

תוכן עניינים

	מבוא
	פרק ראשון - תמ"א 38 - סקירה והיבטים
	פרק שני -
	פרק שלישי -
	פרק רביעי -
	פרק חמישי -
	סיכום ומסקנות
	רשימת מקורות

מבוא

במהלך העשורים האחרונים פרויקטים של התחדשות עירונית משמשים אמצעי למימוש מדיניות הן עירונית והן ארצית במרבית מדינות המערב ובישראל. פרויקטים של התחדשות עירונית בוצעו כבר בשנות ה-30 המאוחרות של המאה הקודמת בארצות הברית.¹ ההנחה הבסיסית המלווה פרויקטים אלה משקפת ניסיון חברתי ועירוני להתמודד עם מרחב עירוני ואורבני מוחלש ובייחוד כזה שהפך להיות מוקד לעוני, פשע ומגורים של אוכלוסיות מוחלשות ומודחקות בחברה, כאשר נגזרותיו של מרחב שכזה יש בהן כדי להשפיע באופן שלילי במרחב העירוני כולו. תובנה זו הביאה רשויות מקומיות כמו גם המדינה לפעול למען תכנון מחוזי מחודש.²

חלק מהפרויקטים של התחדשות עירונית החלו דרכם בעקבות הרצון לקדם חיזוק מבנים קיימים בפני אסונות טבע, ובפרט כנגד רעידות אדמה וזאת כתולדה של דיסציפלינה הנדסית שהחלה להתפתח עם התרחבות מאגר הידע בנושא תכן הנדסי כנגד אותם אסונות. יש לציין כי רעידות אדמה הינן תופעת טבע ומלבד שיטות הבנייה המסורתיות בארצות תופעת רעידת האדמה הינה שכיחה כגון יפן הרי שבמדינות נוספות בעולם שמועדות לאסונות טבע מסוג זה החלו להתכונן לתרחישים אלו והחלו לפעול לחיזוק מבנים קיימים.³ שילובם של השניים יחד הינה מהותית שכן היא משלבת את נחיצותו של כלי ההתחדשות העירונית עם צרכי הביטחון ובריאות של משתכנים בבתים משותפים ובמרכזי דיור גדולים. שיטה זו מיושמת במדינות רבות השוכנות לחופי האוקיאנוס השקט, שם רעידות אדמה הן אסונות טבע שכיחים, והצורך לחזק שכונות ומבנים קיימים כנגד רעידות אדמה, יחד עם העובדה כי מבנים אלה חינם ישנים ויש צורך בשדרוג מעבר לצורך ההנדסי גרידא, הופכת את שילובם של אלו לפעולה מתבקשת.⁴

בנוסף, ישנן גישות התומכות בתהליכי התחדשות עירונית שכן יש בכך כדי לאפשר תוספת יחידות דיור משמעותית בתוך אזורים מבוגרים תוך צמצום הפערים החברתיים, צמצום הפגיעה בסביבה והפחתת עלויות לכל הגורמים המעורבים בתהליך. כמו כן, חידוש המרקם העירוני הקיים עשוי להגדיל את ההטרוגניות של האוכלוסייה בכך שיפחית תהליכי מעבר של אוכלוסייה מבוססת לפרברים תוך השארת אוכלוסייה חלשה בלב העיר שננטש. בהיבט הכלכלי ומחקרים שכבר נערכו עולה כי פיתוח עירוני בבניה רוויה זול משמעותית מהרחבת ערים בבניה צמודת קרקע, מהרחבת ישובים כפריים או מהקמת ישובים חדשים, גם עלות ההקמה והתחזוקה של יחידת דיור המוקמת בבניה רוויה בשולי עיר גדולה משמעותית מעלות ההקמה והתחזוקה של יחידת דיור באזור שעובר התחדשות עירונית. נתונים אלה מחזקים את הצורך לפעול על מנת להסיר חסמים ולמצוא כלים חדשים שיעזרו לממש פרויקטים של התחדשות עירונית.⁵

¹Mitchell, J.P (1986) . "Federal Housing Policy & Programs" - Past & Future." Transaction Publishers, 1986. Pages 256-255.

²Fierro, A. (2006). The Glass State: The Technology of the Spectacle, Paris, 1981-1998. MIT press.

³ Emrah,E. and Lindholm.C. (2011) Historical Development of Earthquake Resistant Design." *Teknisk Ukeblad* (Issue 9,), 2011: Issue 9.

⁴Kobus.M, (2015) ""Earthquake strengthening can be a tool for Urban regeneration"." "*Making Heritage Work*". by Idealog, 2015. pages 40-45.

⁵ קלמפרט, ג. (2014) "בחינת היבטים כלכליים וכלים למימון התחדשות עירונית" מכון מילקן http://www.kkl.org.il/files/HEBREW_FILES/yeur-usviva/jerusalem-urban-expansion-costs.pdf

גם בישראל הבינו את החשיבות של חיזוק מבנים והתחדשות עירונית וזאת באמצעות תכנית המתאר הארצית מספר 38 (תמ"א 38) יחד עם התיקון השני שנערך בה המאפשר לבצע במסגרת זו גם פרויקטים של הריסה ובנייה מחדש במה שקרוי פרויקט פינוי בינוי. תכנית זו יוצרת מסגרת תחיקתית ברמה הארצית ליישום של פרויקטים להתחדשות עירונית ככלי לחיזוק מבנים קיימים כנגד רעידות אדמה. תכנית זו אושרה בישיבת הממשלה ב-14 באפריל 2005⁶ כאשר מטרת התכנית היא "לקבוע הסדרים תכנוניים כחלק ממכלול רחב של הסדרים כלכליים, חוקיים ואחרים לשיפור מבנים וחיזוקם לצורך עמידותם בפני רעידות אדמה".⁷ יש לציין כי אמנם בבסיסה של התוכנה עמד עיקרון חיזוק המבנים בשל רעידות אדמה, אך בפועל מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006 והעובדה שאזורי מגורים נרחבים הפכו להיות חשופים לטווחי טילים גדולים של ארגוני טרור ואחרים הביאה למסקנה כי לרכיב חיזוק המבנים מפני רעידות אדמה יש להוסיף גם בניה וחיזוק מבנים מפני פגיעות טילים ארוכי טווח.

במהלך העשור האחרון ולפחות מאז אישור התכנית חוזקו מאות בניינים ברחבי הארץ וממחקרים שנערכו עולה כי במהלך שמונה השנים הראשונות לתכנית המתאר טופלו למעלה מ-1600 פרויקטים על פי תמ"א 38 בכל המסלולים.⁸ למרות האמור לעיל נדמה כי הצפי כי תכנית תמ"א 38 על כל היבטיה תביא לשינוי משמעותי והגדלת מספר הפרויקטים השונים הרי שהמציאות משקפת איתות מסוימת במימוש פרויקטים שונים במיוחד באזורים שאינם ברי ביקוש כגון מטרופולין תל אביב.

אמנם להקמתם של פרויקטים כאלה ברחבי העולם ישנן כמובן עלויות רבות, והם ממומנים במגוון רחב של שיטות מימון ומנגנונים פיננסיים, בין אם ציבוריים (ע"י תקציבים), פרטיים (ע"י התושבים), עסקיים (באמצעות חברות), ממלכתיים (ע"י הממשלה) או שילוב של כמה יחד. לעומתם, פרויקטים של תמ"א 38 בישראל יוצאים מן הכוח אל הפועל באמצעות שיטה עיקרית והיא הענקת זכויות בנייה.⁹ עם זאת, יעילות שיטה זו תלויה במיקומו הגיאוגרפי של אותו פרויקט. המסגרת החוקית אותה מאפשרת תכנית המתאר הארצית היא הענקה של שטחי בנייה נוספים במבנה הקיים על מנת לממן את עלויות החיזוק. אך מחד, בעוד שעלויות החיזוק של מבנה קיים די אחידות באופן יחסי בכל חלקי הארץ, מאידך שוויון של יחידות המגורים הנבנות משתנה מהותית כתלות בעיקר במרחקן ממרכז הארץ, והערך היחסי של מ"ר בנוי למגורים יכול להגיע לפערי שווי של עד פי חמישה בין אזורים שונים בארץ.¹⁰ וכך, שיטת מימון זו מעוקרת מכוחה כאשר המבנה המיועד לחיזוק אינו מצוי באזורי הביקוש לנכסי מגורים.

לאור האמור לעיל מסגרת עבודה זו תבקש לבחון את השאלה בדבר התמריצים וההסדרים המשפטיים בתחום המיסוי בנוגע למימוש פרויקט בהתאם לתמ"א 38.

⁶ משרד הפנים. —"החלטת ממשלה מס' 769". אתר משרד הפנים, 14 אפריל 2005.
⁷ משרד הפנים "תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה". תמ"א 38. 2012.
⁸ כרמון, נ. (2014), התחדשות עירונית | האסטרטגיה האורגנית לעדכון הדיור הוותיק" הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים - הטכניון, 2014.
⁹ משרד הפנים "תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה". תמ"א 38. 2012.
¹⁰ סמולסקי, רז. —"לא הקיץ, לא החגים ולא כחלון עצרו את התייקרות הדירות". הערים שבהן עלו המחירים, 10 נובמבר 2015. The Marker.

פרק ראשון - תמ"א 38

סקירת רקע - תמ"א 38

מסלול שכוחו נובע מתוך תכנית מתאר ארצית, אשר מטרתה המוכרזת היא חיזוק מבנים קיימים נגד רעידות אדמה, באמצעות הענקת זכויות בניה במבנה קיים. באופן זה ימומן חיזוק המבנים על ידי השוק הפרטי, בלי צורך בתקציבים ממשלתיים. מימון עלויות החיזוק מתאפשר הודות לאפשרות להוסיף למבנה יחידות דיור חדשות במבנה. תיקון 2 לתוכנית אף מאפשר לשלב פרויקט "פינוי בינוי" במהלך אחד, ולהעניק ליזם את זכויות הבנייה הנוספות בבניין החדש.

היקף מימושם של פרויקטים להתחדשות עירונית נמוך משמעותית מהיקף השוק הקיים להם. ניתן למנות מספר סיבות לכך:¹¹

בירוקרטיה - התמשכות התהליך על פני תקופה ארוכה בגלל ריבוי גורמים ומחלוקות בין ועדות התכנון, גורמת להגדלת אי-הוודאות בנוגע להיתכנות הכלכלית מנקודת מבטו של היזם, ולכן גם בהוצאת התהליך לפועל.

מורכבות - פרויקט התחדשות עירונית מורכב בהרבה מן המקבילה הרגילה של בנייה במגרש ריק. הצורך להתמודד מול דיירים קיימים, להדוף התנגדויות ועיכובים, והצורך לפעול באופן מדויק וזהיר באתרי הבנייה, שהינם אתרי מגורים פעילים, יוצרת מורכבות רבה בפרויקט, ומוסיפה לעלויות ולאוי הודאות בפרויקט.

ערכי הקרקע - במקומות שבהם מחירי הקרקע נמוכים או שקיימת סבירות גבוהה לאי-התאמה בין מספר יחידות הדיור שהיזם מעוניין לבנות לבין מספר יחידות הדיור המאושרות על-ידי מוסדות התכנון, ישנה אי ודאות גדולה, המדירה יזמים מפרויקטים כאלו.

יש הטוענים כי הגדלת היקף המימושים של פרויקטים כאלו רצוי שיהיה אינטרס ממלכתי. מספר מחקרים שנערכו בנושא יתרונות ההתחדשות העירונית^{12 13} מציגים יתרונות רבים להתחדשות העירונית על פני יציאה לשטחים פתוחים ובהם:

שימור משאב הקרקע ופגיעה מופחתת בשטחים הפתוחים - הקטנת ההתרחבות אל השטחים הפתוחים בשולי העיר משמרת שטחים אלו לטובת הדורות הבאים, ומאפשרת את קיומם של שטחים פתוחים ו"ריאות ירוקות" לשימוש הציבור.

עלויות פיתוח נמוכות משמעותית - בנייה במרקמים קיימים לרוב דורשת תוספת תשתיות בהיקף נמוך יותר, בעיקר בסלילת כבישים והולכת חשמל ומים. אמנם ישנו צורך להגדיל את תספוקת ההולכה ואת כושר נשיאת תשתיות התחבורה, אך ההגדלה לרוב זולה יותר מהקמת התשתית מאפס.

שיפור הגישה לשירותים עירוניים - ישנם שירותים עירוניים רבים שהנגישות אליהם דורשת סף כניסה (כמות אוכלוסייה) גדולה משמעותית. שירותים דוגמת מרכזי מסחר גדולים, בתי קולנוע

¹¹ קלמפרט, ג. (2014) "בחינת היבטים כלכליים וכלים למימון התחדשות עירונית" מכון מילקן
¹² כרמון, נ. (2014) התחדשות עירונית | האסטרטגיה האורגנית לעדכון הדיור הוותיק". הפקולטה
לארכיטקטורה ובינוי ערים - הטכניון, 2014
¹³ קלמפרט, ג. (2014) "בחינת היבטים כלכליים וכלים למימון התחדשות עירונית" מכון מילקן

ותרבות, ואף שירותי בריאות נכללים בקטגוריה זו. מלבד זאת, כאשר ישנו סף כניסה גדול דיו, מתאפשרת כניסתם של מספר מתני שירותים לאותו אזור גיאוגרפי, מה שמגדיל את התחרות ומאפשר רווחה גדולה יותר לתושבי אותו אזור.

צמצום הוצאות ממשלה - בכל פיתוח בשולי העיר ישנו צורך בהוצאות ממשלתיות על שירותים ממלכתיים, כגון בתי ספר, גני ילדים, מבני שלטון מקומי וכיוצא בזה. הבנייה באזורים קיימים מפחיתה משמעותית את הצורך בהוצאות כאלו. יש לציין כי הקטנת הניוד עבור אוכלוסיות רבות – פרויקטים של בנייה בשולי העיר לרוב מושכים אוכלוסיות הומוגניות ברובן, אשר מגיעות מאותו חתך אוכלוסייה. עובדה זו מביאה להתנוונות איטית של שכונות רבות בעיר בהן ישנה הגירה שלילית של אוכלוסיות חזקות אל אותם פרויקטים.

תוכנית המתאר הארצית מספר 38

תכנית המתאר הארצית מספר 38 ובשמה המלא "תוכנית מתאר ארצית לחיזוק ממים קיימים בפני רעידות אדמה"¹⁴ קיימת כבר למעלה מעשור. המינוח "תמ"א 38" הפך בתוך מספר שנים, למושג שגור בפי כל החל ממתכנני מחוזות ושמאי מקרקעין, וכלה בבעלי דירות בבתיים משותפים ותיקים. הבסיס לתמ"א 38 מגיע מהתקן הישראלי לנושא יציבות מבנים כנגד רעידות אדמה שנכנס לתוקפו עוד בשנת 1975 ומאז עבר מספר שינויים, אך האכיפה כמעט ולא הייתה קיימת, וכך גם המודעות. כבר עם כניסתו של התקן לתוקפו, נדונה הסוגיה של יציבות ועמידותם ברעידות אדמה של מאות אלפי מבי מגורים ומבני ציבור שנבנו טרם תחולתו של התקן. לשם כך, החלו במשרד השיכון בבחינתו של הנושא, ובשנת 1994 אישרה הממשלה תכנית פיילוט שהגה משרד השיכון שנתיים קודם לכן.¹⁵

מטרת התכנית הייתה ביצועו של סקר באזורים רגישים סיסמית במטרה להעריך את הסיכונים ואת תוצאותיה של רעידת אדמה באזור. מתוך הערים הסמוכות לשבר הסורי-אפריקאי נבחרה קריית שמונה לשמש כחלוצת הסקר. הממצאים שעלו בסקר היו בעייתיים, לפיהם מתוך 1471 מבנים שנסקרו, רק 78% עמדו באמות מידה שנקבעו לעמידות ברעידות אדמה. חשוב לציין שמאז השתנו אמות המידה, ובכך גם אחוז המבנים שהוגדרו מסוכנים. סקרים נוספים שנערכו בשנת 1996 בטבריה, בצפת ובבית שאן העלו אחוזים דומים, כאשר בטבריה 31% ממבני המגורים הוגדרו כ"עתידיים לקרוס ברעידת אדמה". בשנת 1999 התרחשה רעידת אדמה קטלנית באיזמיט שבטורקיה, שגבתה את חייהם של יותר מ-17,000 קורבנות, ביניהם כ-14 הרוגים ישראלים. האירוע העלה לדיון ציבורי את מוכנות מבני המגורים במדינה לקראת רעידת אדמה בעוצמה שכזו והביאה לידי התעוררות תפיסתית בקרב הציבור בישראל. בקירוב מועדים, הורתה הממשלה על הקמת ועדת היגוי להיערכות לטיפול ברעידות אדמה, בראשות אל"מ בדימוס יעקב היכל. "ועדת היכל", עמלה במשך כארבע שנים על גיבוש ובניית מסקנות בנושא המוכנות הממלכתית לרעידות אדמה. מסקנות הוועדה קבעו כי המדינה אינה ערוכה להתמודד עם תרחיש של רעידת אדמה הצפויה לה.¹⁶

¹⁴ הוראות תמ"א 38 (נוסח משולב), דצמבר 2016 http://www.iplan.gov.il/Documents/tama38_2016.pdf
¹⁵ בקר, א. (2016) תמ"א 38 : הטיפול של הרשויות בנושא זכויות דיירים במהלך חיזוק מבנה קיים, הכנסת, מרכז מחקר והמידע.

¹⁶ קורין-ליבר, סטלה. —רעידות אדמה? לא מעניין. גלובס 28.12.2003

בשנת 2001, עם פרסום מסקנותיה של ועדת היכל, הונחה הצעת חוק פרטית של חבר הכנסת רן כהן שנקראה "חוק ייצוב בתים משותפים 2001" שנחתמה יחד עם כעשרים חברי כנסת שונים¹⁷ בהצעה זו מתהווה לראשונה הרעיון של מתן זכויות בנייה כנגד חיזוק מבנים. רעיון שעלה כבר בשנת 1999, עת פנתה מנהלת מנהל התכנון דאז במשרד הפנים, דינה רציבסקי, לשר הפנים, והציעה לו לתמרץ דיירי מבנים ישנים לחזקם מפני רעידות אדמה על ידי מתן זכויות בנייה. הצעתה של רציבסקי נותרה כרעיון, והצעתו של רן כהן, שהתייחסה בעיקרה לדיור הציבורי (שהיווה את מרבית הדיור הישן והמסוכן) נתקלה בהתנגדויות רבות מצד גופי התכנון, ולבסוף הצעת החוק לא אושרה בממשלה. בהמשך גובשה ההבנה בקרב גופי התכנון ובקרב ועדת היכל, כי ישנו צורך בתכנית מקיפה יותר, שאינה מכוונת רק למכלול הדיור הציבורי. הסוגיה הופנתה חזרה אל מנהל התכנון במשרד הפנים, שהעלה את הפתרון של גיבוש תכנית מתאר בהיקף ארצי (תמ"א). התכנית קיבלה את המספר הסידורי 38, וביוני 2002 החלו במנהל התכנון בגיבושה.¹⁸

בתחילת 2002 התגבש צוות במנהל התכנון שהיה אחראי על בניית תכנית המתאר הארצית. גיבוש התכנית ארך כשנתיים, במהלכן גובשה המהות הסטטוטורית של התכנית, כמו כן השלכותיה על המרקם העירוני, והסביבה בה היא עתידה לקום. במקביל לעבודת הצוות, פורסם בשנת 2003 מחקרו של פרופ' יחיאל רוזנפלד, תחת השם "תכנית כלל ארצית לשדרוג והרחבה של בניינים קיימים התכנות כלכלית-הנדסית ראשונית" תוכן המחקר העלה בין היתר את האפשרות לשדרוגם של בניינים קיימים במטרה לשפר את רמת החיים בהם, על ידי הוספה של יחידות דיור אשר ישמשו למימונם.¹⁹

בתחילת שנת 2004 נדונה לראשונה טיוטת התכנית הארצית בפורום המועצה הארצית לתכנון ובנייה, הועברה להתייחסות במועצות המחוזיות. מחוז חיפה ומחוז ירושלים מצדם המליצו לדחות את התכנית. לעומתם מחוז מרכז העלה הסתייגויות רבות, אך לא הביע החלטה גורפת באם להמליץ לאשר או לדחות. לבסוף בחרה המועצה הארצית להמליץ לממשלה לאשר את תמ"א 38, וזאת על אף שבעת מתן ההמלצה חברי המועצה היו מודעים לכך שתמ"א 38 רלוונטית רק לחלק קטן ממדינת ישראל. כארבעה חודשים לאחר שאושרה התכנית במליאת הוועדה, והומלץ להעבירה לאישור ממלכתי. באפריל 2004 אישרה הממשלה בהחלטה פה אחד את התכנית. נוסף על אישור התכנית, הורתה הממשלה על הקמת ועדת מנכ"לים, שהורכבה ממנכ"לי משרדי השרים השונים, במטרה לאסוף מהם המלצות לתהליכי המימוש של התכנית.

