

התחדשות עירונית בישראל – דינמיקה של מרחב חברתי ורגולטורי

מדיניות הדיור בישראל אופיינה משך השנים בשינויים בחלוקת התפקידים בין המדינה לבין השוק – כך ביצירת דיור חדש וכך גם בפעולות של "התחדשות" של אזורים ושכונות מתיישנים. במאמר זה נבחנו השינויים במדיניות וברגולציה המדינתית בתחום ההתחדשות העירונית שיעיצבה את גבולות השדה ואת הכללים של פעילות שוקית בתוכו. במבט היסטורי, הבנייה והאכלוס המהירים של ערים ושכונות בעשורים הראשונים לאחר קום המדינה הולידו כבר בעשורים הראשונים לאחר מכן צורך לשקם ולחדש שכונות שסבלו מהתדרדרות פיזית וחברתית. עוד בשנות השישים של המאה שעברה חוקק חוק פינוי ובינוי של אזורי שיקום, שמטרתו הייתה לשקם "משכנות עוני ושכונות נחשלות ושל מבנים המסכנים יושביהן". הכלי המרכזי שהקנה החוק היה כוח כפייה מדינית: המדינה הוסמכה להפעיל סמכות כופה לתכנן, להפקיע ואף לפנות דיירים מאזורים שהוכרזו כמיועדים לשיקום. כעשור לאחר חקיקת חוק פינוי ובינוי אימצה ממשלת ישראל אסטרטגיה חדשה לפתרון בעיית "שכונות עוני" – פרויקט שיקום שכונות. במסגרת זו הוזרמו תקציבים ציבוריים (כספי מדינה ויהדות ארה"ב) לטובת שיקום פיזי וחברתי של עשרות שכונות, ללא מעורבות של גורמים יזמיים פרטיים. לקראת סוף שנות השמונים של המאה שעברה השתנתה הגישה להתמודדות עם האתגר של שיקום שכונות ותיקות, שהחלה להתקרא "התחדשות עירונית". במקום מעורבות מדינתית כופה, או הוצאה תקציבית ישירה לשיקום מרחבים מתיישנים, אומץ מודל המבוסס על היגיון שוקי שבליבו עסקה בין בעלי קניין פרטי לבין יזמים-משקיעים, בצל זכויות רעיוניות – "זכויות בנייה" – המוענקות על ידי המדינה. על פי היגיון זה, המדינה מעניקה לבעלי הדירות בשכונות ובאזורים הזקוקים להתחדשות "קניין חדש" בדמות זכויות בנייה, והם מבצעים עסקה במקרקעין שבה הם מוכרים ליזמים הן את דירותיהם הישנות והן את זכויות הבנייה הנוספות. בתמורה, היזמים מחדשים את הדירות הישנות (באמצעות שיפוץ או הריסתן ובנייה של דירות חדשות במקומן), ואת רווחיהם הם מקבלים ממכירת הדירות החדשות. הרגולציה המדינתית (הענקת זכויות תכנון ופטור ממס) הייתה אמורה לכונן את המרחב השוקי שבו יתקיים משא ומתן אופטימלי בין בעלי דירות לבין יזמים, ללא כל הוצאה תקציבית ישירה או מעורבות רגולטורית כופה. ההתערבות בחופש ניהול המשא ומתן בין הצדדים בעסקה תכנונית שכזו היה מינימלי, והתקיים במקרי קצה של "סרבנות מיעוט" מבין הדיירים להתקשר בהסכם.

* פרופ' נטע זיו, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב; מנהלת אקדמית "הגר – מדיניות ופיתוח דיור חברתי".

לאחר כשני עשורים שבמהלכן לא הביא מודל זה לתוצאות המקוות, ולאחר שהתגלו בו שלל כשלים, שוב השתנתה המגמה ועימה יחסי הגומלין בין המדינה והשוק. בעשור האחרון אנו עדים למעורבות רגולטורית מדינתית הולכת וגוברת המעצבת מחדש את גבולות המרחב השוקי שבו ניתן לבצע עסקאות התחדשות עירונית, וזאת תוך התערבות מדינתית ישירה ועקיפה. ההתערבות נעשית הן בתנאי ההתקשרות בין הצדדים והן בתוכן ההתקשרות בין בעלי הדירות לבין היוזמים. אנו עדים לשורה של מהלכים רגולטוריים, חלקם באמצעות חקיקה וחלקם בדרך של רגולציה מנהלית, בתחומי תכנון, קניין וחברה, המשרטטים מחדש את גבולות ההתקשרות בין שחקני השוק הפרטי במיזמי התחדשות עירונית. בין היתר רגולציה זו מגבילה את פעולתם של מארגני דיירים, מחייבת ביצוע מיפוי חברתי של מתחם ההתחדשות, מורה על נקיטת פעולות המגינות על זקנים ועל דיירי דירור ציבורי, מסמיכה את המדינה לבטל התקשרויות פוגעניות בין יזמים לבעלי דירות, מגבילה את שיעור ההטבה שיום רשאי להציע לבעל דירה, ממליצה על "חוזי מדף" להתקשרות בעסקת פינוי בינוי, מתערבת במבנה ובגובה שכר טרחה של עורכי דין המייצגים דיירים בהתחדשות עירונית, ועוד. המאמר סוקר מהלכים אלו מנקודת מבט היסטורית, ותוך התייחסות לשינויים במקומה של המדינה בהתוויית גבולות פעילות כלכלית-שוקית.

מבוא

מדיניות הדירור בישראל אופיינה בשינויים בחלוקת התפקידים בין המדינה לבין השוק – כך ביצירת דירור חדש וכך גם בפעולות התחדשות עירונית של אזורים ושכונות מתיישנים. שינויים אלו מצאו ביטויים במשפט וברגולציה מדינתית, ואלה בתורם כוננו את גבולות שוק הנדל"ן עבור מיזמי התחדשות עירונית. קביעת הגבולות נעשתה תוך הגדרת האינטרסים הציבוריים העומדים בבסיס המיזמים, במטרה לממשם באמצעות פעילות כלכלית שוקית. במאמר זה אני בוחנת את השינויים במדיניות וברגולציה המדינתית בתחום ההתחדשות העירונית על פני חמישה עשורים עד למועד זה, ואת יחסי הגומלין בין פעילות שוקית-כלכלית לבין מעורבות משפטית בשלוש תקופות מובחנות.

כבר בעשורים הראשונים לאחר קום המדינה הולידו הבנייה והאכלוס המהירים של ערים ושכונות צורך לשקם ולחדש אזורים שסבלו מהתדרדרות פיזית וחברתית. ב-1965 חוקק חוק בינוי ופינוי של אזורים שיקום (להלן: חוק אזורים שיקום), שמטרתו הוגדרה כשיקום "משכנות עוני ושכונות נחשלות ושל מבנים המסכנים יושביהן"¹. הכלי המרכזי שהקנה החוק היה כוח כפייה: המדינה הוסמכה להפעיל סמכות כופה לתכנון, להפקיע ואף לפנות דיירים מאזורים שהוכרזו כמיועדים לשיקום. כעשור לאחר חקיקת חוק אזורים שיקום אימצה ממשלת ישראל אסטרטגיה חדשה לפתרון בעיית "שכונות עוני" – פרויקט שיקום שכונות.

1 ס' 2 לחוק בינוי ופינוי של אזורים שיקום, התשכ"ה-1965, ס"ח 466.

במסגרת זו הוזרמו כספי ציבור (ביחד עם כספים של יהדות ארה"ב) לטובת שיקום פיזי וחברתי של עשרות שכונות, וזאת ללא מעורבות של גורמים יזמיים פרטיים. לקראת סוף שנות התשעים של המאה שעברה השתנתה שוב הגישה לגבי דרך ההתמודדות עם אתגר שיקום השכונות הוותיקות – וזו מתקראת מאז "התחדשות עירונית", וכליבה פרויקטים של פינוי-בינוי. במיזמים מסוג זה, במקום מעורבות מדינתית כופה או הוצאה תקציבית ישירה, אומץ מודל המבוסס על היגיון כלכלי-שוקי: עסקה בין בעלי קניין פרטי לבין יזמים-משקיעים הנעשית בצל זכויות רעיוניות – "זכויות בנייה", משמע: שיעור הבנייה (למגורים, מסחר או ייעודים אחרים) המותרת על יחידת קרקע מסוימת. הרגולציה המדינתית (הענקת זכויות בנייה ופטור ממס) הייתה אמורה לכונן את המרחב השוקי שבו יתקיים משא ומתן אופטימלי בין בעלי דירות לבין יזמים. אחרי למעלה מעשור מאז שאומצה התוכנית התברר שהמודל לא הצליח להביא לתוצאות המקוות. שוב השתנתה המגמה ועימה יחסי הגומלין בין המדינה ויזמי הנדל"ן. בשנים האחרונות אנו עדים למעורבות מדינתית רגולטורית הולכת וגוברת בתחום ההתחדשות העירונית, המעצבת מחדש את גבולות המרחב השוקי שבו ניתן לבצע עסקאות מסוג זה.

בפרק הראשון אציב את תחום הדיור וההתחדשות העירונית במסגרת השיח בדבר מאפייניו של משאב הדיור, המכיל הן שיח זכויות אדם והן שיח נדל"ני שוקי. בפרק השני אתאר את הספרות העוסקת בהתחדשות עירונית: הגדרותיה, מטרותיה והמודלים של התחדשות עירונית שיושמו במדינות שונות, ובפרק השלישי אתאר את היישום של מודלים אלו בישראל. בפרק הרביעי אסקור את החסמים העיקריים לביצוע מיזמי התחדשות עירונית ובפרק החמישי אבחן את השינויים המרכזיים ברגולציה של התחדשות עירונית לעומקם, מתוך התמקדות בממשק של רגולציה של יחסי המדינה, היזמים ובעלי דירות. בפרק השישי אנתח את המהלכים הללו ואשוב לדון בהם בהקשר של הערכים העומדים בבסיס משאב הדיור, תוך הצבעה על האינטרסים החברתיים שטרם מצאו ביטוי ברגולציה של מיזמי התחדשות עירונית כיום. בפרק הסיום אסכם.

א. דיור – זכות אדם או מוצר שוקי

דיור הוא משאב שקשה למקמו במדויק על הציר ציבורי-פרטי. מצד הביקוש דיור הינו צורך בסיסי, זכות, המוכרת במשפט זכויות האדם הבינלאומי, ובמדינות מספר גם במישור החוקתי.² הכרה בדיור כזכות אדם משמעה שיש להקצות אותו על פי כללים המאפיינים הקצאה ציבורית, ובכלל זה הכרה בכבוד האדם, באופן שוויוני ונגיש. ההכרה בזכות אדם לדיור פורשה גם כדרישה שדיור יעמוד בתנאים פיזיים ראויים, יהיה ברי-השגה (affordable),

2 למשל ס' 26 לחוקת הרפובליקה של דרום אפריקה. ראו Constitution of the Republic of South Africa No.108 of 1996 Dec.18, 1996, Art.26; בהודו הוכרה הזכות החוקתית לדיור כחלק מהזכות לחיים באמצעות פרשנות שיפוטית לס' 21 לחוקה ההודית. ראו Olga Tellis v. Bombay Municipal Corporation (1985) 3 SCC 545 (India); בישראל הוכרה הזכות לדיור כחלק מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, באופן עקיף. ראו רע"א 3050/12 גמזו נ' ישעיה (נבו) (18.11.12).

מוגן מפני פניו שרירותי, במיקום המאפשר נגישות לצרכים אחרים (תעסוקה, בריאות, חינוך), מותאם תרבותית, ועוד.³

בצד ההיצע, במרבית מדינות העולם האספקה של דיור נעשית באמצעות שחקני שוק הפועלים לייצור רווחיות באמצעות מכירה, השכרה או מתן זכות שימוש אחרת בנכס. במסגרת זו שווייה של הזכות בנכס נקבע על בסיס מחיר המבוקש על ידי הגורם הפרטי השוקי, כך שכוח הקנייה של הצרכן-דייר מכתוב את מאפייני הדיור שלו: מיקומו, שטחו ואיכותו. מעורבותם של שחקני שוק בתחום הדיור (או הנדל"ן, כפי שהוא מכונה בזירה זו), משמעה שגם חלק מאמצעי המימון לייצורו מקורם במגזר הפיננסי הפרטי – בנקים, משקיעים מוסדיים והון עצמי.⁴

בהיבט כלכלי, ההשקעות בענף הבנייה מהוות למעלה מ-10% מהתמ"ג בישראל, מתוכם כ-62% הם השקעה למגורים.⁵ קיומו של שוק נדל"ן הנמדד כחלק מפעילות כלכלית שוקית הוא עניין מקובל גם במדינות שקיימת בהן מעורבות מדינתית אינטנסיבית במגזר זה.⁶ אחת הדרכים לאפיון משאב על הציר שבין זכות (ציבורית) לבין מוצר (שוקי) היא במידת הנכונות הציבורית להכיר ולקבל פערים ביכולת ליהנות מהמשאב, הנגזרת מיכולת תשלום.⁷ במובן זה, דיור שונה ממשאבים חיוניים אחרים שלגביהם לא קיים קונצנזוס בנוגע לדיפרנציאציה ביכולת ההנאה מהמשאב בהתאם לכוח הקנייה של הפרט. בתחום החינוך או הבריאות, למשל, המדיניות הציבורית בישראל במשך השנים שיקפה הכרה בכך שאנו

3 Comment On Economic, Social and Cultural Rights, The Right to Adequate Housing, U.N. Gen. Comment No. 4 Art. 11(1) E/1992/23 (1991)

4 כך מתוארת תופעה זו על ידי הוועדה המיוחדת (Special Rapporteur) של האו"ם לענייני דיור הולם:

“Housing and real estate markets have been transformed by corporate finance, including banks, insurance and pension funds, hedge funds, private equity firms and other kinds of financial intermediaries with massive amounts of capital and excess liquidity. The global financial system has grown exponentially and now far outstrips the so-called real ‘productive’ economy in terms of sheer volumes of wealth, with housing accounting for U.N. Human Rights Council, Rep. of the Special Rapporteur: ראו: much of that growth” on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, U.N. Doc A/HRC/34/51 (2017) הדרו”ח עומד על המתח שבין הזכות לדיור הולם לבין מגמה זו.

5 התאחדות בוני הארץ – ענף הבנייה והתשתיות (בשיתוף זיו האפט – BDO) סקירת התפתחויות לשנת 2017 ותחזית לסוף שנת 2018 3 (2017). ב-2018 למשל הסתכם סך כל ההשקעות בתחום הבנייה ב-134 מיליארד ש”ח שהם 10.7% מהתמ”ג, מתוכם 83 מיליארד בבנייה למגורים.

6 ראו למשל את Latest Global Housing Watch Data, I. M. F. (Jun.15, 2021), המגדיר את משימת המעורבות המדינתית במגזר השוקי כך: “Global Housing Watch tracks developments in housing markets across the world on a quarterly basis. It provides current data on house prices as well as metrics used to assess valuation in housing markets, such as house price-to-rent and house-price-to-income ratios”. <https://tinyurl.com/xjd3jfyw>

7 ראו יואב דותן “בית המשפט העליון כמגן הזכויות החברתיות” זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל 69 72 (יורם רבין ויובל שני עורכים) (2004) (להלן: דותן).

שואפים לחינוך שוויוני – קרי: ללא פערים באיכות וזמינות המשאב – בין עשירים לעניים, וכך גם לגבי תחום הבריאות, אם כי לא באותה מידה.⁸ בתחומים אלו ערך השוויון מוצג כיעד או כאדיאל, בוודאי ברמה הרטורית, והנושא מצוי בלב שיח אידאולוגי ופוליטי. ודוק – אין הכוונה ששוויון בחינוך או בבריאות הוא ערך שתוכנו מוסכם על הכול. קיימות מחלוקות באשר למשמעותו (שוויון הזדמנויות לעומת שוויון בתוצאות), לגבי הלגיטימיות של הענקת חינוך/בריאות פרטי לצד ציבורי, וכן לגבי מידת הפער שאנו מוכנים לסבול בין מי שידם משגת לרכוש חינוך או בריאות "טובים" לבין אלו שאינם יכולים לקנותם בכסף.⁹ אולם העיקרון הנשאף – שוויון – מוסכם.

