



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

תמ"א 38: הטיפול של הרשויות בנושא זכויות דיירים במהלך חיזוק מבנה קיים

כתיבה: אהוד בקר

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"א בחשוון תשע"ז

22 בנובמבר 2016

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 6408240/1 - 02

פקס: 6496103 - 02

www.knesset.gov.il/mm

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת ישראל אייכלר, יושב-ראש הוועדה לפניות הציבור, בעקבות פניות שהגיעו אל הוועדה בנושא. משלל ההיבטים הקשורים ליישום תוכנית המתאר הארצית 38 לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה (תמ"א 38),¹ מסמך זה יתמקד בזכויותיהם של המתגוררים בבניינים במהלך חיזוק מבנה קיים ובאסדרה שנועדה להגן עליהן.² במסמך יובא רקע על התמ"א, אופן אסדרתה ושלבי הביצוע של פרויקט במסגרתה, נסקרת הביקורת העיקרית כלפיה, מוצגים כלים לאסדרת זכויות הדיירים ולהעצמתם ולבסוף מובאים נתונים על יישום התמ"א.

עיקרי הממצאים העולים במסמך:

- תמ"א 38 אושרה ב-2005 כדי לעודד חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה על-ידי מתן היתרי בנייה לשינוי הבניין ובניית דירות נוספות וניצול ההכנסות ממכירתן לחיזוק המבנה.
- מאז שנת 2005 אושרו כ-2,000 בקשות במסגרת תמ"א 38, בעיקר במחוזות תל-אביב, חיפה והמרכז, לחיזוק של כ-10,000 דירות קיימות ולהקמת כ-6,500 דירות נוספות במבנים מחוזקים. בשנת 2015 לבדה הוגשו 777 בקשות לחיזוק מבנה קיים ואושרו 573 בקשות.
- **אין אסדרה ייעודית לטיפול בקשיים ובסכסוכים הנוגעים לזכויות דיירים העולים במהלך עבודות החיזוק**, ובדרך כלל סכסוכים בין דיירים ליזם או לקבלן המבצע את הפרויקט מיושבים בבית-המשפט כאכיפת התקשרות חוזית.
- כמה ערוצים עשויים לעמוד לצד הדיירים או אפשר לשקול להתאימם לצורך זה:
 - קושי הנובע מסירוב של דייר לתוכנית שרוב הדיירים תומכים בה אפשר להביא להכרעת **המפקח על הבתים המשותפים במשרד המשפטים**, שהוא בעל סמכות כשל שופט בבית-משפט שלום.
 - בחוק הרשות להתחדשות עירונית, שהתקבל באוגוסט 2016, נקבע שבינוי במסגרת תמ"א 38 הוא סוג של מיזם התחדשות עירונית. הרשות אמורה בין היתר **לסייע בהתארגנות דיירים** לשם קידום מיזמים להתחדשות עירונית ומימושם, ורשאית לבצע פעולות כגון אלה:
 - **עריכת הכשרות לעוסקים בתחום ההתחדשות העירונית**;
 - מינוי יועצים חברתיים ללוויי הדיירים;
 - גיבוש ופרסום של חומרי הדרכה ונוסחים מומלצים למסמכי התקשרות;
 - גיבוש ופרסום של רשימת עוסקים בתחום ההתחדשות העירונית (ובכללם יזמים, קבלני ביצוע ומתכננים) **העומדים בתנאי סף** שיקבע שר הבינוי והשיכון;
 - מינוי **ממונה על פניות דיירים**, שיהיה רשאי לברר פניות בכל דרך שיראה לנכון, ולהחלטתו יהיה תוקף של ראייה לכאורה בכל הליך משפטי.

¹ להרחבה והיבטים נוספים: תמיר אגמון, **ניתוח ההיתכנות הכלכלית של יישום תמ"א 38**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 במרס 2010; יניב רוני, **בעיות ביישום תמ"א 38**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 בנובמבר 2011; נעמה טשנר, **תמ"א 38 שינוי 2 (הריסה-בינוי): תכנון עירוני כוללני וזכויות תושבים**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 ביוני 2014.

² למידע על היבטים נוספים, כגון תכנון עירוני ומבני ציבור, ראו שם, עמ' 5-11.



- אין כיום הגבלה על משך ההתקשרות בין דיירים לזום ועל תוקף ייפוי הכוח שהדיירים נותנים לזום. הצעת חוק ממשלתית שמטרתה לקבוע הגבלות כבררת מחדל למשך ההתקשרות בעסקאות פינני-בינוי (ולא בתמ"א 38) התקבלה בפברואר 2016 בקריאה ראשונה. בדיון הכנה לקריאה השנייה והשלישית הוצע להחיל את ההסדר גם על תמ"א 38, והנושא נבחן במשרד המשפטים.³
- אין כיום דרישה שקבלנים המשתתפים בפרויקטים מסוג זה יקבלו הכשרה מיוחדת, אך משרד הבינוי והשיכון והתאחדות בוני הארץ מציעים קורס הכשרה לקבלנים ומפרסמים את רשימת בוגרי הקורס לשימוש הציבור באתרי האינטרנט שלהם. כיום יש כ-202 בוגרים ברשימה.
- הממשלה ומבקר המדינה דנו בעבר בהעצמת הדיירים באמצעות פעילות קהילתית של הסברה וארגון דיירים (ובפרט בקרב קבוצות מוחלשות) ולליווי וסיוע של עובדים קהילתיים או מינהלת עירונית. כלים אלו עשויים למנוע סכסוכים ולעודד התנהלות שקופה והוגנת של הזום מול הדיירים. השירות הקהילתי במשרד הרווחה וחלק מהעיריות מפעילים כלים כאלה, ומשרד הבינוי והשיכון מעודד הקמת מינהלות עירוניות נוספות ופרסם לאחרונה קול קורא בנושא.
- משרד הבינוי והשיכון מכין מדריך לדיירים בפרויקטים של תמ"א 38 שיספק ידע וכלים רלוונטיים לדיירים. לפי המשרד, המדריך נתון בשלב מתקדם של עריכה. לפי דוח המבקר, המשרד הטיל את כתיבת המסמך על הממונה על חיזוק מבנים במשרד – משרה שאושרה ואוישה לאחרונה – וציין שהכנת המדריך אמורה להסתיים במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2016. יש לציין כי נציג המשרד הזכיר את הכנת המדריך בפני מרכז המחקר והמידע כבר באפריל 2014.

1. רקע: התוכנית והסדרי חקיקה

1.1. הגדרת תמ"א 38

במרס 2005 אישרה הממשלה את תמ"א 38 לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה.⁴ מטרת התוכנית היא לעודד חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה על-ידי יצירת תמריץ כלכלי, באמצעות מתן היתרי בנייה לשינוי הבניין ובניית דירות נוספות וניצול הכסף שיתקבל ממכירתן לחיזוק המבנה.⁵ אחד העקרונות של התמ"א הוא האפשרות להוציא מכוחה היתרי בנייה ישירות, בלי צורך בתוכנית מתאר מקומית או מפורטת. בשנת 2010 אושר תיקון מס' 2 בתמ"א, שעניינו הסדרה תכנונית להריסה ובנייה מחדש של מבנה קיים אשר נדרש בו חיזוק מפני רעידות אדמה. בשנת 2012 אושר תיקון מס' 3, המתיר תוספת זכויות בנייה

³ דיון ההכנה לקריאה השנייה והשלישית התקיים בוועדה משותפת של ועדת הרפורמות ושל ועדת החוקה, חוק ומשפט.

⁴ תוקף התוכנית במקור היה חמש שנים מיום אישורה. המועצה הארצית לתכנון ובנייה האריכה את תוקפה פעמיים, וכיום היא תקפה עד מאי 2020. ראו: משרד הפנים, [תוכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים בפני רעידות אדמה – תמ"א 38](#), תאריך גישה: 27 באוקטובר 2016.

