

אפס בסולם ריכטר - השלכותיה הכלכליות של תמ"א 38¹

מאת

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין²

מבוא

בחודש מאי 2005 אושרה תכנית מיתאר ארצית מספר 38 (להלן - "תמ"א 38" או "התכנית"). אחת ממטרות התכנית היא "לקבוע הסדרים תכנוניים כחלק ממכלול רחב של הסדרים כלכליים, חוקיים ואחרים לשיפור מבנים וחיזוקם לצורך עמידותם בפני רעידות אדמה". על-מנת לעודד את חיזוק המבנים, התכנית מעניקה תמריצים, כלכליים על-ידי אישור תוספות בנייה מעבר לאלו שמאפשרות תכניות בנות תוקף. כמו-כן תמ"א 38 קובעת תנאים למימוש תוספות אלו.

מאז אישור תמ"א 38 ועד כתיבת דברים אלו, מגלה שוק הנדל"ן סימנים של חוסר ודאות בדרכי יישומה של התכנית. הדים לחוסר ודאות זה באים לידי ביטוי בכתבות בכלי התקשורת, בהשמעת דעות מגוונות ולעתים סותרות אחת את השנייה, בפנייתם של בעלי נכסים ויזמים לקבלת שירות של בעלי מקצוע לבחינת כדאיות יישומה של התכנית במקרים ספציפיים וכד'. מעקב אחר גילויי חוסר הוודאות המנויים לעיל מלמד, כי חבלי הלידה של תמ"א 38 קשורים בעיקרם לשאלת ההטבות הכלכליות הגלומות בתכנית. מכיוון שעל-פי תפיסת תמ"א 38, מתן הטבות כלכליות הוא המאפשר את מימושה, הרי שחוסר ודאות כלכלית יביא בהכרח לקשיים ביישום התכנית.

לפיכך, מטרת מאמר זה היא לדון בהיבטים הכלכליים של תמ"א 38, תוך ניסיון לגבש עקרונות לאומדן שווי לתוספות הבנייה המותנות בביצוע שיפורים וחיזוקים מבניים. כמו כן, נדון בשאלה, האם התמריצים הקיימים מספיקים על מנת לקדם את ביצוע חיזוק המבנים. ביום עיון שערך משרד הפנים לאחר אישור תמ"א 38 הועלו שאלות רבות על ידי המשתתפים והתברר, כי קיים צורך בהבהרות תחיקתיות שתאפשרנה את יישום התכנית. עד כה לא באו התהיות על פתרונו. מכאן, שמטרה נוספת למאמר זה הינה להרחיב את הדיון המקצועי אשר יגבש, בסופו של דבר, את העקרונות והכלים ליישומה של התכנית.

תחולת התכנית

תמ"א 38 חלה על מבנים קיימים אשר הוצא לגביהם היתר בנייה לפני 1.1.1980 (המועד הקובע), למעט מבנים שהתקן הישראלי לרעידות אדמה (ת"י 413) פטר אותם מתחולתה.

¹ המאמר פורסם לראשונה ב"מקרקעין" ה/1, ינואר 2006.

² הכותב, ד"ר בועז ברזילי, הנו שמאי מקרקעין בעל משרד פעיל בהרצליה, גיאוגרף מומחה לתכנון עירוני באוני-תל-אביב, חבר וועדת ערר מס שבח ביה"מ המחוזי חיפה.

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין

הרצליה, רחוב ברנר 39, מיקוד 46427 טל': 09-9503774 פקס: 09-9587846

דואר אלקטרוני - boazbar@012.net.il

www.barzilay-appraisers.com

התקן הישראלי לרעידות אדמה אושר לראשונה בשנת 1975 ומאז עבר מספר עדכונים, שהאחרון שבהם הוא משנת 1998. הסיבה להחלת התכנית על מבנים שהוקמו בהתאם להיתר בנייה שהוצא לפני 1.1.1980 היא, כי ממועד אישור התקן ועד יישומו בפועל בצורה נרחבת ושוטפת חלפו מספר שנים.

מבנים שהוקמו לאחר המועד הקובע, אולם לא על-פי התקן המחייב (ת"י 413), יוכלו אף הם לעבור חיזוק בהתאם להוראות התכנית אך לא יזכו לתוספות בנייה (למעט מעלית וכד').