עד כמה סוגיית השוויון וקיומם של פערים ביכולת לצרוך את המשאב רלוונטית לתחום הדיור? נראה שבשונה מעולם החינוך והבריאות, העיסוק בשוויון בדיור מוגבל לאיסור הפליה ישיר או עקיף (ובכלל זה היכולת להדיר קבוצות מסוימות ממגורים ביישוב או שכונה), ופחות בבעיית הפער.¹⁰ תחום הדיור מתמקד באיכותם של המגורים (למשל בהקשר של המונח "דירה ראויה למגורים"),¹¹ בנשיגות הדיור (המידה שבה אדם יכול להרשות לעצמו לקנות דירה מסוימת), במחיר (שיעור ההוצאה על דיור מהכנסת משק הבית),¹² בשאלת

- 8 לגבי הזכות לחינוך ראו באופן כללי תמי הראל בן-שחר "השוואה כלפי מטה בחינוך" עיוני משפט מ 117 (2017); Tammy Harel Ben Shahr, *Equality in Education: Why We Must*; (2016) 83-100 (2016) *Go All the Way*, 19(1) ETHICAL THEORY & MORAL PRAC. יוסי דהאן צדק חינוכי, הפרטה ומטרות החינוך (2018); דן גבתון "לחיות על פי עקרונות או לחנך לקראתם? מקור המשפט כמכשיר לקידום הוגנות במסגרת רפורמות בחינוך: ניתוח שלושה מקרים" משפט, חברה ותרבות – האם המשפט חשוב? 355 (דפנה הקר ונטע זיו עורכות 2010); לגבי הזכות לבריאות ראו באופן כללי אייל גרוס "בריאות בישראל: בין זכות למצרך" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל 437 (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004); Aeyal Gross, *Is There a Human Right to Private Health Care?*, 41 THE J. L., MED. & ETHICS 138 (2013) דני פילק "בריאות עוברת לסוחר: הרפואה הציבורית בישראל בין המדינה, החברה האזרחית והשווק" תיאוריה וביקורת 6, 3 (1995); דני פילק "השפעת המשפט על מסחורם של שירותי הבריאות בישראל" מעשי משפט ב 167 (2009).
- 9 ראו למשל דן גבתון "אוטונומיה, אנומיה, אינטגרציה ואנרכיה: חקיקה ופסיקה כמכשירים להפעלת רפורמות חינוכיות וליישומה של מדיניות החינוך בישראל" תמורות בחינוך: קווים למדיניות החינוך בישראל לשנות האלפיים 407 (יובל דרור, רינה שפירא ורוד נבו עורכים 2003).
- 10 ראו למשל גרשון גונטובניק הפליה בדיור וקבוצות תרבותיות – בין חומות משפטיות לגדרות חברתיות (2014); איל כנבנישתי ואיל זמיר "נפרד אבל שווה" בהקצאת מקרקעי ישראל למגורים" מקרקעין בישראל – בין הפרטי ללאומי 547 (חנן דגן עורך 1999).
- 11 ראו למשל ס' 25(ו) לחוק השכירות והשאילה, התשל"א-1971, ס"ח 633; התוספת הראשונה לחוק.
- 12 לקראת מערך כולל של דיור בהישג יד בישראל (הגר – מחקר ופיתוח מדיניות דיור הוגן, 2014).

מיקומו של הדיור והיכולת לבחור היכן לגור,¹³ ובמידה מסוימת בסגורציה מרחבית.¹⁴ סוגיית הפערים, ככזו, אינה נחשבת בעיה של ממש.

בישראל (כמו במרבית הדמוקרטיות המערביות) מציאות שבה מי שהממון בידו רוכש דיור פאר ומי שאין הממון בידו רוכש דיור צנוע אינה נתפסת כמצב בלתי תקין.¹⁵ בהמשגה משפטית ניתן לומר כי בתחום הדיור העיסוק הוא בתוכנו של המונח "דיור הולם" כרף תחתון למימוש הזכות לדיור, ולא במה שמתרחש מעל לאותו רף, שם מתקיים "שוק דיור" המכיל רמת אי־שוויון גבוהה. נראה, אם כן, שפערים מסוג זה הם חלק ממצייאות מקובלות, וזאת במידה רבה בשל מיקומו של מעשה ההקצאה במרחב הפרטי־שוקי, שם אנו מוכנים לסבול רמה גבוהה יותר של אי־שוויון. כנגזר מכך עקרונות ההקצאה בתחום הדיור הם בעיקרם היצע וביקוש, ואלו מתכנסים למחיר הדיור.¹⁶

האם משמעות הדבר שדיור דומה יותר למוצר שוקי מאשר לזכות ציבורית? התשובה אינה ברורה מאליה. עצם העובדה שפערים בתחום דיור נסבלים ומקובלים מבחינה ציבורית וחברתית אין משמעו ש"שוק הדיור" אינו כולל אלמנטים ציבוריים מובהקים. בפועל, שדה הדיור מְכוּוֶן ומתנהל במסגרת רגולטורית מדינתית "עבה", המעצבת במידה רבה הן את גבולותיו והן רכיבים רבים בתוכו.

בישראל, מעורבות ציבורית המכוונת את שוק הדיור מתחילה כבר בכך שלמדינה מידה רבה של שליטה על מחירי הקרקע המיועדת לבנייה למגורים, לפחות בבנייה חדשה על קרקע ציבורית. המדיניות שלפיה מקרקעי ישראל משווקים על בסיס תחרותי (במכרזים לכל המרבה במחיר) מעצבת את תנאי הכניסה לשוק הדיור בהגדירה את מקרקעי הציבור כמשאב ששיווקו נעשה בעיקר על בסיס שיקול כלכלי של השאת רווח, בוודאי באזורי ביקוש.¹⁷ למעשה, למדינה יכולת השפעה על מחיר הדיור הנבנה על קרקע פרטית, מכיוון שוויסות מחיר הקרקע הציבורית משליך על קרקעות פרטיות בסביבה קרובה המצויות באותו מרחב שוקי. כפי שנראה בהמשך, גם בתחום ההתחדשות העירונית המדינה עושה שימוש באמצעי של הקצאת קרקע ציבורית בתנאים מיוחדים כדי להשפיע על ההיתכנות של מיזמי ההתחדשות, בנסיבות שבהן המנגנון השוקי אינו מייצר תוצאה אופטימלית מבחינה אורבנית או כלכלית.¹⁸

מעבר לתחום שיווק הקרקע, הכלי התכנוני, המוחזק ומופעל בידי המדינה, משפיע באופן ישיר על ערך המקרקעין שעליהם נבנה דיור למגורים. המדינה מגדירה שימושים מותרים,

13 ראו למשל יאיר דוכין "מה זו הגישה של 'אנחנו רוצים דירה במרכז תל אביב ואתם תיתנו לנו אותה בזול'?" *דה מרקר* 28.8.2009; גיל גן מור "דירה אינה מכונית" *הארץ* 11.9.2009; באופן כללי ראו: Nico Callavita & Alan Mallach, *Inclusionary Housing, Incentives and Land Value Recapture*, *LAND LINES MAG.* 15 (2009).

14 אורן יפתחאל "בינוי אומה וחלוקת המרחב ב'אתנוקרטיה' הישראלית: התיישבות, קרקעות ופערים עדתיים" *מקרקעין בישראל – בין הפרטי ללאומי* 311 (חנוך דגן עורך 1999).

15 ראו למשל חילופי דברים בנושא זה, לעיל ה"ש 13.

16 דותן, לעיל ה"ש 7.

17 רות חננאל ורחל אלתרמן נטורי קרקע: הערכים והשיקולים מאחורי המדיניות הקרקעית בישראל 259-264 (2015).

18 ראו להלן פרק 5(ב).

היקפי בנייה, גודל דירות, צפיפות וכיו"ב – וכל אלו מעצבים את מאפייני מרחב המגורים, לרבות מחירי הדירות. כללי מיסוי משליכים אף הם על מחירי הדירות, כמו גם מדיניות בתחום תעסוקה של עובדי בניין (פתיחת תחום הבינוי לכניסת מהגרי עבודה), וכינונה של תחרות על מוצרי הבינוי (שוק המלט, למשל).¹⁹

מכאן שאף שתחום הדירות נדמה מלכתחילה כמאופיין בתכונות שוקיות חזקות – במיוחד בגלל שחקני הנדל"ן הפרטיים הפועלים בו, ובשל דומיננטיות השיח של "היצע וביקוש" – למעשה מדובר בגזרה שמתקיימים בה יחסי גומלין נמשכים ומשתנים בין המרחב השוקי לבין המדינית. כפי שמסבירה שמיר, ככלל, מבחינה מושגית לא ניתן עוד לייצר דיכוטומיה – "פטישיזם מוסדי" – בין שתי ספרות מובחנות, זו המדינית-ציבורית וזו השוקית-פרטית, בהגדרת מאפייני תחום פעילות כלכלי או חברתי.²⁰ גם בתחום הדירות מדובר במרחב היברידי שיש לבחון בו באופן נמשך את המשקל היחסי של עקרונות ציבוריים לעומת פרטיים המעצבים את התחום.

ואם כך באשר לדירות באופן כללי – בתחום ההתחדשות העירונית הדינמיות ביחסי שוק-מדינה משתקפת בצורה מובהקת. בפרק השני נדון בהרחבה במונח "התחדשות עירונית" ובהגדרות השונות המיוחסות לו. בהקשר זה נציין כי לצורך הניתוח שיעשה בהמשך מאמר זה באשר ליחסי מדינה שוק, אנו עוסקים בשלל פרקטיקות שמטרתן חידוש מתחמי מגורים עירוניים מתיישנים, כמו גם מרחבים נלווים (ציבוריים, מסחריים). ההתחדשות עשויה להיעשות באמצעות השקעה ציבורית, פרטית או אזרחית, והיא מכוונת להתמודד עם תהליכים של שינוי דמוגרפי ועירוני המתרחשים בעיקר במרכזי ערים. בהתחדשות עירונית במובן כולל זה, הגבולות בין הספרות השוקיות והמדיניות השתנו לאורך השנים, והם ממשכיכים להתעצב מחדש כל העת. הדבר מתבטא באופנים שונים. ראשית, בפונקציה שמילאה, וממשיכה למלא, המדינה בקידום התחדשות עירונית: הפעלת כוח כפייה לפינוי מתחמים ותיקים, הספקה ישירה של משאבים (תקציבים, קרקע ציבורית), ורגולטור המייצר תנאים כלכליים מיטביים להכוונת שחקני שוק. בד בבד, וכפי שיפורט בהמשך, מהלכים אלו אינם מתבצעים באופן ליניארי וחד-כיווני. המדינה נעה לסירוגין בין עמדה הנמנעת מהסדרה עבה של הפעילות השוקית לבין גישה המתערבת, באופן ישיר ועקיף, בהתקשרויות פרטיות בעלות היבט כלכלי, ואף מציעה סכסוד בנסיבות מסוימות.

שינויים מסוג זה אף יצרו מודלים רגולטוריים משולבים העושים שימוש בכוחה של המדינה "לצוות ולשלוט" ביחד עם רגולציה בעלת רכיבים רכים והסכמיים.²¹ כך למשל בהתחדשות עירונית מתקיים לעיתים קרובות משא ומתן בין יזמים לרשויות התכנון בנוגע

19 לעניין מדיניות העסקת עובדים בתחום הבנייה ראו: תמיר אגמון שוק הדירות: התפתחות המחירים, גורמי הביקוש וההיצע וניתוח תוכניות הממשלה (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2015). לעניין פתיחת התחרות בשוק המלט ראו רון תקווה ניתוח שוק המלט בישראל 6, 21 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2008).

20 הילה שמיר "הפרטה: המדינה, השוק ומה שביניהם – למשמעויותיה של פסיקת בג"ץ בנושא בית-הסוהר הפרטי" עיוני משפט לה 747, 786 (2013).

21 על שילוב מודל ציווי ושלטיה עם רגולציה הסכמית ראו: שרון ידין "בג"ץ מתווה הגז הטבעי והחווה הרגולטורי: שינוי פרדיגמה במנהל ובמשפט הציבורי" משפט וממשל יט 565, 573-577 (2018).

לתנאי עסקת ההתחדשות העירונית (המשתכללים ל"הסכמי תכנון"). במסגרת זו מתבצעים חילופי תמורות בין היקף זכויות הבנייה שמקבל היוזם לבין מטלות ציבוריות שבהן יישא.²² הדיאלוג בין שחקני השוק לבין המדינה עשוי להוביל לרפורמות רגולטוריות – למשל, קשיים שבהם נתקלו יזמים בניסיונם להשיג הסכמה רחבה של בעלי דירות למיזם ההתחדשות הובילו ליוזמות חקיקה להורדת רף ההסכמה לשיעור נמוך יותר.²³ הזירה השוקית הפנימית דינמית אף היא. אנו עדים לכניסה של שחקנים חדשים לזירת הפעולה, למשל "מארגני דיירים" הפועלים לגיבוש עסקת התחדשות עירונית – ואלו זכו להסדרה חלקית של פעולתם;²⁴ ניכר שינוי אף בחלוקת התפקידים בין שחקני שוק המעורבים במיזמי התחדשות – למשל הרחבת תפקידם של עורכי דין המייצגים דיירים – מהלך שהוביל גם הוא לנקיטת צעדי הסדרה רכים מצד המדינה, ועוד.²⁵ אנו רואים אפוא שתחום ההתחדשות העירונית משקף טשטוש גבולות בדרך המאפשרת דיאלוג נמשך בין שחקני שוק ורשויות ציבוריות. שיה זה מעצב תשתית מוסדית ומסגרת רגולטורית ומשפטית גמישה ומשתנה שהפעילות הכלכלית המוגדרת "התחדשות עירונית" מתנהלת בה ונשענת עליה. כפי שנראה בהמשך, חלוקת העבודה בין הזירה השוקית והמדינתית היא במידה רבה נגזרת של תנאים חברתיים, כלכליים, פוליטיים ותפיסות אידאולוגיות הרווחות במועד גיבושה.

בפרק הבא אציג את ההגדרות השונות למונח "התחדשות עירונית", ואדגים כיצד השינויים במשמעותה משקפים את אותה דיפרנציאציה פונקציונלית בין השוק לבין המדינה למימוש האתגר הציבורי של חידוש מרחבים עירוניים.

ב. התחדשות עירונית – הגדרות תאורטיות, היבטים היסטוריים

1. התחדשות עירונית – הגדרות

התחדשות עירונית נתפסת ככלי מדיניות רב-עוצמה הטומן בחובו פוטנציאל להשגת מטרות מגוונות: מרחביות, כלכליות וחברתיות. בראשן – תוספת יחידות דיור במרקמים עירוניים קיימים שנבנו בעבר בצפיפות נמוכה יחסית, ובתוך כך ייעול השימוש בקרקע. התחדשות עירונית עוסקת גם בחידוש פני הערים באמצעות ניתוב לחצי פיתוח אל תוך מרקמים עירוניים ותיקים, וזאת בניגוד למגמת הפרבור הכרוכה בבנייה בשטחים פתוחים ובפיתוח תשתיות חדשות. בהיבט החברתי – זו הזדמנות לשפר את תנאי המגורים ואת המצב הכלכלי של אוכלוסיות מוחלשות המתגוררות באזורים עירוניים ותיקים.²⁶ בשונה

22 ראו למשל רמי י' מנח "הילכו שניים יחדיו בלתי אם נועדו?" על חוקיותם ונחיצותם של הסכמים בין רשויות ויזמים" *מקרקעין* יג(3) 52 (2014).

23 ראו לעניין זה תזכיר הצעת חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי) (תיקון מס' 7), התשפ"א-2021, שבו מוצע להוריד את שיעור ההסכמה הנדרש מ-80% ל-66%.

24 ראו להלן פרק ה למאמר זה, בעמ' 38.

25 ראו להלן פרק ה למאמר זה, בעמ' 36.

26 הוועדה לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני דו"ח הוועדה (2015);

מבקר המדינה פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי דו"ח שנתי 166 (2015).

