



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>

16/01/2011

לכבוד

גב' גילה אורון

יו"ר הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל אביב

משרד הפנים – מחוז תל אביב

דרך בגין 125, תל אביב-יפו 67012

באמצעות פקס' 03-7632581

ג.נ.,

### הנדון: התנגדות לתכנית מתאר מקומית מספר 3700 – "צפון-מערב העיר"

#### רקע

1. התנגדות זו מוגשת באמצעות עמותת **בִּמְקוֹם** - מתכננים למען זכויות תכנון - (להלן: ה"עמותה"), בשם הקואליציה לקידום דיור בהישג-יד בישראל (להלן: "המתנגדת"). עמותת **בִּמְקוֹם** מוכרת כגוף ציבורי מקצועי הרשאי להגיש התנגדויות על פי סעיף 100 (3) לחוק התכנון והבניה התשנ"ה, 1965.
2. הקואליציה לקידום דיור בהישג יד מורכבת מאנשי אקדמיה ונציגים מהמגזר השלישי המתמחים בתחומי התכנון, כלכלה ומשפט אשר שמו להם למטרה מרכזית לקדם ולפתח דיור בר-השגה בישראל.
3. המתנגדת מברכת על החלטת הוועדה לכלול בתכנית המופקדת הוראות לדיור בר-השגה. עם זאת, כדי לממש יעד זה, יש להכניס בתכנית שינויים שונים. מטרת ההתנגדות אפוא להעלות על סדר יומה של ועדת התכנון את הנושאים הטעונים שינוי ולהציע דרכים לשיפור.
4. המתנגדת צברה במהלך השנתיים 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.

5. יודגש כי המתנגדת עושה מאמצים רבים לקדם חקיקה בנושא של דיור בר-השגה שמטרתה לצקת תוכן למונח ולייצר הסדרים, כלים וסמכויות אשר יאפשרו את ישומו.

## הקדמה

6. ביום 8.9.2010 פורסמה הודעה לפי ס' 89 לחוק התכנון והבניה התשנ"ה 1965 (להלן: ה"חוק" או "חוק התכנון והבניה") בדבר הפקדתה של תכנית מתאר תא 3700 (להלן: "התכנית").

7. תכנית זו חלה על חטיבת קרקע בשטח של כ-1890 דונם הממוקמת בין דרך נמיר לבין חוף הים, מרח' פרופס בדרום ועד הגבול העירוני עם הרצליה בצפון.

8. התכנית מיועדת להרחבת תחום הבינוי של העיר תל-אביב ומטרתה המוצהרת לאפשר בניה של רובע עירוני חדש באזור צפון-מערב העיר, איזור בו הקרקע ברובה פנויה לפיתוח. (להלן: "הרובע" או "הרובע העירוני"). התכנית מכוונת ליצירת תשתית תכנונית שתאפשר ותבטיח את המשכו של הרצף האורבאני של העיר תל-אביב יפו, לכיוון צפון מערב, לאורך חוף הים, תוך קביעת קווים מנחים לתכנון מפורט ולפיתוח עתידי של שטח זה. בתחום התכנית מתוכננים שימושים רבים ביניהם מגורים, מסחר, תעסוקה, מלונאות ונופש כאשר במכלול השטחים המיועדים למגורים ניתן יהיה להקים בין 10,880 יח"ד למקסימום 12,380 יח"ד חדשות. התכנית מיועדת לאכלס בין 30,000 ל-40,000 תושבים חדשים.

9. מטרתיה של התכנית הוגדרו בסעיף 9 להוראות התכנית. ברשימת המטרות קובע סעיף קטן 4א9 זכויות בניה לדיור בר-השגה בהיקף של 2,160 יח"ד בשטח עיקרי ממוצע של 60 מ"ר ליחידת דיור.

