



06 אוקטובר, 2024

לכבוד  
יוגב גרדוס, הממונה על התקציבים  
משרד האוצר  
בדוא"ל: [yogev@mof.gov.il](mailto:yogev@mof.gov.il)

שלום רב,

**הנדון: עמדת מומחים ומומחיות למדיניות דיוור ותכנון בענין ההצעה לייעול השימוש במנגנוני סיוע להליכי התחדשות עירונית, חיזוק ומיגון מבנים בטיטות התכנית הכלכלית לשנת 2025**

עמדה זו מוגשת על ידי מומחי אקדמיה העוסקים ועוסקות בתכנון, מדיניות דיוור וצדק חברתי. להלן התייחסותנו להצעה שבנדון, לפיה יחויבו בעלי דירות במיזמי התחדשות עירונית באזורים ללא כדאיות כלכלית להחזיר למדינה את סכום הסבסוד שניתן לפרוייקטים, כתנאי להעברת הזכויות בדירה.

משמעות ההצעה כי המדינה תטיל על אוכלוסיה המתאפיינת בחתך הכנסה נמוך<sup>1</sup> תשלום חובה בסכום גבוה מבלי להביא בחשבון את היכולת לשלם ואת הנסיבות האישיות, תוך הגבלה משמעותית של זכות הקניין בדירת המגורים, ללא זכות ערר וללא מנגנון ידוע מראש לקביעת גובה החוב. באופן אבסורדי החוב צפוי להיות גבוה יותר ככל שמדובר באוכלוסיה במצב כלכלי נמוך יותר – שהרי לקרקע בשווי נמוך יותר יידרש מימון גדול יותר, אותו יידרשו אותם בעלי דירות להחזיר.

מעבר לקשיים העקרוניים העולים ממהלך כזה, ברמה המעשית הוא צפוי להוריד משמעותית את שיעור ההסכמה של בעלי דירות לפרוייקטים של התחדשות עירונית, ובכך לקדם מטרה הפוכה מזו שלשמה הוצע. להלן נפרט.

**פגיעה בוטה בעקרון הצדק החלוקתי**

1. על פי החלטות ממשלה, מימון ממשלתי למיגון מבנים ניתן לאזורים מתאימים בישראל בהם אין כדאיות כלכלית ו/או יכולת כלכלית לממן מיגון ללא סיוע, כמו בעיר שדרות וביישובים כפריים בסביבתה. תמריצי מימון נקבעו גם ביחס למיזמי התחדשות עירונית, למשל באזורי הנגב והגליל בהם הכדאיות נמוכה. כן הוחלט על סיוע ממשלתי לרשויות מקומיות לשם ייצור התשתיות הנדרשות להתחדשות עירונית, למשל בקריית גת, חולון, פתח תקווה, רמלה ויהוד. בדברי ההסבר להצעה צוינו הסכומים המפליגים שהוקצו בנושא. גם באזורי הביקוש, שם מקובל לחשוב כי אין מימון ממשלתי להתחדשות עירונית, קיים מימון עקיף משמעותי באמצעות ויתור המדינה על הכנסות ממס רכישה, מס שבח ומס ערך מוסף על שירותי בנייה. כל אלה נעשים לאור התפיסה כי המטרות של הגדלת היצע הדיוור, שיפור המיגון וחיזוק הנגישות, מצדיקות זאת, כדברי שר הבינוי והשיכון: "ההתחדשות העירונית מביאה אתה יתרונות גדולים... באמצעות כוחות השוק ולא מכיסם של התושבים"<sup>2</sup>. כעת מוצע לקבוע כי ביחס למיזמים בשווי קרקע נמוך, אין תוקף לאמירה זו, ואותן מטרות אינן מצדיקות עוד סיוע ממשלתי – אלא רק הלוואה. זוהי פגיעה בוטה בעקרון השיוויון ובצדק החלוקתי, שהוא אחת התכליות החשובות בתחום המיסוי והמימון הממשלתי.<sup>3</sup>

2. בנוסף, לפי ההצעה חוב בגין מימון ממשלתי למיזם שלם יוטל כולו על בעלי הדירות הקיימות. לצורך הדוגמה, במתחם בן 100 דירות בו מקודם פרויקט במקדם ציפוף של 1:6, מימון הסבסוד להקמת 600 יח"ד יוטל על 100

<sup>1</sup> אורי אטינגר ושרון קרני כהן, היבטים חברתיים וסביבתיים בהתחדשות עירונית – אתגרים עכשוויים, אוניברסיטת תל אביב, אפריל 2024, בעמ' 22.

