



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**תמ"א 38: הסדרה וטיפול הרשויות בנושא
זכויות דיירים במסגרת חיזוק מבנה קיים**

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 6408240/1 - 02

פקס: 6496103 - 02

www.knesset.gov.il/mm

כתיבה: אהוד בקר

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

כ"ט חשון תשע"ז

22 בנובמבר 2016

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת יושב-ראש הוועדה לפניות הציבור חבר הכנסת ישראל אייכלר בעקבות פניות ציבור בנושא הנדון. משלל ההיבטים הקשורים ליישום תוכנית המתאר הארצית מס' 38 לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה (להלן: תמ"א 38),¹ מסמך זה יתמקד בזכויותיהם של המתגוררים בבניינים שבמהלך חיזוק מבנה קיים ובהסדרה הנוגעת להגנה על זכויות אלו.² המסמך מציג רקע על התמ"א, אופן הסדרתה ושלבי הביצוע של פרויקט במסגרתה, סוקר נקודות ביקורת עיקריות כלפיה, מציג כלים להסדרת זכויות הדיירים ולהעצמתם וכולל לבסוף נתונים על יישום התמ"א.

מן המסמך עולה בין היתר כי:

- תמ"א 38 אושרה ב-2005 במטרה לעודד חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה על-ידי מתן היתרי בנייה לשינוי הבניין ובניית דירות נוספות וניצול ההכנסות ממכירתן לחיזוק המבנה.
- משנת 2005 אושרו כ-2,000 בקשות לחיזוק מבנה במסגרת התמ"א, בעיקר במחוזות תל-אביב, חיפה והמרכז, אשר כללו חיזוק של כ-10,000 דירות קיימות והקמת כ-6,500 דירות נוספות במבנים מחוזקים. בשנת 2015 לבדה הוגשו 777 בקשות לחיזוק מבנה קיים ואושרו 573 בקשות.
- **אין הסדרה ייעודית לטיפול בקשיים וסכסוכים הנוגעים לזכויות דיירים ואשר עולים במהלך עבודות החיזוק**, וככלל סכסוכים בין דיירים ליזם או הקבלן המבצע את הפרויקט מיושבים בבית המשפט כאכיפת התקשרות חוזית.
- ישנם מספר ערוצים המסייעים להעצמת הדיירים בתמ"א 38 או שאפשר לשקול להתאימם לתמ"א:
 - קושי הנובע מדייר המסרב לתכנית, כשהתכנית זוכה לתמיכת רוב הדיירים, יכול להיות מובא להכרעת המפקח על הבתים המשותפים במשרד המשפטים, שהוא בעל סמכות כשל שופט בבית משפט שלום.
 - חוק הרשות להתחדשות עירונית, שהתקבל באוגוסט 2016, מגדיר בינוי במסגרת תמ"א 38 כאחד ממיזמי ההתחדשות העירונית, ובמסגרתו הרשות אמורה, בין היתר לסייע להתארגנות דיירים לשם מימוש וקידום מיזמים להתחדשות עירונית; ורשאית לבצע פעולות שונות, בהן:
 - עריכת הכשרות לעוסקים בתחום ההתחדשות העירונית;
 - מינוי יועצים חברתיים ללוויי הדיירים;
 - גיבוש ופרסום חומרי הדרכה ונוסחים מומלצים למסמכי התקשרות;
 - גיבוש ופרסום רשימת עוסקים בתחום ההתחדשות העירונית (כולל יזמים, קבלני ביצוע, מתכננים ועוד) העומדים בתנאי סף שנקבעים על ידי שר הבינוי והשיכון;
 - מינוי ממונה על פניות דיירים, שיהיה רשאי לברר פניות בכל דרך שיראה לנכון ולהחלטתו 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 רונן, 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 מידע נוסף על היבטים נוספים, כגון תכנון עירוני ומבני ציבור, ניתן למצוא ב: נעמה טשנר, תמ"א 38 שינוי 2 (הריסה-בינוי): תכנון עירוני כוללני וזכויות תושבים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 ביוני 2014, עמ' 5-11.



- אין כיום מגבלה על משך ההתקשרות ואורך יפוי הכוח שיכול להינתן על ידי דיירים למארגני עסקאות. הצעת חוק ממשלתית שמטרתה לקבוע מגבלות כבררת מחדל למשך ההתקשרות בעסקאות פיננו-בינוי (ולא בתמ"א 38) התקבלה בפברואר 2016 בקריאה ראשונה. הרחבת ההצעה לתמ"א 38 עלתה בדיון הכנה לקריאה שנייה ושלישית שנערך בכנסת ונבחנת על-ידי משרד המשפטים.
- אין כיום דרישה להכשרה מיוחדת מקבלנים המשתתפים בפרויקטים מסוג זה, 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 התייחסו בעבר להעצמת הדיירים באמצעות פעילות קהילתית של הסברה וארגון דיירים (ובפרט בקרב קבוצות מוחלשות) ולליווי וסיוע של עובדים קהילתיים או מינהלת עירונית. כלים אלו יכולים למנוע היווצרות סכסוכים ולעודד התנהלות שקופה והוגנת של היזם מול הדיירים. השירות הקהילתי במשרד הרווחה וחלק מהעיריות מיישמות כלים כאלו, 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 רלבנטיים לדיירים. לפי המשרד המדריך נמצא 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 צפויה להסתיים במסגרת תכנית העבודה לשנת 2016. יש לציין כי הכנת המדריך הוזכרה בפני מרכז המחקר והמידע של הכנסת כבר באפריל 2014 על ידי נציג המשרד.

1. רקע: התוכנית והסדרי חקיקה

1.1. הגדרת תמ"א 38

במרס 2005 אישרה הממשלה את תמ"א 38 לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה.³ 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.⁴ אחד מהעקרונות של התמ"א הוא היכולת להוציא מכוחה היתרי בנייה ישירות, בלי צורך בתכנית 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 במגרש אחר כנגד חיזוק מבנה שנדרש חיזוקו.⁵ נכון לזמן כתיבת מסמך זה טרם אושר תיקון מס' 4, שנועד

³ תוקף התוכנית במקור היה לחמש שנים מיום אישורה. המועצה הארצית לתכנון ובנייה האריכה את תוקפה פעמיים, ונכון להיום תוקפה הוא עד מאי 2020. ראו: משרד הפנים, [תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים בפני רעידות אדמה - תמ"א 38](#), תאריך גישה: 27 באוקטובר 2016.

