



התחדשות עירונית
עפרה כהן ורחלי גוז לביא



בניין בהליך תמ"א 38 ברעננה. שימו לב להיטל ההשכחה, שעלול להיות מושג על-ידיכם אם אתם מבצעים תמ"א 38 צילום: עזרא לוי

כך יכול יזם להפוך פרויקט התחדשות למשתלם עבורו

חוסר ודאות תכנונית, היטלי הרשויות המקומיות, דרישות המס ובקשות הדיירים – יזמים נדרשים לעבור חסמים כלכליים רבים כדי שפרויקט התחדשות עירונית יהיה כדאי עבורם

חה, הרשויות המקומיות נוטות לעתים לא לאשר פטורים מלאים, ודווקא מוצאות דרכים עקיפות לגבות את ההיטל. כך למשל, בתמ"א 38 יוזמות הרשויות המקומיות תוכניות בניין עיר (תב"ע) מכוח סעיף 23 לתמ"א 38, המאפשר בין היתר ליוזם תוכנית לצורך תוספת זכויות בנייה, ומי כוח תוכנית מתאר, שמשייכות את המקרקעין. כך הן עלולות להצמיח חבות בהיטל השכחה בגין עצם חתימת עסקת ההתחדשות העירונית. מצב דברים זה מעמיד את היוזמים בסיכון גבוה ובמסלול שעלול להימשך זמן רב עד שיתקבל הפטור. כמו כן, אם מושת על היוזמים היטל השכחה, הם נגררים פעמים רבות לערכאות משפטיות, ובין היתר להליכים בפני שמאים מכריעים ועודות ערר, שעלולים להימשך שנים

חסם ראשון הוא היטל ההשכחה. לעתים קרובות גובהו עלול להיות זה שיהרוץ את גורל הפרויקט. בהתחשב בזאת וכדי ליצור כדאיות כלכלית ליוזם, קבע המחוקק פטורים מההיטל. כך, למשל, יזמים של פרויקט פיננסי-בינוי יכריזים לקבל פטור מלא או חלקי מההיטל. ההשכחה, בכפוף להחלטה של הרשות המקומית, שר הבינוי והשיכון ושר הפנים, ואם יוכיחו כי הפרויקט אינו כדאי כלכלית בהיעדר הפטור. בתמ"א 38 מסוג הריסה ובנייה מחדש קבע המחוקק גבייה חלקית של 25% מהיטל ההשכחה על זכויות בנייה מעבר ל-2.5 קומות טיפוסיות, באישור הרשות המקומית, ופטור מלא המעוגן בחוק התכנון והבנייה בהליך חיוק ועיבוי הבניין. חרף האפשרויות לקבלת פטור מהיטל השכחה

מהפרויקטים, דורשת מבעלי הדירות ומהיוזמים ירע מקצועי, ניסיון, גמישות ונחישות. היות שהפן הכלכלי הוא המהותי ביותר שנימצא בבסיס הפרויקטים להתחדשות עירונית, ניסו לעמוד על האתגרים הכלכליים החשובים שגורמים לפער משמעותי בין מספר ההסכמים שנחתמו בין דיירים ליוזמים לבין מספר הפרויקטים שיצאו אל הפועל. כל המשמעותיות הכלכליות הנגזרות מביצוע פרויקטים של התחדשות עירונית קשורים בטבר רם לנהוג שלפיו היוזם נושא בכל המסים וההיטלים, לרבות היטל ההשכחה. הרבר מציב את היוזם (ובאופן עקיף גם את הדיירים) במסלול שלא בהדרגה מסתיים כפי שתוכנן, עקב חסמים כלכליים ומיטליים הנובעים מצד הרשויות וגופים פיננסיים.