מכיוון שצורת הבנייה האופיינית בבניינים סטנדרטיים בבנייה רוויה בעשורים שקדמו למועד הקובע היתה הקמת מבנה על קומת עמודים מפולשת, שנתבררה לימים כנקודת תורפה לרעידות אדמה, מאפשרת התכנית, בין יתר תוספות הבנייה, סגירת קומת העמודים המפולשת, הן כאמצעי כלכלי והן כאמצעי לחיזוק המבנה. מעבר לכך, התכנית מתירה גם הקמת קומה נוספת והקמת אגף נוסף לבניין, במגבלות המפורטות בתכנית.

תוספות הבנייה האפשריות

הוראות התכנית מבחינות בין בניינים שגובהם עולה על 2 קומות ושטחם גדול מ-400 מ"ר לבין מבנים אחרים.

ככלל, ניתן להוסיף יחידות דיור בקומת עמודים או בקומה נוספת, כאשר שטח ההרחבה המותרת יהיה כשטחה של הקומה כולה. במקרה של הרחבת דירות קיימות, ניתן להוסיף 25 מ"ר לכל דירה (ניתן לנצל את האופציה של בניית קומה נוספת לשם הרחבת הדירות בקומה העליונה), במגבלות המופיעות בתכנית (למשל, בניית חדר מוגן או חדר מחוץ).

ניתן לשלב בין האפשרויות השונות לתוספת יחידות דיור, במקרה בו לא ניתן למצות את מלוא הזכויות באפשרות אחת, ובלבד שהשטח הכולל לא יעלה על שטח קומה טיפוסית של המבנה. ככלל, תוספת הבנייה דורשת התאמה לקווי הבניין הקבועים בתכנית המיתאר, אולם במידה שלא ניתן לשמור על קווי הבניין, מאפשרת תמ"א 38 חריגה לחזית, לצד ולאחור. חריגה מקווי הבניין אפשרית גם במקרה של הקמת מעלית (אם לא ניתן להקימה ללא החריגה).

תוספת הבנייה תותנה במציאת פתרון לחניית הנוספות הנדרשות עקב בנייתה. במקרה שלא ימצא פתרון לחניית הנוספות בתחום המגרש. ניתן להסדיר את החניה גם מחוץ למגרש. במקרה זה, הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תהא רשאית לדרוש השתתפות בהקמת מקומות חניה שיותקנו במרחק סביר.

התניה נוספת לביצוע תוספות הבנייה היא בדיקה קונסטרוקטיבית של המבנה, שתיערך על-ידי מהנדס. המהנדס יגיש המלצתו לחיזוק המבנה, בין באמצעות תוספות קונסטרוקטיביות (קורות/עמודים) ובין באמצעות תוספות שימושיות, שעשויות לשמש גם לחיזוק המבנה, כמו חדרי מ"ד וכד'.

התכנית מעניקה לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה שיקול דעת לפטור מבנה מהצורך בחיזוק כתנאי לתוספת הזכויות, אם השתכנעה כי בנסיבות העניין אין זה מן הצדק לחייב את בעל

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין

הרצליה, רחוב ברנר 39, מיקוד 46427 טל': 09-9503774 פקס: 09-9587846

דואר אלקטרוני - boazbar@012.net.il

www.barzilay-appraisers.com

הזכות במקרקעין לחזק את המבנה, ובלבד שאין בתוספת הבנייה כדי למנוע את חיזוק יחידות הדיור הקיימות במבנה בעתיד.

שיקול דעת הוועדה המקומית והתנאים למתן היתר בנייה

תמ"א 38 מעניקה לוועדה המקומית סמכויות רחבות ושיקול דעת נרחב בהענקת היתר הבנייה. כך למשל, לוועדה המקומית ניתן שיקול הדעת במציאת פתרונות חניה ובהתאמת התשתית הקיימת לתוספת המוצעת. במסגרת הסמכויות שהוקנו לה, רשאית הוועדה המקומית, בין היתר, לקבוע אלו תוספות מתאימות לכל מבנה, לקבוע את תכנית העיצוב של המבנה, להכין תכנית מפורטת מיוחדת לחיזוק מבנים על בסיס הוראות תכנית המיתאר הארצית (אם לדעתה יש צורך בכך בשל התנאים הייחודיים של הישוב או חלקים ממנו), להטיל מגבלות בנייה עד לאישור תכנית כאמור (בכפוף להליך פרסום והשמעת התנגדויות). כמו כן מוקנה לוועדה המקומית שיקול הדעת שלא ליתן היתר בנייה מטעמים מיוחדים-תכנוניים, אדריכליים, נופיים וכד' (שיקול הדעת שלא לתת היתר מתייחס לתוספת בנייה ולא לחיזוק המבנה).

