

דו"ח יישום תמ"א 38 לשנת 2014

ירושלים, אלול תשע"ה, ספטמבר 2015

תוכן עניינים :

2	..... כללי	א.
2	..... תקציר	1.
3	..... רקע	2.
5	..... דיווח	ב.
5	..... כללי	1.
6	..... יישום תמ"א 38 בשנת 2014	2.
6	..... א. יישום תמ"א 38 ברמה ארצית	א.
7	..... ב. יישום תמ"א 38 בחלוקה למחוזות	ב.
10	..... ג. יישום תמ"א 38 בחלוקה למסלול חיזוק מבנה קיים והריסה ובניה מחדש	ג.
13	..... ד. יישום תמ"א 38 במבנים שאינם מיועדים למגורים	ד.
14	..... יח"ד בבקשות להיתר לפי תמ"א 38	3.
15	..... משך זמן ואופן הטיפול בבקשות להיתר לפי תמ"א 38	4.
16	..... מיגון	5.
18	..... בקרה הנדסית בבקשות להיתר לפי תמ"א 38	6.
19	..... נתוני מימוש תמ"א 38 בשנת 2014, לפי וועדות מקומיות	7.
21	..... פעילות הוועדות המקומיות ביישום תמ"א 38	8.
22	..... סיכום	ג.

א.1. תקציר:

בשנת 2014 הוגשו במדינת ישראל כ-1,300 בקשות להיתר לפי התמ"א, אושרו ע"י הוועדות המקומיות כ-720 בקשות, ונדחו כ-105 בקשות*.

ממועד אישור התמ"א (מאי 2005) ועד היום, הוגשו כ-3,500 בקשות להיתר בניה לפי התמ"א, מתוכן, אושרו ע"י הוועדות המקומיות כ-1,900 בקשות, ונדחו כ-240 בקשות.

שנת 2014 הינה ייחודית בהיבטי יישום התמ"א, ביחס למגמות היישום העקביות שהתקיימו עד כה, כאשר לראשונה ניכרים שינויים ועידונים במגמות. השינויים הם בירידה בהגשת בקשות להיתר במחוז מרכז ובעלייה נמוכה, יחסית, במחוז חיפה. וכן, בירידה באישור בקשות במחוזות תל אביב וחיפה. במחוז ירושלים לעומת זאת, ראשונה מאז אישור התמ"א, ניכרת עלייה במימוש.

בהתייחס ליחידות דיור (יח"ד), נתוני הדו"ח מראים כי בשנת 2014, בכ-720 בקשות להיתר שאושרו, נכללו כ-3,000 יח"ד שהבקשה להיתר קבעה את חיזוקן והרחבתן, וכ-5,100 יח"ד חדשות שהבקשה להיתר קבעה את בנייתן, מתוכן, כ-4,300 יח"ד הן חדשות, קרי, מעבר ליח"ד שהיו קיימות בשטח.

ממועד אישור התמ"א ועד היום, נכללו בכ-1,900 בקשות להיתר שאושרו, כ-8,800 יח"ד שיחזוקו ויורחבו, וכ-9,600 יח"ד חדשות שיבנו, מתוכן כ-8,300 הן חדשות- מעבר למצב הקיים.

מבחינת הפיזור הגיאוגרפי של נתוני מימוש התמ"א לא חל שינוי, כאשר עדיין חלק הארי של הבקשות להיתר שהוגשו ואושרו לפי תמ"א 38, הן במחוז תל אביב, ולאחר מכן, בהיקף נמוך יותר גם במחוזות חיפה ומרכז. תיקון מספר 4 לתמ"א עליו יפורט בהמשך, נדרש להתייחס גם לנושא זה.

לגבי משך הטיפול הממוצע בבקשה להיתר, הדו"ח מצביע על התייצבות משך הטיפול בבקשה לתקופה של כ-8.5 חודשים בדומה לשנה הקודמת, לעומת כ-12 חודשים בדיווח משנת 2012.**

מסלול הריסה ובניה מחדש, שנקבע לראשונה בשנת 2010, במסגרת שינוי מס' 2 לתמ"א, עדיין הולך ומתחזק ביחס למימוש מסלול חיזוק המבנים הקיימים, כאשר בשנת 2014, כ-39% מכלל הבקשות להיתר שהוגשו, וכ-28% מכלל הבקשות להיתר שאושרו, היו במסלול זה.

* בקשות להיתר שהוגשו וטרם אושרו או נדחו, נמצאות עדיין בשלבי טיפול שונים בוועדות המקומיות
** ייתכן כי שוני בשיטת החישוב של הוועדות המקומיות ביחס למועד קליטת הבקשה, אם אחרי או לפני עמידה בתנאים, מוביל לאי דיוקים

עוד עולה מהדו"ח כי חלק הארי של הבקשות להיתר שאושרו במסלול של חיזוק מבנה קיים לאורך שנות קיום התמ"א, כללו **בניית ממ"דים** ליח"ד הקיימות.

החידוש בדו"ח 2014 הוא **בזיהוי מגמת ייצוב ראשונה** במימוש התמ"א מאז אישורה בשנת 2005. העלייה הממוצעת השנתית בהגשת בקשות להיתר לפי התמ"א עד לשנת 2013 עמדה על כ-130%, ובאישור בקשות, על כ-145%. בשנת 2014 העלייה בהגשת בקשות עמדה על כ-25%, ואישור הבקשות ירד בכ-5%. את שינויי המגמה ניתן להסביר בסיבות שונות, החל ממיצוי ורוויה עתית של השוק שבאה בעקבות גידול משמעותי ועקבי במימוש התמ"א, דרך כשלים טכניים ואי דיווחים, ועד הליכי תכנון לתכניות לפי ס' 23 או תכניות להתחדשות עירונית.

ניתן להעריך כי להחלטת המועצה הארצית מחודש פברואר האחרון לעריכת התיקון הרביעי לתמ"א, עליה יפורט בעמוד הבא, יהיו השלכות רחבות על היקפי ואופן מימוש התמ"א בשנים הבאות.

א.2. רקע:

תמ"א 38 - תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידת אדמה, קיבלה תוקף ביום 18.5.2005. התמ"א מאפשרת מתן היתרי בניה לביצוע חיזוק מבנים קיימים, ומעודדת את ביצוע החיזוק בכלים מגוונים, במטרה לאפשר את ביצוע החיזוק, בהתאם למגבלות הקיימות בכל מבנה ומבנה.¹

תמ"א 38 מיושמת באזורים עירוניים בנויים בלבד. עובדה המייצרת פרויקטים תכנוניים מורכבים באופן משמעותי, שאם ממילא מלאכת התכנון מורכבת ורווית קונפליקטים, בתחום הסביבה הבנויה הדבר ניכר אף ביתר שאת. בהתאם לכך, התמ"א פיתחה שפה, שחקנים והתמחויות ייחודיות וייעודיות לה. בנוסף לאלו, לאורך השנים, הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה נערכו והתמחו בתחום, ואף נערכו שלושה תיקונים לתמ"א ומספר תיקוני חקיקה בתחומי המיסוי והמקרקעין. יחד אלו אפשרו ויצרו את מגמות העלייה ביישום התמ"א לאורך השנים.

תמ"א 38 היא כלי תכנוני ארצי כולל שמטרתו לאפשר ולתמרץ חיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה, שיישומו מבוסס על פעילות השוק החופשי. בהליכי העריכה והאישור של התמ"א הוכרו מגבלותיה במתן פתרון ארצי כולל לבעיית חיזוק המבנים. בהתאם לכך ועל מנת לתת פתרון ארצי מלא יותר לאתגר חיזוק המבנים, פועלים בתחום שחקנים ממשלתיים נוספים, בניהם משרד הבינוי והוועדה להיערכות לרעידות אדמה במשרד הביטחון.

