



האגודה לזכויות האזרח בישראל • האגודה לצדק
חלוקתי • במקום – מתכננים למען זכויות תכנון •
הקליניקה לזכויות אדם בחברה באוניברסיטת חיפה •
המעבדה לתכנון עם קהילה בטכניון • התנועה לחיים
בכבוד • איתך מעני • שתי"ל • בלוג:
<http://israelaffordablehousing.blogspot.com>

3 ביולי, 2011

לכבוד
מר בנימין נתניהו
ראש הממשלה

שלום רב,

**הנדון: הערות הקואליציה לקידום דיור בר השגה להצ"ח הליכי תכנון ובניה להאצת הבניה
למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011**

לקראת ההצבעה בקריאה ראשונה על הצעת החוק שבנדון, רצ"ב עמדת הקואליציה לקידום דיור בהישג יד בעניין הצעת החוק המוצעת. המדובר בקואליציה של ארגונים חברתיים וגופים אקדמיים, המתרכזים בזכויות אדם וצדק מרחבי ובתחומי המשפט, הכלכלה והתכנון. מטרת הקואליציה הינה לקדם חקיקה, תכנון ויישום של דיור בר-השגה בתמהיל חברתי.

אנו מתנגדים לעקיפת הליכי התכנון הרגילים, ולמצער - לנוסח המוצע, ומבקשים כי לכל הפחות יוספו הוראות ברורות שיבטיחו כי בתוכניות המקודמות בוועדה ייועדו חלק ניכר מיחידות הדיור עבור דיור בר-השגה ודיור ציבורי לאוכלוסייה בעלת הכנסה בינונית ונמוכה. אחרת – קשה לראות את ההצדקה בבסיס הצעת החוק.

להלן פירוט עמדתנו:

ההצדקה היחידה להאצת הבנייה – סיוע לאוכלוסייה מעוטות הכנסה ומחוסרות דיור

1. חייבת להיות הצדקה ברורה להקמת מנגנון העוקף את הליכי התכנון הרגילים, וזאת לאור החשיבות בשמירה על האינטרס הציבורי בשימוש במשאב הקרקע. בפעם האחרונה שהוקם מנגנון דומה, בתחילת שנות התשעים, מנגנון הול"לים, נבע הדבר מתוך צורך בבניה דחופה למגורים עבור גל העולים ממדינות ברית המועצות והמחסור החריף בדיור עבור אוכלוסייה זו.
2. אם המטרה המרכזית של הממשלה היא להגדיל במהירות יחסית את היצע הדירות המשווק לציבור, ובכך לבלום את עליית המחירים, הרי שיש לנקוט בצעדים אחרים מאשר קידום תוכניות באופן שעוקף את הליכי התכנון הרגילים.
3. אכן, ישנו מחסור מתמשך במספר יח"ד קיימות לעומת גידול האוכלוסייה, והדבר תורם בין היתר לעליית מחירים, אך ספק רב אם ניתן להצביע על מערכת התכנון כמי שתרמה למצב זה, לאור הנתונים על קיומן של 160,000 יח"ד מאושרות בתוכניות מפורטות, ולאור הנתונים על קיומן של 280,000 יח"ד בתוכניות בצנרת. גורמים אחרים, שאינם קשורים למערכת התכנון, מונעים את העלייה במספר הדירות המשווקות לציבור ולפער המתמשך בין הביקוש להיצע. כך

או כך, הגדלה של כוח האדם המקצועי במוסדות התכנון יכולה לזרז הליכי תכנון גם בלי יצירת מנגנון בעייתי ומקוצר.

4. **הצדקה אפשרית להאצת הבנייה למגורים באמצעות ועדה מיוחדת, היא דווקא הדאגה לאוכלוסיות מעוטות הכנסה, בעיקר באזורי הביקוש. אלו הן הסובלות מהדרה מתמשכת, עלייה בנטל הדיור ודחיקה לאזורי עוני וזקוקות למענה מהיר. אולם הצעת החוק אינה נותנת כל מענה לצרכי הדיור של אוכלוסיה זו ואף פוגעת בה. ללא הוראות מפורשות, תוכניות ענק אלו יהפכו לשכונות הומוגניות לאוכלוסייה מבוססת בלבד, לא יתנו מענה למצוקת הדיור של שכבות האוכלוסייה הפחות אמידות, ויגבירו את הקיטוב בין אוכלוסיות על רקע סוציו אקונומי. לא יהיה זה מוגזם לומר כי מה שמציעה הצעת החוק בנוסחה הנוכחי היא הקמת ועדות דיור לעשירים.**

5. ניתן לטעון לכאורה, שהוד"לים יוכלו לתכנן דיור ההולם את צרכיה של אוכלוסייה מעוטת ההכנסה, אך, כפי שוודאי ידוע לך, יזומות מעין אלו נבלמו על ידי חוות דעת משפטית של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד שרית דנה, ושל יועמ"ש משרד הפנים, עו"ד יהודה זמרת. בחוות הדעת שלהם מיום 22.11.10, נקבע כי יש צורך בחקיקה כדי לייעד אחוז מסוים מהדירות לאוכלוסיות עם הכנסה בינונית ונמוכה במחיר המתאים ליכולתם, כפי שביקשה הוועדה המחוזית במחוז ת"א לקבוע. מכאן שיש חשיבות להסמך את ועדות הדיור הלאומיות באופן מפורש לדון בנושא ולתת להן כלים.