מעבר לשיקול דעתה הנרחב של הוועדה המקומית בהענקת היתר הבנייה, יש מספר תנאים הקבועים בתמ"א (ס' 25) שהנם תנאי חובה להוצאת היתר בנייה הגשת תכניות לעיצוב החזיתות והגגות של המבנה תוך שילוב התוספת, כולל חומרי גמר וצבע, דרישת הגשת תכנית פיתוח של המגרש, כולל שטחי חניה, התשתיות של המבנה, גדרות, שטחי גינון ושבילים, הגשת דו"חות בדבר השלכות סביבתיות וכד'.

מתן היתר על פי התכנית מותנה בפרסום הודעה על כך לפי הקבוע בסעיף 149 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, ומתן הזדמנות לכל בעל עניין להעיר את הערותיו בפני הוועדה המקומית. מתן היתר מותנה בהפקדת כתב שיפוי על ידי מבקש ההיתר, בו הוא יתחייב לשאת בעלות הפיצויים, ככל שיפסקו כנגד הוועדה המקומית.

ביקורת

הביקורת המושמעת כיום בנוגע לתמ"א 38 נוגעת בעיקר לאותם חללים בדרכי יישומה של התכנית, שנתרו בלתי פתורים. לחללים אלו משמעות כלכלית הנוגעת לכדאיות יישומה של התכנית, כפי שיפורט להלן.

היטל השבחה

הגם שככלל אין גובים היטל בגין השבחה הנובעת מתכנית מיתאר ארצית, הפסיקה נוגסת לאחרונה בוודאותו של עיקרון זה, תוך החלת ההשבחות הנובעות מתכנית מיתאר ארצית על תכניות מיתאר אחרות, עליהן היא משליכה. במסגרת זו מתאפשרת גביית היטל ההשבחה³ בגין השבחה שמקורה בתכניות מיתאר ארציות.

1. ראו בהרחבה ב. ברזילי, **תכנון בינוי עירוני - הלכות ויישומים**, הוצאת "בחור" 2005. ראו גם מאמרם של עו"ד עפר טויסטר ועו"ד ענת בירן (רקס), "תמ"א 38 - דרושים תיקוני חקיקה", "גלובס" 17.7.2005.

שאלות נוספות שיכולות להתעורר בהקשר זה הן: מי הוא בעל החבות? האם זהו בעל המקרקעין במועד אישור התמ"א? האם הוועדה המקומית תהיה רשאית לדרוש היטל השבחה מכל מי שמבקש למכור את חלקו בבניין ועונה לקריטריון הקבוע בתמ"א? להערכתנו, למרות שהחבות נוצרת במועד אישור התמ"א, מועד החבות מתגבש רק בעת הוצאת היתר הבנייה, המהווה מימוש של התכנית, ועל מגיש הבקשה להיתר לשלם את היטל השבחה, אם יחול⁴.

מיסוי מקרקעין

שווי האמיתי של הממכר צריך להביא בחשבון את שווי הקרקע לתוספת בנייה פחות העלויות הדרושות להכשרתה לבנייה. להערכתנו, כאשר לא קבוע מחיר בחוזה (כמו במקרה שהחובה קובע תמורה בנויה וכד'), הדרך הנכונה לאומדן שווי הממכר תהיה בהערכת שווי השוק של יחידות התמורה, כאשר הן מהוות למועד המשוער של מסירתן לבעל המקרקעין. חישוב על בסיס עלויות הבנייה כמקובל בעסקאות קומבינציה עלול לכלול סטיות רבות, שכן עלויות חיזוק המבנה אינן סופיות עד לביצוע החיזוק בפועל.

מעבר לשאלת שווי המכירה, עצם הדיווח על העסקה לשלטונות המס אינו פשוט. המוכרים של זכויות בגג של בית משותף יכולים להיות כל דיירי הבניין ולעתים אף מעבר לכך (שותפים, יורשים וכד'). מכיוון שקביעת שווי הרכישה, הענקת פטורים, החלת ניכויים מותרים וכד' הם שונים מאדם לרעהו, הדיווח על העסקה מחייב פתיחת תיקים רבים ברשויות המס, תיק נפרד על חלקו היחסי של כל אחד מהמוכרים בממכר. הגם שזהו עניין טכני, הוא עלול להרתיע יזם ולהעמידו בחוסר ודאות לעניין משך הזמן לקבלת האישורים ולשווי הסופי, במידה שהוא לקח על עצמו את הטיפול בעניינים אלו.

