



סוגיות בהתחדשות עירונית - לקראת דיון ברפורמה המוצעת בהתחדשות העירונית בפרק ד' להצעת חוק התכנית הכלכלית

כתיבה: מתן שחק | אישור: שירי ספקטור-בן ארי

תאריך: ו' בחשון תשפ"ב, 12 באוקטובר 2021

סקירה

תוכן עניינים

1	תמצית	1
10	1. רקע	10
12	1.1 מורכבותו הייחודית של הליך התחדשות עירונית	12
14	1.2 פעילות הממשלה לקידום התחדשות עירונית ויעדי התכנית האסטרטגית לדיון 2040	14
16	2. מגמות בהתחדשות עירונית	16
17	2.1 משך כולל של ייזום תכנון וביצוע פרויקט פינוי בינוי	17
17	2.2 התחלות בניה	17
18	2.3 רישוי	18
19	2.4 תכנון	19
20	2.5 משך אישור ורישוי תכניות פינוי בינוי	20
21	2.6 סטאטוס תכנוני של תכניות שטרם אושרו	21
21	2.7 חסמים בתכניות פינוי בינוי	21
22	2.8 בעיית הנתונים בתחום ההתחדשות העירונית בישראל	22
23	3. צוות החסמים בהתחדשות עירונית	23
25	4. הסכמה קניינית לתכניות פינוי בינוי והצעת החוק לתיקון חוק פינוי בינוי	25
26	4.1 המצב הקיים וסוגיית ההסכמה לעסקאות פינוי בינוי	26
27	4.1.1 רקע פרלמנטארי: חקיקת חוק פינוי בינוי ותיקונו	27
29	4.1.2 סוגי הסכמות בעלי הדירות בשלבים שונים בהליך הקנייני, התכנוני והרגולטורי	29
32	4.2 עיקרי השינוי המוצע	32
34	4.3 בעיית חוסר הנתונים לביסוס הצעת החוק	34
36	4.4 השלכות מרכזיות של הצעת החוק	36
36	4.4.1 הרחבת משמעות המונח "דייר סרבן" לכל אי הסכמה לעסקת פינוי בינוי	36
37	4.4.2 הקדמת הליך תביעת "דייר סרבן" לשלב הגשת התכנית למוסד התכנון	37
38	4.4.3 שינוי הגדרת "מתחם פינוי בינוי" בחוק ושינוי מנגנון ההכרזה על מתחמי פינוי בינוי	38
38	4.4.4 חיזוק כוחם של יזמים	38
39	4.5 שאלות לדיון	39
39	5. היטל השבחה	39

5.1	המצב כיום.....	39
5.2	עיקרי השינוי המוצע	40
5.3	שאלות לדיון.....	40
6.	סוגיות תכנוניות בהתחדשות עירונית	40
6.1	שאלות לדיון.....	43
7.	סוגיית הכדאיות הכלכליות ליזם וחלקה בגיבוש תכניות פינוי בינוי	43
7.1	שאלות לדיון.....	48
8.	מנגנונים כלכליים לקידום תכניות פינוי בינוי.....	48
8.1	שאלות לדיון.....	51
9.	הקרן להתחדשות עירונית	51
9.1	המצב הקיים	51
9.2	עיקרי השינוי המוצע	52
9.3	השלכות ושאלות לדיון	52

תמצית

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ברפורמה המוצעת בתחום ההתחדשות העירונית כפי שנוסחה בפרק ד' להצעת חוק התכנית הכלכלית לשנת 2021-2022. מוצגים בו רקע ונתונים בנושא התחדשות עירונית בישראל, ולאחר מכן מוצגות סוגיות מרכזיות בהתחדשות עירונית כיום, ובתוך כך, עיקרי השינויים המוצעים בהצעת החוק, והשלכותיהם האפשריות. מסמך זה מרחיב מסמך קודם שהוגש לוועדה ביום 3 באוקטובר 2021.

רקע

התחדשות עירונית היא תהליך פיתוח עירוני שעיקרו החיאה וחידוש של אזורים עירוניים מוזנחים וקידום פיתוח בתוך גבולות השטח הבנוי, כחלק מפתרון בעיות עירוניות, כלכליות, פיזיות, תשתיות, חברתיות וסביבתיות, ותוך ניצול מרבי של התשתיות הקיימות ושיפור איכות החיים של התושבים.

לבניה בתהליכי התחדשות עירונית במרקמים העירוניים המבונים בישראל עשויים להיות יתרונות רבים על פני בניה על קרקע פנויה מחוץ לעיר, ובהם: תוספת יחידות דיור באזורי ביקוש שבהם עתודות קרקע מועטות; ייעול השימוש בקרקע ובפרט שמירה על השטחים הפתוחים; חידוש פני העיר ושדרוג המבנים, שיפור תנאי המחיה של התושבים, בפרט בשכונות חלשות ומוזנחות; שיפור עמידות מבנים מפני רעידות אדמה וטילים; חסכון בהשקעה בהקמת תשתיות חדשות, וייעול השימוש בתשתיות קיימות; תמיכה בקידום התחבורה הציבורית והפחתת השימוש ברכב פרטי; גידול השכר והפריון וירידה ביוממות, שעשויה אף להפחית במידת מה את הגודש בכבישים ואת הנזק הסביבתי. לצד יתרונותיה של התחדשות עירונית, מדובר בפריקטים מורכבים ביותר, ויקרים במיוחד, שיש בהם חוסר וודאות משמעותי בהיבטים שונים (תכנוני, כלכלי, חברתי, קהילתי), סיכון כלכלי בלתי מבוטל, והם אורכים שנים לא מעטות מתחילתם ועד סופם.

בישראל נועדו לתהליכי התחדשות עירונית גם **תפקידים לאומיים**, בשל מאפייניה הגאו-פיזיים, הגאו-פוליטיים והדמוגרפיים, ובהם, הגברת מוכנותם ועמידותם של מבני מגורים ותשתיות לאסונות טבע, כמו רעידות אדמה; מיגון מבנים כחלק מהגנת העורף מפני איומים ביטחוניים, כגון ירי טילים; כלי לייצור מספר גדול של דירות מגורים והגדלת הציפוף בערים וכאחד הפתרונות למשבר הדיור הצפוי לאור תחזיות הגידול הדמוגרפי ואזילת השטחים הפתוחים. **נציין כי בשל המטרות הלאומיות השונות שנקבעו לתחום ההתחדשות העירונית בישראל, לעיתים נוצר מתח ואף סתירה בין מטרות שונות של התחדשות עירונית.**

לאור זאת, ותוך התמקדות בתפקידיה הלאומיים, **בישראל אומצה הגדרה מצומצמת יותר להתחדשות עירונית, המתמקדת בכלים הרגולטוריים שגיבשה הממשלה לחיזוק מבנים ולתוספת יח"ד בתוך הערים:** בינוי במסגרת תכנית החיזוק (תמ"א 38), מיזם פינוי ובינוי במסלול מיסוי או במסלול רשויות. **המשותף לכולן הוא הסתמכות המדינה על השוק הפרטי ליישום מדיניותה בתחום ההתחדשות העירונית, באמצעות מתן הטבות בתחומי המס, הרגולציה והתכנון, ומתן זכויות בניה נוספות, כדי ליצור תמריץ כלכלי ליזמים ובעלי הדירות לקדם פרויקטים של מיגון וחיזוק מבנים או של פינוי בינוי.** בעוד שבמסלולי הרשויות והיזמים נדרשת הכנת תכנית מפורטת החלה על המתחם, תמ"א 38 היא תכנית מתאר ארצית שמאפשרת להוציא מתוקפה היתרי בניה למיגון

חיזוק ותוספת יח"ד או להריסה ובניה מחדש תוך תוספת יח"ד, זאת, ברמת הבניין הבודד בלבד וללא תכנית מפורטת. בשלהי שנת 2019 החליטה המועצה הארצית לתכנון ובניה על סיום תמ"א 38 באוקטובר 2022, וזאת בין היתר בשל הכשלים שנתגלו בה, ובהם, אי עמידתה במטרתה העיקרית – חיזוק ומיגון מבנים בפרפריה – בשל הסתמכותה על כדאיות כלכלית שאינה קיימת באזורים בהם נחוץ מיגון וחיזוק מבנים. מאידך, תמ"א 38 הצליחה כתכנית לקידום תוספת יח"ד באזורי הביקוש, אך זאת ללא תכנון מפורט, ובתוך כך, ללא מתן מענה בתשתיות ומבני ציבור לתוספת יח"ד, והיעדר תכנון מרחבי להגדלת הציפוף. נציין עוד כי פורסם תזכיר חוק המציע תכנית חליפית, אך הצעת החוק טרם הונחה על שולחן הכנסת.

בשני העשורים האחרונים פעלו ממשלות ישראל לקידום התחדשות עירונית ולהשגת מטרותיה הלאומיות באמצעות החלטות ממשלה; אישור תכניות מתאר ארציות מס' 35, ובה הוראות לעניין "חידוש עירוני", וכן תכניות מתאר מחוזיות ומקומיות; חקיקה לקביעת מסלולי התחדשות עירונית והסדרתה; הקמתה של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, המרכזת ומובילה את הפעילות הממשלתית בתחום, והקמתן של 29 מנהלות עירוניות להתחדשות עירונית המקדמות את הנושא בתחומי הרשויות המקומיות; פרסום התכנית האסטרטגית לדיון 2040, הקובעת יעדים שאפתניים לאישור יח"ד, בין היתר, בתכניות התחדשות עירונית לכל מחוז; וקידום תכניות פינוי בינוי במסגרת תכנון מואץ למגורים בוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיון (ותמ"ל).

יעדי הממשלה להתחדשות עירונית

התכנית האסטרטגית לדיון לשנת 2040 אושרה בהחלטת הממשלה מספר 2457 ממרס 2017 ונקבעו בה יעדים לתכנון מפורט של יחידות דיור (להלן: יח"ד) עד שנת 2040 במטרה ליצור את המלאי התכנוני הנדרש לצרכים העתידיים של האוכלוסייה הגדלה במדינת ישראל. התכנית קובעת כי **היעד להיקף התכנון המפורט הנדרש בשנים 2017–2040 הוא כ-2.6 מיליון יח"ד בכל הארץ כדי לבנות בפועל בתקופה זו לפחות 1.5 מיליון דירות חדשות, וכי "ללא התחדשות עירונית בהיקפים גדולים יותר משמעותית נעמוד בפני קטסטרופה תכנונית של אזילת השטחים הפתוחים המיועדים לבינוי במרכז הארץ"** (ההדגשה במקור). לכן, נקבעו בתכנית שיעור של יח"ד בהתחדשות עירונית, מתוך תוספת הדירות הקבועה ביעדים, שיעור שעולה בהדרגה: 20% מהיעד לשנים 2017–2020 (כלומר, 83,200 יח"ד בהתחדשות עירונית בשנים אלו); 25% מהיעד לשנים 2021–2025, שהם 130 אלף יח"ד בשנים אלו; ו-35% מהיעד לשנים 2026–2030, שהם כ-183 אלף יח"ד בשנים אלו. לשנים 2030–2040 טרם נקבעו יעדי התחדשות עירונית.

באשר למידת העמידה ביעדי התכנית האסטרטגית לדיון, בתכנון יח"ד בהתחדשות עירונית, לא עלה בידינו לקבל נתונים בנושא ממנהל התכנון, אך לפי נתוני הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, נכון לסוף שנת 2020, **הושגו 89% מיעדי התכנון בהתחדשות עירונית, זאת, ללא הכללת תכניות בינוי על שטחים פנויים בתוך העיר (infill) בנתונים**. תכניות אלה אמנם נחשבות לחלק מיעדי ההתחדשות העירונית אך לא מרוכזים לגביהן נתונים. באשר להנפקת היתרי בניה לפרויקטים בהתחדשות עירונית, **הושגו היעדים לשנים אלו ואף 55% מעבר להם**. לפי דוח המעקב של המועצה הלאומית לכלכלה אחר יישום התכנית האסטרטגית לדיון, **יעדי התכנון להתחדשות עירונית**

בפריפריה לא הושגו: במחוז צפון לא תוכננו כלל דירות בתכניות פינוי-בינוי, וכ-2% בלבד מיח"ד שאושרו במחוז חיפה ובמחוז דרום היו יח"ד תוספתיות בתכניות פינוי בינוי (לעומת יעד של כ-20%).

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנים האחרונות גדל חלקה של בניית דירות במסגרת מיזמי התחדשות עירונית מסך התחלות הבניה בשיעור ניכר: מכ-13% בשנת 2014, לכ-20% בשנת 2020. מספר יח"ד בהתחדשות עירונית שבנייתן החלה, גדל בתקופה זו בכ-73%.

מגמות מרכזיות בהתחדשות עירונית

בשנים 2014-2020 הוחל בבנייתן של כ-63 אלף יח"ד במיזמי התחדשות עירונית שונים, כשני שלישים מהן במסגרת תמ"א 38 (עיבוי וחזקוק, או הריסה ובניה מחדש). בשנים אלו גדל חלקה של בניית דירות במסגרת מיזמי התחדשות עירונית מכ-13% לכ-20% מכלל התחלות הבניה. מספר יח"ד שבנייתן החלה בהתחדשות עירונית, גדל בשנים אלו בכ-73%.

בשנים 2010-2020 ניתנו היתרי בניה לכמאה אלף יח"ד במיזמי התחדשות עירונית, רובן המכריע במסגרת תמ"א 38 לסוגיה (82%), ומיעוטן במסגרת תכניות פינוי בינוי (18%). **בשנים 2010-2020 גדל מספר היתרי הבניה שניתנו למיזמי התחדשות עירונית בשיעור שנתי ממוצע של כ-130%**, זאת, למרות ירידה של כ-25% במספר יח"ד להן ניתנו היתרים בין שנת 2019 לשנת 2020, בשל השפעת מגפת הקורונה על הליכי הרישוי.

בשנים 2002-2020 אושרו במוסדות התכנון 235 תכניות פינוי בינוי מפורטות במסלולים השונים, ובהן 116 אלף יח"ד (ללא תמ"א 38). כ-76% מהן (88 אלף יח"ד) הן תוספתיות. **בשנים 2010-2020 גדל מספר יח"ד שאושרו במסגרת תכניות פינוי בינוי בשיעור ממוצע של 130% בשנה.**

כ-42% מיח"ד התוספתיות שאושרו בתכניות פינוי בינוי הן במחוז מרכז, כ-28% במחוז תל אביב, 11% במחוז חיפה, 11% במחוז ירושלים, כ-7% במחוז דרום, ופחות מאחוז ביהודה ושומרון ובמחוז צפון. כלומר, **שרוב המכריע של יח"ד שאושרו בתכניות פינוי בינוי הן באזורי הביקוש (70%), קרי, מחוזות תל אביב ומרכז.** לעומת זאת, במחוזות חיפה וירושלים ודרום אושרו מעט יח"ד בתכניות כאלו, ובמחוז צפון אושרו יח"ד ספורות בתכניות פינוי בינוי. נתונים אלו מתיישבים עם מרכזיותו של השיקול הכלכלי בקידום תכניות פינוי בינוי כיום בישראל, שכן עיקר התכניות הן באזורים בהם ערך הקרקע גבוה, ולכן ניתן לקדם בהם יותר פרויקטים שיהיו כדאיים מבחינה כלכלית ליוזם. מצד אחד, מצב זה מאפשר תוספת יח"ד נחוצות באזורי הביקוש, אזור בו קיימת נדירות יחסית של הקרקע, אך מצד שני, נגזר מכך מיעוט תכניות התחדשות עירונית בפריפריה, בה התחדשות עירונית נדרשת כדי להתמודד עם מבנים ישנים ומוזנחים.

משך הליך תכנון ממוצע בשנים 2002-2020 הוא כשלוש שנים, ומשך הליך רישוי ממוצע הוא כארבע שנים, ובסך הכול, כשבע שנים. משך הליכי התכנון והרישוי הצטמצם בשנים האחרונות ביותר מחצי, מממוצע של 7-15 שנה בשנים 2002-2013, לשבע שנים בממוצע בשנים 2014-2015, והגיע לכ-3-4 שנים בשנים האחרונות (2016-2020).

לפי נתונים בסיסיים אלו, ניתן לראות כי תחום ההתחדשות העירונית נמצא בתנופה חסרת תקדים, הן בתכנון, הן ברישוי והן בביצוע. נציין כי נתונים אלו מתייחסים לתכנון ובניה של דירות בלבד, ואינם כוללים את יתר ההיבטים של התחדשות עירונית, לגביהם לא מרוכזים נתונים, ולכן לא ניתן לקבל תמונה מלאה ומפורטת של התחום מנתונים אלו.

סוגיות מרכזיות בהתחדשות עירונית, בהקשר לרפורמה המוצעת

לתהליכי התחדשות עירונית יתרונות רבים, ובישראל נקבעו להם גם מטרות לאומיות שונות. עם זאת, הם מתאפיינים במורכבות ייחודית מבחינה תכנונית, כלכלית, חוזית, ועירונית, ובאתגרים שונים שאינם קיימים בבניה על קרקע פנויה, בייחוד בתכניות פינוי בינוי, שהן הצורה האגרסיבית, המורכבת והיקרה ביותר להתחדשות עירונית.

התחדשות עירונית היא תהליך המתרחש בין שלושה "שחקנים", שהיחס בניהם אינו סימטרי: **בעלי הדירות/בעלי הזכויות** במקרקעין, שהסכמתם לתהליך חיונית; **היזם**, שמתכנן ומבצע את הפרויקט; ו**רשויות השלטון** (גופי המשלה והרשות המקומית), האחראים על אישור התכנית וקביעת זכויות הבניה בה, הכרזה על מתחם, פיתוח הולם של תשתיות, מבני ציבור ושירותים עירוניים, ועוד. נוסף על כך, תהליך התחדשות עירונית כולל פעולה מורכבת בכמה מישורים – **רגולטורי, תכנוני, קנייני-חוזי, וכלכלי** – שביניהם מתקיימים ממשקים ויחסי גומלין מורכבים, ולעיתים מתחים וסתירות.

בעלי הדירות נמצאים בעמדת נחיתות במערכת יחסי כוחות זו בשל כמה סיבות מבניות, ובהן, בעיית ההתארגנות והפעולה המשותפת הנדרשת מהם כדי לפעול מול היזם והרשויות תוך קיומם של מגוון אינטרסים ומתחים בין בעלי הדירות במתחם; מורכבותו הייחודית של פרויקט פינוי בינוי, והיעדר ידע נדרש בתחומי התכנון, המשפט, הכלכלה והשמאות כדי להבין את זכויותיהם ואת ההליך עצמו; משאבים מצומצמים להתנהלות עצמאית בתחום ותלות ביזם וברשויות בעניינים רבים; חוסר ודאות בהיבטים שונים, וסיכון כלכלי ניכר; והאפשרות הקיימת בחוק לכפות עליהם עסקת פינוי בינוי בהסכמת רוב בעלי הדירות האחרים, או להפעיל עליהם לחץ באמצעות איום בכפיית הסכם.

חוק פינוי בינוי – המצב הקיים

הסכמה לעסקת פינוי בינוי היא חתימה על חוזה מכר לפיו מתחייב בעל הדירה בבית המשותף להעביר את זכויותיו בו ליזם לצורך הריסת הבית המשותף והקמת בית משותף חדש במקומו בהתאם לתכנית לפינוי ובינוי, שמצורף לו ייפוי כוח מבעל הדירה ליזם או לעורך דין מטעמו לביצוע הפעולות הנדרשות למימוש החוזה (ובתוך כך, הגשת תכנית למוסד תכנון).

עד שנת 2006 נדרשה הסכמה של כל בעלי הדירות במתחם כדי לקדם תכנית פינוי בינוי. בשנת 2006 נחקק [חוק פינוי ובינוי \(עידוד מיזמי פינוי ובינוי\), התשס"ו-2006](#) הקובע כי לפחות 80% מבעלי הדירות במקבץ, שבבעלותם שני שלישים לפחות מהדירות בכל בית משותף ושלפחות 75% מהרכוש המשותף צמוד לדירותיהם, שמסכימים לעסקת פינוי בינוי וחתמו על חוזה מכר, יכולים לתבוע את מיעוט בעלי הדירות המתנגדים לעסקה. בית המשפט יכול לקבוע כי מדובר בסירוב בלתי סביר כפי שהוגדר בחוק, ולהטיל על המסרבים **תשלום נזיקין ליתר בעלי הדירות** באותו בניין המסכימים לעסקה. בשנת 2018 תוקן החוק, ונוסף סעד לפיו **בית המשפט יכול לכפות על מיעוט בעלי הדירות המתנגדים לחתום על ההסכם, ואף לפנותם מדירתם**.

חוק זה נועד להתמודד עם אי-יציאתם לפועל של פרויקטים של פינוי בינוי חרף רצונם של רוב בעלי הדירות, בשל התנגדות בלתי סבירה של אחד או יותר מבעלי הדירות. לרוב, נטען בדברי ההסבר להצעת החוק המקורי, ההתנגדות מקנה לדייר הסרבן עמדת מיקוח מיוחדת שבה הוא משתמש כדי למקסם את רווחיו ולדרוש פיצוי גבוה יותר, לפעמים אפילו במחיר הכשלת העסקה. כאמור, עד לחקיקת חוק זה, נדרשה הסכמה של כל בעלי הדירות בבניין, דבר שאפשר לבעל דירה יחיד להגיע לעמדת מיקוח ייחודית זו. לחוק זה משמעות לעניין הכרזה על מתחם פינוי בינוי במסלול מיסוי, הדורש רוב של 80% מבעלי הדירות, ולעניין הגשת בקשה להיתר בניה, הדורש הסכמה של כל בעלי הדירות, או מיצוי של הליך משפטי נגד המתנגדים.

מבחינה תיאורטית, הצדקת התערבותה של המדינה בשוק באמצעות חקיקה הפוגעת בזכות הקניין ובחופש החוזים של בעלי הדירות, מבוססת על מושג כלכלי תיאורטי בשם The holdout problem, שתורגם באופן לא מדויק ל"בעיית הסרבן" או "בעיית הסחטן". מושג זה מתייחס לכשל שוק שעשוי לנבוע ממצבים בהם נדרש ריכוז בעלויות בידי בעלים אחד במטרה להוציא לפועל פרויקט המשתרע על חלקות הנמצאות בידי בעלים שונים ורבים, שלו ערך כלכלי וציבורי. כאשר ריכוז הבעלויות מצריך הסכמה של כל אחד מבעלי הקרקע, אלו שמששים את הסכמתם עשויים לזכות בעמדת מיקוח טובה יותר, שכן כוח המיקוח שלהם גדול מחלקם בכלל הנכסים הנדרשים לפרויקט. מצב זה מעודד את מי שתופס עמדת מיקוח זו לנקוט באסטרטגיית מיקוח קשוחה המתאפיינת בהשהיית הסכמתו, כלומר, בדחיית ההצעות של היזם, תוך המתנה להצעה רווחית יותר. בכך, אסטרטגיית ההשתהות מאפשרת לשחקן לנצל את עמדתו המונופוליסטית כדי להשיא את רווחיו על חשבון הרווח היזמי (ללא הסכמתו הפרויקט לא יצא לפועל), על אף חלקו הקטן יחסית בבעלות על הרכוש, וכתוצאה מכך עלויות העסקה גדלות, רווחיות הפרויקט עבור היזם עלולה להיפגע, והעסקה כולה עלולה להיכשל. **פתרון "כשל שוק" זה הוא קביעה בחוק או בכללים המסדירים את התחום כי לא נדרשת הסכמה של כל בעלי הנכסים, כפי שקיים כיום בישראל בתחום ההתחדשות העירונית. לכן, החוק מגדיר מהו סירוב לא סביר במונחים כלכליים בעיקר.**

גם בזמן חקיקת החוק המקורי וגם בעת תיקון החוק לא היו בידי גופי הממשלה ומציעי החוק נתונים על היקף תופעת ה"דייר הסרבן", על השפעותיה על מימוש פרויקטים, על סוגים שונים של אי הסכמה לתכניות פינוי בינוי שאינם "סחטנות" או "סרבנות" וסיבותיהם, ולא נבחנה מידת השפעתו של החוק המקורי משנת 2006. בנוסף, לא הוצגו תחזיות לגבי התועלת הצפויה מהוספת סעד לכפיית הסכם על בעלי דירות שאינם מסכימים לעסקה ופינויים מדירתם.

יודגש כי ככל שישנו בסיס חוקי או רגולטורי המאפשר הסכמה של רוב הבעלים, אך לא של כולם, וככל ששיעור זה אינו מאפשר מצב שבו שחקן (בעלים של חלקה/דירה אחת) יגיע לעמדת מיקוח מונופוליסטית, נשמט הבסיס להחלת טענות בדבר חשש לבעיית השתהות או "דייר סרבן", שכן יש כמה שחקנים מתחרים שעם כל אחד מהם יכול היזם להגיע להסכמה, ואף אחד מהם לא מגיע לעמדת מיקוח בלעדית. זאת ועוד, מחקר שנערך בנושא על פרויקט התחדשות עירונית בשיקאגו בשנות ה-60 טוען כי **במצב בו קיימת אפשרות חוקית לכפות הסכמה על בעלי הרכוש, עשויה להיווצר בעיית השתהות דווקא מצד היזם, מפני שהאיום בכפיית הסכם על המסרבים לעסקה עשוי לשמש אותו כדי לנסות להפחית את התמורה לבעלים תוך משיכת זמן ובכך להגדיל את רווחיו.**

חוק פינוי בינוי - השינוי המוצע

השינויים המוצעים בהצעת החוק מבוססים על עבודת צוות החסמים בהתחדשות עירונית אשר פעל במשרד המשפטים בשנת 2019 על מנת למפות את החסמים המרכזיים בתחום, ולהציע המלצות להתמודדות עם חסמים אלו. עבודת צוות החסמים הובלה בידי אשכול נדל"ן ביעוץ וחקיקה במחלקה למשפט אזרחי במשרד המשפטים, בשיתוף עם הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. משרד האוצר היה גורם משמעותי בצוות, בהיותו הגורם המתכלל את ההיבטים הכלכליים בנוגעים לעניין, ומעורבות התחום בשוק הנדל"ן. עיקר עבודת המטה שערך צוות החסמים התבססה על שמיעתם של גורמים שונים בתחום ההתחדשות העירונית, ובהם יזמים, עורכי דין המלווים מיזמים אלו, נציגי עמותות וארגונים חברתיים, יועצים חברתיים, אקדמאים העוסקים בתחום התכנון, ועוד. שימוע ציבורי זה היווה את מקור המידע העיקרי של הצוות בנושאים שונים בו דן. **עם זאת, לא היה בפני צוות החסמים ומגבשי הצעת החוק מיפוי של נושא ההסכמה וההתנגדות לעסקאות פינוי בינוי, לא היו בידיהם נתונים כמותיים באשר להיקף אי ההסכמה לעסקאות כאלו, לסיבות השונות להתנגדות, למידת השפעת התנגדויות בכלל והתנגדויות מטעמי "סרבנות" בפרט על מיזמי פינוי בינוי, להשפעת החוק הקיים על יחסי הכח בין יזמים לבעלי הדירות ועל קידום פרויקטים של פינוי בינוי בפועל, או תחזית לגבי אופן ומידת השפעת הצעת החוק הנוכחית על התחום. כלומר, שהשפעת החוק הקיים והתיקונים שנעשו בו בשנים האחרונות על קידום מיזמי פינוי בינוי לא נבדקה באופן אמפירי.**

להלן מוצגים השינויים המרכזיים בהצעת החוק:

- להפחית הרוב הדרוש לתביעת בעל דירה שלא מסכים לעסקת פינוי בינוי, **לשני שלישים (66%) מבעלי הדירות במקבץ, במקום ארבע חמישיות (80%) לפי המצב היום**, ובלבד שלכל הפחות מחצית מהשטחים המשותפים במקבץ מוצמדים לדירותיהם של אלו (במקום שלושה רבעים לפי המצב היום). תנאי נוסף להגדרת הרוב הינו שלכל הפחות **60 אחוזים מהדיירים בכל בניין (במקום שני שלישים היום - 66%)** אשר לכל הפחות מחצית (במקום שני שלישים היום) מהשטחים המשותפים בכל בניין מוצמדים לדירותיהם, הביעו את הסכמתם לקידום התכנית כאמור.
- לקבוע כי בית המשפט יהיה רשאי, כחלק מהליך תביעת "דייר סרבן" לקבוע שבעלי דירות שיש קשר סיבתי בין סירובם לביצוע הפרויקט לבין שימוש שלא כדין שנעשה בשטח הדירות שבבעלותם (כלומר, קיומן של עבירות בניה), לא יכללו במניין הדיירים לעניין הרוב המיוחס הנדרש לצורך תביעת דייר סרבן, **ובלבד שלכל הפחות מחצית מהדיירים בבית המשותף הסכימו לקידום ההעסקה**. כלומר, שבמקרים שבהם בית המשפט יקבע כי לפחות אחד מבעלי הדירות בבית משותף עבר עבירות בניה שבעטין הוא מסרב לעסקה, **קולו לא יספר ושיעור ההסכמה לעסקה מבין יתר בעלי הדירות יהיה לפחות 50%.**
- **לקבוע שגם היזם, ולא רק בעלי הדירות המסכימים לעסקה, יוכל להגיש תביעה כנגד "דייר סרבן"**, ובלבד שהוא הודיע לכלל הדיירים המתגוררים במתחם על כוונתו להגיש את התביעה.
- **להפחית את הרוב הדרוש לארגון עסקת פינוי בינוי משני שלישים למחצית מבעלי הדירות במתחם.** כלומר, ללא צורך ממשי ברוב.

