

"אתה רוצה למקסם את הרווח הכלכלי שלך. מה עם שלי?" ניתוח תמ"א 38 כעסקה תכנונית¹

מירב אהרון גוטמן ונעה פראוור

תקציר

תמ"א 38 התכנית הארצית למיגון מפני רעידות אדמה הוטענה בעוצמות: בהציעה אחוזי בנייה באיזורי ביקוש וביצירת קואליציה בין המדינה, השוק הפרטי ובעלי הבתים. למרות זאת עד היום אושרו לחיזוק רק כ-4% ממלאי הבניינים הפוטנציאלי. השפעתה של האינטראקציה החברתית על הסיכוי להוציא את התכנית לפועל - כמעט שלא נבחנה.

באמצעות מחקר הנשען על אתנוגרפיה של אספות בעלי הבתים וניתוח פיזי-חברתי של שלושה מיזמים בעיר תל אביב-יפו – ביקשנו להתחקות אחר האינטראקציה החברתית המאפשרת או מכשילה את מימוש התכנית. מצאנו כי חיזוק המבנה בפני רעידת אדמה אינו מהווה אינטרס משותף בעיני בעלי הדירות. ההיגיון הבסיסי של התכנית כפי שהיא מתקיימת בפועל היא היותה "עסקה תכנונית" – עסקה בעלת אופי כלכלי, המכתיבה פעולה במושגים של תחרותיות, רווחים ומאבקים. מרגע שההגיון של השוק נכנס לבית המשותף, יכולת ההתארגנות של בעלי הדירות מתוך יחסי אמון – התפרקה. איתם גם התפרקו המרחבים הציבוריים בבית המשותף.

לטענתנו תרבות מיקסום הרווחים האישית התפתחה כניסיון לשחק את כללי המשחק שמכתיבה העסקה התכנונית.

מבוא

ב-14 באפריל 2005 אישרה ממשלת ישראל תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה - תמ"א 38. בשלהי שנות ה-90, לאחר רעידת האדמה הקשה בתורכיה, גובשה תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (תמ"א 38), שהוכנה על ידי מינהל התכנון במשרד הפנים ואושרה על ידי הממשלה במאי 2005. לפי דו"ח הכנסת בנושא "היערכות ישראל לרעידות אדמה" (2010), ישנם כ-50,000 מבני מגורים הדורשים חיזוק, מכיוון שלא נבנו על פי התקן המחמיר לעמידות מבנים ברעידות אדמה (ת"י 413) שנכנס לתוקף בשנת 1975 (שם). תמ"א 38 קובעת מסגרת סטטוטורית המאפשרת מתן היתרי בנייה לחיזוק מבנים שהוצאו להם היתרים 1.1.1980.² תוך הצעת מתן זכויות בנייה לשם כיסוי לפחות של

אהרון גוטמן, מ.
ופראוור, נ. (2018).
"אתה רוצה למקסם
את הרווח הכלכלי
שלך. מה עם שלי?"
ניתוח תמ"א 38
כעסקה תכנונית.
תכנון, 15 (2): 17-39.

חלק מעלויות החיזוק (משרד הפנים, 2012). התכנית היא ניסיון למצוא דרכי מימון עבור חיזוק המבנים דרך סחר חליפין: אחוזי בנייה תמורת חיזוק. המדינה מעניקה את זכויות הבנייה לבעלי הדירות והללו רשאים למכור אותם תמורת חיזוק המבנה. התכנית יוצרת מפגש בין הבעלים, המגזר הפרטי והמגזר הציבורי (המדינה), כאשר נוכחות העירייה בתהליך נועדה לפקח על עמידת התוכנית במסגרת החוק וסבירותה התכנונית.

מראשיתה הוטענה התוכנית במידה של עוצמה, בהציעה אחוזי בנייה (בייחוד באזורי ביקוש) וביכולתה להציע לתושבים שיפור דיוור ללא הגירה. מלבד מוכנות למצב של רעידת אדמה, התוכנית גילמה פוטנציאל השפעה משמעותי בקנה המידה העירוני, במיוחד בהקשר של התחדשות עירונית ופיתוח עירוני. התכנית אף מספקת מענה לסוגיות מיגון, באמצעות בניית ממ"ד. התמ"א זכתה לתהודה ציבורית גדולה בשנים האחרונות, והפכה לשיחת היום בעיתונות הכלכלית ובציבור הרחב.

אולם למרות כל אלה, פרויקטים במסגרת התמ"א הגיעו לכדי מימוש מוגבל, ובמשך כל שנות קיומה של התכנית אושרו לחיזוק רק כ-4% ממלאי הבניינים הפוטנציאלי (משרד הפנים, 2015). הניסיונות לקדם תיקונים במסגרת התמ"א התמקדו בגיבוש פתרונות בתחומי התכנון, הכלכלה, הרגולציה והבירוקרטיה של התהליך, שמטרתן העיקרית הייתה הגדלת הרווחיות הכלכלית שלה. מכאן, שהתמריצים שניתנו במסגרת התכנית נחלקו לשני סוגים עיקריים: הגדלת זכויות בנייה והקלות במיסוי, אשר ניתנו בחקיקה ראשית (משרד הפנים, 2012). השפעתה של מערכת היחסים החברתית בין בעלי הדירות ובינם לבין השותפים האחרים בעסקה - כמעט שלא נבחנה ולא זכתה לתשומת לב.

הנושא החברתי לא זכה להתייחסות משמעותית גם באקדמיה. רק מעטים מהמחקרים אודות תמ"א 38 התייחסו למרכיב האנושי בתהליך (ראו לדוגמה את מחקרה של לילי פרידלר "אי-רציונאליות במוכנות הציבור לרעידות אדמה" (2012). מרבית המחקרים שפורסמו אודות התמ"א עסקו בהיבטים הסטטוטוריים והכלכליים של התכנית (טרפולסקי, 2012; גדרון ונמדר, 2012; נמדר, 2011; ברוידס, 2012). במחקרים אלו מעמדם של בעלי הדירות זכה להתייחסות מסוימת, אולם ההתייחסות אליהם הייתה לרוב במסגרת משפטית בלבד, והם לא הציעו כלי ניתוח של עולמות תוכן אחרים להבנת האתגר של התכנית.

המחקר הנוכחי שם במרכז את בני האדם ואופני הפעולה שלהם במסגרת התכנית, תוך בחינת התנאים החברתיים בהם מתקיימים תהליכים במסגרת תמ"א 38, והאופן בו הם מעצבים את התארגנות בעלי הדירות בבניין. המחקר נשען על שילוב בין חקירה אורבנית שכללה היבטים חברתיים, כלכליים ומרחביים, לבין אתנוגרפיה של בעלי דירות בבניין משותף הבוחן הוצאה לפועל של פרויקט מכוח תמ"א 38. אתנוגרפיה היא שיטת מחקר בה נחקרת קבוצה תרבותית בסביבתה הטבעית לאורך זמן ממושך. השיטה, בה נקטנו מתרכזת בחקרי אירוע. שיטה זו מאפשרת ללמוד כל אירוע שנמצא בבחינה לעומק ובצורה מרובת פנים. מחקרי שדה אינם מבודדים קטגוריות ומנתחים אותם בנפרד – אלא ההפך הוא הנכון: חקר האירוע (case study) מאפשר להרבות בממדים: כלכלי, אתני, משפטי, מעמדי, דתי והרשימה עוד ארוכה, ולבחון את האופנים בהם הקטגוריות הללו מתחברות לכדי אסטרטגיות

חיים (Creswell, 2009). המתודולוגיה נבחרה מתוך תפיסה שניתוח המרכיב החברתי דורש חקירה מעמיקה ולאורך זמן, בנוכחות גוף ראשון, בתהליכים שבניינים עוברים פרויקט בכפוף לתמ"א 38. מכיוון שהמחקר מבוסס על שיטות מחקר איכותניות, לא ניתן לשפוט אותו במונחים של גודל מדגם והשוואה. חוזקותיו הן הידיעה וההכרות המעמיקה בשלושה מקרי בוחן שאותם ליוונו ותיעדנו, והלגיטימציה להכליל ולטעון טענה בהתבסס על שלושה מקרי בוחן נשענת על היכולת להצביע ולפענח מבני עומק כלכליים, חברתיים ותרבותיים, ומכאן שואב המחקר את תוקפו.

דגש המחקר היה חקירת מנגנוני ההתארגנויות הנוצרים בתהליכים אלו, וזיהוי הדפוסים המשותפים הנוצרים בין בעלי הדירות בתהליך. התפיסה המתודולוגית הנחתה לליווי צמוד של בעלי דירות בבניין משותף, הבוחנים ביצוע פרויקט בכפוף לתמ"א 38. זירת המחקר שנבחרה היתה שלושה מיזמים מכוח תמ"א 38 בעיר תל אביב יפו, כאשר ההטרואגניות של העיר איפשרה בחינה של שתי זירות מחקר בעלות מאפיינים סוציו-אקונומיים שונים.

ממצאי המחקר הראו שהתכלית הציבורית של התמ"א, התגוננות בפני רעידת אדמה, אינה ממלאת תפקיד חשוב בעסקאות אלו, והדיונים במסגרתן עוסקים לרוב בשאלת הרווחים הכלכליים של הצדדים השונים. משמע, בעלי הדירות אינם מזהים את חיזוק הבניין כמטלה ציבורית חשובה דיה, עבורה הם מוכנים לפעול ביחד. לכן, ההיגיון המנחה את שיתוף הפעולה בין בעלי הדירות ליום קשור בעיקרו ברווח כלכלי. הווה אומר, בעלי הדירות מבינים שמתקיימת פה עסקה שמייצרת רווח, "ערך עודף", ושלהם תפקיד מכריע ביכולת של העסקה להתבצע. לכן, הם מאמצים את כללי המשחק ומתנהלים כפי שמתנהלים בעסקאות כלכליות: מנהלים משא ומתן שמטרתו מיקסום הרווחים הפרטיים שלהם וניכוס "הערך העודף" שמייצרת התכנית. היגיון זה מחלחל גם לוועד המייצג את בעלי הדירות של הבניין, שמלכתחילה אינו מתפקד כמקשה אחת, ומקשה אף יותר על יכולת בעלי הדירות להתארגן ולפעול ביחד על מנת להיטיב את תנאי הדיור שלהם.

כלומר, תמ"א 38 מייצרת מסגרת תרבותית-כלכלית שמכתיבה את האקלים שבתוכו פועלים השחקנים, ומשפיעה עמוקות על אופן התנהלותם. לכן, אנו מציעות מסגרת מושגית מארגנת לניתוח ממצאי המחקר, שמסייעת להאיר ולפענח את מערכת היחסים החברתית המתקיימת בין השחקנים השונים בתכנית. טענתנו המרכזית היא שתמ"א 38 היא "עסקה תכנונית": "קידום מיזמי פיתוח דרך שיתוף פעולה בין המגזר הפרטי והציבורי, תוך איזון ההשקעות וההכנסות של הצדדים" (מרגלית, 2013). הגדרה זו מאירה את התמ"א כמסגרת סטטוטורית להסכם כלכלי, שנועד להשיג מטרות ציבוריות, דרך שיתוף פעולה עם המגזר הפרטי. כלומר, המדינה² מייצרת כלי תכנוני (תכנית מתאר ארצית) המאפשר סחר בזכויות בנייה, ואלה מייצרות הון ליום. בתמורה לזכויות הבנייה, בנוסף לבניית ומכירת הקומות שהתווספו לבניין, היזם לוקח על עצמו בין היתר גם מטלה ציבורית - חיזוק מבנים בפני רעידות אדמה.

