



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

תכנון וקידום של התחדשות עירונית ברשויות המקומיות

▪ תמוז התשפ"ו ▪ יוני 2026 ▪

תכנון וקידום של התחדשות עירונית ברשויות המקומיות

תקציר

רקע

התחדשות עירונית נתפסת ככלי מדיניות רב-עוצמה הטומן בחובו אפשרות להשגת מטרות בתחומים שונים - המרחב, הכלכלה והחברה - ובראשן תוספת של יחידות דיור במרקמים העירוניים הקיימים, שנבנו בעבר בצפיפות נמוכה יחסית, ובכלל זה ייעול השימוש בקרקע. ההתחדשות העירונית בישראל היא כלי אסטרטגי מרכזי בתחום התכנון והבנייה, בייחוד לנוכח הגידול המהיר של האוכלוסייה ולנוכח הצורך הגובר בפתרונות דיור איכותיים וממוגנים.

בשל מאפייניה הגיאוגרפיים והגיאוגרפיים המיוחדים של מדינת ישראל, מעבר לתפקידי החידוש והפיתוח של המרחב העירוני והגדלת היצע הדיור נועדו תהליכי ההתחדשות העירונית למלא תפקידים לאומיים נוספים - כגון הגברת מוכנותם של מבני מגורים ותשתיות עירוניות לאסונות טבע כמו רעידות אדמה ולאיומי מלחמה שיש להגן על העורף מפניהם, למשל ירי טילים, והגברת עמידותם בפני אסונות ואיומים אלה. מבצע "עם כלביא", שהתקיים ביוני 2025, העלה על סדר היום את סוגיית ההתחדשות של האזורים שנפגעו במהלכו מירי טילים.

לרשויות המקומיות תפקיד מקיף ומרכזי בקידום ובניהול של תהליכי ההתחדשות העירונית בתחומי שיפוטן. בין היתר, באפשרותן ליזום מיזמים של התחדשות עירונית במסלול רשויות מקומיות; באפשרותן להכין מסמכי מדיניות הנוגעים להתחדשות עירונית; והן הגורם שמספק תשתיות ושירותים כגון חינוך, תחבורה ופינוי אשפה לדיירים החדשים שיתגוררו בבניינים שהוקמו במסגרת המיזמים של ההתחדשות העירונית.

בין השנים 2021 - 2024 חלה עלייה ניכרת הן במספרן של התוכניות להתחדשות עירונית שאושרו באותן השנים והן במספר יחידות הדיור המתוכננות לבנייה מכוחן ביחס לשנים הקודמות: בשנים 2021 - 2024 אושרו תוכניות לבנייתן של כ-157,000 יח"ד מתוך כ-259,000 יח"ד שתכנוןן אושר בשנים 2010 - 2024 (כ-60%). בשנת 2024 חלה עלייה של כ-40% במספר יחידות הדיור שאושרו בתוכניות פינוי-בינוי ביחס לשנת 2023 ועלייה של כ-44% ביחס לשנת 2022.

נתוני מפתח

0

היתרי בנייה הוצאו ב-23 מיזמי פינוי ובינוי המקודמים בעיריות **בית שאן, טבריה, צפת וקריית שמונה** בשנים 2017 - 2025. כולן רשויות הנמצאות באזורים המועדים ביותר לרעידות אדמה חזקות ולסכנות מלחמה

כ-58%

472 מתוך 814 מיזמי התחדשות עירונית מקודמים ומבוצעים במחוזות המרכז ותל אביב

479,772

מספר יחידות הדיור המוצעות ב-814 מיזמי פינוי ובינוי בישראל (ללא תלות במצב קידומם), נכון ליולי 2025 - כ-590 יחידות דיור בממוצע למיזם

כ-40%

שיעור הגידול במספר יחידות הדיור שאושרו בתוכניות פינוי ובינוי בשנת 2024 (כ-57,000 יחידות דיור) יחסית לשנת 2023 (41,000 יחידות דיור)

23 שנים	23 מתוך 71	רק כ-33%	105 מיליוני ש"ח
משך תהליך ההתחדשות העירונית של מתחם ברנדייס ברעננה מתחילתו ועד אכלוסו (בשנים 1999 - 2022)	רשויות מקומיות (כ-32%) שבתחום שיפוטן מקודמים מיזמי פינוי ובינוי ולא פועלת בהן מינהלת התחדשות עירונית	שיעור הניצול של כלל התקציבים בהסכם המסגרת שנחתם עם 12 רשויות מקומיות בשנת 2023	מתוך 440 מיליוני ש"ח (כ-24%) טרם הוקצו לרשויות המקומיות שחתמו על הסכם מסגרת עם הרשות להתחדשות בשנת 2023

