

תוכן עניינים

1.....	מבוא
2.....	חלק ראשון: תמא 38
2.....	רעידת אדמה
3.....	תקן 413
4.....	השיטה הכלכלית העומדת בבסיס התמ"א
4.....	הקשי החוקתי והתכנוני הכרוך בתמ"א
6.....	חקיקה נלווית לתמ"א 38
7.....	התיקונים לתמ"א
7.....	התיקון הראשון לתמ"א
7.....	התיקון השני לתמ"א
8.....	התיקון השלישי לתמ"א
8.....	תיקון 3/א לתמ"א
9.....	בג"צ עיריית רמת גן בקשר לתיקון 3א לתמ"א
9.....	ההצעה לתיקון 4 לתמ"א
10.....	תכלית התמ"א כיום - סיכום ביניים
	חלק שני: היטל השבחה
11.....	מטרת ההיטל
12.....	מהות ההיטל
12.....	גובה ההיטל
13.....	מועד תשלום היטל השבחה
13.....	חלק שלישי: תיקון 115 לחוק התכנון והבנייה
14.....	התיקונים השונים בתמ"א המתייחסים להיטל השבחה
14.....	אפן חקיקת תיקון 115 לחוק
15.....	לשון תיקון 115 לחוק
15.....	האם ניתן כלל להטיל היטל השבחה מכח תוכנית מתאר ארצית
17.....	חלק רביעי: ההשפעות הצפויות על התמ"א עקב תיקון 115 לחוק
18.....	יישום תמ"א 38 הלכה למעשה והשפעת תיקון 115 על הרשויות העירוניות
18.....	ההבדל בין יישום תמ"א 38 במרכז לבין יישומה בפריפריה
19.....	יישום התמ"א במרכז ובערים הגדולות
21.....	השוני בין הערים
23.....	השפעת תיקון 115 לחוק על היזמים
23.....	השפעת תיקון 115 לחוק על הדיירים
24.....	ההצדקה בהתערבות המדינה
25.....	משפט משווה – פתרונות בחו"ל
28.....	סיכום

מבוא

בעתירה בעניין **מרכז השלטון המקומי**¹, שנדונה בחודש אוגוסט שנה זו, עתרו מרכז השלטון המקומי ועשרות רשויות (כשלעצירתם צורפה עתירת איגוד אדריכלי הנוף), נגד ממשלת ישראל והמועצה הארצית לתכנון ולבנייה, כנגד תמ"א 38. בין השאר, טענו העותרים כי תמ"א 38 הפכה הלכה למעשה מתכנית לחיזוק מבנים, לתכנית להתחדשות עירונית, ולדרך להוספת יחידות דיור וזכויות בנייה ללא הליך תכנוני מסודר, תוך פגיעה בתכנון האורבני הנכון, וכפועל יוצא מזה תוך פגיעה ברווחת התושבים.

אחת מהטענות שהעלו העותרים, הופנתה נגד הפטור מהיטל ההשבחה, שניתן בשל ההשבחה במקרקעין, הנוצרת מתוספת הזכויות מכוח התמ"א. פטור זה קבוע בסעיף 19 ב(19) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה – 1965² (להלן: **החוק**). לטענת העותרים, כאשר ההשבחה עולה על הוצאות החיזוק, לא קיימת סיבה למתן פטור מהיטל השבחה. ובנוסף, נטען כי יישום התמ"א מטיל על הרשות המקומית נטל כלכלי כבד, ובהעדר יכולת לגבות היטל השבחה, לא ניתן לרשות מקור מידי למימון הוצאות אלה.³

כעולה מהטענות לעיל, תמ"א 38 אינה נקייה מספק, ויש כלפיה השגות רבות. עבודה זו תתמקד בדיון בהשגה האחרונה שהועלתה לעיל: המתח בין תמ"א 38 לבין היטל השבחה. במסגרת תיקון מס' 96 לחוק מיום 28.3.2011, תוקן **סעיף 19(ב)** לתוספת השלישית לחוק, העוסק בפטור מתשלום היטל השבחה, ונקבע שהפטור יחול גם על השבחה הנובעת מתוספת הזכויות הניתנת מכוח התמ"א. במסגרת תיקון מס' 115 לחוק מיום 3.4.2017, תוקן החוק פעם נוספת. התיקון צמצם את הפטור האמור, כך שעבור תוספת שטחי בנייה המוענקת מכוח התמ"א מעבר ל-2.5 קומות טיפוסיות מורחבות, נקבע כי יחול היטל השבחה, ששיעורו רבע ההשבחה (היינו, מחצית מההיטל הרגיל). עוד נקבע כי לרשות המקומית סמכות להעניק פטור רחב יותר, ביחס להיתרים הניתנים בתחומה.

במסגרת הדיון בעבודה זו, אנסה לבחון את השפעתו של חיוב, או העדר חיוב, של היטל השבחה על פרויקט התמ"א, וכן אבחן מחד את טענות הרשויות המקומיות, המתנגדות לפטור מהיטל השבחה, כמו גם לחיוב המצומצם בו הן רשאיות לחייב בהיטל השבחה בבניה מכוח התמ"א מעבר ל-2.5 קומות טיפוסיות, ומאידך, את טענות היזמים, לפיהן החיוב בהיטל השבחה (ואפילו חיוב חלקי, כפי שהוטל לאחרונה עפ"י תיקון 115 לחוק) עלול לפגוע ברווחיות התמ"א, באופן שיהפוך אותה ללא כדאית. במסגרת זו אף תדון השאלה, האם אכן מוצדק תיקון 115 לחוק. קרי: האם היה מקום לחייב חלקים מפרויקט התמ"א בהיטל השבחה חלקי, או שמא היה מקום לחייב את מלוא התמריצים הנוספים שניתנו עפ"י תיקון 3 לתמ"א בהיטל השבחה מלא, במיוחד לאור העובדה, כי כפי העולה מטענות הרשויות המקומיות בפרשת השלטון המקומי, התמ"א הפכה מפרויקט לחיזוק בניינים ל"מסחור זכויות", וכפי שיפורט להלן בעבודה זו, הלכה למעשה חרגה בהרבה ממטרתה המקורית.