יישום התכנית כעסקה תכנונית

עסקה תכנונית היא עסקה בעלת אופי כלכלי (מרגלית, 2013), והיא מכתובה את ההקשר שבתוכו האירוע מתרחש וכך גם את השפה וההיגיון של המהלך. העסקה מכניסה לתודעת בעלי הדירות בבניין את ההיגיון של השוק. היגיון זה מכתוב פעולה במושגים של תחרותיות, אינטרסים, רווחים ומאבקים. אימוץ מושג "העסקה התכנונית" על מנת לבאר תופעות המתרחשות בתהליכים מכוח תמ"א 38, מאפשר יצירת מסגרת רחבה וחדשה לעסקאות במסגרת התמ"א.

נכון לבחון את תמ"א 38 בתוך ההקשר הרחב של המעבר ממקומה של הרשות העירונית כמבצעת למקומה כמאפשרת פיתוח, דרך העברת המימון של המטלה הזו לשוק הפרטי, ותוך יצירת הסכמים או רגולציה. כתוצאה מכך, העיר הופכת להיות תוצר של הסדרים כלכליים, המתעצבים במאבקים ושיתופי פעולה (מולוטץ', 1976). בתוך כך, תכנון אמנם מתרחש במערכת השלטונית, אך מושפע מיחסי כוח ואינטרסים של גורמים חיצוניים (מרגלית, 2014). כלומר, המסגרת העירונית בה נוצרה, מתממשת ומתעצבת התמ"א היא זירה של קונפליקט, שבה השחקנים נלחמים על ניכוס של ערך עודף הנוצר מפיתוח. משמע, מיזמים מכוח התמ"א מושפעים מיכולת השחקנים בזירה להטות את המדיניות העירונית לטובתם, על מנת למקסם את רווחיהם ולעשות לביתם, תרתי משמע.

בחלק הראשון של המאמר תוצג המסגרת התיאורטית של המחקר. מיזמים מכוח תמ"א 38 הם עסקאות הדורשות שיתוף פעולה בין המגזר הציבורי, המגזר הפרטי ובעלי דירות. לכן, חלק זה יעסוק במהות שותפויות עירוניות אלו, כפי שמובאות בספרות. החלק השני יעסוק במתודולוגיה של המחקר ותיאור זירת המחקר שנבחרה. חלק זה יתאר את תהליך העבודה שבמהלכו נאספו ממצאי המחקר ויגולל את סיפורם של המבנים תחת חקירה, דבר שיאפשר לקורא הבנה נרחבת יותר של הממצאים. החלק השלישי והאחרון יעסוק בממצאי המחקר. חלק זה יבחן את התנהלות בעלי הדירות בזירת התמ"א. הטענה המרכזית של החלק היא שבעלי הדירות מאמצים בתהליך את תפישת העולם של העסקה התכנונית, המכתובה פעולות שמטרתן קידום אינטרסים פרטיים, ומלווה בחוסר אמון ותחרותיות.

מתכנון לפיתוח: מימוש אינטרס ציבורי באמצעות שותפויות עירוניות, התפיסה ומגבלותיה

תיאוריות תכנון לרוב דנות במה מתכננים וכיצד מתכננים, אך לא מספיק תשומת לב ניתנת לשאלת היישום, משמע אילו תהליכים עירוניים יוצאים לפועל כתוצאה מהתכנון. להבנתנו על מנת להבין שאלות של יישום בתהליכי תכנון יש להצטייד בתיאוריות המנכיחות יחסי כוח. שהגדרות התיאורטיות שניתנו למושג "עיר", טוען מולוטץ', הובילו לניתוח של מערכות עירוניות ובעיות חברתיות עירוניות, באופן המנותק ממרכיב חיוני של מבנה חברתי: כוח והיררכיות של מעמדות חברתיים (מולוטץ', 1976). טענה דומה נשמעת יותר מעשרים שנה אחר כך על ידי טליה מרגלית (2014), אשר כמה מהצעותיה התיאורטיות ימלאו תפקיד מפתח במאמרנו זה. מרגלית טוענת שמחקרי תכנון רבים מתמקדים בניתוח תכניות עירוניות, אך אין כמעט התמקדות

מחקרית במימוש תכניות אלו בשטח, ובהקשריהן לפוליטיקה והחברה העירונית. הפרדה זו מתעלמת מהמעבר בין תיאוריה לפרקטיקה ומכשילה את היכולת להבין את התפתחות העיר.

בעשורים האחרונים תפקיד הממשל המקומי עבר תמורות. דיוויד הארווי מגדיר את התמורה במערכת הפוליטית בעיר כמעבר מניהול עירוני, המספק שירותים ומתקנים לתושבי העיר, ל"יזמות עירונית" שמתמקדת בקידום פיתוח וצמיחה כלכלית (הרווי, 1989). הסיבות לכך מגוונות, וביניהן מעבר מכלכלה תעשייתית לכלכלה פוסט תעשייתית (חסון, 1997), תחרות גבוהה בין ערים על השקעות, מקומם של אינטרסים כלכליים בקבלת החלטות ברמה המקומית, והפרטת שירותים ציבוריים (מוסברגר וסטוקר, 2001). מעבר זה הגביל משמעותית את יכולתה של הרשות להוציא לפועל תהליכים עירוניים לבדה, והיא הפכה לתלויה באינטרסים של שחקנים אחרים. כפי שהגדיר זאת סטון: מאבקי הכוח העירוניים אינם על שליטה, אלא על היכולת להשיג מטרות. משמע המאבק הוא על "הכוח ל...", ולא על " הכוח על..." (סטון, 1989). כלומר, על מנת להניע תהליכים עירוניים, הרשות חייבת ליצור שותפויות נרחבות עם שחקנים אחרים בזירה העירונית, בדגש על גורמים מהמגזר הפרטי.

יש שבירכו על שותפויות אלו, מכיוון שהאמינו שיכולתה של המדינה להוביל מיזמים ולספק שירותים ציבוריים הוא מוגבל. חסון (2014) לדוגמה, דן בהזדמנויות המגלמות בתוכן השותפויות החדשות במישור הכלכלי, פוליטי והתכנוני, ומציין מספר יתרונות כגון: הגברת היעילות, קידום מפעלים משותפים, הגדלת בסיס המס העירוני וחסכון בהוצאות ציבוריות. אולם לצד אלו, השינוי בתפקידי הממשל, טומן בחובו גם סיכונים והיבטים שליליים: היחלשות נציגי הציבור הנבחרים, שחיתות, העדפת שיקולים כלכליים על פני שיקולים חברתיים, והסטת משאבים ציבוריים לקבוצות מובחנות (שם). כמו כן, חוקרים רבים ראו בגישה החדשה סמל לדורסנות הקפיטליסטית (מרגלית, 2014), והאשימו את מערכת התכנון שהתאימה עצמה לעקרונות ולשפת השוק הפרטי. מרגלית מנסחת את פחות מקום התכנון בעיר בצורה הבאה: "תכנון הפך למכשיר לעיצוב דרכים חדשות להשבת ערך הנכסים ליצירת מבנים שמותגו כיוקרתיים וחריגים בסביבתם" (שם, עמ' 548).

תיאוריות המשטר העירוני

תיאוריית המשטר העירוני מזהה משטרים עירוניים כמערכת של הסדרים קואליציוניים המאפשרת למגזר הפרטי והציבורי למשוך (מוסברגר וסטוקר, 2001). המשטר נועד לתאר יחסים ברמה העירונית, ושם דגש על הפוליטיקה העירונית כמעצבות מדיניות עירונית. מקור המושג בשדה המחקר של הפוליטיקה והמדיניות העירונית, והוא התפתח בצורה אינדוקטיבית דרך בחינת מקרי חקר טיפוסיים (מוסברגר וסטוקר, 2001). המושג זכה להכרה לאחר פרסום מאמרו של קלרנס סטון Regime Politics על העיר אטלנטה (סטון, 1989), ועם השנים הפך הניתוח המשטרי לכלי מרכזי בניתוח הפוליטיקה העירונית (מוסברגר וסטוקר, 2001; פייר ג', 2005).

עם זאת, כיום תיאורית המשטר העירוני סופגת ביקורת הן ממבקריו החיצוניים והן מבית. הביקורת הפנימית טענה שעם השנים המושג חרג

ממסגרתו המקורית, והפך לכלי ניתוח בתחומים נוספים ביניהם: קואליציות אזוריות (קלארק, 1999) ושכונתיות (פורסל, 1997), ושילוב קבוצות אינטרס כגון נשים (טרנר, 1995) והקהילה הגאה (ביילי, 1999) בקואליציות עירוניות. אולם, דווקא באימוצו על ידי שדות רבים, גלום החשש לשחיקתו ואיבוד תוכנו עד להפיכתו ללא רלוונטי (מוסברגר וסטוקר, 2001). הביקורת השנייה שואלת מה תקפותו של המושג ביחס לכלכלות ומקומות "אחרים" (דיגאנטו וסטורם, 2003; פייר ג', 2014). הטענה היא שהמושג הן מבחינה קונספטואלית והן מבחינה אמפירית מושגת על הזירה האמריקאית, מה שמגביל את יכולתו להוות כלי ניתוח חוצה אוקיינוסים. כמו כן, פייר ג' (2014) טוען שהמודל תואם לכלכלה תעשייתית כפי שהתקיימה בארה"ב. אולם חוסר גמישותו לשינויים בפוליטיקה העירונית, כגון השפעות הגלובליזציה וכניסה של שחקנים נוספים לזירה, מקשה על יכולתו להציע מסגרת ניתוח תקפה לכלכלה פוסט תעשייתית.

הגדרת המשטר העירוני לפי מרגלית היא: "דגם השותפויות, או הקואליציות הלא רשמיות (ולא נבחרות), הנרקמות בזמן ומקום מסוים בין שחקנים שונים בעיר. השותפויות יכולות לכלול פוליטיקאים, יזמים, פקידים ותושבים והן נרקמות לטווח ארוך או לטווח קצר לצורך קידום פרויקטים משותפים וביסוסם" (מרגלית, 2014, עמ' 555). כלומר, המושג משטר עירוני מבהיר כי הכוח בעיר מקוטע, כאשר על מנת למשול יש צורך בשילוב המשאבים של המגזר הציבורי והפרטי: הרשות המקומית מספקת לגיטימיות, והמגזר הפרטי מביא אתו את ההון. כפי שהגדיר זאת אלקין "ניהול העיר המודרנית מוכתב במידה רבה על ידי ביטוייה השונים של חלוקת העבודה בין המדינה (הרשות המקומית) לכוחות השוק" (אלקין, 1987, עמ' 18). סטון טוען שהחלטות עירוניות לא מתקבלות בהתאם לבחירות או לפי עצמת צרכי הציבור, אלא מיטיבות בעיקר עם אלו שיכולים לספק משאבים למימוש שאיפות הקואליציה (סטון, מריון ואימברוסיו, 1991). אם כן, הכוח המניע במשטרים עירוניים הוא הפוליטיקה הפנימית בין מרכיבי הקואליציה (שם), והמשטר בוחן רבות "אפשרויות תכנון ובנייה על בסיס הזמינות ואפשרויות הרווח של נכסיהם השונים" (מרגלית, 2004, עמ' 555).

