

6 בינואר 2026

שלום רב,

**הנדון: עמדת עמותת במקום – תכנון זכויות אדם, והאגודה לזכויות האזרח בישראל
בעניין תזכיר חוק שיקום נזקי מלחמה בדרך של התחדשות עירונית, התשפ"ה-2025**

להלן מוגשת עמדתן של עמותת במקום - תכנון זכויות אדם ושל האגודה לזכויות האזרח בישראל בעניין הצעת החוק שבנדון.

עמותת במקום היא גוף מקצועי המקדם הליכי תכנון ומגמות תכנוניות לטובת הקהילה. העמותה פועלת עם ולטובת אוכלוסיות וקהילות הנתונות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית. זאת, מתוך ראייה ושאיפה לקידום האינטרס הציבורי למען שוויון בתחומי התכנון והפיתוח, הקצאת משאבים הוגנת ושקיפות בהליכי התכנון. העמותה מוכרת כגוף מקצועי ציבורי הרשאי להגיש התנגדויות לפי סעיף 100(3) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. עיקר המימון של עמותת במקום הינו מישויות מדיניות זרות.

האגודה לזכויות האזרח בישראל (ע"ר), הוקמה בשנת 1972 והיא ארגון זכויות האדם הגדול והוותיק בישראל. האגודה עוסקת בכל קשת זכויות האדם, ופועלת בין היתר למען הגשמת עקרונות השוויון והצדק החלוקתי בין אזרחי המדינה. בכלל זה פועלת האגודה להגנה על זכויות האזרחים בתחם התכנון. פעילות זו כוללת, בין היתר, הופעה בפני ועדות ופורומים ממשלתיים וציבוריים שונים, והגשת חוות דעת ותגובות להצעות חוק הקשורות למערכת התכנון, אשר יש בהן כדי להשפיע על זכויות האזרחים.

עמותת במקום והאגודה לזכויות האזרח תומכות בגיבוש פתרונות מהירים ויעילים לשיקום מתחמי מגורים שנפגעו במלחמה, אך מתנגדות לתזכיר החוק במתכונתו הנוכחית. ביסוד הדברים, אנו מתנגדים לשימוש בלעדי במסלול של פינוי בינוי ככלי לשיקום מהיר.

יש להציע מגוון כלים תכנוניים לשיקום מהיר של מתחמים שנפגעו במלחמה

מטרת החוק המוצע היא לגבש פתרונות מידיים לשיקום מתחמי מגורים שנפגעו במסגרת מבצע "עם כלביא", ואף להחיל אותם על מקרים נוספים של הרס מבנים כתוצאה מנזקי מלחמה. מובן מאליו כי במצב עניינים זה ישנה חשיבות רבה לגיבוש הליך מהיר של תכנון ובניה. אך **מסלול פינוי בינוי, שהחוק מיועד ליישומו**, הוא ארוך ומורכב ולא בנוי כלל לתת מענים מידיים. כפי שמצוין בצדק בתזכיר החוק, תהליכים של פינוי-בינוי "מאופיינים במורכבות ניכרת, ומשך יישומם הממוצע עומד על כ-9 שנים, בין השאר בשל אתגרים קנייניים, דרישות להסכמות דיירים, הליכי תכנון ורישוי ארוכים ועומסים תפעוליים ברשויות המקומיות ובמוסדות התכנון" (עמ' 222). בנוסף, לפרויקטים של פינוי בינוי (המביאים לציפוף גבוה מאוד) יש השלכות ארוכות טווח על הסביבה הבנויה והתשתיות באזור כולו. ההתמקדות הבלעדית בכלי של פינוי בינוי, והאפשרות לכפייתו על תושבים שעברו טראומה ניכרת, נידונו לכישלון. יש חשיבות מכרעת לתת מגוון של מענים לאתגרים

התכנוניים, החברתיים והכלכליים של שיקום מתחמים שניזוקו במלחמה. קשירתו של הצורך בשיקום מידי באופן בלעדי עם פרויקטים של פינוי בינוי מעבירה את נטל השיקום אל כוחות השוק, ומאפשרת למדינה להתנער מאחריותה וחובתה הבסיסית לקימום המבנים שנהרסו.

