



האגודה לזכויות האזרח בישראל • האגודה לצדק חלוקתי • הקליניקה לתכנון, יזמות ומשפט בקהילה, אוניברסיטת תל-אביב • במקום – מתכננים למען זכויות תכנון • הקליניקה לזכויות אדם בחברה באוניברסיטת חיפה • המעבדה לתכנון עם קהילה בטכניון • סינגור קהילתי • התנועה לחיים בכבוד • שתי"ל • בלוג: <http://israelaffordablehousing.blogspot.com>

13 באוקטובר, 2010

לכבוד
ח"כ בנימין נתניהו
ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון: הכללת פרק בנושא דיור בר-השגה בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010

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

אנו מתכבדים לצרף הצעה להוספת פרק בנושא **דיור בר-השגה** בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע - 2010. אנו קוראים לך לאמץ את הצעתנו ולהירתם לקידום שינוי חיוני לטובת תושבי המדינה.

הצעתנו מצורפת למכתבנו זה, לרבות דברי הסבר.

ההצעה מעניקה למערכת התכנון את הסמכויות הנדרשות לה לצורך הבטחת דיור נאות ובר-השגה והן הולמות את המדיניות התכנונית הקיימת בנושא זה במסגרת תמ"א 35.

אנו סבורים כי קיים צורך מיידי בהסדרת הנושא, ומקווים כי תפעל לשילוב הצעתנו בהצעת החוק הממשלתית. חברי הקואליציה ישמחו להיפגש ולהרחיב בעניין ההצעה.

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

העתקים:
מר אייל גבאי, מנכ"ל משרד ראש הממשלה
גב' ורד סוויד, יועצת ראש הממשלה לענייני חברה

הצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010
 בחלק ג' לאחר פרק ו' אנו מציעים להוסיף:
 פרק ז': דיור בר-השגה

בסעיף ההגדרות הכללי יוסף " דיור בר-השגה" כצורך ציבורי.

- | | | |
|--|--|-----------------------------------|
| <p>הגדרות</p> <p>231. בפרק זה:</p> <p>"דיור בר-השגה" - דיור הולם למגורים, פרטי או ציבורי, המתאים בסוגו ובמחירו למשקי בית, שרמת הכנסתם נמוכה מרמת הכנסה שתיקבע בתקנות מפעם לפעם על ידי השר, ובהסכמת שר הבינוי והשיכון.</p> <p>"דיור בתמהיל חברתי" - דיור המשלב משקי בית שרמת הכנסתם נמוכה מזו שתקבע בהתאם לפרק זה, עם משקי בית שרמת הכנסתם גבוהה מזו שתקבע.</p> | <p>232. מוסד תכנון יקבע הוראות שיבטיחו קיומו של דיור בר-השגה לדיור בר-השגה בתכניות הבאות:</p> <p>(א) תכנית מתאר ארצית;</p> <p>(ב) תכנית מתאר מקומית כוללנית;</p> <p>(ג) תכנית מתאר מקומית.</p> | <p>קביעת הוראות לדיור בר-השגה</p> |
| <p>233. מוסד תכנון הקובע הוראות לעניין דיור בר-השגה יפעל לקידום דיור בתמהיל חברתי, ולמניעת הדרה חברתית או היווצרות ריכוזי עוני.</p> | <p>233. מוסד תכנון הקובע הוראות לעניין דיור בר-השגה יפעל לקידום דיור בתמהיל חברתי, ולמניעת הדרה חברתית או היווצרות ריכוזי עוני.</p> | <p>תמהיל חברתי</p> |