6. אם הממשלה תחליט כי ראוי להגן על אותן אוכלוסיות מעוטות הכנסה ומחוסרות דיור, היא תוכל לממש את מדיניותה באופן מיטבי באמצעות הוד"לים. הוד"לים נועדו לטפל בתוכניות גדולות בקרקע של המדינה – נראה שאין מקרה נכון ומתאים מכך כדי לקבוע בחקיקה חובה לקדם תכנון מכיל, העונה על צרכי הדיור של אוכלוסיה מגוונת וחותר לתמהיל חברתי. מדובר גם על פי רוב בתוכניות שהרווח בגינן גבוה – ולכן ישנם תנאים אופטימאליים לדרישה מוגברת של דיור בר-השגה לאוכי זכאיות, שכן אין חשש לפגיעה בכדאיות הכלכלית של התוכנית, ואין קושי הנובע מפגיעה בקניין פרטי.

7. מכאן שלעמדתנו, עדיף לא לעקוף את הליכי התכנון, ולמצער – כי ההצדקה היחידה לעקיפת הליכי התכנון היא האצת הבנייה עבור אוכלוסיה עם הכנסה בינונית ונמוכה, השרויה במצוקת דיור קשה. ונדגיש – אין אנו סבורים כי נכון ליצור שכונות לאוכי ענייה בלבד, אלא יש ליצור שכונות בתמהיל חברתי, שבהן לצד משפחות מבוססות תינתן אפשרות מגורים למעמד הביניים ולמעוטי ההכנסה וכן לאוכלוסיות עם צרכים ייחודיים.

פגיעה בצדק החלוקתי ובעקרונות התכנון של תמ"א 35

8. הצעת החוק אף אינה עומדת בחובה להשתמש במשאבי החברה עבור כלל האזרחים. מאחר ומדובר בקרקעות הציבור, החוק מחייב הקצאתן גם עבור דיור בר-השגה ועבור דיור ציבורי. הדבר אף נקבע במפורש כחלק מתפקידי רשות מקרקעי ישראל, במסגרת הרפורמה בקרקעות: ר' סעיף 2א(1) לחוק רשות המקרקעין, התש"ך-1960.

9. החובה להקצות משאב ציבורי חסר כמו הקרקע באופן שוויוני ומתוך שמירה על עקרון הצדק החלוקתי מבוססת היטב גם בפסיקת בית המשפט העליון. על הקמתה של ועדת הדיור המיוחדת, הממונה על משאב ציבורי שיש לעשות בו שימוש לרווחת הכלל, לעמוד בתנאי פסיקה זו.

10. ר' למשל, בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2002), שם נקבע כי "המינהל משמש נאמנו של הציבור בנהלו את מקרקעי המדינה. עליו לנהלם תוך שמירה על אינטרס הציבור בהם, לרבות שמירה על המקרקעין לתועלת הציבור כולו, כולל הצורך להימנע ממתן טובות הנאה בלתי מוצדקות במקרקעין לאחרים. כנדרש מכל גוף מינהלי, על המינהל לפעול בהגינות על פי שיקולים ענייניים ובשוויון, תוך מתן הזדמנויות שוות לכלל הציבור".

11. זאת ועוד - תוכנית המתאר הארצית 35, שהיא המסגרת המחייבת המרכזית בתחום התכנון, מייחסת חשיבות רבה לקידום דיור בר-השגה במערך התכנון, ורואה בנושא תחום תכנוני מובהק. במסמך המדיניות הנלווה לתוכנית, בפרק 7.6 "תמצית המדיניות בתחום חברתי" ובפרק 7.7 "פירוט המדיניות החברתית", מוזכר הנושא של דיור בר-השגה ככלי להגשמת יעדים חברתיים. בהתאם, הוראות התמ"א מחייבות את מוסדות התכנון לבחון את הצורך בדיור בהישג יד ולקבוע את כמות יחידות הדיור הנדרשות לכך ואת תמהיל גודל יחידות הדיור בכל תוכנית מקומית להרחבה ניכרת, כהגדרתה בתוכנית (סעיף 12.1.3). כמו כן נקבע כי מוסד תכנון יכון תוכניות ומסמכי מדיניות לחידוש ושימור עירוני, ואלו יכללו גם את "ההיקף המתאים של דיור בהישג יד לאוכלוסיות חלשות לרבות שיקום חברתי" (סעיפים 14.4.1 ו-14.4.2).