⁴ מנכ"ל משרד הפנים, [חוזר מנכ"ל 6/2005, תכנית 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 מאפשרת כוללות הרחבת יחידות דיור והקמת יחידות חדשות בתוספת קומות.

⁵ משרד הפנים, מינהל התכנון, [תמ"א 38 – הוראות התוכנית](#), מאי 2012; [שנתון התכנון 2013](#), פברואר 2014.



לתקן באופן רחב את התכנית בנושאים שונים (כגון חיזוק מבנים שלא למגורים, עירוב שימושים ועידוד שימוש בתת הקרקע).⁶

כאמור, יישום התמ"א אפשרי בשני מסלולים – חיזוק מבנה קיים והריסה ובנייה מחדש. לפי מינהל התכנון, למסלול ההריסה ובניה מחדש יתרונות מבחינת חיזוק המבנה, אפשרויות המיגון בו והיקף תוספת יחידות הדיור החדשות, אולם יישומו מורכב יותר בשל השינוי לרקמה עירונית קיימת (ובכלל זאת השפעה על השכונה הסובבת והקשיים הלוגיסטיים בהקמת בניין בסביבה צפופה).⁷

1.2. הסדרה נוספת ודיונים בכנסת בנוגע לזכויות דיירים

כאמור, התמ"א אושרה במקור ב-2005 ובשנים שלאחר מכן נחקקו חוקים שונים שעסקו בעיקר במיסוי. שינוי נוסף לדוגמה היה בתיקון לחוק התכנון והבנייה, בו נקבע שאין להתנות מתן היתר במציאת פתרונות חניה.⁸ יודגש חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), תשס"ח-2008, אשר הוריד את רף ההסכמה הדרוש לצורך תחילת העבודות מכלל הדיירים לשני-שליש או ארבע-חמישיות, בהתאם למסלול החיזוק המבוקש, ובתלות באישור המפקח על רישום מקרקעין (הנקרא גם המפקח על בתים משותפים). בנוסף לכך, סוגיות הקשורות ליישום תמ"א 38 עלו מספר פעמים בדיוני ועדות הכנסת, אשר עסקו בין היתר בקושי ב"התנעת" פרויקטים במסגרתה בשנים הראשונות, ובדאגה לדיירים במהלך העבודות. לדוגמה, ביולי 2014 קיימה ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת דיון בהמשך להצעה לסדר היום של ח"כ עמר בר-לב, בנוגע לצורך במציאת דיור זמני לקשישים ונכים בזמן שעבודות חיזוק מתקיימות בבניין מגוריהם.⁹ הצורך בעידוד פרויקטים בתמ"א זו הביא לקידום החקיקה בנושא הקלות המיסוי, כפי שעולה מדיון בוועדת הכלכלה מפברואר 2010, במסגרתה אמר יו"ר הוועדה דאז, ח"כ אופיר אקוניס, כי תחת הסיכון של רעידת אדמה חזקה על הממשלה לפעול בכל האמצעים על מנת לחזק מבנים שנבנו לפני 1980, ולכן הוא ישאף לקדם הצעות לקידום פטורים מתשלומים שונים ולהרחבת הזכויות כדי לעודד יישום של התמ"א.¹⁰

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 ובין הדיירים לעצמם וליזמים. ההחלטה מתייחסת לתמ"א 38 כאחת מתוכניות ההתחדשות העירונית. בדוח מבקר המדינה שפורסם לאחרונה ועסק, בין היתר, במעקב אחר החלטה זו, הוגדרה החלטה כ-"תחילת המאמץ הממשלתי המכוון לגיבוש מדיניות לאומית סדורה ואפקטיבית בתחום ההתחדשות העירונית" – מאמץ שלא הגיע עד כה ליעדו.¹¹

⁶ משרד האוצר, מינהל התכנון, דו"ח יישום תמ"א 38 לשנת 2015, ספטמבר 2016, עמ' 3.

⁷ שם.

⁸ 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, הפטור מתשלום מס שבח ומס מכירה במכירה שתמורתה מושפעת מזכויות בנייה לפי תמ"א 38 ופטור ממש שבח ומס רכישה במכירת זכות במקרקעין שהיא רכוש משותף במבנה שניתנו בו זכויות לפי תמ"א 38.

⁹ ועדת הפנים והגנת הסביבה, הצעה לסדר היום בנושא: "חוק המקרקעין – חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה – סידור חלופי ארעי", של ח"כ עמר בר-לב, 22 ביולי 2014.

¹⁰ ועדת הכלכלה, הגדלת היצע הדיור באמצעות תמ"א 38 – חיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה, 2 בפברואר 2010.

¹¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 66 לשנת 2015 ולחשבונות 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.¹² החוק נידון בוועדה מיוחדת - הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.¹³ הוועדה דנה בהגדרת התמ"א כמיזם להתחדשות עירונית, ועלו חששות מסטייה ממטרת התמ"א המקורית ומבלבול בינה לבין יתר מיזמי ההתחדשות העירונית בנושאים בהם ההוראות שבתמ"א 38 מאפשרות הקלות רבות יותר מאלו שניתנות למיזמים בחוק.¹⁴

במסגרת תפקידיה לפי החוק, אמורה הרשות לסייע להתארגנות דיירים לשם מימוש וקידום מיזמים להתחדשות עירונית, לערוך הכשרות לעוסקים בתחום ההתחדשות העירונית. לשם מילוי תפקידיה הרשות רשאית לפעולות שונות, וביניהן למנות יועצים חברתיים לליווי הדיירים ולהתאמת הפרויקט לצרכיהם, לגבש ולפרסם באופן נגיש ובשפות שונות חומרי הדרכה ונוסחים מומלצים למסמכי התקשרות בעסקאות להתחדשות עירונית ולגבש ולפרסם רשימת עוסקים בתחום ההתחדשות העירונית (כולל יזמים, קבלני ביצוע, מתכננים ועוד) העומדים בתנאי סף שייקבעו על ידי שר הבינוי והשיכון, באישורה של ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.¹⁵ ניתן להבין מסעיף זה כי יש אפשרות לקבוע תנאי סף, אך אין הסבר מדויק על תוכן תנאים אלו או המהות שהם אמורים לשרת או אופן הפיקוח על מילוי תנאים אלו.

