

23 במאי 2016

לכבוד
ח"כ אלי כהן, יו"ר
הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הרשות נממשלתית להתחדשות עירונית
הכנסת

שלום רב,

הנדון: עדכון הערות עמותת במקום והאגודה לזכויות האזרח

להצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ה-2015

לקראת כינוס הוועדה לדיון בהצעת החוק שבנדון ביום 24.5.16, להלן הערות עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון והאגודה לזכויות האזרח בישראל לנוסח המוצע מיום 16.5.16. הערות לנוסח קודם הוגשו ביום 22.7.15 וחלק ניכר מהן מציעה כעת הוועדה להטמיע בנוסח המתוקן.

מבוא

אנו תומכים בהקמת רשות ממשלתית להתחדשות עירונית. מטרת הערותינו להטמיע בין תפקידי הרשות, סמכויותיה ושיקוליה גם היבטים חברתיים, על מנת להבטיח שכלל הדיירים הקיימים במתחמי התחדשות עירונית – בין שאלה בעלי דירות, שוכרים שנים רבות או דיירים בדור הציבורי - יוכלו ליהנות מפירות הפיתוח ולהישאר בשכונה המתחדשת ולא יידחקו ממנה. התאמת התכנית לצרכי התושבים נחוצה גם על מנת להוציא לפועל תכניות של התחדשות עירונית המותנות בהסכמת התושבים הקיימים ותוך שיתופם.

בהערות שהגשנו לנוסח הקודם התייחסנו בהרחבה לבעיות החברתיות המאפיינות תהליכי התחדשות עירונית ולפוטנציאל הגבוה לפגיעה קשה בזכויותיהם של תושבים באזור התחדשות. כיון שכך, ובעיקר בשל העובדה שחלק ניכר מהערותינו הקודמות מציעה כעת הוועדה להטמיע בנוסח המתוקן, לא נחזור על הדברים, ונתמקד בהערות לסעיפים הספציפיים המוצעים.

אנו מציעים להוסיף ו/או לתקן את הנוסח המוצע כלהלן:

פרק א' לנוסח המוצע – מטרות והגדרות

1. סעי' 1 : אנו מברכים על התוספת שמציעה הוועדה "לרבות מתן מענה הולם לצרכים...". הדבר משקף הבנה של חשיבות ההתייחסות התכנונית לאוכלוסיה הקיימת והמתאם הגבוה בין התייחסות זו למימוש הפרוייקטים בפועל.

