



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

כתיבה: מתן שחק | אישור: שירי ספקטור-בן ארי  
תאריך: כ"ז בתשרי תשפ"ב, 03 באוקטובר 2021

סקירה

## תוכן עניינים

1	רקע	1.1
2	מורכבותו הייחודית של הליך התחדשות עירונית	1.1
4	פעילות הממשלה לקידום התחדשות עירונית ויעדי התכנית האסטרטגית לדיור 2040	1.2
6	מגמות בהתחדשות עירונית ועמידה ביעדי הממשלה	1.3
9	צוות החסמים בהתחדשות עירונית	1.4
10	סוגיית "דייר סרבן" והצעה לתיקון חוק פינוי בינוי	2.1
10	המצב הקיים	2.1
11	עיקרי השינוי המוצע	2.2
13	בעיית חוסר הנתונים לביסוס הצעת החוק	2.3
15	השלכות מרכזיות של הצעת החוק	2.4
16	שאלות לדיון	2.5
17	היטל השבחה	3.1
17	המצב כיום	3.1
18	עיקרי השינוי המוצע	3.2
18	שאלות לדיון	3.3
18	הקרב להתחדשות עירונית	4.1
18	המצב הקיים	4.1
19	עיקרי השינוי המוצע	4.2
20	השלכות ושאלות לדיון	4.3

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של כנסת 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 מסכם את הנקודות העיקריות במסמך רחב יותר שיוגש לוועדה בימים הקרובים.

## 1. רקע

התחדשות עירונית היא מונח רחב שלו הגדרות שונות, הנובעות מתפיסות שונות באשר למוקדיה ומטרותיה, אך בעיקרו של דבר מדובר בתהליך פיתוח עירוני שעיקרו החיאה 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.<sup>1</sup>

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 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.<sup>2</sup> 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.

בישראל נועדו לתהליכי התחדשות עירונית גם **תפקידים לאומיים**, בשל מאפייניה הגאו-פיזיים, הגאו-פוליטיים והדמוגרפיים, 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.<sup>3</sup>

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 2019, [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](#)

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".<sup>4</sup> כלומר, שלפי הגדרה זו התחדשות עירונית היא תהליך שמוגדר ביחס לכלים הרגולטוריים שבאמצעותם היא מקודמת, שהם פינוי בינוי על צורותיו השונות, או מיגון וחיזוק מבנים קיימים תוך תוספת יח"ד בהם.<sup>5</sup> הגדרה זו מתייחסת בעיקר לעניין הגדלת מספר יחידות הדיור (להלן: יח"ד) בשטחים המבונים של העיר, תוך הגדלה משמעותית של הציפוף,<sup>6</sup> והיא נמדדת במספר יחידות הדיור הנוספות לשוק בפרייקטים אלו.<sup>7</sup> בהתאמה, המדד היחיד לבחינת קידום התחדשות עירונית בישראל כיום הוא הספק אישור ובניית יח"ד, ובמונחים אלו מוגדרים גם היעדים שקבעה הממשלה לתחום. נציין כי גישה מרחיבה יותר להתחדשות עירונית מוצגת על ידי מנהל התכנון,<sup>8</sup> אך לא מוגדרים יעדים או מדדים להתחדשות עירונית העוסקים בהיבטים אלו.

## 1.1 מורכבותו הייחודית של הליך התחדשות עירונית

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.

כפי שציין מבקר המדינה בדוח שפורסם בשנת 2011, **התחדשות 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.**<sup>9</sup>

<sup>4</sup> [אסטרטגיית לדיור](#), 2 במרס 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.

<sup>4</sup> [חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016](#).

<sup>5</sup> 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 בינוי או עיבוי בניה, כלומר, הריסת מבנה קיים לטובת בנית מבנה אחר במקומו. ראו:

<sup>6</sup> המועצה הלאומית לכלכלה, [דוח הוועדה לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני](#), 2015.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> ראו: מנהל התכנון, [מדריך מנהל התכנון להתחדשות עירונית](#), פברואר 2019.

<sup>9</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 61, [התחדשות עירונית באמצעות פינוי-בינוי ועיבוי הבניה](#), 2011, עמ' 671.

התחדשות 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, 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, והיעדר ידע נדרש בתחומי התכנון, המשפט, הכלכלה והשמאות כדי להבין את זכויותיהם ואת ההליך עצמו;<sup>10</sup> 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 בניין עיר (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 על-חוקית 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 סטטוטורית 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.
- **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

<sup>10</sup> רבינוביץ 2020, [אתגרים בייצוג משפטי של בעלי דירות בהתחדשות עירונית](#), מרכז הגר, ינואר 2020.

