ערים בתקומה | התחדשות עירונית בפריפריה



"בלי אפשרות כלכלית ליישום היזמים לא יגיעו"

ההתחדשות העירונית היא מנוע צמיחה משמעותי של הנדל"ן הישראלי. במרכז הארץ רואים היקפים גדולים של מימוש, אבל במעגלים הרחוקים יותר המיזמים עדיין מדשדשים. האם זכויות בנייה נוספות הן הפתרון היחידי? או שקיימות אפשרויות אחרות? מה יוביל לחיזוק ומיגון המבנים הישנים מחוץ למרכז והאם זה יכול לקרות ■ מאת: רותם אלוני

ההתחדשות העירונית היא מנוע הצמיחה של הנדל"ן הישראלי בעשורים הקרובים. היצע המבנים הישנים עצום, והיקף החברות שעוסקות בתחום רק הולך וגדל. באזור המרכז אפשר לראות מיזמים רבים שיוצאים לדרך כבר שנים, אבל במעגלים הרחוקים יותר ובפריפריה התמונה שונה. בזמן שמספר המבנים הישנים שזקוקים לחיזוק או למיגון גדול לפחות כמו במרכז הארץ, ההיתכנות הכלכלית למיזמי התחדשות נמוכה ולעיתים אפסית. ובלי אפשרות כלכלית ליישום – היזמים לא יגיעו. האם מדובר במצב נתון או במציאות שאפשר לשנות?

"החסם המרכזי להתחדשות עירונית מחוץ למרכז אינו בהכרח היעדר ביקוש, אלא היעדר כדאיות כלכלית בפרויקטים העתידיים", כך מסביר עו"ד יריב בר־דיין, מומחה לייצוג בעלי דירות בפרויקטי פינוי־בינוי. לדבריו, "דווקא כיום אפשר לראות שפרויקטים שיצאו לדרך לפני כמה שנים, כשעדיין היו סימני שאלה לגבי היתכנותם, נהנים מביקושים טובים יותר וממחירים נגישים יחסית של דירות חדשות. אלא שבפרויקטים חדשים, במקומות שבהם נתוני הפתיחה אינם מאפשרים מכפילי בנייה גבוהים, היזם מתקשה להגיע לכלכליות".

עו"ד בר־דיין מסביר שתוספת זכויות, מנגנון שהוכיח עצמו במרכז, לא מספיק בפריפריה: "אי אפשר לנסות לפתור כל בעיה באמצעות תוספת דרמטית של זכויות בנייה. לא נכון ולא אפשרי להקים מגדלים בני 50 קומות בעיר שאינה יכולה להכיל אותם, מבחינת תחבורה, כניסות ויציאות, תשתיות, מוסדות ציבור ועלויות התחזוקה העתידיות של הבניינים. לכן במקומות שבהם ההתחדשות חיונית אבל לא כלכלית, ובפרט באזורים החשופים לרעידות אדמה או הזקוקים למיגון מפני טילים, המדינה חייבת להיות שותפה פעילה במימון. הפתרון צריך להיות מודל של מענקים ממשלתיים לפרויקטים אלה, בדומה למנגנונים שיושמו בשכונת קריית משה ברחובות, כאשר המדינה מזרימה לפרויקט משאבים שמקורם, למשל, בהכנסות מקרקעות אחרות שהיא משווקת. קרקע משלימה אינה פתרון ישים, אך מענק כספי ישיר יכול לגשר על הפער הכלכלי ולאפשר לקדם פרויקטים מצילי חיים".

עופר זרף, יו"ר דירקטוריון יסודות איתנים, מתייחס אף הוא לעניין הכלכלי ומסביר, כי "החסם המרכזי בהתחדשות עירונית בפריפריה הוא קודם כול משוואה כלכלית שלא תמיד מסתדרת. עלויות הבנייה וההקמה אינן נמוכות משמעותית ביחס למרכז, בעוד מחירי המכירה נמוכים יותר, ולכן יחס נמוך מדי בין הדירות היוצאות לדירות הנכנסות פשוט לא מייצר פרויקט שניתן לממן. הפתרון הוא לא רק סבסוד, אלא לאפשר התאמה מהירה יותר של התכנון לכלכלה המקומית – באמצעות מסלולים מהירים ויחס גמיש יותר של דירות נכנסות מול יוצאות. אם רוצים שההתחדשות העירונית תתרחב באמת לפריפריה, צריך לבנות את התכנון סביב הכדאיות הכלכלית של הפרויקט, ולא לנסות לכפות על כל אזור את אותה נוסחה".