⁵ מנכ"ל משרד הפנים, [חוזר 6/2005, תוכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה \(תמ"א 38\)](#), 29 ביוני 2005. התוכנית נועדה למבנים ישנים שההיתר לבנייתם ניתן לפני שנת 1980 ואינם עומדים בתקן לעניין עמידות בפני רעידות אדמה (ת"י 431). הזכויות שתמ"א 38 מקנה הן הרחבת יחידות דיור והקמת יחידות חדשות בתוספת קומות.



במגרש אחר כנגד חיזוק מבנה שנדרש חיזוקו.⁶ עד כה טרם אושר תיקון מס' 4, שיש בו תיקונים נרחבים בנושאים שונים (כגון חיזוק מבנים שלא למגורים, עירוב שימושים ועידוד שימוש בתת-הקרקע).⁷

כאמור, יישום התמ"א אפשרי בשני מסלולים – חיזוק מבנה קיים והריסה ובנייה מחדש. לפי מינהל התכנון, למסלול ההריסה והבנייה מחדש יש יתרונות מבחינת חיזוק המבנה, אפשרויות המיגון בו והיקף תוספת יחידות הדיור החדשות, אולם יישומו מורכב יותר בשל השינוי ברקמה עירונית קיימת (ובכלל זה השפעה על השכונה הסובבת והקשיים הלוגיסטיים בהקמת בניין בסביבה צפופה).⁸

1.2. הסדרה נוספת ודיונים בכנסת בנוגע לזכויות דיירים

כאמור, התמ"א אושרה במקור ב-2005, ובשנים שלאחר מכן נחקקו חוקים בעניינה שעסקו בעיקר במיסוי. שינוי נוסף היה תיקון לחוק התכנון והבנייה שבו נקבע שאין להתנות מתן היתר במציאת פתרונות חניה.⁹ נוסף על כך נחקק חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), התשס"ח-2008, אשר הוריד את רף ההסכמה הדרוש לצורך תחילת העבודות מכלל הדיירים לשני-שלישים או ארבע-חמישיות, לפי מסלול החיזוק המבוקש, באישור המפקח על רישום מקרקעין (הנקרא גם המפקח על בתים משותפים). כמו כן, סוגיות הקשורות ליישום תמ"א 38 עלו פעמים אחדות בדיוני ועדות הכנסת, ובין היתר הקושי בהתנעת פרויקטים במסגרתה בשנים הראשונות והדאגה לדיירים במהלך העבודות. לדוגמה, ביולי 2014 קיימה ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת דיון בעקבות הצעה לסדר-היום של חבר הכנסת עמר בר-לב על הצורך במציאת דיון זמני לקשישים ונכים בזמן שנעשות עבודות חיזוק בבניין המגורים שלהם.¹⁰ הצורך בעידוד פרויקטים בתמ"א זו הביא לקידום החקיקה בנושא הקלות המיסוי, כפי שעולה מדיון בוועדת הכלכלה בפברואר 2010, שבו אמר אופיר אקוניס, יושב-ראש הוועדה אז, כי לנוכח הסיכון של רעידת אדמה חזקה על הממשלה לפעול בכל האמצעים לחיזוק מבנים שנבנו לפני 1980, ולכן הוא ישאף לקדם הצעות לקידום פטור מתשלומים שונים ולהרחבת הזכויות כדי לעודד יישום של התמ"א.¹¹

ביוני 2013 התקבלה החלטת ממשלה בנושא קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני, שבמסגרתה הוחלט בין היתר על יעדים למספר הרצוי של יחידות דיור, על צעדים להתמקצעות היזמים העוסקים בהתחדשות עירונית ועל הגברת שיתוף הפעולה בין רשויות השלטון העוסקות בהתחדשות עירונית, בינן לבין הדיירים, בקרב הדיירים ובין הדיירים ליזמים. בהחלטה נחשבת תמ"א 38 לאחת מתוכניות ההתחדשות העירונית. בדוח מבקר המדינה שפורסם לאחרונה ועסק בין היתר במעקב אחר החלטה זו הוגדרה ההחלטה "תחילת המאמץ הממשלתי המכוון לגיבוש מדיניות לאומית סדורה ואפקטיבית בתחום ההתחדשות העירונית" – מאמץ שלא הגיע עד כה ליעדו.¹²

⁶ משרד הפנים, מינהל התכנון, תמ"א 38 – הוראות התוכנית, מאי 2012; שנתון התכנון 2013, פברואר 2014.

⁷ משרד האוצר, מינהל התכנון, דוח יישום תמ"א 38 לשנת 2015, ספטמבר 2016, עמ' 3.

⁸ שם.

⁹ משרד האוצר, מינהל התכנון, חקיקה משלימה לתמ"א 38, כניסה אחרונה: 7 בנובמבר 2016. ראו למשל: חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תיקון מס' 62 – הוראת שעה), התשס"ח-2008, הפוטר מתשלום מס שבח ומס מכירה במכירה שתמורתה מושפעת מזכויות בנייה לפי תמ"א 38 וממס שבח ומס רכישה במכירת זכות במקרקעין שהיא רכוש משותף במבנה שניתנו בו זכויות לפי תמ"א 38.

¹⁰ ועדת הפנים והגנת הסביבה, דיון בהצעה לסדר-היום בנושא: "חוק המקרקעין – חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה – סידור חלופי ארעי", של חבר הכנסת עמר בר-לב, 22 ביולי 2014.

¹¹ ועדת הכלכלה, הגדלת היצע הדיור באמצעות תמ"א 38 – חיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה, 2 בפברואר 2010.

¹² מבקר המדינה, דוח שנתי 66 לשנת 2015 ולחשבונית שנת הכספים 2014, משרד הבינוי והשיכון – פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי, מאי 2016, עמ' 1277.



1.2.1. חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית

נושאים הקשורים להסדרת תמ"א 38 עלו בכנסת לאחרונה בדיונים על חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ה–2015, שהתקבל באוגוסט 2016, ומגדיר בינוי במסגרת תמ"א 38 כאחד המיזמים להתחדשות עירונית.¹³ החוק נדון בוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (להלן: ועדת הרפורמות).¹⁴ הוועדה דנה בהגדרת התמ"א כמיזם להתחדשות עירונית, ועלו חששות מסטייה ממטרת התמ"א המקורית ומבלבול בינה לבין יתר מיזמי ההתחדשות העירונית בנושאים שבהם ההוראות שבתמ"א 38 מאפשרות הקלות רבות יותר מאלו שניתנות למיזמים בחוק.¹⁵

לפי החוק אחד מתפקידי הרשות הוא לסייע בהתארגנות דיירים לשם קידום מיזמים להתחדשות עירונית ומימושם ולערוך הכשרות לעוסקים בתחום ההתחדשות העירונית. לשם מילוי תפקידיה הרשות רשאית לעשות פעולות כגון מינוי יועצים חברתיים ליווי הדיירים ולהתאמת הפרויקט לצורכיהם; גיבוש ופרסום – באופן נגיש ובשפות שונות – של חומרי הדרכה ונוסחים מומלצים של מסמכי התקשרות בעסקאות להתחדשות עירונית; גיבוש ופרסום של רשימת עוסקים בתחום ההתחדשות העירונית (ובכללם יזמים, קבלני ביצוע ומתכננים) העומדים בתנאי סף שיקבע שר הבינוי והשיכון באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.¹⁶ אפשר להבין מסעיף זה כי יש אפשרות לקבוע תנאי סף, אך לא מוסבר בדיוק מה מהותם, מה תכליתם וכיצד יתנהל הפיקוח על העמידה בהם.