בתכנית על המקרקעין שבבעלותם), בתמורה לתכנון וביצוע הפרויקט על ידי היזם. במסגרת זו הם אמורים לקבל דירה חדשה ומוגדלת בבניין חדש (או מחודש), תוך השתתת העלויות הכרוכות בכך על היזם. היזם מקבל בתמורה את הדירות החדשות, הצפויות להבנות במסגרת הפרויקט.<sup>11</sup> 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 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,<sup>12</sup> המיועד להגן על השקעת רוכשי דירות, 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.<sup>13</sup>

## 1.2 פעילות הממשלה לקידום התחדשות עירונית ויעדי התכנית האסטרטגית לדור 2040

בשני העשורים האחרונים פעלו ממשלות ישראל לקידום התחדשות עירונית ולהשגת מטרתיה הלאומיות באמצעות החלטות ממשלה;<sup>14</sup> אישור תכניות מתאר ארציות מס' 35, ובה הוראות לעניין "חידוש עירוני", וכן תכניות מתאר מחוזיות ומקומיות;<sup>15</sup> חקיקה לקביעת מסלולי התחדשות עירונית והסדרתה;<sup>16</sup> הקמתה של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, המרכזת ומובילה את הפעילות הממשלתית בתחום, והקמתן של מנהלות עירוניות להתחדשות עירונית המקדמות את הנושא בתחומי הרשויות המקומיות;<sup>17</sup> ופרסום התכנית האסטרטגית לדור 2040, הקובעת יעדים שאפתניים לאישור יח"ד, בין היתר, בתכניות התחדשות עירונית לכל מחוז;<sup>18</sup> וקידום תכניות פינוי בינוי במסגרת תכנון מואץ למגורים בוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדור (ותמ"ל).<sup>19</sup>

<sup>11</sup> רבינוביץ 2020, [אתגרים בייצוג משפטי של בעלי דירות בהתחדשות עירונית](#), מרכז הגר, ינואר 2020.

<sup>12</sup> [חוק המכר \(דירות\) \(הבטחת השקעות של רוכשי דירות\)](#), תשל"ה-1974.

<sup>13</sup> ראו למשל: [הצעת חוק המכר \(דירות\) \(הבטחת השקעות של רוכשי דירות\) \(תיקון - התחדשות עירונית\)](#), התש"ף - 2020 (פ/602/23).

<sup>14</sup> 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 לדור](#), 2 במרס 2017, [לוח 3: יעדים לתקופה 2017-2030 ולתקופת המשך](#); הממשלה ה-36, החלטה 203 בנושא [עידוד הליכי התחדשות עירונית](#), 1 באוגוסט 2021.

<sup>15</sup> 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).

<sup>16</sup> חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016; חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963; חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 87) התשס"ח-2008; חוק פינוי ובינוי (פיצויים) התשס"ו-2006.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016.

<sup>19</sup> [חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדור \(הוראת שעה\) \(תיקון מס' 4\)](#), התשע"ז-2017, סעיף 3.

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.<sup>20</sup> 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).<sup>21</sup> לכן, נקבעו בתכנית שיעור של יח"ד בהתחדשות עירונית,<sup>22</sup> 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. לשנים 2030-2040 טרם נקבעו יעדי התחדשות עירונית.

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, וברמת הבניין הבודד בלבד. **המשותף לכולן הוא הסתמכות המדינה על השוק הפרטי ליישום מדיניותה בתחום ההתחדשות העירונית, באמצעות מתן הטבות בתחומי המס, רגולציה והתכנון, ומתן זכויות בניה נוספות, כדי ליצר תמריץ כלכלי ליזמים ובעלי הדירות לקדם פרויקטים של מיגון וחיזוק מבנים או של פינוי בינוי.**<sup>23</sup> נציין כי בשלהי שנת 2019 החליטה המועצה הארצית לתכנון ובניה על סיום תמ"א 38 בשנת 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

<sup>20</sup> 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. ראו: משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, **התכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040**, עופר רז דרור ונועם קוסט, מאי 2017.

<sup>21</sup> משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, **התכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040**, עופר רז דרור ונועם קוסט, מאי 2017, עמ' 24.

