

23 בפברואר 2013

לכבוד  
ח"כ מירי רגב  
יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה  
הכנסת, ירושלים

שלום רב,

**הנדון: הערות הקואליציה לדיוור בר השגה – חוק הותמ"ל**

להלן עמדת הקואליציה לדיוור בר השגה לעניין הצעת חוק לקידום הבניה במתחמים מועדפים לדיוור (הוראת שעה), התשע"ד-2014.

1. הצעת החוק הוצגה כביטוי לתכנית הלאומית לדיוור, שבבסיסה דיברה על מתחמים גדולים להשכרה מוסדית, שבה תמהיל מחירים לרבות דיוור מוזל ודיוור ציבורי.
2. בין מטרה זו לבין הצעת החוק לקידום הבניה במתחמים מועדפים לדיוור (הוראת שעה) (להלן: "הצעת החוק") אין דבר וחצי דבר. הצעה זו אינה כוללת התייחסות כלשהי לסוג המגורים, אוכלוסיית היעד או מחירי הדיוור.
3. לשון הצעת החוק תאפשר להקים גם מתחמים ענקיים של וילות לאוכלוסייה עשירה, או שכונות הומוגניות של מגורים לאוכלוסייה אמידה.
4. הצעת החוק מזכירה את חוק הוד"לים בגלגולו הראשון, כאשר המדינה דיברה רק במושגים של האצת הליכי התכנון לצורך הגדלת ההיצע התכנוני. בעניין חוק הוד"לים התערבה הכנסת והבטיחה כי החוק ישרת את כלל האוכלוסייה. כיום בחוק ישנה חובה לכלול רבע מהדירות לפחות בכל תכנית לדיוור לאומי לדירות קטנות, לדיוור להשכרה ולדיוור להשכרה בהישג יד במחיר מוזל. צוות בין משרדי עמל בימים אלו על תקנות שיאפשרו את מימוש ההוראות החברתיות של החוק.
5. מהצעת החוק עולה כי הממשלה לא הפנימה את המסר הברור של הכנסת בעניין חוק הוד"לים, והיא שוב מייצרת חוק תכנוני שעוסק רק בהאצת הליכי תכנון. זאת, תוך התעלמות בוטה מחובתה לספק תמהיל מגוון של פתרונות דיוור, לרבות דיוור במחיר מופחת למי שהכנסתו נמוכה, אף שהתכניות הן על קרקעות המדינה.
6. כפי שמנוסחת הצעת החוק כיום, לא רק שהותמ"ל אינה מחוייבת לכלול ב"תכנית מועדפת לדיוור" דיוור בהישג יד או דיוור ציבורי למעוטי הכנסה, יכולה אף להעלות טענה שהותמ"ל

אפילו לא מוסמכת לעשות כן, לאור חוות דעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, לפיה יש צורך בחוק.

7. **לגישת שר האוצר, אין מקום לדון בנושא זה בחוק תכנוני כי הפתרונות החברתיים יימצאו מקומם בשלב השיווק. אנו קוראים לחברי הוועדה להתנגד לגישה זו.** אם יש כוונה לשווק חלק מהדירות בתכניות, או כולן, להשכרה, לרבות השכרה במחיר מוזל, יש לעגן זאת בהוראות התכנית, אשר מעמדן ככל דין, ולא להותיר את הדבר לשלב השיווק.

8. **היבטים של דיור בר-השגה ותמהיל חברתי במגורים הם נושאים תכנוניים מובהקים.** לכן המועצה הארצית לתכנון ולבניה הורתה למוסדות התכנון במסגרת תמ"א 35 לקבוע הוראות לדיור בהישג יד, ולכן, הכנסת מצאה לנכון להוסיף את הסמכות ליעד קרקע לדיור בהישג יד לחוק תכנוני מובהק כמו חוק הליכי תכנון ובניה להאצת הבניה למגורים (חוק הוד"לים).