נוסף על כך, בחוק נקבע כי ימונה ממונה על פניות דיירים, ותפקידו יהיה לברר פניות של בעלי דירה ודיירים בתחום מיזם להתחדשות עירונית בעניינים הנוגעים למיזם, ובכלל זה התנהגות יזמים, מארגנים, מינהלות עירוניות ודיירים אחרים כלפיהם, כגון טענות בעניין הפעלת לחץ לא סביר על דייר לתת את הסכמתו להצטרפות למיזם. הממונה רשאי לברר את הפנייה בכל דרך שיראה לנכון, החלטתו תפורסם לציבור באתר האינטרנט של הרשות, ואם נמצא שהפנייה מוצדקת בשל הפרת הוראות כל דין, החלטתו תהיה ראייה לכאורה לנקבע בה בכל הליך משפטי.¹⁷

2. הליך ביצוע תמ"א 38

2.1. קבלת הסכמתם של הדיירים

דיירי בניין המעוניינים לבצע פרויקט לפי תמ"א 38 בבית שבבעלותם מתקשרים בדרך כלל עם קבלן או יזם לביצוע העבודות. על היזם והדיירים לנהל משא-ומתן, להגיע להסכמה בנוגע לקיום הפרויקט ולעגן אותה בחוזה. עלולים להיות מקרים שבהם הסכמה של דיירים רבים על החלת תמ"א 38 אינה יכולה

¹³ [חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו–2016](#), סעיף 2.

¹⁴ שמה המלא של הוועדה השתנה פעמים רבות בהתאמה לנושאים שבהם עסקה, ובהם הצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, הצעת חוק התכנון והבנייה (הוראת שעה) והצעת חוק שירותים פיננסיים חוץ-מוסדיים. פרטים נוספים על שינוי השם אפשר למצוא בעמוד הוועדה שבאתר הכנסת, סמכויות הוועדה ושמותיה (תאריך כניסה: 8 במאי 2017).

¹⁵ דוגמאות לכך אפשר לראות למשל בהנחות והקלות בתשלום ארנונה שניתנות למיזמי התחדשות עירונית ככלל, אך לא יינתנו בתמ"א 38, או פטור ממכרז הניתן במסגרת התחדשות עירונית להתקשרות בחוזה להענקת זכויות במקרקעין בקרקע נוספת. ראו: [חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו–2016](#), סעיף 16; ועדת הרפורמות, [דיון בהצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ה–2015](#), 26 ביולי 2016; [דיון בהצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ה–2015](#), 1 באוגוסט 2016.

¹⁶ [חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו–2016](#), סעיף 4.

¹⁷ שם, סעיף 7.



להתממש בשל דייר "סרבן", המסרב לפרויקט מסיבות שונות, למשל רצון בפיצוי גדול יותר או חשש מפגיעה ברמת החיים או בנכס עצמו.

ככלל, נדרשת הסכמה מצד כל בעלי הדירות. עם זאת, תיקונים לחוק אפשרו חריגה באישור המפקח על הבתים המשותפים, וכך, לצורך חיזוק המבנה יש צורך ברוב בעלי הדירות, בשיעור שתלוי בתנאים מסוימים (כמפורט בפרק 4.1 למסמך זה).

יש לציין כי נושא הסכמת הדיירים טופל גם בחקיקה הנוגעת לפינוי-בינוי. חוק פינוי ובינוי (פיצויים), התשס"ו-2006, מטיל אחריות בנזיקין על הדייר הסרבן כלפי יתר הדיירים בתנאים מסוימים שבהם הסירוב נחשב בלתי סביר.¹⁸

2.2. מימון הפרויקט ורישום זכויות בנכס לצורך שיעבוד וקבלת הלוואה מבנק

אחת הנקודות שיש לשים אליהן לב ושאינה נדונה בתמ"א היא הצורך של היזם לגייס כסף למימון הפרויקט; עבודות במסגרת התמ"א משיתות על היזם הוצאות כגון שכר עבודה ורכישת חומרים. מקורות אפשריים למימון הם מימון עצמי, מכירה מוקדמת של הדירות הנוספות או ליווי בנקאי; ליווי בנקאי דורש בדרך כלל מתן שיעבוד לבנק. פתרון מקובל הוא הגדרת חלק מהשטח המשותף בבניין כיחידת רישום במרשם המקרקעין ("תא", כגון מחסן או חדר אשפה), ואז הצמדת זכויות הבנייה מכוח התמ"א ליחידת רישום זו ושעבודה לבנק לצורך קבלת ליווי בנקאי (אפשר גם לרשום הערות אזהרה ליחידה זו מטעם מי שירכשו את הדירות העתידות להיבנות), ולאחר סיום העבודות הרישום מתוקן לפי מצב הדברים בשטח.¹⁹

2.3. הגשת הבקשה לוועדה המקומית

לאחר ההתקשרות עם יזם נעשה תכנון של העבודות, ובכלל זה ניצול זכויות הבנייה המוקנות בתוכנית, כגון הוספת קומות על גג הבניין או השלמת קומה מפולשת – שימוש בקומת העמודים שבכניסה לבניין להוספת דירות (כשמחוזק מבנה קיים). התוכנית מוגשת לוועדת התכנון המקומית ונדונה בה, וכמו בקשות אחרות לוועדה המקומית התוכנית מתפרסמת לידעת הציבור, מתנהל דיון בהתנגדויות²⁰ ולאחר מכן הוועדה מחליטה אם לאשר את הבקשה או לדחותה.²¹ הוועדה יכולה לדחות את הבקשה אם מצאה שיש לכך צידוק מיוחד הנובע משיקולים תכנוניים, אדריכליים או נופיים או בהתחשב בכושר הנשיאה של המגרש. לוועדה יש סמכות עצמאית להתוות מדיניות בנושא, והיא יכולה לאשר תוכנית מפורטת ליישוב או לחלק ממנו שתבוא במקום תמ"א 38 בכל הנוגע לשטחי בנייה, גובה הבנייה, יחידות דיור ועוד.²² לאחר אישור הוועדה על הקבלן לקבל היתר בנייה, ולשם כך דרוש לו אישור מגופים נוספים לפי הוראות הוועדה. רק לאחר קבלת ההיתר אפשר להתחיל את העבודות. משך הזמן מהגשת הבקשה עד קבלת היתר הבנייה אינו מוגבל, ותלוי בגורמים כגון העומס המוטל על הרשות המקומית.

¹⁸ [חוק פינוי ובינוי \(פיצויים\), התשס"ו-2006](#), סעיף 2.

¹⁹ עו"ד אילנה יעקב, משנה למהל אגף רישום והסדר מקרקעין, משרד המשפטים, שיחת טלפון, 3 בנובמבר 2016.

²⁰ התנגדויות אלו אינן זהות להתנגדויות המפורטות בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, אלא מצוין בתוכנית כי הן "דומות" להן: ראו: משרד הפנים, מינהל התכנון, [תמ"א 38 – הוראות התוכנית](#), מאי 2012, ס. 27.

²¹ יש להבדיל בין אישור הבקשה בוועדה המקומית לבין היתר שניתן לאחר אישור זה, התלוי בהשלמת דרישות ובהגשת אישור מכל גוף נדרש לפי החלטת הוועדה. תחילת הבנייה מחויבת בהיתר. ראו: [חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965](#), סעיפים 62א, 145.

²² משרד הפנים, מינהל התכנון, שם, סעיפים 21-27, ובפרט סעיף 23. לפי מינהל התכנון, עד ספטמבר 2016 אושרו תוכניות לפי סעיף זה ב-11 ועדות מקומיות, ובתשע ועדות היו תוכניות בהליך קידום. משרד האוצר, מינהל התכנון, [דוח יישום תמ"א 38 לשנת 2015](#), ספטמבר 2016, עמ' 21.



3. ביקורת על התוכנית וקשיים ביישומה

תמ"א 38 נועדה לעודד שיפוץ שיציל חיים אם תתרחש רעידת אדמה. כמו כן, פרויקטים במסגרתה עשויים לתרום לשיפור איכות החיים של הדיירים ולהשבחת הנכס שבבעלותם (בשל הוספת ממ"ד, מעלית ואף מעבר לדירה חדשה), וכן להגדלת היצע הדירות.²³ עם זאת, נמתחה ביקורת על תמ"א 38, ולהלן ייסקרו עיקריה.

