

22 ביולי 2015

ח"כ אלי כהן

**יו"ר הוועדה המיוחדת לדין בהצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית**

שלום רב,

**הנדון: עמדת מרכז הגר<sup>1</sup> להצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ה – 2015**

אנו מברכים על קידום הקמת רשות ממשלתית להתחדשות עירונית (להלן: "הרשות") ורואים חשיבות רבה בהקמת גוף שיוביל ויאץ את תהליכי ההתחדשות העירונית בישראל. התחדשות עירונית היא מטרה לאומית חשובה ואנו סבורים שריכוז הסמכויות והכלים תחת רשות מקצועית אחת הוא אמצעי נכון ויעיל לקידום התחדשות הערים, ולשיפור איכות חייהם של הדיירים המתגוררים באזורים הוותיקים.

כיום, התחדשות עירונית נוטה להתמקד בשכונות הוותיקות והחלשות יותר באזורי הביקוש, המספקות בפועל דיור הנמצא בהישג ידן של אוכלוסיות בעלות הכנסה בינונית ונמוכה, ומנגד כמעט ולא מתרחשת בשכונות הזקוקות להתחדשות מחוץ לאזורי הביקוש. כמו כן תהליכי התחדשות עירונית עלולים לדחוק את הדיירים הוותיקים מחוץ לסביבת מחייתם. **הקמת הרשות הממשלתית החדשה צריכה להוות הזדמנות ליצור מנגנונים שיביאו לתיקון העיוותים הקיימים תוך התמקדות בהיבטים הבאים:**

1. יצירת דיור ציבורי ודיור בהישג יד במרקם העירוני.
2. יצירת כלים למניעת דחיקתן של אוכלוסיות פגיעות- שוכרי דירות, דיירי דיור ציבורי, קשישים ובעלי הכנסה נמוכה מאזורים העוברים התחדשות.
3. יצירת מנגנונים חדשים להתחדשות עירונית שיביאו בשורה לשכונות שאינן באזורי ביקוש.
4. יצירה והטמעה של מנגנונים חברתיים אשר ישלימו את המנגנונים הקיימים לשיפור הפיזי בשכונות.

בהינתן מטרות אלה, נבקש להרחיב לגבי הצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ה – 2015 (להלן: "הצעת החוק") בנקודות בהן אנו סבורים שהיא אינה מתייחסת באופן מספק להיבטים שהינם חיוניים, מניסיוננו, להצלחה של תהליכי התחדשות עירונית, ובפרט אינה נותנת כלים שימנעו דחיקה של אוכלוסיות מוחלשות מפרויקטים שעוברים התחדשות עירונית, ופיתוח דיור בהישג יד, כמפורט להלן:

---

<sup>1</sup> מרכז הגר למחקר ופיתוח מדיניות דיור הוגן הוקם על מנת לפתח ידע וכלים חדשים בתחום הדיור ולקדם מדיניות שתאפשר דיור הולם, נגיש ובהישג יד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה. המרכז עוסק במחקר אקדמי יישומי בתחום של דיור בהישג יד והתחדשות עירונית, בליווי פרויקטים 'מחוללי שינוי', בגיבוש הצעות חקיקה ופיתוח כלי מדיניות חדשים. המרכז פועל בראייה רב-תחומית ומעסיק אנשי מקצוע מתחום המשפט, התכנון, והכלכלה. מידע נוסף על מרכז הגר ניתן למצוא באתר האינטרנט של המרכז: [www.israhc.org](http://www.israhc.org)

## דיור ציבורי ודיור בהישג יד

התחדשות עירונית היא הזדמנות לייצר דיור בהישג יד ודיור ציבורי במרכזים העירוניים הוותיקים, בהם מתגוררות אוכלוסיות אשר זקוקות לדיור מסוג זה. הגדלת מלאי הדירות המיועדות לדיור ציבורי הוצב כמטרה במסגרת רפורמות הדיור המבוצעות בימים אלה, כמו גם יצירת היצע דירות המיועדות לדיור בהישג יד המבוצע באמצעות מנגנונים שונים כגון "מחיר למשתכן", מכרזים לשכירות במחיר מפוקח ועוד. יחד עם זאת, מהלכים אלה ישימים היום בעיקר על קרקעות מדינה שבניהול רשות מקרקעי ישראל שלעיתים קרובות ממוקמות מחוץ למרקמים עירוניים קיימים. ומכאן שיש לחזק מהלכים אלה במסגרת תהליכי התחדשות עירונית, שהינם מקור מרכזי להקצאה של דיור ציבורי ודיור בהישג יד בלב הערים.

