



20.10.2015

לכבוד המועצה הארצית לתכנון ולבניה  
לכבוד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

ג.א.נ.,

הנדון: נייר עמדה ביחס לחישוב תוספת זכויות מכוח תמ"א 38

## כללי

1. בעקבות החלטת המועצה הארצית מה-13/10/2015 להורות על עריכת תיקון נקודתי לתמ"א 38 שמטרתה הבהרת שיטת חישוב תוספת הזכויות שניתן לאשר מכוח תמ"א 38 במקרים של הריסת מבנה והקמתו מחדש, מתכבד איגוד המתכננים בישראל להציג את עמדתו בנושא זה.

2. לעמדת איגוד המתכננים מן הראוי להבהיר כי חישוב תוספת הזכויות שניתן לאשר עפ"י תמ"א 38, הן במקרה של חיזוק מבנה קיים והן במקרה של הריסת מבנה והקמתו מחדש, צריך להתבסס אך ורק על המבנה הקיים שחיזוקו נדרש. לעמדת איגוד המתכננים קיימת חשיבות רבה, לצורך קידום מטרות התמ"א מחד גיסא ולצורך מניעת פגיעה קשה מדי בעקרונות היסוד של תכנון עירוני מאידך גיסא, לקיומו של קשר ישיר בין הצורך בחיזוק המבנה הקיים והסיכון לפגיעה ביציבותו כתוצאה מהתרחשות רעידת אדמה לבין התמריצים המוענקים עפ"י התמ"א.

3. שיטת "החישוב הרעיוני", לפיה תוספת הזכויות תחושב לפי שטח הקומה טיפוסית מורחבת על-פי התכניות המפורטות העדכניות המאושרות ולא לפי המבנה שחיזוקו נדרש, אינה תואמת את מטרת תכנית המתאר הארצית לגרום לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה, ואף תגרום לפגיעה במימוש מטרותיה דווקא במקרים שבראש סדר העדיפויות - במבנים שבהם מספר גדול של יחידות דיור.

4. שיטה זו יוצרת הטבות מפליגות (שלרוב אין צורך בהן ליצירת כדאיות כלכלית לחיזוק) דווקא במקרים של הריסת מבנים קיימים קטנים במרכז גוש דן שאינם בסיכון גבוה ובמגרשים שממילא יש בהם זכויות בניה בלתי מנוצלות בהיקף משמעותי. התוצאה תהיה בהכרח פגיעה בשימות התמ"א דווקא במקרים שבראש סדר העדיפויות הציבורי - חיזוק מבנים גדולים באזורים בעלי סיכון גבוה להתרחשות רעידות אדמה. הטבות מפליגות אלו (הנאמדות לעיתים בעשרות מיליוני ש"ח נקי ממס למבנה) יביאו לפגיעה בצדק החלוקתי ולהגדלת הפערים החברתיים. בנוסף, שיטת חישוב זו תביא לפגיעה בקופה הציבורית, שתגרום להפחתת ההשקעה בהתחדשות המרחב הציבורי הנדרשת להגדלת קיבולת התשתיות והשירותים הציבוריים בשכונות ותיקות.

**שיטת "החישוב הרעיוני" אינה מקדמת את מטרות תמ"א 38 ותגרום למתן הטבות עודפות במקרים הלא נכונים**

5. תמ"א 38 תוכננה בכדי ליצור תמריצים לחיזוק מבנים קיימים, שמטרתם יצירת אפשרות כלכלית לחיזוק המבנה הקיים ללא הוצאה כספית של בעלי הדירות במבנה הקיים. כדי לתמרץ את בעלי הדירות להסכים לביצוע עבודות החיזוק, תמ"א 38 אף מאפשרת הרחבת הדירות הקיימות (כולל תוספת ממ"ד) בהיקף של עד 25 מ"ר לכל יחידת דיור, ותוספת הזכויות נועדה לאפשר ביצוע גם הרחבות אלו ללא הוצאה כספית של בעלי הדירות.



6. "סל הזכויות" שנקבע בתמ"א 38 (לאחר תיקון 3) נקבע על בסיס בדיקה כלכלית נרחבת שנעשתה על-ידי יועצים כלכליים לבחינת הכדאיות הכלכלית לביצוע פרויקט עפ"י תמ"א 38. מסקנת הבדיקה הכלכלית (שנעשתה בתקופה בה היו ערכי הקרקע נמוכים יותר באופן משמעותי) היתה שברוב המקרים באזור גוש דן די בתוספת זכויות של קומה אחת וכי במרבית המקרים באזור המרכז די בתוספת של 2.5 קומות. בהקשר זה לא למותר להזכיר כי בגרסה שהועברה להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור, תיקון 3 הציע תוספת מדורגת של זכויות בנייה: 1.5 קומות עליונות במרבית הערים בגוש דן ותוספת של 2.5 קומות בשאר היישובים בישראל, וזאת על בסיס הבדיקה הכלכלית המקצועית שהוזמנה על ידי משרד הבינוי והשיכון.