- **להסמיך את הממונה על פניות הדיירים ברשות להתחדשות עירונית, לקבוע כי עסקת פינוי בינוי בטלה בעקבות החתמה פוגענית כפי שמוגדרת בהצעת החוק.** נציין כי גם כיום יש לממונה סמכות דומה.
- **בנוסף, מוצע לשנות את ההגדרות "מתחם פינוי ובינוי" בחוק התכנון והבנייה, כך שמתחם פינוי ובינוי יוגדר לפי תנאי קבוע מראש של מספר יחידות הדיר:** "שטח שבו קיימות לכל הפחות 24 יחידות, ומוצעת בו תכנית שעיקרה פינוי לשם בינוי או עיבוי הבנייה, לפיה מספר היחידות יהיה לכל הפחות מכפלת מספר היחידות הקיימות או 70 יחידות, לפי הגבוה מביניהם". בהתאמה, מוצע לשנות את מנגנון ההכרזה, כך שיעשה לפי קריטריונים אלו, ובהסכמת הרשות המקומית, אך ללא צורך בהמלצת הוועדה המייעצת כנדרש כיום.

השלכות מרכזיות של הצעת החוק

- **הרחבת משמעות המונח "דייר סרבן" לכל אי הסכמה לעסקת פינוי בינוי:** הצעת החוק משתמשת במונח "דייר סרבן" בדברי ההסבר, וצוות החסמים גם הוא, אך למעשה מדובר בהרחבה של תחולת המושג לכל בעל דירה שאינו מסכים לעסקה, מעבר למודל הכלכלי של ה"דייר הסרבן" שהצדיק את הורדת שיעור ההסכמה ל-80% בחוק המקורי, ולהוספת סעדים לכפיית הסכם בתיקון החוק בשנת 2018, שנועדו להתגבר על סוגיה זו, שבמשמעותה המצומצמת נתפסה כ"כשל שוק".
- **הקדמת הליך תביעת "דייר סרבן" לשלב הגשת התכנית למוסד התכנון:** סוגיה זו אינה מצוינת במפורש בהצעת החוק, אך זו היא אחת המשמעויות הנגזרות מהצעת החוק, כפי שהומלץ על ידי צוות החסמים. זאת, מפני שההצעה להפחית את הרוב הדרוש לתביעת המתנגדים לעסקה (לפחות שני שלישי בכל המתחם ו-60% בכל בניין), קרובה מאוד לרוב הדרוש להגשת תכנית פינוי בינוי למוסד תכנון (לפחות 60% בכל המתחם ו-50% בכל בניין). **משמעות ההצעה היא הקדמת הליך התביעה כלפי בעלי דירות שאינם מסכימים לעסקה לשלב הליך התכנון הסטטוטורי, בו עדיין לא ידוע מהי התכנית שתאושר בהליך התכנון הסטטוטורי, ובתוך כך, מהן זכויות הבניה שיאושרו לפרויקט.** למעשה, בשלב זה עדיין אין "מוצר" או "אובייקט" שלגביו יכולים בעלי הדירות להחליט אם הם מסכימים לעסקה לגביו או לא, ולכן, לא ידוע אם התמורות שהיזם הבטיח לבעלי הדירות בעסקה, אכן יתאשרו על ידי מוסדות התכנון, או שלאחר אישור התכנית יהיה על היזם ובעלי הדירות לפתוח את ההסכמים ולשנות את התמורות בהתאם לתכנית שאושרה, או לסגת מההסכם. **כלומר, שבשלב זה, חוסר הוודאות התכנוני, הכלכלי והקנייני של בעלי הדירות גדול מאוד ביחס לפרויקט בכלל ולתמורות שלהם בעסקה בפרט.**
- **שינוי הגדרת "מתחם פינוי בינוי" בחוק ושינוי מנגנון ההכרזה על מתחמי פינוי בינוי:** מהלך זה מבטל למעשה את מנגנון ההכרזה הקיים, ומציע להעניק את ההטבות הממשלתיות בתחום המיסוי, הרגולציה והתכנון לכל יזם שיציע תכנית הכוללת הריסה של 24 דירות לפחות ובניה של 70 יחידות לפחות תחתן.
- **מתן אפשרות ליזמים לתבוע בעלי דירות המתנגדים לעסקה, גם ללא השתתפות בעלי הדירות המסכימים לכך, ובכך לתת ליזם תפקיד מרכזי בהפעלת לחץ כלפי המתנגדים לעסקה בעצמו.** לשיתוף הפעולה בין השחקנים השונים בזירת ההתחדשות העירונית (השלטון המרכזי והשלטון המקומי, בעלי הדירות

והיזמים) יש חשיבות גדולה בקידום התחדשות עירונית איכותית. עם זאת, השינויים השונים שכוללת הצעת החוק עשויים לחזק עוד יותר את כוחם של יזמים בתכניות פינוי בינוי על חשבון כוחם של יכולת המיקוח והסכמתם של בעלי הדירות, ועל חשבון מנגנון התיעדוף של הממשלה. זאת, נוסף על חוסר האיזון הקיים בתחום כבר היום בין כוחם של יזמים לכוחם של בעלי הדירות.

נציין כי לפי בדיקה שערכה הרשות להתחדשות עירונית בשנת 2020 לגבי חסמים ב-55 מתחמים שבהם אושרו תכניות פינוי בינוי ויש בהם חסמים למימוש בטווח הבינוני והארוך, **בשלושה מתחמים בלבד התעכב הליך ההיתר בשל בעיות בהסכמה של בעלי הנכסים במתחם (5% מהמתחמים שבהם יש חסמי מימוש). נתון זה אינו מפרט את הטעמים והסיבות לאי ההסכמות, כלומר שלא ידוע אם הן נובעות מ"סרבנות" או מסיבות אחרות, או אם היו חסמים נוספים במתחמים אלו.** לעומת זאת, הבדיקה העלתה למשל כי בארבעה מתחמים (7%) מימוש התכנית מתעכב בשל פעילותם של כמה יזמים במתחם; ארבעה מתחמים מתעכבים בשל העדר כדאיות כלכלית (7%); ושישה מתחמים מתעכבים בשל עיכוב או אי מתן פטור מהיטל השבחה (10%). נציין כי נתונים אלו חלקיים וכלליים (אין התייחסות למתחמים שבהם אין חסמים, אין פירוט של סיבות אי ההסכמה או של היקף אי ההסכמה וכדומה), ולכן לא ניתן ללמוד מהם על תופעת אי ההסכמה, היקפה, השלכותיה וסיבותיה, אך אלו הנתונים הרלוונטיים היחידים שריכזה הרשות בנושא זה.

היטל השבחה

המצב הקיים: מיזם פינוי בינוי עשוי לקבל פטור מלא או חלקי מהיטל השבחה בהתאם להחלטת שר הבינוי והשיכון ושר הפנים ובהסכמת הרשות המקומית. כל מקרה נבחן לגופו. גובה היטל השבחה הוא כ-50% מערך השבחה. הכנסות הרשות המקומית מהיטל השבחה מיועדות למימון פעילות הוועדות המקומיות ולפיתוח הנדרש של תשתיות ושירותים עירוניים

השינוי המוצע: לקבוע היטל השבחה בשיעור של 25% כברירת מחדל, שתחול כל עוד הרשות המקומית לא קבעה את שיעורי היטל השבחה שיחולו באזורים השונים בתחומה. הצעה זו מיועדת לספק ודאות בעניין גובה היטל השבחה.

השלכות מרכזיות: יצירת וודאות ליזמים בתחום היטל השבחה ויצירת אי וודאות לרשויות המקומיות באשר למקור התקציבי למימון הפיתוח הנדרש למיזמי התחדשות עירונית; הפרדת מתן הפטור מהיטל השבחה מסוגיית הכדאיות הכלכלית של הפרויקט ובחינה נקודתית של הקשרו.

הקרן להתחדשות עירונית

המצב הקיים:

- בשנת 2014 הוחלט על הקמת קרן להתחדשות עירונית ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית, שמטרתה תמיכה כלכלית בתכניות פינוי בינוי.

- הקרן להתחדשות עירונית מעולם לא הופעלה, מפני ששר האוצר לא חתם על התקנות הנדרשות להפעלתה, למרות שהרשות הממשלתית להתחדשות עירונית הכינה תקנות כאלו.
- הסכומים המיועדים לקרן מעולם לא הוקצו לה.
- לא ברור מה היקף הכספים שאמורים להיות כיום בקרן, והדבר שנוי במחלוקת מזה זמן רב בין הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית לבין משרד האוצר.

השינוי המוצע

- מוצע לבטל את הקרן להתחדשות עירונית, ולייעד את היקף הכספים שאמורים היו להיצבר בה לקידום הסכמי פיתוח להתחדשות עירונית עם רשויות מקומיות שבהן היקפים משמעותיים של יח"ד פוטנציאליות בפרויקטים של התחדשות עירונית, לפי התבחינים המוצעים.
- מאחר ואין הסכמה על היקף הכספים בקרן, לא ברור כמה הסכמי פיתוח ניתן לקדם באמצעותם.
- לא הוצע מנגנון מימון אחר לקידום התחדשות עירונית בעתיד.
- לפי התבחינים המוצעים (קיומן של 2,500 יח"ד לפחות בתכניות פינוי בינוי מאושרות), ובהתאם לנתוני הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, נכון לסוף 2020 ניתן יהיה לקדם הסכמים כאלו, בתשע ערים בלבד: רחובות, לוד, ירושלים, בת ים, תל אביב, נתניה, בית שמש, קריית גת ואור יהודה.

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ברפורמה המוצעת בתחום ההתחדשות העירונית בפרק ד' להצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2021 ו-2022) התשפ"א-2021. במסמך מוצג רקע קצר על התחדשות עירונית, תפקידיה הלאומיים במדיניות בישראל, והמגמות המרכזיות בתחום בשנים האחרונות. לאחר מכן מוצגות כמה סוגיות הנוגעות להצעת הרפורמה בתחום ההתחדשות העירונית בישראל – תיקון חוק פינוי בינוי, היטל ההשבחה והקרן להתחדשות עירונית. מסמך זה מרחיב את הנקודות העיקריות שהוצגו במסמך מצומצם יותר שהוגש לוועדה ביום 3 באוקטובר 2021.

1. רקע

למונח התחדשות עירונית יש הגדרות שונות, הנובעות מתפיסות שונות באשר למוקדיה ומטרותיה, אך ככלל מדובר בתהליך פיתוח עירוני שעיקרו החייה וחידוש של אזורים עירוניים מוזנחים וקידום פיתוח בתוך גבולות השטח הבנוי, כחלק מפתרון בעיות עירוניות, כלכליות, פיזיות, תשתיות, חברתיות וסביבתיות, תוך ניצול מרבי של התשתיות הקיימות ושיפור איכות החיים של התושבים.¹ במישור הפיזי, תהליכי התחדשות עירונית נעשים ברמות שונות, ובהן, חידוש בניינים ותשתיות, עיבוי והרחבת הבינוי הקיים, בינוי בשטחים לא מבונים בתוך העיר (אינפיל infill) ואף בהריסת בניינים ובניית בניינים חדשים במקומם. במישור החברתי והתרבותי על תהליכי התחדשות עירונית להתמקד בחיזוק האוכלוסייה הקיימת, השבת אוכלוסייה מגוונת ומבוססת אל מרכזי הערים והשכונות הוותיקות ושיפור איכות החיים ורמת השירותים לתושבים.

קיימים כלי מדיניות מגוונים לקידום התחדשות עירונית, בהתאם לתפיסות באשר לעיקר מטרותיה, ובהם: הקמת מוסדות תרבות והשכלה² ועידוד פעילויות תרבות ופנאי,³ שלהם תרומה במשיכת אוכלוסיות מסוימות; עידוד פעילות כלכלית מסחרית ומיצוב העיר כמוקד משיכה; חידוש ופיתוח מסחר ותעסוקה כחלק מהבניה בעיר (להבדיל מפיתוח מתחמי קניות בשולי הערים או מחוצה להן); שיפור הדיור והמבנה הפיזי, ובכלל זה התשתיות, מבני הציבור, המרחב הציבורי, ואמצעי תחבורה ציבוריים וחליפיים; יצירת דיור בהישג יד למשיכת צעירים, שיפור איכות הדיור למשיכת בני מעמד חברתי כלכלי בינוני וגבוה לצד מתן מענה לתושבים הוותיקים והגדלת הציפוף בערים (הגדלת מספר יח"ד הבנויות) לניצול יעיל יותר של משאב הקרקע המוגבל, ובכלל זה תוספת בינוי בשטחים פנויים בתוך האזור המבונה של העיר (אינפיל), עיבוי הבינוי הקיים או הריסתו ובניה מחדש (פינוי-בינוי).⁴

לבניה בתהליכי התחדשות עירונית במרקמים העירוניים המבונים בישראל עשויים להיות יתרונות רבים על פני בניה על קרקע פנויה מחוץ לעיר, ובהם: תוספת יחידות דיור באזורי ביקוש שבהם עתודות קרקע מועטות יחסית; ייעול השימוש בקרקע ובפרט שמירה על השטחים הפתוחים; חידוש פני העיר ושדרוג המבנים, שיפור תנאי המחיה של

¹ שירי בס ספקטור, [כלי מדיניות לקידום התחדשות עירונית](#), מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 במאי 2011; מבקר המדינה, דוח שנתי 166, [פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כאורך לאומי](#), 2016; מנהל התכנון, [מדריך מנהל התכנון להתחדשות עירונית](#), פברואר 2019.

² כגון בתי קולנוע, תיאטראות, אולמות ומתחמי מוסיקה, מוזיאונים, בתי ספר לאומנות ומוסיקה, מוסדות להשכלה גבוהה וכדומה.

³ כגון פסטיבלים, ירידים, הופעות רחב וכדומה.

⁴ שירי בס ספקטור, [כלי מדיניות לקידום התחדשות עירונית](#), מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 במאי 2011.

התושבים, בפרט בשכונות חלשות ומוזנחות; שיפור עמידות מבנים מפני רעידות אדמה וטילים; חסכון בהשקעה בהקמת תשתיות חדשות, ויעול השימוש בתשתיות קיימות; תמיכה בקידום התחבורה הציבורית והפחתת השימוש ברכב פרטי; גידול השכר והפריון וירידה ביוממות, שעשויה אף להפחית במידת מה את הגודש בכבישים ואת הנזק הסביבתי.⁵ לצד יתרונותיה של התחדשות עירונית, מדובר בפרויקטים מורכבים ביותר, ויקרים במיוחד, שיש בהם חוסר וודאות משמעותי בהיבטים שונים (תכנוני, כלכלי, חברתי, קהילתי), סיכון כלכלי בלתי מבוטל, והם אורכים שנים לא מעטות מתחילתם ועד סופם.

בשל מאפייניה הגאו-פוליטיים, הגאו-פוליטיים והדמוגרפיים של מדינת ישראל נועדו לתהליכי התחדשות עירונית **תפקידים לאומיים**, ובהם: הגברת מוכנותם ועמידותם של מבני מגורים ותשתיות עירוניות לאסונות טבע, כמו רעידות אדמה; מיגון מבנים כחלק מהגנת העורף מפני איומים ביטחוניים, כגון ירי טילים; כלי לייצור מספר גדול של דירות מגורים והגדלת הציפוף בערים וכאחד הפתרונות למשבר הדיור, לצרכי הדיור הצפויים לאור תחזיות הגידול הדמוגרפי ולאזילת השטחים הפתוחים.⁶

נציין כי **בשל המטרות הלאומיות השונות שנקבעו לתחום ההתחדשות העירונית בישראל, לעיתים נוצר מתח ואף סתירה בין מטרות שונות של התחדשות עירונית** או העדפת מטרות מסוימות על פני אחרות, למשל בין חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה וטילים, שנדרש בעיקר בפריפריה, לבין תוספת יחידות דיור באזורי ביקוש, או בין מנגנונים לקידום התחדשות עירונית לבין חלק ממטרותיה הרשמיות, למשל בין הגדרת הפרויקטים כמשק סגור והיעדר מימון ממשלתי ישיר, לבין חידוש שכונות או ערים מוזנחות וקידום חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה וטילים שנדרשים בעיקר בפריפריה; בין קידום תוספת יחידות דיור (להלן: יח"ד) במתווה מהיר במסגרת תמ"א 38 לבין תכנון מרחבי וארוך טווח הכולל פתרונות תשתית ומבני ציבור; בין קידום תכניות פינוי בינוי, שהן צורה מורכבת ויקרה של בניה, לבין תוספת יח"ד שתאפשר את הורדת או מיתון מחירי הדיור, ועוד.

לאור זאת, ותוך התמקדות בתפקידיה הלאומיים, **בישראל אומצה הגדרה מצומצמת יותר להתחדשות עירונית, המתמקדת בכלים הרגולטוריים שגיבשה הממשלה לחיזוק מבנים ולתוספת יח"ד בתוך הערים**. לפי ההגדרה המעוגנת בחוק הרשות הלאומית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016 "מיזם להתחדשות עירונית" הוא "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".⁷ כלומר, שלפי הגדרה זו התחדשות עירונית היא תהליך שמוגדר ביחס לכלים הרגולטוריים שבאמצעותם היא מקודמת, שהם פינוי בינוי על צורתיו השונות, או מיגון וחיזוק

⁵ המועצה הלאומית לכלכלה, [דוח הוועדה לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני](#), 2015; בנק ישראל, [דוח בנק ישראל 2019](#), פרק ח': שוק הדיור, עמ' 150; קלמפרט 2014, [בחינת היבטים כלכליים וכלים למימון התחדשות עירונית מחקר במסגרת המיזם להעצמת השכונות הוותיקות](#), מכון מילקן, נובמבר 2014.

⁶ מבקר המדינה, דוח שנתי 66, [פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי](#), 2016; המועצה הלאומית לכלכלה, [דוח הוועדה לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני](#), 2015; הממשלה ה-34, החלטה מס' 2457, דר/131, בנושא [תכנית אסטרטגית לדיור](#), 2 במרץ 2017, [לוח 3: יעדים לתקופה 2017-2030 ולתקופת המשך](#); משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, [התכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040](#), עופר רז דרור ונועם קוסט, מאי 2017.

⁷ [חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016](#).

מבנים קיימים תוך תוספת יח"ד בהם.⁸ הגדרה זו מתייחסת בעיקר לעניין הגדלת מספר יחידות הדיור (להלן: יח"ד) בשטחים המבונים של העיר, תוך הגדלה משמעותית של הציפוף,⁹ והיא נמדדת במספר יחידות הדיור הנוספות לשוק בפרויקטים אלו.¹⁰ בהתאמה, היעדים שקבעה הממשלה לבחינת קידום ההתחדשות העירונית בישראל מתמקדים בהספק אישור ובניית יחידות דיור. נציין כי גישה מרחיבה יותר להתחדשות עירונית מוצגת על ידי מנהל התכנון,¹¹ אך לא מוגדרים יעדים או מדדים להתחדשות עירונית העוסקים בהיבטים אלו.

1.1 מורכבותו הייחודית של הליך התחדשות עירונית

תהליכי התחדשות עירונית מתאפיינים במורכבות ייחודית מבחינה תכנונית, כלכלית, חוזית, ועירונית, ובאתגרים שונים שאינם קיימים בבניה על קרקע פנויה, בייחוד בתכנון פינוי בינוי, שהן הצורה האגרסיבית, המורכבת והיקרה ביותר להתחדשות עירונית.

כפי שציין מבקר המדינה בדוח שפורסם בשנת 2011, **ההתחדשות עירונית היא תהליך מורכב שקשה ליישמו, שכן הוא אינו ודאי, קשה לתכננו במפורט, ועליו להתאים לצרכים ולרצונות של התושבים ושל כלל רשויות השלטון גם יחד. כמו כן קשה לחזות כיצד יסתיים התהליך ואילו בעיות חדשות הוא עלול לעורר. למשל, אין לדעת אם התכנית המפורטת החדשה תאושר ואם בעלי הזכויות במקרקעין שבמתחם יהיו מעוניינים ליישמה; ואין לדעת גם כיצד יסתגלו התושבים הוותיקים לסביבה החדשה שתיווצר.**¹²

ההתחדשות עירונית היא תהליך המתרחש בין שלשה "שחקנים", שהיחס ביניהם אינו סימטרי: **בעלי הדירות/בעלי הזכויות במקרקעין**, שהסכמתם לתהליך חיונית; **היזם**, שמתכנן ומבצע את הפרויקט; ו**רשויות השלטון** (גופי המשלה והרשות המקומית), האחראים על אישור התכנית וקביעת זכויות הבניה בה, הכרזה על מתחם פינוי בינוי, פיתוח הולם של תשתיות, מבני ציבור ושירותים עירוניים, ועוד.

בעלי הדירות נמצאים בעמדת נחיתות במערכת יחסי כוחות זו בשל כמה סיבות מבניות, ובהן, בעיית ההתארגנות והפעולה המשותפת הנדרשת מהם כדי לפעול מול היזם והרשויות תוך קיומם של מגוון אינטרסים ומתחים בין בעלי הדירות במתחם; מורכבותו הייחודית של פרויקט פינוי בינוי, והצורך בידע מקצועי בהיבטים השונים של הפרויקט – תכנוני, כלכלי, משפטי, שמאי, קנייני – כדי להבין את ההליך עצמו, את אפשרויות הפעולה שלהם ואת

⁸ תמ"א 38 היא תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה. בעוד התכנית נוסדה כדי לחזק מבנים בפני רעידות אדמה, היא הפכה ברבות השנים לאחד הכלים לתוספת יח"ד בתוך העיר ובעיקר באזורי ביקוש. התכנית קיבלה תוקף ביום 18 במאי 2005, וביום 5 בנובמבר 2019 החליטה המועצה הארצית לתכנון ובניה כי תוקפה של תמ"א 38 יסתיים ביום 1 באוקטובר 2022. ראו: מנהל התכנון, [תמ"א 38 - חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה](#), תאריך עדכון: 11 באוגוסט 2020.

תכנית או מיזם לפינוי בינוי מיועדים תכנית המיועדת לפינוי לשם פינוי או עיבוי בניה, כלומר, הריסת מבנה קיים לטובת בניה מבנה אחר במקומו. ראו:

⁹ המועצה הלאומית לכלכלה, [דוח הוועדה לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני](#), 2015.

¹⁰ נציין כי קיימות גישות מרחיבות יותר, המתייחסות גם להיבטים נוספים של תכנון ועירוניות אותם יש לקדם במסגרת פרויקטים להתחדשות עירונית, אך לא ברור מהי השפעתן בפועל על התכנון בתחום. ראו למשל: מנהל התכנון, [מדריך מנהל התכנון להתחדשות עירונית](#), פברואר 2019.

¹¹ ראו: מנהל התכנון, [מדריך מנהל התכנון להתחדשות עירונית](#), פברואר 2019.

¹² מבקר המדינה, דוח שנתי 2016, [ההתחדשות עירונית באמצעות פינוי-בינוי ועיבוי הבניה](#), 2011, עמ' 671.

זכויותיהם;¹³ משאבים מצומצמים להתנהלות עצמאית בתחום ותלות ביזם וברשויות בעניינים רבים; חוסר ודאות בהיבטים שונים, וסיכון כלכלי ניכר; והאפשרות הקיימת בחוק לכפות עליהם עסקת פינוי בינוי בהסכמת רוב בעלי הדירות האחרים, או להפעיל עליהם לחץ באמצעות איום בכפיית הסכם.

תהליך התחדשות עירונית כולל פעולה מורכבת בכמה מישורים – **רגולטורי, תכנוני, קנייני-חוזי, וכלכלי** – שביניהם ממשקים ויחסי גומלין מורכבים, ולעיתים מתחים וסתירות.

- **במישור הרגולטורי**, קבלת הטבות המס, התכנון והרגולציה שמציעה הממשלה לתמרוץ פרויקטים של פינוי בינוי מותנית בביצוע הליך רגולטורי שעיקרו הכרזה על מתחם כמתחם פינוי בינוי (או קבלת החלטה מקדמית על הכרזה במסלול מיסוי), או הוצאת היתר מתוקף תמ"א 38.
- **במישור התכנוני**, התחדשות עירונית מחייבת גיבוש תכנית מפורטת (או בקשה להיתר בניה במסגרת תמ"א 38) שתקבע, בין היתר, את מסגרת זכויות הבניה שיכולים בעלי הקרקע או יזם לנצל על מנת לממש פרויקט התחדשות עירונית. עניין זה עשוי ליצור אי וודאות תכנוני וכלכלי, בעיקר בתכניות פינוי בינוי, שכן הסכמת בעלי הדירות נדרשת לפני אישור התכנית, ואילו רק לאחר אישורה ניתן לדעת מהן התמורות שאושרו לבעלי הדירות וליזם.
- **המישור הקנייני-חוזי** נוגע לזכויות הקניין של בעלי הדירות במתחם המיועד להתחדשות, ולאופן העברתן ליזם כחלק מעסקת התחדשות עירונית. זכויות הקניין מקנות את זכות ההחזקה, השימוש והניצול במקרקעין בכפוף לדין ולהסכם, וכן הגנה מפני פגיעה של רשות או אדם באותם מקרקעין. לפיכך, לא ניתן לממש תכנית התחדשות עירונית בלי הסכמות חוזיות עם בעלי המקרקעין, ולהיפך – הסכמות בין בעלי מקרקעין ליזם בדבר מיזם התחדשות עירונית לא יתממשו ללא זכויות תכנוניות מאושרות בתכנית סטוטורית מפורטת. עם זאת, החקיקה הנוגעת לאפשרות כפיית הסכם על בעל דירה מתנגד, והאיום שבסנקציה משפטית כזו מצמצמים את זכות הקניין והחופש החוזי לבעלי הדירות בעסקאות אלו.¹⁴
- **במישור הכלכלי**, מדובר במערכת הסכמית המהווה מעין "עסקת קומבינציה", כלומר, שבניגוד לעסקת מכר רגילה, ככלל, לא מועברים במסגרתה כספים בין הקונה למוכר תמורת הדירה, אלא בעלי הזכויות במקרקעין מקנים את זכויות הקניין וזכויות הבניה שבבעלותם ליזם (כולל זכויות הבניה העתידיות שיאושרו בתכנית על המקרקעין שבבעלותם), בתמורה לתכנון וביצוע הפרויקט על ידי היזם. במסגרת זו הם אמורים לקבל דירה חדשה ומוגדלת בבניין חדש (או מחודש), תוך השתת העלויות הכרוכות בכך על היזם. היזם מקבל בתמורה את הדירות החדשות, הצפויות להבנות במסגרת הפרויקט.¹⁵ עסקה זו מהווה התקשרות כלכלית משמעותית בחייו של בעל הדירה שבמרכזה הנכס היקר ביותר שלו, שמידת אי הוודאות בה גבוהה בהיבטים שונים (תכנוני, כלכלי, קהילתי, חברתי ועוד), מועד מימושה אינו ידוע מראש אך צפוי להימשך שנים רבות, והסיכון הכלכלי בה גדול: אם היזם נקלע לקשיים או אם מתקיימות נסיבות אחרות שבהן נוצרת

¹³ רבינוביץ 2020, [אתגרים בייצוג משפטי של בעלי דירות בהתחדשות עירונית](#), מרכז הגר, ינואר 2020.

¹⁴ שם.

¹⁵ שם.

מניעה למסור את החזקה בדירה, הוא עלול לאבד את דירתו הקיימת ולא לזכות בדירה חדשה תחתיה. למרות הסיכון הגבוה שבעסקאות אלו, לא ברור האם חוק המכר,¹⁶ המיועד להגן על השקעת רוכשי דירות חדשות, חל על עסקאות אלו, בשל היותן עסקאות קומבינציה ולא עסקאות רגילות (ולכן ההגדרות הרגילות של "מוכר" ו"קונה" אינן רלוונטיות לגביהן). במהלך השנים האחרונות הונחו על שולחן הכנסת כמה הצעות חוק כדי לכלול עסקאות התחדשות עירונית בחוק המכר, אך הן לא קודמו.¹⁷

1.2 פעילות הממשלה לקידום התחדשות עירונית ויעדי התכנית האסטרטגית לדיור 2040

בשני העשורים האחרונים פעלה הממשלה לקידום התחדשות עירונית בכמה דרכים ובהן, החלטות ממשלה, חקיקה, הקמת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית וקביעת יעדים לתחום.

בשני העשורים האחרונים פעלו ממשלות ישראל לקידום התחדשות עירונית ולהשגת מטרותיה הלאומיות באמצעות החלטות ממשלה;¹⁸ אישור תכניות מתאר ארציות מס' 35, ובה הוראות לעניין "חידוש עירוני", וכן תכניות מתאר מחוזיות ומקומיות;¹⁹ חקיקה לקביעת מסלולי התחדשות עירונית והסדרתה;²⁰ הקמתה של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, המרכזת ומובילה את הפעילות הממשלתית בתחום, והקמתן של מנהלות עירוניות להתחדשות עירונית המקדמות את הנושא בתחומי הרשויות המקומיות;²¹ פרסום התכנית האסטרטגית לדיור 2040, הקובעת יעדים שאפתניים לאישור יח"ד, בין היתר, בתכניות התחדשות עירונית לכל מחוז;²² וקידום תכניות פינוי בינוי במסגרת תכנון מואץ למגורים בוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל).²³

התכנית האסטרטגית לדיור לשנת 2040, שאושרה בהחלטת ממשלה מספר 2457 ממרס 2017, קובעת יעדים לתכנון מפורט של יחידות דיור (להלן: יח"ד) עד שנת 2040 במטרה ליצור את המלאי התכנוני הנדרש לצרכים העתידיים של האוכלוסייה הגדלה במדינת ישראל.²⁴ התכנית קובעת כי **היעד להיקף התכנון המפורט**

¹⁶ [חוק המכר \(דירות\) \(הבטחת השקעות של רוכשי דירות\), תשל"ה-1974](#)

¹⁷ ראו למשל: [הצעת חוק המכר \(דירות\) \(הבטחת השקעות של רוכשי דירות\) \(תיקון - התחדשות עירונית\), התש"ף - 2020 \(פ/602/23\)](#).