10. סעיף 11.1.1 לתקנון כולל תת סעיף מיוחד (סעיף 5) לעניין דיור בר-השגה אשר קובע מסגרת להקמתן של 2,160 יחידות דיור בתחום התכנית על פי החלוקה הבאה - 360 יח"ד בר-השגה בבעלות עירונית להשכרה, 800 יח"ד בר-השגה בשטחים בבעלות המדינה למכירה ו/או השכרה ע"י זכאים, זוגות צעירים או כל מנגנון אחר שיקבע, ו-1000 יח"ד בר-השגה בבעלות פרטית לרכישה ו/או השכרה עבור זכאים, כמפורט להלן:

- במגרש מיוחד בעל אופי ציבורי לדיור בר-השגה עירוני (להלן "המגרש העירוני" או "המגרש") יותרו עד 360 יח"ד להשכרה. מגרש זה מיועד עבור דיור בר-השגה עירוני בלבד ולא יותרו מגורים מסוג אחר באזור זה.
- סעיף 11.1.6 לתקנון קובע כי דיור בר-השגה במגרש זה מיועד להשכרה בלבד, בשכר-דירה מבוקר בהתאם להחלטת מועצת העיר, אשר יישאר בבעלות העירייה ובפיקוח של מוסדות העירייה.
- עוד קובע הסעיף כי המגרש ושטחי הבניה מיועדים לדיור בר-השגה כחלק ממפעל עירוני עפ"י קריטריונים שיוגדרו ע"י מוסדות העירייה. שטחים אלה ירשמו ע"ש עיריית ת"א-יפו ולא ניתן יהיה להעביר את הבעלות בהם. נקבע כי המגרש העירוני ינוהל באופן שייקבע ע"י מוסדות העירייה.
- עוד קובע התקנון כי במסגרת התכניות המפורטות תהיה חובה להמיר 400 יח"ד רגילות בבעלות מדינת ישראל (באזורי המגורים השונים) לקבלת 800 יח"ד בר-

- השגה עבור דיור להשכרה לטווח ארוך, דירות לזוגות צעירים, דירות לזכאים או כל מנגנון אחר שתגדיר המדינה כדיור בר-השגה. (ראו שם ס' 11.1.1)
- בנוסף, נקבע כי במסגרת התכניות המפורטות תהיה חובה להמיר 500 יח"ד רגילות באזורי המגורים השונים (לקבלת 1,000 יח"ד בר-השגה, המיועדות לרכישה ו/או להשכרה לזכאים), עפ"י מנגנונים וקריטריונים שיקבעו בתכניות המפורטות. (ראו שם ס' 11.1.1).
  - סך יח"ד בר-השגה כאמור לעיל יהיו בחלוקה למתחמי תכנון כמפורט בטבלה המופיעה בסעיף 25 לתקנון.

### **נימוקי ההתנגדות:**

#### **העדר הגדרה מהו דיור בר-השגה**

11. התכנית אינה מגדירה בצורה מפורשת מהו דיור בר-השגה ולמי הוא מיועד. נושא העדרה של הגדרה לדיור בר-השגה עולה גם בפרוטוקול ישיבת הולנת"ע מיום 27/10/2009. בישיבה זו מצוטטים נציגי העירייה מר חזי ברקוביץ, מהנדס העיר ומר יואב רוביסה באמרים:
- "המונח בר-השגה הינו מונח שאינו מוגדר דיו והעירייה השתדלה לעגן הוראות באופן שהתכנית תתאים עצמה לנושא זה".... "התכנית מציעה סל של פתרונות לנושא של דירות קטנות ודיור בר השגה..."*
- בתגובה לדברים אלה אומר אדר' שמאי אסיף, ראש מינהל התכנון דאז:*
- "דיור בהישג יד לא יכול לבוא לידי ביטוי רק באמצעות גודל דירות"*
- (ראו שם בעמוד 29 למעלה).**
12. המתנגדת טוענת כי קיומה של הגדרה לדיור בר-השגה הינה מהותית בשלב זה של הפקדת התכנית. עמדת המתנגדת היא שהגדרה זו צריכה לקבוע מדיניות להבטחת בניה חדשה ושמירה על מלאי קיים של דיור בר-השגה פרטי וציבורי, המתאים בסוגו ומחירו לזכאים, וכן כי מדיניות זו תקדם תמהיל של אוכלוסייה עם רמת הכנסה מגוונת כפי שיצוין בהמשך.
13. המלצתנו היא שהוועדה תיקבע הגדרה בתכנית. כמו כן, ניתן לקבוע כי אם וכאשר תיקבע הגדרה בחקיקה עד למועד שייקבע בתכנית, הגדרה זו תחול על הוראות התכנית.