מעבר ליתרונות התמ"א בחיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה, ליישום התמ"א תמורות רבות בתחום ההתחדשות העירונית. זאת בהוספה של דירות חדשות באזורים עירוניים ותיקים, שיפוץ חזיתות מבנים, הרחבה ושיפוץ דירות, הוספת מעליות ועוד. בהתאם לכך, המועצה הארצית, שהכירה בחשיבות השלכות יישום התמ"א לתחום ההתחדשות העירונית, החליטה לבחון את האפשרות להרחיב את פעילות התמ"א מעבר לחיזוק מבנים, גם לתמרוץ והאצת הליכי התחדשות עירונית. החלטת המועצה קבעה בחינה של שילוב והטמעת מבחר נושאים בהוראות התמ"א בניהם:²

1. תגבור המנגנון הקיים בתמ"א לעידוד חיזוק מבנים שלא מיועדים למגורים בפני רעידות אדמה
2. תוספת שימושים ציבוריים ומסחריים (עירוב שימושים) בקומות הקרקע של מבני מגורים המיועדים לחיזוק בפני רעידות אדמה
3. שדרוג המנגנון הקיים בתמ"א למתן זכויות במגרש אחר בתמורה לחיזוק, בין היתר כך שיעודד חיזוק בפריפריה
4. עידוד שיפור רמת המיגון של המבנים הקיימים שנבנו לפי היתר הניתן לאחר שנת 1980
5. עידוד חיזוק מבני פל-קל
6. עידוד שימוש בתת הקרקע
7. עידוד בניה ירוקה
8. עידוד בניית מגורים בהישג יד להשכרה, בנוסף לשימושים ציבוריים, בשטחים ציבוריים

¹ מידע בנושא זה אפשר לקבל דרך אתר האינטרנט: www.moin.gov.il/tama38

² ניתן לראות את החלטת המועצה הארצית מיום 3.2.15 באתר האינטרנט של מינהל התכנון

ב. דיווח:

1. כללי:

בחדש דצמבר 2014 פנה מינהל התכנון, למהנדסי הוועדות המקומיות בבקשה לקבלת נתונים בגין בקשות להיתרי בניה מכוח תמ"א 38 שהוגשו ואושרו בתחומן במהלך שנת 2014.

דו"ח זה התבסס על הדיווחים לשנת 2014, ושנים קודמות. עד למועד הכנת הדו"ח, הועברו דיווחים מ-85 ועדות מקומיות, המהוות כ-70% מכלל הוועדות. לפי הדיווחים, בחלק מהוועדות לא הוגשו ואושרו בקשות להיתר לפי התמ"א כלל, וכן, חלק מהדיווחים לא כללו את כל המידע הנדרש, עובדה שהקשתה על עיבוד הנתונים והמסקנות.

כמו כן, מאחר ולעיתים מופסק הטיפול בבקשה להיתר, או שהבקשה מוגשת מחדש עקב שינוי בתנאי המימוש (כמו אישור תכנית על פי סעיף 23 לתמ"א), הנתונים השנתיים הכוללים אינם תמיד עיקביים ומדויקים. יחד עם זאת, בעריכת הדו"ח נעשה מאמץ לתת את התמונה הקרובה ביותר למציאות, במגבלות הקיימות.

הדוח נערך באגף בכיר לתכנון ארצי במינהל התכנון.

2. יישום תמ"א 38 בשנת 2014:

א. יישום תמ"א 38 ברמה ארצית:

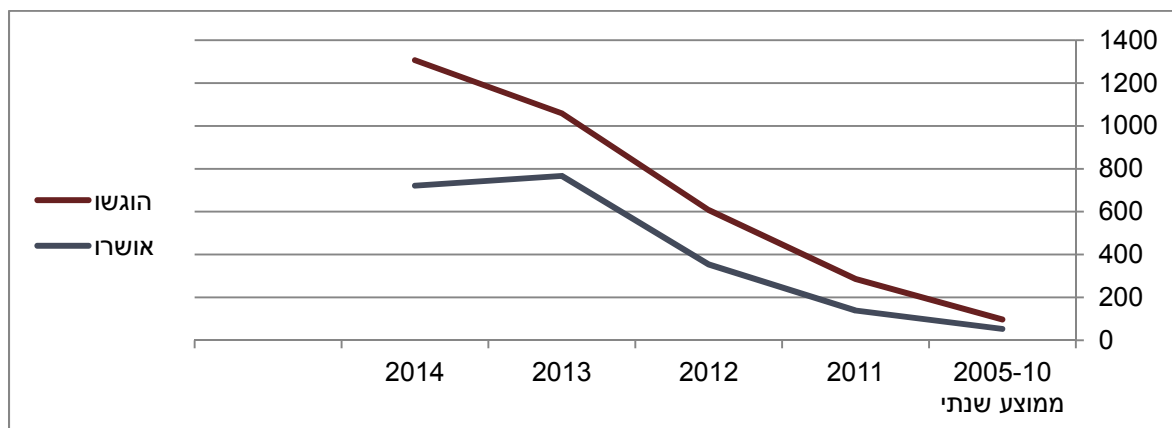
עד היום, בכל הוועדות המקומיות בארץ שדיווחו על יישום התמ"א בתחומן לאורך השנים (35 ועדות סה"כ), הוגשו כ-3,500 בקשות להיתרי בניה לפי התמ"א, אושרו כ-1,900 בקשות, ונדחו כ-240 בקשות. בשנת 2014 לבד, הוגשו כ-1,300 בקשות להיתר, אושרו כ-720 בקשות, ונדחו כ-105 בקשות.

ניתן לראות כי מבחינה כמותית, בשנת 2014 היה גידול קטן באופן יחסי לשנת 2013 של כ-25% בהגשת בקשות להיתר, זאת לאחר שבשנים הקודמות הגידול היחסי והכמותי היה משמעותי יותר באופן עקבי. לגבי אישור בקשות להיתר, ניתן לראות ירידה של כ-5% בכמות אישור הבקשות בין 2013 ל-2014, אל מול עלייה שיטתית בשנים הקודמות.

1. הגשה, אישור ודחייה של בקשות להיתר לפי תמ"א 38 בכל הארץ, לפי שנים:

2005-2014	2014	2013	2012	2011	2005-10 (ממוצע)	
3,518	1,307	1,059	556	286	97	בקשות להיתר שהוגשו
1906	721	767	367	139	53	בקשות להיתר שאושרו
240	106	67	21	(-)	(-)	בקשות שנדחו

2. מגמת השינוי בהגשה ואישור של בקשות להיתר לפי תמ"א 38 בכל הארץ:



* הערה כללית לדו"ח לגבי נתונים מצרפיים לשנים 2005-2014 - חיבור הנתונים השנתיים כל אחד, אינו שווה לנתון המצרפי הכולל, מכיוון שמדובר בתהליכים מתמשכים וכן מסיבות של הגשת בקשות חוזרות. הנתונים השנתיים מוצגים על מנת להראות מגמות והיקף עשייה מקומית. הנתונים המצרפיים הם האמינים יותר מבחינה מספרית

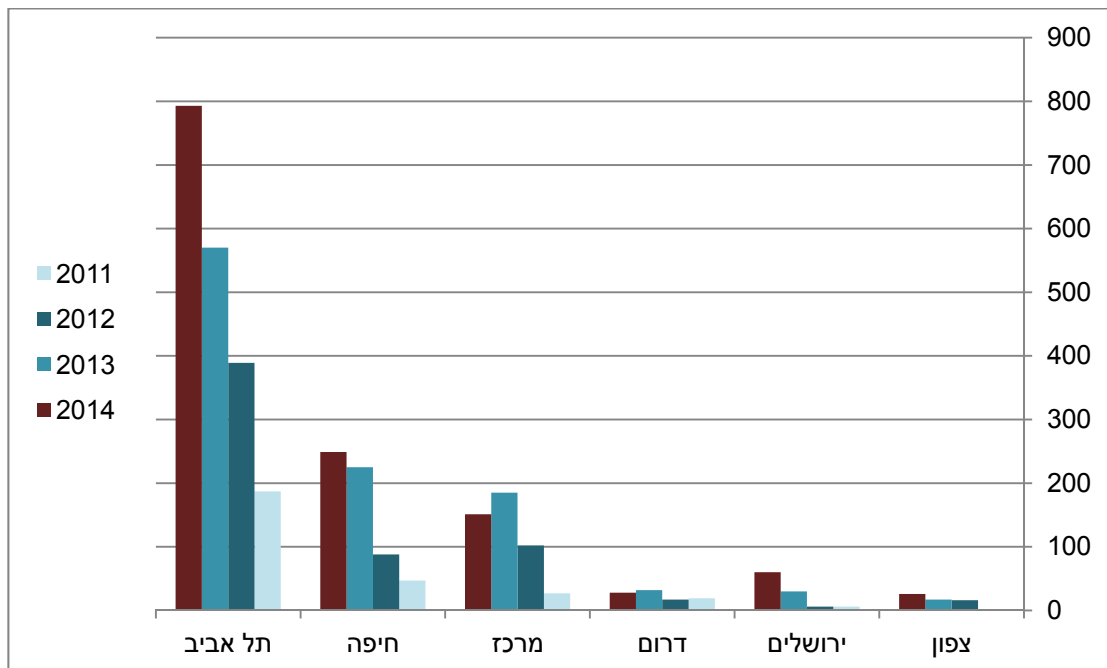
ב. יישום תמ"א 38 בחלוקה למחוזות:

נתוני מימוש תמ"א 38 בחלוקה למחוזות, מצביעים כי עיקר מימוש התמ"א עדיין מתרכז בעיקר במחוז תל אביב, ולאחריו במחוזות חיפה ומרכז, כתלות בערכי הקרקע ובמדיניות התכנון המקומית.