ועדת מנכ"לים שהתכנסה לבחון את הטמעת התכנית בשנת 2006 הצביעה על מספר בעיות במימוש, והמליצה על מספר דרכי פעולה. במהות נטען כי תרומתה של תמ"א 38 כשלעצמה, לביצוע חיזוק בפועל, דלה יחסית, כיוון שתמריץ הזכויות איננו אפקטיבי באזורי פריפריה, מקום שערכי הקרקע נמוכים. חסרון זה בולט עוד יותר כיוון שחלק גדול מאזורי הפריפריה (כמו צפת, טבריה, בית שאן, חלקים מחיפה והקריות, ואילת) נמצא באזורים בעלי סיכון גבוה לרעידות אדמה. תוספת הזכויות איננו אפקטיבי, כמובן, גם במבני ציבור (כמו בתי ספר, גני ילדים ובתי חולים), שחיזוקם מוטל על

¹⁷ רן כהן ואח'. הצעת חוק ייצוב בתים משותפים על ידי בניית יחידות דיור כנגד רעידות אדמה. ירושלים: כנסת ישראל, 17 יולי 2001.

¹⁸ בקר, א. (2016) תמ"א 38: הטיפול של הרשויות בנושא זכויות דיירים במהלך חיזוק מבנה קיים, הכנסת, מרכז מחקר והמידע

¹⁹ רוזנפלד, י. (1999) תכנית כלל ארצית לשדרוג והרחבה של בניינים קיימים, התכנות כלכלית-הנדסית ראשונית. חיבור על מחקר, חיפה: המכון לחקר הבנייה, 1999.

הציבור. לאחר מכן, הדו"ח מעלה מספר המלצות שגובשו בוועדה, וביניהם בראש ובראשונה תקצוב ממשלתי לחיזוק מבני ציבור שאינם יכולים להיכלל במסגרת התמ"א, הועדה המליצה גם לתקצב חיזוקים של מבני מגורים פרטיים, באזורים בהם ערך הקרקע הוא נמוך, ותיקוני חקיקה שונים שיקלו על המבצעים ובכך יהיו תמריץ כספי נוסף, ובהם תיקון לחוק מיסוי המקרקעין והענקת פטור ממס שבח וממס רכישה על הדירות שנבנו וששופצו בפרויקט, נוסף על תיקון בחוק המקרקעין עצמו ע"י הקטנת אחוזי ההסכמה הדרושים מכלל הדיירים לביצוע הפרויקט. הועדה אף המליצה להשקיע תקציב בפרסום התכנית, בתקציב של 8 מיליון שקלים למשך שנתיים, שכן אחוזי המימוש המזעריים של התכנית שויכו בין היתר לחוסר מודעות בקרב יזמים, קבלנים ובעלי דירות. שנת 2007 הייתה ציון דרך חשוב עבור התכנית, לראשונה עלו מספר הבקשות שהוגשו למספר דו ספרתי, כ27 במספר, ובהוראות התכנית בוצע תיקון ראשון, שמטרתו הייתה להסדיר את היחס בין תכניות הבינוי החלות במתחם, לבין תכנית המתאר עצמה, כאשר ישנה סתירה בין השתיים.²⁰

דו"ח ראשון על "שום ומימוש תמ"א 38, שנכתב ע"י מרכז המידע של הכנסת בשנת 2010²¹ העלה מספר עובדות חשובות. ראשית, כמעט מחצית הבקשות שהוגשו במהלך ארבע וחצי השנים האחרונות, כלל לא אושרו. נוסף על כך, ובאופן לא מפתיע, במחוז צפון, ובמחוז דרום, אותם מקומות בהם ערך הקרקע אינו מצדיק את קיומו של פרויקט תמ"א 38, הוגשו בסה"כ 6 בקשות, מתוכן אושרו רק שלוש. נתוני המחקר העלו עובדה בעייתית. מתוך 61,000 מבני מגורים פוטנציאליים שאליהם כיוונה התמ"א, חוזקו או היו בתהליכי חיזוק רק 93 מהם. מדובר במימוש של פחות מאלפית (!) האחוז במהלך ארבע וחצי השנים לקיומה של התמ"א. המחקר הצביע על מספר חסמים עיקריים למימוש התמ"א, ביניהם הקושי לטיפול בהתנגדויות, הן של דיירי הבניין והן של הבניינים הסמוכים, התנגשות עם ערכי שימור, בעיות ביצירת מקומות חנייה ועוד. העדר המימוש במחוזות המרכז והצפון יוחס כמובן לערכי הקרקע הנמוכים. הדו"ח מציין כי שיפוץ מבנים לפי תמ"א 38 כדאי מבחינה כלכלית רק באזור המרכז, כלומר בעיר תל-אביב-יפו ובסביבותיה, משום שמחירי הדירות זולים יותר באזורים הרחוקים ממרכז הארץ, ולפיכך מחיר הדירה המשופצת או הדירה החדשה שתיבנה עם מימוש זכויות ההרחבה לא יספיק לממן את עלות החיזוק והשיפוץ וגם להשאיר שולי רווח לקבלן. גם באזורים מבוקשים באופן יחסי, כגון ראשון לציון ורחובות, הכדאיות היא גבולית. משום כך שינו שתי ערים אלו את תכניות המתאר בתחומן, והן מאפשרות תוספת בנייה של יותר מקומה אחת בבניין, כדי להגדיל את כדאיות התכנית." בפועל, אותם אישורים להגדלת מספר הקומות מעבר לקומה אחת [מתוקף סעיף 23 לתכנית] ניתנו במשורה, ורק 3 תכניות חורגות אושרו בפועל במחוז מרכז. (היקפי המימוש של תמ"א 38 כין השנים 2005-2009.²²

הדו"ח שיקף מצב בעייתי הנוגע לתמריצים הכלכליים ובעקבותיו החל תהליך של בחינת אפשרויות נוספות, בעיקר בסוגיית התמריצים לביצוע. כיוון שמקומות חנייה הם עניין לגופו עבור כל פרויקט ופרויקט, וכך גם הדבר בנוגע להתנגדויות, כיוון המחשבה העיקרי היה בסוגיית התמריץ הכלכלי. על אף שלא צוין הדבר במפורש בדו"ח, עניין התמריץ הכלכלי עבור יזמים סומן כסוגיית מפתח. שני מחקרים בנושא נערכו ב2010, הראשון קבע באופן נחרץ כי לתמ"א 38 במתכונתה הנוכחית אין

²⁰ אגמון, ת. (2010), ניתוח ההיתכנות הכלכלית של יישום תמ"א 83. ירושלים: כנסת ישראל - מרכז המחקר והמידע.

²¹ רונן, י. (2010), חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה. ירושלים: כנסת ישראל - מרכז המחקר והמידע

²² משרד הפנים, תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה, תמ"א 38, 2012

הצדקה כלכלית מעבר לגבולות תל אביב רבתי .²³ נוסף על כך, המחקר הציע לעודד חיזוקם של מבנים כנגד רעידות אדמה ע"י עידודם של פרויקטים לפינוי בינוי, כיוון שלעיתים עלות החיזוק יקרה ומסובכת יותר מאשר בנייתו של מבנה חדש. המחקר השני המליץ להרחיב את היקף זכויות הבנייה בתמ"א 38 לעד 2.5 קומות, ובכך להרחיב את גבולות החיזוק אל מרבית ערי המרכז והשפלה. המלצת המחקר הראשון היווה מפתח להצעת התיקון השנייה לתכנית, שהוסיפה את האפשרות לבצע פרויקט של תמ"א 38 במסגרת פינוי בינוי, יחד עם כלל הזכויות העומדות לרשות היזם במסגרת התמ"א, ובכך לעודד קבלנים לבצע פרויקטים של התחדשות עירונית. שינוי זה, אשר נודע כתמ"א 38/2 אושר בהצעת חוק באותה השנה. בעניין המימוש של תמ"א 38 לאותה שנה. ב-2011 ניכרה מגמה של התחזקות והגדלת היקף הפרויקטים ברחבי הארץ. ונתוני המימוש עלו הודות לגל חדש של יזמים, שראו בתמ"א 38 אפשרות לתשואה גבוהה יחסית. היקפו הכספי הקטן יחסית של הפרויקט, אפשר לעשרות יזמים להיכנס לשוק, שכן היקף ההון העצמי והאשראי אותם היו צריכים להעמיד כערובה לבנק, יצרו מצב בו האפשרות ליזום פרויקט בינוי נעשתה נגישה יותר. הבעיה העיקרית בה נתקלו היזמים היא עניין הבטוחה [ערובה] לבנק תמורת מתן האשראי. כאשר הבנק מעניק אשראי לפרויקט בינוי רגיל, משמשת הקרקע כערובה להלוואה. בעוד שבפרויקט תמ"א 38, הקרקע אינה שייכת ליזם, ולכן אינה יכולה לשמש כערובה לבנק. תיקון חקיקתי שנקבע באותה שנה, אפשר להכיר בזכויות הבנייה הניתנות, באם על גבי גג המבנה, בקומת הקרקע או בצמוד למבנה כתת-חלקה לענייני רישום, ובכך להפוך חלקה זו כבטוחה לבנק.²⁴

בשנת 2012 המלצות המחקר השני של גבי' פז אושרו כתיקון השלישי לתכנית המתאר. עיקרי השינוי נבעו מהיקף זכויות הבנייה שהותר. לראשונה, הותר בתוכן התכנית (ולא ע"י היתר חורג מכוח סעיף 23) הוספתן של עד 2.5 קומות, וסגירתה של קומת העמודים, במידה וקיימת כזו בבניין. השינוי הרחיב את הכדאיות הכלכלית של מהלך שכזה עבור אלפי מבנים נוספים ברחבי הארץ, ואכן מספר הבקשות שהוגשו בשנת 2012 היה גבוה יחסית לשנים עברו. המגמה אף התעצמה מאוד בשנת 2013, והודגמה קפיצת דרך משמעותית הן בכמות הבקשות שהוגשו, והן בפיזורם הגיאוגרפי. בשנים אלו לראשונה הוגשו בקשות לתמ"א 38 במחוז צפון, שהשינוי בתחיקה הפך את הפרויקט לכדאי מבחינה כלכלית. פרויקטים רבים של תמ"א 38 סוקרו בעקביות בכלי התקשורת, וכך ובעלי דירות רבים במבנים ישנים נחשפו לפרויקטים שכאלו, והביעו עניין בביצוע פרויקט דומה בתחומם. בתום שנת 2013, אף בחן בשנית משרד הפנים את היקף מימוש התכנית. דו"ח היישום לשנת 2013 הצביע על שיפור גדול במגמת הגידול והתפוצה של פרויקט תמ"א 38, כאשר ההפרש המשמעותי ניכר בין השנים 2012-2013.²⁵

בשנת 2014 נבלמה מגמת הצמיחה בבקשת להיתר, אך היקף הבקשות ביחס לשנת 2013 נשמר. נתון מעניין המופיע בדו"ח המימוש של תמ"א לשנת 2014 הוא היקף הצמיחה בבקשת לתמ"א 38/2. בשנת 2014 הגיע היקף הבקשות במסלול זה לכ- 39% מסך כל הבקשות, ובבחינה לאורך השנים, ניכר כ' מגמה זאת עתידה להיות העדיפה מבין השניים במשך השנים הבאות, עקב הנוחות ביישומה, והיכולת להגיע לתוצאות טובות יותר בבנייה מאפס. עם זאת, מגמה זו עלולה להיעצר עקב התקדים המשפטי שיצר היועץ המשפטי לממשלה בעקבות עתירה של דיירים בבניין ברחוב בורוכוב

²³ אגמון, ת. (2010), ניתוח ההיתכנות הכלכלית של יישום תמ"א 83. ירושלים: כנסת ישראל - מרכז המחקר והמידע.

²⁴ ברוידס, ר. (2013) ניתוחי מקרה של התכנות כלכלית וחסיס הקומה העליונה. תזה, חיבור למגיסטר, הטכניון.

²⁵ מנהל התכנון – האגף לתכנון נושאי. – "דו"ח יישום תמ"א 38 לשנת 2012". משרד הפנים, 2013

בגבעתיים. הבניין שיועד למסלול פינוי בינוי במסגרת תמ"א 38/2 נתקל בהתנגדות של חלק מהדיירים. עתירתם לבית המשפט הובילה לשינוי עמדת הפרקליטות ביחס להיקפי זכויות הבנייה המאושרים מתוקף התיקון השני לתכנית, וכתוצאה מכך, קיבלה הועדה את העתירה, והפרויקט בוטל. אך החשש הגדול שנוצר הוא שהפסיקה, שפרשנותה היינה שמרנית מאוד ביחס לזכויות הניתנות בפרויקט פינוי בינוי שכזה תהווה חסם משמעותי ואף תוביל לביטולם של פרויקטים רבים.

26

התפתחות נוספות בתחום התמ"א היא הצעה של שר הפנים שלעבר גלעד ארדן, והיא הכללה בתמ"א של מבנים שנבנו לפני 1992, טרם כניסת החוק שחייב בנייתם של ממ"דים בארץ. הכללה שכזו, שמטרתה כמובן היא תוספת של יחידות מיגון למבנים קיימים, תוסיף מספר רב של מבנים לקבוצת המבנים הזכאים לחיזוק. עם זאת, תיקון זה סוטה ממטרת התכנית המקורית, שכן מבנה שנבנה בשנת 90 עומד (לפחות רשמית) בתקן הישראלי נגד רעידות אדמה. ועל כן, מטרת ההצעה אינה קשורה למטרות החוק, ותכפה לשנות את יעדי החוק, ולהכיל בתוכו גם יעדים למיגון אזרחי. מלבד סוגיית המיגון, התיקון הנוסף מתייחס לראשונה לאפשרות ליצור תמריצים במבנים שאינם מבני מגורים. בין היתר ע"י מתן אישור לשימוש חורגים במבני תעשייה ומסחר להשכרה כדור בר השגה באופן זמני, במטרה לכסות את עלויות ההתאמה של המבנה לעמידות ברעידות אדמה.²⁷

פרק שני - השוואת התמריצים בנושא התכנוני

אחד העקרונות החשובים של תמ"א 38 היא היוזמה לחזק מבנה בפני רעידות אדמה וההתארגנות הדרושה לשם כך מצויה בידי בעליו. התכנית מציעה תמריצים לעידוד ביצוע החיזוק במבנים אך אינה יכולה לכפות אותה. תמ"א 38 קובעת הוראות למתן היתרי בניה לצורך חיזוק בלבד. הלכה למעשה, חיזוק מבנים במסגרת תמ"א 38 מאפשר לשרג את הבניין בין השאר על ידי הוספת תוספות בניה, לרבות קומות מגורים נוספות, הרחבת דירות קיימות ובניית מרפסות שמש, וכן הכשרת מקומות חניה נוספים, הוספת פיר מעלית לבניין לצורך התקנת מעלית ועריכת שיפוץ נרחב וכללי של הבניין ומערכתיו בשים לב שהתמריצים וההנחיות אינם תקן הנדסי.²⁸

פרויקטים של "פינוי-ובינוי" חלים מטבע הדברים על מתחמים גדולים יותר, וכוללים בדרך-כלל מספר רב של יחידות דיור. מסיבה זו פרויקט "פינוי-ובינוי" מורכב יותר מביצוע פרויקט מכוח תמ"א 38, ועל-כן נדרש זמן ארוך יותר לביצועו. כך לדוגמה, על-מנת להצדיק את הפרויקט מבחינה כלכלית, יש לאשר תכנית נקודתית אשר תוסיף לשטח הפרויקט זכויות בניה ותגדיל את מספר יחידות הדיור המותרות במקום. לפיכך נדרש הליך תכנוני של אישור תכנית שמטבע הדברים לוקח זמן. הנימוק לכך הינו, כי פרויקט "פינוי-ובינוי" משיג את המטרה של חיזוק מבנים בפני רעידות אדמה (בדרך של הריסת המבנים הקיימים והקמתם מחדש), ביחס למספר גדול יותר של יחידות דיור, תוך השגת מטרה חשובה נוספת של התחדשות עירונית והוספת ממ"דים לדירות הקיימות.²⁹

במהות תכנית תמ"א 38 - בנויה על 3 אדנים והם, קביעת הנחיות ברורות ומפורטות לחיזוק מבנים קיימים במטרה לשפר את עמידותם בפני רעידות אדמה. הגדרת הנחיות להריסת מבנים קיימים

²⁶ ערר (ת"א) 5068/12 אורי גולן עו"ד נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה גבעתיים, פורסם בנבו 5.4.2012. גדרון מ. נמדר, א. (2012) תמ"א 38, חושן למשפט.

²⁷ טשנר, נ. (2014) תמ"א 38 שינוי (הריסה - בינוי): תכנון עירוני כוללני וזכויות תושבים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 ביוני 2014

²⁹ שם

אשר נדרשים בהם חיזוקים בפני רעידות אדמה וקביעת הסדרים להקמתם מחדש מעין, מיני תכנית "פניו-בינוי". עידוד בעלי הדירות לחיזוק מבנים באמצעות הטבות של תוספות בנייה ופטור נרחב ממיסוי ממשלתי ומוניציפאלי.³⁰

התוכנית חלה על מבנים קיימים בכל שטח מדינת ישראל (סעיף 3 בתמ"א 38) כשתנאי הסף להחלתה הוא שהיתר הבנייה בהם ניתן לפני ה-1 בינואר 1980. בסעיף 4 לתוכנית מצוינים שני חריגים לכלל: החריג הראשון כולל "מבנים שתקן ישראלי ת"י 413 פטר אותם מתחולתו"; החריג השני כולל מבנים שהיתר לבנייתם הוצא לאחר המועד הקובע (1.1.1980) ונקבע בכתב על ידי מהנדס כי לא נבנו על פי תקן ישראלי ת"י 413 כפי שהיה במועד הוצאת היתר. בניינים אלו, יקבלו היתר על פי התוכנית ויידרשו לכל הוראות החיזוק מחד, אך לא יהיו זכאים לתוספות הבנייה המנויות בסעיפים 11-14 לתוכנית, מאידך. התוכנית אינה חלה על מבנים המיועדים להריסה על פי צו סופי של בית משפט או על מבנים להריסה על פי תוכנית (סעיף 4.1 סיפא בתוכנית).

בנוסף על פי הוראות משרד הפנים לשם הוכחת הצורך בחיזוקים והכנת החישובים הנחוצים נדרשת חו"ד הנדסית על כך שהמבנה זקוק לחיזוק ומדובר בתנאי הכרחי למתן היתר. אי הגשת חו"ד הנדסית כנדרש בהתאם לתוכנית ולהנחיות והוראות משרד הפנים, אינו מאפשר פעולה לפי התוכנית בשים לב כי חוות דעת כזו מהווה הוצאה כספית ניכרת.

