



תיאור וניתוח תמ"א 38 והתכנית המוצעת להחלפתה

כתיבה: מתן שחק | אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

תאריך: כ"ח בשבט תשפ"ב, 30 בינואר 2022

סקירה

תוכן עניינים

2	תמצית.....	
4	1. רקע.....	
7	2. תכנית מתאר ארצית 38 לחיזוק ומיגון מבנים.....	
9	2.1 מגמות ביישום תמ"א 38.....	
15	2.2 כשלי תמ"א 38 והסיבות להחלטה על סיומה.....	
16	2.2.1 כישלון התמ"א בחיזוק ומיגון מבנים בפריפריה.....	
17	2.2.2 ציפוף המרקם הבנוי ללא תכנון מענה לצרכי תשתיות ומבני ציבור.....	
18	3. מדיניות הממשלה ופעולות משרד הבינוי והשיכון לחיזוק ומיגון מבנים בפריפריה.....	
18	3.1 מיגון מבני מגורים ביישובי עוטף עזה.....	
20	3.2 מיגון מבני מגורים ביישובים הסמוכים לגבול הצפון.....	
20	3.3 חיזוק ומיגון מבנים בפריפריה.....	
20	3.3.1 מבני מגורים המצריכים חיזוק ומיגון ביישובים המועדים להיפגע והתקציב הנדרש לכך.....	
21	3.3.2 פעולות משרד הבינוי והשיכון לחיזוק ומיגון מבנים באזורים פגיעים לרעידות אדמה.....	
24	4. עיקרי התכנית המוצעת לחיזוק ומיגון מבנים תחת תמ"א 38.....	
25	4.1 המסלולים המוצעים לחיזוק מבנים מפני רעידת אדמה.....	
26	4.2 סמכות לצמצום תקן חניה.....	
26	4.3 הוספת שימושים לצרכי ציבור כחלק ממבני המגורים.....	
27	4.4 הקניית בעלות על החלק הציבורי לרשות המקומית או למדינה.....	
27	4.5 תכנית כוללת להתחדשות עירונית ואישור תכניות נקודתיות.....	
28	4.6 רישוי מהיר כחלק מאישור התכנית.....	
28	4.7 קביעת כללים לחבות בהיטל השבחה.....	
29	5. סוגיות ושאלות לדין בנושא הצעת החוק.....	
29	5.1 המסלולים המוצעים.....	
29	5.2 סמכות לצמצום תקן החניה והטעמים המוצגים לכך.....	
30	5.3 הוספת שימושים לצרכי ציבור.....	
31	5.4 הקניית הבעלות על החלק הציבורי לרשות המקומית או למדינה.....	
32	5.5 תכנית כוללת להתחדשות עירונית ואישור תכניות נקודתיות.....	
35	5.6 רישוי מהיר כחלק מאישור התכנית.....	
36	5.7 היטל השבחה.....	
38	נספח.....	

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ ישראל אייכלר ולקראת דיונים בוועדת הפנים בהצעת תיקון 136 לחוק התכנון והבניה, בו מוצעת תכנית לחיזוק ומיגון מבנים, כחלופה לתמ"א 38.

מדינת ישראל נמצאת לאורך ה"שבר הסורי-אפריקאי", אזור גיאוגרפי המועד לרעידות אדמה העלולות לגרום לפגיעה בנפש ולנזקים כבדים לרכוש, ולפיכך יש חשיבות רבה להיערכות לרעידת אדמה חזקה שעלולה להתרחש בשנים הקרובות, שתהיה אסון טבע בקנה מידה לאומי. לפי הערכות משרד הבינוי והשיכון יש בישראל כ-80 אלף מבנים בני שלוש קומות ומעלה הטעונים חיזוק, ובהם כ-810 אלף דירות. לפי הערכות ועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידת אדמה (להלן: ועדת ההיגוי), בתרחיש של רעידת אדמה חזקה, בנוסף לפגיעות בנפש, כ-28,600 מבנים עלולים להיהרס או להינזק באופן חמור (נזק של לפחות 45% מערך הבניין), וכ-290,000 מבנים נוספים עם נזק קל או בינוני (נזק של 5%-20% מערך הבניין). לפי הערכות ועדת ההיגוי סך המבנים לחיזוק בעשר ערים הנמצאות באזורים המועדים להיפגע מרעידת אדמה הוא **1,871 מבנים, ובהם 36,758 דירות, הדורשים חיזוק מפני רעידת אדמה וכן מיגון מפני טילים (ממ"ד)**. עלות חיזוק ומיגון מבנים אלו נאמדת בכ-3.9 מיליארד ש"ח.

תכנית המתאר הארצית מספר 38 לחיזוק מבנים מפני רעידת אדמה (להלן: התכנית, או תמ"א 38) אושרה בשנת 2005. התכנית קובעת מסלול מהיר לקידום מיגון וחזוק מבנים קיימים שאינם עומדים בתקן רעידות אדמה, באמצעות הנפקת היתר בניה בלבד, **ללא צורך בהליך תכנון סטטוטורי ובאישור תכנית בינוי מפורטת, ומציעה הקלות רגולטוריות והטבות מס שונות**. להלן התוצאות העיקריות של התוכנית:

- במשך שנות יישומה חוזקו ומוגנו מתוקפה בפועל **1,337** מבנים הנאמדים בכ-**1.7%** מהמבנים המצריכים זאת בכל הארץ. כ-76% מהמבנים שחוזקו ומוגנו הם במחוזות תל אביב והמרכז, וכ-5% במחוזות צפון ודרום.
- במסגרת התמ"א **התווספו** 13,124 דירות, בממוצע על כל דירה שמוגנה וחוזקה במסגרת התמ"א נוספה דירה חדשה. כ-80% מהדירות התוספתיות הן באזורי הביקוש – מחוזות תל אביב ומרכז.
- בשנים 2017–2020 החלה בנייתן של כ-23 אלף דירות מתוקף תמ"א 38, שהן כ-11% מכלל התחלות הבניה וכ-55% מהדירות בהתחדשות עירונית שהחלה בנייתן.
- **משך הפרויקט הכולל, מהגשת בקשה להיתר ועד סיום הפרויקט, גדל משנתיים וחצי בשנת 2010 ליותר משבע שנים בשנת 2020**, כך שהמסלול שתוכנן להיות מהיר, הפך איטי עם השנים.

בשנת 2019 הוחלט על סיום התכנית עד 2022, בשל כישלונה בקידום חיזוק ומיגון מבנים בהיקף הנדרש, ואי ישימותה ביישובי הפריפריה, בהם חיזוק ומיגון המבנים נדרש במיוחד. התכנית כשלה גם ככלי לציפוף המרקם הבנוי ("התחדשות עירונית"), בין היתר בשל היעדר תכנון ובתוך כך, היעדר מענה לצרכי התשתיות ומבני הציבור הנדרשים לציפוף הנוצר מיישומה.

פעולות הממשלה למיגון מבני מגורים מפני טילים בעוטף עזה: בשנים 2008–2017 מוגנו דירות בכ-42 יישובים בעוטף עזה. בפרויקט נבנו כ-10,700 ממ"דים במימון המדינה, בהשקעה כוללת של כ-1.7 מיליארד ש"ח.

בשנים 2019–2022 הוקצו למיגון בתי מגורים הסמוכים לגבול הצפון כ-354 מיליון ש"ח (יישובים הנמצאים במרחק של עד קילומטר מגבול הצפון). 35 מיליון ש"ח נוספים הוקצו למיגון דירות הדיור הציבורי.

פעולות משרד הבינוי והשיכון לחיזוק מבני מגורים בפריפריה: בשנים 2014–2020 המשרד סבסד חיזוק של 133 מבנים שבהם 2,883 דירות, רובם המכריע בערים באזורי הסיכון לרעידת אדמה, בתקציב של כ-233 מיליון ש"ח. כ-68 מיליון ש"ח נוספים הוקצו לנושא לשנים 2021–2022, חלק מתקציב זה מקורו ביתרות משנים קודמות (כ-39 מיליון ש"ח), וחלק מתקצוב חדש (כ-29 מיליון ש"ח). מספר הדירות שחוזקו ויחוזקו באמצעות סיוע של משב"ש בשנים 2014–2022 הוא **כעשרה אחוז מכלל הדירות המצריכות חיזוק בעשרת היישובים באזורים המועדים לרעידות אדמה. בקצב זה, ידרשו כ-80 שנה לסיים את חיזוק דירות המגורים בעשר ערי הפריפריה הנמצאות באזור סיכון מוגבר לרעידת אדמה.**

עיקרי התכנית המוצעת לחיזוק מבנים תחת תמ"א 38:

מסלולי התכניות המוצעים: מוצע להסמיך את הוועדות המקומיות לתכנון ובניה לאשר תכניות לחיזוק מבנים בשלשה מסלולים: הריסה ובניה מחדש; חיזוק ועיבוי מבנה קיים; הוספת שטחי בניה במגרש אחר תמורת חיזוק מבנה. בכל אחד מהמסלולים נקבע רף לתוספת זכויות הבניה במגרש, נקבעה האפשרות להקצות שטחים לצרכי ציבור בתוך המבנים, וכן אפשרות להקניית הבעלות על חלקים אלו לרשות המקומית או למדינה.

הוספת שימושים לצרכי ציבור כחלק ממבני המגורים: מוצע לקבוע הסדר לגבי קביעת ייעוד ציבורי בחלק ממבנה שאינו מיועד צורכי ציבור, בשיעור של 10%-15% מסך שטחי הבניה למגורים במגרש, בהתאם למסלול.

הקניית הבעלות על החלק הציבורי לרשות מקומית או למדינה: מוצע כי מוסדות התכנון יהיו מוסמכים, בתכנית שניתן להוציא מכוחה היתר בלא צורך באישורה של תכנית נוספת ואשר כוללת ייעוד של חלק ממבנה לצורכי ציבור, לכלול הוראה כי אותו חלק המיועד לצורכי ציבור כאמור, לאחר שייבנה, יועבר לבעלות הרשות המקומית או המדינה, וירשם על שמה, וזאת בכפוף לתנאים המפורטים בהצעת החוק. הצעה זו נוגעת לכל תכנית מפורטת ואינה מוגבלת לתכניות במסלולים המוצעים לחיזוק מבנים.

תכנית כוללת להתחדשות עירונית: לפי ההצעה, באם תאושר תכנית כוללת להתחדשות עירונית החלה על רוב שטח מרחב בתכנון של הוועדה המקומית, היא תחייב את הוועדה המקומית. אם תכנית כזו לא תוגש לוועדה המחוזית תוך שלוש שנים, ניתן יהיה להגיש תכנית לעמידות בפני רעידות אדמה במסלול הריסה ובניה מחדש או במסלול חיזוק גם לוועדה המחוזית. ההצעה לא מתנה אישור תכניות נקודתיות בקיומה של תכנית כוללת להתחדשות עירונית בשטח הוועדה המקומית.

רישוי מהיר כחלק מהתכנית: כדי לזרז את מימושו של התכנית, מוצע להקנות לוועדות המקומיות סמכות להחליט בעת אישור התכנית גם על מתן היתר לפי התכנית.

היטל השבחה: בתכניות שבהן תוקנה לרשות המקומית הבעלות על החלק הציבורי במבנה, מוצע כי יחול פטור מהיטל השבחה. ביתר המקרים, מוצע כי ישולם היטל השבחה בשיעור של **רבע** מההשבחה, בהשוואה לפטור מלא מהיטל השבחה שניתן בתמ"א 38.

1. רקע

מדינת ישראל נמצאת לאורך ה"שבר הסורי-אפריקאי", אזור גיאוגרפי המועד לרעידות אדמה העלולות לגרום לפגיעה בנפש ולנזקים כבדים לרכוש. מדידות סיסמיות¹ שוטפות, הבוחנות את תנודות הקרקע, שבוצעו ברחבי הארץ מעידות על פעילות סיסמית בלתי פוסקת. רעידות אדמה חזקות שהתרחשו בארץ ישראל בשנים 1837 ו-1927 גרמו לאבדות כבדות בנפש ולנזקים קשים לרכוש.² לפי סיסמולוגים, שכיחות רעידת אדמה בעצמה חזקה באזור היא אחת ל-80 שנה,³ ולכן בשנים הקרובות עלולה להתרחש רעידת אדמה חזקה שתהיה אסון טבע בקנה מידה לאומי.

התקן הישראלי לעמידות מבנים בפני רעידת אדמה, ת"י 413, נכנס לתוקף בשנת 1975. התקן קובע הוראות בניה לפיהן יש לבנות כל בניין בישראל, על מנת שהבניין יוכל לעמוד בפני רעידות אדמה, ומאז כניסת התקן לתוקף הוא עודכן כמה פעמים (בשנים 1988-2020 התקן תוקן 11 פעמים).⁴ ב-1 בינואר 1980 נקבעה בתקנה 5.06 (א) לתקנות התכנון והבנייה החובה לתכנן את שלד הבניין לפי תקן 413.⁵ לפיכך האומדנים העוסקים במבנים שאינם עומדים בנאי התקן, כפי שיוצגו להלן, מבוססים על ההנחה שמבנים שנבנו לפני 1 בינואר 1980 אינם עמידים בפני רעידת אדמה, ואילו אלו שנבנו לאחר מכן כן עמידים בשל בניתם לפי התקן.

בשנת 1992, בתום מלחמת המפרץ הראשונה, אושרו תקנות למרחבים מוגנים במסגרת תקנות ההתגוננות האזרחית, המחייבות לבנות ממ"ד (מרחב מוגן דירתי), ממ"ק (מרחב מוגן קומתי) או ממ"מ (מרחב מוגן מוסדי) בכל בנייה חדשה.⁶ לכן הערכות של מספר הדירות שאינן ממוגנות בפני טילים מבוססת על הנחה כי דירות שנבנו לפני 1995 אינן כוללות ממ"ד כחלק מהבניה המקורית, ודירות שנבנו לאחר 1995 כוללות ממ"ד המספק להן הגנה בפני טילים. נציין כי התכניות לחיזוק ומיגון מבנים אומנם מקדמות גם מיגון מבנים מפני טילים כחלק מחיזוקם, אך תנאי הסף לתכניות אלו נוגעים לצורך בחיזוק (מבנים שנבנו לפני 1980), ולא לצורך במיגון (מבנים שנבנו לפני 1995). כלומר, מבנים שנבנו אחרי 1980 אך לפני 1995, הם מחוזקים אך לא ממוגנים, ואינם יכולים להיכלל בתכניות אלו.

¹ מדד סיסמי קובע את תנודות הקרקע הצפויות בלי להביא בחשבון את השפעת סוג הקרקע על תנודות אלה.

² מבקר המדינה, דוח שנתי 1966, [פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי](#), 2016.

³ רועי גולדשמידט, [היערכות ישראל לרעידת אדמה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 בנובמבר 2010.

⁴ מכון התקנים הישראלי, ת"י 413 – [תקן עמידות מבנים בפני רעידת אדמה](#), כניסה: 23 בדצמבר 2021.

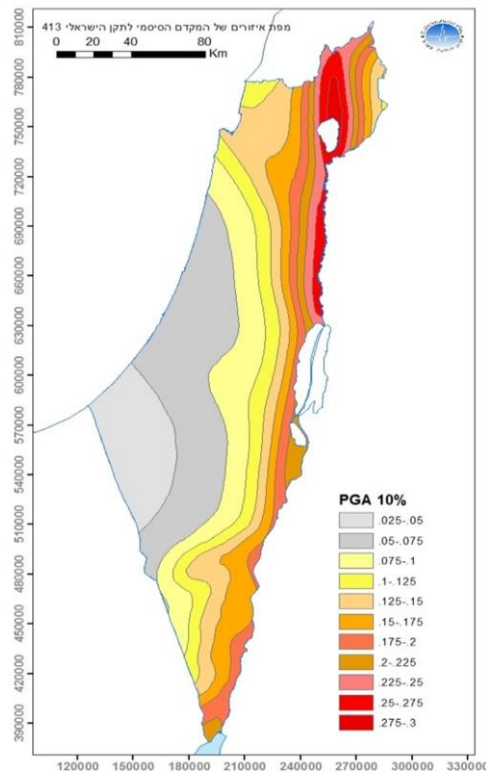
⁵ [תקנות התכנון והבניה \(בקשה להיתר, תנאיו ואגרות\)](#), תש"ל-1970, סעיף 5.06 (א).

⁶ [תקנות ההתגוננות האזרחית \(מפרטים לבניית מקלטים\)](#), תש"ן-1990; [תקנות ההתגוננות האזרחית \(מפרטים לבניית מקלטים\) \(תיקון\) התשנ"ב-1992](#).

לפי הערכות משרד הבינוי והשיכון יש בישראל כ-80 אלף מבנים בני שלוש קומות ומעלה הטעונים חיזוק, ובהם כ-810 אלף דירות.⁷ הערכות אלו מבוססות על מידע חלקי וחסר ואין מיפוי מסודר של מבנים אלו, אלא הערכות כלליות לגבי פוטנציאל המבנים בסיכון בלבד, המבוססות על שנת בניית המבנה ומספר הקומות בו, אך אלו ההערכות הקיימות כיום בידי גופי הממשלה.

לפי הערכות ועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידת אדמה (להלן: ועדת ההיגוי),⁸ בתרחיש של רעידת אדמה חזקה, בנוסף לפגיעות בנפש, כ-28,600 מבנים עלולים להיהרס או להינזק באופן חמור (נזק של לפחות 45% מערך הבניין), וכ-290,000 מבנים נוספים עלולים להינזק במידה קלה או בינונית (נזק של 5%-20% מערך הבניין).⁹ הסיכוי לפגיעה מרעידת אדמה והיקף הנזק שעלול להיגרם בתרחיש כזה משתנים בין אזורים שונים של הארץ, בהתאם למידת פגיעותם לרעידות אדמה: יישובים הנמצאים קרוב לשבר הסורי אפריקאי – כלומר, לאורך הערבה, בקעת ים המלח, בקעת כינרת, עמק יזרעאל ואצבע הגליל – נמצאים בסכנה גדולה יותר מאשר אזורי החוף והשפלה הפנימית, כמוצג במפה בתרשים 1.

תרשים 1 – מפת אזורים של המקדם הסיסמי לת"י 413¹



לפי הערכות ועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידת אדמה, בתרחיש של רעידת אדמה חזקה בישראל, בנוסף לפגיעות בנפש, כ-28,600 מבנים עלולים להיהרס או להינזק באופן חמור, וכ-290,000 מבנים נוספים יינזקו באופן קל או בינוני.

בשנת 2016 יזמה ועדת ההיגוי ביצוע בדיקה כלכלית של היקפי הסיוע הממשלתי הנדרש לביצוע חיזוק מבנים בפריפריה.¹⁰ הבדיקה כללה מיפוי של מספר המבנים שנבנו לפני 1980, בהם 3-6 קומות בערים **בית שאן, טבריה, צפת, קצרין, קריית שמונה, חצור הגלילית, ראש פינה,**

⁷ כאמור, ת"י 413 נכנס לתוקף בשנת 1975. לאור זאת, ההנחה היא כי מבנים שנבנו לפני 1980 לא נבנו לפי התקן ולכן אינם עמידים בפני רעידת אדמה. אומדן המבנים שנבנו לפני 1980 מבוסס על המידע הקיים לשנת הבניה של בניינים, אך חסר מידע לגבי חלק מהבניינים. נוסף על כך, נתוני הלמ"ס בנושא זמני הבניה מפולחים לפי עשורים (1975, 1985 וכדומה), ולכן האומדן כולל את המבנים שנבנו לפני 1985, ולא 1980. אומדן מספר הדירות מבוסס על אומדן מספר המבנים, תחת ההנחה כי בכל מבנה כזה יש כ-10 דירות.

⁸ ועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה (להלן: ועדת ההיגוי) היא גוף מטה מייעץ לוועדת השרים לעניין היערכות לטיפול ברעידות אדמה. הוועדה הוקמה כדי לגבש צעדים ביצועיים להיערכות לרעידות אדמה, ותפקידה הכוונת היערכות של הגופים השונים והוצאה לפועל של מדיניות ועדת השרים. הוועדה עוסקת בתיאום הפעילות הלאומית של משרדי הממשלה, גופי החירום ומכוני המחקר ובבקרה. בשנת 2014 הועבר שטח הפעולה שלה למשרד הביטחון, ולאחר כשנתיים מונה ראש רשות חירום לאומית⁸ לשמש גם יו"ר ועדת ההיגוי. ראו: מבקר המדינה, [מוכנות המדינה לרעידות אדמה - תשתיות לאומיות ומבנים](#), עמוד 3, יולי 2018.

⁹ רשות החירום הלאומית (רח"ל), ועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה, מצגת שהועברה בדוא"ל, 25 באוקטובר 2021.
¹⁰ מבקר המדינה, [מוכנות המדינה לרעידות אדמה - תשתיות לאומיות ומבנים](#), יולי 2018, עמ' 99.

עפולה, מגדל העמק, אילת.¹¹ ערים אלו נבחרו מפני שהן נמצאות באזורים בהם צפויות תאוצות קרקע גבוהות במקרה של רעידת אדמה, קרי תזוזת קרקע גדולה יחסית.¹²

ועדת ההיגוי מצאה כי סך המבנים לחיזוק בערים שנסקרו הוא **1,871 מבנים, ובהם 36,758 דירות, הדורשים חיזוק מפני רעידת אדמה וכן מיגון מפני טילים (ממ"ד)**. מבנים אלו מהווים את הרוב המכריע של המבנים בערים שנסקרו. לפי דוח הוועדה, **מצב המבנים בעשרת יישובי הפריפריה שנבדקו גרוע בהרבה ביחס לכלל המדינה, ושיעור המבנים שיינזקו קשה בעת רעידת אדמה גבוה מיתר המדינה** (54% בעשרת יישובים אלו, לעומת 35% בכלל המדינה). ביישובים אלו אין כדאיות כלכלית לביצוע חיזוק מבנים באמצעות תמ"א 38 כפי שיפורט בהמשך, ולכן לדברי הוועדה, ללא התערבות ממשלתית בתקצוב החיזוק והמיגון, לא יימצא למבנים אלו פתרון. למעשה הפתרון לחיזוק ומיגון המבנים תלוי בפעילות משרד הבינוי והשיכון (להלן: משב"ש) למטרה זו מתקציבו, כפי שיוצג בהמשך. לפי אומדן הוועדה לעלויות חיזוק לרעידות אדמה ומיגון מפני טילים בעשר הערים שנסקרו הוא כ-**2.2 מיליארד ש"ח** לחיזוק בלבד, וכ-**3.9 מיליארד ש"ח** לחיזוק ומיגון (תוספת ממ"ד). עלויות אלה כוללות גם שיפוץ מינימלי של חזיתות וחצרות, לשיפור הנראות של המבנים.