1. הגשת בקשות להיתר לפי תמ"א 38 בחלוקה למחוזות, לפי שנים*:

מחוז	2005-10 ממוצע שנתי	2011	2012	2013	2014	2005-2014
צפון	1	0	16	17	26	71
ירושלים	3	6	6	30	60	103
דרום	5	19	17	32	28	101
מרכז	29	27	102	185	151	568
חיפה	14	47	88	225	249	634
תל אביב	43	187	389	570	793	2,041
סה"כ	94	286	618	1059	1,307	3,518

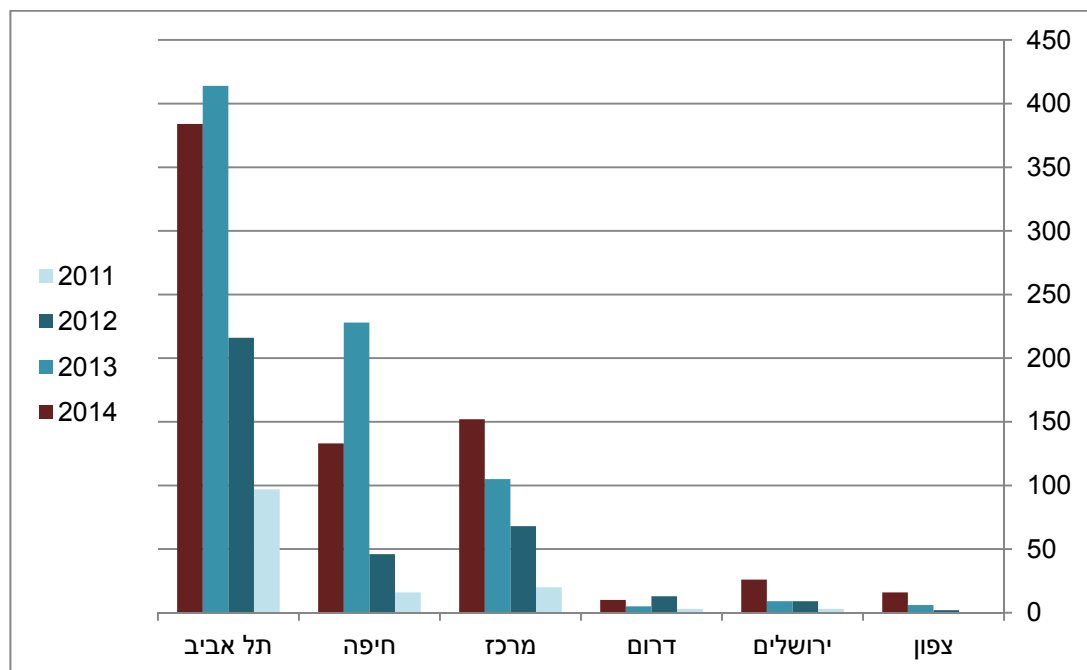
2. הגשת בקשות להיתר לפי תמ"א 38 בחלוקה למחוזות, לפי שנים:



3. אישור בקשות להיתר לפי תמ"א 38 בחלוקה למחוזות, לפי שנים:

מחוז	2005-10 ממוצע שנתי	2011	2012	2013	2014	2005-2014
צפון	0	0	2	6	16	50
ירושלים	1	3	9	9	26	41
דרום	7	3	13	5	10	79
מרכז	15	20	68	105	152	424
חיפה	7	16	46	228	133	386
תל אביב	21	97	216	414	384	926
סה"כ	51	139	354	767	721	1906

4. אישור בקשות להיתר לפי תמ"א 38 בחלוקה למחוזות, לפי שנים:



ניתוח הנתונים מראה כי קיימים שינויי מגמות ביישום התמ"א ברוב המחוזות. הערה כללית לנתונים היא שלעיתים הגשה לא סדירה של דיווחים מהוועדות המקומיות, יוצרים פערים בנתונים הכוללים של המחוזות. להלן ניתוח הנתונים:

במחוז מרכז חלה ירידה בהיקף ההגשה של בקשות להיתר, ועלייה באישור הבקשות. בחינת הנתונים מראה כי בערים פתח תקווה וראשון לציון הייתה ירידה ביישום התמ"א מבחינת הגשת בקשות להיתר, אל מול עלייה משמעותית של אישור בקשות ברעננה פתח תקווה וראשון לציון. כמו כן, לעובדה שהוד השרון וכפר סבא לא דיווחו השנה, לעומת שנה שעברה שכן דיווחו, יש השפעה על הנתונים. מעבר לאלו, שאר ערי מחוז מרכז נשארו, פחות או יותר, דומים ליישום שלהן משנת 2013.

במחוז ת"א חלה ירידה בהיקף אישור הבקשות, אחרי עלייה שנתית עיקבית ומשמעותית, במיוחד בין 2013 ל 2014. מקור הירידה הוא העיר תל אביב לבדה, שבכל הערים האחרות במחוז או שלא היו שינויים או שהייתה עלייה משמעותית- במיוחד בהגשת בקשות ברמת גן. את הסיבה לירידה בהיקף הגשה ואישור בקשות בעיר תל אביב ניתן להסביר בתכניות הרובעים (3-4), שאושרו למתן תוקף בחודש אפריל 2014, ותלוי ועומד ערר על ההחלטה לאשרן ובעלייה בהיקף הפעילות התכנונית בתחום הפיננסי בינוי.

בעיר חיפה חלה ירידה משמעותית בהיקף אישור בקשות שמשליך על נתוני המחוז בכלל. לא מצאנו סיבה לשינוי במגמות העלייה הקודמות שהתקיימו.

במחוז ירושלים ניתן לראות עלייה בהגשה ובאישור הבקשות, שבאה על רקע אישור תכנית לפי ס' 23 בעיר בשנת 2014.

ג. יישום תמ"א 38 בחלוקה למסלול חיזוק מבנה קיים והריסה ובניה מחדש:

שני המסלולים העיקריים שממומשים מכוח התמ"א הם חיזוק מבנה קיים והריסת מבנה ובנייתו מחדש. חיזוק המבנה במסלול הריסה ובניה מחדש, בעל יתרונות משמעותיים מבחינת החיזוק עצמו ומבחינת אפשרויות המיגון המתאפשרים במבנה החדש. מנגד, ישנה מורכבות בביצוע מסלול זה, מבחינת ההשפעה הפוטנציאלית על רקמה עירונית קיימת, והעדיפות התכנונית לביצועו במסגרת תכניות 'פינוי בינוי'.

עד היום, מתוך כ- 3,500 בקשות להיתר לפי תמ"א 38 שהוגשו בכל הארץ, כ-1,100 בקשות הוגשו במסלול הריסה ובניה מחדש, ומתוך כ- 1,900 בקשות להיתר שאושרו בכל הארץ, כ-500 בקשות אושרו במסלול הריסה ובניה.

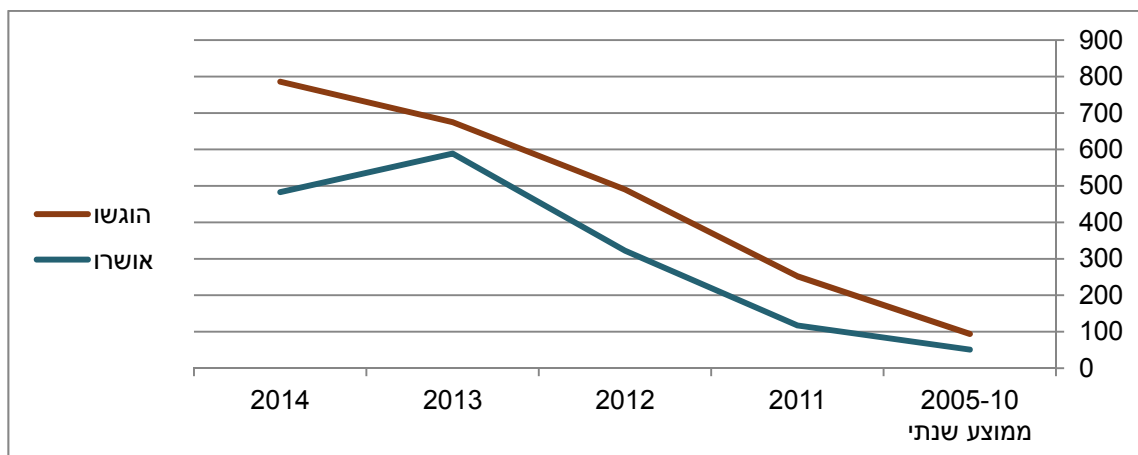
בשנת 2014 לבד, מתוך כ- 1,300 בקשות להיתר שהוגשו כ-520 בקשות היו במסלול הריסה ובניה מחדש, ומתוך כ- 720 בקשות להיתר שאושר כ-240 בקשות.