אדריכל גיל שנהב



עו"ד אייל בלכר כהן

ישראל אבוחצירא, מנכ"ל ובעלי חברת נתיבים, מסביר כי לצד הפער הכלכלי, יש גם פער ביכולת התכנונית: "הבעיה המרכזית כיום בקידום התחדשות עירונית בפריפריה נשענת על פער כפול מול הרשויות המבוססות במרכז הארץ. הפער הראשון הוא במכפיל הכלכלי, אבל הפער השני נובע מהיכולת התכנונית. לרשויות החזקות במרכז ישנם המשאבים, הידע וכוח האדם המקצועי להריץ תוכניות מורכבות בצנרת התכנון. בפריפריה, לעומת זאת, עיריות רבות נעדרות כלים, ומקדמות לעיתים תוכניות ותוכניות־אב על בסיס רעיונות מופשטים שאין להם אחיזה במציאות העסקית. צריך להבין שהיקף של תוכנית התחדשות אחת בפריפריה, הפועלת על מכפיל כזה, לעיתים שווה ערך להקמת חצי שכונה חדשה. זהו עומס תכנוני וניהולי, שהצוות המוניציפלי הממוצע פשוט לא מורגל להתמודד איתו. התוצאה בשטח כבר ברורה, והעיריות מתחלקות כיום לשניים. עיריות שזיהו את גודל השעה, נרתמו למהלך ופיתחו חשיבה מתקדמת, כבר נהנות כיום מעדנה חסרת תקדים ומפיתוח עירוני אדיר. מנגד, עיריות ששוקעות בזוטי דברים, נרתעות מהיקפי הבנייה או בולמות מתחמים פתאום, יישארו מאחור, בזמן שהיזמים פשוט ימשיכו הלאה למקומות שמעניקים אוזן קשבת וודאות תכנונית".

"היזמים מחפשים ודאות"

יונתן אזר, סמנכ"ל התחדשות עירונית בקבוצת בר־זאני, מתייחס לנקודת המבט של היזם: "אנחנו כיזמים



לא רק במרכז. ההתחדשות העירונית צריכה להגיע גם לפריפריה. בתמונה: התחדשות עירונית בירושלים
צילום: אוראל כהן

לא מחפשים קיצורי דרך, אלא ודאות. כשאנחנו נכנסים למתחם, אנחנו לוקחים על עצמנו אחריות לאורך שנים – מול הדיירים, מול הרשות ומול הפרויקט עצמו. לכן כדי להוציא התחדשות עירונית אל מחוץ לאזורי הביקוש, צריך לבנות מראש את התנאים שיאפשרו לפרויקט להתקדם: תכנון נכון, תשתיות מתאימות, לוחות זמנים ברורים ומודל כלכלי שמביא בחשבון את מאפייני האזור. בסוף יזם יכול לקחת על עצמו סיכון עסקי, אבל הוא לא יכול לייצר לבדו את כל הכדאיות של המתחם. לכן, אם רוצים לקדם התחדשות עירונית גם באזורים שבהם מחירי הדירות נמוכים יותר, צריך לייצר מנגנון כלכלי שמגשר על הפער.

אחד הפתרונות שצריך לבחון הוא קרן השלמה להתחדשות עירונית, שתפעל במקומות שבהם הפרויקט חשוב מבחינה עירונית וחברתית, אבל אינו מגיע לרף הכדאיות הכלכלית. ההשלמה יכולה להינתן כנגד עמידה ביעדים ברורים – היקף התחדשות, פתרונות דיור לדיירים, תשתיות ופיתוח – ולא כמענק גורף ליזמים. במקביל המדינה והרשות המקומית יכולות לקחת על עצמן חלק מעלויות הפיתוח והתשתיות, שהן לעיתים מרכיב משמעותי מאוד בתקציב הפרויקט".

עו"ד אביאל כהן, שותף במחלקת הנדל"ן במשרד ש. פרידמן, אברמזון ושות' ומומחה להתחדשות עירונית, מתייחס לעוד כמה נקודות שמעכבות את ההתחדשות העירונית בפריפריה. על־פי עו"ד כהן, "החסם המרכזי להתחדשות עירונית בפריפריה הוא הפער בין עלויות הפרויקט ובין שווי הדירות שניתן למכור בסופו. עלויות הבנייה, המימון, התכנון, הערבויות לדיירים וכד' אינן נמוכות באופן מהותי מאלה שבמרכז הארץ, בעוד מחירי הדירות שניתן לקבל בסוף הדרך נמוכים משמעותית. כדי לגשר על הפער הזה ולהפוך את הפרויקט לכלכלי, נדרש בדרך כלל מכפיל גבוה יותר – כלומר לבנות הרבה יותר דירות חדשות על כל דירה שנהרסת – והמשמעות היא לא פעם בנייה גבוהה וצפופה יותר. אלא שבעלי הדירות בפריפריה התרגלו במקרים רבים לחיים בשכונות פחות צפופות, שכוללות בניינים נמוכים יותר ושטחים פתוחים, וזה חלק משמעותי מאיכות החיים שמציעה הפריפריה. לכן המעבר משכונה של בניינים נמוכים למתחם של מגדלים ובנייה אינטנסיבית לא תמיד נתפס כשדרוג, ולעיתים אף מעורר התנגדות מצד בעלי הזכויות והתושבים. מעבר לכך אי אפשר להוסיף מאות ולעיתים אלפי יחידות דיור לשכונה מבלי לתת מענה לתשתיות: כבישים, תחבורה ציבורית, מוסדות חינוך, מבני ציבור, תשתיות מים וביוב".

