



9.6.20

לכבוד
שר הפנים מר אריה דרעי
מנכלית מינהל התכנון גב' דלית זילבר
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה עו"ד ארז קמיניץ
אדריכלית ראשית של משהב"ש גב' ורד סלומון ממן
שלום רב,

הנדון: פסיקה תקדימית בנושא שטחים ומבנים ציבוריים בנויים במסגרת תכנית
עמדת איגוד המתכננים בישראל

1. רקע

לאחרונה ניתנה ע"י ועדת ערר לפיצויים והיטלי השבחה בחיפה פסיקה תקדימית בעלת השלכות מרחיקות לכת בנושא מיסוי הקצאת שטחי ציבור במסגרת תכנית. הפסיקה בחנה את הנוהג של רשויות מקומיות לדרוש מיזמים הקצאת שטחי ציבור בנויים כחלק מהתכנית. הקצאה זו קרויה בעגה המקצועית "הקצאת קומה מבונה" או "הקצאה ורטיקלית". החלטת ועדת הערר קבעה כי על הרשות המקומית לחלוק עם היזמים בעלויות הבניה דהיינו: לקזז מההשבחה את העלויות והזכויות שניטלו מהם ובכך חשפה את הבעייתיות הנובעת מאי הסדרת הנושא בחקיקה.

2. חשיבות הקצאת שטחי ציבור בנויים בתכנית ככלי תכנוני

- אחד האתגרים המרכזיים העומדים היום בפני הערים בישראל הוא הספקת מערכת שירותי ציבור מפותחת, יעילה ואיכותית. עיר החפצה להיות חיה, דינמית ומגוונת צריכה להמשיך ולפתח מערכת שכזו לטובת תושביה והמועסקים בה. חוק התכנון והבניה מאפשר לרשויות מקומיות במסגרת קידום תכנון להפקיע עד 40% משטח התכנון לטובת צרכי ציבור (לפי סעיף 190 לחוק התכנון והבניה).
 - ההיגיון הציבורי שעומד מאחורי הסמכה זו הוא כי תכנון המוסיף זכויות בניה, מחייב מנגנון שיספק בהתאמה צרכי ציבור לאוכלוסייה המתווספת. על כן יש ליצור איזונים ולהחזיר לציבור בתמורה שטחים מתוך תכולת הפרויקט לטובת צרכי הציבור כולו.
 - במשך שנים רשויות מקומיות פעלו כך ויצרו מאגר של קרקעות לשטחי ציבור שיספקו את צרכי הציבור הנדרשים. השימוש בהפקעת קרקע לצרכי ציבור, לרבות באמצעות הקצאת שטחי קרקע באיחוד וחלוקה, נעשה מורכב ולעיתים אף לא ישים, בעיקר על רקע תהליכים מואצים של התחדשות עירונית ובניה מואצת למגורים בתנאי צפיפות עירונית.
- מצוקת הקרקע בישראל, בעיקר באזורים ותיקים, לחצי פיתוח לצד עליה ברמת החיים, ביקוש לסטנדרט עשיר ומגוון יותר של צרכי ציבור, מגמת עירוב השימושים הנדרש לתפקודה וחיותה של העיר והצורך לשמור קרקע לדורות הבאים - כל אלה חייבו חיפוש אחר כלים נוספים ליצירת שטחים לצרכי ציבור.



- מנגנון הקצאת שטחי ציבור בנויים כחלק מתכנית מהווה כיום כלי חשוב ומרכזי שמאפשר לרשויות מקומיות לענות על צרכי הציבור לנוכח האתגרים הללו. כלי זה משמש כתחליף להפקעת קרקע כדי לספק את צרכי הציבור במקרים רבים בהם ההפקעה במסגרת קידום תכנון איננה יעילה או איננה אפשרית מבחינה תכנונית ו/או כלכלית.
- חשוב להדגיש כי רשויות מקומיות אשר תמצאנה עצמן ללא היכולת הכלכלית והתכנונית לייצר שטחי ציבור בנויים, שיאפשרו פיתוח לצד מתן מענה לצרכי ציבור, תתקשינה לקדם תכנון טוב וראוי המשלב צרכי ציבור ויזמות לפיתוח. לא ניתן יהיה לאפשר תכנון עירוני צפוף וראוי, המייעל את השימוש בקרקע ומעודד עירוב שימושים, ללא הסרת החשש של הרשויות המקומיות מהשתתף כל עלויות הבינוי עליהן וללא התחשבות בכל הקריטריונים, לרבות כללי ההפקעה מהקרקע הקיימים כיום. אי הסדרת הנושא תביא לעיכוב קידום תכניות ועיוותים בתכנון העירוני המיטבי.

