

היבטים כלכליים של שמור מבנים

עלויות ותועלות ביישום תכניות שמור

דוגמה: תכנית השמור ומערך יישום השמור של
תל אביב



הוכן על ידי אדר' צופיה סנטו, דצמבר 2009

תודות לחגי ירון על חלק מהתומרים שישמשו להכנת המצגת

היבטים כלכליים של שמור מבנים

עלויות לבעלים הפרטי של נכס לשמור

שמור מבנים הוא תהליך יקר...

הניסיון מראה שברוב המקרים קיים פער לא מבוטל בין עלות השיפוץ המחויב בסטנדרטים של שמור לבין שיפוץ קונוונציונלי.

המרכיבים העיקריים של נטל השמור הם:

1. אבדן זכויות המוקנות למגרש שלא נוצלו בטרם הגדרת המבנה לשמור ואבדן פוטנציאל (ספקולטיבי) של פיתוח.
2. הוצאות גבוהות מן הרגיל לשיפוץ המבנה.

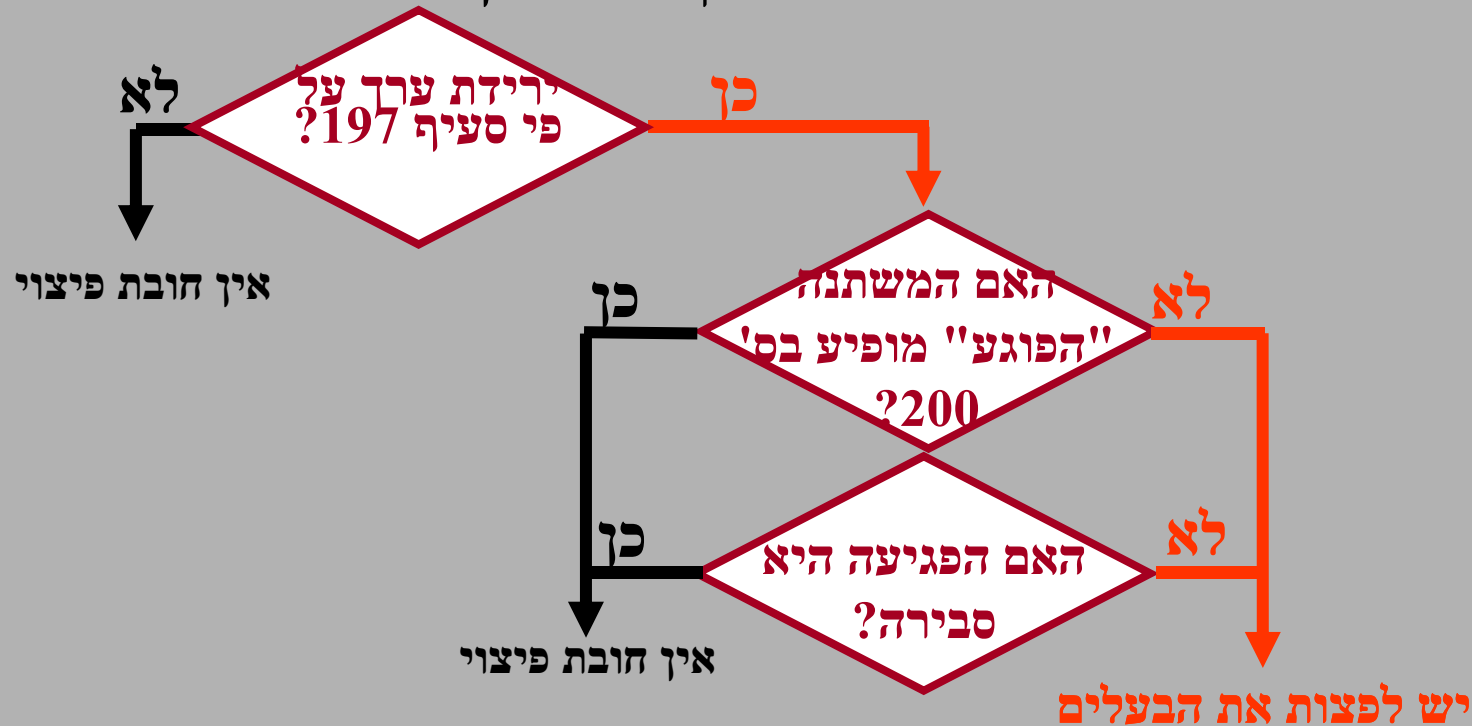
היבטים כלכליים של שמור מבנים

מה מאזן את ההוצאות של הבעלים הפרטי?

חוק התכנון והבניה התשכ"ה, 1965

סעיפים 197-200

ככלל: אם ערך הקרקע נפגע כתוצאה מאשור תכנית ולא בהפקעה, הבעלים של הקרקע זכאי לפיצוי על ידי הועדה המקומית לתכנון ולבניה.



היבטים כלכליים של שמור מבנים

מה מאזן את ההוצאות של הבעלים הפרטי?

הוראות תכנית השמור של תל אביב - תכנית מתאר 2650ב'

1. התכנית מבחינה בין מבנים ל"שמור רגיל" (מעל 800) ומבנים "עם הגבלות מחמירות" (190).
2. במבנים לשמור רגיל ניתן לנצל את כל זכויות הבניה שהותרו בתכניות קודמות, כך שיש לאזן מרכיב אחד בלבד של עלויות השמור – תוספת העלות בשיפוץ המבנה בפועל. התכנית עושה זאת על ידי תמריצי בניה שונים במגרש המבנה עצמו, בעיקר, תוספות "בלתי נראות" (unseen additions) על גגות המבנים.
3. במבנים עם הגבלות מחמירות אסורה כל בניה במגרש ויש צורך לאזן את שני המרכיבים של עלות השמור – אבדן זכויות תקפות שלא נוצלו ותוספת העלות בשיפוץ בפועל. תכנית השמור "מפצה" על כך על ידי: (1) שמירת הזכויות שלא נוצלו והכפלתן (בממוצע) בתוספת זכויות חדשות כתמריץ לשמור ו-(2) הבטחת הזכות להעביר את כל הזכויות של המבנה לשמור למגרש אחר.

