

האגודה לזכויות האזרח בישראל • האגודה לצדק  
חלוקתי • במקום - מתכננים למען זכויות תכנון •  
הקליניקה לזכויות אדם בחברה באוניברסיטת חיפה •  
הסדנא לתכנון חברתי, האוניברסיטה העברית איתן  
מעני • המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי • סיכוי -  
לשוויון אזרחי • שתיל •

<http://israelaffordablehousing.blogspot.com>



22 באוקטובר 2013

לכבוד

ח"כ מירי רגב

יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה

הכנסת, ירושלים

שלום רב,

הנדון: דיור בר השגה במסגרת הצ"ח התכנון והבניה (תיקון 102)

הצ"ח התכנון והבניה (תיקון 102) שנדונה בימים אלה בוועדת הפנים, אינה כוללת סמכויות בעניין דיור בר השגה. באופן מצער, ההצעה אינה כוללת אפילו את הסמכויות שכבר אומצו במסגרת הרפורמה בחוק התכנון שנדונה בממשלה הקודמת. ללא הסמכת מוסדות התכנון בנושא, לא ניתן יהיה לקדם דיור בר השגה בתכניות מתאר בשל חוות דעת של משרד המשפטים, המחייבת הסדרת הנושא בחוק.

אנו מברכים את יו"ר הוועדה, ח"כ מירי רגב, על עמדתה, כפי שהוצגה בדיון בהצ"ח ביום 16.10.13, לפיה הצ"ח לא תקודם ללא שייכלל בה דיור בר השגה.

אנו קוראים ליו"ר הוועדה ולחברי הוועדה, להוסיף לתיקונים המוצעים בהצ"ח גם סמכויות ברורות להכללת דיור בר השגה בתכניות מתאר מקומיות, כמפורט להלן:

1. בעשורים האחרונים הולכת וגוברת ההבנה בעולם ובישראל כי כלים תכנוניים מביאים, במתכוון או שלא במתכוון, להדרה של אוכלוסיות מוחלשות או קבוצות הנחשבות "בלתי רצויות", וכי יש למצוא לכך פתרונות. גישה זו משתלבת בתפישה של התכנון המרחבי ככלי ראשון במעלה להגשמת יעדים חברתיים. בתי המשפט פסקו לא פעם, כי השיקולים שעל מוסד התכנון לשקול אינם מתמצים בהיבטים הפיזיים של התוכנית אלא בשיקולים רחבים יותר, לרבות יעדים חברתיים ומענה לקבוצות מוחלשות<sup>1</sup>.

2. לרשויות התכנון סמכויות נרחבות, שיש להן השפעה רבה על עיצוב המרחב ואשר נעשה בהן שימוש מכוון להדרה או שהן תורמות להדרה גם שלא במכוון. בין אלו ניתן למנות את

<sup>1</sup> ר' בג"ץ 237/88 מ"מ גבעת שמואל נ' מנכ"ל משרד הפנים, פ"ד מב(4) 841, 847 (1989); ע"א 3901/96 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רעננה נ' הורוויץ, פ"ד נו(4) 913, 939 (2002); בג"ץ 2920/94 אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, פ"ד נ(3) 441, 450 (1996). בין היתר ראו בתי המשפט אפשרות להתערב בתכניות מתאר אשר מדירות אוכלוסיה או יוצרות אפקט של גטואיזציה, קיפוח ואפליה. למשל: עתי"מ (חיפה) 11-07-11475-11 חריש הירוקה אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית נ' ועדת העררים שליך המועצה הארצית לתכנון ולבניה(מיום 1.5.12); עתי"מ (ת"א) 1253/05 מוחארב נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (מיום 4.5.06).

