

האגודה לזכויות האזרח בישראל • האגודה לצדק  
חלוקתי • במקום – מתכנים למען זכויות תכנון  
הקליניקה לזכויות אדם בחברה באוניברסיטת חיפה •  
המעבדה לתכנון עם קהילה במכניון • התנועה לחיים  
בכבוד • איתך מעני • המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי  
• סיכוי – לשוויון אזרחי • שתי"ל • בלוג:  
<http://israelaffordablehousing.blogspot.com>



23 בפברואר, 2012

לכבוד  
ח"כ אמנון כהן  
יו"ר הוועדה המשותפת לקידום הצ"ח התכנון והבניה  
הכנסת  
שלום רב,

### הנדון: הערות להוראות בעניין דיור בר השגה בהצעת החוק

אבקש לפרט את הערותינו להצעה הנוכחית, כפי שהוצגה בנוסח מיום 21.2.12.

ראשית, אבקש לחזור על הערכתנו לפעולתך כיו"ר, ולפעולת הוועדה, להכנסת הנושא של דיור בר השגה להצעת חוק התכנון. אנו רואים את הנושא של דיור בר השגה כנושא תכנוני מהותי וחשוב שיש לו השלכות חברתיות מרחיקות לכת.

שנית, אנו רואים בחיוב את השינוי שבא לידי ביטוי בהתייחסות גם לסוגיית המחיר, תחת הקטגוריה של דיור להשכרה במחיר מפוקח. כמו כן אנו תומכים במאמצים של הוועדה ושר הבינוי והשיכון להרחיב את הסמכויות גם למכירה במחיר מוזל.

על מנת שהביקורת שתופיע להלן תתבסס על שפה משותפת, וכדי שהשינוי יהיה נהיר לחברי הוועדה שלא נכחו בדיון, נבהיר בכמה שורות מה השינוי המוצע:

### מהו השינוי המוצע?

הצעת החוק קובעת כי רשות תכנון תוכל ליעד קרקע, פרטית או ציבורית, לדיור בר השגה, כאשר דיור בר השגה הוגדר בנוסח הקודם כדירות להשכרה במחיר שוק ודירות קטנות. עתה נוסף לכך גם דיור להשכרה במחיר מפוקח, והוועדה הודיעה כי עדיין מתנהל מו"מ על דיור למכירה במחיר מוזל כחלק מההגדרה של דיור בר השגה.

מוסד התכנון יוסמך לקבוע הוראות לדיור להשכרה ודירות קטנות בתוכנית למגורים. בנוסף, מוסד התכנון יוסמך לקבוע דיור להשכרה במחיר מפוקח ובלבד שהוסיף לצורך כך שטח נוסף לבנייה. כלומר – יזם יוכל לבחור לקחת על עצמו לבנות דיור להשכרה במחיר מוזל בתמורה לאחוזי בניה נוספים. ההצעה אינה מחייבת בנייה של אחוז מסוים של דיור בר השגה אלא חובה חלשה יחסית – לקבוע הוראות בכפוף לסייגים שונים ורחבים יחסית. היה ונקבע כי חלק מהדירות יהיו דיור בר השגה, לא ניתן יהיה לשנות יעוד זה לתקופה של 15 שנה לפחות (השכרה) או 20 שנה לפחות (דירה קטנה) אלא בנסיבות מיוחדות.

כפי שהובהר לנו, מחיר הדירה במחיר מפוקח ייקבע בשלב ההיתר, היה ויחליט היזם לממש את הוראות התכנון בתמורה להגדלת שטח הבניה. השמאי הממשלתי ייקבע את המחיר והוא יהיה כ-80% משכר דירה של דירה דומה באותו אזור. הזכאים ייקבעו על ידי השרים הממונים על יישום

החוק, כאשר החוק מגדיר רק שהזכאים אינם בעלי דירה ולא היו בעלי דירה בחמש השנים הקודמות, ותנאים אחרים יכול שייקבעו על ידי השרים.