ברמה העקרונית, חשוב לציין ולהדגיש כי בעבר נדרש המעוניין בתוספת בנייה להצהיר בטרם קבלת היתר על עמידתו של הבניין או תוספת הבנייה בתקן הישראלי לרעידות אדמה ת"י 2413. במידה שלא עמדו הבניין או תוספת הבנייה בתקן זה, היה על מבקש הבקשה להתחייב לחזקם. בניין שאכן בוצעו בו תוספות בנייה משמעותיות, כמו הוספת קומה, ומתכנניו התחייבו לחזקו, נחשב בעיני הרשויות כבניין מחוזק כנגד רעידות אדמה שהתוכנית אינה חלה לגביו, למרות שבפועל, כאמור, לא חיזקו מבקשי היתר את הבניין כנגד רעידות אדמה במסגרת בניית התוספות.³¹

מציאות זו של בניית תוספות בנייה, ובעיקר הוספת קומה/קומות לבניינים ישנים מבלי לחזק את הבניין כמתחייב מהוספת הבנייה, מנעה מהמבקשים - בראשיתה של יישום התוכנית - להגיש בקשה להיתר על פי תמ"א 38. בעקבות כך, תוקן בפברואר 2010 סעיף 4 בתמ"א 38 ונוסף לו סעיף 4.2 הקובע כי "תכנית זו תחול על מבנים קיימים אשר היתר לבנייתם הוצא קודם ל-1.1.1980 ולאחר הקמתם נעשו בהם תוספות בנייה, ונקבע בכתב, על ידי מהנדס, כי לא נבנו על פי תקן ת"י 413 ובלבד שההיתר לתוספת הבנייה.

סעיף 6.3 לתוכנית דן בתוכניות שאושרו לאחר כניסת תמ"א 38 לתוקף והמאפשרות תוספת בנייה למבנים שלא נבנו בהתאם לתקן 413. על תכניות אלו לכלול הוראה המתנה את מתן היתר לתוספת הבנייה בחיזוק אותם מבנים על פי הוראות תמ"א 38. הוראה זו מביאה לכך שכל בקשה הנוגעת לבניין שנבנה אף לפני המועד הקובע ואינו עומד בתקן ישראלי 413, תידרש לעמוד בתנאי התוכנית, וזאת גם אם הבקשה לדוגמה הוגשה במסגרת בקשה לתב"ע ולא במסגרת של בקשה להיתר על פי תמ"א 38. הוראה זו עשויה לפגוע ברמת האובייקטיביות של הרשויות המקומיות, מכיוון שהיתר על פי תמ"א 38 מחייב אותן ליתן פטורים והנחות במסגרת היטלי ההשבחה והבנייה, מה שלא נדרש מהן במסגרת בקשה לתב"ע. מצב זה יוצר מעין ניגוד אינטרסים בתוך הרשות המקומית, שהרי

³⁰ שם

³¹ גדרון מ. נמדר, א. (2012) תמ"א 38, חושן למשפט

"משתלם" להכביד על מבקשי ההיתר על פי תמ"א 38 בכדי שאלו יעדיפו את "מסלול" התב"ע הרווי בהיטלים המתגמלים כספית את הרשויות המקומיות. יתרה מכך, ישנן רשויות מקומיות המערימות קשיים על יזמים החפצים לשלב בין תמ"א 38 לבין בקשה לתב"ע נקודתית להוספת קומות בבניין לדוגמה, תכנית להוספת 3 קומות בתב"ע מעל קומה נוספת, שמוגשת על פי תמ"א 38.

32

ככלל, גוברת תמ"א 38 - בנושאים ובתכנים שהיא מסדירה - על תכניות אחרות (סעיף 6.1 לתמ"א), להוציא הסתייגויות כגון תכניות החלות על מתחמים שעניינם "פינוי-בינוי". סעיף 6.2 לתמ"א 38 דן בפינוי-בינוי ואינו נוקט במונח "הוכרזו" ביחס למתחמים שהוכחו כמיועדים לפינוי-בינוי ובכך מצמצם משמעותית את עדיפותם של מתחמי פינוי-בינוי על-פני תמ"א 38 גם במקרים של מתחמים שטרם הוכרזו ככאלו. דהיינו אם ישנו מתחם פינוי-בינוי שטרם הוכרז רשמית ככזה ונמצא טרם אישורו כמתחם פינוי בינוי, לא תימנע מבעלי יחידות הדיור האפשרות להגיש בקשה להיתר על פי תמ"א 38 כל עוד לא הוכרז ככזה באופן רשמי. דוגמה נוספת היא בניין המיועד לשימור לא יוכל ליהנות מתוכנית החיזוקים, אלא במגבלות שיוכתבו על ידי הוועדות לתכנון ובנייה ברשויות המקומיות, בהתאם להנחיות מחלקת השימור ברשויות המקומיות ובכפוף להוראות התוכנית עצמה.³³

תוספות בנייה או הריסת מבנה והקמתו מחדש שהתאפשרו מכח תכנית החיזוק, יאושרו בתנאי שאינן עומדות בסתירה להגבלות בנייה שנקבעו בתוכניות מתאר ארציות אחרות (סעיף 6.4 בתמ"א 38). במקרה שבו התוכנית עומדת בסתירה למגבלות בנייה המצויות בתוכניות בנייה מחוזיות, היא הופכת לטעונת אישור על ידי הוועדה המחוזית הנוגעת בדבר (סעיף 6.5 בתוכנית). כך גם בנוגע למבנים המיועדים לשימור: לא תותר תוספת בנייה מכח תוכנית החיזוק אם זו אינה מתיישבת עם הוראות השימור החלות על המבנה עפ"י התוכנית ובכללם התנאים שנקבעו בסעיף 78 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965.³⁴

התוכנית מתירה בסעיף 11.2 תוספת זכויות בנייה לשם הרחבת יחידות הדיור הנמצאות במבנה הקיים, בהתמלא התנאים הבאים:³⁵

1. במידה שקווי הבניין, על פי תכנית מאושרת החלה על המקום, מאפשרים את התוספת המבוקשת.
2. אם הדבר לא מתאפשר מבחינת קווי הבניין שהוחלו על הבניין הרי שתותר חריגה מקווי הבניין, ובלבד שהחריגה לא תגרום לתזוזת קווי הבניין אל מעבר ל-2 מטר בחזית ובצד, ו-3 מטר מאחור.
3. תוספת השטח ליחידת דיור תכלול מרחב מוגן על פי החוק.
4. תותר תוספת של עד 25 מ"ר ליחידת דיור במפלס הקיים.
5. ביצוע ההרחבה כפוף לכך שהיא תיעשה במלוא גובהו של הבניין.

שם³²
שם³³
שם³⁴
שם³⁵

היתר נוסף בתוכנית הוא האפשרות לשלב (סעיף 11.3) בין תוספת יחידות דיור בהתאם לאחת משלוש האופציות המפורטות בסעיף 11.1, ובין תוספת בנייה לשם הרחבת יחידות הדיור הקיימות לפי תנאי סעיף 11.2 בתוכנית. דהיינו תותר חריגה מקווי הבניין, ובלבד שקווי הבניין החדשים לא יפחתו עקב החריגה מ-2 מטר בחזית ולצד ומ-3 מטר מאחור. מאחר שתמ"א 38 במהותה חייבת להיות גמישה באופן שתחול על מספר רב של מבנים במדינה, לא נקבעה בה תוספת זכויות בשיעור מסוים כי אם התוכנית התבססה גם באפשרויות האחרות לחיזוק על תוספת בגודל של קומה טיפוסית בבניין. זאת, כאמור, במקרים שבהם התוספת אכן מחייבת חריגה מקווי הבניין המקוריים. כמו כן, במקרה כגון זה יהיה סך השטח המותר לבנייה כתוספת קומה, כשטח הקומה הטיפוסית של המבנה המורחב.³⁶

דרישת מרחב מוגן בסעיף 11 לתוכנית כתנאי לתוספת יחידות חדשות נידונה על היבטיה השונים בוועדות הערר. סעיף 7 בתוכנית מגדיר "מרחב מוגן" כך: "מרחב מוגן דירתי" ו"מרחב מוגן קומתי" כהגדרתם בתקנות ההתגוננות האזרחית (מסרטים לבניית מקלטים) התש"ן 1990". התוכנית אפוא דורשת ככלל לבנות מרחב מוגן דירתי (ממ"ד) או מרחב מוגן קומתי כתנאי לכל תוספת של יחידה חדשה, קבלת היתר בנייה או הרחבת דירה קיימת בבניין. החריג לדרישה הגורפת לבניית ממ"ד: במקרה של הוספת קומה לבניין, מבלי שתורחבנה הדירות הקיימות. במקרה שכזה אין כל חיוב לבנות ממ"ד ביחידות החדשות שנוצרו, אלא, יש לבנות עבור היחידות החדשות חדר מחוזק בלבד, כמוגדר בסעיף 7.1 לתוכנית. יש לציין כי ניסיון לנצל את ההיתר לבניית ממ"ד כחלק מהרחבת מגורים ולא למטרת מיגון אינה אפשרית שכן על פי הוראות תמ"א 38 קיימת חובה לבנות מרחב מוגן, במשמעותו לפי התמ"א, דהיינו - מרחב דירתי או קומתי מוגן, במסגרת ביצוע בניית תוספות הבנייה השונות המותרות מכח תמ"א 38.³⁷

סעיף 12 בתוכנית דן בתוספות בנייה למבנים נמוכים - עד 2 קומות - ששטחם אינו עולה על 400 מ"ר, ומוציא מתחולת סעיף 11 בניינים מהסוג האמור. עם זאת, באם יבקשו דיירי מבנה שכזה להרחיב את דירותיהם מבלי להוסיף יחידות דיור חדשות, תהא הוועדה המקומית לתכנון ובנייה רשאית להתיר תוספת שטח כאמור לפי אחת משתי האפשרויות הבאות: סגירת קומת עמודים מפולשת או תוספת בנייה בשטח כולל שלא יעלה על 25 מ"ר. אם התוספת הנ"ל לא "נכנסת" במלואה לקומת העמודים מכיוון שזו קטנה מ-25 מ"ר או שלא ניתן להוסיף בה כ-25 מ"ר מכל סיבה שהיא, אזי ניתן להשתמש בהפרש שנותר (25 מ"ר פחות התוספת בקומת העמודים) גם במיקומים אחרים במבנה, בהתאם לאישור הוועדה. כמו כן, לא תותר חריגה לגובה מגובה הבניין, כי אם עבור אלמנטים של חיזוק המבנה בלבד ואך ורק אם אכן נדרש הדבר. גם אז, תותר החריגה המאושרת בתוכנית בכפוף לכך שאין בחריגה תוספת שטחי בנייה.³⁸

התוכנית אינה דנה בהרחבה במבנים שאינם למגורים, ואף אינה מגדירה מבנה מסוג זה. בהיעדר הגדרה למונח זה עולות שאלות רבות, מהו אם כן מבנה למגורים? האם המבחן הקובע הוא השימוש בפועל במבנה למטרות מגורים? כרגע לא נמצאה פסיקה משמעותית בעניין.

³⁶ ערר (ח"י) 135/08 אביבה אימברמן נ' ועדה מקומית לתכנון ולבניה חיפה, פורסם בנבו 4.12.2008
³⁷ ערר (ת"א) 5378/08 פרנקל דב ואתל, גופס וולוול נ' הועדה מקומית לתכנון ובניה - רמת-גן, פורסם בנבו 26.10.2009
³⁸ גדרון מ. נמדר, א. (2012) תמ"א 38, חושן למשפט

על פי סעיף 20, התוכנית קובעת שזכויות הבנייה הניתנות מכוחה מותנות בחיזוק המבנה שעבודו הן מיועדות. כלומר זכויות המתקבלות בגין התוכנית אינן ניתנות לניוד או לניצול למטרה אחרת, בין היתר מכיוון שזכויות אלה אינן מוקנות. יש לציין כי האפשרות לניוד זכויות ואו מתן זכויות במקום אחר, הייתה עשויה להעניק ליזם גמישות רבה מבחינה כלכלית, ולתרום לחיזוק מבנים באזורים שבתנאים הקיימים אינם כלכליים לביצועו של חיזוק (כגון באזורי פריפריה). באופן זה היה היזם יכול לנייד את הזכויות שניתנות בגין מבנה הדורש חיזוק למגרש אחר שבעלותו, למקום שבו שווי זכויות הבנייה גבוה דיו, מהלך היוצר רווח יזמי סביר, המאפשר את חיזוק המבנה. כמו כן, באופן זה הייתה התוכנית מאפשרת לחזק מבנים במקומות כלכליים שבהן קיימות מגבלות מכוח תכניות מיוחדות, כגון תכנית שימור או תכניות מפורטות המגבילות את תוספות הבנייה האפשריות, וזאת באמצעות ניוד הזכויות למקום שבו אין כל מגבלה על תוספת זכויות בנייה. נדמה כי התרת ניוד זכויות בנייה הייתה מתמרצת יזמים לחזק מבנים באזורי הפריפריה, מאחר שניוד הזכויות לאזורי הביקוש היקרים היה מביא זאת לכדי כדאיות כלכלית. כמו כן, ניוד זכויות אמור לפתור בעיות במבנים בעלי ערך אדריכלי, היסטורי וכדומה שבהם אין אפשרות לקבל תוספות בנייה, כך שאת הזכויות הנוספות בעקבות חיזוק המבנה יקבל היזם" במקום אחר, בעל ערך כלכלי זהה. אף ניוד הזכויות בתוך אותו אזור בפריפריה תוך כדי פיצוי, להגדלת כמות הזכויות הניתנות בתמורה לחיזוק פרויקט אחר בפריפריה כדי להשוות את ערכם הכלכלי, עשוי היה לתרום להגדלת היקף המימוש של תמ"א 38 ברחבי ישראל. יצוין שהחלטה שכזו שתאפשר ניוד מתן זכויות במקום אחר כרוכה במערכת תנאים שתבטיח שאכן תנוצל המטרה לה נועדה. בפועל מדובר בזכויות בנייה הכפופות לשיקול דעתן של הוועדות לתכנון ובנייה ברשויות המקומיות, הגם ששיקול דעת זה אינו רחב וכפוף להוראות התוכנית בכלל, ולהוראות סעיפים 21-22 בפרט.³⁹

ישנה תכנית לתיקון רביעי לתמ"א 38, במטרה להגדיל את הכדאיות הכלכלית ולכלול עוד בניינים שיוכלו לזכות לחיזוק בפני רעידות אדמה וזאת לאחר ששני התיקונים האחרונים לתכנית, שפורסמו בשנים האחרונות, הובילו לעליה ביישום התכנית אך גם לחילוקי דעות בין עיריות ויזמים, ולהרבה אי-ודאות. התיקון הרביעי לתמ"א 38 צפוי לכלול לראשונה גם הוראות חדשות שירחיבו אותה לתחומים אחרים. בין היתר, במסגרת התכנית יכללו מבני מגורים שנבנו לאחר שנת 1980 ועד שנת 1992, ואין בהם מרחבים מוגנים. כמו כן החלת זכויות תמ"א 38 גם על פרויקטים שייבנו על קרקע חומה בערים (ייעוד ציבורי), בעיקר על מבנים קיימים. הכוונה היא לשנות ולשכלל את מנגנון ניוד הזכויות וגם לקבוע כי מבנים שאינם למגורים, כמו בנייני משרדים, מסחר ומבני ציבור, ייכללו בתכנית.⁴⁰

לסיכום, מטרת התכנית הינה קביעת הסדרים תכנוניים לשיפור מבנים וחיזוקם לצורך עמידותם בפני רעידות אדמה, לקבוע הנחיות לחיזוק מבנים קיימים כדי לשפר עמידותם בפני רעידות אדמה, לעודד ביצוע חיזוק המבנים על-ידי תוספות בניה וקביעת הסדרים תכנוניים להריסת מבנה קיים אשר נדרש בו חיזוק בפני רעידות אדמה והצורך בהקמתו מחדש.

³⁹ עתמ (ת"א) 2905/08 באור השקעות (1995) בע"מ נ' ועדת הערר המחוזית לתכנון ולבניה -ת"א פורסם בנו 25.7.2009
⁴⁰ גדרון מ. נמדר, א. (2012) תמ"א 38, חושן למשפט

למרות האמור לעיל תכנית תמ"א 38 מעוררת גם קשיים תכנוניים. בהתאם להוראת סעיף 11 לחוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה)⁴¹ על מנת לבצע הפרדה בין הבניינים ישנם מספר תנאים ואולם נקבע באופן חד-משמעי, כי אין חובה לקבל הסכמת כל בעלי הנכס לבקשה להיתר. בין התנאים, האם מדובר ב"בית מורכב" כמשמעותו בסעיף 59 לחוק המקרקעין⁴² דהיינו קיומם של מספר מבנים או אגפים, אשר לכל אחד מהם כניסה נפרדת או מתקנים נפרדים, קרי חדר מדרגות נפרד ותשתיות עצמאיות. כמו כן יש לבדוק אם ניתן לבצע את החיזוק במבנה או באגף אחד, מבלי לבצע או לפגוע בשאר האגפים והמבנים בבית המורכב. כלומר, קיימת אפשרות לביצוע החיזוק במנותק משאר האגפים והמבנים. בנוסף, יש לבדוק אם ניתן יהיה לבצע את החיזוק באגף או במבנה, מבלי לפגוע בזכויותיו של דייר במבנה או באגף האחר - לדוגמה, פגיעה בחניות של הדיירים הקיימים מהאגף הסמוך. ישנם מקרים רבים של בנייני רכבת או בניינים סמוכים באזורי הביקוש לתמ"א 38, שלכאורה קשורים וסמוכים לבניינים שאינם מעוניינים להשתתף בתהליך ביצוע התכנית. על בעלי הדירות שמעוניינים לשדרג את איכות חייהם לבחון את הכללים הפשוטים הללו - וכך לא יאלצו להזדקק להסכמתם של שאר הדיירים בבניינים הסמוכים באותה החלקה. במצב דברים שבבית מורכב רואים כל אגף כבניין נפרד לעניין ההסכמות ובתנאי שניתן לחזק, מבחינה הנדסית-קונסטרוקטיבית, רק אגף אחד ושהמימוש של אגף אחד לא יפגע באפשרות של הבניין השני לממש בהמשך את זכויות הבניה. סוגיה זו, יצרה בעיה גדולה בכל הקשור למימוש הזכויות בהתאם לתמ"א 38 במקרה ולא הייתה הסכמה של כלל בעלי הזכויות ובמקרה שכזה, לא ניתן היה להוציא את הפרויקט אל הפועל.⁴³

בנוסף, כאשר מבקשים לבחון תמריצים תכנוניים יש לשקול את סוגית שיקול-הדעת של הוועדה המקומית בבואה לאשר פרויקטים המתבססים על תמ"א 38 על כל מאפייניה. יש לציין כי זכויות הבניה שתמ"א 38 קובעת אינן מוקנות ולוועדה המקומית יש סמכות לסרב לאשרן. אולם שיקול-הדעת של הוועדה המקומית מוגבל, והיא רשאית לסרב לאשר את תוספות הבניה שתמ"א 38 מאפשרת רק "מטעמים מיוחדים" הנובעים משיקולים תכנוניים, אדריכליים או נופיים או מבעיות של כושר נשיאה של תשתיות במגרש. בכל מקרה, הוועדה המקומית לא רשאית לסרב לבקשה להיתר לחיזוק מבנה, שאיננה כוללת תוספות בניה (סעיף 22 להוראות תמ"א 38 (נוסח משולב), מאי 2012). בנוסף, רשאית הוועדה המקומית להכין תכנית מקומית מפורטת שתיקבע הוראות לתוספות בניה ולחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה שיהיו שונות מההוראות הקבועות בתמ"א 38 (סעיף 23 להוראות תמ"א 38 (נוסח משולב), מאי 2012). כן רשאית הוועדה המקומית לקבוע איסור על אישור תוספות בניה מכוח תמ"א 38 בחלק ממרחב התכנון שלה.⁴⁴

בנוסף, תמ"א 38 קובעת כי "במקום שיש לתוספות הבניה לרבות לתוספת יחידות דיור השלכות מעבר לתחומי המגרש, רשאי מהנדס הוועדה המקומית לדרוש תכניות ודו"חות כתובים, שישמשו כבסיס להחלטתו בכל מקרה שנדרשת חוות-דעתו, בנושאים המתייחסים להשתלבות תוספת הבניה עם הרחוב והסביבה, לשירותים השכונתיים, לתשתיות המבנה והשכונה, לנגישות רכב והולכי רגל, למניעת מטרדים לבניינים סמוכים, לשמירה על שטחים ציבוריים פתוחים"⁴⁵. הוראה זו שעומדת

⁴¹ חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), תשס"ח-2008 פורסם ס"ח תשס"ח מס' 2129 מיום 24.1.2008 עמ' 154

⁴² חוק המקרקעין, תשכ"ט-1969 פורסם ס"ח תשכ"ט מס' 575 מיום 27.7.1969 עמ' 259

⁴³ גדרון מ. נמדר, א. (2012) תמ"א 38, חושן למשפט

⁴⁴ סעיף 24 להוראות, תמ"א 38 (נוסח משולב), דצמבר 2016

⁴⁵ סעיף 26 להוראות תמ"א 38 (נוסח משולב), דצמבר 2016

בניגוד לעקרונות התכנון בישראל שכן כעת על הרשות המקומית לבצע סקר ובדיקות יש לעשות בשלב התכנון ולא בעת הוצאת היתרי בניה ואשר יציגו כי קיימים די שטחים ציבוריים לרבות אך לא רק, שטחי ציבור ושצ"פים (שטחים ציבורים פתוחים), תשתיות ראויות ופתרונות נגישות. בדיקות אלו.⁴⁶

יש לציין כי תמ"א 38 מתירה חריגות רבות מתכניות המתאר המקומיות התקפות. תמ"א 38 קובעת כי תוספות הבניה שהיא מאפשרת יאושרו רק לאחר פרסום הודעה בנדון ומתן אפשרות למי שעלול להיפגע מהן להתנגד לכך, בדומה לקבוע בסעיף 149 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 הדן בהקלות מתכניות (סעיף 27 להוראות תמ"א 38 (נוסח משולב), מאי 2012).

