

22 ביולי 2015

לכבוד

ח"כ אלי כהן, יו"ר

הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית

הכנסת

שלום רב,

הנדון: הערות עמותת במקום והאגודה לזכויות האזרח להצעת חוק הרשות להתחדשות עירונית

לקראת כינוס הוועדה לדיון בהצעת החוק שבנדון, מתכבדות עמותת **במקום** – מתכננים למען זכויות תכנון והאגודה לזכויות האזרח בישראל להגיש הערותיהן להצעת החוק:

מבוא

היוזמה להקים רשות ממשלתית שתטפל בנושא זה חשובה מאוד. הערותינו נועדו להבטיח כי רשות זו תונחה לשקול שיקולים חברתיים ולפעול על מנת להבטיח שהתושבים הקיימים במתחם ההתחדשות, בין שהם בעלי דירות ובין שהם שוכרים או דיירים בדיוור הציבורי, יוכלו ליהנות מפירות הפיתוח ולהישאר בשכונה המתחדשת ולא יידחקו ממנה. התאמת התכנית לצרכי התושבים נחוצה גם על מנת להוציא לפועל תכניות של התחדשות עירונית המותנות בהסכמת התושבים הקיימים ותוך שיתופם.

הערותינו נובעות מן העובדה שהתחדשות עירונית, ובפרט מסלול פינוי-בינוי, שהוא המסלול המרכזי כיום להתחדשות עירונית, מאופיינת בבעיות חברתיות רבות וקשות. **הליכי ההתחדשות כוללים פוטנציאל לפגיעה קשה בזכויותיהם של תושבים באזור ההתחדשות**. החל בעלי הדירות שאמנם אמורים לקבל דירה חדשה ללא עלות נוספת, אך יאלצו לעמוד בעלויות נוספות כבדות, או לחילופין לעזוב את השכונה המחודשת בניגוד לרצונם; עבור בשוכרי דירות, דיירים בדיוור לא פורמאלי ודיירי דיוור ציבורי במתחמי הפינוי בינוי, אשר נעדרים זכויות בהליך שמחריב את ביתם; וכלה באוכלוסיות מעוטות הכנסה בכל האזור, שעצם קיומם של הליכים להתחדשות עירונית בסביבה מביאים לעליית מחירי הנדל"ן ולתהליכי דחיקה של תושבים קיימים.

לכן, **האמונה הנפוצה כי התחדשות עירונית הינה "win-win situation" וכל מה שצריך הוא להאיץ את ההליכים הללו היא אמונה שגויה ומסוכנת**. ללא התייחסות כבדת ראש מצד הוועדה

לצרכי התושבים הקיימים, להליך ההתחדשות עלול להיות מחיר חברתי כבד של דחיקת הדיירים הקיימים ופגיעה קשה בזכויותיהם.

על חברי הוועדה לזכור כי התחדשות עירונית היא התערבות שלטונית גסה במרקם חיים קיים, והיא כרוכה בשינוי מן היסוד של סביבת המגורים. פינוי-בינוי כולל הרס מסיווי של דירות קטנות ודיוור זול קיים, ובנייה של דירות יקרות יותר. כמו כן פינוי-בינוי משמעו ציפוף ניכר של הסביבה הבנויה, המקבל בדרך כלל ביטוי פיזי בדמות הקמת מגדלים, המאופיינים בעלויות תחזוקה גבוהות, העלויות להביא לכך שהאוכלוסייה הקיימת לא תוכל לעמוד בתשלומים הנדרשים, ותיגרם הדרדרות הדרגתית במצבו הפיזי של הבניין החדש.

