

## השלכותיה הכלכליות של תמ"א 38<sup>1</sup>

מאת

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין<sup>2</sup>

### הקדמה

במאמר קודם מחודש ינואר 2006, שעסק בהשלכות הכלכליות של תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה מספר 38 (להלן: "התכנית" או "תמ"א 38"), דנתי בהיבטים הכלכליים של תמ"א 38, תוך ניסיון לגבש עקרונות לאומדן שווי לתוספות הבנייה המותנות בביצוע שיפורים וחיזוקים מבניים, ותוך ניסיון להרחיב את הדיון המקצועי אשר יגבש, בסופו של דבר, את העקרונות והכלים ליישומה של התכנית.<sup>3</sup> המאמר פורסם כמחצית השנה לערך לאחר אישור התכנית, בתקופה בה טרם נצבר מספיק ניסיון ושרר חוסר ודאות לגבי דרכי היישום של התכנית. במסגרת במאמר נדונה גם השאלה, האם התמריצים הכלכליים הקיימים לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה מספיקים על מנת לקדם את ביצוע חיזוק המבנים המוצע בתכנית.

בנוסף נדונו גם תחולת התכנית, תוספות הבנייה האפשריות המוצעות, מירווח שיקול הדעת של הוועדה המקומית, היבטי מיסוי מקרקעין, לרבות היטל השבחה ומס שבח, וכן שיקולים של ירידת ערך מקרקעין גובלים, כתבי שיפוי והליכי ערר. כמו-כן נדונו היבטים כלכליים וכדאיות הפרוייקט, המוטלת בספק.

עיקר הביקורת קשרה את שווי הקרקע לכדאיות ביצוע חיזוק המבנה. נמצא, שדווקא באזורים בעלי סיכון לרעידות אדמה, התמריץ המוצע בתמ"א 38 אינו מספיק ואילו באזורים בהם הסיכוי לרעידות אדמה נמוך ושווי הקרקע גבוה, תשמש התכנית להגדלת הונם של בעלי הדירות. הפתרונות שהוצעו במסגרת הדיון **בהיבטי המיסוי** הציגו פטור חלקי מהיטל השבחה עד לגובה עלויות החיזוק, קביעת מועד החבות בהיטל השבחה למועד אישור היתר הבנייה ופטור חלקי ממס שבח עד לאותה העלות. **בהיבט התכנוני** הוצע ליישם תכנית מפורטת בכל ישוב אשר תצמצם את שיקול דעתה של הוועדה המקומית במתן ההיתר, לקבוע קריטריונים קבועים ליצירת ודאות וכן לקבוע אפשרות למתן תוספות בנייה גמישות באזורי הפריפריה, שם התמריץ המוצע בתמ"א 38 אינו מספיק. כן הוצע לקבוע את יום הוצאת היתר הבנייה כמועד המגבש את עילת התביעה לפיצויים בגין ירידת ערך ואשר ממנו יחל מירוץ ההתיישנות, לקבוע בתקנות כללים לעניין כתב השיפוי וכן

1. מאמר המשך למאמר שפורסם בכרך ה/1, ראו: בועז ברזילי "אפס בסולם ריכטר - השלכותיה הכלכליות של תמ"א 38" **מקרקעין** ה/1 77 (2006).
2. המחבר הינו שמאי מקרקעין בעל משרד פעיל, גיאוגרף מומחה לתכנון עירוני באוניברסיטת תל-אביב וחבר ועדת ערר מס שבח שליד בית המשפט המחוזי בחיפה.
3. ברזילי, ה"ש 1 לעיל.

לקבוע זכות ערר. **בהיבט הקנייני**, הוצע לשנות את מידת ההסכמה הנדרשת מדיירי המבנה המיועד לחיזוק מפני רעידות אדמה לצורך קידום יישום התכנית.