בנוסף, כולל החוק מינוי של ממונה על פניות דיירים, שתפקידו יהיה לברר פניות של בעלי דירה ודיירים בתחום מיזם להתחדשות עירונית בעניינים הנוגעים למיזם, ובכלל זאת התנהגות יזמים, מארגנים, מינהלות עירוניות ודיירים אחרים כלפיהם, כגון טענות בעניין הפעלת לחץ בלתי סביר על דייר כדי שיתן 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.¹⁶

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 ולהגיע להסכמה ביניהם בנוגע לקיום הפרויקט שתסוכם בחוזה. צורך זה יכול להביא למקרים בהם הסכמה של דיירים רבים על החלת תמ"א 38 לא

¹² [חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016](#), ס. 2.

¹³ שמה המלא של ועדה זו הוא הוועדה המיוחדת לדיון בהצ"ח הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, הצ"ח התכנון והבניה (הוראת שעה) ובהצ"ח שירותים פיננסיים חוץ מוסדיים. במסמך זה, הנוגע מבין אלו רק בתחום ההתחדשות העירונית, ייעשה השימוש בשם הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.

¹⁴ דוגמאות לכך ניתן לראות למשל בנוגע לתשלום ארנונה שלא 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](#), ס. 16; הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, [הצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ה-2015](#), 26 ביולי 2016; הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, [הצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ה-2015](#), 1 באוגוסט 2016.

¹⁵ [חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016](#), ס. 4.

¹⁶ שם, ס. 7.



יכולה 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 כלל בעלי הדירות, עם זאת, תיקונים לחוק איפשרו חריגה באישור המפקח על הבתים המשותפים, כך שלצורך חיזוק המבנה יש צורך ברוב בשיעור משתנה מסך בעלי הדירות (כמפורט בפרק 4.1 למסמך זה).

יש לציין כי נושא הסכמת הדיירים זכה להתייחסות נוספת בחקיקה הנוגעת לפינוי-בינוי, כאשר חוק פינוי ובינוי (פיצויים), תשס"ו-2006, המטיל אחריות בנוזיקין על הדייר הסרבן כלפי יתר הדיירים בתנאים מסוימים בהם נחשב הסירוב בלתי סביר.¹⁷

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

אחת הנקודות שיש לשים להן לב ושאינה נסקרת בתמ"א היא הצורך של היזם בכספים למימון הפרויקט; עבודות במסגרת התמ"א משיתות הוצאות שונות על היזם, כגון שכר עבודה, רכישת חומרים וכדומה. מקורות אפשריים למימון הם למשל מימון עצמי מצד היזם, מכירה מוקדמת של הדירות הנוספות או ליווי בנקאי, כאשר ליווי בנקאי דורש בדרך כלל מתן שיעבוד לבנק. פתרון מקובל לצורך כך 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 ושיעבודה לבנק לצורך קבלת ליווי בנקאי (ניתן גם לרשום הערות אזהרה ליחידה זו מטעם מי שירכשו את הדירות העתידיות להיבנות), כאשר לאחר סיום העבודות הרישום מתוקן בהתאם למצב הדברים בשטח.¹⁸

2.3. הגשת הבקשה לוועדה המקומית

לאחר ההתקשרות עם יזם מבוצע תכנון של העבודות, באופן המנצל את זכויות הבנייה המוקנות בתכנית, כגון הוספת קומות על גג הבניין או השלמת קומה מפולשת – שימוש בקומת העמודים שבכניסה לבניין להוספת דירות (במקרה של חיזוק מבנה קיים). התכנית מוגשת לוועדת התכנון המקומית ונידונה בה, ובדומה לבקשות אחרות לוועדה המקומית התכנית מפורסמת לידיעת הציבור וישנו דיון בהתנגדויות¹⁹ ולאחריו מחליטה הוועדה אם לאשר את הבקשה או לדחותה.²⁰ הוועדה יכולה לדחות את הבקשה אם מצאה שיש לכך צידוק מיוחד הנובע משיקולים תכנוניים, אדריכליים, נופיים או בהתאם לכושר הנשיאה של המגרש. לוועדה סמכות עצמאית להתוויית מדיניות בנושא, והיא יכולה לאשר תכנית מפורטת ליישוב או לחלק ממנו שתבוא במקום תמ"א 38 בכל הנוגע לשטחי בנייה, גובה בנייה, יחידות דיור ועוד.²¹ לאחר אישור הוועדה נדרש הקבלן לקבלת היתר בנייה, שלקבלתו נדרש אישור מגופים נוספים בהתאם להוראות

¹⁷ [חוק פינוי ובינוי \(פיצויים\), התשס"ו-2006](#), ס. 2.

¹⁸ עו"ד אילנה יעקב, משנה למהל אגף רישום והסדר מקרקעין, משרד המשפטים, שיחת טלפון, 3 בנובמבר 2016.

¹⁹ התנגדויות אלו אינן זהות לאלו המפורטות בחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965, אלא מצוין בתכנית כי הן "דומות" להן: ראו: משרד הפנים, מינהל התכנון, [תמ"א 38 – הוראות התוכנית](#), מאי 2012, ס. 27.

²⁰ יש להבדיל בין אישור הבקשה על ידי הוועדה המקומית, להיתר שניתן לאחר אישור זה, בתלות בהשלמת דרישות ובהגשת אישור מכל גוף נדרש, בהתאם להחלטת הוועדה. תחילת הבנייה מחויבת בהיתר. ראו: [חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965](#), ס. 145, א. 62.

²¹ משרד הפנים, שם, ס. 21-27, ובפרט ס. 23. לפי מינהל התכנון, נכון לספטמבר 2016 היו אחת עשרה ועדות מקומיות בהן אושרו תכניות לפי סעיף זה, ובתשע נוספות תוכניות היו בהליך קידום. משרד האוצר, מינהל התכנון, [דו"ח יישום תמ"א 38 לשנת 2015](#), ספטמבר 2016, עמ' 21.



הוועדה, ורק לאחר קבלת ההיתר ניתן להתחיל את העבודות. הזמן לקבלת היתר הבנייה אינו מוגבל בתכנית ויכול להיות מושפע מגורמים שונים כגון העומס על הרשות המקומית.

3. ביקורת כלפי התכנית וקשיים ביישומה

תמ"א 38 נועדה לעודד שיפוץ שיציל חיים במקרה של רעידת אדמה. יתרונותיה הנוספים טמונים בכך שפרויקטים במסגרתה עשויים לתרום לשיפור איכות החיים של הדיירים והשבחת הנכס שבעלותם (בשל הוספת ממ"ד, מעלית ואף מעבר לדירה חדשה), כמו גם בכך שהם מגדילים את היצע הדירות.²² עם זאת, יש נקודות ביקורת שהועלו כלפי תמ"א 38, ולהלן ייסקרו מספר ביקורות וקשיים מרכזיים.

