

ניוד זכויות בניה ככלי לשימור המורשת הבנויה בישראל, בהדגמה על תכנית השימור של תל אביב

חתי בן ארי

מילות מפתח

אנשים שלישיים
תכנית בנין עיר
תכנית איזור
זכויות בניה
ניוד זכויות בניה
בנק זכויות
מגרש מוסר
מגרש מקבל

תקציר

"ניוד זכויות בניה" הנו כלי תכנוני הנסמך על פעולת השוק. באמצעות תכנית ניוד מקומית, מועברות זכויות בניה מנכס בו הוגבלה בניה, לנכס הדורש בניה מוגברת. התשלום בעד הזכויות מהווה פיצוי על הפגיעה שיצרה המגבלה, והוא מבוצע על ידי רוכש הזכויות, ולא מתוך הקופה הציבורית.

המאמר מציג מושגים ועמדות כלפי מנגנון הניוד בהקשר הישראלי. נסקרה ספרות בינלאומית עדכנית, ומקרי מבחן בולטים. לבסוף נבחן מנגנון הניוד המערכתי הראשון שיושם בישראל, שהנו חלק מתכנית השימור של תל אביב, תא/2650/ב משנת 2008. מנגנון הניוד מתייחס ל-188 מבנים שהוגדרו בתכנית "לשימור בהגבלות מחמירות". היקף השימור נאמד באמצעות תכניות ניוד שאושרו מתוקף תכנית השימור ב-15 השנים מאז אישורה;

הספרות מלמדת על מאמץ רב שהושקע בזיהוי גורמי ההצלחה של תכנית הניוד, ובעיצובה באופן שיקל על היענות השוק. הטמעתה ויישומה מערבים את המסד בדרכים שונות; לגבי התכנית הישראלית, נמצא כי ניוד זכויות הביא לשימור של 65 מתוך 188 מבנים (כ-35%), וזאת באמצעות 85 תכניות ניוד.

סביר לצפות, כי שימור מבנים המופעל ביוזמת הבעלים ובאחריותם באמצעות ניוד זכויות, יארוך שנים רבות. עם זאת, מידת השימור שהושגה מעלה שאלות: האם נדרשת מעורבות עירונית פעילה? האם התנאים שנקבעו מעודדים ניוד? האם נחוץ גוף, המספק מידע וסיוע, מקצועי וכספי, בהתמודדות עם מגוון הבעיות והמורכבויות העומדות בפני הבעלים?

בן ארי, ר' (2024). ניוד זכויות בניה ככלי לשימור המורשת הבנויה בישראל, בהדגמה על תכנית השימור של תל אביב. תכנון, 21 (2).

מבוא

בפיצוי מעגלים רחבים יותר, של "אנשים שלישיים", תושבי הסביבה, שנפגעים בשל עליית ערך, המלווה את הגבלות הפיתוח ואת פעולות השימור, כאשר אלו מתרחשות בהיקף רחב. על מנת לעודד תהליכי שימור ולפצות על מכלול הפגיעות שנגרמו בעטיים, לרבות הגבלות פיתוח, עלויות שימור עודפות והיבטים רגרסיביים של תהליכי השימור, מתבקשים כלים חלופיים לתכנית השימור והפיצוי המסורתית, כמו המנגנון של ניוד זכויות בניה.

ההיגיון בבסיס רעיון הניוד הוא העברה של זכויות בניה ממבנה (אזור) הזקוק להגנה, למבנה (אזור) המבקש פיתוח נוסף, מבלי שיחול שינוי בהיקף הפיתוח הכולל. האטרקטיביות של הרעיון נעוצה בכך שמתגבר על המצוקה התקציבית של רשויות התכנון במימון פיצוי על פגיעות שימור. הפיצוי מניוד זכויות נתפס כ"חינמי", מאחר ונושא בו יזם המבקש פיתוח נוסף, ולא הקופה הציבורית. בנוסף, ניוד זכויות עשוי לתת מענה גם להיבטים רגרסיביים של

מזה שנים קיימת הכרה בחשיבות השימור של מבנים בעלי ערך תרבותי, כגורם המחזק את תחושת הזהות האישית והקהילתית, את הקשר של האדם למקום, וערכים של אסתטיקה ויופי (אמנת בורה, 1999)². שימור מבנים נתפס כמקדם תרבות אזרחית ותרבות דיור. במהותו, נחשב ל"מוצר ציבורי טהור", הניתן ללא הגבלה ובמידה שווה לכלל הציבור, לרבות לעניים ביותר ולאלו שלא נשאו בעלות ייצורו. בצד זאת, שימור מבנים נתפס כבעל הטיה אליטיסטית עם אפקט רגרסיבי, בכך שמחלק את העושר באופן בו השכבות המבוססות נהנות יותר מתוצרי, בעוד השכבות החלשות מוכבדות יותר, לרבות בשל עליית מחירי הדירור וג'נטריפיקציה (לוינסון זמיר, 2000). הדין הישראלי מכיר בזכות לפיצוי כספי בגין פגיעה בזכות הקנין. תכנית שימור מסורתית אשר מקפאה פיתוח פוטנציאלי של מבנה, מזכה את בעליו בפיצוי על הפגיעה שנגרמה למקרקעין, באמצעות סעיף 197 לחוק התכנון והבניה (כפוף לסיוג שבסעיף 200 לחוק)³. אולם, החוק הישראלי אינו מזכה

ניוד אפשרית במסגרת תכנית בנין עיר מקומית שבסמכות ועדה מקומית.

תכנית השימור של תל אביב, אשר אושרה לפני כ-15 שנה על ידי הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, היא התכנית הראשונה שכללה מנגנון של "ניוד זכויות", ככלי לפיצוי ומימוש השימור, בכ-190 מבנים עליהם הוטלו הגבלות שימור מחמירות. בעבודה זו ביקשנו להכיר את הכלי התכנוני של ניוד זכויות, ולבחון עד כמה הצליח להביא לשימור מבנים בתל אביב.

מושגי יסוד בתחום והתהוותם

« תכנית בנין עיר » ככלי מרכזי

תכנית בנין עיר [תב"ע, תכנית איזור, zoning] היא כלי רגולטורי מרכזי לניהול ההתפתחות העירונית. התכנית מסדירה את השילוב בין שימושי הקרקע, וקובעת את צורת הבניה על מגרשים בבעלות פרטית (Sclar, 2021). בכך מונעת הפרעות ומטרדים, יוצרת ודאות תכנונית (Hills & Schleicher, 2020), ומגדירה את המציאות הפיסית המתהווה של המרחב העירוני (Sclar, 2021). תכנית איזור [zoning] כלל עירונית ראשונה נחקקה בניו יורק בשנת 1916, ואומצה עד מהרה על ידי רוב מדינות ארה"ב.

לפי סנטו (2008) שני כללים מנחים תכנית איזור מסורתית. הראשון הוא "שוויוניות" בכללי התכנון החלים בכל אזור ייעוד, כך ששונות בין מבנים נובעת רק ממאפייני הנכסים. השני הוא "סבירות", המכונה גם "כושר נשיאה", ומיוחס להתאמה בין היקפי הבניה המתוכננים לבין נתוני האתר – טופוגרפיה, אקולוגיה, תשתיות, חניה, נגישות, שטחי ציבור, איכות חיים וכד' – ויכולתו לשאתם. זאת בכדי להימנע מעומס יתר של בניה או, לחילופין, מתת ניצול של הקרקע. כלומר, בתכנית איזור מסורתית נשמר קשר הדוק בין האתר לבין היקף הזכויות שנקבע לו.

החל משנות השישים של המאה הקודמת הופיעה תכנית בנין עיר מורכבת יותר, שאיימה לפרוץ את הסדר התכנוני הטוב ולפגוע באופיו של המקום: "תכנית מתמרצת". זו מעניקה תוספת זכויות מיוחדת בתמורה למילוי מטרה בעלת ערך ייחודי לציבור. בשל היישום הלא שוויוני, תוספת הזכויות מותנית בשיקול דעת, צידוק והנמקה. בכך נוצר מאזן חדש בין זכויות הפרט לבין טובת האזור כולו; הנימוקים להפרת ההגבלה המקורית על זכויות הבניה, המותאמת ל"כושר הנשיאה" של המקום, הם, בין היתר, כי מדובר במטרה ציבורית בעלת קונצנזוס רחב, העובדה ש"כושר הנשיאה" מגלם מרווח של גמישות, האפשרות שההטבה הציבורית תגדיל את "כושר הנשיאה" המקורי, הבטחת תכנון מפורט שימנע פגיעה סביבתית, וניסוח תמריץ שיתאים לכל מקבל פוטנציאלי. התכנית המתמרצת היא הבסיס למאגר כלים

השימור, הנובעים ממגבלות הפיתוח שיוצר שימור בתכנית מסורתית (לוינסון זמיר, 2000). ההיגיון הפשוט של הניוד נראה כ"פתרון קסם" המגשר על צרכים רבים ואף מנוגדים: הנכס המוגבל זוכה לפיצוי, יזמים זוכים לתגבור זכויות באזורים ייעודיים, הרשות מספקת שימור (או כל שירות ציבורי חשוב אחר) מבלי לשלם עליו, המורשת הבנויה עוברת לדורות הבאים, והקונפליקט שבין שימור לבין פיתוח, בין רגולציה לבין פעולת שוק חופשי מיושב; בעידן בו הרוח הניאו-ליברלית מובילה מדיניות המעוררת ומגבה את פעולת כוחות השוק, ואילו הקופה הציבורית בעקה, הכלי של ניוד זכויות נושא תקוות רבות.

השימוש בניוד זכויות בניה מקובל בעיקר בארצות הברית. למעשה, ארה"ב היא ערש הרעיון והביצוע של מנגנון "ניוד הזכויות", החל מתכניות הניוד הראשונות של תחילת המאה העשרים בעיר ניו יורק, דרך גיבוש הבסיס התיאורטי לאפשרות הניוד במאמריו ובספרו של פרופ' קוסטוניס "Space Adrift: Landmark Preservation and the Marketplace" משנות ה-70, ועד לכמות ולמגוון הרחב של תכניות ניוד, כ-240 תכניות נכון לשנת 2016. התפיסה הקניינית בארה"ב היא כי "בעלות" על נכס מקרקעין משולה לצרור מקלות "Bundle of Sticks"⁵. זכות הבניה הינה אחד המקלות שבצרור, אותה ניתן לנתק ולהעביר לצרור אחר (TDR: Transferable Development Right). בהתאם לכך, רוב המדינות בארצות הברית (כ-35) אימצו הסדר חקיקתי המאפשר ניוד זכויות, מה שמוליד תכניות ניוד מגוונות ביותר. רובן מיועד להגנת הסביבה, ואילו בערים הגדולות מטרתן היא שימור היסטורי (Hills & Schleicher, 2020). מדינות שונות באירופה אימצו את רעיון הניוד, בהתאמה להסדר המשפטי החל בהן. בישראל, לעומת זאת, לא קיים הסדר חקיקתי כולל לניוד זכויות בניה. בנוסף, מערכת התכנון מאופיינת בהיררכיה ובחלוקת סמכויות בין הוועדה המחוזית למקומית, בין היתר בכך שהסמכות ליצור זכויות בניה חדשות נתונה בעיקר בידי הוועדה המחוזית⁶. התפיסה המסורתית בישראל גורסת כי זכויות בניה הן "צמודות מקרקעין", ואינן "מטלטלין" שניתן לנתק מהקרקע ולהעביר. לפי גישה זו, זכויות בניה נוצרות על ידי חלקה ספציפית, וקשורות אליה בקשר בל יינתק. זכויות בניה נתפסות כ"הגבלה" היורדת על מקרקעין, בהתאם להקשר תכנוני מסוים וליחסי גומלין שבין החלקה לסביבתה במגוון נושאים: תשתיות, שירותים, משאבי טבע ואיכות חיים, צביון השכונה, שימור ארכיטקטוני, תכנון עתידי, אסתטיקה, ועוד. מכאן, שלא ניתן לנתק זכויות בניה מההקשר התכנוני העשיר מתוכו צמחו ועוצבו, ולהעתיקן למקום אחר; ועם זאת, חוק התכנון והבניה אינו אוסר על ניוד זכויות, והפסיקה קבעה כי יתכנו נסיבות בהן ניוד עשוי לשמש כמהלך סביר של פיצוי⁷. בפועל, מידה מסוימת של

« תכנית הכוללת הוראות לניוד זכויות בניה" (להלן: תכנית TDRs)

התכנית נועדה להסדיר פיצוי בגין פגיעת תכנון באמצעות ניוד. שווי הזכויות המועברות משולם לאדם שמקרקעיו יועדו לשימור, וכך מתקבל פיצוי בגובה הפגיעה הכלכלית שנוצרה בשל הגבלת הבניה (לוינסון זמיר, 2000).

התכנית יוצרת פעולה תכנונית של "איון" זכויות בניה ממקום אחד, ופעולה תכנונית נוספת, של "יצירת" זכויות בניה במקום אחר. וזאת מבלי לשנות את כמות הפיתוח הכוללת (בניאן, 2017). מגרש השימור בו נאסרה בניה, מכונה "מגרש מוסר" (שולח), והמגרש בו מתוכננת תוספת בניה באמצעות ניוד מכונה "מגרש מקבל" (קולט).