<sup>22</sup> נציין כי הגדרת התחדשות עירונית בתכנית האסטרטגית לדיור כוללת תכניות פינוי בינוי לסוגיהן, פרויקטים של תמ"א 38 לסוגיהם, ותכניות בינוי בשטחים פנויים בעיר (אינפיל infill). עם זאת, הנתונים הנאספים על ידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית אינם כוללים אינפיל ולכן הציעה המועצה הלאומית לכלכלה לקבוע יעדים רק ליח"ד בתכניות פינוי בינוי. נציין כי הנתונים אינם כוללים תוספת יח"ד שניתנות במהלך הנפקת היתר הבניה מתוקף הקלות, ולכן מדובר בנתון מינימום.

<sup>23</sup> הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, **דוח התחדשות עירונית לשנת 2019**, אפריל 2020.

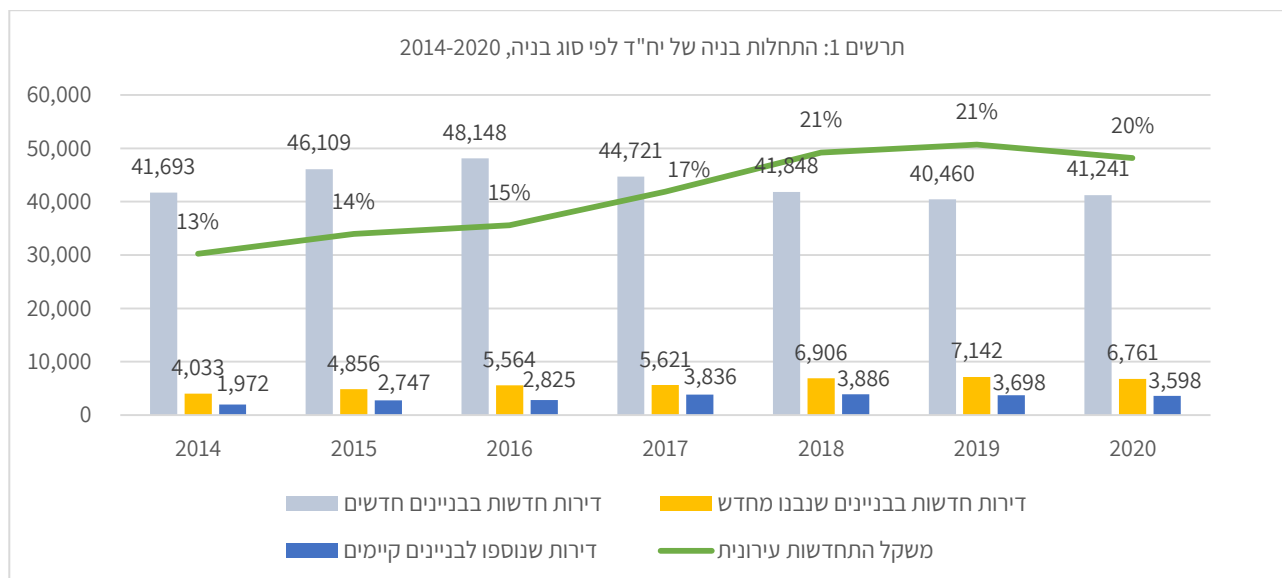
מבנים. מאידך, תמ"א 38 הצליחה כתכנית לקידום תוספת יח"ד באזורי הביקוש, אך זאת ללא תכנון מפורט, ובתוך כך, ללא מתן מענה בתשתיות ומבני ציבור לתוספת יח"ד, והיעדר תכנון מרחבי לתוספת זו.<sup>24</sup>

### 1.3 מגמות בהתחדשות עירונית ועמידה ביעדי הממשלה

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

#### 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. **בשנים 2014-2020 גדל מספר יח"ד שבנייתן החלה בהתחדשות עירונית בכ-73%**<sup>25</sup> 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).<sup>26</sup> 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); ודירות שנוספו לבניינים קיימים (במסגרת עיבוי וחיזוק במסגרת תמ"א 38 (1) ובמסלולים האחרים). השיעור המתאר את משקל ההתחדשות העירונית הוא מתוך סך כל יחידות הדיור (להלן: יח"ד) שבנייתן החלה באותה השנה.