<sup>2</sup> הודעת דוברות משרד הבינוי והשיכון, 19.5.24, <https://www.gov.il/he/pages/spokesman-19052024-renewal>

<sup>3</sup> סעיף 18 לפסק דינו של בית המשפט העליון בעניין ע"א 4298/18 מנהל מיסוי מקרקעין ת"א נ' רועי בלנק, פורסם בנבו, 20.4.21.

בעלי דירות (!). מעבר לגובה החוב המשתמע, אין כל הצדקה כי בעלי הדירות הקיימים ישאו לבדם בכל נטל מימון הסיוע הממשלתי לבניית מאות דירות חדשות, אשר יימכרו במחיר מלא על ידי היזם ואשר משרתות את הצורך בהגדלת היצע הדיור ובשיפור המיגון, כמטרות שהמדינה מעוניינת לקדם ומתפקידה לעשות זאת.

### הטלת חוב דרקוני במנותק מהיכולת לשלם

3. לפי ההצעה ייקבע סכום אחיד ושרירותי של חוב על כלל בעלי הדירות במתחם, ללא התחשבות במצבו של החייב ובנסיבותיו. במלים אחרות – מוצע נתק מוחלט בין גובה החוב והדרישה לשלמו לבין היכולת המעשית של משקי הבית הרלוונטים לעמוד בתשלום. מהלך כזה עומד בסתירה לעקרון היכולת לשלם כעקרון בסיסי במיסוי וגבייה.<sup>4</sup> ההצעה גם אינה כוללת מנגנון ערר על הסכום או על עצם החבות ולא מסלולי פטור אישי ו/או פריסת תשלומים, כמקובל בתשלומי חובה אחרים – מארנונה ועד היטל השבחה. בד בבד, עומק המימון שיידרש לכל מיזם יגדל ככל ששווי הקרקע נמוך, כך שככל שהאוכלוסיה עניה יותר, יוטל עליה חוב גדול יותר – אשר בחלק מהמקרים יתגבש מועד פרעונו לאחר עשרות שנים בתוספת הצמדה למדד, בסכומים דמיוניים המצויים הרחק מעבר ליכולת הכלכלית של בעלי הדירות.

4. נזכיר כי מתחמי התחדשות עירונית **מתאפיינים בשיעור גבוה** של מקבלי שירותי רווחה, אנשים עם מוגבלות וקשישים ביחס לכלל האוכלוסיה. לעיתים קרובות, דירת המגורים הדלה היא הנכס היחיד שברשות משקי בית אלה. לכן הביטוי לעקרון היכולת לשלם בהטלת תשלום חובה, חשוב שבעתיים באותם מתחמים. בכל מקרה, לא ניתן להטיל חוב שרירותי בסכומי עתק על משקי בית בחתך האוכלוסיה הנמוך ביותר בהתעלם מהיכולת לעמוד בתשלום חוב כזה ומהשפעת החוב על משק הבית שנים קדימה.

### הגבלה קשה על זכות הקניין

5. התניית העברת הזכויות בדירת המגורים בתשלום חוב בסכום משמעותי ועיגון התניה זו ברישום הערת אזהרה, מהווה פגיעה קשה הן בשווי הדירה והן ביכולת לממש את הקניין הפרטי – שני מרכיבים אינהרנטים של זכות הקניין. לפיכך נדרש מהלך זה לעמוד בין היתר בדרישת המידתיות: על הפגיעה להיות כזו המשרתת תכלית ראויה ההולמת את ערכי מדינת ישראל ואינה עולה על הנדרש.<sup>5</sup> אולם, כפי שנראה להלן, התכלית הראויה של עידוד מיזמי התחדשות עירונית וחיזוק ומיגון מבנים לא רק שלא תקודם אלא תסוכל לחלוטין, כיון שהטלת חוב דרקוני שכזה על בעלי הדירות צפוי להוריד קרוב לאפס את שיעורי ההסכמה לפרויקט. לפיכך גם בהיבט של הפגיעה בקניין אין מקום לאשר את ההצעה.

