

## קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני

### הצעה להחלטה

מחליטים:

נוכח תרומתה החיונית של ההתחדשות העירונית להגדלת היצע הדירות באזורי ביקוש, לייעול השימוש בקרקע ולשמירה על שטחים פתוחים, לשיקומן של שכונות מתדרדרות ולשיפור איכות החיים של תושביהן, ובהתאם לעבודת הצוות לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני, אשר הוקם מכוח החלטת ממשלה מס' 4435 מיום 18.3.2012 במסגרת יישום דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג),

מחליטים,

1. להציב יעדים לאומיים למתן תוקף והתחלות בנייה במסגרת התחדשות עירונית וליצור תשתית ארגונית בין-משרדית תומכת לעמידה ביעדים אלו, על מנת שבתוך עשור ההתחדשות העירונית תהפוך לאמצעי מרכזי לבניית דירות חדשות באזורי ביקוש.
2. לייעל את מנגנוני אישור התכנון של תוכניות התחדשות עירונית ולקצר את משך אישורן, באמצעות קביעת מסלול ייעודי לאישור תוכניות אלו ומתן עדיפות לטיפול בהן, וכן על ידי תמיכה בתכנון מתחמי התחדשות עירונית.
3. לעודד את הרשויות המקומיות להאיץ תהליכי התחדשות עירונית בתחומן ולהגדיל את מעורבותן, על ידי הגברת הוודאות בתהליכים אלו, לצד שמירה על ההכנסות הנדרשות לרשות המקומית לכיסוי עלויות השירותים העירוניים.
4. להעצים את הדיירים בתהליך ההתחדשות העירונית באמצעות תמיכה בהתארגנות קהילתית, הבטחת זכויות הדיירים וצמצום האי אמון בין הדיירים והיזמים.
5. לפעול להסדרת העוסקים בהתחדשות עירונית ולהגברת מקצועיותם.
6. להגדיל את הכדאיות הכלכלית של תוכניות התחדשות עירונית ולהגביר את ישימותן, באמצעות מנגנונים ייעודיים.
7. לעודד צעדים משלימים להתחדשות עירונית של מתחמי מגורים, וביניהם חידוש של מרכזי מסחר עירוניים.

והכל כפי שיפורט להלן:

### 1. הצבת יעדים לאומיים להתחדשות עירונית

במטרה להכווין את פעולת כלל הגורמים הממשלתיים להגדלת היקף הבניה בשטחים מבונים, לקבוע יעדים לאומיים כמותיים לתוספת יחידות דיור בתוכניות התחדשות עירונית – הן יעדים לאישור תוכניות, הן יעדים להתחלות בנייה – כדלקמן:

| שנת 2024 | שנת 2019 | שנת 2016 | יעד פעילות שנתי (ביח"ד)  |
|----------|----------|----------|--|
| 8,000    | 4,000    | 2,000    | יעד למתן תוקף לתוכניות במסלולי התחדשות עירונית (פינוי-בינוי ועיבוי בנייה)              |
| 10,000   | 5,000    | 3,500    | יעד להתחלות בנייה לתוכניות במסלולי התחדשות עירונית (פינוי-בינוי, עיבוי בנייה ותמ"א 38) |
| 3,000    | 1,500    | 1,000    | מתוכן, יעד להתחלות בנייה לתוכניות פינוי-בינוי  |

## 2. תשתית ארגונית בין משרדית לקידום תחום ההתחדשות העירונית

במטרה להגביר את הקשב הממשלתי לתחום ההתחדשות העירונית ולהדק את שיתוף הפעולה בין רשויות השלטון השונות העוסקות בתחום, ליצור תשתית ארגונית הולמת לקידום תחום זה, באופן הבא:

א. להנחות את שר הפנים לתקן את סעיף 33א(ג) לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבנייה), כך שהוועדה לעניין מתחמי פינוי בינוי תיקרא מעתה הוועדה להתחדשות עירונית ויתוספו לה הנציגים הבאים:

(1) נציג שרת המשפטים – כחבר ועדה;

(2) שני נציגי השלטון המקומי אשר ימנה שר הפנים – כנציגים בעלי דעה מייעצת.

ב. להטיל על הממשלה להביא למימוש היעדים הלאומיים להתחדשות עירונית ולשם כך להנחות את הוועדה להתחדשות עירונית: לגבש תוכנית עבודה לקידום תחום ההתחדשות העירונית בכללותו; לבצע מעקב אחר העמידה ביעדים הלאומיים; להקים בסיס נתונים ולעדכן באופן שוטף; לזהות חסמים המעכבים עמידה ביעדים הלאומיים; לגבש פתרונות מתאימים לחסמים שזוהו; ולערוך מחקרים תומכי מדיניות בנושאי התחדשות עירונית.

ג. להקים פורום מנכ"לים להתחדשות עירונית (להלן: הפורום), שתפקידו לעקוב אחר עבודת הוועדה להתחדשות עירונית, ולסייע לה לעמוד ביעדים הלאומיים שנקבעו, בין היתר, באמצעות קביעת סדרי עדיפויות, הסרת חסמים מבניים, הכרעה במחלוקות, איגום משאבים, וקידום החלטות ממשלה ככל הנדרש. חברי הפורום יהיו:

(1) מנכ"ל משרד ראש הממשלה – יו"ר הפורום;

(2) מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון;

(3) מנכ"ל משרד הפנים;

(4) מנהל רשות מקרקעי ישראל;

(5) המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי);

(6) סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר.

כמו כן, לשיבות הפורום יוזמנו ככל הנדרש ולפי העניין, נציגי הרשויות

המקומיות.

הפורום יתכנס, לכל הפחות, אחת לחצי שנה ותוצג לו תמונת המצב בנוגע לעמידה ביעדים הלאומיים וההתקדמות ביחס לתוכנית העבודה. מרכז הפורום יהיה יו"ר הוועדה להתחדשות עירונית. יו"ר הפורום יציג לוועדת שרים לענייני דיוור, אחת לשנה, את ההתקדמות בתחום ההתחדשות העירונית, בדגש על עמידה ביעדים הלאומיים שנקבעו.

