

הערות הקליניקה האורבנית להצעת חוק:

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (931)

ברצוננו לברך את הוועדה על הקמת הרשות להתחדשות עירונית, שפירושה עליית מדרגה ביחסה של הממשלה להתחדשות עירונית, ועמידה על חשיבותה של התחדשות עירונית להתפתחות הערים בישראל. התפתחות זו, מלבד המטרה הראויה של הגדלת היצע הדיור, עשויה לתרום רבות לחיוניות הכלכלית, ללכידות החברתית, ולקיימות הסביבתית של הערים בישראל. הקמת הרשות היא הזדמנות פז לקידום מטרות אלו.

לאחרונה, פרסמה הקליניקה האורבנית דוח בשם 'היבטים חברתיים בפינוי בינוי', מצ"ב, המצביע על נקודות תורפה הדורשות טיפול במיזמים אלו, ועל דרכים לשפרן. הדוח מבוסס על מפגשי פורום של מתכנני ערים, ונציגי מנהל התכנון ומשרד השיכון, כמו גם על עבודת מחקר ומקרי בוחן בין-לאומיים. הדוח הוא פרי עבודת הקליניקה, גוף אקדמי-מעשי שפועל באוניברסיטה העברית, לקידום ערים ישראליות משגשגות לכל.

להלן, מוצעות בקצרה נקודות הנוגעות החוק המונחת לפני הוועדה, לפי מספר עקרונות המופיעים בפירוט רב יותר בדוח.

1 | הבחנה בין משקיעים ודיירים: בסעיף 1 להצעת החוק נכתב כי מטרת החוק היא, בין השאר, 'שיפור איכות חייהם של התושבים'. בסעיף 4 ב (4) נכתב כי הרשות תפעל "לגיבוש הסכמות דיירים לביצוע מיזמים להתחדשות עירונית". אולם, ההתייחסות לתושבים ולדיירים כורכת יחדיו שלוש קבוצות אוכלוסיה שונות: בעלי דירות משקיעים, שאינם גרים במתחם המדובר (ולכן גם אינם דיירים או תושבים), בעלי דירות שמתגוררים במתחם, ושוכרי דירות (ציבוריות או פרטיות) שגרים במתחם אך כיום אינם נלקחים בחשבון כבעלי זכויות וקול בפרויקטים המוצעים.

בפרויקטי פינוי-בינוי אחוז הדירות הנמצאות בבעלותם של משקיעים שאינם גרים במקום אין נבדק, אך בפרויקטים רבים הוא מגיע ל 50 ואף ל-80 אחוזים. לעיתים, משקיעים מחזיקים מספר רב מאד של דירות במתחם אחד. צדקתה של השקעה ציבורית בפרויקטים שיעשירו מאד מספר קטן יחסית של משקיעים האוחזים בכמה דירות מוטלת בספק. **על כן, מוצע לקבוע בחוק מנגנונים שיפחיתו את היקף התמורה הניתן למשקיעים שאינם דיירים במתחם המוצע, כשהתמורה הנוספת תשמש את קרן ההתחדשות העירונית. כמו כן, יש לקבוע כי**

הרשות תסייע לפרויקטים המלווים על ידי דיירי המתחם (ולא על ידי בעלים-משקיעים). כן, בסעיף 4 א (7), ניתן לקבוע כי תפקיד הרשות יהיה "סיוע להתארגנות דיירים – שוכרים ובעלים המתגוררים במתחם – לשם מימוש וקידום מיזמים להתחדשות עירונית".

