

חגי ה. שבתאי, עו"ד
אריה שפירא, עו"ד
גלי פלד-שבתאי, עו"ד
אלון וילנר, עו"ד ומגשר
אופיר לוי, עו"ד, מגשר ונוטריון*
שרית ויור, עו"ד
יוליה פק חלמיש, עו"ד**
ענת סער, עו"ד*
הלל ארצי, עו"ד ומגשר***
אסנת קולודני-חיים, עו"ד*
קרן נדולני, עו"ד*
ענבל זוסמן, עו"ד*
לירז גונן-אללוף, עו"ד

* מוסמך (LLM.) משפטים
** חברת לשכת עוה"ד ניו יורק
*** מוסמך (MSc.) במדעי הטבע

25 אוגוסט 2011

חוזר משרד 17/11 : בסבך הביורוקרטיה: מענקי משרד הבינוי והשיכון להרחבות הקהילתיות

אחת הסוגיות הסבוכות ביותר בהקמת הרחבה קהילתית באזור עדיפות לאומית א' היא סוגיית קבלת מענקי משרד הבינוי והשיכון ("המשרד").

על פי נהלי המשרד הוא יסבסד 50% מעלויות הפיתוח בישובים (כפי שנקבעו על ידי המשרד או מינהל מקרקעי ישראל), ולא יותר מ- 60,000 ₪ ליחידה ("הסבסוד"). יחד עם זאת, הסבסוד מועבר בשלושה שלבים הנגזרים בחלקם לא מעבודות הפיתוח אלא בעיקר מבניית בתים:

- א. 30% מהסבסוד ניתן כקדם מימון לצורך ביצוע פריצת דרכים ועבודות עפר.
- ב. 33% נוספים – כאשר 50% מהשכונה בשלב שלד וגג.
- ג. 30% נוספים – כאשר 80% מן הבתים בשלב שלד וגג.
- ד. יתרת הסבסוד הינה להקמת שטחים ציבוריים פתוחים בשכונה.

המשרד דורש כי יינתן לו לקיים בקרה על העבודות: בין היתר דורש המשרד כי האגף לענייני הכפר ילווה את הבניה והפיתוח בהרחבה, שמכרזי הפיתוח יעשו על ידי המועצה האזורית במכרזים פומביים, שכספי המשתכנים יופקדו בחשבון נאמנות או בתב"ר שיפתח לשם כך על ידי המועצה ושמהמשתכנים תיגבה רק יתרת עלות הפיתוח המאושרת בהפחתת הסבסוד.

על פי נהליו, המשרד **לא מוכן** להעביר הרשאה להתחייבות עבור כל סכום הסבסוד מראש, אלא לשיעורין בלבד ועל פי השלבים לעיל. יחד עם זאת, המשרד יעביר את הסבסוד, גם אם השתנה אזור העדיפות הלאומית ובתנאי שהוחל בפיתוח ובמתן הסבסוד.

נהלי המשרד בשילוב עם מדיניות מינהל מקרקעי ישראל יוצרים בעיות קשות לקבלת הסבסוד במספר רב של שכונות:

- א. לא ניתן לראות בהחלטה לסבסד הרחבה משום תקצוב בפועל משום שלא ניתן לקבל התחייבות מתאימה (הרשאה). יתרה מזאת, הקמת שכונה, במיוחד באזורי עדיפות לאומית, אורכת שנים רבות ופועל יוצא מכך, "מתפרשת" על מספר תקופות תקציבי מדינה.
- ב. למרות בעייתיות זו, עמדת מינהל מקרקעי ישראל הינה כי יש לנכות מכספי הפיתוח המאושרים את כל כספי הסבסוד התיאורטיים מראש. המינהל גם אוסר על גביית כספים מהמתיישבים לחשבון נאמנות

חגי שבתאי, שפירא משרד עורכי-דין
Hagay Shabtay, Shapiro Law Offices

- על מנת להבטיח את מימון הפרויקט. מצב זה יוצר חסר מימוני בפרויקט מרגע התחלתו. וסיכון ממשי לפיו כספי הסבסוד לא יגיעו בסופו של דבר, דבר שיגרום להפסקת פיתוח ההרחבה.
- ג. נוהל העברת הסבסוד לא מביא בחשבון את תזרים המזומנים של הוצאות הפיתוח ואת הוצאות המימון. לאור נהלי מינהל מקרקעי ישראל ודחיית התשלום של המשרד נוצר "חור" תקציבי שכן ישנה תקרה של הוצאות אותן ניתן לגבות מהמתיישבים. חסר זה מחייב הקדמת מימון על ידי היזם. יוצא מכך שמדיניות המינהל שלא להכיר בדחיית התשלום כהוצאות מימון גורמת להפסד למבצעי פיתוח ההרחבה זאת גם במקרה בו כספי הסבסוד יגיעו בסופו של דבר.
- ד. ישנן מועצות אזוריות אשר אינן מעוניינות או מסוגלות לבצע מכרזי תשתית בישובים. במקרים כאלה נאלצים הישובים לפתח את הקרקע בעצמם או באמצעות קבלנים יזמים. במקרה כזה נוצרים קשיים בקבלת כספי הסבסוד בשל הדרישה למעורבות המועצה האזורית. הדברים אמורים גם במקומות בהם ישובים העדיפו לקדם הרחבות (ולא להמתין להחלטה בעניין הסבסוד) מתוך הנחה שמהירות הקמת ההרחבה והמחיר הסופי יהיו זולים ומהירים ללא מעורבות המועצה האזורית ומשרד השיכון.
- ה. ההימור הכלכלי הנדרש ממבצעי ההרחבה גורם לכך שישנן הרחבות אשר בנייתן מעוכבת ואלפי יחידות דיור יוצאות ממעגל השיווק. כפי שקרה בהרחבות רבות, הרצון לעזור ולסייע למתיישבים בשילוב עם יתר פטרנליזם מביא לתוצאות הפוכות של פגיעה ברוכשים.

המשרד קבע נהלים המפצלים את העברת כספי הסבסוד ומתנים אות העברתם בביצוע בניה בפועל של בתים. הרצון למנוע "שפיכת כסף" על תשתיות ללא שימוש גורם לבעיות רבות בבניית ופיתוח השכונות. אנו סבורים כי בשקלול כל האינטרסים על המשרד לבנות מנגנון פשוט אשר בעיקרו יעביר כספי סבסוד פיתוח אל מול עבודות פיתוח. לחילופין (והכי פשוט) יש להעביר את הכספים ישירות לכל מתיישב הרוכש מגרש.

כל עוד מתן המענקים מורכב, מסובך ואינו מותאם לרבים מהמקרים בשטח, על המינהל להימנע מהטלת עלויות וסיכונים על מבצעי ההרחבות בכך שלא ימנע מהם כלים לגיטימיים וקבלת ביטחונות להבטחת תשלום מלוא התמורה בגין עבודות הפיתוח, ובנוסף יתחשב בעיכובים הצפויים בקביעת הוצאות מימון.