

הצעת חוק הרשות להתחדשות עירונית ודיור בהישג יד (“הרשות להתחדשות”)

דברי הסבר

תוכן עניינים

- 1רקע - שכונות העוני בישראל
- 2השתלבות החוק בתהליכים קיימים - השלמת הרפורמה במנהל
- 3הסיבות להעדר ההצלחה עד היום
- 3מטרותיו של החוק להתחדשות עירונית ודיור בהישג יד
- 3הקמת הרשות להתחדשות עירונית ולדיור בהישג יד
- 4עקרונות התכנון
- 4יצירת זמינות המתחמים ע"י הסדר זכויות הקניין, אישור התכנון והבטחת שיווק
- 5דיור בהישג יד

רקע - שכונות העוני בישראל

הנחת היסוד של חוק זה היא, כי אין להבטיח הסדרים קניינים ותכנוניים בקנה מידה לאומי אלא בדרך של חקיקת חוק המעניק את הודאות והיציבות לתהליכים אלה. אין אפשרות להבטיח את הפעלתם ואת קידומם של ההסדרים אלא בדרך של הקמת רשות לאומית שזו מטרתה היחידה והבלעדית.

במדינת ישראל קיימות כיום כ-2.2 מיליון דירות בניות כאשר רובן המוחלט (כ-95%) מצוי בתחומי הערים¹.

בשנת 2010, חיו בישראל כ-712,300 משפחות מתחת לקו העוני אשר מהוות כ-2,383,800 נפשות בתוכן כ-958,500 ילדים (לפני תשלומי העברה ומסים)².

המשפחות העניות מתגוררות בכ-700 אלף דירות, המהוות כשליש מסך הדירות במדינה, שיעור הדומה לאחוז המשפחות העניות מכלל המשפחות. דירות אלה, נמצאות ברובן המכריע בשכונות העוני - בערים ובערי הפיתוח. שכונות העוני הן בגדר אזורי נחשלות סביבתית ולפיכך מהוות בדרך

¹ דו"ח שנתי לשנת 2006/הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
² ממדי העוני והפערים החברתיים - דוח שנתי, 2010/המוסד לביטוח לאומי

כלל את "החצר האחורית" של העיר והארץ. במרבית המקרים, הדבר נובע כתוצאה ממצבן הירוד של אותן הדירות בגלל העדר זכויות קניין ופיתוח.

אף כי דירת המגורים נתפסת ללא עוררין כנכס המשפחתי המרכזי, במרבית שכונות העוני לא מבוצעות עסקאות באופן משמעותי של מכר או רכישה. בדרך כלל לא קיים יסוד ההשבחה הקנייני והתכנוני בממדים לאומיים, ואין בהחזקתן כדי לשמש מנוף לשדרוג אורח החיים של המשפחה הענייה המחזיקה בדירה. מכאן יוצא כי דירת המגורים בשכונת העוני נחשבת ל"נכס קפוא", אשר כמעט ואינו נכלל במחזור הכלכלי המשקי בצורה משמעותית.

הצעת החוק תאפשר ליצור זכויות חברתיות חשובות ביותר שהמדינה מסוגלת להעניק לאזרחיה, ובכך לצמצם באופן דרמטי את תמונת העוני הנכסי במדינת ישראל ע"י הענקת קניין וזכויות בנייה מפליגות ל- 187 שכונות להתחדשות עירונית ודיור בהישג יד המתפרסות על שטח של כ- 150 אלף דונם. הקמת הרשות הלאומית להתחדשות עירונית ולדיור בהישג יד תזמן את שכונות העוני במדינה מבחינה קניינית ותכנונית ותתניע את תהליך ההתחדשות העירונית, תעצב ותבטיח את קידומו והצלחתו לאורך זמן וזאת כמנוף להתחדשות, לשדרוג ולהשבחתן של השכונות על ידי העצמתן של מערכות החינוך, התרבות, הקהילה והספורט ובאמצעות מצוינות בתכנון.