¹⁸ למשל, הממשלה ה-33, החלטה 376(דר/12) בנושא [קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני](#), 12 ביוני 2013; הממשלה ה-34, החלטה מס' 2457, דר/131, בנושא [תכנית אסטרטגית לדיור](#), 2 במרס 2017, [לוח 3: יעדים לתקופה 2017-2030 ולתקופת המשך](#); הממשלה ה-36, החלטה 203 בנושא [עידוד הליכי התחדשות עירונית](#), 1 באוגוסט 2021.

¹⁹ ראו: מנהל התכנון, [תמ"א 35 \(תכנית מתאר משולבת לבניה, לפיתוח ולשימור מס' 35\)](#), הוראות התכנית - נוסח משולב, 2016; סעיף המטרות של תכנית מתאר מחוזית למחוז תל אביב (תמ"מ 5) סעיף מטרות התכנון של תכנית מתאר מחוזית למחוז חיפה (תמ"מ 6) תכנית מתאר מקומית לתל אביב-יפו (תא/5000).

²⁰ [חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016; חוק מיסוי מקרקעין \(שבח ורכישה\), תשכ"ג-1963; חוק התכנון והבניה \(תיקון מס' 87\) התשס"ח-2008; חוק פינוי ובינוי \(עידוד מיזמי פינוי ובינוי\), התשס"ו-2006](#).

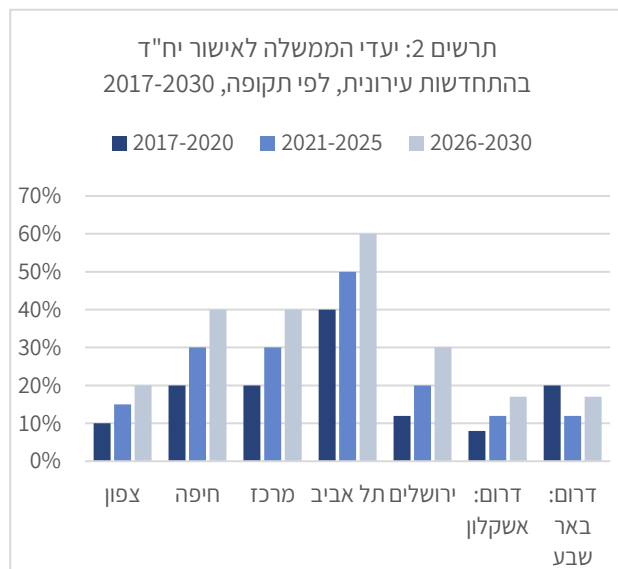
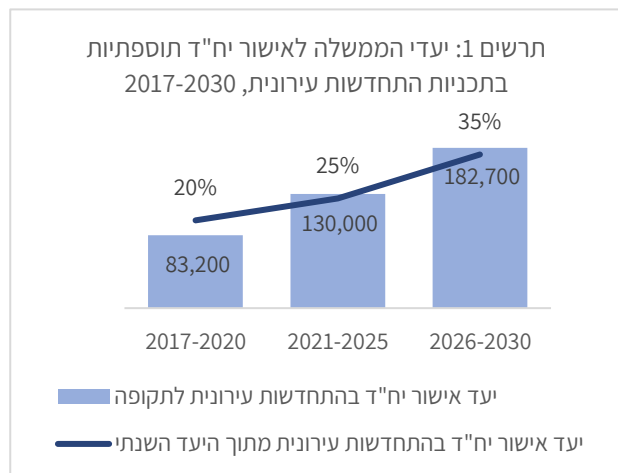
²¹ יש כיום 29 מנהלות עירוניות להתחדשות עירונית, 26 מהן פועלות במימון הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, ושלוש מהן חיצוניות. ראו: הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, [מנהלות עירוניות להתחדשות עירונית](#). כניסה: 27 באפריל 2021.

²² [חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016](#).

²³ [חוק לקידום הבניה במתחמים מועדפים לדיור \(הוראת שעה\) \(תיקון מס' 4\), התשע"ז-2017](#), סעיף 3.

²⁴ הממשלה ה-34, החלטה מס' 2457, דר/131, בנושא [תכנית אסטרטגית לדיור](#), 2 במרס 2017. צוות הדיור של המועצה הלאומית לכלכלה, שעל עבודתו מבוססת התכנית האסטרטגית לדיור, גיבש הערכה בדבר גידול האוכלוסייה וצרכי הדיור העתידיים על סמך אומדן התוספת (נטו) הצפויה של משקי הבית בישראל בשנים 2017-2040. אומדן זה מבוסס על מודל דמוגרפי-כלכלי, הבוחן את השינויים החזויים בהרכב האוכלוסייה בכל הארץ, אך הוא אינו כולל ניתוח מאפייני האזורים או המחוזות השונים. דוח המועצה הלאומית לכלכלה הגדיר את אופן הפיזור הגאוגרפי של יעדי הדיור למחוזות השונים על בסיס [פיזור הבינוי בפועל](#) בעשור האחרון, ולא לפי הפיזור הקבוע בתמ"א 35.

הנדרש בשנים 2017–2040 הוא כ-2.6 מיליון יח"ד בכל הארץ כדי לבנות בפועל בתקופה זו לפחות 1.5 מיליון



דירות חדשות, וכי "ללא התחדשות עירונית בהיקפים גדולים יותר משמעותית נעמוד בפני קטסטרופה תכנונית של אזילת השטחים הפתוחים המיועדים לבינוי במרכז הארץ" (ההדגשה במקור).²⁵ לכן, נקבע בתכנית יעד הנמדד בשיעור של יח"ד בתכניות התחדשות עירונית מפורטות,²⁶ מתוך תוספת הדירות הקבועה ביעדים, שיעור שעולה בהדרגה: 20% מהיעד לשנים 2017–2020, שהם 83,200 יח"ד בהתחדשות עירונית בשנים אלו; 25% מהיעד לשנים 2021–2025, שהם 130 אלף יח"ד בשנים אלו; ו-35% מהיעד לשנים 2026–2030, שהם כ-183 אלף יח"ד בשנים אלו (תרשים 1). לשנים 2030–2040 טרם נקבעו יעדי התחדשות עירונית. נציין כי היעדים מפורטים לפי מחוז לכל תקופה, כמוצג בתרשים 2.

מדיניות הממשלה בתחום מיושמת באמצעות המסלולים שקבעה הממשלה לכך. **קיימים כיום שלושה מסלולי התחדשות עירונית מרכזיים:** מסלול רשויות מקומיות, מסלול מיסוי (יזמים) ותמ"א 38, שבכל אחד מהם ניתן לקדם חיזוק ומיגון מבנים או פינוי בינוי. בעוד שבמסלולי הרשויות והיזמים נדרשת הכנת תכנית החלה על מתחם, תמ"א 38 היא תכנית מתאר ארצית שמאפשרת להוציא

מתוקפה היתרי בניה למיגון חיזוק ותוספת יח"ד או להריסה ובניה מחדש תוך תוספת יח"ד, זאת, ללא תכנית מפורטת, וברמת הבניין הבודד בלבד. **המשותף לכולם הוא הסתמכות המדינה על השוק הפרטי ליישום מדיניותה בתחום ההתחדשות העירונית, באמצעות מתן הטבות בתחומי המס, רגולציה והתכנון, ומתן זכויות**

ראו: משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, [התכנית האסטרטגית לדיוור לשנים 2017–2040](#), עופר רז דרור ונועם קוסט, מאי 2017.

²⁵ משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, [התכנית האסטרטגית לדיוור לשנים 2017–2040](#), עופר רז דרור ונועם קוסט, מאי 2017, עמ' 24.

²⁶ נציין כי הגדרת התחדשות עירונית בתכנית האסטרטגית לדיוור כוללת תכניות פינוי בינוי לסוגיהן, פרויקטים של תמ"א 38 לסוגיהן, ותכניות בינוי בשטחים פנויים בעיר (אינפיל infill). עם זאת, הנתונים הנאספים על ידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית אינם כוללים אינפיל ולכן הציגה המועצה הלאומית לכלכלה לקבוע יעדים רק ליח"ד בתכניות פינוי בינוי. נציין כי היעדים אינם כוללים תוספת יח"ד שניתנות במהלך הנפקת היתר הבניה מתוקף הקלות.

בניה נוספות,²⁷ כדי ליצור תמריץ כלכלי ליזמים ובעלי הדירות לקדם פרויקטים של מיגון וחיזוק מבנים או של פינוי בינוי.²⁸ נציין כי בשלהי שנת 2019 החליטה המועצה הארצית לתכנון ובניה על סיום תמ"א 38 באוקטובר 2022, וזאת בין היתר בשל הכשלים שנתגלו בה, ובהם, אי עמידתה במטרתה העיקרית – חיזוק ומיגון מבנים בפריפריה – בשל הסתמכותה על כדאיות כלכלית שאינה קיימת באזורים בהם נחוץ מיגון וחיזוק מבנים. מאידך, תמ"א 38 הצליחה כתכנית לקידום תוספת יח"ד באזורי הביקוש, אך זאת ללא תכנון מפורט, ובתוך כך, ללא מתן מענה בתשתיות ומבני ציבור לתוספת יח"ד, והיעדר תכנון מרחבי לתוספת זו.²⁹ נציין עוד כי פורסם תזכיר חוק המציע תכנית חליפית, אך הצעת החוק טרם הונחה על שולחן הכנסת.³⁰

מידת העמידה ביעדי הממשלה

בשנים 2017–2020

אוסרו כ-73 אלף יח"ד תוספתיות

בתכניות התחדשות

עירונית, ובכך הושגו

89% מיעדי התכנון

בהתחדשות עירונית

לשנים 2017–2020.

יעדי התכנון

להתחדשות

בפריפריה לא הושגו

באשר למידת העמידה ביעדי התכנית האסטרטגית לדיוור, בתכנון יח"ד בהתחדשות עירונית, לא עלה בידינו לקבל נתונים בנושא ממנהל התכנון, אך לפי נתוני הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, **בשנים 2017–2020 אושרו כ-73 אלף יח"ד תוספתיות בתכניות התחדשות עירונית, ובכך הושגו 89% מיעדי התכנון בהתחדשות עירונית לשנים 2017–2020.** יודגש כי נתונים אלו אינם כוללים תכניות בינוי על שטחים פנויים בתוך העיר (infill), למרות שהן נכללות בהגדרת יעדי ההתחדשות העירונית בתכנית האסטרטגית לדיוור, אך לא מרוכזים לגביהן נתונים. **באשר להנפקת היתרי בניה לפרויקטים בהתחדשות עירונית, בשנים אלו ניתנו היתרי בניה לכ-56 אלף יח"ד במיזמי התחדשות עירונית, ובכך הושגו היעדים לשנים אלו ואף 55% מעבר להם.**³¹

בשנים אלו ניתנו

היתרי בניה לכ-56

אלף יח"ד במיזמי

התחדשות עירונית,

ובכך הושגו היעדים

לשנים אלו ואף 55%

מעבר להם

לפי דוח המעקב של המועצה הלאומית לכלכלה אחר יישום התכנית האסטרטגית לדיוור, **יעדי התכנון להתחדשות עירונית בפריפריה לא הושגו:** במחוז צפון לא תוכננו כלל דירות בתכניות פינוי-בינוי, וכ-2% בלבד מיח"ד שאושרו במחוז חיפה ובמחוז דרום היו יח"ד תוספתיות בתכניות פינוי בינוי (לעומת יעד של כ-20%).³²

2. מגמות בהתחדשות עירונית

להלן יוצגו נתונים רב-שנתיים בנוגע למגמות בהתחדשות עירונית בישראל בשנים האחרונות. בתחילה יובאו נתונים בדבר התחלות בניה בפועל של יח"ד במיזמי התחדשות עירונית, לאחר מכן נתונים מתחום הרישוי בדבר היתרי בניה

²⁷ לפירוט ההטבות הממשלתיות בכל מסלול ראו: הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, [דוח התחדשות עירונית לשנת 2019](#), אפריל 2020; מבקר המדינה, דוח שנתי 66, [פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי](#), 2016.

²⁸ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, [דוח התחדשות עירונית לשנת 2019](#), אפריל 2020.

²⁹ המועצה הארצית לתכנון ובניה, ישיבה מס' 634 מיום 5 בנובמבר 2019, [החלטה 9 בנושא תמ"א/38: תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה](#); הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, [דוח התחדשות עירונית 2020](#), אפריל 2021, עמ' 54-55.

³⁰ משרד המשפטים, [תזכיר חוק התכנון והבנייה \(תיקון מס' 128\), התשפ"א-2020](#), נובמבר 2020.

³¹ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, [דוח התחדשות עירונית 2020](#), אפריל 2021, עמ' 21.

³² משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, [התכנית האסטרטגית לדיוור 2040 – דוח מעקב](#), דצמבר 2020, עמ' 32, 36.

ליח"ד במיזמי התחדשות עירונית, ונתונים מתחום התכנון בדבר יחידות דיור בתכניות פינוי-בינוי מאושרות. לבסוף יובאו נתונים בדבר עמידה ביעדי התכנית האסטרטגית לדיור.

2.1 משך כולל של ייזום תכנון וביצוע פרויקט פינוי בינוי

לא עלה בידינו לקבל נתונים על כל שלבי הליך תכנון וביצוע פרויקטים של פינוי בינוי, בשל חוסר בנתונים כאלו, אך לפי הערכות ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית שהועברו לבקשתינו, עולה כי **משך פרויקט פינוי בינוי מתחילתו ועד סופו הוא 10-15 שנים כיום**. נתוני משך התכנון והרישוי קיימים בידי הרשות, ויוצגו להלן, ולכן עיקר הצורך בהערכות הוא בנוגע להליך הקדם סטטוטורי, ולביצוע עצמו לאחר קבלת היתר הבניה. להלן מוצגות הערכות הרשות למשך השלבים השונים:³³



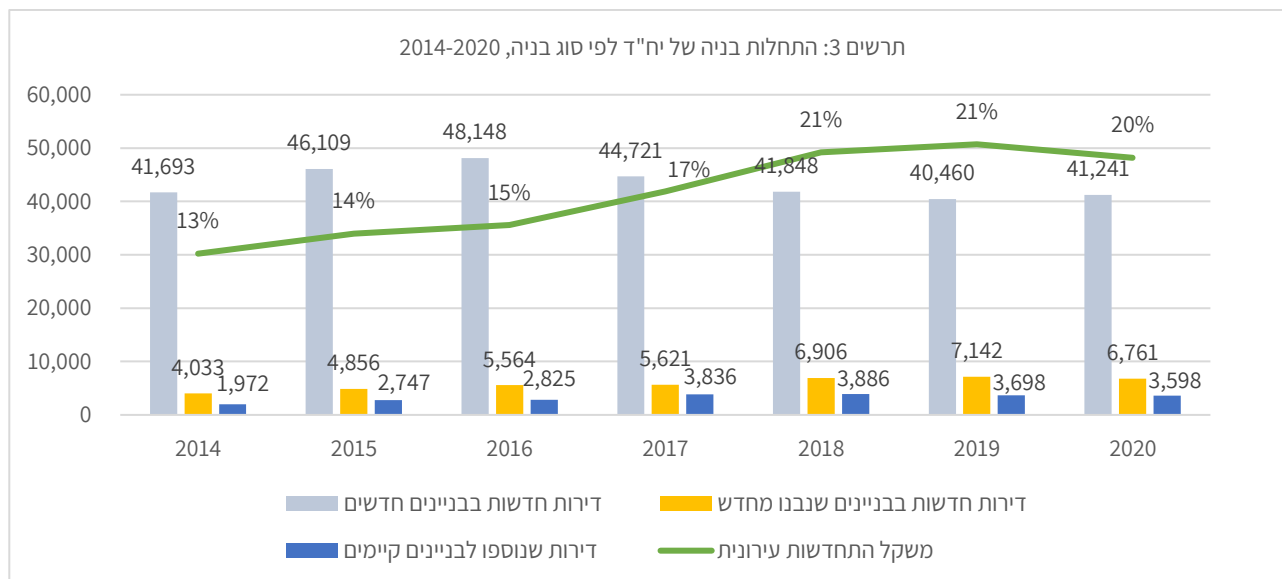
2.2 התחלות בניה

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנים האחרונות גדל חלקה של בניית דירות במסגרת מיזמי התחדשות עירונית מסך התחלות הבניה בשיעור ניכר: מכ-13% בשנת 2014, לכ-20% בשנת 2020 (תרשים 3). **בשנים 2014-2020 גדל מספר יח"ד שבנייתן החלה במיזמי התחדשות עירונית בכ-73%**.³⁴ בשנים אלו הוחל בבנייתן של כ-63 אלף יח"ד במיזמי התחדשות עירונית שונים, **כשני שלישים מהן במסגרת תמ"א 38** (עיבוי וחיזוק, או הריסה ובניה מחדש).³⁵ בתרשים שלהלן מוצגים נתוני לגבי שלושה סוגים של התחלות בניה: דירות חדשות בבניינים חדשים (לא כולל בניינים חדשים שנבנו במסגרת פינוי-בינוי או תמ"א 38); דירות חדשות בבניינים שנבנו מחדש (במסלול פינוי-בינוי או תמ"א 38 (2)); ודירות שנוספו לבניינים קיימים (במסגרת עיבוי וחיזוק במסגרת תמ"א 38 (1) או במסלולים האחרים). השיעור המתאר את משקל ההתחדשות העירונית הוא מתוך סך כל יחידות הדיור (להלן: יח"ד) שבנייתן החלה באותה השנה.

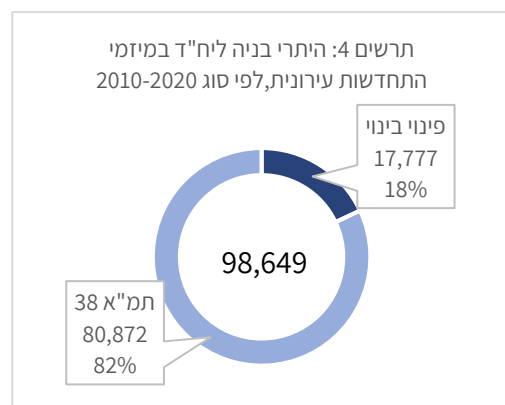
³³ סמנכ"לית הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מכתב מענה לבקשת מידע, 14 באוקטובר 2020.

³⁴ נציין כי בנתוני הלמ"ס בהתחלות בניה של יח"ד בהתחדשות עירונית, נכללות גם יח"ד שהיו בנויות ונהרסו לטובת בניה מחדש, וגם יח"ד תוספתיות, ללא הבחנה בבניה.

³⁵ למ"ס, לוח 5: דירות שהוחל בבנייתן לאחר הריסה ובנייה מחדש של בניין, ותוספת דירות לבניינים קיימים. ראו: [התחלות וגמר בנייה](#)



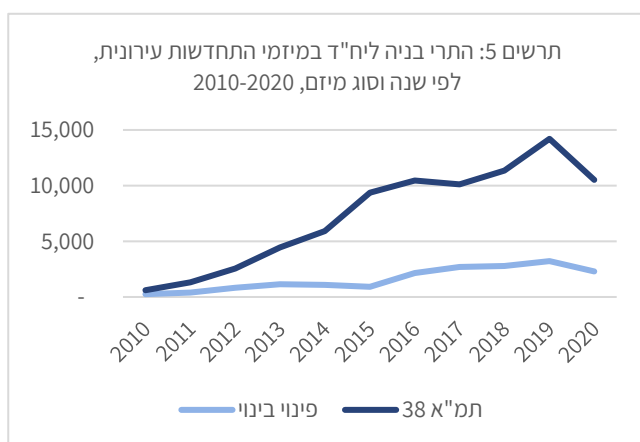
2.3 רישוי



באשר להנפקת היתרי בניה למיזמי התחדשות עירונית, לפי נתוני הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, בשנים 2010-2020 ניתנו היתרי בניה לכמאה אלף יח"ד במיזמי התחדשות עירונית, רובן המכריע במסגרת תמ"א 38 לסוגיה (82%), ומיעוטן במסגרת תכניות פינוי בינוי (18%) (תרשים 4).³⁶

באשר למגמות לאורך זמן במתן היתרי בניה לדירות בהתחדשות עירונית, מנתוני הרשות עולה כי **בשנים 2010-2020 גדל מספר**

היתרי הבניה שניתנו למיזמי התחדשות עירונית בשיעור שנתי ממוצע של כ-130%, זאת, למרות ירידה של כ-25% במספר יח"ד להן ניתנו היתרים בין שנת 2019 לשנת 2020, בשל השפעת מגפת הקורונה על הליכי הרישוי. כ-82% מיח"ד בהיתרי בניה שניתנו בשנים אלו הן במסגרת תמ"א 38 לסוגיה, והיתר, כ-18% במסגרת מיזמי פינוי



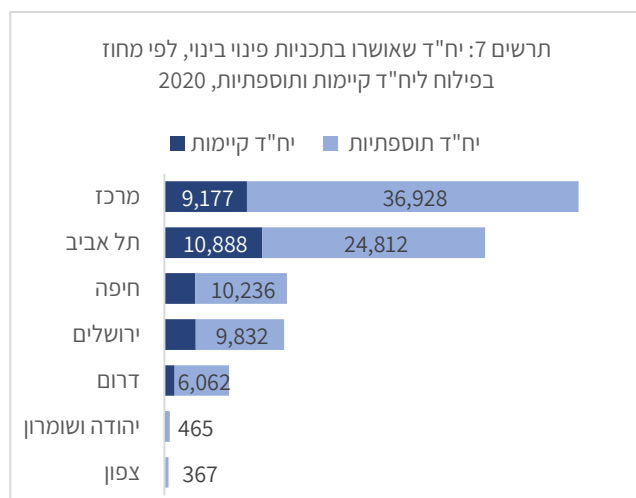
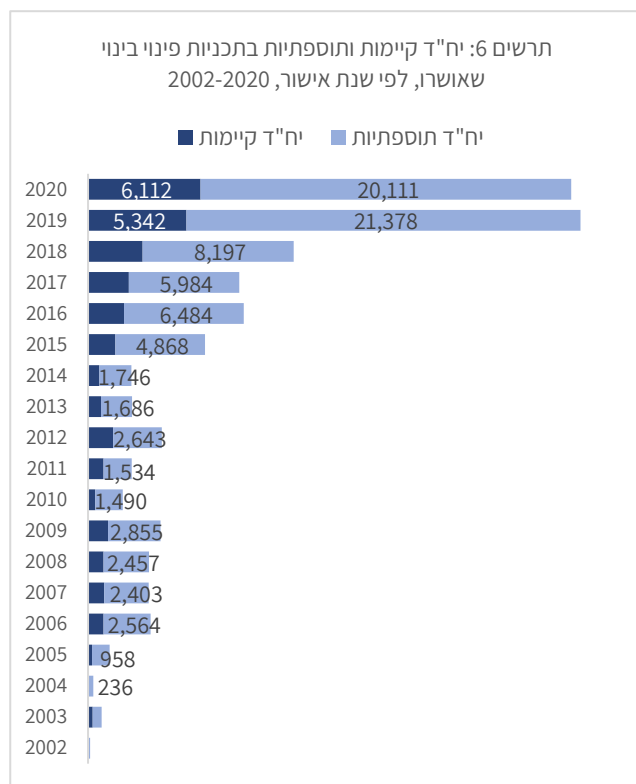
בינוי (תרשים 5).³⁷ נזכיר כי תמ"א 38 מאפשרת להוציא היתרי בניה לחיזוק מבנים או הריסה ובניה מחדש, ללא הליך תכנון מפורט, ולכן מדובר בהליך שונה באופן מהותי מתכנית פינוי בינוי או תכנית חיזוק. בעוד בהליך זה הונפקו היתרי בניה ליח"ד רבות בהליך מקוצר שמתאפשר מתוקף התמ"א, לא ניתן במסגרתה מענה בתשתיות ובמבני ציבור לגידול בציפוף שנוצר בשל הבניה. מאחר והנתונים אינם כוללים מידע על תשתיות ומבני ציבור, לא ניתן להציג את היקף הבעיות שנוצרו

³⁶ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, [דוח התחדשות עירונית 2020](#), אפריל 2021, עמ' 27.

³⁷ שם.

בשל בניה באופן זה, אך מהחלטת המועצה הארצית לתכנון ובניה לסיום התמ"א עולה כי מדובר בפגיעה תכנונית משמעותית.

2.4 תכנון



בשנים האחרונות גדל בהתמדה מספר יח"ד שאושרו בתכניות פינוי בינוי (ללא תמ"א 38 כמובן). לפי נתוני הרשות, בשנים 2002-2020 אושרו במוסדות התכנון 235 תכניות פינוי בינוי במסלולים השונים, ובהן 116 אלף יח"ד (ללא תמ"א 38).³⁸ כ-76% מהן (88 אלף יח"ד) הן תוספתיות. **בשנים 2010-2020 גדל מספר יח"ד שאושרו במסגרת תכניות פינוי בינוי בשיעור ממוצע של 130% בשנה** (תרשים 6). כפי שעולה מהתרשים, עיקר הגידול התרחש בשנים 2017-2019. נציין כי שיעור ניכר (46%) מיח"ד התוספתיות שאושרו בתכניות פינוי בינוי בשנים 2018-2020 הן בתכניות שאושרו בותמ"ל.³⁹

מפילוח יח"ד שאושרו בתכניות פינוי בינוי לפי מחוז עולה כי כ-42% מיח"ד התוספתיות שאושרו בתכניות פינוי בינוי הן במחוז מרכז, כ-28% במחוז תל אביב, 11% במחוז חיפה, 11% במחוז ירושלים, כ-7% במחוז דרום, ופחות מאחוז ביהודה ושומרון ובמחוז צפון (תרשים 7).

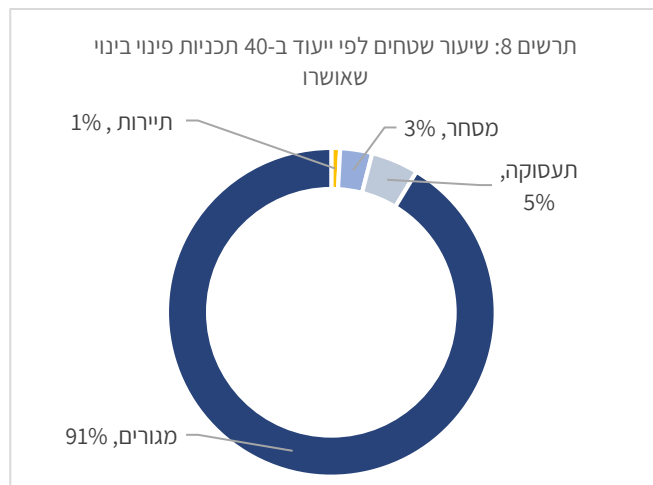
כלומר, **שורבן המכריע של יח"ד שאושרו בתכניות פינוי בינוי הן באזורי הביקוש (70%), קרי, מחוזות תל אביב ומרכז**. לעומת זאת, במחוזות חיפה ירושלים ודרום אושרו מעט יח"ד בתכניות כאלו, ובמחוז צפון אושרו יח"ד ספורות בתכניות פינוי בינוי. נתונים אלו מתיישבים עם **מרכזיותו של השיקול הכלכלי בקידום תכניות פינוי בינוי כיום בישראל**, שכן עיקר התכניות הן באזורים בהם ערך הקרקע גבוה, ולכן ניתן לקדם יותר פרויקטים שיהיו כדאיים מבחינה כלכלית ליוזם. מצד אחד, מצב זה

מאפשר תוספת יח"ד נחוצות באזורי הביקוש, אזור בו קיימת נדירות יחסית של הקרקע, אך מצד שני, נגזר מכך

³⁸ נציין כי אין בנתוני הרשות מידע על תכניות שנדחו, או על מתחמים שלהערכת הרשות הם אינם ברי מימוש, ולכן לא מוצגים נתונים על דחיית תכניות או על מתחמים שנגרעו מהנתונים. ראו: הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, [דוח התחדשות עירונית 2020](#), אפריל 2021, הערה 1 בעמ' 20: "בשנת 2020 נערך טיוב נתונים רטרואקטיבי, לרבות גרירת מתחמים שאינם בני מימוש ממבצת המתחמים".

³⁹ מתן שחק, [מגמות וסוגיות בפעילות הועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיוור \(ותמ"ל\)](#), מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 ביולי 2021.

מיעוט תכניות התחדשות עירונית בפריפריה, בה התחדשות עירונית נדרשת כדי להתמודד עם מבנים ישנים ומוזנחים.