פעולות הביקורת



משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יוני עד אוקטובר 2025 היבטים שונים הנוגעים לקידום של התחדשות העירונית ברשויות מקומיות באמצעות תוכניות פינוי בינוי בשנים 2021 - 2024. הבדיקה נעשתה בחמש עיריות - **לוד, נתניה, קריית ים, קריית שמונה ורעננה** (הרשויות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית, ברשות מקרקעי ישראל במשרד הבינוי והשיכון ובמינהל התכנון במשרד הפנים. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: הגורמים המעורבים בתכנון ההתחדשות העירונית בישראל ובקידומה; הקמת מינהלות עירוניות להתחדשות עירונית ותפקידן; מסמכי מדיניות ותוכניות אב להתחדשות עירונית ברשויות הנבדקות; המינהלות העירוניות ברשויות שנבדקו; ניתוח מיזמים להתחדשות עירונית ברשויות שנבדקו והחסמים שנמצאו בהם.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

היבטים בהתחדשות עירונית בישראל

- **מיזמי התחדשות עירונית לפי מחוזות תכנון** - במחוזות המרכז ותל אביב מקודמים ומבוצעים כ-58% מכלל המיזמים במסגרת התחדשות עירונית (472 מיזמים במחוזות אלה מתוך 814 מיזמים), בהם כ-56% מכלל יח"ד המוצעות מתוך כלל המיזמים (כ-145,000 יח"ד מוצעות במחוז מרכז וכ-123,000 יח"ד מוצעות במחוז תל אביב); בירושלים מקודמים ומבוצעים 137 מיזמים, שהם כ-95% מהמיזמים במחוז ירושלים ובהם כ-48,000 יח"ד מוצעות מתוך כ-57,000 יח"ד מוצעות בכל המחוז; במחוזות הצפון והדרום יחד מקודמים ומבוצעים 98 מיזמים ובהם כ-80,000 יח"ד מוצעות - כמות דומה למספר המיזמים במחוז חיפה (97 מיזמים ובהם כ-71,000 יח"ד מוצעות).
- **הגורמים המעורבים בתכנון התחדשות עירונית ובקידומה** - תהליכים של התחדשות עירונית מצריכים תיאום בין גורמים רבים החל במשרדי ממשלה, גופי תכנון ורשויות מקומיות, וכלה בגורמים פרטיים כגון בעלי הדירות ויזמים, והם כרוכים באתגרים משפטיים, חברתיים וכלכליים.
- **מינהלות עירוניות ברשויות המקומיות** - מנתוני הרשות להתחדשות עירונית עלה כי בשנים 2017 - 2025 גדל מספר המינהלות להתחדשות עירונית פי 5.8 (מ-8 ל-46 מינהלות ב-48 רשויות מקומיות) שהוקמו באמצעות חמישה קולות קוראים שפרסמה הרשות להתחדשות בשנים אלה. המינהלות הוקמו הן ברשויות מקומיות איתנות והן ברשויות השוכנות בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית. במועד סיום הביקורת 23 רשויות מקומיות קידמו מתחמי התחדשות עירונית שלא באמצעות מינהלת.



מינהלות עירוניות ברשויות שנבדקו - בארבע מתוך חמש הרשויות שנבדקו יש מינהלת עירונית - **לוד, קריית ים, נתניה וקריית שמונה**; **ברעננה** לא הוקמה מינהלת עירונית. עלו פערים ביחס בין מספר יח"ד שקיבלו היתר בנייה לבין מספר יח"ד שתוכננו במסגרת פרויקטים של התחדשות עירונית ברשויות שנבדקו:



נתוני מינהלות עירוניות ברשויות שנבדקו (יולי 2025)*

שם הרשות	לוד	נתניה	קריית ים	קריית שמונה**
שנת ההקמה	2017	2017	2019	2025
מספר בעלי התפקידים	9	8	3	3
הכפיפות הארגונית	החברה הכלכלית	מהנדס העיר	מנכ"ל הרשות	מנכ"ל הרשות
מספר הפרויקטים שקודמו מאז הקמת המינהלת	10	41	6	12
מספר פרויקטים במימוש מאז הקמת המינהלת***	4	15	2	0
מספר הפרויקטים שבהם ניתן טופס 4 מאז הקמת המינהלת	0	3	0	0
מספר יח"ד במצב מוצע מאז הקמת המינהלת	18,783	15,819	8,792	9,205
מספר יח"ד שקיבלו היתר בנייה מאז הקמת המינהלת	1,501	5,626	609	0
מספר יח"ד שקיבלו היתר בנייה מתוך סך יח"ד במצב מוצע	7.99%	35.56%	6.93%	0

על פי נתוני הרשות להתחדשות עירונית.

* יחידות הדיור המוצגות לעיל כוללות הן את אלו שבשלב התכנון והן את אלו שעבורן התקבלו היתרי בנייה.