התחדשות העירונית היא אחד התחומים הלוהטים ביותר בשוק הנדל"ן. מרבית יזמי הנדל"ן נכנסו לתחום, דיירים רבים מנהלים משא ומתן עם יזמים או שכבר חתמו על הסכמים כמו תמ"א 38 ופיננסי-בינוי מול יזם, וכן נחקקו חוקים כדי להגדיל את ההיתכנות הכלכלית הפרויקטים, והכל במטרה להגדיל את מספר הפרויקטים של ההתחדשות העירונית. לכאורה, בפרויקטים של התחדשות עירונית יש שילוב אינטרסים נדיר וכמעט מלא בין המדינה, היוזמים ובעלי הדירות, כך שניתן לחשוב בשגגה שעסקינן בפרויקטים שיקרמו עור וגידים במהרה. ואולם המורכבות התכנונית, הכלכלית והמשפטית, שהיא חלק בלתי-נפרד



הליך תמ"א 38 בבניין בתל אביב. על היזם לערוך מיפוי מלא של הזכויות במקרקעין צילום: מוטי מילרוד

רבות. גביית היטלי ההשבחה על ידי הרשויות המקומיות, ובייחוד בפרויקט פיניו-בינו, מגבירה את חוסר הוודאות של יזמים בתחילת הדרך בנוגע לכראיות הכלכלית של הפרויקט, ועלולה לחסל כליל את הפרויקט כולו.

הסם כלכלי נוסף שמולו נאלצים יזמי הנדל"ן להתמודד הוא השתתפות מטלות ציבוריות על ידי הרשויות המקומיות, בשווי שיכול להגיע לעשרות מיליוני שקלים. בפרויקטים של התחדשות עירונית, ובפרט בפיניו-בינו, היו מים מבקשים להגדיל את זכויות הבנייה לצורך בניית דירות נוספות. כתנאי לאישור בניית היחידות הנוספות ולפרויקט כולו, הרשויות מטילות על היזמים דרישות שונות כמו הקמת בתי ספר, גני ילדים, מתנ"סים, שיפוץ מוסדות קיימים והרחבת כבישים. היזמים, שמעוניינים בקידום הפרויקט, נאלצים לעתים קרובות לשאת בעלות המטלות הציבוריות.

היזמים ניצבים בפני קונפליקט שבו מצד אחד מוטלות עליהם מטלות ציבוריות, שבמצב הטבעי אינן באחריותם אלא באחריות הרשות המקומית, ומצד שני ברור לכל כי סירוב עלול להוביל לכך שהפרויקט לא יקבל את ההיתר המיוחל. נראה כי הרשויות נוהגות לפעול ב"שיטת מצליח", מתוך ידיעה שהטלת עלויות אלה אינה עולה בקנה אחד עם הדין הקיים. הטלת המטלות הציבוריות מצד הרשויות מוסיפה לחוסר הוודאות, ויוצרת נרדף נוסף בעלות הפרויקט עבור היזם.

הסם כלכלי משמעותי נוסף מגיע מצד הבניין קים. כדי שהיזם יוכל ליטול ליווי בנקאי ולשע"ב לטובת הבנק את מקרקעי הפרויקט, יש צורך להסיר את המשכנתאות שנטלו הדיירים. נהוג לקבוע בהסכמי ההתחדשות העירונית כי היזמים יגיעו להסדרים לצורך הסרת המשכנתא מול הבנקים נותני המשכנתאות לדיירים, באמצעות ערבויות חלופיות. אלא שהבנקים מקשיחים עמ' דות, ודורשים מהיזמים להעמיד עבורם ערבויות בנקאיות אוטונומיות בגובה יתרת המשכנתא בתוספת כ-20% משווייה. הבנקים אינם מסתפקים בהסדרים אחרים וגם לא בהסכת ערבויות חוקי מכר לטובתם כמקובל, ובעצם מאלצים את היזמים לרתק הון רב ואף בשווי גדול יותר מגובה יתרת המשכנתא שהבעלים נטל.

