

עו"ד ספיר זילבר



גרסת הדפסה 

מאמר

התערבות רשויות התכנון בכדאיות הכלכלית של פרויקטים - מיותר או הכרחי?

מאת עו"ד צבי שוב ועו"ד אביבית דוד

בעבר, הגישה הנוהגת הייתה שהרשות התכנונית פועלת להוצאת תכניות מתוך ראייה של הצרכים העירוניים/יישובים על כל האספקטים שבהם, לרבות אך לא רק, הצפיפות, גובה הבניינים, ריאות ירוקות, פיתוח סביבתי, מבני ציבור נדרשים ועוד. שיקולים של כדאיות כלכלית ליזמים ו/או בעלי נכסים לא היוו חלק ממערך השיקולים של התכנון העירוני והמרחבי הארוך והמושקע.

פסק דין שמדגיש גישה זו הוא פסק דין שניתן בבית המשפט העליון בעניין **חברת נ.י.ל.י בע"מ** (עע"מ 9264/10). הרקע לפסק דין זה, היה החלטתה של הועדה המחוזית לאשר תכנית להגדלת מספר יחידות הדירור מ-270 ל-710 יחידות דירור, זאת בניגוד לעמדת העירייה. העירייה טענה, שהתשתיות של העיר אינן ערוכות לקליטת מאות יחידות הדירור שיתווספו בעקבות התכנית, ויתרה מכך, אין בקופת העירייה מספיק תקציב פנוי לבצע את הגדלת התשתיות הנדרשת עקב אישור תכנית בסדר גודל כזה.

נקבע בעניין זה, כי **במסגרת החלטה אם לאשר תכנית, רשות התכנון איננה חייבת לבצע בחינה מדוקדקת בליווי חוות דעת כלכלית לעלויות ביצוען או שדרוגן של התשתיות, בנייתם של מבני ציבור ויכולת או היעדר יכולת נוכחית של הרשות המקומית ליישום כלכלי של התוכנית.**

לאחרונה, המועצה הארצית לתכנון ובנייה במסגרת ערר 61/19 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה גבעתיים נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז ת"א, קבעה כי **תכנית נועדה לקבוע צרכים ושיקולים תכנוניים בלבד, ואין מקום לקבוע בתכנית מי יהיה זה שישא בעלויות הפיתוח**, הגם שהיה ידוע באותה עת שמדובר בעלויות מאוד גבוהות, ולפיכך זהות מבצע עבודות אלו (היזם או הרשות המקומית) הינה קריטית כפי הנראה לעצם האפשרות לממש את התכנית.

החלטות אלו מייצגות גישה שעשויה לייצר תכניות בניין עיר תיאורטיות שאין מי שיממש אותן, וברור כי לא זו הייתה "כוונת המשורר" מאחר ובסופו של דבר תכניות אלו צריכות להתממש מתוך כספי הקופה הציבורית או מתוך כספי היזמים. ככל ולא יהיה רווח וכדאיות, לא יהיה יזם שיממש את התכנית. מוזר לראות שחרף הזמן שעבר בין ההחלטות הללו (8 שנים) **אנו רואים שועדת הערר הארצית ראתה עצמה מחויבת לעמדה לפיה, שיקולים כספיים וכדאיות כלכלית אינם שיקולים לגיטימיים בהליך אישורן של תכניות.**

חרף כל האמור לעיל, נראה כי **בהתחדשות עירונית המצב מעט שונה**. בנובמבר 2012, הותקן תקן 21 של שמאי המקרקעין המתמקד בפינוי בינוי. מטרתו של התקן היא לאזן בין שלושת בעלי האינטרסים בכל מיזם של פינוי בינוי: היזם; רשויות התכנון ובעלי הדירות. תקן 21 אמור להביא לשיווי משקל כלכלי ותכנוני בין שלושת בעלי האינטרסים הללו, מתוך הגישה המבינה שרק אם כולם ישיגו את מטרתם בצורה סבירה, הפרויקט ייצא אל הפועל. היוזמה להתקנת התקן קמה לאחר פרסום דו"ח מבקר המדינה לשנת 2011 שהצביע על כך שכ-40 תכניות פינוי בינוי שהמדינה קידמה לא יצאו לפועל כתוצאה מחוסר וודאות בשוק ליזמים, לבעלי הדירות ולרשות המקומית שחוששת שתוספת יחידות הדיור תעמיס על תשתיות הקיימות. בהתאם לתקן 21, רווחים צפויים ליזם בפרויקט צריכים לנוע בטווח שבין 25% ל-30% מתוך סך העלויות ליזם (נציין כי מדובר ברווח יזמי גבוהה יחסית, וההסבר לכך הינו שבהתחדשות עירונית קיימים גורמי סיכון גבוהים יותר ליזם).