המשמעות היא כי במקרה של דחיית התנגדות לבקשה להיתר הכוללת את ההקלות שתמ"א 38 מאפשרת, למתנגד אין זכות להגיש ערר. לעומת זאת, במקרה שבקשה להיתר לפי תמ"א 38 נדחתה, למגיש הבקשה יש זכות מוקנית לפנות לוועדת הערר. למרות שתמ"א 38 אינה מאפשרת הגשת ערר נגד החלטת הוועדה המקומית לדחות התנגדויות לבקשות להיתרי בניה מכוח תמ"א 38, ועדות הערר המחוזיות דנות דרך שיגרה בעררים כאלה. ועדת הערר המחוזית מחוז תל-אביב קבעה מפורשות, כי מי שהתנגדותו לבקשה להיתר מכוח תמ"א 38 נדחתה עומדת לו זכות ערר לוועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה על ההחלטה, כמו במקרה של דחיית התנגדות להקלה ובאותם תנאים.⁴⁷ באשר להתחדשות עירונית, הכרוכה בציפוף עירוני ובבנייה על או לצד בנייה קיימת, מעוררת שני סוגי אתגרים ושאלות שיש להתייחס אליהן. הסוג הראשון נוגע לשיקולי מדיניות. שאלות כמו: באילו סוגי פרויקטים של התחדשות עירונית לבחור; האם עדיף מימון פרטי או ציבורי; האם עדיף פיתוח שכונות מוחלשות או דווקא פיתוח שכונות חזקות וכיו"ב. בישראל התקבלו החלטות בנושאים אלו, הבאות לידי ביטוי בחקיקה.

בעקבות ההחלטה הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ה – 2015⁴⁸ שמטרתו לקדם פעילות להתחדשות עירונית ולעודדה, להגדיל את היקף המימוש של מיזמים להתחדשות עירונית ולהאיץ את ביצועם לשם הגדלת היצע הדיור במרקם העירוני, בשים לב לחשיבות שימור השטחים הפתוחים, ייעול השימוש בקרקע, שיפור פני העיר ושיפור איכות החיים של התושבים, והכול באמצעות הקמת רשות ממשלתית להתחדשות עירונית שתפעל בהתאם להוראות חוק זה. היינו, המגמה היא הגברת מימוש הפרויקטים של התחדשות עירונית, תוך דגש על האצת ביצועם. בעניין זה יש להדגיש כי במהלך חודש ינואר 2010 החליטה הממשלה להגדיל את התמריצים הכלכליים במסגרת תמ"א 38. ועדת השרים לענייני פנים ושירותים בראשות שר הפנים אלי ישי, החליטה להאריך את תוקפה של התכנית בחמש שנים נוספות ולהגדיל את זכויות הבניה המותרות במסגרת תמ"א 38. במהלך חודש פברואר 2015 הוחלט להאריך את התכנית ב- 5 שנים נוספות ולבחון ביצוע של שינויים נוספים בחוק. בין ההקלות הנוספות שעליהן החליטה ועדת השרים: שמירה על זכויות הבניה גם במידה והמבנה ייהרס וייבנה אחר במקומו (להוציא מבנים לשימור), הזכויות שיינתנו יישמרו בבניינים שנעשו בהם תוספות בניה

⁴⁶ שלו, נ. (2011), תמ"א 38 - תכנית לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה: מענה אמיתי או פיתרון מדומה? - במקום - מתכננים למען זכויות תכנון <http://bimkom.org/wp-content/uploads/%D7%AA%D7%9E%D7%90-38.pdf>

⁴⁷ ערר (ת"א) 5285/07 דיירי המבדיל 13 נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמת-גן ואח', פורסם בנבו 13.12.2007

⁴⁸ ה"ח התשע"ה, 7.7.15, עמ' 768

במהלך השנים, ויתאפשר לסגור ולמלא בניין בעל קומת עמודים מפולשת, בנוסף לזכויות להקים קומה נוספת על גג הבניין.

בנוסף, תוספת יחידות דיור למבנה יכולה להתבצע על-ידי סגירת קומת עמודים מפולשת, תוספת קומה או תוספת אגף והיא מיועדת לשמש תמריץ ישיר למימון החיזוק, באופן שניתן יהיה למכור את זכויות הבניה לבניית יחידות הדיור החדשות, ולממן באמצעותן את החיזוק למבנה בכללותו. תוספת בניה המיועדת להרחבת דיור מאפשרת הגדלת רווחת הדיור (והגדלת ערך הדירה) ואגב כך, ניתן להשתמש בתוספות המיועדות להרחבה, גם כאמצעי לחיזוק המבנה. תמ"א 38 מאפשרת שילוב בין שני סוגי תוספות אלה במבני מגורים: גם תוספת יחידות דיור וגם הרחבה של הדירות הקיימות. תמ"א 38 מפרטת מגוון של תוספות בניה וכאמור מאפשרת מימוש התוספות המוצעות בה, בהליך ישיר של מתן היתרי בניה מכוחה, וזאת כדי לעודד את החיזוק ולהקל על מימושו באמצעות הליך מהיר וקל ללא צורך בהכנת תכנית מפורטת קודם מתן היתר, אך מכירה גם באפשרות קיומם של מקרים מיוחדים בהם ראוי לאפשר התייחסות שונה כמפורט להלן.

הלכה למעשה, רובם המוחלט של הבניינים, בוחרים בהתקשרות עם חברה יזמית פרטית שתרכוש את זכויות הבניה החדשות בגג, תבנה דירות חדשות ובתמורה תעניק לבניין חבילת תמורות הכוללת כמובן חיזוק של המבנה בהתאם לתקן ישראלי 413. מכאן, שהכדאיות הכלכלית של היזם הפכה להיות המרכיב המרכזי הקובע אם יש סיכוי לחיזוק הבניין או לא.

תמריצים נוספים בהיבט התכנוני נוגעים גם לסוגיות הבאות כגון, ייצוב וחיזוק המבנה מפני רעידות אדמה - שיפור ושיפוץ פני חדר המדרגות - יצירת מעטפת בניין ירוקה - דרישה להשתמש בחומרי בידוד תקינים, התקנת חלונות עם זכוכית כפולה ומבודדת, שימוש באלמנטים של הצללה שיפחיתו את חשיפה ישירה לשמש ושימוש בחומרי גמר חיצוניים בצבעים בהירים. שיפור פני הגינה ושטח החניה, הרחבת דירות הבניין, בניה או הוספה של מרפסת שמש, שיפוץ חדרי אשפה - הכוללים מתקנים להפרדת פסולת ומסייעים ומתמרצים את דיירי הבניין לבצע מחזור בהתאם לתקנים של בניה ירוקה. שיפוץ חזית המבנה לרבות ציפוי שיש בחלק מהבניינים ותאורה מתאימה לבניה ירוקה. תכנון נכון של החדרת אור טבעי למבנה לא רק חוסך חשמל, אלא משפר את הנוחות הוויזואלית, הוספת מעלית נוסעים, 25 מטרים הכוללים חדרי ממ"ד לדירות הקיימות בבניין ועוד.

פרק שלישי - השוואת התמריצים הכלכליים ומיסוי

עסקת תמ"א 38 הינה במהותה עסקה במקרקעין במסגרתה נמכרות זכויות בניה ליזם בתמורה למתן שירותי בניה לדיירים וכן תמורות נוספות בכללן דמי שכירות חלופיים, שכר טרחה מפקח, שכר-טרחה עורך דין, היטל השבחה וכדומה. עסקה במקרקעין זו מקימה חביות במיסוי מקרקעין כגון מס רכישה החל על היזם כרוכש זכויות בניה וכן מס שבח על הדיירים המוכרים, מס שבדרך כלל מגולגל על היזם.

בכל הקשר לדיני המס, עסקאות תמ"א 38 בהן בונים דירות חדשות על הבניין הקיים שונות בתכלית מעסקאות תמ"א 38 בהן נהרס הבניין הקיים ותחתיו מוקם בניין חדש. ההבדל העיקרי נעוץ באופי הממכר: אמנם בשני המקרים נמכרות ליזם זכויות בניה המהוות חלק מהרכוש המשותף הצמוד לדירה. אולם, בעוד בעסקת תמ"א 38 חיזוק ועיבוי מופרדות זכויות הבניה מהצמתן לדירה, מוצמדות ליחידה רישומית נפרדת ונמכרות בנפרד מהדירה, הרי בעסקת תמ"א 38 הריסה ובניה

לא מבוצעת הפרדה כזו, כך שזכויות הבניה נמכרות ביחד עם זכויות המוכר בדירה לה הן צמודות. משכך, בעסקת תמ"א 38 הריסה ובניה הזכויות הנמכרות מהוות חלק בלתי-נפרד מהדירה עצמה.

הבדל זה בין שתי העסקאות קובע גם את ההתייחסות בהיבטי המס לכל אחת מהן. בעסקת תמ"א 38 חיזוק ועיבוי מוכרים הדיירים זכויות בניה בלבד. לעומת זאת, בעסקת תמ"א 38 הריסה ובניה מוכרים הדיירים חלק מזכויותיהם ביחידות הקיימות, על זכויות הבניה הצמודות להן. ככל שהיחידה הקיימת ממלאת אחר הגדרת המונח "דירת מגורים מזכה", זכאי המוכר לפטור ממס שבח בגין מכירתה, כפוף לעמידתו בתנאי הפטור השונים.⁴⁹

כמו כן, שיעור מס הרכישה ברכישת זכות במקרקעין והחל בעסקאות תמ"א 38 נקבע בהתאם לתקנה 12(1) לתקנות מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (מס רכישה)⁵⁰ והמאפשרת הפחתת שיעור מס הרכישה וזאת בכפוף לעמידה בתנאים הבאים: המכירה היא של זכות במקרקעין שקיימת לגביה תכנית המתירה בניה על הקרקע של דירה אחת לפחות המיועדת לשמש למגורים. וכן, לא יאוחר מתום 24 חודשים מיום המכירה, התקבל היתר לבניית דירת מגורים אחת לפחות. לפיכך ובמקרים בהם מנוצל הפטור מכח פרק חמישי לחוק מיסוי מקרקעין⁵¹ במסגרתו נדחה יום המכירה, ניתן לטעון כי יום המכירה הינו במועד קבלת היתר הבניה, ובכך להטיל על עסקת התמ"א את שיעור מס הרכישה של 5% בלבד, כאשר מנגד כאשר הדיווח נעשה במסלול הפטור האישי, רק אם יחלפו פחות משנתיים מיום החתימה ועד ליום ההיתר יהיה זכאי היזם להפחתת שיעור מס הרכישה.

ביטוי נוסף, למגמה לקדם הליכי התחדשות עירונית ניתן למצוא בשימוש שנעשה בדיני המס כדי לקדם מימוש פרויקטים מסוג זה. לצד הפרויקטים השונים והתכניות הרלוונטיות נבנה סל הטבות והקלות בתחום המיסוי, הן המיסוי המוניציפלי, הן דיני המס הכלליים, כמו חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה)⁵² חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975⁵³ ועוד. גם בהקשר של דיני המס, כמו בתכניות עצמן, אנו רואים התפתחות ותוספות ניכרות בפטורים ממסים, כדי לעודד תכניות התחדשות עירונית.⁵⁴

ההטבות ניתנות הן לגבי פרויקטים של פינוי בינוי, באמצעות פטורים לדיירים על העברת זכויותיהם ליזם והן בפרויקטים של תמ"א 38. כך, למשל, בתיקון 3 לתמ"א 38⁵⁵ שונה לחלוטין סעיף 11 שעניינו היה התמריצים ליזמים, בדמות אפשרויות הבניה. בהתאמה תוקנו חוקי המס וזאת כדי לעודד פרויקטים של תמ"א 38 גם באמצעות מערכת המס ועל כן ניתנו פטורים ותמריצי מס משמעותיים בפרק חמישי לחוק מיסוי מקרקעין ובחוקי מס נוספים. כך, מוענק פטור ממס שבח על המכירה של זכויות הבניה הנוספות המתקבלות על פי תמ"א 38 מהדיירים ליזם, ובלבד שהתמורה ניתנה בשירותי בניה; ניתן פטור ממס שבח וממס רכישה על המכירה של הרכוש המשותף בין הדיירים לבין עצמם המתרחשת במסגרת תמ"א 38; מסגרת תיקון 74 לחוק מיסוי מקרקעין סעיף 149לג, שבו נקבע מפורשות כי ההטבות על פי פרק חמישי חלות גם על מקרה שבו

⁴⁹ נמדר, א. (2013). פינוי ובינוי: היבטי תכנון, זכויות הקנין, היבטי המיסוי, פגיעה במקרקעין. תל-אביב: חושן למשפט.

⁵⁰ תקנות מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (מס רכישה), תשל"ו-1974 פורסמו ק"ת תשל"ה מס' 3239 מיום 29.10.1974 עמ' 140

⁵¹ חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963 פורסם ס"ח תשכ"ג מס' 405 מיום 1.9.1963 עמ' 156 שם

⁵² חוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975 פורסם ס"ח תשל"ו מס' 791 מיום 6.1.1976 עמ' 52

⁵⁴ טרספולסקי, מ. (2012) תמ"א 38 – המדריך השלם (מהדורה שלישית)

⁵⁵ הוראות, תמ"א 38 (נוסח משולב), דצמבר 2016

נהרס הבניין ונבנה אחר תחתיו, לפי התיקון שנעשה בתמ"א 2/38. זאת, תוך שינוי החלטת מיסוי קודמת, שבה קבעה החטיבה המקצועית ברשות המסים כי במקרה של הריסת בניין ישן והקמת חדש לא תחולנה הוראות פרק חמישי אלא יראו בעסקה עסקת קומבינציה שבמסגרתה יהיו הדיירים רשאים לנצל את הפטור האישי (במכירת דירת מגורים מזכה) במקום השימוש בפטור המיוחד לעסקת תמ"א 38. זאת, כמובן, בכפוף לסייג שעניינו בתמורה שהושפעה מקיומן של זכויות בנייה.⁵⁶

לצורך מתן הטבות לפרויקטים מכוח תמ"א 38, הוסף פרק מספר חמש לחוק מיסוי מקרקעין, המעניק פטורים לדיירים המחזקים מבנה מכוח הוראות התמ"א בחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה)(תיקון מס' 62-הוראת שעה).⁵⁷ החוק מעניק פטור מתשלום מס שבח ומס מכירה במכירה שתמורתה מושפעת מזכויות בניה לפי תמ"א 38, פטור ממס שבח וממס רכישה במכירת זכות במקרקעין שהיא רכוש משותף במבנה שלגביו נתנו זכויות בניה לפי תמ"א 38. חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תיקון מס' 74)⁵⁸ מעניק פטור ממס במכירה שתמורתה מושפעת מזכויות בניה לפי תכנית החיזוק בדרך של הריסה.

יש לציין כי הוועדה הבין-משרדית להתחדשות עירונית שהוקמה על מנת לקדם פרויקטים של התחדשות עירונית משמשת זרוע מטעם הממשלה לקידום הפרויקט, בין שאר תפקידי הוועדה להמליץ לממשלה להכריז על מתחמים מסוימים כמתחמים לפינוי-בינוי כאשר מדובר במתחמים רלוונטיים לפרויקטים של תמ"א 38 הריסה ובניה מחדש הכוללים יותר מ-24 דירות קיימות. סעיף 33 לחוק התכנון והבניה קובע כי הממשלה רשאית, בהמלצת הוועדה לעניין מתחמי פינוי-בינוי, להכריז בצו הכרזה על שטח כעל מיתחם לפינוי לשם בינוי או לשם עיבוי בניה. תוקפו של צו ההכרזה יהיה לתקופה שנקבעה בו, אך לא יותר משש שנים מיום תחילתו.⁵⁹ ההטבות שהמדינה נותנת לפרויקט פינוי-בינוי, קרי, פרויקט הכולל 24 יחידות ומעלה המיועדות להריסה במסגרת מתחם פינוי-בינוי כאשר מדובר גם על פרויקטים המבוססים על תמ"א 38 הריסה ובניה מחדש, הן תקציב לניהול הפרויקט, תקציב להכנת תכנית מפורטת, הטבות מס ואפשרות לפטור מהיטל השבחה כאמור לעיל.

מיסוי עסקת תמ"א 38 הריסה ובניה

עסקת תמ"א 38 הריסה ובניה הינה במהותה עסקת קומבינציה במסגרתה מוכר כל אחד מבעלי הדירות חלק מזכויותיו בדירה ליזם תמורת שירותי בניה לדירה חדשה, שתבנה על יתרת זכויותיו של הבעלים במקרקעין, ותשלומים נלווים כגון תשלום דמי שכירות, הובלה, תשלום לעורך-דין המוכרים וכיוצא בזה. על העסקה עם היזם חלים שלושה מסלולי מס אפשריים.⁶⁰

הראשון, ה"ממכר" בעסקת תמ"א 38 הריסה ובניה הינו חלק מזכויות המוכר ביחידה הקיימת בבניין הישן, לרבות חלק מזכויות הבניה הצמודות לה. לפיכך, ככל שהיחידה הנמכרת עונה להגדרת

⁵⁶ גדרון מ. נמדר, א. (2012) תמ"א 38, חושן למשפט

⁵⁷ ס"ח תשס"ח מס' 2136 מיום 6.3.2008 עמ' 221

⁵⁸ ס"ח תשע"ב מס' 2379 מיום 7.8.2012 עמ' 672

⁵⁹ משרד הבינוי והשיכון - הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית -

http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/hitchadshut_ironit/ogdan_pinuy_binuy_nosah_mek_utsar.pdf

⁶⁰ ללום, א. (2013) מורה דרך בעסקאות פינוי-בינוי אוצר המשפט

"דירת מגורים מזכה" חלות על מכירתה הוראות פרק חמישי 1 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) הון בפטור ממס במכירת דירת מגורים מזכה.