יישום הוראות תמ"א 38 לא צלח. מאז אישורה ועד היום אושר היתר בנייה אחד להרחבת מבנה בהתאם להוראות התכנית ומספר בודד של מבנים עומד לפני אישור נוסף של הרחבות.

בימים אלו ממש מועלות לדיון הצעות שונות הבאות להתמודד עם כשלי התכנית בהיבט המיסוי<sup>4</sup> והקנייני<sup>5</sup>, אך לא בהיבט התכנוני. להלן נסקור את השינויים המוצעים לצד המגבלות שעדיין קיימות, וזאת בהתאם לידע המקצועי שנצבר עד כה ביישומה של התכנית.

לדעת כותב שורות אלו, כפי שיפורט להלן, טיפול נקודתי בענייני מיסוי וקניין בלבד, תוך הזנחת ההיבט התכנוני - הגם שיש בו כדי להקל על ניצול התכנית באזורי המרכז - עלול להכשיל את מגמתה העיקרית של התכנית: חיזוק מבנים באזורים המועדים לרעידות אדמה.

## מבוא

בשנה האחרונה, השיח הציבורי בענייני תמ"א 38 תפס תאוצה ובמקביל החל לרקום עור וגידים גם הרעיון לקבוע הקלות במס לצורך ניצול הזכויות המוקנות בתמ"א 38, וזאת כאשר התקבלה ביום 7.9.2006 החלטת ממשלה לפיה ייקבעו תקנות לעניין הקלות במס שבו ומס מכירה במימוש זכויות בהתאם לתמ"א 38 ופטור מהיטל השבחה לאלה הפועלים מכוח תמ"א 38.<sup>6</sup>

בשלב זה מצוי עניין ההקלות במס בשלב של הצעת חוק<sup>7</sup> אך בפועל כבר החלו רשויות המס להתכונן להקלות אלו ולהקפיא את גביית המס במכירת זכויות בנייה לקבל/יזם כנגד חיזוק מבנה בהתאם להוראות תמ"א 38. הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה עדיין נחלקות ביחס לגביית היטל השבחה, כאשר מרבית הוועדות קיבלו החלטה פנימית שלא לחייב בהיטל השבחה על ניצול זכויות בהתאם לתמ"א 38, וזאת עד לגובה עלויות החיזוק הנדרשות. יצוין, כי ההקלות הינן עד לגובה ניצול הזכויות בתמ"א 38 ולא נוגעות לכל זכות אחרת המוקנית מכוח תכנית בניין עיר אחרת.

- 
4. הצעת חוק מיסוי מקרקעין (שבח, מכירה ורכישה) (תיקון מס' 60), התשס"ז-2007, ה"ח הממשלה 331, בעמ' 924; הצעת חוק התכנון הבניה (פטור מהיטל השבחה בשל חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה) (הוראת שעה), התשס"ז-2007, ה"ח הממשלה 327, בעמ' 904.
  5. הצעת חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה) (הוראת שעה), התשס"ז-2007, ה"ח ממשלה 313, בעמ' 702.
  6. החלטה 425 של הממשלה ה-31 "יישום תוכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה (תמ"א 38) - דיון בהמלצות ועדת המנכ"לים" (7.9.2006).
  7. ראו ה"ש 4.

עם קבלת שורת ההחלטות המקילות הנ"ל, מורגשת לאחרונה, כשנתיים לאחר אישור תמ"א 38, תנופת התעניינות מחדשת בניצול הזכויות על-פי התכנית. דא-עקא, שבעייתה המהותית של התכנית טרם נפתרה. נמצא, שקל יותר לרשויות השלטון להעניק הקלות מס מאשר להתמודד עם בעיותיה המהותיות של התכנית. הקלות המס פועלות למען בעלי ההון, אולם מזניחות את מעוטי היכולת שנמצאים ממילא מחוץ למעגל משלמי המס. בעוד הקלות המס פועלות לטובת בעלי הזכויות בערים הגדולות, שם מחירי המקרקעין גבוהים והסיכוי לרעידות אדמה נמוך, נותרים ישובי הפריפריה, בהם קיים צורך אמיתי לחיזוק המבנים מפני רעידות אדמה, עם חוסר כדאיות מובנה לניצול הזכויות המוקנות בתמ"א 38, שכן, ללא כל קשר לגובה ההקלה במס, התמורה שתתקבל בצורת תוספת זכויות ניצול, תהיה בדרך כלל נמוכה יותר מעלות חיזוק המבנה עצמו. במילים אחרות, מס מוטל על רווח וכשאין רווח - אין מס. מכאן, שממילא הקלות המס אינן רלוונטיות ואינן מעודדות יישום התכנית בישובי הפריפריה.

