

משרד הבינוי והשיכון

פעולות הביקורת

באגף לתכנון ולבינוי ערים נבדק האופן שבו ניהל ויישם המשרד את הפרויקט "התחדשות עירונית", המיועד לפינוי ולבינוי מחודש של מתחמים, בעיקר במרכזי ערים, ולבינוי ועיבוי של הבנייה הקיימת במתחמים. בדיקות השלמה נעשו במינהל התכנון שבמשרד הפנים ובמינהל מקרקעי ישראל. כמו כן התקבל מידע מ-37 רשויות מקומיות בנוגע למתחמים שנכללו בפרויקט.

באגף האכלוס ובמחוזות המשרד בגוש דן ובבאר שבע וכן בחלמיש - חברה ממשלתית-עירונית לדיור לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו בע"מ נבדק הטיפול בבקשות לקבל סיוע בשכר דירה. בדיקות השלמה נעשו בחברת עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ ובשתי חברות פרטיות.

התחדשות עירונית באמצעות פינוי-בינוי ועיבוי הבנייה

תקציר

מגמת הפרבור חיזקה את המחסור בקרקעות עירוניות זמינות לבנייה, במיוחד במרכז הארץ, וזה נגס בשטחים פתוחים ובמשאבי נוף וטבע. בד בבד הדירות שנבנו זה מכבר והתשתיות ביישובים העירוניים הולכות ומתיישנות, האוכלוסייה מתבגרת ואין בכוחה לתחזק כיאות את הדירות. כדי לעצור את מגמת הפרבור ולהצטער את היישובים העירוניים פועלת המדינה לממש תהליך התחדשות עירונית, שבו משופר מצבם הפיזי של מבני המגורים, מבני הציבור והתשתיות העירוניות באזור עירוני מבונה, וכן משופר מצבם החברתי והתעסוקתי של התושבים באזור זה.

אחת הדרכים להתחדשות עירונית היא פרויקט פינוי-בינוי וכן עיבוי של הבנייה הקיימת (להלן - הפרויקט), שעליו הכריזה הממשלה בספטמבר 1998; הפרויקט נועד "לאפשר ציפוף אזורי מבונים במסגרת מתחמים שיוכרוזו כמתחמים לפינוי בינוי". הכרזת המתחמים שייכללו בפרויקט תיעשה על פי החלטת ממשלה (להלן - הכרזה).

מטרות הפרויקט הן לצמצם את מגמת הפרבור, למנוע פגיעה בשטחים פתוחים, לחדש את התשתיות של מרכזי הערים, לשפר את איכות החיים והמגורים של התושבים ולחזק את המרקם החברתי במתחמים המתחדשים. כמו כן הפרויקט עשוי להביא להרחבת היצע הדירות החדשות, בעיקר במרכזי ערים.

בפרויקט מעורבים משרדי ממשלה, רשויות מקומיות והתושבים בעלי הזכויות בקרקעות. הפרויקט מתבצע על ידי הריסת בניינים ישנים ובניית בניינים חדשים במקומם שמספר הדירות בהם גדול יותר (מסלול פינוי-בינוי). מסלול אחר בפרויקט הוא עיבוי הבנייה, שבו מוסיפים דירות לבניין קיים או מרחיבים דירות קיימות.

הפרויקט החל לפעול בשנת 1999, וכיום נכללים בו 137 מתחמים ב-40 יישובים, מהם 114 במסלול פינוי-בינוי ו-23 במסלול עיבוי הבנייה. על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון), אילו מומש הפרויקט בכל המתחמים היה נחוץ להרוס כ-18,200 דירות ולבנות במקומן כ-55,500 דירות חדשות, להרחיב דירות קיימות בכ-330,000 מ"ר ולהוסיף כ-1.2 מיליון מ"ר של שטחי מסחר.

הפרויקט מעוגן בהחלטות ממשלה ומגובה בכמה חוקים, ובהם חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה). בספטמבר 1998 החליטה הממשלה על הקמת ועדה בין-משרדית שתרכז את הפרויקט ונקבע כי נציגו של שר הבינוי והשיכון יעמוד בראשה¹. האגף לתכנון ולבינוי ערים שבמשרד השיכון (להלן - אגף התכנון) פועל כמטה של הוועדה. בשנים 2001-2009 חתם משרד השיכון עם רשויות מקומיות על חוזים להפעלת הפרויקט בתחומיהן בסכום של 223 מיליון ש"ח ושילם בעד הפרויקט עד סוף 2009 כ-98 מיליון ש"ח.

1 בוועדה משתתפים גם נציגים של משרד ראש הממשלה, משרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים, משרד האוצר ומינהל מקרקעי ישראל.

הכרזת הממשלה על מתחם מאפשרת לשלם לרשויות מקומיות בעד קידום התכנון. לאחר שהממשלה הכריזה על מתחם מכינה הרשות המקומית שבתחומה הוא נמצא תכנית מפורטת חדשה עבורו, שתוסיף זכויות בנייה ובכך תצופף את השטח הבנוי ביישוב, ומביאה אותה לאישור הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. אם בעלי הזכויות במקרקעין מבקשים לממש את התכנית החדשה עליהם להתארגן, להתקשר עם יזם, להכין תכנית בנייה, לקבל היתר בנייה מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שברשות המקומית, לפנות את התושבים מהמבנים הישנים, להרוס אותם ולבנות מבנים חדשים תחתיהם. הכרזת הממשלה מאפשרת להעניק לבעלי הזכויות וליזמים מטעמים הקלות ופטורים מאגרות, ממסים ומהיטלים הנלווים בדרך כלל לבנייה חדשה. בביקורת עלה שהכנת התכנית החדשה והתארגנות בעלי הזכויות נמשכות בדרך כלל חמש עד עשר שנים ואף יותר. היזם הוא המממן את תכנית הבנייה ואת הבנייה עצמה ונותן לבעלי הזכויות במקרקעין דירות תמורת הנכסים שפינו. במסלול של עיבוי הבנייה התמורה לבעלי הזכויות אמורה להינתן בתשלום כסף או בהרחבת הדירות.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה כיצד ניהל ויישם משרד השיכון את הפרויקט ואילו יעדים הושגו בעניין. הבדיקה נעשתה באגף התכנון. השלמות נעשו במינהל התכנון שבמשרד הפנים ובמינהל מקרקעי ישראל. בבדיקה התקבל מידע מ-37 רשויות מקומיות בנוגע למתחמים שנכללו בפרויקט.

עיקרי הממצאים

1. תהליך של התחדשות עירונית הוא מורכב וקשה ליישמו; מדובר בצרכים וברצונות של גורמים רבים המעורבים בתהליך, כלומר הן התושבים והן רשויות השלטון. כמו כן קשה לחזות כיצד ישפיעו השינויים שיתחוללו במתחם החדש על הסביבה בכלל ועל התושבים הוותיקים בפרט. כך למשל המרקם החברתי צפוי להשתנות, הצפיפות במתחם תגדל וכך גם עומס התנועה.

2. הנתונים מלמדים כי עבור 52 מ-137 המתחמים שהוכרזו בשנים 2000-2010 (כ-38% בלבד) אושרו התכניות וקיבלו תוקף, ורק לעשרה מהם ניתנו היתרי בנייה או הוגשו בקשות לקבל היתרי בנייה². בשני מתחמים בלבד (בטבריה ובכפר סבא) החלה פעילות מעשית בשטח (הריסת מבנים ישנים והתחלת בנייה). התכנון של יתר 85 המתחמים שהוכרזו נמשך או מתעכב או שהרשויות המקומיות הפסיקו אותו. הנה כי כן, עד כה הניב הפרויקט פירות מועטים בלבד. פעולות השלטון המרכזי, לרבות ההשקעות הכספיות שכבר הושקעו - כ-98 מיליון ש"ח, לא הביאו להשגת מטרות הפרויקט.

2 הגשת בקשה לקבל היתר בנייה משמעה שבעלי הזכויות בנכסים הסכימו לקדם את הבנייה במתחם ותכנית בנייה הוגשה לאישור הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

3. בביקורת עלה שהפרויקט לא התקדם מסיבות שונות, בין השאר בשל חסמים מינהליים שמקורם בגורמי השלטון המרכזי וברשויות המקומיות. מהביקורת עולה כי אלה הסיבות הבולטות לעיכוב הפרויקט:

(א) מחלוקות בין הוועדות המחוזיות לבין הרשויות המקומיות - לעתים דרשו ועדות התכנון המחוזיות להכניס שינויים יסודיים בתכניות שהרשויות המקומיות תכננו, ומשום כך נעשו התכניות בלתי ישימות בעיני הרשויות או שהן נאלצו להכין תכניות חדשות במקומן ולהתחיל למעשה את כל ההליך מראשיתו; לעתים דרשו הוועדות המחוזיות שתכניותיהן של הרשויות המקומיות יעמדו בתנאים שלא היו מקובלים עליהן.

(ב) לעתים חלף זמן רב בין המועד שבו עשו הרשויות המקומיות את הבדיקות המוקדמות בעניין היתכנות הפרויקט, לרבות כדאיותו הכלכלית³, לבין המועד שבו קיבלה התכנית תוקף, ובמשך הזמן הזה ירדה כדאיותו הכלכלית.

(ג) שיתוף הדיירים בתכנון המתחמים נעשה זמן רב לאחר שהחל התכנון ורק לאחר שהוועדה המחוזית ביקשה מהציבור לחוות דעתו בעניין התכנית המגובשת. הדבר עורר התנגדות לתכנית בשל חששות ותחושות אי-ודאות.

(ד) חוסר תיאום בין תכנית המתחם שהכנינה הרשות המקומית לבין התפיסה התכנונית שלו שקבעו משרדי ממשלה; הדבר עלה רק לאחר שהתכנית הוגשה לאישור הוועדה המחוזית, ולפיכך לעתים נאלצה הרשות לתכנן מחדש את המתחם או לוותר עליו לגמרי.

(ה) מחלוקות שהתגלעו בין בעלי זכויות במקרקעין באשר לתכנית המתחם לאחר שהיא כבר קיבלה תוקף מנעו מהם להגיע לידי הסכמה על מימוש התכנית.

4. כדי לקדם את יישום הפרויקט נקטה הממשלה בשנים 1998-2009 כמה פעולות; היא קיבלה החלטות שמטרתן לפשט את ההליך לאישור תכנית מפורטת של מתחם וכן יזמה שינויי חקיקה הנוגעים לעניין כדי לתת הקלות לבעלי הזכויות במקרקעין בעניין ההיטלים, האגרות והמסים הנלווים להליך, אולם גופי הממשלה הנוגעים בדבר לא תמיד סייעו לקידום הפרויקט, כמפורט להלן:

(א) משרד הפנים, המופקד על מימוש חוק התכנון והבנייה ופקודת העיריות, פעל באופן חלקי בלבד למימוש החלטות הממשלה הנוגעות לעניין; אף על פי שהממשלה החליטה שיש ליזום תיקון בחוק התכנון והבנייה כדי לאפשר הקמת ועדות משנה מחוזיות לתכנון ובנייה המיועדות לפרויקט בלבד, לא פעל משרד הפנים לקידום התיקון בחוק.