ממדיניות דיור במרחב הכפרי, או בבנייה חדשה בשטחים בלתי מאוכלסים, התחדשות מרחבים עירוניים מעוררת שאלות ייחודיות. מדובר בהתמודדות עם שכונות ותיקות שבהן חיים בני אדם בצפיפות עירונית מקובלת, כאשר ברוב המקרים מתגוררת בהן אוכלוסייה ממעמד בינוני ונמוך. מדובר במהלך שכדרך כלל כרוך בשינוע דיירים מביתם (באופן קבוע או זמני). בנוסף, פעמים רבות מדובר במיזמי בנייה על קרקע המצויה בבעלות פרטית, והם כרוכים בביצוע עסקת מקרקעין פרטנית: מכירת זכויות הדייר כנגד פעולת הקניית זכויות כחלק מפעולת ההתחדשות.

התחדשות עירונית זוכה להגדרות רבות בספרות, וכמונח תאורטי מדובר בפרקטיקות שונות ליצירת שינוי פיזי וחברתי באזור אורבני מובחן. הגדרה תאורטית רחבה של המונח, הכוללת מגוון של צורות התערבות, הוצעה על ידי רוברטס וסקייס:

Comprehensive and integrated vision and action which leads to the resolution of urban problems and which seeks to bring about a lasting improvement in the economic, physical, social and environmental condition of an area that has been subject to change.²⁷

הגדרה זו כוללת אם כן התייחסות רב־ממדית ל"בעיות עירוניות", קרי: בעיות הייחודיות למרחב העירוני (urban problems) שפתרוןן חיוני לשיפור ותיקון ארוך טווח ומקיים של מרחבים עירוניים בהיבטים כלכליים, פיזיים, חברתיים וסביבתיים. הספרות מצביעה על תהליכים דמוגרפיים – ביזור ופרבור – כגורמים מרכזיים המובילים לצורך בהתחדשות עירונית. עזיבה של אוכלוסייה חזקה את המתחמים הוותיקים גרמה להתנוונות של מרכזי הערים והשכונות הוותיקות. זו הובילה בתורה לירידה במספר התושבים הבוחרים מרצונם להתגורר במרכז העיר, ולכניסתה של אוכלוסייה ממעמד חברתי וכלכלי נמוך. היעדר כוח הקנייה של התושבים החדשים הוביל לעזיבת עסקים, והתפתחות אזורי רפאים ובתים נטושים. שינויים דמוגרפיים וחברתיים אלו היו מלווים בהתדרדרות פיזית של מבני המגורים, של מבני הציבור ושטחי הציבור, וכן ירידה בהשקעות ציבוריות במוסדות חינוך ופנאי.²⁸ התחדשות עירונית במובנה הרחב כוללת אפוא שימוש בסל כלים מגוון אשר יכול להיות מכוון לכל אחד מהמרכיבים לעיל. התחדשות עירונית עשויה לכלול פיתוח וחיזוק שירותים ציבוריים מדולדלים, תמיכה בעסקים שכונתיים ובכלכלה המקומית, שיפוץ מבנים ובנייה של יחידות דיור חדשות, טיפוח ושימור המרחב הציבורי, תגבור פעולות תרבות,²⁹ השקעה

PETER ROBERTS & HUGH SYKES, *URBAN REGENERATION: A HANDBOOK* (Peter Roberts & Hugh Sykes eds., 1999)

תמר ארז ונעמי כרמון **התחדשות עירונית: סקירת ספרות ובחינת המקרה של שכונת פלורנטין בתל אביב-יפו 1-3 (1996).**

29 ראו למשל Marting Heidenreich & Beatriz Paza, *Renewal through culture? The Role of Museums in the Renewal of Industrial Regions in Europe*, 23(8) EUR. PLAN. STUD. 1441-1445 (2015); Stuart Cameron & Jon Coaffee, *Art, Gentrification and Regeneration – From Artist as Pioneer to Public Arts* 5(1) EUR. J. HOUS. POL'Y. 29-57 (2005)

בצמצום פשיעה וונדליזם,³⁰ החייאת מתחמים נטושים, וכמובן – משיכת אוכלוסייה חזקה יותר אל האזור המתחדש.

מדובר אפוא במושג שיש לו משמעויות לא אחידות, המשתנות ממקום למקום. למעשה, המושג "התחדשות עירונית" עשוי לכלול גם באותה מדינה מגוון פעולות התערבות להשגת חלק או כל המטרות שצוינו לעיל, אשר תתעדכנה בהתאם לתפיסות הכלכליות והחברתיות באשר למקומם של המדינה והשוק במתן מענה לאתגרים ציבוריים בתחום הדיור והמרחב.

2. התחדשות עירונית – טיפולוגיה דורית

על אף ההגדרה הרחבה של התחדשות עירונית, בספרות קיימת טיפולוגיה של התחדשות עירונית הנעשית בהסתכלות "דורית" ועל פני תקופות מובחנות. כל תקופה התאפיינה במדיניות ובתפיסה שונות לגבי יעדי ההתחדשות העירונית והדרכים להשגתם. כרמון מסבירה שבשנות החמישים והשישים של המאה שעברה אומצה מדיניות דומה באירופה ובצפון אמריקה ולפיה המטרה הציבורית להתחדשות עירונית הייתה "חיסול ה-slums". הכלי המרכזי להשגתה היה שימוש בכוח הכופה של המדינה לפינוי השכונות מתושביהן, הריסת המבנים הקיימים והקמת חדשים תחתם. גישה זו לא לקחה בחשבון את המשמעות הקיומית, הנפשית והחברתית של "חיסול" מתחמי מגורים שלמים, הן ברמת הפרט והן ברמת הקהילה, והתעלמה מהפגיעה בחוסן הקהילתי שגרם השימוש בכלי דורסני זה.³¹

בשלב השני בפעולות ההתחדשות (שנות השבעים והשמונים של המאה שעברה) שיושם בארה"ב, בקנדה, בצרפת ובאנגליה הושם דגש על ההיבטים החברתיים והקהילתיים החיוניים להתחדשות, וזאת לצד החידוש הפיזי – ורובן הגדול נעשו במימון ציבורי ישיר. בארה"ב ובאנגליה למשל היווה מודל התחדשות זה חלק ממדיניות כוללת של "מלחמה בעוני" והרחבתה של מדינת הרווחה.³² התחדשות עירונית על פי תפיסה זו התבצעה באמצעות התערבות ממוקדת בשכונות מצוקה – הן ברמה החברתית והן ברמה הכלכלית – כאשר

בהקשר זה עולה הטענה כי תרבות ואומנות עלולות להוביל גם לצמיחה והעצמה אך גם לדחיקה באמצעות ג'נטריפיקציה. ראו למשל: Vanessa Mathews, *Aestheticizing Space: Art, Gentrification and the City*, 4(6) GEOGRAPHY COMPASS. 660–675 (2010)

30 הקשר בין פשיעה לבין התחדשות עירונית שנוי במחלוקת בין חוקרים. מכיוון אחד הטענה היא כי שיפור המרחב העירוני, כחלק מהתמודדות עם בעיות של עוני, יוביל לירידה בפשיעה, אך כנגד גישה זו התעוררה ביקורת כי התחדשות עירונית לעיתים קרובות מדי נעשית באמצעות הפללה של פעילות התושבים הוותיקים. ראו למשל, ROLAND ATKINSON & GESA HELMS, *SECURING AN URBAN REINSAANCE: CRIME, COMMUNITY, AND BRITISH URBAN* (2007). מאידך גיסא יש מי שגורס כי קודם יש להתמודד עם בעיות פשיעה ורק לאחר מכן ניתן יהיה לפעול להתחדשות עירונית. ראו למשל Eli Lehrer, *Crime-Fighting and Urban Renewal*, 141 PUB. INT. 91 (2000)

31 נעמי כרמון "שיכון עירוני: שלושה דורות של מדיניות והדגמתה בשכונות תל אביב-יפו" מחקרי תל אביב יפו – תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית ב 105, 106–107 (1997) (להלן: כרמון "שיכון עירוני").

32 Naomi Carmon, *Three Generations of Urban Renewal Policies: Analysis and Policy Implications*, 30(2) GEOFORUM 145, 146–147 (1999) (להלן: Carmon, *Generations of*)

בחלק מהמדינות שולבו מהלכים אלו גם עם שיקום פיזי של דיור ותשתיות. תוכניות אלו התמקדו אפוא בשיפור רמת השירותים, באיכות מבני הציבור ובאופן כללי בבניית החוסן הקהילתי בשכונות מצוקה, לצד שיפור פיזי של תנאי הדיור. בניגוד להתחדשות העירונית ה"כפויה" של הרור הראשון לא כלל המהלך חילופים או כל שינוי בהרכב האוכלוסייה שהתגוררה בשכונות המתחדשות. כפי שכרמון מציינת, זו הייתה חזקה מסוימת של מודל זה אך גם אחת מחולשותיו, מכיוון שאוכלוסיות המצוקה נותרו באזור גאוגרפי מובחן, מצב המקשה על ניעות חברתית.³³

הדור השלישי של התחדשות עירונית בנוי על עיקרון שונה משל קודמיו – הנעה והאצה של פיתוח כלכלי, בעיקר באמצעות שותפות עם יזמים פרטיים.³⁴ להתחדשות עירונית המבוססת על פיתוח כלכלי פנים רבות, והיא באה לידי ביטוי בהשקעה במרכזים מסחריים, באתרי תיירות, בבנייה מודרנית למגורים, בפיתוח מתחמי תעסוקה כמו גם מרכזים קהילתיים ושטחי ציבור, במשיכת אוכלוסיות חזקות לאזורים ותיקים ונחשלים ובאמצעותם שדרוג תשתיות החינוך והתרבות, חיזוק הכלכלה המקומית ומיגור הפשיעה. ה"מנוע" האמור להוביל את ההתחדשות במודל זה הוא פיתוח כלכלי שוקי. כאן תפקידה המרכזי של המדינה הוא ליצור את התנאים שימשכו ויתמרצו פעילות יזמית פרטית באזורים הדורשים התחדשות, וזאת במקום השקעה ציבורית ישירה.

אנו רואים אם כן כי המודלים שיושמו בתחום ההתחדשות העירונית משקפים כל אחד בתורו חלוקת אחריות אחרת בין המדינה לבין השוק, ובכללם שחקני השוק הפרטי, לצורך השגת מטרה ציבורית. ממדינה העושה שימוש בכוחה הכופה לפינוי מתחמים ותיקים, דרך מדינת רווחה במודל סוציאלי-דמוקרטי קיינסיאני המעניקה מימון ציבורי ישיר להתחדשות ושיקום שכונות, לעבר מדינה רגולטורית (עם מודלי רגולציה משתנים) המאמינה בפיתוח כלכלי כפתרון לאתגרים עירוניים מרחביים של התחדשות שכונות ותיקות. כפי שהוסבר בפרק הקודם, חלוקה זו גם משקפת עקרונות חלוקה והקצאה משתנים המשפיעים על אוכלוסיות היעד של ההתחדשות העירונית.

בפרק הבא נסביר את האופן שבו יושמו "דורות" אלו גם בישראל. חשוב עם זאת לזכור את ההבדלים בין המדינות מבחינת הכלכלה הפוליטית וחלוקת האחריות ההיסטורית בין המדינה לבין השוק בכל מדינה. בארה"ב אומצה מדיניות ההתחדשות העירונית בשנות השבעים של המאה הקודמת כחלק מתוכנית "החברה הגדולה" (The Great Society) שנועדה בין היתר להתמודד עם ההתאוששות בעשור שלאחר מלחמת העולם השנייה, משבר העירוניות שפקד ערים גדולות בארה"ב, ולקחי התנועה לזכויות האזרח.³⁵ גם באנגליה שיקפה המדיניות בתחום ההתחדשות העירונית תפיסות רחבות יותר בדבר מקומם של משרדי

Urban Renewal); Alan Murrie, *Neighborhood Housing Renewal in Britain, in* POLICY AND PROGRAMMES: PAST AND PRESENT 36 (Naomi Carmon ed. 1990)

33 כרמון "שיכון עירוני", לעיל ה"ש 31, בעמ' 108-109.

34 Carmon, *Generations of Urban Renewal*, לעיל ה"ש 32, בעמ' 147-148.

35 באופן כללי על תקופה זו ראו MARTHA F. DAVIS, *BRUTAL NEED: LAWYERS AND THE WELFARE RIGHTS MOVEMENT, 1960-1973* (Martha F. Davis ed. 1993)

הממשלה בפיתוח עירוניות ושירותי רווחה, ובמידה רבה נשענה על רעיונות אמריקנים.³⁶ כך למשל יושמו באנגליה ב-1975 3,750 פרויקטים במסגרת מדיניות "המלחמה בעוני", בשילוב של כמה משרדי ממשלה ורשויות מקומיות.³⁷ כפי שיתואר להלן, "שלושת הדורות" של התחדשות עירונית בישראל אינם מנותקים גם מנסיבות היסטוריות קונקרטיות שליוו את הקמת המדינה, כמו הצורך בקליטת עלייה מסיבית ומרכזיותה של המדינה בפיתוח הכלכלה. עם זאת, הקווים הכלליים של מודלים אלו אומצו גם בישראל.

ג. התחדשות עירונית בישראל

שלושת המודלים – "הדורות" – של התחדשות עירונית שתוארו לעיל לא פסחו על ישראל. הפעלתם ויישומם נעשו עם זאת בהתאמה להיבטים היסטוריים, דמוגרפיים, חברתיים ופוליטיים במדינה. אלו כללו את מדיניות הסגרגציה ביישוב עולים מארצות ערב, יחסי ישראל והתפוצות, וצורת ההחזקה המאפיינת את הדיור בישראל – רמה גבוהה של בעלות בדירות בבתים משותפים.

1. שנות השישים – חוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום

כעשור לאחר הקמת המדינה התגבשה בממשלה ההכרה שקיימת בעיה רצינית של "משכנות עוני", והחל החיפוש אחר דרכים לפתרונה. בדו"ח שהכין שר השיכון דאז, יוסף אלמוגי, ב-1963, ואשר נקרא "תכנית לפינוי ובינוי משכנות העוני בישראל", הוצע להגדיר כמאה שכונות בישראל כמיועדות לשיקום, ולנקוט, לאחר הסמכה חקיקתית, צעדים מספר:³⁸ ראשית, להפקיע את הקרקעות בשכונות אלו מידי בעלי הקרקע;³⁹ שנית, לפנות את הדיירים מבתיים ולהעניק להם פיצוי כספי; לבסוף, במקום המבנים שיהרסו לבנות בניינים חדשים, ואלה יימכרו בשוק החופשי. ויינשטיין מציין כי לתוכנית זו היה היגיון כלכלי: ערכן של הקרקעות במרכזים העירוניים המיועדים לפינוי היה במגמת עלייה, ומכירת הדירות לרוכשים הייתה צפויה להניב רווח, "כך לא יצטרך הציבור לסבסד את פעולות הפינוי והבינוי".⁴⁰ מבחינה

36 ראו בעניין זה MICHAEL S. GIBSON & MICHAEL J. LANGSTAFF, AN INTRODUCTION TO URBAN RENEWAL 138 (1982).

37 Carmon, *Generations of Urban Renewal*, לעיל ה"ש 32.

38 משרד הפיתוח והשיכון מדיניות תוכנית לפינוי ובינוי משכנות העוני בישראל (1963).

39 מנגנון ההפקעה קבוע בס' 34(א) לחוק פינוי ובינוי של אזורי שיקום, התשכ"ה-1965, והוא נסמך על מנגנון בפקודה מנדטורית – פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943. וזו לשון הס': "34(א) ביקשה הרשות משר האוצר להפקיע לטובת המדינה מקרקעין באזור שיקום או מקרקעין סמוכים, תשמש הבקשה ראייה כי המקרקעין דרושים לצורך ציבורי כמשמעותו בפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 (להלן – פקודת ההפקעה), והשר יהיה רשאי להשתמש לגביהם בסמכויותיו לפי ס' 3 לפקודת ההפקעה".

40 צבי ויינשטיין "שיקום השכונות בישראל – מס שפתיים או פרויקט חברתי מהמעלה הראשונה?" קרקע 23, 45, 24-26 (1998) (להלן: ויינשטיין).