הקצאה של דיור ציבורי ודיור בהישג יד בפרויקטים להתחדשות עירונית עשויה לא רק להגדיל את מלאי הדירות שנמצא בחוסר קריטי במדינה, אלא גם לפצות על כך שמיזמי התחדשות עירונית מקטינים הלכה למעשה את מלאי הדיור הזול במרכזי הערים – אם כתוצאה ישירה של הריסת דיור זול ובניה מחדש של דיור שעלותו גבוה יותר, ואם באופן עקיף כתוצאה מהעלאת מחירים כוללת באזורים מתחדשים. את גריעת הדיור הזול יש לאזן באמצעות הקצאה של דיור ציבורי ודיור בהישג יד בפרויקטים של התחדשות עירונית.

הקשר בין תהליכי התחדשות עירונית ובין הקצאה של דיור ציבורי ודיור בהישג יד מוכר כבר במסגרת הקרן להתחדשות עירונית (להלן: "הקרן"). הקרן מבוססת, בין היתר, על כספים שהתקבלו כמעין כופר או קנס במקרים שבהם רמ"י לא עמדה ביעדים לשיווק יחידות דיור בהישג יד אשר יועדו לתהליכים של התחדשות עירונית.<sup>2</sup> יחסי גומלין אלו בין החובה המוטלת על רמ"י לשווק דיור בהישג יד ובין הקצאת משאבים להתחדשות עירונית מבטאים בבירור את הזיקה שיצר המחוקק בין שני האפיקים לסיוע לאוכלוסיות המתקשות לממן את נטל הדיור. בהתאם, על הרשות כמי שאמונה על ניהול הקרן, לפעול לשם הקצאת דיור בהישג יד ודיור ציבורי, תוך שימוש במשאבי הקרן המיועדים לשם כך.

## מניעת דחיקתן של אוכלוסיות פגיעות

תהליכי התחדשות עירונית באזורי עיר ותיקים נתפסים כתהליכים שמטיבים עם כל הנוגעים בדבר – אולם נקודת מבט זו מתעלמת מחלק מאוכלוסיית הדיירים באזורים המיועדים להתחדשות עירונית. תהליכים של התחדשות עירונית יכולים להוות הזדמנות לשיפור תנאי המגורים וליצירת תמהיל אוכלוסיות מאוזן, אולם, בצד זאת תהליכים אלו טומנים בחובם חשש שתושבים ותיקים, ובמיוחד שוכרי דירות, דיירי הדיור הציבורי, קשישים ובעלי הכנסה נמוכה, המהווים לעיתים שיעור משמעותי מכלל אוכלוסיית הדיירים,<sup>3</sup> לא יוכלו לעמוד ברמת מחירים גבוהה יותר של שכירות או בעלויות תחזוקת הבניין גבוהות יותר, וידחקו בלית ברירה מאזור מגוריהם.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> סעיף 2(ג) (ב) לחוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך – 1960.

<sup>3</sup> ממצאים ראשוניים במחקר שנערך בימים אלו במרכז הגר המתמקד בהשלכות של תכניות התחדשות עירונית על אוכלוסיית השוכרים מצביעים למשל על כך ששיעור השוכרים במתחמים מוכרזים להתחדשות עירונית נע בין 35-40%, שיעור גבוה מהמוצע באוכלוסייה הכללית העומד לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנת 2012, על 26.9%.

<sup>4</sup> לקריאה נוספת בנושא דיור בהישג יד בהתחדשות עירונית: דו"ח מרכז הגר "לקראת מערך כולל של דיור בהישג יד בישראל" (2014). זמין בקישור: [http://media.wix.com/ugd/976b1a\\_31377616b5374344b89b1f9df4409333.pdf](http://media.wix.com/ugd/976b1a_31377616b5374344b89b1f9df4409333.pdf)

לאור זאת אנו סבורים כי אחד מתפקידיה המרכזיים של הרשות הינו **יצירה של פתרונות למניעת דחיקת אוכלוסיות בפרויקטים של התחדשות עירונית**. בין הפתרונות ניתן למנות יצירת דיור בהישג יד ודיור ציבורי המיועדים לדיירי הפרויקט, סיבסוד עלויות תחזוקה עבור דיירים ותיקים, יצירת תמהיל מגוון של דירות בגדלים שונים המותאם לצרכי הדיירים ועוד.