« בנק זכויות"

בנק זכויות הינו כלי לוגיסטי, שהוצע לראשונה על ידי קוסטנויס, על מנת לתווך בין מטרת התכנית לבין שוק הנדל"ן. בארה"ב קיימת חקיקה ענפה המסדירה את פעולת הבנק. הבנק רוכש את זכויות הבניה תמורת תשלום, שבדרך כלל נקבע מראש. הזכויות שנותקו מהקרקע מתורגמות ונשמרות בבנק כנקודות של "אשראי פיתוח" (development credits), ומוצעות למכירה לצורך פיתוח באזור המקבל (סנטו, 2008).

לבנק זכויות מיוחסות מספר תועלות. הוא חשוב בעיקר בתחילת יישומה של תכנית ניוד, על מנת להבטיח את יציבות המערכת ואמינותה. הבנק נוקב במחיר קבוע עבור הזכויות, ובכך מתגבר על פערי מידע בין מוכרים לקונים ומונע מחיר ספקולטיבי. מחיר קבוע לזכויות משמש כנקודת "אמת", ובכך מעודד עסקאות פרטיות. הבנק מגשר על פערי תזמון בין מוכרים לקונים, בכך שרוכש זכויות במועד בו הבעלים מבקש למכור, גם במצבי שפל בשוק הנדל"ן והעדר ביקוש. גם יזמים נשכרים מכך שהזכויות מסופקות להם, ללא המאמץ הכרוך באיסופן (Chiodelli & Moroni, 2016).

מנגד, יש הטוענים כי בנקים ציבוריים אינם נחוצים. הקמתם ותפעולם כרוכים בעלויות משמעותיות, ומחיר הזכויות עשוי להיות מעוות. תפקודים בלתי פורמאליים, של יצירת תחושת יציבות, אמינות ומתן אינפורמציה, ניתן למלא באמצעות מחלקות התכנון או סוכנויות פרטיות (Chiodelli & Moroni, 2016).

מורכבות זו באה לידי ביטוי בממצא של standridge ו-pruetz, לפיו רק ל-4 מתוך 20 תכניות הניוד המובילות בארצות הברית, היה ליווי של בנק זכויות. ועם זאת, תכניות אלו היו המצליחות ביותר, אשר שימרו מחצית מכלל הקרקע ששומרה בכל 20 התכניות יחד. לסיכום, קיומו של בנק זכויות נמצא מועיל, אך אינו קריטי להצלחת התכנית (Pruetz & Standridge, 2008).

תכנוניים שנועד להשיג מטרת ציבוריות מורכבות, לרבות ניוד זכויות בניה (סנטו, 2008).

« "זכויות בניה"

לפי התפיסה המסורתית של דיני הקניין בישראל, זכות הבעלות מקנה לבעליה שליטה מלאה במושא הזכות (חיות, פס"ד מ-2006). סעיף 2 לחוק המקרקעין, התשכ"ט - 1969, קובע כי בעלים של מקרקעין רשאי להחזיק, להשתמש ולבנות עליהם על פי רצונו, במגבלות הדין או הסכם. דיני התכנון והבניה מגבילים את זכות הבעלות באמצעות תכניות מתאר ברמות שונות ובתקנות, התוחמות את השימושים המותרים בקרקע. הגישה המסורתית רואה בזכויות בניה הגבלה חיצונית המוטלת על הקניין לצורך איזון אינטרסים בין הפרט לכלל (חיות, פס"ד מ-2006). מכאן ש"זכות בניה" היא הפן התכנוני של הזכות הקניינית (בניאן, 2017), ומהווה מרכיב עיקרי בשוויה הכלכלי (ויסמן בתוך בניאן, 2017).

המינוח המקובל בארצות הברית לזכות בניה הוא FAR: Floor Area Ratio, והוא אומץ בתיקון לפקודת היעוד של העיר ניו יורק משנת 1961. המושג מתאר את היחס בין שטח הרצפה של בנין לבין שטח המגרש. לפניו, שטח הבניה היה נתון לאישור ציבורי. ה-FAR נועד לשלוט בצפיפות, ולאפשר וודאות ואחידות באותו יעוד קרקע. קביעת ה-FAR הייחודי לרובע הביאה בחשבון את גודל השטח, צפיפות האוכלוסייה, כושר הנשיאה של התשתיות והבניה המקסימלית של השטח הפנוי, על מנת ליצור תכנון "נכון" (Sclar, 2021).

« "ניוד זכויות בניה" (TDRs: Transferable Development Rights)

ניוד זכויות בניה היא העברה של זכויות בניה שלא ניתן לנצלן לקרקע אחרת, בה יתאפשר פיתוח מוגבר ביחס לסביבה. הזכויות המנוידות מצטרפות לזכויות הקיימות בקרקע המקבלת, בתמורה לתשלום עבור ערכן (לוינסון זמיר, 2000); הוויתור על ניצול הזכויות בנכס המעביר מהווה **הטבה ציבורית**, שכן נועד להגן על המקום בשל סיבה היסטורית, ארכיטקטונית, סביבתית או אחרת (סנטו, 2008). התשלום עבור ערכן מהווה **פיצוי** לבעלים שמקרקעיו נפגעו בשל פעולה תכנונית (לוינסון זמיר, 2000).

רעיון הניוד לקוח מהסדרים הנהוגים בארצות הברית בנושא זיהום אויר. הסדרים אלו קובעים את רמת הזיהום המותרת באזור כלשהו, ומאפשרים לבעלי מפעלים או פעילויות מזהמות אחרות באותו מקום לסחור ב"זכויות" או "מכסות" לזיהום אויר (לוינסון זמיר, 2000).

עמדות כלפי תהליך הניוד בהקשר הישראלי

לאור התפיסה המסורתית לגבי אופיין הצמוד והמקובע של זכויות הבניה, ראייה מערכתית של מנגנון ניוד כחלק מתכנית שימור אחרת להתפתח. התלווה אליה ויכוח ערכי בין המצדדים והמתנגדים לניוד, אשר עסק, בין היתר, בנושאים הבאים:

« הצדקה תכנונית לתוספת זכויות באזור המקבל

ניוד זכויות עשוי להפר איזונים תכנוניים קיימים, לשנות את אופי האזור, להקפיא פיתוח באזור המוסר מחד ולהעמיס על תשתיות קיימות באזור המקבל מאידך, ובכך לפגוע בתושבים (וירניק, 2008); ככל שקיימת הצדקה תכנונית להגדיל צפיפות באזור המקבל, מבלי לשנות את אופיו ומבלי לגרום לפגיעה בתושבי המקום, הרי שמגבלות הבניה הקיימות הן מלאכותיות ויש להסירן על מנת לענות על הביקוש. ככל שאין הצדקה תכנונית להגדיל צפיפות באזור המקבל, שכן זו תשנה את אופיו ותפגע בתושביו, אין לאפשר ניוד זכויות (לוינסון זמיר, 2000).

המענה לטענות אלו מבוסס על קיומו של "תחום החלטות תכנוניות סבירות". החלטה מאוחרת, המגדילה היקף בניה בחלק מהמגרשים, אינה בלתי סבירה, ואינה מעידה על כך שההגבלות על יתר המגרשים הן מלאכותיות ויש להסירן. שינויים מקומיים ממילא מתרחשים, כמו שקורה במסגרת הקלות, ונספגים במרווח התכנוני הקיים שנועד לאפשר אותם (לוינסון זמיר, 2000; סנטו, 2008).

מענה נוסף מתייחס לניוד המבוצע באותה סביבה פיסית: יתכן ומגבלות השימור הן שיוצרות את הצורך בפיתוח הנוסף. כלומר, לא מדובר בביקוש טבעי, אלא כזה שנוצר בגין תכנית הניוד. במקרה זה, הניוד יוצר תחליף לנכס המשומר, מרסן את עליית מחירי הדיור, מפחית פגיעה באנשים שלישיים ומונע ג'נטריפיקציה. הזכויות המועברות עונות על הביקוש שנוצר ומבטיחות פיצוי מלא. כמו כן, כאשר המגרש המוסר והמקבל ממוקמים באותו אזור לא חלה הכבדה על תשתיות, שכן לא מדובר בזכויות חדשות (לוינסון זמיר, 2000). ועוד, תכנון מלא של המגרשים המקבלים יאפשר לאתר ולמנוע מלכתחילה מיקומים בעייתיים (סנטו, 2008).

« פיצוי "חינמי"

האטרקטיביות המיוחסת לחלופת הניוד נעוצה בכך שעלות השימור אינה מוטלת על הקופה הציבורית. הרשות התכנונית מספקת מוצר ציבורי, אך אינה נושאת בעלות הפיצוי על פגיעות השימור. ויותר, הטלת הפיצוי הראוי בגין שימור על גורמים פרטיים, תורמת לצמצום עיוותים חלוקתיים המיוחסים לתהליך השימור: הציבור אינו נושא בתשלום למען מטרה ציבורית בעלת הטיה אליטיסטית, ובכך מותיר משאבים לטובת השכבות החלשות (לוינסון זמיר, 2000).

בפועל, הפיצוי אינו "חינמי". הרשות התכנונית עשויה להפסיד הכנסות מ"היטל השבחה". כך קורה כאשר ניוד זכויות אל אזור מקבל מפחית את פוטנציאל הפיתוח שלו. לדוגמא, כאשר ניצול מיטבי של אזור מקבל כולל תוספת שטח וקומות, אך זו מאושרת באמצעות ניוד זכויות ממבנים לשימור ולא באמצעות תב"ע. הוועדה אמנם אינה משלמת פיצוי כספי על פגיעות השימור, אך בפועל הציבור משלם בכך שמוותר על תקבולים מהיטל השבחה אלטרנטיבי (מלונכא וזלצמן, 2003).

« מניע כלכלי להכנת תכנית בנין עיר

נטען כי השיטה עשויה ליצור תקדים בעייתי, בו המניע להכנת תכנית בנין עיר הוא אינטרס כלכלי של הרשות לממן ולספק שימור. אלו עשויים לדחוק פעולה תכנונית ראויה ושיקולים חשובים של תשתיות, תחבורה, מרקמים ועוד. מכאן קצרה הדרך לתכניות המנפקות זכויות בניה כפעולה פיננסית למימון צורכי ציבור דחופים, כמו תשתיות, ביטחון, בריאות וכיוצ"ב (וירניק, 2008).

בהקשר זה עולה גם החשש ל"אינפלציה של זכויות". על מנת לאפשר פיצוי מלא על פגיעת השימור, יש להוסיף זכויות שיכסו גם את מרכיב המיסוי הנדרש בשל פעולת הניוד. ועוד, לצורך הצלחת התכנית ומימוש השימור, צפוי תמריץ זכויות שיביא לתמורה גבוהה מעלות השימור. כלומר, על מנת להגיע לפיצוי מלא וליצור תמריץ למימוש נדרש "מקדם" שיופעל על היקף הזכויות המוקצה לניוד.

« התאמה אזורית

השיטה מתאימה לאזורים בהם מעטפת הזכויות גבוהה משיעור ניצולה בפועל, מצב שמותיר זכויות בניה לניוד. כמו כן, מימוש בפועל של ניוד זכויות מותנה ברמת הביקוש, היוצרת ערך לזכויות; ככל שהיקף השימור בשכונה גדל, גדל גם הסיכוי לעלית מחירי הדיור וליציאת תושבים מעוטי יכולת, ועולה ההצדקה לשימוש בניוד זכויות. השיטה אינה מתאימה לאזורי פריפריה בעלי ביקוש נמוך. בהעדר ביקוש, המקרקעין מהם נשללו הזכויות אינם נפגעים, הפגיעה באנשים שלישיים מידתית, וההצדקה לניוד קטנה (לוינסון זמיר, 2000).

« איזון בשווי הזכויות המועברות

ברוב המקרים מתחייב מנגנון איזון, לתיקון פערי השווי הקיימים בין האזור המוסר לאזור המקבל. מנגנון השומה מוסיף מרכיב מסרבל להליך מסורבל ממילא. הבעיה שולית כאשר מדובר בניוד אל אותה סביבה פיסית, אולם ניוד אל אזור שונה מחייב שימוש במקדם. כאשר האזור המקבל נחות מהאזור המוסר, פועל המקדם להגדלת היקף הזכויות המועבר, ולציפוף האזור המקבל.

« אפליה

ניוד זכויות מפלה את הנכס המקבל ביחס לסביבתו, שכן הנכס המקבל משלם על מלוא ערכן של הזכויות המועברות (ולא על מחצית כמו במקרה של תכנית משביחה) (לוינסון זמיר, 2000). מאידך נטען כי הנכס המקבל נהנה מתגבור זכויות ביחס לסביבתו (וירניק, 2008).

« ישימות

מימוש הניוד, ובעקבותיו מימוש השימור, צפוי להידחות במקרים של מבנים המהווים בית משותף ו/או כוללים דיירים מוגנים. הקושי להגיע להסכמות עם מספר רב של בעלים מתווסף למציאות בה הבעלים הופכים ל"סוחרים נדל"ן" בעסקה מורכבת.

