

האגודה לזכויות האזרח בישראל • האגודה לצדק
 חלוקתי • במקום – מתכננים למען זכויות תכנון •
 הקליניקה לזכויות אדם בחברה באוניברסיטת חיפה •
 המעבדה לתכנון עם קהילה בטכניון • התנועה לחיים
 בכבוד • איתך מעכי • המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
 • סיכוי – לשוויון אזרחי • שתי"ל • בלוג:
<http://israelaffordablehousing.blogspot.com>



01.03.2012

לכבוד

גב' דלית זילבר (מ"מ הממונה על המחוז)

יו"ר הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז ירושלים

משרד הפנים – מחוז ירושלים, שלומציון המלכה 1, ירושלים 91010

באמצעות פקס' 02-6290293

הנדון: התנגדות לתכנית מספר 12032 – "מורדות משואה"

הקדמה

התנגדות זו מוגשת על ידי עמותת **במקום** – מתכננים למען זכויות תכנון, בשם **הקואליציה לקידום דיור בר-השגה בישראל** (להלן: "הקואליציה"). הארגונים החברים בקואליציה, אשר מתמחים בתחומי תכנון ומשפט, שמו להם כמטרה משותפת לקדם את המטרה הציבורית של דיור בר-השגה בישראל. הקואליציה פועלת בדרכים שונות בזירה הציבורית למען מטרה זו: השתתפות בדיונים בוועדות שונות בכנסת, פעולה מול משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, פעולה במוסדות התכנון, השתתפות בכנסים וימי עיון, ייעוץ והכוונה של התארגנויות שונות בעקבות המחאה החברתית, ועוד.

מטרת ההתנגדות, אם כן, הינה לייצג את האינטרס הציבורי של דיור בר השגה, אשר אינו מקבל ביטוי מספק בתוכנית, כפי שיפורט. יש לציין שהקואליציה צברה במהלך השנים האחרונות ידע נרחב בתחום של דיור בר-השגה, המבוסס בין השאר על לימוד מעמיק של מודלים המיושמים במדינות שונות בעולם, ותשמח לספק הבהרות, להרחיב ולייעץ בכל עניין שיידרש.

רקע

מטרת תכנית מס' 12032 (להלן: "התוכנית"), כפי שצוין בתקנון, הינה הקמת שכונת מגורים חדשה בעלת 482 יחידות דיור בבניינים של עד 10 קומות (כולל הקומות מתחת לקומת הכניסה). בהוראות התוכנית אין כל התייחסות לגודלן של יחידות הדיור, לסוג החזקה עליהן ואו למחירן.

חטיבת הקרקע, הכוללת שטח של כ-170 דונם בבעלות רשות מקרקעי ישראל, בין גבעת משואה לגן החיות התנכ"י, צמודה לשכונת המגורים הקיימת בגבעת משואה, מדרום. ייעודי הקרקע, המאושרים בשטח כיום, המשתנים באמצעות התוכנית המוצעת, הם: שצ"פ, יער ודרך. הרשות לפיתוח ירושלים מגישה את התוכנית בשם רשות מקרקעי ישראל, אשר לה הסמכות ליזום תכנית על קרקע בבעלותה. גם עיריית ירושלים היא בעלת עניין בקרקע שבתחום התוכנית. התוכנית כוללת הוראות מפורטות אשר מתוקפה ניתן יהיה לבקש היתרי בנייה.

ביום 19.12.2011 הועברה התוכנית לטיפול הוועדה לדיוור לאומי של מחוז ירושלים, לאחר שמולאו כל התנאים להפקדתה. חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים, הוראת שעה (להלן: "חוק הוד"לים") נכנס לתוקף באוגוסט 2011. מטרת חוק הוד"לים לקבוע הסדרים מיוחדים אשר יזרזו את הגדלת ההיצע למגורים "לרבות באמצעות ייעוד קרקע לדיוור להשכרה" (סעיף 1 לחוק הוד"לים). יתרה מזאת, בסעיף 3, חוק הוד"לים מרחיב לעניין "דיוור בהישג יד להשכרה" (סעיף 3 מובא במלואו כנספח להתנגדות זו).

