



6.7.2020

לכבוד
עו"ד יהודה זמרת
יועמ"ש משרד הפנים
שלום רב,

הנדון: התייחסות מרכז הגר לתזכיר החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיוור (הוראת שעה) (תיקון מס 7), התש"ף - 2020

מרכז הגר מתכבד להגיש בזאת את התייחסותו לתזכיר החוק שבנדון (להלן: "החוק"), תוך התייחסות לשלושה היבטים מרכזיים:

- שחיקת התכליות לשמן הוקמה הותמל - יצירת היצע דיוור בהישג יד להשכרה במחיר מופחת ודיוור להשכרה ארוכת טווח בשכירות יציבה בהתחדשות עירונית, ובדגש על העדר התייחסות לדיוור בהישג יד בתכניות פינני - בינוי.
- הטמעת היבטים חברתיים בתכניות פינני - בינוי המקודמות בותמל.
- שילוב דיוור בהישג יד בתכניות פיתוח מוטה תחבורה ציבורית.

א. פעילות הותמל בהתחדשות עירונית צריכה להיעשות בדגש על הגשמת כל מטרותיה על פי דין

1. איננו מביעים התנגדות עקרונית להמשך פעילותה של הותמל בהתחדשות עירונית, אולם אנו מבקשים להסב את תשומת הלב לכך שהפעלה של הותמל בתכנון התחדשות עירונית חוטאת לשתיים משלוש מטרותיה של הותמל - יצירת היצע דיוור בהישג יד להשכרה במחיר מופחת ודיוור להשכרה ארוכת טווח בשכירות יציבה, כפי שקבועות בחוק הותמל.
2. על אף שחוק הותמל נוקב במפורש בתכליות אלה, הוחרגו מיזמי פינני-בינוי המובאים לאישור הותמל מהחובה לקבוע הוראות ביחס ליצירת מלאי דיוור בהישג יד להשכרה במחיר מופחת ודיוור להשכרה ארוכת טווח בשכירות יציבה. זאת, בניגוד לחובה כזו שקיימת בקרקעות מדינה ובקרקעות מרובות בעלים.
3. ליצירת דיוור להשכרה ובעיקר דיוור בהישג יד יש חשיבות ציבורית גדולה בהתחדשות עירונית, שכן זהו הכלי היחיד באמצעותו ניתן למתן את אחת מבעיות היסוד שמייצרים מיזמי פינני בינוי - גריעה של מלאי דיוור זול, בעיקר לשכירות, ממרכזי הערים.
4. בעיה זו, מביאה לדחיקה של אוכלוסיות חלשות מבחינה סוציו-אקונומית מהשכונות הוותיקות במרכזי ערים, ובעיקר לדחיקה של שוכרי דירות, המתגוררים בשיעורים גבוהים במתחמים המיועדים לפינני בינוי.

5. על מנת להמחיש עד כמה שיעור שוכרי הדירות במתחמי פינני – בינוי הוא גבוה מהמוצע הארצי (28% משוק הדיור הוא דיור בשכירות), מוצגים להלן נתונים אשר נאספו על ידי מרכז הגר מיועצים חברתיים הפועלים במתחמי פינני – בינוי ובמסגרת עבודת ממפים את שיעור שוכרי הדירות במתחם:

- במתחם 'שער יוספטל' בבת ים בו נערך מיפוי חברתי על ידי מרכז הגר, עמד שיעור השוכרים על כ-35% ובאחד מתתי המתחמים (ובו 112 יח"ד) עמד שיעור שוכרי הדירות על כ-45%.
- במתחם שלמה המלך בבאר שבע (136 יח"ד) עמד שיעור שוכרי הדירות על כ-46%.
- במתחם בשכונת תלפיות בירושלים עמד שיעור השוכרים על כ-46% מכלל הדירות במתחם.
- במתחם 'מעגלי יבנה' בשכונת גוננים בירושלים (ובו 378 יח"ד) עמד שיעור השוכרים על כ-39%.
- במתחם מורדי הגטאות בתל אביב (148 יחידות דיור), עמד שיעור השוכרים על כ-49%.
- במתחם בשכונת קטמונים בירושלים (36 יח"ד) עמד שיעור השוכרים על כ-50%.
- במחם שטרן בקריית יובל בירושלים (102 יח"ד) עמד שיעור השוכרים על כ-42%.
- במתחם הרצל ביבנה (100 יח"ד) עמד שיעור השוכרים על כ-30%.