« ציפוף

לפי הרעיון המקורי, תכנית ניוד אינה מגבירה פיתוח אלא מפיצה אותו. אולם, ענין זה נתון לוויכוח. יש הטוענים כי תכנית ניוד מצמצמת פיתוח, מאחר ומחייבת הידוק של היעוד והזכויות באזור המקבל, על מנת ליצור ביקוש לזכויות המועברות מהאזור המוסר. אחרים טוענים כי לתכנית ניוד השפעה המגדילה בפועל את הפיתוח. זאת מאחר ותחת תכנית שימור מסורתית, הזכויות באתרי השימור לא היו באות לכדי מימוש, ולכן העברתן ומכירתן מגדילה בפועל פיתוח שלא היה אמור להתרחש. בנוסף, כאשר מבנה או מרקם השימור הוא מרכזי ומבוקש להעברת הזכויות תתכן השפעה רחבה על העיר כולה (Hills & Schleicher, 2020); בהקשר הישראלי לוויכוח זה חשיבות מוגבלת, שכן המטרה התכנונית הכוללנית היא ציפוף של מרכזי הערים.

מתודולוגיה

מתודולוגיית המחקר התבססה על שני ערוצי בחינה של התופעה הנחקרת: הכרת הספרות העוסקת בנושא בעולם, וחקר תכנית השימור של תל אביב, שהנה הראשונה בישראל שכללה מנגנון מובנה של "ניוד זכויות"; סקירת הספרות התמקדה בספרות בינלאומית עדכנית מכתבי עת אקדמיים. מידת השימור שהושגה נאמדה על בסיס ניתוח נתונים גלויים, שכללו את מסמכי תכנית השימור תא/2650/ב, דפי מידע של הועדה המקומית ביחס ל- 188 מבנים שהוגדרו בתכנית "לשימור מחמיר", ואיתור תכניות מקומיות לניוד זכויות, מאושרות או בתכנון, מתוקף תכנית השימור. לפיכך, התשובה לשאלת המחקר היא כמותית בעיקרה.

תכניות TDRs בעולם

התפתחות היסטורית

"תכנית שיקאגו" ("the Chicago plan") משנות ה-70 של המאה הקודמת, כללה פרק הנוגע לשימור מבנים במרכז העיר באמצעות ניוד זכויות בניה, שנכתב על ידי ג'ון קוסטוניס, ומשמש עד היום בסיס תיאורטי לתכניות ניוד מודרניות⁸. שתי תובנות הנחו את התכנית. הראשונה קובעת כי את זכות הפיתוח ניתן להפריד מחלקת המקור ולנצל בהחלקה אחרת, והשנייה היא כי בתמורה לאספקת מוצרים ציבוריים ניתן לקבוע ניצול דיפרנציאלי לחלקה. מאמץ תיאורטי רק הושקע ביצירת ענין יזמי בזכויות.

שתי תכניות TDRs קדמו ל"תכנית שיקאגו" של קוסטוניס, שתיהן בעיר ניו יורק. הראשונה - (zoning lot merger ZLM) משנת 1916, היוותה חלק מתקנות האיזור הראשונות של העיר. התכנית אפשרה מיזוג של חלקות צמודות בעלות אותו ייעוד וצפיפות, והעברה של הזכויות ללא מכירה. תכנית זו הולידה את מספר ההעברות הגדול ביותר בניו יורק ואפשרה בניית גורדי שחקים סופר גבוהים כמו ה-"Empire State Building" - "Trump World Tower"; התכנית השנייה הייתה תכנית שימור בקטע 74-79 של העיר, שאפשרה לנייד זכויות ממבנים לשימור למבנים שמעבר לרחוב, ובכך הרחיבה את היקף הרוכשים הפוטנציאליים. השימוש בתכנית זו מועט, ומשנת 1966 ועד שנת 2015 נמנו 11 העברות בלבד (Hills & Schleicher, 2020).

Pizor מחלק את תכניות ההעברה הראשונות בארצות הברית לשני דורות. הדור הראשון חוקק במהלך שנות ה-70 של המאה ה-20, וכלל 24 תכניות מקומיות, אשר ביקשו ליישם שימור "זול", ולהתמודד עם לחצי פיתוח באמצעות תכניות ניוד. ההשתתפות בתכניות הייתה רצונית ברובה, ובעלי הזכויות הורשו לממשן בבניה או במכירה. תכניות הדור הראשון לא זכו להצלחה, ונהוג לומר שמספר המאמרים שנכתב עליהם עלה על מספר העסקאות שבוצע מתוקפן; הדור השני של תכניות ההעברה חוקק בשנות ה-80 של המאה ה-20. התכניות נערכו על ידי צוותי תכנון מקצועיים, שהשקיעו מאמצים רבים ללימוד הטעויות של הדור הראשון על מנת לקיים את ההבטחה הטמונה ברעיון ה-TDRs. שתי תכניות מובילות מקבוצה זו הן התכנית ממחוז Montgomery במדינת מרילנד, ותכנית שימור ה-"Pinelands" בניו ג'רזי, המקיפות שוק נדל"ן גדול ומגוון (Pizor, 1986).

Sclar מצביע על **האבולוציה** שעברו תכניות האיזור וה-TDRs במאה השנים האחרונות. לפי התכנון הפרוגרסיבי המסורתי, ה-FAR מותאם לאינטרס הציבורי הגדול, משמש כמסגרת מנחה וציפייה סבירה, מגן על החברה העירונית מפני פיתוח מופרז ומטרדים, ואינו בר חילוף. אלא שלחוקי האיזור גם תפקיד מאקרו-כלכלי הנובע מהשווי שהם מייצרים לקרקע העירונית. החל מהמחצית השניה של המאה

מחייבות חוות דעת תכנונית ביקורתית לאחר הרכישה; מידת הרצוניות החלה על "האתרים השולחים" משתנה. חלק מהתכנוניות רצוניות לחלוטין, ומאפשרות לבעלים פיתוח של האתר השולח אם יבחר בכך. אחרות, לא נותנות לבעלים כל אופציה לפיתוח מעל מבני השימור. יש תכנוניות שהן רצוניות באופן רשמי, אך בפועל מגבילות מאד את הפיתוח באתר השולח ובכך מגבירות את סבירות ההשתתפות; כמו כן, מטרת התכנוניות מגוונת: שימור שטחים פתוחים, הגנה על בתי גידול של חיות בר, שימור יערות, שימור קרקע חקלאית, הגנה על קרקעות רגישות לסביבה, ניהול תשתית, שימור היסטורי, דיור בר השגה, אנרגיה מתחדשת ועוד. רוב התכנוניות פועלות להגנת הסביבה ולשימור אדמות חקלאיות, אך בערים הגדולות – ניו יורק, סן פרנסיסקו, דנבר, סיאטל – המטרה הנפוצה ביותר היא שימור היסטורי (Hills & Schleicher, 2020).

Chiodelli ו-Moroni מאפיינים את המבנה המקובל של תכנוניות TDRs בעולם, אשר לרוב פועל יחד עם מנגנון האיזור המסורתי. האחרון עושה שימוש בכלי הרגולטורי של "ציווי ושליטה", מגדיר ומגביל את צורת השימוש הרצויה, יוצר תת קטגוריות של שימושים וצפיפויות, וכך כופה שליטה בפיתוח ובצורה המרחבית של שימושי הקרקע. TDRs משמשות לייעול מערכת היעוד באמצעות קביעה של אזורי שליחה ואזורי קבלה. שילובן בתכנית מסורתיות, מחייב מנגנון מורכב של חוקים ונהלים המבטיחים את הכיוון הרצוי (Chiodelli & Moroni, 2016).

החוקרים נחלקים בעמדותיהם כלפי תכנוניות TDRs. יש המצדדים בהן, מנסים לאפיין את התכונות שנועדו לשפר את יעילותן ולהציע דרכים לשיפורן, ויש המבקרים את העיוותים שתכנוניות אלו יוצרות ומצביעים על כישלונן להביא לשימור משמעותי.

"ההבטחה"

ניוד זכויות מכוון לאזן צרכים מתחרים של שימור ופיתוח, ולייצר פיצוי על פגיעה הנובעת מהגבלת יעוד. מטרת פועלי השימור יושגו באמצעות רגולציה, ומטרות פעילי הצמיחה – יזמים ושחקנים אחרים בלובי הפיתוח העירוני – יושגו באמצעות דה-רגולציה, וכך יוקל הקונפליקט שבין שימור לפיתוח. לצורך כך, כוללת תכנית ניוד שלושה אלמנטים בסיסיים: הגנה קבועה מפני פיתוח באזור השולח (רגולציה), פיצוי של בעל הנכס השולח, ופיתוח אופטימאלי באזור המקבל (דה-רגולציה) (Hills & Schleicher, 2020). האטרקטיביות של תכנוניות TDRs טמונה בעובדה שהן משתמשות במנגנוני שוק כדי לרתום הון פרטי לצורך השגת מטרה ציבורית. בתנאים של מדיניות נאיו ליברלית, צנע פיסקאלי, ומגמה של הגנה על זכות הקניין, האטרקטיביות אף גוברת (Linkous, 2017). תומכי הרעיון טוענים שלתכנוניות

העשרים מתבססת מדיניות נאיו ליברלית, לפיה רגולציה מתירנית משרתת את הפרט והחברה יותר טוב מפעולתו של ממשל אקטיביסטי. בעלי הון, הפועלים בתוך מסגרת תכנון ליברלית, הם הדרך היעילה להשגת טובין ציבוריים. עם הזמן השתרשה תפיסה של זכות קניין עצמאית, אותה ניתן לנתק מחלקת המקור. בעידן הנאיו ליבראלי הפכה הזכות ה"אווירית" להשקעה אטרקטיבית; TDRs הפכו מכלי של רגולציה על שימושי קרקע, לכלי פיננסי, היוצר מגמת התרחבות.

מגמת ההתרחבות המיוחסת ל-TDRs, והשפעתה על המרחב העירוני מודגמת במקרה של מבנה ה-Grand Central Terminal, שהוכרז לשימור. בשנת 2006 נמכר המסוף לקבוצת השקעות פרטית, Midtown TDR Ventures, תמורת 80 מיליון דולר. המודל העסקי של הרכישה היה ליהנות מעליית ערכן של 1.2 מיליון מ"ר זכויות TDRs במרכז מנהטן. הרכישה שיקפה 60\$ למ"ר, והציפייה הייתה למכור כל מ"ר תמורת 880\$, סכום ששיקף דירות יוקרה ולא משרדים. רוכש פוטנציאלי של זכויות אלו, SL Green, עסק באיסוף זכויות על מנת לבנות מגדל משרדים כבן 160,000 מ"ר. אך לבסוף, את תוספת שטח המשרדים קיבל SL Green מכוח הסכם עם עיריית ניו יורק תמורת השקעה של 220 מיליון דולר בשיפור תשתיות. Midtown TDR Ventures יזמה תביעה פדרלית נגד העיר והרוכש הפוטנציאלי, בטענה כי תמריצי האיזור שהוענקו שללו ממנה זכויות קניין בהיקף של 1.1 מיליארד דולר (שחושבו לפי TDRs בשווי של 880\$ למ"ר). בדיעבד הסתבר, כי תביעה זו דרבנה את אישור שינוי היעוד ב-SPD⁹ של העיר במטרה להגדיל את השוק הזמין עבור TDRs. כתוצאה, הייעוד החדש של ה-SPD הכפיל את שטח הבניה באחד המקומות הצפופים ביותר על פני כדור הארץ.

כיום ברור כי לקרקע עירונית תפקיד רב עוצמה, הן כמציאות פיסית והן כנכס "לוכד" עושר. איזור השתנה מיעוד וקביעת הצורה אל מימון ולכידת ערך. חוקי האיזור קובעים את צורתו הפיסית של המרחב העירוני, ובאותה עת הם בעלי תפקיד מקרו כלכלי חשוב, של יצירה והחזקת עושר הגלום בקרקע עירונית והיכולת למנף אותו (Sclar, 2021).

תכנוניות TDRs

Hills ו-Schleicher סוקרים את מגוון תכנוניות ההעברה ומאפייניהן. תכנוניות TDRs שונות מבחינת הצורה, השיטה והמטרות: לרוב התכנוניות הן ברמה מקומית, אך לעיתים מנהלות באמצעות הסכמים בין ממשלות מקומיות שונות, לצורך העברה של זכויות מאזורים כפריים לאזורים עירוניים; חלק מהתכנוניות כוללות בנק זכויות; חלקן מעבירות זכויות ביחס של 1:1, בעוד אחרות מכפילות את ערך הזכויות המועברות; חלקן ממסות ההעברות; חלקן

על שימוש בקרקע. אלו גוברות על תכנון המכוון לטובה הציבורית ועל בקורות ומגבלות צמיחה. ניו יורק היא דוגמא לכך שתכניות TDRs נקבעות על ידי יזמים ולא על ידי "תכנית שקולה היטב", ומשרתות אינטרסים של פיתוח ולא מטרות ציבוריות, כפי שתואר במקרה ה- Grand Central Terminal.