תקן 21 לכאורה איננו מחייב, ואולם הן הרשויות והן היזמים נעזרים בו וכיום בדיקה על פי תקן זה נכללת בכל הליך תכנוני לפינוי בינוי כבר בצעדיו הראשונים ותוצאותיו משמשות מעין כלל אצבע לכדאיות הפרויקט. בתקן קיימות מספר נקודות תורפה, לרבות העובדה שועדות התכנון החלו לאשר גם פרויקטים באחוזי רווחיות נמוכים יותר, דבר ששוב העלה את חוסר הוודאות והסיכון, ובכך מסכן את היתכנות הפרויקטים. בנוסף, התקן משקף בעיקר רווחיות של אזורי ביקוש כך שהוא פחות רלוונטי לפריפריה.

בעקבות כך, השמאי הממשלתי, מר אוהד עיני, מקדם יוזמה לשינוי ולעדכון התקן. לטענתו, יש לשנות את תקרת הרווח הסביר של היזם: כיום, התקן קובע, כי אם הרווח היזמי גבוה ממה שנקבע בתקן, לוועדה המקומית יש אפשרות לדרוש את צמצום היקפי הבנייה. לטענת עיני מדובר בטעות. ובלשונו:

"במקום שהתכנון יוביל, הבחינה הכלכלית היא שמובילה את הפרויקטים של פינוי בינוי. השמאים שיושבים בוועדות המחוזיות הם אלה שמאשרים את התחשיבים לפי התקן, ומאחר והבחינה הכלכלית הפכה להיות המובילה, יצא שעל פיהם יישק דבר. אני חושב שמה שצריך להוביל זה התכנון ולא הכלכלה ולא חשיבה בנוסח 'נוריד את התכנון כדי שהיזם לא ירוויח יותר מידי' או נצופף עוד או נוסף קומות רק כדי ליצור כדאיות כלכלית, למרות שאין כל היגיון תכנוני בדבר", אומר עיני. "צריכה להיות מדיניות תכנון ברורה: קודם להכתיב תכנון ולאחר מכן לבדוק אם בתכנון כזה קיימת כדאיות כלכלית, ובמידת הצורך לתקן, בשוליים בלבד. כשם שאיננו מתערבים ברווח המקסימלי ליזם בתכניות שאינן התחדשות עירונית כך לדעתי גם כאן לא צריך להתערב. צריך לוודא שיש רווח מינימלי כדי שהיזם יקרה. אני חושב שלא צריך להיכנס ליזם לכיס, ואין גם צורך - היום, אחרי עשור מכירים את המכפילים שיש, ועל הוועדות לקבוע מדיניות תכנונית".

בהחלטות ועדות ערר נוספות אנו עדים להפעלת שיקול הדעת של הכדאיות הכלכלית ושכלולו, עד כדי כניסה לפרטים הקטנים של שיקול זה. בעניין אופקים ב.י. רוטשילד 70 בע"מ (עת"מ 19-05-37850), נקבע שהן הקמת

מתקן רובוטי בתחומי המגרש והן צמצום מספר יחידות הדיור המאושרות הן חלופות לא רלוונטיות לפרויקט המדובר מבחינה כלכלית ולפיכך, מקום שנוצרת מצוקת חנייה ובהינתן שניתן לאמץ את הפתרון באמצעות קרן חנייה, יש לאמץ את פתרון זה על פני דרישה מהיזם לעמידה בתקן כמות החניות (מאחר והדרישה עשויה בסבירות גבוהה להביא לידי כך שהפרויקט לא יהיה ריווחי ולכן לא ייצא אל הפועל).