### 3. ייעול מנגנוני התכנון של תוכניות התחדשות עירונית

במטרה לקצר את משך אישור תוכניות התחדשות עירונית, ולייעל את הטיפול בהן באמצעות יצירת התמחות ומתן עדיפות,

א. להנחות את שר הפנים, במסגרת תיקון מקיף לחוק התכנון והבנייה, להסמיך ועדות מקומיות בהסמכה מיוחדת לדון בתוכנית לפינוי בינוי ובתוכנית להתחדשות עירונית.

ב. להנחות את מנכ"ל משרד הפנים להביא למימוש היעדים למתן תוקף לתוכניות התחדשות עירונית, האמורים בסעיף 1, ולשם כך לכלול יעדים אלו בתוכנית העבודה של לשכות התכנון המחוזיות, לבצע מעקב אחר עמידה ביעדים אלו ולייצר מערך תמריצים התומך בכך, וזאת בכפוף להגשתן של תוכניות בהיקף הנדרש ועמידתן בתנאים הנדרשים לצורך עמידה ביעדים אלו.

ג. להנחות את משרד הבינוי והשיכון להמשיך לקדם תוכניות מתאר שכונתיות להתחדשות עירונית ברשויות המקומיות. לשם כך, תקצוב התכנון של תכניות המתאר השכונתיות יוארך גם מעבר לשנת 2014, לאחר בחינת הפרויקט.

### 4. עידוד הרשויות המקומיות להאיץ תהליכי התחדשות עירונית בתחומן

במטרה לעודד את הרשויות המקומיות לקדם תהליכי התחדשות עירונית בשטחן, להגביר את ההלימה בין העלויות הנובעות מהגדלת הצפיפויות המושתות עליהן במסגרת תוכניות אלו לבין ההכנסות המתקבלות מהן, תוך צמצום האי וודאות בתוכניות,

א. להנחות את שר הפנים לתקן את התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה באופן הבא:

(1) בתוכנית הכוללת מתחם פינוי בינוי (כהגדרתו לפי סעיף 33א. בחוק התכנון והבנייה, ולפי סעיף 49כח לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963 ומתחמים אשר עמדו בתנאים הקבועים בתקנות מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תנאים להמלצה על הכרזה על מתחם פינוי ובינוי במסלול מיסוי) תשס"ד-2004, לעניין קבלת החלטה מקדמית), שר הפנים ושר הבינוי והשיכון, בהסכמת הרשות המקומית, יהיו רשאים לקבוע שיעור היטל השבחה הנמוך מהשיעור הקבוע בחוק, לרבות פטור מלא.

(2) הוראות סעיף קטן (1), יחולו על תוכנית פינוי בינוי במסלול מיסוי, ככל שהתוכנית, תחת שיעור היטל השבחה הקבוע בחוק, אינה עומדת בתנאי כדאיות כלכלית.

(3) עמדת הרשות המקומית בנוגע לקביעת שיעור היטל השבחה בתוכנית

- הנמוך מהקבוע בחוק כאמור, תתקבל על ידה סמוך למועד קבלת ההחלטה בוועדה המקומית בתוכנית, עובר לדיון בוועדה המחוזית.
- (4) הרשות המקומית לא תוכל לשנות את עמדתה, ככל שהחליטה על קביעת שיעור היטל השבחה הנמוך מהקבוע בחוק כאמור, אלא ככל שחלו שינויים מהותיים בתוכנית עד לאישורה, שיש בהם להביא לשינוי מהותי בהערכת הכדאיות הכלכלית של התוכנית.
- (5) שר הפנים ושר הבינוי והשיכון יפעילו סמכותם כאמור בסעיף קטן (1) לאחר השלמת תהליכי אישורה של התוכנית, ובסמוך להם.
- (6) לאחר הפעלת סמכות השרים כאמור, לא ישונה שיעור היטל השבחה ולא יינתן פטור מהיטל השבחה.
- ב. להנחות את משרד הפנים לעודד את הרשויות המקומיות לממש את סעיף 14.4 לתמ"א 35 בדבר הכנת מסמכי מדיניות לחידוש, שיפור ועיצוב החלקים הוותיקים של מרחב התכנון המקומי, וכן לממש את חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008 מיום 23.6.2008 והנחיות מנהל מינהל התכנון מיום 11.4.2011 בדבר ייזום תוכניות בהתאם לסעיף 23 לתמ"א 38 לשם מתן זכויות נוספות באזורים בהם תמ"א 38 אינה מספקת.

#### 5. העצמת דיירים בתהליכי התחדשות עירונית

- במטרה להגדיל את סיכויי היישום של תוכניות התחדשות עירונית, להעצים את הדיירים בתהליכי התחדשות עירונית, להגביר את שיתוף הפעולה בין הדיירים ובינם לבין היזמים והרשויות המקומיות, לקצר את משך איסוף ההסכמות ולהפחית התנגדויות,
- א. להטיל על משרד הבינוי והשיכון ומשרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם משרד הרווחה, לגבש כללים לתמיכה בארגונים ללא מטרות רווח, עמותות, חברות ממשלתיות ותאגידים עירוניים שייצגו את הדיירים בפרויקטים של פינוי בינוי. הכללים יוגשו לוועדה להתחדשות עירונית עד לתאריך 1.11.2013.
- ב. להנחות את שר הפנים להבהיר לרשויות המקומיות את הסמכות המסורה להן לפי פקודת העיריות לפעול בתחום ההתחדשות העירונית, באמצעות תאגידים עירוניים שבשליטתן, ובפרט את יכולתן לסייע בהתארגנות הדיירים בפרויקטים מסוג זה.