2 | יצירת קהילות משגשגות, ולא רק הגדלת מלאי הדיור: החוק המוצע מדגיש את המטרה של הגדלת היצע הדיור ועידוד מספר רב של פרויקטים (ראו סעיף 1, כמו גם דברי ההסבר לסעיף זה). עם זאת, יש לנסח את מטרת הרשות כך שהחוק המוצע ישים דגש גם על יצירת פרויקטים איכותיים. פרויקטים טובים יבטיחו שבנוסף להגדלת מלאי הדיור, המיזם יכלול שיפור של התשתיות ושל מבני הציבור הקיימים בסביבת המתחם. מעבר ליתרונות הנובעים מכך עבור דיירי המתחמים ושכניהם, התייחסות מפורשת לתשתיות ולמבני הציבור תאפשר לגייס את תמיכת הרשויות המקומיות ושכנים בפרויקטים, שלעיתים חוששות מהנטל הכלכלי והתפעולי הכרוך בציפוף הערים ושנותר ללא מענה תקציבי מספק.

על כן, אנו מציעים להרחיב את מטרת החוק (סעיף 1) כך שיכלול התייחסות ליצירת פרויקטים איכותיים. ניתן לכתוב "…ולהאיץ את ביצועם לשם הגדלת היצע הדיור במרקם העירוני, תוך יצירת מיזמים איכותיים שיבטיחו איכות חיים ארוכת טווח לדייריהם…".

3 | קהילות מקיימות – מניעת הדרה: כאמור, הצעת החוק מתייחסת לדיירים ולתושבים, אך החוק עצמו אינו מכליל את הדיירים שאינם בעלי דירות כבעלי עניין בפרויקטים. מוצע כי יידוע, ייעוץ, ייצוג, וקביעת מנגנונים שיאפשרו לדיירים ותיקים (שוכרי דיור פרטי, דיור ציבורי, ובעלים) להישאר בשכונה יכלולו כתפקיד מתפקידיה של הרשות. מעבר לכך, אחת ממטרות הרשות יכולה להיות מניעת הדרה של משקי בית מהמתחם – שוכרים ובעלים כאחד.

על כן, אנו מציעים להרחיב את מטרת החוק (סעיף 1) כך שיכלול התייחסות ליצירת פרויקטים מקיימים. ניתן להוסיף "…ושיפור איכות חייהם של התושבים, תוך מניעת הדרה של דיירי המתחם מהמיזם העתידי". כמו כן, ניתן לשנות את סעיף 4 ב (4) בפרק ב', כך שיהיה כתוב "לפעול לגיבוש הסכמות כלל הדיירים, לביצוע מיזמים להתחדשות עירונית…".

4 | שימוש בקרן להתחדשות עירונית ליצירת דיור בהישג יד: בסעיף 4 א (5), נקבע כי אחד מתפקידי הרשות יהיה "ניהול הקרן להתחדשות עירונית". בדברי ההסבר לסעיף זה נכתב כי "…מטרות הקרן חופפות את מטרות החוק המוצע…". אולם, מטרתה של קרן להתחדשות עירונית הינה רחבה יותר מהאצת ומקידום הפרויקטים. היא נועדה, בין השאר, להבטיח גם תמיכה בדיירי דיור ציבורי ואספקה של דיור בר השגה, דיור להשכרה לטווח ארוך המגביר את אפשרויות הישארות במקום של הדיירים הותיקים.

על כן, יש לציין בנוסח החוק כי הקרן תשמש למטרות חברתיות, כמו למשל הכללת דיור להשכרה במחיר מפוקח, והשלמת תשלומי תחזוקה בפרויקטים בהם יש בכך צורך. כך, בסעיף (4) א 5 ניתן להוסיף: "...שתשמש להכללת דיור מוזל להשכרה, ולקרן תחזוקה במקרים בהם קיימת סכנת הדרה עבור שוכרים ובעלי דירות מרקע סוציו-אקונומי נמוך ובינוני".

5 | שיפור המסחר והמרחב הציבורי בסביבת המיזם: בסעיף 4 א (9), נכתב כי הרשות תפעל ל"קידום פעולות לשדרוג מרכזי ערים ומרכזים מסחריים, במסגרת מיזמים להתחדשות עירונית". יש להבחין בין השקעה כללית במרכזים מסחריים ומרכזי ערים, שלא דווקא קשורה למתחמי ההתחדשות, לבין התובנה החשובה שלעתים יש לחזק את המתחמים גם מבחינת השקעה במרחב הציבורי ובאזור המסחרי הקרוב אליהם, במיוחד בשכונות מדורדרות הזקוקות להתחדשות פיזית ומסחרית.