היבטים כלכליים של שמור מבנים

עלויות לצבור – השקעה עירונית ישירה

"מפעל השמור" העירוני על מרכיביו

1. מחלקת שמור (שמונה עובדים)
2. צוות ישום- צוות בין-יחידתי (כ-12 עובדים) המלווה על ידי חברה מנהלת יועצים: שמאי מקרקעין, מתכננים, יועץ נדל"ן, מהנדס שמור
3. גוף ביצוע (סיוע כספי וניהולי בתהליך השיפוץ בפועל) – חברה עירונית ייעודית (עזרה ובצרון)
4. צוות יעוץ מתמחה לתביעות פיצויים לפי ס' 197 (שלושה משרדים)
5. קרן שמור
- 6.

סך ההשקעה העירונית בעשור האחרון – עשרות מיליוני ש"ח

היבטים כלכליים של שמור מבנים

עלויות לצבור – השקעה עירונית ישירה

פנים עירוני, מנהל ההנדסה

יישום, outsourcing

ביצוע, עזרה ובצרון

מדיניות שימור עירונית

מנהל אגף תכנון

מחלקת שימור

תורה, תכנון, רישוי, קשרי חוץ, unesco, הסברה, ליווי ביצוע

מידע

מרכז מידע (front desk) | מדור מידע (back desk)

צוות יישום

ניהול משימות יישום, תאום ובקרה מערכתית

נושאים נוספים

- ייעוץ נלווה: שמאי, מתכנן, יועצים משפטיים, יועץ נדל"ן, מהנדס
- ריכוז ותיאום חקיקה (סיטלינק)
- טיפול סטטוטורי לתמיכה ביישום התוכנית (סיטלינק)
- ריכוז טיפול בתביעות פיצויים (סיטלינק)
- ריכוז קרן השימור (סיטלינק)
- העברת זכויות (סיטלינק)

עזרה ובצרון

- מנהל הפרויקט (שיפוץ ושימור מבנים)
- מרכז סיוע להתארגנות בעלי זכויות
- ניהול כספי הקרן

היבטים כלכליים של שמור מבנים

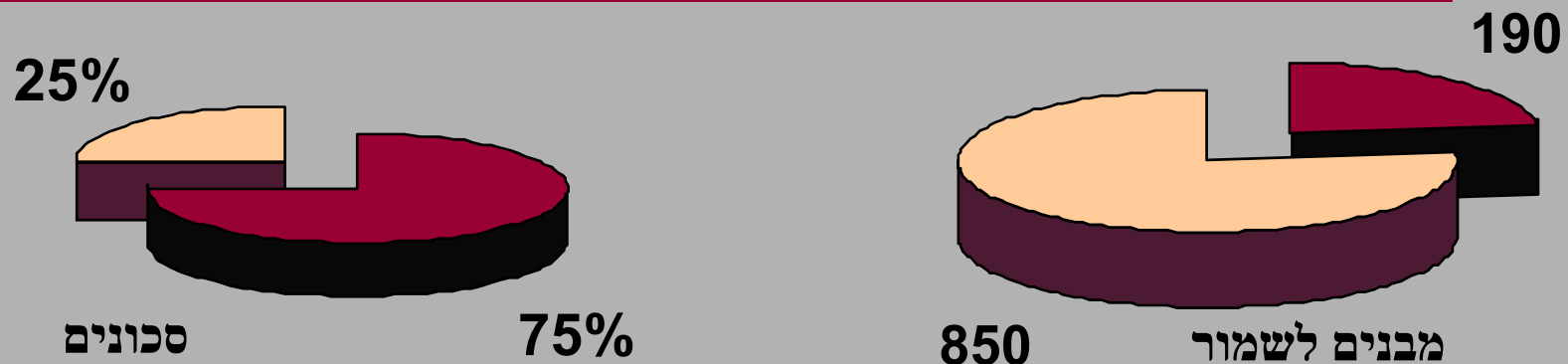
עלויות לצבור – אבדן הכנסות וחשיפה לתביעות

זכויות בניה כתמריצי שמור

על פי התוספת השלישית לחוק, מחצית הערך של זכויות בניה חדשות שנוספו מכוח תכנית חדשה מוחזר לוועדה המקומית כהיטל השבחה כדי לממן הוצאות של תשתית ציבורית הנובעת מהבניה החדשה.

תוספת זכויות בניה המהווה את תמריצי השמור בתכנית השמור (תכ' 2650ב') לא תיצר, ככל הנראה, היטל השבחה לעיר כי העירייה מאפשרת לקזז הוצאות השמור בפועל מההשבחה.

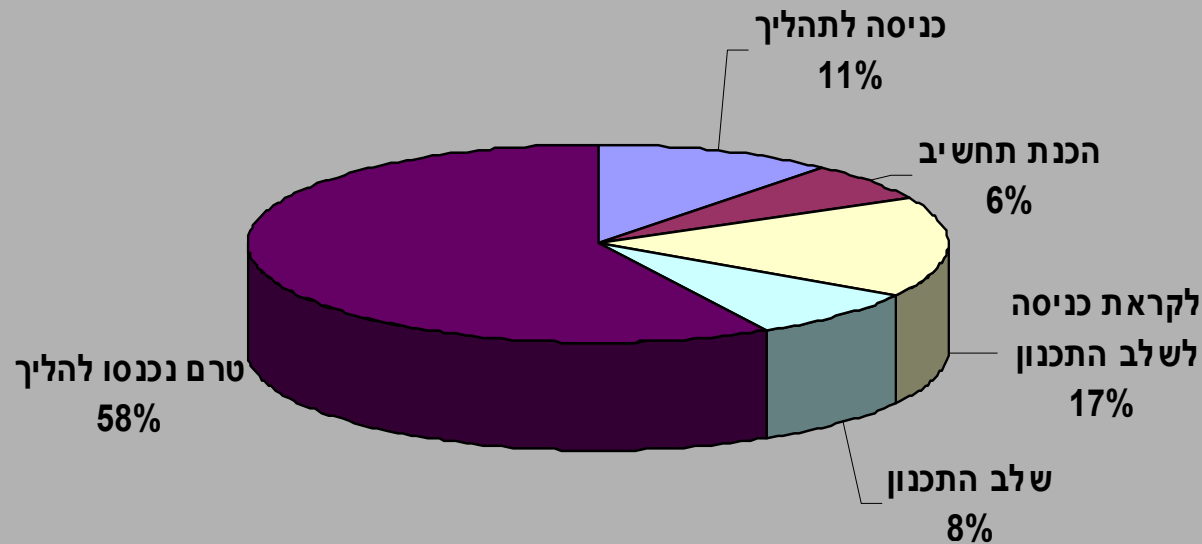
חשיפה לתשלומי פיצויים לפי סעיף 197 ולתביעות אחרות



היבטים כלכליים של שמור מבנים

העברת זכויות מאז אשור התכנית, ספטמבר 2008

סטטוס העברת זכויות עפ"י היקף זכויות להעברה



אומדן של סה"כ זכויות בניה להעברה בגין תוכנית השימור עומד על כ 100,000 מ"ר (190 מבנים לשימור עם הגב"מ).

