

אריק מירובסקי

לפני כחודש פורסם תיקון 108 לחוק התכנון והבנייה, שמחייב את הוועדה המקומית להעניק הקלה לפרויקטים בצורת תוספת של 10% למספר המירבי של דירות שמוטר לבנות על פי התוכנית הקיימת. מדובר בצעד רביעי במספר, שבו מנסות הממשלות למתוח - ואולי אף לעקוף - תוכניות בניין עיר (תב"עות) שאושרו כחוק, בניסיון להביא לגידול בהיצע הדירות למגורים. ואולם, ההצלחה של רוב הצעדים האלה מוגבלת מאוד.

במקור היתה זו "תקנת שבס", המכונה גם "תוספת שבס", שהכניסה לתקנות סטייה ניכרת בחוק התכנון והבנייה. תקנה זו נקבעה ב-1990 כחלק מהצעדים שנקטה הממשלה אז כדי להמריץ את הבנייה, כמענה לצורך לקלוט את העלייה ההמונית באותן שנים מחבר המדינות, לאחר התפרקות ברית המועצות. התקנה, הקרויה על שמו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה באותם ימים, שמעון שבס, העניקה סמכויות נרחבות לרשויות מקומיות, שבאו לידי ביטוי בעיקר בהוספת יחידות דיור בשיעור של 20% מעבר למה שאושר בתב"ע - וכל זאת בהליך מקוצר.

סייג חשוב לתקנת שבס קבע כי למרות הגדלת מספר הדירות, השטח הכולל של הפרויקט יישאר כפי שהיה במקור. וכך, אם זכויות הכוללות בפרויקט היו לבניית 1,000 מ"ר, וניתן היה להקים בשטח זה 10 דירות בשטח ממוצע של 100 מ"ר כל אחת, תקנת שבס איפשרה הקמה של 12 דירות במקום, אך בשטח ממוצע של 83 מ"ר כל אחת.

השנים חלפו, העלייה מחבר המדינות פחתה, והצורך הציבורי בתקנת שבס פסק - אבל הממשלות סירבו לבטל את התקנה. התוצאה היתה שלא פעם יזמים השתמשו בתקנה כדי להגדיל רווחיות כלכלית, בלי שייאלצו לשנות את התב"ע במקום.

ואולם, עם הזמן, תנאי השוק השתנו. מדובר בהליך עוקף תכנון, שכאמור, לא היה בו כל צורך לציבור, ורשויות מקומיות רבות התחילו להתנגד להפעלתו באופן אוטומטי. גם יזמים התחילו להפחית את הנסיונות להשתמש בתקנת שבס להגדלת מספר הדירות, שכן המשמעות של צעד זה היתה הקטנה של שטחי הדירות, בעוד שרוכשי הדירות דרשו דווקא דירות גדולות יותר.

והנה, בשנים האחרונות חזרה הממשלה לדון בצעדים לעידוד הקמת דירות קטנות, ותקנת שבס חזרה להיות אקטואלית. בנובמבר 2013 קבע שר הפנים דאז, גדעון סער, הוראת שעה שתקפה לחמש שנים, ולפיה לא רק שתקנות שבס לא יבטלו - הן יורחבו.

התקנות שקבע סער הגדילו את תוספת הדירות לעד 30% מהמספר המירבי של דירות המגורים המותר לבנייה על מגרש - אבל ללא תוספת זכויות בנייה, ובתנאי ששטח הדירות הממוצע גדול מ-70 מ"ר, ושהתקבלה חוות דעת של מהנדס הוועדה המקומית, המתייחסת לתמהיל הדירות המתקבל לאחר התוספת והשתלבותן בסביבה. חוות דעת זו, לפי תקנות סער, אמורה גם לאשר כי התשתיות הציבוריות, השטחים הפתוחים, מוסדות הציבור והחניה בסביבות הבניין, נותנים מענה לתוספת הגדולה של הדירות.