3.1. התרחקות מיעדי התוכנית המקוריים

תמ"א 38 מבוססת על הוספת זכויות בנייה כתמריץ לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה. בדוח מבקר המדינה ממאי 2016 צוין כי היועץ המשפטי לממשלה ויושב-ראש המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ציינו במהלך הדיונים על תיקון 3 לתמ"א (המרחיב את זכויות הבנייה במסלול של הריסה ובנייה מחדש) כי התיקון מרחיק את התמ"א ממטרתה הראשונית (הגנה על חיי אדם) ותחת זאת שם את הדגש על הגדלת היצע הדירות.²⁴ יש לציין שהגדלת היצע הדירות אינה שלילית לכשעצמה, ואפשר לראות בה תוצר חיובי של התמ"א.²⁵

3.2. כדאיות כלכלית והשפעה על אי-שוויון חברתי

כאמור, אחד העקרונות המכוננים של התמ"א הוא מתן תמריץ ליזמים פרטיים לקדם ולממן פרויקטים של חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה בתמורה לזכויות בנייה נוספות – בדרך כלל הוספת דירות שימכור הזים. הדבר עלול להביא להזנחה של הפריפריה: עלויות הבנייה עצמן דומות בכל מקום, אך הזים יעדיף לעבוד באזורים מבוקשים שבהם התמורה המגולמת בזכויות הבנייה גבוהה משהיא במקומות לא מבוקשים, ויש חשש שהתמורה על מכירת הזכויות לא תכסה את עלות החיזוק.²⁶

יש לציין כי משרד הבינוי והשיכון מסייע לבעלי דירות בשכונות שיקום במימון תמ"א 38; לפי המשרד, בשנים 2014-2015 ניתן סיוע בסכום של כ-110 מיליון ש"ח, שכיסה גם ייצוג משפטי לדיירים.²⁷ נוסף על כך המשרד מסייע למתגוררים בדירות ציבורי, ובשנת 2016 חיזק בניינים שמתגוררים בהם דיירי דירות ציבורי בשישה יישובים בפריפריה שרמת הסיכון לרעידות אדמה בהם גבוהה.²⁸

²³ מבקר המדינה, דוח שנתי 66 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014, [משרד הבינוי והשיכון – פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי](#), מאי 2016, עמ' 1267-1268.

²⁴ שם, עמ' 1274.

²⁵ ראו למשל: [עמ"מ 7381/15](#), פסקה 26 בפסק-הדין של השופט שהם.

²⁶ יש הטוענים כי גם בערים מבוקשות השכונות החלשות מבחינה סוציו-אקונומית יקופחו לעומת השכונות שבהן הביקוש לדירות רב יותר. "במקום" – מתכננים למען זכויות תכנון, [תמ"א 38 – תוכנית לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה: מענה אמותי או פתרון מדומה?](#); דצמבר 2011, עמ' 8, 43-45; פורום ה-15 והמרכז לשלטון מקומי בישראל, [עדכון ושינוי תמ"א 38 – נייר עמדה](#), יולי 2015, עמ' 2-4.

²⁷ עינת גנון, מנהלת אגף התחדשות עירונית במשרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 בנובמבר 2016.

²⁸ שם. לפי מבקר המדינה, בהחלטת ממשלה משנת 2013 נקבע כי המשרד יחייב חיזוק מבנים לפי תמ"א 38 בכל הפרויקטים לשיפוץ מבנים פגומים שבשכונות שיקום, על-פי התנאים שנקבעו. לפי המבקר, המשרד תקצב את חיזוקן של 1,200 יחידות דיור בכל הארץ, נוספו להן 813 יחידות דיור חדשות (במסגרת הזכויות הנוספות בתמ"א), והמענק הכולל בתחום מתקציב המשרד הסתכם בכ-86.5 מיליון ש"ח. המבקר ציין כי יש מבנים נוספים שיש לחזקם אך הם אינם עומדים בתנאי הסף שנקבעו בהחלטת הממשלה. לפרטים ראו: מבקר המדינה, שם, עמ' 1294; מזכירות הממשלה, [החלטת ממשלה מס' 551 \(דר/17 של ועדת שרים לענייני דיור\): קידום פעילות הממשלה והמגזר הפרטי לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה](#), 14 ביולי 2016.



3.3. היבטים תכנוניים ועירוניים של תמ"א 38

כאמור, תמ"א 38 היא תוכנית מתאר ארצית המאפשרת להוציא מכוחה היתרי בנייה ללא צורך בתוכניות מקומיות. כך התמ"א עוקפת את המדרג התכנוני הקיים (ועדות מקומיות ומחוזיות והמועצה הארצית), שתפקידו לבחון בקשות לתכנון ובינוי לאור היבטים תכנוניים כגון מספר מקומות החנייה בשכונה שסביב הבניין, היכולת של מערכת הביוב להתמודד עם דירות נוספות וקיומם של מבני ציבור מספקים. חשש זה מתגבר בשכונות מבוקשות שבהן הכדאיות הכלכלית של ביצוע תמ"א גבוהה ותיתכן הוספה של יחידות דיור רבות בזמן קצר. במצב זה הרשות המקומית ורשויות המדינה עלולות להידרש לבצע התאמות לא מתוכננות כדי לספק שירותים לאזרחים.²⁹

3.4. מעורבותם של מארגני עסקאות בייזום הפרויקטים

אחד הנושאים שעלולים להקשות על בעלי הדירות הוא פעילותם של מארגני עסקאות (הנקראים גם "מאכערים" או "קבלני חתימות"), המארגנים את בעלי הדירות ומקבלים את הסכמתם לקידום הפעילות, אך הם לא דווקא מי שיבצעו את העבודות או ידאגו לקבלת ההיתר. נשמעו טענות שמארגנים אלו מעכבים את העבודות לאחר שהם מחתימים את בעלי הדירות על הסכמי בלעדיות בכל הנוגע לקידום תמ"א 38 ללא הגבלת זמן, או רושמים על שמם הערת אזהרה על חלק מהשטח, ובכך מקשים על בעלי הדירות להתנתק מהם ולקדם את העבודה באמצעות התקשרות אחרת.³⁰ מצב זה עלול להביא לסחטנות מצד המארגן, שכן הוא המחזיק בבלעדיות כמנוף להשגת רווח, ולגרום לכך שלביטול עסקאות כאלה תידרש התערבות של בית-המשפט.

בהחלטת הממשלה מס' 376 שצוינה לעיל הונחו משרד הבינוי ומשרד המשפטים לבחון דרכים לטיוב עבודת העוסקים בתחום ההתחדשות העירונית, לרבות הסדרת עיסוקם של קבלני החתימות, ולגבש תוכנית בנושא עד נובמבר 2013 (מתוך הבנה שהמארגנים אינם מקשה אחת, ויש מארגנים המביאים לעצירת פרויקטים ופוגעים בדיירים אך יש אחרים שתורמים תרומה של ממש לקידום פרויקטים). כמו כן, בהחלטה הונחה שר הבינוי והשיכון לתקן את החקיקה כך שחתימה על עסקאות פינוי-בינוי תיעשה בכתב ולפני עורך-דין לצורך אימות.³¹

הצעת חוק ממשלתית שמטרתה להתמודד עם נושא זה בעסקאות של פינוי-בינוי³² התקבלה בקריאה ראשונה בפברואר 2016. ההצעה מתווה פרטים בהתקשרות בין בעלי הדירות למארגנים, ובכלל זה מגבילה את משך הבלעדיות שאפשר לקבוע בהסכם כזה לפי מספר הדיירים שעמם התקשר המארגן: עד לשנתיים ממועד חתימת ההסכם, ובמקרים שבהם התקבלה בוועדת התכנון המקומית תוכנית להריסת הבניין,

²⁹ פרום ה-15 והמרכז לשלטון מקומי בישראל, [עדכון ושינוי תמ"א 38 – נייר עמדה](#), יולי 2015; נעמה טשנר, [תמ"א 38, שינוי 2 \(הריסה-בינוי\): תכנון עירוני כוללני וזכויות תושבים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 ביוני 2014, עמ' 6-10.