השתלבות החוק בתהליכים קיימים - השלמת הרפורמה במנהל

הרפורמה במקרקעי ישראל שפורסמה בשנת 2009 יצרה הזדמנות לרפורמה בשכונות העוני בישראל מאחר והעניקה, כעקרון, זכויות קניין לבעלי הדירות בשכונות וזאת כמנוף לשדרוגן והשבחתן. הצעת החוק נועדה לרכז בדבר חקיקה אחד את הוראות החקיקה לגבי: הכרזת שכונות העוני של מדינת ישראל כמתחמי התחדשות עירונית; שיקום השכונות; הגדרת בעלי הדירות כזכאים על פי החוק לאשכול זכויות הנגזר מחלקו של הזכאי במתחם להתחדשות; הגדרת ההשלמה הקרקעית שתכלול את השטחים הכלואים והמצרנים הכלולים במתחם או העוטפים אותו, אשר גם מהם יגזרו זכויותיו של הזכאי.

בחוק זה יוענקו מלוא זכויות הקניין וזכויות הפיתוח במקרקעין לבעלי הדירות במתחמי ההתחדשות העירונית. במקרה הצורך, מאפשר החוק את ניווד זכויות הבניה למקומות אחרים. החוק מציע ליצור מנגנון לתכנון מקרקעי המתחמים להתחדשות באופן שיביא להאצת הליכי התכנון והאישור של מתחמי ההתחדשות.

החוק יסדיר: את זכויות הקניין של הזכאים ע"פ החוק את המתחם לזמין לשיווק ולבניה; את האצת הליכי התכנון במתחמי ההתחדשות העירונית על בסיס מדיניות של אפליה מתקנת, הענקת זכויות בניה מפליגות ויצירת תמריצים מתאימים להשגת מטרות ההתחדשות העירונית ולפריצת מעגל העוני.

באמצעות תהליך ההתחדשות העירונית, יתאפשר לאוכלוסיית המצוקה, להחיות את הקניין בדירת המגורים ולהעצימו כמנוף לשדרוג רמת החיים ופתיחת חלון הזדמנויות ע"י יצירת הבסיס הנכסי המינימאלי לניידות אישית, לרכישת השכלה גבוהה, לשירותי בריאות איכותיים יותר ולקידום איכות סביבה חברתית במחמי ההתחדשות העירונית.

החוק הינו כמעט לחלוטין נטול העמסה על תקציב המדינה ומייצר עושר לשכבות העממיות ומקורות לדיור ע"י החייאת שטחים מתים ויצירת יש מאין.

הסיבות להעדר ההצלחה עד היום

מאז הקמתה, התמודדה המדינה עם בעיית שיקום השכונות והתחדשות עירונית במספר דרכים כאשר המרכזיות שבהן: חוק פינוי ובינוי של אזורי שיקום משנת 1965; פרויקט 'שיקום השכונות' של ממשלת בגין בשנת שהוכרז בשנת 1977; פרויקט 'התחדשות עירונית' של משרד השיכון והבינוי משנת 1995 וכן תהליכי הפינוי הבינוי והעיבוי למיניהם לאורך שנים.

ואולם, עד כה לא התקדמה ההתחדשות העירונית כמצופה. העדר הוודאות הקניינית והתכנונית שנוצרה והסדרים ארעיים שהופעלו - לא העניקו ביטחון לטווח ארוך. דרכי התמודדות המדינה שצוינו הובילו לכך שנוצרו סיכונים שלא ניתן היה לצפות. סיכונים אלו "העמיסו" עלויות עסקה בלתי סבירות שסיכלו במרבית המקרים את מימושו של תכניות התחדשות ופינוי ובינוי למיניהן. הסיבות העיקריות לאי הוודאות שנוצרה הן: העדר זכויות קניין מוגדרות של בעלי הדירות במתחמי ההתחדשות העירונית והזכויות הנגזרות מכך, היעדרם של הסדרים תכנוניים וקנייניים הניתנים למימוש, העדר חקיקה ראשית המסדירה הליכים אלה ואת זרימתם והעדר רשות המלווה אותם. חוק זה בא לשנות תמונת מצב זו מן הקצה על ידי הקטנת אי הוודאות היוצרת את הסיכונים במימוש התהליך וזאת באמצעות קביעת הסדרים קנייניים ותכנוניים המעוגנים בחוק זה.