6. המשמעות של אי יצירת דיור בהישג יד להשכרה במחיר מופחת, או לכל הפחות דיור להשכרה בשכירות קבועה, הוא שרבים מתושבי המתחמים הנ"ל (ומתחמים נוספים ברחבי הארץ) יאלצו לעזוב את סביבת המגורים שלהם, בהעדר יכולת לעמוד בעלויות דמי השכירות וההוצאות השוטפות לאחר ההתחדשות העירונית. על כן, וכדי לשמור על השכונות שעוברות התחדשות עירונית כשכונות מגוונות מבחינה חברתית, יש לשלב בהן הזדמנויות למגורים שמתאימות לאוכלוסייה ממגוון מעמדות.

7. טיעון הנגד המרכזי לדיור בהישג יד בהתחדשות עירונית (כמו גם בבניה חדשה) הוא שמדובר במוצר שאינו כלכלי ושמעמיס על עלויות פרויקט פינני בינוי ועלול להוביל להגדלת צפיפות בלתי סבירה. אנו סבורים שיש להטיל ספק בטיעון זה, ככל שמדובר בתכניות פינני – בינוי במסלול ותמל, משני טעמים:

7.1. ראשית, טיעון זה מתעלם מהתועלת הכלכלית שיש בהעברת תכנית פינני – בינוי לתמל, שכן התכנון בותמל, מקצר תהליכים, מגביר את הודאות ומפחית את רמת הסיכון, באופן שצפוי לתרום לרווחיות של פרויקטים. תועלות אלו של תכנון בותמל הן בעלות משמעות כלכלית וראוי שיתורגמו בין היתר, לשילוב של דיור בהישג יד במסגרת מיזמי פינני בינוי, כמענה לגריעת מלאי הדיור הזול וכאמצעי להבטחת תמהיל אוכלוסייה מגוון במרכזי הערים הוותיקים שעוברים התחדשות.

זאת ועוד, כיום יותר ויותר רשויות מקומיות מגבשות מדיניות להגבלת השטח הנוסף בדירות התמורה, מהלך אשר מגביר את הודאות בעסקת פינני – בינוי ומקטין את הציפוף. רגולציה מקומית זו היא סיבה נוספת לתמיכה בהכללת דיור בהישג יד במתחמי פינני – בינוי.

7.2. שנית, במקרים מסויימים, וודאי בתכניות גדולות, ישנה אפשרות לשלב דיור בהישג יד בקרקע לצרכי ציבור, בשילוב של שימוש ציבורי נוסף בקרקע (בהתאם לתקנות התכנון והבניה (אישור מטרה ציבורית) – 2014), או בשטחים המיועדים בתכנית למסחר ולתעסוקה (לפי סעיף 62א(א1)(14) לחוק התכנון והבניה).

כיוון שלכל תכנית מאפיינים יחודיים, אנו סבורים כי יש מקום לקבוע הוראה בחוק אשר מחד תחייב את הותמל ליעד 30% מיחידות הדיור במתחם פינני – בינוי לדיור בהישג יד, אך להותיר בידי הועדה את הגמישות לקבוע שחלק מיעד זה (עד 15% מיחידות הדיור) יושג באמצעות תכנון דיור בהישג יד גם בקרקע שאינה מיועדת למגורים, תוך שימוש במגוון הכלים הקיימים היום לפיתוח דיור בהישג יד.