ביום 30.12.2011 פורסמה הודעה בעיתונות, לפי ס' 89 לחוק התכנון והבניה (להלן: "חוק"), בדבר הפקדתה של התוכנית לעיון הציבור. **ביום 02.01.2012** פורסם נוסח ההפקדה על גבי שלט בתחום התוכנית.

עיקרי ההתנגדות

התנגדות זו אין בכוונתה לעסוק במכלול הנושאים התכנוניים שבהם עוסקת התוכנית, אלא להתמקד בשאלה: **האם התוכנית נותנת מענה ולו חלקי לדיוור בהישג יד בהתאם לסמכות שניתנה לוועדה בחוק הוד"לים ובתמ"א 35?** יש לציין שהקואליציה אינה מסכימה עם ההגדרה הצרה שניתנה למושג באמצעות חוק הוד"לים והיא פועלת להטמעת הגדרה רחבה ומתאימה יותר בצעדי חקיקה אחרים, לרבות הרפורמה בחוק התכנון והבנייה. עם זאת, עצם העובדה שהוחלט לבסוף לכלול סעיף המתייחס ל"דיוור בהישג יד בהשכרה" במסגרת חוק הוד"לים דורשת מהמוסדות האמונים על יישום החוק לא להתעלם מלשונו.

הוועדה לדיוור לאומי של מחוז ירושלים בחרה ליישם סעיפים מסוימים של החוק ולהתעלם מאחרים. ראוי שיידרש ממנה לכל הפחות להסביר בחירה זו. כפי שעולה מתוך פרוטוקול ישיבת הוועדה הארצית לדיוור לאומי מס' 2 (פרוטוקול מס' 29722-2011), בדיון שהיא קיימה בתאריך

במקום במקום BIMKOM

מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר) **مخططون من أجل حقوق التخطيط BIMKOM**
bimkom@bimkom.org / T 02-566-9655 / F 02-5660551 / www.bimkom.org

27.12.2011 כלל לא דנו במהותן של יחידות הדיוור אלא רק ביחסה של התכנית נשואת התנגדות זו, והתוכנית של מורדות מלחה, לתוכנית מתאר ארציות.

הטענה העיקרית, אם כן, היא כדלקמן:

התוכנית מתעלמת מסעיפים חשובים בחוק הוד"לים, זאת למרות שהיא הופקדה באמצעות הוועדה לדיוור לאומי של מחוז ירושלים אשר שואבת את סמכותה מתוקף אותו חוק.

להלן פירוט הטענה, כולל המלצות:

1. התוכנית אינה מתווה תמהיל ברור ומחייב של גדלי יחידות הדיוור

כאמור לעיל, בהוראות התוכנית אין כל התייחסות לגדלי יחידות הדיוור שלא נאמר לתמהיל שלהן. בשני הגיליונות של נספח 2 - בנייני מגורים טיפוסיים – ניתן לזהות דירות במגוון גדלים. אבל, הנספח אינו כולל טבלה מדויקת של גדלי יחידות הדיוור והיחס ביניהם, מה גם שנספח זה אינו מחייב. לפי סעיף 3 לחוק הוד"לים, התוכנית צריכה לכלול הוראות לעניין "גדלן של יחידות הדיוור והיחס בין דירות קטנות ודירות גדולות בתחומה". החוק אף הגדיר שדירות קטנות הן דירות ששטחן הכולל המותר לבניה, לרבות ממ"ד, אינו עולה על 75 מ"ר (סעיף 2 לחוק הוד"לים).