הוראה חשובה נוספת הינה שכעבור שלוש שנים מיום תחילת ההוראות הנוגעות לדיור בר השגה (שהוא שלושה חודשים מיום אישור החוק) לא ניתן יהיה עוד לאשר תוכניות בהן רכיב של דיור להשכרה מוזלת והסעיף למעשה יפקע אלא אם יאריכו אותו השרים.

**אנו סבורים כי ההצעה מעוררת בעיות, ויש לערוך בה שינויים, כדלקמן:**

### **קביעת הקריטריונים**

הרפורמה דיברה על דמוקרטיזציה והגדלת הסמכויות של הרשויות המקומיות ותמוה מדוע דווקא בנושא הדיור נוטלים מהרשויות המקומיות את הסמכות לקבוע תנאי זכאות. להשקפתנו תנאי הזכאות מהווים חלק מהותי מההליך התכנוני.

**אנו מציעים הסדר חלופי:**

החוק יסמך את שר הבינוי והשיכון, הפנים או המשפטים לקבוע סל כללי של קריטריונים מותרים, מהם תוכל הרשות המקומית לאמץ את תמהיל הקריטריונים ההולמים את צרכי התוכנית הקונקרטית שעל הפרק. סל הקריטריונים יעוגן בתקנות לאחר היוועצות עם המועצה הארצית לתכנון ולבניה, ובאישור הוועדה המשותפת פנים-כלכלה של הכנסת. חלק מהקריטריונים יהיו תנאי סף מחייבים.

בנוסף:

א. החוק המסמך יחייב את הרשות המקומית לקבוע קריטריונים על בסיס מסמך אמדן צרכי דיור המבוסס על עבודה מקצועית של צוות יועצים חברתיים, הכולל אנשי מקצוע רלוונטיים. דרישה זו עולה בקנה אחד עם חוקים דומים ברחבי העולם, והיא מפורטת במחקר עדכני שהוגש על ידי צוות החוקרים פרופ' רחל אלתרמן, ד"ר אמילי סילברמן וד"ר חיים פיאלקוף למינהל התכנון. רשות לא תוכל לקבוע קריטריונים שאינם עולים בקנה אחד עם מסקנות מסמך אמדן הצרכים.

ב. החוק המסמך יחייב את הרשות המקומית לאשר מראש את הקריטריונים בפני גורם אזורי/מרכזי דוגמת הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, משרד המשפטים או משרד הבינוי והשיכון. לחלופין, החוק יחייב שהקריטריונים יוגשו כחלק ממסמכי תוכניות רלבנטיות.

ג. החוק המסמך יחייב את הרשות המקומית לפרסם את מסמך אמדן צרכי הדיור, הקריטריונים וההנמקות בעיתונות ובאתר האינטרנט של הרשות, זמן מספיק מראש, במועד שיאפשר לציבור להגיש השגות.

**לחלופין –**

במקום ההגדרה הקיימת ל"זכאי" בתוספת החמישית, נציע את ההגדרה הבאה:

**”זכאי” – חסר דיור שמתקיימים בו התנאים שקבעו לעניין זה השרים בתקנות; לאחר היועצות עם המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ובאישור ועדה משותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה של הכנסת”.**

שינוי זה יבטיח לכל הפחות שקיפות ציבורית בהליך קביעת הקריטריונים.

### קביעת המחיר

המחיר צריך להיות מותאם ליכולתם של הזכאים. ללא זיקה בין ההכנסה של הזכאי למחיר השכירות לא נשיג את מטרת החוק, שהן הורדת נטל עלות הדיור ושילוב אוכלוסיות בשכונות מהן הן מודרות בשל מחירי הדיור, לצורך יצירת תמהיל חברתי.

החוק קובע כי המחיר יהיה עד 80% משכ"ד של דירה דומה. בשכונות חדשות, במיוחד באזורי ביקוש, אם ייקבע שהמחיר להשכרה הוא 80% ממחיר דירה חדשה דומה, לא יינתן מענה הולם למשפחות שהכנסתן נמוכה, ובמיוחד לחד הוריות או יחידים שהכנסתם נמוכה. במקומות מסוימים בהם מחירי השכירות גבוהים, זה עלול להפוך לדיור בר השגה למעמד בינוני גבוה, במקום לאוכלוסיה עם הכנסה בינונית ומטה.