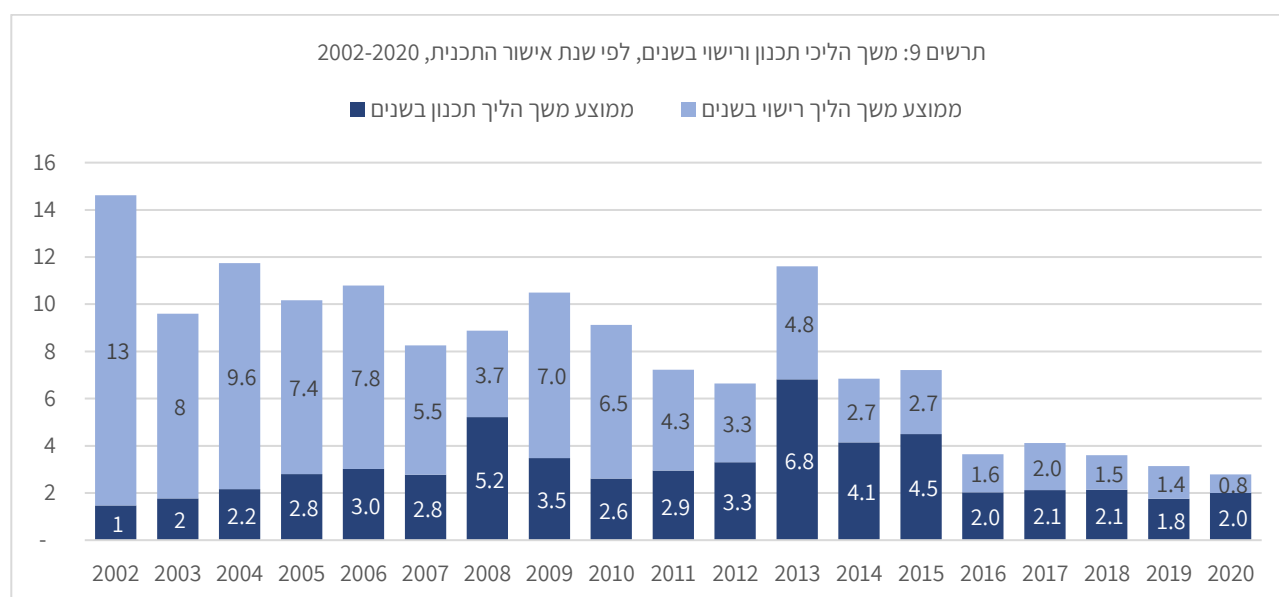


באשר לשטחי מסחר ותעסוקה בתכניות פינוי בינוי, לא עלה בידינו לקבל מהרשות נתונים מפורטים בנושא לפי תכנית, אך הועבר לידינו נתון אגרגטיבי חלקי. ב-40 תכניות פינוי בינוי שאושרו, כ-91% משטח התכניות הוא בייעוד מגורים, 5% מיועד לתעסוקה, 3% למסחר וכ-1% לתיירות (תרשים 8).⁴⁰

2.5 משך אישור ורישוי תכניות פינוי בינוי

לפי נתוני הרשות (הנתונים חלקיים ולא לכל התכניות

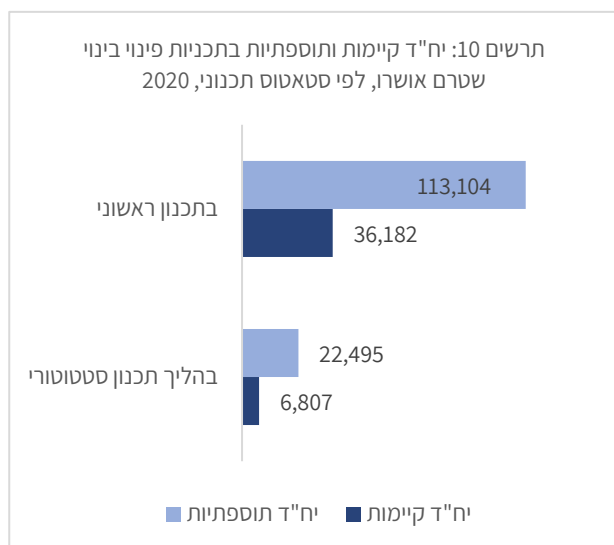
בסטאטוס המתאים יש נתונים בנושא), **משך הליך תכנון ממוצע הוא כשלוש שנים, ומשך הליך רישוי ממוצע הוא כארבע שנים, ובסך הכול, כשבע שנים. משך הליכי התכנון והרישוי הצטמצם בשנים האחרונות**, כפי שניתן לראות בתרשים 9, ממוצע של 7-15 שנה בשנים 2002-2013, לשבע שנים בממוצע בשנים 2014-2015, והגיע לכ-3-4 שנים בשנים האחרונות (2016-2020). נציין כי נציין כי בכל עמודה מוצגים נתונים של תכניות שאושרו באותה השנה ולא של תכניות שהליך התכנון שלהן החל באותה השנה.



לפי נתונים בסיסיים אלו, העוסקים בהספק תכנון, רישוי וביצוע של יח"ד בלבד, ניתן לראות כי תחום ההתחדשות העירונית נמצא בתנופה חסרת תקדים, הן בתכנון, הן ברישוי והן בביצוע. נוסף על כך, **בעשרים השנים האחרונות הצטמצם משך התכנון והרישוי של תכניות פינוי בינוי ביותר מחצי.**

⁴⁰ מנהל תחום פיתוח ידע וכלכלה ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית, קובץ נתונים שהועבר בדוא"ל, 24 ביוני 2021.

2.6 סטאטוס תכנוני של תכניות שטרם אושרו



לפי נתוני הרשות, נכון לסוף שנת 2020, היו 277 תכניות בשלבי תכנון ראשוני⁴¹ או בהליך תכנון סטטוטורי, ובהן כ-136 אלף יח"ד תוספתיות. כפי שניתן לראות בתרשים 10, כ-218 תכניות פינוי בינוי נמצאות בתכנון ראשוני, כלומר שטרם החלו את הליך התכנון הסטטוטורי, ובהן כ-36 אלף יח"ד קיימות, ומוצעת בהן תוספת של כ-113 אלף יח"ד תוספתיות. 59 תכניות נמצאות בשלבים שונים של הליך התכנון הסטטוטורי, ובהן כ-7,000 יח"ד קיימות, ומוצעת בהן תוספת של כ-22 אלף יח"ד.⁴²

2.7 חסמים בתכניות פינוי בינוי

בתכניות פינוי בינוי עשויים להיות חסמים רבים בתחומים שונים, ובהם, חסמי תשתית, תחבורה ותחבורה ציבורית, תכנון, כלכלה, יחסי יזם-רשויות, יחסי יזם-בעלי דירות, אי הסכמה בין בעלי הדירות השונים, ועוד. נתונים ומידע אודות החסמים השונים אינם מרוכזים כיום בידי גופי הממשלה, בין היתר, מפני שביצוע הפרויקטים נעשה על ידי יזמים

תרשים 11: מתחמים בהם קיים חסם משמעותי, לפי סוג חסם ואשכול חסם

סוג חסם	אשכול חסם	מספר יזמים פועלים במתחם
יזמי	מספר יזמים פועלים במתחם	4
	תחבורה	2
תכנוני	תלות בתכנית מקבילה	2
	העדר הסכמה מצד בעלי הזכויות	3
בעלי הדירות	מחלוקות בין בעלי הזכויות	3
	הקצאת קרקע משלימה	2
גופים ממשלתיים	רמ"י (בנושא שאינו קרקע משלימה)	2
	עיכוב / אי מתן פטור מהיטל השבחה	6
כלכלי	תמורות לבעלי הזכויות	2
	כדאיות כלכלית גבולית	3
	העדר כדאיות כלכלית	4
	תמורות לצמודי קרקע/גג	5
הרשות המקומית	מדיניות תכנון עירונית	2
	היתרים מותנים בביצוע רכיב ציבורי שמתעכב	2
	תקצוב מבני ציבור	2
	עיכוב בחתימה על הסכם פיתוח	2
	התמשכות בתהליכי איחוד וחלוקה/תצ"ר	5
	התמשכות בתהליכי עיצוב	5

בשוק הפרטי, ולפיכך נתונים כאלו, אם ישנם, פזורים בין היזמים והרשויות המקומיות השונות. בדוח השנתי לשנת 2020 פרסמה הרשות להתחדשות עירונית נתונים כלליים על חסמים ב-55 מתחמים שבהם אושרו תכניות פינוי בינוי (תרשים 11). את הנתונים אספה הרשות באמצעות חברת בקרה פרטית שסייעה בכך. כאמור הנתונים אינם מפורטים מספיק והקטגוריות אינן מוגדרות בצורה מספקת, אך ניתן לקבל מהם התרשמות כללית. **לפי הסקר בשלושה מתחמים התעכב**

הליך ההיתר בשל היעדר הסכמה של בעלי הנכסים במתחם (5% מהמתחמים שבהם יש חסמי מימוש). נתון

⁴¹ בתכניות פינוי בינוי מתקיים בדרך כלל הליך של תכנון ראשוני ותיאום אל מול מהנדס הרשות המקומית ולעיתים גם הוועדה מחוזית, ורק לאחר מכן מוגשת התכנית למוסד תכנון להליך תכנון סטטוטורי.

⁴² מנהל תחום פיתוח ידע וכלכלה ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית, קובץ נתונים שהועבר בדוא"ל, 19 במאי 2021.

זה אינו מפרט את הטעמים והסיבות לאי ההסכמות, כלומר שלא ידוע אם הן נובעות מ"סרבנות" כפי שמוגדרת בחוק או מסיבות אחרות, ולא ברור אם יש עוד חסמים במתחמים אלו (הדוח מציין כי יש מתחמים שבהם יותר מחסם אחד). לעומת זאת, הבדיקה העלתה למשל כי בארבעה מתחמים (7%) מימוש התכנית מתעכב בשל פעילותם של כמה יזמים במתחם; ארבעה מתחמים מתעכבים בשל העדר כדאיות כלכלית (7%); ושישה מתחמים מתעכבים בשל עיכוב או אי מתן פטור מהיטל השבחה (10%).⁴³ נציין כי נתונים אלו חלקיים וכלליים (אין התייחסות למתחמים שבהם אין חסמים, אין פירוט של סיבות אי ההסכמה או של היקף אי ההסכמה וכדומה), ולא ניתן ללמוד מהם על תופעת אי ההסכמה, היקפה, השלכותיה וסיבותיה. עם זאת, אלו הנתונים הרלוונטיים היחידים שעלה בידינו לקבל.

2.8 בעיית הנתונים בתחום ההתחדשות העירונית בישראל

נתוני ההתחדשות העירונית בישראל מתמקדם בהספק אישור ובניה של יחידות דיור, ואינם עוסקים במרכיבים מהותיים נוספים של ההתחדשות העירונית. כתוצאה מכך קשה לקבל תמונה מקיפה של הנושא כיום בישראל.

בדומה לתחום התכנון והבניה בישראל בשנים האחרונות, גם נתוני התחדשות עירונית מתמקדים בהספק אישור/בניה של יח"ד, בהתאמה לאופן בו מוגדרים היעדים הממשלתיים בתכנית האסטרטגית לדיור. **מדד זה ונתוני ההתחדשות העירונית בכלל מתמקדים בתכנון ובניה למגורים, ואינם עוסקים במרכיבים מהותיים של התחדשות עירונית**, ובתוך כך, בפיתוח מסחר ותעסוקה, בשיפור התכנון העירוני, בשיפור תשתיות או בפיתוח תשתיות ומבני ציבור בהלימה להיקפי הבינוי הגדולים בשל הציפוף, בפיתוח שירותי תחבורה ציבורית הולמים, באיכות התכנון, או בהשפעה של הפרויקטים שמקודמים על השכונה, הקהילה, העיר והאזור. **כתוצאה מכך, קשה לקבל תמונה מפורטת ומקיפה של נושא ההתחדשות העירונית כיום בישראל.**

בעיית ריכוז הנתונים בהתחדשות עירונית עלתה בדוח מבקר המדינה משנת 2016, אז טרם השלים משרד הבינוי והשיכון הקמת בסיס נתונים של תהליכי התחדשות עירונית. ולכן לא הייתה אפשרות לספק תמונה מהימנה על התפוקות של מסלולי ההתחדשות העירונית השונים, או לבצע מעקב אפקטיבי אחר עמידה ביעדים הלאומיים, אפילו במונחים של מספר פרויקטים או יח"ד.⁴⁴

כיום, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מרכזת נתוני תכנון ורישוי של תכניות פינוי בינוי ומעדכנת אותם באופן שוטף, והנתונים המוצגים במסמך זה הם בעיקרם נתונים שהתקבלו מהרשות במענה לבקשת מידע. נציין כי הרשות פועלת לריכוז וטיוב הנתונים בתחום בשנים האחרונות, ובזכות כך קיימים כיום נתונים בנושא המאפשרים לקשר את נתוני התכניות עם נתוני הרישוי, ולהציג את התפוקות של מסלולי ההתחדשות העירונית השונים.⁴⁵ עם זאת הנתונים הקיימים חסרים וחלקיים, אם ברצוננו להציג מיפוי של תחום ההתחדשות העירונית:

- הנתונים אינם כוללים תכניות שנדחו, ומתחמים שנחשבים ברשות כלא ניתנים למימוש,⁴⁶ דבר המעלה את השאלה כיצד ניתן למפות את המצב הקיים של התכניות בתחום, שהרי כל מיפוי המבוסס על נתוני הרשות

⁴³ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, [דוח התחדשות עירונית 2020](#), אפריל 2021, עמ' 42.

⁴⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 1246, [פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי](#), 2016, עמ' 1246.

⁴⁵ לבעיות המשמעותיות שהיות בתחום לפני כן ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 1246, [פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי](#), 2016, עמ' 1246.

⁴⁶ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, [דוח התחדשות עירונית 2020](#), אפריל 2021, הערה 1 בעמ' 20.

אינו כולל את ה"כשלונות", ולכן בהגדרה מציג תמונה חלקית ומוטה. נוסף על כך, מקרים אלו של תכניות שנדחות ומתחמים שאינם ברי מימוש מספקים הזדמנות טובה לבחון את הסיבות לכך, וניתן להפיק מהם ידע רב על בעיות, קשיים וחסמים, אך הדבר לא נעשה.

- אין בנתונים מידע על הליכי מימוש לאחר הוצאת היתר בניה (תחילת בניה, סיום בניה, אכלוס).
- חסרים נתונים בפרמטרים שונים של התכניות ושל המתחם (לפני ואחרי תכנית פינוי בינוי), ובהם, צפיפות הבניה, גובהי הבניינים, הליכים קדם תכנוניים, שטחי מסחר ותעסוקה בתכניות, מבני ציבור במבני מגורים בתחום התכניות, תקני החניה בתכניות, או מתן הקלות בהיתרי בניה.
- חסרים נתונים כלכליים ושמאיים על התכניות, ובתוך כך עלויות הפרויקטים, התפלגות העלויות למרכיבים השונים (הריסה, בניה, תמורות לבעלי הדירות, דיור חליפי לתקופת הפרויקט, וכדומה), שיעור הרווח היזמי שנקבע בתקן 21, שיעור הרווח היזמי בפועל, התמורות שהובטחו לבעלי הדירות והתמורות שניתנו להם בפועל, ועוד.
- נתוני הרשות עוסקים באופן בלעדי במספר יח"ד בתכניות אך אינם כוללים מידע כלשהו על תכניות התחדשות עירונית שאינן כוללות יח"ד, למשל תכניות התחדשות של מרכזים מסחריים ומרכזי תעסוקה.
- לא היה בידי הרשות מידע בנושאים שונים הקשורים לרפורמה, ובהם, שיעורי היטלי ההשבחה בפרויקטים, הרכבי האוכלוסייה בפרויקטים, בעלים שגרים וכאלו שאינם גרים בדירות בבעלותם במתחמי פינוי בינוי, שיעור השוכרים במתחמים, שיעורי הסכמות לתכניות פינוי בינוי, סיבות לאי הסכמת דיירים, ועוד.
- נציין כי פינוי גם למנהל התכנון בבקשת מידע מפורטת בעניין נתוני תכנון ורישוי של תכניות התחדשות עירונית, אך לאחר שהועבר קובץ נתונים בנושא לפני כשנה, נמסר כי הנתונים הקיימים ברשותם אינם מטייבים ולכן אין להציגם, וכי בימים אלו נערכים במנהל התכנון מאמצים לטיוב הנתונים. כתוצאה מכך, יכולתינו לקבל ולהציג נתונים שיסייעו למפות ולנתח את תחום ההתחדשות העירונית בישראל בכלל ואת שדה התכנון והרישוי בפרט, היא מוגבלת ביותר.

3. צוות החסמים בהתחדשות עירונית

במהלך שנת 2019 פעל במשרד המשפטים צוות להסרת חסמים בהתחדשות עירונית במטרה למפות את החסמים המרכזיים בתחום, ולהציע המלצות להתמודדות עם חסמים אלו. עבודת צוות החסמים הובלה בידי אשכול נדל"ן בייעוץ וחקיקה במחלקה למשפט אזרחי במשרד המשפטים, בשיתוף עם הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. משרד האוצר היה גורם משמעותי בצוות, בהיותו הגורם המתכלל את ההיבטים הכלכליים בנוגעים לעניין, ומעורבות התחום בשוק הנדל"ן. מנהל התכנון השתתף אך הוא בצוות, נוכח ההיבטים התכנוניים הרבים של הנושא. הוזמנו להשתתף לפי העניין גם גורמים מרשות מקרקעי ישראל, משרד הרווחה, ומהשמאי הממשלתי.⁴⁷

במסגרת עבודת המטה שערך צוות החסמים נשמעו טיעוניהם של גורמים שונים בשוק הפרטי הנוגעים בהליכי התחדשות עירונית בעולם המעשה, לרבות נציגי חברות יזמיות העוסקות בהתחדשות עירונית בהיקפים גדולים,

⁴⁷ משרד המשפטים, [סיכום עבודת צוות הסרת חסמים בהתחדשות עירונית](#), 30 באפריל 2020

עבודת המטה שערך
צוות החסמים
התמקדה בעריכת
שימוע ציבורי בו
השתתפו הגורמים
השונים המעורבים
בתחום ההתחדשות
העירונית, אך לא היו
בפניו נתונים כמותיים
בנושאים מרכזיים
בהם עסק.

הצוות התמקד
בתכניות פינוי בינוי
באזורי הביקוש ולכן
לא עסק בסוגיית
המנגנונים לתמיכה
כלכלית בקידום
התחדשות עירונית
בפריפריה.

הצוות לא עסק
בנושאים תכנוניים
כלכליים שונים
שלעמדת הרשות
הממשלתית
להתחדשות עירונית
מהווים חסמים
משמעותיים בתחום

עורכי דין המלווים מיזמים אלו, נציגי עמותות וארגונים חברתיים המייצגים דיירים בפרויקטים, יועצים חברתיים, עורכי דין המתמחים בייצוג דיירים, אקדמאים העוסקים בתחום התכנון, ועוד. שימוע ציבורי זה היווה את מקור המידע העיקרי של הצוות בנושאים שונים בו דן. **מבדיקה שערכנו עם מובילי הצוות עלה כי לא היו בפני הצוות נתונים כמותיים או מיפוי מסודר לגבי כמה מהנושאים המרכזיים בהם דנו, והצוות הסתפק בהתרשמות מדברי הדוברים שהשתתפו בשימוע שנערך בכדי למקד את החסמים המרכזיים בתחום ולגבש את המלצותיהם.** המלצות הצוות מוצגות בדוח שפירסם.⁴⁸ הרפורמה המוצעת בהצעת החוק שנכללה בחוק ההסדרים מבוססת על עבודת צוות החסמים ובזה חשיבותו לעניינו.

נציין כי הצוות עסק בהתחדשות עירונית באזורי הביקוש בלבד, ולכן לא דן בכמה סוגיות מרכזיות בתחום ההתחדשות העירונית, ובהן, סוגיית הכדאיות הכלכלית בתכנון תכניות פינוי בינוי, ובעיית המנגנון לתמיכה כלכלית בתכניות פינוי בינוי, זאת, מפני שלטענת הצוות אין בעיות כדאיות כלכלית לתכניות פינוי בינוי באזורי הביקוש.⁴⁹

במענה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית לפנייתנו, נאמר כי דוח צוות החסמים כלל התייחסות מועטה להיבטי תכנון ורישוי, על אף שלפי נתוני הרשות מהווים תחומים המעכבים בצורה משמעותית פרויקטים של התחדשות עירונית. סוגיות אלו כוללות, בין היתר, **קביעת הגורם שרשאי ונדרש לחתום על הגשת תכנית למוסד תכנון; שיפור הוודאות בהליכי התכנון; הוספת נציג של הרשות לוועדות התכנון כחבר מן המניין; ייעול תהליכי רישוי, ועוד.**⁵⁰

לדברי הרשות, היבטים נוספים שלא נידונו לעומק במסגרת דוח צוות החסמים, הם בין היתר, סוגיית הסכמי הפיתוח בין היזם לרשות המקומית, לגביהן נרחיב **בפרק 6**; וחסמים בתחום המיסוי והבנקאות, ובהם, **בקשת הרשות למתן פטור ממע"מ על דירות מרובות בבעלות המדינה במתחמי תחדשות עירונית; והקושי בדרישת בנקים המלווים פרויקטים להסרת משכנתאות קיימות במבנה שמיועד להריסה ובניה מחדש, ללא אפשרות לגרירת המשכנתא למבנה החדש.**⁵¹

בפרקים הבאים יוצגו כמה סוגיות בתחום ההתחדשות העירונית שרלוונטיות להבנת המצב הנוכחי בתחום והשינוי המוצע בהצעת החוק. **בפרק 4** תוצג סוגיית סוגיית ה"דייר הסרבן" (שעוסקת בבעלי דירה שאינם מסכימים לעסקה), הרוב הדרוש כיום לעסקאות אלו לפי חוק פינוי בינוי, עיקרי הצעת החוק בתחום זה, הבעיות בביסוס ההצעה והשלכותיה. **בפרק 5** נציג את סוגיית היטל ההשבחה בתכניות פינוי בינוי והצעת החוק בנושא. **פרק 6** מציג כמה סוגיות תכנוניות בתכניות פינוי בינוי, ובתוך כך את אי הוודאות התכנונית הקיים בתחום וסיבותיו. **פרק 7** מציג את השימוש במנגנון להבטחת הכדאיות הכלכלית בתכנון תכניות פינוי בינוי והבעיות העולות ממנו. **פרק 8** מציג את

⁴⁸ שם.

⁴⁹ ראש צוות נדל"ן במשרד המשפטים, שיחת טלפון, 22 ביולי 2020.

⁵⁰ סמנכ"לית הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מכתב מענה לבקשת מידע, 14 באוקטובר 2020.

⁵¹ שם.

המנגנון הקיים כיום לתמיכה כלכלית ממשלתית בתכניות פינוי בינוי, את הבעיות הקיימות בו, ובפרק 9 מוצגת סוגיית הקרן להתחדשות עירונית והצעת החוק בנושא. בכל אחד מהפרקים נתאר את עיקרי הסוגיה, המצב כיום ועיקרי השינוי המוצע, ונציע כמה שאלות לדיון.

4. הסכמה קניינית לתכניות פינוי בינוי והצעת החוק לתיקון חוק פינוי בינוי

פרויקט פינוי בינוי הוא סוג של "עסקת קומבינציה" במסגרתה בעלי הדירות במתחם מעבירים ליזם את זכויותיהם במקרקעין בתמורה לדירה חדשה וגדולה יותר שתבנה בעתיד, באמצעות חתימה על עסקת פינוי בינוי (חוזה מכר). עסקאות אלו מאופיינות במורכבות ייחודית, בסיכון כלכלי גבוה יחסית, ובאי וודאות תכנונית וכלכלית גבוהה יחסית.⁵² יודגש כי בעסקאות פינוי בינוי, בניגוד לעסקת מכר רגילה של דירה, ככלל, לא מועברים כספים בין הקונה (היזם) למוכר (בעל הדירה) תמורת הדירה: בעל הדירה מקנה את זכויותיו בדירה הקיימת וזכויות בנייה נוספות שיש לו ליזם, והיזם, בתמורה, מתחייב להקנות לבעל הדירה זכויות בדירה חדשה, בחלוף שנים. בשל אופי העסקה והיותה התקשרות כלכלית משמעותית בחייו של בעל הדירה, הסיכון שהוא חשוף לו הוא רב, ואם היזם נקלע לקשיים או בנסיבות אחרות, שבהן נוצרה מניעה למסור את החזקה בדירה, הוא עלול לאבד את דירתו הקיימת ולא לזכות בדירה חדשה תחתיה. חוק המכר (דירות)⁵³ מיועד להגן על רוכשי דירות חדשות מפני אבדן השקעתם או הדירות שעבורן שילמו בשל קשיים כלכליים אליהם נקלע היזם, אך חוק זה ככל הנראה אינו חל על עסקאות קומבינציה כמו עסקאות פינוי בינוי, מפני שאינן מתאימות להגדרות של קונה, מוכר וכדומה כפי שהוגדרו בחוק. משנת 2014 הונחו על שולחן הכנסת הצעות חוק פרטיות שמטרתן להתמודד עם סיכון זה ולקבוע במפורש כי החוק יחול גם על עסקאות מסוג התחדשות עירונית, באופן שבו זכויותיו של בעל דירה המתקשר בעסקה כזו יובטחו בבטוחה הולמת עד אשר יוקנו לו הזכויות בדירה החדשה שהיזם התחייב למסור לו, וכך ליצור תמריץ להתקשרות בעסקאות מסוג התחדשות עירונית. הצעות חוק אלו לא קודמו.⁵⁴ צוות החסמים כלל לא עסק בסוגיה, על אף חשיבותה להגנה על בעלי הדירות ולוודאות הכלכלית בתחום.

בפרק זה נציג ראשית את המצב הקיים כיום במישור הקנייני בפרויקטים של פינוי בינוי, את שיעור ההסכמה הנדרש כיום לתביעת "דייר סרבן", את סוגי ההסכמה האחרים הנדרשים בפרויקטים כאלו בשלבים שונים, ואת תפקידן של הסכמות אלו במישור הרגולטורי, הקנייני והתכנוני. לאחר מכן נציג את תולדות חוק פינוי בינוי וסוגיית ה"דייר הסרבן" כדי לתת רקע שיאפשר לבחון את הצעת החוק הנוכחית בהקשר התפתחות החקיקה בתחום עד כה; בהמשך נציג את התשתית הכלכלית-תאורטית שעל בסיסה הוחלט בעבר על הורדת שיעור ההסכמה לעסקאות פינוי בינוי, וזאת, כדי להראות את השינוי שחל בהצעת החוק הנוכחית בתפיסת ההתנגדות לעסקאות כאלו מתפיסה מצומצמת יחסית

⁵² המועצה הלאומית לכלכלה, [דוח הוועדה לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני](#), 2015; מבקר המדינה, דוח שנתי 61, [התחדשות עירונית באמצעות פינוי-בינוי ועיבוי הבניה](#), 2011; מבקר המדינה, דוח שנתי 61, [התחדשות עירונית באמצעות פינוי-בינוי ועיבוי הבניה](#), 2011.

⁵³ [חוק המכר \(דירות\) \(הבטחת השקעות של רוכשי דירות\)](#), התשל"ה-1974.

⁵⁴ ראו למשל: [הצעת חוק המכר \(דירות\) \(הבטחת השקעות של רוכשי דירות\) \(תיקון מס' 8\) \(התחדשות עירונית\)](#), התשע"ה-2014; [הצעת חוק המכר \(דירות\) \(הבטחת השקעות של רוכשי דירות\) \(תיקון - התחדשות עירונית\)](#), התש"ף - 2020 (602/23/פ); [הצעת חוק המכר \(דירות\) \(הבטחת השקעות של רוכשי דירות\) \(תיקון - התחדשות עירונית\)](#), התשפ"א-2021.

של "דייר סרבן" לתפיסה מרחיבה המתייחסת כ"סרבנות" לכל אי הסכמה לעסקת פנוי בינוי; בתת הפרק הרביעי נציג את הצעת החוק הנוכחית, ואת ההשלכות המרכזיות של הצעה זו.

4.1 המצב הקיים וסוגיית ההסכמה לעסקאות פינוי בינוי

הסכמה לעסקת פינוי בינוי היא חתימה על חוזה מכר לפיו מתחייב בעל הדירה בבית המשותף להעביר את זכויותיו בו ליזם לצורך הריסת הבית המשותף והקמת בית משותף חדש במקומו בהתאם לתכנית לפינוי ובינוי, שמצורף לו ייפוי כוח מבעל הדירה ליזם או לעורך דין מטעמו לביצוע הפעולות הנדרשות למימוש החוזה (ובתוך כך, הגשת תכנית למוסד תכנון).

עד שנת 2006
נדרשה הסכמה של כל בעלי הדירות במתחם כדי לקדם תכנית פינוי בינוי.
בשנת 2006 נחקק הקובע כי רוב מיוחס של בעלי הדירות שמסכימים לעסקת פינוי וחתמו על חוזה מכר, יכול לתבוע את מיעוט בעלי הדירות המתנגדים לעסקה.

עד שנת 2006 נדרשה הסכמה של **כל** בעלי הדירות במתחם כדי לקדם תכנית פינוי בינוי. בשנת 2006 נחקק [חוק פינוי ובינוי \(עידוד מיזמי פינוי ובינוי\), התשס"ו-2006](#) הקובע כי **רוב מיוחס של בעלי הדירות - לפחות 80% מבעלי הדירות במקבץ, שבבעלותם שני שלישים לפחות מהדירות בכל בית משותף ושלפחות 75% מהרכוש המשותף צמוד לדירותיהם - שמסכימים לעסקת פינוי בינוי וחתמו על חוזה מכר, יכול לתבוע את מיעוט בעלי הדירות המתנגדים לעסקה. באם יקבע בית המשפט כי מדובר בסירוב בלתי סביר כפי שהוגדר בחוק, יוכל בית המשפט להטיל על המסרבים תשלום נזיקין ליתר בעלי הדירות באותו בניין המסכימים לעסקה. בשנת 2018 תוקן החוק, ונוסף סעד לפיו בית המשפט יכול לכפות על מיעוט בעלי הדירות המתנגדים לחתום על ההסכם, ואף לפנותם מדירתם.**

חוק זה נועד להתמודד עם אי-יציאתם לפועל של פרויקטים של פינוי בינוי חרף רצונם של רוב בעלי הדירות, בשל התנגדות בלתי סבירה של אחד או יותר מבעלי הדירות. לרוב, נטען בדברי ההסבר להצעת החוק המקורית, ההתנגדות מקנה ל"דייר הסרבן" עמדת מיקוח מיוחדת שבה הוא

משתמש כדי למקסם את רווחיו ולדרוש פיצוי גבוה יותר, לפעמים אפילו במחיר הכשלת העסקה. כאמור, עד לחקיקת חוק זה, נדרשה הסכמה של **כל** בעלי הדירות בבניין, דבר שאפשר לבעל דירה יחיד להגיע לעמדת מיקוח ייחודית זו.