אין ספק שמסקנות בחינה כלכלית זו תקפים ביתר שאת מאז בשל עליית ערכי הקרקע.

מחוץ לאזור המרכז, בשל ערכי הקרקע הנמוכים, סל הזכויות אינו מאפשר כדאיות כלכלית לחיזוק המבנה והרחבת הדירות הקיימות ללא תוספת השקעה כספית. עם זאת, המועצה הארצית לא החליטה להגדיל את "סל הזכויות" בכדי לא לאפשר תוספת של זכויות בהיקף גדול ללא הליכי תכנון עירוני מקומי ומפורט וללא בחינה פרטנית של ההשלכות התכנוניות של תוספת גורפת של זכויות בהיקף כה גדול.

7. לאחר שאושרה תמ"א 38 התברר שהענקת תוספת הזכויות רק במקרה של חיזוק המבנה הקיים עלולה ליצור תמריץ שלילי להריסת המבנה והקמת מבנה חדש. אם המבנה הקיים נהרס אין יותר מבנה שזקוק לחיזוק ואז בעל הקרקע מפסיד את ההזדמנות ליהנות מתוספת הזכויות עפ"י תמ"א 38, שהן זכויות שפטורות מתשלום היטל השבחה.

לכן, בתיקון 2 לתמ"א 38 הוחלט לאפשר לוועדה המקומית לאשר את אותה תוספת זכויות עפ"י תמ"א 38 גם כאשר הורסים את המבנה הקיים שחיזוקו נדרש ובונים במקומו מבנה חדש שיבנה לפי התקנים החדשים. בכדי לעודד פתרון של הריסה והקמת מבנה מחדש, בתיקון 3 נקבע גם שבמקרה של הריסת מבנה והקמתו מחדש יכול בעל הקרקע לנצל גם את מלוא זכויות הבניה לפי התכניות המקומיות (גם זכויות שלא נוצלו במבנה הקיים) וגם לקבל תוספת זכויות מכוח תמ"א 38 (מה שלא אפשרי בחיזוק של מבנה קיים).

עם זאת, תמ"א 38 לא נועדה (גם במסגרת הבדיקה שנערכה במסגרת תיקון 3) ליצור כדאיות כלכלית להריסה והקמה מחדש של כל מבנה שאינו עומד בתקן. יצירת כדאיות גורפת שכזו מחייבת מתן אפשרות לתוספת זכויות בהיקפים אדירים שיש להן השלכות מרחיקות לכת על התכנון העירוני, וזאת באמצעות תכנית מתאר ארצית שאינה מותאמת לתנאים השוררים בכל מתחם ורחוב, ללא הליכי תכנון עירוני ראויים ובסתירה לעקרונות היסוד של התכנון העירוני הכוללני והמפורט בישראל.

8. בכדי לבחון את השפעת אימוץ שיטת חישוב זכויות שונה במקרה של הריסת מבנה, יש לבדוק היטב מהו ההבדל בין שיטות החישוב ובאילו מקרים יהיו לשינוי שיטת החישוב השלכות מעשיות.

בהתאם לשיטת החישוב הקבוע בתמ"א 38, הזכויות שרשאית הוועדה המקומית לאשר הן הרחבת דירות קיימות (עד 25 מ"ר כולל ממ"ד לכל דירה קיימת) וכן 2.5 קומות לפי שטח קומה טיפוסית במבנה הקיים שזקוק חיזוק לאחר הרחבתו. בנוסף ניתן לאשר תוספת זכויות לסגירת קומת עמודים מפולשת, ככל שקיימת כזאת בבניין הקיים.



9. לעומת זאת, לפי שיטת "החישוב הרעיוני", במקרה של הריסה ובנייה מחדש, תוספת הזכויות תחושב לא לפני המבנה הקיים שחיזוקו נדרש, אלא לפי שטח קומה טיפוסית במבנה החדש שיוקם במקומו לאחר ניצול מלוא זכויות הבניה עפ"י התכניות המפורטות העדכניות שחלות על המגרש.

10. בחלק ניכר מהמקרים, כשאין זכויות בלתי מנוצלות בהיקפים גדולים, אין הבדלים משמעותיים בין שתי שיטות החישוב. במקרים אלו, שטח קומה של המבנה הקיים יהיה זהה לשטח הקומה שניתן לבנות במבנה החדש עפ"י התכניות המפורטות העדכניות, ותוספת "סל הזכויות" עפ"י תמ"א 38 תהיה זהה או דומה.

11. מתי יש הבדל משמעותי בין שתי שיטות החישוב? בעיקר בהריסה של מבנים ישנים קטנים במגרשים בהם מומש רק חלק מזכויות הבניה שנוספו בתכניות מפורטות שונות עם השנים (זכויות שחלק מהם נוספו כדי לעודד התחדשות עירונית). דווקא כשקיים פער גדול בין הבנוי בפועל לבין מה שניתן לבנות עפ"י התכניות המפורטות העדכניות (ולכן ממילא קיים תמריץ להרוס את הקיים ולבנות בניין חדש, אף בלי תוספת זכויות מכוח תמ"א 38), שיטת החישוב הרעיוני יכולה להגדיל את תוספת הזכויות עפ"י תמ"א 38 ותעניק לעיתים מאות או אלפי מ"ר של בניה בפטור ממס.

