

עדכון ושינוי תמ"א 38 - נייר עמדה
מוגש על ידי פורום ה-15 ומרכז השלטון המקומי
יולי 2015

א. רקע

תמ"א 38 (על כל שינוייה), נועדה לתת מענה לצורך בחיזוק מבנים שנבנו בטרם נכנסו לתוקף תקני החיזוק מפני רעידות אדמה (מבנים שנבנו לפני 1980). בבסיס התמ"א עומד מנגנון כלכלי – מתן אפשרות לתוספת זכויות בנייה האמורה לשמש כמקור כספי לחיזוקם של אותם מבנים. התכנית מעניקה את הזכויות הנוספות באופן גורף, ואינה מביאה לכדי ביטוי שונות רלוונטית, כגון סוג הבנייה, מיקום בארץ, מידת הסיכון בו נתון המבנה, המצב הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה המתגוררת במבנה והמרקם העירוני בו המבנה משתלב. מעבר לתמריץ הכלכלי בדמות תוספת זכויות בנייה, התמ"א איננה כוללת צעדי מדיניות משלימים שסייעו ליישום מוצלח של התכנית, קרי, לחיזוק המבנים.

עד כה, כעשור לאחר אישור תמ"א 38, מוגנו פחות מ-2,000 מבנים הכוללים כ-15 אלף יח"ד, מתוך כ-40,000 מבנים ו-810 אלף יח"ד אשר זהו כדורשים מיגון. כלומר, פחות מ-5% מתוך סך המבנים ו-2% מסך הדירות שיש למגן. אולם, יש לציין כי במסגרת התמ"א ישנן עוד אלפי יחידות דיור נוספות הנמצאות בהליכי יישום שונים, בעיקר באזורי הביקוש, במקומות שערכי הקרקע גבוהים דיים על מנת לייצר את הכדאיות הכלכלית הדרושה לביצוע התכנית. מצב זה, בו הכדאיות הכלכלית במיגון מבנים על פי התמ"א קיימת בעיקר במקומות בהם מחיר הקרקע גבוה, ולפיכך תוספת אחוזי הבנייה קיימת בעיקר באזורי הביקוש שאינם אזורי הסכנה המובהקים לרעידות אדמה – הינו אבסורד המוכר לכל. מגמות אלו הופכת את התמ"א, הלכה למעשה, לכלי של בינוי עירוני אקראי ללא יד עירונית מכוונת, ובכך מאבדת התכנית את ייעודה ומטרתה המקורית.

מימוש רחב היקף של בינוי על פי התמ"א עלול לייצר קשיים רבים לרשויות המקומיות, ולגרום לפגיעה מהותית באיכות החיים העירונית ובמרקם העירוני. בפועל, תמ"א 38 מאפשרת בינוי שאין קשר בינו לבין כוונת התכנית ללא התחשבות בשיקולים כלל עירוניים הכרחיים כמתבקש במסגרת התחדשות עירונית רצויה. הבעיה צפויה להחריף עם אישור שינוי 4 לתמ"א, הנמצא בימים אלו בהכנה, אשר ירחיב את תחולת התמ"א כך שתכלול גם מבנים אשר לא נבנו בהם ממ"דים (קרי מבנים שנבנו בין 1980 ל-1992), וכן ירחיב את תחולת התכנית לשטחים המיועדים למבני ציבור ולמטרות נוספות.

התמ"א, והשינוי המוצע לה, מעלים שורה של סוגיות בעייתיות מהותיות, שמפורטות במסמך זה. כמו-כן, מפרט המסמך את דרכי הפעולה המוצעות להתמודדות עם אותן סוגיות תוך מתן מענה לצרכים המרכזיים העולים מהתכנית: חיזוק מבנים ומיגונם והתחדשות עירונית ראויה.