3.1. הפיכת החיזוק למשני להוספת יחידות הדור

בבסיס התמ"א, כאמור, נמצאת הוספת זכויות הבנייה כתמריץ לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה. בדוח מבקר המדינה ממאי 2016 צוין כי היועץ המשפטי לממשלה ויו"ר 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 הדור.²³ יש לציין שהגדלת היצע הדור אינה שלילית לכשעצמה, וניתן לראות אותה כתוצר חיובי של התמ"א.²⁴

3.2. כדאיות כלכלית והשפעה על אי-שוויון חברתי

כאמור, אחד מהעקרונות המכוננים של התמ"א היה מתן תמריץ ליזמים פרטיים לקדם ולממן פרויקטים של חיזוק מבנה מפני רעידות אדמה בתמורה לזכויות הבנייה הנוספות – ככלל הוספת דירות שהזים ימכור. מצב זה מביא לחשש מפני הזנחה של הפריפריה: בעוד עלויות הבנייה עצמן הן דומות בכל מקום, הזים מעדיף לעבוד באזורים מבוקשים, בהם התמורה המגולמת בזכויות הבניה גבוהה יותר מאשר במקומות לא מבוקשים, ואף יש הטוענים שבחלק מהמקרים מכירת הזכויות לא תכסה את עלות החיזוק.²⁵

יש לציין כי משרד הבינוי והשיכון מסייע למבנים בשכונות שיקום במימון תמ"א 38, וכי לפי המשרד, במהלך השנים 2014-2015 ניתן סיוע בהיקף תקציבי של כ-110 מיליון ש"ח, לרבות ייצוג משפטי לדיירים.²⁶ בנוסף מסייע המשרד למתגוררים בדור ציבורי וביצע במהלך 2016 חיזוקים בשישה יישובים בפריפריה הנמצאים ברמת סיכון גבוהה לרעידות אדמה, בבניינים בהם ישנם דיירי דור ציבורי.²⁷

²² מבקר המדינה, דוח שנתי 166 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014, משרד הבינוי והשיכון – פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי, מאי 2016, עמ' 1267-1268.

²³ שם, עמ' 1274.

²⁴ ראו למשל: עע"מ 7381/15, פסקה 26 בפסק דינו של השי שהם.

²⁵ ישנה טענה כי גם בערים מבוקשות השכונות החלשות מבחינה סוציאקונומית יקופחו לטובת השכונות בהן הביקוש לדירות גבוה יותר. "במקום" מתכננים למען זכויות תכנון, תמ"א 38 - תוכנית לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה: מענה אמיתי 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.

²⁶ עינת גנון, מנהלת אגף התחדשות עירונית במשרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 בנובמבר 2016.

²⁷ שם. לפי מבקר המדינה, בהחלטת ממשלה משנת 2013 נקבע כי המשרד יחייב חיזוק מבנים לפי תמ"א 38 במסגרת כל הפרויקטים לשיפוץ מבנים פגומים שבמסגרת שכונות שיקום, בהתאם לתנאים שנקבעו. עוד לפי המבקר, המשרד תקצב את חיזוקן של 1,200 יחידות דור בכל הארץ, ולהן נוספו 813 יחידות דור חדשות (במסגרת הזכויות הנוספות בתמ"א), והמענק הכולל בתחום מתקציב המשרד הסתכם בכ-86.5 מיליון ש"ח. המבקר ציין בנוסף כי יש מבנים נוספים שיש לחזקם אך אינם עומדים בתנאי הסף שנקבעו בהחלטת הממשלה. לפרטים ראו: מבקר המדינה, שם, עמ' 1294; מזכירות הממשלה, החלטת



3.3. היבטים תכנוניים ועירוניים של תמ"א 38

כאמור, תמ"א 38 היא תכנית מתאר ארצית המאפשרת להוציא מכוחה היתרי בנייה ללא צורך בתכניות מקומיות. בכך התמ"א עוקפת את המדרג התכנוני הקיים (הכולל ועדות מקומיות ומחוזיות בנוסף למועצה הארצית), שנועד לבחון בקשות לתכנון ובינוי לאור היבטים תכנוניים, כגון מספר מקומות החנייה בשכונה שסביב הבניין, היכולת של מערכת הביוב להתמודד עם דירות נוספות, קיומם של מבני ציבור מספקים ועוד. חשש זה מתעצם בשכונות מבוקשות בהן הכדאיות הכלכלית של ביצוע תמ"א גבוהה ותיתכן הוספה של יחידות דיור רבות בזמן קצר. מצב זה יכול להטיל על הרשות המקומית ורשויות המדינה צורך להתאמות לא מתוכננות כדי לספק שירותים לאזרחים.²⁸

3.4. מעורבותם של מארגני עסקאות בייזום הפרויקטים

אחד הנושאים שעלול להוות בסיס לקשיים מול בעלי הדירות הוא פעילותם של מארגני עסקאות (הנקראים גם "מאכערים" או "קבלני חתימות"), המארגנים את בעלי הדירות ומקבלים את הסכמתם לקידום הפעילות, כאשר הם לא דווקא מי שיבצעו את העבודות או ידאגו לקבלת ההיתר. נשמעו טענות כי מארגנים אלו מעכבים את העבודות, וזאת לאחר שהם מחתימים את בעלי הדירות על הסכמי בלעדיות בכל הנוגע לקידום תמ"א 38 באתר 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.²⁹ מצב זה עלול להביא לסחטנות מצד המארגן, המחזיק בבלעדיות כמנוף להשגת רווח וכן לכך שביטול עסקאות כאלו ידרוש מעורבות של בית המשפט.