מטרת מאמר משלים זה היא לבחון את הבעיות העומדות כיום בפני יישום נרחב של תמ"א 38 ולהציע פתרונות תכנוניים אפשריים, תוך בחינת הידע שהצטבר עד כה בניצול הזכויות על-פי התכנית.

### **הבעיות המרכזיות של תמ"א 38 כיום**

הבעיות המרכזיות הניצבות בדרך ליישום תמ"א 38 הינן כלכליות, תכנוניות ומשפטיות:

1. **אי כדאיות ניצול באזורי הפריפריה**, כמתואר לעיל. זוהי הבעיה המהותית והמרכזית של תמ"א 38.
2. **עלות הבדיקה המקדמית של הפרויקט**. עלות זו מושפעת מריבוי הגורמים ואנשי המקצוע הקשורים עם הפרויקט. שיתוף הפעולה בין גורמים אלה דורש גמישות והוא כרוך במימון ראשוני לא מבוטל מצד המבקשים לממש את הזכויות המוקנות על פי התכנית - קבלנים, יזמים או בעלי הזכויות עצמם.
3. **הוועדות המקומיות אינן ערוכות למסור מידע נחוץ מחמת חוסר ניסיון ו/או ידע**.
4. **הרשויות אינן מגדירות תנאים ברורים לתנאי המימוש של התכנית במרחב התכנוני שלהן**.
5. **חוסר ודאות ביחס לאישור סופי של היתר הבנייה**. חוסר ודאות זה נובע מעמדה מהוססת של הרשות מלכתחילה ונתמך גם בחוסר הוודאות המשפטי ביחס לניצול הזכויות, בהתחשב בהרכב הבעלויות וביחס לתביעות אפשריות של ירידת ערך מצד בעלי מקרקעין גובלים.

### **הפתרונות המוצעים**

1. **הגדרת קריטריונים מקצועיים לתוספות בנייה באזורי הפריפריה שיעוגנו בתכנית בניין עיר מפורטות**. פעולה זו תיצור ודאות ביחס להטבה המוענקת, תוך צמצום

שיקול הדעת של הוועדה המקומית המתקשה להתמודד עם התכנית. מטרת תמ"א 38 היא חיזוק מבנים במקומות הדורשים זאת. מימוש הוראות התכנית נתון לשיקול דעת מקצועי ויש להותירו לבעלי המקצוע, בעיקר לחברות הנדסה המתמחות בתחום. לצורך יצירת ודאות מומלץ, כי כל רשות תגבש תכנית מפורטת המתבססת על סקר מקבצי מבנים בתחומה הדורשים חיזוק, לרבות הוראות מימוש ביחס לתוספות הבנייה שתוענקה לאותם המבנים. הקריטריונים לאישור תוספות הבנייה צריכים להיקבע בראש ובראשונה על פי המלצת חברות הנדסה ביחס לטיב החיזוק לכל מקבץ מבנים, תוך שיתוף שמאי מקרקעין לקביעת תוספת השטח שתספק את התועלת הכלכלית לאותו מקבץ דירות. ניתן להניח, כי תוספות הבנייה שתידרשנה באזורי הפריפריה תהיינה רחבות יותר מאלו שבמרכז הערים, הן מחמת עלויות החיזוק הנמוכות יותר באזורי המרכז (אזורים הפחות רגישים לפעילויות סיסמיות) והן מתוך כך ששווי הקרקע באזור המרכז גבוה יותר.