³⁰ ראו דיון בנושא בישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הרפורמות ושל ועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצעת חוק פינוי ובינוי (פיצויים) (תיקון מס' 4) (פינוי בשל סירוב בלתי סביר), התשע"ו-2016 (מ/1023) ובהצעת חוק פינוי ובינוי (הסכמים לארגון עסקאות פינוי ובינוי), התשע"ו-2016 (מ/1024), [הצעת חוק פינוי ובינוי \(הסכמים לארגון עסקאות פינוי ובינוי\), התשע"ו-2016](#) 27 ביוני 2016.

³¹ מזכירות הממשלה, [החלטת ממשלה מס' 376 \(דר/12 של ועדת שרים לענייני דיור\): קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני](#), 3 ביוני 2016, סעיף 4א; מבקר המדינה, [דוח שנתי 2015](#) 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014, [פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי](#), מאי 2016, עמ' 1302.

³² פינוי-בינוי הוא אחד המסלולים להתחדשות עירונית, ובו ועדה בין-משרדית מגדירה שטח בעל מאפיינים כגון בנייה דלילה ובינויים ישנים כמתחם להתחדשות עירונית (לאחר בקשה מרשות מקומית), והמבנים במקום נהרסים ובמקומם נבנים חדשים, צפופים יותר ובעלי תשתיות משופרות. במהלך הפרויקט היזמים מקבלים הקלות ופטורים והדיירים מקבלים דיור חלופי על חשבון היזם ויחידות דיור בבניינים החדשים שיקומו. מסלול זה דומה למסלול ההריסה והבנייה מחדש בתמ"א 38. לפרטים נוספים ראו: משרד הבינוי והשיכון, [התחדשות עירונית – מידע כללי](#), כניסה אחרונה: 10 בנובמבר 2016.



אפשר בתנאים מסוימים להאריך את הבלעדיות לארבע ואף לחמש שנים. ההצעה הועברה לוועדה להכנה לקריאה שנייה ושלישית.³³ עם זאת, יצוין שההצעה המקורית עסקה רק בעסקאות של פינוי-בינוי, ובדיון של הוועדה ביוני 2016 עלה הצורך להרחיב את ההצעה לכיסוי תמ"א 38, עם התאמת לוחות הזמנים. לדברי נציגת משרד המשפטים המשרד מכין הצעה שתעסוק גם בתמ"א 38.³⁴

3.5. הכשרת קבלנים לביצוע תמ"א 38

כיום אין הגבלה על ההרשאה לקבלנים לבצע פרויקט של תמ"א 38, וכל קבלן רשום יכול לעסוק בכך. משרד הבינוי והשיכון מקיים קורס הכשרה לקבלנים בנושא בשיתוף התאחדות בוני הארץ, בעקבות החלטת ממשלה בנושא קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני מיוני 2013. הקורס עוסק בבנייה בשטח בנוי ועל גבי שטח מאוכלס (תמ"א 38),³⁵ ונכללים בו היבטים שונים של תמ"א 38, כגון היבטים תכנוניים, הנדסיים ובטיחותיים, וכן ההתקשרות עם הדיירים. יש לציין שהשתתפות בקורס אינה נדרשת לצורך ביצוע פרויקטים בתמ"א 38, אולם רשימת בוגרי הקורס מתפרסמת באתרי האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון ושל התאחדות בוני הארץ לשימוש הציבור. כיום יש 202 קבלנים ברשימה.³⁶

4. הסדרת זכויות דיירים בתמ"א 38

ככלל, עבודות חיזוק המבנה נעשות במסגרת התקשרות של הדיירים עם יזם או קבלן לביצוע העבודות, ואפשר ליישב סכסוכים בנוגע לעמידה בתנאי ההתקשרות במערכת המשפט באמצעות פנייה לאכיפת התקשרות חוזית. יש ערוצי פעולה נוספים לפתרון סכסוכים בין בעלי הדירות לבין עצמם ובינם לבין היזם המוסדרים בחוק או מוצעים על-ידי גורמים אחרים, כמפורט להלן.

4.1. פתרון סכסוכים בין הדיירים בשלב החתימות

המפקח על בתים משותפים, הנקרא גם המפקח על רישום מקרקעין, הוא בעל הסמכות להכריע בסכסוכים בין בעלי דירות בבית משותף במגוון נושאים, ובכלל זה בסכסוכים הקשורים בחוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה).³⁷ בסכסוכים שכאלה למפקח מסורות כל הסמכויות שיש לשופט בית-משפט שלום הדרן בתביעה אזרחית, והחלטותיו הן במעמד של פסיקת בית-משפט שלום (ולכן ערעור על החלטות המפקח יוגש לבית-משפט מחוזי).³⁸ התנאים שבהם המפקח יכול להפעיל את סמכותו ולהחליט בסכסוכים שכאלה תלויים בטיב העבודות:³⁹

³³ הצעת חוק פינוי ובינוי (הסכמים לארגון עסקאות פינוי ובינוי), התשע"ו-2016, מ/1024. ההצעה הועברה לדיון בוועדה המשותפת של ועדת הרפורמות ושל ועדת החוקה, חוק ומשפט להכנה לקריאה שנייה ושלישית.

³⁴ הוועדה המשותפת של ועדת הרפורמות ושל ועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצעת חוק פינוי ובינוי (פיצויים) (תיקון מס' 4) (פינוי בשל סירוב בלתי סביר), התשע"ו-2016 (מ/1023) ובהצעת חוק פינוי ובינוי (הסכמים לארגון עסקאות פינוי ובינוי), התשע"ו-2016 (מ/1024), [הצעת חוק פינוי ובינוי \(הסכמים לארגון עסקאות פינוי ובינוי\)](#), התשע"ו-2016 (מ/1024), 27 ביוני 2016; עו"ד כרמית יוליס, ראש אשכול נדל"ן במחלקת ייעוץ וחקיקה – אזרחי במשרד המשפטים, שיחת טלפון, 14 בנובמבר 2016.

³⁵ מזכירות הממשלה, [החלטת ממשלה מס' 376 \(דר/12 של ועדת שרים לענייני דיור\): קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני](#), 3 ביוני 2016, סעיף 6.

³⁶ משרד הבינוי והשיכון, [הכשרה בנושא תמ"א 38 לקבלנים](#), כניסה אחרונה: 9 בנובמבר 2016.

³⁷ [חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969](#), סעיף 72(א).

³⁸ שם, סעיפים 74-77.

³⁹ [חוק המקרקעין \(חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה\)](#), התשס"ח-2008, סעיפים 5-6.