מבחינה תיאורטית, הבסיס להתערבות המדינה בשוק באמצעות חקיקה הפוגעת בזכות הקניין ובחופש החוזים של בעלי הדירות שאינם מסכימים לעסקה, מבוססת על מושג כלכלי תיאורטי בשם The holdout problem (בעיית ההשתהות), שתורגם באופן לא מדויק ל"בעיית הסרבן" או "בעיית הסחטן".⁵⁵ מושג זה מתייחס לעסקאות הדורשות ריכוז בעלויות מבעלים רבים לידי בעלים אחד, כאשר הסכמתם של כל בעלי הנכסים במתחם נדרשת כדי לקדם את העסקה כולה. במצבים כאלו, עשוי להצטבר כח מיקוח מונופוליסטי בידי בעל נכס המשהה את הסכמתו לסוף העסקה, בתקווה לקבל הצעה טובה יותר מהיזם, ובכך למקסם את רווחיו מעבר לערך השוק של הנכס שבבעלותו. למרות שבעל נכס זה אינו מסרב לקיום העסקה, אסטרטגיית השתהות זו עלולה לעכב את הפרויקט או אף להכשילו. כאשר לעסקה כזו יש ערך כלכלי וציבורי, בעייה זו עשויה להוביל ל"כשל שוק", המצדיק לכאורה את התערבות הממשלה בחקיקה ורגולציה. **פתרון אפשרי ל"כשל שוק" זה הוא קביעה בחוק או בכללים המסדירים את התחום**

⁵⁵ ראו למשל: משרד המשפטים, [סיכום עבודת צוות הסרת חסמים להתחדשות עירונית](#), 2020; איל זמיר "רצון חופשי, יעילות כלכלית ושקילות התמורות", [משפטים](#) כ"ט, תשנ"ט, עמ' 783-799.

כי לא נדרשת הסכמה של כל בעלי הנכסים אלא של רובם, כפי שקיים כיום בישראל בתחום ההתחדשות העירונית. לכן, חוק פינוי בינוי מגדיר סירוב סביר לפי עקרונות ושיקולים כלכליים של כדאיות העסקה לבעל הדירה, תמורות שוויוניות, ואפשרות להרכב תמורות מסוים לקשישים ובעלי מוגבלויות.

מבחינה משפטית, בבסיס החוק עומדת תפיסה לפיה התחשבות באינטרס הכלכלי של רוב בעלי הדירות ובאינטרס הציבורי בביצוע התחדשות עירונית היא תכלית ראויה ובעלת עוצמה לעומת הפגיעה בקניינו של בעל דירה בבית משותף המסרב לעסקה. עוצמה יחסית זו נגזרת מההערכה בדבר החולשה היחסית של קניינו של הפרט בדירה בבית משותף, שכן זכות הקניין שלו מוגבלת על ידי זכות הקניין של יתר בעלי הדירות בבניין.⁵⁶

יודגש כי אמצעים משפטיים אלו מתמקדים **בבתים משותפים, אך אינם חלים על בתים פרטיים/צמודי קרקע.** כתוצאה מהתמקדות החוק והרגולטור בתכניות פינוי בינוי לבתים משותפים, שלהם מיועד ציפוף מאסיבי דווקא במקומות בהם הבינוי הקיים מתאפיין בצפיפות, מתפספס הפוטנציאל הגדול שיש בפינוי בינוי של מתחמים שבהם קיימים בתים פרטיים, הבנויים בצפיפות נמוכה מאוד, לעיתים במתחמים מרכזיים בעיר. בשנת 2015 פרסמה המועצה הלאומית לכלכלה דוח בנושא התחדשות עירונית וציפוף שכונות בבניה מרקמית נמוכה, מתוך הבנה כי במסגרת תהליכי ההתחדשות העירונית דאז (וגם כיום) לא קיימת אפשרות לציפוף שכונות בבניה מרקמית נמוכה, על אף הכדאיות הכלכלית הגבוהה, והיתרונות הנובעים ממיעוט בעלי הנכסים. הדוח הציע מתווה חדש להתחדשות עירונית בשכונות כאלו, הכולל תכנון מרכזי של שכונה ויצירת מפתח זכויות בניה לכל נכס, ואשר מכוחו ניתן להוציא היתרי בניה. המסלול המוצע תוכנן להתבסס על איתור שכונות בבניה מרקמית נמוכה כחלק מתוכניות המתאר הכוללניות המגובשות כיום בעשרות רשויות מקומיות במטרופולין תל אביב. ההצעה לא קודמה, ואין כיום מסלול כזה.⁵⁷

4.1.1 רקע פרלמנטארי: חקיקת חוק פינוי בינוי ותיקונו

במהלך הדיונים בהצעת החוק המקורית בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת בשנת 2005, נידונה שאלת שיעור ההסכמה שיידרש, ועלה חשש כי הורדת שיעור ההסכמה ל-80% מבעלי הדירות עלולה להוות פגיעה מוגזמת בזכות הקניין של בעלי דירות בבתים משותפים. נוסף על כך, **בזמן הדיונים למעשה לא היה ידוע עד כמה תופעת ה"דייר הסרבן" נפוצה, באיזו מידה התנגדות כזו מכשילה פרויקטים של פינוי בינוי (בכלל, ביחס לסיבות אחרות להתנגדות, או ביחס לבעיות אחרות), אילו סיבות אחרות קיימות להתנגדות בעלי דירות לפרויקטים כאלו, ועוד, וזאת בשל היעדר נתונים או הערכות מבוססות בנושא.** יו"ר הוועדה הציע להפחית את שיעור ההסכמה לשיעור 85%-90%, כדי לראות כיצד ישפיע מהלך כזה על קידום הפרויקטים, ולאחר מכן לבחון שוב את שיעור ההסכמה הדרוש. עם זאת, בסופו של דבר נקבע שיעור ההסכמה הנדרש לתביעת "דייר סרבן" ל-80% מבעלי הדירות בבית המשותף (שלהם 75% מהרכוש המשותף בבניין), ויו"ר הוועדה קרא לבחון את השפעת החוק בפועל.⁵⁸

נציין כי השפעת החוק בפועל מעולם לא נבחנה.

⁵⁶ [הצעת חוק פינוי בינוי \(פיצויים\), התשס"ה-2005](#), דברי הסבר.

⁵⁷ המועצה הלאומית לכלכלה, [התחדשות עירונית באמצעות תכנון שכונות: ציפוף שכונות בבניה מרקמית נמוכה](#), נובמבר 2015.

⁵⁸ הכנסת ה-16, ועדת החוקה, חוק ומשפט, פרוטוקול 610, [הצעת חוק פינוי ובינוי \(פיצויים\) התשס"ה - 2005](#), 9 בנובמבר 2005.

בעת חקיקת חוק פינוי בנוי בשנת 2006 ובעת תיקונו בשנת 2018 לא היה ידוע מהו היקף תופעת "הדייר הסרבן", מהן השפעותיה על פרויקטים של פינוי בינוי, מהן הסיבות האחרות לאי הסכמה לתכנית פינוי בינוי ועד כמה הן נפוצות, ועוד.

בעת תיקון החוק לא נבחנה מידת השפעתו של החוק המקורי משנת 2006, ולא הוצגו תחזיות לגבי התועלת הצפויה מתיקון החוק

במהלך הדיונים בהצעה לתיקון החוק בשנת 2018, שוב עלו שאלות באשר להיקף תופעת ה"סרבן", ולאופן ומידת השפעת החוק הקיים משנת 2006 (הסמכת בית המשפט לקבוע מהו סירוב בלתי סביר, ומיהו דייר סרבן ולפסוק פיצויים נגד דייר סרבן) על קידום הפרויקטים.⁵⁹ מהדיונים עולה כי **גם בעת תיקון החוק לא היה ידוע מהו היקף תופעת "הדייר הסרבן", מהן השפעותיה על עיכוב פרויקטים, מהן הסיבות האחרות לאי הסכמה לתכנית פינוי בינוי ועד כמה הן נפוצות. כמו כן, עולה כי בעת תיקון החוק לא נבחנה מידת השפעתו של החוק המקורי משנת 2006. בנוסף, לא הוצגו תחזיות לגבי התועלת הצפויה מהוספת סעד לכפיית הסכם על בעלי דירות שאינם מסכימים לעסקה, ופינויים מדירתם.**⁶⁰

יודגש כי ככל שישנו בסיס חוקי או רגולטורי המאפשר הסכמה של רוב הבעלים, אך לא של כולם, וככל ששיעור זה אינו מאפשר מצב שבו שחקן (בעלים של חלקה/דירה אחת) יגיע לעמדת מיקוח מונופוליסטית, נשמט הבסיס להחלת טענות בדבר חשש לבעיית השתהות או "דייר סרבן", שכן יש כמה שחקנים מתחרים שעם כל אחד מהם יכול היזם להגיע להסכמה, ואף אחד מהם לא מגיע לעמדת מיקוח בלעדית. זאת ועוד, מחקר שנערך בנושא על פרויקט התחדשות עירונית בשיקאגו בשנות ה-60 טוען כי **במצב בו קיימת אפשרות חוקית לכפות הסכמה על בעלי הרכוש, עשויה להיווצר בעיית השתהות דווקא מצד היזם, מפני שהאיום בכפיית הסכם על המסרבים לעסקה עשוי לשמש אותו כדי לנסות להפחית את התמורה לבעלים תוך משיכת זמן ובכך להגדיל את רווחיו.**⁶¹

כלומר, שאת המודל התיאורטי של בעיית ההשתהות והשלכותיה על אפשרות ריכוז נכסים מבעלויות שונות לידי יזם אחד, והפוטנציאל שיש בה ליצירת "כשל שוק" יש לבחון לפי ההקשר המוסדי, המשפטי והרגולטורי **הקיים בתחום** (שיעורי הסכמה, סעדים כלפי אלו המסרבים, קביעת מועדים לפקיעת הסכמים, קביעת תמורות מקובלות ועוד). דבר זה לא נעשה על ידי גופי הממשלה עד כה.

בישראל הוכנסו בחמש-עשרה השנים האחרונות שינויים מרחיקי לכת לחוקים ולכללים הרגולטוריים המסדירים את תחום ההתחדשות העירונית, ובפרט, קביעת תמורות שוויוניות, המלצה על תמורות אחידות,⁶² קביעת מדיניות תמורות לבעלי הדירות על ידי מוסדות התכנון, הורדת שיעור ההסכמה, וקביעת כמה סעדים להשתת פיצוי, כפיית חוזה ואף פינוי כפוי של אלו שבית המשפט קבע לגביהם כי הם "סרבנים".

⁵⁹ ראו למשל, הכנסת העשרים, פרוטוקול מס' 6 משיבת הוועדה המשותפת לדיון בהצעת חוק התכנון והבניה (תיקון - פיצול דירות) ובסעיפים מהצעת חוק ההסדרים, ולוועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצעת חוק פינוי בינוי מ/1023-ו-מ/1024 יום שלישי, ב' באדר התשע"ז (28 בפברואר 2017), שעה 13:00.

⁶⁰ הכנסת העשרים, פרוטוקול מס' 9, משיבת הוועדה המשותפת לדיון בהצעת חוק התכנון והבניה (תיקון - פיצול דירות) ובסעיפים מהצעת חוק ההסדרים ולוועדת החוקה, חוק ומשפט, לדיון בהצעת חוק פינוי בינוי מ/1023-ו-מ/1024, יום רביעי, י"ט בחשון התשע"ח (08 בנובמבר 2017), שעה 9:15, עמ' 11.

⁶¹ Munch, P. (1976). "An Economic Analysis of Eminent Domain", Journal of Political Economy 84(3): 473 – 497.

⁶² תקן 21 קובע מהי תמורה מומלצת, שתחשב כתמורה סבירה לבעלי הדירות: תוספת של 25 מ"ר בדירה חדשה, ומרפסת. נציין כי בכמה ערים נקבעו כללי מדיניות המצמצמים עוד את התמורה לבעלי הדירות בפרויקטים כאלו. זאת, לצד הבטחת רווח יזמי בשיעור 20%-25%.

במצב עניינים כזה, בו התמורות קבועות וידועות פחות או יותר; הן נדרשות להיות שוויוניות ביחס לתמורות של בעלי הדירות האחרים בפרויקט; והן נקבעות בסופו של דבר בידי מוסדות התכנון לפי מדיניותם הנוטה לצמצם את התמורות לבעלי הדירות, **מצטמצם כח המיקוח ומרחב המיקוח של בעלי דירות בניהול משא ומתן עם היזם** על התמורות שיקבלו. נוסף על כך, מאחר ובעלי הדירות אינם מקבלים פיצוי על הדירה לפי שווי השוק שלה (חוק פינוי בינוי לא כולל אפשרות כזו אלא במקרים של בעלי דירות זקנים), אלא נדרשים להיכנס ל"עסקת קומבינציה" ארוכת טווח שבה קיים חוסר וודאות תכנוני וכלכלי רב, ושהיא עסקה בעלת סיכון כלכלי גבוה, שאורכת שנים רבות עד מימושה, יש לתת את הדעת על השפעת הקשר זה על נכונותם של בעלי הדירות להסכים לסוג זה של עסקה, או לחליפין לתת את הדעת על משמעותה של כפיית הסכם כזה על בעל דירה בשל הסכמה של רוב כזה או אחר.

4.1.2 סוגי הסכמות בעלי הדירות בשלבים שונים בהליך הקנייני, התכנוני והרגולטורי

הסכמת בעלי הדירות במתחם פינוי בינוי נדרשת בשלבים שונים של ההליך הרגולטורי והתכנוני ולמטרות שונות. יש שלושה סוגי ההסכמה עיקריים: הסכמה לארגון עסקה, הסכמה להגשת תכנית למוסד תכנון, והסכמה לעסקה (חתימת חוזה מכר).

הסכמת בעלי הדירות במתחם פינוי בינוי נדרשת בשלבים שונים של ההליך הרגולטורי והתכנוני ולמטרות שונות. בחלק מהסכמות אלו נקבעו בחוק רכיבים שיש לכלול בהסכם עליו חותמים בעלי הדירות, נקבע במה על היזם/מארגן עסקה לידע את בעלי הדירות טרם קבלת הסכמתם, ונקבעו אף מועדי פקיעה לחלק מהסכמות אלו, או מנגנונים אחרים המאפשרים לרוב בעלי הדירות לבטל את ההסכם שנחתם בתנאים מסוימים.

יש שלושה סוגי ההסכמה עיקריים: הסכמה לארגון עסקה, הסכמה להגשת תכנית למוסד תכנון, והסכמה לעסקה (חתימת חוזה מכר). בשורות שלהלן נציג את כל אחד מסוגי הסכמות אלו, על מה נדרשים בעלי הדירות להסכים בכל שלב, לאיזו מטרה, ומה יכולים בעלי הדירות לדעת באותו זמן על הפרויקט, מהי מידת חוסר הוודאות הכלכלי-תכנוני בכל שלב, ומה מידת הוודאות שלהם ביחס לתמורות המובטחות להם ולפרויקט כולו: אופיו, היקפו, משמעותו עבורם, השפעתו על השכונה והקהילה, מידת סבירות ביצועו והסיכונים השונים שבצידו.

4.1.2.1 הסכמה לארגון עסקה

הסכם לארגון עסקת פינוי ובינוי או לארגון עסקה לפי תכנית החיזוק הוא הסכם בין בעלי הדירות לבין מארגן העסקה, שעניינו ארגון בעלי הדירות בבית משותף לשם קידום עסקת פינוי ובינוי או חיזוק, שאין הסכמה לעסקת פינוי בינוי או לתכנית החיזוק, ויש בו התחייבות של בעל הדירה שלא לחתום על הסכם או עסקה אחרת הנוגעת להתחדשות עירונית לגבי אותו בית משותף במשך תקופה מסוימת.⁶³ **הסכמה זו אינה קניינית, אלא רגולטורית**, והיא נערכת לפי חוק התחדשות עירונית (הסכמה לארגון עסקאות) התשע"ז-2017, שמטרתו העיקרית היא לצמצם את יכולתו של היזם לכבול את בעלי הדירות להסכם ללא קידום של הפרויקט, באמצעות תיחום תקופת הכבילה שבהסכם לארגון עסקת פינוי ובינוי. לפי החוק, בחלוף התקופות הקבועות בו, יפקע תוקפו של ההסכם ובכך יתאפשר קידומם של פרויקטים לפינוי ובינוי בידי הדיירים עצמם, מארגנים או יזמים אחרים.⁶⁴ **הסכמה זו היא כללית ועקרונית:** אין בה פרטים לגבי אופי הפרויקט, לוחות הזמנים לקידומו או התמורות לבעלי הדירות, ומתוקפה ניתנת למארגן

⁶³ חוק התחדשות עירונית (הסכמים לארגון עסקאות), תשע"ז-2017.

⁶⁴ הצעת חוק פינוי ובינוי (הסכמה לארגון עסקאות), התשע"ו-2016, דברי הסבר.

בלעדיות בקידום הפרויקט לפרק זמן קצוב (non-shop). החוק קובע איזה מידע נדרש המארגן להציג לבעלי הדירות, אילו מרכיבים יש לכלול בהסכם הארגון, אילו שיעורי הסכמה נדרשים לקידום הפרויקט או להארכת תוקף הסכמות שניתנו, ומהם המועדים לפקיעת ההסכמות, בהתאם להתקדמות הפרויקט. נציין כי הסכם ארגון יכול להיחתם בין בעלי הדירות לבין היזם עצמו או לבין מתווך המארגן את הסכמות בעלי הדירות ומקשר אותם ליזם שיתכנן ויבצע את הפרויקט. משמעות הסכמות אלו ומועדי פקיעתן היא רגולטורית בעיקר, ונוגעת לתוקף ההסכמה ואפשרויות ביטול הסכם הארגון. **נציין כי נכון להיום, החוק דורש כי שיעור ההסכמה לארגון עסקה יעמוד על שני שלישים מבעלי הדירות. הצעת החוק המובאת בחוק ההסדרים מבקשת לשנות את שיעור ההסכמה כך שתידרש הסכמתם של מחצית הדיירים, כלומר שכלל לא יידרש לכך רוב.**⁶⁵

4.1.2.2 הסכמה להגשת תכנית פינוי בינוי במסלול מיסוי למוסד תכנון

בשנת 2016 נקבע בתקנות התכנון והבניה כי תנאי סף להגשת תכנית פינוי בינוי⁶⁶ למוסד תכנון הוא הצגת הסכמה להגשת התכנית של 60% לפחות מבעלי הדירות במתחם, ו-50% לפחות מבעלי הדירות בכל בית משותף במתחם.⁶⁷ זאת, במטרה להקל על קידום תכניות להתחדשות עירונית (פינוי בינוי).⁶⁸ **הסכמה זו אינה הסכמה לעסקת פינוי בינוי ואינה מצריכה חתימה על חוזה מכר, אלא היא יפוי כוחו של היזם על ידי בעלי הדירות במתחם להגשת תכנית פינוי בינוי למוסד תכנון. עם זאת, היא נכללת בהסכמה לעסקה, הכוללת יפוי כח ליזם לקדם את התכנית, ובתוך כך גם להגיש תכנית למוסד תכנון.** שיעור הסכמה זה הוא תנאי סף לקליטת תכנית במוסד התכנון, כלומר תנאי לתחילת הליך התכנון הסטטוטורי.

סביר להניח שבעלי הדירות המסכימים להגשת התכנית חתמו על עסקת פינוי בינוי עם היזם, ומאשרים הגשת תכנית מתוקף הסכמה זו, אך באופן עקרוני עשויים להיות בעלי דירות שיסכימו להגשת התכנית טרם חתימתם על הסכם. בשלב זה קיימת הצעת תכנון ראשונית, טרם הליך התכנון הסטטוטורי, בדרך כלל לאחר מתן הסכמה של הרשות המקומית לקידום הפרויקט. בשלב זה קיים חוסר וודאות כלכלי ותכנוני נרחב באשר לאופי הפרויקט, מידת הצפיפות בו, היקף זכויות הבניה שיאושרו במסגרתו, ומידת יכולתו של היזם לעמוד בתמורות שהבטיח לבעלי הדירות בעסקה. שכן, רק לאחר אישור התכנית ידוע מהן זכויות הבניה שאושרו בפרויקט, וכחלק מכך, מהן התמורות שאושרו לדיירים, ורק לאחר החלטה בדבר פטור או הנחה מהיטל השבחה (לאחר אישור התכנית, בשלב בקשת היתר בניה) ניתן להבטיח ליזם ליווי בנקאי לפרויקט.⁶⁹ יודגש כי רק לאחר אישור תכנית בינוי מפורטת נקבע הפרויקט לפרטיו, ולכן רק

⁶⁵ משרד המשפטים, [תזכיר חוק התוכנית הכלכלית \(תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022\)](#), התשפ"א – 2021, פרק 1: בינוי ושיכון, סעיף 4(1).

⁶⁶ לפי התקנות "תכנית פינוי ובינוי" היא תכנית לפינוי ובינוי בשטח שהוכרז מתחם פינוי ובינוי כמשמעותו בסעיף 33א לחוק, או שניתנה לגביו החלטה מקדמית כמשמעותה בתקנה 3 לתקנות מיסוי מקרקעין, ולפיה בהתקיים התנאים לפי אותו סעיף בכוונת הוועדה להמליץ לממשלה להכריז עליו מתחם פינוי ובינוי במסלול מיסוי. ראו: [תקנות התכנון והבניה \(בעל דירה הרשאי להגיש תכנית בבית משותף\)](#), תשע"ו-2016, הגדרות.

⁶⁷ [תקנות התכנון והבניה \(בעל דירה הרשאי להגיש תכנית בבית משותף\)](#), תשע"ו-2016, סעיף 2(4).

⁶⁸ מנהל התכנון, [תקנות התכנון והבניה \(בעל דירה הרשאי להגיש תכנית בבית משותף\)](#), תשע"ו-2016, 17 במאי 2016.

⁶⁹ חוסר הוודאות התכנוני בתכניות פינוי בינוי נובע מכמה גורמים המאפיינים תכניות פינוי בינוי, ובהם, קביעת היקף זכויות הבניה שיאושרו בתכנית בהליך התכנון הסטטוטורי בהתאם לשיקולי כלכליות הפרויקט, כפי שמתבטא בשימוש בתקן 21 במוסדות התכנון. ראו להלן פרק 9.

בשלבי הליך התכנון הסטטוטורי המתקדמים יכולים בעלי הדירות ויתר התושבים לדעת פרטים על אופי הפרויקט שמתגבש, ובתוך כך, היקף זכויות הבניה שיאושרו בו. כלומר, שלפני אישור התכנית עדיין לא ברור לגמרי מהי הסחורה או הפרויקט, מהו הרווח היזמי שיאושר ומהן התמורות שיאושרו לבעלי הדירות, ולכן **מבחינה מעשית עדיין לא הוגדרה הסחורה שעליה נסוב ההסכם בין היזם לבעלי הדירות** שהסכימו לה. לעניין זה שתי השלכות מרכזיות הנוגעות לאי ההלימה בין התכנית שאושרה לבין העסקה כפי שנקבעה טרם אישור התכנית:

1. מוסדות התכנון אינם מחויבים להסכם שכרת היזם עם בעלי הדירות. במקרים שבהם מוסד התכנון מאשר בתכנית זכויות בניה שאינן הולמות את התמורות שהבטיח היזם לבעלי הדירות, אלא תמורות מצומצמות יותר, יהיה על היזם לספק לבעלי הדירות את התמורות שהבטיח להם מהרווח היזמי בפרויקט, דבר שיקטין את הרווח שלו אף עלול להפוך את הפרויקט ללא כלכלי, או לחליפין, שיהיה צורך לפתוח את ההסכם עם בעלי הדירות ולקבוע בהם תמורות נמוכות יותר, המתאימות לזכויות הבניה שאושרו בתכנית. **כלומר, שיש אי וודאות באשר למידת יכולתו של היזם לעמוד בהבטחותיו לבעלי הדירות גם לאחר אישור התכנית.**

קיימת מידה של אי הלימה בין הליך התכנון הסטטוטורי שבמסגרתו נקבעים גם אחוזי הבניה בתכנית המפורטת, לבין ההסכמים הקנייניים בין בעלי הדירות ליזם.

2. אם בעלי הדירות מחליטים שלא לקדם את התכנית שאושרה, בשל שינוי תנאי העסקה וצמצום התמורות שהובטחו להם או מכל סיבה אחרת לאר שהתכנית אושרה, הם יישאו בעלות התכנון שהיזם ביצע, וגם בעלות היטלי ההשבחה שיגזרו מאישור תכנית מפורטת החלה על דירותיהם, באם ירצו למכרן. נציין כי מדובר בסכומים ניכרים. **כלומר, שנותר מרחב משמעותי של חוסר ודאות וסיכון כלכלי לבעלי הדירות גם לאחר אישור התכנית, ללא הבטחה כי ההסכם עליו חתמו יתקיים בסופו של דבר. למעשה מדובר באי הלימה או מתח הקיימים בין ההליך התכנוני להליך ההסכמי-קנייני.**

נציין כי יש יזמים ובעלי דירות שדורשים להכניס לחוזה התניה לפיה התמורות יקבעו באופן סופי לאחר אישור התכנית, או דרישה לתמורות מסוימות שאם לא יינתנו העסקה תבוטל. במצב זה הבעיה שעלולה להיווצר היא אי הלימה בין הבטחות היזם לבעלי הדירות לבין התמורות הניתנות בפועל, או, אי התקדמות הפרויקט לאחר אישור התכנית, בשל התניות בחוזה או שינוי עמדת בעלי הדירות לאחר אישור התכנית. (לתיאור חלקם של שיקולי כדאיות כלכלית בתכנון תכניות פינוי בינוי

ראו להלן [פרק 7](#)). נציין כי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ממליצה לבעלי הדירות להתנות התניות כאלו בהסכם, ומציינת כי "מומלץ לוודא כי תישמר לדיירים אפשרות לביטול ההסכם במקרים מסוימים, כגון במקרה שבו יש פער משמעותי בין התמורה שהציע היזם לבין התמורה הנגזרת מהתכנית שאישרו ועדות התכנון".⁷⁰ כלומר **שאי ההלימה הזו מוכר לרשות ובשל כך היא ממליצה לבעלי הדירות לקחת זאת בחשבון בגיבוש החוזה, אך אינה מציעה פתרונות לעניין ברמה המבנית.**

⁷⁰ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, [מדריך לדיירים לעקרונות התקשרות עם יזם בפרויקטים של פינוי-בינוי](#)

לדברי הממונה על פניות דיירים ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית התקבלו ברשות פניות בנושא אי ההלימה בין ההסכם המקורי לבין ההסכם הסופי, לאחר אישור התכנית בהליך הסטטוטורי במוסדות התכנון.⁷¹ עם זאת, כיום לא ניתן להפיק נתונים מסודרים על פניות אלו כמו על יתר הפניות לממונה, ולכן לא ניתן להציג פרטים על תלונות אלו או לומר מהו שיעור תלונות אלו בסך התלונות.⁷²

4.1.2.3 הסכמה לעסקת פינוי בינוי

בעוד הסכמה לארגון עסקה משמשת לקידום הפרויקט, לפי המועדים שנקבעו בחוק, והסכמה להגשת תכנית למוסד תכנון מאפשרת את תחילת הליך התכנון הסטטוטורי, הסכמה לעסקת פינוי בינוי היא חתימה על חוזה מכר לפיו מתחייב בעל הדירה בבית המשותף להעביר את זכויותיו בו ליזם לצורך הריסת הבית המשותף והקמת בית משותף חדש במקומו בהתאם לתכנית לפינוי ובינוי, שמצורף לו ייפוי כוח מבעל הדירה ליזם או לעורך דין מטעמו לביצוע הפעולות הנדרשות למימוש החוזה (ובתוך כך, הגשת תכנית למוסד תכנון). נציין כי יזמים מחתימים בעלי דירות על חוזה מכר לאורך זמן ובשלב שונים של התהליך. במקרים רבים הסכמה זו ניתנת בשלב ראשוני של קידום הפרויקט, עוד לפני הגשת התכנית למוסד תכנון כאשר בידי היזם תכנון ראשוני בלבד, ומתוקף הסכמה זו יכול היזם לקדם את הפרויקט בדרכים שונות. עם זאת, היזם נדרש להשיג את הסכמת רוב בעלי הדירות ולכן עשויה להיות שונות בין מועדי ההסכמה של בעלי דירות שונים.

הסכמה זו משמשת כתנאי סף בשלבים מסוימים בכמה הליכים תכנוניים, קנייניים ורגולטוריים:

- תביעת "דייר סרבן",
- הכרזה על מתחם פינוי בינוי במסלול מיסוי בצו ממשלתי (הליך הדרוש לקבלת הנחות מס ולהגשת בקשה לפטור/הנחה בהיטל השבחה),
- הוצאת היתר בניה לביצוע הפרויקט.

