

עמדת "במקום" ביחס לחוק ההסדרים במשק 2010-2011

בעקבות פעולתו הברוכה של יו"ר הכנסת, ח"כ רובי ריבלין, צומצם השנה חוק ההסדרים במידה ניכרת, בהשוואה לשנים קודמות. אף על פי כן, גם חוק ההסדרים במשק 2010-2011 כולל סעיפים שונים שאינם קשורים ישירות לתקציב המדינה, ואשר מבקשים לשנות מהוראותיהם של החוקים הקיימים. המקום הראוי לדיון בהצעות אלו לשינוי חקיקה הוא בהליך הרגיל ובפני ועדות הכנסת הנוגעות בדבר, תוך מתן אפשרות לדיון ציבורי רחב וענייני, ולא בהליך החקיקה המהיר והמקוצר של חוק ההסדרים במשק.

עמותת "במקום" – מתכננים למען זכויות תכנון" עוסקת בקידום זכויות האדם בתחום התכנון המרחבי. במסגרת פעולותיה היא מסייעת לאוכלוסיות מוחלשות לממש את זכויותיהן בכל הנוגע לתכנון מרחבי, להקצאת קרקעות ולדיון. מבדיקתנו עולה, כי חוק ההסדרים המוצע כולל סעיפים שונים, שיש בהם כדי לפגוע בזכויות אדם בכלל, ובזכויות התכנון של אוכלוסיות מוחלשות בפרט. בחוק ההסדרים המוצע לשנת 2010-2011 מופיעים כמה נושאים הקשורים לפעולות העמותה:

1. דחייה נוספת בת חמש שנים ביישומו של חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998.
2. תיקון לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965, שיסמך את הוועדות המחוזיות לאשר בהקלה תוספת בלתי-מוגבלת של דירות קטנות, וזאת בסטייה מהוראות התוכנית שחלה על הקרקע.
3. שינוי חוק פינוי ובינוי (פיצויים) התשס"ו-2006 באופן שיאפשר לרוב במקבץ של מבנים המיועדים לפינוי-בינוי (לעומת הרוב במבנה הבודד במצב החוקי הקיים) לקבל פיצויים מהמיעוט, שבשל התנגדותו לא ניתן לבצע פרויקט פינוי-בינוי.
4. שינוי חוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים) התשנ"א-1981, כדי לאפשר לרשויות לסלק חוכר לזמן ארוך (מעל שבע שנים), שחוזה החכירה שלו פג, בהליך מינהלי ובלי צורך באישור של בית המשפט.

למעט ההצעה לדחות פעם נוספת את יישומו של חוק הדיור הציבורי, מדובר בשינויים שאין להם השפעה ישירה על תקציב המדינה. בכל השינויים המוצעים ראוי לקיים דיון יסודי, שמסגרת הזמן לו אינה קבועה במסמרות, כפי שהדבר נעשה בחוק ההסדרים במשק.

להלן עמדתה של עמותת "במקום" ביחס לשלושת הסעיפים האמורים שנכללו בחוק ההסדרים המוצע לשנת 2010-2011.

1. דחייה נוספת של חמש שנים ביישומו של חוק הדיור הציבורי

חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998 נועד לאפשר לאזרחים המשתייכים לאוכלוסיות מוחלשות לרכוש את הדירות הציבוריות, שבהן הם מתגוררים, ובהנחה משמעותית. לחוק היתה תכלית משולשת: לתרום לקידום החברתי והכלכלי של דיירים בדיור הציבורי על ידי הפיכתם לבעלי נכסים; להביא לשיפור בתחזוקת המבנים; להשתמש בהכנסות שיתקבלו ממכירת הדירות לצורך הקמת דירות חדשות בדיור הציבורי, הסובל ממחסור קשה.