האם תועלות השמור מאזנות
את עלויותיו?

כדי לספק מענה לשאלה זאת נתייחס למספר היבטים:

ערך השמור לצבור הרחב

השפעת השמור על ערכי קרקע

הכנסות מתיירות

השפעות השמור על פעילות כלכלית אחרת

היבטים כלכליים של שמור מבנים

הערך הכלכלי של השמור לצבור הרחב

לפעילות השמור יש משמעות והשלכות בתחומי עניין רבים הנוגעים לערכי החברה, ביניהם ערכים היסטוריים, חברתיים, תרבותיים, ערכי חינוך, סביבה, ועוד.

מנקודת המבט של כלכלן, השמור מהווה "סחורה ציבורית" (public goods) הנושאת בחובה מספר רבדים של תועלות:

1. תועלות הנגזרות מעצם השימוש בנכס לשמור למטרות מסחריות, (יוצרות הכנסה או מספקות תועלת ישירה למשתמש) לדוגמה: שימוש בנכס כדירה, מסעדה, משרדים, חנויות...

2. תועלות הנגזרות מביקור במבנה לשמור או הסתכלות חיצונית בו (view of..).

3. תועלות לא מוחשיות:

1. ערך קיום הנכס (Existence Value) - ערך הנובע מעצם הידיעה שהמבנה קיים בהווה כדי לבקרו או לראותו.

2. ערך האופציה (Option Value) - ערך הנגזר מהעובדה שהמבנה נשמר ולא נהרס ומהוה אופציה לשמור או לשימוש עתידי.

השפעת השמור על ערכי קרקע

סקירת תכניות (programs) של שמור בארה"ב מצביע על מספר תכונות האופייניות לאזורי שמור:

1. חילוץ מהיר יחסית של ערכי הנדל"ן
2. עליה בערכי קרקע באזור כולו
3. צמצום במספר נכסים פנויים וריקים (vacancies)
4. אקלים כלכלי המעודד השקעה פרטית

היבטים כלכליים של שמור מבנים

השפעת השמור על ערכי קרקע

תל אביב 1990-2000

ב-4-2003 בוצעה בעירייה
בדיקה סטטיסטית של השפעת
ההכרזה על מבנה כמבנה לשמור
על ערכי הקרקע (מחיר דירה).
הבדיקה התייחסה למבנים במרכז
תל אביב שטרם שופצו. בסיס
המידע נלקח מהעסקאות שנרשמו
במדור היטל ההשבתה העירוני.



היבטים כלכליים של שמור מבנים

השפעת השמור על ערכי קרקע

שאלה	תוצאות הבדיקה
האם השמור משפיע על ערכי הקרקע?	הכללת המבנה ברשימת המבנים לשמור לא השפיעה לשלילה על ערך הקרקע.
איך השפיעה פעילות של שמור על ערכי הקרקע באזור הסמוך?	באזור לב תל אביב, שם בוצעו פעולות שמור רבות יחסית (יחד עם השקעה ציבורית נוספת בעיקר, בתחום רשות הרבים), ערכי הקרקע עלו יותר מאשר עלו ערכי הקרקע בתקופה המקבילה בכל העיר. בעיר הלבנה המרכזית ערכי הקרקע עלו בהתאם לעלית ערכי הקרקע בכל העיר.
איך השפיע השמור על העסקים שבסביבה?	השמור השפיע על אופי העסקים בסביבה. לאזור השמור נמשכו יותר עסקים הדורשים סביבה איכותית ותדמית של פרסטיג'.

היבטים כלכליים של שמור מבנים

השפעת השמור על הכנסות מתיירות

להארת הנושא נתבסס על הניסיון בארה"ב:

מאז שנות השבעים של המאה שעברה עשרות מיליארדי דולרים הושקעו בשיפוץ של נכסים שהוכרזו כמבנים לשמור. מעל 1.1 מיליון נכסים רשומים כנכסים לשמור והגידול במספרם הוא כ-30,000 לשנה.

תוצאות:

בסוף המאה העשרים מעל 50 מיליון אמריקאיים בצעו לפחות נסיעה אחת לשנה הכוללת לפחות יעד היסטורי (או של שמור אחר) אחד בהשקעה ממוצעת של \$500 לנסיעה.

מסקנות:

פעילות שמור יוצרת תיירות ייעודית, הצורכת עסקים חדשים, היוצרים מקומות עבודה חדשים, הצורכים בניה חדשה, שמרחיבה את בסיס המס

המקומי...

אדר' צופיה סנטו

היבטים כלכליים של שמור מבנים

השפעת השמור על הכלכלה המקומית

לפעילות של שמור יש בד"כ השלכות חיוביות על הכלכלה המקומית

שמור מבנים צורך חמרים ושירותים. חברות המספקות את החומרים והשירותים הייחודיים האלה צומחות מעבר להתפתחות הרגילה של הכלכלה המקומית. צמיחתן דורשת תשומות נוספות – חומרים ושירותים נוספים וכך הלאה...

רבדים של השפעה כלכלית של שמור:

1. **רובד ישיר** – השקעה ישירה בביצוע עבודות השיפוץ בפועל כגון ההשקעה ברכישת חומרי הגלם הנדרשים לשיפוץ.
2. **רובד עקיף** – השקעה בתשומות נוספות המשתמעות מעבודות השמור, למשל כוח אדם של ספקים המשרתים את העובדים בשמור.
3. **רובד מושרה** – צמיחה בהוצאת משקי בית כתוצאה מגידול בהכנסה (הנובעת מתעסוקה מושפעת שמור...)