ירידת ערך

מחד גיסא, יש החוששים, שהתרת הגשת תביעות לפיצוי בגין ירידת ערך תרתיע את היזמים ואת בעלי הקרקעות מליישם את הוראות התכנית. מאידך גיסא, יש החוששים שהגשת התביעה לפיצוי עלולה, לימים, להיות כרוכה בקשיים, הן מבחינת התיישנותה של תמ"א 38 והן מבחינת ההליך שנקבע לאישור חריגות - הוצאת היתר בנייה, שאינו מוגדר כתכנית המאפשרת קבלת פיצוי בגין נזקי תכנון.

מאחר שתמ"א 38 מאפשרת הגבהת מבנה, הגדלת צפיפות, חריגה בקווי בניין, העמסת חניות וכד', ניתן להניח, כי כל עוד נושא הפיצוי לשכנים לא יוסדר, צפוי העניין לעלות בהמשך על סדר יומם של המוסדות המשפטיים.

כתב השיפוי

למרות פסיקת בתי המשפט בנושא, עדיין קיימת מחלוקת בעניין תקנה 16(א) לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תש"ל-1970 (להלן - "תקנות התכנון והבנייה"), העוסקת בסמכות הוועדה המקומית להתנות תנאים אשר אינם כלולים

2. ראו בהרחבה ב. ברזילי, תכנון בינוי עירוני - הלכות ויישומים, שם.

בתוכנית, ובענייננו - בסמכות הוועדה המקומית להתנות מתן היתר בנייה בחתימה על כתב ערבות/כתב שיפוי, כמוצע בתמ"א 38⁵. לעניין זה קיימים טיעונים יפים ומשכנעים לכאן ולכאן⁶. יחד עם זאת, בדרך ליישום התכנית ולשם מניעת ספקות, ראוי כי נושא זה יבוא על פתרונו במסגרת חקיקה ראשית או תקנות משנה, ולא במסגרת התכנית אשר יש הטוענים, שלכאורה, היא סותרת חקיקה קיימת כפי שפירשו אותה בתי המשפט.

ערר

תמ"א 38 אינה כוללת התייחסות לזכות הערר על החלטת הוועדה המקומית. קיימות דעות לפיהן משמעות הדבר היא, כי זכות זו אינה קיימת⁷. קיימות גם דעות הפוכות. מאחר שיש זיקה בין הליך שיתוף הציבור - באמצעות העמדת החלטות הוועדות המקומיות לביקורת - לבין פגיעה במקרקעין עקב הליכי תכנון⁸, ומאחר שהם משליכים זה על זה, הרי שאם תתקבל הדעה, כי זכות הערר אינה קיימת, עלולה הפגיעה במקרקעין הגובלים להחריף, וזאת, בלא יכולת ציבורית אמיתית להתערב בהליך התכנוני ולצמצם את הפגיעה.

קווי בניין

תמ"א 38 מאפשרת צמצום קווי הבניין הקבועים בתכניות בנות תוקף. כך למשל, בהוספת אגף למבנה, מאפשרת התכנית לצמצם את קווי הבניין ובלבד שלא יקטנו משני מטרים לצד או שלושה מטרים לאחור. במקרים בהם נקבעו זכויות לבנייה גבוהה, עלול מרווח מצומצם לגרום לפגיעה קשה באיכות החיים של התושבים הגרים בבניין לגביו נתבקש ההיתר ושל התושבים בבניינים שכנים. להערכתנו, יש מקום לקבוע את החריגה מקווי הבניין (אם בכלל) בהתחשב ביחס שבין הגובה המירבי המותר למרווח בין המבנים (ככל שהמבנים גבוהים יותר, יהיה המרווח גדול יותר; קרי, החריגה האפשרית בקווי הבניין תצטמצם).

הסכמת השותפים

מידת ההסכמה הנדרשת מהשותפים במקרקעין לביצוע הפעולות עלולה לעמוד לרועץ בדרך יישומה של התכנית. למידת ההסכמה יש השפעה ישירה על שווי המקרקעין ערב ביצוע העסקה⁹.