בפרויקטים גדולים, ההון שהיזם נדרש ל"תק עלול להגיע לעשרות מיליוני שקלים. מאחר שאין שום רגולציה בנושא, היזמים נאלצים בלידת ברירה להסכים לתנאים שמעמידים הבנקים.

ביורוקרטיה סבוכה וארוכה

אלמנט כלכלי משמעותי שעמו מתמודדים היזמים הוא הזמן הממושך וחוסר הוודאות התכנונית ממועד החתימה על ההסכם ועד אישור תוכנית הפינוי-בינו, או עד שמתקבלת החלטת הוועדה בתנאים לאישור הבקשה להיתר. מיזמי ההתחדשות העירונית מאופיינים בביורוקרטיה תכנונית סבוכה וארוכה טווח ובחוסר ודאות תכנונית לגבי התמורות לדיירים שיאשרו על ידי הרשות המקומית.

פעמים רבות היזם מסתמך על מדיניות קיימת של העירייה, שלפיה אושרו לפרויקטים סמוכים תוספת שטחים מסוימת, כמו 25 מ"ר לשטחי הדירות הקיימות או מחסנים לכל דייר. אלא שלעיתים מתקבלת החלטה בעירייה להפחית את תוספת השטחים או אף לא לאשר קבלת מחסנים וכדומה.

הזמן הממושך ושינוי מדיניות של העיריות במרוצת השנים גורמים לכך שעד לקבלת ההחלטה על ידי העירייה, היזם מוצא עצמו בפרויקט שונה עם מחירי דיוור וסביבה שונים ועם דיירים שהתחלפו, ופעמים רבות נדרש ממנו לבצע הערכה כלכלית חדשה ושונה מזאת שהיתה במקור. זאת, שנים לאחר שכבר נחתם חוזה עם הדיירים והוטחה להם תמורה

הדיירים לפני ההתקשרות בעסקה, ומתן אפשרות לתכנון מיטבי של היבטי המס ביחס לבדיקה ולדרישות שמציבים הדיירים.

שישה היבטי מס

ליום הניגוש לבחון היתכנות מבחינה כלכלית של פרויקט להתחדשות עירונית, חשוב שיכיר מגוון רחב של היבטי מס כדי שיוכל להתמודד עמם. בין היתר:

1. על היזם לערוך מיפוי מלא של הזכויות במקרקעין. ניתוח מלא, תוך הבנת מכלול האינפורמציה של הדיירים הנוכחיים והעתידיים, יכול להוביל לחיסכון משמעותי במס ולשיפור בר-ווחיות הפרויקט. באחרונה שינתה רשות המסים את עמדתה, וקבעה כי את זכאותו של הדייר לפי טור ממס יש לבחון ביום חתימת ההסכם, ולא ביום התקיימותם של התנאים המתלים.

2. להתמודדות עם דיירים המחזיקים בזכויות מרובות באופן יחסי לדיירים אחרים, שלגביהם מאפשר החוק רק הקלה חלקית במסים החלים על העסקה, יש חשיבות רבה. תכנון נכון של מבנה התמורות בעסקה לפני המשא ומתן הוא לעתים המפתח להצלחתה של עסקה.

3. חבות המס קשורה באופן ישיר להיבטים התכנוניים בקרקע. למשתנים כמו סוג היתר הבנייה וסוג התוכנית הנותנת תוקף לזכויות הבנייה יש השפעה מהותית על סוג הוראת החוק הרלוונטית ביחס לדיני המס ועל התוצאות הכלכליות הנובעות מהוראות אלה.

4. חשוב כי היזם יכיר את היבטי המס הנוגעים לבעלי יחידות מסחריות בפרויקטים, שלגביהם הקלות המס שהעניק המחוקק (ברגש על מע"מ) פחותות.

5. שאלות כמו העברת תמורות במוזמן בין היזם לדיירים בתוספת לרירה המתקבלת ושאלות של שנמוך או שדרוג הן בעלות השפעה מהותית על חבות המס הכללית, והן דורשות התייחסות בשלב המשא ומתן בין היזם לדיירים.