כך נעשה למשל בתכנית פינני – בינוי לשכונת קריית משה ברחובות (תמל1086 התחדשות עירונית, קריית משה רחובות) – כאשר לאחר שמרכז הגר הגיש התנגדות לתכנית, אותרו מספר תאי שטח לצרכי ציבור המאפשרים שילוב של בניית דיור בהישג יד, שהוכר כצורך חיוני לשכונה.

8. על כן, אנו מציעים כי חוק הותמל יתוקן כך שתיווסף החובה לייעד 30% דיור בהישג יד גם במיזמי התחדשות עירונית, בדומה לחובה שכבר קיימת לגבי קרקעות מדינה וקרקעות מרובות בעלים. כן אנו מציעים לקבוע כי עד 15% מיחידות הדיור בהישג יד יכול שיתוכננו בקרקע שאינה למגורים, באמצעות הכלים הקיימים לפיתוח דיור בהישג יד.

ב. הטמעת היבטים חברתיים בתכניות פינני – בינוי בותמל

9. תכניות התחדשות עירונית הן תכניות שמערבות אינטרסים רבים ומגוונים, וכיוון שהן נערכות במרקם קיים הן דורשות התייחסות חברתית מיוחדת. היות והליך אישור תכנית בותמל הינו הליך מזורז, עולה החשש כי לא ינתן די מקום להיבטים חברתיים חיוניים בתהליך התכנון.

10. על מנת להבטיח כי הועדה מתייחסת למירב הסוגיות החברתיות החיוניות בהליך התכנון, מוצע כי בפני הועדה יוצג מיפוי חברתי. כיום נהוג, אך לא מחויב לפי חוק, לשלב בין מסמכי תכנית התחדשות עירונית מיפוי חברתי, אשר נערך על ידי יועץ חברתי. המיפוי מספק, בין היתר, תשתית להבנת הסוגיות החברתיות היחודיות של המתחם המתוכנן להתחדשות עירונית, ובנוסף, מציע המלצות תכנוניות קונקרטיות למתחם. 11. אנו סבורים כי במקרה של הותמל יש להפוך את הנוהג לחובה ולקבוע כי הותמל תדון בתכניות פינני ובינוי רק לאחר שהונח בפניה מיפוי חברתי אשר נערך בהתאם להנחיות העדכניות של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.

12. כמו כן, מוצע לקבוע באופן מפורש כי על הותמל לשקול הטמעת ההמלצות התכנוניות במיפוי, ובפרט המלצות הנוגעות לדמי התחזוקה השוטפים בבניין החדש, סיוע יעודי לאוכלוסיית הקשישים ולאוכלוסיות יחודיות נוספות ושילוב דירות קטנות ודירות קטנות מאד בתכנית.

ג. דיור בהישג יד בתכניות פיתוח מוטה תחבורה ציבורית

13. הופתענו לגלות כי הצעת החוק מחריגה תכניות באזורים בהם קיימת תשתית תחבורה ציבורית מהחובה הקיימת במרבית תכניות הותמל – להקצות 30% מסך יחידות הדיור עבור דיור בהישג יד.

14. אנו מצרים על כך שדווקא באזורים הסמוכים למרכזי תחבורה ציבורית, שהינם אידאלים לשילוב של דיור בהישג יד, מתעלמת הצעת החוק משתיים מתוך שלוש התכליות לשמן הוקמה הותמל. אי הכללת יעדים לדיור בהישג יד בתכניות פיתוח מוטה תחבורה ציבורית מעידה על השחיקה בתכליות החברתיות של הותמל ובכך גם בהצדקות החברתיות לפעולתה של הועדה, על סדרי הדיון המקוצרים שבה.