מכאן שיש לשנות את התפיסה שבבסיס הצעת החוק, ולהעמיד את ההתחדשות העירונית גם על הרגל חברתית, ולא רק על הרגל הכלכלית. כיום, למשל, בפרויקטים של פינוי-בינוי הצפיפות המוצעת איננה נגזרת ישירות משיקולים חברתיים ותכנוניים, אלא מוכתבת במידה רבה משיקולים כלכליים. היתכנות הפרויקט מבוססת על רווח יזמי אשר מתאפשר על ידי הגדלה ניכרת של אחוזי הבנייה המותרים. כל עוד השיקולים הכלכליים מכתיבים במידה מכרעת את אופי התכנון, לא ניתן יהיה לתת פתרונות תכנוניים ומעשיים לבעיות החברתיות הנובעות ממנו.

ברמה המעשית, אנו מציעים להוסיף הוראות אלו:

א. למליאת הרשות יצורפו שלושה נציגים: נציג האקדמיה מתחום תכנון ערים, מדעי החברה או משפטים; נציג הארגונים החברתיים, שימנה מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים; וכן נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות או נציגו.

ב. הכרזה על מתחם פינוי בינוי תיעשה לאחר ביצוע מיפוי חברתי שישקור את צרכי התושבים הקיימים בכל מתחם. המיפוי יבחן את צרכי התושבים הקיימים, וישמש לאחר מכן גם ככלי לתכנון המתחם. בהתבסס על תוצאות המיפוי, ייבחנו החלופות השונות להתחדשות עירונית במתחם, כדי לבדוק האם מסלול של פינוי בינוי הוא המתאים ביותר או מסלולים רכים יותר להתחדשות. בקרב מומחים רבים יש הסכמה כי תכנון המבוסס על הכרת האוכלוסייה הקיימת, צרכיה ויכולותיה, שיתוף הציבור משלב מוקדם והתחשבות ברצונותיו מסייע לקידום המתחם כולו בהסכמה רחבה. המיפוי ישמש להכנת תסקיר השפעה חברתית.

ג. הרשות תפעל לוודא, קודם להכרזה על מתחם לפינוי בינוי, כי בכל מתחם לפינוי בינוי ייקבעו אמצעים מספקים למניעת דחיקה של הדיירים המקוריים ולשמירה על תמהיל מגוון של יחידות דיור ופיצוי על דיור מוזל שנהרס.

ד. ייקבעו הוראות מיוחדות להגנה על דיירי דיור ציבורי המתגוררים במתחמים לפינוי בינוי.

הערות לסעיפי החוק

סעיף המטרה:

אנו מציעים להוסיף לסעיף המטרה כי מטרתו של החוק היא בנוסף לאמור בהצעת החוק גם אלו: ליווי חברתי, תכנוני ומשפטי של תושבי אזור ההתחדשות העירונית, שיתופם והעצמתם, קידום רווחתה של האוכלוסייה הגרה במקום ומניעת דחיקה של תושבי המקום, ושמירה על תמהיל מגוון של יחידות דיור ועל האפשרות של אוכלוסיות מגוונות להמשיך ולגור באזור ההתחדשות.

סעיף 7: מליאת הרשות

א. יש להוסיף נציגים שיחזקו את השיקולים החברתיים בהליכי התחדשות עירונית

אנו מציעים להוסיף שלושה נציגים למליאת הרשות:

חבר סגל של מוסד אקדמי המתמחה בתכנון ערים ואזורים, מדעי החברה או משפטים. הנציג יקבע על ידי האקדמיה הלאומית למדעים.

נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות או נציגו – על מנת לתת משקל למצבם של אנשים עם מוגבלות בהליכי התחדשות.

נציג הארגונים החברתיים העוסקים בנושאי רווחה, תכנון ומשפט, שייבחר על ידי מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

כיום מליאת הרשות בנויה מנציגי ממשלה, ואף שיש חשיבות רבה לשילובו של משרד הרווחה, ישנה חשיבות רבה גם בגיוון הדעות ובנציגים עצמאיים שיוכלו להציג דעות נוספות, מעבר לעמדת הממשלה. הרוב של נציגי הממשלה יישמר בכל מקרה.