מטרותיו של החוק להתחדשות עירונית ודיוור בהישג יד

מטרת העל של החוק היא צמצום העוני והפערים החברתיים על ידי:

1. צמצום העוני הנכסי (Asset poverty) באמצעות הענקת עושר נכסי לשכבות העוני במדינה.
 2. שבירת מעגל העוני הבין דורי הקיים בשכונות העוני.
- המערכת החוקית והפעלתה של הרשות יבטיחו:
1. אספקת דיוור כמדיניות דיוור לאומית - יצירת מאגר דיוור חדש, בהיקפים לאומיים לתקופה משמעותית בשטחים עירוניים, הם שטחי השכונות, על בסיס יצירת איכות סביבה חברתית ומניעת זליגה של בניה לשטחים ירוקים;
 2. הוצאת שטחים בהיקף משמעותי מידי המנהל המהווה מונופול, ויצירת גורם מתחרה;
 3. שדרוג המרחבים האורבניים של מדינת ישראל, כבסיס להעלאת רמת החיים של תושביה;
 4. יצירת הסדר כולל, קרקעי, תכנוני ומימוני, כדי אספקת דיוור בהישג יד לתושבי המדינה הזכאים לכך.

הקמת הרשות להתחדשות עירונית ולדיוור בהישג יד

במסגרת החוק המוצע, תוקם כאמור הרשות להתחדשות עירונית ודיוור בהישג יד אשר תפקידה של להפוך את המתחמים להתחדשות עירונית למתחמים זמינים מבחינה קניינית, תכנונית, כלכלית לפיתוח ובניה. הרשות תמלא תפקידה באמצעות הכלים המוקנים לה בחוק זה באמצעות תני ועדות שיופעלו לצורך יישום החוק:

- תת הוועדה להסדרים קנייניים - תהא אחראית להסדר ורישום הזכויות של כל אחד מהזכאים להתחדשות עירונית לגבי היקף הזכויות ורישומן לאחר אישור התכנון, כך שהבעלות על הדירה והחלק היחסי של הזכאי במתחם, מוגדרים מבחינת המיקום וההיקף.

- תת הוועדה לקידום התכנון של מתחמי התחדשות עירונית - שתפקידה להכין את הפרוגרמה, לבחור את צוותי התכנון, לקדם את התכנון של המתחם, לקבוע את היקף זכויות הבניה, באמצעות מצוינות בתכנון, העצמת זכויות בניה והעלאת ערכה של השכונה בהתאם לנסיבות המיוחדות של כל שכונה, הן מבחינת הפריסה והן מבחינת שלבי הפיתוח. תת הוועדה לקידום התכנון תביא את הצעת התכנון לרשות לצורך אישורו והעברתו לוועדת התכנון לאישור סטטוטורי באמצעות הוועדה לדיור לאומי בשבתה כוועדת תכנון להתחדשות עירונית.
 - תת הוועדה לדיור בהישג יד - אשר תפקידה יהיה להתניע וללוות את המערכת אשר תספק את חבילת "הדיור בהישג יד לזכאי".
 - הרשות תשמש גם כוועדה להגינות עסקית, לצורך בקרה על תהליך הוגן וראוי של התחדשות עירונית בו יובטח כי העסקאות יבוצעו מכוח הזכויות שיוענקו בחוק זה לזכאים והם אלו אשר יהיו הנהנים העיקריים מתהליך ההתחדשות. לשם כך, תבצע הוועדה להגינות עסקית מעקב כי הזכויות המוענקות אינן מנוצלות לרעה ובאופן בלתי הוגן כלפי בעלי הזכויות בעסקאות בלתי ראויות או בלתי סבירות.
- משמילאה הרשות תפקידה לעניין זמינות המתחמים, הן לעניין הסדר הזכויות והן לעניין האישור הסטטוטורי לתכנון, יהיה המשך התהליך בידי התושבים הזכאים - בעלי הנכסים, הם הדיירים של שכונות העוני היום.
- הרשות תלווה את התושבים הזכאים הן בפן המשפטי, הן בפן החברתי והן בפן כלכלי, במימוש זכויות אלו באמצעות צוותים מקצועיים, תמרוץ וסמכויות אכיפה.