15. מעבר לתועלות הברורות בקרבה למרכזי תחבורה מבחינת נגישות, ולחשיבות שיש בשמירה על תמהיל חברתי מגוון במרכזים עירוניים אלה, באזורים אלה ניתן גם להפחית משמעותית את עלויות הבניה של דיור בהישג יד על ידי צמצום או ביטול תקן החניה.

16. על החשיבות של יצירת דיור בהישג יד, ודיור להשכרה, באזורים הסמוכים לתחנות תחבורה ציבורית עתירות נוסעים, ניתן ללמוד ממדיניות הועדה המחוזית בתל אביב ביחס לפיתוח הצירים הסמוכים למסלול הרכבת הקלה. בצירים אלה החילה הועדה המחוזית חובה לקבוע שלפחות 50% מיחידות הדיור יהיו יחידות "דיור מכליל", מונח הכולל דיור בהישג יד ודירות להשכרה ארוכת טווח (לצד דירות קטנות, יח"ד עם תקן חניה 0,

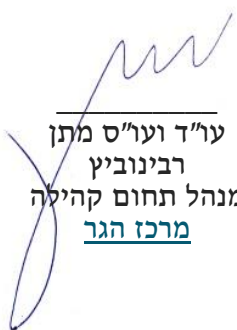
דיוור ציבורי, דיוור מוגן ומעונות סטודנטים ועוד). כאשר על פי מדיניות הועדה, במתחמי פינני – בינוי לאורך המטע"ן ידרשו לפחות 40% דיוור מכליל.

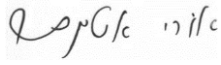
17. אנו סבורים, שהשיקולים ביחס למדיניות הפיתוח של הותמל בסמוך לצירי תחבורה צריכים להיות דומים, וכי ראוי לתקן את הצעת החוק ולקבוע כי בתכניות פיתוח מוטה תחבורה ציבורית, יתוכננו לכל הפחות 30% יחידות דיוור בהישג יד.


לסיכום המלצותינו:

- א. אנו מציעים לתקן את חוק הותמל כך שתיוסף החובה ליעד 30% דיוור בהישג יד גם במיזמי התחדשות עירונית. כן אנו מציעים לקבוע כי עד 15% מיחידות הדיוור בהישג יד יכול שיתוכננו בקרקע שאינה למגורים, באמצעות הכלים הקיימים בחוק לפיתוח דיוור בהישג יד.
- ב. אנו מציעים לקבוע כי על הותמל לקיים דיון בהיבטים החברתיים העולים מתכניות פינני – בינוי על בסיס דוח מיפוי חברתי אשר יונח בפניה. כן על הותמל להטמיע בתכנון התייחסות לסוגיות חברתיות העולות במיפוי ובהן דמי התחזוקה השוטפים בבניין החדש, סיוע יעודי לאוכלוסיית הקשישים ולאוכלוסיות יחודיות נוספות ושילוב דירות קטנות ודירות קטנות מאד בתכנית.
- ג. אנו מציעים לקבוע כי הותמל תחויב לקבוע הוראות לשילוב דיוור בהישג יד בתכניות באזורים מוטי תחבורה ציבורית – בשיעור שאינו פוחת מ 30% מכלל יחידות הדיוור בתכנית.

בכבוד רב ובברכה,


פרופ' נטע זיו
מנהלת אקדמית
מרכז הגר


פרופ' אורי אטינגר
מנהלת קידום מדיניות
מרכז הגר


פרופ' נטע זיו
מנהלת אקדמית
מרכז הגר

העתיקים

ח"כ מיקי חיימוביץ, יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה
מר מרדכי כהן, מנכ"ל משרד הפנים
מר אריאל יוצר, יו"ר הותמל וממונה נדלן באגף תקציבים, משרד האוצר
גב' עינת גנון, סמנכ"ל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית
מר שחר סולר, ראש האגף לתכנון אסטרטגי והממונה על דיוור בהישג יד, מינהל התכנון
גב' דקלה פרסיקו, מתכנתת הותמל