#### **התכנית אינה מאפשרת יצירת תמהיל חברתי**

14. המגרש העירוני המיועד כולו עבור דיור בר-השגה יוצר תקדים של פריסה מדירה של יחידות הדיור בתוך המרחב התכנוני. מגרש זה מרכז 360 יחידות דיור בר-השגה בנפרד ובמבודד משאר יחידות הדיור ברובע ובאופן כזה נוצרת סגרגציה מרחבית אשר מתאפיינת ע"י בידודן והדרתן של קבוצות אוכלוסייה מסוימות.
15. חשיבה תכנונית זו של דיור מדיר במקום דיור מכיל, הינה תפיסה החוטאת לרעיון הבסיסי הטמון בדיור בר-השגה השואף ליצירת תמהיל חברתי של קבוצות אוכלוסייה בעלות הכנסה מגוונת המתגוררות זו לצד זו.

16. תמהיל חברתי פירושו אם כן, שילובן של קבוצות אוכלוסייה בעלות הכנסה מגוונת ורקע תרבותי שונה, באותו איזור 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 אוכלוסייה חלשה יותר.
17. על חשיבותו של התמהיל החברתי ניתן ללמוד גם מלקחי הדיור הציבורי המראים כי דווקא פיזור אוכלוסיית הזכאים לסיוע, באופן שאינו מבודד במתחמים נפרדים או מסמן בניינים כמקום מגוריהם של "נזקקים", עשוי למנוע את היווצרותה של סטיגמה שלילית ואת ההזנחה של המרחב.
18. באמצעות גיוון האוכלוסייה ניתן יהיה לקדם אינטרסים ציבוריים שונים לרבות צמצום פערים חברתיים, מניעת התהוותם של ריכוזי עוני והגדלת השונות התרבותית במרחב הציבורי.
19. 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 הדיור ועל ערכן הכלכלי של יחידות הדיור והיכולת לעשות בהן שימוש לטווח הארוך.
20. 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.
21. המתנגדת טוענת כי יש לשאוף לאינטגרציה של יחידות דיור בר-השגה בכל המתחמים והבניינים במרחב התכנוני ע"י שילוב אוכלוסייה עם רמות הכנסה שונות באותם מתחמי מגורים, ואף באותו בנין עצמו, באופן שיאפשר חלוקה צודקת יותר של שירותים ומשאבים במרחב הרובע כולו.
22. המתנגדת ממליצה להוסיף להוראות התכנית הנחיות ברורות המאפשרות פיזור של יחידות בר-השגה באופן אחיד בין המתחמים ו/או הבניינים למגורים בכדי למנוע יצירתם של מובלעות מבודדות ומוזנחות המסומנות כדיור בר-השגה.
23. בנוסף, המתנגדת ממליצה להוסיף התניה לתכנית כי טרם אישורן הסופי של התכניות המפורטות יוקם מנגנון פיקוח עירוני או אחר, שיהיה אחראי על ניהולן של כל יחידות הדיור בר-השגה בתכנית ללא קשר לסוג הבעלות על הקרקע (ממשלתית, עירונית או פרטית), באמצעות קריטריונים אחידים שיקבעו מראש.
24. מנגנון זה ינהל יחידות דיור אלה, בהשכרה, במכירה ואף בבעלות משותפת [אשר מחלקת את הזכויות ואת האחריות שהבעלות מקנה בין הבעלים/מחזיק (הדיירים) לבין בעלים חיצוני (העירייה או מי מטעמה) וכופה הגבלות חוזיות מתמשכות בנוגע לשימוש ולמכירה מחדש של הנכס].

**התכנית אינה מאפשרת יצירת תמהיל בגודל יחיד המיועדות לדיור בר-השגה**

25. יצירת תמהיל של גודלי דירות הינו אחד מהכלים ליצירת תמהיל חברתי.