ב. הסוגיות העיקריות העולות מתמ"א 38

1. **תמ"א 38 אינה משיגה את מטרתה כתכנית לחיזוק מבנים קיימים:** למרות שאזורי הסיכון העיקריים לרעידות אדמה נמצאים בפריפריה, בפועל המנגנון המימוני העומד בבסיס התכנית גורם לכך שהיא איננה מיושמת באזורים אלה בשל היעדר כדאיות כלכלית לקידום פרויקטים מסוג זה. כמו כן, התמ"א מתקשה לתת מענה למבנים רבי קומות, שבהם מידת הסיכון גבוהה יותר. בנוסף, לעיתים מנצלים יזמים את הפרשנות המקלה של התמ"א, ובעיקר את שינוי מס' 3, למימושה על מבנים נטושים או בני קומה אחת או רק בחלק מהמגרש, כך שהתוצר התכנוני שהמתקבל אינו נגזרת מהצורך בחיזוק המבנה אלא רק מניצול זכויות בנייה שלכאורה מוקנות בתכנית.

2. **התמ"א מייקרת ומסרבלת את חיזוק המבנים:** הוספת יחידות דיור, ובייחוד על גג המבנה, מחייבת חיזוק מקיף ויקר, שכן תוספת המשקל בחלק הגבוה של המבנה מגדילה את פגיעותו. יתר על כן, עולה השאלה עד כמה הפתרונות המוצעים אכן תורמים לחיזוק המבנה, שכן אלו נמצאים במחלוקת מקצועית מבחינה הנדסית. בכל מקרה, הפתרון המוצע בתמ"א לחיזוק מבנים, אף אם נניח שהוא אכן תורם לחיזוק, נושא שכאמור קיימת לגביו מחלוקת של ממש, הוא פתרון יקר שאינו ישים בפריפריה. לעומת זאת, ישנן אפשרויות יחסית זולות לחזק מבנים, על ידי התמקדות ביסודות הבניין וקומות העמודים וללא תוספת אחוזי בנייה, כמקובל בארצות אחרות בעולם. בחינה שנערכה עבור משרד הבינוי הראתה שניתן לחזק מבנים סטנדרטיים בעלות הנמוכה מ-40,000 ₪ לדירה כאשר לא מוסיפים יחידות דיור ודרישות נוספות¹. אולם, פתרונות אלו לא מקודמים בשל הרצון להוסיף יחידות דיור, דבר הכרוך בהסדרים קנייניים שאורכים זמן רב, וכך נמנע חיזוק זול ונרחב יותר של מבנים.

3. **חוסר רלוונטיות ועקיפתן של תכנית המתאר המקומית:** היקף הבינוי הנרחב המתאפשר מכוח התמ"א הופך את תכניות המתאר המקומיות ברשויות מקומיות רבות, בעיקר במרכז הארץ, ללא רלוונטיות ואף מיותרות. האפשרות לייצר תוספת יחידות דיור ללא הליך תכנוני סדור עשוי לעוות את המרקם הקיים, וכך אכן קורה לא אחת. יישומה של התמ"א, בעיקר שינוי מס' 3, והפרשנות שניתנה לה ע"י ועדות הערר, עומדות בניגוד מוחלט לכוונות שבבסיס תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה להעצמתן של הוועדות המקומיות, בכך שהיא מצמצמת בצורה קיצונית את היכולת של הרשויות המקומיות לכוון ולתכנן את הפיתוח העירוני בתחומן ולייצר ראייה עירונית אסטרטגית רחבה, מכלילה ולטווח ארוך.

4. **העמסה על תשתיות ואי-התאמה של הפתרונות המוצעים בתמ"א למרקם השכונתי בעיר:** על אף שהתמ"א מאפשרת לוועדות המקומיות שיקול דעת ביישום התכנית (בהתאם לסעיף 23), בפועל רווחת גישה, שאושרה בעבר על ידי חלק מוועדות הערר, לפיה זכויות הבנייה המתאפשרות מכוח התמ"א הן זכויות מוקנות שלוועדות המקומיות יש שיקול דעת מצומצם בלבד שלא לאשרן. כך, מתקיימים מצבים בהן ועדות הערר מאפשרות בינוי מכוח התמ"א גם כאשר לדעת הוועדות המקומיות הדבר אינו נכון מבחינה תכנונית ועירונית ואף יביא לפגיעה מהותית באיכות החיים בשכונות המגורים ולירידת שווי הנכסים. גורמים לכך הם העלאת העומסים על

¹ ברוך ירמולבסקי, שיטות לשדרוג 100 מ"מ של בניינים קיימים המיועדים לחיזוק מסיבי בישראל, דו"ח סיכום מחקר, הוועדה הבין משרדית להיערכות לרעידות אדמה, משרד הבינוי, ינואר 2015.