9. **חוק הותמ"ל הוא גם חוק תכנוני, ותכנון כולל גם התייחסות למטרות החברתיות. ההיבטים החברתיים מצויים בתחום התכנוני, ובתחום מומחיותן של הותמ"ל. התעלמות מנושאים תכנוניים מובהקים בשלב התכנון והעברת הדין בהם לשלב השיווק ממוססת ועוקפת את העקרונות שעליהם מושתתת מערכת התכנון, ביניהם: איזון בין אינטרסים מתנגשים, שקיפות, ושיתוף ציבור.**

10. לעניין האיזון בין האינטרסים, הרי שעל פי החוק את התכנית תאשר וועדה שבה נציגים של משרדים שונים, לרבות משרד הפנים, הבינוי והשיכון, הגנת הסביבה והמשפטים, וכן נציג של ארגוני הסביבה ונציג הרשות המקומית. ההרכב המגוון אמור להביא להליך תכנוני מקצועי ונכון, שבו מירב האינטרסים נשקלים ומאוזנים, לרבות איזון בין צרכים לאומיים ומקומיים, ואיזון בין גופים מוטי פיתוח לבין גופים שמבקשים להגן על הסביבה והחברה מפיתוח שגוי.

11. כלל לא בטוח שאיזון זה מתקיים בשלב השיווק כאשר החלטות מתקבלות בגוף מוטה פיתוח כמו רשות מקרקעי ישראל, שנבחן בעיקר במספר הדירות שהצליח לשווק, ואין לו מומחיות מיוחדת בהיבטים חברתיים וסביבתיים. בוודאי שאין לרשות הבנה טובה ומספקת של האינטרסים המקומיים, שאותם אמור לייצג נציג המועצה המקומית בשם תושבי המקום.

12. לעניין השקיפות ושיתוף הציבור, אלו הוכרו בפסיקה כעקרונות יסוד של הליך תכנון תקין: "דין התכנון והבנייה בונה עצמו (בין השאר) על שני עקרונות-תשתית האחוזים-וקשורים זה-בזה לבלי-הפרד: עקרון השקיפות ועקרון שיתופו של הציבור בהליכי אישורן של תכניות... שיתוף הציבור בקבלתן של החלטות מהווה שלוחה לעיקרון הדמוקרטי המקובל, בייחוד כך בנושאי תכנון, בנייה ואיכות הסביבה המשפיעים במישרין על היחיד ועל הכלל... הפרסום ברבים על-אודות כוונה ליתן תוקף לתכנית מוצעת, ועמו הקניית זכות ההתנגדות, הוכרו ומוכרים בהלכה כיסודות חיוניים לקיומו של הליך תכנון תקין וחוקי" (בג"ץ 288/00 אדם טבע ודין נ' שר הפנים, פ"ד נה(5) 673, 691 (2001)).

13. עקרון השקיפות מקבל ביטוי בותמ"ל, שכן הצעת החוק תחייב אותה להודיע על הפקדת תכנית על גבי שני שלטים במקום בולט לעין בתחום התכנית, בחמישה עיתונים, שלפחות שניים מהם הם עיתונים נפוצים ובאתר האינטרנט של משרד הפנים. בנוסף על הוועדה לשלוח

הודעה על הפקדת התכנית למהנדסי הוועדות המקומיות, שמרחב התכנון שלהן גובל בשטח התכנית ו/או למתכן המחוז הגובל וכן לגופים שונים. כמו כן, החוק מחייב להעמיד לעיון הציבור את כל מסמכי התכנית לדיור לאומי שהופקדה וכן את חוות דעת היועצים המקצועיים של הוועדה ואת חוות דעת מתכנן המחוז, ולא רק במשרדי הוועדה המחוזית ובמשרדי הוועדה המקומית אלא גם באתר האינטרנט של משרד הפנים.

14. לעומת זאת, החלטות על שיווק כזה או אחר מתבצעות במחשכים, בהחלטות שמתקבלות בפורום סגור ברשות מקרקעי ישראל, והפעם הראשונה שהציבור נחשף להחלטות אלו הוא, ככלל, בעת פרסום המכרז (בהנחה שלא ניתן פטור), ורק אם אדם נכנס ביוזמתו ומחפש בתנאי המכרזים המפורסמים באתר הרשות. הציבור אינו יודע מה היו השיקולים בשיווק מקרקעין בדרך כזו או אחרת ומה היה הבסיס העובדתי להחלטה.