26. התכנית המוצעת מתייחסת לדירות רגילות שגודלן הממוצע הוא 120 מ"ר ולדירות קטנות שגודלן הממוצע הוא 60 מ"ר. לפי תקנון התכנית, כל היחידות של דיור בר-השגה הן יחידות דיור קטנות.
27. תמ"א 35 דורשת ממוסד התכנון לבחון את הצורך ב"דיור בהישג יד" וכן לקבוע את כמות יחידות הדיור הנדרשות ואת תמהיל גדלי יחידות הדיור המוצעות (ראו סעיף 12.1.3).
28. המתנגדת טוענת כי דיור בר-השגה אינו יכול לכלול אך ורק דירות קטנות וכי יש לייצר פתרונות גם עבור משקי בית גדולים הסובלים ממצוקת הדיור.
29. לפיכך, על התכנית המוצעת לכלול דירות בר-השגה בגדלים מגוונים, על מנת שאלה יוכלו להוות פיתרון הולם למגוון משקי בית זכאים.

### **בניה צפופה בניגוד להוראות תמ"א 35**

30. חישוב של גודל המגרש העירוני (כ-7 דונם) ביחס למספר יחידות הדיור במגרש (360), מראה על צפיפות של 50 יחידות דיור לדונם שהיא צפיפות כפולה מהצפיפות המינימאלית הממוצעת של כל שטח התכנית (25 יח"ד לדונם). צפיפות זו גדולה פי ארבע או יותר מהצפיפות הבנויה במתחם של מגדלי נאמן הממוקם בקרבת מקום ומנוגדת להוראות הצפיפות של תמ"א 35. (ראו סעיף 12.2 להוראות תמ"א 35).
31. תמ"א 35 קובעת צפיפות עירונית בעיר תל-אביב של מקסימום 12 יח"ד לדונם (בהתאם ללוח מספר 1 הכלול בהוראות תמ"א 35) ומאפשרת למוסד התכנון את הסמכות להכפיל צפיפות זו רק אם הוא מצא "כי האוכלוסייה הצפויה להתגורר בשטח התכנית משתייכת לדרוג הסוציו-אקונומי הגבוה וכי קיימים אמצעים מתאימים להבטחת ניהול ואחזקת המגורים לאורך זמן" (סעיף 12.2.2 ס"ק 3(ג) להוראות תמ"א 35). בתכנית המופקדת לא רק שהצפיפות המקסימאלית הממוצעת (28 יח"ד לדונם) עולה על כפל זה, אלא שהצפיפות במגרש העירוני אינה מותאמת לשאר אזורי התכנית.
32. יתרה מזאת, התכנית קובעת בסעיף 11.1.1 ס"ק ו' תכסית מינימאלית של 35% ותכסית מקסימאלית של 50%. בהתאם לנתון זה ינוע הבינוי במגרש העירוני בין 9 ל-13 קומות.
33. בניה רוויה תפגע באופן משמעותי ולא שיוויוני באיכות החיים של אוכלוסייה זו שספק אם תוכל לעמוד בנטל התחזוקה של יחידות הדיור הצפופות.
34. המתנגדת טוענת שיש לשקול מחדש את הציפוף במגרש העירוני כך שלא יחרוג מן הצפיפות הממוצעת ברובע ושיש להתאים את הציפוף של התכנית כולה להוראות תמ"א 35.

### **מסמכים חיוניים החסרים בתכנית**

#### **א. דוח אמדן צרכים**

35. על הרשות המקומית מוטלת האחריות להכין דוח אמדן צרכים מקיף המעריך את מצוקת הדיור הנוכחית והעתידית בעיר תל-אביב-יפו, לרבות ניתוח היצע הדיור הקיים והמתוכנן, תנאי הדיור ומחירי הדיור בעיר.
36. ללא מסמך זה, התכנית המופקדת אינה יכולה להשיג את המטרות הבאות:

- זיהוי קבוצות האוכלוסייה הנוקקות לדיור בר-השגה והערכת יכולתה של התכנית לתת מענה לצרכי אוכלוסיית היעד, כולל בחינת השתלבותן של קבוצות היעד השונות במרקם החיים הכולל של הרובע העירוני החדש בעתיד, לרבות חינוך ותעסוקה.
- הבנת הצרכים המיוחדים של אותן קבוצות אוכלוסייה מוגדרות, קביעת יעדים מדידים להשתלבותן בתכנית והסבר כיצד אמורה התכנית המוצעת להשיג את היעדים והצרכים שפורטו בתיאור המצב הנוכחי.