יצירת תמהיל של גודלי דירות הינו אחד מהכלים ליצירת תמהיל חברתי. הרעיון של תמהיל חברתי עומד בבסיס התפיסה הטמונה בדיוור בר-השגה: שאיפה ליצירת תנאים בהם קבוצות אוכלוסייה בעלות הכנסה מגוונת ורקע חברתי-תרבותי שונה יכולות להתגורר זו לצד זו, באותו אזור מגורים ואף באותו בנין. ההצדקה הטמונה בבסיס תפיסה חברתית זו היא כי מגורים משותפים מאפשרים לאוכלוסייה מבוססת, שהינה לרוב בעלת כוח פוליטי וכלכלי, להשפיע לטובה על תנאי המחיה של אוכלוסייה "חלשה" יותר מבחינה כלכלית-חברתית ולשפר את נגישותה לשירותים ותשתיות נאותים ומשופרים, במיוחד בתחום החינוך. על חשיבותו של התמהיל החברתי ניתן ללמוד גם מלקחי הדיוור הציבורי המראים כי דווקא פיזור אוכלוסיית הזכאים לסיוע, באופן שאינו מבודד אותם במתחמים נפרדים או מסמן בניינים, או דירות, כמקום מגוריהם של "נזקקים", עשוי למנוע היווצרותה של סטיגמה שלילית והזנחה של המרחב. באמצעות גיוון האוכלוסייה ניתן יהיה לקדם אינטרסים ציבוריים שונים לרבות צמצום פערים חברתיים, מניעת התהוותם של ריכוזי עוני והגדלת השונות התרבותית במרחב הציבורי.

במקום במקום BIMKOM

מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר) **مخططون من أجل حقوق التخطيط BIMKOM**
bimkom@bimkom.org / T 02-566-9655 / F 02-5660551 / www.bimkom.org

למניעת התהוותם של ריכוזי עוני נודעות השפעות חשובות על קידום חברתי-כלכלי לא רק של האוכלוסייה החיה במצוקה אלא גם על כלל החברה ובכלל זאת על יכולת תפקודה של עיר המאפשרת שמירה על איכות הדיוור ועל ערכן הכלכלי של יחידות הדיוור והיכולת לעשות בהן שימוש לטווח הארוך. היות וישנה חפיפה רחבה בין רמת הכנסה לקווי אי שוויון אחרים, תמהיל חברתי לא רק מקל את ההתמודדות עם אפליה מבנית, אלא כאמור מאפשר חשיפה למגוון של תרבויות והנאה מהעושר הציבורי שיש להן להציע מחד גיסא, ומאידך גיסא – מקטין רגשות קיפוח ודעות קדומות שמפתחות קבוצות שונות זו על זו.

לכן חשוב כל כך שאזורי מגורים חדשים יתוכננו באופן שיוכלו לאפשר היווצרות של תמהיל חברתי. מיותר לציין שיש צורך ביחידות גדולות וקטנות שהן בהישג יד. יתרה מזאת, הכללה של תמהיל גדלי יחידות דיוור אינו מספק לכשעצמו ויש להוסיף לו כלים נוספים: הגבלת המחיר, קביעת הזכאים, מנגנון פיקוח וניהול (כפי שיפורט בהמשך). אבל אין ספק שתכנון מגורים שאינם כוללות תמהיל גדלים ברור ומחייב, יוצרות תשתית תכנונית לוקה בחסר.

המלצות:

אין לאשר את התוכנית המוצעת מבלי להוסיף לטבלת זכויות הבניה הנמצאת בעמוד 18 של התקנון (סעיף 5) עמודות המתייחסות לגדלי הדירות. יש לחייב בהוראות התכנית אינטגרציה של יחידות דיוור בגדלים שונים בכל תאי השטח במרחב התכנוני כך שהם יפוזרו בין המתחמים והבניינים השונים באופן אחיד.

2. התוכנית אינה כוללת דיוור בהישג יד להשכרה

גם תמהיל של סוגי חזקה הוא תמהיל חשוב בסביבת מגורים עירונית. חוק הוד"לים אמנם לא מאפשר עדיין יצירת דיוור בר-השגה למכירה אך יש בו בשורה לנושא השכירות. סעיף 3 לחוק מאפשר לייעד בנין, כולו או חלקו, להשכרה, לתקופה שלא תפחת מעשר שנים. יש גם אפשרות לקבוע ייעוד קרקע לדיוור בהישג יד להשכרה. אם יועדה קרקע בתכנית לדיוור לאומי לדיוור בהישג יד להשכרה, "יושכרו יחידות הדיוור שייבנו על פיה בהתאם להוראות שייקבעו, בין היתר, לעניין תנאי ההשכרה של יחידות הדיוור, ובכלל זה מחיר ההשכרה, הגבלות על העברת הזכויות ביחידות הדיוור והזכאים לשכור את יחידות הדיוור" (סעיף 3ב לחוק הוד"לים).