רעיונית דובר אפוא במנגנון בעל היגיון שוקי, אולם כזה המבוצע על ידי סוכנויות מדינתיות, כיאה לתקופה שבה הייתה המדינה מעורבת באופן עמוק בשוק הדיור.⁴¹ אותם "משכנות עוני" שדו"ח אלמוגי כיוון אליהם היו ברובם תוצר של מדיניות קליטה ואכלוס העלייה המסיבית שהגיעה לישראל בעשור הראשון לאחר קום המדינה (בעיקר ממדינות ערב). כידוע, תחום השיכון בישראל היווה אמצעי להשגת יעדים קולקטיביים מעבר למציאת קורת גג – קליטת העלייה ויישוב הפריפריה. מכאן, שאת אתגר הטיפול ב"משכנות העוני" בתקופה זו יש להציב על רקע מדיניות האכלוס שבמסגרתה שוכנו העולים בגל העלייה הראשון בשכונות או בבתים שהתושבים הערבים חיו בהם לפני 1948, ושאותם עזבו במהלך המלחמה. חלק מהכפרים או השכונות הללו היו מלכתחילה במצב פיזי ירוד, וחלקם הוזנחו במהלך השנים.⁴² כעשור או שניים לאחר מכן כבר הפכו שכונות אלו ל"משכנות עוני", בתוך הערים הוותיקות והחדשות.

מבחינה סטטוטורית, חוק אזורי שיקום היווה את המסגרת המשפטית לביצוע המהלך. במסגרתה הוקמה הרשות לכינוי ופינוי אזורי שיקום, שתפקידה היה בין היתר "ליזום ולתכנן כינוי, שיקום וכן פינוי לשם כינוי ושיקום של משכנות עוני ושכונות נחשלות ושל מבנים המסכנים יושביהם".⁴³ לרשות היו סמכויות להכריז על אזור כ"אזור שיקום" (בכפוף להליך של התנגדות ושימוע), ומשמעות ההכרזה הייתה הקפאה ואף ביטול של כל פעולה תכנונית או חוזית בתחום האזור המוכרז.⁴⁴ הרשות הוסמכה לקדם תוכניות בניין עיר לאזור המוכרז, להפקיע מקרקעין ולשלם עבורם פיצויים, להורות על פינוי מקרקעין ולאכוף את הפינוי, בכפוף למתן דיור חלוף.⁴⁵

מבחינת מעמדה של המדינה במנגנון זה אנו עוסקים בסמכויות כפייה – מסוג של "ציווי ושליטה" – כלפי נשואי החוק. המדינה, במסגרת זו, עושה שימוש בכוח מנדטורי שאינו מותיר מרחב בחירה לפרט אלא בגבולות הזכות להליך הוגן (שימוע, פיצוי) במהלך פגיעה בזכויות קנייניות.⁴⁶

על אף הסמכויות מרחיקות הלכת שהוקנו בחוק, בפועל השימוש בו היה מצומצם. לדברי ויינשטיין "הרשות עסקה בעיקר בביצוע סקרים ומיעטה בעשייה", ובסופו של דבר סמכויות הרשות הופעלו בשלושה אזורים בלבד (אף כי אותרו כמאה מתחמים שעמדו בקריטריונים

41 נטע זיו "בין שכירות לבעלות: חוק הדיור הציבורי והעברת הון בין-דורית בפרספקטיבה היסטורית" משפט וממשל ט(2) 411 (2006).

42 להרחבה ראו יוברט לוין ורחל קלוש דיור בישראל – מדיניות ואי שוויון (1994); נעמי כרמון "מדיניות השיכון של ישראל: 50 השנים הראשונות" המדיניות הציבורית בישראל 381 (דוד נחמיאס וגילה מנחם עורכים 1999); יובל אלימלך ונח לוין-אפשטיין "הגירה ושיכון בישראל: מבט נוסף על אי שוויון אתני" מגמות לט 243 (1998).

43 ס' 3 לחוק פינוי וכינוי של אזורי שיקום, התשכ"ה-1965, ס"ח 466.

44 שם, בס' 22 וס' 23.

45 שם, בפרקים ג-ה.

46 על כוחה הכופה של המדינה ראו למשל DAVID HELD, POLITICAL THEORY AND MODERN STATE: ESSAYS ON STATE, POWER AND DEMOCRACY (David Held ed. 1989); על רגולציה מסוג של ציווי ושליטה ראו אורי ארכל-גנץ רגולציה – הרשות המפקחת (נייר עמדה 37, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2003).

לשיקום): הרובע היהודי העתיק בצפת, כפר שלם בתל אביב ונחלאות בירושלים.⁴⁷ ייתכן שהחוק לא היה חיוני שכן הסמכות הפוגענית ביותר מכוחו – סמכות ההפקעה – כבר הייתה נתונה ממילא לרשות מכוח דין אחר,⁴⁸ והרשויות עשו שימוש לסירוגין בשני הדינים.⁴⁹ אף שחוק אזורי שיקום לא בוטל רשמית, בפועל הוא לא היווה מסגרת או מקור משמעותי לפעילות בתחום ההתחדשות העירונית החל מ-1977, אז הושק פרויקט שיקום שכונות, שיתואר בחלק הבא.

עם זאת, ההיגיון הכלכלי שעליו התבסס חוק אזורי שיקום היווה ציר מרכזי בחקיקתו. במהלך הדיונים בכנסת הסביר שר השיכון אלמוגי את הדברים במילים אלו: "הבה נממן את השיקום בכוח השכונה עצמה. זוהי כל התורה, וזוהי תמצית כל התכנית... אם נתכנן תכנית רצינית של בינוי ושיקום לגבי שכונה זו, ונבנה על אדמתה שכונה מודרנית, בה יהיו בנינים רבי קומות – על ידי עליית ערך הקרקע נוכל לממן את השיקום של אותה שכונה. במקום שיגורו על דונם אדמה בארבעה כוכים ובתוך כל כוך כמה משפחות – יבואו בנינים מפוארים, כבישים ושירותים ואותן משפחות יגורו בדירות טובות ונאות ובסביבה נאה. כל זה ייעשה ללא עזרת תקציבי הממשלה".⁵⁰ במילים אחרות, כבר ב-1965 ביקשה המדינה לפעול בהיגיון נדל"ני יזמי, וזאת לצד הפעלת סמכויות הפקעה ופינוי כפוי – סמכויות מהפוגעניות ביותר שהיא מחזיקה בידיה.

ממחקר הישראלי לא נמצא הסבר ברור למיעוט השימוש במנגנון הקבוע בחוק, ולהחלטה לשנות את אסטרטגיית ההתחדשות העירונית בשנות השבעים. ייתכן שהשילוב בין סמכויות כפייה מצד אחד והיגיון כלכלי מצד שני לא הולידו את התוצאות המקוות, כשהמדינה מבצעת את שניהם במקביל. ממחקרים במדינות אחרות עולה שהביקורת המרכזית נגד מדיניות "חיסול הסלאמס" הייתה הקושי בשימוש במנגנון הכופה, ההתעלמות מההיבטים האישיים, הקהילתיים והחברתיים הכרוכים בפינוי כפוי, היעדר שיתוף הקהילות בקביעת עתידן, וחוסר ההבנה של המחיר הכרוך במעבר ל"בנינים רבי קומות", "מפוארים", כלשונו של השר אלמוגי.⁵¹ על אף ההבדלים בנסיבות ההיסטוריות, הפוליטיות והדמוגרפיות בין ישראל ומדינות אחרות, גם בישראל פנתה המדינה למתכונת שונה לגמרי בהתמודדות עם אתגר ההתחדשות העירונית החל משנות השבעים של המאה שעברה.

47 ויינשטיין, לעיל ה"ש 40.
 48 פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943.
 49 בג"ץ 171/69 פילצר נ' שר האוצר והחברה לפיתוח מזרח ירושלים בע"מ, פ"ד כד (1) 113 (1970).
 50 ד"כ 5.4.1965, 1778-1779.
 51 ראו למשל, Herbert Gans, *The Failure of Urban Renewal: A Critique and Some Proposals*, Comment. 29 (1965) 39(4), ביקורת על התוכניות בארה"ב; לסקירה ביקורתית של הספרות העוסקת ב"אובדן קהילה" ובהצגת תמונה מורכבת יותר על השלכות המדיניות ראו: Ade Kearns et al., *Slum Clearance and Relocation: A Reassessment of Social Outcomes Combining Short-Term and Long-Term Perspectives*, 34 (2) Hous. Stud. 201-225 (2019).

2. שנות השבעים – שיקום שכונות

ספרות ענפה עוסקת בפרויקט הדגל הישראלי הקרוי "שיקום שכונות", ורבה המחלוקת סביב שאלת הערכתו – האם הצליח להשיג את יעדיו או שיש לראותו ככישלון – סוגיה החורגת ממחקר זה.⁵² מבחינת מקומה של המדינה בפרויקט רחב היקף זה, מדובר בשינוי תפיסה חד לעומת זה שקדם לו. מודל זה משקף במובהק את "המדינה הפוזיטיבית" שבמסגרתה המדינה פועלת ישירות באמצעות משאבים וכלים מדינתיים אחרים לקידום מטרה ציבורית חיונית. פרויקט שיקום שכונות נשען על שילוב של מימון ממשלתי ושל יהדות התפוצות, בעיקר ארה"ב, והוא הופעל באמצעות הסוכנות היהודית. קהילות ארה"ב, שבדרך כלל הפגינו נכונות לתרום לישראל בעת מלחמה או סכנה ביטחונית, המירו את המחויבות בימי רגיעה לפרויקט רחב ידיים זה.⁵³ אחת הדרכים להשגת מטרה זו הייתה זיווג בין קהילות יהודיות בערים בצפון אמריקה לבין ערים או שכונות בישראל, "אחת לאחת". הפרויקט היה ריכוזי מצד אחד (פעל באמצעות ועדת שרים שבראשה עמד בראשית הדרך השר יגאל ידין), אך אימץ את העיקרון של "שיתוף ציבור" לראשונה בישראל ועבד בתיאום עם הרשויות המקומיות.⁵⁴ חלק ניכר מהפעולות במסגרת פרויקט שיקום שכונות היה חברתי, והושקעו משאבים רבים בעבודה קהילתית, בחינוך לגיל הרך, בהקניית השכלה למבוגרים, בהתמודדות עם נוער מנותק, בשיפור מצבם של קשישים, הכשרה תעסוקתית, העלאת הדימוי העצמי של תושבי השכונות ונטילת אחריות, ובאופן כללי – שאיפה לצמצום פערים בחברה הישראלית, ומניעת התדרדרות השכונות. כל זאת לצד שיפור פיזי הן של המרחבים הציבוריים והן של מבני המגורים מתוך שאיפה לבצע "שיקום עצמי" של יחידות הדיור (צביעה, תיקונים חיצוניים, שיפוץ קלים) שבוצעו על ידי מחזיקיהן, במימון ציבורי. החלק הפיזי של חידוש

52 ראו למשל רחל אלטרמן וארזה צ'רצ'מן התכנית לשיקום השכונות – הניסוי הגדול ולקחי (1991) (להלן: אלטרמן וצ'רצ'מן). זהו מסמך מקיף ביותר הבוחן לעומק רבדים שונים של פרויקט שיקום שכונות, ובכלל זה המבנה המוסדי של הפרויקט, יחסי שלטון מרכזי – שלטון מקומי, היבטים התכנוניים והחברתיים, תפוקות הפרויקט ותקצובו, הליכי שיתוף הציבור ומידת ההשפעה של התושבים על מהלכו, וניסיון למפות את הגורמים המעכבים הצלחה או מעודדים אותה; נעמי כרמון שיקום שכונות בישראל – הערכת תוצאות (1989) (להלן: כרמון שיקום שכונות). ראו גיליון מיוחד של כתב העת "מגמות" שהוקדש לנושא – שיקום שכונות מצוקה בישראל: מגמות ל"א" (1988), הכולל מחקרים הנוגעים לריכוזיות מול ביזור, שיתוף הציבור, היבטים אנתרופולוגיים-קהילתיים, יחסי ישראל והתפוצות בהקשר של הפרויקט, הרחבת הדיור והתחזוקה, הערכת איכות חיים ועוד. לסקירת הספרות הענפה להערכת פרויקט שיקום שכונות ראו גם: NAOMI CARMON, PROJECT RENEWAL IN ISRAEL, 1979–1994, An Annotated Bibliography in Hebrew and English (Naomi Carmon ed. 1996), וכן SHIMON E. SPIRO, NEIGHBORHOOD REGENERATION: AN INTERNATIONAL EVALUATION 197–208 (Rachelle Alterman & Goran Cars eds. 1991).

53 כרמון שיקום שכונות, לעיל ה"ש 52, בעמ' 39–40.

54 אלטרמן וצ'רצ'מן, לעיל ה"ש 52, בעמ' 245–331. שיתוף הציבור כלל גיוס של פעילים בשכונות בדרכים שונות: באמצעות בחירות לוועדים שכונתיים, או מינוי נציגים ושיתופם בצוותי היגוי לתכנון הפרויקט.

הדיוור כלל מרכיבים כגון הרחבת דירות, תיקונים חיצוניים ופנימיים, איחוד דירות, פיתוח חצרות, לצד שיפוץ מרחבים ומבני ציבור.⁵⁵

לפי כרמון הפרויקט תוכנן לכלול 160 שכונות ומתחמים, אך בשיאו כלל 90 שכונות והקיף אוכלוסייה של כ־600,000 איש ואישה (לפי אלתרמן; לפי כרמון – 700,000). תקציב הפרויקט היה אמור להיות בסדר גודל של מיליארד דולר. עד לשנת 1987 הושקעו בו כ־755 מיליון דולר (לפי רישומים רשמיים), מתוכם כ־60% על ידי המדינה ו־40% על ידי הסוכנות היהודית (קרי: יהדות ארה"ב).⁵⁶

אנו עדים אפוא לפרויקט בסדר גודל חסר תקדים ששילב מטרת חברתיות עם שדרוג פיזי של מרחבי מחיה ודיוור, ונשען על מימון ציבורי ביחד עם מימון ייעודי מצד יהדות ארה"ב. הפרויקט לא היה מבוסס על רציונל עסקי או כלכלי, ולא נדרש ליזמי גדל"ן, מימון בנקאי או קרנות השקעה. מבחינת הרציונל החברתי-קהילתי, פרויקט שיקום שכונות התבסס על שימור האוכלוסייה במקום מגוריה, ללא חילופי אוכלוסייה או פינויה (אלא במקרים פרטניים). תאוריית השינוי בבסיסה הייתה חיזוק השכונות והאוכלוסייה החיה בהן, באמצעות השקעה חיצונית ובניית חוסן פנימי – כשהיבטי הדיוור נלוו לאלו החברתיים. מידת ההצלחה של הפרויקט, כאמור, נותרה במחלוקת בין חוקרים, אולם הדעה המקובלת היא כי בסופו של דבר הוא לא השיג את התוצאות העיקריות שיועדה לו – צמצום פערים בחברה הישראלית. כפי שמסבירה כרמון, "הסטטוס של אזורי מגורים נקבע בראש ובראשונה על פי הסטטוס החברתי-כלכלי של תושביהן... לפיכך... תכניות הקובעות מראש אי החלפת אוכלוסייה (no relocation) ואי הוספת אוכלוסייה (no gentrification) יכולות להועיל לתושבים אך לא לסטטוס הנמוך של שכונתם".⁵⁷

ואכן, לקראת סוף שנות השמונים של המאה שעברה צומצם פרויקט שיקום שכונות ובעשור שלאחר מכן החלה הממשלה ביישום תוכנית חדשה להתחדשות עירונית, השונה הן בחלוקת התפקידים בין הממשלה לבין המגזר הפרטי, הן בתאוריית השינוי העומדת בבסיסה והן בתיססה לגבי חילופי אוכלוסייה.

3. שנות ה־2000 ואילך: התחדשות עירונית שוקית

בסוף שנות התשעים ובמהלך שני העשורים האחרונים מופעלת בישראל מדיניות התחדשות עירונית המבוססת בליבתה על רציונל שוקי-יזמי. מדובר במודל המובנה על ידי רגולציה מדינתית, שמטרתה המרכזית עידוד יזמים להוביל מיזמי דיוור וזאת באמצעות ייצור תמריצים לעשיית רווח.⁵⁸ מדיניות זו משקפת במובהק את המעבר מהמדינה הפוזיטיבית למדינה

55 כרמון "שיקום עירוני", לעיל ה"ש 31, בעמ' 50.

56 שם, בעמ' 45-47.

57 שם, בעמ' 108.