** המינהלת העירונית בקריית שמונה הוקמה בדצמבר 2024 והחלה לפעול כמינהלת עירונית ביולי 2025.

*** פרויקטים במימוש הכוונה לפרויקטים שבהם הוחל תהליך של הוצאת היתרי בנייה.

בעיריית **לוד** מאז הקמתה של המינהלת היא קידמה עשרה פרויקטים של מיזמי התחדשות עירונית להקמת כ-18,800 יח"ד, ובמסגרתם הוצאו כ-1,500 היתרי בנייה (כ-8% מתוך כלל יח"ד במצב מוצע); בעיריית **נתניה** מאז הקמתה של המינהלת היא קידמה 41 פרויקטים של מיזמי התחדשות עירונית להקמת כ-15,800 יח"ד, ובמסגרתם הוצאו כ-5,600 היתרי בנייה (כ-36% מתוך כלל יח"ד במצב מוצע); בעיריית **קריית ים** מאז הקמתה של המינהלת היא קידמה שישה פרויקטים של מיזמי התחדשות עירונית להקמת כ-8,800 יח"ד, ובמסגרתם הוצאו כ-610 היתרי בנייה (כ-7% מתוך כלל יח"ד במצב מוצע); המינהלת העירונית בעיריית **קריית שמונה** החלה לפעול ביולי 2025, וצוות המינהלת קידם עוד קודם לכן 12 מיזמים של התחדשות עירונית להקמת כ-9,200 יח"ד, אולם שום מיזם אינו נמצא בהליכי מימוש נכון ליולי 2025.

פריסת מיזמים להתחדשות עירונית על רקע כדאיות כלכלית - החלטת הממשלה מס' 875 מדצמבר 2021 ודוח ההמלצות של הוועדה הבין-משרדית להתחדשות עירונית בפריפריה מספטמבר 2022 ייחסו חשיבות רבה לקידום התחדשות עירונית ביישובי הפריפריה בכלל ובקריית שמונה בפרט בשל הצורך במיגון המבנים בתחום שיפוטה ובחיזוקם עקב הסיכונים הביטחוניים, ובשל סמיכותה לקו השבר הסורי-אפריקאי, המגביר את הסיכון לרעידות אדמה. עלה קשר בין גובה המכפיל הממוצע למחוז (סכום יחידות הדיור המוצעות להקמה במיזמי התחדשות עירונית במחוז בחלוקה לסכום הדירות הקיים במיזמים אלו), ובין שיעור המיזמים המקודמים והמבוצעים באותו מחוז. במחוזות שבהם המכפיל הממוצע למחוז הוא 5 ומעלה, שיעור המיזמים קטן יותר, ובמחוזות שבהם המכפיל הממוצע נמוך יותר, מקודמים ומבוצעים מיזמים רבים יותר. השיעור המצטבר של המיזמים המקודמים במחוזות הצפון, חיפה והדרום עומד על כ-24% - פחות משיעור המיזמים במחוז המרכז שעומד על כ-24.6% (195 מיזמים במחוזות הצפון, חיפה והדרום לעומת 200 מיזמים במחוז המרכז לבדו). נתונים אלה מצביעים על קשר בין הכדאיות הכלכלית של מיזם להתחדשות עירונית ובין סיכויי המימוש שלו. הואיל ולשווי הקרקע (ללא התערבות ממשלתית) יש השפעה מכרעת על הכדאיות הכלכלית ועל כן גם מתאפשר בהם מכפיל נמוך, בפועל רוב המיזמים המתממשים הם כאלה שהמכפיל בהם נמוך. המשמעות הכללית היא תוספת קטנה יותר של דירות חדשות וריכוז המיזמים באזור המרכז.



סקירה בין-לאומית: מדיניות לאומית בנושא התחדשות עירונית והשפעותיה - לעומת ישראל, לשתיים מתוך שלוש המדינות שנסקרו - בריטניה ויפן - יש מדיניות כתובה ומוגדרת בנושא התחדשות עירונית, המציגה את המטרות הלאומיות ואת מערך היחסים בין דרגי השלטון במסגרת החתירה להשגתן. במדינה השלישית שנסקרה - הולנד - החליטה הממשלה על ביזור סמכויות ועל הפחתת רגולציה כדי להעניק עצמאות רבה יותר לדרג השלטון המקומי בקידום מיזמי התחדשות עירונית. בישראל נוסחו קווי מדיניות מומלצים בתמ"א 35, הוקמו מוסדות ייעודיים ונחקקו חוקים לקידום התחדשות עירונית. עם זאת, ועל אף המלצותיו של מבקר המדינה בעבר, הצעדים למימוש המדיניות לא יושמו במלואם ובפרט לא הוכנו מסמך מדיניות לאומי להתחדשות עירונית או תוכנית לאומית אחודה להתחדשות עירונית.



פעילות המינהלות העירוניות לקידום התחדשות עירונית - ברשויות מקומיות שבהן פועלת מינהלת יש יחס גבוה יותר של יח"ד קיימות המעורבות בתהליכי התחדשות (המיועדות להריסה ולהתחדשות) למספר התושבים לעומת מספר יח"ד המקביל ברשויות ללא מינהלת (1.7% - 2.0% לעומת 0.8%). כמו כן היחס הגבוה ביותר - הן של יח"ד קיימות והן של יח"ד מתוכננות (2.0% ו-8.3% בהתאמה) - נמצא ברשויות שבהן פועלת מינהלת להתחדשות עירונית.