לכן אנו מציעים כי מוסד התכנון הוא זה שייקבע את מחיר ההשכרה המפוקחת, וכי המחיר יהיה קבוע בתוכנית ומותאם למטרות החברתיות של התכנית וליכולת הזכאים, כך שכלל, לא יוצאו מעל ל-30% מהכנסתם הפנויה לשכר הדירה. מוסד התכנון ייעזר בשמאי וביועצים כדי לקבוע שכר דירה שמחד גיסא הולם את יכולתם של הזכאים ומאידך גיסא משאיר את התכנית כדאית ליום.

כדי להגביר את הכדאיות הכלכלית של שכירות במחיר מפוקח זול יותר, ראוי שהמדינה תגבש סל של תמריצים נוספים מעבר להגדלת זכויות הבנייה. תמריצים אלו יכול שיתבטאו בהנחות בהיטלים או בארנונה, או אפשרות לנייד זכויות בנייה למקומות אחרים.

בנוסף, יש לקבוע בחוק כי מחיר השכירות בשכירות במחיר מפוקח יכלול גם את הוצאות הניהול או ועד הבית, וכל הוצאה אחרת לתחזוקת הבניין. אחרת ייפתח פתח לעקיפת הוראות החוק באמצעות דרישת דמי ניהול גבוהים, שהזכאים לא יוכלו לעמוד בהם.

בסעיף 6(ב) לתוספת החמישית:

**”דמי שכירות מופחתים ייקבעו על ידי ~~השמאי הממשלתי הראשי~~ **מוסד התכנון תוך התחשבות בהכנסת הזכאים ושיקולי כדאיות הפרויקט. בכל מקרה שכר הדירה יהיה בשיעור שלא יעלה על שמונים אחוזים מדמי השכירות המשתלמים משוכר מרצון למשכיר מרצון בעד שכירות של יחידת דיור דומה באותו אזור. שכר הדירה יכלול גם את ההוצאות הנלוות, כפי שייקבע בתקנות.**”**

לחלופין –

יש לקבוע כי המחיר יהיה עד 80% משכר דירה ”ממוצעת” באזור ולא של דירה ”דומה”, שכן שכר דירה של דירה דומה חדשה בפרויקט חדש הוא גבוה בצורה ניכרת משכר הדירה הממוצע באזור.

בסעיף 6(ב) לתוספת החמישית:

**”דמי שכירות מופחתים ייקבעו על ידי השמאי הממשלתי הראשי ויהיו בשיעור שלא יעלה על שמונים אחוזים מדמי השכירות המשתלמים משוכר מרצון למשכיר מרצון בעד שכירות של יחידת**

דיוור ~~החוק~~ ממוצעת באותו אזור. **שכר הדירה יכלול גם את ההוצאות הנלוות, כפי שייקבע בתקנות.**"

**בנוסף –**

יש לקבוע בחוק הוראה לפיה השר ייקבע בתקנות תנאי שכירות נאותים שיחולו על דירות ביעוד של דיוור בר השגה להשכרה ולהשכרה במחיר מפוקח, לרבות עילות פינוי, מנגנון מינהלי פשוט לבירור סוגיות של יחסי שכירות, ואיסור אפליה.

לאחר סעיף 35(ב)7) שעניינו נושאים שבהם יתקין השר תקנות, יבוא:

**(8) הוראות לעניין תנאי שכירות נאותים, עילות מותרות לפינוי שוכר ואיסור על אפליית שוכר.**

**(9) הוראות לעניין מנגנון לבירור בעיות של שוכר –משכיר. מנגנון זה יהיה וולונטארי ולא יחסום את זכותו של השוכר או המשכיר לפנות לערכאות משפטיות.**

### **הפקיעה האוטומטית של תוקף הסעיפים הנוגעים לדיוור בהשכרה במחיר מפוקח**

בהוראות המעבר נקבע, כי לאחר שלוש שנים לא ניתן יהיה עוד לאשר תכניות שיש בהן דיוור להשכרה במחיר מפוקח, אלא אם השרים יאריכו את התקופה. אנו מתנגדים לכך בתקיפות. השקפת העולם שלנו היא שדיוור מוזל תמיד נדרש בתוכניות כדי להבטיח תמהיל חברתי ונגישות למי שהכנסתו נמוכה, ואין מדובר בצורך השעה אלא בצורך קבוע. לכן אין מקום לסעיף פקיעה מעין זה.