#### 6. הסדרת העוסקים בתחום התחדשות עירונית

- במטרה להגביר את המקצועיות של כלל הגורמים העוסקים בפינוי-בינוי, בעיבוי בנייה ובתמ"א 38 ולהגביר את האמון ביניהם לבין הדיירים,
- א. להנחות את משרד הבינוי והשיכון לגבש, בשיתוף עם התאחדות בוני הארץ, תוכנית הכשרה לקבלנים בנושא בנייה בשטח מבונה ועל גבי בניין מאוכלס (תמ"א 38 ועיבוי בנייה), שבסופה תינתן תעודה למסיימים ושםם יפורסם באתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון.
- ב. להנחות את שר הבינוי והשיכון לתקן את חוק פינוי ובינוי (פיצויים) התשס"ו-

2006 כך שכל הסכמה, התחייבות או הסכם התקשרות של בעלי דירות בנוגע לעסקת פינוי בינוי תינתן בכתב ותאומת בפני עורך דין.

ג. להנחות את משרד הבינוי והשיכון ומשרד המשפטים, בהתייעצות עם משרד הכלכלה, לבחון דרכים לטיוב עבודת העוסקים בתחום ההתחדשות העירונית לרבות היכולת להסדיר את עיסוקם (מעבר לאמור בסעיפים 6א' ו-6ב') ולגבש תוכנית לשם כך. התוכנית תוגש לוועדה להתחדשות עירונית עד לתאריך 1.11.2013.

#### 7. הגדלת הישימות של תוכניות פינוי בינוי במסלול רשויות מקומיות

במטרה להוציא מן הכוח אל הפועל תוכניות פינוי בינוי בעלות תוקף, למנוע ירידה לטמיון של תוספת פוטנציאלית של אלפי יח"ד במסגרתן ולהגדיל את סיכויי המימוש של תוכניות פינוי בינוי,

א. להנחות את הוועדה להתחדשות עירונית לערוך בחינה מקיפה של התוכניות אשר קיבלו תוקף במסלול רשויות מקומיות, שתצביע הן על גורמים שהביאו למימוש תוכניות, הן על חסמים המעכבים את יישומן.

ב. להנחות את הוועדה להתחדשות עירונית לבחון כלים ייעודיים לטיפול בחסמים, ובגדר זאת: תוכניות הכוללות קרקעות בבעלות גופים ממשלתיים, תוכניות הכוללות צמודי קרקע, תוכניות המצריכות פינוי בעלי עסקים ותוכניות שאינן כדאיות כלכלית אך מתאפשרת בהן תוספת זכויות בנייה או השלמה קרקעית.

ג. להנחות את שר הבינוי והשיכון, בהתייעצות עם שר הפנים, לשנות את נהלי משרד הבינוי והשיכון להתקשרות של הרשויות המקומיות עם חברות מנהלות במסגרת פרויקטי פינוי בינוי במסלול רשויות מקומיות, לשם הרחבת תחום הפעילות של החברות המנהלות, באופן הבא:

(1) החברות המנהלות תוכלנה לסייע לדיירים להוציא לפועל תוכניות פינוי בינוי במסלול רשויות מקומיות – הן תוכניות בתוקף בהן טרם החל לפעול יזם, הן תוכניות ששלב התכנון בהן יסתיים בעתיד – בין היתר, בדרך של עריכת מכרז עבור הדיירים לבחירת יזם;

(2) הוועדה להתחדשות עירונית תקבע כללים מנחים לעריכת מכרז עבור הדיירים לבחירת יזם, וכן תבחן את מודל המימון לחברות המנהלות המתאים לכך.

יובהר כי ההחלטה בעניין בחירת היזם תהיה של הדיירים בלבד.

#### 8. הגדלת הכדאיות הכלכלית של תוכניות להתחדשות עירונית באמצעות מגרש השלמה

במטרה להגדיל את סיכויי המימוש של תוכניות התחדשות עירונית שאינן כדאיות כלכלית, ולעודד את יישומן בדרך של בנייה בטרם הריסה ("בינוי-פינוי"),

א. להנחות את שר הבינוי והשיכון, כיו"ר רשות מקרקעי ישראל, להביא בפני מועצת מקרקעי ישראל הצעה לתיקון החלטה מספר 1258 מיום 31.12.2012 שעניינה התחדשות עירונית, כך שמגרש השלמה לתוכנית התחדשות עירונית,

אשר יוקצה בפטור ממכרז, יוחקר לפי שומה אשר אומדת את שוויו כמגרש שתכליתו להשלמת פרויקט התחדשות עירונית כאמור בתקן שמאי מספר 21 "פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתוכנית פינוי - בינוי", אשר יותקן לצורך זה על ידי השמאי הממשלתי. עריכת השומה כאמור, כפופה לאישור יו"ר הוועדה להתחדשות עירונית, שבפרויקט ניתן היקף זכויות בניה מקסימאלי.

ב. להנחות את הוועדה להתחדשות עירונית, בשיתוף רשות מקרקעי ישראל, לערוך מיפוי של מקרקעין פנויים אשר בכוחם להגדיל את הכדאיות הכלכלית של פרויקטי התחדשות עירונית או להקל על יישום בדרך של בנייה בטרם הריסה ("בינוי-פינוי").

#### 9. חידוש מרכזי מסחר עירוניים

במטרה להפוך מרכזי מסחר עירוניים לחיוניים ושוקקים,

- א. להנחות את הוועדה להתחדשות עירונית, בהתייעצות עם משרד הכלכלה, בהתבסס, בין היתר, על הניסיון שנצבר בפילוט שערך משרד הפנים, לגבש מתווה מפורט אשר יאפשר לבעלי עסקים באזור גיאוגרפי מוגדר, בשיתוף הרשות המקומית, להקים גוף ללא מטרות רווח שיפעל לחידוש ושדרוג מרכזי המסחר העירוניים, באמצעות מימון ייעודי שיגבה מהחברים בו.
- ב. להנחות את הוועדה להתחדשות עירונית להמליץ על עקרונות לחקיקה ככל שתידרש, לשם יישום המתווה שיגובש.