פעילות מינהלות עירוניות ברשויות שנבדקו - בעיריית רעננה אין גורם המרכז את כלל הידע והחסמים בתחום ההתחדשות העירונית ואת הפעולות הנדרשות למניעת חסמים אלה או לטיפול בהם. העירייה לא ניגשה לקולות הקוראים שהפיצה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית להקמת מינהלות עירוניות. כל המינהלות העירוניות ברשויות שנבדקו פעלו לקידום התחדשות עירונית בתחום שיפוטן בשלושה מישורים - מול גורמים ברשות המקומית, מול יזמים ומול דיירים המתגוררים בשטחים המיועדים להתחדשות.



הצגת המידע על היקף ההתחדשות העירונית ברשויות שנבדקו - התגלו פערים ניכרים בין הנתונים שהציגו משרד השיכון, הרשות להתחדשות עירונית והרשויות שנבדקו בנוגע להיקפי ההתחדשות העירונית ברשויות. למשל, נמצא פער של כ-40,000 בין נתוני שלושת המקורות לגבי מספר יחידות הדיור בלוד המעורבות בתהליכי ההתחדשות העירונית ופער של כ-15,000 בין נתוניהם לגבי מספר יחידות הדיור המצויות בשלב הרישוי בעיר. כמו כן, לרשות להתחדשות עירונית אין נתונים על המיזמים המקודמים בתחום שיפוטה של קריית שמונה. הפערים מעידים על היעדר תיאום בעדכון המידע בין הגופים האמורים לשתף פעולה בתהליכי ההתחדשות העירונית - דבר העלול להשפיע על קבלת החלטות ועל הפניית משאבים הולמת לצורך קידום מיזמים אלה.



הסכמי מסגרת לפיתוח תשתיות בהתחדשות עירונית - קיימים הבדלים ניכרים בין הרשויות המקומיות במימוש זכאותן לתקציבים שאושרו להן בהסכמי המסגרת שחתמו מול הרשות להתחדשות עירונית בשנת 2023: יש עיריות שניצלו שיעור גדול מהתקציב שהוקצה להן, ובהן עיריית **רמת גן** שניצלה כ-98% מהתקציב שאושר לה בהסכם המסגרת; עיריית **בת ים**, שניצלה כ-82% מהתקציב; עיריית **ירושלים** שניצלה כ-76% מהתקציב. לעומת זאת היו עיריות ששיעור ניצול התקציב שהוקצה להן היה קטן עד אפסי ובהן עיריית **בית שמש** שניצלה כ-2% מהתקציב שהוקצה לה, והעיריות **לוד** ו**קריית ים** שלא ניצלו כלל את התקציבים שאושרו להן. עוד נמצא כי סך כל התקציבים שכבר אושרו לרשויות במסגרת הסכם המסגרת עומד על כ-335 מיליון ש"ח, ומכאן שכ-105 מיליון ש"ח טרם הוקצו לרשויות שחתמו על הסכם המסגרת. יובהר כי הרשות להתחדשות עדיין יכולה להקצות את יתרת התקציב שבהסכם בהתאם לתאריכי היעד שנקבעו בו, כלומר - בגין היתרי בנייה שיינתנו עד 31.7.26 עבור הקמה או שדרוג של תשתיות שיבוצעו עד תום שנת 2030. שיעור הניצול של כלל התקציבים בהסכם המסגרת הוא כ-33% בלבד. ההבדלים בין הרשויות המקומיות שחתמו על הסכם המסגרת משנת 2023 מבחינת השיעורים של מימוש הזכאות ומבחינת יתרת התקציב שטרם הוקצתה להן עשויים להעיד על חסמים בבניית התשתיות הדרושות לקידום ההתחדשות העירונית.



מימוש התקצוב מכוח הסכם המסגרת ברשויות שנבדקו - עיריית **לוד** טרם מימשה התחייבויות לתקצוב מהרשות להתחדשות בסך כ-28 מיליון ש"ח; עיריית **נתניה** מימשה כ-3.5 מיליון ש"ח מתוך כ-23 מיליון ש"ח שהרשות להתחדשות התחייבה להעביר לה; ועיריית **קריית ים** טרם מימשה התחייבויות לתקצוב מהרשות להתחדשות בסך כ-3 מיליון ש"ח. העיריות **לוד**, **נתניה** ו**קריית ים** מתקשות במימוש הזכאות לתקצוב מכוח הסכם המסגרת. העיריות **לוד** ו**נתניה** ציינו כי יש להן קשיי נזילות הנובעים מהצורך לשלם על חידוש התשתיות או על הקמתן לפני קבלת המימון, וכי הן מתקשות להעריך את העלות האמיתית של התשתיות במהלך הכנתן של תחשיב הזכאות בעת החתימה על ההסכם.



מסמכי מדיניות להתחדשות עירונית - חשוב להכין מסמכי מדיניות כאמצעי מקדים לקראת התכנון והביצוע של התחדשות עירונית, וכן חשוב כי יהיו בידי הרשות להתחדשות כלים שבאמצעותם תפעל מול הרשויות המקומיות להכנת מסמכי מדיניות או חלפיהם לצורך קידום תוכניות מפורטות להתחדשות עירונית. הועלה כי על אף חשיבות הכנתו של מסמך מדיניות בנושא התחדשות עירונית, הרשות להתחדשות ומינהל התכנון לא קבעו קריטריונים ברורים בנוגע לאופן הכנתו של המסמך או לתוכנו.