מערכות הכבישים, שבמקרים רבים לא ניתן להרחיבן ולא יעמדו בתוספות התנועה, והעלאת הלחץ על מערך השירותים, שהרחבתם לא ממומנת במסגרת התכנית. לחצים אלו על מערך השירותים אקוטיים במיוחד באזורים ותיקים, שהם האזורים בהם תמ"א 38 מוסיפה יח"ד. כמו כן, ישנן דוגמאות לא מעטות בהן תוספת הזכויות מעבר לזכויות המוקנות מהוות שינוי מהותי באופי השכונה, ומשליכות באופן שלילי על מבנים סמוכים.

5. פגיעה בחוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות: תוספת יחידות הדיור, שיכולה פוטנציאלית להגיע לידי הכפלת האוכלוסייה בעיר עם מרכז ותיק², מטילה על הרשות המקומית חובה להתאמה ולהוספה של תשתיות פיזיות, מוסדות ציבור ושירותים עירוניים. מדובר בהשקעה תקציבית גדולה של כספי ציבור שמכבידה מאוד על הרשויות המקומיות ואשר נעשית ללא מקור תקציבי, בשל הפטור מהיטלי ההשבחה שניתן לתכניות מכוח התמ"א, מה עוד שתוספת יחידות דיור עפ"י התמ"א אינה מחייבת ואף אינה מאפשרת לרשות להתנות זאת בתוספת של שטחי ציבור. בנוסף, הרשויות המקומיות נחשפות לתביעות מכוח סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, בגין הפגיעות הנגרמות כתוצאה מתוספת יחידות הדיור, גם כאן ללא מקור מימוני שיוכל לכסות תביעות מסוג זה, לאור העובדה שמבחינה משפטית לא ניתנה אמירה ברורה לגבי האפשרות של הרשויות המקומיות לקבל כתבי שיפוי.

6. מעמסה מנהלית ו"משפטיזציה": ברשויות מקומיות רבות פועלים 'מאכרים' המארגנים קבוצות דיירים ויוזמים תכניות, אשר אין רגולציה או פיקוח באשר למידת מקצועיותם. כמו-כן, בשל ה"משפטיזציה" ההולכת וגוברת על ההליכים הנגזרים מהתמ"א (ועדות ערר ופנייה לערכאות), נוצר עומס רב על מערכות התכנון, הרישוי והיעוץ המשפטי העירוניים, והרשויות נאלצות להפנות חלק ניכר ממשאבי כוח האדם התכנוני שלהן לטיפול בנושא. לאור מחסור בכוח אדם מקצועי ברוב הרשויות המקומיות, ה"משפטיזציה" והעומס המנהלי בגין התמ"א פוגעים ביכולתן של הרשויות לתת מענה לתכניות שבהן יש להן עניין, וכן יכולתן לתת מענה לעניינים שוטפים וליזמים שמזימיהם חשובים לכלכלה המקומית ולתכנון העירוני.

7. העמקת אי-השוויון החברתי בישראל: לתמ"א 38 יש השלכות נרחבות מנקודת מבט חברתית, והיא מגבירה את אי-השוויון החברתי בישראל בשורה של חתכים:

א. **בין מרכז לפריפריה** – בשל הבעייתיות המובנית בתמ"א, בעלי נכסים באזורי ביקוש נהנים גם מחיזוק מבנים וגם מעליית ערך נכסיהם, בעוד שבפריפריה נותרים התושבים חשופים לרעידות אדמה (ובהמשך גם לפגיעות טילים), בשל הסיכוי הנמוך להתממשותה של התמ"א.

ב. **בין אזורים שונים בעיר** – באזורים יוקרתיים בהם ערכי הקרקע גבוהים, ובייחוד בתים פרטיים, סיכוי התממשותה של התמ"א גדול יותר, לעומת אזורים חלשים יותר בעיר, המאופיינים בדרך כלל במבנים מרובי דיירים וערכי קרקע נמוכים.