ב. יש להגדיל את נציגות השלטון המקומי במליאת הרשות

להתערבות במרקם קיים בערים השפעה דרמטית על העיר, על תושביה ועל ערים שכנות. המרכיב המקומי הוא חלק מפיס השיקולים הרלוונטיים ותנאי להצלחת מיזמים להתחדשות עירונית. לאור זאת, אנו מציעים להרחיב את מספר נציגי הרשויות המקומיות מאחד לשלושה. כמו כן, יש לקבוע כי בכל דיון על הכרזה על מתחם פינני בינוי יזומן למליאת הרשות (אשר מתפקידה להמליץ על ההכרזה) ראש הרשות שבתחומו המתחם וכן ראשי רשויות המושפעות מהמיזם.

סעיף 16 – הכרזה על מתחם פינני בינוי

א. יש לקבוע כי הכרזה תיעשה רק לאחר שבוצע מיפוי חברתי על ידי מתכנן חברתי עצמאי. מיפוי זה ישמש גם את מתכנני המתחם.

המיפוי החברתי ראוי שיכלול רקע חברתי, כלכלי ודמוגרפי של הקהילה הקיימת בתחום התכנית ובסביבתה, ונתונים רלוונטיים לגבי הדיירים (סוגי בעלות על הדירה, גיל הדיירים, מספר נפשות בדירה, הכנסה למשק בית). המיפוי יבדוק גם את יחס הדיירים לשכונה ועמדתם לגבי התחדשות

עירונית בה. המיפוי נועד ליידע את העוסקים בנושא מראש, ועוד לפני עריכת התכנית, לגבי מצבה הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה הקיימת, צרכיה ועמדותיה כלפי התכנית.

בעקבות המיפוי החברתי ייבחנו חלופות תכנון שונות למתחם. לכל חלופה יוכן **תסקיר השפעה חברתית** אשר ייבחן כיצד תשפיע התכנית המוצעת על אוכלוסיית המתחם. התסקיר יספק גם לחברי מליאת הרשות, ולאחר מכן - ועדות התכנון, מסד מידע ונתונים שישמש אותם כבסיס לדון בתכנית מוצעת ולעריכת איזון ראוי בין מידע זה לבין שיקולים אחרים.

תסקיר השפעה חברתית יכול לנתח ההשפעות החברתיות והקהילתיות החזויות מהתכנית המוצעת וכן כיווני פעולה לחיזוק ההשפעות הרצויות ולמיתון ההשפעות המזיקות, ומנגנוני ניטור ופיקוח.

בין היתר התסקיר יבחן את הנושאים הבאים:

1. סוג הבניה המתאימה לתושבים (מגדלים/בניה מרקמית)
2. חלופות להתחדשות עירונית (פינוי בינוי/חיזוק מבנים/שיקום וכדומה)
3. צרכים בתחום התחבורה ומבני הציבור (כמות המשתמשים ברכב פרטי/תחבורה ציבורית)
4. התאמת התכנית לצרכי המגורים של התושבים (דירות גדולות/ דירה קטנה ודיורית לצרכי השכרה וכדומה)
5. מידת ההסכמה של תושבים לסוגי ההתחדשות השונים
6. מנגנונים אפשריים למניעת דחיקה של אוכלוסיית האזור (בעלי דירות/שוכרים/דיירי דור ציבורי)
7. התאמת היצע השירותים הציבוריים והשטחים הפתוחים לתוספת האוכלוסייה.

המיפוי והתסקירים ייערכו על ידי **יועץ חברתי עצמאי**, שתשכור הרשות. תפקידו של היועץ לקיים, בשיתוף עם התושבים, בדיקה מעמיקה של מאפייני האוכלוסייה הקיימת, הדינאמיקה המאפיינת אותה ותהליכי שינוי עתידיים אפשריים בה. מתוך כל אלה, יגזור היועץ את צרכיה התכנוניים של האוכלוסייה ואת האופנים על פיהם רצוי שיענו ויוטמעו בתוכנית.

המיפוי יובא בפני חברי מליאת הרשות לא פחות משבועיים לפני הדיון בו יתבקשו לאשר ההכרזה.