בטבלאות ובגרפים הבאים יוצגו נתוני מימוש התמ"א בכל מסלול, וכן ההתפלגות במימוש המסלולים לאורך השנים. להלן הנתונים:

1. הגשת בקשות להיתר לפי תמ"א 38 בכל הארץ, במסלול חיזוק מבנה קיים, לפי שנים:

2005-2014	2014	2013	2012	2011	2005-10 ממוצע שנתי	להיתר	בקשות שהוגשו
2,431	786	675	490	252	94	להיתר	בקשות שהוגשו
1,394	483	589	322	117	51	להיתר	בקשות שאושרו

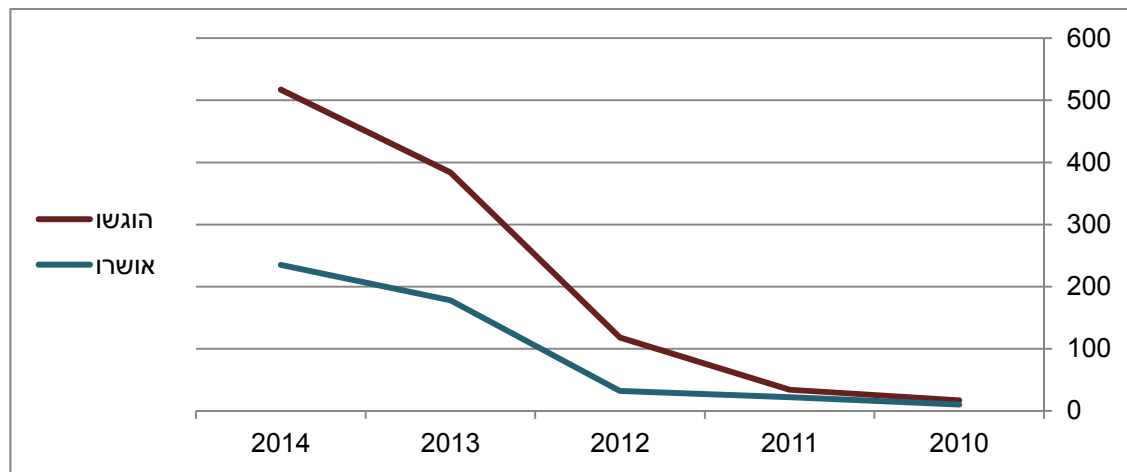
2. מגמת השינוי בהגשת בקשות להיתר לפי תמ"א 38 בכל הארץ, במסלול חיזוק מבנה קיים:



3. אישור בקשות להיתר לפי תמ"א 38 בכל הארץ, במסלול הריסה ובניה מחדש, לפי שנים:

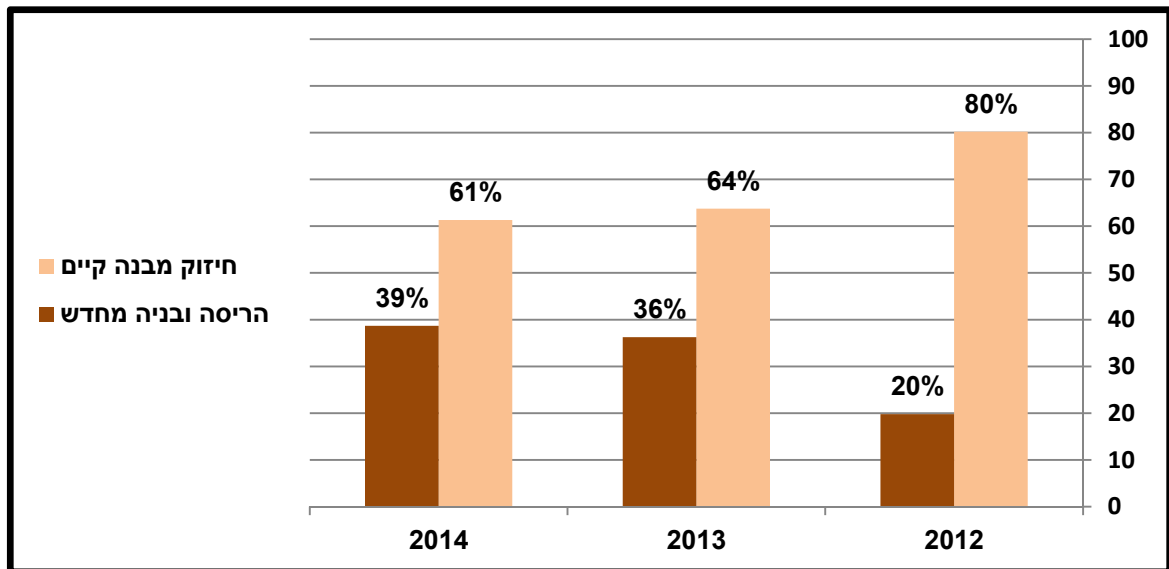
2005-2014	2014	2013	2012	2011	2010	
1,064	517	384	118	34	17	להיתר בקשות שהוגשו
490	235	178	32	22	10	להיתר בקשות שאושרו

4. מגמת השינוי באישור בקשות להיתר לפי תמ"א 38 בכל הארץ, במסלול הריסה ובניה מחדש:

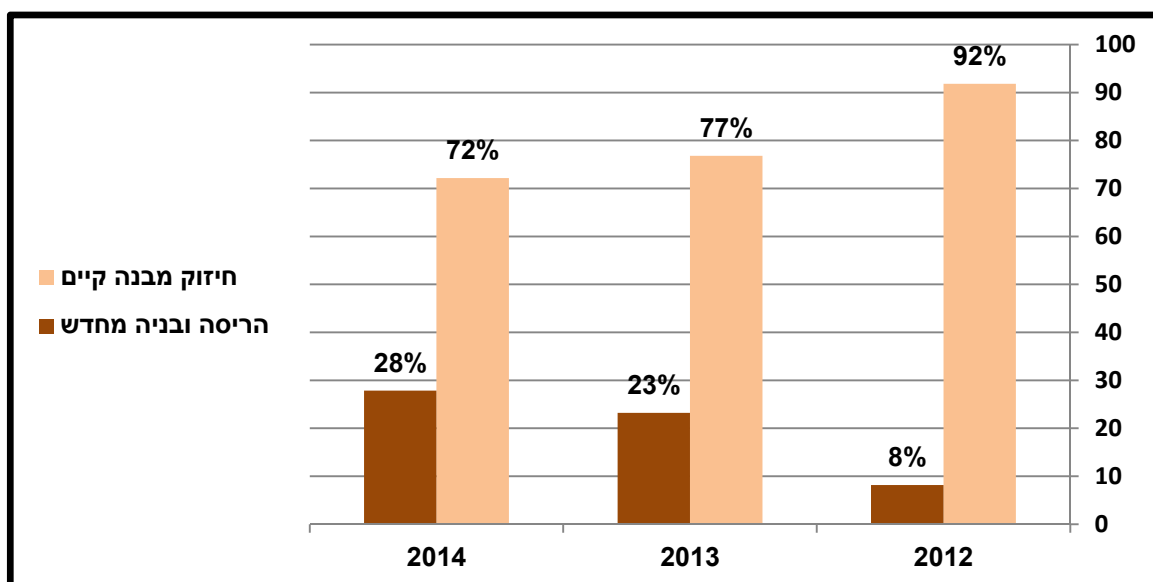


ככלל, ניתוח הנתונים מראה מימוש גדל והולך במסלול הריסה ובניה לאורך השנים. ניכרת ירידה באישור הבקשות במסלול חיזוק מבנה קיים, מול עלייה באישור הבקשות במסלול הריסה ובניה מחדש. ניתן להסביר את שינויי המגמה בקושי הגדול יותר, יחסית, באישור בקשות לחיזוק מבנה קיים, על המשמעויות והמורכבות שכוללות, מול הריסה ובניה מחדש, שיכולות להיות יותר פשוטות. וכן, מדיניות רשויות מקומיות שמתעדפת מימוש במסלול זה.

5. יחס הגשת בקשות להיתר במסלול חיזוק מבנה קיים, ובמסלול הריסה ובניה מחדש, לפי שנים:



6. יחס אישור בקשות להיתר במסלול חיזוק מבנה קיים, ובמסלול הריסה ובניה מחדש, לפי שנים:



ד. יישום תמ"א 38 במבנים שאינם מיועדים למגורים:

יישום תמ"א 38 אינו מוגבל למבנים המשמשים למגורים בלבד. סעיף 14 בתמ"א מאפשר מתן היתרי בניה לחיזוק מבנים שלא מיועדים למגורים, אמנם מאפשר במסלול זה היקף תוספת זכויות מצומצם יותר של קומה אחת. הנתונים שהתקבלו מוועדות המקומיות מעידים על כך שמספר בקשות להיתר שהוגשו לחיזוק מבנים קיימים ולהריסה ובניה מחדש של מבנים שאינם מיועדים למגורים הינו נמוך.