השני, מאחר והמכירה של הזכויות ליזם הינה עסקה ש"תמורתה מושפעת מזכויות בניה לפי תמ"א 38", חלות על המכירה גם הוראות פרק חמישי 5 לחוק מיסוי מקרקעין, כפי שתוקן בתיקון 74 לחוק. מסלול זה ניתן להחיל הן במכירת דירת מגורים מזכה והן במכירת נכס אחר ובלבד שאינם מהווים מלאי עסקי.

השלישי, תשלום המס בגין מכירת הזכויות ליזם ללא בקשת פטור לפי איזה מהמסלולים שפורטו לעיל. כאשר הנכס היחיד שבבעלות המוכר עונה להגדרת "דירת מגורים מזכה" הופכת אפשרות זו, להיות ריאלית העשויה להשתלם עם חקיקת הרפורמה במס לגבי מכירת דירות מגורים.

בנוסף, במסגרת החוק השינוי סדרי עדיפויות לאומיות (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014)⁶¹ בוצעה רפורמה נרחבת בכל הנוגע למיסוי דירות מגורים. הרפורמה נועדה, בין השאר, להתמודד עם מחירי הנדל"ן המאמירים ולהשוות בין מיסוי דירות השקעה לבין מיסוי אפיקי השקעה אחרים. כאמור בעסקאות תמ"א על-פי תמ"א 38 חיזוק ועיבוי, הממכר הינו זכויות בניה בלבד, משכך אין בהוראות הרפורמה הנוגעות למיסוי דירות מגורים כל השפעה על מיסוי עסקאות מסוג זה.⁶²

המצב שונה בעסקאות תמ"א 38 הריסה ובניה בהן הממכר הינו חלק מדירת המגורים של המוכר. בפועל יכול הדייר לפעול כלפי היזם בדרך של קבלת פטור לדירת מגורים מזכה לפי פרק חמישי 1 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) מסלול זה אינו מיוחד לעסקאות מסוג תמ"א 38 הריסה ובניה. זהו המסלול הרגיל בו נעשה שימוש בכל עסקת קומבינציה בה על המקרקעין בנויות דירות מגורים, ובכלל זה עסקת תמ"א 38 הריסה ובניה. כאשר המוכרים בעסקת תמ"א 38 הריסה ובניה הינם הבעלים של דירת מגורים לה צמודות זכויות בניה בלתי-מנוצלות, זכאים המוכרים לנצל פטור ממס בגין מכירת דירת מגורים מזכה. על-מנת לזכות בפטור, צריכים המוכרים לקיים מספר תנאים מצטברים:

אפשרות נוספת הינה לקבל פטור לזכויות הבניה מכוח תמ"א 38 על-פי תיקון 74 לחוק מיסוי מקרקעין לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשע"ב-2012. בעניין זה תיקון 74 חוקק לאור טענתה של רשות המיסים, כי הוראות פרק חמישי 5 לחוק מיסוי מקרקעין שעמדו בתקפן עד אותה עת לא מאפשרות מתן פטור ממס שבח בעסקת תמ"א הריסה ובניה. עיקר השינוי נעשה במסגרת הוספת סעיף 1גל49 לחוק מיסוי מקרקעין, אשר קובע, כי מכירת זכויות בניה מכוח תמ"א 38 הריסה ובניה תהיה פטורה ממס שבח עד גובה שוויון של זכויות הבניה שנמכרו לפי תמ"א 38 בלבד, וזאת בכפוף להתקיימות שני התנאים המצטברים הבאים והם שיוקם מבנה חדש תחת המבנה הישן שנהרס לפי תמ"א 38/2 וכן ניתנה למוכר, תמורת הזכות הנמכרת, דירת מגורים חלופית ששטחה אינו עולה על שטח דירת המגורים הנמכרת בתוספת 25 מ"ר ושווי הדירה החלופית אינו עולה על

⁶¹ חוק השינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), תשע"ג-2013 פורסם ס"ח תשע"ג מס' 2405 מיום 5.8.2013 עמ' 116

⁶² ללום, א. (2013) מורה דרך בעסקאות פינוי-בינוי אוצר המשפט

סכום הפטור הקבוע בסעיף 49(א)(2) לחוק מיסוי מקרקעין או על שוויה של דירת המגורים הנמכרת, ללא זכויות הבניה הנוספות, לפי הגבוה.⁶³

תיקון 74 לחוק מיסוי מקרקעין מוסיף ומתנה את קבלת הפטור ממס שבח בשני תנאים שמטרתם למנוע תכנוני מס והם, שיעור זכותו של המוכר בדירת המגורים החלופית לא יפחת משיעור זכותו בדירת המגורים הנמכרת. השני, שלא הועברה דירת מגורים לקרוב בפטור ממס לפי חוק מיסוי מקרקעין, בתקופה של 24 חודשים שלפני ההסכם למכירת הזכות הנמכרת. אם-כן, המס בו חייב המוכר במסגרת הוראות אלו יכול לנבוע משני מקורות: מס בגין זכויות התב"ע הנמכרות ליזם ובגינן לא זכאי המוכר לפטור או תמורה העולה על התמורה המקסימלית הקבועה בחוק (למשל תשלום במזומן למוכר או תוספת בניה העולה על 25 מ"ר). קיימת אפשרות נוספת לפיה הדייר משלם מס ללא ניצול של פטור כלשהוא. על פניו מדובר במסלול לא אטרקטיבי במיוחד, אולם ככל שהדירה הנמכרת בעסקת התמ"א הינה דירה שנמצאת שנים רבות יותר בבעלות המוכר, הרי שיעור המס שיחול במכירתה הינו שיעור מס נמוך במיוחד.⁶⁴

יש לציין כי עד לרפורמה, משנמכרה דירת מגורים מזכה במסגרת עסקת קומביניציה והמוכר ביקש פטור ממס שבח במכירתה, היה מתווסף לשווי המכירה בעסקת הקומביניציה שווי הקרקע שנותרה בבעלות המוכר. במצב זה הושווה שווי המכירה שנקבע למוכר בעסקת הקומביניציה לשווי המכירה שהיה נקבע לו היה מוכר את מלוא זכויותיו במקרקעין. לאור הוראות הרפורמה ביחס להיקף הפטור החלקי בעסקת קומביניציה, גם אם מתבקש פטור ממס שבח במסגרת עסקת הקומביניציה, לא יוגדל שווי המכירה כפי שהיה עד כה, אלא יועמד על תמורת הזכויות הנמכרות בלבד. מכאן, שבמכירת דירות התמורה, שהתקבלו כתוצאה מעסקת קומביניציה (לרבות עסקת תמ"א 38 הריסה ובניה) שנחתמה לאחר יום 01.08.13, יום הרכישה יקבע ליום רכישת הקרקע, שווי הרכישה יקבע לשווי רכישת הקרקע ואילו השווי שנקבע בעסקת הקומביניציה יותר בניכוי כעלות בניית הדירה. שינוי זה, השומר על יום הרכישה הישן, עשוי להיטיב עם מוכר הדירה, בין במכירה עד 2017, אך לבטח במכירה לאחריה, כיוון שבהכרח הלינאריות היוצרת את שיעור המס המוטב, לוקחת בחשבון תקופת פטור ארוכה יותר, מאז רכישת הזכויות במקרקעין אלה, ולא מאז עריכת עסקת הקומביניציה, שהינה מאוחרת יותר.⁶⁵

בנוסף, נוסחו של סעיף 49(2) לחוק מיסוי מקרקעין, כפי שתוקן בעקבות הרפורמה, קובע כי הפטור יינתן למוכר ש: "הדירה הנמכרת היא דירתו היחידה של המוכר בישראל ובאזור כהגדרתו בסעיף 16א, והמוכר הוא בעל הזכות בה במשך 18 חודשים לפחות מיום שהייתה לדירת מגורים, ולא מכר, במשך שמונה-עשר החודשים שקדמו למכירה האמורה, דירת מגורים אחרת כאמור, בפטור ממס לפי פסקה זו...". דהיינו, גם אם מדובר בדירתו היחידה של המוכר, וגם אם דירת המקור נרכשה על ידו לפני שנים רבות, יהיה על המוכר להמתין 18 חודשים מגמר בניית הדירה החדשה בטרם יוכל למכור אותה בפטור ממס. זאת ככל הנראה, מבלי להתחשב בכך שגם קודם לכן, לפני הריסתה, היוותה דירת מגורים. כמובן, שהחלת תקופת ההמתנה בת 18 חודשים מגמר סיום הבניה גם במקרים שהינם החלפת דירה בדירה אחרת במסגרת הוראת חוק מיטיבה, כמו הוראות תמ"א 38 והוראות הפינוי-בינוי, הינה מיותרת ומסבה לבעלי הדירות קושי. עם-זאת, ניתן לטעון שתכלית

⁶³ שם
⁶⁴ שם
⁶⁵ שם

הוראת החזקת הדירה למשך 18 חודשים מיום שהדירה הייתה לדירת מגורים, הינה תכלית אנטי-תכנונית, המיועדת למנוע מבעלי קרקעות לפעול כמו קבלנים בבניה עצמית. או אז ניתן לטעון כי תכלית זו איננה מתקיימת כאשר מדובר בהחלפות אותן ביקש המחוקק לעודד, דוגמת תמ"א 38 הריסה ובניה או פינוי-בינוי.⁶⁶

בנוסף, כאשר במסגרת עסקת תמ"א להריסה ובניה יש לפחות 24 דירות קיימות (בין באותו בניין ובין במספר בניינים סמוכים שמבצעים יחד את הפרויקט) ניתן לשקול פניה למסלול פינוי-בינוי מוכרז במסלול מיסוי בהתאם להוראות סעיף 49כח לחוק מיסוי מקרקעין. מסלול פינוי-בינוי טומן בחובו הטבות מס לא מבוטלות, שיש לשקול אותן אל מול הארכת לוחות הזמנים כתוצאה מהצורך הפקדת תב"ע חדשה: עיקר התועלת בפניה למסלול פינוי-בינוי נובעת מהעובדה שהפטור ממס שבח במסלול זה הינו רחב יותר בצורה ניכרת. במסלול זה ניתן למוכר פטור ממס שבח (סעיף 49כב לחוק מיסוי מקרקעין) ובלבד ששווי הזכות ביחידת המגורים החלופית והתמורה הכספית הנוספת לא עלו על תקרת השווי שהיא או 150% משווי יחידת המגורים הנמכרת, בניכוי שוויין של זכויות לבניה נוספת ביחידת המגורים הנמכרת, כמשמעותן בסעיף 49א(ב)(1) לחוק מיסוי מקרקעין או שווי דירת מגורים, כהגדרתה בסעיף 9(ג) לחוק מיסוי מקרקעין, באותו מיתחם, ששטחה 120 מ"ר. והכל בתוספת תשלום בעבור דמי שכירות לתקופת בניית יחידת המגורים החלופית, ולכיסוי הוצאות כרוכות כפי שקבע המנהל.

לפיכך, בעוד במסלול עסקת תמ"א 38 הריסה ובניה מוגבל הפטור ממס שבח לזכויות התמ"א בלבד, כך שכמעט בכל עסקה יחוייב המוכר במס בגין זכויות התב"ע הנמכרות על ידו, הרי בעסקת פינוי-בינוי זכאי המוכר לפטור מלא ממס שבח כל עוד לא עברה דירתו החדשה את התקרה הקבועה בחוק. בנוסף, עסקת פינוי-בינוי מנוסחת בחוק מיסוי מקרקעין כעסקת "מכר מלא" בעוד עסקת תמ"א הריסה ובניה מהווה עסקת קומביניציה שהינה "מכר חלקי". לאור הבדל מהותי זה, את הבחירה באיזה משני המסלולים חשוב לבצע לפני ניסוח הסכמי המכר על-מנת שלא תיווצר תקלת מס הנובעת מניסוח שאינו תואם את המסלול שנבחר.⁶⁷

היטל השבחה

תמריץ נוסף בנוגע לפרויקטים של בינוי פינוי תמ"א 31 נוגע להיטל השבחה. היטל השבחה, הינו מס המוטל על בעל מקרקעין או חוכר לדורות על-ידי הוועדה המקומית עקב אישור תכנית, הקלה או אישור לשימוש חורג שהביאו לעליות שווי המקרקעין. יש לציין כי ביצוע פרויקט תמ"א 38 בדרך-כלל מערב מספר תכניות בינוי, לביצוע פרויקט אחד. כיום, תמ"א 38 נותנת פטור מהיטל השבחה באופן מלא אך השימוש בתכניות נוספות בתכנון הפרויקט, גורר היטל השבחה לעיתים אף באופן מלא. תכנית מתאר ארצית 38 מקנה פטור מלא מהשבחה בשל חיזוק הבניין (בכל האזורים). תמ"א 38 המקנה פטור מלא בהשבחה כתוצאה מהרחבות בדירות הקיימות ובתנאי שהרחבה, אינה עולה על 25 מטר סך הכל. תמ"א 38 מקנה פטור בהשבחה כתוצאה מזכויות בניה ליחידות חדשות שלא עולות על סה"כ שטח קומה טיפוסית בבניין הקיים ומספר היחידות אינו עולה על מספר היחידות בשטח קומה טיפוסית. תמ"א לבניית חדרי ביטחון (ממ"דים) המקנה פטור מלא מהשבחה כתוצאה מהרחבות בדירות קיימות לשם בניית חדר ביטחון. תב"ע מקומית (תכנית בינוי

⁶⁶ שם
⁶⁷ שם

עירונית) לעיתים בפרויקט תמ"א 38, יש לבניין זכויות בניה נוספות שטרם נוצלו. היזם יכול לבנות קומה נוספת מעבר לקומה שנותנת התמ"א 38. במקרה זה ישולם לרשות היטל השבחה מלא על ההפרש בין הזכויות מכח התב"ע לבין הזכויות המתקבלות מכח התמ"א. תב"ע מקומית, תכניות לבניית חדרים על הגג. לכל רשות, יש את התכנית המיוחדת לה וכל רשות הגדירה את האפשרויות לניצול בתכנית בעצמה, כגון: גודל החדרים, האפשרות להוספת פרגולה וכו' במקרה זה תדרוש הוועדה את כל ההשבחה ולא תקשור תכנית זו עם ביצוע פרויקט תמ"א 38.⁶⁸

בנובמבר 2007, אושר חוק התכנון והבניה (עידוד חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה) (הוראת שעה), בו נקבע כי שיעור היטל השבחה יהיה עשירית מהשיעור הקבוע בתוספת השלישית לחוק בגין מימוש הזכות לבניית תוספת באמצעות קבלת היתר לבניה מכוח הוראות תמ"א 38, או מכוח הוראות תכנית מפורטת שהוכנה לפי הוראות תמ"א 38 ואשר מטרתה חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה. הוראה זו, נקבעה כהוראת שעה שהוארכה במשך השנים. הפטור מהיטל השבחה נמצא חוק התכנון והבניה (תיקון מסי 96) ואפשרי לפי סעיף 19(ב)(2) לחוק. כמו-כן, נקבע כי שר הפנים רשאי באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת לקבוע ישובים או אזורים, לפי אמות-מידה שיקבע, שבהם לא תחול כלל חובת תשלום היטל השבחה (למשל אזורים בעלי סיכון סיסמי גבוה, אזורי פריפריה וכו') כמו-כן חל פטור מלא ובכול האזורים על החיזוק עצמו. בנוסף נקבע, כי אגרות הבניה במסגרת פרויקט מסוג תמ"א 38 יעמדו על שיעור של 50% מהשיעור הקבוע בחוק בנוסף ניתן פטור ממע"מ במקרים מסוימים, היינו, המחוקק רתם גם את דיני המס לתמיכה בפרויקטים של התחדשות עירונית.⁶⁹

להיטל השבחה משמעות גם לגבי החיוב במס שבח, שכן היטל השבחה מופחת מהווה לעיתים אינדיקציה לרשויות המס לזכאות לפטור ממס שבח בהתאם לתמ"א (כמו גם אגרות מופחתות). מכיוון שסוגיית הפטור מהיטל השבחה בעקבות תמ"א 38 נבחנת לאור כניסת המבנה לתחולתה של התכנית ותוספות הבניה המבוקשות ולא לשווי התמורה, ייתכן כי תתקיים השבחה שמאית, אולם היא לא תמוסה בעקבות הוראתו הגורפת של החוק. לאור האמור, לא ראוי להתבסס על פטור מהיטל השבחה לצורך חישוב מס שבח.

תשלומי ארנונה

תמריץ נוסף נוגע לארנונה. מרבית ההוראות לגבי תשלומי ארנונה אינן בפקודת העיריות, אלא בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992. בפקודת העיריות נותרו בעיקר הסעיפים העוסקים בדרכי הגביה, ולא בעצם הטלת הארנונה. במסגרת המאבק באינפלציה של שנות ה-80, נחקק בשנת 1985 חוק לייצוב המשק אשר הגביל את כוחן של המועצות הנבחרות של הרשויות בכך שאסר עליהם להעלות את תעריפי הארנונה. ומאז 1993 מוסמכות המועצות הנבחרות של הרשויות המקומיות לחוקק את צווי הטלת הארנונה, מכוחם גם הותקנו תקנות והסדרים במשק המדינה - בכל שנה מותקנות תקנות לשנת המס שלאחריה.

הדירות החדשות שיקבלו בעלי הזכויות בפרויקטים מסוג תמ"א 38 על דרך הריסה יצרו שיפור ושידרוג בחיי בעלי הזכויות, מאידך, אחד החסרונות של בעלי הדירות הינו החובה בתשלום ארנונה

⁶⁸ נמדר, א. (2013). פינוי ובינוי: היבטי תכנון, זכויות הקניין, היבטי המיסוי, פגיעה במקרקעין. תל-אביב: חושן למשפט

⁶⁹ גדרון מ. נמדר, א. (2012) תמ"א 38, חושן למשפט

גבוהה יותר מאשר הארנונה המשולמת בדירותיהן הישנות, כאשר חלק מבעלי הזכויות ובמיוחד המבוגרים שבהם, אינם יכולים לעמוד בתשלום זה. תשלומי ארנונה נקבעים בהתאם לגודל הדירה על-ידי הרשות המקומית, כך שתשלום הארנונה שנדרש הדייר לשלם בדירה החדשה יגדל בהתאם לתוספת הבניה לדירה החדשה. במסגרת פרויקטים של פינוי-בינוי קיימת אפשרות להנחה בארנונה במשך ארבע שנים ובאופן מדורג לגבי הפרש השטח בין הדירה הנוכחית לדירה החדשה, הנושא נתון להחלטת הרשות הרלוונטית. קיימת הטבה נוספת בעניין הנחות בארנונה לתקופת ביניים לבעלי זכויות המפונים. הממשלה החליטה על תיקון תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), לפיהם הרשות המקומית תוכל לקבוע הנחות בארנונה על הפרש השטח בין הדירה החדשה לדירה הישנה, לתקופה של 4 שנים, כאשר היקף ההנחה מצטמצם משנה לשנה.⁷⁰

פרק רביעי - סוגית "דייר סרבן" - סקירה והיבטים משפטיים

תופעת "הדייר הסרבן" בעסקאות תמ"א 38 עלולה לפרוץ בכל שלב של העסקה. כפי שנדון בעבודה זו עסקת תמ"א 38 הינה תהליך מורכב וארוך שמחייבת בראשיתו לגבש את הדיירים וליצר הסכמה של מרביתם לקדם את התהליך. ללא הסכמה של מרבית הדיירים יהיה קשה לקדם את הפרויקט. יש לציין כי בשל ההיבטים הכלכליים הנובעים ממימוש של פרויקט כזה, ההיקפים הכספיים ומעל לכל התהליך הביורוקרטי המלווה את הפרויקט ישנה חשיבות מרובה להסכמה של מירב בעלי הזכויות בבית המשותף בשים לב כי לא תמיד מתקיימים יחסי שכנות תקינים בין הדיירים במשך השנים וזאת ללא כל קשר לתהליך מימוש פרויקט תמ"א 38 ופינוי בינוי.⁷¹

בתופעת "דייר סרבן" הכוונה היא לבעל דירה בבית משותף, אשר מונע מנסיבות את ביצוע הפעולות ברכוש המשותף, באופן כזה שבהתנגדותו הוא אינו מאפשר להשיג את הרוב הדרוש על-פי חוק המקרקעין ו/או על פי חוק החיזוק לשם ביצוע עבודות ברכוש המשותף, ו/או לשם הוצאת חלקים מהרכוש המשותף והצמדתם לאחת הדירות בבניין לשם הרחבת אותה דירה, ובכך הוא מונע מרוב בעלי הדירות בבניין לחזק את הבניין תוך מימוש מלוא זכויות הבניה אותן ניתן לקבל מכוח תמ"א 38.