58 מדיניות זו עוגנה בכמה החלטות ממשלה: החלטה 4435 של הממשלה ה־32 "קיום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני (במסגרת יישום המלצות דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי – דו"ח ועדת טרכטנברג)" (18.03.2012) בדבר הקמת צוות בין-משרדי לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ולפיתוח של המרחב העירוני, והחלטה 376 של הממשלה ה־33 "קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני" (12.06.2013) (להלן:

הרגולטורית שבמהלכו כוח המדינה מוסט לעבר הסדרה, ניטור והכוונת התנהגות של שחקני שוק הממלאים פונקציות ציבוריות מובהקות בכלים שוקיים.⁵⁹ אף על פי שגם במודל זה הוקמה "רשות" להתחדשות עירונית – כפי שהוקמה בחוק אזורי שיקום – הרשות החדשה ממלאה תפקיד שונה לחלוטין משל קודמתה. ליבת תפקידה אינו טמון בסמכויות כפייה כלפי דיירים, אלא ביצירת התנאים להסדרת יחסים פרטיים (מכר זכויות) בין יזמים לבין הדיירים במיזמי התחדשות עירונית.

מאז הפעלת תוכנית ההתחדשות העירונית בסוף שנות התשעים הוכנסו בתוכנית לא מעט שינויים (ואלה יסקרו בהמשך).⁶⁰ אולם בקווים כלליים זוהי תוכנית ההתחדשות הקיימת כיום. בניגוד להגדרות הרחבות של התחדשות עירונית שנסקרו לעיל, במודל הקיים מוגדרת התחדשות עירונית באופן מצומצם: "בינוי במסגרת תכנית החיזוק (תמ"א 38), מיזם במתחם פינוי ובינוי, מיזם במתחם פינוי ובינוי במסלול מיסוי, מיזם בינוי-פינוי-בינוי או מיזם אחר שתאשר הממשלה לעניין זה".⁶¹ בהמשך מאמר זה אתייחס בעיקר למיזמי פינוי-בינוי ועיבוי-בינוי, ולא למיזמי תמ"א 38, שרובם הם בקנה מידה מצומצם יותר.⁶²

כפי שמשבירים גבע ורוזן, מבחינה מרחבית מטרת תוכנית ההתחדשות העירונית "דור 3" הייתה ועודנה ציפוף מרחבים עירוניים וצמצום מגמת הפרבור, שדרוג רמת הדיור ממודל דירות השיכון שנבנו במרכזי הערים בעשורים הקודמים והגדלת היצע הדיור לקליטת גלי העלייה שהגיעו לישראל.⁶³ המנגנון שנבחר התבסס על הריסת מבנים ישנים כאמצעות יזמים פרטיים, והענקת תמריצים שעיקרם זכויות בנייה והטבות מס שיהפכו את ביצוע הפרויקט לרווחי עבורם.⁶⁴ לבעלי הדירות הוצע תמריץ הוני – החלפת הדירה הישנה והקטנה בדירה חדשה וגדולה – ללא השקעה כספית, לאחר יציאה זמנית מהדירה שתיהרס וחזרה לדירה החדשה. הגדלת אחוזי הבנייה – מהלך תכנוני שנלווה למודל התחדשות עירונית זה – הניחה

החלטה 376). החלטות הממשלה עוגנו בכמה תיקוני חקיקה, למשל חוק הרשות הלאומית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016.

59 לעיליית המדינה הרגולטורית ראו Edward L. Glaeser & Andrei Shleifer, *The Rise of the Regulatory State*, 41(2) J. Econ. Lit. 401-425 (2003); Majone Giandomenico, *The Rise of the Regulatory State in Europe*, 17(3) W. Eur. Pol. 77-101 (1994); Majone Giandomenico, *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, 17(2) J. Pub. Pol'y. 139 (1997).

60 ראו פרק 5.

61 ס' 2 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016.

62 באופן כללי על מיזמי תמ"א 38 ראו ניר מועלם, אייל סלינגר ושרה גולדברג חוזרת מן המתים? תמ"א 38, לכידת ערך ותפיסות בעלי עניין: מחקר הערכה (2020).

63 ינון גבע וגלעד רוזן "תוצאות חברתיות-מרחביות של מיזמי 'פינוי-בינוי': בתיים מבפנים" תכנון 16(1) 201, 205 (2019).

64 פטור מהיטל השבחה מתוקף התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (מונתה בהסכמת הרשות המקומית); פטור מהיטל השבחה – פטור ממס רכישה לדיירים על דירתם החלופית – מתוקף חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963; פטור ממע"מ (לאחר 2014 מע"מ בשיעור 0%) מכוח תיקון מס' 47 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, וכן פטור מדמי היתר לרשות מקרקעי ישראל בתנאים מסוימים.

תוספת אוכלוסייה, מכאן שבבסיס התחדשות עירונית זו עמדה שאיפה לעירוב בין הדיירים הוותיקים לבין דיירים חדשים שיגיעו להתגורר במתחמים המחדשים.⁶⁵ המדינה הציעה שני מסלולים לקידום התחדשות עירונית: "מסלול רשויות" (אשר הושק בשנת 2000), אשר במסגרתו נטל על עצמו משרד הבינוי והשיכון את מימון וקידום התכנון של המתחמים (תהליך שבוצע על ידי הרשות המקומית), ו"מסלול יזמים" (שהושק ב-2002), אשר במסגרתו נישאו עלויות התכנון וקידום התוכניות על ידי היזמים.⁶⁶ אף שמסלול רשויות כלל השקעה מדינית מסוימת בשלב התכנון של המיזם, גם הוא מבוסס בסופו של דבר על היגיון שוקי שלפיו יוציאו לפועל קבלנים ויזמים את הפרויקט. מכאן ששני המסלולים בנויים על ההנחה שתפקיד המדינה הוא להציב תשתית רגולטורית או תכנונית איתנה, שלאחריה "השוק יעשה את שלו".

התחדשות עירונית במודל זה הוצגה משך שנים כמצב של win-win – פעולה שוקית משוכללת, ללא החצנות שליליות, שבה כולם מרוויחים. כך ביטאה את הרעיון, למשל, גב' סופיה אלדור, שבין השנים 1987-2011 עמדה בראש אגף תכנון ערים במשרד השיכון, ומזוהה עם מודל ההתחדשות היזמי: "יש בארץ משאב טבע שקוראים לו זכויות בנייה. הוא שווה הרבה כסף [...] בפנינו בינוי לוקחים את הנכס, וכולם נהנים מההשכחה. אלה שגרים בדירה של 70 מ"ר בבניין מט ליפול בשיכון עוברים לדירה של 95 מ"ר בבית עם מעלית ומחסן [...] אם החברה היזמית מרוויחה 15% היא מאושרת. האם יש משהו יותר צדק חלוקתי מזה?"⁶⁷ בניגוד למצופה, שני המסלולים לא הניבו בחמש עשרה השנים הראשונות להפעלת התוכנית, ולו בקירוב, את התוצאות המקוות – לא במסלול רשויות ולא במסלול יזמים.⁶⁸ בעוד שהפוטנציאל לייצור דיור חדש במהלך שני העשורים לאחר אימוץ התוכנית עמד על מאות אלפי יחידות דיור (ההערכה נעה בין 400,000-700,000 יחידות דיור בסה"כ או 22,000 יחידות דיור לשנה),⁶⁹ בפועל, לפי דו"ח הרשות להתחדשות עירונית לשנת 2018 – כמעט שני עשורים לאחר אימוץ התוכנית – הסתיימה בנייתם של 23 מתחמים בלבד ובהם כ-3,500 יחידות דיור.⁷⁰

לא ניתן במאמר זה להעמיק בדבר מכלול הסיבות שהובילו לכשלים בהוצאה לפועל של מודל ההתחדשות העירונית בשנים הללו, אך אלו ניתנות לחלוקה גסה לשני סוגי חסמים. הראשון – חסמים רגולטוריים ביחסים בין המדינה-רגולטור לבין היזמים; השני – כשלים ביחסים בין שני השחקנים הפרטיים במודל ההתחדשות: היזמים – מצד אחד, והדיירים – מהצד האחר. כל אחד מהם משקף תובנות ייחודיות לגבי החלוקה בין "הכלכלה", "החברה" ו"המדינה" בהקשר של תחום הדיור, ולגבי כל אחד מהם המדינה פעלה על מנת לשנות מערך יחסים זה, בדרך המעצבת אותו מחדש.

- 65 להרחבה ראו גם: מבקר המדינה משרד הבינוי והשיכון, פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי דו"ח שנתי 1243 1243 (2016).
- 66 שם, בעמ' 1256-1257, 1263-1262.
- 67 גיא נרדי "פנינו בינוי זה גשם של זהב – אין צדק חלוקתי יותר מזה" גלובס 19.6.2017.
- 68 ניתוח מעמיק של החסמים השונים לקידום מיזמי התחדשות עירונית בשני המסלולים מצוי בדו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 65.
- 69 שם, בעמ' 1252.
- 70 הרשות להתחדשות עירונית דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2018 30 (2018).

ד. חסמים מרכזיים להתחדשות עירונית

1. יחסי רגולטור-יזמים

מיפוי הגורמים למיעוט היישום של מסלולי ההתחדשות העירונית העלה בעיות מספר בממשק שבין המדינה ליזמים. אלו, כזכור, אמורים להוות את המנוע לפעילות המורכבת של הריסה ובנייה מחדש של דיור. דו"ח מבקר המדינה מ-2016 זיהה כמה גורמים: ראשית, זוהו ליקויים בהתוויית מדיניות ממשלתית כוללת וקביעת יעדים להתחדשות עירונית, ובכללם העדפה ממשלתית של בנייה על קרקע פנויה בניגוד להחלטות הממשלה. שנית – חסמים ארגוניים ומבניים: חוסר תיאום בין המשרדים האמונים על קידום התחדשות עירונית, סרבול והתארכות הליכים במשרד הבינוי והשיכון, אי כינוס ועדת המנכ"לים לתכלול פעילות המשרדים, התארכות רבה מאוד של זמני אישור תוכניות בוועדות התכנון, הטשטוש הרגולטורי והמנהלי בין המסלולים השונים עד כדי יצירת אי-ודאות ובלבול בקרב היזמים והדיירים, אי-ודאות בתחום הטבות המס עד שלבים מאוחרים בפרויקט, ויתור על שימוש במסלול רשויות על ידי רשויות מקומיות בגלל היעדר היתכנות כלכלית, ועוד כשלים ארגוניים ומנהליים.⁷¹ המשמעות המעשית של כשלים אלו הייתה ברורה: יזמים (וגם רשויות מקומיות) הדירו רגליהם ממסלולי ההתחדשות העירונית שהותוו החל משנת 2000.

מה המשמעות התאורטית של התרחשות זו? נראה שהמדינה לא הצליחה לייצר שוק בתחום ההתחדשות העירונית. אף שלפי המודל הכלכלי-עיוני – "טבלת האקסל", כפי שיוזמים נוהגים לכנות את התוכנית העסקית שלהם – התוכנית הייתה אמורה להוליד פעילות כלכלית רווחית, הרי שמבחינה ארגונית, מוסדית ובירוקרטית לא יצרו רשויות המדינה את התנאים הנדרשים להיווצרותו של מרחב שוקי שכזה. כבר הורינו שמרחב הפעילות הכלכלית-שוקית אינו קיים באופן קדם-מדינתי.⁷² כך במגוון תחומי חיים, אך בשדה הדיור הדבר בולט במיוחד.

מרחב הפעילות הכלכלית בתחום הדיור (וההתחדשות העירונית בפרט) מעוצב, ולמעשה מכונן, באמצעות שורה ארוכה של פעולות מדינתיות. אלו כוללות ראשית לכול אימוץ מדיניות לכידה הכוללת הכוונת מימון, יצירת תפקידים ייעודיים ואישור תקני כוח אדם. אם מדיניות זו אינה מקודמת על ידי המדינה מסיבות שונות (חוסר בשלות קונספטואלית, היעדר ניסיון מקצועי בקרב פקירי ממשלה, חוסר היערכות מספקת לביצוע השינוי) לא ייווצרו התנאים הבסיסיים לכינונו של שוק.

בנוסף, על מנת להוציא לפועל תוכניות מורכבות כמו התחדשות עירונית יש צורך במנגנון מנהלי ברמת תפקוד גבוהה שיאפשר לשחקני השוק לנצל את הממשק עם המדינה בצורה מיטבית. כך, פעולות מנהליות של "הכרזה" על מתחמי התחדשות עירונית, הליכי

71 לעיל ה"ש 65, בעמ' 1256-1265, 1270-1282.

72 ראו למשל לעניין זה ישי בלנק ורועי קרייטנר "על טבעה הראשוני והמכונן של הרגולציה" מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות 9 (ישי בלנק, דוד לוי-פאור ורועי קרייטנר עורכים 2016). תפיסה זו מניחה ששוק אינו "קיים" באופן קדם-מדינתי, אלא הרגולציה היא אשר מכוננת את גבולותיו ואת הכללים הבסיסיים ליחסי החליפין בו.

תכנון – אישור תב"עות, החלטות מיסוי מורכבות (במיוחד בהקשר של היטל השבחה),⁷³ ניהול הקשר עם רשויות המקומיות,⁷⁴ ועוד כהנה וכהנה פעולות בירוקרטיה ארגונית – לא היו מתואמות ולא היו מסונכרנות. מדובר בהישענות כבדה של שחקני שוק הנדל"ן על המדינה, ומארג מדינתי זה כשל, לפחות בשלכיו הראשונים. המדינה התקשתה לעבור מהמודל הבירוקרטי הוובריאני שאפיין את פרויקט שיקום שכונות (מודל שלפיו פעילות ממשלתית נעשית תוך כדי חלוקת אחריות מוגדרת, היררכיה ברורה, אימפרסונליות ומערכת כללים מחייבת ידועה), למודל רגולטורי אלטרנטיבי. מודל זה ביקש לצמצם, ולו ברמה הרעיונית, את מעורבותה של המדינה בקידום מיזמי ההתחדשות ולהותיר מרחב גדול יותר לשחקני השוק, אך בפועל דרש "נוכחות מדינתית" מסוג אחר – גמישה יותר, רספונסיבית ואף רפלקסיבית, כלשונו של טאובנר.⁷⁵

רק לאחר שהושמעה ביקורת ציבורית ומוסדית על אופן התנהלות הרשויות באו מהלכי תיקון.⁷⁶ ב־2013 התקבלה החלטת ממשלה שהכריזה על התחדשות עירונית כ"צורך לאומי", והתוותה מדיניות סדורה לגבי מספר יחידות הדיור מקרב כלל צורכי הדיור בישראל שהתחדשות עירונית צריכה לייצר.⁷⁷ על בסיס זה נקבעו יעדי התכנון במנהל התכנון, ולפיהם בין השנים 2021–2025 התחדשות עירונית מתוכננת לספק כ־50% מתוספת יחידות הדיור במחוז ת"א, ו־30% במחוז חיפה והמרכז. בין השנים 2026–2030 שיעור זה צפוי לעלות ולהגיע ל־60% במחוז ת"א, ול־40% במחוז חיפה והמרכז.⁷⁸ ב־2016 הוקמה הרשות להתחדשות עירונית – גוף שמטרתו לתכלל את כל הפעולות בתחום מתוך אימוץ ראייה סדורה ואסטרטגית לקידום היעד המוצהר.⁷⁹ כפי שיתואר בהמשך, הרשות אכן מיסדה והסירה חסמים לקידום התחדשות עירונית, מהלכים הנותנים אותותיהם בקצב התקדמות פרויקטים בימים אלו.

73 סוגיית היטל השבחה מורכבת במיוחד מכיוון שהיא מערכת גם את הרשות המקומית, הנהגת מההיטל. לפי ס' 19(ב)(2) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, שר הפנים ושר הבינוי והשיכון רשאים להכריז בצו, בהסכמת הרשות המקומית, כי לא תחול לגבי מקרקעין מסוימים חובת תשלום היטל השבחה למגורים, ולהעניק להם פטור מלא או חלקי (בשיעור 25% או 50%) מההיטל. לצורך פתרון מחלוקות הרשות מפרסמת רשימת שמאים מכריעים שאליהם ניתן לפנות.

74 ראו לעניין זה: הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית אוגדן הנחיות לסיוע לרשויות המקומיות בקידום פרויקטים של פינוי בינוי (2021).