מה משפיע על ערכי הקרקע במבנים המיועדים
לשמור?

היבטים כלכליים של שמור מבנים

מרכיבים המשפיעים על ערך המבנים לשמור

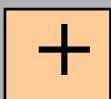
עמדות וערכי הציבור

מידת ההזדהות עם הערכים החברתיים המיוצגים על ידי נכס המיועד לשמור. ככל שמידת ההזדהות הציבורית עם ערכי הנכס גבוהה יותר, כך גדל הסיכוי לעליה בשווי הנכס. **בת"א:**



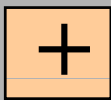
מדיניות רשויות השלטון

המדיניות השמור והאחזקה של השלטונות שהיא הימשכית, עקבית ומוכרת לציבור (לרבות הנהגת תמריצים לשמור ואכיפה), מעלה את ערך הנכסים מאחר שהתמריצים הופכים להיות מגולמים בערכי הקרקע. **בת"א:**



מחיר ההשקעה

ככל מימון השמור קשה יותר, כך פוחתת השפעתם החיובית של המדיניות ועמדות הציבור. **בת"א:**



היבטים כלכליים של שמור מבנים

מרכיבים המשפיעים על ערך המבנים לשמור

גורמים פיזיים – מצב הנכס

זהו גורם משמעותי מאד, אבל הגורם היחיד שתלוי אך ורק בבעלים הפרטי.



בת"א: -

גורמים פיזיים – אזור הנכס

מצב הרחובות, התשתית, מוסדות ציבור וכו' בשכנות לנכס.



בת"א: +

היבטים כלכליים של שמור מבנים



סוף



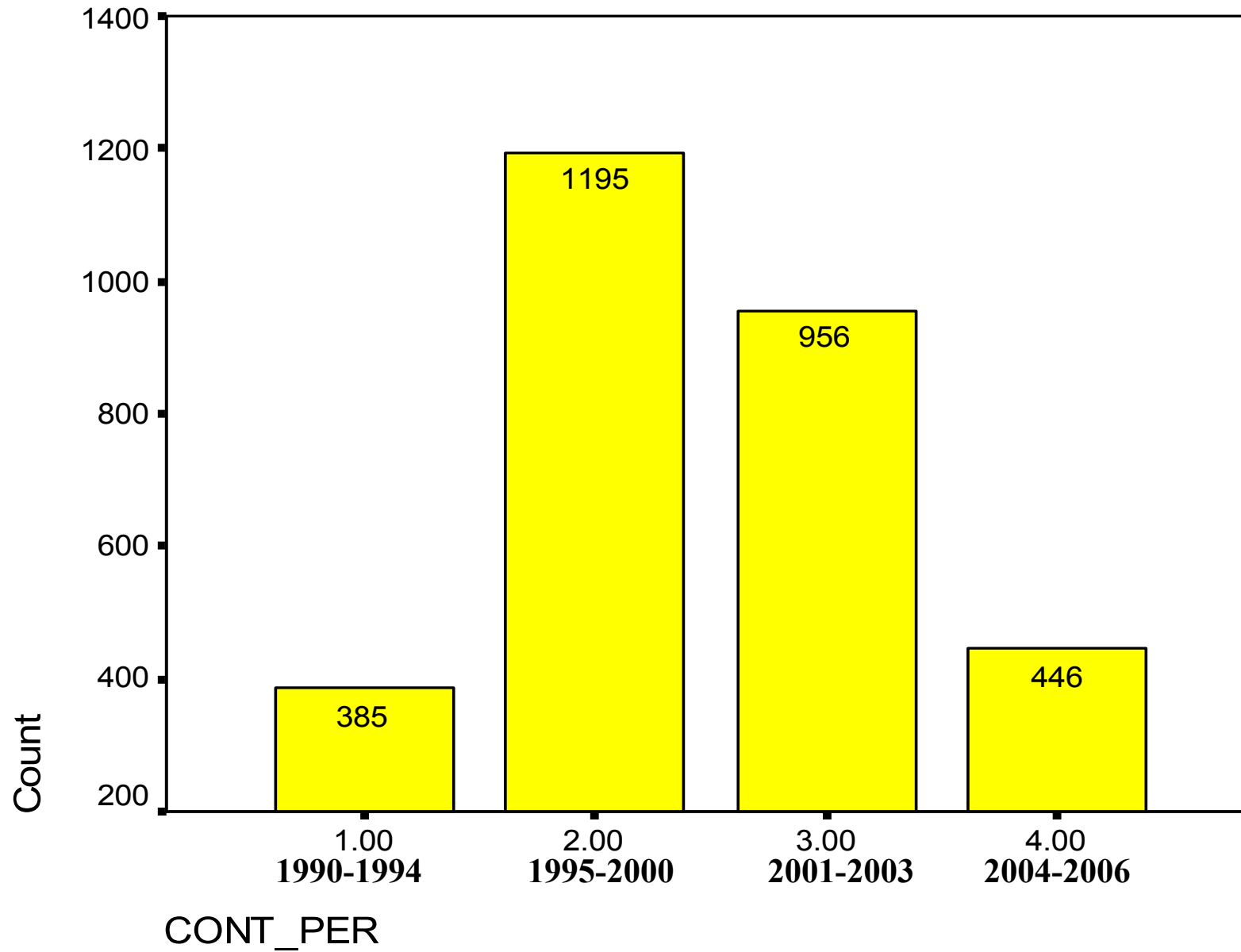
**בדיקת השפעת השימור על מחירי דירות
למגורים במרכז תל אביב 1990-2006**