במסלול של חיזוק מבנים קיימים, בשנת 2014, הוגשו 10 בקשות להיתרים ואושרו 8 (באשקלון, ברמת גן, בירושלים, בנאות חובב ובמורדות הכרמל). בסה"כ מאז אישור התמ"א הוגשו 20 בקשות להיתרים ואושרו 19 (באילת, באשקלון, בחדרה, ברחובות, בירושלים, בהרצליה, ברמת גן, בנאות חובב ובמורדות הכרמל).

במסלול של הריסה ובניה מחדש מאז אישור התמ"א הוגשו ואושרו 3 בקשות להיתרים (ברמת גן, בחדרה ובאילת).

ניתן להניח כי היקף תוספת הזכויות הנמוך יותר, יחד עם הכדאיות הכלכלית הם הסיבות לכך שכמעט לא מוגשות בקשות למתן היתרים במבנים שאינם מיועדים למגורים. תיקון 4 לתמ"א מתייחס גם לנושא זה, בשאיפה ליצור מנגנון שיתמרץ את חיזוק מבנים אלו מפני רעידות אדמה.

3. יח"ד בבקשות להיתר לפי תמ"א 38 :

מנגנון עידוד חיזוק למבנים קיימים הקבוע בתמ"א, מתבסס על מתן תוספת זכויות בניה, בתנאי לחיזוק מבנה קיים או להריסת מבנה ובנייתו מחדש. תוספת זכויות הבניה יכולה להתממש כהרחבה ליח"ד קיימת או לטובת בנייה של יח"ד חדשה, או שילוב של שניהם. כמו כן, זכויות הבניה שמאפשרת התמ"א מהוות סל כללי של זכויות ומימושן בפועל תלוי במדיניות מקומית ובהחלטת הוועדה המקומית. בנוסף, התמ"א אינה קובעת בהוראותיה את כמות יח"ד הדיור הנוספות (צפיפות בניה), על כן, ישנו שוני בכמות יח"ד בכל בקשה להיתר שמאושרת לפי התמ"א.

בפרק ערכנו הבחנה בין יח"ד קיימות שהיתר הבניה שאושר קבע את חיזוקן והרחבתן, ויח"ד חדשות, שהיתר הבניה קבע את הוספתן לבניין הקיים, או הוספתן במסגרת מסלול הריסה ובניה, מעבר למצב הקודם*.

בשנת 2014 לבד, בכ- 720 בקשות להיתר שאושרו בשני המסלולים (חיזוק והריסה ובניה), נקבעו חיזוקם והרחבתם של כ- 3,000 יח"ד. עוד נקבעו בבקשות אלו בנייתן של כ- 5,100 יח"ד חדשות, המהוות תוספת של כ- 4,300 יח"ד, מעבר למצב הקיים או הקודם.

הנתונים הכוללים מראים כי מיום אישור התמ"א, נכללו בכ- 1,870 בקשות להיתר שאושרו, כ- 8,800 יח"ד שיחזוקו ויורחבו. עוד כוללות בקשות אלו כ- 9,600 יח"ד חדשות שיבנו, המהוות תוספת של כ- 8,300 מעבר למצב הקיים או הקודם.

סיכום ניתוח מספר יח"ד בבקשות להיתרי בניה שאושרו, בחלוקה לפי מסלולים ושנים :

2005-2014	2014	מסלול	
8,805	3,028	חיזוק/ חיזוק והרחבה**	חיזוק מבנה קיים
4,875	2,151	יח"ד חדשות	
13,680	5,179	סה"כ יח"ד הכלולות במסלול חיזוק מבנה קיים	
1,317	803	יח"ד שנהרסו	הריסה ובניה מחדש
3,440	2,131	יח"ד חדשות***	
4,757	2,934	סה"כ יח"ד הכלולות במסלול הריסה ובניה מחדש	
10,122	3,831	סה"כ יח"ד שאושרו לחיזוק בבקשות להיתר לפי תמ"א 38****	
8,315	4,282	סה"כ יח"ד חדשות שנוספו בפרויקטים של תמ"א 38	
18,437	8,113	סה"כ יחידות דיור הכלולות בבקשות להיתר לפי תמ"א 38	

* הנתונים מבוססים בעיקרם על הדיווחים שהתקבלו מהוועדות המקומיות, ובחלקם על הערכות, עקב מסירת מידע חלקי.
 ** כ- 120 יח"ד חוזקו בלבד, בלא שבוצעה בהן הרחבה
 *** יח"ד חדשות שנוספו בהליך יישום תמ"א 38- הדלתא ביחס למצב הקיים
 **** יחידות דיור שאושרו לחיזוק- סכום יחידות במסלול חיזוק מבנה קיים ויח"ד שאושרו להריסה במסלול הריסה ובניה מחדש

4. משך זמן ואופן הטיפול בבקשות להיתר מכוח תמ"א 38:

לפי הנתונים שנמסרו, משך הזמן הממוצע לטיפול בבקשה להיתר עמד על כ-8.5 חודשים*, בדומה לשנה הקודמת, ולעומת משך זמן לטיפול בבקשה להיתר שעמד בשנת 2012 על כ-12 חודשים.

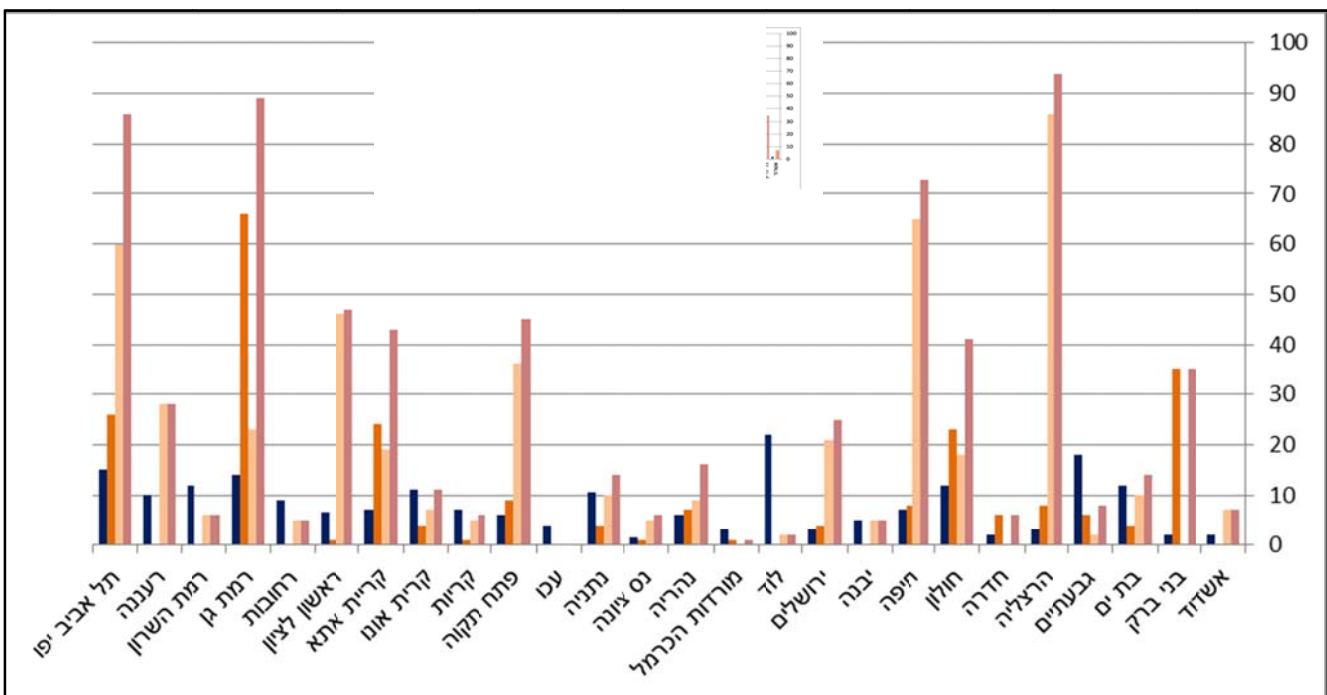
טווח הזמנים לטיפול נע בין 1-22 חודשים – מנעד רחב יחסית, הנובע, בין היתר, מהמורכבות היחסית בהליך אישור ההיתר עקב הליכי יידוע בעלי עניין, שמיעת התנגדויות והכרעה בהן, ובחינת ההיבטים ההנדסיים בבקשה.