החוק צריך לכלול חלופות נוספות להתחדשות עירונית, שיישומן מהיר הרבה יותר ופחות אגרסיבי, הן כלפי התושבים הן מבחינה עירונית. אלו כוללות את המסלולים של חיזוק ועיבוי, ושל הריסה ובנייה ביינית, הקיימים בחלופת שקד וגם בתוכניות העירוניות המחליפות את תמ"א 38 (המאפשרות בכל הערים שנפגעו במבצע "עם כלביא"). יש להרחיב את מושג הקימום, כך שיכלול את האפשרות להסתמך על תוכניות אלו כחלק מתהליך השיקום. אפשרות נוספת מוצגת בהצעת החוק שהגיש ח"כ יעקב אשר (הצעת חוק לשיקום מהיר של מבנים שניזוקו במלחמת עם כלביא (תיקוני חקיקה), התשפ"ה–2025), המציעה להעניק סמכויות לוועדות המקומיות לאשר תוכנית לשיקום מהיר תוך הגדלת זכויות הבנייה. טיוטת החוק של ח"כ אשר מציעה לקבוע הסדרים תכנוניים, כלכליים וקנייניים שיאפשרו שיקום מזורז יחד עם ציפוף מתון יותר של האזורים שנפגעו, מבלי להידרש להחלת צעדים דרסטיים ופוגעניים כמו הורדת אחוז ההסכמה הנדרשת של בעלי הדירות, והפקעה באמצעות "רכישה כפויה" של דירות.

על מנת לממש אפשרויות אלו, יש להעביר את האחריות לניהול הפרויקטים לחברה בבעלות ציבורית, בין אם ממשלתית ובין אם עירונית, אשר תנהל ותוביל את תהליך השיקום, שלא למטרות רווח. ניהול ציבורי יאפשר לאגם משאבים ציבוריים לטובת הפרויקט, למתן את הצפיפויות הנדרשות על מנת להוציא את הפרויקט לפועל, ולהוסיף בסופו של התהליך דירות בהישג יד או בדיוור ציבורי למאגר הממשלתי או העירוני.

ככל שיוחלט לקדם בכל זאת את תזכיר החוק המוצע, נדגיש כי הוא לוקה בחסר בנקודות הבאות:

1. היעדר ליווי חברתי:

לליווי החברתי חשיבות רבה במקרה שלפנינו, בהתחשב בכך שלא מדובר בפרויקט נדל"ני רגיל, אלא בדיירים שסובלים מתוצאותיו הקשות של הרס פתאומי ואלים של בתיהם, רכושם, וסביבת מגוריהם, כולל פגיעות בגוף ובנפש. תזכיר החוק מתעלם מן הצורך לספק לדיירים ליווי חברתי מותאם, לפני ובמהלך כל פרויקט. כיום יש הסכמה בקרב מוסדות התכנון לגבי ההכרח לתכנן התחדשות עירונית תוך שיתוף הציבור, בפרט הדיירים הקיימים במתחם. סקירה שפרסם מינהל התכנון בנובמבר 2023, המתייחסת ספציפית לשיקום אזורים שנהרסו במלחמה ([שיקום אזורי](#) [אסנו](#), ד"ר רוני בר, ד"ר לילי שולמן, ד"ר נטע גלנור) מדגישה את החשיבות של **עבודה עם התושבים** ושל **הליכי תכנון שיתופיים** להצלחת השיקום הפיזי של מתחמים שנהרסו. תהליכים אלו מסייעים להחזיר ולחזק בקרב הנפגעים את תחושת השליטה והבעלות על חייהם, לאחר אירוע של אובדן שליטה קיצוני, באמצעות מעורבות בתהליכי קבלת החלטות על תהליך השיקום. הסקירה גם מציינת כי הליכי שיתוף אינם מעכבים את השיקום, ואף יכולים לתרום לקידומו המהיר. בניגוד להמלצות אלה, הצעת החוק שלפנינו לא רק שאינה כוללת צעדים שיאפשרו לתושבים להיות מעורבים באופן משמעותי בתהליך השיקום, אלא שלמעשה היא כופה עליהם תהליך ארוך מאד, שסופו בשינוי קיצוני של סביבת חייהם.

המלצתנו: יש להקצות זמן ומשאבים ייעודיים לליווי חברתי מותאם לנסיבות ההרס. זאת במטרה לשתף את הדיירים בתהליך התכנון מחדש של המתחם שנפגע, כולל קביעת מקור תקציבי לליווי החברתי. חשוב שצוותי התכנון יהיו רב תחומיים, ויכללו גם אנשי צוות מקצועיים מתחומי העבודה הקהילתית והרווחה, שיהיו אחראיים על תהליכי הליווי החברתי.

