



9.7.2020

לכבוד  
אגף תקציבים  
משרד האוצר

שלום רב,

## הנדון: התייחסות מרכז הגר לטיטות התכנית הכלכלית 2020

מרכז הגר מתכבד להגיש בזאת את התייחסותו להצעות טיטות התכנית הכלכלית 2020 בתחום בינוי ושיכון.

### **הקדמה להתחדשות עירונית – פגיעה במקור התקציבי להתחדשות עירונית חברתית**

1. אנו מביעים התנגדות חזקה לשינויים בייעוד הקרן להתחדשות עירונית (להלן: "הקרן"). ביטול המנגנון התקציבי שעמד בבסיס הקרן להתחדשות עירונית בהתאם לחוק רמ"י והפיכתה הלכה למעשה לקרן המתוקצבת כחלק מהתקציב הכולל של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מגבילה באופן משמעותי את האפשרות לממש את המטרות הציבוריות הרחבות להן יועדו תקציבי הקרן, כגון קידום מיזמים שאין בהם כדאיות כלכלית, סיוע במימון תחזוקה לטווח ארוך של הרכוש המשותף והכללת דיור בהישג יד בהתחדשות עירונית.
2. מצער להיווכח בכך שמשרד האוצר מוביל מגמה של הגבלת התקציבים המיועדים לאוכלוסיות פגיעות בהתחדשות עירונית באמצעות הקרן, ובד בבד מקדם פטור ממס שבח לבעלים של שתי דירות במיזם התחדשות עירונית. תמוה שנמצאו המקורות התקציביים בכדי לוותר על הכנסות כאשר הדבר נוגע למשקיעים, בעלי שתי דירות בפרויקט, כאמצעי להסרת חסמים, ובו בעת הוגבלו וצמצמו המקורות התקציביים שנועדו להסיר חסמים ביחס לבעלי דירות בעלי הכנסה נמוכה. האחרונים לרוב נרתעים מהתחדשות עירונית בשל גורמים כגון עלויות התחזוקה הגבוהות במבנים חדשים והתייקרות כללית של אזור מתחדש, וחוששים כי לא יוכלו להוסיף להתגורר בביתם לאחר ההתחדשות.
3. מהלך זה גם צורם במיוחד גם לאור העובדה שכספי הקרן היוו המקור התקציבי העיקרי ליצירת היתכנות להתחדשות עירונית בפרופריה, ומבלי שמוצעים בהצעת החוק פתרונות חלופיים להתחדשות עירונית בפרופריה.
4. יבוש הקרן להתחדשות העירונית משמעה המשך הזנחת הפרופריה שזקוקה יותר מאזורים אחרים לתהליכי התחדשות עירונית הן בשל הסיכון הססמי הגבוה ביחס למרכז, והן בשל הסיכונים ממתקפות טילים בתקופות של משבר בטחוני. כמו כן, משמעות הדבר היא מיקוד תהליכי ההתחדשות העירונית והפיתוח, על ההטבות הציבוריות העצומות הגלומות בהם, באזורי הביקוש והחרפת הפערים החברתיים בין מרכז ופרופריה.



5. זאת ועוד, גם יעוד תקציב הקרן לטובת הסכמי גג להתחדשות עירונית כולל קריטריונים אשר מדירים רשויות מקומיות בפריפריה, כמו התניית התקשרות עם רשות המתחייבת להוציא היתרי בניה עבור 4,000 יחידות דיור בהתחדשות עירונית ושיש בה מלאי תכניות מפורטות להתחדשות עירונית שאינו פוחת מ-1,000 יח"ד. התניות אלה קובעות סדרי גודל שאינם רלוונטיים לפריפריה, ועל כן מלכתחילה מוציאות את הרשויות הפריפריאליות מ"המשחק".
6. לאור האמור לעיל אנו מציעים:
- 6.1. לשמור על מנגנון תקציבי עצמאי לקרן להתחדשות עירונית, בין אם באמצעות שימור המנגנון הקיים היום בחוק רמ"י או קביעת מנגנון עצמאי אחר. ככל שישומר המנגנון התקציבי הקבוע כיום בחוק רמ"י יש לדאוג לפשט ולהבהיר אותו, על מנת למנוע מחלוקות על תחשיב התקציב, כפי שקרה עד היום.
- 6.2. להבטיח בחוק ההסדרים כי כספי הקרן להתחדשות עירונית יופנו גם לצורך המטרות החברתיות הנוספות של הקרן – ובכלל זה עידוד, תמרוץ ואיפשור התחדשות עירונית בפריפריה, בניית דיור בהישג יד ומימון עלויות תחזוקה ארוכות טווח.
- 6.3. ליצור מסלול נפרד של הסכמי גג להתחדשות עירונית בישובי פריפריה אשר כולל קריטריונים יעודיים לרשויות בהן תהליכי התחדשות עירונית נמצאים בראשיתם, או לא מתרחשים כלל בשל העדר כדאיות כלכלית. מסלול זה ראוי שיכלול "חבילה" שונה של תמריצים ותמיכות המתאימים לצרכים היחודיים של רשויות אלה.