12. הדוגמה הבאה תמחיש את התוצאות של "החישוב הרעיוני":

ניקח מקרה שבו במגרש בנוי בניין ישן בן 2 קומות, 2 דירות בכל קומה בשטח של 200 מ"ר בכל קומה. עם השנים אושרו תכניות מפורטות שמאפשרות להקים באותו מגרש מבנה חדש בן 4 קומות בשטח של 300 מ"ר בכל קומה (3 דירות בכל קומה) מעל קומת עמודים מפולשת. אם מדובר בבית בגוש דן (כמו כמעט כל הבקשות להריסה ובנייה מחדש עפ"י תמ"א 38), התכניות המפורטות העדכניות כבר יוצרות כדאיות להריסת המבנה הקיים והקמת מבנה חדש, שכן ניתן להקים 1,200 מ"ר במקום 400 מ"ר (יחס של 1 ל-3 בין הקיים לחדש).

כיום, בעלי הדירות לא יסתפקו בזכויות עפ"י התכניות המקומיות וידרשו גם תוספת זכויות מכוח תמ"א 38, שאחרי תיקון 3 חלה גם על מבנים כאלו.

לפי שיטת החישוב עפ"י המבנה הקיים (שהיועץ המשפטי לממשלה קבע כי היא שיטת החישוב הנכונה), ניתן להוסיף 100 מ"ר לצורך הרחבת 4 הדירות הקיימות (25 מ"ר X 4) וכן שטח של 625 מ"ר עבור תוספת 2.5 קומות לפי המבנה הקיים לאחר ההרחבות (250 מ"ר X 2.5). סה"כ יתווספו 725 מ"ר. יחד עם זכויות הבנייה שקבועות בתכניות המפורטות העדכניות שחלות על המגרש (כאמור, 1,200 מ"ר), ניתן לפי שיטת החישוב הזאת לאשר הקמת בניין חדש בשטח של 1,925 מ"ר, דהיינו: לבנות בניין חדש בן 6.5 קומות ששטח כל קומה בו הוא כ-300 מ"ר (קרוב לפי 5 משטח המבנה הקיים).

לפי שיטת "החישוב הרעיוני", תוספת הזכויות מכוח תמ"א 38 לא נגזרת מהמבנה הקיים שזקוק לחיזוק, אלא מהמבנה החדש שניתן לבנות עפ"י התכניות המפורטות העדכניות שחלות על המגרש. לכן, בחישוב רעיוני יורחבו הדירות החדשות בשטח כולל של 300 מ"ר (25 מ"ר X 12) וכן יתווספו 937.5 מ"ר עבור תוספת 2.5 קומות לפי המבנה הרעיוני לאחר ההרחבות (375 מ"ר X 2.5). בנוסף, בחישוב הרעיוני תוקם (באופן רעיוני כמובן) קומת עמודים מפולשת (שלא קיימת במבנה הקיים) שאז מיד תיסגר "באופן רעיוני" - תוספת של עוד 300 מ"ר. סה"כ תוספת הזכויות לפי שיטת החישוב הרעיוני - 1,537.5 מ"ר - פי 2 מתוספת הזכויות עפ"י שיטת החישוב הנכונה ויותר מכל שטחי הבניה שניתן לבנות עפ"י התכניות המפורטות התקפות (כאמור, 1,200 מ"ר).



13. במקרה זה, ההפרש בין שתי שיטות החישוב הוא כ-800 מ"ר. באזור רמת גן וגבעתיים (בו מתבצעים חלק ניכר מהפרויקטים להריסה והקמה מחדש לפי תמ"א 38) נהוג לומר ככלל אצבע שזכות לבניית 1 מ"ר שווה לכל הפחות כ-10,000 ש"ח. כלומר, בעוד שההטבה לבעלי הדירות עפ"י תמ"א 38 לפי שיטת המבנה הקיים היא בשווי של למעלה מ-7 מיליון ש"ח פטור ממס (סכום שללא ספק מכסה עלות חיזוק המבנה הקיים והרחבתו), ההטבה לפי "החישוב הרעיוני" היא בשווי של למעלה מ-15 מיליון ש"ח - למעלה מפי 2 מהקבוע כיום בתמ"א 38.

14. לעומת זאת, במקרים מסוימים בהם המבנה הקיים הינו מבנה גדול שבו מספר רב של דירות עלולה שיטת "החישוב הרעיוני" להביא דווקא לתוצאה הפוכה ולהפחתת תוספת זכויות הבניה האפשרית עפ"י תמ"א 38, לעומת שיטת החישוב המבוססת על המבנה הקיים.