4.2 עיקרי השינוי המוצע

לפי הצעת החוק, במטרה לייעל ולהקל על תהליכי התכנון וגיבוש הסכמות הדיירים בפרויקטים של התחדשות עירונית, מוצע לתקן את [חוק פינוי ובינוי \(עידוד מיזמי פינוי ובינוי\), התשס"ו-2006](#) (להלן: חוק פינוי ובינוי) בנושאים אלו:

- להפחית הרוב הדרוש לתביעת בעל דירה שלא מסכים לעסקת פינוי בינוי, כך שהרוב הדרוש יהיה **שני שלישים (66%) מבעלי הדירות במקבץ, במקום ארבע חמישיות (80%) לפי המצב היום**, ובלבד שלכל הפחות מחצית מהשטחים המשותפים במקבץ מוצמדים לדירותיהם של אלו (במקום שלושה רבעים לפי המצב היום). תנאי נוסף להגדרת הרוב הינו שלכל הפחות **60 אחוזים מהדיירים בכל בניין (במקום שני שלישים היום - 66%)** אשר לכל הפחות מחצית (במקום שני שלישים היום) מהשטחים המשותפים בכל בניין מוצמדים לדירותיהם, הביעו את הסכמתם לקידום התכנית כאמור.

⁷¹ הממונה על פניות דיירים ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית. שיחת טלפון, 11 באפריל 2021.

⁷² משיחות והתכתבויות עם הממונה על פניות הדיירים ברשות להתחדשות עירונית עולה כי אין באפשרותה להפיק נתונים לגבי הפניות, ובתוך כך לגבי נושאי הפניות, החלטות, ועוד, זאת, בשל היעדר מערכת מחשוב לניהול הפניות שמאפשרת זאת.

- לקבוע כי בית המשפט יהיה רשאי, כחלק מהליך תביעת "דייר סרבן" (לפי סעיף 2(א) לחוק פינוי ובינוי או כבקשה שתוגש בהליך נפרד) לקבוע שבעלי דירות שיש קשר סיבתי בין סירובם לביצוע הפרויקט לבין שימוש שלא כדין שנעשה בשטח הדירות שבבעלותם (כלומר, קיומן של עבירות בניה), לא יכללו במניין הדיירים לעניין הרוב המיוחס הנדרש לצורך תביעת דייר סרבן, **ובלבד שלכל הפחות מחצית מהדיירים בבית המשותף הסכימו לקידום ההעסקה**. כלומר, שבמקרים שבהם בית המשפט יקבע כי לפחות אחד מבעלי הדירות בבית משותף עבר עבירות בניה שבעטיין הוא מסרב לעסקה, **קולו לא יספר ושיעור ההסכמה לעסקה מבין יתר בעלי הדירות יהיה לפחות 50%**.
- **לקבוע שגם היזם, ולא רק בעלי הדירות המסכימים לעסקה, יוכל להגיש תביעה כנגד "דייר סרבן"**, ובלבד שהוא הודיע לכלל הדיירים המתגוררים במתחם על כוונתו להגיש את התביעה.
- **לשנות את אופן חישוב משקלו של בעל דירה שיש בבעלותו יותר מ-30% מהדירות בבית המשותף בהסכמות לעסקת פינוי בינוי**, כך שיילקח בחשבון שיעור של שלושים אחוזים מכלל הדירות בבית המשותף בתוספת מחצית ההפרש שבין שיעור הדירות שבבעלותו לשלושים אחוזים. כלומר, היחס לחוק כיום, מוצע לחזק את משקלו של בעל דירות שבבעלותו יותר מ-30% מהדירות בבניין, בהסכמה לעסקת פינוי בינוי.⁷³
- **להפחית את הרוב הדרוש לארגון עסקת פינוי בינוי משני שלישים למחצית מבעלי הדירות במתחם**. כלומר, ללא צורך ממשי ברוב.
- **להסמיך את הממונה על פניות הדיירים ברשות להתחדשות עירונית, לקבוע כי עסקת פינוי בינוי בטלה בעקבות החתמה פוגענית כפי שמוגדרת בהצעת החוק**,⁷⁴ כלומר, כאשר היזם או גורם אחר הפועל מטעמו לצורך ההחתמה הציג את עצמו באופן כוזב כנציג מטעם רשות ציבורית כלשהי; מסירת מידע כוזב לבעל הדירה לפני החתמתו; או ניצול מוגבלות רפואית, נפשית או שכלית של בעל דירה, כשהיה על היזם לדעת אודות מוגבלות זו. נציין כי גם כיום יש לממונה סמכות דומה.
- **בנוסף, מוצע לשנות את ההגדרות "מתחם פינוי ובינוי" בחוק התכנון והבנייה, כך שמתחם פינוי ובינוי יוגדר לפי תנאי קבוע מראש של מספר יחידות הדיר: "שטח שבו קיימות לכל הפחות 24 יחידות, ומוצעת בו תכנית שעיקרה פינוי לשם בינוי או עיבוי הבנייה, לפיה מספר היחידות יהיה לכל הפחות מכפלת מספר היחידות הקיימות או 70 יחידות, לפי הגבוה מביניהם"**.⁷⁵ המונח "יחידות" בהצעת החוק כולל דירות ויחידות המיועדות למסחר ותעסוקה. בהתאמה, מוצע לשנות את מנגנון ההכרזה, כך שיעשה לפי קריטריונים אלו, ובהסכמת הרשות המקומית, אך ללא צורך בהמלצת הוועדה המייעצת כנדרש כיום.

⁷³ לפי החוק כיום, לצורך חישוב הרוב המיוחס מבין בעלי הדירות המסכים לעסקת פינוי ובינוי בבית משותף שבו שש דירות או יותר, ייחשבו הדירות של מי שבבעלותו יותר משלושים אחוזים מהדירות בבית המשותף כדירה אחת בלבד. ראו [חוק פינוי ובינוי \(עידוד מיזמי פינוי ובינוי\), התשס"ו-2006](#), סעיף 4.

⁷⁴ ראו סעיף 3(א)(1) להצעת החוק.

⁷⁵ סעיף 1.

4.3 בעיית חוסר הנתונים לביסוס הצעת החוק

הצעת החוק מציעה להתמודד עם בעיית אי הסכמה של בעלי דירות לעסקאות פינוי בינוי באמצעות הורדת שיעור ההסכמה הנדרש לתביעת מתנגדים, וכן לארגון עסקה, ומציעה אף לאפשר ליזם עצמו לתבוע את המתנגדים לעסקה, ללא השתתפות יתר בעלי הדירות המסכימים לעסקה. מהלך זה הומלץ על ידי צוות הסרת החסמים בהתחדשות עירונית. לפיכך, עולות כמה שאלות, ובתוך כך, **מהם המידע והנתונים או המודלים התיאורטיים שעל בסיסם גובשה הרפורמה, באשר לתופעת ההתנגדות לתכניות פינוי בינוי, ובתוך כך לתופעת ה"דייר הסרבן"; מהם היקפה, סיבותיה, והשלכותיה, של התנגדות בעלי דירות לעסקאות פינוי בינוי, ומהו חלקם של "סרבנים" באי ההסכמה לפרויקטים אלו; כמה הליכים משפטיים התקיימו מתוקף החוק, ומהן תוצאותיהם; מהם אופן ומידת השפעת החוק הקיים על התחום.**

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד המשפטים, לרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ולאגף תקציבים במשרד האוצר – שלקחו חלק מרכזי בפעילות צוות החסמים ובניסוח הרפורמה המוצגת בהצעת החוק – בבקשת מידע לגבי הנתונים והמידע שעמדו לפניהם בבואם לגבש את ההמלצות ואת הרפורמה המוצעת בעניין "דייר סרבן". בין היתר, שאלנו **האם נבחנו ההשפעות של חוק פינוי בינוי והשינויים שנערכו בו במהלך השנים** (הורדת שיעור ההסכמה הדרוש למיזמי פינוי בינוי ל-80% בשנת 2006, והוספת סעדים לתביעה נגד "דייר סרבן" בתיקון משנת 2018); **האם שינויים אלו השפיעו על משך גיבוש ההסכמות לעסקאות פינוי בינוי או על התכונות של פרויקטים כאלו; האם השפיעו על התמשכות הליכים משפטיים נגד בעלי דירות שלא מסכימים לעסקה, או על היקף התביעות וההליכים המשפטיים בתחום זה; האם נבחנה סוגיית "דייר סרבן" (holdout) מבחינה תיאורטית או אמפירית בהקשר הרגולטורי הקיים כיום בעסקאות פינוי בינוי (שיעור הסכמה, אבני דרך לפקיעת הסכמים, קביעת תמורות קבועות במוסדות התכנון וכדומה); ומהן התחזיות שלהם לגבי השפעת הצעת החוק להורדת שיעור ההסכמה.**

מתשובתם ניתן ללמוד כי **עיקר המידע שהיה בידי צוות החסמים נבע מהליך השימוע הציבורי שערך הצוות, בו השתתפו גורמים שונים העוסקים בתחום. עם זאת, לא היה בפני צוות החסמים ומגבשי הצעת החוק מיפוי של נושא ההסכמה וההתנגדות לעסקאות פינוי בינוי: לא היו בידיהם נתונים כמותיים באשר להיקף אי ההסכמה לעסקאות כאלו; לסיבות השונות להתנגדות, למידת השפעת התנגדויות בכלל והתנגדויות מטעמי "סרבנות" בפרט על מיזמי פינוי בינוי; להשפעת החוק הקיים על יחסי הכח בין יזמים לבעלי הדירות ועל קידום פרויקטים של פינוי בינוי בפועל; או תחזית לגבי אופן ומידת השפעת הצעת החוק הנוכחית על התחום.**⁷⁶ כלומר, שהשפעת החוק הקיים והתיקונים שנעשו בו בשנים האחרונות על קידום מיזמי פינוי בינוי לא נבדקה באופן

⁷⁶ אשכול נדל"ן במשרד המשפטים, דוא"ל, 3 במאי 2021; סמנכ"לית הרשות להתחדשות עירונית, שיחת טלפון, 16 ביולי 2020; ראש צוות נדל"ן במשרד המשפטים, שיחת טלפון, 22 ביולי 2020.

השפעת החוק הקיים והתיקונים שנעשו בו בשנים האחרונות על קידום מיזמי פינוי בינוי לא נבדקה באופן אמפירי. המלצות צוות החסמים בתחום זה התבססו על הרשמים שעלו מהשימוע הציבורי שערך צוות החסמים.

לפיכך, עולה השאלה כיצד נקבעו שיעורי ההסכמה הנמוכים יותר המוצעים בהצעת החוק, מהי ההשפעה הצפויה של מהלך זה, ועל איזה מודל או בסיס נתונים מבוססות הערכות אלו.

אמפירי, והחלטות צוות החסמים בתחום זה התבססו על הרשמים שעלו מהשימוע הציבורי שערך צוות החסמים.⁷⁷ לפיכך, עולה השאלה כיצד נקבעו שיעורי ההסכמה הנמוכים יותר המוצעים בהצעת החוק, מהי ההשפעה הצפויה של מהלך זה, ועל איזה מודל או בסיס נתונים מבוססות הערכות אלו.

נזכיר כי לפי בדיקה שערכה הרשות להתחדשות עירונית בשנת 2020 לגבי חסמים ב-55 מתחמים שבהם אושרו תכניות פינוי בינוי יש בהם חסמים למימוש בטווח הבינוני והארוך, בשלושה מתחמים בלבד התעכב הליך ההיתר בשל בעיות בהסכמה של בעלי הנכסים במתחם (5% מהמתחמים שבהם יש חסמי מימוש). נתון זה אינו מפרט את שיעור אי ההסכמה, או את הטעמים והסיבות לאי ההסכמות, כלומר שלא ידוע אם הן נובעות מ"סרבנות" או מסיבות אחרות לאי ההסכמה. לעומת זאת, הבדיקה העלתה למשל כי בארבעה מתחמים (7%) מימוש התכנית מתעכב בשל פעילותם של כמה יזמים במתחם; ארבעה מתחמים מתעכבים בשל העדר כדאיות כלכלית (7%); ושישה מתחמים מתעכבים בשל עיכוב או אי מתן פטור מהיטל השבחה (10%).⁷⁸ נציין כי נתונים אלו חלקיים וכלליים (אין התייחסות למתחמים שבהם אין חסמים, אין פירוט של סיבות אי ההסכמה או של היקף אי ההסכמה וכדומה), ולכן לא ניתן ללמוד מהם על תופעת אי ההסכמה, היקפה, השלכותיה וסיבותיה, אך אלו הנתונים היחידים שריכזה הרשות בנושא זה. נציין כי לפי החוק, הרשות אמונה בין היתר על קידום מחקר ופיתוח הידע בתחומי ההתחדשות העירונית,⁷⁹ אך היא לא קידמה מחקר או בדיקה בנושאים אלו, על אף חשיבותם לפי צוות החסמים.⁸⁰

נוסף על כך, הרשות, משרד המשפטים ומשרד האוצר מסרו כי אין בידיהם מידע ונתונים על ההליכים המשפטיים שהתקיימו מתוקף חוק פינוי בינוי, "מאחר והמדינה אינה צד לתביעות מסוג זה, אין מעקב צמוד אחר כל תביעה המוגשת לבית המשפט, כמו כן כיוון שההליכים לא מסווגים כהליך מיוחד, יש קושי לאתר תיקים שנפתחו אך לא הגיעו לכדי הכרעה משפטית". עוד נמסר כי, "מבדיקה שנערכה בעבר ובשיח שקיימנו במהלך עבודת הצוות עלה כי מדובר בהיקף די מצומצם של תיקים, וכי רובם ככולם נדחו או שהובילו לסיום הסכסוך ללא הכרעה שיפוטית. כפי שצוין בדו"ח, עולה כי דיירים ויזמים מעדיפים למחול לבעל הדירה המסרב על פיצויי נזיקים או על הוצאות משפט לטובת הסכמתו לקיום העסקה". לסיכום, ציינו כי "על כן, אנו רואים בהגדרת הרוב הדרוש כאמור כהוראה חוקית המסדירה את "כללי המשחק" והשפעתה על השוק באה לידי ביטוי בעיקר בשלב של גיבוש הסכמות הדיירים, ככוח הרתעתי שבידי רוב הדיירים המסכימים לעסקה, ולא דווקא באמצעות פניה לערכאות שיפוטיות ומימוש הסעדים שבחוק" (ההדגשה אינה במקור).⁸¹

⁷⁷ לתיאור עבודת צוות החסמים ראו: משרד המשפטים, [סיכום עבודת צוות הפרת חסמים התחדשות עירונית](#), מאי 2020.

⁷⁸ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, [דוח התחדשות עירונית 2020](#), אפריל 2021, עמ' 42.

⁷⁹ [חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016, סעיף 4\(א\)\(9\).](#)

⁸⁰ סמנכ"לית הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מכתב מענה לבקשת מידע, 14 באוקטובר 2020.

⁸¹ אשכול נדל"ן במשרד המשפטים, דוא"ל, 3 במאי 2021. נציין שפינוי להנהלת בתי המשפט בבקשת נתונים על תיקים שנפתחו מתוקף חוק פינוי בינוי, אך לא היה באפשרות הנהלת בתי המשפט להפיק נתונים כאלו.

מתשובה זו עולה כי לפי המידע הקיים בידי צוות החסמים, בדרך כלל לא בית המשפט קובע מיהו "דייר סרבן", שכן הדבר לא מגיע בדרך כלל לפתחו של בית המשפט, ולמעשה השפעת החוק היא בכך שמקנה ליזם, בתמיכת בעלי הדירות שמסכימים לעסקה, כוח רב להפעיל לחץ על בעלי הדירות שאינם מסכימים לעסקה, גם אם מדובר בהתנגדות שנובעת מסיבות שונות שאינן מתאימות למודל ה"דייר הסרבן" או להגדרות המשפטיות בנושא, כדי שיסכימו לעסקה. נציין כי גם אם היו נתונים משפטיים על תביעות מתוקף חוק פינוי בינוי ותוצאותיהם, השפעתו ההרתעתית של החוק על בעלי הדירות לא הייתה באה בהם לידי ביטוי, ולבחינת עניין זה נדרש מחקר או בדיקה אחרים.

4.4 השלכות מרכזיות של הצעת החוק

4.4.1 הרחבת משמעות המונח "דייר סרבן" לכל אי הסכמה לעסקת פינוי בינוי

מאז חקיקת חוק פינוי בינוי בשנת 2006 נפוץ השימוש במונח דייר "סרבן" או "סחטן" בשיח ההתחדשות העירונית בישראל, בדיוני הכנסת ובחקיקה. כאמור, המונח "דייר סרבן", בתרגומו הקלוקל של המונח מהשיח הכלכלי באנגלית (שכן לא מדובר על דייר אלא על בעל דירה, ולא על סרבנות אלא על השתהות במתן הסכמה במטרה למקסם רווחים), מתייחס למודל תיאורטי של כשל שוק מסוג מסויים בעסקאות ריכוז בעלויות בהן נדרשת הסכמת כל הבעלים. לעומת זאת, השימוש במונח זה בתחום ההתחדשות העירונית בישראל רחב הרבה יותר, ולעיתים נעשה כתיוג שלילי המכליל את כל בעלי הדירות שאינם מעוניינים בתכנית פינוי בינוי שהוצעה להם על ידי היזם, גם אם טעמיהם, מניעיהם ומטרותיהם שונים, וגם אם הם אינם בעמדת המיקוח הייחודית המאפיינת את ה"דייר הסרבן". יש בעיות שונות שעשויות לגרום לאי הסכמת בעלי הדירות לעסקה, ובהן, בעיות אמון ביחסי בעלי הדירות והיזם, חוסר וודאות ארוך טווח ורב מימדי, איכות ואופי התכנון המוצע, בניית מגדלים גבוהים, בעיית תשתיות, עלות אחזקה גבוהה, חניה, תחבורה ותחבורה ציבורית, בעיית מבני ציבור, שינוי פני השכונה, הקהילה והאזור, ועוד. בתנאי אי הוודאות והסיכון הכלכלי בעסקאות אלו, הסכמה לעסקה אינה מובנת מאליה.

בשיח זה אין התייחסות מספקת להקשר הרחב יותר של עמדות בעלי הדירות כלפי העסקה, לטעמים השונים לאי הסכמה של בעלי הדירות, לבעיות הגורמות לכך, ליחסים הא-סימטריים בין בעלי הדירות לבין היזמים והרשויות, לתנאי אי הוודאות התכנוניים ולסיכון הכלכלי הכרוכים בפרויקטים מסוג זה. נציין כי בדיוני תיקון החוק בשנת 2017 יו"ר הוועדה השתמשה לעיתים במונח "דייר חששן" כדי לסלק את התיוג השלילי שהוצמד למונח "דייר סרבן" ולכל אי הסכמה לפרויקט, כדי להבחין בין מצבים שונים ומניעים שונים של סירוב לעסקה, ולדון בסיבות השונות לסירוב לפרויקטים אלו, הבעיות שיש בהם, והחששות שעולים מהם, במטרה להרחיב את הגדרתו של סירוב סביר לעסקת פינוי בינוי עבור בעלי דירות מסוימים (קשישים, אנשים עם מוגבלויות), ולאפשר להם יותר ודאות והגנה בעסקאות אלו.

הצעת החוק הנוכחית אמנם משתמשת בדברי ההסבר במונח "דייר סרבן" כפי שקיים בחוק, אך למעשה אינה עוסקת כבר בסוג מסוים של כשל שוק הנובע מניסיון של בעלי דירות בעמדת מיקוח עדיפה להשיא רווח מוגזם שעלול לפגוע בפרויקט – הגדרה שהצדיקה את הורדת שיעור ההסכמה ל-80% בחוק המקורי, ולהוספת סעדים

הצעת החוק מרחיבה את הגדרת "דייר סרבן" לכל בעל דירה שאינו מסכים לעסקה, ללא קשר למניעיו או לקיומה של עמדת מיקוח ייחודית. זאת, על אף המחסור בנתונים ומידע באשר לגורמי אי ההסכמה לעסקאות אלו, תנאי הסיכון ואי הוודאות הייחודיים המאפיינים אותן, וסוגי אי הסכמה השונים, הקשרם וסיבותיהם.

אחת המשמעויות של הצעת החוק היא הקדמת תביעת בעלי דירה שאינם מסכימים לעסקה לשלב התכנון הסטטוטורי, טרם אישור התכנית.

בשלב זה עדיין לא ידוע מהן זכויות הבניה שיאושרו בתכנית, ובתוך כך, חוסר הוודאות התכנוני, הכלכלי והקנייני של בעלי הדירות גדול מאוד ביחס לפרויקט בכלל ולתמורות שלהם בעסקה בפרט.

לכפיית הסכם בתיקון החוק בשנת 2018 – אלא מתייחסת בכך לכל בעל דירה שאינו מסכים לעסקה, ללא קשר למניעיו או לכח המיקוח שלו: הצעת החוק מוסיפה הגדרה לפיה "בעל דירה מתנגד" הוא "בעל דירה שלא הסכים לכריתת עסקת פינוי ובינוי".⁸² לפיכך, נדמה שהשימוש במונח "דייר סרבן" נותר למרות שההקשר ומשמעות המונח השתנו במידה רבה, וכי ההצדקה הכלכלית שעליה התבסס היגיון החקיקה להורדת שיעור ההסכמה כדי להתמודד עם "כשל שוק" בקידום סוג זה של פרויקטים, הוחלפה בנקיטת אמצעים נגד אלו שאינם מסכימים לפרויקט פינוי-בינוי, עם התייחסות מוגבלת להקשר ההתנגדות, לסיבותיה או להיתכנותו של "כשל שוק". זאת, ללא מידע מספק או נתונים אמפיריים באשר לגורמי אי ההסכמה לעסקאות אלו, תנאי הסיכון ואי הוודאות הייחודיים המאפיינים אותן, וסוגי אי הסכמה השונים, הקשרם וסיבותיהם. כלומר, שההצדקה להורדת שיעור ההסכמה כביכול מעוגנת במודל התיאורטי של "דייר סרבן" ככשל שוק שמצדיק התערבות רגולטורית, עשויה לקדם התערבות רגולטורית ומשפטית כלפי בעלי הדירות, או לאיים בהתערבות כזו, גם במצבים שאינם קשורים כלל לאותו כשל שוק. אחד החששות העולים מכך הוא שנקודת האיזון בין זכות הקניין והחופש החוזי של בעלי דירות בבתים משותפים לבין הצורך הציבורי בהתחדשות עירונית, שכבר אינה קשורה לסוגיית ה"דייר הסרבן" במובנה הכלכלי אלא לשיקולים אחרים, תפגע ביצירת אמון ושיתוף פעולה בין בעלי הדירות לבין עצמם, ובינם לבין היזמים. נציין כי הצעת החוק אינה כוללת מהלכים שעשויים לשפר את יחסי האמון בין בעלי הדירות ליזמים, או דרכים אחרות לפתרון אי הסכמות, שאינם משפטיים, כגון הליכי גישור; החלת ערבות חוק במכר על עסקאות בהתחדשות עירונית; יצירת וודאות תכנונית ועוד.

4.4.2 הקדמת הליך תביעת "דייר סרבן" לשלב הגשת התכנית למוסד התכנון

אחת המשמעויות הנגזרות מהצעת חוק זו, המבוססת המלצת צוות החסמים, היא כי ניתן יהיה להקדים את הליך תביעת "דייר סרבן" לשלב הליך התכנון הסטטוטורי במקום לשלב הוצאת היתר בניה, כדי שההליך המשפטי לא יעכב עוד יותר את הפרויקט.⁸³ לדברי צוות החסמים בכך "תתאפשר התקדמות "במקביל" להליכי אישור התכנית והליכים נוספים, על פני התקדמות "בטור", בשלב מאוחר של ההליך" (כלומר, לאחר אישור התכנית).⁸⁴ זאת, מפני שההצעה להפחית את הרוב הדרוש לתביעת דייר סרבן (לפחות שני שלישי בכל המתחם ו-60% בכל בניין), קרובה מאוד לרוב הדרוש להגשת תכנית פינוי בינוי למוסד תכנון (לפחות 60% בכל המתחם ו-50% בכל בניין). משמעות ההצעה היא הקדמת הליך התביעה כלפי בעלי דירות שאינם מסכימים לעסקה לשלב בו עדיין לא ידוע מהי התכנית שתאושר בהליך התכנון הסטטוטורי, ובתוך כך, מהן זכויות הבניה שיאושרו לפרויקט. למעשה, בשלב זה עדיין אין "מוצר" או "אובייקט" שלגביו

⁸² סעיף 3(ג)(2) להצעת החוק.

⁸³ ראש צוות נדלן במשרד המשפטים, שיחת טלפון, 22 ביולי 2020.

⁸⁴ משרד המשפטים, [סיכום עבודת צוות הסרת חסמים בהתחדשות עירונית](#), 30 באפריל 2020, עמ' 17.

יכולים בעלי הדירות להחליט אם הם מסכימים לעסקה לגביו או לא, ולכן, לא ידוע אם התמורות שהיזם הבטיח לבעלי הדירות בעסקה, אכן יתאשרו על ידי מוסדות התכנון, או שלאחר אישור התכנית יהיה על היזם ובעלי הדירות לפתוח את ההסכמים ולשנות את התמורות בהתאם לתכנית שאושרה, או לסגת מההסכם. **כלומר, שבשלב זה, חוסר הוודאות התכנוני, הכלכלי והקנייני של בעלי הדירות גדול מאוד ביחס לפרויקט בכלל ולתמורות שלהם בעסקה בפרט.** גם כיום, אי הלימה זה מהווה בעיה היוצרת מידה רבה של חוסר וודאות והיא מוכרת לצוות החסמים.

4.4.3 שינוי הגדרת "מתחם פינוי בינוי" בחוק ושינוי מנגנון ההכרזה על מתחמי פינוי בינוי

לפי דברי ההסבר להצעת החוק, על מנת לתמרץ פרויקטים של התחדשות עירונית, החוק מציע הקלות בתחומי המיסוי והתכנון ובהתמודדות עם "דייר סרבן". מהלך זה מבטל למעשה את מנגנון ההכרזה הקיים, ובמקומו מוצע להעניק את ההטבות הממשלתיות בתחום המיסוי, הרגולציה והתכנון לכל יזם שיציע תכנית הכוללת הריסה של 24 דירות לפחות ובניה של 70 יח"ד לפחות תחתן. במקום הליך ההכרזה הנהוג כיום, מוצע כי ההכרזה על מתחם כמתחם לפינוי ובינוי תיעשה על ידי מנהל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (ללא צורך בהמלצת הוועדה המייעצת) לפי קריטריונים קבועים וידועים מראש. עוד מוצע לקבוע כי הכרזתו של מתחם תיעשה ללא הגבלת זמן ועד תום מימוש הפרויקט. נציין כי ההיגיון בבסיס מנגנון ההכרזה הוא שליטה של הממשלה והשלטון המקומי על הקצאת ההטבות הממשלתיות הניתנות לתמרוץ תכניות התחדשות עירונית, בהתאם לצורך ולסדרי העדיפויות של מדיניות הממשלה. עם זאת, אין כיום מיפוי של אזורים, שכונות או ערים לפי מידת הצורך בחידוש מבנים ותשתיות, על אף שמיפוי זה נדרש כדי לווסת את הקצאת ההטבות הממשלתיות למקומות בהם הן נדרשות. בעבר הוצעו מנגנונים לקידום הכרזה במתחמים לפי מידת הצורך בהתחדשות עירונית,⁸⁵ אך כיום אין תבחינים או מדדים כאלו, וכתוצאה מכך הפכה ההכרזה להליך טכני שצוות החסמים ראה בו ביורוקרטיה מסורבלת ומיותרת ולכן המליץ לשנותו.⁸⁶ אחד החששות שעולים משינוי הגדרת מתחם פינוי בינוי ושינוי מנגנון ההכרזה הוא כי ההטבות הממשלתיות הנרחבות בתחום ינתנו בהתאם לכדאיות הכלכלית שבקידום ומימוש פרויקטים כאלו על ידי יזמים, ולא לפי הצורך העירוני והארצי בכך. כבר כיום יש קושי ממשי לקדם התחדשות עירונית בפריפריה החברתית והגאוגרפית, ויעדי הממשלה באזורים אלו אינם מושגים. הטייה נוספת של מודל ההתחדשות העירונית בישראל לכיוון השוק היזמי והכדאיות הכלכלית העומדת בבסיסו עשויים לפגוע בהשגת יעדי הממשלה בתחום זה, כפי שקרה עם תמ"א 38.

4.4.4 חיזוק כוחם של יזמים

לפי ההצעה, יזמים יוכלו לתבוע מתנגדים לעסקה, גם ללא השתתפות בעלי הדירות המסכימים לכך, ובכך מוצע לתת ליזם תפקיד מרכזי בהפעלת לחץ כלפי המתנגדים לעסקה בעצמו. מהלך כזה עלול לערער עוד את האמון בין בעלי הדירות ליזמים, לפגוע ביכולת המיקוח של בעלי הדירות, ולערער את היחסים בין בעלי הדירות המתנגדים לעסקה לאלו המסכימים לה. לשיתוף הפעולה בין השחקנים השונים בזירת ההתחדשות העירונית (השלטון המרכזי והשלטון המקומי, בעלי הדירות והיזמים) יש חשיבות גדולה בקידום התחדשות עירונית איכותית. עם זאת, השינויים

⁸⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 61, [התחדשות עירונית באמצעות פינוי-בינוי ועיבוי הבניה](#), 2011.

⁸⁶ משרד המשפטים, [סיכום עבודת צוות הסרת חסמים להתחדשות עירונית](#), 30 באפריל 2020.

השונים שכוללת הצעת החוק עשויים להגביר את חוסר האיזון הקיים כבר היום בין הגורמים השונים ולחזק עוד יותר את כוחם של יזמים בתכניות פינוי בינוי על חשבון כוחם של יכולת המיקוח והסכמתם של בעלי הדירות.