<sup>24</sup> הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, [דוח התחדשות עירונית 2020](#), אפריל 2021, עמ' 54-55.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> למ"ס, לוח 5: דירות שהוחל בבנייתן לאחר הריסה ובנייה מחדש של בניין, ותוספת דירות לבניינים קיימים. ראו: [התחלות וגמר בנייה](#)



## 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, הובן המכריע במסגרת תמ"א 38 לסוגיה (82%), ומיעוטן במסגרת תכניות פינוי בינוי (18%).<sup>27</sup>

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 (תרשים 3).<sup>28</sup>

## תכנון

בשנים האחרונות גדל בהתמדה מספר יח"ד שאושרו בתכניות פינוי בינוי. לפי נתוני הרשות, בשנים 2002-2020 אושרו במוסדות התכנון 235 תכניות פינוי בינוי 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** (תרשים 4). כפי

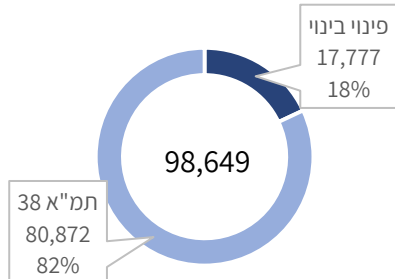
שעולה מהתרשים, עיקר הגידול התרחש בשנים 2017-

2019. נציין כי שיעור ניכר (46%) מיח"ד התוספתיות

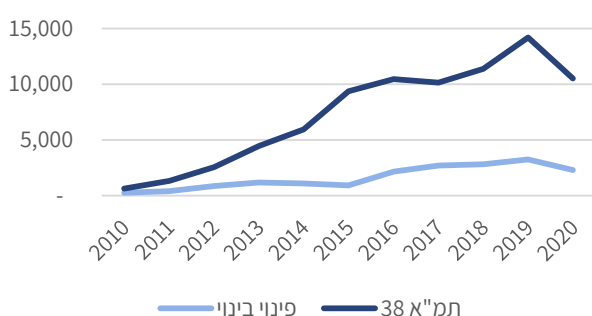
שאושרו בתכניות פיני בינוי בשנים 2018-2020 הן

בתכניות שאושרו בותמ"ל.<sup>29</sup>

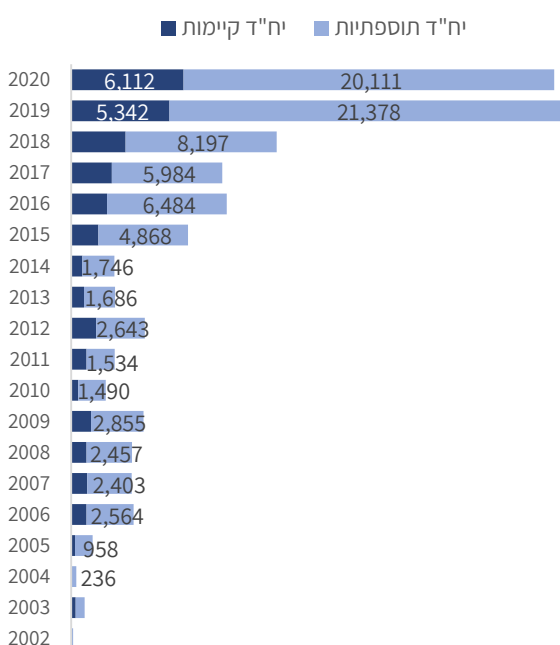
תרשים 2: היתרי בניה ליח"ד במיזמי התחדשות עירונית, לפי סוג 2010-2020



תרשים 3: התרי בניה ליח"ד במיזמי התחדשות עירונית, לפי שנה וסוג מיזם, 2010-2020



תרשים 4: יח"ד קיימות ותוספתיות בתכניות פינוי בינוי שאושרו, לפי שנת אישור, 2002-2020

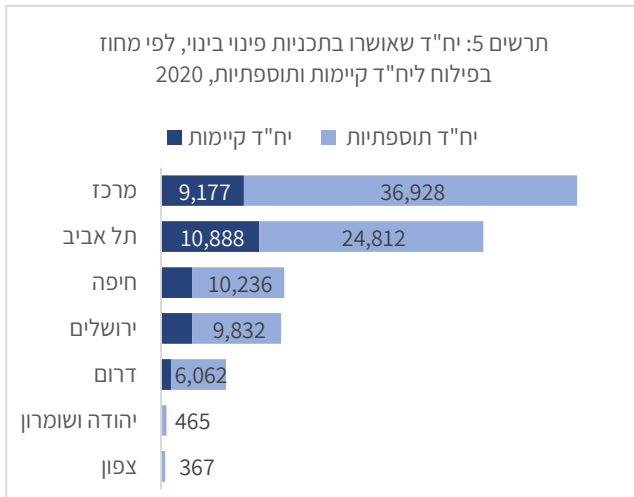


<sup>27</sup> הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, [דוח התחדשות עירונית 2020](#), אפריל 2021, עמ' 27.

<sup>28</sup> ש.ם.