- החלטה על ביצוע עבודה ברכוש המשותף שמטרתה בניית דירה חדשה אחת או יותר מחייבת פנייה מצד הבעלים של שני-שלישים מהדירות לפחות (ובלבד שניתנה לכל בעל דירה בבית המשותף הזדמנות לטעון את טענותיו);
 - מינוי נציג (שאינו בעל דירה בבית המשותף) שיהיה מוסמך לפי הוראות המפקח להתקשר בשם כל בעלי הדירות בבית המשותף לשם בניית הדירה החדשה והעברת הזכויות בה לאחר מכן;
 - החלטה על ביצוע עבודה ברכוש המשותף שמטרתה הריסת הבניין והקמתו מחדש, על סמך פנייה מצד הבעלים של ארבע-חמישיות מהדירות לפחות (בלבד שניתנה לכל בעל דירה בבית המשותף הזדמנות לטעון את טענותיו);
 - בעל דירה שמתנגד להחלטת החיזוק וטוען לפגיעה מהותית בזכויותיו רשאי לפנות אל המפקח בתביעה (היא כשלעצמה לא תעכב את ביצוע העבודה). אם המפקח ראה כי נפגעה זכותו של בעל דירה פגיעה מהותית או כי שמאי המקרקעין שעבד במקום טעה, הוא רשאי להורות על ביטול ההחלטה שהתקבלה, על שינויה או על הוספת תנאים, ובכלל זה תשלום פיצוי.
- שופטת בית-המשפט העליון דפנה ברק-ארז קבעה שסמכות המפקח אינה מוגבלת רק לאישור עצם הוראות החיזוק אלא משתרעת גם על האישור של אופן ביצועו.⁴⁰

4.2. העצמת הדיירים באמצעות עבודה קהילתית וגישור בהתחדשות עירונית⁴¹

גישה המציעה ראייה חלופית של הטיפול בהתחדשות עירונית היא השימוש בעבודה קהילתית ובגישור מכוון לשם פתרון סכסוכים בהסכמה ומניעת היווצרותם. גישה זו מבוססת על הכרה במתחים החברתיים ובדאגות הכלכליות שמתעוררים בתהליך התחדשות עירונית בין בני משפחה, בין שכנים לבניין ובתוך הקהילה. תהליך ההתחדשות העירונית מציע לתושבים אפשרות לשיפור איכות החיים אך כרוך באי-ודאות ובדאגה, בשל ההליך הביורוקרטי המורכב ובשל הצורך להידיין עם גורמים מקצועיים כגון יזמים ועורכי-דין; אלה מונעים לעתים משיקולי רווח, ולא תמיד לתושבים יש כלים להתמודדות עמם. שילוב פרקטיקות של גישור בהליך ההתחדשות העירונית מסייע ביידוע התושבים, מקל עליהם את ההתנהלות מול היזם, הופך את הביורוקרטיה לשקופה ככל האפשר ומעודד בניית הסכמות מתוך הבנת הצרכים של המשתתפים.⁴²

העצמת הדיירים עלתה גם בהחלטת הממשלה מס' 376. בהחלטה הוטל על משרד הבינוי והשיכון ומשרד ראש הממשלה לגבש כללים לתמיכה בארגונים שייצגו את הדיירים בפרויקטים של פינוי-בינוי, ושר הפנים הונחה להבהיר לרשויות המקומיות את הסמכות המסורה להן לפי פקודת העיריות לפעול בתחום ההתחדשות העירונית באמצעות תאגידי עירוניים שבשליטתן, ובפרט את יכולתן לסייע בהתארגנות הדיירים בפרויקטים מסוג זה.⁴³ **מבקר המדינה הוסיף בדוח בנושא כי ראוי שמשרד הבינוי יסייע בתחומי**

⁴⁰ רע"א 1002/14, פסקאות 13-14.

⁴¹ הנתונים בפרק זה וההסבר על פעילות השירות לעבודה קהילתית הם מתוך: עירית בשן, מרכז פיתוח קהילתי אסטרטגי בשירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, התערבות עבודה קהילתית בהתחדשות עירונית – סיכום שנת 2015, 21 בינואר 2016.

⁴² עידו קלינברגר ורותם נגר, "מודל העשייה": התחדשות עירונית באמצעות כלים גישוריים, חקר מקרה של ההינף הראשון במודל – אפיון הקהילה", בתוך: תוכנית "גישורים", כשעשייה, למידה וידע נפגשים: אסופת מאמרי חכמת העשייה ממרכז הגישור והדיאלוג בקהילה, חלק 2, עמ' 67-72.

⁴³ מזכירות הממשלה, החלטת ממשלה מסד 376 (דר/12 של ועדת שרים לענייני דיוור): קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני, 3 ביוני 2016, סעיף 5.



ההדרכה והשמאות לדיירים בפרויקטים של התחדשות עירונית (ובכלל זה תמ"א 38), כדי לשמור על עקרון השוויון ולתת סיוע מעשי לדיירים המבקשים לשפר את המבנים שלהם במסלול זה.⁴⁴

משרד הרווחה והשירותים החברתיים מרכז את העבודה הקהילתית בהתחדשות עירונית במסגרת השירות לעבודה קהילתית. לפי הסיכום של השירות לשנת 2015, באותה שנה היו 14 יישובים שהתנהלה בהם פעילות קהילתית בהתחדשות עירונית, ב-90 מתחמים של תמ"א 38 ופינוי-בינוי, וניתן סיוע ישיר לכ-11,800 בתי אב. בין השאר ניתנה הכשרה לתושבים ולוועדים (19 קורסים שהשתתפו בהם כ-450 תושבים), הסברה על תהליכי התכנון (75 מפגשים במהלך השנה עם כ-5,200 תושבים), בניית הסכמות וטיפול בקונפליקטים בקרב הדיירים ובינם לבין היוזמים. להלן מידע נוסף על הפעולות במסגרת זו:⁴⁵

- ניתן סיוע לכ-2,763 בתי אב (אצל כ-2,250 מהם נעשו פעולות מניעה והסברה) בנוגע לתופעות של ניצול – החתמה על מסמכים שנראו פוגעניים או ניצול חוסר אונים של משפחה כדי לעודד חתימה.
- 629 בתי אב קיבלו ליווי אישי וסיוע במקרי משבר, כגון קשישים שנתקפו חרדה מפני גירוש מהבית, עולים שנדרש להם תרגום, טיפול בסכסוכים בין שכנים וסיוע לדיירים המתקשים להשמיע את קולם (למשל ניתן סיוע לדייר קשיש תושב חיפה שבזמן חיזוק הבניין שבו התגורר נפגע המטבח שלו).

נוסף על כך עשה השירות פעולות לשינוי ההתנהלות ברמה המוניציפלית, כגון הסברה על חשיבות הנושא לחברות עירוניות, שותפות עם העירייה לבניית מודל להתנהלות בקידום תוכניות תוך הכנסת המרכיב הקהילתי (ירושלים), הצפת קשיים של קהילות מסוימות מתוך התחשבות במאפיינים מיוחדים (למשל מעליות שבת בדיור לציבור החרדי, הצורך של מקבלי סיוע בשכר דירה בדירות קטנות והקושי של קשישים בחיי היום-יום באתר שבו מתבצעות עבודות חיזוק).

גם העירייה יכולה לעשות פעולות כאלה. לדוגמה, בירושלים פועלת [מינהלת להתחדשות עירונית](#), במימון העירייה וחברת "מוריה", והיא מפעילה מערך הסברה לתושבים בנוגע להתחדשות עירונית, מעבירה קורסים בשכונות המקנים מידע מעמיק ומקצועי יותר על הליכים אלו (למשל הסבר על הוראות התכנון, החוקים והזכויות) ומציעה לתושבים ליווי של עובדים קהילתיים, חוות דעת מצד אדריכל או שמאי במקרים מסוימים ועוד. שירותים מיוחדים הניתנים כיום בפרויקטים של פינוי-בינוי הם ניהול הפרויקט מטעם המינהלת ודרישת דוח חברתי מהיזם כאחד התנאים למתן היתר הבנייה. על היזם להראות שהוא בדק את עמדות התושבים, שהוא פועל מול נציגות דיירים עצמאית ועוד.⁴⁶

לפי מבקר המדינה, האגף להתחדשות עירונית במשרד הבינוי והשיכון גיבש באוגוסט 2015 מתווה להסכמי מסגרת להתחדשות עירונית שיחתמו עם רשויות מקומיות, ובמסגרתו המשרד יתקצב **מינהלת עירונית לסיוע לדיירים ולארגונים** ויציע מימון נוסף, והרשות תתחייב לצעדים לקידום התחדשות עירונית, כגון הנפקת היתרי בנייה ביתר מהירות והקמה והפעלה של מינהלת כאמור.⁴⁷ יש לציין שבאוקטובר 2016 יצא

⁴⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 66 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014, [משרד הבינוי והשיכון – פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי](#), מאי 2016, עמ' 1300.