שיקולים כלכליים

3. על דעות שונות ופסיקה בעניין זה ראו ב. ברזילי, **תכנון בינוי עירוני - הלכות ויישומים**, שם.
4. ראו מאמרו של עו"ד יחזקאל לוי, "לא כצעתה", **"גלובס"**, 26.6.2005; לדעה שונה ראו מאמרו של ישראל שטיין, "תמ"א 38 - רק תחילת הדרך", **"bestbait"**, 25.8.2005.
5. ראו מאמרו של ישראל שטיין, שם.
6. ב. ברזילי, "פגיעות סביבתיות בהליכי תכנון", עבודת מחקר לתואר שלישי, אוניברסיטת תל-אביב (2005).
7. על השפעת מידת ההסכמה בין השותפים על שווי המקרקעין ראו ב. ברזילי ומ. בניאן "זכויות בנייה עודפות בבתים משותפים: היבטים קנייניים ושמאיים", **"מקרקעין"** 3/ב, מאי 2003. ראו גם: ב. ברזילי, **פירוק שיתוף במקרקעין**, 1998.

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין

הרצליה, רחוב ברנר 39, מיקוד 46427 טל': 09-9503774 פקס: 09-9587846

דואר אלקטרוני - boazbar@012.net.il

www.barzilay-appraisers.com

הנטל לבחינת הדרכים הראויות לחיזוק מבנים מוטל על כתפי המהנדסים. בין היתר, נדרשים המהנדסים לערוך בדיקות של עמידות מבנים בעת רעידות אדמה, בדיקות אל-הרס למבנים, אבחון נזקים נסתרים ומציאת פתרונות לחיזוק ולשיפור עמידות המבנה.

בסעיף 13.1 להוראות תמ"א 38 נקבע, כי מתן היתר בנייה להרחבות או לתוספות בנייה (מכוח תכניות מפורטות שאושרו קודם) בבתים שנבנו לפי היתרים שניתנו לפני שנת 1980, יהיה מותנה בתכנון וביצוע מערכת חיזוקים של המבנה כולו. בסעיף 13.2 לתכנית נקבע, כי במקרה שתוגש בקשה לתוספת בנייה ליחידת דיור אחת בבניין, תאושר התוספת בתנאי שהיא תכלול מרכיבים לחיזוק יחידת הדיור ובתנאי שיוצגו כל המסמכים המתייחסים לבנין כולו (על-מנת להוכיח שבניית התוספת לא תמנע בעתיד ביצוע חיזוק של יחידות דיור אחרות בבנין). מכאן, שכדי לאשר תוספת בנייה למבנה קיים או הרחבתו, מוטלת על מהנדס, על-פי הוראות ת"י 413, החובה להגיש את החישובים הסטטיים והדינאמיים של המבנה, לפני ואחרי הבנייה המבוקשת, המעידים על חיזוק המבנה ועמידותו בפני רעידת אדמה לאחר הבנייה.

בדיקת כדאיות העסקה ליישום התכנית על-בסיס ההוראות המפורטות לעיל, מצריכה הסתייעות בנתונים הנדסיים מורכבים, כגון סיבולת מבנה לעומסים דינאמיים, אפשרויות חיזוק המבנה ועלויות החיזוק, הכל במסגרת בחינת מכלול התנאים הגיאומטריים. אבחון עמידות סייסמית של מבנה הינו תהליך הדורש אנליזה של מרכיבי השלד, מאפייני הקרקע, חישוב עומסים אופקיים וכד'. לעתים יש צורך במשלוח דגימות בטון למעבדה לביצוע בדיקת חוזק בטון טרם קבלת החלטה הנדסית כלשהי. היקף איסוף הנתונים הנדרשים לקבוע את מידת עמידות המבנה וחישוב רמת הסיבולת של השלד והביסוס, מפורט בחלקו בתקן ישראלי 413.

הממצאים ההנדסיים עומדים ביסוד הכדאיות הכלכלית לביצוע העסקה. ככל שיתברר, כי עלות האמצעים הדרושים לחיזוק המבנה גבוהה יותר, כך תקטן כדאיות ביצוע העסקה. הנתונים ההנדסיים שעומדים בבסיס בחינת הכדאיות הכלכלית לביצוע התוספות הם, בין היתר: חישוב עמידות סייסמית, תשובה עקרונית שתקבע, האם קיים צורך בחיזוק המבנה ותציג חלופות לביצוע תוספות שטחים ועבודות חיזוק למבנה, בחירת החלופה הראויה לחיזוק המבנה וחישוב כמויות ואומדן עלויות בניית מערכת החיזוק למבנה קיים במסגרת בחירת מודל מערכות החיזוק שנבחר על ידי המהנדס.