<sup>29</sup> מתן שחק, [מגמות וסוגיות בפעילות הועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדזור \(ותמ"ל\)](#), מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 ביולי

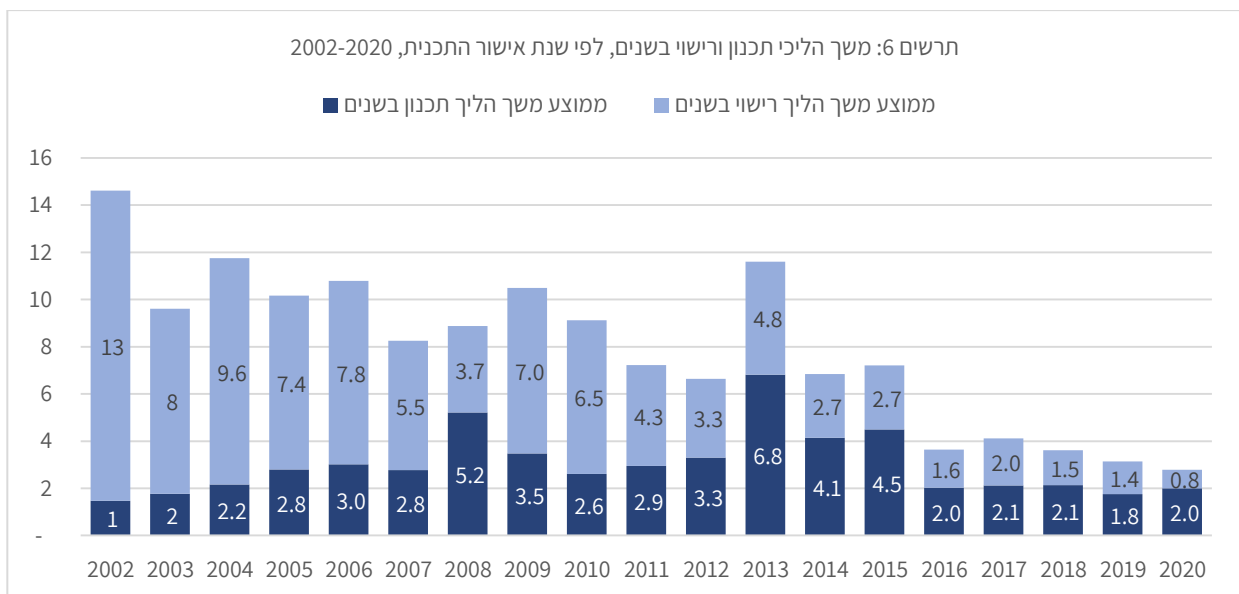
2021



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 5). 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 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.

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 6, מממוצע 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 נתונין של תכניות שאושרו באותה השנה ולא של תכניות שהליך התכנון שלהן החל באותה השנה.



## מידת העמידה ביעדי הממשלה

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 לשנים 2017-2020**, זאת, ללא הכללת תכניות בינוי על שטחים פנויים בתוך העיר (infill) בנתונים, למרות שהן נחשבות כחלק מיעדי ההתחדשות העירונית אך לא מרוכזים לגביהן נתונים. **באשר להנפקת היתרי בניה לפרויקטים בהתחדשות עירונית, הושגו היעדים לשנים אלו ואף 55% מעבר להם.**<sup>30</sup>

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%).<sup>31</sup> 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.

## 1.4 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.<sup>32</sup>

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, 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.**

הרפורמה המוצעת בהצעת החוק שנכללה בחוק ההסדרים מבוססת על עבודת צוות החסמים ובזה חשיבותו לעניינו.

<sup>30</sup> הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, **דוח התחדשות עירונית 2020**, אפריל 2021, עמ' 21.

<sup>31</sup> משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, **התכנית האסטרטגית לדיון 2040 - דוח מעקב**, דצמבר 2020, עמ' 32, 36.