מסמכי מדיניות להתחדשות עירונית ברשויות שנבדקו - מסמכי המדיניות של עיריות **נתניה**, **קריית ים**, **קריית שמונה** ו**רעננה** לא כללו התייחסות לשלבי הביצוע של מיזמי התחדשות עירונית. בהיעדר הנחיות לכתיבת מסמכי מדיניות ובהיעדר התייחסות במסמכי המדיניות לשלבי הביצוע, עלול להיווצר חוסר תיאום בין הגורמים השונים העוסקים בקידום וביצוע של המיזמים, והדבר עלול לגרום להתמשכות התהליך, להגברת ההתנגדויות לתוכנית ואף לסכסוכים משפטיים. התמשכות התהליך פוגעת הלכה למעשה בדירורים הממשיכים להתגורר בסביבה הדורשת התחדשות.



התמשכות תהליכים במיזמים להתחדשות עירונית ברשויות שנבדקו



● **לוד: מתחם כצנלסון - עיכוב בשל הליך השגה על חוות דעת שמאית** - כארבע שנים חלפו בין אישור התוכנית של מתחם כצנלסון **בלוד** על ידי הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז מרכז בנובמבר 2021 ובין פרסום השומה הסופית של הקרקע המשלימה במתחם על ידי השמאי הממשלתי בספטמבר 2025. יצוין כי במהלך תקופה זו חלף פרק זמן של כשנה וארבעה חודשים בין המועד שבו הוגשה ההשגה על השמאות של רמ"י לגבי שווי הקרקע המשלימה ועד לתחילת הדיון בה אצל השמאי הממשלתי. במסגרת הליכי השמאות השונים רמ"י קבעה כי שווי הקרקע המשלימה הוא 41 מיליון ש"ח, ואילו לפי עמדת היזם שווי קרקע הוא כ-16 מיליון ש"ח. במסגרת ההשגה על השמאות שביצעה רמ"י קבע השמאי הממשלתי כי שווי הקרקע המשלימה הוא כ-24 מיליון ש"ח. עקב התמשכות הליכי השמאות האמורים טרם הונפקו היתרי בנייה מכוחה.

● **קריית ים: מתחם יוספטל - ודאות כלכלית -** מתיאור מהלך האירועים במתחם יוספטל בקריית ים ובהם התנעת המיזם בשנת 2018; ביצוע בדיקות כדאיות כלכלית למתחם בשנים 2019 - 2023; הגשת התוכנית להתחדשות עירונית לוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל) בשנת 2023 ואישורה באותה השנה; הגשת התנגדויות ועתירות בעניין התוכנית בשנים 2023 - 2024; ובדיקת רמ"י של בקשה להקצאת קרקע בפטור ממכרז במיזם בשנת 2025 (שטרם הסתיימה במועד סיום הביקורת), עלה כי בדצמבר 2025, כשנתיים לאחר אישור התוכנית בוותמ"ל, מימוש התוכנית במתחם יוספטל בקריית ים מתעכב ועדיין לא הונפקו לו היתרי בנייה.

● **קריית שמונה: מתחם יעקב מלול - התחדשות עירונית בפריפריה -** על אף החשיבות הרבה של קידום ההתחדשות העירונית בפריפריה כאמור, מתיאור האירועים במתחם יעקב מלול בקריית שמונה, ובהם הגשת תוכנית להתחדשות עירונית במתחם זה בשנת 2021 ואישורה בדצמבר 2022; הגשת תוכנית איחוד וחלוקה לחלק מהמתחם בשנת 2023 שטרם אושרה במועד סיום הביקורת; עלה כי על אף חלוף הזמן משנת 2021 ועד מועד סיום הביקורת - אוקטובר 2025, לא ניתן להתחיל בביצועה של תוכנית יעקב מלול משום שתוכנית איחוד וחלוקה למתחם יעקב מלול עדיין נמצאת בהליכים תכנוניים, עקב כך שטרם יושבה המחלוקת עם רמ"י.

● **רעננה: מתחם ברנדייס - משך הליכי התכנון במיזם ההתחדשות העירונית -** התארכות משכי התכנון של מתחם ברנדייס ברעננה לכ-23 שנים ומגוון החסמים שעלו בעניינו, כגון הליכים משפטיים והתנגדויות לתוכנית, מעידים על המורכבות הרבה הכרוכה בקידום ובביצוע של תהליכי התחדשות עירונית. מתמונת המצב המצטיירת לנוכח תהליך זה עולים היתרונות הגלומים בפעולת הרשויות המקומיות ליצירת ודאות מהבחינה התכנונית וקניינית. שיתוף פעולה בין כל בעלי העניין המעורבים במיזם היה עשוי לקצר את משך תהליכי התכנון ואת משך הדיונים המשפטיים (או ליתרם).