עלות בדיקה הנדסית ממוצעת למבנה בן שלוש קומות על עמודים יכולה לנוע בגבולות של \$2,500-\$5,000 (דולר ארה"ב) לערך¹⁰. עלות זו כוללת את בדיקת הצורך של המבנה בחיזוק, בחינת החלופה המתאימה ביותר לחיזוק ואופן החיזוק. עלות זו אינה כוללת תכניות עבודה, פיקוח וכד'.

בחינה של תוצאות בדיקות הנדסיות למבנים מלמדת, כי עלויות חיזוק המבנה יכולות להשתנות בקיצוניות בין מבנה למבנה בהתאם לנתוניו. ייתכן שהניסיון שיצטבר בעתיד

8. הצעות המחיר יכולות להשתנות בין בעל מקצוע אחד לשני ובהתחשב בנתוני הנכס. האמור הינו לקבלת קנה מידה בלבד.

יאפשר לקבוע סדרי גודל לעלויות חיזוק בהתאם לגיל המבנה, צורת בנייתו, גובהו, נפחו, המקום בו הוא נמצא וכד' - ניסיון שיהיה חשוב לצורך בחינת השפעת התמריצים שמקנה התכנית על יישומה. אולם עד שיצטבר ניסיון מספיק, נדרשים בעלי נכסים ויזמים החפצים לממש את ההטבות התכנוניות כנגד חיזוק המבנים, להוציא בשלב ראשוני סכומים של אלפי דולרים לבניין (בדיקות הנדסיות, כלכליות ומשפטיות) רק על-מנת לדעת, האם כדאי להיכנס לעסקה. כבר היום ניתן להתרשם, כי סכום ראשוני זה מרתיע בעלי קרקעות ובמיוחד בעלי דירות בבתים משותפים - אשר נדרשים להסדיר חלוקת ההוצאות ביניהם כבר בשלב הראשוני - מלהיכנס לעסקה. במבנים בפריפריה, עלולה עלות זו להגיע לכלל שווי ההטבה המגולמת בתוספת הבנייה ולפיכך להרתיע מראש כל יזם פוטנציאלי.

לחוסר הוודאות מתוספת סמכותה של הוועדה המקומית לקביעת התנאים למתן היתר, תנאים שמתגלים רק במועד הגשת הבקשה עצמה, ולכך נצרף גם את האפשרות של הגשת תביעות מצד השכנים, ההשלכות מיסוייות; כל אלו תורמים להעצמת הרתיעה של היזמים ובעלי קרקע מיישום התכנית.

שווי תוספת הבנייה לפי תמ"א 38 ערב הוצאת היתר הבנייה עשוי להיות שונה מהשווי לאחר הוצאת היתר הבנייה, ולו בשל ההבדל במידת חוסר הוודאות בנקודות הזמן השונות הנ"ל. להערכתנו, באומדן שווי תוספת הבנייה, הן לצרכי מיסוי והן לצרכי בחינה כלכלית של כדאיות העסקה, יש להביא בחשבון הפחתה בשל חוסר הוודאות של הצדדים ערב ההתקשרות בעסקה, שנעשית בדרך כלל לפני הוצאת ההיתר (מקרים אחרים יכולים להיות למשל, הסכמים מותנים, התקשרויות שנערכו לאחר הוצאת היתר בנייה על-ידי בעלי הקרקע וכד').

השפעות מרחביות אפשריות

העיקרון המרכזי העומד בבסיסה של תמ"א 38 הינו הענקת תמריצי בנייה המלווים בדרך-כלל בתוספת זכויות בנייה, כנגד חיזוק המבנים. העלות הנדרשת לחיזוק המבנה לפי גישה זו ממומנת באמצעות תוספת זכויות הבנייה. ככל ששווי הקרקע גבוה יותר, כך תהווה תוספת הבנייה תמריץ יעיל יותר לביצוע חיזוק המבנה ותאפשר עמידה בעלויות גבוהות יותר. במקום בו ערכי הקרקע נמוכים, ייתכן שתוספת הבנייה לא תהווה תמריץ כלכלי הולם לעלויות הנדרשות לחיזוק המבנה. נוצר מצב שבו, דווקא באזורים בהן סכנת רעידות האדמה מוחשית יותר (למשל באר-שבע, בית שאן, טבריה, אילת ובכלל אזורי הדרום, הנגב והערבה, הבקעה ועמק הירדן), ערכי הקרקע נמוכים באופן שהתמריץ המוצע אינו אפקטיבי דיו ועלול שלא לכסות את עלויות חיזוק המבנים. כך יוצא, שבעוד שבאזור המרכז ישמשו תוספות הבנייה כאמצעי להגדלת ההון של בעלי הקרקעות באזורים שממילא הסיכון שייפגעו מרעידות אדמה נמוך יותר, ייוותרו מבנים ישנים באזורים בהם קיים סיכון ממשי יותר לרעידות אדמה, ללא מנוף כלכלי לביצוע החיזוק. להערכתנו, לא לכך התכוונו הוגי תמ"א 38.

