

5 במאי, 2011

לכבוד  
ח"כ דוד אזולאי  
יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה  
יו"ר הוועדה המשותפת לעניין הצעת חוק התכנון והבנייה  
הכנסת, ירושלים

שלום רב,

הנדון: הערות הקואליציה לקידום דיור בהישג יד לסעיפים 192-161:

### סמכויות לקידום דיור בר-השגה

הרינו לפנות אליכם בשם הקואליציה לקידום דיור בהישג יד בישראל, המונה גופים אקדמיים, וארגונים חברתיים המתרכזים בזכויות אדם וצדק מרחבי ובתחומי המשפט, הכלכלה והתכנון, כדלקמן:

1. אנו מציעים להכניס לחוק סעיפים המתייחסים לצורך של מוסדות התכנון לכלול בתוכניות הוראות בעניין דיור בר-השגה לאוכלוסיות הזקוקות לכך, ודיור בתמהיל חברתי למניעת מגמת הקיטוב בערי ישראל.

2. הצעתנו עולה בקנה אחד עם מדיניות התכנון ועם החלטות הכנסת. בחוק רשות המקרקעין, התש"ך-1960, למשל, קבעה הכנסת בסעיף 2א(1), כי מועצת מקרקעי ישראל תקצה קרקע לדיור בר-השגה ולדיור ציבורי.

3. גם 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 החברתי" ובפרק 7.7 "פירוט המדיניות החברתית", מוזכר הנושא של **דיור בר השגה ככלי להגשת יעדים חברתיים**:

**בניית מגורים בתמהיל מגוון ופיתוח מלא של השירותים החברתיים** - תכניות לפיתוח אזורי מגורים חדשים, יחייבו הגשה של נספח פרוגרמתי מפורט המציג לאישור מוסדות התכנון את תמהיל הדיור ואת מערך השירותים החברתיים המוצע בתכנית. בדרך זו יוכלו מוסדות התכנון להבטיח קיומן של דירות לזוגות צעירים, למשפחות חד-הוריות ואף לקשישים לצד מגורים למשפחות מבוססות יותר של "אמצע הדרך", ואף לאפשר את אספקת מלוא השירותים החברתיים הדרושים לפיתוחם ולקידומם. בהוראות התכנית נקבע כי יש לבחון את הצורך ב"דיור בהישג יד" בכל תכנית להרחבה ניכרת ולקבוע את כמות יחידות הדיור הנדרשות ואת תמהיל גודלי הדירות המוצעות... יש לפעול בכל מקום שהדבר אפשרי לעירוב חברתי בין הקבוצות בתחומי הדיור והשירותים. מטרה זו עלולה להתנגש בשאיפה של קבוצות סטאטוס גבוה

לבידול על רקע חברתי-כלכלי. לפיכך, יש למצוא את התמהיל הדמוגרפי אשר יאפשר שילוב במרחב של קבוצות סוציו-אקונומיות שונות.<sup>1</sup>

4. 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, כהגדרתה בתוכנית (סעיף 12.1.3). כמו כן נקבע כי מוסד תכנון יכין 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).
5. מהוראות התמ"א עולה כי דיור בהישג יד הינו בוודאי נושא תכנוני, וכי לא רק שעל מוסד התכנון לקבוע לגביו הוראות, אלא שקביעת תוכנית תוך התעלמות מהצורך להבטיח דיור בהישג יד עשויה להקים עילה משפטית לפסילת התוכנית.
6. לאור זאת החלו מוסדות התכנון, בעידוד של מינהל התכנון (שאף יזם מחקר מקיף בנושא) ובעידוד של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז תל אביב, לקדם את התחום של דיור בר-השגה. אלא שתוכניות אלו נבלמו בשל חוות דעת משפטית, מטעם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, שרית דנה, ויועמ"ש משרד הפנים, יהודה זמרת. חוות הדעת קבעה כי אין להמשיך ולהכניס הוראות בעניין דיור בר-השגה בתוכניות ללא חקיקה מתאימה. הדבר הביא לעצירתן של מספר תוכניות, שכבר היו בשלבי אישור, ואשר הכילו הוראות לדיור בר-השגה לאוכלוסיות זכאיות. אנו סברנו כי לרשויות יש סמכויות לקדם דיור בר-השגה גם ללא תיקון החוק, אך הסכמנו כי דרך המלך היא לתת למחוקק לומר את דברו. מכאן ברור הצורך הדחוף בחקיקה, אשר תגדיר את המטרות והכלים לקידום דיור בר-השגה בתוכניות.
7. הצעת חוק פרטית לתיקון החוק הקיים, שעוסקת בנושא, ואשר נוסחה בשיתוף מומחי הקואליציה לדיור בהישג יד, הונחה על שולחן הכנסת אך טרם הגיעה לדיון בוועדת השרים. רוב חברי הוועדה, לרבות יושב הראש חתמו עליה.  
הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון – דיור בר-השגה), התש"ע-2011, רצ"ב.
8. הדיון בחוק התכנון החדש הוא הזדמנות מצוינת להכניס את השינויים הללו גם לחוק העתידי.
9. האפשרות הראשונה, אשר באה לידי ביטוי בהצעת החוק הנ"ל, היא להוסיף פרק נפרד על דיור בר השגה בחוק, שירכז את מכלול ההוראות התכנוניות בנושא. מיקום אפשרי של פרק כזה בחוק החדש יכול להיות בחלק ג' לאחר פרק ו'. הפרק ייקרא "דיור בר השגה" ותוכנו כתוכן הצעת החוק, בהתאמות המתבקשות. היתרון הוא ריכוז הסמכויות בתחום בתוך החוק, באופן שיקל על מוסדות התכנון והציבור.
10. האפשרות השנייה היא הוספת הסמכויות בתוך ההוראות הרלוונטיות, המסדירות הן את נושאי התכנון הרלוונטיים של כל מוסד תכנון ובחלקים המסדירים את סמכויותיו התכנוניות. הטבלה הבאה מתארת את המקום האפשרי לכל שינוי:

<sup>1</sup> [http://www.moin.gov.il/Subjects/GeneralPlaning/Documents/mediniut\\_01.pdf](http://www.moin.gov.il/Subjects/GeneralPlaning/Documents/mediniut_01.pdf), עמ' 164, 168.

סעיף	הנוסח המוצע	הסבר
הגדרות	"דיוור בר-השגה" – דיוור פרטי או ציבורי, הולם למגורים, המתאים במימדיו ובמחירו לצרכים המאפיינים משקי בית שרמת הכנסתם נמוכה; לענין זה - "רמת הכנסה גבוהה", רמת הכנסה נמוכה" – כפי שיקבע ויעדכן מעת לעת שר הפנים בהסכמת שר הבינוי והשיכון; "דיוור בתמהיל חברתי" – דיוור המשלב משקי בית שרמת הכנסתם נמוכה עם משקי בית שרמת הכנסתם גבוהה.	ההגדרות באות להבהיר כי ההתערבות התכנונית נעשית על פי קריטריון אוניברסאלי, ענייני ובלתי מפלה של רמת הכנסה וכי המטרה העיקרית היא מתן הזדמנות לאוכלוסייה בכל רמות ההכנסה למצוא דיוור נאות, תוך מניעת דחיקתה של אוכלוסייה ענייה לריכוזי עוני.
168(א) 11	הוראות בעניין דיוור בר-השגה. בטרם יקבע מוסד התכנון הוראות אלו יכין המוסד מסמך רקע הבוחן את צרכי הדיוור הקיימים והעתידיים בשטח התכנית ובסביבתו. מסמך כאמור יבחן, בין היתר, את הנתונים הבאים: כמות יחידות הדיוור בר ההשגה הקיים וכמות יחידות הדיוור המתוכננות, תנאי הדיוור, מחירי הדיוור, הסיוע הנדרש לאוכלוסיות הנזקקות לרכישת ולהשכרת יחידת דיוור, האפשרות לדיוור בר-השגה באמצעות רכש אל מול שכירות וקיטומו של דיוור בתמהיל חברתי.	המשמעות היא שהנושא יהיה חלק מהוראות תוכנית מתאר מקומית-כוללנית. מוצע כי הוראות ייקבעו על פי אמידת צרכים, כך שהתוכנית תתייחס בצורה המיטבית לצרכי האוכלוסייה שבשטחה.
170(א)	(א) לא תאשר הוועדה המחוזית תכנית מתאר מקומית-כוללנית הכוללת ייעוד קרקע למטרת מגורים אלה לאחר שמצאה כי התכנית כוללת הוראות מספקות לעניין דיוור בר-השגה וכי התכנית תורמת לקידום דיוור בתמהיל חברתי.	לאור חשיבות הנושא מוצע לקבוע הוראה ברורה לפיה לא תאושר תוכנית כוללנית אלא לאחר שהוועדה המחוזית מצאה שהיא מתייחסת כראוי לצרכי הדיוור של אוכלוסיות שונות ויש בה הוראות המבטיחות דיוור בר השגה ודיוור בתמהיל חברתי למניעת ריכוז אוכלוסייה בשכונות עוני.
175(א) 18 (1)	הוראות לעניין דיוור בר-השגה	המשמעות היא שהנושא יהיה חלק מהוראות תוכנית מתאר מקומית