הסחר ב-TDRs מתרחש בשוק הקרקעות, שהוא בעל מאפיינים ייחודיים, ובהם: רגישות לתזמון, מידע חסר ופעילות ספקולטיבית, מאפיינים ייחודיים של הקרקע, מספר מוגבל של קונים ומוכרים, ואוריינטציה ממסדית לפיתוח. תכניות TDRs תלויות במצב שוק הקרקעות, ותלות זו מחלישה ומערערת את יציבותן. התכניות משגשות כאשר שוק הנדל"ן משגשג, מאחר והן תגובה ללחצי פיתוח; תכנית הניוד בסרטוטה הוא דוגמא לתכנית TDRs שלא ייצרה העברות בשל חוסר סנכרון עם המגזר הפרטי ויכולתו להשקיע ולקחת סיכונים. חוסר ההתאמה לתנאי השוק הביא להקפאת התכנית. תיקון התכנית באופן שיגביר את ההיענות נתון ללחץ פוליטי ולמניפולציות מצד יזמים, המבקשים להשיג כדאיות משופרת להשקעתם. מוסדות התכנון, שהם מוטי פיתוח, עשויים להיענות ללחצי היזמים על מנת להניע את התכנית על חשבון מטרות ציבוריות, כמו עיצוב הנוף הכפרי והעירוני, שימור מבנים וכיוצ"ב (Linkous, 2017).

Shahab, Clinch ו-O'Neill, בחנו את יעילותן של תכניות TDRs על בסיס "כלכלת עלות עסקה". המונח מתאר את סט הפעולות והאינטראקציות בין גורמים פרטיים וציבוריים, המבוצעות לצורך התכנון וההטמעה של התכנית. הן מצאו שאף שבתאוריה עלויות העסקה לתכניות TDRs אמורות להיות נמוכות, בפועל הן עשויות להיות גבוהות מאד ולהתחלק באופן לא שוויוני בין הצדדים (Shahab et al., 2018).

הצעות לשיפור

עם כל הביקורת, הרעיון של העברת זכויות פיתוח מאזור הזקוק להגנה לאזור המבקש פיתוח נוסף, נותר בעל היגיון חזק. לכן, מחברים רבים עוסקים בזיהוי הגורמים התורמים להצלחתן של תכניות TDRs. לפי מחקר משנת 2008 מצאו Pruetz ו-Standridge חמישה גורמים שנמצאו הכרחיים להצלחת תכנית TDRs, כשהם פועלים **במשותף**: ביקוש ער לפיתוח נוסף, אשר יתאפשר רק באמצעות TDRs (גורם 1), אזורי קבלה מותאמים, הכוללים תשתית פיסית, הסכמה פוליטית ותפיסת שוק המאפשרת ציפוף (גורם 2), תקנות קפדניות באזור השולח, המעודדות מכירת TDRs (גורם 3), תקנות הממזערות אפשרות לעקוף תכניות TDRs (גורם 4) ותמריצי שוק, המשפרים את יחס ההעברה מעל יחס של 1:1 (גורם 5); בנק זכויות נמצא כגורם שתורם להצלחה, אך אינו הכרחי (Pruetz & Standridge, 2008).

ניוד יש פוטנציאל להיות יעילות יותר בהקצאה ובמיקסוס שווי הקרקע; לתרום לשוויון בשוק הקרקעות, שכן גם חלקות בהן נאסר פיתוח יכולות לקחת חלק בפיתוח הכללי; למתן את הפגיעה הנובעת מהגבלת זכות הפיתוח באותן מדינות המעניקות פיצוי רק במקרים של "לקיחה"; ולאפשר פיצוי "זול" המוטל על רוכשי הזכויות ולא על הציבור.

"ושברה"

אלא, שרעיון מרכזי העולה מהספרות, הוא **הפער שבין ההבטחה הטמונה ברעיון הניוד ככלי לקידום השימור, לבין תוצאותיו הדלות**. לתכניות TDRs הצלחה מוגבלת בייצור שוק תוסס ופעיל של זכויות פיתוח ועסקאות העברה.

הביקורת מציינת, בין היתר, כי ברמה התיאורטית, השימוש ב-TDRs מפר את תקנות האיזור המסורתי, העוסקות במניעת מטרדים, ותכנון השילוב בין שימושי הקרקע, שכן הן מביאות לפיתוח נקודתי החורג מהמותר באזור ועשוי ליצור מטרדים, ואף יוצרות שונות שאינה נצפית מראש, ומקשה על תכנון כוללני (Hills & Schleicher, 2020).

Hills ו-Schleicher טוענים כי התדמית של ניוד כ"פתרון קסם", המתעלה מעל לפוליטיקה של אינטרסים מנוגדים – אנשי שימור מול יזמים, תומכי רגולציה ממסדית מול שוחרי השוק הפרטי – היא נרטיב מטעה. בפועל, תכניות TDRs הן כישלון מוחץ: הן אינן מאזנות צרכים מתחרים של שימור ופיתוח, אינן מונעות התדיינות משפטית במקרים של "לקיחה", ואינן משיגות תמיכה פוליטית בשימור. בפועל הן מגבילות צמיחה, מחסירות משאבים מהממשל המקומי בשל וויתור על עמלות מהפיתוח החדש, מתנוונות בשל ההגבלות שלהן עצמן, אינן מייצרות מספיק העברות, ונעדרות בממשל לצורך רכישת זכויות או הורדת היעוד באזורים המקבלים. הן מגבילות פיתוח במקום לאזן אינטרסים (Hills & Schleicher, 2020).

Linkous מצאה שהמורכבות התכנונית של תכניות ניוד יקרה מידי, ואלו אינן מצליחות ליצור שימור משמעותי והקצאה יעילה של קרקע. היענות שוק שתוביל להעברות והקצאה יעילה של קרקע מחייבת השקעה מקצועית משמעותית בתכנון מורכב, לרבות חיזוי תנאים של ביקוש והיצע על מנת לשמור על ערכן של הזכויות. החוקרת מצאה שפרויקטים שאופיינו בסיכון גבוה לא צרכו TDRs. בנוסף, נדרשת מערכת תומכת של ניהול ואדמיניסטרציה. תכניות מובילות נסמכו על התערבות ממשלתית לצורך רכישת הזכויות, ולעיתים גם הגבלה של היעוד באזור המקבל, ולא על שוק החליפין.

עוד ציינה Linkous כי הצלחת תכנית הניוד להשיג מטרה ציבורית תלויה בכלכלה פוליטית מקומית: קואליציה של בעלי קרקע, יזמים ושחקנים פוליטיים, המאורגנת סביב אינטרסים של רווח ופיתוח, היא שמובילה החלטות

• לאחר תכנון ואסדרה חוקית של כללי הפעולה והאזורים השולחים והמקבלים, מערכת השוק אמורה להשתלט ולהתנהל בכוחות עצמה.

Dyca ואחרים מסבירים כי מימון השימור בתכנית TDRs מוטל על המגרש המקבל. הם מציעים כלי משלים, שיתרום למימון ולהצלחת התכנית: כאשר הניוד יוצר הטבה סביבתית אורבנית – תשתיות ירוקות, פארקים, מתחם בנוי בעל צפיפות נמוכה ועוד – ניתן לשקול הטלת מס על נכסים גובלים, אשר תכנית השימור והניוד מיטיבה עמם (Dyca et al, 2020).

Chiodelli ו-Moroni מציעים מודל חלופי של ניוד זכויות, כמכשיר תכנון עצמאי המנותק ממנגנון התכנון המסורתי, ואשר דומה לשיטת ה-"cap-and-trade" לשליטה בזיהום סביבתי: הממשל המקומי יקבע את כמות הפיתוח הכוללת באמצעות מכסה של TDRs, ואת כללי הבניה והמסחר בזכויות. הזכויות יוקצו ביחס אחיד, על בסיס שטח הקרקע, והשוק יהיה חופשי לסחור בהן (Chiodelli & Moroni, 2016).

Hills ו-Schleicher מציעים המשגה מחדש של רעיון ה-TDRs ככלי פוליטי היוצר תמיכה ביעוד ליבראלי, אגב הגשמת מטרה ציבורית מוערכת כמו שימור, תשתיות ירוקות ופיתוח עירוני. הם מצביעים על כך שחוק שימוש הקרקע מייצר קהלי תמיכה שונים. תכנית TDRs ככלי פוליטי, יכולה לחבר ציבורים שונים לכדי קואליציה למען השגת מטרה ציבורית. מערכת TDRs יכולה לאזן את ההשפעות הפוליטיות של קבוצות אינטרס: להחליש את קבוצת בעלי הבתים המתנגדים לפיתוח, לחזק ולהרחיב את קבוצת תומכי הפיתוח. תכנון נכון ייצור קואליציה פוליטית, בין הבעלים השולחים, הבעלים המקבלים ומוטבי תכנית השימור, שתפעל למען שימור ולמען פיתוח. כך קרה בשלוש תכניות TDRs בניו יורק, שנעזרו בפוליטיקה של חוק שימושי הקרקע, יצרו קואליציות לתמיכה בפיתוח והביאו לשימור משמעותי: The Special Theater District, וה-East Midtown Transfer Corridor Highline (emrz). Rezoning

הם מציעים שלושה קווים מנחים ליצירת חקיקה והסדר מוסדי של TDRs, באופן שיעודד קואליציית פרו-פיתוח:

1. יצירת אזור קבלה גדול, ללא זיהוי חלקות ספציפיות. קנה מידה גדול מרחיב את שוק הרוכשים, מצמצם סבירות למימוש במיקום מסוים, וכך מפצל ומחליש התארגנות של מתנגדים.
2. יצירת קישור בין חלקות השליחה והקבלה, על אף ניגוד העניינים הטבוע בעניין שווי הזכויות.
3. בחירה קפדנית של חלקות מקבלות, השייכות לקבוצות שיהיו אפקטיביות בקידום תכנית פיתוח יחד עם מטרות

העיסוק המחקרי בזיהוי גורמי ההצלחה, בהתוויית המסגרת החוקית והכלכלית שתתמוך ותעודד הצלחה של תכנית TDRs מעיד על גישה פרו-אקטיבית, לפיה תנאי השוק אינם גזירת גורל, אלא ניתן להשפיע ולעצב אותם, באופן שיקל על היענות השוק, הצלחת התכנית והשגת יעדי השימור. ניתן לעודד ביקוש, ליצור אזורי קבלה מתאימים ולייצר שוק זכויות "שקוף". להלן נדון במרכיבים אלו:

• **ביקוש לזכויות TDRs** הוצע לעודד, בין היתר, באמצעות: תיעול לחצי פיתוח קיימים לשימוש ב-TDRs (שילוב TDRs בתהליכי ביקוש ל"הקלות" ולתוספות בניה, המתרחשים ממילא ובאופן קבוע); צמצום חלופות להשגת זכויות נוספות לאפשרות של זכויות TDRs בלבד; יצירת מצב תכנוני בו חלופת ה-TDRs היא היעילה ו/או הזולה ביותר; חיוב יזמים גדולים לרכוש מכסה מינימלית של TDRs לכל פרויקט. החיוב יאלץ אותם להיחשף לזכויות, ואולי בהמשך להעדיף אותן על פני הליכי שינוי ממושכים של תכנית בסמכות ועדה מחוזית; בנוסף, גיוון הזכות המועברת לשימושים שונים, כגון: העברת שטח ריצפה, התניית פיתוח הקרקע באזור המקבל ברכישת TDRs, ושימוש ב-TDRs לצורך קבלת פטור ממכסות בניה.

• **אזורי קבלה מותאמים** יבחרו, בין היתר, על בסיס שיקולים של: קיומה של תשתית להכלת הפיתוח הנוסף, יעוד ברור ומוקפד, התאמה לתכנון כוללני, תפיסת שוק המאפשרת ציפוף, והסכמה פוליטית; סמיכות לנכס ולאזור השולח תרומה לגישור על פערים בשווי הזכויות, ותקל על פגיעה באנשים שלישיים, בשל השלמת היצע הדיור באותה הסביבה; מיקום סמוך לנכס המוסר עשוי לתרום לשווי של הנכס המקבל, ככל שהיתרונות הציבוריים המתקבלים ממנו הינם בתחום ההשפעה של הנכס המקבל (כמו במקרים של תשתית ירוקה ומקבץ מבנים לשימור); כאשר מזוהה התנגדות פוליטית לציפוף יש לשקול אזורי קליטה אחרים ואפילו מרוחקים; ולבסוף, הומלצה בחירת אזורים הנמצאים בשלב טרום התפתחות.

• **שוק "שקוף"**, המאפשר 'עלות עסקה' נמוכה, ניתן לעודד, בין היתר, באמצעות: הסברה על התכנית ויתרונותיה הציבוריים והפרטיים; מידע פתוח על עלויות והזדמנויות לקניה ומכירה; בנק זכויות, הנוקב במחיר קבוע ויציב, ותורם להקטנת עלות העסקה; הכשרת צוות תכנון מיומן והון אנושי, ומעורבות הממשל בעיצוב שוק פעיל וצודק של TDRs, המאפשר הזדמנות שווה לרכישת הזכויות ונמנע מהעדפה שרירותית של רוכשים;

שווי המשקל שבין אוריינטציה ארוכת טווח של תכנית לבין החלטות רגישות לזמן?