על כן, מומלץ להוסיף לסעיף 4 א (9) "שיקום אזורי מסחר בשכונות או בערים עניות, קידום המרחב הציבורי, כולל שטחים פתוחים ורחובות, בתוך ובסביבת המיזמים".

6 | נציגות ציבורית ונציגות לשלטון המקומי במליאת הרשות: הרשויות המקומיות מהוות את השותף המרכזי של הממשלה בקידום של מיזמי התחדשות עירונית. עם זאת, הצעת החוק מאפשרת רק לנציג אחד של השלטון המקומי חברות במליאת הרשות, זאת לעומת 11 נציגים ממשלתיים (סעיף 7 א). לציבור הרחב, המיוצג על ידי מגוון ארגוני חברה אזרחית שמייצגים דיירים בתכניות התחדשות עירונית, אין ייצוג כלל במליאת הרשות. כדי להבטיח את נציגותם ואת שיתוף הפעולה של שחקנים אלו, מומלץ להוסיף מספר נציגים לרשויות המקומיות, ולפחות שלושה נציגים לגוף ציבורי שאינו ממשלתי.

7 | הקצאה שוויונית של משאבים לפרויקטים: בסעיף 4 ב (3), נקבע כי הרשות תוכל להקצות לוועדות מקומיות משאבים לטובת קידום תכניות התחדשות עירונית "בהתאם לאמות מידה שוויוניות". מוצע כי קריטריון מרכזי שכזה יהיה מצבן הסוציו-אקונומי של הדיירים במתחם. כך גם בסעיף 4 א (7) – מוצע כי הסיוע של הרשות יינתן בראש ובראשונה להתארגנות תושבים הנמצאים במצב סוציו-אקונומי חלש יחסית, כדי להבטיח את הצלחתה במסגרת המיזם.

8 | חיזוק צעדים בוני אמון: בסעיף 4 ב, תת סעיפים 7, 8 ו-9, ישנם מספר כלים שמאפשרים לרשות הממשלתית ליצור מנגנונים בוני אמון במסגרת מיזמי התחדשות עירונית, כגון הכללת יועצים חברתיים לליווי דיירים בפרויקטים, יצירת רשימות של בעלי מקצוע, ועריכת הכשרות בנושא.

יש מקום לעבות רשימת צעדים בוני אמון אלו, ולכלול בהם צעדים כגון הכשרה עובדים קהילתיים ומתכננים לעבודה עם כלל הדיירים במיזמים אלו. זאת במטרה להתמודד עם תת השקעה בשנים שקודמות לביצוע הפרויקטים, עם הקשיים בגיבוש הסכמות במהלך הפרויקט, ועם קשיי המעבר והחזרה לפרויקט עם השלמתו.

8 | מעקב ובקרה: בסעיף 4 א (12), נכתב כי הרשות תהיה אחראית על "ביצוע מעקב אחר החלטות הממשלה לעניין פעולות הממשלה ויעדיה בתחום ההתחדשות העירונית, וקידום מימושו". ברצוננו להציע כי מלבד מנגנון המעקב הפנימי המוצע, יפעל גם מנגנון הערכה חיצוני, הבוחן את העמידה של הרשות במטרותיה, כגון יצירת מיזמים רבים, איכות הפרויקטים, ומניעת הדרה. מנגנון הערכה זה יתכנס אחת לתקופה שתיקבע בחוק, יפעל באורח שקוף, ויופעל על ידי גוף חיצוני.

מחברים ופרטים ליצירת קשר:

ד"ר אמילי סילברמן, ראש [הקליניקה האורבנית](mailto:emily.silverman@mail.huji.ac.il), 0544 851420

טל אלסטר, ראש תחום דיור והתחדשות עירונית, [הקליניקה האורבנית](mailto:alstert@gmail.com), 0525232706