במסגרת החלטת הממשלה 376 שצוינה לעיל, משרדי הבינוי והמשפטים הונחו לבחון דרכים לטיוב עבודת העוסקים בתחום ההתחדשות העירונית, לרבות הסדרת עיסוקם של קבלני החתימות, ולגבש תכנית בנושא עד נובמבר 2013 (תוך הכרה בכך שהמארגנים אינם מקשה אחת, ושבעוד יש מארגנים המביאים לעצירת פרויקטים ופוגעים בדיירים, יש אחרים שתורמים באופן ממשי לקידום פרויקטים). בנוסף הנחתה ההחלטה את שר הבינוי והשיכון לתקן את החקיקה כך שחתימה על עסקאות פינני-בינוי תיעשה בכתב ולפני עורך דין לצורך אימות.³⁰

הצעת חוק ממשלתית שמטרתה להתמודד עם נושא זה בעסקאות של פינני-בינוי³¹ התקבלה בקריאה ראשונה בפברואר 2016. ההצעה מתווה חלקים מההתקשרות בין בעלי הדירות והמארגנים, ובכלל זאת

[ממשלה מספר 551 \(דר/17 של ועדת שרים לענייני דיור\): קידום פעילות הממשלה והמגזר הפרטי לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה, 14 ביולי 2016.](#)

²⁸ פורום ה-15 והמרכז לשלטון מקומי בישראל, [עדכון ושינוי תמ"א 38 – נייר עמדה](#), יולי 2015, עמ' 2-4; 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.

²⁹ ראו דיון בנושא במסגרת ישיבת הוועדה המשותפת של הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ושל ועדת החוקה, חוק ומשפט, לדיון בהצעת חוק פינני ובינוי (פיצויים) (תיקון מס' 4) (פינני בשל סירוב בלתי סביר), התשע"ו-2016 (מ/1023) ובהצעת חוק פינני ובינוי (הסכמים לארגון עסקאות פינני ובינוי), התשע"ו-2016 (מ/1024), [הצעת חוק פינני ובינוי \(הסכמים לארגון עסקאות פינני ובינוי\), התשע"ו-2016 \(מ/1024\)](#), 27 ביוני 2016.

³⁰ מזכירות הממשלה, [החלטת ממשלה מספר 376 \(דר/12 של ועדת שרים לענייני דיור\): קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני](#), 3 ביוני 2016, ס. 6א; מבקר המדינה, [דוח שנתי 166 לשנת 2015 ולחשבונית שנת הכספים 2014, משרד הבינוי והשיכון – פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי](#), מאי 2016, עמ' 1302.

³¹ פינני-בינוי הוא אחד המסלולים המשמשים להתחדשות עירונית, ובמסגרתו ועדה בינמשרדית מגדירה שטח עם מאפיינים כגון בנייה דלילה ובניינים ישנים כמתחם להתחדשות עירונית (לאחר בקשה מרשות מקומית), והמבנים במקום נהרסים ובמקומם מוקמת בנייה חדשה, צפופה יותר ובעלת תשתיות משופרות. במהלך הפרויקט היוזמים נהנים מהקלות ומפטורים שונים והדיירים מקבלים דיור חלופי על חשבון היזם ויחידות דיור בבניינים החדשים שיקומו. הפרויקט הוזכר לא אחת כדומה למסלול ההריסה והבנייה מחדש בתמ"א 38. לפרטים נוספים ראו: משרד הבינוי והשיכון, [התחדשות עירונית – מידע כללי](#), כניסה אחרונה: 10 בנובמבר 2016.



מגבילה את משך הבלעדיות שניתן לקבוע בהסכם שכזה בהתאם למספר הדיירים עמם התקשר המארגן : עד לשנתיים ממועד חתימת ההסכם, ובמקרים בהם התקבלה בוועדת התכנון המקומית תכנית להריסת הבניין, ניתן בתנאים מסוימים להאריך את הבלעדיות לארבע ואף חמש שנים. נכון לזמן כתיבת מסמך זה, הצעה זו הועברה לדיון בוועדה להכנה לקריאה שנייה ושלישית.³² עם זאת, **יצוין שההצעה המקורית עסקה רק בעסקאות של פינוי-בינוי, כאשר בדיון של הוועדה ביוני 2016 עלה הצורך להרחיב את ההצעה לכיסוי תמ"א 38, עם התאמת לוחות הזמנים, ולפי נציגת משרד המשפטים ישנה עבודה במשרד על הצעה שתתייחס גם לתמ"א 38.**³³

3.5. הכשרת קבלנים לביצוע תמ"א 38

כיום אין הכשרה נדרשת מקבלנים לביצוע תמ"א 38, ואין דרישת ניסיון מקבלן רשום המעוניין לעסוק בכך.³⁴ משרד הבינוי והשיכון מקיים קורס הכשרה לקבלנים בנושא, בשיתוף עם התאחדות בוני הארץ, בהמשך להחלטת ממשלה בנושא קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני מיוני 2013. הקורס, בנושא בנייה בשטח בנוי ועל גבי שטח מאוכלס (תמ"א 38),³⁵ כולל היבטים שונים של תמ"א 38 (כגון היבטים תכנוניים, הנדסיים, בטיחותיים ועוד) ובכלל זאת תקשורת מול הדיירים. יש לציין שהשתתפות בקורס אינה נדרשת לצורך ביצוע פרויקטים בתמ"א 38, אולם רשימת בוגרי הקורס מפורסמת באתרי משרד הבינוי והשיכון והתאחדות בוני הארץ, לשימוש הציבור. כיום יש 202 קבלנים ברשימה.³⁶

4. הסדרת זכויות דיירים בתמ"א 38

ככלל, עבודות חיזוק המבנה מבוצעות במסגרת התקשרות של הדיירים עם יזם או קבלן לביצוע העבודות, וניתן ליישב סכסוכים בנוגע לעמידה בתנאי ההתקשרות באמצעות מערכת המשפט, כפנייה לאכיפת התקשרות חוזית. עם זאת, ישנם ערוצי פעולה נוספים לפתרון סכסוכים בין בעלי הדירות לבין עצמם וביןם ליזם, 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 סמכות להכריע בסכסוכים בין בעלי דירות בבית משותף בכל הנוגע לנושאים שונים, ובכלל זאת לפי חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה).³⁷ בבואו לדון בסכסוכים שכאלו, למפקח יש את כל הסמכויות שיש לשופט בית משפט שלום הדן בתביעה אזרחית, והחלטותיו הן כדין פסיקת בית משפט שלום (ולפיכך ערעור על

³² הצעת חוק פינוי ובינוי (הסכמים לארגון עסקאות פינוי ובינוי), התשע"ו-2016, מ/1024. ההצעה הועברה לדיון בוועדה משותפת של הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ושל ועדת החוקה, חוק ומשפט, להכנה לקריאה שנייה ושלישית.