לפיכך, קיימת חשיבות לאומית בהיערכות מיטבית לתרחיש רעידת אדמה, לרבות חיזוק מבנים ישנים מפני רעידות אדמה, בדגש על האזורים המועדים להיפגע באופן חמור. נוסף על הסכנה לרעידת אדמה, בשל המצב הגאו-פוליטי, נדרש גם מיגון של המבנים מפני טילים, באמצעות הוספת מרחבים מוגנים (ממ"דים) למבנים שנבנו לפני 1995 ולכן אין בהם ממ"ד.

נציין כי תמ"א 38, תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים מפני רעידת אדמה, שהייתה התכנית המרכזית ליישם מדיניות הממשלה למיגון וחיזוק מבני מגורים, לא הייתה ישימה בפריפריה, ובתוך כך באזורים המועדים להיפגע באופן קשה מרעידת אדמה, וזאת בשל התבססות התכנית על ערכי הקרקע ליישומה, וערכי הקרקע הנמוכים יחסית בפריפריה.

בפרק הראשון מוצגים עיקרי תמ"א 38, תכנית המתאר הארצית לחיזוק ומיגון מבנים, תולדותיה, הישגיה וכשליה; **בפרק השני** מוצגת פעולת הממשלה לחיזוק ומיגון מבני מגורים בשנים האחרונות; **בפרק השלישי** מוצגת הצעת החוק המונחת על שולחן הכנסת ובה מתווה חלופי לתכנית לחיזוק ומיגון מבנים; **בפרק הרביעי** מוצגות נקודות לדיון, בהקשר של הצעת החוק והשלכותיה האפשריות. **בנספח** ניתן למצוא טבלאות המפרטות את יישם התמ"א לפי יישוב, ואומדנים לשיעור הדירות הממוגנות מפני טילים בכל יישוב.

ועדת ההיגוי מצאה כי סך המבנים לחיזוק בעשר ערים הסמוכות לאזורי הסיכון להיפגעות מרעידת אדמה הוא 1,871 מבנים, ובהם 36,758 דירות, הדורשים חיזוק מפני רעידת אדמה וכן מיגון מפני טילים (ממ"ד).

מבנים אלו מהווים את הרוב המכריע של המבנים בערים שנסקרו. מצב המבנים בעשרת יישובי הפריפריה שנבדקו גרוע בהרבה ביחס לכלל המדינה, ושיעור המבנים שיינזקו קשה בעת רעידת אדמה גבוה מיתר המדינה.

להערכת הוועדה, חיזוק ומיגון כל המבנים המצריכים זאת בערים אלו יעלה כ-3.9 מיליארד ש"ח.

¹¹ העבודה כללה ביצוע אפיון של טיפולוגיות בינוי מרכזיות בערים אלו (אומדן שטחים, מספר דירות, זיהוי מאפיינים פיזיים שעשויים להשפיע על החיזוק); ביצוע אומדן של עלויות החיזוק והמיגון; ביצוע הערכה של היקף התקציב הנדרש מהמדינה למימוש החיזוק והמיגון.

¹² ועדת ההיגוי הבין משרדית להיערכות לרעידות אדמה, תכנית להיערכות לרעידות אדמה לחיזוק ומיגון מבני מגורים באזורי הפריפריה לשיפור עמידותם ברעידות אדמה ולמיגונם מפני ירי תלול מסלול ורעידות אדמה, מאי 2019, הועבר בדוא"ל, 19 ביולי 2021.

2. תכנית מתאר ארצית 38 לחיזוק ומיגון מבנים

תמ"א 38 גובשה במטרה ליצור מסלול מהיר לקידום מיגון וחיזוק מבנים קיימים שאינם עומדים בתקן רעידות אדמה, באמצעות היתר בניה בלבד, ללא צורך בתכנון מפורט.

תמ"א 38 מבוססת על השתת עבודות החיזוק של מבני המגורים (ביצוע ומימון) על יזמים ועל השוק הפרטי, ותמרוצם באמצעות מתן זכויות בניה נוספות למגרש, הקלות רגולטוריות ותכנוניות שונות והטבות או פטורים ממיסים שונים.

התמ"א שימשה את הממשלה גם ככלי ל"התחדשות עירונית", כלומר, ציפוף המרקם הבנוי באזורי הביקוש.

לאור הצורך בחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה ומיגון בפני ירי טילים, וכחלק ממדיניות הממשלה בתחום זה, אישרה הממשלה במאי 2005 את תכנית המתאר הארצית מספר 38 לחיזוק מבנים מפני רעידת אדמה למתן תוקף (להלן: התכנית, או תמ"א 38).¹³ התכנית קובעת מסלול מהיר לקידום מיגון וחיזוק מבנים קיימים שאינם עומדים בתקן רעידות אדמה (ת"י 413, כלומר, בניינים שהיתר הבנייה המקורי שלהם ניתן לפני 1980), באמצעות הנפקת היתר בניה בלבד, ללא צורך בהליך תכנון סטטוטורי ובאישור תכנית בניה מפורטת. תמ"א 38 מבוססת על השתת עבודות החיזוק של מבני המגורים (ביצוע ומימון) על יזמים ועל השוק הפרטי, באמצעות מתן זכויות בניה נוספות למגרש, הקלות רגולטוריות ותכנוניות שונות והטבות או פטורים ממיסים שונים (ובהם פטור מלא מהיטל השבחה ופטור ממס שבח).¹⁴ הקלות והטבות אלו נועדו בכדי לתמרץ יזמים ובעלי דירות לחזק את המבנה בפני רעידת אדמה.¹⁵ לפיכך, מאפיינה המרכזי של תמ"א 38 הוא התבססותה על הכדאיות הכלכלית שבמימושה, הנקבעת לפי ערך הקרקע. לפי דוח מבקר המדינה משנת 2018, כבר עם גיבושה של תמ"א 38 היה ידוע כי אין בה די להבטחת חיזוקם של מבנים, וכי בד בבד עם יישומה יש לפעול לגיבושם של הסדרים כלכליים משלימים, לרבות הסדרי מימון לחיזוק מבנים באזורי פריפריה (שיהיה קשה למצוא בהם מימון לחיזוק בשל ערכי קרקע נמוכים והיעדר ביקוש) וחיזוק מבני מגורים בבעלות חברות משכנות.¹⁶ לפי ניתוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2010, ההיתכנות הכלכלית לתמ"א 38 לחיזוק מבנים היתה קיימת בעיקר במרכז הארץ בשל ערכי הקרקע, ופחות באזורים המועדים לרעידות אדמה.¹⁷

כאמור, מטרתה המקורית של תמ"א 38 הייתה ליצור מסלול מהיר לחיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה (ותוספת ממ"דים למיגון בפני טילים) בעיקר באזורים המועדים לסיכונים אלו. עם זאת, ככלי סטטוטורי-ממשלתי, התמ"א משמשת גם כמסלול ל"התחדשות עירונית" במרקמים עירוניים ותיקים, בעיקר מפני שהיא מציעה הליך מקוצר ומהיר לתוספת של דירות בעיר ובפרט באזורי הביקוש. הממשלה הכירה לראשונה בתמ"א 38 ככלי להתחדשות עירונית

¹³ תמ"א 38 - תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה.

¹⁴ חוק התכנון והבנייה (תיקון 96), התשע"א-2011; [חוק המקרקעין \(חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה\)](#), התשס"ח-2008 קובע הוראות מקלות לעניין הרוב הדרוש בבית משותף לקבלת החלטה על ביצוע עבודות חיזוק ברכוש משותף; [חוק מיסוי מקרקעין \(שבח ורכישה, תיקון 62-הוראת שעה\)](#), התשס"ח-2008 מעניק פטור מתשלום מס שבח ומס רכישה במכירה שתמורתה מושפעת מזכויות בניה לפי תמ"א 38, פטור ממס שבח ומס רכישה במכירת זכות במקרקעין שהיא רכוש משותף במבנה שלגביו נתנו זכויות בניה לפי תמ"א 38.

¹⁵ מימוש התמ"א מבוסס על שיתוף פעולה בין בעלי דירות ובין יזמים במסגרת "עסקת קומבינציה", במסגרתה בעלי הדירות במתחם מעבירים ליזם את זכויות הבניה הנוספות הנתונות למגרש בבעלותם (או את זכויותיהם במקרקעין בתוספת הזכויות הנוספות למגרש במסלול הריסה ובניה מחדש) בתמורה לדירה גדולה יותר, ממוגנת ומחוזקת (או דירה חדשה וגדולה יותר שתבנה בעתיד במסלול הריסה ובניה מחדש). בתמורה, היזם מבצע את חיזוק ומיגון הבניין (או הריסה ובניה מחדש), ונהנה מהרווח ממכירת הדירות הנוספות בבניין.

¹⁶ מבקר המדינה, [מוכנות המדינה לרעידות אדמה - תשתיות לאומיות ומבנים](#), יולי 2018, עמ' 98.

¹⁷ תמיר אגמון, [ניתוח ההיתכנות הכלכלית של יישום תמ"א 38](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרץ 2010.

בהחלטה 376 משנת 2013 בנושא "קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני"¹⁸. כלומר, **הממשלה ייחסה לתמ"א שני תפקידים שונים שלעיתים לא עלו בקנה אחד, ובכל אחד מהם התגלו כשלים**, כפי שיפורט בהמשך.¹⁹

במהלך השנים מאז אישור התמ"א היא תוקנה כמה פעמים, כדי להגביר את כדאיותה הכלכלית ולהבהיר סוגיות שלא הובהרו כל צרכן. לדברי מנהל התכנון, כל אחד מהתיקונים נועד להרחיב את היקף מימוש התמ"א ולשפר ולשכלל את התכנית: פתיחת מסלול של הריסה ובניה (ולא רק חיזוק המבנה הקיים); הרחבת היקף זכויות הבניה הניתנות במסגרת התמ"א; הגדרה ופירוט של אלמנטים הנדסיים ואופני חישוב הזכויות; ומתן מקום לשיקול הדעת של הוועדה המקומית בתהליך מימוש התכנית הארצית. בטבלה 1 מוצגים השינויים בתמ"א 38 במהלך השנים.

טבלה 1: שינויים בתמ"א 38 לאורך השנים²⁰

תיקון	שנה	מהות השינוי
1	2007	הבהרת היחס לתכניות שאושרו טרם אישורה של התמ"א.
2	2010	ניתן להוסיף במצטבר: סגירת קומת עמודים והוספת קומה על הגג. כמו כן, התווסף מסלול הריסה ובניה מחדש עם אפשרות להוספת קומה אחת.
3	2012	תוספת זכויות הבניה במסלול החיזוק גדלה ל-2.5 קומות, בנוסף להרחבת כל הדירות ב-25 מ"ר וסגירת קומת עמודים. במסלול הריסה ובניה מחדש אושר כפל זכויות אם נותרו זכויות בניה שלא מומשו. נוסף לתמ"א נספח הנדסי.
3א'	2016	הבהרה ותיקון שיטת החישוב במסלול הריסה ובניה מחדש, יצירת מדרג זכויות בהתאם למבנה הקיים וחיזוק שיקול הדעת של הוועדה המקומית בתהליך.
4	בשנת 2015 החל קידום תיקון נוסף לתמ"א שהופסק בשנת 2019, כאשר היה ברור שמתגבשת תכנית חלופית וכי יסתיים תוקפה של התמ"א.	

אפשר לראות כי במהלך השנים נוספו ארבעה תיקונים לתמ"א, שכללו שינויים רבים. כיום, ניתן לממש את התכנית באחת משתי דרכים – חיזוק ועיבוי הבניה, או הריסה ובניה מחדש:

- **מסלול חיזוק ועיבוי הבניה הקיימת (תמ"א 38/1):** תמ"א 38 במסלול זה מאפשרת הרחבת דירות קיימות, הוספת ממ"ד לדירות קיימות, סגירת קומת עמודים (אשר כשלעצמה משמשת אמצעי לחיזוק המבנה), הוספת מעלית, בנייה של עד שתיים וחצי קומות נוספות שבהן נוספות דירות חדשות לבניין, הקמת קומה חלקית על גג הבניין והקמת אגף חדש לבניין. התמ"א מאפשרת גם **לבצע חיזוק מבנה** בפני רעידות אדמה **ללא תוספות בנייה**, ולשם כך מתירה לחרוג מקווי בניין ומגובה בניין המותרים על פי התכנית החלה במקום.
- **מסלול הריסת מבנה ובנייתו מחדש (תמ"א 38/2):** תיקונים מס' 2 ו-3 לתמ"א 38 שהתקבלו בשנים 2010 ו-2012 מאפשרים לחזק מבנים נגד רעידות אדמה ולמגנם גם

¹⁸ הממשלה ה-33, החלטה 376 (דר/12) בנושא קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני, 12 ביוני 2013. בהחלטה הוגדרו יעדים שנתיים להתחלות בנייה במסלולי התחדשות עירונית, ובהם מסלול תמ"א 38. כמו כן, נקבעו פעולות לעידוד הרשויות המקומיות להאיץ תהליכי התחדשות עירונית בתחומן, לרבות פעולות של מינהל התכנון לעידוד הרשויות המקומיות "בדבר ייזום תכניות בהתאם לסעיף 23 לתמ"א 38 לשם מתן זכויות נוספות באזורים שבהם תמ"א 38 אינה מספקת".

¹⁹ להרחבה בנושא התחדשות עירונית, ראו: מתן שחק, [סוגיות בהתחדשות עירונית בישראל - לקראת דיון ברפורמה בהתחדשות עירונית](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 באוקטובר 2021.

²⁰ מנהל התכנון, [דוח הערכת השפעת רגולציה, תזכיר חוק התכנון והבנייה \(תיקון מס' 128\)](#), התשפ"א-2020, עמ' 11.

באמצעות הריסת מבנה קיים ובנייתו מחדש לפי תקן 413, התקן הישראלי לעמידות מבנים ברעידות אדמה,²¹ תוך תוספת זכויות בניה, הנקבעת בהתאם למספר הקומות בבניין הקיים,²² ואפשרות לניצול זכויות בניה לא ממומשות מתוקף תכניות מפורטות מאושרות החלות על הבניין.

בשלהי 2019 החליטה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה על סיומה של תמ"א 38, בשל ליקויים וכשלים שעלו מיישומה גם ככלי למיגון וחיזוק מבנים וגם ככלי לציפוף המרקם הבנוי ("התחדשות עירונית"). המועצה קבעה כי ניתן יהיה להגיש בקשות להיתרי בנייה מכוחה עד אוקטובר 2022.

התכנית אושרה למשך חמש שנים, אחריון יכולה המועצה הארצית לתכנון ובניה לאשר את המשכה בחמש שנים נוספות. התכנית הוארכה פעמיים למשך חמש שנים בכל פעם (בשנים 2010 ו-2015). בשלהי 2019 החליטה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה על סיומה של תמ"א 38, בשל ליקויים וכשלים שעלו מיישומה גם ככלי למיגון וחיזוק מבנים וגם ככלי לציפוף המרקם הבנוי ("התחדשות עירונית") כפי שיפורטו בהמשך. המועצה קבעה כי ניתן יהיה להגיש בקשות להיתרי בנייה מכוחה עד אוקטובר 2022, בהתאם לתנאים בהחלטה.²³ לפי ההחלטה, ועדה מקומית שתחליט להאריך את תוקף יישום התמ"א בשטחה, ותגיש תכנית מתאר כוללת להתחדשות עירונית או תכנית ליישום תמ"א 38 לפי סעיף 23 לתמ"א לכל העיר או לחלק ממנה, עד 1 במאי 2022, תוכל להמשיך את יישום התמ"א עד ה-18 במאי 2025. לפי נתוני מנהל התכנון, נכון ליוני 2021 היו 15 תכניות לפי סעיף 23 לתמ"א מאושרות בתוקף שאינן תכניות נקודתיות ושאושרו על ידי ועדה מחוזית, 13 מהן יישארו בתוקף לאחר פקיעת תוקף התמ"א.²⁴

ב-17 בנובמבר 2021 הונחה על שולחן הכנסת [הצעת חוק התכנון והבנייה \(תיקון מס' 136\) \(תכנית לעמידות בפני רעידת אדמה ותכנית הכוללת הוראה להקניית הבעלות בחלק ציבורי\)](#), [התשפ"ב-2021](#), הכוללת מתווה למיגון וחיזוק מבנים, **כתחליף לתמ"א 38**.²⁵ הצעת החוק עברה קריאה ראשונה ב-7 בדצמבר 2021, והועברה לוועדת הפנים והגנת הסביבה להכנה לקריאה שנייה ושלישית. עיקרי תכנית זו מפורטים בפרק 3.

2.1 מגמות ביישום תמ"א 38

בפרק זה נציג את המגמות המרכזיות ביישום תמ"א 38, ככלי לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה וככלי לציפוף המרקם הבנוי. בטבלה 2 להלן מוצגים נתונים על התחלות בנייה לפי סוג.

²¹ ועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידת אדמה, [חיזוק מבנים](#).

²² תוספת של עד קומה וחצי בבניין בן קומה אחת; תוספת של עד שתי קומות בבניין בן שתי קומות; תוספת של שלוש קומות בבניין בן שלוש קומות; ותוספת של שלוש וחצי קומות בבניין בן ארבע קומות. מנהל התכנון, [תמ"א 38: תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה](#), כניסה: 14 בדצמבר 2021.

²³ המועצה הארצית לתכנון ובניה, [ישיבה 634, תמ"א 38: תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה](#), 5 בנובמבר 2019.

²⁴ מנהל התכנון, [תוכניות ע"פ סעיף 23 לתמ"א 38](#), עדכון: 7 ביוני 2021.

²⁵ משרד המשפטים, [תזכיר חוק התכנון והבנייה \(תיקון מס' 128\), התשפ"א-2020](#), 29 בנובמבר 2020.

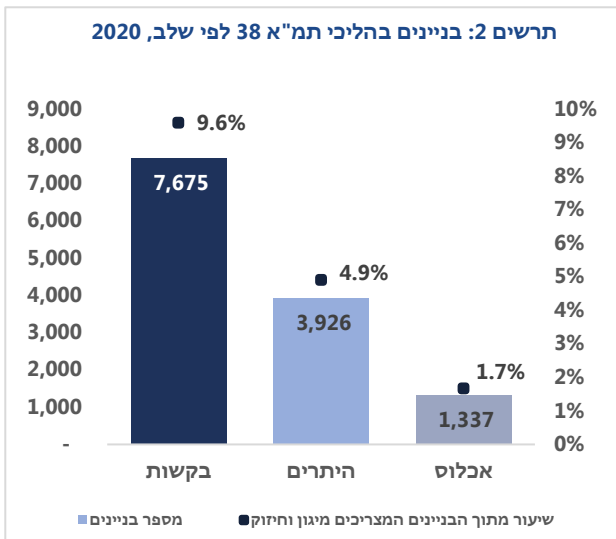
טבלה 2: התחלות בניה (דירות), לפי סוג, 2017-2020²⁶

שנה	משקל דירות					התחלות בניית דירות					
	תמ"א מהתחלות הבניה	תמ"א מהתחדשות עירונית	התחדשות עירונית מהתחלות בניה	תמ"א בתוספת לבניינים קיימים	תמ"א בהריסה ובניה מחדש	סך הכול מתוקף התמ"א	מזה: בתמ"א 38	תוספת לבניין קיים	מזה: תמ"א 38	בבניינים שנהרסו ונבנו מחדש	סך התחלות בניה
2017	10%	59%	17%	62%	57%	5,608	2,379	3,836	3,229	5,621	54,178
2018	10%	50%	21%	62%	43%	5,390	2,394	3,886	2,996	6,906	52,640
2019	11%	54%	21%	62%	50%	5,869	2,295	3,698	3,574	7,142	51,300
2020	12%	59%	20%	56%	61%	6,098	2,007	3,598	4,091	6,760	51,600
סך הכל	11%	55%	20%	60%	53%	22,965	9,075	15,018	13,890	26,429	209,718

אפשר לראות כי בשנים 2017-2020 החלה בנייתן של כ-209.7 אלף דירות, מהן כ-41,447 דירות או כ-20% בהתחדשות עירונית (תוספת דירות לבניין קיים או דירות במבנה שנהרס ובנה מחדש). כ-23 אלף דירות או כ-55% שבנייתן החלה בתקופה זו בהתחדשות עירונית, הן מתוקף תמ"א 38. כ-11% מכלל התחלות הבניה בשנים אלו היו במסגרת תמ"א 38 לסוגיה. נציין כי נתונים אלו כוללים דירות שהיו קיימות בבניינים שנהרסו ונבנו מחדש.



הנתונים על חיזוק מבנים מוצגים לפי מספר בניינים שעברו תמ"א, ואילו הנתונים על ציפוף המרקם הבנוי מוצגים במונחי דירות. נתוני הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, שיוצגו בפרק זה, אינם כוללים מידע על בקשות להיתר שסורבו, ועל מבנים שהונפק להם היתר בניה והחלה בהם עבודת החיזוק והמיגון אך היא לא הושלמה, כלומר, על פרויקטים שלא התממשו.²⁷



אפשר לראות בתרשים 2 כי ב-15 שנות יישום התמ"א עד סוף 2020, הוגשו בקשות להיתרים לחיזוק ומיגון של כ-7,675 מבנים. מהן, ניתנו היתרים לכ-3,926 מבנים, ומהם, מוגנו וחוזקו בפועל 1,337 מבנים. בהנחה שהמבנים שמוגנו וחוזקו באמצעות תמ"א 38 נכללים בהערכות שהוצגו בפרק הרקע לגבי המבנים המצריכים מיגון וחיזוק, יישום התמ"א קידם חיזוק ומיגון של כ-1.7% מהמבנים המצריכים זאת בכל הארץ. בהינתן מספר ההיתרים שניתנו מתוקף התמ"א, הפוטנציאל הקיים כיום לחיזוק ומיגון מבנים מתוקף התמ"א הוא של כ-5% מהמבנים המצריכים זאת. כאמור, מספר הבקשות שהוגשו

²⁶ הלמ"ס, [התחלות וגמר בניה - סיכום שנת 2020](#), לוח 5, 14 במרץ 2021. נציין כי נתוני הלמ"ס לגבי מבנים שנהרסו ונבנו מחדש כוללים גם דירות קיימות שנהרסו ונבנו מחדש וגם דירות שנוספו לבניין החדש שנבנה. נתוני תמ"א 38 קיימים משנת 2017 בלבד.