15. לעניין שיתוף הציבור, החוק מאפשר לכל אדם להגיש התנגדויות לתכנית לאחר שהופקדה, והותמ"ל חייבת לשמוע את ההתנגדויות ולדון בהן. לעומת זאת, בהחלטות על שיווק אין כל הליך סטטוטורי או אחר של שיתוף הציבור בקבלת ההחלטה ואין לציבור כל אפשרות להתנגד או לשטוח טענותיו אלא רק בדרך של עתירה לבית המשפט לאחר שהתקבלה החלטה סופית.

16. זאת ועוד, קביעת הוראות בדבר סוג הדירות ויעדן בתכנית היא קביעה מחייבת, בעלת תוקף סטטוטורי. לעומת זאת החלטות שיווקיות הן החלטות מנהליות, המשתנות בקלות יחסית, ללא כל בקרה או פיקוח.

17. כמו כן, גם מבחינה מקצועית, ראוי שהחלטות על סוג הדיור, דיור מוזל והזכאים לו ייקבעו על ידי מערכת התכנון, כחלק מכלל ההיבטים התכנוניים ולא בנפרד, כפי שנעשה כדבר שבשגרה לגבי סוגים אחרים של מגורים. כך, למשל, דיור להשכרה, ודיור להשכרה בהישג יד דורשים התאמות מסוימות לתכנית ויכולים להשפיע על החלטות נוספות כמו תקן חניה מופחת או סוג ומיקום תחבורה ציבורית או מוסדות ציבור מסוימים.

18. מכאן שאנו קוראים לוועדה לעמוד על כך שההיבטים החברתיים יכללו בתכנון, כחלק מהוראות התכנית.

### להלן הערותינו:

סעיף המטרה: יש לתקן את סעיף המטרה כך שלצד האצת הבניה, תהיה מטרתו המרכזית של החוק קידום פתרונות דיור מגוונים, לרבות דיור בר השגה ודיור ציבורי.

סעיף 4: יש להסמיך את הותמ"ל לקבוע הוראות בעניין דיור להשכרה בהישג יד, כלומר – במחיר מופחת ממחיר שוק, ההולם את הכנסתם של אוכלוסיית היעד. יש לקבוע כי המחיר יהיה לא יותר מרבע מהכנסתם הנקייה של אוכלוסיית היעד, שתיקבע לפי עשירוני הכנסה. יש לקבוע כי על הוועדה לייצר תמהיל מגוון שנוגע גם למי שמשתייך לעשירוני הכנסה הנמוכים.

כמו כן, יש להסמיך את הותמ"ל לקבוע כי חלק מיחידות הדיור יושכרו לזכאים לדיור ציבורי שלא נמצאה להם דירה, בשכ"ד שמשקף את הסיוע שהם זכאים לקבל.

בנוסף, יש לקבוע כי על הוועדה לקבוע הוראות להנגשת יחידות הדיור לאנשים עם מוגבלות וקשישים.

כמו כן, יש להציע תיקון עקיף לחוק רשות מקרקעי ישראל שייקבע כי קרקע שלגביה חלה תכנית מועדפת לדיור תשווק באופן שלפחות עשרה אחוז מיחידות הדיור יישארו בידי המדינה, יועברו לניהול החברות המשכנות, ויושכרו כדיור ציבורי לזכאים בידי המדינה (באמצעות החברות המשכנות) ולפי הקריטריונים הקיימים. דבר זה יגביר את התמהיל בשכונות ענק אלו, יאפשר הגדלת היצע הדיור הציבורי תוך פיזורו ושילובו בשכונות שבהם תמהיל אוכלוסייה מגוון וייתן מענה גם למי שהכנסתו נמוכה.

סעיף 5 – יש לצרף לוועדה את נציג שר הרווחה והשירותים החברתיים כדי לוודא שנלקחו ההיבטים החברתיים בתכנית.

סעיף 7 – יש למנות במינוי קבוע יועץ חברתי שאמון על בחינת ההיבטים החברתיים בתכנית, לרבות סקר צרכי דיור.

סעיף 12 – יש לקבוע כי מתכנן הוועדה יגיש חוות דעת על המלצותיו ביחס לכמות יחידות הדיור שיש ליעד לדיור בהישג יד ליצירת תמהיל הולם והזכאים לשכירת הדירות.

בכבוד רב,

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

העתק:

חברי ועדת הפנים

ח"כים

יועמ"ש ועדת הפנים