37. מדינות רבות כמו אנגליה וארה"ב מנחות את הרשויות המקומיות לאמוד את צרכי הדיור של קבוצות אוכלוסייה זכאיות לדיור בר-השגה טרם הגשתן והפקדתן של תוכניות. כך למשל משרד השיכון והפיתוח בארה"ב, מחייב את הרשויות המקומיות לערוך תכנית מקיפה לצרכי הדיור ברשות המקומית, כתנאי הכרחי לקבלת מימון ממשלתי עבור פיתוח פרויקטים של דיור בר-השגה. באופן דומה דורש כאמור סעיף 12.1.3 לתמ"א 35 ממוסד התכנון, לבחון את הצורך ב"דיור בהישג יד".

38. לפיכך, על ועדת התכנון לדרוש מהרשות המקומית אמדן צרכים מכח סעיף 12.1.3 לתמ"א 35 ומכח סעיף 83א(א) לחוק התכנון והבניה ולקבוע בהתאם לסעיף 83א(ב) לחוק כי התכנית לא תאושר טרם תוכל להתייחס למסמך זה ו/או להוסיף בהוראות התכנית הנחיות מפורשות הדורשות מהתכניות המפורטות של חמשת מתחמי התכנון להתייחס לדוח אמדן צרכים עירוני ולפעול על פיו.

### **ג. תסקיר השפעה חברתית**

39. נוסף לחסרונו המהותי של דוח אמידת הצרכים, התכנית גם חסרה **תסקיר השפעה חברתית** המנתח את ההשפעות החברתיות האפשריות של התכנית על האוכלוסייה שתתגורר באזורי התכנית השונים.

40. כך למשל, קיים חוסר איזון בין עוצמת השיקולים הנוגעים לתשתיות פיסיות וליעילות בשימושי קרקע, אל מול שיקולים הנוגעים לאנשים, ובמיוחד לאנשים מקבוצות סוציו-אקונומיות חלשות. תסקיר השפעה חברתית, אם כן, מטרתו למנוע חוסר התחשבות בצרכים חברתיים תוך שהוא מנחה את עורכי התכנית להתחשב במגוון נושאים, כגון:

- **הצורך בתשתיות ציבוריות מתאימות:** היערכות מתאימה ליצירת תשתיות ושירותים המתאימים גם לקבוצות אוכלוסייה חלשות, על מנת למנוע דחיקה של קבוצות אוכלוסייה אלה מחוץ לאזורי התכנית בשל אי יכולתן לשרוד את רמת המחייבה שתכתב על ידי הקבוצות החזקות שיתגוררו ברובע.
- **תכנון מתקני הציבור בהתאם לצרכים מיוחדים:** תכנון מבני ציבור ושצ"פים המותאמים לצרכים מיוחדים של קבוצות אוכלוסייה מגוונות על מנת לא לפגוע בסיכויי קבוצות אלה להשתלב בסביבתן.
- **תכנון שאינו רק מוטה רכב פרטי:** תכנון תשתיות המותאמות לשירותי תחבורה ציבורית.