פתרונות אפשריים

על-מנת לאפשר את יישומה של תמ"א 38, ראוי להעניק משקל כלכלי הולם לתוספות הבנייה המהוות את התמריץ העיקרי לביצוע חיזוק המבנים. כמו-כן, ראוי להבהיר את

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין

הרצליה, רחוב ברנר 39, מיקוד 46427 טל': 09-9503774 פקס: 09-9587846

דואר אלקטרוני - boazbar@012.net.il

www.barzilay-appraisers.com

הוראות התכנית באותם המקומות בהם קיים חוסר ודאות משפטית, כמפורט לעיל. מטרת מאמר זה הינה, כאמור, להעלות לשיח הציבורי את הבעייתיות בדרכי יישומה של תמ"א 38 ולשקול, במסגרת זו, פתרונות לסוגיות שהועלו. יחד עם זאת, אנו מוצאים לנכון לדון ולהוסיף קווים כלליים לפתרונות אפשריים, ולו חלקיים, מתוך תקווה כי ככל שיתווסף ידע מקצועי, ילכו וישתכללו הפתרונות המוצעים.

צמצום חוסר הודאות בשיקול דעתה של הוועדה המקומית

להערכתנו, מומלץ לתחום ולקבוע מסגרת ברורה לשיקול דעתה של הוועדה המקומית, וזאת על-מנת לצמצם את חוסר הודאות בעניין זה. במסגרת זו מומלץ להוציא מגדר סמכותה של הוועדה המקומית את האפשרות להתנות מתן היתר בתנאים שאינם נובעים מתכניות בנות תוקף (ככל שייקבע, כי ההתניות בתקנות התכנון והבנייה אינן מספיקות לכך). אם חפצה הוועדה המקומית לשנות את פניו העיצוביים של האזור, עליה לעשות זאת בדרך של שינוי תכנית (גם בסמכות מקומית) המאפשרת ביקורת ציבורית.

גמישות כלכלית

קביעת מסגרת גמישה של תוספות בנייה (בהגבלות שיוחלט עליהן), שתבחן כל בניין לגופו ובמסגרת זו תאפשר תוספת זכויות נרחבת יותר לאזורי פריפריה בהם תוספת הזכויות הקיימת אינה מהווה תמריץ מספיק ליישום התכנית. תוספת זו לא תהיה שרירותית אלא תוענק תוך קביעת קריטריונים כלכליים והנדסיים ברורים שיוכחו על-ידי בעלי מקצוע.

היטל השבחה

יש לקבוע, כי אישור תמ"א 38 לכשעצמו לא יגרור חיוב בהיטל השבחה. חיוב בהיטל השבחה, ככל שיחול, יהיה במועד בו הופך יישום התמ"א לוודאי, קרי: במועד הוצאת היתר הבנייה.

מיסוי מקרקעין

יש לקבוע את שווי הממכר לפי שווי השוק של יחידות התמורה כאשר הן מהוונות למועד משוער של מסירתן לבעל המקרקעין. משווי זה ניתן להפחית את מרכיב חוסר הודאות כפי שנהוג בשוק המקרקעין (ככל שקיים חוסר ודאות), במועד ההתקשרות בין הצדדים ועד להענקת היתר הבנייה. כן מומלץ לפשט את הליך הדיווח.

ירידת ערך

יש לקבוע את מועד הוצאת היתר הבנייה כמועד המגבש את עילת התביעה לפיצויים בגין ירידת ערך, וממנו יחל מירוץ ההתיישנות.

כתב שיפוי

לצמצום חוסר הודאות יש לקבוע כללים לנושא זה במסגרת חקיקה ראשית או תקנות.