<sup>32</sup> משרד המשפטים, **סיכום עבודת צוות הסרת חסמים להתחדשות עירונית**, 30 באפריל 2020

## 2. סוגיית "דייר סרבן" והצעה לתיקון חוק פינוי בינוי

### 2.1 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 **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, ובאם 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, מבוססת על מושג כלכלי תיאורטי בשם The holdout problem, שתורגם באופן לא מדויק ל"בעיית הסרבן" או "בעיית הסחטן".<sup>33</sup> מושג זה מתייחס לאסטרטגיית מיקוח של בעל רכוש שמנסה למקסם את רווחיו במסגרת פרויקט המצריך ריכוז בעלויות המשהה את הסכמתו, אך אינו מסרב לקיום העסקה. לתופעה זו עשויות להיות השלכות כלכליות וחברתיות שליליות שבשלבן הוא מכונה "כשל שוק", המצדיק לכאורה את התערבות הממשלה בחקיקה ורגולציה שתפחית את שיעור ההסכמה הנדרש לפרויקטים כאלו. **פתרון אפשרי ל"כשל שוק" זה הוא קביעה בחוק או בכללים המסדירים את התחום 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 כלכליים של כדאיות העסקה לבעל הדירה, תמורות שוויוניות, ואפשרות להרכב תמורות מסוים לקשישים ובעלי מוגבלויות.

<sup>33</sup> 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.

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.<sup>34</sup>

**במהלך הדיונים בהליכי חקיקת החוק ותיקונו, עלו שאלות באשר להיקף התופעה ומידת השפעתה על קידום פרויקטים, לאופן 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, ובאשר למידע הקיים לגבי עסקאות שלא יצאו לפועל בגלל שהסנקציה הקיימת עד אז לא הצליחה לעצור את ההתנגדויות.<sup>35</sup> מהדיונים עולה כי גם בזמן תיקון החוק לא היו נתונים על היקף תופעת הדייר הסרבן, על השפעותיה על עיכוב פרויקטים, על סוגים שונים של אי הסכמה לתכניות פינוי בינוי שאינם "סחטנות" או "סרבנות" וסיבותיה. כמו כן, עולה כי לא נבחנה מידת השפעתו של החוק המקורי משנת 2006. בנוסף, לא הוצגו תחזיות לגבי התועלת הצפויה מהוספת סעד לכפיית הסכם על סרבנים ופינויים מדירתם.<sup>36</sup>**

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.<sup>37</sup>**

## 2.2 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

<sup>34</sup> [הצעת חוק פינוי בינוי \(פיצויים\), התשס"ה-2005](#), דברי הסבר.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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/1023-1024/מ, יום רביעי, י"ט בחשון התשע"ח \(08 בנובמבר 2017\)](#), שעה 9:15, עמ' 11.

<sup>37</sup> Munch, P. (1976). "An Economic Analysis of Eminent Domain", Journal of Political Economy 84(3): 473 – 497.

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" (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 הפרש 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.<sup>38</sup>
- **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**,<sup>39</sup> 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 הדיור: "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"**.<sup>40</sup> המונח "יחידות" בהצעת החוק כולל דירות יחידות

<sup>38</sup> לפי החוק כיום, לצורך חישוב הרוב המיוחס מבין בעלי הדירות המסכים לעסקת פינוי ובינוי בבית משותף שבו שש דירות או יותר, ייחשב 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.

<sup>39</sup> ראו סעיף 3(1)(א) להצעת החוק.

<sup>40</sup> סעיף 1.

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.

### 2.3 בעיית חוסר הנתונים לביסוס הצעת החוק

הצעת החוק מציעה להתמודד עם בעיית אי הסכמה של בעלי דירות לעסקאות פינני 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, עולה השאלה **מהם המידע והנתונים שעל בסיסם גובשה הרפורמה, באשר לתופעת ההתנגדות לתכניות פינני בינוי, ובתוך כך לתופעת ה"דייר סרבן"?** מהם היקפה, סיבותיה, והשלכותיה, של התנגדות בעלי דירות לעסקאות פינני בינוי, ומהו חלקם של "סרבנים" באי ההסכמה לפרויקטים אלו? עולה גם שאלה כללית יותר באשר לאופן ומידת השפעת החוק הקיים על התחום וכן שאלות לגבי ההליכים המשפטיים שהתקיימו מתוקף החוק, ותוצאותיהם.