ג. **בין בעלי בתים בסוגי מבנים שונים** – לאור הקשיים בחיזוק ומיגון מבנים מרובי דירות, וכן הצורך להגיע להסכמות עם מספר רב יותר של דיירים (קרי עלויות עסקה גבוהות יותר), בבתי מרובי דיירים הסיכוי למימוש התמ"א נמוכים. על כן, בעלי נכסים במבנים קטנים יותר נהנים מפירות התמ"א, בעוד בעלי נכסים במבנים מרובי דיירים לא ייהנו ממנה. המבנים מרובי הדיירים מהשנים הרלבנטיות הם ברובם שיכונים גדולים, שבהם יושבת אוכלוסייה חלשה, ועל כן לא-שוויון זה יש ממד כלכלי-חברתי.

² היקף תוספות כזה זוהה בעבודה פרטנית ברמת גן, אך רובו לא התממש, וכנראה לא יתממש.



ד. בין בעלי הדירות בערים לבין תושבי העיר – בעוד שהראשונים נהנים מעליית ערך נכסיהם, תוספת יחידות הדיור מייצרת נטל מימוני להוספת ושיפור תשתיות (בשל הפטור בהיטלי ההשבחה) המוטל על כתפיהם של כלל התושבים, על אף שחלק גדול מהם כלל לא נהנה מתוספת הזכויות.

תמ"א 38 "משוקת" כיום ע"י לא מעט גורמים ממשלתיים גם כתכנית להתחדשות עירונית. אולם, הסוגיות המוצגות לעיל מביאות בעקבותיהם את מהותה כתכנית "היחלשות עירונית". הרחבת תחולת התמ"א, בהתאם לשינוי מס' 4, צפויה להחמיר עד מאוד בעיות אלו ולפרוס אותם על אזורים נוספים בעיר.

ג. כיווני פעולה

לאור העובדה כי תמ"א 38 לא מצליחה לתת מענה למטרתה המקורית – חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה – ואף מייצרת מגוון רחב של בעיות כפי שתואר לעיל, סבור השלטון המקומי כי יש **לשנות את התמ"א ולהפכה לתכנית בעלת שני מסלולים נפרדים**: מסלול חיזוק מבנים והוספת ממ"דים, ומסלול התחדשות עירונית (במסגרת הקמת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, הצעת חוק ממשלתית 2038 שעברה קריאה ראשונה בכנסת ביום 10.11.14).

1. **מסלול חיזוק מבנים והוספת ממ"דים**

מסלול זה יאפשר חיזוק ומיגון מבנים ללא מתן זכויות לתוספת קומות או שטח, אך תוך שמירה על האפשרות לסגירה ומילוי של קומה מפולשת. על מסלול זה להתוות מנגנוני מימון משלימים, בהתאם לתכנית המיגון הלאומית (החלטת ממשלה 2025, מיום 23.9.14).

בהקשר זה, חשוב לציין כי מיגון מפני רעידת אדמה כשלעצמו אינו אמור לעלות, כאמור לעיל, על 40,000 ₪ ליחידת דיור – סכום שבמרבית אזורי הביקוש לא אמור להוות נטל מכביד במיוחד על בעלי הדירות (היטלים עירוניים שונים המוטלים מעת לעת, הינם בשיעורים דומים). תמ"א 38, בכל הנוגע למיגון מפני רעידות אדמה, תסדיר את הפן התכנוני שיאפשר את חיזוק הבניין ללא צורך בתכנית נוספת. לחיזוק זה לא תתלווה תוספת בניה כל שהיא.

מסלול זה ניתן לקדם תוך שימוש במגוון רחב של כלים. בדו"ח שהוגש לאחרונה לוועדה הבין-משרדית לרעידות אדמה אופיינו שלוש "חבילות מדיניות" לקידום חיזוק המבנים (ואשר יכולות לשמש גם למיגון מבנים מפני טילים). כל "חבילה" כוללת שילוב של מקורות מימון, רגולציה, מבנה ניהולי, תמריצים, סיוע מקצועי ופיקוח על חיזוק המבנים, וכל זאת ללא תוספת יח"ד³. מבין שלל האפשרויות הללו, סבור השלטון המקומי כי הדרך הרצויה ביותר לקידום הנושא היא על ידי הקמת מנגנון המטיל את האחריות המשפטית והמימונית על בעלי הדירות, ואת האחריות התפעולית על הרשות המקומית, תוך שימוש באמצעי המדיניות הבאים:

³ ראה: מיה נגב, ערך פייטלסון, אהוד סגל ויגאל שוחט, *גיבוש חבילת מדיניות לחיזוק מבני מגורים בפרפריה*, מארס 2015.