### דברי הסבר

#### סעיף 1

אחד המדדים החשובים ביותר לבחינת הצלחת ההתחדשות העירונית טמון במספר יח"ד שנוספו במסגרתה. בהתבסס על נתונים חלקיים של ההתחדשות העירונית בישראל, היקף הפעילות בשנים האחרונות הוא כדלקמן:

1. בשנים 2011-2012, כעשור לאחר הקמת מסלולי פינוי בינוי, ניתן תוקף לכ-3,000 יח"ד (תוספתיות) בתוכניות פינוי בינוי, מתוך 104,000 יח"ד להן ניתן תוקף בישראל בשנים אלו, דהיינו כ-3%. כלומר, פינוי בינוי טרם הפך לכלי תכנוני מרכזי לתוספת יח"ד.
  2. בשנים 2011-2012 ניתנו בתוכניות פינוי בינוי היתרי בנייה לכ-1,500 יח"ד (תוספתיות), מתוך 73,000 היתרי בנייה (ביוזמה פרטית) שניתנו בכל מדינת ישראל בשנים אלו, דהיינו, כ-2%.
  3. במסגרת תמ"א 38, אושרו בשנים 2011-2012 היתרי בנייה לכ-3,000 יח"ד חדשות (תוספתיות), המהוות כ-4% מכלל היתרי הבנייה ביוזמה פרטית שניתנו בישראל בשנים אלו.
  4. סך הכל, בשנים 2011-2012, ניתנו היתרי בנייה לכ-4,500 יח"ד תוספתיות בתמ"א 38 ובפינוי בינוי, המהווים כ-6% מכלל היתרי הבנייה ביוזמה פרטית, כאשר השיעורים גבוהים יותר באזורי הביקוש ושואפים לאפס במחוזות דרום וצפון.
- בהתחשב בצורך ההולך וגובר להסיט את הבנייה משטחים פתוחים לשטחים מבונים, היקף זה רחוק מההיקף הרצוי. לפיכך, מוצע לקבוע יעדים לאומיים להתחדשות עירונית, על פי החלוקה הבאה:
1. יעד שנתי לסך תוספת יח"ד שקיבלו תוקף בתוכניות התחדשות עירונית (שרובן פינוי-בינוי, מכיוון שתמ"א 38 אינה מצריכה את אישור הוועדות המחוזיות);

2. יעד שנתי להתחלות בנייה (תוספתיות) בתוכניות התחדשות עירונית;
  3. מתוכן, יעד שנתי ספציפי להתחלות בנייה (תוספתיות) בתוכניות פינוי-בינוי.
- מטרת הצבת היעדים היא הכוונת הגורמים הממשלתיים להגדלת הפעילות בתחום ההתחדשות העירונית בדגש על יישום, לרכז את המאמצים של כלל השותפים, ולאפשר הערכה של טיב הפעילות הממשלתית ביחס ליעדים הלאומיים שנקבעו.

## סעיף 2

### סעיפים 2.2-א-ב

תחום ההתחדשות העירונית הינו מורכב ביותר, ומערב סמכויות ותחומי פעולה של משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ובעלי עניין נוספים. על מנת שהממשלה תצליח לעמוד ביעדים הלאומיים שנקבעו בסעיף 1, נדרשת פעולה משותפת בין משרדי הממשלה השונים, ובניס לבין השלטון המקומי.

לפיכך מוצע להקים את הוועדה להתחדשות עירונית על בסיס פלטפורמה קיימת (הוועדה לעניין מתחמי פינוי בינוי) שתהווה מסד לעבודה משותפת של דרגי העבודה בתחום ההתחדשות העירונית, תוך תכלול האינטרסים, היכולות והסמכויות של זרועות הממשלה השונות, ושילובן לכדי פעולה משותפת לקידום תחום ההתחדשות העירונית. לשם עמידת הממשלה ביעדים שנקבעו, הוועדה להתחדשות עירונית תגבש תוכנית עבודה לקידום תחום ההתחדשות העירונית בכללותו; תבצע מעקב אחר העמידה ביעדים הלאומיים; תקים בסיס נתונים אמין ומקיף; תזהה חסמים המעכבים עמידה ביעדים אלו; תגבש פתרונות מתאימים לחסמים שזוהו; ותערוך מחקרים תומכי מדיניות בנושאי התחדשות עירונית.

### סעיף 2.ג

הגם שאין חולק על חשיבות ההתחדשות העירונית, תחום זה אינו מתועדף כראוי בממשלה, ואינו זוכה לקשב לו הוא ראוי. על כן יש ליצור מנגנון אשר יעגן את נושא ההתחדשות העירונית במעלה סדר העדיפויות הממשלתי.

לפיכך מוצע להקים פורום מנכ"לים להתחדשות עירונית בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה שיתכנס פעם בחצי שנה, לכל הפחות. תפקידו של הפורום יהיה לעקוב אחר עבודת הוועדה להתחדשות עירונית, ולסייע בידיה לעמוד ביעדים שנקבעו, בין היתר, באמצעות קביעת סדרי עדיפויות, הכרעה במחלוקות, איגום משאבים וקידום החלטות ממשלה ככל הנדרש. לשם השגת מטרת אלה מוצע גם לעגן את הקשר הישיר בין דרג העבודה לבין הדרג הבכיר, על ידי מינוי יו"ר הוועדה להתחדשות עירונית למרכז הפורום. לבסוף מוצע כי יו"ר הפורום יציג את תמונת המצב העדכנית בתחום ההתחדשות העירונית לוועדת השרים לענייני דיור פעם בשנה, בדגש על עמידה ביעדים שנקבעו בסעיף 1.

## סעיף 3

הליכי האישור הסטטוטורי של תוכניות למגורים בישראל אורכים זמן רב, על אחת כמה וכמה כאשר מדובר בתוכניות פינוי בינוי ועיבוי בנייה. התארכות הליכי התכנון והאי וודאות לגבי מועד ואופן אישורם, מקשים מאד על קידום פרויקטי התחדשות עירונית ופוגעים בכדאיותם הכלכלית. האי וודאות התכנונית פוגעת ביכולת היזם להעריך את סיכוניו וסיכוייו, ולכן הוא דורש תשואה גבוהה יותר, דבר המקטין את ההיתכנות להשלמת הפרויקט ומקטין את התמורה לדיירים ולרשות המקומית, כמו גם את מספר הפרויקטים ופיזורם הגיאוגרפי.