סטון (1989) מבחין בין ארבעה סוגי משטר עירוני, אשר מוגדרים על פי: הרכב הקואליציה, כוחו של המגזר הפרטי בזירה, וקיומן וכוחן של קבוצות אינטרס דוגמת ארגונים סביבתיים. מבין ארבעתם הסוג המתאר את אופי המשטר הנוצר בהתייחסות ליזמות במסגרת תמ"א 38, הוא "משטר הפיתוח". משטרים אלו עוסקים בשינוי ייעודי קרקע על מנת לעודד פיתוח (שם). משמע המשטר מוכתב על ידי היגיון השוק: "האינטרס של השלטון בהגדלת העושר העירוני על ידי שיתוף פעולה עם המגזר העסקי, עולה בקנה אחד עם האינטרסים של המגזר העסקי, התר אחרי תמריצים ואחר סיוע כלכלי מצד השלטון" (חסון, 1996, עמ' 9). סטוקר ומוסברגר (1994), הרחיבו את יריעת הקטגוריות, ויצרו הגדרות רחבות יותר לכל טיפוס בטיפולוגיה של המשטרים. כך, משטר הפיתוח הוא תת סוג של המשטר האינסטרומנטלי. בהישעם על מחקרו של סטון על העיר אטלנטה שמובא במאמרו "Politics" (1989), הם מתארים את המשטר האינסטרומנטלי כמשטר הקובע יעדים קצרי טווח, ומוכווני פרויקטים. המשטר מתנהל דרך יצירת

אסטרטגיות מיקוח ומנגנוני קבלת החלטות בקבוצה, שמאפשרים פתירת קונפליקטים וקביעת תנאי השותפות, בצורה שתוסכם על כולם.

גם הרווי מולוטץ, במאמרו הקלאסי "העיר כמכונת פיתוח: לקראת כלכלה פוליטית של מקום" (1976), דן בערך הפיתוח בניהול העיר. מולוטץ רואה את העיר כמכונה שמייצרת "ערך עודף", רווח, ומהווה זירת מאבק בין קבוצות שונות סביב אותו רווח. לראייתו, המהות הכלכלית של העיר היא פיתוח, והקרקע היא חומר הגלם המרכזי שהעיר צורכת, מכיוון שהיא הכרחית לצמיחה ופיתוח, ונתפסת כסחורה שמייצרת כוח והון. 'השאיפה לפיתוח', כפי שמכנה אותה מולוטץ, מספקת בסיס ליצירת קואליציות בין אותן קבוצות בעיר, אשר לרוב עומדות מצדי מתרס שונים ומלכדת אותם תחת מכנה משותף, - יצירת ערך באמצעות התכנון העירוני.

המחקר מציע לראות בקואליציה שהתפתחה סביב תמ"א 38 כמקרה פרטי של קואליציית פיתוח, שמטרתה ניצול תכנית מתאר ארצית על מנת לעודד פיתוח אינטנסיבי של מרכזי הערים. תמ"א 38 יצאה לפועל במסגרת חשיבה של הגנה מפני רעידות אדמה ועברה למסגרת חשיבה של פיתוח. בכך התכנית משתרת שני אינטרסים: שאיפת השוק הפרטי (ובעלי דירות) להגדלת רווחיו, ושאיפת הממשלה למיגון בפני רעידות אדמה, ולהגדלת מצאי הדירות באזורי ביקוש. לכן, סביב התמ"א התפתחה קואליציה חזקה המורכבת מיזמים, פוליטיקאים, אנשי עסקים ובעלי נכסים המונעים מהדחף לחולל פיתוח, ובכוחם להכריע את מיקום ואופי הפיתוח. הצלחתה המרכזית של הקואליציה היא החדרת התמ"א לתודעה הציבורית. תמ"א 38 היא אחת התכניות הידועות ביותר בארץ: החל מאזכורים תדירים בתקשורת וכלה בשיחות סלון - תמ"א 38 תפסה לה מקום בשיח הציבורי. רבים שואפים להיות חלק מקואליציית התמ"א, אבל לא כולם יכולים, וזה סוד הצלחתה.

הביקורת המרכזית על קואליציות אלו היא אסטרטגיית ההדרה העירונית: התלות של הקואליציה במשאבים שמספק המגזר הפרטי למימוש מיזמי הפיתוח, מחייבת את המשטר להתמקד בשאיפות של קבוצות מפתח (סטוקר ומוסברגר, 1994) ויוצרת פעמים רבות חוסר שוויון מרחבי בתוך העיר ובין ערים. מרגלית בוחנת את השפעת התלות בהון הפרטי ברמה הפנים עירונית: "הזדקקות הרשויות להון ולהכנסות ממיסים מכתובה מדיניות עירונית מעמידת ומפלה" (מרגלית, עמ' 558, 2014). אחת הסיבות לכך היא ההגדרה הצלחה של פרוייקטים עירוניים, שנמדדת לפי מודדים כלכליים בלבד. השאיפה לרווח מכתובה את אופי המיזמים שנבחרו: הימנעות מפעילות באזורים עניים ובעלי מורכבות חברתית, ומיחזור של דגמי פיתוח שכבר "הוכיחו את עצמם" בעבר מבחינה כלכלית. קריטריונים אלו הגדילו את הפערים בעיר, כאשר "הזכות האזרחית לתכנון הוגן הלכה והידרדרה ביחס ישר למצב החברתי-כלכלי של האזור והתושבים" (מרגלית, 2013, עמ' 559).

המשטר העירוני בישראל

בישראל, לצד מדיניות הפירור והפיזור החלה להתעורר מודעות לצורך ב פיתוח וחזוק העירוניות בעשורים האחרונים, תוך שמירה על שטחים פתוחים (מרגלית, 2004). כחלק ממדיניות זו, לצד תהליכי הפרטה נרחבים וצמצום יוזמות ממשלתיות,⁴ אושרו בישראל תכניות שנועדו לתמרץ תהליכי

ציפוף והתחדשות עירוניים, ביניהן: תמ"א 35, הגדרה ממשלתית של מתחמי פיניו בינוי, ותמ"א 38 (מרגלית, 2014). תכניות אלו, במקביל לחוסר יכולתן של רשויות מקומיות רבות לממן פיתוח ותחזוקה של שטחי ציבור (לוי-שנור, 2013), הולידו שותפויות עירוניות חדשות בין המדינה (והעירייה) לבין השוק הפרטי. בבסיס שותפויות אלו עמדה ההנחה שהמיון יהיה מכיסו של המגזר הפרטי, וכי מיזמים אלו יניבו רווחי מיסוי (מרגלית, 2014).

בספרות שמות רבים לתופעה של שיתוף פעולה מרחבי בין המגזר הציבורי לבין המגזר הפרטי, ביניהם: הסכמי פיתוח, הסכם עם יזמים (צוברי ואלתרמן, 2008) והסדרים של נטלי יזמים (מרגלית ואלתרמן, 1998). הסכמים אלו נתמכים בכלים תכנוניים שבאים לייצר הון ליזמים שחוזר לעיר לטובת מטלות ציבוריות. כך, הרשויות המקומיות משיגות יעדים עירוניים במימון יזמי, וחוסכות הוצאות ציבוריות ניכרות (מרגלית, 2013). למטלות אלו אין הגדרה אחת, וקיים דיון סביב היקפן ואופיין: בארצות הברית המונח המקובל הוא "לקיחות" (Exactions) ומתמקד בתרומה של היזם לשלוש מטלות: הקצאת קרקע למתקני ציבור; בניית מתקנים אלו; ומימון עלויות הקרקע והציוד הנדרש להם (צוברי ואלתרמן, 2008). בבריטניה, מטלות אלו נכנסות תחת הקטגוריה "רווח תכנון", שאינה בעלת הגדרה מדויקת, אלא יותר בגדר הנחיות כלליות, מה שמעיד על חוסר הבהירות סביבן. כחלק מהניסיון לייצר מסגרת ברורה להסכמים אלה, הציעה אלטרמן את המונח "נטלי פיתוח", שמכיל את כל סוגי החיובים הנדרשים במסגרת העסקה: הפשרת קרקע, בנייה או מימון (שם). הגדרה זו תורמת בתחומים גבולות עסקאות אלו, ומשתיתה מסגרת מארגנת ברורה לצדדים המעורבים בהסכם. הרציונל של שיתוף הפעולה בין המגזרים חלחל לשיח התכנון הישראלי, ובעשורים אחרונים הסכמים אלו תפסו אחיזה בשטח. כחלק מההסכמים פותחו תשתיות ציבוריות רבות בארץ, ביניהן: סלילת והרחבת כבישים, פיתוח שצ"פים, שימור מבנים, הקמת מבני ציבור בתחום התכנית ומימון מבני ציבור בתחום התכנית ומחוצה לה (לוי-שנור, 2013).

אולם למרות שהסכמים אלו הפכו לכלי תכנוני רווח, הם לא פטורים מביקורת (מרגלית, 2013). מבקרי הפרקטיקה התכנונית טוענים כי המטלות הציבוריות הן באחריות הגופים הציבוריים והסכמים אלו הם כלי נוסף של לגול האחריות הציבורית לשוק הפרטי, ופתח לאי סדר ושחיתות. השימוש במושג "עסקה תכנונית" על מנת לתאר הסכמים אלו, כפי שעושה טליה מרגלית (2013), מצביע על כך שהלוגיקה של העסקה הכלכלית השתלט על ההיגיון המרחבי. כלומר, ישנה טענה שהתוצאה של המפגש בין המגזר הציבורי, המגזר הפרטי וקהילת המתכננים הוא "עסקה", וזה יוצר מציאות שבה תכנון נקודתי ומוטה רווח הפך לכלי מרכזי בפיתוח המרחב (מרגלית, 2014). ביקורת זו מתבטאת גם בפסיקות בתי המשפט בעניין עסקאות אלו, שכיום מצמצמות את האפשרות של הרשויות להשיג מטלות ציבוריות דרך הסכמים. פסק הדין שניתן בעניין "דירות יוקרה" בשנת 2011, שיקף שינוי ביחסו של בית המשפט להסכמים אלו,⁵ וצמצם באופן משמעותי את חוקיות ההסכמים בהם היזם מבצע בעצמו את הפיתוח ובתמורה חל קיזוז בהיטלים שעליו לשלם. בית המשפט קבע כי כוחה של רשות מקומית מוגבל אך ורק לסמכויות שניתנו לה בחוק, ולא על פי שיקול דעתה, בוודאי בענייני מיסים ותשלומי חובה (שם). כלומר, הסכמה של היזם לעסקה איננה מרפאה

אי חוקיות, ואין בסמכות הרשות להתקשר עם יזמים בהסכמים החורגים מסמכותה (לוי-שנור, 2013).

חשוב לציין, בניגוד למקרים אחרים כמו תכניות פינוי-בינוי, שכוללות רה-ארגון של המרחב תוך הקצאת חלק מהקרקע לצרכים ציבוריים (בין שהצרכים הציבוריים מפותחים על ידי הרשות המקומית ובמימונה ובין אם על ידי היזם), בפרויקטים של תמ"א 38 אין הקצאה של שטחים לצרכי ציבור ולמעשה מתקיימת הנצחה של הפרצלציה הקיימת ושל ייעודי הקרקע הקיימים. כיוון שממוש התמ"א כרוך בתוספת גדולה של יח"ד ושל תושבים, שמייצרת מצידה הגדלה ניכרת בצרכים הפרוגרמטיים וגם בתשתיות הפיזיות הנדרשות, התמ"א בנויה על חוסר איזון מובנה – מצד אחד היא מייצרת תוספת של צרכים ציבוריים שהרשות המקומית צריכה לספק, ומצד שני היא אינה מספקת שטחים / קרקע לצרכים אלה. חוסר איזון מחריף עוד יותר לאור העובדה שכל זכויות הבנייה מכוח התמ"א פטורות מהיטלי השבחה, כך שגם המכשיר הכלכלי שנועד לאפשר לרשות המקומית לממן את הקמת המבנים הציבוריים והשצ"פים לא קיים.