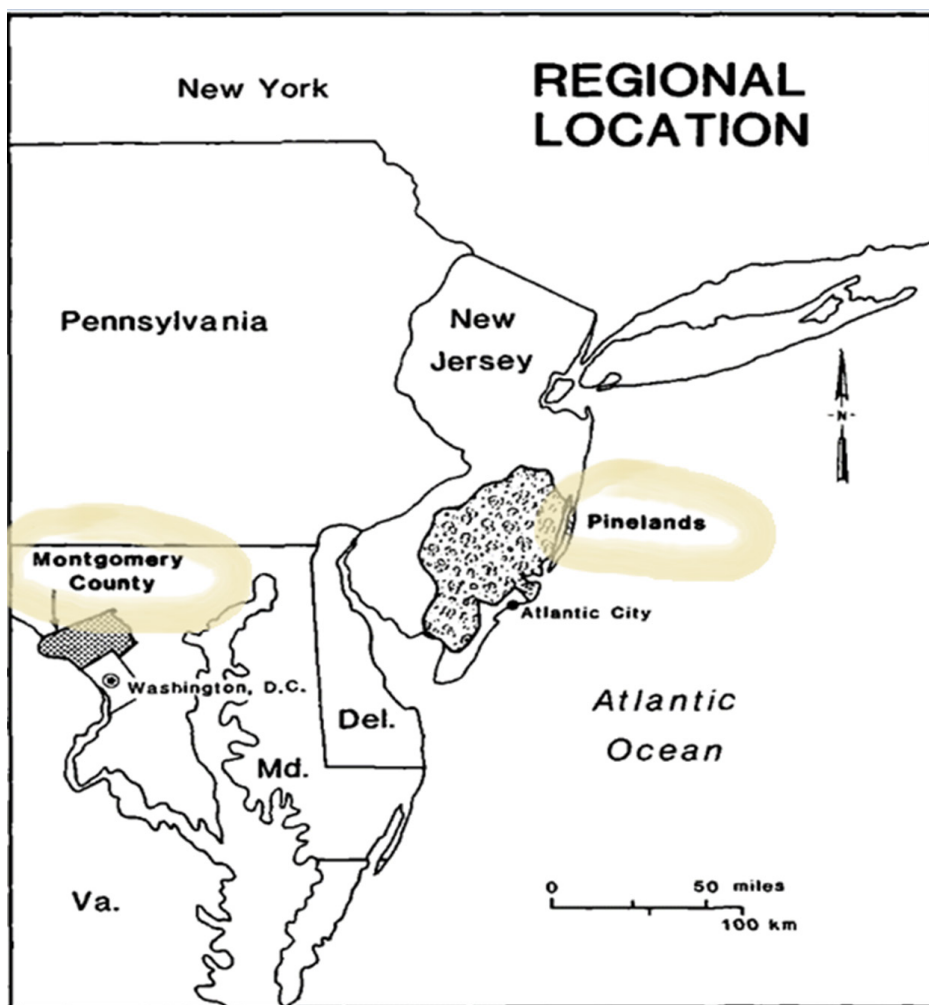
ציבוריות בעלות יתרונות רחבים (Hills & Schleicher, 2020).

הצלחת תכנית TDRs מחייבת מסגרת יציבה וצפויה, ובו זמנית מותאמת לתנאי שוק הקרקעות, על מנת שתיצור היענות. כדי לאזן בין יציבות לתאימות, התכנון מחייב אסטרטגיה דינאמית שתכיל מדיניות תכנון רגישה לזמן ולתנודתיות של התנאים הכלכליים. מסגרת גמישה המייצרת כדאיות חשופה לשינויים לאורך זמן וללחצים מצד יזמים. בהקשר זה יש לשאול, מהם אופקי הזמן של תכניות מכוונות שוק? האם טווח של 50 שנה מספיק על מנת ליצור פרדיגמת שוק חדשה שבה TDRs יוכלו לשגשג, או האם תכנית לא מציאותית מחייבת התאמה לתנאי שוק עכשוויים? מהו

הדגמה

שתי תכניות TDRs מארה"ב הן מהמפורסמות שבתכניות הניוד: התכנית במחוז Montgomery, מרילנד והתכנית בשמורת ה"Pinelads", בניו ג'רזי. הן הביאו להיקף שימור גדול ומשמעותי, ונחשבות להצלחה ממנה ניתן לשאוב השראה. בתכנית שבמחוז Montgomery שומרו שטחי כפר וחקלאות, ובתכנית בשמורת ה"Pinelads" שומרו שטחי יערות, חוות וביצות.

איור 1: התכנית במחוז Montgomery, מרילנד, והתכנית בשמורת ה"Pinelads", ניו ג'רזי (Pizor, 1986)



1. תכנית מחוז Montgomery, מרילנד

מחוז מונטגומרי ממוקם מצפון לוושינגטון הבירה, והתמודד עם עיור מהיר ולחצי פיתוח. כחלק מתכנית רחבה לשימור החקלאות כמקור פרנסה החלט להשתמש ב-TDRs. גודל כלכלי של חווה פעילה הוגדר ל- 25 אקר¹⁰. בשנת 1980 אומצה תכנית אב לשימור החקלאות והשטחים הכפריים הפתוחים, אשר כללה מרכיב רשמי של TDRs. המחוז השולח כלל 73,000 אקר. תכנון קיים הקנה יחידת דיור אחת לכל 5 אקר, כך שניתן היה לחלק את החווה למגרשים, אך זו פגעה בכדאיות הכלכלית של הפעלת חווה כחקלאית. התכנית החדשה הגבילה פיתוח ליחידת דיור אחת לכל 25 אקר, ואפשרה למכור את זכויות הפיתוח העודפות. מכירת ה-TDRs היוותה מקור הכנסה נוסף מהקרקע, מבלי לפגוע בבסיס הכלכלי של החווה. כאתרי קליטה הוגדרו אזורים לא מפותחים בתוך מרכזי הצמיחה, המיועדים לציפוף. כל זכות פיתוח הקנתה יחידת דיור נוספת.

צוות התכנון של מחוז מונטגומרי היה פעיל בהטמעת התכנית. בנק TDRs הופעל רק בשנת 1985, ולכן לא השפיע על התכנית בשנותיה הראשונות¹¹. יזמים קבעו את מחיר ה-TDRs שהציעו לפי הרווחיות הצפויה, ולא בהתאם לערך הפיתוח של הקרקע החקלאית. התכנית יצרה 14,600 יחידות דיור להעברה (5 יח"ד לאקר / 73,000 אקר באזור השולח). בשנת 1986 נרשמו 200 עסקאות (Pizor, 1986). נכון ל- 2008 שומרו 51,830 אקר (כ- 210,000 דונם) (Pruetz & Standridge, 2008).

2. תכנית ה"Pinelands", ניו ג'רזי

ה"Pinelands" הוא אזור של כמיליון אקר יערות, חוות וביצות הנפרש על פני 7 מחוזות בין פילדלפיה לאטלנטיק סיטי. מתחת לפני הקרקע מי תהום טהורים במיוחד. צמיחה באטלנטיק סיטי הניעה חקיקה מדינתית ופדרלית לשימור השטח. ועדת ה"Pinelands" הוקמה ב-1979 לצורך פיתוח תכנית שתסדיר שימוש בקרקע בכל המחוזות. בשנת 1981 אושרה תכנית ניהול מקיפה, הכוללת בקרת שימוש בקרקע עבור 56 עיריות, בתחום 25% משטחה של ניו ג'רזי.

זכויות הפיתוח נקבעו לפי התאמת הקרקע לפיתוח פוטנציאלי ולרגישות סביבתית: "אשראי פיתוח" 1 לכל 39 אקר יער, "אשראי פיתוח" 1 לכל 19.5 אקר חקלאי ו"אשראי פיתוח" 1 לכל 195 אקר ביצה. צוות מיוחד של התכנית בדק את המספר המדויק של הזיכויים בכל אתר. כל "אשראי פיתוח" הקנה 4 יחידות דיור באזורי צמיחה ייעודיים.

התכנית לא לוותה בגוף המספק מידע ופותר בעיות ולכן יישום התכנית היה איטי. עיכוב נוסף נגרם בשל התיאום שנדרש בין הרשות המקומית לבין ועדת ה"Pinelands" במקרים של מחלוקת. עד שנת 1985 הביקוש ל"אשראי פיתוח" היה חלש.

יזמים קבעו את מחיר ה-TDRs לפי הרווחיות הצפויה, ולא בהתאם לערך הפיתוח של הקרקע החקלאית. בנק TDRs נוסף מאוחר יותר ופעל כקונה של מוצא אחרון.

התכנית יצרה 26,000 יחידות דיור להעברה (4 יח"ד לכל "אשראי" 6,500 X "אשראי"), אותן ניתן להעביר גם בין גבולות שיפוט, כל עוד הינם בתחום 7 המחוזות (Pizor, 1986). נכון לשנת 2008 שומרו 55,905 אקר (כ- 226,000 דונם) (Pruetz & Standridge, 2008). אף שנדרשה התערבות והזרמת כספים ממשלתית, התכנית נחשבת הצלחה במדד של כמות הקרקע ששומרה ומספר העסקאות שבוצעו ואפשרו בניה חדשה (Hills & Schleicher, 2020).

3. תכנית "space for space" לשינוי הנוף ההולנדי

בעשרים השנים האחרונות מערכת התכנון ההולנדית עוברת ממצב בו לממשל יש תפקיד פעיל בתכנון המרחב ובפיתוח הקרקע, לתפיסה לפיה השוק עשוי לתת מענה לבעיות תכנון. שילוב מנגנוני השוק נעשה בהדרגה, באמצעות שותפויות ציבוריות - פרטיות השומרות על שליטה ציבורית.

משטר זכויות הקנין בהולנד שונה בתכלית מזה האמריקאי, אף שתקנות התכנון והשימוש נקבעות ברמה המקומית בשני המקומות. התפיסה האמריקאית מתמקדת ב"צורך הזכויות" ובהטבות להן זכאי בעל הקרקע, לרבות פיצוי במקרה של "לקיחה". משטר זכויות הקנין ההולנדי שמרני, אינו מקנה זכות פיתוח ללא יעוד מתאים, ואינו מחיל תפיסה של "צורך זכויות". הפיתוח באזורים הכפריים נדיר, ועל הפיתוח העירוני חלות מגבלות רבות. פיצוי יחול רק במקרים בהם נשללה זכות מוקנית (כמו ביטול היתר בניה קיים). גם תפקידו של הממשל ההולנדי שונה מהאמריקאי, והוא מתפקד כ"מפתח הקרקעות הראשי", על מנת להשיג שליטה בפיתוח ובמחיר הקרקע.

הבדלים אלו מקבלים ביטוי גם ביחס ל-TDRs. בארה"ב, תכניות TDRs מתמודדות עם פוטנציאל הפיתוח הגבוה של הקרקע להשגת שימור, שואפות לסדר מחדש את המרחב הכפרי והעירוני, ולהתמודד עם אתגרי "לקיחה". בהולנד, TDRs משולבות בתפיסה של תכנון בר קיימא ופיתוח מרחבי מאוזן בין השטח הבנוי והשטח הפתוח (תפיסת "ירוק - אדום" בתכנון מרחבי). TDRs נתפסות כמכשיר מבטיח, שהינו אפשרי מבחינה משפטית כל עוד מטרת התכנית היא שיפור איכות המרחב והנוף. "עקרון ההמרה" מחלק מחדש את הכספים בין שימוש רווחי ופחות רווחי.

מטרת פרויקט "space for space" היא לשפר את איכות הנוף העירוני והכפרי על ידי הריסת מבנים חקלאיים ריקים והסבת הקרקע לחקלאות, תמורת הקמה של עד 6,500 בתי מידות על חלקות גדולות. תכנית בתי המגורים מתוכננת להגיע לכ-10% מתכנית המבנים החקלאיים שיהרסו;

מעמדית¹², ולמשל ליצור "רנטת מונופול אסטרטגית"¹³. מדיניות זו נוטה לטובת היזמים ומעודדת פיזור ספוראדי של פרויקטים במיקומים מובחרים, שקמו תחת מבנים שכלל לא דרשו חידוש.

TDRs בטאיפיי הפכו לנכס סחיר, ומנכס סחיר לנכס פיננסי, בדומה למניות. ל"פיננסיזציה" של הזכויות התווספה מדיניות נאו-ליברלית, המצמצמת את חלקה של המדינה בדיוור הציבורי. בונס TDRs הורחב והפך למכשיר פיננסי של מניפולציה מוסדית. TDRs הגדילו את פוטנציאל הקרקע תוך הפחתה של ערך הבנין, מבלי שהתרחשה הדרדרות פיסית. TDRs אפשרו ליזמים לעמוד ביעדי הרווח השרירותי שקבעו לעצמם, לשלוט במתחם הקרקע וליצור הסכמת רוב. מרגע שהושלמה פרוצדורת ההסכם כמעט שלא ניתן היה להתנגד לה.

TDRs הגבירו באופן מערכתי ג'נטריפיקציה ועיוור קפיטליסטי, כחלק מתהליך מתמשך של פיננסיזציה של קרקעות. התוצאה היא "עירוניות לא צודקת": נסיקה במחירי הדיור, החלפת זכויות קנין, עקירה ונישול בעלים מביתם, ג'נטריפיקציה ואנטגוניזם חברתי.

