

תמ"א 38 ביישובי הפריפריה

תמ"א 38 היא תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים ישנים מפני רעידות אדמה. התכנית אושרה ב-2005 ומאז תוקנה שלוש פעמים. כיום נמצאים בהליכים שני תיקונים נוספים לתמ"א 38.

תמ"א 38 מאפשרת טיפול במבנים ישנים שאינם עמידים בפני רעידות אדמה בשתי דרכים עיקריות: (1) חיזוק הבניין הקיים; (2) הריסת הבניין הקיים והקמת בניין חדש במקומו. בשני המסלולים, התכנית משתמשת בזכויות בנייה לתוספת קומות ויחידות דיור כמכשיר הכלכלי למימון הטיפול בבניין והבטחת עמידותו בפני רעידות אדמה.

הבעיות הכרוכות במודל הכלכלי שבבסיס תמ"א 38

המנגנון הכלכלי שעליו מבוססת תמ"א 38 משקף הליך עמוק של הפרטה, שבמסגרתו מתנערת למעשה המדינה מאחריותה לחיי אזרחיה ומעבירה את האחריות לטיפול במבנים שאינם עמידים בפני רעידות אדמה לסקטור הפרטי. השימוש בזכויות בנייה כמכשיר כלכלי למימון פעולות החיזוק מעורר בעיות רבות, שאלה העיקריות שבהן:

- השווי הכלכלי של זכויות הבנייה שתמ"א 38 מאפשרת נגזר מערך הקרקע בכל יישוב ואזור. כתוצאה מכך, ביישובי הפריפריה, המאופיינים בערכי קרקע נמוכים, זכויות הבנייה מכוח תמ"א 38 הן בעלות ערך נמוך משמעותית משוויין באזורי הביקוש, ולכן אין כמעט היתכנות כלכלית לביצוע התכנית.
- קיים מתאם הפוך בין המרחב הגיאוגרפי שבו קיימת היתכנות כלכלית למימוש תמ"א 38 לבין רמת הסיכון לרעידת אדמה חזקה: אזורי הסיכון הסיסמי העיקריים בישראל הם לאורך השבר הסורי-אפריקאי, שם שוכנות הערים אילת, בית שאן, צפת וקריית שמונה. בכל הערים הללו תמ"א 38 לא מיושמת בהעדר כדאיות כלכלית. התמ"א ממומשת בעיקר בערים כמו תל אביב, הרצליה, ורמת גן, המאופיינות בערכי קרקע גבוהים אך ברמת סיכון סיסמי נמוכה.
- השימוש בזכויות בנייה כמכשיר כלכלי סותר את עקרונות התכנון המרחבי, שלפיהם יש לקבוע זכויות בנייה משיקולים תכנוניים ולא על בסיס תחשיבים כלכליים בלבד. באזורים שבהם תמ"א 38 ממומשת בהיקף נרחב נוצר לעתים קרובות מחסור בתשתיות פיזיות (חניה, דרכים וכו'), במבני ציבור ובשטחים ציבוריים פתוחים, משום שהתכנית מוסיפה מספר גדול של יחידות דיור ותושבים בלי תוספת כלשהי בתשתיות ובשטחים ציבוריים. התוצאה היא פגיעה משמעותית באיכות החיים, הן של התושבים הקיימים והן של התושבים החדשים, שנאלצים להתחרות על התשתיות והשטחים הציבוריים המוגבלים הקיימים.