(ב) שרי הבינוי והשיכון שכיהנו מספטמבר 2006 ואילך ושימשו יושבי ראש של מועצת מקרקעי ישראל לא הביאו את החלטת הממשלה משנת 2006 בדבר מתן פטור מתשלום דמי היתר⁴ למינהל מקרקעי ישראל, במקרים מסוימים, לאישור מועצת מקרקעי ישראל, הקובעת בין היתר את המדיניות הקרקעית שלפיה ינוהלו מקרקעי ישראל ומפקחת על פעילותו של המינהל; למותר לציין כי הם לא פעלו למימוש החלטת הממשלה האמורה.

3 אחד התנאים להכרזת הממשלה על מתחם הוא תסקיר, המוכיח שהבנייה במתחם כדאית מהבחינה הכלכלית.

4 תשלום שממ"י גובה כתנאי להיתר שהוא נותן לבנות במקרקעין שהוא מנהל.

(ג) בשנת 2005 אישרה הממשלה את תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור - תמ"א 35 (להלן - תמ"א 35). התכנית דנה, בין היתר, בנושא "החידוש העירוני" וקובעת שיש להכריז שהחידוש העירוני הוא תכנית לאומית. התכנית מגדירה צעדים ארגוניים וצעדי חקיקה ותמרוץ כלכליים כדי שיהיה אפשר ליישם את "החידוש העירוני" בהרחבה ולהחילו על שכונות שלמות. כך למשל נקבע בתמ"א כי בתכנית יגובשו עקרונות חדשים להגדרת אזורי עדיפות לאומית; משרד השיכון ירכז בידיו את הסמכויות והאחריות למימוש התכנית; יופעלו מסגרות ארגוניות משותפות עירוניות-ממשלתיות באמצעות מנגנונים קיימים של גורמי ממשלה וחברות כלכליות, וישותפו בהן התושבים ובעלי העסקים. פרויקט ההתחדשות העירונית אמור להיות חלק מהתכנית הלאומית והיא אמורה לקדם אולם נמצא כי משרדי הממשלה, ובהם משרד השיכון, לא פעלו ליישום תמ"א 35 במה שנוגע ל"חידוש העירוני" במתכונת של תכנית לאומית כאמור.

סיכום והמלצות

התחדשות עירונית היא תהליך שבו אזור עירוני מבונה עובר תהליך שיקומי. בשנת 1999 החלה הממשלה להפעיל פרויקט להתחדשות עירונית - פינוי, בינוי ועיבוי של מתחמים. הפרויקט נועד לצופף את מרכזי הערים וכך להביא לידי ניצול יעיל יותר של הקרקעות במקומות אלה, להגדלת היצע הדירות ולהשבחת תנאי החיים של התושבים. בהפעלת הפרויקט התגלו חסמים וקשיים, והחלטות ממשלה שהתקבלו במטרה להסיר חסמים אלה מולאו באופן חלקי בלבד, דבר המנוגד לסדרי מינהל תקין. הפרויקט אפוא לא השיג את מטרתו: בתקופה שלמעלה מעשור החלה פעילות מעשית בשטח בעשרה מתחמים בלבד. בכך הוחמצה הזדמנות לקדם את מימוש הפרויקט - להגדיל את היצע הדירות בערים, להשפיע על מחירי המקרקעין באותם אזורים ולשפר את איכות חיי התושבים על ידי שדרוג התשתיות העירוניות והשירותים העירוניים.

על הוועדה הבין-משרדית, המופקדת על הפרויקט במתכונתו הנוכחית, לפעול להכנת תכנית עבודה רב-שנתית שתיגזר ממדיניות הממשלה בעניין זה, ובכלל זה להציב מטרות ויעדים כמותיים לפרויקט; לקבוע לוח זמנים מוגדר לתכנית ולעמוד על האילוצים והקשיים מוקדם ככל האפשר כדי לטפל בהם כראוי; לקבוע מנגנון ליישוב מחלוקות בין הצדדים המעורבים, להפעיל גורמים מקצועיים שיעמדו בקשר עם התושבים ולערבם בתהליך מוקדם ככל האפשר.

על משרדי השיכון, הפנים והאוצר והשרים העומדים בראשם לפעול ליישום החלטות הממשלה בנוגע לפרויקט - החלטות שהם עצמם היו שותפים לקבלתן. על הממשלה לפעול ליישום האמור בתמ"א 35 בעניין ההתחדשות העירונית, תכנית שהיא אישרה, ולהפעיל את הפרויקט כפרויקט לאומי כנדרש על ידי התמ"א. דבר זה יאפשר פעילות רב-מערכתית של כל הגורמים המעורבים ויסייע לתיאום שוטף ביניהם תוך איחוד מאמצים ושיתוף של גורמים מקצועיים ושל התושבים עצמם בפרויקט.



מבוא

שטחה של מדינת ישראל הוא כ-22,000 קמ"ר, ומספר תושביה בסוף שנת 2009 היה כ-7.5 מיליון. בעולם המודרני נפוצה התופעה של התפשטות הכרכים - פרבור. מגמת הפרבור חיצקה את המחסור בקרקעות העירוניות הזמינות לבנייה, במיוחד במרכז הארץ, הביאה לנגיסה בשטחים פתוחים ובמשאבי נוף וטבע, לפגיעה בסביבת המחיה של בני אדם ובעלי חיים ולהגברת השימוש בכלי תחבורה, ובשל כך להגברה של צריכת האנרגיה והזיהום הסביבתי. האוכלוסייה שבמרכז הערים הולכת ומתבגרת, ובה בעת התשתיות העירוניות והדירות הולכות ומתיישנות, ובמקרים רבים פוחתת יכולתם של הדיירים לתחזק כראוי את דירותיהם. לתושבים ולרשויות השלטון אינטרס משותף, והוא - שיקום אזורים אלה. אפשר לעשות זאת באמצעות פעולות להתחדשות עירונית.

בהתחדשות עירונית עובר אזור עירוני מבונה תהליך שיקומי. הדבר נעשה לעתים ללא התערבות רשויות השלטון, כשכוחות השוק מניעים אותו, ולעתים באמצעות פעולה יזומה של רשויות השלטון. השיקום בא לידי ביטוי בשיפור מצבו הפיזי של האזור, כלומר מבני המגורים, התשתיות העירוניות ומבני הציבור, ובשיפור מצבם החברתי והתעסוקתי של התושבים. באמצעות השיקום מנוצלים ביתר יעילות הקרקע, התשתיות והמוסדות העירוניים והציבוריים, השטחים הפתוחים נשמרים, איכות החיים והמגורים של התושבים משתפרת ואף צעירים מתחילים להתיישב באזור. התחדשות עירונית עשויה להגדיל את היצע הדירות החדשות, בעיקר במרכז הערים שבהן מחירי הדירות גבוהים, ועליית מחירי הדירות בארץ יכולה להיעצר. כל אלה הופכים את פרויקט פינוי-בינוי, שהוא אחד הכלים המרכזיים של ההתחדשות העירונית, לפרויקט בעל השפעות מהותיות על החברה והמשק בישראל.

עם זאת 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; אין לדעת גם כיצד יסתגלו התושבים הוותיקים לסביבה החדשה שתיווצר. על המורכבות והקושי שביישום תכניות להתחדשות עירונית עמד מנהל מינהל התכנון שבמשרד הפנים דאז, מר שמאי אסיף, בדיון עבודה עם נציגי משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) בספטמבר 2006. מנהל המינהל ציין כי: "תכניות להתחדשות עירונית הן התכניות המורכבות ביותר מכיוון שהן נוגעות במכלול ההיבטים האורבניים של רקמה קיימת (כולל תושבים רבים הרואים עצמם נפגעים). הצפיפויות שמתקבלות גבוהות בדרך כלל ועלולות ליצור מוקדי מצוקה קשים בעתיד. רק טיפול זהיר ותשומת לב מרבית יביאו לתוצאות ראויות".

הממשלה מפעילה כמה דרכים להתחדשות עירונית הנעשת ביזמת רשויות השלטון או בעידודן:

פ י נ ו י - ב י נ ו י : מסלול שמשרד השיכון ורשויות מקומיות יוזמים ומנהלים, ובו הורסים בניינים ישנים ובונים במקומם בניינים חדשים שמספר הדירות בהם גדול יותר. במסלול זה מתפנים הדיירים מבתיים. גם מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) יוזם ומנהל הליך פינוי-בינוי של מבנים על מקרקעין שבניהולו.

ע י ב ו י ה ב נ י י ה : מסלול שבו מוסיפים יחידות דיור לבניין קיים ומרחיבים דירות קיימות בלי לפנות את הדיירים מבתיים. משרד השיכון מנהל גם מסלול זה.

ש י ק ו מ ש כ ו נ ו ת : מסלול שהחל בסוף שנות השבעים של המאה העשרים, וכיום הוא מושהה כמעט לחלוטין למעט בכמה שכונות נחשלות. מטרתו הייתה לחולל שינוי אורבני-חברתי בשכונות וביישובים.

חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה (תכנית מתאר ארצית 38): במסלול זה ניתן היתר לתוספת זכויות בנייה בבניינים שהוקמו עד שנת 1980 בתמורה לחיזוק המבנה מפני רעידות אדמה.

השלמת פיתוח בשכונות ותיקות: משרד השיכון משתתף במימון ובמימוש של עבודות פיתוח כלליות בשכונות שהוגדרו "ותיקות".

דוח ביקורת זה עוסק בפרויקט התחדשות עירונית באמצעות מסלולי פינוי-בינוי ועיבוי הבנייה. על פרויקט זה החליטה הממשלה בשנת 1998, ומשרד השיכון הופקד על ניהולו.

בחודשים מאי-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה כיצד ניהל ויישם משרד השיכון את הפרויקט ואילו יעדים הושגו בו. הבדיקה נעשתה באגף לתכנון ולבינוי ערים שבמשרד השיכון (להלן - אגף התכנון). השלמות נעשו במינהל התכנון שבמשרד הפנים ובמינהל מקרקעי ישראל. בבדיקה התקבל מידע מ-37 רשויות מקומיות בנוגע למתחמים שנכללו בפרויקט.

מסגרת נורמטיבית

צוות לשיקום פיזי של מרכזי ערים

1. בנובמבר 1996 החליטה הממשלה⁵ להקים צוות לעידוד השיקום הפיזי של מרכזי ערים בישראל (להלן - הצוות). לראשות הצוות מונה סגן הממונה דאז על אגף התקציבים שבמשרד האוצר, מר איתי אייגס, והיו חברים בו נציגים של הממשלה ושל השלטון המקומי. על הצוות הוטל להמליץ על הצעדים הנדרשים לעידוד השיקום הפיזי של מרכזי ערים ובכלל זה על החקיקה הנדרשת בנושא.