במאמר מוסגר יצוין, כי כבר כיום מנסות ועדות מקומיות להכין תכניות מפורטות בתחומן, שמטרתן תוספת זכויות בנייה למבנים הדורשים חיזוק כנגד רעידות אדמה. אולם פעולה זו לא תמיד תמימה, שכן אחת המטרות הלא מוצהרות העומדות מאחוריה היא יצירת מנגנון של גביית היטל השבחה למרות הפטור הגורף שמציעה הצעת החוק.<sup>8</sup> תכניות אלו, אם תאושרנה, תתגלנה בחולשתן הביצועית, מאחר שהן שמות דגש על התוספת האפשרית שמציעה תמ"א 38, מבלי לנקוט עמדה ברורה בעניין תנאי המימוש. דוגמה לתכניות שמטרתן הלא מוצהרת היא העמקת הגבייה ללא כל תועלת תכנונית, הן אותן תכניות המאפשרות ניצול הקלות שממילא מותרות בתקנות התכנון והבנייה. אלא שקביעת תוספות הבנייה בתב"ע מאפשרת, לגישת אותן הרשויות, לגבות היטל השבחה על פעולה תכנונית שלפנים היתה פטורה מתשלום זה.

2. **יצירת ודאות לגבי גובה הפטור ממש.** לאחר קביעת העלות של חיזוק המבנה והתועלת הכלכלית שתצמח מכך, ייקבע הפטור שתעניק הוועדה המקומית מהיטל השבחה, אשר יהווה אמת-מידה לקביעת רשויות מיסוי המקרקעין. הפטור יהיה לאותן הזכויות אשר הן שוות-ערך לעלות המועמסת על בעל המקרקעין לחיזוק המבנה. באופן זה יוכל בעל המקרקעין לממן את חיזוק המבנה ללא נשיאה בעלות כלשהי, וליהנות מחיזוק המבנה שלו עצמו ללא נטל מס, אלא על מרכיב הרווח בלבד.<sup>9</sup>

3. **השלמת מידע ואומדן עלויות ביצוע כתנאי להיתר.** תחום עמידות המבנים כנגד רעידות אדמה הינו בין המורכבים בתחום הנדסת מבנים. קושי זה מתחדד כאשר מדובר בחיזוק מבנים קיימים. תכנון מערכות חיזוק מחייב את המהנדסים להתמחות בתחום ספציפי זה, ותנאי הכרחי להתמחות זו הוא ניסיון רב בתכנון קונסטרוקציה באזורים סיסמיים ונגישות למאגרי מידע גיאולוגיים וגיאופיסיים. מהנדסים העוסקים בתחום נתקלים בקושי נוסף, הנובע מתיעוד לקוי בתיקי הבניין ביחס להיסטוריה של המבנה ואיכויותיו. לצורך ביצוע פעולות חיזוק במבנה דרוש תיעוד

8. הי"ש 4 לעיל.

9. זאת בניגוד לפטור המוצע בהצעת חוק התכנון והבניה, הי"ש 4 לעיל, שלא יצור פיזור מידתי של התועלת הכלכלית הטמונה בתמ"א 38.

המפרט את התכונות של המבנה הקיים. זכויות בנייה המוקנות מכוח תמ"א 38 נוגעות למבנים שנבנו לפני שנת 1980. מניתוח עשרות תיקים במסגרת בדיקת כדאיות ניצול הזכויות לפי תמ"א 38 התברר, כי במרבית תיקי הבניין לא קיים מידע תכנוני המפרט תכונות של המערכות נושאות העומס. מידע מסוג זה אמור להימצא בתכניות עבודה, אך תכניות אלה לא קיימות בתיקי בניין וקיים קושי גדול לאתרן.