⁴⁵ עיריית בשן, מרכזת פיתוח קהילתי אסטרטגי בשירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, [התערבות עבודה קהילתית בהתחדשות עירונית – סיכום שנת 2015](#), 21 בינואר 2016. יש לציין כי נתונים אלו אינם מקיפים אלא מבוססים על דיווח התנדבותי של העובדים הקהילתיים.

⁴⁶ שירה אבני, המחלקה לעבודה קהילתית – התחדשות עירונית בירושלים, שיחת טלפון, 16 בנובמבר 2016.

⁴⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 66 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014, [משרד הבינוי והשיכון – פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי](#), מאי 2016, עמ' 1298.



משרד הבינוי בקול קורא לרשויות המקומיות להקמת מינהלות עירוניות להתחדשות עירונית. המועד האחרון להגשת הצעות הוא 27 בנובמבר 2016.⁴⁸

4.3. פעילות נוספת של משרד הבינוי והשיכון

נוסף על האמור לעיל, משרד הבינוי והשיכון עושה פעולות לקידום פרויקטים של תמ"א 38 ברמה התכנונית או החברתית, כגון מימון וקידום של תוכניות מתאר מפורטות להתחדשות עירונית, פיתוח "פילוט לשיטות חיזוק חדשניות וזולות בשכונות שיקום בפריפריה" וסיוע במימון חיזוק מבנים בשכונות שיקום, ביישובי פריפריה ובדירור הציבורי.⁴⁹ כמו כן צוין בדוח מבקר המדינה כי לאחרונה אושרה ואושרה בתקן **משרת ממונה על חיזוק מבנים (תמ"א 38)**.⁵⁰

בנוגע לזכויות דיירים, נציגת המשרד ציינה כי נוסף על קורס הכשרת הקבלנים שהוזכר לעיל, המשרד מכין מדריך לדיירים בפרויקטים של תמ"א 38 שיספק ידע וכלים רלוונטיים לדיירים, כמו המדריך לפרויקטים של פינני-בינוי שפורסם ב-2013. המדריך נתון בשלב מתקדם של עריכה.⁵¹ לפי דוח המבקר, המשרד הטיל את כתיבת המסמך על הממונה על חיזוק מבנים, וציין שהכנת המדריך אמורה להסתיים במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2016.⁵² יש לציין כי נציג המשרד ציין בפני מרכז המחקר והמידע של הכנסת שהמדריך נתון בהכנה כבר באפריל 2014.⁵³

⁴⁸ משרד הבינוי והשיכון, [קולות קוראים להקמת מינהלות עירוניות להתחדשות עירונית ברשויות המקומיות](#), תאריך גישה: 21 בנובמבר 2016.

⁴⁹ עינת גנון, מנהלת אגף התחדשות עירונית במשרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 בנובמבר 2016.

⁵⁰ מבקר המדינה, דוח שנתי 66 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014, [משרד הבינוי והשיכון – פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי](#), מאי 2016, עמ' 1300.

⁵¹ שם; נועה זרמון ברנט, מנהלת תחום תמ"א 38 במשרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 16 בנובמבר 2016.

⁵² מבקר המדינה, שם, עמ' 1300.

⁵³ משה כהן, מנהל מינהל מרקם ותיק במשרד הבינוי והשיכון, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 27 באפריל 2014.



5. נתונים על יישום תמ"א 38

מדי שנה מפרסם מינהל התכנון שבמשרד האוצר נתונים על יישום תמ"א 38 בשנה האחרונה. להלן יוצגו נתונים המתבססים על פרסום זה.

לוח 1 : הגשה, אישור ודחייה של בקשות להיתר לפי תמ"א 38 (חיזוק מבנים והריסה ובנייה מחדש) בשנים 2005-2015⁵⁴

סך הכול ⁵⁵	2015	2014	2013	2012	2011	2010-2005 (ממוצע שנתי)	
4,769	1,224	1,307	1,059	556	286	97	בקשות שהוגשו
2,688	799	721	767	367	139	53	בקשות שאושרו
468	166	106	67	21	(-)	(-)	בקשות שנדחו

מספר הבקשות עלה בשנים 2011-2014; בשנת 2015 הוא ירד מעט, אך מספר הבקשות שאושרו ונדחו גבוה משהיה בשנים הקודמות. ככלל, מספר האישורים והדחיות גדל עם השנים אך לא הדביק את מספר הבקשות, ולכן יש בקשות שעדיין לא התקבלה החלטה בעניינן.

לפי נתוני המינהל, מאז שנת 2005 ניתנו היתרים לחיזוק של כ-12,600 יחידות דיור קיימות (מהן כ-10,000 לחיזוק מבנה קיים ו-2,600 להריסה ובנייה מחדש) ולתוספת של כ-14,700 יחידות דיור חדשות (כ-6,500 בפרויקטים של חיזוק מבנה קיים ו-8,200 בפרויקטים של הריסה ובנייה מחדש).⁵⁶

להלן יוצגו נתונים על בקשות שהוגשו ואושרו בשנים 2011-2015 וסכימת נתונים משנת 2005 עד 2015.

לוח 2 : הגשה ואישור של בקשות להיתר לפי תמ"א 38 בחלוקה למסלול הבקשה, 2011-2015⁵⁷

2015-2005	2015	2014	2013	2012	2011	2005-2010 (ממוצע שנתי)*		
3,295	777	786	675	490	252	94	בקשות שהוגשו	בקשות במסלול חיזוק מבנה קיים
2,006	573	483	589	322	117	51	בקשות שאושרו	
1,457	447	517	384	118	34	*17	בקשות שהוגשו	בקשות במסלול הריסה ובנייה מחדש
672	226	235	178	32	22	*10	בקשות שאושרו	

* המסלול להריסה ובנייה מחדש אושר ב-2010, ולכן בנתונים על מסלול זה מופיעה רק שנה זו.

בחלוקה לסוגי הבקשות אפשר לראות מגמה דומה למגמה הכללית שהוצגה קודם לכן: מספר הבקשות במסלול הריסה ובנייה מחדש עלה עלייה חדה יותר בשנים 2011-2014 וירד בשנת 2015. לפי מינהל התכנון,

⁵⁴ משרד האוצר, מינהל התכנון, [דוח יישום תמ"א 38 לשנת 2015](#), ספטמבר 2016, עמ' 5.

⁵⁵ שם. יש לשים לב כי הנתון המתקבל מחיבור הנתונים השנתיים אינו שווה לנתון המצרפי הכולל, מכיוון שמדובר בתהליכים מתמשכים ויש בקשות שהוגשו יותר מפעם אחת. לפי מינהל התכנון, הנתונים השנתיים מצייגים מגמות והיקף עשייה מקומית, ואילו הנתון המצרפי הוא האמין ביותר מבחינה מספרית.

⁵⁶ שם, עמ' 14.

⁵⁷ שם, עמ' 6-7.



ייתכן שקידום התיקון לתמ"א שעניינו אופן חישוב זכויות הבנייה במסלול הריסה ובנייה מחדש הביא להאטה בהגשת בקשות ובאישורן, ועם אישור התיקון יעלה שוב מספרן.⁵⁸

5.1. יישום תמ"א 38 בחלוקה למחוזות לפי מסלולים

להלן נתוני מינהל התכנון על מספר הבקשות בשנת 2015 בחלוקה למחוזות.

לוח 3 : הגשה ואישור של בקשות להיתר לפי תמ"א 38 בחלוקה למסלול הבקשה ולמחוז, בשנת 2015⁵⁹

הריסה ובנייה מחדש*				חיזוק מבנים*				
היתרים שניתנו	בקשות שנדחו	בקשות שאושרו	בקשות שהוגשו	היתרים שניתנו	בקשות שנדחו	בקשות שאושרו	בקשות שהוגשו	
0	0	0	0	0	1	1	0	צפון**
7	1	7	16	15	1	42	39	ירושלים
1	1	1	5	16	6	73	63	דרום
20	8	26	39	71	31	181	170	מרכז
30	4	54	105	35	3	44	112	חיפה
106	59	138	282	125	51	232	393	תל-אביב
164	73	226	447	262	93	573	777	סך הכול

* יש לשים לב שמספר הבקשות שאושרו ושנדחו עשוי להיות גדול ממספר הבקשות שהוגשו, שכן במהלך השנה נדונו והוכרעו גם בקשות שהוגשו לפנייה.