2. בספטמבר 1998 הגיש הצוות "דוח ביניים בנושא פינוי בינוי ועיבוי הבנייה"⁶, ובו הציע שני מסלולים לעידוד השיקום הפיזי של מרכזי ערים: האחד - "פינוי-בינוי", והשני - "עיבוי הבנייה" (להלן - פרויקט התחדשות עירונית או הפרויקט).

המלצות דוח הביניים עסקו במכלול הפעולות שיש לנקוט כדי לקדם את פרויקט ההתחדשות העירונית: כיצד יש לקבוע מה הם המתחמים המבונים שייכללו בפרויקט; תכנון; פיתוח; הדרכים לפינוי המבנים הישנים; מקורות המימון של הפרויקט; עידוד בעלי הזכויות במקרקעין ויזמים באמצעות הטבות במסים; ניהול הפרויקט באמצעות ועדה בין-משרדית (להלן - הוועדה הבין-משרדית; על ועדה זו יפורט להלן).

3. באותו חודש אימצה הממשלה⁷ את דוח הביניים של הצוות. בהחלטתה קבעה הממשלה כי יש "לאפשר ציפוף אזורי מבונים במסגרת מתחמים שיוכרוזו כמתחמים לפינוי בינוי. הכרזת המתחמים תיעשה על-פי החלטת ממשלה, על בסיס המלצה של ועדה בין משרדית שתמונה לנושא... ותהיה בתוקף למשך 6 שנים" (להלן - הכרזה). בשנים 1998-2009 קיבלה הממשלה החלטות נוספות בנושא פרויקט ההתחדשות העירונית.

5. החלטה מס' 805.

6. הוועדה לא הגישה דוח נוסף, ולכן דוח הביניים הוא גם הדוח הסופי.

7. החלטה מס' 4342.

תיקוני חוק

בשנת 2002 נוספו לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), הוראות שעניינן צווי הכרזה על שטחים כמתחמי פינוי-בינוי וכן הוראות בדבר הוועדה הבין-משרדית. כמו כן נוספו לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, ולחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, הוראות בעניין הפרויקט שעסקו בעיקר בהקלות הניתנות לשם עידוד הבניה במתחמי הפרויקט.

נהלים

באוקטובר 1999 פרסמה הוועדה הבין-משרדית אוגדן נהלים להפעלת הפרויקט. באוגדן הוגדרו מהות הפרויקט, תפקידיהם של המשתתפים בו, עקרונות הפעלתו, דרך מימונו ואופן המעקב אחר התקדמותו.

אופן יישום הפרויקט

הסמכות להכריז על מתחם כלשהו כמיועד לפינוי לשם בינוי או כמיועד לעיבוי בנייה נתונה בידי ממשלת ישראל על פי חוק התכנון והבניה. וזהו אופן יישום הפרויקט:

1. לאחר שהממשלה הכריזה שמתחם ראוי לעבור הליך פינוי-בינוי או עיבוי מכינה הרשות המקומית שבתחומה נמצא המתחם תכנית מפורטת חדשה עבורו שתוסיף זכויות בנייה ובכך תצופף את השטח הבנוי ביישוב. לאחר מכן על בעלי הזכויות להתארגן, להתקשר עם יזם או עם קבלן, להכין תכנית בנייה, לקבל היתר בנייה מהוועדה המקומית לתכנון ולבניה (להלן - הוועדה המקומית), לפנות את המבנים הישנים, להרוס אותם ולבנות מבנים חדשים. בביקורת עלה שפעולות אלה נמשכות בדרך כלל חמש עד עשר שנים ואף יותר.
2. לאחר הכרזת הממשלה חותמים משרד השיכון והרשות המקומית על הסכם המגדיר את חובות הרשות בעניין קידום התכנון ואת השתתפות הממשלה במימונו. על פי ההסכם מתקשרת הרשות המקומית עם מנהל פרויקט או חברה שניהלו את הפרויקט במתחם מטעמה. הממשלה משתתפת במימון של שירותי ניהול הפרויקט בסכום חודשי קבוע לפרק זמן של שנתיים וחצי ומעבירה לרשות המקומית תשלום זה ותשלומים בעד התכנון; כל התשלומים נעשים על פי קצב ההתקדמות של שלבי התכנון⁸. כדי לעודד את יישום התכנית המפורטת (בניה במתחמים) לאחר שקיבלה תוקף מקבלים היזמים, הקבלנים ובעלי הזכויות במקרקעין הקלות בתשלומי אגרות, מסים והיטלים, זאת בהתאם לחוקי המסים הרלוונטיים והחלטות של הרשויות המקומיות. ההתקשרויות למימוש פרויקט שאושר נעשות בידי בעלי הזכויות ובמימון או בידי היזמים והקבלנים הפועלים מטעמם. במסלול של עיבוי הבניה התמורה לבעלי הזכויות ניתנת בהרחבת דירותיהם או בפיצוי כספי.
3. משנת 2002 מפעילה הממשלה מתוקף חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, מסלול נוסף לפרויקט - מסלול מיסוי. לפי מסלול זה הממשלה מכריזה על מתחם על פי המלצת הוועדה הבין-משרדית, והיזם, ולא הרשות המקומית, הוא היוזם את הפעולות לשינוי התכנית המפורטת של המתחם. משרד השיכון אינו משתתף במימון התכנון, והיזם מקבל הקלות מס בלבד.

8 הוועדה הבין-משרדית אינה משנה את התקציב שנקבע למתחם גם אם הרשות המקומית משנה את התכנון; הוועדה רשאית לשנות את התקציב אם הוועדה המחוזית דורשת להכניס שינוי מהותי בתכנית או אם חלו שינויים בשיעור המע"ם או במדד המחירים לצרכן.

התנאים להכללת מתחם בפרויקט במסלול זה נקבעו בתקנות מיסוי מקרקעין (שבח, מכירה ורכישה) (תנאים להמלצה על הכרזה על מתחם פינוי ובינוי במסלול מיסוי), התשס"ד-2004.

הגופים והגורמים המעורבים בפרויקט

1. הוועדה הבין-משרדית : כאמור על פי החלטת הממשלה מספטמבר 1998 הוקמה ועדה בין-משרדית המקדמת את הפרויקט ומייצגת את גורמי הממשלה המעורבים בו. לראשות הוועדה מונה נציג משרד השיכון, ומשתתפים בה נציגים ממשרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה וממ"י. מתפקידי הוועדה: לבחון הצעות של הרשויות בדבר המתחמים לפינוי-בינוי ולפקח על הניהול הכספי של המתחמים; לקבוע נהלים להפעלת הפרויקט.
2. אגף התכנון : אגף התכנון משמש מטה של הוועדה הבין-משרדית. בין השאר עליו לבדוק בקשות של רשויות מקומיות להכללת מתחמים בפרויקט, לעקוב אחר התקדמות הפרויקט במתחמים ולהעביר לרשויות המקומית את חלקה של הוועדה במימון התכנון.
3. הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה : כיוון שלבו של הפרויקט הוא תוספת זכויות בנייה, דהיינו שינוי התכנית המפורטת החלה על המתחם, נדרש לשם כך אישור של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המחוזית).
4. הרשויות המקומיות : הרשויות המקומיות הן היוזמות את הכללת המתחמים בפרויקט והן המתכננות אותם, וועדות התכנון המקומיות ממליצות לוועדות המחוזיות לאשר את התכניות שהכינו הרשויות; הרשויות המקומיות אחראיות גם להתקשרויות עם מתכננים ויועצים ולבחירת מנהל פרויקט או חברה מנהלת. כמו כן הן אחראיות לבניית מבני ציבור ולפיתוח שטחי ציבור במתחם.
5. בעלי הזכויות בקרקעות ובמבנים באותם מתחמים : בעלי הזכויות הם המממשים את הזכויות על פי התכנית החדשה על ידי כך שבאחריותם לקבל היתר בנייה ולבנות את מבני המגורים. בדרך כלל בעלי הזכויות מממשים את זכויותיהם באמצעות קבלנים ויזמים.

אמות המידה להכרזת מתחם

- הרשויות המקומיות מגישות לוועדה הבין-משרדית הצעות להכללת מתחם בפרויקט. הוועדה ממיינת את ההצעות שעברו תנאי סף מסוימים ומדרגת אותן לפי אמות מידה המשקפות את מדיניות יישום הפרויקט. לאחר המיון מגישה הוועדה את הרשימה המדורגת של המתחמים להכרזת הממשלה. להלן אמות המידה שעל פיהן מדורגת הרשימה:
1. השקעות בתשתיות ובמוסדות ציבור : ככל שעלותה של ההשקעה הנדרשת נמוכה יותר יקבל המתחם ניקוד גבוה יותר.
 2. זמינות היישום מהבחינה הציבורית : ככל שמספר הדירות שאפשר לבנות בשלב הראשון של הפרויקט ללא השקעה ציבורית גדול יותר יקבל המתחם ניקוד גבוה יותר.
 3. זמינות היישום מההיבט הפיזי : ככל שמספר בעלי המקרקעין שיש לקבל את הסכמתם למימוש הפרויקט קטן יותר יקבל המתחם ניקוד גבוה יותר.
 4. היקף תוספות הבנייה : ככל שהיחס בין שטחי הבנייה המוצעים לבין אלה הקיימים גדול יותר לעומת המינימום הנדרש על פי נוהל הוועדה יקבל המתחם ניקוד גבוה יותר.

תמונת מצב מעודכנת של הפרויקט

1. במועד סיום הביקורת כלל הפרויקט מתחמים השייכים ל-40 רשויות מקומיות: 36 עיריות, שלוש מועצות מקומיות ומועצה אזורית אחת. ההכרזה על המתחמים נעשתה ב-17 החלטות שקיבלה הממשלה בשנים 2000-2010 והיא כוללת 137 מתחמים: 114 מתחמים של פינוי-בינוי ו-23 מתחמים של עיבוי הבנייה. אילו מומש הפרויקט בכל המתחמים היה נחוץ להרוס כ-18,200 דירות ולבנות במקומן כ-55,500 דירות חדשות, להרחיב דירות קיימות בכ-330,000 מ"ר ולהוסיף כ-1.2 מיליון מ"ר של שטחי מסחר.

במועד סיום הביקורת רק ל-52 מ-137 המתחמים (כ-38%) היו תכניות תקפות; 44 מתחמים נוספים היו בשלבי תכנון של הרשויות המקומיות; ל-20 מתחמים אחרים פג תוקף ההכרזה ולא הייתה אפשרות להאריכו; יתר 21 המתחמים - התכניות המפורטות של מרביתם היו בשלבי בחינה ואישור של הוועדות המחוזיות, והתכניות של המתחמים הנותרים טרם נמסרו לאישור הוועדות.