החלטה כזו גם תכניס אי ודאות להליך התכנון. אם הממשלה תרצה בעתיד להכניס שינויים, תיקונים או לבטל את המנגנון, בסמכותה להגיש הצעת חוק לתיקון החוק ולהעבירה באופן שקוף ודמוקרטי בפיקוח של הכנסת. אולם אין זה תקין שהוראת חוק פוקעת בהתאם להחלטה של השרים.

לכן, בסעיף 570(ב)4) להצעת החוק:

תחילתם של סעיפים 224א עד 224ד, 298(ה), 304(2)(ח), 364(ב)4), 375(ד) עד (ו) והתוספת החמישית, בתום שלושה חודשים מיום הפרסום; ~~על אף האמור, לא תאושר תכנית הכוללת דיוור בר השגה בשכירות במחיר ממוקח, אלא אם כן הוגשה בתוך שלוש שנים מהמועד האמור, השרים רשאים להאריך תקופה זו לתקופות נוספות, בפסקה זו, "דיוור בר השגה בשכירות במחיר ממוקח" ו"השרים" כהגדרתם בתוספת החמישית.~~

**לחלופין –**

לאחר המילים "מיום הפרסום" בסעיף הנ"ל יבוא –

**"בחלוף חמש שנים מיום הפרסום, בהמלצת הממשלה, תדון ועדה משותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה בצורך להמשיך ולקבוע הוראות לשכירות במחיר ממוקח בתכניות. המלצת הממשלה תגובש לאחר התייעצות עם המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, ותהיה מנומקת במסמך, שיימסר לוועדה חודש ימים לפני הדיון. הוועדה תאשר או תדחה את המלצת הממשלה."**

## חיוב או תמרוץ?

בסעיף 224א(ה) נקבע שתוכנית הכוללת הוראות לעניין דיור להשכרה במחיר מפוקח תקבע שטח בניה כולל נוסף המותר לבנייה בשל הקמת יחידות הדיור המוזלות. מדובר אם כן במנגנון של תמרוץ, שמטרתו לתת אחוזי בניה מוגדלים לטובת הגדלת מאגר הדיור המוזל. הוראה זו נועדה להתמודד עם טענה של פגיעה בקניין הפרטי, אשר מהווה גם זכות חוקתית הקבועה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

יחד עם זאת, כאשר מדובר במקרקעין ציבוריים ולא פרטיים העוברים תכנון לא מתעוררת בעיה של פגיעה בקניין פרטי, כמו גם כאשר הרשות והיזם הפרטי מגיעים להסכמות ביניהם. לכן יש לתקן את הסעיף באופן שיבחין בין המקרים השונים כדלקמן:

224א(ה): "תכנית **במקרקעין פרטיים** הכוללת הוראות בדבר הקמת יחידות דיור בר השגה להשכרה במחיר מפוקח, תקבע שטח כולל המותר לבנייה נוסף שינתן בשל הקמתן של יחידות הדיור כאמור, **אלא אם הוסכם אחרת בין מוסד התכנון לבין בעלי המקרקעין**".

### קביעת אחוז מינימאלי של דיור בר השגה

בסעיף 224א להצעת החוק נקבע שיקבעו הוראות לעניין דיור בר השגה בתוכניות מתאר מקומיות למגורים אך אין רף מינימאלי. החשש הוא שללא מכסה של לפחות 20% מסך יחידות הדיור הפרק יהפוך לאות מתה, או שהמימוש יהיה שולי. ראוי לזכור כי גם בחוק הוד"לים יש סמכות לקדם דיור בר השגה, לרבות השכרה במחיר מפוקח, ומהדוח האחרון של משרד הפנים עולה כי בחצי השנה הראשונה לא הוטמעו בתוכניות הוד"ליות הוראות לעניין דיור בהישג יד כפי שהחוק מאפשר.