75 Teubner Gunther, *Substantive and Reflexive Elements in Modern Law*, 17 L. & Soc'y Rev. 239–285 (1983).

76 ראו למשל "נשיא ההתאחדות בכנס ההתחדשות העירונית 2013: 'הצגנו לממשלה כלים שיכולים לקדם במהירות את תחום הפינוי בינוי'" התאחדות הקבלנים בוני הארץ (2013). יורם אסירון "לא רוצים את השיכונים: חייבים לקדם פינוי-בינוי" Ynet (11.7.2013); רז סמולנסקי "רק 13% מהדירות שאושרו במתחמי פינוי-בינוי ביוזמת המדינה הגיעו לשלב בנייה" דה מרקר (27.5.2016).

77 החלטה 376, לעיל ה"ש 58.

78 נתונים שהוצגו על ידי הסגן לתכנון אסטרטגי במנהל התכנון, דורון דרוקמן, באירוע שהתקיים בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב ביוזמת מרכז הגר ב־4.12.17.

79 חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016.

2. יחסי יזמים ודיירים

המצב שתואר לעיל, שבו המדינה המנהלית/רגולטורית משכללת את הממשק בינה לבין גופים מפוקחים, מוכר ואף נדמה כשגרת; אולם בתחום ההתחדשות העירונית אנו עדים למהלך נוסף. בשנים האחרונות ננקטה שורה של צעדים לעיצוב ההתקשרות בין יזמים ודיירים במתחמי התחדשות עירונית – התקשרות שאמורה הייתה להיוותר פתוחה למשא ומתן. כזכור, ההנחה בבסיס ההתחדשות העירונית השוקית הינה שהמשאב המוחזק בידי הדיירים – קניין (בעלות) בדירת המגורים, ו"קניין חדש" מסוג של זכויות בנייה פוטנציאליות – יהיו הנכסים שבהם "יסחרו" הצדדים במסגרת המשא ומתן, והוא אשר יוליד מיזם התחדשות עירונית אופטימלי, מסוג של win win. ודוק – כידוע, זכויות בנייה אינן מוכרות כזכויות במקרקעין, הן אינן חלק מזכות הבעלות (אף על פי שהן משפיעות על ערכה), אלא מוענקות על ידי הרשות הציבורית.⁸⁰ אולם זכויות הבנייה בהתחדשות עירונית נקבעות בעקבות תוכנית בניין עיר המוגשת על ידי היזם, והיקף זכויות הבנייה המוקנה בה בסופו של דבר לוקח בחשבון, בין היתר, את עלויות היזם לפרויקט ואת הרווח שהוא מצפה לו.⁸¹ מכאן שמודל ההתחדשות העירונית השוקי הניח חופש רב לצדדים לעצב את ההסכם ביניהם, בכפוף לשיקולי תכנון. התמריצים המוענקים לצדדים היו אמורים לספק מרחב הוגן לאותה עסקה, ולהמעיט במידת המעורבות של הרשות בתכניה. גישה זו השתנתה באופן ניכר בשנים האחרונות, לעבר מעורבות הולכת וגוברת של הרשות בגבולותיה ובתוכנה של ההתקשרות.

ה. יזמות נדל"ן בצל רגולציה מדינתית

1. דייר סרבן – עיצוב מראש של עסקת התחדשות עירונית

מעורבות מדינתית בהתקשרות בין יזמים לבין דיירים בהתחדשות עירונית החלה כבר ב-2006, עם חקיקת חוק פינוי בינוי (פיצויים) התשס"ו-2006.⁸² חוק זה נועד, בין היתר, להקל על הקשיים בקבלת ההסכמה של כלל דיירי הפרויקט לעסקת ההתחדשות העירונית. על מנת לאפשר הוצאה לפועל של מיזמי התחדשות עירונית, המחייבת מכירת זכויות כלל הדיירים ליזם, נקבע רף מינימום מכין בעלי הזכויות בכניין שאותו על היזם להשיג במסגרת משא ומתן ("רוב מיוחס"); רוב זה הועמד במיזמים מסוג זה על 80%.⁸³ לגבי מי שמסרב לעסקה, מטעמים שהוגדרו כטעמים בלתי סבירים (מצב המכונה בחוק "סירוב בלתי סביר"), הוקם

80 ע"א 19/81 ביבי נ' הורברט, פד לו (2) 497 (1983); מוטי בניאן דיני מקרקעין: עקרונות והלכות 787 (2004).

81 אין משמעות הדבר שרשות התכנון מחויבת להסכם בין היזם לבין הדיירים ולהתחייבות שלו כלפיהם, אולם היא לוקחת בחשבון את העובדה שעל מנת שהדיירים יסכימו לעסקה על היזם להציע להם עסקה כלכלית טובה.

82 חוק פינוי בינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי) התשס"ו-2006, ס"ח 2046, 171.

83 שיעור הרוב הנדרש השתנה פעמים מספר, בין היתר על רקע שינויים שהוכנסו בתמ"א 38. ראו חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011; חוק פינוי בינוי (פיצויים) (תיקון מס' 2), התשס"ו-2006, ס"ח 2271, 181.

מנגנון כפייה המחייב הליך שיפוטי. הכרה (שיפוטית) של דייר נתבע כ"דייר סרבן" מאפשרת להטיל עליו סנקציות כספיות שמטרתן להביאו להסכים לעסקה, או הקניית סמכות לבוא בנעליו, באמצעות הסמכת גורם שלישי ליתן את ההסמכה.⁸⁴ ככלל, בתי המשפט נוטים לקבל תביעות נגד דיירים סרבנים, ומעטים הם המקרים שבהם דייר סרבן זוכה בהן.⁸⁵ מבחינה קונספטואלית, קיומו של מנגנון הדייר הסרבן משמעו התערבות סטטוטורית בהיקף הזכות לקניין, וזו נסוגה בפני האינטרס הציבורי של קידום מיזם התחדשות עירונית.⁸⁶ המנגנון מצמצם את זכותו האישית של הדייר ומעדיף על פניה את האינטרס הציבורי (קידום ההתחדשות), וכן את זכויות הדיירים במתחם ההתחדשות המעוניינים בעסקה. בפועל הוא מוטמע בתהליך ההתחדשות מלכתחילה, ונכלל בשיקולי היוזם, המניח מראש שעליו להשיג "הסכמה של 80%". נראה, אם כן, שבדרך זו עיצב המחוקק את עסקת הפינוי-בינוי ויצר מציאות כלכלית המקטינה במידה מסוימת ממד אחד של אי-ודאות. שיעור ההסכמה נותר על סדר היום לאור הניסיון שנצבר, ובכלל זה טענות בדבר קשיים אף בקבלת הסכמה של 80% מבעלי הדירות. בחודש מרץ 2021 פרסם משרד המשפטים תזכיר הצעת חוק שבמסגרתה מוצע להוריד את שיעור ההסכמה הנדרש מארבע חמישיות (80%) לשני שלישי, וכן להרחיב את הזכאים להגיש תביעה מסוג זה לא רק לדיירים אלא גם ליזם.⁸⁷

2. הקצאת קרקע ציבורית משלימה למיזם התחדשות

מיזמי התחדשות עירונית מבוצעים על קרקע פרטית, ומשכך מחייבים השתכללותה של עסקה כלכלית בין בעלי הקרקע/דירות לבין היוזם. לעיתים, בשל ערכי קרקע נמוכים או שיקולי תכנון אחרים, העסקה אינה יכולה לצאת אל הפועל בהיותה "בלתי כדאית" ליזם. במצבים מסוג זה נקבעו הוראות המאפשרות הקצאת קרקע בבעלות המדינה – "קרקע משלימה" – לפרויקט התחדשות עירונית, בהנחה. ההליך מתבצע אל מול רשות מקרקעי ישראל, על בסיס נוהל הקובע תנאי סף ושיקולים נוספים להקצאת "מגרש משלים" אשר יהפוך את העסקה לכדאית.⁸⁸ מדובר בסכסוד ישיר, באמצעות מקרקעי ציבור, של מיזם שוקי שנועד לאפשר את הוצאתו אל הפועל ולצורך קידום מטרתיו החברתיות.

84 לעיל ה"ש 82, בס' 2.

85 ראו מתן רבינוביץ' מבט אל אוכלוסיית הזקנים בתהליכי התחדשות עירונית 93-94 (הגר – מחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי 2017) (להלן: רבינוביץ').

86 באופן כללי ראו חנוך דגן ואביחי דורפמן "צדק ביחסים" עיוני משפט מא 307 (2019); רע"א צודלר נ' יוסף, מח(5) 550 (1994); ע"א 3511/13 שורצברגר נ' מרין (נבו 24.7.2014).

87 ראו בעניין זה חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי) (תיקון מס' 7), התשפ"א-2021. הצעת החוק מבוססת על עבודת מטה שנעשתה במשרד המשפטים. ראו משרד המשפטים סיכום עבודת צוות: הסרת חסמים בהתחדשות עירונית 15 (2020). ההצעה נכללה בטיוטת התוכנית הכלכלית (חוק ההסדרים) לשנת 2020 – "טיוטת התכנית הכלכלית (חוק ההסדרים) לשנת 2020" משרד האוצר פרק הדיור 61; ס' 2 להצעה לתיקון חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), התשס"ו-2006.

88 נוהל רשות מקרקעי ישראל B90.05 "התחדשות עירונית; קרקע משלימה להתחדשות עירונית" (30.12.2018).

3. הגנה על אוכלוסיות פגיעות בפרויקטים של התחדשות עירונית: דיירי דיוור ציבורי, זקנים ודיירים ותיקים בהתחדשות עירונית

המדינה מתערבת באופן ייחודי במיזמי התחדשות עירונית בניסיונות שבהן מעורבות בעסקה קבוצת המאופיינות בכוח מיקוח יחסי חלש.

(א) דיירי דיוור ציבורי

מעמדם של דיירי דיוור ציבורי בהתחדשות עירונית פגיע, מכיוון שאין הם בעלי זכויות בעלות בנכס שהם מתגוררים בו ועל כן, לכאורה, "שקופים" לתהליך (בדומה לשוכרי דירות אחרים). עם זאת, גורלם של דיירי הדיוור הציבורי במהלך ובעקבות ההתחדשות נדון חדשות לבקרים (בין היתר בגלל פעולות סנגור של ארגוני חברה אזרחית). בסופו של דבר, עם חקיקת חוק הרשות להתחדשות עירונית, הוסדר מעמדם.⁸⁹ ס' 18 לחוק שכותרתו "זכויות דייר בדירה ציבורית במתחם פינוי ובינוי או בבינוי במסגרת תכנית החזיק" קובע כי לדייר אופציה לבחור בין שכירת דירה במתחם החדש שייבנה לבין קבלת דירה ציבורית חלופית. כמו כן החוק מגביל את שיעור דמי השכירות שניתן לגבות מדייר ציבורי בדירתו החדשה, ואף דמי הניהול/ועד הבית שישלם מוגבלים.⁹⁰ הגנה זו משליכה על פעילותו הכלכלית של היזם ומהווה התערבות חברתית בהיגיון העסקי שלה.

(ב) דיירים זקנים

במיזמי התחדשות עירונית שיעור האוכלוסייה המבוגרת גבוה משיעורה באוכלוסייה הכללית.⁹¹ בנוסף, משמעות השינוי המתוכנן במקום המגורים, המעבר בפועל, משך הזמן הצפוי עד לסיום ומימוש הפרויקט, היעדר התאמה בין התמורות המוצעות לדיירים בדרך כלל לבין צורכי הזקנים, קשיי שפה ונגישות – כל אלו הובילו למסקנה כי אופן ניהול המשא ומתן עם קבוצה זו רווי בכשלים.⁹² על מנת להתאים את מודל ההתחדשות העירונית השוקית לאוכלוסיית הזקנים תוקן חוק פינוי בינוי (פיצויים) והוכללו בו הוראות קונקרטיות לגבי אופן התנהלות היזם אל מול האוכלוסייה המבוגרת.⁹³ התיקון הגדיר תנאים מיוחדים שבהם לא יראו סירוב של "קשיש" (מי שבמועד החתימה על עסקת פינוי בינוי היה בן 75 לפחות והתגורר בדירה שנתיים לפחות) כסירוב בלתי סביר. משמעות התיקון היא כי לא ניתן להתקדם בביצוע הפרויקט בניסיונות שבהן הסירוב ייחשב כסביר, שכן על מנת להוציא היתר בנייה לפרויקט נדרשת בסופו של דבר הסכמה של כל בעלי הדירות לעסקת הפינוי בינוי. בדרך זו הגביר המחוקק את החובות של יזמים כלפי קשישים והרחיב את החלופות המוצעות להם בעסקת התחדשות. אלו כוללות מעבר לדיוור מוגן ("בית הורים") בתוספת דמי איזון, רכישת דירה חלופית בשווי דומה בסמוך לדירה המקורית, קבלת תשלום במזומן

89 חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016, ס"ח 2581, 1234 (2016).

90 שם, בס' 18(א). לפני חקיקת החוק הוסדר נושא זה בחוזרים מטעם משרד הבינוי והשיכון.

91 רבינוביץ', לעיל ה"ש 85.

92 שם.

93 שינויים אלו הוכנסו בחוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי) (תיקון מס' 6), התשע"ח-2018.

עבור הדירה המקורית, רכישת שתי דירות קטנות במקום הדירה המיוחדת, רכישת דירה קטנה בתוספת תשלומי איזון – כאשר כל האופציות הללו נהנות מאותן הטבות מס של עסקה רגילה.⁹⁴ גם בהקשר זה, אם כן, הוגבל חופש ההתקשרות בין היזם לבין הדייר, כאשר המדינה מעצבת את מרחב המשא והמתן ביניהם.

(ג) דיירים ותיקים בסכנת דחיקה

לגבי קבוצת דיירים שלישית, דיירים ותיקים השבים לדירה במתחם המיוחד, עלה החשש שלא יוכלו לעמוד בהוצאות השוטפות של הדירה החדשה בשל עלייה ניכרת בהוצאות, והם יהיו בסכנת דחיקה. לגבי קבוצה זו נקבע בחוק הרשות להתחדשות עירונית שהם זכאים להנחה בארנונה על השטח שהתווסף לדירתם, למשך חמש שנים.⁹⁵ אף שרגולציה זו אינה מצויה במסגרת יחסי יום-דייר, הוראה זו משליכה על שיקולי הצדדים בהתקשרות.

4. הסדרת פעולתם של מארגני דיירים

המודל השוקי של ההתחדשות העירונית הניח שדיירי המתחמים המתחדשים – לעיתים מאות משקי בית – יפעלו באופן קולקטיבי מיטבי למקסם את האינטרסים הכלכליים שלהם. התארגנות הדיירים לצורך קיום משא ומתן עם היזם (ולצרכים אחרים) הייתה אמורה להתרחש "איכשהו", ללא יד מכוונת וללא התוויית כללים ברורים. שנים מספר לאחר השקת המודל השוקי התגבשה הבנה שקיימים כשלים בהנחה זו. ראשית, בחלק מהמיזמים התעורר קושי של התארגנות, והתרחש כשל שוק מסוג המוכר כ"בעיית הפעולה הקולקטיבית". יתרה מכך, הניסיון שהצטבר במשך השנים לימד שלמיזמי התחדשות "היבטים חברתיים" מורכבים ורחבי היקף, ותהליך ההתארגנות וההתקשרות עם יזם לא הונע בכוחות עצמו רק בהינתן התמריץ הכלכלי. מסמכי מדיניות ומחקרים לגבי "היבטים חברתיים" אלה הצביעו על כך שמדובר בעסקת נדל"ן כבדת משקל עבור רוב התושבים. העסקה מערבת שיקולים רגשיים ומשפחתיים, לדיירים באותו מתחם עשויים להיות אינטרסים שונים ואף מנוגדים, לחלקם דעות מוקדמות שליליות על התהליך כמו גם חשש מפני חוסר הוודאות הכרוך בעסקה, ומקרב הדיירים ישנן קבוצות פגיעות במיוחד (מעבר לדיירי דויר ציבורי וקשישים).⁹⁶ במקרים רבים היעדר הון חברתי וחוסן קהילתי הקשה על בעלי הדירות להתארגן בדרך יעילה למקסום עניינם הכלכלי.

94 ס' 2(6) וס' 10 לחוק פינוי בינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), התשס"ו-2006.