קיימות סיבות רבות להתנגדותם של דיירים לפרויקט התחדשות עירונית. במקרים רבים מדובר בהתנגדויות לגיטימיות שנובעות בין השאר מחוסר רצונם של הדיירים בפרויקט. חלקם יביעו פחד וחשש מפני הבאות במיוחד המבוגרים שביניהם השואפים להיוותר בדירתם ולהימנע מפינוי הדירה/חיפוש אחר מקום מגורים חלופי/הובלת החפצים וכדומה אחרים מביעים קושי להסתפק בתמורה שמציע היזם ובמקרים מסוימים אכן עולה תחושה וקיפוח שמא פרויקטים אחרים מקבלים יותר מהיזם מאשר הם.⁷²

אך קיימות גם התנגדויות בלתי לגיטימיות, כאלה שאינן נשענות על נימוק או הסבר ניתן להיתקל לעיתים בדיירים הסבורים כי עצם העלאת ההתנגדות בשלב כזה או אחר של הפרויקט (תהא כדאית עבורם כך שיוכלו לדרוש ולקבל עבור הסכמתם המאוחרת, תמורה עודפת מעבר לתמורה אותה

⁷⁰ ללום, א. (2013) מורה דרך בעסקאות פינוי-בינוי אוצר המשפט

⁷¹ נמדר, א. (2013) פינוי ובינוי, חושן למשפט

⁷² שם

מקבלים יתר בעלי הדירות. חשוב להדגיש כי חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה)⁷³ מסדיר בין היתר את הדרך להתמודדות עם דייר סרבן. החוק קובע, כי במקרה בו קיים רוב מבין בעלי הדירות החפץ בפרויקט רוב של 66% מבעלי הדירות בפרויקט תמ"א 38/1 חיזוק הבניין ותוספת בניה או רוב של 80% בפרויקט תמ"א 38/2א הריסה ובנייה מחדש אזי ניתן לכפות על הדיירים המסרבים לפרויקט להשתתף בו.⁷⁴

מבחינה קניינית, כלים משפטיים הקיימים על-פי חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה) להתמודדות עם "דייר סרבן" כאשר מבקשים להרוס בניין ולהקימו מחדש במסגרת תמ"א 38, אינם קיימים בפרויקט של פינוי-ובינוי. כך, מאפשר סעיף 5א(א) למפקח על המקרקעין לכפות בפרויקט המבוצע מכוח תמ"א 38 את הריסת הבניין והקמתו מחדש, כאשר 80% מבעלי הדירות בבניין חפצים בכך, הליך שאינו קיים במקרה של ביצוע פרויקט של פינוי-ובינוי.

יש לציין כי הטענות הנדונות במסגרת תביעות בהן מעורבים דיירים סרבנים נוגעות במספר מאפיינים חשובים, בין השאר, הסמכות לחייב דייר סרבן לפעול כנגד אינטרס קנייני שלו וכן סוגיית הפגיעה בקניין פרטי כאשר מדובר בהחלטת רוב. בעניין קלצ'וק שרה נ. צבי אורון⁷⁵ נקבע על ידי בית המשפט העליון כי ניתן לכפות על המיעוט המתנגד את ביצוע עבודות החיזוק ובניית הדירות החדשות "אף במצב הנוכחי, כפי שציין בית המשפט המחוזי, כל עוד פועלים דיירי הרוב והיזמים באופן הגון ותם לב, "לא תהיה עילה לדחות בקשתו של הרוב לכפות על המיעוט את ביצוע עבודות החיזוק ובניית הדירות הנוספות לשם מימון עבודות החיזוק".

עיקרה של הלכה זו נקבע ע"י ביהמ"ש המחוזי באותו עניין⁷⁶ ושם נקבע כי על רוב הדיירים החפצים בפרויקט לפנות אל המפקח על רישום המקרקעין, והמפקח יבחן האם הופר השוויון, והאם הרוב נוהג בתום לב, והאם "הפיחותים" בזכויות הקניין של המיעוט בטלים בשישים לעומת ההנאה הצומחת לו מעבודות החיזוק הנעשות בבית. המפקח על רישום המקרקעין לא יהיה רשאי למנוע את ביצוע העבודות רק על בסיס טענות המיעוט בנוגע לפגיעה בזכויות הקניין שלו. זכויות מעין אלה תדללנה ויגרמו "פיחותים", אך פגיעות אלה לא יהיה בכוחם למנוע את עבודות החיזוק. סמכות ההתערבות של המפקח, לקבל את טענות המיעוט, ולא לאשר את ביצוע עבודות החיזוק, תהיה אפוא מצומצמת ביותר.

בנוסף נקבע בפסק הדין כי "חשיבות ביצוע עבודות החיזוק במבנים ישנים, והתועלת שעבודות אלה יניבו לרוב המעוניין בביצוען כמי למיעוט המתנגד להן, גדולה לאין שיעור ממשקל "הפיחותים" העלולים להיגרם לזכויותיו הקנייניות של מיעוט המתנגד". "חוק החיזוק" יצר משטר מיוחד, ועל כן, בבואנו ליישם את "חוק החיזוק" עלינו לבחון את זכויות מזוויות מבט שונה מהזווית הרגילה בה אנו רגילים לנתח זכויות של קנייניות של בעלי דירות בבית משותף. המחוקק ייחס לעבודות המתבצעות לפי "חוק החיזוק" חשיבות ומשקל גדולים יותר מחשיבות זכויותיו של מיעוט בעלי הדירות בבית המשותף, ומשקלן להתנגד לעבודות אלה". על כן ולהשקפתי בבואנו ליישם את "חוק החיזוק" עלינו לשנות מהתפיסה הרגילה המנחה אותנו בהגנת זכויותיהם הקנייניות של בעלי דירות ברכוש המשותף, ובמקום לנהוג על פי תפיסת ההגנה הכללית בדיני המקרקעין עלינו לאמץ את

⁷³ חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), תשס"ח-2008 פורסם ס"ח תשס"ח מס' 2129 מיום 24.1.2008 עמ' 154

⁷⁴ נמדר, א. (2013) פינוי ובינוי, חושן למשפט

⁷⁵ רע"א 4138/10 קלצ'וק שרה נ. צבי אורון ובוטבול גלית פורסם בנבו 5.7.2010

⁷⁶ ע"א (חיפה) 899-03-09 שרה קלצ'וק נ. צבי אורון פורסם בנבו 29.4.2010

התפיסה שעמדה בבסיס פס"ד צודלר, לפיה "מול הזכויות החוקתיות של המבקשת והפגיעה הנטענת בהן, עומדות זכויותיהן החוקתיות של הדיירים האחרים... שגם להם יש זכויות קניין, כבוד, ורצון לחירות לבחור להתקדם בחיים ולהשביח את רכושם ותנאי מגוריהם, ולכן האינטרס הציבורי והחברתי מחייב גם הגנה עליהם".⁷⁷

בתי המשפט בישראל התייחסו לנושא ופעלו בהתאם ל"הלכת קלצוק" המחייבת להפעיל את "הגנת החבות", אינה מתייחסת למצב שבו לא הושג הרוב הנדרש לפי סעיף 5(א) לחוק החיזוק לשם בניה ברכוש המשותף שמטרתה בניית דירות חדשות, או לפי סעיף 5א' לחוק החיזוק לשם הריסת הבניין והקמתו מחדש, אלא הלכת קלצוק מתייחסת לאופן בו יש לנהוג ביחס להתנגדות המיעוט כאשר הושג הרוב הקבוע בסעיף התומך בביצוע בניה כאמור.

עם זאת, נטען על ידי הערכאות המשפטיות כי למצוא את נקודת האיזון בין הרצון לאפשר את מיצוי ההליכים התכנוניים והקנייניים לביצוע פרויקט של פינוי ובינוי, לבין הרצון של בניין בודד המצוי במתחם המיועד לפינוי-ובינוי לחזק את עצמו בפני רעידות אדמה מכוח תמ"א 38, כך שלא ייווצר מצב שבו ישנו עיכוב במשך שנים רבות של חיזוק אחד המבנים מכוח תמ"א 38, רק בשל הכוונה והרצון לבצע במקום פרויקט של פינוי-ובינוי. פסק דין שתמך בעניין זה היה של המפקחת על הבתים המשותפים בתל אביב⁷⁸ שקבעה כי תמ"א 38 לא נועדה להגשים שאיפות כלכליות של דיירים, וכי פרויקט תמ"א 38 ברחוב שרת 4 ברמת-גן יבוצע חרף התנגדות אחד הדיירים בבניין. כמו-כן, חייבה כב' המפקחת את הסרבן לשלם הוצאות משפט של יותר מ-20 אלף שקל. לדבריה: "אין להתייחס לפרויקט החיזוק כעסקה הבאה למצות את שאיפותיו הכלכליות של בעל דירה בבניין משותף. חוק החיזוק נועד אך ורק לחיזוק בתים משותפים הזקוקים לכך מפני רעידות אדמה, למניעת אובדן חיי אדם ורכוש - ולא על-מנת לאפשר לבעלי הדירות בבניין לקבל רווחים כספיים". מדובר בפסק-דין חשוב בעל היבטים חוזיים וקנייניים מהותיים.

פסק-דין זה מצטרף לפסק-דין תקדימי נוסף של בית-משפט המחוזי בתל אביב בעניין לאה יצחקי ואחי' נ' יהלי בנה לוי בע"מ⁷⁹ שעסק בכל הקשור לדייר הסרבן במסגרת פרויקטים של תמ"א 38 הריסה ובניה מחדש כאשר עלתה השאלה בנוגע כיצד מבטיחים את זכויות הדיירים וזאת על מנת להימנע מקיומו של דייר סרבן הטוען להגנה על זכויותיו. בפסק דין זה עלה לדיון משמעותו של סעיף 5(א) לחוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה) שאינו מזכיר כלל את עניין הבטוחות המגיעות לבעל הנכס, ולכן גם בעלי הנכסים בפרויקט מסוג תמ"א 38 מצויים בחוסר ודאות בבואם לבחון הצעות יזמים לביצוע פרויקטים מסוג זה.

יש לציין כי הרציונל של חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), הוא להתקשר עם יזם שיבצע עבור בעלי הדירות את העבודות, בתמורה לזכויות ואפשרויות הבניה כמקובל בשוק, ולא לבצע את החיזוק על ידי בעלי הדירות עצמם. המחוקק ידע היטב כי כמעט בלתי אפשרי שכל בעלי הדירות יוכלו לממן בעצמם את העלויות, וכי למרבית אזרחי המדינה אין ניסיון וידע ליזום תכנון, רישוי ובנייה, ולמכור דירות חדשות לכיסוי ההוצאות. לכן, קבע סעיף 5(ב) לחוק החיזוק, כי המפקח מוסמך למנות רו"ח או עו"ד "להתקשר בשם כל בעלי הדירות בבית המשותף לשם בניית

⁷⁷ שם, עמ' 7

⁷⁸ ת/556/12, בן יהודה שירה ואחי' נ' לוי אורלי ואחי', פורסם באתר האינטרנט "מקרקעין" 17.10.2013, ⁷⁹ ת"א (ת"א) 173473-09 לאה יצחקי נ' יהלי בנה לי בע"מ, פורסם בנבו 16.5.2012

הדירה החדשה ולהעברת זכויות בה לאחר מכך", דהיינו עסקה עם יזם למכירת הדירה לצורך מימון הבנייה, ולא במימון עצמי של הדיירים.⁸⁰

בנוסף על פי פסיקת בית המשפט העליון בעניין חברת רוון ביזנס בע"מ נ. אלדד קולנשר ואח' ⁸¹ נקבע כי סמכות רוב בעלי הדירות על פי ס' 5 לחוק החיזוק איננה רק בשאלת עצם ביצוע העבודות לבניית הדירות החדשות, אלא גם בנוגע להתקשרות לביצוע העבודות. בעמ' 4 לפסק הדין מצטט כב' השופט ע' פוגלמן את פסיקת בית המשפט המחוזי (כב' השופטת יהודית שיצר) בדיון שבין הצדדים:

"נפסק כי קביעתו של המפקח שלפיה ניתן לעשות שימוש בסעיף 60 לחוק המקרקעין לצורך כפיית עסקת קומבינציה לא פוגעת באופן בלתי מידתי בזכות הקניין, וזאת נוכח יישומה של הלכת צודלר שבה נקבע כי סעיף 60 לחוק המקרקעין מאפשר, בהתמלא תנאיו, לכפות לא רק את הקמתו מחדש של בית – אלא גם את הדרך שבה ייבנה הבית (שם, בעמ' 566)".

כלומר, בכוחו של הרוב בבית המשותף, לכפות על המיעוט לא רק את עצם ביצוע העבודות לפי תמ"א 38, אלא גם את דרך ההתקשרות עם יזם או קבלן לפי בחירת הרוב. בפסק הדין מנמק המפקח את ההיגיון הטמון מאחורי הלכה זו, שכן אם פרשנות החוק מחייבת הסכמה פה אחד לדרך ביצוע העבודות, אזי מה הטעם בקביעת הרוב הדרוש לשם העברת ההחלטה על ביצוע העבודות?

סוגיה נוספת ממנה ניתן ללמוד כי בסוגית דיר סרבן יש להוציא את הטיפול בנוגע לבניה מידי הדיירים ולהעבירה לידי יזם חיצוני שמקל על ההליך נדון בעניין נחמיאס־מתוק נ' סמולק ואח' ⁸² שם נקבע כי הרציונל של חוק החיזוק הוא לעודד דיירי בניינים לבצע עבודות חיזוק מפני רעידות אדמה. לפיכך, המפקח רשאי לאשר לפי סעי' 5(א) לחוק החיזוק, לאחר שמיעת טענות דיירי הבניין, הוספת דירות חדשות בבניין, ללא הגבלת מספרן, גם אם אין זה הכרחי לצורך חיזוק הבניין מפני רעידות אדמה, וזאת כדי שלזימים וקבלנים תהיה כדאיות לעסוק בחיזוק מבנים.

באשר לשאלת הפגיעה בקניין הפרטי של הפרט וזאת בניגוד לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ⁸³ בית המשפט המחוזי בתל-אביב בעניין רוון ביזנס בע"מ נ. אלדד קולנשר ואח' שאושר בבית המשפט העליון ⁸⁴ קבע כי פירוש סעיף 60 לחוק המקרקעין באופן שמשמע ממנו כי שיקום בית בדרך של הסכם קומבינציה, פוגע באופן בלתי מידתי בזכות הקניין, באופן הנוגד את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו אינו נכון. בנוסף נטען כי ההלכה שנקבעה בעניין צודלר ⁸⁵ אשר מפרש את סעיף 60 לחוק המקרקעין קובע בית המשפט העליון כי למרות שחוק היסוד חל על זכות קניינית של דייר בבית משותף, שהיא זכות קניינית מוגבלת ולא זכות קניינית קלאסית, הרי שמעצם הסכמתו של דייר להיות שותף בבית משותף הוא מוותר על האוטונומיה המוחלטת שלו והוא מכפיף את עצמו לדינים המיוחדים של בתים משותפים.

ביטוי נוסף הנוגע למדיניות הנקטת כלפי דייר סרבן במיוחד בשאלת הסירוב הענייני וסבירות התנגדות בא לידי ביטוי בפסק-דין עמינדב נ' יקותיאל קאזי ואח' ⁸⁶. בתיק זה הטענה העיקרית אותה העלו הנתבעים בכתב ההגנה מטעמם הייתה, כי סירובם לחתום על ההסכם נעוץ בכך שתנאיו

⁸⁰ שם

⁸¹ רע"א 8276/12 חברת רוון ביזנס בע"מ נ' אלדד קולנשר ואח', פורסם בנבו 29.11.2012

⁸² עש"א (ת"א) 17295-01-12 אסתר נחמיאס־מתוק נ' עמנואל סמולק פורסם בנבו 2.4.2012

⁸³ חוק יסוד כבוד האדם וחירותו תשנ"ב 1992 פורסם ס"ח תשנ"ב מס' 1391 מיום 25.3.1992 עמ' 150

⁸⁴ רע"א 8276/12 חברת רוון ביזנס בע"מ נ' אלדד קולנשר ואח'

⁸⁵ רע"א 7112/93 צודלר בתיה ו- 18אח' נ' שרה יוסף, מח (5) 550

⁸⁶ ת"א 55587-11-12 רחל עמינדב ואח' נ' יקותיאל קאזי ואח', פורסם בנבו 06.06.2013.

בלתי-סבירים, וכחלק מכך - הערבות הבנקאית המוצעת, אינה מהווה "בטוחה הולמת". בפסק-הדין עסק בית-המשפט, בין היתר, בנושא גובה הערבות אשר צריכה להינתן לבעלי הנכסים במסגרת פרויקט פינוי-בינוי. טענת הנתבעים הייתה, כי ערבות חוק המכר שניתנה להם על-פי הסכם הפינוי-בינוי, הינה ערבות מן הסוג הראשון, קרי - ערבות בשווי הדירה הקיימת + שווי זכויות הבניה בעסקה הספציפית (ראוי לציין בעניין זה, כי בית-המשפט בחר שלא לקבוע עמדה נחרצת אשר תהווה תקדים לאופן קביעת גובה הערבות בעסקאות מן הסוג הנידון). לדידם של הנתבעים, מטרת הערבות הינה להבטיח את שווי דירת התמורה, דהיינו, ערבות מן הסוג השני. יצוין, כי באותו המקרה הציע לבסוף היזם ליתן לנתבעים ערבות המשקפת שווי של כ- 85% משווי הדירה החדשה, אשר צמודה למדד תשומות הבניה למגורים. בית-המשפט קבע, כי סכום הערבות המוצע עולה בשיעור ניכר על שווי הדירה הנוכחית ולפיכך מבטיח את בעלי הדירות במקרה שהיזם לא יוכל להעביר להם בעלות בדירה כנדרש על-פי החוק. עוד נקבע, כי לא הובא כל ביסוס משפטי שיחזק את טענת הנתבעים, לפיה גובה הערבות אמור לשקף את שווי דירות התמורה, ומשכך יש לדחותה. לא-זו-אף-זו, באותו עניין מציין בית-המשפט, כי גם העובדה שכל יתר בעלי הדירות חתמו על ההסכם, יכולה ללמד על סבירות הבטוחה שהוצעה. בית-המשפט קבע כי אין להפך את עיקרון השוויון כך שהנתבעים יקבלו ערבות בנקאית גבוהה יותר מיתר בעלי הזכויות.

התוצאה המעשית היא, שלמתקשרים בעסקת התחדשות עירונית על דרך של פינוי-בינוי אין כל דאיות בדבר גובה הערבות שעליהם לקבל או ליתן, ונוצרת הבחנה ברורה בין פרויקטים עם כדאיות כלכלית לבין כאלו שכדאיותם הכלכלית גבולית.