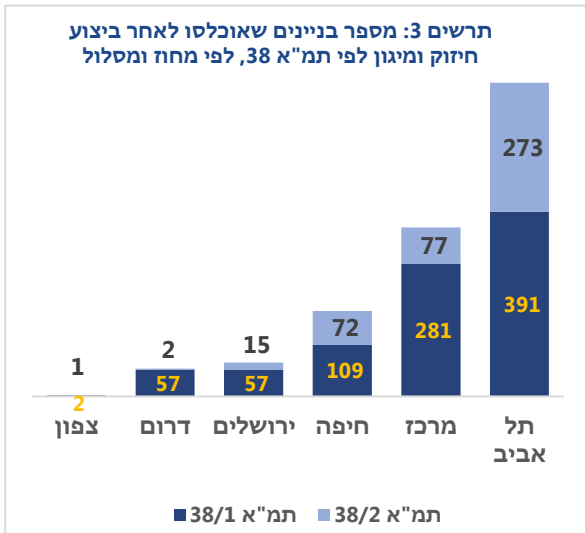
²⁷ מנהל תחום פיתוח ידע וכלכלה, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, דוא"ל, 25 ביולי 2021. נתוני הרשות אינם כוללים מידע על פרויקטים שלא הגיעו לכדי סיום, בין אם בשל סירוב לבקשת היתר, ובין אם בשל בעיות במימוש הפרויקט לאחר מתן היתר בניה. הנתונים כוללים את הפרויקטים שבוצעו במימון משרד הבינוי והשיכון, אך אינם מאפשרים לבדד אותם מיתר הפרויקטים. פנינו לרשות הממשלתית להתחדשות עירונית בבקשת נתונים מפורטת, אך הרשות לא העבירה את הנתונים בפירוט שבוקש. על כן אין בידינו לבדד את המבנים שחוזקו ומוגנו על ידי משב"ש מיתר הנתונים. לנתונים על הפרויקטים שבהם משב"ש תמך ראו בפרק 2.3.

התמ"א יושמה בעיקר באזורי הביקוש (מחוזות תל-אביב ומרכז), באופן צפוי בהיתן המודל הכלכלי עליו היא מבוססת. ביישובי הפריפריה המועדים יותר להיפגע מרעידת אדמה, התמ"א כמעט לא יושמה בשל אי כדאיות כלכלית ותקצוב ממשלתי מצומצם.

לחיזוק ומיגון מבנים מתוקף תמ"א הוא כ-7,675, שהם כ-10% מהמבנים המצריכים חיזוק אך אין בידינו נתון לגבי מספר הבקשות שסורבו.²⁸

התמ"א יושמה בעיקר באזורי הביקוש (מחוזות תל-אביב ומרכז), באופן צפוי בהיתן המודל הכלכלי עליו היא מבוססת. ביישובי הפריפריה המועדים יותר להיפגע מרעידת אדמה, התמ"א כמעט לא יושמה בשל אי כדאיות כלכלית ותקצוב ממשלתי מצומצם. במקרים המועטים בהם התמ"א יושמה ביישובי פריפריה, ובפרט ביישובים המועדים להיפגע באופן חמור מרעידת אדמה בשל קירבה לשבר הסורי אפריקאי, הם לרוב בסיוע תקציבי של משב"ש, אך אין בידינו פילוח בפירוט כזה. מחוז חיפה, המועד לרעידות אדמה יותר מיתר אזורי החוף, הוא המחוז השלישי בהיקף יישום התמ"א, אחרי מחוזות תל אביב ומרכז ובו חוזקו כ-13% מכלל הבניינים שחוזקו במסגרת התמ"א. נציין כי בשל עיקרון הכלכליות, גם במחוזות תל אביב והמרכז, יישום התמ"א מתאפשר רק בחלק מהאזורים, בהתאם ערך הקרקע.

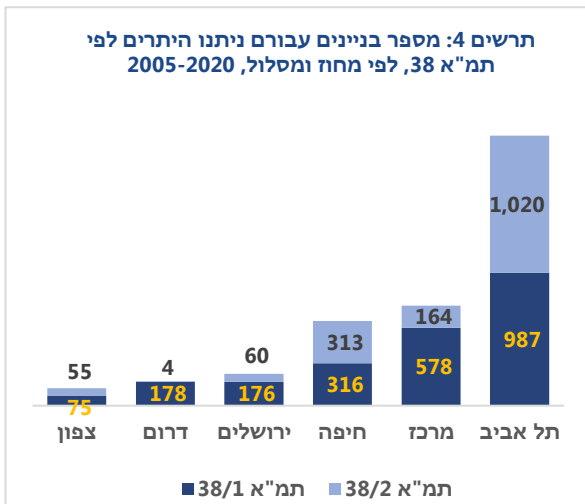
בטרשים 3 אפשר לראות כי עד שנת 2020 אוכלסו לאחר ביצוע חיזוק ומיגון מתוך התמ"א 1,337



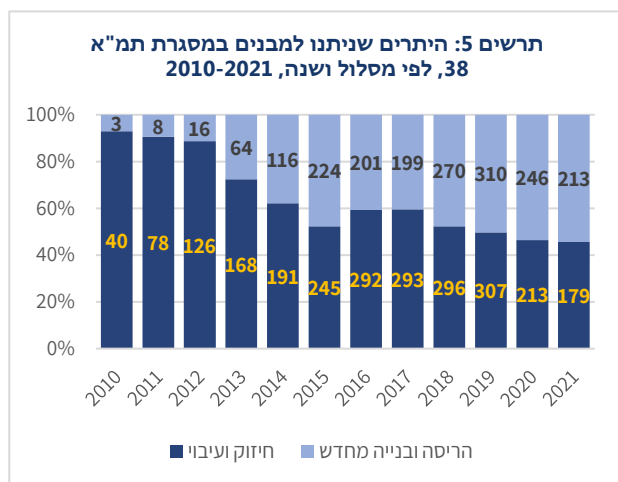
מבנים. מתוכם, 1,022 מבנים (76.4%) במחוזות תל אביב והמרכז, 62 מבנים (4.6%) במחוזות הדרום והצפון, 181 מבנים (13.5%) במחוז חיפה ו-72 מבנים (5.4%) במחוז ירושלים.

כשני שלישי מהמבנים שאוכלסו לאחר סיום הפרויקט חוזקו ומוגנו מתוקף תמ"א 38/1 וכשליש נהרסו ונבנו מחדש מתוקף תמ"א 38/2. באשר לשיעור מימוש תמ"א 38/2 לפי מחוז, במחוזות תל אביב וחיפה שיעור יישום הריסה ובניה מחדש היה 41% ו-40% בהתאמה, במחוז הצפון 33% (בניין אחד מתוך שלושה), במחוז מרכז 21%, במחוז ירושלים 20% ובמחוז דרום 3%.

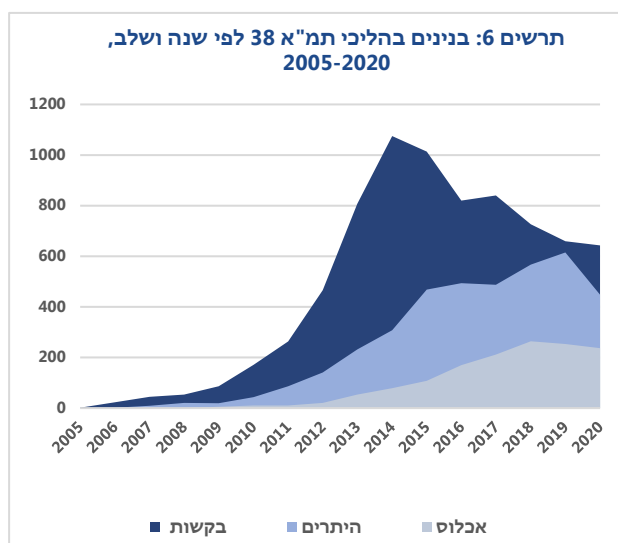
בטרשים 4 מוצגים נתונים על סך ה**היתרים** שניתנו מתוקף התמ"א עד סוף 2020, המהווים את הפוטנציאל למימושה. אפשר לראות כי כ-70% מההיתרים ניתנו ל-2,749 מבנים במחוזות תל אביב ומרכז, כ-16% במחוז חיפה, 6% בירושלים, ובמחוזות צפון ודרום כ-8% מההיתרים, עבור 312 מבנים. בפילוח לפי שני סוגי התמ"א ניתן לראות כי כמחצית מההיתרים שניתנו במחוזות תל אביב וחיפה הם להריסה ובניה מחדש, 42% מההיתרים במחוז צפון, 25% במחוז ירושלים, 22% במחוז מרכז ו-2% במחוז דרום.



²⁸ כאמור, פנינו לרשות הממשלתית להתחדשות עירונית בבקשת נתונים מפורטת, אך הרשות הסתפקה בהעברת חלק מהמידע, ולא העבירה את הנתונים בפירוט שבוקש, ולכן אין ביכולתנו להציג את הנתונים בפירוט זה.



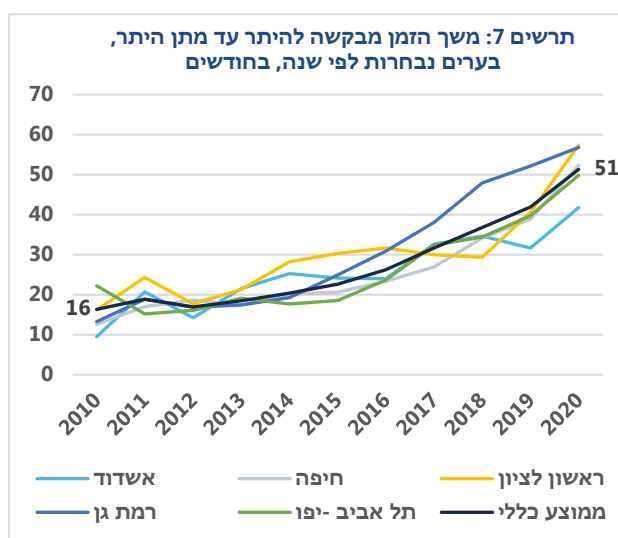
בתרשים 5 ניתן לראות את המגמות לאורך זמן בין מסלולי התמ"א-חיזוק ועיבוי (1\38) או הריסה ובנייה מחדש (2\38).²⁹ שיעור ההיתרים שניתנו להריסה ובנייה מחדש עלה במהלך העשור האחרון, מכ-7% ממההיתרים בשנת 2010, לכ-54% מההיתרים בשנים 2020 ו-2021.



בתרשים 6 מוצגות המגמות לאורך זמן, קרי מספר הבקשות שהוגשו להיתר מתוקף התמ"א, מספר היתרים שניתנו ומספר המבנים שאוכלסו. אפשר לראות כי היתה מגמת עלייה עד לשיא של 1,075 בקשות בשנת 2014, ובשנים שלאחר מכן חלה ירידה במספר הבקשות. מספר ההיתרים שניתנו מתוקף התמ"א גדל אף הוא עד שנת 2019, אז הגיע לשיא (615), ובאשר למבנים שאוכלסו, מספרם עלה עד שנת 2018 ומאז חלה ירידה מתונה.

התמ"א יועדה כמסלול מהיר לחיזוק ומיגון מבנים אך בפועל סייעה בחיזוק ומיגון מבנים מועטים יחסית, 1.7% מהמבנים הזקוקים לכך, וזאת, בעיקר באזור המרכז ומעט בערים באזורי הסיכון. משך הזמן ליישום התמ"א התארך ליותר מ-7 שנים, כך שהתהליך המקוצר אינו מהיר. בשנים האחרונות תפסה התמ"א כ-55% מהתחלות הבניה בהתחדשות עירונית, וכ-11% מכלל התחלות הבניה.

בתרשים 7 להלן אפשר לראות כי משך הזמן מהגשת בקשה לתמ"א 38 עד לקבלת היתר בניה



התארך במהלך שנות היישום, עם הגידול בהיקפי הבקשות, משנה וארבעה חודשים במוצע בשנת 2010, עד ארבע שנים ושלושה חודשים במוצע בשנת 2020. גם משך הזמן מהנפקת היתר ועד סיום הפרויקט ואכלוס הבניין התארך במרוצת השנים משנה לשלוש שנים.³⁰ **משך הפרויקט הכולל, מהגשת בקשה להיתר ועד סיום**

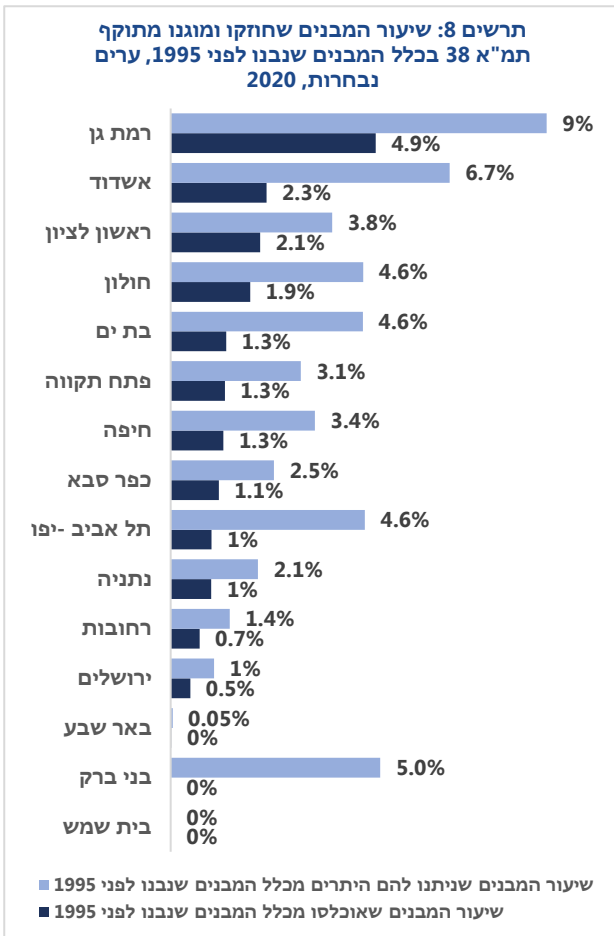
²⁹ מנהלת תחום פיתוח ידע וכלכלה, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, נתונים שהועברו בדוא"ל, 20 בינואר 2022.

³⁰ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, [דוח התחדשות עירונית 2020](#), אפריל 2021, עמ' 101-102.

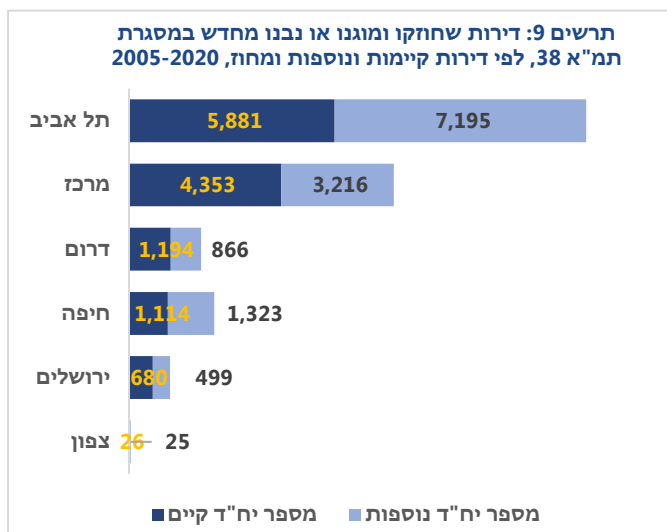
הפרויקט, גדל משנתיים וחצי בשנת 2010 ליותר משבע שנים בשנת 2020. בערים בהם התמ"א יושמה בהיקפים גדולים, ברמת-גן למשל, משך הזמן גדל אף יותר.

לפיכך, התמ"א יועדה כמסלול מהיר לחיזוק ומיגון מבנים אך בפועל סייעה בחיזוק ומיגון מבנים מועטים יחסית, 1.7% מהמבנים הזקוקים לכך, וזאת, בעיקר באזור המרכז ומעט בפריפריה ובפרט ברשויות המקומיות באזורי סיכון בקירבה לשבר הסורי אפריקאי. בנוסף, משך הזמן ליישום התמ"א התארך כך שהתהליך ה'מקוצר' שאינו מצריך תכנון סטטוטורי מפורט (תב"ע) אינו מהיר. למרות חסרונות וכשלים אלו, בשנים האחרונות תפסה התמ"א כ-55% מהתחלות הבניה בהתחדשות עירונית וכ-11% מסך התחלות הבניה.

בתרשים 8 מוצגים תוצאות התמ"א במיגון מפני טילים. אפשר לראות כי שיעור המבנים שחוזקו ומוגנו מתוקף התמ"א (אוכלסו לאחר סיום הפרויקט) בערים המוצגות בתרשים מתוך כלל המבנים שנבנו לפני שנת 1995 בערים אלו (שבהם אין ממ"ד) הוא **1.2%**. השיעור גבוה יחסית ברמת גן (כ-4.9%), העיר בה יישום התמ"א היה הנרחב ביותר, ונמוך יותר ביתר הערים. עבור כ-3% מהמבנים שנבנו לפני 1995 בערים אלו הוצאו היתרי בניה מתוקף תמ"א 38. שיעור זה גבוה יחסית ברמת גן, אשדוד ובני ברק, אך כפי שניתן לראות בתרשים, פוטנציאל זה לא מנוצל בכל הערים, ובחלקן מימוש היתרי הבניה נעשה בשיעורים קטנים הרבה יותר. בדומה לסוגיית החיזוק מפני רעידות האדמה, גם בסוגיית המיגון מפני טילים, התמ"א יושמה בעיקר באזור המרכז ולאורך החוף, אזורים שבהם האיום הביטחוני בירי טילים פחות. יש חשיבות בחיזוק ומיגון מבנים בכל הארץ, גם באזור המרכז, אך מאפייני התמ"א אפשרו את יישומה בעיקר באזורי הביקוש, בהם הסיכון לרעידת אדמה ולירי טילים נמוך יחסית לפריפריה.



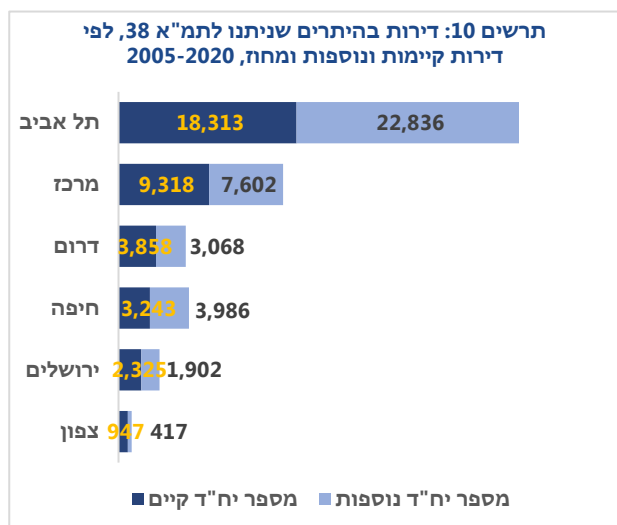
בתרשים 9 להלן מוצגים נתונים על השפעת התמ"א על ציפוף המרקם הבנוי. אפשר לראות כי



נכון לסוף 2020 נכללו בבניינים שאוכלסו לאחר ביצוע התמ"א 27,372 דירות, מחציתן דירות קיימות שמוגנו וחוזקו (או נהרסו נבנו מחדש) ומחציתן דירות חדשות שנוספו למבנים בהם יושמה התמ"א. 13,248 דירות קיימות חוזקו ומוגנו או נבנו מחדש במסגרת תמ"א 38 (במסלול חיזוק או הריסה ובניה מחדש), שהן כ-1% מהדירות שנבנו עד 1995, להן דרוש מיגון (ממ"ד).³¹ רובן המכריע, כ-77%, במחוזות תל אביב והמרכז, והיתר, במחוז דרום (9%), חיפה (9%), ירושלים (5%) וצפון (0.2%). נתונים אלו הם על בניה בפועל (אכלוס).

במסגרת התמ"א **התווספו** 13,124 דירות, כלומר, שבממוצע, על כל דירה שמוגנה וחוזקה במסגרת התמ"א נוספה דירה חדשה. כ-80% מהדירות התוספתיות הן באזורי הביקוש – מחוזות תל אביב ומרכז (10,411 דירות). שיעור הדירות התוספתיות גדול יותר במחוז תל אביב (55%) ונמוך יותר במחוזות חיפה, דרום וירושלים (42%). כפי שיפורט בפרק הבא, **תוספת דירות מתוקף התמ"א אינה כוללת התאמה של התכנון של התשתיות ושל מבני הציבור**. זאת, מפני שבמסגרת ההליך לא נערכת תכנית מפורטת, אלא ניתן היתר בניה בלבד, שבו לא מתקיים הליך תכנוני הנחוץ ליצירת פתרונות לסוגיות אלו. לפיכך, **ייתכן כי תוספת הדירות יצרה עומס על תשתיות ומבני ציבור קיימים ללא מענה הולם לצרכים החדשים** (לפירוט הצרכים הפרוגרמטיים ראו להלן [פרק 1.2.2](#)).