הסמכות לקבוע ייעודי קרקע (אֵיזוּר או Zoning), זכויות בנייה, מספר יחידות הדיור שניתן לבנות בשטח תכנית, רמת הצפיפות, גודל הדירות, חזקה (מכירה או השכרה), תקני חנייה, שימור ושטחים פתוחים, הוראות גימור, מידת הנגישות של הבתים לתחבורה ציבורית ולמוסדות ציבור מסוימים ועוד. החלטות מוסד התכנון יכולות לחרוץ את גורלו של המתחם המתוכנן מבחינת האוכלוסייה. מוסד התכנון יכול לקבוע, למשל, שייבנו רק מעט דירות חדשות, ושיהיו אלו רק דירות גדולות או צמודי קרקע למכירה, שיישמרו הוראות שימור קפדניות ותקן חניה מסוים, ובאופן זה ליצור מרחב המתאים לאוכלוסיה אמידה בלבד ואף לפגוע בשכונות וערים סמוכות. באופן דומה, החלטה של מוסד התכנון לאשר הקמת רבי קומות למגורים מדירה את מי שאינו מסוגל לעמוד בהוצאות האחזקה הגבוהה הכרוכות במגורים במבנים גבוהים מאוד.<sup>2</sup>

3. התיקונים המרכזיים במסגרת תכנית הדיור הממשלתית עוסקים בביזור סמכויות לרשויות המקומיות. אולם יש לזכור, כי לרשויות מקומיות יש נטייה טבעית ותמריץ לשאוף למשוך לעיר אוכלוסיה "חזקה" ואמידה, שאינה זקוקה לתמיכה של שרותי רווחה, או בכלל צורכת פחות שירותים עירוניים יקרים, והרשויות משתמשות בכלים תכנוניים לצורך כך. נטייה זו גברה מאוד לאור השינויים בדיני השלטון המקומי והמעבר למימון עצמי וליצירת תחרות בין רשויות. לרשויות יש חשש מכניסת אוכלוסיה "חלשה", שעלולה לפגוע ב"תדמית העיר" או ב"מיתוג" הרצוי לה. גם קבוצות לחץ של אוכלוסיות אמידות פועלות להשפיע על מדיניות התכנון כדי ליצור בידול בין לבין אוכלוסיה ענייה יותר. בידול מרחבי כזה מאפשר להן להשקיע ביעילות כסף פרטי במערכת החינוך הציבורית ולהבטיח הומוגניות בבתי הספר. לעיתים לחץ זה מתבטא באיום לנטוש את הרשות לטובת ערים הומוגניות יותר או פרברים קהילתיים.

4. הדרה של אוכלוסיה מעוטת הכנסה משקפת גם פעמים רבות חששות, הנובעים מסטריאוטיפים ודעות קדומות, במיוחד כאשר ישנו מתאם בין מעמד חברתי-כלכלי לבין השתייכות לקבוצות מיעוט, הנתפסות כמאיימות על אורח החיים ועל רמת המחירים בשוק הדיור. ואכן - השימוש בפרקטיקות מדירות בתכנון הלך וגבר ככל שנעשה בלתי לגיטימי להדיר אוכלוסיה על רקע גזעי או לאומי, והיווה תחליף לאפליה ישירה, אשר השיג בפועל את אותה המטרה.<sup>3</sup>

5. אל מול הנטייה הזאת עומדת **הדרישה לתכנון מכיל** ולא מדיר. דרישה זו תופסת היום מקום מרכזי בשיח התכנוני בעולם ובישראל. הדורשים תכנון מכיל עומדים על המחירים הכבדים

<sup>2</sup> על הקשר בין הליכי תכנון לבין הדרה חברתית, קיטוב והפרדה במגורים (סגרגציה) ר' איריס פרנקל כהן, רחל אלתרמן "רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים" בקהילות מגודרות 361 (אמנון להבי עורך, 2010)

<sup>3</sup> יששכר (איסי) רוזן-צבי "ממקומיות לאזוריות – לקראת סדר יום חדש למשפט השלטון המקומי" **דין ודברים** ב 159 (2006); ישי בלנק "ממלכתיות מבוזרת: שלטון מקומי, היפרדות ואי-שוויון בחינוך הציבורי" **עינוי משפט** כח 347 (2005); ישי בלנק "משפט השלטון המקומי, ביזור ואי שוויון בישראל" **משפטים** לד (2) 197 (2004).

שמשלמות אוכלוסיות מוחלשות וכן – החברה בכללותה, על יצירת מרחב קוטבי, שבו שכונות אמידות לצד ריכוזי עוני, או ערים אמידות לצד ערים עניות.