במקום במקום BIMKOM

מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר) **مخططون من أجل حقوق التخطيط BIMKOM**
bimkom@bimkom.org / T 02-566-9655 / F 02-5660551 / www.bimkom.org

בראש ובראשונה, יש להגדיר חלק מהדירות כ"דיוור בהישג יד להשכרה." לאחר מכן, מומלץ להוסיף לתכנית התניה כי טרם אישורה הסופי יוקם מנגנון ניהול ופיקוח, עירוני או אחר, שיהיה אחראי על ניהולן של יחידות דיוור אלה. מנגנון זה ינהל את יחידות הדיוור בהישג יד להשכרה, לרבות קביעת הגבלות חוזיות בנוגע לשימוש ולהשכרת משנה של הנכס ואכיפת הקריטריונים שייקבעו על ידי הרשות המקומית. הקריטריונים, מקומיים כמו ארציים, צריכים להתבסס על עקרונות של שוויון ושקיפות ולמנוע הדרה חברתית של קבוצות אוכלוסייה מסוימות. יש לוודא כי הקריטריונים יתאשרו בהליך תקין ושקוף ויעמדו גם במבחן משפטי וגם במבחן תכנוני. כלומר, על הקריטריונים לעמוד גם בדרישות החוק והפסיקה וגם ביעדים של תכניות עירוניות רלבנטיות. את הקריטריונים יש לבחון על פי דוח אומדן צרכים, כתשתית עובדתית (כפי שיפורט בהמשך).

בכל מקרה ראוי לקבוע באופן אוניברסאלי כי הזכאות תתבסס על מבחן הכנסה באמצעות קביעה של רף עליון להכנסה מזכה ו/או שיעור של הכנסה פנויה מהוצאות נטו על דיוור של משק בית. כמו כן יש לקבוע קריטריונים לזכאות המבוססים על הוכחת מיצוי כושר השתכרות ועל הצהרת הון (חשוב לחדד מהו הרף התחתון של הצהרת ההון).

מן הראוי שהתוכנית לא תתאשר ללא התייחסות לשאלות הבאות: כיצד יקבע המחיר המבוקר ומה יהיה המנגנון שישמר את המחיר לאורך השנים? מי ייהנה מדירות אלה ולאורך איזו תקופה? מי יפקח עליהן ומי יתחזקן? מי ינהל את מערך בחירת הזכאים הכולל בין השאר חתימה על הסכמים מול הזכאים בדור הראשון ובדורות הבאים?

המלצות:

יש להוסיף בהוראות התוכנית תמהיל של סוגי חזקה, כפי שחוק הוד"לים מאפשר, כך שחלק נכבד מהדירות בתחום התכנית יהיו מיועדות להשכרה לטווח ארוך. לחילופין או בנוסף, יש להעניק לחלק נכבד מאזורי המגורים את ייעוד הקרקע ל"דיוור בהישג יד להשכרה" ולקבוע הוראות לעניין תנאי ההשכרה, מחיר ההשכרה, כולל פיקוח וזכאות (לכל הפחות, יש להוסיף סעיף המדגיש את הצורך בהסדרת נושאים נלווים אלו בעת קבלת היתר הבניה).

הקואליציה ממליצה כי הוועדה לדיוור לאומי תדון בקריטריונים המוצעים על ידי הרשות המקומית, תבקש את התייחסותם של משרדי הממשלה הרלוונטיים והייעוץ המשפטי של הוועדה, ותכלול אותם במפורש בתכנית.