בתרשים 10 מוצג פוטנציאל החיזוק והמיגון מתוקף התמ"א. אפשר לראות כי נכון לסוף 2020



ניתנו היתרים ל-77,815 דירות, כמחציתן דירות קיימות המיועדות לחיזוק ומיגון, ומחציתן דירות תוספתיות. הנתונים שהוצגו לעיל על אכלוס, הם מתוך סך ההיתרים שניתנו. קרי מדובר בפוטנציאל לחיזוק ומיגון של כ-38 אלף דירות, שהן כ-3% מהדירות שנבנו בישראל עד 1995. כ-48% מהן במחוז תל אביב, 25% במחוז מרכז, 10% במחוז דרום, 9% במחוז חיפה, 6% במחוז ירושלים, וכ-2% במחוז צפון. פוטנציאל כללי יותר המבוסס על דירות קיימות **בבקשות** להיתר מתוקף תמ"א 38 הוא כ-77 אלף דירות קיימות, שהן כ-6% מסך הדירות שנבנו בישראל לפני שנת

³¹ הנתונים מוצגים לפי דירות ולא לפי מבנים שכן נתוני הלמ"ס המפולחים לפי שנת בניה הם על דירות, ונהוג להציג נתוני התחדשות עירונית לפי דירות, בפילוח לדירות קיימות (שחוזקו ומוגנו) ודירות תוספתיות (דירות שנוספו לבניין כחלק מהתמ"א).

1995. ההתפלגות שלהן בין המחוזות דומה למוצג לעיל. טבלאות מפורטות של מיגון וחיזוק מבנים ודירות לפי יישוב מובאות בנספח למסמך זה.

2.2 כשלי תמ"א 38 והסיבות להחלטה על סיומה

ההחלטה על תמ"א 38 ויישומה בפועל זכו לביקורות במהלך השנים מגופים שונים, ובהם, גופי ממשלה, מבקר המדינה, ראשי ערים וארגונים מקצועיים. הביקורות נוגעות לשני התפקידים שהממשלה הקצתה לתמ"א 38: השימוש בתכנית לחיזוק ומיגון מבנים ומידת השפעתה בתחום זה, בעיקר באזורים המועדים להיפגע באופן חמור ברעידת אדמה בפריפריה; והשימוש בתכנית לציפוף המרקם הבנוי, בעיקר באזורי הביקוש במרכז הארץ. הכשלים בתמ"א 38 והסיבות המרכזיות לסיומה פורטו בהחלטת המועצה הארצית לתכנון ובניה בנושא, כמפורט להלן:³²

- **בשל היעדר ישימות כלכלית התמ"א כמעט ולא מיושמת באזורי הסיכון לרעידות אדמה** (כפי שסומנו במפת המקדם הסיסמי לתקן 413), כך שלמעשה מימוש התכנית לא התמקד במקומות שבהם קיים הצורך הדחוף ביותר לחזק את המבנים מפני רעידות אדמה.
- התמ"א היא כלי סטטוטורי מתוקפו ניתן להוציא היתר בניה, ללא צורך בתכנית מפורטת (תב"ע), זאת, כחלק מהניסיון ליצור מתווה למימוש מהיר של פרויקטים למיגון וחיזוק מבנים. עם זאת, **מתן היתר נקודתי מכוח התמ"א למבנה אקראי**, הן במסלול חיזוק והן במסלול הריסה ובניה מחדש, **ללא ראייה תכנונית רחבה יותר מבחינת המגרש או הבניין הבודד, עלול במקרים רבים לסכל התחדשות עירונית במתחם כולו, כך שבראייה ארוכת טווח לעיתים תרומתה של התמ"א להתחדשות עירונית אמיתית היא שלילית.**
- ללא תכנית מפורטת, לא ניתן להתיר מכוח התמ"א עצמה ביצוע פעולות תכנוניות שלעיתים נדרשות מבחינה תכנונית גם מבחינה מרחבית וגם למגרש הבודד, כגון עירוב שימושים סחירים או ציבוריים, הרחבת דרכים, ואיחוד מגרשים, הרי שהיתר מכוח התמ"א מקבע לשנים רבות מוצר תכנוני חסר. כתוצאה מכך, **תוספת דירות מכח התמ"א לא מלווה בתכנון ופיתוח הולמים של התשתיות ומבני הציבור הנחוצים לשם תמיכה בציפוף שנוצר.** נוסף על כך, לעיתים מבחינה תכנונית ניתן לצופף יותר ולאשר יותר שטחי בניה ממה שניתן להתיר מכוח תמ"א, אך בהיעדר תכנית מפורטת הדבר לא מתאפשר. כלומר, ניצול אפשרות הציפוף המסגרת התמ"א אינו יעיל במקרים מסוימים, ואינו כולל מרכיבים תכנוניים החיוניים לציפוף המגורים בצורה ראויה מבחינה תכנונית ועירונית.
- **קיים חשש כי לנוכח המורכבות הכרוכה בחיזוק מבנים קיימים בכלל, ועם תוספות בניה בפרט, חלק מהמבנים שבוצעו בהם תוספות בניה, במסלול חיזוק מכוח התמ"א, לא יהיו שמישים למגורים לאחר רעידת אדמה.** זאת לצד קשיים נוספים הקיימים במסלול חיזוק, הנוגעים, בין היתר, לאורך חיי מבנים בהם מבוצע מסלול חיזוק, איכות התשתיות והעדר פתרונות חניה.

³² המועצה הארצית לתכנון ובניה, [החלטות משיבה 634](#), תמ"א 38: תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה, 5 בנובמבר 2019.

- תיקונים ופרשנויות שניתנו לתכנית לאורך השנים משפיעים באופן ישיר על כלל הבקשות להיתר שנמצאות בתהליכי התכנון ומקשים על יצירת ודאות (לדוגמה, החלטת ועדת ערר בנושא רוחבי שהשפיע על עשרות בקשות להיתר).
- התמ"א מקנה **פטור גורף מהיטל השבחה** לצורך שיפור הכדאיות הכלכלית של הפרויקט. כתוצאה מכך, נגרעים מקופת הוועדה המקומית כספי ההיטל המיועדים לצורכי תכנון ופיתוח של מרחב התכנון. כלומר, שמבחינה תכנונית וכלכלית לא ניתן מענה לצרכי התשתיות והפיתוח הנחוצים לתמיכה בציפוף המוצע בתמ"א. נטל זה נופל בסופו של דבר על הרשויות המקומיות, שלהן יכולת מועטה להשפיע על יישום התמ"א, וזאת רק במסגרת הליך הרישוי, בו אפשרויות ההתאמה מצומצמות ביותר.

לאור זאת, המועצה הארצית לתכנון ובניה סברה כי המתווה הנכון לקידום חיזוק מבנים והתחדשות עירונית, הוא באמצעות תב"ע,³³ שיכללו במידת האפשר מתחמים שלמים, וזאת לאחר שתגובש מסגרת תכנונית כוללת להתחדשות עירונית במרחב התכנון המקומי במסגרת תכנית מתאר כללית להתחדשות עירונית שתחול על מרחב התכנון המקומי.³⁴

המועצה חזרה על קריאתה למשרד האוצר, לוועדת ההיגוי להיערכות לרעידות אדמה ולמשב"ש להגביר את פעילותם לתקצוב וסיוע לחיזוק מבני מגורים בבעלות פרטית בבנייני קומות שנבנו לפני 1980 באזורים המשלבים סיכון סיסמי גבוה עם ערכי קרקע נמוכים, שאינם מאפשרים מינוף כלכלי של זכויות הבניה. המועצה המליצה לממשלה להקים צוות ייעודי לנושאים אלה³⁵ (להחלטות ממשלה בנושא ראה להלן [פרק 3.2](#)).

2.2.1 כישלון התמ"א בחיזוק ומיגון מבנים בפריפריה

בפרק זה נפרט לגבי כישלונה של התמ"א בחיזוק ומיגון מבנים בפריפריה. כאמור, **ההתכנות הכלכלית לביצוע פרויקט חיזוק מתוקף התמ"א נקבעת לפי ערך הקרקע. למאפיין זה יש כמה השלכות מרכזיות: הגבלת מימוש התמ"א לאזורים בהם ערך הקרקע גבוה; קביעת פיזור הפרויקטים לפי שיקולים כלכליים ולא לפי שיקולים תכנוניים ועירוניים; והקצאה ממשלתית לא שוויונית של הטבות בזכויות בניה, בהליכי תכנון ובמיסים.** מבקר המדינה ציין בדוח משנת 2016, ושוב בדוח משנת 2018, כי במהלך השנים התחדדה ההכרה כי גם לאחר השינויים המיטיבים עם היזמים שנוספו לתמ"א 38, היא אינה מממשת את ייעודה הראשי לסייע בחיזוקם של מבני מגורים, שכן יוצרת תיעדוף אך ורק לפי ערכי קרקע, ודווקא אזורים הסמוכים לקו השבר אינם מטופלים, בגלל היעדר כדאיות כלכלית. לפיכך, הטענה העיקרית נגד תמ"א 38 נוגעת להפיכתה לכלי לציפוף המגורים במרקם הבנוי במרכז של המדינה במקום כלי לחיזוק מבנים באזורים המועדים להיפגע, הנמצאים בפריפריה. בנוסף לאי עמידת התכנית

³³ תכנית מפורטת או תכנית בינוי עיר (תב"ע) היא תכנית שמתוקפה ניתן להוציא היתר בניה.

³⁴ שם, עמ' 15.

³⁵ שם, עמ' 16.

ביעודה המקורי, מיישומה עולה בעיה של צדק חלוקתי בהקצאת משאבי הממשלה: התכנית אינה שוויונית, שכן מיטיבה עם בעלי נכסים באזורים בהם ערכי הקרקע גבוהים, ואינה ממלאת את הצורך בחיזוק מבנים באזורים בהם אין כדאיות כלכלית. המבקר התריע כי אמצעי העידוד לחיזוק מבנים המוצעים בתמ"א 38 אינם תמריץ מספיק לחיזוק מבנים באזורי הפריפריה.

המבקר ציין כי בתנאים הנוכחיים בהם מופעלים מסלולי התחדשות עירונית ממשלתיים ובהם תמ"א 38, המבוססים כולם על מימוש באמצעות מנגנוני השוק בהסתמך על כדאיות כלכלית, בלי שנוצרו לצדם מסלולים אפקטיביים ההולמים את הצרכים של יישובי הפריפריה הגאוגרפית או החברתית בהתחדשות עירונית, תושבי הפריפריה אינם זוכים באופן מעשי לנגישות לאותן הטבות שעומדות לרשותם לעידוד ולמימוש תהליכי התחדשות עירונית. זאת, בעוד שלתושבים המתגוררים במרקמים עירוניים ותיקים בהם ערך הקרקע גבוה, יש נגישות מעשית לסיוע מקופת המדינה, לרבות זכויות בנייה, פטורים והטבות מס, דבר המביא לשדרוג נכסיהם. אשר לתושבים המתגוררים במרקמים עירוניים ותיקים שבהם ערך הקרקע נמוך, נגישותם לניצול ההטבות, היא מזערית, שכן אין היתכנות כלכלית למימוש התהליכים לחיזוקם ולחידושם של נכסיהם, לכן, בסופו של דבר, הם ממשיכים להתגורר באותן דירות ומתחמים ישנים ללא שדרוג.³⁶

2.2.2 ציפוף המרקם הבנוי ללא תכנון מענה לצרכי תשתיות ומבני ציבור

באשר תמ"א 38 היא תכנית מתאר ארצית מפורטת שמתוקפה ניתן להוציא היתר בניה, היא עסקה **בפועל** בתכנון עירוני הנוגע לתוספת דירות למגורים בלבד, אך ללא מתן אפשרות לרשות המקומית או לוועדה המחוזית לערוך התאמות תכנוניות נחוצות לשם יישומה באופן ראוי, וללא מענה לצרכים העולים מציפוף זה. ככלי לציפוף המרקם הבנוי התמ"א אכן הוסיפה כ-13 אלף דירות, כ-80% מהן באזורי הביקוש (10,411 דירות). עם זאת, תוספת זו לא לוותה בתכנון ופיתוח הולמים של המרחב הציבורי, התשתיות ומבני הציבור הנחוצים לשם תמיכה בציפוף. בנוסף, יישום התמ"א נעשה בדרך כלל באופן אקראי, בהתאם להגשת הבקשות להיתר, וללא תכנון מתחמי, שכונתי או עירוני. בכך, נוצר עומס רב על התשתיות ומבני הציבור הקיימים. פנינו למנהל התכנון בבקשת מידע בנושא יישום תמ"א 38, ובמסגרתה ביקשנו לקבל הערכות לגבי החוסר שנוצר במבני ציבור בשל יישום התמ"א בערים בהן התכנית יושמה בהיקף נרחב יחסית. מאחר ויצירת הערכות כאלו תלויה בהיקף שטחי הציבור הפנויים בערים השונות ובאופן פריסתם ביחס למיזמי התמ"א, נתונים שאינם מרוכזים על ידי מנהל התכנון, לא עלה בידינו לקבל הערכות כאלו. על כן, אין בידינו לומר מהו היקף **החוסר** במבני ציבור ומהו **העומס העודף** על תשתיות בשל יישום תמ"א 38, בעיקר באזורי הביקוש.

³⁶ מבקר המדינה, דוח שנתי 66ג, [פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי](#), 2016, עמ' 1,247; מבקר המדינה, [מוכנות המדינה לרעידות אדמה - תשתיות לאומיות ומבנים](#), יולי 2018, עמ' 98.

יישום התמ"א יצר צרכים למבני ציבור, שלא קיבלו מענה במסגרת התכנית. לפי אומדן שערכנו, מדובר באלפי כיתות גן ובית ספר, מרפאות שכונתיות, 38 דונם של מוסדות ציבור כלל עירוניים, תחנת משטרה בינונית, תחנת מד"א גדולה ותחנת כיבוי אש בינונית, לפחות 451 דונם של שטחים ירוקים; לפחות 73 דונם של שטחים ציבוריים תפקודיים (כיכרות, טיילות, גינות משחקים וכדומה).

כדי לקבל אומדן לגבי היקף ה**צורך** במבני ציבור הנובע מהציפוף שנוצר בשל מימוש תמ"א 38, ערכנו חישוב של היקף הפרוגרמה הציבורית הנחוצה לכלל הדירות ש**נוספו** באמצעות התמ"א בערים השונות, בהתאם להנחיות מנהל התכנון להקצאת שטחים לצרכי ציבור.³⁷ מדובר באומדן כללי של החוסר התיאורטי בשטחים לצרכי ציבור שנגרם בשל תוספת דירות מתוקף התמ"א, שאינה כוללת תכנון וביצוע של מוסדות ציבור ותשתיות, מפני שכאמור אינה מצריכה תכנית מפורטת. מאחר ואין בידינו נתונים לגבי זמינותם של שטחים לצרכי ציבור בערים השונות ומידת זמינותם לבניה, מדובר בהערכה כללית לגבי הצורך שנוצר בשטחים לצרכי ציבור, ולא בנתון המשקלל היבטים אחרים הנוגעים לזמינות שטחים לצרכי ציבור. כלומר, מדובר על הגידול בצורך בשטחי ציבור ולא על החוסר הקיים בשטחי ציבור.

האומדן נערך עבור 13,124 דירות שנוספו מכח התמ"א בערים השונות, בהנחה שמדובר בציבור כללי (לא חרדי או ערבי), ובו 4 נפשות בממוצע לדירה (הערכה שמרנית), וכי בציבור זה יש כ-35% ילדים בגילאי 0-19, כמו הממוצע הארצי. לפי האומדן, עיקר הצורך בצרכי ציבור הוא:

- **חינוך:** 1,417 כיתות מעון יום; 1,890 כיתות גן ילדים; 4,200 כיתות בית ספר יסודי א'-ו'; 4,200 כיתות בית ספר על יסודי ז'-י"ב; 142 כיתות מעון יום חינוך מיוחד; 142 כיתות חינוך מיוחד גן ילדים; 227 כיתות חינוך מיוחד בית ספר יסודי; 340 כיתות חינוך מיוחד בית ספר על יסודי.
- **בריאות:** 5,250 מ"ר של מרפאות שכונתיות; 378 אחיות לתחנות לבריאות המשפחה.
- **רווחה:** 71 משתתפים במרכז יום לקשיש; 577 מ"ר למחלקות לשירותים חברתיים.
- **תרבות ודת:** 591 משתתפים במועדון לקשיש; 7,074 מ"ר של בתי כנסת; 4 מקוואות.
- **ספורט:** 12 דונם של מגרשי כדורגל; 2 בריכות שחיה; מקבץ מגרשי טניס.
- **חירום:** תחנת משטרה בינונית; תחנת מגן דוד אדום גדולה; תחנת כיבוי אש בינונית.
- **מוסדות ציבור כלל עירוניים:** 38 דונם.
- **מרחב ציבורי:** לפחות 451 דונם של שטחים ירוקים; לפחות 73 דונם של שטחים ציבוריים תפקודיים (כיכרות, טיילות, גינות משחקים וכדומה).

תמ"א 38 כוללת פטור מובנה מהיטל השבחה, היטל המיועד לפיתוח התשתיות והמרחב הציבורי, ועל כן צרכי הציבור והתשתית של דירות הנוספות בתמ"א לא זכו למענה תכנוני וגם לא למקור תקציבי כדי לספק צרכים אלו. עם זאת, אין בידינו הערכות לגבי העלות התקציבית של צרכי הציבור הנחוצים לתוספת דירות בתמ"א.

3. מדיניות הממשלה ופעולות משרד הבינוי והשיכון לחיזוק ומיגון מבנים בפריפריה

3.1 מיגון מבני מגורים ביישובי עוטף עזה

משנת 2008 ואילך קיבלה הממשלה החלטות בנושא מיגון בתי מגורים בעוטף עזה לנוכח המצב הביטחוני באזור. תכנית המיגון של הממשלה לבתי המגורים בעוטף עזה ואחריות משב"ש לביצוע עבודות מיגון בתי התושבים כללה שלושה שלבים:

³⁷ מנהל התכנון, [מדריך הקצאות שטחים לצרכי ציבור](#), כניסה: 29 בדצמבר 2021.

• **בשלב הראשון**, החלטה 3192 של בממשלה מפברואר 2008 קבעה שבאחריות משב"ש למגן בתים ביישובים במועצות האזוריות שער הנגב, חוף אשקלון, אשכול ובשדרות, הנמצאים בטווח של עד 4.5 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה. בשלב זה נקבע שימוגנו בתים צמודי קרקע ובתים בעלי תקרות קלות (דוגמת אסבסט או רעפים שאינם מחופים בגג בטון) שנבנו לפני 1992 ושאינן בהם מיגון. בהחלטה זו נקבע שמיגון בתי התושבים ייעשה באמצעות בניית ממ"ד בגודל 9 מ"ר נטו לדירות המגורים הכלולות בתכנית. היישובים הנכללים בהחלטה זו הם: שדרות, ניר עם, גבים, ארז, איבים, זיקים, נתיב העשרה, נחל עוז, כרם שלום, כיסופים, מפלסים וכרמיה. בהחלטה הוקצה תקציב של 327 מיליון ש"ח למיגון כ-3,300 דירות.³⁸

• **בשלב השני**, אישרה הממשלה בהחלטה 4316 מדצמבר 2008 את התקציב להשלמת השלבים הנותרים בתוכנית המיגון, בדירות מגורים ביישובים השוכנים בטווח של עד 4.5 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה, שלא נכללו בשלב הקודם של התוכנית. היישובים שנכללו בהחלטה זו הם: שדרות (בנייה רוויה), כפר עזה, יד-מרדכי, אור הנר, סעד, עלומים, סופה, עין השלושה, נירים, ניר עוז, ניר יצחק, חולית ופריגן. לצורך השלמת ביצוע תוכנית המיגון הוקצב סכום של 600 מיליון ש"ח לשלוש שנים. נקבע כי ימוגנו כ-5,900 דירות על פי התעדוף שקבע פיקוד העורף.³⁹

• **בשלב השלישי**, בהחלטה 5187 מאוקטובר 2012 אישרה הממשלה להמשיך ולהרחיב את פרויקט מיגון בתי המגורים ביישובים הנמצאים בטווח של 4.5 ק"מ עד 7 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה. היישובים הנכללים בהחלטה זו הם: אבשלום, גברעם, דקל, זמרת, יבול, יכיני, ישע, כפר מימון, מבטחים, מגן, עין הבשור, עמיעוז, שובה, רעים, שוקדה, תושיה, תלמי יוסף ותקומה. כמו כן בוצעו השלמות בנתיב העשרה ובכרם שלום. החלטה זו ממשיכה את פרויקט מיגון בתי המגורים שביצע משב"ש ביישובים השוכנים בטווח של עד 4.5 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עז. לצורך ביצוע שלב זה הוקצב סכום של 240 מיליון ש"ח למשך שנתיים, ונקבע שימוגנו כ-1,500 דירות על פי התעדוף שקבע פיקוד העורף.⁴⁰

לפי משב"ש, תוכנית המיגון הסתיימה בסוף 2017, ונכון למאי 2021, המשרד משלים את בניית הממ"דים האחרונים שנותרו לקראת סיום הפרויקט. לסיכום, בפרויקט מיגון בתי המגורים בעוטף עזה, על שלושת שלביו, מוגנו דירות בכ-42 יישובים: קיבוצים ומושבים בארבע מועצות אזוריות בעוטף עזה (חוף אשקלון, שער הנגב, שדות נגב ואשכול) ובעיר בשדרות. בפרויקט נבנו

³⁸ הממשלה ה-31, [החלטה 3192 בנושא בניית ממ"דים לדירות מגורים ביישובים באזור עוטף עזה](#), 24 בפברואר 2008.

³⁹ הממשלה ה-31, [החלטה 4316 בנושא מיגון דירות מגורים ביישובים באזור עוטף עזה](#), 7 בדצמבר 2008.

⁴⁰ הממשלה ה-32, [החלטה 5187 בנושא בניית ממ"דים בדירות מגורים ביישובים באזור עוטף עזה](#), 28 באוקטובר 2012.

בשנים 2008-2017 מוגנו דירות בכ-42 יישובים בעוטף עזה, במימון המדינה. בפרויקט נבנו כ-10,700 ממ"דים, בהשקעה כוללת של כ-1.7 מיליארד ש"ח.