בחלק גדול מהמקרים תכניות מתאר מקומיות ומפורטות מאפשרות הגדלה של זכויות הבניה ושל מספר הקומות בשכונות ותיקות, אך מתנות זאת בתכסית קטנה יותר מכפי שהתאפשרה בעבר. במקרים אלו, שטח הקומה הטיפוסית במבנה החדש יהיה קטן יותר משטח המבנה הקיים. יתר על כן, לפי החוק והתקנות, אחוזי הבנייה מחושבים משטח המגרש נטו אחרי הפקעה לצורכי ציבור. במקרים רבים, תכניות מפורטות עדכניות מחייבות הפקעת רצועה בחזית המגרש לטובת הרחבת הדרך. חישוב זכויות הבנייה בחישוב הרעיוני נעשה משטח המגרש נטו אחרי הפקעה, ולכן לעתים קרובות בחישוב זה, שטח קומה טיפוסית יהיה קטן יותר מאשר בשיטת החישוב לפי הבניין הקיים. במקרים אלו דווקא שיטת "החישוב הרעיוני" תגרום להפחתת זכויות הבניה דווקא ביחס למבנים גדולים שקיימת חשיבות גדולה יותר לחזקם.

דוגמה מובהקת לכך מספק דווקא המבנה הקיים ברח' קק"ל 3-1 בגבעתיים, שבעקבות אישור בקשה להיתר להריסה ובנייה מחדש לפי תמ"א 38 הוגשה בעניינו העתירה לבית המשפט המחוזי בתל אביב, שבמסגרתה הבהיר היועץ המשפטי לממשלה מהי שיטת החישוב הנכונה של זכויות הבנייה הנוספות מכוח התמ"א (עת"מ 05-02-34111).

במבנה הקיים ברח' קק"ל 3-1, שטח קומה טיפוסית לפי ההיתר המקורי של הבניין הוא כ-354 מ"ר. לפי התכניות המפורטות העדכניות שחלות על המגרש, יש בו זכויות בנייה בהיקף של כ-1,175 מ"ר ב-5 קומות, דהיינו: כ-235 מ"ר לקומה. במקרה זה, אימוץ שיטת החישוב לפי בניין רעיוני תצמצם בהיקף משמעותי את תוספת הזכויות לפי תמ"א 38.

מסיבה זו בחר ב"כ היזם לבקש בדיון בבית המשפט להגיש בקשה מתוקנת לפי שיטת החישוב על-פי המבנה הקיים במקום לקיים דיון מהותי ביחס לשיטת החישוב הנכונה.

15. כלומר, בשיטת "החישוב הרעיוני" אין קשר בין התמריצים לבין גודל המבנה הקיים שנדרש חיזוקו והיא מתמרצת דווקא חיזוק של מבנים קטנים יחסית עם זכויות בניה בלתי מנוצלות במקום מבנים גדולים יחסית שמרבית זכויות הבנייה החלות עליהם מכוח תכניות מפורטות כבר מוצו. תוצאה זו מנוגדת לחלוטין לאינטרס הציבורי שהינו לעודד וקדם כל חיזוק המבנים הגדולים המצויים בסכנה גדולה יותר במקרה של רעידת אדמה ובהם דירות רבות יותר ולכן אוכלוסיה רבה יותר המצויה בסכנה.