¹ בג"ץ 64/17 **מרכז השלטון המקומי בישראל נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 08.08.2017) **להלן: פרשת השלטון המקומי**

² פורסם ס"ח תשכ"ה מס' 467 מיום 12.8.1965 עמ' 307 **להלן: החוק הנ"ל**

³ פרשת השלטון המקומי סע' 12-8 לפסה"ד

הדיון יחל בסקירת תמא 38, הסיבות לה, מהותה הכלכלית, והשינויים שנערכו בה החל משנת 2005. לאחר מכן בחלק השני של העבודה, אסקור את היטל ההשבחה, מהותו של היטל זה, מטרתו ואופן גבייתו. החלק השלישי של העבודה ידון בתיקון 115 לחוק, בכל הקשור לחיוב חלקי של היטל השבחה, ויברר את השאלה האם ניתן כלל, לחייב בהיטל השבחה, היתר שניתן עפ"י תכנית מתאר ארצית. החלק הרביעי של העבודה, ינסה לברר את ההשפעה של תיקון 115 לחוק על התמ"א. מאחר והתיקון נעשה לאחרונה, אנסה לבדוק השפעה זו, תוך בחינת התייחסות הרשויות המקומיות השונות לתמ"א, ותוך התייחסות למשפט משווה.

חלק ראשון: תמא 38

תמ"א 38 מוגדרת, כתכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה. ממשלת ישראל הקימה בדצמבר 1999 ועדת היגוי להיערכות המדינה לטיפול ברעידות אדמה. אחת הפעולות העיקריות, שיזמה ועדת ההיגוי, היא תכנית ארצית, שתיתן מענה לכל אותם בניינים ישנים ברחבי ישראל, שאינם עמידים די הצורך בפני רעידות אדמה חזקות⁴. באפריל 2005 אישרה הממשלה, לפי המלצת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, תכנית מתאר ארצית (תמ"א) לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה, היא תמ"א 38⁵.

על מנת להבין את המניעים להחלטה זו ואת הצורך הדחוף בטיפול ברעידות אדמה, יש להבהיר בקצרה רעידת אדמה מהי.

רעידת אדמה⁶

בניגוד לדעה המקובלת, רעידת אדמה אינה אסון טבע, אלא, תופעת טבע. הגורם ההופך את רעידת האדמה לאסון טבע, הוא התמוטטותם, כתוצאה מרעידת האדמה, של הבניינים הנבנים ע"י בני אדם. קליפת כדור הארץ שבורה ללוחות גדולים (הלוחות הטקטוניים). על הלוחות הטקטוניים מופעלים כוחות שמקורם בתנועת זרמי חומר בתוך כדור הארץ, והם מאלצים את הלוחות לנוע אחד ביחס לשני, לאורך משטחי המגע שביניהם (העתקים גיאולוגיים). בדרך כלל, החיכוך בין הלוחות מונע את תנועתם, אך כאשר הכוח הפועל על הלוחות מלמטה, גובר על כוח החיכוך שביניהם, משתחררים הלוחות בבת אחת "מאחיזתם זה בזה", וחלה תזוזה פתאומית ומהירה בתהליך הנקרא "רעידת אדמה". כתוצאה מרעידת האדמה משתחררת הרבה מאוד אנרגיה, שחלקה הופכת לגלים סיסמיים, הנעים ומרעידים את פני השטח של כדור הארץ. העוצמה הגבוהה של תנודות הקרקע עלולה לגרום לנזק רב ברכוש ובנפש, אלא אם, הבתים נבנו לעמוד בתנודות אלה.

באזור ארץ ישראל והמדינות השכנות, התרחשו לכל אורך ההיסטוריה רעידות אדמה באופן קבוע. מרביתן של רעידות אדמה אלו התרחשו על העתק ים המלח ("השבר הסורי אפריקאי"), שהוא גבול מגע בין הלוח האפריקאי ללוח הערבי. מרבית רעידות האדמה המתרחשות בו הן רעידות אדמה חלשות, שאינן מורגשות ע"י בני אדם. למרות זאת, מדי תקופה מתרחשת רעידת אדמה חזקה יותר והרסנית. רעידות אדמה חזקות כאלה אירעו באזורנו מספר רב של פעמים במהלך אלפיים השנים האחרונות, כשהן משאירות מאחוריהן ערים חרבות ונפגעים רבים. דוגמא לרעידות אדמה קטלניות במיוחד, שהתרחשו באזורנו, הן רעידת האדמה שהתרחשה בשנת 747 (הרסה את בית שאן), רעידת האדמה שהתרחשה בשנת

⁴ אתר האינטרנט של ועדת ההיגוי הבין משרדית להערכות לרעידות אדמה בכתובת

<http://mapi.gov.il/Earthquake/Pages/info.aspx>

⁵ החלטת ממשלה מס' 3537 מיום 1.4.2005

⁶ ההסבר על רעידות אדמה מבוסס על מאמרו של ד"ר אבי שפירא המופיע באתר האינטרנט של ועדת ההיגוי הע"ש 4 לעיל