מסגרת המחקר: מרקם חברתי שבלבו תהליך פיתוח עירוני

למרות הפוטנציאל העצום לכל הצדדים המעורבים, עד סוף שנת 2014 הוגשו רק כ- 3,500 בקשות להיתר במסגרת התמ"א, שמתוכן אושרו כ-1,900 בקשות (משרד הפנים, 2015). משמעות הדבר היא שבמסגרת התמ"א אושרו לחיזוק רק כ-4% ממצאי המבנים הפוטנציאלי, ומספר יחידות הדירור אשר אושרו לחיזוק במסגרת התכנית יהיה 10,122 בלבד. לאורך השנים, בוצעו בתמ"א מספר תיקונים על מנת להרחיב את היקפיה: תיקון מספר 2 בתמ"א 38 שנכנס לתוקפו ב-2010 מאפשר הריסת בניין קיים ובניית בניין חדש במקומו על בסיס התכניות שמאפשרת תמ"א 38 (משרד הפנים, 2013). לפי משרד הפנים, כ-39% מסך הבקשות שהוגשו במסגרת תמ"א 38 היו למיזמים של הריסה ובניה מחדש של בניינים וכ-28% מהבקשות שאושרו היו עבור מסלול זה (משרד הפנים, 2015).⁶ בשנת 2012 תוקנה התמ"א פעם שלישית, ואפשרה הגדלה של תוספת הבנייה, מתוספת של קומה עליונה אחת קודם לכן לתוספת של 2.5 קומות עליונות, וביצוע ניוד זכויות למגרש אחר, בתמורה לחיזוק מבנים שנמצאים במקום שבו ערך הקרקע נמוך באותו יישוב, במסגרת תכנית מפורטת. לאחר תיקון זה, נרשמה עלייה ניכרת במספר הבקשות להיתר (משרד הפנים, 2014).

במקביל, נחקקו הסדרי חקיקה משלימים לתמ"א 38, אשר מטרתם לעודד את היזמים והבעלים לבצע מיזמים במסגרת התוכנית ביניהם: חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), התשס"ח 2008 - הקובע הוראות מקלות לעניין הרוב הדרוש בבית משותף לקבלת החלטה על ביצוע עבודות חיזוק ברכוש משותף ומאפשר לפעול לפי הסכמה מינימאלית של 66% מבעלי הדירות;⁷ ותיקונים שונים במיסוי מקרקעין שבאו לשפר את האטרקטיביות של המהלך.

בניתוח המסמכים הסטטורים בלט היעדרו של המרכיב החברתי מהשיח. האזכור היחיד למעמד בעלי הדירות בתהליך (שגם הוא הופיע רק שלוש שנים לאחר אישור התכנית), היה בהורדת אחוז ההסכמה הדרוש למיזם

בחוק המקרקעין. כלומר, במידה מסוימת מקבלי ההחלטות התייחסו לבעלי הדירות יותר כמכשול מאשר כשותפים פעילים בתהליך, למרות המודעות הרווחת למרכזיות של התהליך החברתי בייזום התהליך והצלחתו (טרפולסקי, 2012). בשנים האחרונות הייתה מגמה של שינוי, עם אישורה של הקמת הרשות להתחדשות עירונית על ידי הממשלה בשנת 2014, שאחת ממטרותיה המוצהרות היא סיוע בהתארגנות בעלי דירות בתהליכי התחדשות, כגון מיזמים מכוח תמ"א 38.

הפעלת תמא 38 בת"א

תל אביב-יפו היוותה את זירת המחקר עליו מתבסס מאמר זה. במובנים מסוימים, ניתן להגדיר את תל אביב כבירת תמ"א 38. בשנת 2014 לבדה הוגשו מעל 790 בקשות היתר מכוח התכנית, ומתוכן אושרו כ-380 בקשות, מספר גבוה מאד ביחס לשאר הערים בישראל (משרד הפנים, 2015). תל אביב היא עיר בה כוחות השוק מאמצים את התמ"א בשקיקה, מכיוון שהתוכנית מציעה להם תמריצי בנייה באזורי ביקוש, מהגבוהים במדינה. הביקוש הגבוה בעיר לדירות ושווי הקרקע האטרקטיבי הופך פרויקטים המתבצעים בכפוף לתמ"א 38 להיות רווחיים מאד עבור היזם.

כחלק מהניסיון לקדם התחדשות עירונית וחיזוק בניינים בפני רעידות אדמה, תוך שמירה על המרקם העירוני ואיכות התושבים, גיבשה הוועדה המקומית של תל אביב יפו מדיניות שקיבלה ביטוי סטטוטורי בתכנית הרבעים (המתייחסת לרבעים 3 ו-4) אשר מגדירה את זכויות הבנייה המוקנות לבניין. לתכנית השלכות רבות הן ברמה העירונית והן ברמת המבנים: למשל הנגשת המידע לבעלי הדירות, מחזקת את יכולתם להבין את זכויותיהם והופכת אותם לתלויים פחות ביזם.

אולם למרות המספר הגבוה יחסית של אישורים, הפוטנציאל המלא ליישום התמ"א בעיר לא מומש, זאת למרות שתל אביב, כיתר ערי ישראל, עתידה להיזקק במקרה של רעידת אדמה. אמנם העיר אינה נמצאת על קו (ה)שבר הסורי האפריקאי ולכן נמצאת באזור סיכון נמוך, אך לפי התחזית במקרה של רעידת אדמה חזקה בישראל, יש סכנה שהיא תיזקק, בעיקר בגלל הצפיפות הגבוהה והאיכות הירודה של המבנים בה, אשר יעמדו לה לרועץ (לוי, 2012). כלומר, תל אביב נבחרה כזירת המחקר בשל יכולתה להוות כר לבחינת החסמים העומדים בפני יישום התמ"א, גם כאשר יש רווחיות כלכלית גבוהה בתהליך.

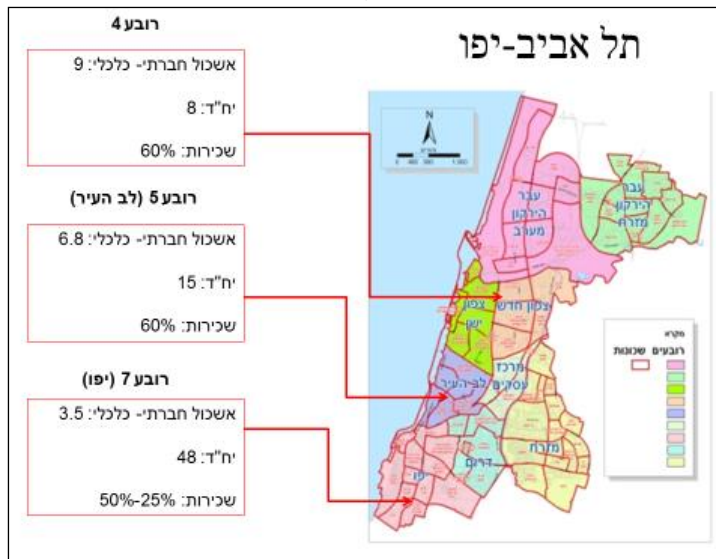
בנוסף, ההטרוגניות של תל אביב מאפשרת בחינה של העיר בשתי זירות בעלות מאפיינים סוציו אקונומיים שונים: מרכז העיר ויפו (ראו אזור 1). כפי שנטען בחלק הממצאים, שוני זה משפיע על כוחם של בעלי הדירות בתהליך, ועל יכולתם להתנהל בזירה שמכתיבה התמ"א. במרכז העיר נבחר בניין אחד מרובע 4 (הצפון החדש), ואחד מרובע 5 (לב העיר) המדורגים גבוה יחסית באשכול החברתי-כלכלי של העיר (9 ו-6.8 בהתאמה), ומתחם אחד (שלושה בניינים הבוחנים כניסה לפרויקט משותף) מרובע 7 (יפו) המדורג נמוך בהשוואה לרובעים אחרים (3.5).

הבניינים ברובע 5 ורובע 4 מנו 15 ו-8 יחידות דיור בהתאמה, ואחוז השכירות בשניהם היה כ-60%. בשני הבניינים מי שאחראי על ניהול הבניין היא חברה

ניהול חיצוני. הסיבה העיקרית לכך הייתה חוסר נכונות של בעלי הדירות להתנדב לתפקד כוועד, בעיקר בגלל אחוז השוכרים הגבוה בבניינים שאינו רואה את הבניין כבית אלא כתחנת מעבר ולא שש ליטול על עצמו תפקידי ניהול. כמו כן, בשניהם נעשו ניסיונות קודמים לקדם פרויקט במסגרת תמ"א 38, והסיבות לכישלון היו דומות: חוסר אמון ביזם, ותחושה שאחד מבעלי הדירות פעל מאחורי גבם ו"סגר" עסקה פרטית עם היזם.

ביפו הסיפור שונה. הפרויקט הנבחר היה מיזם משותף של שלושה בניינים, השוקלים להיכנס לתהליך משותף. שלושת הבניינים שנבחרו צמודים זה לזה, וקיימות בכל אחד מהם 16 יחידות דיור. אחוז השוכרים משתנה בין הבניינים ונע בין 25% ל-50% שוכרים (אחוז שהוא משמעותית נמוך יותר מאלו במרכז העיר), כאשר רובם שוכרים לטווח ארוך את הדירה. בניגוד למרכז העיר, תצורת ועד הבית המסורתית התקיימה בכל אחד מהבניינים, כאשר לרוב נבחרו ועד הבית החזיקו בתפקיד שנים רבות. גורם משמעותי שהשפיע על התהליך במסגרת התמ"א ביפו היה שנגד שניים מהבניינים עמד צו לפי סי 3 חוק העזר לתל אביב-יפו (מבנים מסוכנים), התשס"ב 2001. מבנה אשר חלקים ממנו עלולים לסכן את המחזיקים, הציבור או הנכסים הסמוכים, מוגדר כמבנה מסוכן לפי סי 3. בעקבות כך, העירייה הוציאה צו המחייב את בעלי הדירות לתקן ליקויים שנמצאו בבניין מכיסם הפרטי. משמעות הדבר היא שללא פרויקט מכוח תמ"א 38, עלות שיפוץ הבניין תיפול על כתפיהן (הרזות) של בעלי הדירות.

איור 1: זירות המחקר בעיר תל אביב-יפו



אתנוגרפיה של התארגנות בעלי דירות במיזמים מכח תמ"א 38

מתודולוגיית המחקר נבחרה מתוך תפיסה על פיה ניתוח המרכיב החברתי דורש חקירה מעמיקה ולאורך זמן, בתהליכים שבניינים עוברים מכוח התמ"א. לכן, שילבנו בין שתי שיטות מחקר: אתנוגרפיה של תהליכים מכוח תמ"א 38 וחקירה אורבנית.

הפרקטיקה המרכזית בה עשינו שימוש הייתה תצפית משתתפת בפגישות ואספות של בעלי בתים, כלומר חקירה בגוף ראשון אשר משלבת בין הצפייה ובין חווית ההשתתפות. תצפיות משתתפות מאפשרות לחוקר לחוות את עולם המשתתפים אליהם הוא עד בגוף ראשון, "מבפנים" (שקדי, 2003). במרכז התצפית המשתתפת עמדו ליווי וועד הבית או וועד הפעולה, יחד עם תיעוד וניתוח אספות בעלי הדירות שהתקיימו. במהלך התצפיות ערכנו תיעוד מלא של המפגשים תוך שימת דגש על יצירת תיאור גדוש (גירץ, 1990) שמתעד מעבר למילים, ומתאר גם את האווירה שנוצרה בעת אסיפות בעלי הדירות. בנוסף, ערכנו ראיונות עם בעלי דירות בבניינים שליווינו, ושחקנים אחרים מהמגזר הפרטי והציבורי השותפים לתהליך. השונות בין המרואיינים אפשרה זיהוי והצגת זוויות רבות ל"סיפור", ובכך תרמה ליצירת תמונה רבת פנים של המשא ומתן והעיומותים המלווים את התהליך.