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 פינני בינוי והשינויים שנערכו בו במהלך השנים** (הורדת שיעור ההסכמה הדרוש למיזמי פינני בינוי ל-80% בשנת 2006, והוספת סעדים לתביעה נגד "דייר סרבן" בתיקון משנת 2018); **האם שינויים אלו השפיעו על משך גיבוש ההסכמות לעסקאות פינני בינוי או על התכנותם של פרויקטים כאלו**; **האם השפיעו על התמשכות הליכים משפטיים נגד "סרבנים"**, או על **היקף התביעות וההליכים המשפטיים בתחום זה**; **האם נבחנה סוגיית "דייר סרבן" (holdout) מבחינה תיאורטית או אמפירית בהקשר הרגולטורי הקיים כיום בעסקאות פינני 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 פינני 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 פינני בינוי, להשפעת החוק הקיים על יחסי הכח בין יזמים לבעלי הדירות ועל קידום פרויקטים של פינני בינוי בפועל, או תחזית לגבי אופן ומידת השפעת הצעת החוק הנוכחית על התחום.**<sup>41</sup> כלומר, שהשפעת החוק הקיים והתיקונים שנעשו בו בשנים האחרונות על קידום מיזמי פינני בינוי לא נבדקה באופן אמפירי, והחלטות צוות החסמים בתחום זה התבססו על הרשמים שעלו מהשימוע הציבורי שערך צוות החסמים.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> לתיאור עבודת צוות החסמים ראו: משרד המשפטים, [סיכום עבודת צוות הסרת חסמים התחדשות עירונית](#), מאי 2020.

נזכיר 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 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%).<sup>43</sup> 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,<sup>44</sup> אך היא לא קידמה מחקר או בדיקה בנושאים אלו, על אף חשיבותם לפי צוות החסמים.<sup>45</sup>

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 ובישיח 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".<sup>46</sup>

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.**

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

<sup>44</sup> [חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016, סעיף 4\(א\)\(9\).](#)

<sup>45</sup> סמנכ"לית הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מכתב מענה לבקשת מידע, 14 באוקטובר 2020.

<sup>46</sup> אשכול נדל"ן במשרד המשפטים, דוא"ל, 3 במאי 2021. נציין שפינוי הנהלת בתי המשפט בבקשת נתונים על תיקים שנפתחו מתוקף חוק פינוי בינוי, אך לא היה באפשרות הנהלת בתי המשפט להפיק נתונים כאלו.



## 2.4 השלכות מרכזיות של הצעת החוק

- הרחבת משמעות המונח "דייר סרבן" לכל אי הסכמה לעסקת פינוי בינוי:** הצעת החוק משתמשת במונח "דייר סרבן" בדברי ההסבר, אך למעשה מרחיבה את 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". **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, ללא התייחסות להקשר ההתנגדות, לסיבותיה או להיתכנותו של "כשל שוק".** זאת, ללא נתונים מספיקים, מחקר או בדיקה 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, עלולה 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, שאינן משפטיות, כגון הליכי גישור.
- 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,<sup>47</sup> ובכך "תתאפשר התקדמות "במקביל" להליכי אישור התכנית והליכים נוספים, על פני התקדמות "בטור", בשלב מאוחר של ההליך" (כלומר, לאחר אישור התכנית).<sup>48</sup> 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 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

<sup>47</sup> ראש צוות נדלן במשרד המשפטים, שיחת טלפון, 22 ביולי 2020.

<sup>48</sup> משרד המשפטים, [סיכום עבודת צוות הסרת חסמים להתחדשות עירונית](#), 30 באפריל 2020, עמ' 17.

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 לרשות להתחדשות עירונית.

- **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. 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,<sup>49</sup> אך כיום אין תבחינים או מדדים כאלו, וכתוצאה מכך הפכה ההכרזה להליך טכני שצוות החסמים ראה בו ביורוקרטיה מסורבלת ומיותרת ולכן המליץ לשנותו.<sup>50</sup>

- **חיזוק כוחם של יזמים:** לפי ההצעה, יזמים יוכלו לתבוע מתנגדים לעסקה, גם ללא השתתפות בעלי הדירות המסכימים לכך, ובכך לתת ליזם תפקיד מרכזי בהפעלת לחץ כלפי המתנגדים לעסקה בעצמו, דבר שעלול לערער עוד את האמון בין בעלי הדירות ליזמים, לפגוע ביכולת המיקוח של בעלי הדירות, ולערער את היחסים בין מתנגדי העסקה לתומכיה. 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 להפר את האיזון בין הגורמים השונים ולחזק עוד יותר את כוחם של יזמים בתכניות פינוי בינוי על חשבון כוחם של יכולת המיקוח והסכמתם של בעלי הדירות. זאת, למרות חוסר האיזון הקיים בתחום כבר היום בין כוחם של יזמים לכוחם של בעלי הדירות.

## 2.5 שאלות לדיון

- מדוע מוצע להוריד את שיעור ההסכמה לתביעת "דייר סרבן"? מהו ההישג הצפוי ממהלך זה, ומהן ההשלכות האפשריות שלו על שדה ההתחדשות העירונית בכלל, ובפרט על היחס בין בעלי הדירות ליזמים?
- מהו הבסיס להצעה זו להורדת שיעור ההסכמה, בהינתן שלא עמדו מול מגבשי הצעת החוק נתונים כלשהם בנושא, ואין בידיו מיידע לגבי השפעת החוק עד כה, או תחזיות לגבי תועלתו והשלכותיו?