פרק ב' לנוסח המוצע – הקמת רשות ממשלתית להתחדשות עירונית, תפקידיה וסמכויותיה

2. סעי' 4(א)(3): נטילת הסמכות מהוועדה המקומית והעברתה לרשות להתחדשות עירונית, שאינה מכירה מקרוב את השטח והתושבים היא בעייתית לדעתנו ולא רצויה. כך גם ביחס לנטילת הסמכות הקבועה בחוק התכנון והבניה (שם עוברת הסמכות לידי הוועדה המחוזית). הבעייתיות מתחזקת נוכח העובדה שבתכניות התחדשות עירונית ישנו משקל רב לעמדת הרשות המקומית לא רק בשבתה כוועדה מקומית אלא גם כמי שמכירה את צרכי האוכלוסיה הקיימת וקשייה, שלהם יהיה צורך לתת מענה במסגרת התכנית.
3. סעיף 4(א)(6): הסעיף משקף הטמעה של הערותינו החשיבות של פתרונות לתחזוקה ארוכת טווח, ואנו מברכים עליו. עם זאת אנו מציעים נוסח בעל אופי אופרטיבי יותר. במקום המילה "קידום" אנו מציעים לכתוב: "לחייב הטמעה בתכניות ולקבוע מדיניות מנחה".
4. סעיף 4(א)(10): יש להוסיף: "הפצת המידע תיעשה בכל שפה שהינה שפת אמם של יותר מ-10% מתושבי המתחם, ותכלול הודעות לתיבת הדואר של כל תושבי המתחם".
5. בסוף סעיף 4(א) יש להוסיף סעיף קטן (13) לאמור: "קביעת הנחיות לביצוע תסקיר חברתי טרם תכנון. התסקיר החברתי ייערך על ידי יועץ חברתי שתממן הרשות ויהיה חלק ממסמכיה המחייבים של התכנית. תסקיר יכלול: רקע חברתי, כלכלי ודמוגרפי על המרחב והאוכלוסייה, לרבות סוג החזקה בדירה, מצב כלכלי, פילוח גילאי וכיוצא באלה, יחס הדיירים לגבי ההתחדשות הרצויה, חלופות אפשריות לחידוש השכונה ומנגנונים למניעת דחיקה, צרכים בתחום הדיור, תחבורה ושירותים והערכה בדבר התאמת היצע השירותים הקיים לגידול הצפוי באוכלוסייה."
6. סעיף 4(ב)(2): אנו תומכים מאוד בתוספת קרקע משלימה למתחמי פינוי בינוי על מנת להפוך את התכנון למתון יותר, נמוך יותר ומתאים יותר לצרכי הדיירים הקיימים ויכולתם הכלכלית. בהתאם לכך, מטרת הוספת קרקע משלימה צריכה להיות שמירה על רווחיות דומה עבור היזם תוך הנמכת הצפיפות (שיש לה משמעויות חברתיות וכלכליות רבות כפי שפירטנו בהערותינו מיולי 2015). לפיכך, במקום "הגדלת" יש לכתוב "שמירת", ואחרי המילה "כאמור" יש להוסיף "תוך הורדת הצפיפות הנדרשת".
7. סעיף 4(ב)(7): אנו מברכים על הצעת הוועדה לסייע לדיירים הקיימים ובכך גם לשימות הפרוייקטים, באמצעות הפצת מידע והסברה. לשם האפקטיביות, ולאור ההרכב האופייני של הדיירים במתחמים אלה, יש להוסיף "חומר ההסברה יופץ בכל שפה שהינה שפת אמם של יותר מ-10% מתושבי המתחם, ויומצא לתיבת הדואר של כל תושבי המתחם".
- א. סעיף 4(ב)(8): **ראשית**, אנו מברכים על היוזמה למנות ולהעסיק יועצים חברתיים במיזמים להתחדשות עירונית. על מנת שהרעיון החיובי ישא פירות, יש להוסיף: "על בסיס המידע שנאסף בתסקיר החברתי ובאמצעות הטמעת מסקנותיו בתכנית". **שנית**, יש להקים מאגר

יועצים חברתיים בביקוח משרד הרווחה, וכן למסד במשרד הרווחה תפקיד של יועץ מלווה להתחדשות עירונית אשר ילווה ויפקח על התהליך. באופן זה יקבלו המלצות היועץ החברתי ביטוי אמיתי ומועיל בתכנית.

פרק ה' לנוסח המוצע – הכרזה על מתחם פינוי ובינוי

8. עם ביטול הסעיפים העוסקים במליאת הרשות, נותרנו למעשה ללא כל הסדרה של חברי הרשות וללא חובת תיאום או היוועצות עם שחקנים רלוונטיים אחרים בתחום מורכב זה. לאור זאת נעיר את הבאים.

9. בסעיף 16(א), העוסק בסמכות מנהל הרשות להכריז על מתחם כמתחם לפינוי לשם בינוי, אחרי המלים "מנהל הרשות" יש להוסיף "ולאחר קבלת עמדותיהם של נציגי הוועדה המחוזית, הרשות המקומית, משרד הרווחה, משרד השיכון, משרד האוצר ורשות מקרקעי ישראל ולאחר קיומה של ישיבה אחת לפחות אליה יוזמנו כל אלה לאחר שנמסרו להם העמדות בכתב".

10. אחרי סעיף 16(א) יש להוסיף "סעיף 16(א1): תנאי להכרזה על מתחם להתחדשות עירונית יהיה עריכת תסקיר חברתי למתחם לפי הנחיות הרשות ובליווי יועץ חברתי ממשרד הרווחה".