** לפי מינהל התכנון, הירידה השנתית נובעת מכך שנהריה, שהיא העיר העיקרית במחוז מבחינת יישום תמ"א 38, לא הגישה דיווח לשנה זו, ואילו בשנת 2014 היא דיווחה על הגשת 21 בקשות.

לפי נתונים אלו אפשר לומר שמרבית הבקשות לתמ"א (מעל 50% משני סוגי הבקשות) הן במחוז תל-אביב, ואחריו – במחוז חיפה ובמחוז מרכז. בשלושת המחוזות האלה יחד הוגשו כ-87% מהבקשות לחיזוק מבנים ואושרו כ-80% מהבקשות. כמו כן בשנת 2015 מרבית הבקשות שהוגשו היו לחיזוק מבנים; במחוז חיפה שיעור הבקשות להריסה ובנייה מחדש גבוה יחסית, ומספרן קרוב למספר הבקשות לחיזוק; במחוז תל-אביב שיעור הבקשות להריסה ובנייה מחדש הוא כ-70% ממספר הבקשות לחיזוק מבנים.

5.2. יישום תמ"א 38 בחלוקה לוועדות מקומיות

בנספח למסמך זה מופיע המידע על יישום תמ"א 38 בחלוקה לוועדות המקומיות בשנת 2015 לפי פרסום של מינהל התכנון.⁶⁰ בנתונים אלו אפשר לראות הבדלים גדולים בין הוועדות המקומיות השונות. למשל:

- מרבית הבקשות שהוגשו ואושרו במהלך השנה, וכן ההיתרים לבנייה שניתנו, היו במסלול של חיזוק מבנה קיים (כ-63%), אולם היחס בין המסלולים שונה בכל ועדה מקומית.
- יש ועדות מקומיות שבהן הוגשו בקשות להיתר במסלול חיזוק מבנים בלבד (כגון ראשון-לציון, בת-ים, רמת-השרון וקריית-אונו) או שהוגשו בהן בקשות ספורות בלבד במסלול הריסה ובנייה מחדש

⁵⁸ משרד האוצר, מינהל התכנון, [דוח יישום תמ"א 38 לשנת 2015](#), ספטמבר 2016, עמ' 7.

⁵⁹ שם, עמ' 11-12.

⁶⁰ שם, עמ' 18.



(כגון כפר-סבא, רחובות והוד-השרון). המצב ההפוך (הגשת בקשות בעיקר במסלול להריסה ובנייה מחדש) אינו שכיח, אך כך קרה למשל בבני-ברק ובחדרה.

- תל-אביב-יפו מובילה בפער ניכר במספרן של הבקשות שהוגשו ואושרו בתחומה, אולם מספר ההיתרים שניתן בה לתחילת עבודות דומה למספרן בערים שהוגשו ואושרו בהן הרבה פחות בקשות, כגון חיפה, רמת-גן והרצליה.

5.2.1. משך הטיפול בבקשות להיתר

כפי שאפשר לראות בנספח, הזמן הממוצע לאישור בקשה שונה בכל ועדה, ונע בין חודש אחד לשנתיים. לפי מינהל התכנון הטווח נובע בין היתר מהמורכבות היחסית של הליך אישור ההיתר ומאופן הטיפול והמשאבים שכל רשות מקצה לתחום, וכן מהגדרות שונות של זמן תחילת הטיפול. לפי המינהל כיום זמן הטיפול הממוצע הוא כשמונה חודשים – כשבועיים פחות משהיה בשנת 2014. ככלל, לאורך השנים הדיווחים מצביעים על ירידה בזמן הממוצע לקבלת החלטה בבקשה להיתר.⁶¹ יש להדגיש כי מדובר בזמן שעד קבלת החלטה בנוגע לבקשה (אישור או דחייה) ולא בזמן עד להוצאת היתר הבנייה עצמו.

⁶¹ משרד האוצר, מינהל התכנון, [דוח יישום תמ"א 38 לשנת 2015](#), ספטמבר 2016, עמ' 17.



נספח: נתוני מינהל התכנון על יישום תמ"א 38 בחלוקה לוועדות המקומיות בשנת 2015⁶²

יש לשים לב שמספר הבקשות שאושרו ושנדחו עשוי להיות גבוה ממספר הבקשות שהוגשו, היות שבמהלך השנה נדונו והוכרעו גם בקשות שהוגשו בשנה שלפניה.

זמן טיפול ממוצע (חודשים)	מסלול הריסה ובנייה מחדש				מסלול חיזוק מבנים				ועדה מקומית
	היתרים שניתנו	בקשות שנדחו	בקשות שאושרו	בקשות שהוגשו	היתרים שניתנו	בקשות שנדחו	בקשות שאושרו	בקשות שהוגשו	
	0	0	0	0	0	0	0	0	אופקים
5.5	0	0	0	2	16	4	73	61	אשדוד
	0	0	0	0	0	2	0	2	אילת
5	1	1	1	3	0	0	0	0	באר-שבע
2	20	0	12	12	0	0	0	0	בני-ברק
12	0	0	0	0	17	0	25	62	בת-ים
9	0	0	0	0	0	0	1	0	גבעת-שמואל
24	9	8	3	35	1	4	1	9	גבעתיים
6	0	0	0	1	7	1	13	12	הוד-השרון
24	0	1	0	1	0	0	0	0	הראל
3	4	0	14	6	31	1	76	30	הרצליה
11	0	0	0	0	1	0	2	0	זמורה
2	7	0	19	25	0	0	0	1	חדרה
8	7	0	30	30	11	0	44	44	חולון
7	17	0	21	42	35	1	43	102	חיפה
12	0	0	0	0	3	0	0	5	יבנה
	0	0	0	0	0	0	0	0	יקנעם-עילית
4	7	0	7	15	15	1	42	39	ירושלים
18	1	1	1	1	4	1	19	14	כפר-סבא
	0	0	0	0	0	0	0	0	כרמיאל
	0	0	0	0	0	0	0	0	לב-הגליל
1	0	0	0	0	2	0	2	2	לוד
1	0	0	0	0	0	0	0	0	נאות-חובב
1.5	0	3	3	6	3	1	5	6	נס-ציונה
10	10	0	10	11	4	2	15	9	נתניה
3	1	3	1	9	0	1	1	3	פרדס-חנה
5.5	9	3	8	11	9	2	33	20	פתח-תקווה
11	1	0	0	0	5	0	11	8	קריית-אוונו
7	5	1	13	29	0	1	0	6	קריית-אתא
	0	0	0	0	0	0	0	0	קריית-גת
	0	0	0	0	0	0	0	0	קריית-טבעון

⁶² משרד האוצר, מינהל התכנון, [דוח יישום תמ"א 38 לשנת 2015](#), ספטמבר 2016, עמ' 18.



זמן טיפול ממוצע (חודשים)	מסלול הריסה ובנייה מחדש				מסלול חיזוק מבנים				ועדה מקומית
	היתרים שניתנו	בקשות שנדחו	בקשות שאושרו	בקשות שהוגשו	היתרים שניתנו	בקשות שנדחו	בקשות שאושרו	בקשות שהוגשו	
	0	0	0	0	14	23	59	60	ראשון-לציון
12	0	0	2	2	0	0	10	12	רחובות
	0	0	0	0	0	0	1	1	רמלה
24	49	40	36	85	22	8	13	53	רמת-גן
18	0	0	0	0	1	4	8	12	רמת-השרון
8.5	0	1	2	7	24	1	21	28	רעננה
	0	0	0	0	0	0	0	1	שרונים
12	16	11	43	114	37	34	54	175	תל-אביב
8	164	73	226	447	262	93	573	777	סך הכול