בכל מקרה החוק מאפשר נסיגה מהוראות בתנאים שונים (סעיף 224א(ב)) ולכן אין חשש כי קביעת רף מינימום יטיל עול גדול מדי, ויביא לפגיעה בקידום תוכניות. אם הדבר לא יתאפשר תהא לרשות התכנון דרך נסיגה, אך יהא עליה לנמק זאת בטעמים מוצדקים.

בסעיף 224א(א):

"לא יאשר מוסד תכנון תכנית מתאר מקומית בשטח המיועד למגורים או בשטח שהתכנית שמוסד התכנון דן בה מייעדת אותו למגורים, ולא חלה עליו תכנית מתאר מקומית-כוללנית, אלא אם כן היא כוללת הוראות בדבר דיור בר השגה **בשיעור של 20% מיחידות הדיור לפחות**".

כאמור, סעיף 224א(ב) מאפשר נסיגה בנסיבות המתאימות:

224א(ב). "על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי מוסד תכנון לאשר תכנית אף אם אין בה הוראות בדבר דיור בר השגה **או שאחוז הדירות המיועדות לדיור בר השגה קטן מ-20% מסך יחידות הדיור**, אם נוכח שמתקיים אחד מאלה:

(1) היקף יחידות הדיור בתחום התכנית, מאפייני הבינוי בה או מאפייני המיוחדים האחרים, מצדיקים שלא לכלול בה הוראות בדבר דיור בר השגה;

(2) היקף יחידות הדיור המיועדות לדיור בר השגה במרחב התכנון המקומי שבו נכלל שטח התכנית, מספיק;

(3) נוכח מאפייני היישוב שבתחומו נכלל שטח התכנית, אין צורך או הצדקה לייעד קרקע לדיוור בר השגה."

### התייחסות לדיוור ציבורי

50% מהתוכניות המקודמות הן בקרקע ציבורית. בקרקע זו יש לקבוע הוראות לפיהן יכול מוסד התכנון לייעד קרקע לדיוור ציבורי. כלי זה יאפשר להגדיל את מאגר הדיוור הציבורי ולשלב בתוך תכנון רגיל למגורים בקרקע ציבורית.

אנו מציעים להוסיף סעיף 224ה כדלקמן:

**224ה: בנוסף לאמור, אם המקרקעין הם בבעלות המדינה, גוף מטעמה או רשות מקומית, לא יאשר מוסד תכנון תכנית מתאר מקומית בשטח המיועד למגורים או בשטח שהתכנית שמוסד התכנון דן בה מייעדת אותו למגורים, ולא חלה עליו תכנית מתאר מקומית-כוללנית, אלא אם כן היא כוללת הוראות לעניין שמירת אחוז מסוים מהדירות במאגר של דיוור ציבורי, המושכר במחיר מסובסד לזכאים לדיוור ציבורי, והכול בהתאם לתקנות שייקבע שר הבינוי והשיכון לאחר התייעצות עם המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.**

אנו מקווים כי חרף רצון הממשלה להעביר את הצעת החוק במהירות, הערותינו יישקלו בכובד ראש ובנפש חפצה. מדובר בחוק בעל השלכות חברתיות כבדות משקל, שנדון קרוב לשנתיים ובחינה נוספת של השינויים שחלה בו היא מתבקשת ודורשת זמן נוסף.

בכבוד רב,

גיל גן-מור, עו"ד  
האגודה לזכויות האזרח בישראל  
בשם הקואליציה לדיוור בר השגה

העתק:

חברי הוועדה  
עו"ד איריס פרנקל כהן, יועמ"ש הוועדה  
עו"ד שרית דנה, המשנה ליועמ"ש  
עו"ד ארז קמיניץ, משרד המשפטים  
עו"ד יהודה זמרת, יועמ"ש משרד הפנים  
עו"ד בני דרייפוס, יועץ שר הבינוי והשיכון