כ-10,700 ממ"דים בביצוע ממשלתי ובביצוע עצמי על ידי הדיירים במימון המדינה, בהשקעה כוללת של כ-1.7 מיליארד ש"ח.⁴¹

3.2 מיגון מבני מגורים ביישובים הסמוכים לגבול הצפון

בטבלה 3 להלן מוצגים תקציבים שהוקצו לטובת מיגון יישובי הצפון החל משנת 2019.

טבלה 3: תקציבים שהוקצו לטובת מיגון יישובי הצפון החל משנת 2019 (במיליוני ש"ח)⁴²

תקציב	סוג הוצאה
104	מיגון פרטי ביישובים במרחק 0-1 ק"מ בגבול הצפון
22	מיגון מערך ההתראה
7	מיגון וחיזוק דירות הדיור הציבורי בקריית שמונה
150	מיגון מוסדות חינוך, בריאות ורווחה, שיקום מקלטים ציבוריים, רכש מצבורי מיגוניות, הקמת מרחבים מוגנים
7	מיגוניות
28	מיגון וחיזוק דירות הדיור הציבורי
160	חיזוק מוסדות חינוך
38	מיגון וחיזוק מוסדות רווחה
72	חיזוק מוסדות בריאות
250	מיגון הצפון (תקציב 2022) – המשך מיגון דירות במרחק 0-1 ק"מ בגבול הצפון
838	סך הכול

אפשר לראות כי בשנים 2019-2022 הוקצו למיגון דירות ביישובים במרחק של עד 1 ק"מ מגבול הצפון כ-354 מיליון ש"ח (104 מיליון ש"ח מיגון פרטי ביישובים ו-250 מיליון ש"ח מיגון הצפון). 35 מיליון ש"ח נוספים הוקצו למיגון וחיזוק דירות בדיור הציבורי.

3.3 חיזוק ומיגון מבנים בפריפריה

3.3.1 מבני מגורים המצריכים חיזוק ומיגון ביישובים המועדים להיפגע והתקציב הנדרש לכך

כאמור לעיל, יישובים הקרובים לשבר הסורי אפריקאי נמצאים בסכנה גדולה יותר מאשר יישובים באזור החוף והשפלה הפנימית. ועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידת אדמה ערכה סקר בעשרה יישובים בפריפריה⁴³ הנמצאים באזורים המועדים להיפגע מרעידת אדמה ושבהם אין כדאיות כלכלית לביצוע חיזוק מבנים באמצעות תמ"א 38.⁴⁴ בטבלה 4 להלן מוצגים מספר ואחוז המבנים שיינזקו קשה בעת רעידת אדמה בכל הארץ ובפרט בעשרת יישובי הפריפריה.

⁴¹ משרד הבינוי והשיכון, [התוכנית למיגון בתי מגורים בעוטף עזה](#), תאריך עדכון: 25 במאי 2021; רפרנט ביטחון באגף תקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 2 בינואר 2022.

⁴² רפרנט ביטחון באגף תקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 2 בינואר 2022.

⁴³ בית שאן, טבריה, צפת, קצרין, קריית שמונה, חצור הגלילית, ראש פינה, עפולה, מגדל העמק, אילת.

⁴⁴ משרד הבינוי והשיכון, מינהל אוכלוסיות מרקם ותיק, מכתב, 19 ביולי 2021; ועדת ההיגוי הבין משרדית להיערכות לרעידות אדמה, [תכנית להיערכות לרעידות אדמה לחיזוק ומיגון מבני מגורים באזורי הפריפריה לשיפור עמידותם ברעידות אדמה ולמיגונם מפני ירי תלול מסלול ורעידות אדמה](#), מאי 2019, הועבר בדוא"ל, 19 ביולי 2021.

טבלה 4: מספר ואחוז מבנים שיינזקו קשה בעת רעידת אדמה בכלל הארץ ובפריפריה

מספר מבנים שצפי להם נזק כבד בעת רעידת אדמה	אחוז המבנים שיינזקו קשה בעת רעידת אדמה*	מספר מבנים בני 3 קומות ומעלה שנבנו לפני 1985	מסגרת
28,600	35%	80,391	היערכות ארצית
1,020	54%	1,871	היערכות בעשרה יישובי פריפריה

* בהנחה שמרבית המבנים שיפגעו יהיו מבנים ישנים בני 3 קומות ומעלה.

אפשר לראות כי שיעור המבנים שיינזקו קשה בעת רעידת אדמה בעשרת יישובי הפריפריה נאמד בכ-54% בהשוואה לכ-35% בכלל המדינה. בטבלה 5 מוצג אומדן עלויות חיזוק לרעידות אדמה בעשר יישובי הפריפריה, לפי הערכות ועדת ההיגוי.⁴⁵ עלויות אלה כוללות גם שיפוץ מזערי של חזיתות וחצרות, לשיפור הנראות של המבנים. נציין כי עלות חיזוק ומיגון לדירה, כפי שמוצגת בהערכות ועדת ההיגוי, היא נמוכה יחסית לסכומים שמקצה לעניין זה משב"ש, המקצה -180 200 אלף ש"ח לחיזוק ומיגון דירה, כפי שיוצג בהמשך.

טבלה 5: הערכות ועדת ההיגוי לגבי צרכי החיזוק בעשר ערים באזורי סיכון לרעידת אדמה בפריפריה

יישוב	מספר מבנים לחיזוק	מספר דירות לחיזוק	עלות לדירה בש"ח	עלות חיזוק ומיגון במיליוני ש"ח
טבריה	586	6,779	135,769	920
צפת	290	5,800	131,327	762
מגדל העמק	343	4,806	136,498	656
אילת	162	3,715	132,790	493
עפולה	106	2,724	131,599	358
בית שאן	145	2,177	130,849	285
קריית שמונה	118	1,922	132,969	256
חצור הגלילית	70	876	136,729	120
קצרין	45	542	132,724	72
ראש פינה	7	64	136,693	9
סך הכל	1,872	29,405		3,931

אפשר לראות כי לפי הערכת ועדת ההיגוי, בעשרה יישובים הנמצאים באזורי סיכון לרעידת אדמה יש כ-1,800 מבנים המצריכים חיזוק מפני רעידת אדמה ומיגון מפני טילים, ובהם כ-29 אלף דירות.⁴⁶ עלות חיזוק ומיגון כלל המבנים והדירות ביישובים אלו המצריכים חיזוק ומיגון לפי התבחינים שקבעה הוועדה, היא כ-3.9 מיליארד ש"ח.

3.3.2 פעולות משרד הבינוי והשיכון לחיזוק ומיגון מבנים באזורים פגיעים לרעידות אדמה

לפי החלטה 551 של הממשלה משנת 2013 בנושא "קידום פעילות הממשלה והמגזר הפרטי לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה" על משב"ש לחייב חיזוק מפני רעידות אדמה בעבודות שיפוץ בפרויקט שיקום שכונות בכל הפרויקטים שבהם תומך המשרד, או כאלו שמבוצעים על ידו באופן ישיר, שעניינם שיפוץ בתים משותפים בבעלות פרטית (שהוקמו לפני 1980, למעט שיפוץ

⁴⁵ שם.

⁴⁶ הערכות הוועדה מבוססות על ההנחה כי 20% מהמבנים הפוטנציאליים לא ניתנים לחיזוק בשל תוספות בניה, תנאי שטח וכדומה. כלומר, פוטנציאל המבנים לחיזוק כנגד רעידות אדמה נאמד בפועל ב-29,406 מבנים.

מבנים פגומים). הסעיף הותנה בסיכום תקציבי בין מנכ"ל משב"ש והממונה על התקציבים במשרד האוצר. בנוסף נקבע כי על משרד האוצר להקים קרן למתן הלוואות מדינה לפרויקטים של חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה, ולתקצב אותה ב-102 מיליון ש"ח בשנת 2013.⁴⁷ בשנת 2016 קיבלה הממשלה החלטה שסייגה את החלטה 551 והותירה את האפשרות לביצוע עבודות חיזוק, במסגרת העבודות לשיפוץ בתים משותפים, לשיקול דעתו של משב"ש. בנוסף, הקרן למתן הלוואות מדינה לחיזוק בתים משותפים לא קמה.⁴⁸ לפי דוח מבקר המדינה משנת 2018, ועדת ההיגוי ציינה כי שינויה של החלטה 551 תפגע באוכלוסיות החלשות המתגוררות במבנים האמורים, ולמעשה ממשלת ישראל "מוציאה את עצמה מן הכלל ואומרת שאין צורך בחיזוק מבנים". לדבריו, ועדת ההיגוי הביעה חשש כי ההחלטה תוציא את הרוח ממפרשיה של תמ"א 38. משב"ש גרס כי חיזוק בכל הפרויקטים במסגרת פעילותו של האגף לשיקום שכונות יצמצם את מספר הפרויקטים שיבצע המשרד, בגלל עלותו הגבוהה של החיזוק. לפיכך קבע משב"ש אמות מידה לסוג הסיוע שייתן האגף לשיקום שכונות במסגרת העבודות לשיפוץ בתים משותפים, לפי מאפייניו הייחודים של היישוב, לרבות קרבתו לקווי השבר.⁴⁹

בשנים 2014-2020
המשרד סבסד חיזוק
של 133 מבנים שבהם
2,883 דירות, רובם
המכריע בערים באזורי
הסיכון לרעידת אדמה,
בתקציב של כ-233
מיליון ש"ח. כ-68 מיליון
ש"ח נוספים הוקצו
לנושא בשנים 2021-
2022, חלק מתקציב
זה מקורו ביתרות
משנים קודמות (כ-39
מיליון ש"ח), וחלק
מתקצוב חדש (כ-29
מיליון ש"ח).

בנובמבר 2020 קיבלה הממשלה את החלטה 590 על הקמת צוות לבחינת כלים משלימים לעידוד חיזוק מבני מגורים מרעידות אדמה באזורי סיכון בפריפריה. לפי ההחלטה, הצוות הבין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד הפנים ימליץ לממשלה על כלים משלימים הנדרשים לעידוד חיזוק ומיגונם של מבני מגורים קיימים שנבנו לפני 1980 ואשר תמ"א 38 והמנגנונים שמוצעים כיום לצורך החלפתה אינם מספקים להם פתרון כלכלי, באזורי הסיכון לרעידות אדמה בפריפריה.⁵⁰ פנינו למשרד הפנים בבקשת מידע בנושא, אך המשרד לא השיב לבקשה, ולכן אין בידינו לומר מהו סטאטוס יישום ההחלטה, האם הצוות הגיש את המלצותיו, ואם כן, מהן.

אגף מרקם ותיק במשב"ש מקדם חיזוק ומיגון בתים משותפים ביישובים הנמצאים באזור השבר הסורי-אפריקאי בהתאם להחלטות ממשלה בנושא, במסגרת פרויקט שיקום שכונות, לפי תבחינים שנקבעו במשרד ובמגבלת התקציב.⁵¹ משך הוצאתו לפועל של פרויקט חיזוק ומיגון

⁴⁷ הממשלה ה-33, החלטה 551 (דר/17) בנושא קידום פעילות הממשלה והמגזר הפרטי לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה, 14 ביולי 2013. ההחלטה שונתה בשנת 2016, אך לא שונתה ההחלטה לגבי הקמת הקרן. ראו: הממשלה ה-34, החלטה 1824 בנושא קידום פעילות הממשלה והמגזר הפרטי לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה - תיקון החלטת ממשלה, 11 באוגוסט 2016.

⁴⁸ מבקר המדינה, מוכנות המדינה לרעידות אדמה - תשתיות לאומיות ומבנים, יולי 2018, עמ' 102.

⁴⁹ מבקר המדינה, מוכנות המדינה לרעידות אדמה - תשתיות לאומיות ומבנים, יולי 2018, עמ' 104.

⁵⁰ הממשלה ה-35, החלטה 590 בנושא הקמת צוות לבחינת כלים משלימים לעידוד חיזוק מבני מגורים מפני רעידות אדמה באזורי סיכון בפריפריה, 29 בנובמבר 2020.

⁵¹ המשרד פועל בתחום זה בשני אופנים: חיזוק ומיגון מבנים על פי תכנית עבודה: המשרד קבע תבחינים לחיזוק ומיגון מבנים ביישובים הנמצאים במפת יישובי שיקום שכונות באזורי השבר הסורי-אפריקאי או בהתאם להחלטת ממשלה נקודתית המגדירה ישוב נוסף. לאחר אישור תכנית העבודה נבחר קונסטרוקטור שמתחיל לתכנן את המבנה עד להוצאת היתר הבניה, תהליך שיכול להמשך כשנה. במקרים בהם מתגלה כי ביצוע החיזוק יצריך הוצאות כספיות מעבר לסכומים שאושרו במקור לכל דירה במבנה (110 עד 180 אלף ש"ח), תהליך עלול להתעכב או אף להתבטל אם לא נמצאת לו תוספת תקציבית לסכום הנדרש.

הוא שלוש עד שש שנים, ובמקרים מסוימים יותר. חלק מהפרויקטים שהמשרד מתקצב כוללים חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה בלבד, וחלק כולל גם מיגון (הוספת ממ"דים). בטבלה 6 להלן נתונים על פעילות משב"ש לחיזוק ומיגון מבנים בשנים 2014-2022. נתוני 2014-2019 הם ביצוע תקציב בפועל, ונתוני 2021-2022 הם הקצאה צפויה ולא ביצוע בפועל.

טבלה 6: פעילות משב"ש לחיזוק ומיגון מבנים בשנים 2014-2022⁵²

שנה	ישובים	מבנים	דירות	תקציב בפועל (אלפי ש"ח)
2014	4	8	298	15,100
2015	10	35	632	36,762
2016	6	26	497	64,689
2018-2017		32	638	77,311
2019		12	398	34,400
2022-2021*	6	20	420	68,000
סך הכל	26	133	2,883	262,962

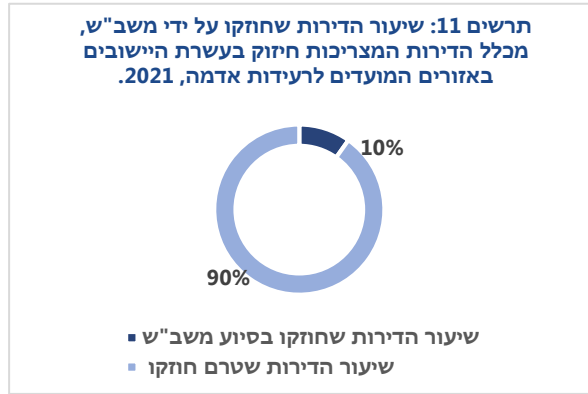
* נתוני התקציב לשנים 2021-2022 אינם סופיים והם מציגים הקצאה צפויה ולא ביצוע בפועל.

אפשר לראות כי בשנים 2014-2020 המשרד סבסד חיזוק של 133 מבנים שבהם 2,883 דירות, רובם המכריע בערים באזורי הסיכון לרעידת אדמה, בתקציב של כ-233 מיליון ש"ח. כ-68 מיליון ש"ח נוספים הוקצו לנושא לשנים 2021-2022, חלק מתקציב זה מקורו ביתרות משנים קודמות (כ-39 מיליון ש"ח), וחלק מתקצוב חדש (כ-29 מיליון ש"ח). הפעולות לחיזוק מבנים בשנים 2014-2015 כוללו גם מיגון מפני טילים (הוספת ממ"ד), ואילו ביתר השנים מדובר בדרך כלל בחיזוק מבנים בלבד. בשנת 2019 הקצתה הממשלה 7 מיליון ש"ח למיגון דירות מגורים מפני טילים בקריית שמונה, אין בידינו נתונים באשר למספר המבנים או הדירות שמוגנו מתקציב זה.

חיזוק ומיגון מבנים באמצעות "קול קורא": המשרד מפרסם "קול קורא" לחיזוק מבנים בעשרת הישובים הנמצאים בשבר הסורי-אפריקאי, שחלקם אינם כלולים במפת יישובי שיקום שכונות. לחיזוק מבנים בשיטה זו אושר תקציב של עד 100 אלף ש"ח לדירה, ולמיגון אושר תקציב לדירה של עד 100 אלף ש"ח נוספים. נציגי מבנים שבקשו ואושר עבורם חיזוק בלבד יתוקצבו עד 100 אלף ש"ח לדירה. נציגי מבנים שבקשו ואושר עבורם חיזוק ומיגון יתוקצבו עד 200 אלף ש"ח לדירה. ההליך מורכב מפרסום קול הקורא, בחירת המבנים הזוכים בהתאם לתבחינים שנקבעו והתארגנות היזם ודיירי הבניין. מזמן פרסום קול הקורא עד לבחירת המבנים הזוכים עוברים כארבעה עד שישה חודשים. לאחר הודעת הזכייה על היזם והדיירים לעמוד בתנאי קול הקורא הכולל חתימות של כלל דיירי הבניין עד להוצאת ההיתר, ולשם כך ניתן להם עד שנתיים להתארגנות המחולקות לשלבים, זמן סביר המאפשר ליזם להוביל יחד עם הדיירים את כל ההליך עד לקבלת היתר בניה מהרשות המקומית והתחלת העבודות. במידה ולא הצליחו להתארגן ולהתחיל את העבודות עד שנתיים מיום הודעת הזכייה, התקציב עבור המבנה יבוטל או יוארך בוועדות השונות במשרד, דבר שעשוי להאריך את תחילתו של החיזוק או לבטלו.

⁵² משרד הבינוי והשיכון, מינהל אוכלוסיות מרקם ותיק, מכתב, 19 ביולי 2021; אגף מרקם ותיק, דוא"ל, 28 בדצמבר 2021 ו-3 בינואר 2022.

מספר הדירות שחוזקו ויחוזקו באמצעות סיוע של משב"ש בשנים 2014-2022 הוא כעשרה אחוז מכלל הדירות המצריכות חיזוק בעשרת היישובים באזורים המועדים לרעידות אדמה. בקצב זה, ידרשו כ-80 שנה לסיים את חיזוק דירות המגורים בעשרת היישובים באזור הנמצאות באזור



בתרשים 11 להלן ניתן לראות כי מספר הדירות שחוזקו ויחוזקו באמצעות סיוע של משב"ש בשנים 2014-2022 הוא כ-10% מכלל הדירות המצריכות חיזוק בעשרת היישובים באזורים המועדים לרעידות אדמה. התקציב שהוקצה לכך הוא כ-8% מסך התקציב הנדרש לחיזוק המבנים ביישובים האמורים. בקצב זה,

ידרשו כ-80 שנה לסיים את חיזוק דירות המגורים בעשר ערי הפריפריה הנמצאות באזור סיכון מוגבר לרעידת אדמה. בטבלה 7 נתונים על תקצוב חיזוק ומיגון מבנים בסך התקציבים המיועדים לשיקום שכונות בשנים 2016 עד 2019.

טבלה 7: תקצוב חיזוק ומיגון מבנים בסך התקציבים המיועדים לשיקום שכונות, 2016-2019⁵³

שנה	חיזוק מבנים	נושאים אחרים	סך הכל	שיעור התקציב לחיזוק מבנים
2016	64,689	73,000	137,689	47%
2017	77,311	256,239	316,567	24%
2018	34,400	53,222	87,622	39%
2019	176,400	365,478	541,878	33%
סך הכל	176,400	365,478	541,878	33%

אפשר לראות כי בשנים 2016-2019 תיקצב המשרד כ-176 מיליון ש"ח לחיזוק מבני מגורים בפריפריה, שהם כ-33% מתקציב שיקום שכונות. בטבלה 8 להלן מבנים שחוזקו בסיוע משב"ש בשש ערים באזורים המועדים בשבר הסורי-אפריקאי בשנים 2016-2019.

טבלה 8: מבנים שחוזקו בסיוע משב"ש בשש ערים בשבר הסורי-אפריקאי, בשנים 2016-2019

שנה	קריית שמונה	בית שאן	צפת	חצור	טבריה	אילת	סך מבנים
2016	3	6	4	5	5	3	26
2017-2018	8	6	5	5	4	4	32
2019	3	1	3	2	2	1	12
סך מבנים	14	13	12	12	11	8	70

אפשר לראות כי בשנים 2016 עד 2019 משב"ש חיזק 70 מבנים בשש ערים באזורים המועדים.

4. עיקרי התכנית המוצעת לחיזוק ומיגון מבנים תחת תמ"א 38

בינואר 2021 פורסם [תזכיר חוק התכנון והבנייה \(תיקון מס' 128\)](#), התשפ"א-2020, ובו מוצע בין היתר מתווה חדש לחיזוק ומיגון מבנים, המיועד להחליף את תמ"א 38. ב-17 לנובמבר 2021 הונחה על שולחן הכנסת [הצעת חוק התכנון והבנייה \(תיקון מס' 136\)](#) (תכנית לעמידות בפני רעידת אדמה ותכנית הכוללת הוראה להקניית הבעלות בחלק ציבורי), התשפ"ב-2021.

⁵³ נתונים אלו אינם עולים בקנה אחד עם נתונים שפרסם מבקר במדינה בנושא, ככל הנראה מפני שנתוני המבקר עוסקים בהקצאת תקציבים, והנתונים המוצגים כאן עוסקים בביצוע תקציבים. ראו: מבקר המדינה, [מוכנות המדינה לרעידות אדמה - תשתיות לאומיות ומבנים](#), יולי 2018, עמ' 104-105.

⁵⁴ משרד המשפטים, [תזכיר חוק התכנון והבנייה \(תיקון מס' 128\)](#), התשפ"א-2020, 3 בינואר 2021.

המבוססת על טיוטת החוק שפורסמה להערות הציבור. הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה ב-7 בדצמבר 2021. להלן מוצגים עיקרי הצעת החוק בנושא המתווה החלופי לחיזוק ומיגון מבנים. לפי דברי ההסבר להצעת החוק, הצעת חוק זו באה לעגן את ההסדרים הדרושים לצורך קידום ומתן אפשרות לחיזוק מבנים בודדים בפני רעידות אדמה, וזאת כחלופה לתמ"א 38. על פי המוצע, יורחבו סמכויותיהן של הוועדות המקומיות לאשר תכניות לחיזוק מבנים בודדים⁵⁵ מפני רעידת אדמה בשלושה מסלולים, כמפורט להלן.