41. תסקיר השפעה חברתית יכול אם כן, להעריך השפעות אלה ולהציע מנגנונים שונים לפתרון בעיות שניתן כבר היום לצפותן כגון: תכנון מראש של תחבורה ציבורית והנגישות אליה,

- התאמת מבני ציבור לקבוצות אוכלוסייה שונות ושימת לב למיקומן במרחב, הנגשת שירותי רווחה שנדרשים למשקי בית עם הכנסה נמוכה או צרכים מיוחדים, ועוד.
42. התסקיר יכול גם להמליץ על דרכים עתידיות להקלה על בעיות תחזוקה כמו למשל: קביעת קריטריונים להקלות בתשלומי ארנונה של המתגוררים בדוור בר-השגה, סיוע בדמי כניסה למבנים ציבוריים- מתנ"סים, מועדונים, בריכות שחיה וכד'.
43. תסקירי השפעה חברתית משולבים בתהליך התכנון במספר מדינות בעולם וביניהם ארה"ב, אנגליה ואוסטרליה ושילובם נחשב חיוני במיוחד באזורים צפופי אוכלוסין, עם אוכלוסייה רב-תרבותית ועם פערים כלכליים גבוהים כמו בעיר תל-אביב-יפו.
44. לפיכך, על ועדת התכנון לדרוש מהרשות המקומית להכין תסקיר השפעה חברתית מכח סעיף 83א(א) לחוק התכנון והבניה ולקבוע בהתאם לסעיף 83א(ב) לחוק כי התכנית לא תאושר טרם יוגש מסמך זה ו/או להוסיף בהוראות התכנית הנחיות לעריכת תסקיר השפעה חברתית כחלק מהתכנון המפורט של כל אחד מחמשת המתחמים.

#### **העדר קביעה של קריטריונים לזכאים**

45. התכנית נמנעת מלהגדיר מי הם הזכאים לדוור בר-השגה. על אף הצורך המובהק בקביעת הקריטריונים לזכאות ברמה הארצית אשר יחולו על כל הרשויות המקומיות, המתנגדת סבורה כי יש מקום לאפשר גמישות מסוימת לרשויות המקומית לקבוע קריטריונים בהתאם לצרכים מקומיים של הרשות בה מוקצית הקרקע.
46. קריטריונים מקומיים כמו קריטריונים ארציים צרכים להתבסס על עקרונות של שוויון ושקיפות ולמנוע הדרה חברתית של קבוצות אוכלוסייה מסוימות. על הוועדה לפקח כי הקריטריונים שנקבעו בתכנית עומדים בשני מבחנים:
- א. המבחן המשפטי – על הקריטריונים להיות עניינים ובלתי מפלים או שרירותיים, לפי דרישות החוק והפסיקה.
  - ב. המבחן התכנוני – על הקריטריונים לשרת את המטרות התכנוניות של דוור בר-השגה ואת יעדי התכנית.
- את הקריטריונים יש לבחון על פי דוח אמדן הצרכים, כתשתית עובדתית.
47. 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 דוור של משק בית. כמו כן יש לקבוע קריטריון לזכאות המבוסס על הצהרת הון והצהרת רכוש ולחדד מהו הרף התחתון של הצהרת הון/רכוש זו.
48. המתנגדת ממליצה כי הוועדה תדון בקריטריונים המוצעים על ידי הרשות המקומית, תבקש את התייחסותם של משרדי הממשלה הרלוונטיים והיעוץ המשפטי של הוועדה, ותכלול אותם במפורש בתכנית.
49. כמו כן המתנגדת ממליצה, כי הוועדה תיקבע בתכנית כי היה וייקבעו קריטריונים לזכאות לדוור בר-השגה בחקיקה או על ידי הממשלה עד למועד שייקבע, יחולו קריטריונים אלו על יחידות הדוור בר-השגה שבתכנית.