במרבית הוועדות הוקצו עובדים במשרה מלאה או חלקית לבחינה בקשות המוגשות על פי תמ"א 38. וכן, בוועדות המקומיות בערים הרצליה, ראשון לציון, רמת גן, נתניה, חיפה וירושלים הוקם אגף ייעודי לטיפול בבקשות להיתר לפי התמ"א, הכולל 5-15 עובדים בניהם אדריכלים, מהנדסים ואף עובד קהילתי (בהרצליה), יש להניח כי אלו מקצרים את משך הטיפול בבקשה להיתר בתחומן.

ברמת גן ותל אביב הטיפול ארוך יותר יחסית, יכול שהסיבה היא תכניות לפי סי' 23 שנמצאות בהליכי אישור בערים אלו. בנוסף, אישור בקשה להיתר במסלול הריסה ובניה פשוט יותר מההיבט ההנדסי מאשר במסלול חיזוק מבנה קיים, ועל כן הגשה אינטנסיבית יותר במסלול זה, יכולה לקצר את הזמן לטיפול בבקשות, (בני ברק, קרית אתא).

כמו כן, ייתכן כי אופן חישוב משך זמן הטיפול בבקשה להיתר שונה בין ועדות מקומיות, שחלקן מחשבות מרגע קליטת הבקשה וחלקן מעמידה בתנאים מסוימים. שונות זו עלולה להטות את הנתונים.

יחס מספר בקשות להיתר שאושרו בכל ועדה (חיזוק, הריסה ובניה, סה"כ), וממוצע זמן בחודשים לאישור בקשה:



* ביצענו ממוצע משוקלל, שהתייחס לכמות הבקשות להיתר שאושרו בכל רשות

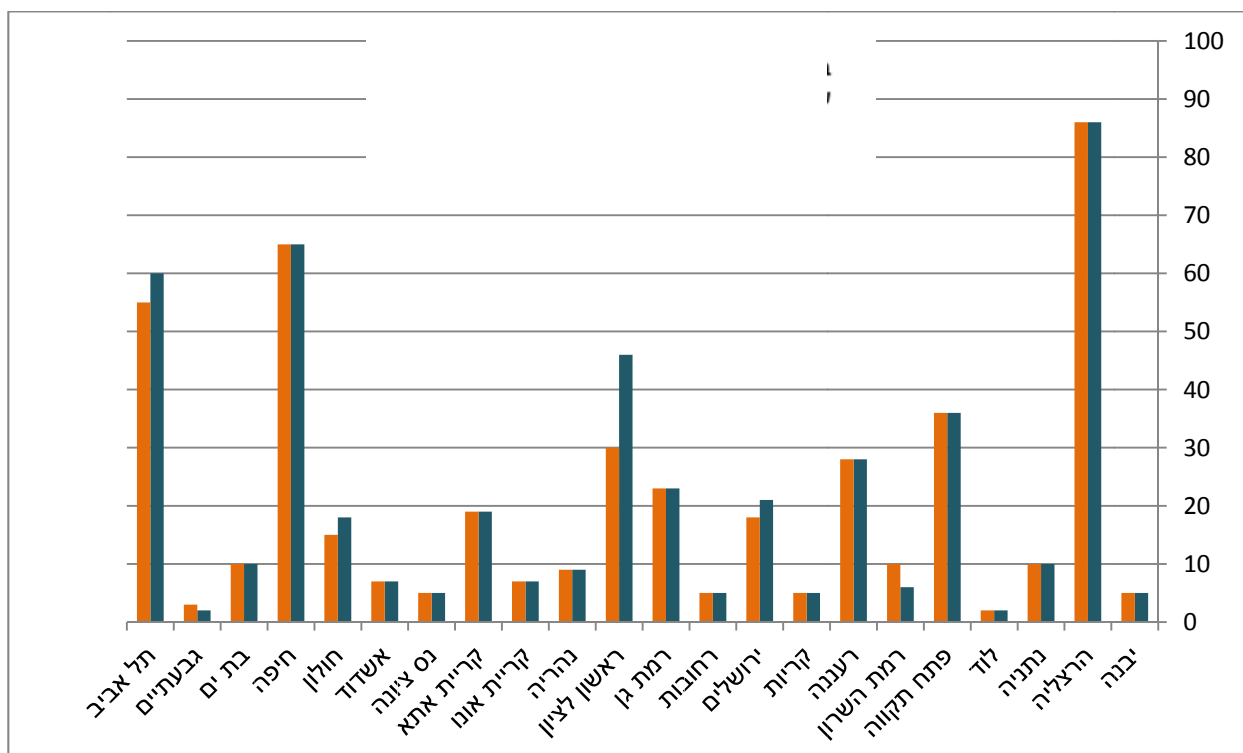
5. מיגון:

מהנתונים שדווחו על ידי 22 ועדות מקומיות, שבשנת 2014 אושרו בתחומן בקשות להיתר במסלול חיזוק מבנה קיים לפי תמ"א 38, עולה כי מתוך 475 בקשות להיתר שאושרו לפי תמ"א 38 במסלול חיזוק מבנה קיים בשנת 2014, 456 בקשות כללו בניית ממ"דים ליחיד הקיימות, קרי, כ-96%*.

וכן, מיום אישור התמ"א, מתוך 1,416 בקשות להיתר שאושרו לפי תמ"א 38 במסלול חיזוק מבנה קיים, כ-1,320 בקשות להיתר כוללות בניית ממ"דים ליחיד הקיימות, קרי, כ-93%*.

הסיבות לאי הכללת ממ"דים הן בדרי"כ תנאי השטח שלא מאפשרים את הרחבת קווי הבניין, אולם ניתן לראות באופן מובהק שהוועדות המקומיות מאפשרות ומחייבות את בניית הממ"דים, איפה שרק ניתן.

יחס בקשות להיתר שאושרו במסלול הריסה ובניה מחדש בשנת 2014, ומתוכן, בקשות שכללו בניית ממ"ד:



התוצאות מראות כי הרוב המכריע של הבקשות להיתר לפי תמ"א 38 כוללות בניית ממ"ד. בנוסף, הרחבת מימוש העקבי של מסלול הריסה ובניה מחדש, היא גם הוכחה לגידול בבניית ממ"דים במימוש התמ"א.

* החישוב התבצע רק על בסיס הדיווחים שכללו את הנתונים הרלוונטיים (דיווחי הרשויות המקומיות לעיתים כללו הערכות), כך שסך הבקשות להיתר במקרה זה, הוא אינו סכום כל הדיווחים, אלא סכום הדיווחים שכללו את הנתונים

רקע:

החל משנת 1972, חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951, חייב בניית מקלט בכל בית חדש. החל משנת 1992, הוראת החוק חייבה בניית ממ"דים או ממ"קים לכל יח"ד חדשה. על כן, ככל הנראה, מרבית הבניינים שעליהם חלה תמ"א 38, אינם מספקים לתושביהם את מענה המיגון (ממ"ד או ממ"ק) המחויב כיום בחוק.

תמ"א 38 כוללת הוראות בעניין הקמת מרחב מוגן דירתי (ממ"ד) במימוש כל תוספת זכויות בניה שניתנת מכוחה. לתוספת הממ"ד חשיבות רבה, מהסיבה שמגדל הממ"דים משמש בדרך כלל כאלמנט קונסטרוקטיבי לחיזוק המבנה, וכן, יח"ד מקבלות את פתרון המיגון הטוב ביותר מבחינתן כיום.

במסלול הריסה ובניה מחדש, הבניין נבנה על פי הוראת החוק העדכנית, ולכן כל יח"ד מחויבות לכלול בשטחן ממ"ד. במסלול חיזוק מבנים קיימים, יח"ד החדשות מחויבות בבניית ממ"ד, עפ"י מדיניות הרשות המוסמכת, בהתאם לתנאים שקבעה. במסלול חיזוק מבנים קיימים, מימוש זכויות הבניה הניתנות לטובת הרחבת יח"ד, מותנה בבניית ממ"דים, אלא אם כן, שטח ההרחבה האפשרי במגרש קטן מהשטח הנדרש לבניית ממ"ד תקני, או מכיוון שהרשות המוסמכת העניקה פטור מבניית ממ"דים. במקרים אלו, בהליך אישור הבקשה להיתר, תהיה דרישה להשלמה או לשיפור המיגון עבור יח"ד הקיימות, עפ"י מדרג המיגון שתקבע הרשות, בהתאם למגבלות התכנוניות של הפרויקט. בראיה לאומית ראוי ומומלץ שכל בקשה להיתר המוגשת לפי התמ"א, תכלול תוספת מגדלי ממ"דים, כך שלכל יח"ד הקיימת בבניין יתווסף ממ"ד, יאשר ישפר את רמת המיגון של המבנה, במקביל לחיזוקו.