עקרונות התכנון

במסגרת החוק תוקם, כאמור, וועדה לקידום התכנון שתהיה וועדת תכנון מקצועית שתשמש כזרוע התכנונית של הרשות להתחדשות. מתפקידה יהיה לתכנן ולהגיש לאישור הרשות לתכנון תכניות אב אסטרטגיות לכל אחד ממתחמי ההתחדשות העירונית, זאת באמצעות הגדלה משמעותית של זכויות בנייה, או אף שדרוגן בדרכים אחרות. מהלך זה יצור זכויות בנייה לכמיליון יחידות דיור לפחות בעשור הקרוב.

החוק משחרר משליטת המדינה כרבע עד שליש משטחי הדיור הבנויים במדינת ישראל ויוצר שוק דיור חדש במתחמי ההתחדשות, שוק דיור הממזג רגישות חברתית מחד וצרכי המדינה לאספקת דיור מאידך.

החוק מאמץ את המלצות תמ"א 35 באשר לצפיפות המותרת בישובים העירוניים של מדינת ישראל. לפי הוראות תמ"א 35, צפיפות בניה נטו ממוצעת למגורים בתכנית מקומית תהא באזורים עירוניים בהתאם ללוח הצפיפות המוצע, אשר נע בין 16-24 יח"ד לדונם עם אפשרות לחרוג מכך לפי צרכי ההתחדשות.

יצירת זמינות המתחמים ע"י הסדר זכויות הקניין, אישור התכנון והבטחת שיווק

החוק איננו הצהרתי אלא קונסטטיטויטיבי, מעניק זכויות קניין וזכויות בניה וקובע דרכי מימושם ע"י עיצוב והגדרת זכויות הקניין למתחם להתחדשות עירונית ולכל אחד מבעלי הזכויות. החוק מגדיר ודואג לרישומם של זכויות הקניין של כל זכאי במתחם. באמצעות קביעת הפרוגרמה לתכנון

המתחם, בחירת הצוות המקצועי לתכנונו ואישור התכנית ע"י הועדה המיוחדת להתחדשות עירונית, משודרג המתחם גם מבחינה תכנונית.

המתאם שבין זכויות הקניין הרשומות במתחם על שמם של הזכאים, כאמור, והתכנית המאושרת החלה לגבי המתחם וקביעת שיעור חלקו של הזכאי בהם, ע"פ הפרוגרמה החדשה, יוצר מצב חדש ההופך את המתחם לקרקע זמינה לשיווק ולבניה.

אחד מתפקידיה המרכזיים של הרשות יהיה להתניע את תהליך השיווק של המתחם הזמין, זאת ע"י מנגנון שיוקם למטרה זו. מנגנון זה יכלול רכזים קהילתיים, כלכלנים, עורכי דין, שמאים, אשר יעצבו את דרכי השיווק המיטביות לגבי המתחם.

משהושגה ההסכמה של מרבית הזכאים במתחם ולגבי שלב משלבי של התכנית במתחם, כפי שיוגדר בתכנית החלה, תשווק הקרקע, כולה ומקצתה, בשלבים.

לרשות תהיה סמכות להאיץ את תהליכי השיווק באמצעות תמריצים שיקבעו בחוק זה ע"י צמצום ההטבות המוענקות לזכאים ע"פ חוק זה או הגדלתם, הן בזכויות הבניה, הן במיסוי והן בדרכים אחרות. משלא צלחו דרכים אלה, תהיה הרשות זכאית, באמצעות אימוץ הכלים המוקנים בתיקון לחוק פינוי ובינוי (פיצויים), התשס"ו–2006 ("חוק הדייר הסרבן"), לכפות התחדשות עירונית במתחמים שבתחום אחריותה.

דיוור בהישג יד

המקרקעין לדיוור בהישג יד יהיו חלק מהליכי התכנון. הרישוי והשיווק של המקרקעין במדינת ישראל ומימושם בפועל לצורך דיוור בהישג יד, יבוצע על ידי הרשות להתחדשות עירונית ולדיוור בהישג יד באמצעות תת הוועדה לדיוור בהישג יד, שתקום כאמור ע"פ הוראות חוק זה.