6. הפרדה כזאת, בין שהיא על רקע מעמדי, אתני, עדתי או אחר, עלולה להוליך לחלוקה בלתי צודקת ובלתי שוויונית של המשאבים בחברה, להקצאת יתר לקבוצות חזקות מבחינה פוליטית, חברתית או כלכלית ולהקצאת חסר לקבוצות תרבותיות חלשות, המתאפשרת בשל הריכוז של כל קבוצה באזורי מגורים נפרדים; הפרדה במגורים דוחקת מיעוטים וקבוצות מוחלשות אל מחוץ למוקדי החלוקה וההשפעה החברתיים; הפרדה תורמת להנצחת אי-השוויון בחברה שכן היא חוסמת את הגישה למימוש זכויות בסיסיות; הפרדה מעודדת ומזינה ניכור חברתי והפליה ובמקרים קיצוניים היא עלולה להוליך גם להתפררות חברתית. הפרדה בדיור עלולה להביא גם למהומות חברתיות קשות ולגילויי אלימות. היא עלולה לגרום לקבוצות מופרדות תחושת אי שייכות לחברה.<sup>4</sup>

7. בנוסף לאמור לעיל, באזור שבו מתגוררת בעיקר אוכלוסיה ענייה, גוברים הסיכויים להידרדרות פיזית של המבנים והשטחים הציבוריים. בשל קושי של אוכלוסייה עם הכנסה נמוכה לתחזק כראוי את הבניינים, ולאור הנטייה של הרשויות להזניח מקומות אלו, גם האזורים הציבוריים נוטים להתדרדר.

8. בצד השני של אותו המטבע, ישנן הצדקות חיוביות רבות לתכנון מכיל, ששואף לתמהיל רחב של אוכלוסיות מרמות הכנסה שונות ורקע מגוון. ראשית, בתקופה בה מדינות רבות, לרבות ישראל, נסוגות ממדיניות הדיור הציבורי שלהן, מפריטות ומצמצמות את מאגר הדיור הציבורי וסיוע ישיר אחר, וכן מפריטות את מקרקעי הדיור, גדלה החשיבות של אסדרה (רגולציה) תכנונית, שתבטיח מטרות חברתיות ואת מימוש הזכות לדיור נאות באמצעות התערבות במנגנוני השוק.

9. שנית, תמהיל מגוון של אוכלוסיה ברמות הכנסה מגוונות מסייע לשמור על מצבה הפיזי של השכונה. שלישית, התמהיל מעניק למשפחות עם הכנסה בינונית ונמוכה הזדמנות לשפר את מצבן החברתי-כלכלי.

10. רביעית, התחזקות מגמת העיור וההבנה כי קיימות חברתיות וסביבתית מחייבת חיזוק וציפוף המטרופולינים, והאטת הפרבור, המכלה שטחים פתוחים ומחייב השקעות ענק בתשתיות חדשות. השאיפה לעירוניות מחייבת חשיבה מחודשת על התכנון העירוני. ערים רבות הבינו כי לא יוכלו להתקיים כעיר מתפקדת ללא גיוון אוכלוסיה, ופתרונות דיור נאותים לאנשים

<sup>4</sup> על מחירי הקיטוב המרחבי ר' בג"ץ 10907/04 סולודוך נ' עיריית רחובות (מיום 1.8.10), בפיסקאות 131-133; גרשון גונטובניק "קבוצות מיעוט המבקשות מן המדינה לסגור את עצמן: חומות משפטיות, גדרות חברתיות והפליה בדיור" בקהילות מגודרות לעיל, 435-437 (2010); רות גביזון, אורי שוורץ "הפרדה בדיור כמרכיב בהפליה: הניסיון האמריקאי" עיוני משפט כה 73, 80-82 (2001); ישי בלנק, איסי רוזן-צבי "הצעת חוק העיריות, הווה ללא עבר, רפורמה ללא עתיד" חוקים א 49, 93 (2009).

העוסקים במקצועות הנדרשים לכלכלה העירונית, ואשר השכר עבורם נמוך יחסית כמו מורים, אחים, עובדים סוציאליים, יוצרים, סטודנטים, מלצרים וכו'.