- א. חיוב בעלי הדירות לחזק את המבנים בטווחי זמנים שייקבעו מראש.
- ב. ניהול התהליך באמצעות חברות עירוניות (חברות קיימות או חברות שיוקמו לשם כך). עבור רשויות שאינן מסוגלות להקים מערך כזה, ניתן לחשוב על סיוע של רשויות מקומיות אחרות, או בחברות ממשלתיות קיימות או שיוקמו ויעבדו מול בעלי הדירות. חברות אלו יעניקו לבעלי הדירות "מעטפת" הכוללת סיוע ובקרה מקצועיים, רשימות של בעלי מקצוע מורשים, חוזים סטנדרטיים, פיקוח על ביצוע וליווי חברתי-קהילתי.
- ג. העמדת מנגנון ממשלתי שסייע למימון הפרויקט למי שייזקק לכך, באמצעות משכנתאות מסובסדות המגובות בערבות מדינה, ו/או באמצעות מענקים שיתבססו על קרן ייעודית כפי שמוצע להקים במסגרת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית – כל אלו בהתאם לקריטריונים שונים שיוגדרו מראש (מידת הסיכון של האזור, מצב חברתי-כלכלי, מרכז/פריפריה, שווי הנכס ועוד). מנגנונים דומים לזה פועלים בניו-זילנד וקליפורניה.⁴

2. מסלול התחדשות עירונית

מסלול זה נועד לסייע לרשויות המקומיות לקדם תהליכי התחדשות עירונית מיטביים תוך מתן מענה לסוגיות האינהרנטיות בתמ"א. הרקע לצורך במסלול זה, והתרומה האפשרית של מיסודו במסגרת תמ"א 38, מפורטים בנספח למסמך זה. לדעת השלטון המקומי, ניתן לשקול שמסלול זה יופעל באמצעות הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, שנמצאת כיום בתהליך הקמה ע"י משרד הבינוי.

הצעדים שידרשו להפעלת מסלול זה הם:

- הכפפת האפשרות להוספת יחידות דיור בתמ"א 38 להכנת "תכנית אב עירונית להתחדשות עירונית" שתגובש על ידי הרשות המקומית ותאושר על ידי מוסדות התכנון מכח התמ"א (לדוגמא: הפיכת סעיף 23 לסעיף המחייב רשויות מקומיות להכין תכנית אב / מסמך מדיניות מעין זו, תוך פרק זמן קצוב שיקבע בהסכמת השלטון המקומי והרשות הממשלתית להתחדשות עירונית). תכנית אב / מסמך מדיניות אלו יתייחסו לכלל היבטים של ההתחדשות העירונית, ובכללם היבטים קנייניים, מימוניים, חברתיים ותשתיתיים. על בסיס תכנית אב זו תוכנה ותאושרנה תכניות סטטוטוריות, במידת הצורך, אשר יקודמו במסלול מזורז.
- היתרון בהכנת תכנית האב יהיה בכך שניתן יהיה לקבוע שאישורה יאפשר לגזור ממנה תכניות מפורטות, ללא צורך בבדיקות ובמסמכים נוספים כלשהם. כך, ניתן יהיה לאשר תכניות מפורטות המוצעות בהתאם לתכנית האב תוך פרק זמן קצר מאוד, על פי לוחות הזמנים הקבועים בתיקון 101 לחוק התכנון והבנייה. למותר לציין שללא הכנת תכנית כאמור, תכניות להתחדשות עירונית יעברו מסכת מכשולים ארוכה ומורכבת שהופכת את מימושן לחזון מרוחק. התמ"א תקבע את אופייה ואת תכניה של תכנית האב, כמו גם את העובדה שניתן להגיש מכוחה במישרין תכנית מפורטת, ללא צורך במסמכי רקע ובדיקה נוספים. אנו סבורים שיהא בכך להביא לשינוי של ממש ביכולת לקדם תכניות להתחדשות עירונית ופינוי-בינוי.
- מימון והיגוי התכניות להתחדשות עירונית יעשו בסיוע הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית או משרד הבינוי, לגבי רשויות שאין ביכולתן לממן בעצמן את הכנת התכניות.