ב. יש לקבוע כי הרשות תכריז על מתחם פינוי בינוי רק לאחר שהתרשמה כי ניתן יהיה לקבוע אמצעים מספקים למניעת דחיקה של דיירי המתחם.

יש לזכור כי בפינוי בינוי אוכלוסייה עם הכנסה בינונית ונמוכה מתבקשת להסכים לפנות דירות עממיות לטובת בניה לגובה, במגדלי מגורים בעלי צפיפות גבוהה. מגדלי מגורים אלו מחייבים הוצאות תחזוקה הגבוהות משמעותית מההוצאות הקיימות, וזאת בלי שהשתנה מצבם של הדיירים. מכאן שדייר עשוי למצוא עצמו נדרש לעמוד בתשלומים מכבידים מאוד, שאין באפשרותו לעמוד בהם. ישנם שורה של פתרונות לכך, אך יש להסמיך את הרשות לקבוע הוראות נלוות במתחם ההכרזה, שיבטיחו מניעת דחיקת הדיירים הקיימים ובכלל זה הוראות אלו:

חיוב היזם בהקמת קרן תחזוקה ארוכת טווח כתנאי לאישור התכנית: מטרת הקרן למנוע השתת הידרדרות הבניין בעתיד כאשר ברור כי יהיה קושי של ממש להשית את עלויות התחזוקה ארוכת הטווח על הדיירים. יש לזכור כי הדרדרות של מגדל מגורים היא מפגע קשה שלא ניתן יהיה בעתיד לרפאו על ידי פינוי בינוי נוסף.

כלים למניעת עלייה דרסטית בהוצאות התחזוקה השוטפת (ועד הבית) – כלים אלו יכולים לכלול בין היתר הנחיות להתמודדות עם עליית הוצאות התחזוקה השוטפות לדיירים המקוריים, שעה שהאמצעים שלהם לא השתנו. בין היתר, על הרשות לתת דעתה לאפשרות של הוספת שטחי מסחר בבעלות הדיירים לטובת מימון עלויות התחזוקה השוטפת וארוכת הטווח, וכן לאפשרות כי הדירה החלופית שתימסר לדייר המקורי תוחלף בדירה קטנה יותר עם דיורית נוספת, שתועמד להשכרה. שכר הדירה יסייע לדייר המקורי לעמוד בעלויות התחזוקה, והדיורית יכולה אף להוות פתרון לשוכרי הדירות בשכונה.

ג. יש לקבוע כי הרשות תכריז על מתחם לפינוי בינוי, רק לאחר שנקבעו הוראות לשמירה על תמהיל מגוון של יחידות דיור בשכונה ופיצוי על דיור מוזל שנהרס

פינוי בינוי מביא להריסה של דיור זול קיים, ודירות קטנות. בנוסף, עצם ההכרזה מביאה לעלייה במחירי הדיור בכל האזור, לכניסת משקיעי נדל"ן וספקולנטים ולעלייה במחירי השכירות. השינויים מתרחשים מיידית, ושנים ארוכות לפני שהמתחם נהרס ונבנה מחדש.

לכן, יש לקבוע כי הרשות לא תכריז על מתחם כמתחם פינוי בינוי בטרם תיתן דעתה לכלים ממתני גינטיפיקציה, לרבות המקור התקציבי לכלים אלו. כך, למשל – ניתן לקבוע כי מתחמים בבעלות ציבורית או עירונית באזור יוקדשו לבניית דיור בהישג יד ודיור ציבורי חדש, עם עדיפות לתושבים הותיקים מעוטי ההכנסה באזור. ניתן לקבוע הוראות כי בבניה החדשה ייקבעו דירות קטנות, דיור להשכרה, דיור בהישג יד ודיור ציבורי, בין באמצעות הוספת זכויות בניה או באמצעות סבסוד אחר.