יחידוש נוסף בתקנות סער: שלישי מהדירות הנוספות יהיו מיועדות למכירה לבני המקום בלבד. ואם נחזור לדוגמה הקודמת, על תוכנית לזכויות בנייה של 1,000 מ"ר ו-10 דירות, תקנות סער הגדילו את מספר הדירות ל-13, ואת שטחן הממוצע הורידו ל-77 מ"ר.

השינוי הזה הקפיץ בכעס את הרשויות המקומיות, שהבינו כי הגדלה שיטתית של 30% במספר הדירות משמעה גם הגדלה משמעותית במספר התושבים ובצורך בתשתיות, ויש מקומות רבים שבהם הדבר בלתי אפשרי. גם היזמים לא התלהבו ברוב המקרים להקטין את שטח הדירות שהם בונים - וכך תיקון סער נותר בספר החוקים, ללא השפעה ממשית בשטח.

לדברי יו"ר איגוד המהנדסים ומהנדס העיר נתניה, אבנר אקרמן, "תוספת צפיפות מייצרת עומס על כל התשתיות העירוניות - ולכן תיקון סער יצר בעיה מבחינת הרשויות. מבחינת היזמים, נוצרו דירות קטנות מדי".



אייל טואג

את הבעיה הזאת בדיוק באה לפתור התקנה הבאה, שאותה קבע בדצמבר 2015 שר האוצר, משה כחלון - תקנה המכונה "תוספת שבס-כחלון". תקנה זו אימצה את התוספת של 30% במספר הדירות על פי תקנת שבס המקורית, אבל הוסיפה לה אפשרות להגדיל את שטח הפרויקט ב-20% - וזאת בתנאי שמדובר בתוכניות שאושרו

אם נבחנו שוב את אותו מקרה שהבאנו כדוגמה, של מגרש שניתן להקים עליו 10 דירות בשטח כולל של 1,000 מ"ר, על פי תוספת שבסכחלון ניתן להגדיל את מספר הדירות ל-13, בשטח ממוצע של 92 מ"ר כל אחת. ולא פחות חשוב מכך, בתיקון זה נקבע גם כי אם התב"ע אוסרת על תוספת כזו, ומגדיר אותה "סטייה ניכרת" (שמשמעה חיוב היזם לערוך תוכנית חדשה), עדיין הגדלת הפרויקט תיתכן. כל זאת, בתנאי שהתוכנית המקורית אושרה לפני 2011, מחצית מהדירות הן בשטח של עד 75 מ"ר, ושאר הדירות אינן עולות בשטחן על 120 מ"ר.

"תוספת שבסכחלון זאת הטבה אדירה, והיא אפילו דרך עוקפת תב"ע, כי היא מוסיפה בהליך של היתר בנייה עם הקלה 20% זכויות בנייה", אומר עו"ד דוד בסון, שותף במשרד הרטבי, בורנשטיין, בסון ושות'.

"הקבלנים מרוויחים יותר על דירות גדולות", מסביר יו"ר קבינט הדיור, אביגדור יצחקי. "זול להם יותר לבנות דירה אחת של 160 מ"ר מאשר שתי דירות של 80 מ"ר. לכן, התוספת אמרה: 'לתבנו יותר דירות, תקטינו את גודל הדירות - וניתן לכם 20% תוספת זכויות בנייה'."

ברשויות המקומיות לא מיהרו לתת את ההקלה הזאת, כי גם שם הבינו כי מה שעמד לנגד עיניו של שר האוצר היה הקבלנים, ולא בעיות התשתית הנובעות מתוספת הדירות, שעמן אמורות להתמודד הרשויות המקומיות. לא מפתיע, לאור זאת, שוועדות התכנון והבנייה לא התלהבו לתת היתרים להגדלת הפרויקטים שבנינם בשטח בהיקפים כאלה. בשל כך, כנראה, החליטו חברי הכנסת אלי כהן (מפלגת כולנו) ודוד ביטן (הליכוד) לעקוף לגמרי את הרשויות המקומיות. "לח"כים נמאס שהרשויות לא משתמשות בכלל בתוספת שבס", מודה יצחקי.