במקביל ערכנו חקירה אורבנית של הבניינים שליווינו. החקירה כללה איסוף נתונים היסטוריים, כלכליים, חברתיים ומרחביים של הבניין. כך לדוגמה, חקרנו מהי רמת התחזוקה בבניין, מהו מבנה ועד הבית וכיצד מתפקד, וערכנו היכרות עם בעלי הדירות: גיל, סטטוס, מעמד סוציו אקונומי וכו'. בנוסף, חקרנו מהי הדינאמיקה בין בעלי הדירות, האם יש סכסוכי שכנים, האם יש וועד בית, האם הם מרוצים מוועד הבית ועוד. מתוך הנתונים שאספנו יצרנו מיפוי סוציולוגי של בעלי הדירות באותם בניינים, דבר שעזר לנו בפירוש הנתונים האתנוגרפיים שאספנו.

תחרות בבית משותף: תמא 38 כעסקה תכנונית

בתצפיות מצאנו כי סוגיית שיפור עמידותו של המבנה מפני רעידות אדמה אינה מהוה שיקול אצל בעלי הדירות להיכנס למיזמים מכוח תמ"א 38. היעדר דיון ציבורי בצורך במיגון בפני רעידות אדמה (ואף במיגון בפני טילים), נישל את תפקידה של תמ"א 38 כתכנית מיגון, והותירה כתכנית בעלת נופך כלכלי גרידא. למעשה, התמ"א הפכה לעסקה המתנהלת בזירה כלכלית, שעניינה מקסום רווחים.

"אני הייתי מעדיף לוותר על ממ"ד ולבנות חדר רגיל": היעדר התלכדות סביב היבטי המיגון של התכנית)

על פניו נדמה שהתמ"א הייתה צריכה לתת לכלל בעלי הדירות פתרונות בתחום הביטחון: הראשון בפני רעידות אדמה והשני מיגון בפני טילים בשל ההזדמנות לבנות ממ"ד. אולם, בישיבות בעלי הדירות שנכחנו בהן נושא רעידות האדמה כלל לא עלה, גם לא בהצגת הפרויקט על ידי היזם. מתגובותיהם של בעלי הדירות שרואיינו, ניתן לראות שמיגון הבניין בפני רעידת אדמה כמעט שאינו משחק תפקיד בהחלטה על כניסה למיזם. באחד מהראיונות עם בעל דירה ממרכז תל אביב המתפקד כוועד הבית, שאלנו אותו

אילו ה"רווח" שהיה משיג מהפרויקט היה רק חיזוק הבניין בפני רעידת אדמה, האם היה נכנס למיזם? תשובתו הבהירה ששיקוליו כמעט שאינם קשורים לרעידת אדמה, אלא לרווח כלכלי: "היו צריכים להפחיד אותי ברעידת אדמה, שיש פה ממש סכנת חיים, אז יכול להיות שהייתי עושה מאמץ בכיוון הזה. אבל לחשוב שהשקעתי כל כך הרבה בלי רווח כלכלי, זה אומר שהייתי צריך לפחד מאד מרעידת אדמה". בעל בית אחר המשכיר את דירתו, הוסיף טענה שאין זה מתפקידו לספק לשוכריו מיגון בפני רעידות אדמה: "אם את שואלת אותי, אין צורך אמיתי בתמ"א - בעיקר בגלל עיניים גדולות, היצר הטבעי של האדם לעוד. לא מטעם רעידות אדמה. רוב האנשים לא גרים כאן, למה צריך לדאוג לרעידת אדמה של מישהו אחר?". במשפט זה יש ביטוי של חוסר אחריות וחוסר סולידריות בסיסית של חלק מבעלי הדירות. הם מתייחסים לדירה כסחורה נטו, ואינם מרגישים אחריות על ביטחון דייריהם. כלומר, רעידת אדמה נתפסת בקרב בעלי הדירות כסיכון שאפשר לחיות איתו, לא איום ממשי שדורש פעולות מניעה דחופות. משכך, הם אינם נותנים לו מקום רב בשיקולי העלות מול תועלת שלהם בהקשר של התמ"א.

נושא הוספת ממ"ד קצת שונה בקרב בעלי הדירות. ייתכן שמבצע צוק איתן שחלק מהמחקר נערך במהלכו,⁹ נתן את אותותיו ואנשים פיתחו מודעות מסוימת לצורך בקיום מרחב מוגן קרוב. בראיונות שערכנו, מרבית בעלי הדירות הביעו רצון לממ"ד, אולם רצון זה לבדו לא היווה עבורם תמריץ מספק לכניסה למיזם. לדוגמה, אחד מבעלי הדירות המתגורר בדירתו טען "כשמדברים על מיגון מדברים יותר על ממ"ד מאשר חיזוק בפני רעידת אדמה. אם תדברי עם אשתי אולי היא תדבר על ממ"ד אבל בעדיפות 10 בערך". בעל דירה אחר טען ש"במלחמה היה יותר קל אם היה ממ"ד אבל לא קריטי", ובעל דירה המשכיר את דירתו הוסיף כי "ממ"ד זה אקטואלי וזה חשוב, אבל יש מקלט. שירוצו למקלט".

עם זאת, החשיבות של מציאת אינטרס משותף, לא נעלמה מעיני בעלי הדירות שהבינו כי נחוץ תמריץ שימשוך את כולם לפרויקט. כיאה למסגרת של "העסקה התכנונית", תמריץ זה הוא לרוב כלכלי, בפרט חיסכון בשיפוץ. כל הבניינים שחקרנו נבנו בשנים 1950-1960. מרביתם דורשים תיקון וחידוש תשתיות, וכולם קיבלו מכתבים מהעירייה הדורשים מהם טיפול מידי בליקויים בבניין. בעלי הדירות ראו בתמ"א כלי שיפוץ "חינמי". חלקם אף הצהיר בריש גלי, שהצורך בתיקונים בפרט אלו הנדרשים על פי חוק, הוא הגורם שיקדם את התהליך בבניין: "עוד סיבה (להיכנס לפרויקט), זה כי הבניין במצב רע. אז ב' (אחד מבעלי הדירות בבניין) קידם הצעת מחיר לשיפוץ הבניין, שעכשיו אנשים מבינים או שישלמו 20-30 אלף שקלים או שיקבלו את זה במתנה. אני כבר הרבה שנים אומר שצריך להפוך את הבית למסוכן כדי לקדם תמ"א" (נאמר בריאיון עם בעל דירה ממרכז העיר). אם כן, נראה שבלותו של הבניין דווקא עשויה להוות יתרון לבעלי הדירות המעוניינים בקידום פרויקט במסגרת תמ"א 38, ולהוות אינטרס משותף במקום בו מיגון אינו יכול להפוך לכזה.

ביפו, המצב חמור יותר בשל צו לפי ס' 3 התלוי מעל שני בניינים בפרויקט. צו לפי ס' 3, המחייב ביצוע תיקונים או פינוי של דיירי הבניין, משחק תפקיד משמעותי בשיקול בעלי הדירות בעת הכניסה למיזם. ניתן לראות בצו כזה אינטרס משותף של הבניין שבגיננו אנשים "מוותרים" על רצונותיהם הפרטיים ומתלכדים סביב אינטרס משותף אחד. ועובדה, תהליך החתמת בעלי הדירות

בשני הבניינים שכנגדם עומד הצו, התקדם במהירות ביחס לפרויקטים האחרים שיצאו לדרך בכפוף לתמ"א ותועדו במסגרת מחקר זה,¹⁰ למשל התהליך בבניין השלישי (שאינן נגדו צו), עדיין לא קרוב להבשיל לכדי חתימה בעת כתיבת שורות אלה. החשש בפני התמוטטות הבניין ו/או תשלום השיפוצים הוביל אנשים לראות בתמ"א כהכרח, ולא כמשהו שמאפשר משא ומתן סביבו: במספר פגישות בעלי דירות וראיונות שערכנו, חזרה הטענה שנושא החיזוק הוא אקוטי ושאר התמריצים המוצעים (או לא מוצעים), הם רק תוספת. כך למשל, באחד הבניינים שבו רובם המכריע של בעלי הדירות חתמו, שאלנו בעלת דירה המתפקדת כוועד, כיצד שכנעה אותם לחתום. היא ענתה "אמרתי שיש שיפוץ ללא תשלום - ככה אמרתי! אין באמת עם מי לדבר. כשהם שומעים שאין תשלום, יותר קל לשכנע אותם". באחת הפגישות עם היזם, אמרה אחת מבעלות הדירה ש"אצלנו המצב כזה גרוע, בגלל זה אני מתגמדת ככה (על הדרישות)", וכאשר משתתפת אחרת שאלה שאלה בנוגע לחוזה, קראה לעברה - "תגידי תודה על כל דבר שהוא (היזם) ייתן לך". משמע, בעיני בעלי הדירות ביפו, תהליך הבנייה במסגרת התמ"א נועד בראש ובראשונה לשפץ את הבניין ולבטל את הצו. צורך זה מהווה אינטרס משותף לכלל הבעלים, לאלו הגרים ואלו המשכירים כאחד.

אם כן, האינטרס המשותף אשר מבחינה ציבורית עומד במרכז התמ"א - ההגנה בפני רעידות אדמה, התגלה במחקר כנפקד, ונראה שבפועל הבעלים לא מכירים בחשיבות "המטלה הציבורית" של חיזוק הבניין בפני רעידת אדמה. במהלך המחקר, זיהינו שלרוב ההיגיון הבסיסי שמנחה את שיתוף הפעולה בין הבעלים ליזם בתכנית הוא כלכלי גרידא, ומוגדר על ידי תכתיבי "העסקה התכנונית" - עסקה בעלת אופי כלכלי, שמביאה לתהליך את ההיגיון של השוק, ומכתיבה פעולה במושגים של תחרותיות, אינטרסים, רווחים ומאבקים.

"לאנשים לא אכפת לשלם, רק לא יותר מאחרים": אימוץ כללי העסקה התכנונית

במהלך פגישות בעלי הדירות בהן נכחנו המילה רווח עלתה באופן תדיר, ודיונים רבים עסקו בשאלת הרווחיות הכלכלית של העסקה עבור היזם, או לחילופין רווחיותה הכלכלית עבור הבעלים. כלומר, בעלי הדירות מאמצים את כללי המשחק של העסקה התכנונית: משחק סכום אפס, המונע ממקסום אינטרסים אישיים, בו כאשר שחקן אחד מרוויח, השני בהכרח מפסיד (או מרוויח פחות). אימוץ כללי המשחק בא לידי ביטוי בשפה שבה משתמשים בעלי הדירות, שפה המייצגת שאיפה לרווח אישי, והשוואתו לרווחים של אחרים.

אחד הביטויים לכך שבעלי הדירות רואים את הזירה כמאבק בין שחקנים על רווח, היא העובדה שרואים בהצעת היזם כהצעה ראשונית, "יריית פתיחה" שממנה מתחילים לנהל משא ומתן, על מנת להיטיב את תנאי ההצעה. לדוגמה, בחלק מהמקרים בעלי הדירות התווכחו עם היזם על הערכותיו הכלכליות על הפרויקט: כך באחת הפעמים, התפתח וויכוח בין אחד מבעלי הבתים ליזם. בעל הדירה שניסה להבין מה יהיה הרווח היזמי מהפרויקט, שאל את היזם "בכמה אתם מעריכים שתמכרו את הדירות?" היזם השיב "מה שמקובל באזור שלכם, היא בנויה על תחשיב 32,000 למ"ר". בעל הדירה,

שלא היה מרוצה מתשובת היזם, הגיב בפליאה "זה הכל?!... זאת הנחה מאד מאד זהירה ומופלת לרעתנו". היזם הגיב שבתחשיב כלולה היתכנות שהשוק ייפגע, ומחירי הדירות ירדו. בעל הדירה השתק, וניכר על הבעת פניו תסכול רב מתחשיב זה. חשוב לציין שבבניינים שחקרנו, בעלי הדירות לא נחשפו לדו"ח 0 (מאזן ההוצאות וההכנסות) של היזם, מה שהגביל את יכולת ההבנה והמיקוח שלהם בהתנהלות מולו, ובעיקר את היכולת שלהם לדעת האם העסקה שמוצעת להם היא הוגנת.