### **העדר מנגנון לניהול דיור בר-השגה**

50. **סעיף 11.1.6** לתקנון התכנית מגדיר כאמור דיור בר-השגה במגרש בבעלות עירונית כדיור המיועד להשכרה בלבד, בשכר-דירה מבוקר בהתאם להחלטת מועצת העיר, אשר יישאר בבעלות העירייה ובפיקוח של מוסדות העירייה.
51. למיטב ידיעתה של המתנגדת, החלטת המועצה המוזכרת לעיל עדיין לא התפרסמה. קריטריונים ומנגנונים המסדירים דיור בר-השגה, לרבות בשכירות, ראוי שיהיו מפורסמים ושקופים. על הוועדה לדרוש מן העירייה את הקריטריונים שנקבעו על ידה ולפרסמם לתגובות הציבור, לפני הדיון בהתנגדויות, וזאת כחלק מן ההליך התכנוני הראוי, שכן אלו קובעים במידה רבה את אוכלוסיית היעד שתתגורר ביחידות הדיור בר-השגה ואת צרכיה.
52. העדרם של הסדרים אלה בשלב הפקדת התכנית מעלים שאלות קשות ומטרידות בנוגע למשמעויות המשפטיות, הכלכליות והחברתיות הכרוכות ביישומן, ניהולן ופיקוחן של יחידות הדיור בר-השגה.
53. מן הראוי שלקראת התכנון המפורט יוסדרו שאלות כגון: 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 יקבע את הקריטריונים לזכאות? ומי ינהל את מערך בחירת הזכאים הכולל בין השאר חתימה על הסכמים מול הזכאים בדור הראשון ובדורות הבאים?
54. לכן, המתנגדת ממליצה שהוועדה תוסיף הוראה בתקנון המחייבת צירוף החלטת מועצת העיר האמורה כנספח לתכנית המפורטת ובו הנחיות ברורות לגבי הקריטריונים והמנגנון לניהול הדיור בר-השגה.

### **מספר יח"ד המוקצות לדיור בר-השגה**

55. התכנית קובעת סך של 2,160 יחידות המיועדות לדיור בר-השגה. מספר יחידות זה אינו תואם את המלצת הולנת"ע מיום 17/10/2009 לפיה יש להקצות 3,160 יחידות דיור בר-השגה שהקמתן חובה. (ראו סעיף 8 בעמוד 34 לפרוטוקול החלטת הולנת"ע מיום 17/10/2009).
56. כיוון שהתכנית מאפשרת גידול אופציונאלי של סך יחידות הדיור בכפוף לתנאים מסויימים מ-10,880 יח"ד ל-12,360 יח"ד, ועקב המחסור החריף של דירות בר-השגה בעיר תל-אביב יפו, המתנגדת טוענת כי על התכנית לאפשר גידול יחסי של מספר יחידות הדיור המיועדות לדיור בר-השגה ובסדר גודל של לפחות 30 אחוזים מסך יחידות הדיור בתכנית.

### **חוסר בהירות במסמכי התכנית**

57. התכנית הופקדה שלא בהתאם לנוהל מבא"ת המחייב לייצר שפה גראפית מובנת ועקבית. עובדה זו מכבידה על הבנת התכנית והשלכותיה. כמפורט להלן:
- קנה המידה של התכנית אינו תואם לקנה מידה הנדרש עבור תכנית הכוללת הוראות מפורטות. לפי נוהל מבא"ת, תכנית כדוגמת התכנית המופקדת - המאפשרת הוצאת היתרי בניה בחלק מיעודי הקרקע - צריכה להיות בקנה מידה של 1:1,250 ולא בקנה מידה של 1:2,500 שבו הוכנה התכנית.



- התכנית משתמשת ברשת הישראלית הישנה, דבר הגורם לבלבול וקושי בהתמצאות במסמכי התכנית.
- בנוסף, הצביעה עצמה לא נעשתה לפי הנוהל וחלק מייעודי הקרקע מסומנים בצבעים דומים עד כי קשה מאוד להבחין ביניהם.
- יש לציין כי נוהל מבא"ת נוצר על מנת שהתכניות יהיו מובנות ונגישות יותר לציבור כך שכל מי שירצה יוכל, למשל, להשוות בין מסמכים וחומרים שונים כדי להעמיק ולהבין את התכנית והוראותיה.

### סוף דבר

58. אם אכן מטרתה של התכנית לאפשר ישום של דיור בר-השגה ויצירת רצף אורבאני של העיר הגדולה, ובהנחה שאין מטרתה של התכנית לפתח עוד שכונה צפונית-יוקרתית עם מובלעות של עוני בתוכה, אזי שעל מוסד התכנון לשקול באופן מעמיק את מגוון העניינים העולים בהרחבה בכתב התנגדות זה.