פרויקטים של התחדשות בוצעו לפי פוטנציאל הנדל"ן, במיקומים מעולים, ללא רציפות פיסית. "איים" של מבני יוקרה פזורים במרחב העירוני, בעוד מלאי הדיור בר ההשגה הצטמצם. העובדה שהתחדשות עירונית חסרה במיקומים בהם היא נדרשת, באזורים מדורדרים פיסית, מעידה על אסימטריית הכוח בין יזמים לבין קהילות הזקוקות לחידוש (Yang & Chang, 2018).

תכנית השימור של תל אביב

תכנית השימור של תל אביב "תא/2650 ב' – שימור מבנים ואתרים בתל אביב יפו", אושרה בשנת 2008 (להלן: "תכנית השימור") וחלה על כל גבולות העיר תל אביב יפו. השימור יועד להוות מנוף להחייאה ולהתחדשות כלכלית, תיירותית ותרבותית, ואף לטפח שינוי תודעתי ביחס לתרבות הדיור והאדריכלות.

התכנית אוסרת הריסה של מבנים לשימור, אך אינה קובעת תאריך יעד לביצוע פעולות השימור. אלו מחויבות הלכה למעשה בכל פעולה הטעונה היתר בניה. הרישוי מותנה בהגשת תיק תיעוד, המפרט את ערכיו הייחודיים של המבנה, באישור של היחידה לשימור מבנים, ובהבטחת ביצוע הפעולות לפי הוראות השימור המפורטות בתכנית ובנספחיה (סעיפים 10.2.1 ו-10.4 לתקנון התכנית).

התכנית כוללת רשימה של 981 מבנים שסווגו לפי סגנון הבניה (אקלקטי, בינלאומי, מיוחד), מהם כ-190 עליהם הוטלו "הגבלות מחמירות". על מבנים עם הגבלות מחמירות חל איסור לממש זכויות בניה נוספות בתחום המגרש, ככל שקיימת להם יתרה מתוקף תכניות תקפות. בהיותה בסמכות

הביצוע מנוהל על ידי תאגיד (Ort), הכולל את המחוז, שני בנקים ושתי חברות פיתוח. התאגיד מאפשר מימון מקדים של הריסה ובתמורה מקבל זכויות בניה למגורים. הוא פועל כבנק זכויות וכך יוצר חלוקה מחדש בין אזורי שליחה ואזורי קבלה. הקו המנחה בתכנית הוא שחלקת מגורים בת 1,000 מ"ר קרקע שקולה ל-1,000 מ"ר מבנה שנהרס. העיריה אמונה על יעוד מתאים למגרשי הקליטה, ובהעדר קונה תרכוש אותם ותמכור לחברת הפיתוח במחיר קבוע.

מחוז Noord Brabant בחלק הדרום מזרחי של המדינה לקח חלק בפרויקט. ההשתתפות הוגדרה כרצונית, אך מוגבלת בזמן. כל חקלאי המוותר על מכסת הגידול שלו יכול להגיש בקשה להשתתפות. התכנית ב-Brabant לא קבעה "אזורי שליחה" מועדפים, כמו אזורים רגישים מבחינה אקולוגית, ולא קבעה "אזורי קבלה" מסוימים, על מנת למנוע תלות ברובש יחיד. המחוז אחראי על אישור היעוד במגרש מוצע לפי האיכות המרחבית שמבטיח.

תאגיד Ort נמצא חיוני לפרויקט. הוא יצר הסדרת מחירים להריסה, לרווח ולמגורים, קבע לוחות זמנים, והוריד ציפיה לפיצוי גבוה בעתיד. בהעדר קונה, רכש התאגיד בעצמו זכויות פיתוח ובאמצעותם מומנה הריסה של מבנים פנויים. בנק הזכויות יצר ניתוק בין אתר ההריסה לאתר הפיתוח, אך ניהל את השימוש בקרקע במקום שהממשלה תעשה זאת; במועד המחקר, התאגיד נמצא בגירעון, שכן כספי הפיצוי שולמו בעוד פוטנציאל המגורים מומש רק בחלקו.

הפרויקט מוכוון שוק, אך מצריך תמיכה ציבורית (כמו, האישור למגורים). הפניה לחקלאים נעשתה על רקע **מטרה קולקטיבית**, שהיא מעל לזכות הקנין האישית, שכן שימוש חוזר במבנה (הסבה או מכירה לבעל מכסה חקלאית) ריווחי יותר מאשר השתתפות בתכנית. על אף המרכיב הרצוני הושג שיתוף פעולה של החקלאים, והמטרה של שינוי האיכות הכוללת של הנוף הושגה (Janssen-Junsen, 2008).

4. TDRs בטאיפיי

המקרה של טאיפיי מדגים את הסיכונים הפוטנציאליים של TDRs. על מנת להניע תהליך של התחדשות עירונית, המדינה יצרה מניפולציה, שבה נדל"ן קיבל TDRs במוקדי פיתוח כאילו הוא נכס פיננסי.

TDRs בטאיפיי הומרו בהדרגה מכלי שימור מוכוון שוק לכלי לניהול קרקע עירונית ומימון. הם מזוהים בעיקר עם פרויקטים של התחדשות עירונית. בתחילה, התחדשות עירונית נוהלה על ידי הממשל לפי תכנית בקנה מידה גדול, אולם החל משנת 1998, "חוק ההתחדשות העירונית", סיפק מסגרת המעודדת יזמים פרטיים להוביל התחדשות. TDRs מילאו תפקיד מימוני אסטרטגי, שנוצר ונתמך על ידי הממשל המקומי. החל מ-2006 נוצר הסדר של "בונס TDRs", אשר עזר ליזמים ליצור "רנטת מונופול

השימור). מתקבל קצב ממוצע של 4.3 מבנים לשנה, ו-4.5 תכניות ניווד לשנה.

בנוסף, קיימות **17 תכניות ניווד בשלבי הכנה** שונים (החלטה על הכנה, תכנון, הפקדה). למעט תכנית מוקדמת משנת 2018, 4 תכניות הופקדו בשנה האחרונה ו-12 תכניות נמצאות בשלב של טרום הופקדה. כלומר לגבי שנת התכנון הנוכחית, קיים פוטנציאל לאישור של 16 תכניות ניווד (תכניות בשלבי הכנה בשנים 2022 ו-2023).

נמצא כי **שימור שטח בנוי של כ-58,600 מ"ר עיקרי** כרוך בתמריצי ניווד בהיקף כולל של כ-45,300 מ"ר (77%). המרחק האווירי הממוצע בין הנכס המוסר למקבל, על סמך מדידת מרחקים ברוב התכניות המאושרות והמופקדות, הנו **1,900 מ'.** לגבי 17 מתוך 65 מבנים (26%) נמדד ניווד לנכס מקבל הממוקם במרחק של עד 500 מ'. מכאן, שהניוד ברובו מרחיק מעבר לגבולות השכונה, והשימוש במרחב העירוני ההיקפי הינו חיוני להצלחתו¹⁴.

מתוך 85 תכניות מאושרות ובהליכי תכנון, אותרו 2 תכניות מאושרות (תא/מק/4660, תא/מק/4029) ותכנית מופקדת נוספת (תא/מק/4686), בהן מעורבת "קרן הסכמי שימור"¹⁵. ניכר כי תכניות אלו מתגברות על מקרים ייחודיים ומורכבים¹⁶.

ניתן היה לשער כי ניווד זכויות קיימות מתכניות תקפות ישמש לפיצוי על ירידת הערך הנגרמת בשל מגבלות השימור, ואילו זכויות התמריצים יפצו על הקשיים והחובות הכרוכים במימוש השימור (הכנת תיק תיעוד, מימון תכנית ניווד, עלויות שיפוץ עודפות וכיוצ"ב). אולם נמצא כי לצורך אכיפת פעולות השימור, תכנית 2650 ב' אינה מבחינה בין זכויות מתוקף תכניות קיימות לבין זכויות שמקורן בתמריצים. גם ניווד של זכויות הבניה השייכות למגרש המוסר עוד בטרם אושרה תכנית 2650 ב' מקימים את חובת מימוש השימור.

תרשים מס' 1 להלן מציג את מספר תכניות הניוד מכוח תכנית השימור, מאושרות ובהליכי תכנון, ממהלך 15 השנים האחרונות.

דיון

ניוד זכויות נתפס כ"פתרון קסם", שיביא לשימור מבנים ומורשת מחד, ולתגבור זכויות באזורים ייעודיים מאידך, באמצעות פעולת השוק החופשי, ומבלי להכביד על הקופה הציבורית. מסקירת הספרות עולה כי רעיון הניוד מוצלח יותר מהישגי, ומכאן מובן העיסוק בזיהוי הגורמים שיביאו להיענות שוק מוגברת ושימור משמעותי. עוד נמצא כי תכניות שהביאו לשימור משמעותי זכו לתמיכה ממסדית בדרך כלשהי, לרבות באמצעות ליווי מקצועי, שיתוף מידע, הקמת בנק זכויות, סיוע באיתור מגרשים מקבלים, ואף באמצעות עיצוב "פוליטי" של התכנית. עיצוב פוליטי מכוון

ועדה מחוזית, מעניקה תכנית השימור **תוספת זכויות**. התוספת מפורטת בנספח ה' לתכנית, ומהווה את הגורם המתמרץ העיקרי בתכנית. מבנים עם הגבלות מחמירות, בהם נאסרה כל בניה, מורשים לנייד את זכויות הבניה שהוקנו להם, מכוח תכניות תקפות ומכוח תמריצי השימור שבנספח ה', אל מגרש אחר. ההעברה תבוצע באמצעות "תכנית ניווד" בסמכות ועדה מקומית, וזאת כנגד הבטחת ביצוע הוראות השימור (תכנית תא/2650/ב').

התמריצים חושבו כך שיתמודדו עם הקושי הייחודי של השימור, כגון: הכנת תיק תיעוד, הכנת תכנית מפורטת, הפרש עלויות, אובדן שטח מרתפים, פתיחה נדרשת של מרפסות. בנוסף, לצורך הניוד בפועל נערכת שומה לקביעת "מקדם המרה", המבוסס על שווי הזכויות במגרש המוסר ושווי הזכויות במגרש המקבל, כפי שקיים במועד הפקדת תכנית הניוד. המקדם מגלם את הפרש השווי שבין הנכסים, לאור הבדלי מיקום ושימוש, ומאפשר לתרגם את השטח הנמסר לשטח שיתקבל במגרש הקולט.

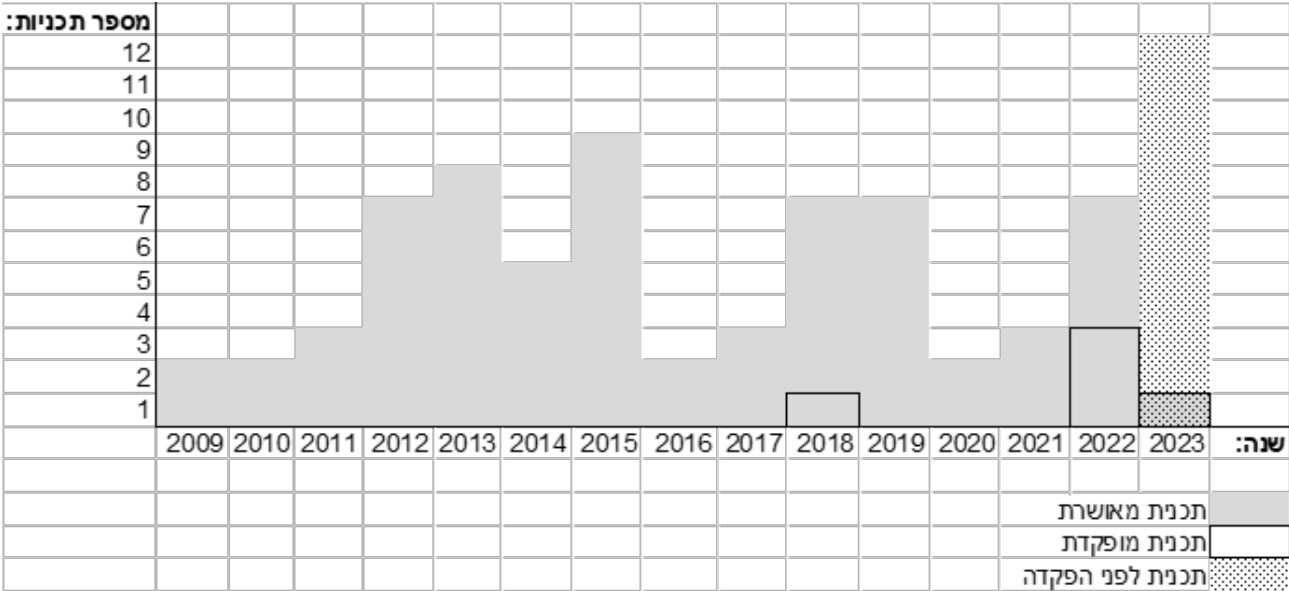
"האזור המקבל" נקבע לכל השטח המוניציפאלי של העיר (סנטו, 2008). על מנת למנוע פגיעה במגרש המקבל ובסביבתו, נקבעו כללים והגבלות לגבי הנפח המותר להעברה, הגובה, הצפיפות המרבית והשימושים המותרים. ההעברה והגבלה לשטח עיקרי שלא יעלה על 50% מהשטח העיקרי המותר במגרש המקבל לפי תכניות תקפות (סעיף 1 לנספח ה' לתכנית תא/2650/ב').