ביפו לעומת זאת כמעט שלא התנהל משא ומתן מול היזם. כפי שצוין לעיל, ההכרח בחיזוק והרצון העז לשפר את רמת חייהם, הגבילה את היכולת (ואף את הרצון) של חלק מבעלי הדירות לנהל משא ומתן מול היזם על התמריצים המוצעים. מרבית הפגישות בין היזם לבעלי הדירות כללו הסבר של היזם על הפרויקט, הבהרת שאלות של הבעלים, והעלאת בעיות או חששות פרטניים של חלקם (בעיות ירושה וכו'). כמעט שלא התנהל דיון על שינוי או הגדלת התמריצים המועלים, וגם אם אחד מבעלי הדירות העיר הערה על התכנית, לרוב בעלי הדירות האחרים השתיקו אותו. משמע, האינטרס המשותף והמובהק של בעלי הדירות ביפו, המגביל את יכולתם לדרוש תמריצים מעבר לאלו שמוצעים להם, משחק לטובת אלו המעוניינים במיזם, ומגדיל את הסיכוי שייצא לפועל.

זירת המאבק איננה מתקיימת רק מול היזם אלא חודרת גם אל תחומי הבניין. בעלי הדירות רואים את רווחי המיזם כחלוקה של עוגה, שבה השגת נתח גדול לצד אחד בהכרח באה על חשבון צד אחר. לכן ההיגיון שמנחה אותם בתהליך זה שאיפה למקסום רווחים פרטיים מול היזם ומול בעלי הדירות האחרים, והם מונעים מחשש לצאת "פראירים" בהשוואה אליהם. לדוגמה, במהלך פגישת בעלי הדירות בבניין במרכז העיר, התפתח וויכוח בין בעלי הדירות סביב השאלה "מי עתיד להרוויח הכי פחות מהעסקה". בעל דירה מקומת קרקע טען שאין לו שימוש במעלית ולכן דרש כי: "נעשה את זה מאוזן, לא יכול להיות שדירה אחת תקבל 500 אלף ואני 100 אלף, צריך להיות הוגנים. אני רוצה שתהיה לי תועלת שוות ערך באופן פרופורציונאלי". בעקבות דבריו תקפו אותו בעלי הדירות האחרות "אבל היא (הדירה) יותר קטנה, ואתה משלם פחות מיסים... כבר יש לך יתרון, כי מי שיש לו דירה של 130 מ"ר מקבל 25 מ"ר וגם 60 מ"ר מקבל 25 מ"ר. מבחינה פרופורציונאלית זה גדול יותר. גם אני בקומה הראשונה, אז אני צריך רק חצי מעלית.. אין לזה סוף.. אם מדברים בין דירות לדירות, הדירה למטה שווה פחות אז היא צריכה לקבל פחות".

משמע, בעלי הדירות בוחנים את כדאיות הפרויקט עבורם ביחס לרווחים של השחקנים האחרים. אבל התועלות המוצעות לבעלי הדירות בפרויקטים הנעשים בכפוף לתמ"א 38 כמעט לעולם אינן שוות. הפער נובע ממספר גורמים, ביניהם תצורת המגרש, מדיניות העירייה, ומיקום הדירה בתוך הבניין. לדוגמה, עד לפרויקט הדירות בקומות הנמוכות נחשבו ל"נחשקות" יותר, בגלל היעדר של מעלית בבניין. אולם, לאחר התקנת המעלית, ערכי הדירות ישתנו, וערכן של דירות בקומות גבוהות יעלה.

החשש מאי הוגנות וממצב בו הם עלולים "לצאת פראירים" בהשוואה לאחרים גורם לבעלי הדירות לנסות ליצור תנאים שווים במצב לא שוויוני, ולהבטיח שאחרים לא "ירוויחו על חשבונם". כלומר, העסקה התכנונית

מכתיבה את הגדרת המצב שבה השחקנים פועלים, ומעודדת פעולה במושגים של תחרותיות, קידום אינטרסים ומקסום רווחים. הצורך לאזן הוא עד כדי כך משמעותי, שגם כאשר אחד מהבעלים מבקש יחס מיוחד בשל מצבו הרפואי, בעלי הדירות בוחנים את הרווח שלו ביחס לרווחים שלהם. כך, בריאיון שנערך עם בעל דירה ממרכז העיר, הוא סיפר שבמסגרת ניסיונות קודמים לצאת לתכנית במסגרת התמ"א, אחת הידירות המבוגרות הייתה במצב לא פשוט: "הבת של אי' (האישה המבוגרת) אמרה שזה יהרוג את אמא שלה, אם היא תצטרך לגור בתוך אבק... אבל אם האמא הייתה מקבלת שכר דירה (לדירה חלופית), מה עם כל האחרים:!"

מדפי התייעוד עלה שאחד הכלים שבהם משתמשים בעלי הדירות כניסיון לאזן בין התמורות הוא כלי ה"פיצוי". המילה פיצוי נאמרה פעמים רבות במהלך פגישות בעלי הדירות ובראיונות עם בעלי הדירות. כאשר חקרנו באילו הקשרים נאמרה, זיהינו שפעמים רבות משמעות המילה הייתה בהקשר של הענקת תמורה כספית (או תכנונית) לבעל דירה, מכיוון שבעל דירה אחרת עשוי להרוויח בעסקה יותר ממנו. משמע, המילה פיצוי נתפסה על ידי בעלי הדירות כדרך לאזן את הרווח בינם לבין עצמם, ולא "לפצות" אדם שניזוק מהתכנית. במרבית הפעמים דרישת הפיצוי עלתה מפי בעלי דירות שחלק מההטבות המוצעות בעסקה אינן רלוונטיות לגביהם. במחקר מצאנו ששתי הדוגמאות המרכזיות של דרישות ל"פיצוי" הן: "פיצוי" בעלי דירות בקומות קרקע על בניית מעלית; ו"פיצוי" בעלי דירות שערכו שיפוץ בדירתם לפני התכנית.

כפי שהוזכר לעיל, נושא ה"פיצוי" של בעלי הדירות בקומות הקרקע על התקנת מעלית, עלה בשני הבניינים במרכז תל אביב. לפי יזם המתעסק בתחום, הנושא עולה באופן תדיר בפרויקטים הנעשים בכפוף לתמ"א, ועל מנת לתמרץ את אותם בעלים להיכנס למיזם, נהוג להציע להם כ"פיצוי" הצמדת שטח מהגינה המשותפת לדירתם, ורישומה בטאבו כרכוש הפרטי. באחת מפגישות בעלי הדירות ביקש בעל דירה בקומת הקרקע מהיזם, לפנות לבעלי הדירות האחרים ולשכנעם שדירתו זכאית להצמדת קרקע, בעקבות התקנת המעלית "אם אני אבוא ואגיד אז יגידו כמו יהודים טובים: אז למה שלא תרצה את כל הגינה? אבל אם מישהו מבחוץ בא ומסביר שאני לא אהנה מהמעלית, אז זה יכול ליפול על האוזניים טוב יותר".

דוגמה נוספת לבקשת "פיצויים" מבעלי דירות בעקבות התכנית, עולה במקרים בהם נעשה שיפוץ קודם בחלק הדירות. בעלי הדירות ששיפצו את דירתם, ביקשו פיצוי על כך שלא ייהנו מחלק מההטבות שבעלי הדירות האחרים ייהנו מהם. באחד מהבניינים במרכז העיר, בעל דירה התעניין איזה פיצוי יוצע למי שכבר החליף את האלומיניום בדירתו, ואי לכך אין לו צורך בהטבה שהציע היזם: "כתבתם שאתם מחליפים אלומיניום. מה קורה עם דירות שכבר החליפו אלומיניום? אני השקעתי אצלי תשעים אלף ש"ח... נרצה פיצוי שווה ערך.. אין סיבה שלמי שיש בית מתפורר תבנו בית חדש, ולמי שהשקיע לא".

כלומר, בעלי הדירות בוחנים את הרווח שלהם מול בעלי הדירות האחרים, ועוסקים באופן תדיר בניסיון להשוות את מאזן התמריצים המחולקים בבניין. בין אם מדובר בחוסר שימוש במעלית או בדרישה להחזר תשלום על שיפוץ, אותם בעלי דירות מבקשים הכרה והתייחסות למצבם הייחודי.

חשוב להדגיש שלרוב אין בעלי הדירות טוענים שהם נפגעים מהתכנית, אלא מכריזים בבירור שהעובדה שלא ייהנו מתמריץ מסוים כיתר הבעלים מזכה אותם בפיצוי.

לעומת זאת, ביפו נושא ה"פיצויים" כמעט שלא עלה. כך לדוגמה נציגת אחד הבניינים נשאלה האם בעלי הדירות מקומת הקרקע התלוננו על המעלית או ביקשו פיצוי על הקמתה, וענתה ש"זה לא בסדר העדיפויות בכלל. חשוב לחזק את הבניין (בגלל הצו), פחות אכפת מהמעלית, הנושא לא עלה". משמע, ישנו פער בין משא המתן שמנהלים בעלי הדירות שצו לפי ס' 3 מרחף מעליהם, לבין אלו שלא. ההבנה שהשיפוץ הוא מטרה חיונית עבור כל הבעלים, מקטינה את העיסוק בשאלה מי קיבל יותר, זאת מכיוון שבמידה מסוימת, בעלי הדירות תופסים את השיפוץ כרווח פרטי מספק, ללא התייחסות יתרה לרווחים הפרטניים שאחרים עשויים להרוויח ממנו.

"אני ניסיתי לעקוב אחרי זה- זה כל הזמן משתנה": פערי ידע בין היזם לבין בעלי הדירות

בעלי הדירות אמנם מאמצים את שפת "העסקה התכנונית", אך העסקה היא חלק מההיגיון הקפיטליסטי ומעניקה יתרון ליזם, מכיוון שהיא מתרחשת במגרשו הביתי של היזם בשני מובנים: ראשית, למעט פגישה אחת, כל פגישות בעלי הדירות שתועדו התקיימו במשרדו של היזם - דבר שהשפיע על מאזן הכוחות, ואפשר ליזם לשדר עמדת כוח. לא רק זאת, אלא שבעלי הדירות מנצלים את הפגישה במשרדי היזם לדבר על עניינים אחרים הקשורים בבניין, מכיוון שלרוב אינם מצליחים לארגן מפגשים בבניין. משמע, במידה מסוימת, יכולת ההתארגנות של הבעלים תלויה ביזם, דבר שמעניק לו יתרון רב.

שנית, עסקאות במסגרת התמ"א הן המומחיות של היזם, ולכן יש לו שליטה כמעט בלעדית בידע הנדרש בעסקאות מסוג זה. הכלים העומדים בפני בעלי הדירות לנהל משא ומתן לטובתם בעסקה הם מועטים, בין היתר מכיוון שהשפה שמדוברת במפגש היא שפה מקצועית (שמכילה מונחים כלכליים, משפטיים, אדריכליים ותכנוניים), אשר מהתיעוד עולה שאינה מובנת לרבים מהבעלים.