במקום במקום BIMKOM

מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר) **مخططون من أجل حقوق التخطيط BIMKOM**
bimkom@bimkom.org / T 02-566-9655 / F 02-5660551 / www.bimkom.org

לחלופין, הקואליציה ממליצה כי הוועדה תקבע בתכנית כי היה וייקבעו הסדרים בחקיקה או על ידי הממשלה עד למועד שייקבע, יחולו הסדרים אלו על יחידות הדיוור בהישג יד להשכרה שבתכנית. לעניין זה, יש לציין כי הממשלה החליטה להכניס לחוק התכנון והבנייה החדש הסדרים מפורטים על אופן הפיקוח על דיוור בר השגה.

3. התוכנית אינה מתייחסת לאומדן צרכי דיוור המתחייבת מכוחה של תמ"א 35

על הרשות המקומית מוטלת האחריות להכין דוח אומדן צרכים מקיף המעריך את מצוקת הדיוור הנוכחית והעתידית בעיר, לרבות ניתוח היצע הדיוור הקיים והמתוכנן, תנאי הדיוור ומחירי הדיוור בעיר. מסמך ביכולתו לזהות קבוצות אוכלוסייה הנזקקות לדיוור בר-השגה, להעריך את יכולתה של התכנית לתת מענה לצרכי אוכלוסיית היעד, כולל בחינת השתלבותן של קבוצות היעד השונות במרקם החיים הכולל של השכונה העירונית החדשה בעתיד, לרבות חינוך ותעסוקה. המסמך יכול גם לסייע בהבנת הצרכים המיוחדים של אותן קבוצות אוכלוסייה מוגדרות, לקבוע יעדים מדידים להשתלבותן בשטח התכנית ולהסביר כיצד אמורה התכנית המוצעת להשיג את היעדים והצרכים שפורטו.

מדינות רבות כמו אנגליה וארה"ב מנחות את הרשויות המקומיות לאמוד את צרכי הדיוור בתחומיהן טרם הגשתן והפקדתן של תכניות. כך למשל משרד השיכון והפיתוח בארה"ב, מחייב את הרשויות המקומיות לערוך תכנית מקיפה לצרכי הדיוור ברשות המקומית, כתנאי הכרחי לקבלת מימון ממשלתי עבור פיתוח פרויקטים של דיוור בר-השגה.

באופן דומה סעיף 12.1.3 לתמ"א 35 מתנה את ההפקדה של תכנית מקומית להרחבה ניכרת רק אם "מוסד תכנון בחן את הצורך ב'דיוור בהישג יד' וקבע, במידת הצורך את כמות יח"ד הנדרשות לכך ואת תמהיל גודלי יחידות הדיוור המוצעות בהרחבה." חשוב לזכור כי תכניות מתאר ארציות גוברות על תכניות לדיוור לאומי.

המלצות:

על הוועדה לדרוש מהרשות המקומית דוח אומדן צרכים מכח סעיף 12.1.3 לתמ"א 35 ומכח סעיף 83א(א) לחוק התכנון והבניה ולקבוע בהתאם לסעיף 83א(ב) לחוק כי אישור התכנית יותנה בהתייחסות למסמך זה. ראוי, להבא, שדוח אומדן הצרכים יופקד כחלק בלתי נפרד ממסמכי התוכנית על מנת שתינתן לציבור ההזדמנות להביע את עמדתו ביחס אליו.

במקום במקום BIMKOM

מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר) مخططون من أجل حقوق التخطيط Planners for Planning Rights
bimkom@bimkom.org / T 02-566-9655 / F 02-5660551 / www.bimkom.org

עמידה בתנאי החוק

התכנית כפי שהופקדה אינה עומדת לדידנו בהוראות חוק הוד"לים לעניין תמהיל גודל הדירות ואינה סבירה בשל היעדר התייחסות לדיור להשכרה ולדיור להשכרה בהישג יד. אנו מודעים לכך שמדובר בסמכות רשות, אך חזקה על המחוקק שלא התכוון להפוך את הוראות החוק לאות מתה. אדרבא – החוק נוקט בלשון ברורה ממנה עולה כי מטרת החוק היא כפולה – האצת התכנון למגורים ויצירת היצע מגוון של דיור.