מאז אישורו בכנסת ב-1998, חוק הדיור הציבורי מעולם לא הופעל, לאחר שיישומו נדחה שוב ושוב בחוקי ההסדרים. כעת מציע סעיף 72 לחוק ההסדרים 2010 לדחות בחמש שנים נוספות את יישומו של חוק הדיור הציבורי, בנימוק שיישומו יוביל לצמצום ניכר במספר הדירות הקיימות בדיור הציבורי, וכך תתקשה הממשלה עוד יותר לספק פתרונות דיור לנזקקים, וכן בטענה שזכאותם של הדיירים לא נבחנה שנים רבות ואינה ודאית (מתוך דברי ההסבר לחוק ההסדרים).

אין חולק כי קיים מחסור גדול בדירות בדיור הציבורי בישראל. הסיבה לכך היא שזה שנים רבות לא הוקמו פרויקטים חדשים של דיור ציבורי. הדרך להתמודד עם הבעיה אינה על ידי דחייה נוספת ביישומו של חוק הדיור הציבורי, שיש לו חשיבות חברתית רבה, אלא בהקמת פרויקטים חדשים של דיור ציבורי במימון ממשלתי. על כן יש לדחות את ההצעה להקפיא שוב את יישומו של חוק הדיור הציבורי, אשר חוקי ההסדרים במשק שנחקקו מאז 1998 הפכו אותו לאות מתה בספר החוקים של מדינת ישראל.

2. תיקון חוק התכנון והבנייה והסמכת הוועדות המחוזיות לאשר הקלה לתוספת דירות קטנות

במצב החוקי הקיים,¹ בהליך של הקלה מתוכנית הטעון פרסום והמקנה לשכנים זכות התנגדות, הוועדה המקומית רשאית לאשר תוספת של יחידות דיור בהיקף שלא יעלה על 20 אחוזים ממספר יחידות הדיור שניתן לבנות במגרש לפי התוכנית התקפה, ובלבד ששטחה הממוצע של כל יחידת דיור (שטחים עיקריים בתוספת ממ"ד) אחרי התוספת לא יפחת מ-80 מ"ר.

סעיף 62 לחוק ההסדרים מציע לתקן את סעיפים 147 ו-149 לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965. על פי התיקון המוצע, שיעשה במתכונת של הוראת שעה למשך חמש שנים, הוועדות המחוזיות יוסמכו לאשר, לבקשת כל אחד ממשרדי הממשלה, הקלה מתוכנית לצורך תוספת יחידות דיור "קטנות", וזאת בלי כל מגבלה באשר למספר יחידות הדיור שייתוספו או לשטח המזערי. לפי התיקון המוצע, את ההגדרה המדויקת של המונח "דירה קטנה" יקבע שר הפנים. עוד מוצע בחוק ההסדרים כי הבקשה לתוספת יחידות דיור תוגש בנפרד מהבקשה להיתר ובלי קשר אליה. זאת במגמה לאפשר, "בדרך פרוצדורלית מהירה, תוספת של דירות קטנות" (מתוך דברי ההסבר לחוק ההסדרים).

ככלל, אנו סבורים כי תכנון מיטבי צריך לאפשר תמהיל של יחידות דיור בגדלים שונים, כדי לענות על הצרכים של אוכלוסיות שונות ועל הביקוש הקיים בשוק גם ליחידות דיור קטנות. אולם תמהיל זה

¹ תקנה 9 לתקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתוכנית) התשס"ב-2002.

צריך להיבחן במסגרת תוכנית שתעבור את הליכי ההפקדה והאישור הקבועים בחוק, כדי למנוע כשלים תכנוניים שעלולים להיווצר כתוצאה מתוספת בלתי מבוקרת של דירות קטנות.

אכן, בעת הכנתה של תוכנית נבחן מספר יחידות הדיור המירבי בתחומה מול פרמטרים מרחביים ותכנוניים אחרים, כמו גובה המבנה, קווי הבניין, הצרכים הפרוגרמטיים הנובעים מהיקף האוכלוסייה הצפוי (מבני ציבור, שטחים ציבוריים פתוחים וכדומה), רוחב הדרכים ועוד. הגדלה ניכרת של מספר יחידות הדיור, ביחס לקבוע בתוכנית התקפה, עלולה להוביל למחסור יחסי בשטחי ציבור ובשירותים ציבוריים. בנוסף, אישור מספר גדול של יחידות דיור עלול להוביל להקמת דירות זעירות שתנאי המחיה בהן לקויים, ו/או לשינוי אופי הבינוי בשכונה.