### הקפאה של פרויקטים להתחדשות עירונית

6. מעבר לקשיים האמורים, ההצעה צפויה, כאמור, לייצר קשיים מעשיים אשר עלולים להביא להקפאה של מיזמי התחדשות עירונית, חיזוק ומיגון, במקום ההיפך.

7. לפי ההצעה הסבסוד יינתן בתנאי של הסכמת בעלי הדירה להחזירו (סעי' 2א). אולם, כבר כיום תהליך השגת הסכמות בעלי הדירות למיזמי התחדשות עירונית הוא מורכב וארוך<sup>6</sup> – וזאת כאשר לא נדרשת כל הוצאה כספית מיוחדת של בעלי הדירות לשם כך (ישנם חסמים אחרים). ניתן לשער בוודאות גבוהה, כי **כאשר תיזדרש הסכמה להפוך לבעלי חוב למדינה בסכום הצפוי להיות מעל ומעבר ליכולת לשלם, מבלי שניתן להעביר זכויות בדירת המגורים ללא תשלום אותו חוב, שיעור ההסכמות יצנח עד קרוב לאפס** ואותם פרויקטים לא יצאו לפועל.

8. בהקשר זה לא ניתן להסתמך על האפשרות של "גלגול" סכום החוב אל קונה הדירה במקרה של מכירת הזכויות, שכן דבר זה יעלה דרמטית את עלות הדירה ועלול לסכל את העסקה – ושוב, להרתיע מראש את בעלי הדירות מהסכמה לכך. בנוסף, יש לזכור כי העברת זכויות אינה בהכרח בדרך של מכירה. במקרה של ירושה, למשל, צפויים היורשים להידרש לתשלום החוב בסכום עתק בצירוף ההצמדה למדד שנים אחורה – ולא ברור מה תהיה התוצאה אם לא תהיה בידם היכולת לשלם. מעבר לקושי שהדבר עלול ליצור בהשלמת העברת זכויות, גם

<sup>4</sup> עמ' 40 לפסק דינו של בית המשפט העליון בעניין ע"מ 9530/05 ריבוע כחול ישראל בע"מ נ' עיריית עפולה, 16.1.08, מאגר נבו.

<sup>5</sup> סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

<sup>6</sup> מתן רבינוביץ, יצוג בעלי דירות בהתחדשות עירונית – היבטים מקצועיים ואתיים, הגר – אוני' תל אביב, ינואר 2020, עמ' 8.



9. מטעמים אלה יש לצפות לצניחה בשיעורי ההסכמה לפרוייקטים אם ההצעה תתקבל, ולקפאון בתהליכי ההתחדשות העירונית וסיכול מטרותיה – מהלך הפוך מזה שההצעה אמורה לכוון אליו.

בכבוד רב,

פרופ' נורית אלפסי  
ראש המגמה לתכנון ערים  
אוניברסיטת בן גוריון בנגב

ד"ר רונית לוי שנור  
הפקולטה למשפטים  
אוניברסיטת תל אביב

פרופ' רות חננאל  
בית הספר למדעי החברה  
אוניברסיטת תל אביב

פרופ' רחל אלטרמן  
עמיתת מחקר בכירה  
מוסד שמואל נאמן;  
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים  
הטכניון

פרופ' ניר מועלם  
ראש המרכז לחקר העיר והאזור  
הטכניון

פרופ' דני בן שחר  
מנהל מכון אלרוב לחקר הנדל"ן  
אוניברסיטת תל אביב

פרופ' נטע זיו  
מנהלת אקדמית תכנית קרסו הגר  
אוניברסיטת תל אביב

פרופ' ערן פייטלסון  
המחלקה לגאוגרפיה  
האוניברסיטה העברית

פרופ' טלי חתוקה  
בית הספר לסביבה ומדעי כדור"א  
אוניברסיטת תל אביב

פרופ' ישי בלנק  
דקאן הפקולטה למשפטים  
אוניברסיטת תל אביב

העתקים:

יהודה מורגנשטרן, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון  
כרמית יוליס, המשנה ליועמ"ש לממשלה  
אלעזר במברגר, מנהל הרשות להתחדשות עירונית  
עינת גנון, סמנכ"ל הרשות להתחדשות עירונית  
גורי נדלר, מנהל אגף בכיר תכנון ברשות להתחדשות עירונית