4.5 שאלות לדיון

- מדוע מוצע להוריד את שיעור ההסכמה לתביעת "דייר סרבן"? כיצד נקבע שיעור ההסכמה הנדרש המוצע בהצעת החוק? איזה מידע או מודל תיאורטי עומד מאחוריו? מהו ההישג הצפוי ממהלך זה, ומהן ההשלכות האפשריות שלו על שדה ההתחדשות העירונית בכלל, ובפרט על היחס בין בעלי הדירות ליזמים?
- מהן הסיבות השונות להתנגדות לעסקאות פינוי בינוי, מה שיעור ההתנגדויות שנובע מ"סרבנות"? מה חלקם של חוסר הוודאות התכנוני המאפיין תכניות פינוי בינוי, של אי ההלימה בין ההליך הקנייני להליך התכנוני והרגולטורי שקובע את זכויות הבניה במתחם, של הסיכון הכלכלי בעסקאות אלו ובמשכן הארוך באי הסכמת בעלי הדירות שמתנגדים לעסקאות?
- בהנחה שאכן קיימת בעיה של אי הסכמת בעלי דירות לעסקאות פינוי בינוי, הפתרון המוצע לכך הוא העצמת ה"כח ההרתעתי" של היזם כלפי בעלי הדירות על ידי הורדת שיעור ההסכמה. מדוע לא הוצעו אפשרויות אחרות להתמודדות עם התופעה, המבוססות על הבנה מעמיקה של המורכבות, אי הוודאות, הסיכון והלבטים שבמהלך כזה עבור בעלי הדירות? למשל, יצירת ודאות תכנונית באשר לזכויות הבניה, טרם אישור תכנית מפורטת; תיקון חקיקה להחלת חוק המכר על עסקאות התחדשות עירונית; או קידום תכניות בינוי-פינוי-בינוי, שבהן ודאות תכנונית וכלכלית גדולה יותר?
- באשר לבעל דירה שלו עבירות בניה, מדוע בנוסף לאי-ספירת בעל דירה כזה במניין ההסכמה הנדרש, מוצע להוריד עוד יותר את שיעור ההסכמה במקרים אלו ללפחות מחצית מבעלי הדירות? בהינתן ש"עבירות בניה" הן קטגוריה רחבה מאוד שנכללות בה תופעות שונות ביותר, חלקן דרמטיות וחלקן מינוריות, מדוע הצעת החוק אינה מציעה הבחנה בין סוגי עבירות בניה?
- האם נשקלה האפשרות להוסיף בחוק אפשרות לבעלי הדירות שאינם מעוניינים בפרויקט לקבל פיצוי הולם עבור נכסיהם, על פני כפיית הסכם בתנאי אי וודאות וסיכון לטווח ארוך? אם לא, מדוע? (כיום אפשרות כזו קיימת רק לבעלי דירות קשישים, וגם אז אינה מחייבת את היזם).

5. היטל השבחה

5.1 המצב כיום

היטל השבחה מוטל על בעל נכס שעבר השבחה כתוצאה מעליית שווי המקרקעין בשל אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג.⁸⁷ גובה ההיטל הוא 50% מגובה ההשבחה, והוא משולם עם מימוש הזכויות, כלומר מכירת הדירה, או מימוש התכנית.⁸⁸ הכנסות הרשות המקומית מהיטל השבחה מיועדות למימון פעילות הוועדות המקומיות ולפיתוח הנדרש של תשתיות ושירותים עירוניים.

⁸⁷ [חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965](#), סעיף 196א.

⁸⁸ [חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965](#), תוספת שלישית.

לפי החוק, בסמכותם של שר הבינוי והשיכון ושר הפנים, בהסכמת הרשות המקומית הרלוונטית, לתת פטור מלא או חלקי מתשלום היטל השבחה.⁸⁹ לפיכך, במתחמי פינוי ובינוי רשאים שר הבינוי והשיכון ושר הפנים, בהסכמת הרשות המקומית הרלוונטית, להכריז בצו כי לא תחול חובת תשלום היטל בשל השבחה כלל, או כי תחול חובת תשלום היטל השבחה ששיעורו רבע ההשבחה. **החלטת השרים בדבר מתן הפטור מהיטל ניתנת בשלב מתקדם יחסית של הפרויקט, לאחר אישור התכנית ולפני מתן היתר הבניה. בשל כך, נותר תחום רחב של אי ודאות באשר למתן הפטור או ההנחה בהיטל ההשבחה, דבר שעשוי להשפיע במידה רבה על כלכליות הפרויקט.** מצד שני, יצוין כי שיקולי הרשות המקומית במתן הפטור/הנחה בהיטל השבחה קשורים במקרים רבים למידת הכלכליות של הפרויקט, ולהשפעת תשלום היטל השבחה על הכדאיות הכלכלית של הפרויקט. נציין כי מיזמי התחדשות עירונית במסגרת תמ"א 38 פטורים מהיטל השבחה.⁹⁰

5.2 עיקרי השינוי המוצע

במטרה לספק ודאות בתחום, ולאור המלצת צוות החסמים, מוצע לקבוע היטל השבחה בשיעור של 25% כברירת מחדל, שתחול כל עוד הרשות המקומית לא קבעה את שיעורי היטל ההשבחה שיחולו באזורים השונים בתחומה. הצעה זו מיועדת לספק ודאות בעניין גובה היטל ההשבחה.⁹¹

5.3 שאלות לדיון

השינוי המוצע מותיר כמה סוגיות מרכזיות הקשורות להיטל ההשבחה ללא פתרון. לפיכך עולות כמה שאלות:

- אחת הבעיות המערכתיות של הפטור/הנחה מהיטל השבחה היא שזו אחת הדרכים שבאמצעותן מתמרצת הממשלה יזמים לביצוע פרויקטים כאלו, אך מצד שני, היטל ההשבחה מיועד למימון תשתיות ומבני ציבור, ומתן הנחה או פטור ממסים אלו ליזמים, משית את העלויות האמורות על הרשות המקומית, ללא מקור תקציבי ייעודי לכך. לפיכך, עולה השאלה מהם המקורות התקציביים שיאפשרו לרשות לבצע את פיתוח התשתיות הנדרש לתמיכה בפרויקטים של פינוי בינוי?
- מהן ההשלכות התקציביות על הרשויות בהינתן הנחה אחידה וגורפת בהיטל ההשבחה כברירת מחדל?
- מדוע נקבע שיעור גורף של 25%, ומדוע נקבע כי על רשות מקומית לקבוע שיעורי היטל השבחה לפי אזורים, ולא לפי פרמטרים אחרים?
- מהן ההשלכות של מתן וודאות בהיטל השבחה ליזמים מצד אחד, ויצירת אי וודאות לרשות המקומית באשר למקורות מימון התשתיות הנחוצות לתמיכה בפרויקטים מנגד?

6. סוגיות תכנוניות בהתחדשות עירונית

ייחודו של תכנון התחדשות עירונית הוא במורכבותו, התרחשותו במרחב מבונה קיים וריבוי הגורמים המעורבים בו: בעלי הקרקע/דירות הם בעלי הנכסים במתחם, מקדמי התכנון הם היזמים ומובילות התכנון הן רשויות התכנון

⁸⁹ [חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965](#), סעיף 19(ב)(2) לתוספת השלישית.

⁹⁰ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, [דוח התחדשות עירונית 2020](#), אפריל 2021.

⁹¹ משרד המשפטים, [סיכום עבודת צוות הסרת חסמים להתחדשות עירונית](#), 30 באפריל 2020, עמ' 28.

האמונות על יצירת תכנון ראוי המשתלב במרחב העירוני הקיים ומאזנות בין האינטרסים המקומיים השונים והאינטרס הציבורי הרחב.⁹² נוסף על כך, תכניות אלו מורכבות, בין היתר, בשל הצורך לתכנן מחדש אזור מבונה, ולתת מענה תכנוני להגדלת הציפוף, ולהתאמת התשתיות, מבני הציבור, השטחים הציבוריים הפתוחים, פתרונות תחבורה בדגש על תחבורה ציבורית, ושטחי המסחר והתעסוקה הנחוצים לגידול האוכלוסיה הכרוך בכך. יודגש כי אישור של תכנית מפורטת (תב"ע) של מתחם פינוי בינוי היא המהלך שמגדיר את היקף זכויות הבניה במתחם, וכנגזרת מכך, את התמורות לדיירים שמוסד התכנון אישר במסגרת התכנית. כלומר, שעד אישור התכנית, בעלי הדירות והיזם אינם יודעים מהי ה"סחורה" כלומר מהו הפרויקט על מאפייניו השונים, ובתוך כך, מהן התמורות שאושרו לדיירים, ואין הדבר תלוי בהסכם שחתמו בעלי הדירות עם היזם לפני כן.

בעבודת צוות החסמים עלה נושא **חוסר הוודאות בתכנון תכניות פינוי בינוי**, בדגש על התמשכות הליכי התכנון של תכניות אלו, על אף שמשך התכנון בהן התקצר באופן משמעותי בשנים האחרונות (ראו לעיל [פרק 2](#)). עוד ציין הצוות כי מנגנון איחוד וחלוקה הוא ממושך ואינו מתאים לתכניות פינוי בינוי, בהן מושגת הסכמה בין היזם לבעלי הדירות גם לאחר אישור התכנית, וכי ניתן לאשר תכנית איחוד וחלוקה לאחר אישור התכנית עצמה.

הצוות הכיר בבעייתיות שבקביעת התמורות בסוף הליך התכנון וחוסר ההלימה בינו לבין ההליך הקנייני-הסכמי וציין "כי פעמים רבות לא ברור מה יהיה גובה התמורה אותה יאשרו מוסדות התכנון השונים, עובדה המקשה על הבטחת תמורות ספציפיות לדיירים".⁹³ גורם נוסף שתורם לחוסר ודאות תכנוני הוא אי בהירות או חוסר עקיבות במדיניות התכנון של הרשות המקומית. לדברי הצוות, ברוב המקרים כאשר יזם מתחיל לקדם מיזם הוא אינו יודע מה מדיניותם של מוסדות התכנון, בדגש על מוסדות התכנון המקומיים, באשר להיקף הזכויות שיכולות להינתן בתכנית באותו אזור. שאלת היקף הזכויות משליכה ישירות על שאלת הכדאיות הכלכלית של הפרויקט, ועל ודאותם של בעלי הדירות באשר לתמורות שהבטיח להם היזם. הצוות ציין כי מוסדות תכנון רבים מכינים מסמכי מדיניות שבהם נקבעת מדיניות העקרונית בתחום ההתחדשות העירונית, בהם מפרטים בדרך כלל אילו אזורים בעיר מיועדים לפינוי ובינוי, אילו אזורים מיועדים לתמ"א 38, מהו אמדן הציפוף האפשרי בכל אזור וכדומה. מסמכים אלו אינם סטטוטוריים, אלא מהווים התוויה של שיקול דעת הרשות בלבד. הצוות ציין כי **באשר מסמכים אלו אינם סטטוטוריים, יש בהם חסרונות לא מועטים:** מסמך מדיניות המסדיר עניינים הקשורים להיבטי תכנון ובניה, שאינו תכנית סטטוטורית, עלול לפגוע בתכליות אחרות בדיני התכנון והבניה כגון שיתוף הציבור בהליך התכנוני, מתן האפשרות לקבל פיצוי עקב פגיעה תכנונית וחלוקת העושר במקרה של השבחה הנובעת מפעולה תכנונית.⁹⁴

לעמדת הצוות, ככלל, **יש להעדיף הכנת תכניות כוללניות או תכניות מתאריות להתחדשות עירונית לכל מרחב התכנון המקומי** אשר יכללו התייחסות להתחדשות עירונית במרחב העירוני כולו, לרבות לאחוזי הזכויות, אינטנסיביות הציפוף, צרכי ציבור נדרשים בהתאם לכל אזור ועוד, כפי שאכן מקודמות כיום בין היתר בידי מנהל התכנון והרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. לדברי הצוות, השימוש במסמכי מדיניות צריך להיעשות ככלי

⁹² מנהל התכנון, [מדריך מנהל התכנון להתחדשות עירונית](#), פברואר 2019.

⁹³ משרד המשפטים, [סיכום עבודת צוות הסרת חסמים להתחדשות עירונית](#), 30 באפריל 2020, עמ' 5.

⁹⁴ משרד המשפטים, [סיכום עבודת צוות הסרת חסמים להתחדשות עירונית](#), 30 באפריל 2020, עמ' 9.

ביניים עד להשלמת תכניות אלו, ומעת שתתאשרנה תכניות מסוג זה, תהא ודאות ביחס להיקפי הזכויות שניתן לקבל במתחמים השונים, והיזמים והדיירים ייהנו מוודאות זו.⁹⁵ נציין כי תכניות מדיניות כאלו, הנקראות ברשות להתחדשות עירונית **תכניות אב, מקודמות על ידי הרשות לצד תכניות מתאר שמקדמת הרשות לשכונות/אזורים בערים שונות**. לפי נתוני הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, שהועברו לידינו לבקשתינו, עד כה אושרו 6 תכניות מדיניות לשכונות שונות בכמה ערים, ו-11 תכניות נוספות נמצאות בתהליך. נוסף על כך, אושרה עד כה תכנית מתאר שכונתית אחת, ו-15 נוספות נמצאות בתהליך.⁹⁶

עם זאת, **לא ניתנו המלצות בנושא בדוח צוות החסמים, ועניין חוסר הוודאות הכלכלי והתכנוני לבעלי הדירות לא נשקל בהקשר של הסכמת/התנגדות בעלי הדירות לעסקאות פינוי בינוי**.

בהמשך לממצאי הצוות בנושא, נבקש להאיר שתי נקודות נוספות בתחום תכנון תכניות פינוי בינוי, שרלוונטיות לנושא.

ראשית, **קיים מתח מובנה בין גמישות תכנונית לוודאות תכנונית בתכנון מתארי של התחדשות עירונית**: הסתמכות הממשלה על השוק הפרטי בביצוע פרויקטים של התחדשות עירונית ומרכזיותו של שיקול הכדאיות הכלכלית בתכנון מפורט של מתחמי פינוי בינוי יוצרים מתח מובנה בין תכנון מרחבי (שכונתי/אזורי או עירוני) ואורך טווח של התחדשות עירונית, הכולל את שלל ההיבטים דלעיל אך בדרך כלל קובע מסגרת קשיחה יחסית המחייבת את התכניות המפורטות שיתוכננו בתחומן, לבין הצורך לייצר כדאיות כלכלית למתחם פינוי בינוי, הדורש גמישות תכנונית בהיבט של גובה הבניה, מידת הציפוף והיקף זכויות הבניה המוקצות למתחם בהליך התכנון המפורט. בעוד תכנון מתארי עשוי לספק וודאות תכנונית, הוא עלול לגרום לאי וודאות באשר למידת הכדאיות הכלכלית של תכניות מפורטות בתחומן, ומנגד, תכניות פינוי בינוי מפורטות המתמקדות ברמת המתחם שזכויות הבניה בהן נקבעו בין היתר לפי מידת הכדאיות הכלכלית למתחם, עלולות להחמיץ עקרונות חשובים בתכנון מרחבי ואורך טווח, ובתוך כך, הלימת תשתיות, מבני ציבור ושירותי תחבורה. נוסף על כך, קביעת זכויות הבניה רק בסיום התכנון המפורט של המתחם יוצר אי וודאות תכנוני, **דבר שמשפיע על מידת ודאותם של בעלי הדירות באשר לתמורותיהם, ובאשר לאופי הפרויקט כולו**. לאור מתח זה, קידום תכניות מדיניות/תכניות אב להתחדשות עירונית על ידי הרשות עשויות לנבוע מניסיון לספק גמישות תכנונית כדי לתמוך באפשרות להביא מתחמים לכדאיות כלכלית, אך מנגד עלולה לפגוע באפשרות של תכנון מרחבי ואורך טווח, בשיתוף הציבור וביכולתו להתנגד, ובוודאות התכנונית הכה נחוצה לבעלי הדירות ולתושבים כולם.

סוגיה נוספת הקשורה לתכנון פינוי בינוי נוגעת **לתכנון פרוגרמה ציבורית למתחמי התחדשות עירונית**, כלומר, תכנון מוסדות הציבור הנחוצים לגידול האוכלוסייה הצפוי מציפוף הבניה (בתי ספר, גנים, וכדומה). כיום, קיימות מגבלות על ציפוף וריכוז מבני ציבור, דבר שנדרש לעיתים בתכניות התחדשות עירונית בשל המחסור בקרקע והגדלת הציפוף. כלומר, שקיימים חסמים תכנוניים בניצול טוב יותר של הקרקע לצרכי ציבור (למשל, בניית מתחמי מבני ציבור שיכללו בתי ספר, גנים, קופות חולים, וכדומה). כתוצאה מכך, לעיתים משולבים חלק ממבני הציבור

⁹⁵ שם.

⁹⁶ מנהל תחום פיתוח ידע וכלכלה ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית, קובץ נתונים שהועבר בדוא"ל, 24 ביוני 2021.

הנחוצים לתכנית בתוך מבני המגורים החדשים בתכניות פינוי-בינוי. כלומר, שהיזם נדרש לכלול בתכנית רכיבים ציבוריים במסגרת התכנית המפורטת כחלק משא ומתן בינו לבין הרשות המקומית, ובנייתם נעשית על ידי היזם כחלק מבניית המבנים החדשים. לדברי הרשות להתחדשות עירונית, "יש סימני שאלה בדבר חוקיות הדרישות, דבר הגורם לחוסר ודאות ולאי בהירות משפטית המעכבת מימוש פרויקטים".⁹⁷

כאמור, מהרשות הממשלתית להתחדשות עירונית נמסר כי **דוח צוות החסמים כלל התייחסות מועטה להיבטי תכנון ורישוי שלפי נתוני הרשות מהווים תחומים המעכבים בצורה משמעותית פרויקטים של התחדשות עירונית**. סוגיות אלו כוללות, בין היתר, קביעת הגורם שרשאי ונדרש לחתום על הגשת תכנית למוסד תכנון; שיפור הוודאות בהליכי התכנון; הוספת נציג של הרשות לוועדות התכנון כחבר מן המניין; ייעול תהליכי רישוי, ועוד.⁹⁸

6.1 שאלות לדיון

- יש כיום מידה רבה של חוסר וודאות תכנוני בתחום ההתחדשות העירונית, שבחלקו נובע מאופן התכנון של תכניות פינוי בינוי. לעומת זאת, וודאות תכנונית נחוצה בתכניות אלו גם לבעלי הדירות, גם לכלל תושבי האזור וגם לרשויות המקומיות, מסיבות שונות. **אילו מהלכים ניתן לקדם בכדי לספק יותר וודאות תכנונית בתכנון מסוג זה?**
- מהן ההשלכות התכנוניות והעירוניות של מרכזיותו של השיקול הכלכלי בגיבוש תכניות פינוי בינוי כיום מבחינת צפיפות, תשתיות, שירותים עירוניים, מבני ציבור וכדומה?**
- מהו האיוון הרצוי בין וודאות תכנונית לוודאות כלכלית בתכנון פינוי בינוי, ובאילו דרכים ניתן להשיג אותו?**
- אילו כלים תכנוניים עשויים לספק וודאות תכנונית, תכנון מרחבי ארוך טווח וודאות תכנונית אך גם שיאפשרו את הגמישות הנדרשת לקידום התחדשות עירונית בהיבט הכלכלי?**

7. סוגיית הכדאיות הכלכלית ליזם וחלקה בגיבוש תכניות פינוי בינוי

תכנית פינוי-בינוי היא "משק סגור" שנדרש להוכיח או להראות כדאיות כלכלית ליזם כדי להופכו לבר ביצוע, זאת, בשל הסתמכות הממשלה על השוק הפרטי לביצוע פרויקטים אלו (גם במסלול רשויות).

במסגרת הליך התכנון הסטטוטורי של תכניות פינוי בינוי, לצד בחינת המסמכים התכנוניים השונים החלים על המתחם (תכניות מתאר, תכניות כוללניות, מדיניות ציפוף של מנהל התכנון, וכדומה), נערכת בדיקת היתכנות כלכלית של הפרויקט, באמצעות "תקן 21". מדובר בתקן שמאי שנקבע בשנת 2012 על ידי מועצת שמאי

⁹⁷ סמנכ"לית הרשות להתחדשות עירונית, מכתב מענה לבקשת מידע, 14 באוקטובר 2020.

⁹⁸ סמנכ"לית הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מכתב מענה לבקשת מידע, 14 באוקטובר 2020.

"תקן 21" הוא כלי שמאי להערכת כלכליותו של פרויקט פינוי בינוי. כלי זה הפך לגורם המשפיע במידה רבה על תכנון פרויקטים אלו, בניגוד לכוונה הראשונית שבהשקתו.

המקרקעין⁹⁹ במטרה לבחון את כדאיותם הכלכלית של תכניות פינוי בינוי, ובכך להגביר את ישימותן.¹⁰⁰ התקן נקבע לאחר שתוכננו תכניות פינוי בינוי שלא מומשו עקב בעיות כדאיות כלכלית.¹⁰¹ התקן בוחן מרכיבים שונים הקשורים לעלות הפרויקט, לשווי הדירות הקיימות, ולזכויות הבניה העתידיות ושווייה האפשרי של דירה חדשה בפרויקט העתידי. לפי התקן, כדי שפרויקט יהיה כדאי מבחינה כלכלית ויאפשר ליזם פרטי לבצע אותו, נדרש רווח בשיעור של כ-20%-25%. כלומר, כדי שהפרויקט יהיה כלכלי לפי תחשיב זה, יש להתאים את היקף זכויות הבניה לשיעור הרווח היזמי שצוין לעיל. **בפועל, במוסדות התכנון ואף ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית מקובלת העמדה לפיה שיעור רווח יזמי של כ-18%-20% הוא שיעור רווח יזמי מספיק.**¹⁰² התקן נערך על ידי שמאי מטעם היזם במהלך הליך התכנון הסטטוטורי, ונבדק על ידי

יועץ שמאות של הוועדה המחוזית. במסגרת הליך התכנון הסטטוטורי, מתקיים משא ומתן בין הרשות המקומית, מוסד התכנון והיזם כאשר היזם מעוניין להגדיל כמה שיותר את זכויות הבניה לפרויקט כדי למקסם את רווחיו, הרשות המקומית מנסה לצמצם אותן כדי לא ליצור עומס מוגזם על הרשות ועל התשתיות העירוניות, ומוסד התכנון מנסה בדרך כלל לצמצם ציפוף מוגזם מבחינה תכנונית. התקן מהווה בסיס או כלי במשא ומתן זה אך אינו תחשיב פשוט והערכים שמוזנים לתחשיב אינם תמיד מוסכמים.

כיום, תקן 21 משמש את כלל מוסדות התכנון בגיבוש תכניות פינוי-בינוי, והיקף זכויות הבניה ומידת הציפוף בתכניות אלו נקבעים, בין היתר, לפי ההיתכנות הכלכלית של הפרויקט שנקבעת בהתאם להערכה המבוססת על תקן זה. לשימוש בתקן יש השלכות שונות על צפיפות, עירוניות, בניה לגובה והבדלים בין מרכז לפריפריה (גם בין ערים וגם בתוך הערים).

לדברי השמאי הממשלתי, תקן 21 גובש ככלי עזר לתכנון תכניות פינוי בינוי כך שתהיה כדאיות כלכלית לפרויקט, ואם הוא אינו כדאי כלכלית, להצביע על מה שנדרש כדי ליצור כדאיות כלכלית כזו (למשל, מתן הנחה או פטור מהיטל

⁹⁹ מועצת שמאי המקרקעין פועלת מכוח חוק שמאי המקרקעין, התשס"א-2001. תפקידה העיקריים של המועצה: ניהול פנקס שמאי המקרקעין, עריכת בחינות הסמכה לשמאי מקרקעין, רישום מתמחים ופיקוח על התמחות בשמאות מקרקעין וטיפול בתלונות בגין התנהגות שאינה הולמת את מקצוע שמאות המקרקעין. ראו: משרד המשפטים, [מועצת שמאי המקרקעין](#), כניסה: 19 במאי 2021.

¹⁰⁰ "תקן 21" הוא תקן שנקבע על ידי מועצת השמאים במטרה לבחון את כדאיותם הכלכלית של פרויקטים להתחדשות עירונית. ראו: משרד המשפטים, [תקן מספר 21 בדבר פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנית פינוי בינוי](#), דצמבר 2012; הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, [תקן מספר 21 בדבר פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנית פינוי-בינוי](#). כניסה: 21 ביוני 2020.

¹⁰¹ השמאי הממשלתי, משרד המשפטים, שיחת טלפון, 17 באוגוסט 2020.

¹⁰² מתכנתת הות"מ"ל, מכתב, 28 בדצמבר 2020; סגן מתכנתת מחוז ירושלים לפרויקטים לאומיים, פגישה, 2 באוגוסט 2020.

השבחה). לדבריו, במהלך השנים "הגולם קם על יוצרו", ובמקום שהתקן ישמש ככלי עזר בתכנון, הוא הפך לכלי מרכזי בתכנון, שלעיתים מתעדף שיקולי כדאיות כלכלית ודוחק שיקולים תכנוניים ועירוניים אחרים, ובמקום כלי מסייע הפך התקן לכלי מוביל בשיח על התחדשות עירונית בכלל ובתכנון בתחום בפרט. כמו כן, מסתבר ששיעורי הרווח היזמי שהומלצו בתקן היו גבוהים מדי (25%) ובפועל יזמים הסתפקו בשיעורי רווח נמוכים יותר. כמו כן, התמורות המומלצות לבעלי הדירות, שנכתבו בתקן בהערת שוליים (25 מ"ר ומרפסת), הפכו לכלל בחלק מהרשויות המקומיות ומוסדות התכנון, ובמוסדות ורשויות אחרים נוצרה מדיניות אחרת בתחום המצמצמת עוד את התמורות לבעלי הדירות.¹⁰³ נציין כי משרד המשפטים עובד בשנים האחרונות על תקן מחודש לעניין זה.¹⁰⁴ השמאי הממשלתי מצוין לטובה את הטיוטה של התקן החדש המוצע, שכן לדבריו, היא מכפיפה את הכדאיות הכלכלית של תכניות הפינוי בינוי למדיניות התכנונית.¹⁰⁵ משימוש זה בתקן 21 כמכשיר תכנוני, שלו השפעה רבה על אופן התכנון של תכניות פינוי בינוי, עולות כמה סוגיות תכנוניות:

- **חוסר וודאות תכנוני:** מאחר וזכויות הבניה בתכניות פינוי בינוי רבות לא נקבעות מראש (למשל במסגרת תכנית מתאר), אלא במסגרת הליך התכנון הסטטוטורי ולאור תקן 21, נוצר חוסר ודאות תכנוני המשפיע על היזם ועל בעלי הדירות.

- **קושי לקדם התחדשות עירונית בפריפריה,** בשל ערכי קרקע נמוכים, המצריכים ציפוף בלתי אפשרי או בלתי סביר. נציין כי דווקא ביישובי ועירות הפריפריה יש תשתיות ומבנים ישנים המצריכים חידוש ושיקום. בעקבות מתן משקל רב לעניין הרווח היזמי בתכניות אלו, והגדרת מיזמי פינוי-בינוי כ"משק סגור" שצריך לייצר את שורת הרווח היזמי מתוך ערכם של הנכסים הקיימים וזכויות הבניה הנוספות שמתקבלות בהליך התכנון הסטטוטורי, לא מתאפשר לקדם תכניות פינוי-בינוי דווקא במקומות שבהם יש צורך משמעותי בהתחדשות עירונית. כתוצאה מכך, כפי שמציין מבקר המדינה בדוח משנת 2016, לתושבים המתגוררים במרקמים עירוניים ותיקים שבהם ערך הקרקע גבוה (באזורי הביקוש), יש נגישות מעשית לסיוע מקופת המדינה בצורת זכויות בנייה, פטורים, הטבות מס ועוד, והדבר מביא לשדרוג נכסיהם. **לעומתם, התושבים המתגוררים במרקמים עירוניים ותיקים שבהם ערך הקרקע נמוך, נגישותם לניצול אותן ההטבות, היא מזערית שכן אין היתכנות כלכלית למימוש התהליכים לחיזוקם ולחידושם של נכסיהם, לכן, בסופו של דבר, הם ממשיכים להתגורר באותן דירות ומתחמים**

¹⁰³ השמאי הממשלתי במשרד המשפטים, שיחת טלפון, 17 באוגוסט 2020.

¹⁰⁴ משרד המשפטים, [תקן 21.1 בדבר פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנית פינוי בינוי](#), דצמבר 2019, התקן החדש המוצע להערוך הציבור.

¹⁰⁵ השמאי הממשלתי במשרד המשפטים, שיחת טלפון, 17 באוגוסט 2020.

תקן 21 גובש ככלי עזר בתכנון תכניות פינוי בינוי, אך הפך לכלי מרכזי בתכנון, שלעיתים מתעדף שיקולי כדאיות כלכלית ודוחק שיקולים תכנוניים ועירוניים אחרים. מכלי מסייע הפך התקן לכלי מוביל בשיח על התחדשות עירונית בכלל ובתכנון בתחום בפרט.

סוגיות בשימוש בתקן 21 כמכשיר תכנוני:

- חוסר ודאות תכנוני מובנה.
- קושי לקדם התחדשות עירונית בפריפריה.
- חוסר הלימה בין ציפוף במרכזי הערים לעומת הציפוף בשוליהן.
- מעודד הסתכלות נקודתית וקצרת טווח.