95 ס' 17(ב) לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016, קובע כי: "שר הפנים יקבע תנאים שבהתקיימם מחזיק בדירת תמורה יהיה זכאי להנחה של 100 אחוזים לכל היותר בתשלומי ארנונה בשל דירת תמורה אחת בלבד בעד שטח השווה להפרש שבין השטח החייב בארנונה בדירת התמורה ובין השטח שבעדו חויב המחזיק בארנונה בדירת המגורים הקודמת, לפני מכירת הזכויות בה, עד תום חמש שנים מהמועד הראשון שבו ניתן להטיל ארנונה על דירת התמורה".

96 ראו למשל: במקום התחדשות עירונית – היבטים חברתיים בתכנון (2014); הגר מעורבות תושבים בהתחדשות עירונית – סקירת מודלים נבחרים מעולם (2015); האוניברסיטה העברית היבטים חברתיים בפינוי-בינוי – מבט מסכם על פורום המתכננים (2015).

ההכרה בצורך להטמיע משאבים בצד החברתי לא נעלמה מעיני הרשויות. ב־2015 ו־2016 דיווח השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה על ביצוע מגוון פעולות התערבות חברתית במיזמי התחדשות עירונית (ובכלל זה טיפול בהתקשרויות פוגעניות, ליווי דיירים עולים, פתרון סכסוכי שכנים ועוד); ב־2016 פרסם משרד הבינוי והשיכון "הנחיות למנהל הפרויקט לביצוע תהליכים חברתיים במתחמי פינוי בינוי", והחל מ־2018 פרסמה הרשות להתחדשות עירונית "מדריך ליזם לעבודה חברתית במיזמי פינוי בינוי".⁹⁷ מסמכים אלו נותרו, עם זאת, בגדר גולציה רכה ובלתי מחייבת.

אל תוך הריק שנוצר בשלב התארגנות הדיירים נכנסו שחקנים פרטיים שפעלו לארגון הדיירים תמורת עמלה כספית. ללא הסדרה ייעודית של פעולת הארגון – חלקם קיבלו את הכינוי הבלתי מחמיא "קבלני חתימות" – התגלו לא מעט מקרים של פרקטיקות פוגעניות כלפי הדיירים.⁹⁸ הפגיעה התבטאה בהחתמות פוגעניות על הסכמי פינוי בינוי (למשל החתמת דיירים שלא הבינו את תוכן ההסכם), וכן בהחתמה על "הסכם ארגון" לעסקת פינוי בינוי שכלל את הדייר לתקופה ארוכה, ומנע ממנו לחתום על הסכם או עסקה אחרת הנוגעת להתחדשות עירונית לגבי אותו בית משותף. ב־2016 הוגשה הצעת חוק ממשלתית להסדרת פעילות המארגנים שעיקרה התערבות בתוכנם ובתוקפם של הסכמי ההתארגנות.⁹⁹ חוק התחדשות עירונית (הסכמים לארגון עסקאות), התשע"ז-2017, הטיל שורה של חובות על מי שמבצע פעולות ארגון, ובכלל זה חובת כינוס אספת דיירים, חובות גילוי ויידוע מורחבות, וכן קבע הוראות בדבר תוכן הסכם ההתארגנות ומגבלות על תוקפן של הוראות המגבילות התקשרות נוגדת, שנגזרו מהיקף יחידות הדירור בפרויקט ושיעור הדיירים שחתמו על ההסכם.¹⁰⁰ חוק המארגנים, כפי שכונתה חקיקה זו, צמצם אף הוא את מרחב ההתקשרות השוקי בשלב ההתארגנות לקראת החתימה על עסקת ההתחדשות העירונית. בשלבים הבאים ננקטו צעדים שנועדו לקבוע את גבולות ותוכן עסקת ההתחדשות העירונית גופה.

97 משרד הרווחה והשירותים הקהילתיים התערבות עבודה קהילתית בהתחדשות עירונית (סיכום שנת 2015 ושנת 2016 – המסמכים שמורים אצל המחברת) (להלן: דו"ח משרד הרווחה והשירותים הקהילתיים); הנחיות הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית "הנחיות למנהל הפרויקט לביצוע תהליכים חברתיים במתחמי פינוי בינוי" (2016) – המסמך שמור אצל המחברת); הנחיות הרשות להתחדשות עירונית "מדריך ליזם לעבודה חברתית במיזמי פינוי בינוי" (2020).

98 דו"ח משרד הרווחה והשירותים הקהילתיים, לעיל ה"ש 97. גלעד ושרי "מדריך לזיהוי קבלני חתימות בהקמת פרויקט התחדשות עירונית" מגדילים 2018.5.27; יעל דראל "55 מיליון שקל: הקופון השמן של מארגני העסקות בשוק ההתחדשות העירונית" דה מרקר 14.7.2019.

99 הצעת חוק פינוי ובינוי (הסכמים לארגון עסקאות פינוי ובינוי), התשע"ז-2016, ה"ח הממשלה 1024, 672. כך צוין בדברי ההסבר: "מטרתו העיקרית של החוק המוצע היא לתחם את תקופת הכבילה שבסכמי לארגון עסקת פינוי ובינוי, כך שבחלוף התקופות הקבועות, יפקע תוקפו ובכך יתאפשר קידום של פרויקטים לפינוי ובינוי בידי הדיירים עצמם, מארגנים אחרים או יזמים".

100 חוק התחדשות עירונית (הסכמים לארגון עסקאות), התשע"ז-2017, ס"ח 2630, 616.

5. ביטול עסקאות פוגעניות

המידע על כשלים בהתקשרויות בין יזמים לבין דיירים הוביל לצעד רגולטורי נוסף שמטרתו יצירת איזון הוגן יותר בין הצדדים לעסקה. עם הקמת הרשות להתחדשות עירונית מונה בה בעל תפקיד חדש: הממונה על פניות דיירים.¹⁰¹ הממונה הוסמך לברר פניות דיירים "בעניינים הנוגעים למיזמי התחדשות עירונית, ובין השאר בעניין התנהגות יזמים, מארגנים, מינהלות עירוניות ודיירים אחרים כלפיהם, ובכלל זה טענות בעניין הפעלת לחץ בלתי סביר על דייר כדי שייתן את הסכמתו להצטרפות למיזם התחדשות עירונית".¹⁰² לפי החוק הממונה מוסמך לקבוע כי תלונה היא "מוצדקת", ואם היא מוצדקת "בשל הפרת הוראות כל דין, תהיה קביעתו ראייה לכאורה לנבקע בה ככל הליך משפטי".¹⁰³ לפי דו"חות הרשות להתחדשות עירונית, במהלך 2018 קיבלה הממונה חמש פניות לבירור ובשנת 2019 קיבלה ארבעים פניות, מתוכן ארבע עשרה מדיירים שביקשו להשתחרר מהסכמי פינוי בינוי בטענה שלא היו מודעים למשמעות ולתוכן הסכם שעליו חתמו, בדרך כלל על רקע אידיעת השפה העברית. מתוך פניות אלו הורתה הממונה על ביטול שש עסקאות.¹⁰⁴ אנו רואים, אם כן, שמדובר בפונקציה מנהלית, או אף מעין שיפוטית, המפקחת בדיעבד על תוכן ההתקשרות בין דיירים לבין יזמים ומארגנים. גם בדרך זו המדינה מעורבת בהסדרת ההתקשרות הפרטית בעסקת התחדשות עירונית, הפעם באמצעות הטלת סנקציות בדיעבד.

6. מידע ופרסום, הנחיות, הסכמי מדף

בדוגמאות שהובאו לעיל המעורבות המדינתית בעסקת ההתחדשות מתבטאת בקביעת נורמות מחייבות, שאכיפתן יכולה להתבצע באמצעות אכיפה פרטית או ציבורית (למשל באמצעות הממונה על פניות דיירים). אך המדינה אינה מסתפקת בכך, ובשנים האחרונות החלה לאמץ שורת צעדים שנועדו להשפיע על אופן ההתקשרות בין דיירים לבין יזמים בדרכים "רכות".¹⁰⁵

101 ס' 7 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016.

102 ס' (ו) לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016.

103 שם.

104 לעיל ה"ש 70, בעמ' 38. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2019 38 (2019). בתזכיר הצעת חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי) (תיקון מס' 7), התשפ"א-2021 (לעיל ה"ש 23) מוצע להרחיב את הנסיבות שבהן יוסמך הממונה לבטל עסקאות פינוי גם להחתמת דייר על עסקה באמצעות מצג כוזב מצידו של היזם, הפעלת לחץ בלתי סביר וניצול מוגבלות. מצבים אלו, כמו גם החתמה בשפה לא ידועה, יוגדרו כ"החתמה פוגענית".

105 יודגש שחלק מהנחיות אלו מהוות פירוט או תוספת להוראות סטטוטוריות במסגרת הליך התכנון לקידום מיזם התחדשות עירונית, כגון שיתוף ציבור, עמידה בתקני שמאות וכיו"ב.

(א) מידע ופרסום

האמצעי הראשון הוא פרסום באתר האינטרנט של הרשות להתחדשות עירונית של "מדריכים ומידע" לדיירים במגוון נושאים,¹⁰⁶ וכן "מדריכים" למארגנים וליזמים.¹⁰⁷ מסמכים אלו נועדו לספק לצדדים מידע אחיד וסדור, ובדרך זו להכווין פעילות שוקית. זו דרך הפעולה ה"רכה" ביותר במנעד האפשרויות העומדות בפני הרשות, כאשר בקצה השני מצויות כאמור ההוראות המחייבות.

בין זה לזה המדינה נוקטת צעדי ביניים, באמצעות הוצאת "הנחיות" או פרסום "הסכמי מדף" שונים. מטרתם של אלו להציג דגם להתקשרות ראויה, ואף שאלו אינם מחייבים, נראה שבכוחם להפוך לסטנדרט מקובל ונוהג שהצדדים לעסקה בוחנים מולו את תנאי ההתקשרות ביניהם.

(ב) שווי התמורות לדיירים

אחת מההנחיות המשמעותיות ביותר שפרסמה הרשות להתחדשות עירונית נוגעת ל"תחשיב התמורות לדיירים במיזמי בינוי במסגרת הליכי אישור תכניות". מדובר בשיעור התוספת שיעניק היזם לבעל הדירה במסגרת עסקת ההתחדשות (גודל הדירה החדשה לעומת דירת המקור). שיעור זה נקבע בהסכם בין הצדדים, אך הוא מצוי בזיקה להליך התכנון שבמסגרתו נקבע היקף זכויות הבנייה שיאפשר מימוש התוכנית.¹⁰⁸ עד לאחרונה לא התערבו הרשויות בסוגיה זו והותירו אותה למשא ומתן בין הצדדים, מצב שהוביל לעיתים להענקת תמורות גבוהות ביותר לדיירים, ואלו השפיעו בסופו של דבר על עמדת היזם בהליך התכנוני.¹⁰⁹

106 הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מדריכה ומספקת מידע המסביר לדיירים את עקרונות ההתקשרות עם יזמים, את זכויותיהם בתהליך ההתקשרות, שאלות ותשובות במגוון נושאים, מידע בעניין חובות עורכי דין המייצגים במיזמים מסוג זה, ועוד. ראו <https://tinyurl.com/ss9nmuvs>.

107 מדריך להכנת דו"ח חברתי במיזמי התחדשות עירונית הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (2021). כחלק מהליך נדרש של שיתוף הציבור בתכנון ומוגש כחלק ממסמכי התוכנית, עקרונות לבניית נציגות דיירים, ועוד.

108 בפרקטיקה התקבע נוהג להעניק לדיירים הרחבה של 25 מ"ר. נוהג זה מקורו בתקן שנקבע על ידי מועצת השמאים – ת" 21 "פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנית פינוי-בינוי" (7.11.2012). התקן קבע שהתמורה הסטנדרטית המקובלת בפינוי בינוי היא 25 מ"ר. אף על פי שאין מדובר בתקן מחייב, בשל העובדה שרשויות התכנון מסתמכות עליו בבחינת הכלכליות של תוכניות הוא הוביל לקיבוע של תמורה זו כסטנדרט. במהלך השנים היו סטיות מהתקן לכיוון הרחבת התמורה לדיירים.

109 רשויות התכנון אינן מחויבות להסכם בין היזם לבין הדיירים, אולם דרישות היזם בהליך התכנון תיגורנה גם מתוכן ההסכם בינו לבין הדיירים. ראו למשל מסמך החלטות 1250 משיבת ועדת משנה ב להתנגדויות של הוועדה המחוזית ת"א, בעניין תוכנית מספר 553-0175711 (פינוי-בינוי מתחם אילת, רמת השרון) (30.1.2017): "התחייבויות כלכליות כאלו ואחרות של היזם, אשר אינן בהתאם למקובלות השמאית, וכן אינן בהתאם להוראות תקן 21, אינן מכתבות את התכנון בתכנית" <https://tinyurl.com/yt4c26d8>.

עיריית תל אביב-יפו הייתה הראשונה שאימצה מדיניות המגבילה את היקף התמורה שתינתן לדיירים במיזמי התחדשות עירונית. בדצמבר 2019 קיבלה הוועדה המקומית לתכנון ובנייה בתל אביב מסמך מדיניות שכלל הוראות לתוספת דיפרנציאלית לפי גודל הדירה המקורית: 12 מ"ר לדירה עד 80 מ"ר, וללא כל תוספת לדירה גדולה יותר, אלא אם כן קיימות נסיבות מיוחדות.¹¹⁰ בחודש פברואר 2020 אימצה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית "נייר עמדה" שבו נקבע כי "תמורה ראויה היא תוספת של 12 מ"ר ומרפסת. תמורה זו משקפת תוספת של חדר ומרפסת, מהווה שיפור משמעותי באיכות החיים ובערך הנכס, בנוסף לשדרוג הנובע מעצם קבלת דירה חדשה, ממוגנת, מחוזקת, עם חניה, ועל פי רוב גם מחסן".¹¹¹ במילים אחרות, הרשות הממשלתית הגדירה מהי לדעתה תמורה ראויה ומספקת לדייר בעסקת ההתחדשות. ארגוני הקבלנים הביעו התנגדות להתערבות זו וראו בה פגיעה בלתי מוצדקת בחופש המשא ומתן בין הצדדים.¹¹² אף שמדובר בהמלצה ולא בחיוב, ואין מדובר במופע רגולטורי במובן המסורתי, נראה שלמדיניות הרשות הממשלתית השלכה רוחבית: רשויות מקומיות אחדות הלכו בעקבות הרשות הממשלתית ואימצו גם הן עמדה המגבילה את שווי התמורה בהסכמי התחדשות.¹¹³ בדרך זו הרשויות (הן השלטון המרכזי והן השלטון המקומי) מעצבות את מרחב המשא ומתן בין הצדדים באחת הנקודות המרכזיות ביותר בעסקת ההתחדשות העירונית.

(ג) הסכמי מדף

אמצעי נוסף שהרשות הממשלתית להתחדשות עירונית נוקטת הוא עריכה ופרסום "הסכמי מדף".¹¹⁴ הסכמים מסוג זה גם הם אינם מחייבים, אולם משפיעים ומעצבים את גזרת ההתקשרות בין הצדדים לעסקת ההתחדשות. עד כה פרסמה הרשות הסכם לדוגמה בין בעלי דירות ליוזם לעסקת פינוי בינוי,¹¹⁵ והיא מצויה בהליכי הכנת נוסח מכרז לבחירת יוזם לעסקת פינוי בינוי.¹¹⁶ בנוסף הכינה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית הסכם לדוגמה

- 110 החלטה 0200-2019 – ב' – 6 של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תל אביב-יפו "תא/מק/9112 – מדיניות תוכנית להתחדשות עירונית" (4.12.2019).
- 111 "עמדת הרשות הממשלתית בנושא התמורות לדיירים במיזמי פינוי בינוי" הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (2020). מדיניות זו מאפשרת החרגה של דירות קטנות במיוחד (עד 52 מ"ר), ולפיה ניתן להגדיל את הדירה עד לגודל מינימלי של 65 מ"ר.
- 112 גילי מלניצקי "תמורה לא מפתה": תוספת לדירה בפינוי תוגבל ל-12 מ"ר" דה מרקר 3.2.2020.
- 113 עדי כהן "תתחדשו: כך מתכננת המדינה לחולל מהפכה בפרויקטי פינוי-בינוי ותמ"א 38" דה מרקר 15.5.20.
- 114 הכנת הסכמים מסוג זה מצויה בסמכות הרשות מכוח ס' 4(ב)(8) לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016, שקבע כי חלק מתפקידה הוא "לגבש ולפרסם... נוסחים מומלצים למסמכי התקשרות בעסקאות להתחדשות עירונית ובהתקשרויות הנלוות להן".
- 115 הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית הסכם לדוגמה בין בעלי דירות ליוזם לעסקת פינוי-בינוי (משרד השיכון והבינוי (8.2.2021) <https://tinyurl.com/4scy4k5c>.
- 116 מכתבם של כרמית יולס ואסתי ורהפטיג בס, משרד המשפטים, למנחם מושקוביץ, יו"ר ועדת האתיקה הארצית של לשכת עורכי הדין (12.12.2019). המסמך שמור אצל המחברת.