6. הוראות החוק המתייחסות לפרויקטים של פיניו-בינו ותמ"א 38 אינן המקור החוקי היחיד להקלות בפרויקטים מסוג זה. על היזמים לדעת לשלב באופן מיטבי את שלל ההקלות המצויות בעיקר בחוק מיסוי מקרקעין ביחס לפרויקט הספציפי שהם מבקשים לקדם – כמו שילוב של עסקות קומבינציה או שימוש בפטורים אישיים המוקנים על פי חוק לדיירים.

כהן היא שותפה במחלקת הנדל"ן במשרד עמית פולק מטלון; גודלביא היא שותפה במחלקת המסים במשרד



בניין לפני תמ"א 38. יש לשים לב לשינויים במדיניות העירייה צילום: עופר וקנין

ביחס לשירותי הבנייה שמעניק היזם. כמו כן, מבחינה תוצאתית-כלכלית הוראות החוק המתייחסות לפרויקטים של פיניו-בינו דומות מאוד להוראות המתייחסות למיזמי תמ"א 38. הקלה נוספת, שבלעדיה קשה להאמין שהיה ניתן להמשיך לקדם פרויקטים של התחדשות עירונית, היא דחיית "יום המכירה" לפי חוק מיסוי מקרקעין. עקב מורכבותן של עסקאות להתחדשות עירונית, המחוקק ראה צורך משמעותי בהפרדת אירוע חתימת ההסכם מאירוע המס (בשונה מעסקאות "רגילות", שבהן אירוע המס הוא יום כריתת ההסכם, שגם הוא מותנה בתנאים מתלים עתידיים).

על המהות המשפטית ביחס להקלה זו כדחיייה טכנית או מהותית קיימות מחלוקות רבות בין יזמים לרשות המסים, מאחר שהסוגיה משפיעה באופן ישיר על האפשרות להסב או למכור זכויות של יזמים בפרויקטים של התחדשות עירונית. המחלוקת האמורה נמצאת כיום בלבו של הליך חקיקה שמוכיחה רשות המסים, אך תובהר באופן סופי רק באמצעות בתי המשפט.

קצרה היריעה מהכיל את כל סוגיות המס העולות ביחס להתחדשות עירונית, רבות מהן עקרוניות, שעקב היותו של התחום צעיר באופן יחסי מבחינה משפטית, עדיין לא הובהרו באופן מלא בבתי המשפט.

עם זאת, אין ספק שאת האי-ודאות הכ"כלכלית ניתן לצמצם באופן משמעותי, באמצעות בחינת המצב המשפטי-פיסקלי של

חרף האפשרויות לקבלת פטור מהיטל השבחה, הרשויות המקומיות נוטות לעתים לא לאשר פטורים מלאים, ודווקא לגבות את ההיטל

בהסתמך על מדיניות העירייה בעת שנחתם החוזה. כל אלה גורמים לשינוי מהותי בכראיות הכלכלית של הפרויקט.

עוד אתגר כלכלי הוא היבטי המס, שמשפיעים באופן מהותי על התוצאות הכלכליות של היזמים ושל הדיירים. עקב ייחודם של פרויקטים להתחדשות עירונית, נטל המסים רובץ באופן בלעדי על היזם. עם זאת, את השפעות המס סופגים באופן מלא גם הדיירים, היות שהתמורה שלהם זכאים מושפעת משולי הרווח של היזם. בראותו את חשיבותם של הפרויקטים להתחדשות עירונית, המחוקק קבע הוראות המאפשרות לדיירים (ולמעשה ליום הנושא בנטל המס) לצמצם באופן כמעט מוחלט את המסים. ההקלות מאפשרות לדיירים פטור ממס שבה במכירת זכויות בנייה ליום, פטור ממס רכישה בקבלת דירת התמורה, והחלת שיעור מע"מ אפס