## שינוי מהותי של שיעור ההסכמה בפינוי - בינוי דורש דיון ציבורי ולא חקיקת בזק

7. תיקון חוק פינוי ובינוי בנושא הפחתת הרוב הדרוש לשם הגשת תביעה נגד בעל דירה מסרב, בהתאם להמלצות הצוות להסרת חסמים בהתחדשות עירונית במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים (להלן: "הצוות להסרת חסמים") מביא לפגיעה משמעותית בזכויות הקניין של בעלי דירות במתחמים הצפויים לעבור התחדשות עירונית.
8. לאור ההיבטים החוקתיים והציבוריים של התיקון אנו סבורים כי אין לכלול אותו במסגרת חוק ההסדרים אלא במסגרת חקיקה ייעודית לנושא, הנדונה בנפרד וכוללת דיון ציבורי, בוועדות הכנסת שהנושא נמצא בתחום טיפולן ומומחיותן.

## הפחתת שיעור ההסכמה בפינוי - בינוי נעשית ללא איזון מספק בהגנות על אוכלוסיות פגיעות

9. על פי דוח הצוות להסרת חסמים יש שתי מוטיבציות להצעה להפחית את שיעור ההסכמה הדרוש לביצוע עסקת פינוי בינוי: הראשונה, במישור המשפט הפרטי – למנוע סחטנות ביחסים בין בעלי הדירות במתחם פינוי בינוי. השנייה, הצורך הציבורי הדוחק להגדלת היצע הדיור ויצירת פתרונות דיור לאוכלוסייה ההולכת וגדלה...!
10. לעמדתנו, ההנמקה הראשונה קיבלה מענה בתיקון מס' 6 לחוק פינוי בינוי מ-2018, שאיפשר כפיית העיסקה על מיעוט מסרב של עד 20%, ובכך עיקר במידה רבה את הכוח של מיעוט לסחוט תמורה לא הולמת או לא שיוונית. תמוה אם כן, כי העבודה המקיפה שנערכה כבסיס לתיקון המוצע בחוק ההסדרים, לא כללה נתונים על מידת