- מסמך רקע 234. בטרם יקבע מוסד תכנון הוראות לעניין דיור בר-השגה בהתאם לדיור בר-השגה
 לסעיף 232 יכין מסמך רקע לדיור בר-השגה האומד את צרכי הדיור הקיימים והעתידיים בשטח התכנית ובסביבתו. בין היתר, יבחן המסמך את היצע הדיור הקיים והמתוכנן מבחינת מלאי הדיור; את תנאי הדיור ומחירי הדיור; צרכי האוכלוסיות הנזקקות לסיוע בהשגת דיור; האפשרות לדיור בר-השגה בבעלות מול שכירות; מידת קיומו של דיור בתמהיל חברתי וכל נתון נוסף הנדרש לצורך אמידת צרכי הדיור.
- מסמך רקע לדיור בר-השגה יכול שיהיה חלק ממסמך רקע חברתי-כלכלי, לפי סעיף 247 לחוק (מספר הסעיף עשוי להשתנות).
235. סמכויות לקידום דיור בר-השגה מוסד תכנון רשאי:
- (א) לחייב הקמה של דיור בר-השגה ו/או דיור בתמהיל חברתי, ולהתנות הגדלת זכויות הבניה בהקמת דיור בר-השגה;
- (ב) לקבוע מנגנוני פיקוח ושמירה על מלאי דיור בר-השגה ו/או דיור בתמהיל חברתי לאורך זמן;
- (ג) לפטור או להקל במס, אגרה או היטל לצורך הקמת דיור בר-השגה ו/או דיור בתמהיל חברתי;
- (ד) לקבוע הוראות להקצאת יחידות דיור בר-השגה לזכאים לפי קריטריונים שייקבעו;
- (ה) לקבוע הוראות לעניין שמירה על דיור בר-השגה קיים, לרבות דרישת כופר בגין פגיעה בדיור בר-השגה קיים;
- (ו) להקל ולשנות הוראות תכנון אחרות הגורמות לייקור ניכר במחירי הדיור, לרבות הנמכת דרישות לתקן חניה, או דרישות שימור, ובלבד שאיכות הבניה תהיה נאותה ועל פי כל דין;
- (ז) לתת קדימות לטיפול בתכניות הכוללות דיור בר-השגה ו/או דיור בתמהיל חברתי.
236. תקנות לצורך יישום פרק זה, רשאי השר להתקין תקנות בהתייעצות עם המועצה הארצית לתכנון ולבניה, ומוסדות התכנון יהיו כפופים לאמור בתקנות אלו. תקנות שעניינן אופן קביעת הזכאות לדיור בר-השגה יותקנו על ידי השר בהסכמת שר הבינוי והשיכון.

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 חי 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 וביטחוני, 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 מוגוונת 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. בתיקון האחרון לחוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון מס' 7) נקבע, כי על רשות המקרקעין החדשה להקצות מקרקעין לטובת דיור בר-השגה ודיור ציבורי.

כבר כיום 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 231 - ההגדרה של דיור בר-השגה מותירה גמישות בידי השר לקבוע את קהל היעד לפי הצרכים המשתנים. אופן קביעת מידת התאמתו של הדיור מבחינת עלותו וסוגו לאוכלוסיית היעד ייקבע על ידי מוסד התכנון בהתאם לנסיבות המקומיות ולמסמך הרקע, אולם השר רשאי לקבוע תקנות בעניין זה. ההגדרה של דיור בתמהיל חברתי נחוצה לצורך סעיף 234.

סעיף 232 – בסעיף זה נקבעות התכניות שבהן יש לקבוע הוראות לעניין דיור בר-השגה.

סעיף 233 – בסעיף זה נקבע 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 234 – 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 235 – בסעיף זה ניתנות סמכויות למוסדות התכנון כדי לחייב ולתמרץ דיור בר-השגה חדש ולשמור על דיור בר-השגה קיים. הסעיף מהווה סל של סמכויות, אשר באחריות מוסדות התכנון להשתמש בו בצורה סבירה ומידתית.

סעיף 236 – בכל עניין שבו דן פרק זה רשאי השר לקבוע תקנות בהתייעצות עם המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, ובעניין קריטריונים לזכאות, ייקבעו התקנות בהסכמת שר הבינוי והשיכון.