³³ הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית 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, משרד המשפטים, שיחת טלפון, 14 בנובמבר 2016.

³⁴ בכל הנוגע לסיווג מקצועי של הקבלנים העוסקים בביצוע עבודות חיזוק מבנה, עשויות להיקבע הגדרות בעניין זה על-ידי רשם הקבלנים, אך הנושא לא נכלל במסגרת מסמך זה.

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

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

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



החלטות המפקח יוגש לבית משפט מחוזי).³⁸ התנאים בהם יכול המפקח להפעיל את סמכותו ולהחליט בסכסוכים שכאלו הם לפי טיב העבודות, לפי החלוקה הבאה:³⁹

- החלטה על ביצוע עבודה ברכוש המשותף שמטרתה בניית דירה חדשה אחת או יותר, מחייבת פנייה מצד הבעלים של לפחות שני-שלישים מהדירות (בלבד שנתן לכל בעל דירה בבית המשותף הזדמנות לטעון את טענותיו);
 - מינוי נציג (שאינו בעל דירה בבית המשותף) שיהיה מוסמך, בהתאם להוראות המפקח, להתקשר בשם כל בעלי הדירות בבית המשותף לשם בניית הדירה החדשה ולהעברת זכויות בה לאחר מכן;
 - החלטה על ביצוע עבודה ברכוש המשותף שמטרתה הריסת הבניין והקמתו מחדש, על פי פנייה מצד הבעלים של לפחות ארבע-חמישיות מהדירות (בלבד שנתן לכל בעל דירה בבית המשותף הזדמנות לטעון את טענותיו);
 - בעל דירה המתנגד להחלטה על החיזוק וטוען לפגיעה מהותית בזכויותיו, רשאי לפנות למפקח בתביעה (אשר כשלעצמה לא תעכב את ביצוע העבודה). אם המפקח ראה כי נפגעה זכותו של בעל דירה פגיעה מהותית או כי טעה שמאי המקרקעין שעבד במקום, הוא רשאי להורות על ביטול החלטה שנתקבלה, שינויה או להוסיף לה תנאים, ובכלל זאת גזירת תשלום פיצוי.
- סמכות המפקח תוארה על-ידי שופטת בית המשפט העליון דפנה ברק-ארז ככזו שאינה מוגבלת רק לאישור עצם הוראות החיזוק והיא משתרעת גם על האישור של אופן ביצוע.⁴⁰

4.2. העצמת הדיירים באמצעות עבודה קהילתית וגישור בהתחדשות עירונית⁴¹

כגישה המציעה ראייה חלופית של הטיפול בהתחדשות עירונית, השימוש בעבודה קהילתית וגישור מכוון לפתרון סכסוכים בהסכמה ולמניעת היווצרותם. במסגרת זו ישנה הכרה במתחים ובדאגות שמעורר תהליך התחדשות עירונית בנוגע לנושאים חברתיים וכלכליים בין בני משפחה, שכנים לבניין ובקהילה בכלל. תהליך ההתחדשות העירונית מציע לתושבים שיפור אפשרי באיכות החיים אך גם כולל אי-ודאות ודאגה לבית בהליך בירוקרטי מורכב, מול גורמים מקצועיים (כגון יזמים ועורכי דין) המונעים לעתים משיקולי רווח, כאשר לתושבים אין תמיד את הכלים והידע הנדרשים להתמודדות מיטבית עם הנעשה. שילוב פרקטיקות של גישור בהליך ההתחדשות העירונית מסייע ליידע את התושבים, להפוך את ההתנהלות מול היזם והבירוקרטיה לשקופה ככל הניתן ולעודד בניית הסכמות תוך הבנת הצרכים של המשתתפים.⁴²

נושא העצמת הדיירים עלה גם בהחלטת הממשלה מס' 376, בה הוטל על משרד הביטוי והשיכון ומשרד ראש הממשלה לגבש כללים לתמיכה בארגונים שונים שייצגו את הדיירים בפרויקטים של פינוי-בנייה ושר

³⁸ [חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969](#), ס. 74-77.

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

⁴⁰ [רע"א 1002/14](#), פסקאות 13-14.

⁴¹ הנתונים בפרק זה וההסבר על פעילות השירות לעבודה קהילתית הם מתוך: עירית בשן, מרכזת פיתוח קהילתי אסטרטגי בשירות לעבודה קהילתית, משרד 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: תכנית "גישורים", [כשעשייה, למידה וידע נפגשים: אסופת מאמרי חכמת העשייה ממרכז הגישור והדיאלוג בקהילה](#), חלק 2, עמ' 67-72.



הפנים הונחה להבהיר לרשויות המקומיות את הסמכות המסורה להן לפי פקודת העירויות לפעול בתחום ההתחדשות העירונית באמצעות תאגידים עירוניים שבשליטתן, ובפרט את יכולתן לסייע בהתארגנות הדיירים בפרויקטים מסוג זה.⁴³ מבקר המדינה הוסיף בדוח בנושא כי ראוי שמשרד הבינוי יסייע בתחומי ההדרכה והשמאות לדיירים בפרויקטים של התחדשות עירונית (ובכלל זאת 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 התערבות העבודה הקהילתית בהתחדשות עירונית, במסגרת השירות לעבודה קהילתית. לפי סיכום שנת 2015 של השירות, באותה שנה היו 14 יישובים בהם הייתה פעילות קהילתית בהתחדשות עירונית, ב-90 מתחמים של תמ"א 38 ופינוי-בינוי, ובכלל זאת ניתן סיוע ישיר לכ-11.8 אלף בתי אב. הסיוע המדובר כלל, בין היתר, הכשרות לתושבים ולוועדים (19 קורסים בהם השתתפו כ-450 תושבים), הסברה על תהליכי התכנון (75 מפגשים במהלך השנה עם כ-5,200 תושבים), בניית הסכמות וטיפול בקונפליקטים בין הדיירים לעצמם ובינם ליזמים. במסגרת זו:⁴⁵

- ניתן סיוע לכ-2,763 בתי אב (מהם כ-2,250 פעולות מניעה והסברה) בנוגע לתופעות של ניצול - החתמה על מסמכים שנראו כפוגעניים או ניצול חוסר אונים של משפחה כדי לעודד חתימה.

- 629 בתי אב קיבלו ליווי אישי וסיוע במקרי משבר, כגון קשישים שנקלעו לחרדה של גירוש מהבית, עולים שנדרש להם תרגום, טיפול בסכסוכים בין שכנים וסיוע לדיירים המתקשים להשמיע את קולם (למשל - שינוי בתכנית חיזוק בניין בחיפה, שבמסגרת חיזוק המבנה היה נפגע המטבח של דייר קשיש).