<p>סעיף זה מבהיר את הסמכויות שניתנות למוסד התכנון לצורך קידום דיור בהישג יד, והוא חיוני לאור חוות הדעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה.</p>	<p>לצורך מימוש סעיף 175 (א) 18(1) רשאי מוסד תכנון, בלי לגרוע מסמכויותיו הכלליות:</p> <p>(1) לחייב הקמת דיור בר-השגה או דיור בתמהיל חברתי, ולהתנות הרחבה עתידית של זכויות בניה בהקמה כאמור;</p> <p>(2) לקבוע הוראות לעניין שמירה על דיור בר-השגה ודיור בתמהיל חברתי קיים או שעתיד לקום לפי התכנית, לרבות הוראות בעניין פיקוח על דיור כאמור;</p> <p>(3) לפטור או להקל באגרה למתן היתר או היטל השבחה;</p> <p>(4) לקבוע הוראות להקצאת יחידות דיור בר-השגה לזכאים לפי קריטריונים שייקבעו בתקנות לפי סימן זה;</p> <p>(5) לתת עדיפות לדיון והכרעה בתכניות הכוללות דיור בר-השגה או דיור בתמהיל חברתי.</p>	<p>175 (א) 18 (2)</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------

אנו מקווים כי הוועדה תתמוך בהצעתנו. אנו סבורים כי תהיה תועלת בקיום דיון מיוחד לנושא.

בכבוד רב,

נדיה מוגילבסקי, עו"ד  
האגודה לצדק חלוקתי

גיל גן-מור, עו"ד  
האגודה לזכויות האזרח בישראל

יו"ר צוות חקיקה של הקואליציה לקידום דיור בהישג יד בישראל

העתק:

חברי הוועדה

עו"ד איריס פרנקל-כהן, יועמ"ש הוועדה המשותפת

נספח: הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון – דיור בר-השגה), התשע"א–2011

## הכנסת השמונה-עשרה

הצעת חוק של חברי הכנסת

כרמל שאמה

דב חנין

מירי רגב

דוד אזולאי

משה גפני

אמנון כהן

שלמה מולה

אורי מקלב

עמיר פרץ

אורית זוארץ

ניצן הורוביץ

נחמן שי

אריה ביבי

---

2966/18/פ

הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון – דיור בר-השגה), התשע"א–2011

הוספת סימן י" 1. בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה–1965<sup>2</sup> (להלן – החוק העיקרי), אחרי סעיף 136 יבוא:

**"סימן י': דיור בר-השגה**

---

<sup>2</sup> ס"ח התשכ"ה, עמ' 307.

דיור בר-השגה 136א. (א) לא יאשר מוסד תכנון תכנית  
 ודיור בתמהיל  
 חברתי  
 מתאר מחוזית, תכנית מתאר מקומית או  
 תכנית מפורטת הכוללת ייעוד קרקע  
 למטרת מגורים ולא יגיש לממשלה תכנית  
 מתאר ארצית כאמור אלה לאחר שמצא  
 כי התכנית כוללת הוראות מספקות לעניין  
 דיור בר-השגה או לאחר שקבע הוראות  
 כאמור.

(ב) לא יאשר ולא יגיש מוסד תכנון  
 תכנית כאמור בסעיף קטן (א) אלא שמצא  
 כי התכנית תורמת לקידום דיור בתמהיל  
 חברתי או לאחר שקבע הוראות למטרה  
 זו.

(ג) בחוק זה –

”דיור בר-השגה” – דיור פרטי או ציבורי,  
 הולם למגורים, המתאים במימדיו  
 ובמחירו לצרכים המאפיינים משקי בית  
 שרמת הכנסתם נמוכה;

”רמת הכנסה גבוהה”, רמת הכנסה  
 נמוכה” – כפי שיקבע ויעדכן מעת לעת שר  
 הפנים בהסכמת שר הבינוי והשיכון;

”דיור בתמהיל חברתי” – דיור המשלב  
 בשקי בית שרמת הכנסתם נמוכה עם  
 משקי בית שרמת הכנסתם גבוהה.