### סעיף 3.א

הפתרון המוצע לקיצור זמני אישור התכנון ושיפורו בתוכניות פינוי בינוי ועיבוי בנייה באמצעות הווד"לים הוא פתרון לטווח הקצר בלבד. בטווח הבינוני והארוך נדרש כי הפתרון להתארכות זמני אישור התכנון בבנייה בשטחים המבונים יהיה חלק מפתרון כולל לבעיית התארכות זמני אישור התכנון של הבנייה בישראל. לפיכך מוצע, כי משרד הפנים, במסגרת תיקון מקיף לחוק התכנון והבנייה, יפעל לאפשר לוועדות מקומיות שיוסמכו בהסמכה מיוחדת לדון בתוכניות התחדשות עירונית בשטחים מבונים, במגבלות שיימצא לנכון.

### סעיף 3.ב

קיצור זמני התכנון בתוכניות בשטחים מבונים בישראל אפשרי לא רק על ידי טיוב הפרוצדורה של אישור התכנון, כאמור בסעיף 3.א לעיל, אלא גם על ידי שימוש מושכל במשאב האנושי ומתן תמריצים נכונים. כך, בעוד הממשלה הציבה יעד למשרד הפנים למתן תוקף ל-60,000 יח"ד בשנה, הצליח משרד הפנים על ידי שימוש בכלים ניהוליים להביא למתן תוקף של 75,000 יח"ד בשנת 2012, וזאת לעומת 29,000 יח"ד בלבד בשנת 2011.

על כן מוצע, כי משרד הפנים יהיה אחראי למימוש היעד הלאומי למתן תוקף ליח"ד במסלולי התחדשות עירונית כאמור בסעיף 1, וזאת בכפוף להגשתן תוכניות בהיקף נדרש ועמידתן בתנאים הנדרשים. כמו כן מוצע, כי משרד הפנים יפעל לכלול יעדים אלו בתוכניות העבודה של לשכות התכנון המחוזיות, יבצע מעקב אחר עמידה ביעדים אלו וייצר מערך תמריצים התומך בכך.

### סעיף 3.ג

משרד הבינוי והשיכון מקדם בשנים האחרונות בשיתוף הרשויות המקומיות תוכניות מתאר שכונתיות, בעלות אלפי יח"ד, תוך שימוש במגוון כלים של התחדשות עירונית וקיצור זמני אישור התכנון. תוכניות המתאר השכונתיות תוקצבו, בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג ובמסגרת החלטת ממשלה מס' 4428 מיום 18.3.2012, בסך 5 מיליון ₪ לשנה, לשנים 2014-2012.

לתוכניות המתאר השכונתיות יתרונות רבים והן מגלמות בחובן פוטנציאל גדול להתחדשות עירונית וקידום היעדים שנקבעו בסעיף 1 לעיל. כאמור, כל תוכנית מתאר שכונתית כוללת אלפי יח"ד פוטנציאליות, ואינה מצריכה דיון נוסף בוועדה מחוזית. בנוסף, היות שהתכנון בתוכניות המתאר השכונתיות הוא ברמת השכונה או מספר שכונות, יש בו הסתכלות רחבה ומתכללת, המביאה בחשבון את כל הסוגיות התכנוניות הנדרשות, כולל שדרוג התשתיות הנדרש כתוצאה מהוספת הצפיפויות שנקבעה בתוכנית.

לפיכך, מוצע לתקצב את מסלול תוכניות המתאר השכונתיות גם לאחר שנת 2014, לאחר בחינת תרומתו של המסלול להשגת היעדים הלאומיים שנקבעו.

### סעיף 4

#### סעיף 4.א

בתוכניות התחדשות עירונית קיימת חשיבות מכרעת לתמיכת הרשות המקומית, הן כגורם המעורב בהליך התכנון, הן כגורם המוציא את היתרי הבנייה, הן כגורם המספק את השירותים העירוניים עבור הדיירים. הרשויות המקומיות חוששות מהציפוף הגבוה בתוכניות התחדשות עירונית ובפרט בתוכניות פינוי בינוי, כמו גם מהמעמסה הכספית המושתת עליהן כתוצאה מתוספת התושבים והוויתור במקרים מסוימים על היטלי ההשבחה. שיקול הדעת שניתן לרשויות המקומית במתן פטור מהיטל השבחה (חלקי או מלא) בתוכניות פינוי בינוי במסלול מיסוי, אמנם מעניק גמישות לתהליך ומאפשר הכללת פרויקטים שאחרת לא היו בעלי כדאיות כלכלית, אך הוא גם תורם להגדלת האי וודאות התכנונית והכלכלית ופוגע בסיכויים ליישום התוכניות.

על כן מוצע, כי רשות מקומית תוכל להמליץ לשר הפנים ולשר הבינוי והשיכון על שיעור היטל השבחה הנמוך מהשיעור הקובע בחוק (50%), בסמוך למועד קבלת החלטה בתוכנית בוועדה המקומית, עובר לדיון בוועדה המחוזית, וזאת בהתבסס על הפרמטרים הרלוונטיים הידועים באותה העת. בתוכנית פינוי בינוי במסלול מיסוי הרשות המקומית תוכל לקבוע שיעור היטל השבחה הנמוך מהקבוע בחוק רק במידה והתוכנית אינה כדאית כלכלית. הוועדה המקומית לא תוכל לשנות עמדתה, ככל שהחליטה על שיעור היטל השבחה נמוך מהקבוע בחוק כאמור, אלא ככל שחלו שינויים מהותיים בתוכנית שיש בהם להביא לשינוי מהותי בהערכת הכדאיות הכלכלית של התוכנית. השרים יפעילו סמכותם לקביעת שיעור היטל השבחה לאחר סיום הליכי אישור התוכנית ובסמוך להם. לאחר קביעת שיעור היטל השבחה בתוכנית כאמור, לא ישונה שיעור היטל השבחה ולא יינתנו פטורים מהיטל השבחה. כך ייקבע שיעור היטל השבחה שיאפשר לרשות המקומית להתמודד עם הנטל הכלכלי המושת עליה כתוצאה מהתוכנית. ומאידך תשמר לה הגמישות, בפרויקט בעל כדאיות כלכלית גבולית, לקבוע שיעור היטל השבחה הנמוך מהקבוע בחוק, במטרה להגדיל את כדאיותו הכלכלית, ובמידה והדבר עולה בקנה אחד עם מכלול שיקוליה. בנוסף, קביעתה המוקדמת של עמדת הרשות המקומית וקביעתו הסופית של שיעור היטל השבחה בתוכנית בסמוך לאישור התוכנית, תצמצם את האי וודאות בתוכניות אלה, המקשה על יישומן.