12. לכן, בנוסף לצעדים שמטרתם להגדיל את ההיצע, מתחייבת מדיניות תכנונית שמטרתה להבטיח כי חלק מהיצע הדיור החדש והקיים יהיה נגיש ומיועד לאוכלוסיות שחוות קושי משמעותי להשתתף בשוק הדיור, וכי יובטחו אזורי מגורים בהם תמהיל חברתי ואוכלוסיה הטרונגנית מבחינת הכנסה, לעצירת הליכי הדחיקה של אוכלוסיה עם הכנסה נמוכה או בינונית לשוליים, המגבירים את הליכי הקיטוב החברתי-מעמדי.

13. אלא שכאמור, חוות הדעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה קבעה כי יש צורך בחקיקה מסמיכה לצורך כך, ולכן כעת ישנה סתירה בולטת ובלתי מיושבת בין החובה למלא אחר הוראות התמ"א, לבין הצורך לפעול במסגרת הדין, לפי עמדת היועץ המשפטי לממשלה.

14. לאור המורכבות והחשיבות של הנושא, אנו סבורים כי יש לקיים הליך חקיקה מסודר ולאפשר לגורמים השונים להביע עמדתם. קביעת ארבעה דיונים ברצף בתוך 3 ימים אינה מאפשרת לציבור ולמומחים שונים להתייחס ברצינות לנושא.

הצעות לשינוי:

סעיף מטרה:

15. ייקבע כי מטרת החוק היא: היערכות דחופה למתן פתרון לצורכי הדיור ובמיוחד של אוכלוסיות מעוטות הכנסה ולהאצת הבניה.

סעיף 3(א)

16. ייקבע כי תוכנית לדיור לאומי תקבע גם הוראות לעניין שילוב יחידות דיור המתאימות לרמות הכנסה מגוונות, לרבות דיור בר השגה, דיור ציבורי ודיור לאוכ' עם צרכים ייחודיים.

סעיף 7

17. לוד"ל יהיה יועץ חברתי קבוע.

סעיף 12(א)

18. בין מסמכי התוכניות תיכלל התייחסות מתכנן המחוז **לאמדן צרכי דיור** בנושאים כגון: יחס בין מחירי הדיור להכנסה הממוצעת באזור; אחוז הדירות להשכרה ומיקומן; תמהיל גודל הדירות הקיים באזורים השונים; מקבלי סיוע בשכר דירה ודיור ציבורי; יוזמות מיוחדות להורדת מחירי הדיור וכדומה.

19. מתכנן המחוז יכלול, באמדן הצרכים האמור לעיל, המלצות לגבי הכמות הנדרשת לדיור בר-השגה, גודל הדירות והיחס בין דיור בר-השגה לשכירה ולרכישה.

סעיף 13

20. לא תופקד תוכנית אלא אם:

א. לפחות 40% מיחידות הדיור לצרכי "דיור בר-השגה", שליש מהן לדיור ציבורי לזכאי משרד הבינוי והשיכון, לרבות דירות נ"ר מותאמות לצרכים של אנשים עם מוגבלויות הזכאים לסיוע. האחוז הסופי ייקבע על ידי הוד"ל בהתאם לחוות הדעת של מתכנן המחוז. החלטה לאשר תוכנית עם הקצאה של פחות מ-40% לצרכי דיור בר-השגה תיעשה רק במקרים מיוחדים.

ב. לפחות 20% מהדירות הן דירות קטנות, עד 75 מ"ר.

ג. לפחות 20% משטחה של התוכנית ייקבע כיעוד קרקע של מגורים להשכרה.

21. לעניין זה "דיור בר-השגה" הוא דיור בהשכרה או במכירה העונה על כל אלה במצורף:

דיור ייעודי לזכאים – רק משקי בית, שנמצאו זכאים לפי מבחן אמצעים וקריטריונים נוספים, שיפורטו להלן, יאוכלסו ביחידות שנועדו לדיור בר-השגה. בחינת הזכאות והליך האיכלוס יתבצע ע"י משרד הבינוי והשיכון, כפי שיפורט להלן.

עלות הדיור נמוכה – עלות הדיור נמוכה ממחיר השוק¹. עלות דיור בר-השגה בהשכרה יהיה שכר דירה חודשי שאינו גבוה מ-25% מרמת ההכנסה ברוטו המקסימאלית לצורך זכאות, ותוך התחשבות ברמת ההכנסה באזור התוכנית.

שמירה לאורך זמן - הדירה תישאר במאגר של דיור בר-השגה לאורך זמן, ואין מדובר בהטבה חד פעמית למשק בית אחד.