פרק חמישי – סקירה משווה

בפרק זה תוצג סקירה משווה המשקפת את הדיון בשאלת העבודה. הסקירה מתייחסת לשני היבטים רלוונטיים האחד חיזוק מבנים ולכך נבחרה אוסטרליה וזאת בשל קרבתה לאזורים מועדי רעידת אדמה והשני פרויקטים של התחדשות עירונית הכוללת פינוי בנוי בארצות הברית שם תחום זה עולה מעת לעת לדיון ציבורי וזאת בשל אופי הממשל וקיומם של מתחמי מגורים (סלמסי).

התחדשות עירונית בארצות הברית

זכויות השימוש בקרקע בארצות הברית בהיבט הכללי הואצלו מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי יחד עם הכוח ליישם את התכניות על פי מדיניות הממשלה הפדרלית. בפועל כל שלושת הרמות במבנה הממשלתי האמריקאי, פדרלי, מדינה ועירוני, נדרשות לשתף פעולה בכל הנוגע למערכת הזכויות והשימוש בקרקע למטרות ציבוריות. בעיקרו של דבר, הממשלות המקומיות הן השחקנים העיקריים והמחוקקים את החוקים והכללים להסדרת השימוש בקרקע, בעוד שתפקידה של הממשלה הפדראלית בשימוש בקרקע הוא די מוגבל וזאת בהתאם להוראות החוקה האמריקאית. בפועל כל נושא ההסדרה והשימוש בקרקע הממשלה הפדרלית, אינה יכולה להתערב בכל ענייני השימוש בקרקע, אלא אם כן השימוש קשור למסחר בין-לאומי או אמנות.⁸⁷

כתוצאה מכך, לכל רשות בשלטון המקומי יש מידה רבה של אוטונומיה בחקיקה וליישם חוקים ותקנות לשימוש בקרקע בתוך שטחה. יש לציין כי דוגמא לכך היא חוק האיזור Zoning Act 1916

⁸⁷ U.S. Constitution, Article I§8 & Article VI
https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm

שנחקק לראשונה בשנת 1916 על ידי עיריית ניו יורק שביקשה לנהל מסגרת מסודרת של תכנון ופיתוח אורבני בעיר ניו יורק חוק שהובא לחקיקה על ידי אנשי נדל"ן בעיר שביקשו לשמור על ערך נכסי המקרקעין שלהם כאשר במהות מסגרת החוק ביקשה לקדם בניה מסחרית באיזורים שונים ונבדלים מאזורי המגורים בעיר. חוק זה למעשה הבסיס המשפטי שהביא ממשלים פדרלים לחוקק בשנת 1922 את חוק נוסף והוא Standard State Zoning Enabling Act ואת Standard City Planning Enabling Act בשנת 1928. כאשר המטרה הייתה להסדיר את פעילות הבניה והקרקע במדינות השונות.

מודל חוקים אלו אומץ על ידי כל מדינות ארצות הברית וכיום על פי מודל זה הממשל המקומי יכול כעת לא רק לתכנן תכניות אורבניות אלא גם להפעיל מעך שלם של חקיקה ושל מינהל לצורך מימוש תכניות הנוגעות לפיתוח האורבני של כל עיר במרחב השלטון המקומי. דוגמא מצוינת לכך היא העיר ניו יורק כאשר מאז חקיקתו של החוק בניו יוק ועל פי המודל דלעיל חוקקה העיר ניו יורק חוקים נוספים הנוגעים לפיתוח העירוני של העיר כגון own Law, Village Law, and General City Law, כולם חוקים שמאפשרים לשלטון המקומי בניו יורק לאמץ תכניות פיתוח גדולות, להסדיר שימושי קרקע שונים הן בהיבט המגורים והן בהיבט המסחרי עיסקי ועוד. כמו כן לחוקק חוקי שימור שונים וכן לקיים הסדרה של חוקי בניה התואמים את התפתחותה של העיר.

יש לציין כי בנוגע לזכויות קניין הרי ששיטת המשפט האמריקאית אימצה חלקים משיטת המשפט האנגלי לפיה זכויות קניין פרטיות נחשבות זכויות יסודיות שלא ניתן בקלות לפגוע בהן. על פי המשפט האמריקאי לא ניתן לפגוע בזכות קניינית פרטית של אדם במיוחד בקרקע אלא למטרות מיוחדות.⁸⁸

יש לציין כי עם חקיקתם של חוקי ה ZONE כאמור לעיל הייתה טענה כי חוקים אלה עומדים בסתירה מוחלטת לזכות הקניין הפרטי והשמירה עליו שכן למשל אחד מסעיפי החוק שדן בהסדרה של תיחום איזורי מגורים, נטען לגביו שהוא פוגע בזכות קניינית פרטית. בית המשפט העליון בפסק הדין Village of Euclid v. Ambler Realty Co (1926)⁸⁹ שדן בסוגיה זו בהיבט של מימוש כח ממשלי לקדם פרויקטים של החוק קבע כי כל עוד מדובר ברווחת הציבור הרי שחוק זה גובר על הזכויות הקנייניות הפרטיות בהתקיים מספר תנאים. בין השאר, כדי שחוק יפגע בזכות קניינית פרטית על החוק לעמוד בכל הדרישות החוקתיות. בין השאר לעמוד בתנאי התיקון הארבע עשר לחוקה האמריקאית הדורש "הליך הוגן" בעת חקיקה בזכות יסוד של הפרט. ישנם שני סוגים של הליך הוגן: הליך הוגן פרוצדורלי והליך הוגן מהותי. הליך הוגן פרוצדורלי דורש הגינות בסיסית, בעוד הליך הוגן מהותי מחייב שכל החוקים המגבילים את הזכויות הפרטיות חייבים להיות עם מטרה ציבורית לגיטימית, כלומר, אם חוק ZONE הפר זכות פרטית באופן שרירותי או בלתי הגיוני אזי אין מדובר במטרה ציבורית לגיטימית. בנוסף, התיקון החמישי מחייב מתן פיצוי צודק למי שנלקחת ממנו זכות קניינית עבור שימוש ציבורי כאשר הכוונה שלקחת רכוש פרטי חייבת להיות לפי חוק.

⁸⁸ Nolon, J. R., Salkin, P. E., & Gitelman, M. (2008). Cases and materials on land use and community development. Thomson/West

⁸⁹ <https://www.casebriefs.com/blog/law/.../village-of-euclid-v-ambler-realty-co/>

במערכת הממשלית בארה"ב, פרויקטים של התחדשות עירונית מלווים על ידי שותפויות ציבוריות פרטיות המשמשות כלים חיוניים להתחדשות עירונית. אסטרטגיות הפיתוח כוללות בדרך כלל סובסידיות ציבוריות והקלה רגולטורית שמעודדות השקעות פרטיות ואת הקשר שבין השלטון המקומי הנבחר לבין חברות נדל"ן באופן שקשר זה הפך להיות סימן ההיכר של הממשל המקומי של ארה"ב. בפרויקט התחדשות עירונית טיפוסית, השלטון המקומי הוא זה שמכוון את המדיניות למציאת רובע התחדשות עירונית תוך אימוץ תכנית אב ובחירת יזם פרטי. כאשר זהות היזם הפרטי נקבעת, השלטון המקומי מספק תמריצים פיסקליים ורגולטוריים באמצעות מגוון כלים מנהליים ומשפטיים, באופן שאין בו כדי להגביל את היזמות הפרטית באופן כללי ועל מנת לעודד ולתמוך בסקטור הפרטי. השלב הבא קשור כולו למגזר הפרטי שלוקח על עצמו את ההשקעה בפרויקט ההתחדשות העירונית ואף מבצע אותו. לכן, כל חקיקה רלוונטית של חוקי התחדשות עירונית בארה"ב חייבת לקחת בחשבון את המכניזם של השותפות הפרטית – ציבורית כפי שפורטה לעיל.⁹⁰

בהיבט החקיקתי כאמור זכויות השימוש בקרקע הינן של המחוז של המדינה והממשל המקומי. ברמה הפדרלית אין חוק ישיר הקשור להתחדשות עירונית. החוקה רק מעניקה לממשלה המקומית את הסמכות לקחת רכוש פרטי למטרות ציבור בלבד. בעניין זה ההנחה הבסיסית היא שפרויקטים של התחדשות עירונית יכולות לשמש עילה לנקיטת פעולות הפוגעות ברכוש פרטי וזאת למען ובשביל הציבור הן בהיבט המצומצם של מתן מגורים לתושבי המדינה וכלה בהיבט הנרחב יותר של מדיניות ציבורית שעניינה הנעה אורבנית של תושבים בשל סוגיות חברתיות וכלכליות ומניעת פשע. בפסק הדין *Berman v. Parker*⁹¹ בית המשפט העליון שדן בסוגיה של פיתוח פרויקט סביבתי קבע כי שהגדרת הרווחה הציבורית הינה רחבה וכוללת גם ערכים רוחניים כמו גם פיזיים, אסתטיים והומניטריים. הגדרה זו מאפשרת למחוקק לקבוע כי חיי הקהילה צריכים לשאת מאפיינים של יופי, בריאות, מרחב, ניקיון ואיזון נכון בין כל המאפיינים. גם לאחר שבשנות השבעים של המאה הקודמת עלו טענות מגורמים שונים בנוגע למעורבות פרטית שאינה הוגנת של יזמים בפרויקטים של התחדשות עירונית ואשר אינה דווקא לרווחת הציבור, טענות שהביאו במקומות מסוימים להקפאה של פרויקטים אלה, בית המשפט העליון סבר שגם בנסיבות אלה ההגדרה הנרחבת של רווחת הציבור והניסיון לקדם פרויקטים שבמהותם הינם לטובת הציבור ומאפשרים רווחה לאנשים רבים אזי יש לאפשר את קידום של פרויקטים אלה למרות כל הסיכונים בדבר אינטרסים פרטים של הסקטור הפרטי. *Kelo v. City of New London* (2000)⁹² יש לציין כי קביעה זו של בית המשפט העליון התקבלה בהסתייגות ציבורית שכן על פניו נטען שפסיקה זו מאפשרת לממשל המקומי לפעול בשם "הרווחה הציבורית" בכל מחיר גם במחיר של קידום אינטרסים כלכליים של הסקטור הפרטי.⁹³

במישור המדינתי, למעשה למדינה מוקנית הסמכות בחוק לקדם פרויקטים של התחדשות עירונית. למשל סעיף 18 לחוקת מדינת ניו יורק מאפשר למחוקק לעשות ככל הנדרש לרבות חידוש ושיקום של אזור מוזנח ולא תברואתי. תחת סעיף זה וסעיפי משנה של החוקה ניתנת לממשל המקומי

⁹⁰ Fainstein, S. S. (2008). Mega-projects in New York, London and Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4), 768-785.

⁹¹ *Berman v. Parker* :: 348 U.S. 26 (1954) <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/348/26>

⁹² <https://www.casebriefs.com/blog/law/property/.../kelo-v-city-of-new-london/>

⁹³ Nolon, J. R., Salkin, P. E., & Gitelman, M. (2008). *Cases and materials on land use and community development*. Thomson/West.

הסמכות לתכנן ולהוציא לפועל פרויקטים של התחדשות עירונית ולאפשר מהלך מהיר, תקין ויעיל של ביצוע הפרויקט.

מכאן שעל פי חוקי המדינה, הרשויות המקומיות מקבלות את הסמכות לקדם פרויקטים לחידוש עירוני ולהעניק את הסמכויות ההכרחיות לגורמים הרלוונטיים ההכרחיים כדי ליישם אותם. זה כולל את הרכישה והעברה של קניין לצד שלישי, ניהול הפרויקט, גיוס כספים או הנפקה של אג"ח, ושיתוף פעולה עם הממשלה הפדרלית או סוכנות התחדשות עירונית. בניו יורק למשל פרויקט התחדשות עירונית חייב לקיים את הדרישות הבסיסיות של סעיף 15 של תכנית הסיוע לשיקום עירוני ובהתאם לקודים והתקנות של ניו יורק. בין השאר, על מנת לנהל את הפרויקט ברמה המקומית, העירייה חייבת להכין חוקי שימוש בקרקע, כגון חוק יעוד הקרקע ועוד. כמו כן הרשות המקומית יכולה לנצל תכניות וכלים פדרליים שהמדינה נותנת כגון הטבות מס, זיכוי מס, הקלות בתחום תכנון ובניה ועוד. בנוסף, לרשות המקומית יש סמכות של האצלת סמכויות לתאגיד מתווך, כדי לספק תמיכה מנהלית לפרויקט לרבות מתן היתרים ועוד. דרך נפוצה נוספת לספק הקלה מנהלית היא הכנה של דוחות השפעה על הסביבה (GEIS). כאשר נדרש על ידי הרשות המקומית שמורזת קבלת האישור.⁹⁴

יש לציין כי גם בארצות הברית, יזמים פרטיים, במיוחד גדולים, טוענים כי קיימים מכשולים גדולים שגורמים להם להסתייג מהשתתפות בפרויקטים של התחדשות עירונית, בין השאר מימון הפרויקט ותהליכי אישור ביצוע הפרויקט שיכולים לקחת זמן רב במיוחד כאשר מדובר באזורים מוכי עוני שחלק מהדירות נמצאות אמנם בבעלות הרשות המדינתית ואולם מי משאכלס אותן הינם אזרחים שזכו לדירור מוגן מאת המדינה. לכן, כדי למשוך יזמים, רשויות מקומיות לעיתים קרובות נוטות לספק לא רק מימון כספי אלא כאמור לעיל גם כלים משפטיים כגון זיכוי מס, פטורים ממס, סובסידיות ועוד. יש לציין כי אחת הבעיות בהן נתקלים יזמים מקומיים היא במימוש הזכויות הקנייניות לביצוע הפרויקט שכן גם אם יזם השקיע כספים נכבדים עם אישור ממשלתי הרי שבפועל באם מטרת הפרויקט אינה משקפת מדיניות ציבורית או הינה בניגוד למטרה החברתית או להיתרי הבניה הרי שניתן לשלול ל את ההיתרים. בניו יורק, רכישת זכויות במקרקעין על מנת לקדם פרויקטים של התחדשות עירונית מחייבת את היזם לפעול על פי קריטריונים נוקשים שכוללים מעבר לאישור העברת זכויות מלא של בעל המקרקעין שניתן כדין וללא כל לחץ אלא גם הצגת אישורים והסכמים עם רשויות התכנון שכוללים תכניות אב, תכניות אדריכליות, דרישות לשיפור רווחת הציבור, לוח זמנים עבור בנייה, ברירות מחדל ותרופות ועוד.⁹⁵

בהיבט המימוני בארצות הברית קיימות קרנות מימון מסחריות שהן קרנות בנקאיות שנועדו לממן חיזוקם של מבנים מסחריים מושכרים. כחלק מהחיזוק 'שופץ המבנה, ועלויות השכירות בו יוגדלו בהתאם. ההפרש שיווצר בין ההכנסות הקודמות לחדשות יממן את עלות החיזוק. שיטה זו לא זכתה להצלחה רבה. קרנות נוספות הן קרנות מימון של חברות ביטוח: קרנות המיועדות למגזר הפרטי בעיקר, ומכוונות לבעלי בתים המעוניינים לחזק את ביתם מתוקף הדאגה לביטחונם האישי. התמריץ הניתן ע"י הקרן הוא הורדה דרסטית בדמי הביטוח השנתיים לבית. כיוון שמדובר על

⁹⁴ Ibid

⁹⁵ Collins, W. J., & Shester, K. L. (2013). Slum clearance and urban renewal in the United States. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(1), 239-73.

ביטוח הנעשה באופן יחידני, השיטה אינה רלוונטית לבתים משותפים, או לבתים בהם אין ביטוח כלל.

בנוסף, משרד השיכון האמריקאי מממן תכנית מענקים בשם "תכנית המענקים לפיתוח קהילות" Community Development Block Grant Program במסגרתה מועברים בכל שנה מענקים לקהילות המתאגדות לביצוע פרויקט של התחדשות עירונית בקהילה. אחד מהקריטריונים להשתתפות בתכנית הוא ביצוע חיזוק כנגד רעידות אדמה במבנה, במידה והדבר דרוש. הקושי ביישום התכנית הוא יכולת ההתאגדות. לרוב מדובר על קהילות חלשות מבחינה סוציו-אקונומית המתקשות למצוא בתוכן הנהגה מקומית שתאגד ותניע פרויקט שכזה. תכניות נוספות נמצאות בתוכניות מענק של רשויות מקומיות: מדובר על תוכניות שיוזמות הרשויות המקומיות בהתאם לצורך הקיים בשטחן הכולל גם חיזוק כנגד רעידות אדמה עבור מבני שיכון או בתי מלון נטושים, כאשר הרשות מוותרת על גביית ערך הקרקע, כיוון שקיומו של המבנה לכשעצמו מהווה סכנה ומושך אוכלוסיות לא רצויות (כגון חסרי בית) אליו.⁹⁶

תכנית סיוע ממשלתית נרחבת: נוסף למענקים, משרד השיכון האמריקאי מפעיל תכנית נרחבת הנקראת Home, שהחידוש העיקרי בה, הוא שכלל הסיוע הטכני בהנעת הפרויקט, קרי יועצים כגון אדריכלים, מהנדסים, שמאים, ואפילו קבלנים מורשים, מעניקים שירות "עוץ ממשלתי בחינם. לתכנית כזו ישנו יתרון גדול, כיוון שלעיתים למעוניינים בחיזוק המבנה אין גישה למידע הנחוץ, והם מוותרים על התהליך כבר בתחילתו.⁹⁷

אוסטרליה

באוסטרליה קיימת תכנית ממשלתית מקיפה הנקראת Natural Disaster Mitigation Programs במסגרת תכנית זו, מקצה ממשלת אוסטרליה מידי שנה תקציב מסוים המיועד לחיזוק מבנים בפני אסונות טבע, ובזה גם רעידות אדמה. המימון מתחלק באופן שווה בין שלושה גורמים, כאשר שליש מגיע מהתקציב של התכנית המקומית שליש מתקציב השלטון המקומי, ושליש מהסקטור הפרטי. פעולה זו הופכת את עלות החיזוק לנגישה יותר ולכן גם כדאית יותר.⁹⁸

בנוסף קיימת מדיניות פטור מאגרות בנייה, כאשר המדיניות חלה רק על מבנים המוגדרים לשימור, ומספר מועט של מבנים אחרים, אך הרשויות המקומיות פטורות בדרך כלל פרויקטים לחיזוק מבנים נגד רעידות אדמה מכלל אגרות והיטלי הבנייה הנגבים בהליך רגיל. לרבות היטלי פיתוח, אגרות שילוט, ואף פטור ממיסוי נכסים (ארנונה) למשך מספר שנים.⁹⁹

כמו כן מרכזי שלטון מקומיים באוסטרליה מאפשרים לקבל החזר ממשלתי (מלא או חלקי) על עלויות שכר המתכננים והיועצים במידה והפרויקט מיועד לחיזוק מבנים בפני רעידות אדמה חשוב לציין בהקשר זה, כ' קיים מנגנון דומה בישראל, בהקשר של פרויקטים לפינוי בינוי (שם). באוגדן

⁹⁶ Boyd, Eugene. B. (2011) *Community Development Block Grant Funds in Disaster Relief and Recovery*. Congressional Research Service.

⁹⁷ Briffault, R(2011) . *Tax Increment Financing and the Political Economy of Local Government*. City of Chicago: The University of Chicago.

⁹⁸ Weeks, N.(2007) . *Financial Management Of Catastrophes In Australia*. Australian Reinsurance Pool Corporation.

⁹⁹ WAG. Heritage Grants Directory. Government of Western Australia, 2015.

פינוי בינוי של משרד הבינוי השיכון ניתן למצוא הנחיות עבור רשויות מקומיות המעוניינות לבצע פרויקט פינוי בינוי בתחומן, כיצד להגיש בקשה להחזר שכר טרחה למתכננים.