רוב רובם של בעלי הדירות מכירים את קווי המתאר של התמ"א: מה התכנית מציעה באופן כללי, וההבדלים בין תמ"א 38 חיזוק ועיבוי לבין תמ"א 38 הריסה ובניה. אולם, הפער בידע מתגלה כבר בפגישת בעלי הדירות הראשונה, כאשר היזם מציג את תכנית הבניין הנוכחית והשינויים שמבקש לערוך בה. פעמים רבות הבעלים מתקשים להבין את התשריט של הבניין. כך למשל, באחת מהפגישות במרכז העיר, בעלי הדירות לא הבינו את החלוקה בין הקומות בתשריט, ונבהלו שהחניות ימוקמו על דשא הבניין (בתשריט היה קשה להבין שיש קומה תת קרקעית). כמו כן, כמעט בכל המפגשים היו בעלי דירות שנתקלו בקושי להבין מושגי בסיס בעגת התמ"א, ביניהם: קו מגרש, קו בניין, ערבויות, כופר חניה וניוד זכויות.

אם כן, בעלי הדירות תלויים כמעט באופן מוחלט ביזם שישביר להם את זכויותיהם והאפשרויות העומדות בפניהם. אחד מבעלי הדירות תיאר את המצב בצורה הבאה: "הידע שיש לנו הוא מועט מאד, לכן אנחנו תלויים בהסבר של החברות. אני ניסיתי לעקוב אחרי זה- זה כל הזמן משתנה... (בגלל זה) אף אחד לא מוכן לשלם על מומחה גדליין".

ביפו הפער ברור אף יותר. בניגוד לבניינים במרכז העיר, בהן הפגישה נסובה סביב תשריט הבניין, במרבית הפגישות ביפו הבעלים הסתפקו רק בהדמיה ובחלק מהמקרים במבט חטוף בקומה טיפוסית קיימת ועתידית בבניין. בתל אביב היזם עזר פעמים מעטות בהדמיה, ואילו ביפו כלי ההדמיה היה מרכזי בהסבר היזם, וניתן היה לראות בבירור שבעלי הדירות מגיבים אליו באופן חיובי. כמו כן, ביפו קצב התקדמות הפגישה והשפה שדוברת בה היו ברמה פשוטה יותר: ההדמיה הייתה בסיסית ופשוטה (קווים כלליים של הבניינים, הקומות העתידיות היו צבועות באפור והופיעו במצגת לפי שלבי ביצוע). היזם הסביר לבעלים לאט וברור את השלבים - ספר בקול את מספר הקומות שיתווספו "אנחנו נוסיף קומה אחת, שתיים, שלוש..." משמע, בעלי הדירות ביפו היו תלויים אף יותר ביזם שיסביר להם את זכויותיהם ואת שלבי התהליך. במצב כזה, ברור שידו של היזם על העליונה ויש ביכולתו לנהל משא ומתן שיטיב עמו, לעיתים על חשבונם.

חוסר הידע של הבעלים ואופי העסקה התכנונית גורם פעמים רבות לחוסר אמון ביזם ולפחד שמא הוא מנסה "להרוויח על חשבונם" (דבר שפעמים רבות מתגלה כנכון). חוסר האמון חודר לפגישות בעלי הדירות עם היזם, ויוצר אווירה מתוחה. במהלך פגישות בעלי דירות רבות, הייתה תחושה מתחילת הפגישה שחלק מבעלי הדירות מרגישים שמנסים לכפות עליהם את הפרויקט, ועליהם להגן על דירתם בפני היזם. בעלי הדירות גילו חשדנות כלפי היזם, מכיוון שחששו שהעסקה מתרחשת בזירה תחרותית, בה הם נאבקים על נתח גדול יותר מהרווח. לכן הם מפחדים שהיזם מנסה להרוויח על חשבונם. כפי שהגדיר זאת אחד מהבעלים: "היחס בין קונה למוכר זה בעצם היחס בין מבצע ל'נתינים'. יחס של חשדנות גדולה, יחס של ניצול. אתה מרגיש את זה, מנצלים אותך. יש יחס של חשדנות עם היזם. אני מרגיש שהם לא חושבים על הצד שלי, עסקה צריכה להיות טובה לשני הצדדים".

מכיוון שהיזם מממן את עורך הדין שאמון על ייצוג הבעלים, לעיתים הבעלים מפקפקים גם בנאמנותו: כך למשל אחד הבעלים במרכז העיר הטיח בפני היזם "אם אתה מממן, אתה לא יכול לתבוע אותי. ברגע שיש מחלוקת זה הופך לגישור". גם ביפו, חלק מבעלי הדירות העלו חששות ממחויבותו של עורך הדין ליזם. כפי שאמרה אחת מבעלות הדירה ביפו, שהסבירה מדוע בעלי הדירות מסרבים לחתום על הסכם עם עורך הדין: "מישהו אמר להם ש'הוא העורך דין של ר' (היזם), אני הסברתי להם שלא, שהוא שלנו, אבל ברגע שמישהו אומר לך משהו קשה לשכנע אותו חזרה".

הסיכון שמגלמת בתוכה העסקה, אי הוודאות בתהליך וחוסר הידע מחזקים את הצורך של בעלי הדירות באמון ביזם שינווט אותם במי התמ"א הסוערים. למרכיב האמון השפעה רבה על התנהלות הבעלים בתהליך, עד כדי כך שיש ביכולתו להכריע את הצלחתו או כישלונו של המיזם. כפי שהסבירה בעלת דירה ממרכז העיר, כאשר נשאלה מדוע הניסיון הקודם לצאת לפרויקט בכפוף לתמ"א בבניין כשל: "זה היה מאד לא אמין. הייתה הרגשה שיש משהו מאחורי הגב שלהם". בעלת הדירה סברה שסיכויי ההצלחה של הניסיון הנוכחי גבוהים יותר, מכיוון שחשה שהיזם משדר אמנות: "זה (היה) בדיוק ההפך ממה שהוא (היזם הנוכחי) נתן להרגיש בפעם הקודמת".

אי יכולתם של בעלי הדירות לנהל משא ומתן שווה עם היזם מקשה עליהם וכך נכנסים "מתרגמים" שמטרתם צמצום עליונותו של היזם על הבעלים מבחינת

הידע, ביניהם חברות ניהול, עורכי דין ומפקחים. מכיוון שאופי הזירה הוא תחרותי, פעמים רבות הפלטפורמה שבה משווקים עצמם השחקנים היא דרך ערעור האמון ביתר השחקנים. כך לדוגמה, יזם יטען שבניגוד ליזמים אחרים הוא מקורב לעירייה והניסיון שלו בתחום מבטיח שבקשות להיתר מטעמו יענו בחיוב. לעומתו, חברת הניהול יטען שבעלי הדירות זקוקים לה על מנת להבטיח שהיזם אינו מרמה אותם, ועורך הדין יטען שהוא ורק הוא ייצג נאמנה את האינטרסים של בעלי הדירות. כתוצאה מכך, בעלי הדירות נכנסים לסחרור ומרגישים שלא ניתן לבטוח באיש, וכך למעשה פעמים רבות מתרגמים אלו רק מגבירים את חוסר האמון של בעלי הדירות במערכת ומביאים ל"נפילת" הפרויקט.

סיכום: מבית משותף לזירת עסקים- העדר ייצוג האינטרס הציבורי בתהליך מימוש העסקה התכנונית!

לסיכום, המחקר מאיר כיצד מתנהלות מערכות תכנוניות שכוללות שיתוף פעולה בין המגזר הפרטי, המגזר הציבורי ותושבים. כשמקרה הבוחן לתכנונית אלו הוא תמ"א 38. פרויקטים מכוח התמ"א הם מיזמים שמקשרים בין הון פרטי למעשה ציבורי, כלומר הם נשענים על שילוב אינטרסים בין המגזר הציבורי והפרטי. בנוסף, בשל המבנה הסטטוטורי שלהן, לבעלי הדירות יש חלק מהותי בהוצאה לפועל של מיזמים מכוחם. כלומר, מיזמים אלו מושפעים גם ממערך היחסים בין בעלי הדירות בבניין משותף.

מיזמים אלו הם למעשה עסקאות כלכליות, דבר שמכתיב במידה רבה את התנהלות השחקנים. המאמר מציע את "העסקה התכנונית" כמסגרת תיאורטית מארגנת לניתוח הדינאמיקה המתחוללת בעת הניסיונות להוציא את התכנית לפועל. כפי שהוצג במחקר, שיתוף פעולה זה מביא עמו מספר בעיות מרכזיות. ראשית, מערכת זו מחזקת מאד את מקומו של המגזר הפרטי בתהליכי פיתוח, ויוצרת "משטרי פיתוח" (סטון, 1989) המונעים לפי ההיגיון שלו. המושג "עסקה תכנונית" (מרגלית, 2014), מציג את נקודת המפגש בין המגזר הציבורי, המגזר הפרטי וקהילת המתכננים כ"עסקה", שההיגיון הכלכלי שלה תוחם את גבולותיה החברתיים והמרחביים של התכנית. בגלל הצורך בכדאיות כלכלית של העסקה, ניתן להבין מדוע מימוש התמ"א צלח באזורי ביקוש דוגמת תל אביב, בהם השוק פועל ללא צורך בהתערבות המדינה, בעוד שהפריפריה נותרת ללא מענה אמיתי לחיזוק בפני רעידות אדמה והתחדשות מלאי הדירות (מבקר המדינה, 2011). התלות ברווח מצמצמת גם את בחירת אזורי הפיתוח ברמה העירונית, תוך הימנעות מאזורים מורכבים חברתית. כך, יכולתם של תושבים בשכונות מוחלשות ליהנות ממיזמי התמ"א היא מוגבלת. כלומר: סיכויים של תושבי יפו לעבור שיפוץ במסגרת התמ"א הוא קטן יותר מאשר בשכונות מבוססות של העיר, מכיוון שהרווח היזמי נמוך יותר באזורים אלו.

בנוסף, פרויקטים במסגרת תמ"א 38 הן עסקאות תכנון נקודתיות. כחלק ממסגרת זו, עסקאות אלו מצמצמות את מקומה של מערכת התכנון, ורואות בעיר כאסופה של בניינים. כלומר, התכנונית לא מתייחסות לאינטרס הציבורי הרחב, ואינן נותנות את הדעת על הצורך בהוספת תשתיות ציבוריות, למרות הגידול הצפוי באוכלוסייה בעקבותיהן. יתרה מכך, התכנית כעסקה גם לא משאירה מקום לציבוריות ברמת הבניין ומוחקת את כל מה שהיה פעם

"משותף" בבית המשותף. כך למשל באחד הפרויקטים, אחת מבעלות הדירה הציעה להמיר את הלובי שאמור היה להיבנות לחניות פרטיות.

לשיתוף הפעולה השלכה נוספת, והיא שההיגיון הכלכלי של "משטר הפיתוח" מכתוב גם את התנהלות השחקנים, הפועלים מתוך מטרה להגדלת רווחיהם האישיים. משמע, השחקנים רואים את העסקה כחלוקה של הרווח הכלכלי שמייצרת התכנית, כאשר רווח של שחקן אחד בהכרח מעיד על הפסד (או רווח פוחת) של השחקנים האחרים. לכן, הם מאמצים את כללי המשחק של השוק- מנסים לאזן בין התמורות, גם כאשר הדבר אינו מעשי, תוך הבעת חשדנות ביתר השחקנים. הווה אומר, ההיגיון של המערכת למעשה מכשיל תכניות רבות בתוכה, מכיוון שנוצרת זירה תחרותית המגבילה את יכולתם של השחקנים לפעול ביחד למען קידום התכנית.

אולם, בעסקאות תכנון המחייבות שיתוף פעולה בין המגזר הפרטי לתושבים בזירה כלכלית, יש יתרון מובנה לראשונים. עליונות זאת נובעת משתי סיבות עיקריות: ראשית, הידע המקצועי הנדרש ליישום התכנית, הוא נחלתם הכמעט מוחלטת של היזמים. בנוסף, בניגוד ליזמים (ולמדינה) הפועלים בתוך מסגרת בעלת כללים ברורים כגון: הגדרת מטרות, מנגנוני קבלת החלטות ומבנה היררכי, פעמים רבות התושבים פועלים בנפרד ולעיתים אף בתחרות זה עם זה.