תמ"א 38 לא רלוונטית ליישובי הפריפריה

ב-2010 פרסם משרד הבינוי והשיכון מחקר שבחן את התנאים הנדרשים כדי להבטיח היתכנות כלכלית ליישום תמ"א 38. המחקר מצא שבמחירי 2010, כדאיות כלכלית למימוש התמ"א נוצרת כאשר מחיר המכירה למ"ר בנוי הוא לפחות כ-10,000 שקלים. לפי המחקר, בישראל יש כ-810,000 יחידות דיור הטעונות חיזוק מפני רעידות אדמה, אשר כמחציתן – 410,000 דירות – נמצאות באזורים שבהם אין היתכנות כלכלית למימוש תמ"א 38 – רבות מהן בפריפריה.¹

¹ סטילינג השקעות בע"מ, פז כלכלה והנדסה בע"מ, ברלב-ינון, קביעת עקרונות למדרוג תוספת זכויות בנייה כתמריץ לחיזוק מבנים בפני רעידות אדמה במסגרת תמ"א 38, הצגה למנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, 24.1.2010.

סקר מחירי נדל"ן שפורסמו לאחרונה מחזקים מסקנה זאת. לפי הסקר, נכון למארס 2016, מחיר המכירה הממוצע למ"ר בכל ערי הפריפריה שנבדקו (שדרות, נתיבות, באר שבע, אשקלון, עפולה, עכו, נהריה, כרמיאל, טבריה) היה פחות מ-10,000 שקלים, למעט בנהריה, בה מחיר המכירה הממוצע למ"ר עמד על 10,620 שקלים.² כלומר, מלכתחילה אין היתכנות כלכלית למימוש תמ"א 38 בכל היישובים הללו, למעט בנהריה.

גם נתוני מינהל התכנון בנוגע למימוש תמ"א 38 תומכים בקביעה שהתכנית אינה רלוונטית כמעט ליישובי הפריפריה. לפי הנתונים, ב-2014 אושרו בישראל 721 בקשות להיתרי בנייה לפי תמ"א 38, מהן 384 (53.5%) במחוז תל אביב ו-152 בקשות (21.1%) במחוז המרכז. במחוז צפון, שרבים מיישוביו נתונים בסיכון מוגבר לרעידת אדמה חזקה, אושרו באותה שנה רק 16 בקשות להיתר לפי תמ"א 38 – כולן בנהריה.³

התכנית מעמיקה את הפערים בין יישובי המרכז ליישובי הפריפריה

תמ"א 38 היא תכנית אנטי-סוציאלית במהותה, מאחר שהיא מעמיקה את הפערים בין קבוצות שונות בחברה הישראלית. בשל המנגנון הכלכלי שעליו היא מבוססת, קבוצות האוכלוסייה שיכולות לנצל את זכויות הבנייה שתמ"א 38 מאפשרת ולהשתמש בהן כדי לשפר את עמידות מבני המגורים שלהן מפני רעידות אדמה הן כמעט רק מהמעמד החברתי-כלכלי הבינוני ומעלה. יתר על כן: ערכן של דירות שעברו פרויקט של תמ"א 38 עולה בעשרות אחוזים. באזורי הביקוש במרכז הארץ, המשמעות היא עליית ערך של מאות אלפי שקלים לדירה, שממנה נהנות אוכלוסיות שרובן מבוססות ממילא. לעומת זאת, אוכלוסיות מהפריפריה בישראל לא יכולות ליהנות משדרוג מבני המגורים שלהן בשל העדר כדאיות כלכלית לביצוע תמ"א 38.

התכנית מעמיקה גם את הפערים החברתיים בין תושבי שכונות שונות באותו יישוב: בשכונות חלשות יחסית מבחינה חברתית-כלכלית ערכי הקרקע נמוכים יותר, ולכן ההיתכנות הכלכלית למימוש התמ"א פחותה בהשוואה לשכונות אחרות באותו יישוב. לדוגמה, בחיפה הרוב המכריע של פרויקטים לפי תמ"א 38 מתבצעים בשכונות הכרמל, בעוד שבשכונות חלשות יותר מבחינה חברתית-כלכלית כמו שכונות העיר התחתית, התמ"א כמעט ואינה מיושמת.