3. היבטים הכלכליים של שטחים ציבוריים בנויים כחלק משטחים סחירים

- הפסיקה התקדימית עסקה בשני נושאים כלכליים מהותיים אך ספק אם התחשבה באיזונים הנדרשים:
- יזם אשר נדרש להקצות שטחים ציבוריים בנויים בפרוייקט כחלופה להפקעת שטח קרקע בפועל נהנה מהיכולת לממש את זכויות הבניה מכל שטח המגרש שלו, לעומת יזם ממנו מופקעת קרקע בפועל (במקרה זה אותו יזם יכול לבנות רק על 60% משטח המגרש). על פניו נראה כי ברוב המקרים שווין של זכויות אלו עולה כלכלית על "הפסד" של הקצאת שטחי ציבור בנויים בפרוייקט. על כן, החלטת ועדת הערר מאפשרת את המשך הפרקטיקה המיטיבה עם היזם ועם הרשות המקומית שאינה נדרשת מצידה להקמת השטח הציבורי.
 - עם זאת, ניתן לומר כי החלטת ועדת הערר עלולה לחזק הפליה שקיימת ביחס ליזמים הנדרשים להקצות שטח קרקע בפועל.
 - היטל השבחה מהווה מקור הכנסה משמעותי לרשויות מקומיות, המאפשר להן לספק מענה בהיקף ובאיכות הנדרשים לצרכי הציבור. פגיעה במקור הכנסה זה עלולה לפגוע באיזון בין פיתוח למתן שירותים, ועלולה לגרום להעמקת פערים בין רשויות איתנות כלכלית, לאלו הנאלצות לבסס את יכולתן הכלכלית בין היתר בעזרת מיסי השבחה מפיתוח.

4. סיכום והמלצות

למרות השימוש הנרחב שעושות רשויות רבות בארץ בכלי של הקצאה ורטיקלית, לא קיימת כיום הסדרה חוקית הנדרשת לטיפול בסוגיות התכנוניות, הנכסיות, והכספיות שקשורות בהפעלת כלי זה. הדבר מותיר את הזירה להתמקחות בין הרשויות המקומיות לבין היזמים על בסיס כוחם היחסי של השחקנים השונים במקומות השונים ובכך גם פותח פתח לפסיקות נקודתיות בעלות השלכות רוחביות מרחיקות לכת.

איגוד המתכננים בישראל
رابطة المخططين في اسرائيل
ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION



חשיבותה של הפסיקה התקדימית שהתקבלה בוועדת ערר בחיפה (על יתרונוותיה וחסרונוותיה) הינה העלאת הנושא לסדר היום הציבורי. החקיקה אשר נועדה לפעול להסדרת הסוגיה נעצרה בשל השיתוק הפרלמנטרי של השנה האחרונה, והכרעת ועדת הערר הינה בבחינת קריאת השכמה לכל הגורמים הרלוונטיים לשוב ולקדמה באופן מיידי.

לאור זאת ממליץ איגוד המתכננים לחזור ולקדם בדחיפות הסדרה חוקית של הנושא שתכלול את המרכיבים הבאים:

- עיגון מיסי ההשבחה ככלי חשוב להכנסה של הרשות העירונית ומזעור הפגיעה במקור זה. בכל מקרה, ככל שיקבע כי יש להתחשב ביזם בשל עלות בניה מסוימת, הפחתה זו תעשה מחישוב ההשבחה ולא מהיטל ההשבחה!
 - חלוקת הנטל של עלויות הבניה של שטחי הצבור הבנויים. במסגרת זו צריך לייצר מפתח כלכלי גמיש (נוסחה) שיאפשר לשמור על האיזונים הכלכליים הן של היזם והן של הרשות המקומית. במסגרת זו יש להתייחס להקצאת השטחים הבנויים כ"חלף הפקעה" – כלומר לתת לה לגיטימציה, ולאפשר הפעלתה על ידי ועדות מקומיות.
 - הסדרת מערכת היחסים המשולשת בין היזם, העירייה ובעלי הדירות העתידיים שאינם שותפים להסכמים שנערכו בשלבי הדיאלוג התכנוני בין היזם לרשות המקומית.
 - הסדרת הנושאים הקשורים לקיומה של בעלות משותפת ותחזוקה משותפת של הנכס (בין העירייה והבעלים הפרטיים).
 - קביעת עקרונות לתכנון מיטבי של שטחי הציבור הבנויים אשר יאפשרו עירוב שימושים.
 - כדי ליצור מנגנון מאוזן, יש לערב בגיבוש חקיקה את כלל בעלי העניין: נציגות השלטון המקומי (מתכננים, שמאים - כלכלנים), איגודים מקצועיים, יזמים ויועצים משפטיים של כל צד, לצד נציגי ציבור (עמותות והתארגנויות).
 - יש לשאוף להסדרה גמישה שתתייחס לשונות בין רשויות מקומיות שונות.
- השלמתה ואישרורה של חקיקה שכזו תאפשר פעילות כלכלית ופיתוח עירוני, בתנאים של צפיפות עירונית, מחסור בשטחי ציבור ועירוב שימושים, תוך התחשבות במגוון הצרכים והאינטרסים ומזעור הפגיעה ברשות המקומית, ביזם ובתושבים. **איגוד המתכננים ישמח להיות מעורב ולסייע בקידום חקיקה מאוזנת שתסדיר את הנושא בהקדם.**

בברכה,

פרופ' ערן רזין
ס/יו"ר איגוד המתכננים בישראל

תמי גבריאל, יו"ר משותף
איגוד המתכננים בישראל

איגוד המתכננים בישראל
מזכירות: עלמה גייסיס דוא"ל: igudm1@gmail.com
כתובת: איגוד המתכננים בישראל, ת.ד. 1191 כוכב יאיר 4486400
אתר האיגוד: www.aepi.org.il