11. יש לקבוע כי הרשות לא תכריז על מתחם כמתחם פינוי בינוי בטרם תיתן דעתה לכלים ממתני ג'נטריפיקציה, לרבות המקור התקציבי לכלים אלו. כך, למשל – ניתן לקבוע כי מתחמים בבעלות ציבורית או עירונית באזור יוקדשו לבניית דיור בהישג יד ודיור ציבורי חדש, עם עדיפות לתושבים הותיקים מעוטי ההכנסה באזור

פרק ה'1 לנוסח המוצע: הוראות לעידוד התחדשות עירונית

12. סעיף 16ד(א): במקום "מתחם פינוי ובינוי" יש לכתוב "מיזם להתחדשות עירונית", על מנת שגם בפרוייקטים לפי תמ"א 38 תהיינה אותן הגנות לדיירי הדיור הציבורי כמי שהם פגיעים במיוחד במצבים אלה.

13. סעיף 16ד(א1): אנו סבורים כי יש מקום לעדכון כללי משרד הבינוי והשיכון בנוגע לזכויות דיירי הדיור הציבורי בהתחדשות עירונית. מכל מקום, בהקשר זה יש להוסיף בסוף המשפט: "[לעל פי כללי משרד הבינוי והשיכון] שיעוגנו בתקנות ובאישור הוועדה". כמו כן יש לקבוע כי למעט המקרה הקבוע בסעיף 8(ב) לא תיפגע זכותו של דייר בדירה ציבורית לרכוש את דירתו עקב קידום מיזם להתחדשות עירונית. במקרה זה, המחיר של הדירה ממנו תיגזר ההנחה ייקבע בהתאם למחיר של דירה דומה במתחם דומה שאינו מיזם התחדשות עירונית. זאת על מנת שהעובדה שמקודמת תכנית התחדשות לא תביא להערכה גבוהה של מחיר הדירה, המשקפת את הפוטנציאל להגדלת הזכויות, וכך תהווה חסם ממשי בפני דיירי מהאפשרות לרכוש דירתם.

14. בסעיף 16ג (א) שפוטר מעלייה בתשלומי הארנונה לתקופה של חמש שנים את מי שהחזיק קודם דירה במתחם. יש לקבוע כי לגבי דיירי דיור ציבורי – התקופה תהיה ארוכה יותר של 10 שנים לפחות.

פרק ז' לנוסח המוצע: ביצוע ותקנות, תיקונים עקיפים, תחולה והוראות מעבר

15. סעיף 22(2) לנוסח המוצע – הוספת סעיף 3א11. (א) לחוק התכנון והבניה: אנו תומכים בהסדרת ההיבטים החברתיים של התחדשות עירונית גם במיזמים מכוח תמ"א 38.

16. סעיף 3א11. (ב) המוצע להוסיף לחוק התכנון והבניה: לחברי ועדת המשנה לתכניות להתחדשות עירונית יש להוסיף את הבאים: נציג משרד הרווחה, נציג משרד התחבורה, נציג רשות מקרקעי ישראל. בהתאמה, יש למחוק את סעיף 3א11. (ג), שכן על נציג רמ"י להיות חבר ועדת המשנה ולא ממלא מקום.

17. סעיף 3א11. (ב)6) המוצע להוסיף לחוק התכנון והבניה: אחרי "הרשויות המקומיות" יש להוסיף "שאחת מהן היא הרשות המקומית שבתחומה נמצא המתחם להכרזה".

18. סעיף 3א11. (יא) המוצע להוסיף לחוק התכנון והבניה: ישנו קושי במניעת תכנון מפורט ולו גם בהיקף מזערי במתחם כבר מיום החלטה על הפקדת תכנית להתחדשות עירונית. בין החלטת הפקדה להפקדה יכול לחלוף, ועל פי רוב אכן חולף, זמן רב מאוד (חרף המגבלות שקובע חוק התכנון והבניה על תוקף החלטות בדבר תנאים להפקדה). מהפקדת תכנית ועד אישורה חולף זמן רב נוסף, ובין אישור תכנית ליישומה בפועל עלול לחלוף, שוב, זמן ארוך ביותר, כאשר בכל אותן שנים שעשויות להגיע לעשורים, אין אפשרות לבצע שינויים מזעריים בבניה, כגון תוספת זניחה של שטח עיקרי או תיקון קו בנין וכדומה. מצב כזה אינו רצוי והוא יחמיר את תנאי הדיור של הדיירים הקיימים, באופן שעולה פי כמה על היתרונות שבו.