ביקשנו לבדוק את ביצועי הניוד של תכנית השימור בתום כ-15 שנה ממועד אישורה. הבדיקה כללה איסוף נתונים מ-188 מבנים שהוגדרו כבעלי הגבלות מחמירות. נבדקו נתונים המפורסמים באתר הועדה המקומית, אגף התכנון העירוני. מתוך "דף מידע על זכויות בניה" שיוחס לכל מבנה, הופקו, בין היתר, נתונים על שטח החלקה, היעוד, וקיומן של תכניות מקומיות, מאושרות או מופקדות. ביחס לכל תכנית מקומית שנמצאה כתכנית מפורטת המניידת זכויות בניה, נבדק היקף הזכויות המועבר, והמרחק האווירי בין הנכס המוסר לנכס המקבל. לגבי מבנים להם אושרה תכנית ניווד נבדק שטח המבנה הבנוי (מתוך נתונים בתיק הבנין: תכנית היתר, תיק מידע, מכתב מידע, תשריט בית משותף או אחר).

ממצאים

הממצאים נכונים למועד הבדיקה אפריל 2023. מתוך 188 מבנים שהוגדרו לשימור בהגבלות מחמירות, לגבי 65 מבנים אושרו, או נמצאות בתהליכי הכנה, תכניות מקומיות לניוד שטחים, המבטיחות את מימוש השימור. מדובר במימוש בשיעור של 34.5%. ניתן לומר כי לגבי 65 מבנים, ובהם שטח בנוי של כ-58,600 מ"ר **עיקרי**, הושגה מטרת השימור. בסך הכול אושרו **68 תכניות ניווד** מתוקף תכנית השימור תא/2650 ב' (ללא תכניות שקדמו לתכנית

תרשים 1: רישום מנסח היסטורי ובו מר ניסים ברוך מוריש את הקרקע למר לוי יום טוב.
מקור: ספר ירושלים מספר 86 דף 146



השימור. תוספת הזכויות במגרש המקבל תחייב פתרון ארכיטקטוני שיעמוד בהתנגדויות שעשויות להתעורר מצד בעלים גובלים; המיומנות הנדרשת פותחת פתח לכניסתן של חברות בעלות מומחיות בתחום השימור («בנייני העיר הלבנה» ואחרות), ומסחור בזכויות בניה, על השלכותיו. תמריצי הניוד המפורטים בנספח ה' של תכנית השימור, נועדו לכסות על עלויות ייחודיות של שימור, אשר אינן חלות במקרה של שיקום מבנה רגיל: הפרש עלות בניה, הכנת תיק תיעוד, הכנת תכנית ניווד, התארגנות בעלים, איבוד שטחי שירות בגין שטחים שבנייתם נאסרה, איבוד זכויות למרתף, וחובת פתיחת מרפסות. לאלו מתווספות גם זכויות בניה שיישומן נמנע בגין הוראות השימור המחמיר. מבחינה מהותית, מדובר בשיפוי הבעלים על מטלות שנכפו וזכויות שאבדו, ולא ב"תמריצים" היוצרים עודף. אולם, הדעות על כך חלוקות. יש הטוענים כי עצם החיוב לבצע פעולות שימור מעיד על פגיעה בשווי הנכס, שכן לו שימור המבנה והפעולות הכרוכות בכך היו כדאיים מבחינה כלכלית, הרי שאלו היו מבוצעות באופן רצוני. אחרים יוכיחו כי תוספת הזכויות שמקנה התכנית מהווה תמריץ היוצר לבעל הנכס עודף והשבחה. היקף הניוד שהושג יכול להצביע על מגמה בעניין זה.

בהתאם לנתונים המפורסמים באתר הוועדה המקומית, ניווד זכויות הביא לשימור של 65 מבנים, שהם כ-35% מהמבנים שהוגדרו בתכנית כבעלי הגבלות מחמירות, וזאת במהלך תקופה של 15 שנה ממועד אישור התכנית בשנת 2008.

ליצירה של תמיכה ציבורית רחבה, הן למטרות השימור והן לפיתוח הנוסף, באמצעות קואליציה בין בעלים שולחים, בעלים מקבלים ומוטבי תכנית השימור, אשר תגבר על כוחות המבקשים לסכל פיתוח נוסף; להבדיל, המקרה של טאיפיי מדגים מעורבות ממסדית לא אחראית, אשר המירה את השימוש בניוד זכויות מכלי מוכוון שוק המיועד להשגת שימור, לכלי לניהול קרקע עירונית ומימון באמצעות הנפקה של זכויות בניה.

בעוד שמנגנון הניוד שתואר בספרות יועד ברוב המקרים **לפצות** בעלים על אובדן זכויות, כשהבולטות הן תכניות להגנה על הסביבה ולשימור קרקע חקלאית, תכנית השימור של תל אביב מטילה על בעלים של מבנה "לשימור בהגבלות מחמירות" **אחריות על תהליך ארוך ומורכב, לניוד הזכויות ולביצוע השימור**. כל פעולה הטעונה היתר שיבקש לעשות במבנה, מקימה עליו חובת שימור. לרשותו עומדת תכנית ניווד, שתכליתה מכירת הזכויות למגרש מקבל ומימון פעולות השימור. אלא שלרוב, אישור תכנית ניווד וביצוע פרויקט שימור אינם בתחום מומחיותו של הבעלים. לאחר ששיג הסכמה בין בעלים ודיירים מוגנים (ככל שקיימים) במגרש המוסר, עליו לאתר מגרש מקבל, וליזום תכנית ניווד בפיקוח מחלקת השימור והוועדה המקומית. הוא יידרש לעזרת מומחים רבים, ובכלל זה לייעוץ משפטי, תכנוני ושימורי, ייעוץ שמאי, מומחי בניה בתחום השימור, פיקוח, ועוד. תכנון השימור במגרש המוסר, ולאחריו גם ביצוע השימור, יעשה בפיקוח מחלקת

השימור הושג באמצעות 85 תכניות (68 תכניות מאושרות ו-17 תכניות בהליכי תכנון). מתקבל ממוצע של 1.3 תכניות לכל מבנה.

סביר לצפות, כי שימור של מבנים בהגבלות מחמירות, המופעל ביוזמת הבעלים ובאחריותו, יאריך שנים רבות. עם זאת, מידת השימור שהושגה עד כה באמצעות ניווד זכויות (כ-35%), מעלה את הנושאים והשאלות הבאות:

1. ניווד זכויות הביא לשימור של 65 מבנים, באמצעות 1.3 תכניות למבנה בממוצע. לצורך שימור 123 המבנים הנותרים יידרשו עוד כ-160 תכניות. לפי קצב האישור הממוצע עד כה (4.5 תכניות לשנה) יידרשו כ-35 שנה להשלמת השימור. בהסתמך על קצב התכנון המשופר של שנת 2022 (10 תכניות לשנה) יידרשו 16 שנה להשלמת הניוד והשימור. במקרה האחרון, המשופר, מתקבלת תקופה כוללת של כ-30 שנה להשלמת הניוד והשימור של 188 מבנים בהגבלות מחמירות.

האם זה **אופק הזמן** שתוכנן למימוש השימור? האם תמריצי נספח ה' מתפקדים כ"מתמרצים" המעודדים ניווד ושימור, או שהם רק משפים על העלויות שנכפו בתכנית השימור? האם מימוש סעיף 3 לנספח ה', הקובע מנגנון לשמירה על שווי הזכויות ומאפשר תוספת של עד 30% מגובה כלל התמריצים, הגביר את היקף הניוד והשימור?

2. בהעדר חקיקה ייעודית לניוד זכויות, הפתרון הישראלי הוא אישור תכנית מקומית, המאיינת זכויות מהנכס המוסר ומוסיפה זכויות בהיקף אקוויוולנטי לנכס המקבל. **הליך התכנון והאישור מורכב ביותר**, ונעשה בפיקוח מחלקת השימור. במקרים של ניווד חלק מהזכויות נדרשת הקבלה בין היקף הזכויות המועבר להיקף השימור שיבוצע. מצד מקבל הזכויות, התכנית חשופה להתנגדויות ועיכובים, לאי וודאות, לתביעות פיצויים ולתשלום היטל השבחה, כמו בכל תהליך של אישור תכנית. יותר מכך, היתר אכלוס לשטח שנוסף בגין הניוד כורך את הנכס המקבל עם ביצוע השימור במגרש המוסר; יזמים עשויים להירתע מאי הוודאות התכנונית והכלכלית שבתהליך אישור התכנית, וממצב של תלות בביצוע השימור במגרש המוסר.

מנגנון ההמרה המוזכר בסעיף 2 לנספח ה', נועד לגשר על פערי שווי ולהבטיח כי המגרש המוסר יזוכה בתמורה כספית לפי שווי "סל זכויות התמריצים" הנכון לו, ואילו למגרש המקבל יתווספו זכויות בהיקף אקוויוולנטי לתמורה ששולמה. ההמרה מבוססת על אומדן שווי שנקבע למועד הפקדת תכנית הניוד. דחיה ארוכה בין מועד ההפקדה למועד מתן התוקף לתכנית, תחייב עדכון השווי והזכויות בהתאם.

מורכבות ההליך התכנוני גדלה כאשר מגרש מקבל זכויות ממספר מגרשים מוסרים. מורכבות אחרת היא כאשר מדובר בחלוקת הזכויות בין מספר נכסים מקבלים, המעוניינים כל אחד בתוספת בניה קטנה. סוג נוסף של מורכבות מיוחס לגיוון במאפייני הנכסים המשתתפים בתכנית.

היוזמה, המימון והאחריות על מלאכת ההרכבה מוטלת על הבעלים המוסר. על מנת לעודד מימוש מתבקש **צוות מקצועי ומיומן**, שילווח הבעלים ויגיש סיוע, ובכך יוכיח את הכוונה העירונית לממש את תכנית השימור.

3. האם הביקוש הקיים להקלות ולתוספת זכויות במרחב העירוני מגויס לטובת שימור? מרכז תל אביב נהנה מביקוש ער. ביקושים לתוספות בניה - הן במרחב הסמוך למבני השימור והן מעבר לו - ניתן לרתום לטובת שימור באמצעות התניית אישורם ברכישת זכויות ממבנים לשימור. על מנת לגבור על היתרון של תוספת זכויות בדרך של אישור תכנית או הקלה, המחייבים תשלום חלקי (50%) בעוד רכישת זכויות ניווד מחייבת תמורה מלאה (100%), ניתן להתמקד במקרים ייחודיים, חריגים, שיתאימו לכך. לדוגמה, נכסים לגביהם מלאי הזכויות וההקלות מוצא, בניה קיימת המחייבת לגליזציה, תוספת והגדלה של מרפסות, השמשה של חללים בנויים, שימושים חורגים, שטחים ציבוריים, שטחים תת קרקעיים, בריכות שחייה פרטיות, מתקנים ועוד. בנוסף, ניתן לחייב יזמים לרכוש זכויות ניווד כחלופה למטלה ציבורית. על מנת לאתר ולקבץ מקרים ייחודיים אלו נדרשים **מעורבות וסיוע עירוניים**.

4. באופן רגיל, פיצוי על פגיעה בזכויות, שנגרמה בעקבות אישור תכנית בנין עיר, מחושב לפי ערכי השווי החלים במועד יצירת המגבלה (מועד אישור התכנית). לעומת זאת, תכנית השימור יצרה מנגנון "דחוי", בו הפיצוי קבוע למועד תכנית הניוד. מאחר וקצב השינוי של ערכי הנדל"ן שונה מקצב השינוי של עלויות הבניה והשימור, מתנתק היחס הראשוני שנקבע בתכנית השימור, בין "מטלות השימור" לבין "סל התמריצים". בשוק "עולה" דחיית פעולת הניוד עשויה להשתלם לבעלים, לעודד שיהוי במימוש הזכויות במטרה לממש ערכי קרקע גבוהים ככל הניתן, ובכך לעכב את מימוש השימור.

5. התכנית קובעת אזור קבלה בהיקף העירוני כולו. בנוסף נקבע במרכז העיר, על גבי ריכוז גבוה של מבנים לשימור, תחום מיוחד למגרשים מקבלים. באזור זה קיבולת קליטת הזכויות מוגבלת ונתונה לשיקול דעת. נמצא כי המרחק האווירי של רוב עסקאות הניוד שבוצעו חוצה את גבולות המתחם המיוחד והשכונה, אל אזורים עירוניים מרוחקים.

היתרונות מניוד הזכויות בתוך המרחב השכונתי רבים: הפיתוח והתשתיות מותאמים להיקף הזכויות המועבר, התושבים המקומיים ("אנשים שלישיים") ייפגעו פחות מצמצום מלאי הדיור, והנכס המקבל ייהנה מהיתרונות שמשפיע מבנה השימור על סביבתו. גם פערי השווי צפויים להצטמצם. לצורך הכוונת הניוד אל תחום המרחב השכונתי נדרש **ליווי וסיוע עירוני**.