יתר על כן: כיום, במסגרת בקשה להיתר בנייה הכוללת הקלה, הוועדה המקומית נדרשת להתייחס לכל ההקלות המתבקשות – תוספת קומות, תוספת יחידות דיור, תוספת שטחי בנייה, הקטנת קווי בניין ועוד – ולהשלכותיהן **המשולבות** על הסביבה הקרובה. לפי השינוי המוצע, בדונה בבקשה לתוספת יחידות דיור, לנגד עיני הוועדה המחוזית תעמוד רק בקשה זאת, בעוד שהבקשה להיתר בנייה, שעשויה ואף צפויה לכלול הקלות נוספות, תידון בפני הוועדה המקומית. עקב זאת, הוועדה המחוזית לא תוכל להביא בחשבון את מכלול הפרמטרים הרלוונטיים, והחלטתה תתקבל על בסיס נתונים חלקיים וחסרים.

לדעתנו, תוספת ניכרת של יחידות דיור ראוי שתיעשה רק במסגרת תוכנית שתופקד ותאושר בתנאים הקבועים בחוק, לאחר בחינה מדוקדקת של הצרכים הפרוגרמטיים ושל שאר הוראות התוכנית, ואין לאפשר תוספת שכזאת בהליך של הקלה, שנועד במהותו לענות על צרכים נקודתיים ומוגבלים בלבד. על כן יש לדחות את השינוי המוצע.

3. שינוי חוק פינוי ובינוי (פיצויים), התשס"ו-2006

במצב החוקי הקיים,² בבניין מגורים ש-80 אחוזים מבעלי הדירות בו הסכימו לפרויקט פינוי-בינוי, אך זה לא יצא אל הפועל בשל התנגדותם של 20 האחוזים הנותרים, יהיה הרוב זכאי לקבל מהמיעוט פיצוי כספי.

סעיף 59 לחוק ההסדרים מציע לשנות את חוק פינוי ובינוי (פיצויים) התשס"ו-2006, כך שגם במקרה ש-80 אחוזים מבעלי הדירות **במקבץ שלם** (ולאו דווקא בבניין מגורים אחד) הסכימו לפרויקט פינוי-בינוי, יהיה הרוב זכאי לפיצוי כספי מהמיעוט. לפי דברי ההסבר לחוק ההסדרים, מטרת התיקון המוצע היא להקל "על השגת הרוב הדרוש לתמיכה בפרויקט פינוי ובינוי".

לדעתנו, מדובר בשינוי מרחיק לכת, שעלול דווקא לאפשר למיעוט בבניין מגורים מסוים לכפות את דעתו על הרוב באותו בניין, המתנגד לפרויקט פינוי-בינוי. כך, לדוגמה, נתאר מקבץ בן חמישה בנייני מגורים, אשר 100-90 אחוזים מבעלי הדירות בארבעה מהבניינים תומכים בפרויקט פינוי-בינוי, בעוד שרוב של 80 אחוזים מבעלי הדירות בבניין החמישי מתנגד לכך. לפי השינוי המוצע, עם שינוי נקודת ההתייחסות מהבניין הבודד אל המקבץ כולו, יוכל המיעוט בבניין החמישי – 20 אחוזים בסך הכל מבעלי הדירות בו – לכפות, בעזרת הרוב בשאר הבניינים, את עמדתו על רוב בעלי הדירות בבניין

² סעיף 2 לחוק פינוי ובינוי (פיצויים) התשס"ו-2006.

החמישי או למצער לקבל ממנו פיצויים עקב התנגדותו לפרויקט פינוי-בינוי. יתר על כן: התנגדותם של יותר מ-20 אחוזים מבעלי הדירות בבניין מסוים אין בה, לפי המצב החוקי הקיים, כדי למנוע או להכשיל פרויקט פינוי-בינוי בבניינים סמוכים, שרוב הדיירים המתגוררים בהם מעוניינים בפרויקט שכזה.