- ההשפעה של תיקון 6 והיקף תופעת הסחטנות גם לאחר תיקון זה. אנו סבורים כי שינוי שיש בו פגיעה כה משמעותית בזכות לקניין מחייב הסתמכות על תשתית עובדתית, לכל הפחות מאז חוקק תיקון מס' 6.
11. לגבי ההנמקה השנייה, אמנם אנו מסכימים כי התחדשות עירונית היא צורך השעה ועד לאומי, אולם יש לתהות מדוע בעלי דירות המתגוררים בבניינים המיועדים להתחדשות (לעיתים בניה שממילא צפופה בהרבה מזו הקיימת באזורים רבים בארץ), הם אלו שצריכים לשאת על עצמם את מלוא הנטל שבמימוש מטרות אלו?
12. ההצעה האמורה מובילה למצב בו מיעוט משמעותי (שיכול למנות גם עשרות משקי בית) שאינו מעוניין בעיסקת פינוי בינוי במתחם בו הוא מתגורר, נותר למעשה מול שוקת שבורה, ללא כל חלופה אמיתית וללא אפשרות מעשית לבחור שלא לצאת לדרך הקשה של תהליך פינוי בינוי.<sup>1</sup>
13. למצער, אם תתקבל ההצעה האמורה, חשוב לזכור שהזכות הקניינית, אותה מבקשת ההצעה להחליש, אמורה לספק הגנה חוקתית לבעלי דירות, לרבות מיעוט שלהם, מפני פגיעה על ידי הרשות הציבורית או צדדים שלישיים.
14. על מנת לאזן את הפגיעה המוצעת בהגנה הקניינית, **ראוי להגביר את ההגנות שמספק הדין לאוכלוסיות הפגיעות המתגוררות במתחמי פינוי בינוי**. הגנות אלו ירככו ויאזנו את הפגיעה בהגנה שמספקת זכות הקניין, בכך שסייעו ביצירת תמהיל דוור מגוון, יגדילו את ה'השגות' ויצמצמו משמעותית את פוטנציאל הדחיקה של אותן אוכלוסיות, באופן שיאפשרו להן ליהנות מפירות ההתחדשות. רציונאל דומה עמד בבסיסו של תיקון 6 לחוק פינוי בינוי ולכן, מקל וחומר, יש צורך ליישמו במסגרת ההצעה האמורה, הכוללת צעדים חריפים הרבה יותר.
15. לצערנו, הצעת החוק אינה מציעה הגנות מספקות ועל כן האיזון בה אינו ראוי. על כן, אנו מציעים כי לצד הפחתת שיעור ההסכמה יוסדרו גם הנושאים הבאים, שחלקם מכוונים לספק הגנות פרטניות על אוכלוסיות פגיעות להתחדשות עירונית כקשישים ובעלי הכנסה נמוכה, וחלקם מכוונים לשיפור ההשפעות החברתיות של מיזמי התחדשות עירונית על הקהילה והשכונה בכללותן:
- 15.1. **קשישים בפינוי בינוי**: הפחתת הגיל בו חייב יזם להציע דוור מחוץ לפרויקט לגיל 70 (סעיף 2(א)(7) לחוק פינוי בינוי).
- 15.2. **קשישים בתמ"א 38**: מוצע להפחית את הגיל בו יזם של תמ"א 38/1 מחויב להציע מגורים חלופיים לתקופת הבנייה ל- 75. מדובר בנושא כאוב, המהווה מקור לפניות רבות לשירותי הרווחה ולארגוני חברה אזרחית, מצד קשישים הנאלצים לחיות באתרי בנייה במשך שנים רבות תוך פגיעה חמורה באיכות חייהם.
- 15.3. **בעלי הכנסה נמוכה**: אנו מציעים לקדם חקיקה או נהלים, שיבטיחו הקמת קרנות תחזוקה ארוכת טווח (15 שנים ומעלה) לדיירים ממשכים המתגוררים במתחם.
- 15.4. **דוור בהישג יד**: תכנון שכולל שיעור משמעותי של דוור בהישג יד בתכניות פינוי בינוי. מדובר בפתרון שמאפשר לצמצם את הגריעה במלאי הדוור הזול והוא מסייע בעיקר לשוכרי דירות הן במתחם והן בציבור הכללי.
- 15.5. **דוורית**: תכנון שכולל גם את האפשרות לבנות דוורית, תוך הסדרת החסמים שמונעים שילובו של פתרון זה על אף מעלותיו הרבות. דוורית היא פתרון שמאפשר למשק בית גמישות בשימוש בנכס המגורים לשלבים ואירועים שונים במעגל החיים - רווקות, גירושין, עזיבת הילדים את הבית וכו'. זהו

<sup>1</sup> תמצית של מספר חלופות כאלו למסלולים חלופיים הוצגו בסעיפים 5 ו-6 לעיל.



גם פתרון אידיאלי עבור משקי בית זקנים, שמאפשר להם לייצר נכס מניב מחלק מדירתם, מבלי להעתיק את מקום מגוריהם.