עלה כי אי-ודאות כלכלית ותכנונית מספקת הייתה גורם מרכזי נוסף להיווצרות חסמים בקידום התחדשות עירונית. בשל מורכבותם של תהליכי ההתחדשות העירונית והצורך בתיאום בין גורמים רבים העוסקים בקידומם, עשוי עיכוב יחיד, הנגרם מפערים בתיאום הציפיות בין בעלי עניין, לגרום לעיכובים מתמשכים בקידום המיזמים. המיזמים שנסקרו בעיריות **קריית ים** ו**רעננה** ממחישים את העיכובים שעשויים להיגרם - בין השאר בשל הצורך בהעברת המחלוקות לגבי קידום הפרויקט להכרעתו של בית המשפט (**קריית ים**) - ואת האיומים על מימוש מיזמים בשל היעדר שיתוף פעולה מלא בין כל בעלי העניין לכל אורך תהליך ההתחדשות העירונית (**רעננה**).



הקמת מערך המינהלות ופריסתו - מערך המינהלות הוא נדבך חיוני בקידום תהליכי ההתחדשות העירונית, בליווי התהליכים וביישומם. המינהלות מביאות תועלות לרשות המקומית, לתושבים ולבעלי עניין אחרים, ותועלות אלה מתבטאות בין היתר ביכולת לרכז את הידע הרלוונטי להתחדשות העירונית בתחום שיפוטה של הרשות המקומית לשם יצירת רציפות ויעילות בטיפול בתהליכים הממושכים והמורכבים הללו. בארבע מהרשויות שנבדקו - **לוד**, **נתניה**, **קריית ים** ו**קריית שמונה** - המינהלות קידמו עבודה חברתית וליוו ברציפות אוכלוסיות מוחלשות בתהליכי ההתחדשות. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולותיה של הרשות להתחדשות להרחבת מערך המינהלות ברשויות מקומיות השוכנות בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית וגם ברשויות שבהן הכדאיות הכלכלית של קידום ההתחדשות העירונית בתחום שיפוטן פחותה.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למשרד ראש הממשלה, לרשות מקרקעי ישראל ולמינהל התכנון - שהם הגופים הלאומיים העוסקים בקידום ובתכנון התחדשות עירונית - ולרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, שהיא הגוף הממשלתי האמון על תחום ההתחדשות העירונית - לעודד מיזמי התחדשות עירונית בישובים שבהם המכפיל גבוה ועדיין אין כדאיות כלכלית מספקת, בין היתר באמצעות יצירת תנאים כלכליים שיאפשרו את הקידום והביצוע של מיזמים אלה; לבצע בחינה עדכנית של הפערים והחסמים ולביצוע מיזמי התחדשות עירונית בפריפריה ובאזורים הרגישים יותר לרעידות אדמה בכלל ובקריית שמונה בפרט ולמצוא דרכים לצמצום או להסרתם; ולפעול במשותף לצמצום הפער בין הצורך לקדם ולבצע התחדשות עירונית באזורים שבהם נדרש חיזוק מבנים, לבין הקידום והביצוע שלהם בפועל. כמו כן מומלץ לגופים אלה לפעול במשותף להסרת החסמים המעכבים יישום תהליכי התחדשות עירונית, בייחוד באזורים המועדים לרעידות אדמה חזקות בצפון הארץ ולאורך גבולה המזרחי.



מומלץ לרשות להתחדשות עירונית לפעול בהתאם למדיניות המוצעת בתמ"א 35 - וזאת בשיתוף משרד הפנים, משרד השיכון, משרד ראש הממשלה ומשרד המשפטים - ולהכין מסמך מדיניות לאומי להתחדשות עירונית, אשר ייצור מסגרת ערכית אחודה להמשך יישום החקיקה הקיימת בתחום ההתחדשות העירונית, להשגת יעדיה ומטרותיה של ההתחדשות העירונית ולהפקת מרב היתרונות הגלומים בה. מומלץ כי המסמך יגדיר, בין השאר, מטרות לאומיות לפריסה, לקידום ולביצוע של התחדשות עירונית בהתייחס למאפיינים ולצרכים של אזורים שונים; אזורי עדיפות לקידום התחדשות עירונית; יעדי ביצוע למדיניות ומתווה למערכת היחסים בין הגורמים העוסקים בהתחדשות העירונית בישראל, אופני שיתוף הפעולה בין הגורמים ותפקידי הרשויות המקומיות בנושא זה.



לנוכח הנתונים המעידים על תרומתן הרבה של המינהלות לקידום תהליכי התחדשות עירונית - וזאת לעומת רשויות שבהן לא פועלות מינהלות התחדשות עירונית, ולנוכח חשיבותן ומרכזיותן של המינהלות העירוניות בקידום תהליכי התחדשות עירונית, מומלץ כי משרד השיכון והרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ימשיכו לקדם את הקמתן של מינהלות עירוניות ברשויות המקומיות.



מומלץ כי עיריית רעננה תפעל להקים מינהלת עירונית או יחידה ארגונית שיועדה לריכוז הידע והטיפול בכל הנוגע לתהליכי ההתחדשות העירונית בעיר ופועלת למימוש ייעוד זה, וזאת בהנחייתה ובסיועה של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.