החוק יסדיר את הדרכים לאפיונה של הדירה; את הזכאים לדיוור בהישג יד; את המקור לקרקעות עליהן יתכננו, ייבנו וישווקו הדירות בהישג יד; הדרכים להקצאת המקרקעין לבניית הדיוור בהישג יד; הסדרי המימון של רכישת הקרקע, התכנון, הפיתוח והבנייה; ואת חבילת המימון שתשמש את הזכאי לדיוור בהישג יד, לרכוש את הדירה בשלמותה או בשלבים בהסדר לפיו המגרש יועמד כהלואה עומדת הניתנת לפרעון בשלבים.

הקרקע לדיוור בהישג יד תושג במסגרת החוק:

1. בשיעור של 20% מכל הפרויקטים לדיוור על מקרקעי המדינה המשווקים או שישווקו ע"י הרשות למקרקעי ישראל אשר תחויב במכירת שטחים עירוניים לדיוור בהישג יד לקבוצות העומדות בקריטריונים של הזכאות.
2. באמצעות הקצאה של 20% מכל תכניות ההתחדשות העירונית.
3. באמצעות הענקת זכויות בניה נוספות לאלו שנקבעו בחוק בפרויקטים שיכללו דיוור בהישג יד על קרקע פרטית ומתן אפשרות לזום, אף על קרקע פרטית, לזכות באישורי תכנון מואצים בהליכי הוד"ל.

החוק מציע להגדיר יחידת דיוור בהישג יד כיחידת דיוור בגודל, ברמת בניה ובמקום במרחב התכנון והבניין, שמחירה הכולל לא יעלה על 60 חודשי הכנסה של בית אב, מהעשירון החציוני. עלות הבניה והתכנון כולל כל ההוצאות (למעט עלות המגרש), לא יעלה על 30 חודשי הכנסה כאמור. עלות המגרש במחיר הדירה יהיה לפי מחירו המוצע בשוק המקרקעין, לעשר שנים האחרונות בעיקור העלויות

התקופתיות ובלבד שמחירו לא יעלה על 20 חודשי הכנסה של בית אב מהעשירון החציוני, לפי הלמ"ס. הדוגמא המספרית שלהלן מתארת את הרעיון המוצע בחוק:

המחיר המקסימאלי לדירה בהישג יד באזורי ביקוש יהיה 500,000 ₪. הדירה תהיה בשטח של 66-75 מ"ר, שטח בנוי, בסטנדרט המאפשר לבנות דירה בעלות של כ-4,000 ₪ למ"ר בנייה. מחיר זה כולל את עלות הבנייה, עלות התכנון, אגרות הפיתוח, מימון בעת ההקמה וכיו"ב. מחיר המגרש לא יעלה על 200,000 ₪ באזורי הביקוש ובסך של 20,000 ₪ באזורי פריפריה. לפיכך, מחיר הדירה בהישג יד תשווק במחיר של כ-350,000 ₪ בפריפריה ובמחיר של כ-500,000 ₪ באזורי ביקוש, ובהדרגה ביניהם.

הסדר מימון הרכישה- יצירת ההון העצמי המינימאלי למימון הרכישה:

תחת ההנחה כי מחירה הוא 500,000 ₪, כ-60% מהמחיר של יחידת דיור בהישג יד יוענקו כהלוואה המובטחת כמשכנתא ראשונה על הדירה כולה. ההלוואה תישא ריבית בסיס ותוחזר בפריסה על פני 30 שנים כאשר בחלקה הראשון של התקופה החזר ההלוואה לא יעלה על 1000 ₪, אשר יעלה בהדרגה בהתאם לכושר ההשתכרות של הלווה לכ-1,600 ₪.

היתרה של כ-40% ממחיר הדירה, דהיינו כ-200,000 ₪, תחשב כהלוואה עומדת הנושאת ריבית והצמדה. סכום זה, המייצג את שווי המגרש במחיר הדירה ישמש כהון עצמי, ייצור מעין בעלות משותפת בין הרוכש-הזכאי לדיור בהישג יד, לבין הרשות. הדייר-הזכאי יהיה רשאי בכל עת לרכוש את מלוא הבעלות, או לשיעורין לאורך זמן, ע"י פירעון ההלוואה העומדת כולה או מקצתה בתשלומים.

הנה כי כן, החוק והרשות המוקמת על פיו, ישמשו את השכבות העממיות במדינת ישראל להשבחת נכסי השכונות שבבעלותם ואת אספקת הדיור בהישג יד ממש.