בנוסף ערך השירות פעולות לשינוי ההתנהלות ברמה המוניציפאלית, כגון הסברה על חשיבות הנושא לחברות עירוניות, שותפות עם העירייה לבניית מודל להתנהלות בקידום תכניות תוך הכנסת המרכיב הקהילתי (ירושלים), הצפת קשיים של קהילות מסוימות תוך התחשבות במאפיינים ייחודיים (למשל מעליות שבת בדיור לציבור החרדי, הצורך של מקבלי סיוע בשכר דירה בדירות קטנות, הקושי של קשישים בחיי היום-יום באתר בו מתבצעות עבודות חיזוק ועוד).

פעולות כאלו יכולות להתבצע גם על ידי העירייה. לדוגמה, בירושלים פועלת [מינהלת להתחדשות עירונית](#), הממומנת על ידי העירייה וחברת "מוריה", המפעילה מערך הסברה לתושבים בנוגע להתחדשות עירונית, מעבירה קורסים בשכונות המעניקים מידע מעמיק ומקצועי יותר על הליכים אלו (למשל הסבר על ההוראות התכנוניות, החוקים והזכויות) ומציעה ליווי לתושבים של עובדים קהילתיים, חוות דעת מצד אדריכל או שמאי במקרים מסוימים ועוד. שירותים מיוחדים הניתנים כיום במקרים של פינוי-בינוי כוללים ניהול הפרויקט מטעם המינהלת ודרישת דוח חברתי מהיזם כחלק ממתן היתר הבנייה, כאשר היזם צריך להראות שהוא סקר 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 עירוניות שייחתמו עם רשויות מקומיות, במסגרתו המשרד יתקצב [מינהלת עירונית לסייע ולארגון הדיירים](#) ויציע מימון נוסף, והרשות תתחייב לצעדים שונים לקידום התחדשות עירונית,

⁴³ מזכירות הממשלה, [החלטת ממשלה מספר 376 \(דר/12 של ועדת שרים לענייני דיור\)](#): קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש [ופיתוח המרחב העירוני](#), 3 ביוני 2016, ס. 5.

⁴⁴ מבקר המדינה, [דוח שנתי 2015 ולחשבונית 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, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [התערבות עבודה קהילתית בהתחדשות עירונית – סיכום שנת 2015](#), 21 בינואר 2016. יש לציין כי נתונים אלה אינם מקיפים אלא מבוססים על דיווח התנדבותי מהעובדים הקהילתיים.

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



כגון קצב מהיר של הנפקת היתרי בנייה והקמת והפעלת מינהלת כאמור.⁴⁷ יש לציין שבאוקטובר 2016 יצא משרד הבינוי בקול קורא לרשויות מקומיות להקמת מינהלות עירוניות להתחדשות מקומית ברשויות המקומיות, ושהמועד האחרון להגשת הצעות הוא לאחר מועד כתיבת מסמך זה, ב-27 בנובמבר 2016.⁴⁸

4.3 פעילות נוספת של משרד הבינוי והשיכון

בנוסף לאמור לעיל, ישנן פעולות המבוצעות על ידי משרד הבינוי והשיכון לצורך קידום פרויקטים של תמ"א 38 ברמה התכנונית או החברתית, כגון מימון וקידום תכניות מתאר מפורטות להתחדשות עירונית, פיתוח "פיילוט לשיטות חיזוק חדשניות וזולות בשכונות שיקום בפריפריה", סיוע במימון חיזוק מבנים בשכונות שיקום, ביישובי פריפריה ובדירור הציבורי.⁴⁹ בנוסף, צוין בדוח מבקר המדינה כי לאחרונה אושרה ואוישה בתקן משרת ממונה על חיזוק מבנים (תמ"א 38).⁵⁰

בנוגע לזכויות דיירים, נציגת המשרד ציינה כי בנוסף לקורס הכשרת הקבלנים שהוזכר לעיל, המשרד מכין מדריך לדיירים בפרויקטים של תמ"א 38, שיספק ידע וכלים רלבנטיים לדיירים, בדומה למדריך שפורסם ב-2013 לפרויקטים של פינוי-בינוי, ושהמדריך נמצא בשלב מתקדם של עריכה.⁵¹ לפי דוח המבקר, המשרד הטיל את כתיבת המסמך על הממונה על חיזוק מבנים, וציין שהכנת המדריך צפויה להסתיים במסגרת תכנית העבודה לשנת 2016.⁵² יש לציין כי הכנת המדריך הוזכרה בפני מרכז המחקר והמידע של הכנסת כבר באפריל 2014 על ידי נציג המשרד.⁵³

⁴⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 166 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014, משרד הבינוי והשיכון – פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי, מאי 2016, עמ' 1298.

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, שם, עמ' 1300.

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

⁵² מבקר המדינה, שם.

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

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

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

סה"כ ⁵⁵	2015	2014	2013	2012	2011	2005-10 (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

ניתן לראות שככלל מספר הבקשות עלה בין השנים 2011-2014. בשנת 2015 ירד מעט מספר הבקשות שהוגשו, אך מספר הבקשות שאושרו ונדחו היה גבוה יותר מאשר בשנים הקודמות. ככלל, מספר האישורים והדחיות גדל עם השנים אך לא הדביק את מספר הבקשות, דבר המעיד על כך שיש בקשות הממתינות להחלטה בעניינן.

עוד יש לציין שלפי נתוני המינהל, ההיתרים שניתנו משנת 2005 כוללים חיזוק של כ-12.6 אלף יחידות דיור קיימות (מהן כ-10 אלף יחידות דיור בחיזוק מבנה קיים ו-2.6 אלף דירות במסגרת הריסה ובנייה מחדש), ותוספת של כ-14.7 אלף יחידות דיור חדשות (מהן כ-6.5 אלף הן בפרויקטים של חיזוק מבנה קיים ו-8.2 אלף הן יחידות דיור המתווספות 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 בקשות להיתר לפי תמ"א 38, בחלוקה למסלול הבקשה, בשנים 2011-2015⁵⁷

2015-2005	2015	2014	2013	2012	2011	2005-10 (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 הנתונים על מסלול זה מהשנים 2010-2005 כוללות רק את שנה זו.