השלמת המידע החסר, המפרט את התכונות של המבנה הקיים ואת אומדן עלויות הביצוע לאחר השלמת התייעוד הטכני, אמור להקטין משמעותית את רמת אי הוודאות ולהשפיע על המפרט הטכני ועל חישובי העלויות.

השלמת המידע תכלול שלושה שלבים:

א. אבחון העמידות הסיסמית ומתן אינדיקציה הנדסית ושמאית (שלב שמטרתו העיקרית לסייע למבקש ההיתר בהדרכה וקביעת עלויות משוערות לפני כניסה לבדיקות נוספות);

ב. שחזור תכניות חסרות וקביעת התכונות של מערכות החיזוק;

ג. הכנת תכניות עבודה מפורטות הכוללות חישובים סיסמיים סופיים.

עבודה בשיטת השלבים מבטיחה סידור נכון של מידע הנדסי בהתייחס לכל מבנה ספציפי, מקטינה סיכונים העלולים להופיע חוסר הידע המאפיין את התחום בשלב זה ותאפשר לבעלי הדירות לקבל מידע ראשוני ללא התחייבות להוצאות ראשוניות גבוהות.

4. **צמצום שיקול הדעת של הוועדה המקומית לצורך יצירת אחידות תכנונית.** תמ"א 38 מעניקה לוועדה המקומית סמכויות ושיקול דעת נרחב במתן היתר בנייה. כך למשל, לוועדה המקומית ניתן שיקול דעת במציאת פתרונות חניה ובהתאמת התשתית הקיימת לתוספת המוצעת. במסגרת הסמכויות שהוקנו לה, רשאית הוועדה המקומית, בין היתר, לקבוע מהן התוספות המתאימות לדעתה לכל מבנה, לקבוע את תכנית העיצוב של המבנה ולהטיל מגבלות בנייה עד לאישור תכנית כאמור (בכפוף להליך פרסום ושמיעת התנגדויות). כמו כן, מוקנה לוועדה המקומית שיקול הדעת שלא ליתן היתר בנייה מטעמים מיוחדים - תכנוניים, אדריכליים, נופים וכדומה (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 38 (סעיף 25) שהינם תנאי חובה להוצאת היתר בנייה, ובכללם הגשת תכניות לעיצוב החזיתות והגגות של המבנה תוך שילוב התוספת, כולל חומרי גמר וצבע; הגשת תכנית פיתוח של המגרש, כולל שטחי חניה, תשתיות, גדרות ושטחי גינון ושבילים; הגשת דו"ח בדבר השלכות סביבתיות וכדומה. הענקת היתר על פי התכנית מותנה בפרסום הודעה על כך לפי הקבוע בסעיף 149 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, ומתן הזדמנות לכל בעל עניין להעיר את הערותיו בפני

הוועדה המקומית. מתן היתר מותנה גם בהפקדת כתב שיפוי על ידי מבקש ההיתר, בו הוא מתחייב לשאת בעלות הפיצויים ככל שייפסקו כנגד הוועדה המקומית.

קביעת מסגרת גמישה של תוספות בנייה שאינה שרירותית, אלא תוענק תוך קביעת קריטריונים כלכליים והנדסיים ברורים, שיוכחו על-ידי בעלי מקצוע ויעמדו בקריטריונים של מגמות התכנון בוועדה המקומית, תאפשר תוספת זכויות בנייה הולמות, תואמות ונרחבות יותר לאזורי פריפריה, בהם תוספת הזכויות הקיימת אינה מהווה תמריץ מספיק ליישום התכנית.

### שיקולים כלכליים

במספר מקרים בהם נבחנה כדאיותה השמאית של פעולת חיזוק המבנים כנגד תוספת בנייה נמצא, שהעלות העיקרית בתהליך ניצול הזכויות בתמ"א 38 היא דווקא העלות הכרוכה בתוספת שטח הבנייה מעבר לקיים (בדרך כלל בצורה של תוספת יחידות) ולא חיזוק המבנה המקורי עצמו. דא-עקא, שתוספת שטח זו היא המעניקה את התמורה הכספית העיקרית, שאמורה לכסות את עלות החיזוק מבלי שדיירי הבניין יצטרכו להוציא כסף מכיסם.