6. בקרה הנדסית בבקשות להיתר לפי תמ"א 38

הוראות התמ"א מתייחסות להיבטים הנדסיים בבקשות להיתר מכוחה בנספח מס' 2 - 'נוהל ביצוע בקרה הנדסית על בקשה להיתר הכוללת חיזוק בפני רעידות אדמה'. בנספח נקבע כי מסמכים הנדסיים של הבקשה להיתר יערכו ע"י מהנדס, וכן, ושהוועדה המקומית תקיים דיון בבקשה להיתר, לאחר בדיקת המסמכים דנן. כן נקבע בנספח שהיתר בניה מכוח התמ"א יינתן רק אם הונחה דעת מהנדס הוועדה כי המסמכים ההנדסיים, החישובים הסטטיים והמסמכים ההנדסיים הכלולים בהיתר הבניה, מבטיחים כי המבנה לאחר ביצוע עבודות החיזוק, יעמוד בדרישות הקבועות בת"י 413.

ישנה חשיבות גבוהה בביצוע בקרה הנדסית ראויה על המסמכים ההנדסיים הכלולים בבקשה להיתר המוגשים על פי התמ"א, על מנת לוודא את חיזוק המבנה, בהתאם לתקנים הנדרשים. לאור זאת, החליטה ועדת ההיגוי להיערכות לרעידות אדמה במשרד הביטחון, להעביר למינהל התכנון תקציב ייעודי מתוך תקציב הוועדה, לשם סיוע במימון ביצוע בקרה הנדסית בוועדות המקומיות. התקציב לשנת 2014 עמד על 2.5 מיליון ₪. מינהל התכנון חישב את חלוקת התקציב על בסיס כמות וסוג הבקשות להיתר שהוגשו לפי תמ"א 38, מצב סוציאקונומי של הרשות המקומית וגודל אוכלוסייה.

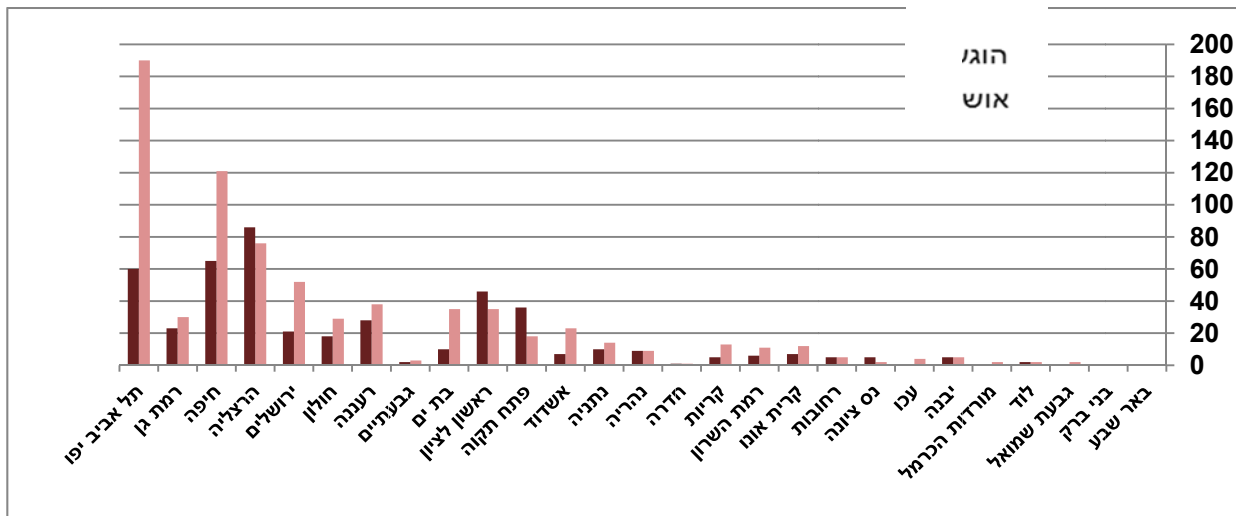
מדיווחי הוועדות המקומיות עולה כי הוועדות מבצעות את הבקרה ההנדסית ע"י בקר חיצוני מקצועי, שמשמש כיועץ לוועדה, או ע"י מחלקת רישוי במינהל ההנדסה של העירייה. מינהל התכנון רואה חשיבות רבה בביצוע בקרה ראויה, ע"י אנשי מקצוע מומחים בתחום, וכן, בשימוש בתקציב הסיוע שניתן ע"י ועדת ההיגוי להערכות לרעידות אדמה, למטרה זו.

7. נתוני מימוש תמ"א 38 בשנת 2014, לפי וועדות מקומיות:

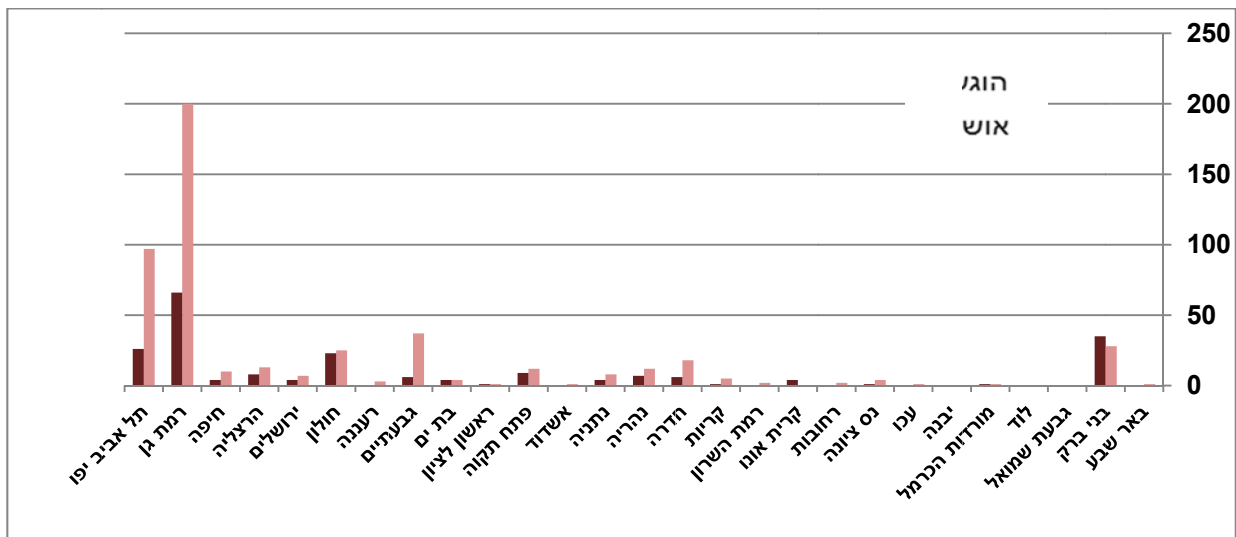
ועדה מקומית	מסלול חיזוק מבנים		מסלול הריסה ובניה		זמן טיפול ממוצע בחודשים
	בקשות להיתר שהוגשו	בקשות להיתר אושרו*	בקשות להיתר אושרו	בקשות להיתר שהוגשו	
אשדוד	23	7	1	0	2
באר שבע	0	0	1	0	טרם הסתיים הטיפול
בני ברק	0	0	28	35	2
בת ים	35	10	4	4	12
גבעת שמואל	2	0	0	0	טרם הסתיים הטיפול
גבעתיים	3	2	37	6	18
הרצליה	76	86	13	8	3
חדרה	1	0	18	6	2
חולון	29	18	25	23	12
חיפה	121	65	14	8	7
יבנה	5	5	0	0	5
ירושלים	52	21	7	4	3
לוד	2	2	0	0	22
מורדות הכרמל	2	0	1	1	3
נהריה	9	9	12	7	6
נס ציונה	2	5	4	1	1.5
נתניה	14	10	8	4	10.5
עכו	4	0	1	0	4
פתח תקוה	18	36	12	9	6
קריות	13	5	5	1	7
קרית אונו	12	7	0	4	11
קריית אתא	44	19	25	24	7
ראשון לציון	35	46	1	1	6.5
רחובות	5	5	2	0	9
רמת גן	30	23	200	66	14
רמת השרון	11	6	2	0	12
רעננה	38	28	3	0	10
תל אביב יפו	190	60	97	26	15
סה"כ					כ- 8.5 חודשים בממוצע**

* חלק מהבקשות שאושרו במהלך שנת 2014, הוגשו בשנה הקודמת
 ** ממוצע משוקלל ביחס לכמות בקשות שאושרו בכל רשות