**שיטת "החישוב הרעיוני" תגרום לפגיעה במימוש מטרות תמ"א 38 דווקא במקרים שבראש סדר העדיפויות הציבורי**

16. תמ"א 38 מיועדת ליצור תמריצים לבעלי הדירות ליזום חיזוק של בתיהם אך אינה מחייבת אותם לעשות כן ולמעשה מטילה את האחריות על חיזוק המבנים מפני רעידות אדמה על התושבים. בהתאם לנתוני משרד השיכון בישראל קיימים כ-800,000 דירות בעשרות אלפי מבנים שאינם עומדים בתקן לעמידות מפני רעידות אדמה.
17. מובן, אין כל אפשרות להרוס עשרות אלפי מבנים שבהם כמעט מיליון דירות ולבנות במקומם פי 3 באזור גוש דן או פי 5 ויותר באזורים אחרים בארץ - לא בטווח של 20 שנה וגם לא בטווח של 30 שנה. הדבר אינו מעשי לא רק בשל העובדה כי אין כל צורך בתוספת בניה בהיקפים אלו בטווח זמן זה, אלא גם מכיוון שהמשאבים מוגבלים. אין תשתיות מספיקות להכלת היקפי בניה כאלו בשכונות ותיקות ואין מספיק יזמים, קבלנים ועובדי בניין בכדי לבצע עשרות אלפי פרויקטים של הריסה ובניה מחדש.
18. משמעות הדבר שלצורך מימוש מטרת תמ"א 38 להצלת חיי אדם מפני רעידות אדמה יש לקבוע **סדרי עדיפויות** ברורים. בכדי להגן על חיהם של **כמה שיותר אנשים** מפני רעידות אדמה **בטווח הזמן הקצר ביותר** יש לדאוג לכך שתמ"א 38 תתמרץ קודם כל חיזוק של מבנים בהם מספר רב של דירות המצויים בסיכון הגדול ביותר במקרה של רעידת אדמה.
19. שיטת "החישוב הרעיוני" מביאה לתוצאה הפוכה – היא יוצרת תמריצים גדולים יותר דווקא במבנים קטנים שלהם סיכון נמוך יותר להתמוטטות במקרה של רעידת אדמה, דווקא במבנים המצויים בגוש דן בו הסיכון להתרחשות רעידת אדמה נמוך יותר ודווקא במבנים בהם מספר יחידות דיור קטן יחסית שממילא יש להם זכויות בניה בלתי מנוצלות לפי תכניות מפורטות עדכניות ובהיקפים גדולים.
- התוצאה בפועל של שיטה זו היא גידול במספר הפרויקטים להריסה של מבנים קטנים יחסית בעיקר בתל אביב, רמת גן וגבעתיים, אך בשל העובדה שמספר היזמים, הקבלנים ועובדי הבנייה מוגבל (עד כדי כך שיש צורך לייבא עשרות אלפי פועלים זרים) הדבר מוביל בהתאמה גם לירידה בביצוע פרויקטים של חיזוק מבנים גדולים יחסית ובעיקר מחוץ ללב גוש דן.
- כיום בעלי דירות במבנים גדולים הדרושים חיזוק בחולון, ראשון לציון ופתח תקווה (וקל וחומר צפונה ודרומה מיישובים אלו) מתקשים למצוא יזמים שמוכנים לבצע פרויקטים של חיזוק מבנה קיים, שכן מרבית היזמים מעדיפים להתמקד אך ורק בהריסה ובניה מחדש של מבנים קטנים יחסית בלב גוש דן.
20. לעומת זאת, שיטת חישוב הזכויות לפי המבנה הקיים יוצרת קשר בין גודלו של המבנה הקיים (שמשליך לרוב על מידת הסיכון והצורך בחיזוקו) לבין התמריצים, ובכך ממקדת את יישום התמ"א בדיוק במבנים הזקוקים לכך יותר מכל.



**שיטת "החישוב הרעיוני" תביא לתמריצי יתר ללא תכנון עירוני הולם**

21. פרויקטים של תמ"א 38 מבוצעים בסביבה בנויה ותיקה שבה בדרך כלל התשתיות הקיימות מוגבלות ותוכנו לצפיפות נמוכה יחסית. הרחובות צרים ומקומות החניה מוגבלים. מבני ציבור (בתי ספר, גני ילדים, ספריות, מתנ"סים, מועדונים לקשישים ועוד) מוגבלים וכך גם השטחים הציבוריים הפתוחים.

22. תוספת זכויות בניה משמעותה הגדלת הצפיפות - יותר דירות ויותר תושבים שישתמשו באותן תשתיות. המשמעות המצטברת של עשרות או מאות פרויקטים של תמ"א 38 בשכונה (תוספת מצטברת של אלפי דירות) היא הגדלת העומס בכבישים, הגדלת הצפיפות בכיתות, הגדלת הצפיפות בשטחים הציבוריים הפתוחים ופגיעה באיכות החיים.

23. אין ספק שלעיתים העמסה מסוימת על התשתיות והשטחים הציבוריים היא מחיר שעל הציבור צריך לשלם בכדי לאפשר חיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה.

עם זאת וכאמור לעיל, שיטת "החישוב הרעיוני" מכוונת את התמריצים דווקא למקרים שבהם האינטרס הציבורי במימוש התמ"א הוא הנמוך ביותר (מבנים קטנים בלב גוש דן), באופן שגורם להגדלה בלתי מבוקרת של הצפיפות ללא התייחסות תכנונית הולמת להשלכות על התשתיות והשטחים הציבוריים.

שיטת "החישוב הרעיוני" מתנתקת את הקשר בין התמריץ למידת הצורך בחיזוק המבנה הקיים ומאפשרת קבלת זכויות לא על בסיס המבנה שחיזוקו נדרש אלא על בסיס זכויות שנוספו למגרש עם השנים במסגרת תכניות עירוניות מקומיות שהתבססו על בדיקה פרטנית של היקפי הזכויות הראויים מבחינה תכנונית לאותו מקום.

24. ככלל בשכונות ותיקות בהן אושרו עם השנים תכניות המגדילות את זכויות הבניה בהתאם לצרכים המשתנים ובכדי לעודד התחדשות, שיטת "החישוב הרעיוני" מביאה לתוספת זכויות בלתי סבירה.

יש לזכור כי תוספת זו איננה מאושרת במסגרת הליך תכנוני מפורט ראוי שבמסגרתו נערכת בחינה של השלכות תוספת הזכויות על הסביבה וקיומם של מבני ציבור, תשתיות ושטחים ציבוריים פתוחים במידה מספקת בכדי לספק מענה לתוספת האוכלוסייה. לכן, לתוספת זו עלולים להיות מחירים כבדים אותם ישלמו כל תושבי האזור בפגיעה באיכות חיים ולטווח ארוך אף ליצירת מגמות חברתיות שליליות שיובלו להתדרדרות פיזית וחברתית של השכונה.