11. חמישית, הצורך במיקוד הפיתוח בתוך הערים הקיימות, באמצעות ציפוף, צריך להתחלק על פני המרחב העירוני כולו ולא להתמקד בהרס אזורים יותר עניים ומוזנחים בעיר לצורך הקמת בניינים גבוהים יותר (פינוי בינוי למשל). לצד החשיבות של התחדשות עירונית וציפוף העיר, מהלכים אלו עלולים להביא להרס שיטתי של דיור זול ודחיקה של אוכלוסיה ענייה משכונות מסוימות תוך ניתוקן ממקורות הכנסה ומקשרי משפחה וקהילה (מה שידוע גם כגינטריפיקציה). גם במקרים אלו עולה הצורך בתכנון מכיל, שיאפשר גם לאוכלוסייה הענייה יותר ליהנות מפירות הפיתוח ולא להידחק. זאת באמצעות מנגנונים כמו דיור בהישג יד בבעלות פרטית, ודיור ציבורי.<sup>5</sup> לאור ההצדקות הללו, מדינות שונות החלו לפתח כלים חדשים לתכנון מכיל, הכולל דיור בהישג יד למשפחות בעלות הכנסה נמוכה ובינונית בתמהיל. מחקר בינלאומי מקיף, שנערך על ידי פרופ' רחל אלתרמן וד"ר אמילי סילברמן מהטכניון, בהזמנת מינהל התכנון במשרד הפנים, בחן לעומק את המדיניות בנושא במדינות שונות. החוקרות בחנו לעומק שמונה מדינות: ארה"ב, אנגליה, קנדה, אירלנד, ספרד, צרפת, הולנד וגרמניה – בכלן ישנה התייחסות לדיור מכיל.<sup>6</sup>

12. במדינות שנבחנו, המונח "דיור בהישג יד" מתייחס לדיור נאות אשר מחירו הנמוך לא נוצר עקב סטנדרטים נמוכים של בניה או חשיפה למפגעי איכות סביבה או משום ששטח הדירה קטן ממה שדרוש למשק הבית. החוקרות מצביעות על שתי הגדרות אפשריות. הראשונה, מנקודת המבט של הרשויות, היא דיור נאות **שמחירו נמוך ממחיר השוק** כתוצאה מהתערבות ציבורית מכוונת. השנייה, מנקודת המבט של הפרט, היא שדיור בהישג יד הוא **דיור שעבורו אוכלוסיית היעד משלמת לא יותר מכ-30% מהכנסת משק הבית**. זאת, משום שנטל עלות דיור גבוה יותר משמעו שמשק הבית יוותר על צרכים בסיסיים אחרים כדי לעמוד בעלויות הדיור (כמו תרופות, טיפול רפואי, מזון או חינוך). מבין שתי ההגדרות מציינות החוקרות כי כיום נהוג יותר לבסס מדיניות של דיור בהישג יד על ההגדרה השנייה, המתמקדת ב**נטל עלות הדיור** לדייר, כאשר קבוצת ההתייחסות היא משקי הבית שהכנסתם נמוכה ובינונית, ואינה עולה ברוב המדינות על 150% מההכנסה הממוצעת (שם, בעמ' 14). ברור, כי במקומות בהם נטל עלות הדיור גבוה, רק מעורבות ציבורית יכולה להבטיח דיור למי שהכנסתו נמוכה תוך הימנעות מהאזור או מהטלת נטל עלות דיור בלתי סביר ומסוכן על המשפחה.

<sup>5</sup> ר' אמילי סילברמן "גינטריפיקציה ללא פינוי, כיצד?" בתוך: לקדם זכויות במרחב: חברה אזרחית מול ממסד, עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (יוני 2008), <http://www.bimkom.org/publicationView.asp?publicationId=153>

<sup>6</sup> ר' רחל אלתרמן, אמילי סילברמן "דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית" (מינהל התכנון, מאי 2011). הדוח מצוי באתר מינהל התכנון: <http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/newplanningadministration/affordable%20housing.pdf>