19. סעיף 22(3) בכותרת "תמהיל דירות קטנות", אנו מברכים על ההתייחסות החשובה לסוגיית היצע הדירות הקטנות בפרוייקטים להתחדשות עירונית. להבדיל מבניה חדשה, בפרוייקטים הנדונים כאן ישנה אוכלוסיה קיימת שיש להתחשב בצרכיה לרבות הצורך בדירות קטנות המתאימות בין היתר ליכולת הכלכלית. מכאן, שאם המטרה היא להתחשב באוכלוסיה הקיימת – ההקצאה של 20% דירות קטנות בפרוייקט צריכה להיות **בנוסף** לדירות קטנות שתהיינה דירות תמורה. באופן זה דיירים קיימים המעוניינים בדירה קטנה יוכלו לקבל אותה מבלי לפגוע בהקצאת הדירות הקטנות לכלל הציבור. סעיף 22(6) שכותרתו "הוראה לרשות המקומית להכין תכנית תוך 12 חודשים" – אנו סבורים כי זהו לוח זמנים קצר ביותר ובלתי מתקבל על הדעת לעריכת תכנית כה מורכבת שתענה לצרכי התושבים ותהיה בת ביצוע.

20. סעיף 23 – תיקון חוק רשות מקרקעי ישראל: סעיף 23(2) לעניין הפרשה בשיעור של 2% לטובת הקרן להתחדשות עירונית - יש לקבוע חלוקה פרוגרסיבית המותאמת ליכולתה הפיננסית של הרשות המקומית.

21. סעיף 26(ד) עד 26(ו) בענין תיקון חוק מיסוי מקרקעין: מוצע שהקלות יחולו גם על זכויות הבניה שלא מכוח התמ"א. מדובר בהעמקת הפגיעה של תמ"א 38 בהכנסות של הרשות המקורית מהיטלי השבחה. אם כיום רק הזכויות של התמ"א פטורות מהיטלי השבחה (ומדובר בזכויות בהיקף גדול מאוד), הרי שלפי המוצע גם זכויות הבנייה התב"עיות שטרם מוצו בבנין הישן יהיו פטורות מהיטלי השבחה. המשמעות בפועל היא שבפרויקטים של תמ"א 38 הריסה ובנייה מחדש לא ניתן יהיה לגבות בכלל היטלי השבחה. כך הרשות המקומית תידרש מצד אחד לספק שירותים למספר גדול פי כמה של דיירים שיתגוררו במבנים החדשים, ומצד שני תגמולי היטלי השבחה מהפרויקטים הללו יהיו 0, בניגוד למצב הקיים, שבו יש גבייה מסוימת (גם אם מוקטנת) של היטלי השבחה בתמ"א 38.

פתרון לשוכרי דירות

22. ההצעה המעודכנת לא נותנת מענה לשוכרי דירות במתחמים של התחדשות עירונית וסכנת דחיקה, למעט התוספת שלפיה הקרן להתחדשות עירונית תוסמך להקצות כספים למטרה זו. בנוסף ולחלופין, אנו מציעים לקבוע כי על דיור בהישג יד במתחמי התחדשות יחולו כללי הקצאה מיוחדים, שמשקפים את התכלית של מניעת דחיקה:

"דירות להשכרה לטווח ארוך יושכרו תוך מתן עדיפות לשוכרים העומדים בתנאים הקבועים בסעיף זה, לפי הסדר המצוין, ועדיפות זו לא תיחשב כהפליה אסורה:

א. מי ששוכר דירה במתחם פינוי בינוי לפחות שנה וזכאי לסיוע בשכר דירה

ב. מי ששוכר דירה במתחם פינוי בינוי לפחות שנה ואינו זכאי לסיוע בשכר דירה

השר ייקבע תקנות למימוש סעיף זה בתוך 90 ימים מיום כניסת החוק, לרבות סדרי ההגדרה, ואלו יאושרו על ידי הוועדה לקידום חוק הרשות להתחדשות עירונית"

בכבוד רב,

ד"ר יעל פדן, אדריכלית, ושרון קרני כהן, עו"ד
 עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון

גיל גן-מור, עו"ד
 האגודה לזכויות האזרח בישראל

העתקים:

חברי הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית

שר האוצר, ח"כ משה כחלון

שר הבינוי, ח"כ יואב גלנט