עלות ממוצעת לחיזוק מבנה הינה בגבולות של \$15,000-\$10,000 ליחידה וסכום נוסף בגבולות של \$60,000-\$50,000 למבנה עצמו (שיפוץ חיצוני, שיקום גינה וכדומה). כך למשל, במבנה בסגנון טורי של 3-4 כניסות בבניין בן שלוש קומות, שבו 2-3 דירות בקומה בכל אגף, המאפיין את בניינים רבים שאינם עומדים בתקן רעידות האדמה, עלות החיזוק יכולה להגיע ל-\$900,000-\$400,000, בהתאם לחיזוק שנבחר, לתוספת הבנייה האפשרית וכדומה. אם תוספת הבנייה תהיה תוספת קומה, כלומר 6-9 יחידות של 3 חדרים, על-מנת לכסות את העלות מתוך תוספת הבנייה, צריך שווי הקרקע לחדר להיות בגבולות של \$30,000 לערך, שהם \$90,000 שווי קרקע ליחידת דיור חדשה. באזורים רבים בבאר שבע, דימונה, וכדומה, סכום זה גבוה ממחיר הדירה הבנויה כולה.

העלות לבניית יחידות הדיור החדשות, מעבר לנתוניו הפיזיים של המבנה, נגזרת בין היתר ובעיקר מגודל הפרויקט, נפחו וגבהו. אבחון העמידות הסיסמית ומתן אינדיקציה הנדסית ושמאית (כפי שהוצע לעיל כשלב ראשוני, שמטרתו העיקרית סיוע למבקש ההיתר בהדרכה ובקביעת עלויות משוערות לפני כניסה לבדיקות נוספות) יכול להניב תוצאות בטווח סטייה של +15% ולפיכך להוות קנה מידה ראשוני מהימן לכדאיות הפרויקט.

מבדיקה כלכלית שנערכה ביחד עם חברת D.S.A אנליזה דינאמית למבנים בע"מ, המתמחה בביקורת מבנים וחיזוקם בפני רעידות אדמה, נמצא שנקודת האיזון במחירי היום לחיזוק מבנים נעה בגבולות של \$1,500 למ"ר. כלומר, מבנה בו קיימות דירות מגורים שמחירן למ"ר לפני השיפוץ עומד על \$1,500 בקירוב (כ-\$40,000 לחדר), נמצא בקו התפר של הכדאיות הכלכלית. חישוב זה מביא בחשבון את התועלת הכלכלית שבתוספת הזכויות בלבד (שווה הערך הכספי שנותר לדיירים לצורך עסקה עם יזם) ואינו מביא בחשבון את תוספת השווי למבנים הקיימים בעקבות חיזוק המבנה המקורי. לצד ההטבה הכלכלית בשיפוץ המבנה, חישוב הכדאיות הנ"ל הביא בחשבון גם את ההשפעות השליליות שיש לדירות הקיימות עקב ציפוף המבנה.

לצורך המחשה, להלן רשימה חלקית ולא ממצה של יישובים באזורים בעלי רגישות גבוהה יותר לרעידות אדמה ביחס לערי המרכז, הנמצאים בתחום אי הכדאיות ביחס לקריטריון הנ"ל:<sup>10</sup>

\* באזור הנגב - שדרות, קריית גת, נתיבות, אופקים, להבים, מיתר, באר-שבע, ערד, דימונה, ירוחם, מצפה רמון, רהט, תל-שבע.

\* בגבול המזרחי - בית שאן, יישובי הערבה, הבקעה ועמק הירדן.