ההנחיה הנורמטיבית צריכה להיות כי על כל דירה קטנה שנהרסת תקום דירה קטנה חלופית, ועל כל דירת דיור ציבורי שנהרסת תקום דירת דיור ציבורי חדשה.

ד. יש לקבוע הוראות מיוחדות להגנה על דיירי דיור ציבורי במתחמים המיועדים לפינוי בינוי

יש לקבוע הוראות ייחודיות בטרם יוכרז מתחם פינוי בינוי שיש בו דיירים בדיור ציבורי. דיירים אלו פגיעים במיוחד, הן בשל העובדה שהם מעוטי אמצעים ומתמודדים עם עוני והן בשל העובדה כי המעמד הקנייני שלהם בנכס חלש משל בעלי הדירות. לכך יש להוסיף את העובדה כי החברות המשכנות, שאמונות על רווחת הדיירים, החלו לפעול כיוזמים בתחום הנדל"ן, דבר המכניס אותם לניגוד עניינים בין תפקידם המקורי לשאיפותיהם היזמיות.

אנו קוראים לוועדה לא לפגוע בזכויותיהם של דיירי הדיור הציבורי ולהגן על זכותם ליהנות מפירות הפיתוח וכי הפיתוח לא יהיה על גבם, תוך הדרתם ודחיקתם לאזורים עניים אחרים.

על מנת להגן על דיירים אלו אנו מציעים להוסיף את ההוראות הבאות, כתנאי להכרזה על מתחם פינוי בינוי שיש בו דיירי דיור ציבורי:

1. תיקבע בחוק זכות לדייר דיור ציבורי לחזור לדירה בבניין המחודש באותם תנאים שבהם הוא מתגורר כיום. כלומר – אם הדירה החדשה שהחברה המשכנת מקבלת מהיזם היא גדולה יותר, שכר הדירה לא ישתנה, ודמי התחזוקה השוטפת לא ישתנו.
 2. ייקבע כי לא תהיה עלייה בשיעורי הארנונה לאחר האכלוס – יידרש תיקון עקיף לפקודת העיריות.
 3. ייקבע כי לגבי דייר דיור ציבורי הזכאי לרכוש את דירתו, מחיר הדירה לצורך חישוב ההנחה בהתאם לחוק הדיור הציבור (זכויות רכישה) ייקבע לפי דירות דומות באזור שאינן במתחם פינוי בינוי, וזאת משום שעצם ההכרזה מייקרת את הדירה ומונעת בפועל מדיירים אלו לרכוש את הדירה.
 4. ייקבע כי הדייר זכאי לקבל פתרון חלופי, רק אם הוא מעוניין בכך וכי אין להפעיל עליו לחץ פסול.
 5. ייקבע כי פתרון חלופי שיוצע לדייר יהיה באותה רמה של הדירה הקיימת ובאותה שכונת מגורים.
 6. ייקבע כי כל הפתרונות החלופיים יועמדו לרשותו של הדייר ביום ההכרזה על המתחם כמתחם פינוי בינוי.
 7. הרשות תעמיד לטובת הדיירים ליווי של עובד סוציאלי קהילתי. החברה המשכנת אינה יכולה לייצג את התושבים שכן האינטרסים שלה אינם תמיד עולים בכפיפה אחת עם האינטרסים של הדיירים.
 8. דייר דיור ציבורי יהיה זכאי לייצוג משפטי מול היזם על ידי לשכת הסיוע המשפטי במשרד המשפטים. לצורך כך יש לתקן את חוק הסיוע המשפטי.
- אנו מקווים כי הוועדה תתייחס בכובד ראש להערותינו וכי יוכנסו השינויים האמורים לתוך החוק בדיוני הוועדה.**

בכבוד רב,

ד"ר יעל פדון, אדריכלית
 עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון
 גיל גן-מור, עו"ד
 האגודה לזכויות האזרח בישראל

העתקים:

חברי הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הרשות נממשלתית להתחדשות עירונית
 שר האוצר, ח"כ משה כחלון
 שר הבינוי, ח"כ יואב גלנט