פערי הידע ואופי הזירה הכלכלית גורמים פעמים רבות לבעלי הדירות לחשוש שמא היזם מנסה להרוויח מעבר לראוי ולכן מתפנה מקום ל"מתווכים" פרטיים לתהליך, ביניהם עורכי דין וחברות ניהול, שמטרתם תיווך התהליך ואיזון מערך הכוחות. אולם "מתווכים" אלו, המקדמים את עצמם דרך פלטפורמה של ערעור האמון בין השחקנים האחרים, יוצרים פעמים רבות תחושה בקרב בעלי הדירות שלא ניתן לבטוח באיש וכתוצאה מכך מובילים להכשלת העסקה. בחלל הזה צריכות להיכנס שלוש שחקניות: המדינה, הרשות המקומית, והחברה האזרחית.

מהמחקר עולה שהמדינה אמנם יצרה את מסגרת העסקה, אך נדמה שאת מרבית התהליך המדינה מפקידה (או מפקירה) בידי היזם והתושבים. ממצאי המחקר מדגישים את הקשיים הקיימים בדיאלוג זה, ולכן אם המדינה רוצה לקדם את התכנית בצורה שטייב עם כלל השחקנים המעורבים בתהליך, היא צריכה בשילוב עם הרשות המקומית והחברה האזרחית ליטול תפקיד של מתרגמות בתהליך, תוך ניצול המשאבים העומדים לרשות כל אחת מהן: המדינה - מתן לגיטימציה, הרשות המקומית - היכרות טובה עם השטח, והחברה האזרחית- ביסוס אמון עם התושבים. משאבים אלו יסייעו בהקניית כלים לבעלי הדירות, שיעזרו להם לנהל משא ומתן נכון מול היזם: הן כלים מקצועיים שיעזרו להם להיטיב את תנאי העסקה עבורם והן כלים לחיזוק מערך ההתארגנות של בתים משותפים. בסופו של דבר כולם ייצאו נשכרים מכך: בעלי הדירות, המדינה שהרחבת מצאי הדירות היא יסוד מדיניותה, הרשות וגם היזם, שיש סיכוי רב שתהליך עבודתו עם בעלי הדירות יתייעל ויתקצר.

הערות

1. תודה לפרופ' פנינה פלאוט על העזרה וההכוונה.

2. או נבנו לאחר תאריך זה אך לא נבנו לפי תקן עמידות רעידות אדמה 413.
3. התמ"א מותירה מרחב החלטה גדול בידי הוועדה המקומית, ובכך הופכת אותה לצד משמעותי בתהליך.
4. מלבד התערבותה של המדינה בשוק הבנייה בשנים 1994-1990 לצורך קליטת העלייה מברית המועצות.
5. עד לשנת 2011, ההתייחסות המשפטית כלפי הסכמי פיתוח, נשענה על פסק הדין בעניין רובינשטיין שנקבע בשנת 2002. משפט זה עסק בתוקפן של התחייבויות יזמיות להשתתף בפיתוח מוסדות ציבור, הניתנות מתוך "רצון טוב". במקרה שהוצג, בית המשפט התבקש לקבוע את חוקיותם של הסכמים בין יזמים לרשויות שכוללים תשלום יזמי לפיתוח שאינו מעוגן בחוק. פסק הדין קבע שלמרות שהעירייה לא הייתה מוסמכת לגבות אגרה לצורך מימון הקמת מבני ציבור, הסכמת היזמים להשתתף בהקמתן מתוך "רצון טוב", תוך הכרה שאין חובה חוקית לתשלום, מכשירה את ההסכם.
6. בנוסף, תיקון 2 קבע שניתן לסגור קומה מפולשת ובנוסף לכך לבנות קומה נוספת על הגג. לפני תיקון 2, אפשר היה או לסגור קומת עמודים או לבנות קומה נוספת על הגג.
7. במיזמים מכוח תמ"א 38/2 (הריסה ובינוי), החוק דורש הסכמה של 80% מבעלי הדירות.
8. במקרים בהם נמצא כי הבניין מסוכן (אך יציב- משמע, אין צורך להרסו), רשאית העירייה לדרוש מבעל הבניין לתקן את הליקויים במבנה, ואם לא ימולאו דרישות העירייה, תבצע העירייה את השיפוצים הנדרשים ותגבה מהבעלים את הוצאות הביצוע (חוק העזר לתל אביב- יפו (מבנים מסוכנים), התשס"ב 2001). אוחזר מ [https://www.tel-aviv.gov.il/Bylaws/חוק20%עזר20%לתל-אביב-יפו20%\(מבנים20%מסויימים\).pdf](https://www.tel-aviv.gov.il/Bylaws/חוק20%עזר20%לתל-אביב-יפו20%(מבנים20%מסויימים).pdf) (2.1.2015)
9. מבצע צוק איתן התקיים מה-8 ליולי 2014 והסתיים ב-26 באוגוסט לאותה שנה. במהלך ימי המבצע נורו לעבר ישראל כ-5,000 רקטות, מה ששיבש לאזרחים בערים רבות, ביניהן תל אביב, את שגרת החיים.
10. באחד הבניינים כל הבעלים חתמו למעט אחד, ובשני כ-70%.

מקורות

- אלתרמן, ר' וצוברי, א' (2008). בין מטרות ציבוריות למטלות פרטיות: הסכמים בין יזמים לרשויות תיכנון: הדוגמה של תל אביב. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור.
- ברודיס, ר' (2012). תכנית מתאר ארצית מספר 38 (תמ"א לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה): ניתוחי מקרה של ייתכנות כלכלית וחכם "הקומה העליונה" במבני מגורים בתל אביב, רמת גן וגבעתיים. חיבור לשם קבלת תואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים, טכניון – מכון טכנולוגי לישראל.
- גדרון, מ', ונמדר, א' (2012) תמ"א 38. קרית אונו: חושן למשפט בע"מ.
- גירץ, ק' (1990). פרשנות של תרבויות. ירושלים: כתר.

- חסון, ש. (1996). הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל בערי ישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- חסון, ש' וחזון, א' (1997). שותפות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי: דגמים, סיכויים וסיכונים. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- חסון, ש' (2014). מי שולט בעיר? הפוליטיקה של שותפויות עירוניות. בתוך ט' פנסטר, וא' שלמה (עורכים), ערי המחר - תכנון, צדק וקיימות היום? (עמ' 146-161). בני ברק: הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- טרפולסקי, מ' (2012). תמ"א-38 המדריך השלם: מהדורה שלישית. תל אביב: פרלשטיין-גינסר בע"מ.
- לוי-שנור, ר' (2013). החוק, החוזה והתכנון העירוני: היבטים משפטיים של הסכמי פיתוח בין רשויות מקומיות לזמים פרטיים. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר. מרגלית, ט' (2014). תכנון ובנייה בערי ישראל. בתוך י' לוי וא' שריג (עורכים), השלטון המקומי- בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק. (עמ' 609-535). רעננה: הוצאת האוניברסיטה הפתוחה.
- מרגלית, ט' (2013). עסקה תכנונית. בתוך ט' חתוקה וט' פנסטר (עורכות), המתכננים: השיח התכנוני בישראל לאן? (עמ' 196-179). תל אביב: רסלינג.
- מרגלית, ל' ואלתרמן, ר' (1998). מהיטלים ועד הסכמים: דרכים לשיתוף יזמים בנטל פיתוח והקמה של מוסדות ושירותי ציבור. חיפה: הטכניון-מכון טכנולוגי לישראל, המרכז לחקר העיר והאזור.
- נמדר, אהרון (2011). התחדשות עירונית: פינוי ובינוי, עיבוי בניה, תמ"א 38. תל אביב: חושן למשפט.
- פרידלר, ל' (2014). אי-רציונאליות במוכנות הציבור לרעידות אדמה: ניתוח אמפירי של המקרה הישראלי. חיבור לשם קבלת תואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים, טכניון – מכון טכנולוגי לישראל.
- מבקר המדינה (2011). עמידות מבנים ותשתיות ברעידות אדמה – תמונת מצב. אוהזר מ- http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_116/1220891e-0b0b-49e5-b1a7-597913a13a6d/6658.pdf (10.12.2013).
- ממשלת ישראל (2014). הקמת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. אוהזר מ- http://www.moch.gov.il/Gov_Decisions/Pages/GovDecision.aspx?ListID=f33e0a4b-aa35-4b12-912e-d271a6476a11&WebId=fe384cf7-21cd-49eb-8bbb-71ed64f47de0&ItemID=581
- משרד הפנים (2015). דו"ח על יישומה של תמ"א 38 במהלך 2014. אוהזר מ- http://moin.gov.il/SubjectDocuments/shotef_plus/doah_mimosah_tama38_2014.pdf (1.10.2015).
- משרד הפנים (2014). דוח על יישומה של תמ"א 38 במהלך 2013. אוהזר מ- http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/tama38/doh_tama38.pdf (24.9.2015).
- משרד הפנים (2013). דו"ח על יישומה של תמ"א 38 במהלך 2012. אוהזר מ- http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/tama38/doh_tama38.pdf (8.3.2015).
- משרד הפנים (2012). תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה – תמ"א 38: הוראות התכנית. אוהזר מ- http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/tama38/%E2%80%8F%E2%80%8Fnosah_meshulav.pdf (20.11.2013).
- כנסת ישראל, מרכז המרכז והמחקר (2010). היערכות ישראל לרעידות אדמה. http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02914.pdf (10.6.2015).

עיריית תל אביב (2013). הדירוג החברתי-כלכלי של תל-אביב-יפו. אוחרז מ // <http://www.tel-aviv.gov.il/TheCity/Documents/2013.pdf> (30.12.2014)

Clarke, S. E. (1999). Regional and transnational regimes: Multi-level governance processes in North America. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, September, Atlanta, GA.

Clarke, S. E. (1999). Regional and transnational regimes: Multi-level governance processes in North America. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, September, Atlanta, GA.

Creswell, J. W. (2009). Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. California: Sage Publications

DiGaetano, A., & Strom, E. (2003). Comparative Urban Governance an Integrated Approach. *Urban Affairs Review*, 38(3), 356-395.

Elkin, S. L. (1987). City and regime in the American republic. Chicago: Univ. of Chicago Press

Fainstein, S. S. (2001). The city builders: Property development in New York and London, 1980-2000. Kansas: University of Kansas Press

Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B. Human Geography*, 3-17.

Molotch, H. (1976). The city as a growth machine: Toward a political economy of place. *American journal of sociology*, 309-332.

Mossberger, K. & Stoker, G. (2001). The evolution of urban regime theory the challenge of conceptualization. *Urban affairs review*, 36(6), 810-835.

Pierre, J. (2014). Can urban regimes travel in time and space? urban regime theory, urban governance theory, and comparative urban politics. *Urban Affairs Review*, 50.6, 1-26.

Pierre, J. (2005). Comparative Urban Governance Uncovering Complex Causalities. *Urban affairs review*, 40(4), 446-462.

Purcell, M. 1997. Ruling Los Angeles: Neighborhood movements, urban regimes, and the production of space in Southern California. *Urban Geography*, 18, 684-704.

Stoker, G., & Mossberger, K. (1994). Urban regime theory in comparative perspective. *Environment and Planning C*, 12, 195-195.

Stone, C. N. (1989). Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988. Kansas: University of Kansas Press.

Turner, R. (1995). For gender in central-city development policy. In J. Garber (Ed.). *Gender and urban research* (pp. 271-89). Thousand Oaks, CA: Sage.