\* באזור הגליל - טבריה, מגדל העמק, עפולה, נצרת, נצרת עלית, עכו, כרמיאל, קריית שמונה, שפרעם, אעבלין, פקיעין, ג'וליס, ירכא, דיר אל-אסד, בית ג'אן.

המבחן הכלכלי לעיל אינו מביא בחשבון את ההטבות הבאות, אשר יש בהן כדי להוריד את שווי המבנה הבסיסי במסגרת נקודת האיזון (ולפיכך להגדיל את כדאיות יישום התכנית):

\* ההטבה הכלכלית של הדירות הקיימות בעקבות חיזוק המבנה ושיפוצו, הקמת מעלית, אם נוספת, וכדומה.

\* תרומת השיפוץ, המתבטאת בחיסכון עתידי בעבודות תחזוקה ותיקונים.

באזור המרכז, לעומת זאת, בדירת מגורים בבניין בן 3-4 קומות ללא מעלית, כשבכל קומה 4 דירות בנות 4 חדרים בקומה, וסה"כ 14 יחידות לערך, כמאפיין מבנים רבים שהוקמו בשנות השישים-שבעים של המאה הקודמת, עלות החיזוק נמוכה יותר, וזאת עקב מבנה ואופי הקרקע והסיכון הנמוך יותר לפעילות סיסמית משמעותית. לעתים מספיקות תוספת מעלית, חגורות המשמשות לתוספת מרפסות, סגירת קומת עמודים מפולשת וכדומה כדי לחזק את המבנה. בעוד עלויות החיזוק צונחות, שווי הקרקע גבוה משמעותית מאשר באזורי הפריפריה ולפיכך נקודת האיזון משתנה והופכת את ניצול הזכויות לפי תמ"א 38 לפעולה כדאית.

מדוע, אם כן, התכנית אינה מיושמת באזורים אלו? התשובה לכך נעוצה בגורמים הבאים: עלות ראשונית גבוהה בדרך-כלל (15,000 ש"ח לבדיקת שמאית-הנדסית של כדאיות הניצול, הכוללת אבחון ראשוני של העמידות הסיסמית); חוסר ידע וניסיון מצד הרשויות התכנוניות, אי הגדרת תנאים ברורים וחוסר וודאות הנגרם בעקבות כך ביחס לסיום ההליך בהענקת היתר בנייה; תופעת "הדייר הסרבן" לנוכח הרוב הדרוש לחתימה על התכנית;<sup>11</sup> ואי ודאות ביחס להעמסת עלויות על-ידי תביעות לפיצויים מצד בעלי מקרקעין גובלים.

10. מדובר על ערכים ממוצעים. ביישובים מסוימים, שכונות מסוימות נמצאות בתחום הכדאיות ואחרות מחוצה לו, וכך גם בשכונות מוזנחות באזורי המרכז. הסקירה אינה ממצה ואינה בהכרח מדויקת ביחס לכל המבנים באזורים המוזכרים, אולם מטרתה להמחיש את ריכוז היישובים בהם קיים חוסר כדאיות באזורים הרגישים יותר לרעידות אדמה.

11. כיום נדרש רוב של 100%. בהצעת חוק המקרקעין, ה"ש 5 לעיל, מוצע להפחית את מידת ההסכמה הנדרשת במקרים מסוימים בהתאם למנגנונים הקבועים בהצעה.

בעוד המדינה מציעה הקלות מס, מוצעת במאמר זה התמודדות אמיתית עם שורש הבעיה וזאת באמצעות הכנת תכניות מפורטות למקבצי דיור, תוך הישענות על ממצאים הנדסיים-שמאיים, כפי שפורט לעיל, באופן שיפתור את המכשולים הניצבים בדרך ליישום התכנית. מכיוון שממילא היישום נושא רווח, ניתן להניח שהיטל השבחה יסייע לרשות לממן פעילות זו.