"שחקנית המפתח היא הרשות המקומית"

ומה הפתרונות האפשריים? יש כמה הצעות. אריאל בבלי, מנכ"ל ובעלים של קבוצת בראל, סבור שהפתרון צריך להגיע מהרשות המקומית: "מעבר לכל פתרון ארצי, שחקנית המפתח האמיתית בשטח היא הרשות המקומית. רשויות שמבינות לעומק את הדינמיקה הכלכלית ומעוניינות באמת בקידום העיר, הן כאלו שמשכילות לאפשר גמישות תכנונית, לאשר מכפילים ריאליים וללכת יד ביד עם היזם. אנחנו רואים את הדברים בשטח בפרויקט NOGA בנוף הגליל: בזכות רשות מקומית חזקה ופרגמטית, שמבינה שחזון מתממש דרך שיתוף פעולה אמיץ, לצד יצירת אקו־סיסטם של עירוב שימושים (כ־783 יחידות דיור, מסחר ומשרדים), אנחנו מצליחים לפצח את האתגר הכלכלי, להפוך מתחם מיושן לעוגן מטרופוליני".

גם לאייל בלכר כהן, מנכ"ל קבוצת יסודות, פתרון יצירתי: "יזם שזוכה בקרקע חדשה בעיר מסוימת, יקבל תוספת זכויות או יחידות דיור, ובתמורה יתחייב לחזק, למגן או לקדם התחדשות של בניינים ותיקים במרכז העיר. כך הקרקע שהמדינה ממילא משווקת, הופכת לכלי שמייצר גם התחדשות עירונית מבלי להעמיס את העלות על הדיירים ובלי לכפות על הערים מגדלים שאינם מתאימים להן. זה לא דורש תקציב נוסף מהמדינה ולא הקיקה חדשה, אלא החלטה להשתמש נכון יותר בקרקע שכבר נמצאת בידיה. אפשר להתחיל בכך כבר בחוברת המכרז הבאה".

אדריכל גיל שנהב, שותף־מייסד כנען שנהב אדריכלים, מסכם שהפתרון צריך להיות רחב ולא נקודתי: "אנחנו חייבים לייצר נוסחה חדשה לחלוטין להתחדשות עירונית מחוץ למרכז, כי הכלים של תל אביב ורמת גן פשוט לא עובדים שם. מה שרץ במרכז במכפיל 3, קורס כלכלית כשמגיעים לקריית שמונה או לערי הפריפריה, שם נדרשים מכפילים של 8 או 10 דירות חדשות כדי להצדיק פרויקט – דבר שיוצר עומסים תכנוניים בלתי אפשריים. התוצאה היא שמתחמים שלמים נתקעים עוד בשלב התכנון, והאוכלוסייה הכי פגיעה נשארת חשופה פעמיים: גם בלי ממ"ד מול איום טילים וגם במבנים ישנים, שעלולים לקרוס בעת רעידת אדמה. הפתרון אינו עוד מאמץ לדחוק מספרים ישנים למציאות בלתי אפשרית, אלא הכרה בכך שנדרש מודל כלכלי ייעודי ומנותק ממודל המרכז, שייתן מענה אמיתי לערים האלה". ■



"אי־אפשר לנסות לפתור כל בעיה באמצעות תוספת זכויות בנייה". בניין ישן בצפון הארץ
צילום: שרון צור

"עדים להתרחבות תהליכי ההתחדשות העירונית בדרום ובצפון"

בזמן שהפריפריה משוועת למיזמי התחדשות שיצאו לדרך, ברשות להתחדשות עירונית מכירים את הצורך ומסבירים שהשוק משתנה ובמקביל שיש גם תקציבים בדרך. ארבל אלטשולר, סמנכ"ל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מסביר, כי "לצורך מימושם של מיזמי התחדשות עירונית, נדרש שהם יהיו בעלי כדאיות כלכלית. כדאיות כלכלית מושגת ביתר קלות באזורי הביקוש, נוכח מחירי הדירות הגבוהים יותר. עם זאת בשנים האחרונות אנחנו עדים להתרחבותם של תהליכי ההתחדשות העירונית במעגלים הולכים וגדלים ליישובים נוספים, לרבות בדרום ובצפון. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית פועלת לסייע בקידום תהליכי התחדשות עירונית גם בפריפריה, לרבות באמצעות תכנון ביוזמה ציבורית, הפעלת מינהלות והעמדת סיוע במימון מיזמים ללא כדאיות כלכלית. כך, למשל, ביוני האחרון אושרו החלטות ממשלה המקצות לרשות כ־1.4 מיליארד שקל לקידום התחדשות עירונית ביישובי הצפון, ובחודש שעבר פרסמה הרשות קול קורא, שלישי במספר, שהיקפו כ־140 מיליון שקל, לסבסוד מיזמי התחדשות עירונית באשקלון".



ארבל אלטשולר, סמנכ"ל הרשות להתחדשות עירונית

צילומים: הרשות להתחדשות עירונית, ג'יא גלעד, דורון לצטר