2. פגיעה חמורה בזכויות בעלי הדירות:

א. על ידי הורדת רף ההסכמה (עמ' 242, פרק ד': סעיף 43 א' ודברי ההסבר לו): תכנית פינוי בינוי דורשת הסכמת בעלי הדירות. שיעור ההסכמה הנדרש מקרב בעלי הדירות נמצא בירידה מתמדת, והופחת מ-80% במקבץ בניינים (כפי שנקבע בשנת 2006) ל-66% במקבץ בשנת 2021 (ו-60% לפחות בכל בניין), תוך מתן אפשרות לכפות תהליך פינוי בינוי על בעלי דירות שאינם מעוניינים בכך באמצעות הליך משפטי. על פי תזכיר החוק המוצע, יופחת עוד שיעור ההסכמה, ויעמוד על "רוב רגיל" (דהיינו 51% בלבד) בלבד של הסכמה. **צמצום זה מחריף את הפגיעה בזכויות הקנין של בעלי הדירות, ועלול לאלץ עד מחציתם להגיע למצב של "שיקום בכפיה".** יש לציין כי לא מדובר אך ורק בדיירים שדירותיהם נהרסו כליל (ובמקרה כזה אין משמעות לאי-הסכמה להריסה), אלא גם בדיירים שנגרם לדירותיהם נזק קל יותר ואף בדיירים בבניינים שלא נפגעו כלל, שאין כל הצדקה לאלץ אותם להשתתף בפרויקט כפוי.

ב. על ידי נקיטת צעדים קיצוניים לכפיית הפרויקט (עמ' 5-254, פרק ו': דברי הסבר כלליים וסעיפים 59-60 ודברי ההסבר שלהם): תזכיר החוק מציע לקבוע כי במקרה שלא הושגה הסכמת רוב הדיירים (המופחתת ל-51% בלבד), תתאפשר "רכישה כפויה" באמצעות הסמכת יזם שיקום "להפקיע שטחים מן המתחם". זהו צעד דרסטי וכוחני, הנוגד עקרונות בסיסיים החיוניים להצלחה של התחדשות עירונית, שהוזכרו לעיל: שיתוף הציבור בתכנון (הן דיירי המתחם עצמו והן תושבי השכונה או העיר), גיבוש הפרוגרמה באופן שתיתן מענה גם לצרכים וליכולות הכלכליות של בעלי הדירות הקיימים, וליווי חברתי של הדיירים לאורך כל התהליך. בפרט כשמדובר בנפגעי מלחמה, החוק מציע מצב אבסורדי שבו התערבות המדינה בתהליך השיקום תיעשה במטרה לכפות על הדיירים את מימושו של פרויקט פינוי בינוי, שאיננו הפתרון המיטבי לשיקום הדחוף שהם זקוקים לו.

ג. על ידי החלת הצעדים הקיצוניים גם על בניינים שלא נפגעו (עמ' 8-227, פרק ב': סעיף 11 ג' ודברי ההסבר שלו): תזכיר החוק מציע כי ניתן יהיה לצרף לפרויקט גם מגרש או מגרשים שיש בהם מבנים שלא נפגעו כלל, בתנאי שסך בניינים אלה לא יעלה על 25% מסך המבנים הכלולים באזור השיקום. קביעה זו היא בעייתית ביותר, שכן היא מחילה את הפגיעה החמורה בזכויות בעלי הדירות, בדמות שיעור ההסכמה של "רוב רגיל", ואת הצעדים הקיצוניים של הפקעה ו"שיקום בכפיה" גם על מבנים שכלל לא נפגעו ושאינן כל הצדקה להחיל עליהם צעדים אלה. הריסה של מבנים נוספים על אלה שנפגעו במלחמה הופכת את הפרויקט מ"תוכנית חירום" לתוכנית בלתי מידתית, המאפשרת נקיטת צעדים כוחניים ופוגעניים כלפי בעלי דירות נוספים. קידום תוכנית התחדשות עירונית עבור מבנים שלא נפגעו צריך להיעשות באותם תנאים הקיימים במסלול הרגיל של פינוי בינוי.

המלצתנו: יש להותיר על כנו את רף ההסכמה הנדרש, ולבטל את אפשרות ההפקעה. במידה ו-66% מהתושבים אכן רוצים ובוחרים באפשרות של פינוי-בינוי, הדבר מייתר את סעיפי החוק הנוגעים לכפיית הפרויקט על הדיירים. כל שכן, אין להחיל את סעיפי החוק הללו על מבנים שלא נפגעו כלל.