טיוטת ממצאים ראשוניים

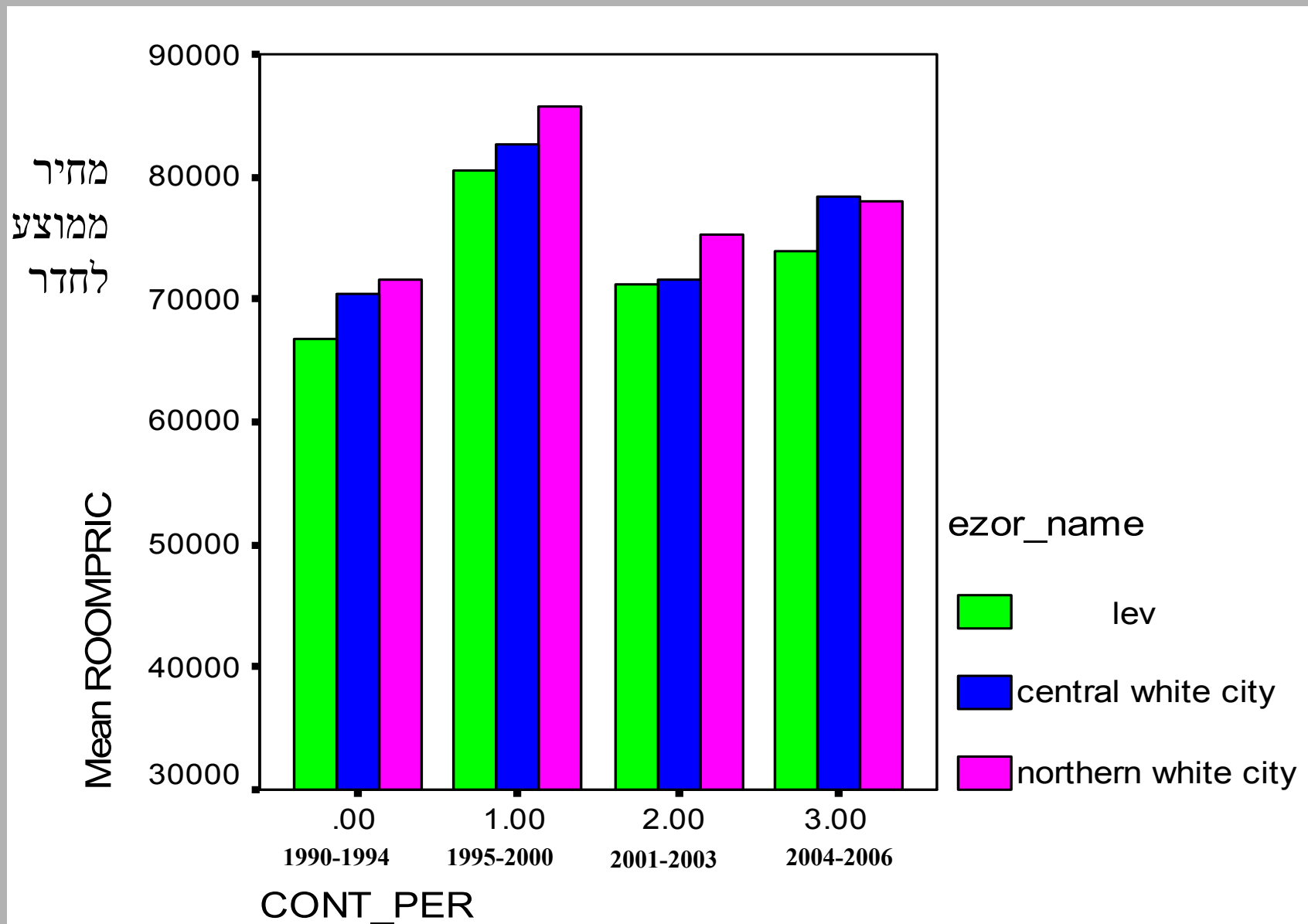
25.3.07

**בדיקת השפעת השימור על מחירי דירות
למגורים במרכז תל אביב 1990-2006**

היבטים עלנליים של ממון מבנים



היבטים עלעליים של שמוך מבנים

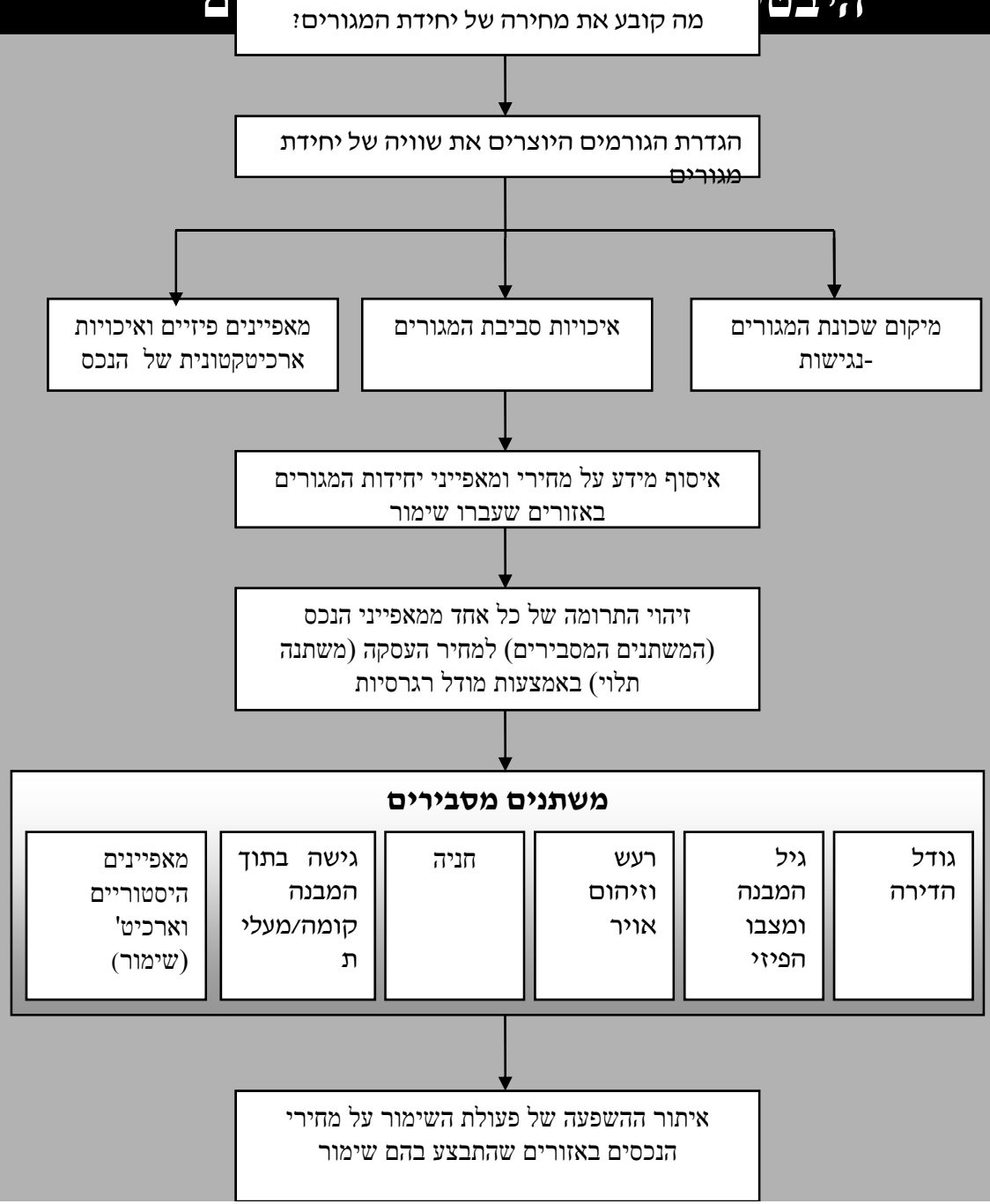


היבטיה הכלכליים של שמור מבנים

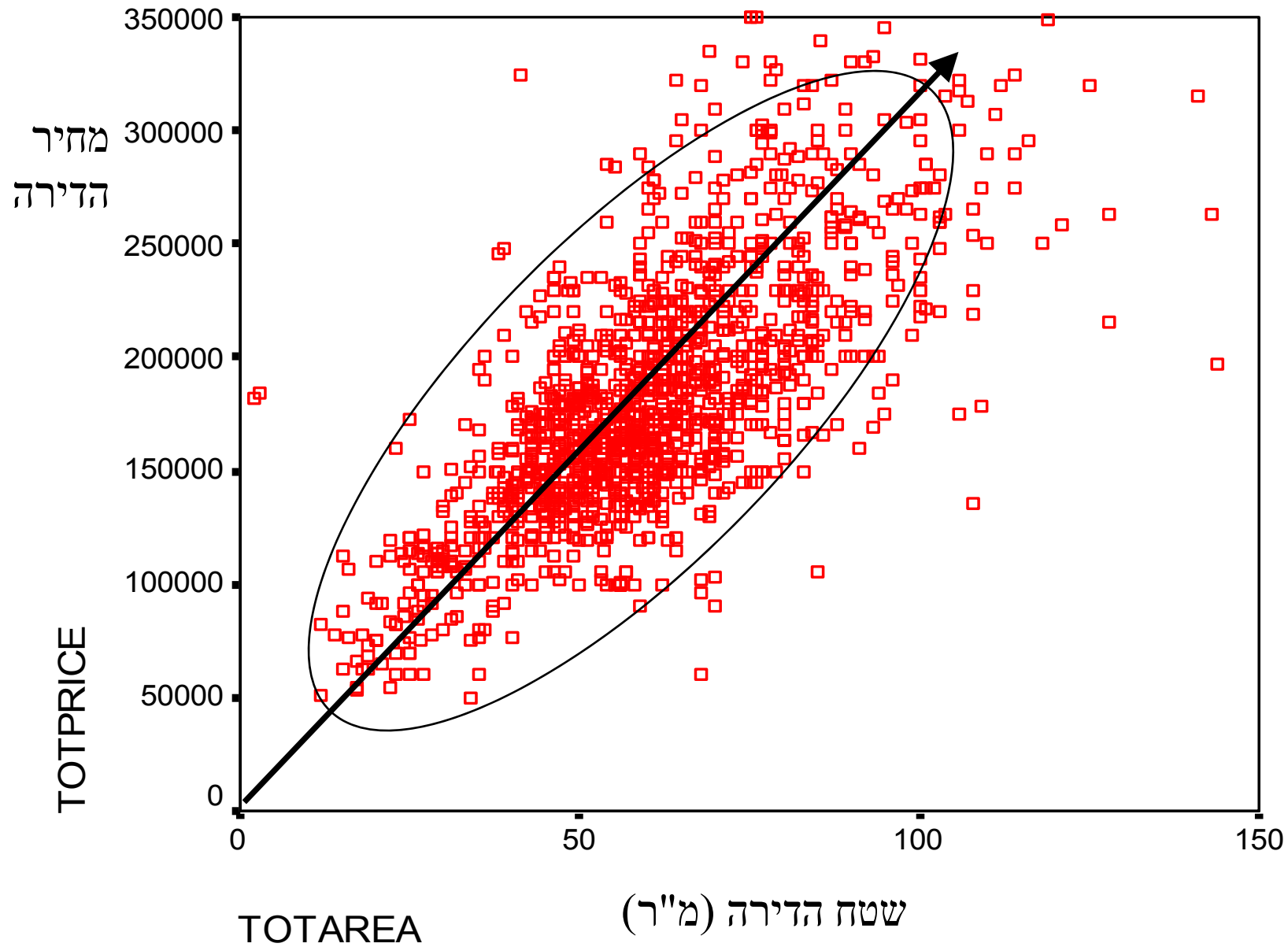
השימוש בגישה מאפשר לפרק לגורמים את התרומה המצטברת של המשתנים המסבירים-מאפייני המגורים, על המשתנה התלוי-מחירי יחידות הדיור. הצרכן בוחר "סל של מאפייני מגורים" הכולל את תכונות הנכס עצמו, את סביבתו ואת היצע השירותים הנלווים אליו. ערך חיובי- מרכיבים התורמים להעלאת ערך הנכס (כמו נוף הנשקף מהנכס). ערך שלילי- בתמורה יבקש הצרכן פיצוי. לדוגמא, חשיפה לציר תנועה ראשי (זיהום אויר ורעש) המאפיינים התורמים לערכה של דירת מגורים:

איכות הסביבה - זיהום אויר ורעש.
נוף וקרבה לשטחים פתוחים.
מעמד חברתי-כלכלי של תושבי שכונת המגורים.
תכונות ארכיטקטוניות (חיוביות ושליליות) של יחידת מגורים.
נגישות למרכזי שירותים, תעסוקה, מסחר ובילוי.