**שיטת "החישוב הרעיוני" תגרום לפגיעה בקופה הציבורית וביכולת הרשות המקומית להשקיע במרחב הציבורי ובתשתיות העירוניות**

25. קושי נוסף בשיטת "החישוב הרעיוני" היא שתוספת הזכויות הגדולה הכרוכה בה פטורה כולה מהיטל השבחה. התוצאה היא לכן לא רק תוספת בלתי מבוקרת וללא תכנון עירוני ראוי של אלפי דירות באזורים בנויים, אלא גם שוללת מהרשויות המקומיות לגבות את היטל השבחה הנדרש לצורך השקעה במוסדות ציבור, בפיתוח שטחים ציבוריים פתוחים ובהתחדשות המרחב הציבורי כתוצאה מתוספת האוכלוסייה הצפויה.



26. חשוב להדגיש כי התחדשות עירונית של שכונות ותיקות אינה יכולה להתמצות בהריסה של מבני מגורים ישנים והקמתם מחדש גדולים יותר. התחדשות עירונית חייבת לכלול טיפול במרחב הציבורי ולהתייחס לנושאים תכנוניים רבים כגון עידוד עירוב שימושים, הרחבת זכות הדרך לצורך הנגשה להולכי רגל ולרוכבי אופניים ועוד. מבחינה זאת, תמ"א 38 אינה תכנית להתחדשות עירונית ואין לראות בה אמצעי לקידום התחדשות עירונית: התמ"א מתבצעת ברמת המגרש הבודד, במנותק מסביבתו ובלי שמכלול ההיבטים הפרוגרמטיים הרלוונטיים נבחנו, כפי שהדבר נעשה בתכניות מפורטות להתחדשות עירונית שמאושרות על ידי הוועדות המחוזיות.

### שיטת "החישוב הרעיוני" אינה מקדמת שוויון אלא יוצרת פגיעה בצדק חברתי

27. אחת הטענות שמועלות להצדקת שיטת "החישוב הרעיוני" היא שהיא יוצרת כביכול שוויון בין בעלי דירות בבניין שניצלו את מלוא זכויות הבניה לבין בעלי דירות בבניין שטרם ניצלו זכויות בניה.

28. עם זאת, בפועל שיטת החישוב הרעיוני אינה יוצרת שוויון אלא להיפך - אך ורק מחריפה את חוסר השוויון ומגדילה את הפערים החברתיים.

29. ראשית, תמ"א 38 אינה מבוססת על מתן תמריצים באופן שווה לכל המגרשים בישראל, אלא על הענקת תמריצים בהתאם לצורך בהם למימוש האינטרס הציבורי של חיזוק מבנים ישנים מפני רעידות אדמה. כך, בעלי דירות בבניין שנבנה עפ"י היתר שניתן בשנת 1980 לא יזכו לזכויות כלשהן, למרות שיתכן שבניין שלידם שנבנה בשנת 1979 יזכה בהטבות בשווי של מיליוני ש"ח.

הקריטריון למתן התמריצים הקבוע בתמ"א עצמה לא מבוסס אפוא על שוויון טכני בין בעלי מגרשים סמוכים, אלא בצורך בחיזוק ובצורך הנגזר מכך למתן תמריץ ליצירת כדאיות כלכלית לחיזוק.

30. שנית, שיטת "החישוב הרעיוני" לא רק שאינה מקדמת שוויון, אלא יוצרת אי שוויון. כאמור לעיל, בבנינים קיימים שמיצו את מרבית זכויות הבניה הקבועות בתכניות המפורטות העדכניות שחלות על המגרש, שטח הקומה בהם זהה או דומה לשטח קומה בחישוב רעיוני, ולכן אין הבדל משמעותי בין שתי שיטות החישוב בנוגע לתוספת הזכויות מכוח התמ"א. ההבדל בין שיטות החישוב הוא בעיקר במבנים קיימים קטנים יחסית שלהם זכויות בניה בלתי מנוצלות בהיקפים גדולים.

המשמעות של שיטת "החישוב הרעיוני" היא הענקת אותם התמריצים להם זכאי בניין גדול שניצל את מלוא זכויות הבניה הקבועות בתכניות המפורטות העדכניות (ולכן מטבע הדברים יש בו יותר דירות) גם לבניין קטן שניצל רק חלק מהזכויות הללו (ולכן מטבע הדברים יש בו גם מספר קטן יותר של דירות). כלומר, בחלק ניכר מהמקרים (כמו במקרה לדוגמה שהוצג לעיל), שיטת "החישוב הרעיוני" גורמת למתן הטבות גדולות יותר למספר קטן יותר של בעלי דירות, ובכך יוצרת התעשרות בלתי מוצדקת (וללא מס) דווקא של בעלי נכסים קטנים.

תוצאה זו פוגעת בשוויון ואף גורמת להגדלת הפערים החברתיים, שכן מוענקות הטבות בשווי של מיליוני ש"ח לבעלי נכסים בלב גוש דן פטור ממס, בעוד תושבים שאינם בעלי נכסים (שוכרי דירות) לא ייהנו כלל מהטבות, וגם בעלי נכסים במבנים גדולים (בהם לא תהיה בכל מקרה כדאיות להריסה ובניה מחדש) ובעלי נכסים מחוץ למרכז לא יזכו לאותן הטבות.