להתקשרות דיירים עם עורך דין מייצג מטעמם (המכונה "הסכם למתן שירותים משפטיים"), שנועד להתוות את תוכן ההתקשרות בין נציגות דיירים לבין עורך דין מייצג מטעמם. כחלק מהמהלך פנתה מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים בחודש דצמבר 2019 אל לשכת עורכי הדין והעבירה לה טיוטת הסכם מוצע, ופורום המקרקעין של הלשכה הגיב והעיר לנוסח המוצע, ובתוך כך הדגיש שהטיפול בבעיות אתיות ואחרות המתגלעות בין דיירים לבין עורכי דין ראוי שיטופל על ידי הלשכה ולא על ידי כל גורם אחר.¹¹⁷

אנו רואים אם כן שרשויות המדינה נקטו מגוון אמצעים, חלקם בדרך של רגולציה קשיחה וחלקם על ידי שימוש במודלים של רגולציה רכה והנחיות, על מנת לעצב את מסגרת היחסים בין היזם לבין הדיירים, וזאת תוך צמצום המרחב הפרטי-שוקי שבמסגרתו יתקיים המשא ומתן ביניהם.

1. סיכום ודיון – התחדשות עירונית – כלכלה, משפט וחברה

התחדשות עירונית היא מרחב שמתקיימים בו יחסי גומלין דינמיים בין פעילות כלכלית, הסדרה משפטית ומערכות חברתיות. במשך למעלה משישה עשורים נדרשה מדינת ישראל להתמודד עם אתגר חברתי ותשתיתי זה ופעלה לצורך כך בדרכים מספר, כשהיא מגדירה שורה של מטרות חברתיות להתחדשות: טיפול בשכונות מצוקה, קידום השוויון וצמצום פערים חברתיים-כלכליים, חידוש מרקמים עירוניים מתדרדרים, מניעת פרוץ מואץ והגדלת מלאי הדיור. כל אחד מהמודלים שהופעלו ביטא תפיסה שונה באשר לתפקידה של פעילות כלכלית בקידום המטרות החברתיות, ובכולם ייצר המשפט, לעיתים באופן ישיר ומרכזי ולעיתים בדרך משנית ועקיפה, את התשתית הן לפעילות השוקית והן לזו המדינתית.

הדור הראשון של ההתחדשות העירונית הניח תשתית משפטית מובחנת: חוק בינוי ופינוי אזורי שיקום, התשכ"ה-1965. החוק העניק למדינה כלים רבי עוצמה: כוח הפקעה של קניין פרטי, וסמכות לפנות דיירים ממקום מגוריהם, כדי לייצר את התנאים המיטביים לפעילות כלכלית רווחית. עם זאת, ברוח התקופה, ההיגיון הכלכלי-רווחי יושם כלפי העשייה המדינתית עצמה. עליית ערך הקרקע ומכירת הדירות החדשות היו אמורים לייצר למדינה הכנסות שתפצינה על ההוצאות התקציביות הישירות הכרוכות בכיצוע הליך ההתחדשות. היגיון כלכלי זה לא היה בו, עם זאת, די בכדי להתניע את הפעילות. החוק לא מילא את ייעודו, ולמעשה כמעט לא נעשה בו שימוש. למרות, ואולי בעטיין של הסמכויות הדורסניות לפנות בכפייה דיירים ותיקים לשם ביצוע ההתחדשות, מבחינה חברתית לא ניתן היה לפעול בדרך זו. המדינה אומנם הכריזה על עשרות מתחמים המיועדים לפינוי – אולם לא ניתן היה להוציא את ההכרזות מן הכוח אל הפועל. נראה שהממד החברתי גבר הן על כוח הכפייה והן על התמריץ הכלכלי.

הדור השני של ההתחדשות התרחק מהחשיבה הכלכלית-רווחית ושם במרכז את היעדים החברתיים, ואלה הוגדרו באופן שונה. תאוריית השינוי התמקדה בהשקעה בשכונות פנימה, בהעצמת התושבים הוותיקים, ללא חילופי אוכלוסייה, וכלל שילוב בין חיזוק תשתיות קהילתיות ושיפוץ מבנים ישנים. זוהי גישה שונה לחלוטין מהתפיסה שיושמה בדור הראשון

117 פורום קניין ומקרקעין לשכת עורכי הדין, מעמד עורכי הדין במסגרת ייצוג בעלי דירות בהתחדשות עירונית (2020). המסמך שמור אצל המחברת.

של ההתחדשות אשר לפיה תיפתרנה הבעיות החברתיות באמצעות פעילות נדל"נית-ציבורית שתהפוך את הבניינים והדירות הישנים ל"מודרניים".

למשפט היה תפקיד משני בקידום פרויקט שיקום שכונות. לא נדרשה חקיקה אלא החלטות מדיניות ברמה המנהלית, ופעילות בינלאומית לרתימת יהדות ארה"ב לתרום מכספם למשימה. ההשקעה המדינתית התבטאה במימון ציבורי, בהכשרה ובגיוס כוח אדם ייעודי לפרויקט, ובבניית תשתית ארגונית ומוסדית בתוך משרדי הממשלה. ההיבטים הפיזיים של דיור – הרחבה, שיפוץ ושיפור פיזי של הדירות – היו אמורים להשלים את לב הפעילות: חיזוק והעצמה קהילתית. על אף ההשקעה הציבורית המסיבית בפרויקט שיקום שכונות, נדמה שקיימת הסכמה על כך שהוא לא השיג את מטרתו החברתית המרכזית – צמצום פערים. האם ניתן לקשור תוצאה זו להיעדרה של פעילות כלכלית, ובמיוחד יזמית-פרטית? כמוסבר, מאפייניו של הדיור אינם מתבטאים רק בהיבט הפיזי והתשתיתי, ומרכיב מרכזי שלו הוא דמוגרפי-מרחבי. נושא הדיור מצוי בזיקה חזקה למאפייניה הכלכליים, האתניים והלאומיים של האוכלוסייה המתגוררת במרחב מובחן. כבר שנינו שכדי שתתקיימה שכונות משגשגות יש להשקיע בהבניית המרקם החברתי, ולשאוף לתמהיל אוכלוסיות מגוון רקעים: כלכלי (הכנסות), גילאי (צעירים ומבוגרים) והמבנה המשפחתי (משפחות, יחידים). על רקע מציאות היסטורית (הקיימת במרבית מדינות העולם) של סגרגציה מרחבית על בסיס כלכלי, אתני, דתי ולאומי, יצירת תמהיל טוב יותר מחייבת "משיכה" של אוכלוסייה חזקה יותר לתוך השכונה החלשה. זו נעשית בדרך כלל באמצעות יצירת תנאי חיים משופרים עבור האוכלוסייה החדשה, שבמרכזם שיפור הדיור והשירותים הציבוריים. בעשורים האחרונים הוטלה השגת מטרת אלו על שחקני שוק ויזמים פרטיים, ומהם מצופה להניע פיתוח כלכלי בתחום הדיור, התשתיות והעסקים.

פרויקט שיקום שכונות הותיר את האוכלוסיות החלשות בשכונות המשוקמות במיקומן. הפרויקט לא כלל רכיב של יצירת תמהיל דמוגרפי חדש ומשיכת אוכלוסייה חזקה לשכונות, ומשכך גם נעדרה ממנו פעילות יזמית לפיתוח כלכלי ויצירת שוק נדל"ן. תפיסה זו השתנתה מן הקצה אל הקצה במודל ההתחדשות העירונית השוקית שהופעל החל מסוף שנות התשעים. ההתחדשות העירונית השוקית אימצה מגוון מטרות בקידום מיזמים מסוג זה: ראשית – הגדלת היצע הדיור, שהוגדרה כמטרה ראשונית בקידום מיזמי התחדשות.¹¹⁸ אליה התווספו מטרות נוספות (כלשון חוק הרשות להתחדשות עירונית "בשים לב ל..."): חיזוק העירוניות ושימור שטחים פתוחים, חידוש מרקמים ותיקים, שדרוג תשתיות בשכונות ותיקות ומשיכת אוכלוסייה חזקה לשכונות ותיקות, בתקווה שהדבר יוביל לשיפור מצבן. לצורך זאת המעיט המודל בתחילה ברגולציה של ההתקשרות בין היזמים לבין הדיירים, מתוך הנחה ששלב זה "יסדיר את עצמו", בהינתן התמריצים הכלכליים המוענקים לשני הצדדים. חריג מסוים

118 כך גם עולה מס' 1 לחוק הרשות להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016: "חוק זה מטרתו לקדם פעילות להתחדשות עירונית ולעודדה, להגדיל את היקף המימוש של מיזמים להתחדשות עירונית ולהאיץ את ביצועם לשם הגדלת היצע הדיור במרקם העירוני הבנוי, בשים לב לחשיבות שימור השטחים הפתוחים, ייעול השימוש בקרקע, חיזוק העירוניות, שיפור פני העיר ושיפור איכות החיים של התושבים לרבות מתן מענה הולם לצורכי האוכלוסייה המתגוררת במתחמים המיועדים להתחדשות עירונית, והכול, בין השאר, באמצעות הקמת רשות ממשלתית להתחדשות עירונית שתפעל בהתאם להוראות חוק זה".

היה התיקון החקיקתי בעניין הדייר הטרבן מ-2006, שלפיו התאפשר לקדם את המיזמים גם אם לא התקבלה הסכמתם של כל בעלי הדירות הוותיקים.

במשך למעלה מעשור התעלמו הרשויות מהצורך להתמודד עם כשלים חברתיים עמוקים במודל השוקי כפי שאומץ בתחילה. כשלים אלו נגעו לשורה של נושאים. אלו כללו הון חברתי מצומצם של הדיירים שהקשה על התארגנות קולקטיבית מיטבית, פגיעות מוגברת באוכלוסיות חלשות מקרב הדיירים (קשישים, דיירי דיור ציבורי), החתמות פוגעניות על הסכמי פינוי בינוי לא הוגנים, חשש מפני דחיקה של דיירים מעוטי אמצעים בשל עליית מחירים במתחם המחודש המקשה על חזרתם לשכונה, העדפת האינטרס הכלכלי האישי של הצדדים לעסקת ההתחדשות על פני אינטרסים עירוניים-תכנוניים (אי הגבלת שווי התמורה), הצורך בהבטחת מלאי דיור בהישג יד במתחם במקום מלאי דיור זול שנגרע, ועוד. בהדרגה, בבחינת טלאי על טלאי, ננקטו צעדים לעיצוב מחדש של גבולות ותוכן ההתקשרות בין היזם לבין הדיירים, במטרה לתקן חלק מכשלים אלו. מגוון פעולות אלו, המצויות במנעד בין רגולציה קשיחה לבין רגולציה רכה ו"ממליצה", סוקרו לעיל. עולה מהן כי בהקשר של התחדשות עירונית הן נועדו לעגן את הערכים הבאים: הגנה על אוכלוסיות פגיעות במיוחד בהקשר של זכות הבעלות והמגורים בדירת המגורים (קשישים ודיירי דיור ציבורי), איזון פערים בכוח וידע בין צדדים להסכם בעניין דירת מגורים (ביטול עסקאות פוגעניות, הסכמי מדף), הגבלת התקשרות מטעמים של עירוניות ותכנון (הגבלת שווי התמורה), הגנה (אף כי חלקית ביותר) מפני דחיקה והדרה מרחבת (הנחה בארנונה).

למרות מגוון המהלכים שנקטה וממשיכה לנקוט המדינה בהסדרת מיזמי התחדשות עירונית, נותרו עדיין סוגיות חשובות שטרם זכו להגנה מספקת במדיניות וברגולציה הקיימת. בראשן – הבניה טובה יותר של תמהיל אוכלוסייה צפוי במתחמים שעברו התחדשות עירונית, בדרך שתבטיח שיוכלו להתגורר בהם משקי בית ממגוון קבוצות הכנסה, גיל או הרכב משפחתי. יצירת תמהיל אוכלוסייה מגוון אינו רק אמצעי להשגת עירוניות טובה, אלא גם שיקוף של עקרונות השוויון והמגוון, שיש בהם חלוקה צודקת יותר של המרחב כמו גם העשרת המרקם החברתי-תרבותי. המדינה מחזיקה בכלים שיאפשרו לה לעשות כן, ובראשם דרישה לכלול במיזמי ההתחדשות דירות בגדלים שונים, כמו גם דיור להשכרה ארוכת טווח ודיור בהישג יד. ניתן לבצע זאת הן באמצעים תכנוניים (הכללה בתב"ע של דיור מסוג זה) והן באמצעות הקמת דיור בהישג יד עירוני במתחמים סמוכים.¹¹⁹

נקיטתם של אמצעים אלו, אם תקרה, תהווה גם היא שרטוט מחדש של הגבולות בין פעילות כלכלית שוקית לבין רגולציה והסדרה משפטית מדינתית, למען קידום אינטרסים וערכים חברתיים חשובים בתחום הדיור.

התחדשות עירונית הינה צורך השעה, כך בעולם כולו וכך בישראל. הערכים החברתיים בבסיס תוכניות התחדשות עירונית הם נעלים: קידום השוויון וצמצום פערים חברתיים

119 חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 120), התשע"ח-2018, מסמיך ועדות מחוזיות ומקומיות, בתנאים מסוימים, לכלול דיור להשכרה ודיור להשכרה במחיר מופחת ממחיר שוק בבניה על קרקע פרטית. כמו כן, ניתן לייצר דיור בהישג יד על קרקעות המיועדות לשימוש ציבורי. על הכלים התכנוניים ראו כלים תכנוניים ליצירת דיור בהישג יד (הגר) – מחקר ופיתוח מדיניות דיור הוגן, (2019).

ומרחביים, שיקום שכונות מצוקה, קידום עירוניות מיטבית, הגנה על הזכות לדיור ונגזרותיה, והעמדת מלאי דיור מספק ומגוון. הניסיון שנצבר בעולם וכישראל מלמד שלא קיים "מודל מנצח" יחיד ואחיד לחלוקת עבודה אופטימלית בין המדינה לבין המגזר הפרטי בהשגת יעדים אלו. כפי שראינו בניתוח לגבי התחדשות עירונית בישראל, את המטרות של התחדשות עירונית יש להגדיר במונחים של ערכים, זכויות ואינטרס ציבורי, ולאחר מכן לבחון מהי הזירה המתאימה ביותר להשגתם, ומה מקומה של פעילות כלכלית בתוך כך. אף שיזמות נדל"ן למטרת רווח עשויה להוות "מנוע" רב עוצמה לביצוע מיזמי התחדשות, זו נדרשת למעטפת רגולטורית עבה ודינמית שתגדיר את גבולותיה ואת תנאיה.

בכל אלו יש למשפט תפקיד נמשך וחשוב. בין אם נראה במשפט גורם המעצב כללי רקע לפעילות השוקית (הוראות בדבר דייר סרבן, כללים להקצאת מגרש משלים), בין אם נעשה בו שימוש כופה (הגבלת תוקפם של הסכמי ארגון או קביעת זכאות להנחה בארנונה לדיירים ותיקים) ובין אם יופעל באופן רך להכווין שווקים (הסכמי מדף והנחיות בדבר שווי תמורה במיזמי התחדשות), למשפט תפקיד חיוני בכינון ובשמירה על פעילות כלכלית תקינה המניעה מיזמי התחדשות עירונית, ובתוך כך נוטלת חלק בקידום אינטרסים חברתיים נעלים.