#### סעיף 4.ב

כאמור, מעורבותן של הרשויות המקומיות היא הכרחית לקידום תחום ההתחדשות העירונית. משרד הפנים עמד על כך בשורה של מסמכים: בסעיף 14.4 לתמ"א 35 נקבע כי הרשויות המקומיות יגישו לוועדות המחוזיות מסמכי מדיניות לחידוש, שיפור ועיצוב החלקים הוותיקים של מרחב התכנון המקומי; בחוזר מנכ"ל 4/2008 מיום 23.6.2008 הומלץ כי רשויות מקומיות תגבשנה תוכנית פעולה לשם הגברת יישומה של תמ"א 38; בהנחיות מנהל מינהל התכנון מיום 11.4.2011 נדרשו הוועדות המקומיות לגבש תוכניות מפורטות בהתאם לסעיף 23 לתמ"א 38 לשם מתן זכויות נוספות באזורים בהם תמ"א 38 אינה מספקת.

הנחיות אלו טרם מומשו במלואן. על כן מוצע כי משרד הפנים יעודד את הרשויות המקומיות



לערוך תוכניות להתחדשות עירונית, כאמור במסמכים אלו.

## סעיף 5

אחד החסמים המבניים המשמעותיים ביותר בפרויקטי ההתחדשות העירונית טמון בהתארגנות הדיירים. הוצאת תוכנית פינוי בינוי מהכוח אל הפועל מחייבת שיתוף פעולה בין הדיירים לבין עצמם, ובינם לבין היזם והרשות המקומית. אלא שיחסים אלו מתאפיינים בחשדנות גבוהה, באי אמון מובנה, בהיעדר שקיפות, בחוסר מידע ובאי וודאות.

### סעיף 5.א

לפיכך מוצע לייצר מנגנון ייצוג לדיירים אשר יביא להעצמתם בתהליך, מבחינת יכולותיהם המקצועיות, ובכך יקטין את חששותיהם שהיזם מרוויח על חשבונם; אשר יגדיל את התרומה של הדיירים לתהליך התכנון על ידי תמסורת טובה יותר של העדפותיהם ורצונותיהם; ואשר ייצר שיתוף פעולה טוב יותר בין הדיירים. מעבר לתועלת עבור הדיירים עצמם, למנגנון ייצוג הדיירים תועלות נוספות: עבור היזמים, בהינתן שהתוכנית המקודמת היא טובה והתמורה הניתנת לדיירים היא הוגנת, מנגנון זה יקצר את משך קבלת הסכמות הדיירים ויפחית את תופעת הדיירים הסרבנים, ובכך יגדיל את הכדאיות הכלכלית ליזם ויקטין את האוי וודאות הטמון בתהליך; עבור הרשויות המקומיות, מעורבות הדיירים בשלבים מוקדמים של התכנון תביא לתכנון טוב יותר ותפחית התנגדויות, מה שעשוי לקצר את הליך התכנון; קיצור משך הזמן הדרוש להשגת הסכמות הדיירים והפחתת התנגדויות יגשים את מדיניות הממשלה להגדלת היצע יחידות הדיור.

לשם כך מוצע כי משרד הבינוי והשיכון ומשרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם משרד הרווחה, יגבשו מתווה מפורט לתמיכה בארגונים ללא מטרת רווח, עמותות, חברות משכנות ותאגידים עירוניים אשר ייצגו את האינטרסים של הדיירים בפרויקטי פינוי בינוי ועיבוי, ובגדר זאת: ארגון הדיירים, ליווי תהליך התכנון תוך הטמעת העדפות הדיירים, הערכה כלכלית של התמורה המוצעת, קידום השגת הסכמות הדיירים, ליווי משפטי של ההתקשרות עם יזם ועוד. המתווה יכלול את אופן המימון, צורת ההתקשרות, תנאי הסף ואבני הדרך (למשל, הצגת תוכנית ראשונית; הוכחת ניסיון רלוונטי; הצגת יפויי כוח מאת בעלי הנכסים בתוכנית; העמדת מימון מקביל ממקורות עצמיים או פילנתרופיים).

### סעיף 5.ב

כאמור לעיל, לרשות המקומית תפקיד חשוב בקידום תהליכי ההתחדשות העירונית. נמצא כי קיימת אי בהירות ברשויות המקומיות באשר להיקף התפקידים שהינן יכולות למלא בתהליך, בהתאם לקבוע בחוק. לפיכך מוצע, כי שר הפנים יבהיר לרשויות המקומיות את הסמכות המסורה להן לפי פקודת העיריות בתחום ההתחדשות העירונית, באמצעות התאגידים העירוניים שבשליטתן, ובפרט את יכולתן לסייע בהתארגנות דיירים בפרויקטים אלו.