⁵⁴ משרד האוצר, מינהל התכנון, **דו"ח יישום תמ"א 38 לשנת 2015**, ספטמבר 2016, עמ' 5.

⁵⁵ שם. יש לשים לב כי חיבור הנתונים השנתיים אינו שווה לנתון המצרפי הכולל, מכיוון שמדובר בתהליכים מתמשכים ובבקשות שהוגשו יותר מפעם אחת. הנתונים השנתיים, כך לפי מינהל התכנון, מציגים מגמות והיקף עשייה מקומית, בעוד הנתון המצרפי הוא האמין ביותר מבחינה מספרית.

⁵⁶ משרד האוצר, מינהל התכנון, **דו"ח יישום תמ"א 38 לשנת 2015**, ספטמבר 2016, עמ' 14.

⁵⁷ שם, עמ' 6-7.



בחלוקה לסוגי הבקשות השונות ניתן לראות מגמה דומה לזו הכללית שהוצגה קודם לכן, כאשר בקשות במסלול הריסה ובנייה מחדש עלו באופן חד יותר בשנים 2011-2013 וירדו ב-2014. לפי מינהל התכנון, ייתכן שהתיקון המקודם לתמ"א שעניינו אופן חישוב זכויות הבניה במסלול הריסה ובנייה מחדש הביא להאטה בהגשת בקשות ובאישורן, כאשר עם אישור התיקון תשוב המגמה בבקשות אלו לעלייה.⁵⁸

5.1. יישום תמ"א 38 בחלוקה למחוזות לפי מסלולים

להלן נתוני מינהל התכנון בנוגע למספרי הבקשות בשנת 2015 בחלוקה למחוזות.

לוח 3 : הגשה ואישור 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	סה"כ

* יש לשים לב שמספר הבקשות המאושרות והנדחות יכול להיות גבוה ממספר הבקשות שהוגשו, היות ובמהלך השנה נידונו והוכרעו גם בקשות שהוגשו לפני תחילת 2015.

** לפי מינהל התכנון, הירידה השנתית נובעת מכך שהעיר נהריה, שהיא העיר המשמעותית במחוז מבחינת היישום, לא הגישה דיווח לשנה זו, להבדיל מ-2014, בה דיווחה על הגשת 21 בקשות.

לפי נתונים אלו ניתן לומר שמרבית הבקשות לתמ"א (מעל 50% משני סוגי הבקשות) הן במחוז תל אביב, ולאחריו במחוזות חיפה ומרכז – שלושת מחוזות אלו מהווים יחד כ-87% מהבקשות שהוגשו לחיזוק מבנים וכ-80% מהבקשות שאושרו. בנוסף, ניתן לראות שבשנת 2015 מרבית הבקשות שהוגשו היו לחיזוק מבנים, כאשר שיעור גבוה יחסית של בקשות הריסה ובנייה מחדש יש במחוז חיפה, בו מספר הבקשות להריסה ובנייה מחדש קרוב למספר הבקשות לחיזוק, ומחוז תל אביב, בו מספר הבקשות להריסה ובנייה מחדש שווה לכ-70% מהבקשות 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, כפי שפרסם מינהל התכנון.⁶⁰ בנתונים אלו ניתן לראות שונות גדולה בין הוועדות המקומיות השונות. למשל:

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

⁵⁹ שם, עמ' 11-12.

⁶⁰ שם, עמ' 18.



- מרבית הבקשות שהוגשו ואושרו במהלך השנה, כמו גם ההיתרים לבנייה שניתנו, היו במסלול של חיזוק מבנה קיים (כ-63%), אולם היחס בין המסלולים שונה בכל ועדה מקומית.
- יש ועדות מקומיות בהן הוגשו בקשות להיתר במסלול חיזוק מבנים בלבד (כגון ראשון לציון, בת ים, רמת השרון וקרית אונו) או שהוגשו בקשות ספורות בלבד במסלול הריסה ובניה מחדש (כגון כפר סבא, רחובות והוד השרון). המצב ההפוך (הגשת בקשות כמעט רק במסלול להריסה ובנייה מחדש ולא במסלול לחיזוק מבנים) אינו שכיח, אך ניתן לראות זאת למשל בבני ברק ובחדרה.
- ניתן לראות שהעיר תל-אביב – יפו מובילה בפער ניכר במספרן של הבקשות שהוגשו ואושרו בתחומה, אולם מספר ההיתרים שניתן בה לתחילת עבודות נמצא בשורה אחת עם ערים שהוגשו ואושרו בהן הרבה פחות בקשות, כגון חיפה, רמת גן והרצליה.

5.2.1. משך זמן טיפול בבקשות להיתר

הזמן הממוצע לאישור בקשה, כפי שניתן לראות בנספח, גם הוא משתנה בין הוועדות, ונע בין חודש אחד לשנתיים. לפי מינהל התכנון הטווח נובע בין היתר מהמורכבות היחסית בהליך אישור ההיתר ומאופן הטיפול והמשאבים שכל רשות מקצה לתחום, כמו גם מהגדרות שונות של זמן תחילת הטיפול. עוד לפי המינהל זמן הטיפול הממוצע, כ-8 חודשים, עומד על כשבועיים פחות מבשנת 2014, וככלל לאורך השנים הדיווחים מצביעים על ירידה במשך הזמן הממוצע לקבלת החלטה בבקשה להיתר.⁶¹ יש להדגיש כי מדובר בזמן שהוא עד קבלת החלטה בנוגע לבקשה (אישור או דחייה) ולא בזמן עד להוצאת היתר הבנייה עצמו.

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



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

יש לשים לב שמספר הבקשות המאושרות והנדחות יכול להיות גבוה ממספר הבקשות שהוגשו, היות ובמהלך השנה ידונו והוכרעו גם בקשות שהוגשו לפני תחילת 2015.

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 עלית
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	קרית אונו
7	5	1	13	29	0	1	0	6	קרית אתא
	0	0	0	0	0	0	0	0	קרית גת
	0	0	0	0	0	0	0	0	קרית טבעון

המשך בעמוד הבא.

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



נספח א': נתוני מינהל התכנון על יישום תמ"א 38 בחלוקה לוועדות המקומיות בשנת 2015 - המשך

יש לשים לב שמספר הבקשות המאושרות והנדחות יכול להיות גבוה ממספר הבקשות שהוגשו, היות ובמהלך השנה נידונו והוכרעו גם בקשות שהוגשו לפני תחילת 2015.

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	סה"כ