4.1 המסלולים המוצעים לחיזוק מבנים מפני רעידת אדמה

1. **מסלול הריסה ובנייה מחדש:** מוצע לתת סמכות לוועדה מקומית, בתכנית שבסמכותה החלה הן על מגרש שמצוי בו מבנה הטעון חיזוק, לאשר תכנית אשר מימושה יותנה בהריסת מבנה קיים הטעון חיזוק בפני רעידת אדמה, והקמת מבנה חדש תחתיו. במסגרת תכנית כזו ניתן יהיה להגדיל את השטח המותר לבנייה במגרש שבו מצוי המבנה, כך שהשטח הכולל לאחר הגדלתו לא יעלה על 400% מסך שטחי הבנייה הקיימים במבנה הטעון חיזוק מעל הקרקע.⁵⁶ כלומר, ניתן יהיה להגדיר את זכויות הבניה למגורים במגרש עד פי ארבעה מהקיים, כאשר שטח הממ"דים שיתווספו וכן זכויות בנייה בתכניות מאושרות אחרות נכללים בתוספת זו. הצעת החוק לא כוללת הגבלות גובה. התכנית תאפשר להגדיל את שטחי הבנייה למטרות שירות בתת-הקרקע בשיעור עד פי שלושה משטח המגרש. מוצע לאפשר לוועדה המקומית להוסיף במגרש שימושים לצורכי ציבור מסוימים⁵⁷ ולהגדיל את שטחי הבנייה במגרש, נוסף על הגדלת השטח שהוצגה לעיל, לצורך שימושים אלה, בשיעור של עד 15% מסך השטח הכולל המותר לבנייה במגרש מעל הקרקע.

2. **מסלול חיזוק:** מוצע לתת סמכות לוועדה מקומית, בתכנית שבסמכותה החלה הן על מגרש שמצוי בו מבנה הטעון חיזוק, לאשר תכנית אשר מימושה יותנה בחיזוק מבנה קיים הטעון חיזוק בפני רעידת אדמה. במסגרת תכנית כזו ניתן יהיה להגדיל את השטח הכולל המותר לבנייה במגרש שבו מצוי המבנה כך שהשטח האמור, לאחר הגדלתו, לא יעלה על 200% מסך שטחי הבנייה הקיימים במבנה הטעון חיזוק מעל הקרקע. כלומר, שתתאפשר הגדלת זכויות הבניה למגורים במגרש פי שניים.⁵⁸ הוועדה המקומית רשאית להוסיף במגרש שימושים לצורכי ציבור מסוימים,⁵⁹ ולהגדיל את שטחי הבנייה במגרש לצורך שימושים אלה בשיעור של

⁵⁵ לפי הצעת החוק, מבנה הטעון חיזוק, שלגביו יכולה לחול תכנית לחיזוק, הוא בניין ש-80% לפחות משטחי הבניה שבו משמשים למגורים, ניתן היתר לבנייתו לפני 1980, לא בוצעו בו עבודות חיזוק לפי תמ"א 38, והוא בן שתי קומות לפחות וקימות בו שתי דירות לפחות.

⁵⁶ רף זה כולל זכויות בניה הקיימות במגרש מתוקף תכניות אחרות. משמעות הדבר היא הכפלת זכויות הבניה במגרש עד פי ארבעה מהקיים. הצעת החוק לא כוללת הגבלות גובה.

⁵⁷ לפי סעיף 70ב(3) להצעת החוק "צרכי ציבור" אלו כוללים: צרכי חינוך, רווחה, דת ותרבות, מוסדות קהילתיים, מרפאות, שטחי חניה, מקלטים, מחסני חירום או מתקני תשתית מקומיים.

⁵⁸ רף זה כולל זכויות בניה הקיימות במגרש מתוקף תכניות אחרות, וכן תוספת של ממ"ד לדירות הקיימות.

⁵⁹ לפי סעיף 70ג(א)(2) "צרכי ציבור" אלו כוללים: גן ילדים, מרפאה או צרכי דת.

הצעת החוק מציעה מתווה חלופי לתמ"א 38 לחיזוק מבנים. לפי ההצעה, הוועדות המקומיות לתכנון ובניה יוסמכו לאשר תכניות לחיזוק מבנים בשלושה מסלולים:

- הריסה ובניה מחדש
- חיזוק ועיבוי.
- חיזוק ותוספת זכויות במגרש אחר.

עד 10% השטח הכולל המותר לבנייה במגרש (בנוסף לתוספת זכויות הבניה למגורים). הגשת תכנית במסלול זה מצריכה חוות דעת של מהנדס הוועדה המקומית לפיה יש עדיפות לחזק את המבנה, ולא להרוס ולבנות מחדש, בהתחשב בין היתר במצבו של המבנה, המגרש וסביבתו ובכלל זה בחשיבותם האדריכלית או ההיסטורית.⁶⁰ בהצעת החוק לא מנויים שיקולים תכנוניים או עירוניים לעניין זה.

3. **מסלול הוספת שטחי בנייה במגרש אחר:** מוצע לתת סמכות לוועדה מקומית, בתכנית שבסמכותה החלה הן על מגרש שמצוי בו מבנה הטעון חיזוק והן על מגרש אחר שאין בו מבנה כאמור (להלן: המגרש האחר), להגדיל את שטחי הבנייה במגרש האחר בכפוף לחיזוק המבנה הטעון חיזוק, בפני רעידת אדמה והוספת ממ"ד לכל אחת מהדירות. מימוש התכנית יותנה בחיזוק המבנה הקיים, ניתן יהיה להגדיל את השטח הכולל המותר לבנייה במגרש אחר ולהוסיף שימושים לצורכי ציבור. שיעור ההגדלה במגרש האחר, מעל הקרקע, עד 100% מסך שטחי הבנייה הקיימים במבנה הטעון חיזוק. הוועדה המקומית רשאית להוסיף במגרש האחר שימושים מסוימים לצורכי ציבור,⁶¹ ולהגדיל את שטחי הבנייה במגרש האחר לצורך שימושים אלה שיעור של עד 10% מהשטח הכולל המותר לבנייה במגרש (לאחר הגדלתו). נוסף על שלושת מסלולים אלו, הצעת החוק כוללת כמה שינויים מרכזיים נוספים, כמפורט להלן:

4.2 סמכות לצמצום תקן חניה

לפי הצעת החוק, הוועדה המקומית תוסמך לסטות מהוראות לעניין תקן החניה בתכנית חיזוק (על מסלוליה השונים). לפי דברי ההסבר להצעת החוק, בשל הרצון לעודד תכניות במסלול הריסה ובנייה מחדש ועקב המחסור בשטחי חניה באזורים רבים, מוצע לאפשר לוועדה המקומית, במסגרת תכנית חיזוק, לסטות מהוראות שנקבעו בתקנות⁶² או מהוראות שנקבעו בתכנית מתאר מקומית או מפורטת לעניין חניה.⁶³ בדברי ההסבר מובהר כי הכוונה בסעיף המוצע היא להפחתת מספר מקומות החניה מאלה הנדרשים לפי התקנות או התכניות, ולא לתוספת מקומות חניה על הקבוע בהן.

4.3 הוספת שימושים לצרכי ציבור כחלק ממבני המגורים

מוצע לקבוע הסדר לגבי קביעת ייעוד ציבורי בחלק ממבנה שאינו מיועד צורכי ציבור, בשיעור של 10%-15% מסך שטחי הבניה למגורים במגרש, בהתאם למסלול. לפי דברי ההסבר להצעת החוק, הסדר זה מוצע כדי לתת מענה לאתגרים וליעדים שבפניהם עומדים מוסדות התכנון, בשל מחסור בשטחי קרקע פנויים, לפעול ולאפשר את קידום הפיתוח, תוך

מוצע לקבוע הסדר
לגבי קביעת ייעוד
ציבורי בחלק ממבנה
המגורים בשיעור של
10%-15% משטחי
הבניה הקיימים
במגרש, בהתאם
למסלול.

⁶⁰ סעיף 70ג(ב)(1) להצעת החוק.

⁶¹ לפי סעיף 70ד(א)(2) להצעת החוק, במגרש האחר שאין בו מבנה קיים, צורכי ציבור אלו יכללו צרכי חינוך, רווחה, דת ותרבות, מוסדות קהילתיים, מרפאות, שטחי חניה, מקלטים, מחסני חירום או מתקני תשתית מקומיים; ובמגרש שיש בו מבנה קיים צורכי ציבור אלו יכללו גן ילדים, מרפאה או צרכי דת.

⁶² תקנות התכנון והבנייה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג-1983.

⁶³ הוראה דומה קבועה בסעיף 62א(א)(14) ו-1א(2) לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965.

הבטחת צורכי הציבור הנדרשים, שימוקמו בתוך מבנה שאינו מיועד לשימוש ציבורי (מבנה סחיר).

4.4 הקניית בעלות על החלק הציבורי לרשות המקומית או למדינה

לפי הצעת החוק, מוצע כי מוסדות התכנון יהיו מוסמכים, בתכנית שניתן להוציא מכוחה היתר בלא צורך באישורה של תכנית נוספת ואשר כוללת ייעוד של חלק ממבנה לצורכי ציבור, לכלול הוראה כי אותו חלק המיועד לצורכי ציבור כאמור, לאחר שייבנה, יועבר לבעלות הרשות המקומית או המדינה, ויירשם על שמה, וזאת בכפוף לתנאים המפורטים בהצעת החוק.⁶⁴ יודגש כי הצעה זו נוגעת לכל תכנית מפורטת ואינה מוגבלת לתכניות במסלולים המוצעים לחיזוק מבנים. לפי דברי ההסבר להצעת החוק, שינוי זה נדרש מפני שהסמכות הקיימת כיום לפיה ניתן לכלול בתכנית בסמכות ועדה מקומית הוראות "לעניין הפקעת קרקע הנדרשת לצורכי ציבור",⁶⁵ אינה מספקת, שכן הוראה בדבר הקניית הבעלות בחלק ציבורי לרשות המקומית,⁶⁶ אינה בגדר הוראות הפקעה. כמו כן, מוצע כי לאחר עשר שנים ממועד הקניית הבעלות, ובאישור מוסד תכנון מוסמך, ניתן יהיה לאשר תכנית לשינוי ייעוד של החלק הציבורי לייעוד שאינו לצורכי ציבור, או לאשר שימוש חורג בחלק הציבורי באישור הוועדה המחוזית.⁶⁷

4.5 תכנית כוללת להתחדשות עירונית ואישור תכניות נקודתיות

הצעת החוק מציעה הסדר מסוים ליחס בין תכניות במסלול הריסה ובנייה מחדש ותכניות במסלול חיזוק לבין תכנית כוללת להתחדשות עירונית כהגדרתה בסעיף 64(ב) לחוק.⁶⁸ מוצע כי אם תוך שלוש שנים מיום תחילתו של התיקון המוצע לא הוגשה לוועדה המחוזית תכנית כוללת להתחדשות עירונית, החלה על רוב שטח מרחב התכנון של הוועדה המחוזית תכנית כוללת תכנית לעמידות בפני רעידות אדמה במסלול הריסה ובנייה מחדש או במסלול חיזוק גם לוועדה המחוזית, ולא יראו את התכנית, אם הוגשה כאמור, כתכנית בסמכותה הבלעדית של ועדה מקומית. כלומר, שאם לא הוגשה תכנית כוללת להתחדשות עירונית תוך שלוש שנים, ניתן יהיה להגיש תכניות כאלו גם לוועדה המחוזית וגם לוועדה המקומית. כמו כן, מוצע להסמיך את שר הפנים לדחות את המועד הקובע לעניין זה לתקופות שלא יעלו יחד על שנתיים אם מצא כי הדחייה נדרשת לשם השלמת הפעולות להגשת התכנית הכוללת להתחדשות עירונית.

לפי דברי ההסבר להצעת החוק, כדי לתת לוועדה המקומית ראיית רחב לגבי תכניות לעמידות בפני רעידת אדמה במסלול הריסה ובנייה מחדש או במסלול חיזוק עיבוי הבניה, וכדי להקטין

⁶⁴ הוראות לעניין זה נקבעו בסעיף 3' לחוק, כנוסחו המוצע בסעיף 8 להצעת החוק. מוצעים שלושה תנאים להקניית בעלות בחלק הציבורי: התכנית משייחה, כלומר מעלה את ערך הקרקע שלגביה נקבעו הוראות ההקניה; מדובר בתכנית אשר מכוחה ניתן להוציא היתר בנייה בלא צורך באישורה של תכנית נוספת, והיא מתייחסת לתאי שטח מוגדרים אשר יפורטו בתשריט המצורף לתכנית; שמדובר בתכנית שהוסיפה למגרש שבו נקבע החלק הציבורי, שטח עיקרי מותר לבנייה או ששינתה ייעוד של המגרש או הוסיפה שימוש שמותר לעשות בו.

⁶⁵ [חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965](#), סעיף 62א(א)(19)

⁶⁶ בהתאם לסעיף 3' לחוק, כנוסחו המוצע בסעיף 8 להצעת החוק.

⁶⁷ סעיף 119ד המוצע בהצעת החוק.

⁶⁸ [חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965](#), סעיף 64(ב).

מוצע להסמיך את מוסדות התכנון להקנות בעלות על החלק הציבורי בתכניות מפורטות לרשות המקומית או למדינה.

לפי ההצעה, באם תאושר תכנית כוללת להתחדשות עירונית החלה על רוב שטח מרחב בתכנון של הוועדה המקומית, היא תחייב את הוועדה המקומית. אם תכנית כזו לא תוגש לוועדה המחוזית תוך שלוש שנים, ניתן יהיה להגיש תכנית לעמידות בפני רעידות אדמה במסלולים האמורים גם לוועדה המחוזית.

ההצעה לא מתנה אישור תכניות נקודתיות בקיומה של תכנית כוללת להתחדשות עירונית בשטח הוועדה המקומית.

את החשש שתכניות כאמור יסכלו התחדשות עירונית במתחם בסביבת המגרש שבו מצוי המבנה הטעון חיזוק, מוצע לקבוע כי תכנית חיזוק או הריסה ובניה מחדש לא תוכל לסתור את הוראותיה של תכנית כוללת להתחדשות עירונית, כך שלאחר אישורה של תכנית כוללת להתחדשות עירונית, תהיה סמכותה של הוועדה המקומית לפי הפסקאות האמורות כפופה להוראות שנקבעו בתכנית הכוללת בנוגע לשטחי בנייה, למספר הדירות, לגובה המבנה ולמספר הקומות בו, ובאופן שבו סטייה מהוראות בנושאים אלה שנקבעו בתכנית הכוללת לא תהיה בסמכות הוועדה המקומית.

לפי הצעת החוק, באם תאושר תכנית כוללת להתחדשות עירונית, היא תחייב את הוועדה המקומית, אך היא **אינה מתנה אישור תכניות נקודתיות לחיזוק בנייני (במסלולים השונים) בהגשת תכנית כוללת להתחדשות עירונית, גם בחלוף שלוש שנים**, ולמעשה מאפשרת לוועדות מקומיות להמשיך לאשר תכניות נקודתיות גם ללא תכנית כוללת להתחדשות עירונית, לצד הוועדה המחוזית, וללא מגבלת זמן.

4.6 רישוי מהיר כחלק מאישור התכנית

לפי דברי ההסבר להצעת החוק, כדי לזרז את מימושו של תכניות לעמידות בפני רעידת אדמה במסלול הריסה ובנייה מחדש ובמסלול חיזוק, מוצע להקנות לוועדות המקומיות סמכות להחליט בעת אישור התכנית גם על מתן היתר לפי התכנית, וזאת אם מגיש התכנית ביקש בעת הגשת הבקשה להיתר התואם את התכנית, ובכפוף לתקנות שיוחקנו על ידי שר הפנים.⁶⁹ הצעת החוק לא קובעת תנאים והוראות לעניין זה ומשאירה זאת לתקנות שיקבע לשם כך שר הפנים.

4.7 קביעת כללים לחבות בהיטל השבחה

בהצעת החוק מוצע לקבוע כללים לעניין חבות בהיטל השבחה על תכניות לעמידות בפני רעידות אדמה במסלולים השונים. לפי ההצעה, הקניית בעלות לרשות המקומית בחלק הציבורי המיועד לצרכי ציבור תכלול פטור מהיטל השבחה לתוספת השטח לדירות קיימות ולדירות החדשות, בהתאם לתנאים המנויים בהצעת החוק, בשלושת המסלולים המוצעים.⁷⁰ מוצע כי הפטור יחול רק על מימוש בדרך של קבלת היתר ורק במימוש כאמור לקבלת היתר להרחבת דירת מגורים קיימת או בניית דירת מגורים חדשה, לרבות שטחי שירות שמשמשים את דירות המגורים. על השבחה הנובעת משימושים אחרים, ובהם שטחי מסחר אם הותרו בתכנית, לא יחול הפטור. יודגש כי הוראת הקניה למדינה לפי הצעת החוק, לא תקנה פטור מהיטל השבחה. ואולם, אם לא נקבעה במסגרת תכנית כאמור הוראת הקניה לרשות המקומית לגבי חלק ציבורי, יחול, במקום הפטור כאמור, היטל השבחה על החלק שהיה פטור אם נכללה בתכנית הוראה להקניית

⁶⁹ סעיף 10 להצעת החוק.

⁷⁰ סעיף 13 להצעת החוק.

כדי לזרז את מימושו של התכנית, מוצע להקנות לוועדות המקומיות סמכות להחליט בעת אישור התכנית גם על מתן היתר לפי התכנית.

בתכניות שבהן תוקנה לרשות המקומית הבעלות על החלק הציבורי במבנה, מוצע כי יחול פטור מהיטל השבחה. ביתר המקרים, מוצע כי ישולם היטל השבחה בשיעור של רבע מההשבחה, בהשוואה לפטור מלא מהיטל השבחה שניתן בתמ"א 38.

חלק ציבורי, בשיעור של רבע ההשבחה. כלומר, מוצעת **הנחה של מחצית מהיטל ההשבחה בתכניות אלו, גם במקרים בהם לא מוקנית לרשות המקומית בעלות על החלק הציבורי**.⁷¹

5. סוגיות ושאלות לדיון בנושא הצעת החוק

5.1 המסלולים המוצעים

המסלולים השונים קובעים רף מרבי להיקף זכויות הבניה במגרש, גם למגורים וגם לצרכי ציבור ושטחי שירות בתת הקרקע.

- כיצד נקבע היקף הזכויות המירבי במסלולים השונים? לפי אילו מודלים או תחשיבים? מה עשויות להיות ההשלכות של קביעה זו?
- האם יש חשש שקביעת רף מרבי להיקף זכויות הבניה יהפוך לסטנדרט ולציפייה של בעלי דירות ויזמים ממוסדות התכנון? כיצד יקבע היקף תוספת זכויות הבניה בתכנית?
- לפי רף תוספת זכויות הבניה שמוצע בהצעת החוק, מהי ההתכנות הכלכלית ליישום המתווה באזורים שונים בארץ? האם נעשו בדיקה או אומדן בנושא?
- כיצד נקבע רף השטחים שניתן ליעד לצרכי ציבור בתוך מבנה המגורים? האם נערכה בדיקה לגבי הנהוג כיום בשילוב מבני ציבור בבניינים שנהרסו ונבנו מחדש בתכניות פינוי בינוי?
- במסלול הריסה ובניה מחדש מוצע להגדיל פי ארבעה את היקף זכויות הבניה למגורים במגרש, ואילו במסלול חיזוק מוצע להכפיל את היקף זכויות הבניה למגורים במגרש. מהן ההשלכות של תוספת בהיקפים בסדרי גודל כאלו על אפשרויות התכנון במגרש? למשל, מבחינת אופי וגובה הבינוי בשכונה?

אי התאמת המתווה המוצע לקידום חיזוק ומיגון בפריפריה. הצעת החוק מנסה לתקן את הכשלים והבעיות שהיו בתמ"א 38 במישור התכנוני, אך משמרת את המודל הכלכלי העומד בבסיסה. המתווה נסמך עדיין על כדאיות כלכלית כעיקרון מרכזי במימוש מדיניות הממשלה, ואינו מתייחס לסוגיית אי התאמה של המודל לקידום חיזוק ומיגון מבנים בפריפריה.

המתווה המוצע אינו מתייחס למיגון מפני טילים כמטרה בפני עצמה (בניינים שנבנו לפני 1995, לעומת בניינים שנבנו לפני 1980 בעניין חיזוק לרעידות אדמה).

- האם נשקלה האפשרות לקדם תכנית במתווה למיגון מבנים בלבד, עבור מבנים שנבנו לאחר 1980 אך לפני 1995?

5.2 סמכות לצמצום תקן החניה והטעמים המוצגים לכך

לפי הצעת החוק לוועדה המקומית תהיה סמכות לצמצם תקני חניה במסגרת אישור תכנית למגרש הבודד, וזאת, לפי דברי ההסבר להצעת החוק, בשל המחסור במקומות חניה. הסבר זה עשוי ליצור קושי: אם קיים מחסור בשטחי חניה באזורים רבים, מדוע מוצע לצמצם את תקן החניה שנקבע בתקנות בתכניות להריסה ובניה מחדש, בהן המגרש כולו מתוכנן ונבנה מחדש,

⁷¹ שם.

ובתוך כך גם תת הקרקע? איזה מענה יינתן לחניית דיירי הבניין והאם הוא יספק את הצרכים בנושא זה? נזכיר כי אחד הכשלים ביישום תמ"א 38 הוא היעדר תכנון וביצוע של פתרונות חניה לתוספת דירות בבניין ולשינויי הבינוי במגרש. תכנון מחודש של המגרש מאפשר לתת מענה לסוגיות אלו, אך האפשרות לצמצם את תקני החניה עלולה לפגוע באפשרות לתת מענה לצרכי החניה של הבניין הבודד.