2. בשנים 2000-2009 עמד היקף התקציב שאישרה הכנסת לפרויקט על סך כ-226 מיליון ש"ח, בהרשאות להתחייב⁹. בפרק זמן זה עמד ניצול הרשאות אלה (דהיינו נחתמו חוזי התקשרות) על כ-223 מיליון ש"ח - כ-99% מההרשאות. בפועל שילם משרד השיכון בעד הפרויקט עד סוף שנת 2009 כ-98 מיליון ש"ח.

עד יוני 2010 רק עבור עשרה מ-137 המתחמים הוגשו בקשות לקבלת היתרי בנייה¹⁰ או הוצאו היתרי בנייה. במתחמים אלה היו 1,245 דירות ו-250 מ"ר שטחי מסחר; על פי התכניות המפורטות ניתן לבנות בהם 3,516 דירות חדשות (לאחר שיפוט וייהרסו 906 דירות ושטחי מסחר), להרחיב דירות קיימות ב-9,170 מ"ר ולבנות 4,630 מ"ר של שטחי מסחר. תוספת מספר הדירות בעשרת המתחמים האלה היא כ-10% מתוספת הדירות בפרויקט כולו. רק בשניים מעשרת המתחמים (בטבריה ובכפר סבא) החלה פעילות מעשית בשטח (הריסת מבנים ישנים והתחלת בנייה); בשני מתחמים אלה נוספו כ-80 דירות, שהן כ-0.2% מתוספת הדירות בפרויקט כולו.

מכאן שיותר מעשור לאחר מועד תחילתו הפרויקט עדיין לא השיג את מטרות: הוא לא תרם עד כה להרחבה ממשית של היצע הדירות החדשות והוא אינו עומד ביעדים הכלכליים-חברתיים שלמענם הופעל.

חסמים בהפעלת הפרויקט

משרד מבקר המדינה פנה ביוני 2010 בכתב אל 37 רשויות מקומיות שהתכנון של המתחמים שבתחומן התעכב או שקיבל תוקף אולם לא ניתנו למתחמים היתרי בנייה. הרשויות המקומיות התבקשו להסביר מדוע, להערכתן, התעכב התכנון או לא ניתנו היתרי הבנייה.

9 הרשאות להתחייב הן סכומים שהממשלה רשאית להתחייב בשנת כספים פלונית בתכניות שבחוק התקציב השנתי לאותה שנה, אף אם התשלומים בפועל ייעשו בשנים שלאחר מכן.

10 הגשת בקשה לקבל היתר בנייה משמעה שבעלי הזכויות בנכסים הסכימו לקדם את הבנייה במתחם והם או יום הכינו תכנית בנייה והגישוה לאישור הוועדה המקומית. ואלה עשרת המתחמים: ששת הימים בכפר סבא; בית אל בתל אביב; שלמה המלך בקריית אונו; בית האלומות בטבריה; שכונת עקיבא בפתח תקווה; התמר והעצמאות ביהוד; הנשיאים במגדל העמק; אלקלעי ורוקח בראשון לציון.

מתשובות הרשויות המקומיות, שהתקבלו בחודשים יוני-אוגוסט 2010, וממצאי הביקורת עולה שהפרויקט לא התקדם כמצופה במתחמים האמורים בין השאר בגלל גורמי השלטון, בעלי הזכויות במקרקעין והמחלוקות בינם לבין עצמם, או שני הגורמים גם יחד, כמפורט בדוגמאות שלהלן:

1. מתחמים שתכנונם נמשך זמן רב או הופסק: כאמור משרד השיכון והרשויות המקומיות חותמים על הסכם להפעלת הפרויקט בכל מתחם. נוסח ההסכם קובע כי אם רשות מקומית לא תוציא לפועל כל עניין מעניינים אחדים שפורטו באחד מסעיפיו ייחשב הדבר הפרה של תנאי עיקרי של ההסכם, ואז יכול המשרד לבטלו ולקבל מהרשות החזר בגין כספים ששילם לה. בהסכם נקבע לוח זמנים לפעולות שיש לעשות עד אישור התכנית המפורטת; אי-עמידה בלוח זמנים זה משמעותה, על פי ההסכם, הפרה עיקרית. כך למשל נקבע כי בתוך שנה מיום הגשת התכנית לוועדה המקומית יש להעבירה לוועדה המחוזית; בתוך שנתיים ממועד הגשתה לוועדה המחוזית יש להפקידה להתנגדויות (לפרסמה בדרכים הקבועות בחוק כך שכל בעל עניין הרואה עצמו נפגע על ידי התכנית שהופקדה רשאי להגיש לה התנגדות¹¹), ובתוך שנתיים ממועד זה יש לאשר אותה. קציבת הזמנים הזאת נועדה לחייב את הרשות המקומית לפעול בשיטתיות ובסדירות לקידום הפרויקט במתחמים שבתחומה.

יש מתחמים שתכנונם כבר החל ומשרד השיכון אף החל לשלם בעדם, אולם התכנון לא קודם במשך שנים אחדות, ולעתים הופסק בפועל. כאמור, על פי ההסכם מדובר בהפרה עיקרית שלו. כך למשל מתחם ז'בוטינסקי בקריית ביאליק - תכנית המתחם אמורה להגדיל את מספר הדירות בו מ-198 ל-945; התכנית הוגשה לאישור הוועדה המחוזית כבר בפברואר 2006 אך לא התקדמה מאז, אף על פי שחלפו כבר למעלה מארבע שנים.

2. תמורות בכדאיות הכלכלית: גורם הזמן יכול להשפיע על בעלי הזכויות במקרקעין ולקבוע אם יחליטו ליישם את התכניות אם לאו. בדרך כלל הליכי התכנון נמשכים שנים ארוכות, ובמהלכן יכולות הנסיבות להשתנות ולהשפיע על הכדאיות הכלכלית של הבנייה במתחם שתכניתו תוקף. כך למשל יכולים להשתנות אזורי הביקוש לדור, היצע הדירות, המצב הלאומי-כלכלי, המצב הלאומי-ביטחוני ועוד. לפיכך בנקודת זמן מסוימת פרויקט כלשהו יכול להיות כדאי מהבחינה הכלכלית, אולם בנקודת זמן אחרת, כאשר הנסיבות שונות, הוא אינו כדאי.

הצלחת הפרויקט בכל מתחם שהוא תלויה גם בכוחות השוק. יום יהיה מעוניין לבנות במתחם אם הדבר כדאי לו מהבחינה הכלכלית; ואכן, אחד התנאים להכרות הממשלה על מתחם הוא תסקיר, שהרשות המקומית שיזמה את שינוי התכנית המפורטת מגישה למשרד השיכון והמוכית שהבנייה במתחם כדאית מהבחינה הכלכלית. יצוין שאחד הגורמים המרכזיים המשפיעים על הכדאיות הכלכלית של הבנייה במתחם הוא המקום הגאוגרפי - למתחם המצוי באזור ביקוש גבוה עשויה להיות כדאיות כלכלית גבוהה יותר.

בביקורת נמצא שלעתים תכנון רשויות מקומיות מתחמים שהוכרזו, אולם לטענתן בשל חוסר כדאיות כלכלית לא מומשו תכניות מפורטות שקיבלו תוקף. למשל מתחם בן-צבי בקדימה-צורן ומתחם הנשיאים במגדל העמק - שני מתחמים אלו תוכננו לאחר שהרשויות המקומיות מצאו שקיימת כדאיות כלכלית ליישומם; לאחר שהתכניות קיבלו תוקף התברר ליזמים שכדאיותה הכלכלית של הבנייה במתחמים אלה פחותה משהעריכו הרשויות ולכן לא מומשו התכניות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 הסביר משרד השיכון כי אי-אפשר לשנות תכנית או לדון בה מחדש על פי השינויים במצב השוק. כמו כן הסביר המשרד כי כדי לעמוד במבחן הכדאיות

11 כמו כן יכולים להגיש התנגדויות ועדה מקומית, רשות מקומית, משרדי ממשלה, גופים ציבוריים או מקצועיים בעלי עניין ציבורי בתכנית וכו'.

הכלכלית נקבע כי אמות המידה לדירוג המתחמים בעת מיונם מקנות יתרון למתחמים ששימושת הכלכלית גבוהה יחסית. עוד ציין משרד השיכון כי במשך הזמן הוסיפה הוועדה הבין-משרדית תנאי סף למיון המתחמים שהיא מגישה להכרזת הממשלה, ולפיו מספר יחידות הדירוג החדשות צריך להיות גדול פי שלושה לפחות ממספרן במתחם הקיים.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות ולמשרד השיכון כי מאחר שהכדאיות הכלכלית תלויה בנקודת הזמן שבה נעשית הבדיקה, חשוב לשוב ולבחון את תקפות ההחלטה מפעם לפעם, במיוחד כאשר משך התכנון מתארך. מכאן גם שקיצור משך הזמן של אישור התכניות המפורטות יש בו כדי להפחית את חוסר הוודאות בעניין כדאיות הפרויקט.

3. פקיעת תוקף ההכרזה : תוקף ההכרזה על מתחם הוא עד שש שנים; על פי חוק התכנון והבנייה אפשר להאריכו בשש שנים נוספות ובלבד שאושרה או הופקדה להתנגדויות תכנית לפינוי לשם בינוי או לעיבוי בנייה במתחם, או אם מוסד התכנון החליט על הפקדת התכנית להתנגדויות. המדינה הגבילה את תוקף ההכרזה כדי לעודד את הרשויות המקומיות, בעלי הנכסים והיזמים לקדם את הפרויקט במהירות המרבית, וקבעה כי אי-אפשר להאריך את תוקף ההכרזה מעבר לתקופה האמורה. הוועדה הבין-משרדית קבעה כי אם קידום התכנית מתארך מעבר לתקופת ההכרזה לא תמשיך המדינה להשתתף במימונה. חוקי המסים שמכוחם ניתנות הקלות במסים וההוראות הנותנות הקלות בהיטלים יפסיקו לחול על המתחם עם תום תקופת ההכרזה.

על פי ממצאי הביקורת, פרק הזמן החולף ממועד ההכרזה של הממשלה על מתחם ועד שניתן תוקף לתכנית הוא לעתים חמש שנים ויותר. על כך יש להוסיף שנים אחדות עד לגיבוש הסכמות של בעלי הזכויות בנכסים והוצאת היתר בנייה. לפיכך היו מתחמים שהוכרו, אך בשל התמשכות ההליך עד למתן תוקף לתכנית, פג תוקף ההכרזה קודם שמוצו הזכויות שהיא מעניקה. ב-20 מתחמים הסתיים תוקף ההכרזה ולא היה אפשר להאריכו, ועל כן גם תכנון המתחמים הופסק. יצוין כי משרד השיכון שילם לרשויות המקומיות בעד תכנון מתחמים אלה כ-13.6 מיליון ש"ח. מדובר אפוא בפעולות רבות שנעשו לשווא ובכסף רב שירד לטמיון. כך לדוגמה, בנובמבר 2000 הכריזה הממשלה על מתחם החייל האלמוני בראשון לציון; כשנתיים לאחר מכן, בספטמבר 2002, העבירה עיריית ראשון לציון את תכנית המתחם לאישור הוועדה המחוזית; במרס 2006 דחתה הוועדה המחוזית את התכנית, ובנובמבר 2006, שש שנים ממועד הכרזתה, פג תוקפה.