3. לוחות זמנים בלתי סבירים (עמודים 7-250, פרקים ה' ו'):

התושבים נדרשים לעמידה בלוחות זמנים קצרים ביותר ביחס לנסיבות הקשות שהביאו להרס הבניינים, למורכבות של פרויקט השיקום המוצע ולמשך הזמן הנדרש לביצועו. הניסיון לקצר את הליכי ההגעה להסכמות, שבדרך כלל לוקחים כמה שנים, למספר חודשים בודדים, אינו מציאותי. למעשה, לוחות הזמנים המופרכים המוצגים בהצעת החוק מעידים כי החוק המוצע ממוקד אולי בטיפול בהגדלת מצאי הדיור באזורי השיקום, אך לא בטיפול בדיירים נפגעי הפצצות הטילים. לדוגמה, לוח זמנים בלתי סביר מוקצה לאופציה של קימום - כלומר להחזרת המצב לקדמותו בדרך של "ביצוע עבודה להקמה מחדש או לתיקון של מבנה טעון שיקום שנהרס, כולו או מקצתו, שלא לפי תכנית לשיקום והתחדשות". (פרק ה' סעיף 53 (ב), עמ' 250). לויז' קצר זה עלול, בסבירות גבוהה, למנוע מהתושבים לבחור באופציה הזו. גם יתר לוחות הזמנים המפורטים בהצעת החוק אינם ריאליים גם לגבי פרויקט פיננו-בינוי "רגיל", ולא כל שכן כאשר מדובר בדיירים שהתפזרו בעקבות הרס מלחמה.

המלצתנו: אין להגביל בחוק את לוחות הזמנים של כל שלב בתהליך. ניתן לקבוע לויז' כללי וריאלי להגשת תכנית שיקום למתחם שנפגע. לדוגמה הלוז' המוצע בהצעת החוק שהגיש ח"כ יעקב אשר: "על מנת להבטיח שתכניות שיקום כאמור יקודמו במהירות, מוצע לקבוע את המועד שעד אליו יהיה ניתן להגיש תוכנית שיקום. לכן מוצע כי המועד האמור יהיה עד שנתיים מהמועד בו ארע האירוע שבעקבותיו נהרס המבנה." (דברי הסבר, עמ' 22).

4. תחרות בין יזמים (עמוד 3-242, פרק ד' סעיף 43 (ב)):

כבר לפני כמעט עשור חוקק חוק התחדשות עירונית (הסכמים לארגון עסקאות) תשע"ז-2017, במטרה להסדיר את פעולת המארגנים במתחמי התחדשות עירונית. חוק זה נדרש בעקבות מקרים של פגיעה בדיירים במתחמי פיננו בינוי, שכללו בין היתר תופעות של מארגנים ויזמים שספסרו בחתימות שהשיגו. הצעת החוק שלפנינו מאפשרת תחרות בין יזמים על חתימות, באופן שעלול להחזיר תופעות מזיקות אלה, שיפגעו עוד יותר בדיירים המצויים ממילא במצב פגיע עקב נסיבות ההרס.

המלצתנו: חברה בבעלות ציבורית תשמש כיום הפרויקט ותמנע מצבים בהם יזמים או מארגנים המונעים משיקולים כלכליים צרים יתחרו על השגת הסכמות וחתימות של בעלי הדירות.

בנוסף, אנו ממליצים על העקרונות הבאים:

1. לאפשר כאמור **מגוון של כלים תכנוניים** שיתאימו לשיקום אזורי אסון. כפי שהוסבר לעיל, מסלול פינוי בינוי הוא הפחות מתאים לתכלית זו, בהתחשב בקשיים המובנים בו. לכן יש לאפשר שימוש במגוון מסלולים אחרים, הכוללים קימום, חיזוק ועיבוי, הריסה ובנייה בניינית, או ציפוף מתון. כך, בשיתוף עם הדיירים והרשות המקומית, ניתן יהיה לבחור במסלול המתאים ולגבש פרויקט מיטבי בכל מתחם שנפגע.
2. להעביר כאמור את **האחריות וניהול השיקום של המתחמים שנפגעו לידי חברה ציבורית**, אשר תשמש כיום הפרויקט ותנהל אותו שלא למטרות רווח. חברה זו תהיה אחראית גם על תהליך הליווי והשיתוף של התושבים. דירות נוספות שיתקבלו בפרויקט, בין אם דרך ההליך של ה buy out ובין אם דרך תוספות בנייה, יופנו לדיר הציבורי או לדיר בהישג יד.

בברכה,

עו"ד דבי גילד-חיו
האגודה לזכויות האזרח בישראל

אדריכלית ד"ר יעל פדן
עמותת במקום – תכנון זכויות אדם