יש טעמים שונים למגמת צמצום תקני החניה, ובהם, צמצום עלויות הבניה (עלות חניה תת קרקעית גבוהה יחסית), צמצום השטח המבונה המוקצה לחניה והקצאתו לשימושים אחרים ועידוד שימוש בתחבורה ציבורית. עם זאת, טעמים אלו אינם מובאים בהצעת החוק, וקשה להבין כיצד צמצום תקני החניה יפתור את בעיית המחסור הקיים כבר היום בשטחי חניה. לעומת זאת, אם הטעמים להסמכת הוועדה המקומית לצמצום תקני החניה הם שונים, עולות כמה שאלות:

- מדוע לא נקבעו בהצעה תנאים והוראות לעניין צמצום תקני החניה, למשל, קיומה של מערכת הסעת המונים בסמוך למגרש, זמינות החניה באזור המגרש, וכדומה?
- אילו תנאים והוראות לעניין זה יאפשרו לתת לוועדה המקומית את הגמישות הנדרשת לעניין תקני החניה, ובד בבד יתנו מענה ראוי לצרכי החניה במגרש?

5.3 הוספת שימושים לצרכי ציבור

הוספת שימושים ציבוריים בתכניות למגרש הבודד עשויה לפתור באופן חלקי לפחות את צרכי הציבור העולים מהציפוף שיווצר מתוקף יישום התכנית, ובכך יש כדי לשפר את המצב ביחס לתמ"א 38. עם זאת, **לא כל צרכי הציבור יקבלו מענה ברמת המגרש הבודד**, ויש צורך בתכנון מרחבי/שכונתי/עירוני כדי לתת מענה לכל צרכי הציבור שידרשו לציפוף המוצע.

- אילו סוגי שימושים ציבוריים יותרו לשילוב במבני המגורים בכל מסלול, ולפי אילו שיקולים יקבעו סוגי השימושים הציבוריים האלו?
- מהם המענים שיינתנו לצרכי הציבור שאינם ניתנים לשילוב במבני המגורים, ובאיזו מסגרת יתוכננו ויבוצעו?

הצעת החוק לא מציעה הסדר לעניין ייעול השימוש בקרקע המיועדת למבני ציבור ולא מגדירה תנאים להכללת שימושים ציבוריים במבני המגורים, להיקפם או לסוגיהם (למשל, ניצול מיטבי של שטחי ציבור באזור התכנית, מחסור בשטחי ציבור, קריטריונים להכללת סוגים שונים של מבני ציבור, או שיקולים שלפיהם יש לקבוע עניין זה).

- אילו הוראות ותנאים עשויים להסדיר באופן מיטבי את שיקול הדעת בשילוב צרכי הציבור במבנים למגורים?
- מהם התבחינים שלאורם יש לבחון את התוספת הנדרשת של צרכי הציבור בתוך מבני המגורים? למשל האם בסביבת הנכס נעשה ניצול מיטבי ויעיל של מגרשים שבעבר תוכננו והוקצו לבנייני ציבור.

- מהי ההשפעה של סוגי השימושים הציבוריים המוצעים לשילוב בתחום המגרש המיועד לחיזוק על מימושה של התחדשות עירונית במתחם/בשכונה כולה?
- אילו הסדרים משלימים נדרשים כדי ליעל את השימוש בשטחים המיועדים לצרכי ציבור (שאינם חלק ממבני מגורים) ולשימוש מיטבי בשטחים אלו במסגרת ציפוף והתחדשות עירונית?

נציין כי בתחום ההתחדשות העירונית (תכניות פינוי בינוי) קיימים כיום קשיים תכנוניים בנוגע לתכנון פרוגרמה ציבורית למתחמי התחדשות עירונית, כלומר, תכנון מוסדות הציבור הנחוצים לגידול האוכלוסייה הצפוי מציפוף הבניה (בתי ספר, גנים, וכדומה). כיום, קיימות מגבלות על ציפוף וריכוז מבני ציבור, דבר שנדרש לעיתים בתכניות התחדשות עירונית בשל המחסור בקרקע והגדלת הציפוף. כלומר, קיימים חסמים תכנוניים בפני ייעול השימוש בקרקע המיועדת לצרכי ציבור (למשל, בניית מתחמי מבני ציבור שיכללו בתי ספר, גנים, קופות חולים, וכדומה). כתוצאה מכך, לעיתים משולבים חלק ממבני הציבור הנחוצים לתכנית בתוך מבני המגורים החדשים בתכניות פינוי-בינוי. במקרים אלו נדרש היזם לכלול בתכנית רכיבים ציבוריים במסגרת התכנית המפורטת, כחלק ממשא ומתן בינו לבין הרשות המקומית, ובנייתם נעשית על ידי היזם ועל חשבונם כחלק מבניית המבנים החדשים.⁷² לדברי הרשות להתחדשות עירונית, "יש סימני שאלה בדבר חוקיות הדרישות, דבר הגורם לחוסר ודאות ולאי בהירות משפטית המעכבת מימוש פרויקטים".⁷³ עלות בניית הרכיבים הציבוריים בתכניות פינוי בינוי נכללת בעלות הפרויקט, כפי שמחושבת בתקן 21, כלומר, בניית הרכיבים הציבוריים מושתתת על היזם, ועלותם מושתתת על זכויות בעלי הקרקע ועל תוספת הזכויות שמוקנות למתחם בתכנית המפורטת. קיים חשש כי הסדרים דומים יתקיימו גם בתכניות המוצעות.

לפי הצעת החוק, עלות בניית החלק הציבורי תושתת על היזם, ובעקיפין על בעלי הזכויות בקרקע.

5.4 הקניית הבעלות על החלק הציבורי לרשות המקומית או למדינה

הצעת החוק הנוכחית מציעה להסמיך את מוסדות התכנון להקנות בעלות על החלק הציבורי המיועד לצרכי ציבור לרשות המקומית או למדינה.

- מדוע מוצע כי לאחר עשר שנים בלבד תוכל הרשות המקומית לשנות ייעוד או לאשר שימוש חורג לאותם חלקים ציבוריים? כיצד נקבע פרק זמן זה ולאור אילו שיקולים?
- אילו חששות עולים מהאפשרות לעשות זאת לאחר פרק זמן קצר יחסית?
- כיצד הצעה זו עשויה להשפיע על נכונותה של הרשות המקומית לקבוע הקצאת שטחים לצרכי ציבור ולהקצאתם בפועל לצרכים אלו לאורך זמן?

⁷² מתן שחק, סוגיות בהתחדשות עירונית בישראל - לקראת דיון ברפורמה בהתחדשות עירונית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 באוקטובר 2021, עמ' 42-43.

⁷³ סמנכ"לית הרשות להתחדשות עירונית, מכתב מענה לבקשת מידע, 14 באוקטובר 2020.

5.5 תכנית כוללת להתחדשות עירונית ואישור תכניות נקודתיות

כאמור, לפי הצעת החוק, באם תאושר תכנית כוללת להתחדשות עירונית, היא תחייב את הוועדה המקומית, אך ההצעה אינה מתנה אישור תכניות נקודתיות לחיזוק בנייני (במסלולים השונים) בהגשת תכנית כוללת להתחדשות עירונית, גם בחלוף שלוש שנים, **ולמעשה מאפשרת לוועדות מקומיות להמשיך לאשר תכניות נקודתיות גם ללא תכנית כוללת להתחדשות עירונית, לצד הוועדה המחוזית, וללא מגבלת זמן.**

אחד היסודות החשובים לקידום התחדשות עירונית אמיתית, העוסקת בשלל היבטי התכנון והחיים העירוניים (ואינה מתמקדת רק בתוספת דירות במרקם הבנוי), הוא **תכנון מרחבי וארוך טווח**, ובו מענה לכלל הצרכים, בנוסף לציפוף הבניה ובהתאם לה. נזכיר כי בהחלטת המועצה הארצית לתכנון ובניה על סיום התמ"א, **המועצה הארצית סברה כי המתווה הנכון לקידום חיזוק מבנים והתחדשות עירונית, הוא באמצעות תכניות מפורטות, שיכללו במידת האפשר מתחמים שלמים, וזאת לאחר שתגובש מסגרת תכנונית כוללת להתחדשות עירונית במרחב התכנון המקומי במסגרת תכנית מתאר כללית להתחדשות עירונית שתחול על מרחב התכנון המקומי.**⁷⁴

הצעת החוק אכן מציעה מסלולים לתכניות מפורטות נקודתיות החלות על מבנה בודד, במטרה להימנע מהבעיות התכנוניות שהיו ברמת המגרש בתמ"א 38, בה לא התקיים תכנון מפורט של המגרש (אלא ניתן היתר בניה בלבד). תכנון מחדש של המגרש בחלק מהמתווים המוצעים עשוי לפתור חלק מהבעיות התכנוניות שנגרמו בשל יישום התמ"א, אך לגבי תכניות נקודתיות כאלו חיוני לערוך תכנון מרחבי ברמת הרובע או השכונה לפחות, כדי להימנע מכשלים הנובעים מחוסר ראייה מרחבית, אותם כשלים שאפינו את תמ"א 38.

החשש העולה מהצעת החוק בהיבט זה הוא כי ההסדר המוצע בה יאפשר להמשיך לקדם תכנון נקודתי במגרש מקרי ללא בחינה תכנונית של התכנון המיטבי להתחדשות עירונית בראיה מרחבית, שכונתית ועירונית רחבה יותר, כלומר, ללא תכנית כוללת להתחדשות עירונית. נציין כי לפי סעיף 64(ב) לחוק התכנון והבניה, על כל וועדה מקומית להכין תכנית כוללת להתחדשות עירונית בתחומה. עם זאת, הצעת החוק אינה קובעת את הכנתה של תכנית כוללת להתחדשות עירונית לתחומי הוועדה המקומית, בין אם תכנית מתוקף סעיף 64(ב) או תכנית מתאר אחרת המסדירה את נושא ההתחדשות העירונית בתחומי הוועדה המקומית, כתנאי לאישור תכניות נקודתיות. כפי שיפורט בהמשך, **עד כה לא אושרו תכניות מתוקף סעיף 64(ב), ורק תכנית אחת כזו מקודמת כיום.**

נוסף על כך, **הצעת החוק אינה עוסקת ביחס הרצוי בין תכניות לחיזוק בניינים במסלולים המוצעים בה לבין מסלולי ההתחדשות העירונית הקיימים כיום** – תכניות פינוי בינוי – החלות

⁷⁴ המועצה הארצית לתכנון ובניה, [החלטות משיבה 634](#), תמ"א 38: תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה, 5 בנובמבר 2019, עמ' 15.

על מתחם ולא על בניין או מגרש בודד. המסלולים המוצעים בהצעת החוק מאפשרים הליך תכנון הכולל רישוי, כלומר הליך מקוצר, בסמכות וועדה מקומית אך עוסקים במבנה בודד ולא במתחם גדול יותר כפי שקיים בתכניות פינוי בינוי, ולכאורה עשויים ליצור העדפה לחיזוק או הריסה ובניה מחדש באופן נקודתי ואקראי, כשל שאפיין את תמ"א 38, על פני תכנון מתחמי הכולל מספר מבנים ושטח גדולים יותר, ומאפשר יותר פתרונות תכנוניים, תשתיתיים וציבוריים לציפוף המוצע. בעבר, טען מבקר המדינה שההבדלים בין המסלולים השונים של התחדשות עירונית, בפינוי בינוי ובתמ"א 38, נשחקו ולמעשה לא ברור כיצד יש להשוות ולהכריע בין המסלולים השונים באשר להתאמתם למתחמים או למגרשים שונים. נדמה שבעיה כזו עולה גם באשר למסלולים המוצעים בהצעת החוק לבין מסלולי ההתחדשות העירונית האחרים הקיימים כיום. לפיכך, עולות כמה שאלות:

- מהן ההשלכות הצפויות של תכנון ברמת הבניין הבודד שלא במסגרת תכנון מרחבי/שכונתי של התחדשות עירונית? האם יש מקרים שבהם יש עדיפות לתכנון מסוג זה?
- כיצד אפשר להבטיח שתכניות במסלולים המוצעים לבניין הבודד לא יסכלו התחדשות עירונית בקנה מידה רחב יותר למתחם, לשכונה או לרובע?
- בכמה מהוועדות המקומיות יש תכנית כוללת להתחדשות עירונית, אם כחלק מתכנית מתאר כוללת לתחומי הוועדה המקומית, או באמצעות כלי תכנוני אחר? האם המצב הקיים מאפשר לתת מענה מספק לתכנון מרחבי של התחדשות עירונית, בהינתן יעדי הממשלה הגבוהים להתחדשות עירונית?
- במקרים שבהם לא חלה תכנית כוללת להתחדשות עירונית על כל שטח הוועדה המקומית, כיצד ניתן להסדיר את היחס בין המסלולים המוצעים למסלולים הקיימים בהתחדשות עירונית, וכיצד ניתן יהיה למנוע את הכשל התכנוני המרחבי שנוצר בשל יישום תמ"א 38?
- כיצד והיכן ראוי לקבוע את היחס הרצוי בין הכלים התכנוניים והרגולטוריים השונים להתחדשות עירונית (פינוי בינוי/חיזוק מתחמי לעומת תכנית לבניין בודד), האם בתכנית כוללת להתחדשות עירונית למרחב עירוני, בהתאם לשיקולים עירוניים ותכנוניים בכל עיר, או באופן אחר?

לדברי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית **עד כה לא אושרו תכניות כוללות להתחדשות עירונית** לכל מרחב התכנון של וועדה מקומית מתוקף סעיף 64(ב) לחוק התכנון והבניה, וכיום מקודמת תכנית אחת כזו לעיר חולון בשלבי תכנון סטטוטורי.⁷⁵ נוסף על כך, הרשות מעולם לא החליטה על קיומו של צורך בהכנת תכנית כזו ברשות מסוימת (דבר שלפי סעיף 64(ב) עליה לעשות במקרה הצורך) וממילא גם מעולם לא הודיעה לוועדה מקומית כלשהיא על צורך כזה. זאת, לדברי הרשות, **משום שלא נקבעו הקריטריונים והמשקלות לקבלת החלטה על הצורך בהכנת תכנית כזו ברשות מסוימת**. נציין כי יש כלים תכנוניים שונים להסדרת תכנון התחדשות

⁷⁵ תוכנית 505-0464347 (ח/619 תכנית כוללת להתחדשות עירונית וחיזוק מבנים). מנהל אגף בכיר תכנון ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית, דוא"ל, 6 בינואר 2022; הנ"ל, דוא"ל, 9 בינואר 2022.

עירונית בתחום וועדה מקומית – במסגרת תכנית מתאר כוללנית לשטח הוועדה המקומית למשל – וכי אין כיום מיפוי של התכניות להסדרת התחדשות עירונית בערים השונות.

לפי נתוני מנהל התכנון, נכון ליוני 2021 היו 15 תכניות לפי סעיף 23 לתמ"א⁷⁶ מאושרות בתוקף שאינן תכניות נקודתיות ושאושרו על ידי הוועדה המחוזית, 13 מהן יישארו בתוקף גם לאחר פקיעת תוקף התמ"א.⁷⁷ תכניות אלו נועדו לספק ראייה תכנונית מרחבית ליישום תמ"א 38 בערים שונות, בהתאם לשיקוליהן התכנוניים. מנתונים אלו ניתן לראות שלא הרבה ערים אישרו תכניות כאלו ליישום תמ"א 38. כלומר, שהתכנון המרחבי ליישום תכניות לחיזוק ומיגון מבנים אינן נפוצות דיין כדי להסדיר את ההיבט המרחבי של תכניות אלו באופן כללי.



הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית אינה מקדמת כאמור תכניות כוללות להתחדשות עירונית לכלל שטחה של וועדה מקומית, אך היא מקדמת כלים תכנוניים שונים לשכונות מסוימות בחלק מהערים. מהרשות נמסר כי

הרשות מקדמת "תכניות התחדשות בניינית" כלל עירוניות בשמונה יישובים: אשדוד, רמלה, יבנה, ראשון לציון, פתח תקווה, כפר סבא, חיפה ונהריה. לדברי הרשות, במסגרת תכניות אלו יש כ-21 אלף מבנים קיימים, פוטנציאליים להתחדשות בניינית.⁷⁸ נציין כי לא ברור באיזה סוג תכנית מדובר, האם הן תכניות סטטוטוריות או תכניות מדיניות, וכיצד משתלבת "תכנית להתחדשות בניינית" בתחום ההתחדשות העירונית כולו. נוסף על כך, הרשות מקדמת תכניות שכונתיות ברוח דומה. אפשר לראות בתרשים 12 כי נכון ליוני 2021, אושרו 6 תכניות מדיניות (תכניות אב שאינן סטטוטוריות) לשכונות שונות בכמה ערים, ו-11 תכניות נוספות נמצאות בתהליך. נוסף על כך, אושרה תכנית מתאר שכונתית אחת, ו-15 נוספות נמצאות בתהליך.⁷⁹ כלומר, גם התכניות שאינן למרחב העירוני כולו, אלא למרחב שכונתי, הן מעטות, ואלו שהן תכניות אב, מעלות קשיים תכנוניים ומשפטיים שונים.⁸⁰ נציין כי תכניות המדיניות/אב אינן

⁷⁶ סעיף 23 לתמ"א 38 מאפשר לאשר מכוחה תכנית שתחול על ישוב מסוים או על שכונה/רובע מסוים בתחום הישוב, כדי לקבוע תנאים ייחודיים לחיזוק המבנים בפני רעידות אדמה בתחום אותה תכנית. תכנית מכח סעיף זה יכולה לקבוע כי רק חלק מהוראות התמ"א 38 יחולו בתחומה וכן היא יכולה לשנות את זכויות הבניה אותן ניתן לאשר מכוח התמ"א, הגם הוראות בינוי, תקני חניות וכיו"ב. ראו: [תמ"א 38 - תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה](#).

⁷⁷ מנהל התכנון, [תוכניות ע"פ סעיף 23 לתמ"א 38](#), עדכון: 7 ביוני 2021.

⁷⁸ סמנכ"לית הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מכתב מענה לבקשת מידע, 15 ביולי 2021.

⁷⁹ מנהל תחום פיתוח ידע וכלכלה ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית, קובץ נתונים שהועבר בדוא"ל, 24 ביוני 2021.

⁸⁰ סוגיה זו הועלתה גם על ידי צוות להסרת חסמים בהתחדשות עירונית שפעל במשרד המשפטים ופרסם המלצות בשנת 2020. לפי הצוות, חלק ממוסדות התכנון מכינים מסמכי מדיניות בהם נקבעת מדיניותם העקרונית בתחום התחדשות עירונית, בהם מפרטים בדרך כלל אילו אזורים בעיר מיועדים לפינוי ובינוי, אילו אזורים מיועדים לתמ"א 38, מהו אומדן הציפוף האפשרי בכל אזור וכדומה. מסמכים אלו

מחייבות, מפני שאינן סטטוטוריות, ולכן מאפשרות גמישות רבה שבצידה חוסר ודאות תכנוני. נציין כי תכניות האב שמקדמת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית אינן שלב ראשון בדרך לתכנון סטטוטורי, אלא באות במקומו.⁸¹

5.6 רישוי מהיר כחלק מאישור התכנית

כאמור, מוצע לאפשר לוועדה מקומית להחליט על מתן היתר מתוקף התכנית במסגרת אישורה, כדי לזרז את מימושו על תכניות אלו. נציין כי הליכי התכנון והליכי הרישוי הם הליכים שונים במהותם מבחינה מקצועית וברזולוציה הנדרשת בכל אחד מהם, וכי איחודם באופן כלשהו (הצעת החוק משאירה את ההוראות לעניין זה לחקיקת משנה) עלולה לפגוע במוצר התכנוני ובאופן יישומו. נזכיר כי אחד הכשלים המרכזיים בתמ"א 38 היה ביטול הצורך בתכנית מפורטת, והסתפקות בהליך רישוי מהיר, דבר שיצר בעיות תכנוניות ותשתיות רבות, וזאת בשל הרצון לקצר תהליכים, מהלך שנקרא לעיתים "ייעול", ייתכן כי באופן לא מדויק. הצעת החוק אכן מכוונת לתיקון הליקויים התכנוניים שהיו בתמ"א, אך מצד שני מציעה הליך רישוי מקוצר כחלק מאישור התכנית, הליך שלא ברור כיצד יערך ומה טיבו. נזכיר כי הליך הרישוי המהיר בתמ"א הלך והתארך עם השנים, עקב בעיות שנוצרו בשל יישומה. חשש זה עלול לעלות גם בהקשר ההליך המוצע בהצעת החוק באשר מדובר בקיצור הליכים ואיחודם, באופן שאינו ברור, ושעשויות להיות לו השלכות רחביות שליליות. לפיכך, עולות כמה שאלות:

- מהן ההשלכות הצפויות של מהלך זה במישור המקצועי והציבורי?
- מדוע מוצע שוב לזרז תהליכים על פני קיומם באופן מקצועי, סדור ויעיל?
- מהן החלופות לאיחוד התהליכים, והאם קיים מתווה לייעול הליך הרישוי הקיים, ללא שילובו בהליך התכנוני?

אחת ההשלכות של השינוי המוצע היא צמצום שיתוף הציבור בהליכים אלו. כיום, במסגרת הליך הרישוי ניתנת לציבור האפשרות להתנגד לבקשה להיתר וזאת בנוסף לאפשרות להתנגד לתכנית בשלב ההפקדה להתנגדויות. לכן, אחת המשמעויות של איחוד הליכים אלו היא דילוג על פרסום ההיתר להתנגדות הציבור וצמצום את זכותו של הציבור להשפיע על התכנית, דווקא בתכניות שהשפעתן על השכונה היא גדולה.

אינם סטטוטוריים, אלא מהווים התוויה של שיקול דעת הרשות בלבד. מסמכים אלו אינם סטטוטוריים ולכן יש בהם חסרונות לא מועטים: מסמך מדיניות המסדיר עניינים הקשורים להיבטי תכנון ובניה, שאינם תכנית סטטוטורית, עשוי לפגוע בתכליות אחרות בדיני התכנון והבניה, כגון שיתוף הציבור בהליך התכנוני, מתן האפשרות לקבל פיצוי עקב פגיעה תכנונית וחלוקת העושר במקרה של השבחה הנובעת מפעולה תכנונית. לפי הצוות, יש להעדיף הכנת תכניות כוללניות או תכניות מתאריות להתחדשות עירונית לכל מרחב התכנון המקומי שיכללו התייחסות להתחדשות עירונית במרחב העירוני כולו, לרבות אחוזי זכויות, אינטנסיביות הציפוף וצרכי ציבור נדרשים בהתאם לכל אזור, כפי שאכן מקודמות כיום, בין היתר בידי מנהל התכנון והרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. לפי הצוות, השימוש במסמכי מדיניות צריך להיעשות ככלי ביניים עד להשלמת תכניות אלו, ומעת שתתאשרנה תהא ודאות ביחס להיקפי הזכויות שניתן לקבל במתחמים השונים לטובת היזמים והדיירים. משרד המשפטים, [סיכום עבודת צוות הסרת חסמים להתחדשות עירונית](#), 30 באפריל 2020.