59. ההערות המובאות בגוף ההתנגדות ניתנות להטמעה מיידית בתכנית, ללא כל סתירה לכך שהמדיניות הארצית, לרבות חקיקה, נמצאים עדיין בשלבי התהוות התחלתיים. עם זאת, יש לעשות כל שניתן על מנת לקדם מדיניות שתאפשר את יישום התכנית במלואה בעתיד הקרוב.

60. להלן תקציר ההמלצות המובאות בהתנגדות:

- על הוועדה לקבוע הגדרה לדיור בר-השגה בתכנית.
- על הוועדה להוסיף להוראות התכנית הנחיות ברורות המאפשרות פיזור של יח"ד בר-השגה באופן אחיד בין המתחמים ו/או הבניינים למגורים בכדי למנוע יצירתם של מובלעות מבודדות המסומנות כדיור בר-השגה.
- על הוועדה להוסיף התניה לתכנית כי טרם אישורן הסופי של התכניות המפורטות יוקם מנגנון פיקוח, עירוני או אחר, שיהיה אחראי על ניהולן של כל יחידות הדיור בר-השגה בתכנית ללא קשר לסוג הבעלות על הקרקע (ממשלתית, עירונית או פרטית), באמצעות קריטריונים אחידים שיקבעו מראש.
- על הוועדה לכלול בתכנית המוצעת דירות בר-השגה בגדלים מגוונים, על מנת שאלה יוכלו להוות פיתרון הולם למגוון משקי בית זכאים.
- על הוועדה לשקול מחדש את הציפוף במגרש העירוני כך שלא יחרוג מממוצע הציפוף ברובע וכן תתאים את הציפוף של התכנית כולה להוראות תמ"א 35.
- על הוועדה לדרוש מהרשות המקומית דוח אמדן צרכים ולקבוע כי התכנית לא תאושר טרם תוכל להתייחס למסמך ו/או תוסיף בהוראות התכנית הנחיות מפורשות הדורשות מהתכניות המפורטות של חמשת מתחמי התכנון בתכנית, להתייחס לדוח אמדן צרכים עירוני ולפעול על פיו.
- על הוועדה לדרוש מהרשות המקומית להכין תסקיר השפעה חברתית ולקבוע כי התכנית לא תאושר טרם יוגש מסמך זה ו/או תוסיף בהוראות התכנית הנחיות לעריכת תסקיר השפעה חברתית כחלק מהתכנון המפורט של כל אחד מחמשת המתחמים.

- על הוועדה לדרוש מן העירייה את הקריטריונים שנקבעו על ידה ולפרסמם לתגובות הציבור לפני הדיון בהתנגדויות.
- על הוועדה להוסיף הוראה בתקנון המחייבת צירוף החלטת מועצת העיר לעניין הקריטריונים לזכאות כנספח לתכנית המפורטות ובו הנחיות ברורות לגבי הקריטריונים והמנגנון לניהול הדיור בר-השגה.
- על הוועדה לאפשר בתכנית גידול יחסי של מספר יחידות הדיור המיועדות לדיור בר-השגה בהתאם לגידול היחסי האופציונאלי במספר יחידות הדיור.
- על הוועדה לקבוע בהוראות התכנית שאם וכאשר תקבע בחקיקה ראשית הגדרה ו/או קריטריונים לזכאות עד למועד שייקבע, אלו יחולו על הוראות התכנית.

61. הטמעתם של השינויים המומלצים הינה הזדמנות עבור הוועדה המחוזית של מחוז תל אביב להיות חלוצה בנושא בעל השלכות חברתיות כה נרחבות. המתנגדת סבורה כי דיור בר-השגה מהווה נדבך נוסף של זכות חברתית בסיסית שעל המדינה ועל הרשות המקומית מוטלת החובה לממש אותה.

המתנגדת שומרת לעצמה את הזכות להעלות נושאים נוספים בעת הדיון.

בכבוד רב,

אורה בלוס, עו"ד  
 הקליניקה לתכנון, יזמות ומשפט בקהילה

שרי קרוניש, אדריכלית  
 עמותת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון

**בשם הקואליציה לדיור בהישג יד בישראל**