אמצעי נוסף להבטחת הגנה על אוכלוסיות פגיעות הוא העצמת מקומם בהליך התכנוני של הפרויקט. מטרה זו מושגת בין היתר **באמצעות עבודתם של גופים המתמחים בהעצמת דיירים** ובהם ארגונים ללא כוונת רווח, עמותות ותאגידים עירוניים אשר פועלים בשיתוף הדיירים באמצעות פעולות הסברה, יעוץ וכו'. לשם כך יש לעודד הקמה, הכשרה ומימון של גופים אלו כחלק בלתי נפרד מתהליכי התחדשות עירונית.

### לאור האמור לעיל מוצע לשנות את הסעיפים הבאים בהצעת החוק כך:

#### סעיף 1

"חוק זה מטרתו לקדם פעילות להתחדשות עירונית ולעודדה, להגדיל את היקף המימוש של מיזמים להתחדשות עירונית ולהאיץ את ביצועם לשם הגדלת היצע הדיור במרקם העירוני, בשים לב למענה הניתן לצרכי הדיור הקיימים לרבות לדיור הציבורי ולדיור בהישג יד, לחשיבות שימור השטחים הפתוחים, ייעול השימוש בקרקע, שיפור פני העיר ושיפור איכות החיים של התושבים ושל הדיירים המתגוררים במיזמים להתחדשות עירונית, והכול באמצעות הקמת רשות ממשלתית להתחדשות עירונית שתפעל בהתאם להוראות חוק זה".

#### סעיף 4(א)(8)

על מנת שהרשות תוכל להבטיח מניעת דחיקה ממיזמי התחדשות עירונית יש להגדיר כאחד מתפקידיה קביעת עקרונות מנחים להקצאה של דיור בהישג יד ודיור ציבורי במיזמי התחדשות עירונית. לכן מוצע לשנות את סעיף 4(א)(8) כך:

"פיתוח אמות מידה ועקרונות מנחים לתכנון של מיזמים להתחדשות עירונית, ולהקצאה של דיור בהישג יד ודיור ציבורי במיזמים להתחדשות עירונית".

#### סעיף 4(א)(5)

בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר כי מטרת הקרן חופפות את מטרת הרשות, אולם כל עוד שמטרת הרשות אינן מתייחסות להקצאת דיור בהישג יד ודיור ציבורי בפרויקטים להתחדשות עירונית, אין הלימה בין מטרת הקרן ומטרת הרשות. זאת כיוון שמטרת הקרן מתייחסות באופן ספציפי לעידוד התחדשות עירונית במבנים המשמשים דיירים בדיור ציבורי, בעוד שהצעת החוק אינה מתייחסת לנושא.

לפיכך, ועל מנת להבטיח שלרשות יהיו כלים אפקטיביים ליצירת דיור ציבורי ובהישג יד ולמניעת דחיקה מוצע לתקן את סעיף 4(א)(5) כך:

"ניהול הקרן להתחדשות עירונית, בהתאם למטרות הקרן, לרבות הקצאת דיור ציבורי ודיור בהישג יד".

#### סעיף 4(ב)4

מוצע לתקן את הסעיף באופן המבטיח כי פעולות להעצמת אוכלוסיות הדיירים יעשו באמצעות גופים המתמחים בהעצמת דיירים ובהם ארגונים ללא כוונת רווח, עמותות ותאגידים עירוניים אשר פועלים בשיתוף הדיירים.

"לפעול לגיבוש הסכמות דיירים לביצוע מיזמים להתחדשות עירונית, ולשם כך, בין השאר, לבצע פעולות הסברה, לעמוד בקשר עם הדיירים ולהעניק ייעוץ לדיירים ביחס לאפשרויות מימוש של מיזמים להתחדשות עירונית, לרבות באמצעות הקמה, הכשרה ומימון של גופים המתמחים בהעצמת דיירים ובהם ארגונים ללא כוונת רווח, עמותות ותאגידים עירוניים".

#### מסמכי מדיניות להתחדשות עירונית ברשויות מקומיות

על מנת לתעל באופן היעיל והטוב ביותר את המשאבים המוקצים לתהליכי התחדשות עירונית ברמה הלאומית וברמה המקומית, יש לבצע בדיקות של צורכי הדיור ברשויות מקומיות, לרבות בנושא של דיור ציבורי ודיור בהישג יד<sup>5</sup> ועל בסיסן לתעדף השקעה בהתחדשות עירונית. על בסיס בדיקות אלו יצטרכו רשויות לגבש מסמך מדיניות להתחדשות עירונית.