משרד מבקר המדינה ער לקושי לבצע במקביל כמה פעולות הנוגעות לתכנון המתחם ולאישורו, אשר תלויות האחת ברעותה. אף על פי כן, ראוי שהרשות המקומית שמתכננת את המתחם תפעל ככל שניתן לשילוב כל הגורמים המעורבים בפרויקט משלב התכנון ועד לאישור תכנית הפרויקט. בדרך זו יתאפשר לגורמים אלה להכיר את הפרויקט ואת תכנונו המיועד, וכך ניתן יהיה לעמוד על קשיים ומגבלות מבעוד מועד ולמצוא להם פתרון.

4. שינוי תכניות בידי הרשויות המקומיות : בשמונה מקרים הסבירו רשויות מקומיות למשרד מבקר המדינה כי הן חזרו בהן מהתכנון שהן עצמן קבעו, או שלא היו יכולות ליישם את התכנון משום שלא הביאו בחשבון עובדות מסוימות. להלן דוגמה למתחמים כאלה:

מתחם ויצמן/סירקין ומתחם קדושי מצרים בשכונת גיורא ביהודה: במתחם ויצמן/סירקין יש 360 דירות, ועל פי תכנון עיריית יהוד יתווספו לו 418 דירות ועוד 11,500 מ"ר של שטחי הרחבה לדירות קיימות; במתחם קדושי מצרים יש חמש דירות ועוד 150 מ"ר המשמשים למלאכה; על פי תכנון העירייה ייבנו במקומם 62 דירות. בשני המתחמים החלה העירייה לבצע תכנון מפורט. אולם בעיצומם של הליכי התכנון התברר שבמסגרת התכנית לא ניתן היה

להגדיל את מספר מקומות החניה ולהוסיף שטחים ציבוריים פתוחים ושטחים המיועדים לבניית מבני ציבור, ולכן העירייה הפסיקה את הליכי התכנון של המתחמים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לפני שרשות מקומית מציעה לכלול מתחם בפרויקט עליה לעשות בדיקת היתכנות יסודית שתבחן את כל מאפייני המתחם, לרבות נושאים הנוגעים לרשויות השלטון הנוגעות בדבר: משרד התחבורה, משרד החינוך, המשרד להגנת הסביבה וגורמים אחרים. בדיקה כזו תסייע לרשות לאמוד נכון את הסיכויים למימוש התכנית המפורטת, לחשוף את הקשיים הנוגעים לתכנית ולטפל בהם כראוי. לחלופין, בדיקה כזו יכולה לשלול את היתכנות התכנית ולמנוע את מימושה בעוד מועד, בטרם יושקעו בה כספים מיותרים.

5. חילוקי דעות בין הוועדה המחוזית לרשות המקומית: (א) רשות מקומית המבקשת לכלול מתחם בפרויקט מתכננת אותו על פי שיקוליה ונותנת משקל רב לשיקולים של טובת היישוב. לעתים שיקוליה אינם עולים בקנה אחד עם השיקולים של הוועדה המחוזית, שלה יש ראייה רחבה יותר¹². על כן יש שהוועדה המחוזית דורשת לשנות את התכנית שהכינה רשות מקומית, ואילו הרשות המקומית אינה מוכנה לקבל דרישה זו. לעתים, גם כשהרשות מקבלת את הדרישה, עליה לעשות שינויים יסודיים בתכנית, ואלה תלויים גם בגורמים אחרים, כגון משרדי ממשלה וגורמים פרטיים או ציבוריים, דבר המקשה את המלאכה ומאריך את הזמן הדרוש לאישור התכנית. חילוקי דעות מהותיים בין ועדות מחוזיות ובין רשויות מקומיות התגלעו למשל בנוגע לתכניות של מתחם בן צבי בטירת כרמל, מתחם מורדות הכרמל הצרפתי בחיפה, מתחם פינסקר בנהרייה ובמתחם אזור המלאכה והתעשייה הקלה באשדוד. להלן דוגמה לחילוקי דעות שהתגלעו:

מתחם חנקין בחולון: במתחם יש 136 דירות. הממשלה הכריזה על המתחם בנובמבר 2002. במאי 2005, כשנתיים וחצי לאחר מכן, הגישה עיריית חולון לוועדה המחוזית את התכנית המפורטת, ולפיה אמורות להיבנות במתחם 386 דירות במקום הדירות הקיימות. במתחם המתוכנן יש בית ספר על-אזורי, ואחד התנאים של הוועדה המחוזית לאישור התכנית היה פינוי בית הספר מהמתחם. מאחר שהעירייה לא פינתה את בית הספר הופסק הטיפול בתכנית ובנובמבר 2008 פג תוקף ההכרזה על המתחם. דוגמה זו ממחישה את הפער שבין תפיסתה התכנונית של הרשות המקומית לבין זו של הוועדה המחוזית; בעוד שלדעת הרשות המקומית על פי צורכי היישוב חשוב שבית הספר העל-אזורי ימצא בתוך המתחם, הוועדה המחוזית אינה רואה בכך הכרח ולדעתה יש לפנות את בית הספר.

(ב) על פי נוהלי הפרויקט, רשות מקומית המבקשת להכריז על מתחם צריכה להמציא לוועדה הבין-משרדית הסכמות עקרוניות של הגופים הנוגעים לתכנון: מתכנן המחוז שבמשרד הפנים, מתכנן המחוז שבמשרד התחבורה, מתכנן המחוז שבמשרד להגנת הסביבה ומנהל תחום מיפוי ותכנון שבמשרד החינוך. הסכמות הגופים הן אך תנאי מוקדם להכרזה על מתחם; הסכמות לתת תוקף לתכניות מסורה רק בידי הוועדות המחוזיות. בוועדה המחוזית אמנם מכהנים נציגי המשרדים, אולם לעתים תפיסות שני הגורמים הן שונות - נציגי המשרדים בוחנים את עקרונות הבקשה, ואילו הוועדה המחוזית בוחנת את התכנית המפורטת של המתחם בראייה כוללת יותר, ראיית המחוז. בשל כך עלולה להתעורר מחלוקת בין הרשות המקומית, שסברה שההסכמות שהשיגה מנתבות אותה למבוקשה, לבין הוועדה המחוזית, שאינה מחויבת להסכמות.

12 בית המשפט העליון עמד במספר הזדמנויות על ההבדלים בין הרכב הוועדה המקומית ואופייה ושיקולי התכנון המנחים אותה לבין אלה של הוועדה המחוזית; ראו ע"מ 1446/06 הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מרכז ג' השתתפויות בנכסים בישראל בע"מ, תק-על 2010(3), 4225.



מן האמור לעיל עולה שבתהליך התכנון של המתחמים מתנגשות תפיסות תכנוניות שונות של הרשויות המקומיות ושל הוועדות המחוזיות. הבעיות והמחלוקות מתגלעות רק לאחר שהרשות המקומית כבר הכינה את תכנית המתחם והגישה אותה לוועדה המחוזית. רק בשלב זה מתחילה הרשות המקומית לטפל בקשיים כדי לקדם את הפרויקט או לחלופין בוחרת לוותר עליו.

לדעת משרד מבקר המדינה, הרשות המקומית אינה צריכה להסתפק בהסכמה העקרונית של הגורמים הנוגעים לפרויקט, אלא עליה לעשות עבודת מטה מוקדמת, יסודית ומקיפה, שבה ימופו וייבחנו כל הנושאים והשיקולים הנוגעים לתכנון המתחם, יילמדו אירועים ופרויקטים דומים ויופקו הלקחים מהם. עבודת מטה מוקדמת כזאת יכולה לצמצם את אי-הוודאות בעניין הקשיים העלולים להתעורר ולחשוף אותם עוד בתחילת הדרך. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי גם שהסכמות של הגופים המתכננים יובאו בחשבון בוועדות המחוזיות בעת שהן מקבלות את החלטותיהן.

6. **שיתוף הציבור :** חוק התכנון והבנייה מחייב לשתף את הציבור בהליך התכנון רק בשלב הפקדת התכנית להתנגדויות. עם זאת, בשנים האחרונות, למרות היעדר חובה חוקית, הולכת וגוברת המגמה לשתף את הציבור בהליך התכנון כבר בשלבי המוקדמים מתוך תפיסה הרואה בציבור "לקוח" של התוצר התכנוני ושותף בגיבושו. ניסיון השנים האחרונות העלה כי במקרים רבים הביא שיתוף הציבור בהליך בשלבי המוקדמים להקטנת חיכוכים ומחלוקות ולהפחתת התנגדויות, ובזכות זאת להתייעלות ההליך ולשיפור איכותו של המוצר התכנוני¹³. הפסיקה עמדה אף היא על חשיבותן ומרכזיותן של ההוראות המסדירות את שיתוף הציבור בהליכי התכנון¹⁴.

התחדשות עירונית מטבעה נוגעת באופן אישי בבעלי הזכויות במקרקעין שבמתחם ובתושבים הגרים בסביבתו. על אף ההשלכות החיוביות שיכולות להיות לפרויקט על איכות חייהם של בעלי הזכויות במקרקעין שבמתחם, בדרך כלל מלווה התהליך גם בהתנגדות של חלק מהם. הסיבות להתנגדות מגוונות: תחושה של אי-שביעות רצון מהתמורה שהם צפויים לקבל; תחושה של פגיעה באורח החיים שלו הם רגילים; סבל בגין עבודות הבינוי הנעשות במתחם. בעיקר מתלווה לתהליך תחושה של אי-ודאות וחששות שהבנייה החדשה לא תצדיק את הציפיות שתלו בה. גם תושבים הגרים בסמוך למתחם המתוכנן עלולים לחשוש שאיכות חייהם תיפגע מימושו, ובשל כך ייתכן שאף הם יתנגדו להתחדשות העירונית.

שיתוף הציבור בכלל ובעלי הזכויות במקרקעין בפרט במידע הנוגע למתחם ובתכניות העתידיות שלו יכול לצמצם את תחושת אי-הוודאות של התושבים. מסירת מידע מלא באופן שוטף יכולה גם לאפשר להם להשפיע על התכנון עוד בראשיתו, וכך למנוע או להפחית את ההתנגדות בעתיד. התנגדות נחרצת של הציבור ושל בעלי הזכויות לתכנית או חשיפה של קשיים מהותיים ביישומה יכולות לגרום לרשות המקומית לפתור את הבעיות בעוד מועד, או לחלופין - להחליט במועד מוקדם שלא לקדם את התכנון.

13 ראו רפורמה בחוק התכנון והבנייה, המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת שינויים בחוק התכנון והבנייה, 6.6.07.