¹ 'מחיר השוק' לעניין זה ייקבע על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

22. הוד"ל תוודא כי יחידות הדיור המיועדות לדיור בר-השגה (ובכלל זה לדיור ציבורי) יענו על הדרישות הבאות:

שילוב במרחב – יש לדאוג כי התוכנית אינה יוצרת ריכוזים של אוכלוסיות חלשות מבחינה כלכלית, אלא משלבת בין אוכלוסיות בעלות רמות הכנסה שונות באותו פרויקט בנייה.

תמהיל גודל דירות – יש לדאוג כי היחידות המיועדות לדיור בר-השגה תורכבנה מגדלים מגוונים בהתאם לצרכים שפורטו במסמך אומדן צרכי הדיור.

רמת הדיירות – יש לדאוג כי המפרט הטכני של היחידות המיועדות לדיור בר-השגה לא ייפול מתקני איכות שייקבעו.

23. בתוך 60 ימים מיום פרסום החוק יביא שר הבינוי והשיכון לאישור ועדת הכלכלה/פנים תקנות ובהן:

א. הקריטריונים לזכאות לדיור בר השגה. הזכאות תיקבע בהתאם למבחן אמצעים הכולל רמת הכנסה, הצהרת הון והיעדר בעלות על דיור (ניתן יהיה לקבוע חריגים מיוחדים). מוצע לקבוע כי הוד"ל תוכל לאשר קריטריונים נוספים לפי המלצת הרשות המקומית, ובהתבסס על חוות דעת מתכנן המחוז, מתוך רשימת קריטריונים, המאושרת בתקנות.

ב. דרכי בחינת הזכאות על ידי משב"ש, ודרכי קביעת הדיירים בהגרלה במקרה שמספר הזכאים עולה על ההיצע. לגבי הזכאות לדיור ציבורי יופעלו הנהלים הקיימים במשרד.

ג. דרכי הפיקוח על יחידות הדיור בר-השגה בידי משב"ש או גוף מטעמו. גוף זה יהיה אמון על איכלוס הזכאים בהתאם לחוזים. אותו גוף יפקח גם על ניהול ותחזוקה תקינים של הדירות להשכרה.

24. אנו מציעים כי דיור בר-השגה בהשכרה יהיה בתנאים הבאים: המחיר ייקבע מראש ויהיה ידוע לזכאים ולא יעלה על 25% מתקרת ההכנסה המזכה. ניתן יהיה להעלות את שכר הדירה רק בשיעורים שייקבעו. זכאותם של הדיירים תיבדק באופן תקופתי על ידי משב"ש ומי שיימצא כלא זכאי - לא יוארך עמו החוזה. זכאות לדיור בר-השגה להשכרה למשק בית אחד יכול שתוגבל מראש בזמן לתקופה שתיקבע על ידי משב"ש ובקרקע עירונית – על ידי העירייה. כמו כן ייקבעו הוראות לעניין הארכת החוזה לתקופות נוספות למי שממשיך לענות על תנאי הזכאות. לא תתאפשר השכרת משנה אלא באישור מיוחד.

25. אנו מציעים כי דיור בר-השגה במכירה יהיה בתנאים הבאים: מחירו ייקבע מראש בהתאם לבדיקת יכולתם של קבוצת הזכאים; הזכאי יתחייב לגור בדירה במשך תקופה שתיקבע ולא תתאפשר השכרת הדירה לאחר אלא באישור מיוחד; עם הזכאי ייחתם הסכם מיוחד שכולל תנאים לגבי מכירת הדירה כדי להשאיר את הדירה במחיר בר-השגה גם לאחר מכן והערת אזהרה תירשם בהתאם; למשב"ש, לרשות מקומית או לגוף אחר שייקבע על ידי שר הבינוי והשיכון תינתן זכות לרכוש את הדירה לפני מכירתה לאחר.

לסיכום, אנו סבורים כי אימוץ הצעת החוק בגרסתה הנוכחית תמנע חלוקה שוויונית והוגנת של משאב הדיור, בניגוד לדין. הנזק שייווצר מהיעדר יד ציבורית מכוונת בתחום, שעה שעשרות אלפי יחידות דיור מאושרות לבניה, עלול להיות דרמטי ולהנציח את חוסר השוויון וההדרה החברתית הקיימים כיום בשוק הדיור למגורים. מאידך, אם מקודמת הצעת החוק, הרי שיש להבטיח שמטרתה המרכזית תהיה חברתית – סיוע לאוכלוסיות מעוטות הכנסה ומחוסרות דיור – ושנחיצותה ייבחן שוב לאחר פרק זמן קצוב.

בכבוד רב,

גיל גן-מור, עו"ד

האגודה לזכויות האזרח בישראל

יו"ר צוות חקיקה של הקואליציה לקידום דיור בהישג יד

העתק:

שרים

ח"כים