יתר על כן, השינוי המוצע עלול להוביל לכך שהרשויות יגדירו באופן שרירותי את המקבץ המיועד לפינוי-בינוי, במטרה להבטיח רוב בקרב הדיירים, על אף שידוע להן היטב כי מרבית בעלי הדירות במקצת המבנים מתנגדים לכך. יש להדגיש בהקשר זה, שהבניין הוא יחידה תכנונית ומשפטית מוגדרת היטב, לעומת אי-הבהירות האינהרנטית הקשורה בהגדרת המקבץ. השינוי המוצע בנקודת ההתייחסות, מהבניין אל המקבץ, פותח אפוא פתח לשיקולים זרים.

התחדשות עירונית באמצעות פרויקטים של פינוי-בינוי לא נחלה עד כה הצלחה בישראל ורוב התוכניות לפינוי-בינוי לא מומשו בפועל. הסיבות לכך הן רבות, ורבות מהן אינן קשורות כלל להתנגדותם של חלק מבעלי הדירות, אלא לבעיות תכנוניות הכרוכות בפרויקטים מעין אלה, כמו הבסיס הכלכלי להן (הגדלה ניכרת במספר יחידות הדיור) ובעובדה שבמקרים רבים הן אינן משתלבות בסביבתן. בשל מורכבותם של פרויקטים לפינוי-בינוי, הם זורשים בדיקה זהירה ומדוקדקת במיוחד, לרבות בכל הנוגע לרצונותיהם של בעלי הדירות בשטח הפרויקט. לפיכך יש לדעתנו לדחות את השינוי המוצע.

4. שינויי חקיקה בנוגע לסילוק פולשים ממקרקעי ציבור

במצב החוקי הקיים,³ סילוק אדם, שחכר מקרקעי ציבור למשך יותר משבע שנים בחוזה תקף, אך המשיך לשהות במקרקעין גם אחרי שהחווה פג, מותנה באישור בית המשפט. לעומת זאת, במקרה דומה, שבו החוזה עם החוכר היה למשך שבע שנים או פחות, סילוקו מהמקרקעין בתום תקופת החכירה יכול שיעשה בהחלטה מינהלית.

לפי סעיף 64 לחוק ההסדרים המוצע, הגבלה זאת תבוטל במסגרת תיקון לחוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים) התשמ"א-1981, וניתן יהיה לסלק מהמקרקעין בהליך מינהלי גם אדם, שחווה החכירה שלו היה למשך יותר משבע שנים, בלא צורך באישור בית המשפט. בדברי ההסבר לחוק ההסדרים נאמר כי התיקון המוצע נחוץ לאור העובדה שבמצב החוקי הקיים, מינהל מקרקעי ישראל נדרש לעתים "להתדיינויות ארוכות בבתי המשפט" כדי לסלק פולשים ממקרקעי ציבור.

לדעתנו, ההבחנה הקיימת כיום בין מי שחכר מקרקעי ציבור לתקופה קצרה, לבין מי שחווה החכירה שלו היה ארוך טווח, מוצדקת, ואין לבטלה. הדעת נותנת שככל שהחוכר שהה כדין במקרקעין תקופה ארוכה יותר, כך זכויותיו ביחס אליהם גוברות. סילוקו של חוכר מהמקרקעין הוא צעד קיצוני שעלול לגרום פגיעה בזכויות יסוד, לרבות הזכות לקורת גג. במקרה שמדובר באדם החתום על חוזה חכירה לזמן ארוך, ראוי שצעד שכזה יבוצע רק אחרי בחינה שיפוטית ובאישור בית המשפט, ולא בהחלטה מינהלית שקיים בה סיכון גדול יותר לטעויות. לפיכך יש לדחות לדעתנו את השינוי המוצע.

³ סעיף 4א(א) לחוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים) התשמ"א-1981.