15.6. **תמהיל דירות מגוון ודירות קטנות מאד:** התחדשות עירונית כוללת הגדלה בשטחי הדירות, באופן שתורם לאי התאמה של מלאי הדיור לצרכי גודל משקי הבית בישראל. בשנת 2017, כ-19.2% ממשקי הבית ביישובים עירוניים כללו נפש אחת בלבד וכ-24.3% כללו שתי נפשות.<sup>2</sup> כלומר כמעט מחצית ממשקי הבית בישראל כוללים לא יותר משתי נפשות. למרות זאת, המנגנון הקיים, שמחייב דירות קטנות בתכניות של למעלה מ-100 יח"ד, מוביל בפועל ליצירת דירות של כ-75 מ"ר, מעבר לצרכים, ולעיתים גם ליכולת של משקי בית יחידיניים (זקנים, גרושים, ערירים, צעירים וכו'). על כן, אנו מציעים לתקן את ההוראה המחייבת הכללת דירות קטנות, כך שתחייב הכללת שיעור מסוים של דירות קטנות מאד (דירות שגודלן 30-50 מ"ר או שיש בהן 1-2 חדרים). זאת, ככלי שיאפשר תמהיל מגוון יותר של יחידות דיור ויפצה על אובדן דירות בגדלים דומים, הכל בהתאם למאפייני וצרכי האזור.

### יש להגדיר עבירות בנייה באופן ברור ותוך הכרה במציאות המורכבת של סוגיה זו

16. אנו מסכימים עם העיקרון שאין לאפשר למי שעבר עבירות בנייה להשיג בגין תמורה עודפת, תוך עיכוב פרויקטים ופגיעה ביתר בעלי הדירות.

17. יחד עם זאת, הצעת החוק אינה כוללת הגדרה מפורטת דיה בנוגע למהי עבירות בנייה בגינה ניתן יהיה לא למנות את אותו בעל דירה, ואינה מתייחסת למציאות המורכבת בתחום זה.

18. אנו מציעים להכיר במורכבות של הנושא, על מנת לייצר הבחנה שתאפשר פגיעה בזכות ההסכמה של בעל דירה רק במקרים ברורים של עבירות בנייה לפי חוק התכנון והבנייה או של שימוש של בודדים בשטח משותף, ללא הסכמה.

19. לשם כך, אנו מציעים שלא להכליל את ההסדר המוצע בחוק על המצבים הבאים:

19.1. מצבים בהם יש קושי לאתר את היתר הבנייה, אך תוספת הבנייה הקיימת היא כזו אותה ניתן להכשיר לפי התכנית הקיימת. עם מצב זה ניתן להתמודד למשל, באמצעות מתן ביטוי כלכלי לאי הימצאות היתר על ידי קיזוז היטלים ואגרות מהתמורה.

19.2. לבצע הבחנה בין בתים משותפים בני 3-4 קומות בהם רק בודדים עושים שימוש בחצר המשותפת הצמודה פיזית לדירתם, לבין טיפוסי בנייה שונים, כגון 'רביעיות' או 'שמיניות', בהם נפוץ השימוש בחצרות משותפות על ידי כל או רוב הדיירים. שימוש זה נעשה לא אחת על פי הסכמה כללית והיסטורית, גם אם אינה מעוגנת בהצמדה קניינית והוא אינו מהווה עבירות בנייה. במקרים כאלו יש מקום להכיר במאפיינים ייחודיים של הדירות, תוך יצירת מתווה תמורה שיווני כלפי כלל בעלי הדירות.

<sup>2</sup> למ"ס, משקי בית, לפי גודל משק בית, צורת יישוב מגורים וקבוצת אוכלוסייה, 2017.



## האפשרות להגשת תביעה ישירות על ידי היזם מהווה התערבות לא נחוצה ביחסים בין בעלי הדירות ועלולה להוביל לתוצאות לא רצויות

20. אנו מתנגדים להצעה לאפשר עילות תביעה ליזמים ולמדינה נגד דיירים שמסרבים.
21. מדובר בהתערבות לא רצויה ביחסים בין בעלי הדירות לבין עצמם, שמעודדת גישה כוחנית כלפי בעלי דירות שאינם מסכימים, באופן שגם עלול לפגוע באפשרויות לגשר וליישב מחלוקות בין הדיירים לבין עצמם.
22. בפועל, במרבית החוזים בעלי דירות ממילא את זכות התביעה במסגרת חתימה על הסכם פינוי בינוי, ולכן יש להשאיר את האפשרות להמחות לשיקול דעתם. ביטול הצורך של בעלי הדירות להמחות את הזכות האמורה, אף צפוי להחליש את כוחם מול היזם.

בברכה,

עו"ד ועו"ס מתן רבינוביץ  
מנהל תחום קהילה  
מרכז הגר

עו"ד אורי אטינגר  
מנהלת קידום מדיניות  
מרכז הגר

פרופ' נטע זיו  
מנהלת אקדמית  
מרכז הגר