ישנים ללא שדרוגם.¹⁰⁶ לעניין זה השלכות על יעילותם של מסלולי ההתחדשות העירונית הקיימים על קידום התחדשות עירונית בפריפריה, וכן על סוגיות של צדק חלוקתי. יודגש כי עיקרון הכדאיות הכלכלית בקידום פינוי בינוי או חיזוק ומיגון מבנים והסתמכות על השוק שיבצע את מדיניות הממשלה, מאפיינים גם את תמ"א 38, והיו מהגורמים המרכזיים לכישלון התכנית בהשגת יעדיה בחיזוק ומיגון מבנים באזורים המועדים לרעידות אדמה (פריפריה).¹⁰⁷ לטענת מבקר המדינה, מסלול תמ"א 38 במתכונתו הנוכחית הפך מכלי שמטרתו המקורית הצלת חיי אדם, לכלי התחדשות עירונית רב עצמה ובעל תכליות הדומות לשני המסלולים האחרים (מיסוי ויזמים); דבר המביא לעתים לבינוי עירוני אקראי ללא התחשבות בשיקולים כלל-עירוניים, ועלול לפגוע במרקם העירוני.¹⁰⁸ בשל כך, בין היתר, הוחלט כי התמ"א לא תוארך, תוקפה יפוג בשנת 2022, ובמקומה תובא תכנית חלופית.¹⁰⁹

- **חוסר הלימה בין ציפוף במרכזי הערים לעומת הציפוף בשוליהן.** לפי תקן 21, במתחמים שבהם ערכי הקרקע גבוהים הציפוף יהיה מתון יחסית, בעוד שבמתחמים שבהם ערך הקרקע נמוך, הציפוף יהיה גדול יותר. כאמור, יש שונות לעניין זה גם בין שכונות שונות בתוך העיר, בהתאם לערך הקרקע ולמידת הצפיפות הקיימת במצב הקיים לפני תכנית פינוי-בינוי. **כתוצאה מכך, עלול להתקבל מצב תכנוני המעודד ציפוף מאסיבי בשולי הערים הגדולות, יותר מאשר במרכזן. זאת, משום שכל שערך הקרקע במתחם נמוך יותר, כך הציפוף שיידרש כדי להפוך את הפרויקט לכלכלי, יהיה גדול יותר.** כתוצאה מכך עלול להיווצר מבנה עיר "הפוך" שבו יש צפיפות גבוהה יותר בשולי העיר בהשוואה למרכזה. זאת בשעה שמבחינה עירונית ותכנונית יש לחדש ולהעצים דווקא את הציפוף במרכזי הערים, ולמתן את הציפוף בשוליהן בהתאם לריחוקם מהמרכז העירוני. בהתחשב בכך שמרכזי מסחר ותעסוקה מצויים על פי רוב בעיקר במרכזי הערים, למצב תכנוני זה יש השלכות תחבורתיות, תשתיות, תעסוקתיות ועירוניות מרחיקות לכת. **השלכות אלו אינן נמדדות ואינן משוקללות בתקן 21.**

תכנון איכותי של התחדשות עירונית בכלל ותכניות פינוי-בינוי בפרט, דורש מבט מרחבי וכוללני הבוחן את השפעת התכניות על השכונה, העיר והאזור, שאינו מתבסס רק על ראייה כלכלית צרה וקצרת טווח או הסתכלות תכנונית נקודתית למתחם. המשקל הרב הניתן כיום לתקן 21 בתכנון התחדשות עירונית מקשה על קידום תפיסה תכנונית ועירונית שכוון, ואינו מאפשר כמעט לקדם התחדשות עירונית דווקא במקומות בהן הדבר נדרש ביותר, בפריפריה החברתית והגיאוגרפית.

להלן מוצגות כמה סוגיות נוספות שנובעות מהשימוש בתקן 21 בתכנון תכניות פינוי בינוי כיום:

¹⁰⁶ מבקר המדינה, דוח שנתי 66ג, [פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי](#), 2016, עמ' 1247.

¹⁰⁷ ראו למשל: מבקר המדינה, דוח שנתי 66ג, [פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי](#), 2016; מבקר המדינה, [מוכנות המדינה לרעידות אדמה - תשתיות לאומיות ומבנים](#), יולי 2018.

¹⁰⁸ מבקר המדינה, דוח שנתי 66ג, [פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי](#), 2016.

¹⁰⁹ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, [דוח התחדשות עירונית 2020](#), אפריל 2021, עמ' 54-55.

- כחלק מהשימוש בתקן ותוך ניסיון לצמצם את הציפוף בתכניות אלו, מוסדות תכנון שונים מגבילים תמורות שיזמים מביטחים לבעלי הדירות, וחלקם נוטים לאשר תמורות נמוכות מאלו המוצעות בתקן. כך למשל, הותמ"ל לא מאשרת יותר מתוספת של 20 מ"ר לכל דירה, ורוב התכנית המקודמות כיום בותמ"ל מבוססות על תמורה של 12 מ"ר (ממ"ד), חניה ומרפסת בלבד,¹¹⁰ וכך גם בעיריית תל אביב. **בכך פועלים מוסדות התכנון לצמצום העלות, כתוצאה מכך מידת הציפוף במסגרת הדרישה לכלכליות שנקבעת לפי תקן 21.¹¹¹ נציין כי לא ברור מה חלקן של התמורות לבעלי הדירות בכלל הוצאות הפרויקט, ולכן לא ברור עד כמה משפיע צמצום התמורות לבעלי הדירות על עלות הפרויקט כולו ועל מידת הציפוף בו. נציין עוד כי גם הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית המליצה על צמצום התמורות ל-12 מ"ר, במקרים בהם מתקבלת דירה של 65 מ"ר או יותר.¹¹²**
- **התקן לא נבדק ולא תוקף אל מול הרווח היזמי בפועל בפרויקטים אלו.** נזכיר כי מועד עריכת התקן הוא בתחילת ההליך התכנוני, בשלב מוקדם יחסית, זאת, למרות שעשויות לעבור שנים עד מימוש התכנית (10-13 שנים לפי הערכת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית), בהן הערכות כלכליות אלו עשויות להשתנות במידה רבה. נציין כי לעיתים נערך שוב תקן 21 לאחר אישור התכנית ולפני קבלת היתר הבניה, כדי לבחון את הצורך בהנחה או פטור מהיטל השבחה, אך לא עלה בידינו לקבל נתונים בנושא.¹¹³
- במהלך הליך הרישוי של הפרויקט עשויות להינתן לו הקלות, ובתוך כך, תוספת של יח"ד, דבר שאינו מחושב בתקן 21 שנערך לפני כן, אך מגדיל את הרווח היזמי. בידי מנהל התכנון והרשות להתחדשות עירונית אין כיום נתונים על מתן הקלות ברישוי תכניות פינוי בינוי,¹¹⁴ ולכן אין בידינו לומר מה היקף התופעה.
- אין כיום בידי גורמי הממשלה נתונים או הערכות לגבי אופן התפלגות עלות פרויקט פינוי בינוי לפי המרכיבים השונים שלו. כתוצאה מכך **קשה לאמוד את החיסכון או הרווח בהוספת או הפחתת עלויות של מרכיבים מסוימים, למשל תכנון, תמורות לדיירים, תקן חניה, וכדומה.**
- אחת ההנחות של השימוש במנגנון הבטחת הכדאיות הכלכלית ליזם היא שהפרויקט צריך להתממש מהר ככל האפשר, **ואין בו התייחסות לעלויות והשלכות לטווח יותר ארוך.** נוסף על כך, התחשיב עוסק ברווח היזמי ובחלק מהעלויות הישירות של הפרויקט, אך אינו לוקח בחשבון עלויות רבות שניתן להבחין בהן רק בטווח ארוך בהן ישאו בעלי הדירות, למשל תחזוקה ואחזקה של מגדלים, צריכת אנרגיה של מגדלים, השפעות סביבתיות, התאמת התשתיות התומכות ומבני הציבור (שאינם דווקא בתוך הפרויקט), עלות מתן

¹¹⁰ מתכנת הותמ"ל, מכתב, 28 בדצמבר 2020.

¹¹¹ סגן מתכנת הותמ"ל, שיחת טלפון, 26 באוקטובר 2020.

¹¹² הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, עמדת הרשות הממשלתית בנושא התמורות לדיירים במיזמי פינוי בינוי, מכתב שנשלח למוסדות התכנון, 3 בפברואר 2020.

¹¹³ פנינו לרשות הממשלתית להתחדשות עירונית בבקשת מידע בנושא, אך מהרשות נמסר כי אין בידיהם נתונים או הערכות כאלו. מנהל תחום פיתוח ידע וכלכלה ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית, דוא"ל, 28 בדצמבר 2020.

¹¹⁴ מנהל תחום פיתוח ידע וכלכלה ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית, דוא"ל, 5 באפריל 2021.

שירותים עירוניים, פיתוח תשתיות ומבני ציבור לרשות המקומית, עלות הגדלת הצפיפות במונחי עומס על תשתיות, עומסי תנועה, וכדומה.

- אחת ההשלכות של הדומיננטיות של שיקול הכדאיות הכלכלית בתכנון, הוא יצירת "תכניות גמישות" שיאפשרו קביעת ציפוף בהתאם למנגנון הכדאיות הכלכלית, ולא לפי עקרונות תכנוניים מרחביים או ארוכי טווח, שנקבעים בתכניות מתאר בדרך כלל. כפי שפורט בפרק 6 לעיל, תכניות גמישות אלו, כגון "תכניות אב" שמקדמת הרשות להתחדשות עירונית, אינן קובעות זכויות בניה אלא עקרונות תכנון כלליים, בין היתר, כדי להותיר די גמישות תכנונית להבטחת כדאיות כלכלית, כלומר, מתן זכויות בניה נרחבות וציפוף מאסיבי בהתאם לשיקולי כלכליות של המתחם. כאמור, **אופן תכנון גמיש זה טומן בחובו כמה בעיות, ובהן, היעדר שיתוף ציבור בהליך התכנון של תכניות האב, היעדר מנגנון תכנוני שיכול להבטיח שמירה על עקרונות התכנון, ובתוך כך צפיפויות, תשתיות, מבני ציבור, שטחי ציבור, ועוד.**

7.1 שאלות לדיון

- מהן ההשלכות התכנוניות והעירוניות של מרכזיותו של שיקול הכדאיות הכלכלית בתכנון תכניות פינוי בינוי?
- בהינתן ההשלכות השליליות שבהסתכמות על מנגנוני השוק ושיקולי כדאיות כלכלית בקידום התחדשות עירונית ומיגון וחיזוק מבנים במסגרת תמ"א 38 (נזכיר כי הוכרז על סיום התכנית בשל כשלונה בהשגת יעדי מיגון וחיזוק מבנים באזורים מועדים, ובשל כשלים תכנוניים ביישומה באזורי הביקוש), **מהם כלי המדיניות שיאפשרו להימנע מחזרה על כשלים אלו בתכניות פינוי בינוי**, שגם הן מבוססות על כדאיות כלכלית מבוססת שוק?
- מהו המשקל הרצוי שיש לתת לשיקולי כדאיות כלכלית בתכנון פינוי בינוי, בין יתר השיקולים התכנוניים והעירוניים?

8. מנגנונים כלכליים לקידום תכניות פינוי בינוי

פרויקטים של פנוי-בינוי בישראל הם "משק סגור", כלומר שהם מבוססים מבחינה כלכלית על ערך הקרקע/דירות במתחם ועל תוספת זכויות בניה בתכנית כפי שתאושר במוסדות התכנון, כך שיתאפשר ציפוף של הדירות תוך הבטחת כדאיות כלכלית ליזם, ומקור לתמורות לבעלי הדירות. לפיכך, במתחמים שבהם ערך הקרקע נמוך יחסית, ולכן מצריך תוספת זכויות בניה וציפוף מוגזמים, נדרש מקור כלכלי חיצוני לתמיכה בפרויקט בכדי שיהיה כלכלי ויבטיח ליזם שיעור רווח מסוים. נציין כי צוות החסמים בראשות משרד המשפטים לא עסק בסוגיות של כדאיות כלכלית בפרויקטים של פינוי בינוי, במנגנונים הקיימים לתמיכה כלכלית בפרויקטים כאלו, או בבעיות הקיימות במנגנונים הקיימים (חסמים). זאת, בשל התמקדות הצוות בתכניות פינוי בינוי באזורי הביקוש.¹¹⁵

כאמור, עיקרון הכדאיות הכלכלית של פרויקט פינוי בינוי מהווה חלק מרכזי בשיקולים התכנוניים בגיבוש התכנית ובקביעת היקף תוספת אחוזי הבניה בתכנית וכן בהיתכנות של פרויקטים מסוג זה בערים שונות. **השימוש ב"קרקע משלימה" לקידום פרויקטים של התחדשות עירונית הוא המנגנון הכלכלי היחיד כיום בישראל המיועד לקדם**

¹¹⁵ ראש צוות נדל"ן במשרד המשפטים, שיחת טלפון, 22 ביולי 2020.

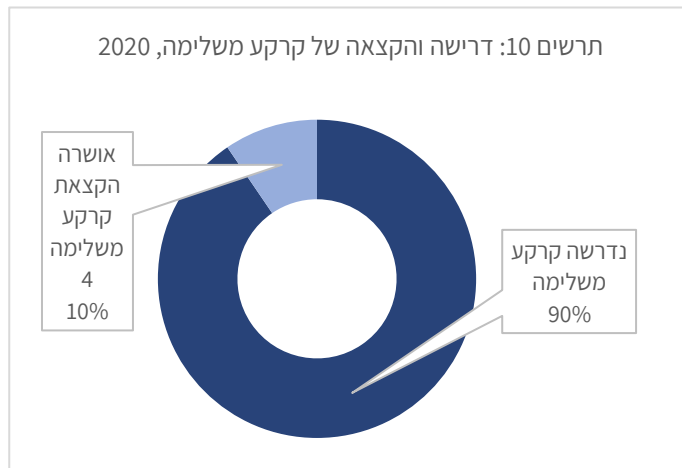
פרויקטים של פינוי-בינוי במקומות בהם ההתכנות הכלכלית לתכניות אלו נמוכה או גבולית. "קרקע משלימה" היא מנגנון ל"פיצוי" היזם המבצע את פרויקט הפינוי-בינוי שכלכליותו גבולית, בקרקע מדינה שנמכרת לו במחיר נמוך יותר או בפטור ממכרז.

מנגנון הקרקע המשלימה מעלה כמה סוגיות:

- **היעדר מנגנון כלכלי לקידום התחדשות עירונית בפריפריה.** מנגנון מימון תכניות פינוי בינוי באמצעות קרקע משלימה אינו מאפשר לתמוך בתכניות כאלו בערים ועיירות בפריפריה, שבהן ערך הקרקע זניח ולכן אפילו הקצאת קרקע משלימה באותה רשות לא תאפשר לקדם התכנות כלכלית של תכניות פינוי-בינוי.
- הקישור בין שיווק קרקעות לבניה חדשה לבין התחדשות עירונית באמצעות מנגנון הקרקע המשלימה עלול ליצור סתירה תכנונית ואסטרטגית. מנגנון מימון זה מעדיף ויתור של המדינה על הכנסות ממכירת הקרקע, על פני מימון תקציבי להתחדשות עירונית, וכתוצאה מכך נוצרת דילמה: **בעוד התחדשות עירונית נקבעה כיעד מרכזי בתכנית האסטרטגית לדיור כתוצאה מאזילת השטחים הפתוחים הזמינים לבניה, מנגנון זה כורך יחד קידום התחדשות עירונית עם המשך הבניה על שטחים פתוחים, ונוצרת סתירה כביכול בין הרצון לשמור על שטחים פתוחים לבין קידום התחדשות עירונית.** עם זאת, למרות שיווקי הקרקעות הנרחבים בשנים האחרונות, ברובם המכריע לא שימשו לקידום התחדשות עירונית ורק שיווקים מועטים ביותר נעשו במסגרת קרקע משלימה. כלומר, שמנגנון זה אינו מנצל את שיווקי הקרקע הנרחבים לקידום משמעותי של התחדשות עירונית, כפי שיוצג להלן.
- **השימוש במנגנון הקרקע המשלימה חלקי ומוגבל.** יש כמה גורמים המגבילים את השימוש במנגנון הקרקע המשלימה לקידום תכניות פינוי-בינוי. ראשית, התנאים להקצאת קרקע משלימה כפי שנקבעו בהחלטות מועצת רשות מקרקעי ישראל, מגבילים את הקצאת הקרקע המשלימה בהתאם לתנאים השונים המפורטים בנוהל.¹¹⁶ תנאים אלו יוצרים חוסר וודאות באשר להקצאת הקרקע המשלימה בפועל, ולעיתים הקצאה זו ניתנת רק לקראת הביצוע. שנית, רמ"י, הגוף שאמון על שיווק קרקעות, משתמשת בערך הקרקע למימון פרויקטים נוספים כמו "מחיר למשתכן" או בניה להשכרה ארוכת טווח, ולגורמי התכנון אין שליטה על אופן השימוש בהכנסות ממכירת הקרקע או במטרות השונות ל"העמסה" על שיווקי הקרקע. ולבסוף, גם כאשר קיים היצע קרקעות לשיווק, הקצאת קרקע משלימה כזו על ידי רמ"י מוגבלת ביותר, בהתאם למדיניות של רמ"י ולפי הסכמים עם הרשויות המקומיות ולא דווקא לפי שיקולים וסדרי עדיפויות תכנוניים.

¹¹⁶ רמ"י, [הקצאת קרקע משלימה לצורך קידום מיזם התחדשות עירונית](#); רמ"י, [קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל](#), נוהל 90.05B [התחדשות עירונית](#), כניסה: 25 בינואר 2021.

יודגש כי **הקצאת קרקע משלימה אינה מופיעה במסמכי התכנית**, אלא בהסכמי פיתוח של הרשות המקומית עם רמ"י, כמו הסכמי גג, דבר שמוסיף לחוסר הוודאות התכנוני והכלכלי באשר לתנאי ביצוע התכנית ולהקצאתה בפועל של הקרקע המשלימה.¹¹⁷ נציין כי קרקעות רבות משווקות בשנים האחרונות להקמת שכונות מגורים חדשות, ורק חלק זעיר מהן משמשות כ"קרקע משלימה" לקידום תכניות פינוי-בינוי. לפי נתוני הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, נכון לסוף שנת 2020, **ב-42 פרויקטים ב-25 ערים ובהם תוספת של כ-50 אלף יח"ד, נדרשת קרקע משלימה בהיקף של כ-23 אלף יח"ד כדי לתמוך**



בכלכליות של הפרויקטים. מתוכן, רק בארבע תכניות (כ-10%) שבהן מוצעות כ-2,000 יח"ד (4% מיח"ד להן נדרשת קרקע משלימה), התקבלה החלטה של רמ"י על הקצאת קרקע משלימה כאמור.¹¹⁸ נציין כי פינוי לרשות מקרקעי ישראל בבקשת מידע באשר להקצאה בפועל של קרקע משלימה לפרויקטים של פינוי בינוי, אך לא קיבלנו מענה.

לדברי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, נעשית ברשות עבודת מטה לשינוי מנגנון הקרקע המשלימה בשיתוף משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל, ומשרד האוצר על אגפיו, במטרה לעדכן את החלטת מועצת מקרקעי ישראל בדבר הקצאת קרקע משלימה,¹¹⁹ וממש במועד סיום הכנת מסמך זה פרסמה סמנכ"לית הרשות כי **תחל תכנית ניסיונית להקצאת כספים שיתקבלו משיווקי קרקע של רשות מקרקעי ישראל, ויועדו לתמיכה בפרויקטים של פינוי בינוי שאינם כדאים כלכלית.**

לסיכום, **המנגנון הקיים כיום למימון וקידום תכניות פינוי-בינוי - הקרקע המשלימה - הוא חלקי וחסר ואינו משמש באופן שמאפשר קידום התחדשות עירונית בהיקפים הנדרשים לפי התכנית האסטרטגית לדור: הוא כלל אינו מאפשר תמיכה בהתחדשות עירונית בפריפריה, ומאפשר קידום של פרויקטים בודדים בערי המרכז, שכן הקצאת קרקע משלימה נעשית במשורה ובחסר ביחס לצרכים הקיימים בתכניות פינוי-בינוי, דבר שמקשה על ציפוף סביר של הערים וקידום התחדשות עירונית בקנה מידה נרחב. לפיכך, יש לבחון האם ישנם מנגנונים כלכליים נוספים שעשויים לתת מענה לעניין זה, אם באמצעות מימון ציבורי ישיר בהיקפים הנדרשים או באמצעים אחרים.**

¹¹⁷ מנהל אגף פינוי-בינוי וקרקע פרטית בותמ"ל, שיחת טלפון, 2 בנובמבר 2020.

¹¹⁸ מנהל תחום פיתוח ידע וכלכלה ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית, קובץ נתונים שהועבר בדוא"ל, 15 באוקטובר 2020.

¹¹⁹ סמנכ"לית הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מכתב מענה לבקשת מידע, 14 באוקטובר 2020.

8.1 שאלות לדיון

- בהינתן התפקיד המרכזי שיועד להתחדשות עירונית במדיניות התכנון והבניה בישראל, אילו מנגנונים תקציביים לתמיכה בקידום התחדשות עירונית יכולה הממשלה להציע כדי לעמוד ביעדים שהיא עצמה הציבה, בדגש על קידום התחדשות עירונית בפריפריה?

9. הקרן להתחדשות עירונית

9.1 המצב הקיים

בשנת 2014 תוקן סעיף 2ד [לחוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960](#), ולפיו תוקם קרן להתחדשות עירונית ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית. מטרת הקרן לפי החוק היא לסייע "לפעולות התורמות להתחדשות מרכזי הערים הוותיקים, ובכלל זה מבנים המשמשים גם דיירים בדוור ציבורי, סיוע לרשויות מקומיות בהתחדשות עירונית, שדרוג המרחב הציבורי, שיפוץ וחידוש מבנים ותשתיות תוך עדיפות לסיוע למיזמים שעניינם פינוי ובינוי מיזמים שעניינם חיזוק מבנים, לרבות סיוע בקידום מיזמים שאין בהם כדאיות כלכלית, סיוע במימון תחזוקה לטווח ארוך של רכוש

משותף במתחמי התחדשות עירונית ועידוד הכללתו של דוור בהישג יד במתחמי התחדשות עירונית." החוק קובע כי סדרי הפעלת הקרן ודרכי הוצאת הכספי הקרן יקבעו בתקנות שיקבע שר האוצר. סעיף 2ג לחוק קובע את אופן הקצאת התקציב לקרן להתחדשות עירונית, וזאת באמצעות תחשיב המבוסס על מספר יח"ד בהישג יד שהממשלה התחייבה לשווק באותה שנה, אך לא שיווקה.¹²⁰

הקרן להתחדשות עירונית מעולם לא הופעלה, מפני ששר האוצר לא חתם על התקנות הנדרשות להפעלתה, למרות שהרשות הממשלתית להתחדשות עירונית הכינה תקנות כאלו. לפיכך, הסכומים המיועדים לקרן מעולם לא הוקצו לה. נוסף על כך, לא ברור מה היקף הכספים שאמורים להיות כיום בקרן

הקרן להתחדשות עירונית מעולם לא הופעלה, מפני ששר האוצר לא חתם על התקנות הנדרשות להפעלתה, למרות שהרשות הממשלתית להתחדשות עירונית הכינה תקנות כאלו.¹²¹ לפיכך, הסכומים המיועדים לקרן מעולם לא הוקצו לה. נוסף על כך, לא ברור מה היקף הכספים שאמורים להיות כיום בקרן, והדבר שנוי במחלוקת מזה זמן רב בין הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית לבין משרד האוצר. פנינו לשני הגופים בבקשת מידע בעניין הקרן, הסיבות לאי הקמתה, היקף הכספים שאמורים להיות בה לפי תחשיביו של כל גוף והסיבות להבדלים בין ההערכות השונות, במטרה למפות את הנושא ולהציגו. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ומשרד האוצר סרבו להעביר מידע ונתונים בנושא. לפיכך, אין בידינו להציג את ההערכות השונות באשר לכספי הקרן, את ההבדלים בניהן, ואת הסיבות למחלוקת בנושא.

לדברי השמאי הממשלתי, בתחילת 2019 פנו אליו מהרשות להתחדשות עירונית בבקשה לאמוד את היקף הכספים שהיו אמורים לעבור לקרן, לפי התחשיב המוצג בחוק רשות מקרקעי ישראל, לאחר שהאוצר והרשות לא הצליחו להגיע להסכמה על הסכום המיועד לקרן. **השמאי הממשלתי ערך תחשיב באשר להיקף הכספים שאמורים להיות**

¹²⁰ [חוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960](#), סעיף 2ג. לפי הסעיף, תחשיב הסכום שיעובר לקרן בכל שנה מתקבל ממכפלת אומדן שווי ההנחה לדוור בהישג יד, במנה המתקבלת מחלוקת מספר יח"ד בהישג יד שלא שווקו אך שנכללו במספר המזערי לשיווק באותה שנה, במספר המזערי של יח"ד לשיווק שנקבע לאותה שנה.

¹²¹ סמנכ"לית הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, שיחת טלפון, 3 בספטמבר 2020.

בקרן, ופנה לרשות ולמשרד האוצר כדי להציע להם שיכריע בנושא. בעוד הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, בתמיכת משרד הבינוי והשיכון, תמכה בהצעה, נציגי אנף תקציבים במשרד האוצר סרבו להצעה בתוקף, והשמאי הממשלתי גנז את הצעתו. נציין כי התחשיב האמור הוא בתחום השמאות, וכי פנייה משותפת ומוסכמת של האוצר והרשות להכרעת השמאי הממשלתי, הגורם המקצועי הממשלתי הבכיר ביותר בתחום, עשויה לפתור את הסוגיה באופן מקצועי.¹²²

9.2 עיקרי השינוי המוצע

מוצע לבטל את הקרן להתחדשות עירונית שהוקמה מכוח סעיף 2ג(ב) לחוק רשות מקרקעי ישראל. במקביל לביטול הקרן, ובמטרה לאפשר מימוש פרויקטים להתחדשות עירונית באמצעות תמיכה במימון תשתיות תומכות, מוצע **לייעד את היקף הכספים שיועדו להיצבר בקרן להתחדשות עירונית מרגע הקמתה, לטובת קידום הסכמי מסגרת עם רשויות מקומיות שבהן היקפים משמעותיים של יח"ד פוטנציאליות בפרויקטים של התחדשות עירונית**, וזאת בהתאם להחלטת הממשלה מיום 1 באוגוסט 2021.¹²³

לפי החלטת הממשלה, הסכמי מסגרת אלו יכללו התחייבות הרשות המקומית להוציא היתרי בנייה עבור לפחות 3,500 יחידות דיור, בתכניות של פינוי ובינוי או בפרויקטים של תמ"א 38 בתחומי הרשות על פני חמש שנים, ובקצב שלא יפחת מ-600 יחידות דיור כאמור בשנה; הסכמי מסגרת ייערכו מול רשויות אשר בתחומן קיימות תכניות מפורטות להתחדשות עירונית בהיקף שלא יפחת מ-2,500 יחידות דיור שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה בעת חתימת ההסכם; הרשות המקומית תתחייב להיות ערוכה מקצועית לאישור בקשות להיתרי בניה בתוך 90 יום ממועד הגשת הבקשה להיתר במסגרת פרויקטים של התחדשות עירונית; רשות מקומית שחתמה על הסכם מסגרת תהיה זכאית לתקציב בעד כל הנפקת היתר בנייה של יחידת דיור תוספתית בסך של 20,000 ש"ח עד ל-30,000 ש"ח ליחידה עבור תשתיות תומכות לפרויקטים בהתחשב בשיעור היטל ההשבחה שיחול על האזור שבו ניתן היתר הבנייה. נציין כי לפי התבחינים המוצעים (קיומן של 2,500 יח"ד לפחות בתכניות פינוי בינוי מאושרות), ובהתאם לנתוני הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, נכון לסוף 2020 ניתן יהיה לקדם הסכמים כאלו, בתשע ערים בלבד: רחובות, לוד, ירושלים, בת ים, תל אביב, נתניה, בית שמש, קריית גת ואור יהודה.

9.3 השלכות ושאלות לדיון

- מאחר ולא ידוע מה היקף הכספים שאמורים היו להיצבר בקרן להתחדשות עירונית עד כה, **לא ברור האם היקף הכספים שאמורים היו להיות מופקדים לקרן בעבר, מתאים כדי לעמוד במטרות הקרן ובתפקידים הרבים שיועדו לתקציבים אלו בהצעת החוק.**¹²⁴ **לפיכך עולה השאלה כמה הסכמי מסגרת להתחדשות עירונית ניתן לקדם באמצעות הכספים שאמורים להיות בקרן להתחדשות עירונית כיום?**

¹²² השמאי הממשלתי, משרד המשפטים, שיחת טלפון, 2 בדצמבר 2020.

¹²³ הממשלה ה-36, החלטה 203 בנושא [עידוד הליכי התחדשות עירונית](#), 1 באוגוסט 2021.

¹²⁴ רכזת שיכון באגף תקציבים במשרד האוצר, מכתב מענה לבקשת מידע, 7 בדצמבר 2020.

- האם אופן חלוקת התקציב המתוכננת תואם את מטרות הקרן כפי שהוגדרו בחוק, ובתוך כך, סיוע בקידום מיזמים שאין בהם כדאיות כלכלית ועידוד הכללתו של דיור בהישג יד במתחמי התחדשות עירונית, לאור התבחינים המוצעים לחלוקת כספי הקרן?
- לאור התבחינים המוצעים, האם וכיצד יסייעו כספי הקרן לקידום התחדשות עירונית בפריפריה החברתית והגיאוגרפית?
- מדוע לא הוצע מנגנון תקצוב חליפי לתמיכה כלכלית בקידום התחדשות עירונית, לקידום נושא זה בעתיד, כפי שהוצע בטיוטה קודמת של הרפורמה,¹²⁵ אלא רק שימוש בכספים שלכאורה נצברו בקרן עד כה?

¹²⁵ משרד האוצר, אגף תקציבים, [טיוטת התכנית הכלכלית](#) לשנת 2020.