לפני כחודש הוחל תיקון 108 לחוק התכנון והבנייה, שאמנם מפחית את התוספת של יחידות הדיור ל-10%, אבל אינו נותן לוועדות המקומיות מנדט להחליט בעניין, אלא מוסיף בצורה גורפת לכל פרויקט עוד 10% ממספר הדירות. אם נחזור לדוגמה שלנו, על מגרש שניתן להקים בו 10 דירות בשטח כולל של 1,000 מ"ר, מאפשרת ההקלה הזאת להוסיף 10% ממספר הדירות - כלומר, דירה אחת, והשטח הממוצע של דירה באותו פרויקט יגיע ל-91 מ"ר, בלי להתחשב בשיקול דעתה של הוועדה המקומית. ההגבלות של חוק זה: שטחן הממוצע של דירות המגורים לאחר מתן ההקלה חייב להיות גדול מ-80 מ"ר, אבל שטחן של הדירות שיתווספו לבניין יהיה בין 55 ל-80 מ"ר.

ואולם, האם התיקון החדש באמת עוקף את הרשויות המקומיות? לפי לשון החוק, תוספת של 10% למספר הדירות תינתן בצורה של הקלות מהתב"ע. עו"ד עפר טויסטר, המתמחה בדיני תכנון ובנייה, סבור כי הדבר עלול לגרום לתוצאות מפתיעות: "להבנתי, בעוד שמטרת התיקון הייתה לשלול את שיקול הדעת של הוועדות המקומיות, ולהבטיח מתן תוספת של עד 10% למספר הדירות, הרי שהשימוש במונח 'הקלה' עלול למעשה להקנות לוועדה המקומית שיקול דעת". הוא אומר.

"אינני סבור כי זאת הייתה הכוונה. כשמתבקשת הקלה, יש לבצע פרסומים מקדימים ולתת למתנגדים פוטנציאליים אפשרות להתנגד. לכן, כל שנותר לוועדה 'סרבנית' לעשות הוא לקבל את ההתנגדויות שיוגשו, ולא לאפשר את אותה הקלה. ככל שזאת הפרשנות שתתקבל, הרי שהתיקון לא ישיג את מטרתו. בכל מקרה, אני צופה כי מתנגדים פוטנציאליים או ועדות שיבקשו לטרפד את אותה תוספת, ינסו לעשות שימוש בכך שהתיקון משתמש במלה 'הקלה' כדי לנסות ולטרפד את אותן 'הקלות' לא רצויות מבחינתן, ולסכל את מטרת החוק".

ואילו עו"ד בסון אומר כי הוא אינו מבין מדוע הממשלה שוב שינתה את נוסחת התוספת: "תיקון שבסכחלון איפשר תוספת הדירות וגם תוספת זכויות, אז לשם מה צריך את התיקון הזה? הרי אין כאן אפשרות לכפל מבצעים - וממילא אפשר לעבוד לפי תיקוני שבס הקודמים", הוא אומר. גם הוא סבור כי ההבדל המשמעותי בין שני המסלולים הוא החוק החדש, שמחייב את הוועדות להוסיף דירות, בעוד שתוספת שבס נתונה במסגרת המנדט של הוועדות. ואולם, לדבריו, "סביר להניח כי הדבר יהיה כרוך בהליכים משפטיים. קביעה כזאת תתן אפשרות ליזם לפנות לוועדת ערר נגד העירייה, ואז ועדת הערר תתן את ההקלה המבוקשת".

"זה חוק אנטי-תכנוני ואנטי-דמוקרטי", אומר אקרמן. "ברור שתוספת של 10% לפרויקט בודד אינה משפיעה, אבל כשאתה מדבר על שכונה של 3,000 דירות, שנוספות עליהן 300 דירות, הסיפור כבר שונה לגמרי. לכן, כשנקבל לידינו בקשה כזו, נבחן אותה כהקלה לכל דבר. אם נגיע למסקנה שההקלה לא תשפיע על סביבתה, נאשר אותה. אם נחשוב שזה ישפיע, נתעקש - גם אם זה יגיע לוועדות ערר ולבתי משפט. אנחנו לא פוחדים לקחת דברים עד לקצה, כי יש לנו אחריות לתת שירות לכלל התושבים, ולא רק ליזמים".