⁴ ראו סקירה במסמך בה"ש 3 לעיל.



- הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית תקבע הנחיות להכנת סקר השפעות שכונתיות, בו יוצגו מכלול ההשפעות של תוספת יחידות דיור על התשתיות ועל המרקם השכונתי.
- ביטול הפטור מהיטלי השבחה על מנת לאפשר לרשויות המקומיות לממן תוספות ושדרוג של תשתיות קיימות וחדשות וכן של מוסדות ציבור ומבני חינוך.
- כינון "הסכמי גג" כנגד תכנית ההתחדשות העירונית וכתנאי להפעלתה, בדומה להסכמי הגג הנחתמים לגבי שכונות חדשות על קרקע מדינה. מוצע לקבוע תמיכה ממשלתית דיפרנציאלית, בכפוף למספר יחידות הדיור שתתווספה אשר מחייבות תוספת תשתיות ציבוריות.
- במסגרת שינוי מס' 4 לתמ"א יקבע מפתח התמיכה לכמות יחידות הדיור שתתווספה.
- במסגרת תכניות חדשות המפשירות קרקע חקלאית בשולי הערים למטרות מגורים, יוקצו שטחים ל"פדיון התחדשות עירונית". קרי, תמורת הוצאת היתרי בנייה יידרש היזם גם לחזק / לחדש מבנה באזור הוותיק או להקצות יח"ד לתכניות בינוי-פינוי. המפתח ואופי הפדיון יקבע במסגרת תכנית האב להתחדשות עירונית.
- הקמת פורום מקצועי קבוע של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מינהל התכנון, השלטון המקומי ומשרדי הממשלה הרלוונטיים (משרדי ראש הממשלה, הפנים, האוצר, התחבורה והגנת הסביבה), שידון וילבן סוגיות וחסימים מקצועיים, ככל שיתעוררו במהלך הדרך.

לסיכום, מסמך זה כולל ניתוח והצעות של הסוגיות העיקריות שעלו במסגרת שולחן עגול שהוקם לצורך נושא זה בשלטון המקומי. לדעת פורום ה-15 ומרכז השלטון המקומי, כדאי, נכון וראוי שוועדת העורכים שהוקמה במסגרת שינוי מס' 4 לתמ"א 38 תורה על ביצוע בדיקת עומק בנוגע לכלל המשמעויות וההשלכות העירוניות, כלכליות, חברתיות, סביבתיות והנדסיות הנובעות מיישום התמ"א והרחבתה לפני שמחליטים להרחיב את תכולת התמ"א.

המסמך נכתב ע"י פרופ' ערן פייטלסון וצביקה מינץ, בסיוען של עו"ד יעל פרומן-אידסס ודניה ואקנין.

נספח: הצורך והתרומה של מסלול ייחודי בתמ"א 38 להתחדשות עירונית

1. רקע

מרבית הערים הבינוניות והקטנות בישראל נבנו לפני כשישים שנה או יותר. מאז ועד היום חלו שינויים מהותיים באופן ואיכות התכנון והבנייה, הן ברמת המבנה הבודד והן ברמת השכונתיות והעירוניות. יתר על כן, בערים רבות התחוללו גם שינויים תפקודיים, וכיום ישנם מתחמים שלמים בתוך הערים המתפקדות באופן שונה מכפי שתפקדו בעת שהוקמו (למשל – אזורים מגורים שהפכו למתחמי משרדים ותעסוקה, או אזורים ששימשו למסחר ומלאכה וכיום אינם עומדים בדרישות הנוכחיות למבני תעסוקה, או שהם סובלים מתחרות מצד מתחמים חדשים יותר המתאימים יותר לדרישות הקהלה או העסקים כיום). מצב זה מייצר מציאות בו המרקם הבנוי של אותם חלקים בערים אינו מתאים לתפקודו הנוכחי, ורבים מהמבנים באותם המתחמים מתיישנים ומתקרבים לסוף חייהם התפקודיים. במקרים רבים מבנים אלו גם אינם עמידים בפני רעידות אדמה ואינם ממוגנים כנגד איומים ביטחוניים, ובייחוד טילים. כמו כן, ישנם אזורים בהם מוקדי המסחר, המלאכה והתעסוקה ירודים ואינם תחרותיים יותר. אזורים אלו הם במקרים רבים גם מוקדים לעבריינות, ומקום הפעילות של שכבות חלשות באוכלוסייה, הסובלות לכן מרמת שירותים ומגורים ירודה.