היבטים כלכליים של יחידת המגורים



היבטים כלכליים של שמור מבנים



היבטים בלתי ידועים על שינוי מבנים

Model Summary

CONT_PER	Model	R	R Square	Adjusted R Square
1.00	1	.854 ^a	.729	.729
1990-1994	2	.857 ^b	.734	.733
2.00	1	.912 ^a	.831	.831
1995-2000	2	.913 ^b	.833	.833
3.00	1	.875 ^a	.766	.765
2001-2003	2	.877 ^c	.769	.769
4.00	1	.924 ^a	.854	.854
2004-2006	2	.925 ^c	.856	.855

a. Predictors: (Constant), ROOMCALC

b. Predictors: (Constant), ROOMCALC, PRESERVA

c. Predictors: (Constant), ROOMCALC, ELEVAT

היבטים כלכליים של שמור מבנים (לפי תקופות זמן, 1900-2000)

Group Statistics

CONT_PER		PRESERVA	N	Mean	Std. Deviation
1.00 1990-1994	ROOMPRIC	no	309	\$70,882	\$15,236
		yes	85	\$65,660	\$14,951
2.00 1995-2000	ROOMPRIC	no	1027	\$84,041	\$15,559
		yes	193	\$79,308	\$15,132
3.00 2001-2003	ROOMPRIC	no	847	\$73,010	\$14,174
		yes	130	\$72,408	\$14,578
4.00 2004-2006	ROOMPRIC	no	326	\$78,273	\$14,424
		yes	53	\$77,709	\$15,324

התבטח פליטלים של שמוך מלפנים

Independent Samples Test

CONT_PER		t-test for Equality of Means		
		t	Sig. (2-tailed)	Mean Difference
1.00	ROOMPRIC	2.809	.005	\$5,222
1990-1994		2.840	.005	\$5,222
2.00	ROOMPRIC	3.893	.000	\$4,732
1995-2000		3.968	.000	\$4,732
3.00	ROOMPRIC	.449	.654	\$601
2001-2003		.440	.661	\$601
4.00	ROOMPRIC	.262	.794	\$564
2004-2006		.251	.803	\$564

היבטים כלכליים של שמור מבנים



1. חשש מסטגנציה כלכלית
2. פגיעה בפוטנציאל צמיחה באזור המתחמים?
3. פגיעה באפשרות הצפפה בעיר ?

דצמבר 9



1. קשיים טכניים/לוגיסטיים
2. קשיי ישום : התארגנות הבעלים והתנעה
3. עלויות

אדר' צופיה סנטו

היבטים כלכליים של שמור מבנים

קשיים טכניים/לוגיסטיים

- דרישות ייחודיות כגון תיק תיעוד
- סיכון של זמן טפול ארוך יותר מאשר במבנה שאינו לשמור
- שקול דעת רחב בעניינים עיצוביים לצוות השמור והעדר דרך ממוסדת להסדרת חילוקי דעות

פתרונות אפשריים

- חלוקת אחריות חדשה לתיק תיעוד בין בעל הנכס (היזם) לעירייה
- הבחנה תהליכית בין היתר (על פי החוק) לבין אשור מה"ע
- שינויים ארגוניים לקראת ישום התכנית
- "ועדה ארכיטקטונית" (Design Review Board) ככלי של מה"ע

קשיים בהתארגנות הבעלים לניצול תמריצי התכנית

- קשיי התארגנות בבית משותף
- ניצול התמריצים של תכנית השמור במבנה: חלוקת ההכנסות לעומת נטל השמור
- בעיות של דיירים מוגנים

פתרונות אפשריים

- מתן סיוע מקצועי ולוגיסטי (ארגון וניהול הפרויקט, תכנון, פיקוח...)
- הקמת צוותים ייעודיים למשימות הדורשות פעילות בין-ניכסית – למשל, סיוע בהעברת זכויות
- שינויים בחקיקה, בתקנות ובנוהלים
- יצירת תמריצי מס ברמת השלטון המרכזי

היבטים כלכליים של שמור מבנים

עלויות

- תוספת עלות להבטחת האוטנטיות בפרטים ובחומרים
- איסור שנויים במעטפת החיצונית ובחלק מהחללים הציבוריים של המבנה- עלויות התאמה
- אבדן פוטנציאל ספקולטיבי לעליית ערך הנכס?

פתרונות אפשריים

- מימוש התמריצים שבתכנית
- הקמת קרן שמור שתעניק הלוואות מסובסדות למבנים לשמור
- יצירת תמריצי מס ברמת השלטון המרכזי
- עידוד הגורמים המשפיעים על עליית ערכם הכלכלי של הנכסים לשמור:

סיוע במימון, חנוך והסברה, מדיניות ציבורית, השקעה עירונית במרחב



חשש מסטגנציה כלכלית

מתנגדי השמור נוהגים לזהות את מפעל השמור ואת הטיפול במתחמים

היסטוריים עם:

הקפאה...

דעיכת פעילות גדל"נית...

פגיעה בכלכלת העיר...

ב פ ו ע ל . . .

השמור הוא מנוע לפעילות כלכלית מקומית ענפה

פגיעה בפוטנציאל הצמיחה באזור המתחמים

קיים חשש ש"שמור מרקמי" מקפיא כל תוספת של:

זכויות בניה חדשות...

יחידות דיור ועסקים חדשים...

ב פ ו ע ל . . .

גובה הבניה המותר היום במתחמי מרכז העיר הוא גובה עודף – ברוב

המקרים, לא ניתן לנצלו בגלל העדר זכויות בניה.

הגבלת גובה המרקם העירוני אינה מונעת (1) זכויות בניה חדשות, (2)

תוספת צפיפות המבטיחות תחלופה, צמיחה מתונה והתחדשות האזור.

האיזון הוא עדין, אבל "תכ' המתחמים" + תכנית "מ" החדשה + תכנית

"ג" החדשה מצביעות על פוטנציאל צמיחה משמעותי בתוך אזור השמירה

על המרקם הקיים.

פגיעה בפוטנציאל ההצפפה בעיר כולה

מתנגדי השמור והטפול במרקמים ההיסטוריים טוענים ל"בזבוז" של משאב לאומי חשוב: אזור בניה עירונית, ובשל כך לפגיעה במשאב אחר: השטחים הפתוחים של המדינה.

ב פ ו ע ל . . .