14 ראו לדוגמה בג"ץ 288/00 אדם, טבע ודין, אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים, פ"ד נ"ח (5), 691,673 (2001); ע"מ 8489/07 יעקב ריכטר ואח' נ' ועדת המשנה הנקודתית של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ואח', תק-על 2009(4), 2553.

הוועדה הבין-משרדית עמדה על הצורך למסור לציבור מידע ולשתפו בהליך התכנון, ועל כן בנוהל להפעלת הפרויקט ובחוזים בין משרד השיכון לבין הרשויות המקומיות חלה על הרשויות החובה למסור לציבור מידע על הכוונה לתכנן מתחמים מחדש ועל משמעות התכנון. ההסכמים בין הרשויות המקומיות לבין משרד השיכון כוללים התחייבות של החברה המנהלת מטעם הרשות המקומית למסור לבעלי הזכויות במקרקעין מידע בנוגע לתכנית המיועדת.

אף על פי כן, נמצא כי היו מתחמים שבהם הרשויות המקומיות שיתפו את התושבים באשר לתכניות המתחמים רק בשלבים מתקדמים של התכנון. כתוצאה מכך עמדות התושבים ובעיקר התנגדותיהם נחשפו מאוחר מדי, מה שגרם לעיכוב באישור התכניות. להלן דוגמאות:

מתחם החרש והאומן בתל אביב-יפו: על פי הצעת התכנית המפורטת אמורים להיבנות במתחם, ששטחו 1,900 מ"ר והוא משמש למסחר, 272 דירות ועוד 7,000 מ"ר שטחי מסחר. הממשלה הכריזה על המתחם בנובמבר 2002. עיריית תל אביב-יפו הגישה את התכנית המפורטת לוועדה המחוזית באפריל 2005; אולם רק כארבע שנים לאחר ההכרזה, בדצמבר 2006, התכנית הופקדה להתנגדויות; אז גם הובא מלוא המידע לפני התושבים. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, התכנית טרם קיבלה תוקף. עיריית תל אביב-יפו הסבירה למשרד מבקר המדינה כי קידום התכנית, מאז הופקדה להתנגדויות, התעכב מפני שתושבים רבים התנגדו לה.

מתחם אמיל זולא בחיפה: הממשלה הכריזה על המתחם בדצמבר 2003; על פי הצעת התכנית אמורים להיבנות במתחם, שבו 400 דירות, 310 דירות נוספות ועוד 18,540 מ"ר שטחי הרחבה בדירות הקיימות. התכנית הופקדה להתנגדויות רק במאי 2008. באוגוסט אותה שנה קיימה עיריית חיפה כנס, ובו היא הציגה את התכנית לתושבים. 440 תושבים הגישו התנגדות לתכנית וביקשו לקיים הליך של שיתוף הציבור. עד סוף שנת 2010 טרם החליטה העירייה כיצד להמשיך את תכנון המתחם.

מתחם שכונה א' מערב בבאר שבע: הממשלה הכריזה על המתחם בנובמבר 2001. על פי הצעת התכנית אמורים להיבנות במתחם, שבו 437 דירות, 3,720 דירות במקום הדירות הקיימות. ביוני 2006, כמעט חמש שנים לאחר מכן, הפקידה הוועדה המחוזית את התכנית להתנגדויות. ראש עיריית באר שבע ציין בתשובתו כי בספטמבר 2006 התקיים הליך של שיתוף הציבור שבו הוצגה התכנית; התושבים הביעו התנגדות נחרצת לתכנית, ועל כן בינואר 2007 החליטה הוועדה המקומית לבטלה.

לדעת משרד מבקר המדינה כאשר מדובר בתכנון מתחם אשר משפיע במישורין ובאופן משמעותי על תושביו, והם עלולים לראות עצמם נפגעים ממנו, יש לשתף במידע על תכנון המתחם מוקדם ככל האפשר, עם גיבוש הכוונה לכלול את המתחם בפרויקט.

7. מחלוקות בין בעלי הזכויות במקרקעין: כדי שניתן יהיה לממש את התכנית המפורטת, בעלי הזכויות במקרקעין צריכים להגיע להסכמה בעניין אופן מימוש התכנית, לרבות בחירת היזם שיבנה את המתחם. רשויות מקומיות אחדות הסבירו בתשובותיהן כי בין בעלי הזכויות התגלעו מחלוקות אשר מנעו מהם להגיע לידי הסכמה על מימוש התכנית או עיכבו את מימושה. מחלוקות כאמור היו, בין שאר, במתחם התחנה המרכזית בטבריה, במתחם ביאליק בטירת הכרמל ובמתחם העצמאות בקריית ביאליק.

8. מקרקעין שממ"י מנהל: במתחמים מסוימים הנכללים בפרויקט, ממ"י הוא המנהל את הקרקע, ואת הדירות עצמן מנהלת חברת עמידר¹⁵. כדי לשווק מתחם מסוג זה ליזמים, ממ"י ומשרד השיכון נדרשים לפרסם יחד מכרז. יצוין שדירות המנוהלות בידי חברות הדיור הציבורי נתונות בבעלות המדינה, ולפיכך אין צורך לקבל את הסכמתם של הדיירים להשתתפות בפרויקט. אולם ייתכן שבבניין שחברות הדיור הציבורי מנהלות יש גם דירות בבעלות פרטית.

רשויות מקומיות אחדות הסבירו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה כי מתחמים מסוימים בתחומן שהוכרו לא קודמו כיוון שממ"י ומשרד השיכון לא פרסמו מכרזים לשיווק המקרקעין; כמו כן, אף על פי שמרבית הדירות במתחמים אלה הן בבעלות המדינה, בעלי הדירות שבבעלות פרטית מתנגדים לפרויקט ומונעים את קידומו. להלן דוגמאות למתחמים כאלה:

מתחם לב עתלית במועצה האזורית חוף הכרמל: על פי התכנית המפורטת, שקיבלה תוקף במרס 2009, אמורים להיבנות במתחם, שבו 162 דירות, 172 דירות נוספות ועוד 12,460 מ"ר שטחי הרחבה בדירות הקיימות. ראש המועצה האזורית הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי כדי לממש את התכנית יש לפנות 24 דירות: 19 דירות שחברת עמידר מנהלת וחמש דירות בבעלות פרטית. חמשת בעלי הזכויות במקרקעין סירבו להתפנות, והדבר עיכב את מימוש התכנית. משרד השיכון הודיע בתשובתו כי בסוף שנת 2010 הסכימו בעלי הדירות הפרטיות להתפנות, ובעקבות זאת יפרסמו המשרד וממ"י מכרז לשיווק הקרקע.

משרד מבקר המדינה מציין, כי על פי חוק פינוי ובינוי (פיצויים), התשס"ו-2006, סירוב בלתי סביר להעברת זכויות במסגרת עסקת פינוי ובינוי של 20% ופחות מבעלי הדירות גוררת אחריה אחריות בנויקין של בעלי הדירות המסרבים כלפי שאר בעלי הדירות באותו בניין המסכימים לעסקה בשל הנוק הנגרם להם עקב אי-ביצוע העסקה. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות ולוועדה הבין-משרדית ליזום שימוש בחוק במקרים המתאימים, כדי להתניע פרויקטים של פינוי ובינוי.

מתחם גיורא בטירת כרמל: על פי תכנית המתחם, שקיבלה תוקף במרס 2007, אמורים להיבנות במתחם, שבו 27 דירות, 184 דירות במקום הדירות הקיימות. מאז שהתכנית קיבלה תוקף לא קודם תכנון המתחם. מרבית הדירות שבמתחם נתונות בבעלות המדינה, וחברת עמידר היא המנהלת אותן. ראש עיריית טירת כרמל הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי כבר ביולי 2007 החליט משרד השיכון לפרסם מכרז לשיווק הקרקע ליזמים. הביקורת העלתה כי עד סוף שנת 2010 לא פורסם המכרז. משרד השיכון הסביר בתשובתו כי חלק מהמתחם הוא בבעלות העירייה, וכי על שולחן משרד הפנים מונחת בקשת העירייה לאישור העברת הבעלות לממ"י.

מתחם שוק גורדון ומתחם מרכז יהוד שביהוד: התכניות קיבלו תוקף ביולי 2004 ובאפריל 2006 בהתאמה. ממ"י הוא המנהל את המקרקעין, ורק ביולי 2010 הוא פרסם מכרז למתחם מרכז יהוד, כארבע שנים לאחר מתן התוקף לתכנית; למתחם שוק גורדון לא פורסם מכרז.

מהאמור לעיל עולה שמשרד השיכון וממ"י אינם פועלים בעקביות: מצד אחד הם מעודדים לכאורה את הפרויקט, ומצד אחר כשמדובר בקרקעות הנתונות בניהולם ובידיהם לקדם את הפרויקט ביתר קלות - הם אינם עושים כן.

15 בשלושה מתחמים רוב הדירות הן בבעלות המדינה ומנוהלות בידי חברת עמידר, ומקצת הדירות הן בבעלות פרטית.

הטיפול בחסמים לקידום הפרויקט

כדי להתמודד עם החסמים שמנעו את קידום הפרויקט, התקבלו בממשלה ובמשרדים השונים החלטות שמטרתן לפשט את הליכי התכנון והאישור של המתחמים וכן לעודד את התושבים להצטרף לפרויקט ולהסכים למימושו.

תכנית מתאר ארצית 35

תכנית מתאר ארצית (להלן - תמ"א) היא תכנית לתכנון ובנייה החלה על כל שטח מדינת ישראל. התמ"א משמשת גם את הוועדות המחוזיות ואת הוועדות המקומיות ומחייבת אותן בעבודתן. בנובמבר 2005 אישרה הממשלה תמ"א משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור - תמ"א 35¹⁶. מטרת התמ"א הובאו בכרך "תמ"א 35 - עיקרי התכנית - אמצעי המדיניות"¹⁷, ואלה הן: מתן מענה תכנוני לצורכי הבנייה והפיתוח של מדינת ישראל תוך הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים וצמצום תופעת הפרבור; מתן מגוון אפשרויות פיתוח בהתאם לאופי המרקם, על מנת לענות על הצרכים של מגורי אוכלוסייה שונים, תוך צמצום פערים בין מגורים ובין אזורי הארץ השונים; שמירת עתודות קרקע לדורות הבאים תוך שימור של ערכי טבע, חקלאות, נוף ומורשת; שיפור המרחב העירוני תוך חידוש הדרגתי שלו, שימור מכלולים ערכיים, בנייה בצפיפויות גבוהות יחסית ופיתוח מערכות תשתית - ובייחוד תחבורה ציבורית.