על משרד השיכון והרשות להתחדשות עירונית לוודא כי המידע שברשותם עדכני ומדויק, וכי המידע שהם מציגים לציבור משקף את המצב לאשורו. זאת כדי שיוכלו לעקוב ביעילות אחר תהליכי ההתחדשות העירונית, להסיק מהם מסקנות בזמן אמת, להפיק מכך לקחים לעתיד ולהציג לציבור מידע אמין בנושא.




מומלץ לרשות להתחדשות בשיתוף הרשויות המקומיות שחתמו על הסכם המסגרת בשנת 2023 ובהן **לוד, נתניה וקריית ים** - לבחון את הסיבות לניצול החלקי (או לאי-הניצול) של התקציבים שאושרו (בנתניה - 15%, בלוד ובקריית ים - 0%), לבחון אם יש חסמים מובנים שניתן להתגבר עליהם באופן שיאפשר את הקצאת יתרת התקציב שנותר בהסכם המסגרת עבור הקמה או שדרוג של תשתיות עד תום שנת 2030, מועד סיום תקופת ההסכם. עוד מומלץ כי הרשות להתחדשות תבחן את יעילות פעולתו של מנגנון הסכמי המסגרת בכללותו ותשקול אם ניתן לטייב אותו לשם השגת המטרה שלשמה נחתם - עידוד ההתחדשות העירונית ושדרוג התשתיות הקשורות לכך.

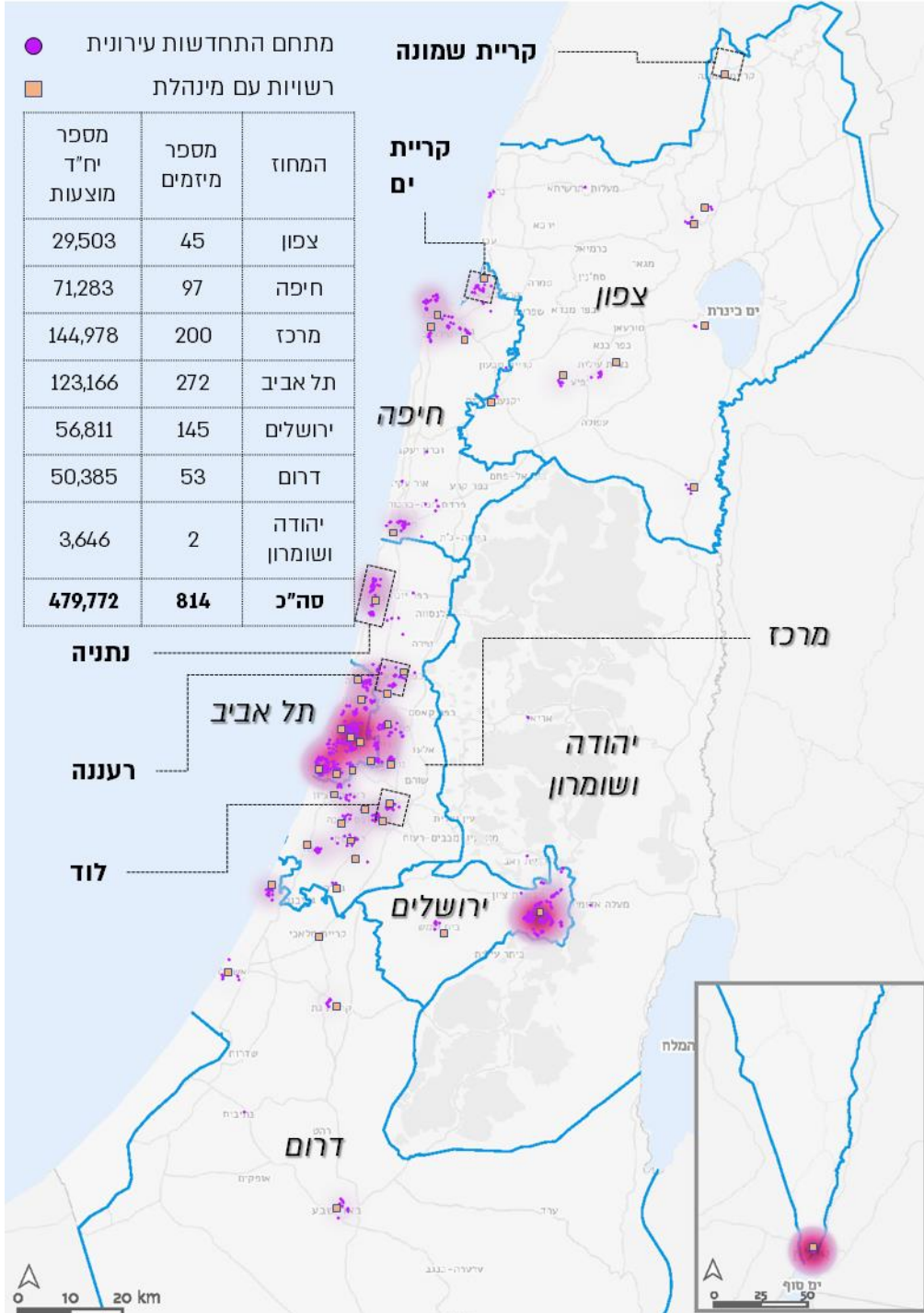


מומלץ כי עירויות **נתניה, קריית ים, קריית שמונה ורעננה** ישלבו במסמכי המדיניות שלהן הנחיות הנוגעות גם לשלבי הביצוע, וזאת עקב המורכבות הרבה של תהליכי ההתחדשות העירונית גם מעבר לשלבי התכנון. 