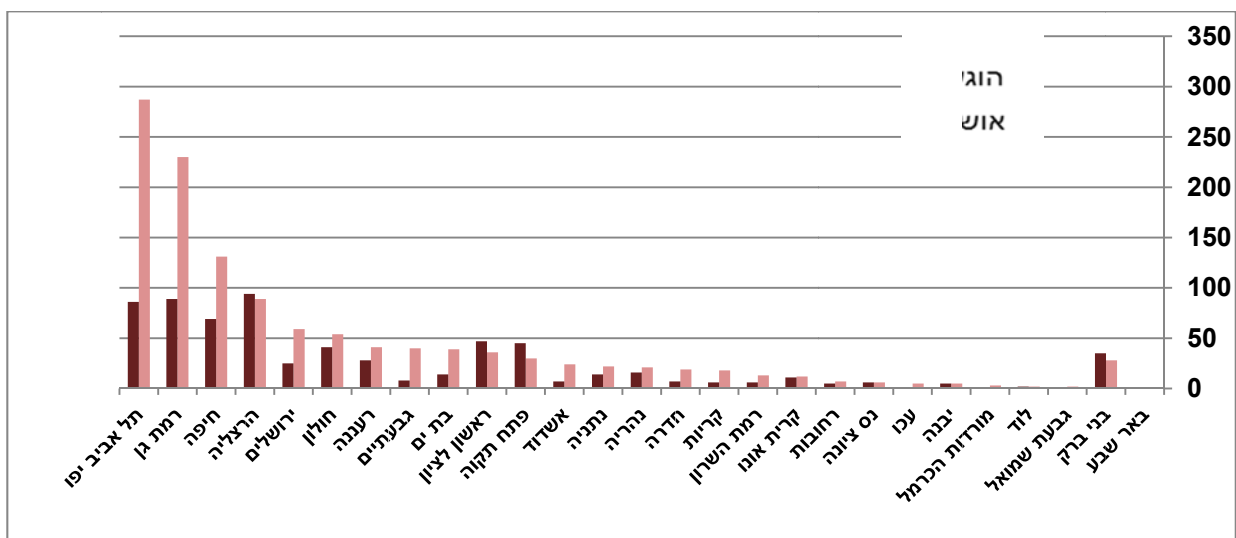
הגשה ואישור של בקשות להיתר לפי תמ"א 38 בשנת 2014, בחלוקה לוועדות מקומיות:



הגשה ואישור של בקשות להיתר לפי תמ"א 38, במסלול חיזוק מבנים קיימים, בחלוקה לוועדות מקומיות:



הגשה ואישור של בקשות להיתר לפי תמ"א 38, במסלול הריסה ובניה מחדש, בחלוקה לוועדות מקומיות:



8. פעילות הוועדות המקומיות ביישום תמ"א 38:

לפי נתונים שנמסרו על ידי הוועדות המקומיות, בתשע מהוועדות אושרו תכניות לפי סעיף 23 בתמ"א - בת ים (שתי תכניות מאושרות), ראשון לציון, הרצליה, תל אביב, רעננה, ירושלים, רחובות, קרית אונו ויקנעם עילית.

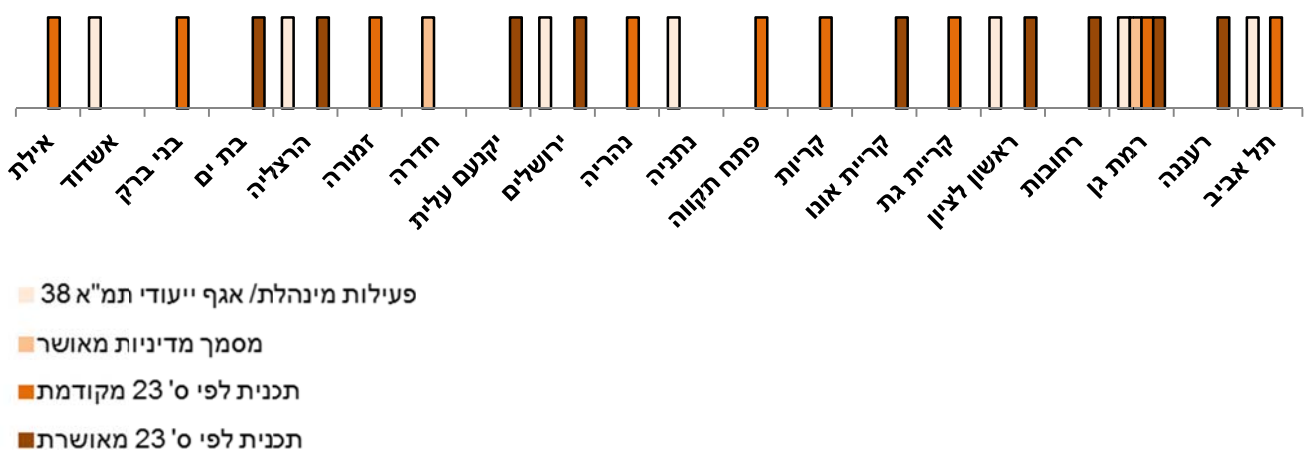
בתשע ועדות מקומיות מקדמים תכניות לפי סעיף 23 - זמורה, קרית גת, אילת, נתניה, פתח תקווה, תל אביב (ארבע תכניות בהליכי תכנון), קרית, רמת גן, נהריה. לעיתים, אישורה של תכנית כאמור, עשויה להאיץ באופן משמעותי את הגשת בקשות להיתרים באותה רשות.

פעילות נוספת של ועדות מקומיות – גבעתיים (מתכוונים לקדם תכנית לפי סעיף 23), חדרה (אושרה מדיניות על ידי העירייה), נתניה (מקודמת מדיניות בנוסף לתכנית), פתח תקווה (הוועדה קבעה הנחיות תכנון, בנוסף על קידום תכנית), קרית אונו (יש הליך של שיתוף ציבור בכל בקשה להיתר של הריסה ובניה מחדש), חיפה (מקודם מסמך מדיניות), בני ברק (מקדמת תכנית לפי ס' 23).

הוועדה המקומית ברמת גן, שבתחומה אושרו עד עתה 356 בקשות להיתרים בכל המסלולים של תמ"א 38, הדגישה כי הוגשו 77 בקשות לתיקונים ושינויים בהיתרים אלו - כ-22% מההיתרים שאושרו. מגמה זו, שיתכן וקיימת גם בוועדות מקומיות אחרות, מעידה על המורכבות והדינמיות של ההליכים למימוש היתרים על פי התמ"א. לעיתים, קידום או אישור של תכנית על פי סעיף 23 לתמ"א, כמפורט להלן, משנה את תנאי המימוש של ההיתרים, באופן שעשוי לעודד הגשה מחדש של בקשות לשינויים גם בהיתרים שכבר אושרו.

חלק מהוועדות המקומיות (ראשון לציון, רמת גן, תל אביב, ירושלים, הרצליה ואשדוד) דווחו על הפעלת מינהלת ייעודית שפועלת בתחומן, לטובת ייעול הליכי הטיפול בבקשות להיתר המוגשות לפי התמ"א.

פירוט פעילות רשויות מקומיות - מינהלת או אגף ייעודי/ מסמך מדיניות/ קיום תכנית (מאושרת, מקודמת):



ג. סיכום:

תמ"א 38 היא כלי תכנוני ראשון מסוגו לטיפול בחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה. דו"ח זה מציג נתונים ברורים שתמ"א 38 משמשת ככלי תכנון אפקטיבי שמכוחו בכל שנה באזורים עירוניים ותיקים, נוספות אלפי יח"ד חדשות ומחוזקות, מורחבות ומשופצות אלפי יח"ד אחרות, וכן ניתן המענה המיגון הטוב ביותר לאותן אלפי יח"ד שעד כה היו בעלות מקלט משותף או ללא מענה כלל.

יישום התמ"א בארץ, על מורכבותו המובנת, משתפר ומתייעל עם השנים ע"י פיתוח כלים ומיומנויות של השוק ושל הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה.

דו"ח זה ייחודי ביחס לשנים הקודמות, בהן התקיימו מגמות עלייה עקביות ביישום תמ"א 38. בשנת 2014, לראשונה, התערערו מעט והתעדנו אותן המגמות, אולם ניתוח כל שינוי לגופו מעלה הסבר סביר לתופעה, אם בבעיות טכניות של חוסר דיווח שנתי ואו בהליכי תכנון מקומיים של תכניות לפי סי 23 או תכניות להתחדשות עירונית. כן ניתן גם לתחום את התופעה במיצוי עיתי או סף קיבולת מקומי של יישום התמ"א, שלצורך המשך המגמות הקודמות נדרשים התאמות ושינויים רחבים יותר מאלו שהתקיימו בשנים האחרונות.

אנו מקווים כי מגמות דו"ח זה מצביעות על מיצוי תקופתי של מימוש התמ"א שיוביל להיערכות והתמקצעות נוספת, ובעזרת הרוח הגבית של תיקון 4, שישכלל ויעשיר את התמ"א הקיימת, עם בהרחבת המטרות בגינן ניתן ליישמה ועם בהרחבה וגיוון כלי היישום, תמשיך עוד ותרחב מגמת גידול המימוש של התמ"א.