בעשרים וחמש השנים האחרונות חלה תהפוכה בתפיסות התכנון בישראל, כאשר הדגש ניתן לפיתוח עירוני ולא להתפשטות פרברית בשטחים הפתוחים, הן מסיבות כלכליות והן מסיבות סביבתיות וחברתיות. הדרישה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בכל התכניות הארציות והמחוזיות, היא להגדיל את שיעור הפעילות בתוך המרקם הבנוי ולצופף אותו. הדרישה ההולכת וגוברת להגדלת מספר יחידות הדיור שיבנו בעשורים הקרובים מהווה זרז נוסף לעידוד הציפוף העירוני.

הצירוף של דרישה גוברת לציפוף המרקם העירוני, עם ההכרה שיש בתוך המרקם העירוני שטחים נרחבים שדורשים התאמה למאה ה-21, עומדים בבסיס ההבנה שיש לעודד ולקדם תהליכים של התחדשות עירונית. הבנה זו אינה חדשה, שכן כבר בשנות ה-80 של המאה הקודמת, ובמספר מקרים גם לפני כן, אופיינו שכונות שדרשו התערבות לצורך שיקומן ושדרוגן. מהלך זה הניב מספר תכניות שונות, ובראשן תכנית "שיקום שכונות" (שאינה כוללת כמתחייב בתהליכי התחדשות עירונית, אלא ממוקדת בתחומים מוגדרים). כיום, היקף הדרישה והיקף האזורים שיש בהם מקום לקידום תהליכי התחדשות עירונית גדול מבעבר, ואיננו ממוקד יותר רק בשכונות מוחלשות. בהתאם, גם השיח המקצועי בנוגע להתחדשות עירונית הוא רחב מכפי שהיה בעבר וכולל התייחסות למגוון רב יותר של מצבים וסוגיות מורכבות, המציבים בפני מקבלי החלטות שורה של אתגרים.

לאור הבעייתיות בקידום תהליכי התחדשות עירוניים והקצב האיטי של יישומם, התקבלה ההחלטה בממשלה להקים רשות חדשה – "הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית". רשות זו תצטרך להתמודד עם הקשיים המובנים בהליכי ההתחדשות, וראוי לבחון עד כמה בכוחה של תמ"א 38 (תכונת להתחדשות עירונית) להשתלב, לסייע ולתמוך בקידום הליכים אלו.



2. הקשיים בהתחדשות עירונית

התחדשות עירונית מתרחשת במרקם בנוי ומאוכלס בו מצויים בעלי עניין רבים, שלכל אחד מהם חששות, רצונות ואף זכויות קנייניות במבנים המצויים באזורים אלו. לאור זאת, התחדשות עירונית מחייבת התייחסות להיבטים חברתיים וכלכליים מגוונים, וכן לסוגיות קרקעיות ומשפטיות סבוכות, הן בשל מספר המעורבים, והן בשל הקשיים הנובעים מפרצלציה של קרקעות שאינה תואמת את הדרישות של התפקודים החדשים. כל אלו הופכים את ההתחדשות העירונית ל"עסקה" שעלותה גבוהה מאוד.

הליכי התחדשות עירונית כוללים, בין היתר, הן ציפוף הכרוך בפינוי ובינוי מבנים, והן עיבוי – הגדלת מספר המבנים במרקם הבנוי תוך ניצול שטחים שנותרו פתוחים בין המבנים הישנים. בשני המקרים מדובר בהרחבת הפעילות באזור, דבר המחייב התאמה והוספה של תשתיות ושירותים שישרתו את האוכלוסייה ואת התפקודים החדשים.