מומלץ כי הגורמים המעורבים בקידום מיזמי התחדשות עירונית ובתכנונם, ובהם מינהל התכנון, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ורשות מקרקעי ישראל, יספקו במידת האפשר ודאות לגבי הכדאיות הכלכלית של מימוש תוכנית התחדשות עירונית, כדי לקדם את תהליכי ההתחדשות העירונית ביעילות ולהאיץ ככל האפשר את מימוש המיזמים. 

מומלץ לרשות להתחדשות עירונית, לרשות מקרקעי ישראל ולעיריית **קריית שמונה**, ליישב את המחלוקות בנוגע לתוכנית איחוד וחלוקה במתחם יעקב מלול בעיר, כדי שניתן יהיה להנפיק היתרים מכוחה ולהתחיל בביצוע התחדשות עירונית במתחם. 

התחדשות עירונית לפי מספר המיזמים, בחלוקה למחוזות תכנון וברשויות שנבדקו - מפת חום, יולי 2025



המקור: מפת רקע של המרכז למיפוי ישראל, שכבת מחוזות של משרד הפנים ונתוני הרשות להתחדשות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

התחדשות עירונית היא כלי אסטרטגי לקביעת מדיניות בתחום התכנון והבנייה, הטומן בחובו פוטנציאל להשגת מטרות שונות בתחום המרחב, הכלכלה והחברה - ובראשן תוספת יחידות דיור במרקמים עירוניים קיימים שנבנו בעבר בצפיפות נמוכה יחסית, ובכלל זה ייעול השימוש בקרקע. זאת בייחוד לנוכח הגידול המהיר באוכלוסיית המדינה והצורך הגובר ביחידות דיור איכותיות וממוגנות בפני פגיעות ומקרים מרעידות אדמה ומירי רקטות וטילים. צורך זה בא לידי ביטוי ביתר שאת במהלך מלחמת "חרבות ברזל" ובמצע "עם כלביא".

לרשויות המקומיות תפקיד מקיף ומרכזי בקידום ובניהול של תהליכי ההתחדשות העירונית בתחום שיפוטן. בין היתר באפשרותן ליזום מיזמים של התחדשות עירונית במסלול רשויות מקומיות ולהכין מסמכי מדיניות הנוגעים להתחדשות עירונית, והן הגורם שיספק תשתיות ושירותים, בכלל זה בתחומי החינוך, התחבורה ופינוי האשפה, לדיירים החדשים שיתגוררו בבניינים שהוקמו במיזמים של ההתחדשות העירונית.

בביקורת נמצא כי הגורם העיקרי המשפיע על הקידום והביצוע של מיזמים להתחדשות עירונית הוא הגורם הכלכלי, וכי עיקר המיזמים להתחדשות עירונית (58%) מקודמים ומבוצעים במחוזות המרכז ותל אביב. הצורך בחיזוק מבנים בפני רעידות אדמה אינו מקבל מענה מספק במסגרת המאמצים לקדם התחדשות עירונית, וביישובים החשופים לסכנות מעין אלה לא מקודמים די הצורך מיזמים רחבי-היקף להתחדשות המרקם הבנוי. על אף המלצותיו של מבקר המדינה בעבר, לא הוכנו מסמך מדיניות לאומי להתחדשות עירונית או תוכנית לאומית אחודה להתחדשות עירונית.

משרד מבקר המדינה ממליץ לגורמים הרלוונטיים, ובהם משרד ראש הממשלה, רשות מקרקעי ישראל, מינהל התכנון והרשות להתחדשות - שהיא הגוף הממשלתי האמון על תחום ההתחדשות העירונית, לעודד מיזמי התחדשות עירונית ביישובים שבהם המכפיל גבוה, ועדיין אין כדאיות כלכלית מספקת, בין היתר באמצעות יצירת תנאים כלכליים שיאפשרו את הקידום והביצוע של מיזמים אלה.

הבנה של החסמים והסיבות להיווצרותם תסייע להפחיתם ואף למנוע אותם כליל במקרים מסוימים. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות להתחדשות בשיתוף הגורמים המרכזיים העוסקים בהתחדשות עירונית, ובהם מינהל התכנון, הוותמ"ל ורשות מקרקעי ישראל, לאסוף מידע על החסמים המאפיינים תהליכי פינוי ובינוי על כל שלביהם, לנתח אותם ולהמציא דרכים להסרתם - בין השאר על ידי ניסוח מדיניות התחדשות עירונית לאומית שתעסוק בחסמים שתוארו לעיל ובחסמים אחרים - ותציע דרכים לטיפול בהם.