### תמ"א 38 במסגרת תכניות לשימור מבנים<sup>12</sup>

מגמתה של תמ"א 38, כאמור, הינה חיזוק המבנים על-ידי הענקת תמריץ כלכלי בצורה של תוספות בנייה. לעומת תמ"א 38 קיימות תכניות שימור מבנים המטילות הגבלות על תוספות הבנייה, אף אלו המותרות בתכניות בניין עיר בנות תוקף, בין אם במסגרת הגבלה קלה (תוספות בנייה שלא תפגענה במרקם האסתטי, כפי שהוחלט עליו) ובין במסגרת הגבלה מחמירה (איסור תוספות בנייה).

היות שתמ"א 38 חלה על מבנים קיימים אשר הוצא לגביהם היתר בנייה לפני 1.1.1980, היא עומדת במסלול התנגשות עם מבנים לשימור אשר זמנם קודם למועד זה ומן הסתם לא הוקמו בהתאם לתקן המאוחר. נשאלת השאלה, האם נגזר על מבנים לשימור לשאת בעול החיזוק ללא ההטבה הכלכלית?

סעיף 20 לתמ"א 38 קובע:

#### "זכויות בניה לחיזוק בלבד

20. זכויות הבניה על פי תכנית זו, מותנות בחיזוק מבנים אליהם הן מתווספות כנגד רעידות אדמה, והן אינן ניתנות להעברה או לניצול לכל מטרה אחרת."

מכיוון שתמ"א 38 אוסרת על מסחר בזכויות הבנייה הנוספות המוענקות כנגד חיזוק מבנים, ומאחר שתכניות השימור מגבילות את ניצול הזכויות הנוספות ובין היתר אלו המוענקות בתמ"א 38 בבניינים לשימור, עולה לכאורה, כי תוספת הזכויות בתמ"א 38 אינה מהווה תמריץ כלכלי לאותם המבנים בהם מגבלות השימור אינן מאפשרות תוספת בנייה למבנה הקיים. במקרים אלו, תמ"א 38 נותרת רלוונטית רק לעניין חיזוק המבנה ולא לעניין תוספת הזכויות.

### סיכום

במאמר הקודם שפורסם בחודש ינואר 2006 פורטו הכשלים והקשיים הכרוכים ביישום תמ"א 38, במטרה לפתוח את הדיון הציבורי סביב אותם כשלים ולקבוע קריטריונים שמאיים ליישום התכנית.

12. האמור מתייחס למבנים בעלי מגבלות מחמירות הנוגעות לתוספת זכויות. לעניין המגבלות התכנוניות השונות במבנים לשימור ראו בועז ברזילי **תכנון ובינוי עירוני - הלכות ויישומים** (הוצאת בחור, 2005) (עדכון אחרון - 2007).



במשך הזמן שחלף מאז, השיח הציבורי ביחס לתכנית תפס תאוצה, ונעשו מהלכים שונים במטרה לקדם הליכי חקיקה שיאפשרו ליישם את הוראות התכנית בצורה רחבה יותר. כמו כן, מספר פרויקטים נבחנו כמועמדים ליישום התכנית ונצבר ניסיון, מועט אמנם, בתחום זה.

במאמר המשך זה, נבחנו המכשולים הנוכחיים בדרך ליישום התכנית, ביניהם אי הכדאיות של ניצול תוספות הבנייה באזורי הפריפריה המועדים יותר לרעידות אדמה, העלות המקדמית הגבוהה של ביצוע הפרוייקט, חוסר ניסיון של הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה ואי הגדרת קריטריונים ברורים למימוש הזכויות, והוצעו פתרונות שונים על מנת להתגבר על מכשולים אלו, כגון הגדרת קריטריונים מקצועיים לתוספות בנייה באזורי הפריפריה שיעוגנו בתב"ע מפורטת, שתהיה מסוימת דיה ביחס לאפשרויות החיזוק, להגדרת דרישות הנדסיות ואדריכליות נוספות ולהצבת תנאים למתן היתר בהתאם למקבצי המבנים בתחום כל יישוב.