<sup>49</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 61ב, [התחדשות עירונית באמצעות פינוי-בינוי ועיבוי הבניה](#), 2011.

<sup>50</sup> משרד המשפטים, [סיכום עבודת צוות הסרת חסמים התחדשות עירונית](#), 30 באפריל 2020.

- מהן הסיבות השונות להתנגדות לעסקאות אלו, מה שיעור ההתנגדויות שנובע מ"סרבנות", ומה חלקם של חוסר הוודאות התכנוני המאפיין תכניות פינני 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 פינני בינוי, הפתרון המוצע לכך הוא העצמת ה"כח ההרתעתי" של היזם כלפי בעלי הדירות על ידי הורדת שיעור ההסכמה, ומדוע 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-פינני-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).

### 3. היטל השבחה

#### 3.1 המצב כיום

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

לפי החוק, בסמכותם של שר הבינוי והשיכון ושר הפנים, בהסכמת הרשות המקומית הרלוונטית, לתת פטור מלא או חלקי מתשלום היטל השבחה.<sup>51</sup> לפיכך, במתחמי פינני 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

<sup>51</sup> סעיף 19(ב) (2) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965

תשלום היטל השבחה על הכדאיות הכלכלית של הפרויקט. נציין כי מיזמי התחדשות עירונית במסגרת תמ"א 38 פטורים מהיטל השבחה.<sup>52</sup>

### 3.2 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.<sup>53</sup>

### 3.3 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?

## 4. הקרן להתחדשות עירונית

### 4.1 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 בדיוור 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 דיוור 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

<sup>52</sup> הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, [דוח התחדשות עירונית 2020](#), אפריל 2021.

<sup>53</sup> משרד המשפטים, [סיכום עבודת צוות הסרת חסמים להתחדשות עירונית](#), 30 באפריל 2020, עמ' 28.

הקצאת התקציב לקרן להתחדשות עירונית, וזאת באמצעות תחשיב המבוסס על מספר יח"ד בהישג יד שהממשלה התחייבה לשווק באותה שנה, אך לא שיווקה.<sup>54</sup>

**הקרן להתחדשות עירונית מעולם לא הופעלה, מפני ששר האוצר לא חתם על התקנות הנדרשות להפעלתה, למרות שהרשות הממשלתית להתחדשות עירונית הכינה תקנות כאלו.<sup>55</sup> 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 בקרן, ופנה לרשות ולמשרד האוצר כדי להציע להם שיכריע בנושא. בעוד הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, בתמיכת משרד הבינוי והשיכון, תמכה בהצעה, נציגי אגף 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.<sup>56</sup>

## 4.2 עיקרי השינוי המוצע

**מוצע לבטל את הקרן להתחדשות עירונית** שהוקמה מכוח סעיף ג2(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.<sup>57</sup>

לפי החלטת הממשלה, הסכמי מסגרת אלו יכללו התחייבות הרשות המקומית להוציא היתרי בנייה עבור לפחות 3,500 יחידות דיור, בתכניות של פיניו 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

<sup>54</sup> [חוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960](#), סעיף ג2. לפי הסעיף, תחשיב הסכום שיעבור לקרן בכל שנה מתקבל ממכפלת אומדן שווי ההנחה לדיור 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.

<sup>55</sup> סמנכ"לית הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, שיחת טלפון, 3 בספטמבר 2020.

<sup>56</sup> השמאי הממשלתי, משרד המשפטים, שיחת טלפון, 2 בדצמבר 2020.

<sup>57</sup> הממשלה ה-36, החלטה 203 בנושא [עידוד הליכי התחדשות עירונית](#), 1 באוגוסט 2021.

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.

### 4.3 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.**<sup>58</sup> **לפיכך עולה השאלה כמה הסכמי מסגרת להתחדשות עירונית ניתן לקדם באמצעות הכספים שאמורים להיות בקרן להתחדשות עירונית כיום?**
- **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,<sup>59</sup> אלא רק שימוש בכספים שלכאורה נצברו בקרן עד כה?**

<sup>58</sup> רכזת שיכון באגף תקציבים במשרד האוצר, מכתב מענה לבקשת מידע, 7 בדצמבר 2020.

<sup>59</sup> משרד האוצר, אגף תקציבים, [טיוטה התכנית הכלכלית](#) לשנת 2020.