**הגדלת הצפיפות במרכזי הערים הותיקות צריכה להתבסס על תכנון עירוני תוך התייחסות לכל השיקולים התכנוניים - שיקולים חברתיים, כלכליים, סביבתיים ותחבורתיים**

31. תמ"א 38 היא תכנית מתאר ארצית ייחודית וחריגה, אשר מאפשרת תוספת זכויות גורפת בכל רחבי מדינת ישראל, ללא בחינה של שיקולים תכנוניים עירוניים וללא בדיקה של התאמת תוספת הבניה לתפיסה התכנונית של המקום ולקיבולת האפשרית שלו. כל זאת לצורך קידומה של תכלית ציבורית ברורה - חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה והצלת חיי אדם.

32. גישה עקרונית זו מנוגדת למעשה לעקרונות היסוד של התכנון העירוני ומוותרת באופן חריג על ההליך התכנוני שמתבצע במסגרת תכניות מתאר מקומיות ומפורטות. תחת זאת, תמ"א 38 מותירה בחינה מוגבלת של שיקולים תכנוניים לשלב רישוי הבניה (ללא תהליך תכנוני בראיה רחבה, רב תחומית ולטווח ארוך). כמובן, שלגישה זו סכנות רבות והיא עלולה להוביל לבניה בהיקפים גדולים ביותר ללא הליך תכנוני ראוי וללא בחינה אמיתית של ההיבטים התכנוניים השונים והשלכות הבניה על תהליכים עירוניים שונים. לקבלת גישה זו באופן גורף יש כמובן מחיר כבד ותוצאות בלתי רצויות שעלולות להיות בלתי הפיכות, בבחינת "בכיה לדורות".

33. תכנון ערים ואזורים הינותהליך מורכב, שמטרתו לקבוע מדיניות ואסטרטגיות לפתרון בעיות מורכבות בתחום העיר והאזור, והוא כולל בחינה אינטרדיספלינרית (רב תחומית) של היבטים שונים של פיתוח המרחב - היבטים פיזיים, היבטים חברתיים, היבטים כלכליים, היבטים חברתיים, היבטים פסיכולוגיים ועוד.

תהליך התכנון העירוני כולל בין היתר איסוף נתונים ביחס למצב הקיים וניתוח מגמות, הזדמנויות ואיומים, הגדרת מטרות ויעדי התכנון, קביעת אמצעים להשגת היעדים ובחינת השלכותיהם והקשר ביניהם לבין הצפי להגשמת היעדים, יצירת חלופות תכנוניות והערכתן, שיתוף הציבור בקבלת החלטות תכנוניות וכדומה. ביסוד מקצוע תכנון הערים והאזורים עומדת ההבנה כי תהליך תכנון עירוני ראוי מסייע בקבלת החלטות מושכלות שיאפשרו מימוש יעדים ציבוריים לרווחת הציבור כולו. כמאמר הפתגם: "סוף מעשה במחשבה תחילה".

34. בהחלטותיה בחודשים האחרונים עמדה גם ועדת הערר מחוז תל אביב על חריגותה של תמ"א 38 ביחס להליך התכנון העירוני שבבסיס חוק התכנון והבניה:

"תמ"א מהווה חריג להליך התכנון המפורט אשר נדרש בהתאם לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 ופסיקת בתי המשפט לצורך מתן היתר בניה – ולו למחסן של מטרים ספורים, למשל – כאשר היא מאפשרת – כתכנית מתאר ארצית החלה על שטח כל המדינה – תוספת זכויות משמעותית מכוחה (הכל כמובן בהתקיים מכלול התנאים הקבועים בה ובכפוף לשיקול דעתה של הועדה המקומית בהתאם להוראות התכנית והדין). זאת, בלא שנבחנו משמעויותיה והשלכותיה התכנוניות של תוספת זו בכל מגרש, רחוב או שכונה, כפי שנעשה מעשה יום יום באישור תכניות מפורטות. "מחיר" לא טריוויאלי זה נכונים היו מאשריה של התמ"א "לשלם" לשם הגשת התכלית החשובה של חיזוק מבנים לצורך עמידותם ברעידות אדמה." (ערר מס' רג/5549/14)





35. הנכונות של המועצה הארצית לותר על הליכי תכנון עירוני ראויים ועל עקרונות היסוד של התכנון העירוני בישראל באה לאור האינטרס הציבורי בחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה ומתוך הבנה כי תוספת זכויות הבניה שניתן לאשר מכוח התמ"א תהיה מצומצמת ומוגבלת ככלל לזכויות שערך הכספי שווה לעלויות חיזוק המבנה בתוספת רווח יזמי מקובל, באופן שיאפשר ככלל חיזוק המבנה ללא השתתפות כספית מצד בעלי הדירות. שיטת החישוב הרעיוני חותרת תחת עיקרון זה מאחר שכאמור היא מנתקת את היחס בין מאפייני הבניין הקיים ועלויות הטיפול בו לצורך חיזוקו מפני רעידות אדמה לבין היקף תוספת זכויות הבניה שתאפשר מכוח התמ"א.