המצאה ישראלית שאין לה מקבילה בשום מקום אחר בעולם

היבטים שליליים אלה שהם תוצאה ישירה של תמ"א 38 אינם כורח המציאות. ישראל איננה המדינה היחידה בעולם שמתמודדת עם הצורך לטפל במבנים ישנים שאינם עמידים בפני רעידות אדמה. במדינות רבות בעולם הונהגו תמריצים שונים כדי לעודד חיזוק בניינים ישנים מפני רעידות אדמה, ובחלקן אף הוטלה חובה חוקית, המחייבת בעלי מבנים כאלה לחזקם.

ככל שידוע לנו, באף אחת מהמדינות המתמודדות עם סיכון סיסמי לא נהוג לאשר תוספת זכויות בנייה כתמריץ לחיזוק מבנים ישנים מפני רעידות אדמה. בכל המקרים הידועים לנו, התמריצים שהמדינה נותנת באים בצורת הלוואות ארוכות טווח בריבית מסובסדת ו/או מענקים.

לדוגמה, בעיר סן פרנסיסקו שבקליפורניה נחקק חוק מקומי שמחייב את בעליהם של מבנים ישנים מסוג מסוים לחזקם מפני רעידות אדמה. במקביל, המדינה מעמידה לרשות בעלי המבנים הללו הלוואות בריבית מסובסדת למשך 20 עד 55 שנה לצורך מימון עבודות החיזוק. בעיר אוקלנד, גם היא בקליפורניה, בעלי מבנים ישנים שזקוקים לחיזוק מפני רעידות אדמה אשר

² רז סמולסקי, "מחיר למשתכן לא עוצר את דהרת מחירי הדירות", דה מרקר, 28.4.2016.
³ מינהל התכנון, דו"ח יישום תמ"א 38 לשנת 2014, ירושלים, ספטמבר 2015.

הכנסתם היא עד 80 אחוז מהחציון זכאים למענק בגובה של 5,000 דולר או 50 אחוזים מעלות החיזוק, הקטן מהשניים.

מחקר שפרסם משרד הבינוי והשיכון העלה כי העלות הממוצעת לחיזוק מפני רעידות אדמה של בניין טיפוסי שבו 16 יחידות דיור (במחירי 2010) היא 312,000 שקלים (לא כולל מע"מ), דהיינו: פחות מ-20,000 שקלים לכל יחידת דיור.⁴ במלים אחרות, מענק בגובה של 5,000 דולר משמעו, בשער החליפין הנכון לחודש יוני 2016, למעלה מ-19,000 שקלים לדירה, סכום שיש בו כדי לכסות כמעט את כל עלויות החיזוק.

השתתפות המדינה בעלויות הכרוכות בחיזוק מבני מגורים פרטיים נעשית כאמור אפילו בארצות הברית, המאופיינת בכלכלה ניאוו-ליברלית. זאת מאחר שגם השלטונות בארצות הברית הבינו, כי הטיפול במבנים ישנים שעלולים לקרוס ברעידות אדמה הוא נושא שלא ניתן להשאירו לסקטור הפרטי ויש להתערב בו ישירות, לרבות באמצעות מימון ממשלתי. תמ"א 38 מתעלמת לחלוטין מתבונה זאת ומטילה את מלוא האחריות לטיפול במבנים ישנים ולחיזוקם על הסקטור הפרטי.