בנוסף, באוסטרליה קיים מנגנון של ניווד זכויות בנייה ואשראי סטטוטורי סחיר שקרוי בשם TDR Transfer Of Development Rights. במהות בתוך כלכלת השוק החופשי, ברור כי לא תמיד רווחי לחזק מבנה, באם אתה אדם פרטי, או לחליפין, יזם המעוניי לבצע זאת כחלק מפרויקט בינוי נרחב יותר. ישראל אינה היחידה המתמודדת עם סוגיית אי הכדאיות הכלכלית של פרויקטי חיזוק, כך גם הדבר באוסטרליה. במטרה להפוך את עצם החיזוק לכלכלי, ממשלת אוסטרליה עושה שימוש בכלי סטטוטורי משמעותי, והוא, ניווד זכויות בנייה TDR. הדבר נעשה בעיקר בפרויקטים של שימור מבנים, אשר ערכם ההיסטורי מהותי, אך ערכם הכלכלי נמוך. בתמורה לביצוע חיזוק ושיפוץ מבנה מסוים, מקבל היזם זכויות בנייה נוספות בפרויקט קיים או עתידי. הדבר דומה להתחייבותו של יזם לחזק מבנה בפריפריה, בתמורה לאפשרות לבנות קומה נוספת באזור ביקוש, או להקים חניון. חיזוק מבנה מסוים מזכה את היזם "באשראי סטטוטורי" והחידוש המקורי הוא שאשראי זה הוא אשראי סחיר. כך קבלנים קטנים יכולים להחליט לבצע פרויקט חיזוק במקום מגוריהם, על אף שהמקום הוא פריפריאלי ושווי הקרקע בו נמוך ועלויות הניוד אליו יקרות. לאחר מכן, הם מוכרים אח"כ ליזמים בערים גדולות יותר את "אשראי החיזוק". אין ספק שמדובר במכשיר שטומן בחובו סכנות מסחריות גדולות, אך ברגולציה נכונה יתכן וישנה יעילות לדבר.¹⁰⁰

דבר נוסף הינו הקלות במגבלות התב"ע הקיימת. מדובר בכלי סטטוטורי המוכר גם מתמ"א 38. מכיוון שחיזוק מבנים כנגד רעידות אדמה עוסק תמיד במצב קיים, לעיתים התחולה התחיקתית הסטטוטורית במגרש אינה עולה בקנה אחד עם המודל הפיננסי של החיזוק. צרכים כמו תוספת חניות, חריגה בקווי מגרש למטרת הגדלת שטח הדירות, או הצפיפות המוגדרת לדונם, כובלים לעיתים את ידיהם של המעוניינים לבצע חיזוק במבנה. הרשויות המקומיות באוסטרליה אינם מגדירות מראש אפשרויות הקלה ספציפיות אלא בוחנות כל מקרה לגופו, כאשר המטרה היא כמובן גמישות ככל הניתן.

כלי סטטוטורי נוסף המאפשר ליזמים לבצע חיזוק, הוא היתר לשימוש חורג (מוגבל בזמן), אשר יכול להינתן בעבור שימוש חורג הן בנכס עצמו, או בנכסים אחרים בבעלות היזם. לדוגמא, אם בבעלות היזם מחסן שניתן להסב למשרדים או למגורים, הוא יכול להגיש בקשה טרם ההחלטה על ביצוע החיזוק, ובכך להעלות את דמי השכירות שניתן להפיק מהנכס, ובאמצעות מקור המימון החדש לממן את עלות החיזוק. גם על כלי זה יש לפקח באופן הדוק, שכן הוא עלול להיות מנוצל לרעה.¹⁰¹

סיכום ומסקנות

¹⁰⁰ KCC. "King County TDR program staff." *TDR Exchange*. 2015.

<https://green2.kingcounty.gov/TDR-Exchange/>

¹⁰¹ WAG. Heritage Grants Directory. Government of Western Australia, 2015.

מסגרת עבודה זו ביקשה לבחון באופן השוואתי את סוגיית התמריצים בהיבט התכנוני ובהיבט הכלכלי והמס של פרויקטים הקשורים לתכנית תמ"א 38 אל מול וביחס לפרויקטים של התחדשות עירונית ופינוי בינוי.

בעשור האחרון נדמה כי המגזר הפרטי מגלה בפרויקטים אלה פוטנציאל לרווחים כלכליים תוך ניצול המדיניות שמאפשרת היום התערבות בשכונות מצוקה באמצעות יזמות פרטיות והמחליפות חלקית את המעורבות הציבורית. כפי שעולה מדובר בשיקום באמצעות השבחה של מבני מגורים בעיקר באזורי מגורים מבוקשים. למרות שבתחילה מדיניות של חיזוק מבנים החלה בשל החשש לקריסת מבנים ישנים הרי שבפועל דווקא כעת סוגיה זו אינה במרכז העניינים ונדמה כי במתכונת החקיקה הקיימת, הנטייה היא לנסות לקדם פרויקטים של מגורים תוך עשיית רווח. עובדתית כפי שבא לידי ביטוי בסקירה מרבית הפרויקטים שאושרו הינם באזורי מגורים מבוקשים ופחות באזורים בהם יש צורך ממשי לבצע התחדשות עירונית מחד והגנה מפני אסונות טבע או טילים מאידך.

כעולה מהסקירה הרי שעל מנת לקדם את המסלול הנכון של התחדשות עירונית וחיזוק מבנים בכל אזור בארץ יש לבצע פרויקטים המבוססים על תמ"א 38 בדרך של יוזמה פרטית של בעלי הזכויות בבניין המתאגדים יחדיו ומממנים מכספם את כל הפרויקט. לכאורה, היתרון בשיטה זו הוא רווח כפול: רווח מהעלאה משמעותית בערך הנכס ללא עלות, ורווח נוסף - כתוצאה ממכירת הדירות החדשות שייבנו. בין היתר, החיסרון בשיטה זו הינו הצורך להשקיע סכום התחלתי גדול במימון הפרויקט עד למימוש הזכויות הנוספות, מועד שבו יכולים בעלי הזכויות (הדיירים) להחזיר לעצמם את השקעתם הראשונית בתוספת הרווחים שיחולקו בין בעלי הזכויות. חיסרון נוסף הוא הסיכון הטמון בחוסר הידע, הזמן והניסיון שפרויקטים מסוג זה דורשים. בעלי הדירות באמצעות הנציגות, מקדמים את הפרויקט בעצמם - במודל הדיירים, ובדרך זו יכולים בעלי הדירות למקסם את הרווח הצפוי להם מהתכנית. בעלי הדירות באמצעות הנציגות יבחרו קבלן ביצוע באמצעות מכרז קבלנים לביצוע הפרויקט. לאחר שהקבלו חוות-הדעת הדרושות והתכניות המפורטות, עומדות בפני הנציגות מספר דרכים לניהול הפרויקט.

בדרך שבה הדיירים מבצעים זאת בעצמם, יש לציין כי ישנן מספר סוגיות במסגרת החלטה כזו. הדיירים נדרשים להשקיע מההון העצמי שלהם. לדיירים אין ידע מקצועי מתאים לקידום פרויקט המבוסס על תמ"א 38 ומעל לכל קיים חשש לניגוד אינטרסים בין בעלי הדירות לגבי בחירת דירות התמורה. כמו-כן, במסגרת מודל זה, על הדיירים לבצע תכנון מקדים הכולל את הפרמטרים הבאים: תכנון מקדים בשלב גיבוש ההצעה לבניין; ההסכם המשפטי בין הקבלן ביצוע לבעלי הזכויות - שלב החוזה; שווי דירות למכירה/תחשיבי מס/תחשיבי היטלי השבחה/תחשיב הוצאות משפטיות וכללי תחשיב; הסכמות פנימיות בין בעלי הזכויות/סרבנים ובהסכמת דיירים מופחתת של 67% - היבטים קנייניים. עניינים שמצריכים הוצאת עלויות נוספות.

דרך נוספת הינה ביצוע הפרויקט על ידי רשויות מקומיות/חברות כלכליות ובכך מתייתרת בעיית התארגנות על-ידי הדיירים עצמם, חששות הדיירים מול היזם ועוד. חברות כלכליות ואו חברות שפועלות מטעם רשויות מקומיות מהוות יתרון בכל הקשור ליעילות והמקצועיות, מאחר והן מספקות לבעלי הזכויות תחושת ביטחון בהליך חיזוק הבניין מפני רעידות אדמה. בנוסף, חברות-

בת של רשויות, חברות כלכליות ו/או מנהלות, מבצעות כבר בתחילת ההליך בדיקות באמצעות אדריכל, בדיקת היתכנות ראשונית לפרויקט, בדיקת זכויות הבניה, בדיקות כלכליות הכוללות פירוט האפשרויות לביצוע חיזוק המבנה לכל בניין ובניין.

דרך נוספת היא עידוד יזמים להרוס מבנים ישנים ולבנות מבנים חדשים העומדים בתקנים הנדרשים במקומם. אפשר לעודד נקיטת צעד זה בהגדלת הסיוע הניתן לתכניות פינוי-בינוי, באמצעות הטבות מס, פישוט הביורוקרטיה, הרחבת זכויות בניה, תקצוב ממשלתי ועוד. הניסיון מלמד כי לתכניות אלה תשואה כלכלית גבוהה, הן למשק והן לדיירי הבניין או השכונה. בדרך זו אפשר להשיג גם מטרות חשובות נוספות, כמו הגדלת היצע הדירות במרכזי הערים והקטנת השימוש הלא-יעיל בקרקע. בהקשר זה יש לציין כי צפיפות האוכלוסייה במדינת ישראל היא מהגבוהות בעולם, ולמרות זאת אחוז ניכר מכלל הדירות החדשות הנבנות מדי שנה הן בבניה צמודת קרקע

יש לציין כי מאז אושרה תמ"א 38, קיים עדיין חשש בקרב ציבור הדיירים והיזמים להיכנס לתהליך חיזוק המבנים. כאמור החששות נובעים הן מחסמים ביורוקרטיים רישויים בוועדות המקומיות ומיסוי היטלים ואגרות, והן מחוסר ידע של דיירים רבים, וחששות שונים מפני "נזק" שעלול להיגרם לנכס או לאיכות חייהם. תיקון 3 לתמ"א 38 סייע רבות בהסרת חלק מחסמים אלה, וגרם לכך שבשנים האחרונות ישנם פרויקטים רבים. מצב זה מגדיל את מגוון האפשרויות העומדות בפני הדיירים ומאפשר השגת הצעות אטרקטיביות יותר. תיקון 3 לתמ"א 38, מטפל במספר רב של נושאים אשר דרשו טיפול כגון ניווד זכויות במסגרת תמ"א 38, הנחיות בנוגע להיבטים הנדסיים הקשורים בביצוע פרויקט תמ"א 38 ועוד נושאים רבים. הנושא הבולט ביותר בתמ"א עיבוי וחיזוק הינו מתן תמריץ כלכלי נוסף על-ידי מתן אישור להוספת קומה נוספת ועל-ידי כך לאשר תוספת 2.5 קומות במסגרת תמ"א 38.

כאמור תנאי בסיסי בעסקת תמ"א 38 הוא כי כל עלויות הפרויקט חלות על היזם ועליו בלבד. בעלי הזכויות אינם נדרשים, בשום שלב, לשלם תשלום כלשהו בגין ההתקשרות בעסקה. כעולה מכך, על מנת להגביר את הכדאיות של תמ"א 38 יש לדאוג להגדלת הטבות המס, בניוד זכויות בניה בין ערים ובתוך ערים ובהגדלת זכויות הבניה האפשריות לפי התכנית. עם-זאת, ניתוח נקודת האיזון מלמד כי יש פער גדול בין מחיר דירה שיוצר כדאיות כלכלית למחירי הדירות ברוב ערי הארץ, ובעיקר באזורים מועדים לרעידות אדמה, כמו טבריה ובית שאן. המשמעות של עובדה זו היא שגם הגברת הכדאיות הכלכלית של תמ"א 38 לא תביא ליישום נרחב שלה בעשרות אלפי מבנים שבנייתם הסתיימה לפני שנת 1980.

רשימת מקורות

חוקים

חוק יסוד כבוד האדם וחירותו תשנ"ב 1992

חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-

חוק המקרקעין, תשכ"ט-1969

חוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975

חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), תשס"ח-2008
חוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014),
תשע"ג-2013

תקנות מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (מס רכישה), תשל"ה-1974

פסיקה

רע"א 7112/93 צודלר בתיה ו-18 אח' נ' שרה יוסף, מח (5) 550
עתמ (ת"א) 2905/08 באור השקעות (1995) בע"מ נ' ועדת הערר המחוזית לתכנון ולבניה -ת"א
פורסם בנו 25.7.2009
ע"א (חיפה) 899-03-09 שרה קלצ'וק נ' צבי אורון פורסם בנו 29.4.2010
רע"א 4138/10 קלצ'וק שרה נ' צבי אורון ובטובול גלית פורסם בנו 5.7.2010
רע"א 8276/12 חברת רוון ביזנס בע"מ נ' אלדד קולנשר ואח', פורסם בנו 29.11.2012
עש"א (ת"א) 17295-01-12 אסתר נחמיאס-מתוק נ' עמנואל סמולק פורסם בנו 2.4.2012
ת"א 55587-11-12 רחל עמינדב ואח' נ' יקותיאל קאזי ואח', פורסם בנו 06.06.2013
ערר (ת"א) 5285/07 דיירי המבדיל 13 נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמת-גן ואח', פורסם בנו
13.12.2007
ערר (חי') 135/08 אביבה אימברמן נ' ועדה מקומית לתכנון ולבניה חיפה, פורסם בנו 4.12.2008
ערר (ת"א) 5378/08 פרנקל דב ואתל, גופס וולוול נ' הוועדה מקומית לתכנון ובניה – רמת-גן
פורסם בנו 26.10.2009
ערר (ת"א) 5068/12 אורי גולן עו"ד נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה גבעתיים, פורסם בנו
5.4.2012
ת/556/12, בן יהודה שירה ואח' נ' לוי אורלי ואח', פורסם באתר האינטרנט "מקרקעין"
17.10.2013

ספרות

ארז, ת. (1996). התחדשות עירונית. חיפה: המרכז לחקר העיר והאיזור.
אגמון, ת. (2010). ניתוח ההיתכנות הכלכלית של יישום תמ"א 83. ירושלים: כנסת ישראל - מרכז
המחקר והמידע.
ביטון, א. (2009). פרויקט שיקום שכונות - תמונת מצב. מחקר, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר
והמידע
בקר, א. (2016). תמ"א 38: הטיפול של הרשויות בנושא זכויות דיירים במהלך חיזוק מבנה קיים,
הכנסת, מרכז מחקר והמידע
ברוידס, ר. (2013). ניתוחי מקרה של התכנות כלכלית וחסם הקומה העליונה. תזה, חיבור
למגיסטר, הטכניון.
גדרון מ. נמדר, א. (2012). תמ"א 38, חושן למשפט.
גונן, ע. (1991). התברגנות שכונות בערי ישראל. חברה לחקירת ארץ ישראל ועתיקותיה.

- הוראות תמ"א 38 (נוסח משולב), דצמבר 2016
http://www.iplan.gov.il/Documents/tama38_2016.pdf
- המרכז לחקר העיר והאיזור. שיקום עירוני בישראל. חיפה: הטכניון מכון טכנולוגי לישראל, 1971
- טרספולסקי, מ. (2012) תמ"א 38 – המדריך השלם (מהדורה שלישית)
- טשנר, נ. (2014) תמ"א 38 שינוי (הריסה - בינוי): תכנון עירוני כוללני וזכויות תושבים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 ביוני 2014
- כרמון, נ. (2003), שינוי חברתי מתוכנן: הערכה של פרויקט שיקום שכונות המצוקה בישראל. מחקר, חיפה המרכז לחקר העיר והאיזור.
- כרמון, נ. (2014), התחדשות עירונית | האסטרטגיה האורגנית לעדכון הדיור הוותיק" הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים - הטכניון, 2014
- ללום, א. (2013) מורה דרך בעסקאות פינוי-בינוי אוצר המשפט
- מנהל התכנון – האגף לתכנון נושאי. —"דו"ח יישום תמ"א 38 לשנת 2012". משרד הפנים, 2013
- משרד הבינוי והשיכון. אוגדן פינוי ובינוי. ממשלת ישראל, 2013
- משרד הפנים. —"החלטת ממשלה מס' 769". אתר משרד הפנים, 14 אפריל 2005
- משרד הפנים "תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה". תמ"א 38. 2012.
- נמדר, א. (2013). פינוי ובינוי: היבטי תכנון, זכויות הקנין, היבטי המיסוי, פגיעה במקרקעין. תל-אביב: חושן למשפט.
- פדן, י. (2014), התחדשות עירונית - היבטים חברתיים בתכנון. ירושלים: עמותת "במקום".
- קלמפרט, ג. (2014) "בחירת היבטים כלכליים וכלים למימון התחדשות עירונית" מכון מילקן
http://www.kkl.org.il/files/HEBREW_FILES/yeur-usviva/jerusalem-urban-expansion-costs.pdf
- רוזנפלד, י. (1999) תכנית כלל ארצית לשדרוג והרחבה של בניינים קיימים, התכנות כלכלית-הנדסית ראשונית. חיבור על מחקר, חיפה: המכון לחקר הבנייה, 1999
- רון, י. (2010), חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה. ירושלים: כנסת ישראל - מרכז המחקר והמידע
- שלו, נ. (2011), תמ"א 38 - תכנית לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה: מענה אמיתי או פיתרון מדומה? - במקום - מתכננים למען זכויות תכנון - <http://bimkom.org/wp-content/uploads/%D7%AA%D7%9E%D7%90-38.pdf>
- רן כהן ואח'. הצעת חוק ייצוב בתים משותפים על ידי בניית יחידות דיור כנגד רעידות אדמה. ירושלים: כנסת ישראל, 17 יולי 2001
- סמולסקי, רו. —"לא הקיץ, לא החגים ולא כחלון עצרו את התייקרות הדירות". הערים שבהן עלו המחירים, נובמבר 2015, The Marker
- קורין-ליבר, סטלה. —רעידות אדמה? לא מעניין. גלובס 28.12.2003

Boyd, Eugene. B. (2011) *Community Development Block Grant Funds in Disaster Relief and Recovery*. Congressional Research Service.

Briffault, R(2011) . *Tax Increment Financing and the Political Economy of Local Government*. City of Chicago: The University of Chicago.

- Collins, W. J., & Shester, K. L. (2013). Slum clearance and urban renewal in the United States. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(1), 239-73
- Emrah,E. and Lindholm.C. (2011) Historical Development of Earthquake Resistant Design." *Teknisk Ukeblad*(Issue 9,), 2011: Issue 9.
- Fierro, A. (2006). *The Glass State: The Technology of the Spectacle, Paris, 1981-1998*. MIT press.
- Fainstein, S. S. (2008). Mega-projects in New York, London and Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4), 768-785
- Galeshewe,A. and KwaMashu I, (2013) National Urban Renewal Programme".
Democratic local government in South Africa
- KCC. "King County TDR program staff." *TDR Exchange*. 2015.
<https://green2.kingcounty.gov/TDR-Exchange>
- Kobus.M, (2015) ""Earthquake strengthening can be a tool for Urban regeneration".
"*Making Heritage Work*". by Idealog, 2015. pages 40-45.
- Mitchell, J.P (1986) . "Federal Housing Policy & Programs" - Past & Future."
Transaction Publishers, 1986. Pages 256-255.
- Nolon, J. R., Salkin, P. E., & Gitelman, M. (2008). *Cases and materials on land use and community development*. Thomson/West
- NYU 2031 Committee. ""Urban Renewal History".
"*NYU 2031 Committee*. New York: New York University, 2013.
- Weeks, N.(2007) . *Financial Management Of Catastrophes In Australia*. Australian Reinsurance Pool Corporation.
- WAG. Heritage Grants Directory. Government of Western Australia, 2015.