המשמעות של קשיים אלו היא שתהליכי התחדשות עירונית מחייבים שילוב של אמצעים כלכליים, מנהליים וחברתיים, ואין להתפלא על כך שיש קושי לעודד התחדשות עירונית באמצעות תכניות נקודתיות למבנה בודד או מתחם. יתר על כן, ברור שההיבט התכנוני-סטטוטורי הוא רק אלמנט אחד בתכניות להתחדשות עירונית – בעוד שהצורך בתכניות סטטוטוריות עלול לעכב התחדשות עירונית, היכולת של המערכת הסטטוטורית לתת מענה מקיף לסוגיה מוגבלת.

לאור המורכבות שהוצגה בקידום תהליכי התחדשות עירונית, עולה כי ישנה חשיבות רבה שהם יקודמו על ידי השלטון המקומי. לפיכך, על השלטון המרכזי להעניק לשלטון המקומי כלים תכנוניים, כלכליים וחברתיים שיאפשרו התחדשות עירונית ראויה.

3. כיווני פעולה להתחדשות עירונית במסגרת תמ"א 38

תמ"א 38 היא אחד הכלים המרכזיים שזוהו כיום כבעלת פוטנציאל לקידום תהליכי התחדשות עירונית. עם זאת, ההכרה במגבלות התכנון הסטטוטורי היא הבסיס להערכת תרומתה האפשרית שתתקן בהתאם לנושא זה. תמ"א 38, במתכונתה העכשווית, מסוגלת להביא לבניית יחידות דיור נוספות (בעיקר באמצעות מסלול הריסה ובנייה מחדש), לסייע בסוגיות משפטיות הקשורות להסכמת דיירים לכניסה לפרויקט וכן להוות פלטפורמה לשינויים נוספים הדרושים כדי להקל על מימוש ההתחדשות העירונית. עם זאת, תמ"א 38 מספקת מענה בעיקר באזורים מבוססים, שאינם בהכרח אזורי העדיפות מבחינת ההתחדשות העירונית. יתר על כן, אופייה הנקודתי של תמ"א 38 הקיימת מביא לבנייה אקראית של יחידות דיור ולהריסה ובנייה מחדש באתרים שונים, ללא התייחסות לתשתיות, שירותים והיבטים חברתיים ברמת השכונה והעיר, החיוניים בכדי להבטיח שהאזורים בהם מתרחשת התחדשות עירונית אכן יהפכו לאזורים אטרקטיביים יותר בטווח הבינוני והארוך.

לאור הקשיים שצוינו לעיל, והעובדה שתמ"א 38 במתכונתה הנוכחית לא נותנת את המענה המיטבי, מוצע ליצור מסלול ייעודי להתחדשות עירונית במסגרת תמ"א 38. מסלול זה יבוסס באמצעות תכנית מנחה שתעוגן במסמך מדיניות (לחלק מהעיר או לכולה), שתתייחס לכלל ההיבטים שהוזכרו, לרבות ההיבטים הכלכליים, החברתיים, הקנייניים, הקרקעיים והתכנוניים. מסמך זה יהווה את הבסיס לדיונים הסטטוטוריים בתכניות להתחדשות עירונית, והוא יהווה בסיס גם לתכנית סטטוטורית אשר תוכן במסגרת תמ"א 38, ולמעשה תהיה יישום של סעיף 23 לתמ"א (שיהפוך לחובה במסלול זה).

מסמך המדיניות יבטיח גם שאיכות החיים של התושבים באזורי ההתחדשות תשופר, ושהם יזכו לשירותים ותשתיות נאותים. מאחר שמסמך זה יחול על שטח נרחב יחסית, ניתן יהיה לקבוע בו גם זיקות קנייניות בין בינוי לפינוי, וכך לקדם תכניות בינוי פינוי גם כאשר אין סמיכות מידית בין האזור המבונה למפונה, אך תוך התייחסות להיבטים החברתיים של תכניות כאלו. בכך הוא עשוי להוות פלטפורמה לקידום של תכניות בינוי פינוי, שעד היום הן ברובן תכניות מקומיות מאוד, דבר המגביל את היקפן בשל ההיצע המוגבל של שטחים לבינוי בסמיכות גיאוגרפית למבנים שיפונו. ההצעות הקונקרטיות שבנייר המדיניות נועדו לקשר בין תמ"א 38 לבין כיווני המדיניות שיקודמו לצורך התחדשות עירונית, ולהבטיח שההתחדשות העירונית אכן תקודם בצורה המהירה והמיטבית ביותר.