המלצות לפעולה

- יש להקצות מימון ממשלתי ישיר לחיזוק מבני מגורים בבנייה רוויה (הרשומים בדרך כלל כבתים משותפים ו/או מתנהלים ככאלה) בפריפריה. מחקר שנערך עבור ועדת ההיגוי הבין משרדית להיערכות לרעידות אדמה ובמימונה קבע כי חיזוק מבני מגורים מפני רעידות אדמה ביישובי הפריפריה יוכל להיעשות רק באמצעות מימון ממשלתי מאסיבי.⁵
- המימון צריך להיעשות בכפוף למבחן הכנסה ולבדיקת ערך הקרקע ולכלול גם מסלול של הלוואה ארוכת טווח בריבית מסובסדת וגם מסלול של מענקים, שיכסו עד מלוא עלות החיזוק, לבעלי דירות שאין להם יכולת כלכלית להשתתף במימונו. הדבר כבר נעשה בעבר על ידי משרד הבינוי והשיכון במסלולים שונים: בשנת 2011 יזם משרד הבינוי והשיכון פרויקט לחיזוק מבנים של הדיור הציבורי בערי הפריפריה, בעלות של 90 מיליון שקלים ובמימון ממשלתי. הפרויקט נועד להקיף 1,250 דירות דיור ציבורי ב-60 מבנים.⁶ בשנת 2014 יזם משרד השיכון מסלול אחר, ובו הוקצבו כ-90 מיליון שקל לסבסוד פרויקטים של תמ"א 38 בשכונות הנכללות בפרויקט שיקום-שכונות, הן בפריפריה והן במקומות בהם אין היתכנות כלכלית לביצוע פרויקט החיזוק. התכנית הקצתה מענקים בסכומים שבין 80-20 אלף שקל ליחידת דיור על פי שני קריטריונים עיקריים: הסיכון הסיסמי במקום בו מבוצע הפרויקט ומחיר דירה ממוצע בשכונות השיקום.⁷ **מדובר במהלכים ראויים וחשובים, שיש להמשיך בהם ולהרחיבם.**

⁴ סטיילינג השקעות בע"מ, פז כלכלה והנדסה בע"מ, ברלב-ינון, קביעת עקרונות למדרוג תוספת זכויות בנייה כתמריץ לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה במסגרת תמ"א 38, הצגה לוועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים של המועצה הארצית לתכנון ובנייה, פברואר 2011.

⁵ מיה נגב, ערן פייטלסון, אהוד סגל, יגאל שוחט, גיבוש חבילת מדיניות לחיזוק מבנים בפריפריה.

⁶ "משרד הבינוי והשיכון מחזק ומשפץ מבנים בפריפריה כהגנה מפני רעידות אדמה", הודעת דובר המשרד, 5.11.2012. <http://www.moch.gov.il/Spokesman/Pages/DoverListItem.aspx?ListID=5b390c93-15b2-4841-87e3-abf31c1af63d&WebId=fe384cf7-21cd-49eb-8bbb-71ed64f47de0&ItemID=424>

⁷ "תמ"א 38 בפריפריה ובשכונות השיקום בסיוע המדינה", הודעת דובר המשרד, 13.05.2014. <http://www.moch.gov.il/Spokesman/Pages/DoverListItem.aspx?ListID=5b390c93-15b2-4841-87e3-abf31c1af63d&WebId=fe384cf7-21cd-49eb-8bbb-71ed64f47de0&ItemID=600>

- יש לקבוע סדר עדיפויות ברור לביצוע עבודות החיזוק, תוך מתן עדיפות לחיזוק מבנים בערים ששוכנות לאורך השבר הסורי-אפריקאי ונמצאות בסיכון סיסמי מוגבר.
- יש לספק מימון ממשלתי גם לחיזוק מבני מגורים בפריפריה החברתית – דהיינו: בשכונות המאופיינות בערכי קרקע נמוכים ונמצאות במרכז הארץ.
- יש לדחות יוזמות שמועלות מעת לעת לשינוי הוראות תמ"א 38 כך שהתכנית תאפשר לתת זכויות בנייה נוספות בערי המרכז תמורת חיזוק מבני מגורים ביישובי הפריפריה. יוזמות אלו צפויות להחמיר עוד יותר את הבעיות האורבניות והתכנוניות שתמ"א 38 מייצרת בערים שבהן היא ממומשת בהיקף נרחב, וספק אם ניתן יהיה בפועל ליישמן, בשל התנגדות צפויה (ומוצדקת) של השלטון המקומי.