תמ"א 35 נוגעת בנושא "חידוש עירוני" ומגדירה צעדים שיאפשרו ליישמו בהרחבה ולהחילו על שכונות שלמות. בין השאר התמ"א קובעת¹⁸ שיש להכריז על תכנית לאומית לחידוש עירוני, למנות את משרד השיכון לאחראי למימושה ולרכז בידיו את הסמכויות בנושא. בתכנית ייקבעו עקרונות חדשים להגדרת אזורי עדיפות לאומית; יאוותרו אזורי שיקום וחידוש עירוניים; המדינה תיזום פרויקטים לחידוש, לשיפור ולעיבוי הבנייה העירונית; יופעלו מנגנונים קיימים של גורמי ממשלה וחברות כלכליות, והתושבים ובעלי העסקים ישותפו בהן. עוד קובעת התמ"א כי לבעלי הזכויות במקרקעין והיזמים יינתן פטור מלא מהיטלי השבחה ומאגרות ופטור גורף מתשלומים לממ"י (דמי היתר ודמי הסכמה) וכן רשות לשווק את הקרקע בתחרות וללא מחיר מינימום.

פרויקט פינני-בינוי אמור להיות אחד הצעדים למימוש המטרות האמורות¹⁹. תמ"א 35 קובעת שכדי ליישמו בהרחבה יש לנקוט את האמצעים האלה: יצירת סל תמריצים ותקציבי פיתוח לרשויות המקומיות; התקציבים יועמדו לזכות מתחמים מוגדרים מהבחינה הגאוגרפית, ויינתנו על פי מדדים אפקטיביים של חידוש ושיפור עירוניים.

אף על פי שתמ"א 35 היא מסמך מחייב המציג את התפיסה הלאומית בנוגע לתכנון הבנייה הארצי ואף קובע את הכלים שבאמצעותם יש לממשה, משרדי הממשלה, ובהם משרד השיכון לא פעלו ליישומה של התמ"א; בין היתר לא הוכרזה תכנית לאומית לחידוש עירוני ולא גובשו עקרונות חדשים להגדרת אזורי עדיפות לאומית. גם משרד השיכון לא פעל לקידום מימוש התמ"א בממשלה ולא קבע לעצמו מסגרת עבודה למימוש הפרויקט.

16 התמ"א החליפה את תמ"א 31 משנת 1991.
17 עמ' 9; הממשלה קבעה כי משרדי הממשלה וגופי הסמך שלה יפעלו ככל הניתן להטמעת אמצעי מדיניות אלה בפעולותיהם.
18 שם, עמ' 175.
19 שם, עמ' 180.

הוועדה הבין-משרדית

1. מאחר שכאמור השלבים השונים בפרויקט כרוכים באי-ודאות, היה על הוועדה הבין-משרדית ועל משרד השיכון לפעול לקביעת תכנית עבודה רב-שנתית שתיגזר מתוך מדיניות הממשלה בעניין זה כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטות הממשלה ובתמ"א 35. בכלל זה היה עליהם לקבוע מה הם יעדי הפרויקט, למשל באילו יישובים ראוי להתמקד; לקבוע יעדים כמותיים ואת לוח הזמנים למימושם; לאתר בעיות צפויות ולנסות להגדיר דרכים וכלים להתמודד עמן. פעולות כאלה לא נעשו.
 2. ראוי שהוועדה הבין-משרדית תסייע לאתר מתחמים שאפשר לכלול בפרויקט ותבוא בדברים עם הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר כדי לקדם את העניין. עוד ראוי שהוועדה תתערב מיזמתה כאשר חלים עיכובים בתכנון מתחם או ביישום התכנית המפורטת.
- משרד השיכון הסביר בתשובתו כי בשל אופי פעילותה של הוועדה הבין-משרדית היא דנה בהצעות שרשויות מקומיות ויזמים מציעים לה, אך אינה יכולה לצפות את היקף הפניות אליה ומועדיהן ואת הפעילות הנדרשת ממנה, ולכן אין ביכולתה להכין תכנית עבודה.
- בעניין זה צוין כי עוד בראשיתו של הפרויקט, באוגוסט 2000, הטילה הממשלה²⁰ על הוועדה הבין-משרדית לבחון חלופות לקידום מתחמים המועמדים להתחדשות עירונית אשר כדאיותם הכלכלית ליום ולתושבים נמוכה ולהציע חלופות אלה לממשלה כדי שהיא תבחר מתוכן את המתחמים להכרזה.

הביקורת העלתה שהוועדה הבין-משרדית לא הציעה חלופות כאמור.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר משרד השיכון כי הוועדה בדקה חלופות כאמור בשיתוף האגף לשיקום שכונות במשרד השיכון ואגף התקציבים במשרד האוצר, אולם אפשרויות אלה לא הבשילו למסלול התחדשות עירונית נוסף.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי הוועדה הבין-משרדית תהיה מעורבת יותר בקידום הפרויקט גם באמצעות ייזום מציאת מתחמים פוטנציאליים, בהתערבות בהנעת תכנון המתחמים כאשר חלים בו עיכובים, ובסיוע למימוש תכניות מפורטות שאושרו. בנושאים אלה אפשר ורצוי לפעול על פי תכנית עבודה. יצוין כי מטה הוועדה פועל ללא תקציב וללא כוח אדם ייעודי. לפיכך, כדי שהוועדה תוכל לפעול כאמור, יש להקצות גם לה אמצעים הולמים.

מסרים והיטלים

על פי חוקים שונים, מי שמבקש לקנות או למכור מקרקעין או לבנות בהם חייב בתשלומי מסים, אגרות והיטלים. תשלומים אלה עלולים להסתכם בהוצאות מרובות ולמנוע מבעלי הזכויות במקרקעין לרצות להשתלב בפרויקט ההתחדשות העירונית. הממשלה עמדה על הצורך לפתור את בעיית אי-הוודאות של בעלי הזכויות במקרקעין והיזמים בעניין שיעור המסים וההיטלים שעלולים להיות מוטלים עליהם, המשפיעה על הכדאיות הכלכלית של הפרויקט.

1. החלטת 4342: בהחלטת ממשלה זו, שהתקבלה בספטמבר 1998 ובה כאמור אישרה הממשלה את הפרויקט, קבעה הממשלה כי עליה לפעול לתיקון חוקים אחדים, כדי לאפשר תכנון

מהיר יותר של התכניות המפורטות, לצמצם את תשלומי ההיטלים, המסים והאגרות ולהסיר את אי-הוודאות בעניין הסכום הסופי שלהם. ההחלטה נוגעת לתשלומים האלה:

(א) ה י ט ל ה ש ב ח ה: בין השאר נקבע בהחלטה כי חוק התכנון והבנייה יתוקן, וכך תשלום היטל השבחה לא יחול על מתחמים מוכרזים בתקופת הכרזתם.

הביקורת העלתה כי משרד הפנים לא פעל לקידום התיקון של החוק כאמור, וכי בעלי הזכויות בקרקע עדיין מחויבים בהיטל השבחה.

עם זאת, שר הפנים ושר הבינוי והשיכון הסכימו בשנת 2000 כי ראשי הרשויות המקומיות שהמתחמים בתחומן מיועדים לפרויקט התחדשות עירונית רשאים לפטור אותם מהיטל השבחה בגין בנייה למגורים בתקופת ההכרזה, אם אותם ראשי רשויות ידרשו זאת באמצעות פנייה לשרים²¹. בשנת 2007, לכשעלה צורך במימוש של תוכניות מפורטות וכהיערכות לקראת דרישות צפיות לקבלת הפטור, הנחתה הממשלה את שני השרים להפעיל את סמכותם האמורה, ואכן באותה שנה פרסמו השרים צווים שנתנו פטור מהיטלי השבחה בשמונה מתחמים.

משרד מבקר המדינה מציין כי תחליף זה אמנם מאפשר לרשויות המקומיות לפטור את בעלי הזכויות בקרקע מהיטל השבחה, אולם בפועל רק חלק מהרשויות המקומיות מעניקות את הפטור מההיטל.

(ב) ה ו צ א ו ת פ י ת ו ח: הרשויות המקומיות מחייבות, על פי חוקי עזר שלהן, יזם או בעל מקרקעין הבונים דירות חדשות לשלם בעד עבודות פיתוח. החיוב נעשה בדרך כלל באמצעות היטלים קבועים מראש. הממשלה קבעה בהחלטה 4342 כי פקודת העיריות תתוקן, וכי ייקבעו הסדרים מיוחדים לחיוב בגין עבודות פיתוח במתחמים מוכרזים. חיובים אלה ייעשו על פי אומדן עלויות פרטני המתחייב מציפוף המתחם, וכך ההוצאות האמורות יהיו מופחתות לעומת חיוב רגיל.

הביקורת העלתה כי משרד הפנים, המופקד על מימושה של פקודת העיריות, לא פעל לשינויה על פי המתחייב מהחלטת הממשלה; הרשויות המקומיות מוסיפות לחייב את בעלי הזכויות במקרקעין במתחמים מוכרזים בעלויות הפיתוח באמצעות היטלים קבועים מראש ולא על פי אומדן מיוחד לכל מתחם.

החלטות הממשלה מעידות שהממשלה הכירה בכך שפרויקט ההתחדשות העירונית הוא בעל חשיבות, וכדי לעודד את מימושו קבעה בהחלטותיה כלים האמורים להקל את יישומו. אולם משרד הפנים, הממונה על מימוש חוק התכנון והבנייה ופקודת העיריות, לא פעל ליישום החלטת הממשלה.

(ג) מ ס ש ב ח ו מ ס ר כ י ש ה: במסמך של משרד השיכון מינואר 2010 מנה המשרד תיקונים אחדים שהוא מבקש שיוכנסו בחוק מיסוי מקרקעין כדי להפחית את המסים שיוטלו על בעלי הנכסים (מס שבח ומס רכישה). במסמך צוין שרשות המיסים בישראל אינה מתנגדת לשינוי שיטת החישוב של תקרת שווי הדירה החדשה שמקבל בעל נכס תמורת דירתו הישנה, וכן אינה מתנגדת לפטור ממס רכישה ומס שבח בעל נכס קשיש המבקש לרכוש דירה בדירור מוגן במקום לקבל דירה בבניין החדש.

21 על פי סמכותם של השרים הקבועה בסעיף 19(ב)(2) בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה.

רשות המסים בישראל הסבירה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010 כי תיקוני החקיקה האמורים קיבלו ביטוי בהצעת חוק התייעלות (חוק ההסדרים) שהממשלה אישרה ביולי 2010.

2. החלטה 998 של מועצת מקרקעי ישראל : מועצת מקרקעי ישראל קובעת בין היתר את המדיניות הקרקעית שלפיה ינוהלו מקרקעי ישראל ומפקחת על פעולות ממ"י. החלטה 998 שקיבלה המועצה במרס 2004 עוסקת בפרויקט ההתחדשות העירונית. בהחלטה ניתן פטור, בתנאים מסוימים, מתשלום דמי היתר²² לממ"י בעד בניית בניין רווי²³ הנבנה על קרקע שממ"י מנהל ושייך לפרויקט ההתחדשות העירונית.