6. "קרן הסכמי שימור" משמשת כמעין "בנק זכויות". נתונים על פעילות הקרן אינם זמינים באתר העירייה, ותכניות שאושרו באמצעותה הן מיעוט בין כלל התכניות

4. עו"ד ופרופסור למשפט מאוניברסיטת אילינוי, פרסם בשנת 1974 את ספרו: "Space Adrift: Landmark Preservation and the Marketplace" עבור הקרן הלאומית לשימור היסטורי. הספר מתאר ומנתח מנגנון מורכב, על גורמיו, באמצעותו פוטנציאל הפיתוח של נכסי שימור ממרכז העיר שיקאגו (אזור ה"לופ") יועבר לאתרים אחרים בעיר, וכך יתאפשר שימור מבנים ללא הוצאות גבוהות מצד העירייה. המנגנון הוצע כהשלמה לסוגים אחרים של תכניות שימור.
7. המציאות התל אביבית היא של שוק תוסס ותחרותי. כיצד ניתן להבטיח שימור של מבנים בעלי ערכי שימור גבוהים באזורים שאינם נהנים מביקוש ער ותחרותי?

סיכום

- נראה כי על אף התדמית של תכנית ניוד ככלי מוכוון שוק, מעורבות עירונית מתחייבת גם בשלב ההטמעה והיישום של התכנית. הסיוע נדרש בליווי הבעלים בתהליך ארוך ומורכב וביצירת ביקוש לזכויות: תיעול לחצי פיתוח ואיתור הזדמנויות לחייב יזמים לרכוש TDRs, איתור מקרים ייחודיים המתאימים לרכישת TDRs, בדגש על מיקומים שבסמוך למבני השימור. הרחבת הפעילות של קרן הסכמי השימור תעודד מכירת זכויות עוד בטרם נמצא מגרש מקבל ותחיש את מימוש השימור. יש מקום לקידום חקיקה שתאפשר קיצור הליכי התכנון, או לחילופין תאפשר ניוד ללא תכנית ניוד, תגן על מגרשים מקבלים מפני תביעות לנוכח תרומתם הציבורית לקידום השימור, חקיקה לנושאי מיסוי, לרבות וודאות לגבי היטל השבחה (פטור) בגין תמריצי תכנית הניוד והשבחת המגרש המקבל.
5. מקובל גם המונח "Bundle of Rights".
6. החל מכניסתו לתוקף של תיקון 101 לחוק התכנון והבניה רשאיות גם וועדות מקומיות לאשר תוספות בניה מינוריות למגרשי מגורים (עד 500 מ"ר בבניה רוויה ו-175 מ"ר בבניה צמודת קרקע), ובמגרשי מדינה המיועדים לבניית דירות להשכרה ארוכת טווח מותרת תוספת של עד 20% בניה.
7. על אף העדר הסדר חקיקתי, בתי המשפט לא סגרו בפני רשויות התכנון את אפשרות הניוד, ובפסיקת השופט מצא משנת 2004 נקבע כי מאחר וחוק התכנון והבניה אינו מטיל איסור על ניוד זכויות בניה, ושאלת חוקיות הניוד טרם נידונה בפסיקה, אין להטיל איסור גורף בדרך שיפוטית. תיתכנה נסיבות שבהן הרשות התכנונית רשאית להשתמש בניוד זכויות כמהלך סביר של פיצוי.

8. הפרק שעסק בניוד זכויות לא אומץ כחלק מהתכנית.
9. Special Purpose District הוא רובע הכולל 78 בלוקים במרכז העיר ניו יורק, אליו אושרה בשנת 2017 העברה של זכויות מאתרים ונכסים המיועדים לשימור כמו: רובע התיאטרון, ה-Grand Central Terminal, קתדרלת סנט פטריק ובית הכנסת המרכזי.

הערות

1. המאמר מבוסס על עבודה שוות תזה בנושא הנדון.
2. אמנת בורה של icomos (המועצה הבין-לאומית לאנדרטאות ואתרים) אוסטרליה, קבעה כי מקומות בעלי משמעות היסטורית מעשירים את חיי האנשים, ומספקים תחושה עמוקה ורבת השראה של קשר עם הקהילה והנוף. משמעות וחשיבות תרבותית מוגדרת כערך אסתטי, היסטורי, מדעי או חברתי, העוזרים לשפוך אור על העבר, מעשירים את ההווה ובעלי ערך לדורות הבאים.
3. במחקר משנת 2022 בדקו סלינגר ואחרים את הקשר בין ההכרזה על נכס כעל אתר מורשת עולמית על מגבלותיה לבין מחירו, ב"עיר הלבנה" בתל אביב. נמצאה תמונה מגוונת, של השפעות חיוביות עד שליליות. תוספת שווי חלה במקבצי מבנים שעברו שימור, אך זו לא כסתה על אובדן השווי, שנגרם מביטול האפשרות להרוס את המבנה ולבנותו מחדש לפי מלוא זכויות הבניה, ובמיוחד כשמדובר במבנים קטנים על גבי חלקה גדולה.
10. 1 אקר = כ-4.047 דונם.
11. לפי Pruetz ו-Standridge, בנק הזכויות של מחוז מונטגומרי נסגר בשנת 1990 מאחר ומוכרים תמיד מצאו קונים בשוק הפרטי.
12. "רנטת מונופול מעמדית" הוגדרה כאספקת משאב (כמו דיו) רק בכפוף לשיעור תשואה שרירותי, שאינו קשור למחסור טבעי או למצב הבעלות. כלומר יצירת מחסור מלאכותי המבטיח תשואה.
13. "רנטת מונופול אסטרטגית" הוגדרה כהתערבות המדינה, באמצעות מונופול הכוח שלה, בהקצאה אסטרטגית של TDRs. הקצאה זו יוצרת הון פיקטיבי דיפרנציאלי עבור יזמים, באופן שמכפיל את כוחם ביחס לאחרים.

מקורות

14. להעברת זכויות בניה עשויות להיות השלכות גרסיביות על אוכלוסיות מקבלות. בשל פערי מיקום (ושווי) בין המגרש המוסר למגרש המקבל מתחייב מנגנון של איזון. במקרה בו האזור המקבל נחות מהאזור המוסר, מנגנון האיזון פועל להגדלת היקף הזכויות המועבר, ובכך לציפוף (יתר) של האזור המקבל. כאשר הזכויות מתקבלות במגרש יחיד, ואינן מפוזרות בין מספר מגרשים, עולה חשש להפרת איזונים ולשינוי אופי הסביבה. הפגיעות עשויות לכלול שינוי צביון, צפיפות יתר, הסתרת אור ואויר, והעמסה על תשתיות סביבתיות וקהילתיות. במקרה כזה, פתרון בעיית השימור במגרש המוסר יוצרת בעיה חדשה במגרש המקבל: הגדלת הצפיפות על השלכותיה; בנוסף, המגרש המקבל אמנם זוכה לתגבור הפיתוח, אך נאלץ לשלם עבור מלוא ערכן של הזכויות המועברות (ולא על מחציתן כמו במקרה של תגבור זכויות מתוקף תכנית משביחה); היבט נוסף הוא הטענה לפיה תכניות נידוד פועלות להגדלת הפיתוח הכללי, כפי שהוסבר לעניין הציפוף כחלק מהוויכוח שהוצג בפרק 2.
15. "קרן הסכמי שימור" מאפשרת למבנים בהגבלות מחמירות לקבל "מימון מקדים" לביצוע השימור. בהסכם "חלף נידוד", נרכשות זכויות הבניה (יתרה + תמריצים) של המבנה, בכפוף להבטחת ביצוע השימור. פעילות הקרן מוגבלת על ידי התקציב שלרשותה, ולכן מעמידה תנאי סף ופרמטרים לדירוג הזכאות. הקרן מסייעת לבתים משותפים להתמודד עם הקשיים שבתהליך הנידוד, ומשמשת כמעין "בנק זכויות", המגשר על פער הזמן שבין היצע הזכויות לבין הביקוש להן מצד מגרש מקבל.
16. מספר רב של מקבלים, שהם בעלי 43 יחידות בבתים משותפים ברחוב השופטים 32, יערי מאיר 18, 20, 22, חילו יצחק 10 ויצחק שדה 8 – בתכנית מאושרת תא/מק/4660; מספר רב של בעלים מוסרים בתכנית מאושרת תא/מק/4029.
17. שאלת הרוחב לגבי תכנית 2650ב', אם קיימת השבחה או ירידת ערך בשווי מבנים שהוכרזו לשימור, נידונה בוועדת הערר לתכנון ובניה – פיצויים והיטל השבחה – מחוז תל אביב עוד משנת 2016. ביום 27.06.2023 נתנה החלטה הקובעת כי התכנית אינה יוצרת השבחה מחד, ומאידך אינה תכנית פוגעת בהתאם לסעיף 197 לחוק התכנון והבניה (ועדת ערר לפיצויים והיטלי השבחה, 27.06.2023).
- בניאן, מ' (2002). דיני מקרקעין - עקרונות והלכות. המכון למחקרי משפט וכלכלה בע"מ, תל אביב, עמ' 746, 786.
- וירניק, ר' (2008). נידוד זכויות בניה במסגרת שימור מבנים. **מקרקעין**, ז(2), עמ' 22-27. <https://www.mekarkein.co.il/SearchResults.aspx>
- זלמנוביץ, ב'. ועדת ערר לתכנון ובניה פיצויים והיטלי השבחה מחוז תל אביב בענין תכנית השימור תא/2650/ב לפי סעיף 197 לחוק, מיום 27.06.2023
- זלמנוביץ, ב'. ועדת ערר לתכנון ובניה פיצויים והיטלי השבחה מחוז תל אביב בענין תכנית השימור תא/2650/ב חיוב בהיטל השבחה, מיום 27.06.2023
- חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 101), התשע"ד - 2014.
- חיות, א'. ע"א 7394/03 בית משפט עליון בענין נכס ר.א.ר.ד חברה לבניין בע"מ נ' מנהל מס שבח מקרקעין רחובות, מיום 06.12.2006.
- לוינסון זמיר, ד' (2000). היבטים חלוקתיים של שימור מבנים, דיני הפיצוי הראויים וזכויות בניה עבירות (TDR). **משפטים**, 31(1), עמ' 96-11.
- מלונקא, מ', זלצמן, ר' (2003). נידוד זכויות – השלכות שמאיות. **מקרקעין וערכם - בטאון לשכת שמאי מקרקעין בישראל**, גיליון דצמבר 2003, עמ' 87-81.
- מצא, א' (עמ' 3030/03 בית משפט עליון לערעורים מנהליים בענין לב נ' הועדה המחוזית לתו"ב ואח', מיום 14.09.2004).
- סנטו, צ' (2008). העברת זכויות-בניה ככלי לשימור מבנים בישראל. **מקרקעין**, ז(5), עמ' 39-51.
- צ'רטר בורה, אמנת icomos אוסטרליה עבור מקומות בעלי משמעות וחשיבות תרבותית, 1999.
- תא/2650/ב' - שימור מבנים ואתרים בתל אביב יפו", 2008.
- Chiodelli, F., & Moroni, S. (2016). Zoning-integrative and zoning-alternative transferable development rights: Compensation, equity, efficiency. *Land use policy*, 52, pp: 422-429
- Dyca, B., Muldoon-Smith, K., & Greenhalgh, P. (2020). Common value: transferring development rights to make room for water *Environmental science & policy*, 114, p: 312-318
- Janssen-Jansen, L. B. (2008). Space for Space, a transferable development rights initiative for changing the Dutch landscape. *Landscape and Urban Planning* 87(3), pp: 192-200
- Linkous, E. R. (2017). Transfer of development rights and urban land Markets. *Environment and Planning* 49(5), pp: 1122-1145
- Pizor, P. J. (1986). Making TDR Work: A Study of Program Implementation. *Journal of the American Planning Association*, 52(2), pp: 203-211
- Pruetz, R., & Standridge, N. (2008). What Makes Transfer of Development Rights Work?: Success Factors From Research and Practice. *Journal of the American Planning Association*, 75(1), pp: 78-87

- Hills Jr, R. M., & Schleicher D. (2020). Building coalitions out of thin air: Transferable Development Rights and "constituency effects" in land use law. *Journal of Legal Analysis*, 12, pp: 79-135
- Salinger, E., Shefer, D., & Mualam, N. (2022). World heritage designation and property: the impact of preservation on the price of historic assets. *International Journal of Strategic Property Management*, 26(5), 397-409
- Sclar, E. (2021). The Infinite Elasticity of Air: New York City's Financialization of Transferable Development Rights. *American journal of economics and sociology*, 80(2), pp: 366-367
- Shahab, S., Clinch, J. P., & O'Neill, E. (2018). Timing and distributional aspects of transaction costs in Transferable Development Rights programmes. *Habitat International*, 75, 131-138
- Yang, D. Y. R., & Chang, J. C. (2018). Financialising space through transferable development rights: Urban renewal, Taipei style. *Urban Studies*, 55(9), 1943-1966

רות בן ארי היא שמאית מקרקעין מוסמכת מאוניברסיטת תל אביב, עבדה כעשר שנים במשרד שמאי מקרקעין פרטי וכעשר שנים במשרד "שמאי מכריע", בעלת תואר שני מאוניברסיטת חיפה, בשימור מורשת התרבות החומרית, אשר כלל עבודה שוות תזה שנושאה בנושא המאמר כאן.
Rutiari10@gmail.com