נראה, כי ניתן משקל גדול באופן יחסי לשיקול הכדאיות הכלכלית בפרויקט של התחדשות עירונית, הן ליזם והן לדיירים (אם כי, לא באופן עקבי ולא בהענקת אותו משקל לגורם זה, כך שיש שונות יחסית בין הפסיקות השונות גם בתוך אותן ערכאות עצמן), והכל מתוך ראייה של השגת המטרה של חידוש ומיגון בניינים מפני רעידות אדמה, ומתוך ידיעה שללא שביעות רצון סבירה של היזם מרווחיות הפרויקט, וללא שביעות רצון סבירה של הדיירים מהתמורות שיקבלו, הפרויקט לא יצא לפועל. בכך, ייתכן שטמון ההבדל בין עמדות בתי המשפט וועדות הערר בראותן את השיקולים שניתן ושיש לשקול בקידום הליכי תכנון. **הליכי תכנון עירוניים רגילים שאינם במסגרת התחדשות עירונית הינם הליכים שאין צורך בהסכמה של בעלי הזכויות, למעט זכות הגשת התנגדויות, כאשר הגשת התנגדות להליך שתלוי ועומד איננו דומה כלל להליך בקשת היתר שכלל לא יבוא אל העולם ללא קבלת הסכמה וחתימה של כל בעלי הזכויות.**

חרף העובדה שהאיזון בין האינטרסים של היזם לבין האינטרסים של בעלי הזכויות אמור לקרות באופן טבעי בתנאים של שוק חופשי, מרביתם המכריעה של פרויקטים לפינוי בינוי בארץ תקועים ואינם יוצאים אל הפועל מכל מיני סיבות שחלקן קשורות בדיירים, חלקן ביזמים וחלקן ברשויות העירוניות שמעכבות מתן היתר או מקשות על היזמים מתוך חשש להכבדה על התשתיות העירונית הישנות והמצומצמות בתוך מרכזי הערים וחילופי ראשי ערים תכופים.

ייתכן שהיה זה עקב הקצב האיטי יחסית שבו הפרויקטים הללו יוצאים אל הפועל, נוצרו יוזמות של ערים שונות ושל גורמים נוספים להגביר את הודאות בקרב הגורמים המעורבים בהתחדשות העירונית. ביום 4.12.2019, פרסמה **עיריית תל אביב** מסמך מדיניות עירונית שכולל הנחיות בנוגע לתמורות בפינוי בינוי, וקובע כי העירייה תאשר פינוי בינוי תמורת מפתח תמורות צנוע יותר ממה שהיה נהוג בעבר בעיר, ובכלל, כאשר התמורה תוגבל בדירות רגילות ששטחן עד 80 מ"ר, ל-12 מ"ר נוספים בלבד. לטענת יוזמי המסמך, השינוי יביא לשיפור במצב היזמים כי תהיה להם וודאות ולכן לא יוכלו להבטיח הבטחות חסרות בסיס לדיירים, ומנגד הדיירים לא יוכלו לדרוש דרישות לא ריאליות מהיזמים. מיד לאחר עיריית תל אביב, קפצה גם **עיריית חיפה** על העגלה של הקטנת התמורות לדיירים ל-12 מ"ר לדירה, ואחריהן גם עיריית נתניה ופתח תקווה.

גם **הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית** פרסמה את עמדתה בעניין, ממנה עולה כי התמורה הראויה לבעלי דירות היא תוספת של חדר בגודל של 12 מ"ר ומרפסת, תמורה המשקפת שדרוג משמעותי לטענתם באיכות החיים ובערך הנכס, זאת בנוסף לשדרוג הנובע מעצם קבלת דירה חדשה ממוגנת מחוזקת עם חניה ועל פי רוב גם מחסן. כמו כן, נכתב שכלל ורווחיות היזם תעלה על המינימום הקבוע בתקן 21, מצופה מהיזם כי יגדיל את התמורות לדיירים. יש לציין, שעמדתה של הרשות הינה לאחר שהפרקטיקה של השנים האחרונות הייתה שתמורה ראויה לבעלי הדירות הינה תוספת שטח של 25 מ"ר פלוס מרפסת, מחסן וחניה. **משרד המשפטים** הודיע כי הוא מתנגד לעמדתה של הרשות הממשלתית, והגבלת שטחי תמורה שמקבלים דיירים בפרויקט פינוי בינוי הינה פסולה, והיא עלולה לפגוע בקידום הפרויקטים ובזכויות הקניין. עמדתם היא שיש להניח לשוק להגיע לאיזונים באופן עצמאי.

בסקירה לעיל ראינו עמדות שונות בנוגע למתן חשיבות ומשקל לכדאיות כלכלית בהליכים תכנוניים בכלל ובהליכי התחדשות עירונית בפרט, ואולם נראה כי המחלוקות עדיין מרובות ושונות, והפתרון לחסמים המרובים בהגשמת תכליתה של ההתחדשות העירונית עדיין אינו נראה לעין, כך שלא צפוי שינוי גדול בעתיד הקרוב באופן ובקצב של התקדמות הפרויקטים בהתחדשות עירונית.