⁸¹ מנהל אגף בכיר תכנון ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית, שיחת טלפון, 29 בנובמבר 2021; הנ"ל, דוא"ל, 6 בינואר 2022; הנ"ל, דוא"ל, 9 בינואר 2022.

- האם מציעי החוק שקלו את עניין צמצום שיתוף הציבור? אילו פתרונות מוצעים כדי לשמור על שיתוף ציבור ראוי בתכניות אלו?
- לסוגיית הסכמת בעלי הדירות בבניין להגשת התכנית למוסד תכנון ולבקשת היתר בניה יש חשיבות רבה בהקשר המסלולים המוצעים. עם זאת, הצעת החוק אינה מפרטת בנושאים אלו.
- מהו שיעור הסכמת בעלי הדירות הנדרש להגשת תכנית במסלולים המוצעים ומהו שיעור ההסכמה הנדרש להגשת בקשה להיתר בניה?
- מהי המשמעות של איחוד הליכי התכנון והרישוי באשר לשיעור ההסכמה הנדרש מקרב בעלי הדירות בשלב הגשת התכנית למוסד התכנון ובשלב בקשת היתר הבניה?

5.7 היטל השבחה

היטל השבחה מוטל על בעל נכס שעבר השבחה כתוצאה מעליית שווי המקרקעין בשל אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג.⁸² גובה ההיטל הוא 50% מגובה ההשבחה, והוא משולם עם מימוש הזכויות, כלומר מכירת הדירה, או מימוש התכנית.⁸³ הכנסות הרשות המקומית מהיטל השבחה מיועדות למימון פעילות הוועדות המקומיות ולפיתוח של תשתיות ושירותים עירוניים.

כאמור, לפי הצעת החוק, בניין שתוקנה בו לרשות המקומית בעלות על החלק הציבורי במסגרת תכניות החיזוק במסלולים השונים, יזכה בפטור מהיטל השבחה, ואילו בניינים אחרים יחויבו בהיטל השבחה בהיקף 25% מההשבחה, כלומר, הנחה של מחצית היטל ההשבחה. זאת, בניגוד לפטור הגורף מהיטל השבחה שניתן לפרויקטים של תמ"א 38. כחלק מהרפורמה בהתחדשות עירונית שעברה בחוק ההסדרים לשנים 2021-2022, נקבע כי בתכניות פינוי בינוי יקבע היטל השבחה בשיעור של 25% מההשבחה, אלא אם הרשות המקומית קבעה שיעורים אחרים לאזורים שונים בתחומה.⁸⁴

עם זאת, קביעת שיעור אחיד להיטל השבחה אינו מתייחס לשונות הגדולה בערכי הקרקע בין אזורים שונים בערים ובין ערים שונות, ואינו מתייחס לצרכי הפיתוח של הרשויות המקומיות בגין תוספת הדירות במיזמים אלו.

- מהם הטעמים לקביעת שיעור אחיד של פטור מהיטל השבחה לכל התכניות בכל הערים?
- אמנם בחלק מהמקרים שיעור היטל השבחה עולה (למשל ביחס לפטור מלא שניתן בתמ"א 38), אבל הוא עדיין נמוך בהשוואה להיטל בהשבחות בנכסים אחרים. מהן ההשפעות של קביעה כזו על יכולתן של הרשויות המקומיות לתקצב את הפיתוח הנדרש לצרכי הציפוף בתכניות אלו? האם שיעור היטל השבחה המוצע יאפשר תקצוב ראוי של הפיתוח הנדרש?

⁸² [חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965](#), סעיף 196א.

⁸³ [חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965](#), תוספת שלישית.

⁸⁴ [חוק התכנית הכלכלית \(תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022\)](#), התשפ"ב-2021, פרק י"ב – בינוי ושיכון סעיף (6)(א).

- מדוע לא ניתנת לרשויות המקומיות הסמכות לקבוע את שיעור היטל ההשבחה בהתחשב בפרמטרים שונים הנוגעים לערכי הקרקע ולצרכי הפיתוח באזור הפרויקט?

נספח

בטבלה 9 מוצגים מבנים שחוזקו ומוגנו מתוקף תמ"א 38, לפי יישוב, ומשקל המבנים שחוזקו ומוגנו בכלל המבנים שנבנו לפני 1995, שאינם ממוגנים. נציין כי הנתונים אינם כוללים מבנים שמוגנו באמצעות תוספת בניה (ממ"ד) שלא כחלק מתמ"א 38. הטבלה כוללת את הערים שלגביהן היו נתונים בפרסומי הלמ"ס באשר למספר המבנים ביישוב בסוף 2020, ומספר המבנים שנבנו לפני 1995. בטבלה מוצגים 1,028 מבנים שחוזקו ומוגנו במסגרת התמ"א בערים הגדולות, שהם כ-77% מכלל המבנים שחוזקו ומוגנו במסגרת התמ"א בכל היישובים. אין בידינו מידע לגבי דירות ומבנים שנבנו לפני 1995 אך נוספו להם ממ"דים שלא במסגרת תמ"א 38, ולכן מדובר באומדן בלבד.

טבלה 9: מבנים שחוזקו ומוגנו מתוקף תמ"א 38 לפי יישוב, ושיעורם בכלל המבנים שנבנו לפני 1995

יישוב	סך הכול בסוף 2020 ⁸⁵	נבנו לאחר 1995 ⁸⁶	מבנים		משקל ממבנים שנבנו לפני 1995	
			נבנו לפני 1995	שיעור שנבנו לפני 1995	חוזקו ומוגנו בתמ"א 38	אוכלסו לאחר ביצוע תמ"א
בית שמש	2,553	2,301	252	10%	-	0%
באר שבע	11,473	5,028	6,445	56%	1	0%
ירושלים	22,769	7,387	15,382	68%	72	0.5%
רחובות	5,809	2,763	3,046	52%	21	0.7%
נתניה	6,714	2,685	4,029	60%	39	1.0%
כפר סבא	4,216	1,865	2,351	56%	27	1.1%
פתח תקווה	7,775	2,913	4,862	63%	63	1.3%
חיפה	12,376	2,209	10,167	82%	128	1.3%
ראשון לציון	9,845	5,767	4,078	41%	87	2.1%
בת ים	2,450	183	2,267	93%	30	1.3%
חולון	5,847	1,733	4,114	70%	78	1.9%
תל אביב-יפו	18,349	4,322	14,027	76%	137	1%
בני ברק	3,838	819	3,019	79%	-	0%
אשדוד	4,385	1,847	2,538	58%	58	2.3%
רמת גן	7,480	1,617	5,863	78%	287	4.9%

בטבלה 10 מוצגים נתונים לגבי דירות שחוזקו ומוגנו מתוקף תמ"א 38 לפי יישוב ומחוז. בכל יישוב מוצג מספר הדירות שנבנו לפני 1995, שאינן ממוגנות, ומשקל הדירות שחוזקו ומוגנו מתוקף התמ"א. הנתונים של המחוזות אינם כוללים את כל היישובים בכל מחוז, אלא את סכום היישובים במחוז שבהם נערכו פרויקטים מתוקף תמ"א 38.

טבלה 10: דירות שחוזקו ומוגנו מתוקף תמ"א 38 לפי יישוב, ושיעורם בכלל המבנים שנבנו לפני 1995

מחוז ויישוב	סך הכול סוף 2020 ⁸⁷	נבנו עד 1995	דירות			משקל מדירות קיימות שנבנו לפני 1995		
			נבנו אחרי 1995 ⁸⁸	שיעור נבנו לפני 1995	עם היתר לתמ"א 38	חוזקו ומוגנו בתמ"א 38	בקשות לתמ"א 38	היתרים לתמ"א 38
דרום	192,244	116,029	76,215	60%	3,858	1,194	7%	3%
אילת	19,155	11,753	7,402	61%	-	-	0%	0%
אשדוד	67,856	37,290	30,566	55%	3,738	1,190	21%	10%
באר שבע	79,255	48,151	31,104	61%	12	4	0%	0%
קריית גת	18,561	13,543	5,018	73%	96	-	1%	1%
קריית מלאכי	7,417	5,292	2,125	71%	12	-	0%	0%
חיפה	286,204	196,825	89,379	69%	3,243	1,114	3%	2%
אור עקיבא	10,647	7,089	3,558	67%	-	-	0%	0%
זיכרון יעקב	7,763	2,991	4,772	39%	73	58	4%	2%

⁸⁵ הלמ"ס, הודעה לתקשורת: **דירות ומבנים בישראל, 2020**, 26 בינואר 2021.

⁸⁶ הלמ"ס, מחולל לוחות בינוי - גמר בניה, בניינים שבנייתם הסתיימה לאחר 1995 ועד 2021, לפי יישוב, תאריך אחזור: 31 באוקטובר 2021.

⁸⁷ הלמ"ס, **דירות ומבנים בישראל, 2020**, 26 בינואר 2021, לוח 2: מספר דירות לפי אזורים סטטיסטיים - מרשם דירות ומבנים 2020.

⁸⁸ הלמ"ס, מחולל לוחות בינוי - דירות שבנייתם הסתיימה לפי יישוב, 1995-2021, תאריך אחזור: 31 באוקטובר 2021.

משקל מדירות קיימות שנבנו לפני 1995			דירות						מחוז ויישוב
אכלוסים תמ"א 38	היתרים לתמא 38	בקשות לתמא 38	חוזקו ומוגנו בתמ"א 38	עם היתר לתמ"א 38	שיעור נבנו לפני 1995	נבנו אחרי 88 1995	נבנו עד 1995	סך הכול סוף 87 2020	
0.5%	1%	2%	94	213	54%	15,743	18,795	34,538	חדרה
0.8%	2%	4%	791	1,951	81%	23,719	98,614	122,333	חיפה
0.0%	1%	3%	-	53	50%	4,441	4,391	8,832	טירת כרמל
0.0%	0%	0%	-	-	63%	3,700	6,241	9,941	נשר
0.0%	0%	0%	-	2	42%	7,792	5,568	13,360	פרדס חנה
0.0%	1%	2%	-	196	62%	8,213	13,248	21,461	קריית אתא
0.5%	3%	5%	67	314	72%	4,879	12,387	17,266	קריית ביאליק
0.0%	0%	0%	-	-	74%	1,470	4,099	5,569	קריית טבעון
0.3%	2%	3%	34	203	83%	2,650	13,130	15,780	קריית ים
0.7%	2%	4%	70	238	55%	8,442	10,272	18,714	קריית מוצקין
0.4%	1%	2%	680	2,325	70%	76,946	182,061	259,007	ירושלים
0.0%	0%	1%	-	-	26%	17,509	6,229	23,738	בית שמש
0.4%	1%	2%	680	2,325	75%	59,437	175,832	235,269	ירושלים
1.6%	3%	6%	4,353	9,318	56%	216,301	273,084	489,385	מרכז
0.0%	1%	2%	-	34	42%	4,810	3,531	8,341	גבעת שמואל
0.0%	0%	0%	-	-	25%	5,161	1,765	6,926	גדרה
0.0%	0%	2%	-	-	35%	3,578	1,939	5,517	גן יבנה
0.7%	2%	5%	16	40	34%	4,631	2,437	7,068	גני תקווה
3.2%	7%	11%	286	656	44%	11,311	8,931	20,242	הוד השרון
1.8%	3%	6%	137	202	52%	6,760	7,421	14,181	יבנה
0.6%	2%	3%	39	135	63%	3,503	6,010	9,513	יהוד
1.9%	4%	8%	380	866	59%	13,904	20,084	33,988	כפר סבא
0.0%	0%	0%	-	44	63%	8,760	15,195	23,955	לוד
1.0%	1%	10%	12	12	30%	2,804	1,214	4,018	מזכרת בתיה
2.4%	4%	7%	149	267	43%	7,914	6,087	14,001	נס ציונה
0.6%	2%	3%	258	773	59%	31,560	45,932	77,492	נתניה
1.1%	3%	6%	575	1,523	58%	36,070	50,075	86,145	פתח תקווה
2.8%	5%	9%	1,304	2,321	57%	35,146	47,000	82,146	ראשון לציון
0.5%	1%	4%	125	312	55%	21,745	26,186	47,931	רחובות
7.4%	15%	23%	1,056	2,115	56%	11,420	14,307	25,727	רעננה
0.1%	0%	1%	16	18	67%	7,224	14,970	22,194	רמלה
0.0%	1%	2%	26	947	65%	37,662	69,542	107,204	צפון
0.0%	5%	5%	-	212	70%	1,696	4,042	5,738	בית שאן
0.0%	3%	3%	-	367	72%	4,859	12,266	17,125	טבריה
0.0%	0%	0%	-	-	57%	7,082	9,353	16,435	כרמיאל
0.0%	2%	4%	-	282	53%	10,513	11,930	22,443	נהרייה
0.2%	0%	1%	24	52	75%	4,137	12,677	16,814	עכו
0.0%	0%	0%	2	2	61%	8,075	12,547	20,622	עפולה
0.0%	0%	0%	-	32	84%	1,300	6,727	8,027	קריית שמונה
1.4%	4%	10%	5,881	18,313	76%	132,171	414,809	546,980	תל אביב
0.0%	0%	0%	-	-	59%	4,341	6,306	10,647	אור יהודה
0.0%	1%	1%	-	332	84%	7,724	40,016	47,740	בני ברק
0.8%	3%	13%	383	1,597	89%	5,521	46,741	52,262	בת ים
0.7%	5%	9%	141	916	79%	5,079	19,511	24,590	גבעתיים
2.7%	8%	11%	696	1,946	70%	11,276	25,830	37,106	הרצלייה
1.5%	3%	5%	782	1,756	75%	16,630	50,955	67,585	חולון
6.6%	13%	23%	423	827	48%	6,943	6,405	13,348	קריית אונו
4.7%	9%	19%	2,239	4,427	72%	18,756	47,394	66,150	רמת גן
1.6%	5%	11%	178	536	68%	5,262	10,968	16,230	רמת השרון
0.6%	4%	9%	1,039	5,976	76%	50,639	160,683	211,322	תל אביב
1.1%	3%	6%	13,248	38,004	67%	628,674	1,252,350	1,881,024	סכום כולל

מקור אחר לאומדן שיעור הדירות שאינן ממוגנות מפני טילים לפי יישוב הוא סקר הוצאות משק בית של הלמ"ס, שבמסגרתו נשאלים הנסקרים האם יש בביתם ממ"ד,⁸⁹ כמוצג בטבלה 11 להלן.

טבלה 11: אומדן התפלגות הדירות לפי קיום ממ"ד בדירה בערים הגדולות (סקר הוצאות משק בית 2018)⁹⁰

שם ישוב	דירות ללא ממ"ד	דירות עם ממ"ד	סכום כולל
אילת	72%	28%	100%
אשדוד	60%	40%	100%
אשקלון	51%	49%	100%
באר שבע	57%	43%	100%
בית שמש	26%	74%	100%
ביתר עילית	9%	91%	100%
בני ברק	81%	19%	100%
בת ים	90%	10%	100%
גבעתיים	87%	13%	100%
הוד השרון	27%	73%	100%
הרצלייה	71%	29%	100%
חדרה	48%	52%	100%
חולון	75%	25%	100%
חיפה	75%	25%	100%
ירושלים	84%	16%	100%
כפר סבא	53%	47%	100%
לוד	68%	32%	100%
מודיעין-מכבים-רעות*	8%	92%	100%
מודיעין עילית	24%	76%	100%
נהרייה	59%	41%	100%
נס ציונה	39%	61%	100%
נתניה	64%	36%	100%
עפולה	47%	53%	100%
פתח תקווה	58%	42%	100%
קריית אתא	53%	47%	100%
קריית גת	75%	25%	100%
ראש העין	41%	59%	100%
ראשון לציון	61%	39%	100%
רחובות	57%	43%	100%
רמלה	68%	32%	100%
רמת גן	75%	25%	100%
רעננה	41%	59%	100%
תל אביב -יפו	77%	23%	100%
ישובים אחרים	51%	49%	100%
סך הכל בערים אלו	61%	39%	100%

בטבלה 12 מוצג אומדן משקל הדירות הממוגנות בכל יישוב, מכלל הדירות שנבנו לפני 1995 לפי נתוני יישום תמ"א 38 (נתונים אלו אינם כוללים מבנים שמוגנו באמצעות תוספת בניה (ממ"ד) שלא כחלק מתמ"א 38), ולפי סקר הוצאות משק בית של הלמ"ס משנת 2018.

⁸⁹ הלמ"ס, [סקר הוצאות משק בית 2018](#).

⁹⁰ הלמ"ס, [סקר הוצאות משק בית 2018](#), קובץ נתוני PUF. עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת. עיבוד הנתונים נעשה על ידי לירן קוסמן.

טבלה 12: אומדן משקל דירות ממוגנות (ממ"ד) לפי נתוני יישום תמ"א 38 וסקר הוצאות משק בית 2018

שיעור דירות מסך דירות שנבנו לפני 1995			דירות				יישוב	
אומדן למ"ס ממוגנות	אומדן ממוגנות	תמ"א 38 שאוכלסו	שחוזקו ומוגנו בתמ"א 38	שיעור שנבנו לפני 1995	נבנו אחרי 1995	נבנו עד 1995		סך הכול 2020
	41%	0.00%	-	59%	4,341	6,306	10,647	אור יהודה
	33%	0.00%	-	67%	3,558	7,089	10,647	אור עקיבא
28%	39%	0.00%	-	61%	7,402	11,753	19,155	אילת
40%	47%	3.20%	1,190	55%	30,566	37,290	67,856	אשדוד
43%	39%	0.00%	4	61%	31,104	48,151	79,255	באר שבע
	30%	0.00%	-	70%	1,696	4,042	5,738	בית שאן
74%	74%	0.00%	-	26%	17,509	6,229	23,738	בית שמש
19%	16%	0.00%	-	84%	7,724	40,016	47,740	בני ברק
10%	11%	0.80%	383	89%	5,521	46,741	52,262	בת ים
	58%	0.00%	-	42%	4,810	3,531	8,341	גבעת שמואל
13%	21%	0.70%	141	79%	5,079	19,511	24,590	גבעתיים
	75%	0.00%	-	25%	5,161	1,765	6,926	גדרה
	65%	0.00%	-	35%	3,578	1,939	5,517	גן יבנה
	66%	0.70%	16	34%	4,631	2,437	7,068	גני תקווה
73%	57%	3.20%	286	44%	11,311	8,931	20,242	הוד השרון
29%	32%	2.70%	696	70%	11,276	25,830	37,106	הרצלייה
	62%	1.90%	58	39%	4,772	2,991	7,763	זיכרון יעקב
52%	46%	0.50%	94	54%	15,743	18,795	34,538	חדרה
25%	26%	1.50%	782	75%	16,630	50,955	67,585	חולון
25%	20%	0.80%	791	81%	23,719	98,614	122,333	חיפה
	28%	0.00%	-	72%	4,859	12,266	17,125	טבריה
	50%	0.00%	-	50%	4,441	4,391	8,832	טירת כרמל
	49%	1.80%	137	52%	6,760	7,421	14,181	יבנה
	37%	0.60%	39	63%	3,503	6,010	9,513	יהוד
16%	26%	0.40%	680	75%	59,437	175,832	235,269	ירושלים
47%	42%	1.90%	380	59%	13,904	20,084	33,988	כפר סבא
	43%	0.00%	-	57%	7,082	9,353	16,435	כרמיאל
32%	37%	0.00%	-	63%	8,760	15,195	23,955	לוד
	70%	1.00%	12	30%	2,804	1,214	4,018	מזכרת בתיה
41%	47%	0.00%	-	53%	10,513	11,930	22,443	נהרייה
61%	58%	2.40%	149	43%	7,914	6,087	14,001	נס ציונה
	37%	0.00%	-	63%	3,700	6,241	9,941	נשר
36%	41%	0.60%	258	59%	31,560	45,932	77,492	נתניה
	25%	0.20%	24	75%	4,137	12,677	16,814	עכו
53%	39%	0.00%	2	61%	8,075	12,547	20,622	עפולה
	58%	0.00%	-	42%	7,792	5,568	13,360	פרדס חנה
42%	43%	1.10%	575	58%	36,070	50,075	86,145	פתח תקווה
	55%	6.60%	423	48%	6,943	6,405	13,348	קריית אנו
47%	38%	0.00%	-	62%	8,213	13,248	21,461	קריית אתא
25%	27%	0.00%	-	73%	5,018	13,543	18,561	קריית גת
	26%	0.00%	-	74%	1,470	4,099	5,569	קריית טבעון
	17%	0.30%	34	83%	2,650	13,130	15,780	קריית ים
	45%	0.70%	70	55%	8,442	10,272	18,714	קריית מוצקין
	29%	0.00%	-	71%	2,125	5,292	7,417	קריית מלאכי
	16%	0.00%	-	84%	1,300	6,727	8,027	קריית שמונה
	29%	0.50%	67	72%	4,879	12,387	17,266	קריית ביאליק
39%	44%	2.80%	1,304	57%	35,146	47,000	82,146	ראשון לציון
43%	46%	0.50%	125	55%	21,745	26,186	47,931	רחובות
32%	33%	0.10%	16	67%	7,224	14,970	22,194	רמלה
25%	32%	4.70%	2,239	72%	18,756	47,394	66,150	רמת גן
	34%	1.60%	178	68%	5,262	10,968	16,230	רמת השרון
59%	49%	7.40%	1,056	56%	11,420	14,307	25,727	רעננה
23%	24%	0.60%	1,039	76%	50,639	160,683	211,322	תל אביב