על פי אחד מתנאי הפטור, המגרש נועד לבנייה רוויה בלבד, הן על פי התכנית המפורטת הקודמת והן על פי התכנית המפורטת החדשה. מכאן שאי-אפשר לפטור מדמי היתר מתחמים שבהם התירה התכנית הקודמת לבנות בתים צמודי קרקע או מבנים לשימושים מסחריים או לשימושים אחרים. כמו כן הפטור אינו חל על תכניות חדשות לבניית מבנים המיועדים לשימושים מסחריים או מבנים המשלבים מגורים ומסחר. תנאים אלה מפחיתים את ישימותו הכלכלית של פרויקט שאינו עומד בהם, ועל כן המליץ אגף התכנון להרחיב את הפטור הזה.

בספטמבר 2006 הטילה הממשלה בהחלטה 452 על שר הבינוי והשיכון, מתוקף תפקידו כיושב ראש מועצת מקרקעי ישראל, לפעול לתיקון החלטה 998. על פי התיקון, כשמדובר בקרקע הנמצאת במתחמים להתחדשות עירונית ומיועדת לבנייה הן למגורים והן לשימושים אחרים (בתמהיל שייקבע בין השימושים השונים), יש לתת פטור מדמי היתר בגין שינוי הייעוד לבנייה רוויה למגורים; באזורי עדיפות לאומית יש לתת פטור זה תמיד (ללא קביעת תמהיל).

הביקורת העלתה כי אף על פי שעברו כארבע שנים מאז החלטת הממשלה, שרי הבינוי והשיכון שכיחנו מספטמבר 2006 ואילך ושימשו יושבי ראש של מועצת מקרקעי ישראל בפרק זמן זה, לא הביאו למועצה הצעה לתיקון ההחלטה, ומיותר לציין כי היא לא תיקנה אותה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 הסביר ממ"י כי הוא סייע לקדם את הפרויקט במתחמים אחדים, בפרט במתחם דגל ראובן בפתח תקווה, ששם נדרש הסדר ייחודי עם המחזיקים במקרקעין, ובמתחם וינברג (השוק) בבני ברק, ששם פטר המינהל את המחזיקים בקרקע מדמי היתר. במתחמים אחדים נתן ממ"י פטור מדמי היתר על פי החלטה 998 האמורה.

משרד מבקר המדינה מעיר לממ"י כי ההתייחסות הנקודתית למתחמים אינה יכולה לבוא במקום התייחסות עקרונית להחלטת הממשלה; לדעת משרד מבקר המדינה, על יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל לפעול לתיקון החלטה 998, ובכך עשויה להיות תרומה לפרויקט ועידוד ישימותו.

22 תשלום שממ"י גובה כתנאי להיתר שהוא נותן לבנות במקרקעין שהוא מנהל.

23 בניין רווי (על פי החלטה זו) הוא בניין שיש בו לפחות ארבע יחידות דיור, בשתי קומות, הרשום כבית משותף או הראוי להירשם כבית משותף על פי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, ואשר נבנה לפני עשר שנים לפחות.

קיצור ופישוט של התהליכים

1. ועדת תכנון מיוחדת: שינוי של תכניות מפורטות מסור בידי הוועדות המחוזיות, כפי שנקבע בחוק התכנון והבנייה. כדי לעודד את יישום הפרויקט נקבע בהחלטה 4342 מספטמבר 1998 כי יש לשנות חוק זה ולמסור את הסמכות לאשר תכניות של מתחמים מוכרזים לוועדה מיוחדת כהגדרתה בחוק, תוך התאמת הרכבה ודרכי פעולתה לצרכים המיוחדים של המתחמים שהוכרו. החוק מגדיר ועדה מיוחדת כוועדה הפועלת במרחב מיוחד, שהוגדר לשם כך, ועוסקת רק במרחב זה. מתכונת פעילותה הייחודית של הוועדה נועדה לסייע לה להיות ממוקדת ומהירה יותר מוועדה מחוזית. מיד לאחר החלטת הממשלה האמורה קיבלה גם ועדת השרים לתיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1999 החלטה דומה. ההחלטות לא יושמו, והממשלה שבה ודרשה באוגוסט 2000 לקדם את תיקוני החקיקה כמתחייב מההחלטות ולהקים ועדת תכנון מיוחדת עבור מתחמי ההתחדשות העירונית.

עד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2010 לא תוקן החוק בעניין זה, ועל כן תכניות ההתחדשות העירונית עדיין נידונות ומאושרות בוועדות המחוזיות כמו כל יתר התכניות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, המופקד על הוצאת חוק התכנון והבנייה לפועל, כי אי-מימוש החלטות הממשלה, ששר הפנים היה שותף לקבלתן, חורג ממנהל תקין. יתר על כן, בפועל הוחמצה ההזדמנות לזרז וליישם את הליך אישור התכניות המפורטות הנוגעות למתחמים מוכרזים.

2. ועדות משנה בוועדות המחוזיות: בישיבה שהתקיימה בספטמבר 2006 בהשתתפות נציגי משרד הפנים ומשרד השיכון הודיע מנהל מינהל התכנון שבמשרד הפנים כי המשרד פועל להקים ועדות משנה להתחדשות עירונית בוועדות המחוזיות.

במאי 2009 החליטה הממשלה²⁴ ליזום תיקון לחוק התכנון והבנייה כך שיוקמו מכוח ועדות משנה סטטוטוריות לוועדות המחוזיות לתכנית פינוי לשם בינוי. לוועדה זו יוקנו כל הסמכויות של הוועדה המחוזית לעניין אישור התכנית פינוי בינוי.

הביקורת העלתה כי לא הוקמו ועדות משנה כאמור.

השלמת זכויות (ניוד זכויות)

לעתים מתברר שיישום הפרויקט במתחם מסוים הראוי להתחדשות עירונית אינו כדאי מהבחינה הכלכלית. משרד השיכון הציע בינואר 2010 למינהל התכנון שבמשרד הפנים לאפשר העברה של הזכויות האמורות להינתן למתחם כזה למתחם אחר שגם בו נמצא שיישום הפרויקט אינו כדאי מהבחינה הכלכלית; כך יאוחדו הזכויות של שני המתחמים ויוענקו רק לאחד מהם. הצעה זו מחייבת תיקון מהותי בחוק התכנון והבנייה ובתקנות התכנון והבניה, התשס"ב-2002. במועד סיום הביקורת טרם החל משרד הפנים בפעולות לתיקון כאמור.

בקרה ומעקב של אגף התכנון

מעקב אחר התקדמות התכנון

ההסכם בין משרד השיכון לבין הרשות המקומית מחייב את הרשות המקומית לדווח לוועדה הבין-משרדית באמצעות אגף התכנון על התקדמות התכנון, החוזים שחתמה בעניין המתחם והתקבולים והתשלומים, וכן להגיש לוועדה דוחות חצי-שנתיים על התקדמות הטיפול במתחם ודוח שנתי על ביצוע תקציב המתחם. אי-דיווח כאמור הוא הפרה יסודית של ההסכם, המאפשרת למשרד לבטל ולקבל מהרשות המקומית החזר בגין הכספים ששילם לה.

הביקורת העלתה כי שמונה רשויות מקומיות - בית שאן, הוד השרון, טירת כרמל, ירושלים, מגדל העמק, נתניה, קריית ים ורחובות - לא העבירו לאגף התכנון דיווחים חצי-שנתיים ושנתיים בנוגע ל-16 מתחמים, וזאת אף שהאגף שב ודרש זאת מהן.

כיון שרשויות מקומיות אלה לא הגישו לאגף התכנון דיווח כנדרש, לא היה למשרד השיכון מידע מלא על התקדמות העבודות במתחמים שלהן, ולמרות זאת הוסיף המשרד לאשר תשלומים לאותן רשויות מקומיות. בכך לא פעל המשרד כנדרש ממנו בהיותו גורם מבקר ומפקח.

יתרות תקציב בלתי מנוצלות

כאמור, מימון המדינה את תכנון המתחמים שבפרויקט הסתכם בכ-226 מיליון ש"ח בהרשאות להתחייב. הביקורת העלתה שבכמה מתחמים הופסק או עוכב התכנון ונותרו בתקציביהם יתרות בלתי מנוצלות. כך למשל נותרה יתרה של כ-9 מיליון ש"ח בארבעה מתחמים בבאר שבע שתכנונם הופסק עוד בשנת 2004; בתל אביב-יפו נותרו כ-700,000 ש"ח בשני מתחמים, ובבני ברק נותרו כ-600,000 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה לנצל יתרות אלה לקידום הפרויקט, אולם נמצא שהיתרות לא חזרו לתקציב הפרויקט ולפיכך משרד השיכון לא היה יכול להשתמש בהן.

סיכום

התחדשות עירונית היא תהליך שבו אזור עירוני מבונה עובר תהליך שיקומי. בשנת 1999 החלה הממשלה להפעיל פרויקט להתחדשות עירונית - פינוי, בינוי ועיבוי של מתחמים. הפרויקט נועד לצופף את מרכזי הערים וכך להביא לידי ניצול יעיל יותר של הקרקעות במקומות אלה, להגדלת היצע הדירות ולהשבחת תנאי החיים של התושבים. בהפעלת הפרויקט התגלו חסמים וקשיים, והחלטות ממשלה שהתקבלו במטרה להסיר חסמים אלה מולאו באופן חלקי בלבד, דבר המנוגד לסדרי מינהל תקין. הפרויקט אפוא עדיין לא השיג את מטרתו: בתקופה שלמעלה מעשור החלה פעילות מעשית בשטח בעשרה מתחמים בלבד. בכך הוחמצה הזדמנות לקדם את מימוש הפרויקט - להגדיל את היצע הדירות בערים, להשפיע על מחירי המקרקעין באותם אזורים ולשפר את איכות חיי התושבים על ידי שדרוג התשתיות העירוניות והשירותים העירוניים.

על הוועדה הבין-משרדית, המופקדת על הפרויקט במתכונתו הנוכחית, לפעול להכנת תכנית עבודה רב-שנתית שתגזור ממדיניות הממשלה בעניין זה, ובכלל זה להציב מטרות ויעדים כמותיים לפרויקט; לקבוע לוח זמנים מוגדר לתכנית ולעמוד על האילוצים והקשיים מוקדם ככל האפשר כדי לטפל בהם כראוי; לקבוע מנגנון ליישוב מחלוקות בין הצדדים המעורבים, להפעיל גורמים מקצועיים שיעמדו בקשר עם התושבים ולערכם בתהליך מוקדם ככל האפשר.

על משרדי השיכון, הפנים והאוצר והשרים העומדים בראשם לפעול ליישום החלטות הממשלה בנוגע לפרויקט - החלטות שהם עצמם היו שותפים לקבלתן. על הממשלה לפעול ליישום האמור בתמ"א 35 בעניין ההתחדשות העירונית, תכנית שהיא אישרה, ולהפעיל את הפרויקט כפרויקט לאומי כנדרש על ידי התמ"א. דבר זה יאפשר פעילות רב-מערכתית של כל הגורמים המעורבים ויסייע לתיאום שוטף ביניהם תוך איחוד מאמצים ושיתוף של גורמים מקצועיים ושל התושבים עצמם בפרויקט.