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין

הרצליה, רחוב ברנר 39, מיקוד 46427 טל': 09-9503774 פקס: 09-9587846

דואר אלקטרוני - boazbar@012.net.il

www.barzilay-appraisers.com

ערר

ככל שנוסח תמ"א 38 מעמיד בספק את זכות הערר על החלטת הוועדה המקומית, יש לקבוע מפורשות בתכנית זכות ערר ו/או לתקן את הנוסח בעניין זה כך שלא יהיה מעורפל.

קווי בניין

יש לקבוע את החריגה מקווי הבניין (אם בכלל) על פי היחס שבין הגובה המירבי המותר למרווח בין המבנים, ולא במספרים מוחלטים אחידים. יש לדאוג למרווחים מינימליים בין מבנים, כדי שיימנעו היווצרות של אזורי סלאמס ופגיעה בבריאות הציבור.

הסכמת השותפים

מידת ההסכמה הנדרשת למימוש תמ"א 38, שתפקידה העיקרי מניעת אסון אפשרי, צריכה לבוא בחקיקה משלימה בחוק המקרקעין, ככל שמבקשים להעניק לה מעמד מיוחד.

סיכום

במאמר זה דנו בהשלכות הכלכליות האפשריות של תמ"א 38, בעיקר בכל הנוגע לאותם המקומות בהם לוקה התכנית בחוסר בהירות. חוסר הבהירות גורר אחריו חוסר ודאות וספקות, ולאילו יש, כפי שהראנו, מחיר כלכלי. כמו-כן, המאמר דן בשאלה, האם התמריצים הקיימים מספיקים על מנת לעודד את ביצוע חיזוק המבנים.

במסגרת המאמר עוררנו מספר שאלות, במטרה להרחיב את הדיון המקצועי בנושא תמ"א 38, על מנת לגבש, בסופו של דבר, את העקרונות והכלים שיסייעו ביישומה של התכנית.

עיקר הביקורת המושמעת כיום בנוגע לתמ"א 38 אכן מתייחסת לאותן נקודות תורפה של התכנית, דהיינו - לשאלות שנתרו בלתי פתורות, אשר יוצרות חוסר ודאות בציבור בדבר דרכי יישומה של התכנית. בין היתר, בחנו את החללים שמותירה התכנית בשאלת החבות בהיטל השבחה, בשאלת קביעת שווי הממכר והסרבול האפשרי במיסוי העסקה, בשאלת הגשה אפשרית של תביעות לפיצויים בגין ירידת ערך על-ידי שכנים לבניין שהורחב, בשאלת הטלת החבות על מבקש ההיתר באמצעות כתב שיפוי ועצם חוקיות דרישת כתב השיפוי, בשאלת זכות הערעור על החלטות הוועדה המקומית, צמצום קווי הבניין עד כדי פגיעה באיכות החיים והפרעות מנוקי תכנון אלו, וכן בשאלת הסכמת השותפים הנדרשת להיתר בנייה וכד'.

הראינו, כי כבר בשלב הראשון של בחינת אפשרויות יישומה של התכנית, נדרשים בעלי נכסים ויזמים להוציא מכיסם סכומים גבוהים של אלפי דולרים לבניין רק על-מנת לדעת, האם כדאי להיכנס לעסקה. סכום ראשוני זה יוצר רתיעה מפני כניסה לעסקה.

הצבענו על כך שדווקא באזורים בעלי סיכון גבוה להתרחשות רעידת אדמה, ערכי הקרקע נמוכים, כך שתוספת הזכויות עלולה שלא להוות תמריץ מספיק לביצוע חיזוק המבנים.

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין

הרצליה, רחוב ברנר 39, מיקוד 46427 טל': 09-9503774 פקס: 09-9587846

דואר אלקטרוני - boazbar@012.net.il

www.barzilay-appraisers.com

במסגרת מאמר זה הצענו להעלות לדיון פתרונות אפשריים מתוך מטרה להעמידם
בביקורת מקצועית ובתקווה שככל שיצטבר ניסיון מקצועי סביב יישומה של תמ"א 38,
תתרחבנה ותשתכללנה ההצעות למילוי החללים הקיימים בתכנית.

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין

הרצליה, רחוב ברנר 39, מיקוד 46427 טל': 09-9503774 פקס: 09-9587846
דואר אלקטרוני - boazbar@012.net.il
www.barzilay-appraisers.com