סמכויות לקידום 136ב. לצורך הבטחת הקמת דיור בר-השגה  
 דיור בר-השגה  
 ודיור בתמהיל  
 חברתי  
 ולצורך קידום דיור בתמהיל חברתי רשאי  
 מוסד התכנון:

(1) לחייב הקמת דיור בר-השגה או דיור בתמהיל חברתי, ולהתנות הרחבה עתידית של זכויות בניה בהקמה כאמור ;

(2) לקבוע הוראות לעניין שמירה על דיור בר-השגה ודיור בתמהיל חברתי קיים או שעתיד לקום לפי התכנית, לרבות הוראות בעניין פיקוח על דיור כאמור ;

(3) לפטור או להקל במס כמשמעותו בסעיף 9 לתוספת הרביעית, אגרה למתן היתר או היטל השבחה ;

(4) לקבוע הוראות להקצאת יחידות דיור בר-השגה לזכאים לפי קריטריונים שייקבעו בתקנות לפי סימן זה ;

(5) לתת עדיפות לדיון והכרעה בתכניות הכוללות דיור בר-השגה או דיור בתמהיל חברתי.

מסמך רקע לדיור 136ג. (א) בטרם יקבע מוסד התכנון הוראות בר-השגה לפי סעיף 136ב, יכין המוסד מסמך רקע הבוחן את צרכי הדיור הקיימים והעתידיים בשטח התכנית ובסביבתו.

(ב) מסמך כאמור בסעיף קטן (א) יבחן, בין היתר, את הנתונים הבאים :

(1) כמות יחידות הדיור בר ההשגה הקיים וכמות יחידות הדיור המתוכננות ;

(2) תנאי הדיור ;

(3) מחירי הדיור ;

(4) הסיוע הנדרש לאוכלוסיות  
הנוזקות לרכישת ולהשכרת יחידת  
דיור ;

(5) האפשרות לדיור בר-השגה  
באמצעות רכש אל מול שכירות ;

(6) קיומו של דיור בתמהיל  
חברתי.

תקנות 136.ד. שר הפנים, בהתייעצות עם המועצה  
הארצית, רשאי להתקין תקנות בכל עניין  
הנוגע לביצוע סימן זה."

תיקון סעיף 188 3. בסעיף 188 לחוק העיקרי, אחרי "מיתקנים להספקת מים" יבוא  
"דיור בר-השגה".

#### דברי הסבר

דיור בר-השגה הוא זכות חברתית בסיסית, שעל המדינה מוטלת החובה לממש בדרכים  
שונות, לרבות באמצעות תחום התכנון. זכות זו אינה מותנית באמצעים, ונתונה גם למי  
שהפרוטה אינה בכיסו. הזכות לדיור מעוגנת גם בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות  
האדם ובאמנה הבינלאומית לזכויות חברתיות וכלכליות, שישראל חתומה עליה.

הסיבה להכרה בינלאומית רחבה בזכות לדיור נובעת מהחשיבות הרבה של הדיור לכל  
תחומי החיים ולמימוש זכויות רבות. דירת המגורים אינה מוצר בלבד, לדירה חשיבות  
חברתית רבה. דיור הוא תנאי בסיסי לקיום אנושי בכבוד, לביטחון אישי, לשמירה על  
הבריאות, לקיום חיי משפחה, לפרטיות. הדיור קובע את איכות החינוך של ילדינו, את  
שוויון ההזדמנויות שלהם, את אפשרויות התעסוקה. הדיור קובע את הנגישות שלנו  
לשירותים, לתשתיות, למוסדות דת וקהילה.



כדי לממש את הזכות לדיור בר-השגה אין די בהבטחת קורת גג כלשהי. על המדינה להבטיח כי הדיור יהיה נאות ובטיחותי, נגיש ובסביבת מגורים שבה שירותים, תשתיות ומקומות עבודה, וכל זאת במחיר שהוא בר-השגה. במדינות רבות נהוג לבחון האם דיור הוא בר-השגה על פי מבחן של נטל עלות. כלומר – מה ההוצאה של משק הבית לדיור מתוך הכנסתו. מחקרים הצביעו על כך שמשק בית עם הכנסה בינונית ומטה המוציא מעל 30% מהכנסתו (כאשר בשכירות אף פחות מכך) עושה זאת על חשבון צרכים חיוניים אחרים כמו מזון או טיפול רפואי.