13. עוד צוין במחקר כי בארה"ב החלו לתמרץ או לחייב שילוב של דיור בהישג יד בבניה חדשה כבר בשנות השבעים במדינות כמו ניו ג'רזי, מרילנד ומסצ'וסטס ובערים רבות בניו יורק ובקליפורניה. באנגליה ובקנדה התפתחה הרגולציה בנושא דיור בהישג יד בשנות התשעים וערים רבות החלו להתנות מתן זכויות בניה בעמידה בחובות לדיור בהישג יד. בלונדון עמד השיעור על 50%-35% ובוונקובר וטורונטו, לפחות 20%. באנגליה גם נוקטות הרשויות באופן שגרתי בעריכת הסכמים עם יזמים לצורך הגדלת מאגר הדיור בהישג יד. משנות ה-2000 נוספו מדינות רבות המחייבות שילוב של דיור בהישג יד. בספרד חוק משנת 2001 מחייב ש-30% מקרקע ביעדו למגורים תהיה לדיור בהישג יד, כאשר בברצלונה הדרישה היא גבוהה יותר – חצי מיחידות הדיור החדשות. בצרפת ישנו חוק משנת 2000 שמחייב כל רשות מקומית בעלת 3,500 תושבים ומעלה לוודא כי 20% מיחידות הדיור הן דיור בהישג יד לאוכלוסיה בעלת הכנסה נמוכה. המדינה מטילה קנסות על כל רשות שלא עומדת במכסה לפי יחידות הדיור החסרות (150 יורו ליחידה). באירלנד מחייבים משנת 2000 כי כל פרויקט מגורים חדש שבו מעל 5 יח"ד יכיל 20% דיור בהישג יד.

14. המונח דיור בהישג יד בהקשר תכנוני התפתח בישראל בעקבות הכללתו בשנת 2005 בתוכנית המתאר הארצית 35 (תמ"א 35). **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 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).

15. המועצה הארצית לתכנון ולבניה לא פירטה בעניין סוגיית המחיר לדיור בהישג יד והותירה את העניין לפיתוח על ידי ועדות התכנון. ואכן – הסוגיה עלתה לדיון במסגרת מוסדות התכנון ברמה הלאומית (מינהל התכנון), המחוזית (בעיקר הוועדה המחוזית במחוז תל אביב) והמקומית.

16. בעידוד מוסדות התכנון גם רשויות מקומיות החלו ליזום תכניות, הכוללות רכיב של דיור בר השגה, ומספר תכניות כבר הובאו לאישור הוועדה המחוזית, לאחר שהיו מקובלות על הוועדה המקומית והיזום, אלא שאז צץ חסם בלתי צפוי. בחוות דעת של היועץ המשפטי למשרד הפנים ושל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), אשר נמסרה לוועדה המחוזית לתכנון ולבניה במחוז תל אביב בשלהי 2010 (בתחילה בע"פ ואח"כ בכתב), נקבע כי חוק התכנון והבניה אינו מקנה, ככלל, סמכויות להתערב בנושא מחירי הדיור והזכאים. לאור חוות דעת זו נגזו התכניות, שקידמו הרשויות המקומיות ושכללו דיור בר השגה מוזל למכירה או להשכרה לזכאים, לפי קריטריונים שונים שקבעו הרשויות. **בחוות הדעת נקבע, כי כדי שאפשר יהיה לקדם את הנושא יש לעגן את הסמכויות בחקיקה ראשית.**

17. לאור חוות הדעת נעשו ניסיונות להסדיר את הנושא בחקיקה ואכן בלחץ הוועדה המשותפת, החליטה הממשלה הקודמת להכניס לחוק התכנון והבניה הוראות בעניין דיור בר השגה,

לרבות דיור להשכרה במחיר מפוקח לזכאים. ההסדר שנקבע הוא כי לא תאושר תכנית מקומית אלא אם יש בה הוראות לעניין דיור בר השגה וחריגה מכלל זה תיעשה רק כאשר יש לכך הצדקה. הממשלה אף אימצה תוספת שלמה שעסקה בהיבטים של פיקוח וניהול דיור בר השגה שייקבע בתכניות.

18. אלא שהתיקונים המוצעים לחוק התכנון והבניה במסגרת הצ"ח שבנדון, אינן כוללות את ההוראות שכבר גובשו, או כל התייחסות אחרת לדיור בר השגה, והם מתעלמים מהן וכך מותירים על כנו את המצב הקיים, לפיו בשל היעדר חקיקה לא ניתן יהיה לקדם דיור בר השגה במסגרת התכנון ברשויות המקומיות.

לאור האמור, נבקשכם להבטיח כי תיקוני החקיקה שכלולים בהצ"ח שבנדון, יכללו גם הוראות בעניין דיור בר השגה, המסמיכות את מוסדות התכנון ומחייבות אותן לפעול בנושא תכנוני וחברתי כה מובהק.

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