## סעיף 6

תוכניות התחדשות עירונית סובלות מאי אמון בין הדיירים לבין יזמים המעוניינים לקדם תוכנית אלו. בין היתר, נגרם האי אמון מחשש המוצדק של הדיירים, שלא כל היזמים והקבלנים השולחים ידם בתחום זה, מסוגלים ליישם פרויקט כה מורכב כתוכנית התחדשות עירונית, הכוללת, מבחינת הדיירים, סיכון גדול לפגיעה באורחות חייהם ואף לאובדן ביתם. בנוסף, בתחום ההתחדשות העירונית נפוצה תופעה של "מאכערים" אשר משדלים את הדיירים לחתום על הסכמי בלעדיות, וסוחרים בהסכמות אלו עם יזמים. תופעה זו אינה תורמת, בלשון המעטה, לקידום פרויקטי פינוי בינוי, והיא גם פוגעת באמון הדיירים בתהליך.

### סעיף 6.א

על מנת לשפר את מקצועיות העוסקים בעיבוי בנייה ותמ"א 38, שהוא תחום מורכב בשל היות הבניינים מאוכלסים, מוצע כי משרד הבינוי והשיכון, בשיתוף עם התאחדות בוני הארץ, יגבש תכנים לקורס בנושא בנייה באזור מבונה ועל גבי בניין מאוכלס (תוכניות עיבוי בנייה ומתוקף תמ"א 38). הקורס יכלול, בין היתר, תכנים הנוגעים לתכנון וביצוע הבנייה עצמה ולנושאי בטיחות בעבודה, תוך שימת דגש לחשיבות יצירת תנאי מחיה הולמים לדיירים במהלך תקופת הבנייה.

התאחדות בוני הארץ תקיים את הקורס שיגובש ותהיה אחראית לביצועו באופן תקין, לרבות פיקוח על השתתפות הנרשמים וקיום מבחני תעודה. קבלן שיסיים את הקורס

בהצלחה, יקבל תעודת סיום קורס תמ"א 38 מאת התאחדות בוני הארץ וישמו יפורסם באתרי האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון.

### סעיף 6.6

על מנת לצמצם את תופעת הסחר בחתימות ואת החתמת הדיירים על חוזים המקפחים את זכויותיהם, מוצע לתקן את חוק פינוי ובינוי (פיצויים) כך שכל הסכמה, התחייבות או הסכם התקשרות של בעלי הדירות בנוגע לעסקת פינוי בינוי יינתנו בכתב ויאומתו בפני עורך דין.

### סעיף 6.6

על מנת להסדיר באופן כללי את העוסקים בתחום ההתחדשות העירונית, בנוסף לכלים שמוצעים בסעיפים 6.6 א ו-6.6 ב, מוצע כי משרד הבינוי והשיכון ומשרד המשפטים, בהתייעצות עם משרד הכלכלה, יבחנו דרכים לטיוב עבודת העוסקים בתחום ההתחדשות העירונית לרבות היכולת להסדיר עיסוקם ויגבשו תוכנית לשם כך. התוכנית תוגש לוועדה להתחדשות עירונית עד לתאריך 1.11.2013.

## **7 סעיף**

בתוכניות פינוי בינוי במסלול רשויות מקומיות, הובלת התהליך כולו, עד שלב ביצוע העסקאות, מבוצע על ידי הרשות המקומית. הרשות המקומית בוחרת את המתחם הרלוונטי, מקדמת את אישור התכנון הסטאטוטורי, אחראית על עבודות הפיתוח וביצוען ומשתמשת בזרוע ביצועית בדמות חברה מנהלת. החברה המנהלת אמונה על ביצוע בדיקות וסקרים, ניהול ותיאום התכנון, ביצוע פעולות הסברה לדיירים (כולל העסקת יועץ חברתי), ניהול פיננסי ודיווח. הפעולות למימוש הזכויות על פי תוכנית פינוי בינוי במסלול רשויות מקומיות, לרבות קבלת היתרי בנייה וביצוע הבנייה, מבוצעות על ידי בעלי הזכויות בנכסים ובאחריות המלאה והבלעדית.

מתוך כמאה תוכניות פינוי בינוי שהוכרוזו במסלול רשויות מקומיות, כ-55 תוכניות הצליחו לעבור את המשוכה הגבוהה של אישור התכנון בוועדות המחוזיות. מתוכן כתריסר תוכניות הגישו בקשה להיתר בנייה ומתוכן 3 תוכניות קיבלו היתר בנייה. על פי דו"ח מבקר המדינה הושקעו בתכנון של תוכניות אלה כ-100 מיליון ₪. בנוסף, מספר התוכניות המוכרזות במסלול זה ירד משמעותית בשנים האחרונות.

### סעיפים 7.7 א-7.7 ב

כאמור, מתוך כ-55 תוכניות שניתן להן תוקף בוועדות המחוזיות רק כתריסר תוכניות הגישו בקשה להיתר בנייה. כלומר, כ-40 תוכניות, המהוות כ-75% מהתוכניות בעלות התוקף, ולא הגיעו עד עתה לשלב בקשת היתר הבנייה, למרות שלרובן ניתן תוקף לפני מספר שנים. סך יח"ד בתוכניות אלה עומד על כ-14,000, רובן באזורי ביקוש. מתוכן, סך יח"ד שיחודשו (ויורחבו) עומד על כ-4,000 יח"ד וסך יח"ד התוספתיות עומד על כ-10,000 יח"ד. בתוכניות אלו הושקעו משאבים כספיים רבים ולמרות שהן עברו כברת דרך ארוכה ומשמעותית ייתכן והן לא תיושמה, ולחלק ניכר מהן עשוי לפוג תוקף ההכרזה או תוקף התוכנית, בטווח הזמן הקרוב.