בנוסף יש לזכור כי גם סמכות רשות הינה סמכות שיש להפעילה בצורה סבירה ואי הפעלת סמכות רשות בנסיבות המצדיקות הפעלתה עשוי להוות פגם משפטי.

בנסיבות העניין קשה יהיה לטעון שאין הצדקה ממשית להפעלת הסמכות. בירושלים שוררת מצוקת דיור קשה. משקי בית רבים, לרבות יחידים, חד הוריות וצעירים, נדרשים להוציא סכום ניכר מהכנסתם לצורך הוצאות שכר הדירה, ולחצי הדיור גורמים לדחיקה של משפחות ויחידים לאזורים עניים בעיר או לערים אחרות, תוך איבוד אפשרויות תעסוקה, חינוך וקשרי משפחה וקהילה.

סוף דבר

המלצות הקואליציה המובעות בגוף ההתנגדות אינם משפיעים על התכנית בצורה מסיבית. לכן, אין מניע מכך שהוועדה לדיור לאומי תידרש להתייחס אליהם. להיפך. לוועדה לדיור לאומי יש מחויבות ציבורית לעשות בדיוק כך.

הקואליציה שומרת לעצמה את הזכות להעלות נושאים נוספים בעת הדיון.

בכבוד רב,

שרי קרוניש, אדריכלית

עמותת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון

בשם הקואליציה לקידום דיור בר-השגה בישראל

במקום במקום BIMKOM

מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר) مخططون من أجل حقوق التخطيط Planners for Planning Rights
bimkom@bimkom.org / T 02-566-9655 / F 02-5660551 / www.bimkom.org

נספח להתנגדות:

**חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה),
התשע"א-2011***

- מטרת החוק 1. חוק זה בא לקבוע, כהוראת שעה, הסדרים מיוחדים לאישור תכניות בנייה למגורים, שיאפשרו מתן פתרון לצורכי הדיור באמצעות היצע דירות מגורים בגדלים שונים ומסוגים שונים, לרבות באמצעות ייעוד קרקע לדיור להשכרה.
- הגדרות ופרשנות 2. (א) בחוק זה –
- ”דירות קטנות” – דירות ששטחן הכולל המותר לבנייה, לרבות מרחב מוגן דירתי כמשמעותו לפי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי”א-1951, אינו עולה על 75 מ”ר;
3. (א) תכנית לדיור לאומי תכלול הוראות להסדרת מבני הציבור, השטחים הציבוריים הפתוחים, החניה, התשתיות ושימושים נוספים הנדרשים ליחידות הדיור הכלולות בתכנית, וכן הוראות לעניין גודלן של יחידות הדיור והיחס בין דירות קטנות ודירות גדולות בתחומה, ויכול שייקבע בה כי בניין, כולו או חלקו, ייועד להשכרה, ואת התקופה שבה ייועד כאמור, אשר לא תפחת מעשר שנים וכן יכול שייקבע בה ייעוד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה.
- (ב) יועדה קרקע בתכנית לדיור לאומי לדיור בהישג יד להשכרה, יושכרו יחידות הדיור שייבנו על פיה בהתאם להוראות שייקבעו, בין היתר, לעניין תנאי ההשכרה של יחידות הדיור, ובכלל זה מחיר ההשכרה, הגבלות על העברת הזכויות ביחידות הדיור והזכאים לשכור את יחידות הדיור.
- (ג) על אף האמור בחוק התכנון, כוחה של תכנית לדיור לאומי שאישרה הוועדה לדיור לאומי לפי חוק זה יפה מכל תכנית אחרת שאושרה לפי חוק התכנון, למעט תכנית מתאר ארצית.

מתוך חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים, הוראת שעה התשע”א 2011, ספר החוקים 2312

במקום במקום BIMKOM

מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר) **مخططون من أجل حقوق التخطيط BIMKOM**
Planners for Planning Rights
bimkom@bimkom.org / T 02-566-9655 / F 02-5660551 / www.bimkom.org