בנוסף, למדינה עניין להבטיח כי שוק הדיור אינו יוצר מרחב סגרגטיבי מבחינה חברתית, ואינו מחייב משפחות עם הכנסה בינונית-נמוכה להידחק לאזורי עוני עם אפשרויות תעסוקה מוגבלות ותשתיות ושירותים נחותים. דיור בר-השגה הינו כלי מרכזי ליצירת תמהיל חברתי המאפשר את הגשמתן של מטרות חברתיות שיש לעודדן. שילוב אוכלוסיות בעלות הכנסה מגוונת באותו אזור מגורים הוא חיוני לקידום אינטרסים ציבוריים כגון צמצום פערים חברתיים, מניעת התהוותם של ריכוזי עוני והגדלת השונות האתנית והתרבותית במרחב הציבורי.

למניעת התהוותם של ריכוזי עוני נודעות השפעות חשובות על קידום חברתי-כלכלי של אוכלוסיות החיות במצוקה, על שילוב חברתי וכן על מניעת עבריינות וסטייה חברתית. בד-בבד יש לתמהיל החברתי השלכות כלכליות ובכלל זאת שמירה על איכות הדיור ואף על ערכן הכלכלי של יחידות הדיור ועל היכולת לעשות בהן שימוש לטווח הארוך. בנוסף, שילוב בין אוכלוסיות עם רמות הכנסה שונות באותו אזור מגורים מאפשר חלוקה צודקת יותר של שירותים ומשאבים.

הכלים הציבוריים בהן נקטה המדינה בעבר להבטחת נגישות לדיור אינם מספיקים עוד ויש צורך בכלים חדשים. למערכת התכנון תפקיד מרכזי בקידום מדיניות דיור בר-השגה. תפקידה של מערכת התכנון לבחון את ההשלכות החברתיות של התכנון, ובכלל זה בתחום הדיור. בתוכנית המתאר הארצית 35 הוכנסו הוראות כלליות בדבר הצורך בבחינת דיור בר-השגה. בחוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון מס' 7), התשס"ט-2009 נקבע, כי על רשות המקרקעין החדשה להקצות מקרקעין לטובת דיור בר-השגה ודיור ציבורי.

כבר היום פועלים מוסדות התכנון לקידום דיור בר-השגה. הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה במחוז תל אביב מבקשת כבר היום מהעיריות במחוז לכלול הוראות בעניין דיור בר-השגה בתוכניות חדשות, הן בשטחים ריקים והן בתוכניות של התחדשות עירונית. ועדות תכנון מקומיות רבות מקדמות תוכניות לדיור בר-השגה.

אולם ראוי לקבוע הוראות ברורות בחוק. היעדר מדיניות וחקיקה מצד השלטון המרכזי והכנסת בנושא זה מקשה על רשויות התכנון לקדם ולפתח דיור בר-השגה. כמו כן בהעדר מדיניות עשויות רשויות מקומיות שונות לקדם תוכניות לדיור בר-השגה שאינן עולות בקנה אחד עם מדיניות הממשלה והסתכלות רחבה על צרכי החברה.

סעיף 136א – בסעיף זה מוצעות התכניות שבהן יש לקבוע הוראות לעניין דיור בר-השגה. אופן קביעת מידת התאמתו של הדיור מבחינת עלותו ומאפייניו לאוכלוסיית היעד ייקבע על ידי מוסד התכנון בהתאם לנסיבות המקומיות ולמסמך הרקע, אולם השר רשאי לקבוע תקנות בעניין זה.

עוד מוצע בסעיף, כי מוסד תכנון שקובע הוראות לדיור בר-השגה יקדם דיור בתמהיל חברתי וזאת משום ששיכונים נפרדים לאוכלוסיה עם הכנסה נמוכה בלבד אינם רצויים ומובילים להגדלת הפערים ולהדרה חברתית.

סעיף 136ב – בסעיף זה ניתנות סמכויות למוסדות התכנון כדי לחייב ולתמרץ דיור בר-השגה חדש ודיור בתמהיל חברתי ולשמור על דיור בר-השגה קיים. הסעיף מהווה סל של סמכויות, אשר באחריות מוסדות התכנון להשתמש בו בצורה סבירה ומידתית.

סעיף 136ג – בסעיף זה נקבע כי מוסד התכנון יכין מסמך רקע בנושא דיור בר-השגה על מנת לבסס את התכניות על תשתית עובדתית ראויה לאחר למידת ואמידת הצרכים.

סעיף 136ד – בכל עניין שבו דן סימן זה רשאי השר לקבוע תקנות בהתייעצות עם המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

-----

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום

י"ז באדר א' התשע"א – 21.2.11