לפיכך מוצע כי הוועדה להתחדשות עירונית תערוך בחינה מקיפה של התוכניות שקיבלו תוקף במסלול רשויות מקומיות ותצביע הן על הגורמים שהביאו למימוש התוכניות, הן על החסמים המבניים המעכבים את יישומן. הוועדה להתחדשות עירונית תעמיד כלים ייעודיים לטיפול בחסמים, ככל שתמצא לנכון, ובגדר זאת:

1. תוכניות הכוללות קרקעות בבעלות גופים ממשלתיים, המעכבים את יישום התוכניות;
2. תוכניות הכוללות צמודי קרקע ואשר הכללתם בתוכנית מקשה על השגת ההסכמות ולעתים אף מונעת אותן לחלוטין כתוצאה מזכות הווטו שתיתכן לבעל צמוד הקרקע על התוכנית כולה;
3. תוכניות המצריכות פינוי בעלי עסקים אשר מתקשים להעניק את הסכמתם לביצוע התוכנית עקב חששם כי הליכי הבינוי המתמשכים ייפגעו בפרנסתם;
4. תוכניות שאינן בעלות כדאיות כלכלית תחת הזכויות הניתנות בתוכנית, ושניתן להביאן לכדאיות כלכלית על ידי מגרש השלמה זמין, או על ידי הענקת זכויות בנייה נוספות בתוכנית תוך שמירה על עקרונות תכנוניים נאותים.

### סעיף 7.7

כאמור, חרף מתן תוקף בוועדות המחוזיות לתוכניות פינוי בינוי רבות במסלול רשויות מקומיות, רובן אינן מגיעות לשלב של הגשת בקשה להיתר הבנייה. סיבה מרכזית לכך היא החלל שנוצר בעת מתן תוקף לתוכניות, לאחר שהרשות המקומית והחברה המנהלת סיימו

את אישור התכנון והן מנועות (מכוח הנחיות משרד הבינוי והשיכון) לסייע לדיירים להוציא את התוכניות מן הכוח אל הפועל.

לפיכך, מוצע לשנות את הנחיות משרד הבינוי והשיכון (בהתייעצות עם משרד הפנים) כך שהחברה המנהלת בתוכנית (או לחלופין, התאגיד העירוני של הרשות המקומית, בהיעדר חברה מנהלת) אשר צברה ניסיון והיכרות מעמיקה עם התוכנית, הרשות המקומית והדיירים, כמו גם עם יזמים פוטנציאליים שהביעו התעניינות במהלך אישור התכנון, תוכל לסייע לדיירים להוציא את התוכנית לפועל. זאת בין היתר באמצעות עריכת מכרז עבור הדיירים לבחירת יזם. המלצה זו יפה הן לתוכניות שהסתיים בהן שלב אישור התכנון, ושטרם נמצא בהן יזם, והן בתוכניות ששלב אישור התכנון בהן יסתיים בעתיד. עוד מוצע כי הוועדה להתחדשות עירונית תקבע כללים מנחים לעריכת המכרז למציאת יזם בידי חברה מנהלת וכן תבחן את מודל המימון המתאים לכך. יובהר כי הבחירה ביזם תיעשה על ידי בעלי הדירות בלבד.

## סעיף 8

בהחלטה מס' 1258 מיום 31.12.2012 שעניינה התחדשות עירונית, החליטה מועצת מקרקעי ישראל על הקצאת מגרש השלמה (מגרש כלוא בתוכנית או מגרש צמוד דופן) בפטור ממכרז בתוכניות להתחדשות עירונית שאינן כדאיות כלכלית. במימוש החלטה זו גלומה תועלת רבה – הן משום התרומה לכדאיות הכלכלית של פרויקטי פינוי בינוי, הן משום ההקלה על יישומן, באופן של בניה בטרם הריסה ("בינוי פינוי").

### סעיף 8.א

בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל האמורה נקבע כי הקצאת מגרש השלמה תעשה על פי מלוא הערכת שמאי. קביעה זו אינה עולה בקנה אחד עם המטרה של החלטת המועצה בדבר שיפור הכדאיות הכלכלית בתוכניות התחדשות עירונית. על כן מוצע לתקן את ההחלטה האמורה כך שמגרש השלמה לתוכנית התחדשות עירונית, אשר יוקצה בפטור ממכרז, יוחקר לפי שומה אשר אומדת את שוויו כמגרש שתכליתו להשלמת פרויקט התחדשות עירונית כאמור בתקן שמאי מספר 21 "פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתוכנית פינוי-בינוי", אשר יותקן לצורך זה על ידי השמאי הממשלתי. עריכת השומה כאמור, תהיה כפופה לאישור יו"ר הוועדה להתחדשות עירונית שבפרויקט ניתן היקף זכויות בניה מקסימאלי.

### סעיף 8.ב

במטרה ליישם את החלטת מועצת מקרקעי ישראל האמורה בפרויקטי התחדשות עירונית רבים ככל הניתן, מוצע להנחות את הוועדה להתחדשות עירונית, בשיתוף רשות מקרקעי ישראל, לערוך מיפוי של מקרקעין פנויים, היינו – מגרשי השלמה פוטנציאליים.

## סעיף 9

מעבר לחשיבות הניכרת שבחידוש שכונות מגורים, ישנה חשיבות רבה גם לחידוש מרכזי מסחר עירוניים. מרכזי ערים שוקקים, המהווים מוקד של פנאי, מסחר ותרבות עבור תושביהן הם תנאי הכרחי לשגשוגן החברתי והכלכלי של ערים. תהליכים שונים, ביניהם הקמת מרכזי מסחר וקניונים מחוץ לערים, הובילו למצב שבו מרכזי המסחר העירוניים הפכו שוממים ומוזנחים.

לפיכך מוצע כי הוועדה להתחדשות עירונית, בהתבסס על הניסיון שנצבר, בין היתר, בפילוט שערך משרד הפנים, תגבש מתווה מפורט שיקדם ויתמרץ את חידושם ושיפורם של מרכזי המסחר העירוניים באמצעות הקמת מסגרת ארגונית לפעולה משותפת. מתווה זה יאפשר לבעלי עסקים באזור גיאוגרפי מוגדר, בשיתוף עם הרשות המקומית, להקים גוף ללא מטרת רווח שיפעל לשדרוג המרחב הציבורי באמצעות מימון ייעודי שיגבה מהחברים בו. בנוסף, הוועדה להתחדשות עירונית תמליץ על עקרונות לחקיקה, ככל שתידרש, לשם יישום המתווה שיגובש.

**מוגש על ידי ראש הממשלה**

כ"ב בסיון התשע"ג  
31 במאי 2013