- פרבור היא מגמה כלל עולמית הנובעת מסבות רבות כגון, ציפייה לעליה מתמדת באיכות סביבת המגורים (לרבות פרטיות ונגישות לטבע..), עליה בצריכה אישית, נידודת זולה ודפוסים מסורתיים של שוק הנדל"ן.
- שמור מצמצם תופעות של פרבור ע"י יצירת סביבה איכותית ויציבה בתוך מרכז העיר.
- שמור אינו מונע הצפפה, אלא מעודד דיפרנציאציה בין אזורי עיר שונים ומעודד היווצרות מרחב בחירה גדול בין אזורים בעלי אפיונים אורבאניים מובהקים.
- הקווים האסטרטגיים של פיתוח תל אביב יפו מנחים לגוון את המפה העירונית: לקבוע אדר' אזורי בניה גבוהה, אזורי בניה אינטנסיבית כמנוף לשמור, אזורי בניה מרקמית מסורתית.

תמריצי מיסוי אפשריים לעידוד עבודות שמור

ניתן ליעד תמריצי מיסוי לעידוד ההשקעה בשמור. אפשר לשקול:

צמצום מס שבח על העברת זכויות (בהתאמה ל *preruling* שהתקבל כבר ב-2003).

זיכוי מס כנגד ההשקעה בשמור בדומה לנהוג בארה"ב.

לעסקים: פחת מואץ

לפרטיים: פטור חלקי ממע"מ על עבודות שמור

השפעת תמריצי מיסוי לעבודות שמור

ניתן ליעד תמריצי מיסוי רק לתוספת העלויות הנובעת מהדרישה לשמור – ז.א.
מדובר בהשקעה חדשה, שאלמלא הדרישה לשמור לא הייתה נוצרת.
כדוגמה, ניתן לבחון השפעות של התכנית לזיכוי ממיסי הכנסה פדראליים
בארה"ב עבור השקעה בשמור מבנים היסטוריים:

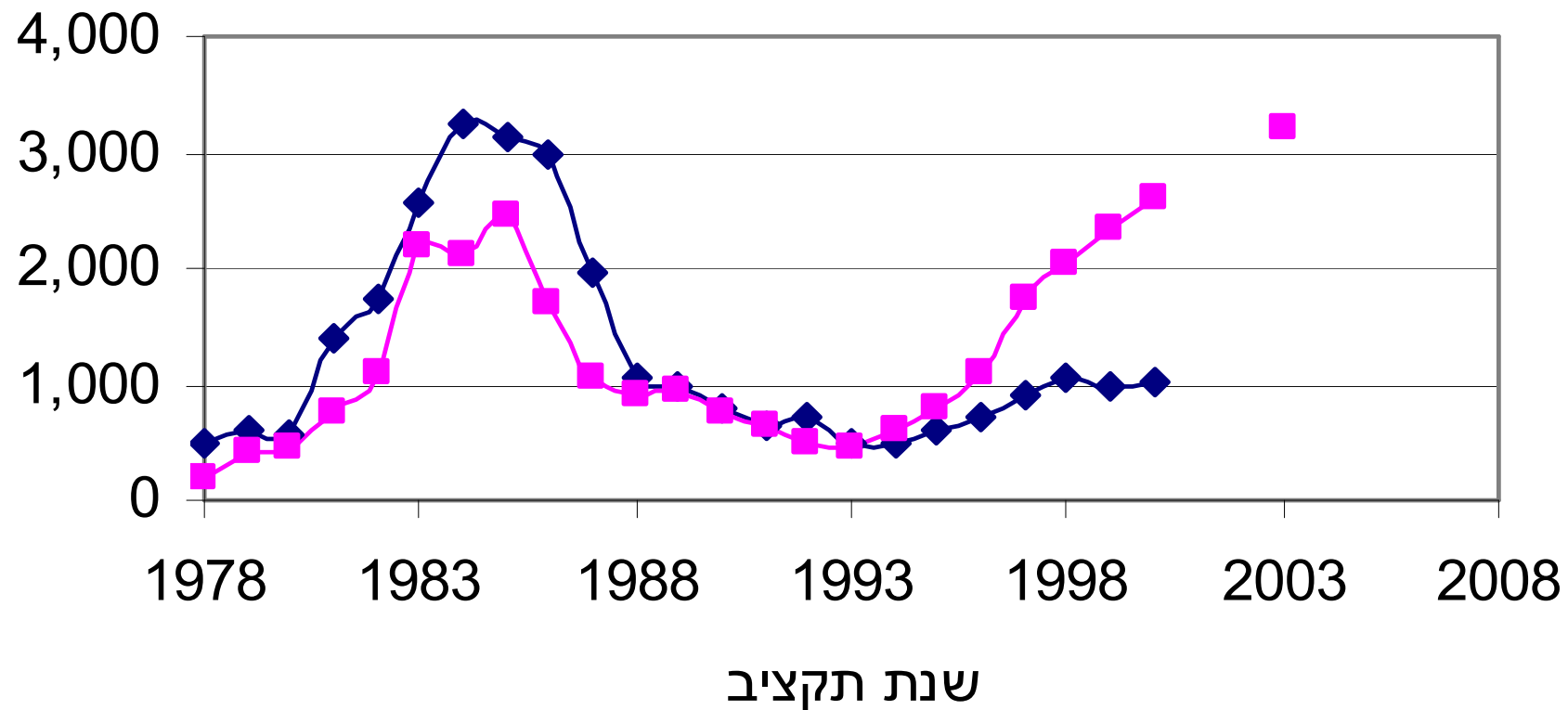
היקף ההשקעות המאושרות כזיכוי ממיסי הכנסה פדראליים עמד על כ-2.5
מיליארד \$ בשנת 2000.

בארה"ב, כל מיליון \$ בהשקעת בעלים בעבודות שמור מקנים זיכוי מס של
\$ 200,000 (20%).

במחקר שבדק העלות הריאלית של זיכוי המס (עבור כל מיליון \$ של השקעה)
נמצא ש"אבדן הכנסות" המדינה של \$ 200,000 מקוּוּז על ידי מיסים חדשים שנבעו
מעבודות השמור בהיקף של לפחות \$ 170,000.

היבטים כלכליים של שמור מבנים

1.15 מיליון מבנים המיועדים לשימור.
מידי שנה גוספים כ-30,000 מבנים!



—◆— מס' בקשות מאושרות —■— השקעה (מיליוני דולרים)