36. אחת הטענות המרכזיות להצדקת שיטת "החישוב הרעיוני" היא שיש להביא להגדלת הצפיפות במרכזי הערים ולעודד התחדשות עירונית.

אין מחלוקת כי התחדשות עירונית של אזורים בהם קיימת הדרדרות פיזית וחברתית היא מטרה חשובה. אין מחלוקת גם כי קיימת חשיבות רבה גם לעידוד הגדלת ניצול הקרקע במרכזי הערים הותיקות. זאת, גם בכדי להימנע מהצורך בפיתוח שטחים פתוחים וגם בכדי להביא לחיזוק העירוניות במרכזי הערים, אשר יכולה לאפשר לתושבים ליהנות מיתרונות הגודל.

עם זאת, אין מקום לקידום מטרות אלו באמצעות תכנית מתאר ארצית המתירה זכויות בניה באופן גורף בכל רחבי המדינה, ללא כל הליך תכנוני מפורט ראוי וללא טיפול כלשהו במרחב הציבורי שמחוץ למגרשי המגורים. בכדי למנוע מנזקי היעדר תכנון עירוני יש להביא לכך שתכנון התחדשות עירונית והגדלת הצפיפות באזורים מבונים ותיקים יעשו במסגרת תכנון מקומי ומפורט, תוך בחינת כל השיקולים התכנוניים ומתן פתרון לכל הסוגיות התכנוניות.

תמ"א 38 אינה הדרך לעידוד התחדשות עירונית והיא אף **פוגעת באפשרות של הרשויות המקומיות לקדם התחדשות עירונית** באמצעות תכנון עירוני ראוי ואף שוללת מהרשויות המקומיות את המשאבים הנדרשים ליישום התחדשות עירונית אמיתית.

### **המלצות לתיקון המתוכנן של תמ"א 38**

37. לאור כל האמור לעיל המלצות איגוד המתכננים בישראל לתיקון תמ"א 38 הן כדלקמן:

א. יש ליצור קשר ישיר בין **גובה התמריץ** (היקף זכויות הבניה) שניתן לאשר לבין **האינטרס הציבורי בחיזוק המבנה לפי סדר עדיפות** - הן מבחינת הצורך ההנדסי בחיזוק לאור גודל המבנה מאפייניו ההנדסיים, הן מבחינת מספר הדירות הקיימות במבנה והן מבחינת מידת הסכנה להתרחשות רעידת אדמה במקום בו בנוי המבנה).

ב. יש להותיר את חישוב תוספת הזכויות עפ"י תמ"א 38 בהריסה ובניה מחדש בהתאם למאפייני ומימדי המבנה הקיים שחיזוקו נדרש.

ג. יש להגביל את האפשרות לאישור תוספת קומות עפ"י תמ"א 38 אך ורק למבנים גדולים יחסית שקיימת עדיפות לתמרוץ חיזוקם - מבנים בני 3 קומות או 3 קומות מעל קומת עמודים ויותר, ששטחם הכולל מעל 400 מ"ר ובהם לכל הפחות 5 יח"ד.

גם לעניין זה יש לקבוע שהבחינה תהיה אך ורק בהתאם למבנה הקיים ולא בהתאם לאפשרויות הבניה עפ"י התכניות התקפות

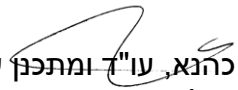
איגוד המתכננים בישראל  
رابطة المخططين في اسرائيل  
ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION



ד. ביישובים שמחוץ לאזורי הביקוש, שבהם אין היתכנות כלכלית למימוש תמ"א 38, על המדינה לסייע לתושבים למשל על ידי מתן הלוואות לטווח ארוך בריבית מסובסדת ומענקים, כפי שמקובל לדוגמה במדינת קליפורניה שבארצות הברית.

ה. יוזכר, כי תמ"א 38 נועדה מלכתחילה להיות רק חלק ממכלול אמצעי מדיניות שמטרתם חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה ואף כלל אזהרה כי אינה אמורה לשמש כאמצעי יחיד לפתרון הבעיה. למרבה הצער, עשור לאחר אישור תמ"א 38 לא נקבעו אמצעי מדיניות אחרים ונראה כי פעם נוספת הרחבת תמ"א 38 מעבר למטרתה המקורית עלולה למנוע אימוץ מדיניות רחבה לפתרון הבעיה גם באמצעות גורמים ממשלתיים וגם באמצעות הרשויות המקומיות.

בכבוד רב,

  
אשר כהנא, עו"ד ומתכנן ערים  
יועץ משפטי לאיגוד המתכננים בישראל

  
ב/עדנה לרמן, אדריכלית ומתכנתת ערים  
יו"ר איגוד המתכננים בישראל