סעיף 4(ב)6 מסמך את הרשות לסייע לרשויות מקומיות ולעודדן בקידום של הליכי התחדשות עירונית, ולעמדתנו יש לציין באופן מפורש את הסמכות לסייע לרשויות המקומיות בהכנת מסמכי מדיניות להתחדשות עירונית אשר יבטיחו כי קידום ההתחדשות העירונית תעשה במסגרת מדיניות מבוססת.

לכן, אנו מציעים להוסיף כסיפא לסעיף 4(ב)6:

**"לרבות באמצעות סיוע בביצוע מסמכי מדיניות להתחדשות עירונית"**

#### הרחבת הנציגות במליאת הרשות לנציגי השלטון המקומי ולנציגי ציבור

מליאת הרשות מורכבת על פי הצעת החוק מ-11 נציגי ממשלה ונציג אחד של השלטון המקומי הממונה על ידי שר הפנים. אנו סבורים שעל מנת לשקף את מקומן המרכזי של הרשויות המקומיות בתהליכי התחדשות עירונית ועל מנת להבטיח שיתוף פעולה חיובי עמן יש להוסיף מספר נציגים נוספים מהשלטון המקומי.

כמו כן, על מנת לייצג את קול הציבור, מומלץ להוסיף לפחות 4 נציגי ציבור מגופים שאינם ממשלתיים:

**נציג ארגונים חברתיים העוסקים בקידום הזכות לדיור.**

**חבר סגל של מוסד אקדמי בעל מומחיות רלוונטית לנושא.**

**נציג ארגון הגג של הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה.**

**נציג הגופים העוסקים בתחומי התכנון העירוני והאדריכלות.**

<sup>5</sup> להרחבה בנושא אומדן צרכי דיור בהישג יד ניתן לעיין בפרק 5 בדו"ח של מרכז הגר "לקראת מערך כולל של דיור בהישג יד בישראל" (2014). זמין בקישור:

[http://media.wix.com/ugd/976b1a\\_31377616b5374344b89b1f9df4409333.pdf](http://media.wix.com/ugd/976b1a_31377616b5374344b89b1f9df4409333.pdf)

שקיפות

הרשות לכשתוקם תעסוק בנושאים ציבוריים מובהקים שלציבור הרחב אינטרס רב בהם. תחום פעילותה של הרשות מחייב כי **תפעל בשקיפות מוגברת וכי תהיה מחויבת לפרסם באופן יזום מידע על פעילותה**. סעיף 4(א)(10) קובע כי אחד מתפקידי הרשות הינו הפצת מידע בדבר היקפי הדירות המתוכננות והמתחדשות, אולם חובה זו אינה ממצה.

על מנת להבטיח כי הרשות תפעל בשקיפות עליה **לפרסם את החלטות מליאת הרשות וכן את הפרוטוקולים של דיוני המליאה באתר אינטרנט נגיש וזמין לציבור**. כמו כן עליה לפרסם החלטות ופרוטוקולים של וועדות הכפופות למליאת הרשות במידה ויפעלו.

כמו כן יש לעבות את המידע המפורסם על ידי הרשות מתוקף סעיף 4(א)(10) כך שכלול נתונים אודות **מאפיינים חברתיים – כלכליים של האזורים העירוניים הוותיקים** בהם מתוכננים פרויקטים של התחדשות עירונית.

לסיכום, הקמת הרשות וקידום ההתחדשות העירונית הם צעדים חשובים ומבורכים. אך יש להבטיח שההשקעה בהתחדשות עירונית תעשה תוך ניצול ההזדמנות ליצור דיור ציבורי ודיור בהישג יד במרכזי הערים, ומבלי לפגוע באיכות חייהם של דיירי האזורים הוותיקים שרבים מהם נמנים על אוכלוסיות מוחלשות. יעדים אלו צריכים לבוא לידי ביטוי במסגרת הגדרת המטרות, התפקידים והסמכויות של הרשות כגוף שעתיד להיות אמון על תחום ההתחדשות העירונית.

**אנו תקווה כי הועדה תמצא את הדרך להטמיע את ההערות המובאות לעיל, על מנת להבטיח כי תהליכי התחדשות עירונית יטיבו עם כלל שכבות האוכלוסיה.**

כמו כן, נבקש להציג את עמדתנו בפני הועדה במסגרת דיוני הצעת החוק.

בברכה,



אורי אטינגר, עו"ד  
מנהלת קידום מדיניות



סבסטיאן ולרשטיין  
מנהל מחקר



פרופ' נטע זיו  
מנהלת אקדמית

העתקים: חברי הועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית