

הָקָר



מחקר ופיתוח מדיניות דיור הוגן
הפקולטה למשפטים | אוניברסיטת תל אביב

לקראת מערך כולל של

דיור בהישג יד בישראל

נייר מדיניות

כתיבה:

עו"ד טל רוזנפלד, סבסטיאן ולרשטיין, נתנאל רייכר

עריכה:

פרופ' נטע זיו, אדר' יואב וינברג, עו"ד טל רוזנפלד

- ”הגר – מחקר ופיתוח מדיניות דיור הוגן” הינו גוף לקידום מחקר ומדיניות דיור בישראל.
- ”הגר” החל את פעילותו בינואר 2014 ופועל באמצעות צוות הכולל אנשי מקצוע מתחום המשפט, התכנון, והכלכלה, על מנת לזהות את צרכי הדיור של תושבי ישראל ולהציע למקבלי ההחלטות בישראל דרכים לקידום מדיניות בתחום הדיור, המאפשרת דיור הולם, נגיש ובר השגה בכל מדינת ישראל, ולכל שכבות האוכלוסייה.
- המרכז פועל לאיסוף הידע התיאורטי והפרקטיקות הקיימות בעולם בתחום דיור בהישג יד, ולפיתוח כלים ליישום מדיניות המקדמת דיור בהישג יד בישראל. פעילותנו מתמקדת בשלושה תחומים:
- א. התוויית מדיניות ברורה לקידום דיור בהישג יד המיועד לאוכלוסיות ברמות הכנסה בינונית ונמוכה, והצעת כלים מגוונים ליישום המדיניות ובכלל זה הצעות חקיקה, רגולציה, כלים פיננסיים ומודלים של שיתוף פעולה פרטי-ציבורי.
- ב. אספקת ידע תיאורטי ומעשי הנחוץ לשם גיבוש מדיניות דיור בהישג יד בישראל, על בסיס ראייה רב-תחומית המחברת בין ידע כלכלי, משפטי, תכנוני וחברתי, וכן קידום יצירת בסיס נתונים לאמדן צרכי הדיור בישראל.
- ג. יישום כלים ליצירת מלאי דיור בהישג יד ביוזמות ובפרויקטים המקודמים בפועל, בשיתוף פעולה עם השלטון המקומי, יזמים והתארגנויות תושבים, זאת בין היתר על מנת לאתר חסמים בתחום ולפעול להסרתם.

לקראת מערך כולל של דיור בהישג יד בישראל

נייר מדיניות

כתיבה:

עו"ד טל רוזנפלד, סבסטיאן ולרשטיין, נתנאל רייכר

עריכה:

פרופ' נטע זיו, אדר' יואב וינברג, עו"ד טל רוזנפלד

תודות

פעילות מרכז הגר התאפשרה הודות לתמיכתן הנדיבה של קרן דוד ואינז מאיירס וקרן צ'ארלס א. רבסון. בעזרתן של קרנות אלו וכן בעזרת תמיכה מקרן דוד ברג התאפשרה הכנתו של נייר מדיניות זה.

ברצוננו להודות למי שסייעו בכתיבתו של מסמך זה, העירו הערות ותרמו מנסיונם, ובהם ד"ר אמילי סילברמן, המנהלת האקדמית של הקליניקה האורבנית באוניברסיטה העברית בירושלים, ד"ר חיים פיאלקוף מהאוניברסיטה העברית בירושלים, מר צבי זיו, חבר הוועדה המייעצת של מרכז הגר, עו"ד גיל גן־מור, ראש תחום הדיור באגודה לזכויות האזרח, גב' דניאלה פז ארז, מנכ"ל חברת הייעוץ פז כלכלה והנדסה, גב' עתליה רזניק, מתכננת ערים בחברת הייעוץ פז כלכלה והנדסה, עו"ד אורה בלום, שניהלה את מרכז הגר, ופרופ' נטע זיו, המנהלת האקדמית של מרכז הגר.

This Policy Paper was made possible by funds granted by the Charles H. Revson Foundation, the David and Inez Myers Foundation, and the David Berg Foundation. The statements made and views expressed, however, are solely the responsibility of the Affordable Housing Center at the Buchman Faculty of Law, Tel Aviv University.

תוכן

5	מבוא
6	מטרות המסמך
7	תמצית הדוח
12	1. מהו דיור בהישג יד ולמה זה טוב?
12	1.1 הגדרות לדיור בהישג יד
13	1.2 קהל היעד לדיור בהישג יד
13	1.3 יתרונותיו של דיור בהישג יד
14	1.4 שוק הדיור בישראל
16	1.5 אוכלוסיות המקבלות סיוע בנושאי דיור בישראל
16	1.6 דיור בהישג יד בחקיקה הישראלית
18	1.7 המלצות
20	2. מי זכאי לדיור בהישג יד?
20	2.1 קריטריונים לקביעת זכאות לדיור בהישג יד
21	2.2 קביעת קריטריון ההכנסה
21	2.3 זכאות לדיור בהישג יד בישראל
24	2.4 קביעת רמות הכנסה בישראל
24	2.5 המלצות
27	3. היכן צריך דיור בהישג יד?
27	3.1 דיור מכיל – תמהיל חברתי ומגוון פתרונות דיור
28	3.2 דיור בהישג יד כחלק מהתחדשות עירונית
29	3.3 דיור בהישג יד ונגישות תחבורתית
30	3.4 דירות קטנות
31	3.5 דיור מכיל בישראל
32	3.6 מהלכים לקידום דיור בהישג יד בישראל ברמה המקומית
33	3.7 המלצות
37	4. מי צריך להיות אחראי על פיתוח דיור בהישג יד?
37	4.1 חלוקת התפקידים בקידום דיור בהישג יד
38	4.2 גורמים המעורבים בשוק הדיור בישראל
40	4.3 המלצות
43	5. כמה דיור בהישג יד צריך?
43	5.1 מה מודדים באומדן צרכים לדיור?
44	5.2 אילו נתונים נדרשים להערכת צרכי הדיור?
45	5.3 מה היקף אוכלוסיית היעד הנדרשת לדיור בהישג יד בישראל?
47	5.4 המלצות



49	6. באילו כלים ניתן לעשות שימוש לשם קידום דיור בהישג יד
49	6.1 פיתוח צורות חזקה שונות בדיור
51	6.2 כלים לפיתוח שוק שכירות ארוכת טווח
56	6.3 כלים להעלאת הכדאיות הכלכלית בביצוע מיזמים הכוללים דיור בהישג יד
58	6.4 המלצות
62	רשימת נספחים
63	נספח א – הצעת חקיקה
65	נספח ב – תבחינים לזכאות לדיור בהישג יד
68	נספח ג – ניתוח המכרזים לשכירות ארוכת טווח ברעננה ובהרצליה
69	נספח ד – הצעות לשיפור חוזה שכירות ארוכת טווח
71	נספח ה – מחירי שכירות לדיור בהישג יד
72	נספח ו – סקירת מיזמים של דיור בהישג יד בישראל (עדכון)

דיור נאות הינו זכות אנושית בסיסית, הנובעת מההבנה כי אדם זקוק לבית על מנת לנהל אורח חיים תקין וכי הבית אינו רק רכוש חומרי ומחסה פיזי אלא גם מרכיב משמעותי מבחינה חברתית ורגשית, מקום המקנה יציבות וביטחון, מקום להתכנסות ולמפגש, ומקום אשר ממנו נגזרת במידה רבה היכולת לממש את הזכות לחינוך, לתעסוקה ולתרבות, וכן יכולתו של הפרט לשפר את מעמדו החברתי. ההכרה בכך שדיור הינו זכות נקבעה עוד בהצהרה האוניברסלית לזכויות אדם של האו"ם משנת 1948, המגדירה את זכויות האדם היסודיות שצריכות לחול בכל המדינות החברות באו"ם. בין הזכויות הכלכליות-חברתיות המנויות בהכרזה כלולה גם הזכות לדיור:

"Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing..."¹

ההכרה בדיור נאות כזכות קיבלה אישוש ופירוט באמנות בינלאומיות נוספות, בין השאר באמנה הבין לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, אשר ישראל צד לה.² הערת הוועדה לאמנה מפרטת מה כוללת הזכות לדיור נאות ומונה מרכיבים של זכות זו ובהם הגנה מפניו כפוי; זמינות של תשתיות; גישות לקבוצות מקופחות, לקבוצות מועטות יכולת ולקבוצות בעלות צרכים מיוחדים; וכן גישה למקומות תעסוקה ולשירותי בריאות, חינוך ורווחה. סעיף נרחב בתוספת מתייחס להשגות (Affordability), וקובע כי דיור נאות צריך להיות במסגרת האפשרויות הכלכליות של הפרט או משק הבית, מבלי שיפגעו צרכים חיוניים אחרים או שיהיה צורך להתפשר על צרכים אלו. מדינות שהינן צד לאמנה נקראות להבטיח שהוצאות הקשורות לדיור תהיינה תואמות לרמת הכנסה וליצור סובסידיות למי שאינם מסוגלים להשיג דיור במחיר סביר.³

אם כן, היות הדיור "בהישג יד" (או ברהשגה) הוא אחד המאפיינים המעניקים תוכן לזכות לדיור נאות. אולם חשיבותו של דיור בהישג יד אינה נשארת ברמת הפרט או משק הבית ואינה נובעת רק משיח זכויות האדם. דיור בהישג יד מאפשר יצירת תמהיל חברתי בו משקי בית בעלי מאפיינים מגוונים חיים יחד; דיור בהישג יד מאפשר מגורים בסמיכות למוקדי עבודה; דיור בהישג יד מאפשר ניצול יעיל של שירותי ציבור; לדיור בהישג יד חשיבות ברמת הקהילה, העיר והמדינה והוא מהווה אמצעי חשוב ליצירת קהילות איתנות וערים בנות קיימא. מסיבות אלו במדינות רבות בעולם המונח דיור בהישג יד נפוץ כבר זמן רב והן מקדמות מדיניות בנושא כבר עשרות שנים. בישראל השיח הציבורי בנושא מתפתח בשנים האחרונות, אך הוא עדיין מצוי בחיתוליו ביחס למדינות אחרות בעולם. עד שפרץ המונח "דיור בהישג יד" או "דיור ברהשגה" לתודעה הציבורית, במחאה החברתית של קיץ 2011, עשו שימוש במונח בעיקר ארגונים חברתיים או אנשי אקדמיה הפועלים בתחום, ורק לאחרונה הוגדרה לראשונה משמעות המונח בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן – "חוק התכנון והבנייה"), וזאת, כפי שנדגים בהמשך, באופן מצמצם ביותר ומבלי להשוותה להגדרות המקובלות בעולם.

1 סעיף 25(1) בהצהרה האוניברסלית לזכויות אדם (The Universal Declaration of Human Rights), אומצה על ידי העצרת הכללית של האו"ם ביום 10 בדצמבר 1948, <http://www.un.org/en/documents/udhr>

2 האמנה הבין לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), אומצה על ידי העצרת הכללית של האו"ם ביום 16 בדצמבר 1966, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

3 הערה כללית 4: הזכות לדיור נאות (The Right to Adequate Housing) מתאריך 13 בדצמבר 1992, <http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>



מטרות המסמך

מסמך זה מציע כלים ליישום מדיניות של דיור בהישג יד בישראל והוא מהווה בסיס להעמקת השיח הציבורי בנושא. המסמך נותן הסברים כלליים על מטרותיו של דיור בהישג יד, למי הוא נועד, היכן הוא נדרש, מי אחראי לקידומו וכיצד ניתן להביא ליישום. כן מציג המסמך תמונה עדכנית של המצב בישראל ומציע את המלצות מרכז הגר לקידומו ולפיתוחו של דיור בהישג יד, המלצות המנוסחות ברמות שונות של פירוט. לפיכך מטרותיו של מסמך זה הן:

- להציג המלצות ראשוניות לקביעת כלי מדיניות, מנגנוני יישום והסדרים חוקיים אשר יסייעו לפיתוח דיור בהישג יד בישראל.
- ליצור בסיס ידע משותף, פשוט ונגיש למתעניינים בתחום ובעיקר לגופים אשר מתפקידם, לעמדתנו, לקחת בפועל חלק בפיתוח דיור בהישג יד בישראל.

* על מה הסתמכנו?

יש לציין כי למרות ראשוניותו של העיסוק בדיור בהישג יד בישראל, התחום מקודם ונדון במסגרות שונות מזה מספר שנים ונכתב לגביו מידע לא מועט. המסמך המקיף ביותר הקיים כיום בעברית הינו ספרם של רחל אלתרמן, אמילי סילברמן וחיים פיאלקוף (עם ניר מועלם ומיכל יוקלה): דיור בר השגה, כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית.⁴ הספר מציג מסגרת מושגית וכלים לדיור בהישג יד, וכן את נושא אמידת הצרכים לדיור בהישג יד, בצורה מפורטת ונרחבת על בסיס סקירת ספרות בין לאומית. מסמך מדיניות זה מסתמך בנושאים הללו במידה רבה על ספרם של אלתרמן, סילברמן ופיאלקוף. לרוצים להעמיק בנושאים מומלץ לעיין בספר – בגוף המסמך מצורפות הפניות לעמודים הרלוונטיים בכל נושא ונושא. מקורות מידע נוספים מפורטים בהערות השוליים בגוף המסמך.

4 אלתרמן ר', סילברמן א' ופיאלקוף ח' (2012). דיור בר השגה – כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ

תמצית הדוח

שינויים מבניים שהתחוללו במשק הישראלי בעשורים האחרונים הביאו להעמקת אי השוויון הכלכלי בין משקי בית ברמות הכנסה בינוניות ונמוכות לבין משקי בית ברמות הכנסה גבוהות.⁵ במקביל לשינויים מבניים אלו חווה המשק הישראלי עליה חדה במחירי הדיור אשר מוסברת על ידי שילוב של גורמים ובהם מחסור חמור בהיצע הדירות הנובע מחסמים בשרשרת ייצור הדירה, וכן עליה משמעותית בביקוש לדירות הנובעת הן מקצב גידול האוכלוסייה המהיר והן מתנאי שוק המעודדים השקעה בבעלות בדיור. מצב זה הביא לגידול בהיקף הוצאות הדיור מכלל ההוצאה של משק בית בישראל ומכאן לקושי הולך וגדל בגיוס ההון העצמי הנדרש לרכישת דירה ראשונה. בנוסף, בהיעדר הסדרה רגולטורית של שוק השכירות, משקי בית רבים נאלצים להתמודד עם העלייה המתמדת במחירי השכירות,⁶ ועם חוסר היציבות המאפיין את שוק השכירות הפרטית בישראל.⁷

במהלך השנים עיצבו ממשלות ישראל השונות את מדיניות הדיור בהתאם לצרכי השעה הפוליטיים והחברתיים. ככלל, ובמקביל לשינויים המבניים במשק, מדיניות הממשלה בתחום הדיור עברה בהדרגה ממעורבות ישירה בייזום ובבניית דירות, להפעלת אסדרה בתחומי המיסוי, הקניין והתכנון תוך מתן כר נרחב לפעילות השוק הפרטי. זאת במקביל לצמצום היקף אוכלוסיית היעד הנהנית מסיוע בתחום הדיור ושינוי אופי הסיוע מישיר לעקיף. כיום, מתמצה המעורבות הישירה של הממשלה בתחום הדיור בסיוע לאוכלוסיות העניות בחברה, בעיקר באמצעות השתתפות במימון שכר דירה, וניהול המלאי ההולך וקטן של הדיור הציבורי.

השילוב בין העמקת אי השוויון, עליית מחירי הדיור והנסיגה ההדרגתית במעורבות הישירה של הממשלה בתחום הדיור, הביא לגידול בהיקף משקי הבית מרמות הכנסה בינונית ונמוכה המתקשים לעמוד בנטל הוצאות הדיור וסובלים עקב כך מבעיית הֶשְׁגָּוִית (affordability). בעיה זו מתבטאת ברוב המקרים בשחיקה ביכולת משק הבית לממן הוצאות חיוניות נוספות כגון מזון, בריאות וחינוך; או במגורים בדיור שאינו מותאם לצרכי משק הבית.

המחאה החברתית של קיץ 2011 העלתה לתודעה הציבורית את התרחבות ממדיה של מצוקת הדיור ובעיית הֶשְׁגָּוִית. המלצות הועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג), שמונתה בעקבות המחאה החברתית, שימשו בסיס לסדרה של החלטות של הממשלה ושל רשות מקרקעי ישראל שבאו להציע פתרונות שונים למצוקה זו. הצעדים שננקטו, שהובלו בעיקר על ידי משרד האוצר ומשרד השיכון ומצויים בשלבים שונים של הליכי חקיקה ואסדרה, מייצגים את ההכרה של ממשלת ישראל בקיומה של בעיה בשוק הדיור המצדיקה התערבות ממשלתית. צעדי הממשלה לפתרון מצוקת הדיור נחלקים לשלושה תחומי פעילות עיקריים:

- הגדלת היצע הדירות למכירה במטרה למתן עליית מחירי הדיור בשוק ואף להביא לירידת מחירים.
- יצירת מנגנונים להוזלת מחירי דירות מתחת למחירי השוק, הן בבעלות והן בשכירות.
- הקמת תשתית לעידוד שוק דיור לשכירות ארוכת טווח.

רוב הצעדים בהם נקטה הממשלה עד כה מבטאים את ההשקפה לפיה מצוקת הדיור נובעת ממחירי הדיור המאמירים. הורדת מחירי הדיור הינה מטרה חשובה, אך אין בה די אם מחירים אלו עדין יהיו מחוץ להישג ידם של משקי בית מרמות הכנסה בינונית ונמוכה. צעדים נוספים בהם נקטה הממשלה מציבים את הדיור לשכירות ארוכת טווח כפתרון מרכזי לדיור בהישג יד – תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבנייה אף קבע הגדרה לפיה דיור

5 משנת 1979 עד לשנת 2011 מדד ג'יני, הבוחן רמת אי השוויון בהכנסות פנויות (לאחר מיסים ותשלומי העברה), גדל ב־12%. כיום שיעור אי השוויון בהכנסות בישראל הוא בין הגבוהים בעולם המפותח.

מקור הנתון: דן בן דוד וחיים בלייך עוני ואי שוויון בישראל: התפתחויות לאורך זמן ובהשוואה ל־OECD, דוח מצב המדינה, חברה כלכלה ומדיניות 2013, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

6 משנת 2010 עלה שכר הדירה במוצע ארצי בכ־33% במצטבר. להרחבה ר' אתר משרד הבינוי והשיכון בכתובת:

http://www.moch.gov.il/meyda_statisti/mechirey diyur/Pages/mechirim memutsaim shel schar dira.aspx

7 דוח הועדה לשינוי כלכלי חברתי (דוח טרכטנברג), פרק הדיור – עיקרי ההמלצות, עמ' 205-207.



בהישג יד הוא דיור להשכרה ארוכת טווח. השכרה ארוכת טווח הינה מרכיב חשוב בשוק הדיור שאכן ראוי לפתחה בישראל, אך גם במקרה זה אין בה די אם מחירי השכירות אינם מותאמים ליכולות התשלום של קהלי היעד של דיור בהישג יד.

הקישור בין מחירי הדיור למרכיב ההכנסה הינו הכרחי ליצירת מדיניות דיור בהישג יד הנותנת מענה לבעיית ההשגות (affordability) של אוכלוסיות מרמות הכנסה נמוכה ובינונית. טענתנו היא שעל מנת לפתח מדיניות דיור אפקטיבית המתמודדת עם מצוקת הדיור הנוכחית, על מקבלי ההחלטות לזהות ולהגדיר בראש ובראשונה את קהלי היעד אליהם מכוונת מדיניות זו.

נייר מדיניות זה נועד להציע דרכי פעולה וכיווני חשיבה במטרה לקדם מדיניות דיור בהישג יד בישראל ולהעמיק את השיח הציבורי בנושא. הנייר מיועד בראש ובראשונה לבעלי העניין ולגופים האמונים על עיצוב מדיניות הדיור בישראל, ובכלל זה: נבחרי ציבור ברמה הארצית והמקומית, פקידי ממשלה ועובדי הרשויות המקומיות, מתכננים במגזר הציבורי והפרטי, מנהלי חברות עירוניות, יזמים ומשקיעים פרטיים, ובעלי תפקידים בסקטור הפיננסי. מטרותיו:

- להציג בפני מקבלי ההחלטות המלצות ראשוניות לפיתוח דיור בהישג יד בישראל.
 - ליצור בסיס ידע משותף, פשוט ונגיש לעוסקים ולמתעניינים בתחום דיור בהישג יד.
- בנייר חמישה פרקים המסבירים מהו דיור בהישג יד ומהם מאפייניו ופרק שישי המציג כלים אופרטיביים לקידום דיור בהישג יד בישראל. תמצית המלצות הפרקים מפורטת להלן:

1 מהו דיור בהישג יד ולמה זה טוב?

דיור בהישג יד הוא דיור בבעלות או בשכירות הנותן מענה הולם לצרכי הדיור של משקי בית שהכנסותיהם מקשות עליהם להשיג דיור בתנאי השוק – אוכלוסיות בעלות רמת הכנסה בינונית-נמוכה, ומושג באמצעות התערבות ציבורית מכוונת שנועדה להשפיע על מחירי הדיור.

- **מרכז הגר ממליץ להגדיר דיור בהישג יד תוך התייחסות להכנסות משק הבית של אוכלוסיית היעד, כך שרק דיור שהוצאות משק הבית עבורו יפחתו משיעור מסוים מהכנסות משק הבית, יהווה דיור בהישג יד.** מומלץ לשנות ולהרחיב את ההגדרות המצומצמות ששולבו לאחרונה בחוק התכנון והבנייה ובחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן – "חוק רשות מקרקעי ישראל"), ולכלול הגדרה מרחיבה, בנוסח המוצע במסמך, במסגרת חוק ייעודי לעניין דיור בהישג יד (או במסגרת תיקונים לחוקים הקיימים).
- לצורך יישום הגדרה זו מומלץ לבחון מהו שיעור ההוצאה המקסימלי על דיור של משק בית בישראל, שיותיר הכנסה פנויה לקיום צרכים בסיסיים, וכן מה הם המרכיבים הנכללים בהוצאה זו. בשלב הביניים, עד שתערך בחינה כאמור, **מומלץ להשתמש במדד המקובל בארצות שונות בעולם לפיו סך ההוצאה על דיור לא יעלה על 30% מהכנסות משק הבית ברוטו.**
- מרכז הגר ממליץ לקבוע כי אוכלוסיות היעד לדיור בהישג יד הם משקי בית בעלי הכנסה בינונית-נמוכה, שיעמדו בקריטריונים שייקבעו על ידי שר הבינוי והשיכון בתקנות.

2 מי זכאי לדיור בהישג יד?

כאמור דיור בהישג יד נועד לתת מענה לצרכי הדיור של אוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה עד בינונית. על מנת להקצות את הדיור לאוכלוסיות הרלוונטיות, יש לקבוע קריטריונים לזכאות ברמה לאומית או מקומית (או בשילוב ביניהן).

- מומלץ לקבוע בתקנות קריטריונים הנוגעים לרמת הכנסה שיהוו תנאי סף למגורים ביחידת דיור המוגדרת כדיור בהישג יד. אנו ממליצים לקבוע כתנאי סף תקרת הכנסה, הון עצמי מקסימלי והיעדר בעלות על דירה – כך שרק משקי בית בעלי הכנסה עד העשירון השביעי, שסך ההון העצמי שלהם לא עולה על 300,000 ₪ למשק בית (או על 150,000 ₪ ליחיד), ושלא היתה בבעלותם דירה או חלק ממנה בחמש השנים האחרונות, יוכלו להתגורר בדירות המהוות דיור בהישג יד.
- בנוסף יש לקבוע סל קריטריונים כך שרשות מקומית תוכל לבחור בעת גיבוש מדיניות מקומית לדיור בהישג יד את הקריטריונים המתאימים לה, בהתאם לצרכיה החברתיים והקהילתיים – למשל בעלי מקצוע מסוימים הנדרשים בשטחי אותה רשות מקומית, סוגי משקי בית – כגון זוגות צעירים או משפחות עם ילדים, מיצוי יכולת השתכרות וכיו"ב.

3 היכן צריך דיור בהישג יד?

דיור בהישג יד מסייע ליצירת סביבת מגורים הכוללת אוכלוסייה מגוונת מבחינת מאפייני הכנסתה. לכן, דיור בהישג יד נדרש באזורי ביקוש בהם מחירי הדיור אינם בהישג יד אך גם באזורים אחרים, בעיקר כאלו הסמוכים למוקדי תעסוקה ובעלי נגישות תחבורתית טובה, כמו גם באזורים בהם קיים חשש שכניסתה של אוכלוסייה חזקה תדחק אוכלוסייה וותיקה.

- מרכז הגר ממליץ לחייב באמצעות חקיקה, כי בכל תכנית לבנייה חדשה המייעדת קרקע למגורים בהיקף של 100 יחידות דיור או יותר, בין 20% ל-40% מיחידות הדיור יהוו דיור בהישג יד, במחיר מפותח, המיועד לאוכלוסייה ברמת הכנסה נמוכה ובינונית. מוסד תכנון יהיה רשאי לקבוע את שיעור יחידות הדיור שיהוו דיור בהישג יד, בתוך הטווח האמור, ובמקרים חריגים, יוכל לקבוע שיעור נמוך מ-20%. כן מוצע כי גם בתכניות הכוללות פחות מ-100 יחידות דיור יוכל מוסד התכנון לקבוע כי שיעור מסוים מיחידות הדיור יהוו דיור בהישג יד.
- מומלץ להחיל את הקביעה האמורה גם על מיזמי התחדשות עירונית, וזאת על מנת למנוע דחיקת אוכלוסיות בעלות רמת הכנסה בינונית-נמוכה. לעניין מיזמים אלו מומלץ בנוסף לקבוע חובה לכלול תסקיר השפעה חברתית שיעריך את ההשלכות המתוכננות והלא מתוכננות של הפיתוח המוצע על התושבים המתגוררים בגבולות המיזם וסביבתו; לאפשר לשלב בין בנייה חדשה לשימור מלאי הדיור הקיים; להגדיל את הכדאיות הכלכלית בתכניות התחדשות עירונית הכוללות דיור בהישג יד חדש במספר אמצעים, בין היתר באמצעות הגדלת היקף ההשקעה הציבורית בהן; ולמנוע דחיקה של האוכלוסייה המקומית, הן שוכרי דירות והן בעליהן, באמצעים שונים, ובהם מתן דגש בעת התכנון על הורדת עלויות התחזוקה העתידיות, עידוד רשויות מקומיות להעניק הנחה מארנונה לבעלי דירות שהתגוררו בהן לפני עריכת ההתחדשות ועוד.

4 מי צריך לדאוג לדיור בהישג יד?

דיור בהישג יד מובל, נתמך ומתומרך על ידי המגזר הציבורי: השלטון המרכזי והמקומי. בנייתו בפועל נעשית בעיקר על ידי גופים מהמגזר הפרטי ומהמגזר השלישי. פיתוח וניהולו של שוק הדיור בהישג יד מאופיינים לעיתים קרובות בשותפויות בין המגזר הציבורי, המגזר הפרטי וארגונים ללא מטרת רווח.

- מרכז הגר ממליץ כי יורחבו הסמכויות והאחריות המצויים בידי רשויות השלטון המקומי כך שהן יוכלו לקדם בתחומן דיור בהישג יד בהתאם לצרכיהן. בין היתר, יש להעניק לרשות המקומית סמכות לבחור, מתוך סל קריטריונים שייקבע בתקנות, קריטריונים לזכאות לדיור בהישג יד המתאימים למדיניותה או לתכנית הספציפית המקודמת על ידה, כאמור בפרק 2 לעיל; להסמיך בחוק רשויות מקומיות לחתום על הסכמים עם יזמים לטובת קידום תכניות של דיור בהישג יד על קרקע פרטית בתחומן; להרחיב את סמכותן של וועדות התכנון המקומיות לתת תמריצים ליזמים בתמורה לאספקת דיור בהישג יד; ולהסמיך רשויות מקומיות להנפיק אג"ח מוניציפאלי לשם מימון מיזמים הכוללים דיור בהישג יד בתחומן.



- מנגד יש לקבוע כללים ואף סנקציות שבהן יש לנקוט, במקרים בהם השלטון המקומי אינו מעוניין לקדם דיור בהישג יד, למשל באמצעות שלילה של הסמכויות שהוענקו לוועדה מקומית במקרה שאינה מקדמת דיור בהישג יד בתחומה.
- **יש להרחיב את תפקיד המגזר הפרטי בשוק הדיור גם לפרויקטים לדיור בהישג יד.** הרחבה זו נשענת בעיקר על הגדלת הכדאיות הכלכלית ליזמים ופיתוח המנגנונים הציבוריים התומכים בפעילות המגזר הפרטי בתחום זה, אך גם על הרחבת הידע והמיומנות בנושא. על כן יש לקדם נגישות של מידע וליצור מסגרות בהן ניתן יהיה לרכוש ולהחליף ידע בתחום שוק הדיור בהישג יד.
- **יש לפתח את תחום העיסוק בדיור בהישג יד על ידי ארגוני המגזר השלישי** ולתמוך באמצעות מענקים, סובסידיות והלוואות בהקמתם של ארגונים ללא מטרת רווח והתארגנויות אזרחיות העוסקות בנושא.

5 כמה דיור בהישג יד צריך?

הכמות הנדרשת של יחידות דיור בהישג יד באיזור מסוים נקבעת באמצעות אומדן המנתח את שוק הדיור ומאפייני האוכלוסייה באותו איזור, במטרה להעריך נכונה את כמות ואת סוגי הדיור בהישג יד הנדרש, ולעצב מדיניות דיור אפקטיבית המותאמת לצרכים של קהלי היעד.

- מרכז הגר ממליץ על **ביסוס מדד לבחינת הצורך בדיור בהישג יד.** על המדד להישען על מסד נתונים ארצי אותו יש לבנות, כפי שקיים במדינות אחרות בעולם, כך שיכיל מידע רחב אודות שוק הדיור, הן מצד ההיצע (מלאי) והן מצד הביקוש (מאפייני משקי הבית וצרכי הדיור שלהם).
- על המדינה לגבש הנחיות ולייצר מערכת תמריצים על מנת לעודד רשויות מקומיות לערוך אומדן צרכי דיור בתחומן. **יש לספק לרשויות המקומיות את המשאבים הנדרשים על מנת שיוכלו לנהל מאגר נתונים בסיסי ולאמוד את הצרכים המשתנים של דיור בהישג יד בתחומן.**

6 באילו כלים ניתן לעשות שימוש לשם קידום דיור בהישג יד?

דיור בהישג יד מושג באמצעות מגוון של כלים שהמאפיין המרכזי שלהם הוא שילוב בין מנגנונים ציבוריים ומנגנוני שוק. בסופו של דבר יש צורך להתאים לכל מיזם כלי, ובדרך כלל מספר כלים, אשר הצטברותם תענה על הצרכים הנגזרים ממאפייני הפרטניים של המיזם.

מרכז הגר ממליץ על רשימה של כלים תכנוניים, כלכליים ומשפטיים שעשויים לסייע לפיתוח וקידום דיור בהישג יד בישראל:

6.1 מרכז הגר ממליץ לקדם כלים לשם פיתוח שוק חדש לשכירות ארוכת טווח.

זאת, בין היתר, באמצעות מתן הטבות מס לשם עידוד מעורבות גופים מוסדיים בשוק הדיור; מתן סיוע לפיתוח ענף חברות לניהול מבנים המיועדים לשכירות ארוכת טווח; הסדרת היחסים בין שוכר ומשכיר בשוק השכירות הפרטית; וכן פיתוח כלים פיננסיים למימון מיזמים של שכירות ארוכת טווח, ובהם:

- **גיוס הון באמצעות אגרות חוב ממשלתיות ומוניציפאליות** – הנפקת אגרות חוב ממשלתיות לטובת מיזמים של דיור להשכרה לטווח ארוך, עשויה להקל על מימונם ולגשר על הפער הפיננסי הנובע מהצורך בהשקעה הונית גבוהה אל מול תשואות נמוכות, המתקבלות לאורך תקופת שכירות ארוכה. **מרכז הגר ממליץ להרחיב את השימוש שעושה הממשלה באגרות חוב ממשלתיות למיזמים של דיור להשכרה לטווח**

ארוך, וכך להקל על שלב ההשקעה ההונית הראשונית. לצורך כך מוצע לבחון הנפקת אג"ח ממשלתיות יעודית לדיור בהישג יד מסוג Israel Bonds,⁸ וכן הנפקת אג"ח מוניציפאליות באמצעות רשויות מקומיות.

• **קרנות השקעה במקרקעין (REIT – Real Estate Investment Trusts)** – קרנות REIT הן תאגידים פרטיים המנהלים ומתחזקים עבור משקיעים נכסי מקרקעין מניבים כגון משרדים ושטחי מסחר. **מרכז הגר ממליץ להרחיב את פעילות קרנות ה-REIT לתחום המגורים להשכרה לטווח ארוך. לצורך כך יש להאיץ את עבודת צוות המשנה לצוות הבין משרדי לגיבוש הפרויקט הלאומי לדיור, שהוקם בהתאם להחלטת ממשלה מיום 27.11.2013⁹ לצורך בחינת החסמים הרגולטוריים בפני פעילות קרנות REIT בישראל, ולעקוב אחר יישום המלצותיו.**

• **זיכוי מס (Low Income Housing Tax credits)** – תכניות לדיור בהישג יד בארה"ב הכוללות דיור להשכרה לטווח ארוך, נתמכות בעיקרן על ידי תכניות של זיכוי מס. תכניות אלו מנוהלות על ידי רשות המיסים הפדרלית ומעניקות ליזמי נדל"ן זיכוי מס בתמורה לבנייה של אחוז מסוים של יחידות דיור המיועדות לאוכלוסיות מרמת הכנסה נמוכה. התכניות מאפשרות ליזמים המשתתפים בהן לסחור בזיכוי מס מול משקיעים מסחריים (בנקים וגופים פיננסיים אחרים) במטרה לייצר הון זמין שיאפשר להם להקטין את האשראי שהם צריכים ללוות מהבנקים לצורך הקמת המיזם. באמצעות מכירת זיכוי המס, עלויות המימון קטנות וההשקעה מניבה תשואה חיובית גם כאשר המחיר שנקבע ליחידות הדיור נמוך משמעותית ממחירי השוק. **מרכז הגר ממליץ לבחון את הפוטנציאל הטמון בהפעלת מנגנון של זיכוי מס גם בישראל. מומלץ כי בחינת מתן זיכוי מס ככלי למימון דיור בהישג יד תיעשה בהובלת הממשלה תוך בדיקת מכלול ההיבטים הכרוכים בשימוש בהטבות מיסוי מסוג זה, לרבות שיקולי עלות-תועלת.**

6.2 מומלץ לפתח כלים שיגדילו את הכדאיות הכלכלית בביצוע מיזמים הכוללים דיור בהישג יד:

• **סבסוד מחיר הקרקע במיזמים הכוללים דיור בהישג יד** – סבסוד זה מתבקש במדינה בעלת שליטה ציבורית על הקרקע בהיקף רחב כמו ישראל. על מנת להבטיח שהכלי של סבסוד מחיר הקרקע משיג את מטרותיו, ויחידות הדיור שנבנות מיועדות למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה ובינונית, יש לאפשר את הפחתת העלות בו משווקת הקרקע במיזמים לדיור בהישג יד, עד כדי שיווקה ללא עלות כלל. יוער כי בכך אין די ויש לוודא כי יחידות הדיור ישווקו במחירים ההולמים את הכנסותיהן של אוכלוסיות היעד, העומדות בקריטריונים של הכנסה, כמפורט בפרק 2.

• **מומלץ לפתח כלים תכנוניים המהווים תמריץ ליצירת דיור בהישג יד** – על מנת לאפשר הקצאה של 20-40% דיור בהישג יד בכל בנייה חדשה למגורים, כאמור לעיל, יש לאפשר להעניק תמריצים תכנוניים שיצטרפו לסל הכלים הפיננסיים. אנו ממליצים להעניק לרשויות התכנון סמכות רחבה להגדלת אחוזי בניה בתמורה ליצירת דיור בהישג יד, כך שניתן יהיה להגדיל את אחוזי הבנייה כתמריץ להספקת יחידות דיור בהישג יד לא רק לעניין דיור המיועד להשכרה ארוכת טווח. כן אנו ממליצים להקל בדרישות תקן החניה לדיור בהישג יד.

6.3 מומלץ לפתח מודלים של בעלות חלקית

מודלים אלו מחד גיסא מעודדים בעלות בשוק הדיור ומאידך גיסא אינם דורשים בהכרח סבסוד ממשלתי בהיקפים גבוהים, יוצרים איזון הולם בין הוצאה ציבורית לבין תועלת חברתית ויכולים לתת מענה לצורכי הדיור של שכבות אוכלוסייה נוספות. לפיכך מומלץ להקים ועדת היגוי שתבחן את האפשרות לאימוץ מודלים מסוג זה בישראל.

8 Israel Bonds הן אגרות חוב ממשלתיות המנוהלות על ידי Development Corporation for Israel ומשווקות בעיקר למשקיעים יהודים בתפוצות.

9 סעיף 4 להחלטת ממשלה מס' 987 מיום 27.11.2013.



1. מהו דיור בהישג יד ולמה זה טוב?

בעשורים האחרונים האמירו מחירי הדיור בערים רבות בעולם בקצב גבוה מקצב גידול ההכנסות של משקי הבית. תוצאותיה של תופעה זו מתבטאות בקושי של משקי בית רבים לרכוש או לשכור דירת מגורים בתנאי השוק. כך, מצוקת הדיור שהייתה בעבר נחלתן של האוכלוסיות העניות ביותר בחברה הלכה והתרחבה גם בקרב אוכלוסיות המעמד הבינוני.¹⁰ כמענה לתופעה זו, התפתחו בשנים האחרונות במדינות מערביות רבות כלים שונים שמטרתם להציע מגוון של פתרונות למצוקת הדיור של אוכלוסיות מרמות הכנסה שונות, בניסיון לגשר על הפער שבין מחיר השוק של יחידת דיור לבין יכולתו של משק בית לשלם מחיר זה מתוך הכנסותיו והון העצמי שברשותו.¹¹ לפיכך:

דיור בהישג יד הוא דיור הנותן מענה הולם לצורכי הדיור של אוכלוסיות שהכנסתן אינה מאפשרת להן לרכוש או לשכור דיור מבלי שהדבר יפגע בהוצאות חיוניות אחרות כגון מזון, בריאות וחינוך, תוך שהוא עושה שימוש בכלים שמטרתם להוריד את מחיר הדיור אל מתחת למחיר השוק.

1.1 הגדרות לדיור בהישג יד

בעולם מקובלות שתי הגדרות עקרוניות ל"דיור בהישג יד":

- **הגדרה מבוססת הכנסה**¹² – המתמקדת בצד הביקוש מנקודת המבט של משק הבית. **הגדרה זו קובעת מהו נטל הדיור המירבי של משק בית על דיור מתוך כלל הכנסות משק הבית.** כך למשל, בארצות הברית ובקנדה,¹³ בהתאם להגדרת דיור בהישג יד, אחוז ההוצאה של משק הבית על דיור (הכולל הוצאות נלוות כמו מיסי עיריה, מים וחשמל) לא יעלה על 30% מתוך סך ההכנסות של משק הבית ברוטו.¹⁴
 - **הגדרה מבוססת מחיר שוק** – המתמקדת בצד ההיצע מנקודת המבט של השלטון. דיור בהישג יד על פי הגדרה זו הוא דיור שמחירו נמוך ממחיר השוק כתוצאה מהתערבות ציבורית מכוונת. התערבות זו הנעשית באמצעות כלים רגולטורים ופיננסיים אמנם מוזילה את עלות הדיור אל מתחת למחיר השוק, אך איננה מבטיחה היעד יכול לעמוד בעלות, ובכך חסרונה.
- ההגדרות השונות מצביעות על היעד שבקידום הסדרים של דיור בהישג יד – הפחתת מחיר הדירה אל מתחת למחיר השוק או התאמת המחיר ליכולתו של משק הבית לשלם בעבור הדירה, אך אינן מצביעות על הכלים

10 Michael Pacione **Urban Geography: A Global Perspective** Second Edition, p.230 (2005).

11 להרחבה בנושא הגדרות ורציונל לדיור בהישג יד ראו אלטרמן, סילברמן ופיאלקוף, הערה 4 לעיל, עמ' 21-32.

12 להרחבה בעניין הגישות השונות הקיימות וגם ביקורת על הגישה המציגה את רמת ההשגות כשיעור ההכנסה המוקדש לדיור ראו Michael E. Stone 'What is Housing Affordability' The Case for the Residual income Approach, Housing Policy Debate (Vol. 17 Issue 1, 2006)

13 ר' אתר משרד השיכון והפיתוח העירוני האמריקאי (HUD), בכתובת –

http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/comm_planning/affordablehousing/

ואתר הסוכנות הלאומית הקנדית למשכנתאות ודיור, בכתובת –

http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/inpr/afhoce/afhoce_021.cfm

14 נכון להבהיר לעניין זה, כפי שיפורט בהרחבה בפרק 3, כי הוצאות משק בית על תחבורה מהוות מרכיב מרכזי בהוצאת משק הבית, ומובן כי הן קשורות קשר הדוק למיקום הדיור ולנגישותו למקומות תעסוקה, לשירותי חינוך, בריאות ופנאי. לכן, כאשר בוחנים עד כמה דיור כלשהו עומד בקריטריונים של השגות, יש לקחת בחשבון גם את עלויות התחבורה הנגזרות ממיקומו. כך למשל, בצד המדד האמריקאי המקובל לפיו הוצאות על דיור לא יעלו על 30% מהכנסות משק הבית, פותח מדד נוסף לפיו עלויות משולבות על דיור ותחבורה לא יעלו על 46%.

בהם יש להשתמש כדי להשיג דיור בהישג יד. כפי שנציג בהמשך הדברים, מדינות בעולם גיבשו הסדרים שונים ועיצבו כלי מדיניות רבים ומגוונים המכוונים ליצירת דיור בהישג יד בהשכרה ובבעלות.

1.2 קהל היעד לדיור בהישג יד

כעולה מהאמור לעיל האפיון המרכזי של האוכלוסייה לה מיועד דיור בהישג יד הוא רמת הכנסה. על פי המקובל בעולם העיסוק הוא באוכלוסיית בעלות רמת הכנסה נמוכה עד בינונית,¹⁵ אוכלוסיות אשר מתקשות לרכוש או לשכור דיור בתנאי שוק חופשי ללא התערבות כלשהי. פירוט לגבי חלוקת האוכלוסייה על פי רמות ההכנסה מצוי בפרק 2 למסמך זה.

דיור ציבורי לעומת דיור בהישג יד

מאחר שבשיח הישראלי קיימת לעיתים אי בהירות באשר להבחנה בין דיור בהישג יד לדיור ציבורי חשוב להבהיר כי דיור ציבורי, הוא דיור שבנייתו ממומנת במלוואה על ידי גורמים ציבוריים: המדינה, הרשויות המקומיות או גופים מטעמם; דיור ציבורי גם מנוהל וממומן באופן שוטף לאחר הקמתו על ידי גורמים ציבוריים מחוץ למסגרת השוק החופשי. דיור בהישג יד מושג רחב יותר הכולל גם יחידות דיור הנבנות ומתנהלות על ידי גורמים פרטיים בתנאי השוק החופשי. הוזלתו של דיור בהישג יד מתאפשרת כתוצאה מהתערבות ממשלתית המגשרת על הפער הפיננסי שנוצר בין העלויות שכרוכות בהקמת המיזם, לבין התשואות המתקבלות ממנו. הגבולות בין אוכלוסיות היעד לדיור ציבורי לבין הדיור בהישג יד אינם מוחלטים. עם זאת, דיור ציבורי מיועד על פי רוב לאוכלוסיות המצויות ברמות ההכנסה הנמוכות ביותר (כמפורט בפרק 2 למסמך זה – רמת הכנסה נמוכה ביותר או נמוכה מאוד) בעוד שדיור בהישג יד מיועד גם לאוכלוסיות זכאיות בעלות רמת הכנסה בינונית ונמוכה.

קידומם של פתרונות דיור בהישג יד הנשענים על השוק החופשי אינו מייתר את הצורך בדיור ציבורי. נהפוך הוא, כחלק מתפיסה כוללת של דיור בהישג יד יש לדאוג לקיומו של דיור ציבורי.

מסמך מדיניות זה מתמקד בפתרונות דיור הנשענים על השוק החופשי, לפיכך, כשאנו משתמשים במונח דיור בהישג יד, איננו כוללים בו דיור ציבורי.

1.3 יתרונותיו של דיור בהישג יד

מעבר לתפיסה ערכית הרואה בדיור זכות חברתית בסיסית, כמפורט במבוא למסמך זה, לדיור בהישג יד יתרונות רבים מבחינה כלכלית, חברתית וסביבתית:

- **ברמת משק הבית** – דיור בהישג יד בא לסייע כלכלית למשקי בית שמעוניינים לרכוש דירה, או לשכור דירה, בעיקר באזורי ביקוש, ומתקשים לעשות זאת בשל מחסור באשראי ובהון עצמי. במציאות בה משקי בית רבים אינם מסוגלים לרכוש או לשכור דירה בשל הכנסות נמוכות ומחסור בהון עצמי, מציאות שכפי שניווכח בהמשך קיימת בישראל, עלול להיווצר מצב בו חלק ממשקי הבית יתפתו לקחת על עצמם מחויבות גבוהה מכפי יכולתם, בצורה של החזרי הלואה משכנתא או תשלומי שכר דירה חודשיים גבוהים. לקיחת מחויבות גבוהה מסוג זה עלולה לבוא על חשבון צרכים חיוניים אחרים, ובתסריט הגרוע ביותר עלולה להוביל את אותם

15 לעניין זה ר' למשל – Housing New York. A Five-Borough, Ten Year Plan – http://www.huduser.org/portal/datasets/il/il14/IncomeLimitsBriefingMaterial_FY14_Rev.pdf נצפה לאחרונה 31.8.2014.



משקי בית לחדלות פירעון, שבחלק מהמקרים תסתיים במימוש דירת המגורים ומכירתה, כך שמשקי הבית יותרו ללא קורת גג, ביטחון אישי ויציבות כלכלית.

יתרוננו המובהק של דיור בהישג יד אם מיושם היטב, הוא בכך שהוא מותיר למשק הבית הכנסה פנויה מספקת למילוי שאר צרכיו ומגן עליו מפני מצבים של חדלות פירעון, ומעניק לו ביטחון ויציבות כלכלית.

- **ברמת הקהילה והעיר** – דיור בהישג יד בא למנוע סגרגציה מרחבת והדרה חברתית של אוכלוסיות עניות, וזאת באמצעות יצירת מתחמי מגורים המשלבים בין אוכלוסיות מרמות הכנסה שונות. כך מתאפשר למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה להתגורר באזורי ביקוש גבוה שאינם נגישים עבורם בתנאי שוק, ומונגשים לאותם משקי בית מקורות תעסוקה ושירותים ציבוריים (כמו חינוך ובריאות) איכותיים יותר, המקנים להם שוויון הזדמנויות ויוצרים חלוקת משאבים צודקת יותר. בנוסף, מתחמים של דיור בהישג יד שהם הטרוגניים מבחינה חברתית וכלכלית, תורמים ליצירת סביבה עירונית תוססת ומגוונת.

- **ברמת המדינה** – דיור בהישג יד מאפשר הקלה משמעותית על הוצאות משקי הבית, ומייצר עבורם הכנסה פנויה שיכולה להיות מופנית לחסכון, לצריכה, לחינוך ועוד. בנוסף, כאמור, פיתוח שוק של דיור בהישג יד צפוי לצמצם ריכוזי עוני. כך, פיתוח שוק דיור בהישג יד מביא לאורך זמן לצמיחה במספר משקי הבית הנהנים מיציבות כלכלית וחברתית, ולצמצום היקף ההוצאה הממשלתית על הוצאות רווחה עבור משקי בית חלשים.

1.4 שוק הדיור בישראל

שינויים מבניים שהתחוללו במשק הישראלי בעשורים האחרונים הביאו להעמקת אי השוויון הכלכלי בין משקי בית ברמות הכנסה בינוניות ונמוכות לבין משקי בית ברמות הכנסה גבוהות.¹⁶ במקביל לשינויים מבניים אלו חווה המשק הישראלי עליה חדה במחירי הדיור. בין שנת 2005 לשנת 2014 עלו מחירי הדיור ברמה ארצית ב־52%, כאשר באותה תקופה עלה השכר החודשי למשרת שכיר ב־5% בלבד.¹⁷

עליית מחירי הדיור מוסברת על ידי שילוב של גורמים ובהם מחסור חמור בהיצע הדירות הנובע מחסמים בשרשרת ייצור הדירה ומוערך בכ־80,000 יחידות דיור,¹⁸ וכן עליה משמעותית בביקוש לדירות, הנובעת הן מקצב גידול האוכלוסייה המהיר והן מתנאי שוק המעודדים השקעה בבעלות בדיור. מצב זה הביא לגידול בהיקף הוצאות הדיור מכלל ההוצאה של משק בית בישראל מ־22.0% בשנת 2000 ל־25.5% בשנת 2012, ובערים גדולות במטרופולין תל אביב ובירושלים בין 26.0% בשנת 2000 ל־31.5% בשנת 2012.¹⁹ לפיכך נוצר קושי הולך וגדל בגיוס ההון העצמי הנדרש לרכישת דירה ראשונה. בנוסף, בהיעדר הסדרה רגולטורית של שוק השכירות, משקי

16 משנת 1979 עד לשנת 2011 מדד ג'יני, הבוחן רמת אי השוויון בהכנסות פנויות (לאחר מיסים ותשלומי העברה), גדל ב־12%. כיום שיעור אי השוויון בהכנסות בישראל הוא בין הגבוהים בעולם המפותח.

מקור הנתון: דן בן דוד וחיים בלייך עוני ואי שוויון בישראל: התפתחויות לאורך זמן ובהשוואה ל־OECD, דוח מצב המדינה, חברה כלכלה ומדיניות 2013, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

17 להרחבה ר' אתר משרד הבינוי והשיכון בכתובת:

http://www.moch.gov.il/meyda_statisti/mechirey diyur/Pages/mispar_hamaskorot.aspx

18 כעולה מנתוני בנק ישראל בינואר 2014 הפער בין התחלות הבנייה לצורך הדמוגרפי לדיור הנצבר החל משנת 2000 עמד על 80,000 יח"ד. להרחבה ראו: דו"ח ביניים של הצוות הבין־משרדי לטיוב נתוני הדיור, ינואר 2014.

19 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות משק הבית 2011, לוח 1.2 – הרכב הוצאות חודשיות לפי קבוצות משניות בשנים 2011–2000. הנתון מתייחס לשיעור המוקדש לדיור מסך ההוצאות לתצרוכת כאשר נכללת בהוצאה זו הוצאה על שכר דירה בדירות שכורות או שווה ערך עבור דירות בבעלות. הוצאה זו לא כוללת הוצאות לתחזוקת הדירה כגון הוצאות עבור מים, חשמל, גז ודלק לבית, תחזוקה ושיפור הבית, עזרה בבית וצרכי משק בית שונים. שיעור ההוצאה על תחזוקת הדירה ומשק הבית עמד על 9.4% ב־2011 לעומת 9.5% בשנת 2000. הנתונים בנוגע לשנת 2012 לקוחים מפרסום של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה במסגרת הודעה לעיתונות: "הוצאות משק הבית ב־14 הערים הגדולות בישראל בשנת 2012, 12/11/2013".

בית רבים נאלצים להתמודד עם העלייה המתמדת במחירי השכירות,²⁰ ועם חוסר היציבות המאפיין את שוק השכירות הפרטית בישראל.²¹

במהלך השנים עיצבו ממשלות ישראל השונות את מדיניות הדיור בהתאם לצרכי השעה הפוליטיים והחברתיים. ככלל, ובמקביל לשינויים המבניים במשק, מדיניות הממשלה בתחום הדיור עברה בהדרגה ממעורבות ישירה בייזום ובבניית דירות, להפעלת אסדרה בתחומי המיסוי, הקניין והתכנון תוך מתן כרחב לפעילות השוק הפרטי. זאת במקביל לצמצום היקף אוכלוסיית היעד הנהנית מסיוע בתחום הדיור ושינוי אופי הסיוע מישיר לעקיף. כיום, מתמקדת המעורבות הישירה של הממשלה בתחום הדיור בסיוע לאוכלוסיות העניות בחברה, בעיקר באמצעות השתתפות במימון שכר דירה, וניהול המלאי ההולך וקטן של הדיור הציבורי.

השילוב בין העמקת אי השוויון, עליית מחירי הדיור והנסיגה ההדרגתית במעורבות הישירה של הממשלה בתחום הדיור, הביא לגידול בהיקף משקי הבית מרמות הכנסה בינונית ונמוכה המתקשים לעמוד בנטל הוצאות הדיור וסובלים עקב כך מבעיית השָׁגות (affordability). בעיה זו מתבטאת ברוב המקרים בשחיקה ביכולת משק הבית לממן הוצאות חיוניות נוספות כגון מזון, בריאות וחינוך; או במגורים בדיור שאינו מותאם לצרכי משק הבית.

לפי עיבוד שערך משרד הבינוי והשיכון על בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ב־2014 נדרש שכיר בעל משכורת חודשית ממוצעת להוציא 139 משכורות על מנת לרכוש דירה ממוצעת וזאת בהשוואה ל־103 משכורות בשנת 2008.²² על בסיס הקשר שבין מחירי הדיור לבין רמת ההכנסה הנוכחיים, נטען בדו"ח של קרן המטבע הבינלאומי כי מחירי הדיור כיום בישראל גבוהים הן בפרספקטיבה היסטורית והן ביחס למדינות מפותחות אחרות.²³ שיעור ההוצאה לדיור, לרבות תחזוקת הדירה²⁴ מסך כל הוצאות משק הבית בערים גדולות באזורי ביקוש בישראל נע בין 33.4% ל־38.9%.²⁵ לפי מדדי השָׁגות מקובלים בעולם,²⁶ שיעור זה מבטא מצוקת דיור בכל הנוגע לרמת השָׁגות כלכלית לדיור.

המחאה החברתית של קיץ 2011 העלתה לתודעה הציבורית את התרחבות ממדיה של מצוקת הדיור ובעיית ההשָׁגות. המלצות הועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג), שמונתה בעקבות המחאה החברתית, שימשו כבסיס לסדרה של החלטות ממשלה וכן של רשות מקרקעי ישראל שנועדו להציע פתרונות שונים למצוקה זו. הצעדים שנקטו, שהובלו בעיקר על ידי משרד האוצר ומשרד השיכון ומצויים בשלבים שונים של הליכי חקיקה ואסדרה, מייצגים את ההכרה של ממשלת ישראל בקיומה של בעיה בשוק הדיור המצדיקה התערבות ממשלתית.

20 משנת 2010 עלה שכר הדירה במוצע ארצי בכ־33% במצטבר. להרחבה ר' אתר משרד הבינוי והשיכון בכתובת:

http://www.moch.gov.il/meyda_statisti/mechirey_diyur/Pages/mechirim_memutsaim_shel_schar_dira.aspx

21 דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (דוח טרכטנברג), פרק הדיור – עיקרי ההמלצות, עמ' 207–205.

22 אתר משרד הבינוי והשיכון:

http://www.moch.gov.il/meyda_statisti/mechirey_diyur/Pages/mispar_hamaskorot.aspx#GovXParagraphTitle1

23 International Monetary Fund, IMF Country Report No. 14/48: Israel (February 2014)

24 ההוצאה כוללת את הסעיף 'דיור' והסעיף 'הוצאה לתחזוקת הדירה ומשק הבית' בניכוי התת־סעיפים של 'עזרה בבית' ו'וצורכי משק בית שונים' בסקר הוצאות משק הבית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2011.

25 הנתונים מחברים בין הוצאות על דיור שפירסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בהודעה לעיתונות: "הוצאות משק הבית ב־14 הערים הגדולות בישראל בשנת 2012, 2013/11/21" לבין אומדן להוצאות תחזוקה המבוסס על שיעור ההוצאה לתחזוקה בשנת 2011 בקרב כלל משקי הבית בישראל העמד על 7.4% מסך הוצאות משק הבית. להלן פירוט הנתונים של הוצאות לדיור עבור 14 הערים הגדולות ללא הוצאות תחזוקה: רחובות: 26.0%; ירושלים, פתח תקוה ואשדוד: 27.3%; רמת גן: 28.2%; ראשון לציון: 28.5%; נתניה: 28.7%; חולון: 29.1%; בת־ים: 30.7%; ת"א־יפו: 31.5%.

26 כאמור, בארה"ב ובקנדה משתמשים במדד השָׁגות לפיו הוצאות על דיור לרבות הוצאות תחזוקה אינן צריכות לעלות על 30% מההכנסה ברוטו של משק הבית.



1.5 אוכלוסיות המקבלות סיוע בנושאי דיור בישראל

מדיניות הסיוע בדיור של מדינת ישראל הופנתה במהלך השנים בעיקר לאוכלוסיות ממעמד סוציו-אקונומי נמוך ביותר הזכאיות לדיור ציבורי או לסיוע בשכר דירה. כך, ההכנסה החודשית המקסימלית המזכה כיום לקבלת דירה בשכירות בשיכון הציבורי, בנוסף לעמידה בקריטריונים האחרים לקבלת דירה, היא 6,033 ש"ח,²⁷ ואילו ההכנסה החודשית המקסימלית המזכה כיום לקבלת סיוע בשכר דירה, בנוסף לעמידה בקריטריונים האחרים לקבלת סיוע כאמור, לזוג עם ילד היא 6,160 ש"ח ברוטו.²⁸

בנוסף, סיעה המדינה לרוכשי דירה בדרכים שונות אשר המרכזית בהן הינה מתן משכנתאות מכוונות (משכנתאות בתנאים מועדפים המוענקות לזכאים). סיוע זה לא הופנה באופן ישיר לבעלי רמת הכנסה כזו או אחרת אלא באופן כולל למי שאין בבעלותם דירה. הן הסיוע לאוכלוסיות ברמות הכנסה הנמוכות מאד והן הסיוע הכללי לרוכשי דירה הלכו ונשחקו במהלך השנים, כך שאוכלוסיות רחבות נותרו ללא מנגנוני סיוע אפקטיביים לשכירת או לקניית דירה.²⁹

בחודש מרץ 2012 אמצה הממשלה את פרק הדיור בהמלצות הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (ועדת טרכטנברג). במסגרת פרק זה התייחסה הוועדה בין היתר לכך שצורכי הדיור של האוכלוסייה שונים ומגוונים מבחינת טיפוס הדירות, הגודל, המיקום וסטנדרט המגורים, ומושפעים משיקולים של מוביליות תעסוקתית, יכולת כלכלית, טעמים אישיים וצרכים משתנים לאורך מחזור החיים. עוד צוין בפרק האמור כי לעליית מחירים חדה ולהעדרו של תמהיל דיור התואם את צורכי האוכלוסייה השונים השלכות קשות מבחינה חברתית וכלכלית.³⁰ בהתאם, על יעדי המדיניות שפרטה הועדה נמנה היעד של הבטחת התנאים לקיומו של תמהיל דירות מגוון ובהישג יד, שיינתן מענה לצורכי האוכלוסייה המגוונים ולקבוצות ההכנסה השונות.³¹

1.6 דיור בהישג יד בחקיקה הישראלית

בעוד שבמדינות רבות בעולם המונח דיור בהישג יד מיקם עצמו בלב ליבו של השיח הציבורי ואף קיבל עיגון סטטוטורי בחקיקה ראשית, הרי שבישראל השיח הציבורי בנושא, על אף שהתפתח בשנים האחרונות, מצוי עדיין בחיתוליו, והגדרתו המשפטית של המונח נמצאת בשלביה הראשוניים.

המונח "דיור בהישג יד" הופיע לראשונה בדבר חקיקה ישראלי בשנת 2005, במסגרת תכנית המתאר הארצית המשולבת לבניה, לפיתוח ולשימור, תמ"א 32.35³² בין היתר, קובעת התמ"א כי תנאי להפקדת תכנית מקומית

27 למי שממצה כושר השתכרות לזוגות, למשפחות ולמשפחות שבראשן הורה עצמאי (חד הוריות). ר' אתר משרד השיכון בכתובת <http://www.moch.gov.il/Glossary/Pages/GeneralLIV.aspx?ListID=497b66b7-7388-4405-becc-d285cae1052a&WebId=fe384cf7-21cd-49eb-8bbb-71ed64f47de0&ItemID=10>

28 זאת לעניין משפחה חד הורית. ר' מסמך האגף לסיוע בשכר דירה של עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ, עמ' 18, בכתובת – <http://www.amidar.co.il/wps/wcm/connect/d4a3740047bac8d8bc53bd3551d6a4e7/%D7%97%D7%95%D7%91%D7%A8%D7%AA+%D7%9E%D7%99%D7%93%D7%A2+%D7%A1%D7%99%D7%95%D7%A2+%D7%91%D7%A9%D7%9B%D7%A8+%D7%93%D7%99%D7%A8%D7%94+%D7%A2%D7%93%D7%9B%D7%95%D7%9F+04-13+.pdf?MOD=AJPERES&Imod=-287579794&CACHEID=d4a3740047bac8d8bc53bd3551d6a4e7>

29 לניתוח מפורט של השחיקה במנגנוני הסיוע בדיור ר' בן שטרית גילת, עשור ללא מדיניות דיור: נסיגת הממשלה מתמיכתה בדיור ומחאת קיץ 2011, מרכז טאוב לחקר המדיניות בישראל, 2014. כן ר' לעניין הדיור הציבורי את דו"ח הוועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאלוף) שפורסם ביום 23.6.14, ממנו עולה כי נוכח העובדה שמלאי הדיור הציבורי הצטמצם מאוד בשנים האחרונות – מ-108,000 יחידות דיור בשנת 1998 ל-70,000 יחידות דיור כיום, פעמים רבות גם מי שעומד בקריטריונים לזכאות נאלץ להמתין במשך שנים עד לקבלת דירה.

30 דו"ח ועדת טרכטנברג, הערה 7 לעיל, עמ' 210.

31 שם, עמ' 213.

32 פורסמה ברשומות בתאריך 27.12.2005 (י"פ 5474, עמ' 1030).

להרחבה ניכרת ותוכנית לחידוש ושימור עירוני, הינו בחינת הצורך בדיור בהישג יד וכי תכניות לחידוש ושימור עירוני יקבעו היקף מתאים של דיור בהישג יד לאוכלוסיות חלשות. תוכנו של המונח עם זאת לא הוגדר.

תמ"א 35 מהווה אם כן את התשתית הנורמטיבית הראשונית המסמיכה את רשויות התכנון לשקול דיור בהישג יד בעת אישור תכניות בניין עיר. ואולם, כאמור התמ"א אינה מגדירה מהו דיור בהישג יד. יתרה מזאת, בהיעדר התייחסות לדיור בהישג יד בחוק התכנון והבניה או בחקיקה אחרת, נשאלה השאלה האם בסמכותם של מוסדות תכנון להקצות דירות מסוימות לדיור בהישג יד ולקבוע את התמורה עבור דירות אלו.³³

רק לאחרונה, במסגרת תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה³⁴ נכללה לראשונה, בתוספת השישית לחוק, הגדרה למונח "דיור בהישג יד", וזה מוגדר כ"דיור להשכרה לטווח ארוך". במסגרת התוספת השישית לחוק התכנון והבניה מוגדר "דיור להשכרה לטווח ארוך" כ –

- דיור להשכרה למגורים לתקופה כוללת שלא תפחת מעשר שנים;
- יחידת הדיור תושכר לשוכר לשנה לפחות, ולשוכר תינתן זכות להאריך את תקופת השכירות לתקופות נוספות שלא יפחתו מחמש שנים במצטבר.

ההסדר שנקבע בתוספת השישית לחוק קובע, בין היתר, כי דמי השכירות ביחידת דיור שהיא דיור בהישג יד לא יעלו בתקופת השכירות הראשונה על דמי השכירות ביחידת דיור דומה בגודלה ובמיקומה באותו אזור.

במסגרת תיקון 101 לחוק התכנון והבניה תוקן גם חוק רשות מקרקעי ישראל. בהתאם לתיקון זה בכל שנה תקבע הממשלה, או ועדת שרים מטעמה, מספר מינימלי של יחידות דיור לדיור בהישג יד שישווקו לציבור באותה שנה. לעניין זה יחידות דיור לדיור בהישג יד הן יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך, כהגדרתה בתוספת השישית לחוק התכנון והבניה, ויחידות דיור להשכרה במחיר מופחת, כמשמעותן בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל.³⁵ אם כך הרי שכעת, לראשונה, מופיעה בחוקים ראשיים הגדרה מפורשת למונח "דיור בהישג יד". יחד עם זאת קיימת בעייתיות בהגדרות אלה:

- ראשית, **ההגדרה בחוק התכנון והבניה אינה מתייחסת כלל להפחתה במחיר הדירה ולכן הינה בעלת השפעה מוגבלת על היותה של הדירה בהישג יד לאוכלוסיית היעד לדיור בהישג יד**, אוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה-בינונית.
- ההגדרה בחוק רשות מקרקעי ישראל מתייחסת להפחתת מחיר הדיור ביחס למחיר שוק, אולם גם היא **אינה יוצרת את הקשר בין הכנסות משק הבית לבין הוצאותיו על דיור ואינה קובעת לאיזה קהל**

33 בחוות דעת מחודש נובמבר 2010 שהעביר היועץ המשפטי למשרד הפנים לוועדה המחוזית לתכנון ובניה בתל אביב, נקבע כי במישור התכנוני, מוסדות התכנון אינם מוסמכים לקבוע הוראות בנושאים קנייניים וכי לא ניתן לקבוע בתכנית הוראות לפיהן דירות מסוימות יוקצו על ידי בעליהן לטובת מתן זכות מגורים לגורם מסוים ולקבוע את שיעור התמורה או התנאים בהם ימכרו הדירות שיוקמו לפי התכנית. יצוין לעניין זה, כי ביום 9.10.2013 ניתנה החלטת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה, בערר מס' 60/12 שהגישה הקואליציה לדיור בר-השגה בנוגע לתכנית תא/3700 – צפון-מערב תל אביב. בהחלטתה קבעה הוועדה, בין היתר, כי "הגדרת אוכלוסיית יעד וקביעת דירות להשכרה היא שיקול תכנוני המתייחס לייעודי הקרקע ושימושיה", וכי גם אם יש לסוגיה השלכות קנייניות הרי שלב ליבה הוא תכלית תכנונית – מתן פתרונות מגורים. לפיכך, קבעה הוועדה, כי תכנית יכולה, גם בטרם מוסדר הנושא בחקיקה ראשית, לקבוע ייעוד של דירות להשכרה, להגדיר אוכלוסיית יעד של זכאים, ולקבוע הגבלות על עבירות הדירה.

34 חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 101), התשע"ד-2014. אושר בקריאה שניה ושלישית בכנסת בחודש מרץ 2014 ונכנס לתוקפו ברובו בראשית חודש אוגוסט 2014.

35 במסגרת החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1291 מיום 21.7.13 שכותרתה "הקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה" – "מחיר מופקח" מוגדר כ"מחיר השכירות למ"ר של יח"ד לשכירות שיקבע במכרז או מחיר השכירות למ"ר של יח"ד לשכירות שיקבע ע"י רשות מקרקעי ישראל עבור הדירות שיושכרו לזכאים". במסגרת החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1310 מיום 16.1.14 שכותרתה "מסלול יחודי להקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה – שלשה מכרזים" – "מחיר מופקח" מוגדר כ – "80% ממחיר השכירות באותו אזור, כפי שיקבע על ידי השמאי הממשלתי ו/או מי מטעמו ובתוספת דמי אחזקה כפי שייקבעו על ידי המדינה".



יעד מיועד הדיור בהישג יד. בדרך זו יתכן מצב שבו אוכלוסיית היעד שתזכה בדיור בהישג יד תהיה מורכבת ממשקי בית ברמות הכנסה גבוהות בלבד, שכן אוכלוסיות במעמד בינוני-נמוך לא יוכלו לעמוד בתשלומים עבור יחידות הדיור. כך למשל, כפי שיפורט בהרחבה בפרק 6 למסמך זה, מחירי השכירות ליחידות הדיור המפוקחות המשווקות במסגרת מיזמי שכירות לטווח ארוך שקידמה המדינה לאחרונה, גבוהים עבור משקי בית המשתייכים לעשירון שמיני ומטה.

• יתרה מזאת, **ההגדרות מתייחסות להשכרה לטווח ארוך בלבד תוך התעלמות מצורות בעלות אחרות היכולות לתת מענה לצורך בדיור בהישג יד.**

• כמו כן, **המחוקק לא הסדיר במסגרת החקיקה הראשית מנגנונים נדרשים ליישום הקצאת דיור בהישג יד**, שיפורטו בהמשך מסמך זה, כגון – מנגנון לקביעת הזכאים ליחידת דיור שמוגדרת כדיור בהישג יד, אמות מידה שוויוניות למתן זכאות, הגורם שיוסמך לקבוע את הזכאות וכיוב'.³⁶

1.7 המלצות

כאמור, מטרתו של דיור בהישג יד היא לתת מענה הולם לצורכי הדיור של אוכלוסיות שהכנסתן אינה מאפשרת להן לרכוש או לשכור דיור מבלי שהדבר יפגע בהוצאות חיוניות אחרות, תוך שימוש בכלים שמטרתם להוריד את מחיר הדיור אל מתחת למחיר השוק. הגדרת דיור בהישג יד ככזה המציע הפחתה ממחיר השוק ללא התייחסות להכנסה של קהל היעד, עלולה להשאיר את מלאי הדיור מחוץ להישג ידן של אוכלוסיות להן רוצים ליעד מלאי זה.

יש לקבוע רף עליון לרמת ההכנסה המגדירה את קהל היעד וזאת על מנת לוודא שהאוכלוסייה הזקוקה לדיור בהישג יד תהיה זו אשר תינה מהסבסוד הציבורי הגלום בו, ולא אוכלוסייה מבוססת יותר היכולה לקבל מענה גם באמצעות השוק החופשי. אנו סבורים כי אין למנוע מאוכלוסיות ברמות הכנסה נמוכה מאד זכאות לדיור בהישג יד. עם זאת, יש לפתח עבור אוכלוסיות אלו פתרונות הכוללים רמות סבסוד גבוהות יותר ובכלל זה דיור ציבורי.

חשוב להבהיר לעניין זה כי על מנת ליעד דיור בהישג יד לקהל יעד מסוים אין די בקביעת קריטריונים לפיהם תנאי סף לזכאות לדיור בהישג יד יהיה גובה הכנסה מקסימלי של משק הבית (כמוצג בפרק 2 למסמך זה). זאת מאחר שככל שמחיר הדיור לא יותאם לקהל היעד, משקי בית בעלי הכנסות נמוכות לא יוכלו לעמוד בתשלום עבור אותו דיור גם אם יעמדו בקריטריונים לקבלתו.³⁷

שכירות ארוכת טווח הינה כלי חשוב ומרכזי בשוק הדיור בכלל ובשוק הדיור בהישג יד בפרט. היעדרו הכמעט מוחלט של שוק שכירות לטווח ארוך בישראל הינו כשל שחשוב לשנותו. יתרה מזאת, לעמדתנו יש להתייחס לשכירות ארוכת טווח כפתרון דיור קבוע, ולא רק כמענה ביניים עד שבאפשרות משק הבית לרכוש בעלות ביחידת דיור, ואל שוק השכירות ארוכת הטווח כפתרון קבוע ולא ככזה שישמש רק עד שיירדו מחירי הדירות. עם זאת, הגדרת דיור בהישג יד כדיור להשכרה לטווח הארוך בלבד מתעלמת מצורות חזקה נוספות היכולות לתת מענה לצורך בדיור בהישג יד.

לאור כל האמור לעיל אנו ממליצים:

36 זאת על אף האמור בחוות דעת היועץ המשפטי למשרד הפנים, המוזכרת בהערה 33 לעיל, שנושאים אלו יצטרכו להיות מוסדרים במסגרת הסדרה חקיקתית של הנושא של דיור בהישג יד.

37 כך לדוגמה, אין מקום לקבוע קריטריונים לקבלת יחידת דיור מסויימת לפיהם הכנסת ברוטו למשק הבית לא תעלה על 15,276 ₪ (עשירון 7) שקלים חדשים לחודש, אם מחיר השכירות, כולל הוצאות תחזוקה של אותה יחידת דיור עולה על 4,583 ₪, שכן ממילא אוכלוסיות היעד בעשירוני הכנסה נמוכים יותר לא יוכלו לעמוד בתשלום השכירות אשר מהווה 37.1% מהכנסתו של משקי בית בעשירון 6, 46.3% מהכנסתו של משק בית בעשירון 5 ו-58.5% מהכנסתו של משק בית בעשירון 4.

1.7.1 הגדרת דיור בהישג יד בחקיקה ראשית תוך התייחסות להכנסות משק הבית

יש להגדיר דיור בהישג יד בחקיקה ראשית תוך התייחסות להכנסות משק הבית של אוכלוסיית היעד הזכאית לדיור בהישג יד – אוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה-בינונית, וזאת באמצעות קביעת העלות המקסימאלית הכוללת להוצאות דיור מתוך ההכנסות – שתוגדר על ידי שר הבינוי והשיכון.

לצורך יישום המלצה זו, יהיה על שר הבינוי והשיכון לקבוע מהו מחיר הדירה המותר למשק הבית די הכנסה פנויה לשאר צרכיו. קביעה זו צריכה להיעשות כחלק מאמדם צרכים כמפורט בפרק 5 להלן. בשלב הביניים, עד שיפותח מדד הֶשְׁגוּת מתאים לישראל, מומלץ להשתמש בממד המקובל בארצות שונות בעולם לפיו סך ההוצאה לדיור לא יעלה על 30% מהכנסות משק הבית ברוטו. כן יהיה על השר לקבוע תבחינים לבחינת זכאות לדיור בהישג יד, כפי שיפורט בפרק 2 למסמך זה.

1.7.2 הגדרת דיור בהישג יד תוך התייחסות למגוון חזקות

יש להגדיר דיור בהישג יד תוך התייחסות למגוון חזקות היכולות להתאים להעדפות וליכולות שונות של משקי בית. שכירות ארוכת טווח היא חזקה בעלת חשיבות מיוחדת לדיור בהישג יד שכן היא מקנה יציבות בדיור בצד חוסר מחויבות להשקעה ראשונית גבוהה מצד משק הבית, אך בצידה יש לפתח צורות חזקה אחרות הכוללות בעלות מלאה ובעלות חלקית, כמפורט בפרק 6 למסמך זה.

1.7.3 הצעת חקיקה

אנו מציעים כי יחוקק חוק ייעודי לעניין דיור בהישג יד. לנייר זה מצורפת הצעת חוק דיור בהישג יד המסומנת **כנספח א'**. בהתאם לאמור בפרק זה אנו מציעים שהגדרת דיור בהישג יד שתיקבע בחוק האמור תהיה:

"דיור בהישג יד" – יחידות דיור שדמי השכירות עבורן או ההוצאות עבור רכישתן, לרבות הוצאות נלוות, לא עולים על שיעור, שייקבע על ידי שר הבינוי והשיכון, מהכנסותיהם של משקי הבית הזכאים.

הגדרת "משקי בית זכאים" –

"משקי בית זכאים" – משקי בית בעלי הכנסה נמוכה ומשקי בית בעלי הכנסה בינונית, העומדים בתבחינים שיקבע שר הבינוי והשיכון.



2. מי זכאי לדיור בהישג יד?

כפי שהוגדר בפרק 1, דיור בהישג יד הוא דיור הנותן מענה הולם לצורכי הדיור של אוכלוסיות ברמת הכנסה נמוכה עד בינונית שהכנסתן אינה מאפשרת להן לרכוש או לשכור דיור בתנאי שוק חופשי מבלי שהדבר יפגע בהוצאות חיוניות אחרות. פרט לרמת הכנסה, מדובר באוכלוסיות מגוונות מבחינת מאפייניהן האחרים, כמו סוג משק הבית ומספר הנפשות בו, שלב החיים בו נמצא משק הבית, צרכים ייחודיים מבחינת נגישות או מאפיינים תרבותיים. לפיכך:

חלק מהותי ביצירת דיור בהישג יד הינו קביעת תנאי סף וקריטריונים לאוכלוסיית היעד, אשר מבוססים על רמת הכנסה אך כוללים היבטים אחרים הנגזרים הן מהמאפיינים של מיזם ספציפי והן מהמדיניות העומדת מאחורי ההחלטה על קידומו של דיור בהישג יד.

2.1 קריטריונים לקביעת זכאות לדיור בהישג יד

מאחר ובמגורים ביחידת דיור המוגדרת כדיור בהישג יד, בשכירות או בבעלות, גלומה הטבה כלכלית שמהווה "הטבה ציבורית", ומאחר שהביקוש ליחידות דיור אלו תמיד עולה על ההיצע, יש לקבוע קריטריונים ברורים ושקופים לקביעת זכאות לדיור בהישג יד וכן מנגנוני הקצאה הוגנים.

כפי שיפורט גם בפרק 4 למסמך זה, הקריטריונים לדיור בהישג יד נקבעים על ידי המדינה או רשות ציבורית אחרת. בחלק מהמדינות (אנגליה, הולנד, צרפת) השלטון המרכזי הוא שקובע את הקריטריונים ברמה הארצית, ובאחרות (ארה"ב, ספרד) השלטון המרכזי קובע טווח של קריטריונים, והשלטון המקומי בוחר מתוך טווח זה את הקריטריונים המתאימים לנסיבות ולצרכים המקומיים.³⁸

על הקריטריונים להתייחס למאפייני אוכלוסיית היעד ובעיקר להכנסת משק הבית, כפי שיפורט בחלק 2.2. כך, ניתן לקבוע קריטריונים שיהוו תנאי סף אשר רק מי שעומד בהם יכולה להבחין זכאותו לסיוע, ובהם **חסר דירה** – משק בית שאין ברשותו דירה כעת ולא הייתה ברשותו דירה במהלך תקופה שתיקבע, **תקרת הכנסה** – משק בית שהכנסתו עולה עליה אינו יכול להיחשב זכאי, **והון עצמי** – משק בית שהונו העצמי עולה על הסכום שייקבע אינו יכול להיחשב זכאי.

ניתן לקבוע בנוסף קריטריונים המעניקים **עדיפות לאוכלוסיות מסוימות**, כגון מתן העדפה לאוכלוסיות מהגרים, קשישים או אנשים עם מוגבלות. בקריטריונים ניתן גם לכלול כאלו הנותנים עדיפות למעמד **משפחתי**, כגון זוגות עם ילדים או משפחות חד הוריות;³⁹ **לגיל**, כגון צעירים המתקשים לשכור או לרכוש דירה, או קשישים שהכנסתם קבועה ונמוכה יחסית והם זקוקים לפתרון ארוך טווח בשכירות יציבה; **ולתושב המקום**, אשר מתקשה להמשיך ולהתגורר בו.⁴⁰ מובן כי בחירת קריטריונים כגון אלו אינה מושפעת רק מצרכי הדיור, אלא גם ממטרות שונות המקודמות במסגרת מדיניות לאומית או מקומית.

38 ר' אלתרמן, סילברמן ופאלקוף, הערה 4 לעיל, עמ' 43. – Inclusionary Housing in International Perspective
 39 יצוין כי באמצעות קריטריונים אלו ניתן ליצור מתחמי דיור בעלות אוכלוסייה הטרוגנית, המורכבת, בין היתר, ממשקי בית בגדלים שונים ובגילאים שונים. כפי שיובהר בהמשך מסמך זה, עמדתנו היא כי קיים יתרון במתחמים הטרוגניים מסוג זה.
 40 מיזמים יכולים להיות מיועדים לאוכלוסייה מסוימת בלבד – כגון מיזמים המיועדים לקשישים, ואילו מיזמים אחרים יכולים לקבוע מכסה השמורה לאוכלוסייה מסוג מסוים – כגון תושבי המקום.

2.2 קביעת קריטריון ההכנסה

כאמור, רמת הכנסה היא המאפיין המרכזי של האוכלוסייה לה מיועד דיור בהישג יד. קביעת הרף העליון לרמת ההכנסה הינה אינטרס ציבורי הנוגע לאופן שבו מנוצלים כספי ציבור ולכן קיימת חשיבות רבה בקביעתו והגדרתו המדויקת.

הרף העליון נקבע על פי רוב באופן השוואתי לרמות ההכנסה באיזור מסוים. לפיכך יש לקבוע **באיזה איזור גיאוגרפי מדובר** – האם ההכנסה נבחנת ביחס להכנסות משקי הבית בכלל המדינה, באיזור מסוים, או בעיר מסויימת; וכן **באיזה מדד יעשה שימוש** – למשל ממוצע או חציון ביחס להכנסות כלל משקי הבית באיזור הרלוונטי. במדינות רבות ההשוואה נעשית ביחס להכנסה חציונית (כלומר ההכנסה שמחצית האוכלוסייה או משקי הבית נמצאים מתחתיה ומחצית מעליה) תוך התחשבות בגודלו של משק הבית.

כך למשל, משרד השיכון והפיתוח העירוני האמריקאי (HUD), קובע מדי שנה את הרף העליון לשם קביעת הזכאות. המשרד מפרסם נתונים בהתייחס להכנסה החציונית למשק בית, וכן טבלת התאמה לרמת ההכנסה בהתאם למספר הנפשות במשק הבית, הוצאות מקומיות על דיור, וגורמים אחרים שמושפעים ממיקום גיאוגרפי ספציפי. כך נקבע למעשה רף עליון המותאם למטרופולינים שונים ומתייחס למשקי בית בגדלים שונים, ומכונה Area Median Income (AMI) – הכנסה חציונית איזורית.⁴¹

כדוגמה, לעניין המטרופולין של העיר ניו יורק, קבע משרד השיכון האמריקאי בשנת 2014 כי הרף העליון לעניין אוכלוסיות בעלות הכנסות נמוכות ביותר הוא 30% מההכנסה החציונית במטרופולין העיר ניו יורק, לעניין אוכלוסיות בעלות הכנסות נמוכות מאוד הוא 50% ולעניין אוכלוסיות בעלות הכנסות נמוכות הוא 80%.⁴² בהתאם להגדרות אלו ניתן לקבוע דמי שכירות מירביים ליחידות דיור המיועדות למשקי בית בעלי רמות הכנסה נמוכות. בעוד שבקביעת הרף העליון לזכאות קיים אינטרס ציבורי הנוגע לאופן שבו מנוצלים כספי ציבור, בקביעת הרף התחתון אין אינטרס כזה. לכן, לעיתים הרף התחתון אינו נקבע כלל ולעיתים נקבעים מבחני זכאות שעיקרם יצירת ודאות לגבי יכולת משק הבית לעמוד בתשלומים עבור הדיור.

2.3 זכאות לדיור בהישג יד בישראל

כאמור בפרק 1, בחודש מרץ 2012 אמצה הממשלה את פרק הדיור בהמלצות הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (ועדת טרכטנברג), ובין היתר את המלצות הוועדה לעניין "קביעת קריטריונים לזכאות לדיור בהשכרה בשכ"ד מפוקח ולרכישה 'במחיר למשתכן'".⁴³ בהמשך התקבלה החלטה של ועדת השרים לענייני דיור (קבינט הדיור), אשר קבלה תוקף של החלטת ממשלה,⁴⁴ במסגרתה הומלץ להביא לאישור מועצת מקרקעי ישראל תיקונים להחלטת המועצה מספר 1249, בכל הנוגע לתנאי הסף והקריטריונים למסלול "מחיר למשתכן", ולהחלטת המועצה מס' 1248 בכל הנוגע לתנאי הסף והקריטריונים לשכירות במחיר מוזל ומפוקח.⁴⁵

41 http://www.huduser.org/portal/datasets/il14/IncomeLimitsBriefingMaterial_FY14_Rev.pdf נצפה לאחרונה 31.8.2014

42 Housing New York. A Five-Borough, Ten Year Plan, עמ' 19.

43 כפי שיפורט בפרק 6, מכרזי מחיר למשתכן הם מכרזים לשיווק קרקע על ידי המדינה בהם יזמים מתחרים על הפחתת מחיר של חלק מיחידות הדיור המיועדות לזכאים.

44 החלטה מס' 13/דר מיום 1.7.2013, אשר קבלה תוקף של החלטת ממשלה בהחלטה 547 מיום 14.7.2013.

45 מועצת מקרקעי ישראל קבלה את האמור בהחלטת הממשלה, בהחלטה מספר 1295 מיום 21.10.2013.



הקריטריונים עליהם המליצה הממשלה נחלקים לשתי קבוצות:⁴⁶

- **קריטריונים המהווים תנאי סף** – דרישות אשר עמידה בהן היא תנאי מחייב לזכאות לדיור. על קריטריונים אלו נמנים: חסר דירה לפי הגדרת משרד הבינוי והשיכון, תקרת הכנסה עד עשירון שביעי, מיצוי כושר השתכרות בהתאם לכללים המפורטים בהחלטה וגיל מינימום לזכאות – עבור יחידים ללא ילדים גיל 35.
 - **קריטריונים המקנים העדפה בזכאות** – מאפיינים אשר עמידה בהם מקנה ניקוד מצטבר המגדיל את הסיכויים לזכייה בדירה במחיר מופחת. על קריטריונים אלו נמנים: משק בית עם ילדים, שירות צבאי/לאומי/אזרחי, עולה חדש, ותק בזכאות, תקרת הכנסה – עד עשירון 5, ונכות.
- הקריטריונים בהחלטת הממשלה כוונו אמנם למסלולים ספציפיים, אולם ההחלטה היא המסמך הממשלתי המגובש והמעמיק ביותר המתייחס לשיקולים בזכאות לדיור שאינו דיור ציבורי, ולכן קריטריונים אלו יכולים לשמש בסיס להתייחסות לקביעת כללי זכאות לדיור בהישג יד ללא קשר למסלול זה או אחר. התייחסותנו לקריטריונים האמורים מפורטת במסגרת.

התייחסות לקריטריונים שנקבעו בהחלטת ממשלה 547

קריטריון	הערות מרכז הגר
קריטריונים המהווים תנאי סף	
חסר דירה לפי הגדרת משהב"ש	העדר בעלות על דירה הינו תנאי סף נדרש בקביעת זכאות לדיור בהישג יד. משרד השיכון מגדיר "חסר דירה" על פי כללים לזכאות למשכנתא. להסתמכות על זכאות למשכנתא יש יתרון מכיוון שהמנגנון לקביעת הזכאות קיים ומוסדר. עם זאת, הדרישה להיעדר בעלות על דירה באופן גורף עלולה לפגוע במשקי בית שהיתה בבעלותם דירה בעבר אך שבנסיבות שונות הם אבדו את בעלותם בדירה תוך שינוי לרעה במצבם הכלכלי.
תקרת הכנסה עד עשירון 7	התייחסות לרמת הכנסה הינה תנאי סף נדרש לזכאות לדיור בהישג יד. קביעת רף תקרת הכנסה לעד עשירון שביעי הינה לתפיסתנו נכונה. עם זאת, הקריטריון מתייחס להכנסת משק בית ללא התייחסות למספר הנפשות במשק הבית. כלומר, תקרת הכנסה המהווה תנאי סף זהה ליחיד, לזוג ולמשק בית עם ילדים. בנוסף, הקריטריון מתעלם מהון ורכוש המצויים בידי משק הבית (פרט לדירה).
מיצוי כושר השתכרות על פי כללים מפורטים	⁴⁷ תבחין כושר ההשתכרות נשען על מרכיב ערכי, הרואה חשיבות בסיוע לאנשים עובדים ועל מרכיב תפקודי שמטרתו להבטיח יכולת תשלום של שכר הדירה לאורך זמן. המרכיב הערכי טעון ושנוי במחלוקת בחברה ובפוליטיקה הישראלית לאור דפוסי התעסוקה הייחודיים לחברה הערבית והחרדית. עם זאת, מבחינת תפקוד והתנהלות שוק הדיור בהישג יד יש צורך להתייחס ליכולת התשלום של משק הבית.
גיל מינימום לזכאות יחידים ללא ילדים – 35	גם ההתייחסות לגיל מינימום ליחידים נשענת במידה רבה על מרכיב ערכי היוצר העדפה למשפחות צעירות עם ילדים. לעמדתנו אין להתייחס לתבחין זה כתנאי סף לזכאות לדיור בהישג יד ברמה הלאומית. ניתן לאפשר קביעת תנאים הנוגעים לגיל ולהעדפת משקי בית עם ילדים בהתאם לדרישות ולהעדפות מקומיות.

46 הקריטריונים בהחלטת הממשלה מבחינים בין זכאות לדיור בשכר דירה מופחת לבין מסלול "מחיר למשתכן" שבו אף נעשתה הבחנה בקריטריונים בין מסלול המיועד ל"ציבור כללי" ומסלול המיועד ל"אוכלוסייה בצביון דתי או עבור אוכלוסיית המיעוטים" לצורך הפשטות בהתייחסותנו איחדנו את הקריטריונים.

47 במסלול ל"אוכלוסייה בצביון דתי או עבור אוכלוסיית המיעוטים" קריטריון זה אינו תנאי סף אלא קריטריון אשר מקנה העדפה.

קריטריון	הערות מרכז הגר
קריטריונים המקנים העדפה בזכאות	
משק בית עם ילדים	אנו סבורים שהכנסת התייחסות לגודל משק הבית, כמפורט בהתייחסותנו לתנאי לעניין תקרת הכנסה, נותנת מענה ליצירת העדפה למשקי בית עם ילדים על ידי הגדלת תקרת ההכנסה המותרת. בנוסף, ניתן לאפשר קביעת תנאים הנוגעים לגיל ולהעדפת משקי בית עם ילדים בהתאם לדרישות ולהעדפות מקומיות.
שירות צבאי/לאומי/ אזרחי	אנו סבורים שיש להימנע ככל הניתן מתנאים הנובעים מתפיסות ערכיות שאינן נוגעות ישירות לדיור. בנוסף, אנו סבורים שיש להימנע משימוש בזכאות לדיור בהישג יד ככלי לתגמול או לתמרוץ.
עולה חדש	בכפוף לבדיקה כי אין בקריטריון משום הפליה, ניתן לאפשר קביעת תנאים הנוגעים אליו ברמת מדיניות מקומית אך לא כקריטריון מחייב ברמה כלל ארצית.
ותק בזכאות	למרות שיש הגיון מסוים ביצירת העדפה למי שכבר הגישו בקשה לזכאות לדיור בהישג יד, אנו סבורים שיש להעדיף בחינה שוויונית של כל הבקשות שהוגשו, הן מסיבות של פשטות ויעילות והן כדי למנוע הגשת בקשות סרק לצורך צבירת ותק. לכן, אין להתייחס לקריטריון כמקנה עדיפות לזכאות לדיור בהישג יד.
תקרת הכנסה עד עשירון 5	אנו סבורים שיש ליצור העדפה לבעלי הכנסות הנמוכות יותר אל מול היתרון היחסי של בעלי ההכנסות גבוהות יחסית תחת תקרת ההכנסה האפשרית. עם זאת, אין כל ערך במתן העדפה כל עוד שכר הדירה אינו מותאם להכנסת משק הבית.
נכה	אנו סבורים שיש ליצור העדפה לאנשים עם מוגבלות הדורשת התאמה מיוחדת של הדירה לצורכיהם. אנו סבורים כי אופן העדפה צריך להיעשות על ידי יצירת מכסה של דירות המותאמות לצורכי אנשים עם מוגבלות ומיועדות להם.

יש לציין כי בפועל יישום הקריטריונים המפורטים לעיל מוגבל. ראשית, בעקבות שינוי מדיניות הממשלה כמעט ולא נעשה כיום שימוש במסלול "מחיר למשתכן"; כחלופה למסלול זה נעשה ניסיון לקדם את מסלול "מחיר מטרה", במסגרתו מחיר הדירות ייקבע מראש תוך הפחתה ממחיר השוק, אך ללא תנאי סף וקריטריונים לזכאות.⁴⁸ שנית, במסגרת המכרזים להקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה שפורסמו במהלך שנת 2014 ברמת השרון, הרצליה וחיפה (שידונו בפרק 6 למסמך זה) שונו תנאי הסף כך שתקרת ההכנסה למשק בית תתייחס לעשירון השמיני במקום לעשירון השביעי.

הורדת תנאי הסף לחלוטין (כפי שנעשה במסגרת "מחיר מטרה"), או העלאת תנאי הסף לרמות הכנסה גבוהות מעל עשירון שביעי (כפי שנעשה במכרזים להשכרה לטווח ארוך) צפוי שיובילו לכך שאוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה עד בינונית לא יקבלו העדפה בזכאות. התוצאה היא שסיכוייהן ליהנות מהסבסוד הניתן על ידי המדינה ולהתגורר בדירות האמורות יהיו נמוכים.

48 ר' החלטה 508 של רשות מקרקעי ישראל מיום 16.7.2014 בנושא "שיווק יחידות דיור במסגרת "מחיר מטרה", ואולם מסלול זה מוקפא כעת שכן טרם אושר על ידי הכנסת בשל קשירתו לחוק מע"מ אפס.



2.4 קביעת רמות הכנסה בישראל

כאמור, במדינות רבות בעולם קביעת רמות הכנסה המגדירות את אוכלוסיית היעד או את הקריטריונים לזכאות נעשית ביחס להכנסה חציונית. בישראל החלוקה המקובלת בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בכל הנוגע לרמות הכנסה הינה לעשירונים. במסמך שפרסמה מחלקת המחקר של הכנסת ומתייחס למעמד הביניים בישראל, מוגדרות רמות הכנסה תוך תרגום ההגדרה המקובלת בעולם כאחוז מהכנסה חציונית, לחלוקה על פי עשירונים.⁴⁹

בטבלה שלהלן מפורטים הנתונים המבוססים על מסמך מחלקת המחקר של הכנסת:⁵⁰

רמת הכנסה	אחוז מההכנסה החציונית	עשירונים	אחוז מתוך כלל משקי הבית
נמוכה ביותר	עד 30%	עד 80% מעשירון ראשון	8%
נמוכה מאד	30%-50%	מ־80% מעשירון ראשון עד סוף עשירון שני	12%
נמוכה	50%-75%	מעשירון שלישי עד 59% מעשירון רביעי	15.9%
בינונית	75%-125%	מ־59% מעשירון רביעי עד 25% מעשירון שביעי	26.6%
בינונית-גבוהה	125%-200%	מ־25% מעשירון שביעי עד 53% מעשירון תשיעי	22.8%
גבוהה	מעל 200%	מ־53% מעשירון תשיעי עד סוף עשירון עשירי	14.7%

לאור האמור בפרק 1 לעניין אוכלוסיות המקבלות סיוע בנושאי דיור בישראל, כלי הדיור הציבורי והסיוע בשכר דירה מכוונים בעיקר לבעלי הכנסות נמוכות ביותר ונמוכות מאד המשתייכים לעשירונים 1 ו־2. לפיכך, אוכלוסיית היעד לדיור בהישג יד בישראל מתחילה להערכתנו בעשירון השלישי (אך מבלי למנוע מעשירוני הכנסה נמוכים יותר זכאות). הגבול העליון לאוכלוסיית היעד נמצא בתוך העשירון השביעי. למען הפשטות, אנו סבורים כי ניתן לאמץ את המלצת ועדת טרכטנברג לעניין קריטריון תקרת ההכנסה לזכאות לדיור בהשכרה בשכ"ד מפוקח ולרכישה 'במחיר למשתכן' כמפורט לעיל, ולכלול ברמת ההכנסה הבינונית לצורך זכאות לדיור בהישג יד את העשירון השביעי כולו.

2.5 המלצות

על דיור בהישג יד לתת מענה הולם לצורכי הדיור של אוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה עד בינונית, אשר מתקשות לרכוש או לשכור דיור נאות בתנאי שוק חופשי. אוכלוסיות אלה הן אוכלוסיות מגוונות ובעלות צורכי דיור שונים.

יש לקבוע קריטריונים ולהגדיר מי האוכלוסייה שתהיה זכאית לדיור בהישג יד, כאשר הפרמטר המרכזי הוא פרמטר של הכנסה. ככלל, יש להעדיף מדיניות שתאפשר שילוב של אוכלוסיות שונות, הן מבחינת רמת הכנסה והן מבחינת גיל, מצב משפחתי וכו'.

לאור האמור לעיל אנו ממליצים:

49 "משקל מעמד הביניים וניתוח השינויים בשנים האחרונות". הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 14 באפריל 2013, עמ' 3

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03157.pdf>

50 מרכז המחקר של הכנסת הגדיר רמת הכנסה נמוכה עד 75% מההכנסה החציונית. בטבלה שלהלן הוספנו חלוקת משנה לרמות הכנסה נמוכה ביותר, נמוכה מאד, ונמוכה. מרכז המחקר של הכנסת השתמש במונח "מעמד", אנו העדפנו להשתמש במונח "רמת הכנסה".

2.5.1 הגדרת אוכלוסיות המשתייכים לעשירון 7 ומטה כאוכלוסיות יעד לדיור בהישג יד

כאמור בהמלצות הכלולות בפרק 1 לעיל, יש להגדיר דיור בהישג יד תוך התייחסות להכנסות משק הבית של אוכלוסיית היעד, ועל הגדרה זו להתייחס לאוכלוסייה ברמות הכנסה נמוכה עד בינונית שמהווה קהל יעד לדיור בהישג יד. על שר הבינוי והשיכון להגדיר בתקנות מי היא אוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה ובינונית.

אנו ממליצים כי בתקנות שייקבעו לעניין זה יעשה שימוש בחלוקה לפי עשירונים כך שאוכלוסיית היעד לדיור בהישג יד תהיה משקי בית בעלי הכנסה נמוכה ובינונית המשתייכים לעשירון 7 ומטה.

אנו סבורים כי במדינת ישראל אין מקום לבחינת רמות ההכנסה באופן איזורי, כפי שנעשה במדינות אחרות בעולם, וניתן להתייחס למדינת ישראל כולה כבסיס אחד להשוואה. זאת כאשר מספר התושבים במדינת ישראל קטן ולא עולה על מספר התושבים במטרופולינים רבים במדינות שונות בעולם.

2.5.2 קביעת תנאי סף וסל קריטריונים להקצאת יחידות דיור בהישג יד

על מנת להקצות באופן ראוי דיור בהישג יד לאוכלוסיית היעד שהוגדרה לעיל, על השלטון המרכזי לקבוע אמות מידה שוויוניות להקצאת יחידות דיור שמהוות דיור בהישג יד. אנו ממליצים על מודל משולב של מספר מצומצם יחסית של קריטריונים קשיחים שיהוו תנאי סף למגורים ביחידות דיור המהווה דיור בהישג יד אשר ייקבעו על ידי שר הבינוי והשיכון בתקנות, מכוח החוק הייעודי לדיור בהישג יד. בנוסף אנו ממליצים כי יקבע בתקנות "סל קריטריונים", מתוכם תוכל רשות מקומית, בעת גיבוש מדיניות מקומית לדיור בהישג יד ובעת דיון בתכנית ספציפית, לבחור את אלו המתאימים להקשר המקומי, בהתאם לצרכיה החברתיים והקהילתיים.

אנו ממליצים שתנאי הסף יכללו:

א. תקרת הכנסה והון עצמי – כך שרק משקי בית בעלי הכנסה עד העשירון השביעי, יוכלו להתגורר בדירות המהוות דיור בהישג יד. תקרת ההכנסה תיקבע תוך התאמתה לגודל משק הבית. יש ליצור טבלאות הכנסה מרביות לזכאות בהתייחס למספר הנפשות במשק הבית.⁵¹ מומלץ להישען על הגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה להכנסות לפי "נפש סטנדרטית". בנוסף לתקרת הכנסה, יש לקבוע מגבלות לגבי שווי מרבי של הון ורכוש המצוי בידי משק הבית – מומלץ לאמץ לעניין זה את הקריטריון שנקבע על ידי עיריית ת"א-יפו כתנאי לזכאות במיזמי דיור בהישג יד ביוזמתה, לסך מרבי של הון עצמי ורכוש – 300,000 ₪ למשק בית או 150,000 ₪ ליחיד.⁵²

ב. היעדר בעלות על דירה – תנאי לפיו המבקש הוא חסר דירה. לעניין זה אנו ממליצים לאמץ את המלצות הוועדה למלחמה בעוני בישראל שהוגשו לשר הרווחה והשירותים החברתיים ביום 23.6.2014, ולפיהן חסר דירה יוגדר כמי שלא היתה בבעלותו דירה או חלק ממנה (כולל דירה בדמי מפתח), בחמש השנים האחרונות.⁵³

51 בדרך דומה משרד השיכון והפיתוח האורבני האמריקאי (HUD) מפרסם נתוני הכנסה מרבית למשק בית בן 4 נפשות עם טבלה המציגה מקדמים לחישוב ההכנסה המרבית למשקי בית קטנים או גדולים יותר:

http://www.huduser.org/portal/datasets/il/il14/IncomeLimitsBriefingMaterial_FY14_Rev.pdf
31.8.2014

52 ר' חוברת מידע בנושא פרויקט מגורים הכולל יחידות דיור בר השגה בפרויקט בשכונת שפירא ובשכונת יד אליהו בעיר תל אביב יפו, של חברת עזרה וביצרון, בעמוד 14. <http://www.e-b.co.il/html5/Web/1333/db-info.pdf>

53 ר' פרק הדיור בהמלצות הוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאוף) שהוגשו לשר הרווחה והשירותים החברתיים ביום 23.6.2014, על ידי יו"ר ועדת המשנה לנושא הדיור – ד"ר חיים פאלקוף וד"ר אמילי סילברמן. עמ' 16.
<http://molssa.gov.il/focus/documents/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%94%D7%A2%D7%95%D7%A0%D7%99%2022.6.14.pdf>



על סל הקריטריונים, שמהווים כאמור תנאי רשות מהם רשאית הרשות המקומית לבחור את המתאימים למדיניותה או לתכנית הספציפית, ניתן למנות למשל בעלי מקצוע מסוימים הנדרשים בשטחי אותה רשות מקומית, סוגי משקי בית – כגון זוגות צעירים או משפחות עם ילדים, מיצוי יכולת השתכרות וכיו"ב.

הצעה לקריטריונים מצורפת למסמך זה ומסומנת כנספח ב'.

2.5.3 הקצאת יחידות הדיור בהישג יד לזכאים

מוצע כי יחידות הדיור המהוות דיור בהישג יד יוקצו לזכאים בהליך של הגרלה (ההליך המקובל בעולם להקצאת דיור בהישג יד), שתערך על ידי מקים המיזם – יזם פרטי, חברה ללא מטרת רווח, או חברה עירונית – בהליך שקוף, בהתאם לכללים שייקבעו לעניין זה על ידי האגף הייעודי במשרד הבינוי והשיכון שיפעל לקידום דיור בהישג יד – כאמור בפרק 4.

המבקשים להירשם להגרלה יידרשו להציג תעודת זכאות המעידה על עמידה בתנאי הסף שנקבעו בתקנות, כאמור בסעיף 2.5.2 לעיל, שתונפק על ידי משרד הבינוי והשיכון, וכן, במידת הצורך, תעודה שתונפק על ידי הרשות המקומית המעידה על עמידה בקריטריונים שנקבעו על ידה, כחלק המדיניות מקומית לדיור בהישג יד או לעניין התכנית המסויימת.⁵⁴

2.5.4 מתן תמריצים ליזמים במטרה לשלב במיזמים אוכלוסיות בעלות רמות הכנסה מגוונות

על מנת לוודא כי יינתן פיתרון הן לאוכלוסיות בעלות הכנסה בינונית והן לאוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה, וכן על מנת ליצור מתחמי דיור בעלות אוכלוסייה הטרוגנית, מוצע כי יינתנו תמריצים ליזמים שבמיזמים המוקמים על ידם ישולבו אוכלוסיות בעלות רמות הכנסה מגוונות. תמריצים שיכולים לשמש לעניין זה מפורטים בפרק 6 למסמך זה.

2.5.5 קידום פתרונות דיור לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים

יש לקדם פתרונות דיור לאנשים עם מוגבלות, לקשישים, לסטודנטים, לאוכלוסיות מיעוט ולקבוצות אחרות הזקוקות לפתרונות ייחודיים. מסמך זה אינו מתמקד בקבוצות אלו, אלא באוכלוסייה שרמת ההכנסה שלה בלבד מחייבת מתן פתרונות שיתנו מענה הולם לצורכי הדיור שלה.

⁵⁴ ניתן גם לקבוע, לשם יעילות וקיצור ההליכים, כי רק לאחר ביצוע ההגרלה תבחן זכאותם של הזוכים – כך יצומצם משמעותית מספר בדיקות הזכאות שעל משרד השיכון ועל הרשות המקומית לערוך.

3. היכן צריך דיור בהישג יד?

דיור בהישג יד נדרש בכל מקום בו מחירי הדיור למכירה או להשכרה אינם נגישים לאוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה עד בינונית. לכן, באזורים בהם מחירי הדיור גבוהים עבור אוכלוסיות אלו עולה צורך ברור לשילוב מנגנונים המתערבים בעלות הדיור.

מהצד השני, דינמיות שוק הדיור עלולה לגרום לכך שאזורי מגורים זולים יתייקרו כתוצאה מתהליכים טכנוניים, חברתיים וכלכליים שונים, וכך ימנעו מחלק מהאוכלוסיות המקומיות להמשיך להתגורר בהם. לכן, שימור מלאי של דיור בהישג יד לטווח ארוך נדרש גם באזורים הנמצאים בהליכי שינוי (למשל בעקבות תהליכי התחדשות עירונית), הן באמצעות שמירת מלאי קיים של דיור זול והן באמצעות מנגנונים שונים ליצירת מלאי חדש של דיור בהישג יד.

על פי גישה זו יש לערוך אומדן צרכים ולנתח במסגרתו את מלאי הדיור הקיים והמתוכנן באזור כלשהו ואת יכולתו לתת מענה לצרכי הדיור של אוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה עד בינונית (להרחבה לגבי אומדן צרכי דיור ראו פרק 5).

לפיכך:

דיור בהישג יד נדרש בעיקר באזורי ביקוש בהם מחירי הדיור אינם בהישג ידה של אוכלוסייה מרמות הכנסה נמוכה עד בינונית. דיור בהישג יד נדרש גם באזורים שאינם אזורי ביקוש ובפרט במיזמי התחדשות עירונית על מנת למנוע דחיקה של אוכלוסייה ותיקה ועל מנת לשמור על מלאי של דיור זול במקום זה ההולך ונהרס או עלול להתייקר, ולפיכך מחוץ לאזורי ביקוש יש צורך לבחון את הצורך בדיור בהישג יד תוך התמקדות בניתוח מגמות ארוכות טווח.

כאמור, דיור בהישג יד נועד למלא מטרות חברתיות וקהילתיות, מעבר למציאת "קורת גג" למי שאינו מסוגל לשלם עבורה בתנאי שוק. האתגרים החברתיים המרכזיים של דיור בהישג יד הם יצירת סביבת מגורים הטרוגנית המשלבת אוכלוסיות בעלות רמות הכנסה מגוונות, כך שאוכלוסיות בעלות הכנסה בינונית ונמוכה יוכלו ליהנות מנגישות לתעסוקה ושירותים חברתיים ברמה גבוהה, המאפיינים אזורי ביקוש, וכן קביעת מנגנונים שיגנו על אוכלוסיות אלו מפני דחיקה באזורים העוברים התחדשות עירונית.

בנוסף, במכלול השיקולים שיקבעו היכן צריך להיבנות דיור בהישג יד יש לבחון את מרכיב הוצאות התחבורה הצפוי למשק הבית, כחלק מבחינת היותו של מלאי הדיור בהישג ידן של אוכלוסיות ברמות הכנסה נמוכה עד בינונית, ולהעדיף שילובו של דיור בהישג יד בסמוך למוקדי תעסוקה ובמקומות בעלי נגישות תחבורתית טובה.

3.1 דיור מכיל – תמהיל חברתי ומגוון פתרונות דיור

מעבר להכרה בעצם הצורך בדיור בהישג יד, נשאלת השאלה באיזה אופן ראוי לשלבו במלאי הדיור ברמת הישוב, האזור והבניין. התפיסה המקובלת בעולם דוגלת, על פי רוב, בשילובו בתוך מלאי הדיור הכללי, מבלי ליצור מתחמים נפרדים ברמת הישוב והאזור. ברמת הבניין, על פי רוב השאיפה בבניה חדשה הינה לשלב בין יחידות דיור בהישג יד לבין יחידות דיור במחירי שוק באופן שהמתבונן מהחוץ לא יידע להבחין ביניהן.

אחת השיטות הבסיסיות לשילוב דיור בהישג יד בתוך מלאי הדיור הכללי הינה דרישה ל"דיור מכיל", שמשמעותו הכללה של היקף מסוים של יחידות דיור במחיר מופחת במיזמים של בנייה חדשה שרוב יחידות הדיור בהם נמכרות במחירי שוק.

במדינות מערביות רבות יש חקיקה המחייבת הכללת שיעור מסוים של דיור בהישג יד בכל בנייה חדשה, בקרקע פרטית או ציבורית. במדינות אחרות מדובר בדרישה אופציונאלית במסגרתה מוצעים ליזמים תמריצים כלכליים



על מנת לעודד לבנות יחידות דיור המהוות דיור בהישג יד – כגון: זכויות בניה, הנחות במיסוי וזירוז תהליכי אישור בניה.

השיעור של יחידות הדיור שצריכות להוות דיור בהישג יד משתנה ממדינה למדינה ובערים שונות, אך הוא על פי רוב בין 20-30%⁵⁵. במקרים מסוימים ניתן לאפשר לשלם 'כופר', תשלום כספי שניתן להקצותו למשל לקרן עירונית להקמת דיור בהישג יד, כתחליף להקצאה של יחידות דיור בהישג יד בתכנית מסוימת.⁵⁶ אפשרות אחרת, המופעלת למשל בהולנד, היא לא לקבוע שיעור אחיד מחייב של דיור בהישג יד שיש לכלול בתכנית, אלא לאפשר לכל רשות מקומית לקבוע את שיעור הדיור בהישג יד הנדרש, בהתאם לאומדן צרכים שהיא מבצעת בתחומה.⁵⁷ בארצות הברית משולבות דרישות אלו במקרים רבים באופן ישיר בהנחיות תכנון ובניה (Inclusionary Zoning), בדרך כלל בהיקף שאינו עולה על 20% מסך יחידות הדיור. לעיתים הדרישה אינה מהווה הנחיית תכנון אלא נקבעת במסגרת משא ומתן עם יזם כתנאי לקבלת הטבה ציבורית כלשהי: תוספת זכויות, הליך אישור מהיר או תמריץ אחר.⁵⁸

העיקרון המוביל של דיור מכיל, לפיו יחידות דיור בהישג יד משולבות יחד עם יחידות דיור במחיר שוק, תקף גם למאפיינים אחרים של הדיור: עירוב של גדלי דירות, עירוב של חזקות שונות (בעלות, שכירות, בעלות חלקית וכד') ועירוב של טיפוס בניה (בניה נמוכה וגבוהה, בניה רוויה ובניה בצפיפות נמוכה יותר). המטרה של עירובים אלו היא ליצור אזורי מגורים של אוכלוסיות בעלות מאפיינים שונים: משקי בית בעלי רמות הכנסה שונות, בגדלים שונים, המצויים בשלבי חיים מגוונים, בעלי משלחי יד שונים ועוד, תוך יצירת תמהיל חברתי מגוון.

3.2 דיור בהישג יד כחלק מהתחדשות עירונית

למונח התחדשות עירונית בעולם (הן בתיאוריה והן בפרקטיקה) משמעות רחבה יותר מזו המקובלת בישראל, והוא אינו כולל התייחסות לתהליכים פיזיים בלבד אלא גם לתהליכים חברתיים וכלכליים הנסמכים על מגוון כלים.⁵⁹ בישראל המונח נקשר באופן בלעדי כמעט למיזמים של "פינוי בינוי" – מיזמים הכוללים תהליך התחדשות פיזית באמצעות הריסת בניינים ישנים ותוספת בנייה (לרוב משמעותית) של יחידות דיור חדשות באמצעות ממומן המיזם, מיזמים של "תמ"א 38" – במסגרתם משופצים מבנים ומחוזקים בפני רעידות אדמה, וכן תכניות המוסיפות קומות למבנים קיימים שלא במסגרת תמ"א 38 (עיבוי בינוי).

תהליכי התחדשות עירונית העוברים על אזורי עיר ותיקים יכולים להוות הזדמנות לשיפור תנאי המגורים וליצירת תמהיל מאוזן יותר של אוכלוסיות מרמות הכנסה שונות. ואולם, בצד הזדמנות זאת תהליכים אלו טומנים בחובם חשש מפני השלכות שליליות שבאות לידי ביטוי בעלייה ביוקר המחיה ובסכנה שתושבים ותיקים, ובמיוחד שוכרי דירות, לא יוכלו לעמוד ברמת מחירים גבוהה יותר. עבור בעלי דירות העלייה ביוקר המחיה יכולה להתבטא (לצד עליית ערך הנכס שבבעלותם) בעלויות גבוהות יותר של תחזוקת בניין חדש או משודרג (ניקיון, גיבון, תחזוקת מעלית וכיו"ב) ובעלייה בתשלומי מיסים שונים (כגון ארנונה), ועבור שוכרי דירות עלייה זו תתבטא, בנוסף לאלו, גם בעלייה בדמי השכירות.

55 אלתרמן, סילברמן ופיאלקוף, הערה 4 לעיל, עמ' 78.

56 ר' את המסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא "מודלים שונים של דיור בר השגה במדינות המפותחות ובישראל" מיום 17.11.2010. בעמ' 6.

57 שם, עמ' 7.

58 כך למשל בפרוייקט 20/30/50 של תאגיד הדיור של העיר ניו יורק (NYC HDC) מוצעות הלוואות מימון בריבית נמוכה למיזמים אשר בהם 20% מיחידות הדיור מיועדים לבעלי הכנסה נמוכה, 30% מיחידות הדיור מיועדים לבעלי הכנסה בינונית, ושאר 50% יחידות הדיור נמכרים במחירי השוק.

59 להרחבה ודוגמאות ליישום גישה הוליסטית להתחדשות עירונית ראו למשל: Andrea Colantonio and Tim Dixon Urban Regeneration and Social Sustainability: Best Practice from European Cities (2011)

תהליכי התחדשות עירונית, כפי שמקודמים היום בישראל, מציבים אתגרים ייחודיים בכל הנוגע לדיור בהישג יד:⁶⁰ **דחיקת שוכרים ובעלי בתים ותיקים** – בקרב אנשי תכנון ומקבלי החלטות הן במשרד השיכון והן ברשויות המקומיות, מקובלת לעיתים קרובות הדעה לפיה במיזם של התחדשות עירונית אין צורך לייחד דיור בהישג יד מובחן. זאת, מכיוון שבהתחדשות עירונית "נוצר" ממילא דיור בהישג יד, שכן הדיירים הקיימים אשר התגוררו בדירות קטנות וישנות לפני חידושו של הבניין או המתחם, מקבלים דירה חדשה ללא כל הוצאה כספית מצידם. תפיסה זאת נכונה רק בחלקה, מכיוון שאינה לוקחת בחשבון את אוכלוסיית השוכרים (שלעיתים מהווה שיעור נכבד מסך התושבים) אשר עלולה להיפגע בצורה ישירה מיישום התכנית, וכן את העובדה כי העלויות העתידיות המתווספות לסל ההוצאות על דיור, ובעיקרן הוצאות על תחזוקת הדירה החדשה, עלולות להביא לכך שאוכלוסיות ותיקות לא יוכלו להמשיך להתגורר במקום.

הריסת מלאי קיים – מתחמים המיועדים להליכי התחדשות עירונית כוללים לעיתים קרובות מלאי של דיור זול יחסית אשר אוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה-בינונית יכולות להתגורר בו. הריסת מלאי זה בתהליכי פינוי-בינוי מוציאה מהשוק יחידות דיור זולות ומחליפה אותן ביחידות דיור יקרות יותר שאוכלוסיות אלו אינן יכולות להתגורר בהן.

כדאיות כלכלית – אתגר נוסף המובנה בהתחדשות עירונית בישראל נובע מהעובדה שזו נשענת בצורה כמעט בלעדית על השוק הפרטי ודורשת השקעה גדולה מצד יזמים, עבורם הרווחיות היא גבולית לעיתים קרובות. בחלק מהמיזמים על אף התוספת באחוזי בנייה, השקעה זו אינה משתלמת עבור היזמים והמדינה מנסה להתמודד עם כך בדרכים שונות (למשל החלטה על הקצאת "מגרש משלים" למיזם בפטור ממכרז ובהנחה). מכאן, שהטלת "עול כלכלי" נוסף על מיזם של התחדשות עירונית, בדרך של דרישות ליצירת יחידות דיור **חדשות** המהוות דיור בהישג יד, עלולה להקטין עוד יותר את הכדאיות הכלכלית וכתוצאה מכך את סיכויי יישומו.

על אף האתגרים שהוזכרו לעיל, אנו סבורים כי קיים הכרח לייצר זיקה הדוקה בין התחדשות עירונית לבין דיור בהישג יד. זאת, מכיוון שבאפשרות דיור בהישג יד לצמצם את ההשלכות השליליות של תהליכי התחדשות עירונית הנוגעות לדחיקת אוכלוסייה קיימת, ומן הטעם כי בתהליכי התחדשות עירונית קיים פוטנציאל ליצירת היצע של דירות חדשות המותאמות לאוכלוסיות מרמות הכנסה נמוכה עד בינונית גם באזורי הביקוש במרכזי ערים.

3.3 דיור בהישג יד ונגישות תחברתית

במדינות רבות בעולם, ובהן ישראל, הוצאות משק בית על תחבורה ציבורית ופרטית הן ההוצאה השנייה בגודלה לאחר ההוצאות על דיור.⁶¹ עלויות התחבורה משתנות בהתאם למאפיינים שונים כגון הרכב משק הבית והכנסה אך קשורות גם קשר הדוק למיקום הדיור ולנגישותו למקומות תעסוקה, לשירותי חינוך, בריאות ופנאי. לכן, כאשר בוחנים עד כמה דיור כלשהו עומד בקריטריונים של הֶשָׁגוּת, יש לקחת בחשבון את עלויות התחבורה הנגזרות ממיקומו.

60 נייר זה מתמקד בסוגיה של דיור בהישג יד בהקשר של התחדשות עירונית ולא עוסק בניתוח של תהליכי התחדשות עירונית במובן הרחב. לקריאה ביקורתית ועדכנית אודות התחדשות עירונית והאופן שבו היא מיושמת בישראל ניתן לקרוא את הדו"ח שפרסמה בנושא זה עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, בספטמבר 2014.

61 ראו באתר משרד התחבורה האמריקאי, נצפה לאחרונה 3.8.2014

http://www.fhwa.dot.gov/livability/fact_sheets/transandhousing.cfm

בישראל, על פי נתוני הלמ"ס, נאמדת הוצאה זו בממוצע בשיעור של 12.6% מכלל הוצאות משק הבית, כך שיחד עם הוצאות על דיור (25.1%) ותחזוקת הדירה (7.3%), מרכיבים סעיפים אלו יחד חלק ניכר מסך הוצאות משק הבית (45%). מקור הנתונים: הלמ"ס, הרכב הוצאות חודשיות לתצרוכת לפי קבוצות משניות, בשנים 2000-2011, סקר הוצאות משק הבית 2011, הוצאה זו כוללת הוצאות לכלי רכב, נסיעות בתחבורה ציבורית והוצאות אחרות.



בהתאם לרציונל זה, הקימו משרד השיכון והפיתוח העירוני האמריקאי (HUD) בשיתוף עם משרד התחבורה האמריקאי (DOT) פורטל אינטרנט המציג נתונים לגבי עלויות דיור בשילוב עלויות תחבורה.⁶² במסגרת זו, בצד המדד האמריקאי המקובל לפיו הוצאות על דיור לא יעלו על 30% מהכנסות משק הבית, פותח מדד נוסף לפיו עלויות משולבות על דיור ותחבורה לא יעלו על 46%. על פי מדד זה, גם כאשר עלויות הדיור של משק בית נמוכות מהמדד אך המיקום של הדיור מחייב הוצאה כספית גבוהה, יתכנו מקרים בהם השקלול בין השניים יוביל לאי עמידה במדד ההשגות. על פי אותו עקרון, גם כאשר מחיר הדיור יקר יחסית, אך מיקומו מאפשר צמצום בעלויות התחבורה, שקלול העלויות עשוי להוביל לכך שיעמוד במדד ההשגות.

בשלב זה של הקמתו הפורטל אינו משמש ככלי סטטוטורי, אולם הוא מכוון לסייע ליזמים, למתכננים ולמקבלי החלטות ואף למשקי בית פרטיים לבחון את השפעת עלויות התחבורה על עלויות הדיור הכוללות בהתאם למיקום הדיור.

3.4 דירות קטנות

על אף העובדה שדירות קטנות אינן מהוות בהכרח דיור בהישג יד, כהגדרתו בפרק 1 לעיל, נבקש להתייחס גם לנושא זה.

העיסוק במגוונים המבטיחים מלאי סביר של יחידות דיור קטנות מוכר בעולם ונתפס כאחד הכלים המרכזיים להתמודדות עם עיוותים המביאים לעלייה במחירי הדיור.⁶³ העיקרון הבסיסי העומד מאחורי כלי מדיניות זה הוא שמחיר הדירה נגזר בין היתר משטח הדירה, ולכן ככל שהדירה קטנה יותר מחירה נמוך יותר.

בישראל, בקרב רשויות מקומיות רבות ניכרת הנטייה להעדיף דירות גדולות על פני דירות קטנות וזאת מתוך תפיסה הרואה בהקצאת דירות גדולות כלי למשיכת משפחות בעלות הכנסה יחסית גבוהה. כך נוצר תמריץ לרשויות מקומיות להגדיל את ההיצע של יחידות דיור גדולות ללא קשר לצורך המקומי, קיים או עתידי, לדירות מסוג זה, אלא ככלי באמצעותו יכולה הרשות להתחרות ברשויות מקומיות אחרות על משיכת פלח אוכלוסייה הנתפס כחיובי.

במהלך השנים, הלך וגדל שטח הדירה הממוצעת בישראל,⁶⁴ משקלן של הדירות הקטנות החדשות הנבנות בישראל ירד בהתמדה, ובשנת 2012 רק 6.4% מסך הדירות שנבנו בישראל היו דירות בנות 3-1 חדרים.⁶⁵ מגמה זו התקיימה במקביל לירידה מתונה בגודל הממוצע של משקי הבית מ-3.8 נפשות ב-1970 ל-3.34 נפשות ב-2012. שילוב המגמות הללו מצביע מצד אחד על שיפור ברווחת הדיור של האוכלוסייה⁶⁶ אך מצד שני על חוסר הלימה בין גודל הדירות הנבנות לבין הרכב משקי הבית הנפוצים בישראל אשר למעלה מ-40% מהם הם בני 1-2 נפשות.⁶⁷

<http://www.locationaffordability.info/default.aspx> 62

אלתרמן, סילברמן ופיאלקוף, הערה 4 לעיל, עמ' 52. 63

בשנות ה-50 גודל דירה ממוצע בישראל עמד על כ-32 מ"ר. בשנת 2000 על כ-153 מ"ר ובשנת 2008 על כ-182 מ"ר. מקור: גילת בן שטרית, "עשור ללא מדיניות דיור: נסיגת הממשלה מתמיכתה בדיור ומחאת קיץ 2011", מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, סדרת ניירות מדיניות, נייר מדיניות מס' 2014.3, יולי 2014, עמ' 14. 64

ב-1970 היוו דירות בנות 3-1 חדרים 71% מסך הדירות הנבנות, ב-1980 היוו דירות אלה 44%, בשנת 1990 ובשנת 2000 היוו 19%. למ"ס, הבינו בישראל 2012, גמר בניית דירות, לפי מספר חדרים (א) – סדרות עתיות. 65

שיעור משקי הבית בהם צפיפות הדיור (מספר נפשות לחדר) נמוכה מ-0.99 גדל מ-29% בשנת 1980 ל-52.8% בשנת 2011. 66

שנתון סטטיסטי לישראל 2013 מס' 62, פרק 5 לוח 1. 67

על רקע האמור בחרה המדינה להתערב בתחום זה ולאחרונה נקבע בחוק התכנון והבנייה, כי בכפוף לסייגים מסוימים,⁶⁸ בכל תכנית הכוללת לפחות 100 יחידות דיור ואשר הצפיפות המוצעת במסגרתה עומדת לפחות על שבע יחידות דיור לדונם, לפחות 20% מיחידות הדיור יהיו יחידות דיור קטנות, כהגדרתן בחוק.⁶⁹

מובן כי יש קשר בין גודל יחידת הדיור למחירה, ולפיכך כי יש בקביעה כאמור, ככל שתיושם, כדי ליצור יחידות דיור במחירים נמוכים מהמחירים בהן מוצעות כיום יחידות דיור חדשות. ואולם, מובן כי יחידות דיור אלו אינן מהוות בהכרח דיור בהישג יד כהגדרתו בפרק 1 לעיל – מחירי יחידות הדיור הקטנות עדיין יכולים להיות גבוהים ביותר, ודאי בהתחשב בהכנסותיהם של קהלי היעד – הנמנים על עשירון ההכנסה השביעי ומטה.

3.5 דיור מכיל בישראל

בישראל, חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), תשע"א-2011 ("הוראת השעה לעניין וד"לים"), אשר יוצרת מנגנון של ועדות דיור לאומיות שנועד לקצר את תהליכי התכנון והשלמתם, קובעת, בין היתר, כי על תכנית לאומית⁷⁰ לכלול ייעוד בשיעור של 25% לפחות מיחידות הדיור בתכנית ל: דירות קטנות, דיור המיועד להשכרה לתקופה שלא תפחת מעשר שנים או דיור בהישג יד להשכרה (אשר אינו מוגדר במסגרת הוראת השעה).

סעיף 3(ב) להוראת השעה לעניין וד"לים קובע כי ככל שיועדה קרקע בתכנית לדיור לאומי לדיור בהישג יד להשכרה, ייקבעו הוראות לעניין תנאי ההשכרה של יחידות הדיור, ובכלל זה מחיר ההשכרה, הגבלות על העברת הזכויות ביחידות הדיור והזכאים לשכור את יחידות הדיור. לעמדת הממשלה, כפי שהובעה בין היתר בדיוני ועדת הפנים לעניין הארכת הוראת השעה שהתקיימו בסוף שנת 2013,⁷¹ הוראות אלו צריכות להיקבע בתקנות ויגובשו על ידי צוות בין-משרדי בתוך 160 ימים – כלומר, עד חודש מאי 2014. עד היום טרם פורסמו על ידי שר הפנים התקנות ולפיכך לא נעשה כל שימוש בסעיף האמור. הוראת השעה צפויה לפוג ביום 11 באוגוסט 2015.

בנוסף, ביום 7.8.2014 פורסם החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014 ("הוראת השעה לעניין ותמ"ל"), אשר קובעת, בין היתר, כי בתכנית שתאושר כתכנית מועדפת לדיור,⁷² 15% מיחידות הדיור שנקבעו בתכנית יהיו יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך ו-15% מהן יהיו יחידות דיור להשכרה לטווח

68 מוסד תכנון רשאי, בהחלטה מנומקת, לאשר תכנית אף אם מספר יחידות הדיור הקטנות הכלולות בה קטן מ-20%, אם נוכח ש: (1) מאפייני הבינוי או מאפייני המיוחדים האחרים של התכנית, מצדיקים זאת; (2) בשל מאפייני היישוב אין צורך או הצדקה לייעד קרקע לדירות קטנות.

69 יוער כי כבר בשנת 2001 נקבע חוק התכנון והבנייה (הוראת שעה), התשס"א-2001, שתוקפו לשלוש שנים. במסגרת הוראת השעה הוגדרו דירות קטנות כדירות ששטחן אינו עולה על 80 מ"ר או כפי שיקבע שר הפנים באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, ונקבע כי בתקופת תוקפה לא יסרבו מוסדות התכנון לאשר תכנית רק מהטעם שהתכנית כוללת דירות קטנות, בהיקף שאינו עולה על שליש מסך כל הדירות שבתכנית. ר' ס"ח תשס"א, עמ' 208. כמו כן, בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/2011 מחודש מאי 2011, על מוסד התכנון לשאוף להקצות כ-20% יח"ד קטנות (עד 75 מ"ר ברוב הארץ) בכל תכנית של בניית מעל 10 יח"ד חדשות, בצפיפות 7 יח"ד/ דונם לפחות, כשמספר הקומות הוא 2 קומות לפחות.

70 שמוגדרת כתכנית שהוכנה והוגשה לפי הוראות סעיף 9(א) או (א1) (1) להוראת השעה, הכוללת הוראות מפורטות להקמת 200 יחידות דיור לפחות, בקרקע ש-40% או יותר ממנה הם מקרקעי ישראל, תכנית לדיור לאומי ביישוב מיעוטים ותכנית לדיור לאומי במתחם פניני ובינוי.

71 ר' פרוטוקול מס' 134 מישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה מיום 25 בנובמבר 2013.

72 המוגדרת כתכנית החלה במתחם מועדף לדיור, שהוכנה והוגשה לפי הוראות סעיף 9 לחוק הותמ"ל, הכוללת הוראות להקמת 750 יחידות דיור לפחות וכן הוראות כאמור בסעיף 4 לחוק הותמ"ל, וביישוב מיעוטים – תכנית הכוללת הוראות להקמת 500 יחידות דיור לפחות. בהתאם לסעיף 3 להוראת השעה, הממשלה או ועדת שרים שמינתה לעניין זה, רשאיות להכריז בצו על קרקע שעיקרה מקרקעי ישראל או על קרקע ביישוב מיעוטים, כעל מתחם מועדף לדיור.



ארוך במחיר מופחת.⁷³ מכוח הוראת השעה האמורה התקבלה לאחרונה, בראשית אוקטובר 2014, החלטת ממשלה המכריזה על שישה מתחמים מועדפים לדיור.⁷⁴

יצוין, כי במסגרת הדיונים שנערכו לעניין תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה, הופץ נוסח הצעת חוק בו הוצע כי ככל שתיועד קרקע בתכנית למגורים ותכלול 100 יחידות דיור לפחות, 25% לפחות מיחידות הדיור שבתכנית יהיו דירות קטנות, דירות להשכרה ארוכת טווח או דירות להשכרה במחיר מפוקח.⁷⁵ בגלגולו הסופי נשמטו מהחוק ההוראות המחייבות לעניין דיור להשכרה ארוכת טווח והשכרה במחיר מופחת, ונתרו רק ההוראות בעניין דירות קטנות. החוק מחייב שהתכנית תקבע כי לפחות 20% מיחידות הדיור הכלולות בה יהיו דירות קטנות, ככל שמתקיימים התנאים המפורטים בחוק ובכפוף לסייגים המפורטים בו (כמפורט בסעיף 3.4 לעיל).

3.6 מהלכים לקידום דיור בהישג יד בישראל ברמה המקומית

הדיון בנושא דיור בהישג יד בישראל מצוי בראשיתו, וכעולה גם מהאמור בסעיף 3.4 לעיל, טרם גובשו תפיסות סדורות לגבי אופן פיזור מבחינה מרחבית ודרך שילובו במרקם העירוני.

בהיעדר מדיניות ברורה ברמה הארצית וללא רגולציה מתאימה, החלו רשויות מקומיות בודדות ביניהן בתיים, הרצליה, ראשון לציון, ירושלים ותל אביב-יפו, לקדם יוזמות על מנת להיענות לדרישות התושבים ל"דיור בהישג יד". בחלק מהרשויות הוקמו ועדות היגוי וגובשו מסמכי מדיניות⁷⁶ ובחלקן קודמו יוזמות נקודתיות אשר רובן עדיין בשלבי פיתוח רעיון או תכנון.⁷⁷

עד כה, היוזמה היחידה שיצאה אל הפועל ואף הושלם הליך האכלוס בה היא היוזמה של עיריית תל אביב-יפו המיושמת כרגע בשני מיזמים: גני שפירא⁷⁸ ויד אליהו.⁷⁹ מיזמים אלו בנויים על קרקע בבעלות עיריית תל אביב-

73 הגדרת "השכרה לטווח ארוך" בחוק הותמ"לים מפנה להגדרה בתוספת השישית לחוק התכנון והבנייה, בשינויים מסוימים, ואילו הגדרת "יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת" מפנה למשמעות של אלו בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל – ר' לעניין זה הערה 35 לעיל.

74 החלטה 2037 מיום 1.10.14 שנתנה תוקף להחלטת קבינת הדיור דר/52 מיום 22.9.14, בנושא "הכרזה על מתחמים מועדפים לדיור".

75 ר' לעניין זה את הנוסח המופיע בעמוד ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בכתובת – <http://main.knesset.gov.il/Activity/committees/InternalAffairs/PlanningConstruction/2692010.pdf>

76 לדוגמה פורסמו המסמכים המסמכים של ועדות ההיגוי שהוקמו בתל אביב-יפו (יולי 2008) ובבת ים (מאי 2013). את המסמך של עיריית בתיים ניתן לקרוא כאן.

77 היוזמות הן בעלות אופי מגוון ביותר ומתייחסות לדיור בהישג יד בצורה רחבה שלא תואמת את הגדרת המושג שהוצגה בנייר זה ומסתפקות במתן הנחה ממחיר השוק. כך למשל ניתן לציין את מיזם מגדל הים בבת ים ומיזם מגדל הראשונים בראשון לציון, מתחם נחלת עזה בהרצליה ושורה של תכניות בתל אביב-יפו – כגון מגדלי הצעירים, מתחם שוק העלייה, השוק הסיטונאי, מתחם במיכאלאנג'לו ביפו ועוד. תכניות אלו נבחנו במסגרת מסמך **סקירת שוק הדיור בהישג יד בישראל** שהוכן על ידי חברת פז כלכלה והנדסה בשנת 2013 (לא פורסם). נספח ו' מציג את רשימת היוזמות מסקירת חברת פז כלכלה ועדכון לגבי מצבן. לרשימה המלאה של התכניות המקודמות בתל אביב-יפו:

<http://www.tel-aviv.gov.il/Pages/ArticlePage.aspx?ListID=48221491-7974-46cb-8fa7-acb804f1b8dc&ItemID=975&WebID=0fbc63bb-5e6c-4555-90d3-f9ad2c4e1204>

להרחבה בנושא זה ר' Sarah Kreimer and Chaim Fialkoff, **Locally-Initiated Affordable Housing Projects in Israel** (Tel Aviv University Legal Clinics), May 2012.

<http://urbanclinic.huji.ac.il/sites/default/files/Mapping%20Local%20Initiatives%20in%20Affordable%20Housing%20in%20Israel.pdf>

78 בגני שפירא המיזם כולל בסה"כ 69 יח"ד. בתחילת הדרך הכוונה הייתה להקצות מתוכן 45 יח"ד בלבד לדיור בהישג יד אך כיום מוצעות כל הדירות לשכירות בתנאים המוגדרים על ידי עיריית תל אביב-יפו כדיור בהישג יד. הדירות הן בנות 3-4 חדרים ותעריפי השכירות החודשית נעים בין 2,900 ש"ח לדירת 3 חדרים ו-3,100 ש"ח לדירות 4 חדרים.

79 ביד אליהו העירייה השמישה, באמצעות חברת עזרה ובצרון, 32 יחידות דיור אשר מוצעות לשכירות כדיור בהישג יד. היחידות הן בנות 1-2 חדרים ותעריפי השכירות החודשית נעים בין 1,100 ש"ח ל-2,800 ש"ח.

יפו וממומנים בצורה מלאה על ידה. בהפעלתם נשענת העירייה על הקריטריונים שאושרו על ידי מועצת העיר ביום 20.6.11.⁸⁰ החברה העירונית "עזרה ובצרון" אחראית על ביצוע בדיקת הזכאות למועמדים, ביצוע הגרלות למועמדים, אכלוס המשתכנים, גבייה של שכר הדירה במחירי דיור בהישג יד, ופיקוח שהדיירים לא מבצעים העברת זכויות והשכרת המבנה לצד שלישי.⁸¹ היות שהבעלות על הדירות נשאת בידי העירייה, אין הגבלה לעניין פרק הזמן לייעוד הדירות לשכירות במחיר שהוא בהישג יד לפי הגדרת העירייה.⁸²

3.7 המלצות

דיור בהישג יד נדרש בעיקר באזורי ביקוש בהם מחירי הדיור אינם בהישג ידה של אוכלוסייה מרמות הכנסה נמוכה עד בינונית אך יש צורך לשלבו גם באזורים שונים מחוץ לאזורי ביקוש כחלק מתהליכי התחדשות עירונית, וזאת על מנת למנוע דחיקה של אוכלוסייה ותיקה ולשמור על היצע של דיור זול במקום זה ההולך ונהרס. בנוסף, יש לבחון את הצורך לשלב דיור בהישג יד גם באזורי ביקוש נמוך וזאת על מנת לספק הגנות מפני עליית מחירים עתידית.

לאור העובדה שברמה הבסיסית ביותר – בחינת הצורך לדיור בהישג יד נדרשת בכל האיזורים, הן איזורי ביקוש גבוה והן איזורי ביקוש נמוך, המלצותינו המפורטות מטה הן גורפות מבחינה גאוגרפית אך גמישות בנוגע ליכולת של כל רשות לנמק האם וכיצד יש לתת מענה לדיור בהישג יד בתחומה.

3.7.1 קביעת הנחיות לשילוב דיור בהישג יד בתכניות סטטוטוריות

יש לקבוע בחקיקה ראשית, בחוק הייעודי שנוסחו מוצע בנספח א', כי בכל תכנית לבנייה חדשה המייעדת קרקע למגורים בהיקף של 100 יחידות דיור או יותר, בין 20% ל-40% מיחידות הדיור יהוו דיור בהישג יד, כהגדרתו בפרק 1 לעיל. הוראה זו תחליף את ההוראות שנקבעו בהוראת השעה לעניין הוד"לים ובהוראת השעה לעניין הותמ"ל בעניין זה.

מוסד תכנון יהיה רשאי לקבוע את שיעור יחידות הדיור שיהוו דיור בהישג יד, בתוך הטווח האמור, ובמקרים חריגים, יוכל לקבוע שיעור נמוך מ-20%, וזאת אם שוכנע, לאחר שהוצג בפניו מסמך אומדן צרכי דיור, כמפורט בפרק 5 להלן, לפיו אין הצדקה לקביעת שיעורים כאמור בחוק או שקביעת השיעורים כאמור בחוק תביא לכך שהתכנית לא תהא ישימה.

בנוסף, ניתן לקבוע שבמקרים מסוימים יתאפשר ליזם שלא כלל בתכנית שיעור כאמור של דיור בהישג יד, לשלם כופר שיועבר לקרן לדיור בהישג יד שתדאג להקמתו במיזמים אחרים.

בנוסף יש להסמיך את מוסד התכנון לקבוע כי שיעור מסוים מיחידות הדיור יהוו דיור בהישג יד גם בתכנית לבנייה חדשה הכוללת פחות מ-100 יחידות דיור.

80 זכאים הינם חסרי דירה, תושבי תל אביב יפו ברציפות בחמש השנים האחרונות, עד גיל 45 (וליחידים – לפחות 27), בעלי הכנסות אשר אינן עולות על העשירון השביעי (כ-17 אלף ש"ח למשק בית) והון עצמי של עד 300,000 ש"ח למשק בית, ממצים את כושר השתכרותם, ובעלי ילד עד גיל 12 (לדירות המיועדות למשפחה).

81 ראו דוגמת החוזה שמחתימה החברה העירונית עזרה ובצרון, בשם עיריית תל אביב את הזכאים לדיור בר השגה, שצורף לחוברת ההרשמה לפרויקט "גני שפירא" ופרויקט "יד אליהו" לדיור בר השגה, סעיפים 3.2 ו-3.3 לחוזה. <http://www.e-b.co.il/diyur/pdf/info.pdf>

82 ראו גם הודעת העירייה על בנייה עצמית של פרויקט גני שפירא, באתר העירייה: <http://www.tel-aviv.gov.il/Pages/Article.aspx?List=48221491-7974-46cb-8fa7-acb804f1b8dc&ID=461>



3.7.2 דיור בהישג יד בתהליכי התחדשות עירונית

יש להתייחס לצורך בדיור בהישג יד גם בתהליכי התחדשות עירונית. התייחסות זו צריכה להתבסס על אמדן צרכים לדיור בהישג יד הנערך ברמת היישוב (כמפורט בפרק 5), ובהקשר זה החובות החלות על תכניות להתחדשות עירונית לא שונות מאלו החלות על כלל התכניות במיזמי דיור חדשים, כאמור בהמלצה 3.5.1 לעיל. עם זאת, המאפיינים הייחודיים של תכניות אלו מחייבים נקיטת צעדים משלימים, החיוניים בהקשר של התחדשות עירונית:

1. **עריכת תסקיר השפעה חברתית** – אנו מציעים שבתכניות התחדשות עירונית תחול חובה לכלול תסקיר השפעה חברתית – Social Impact Assessment⁸³. מטרת התסקיר תהיה להעריך את ההשלכות המתוכננות והלא מתוכננות של הפיתוח המוצע על התושבים המתגוררים בגבולות המיזם וסביבתו ולספק המלצות להתמודדות עם השלכות אלו לרבות בנושא של דיור בהישג יד. אנו מציעים כי המימון לעריכת המסמך, הן לעניין מיזמים שמקודמים על ידי רשויות מקומיות והן לעניין מיזמים המקודמים על ידי יזמים פרטיים, יהיה ממשלתי.⁸⁴

2. **מתן אפשרות לשלב בין בנייה חדשה (במסגרת פינוי-בינוי ועיבוי) לשימור המלאי הקיים** – בניגוד למצב הקיים, בו במסגרת מיזמים של פינוי-בינוי נהרס כל מלאי הדיור הקיים בתחום ובמקומו נבנה מלאי חדש, מוצע להגמיש את הגדרת המסלולים כך שמתחם שמוכרז על ידי הממשלה כמתחם להתחדשות עירונית יוכל להכיל בתוכו חלופות התחדשות שונות לרבות פינוי-בינוי, עיבוי, ואף לכלול שמירה של מלאי קיים. כך יתכנו מתחמים בהם ייהרסו חלק מהמבנים ובמקומם יבנו יחידות דיור חדשות, מבנים אחרים ישופצו ויתווספו להן יחידות דיור חדשות (מכוח תמ"א 38), וחלק אחר של המבנים יישמר.

3. **הגדלת הכדאיות כלכלית בתכניות התחדשות עירונית הכוללות דיור בהישג יד חדש** – כאמור, אנו מציעים שעל תכניות התחדשות עירונית יחולו אותם כללים החלים על תכניות אחרות בעניין החובה להקצות יחידות לדיור בהישג יד. כפי שאנו מציעים להגדיר בחוק, היכולת של תכניות להתחדשות עירונית ליישם הוראה זו תהיה תלויה במציאת איזון בין העלות הכרוכה בהכללת יחידות אלו במיזם לבין הכדאיות הכלכלית שלו. כיוון שלא ניתן לסבסד את מחיר הקרקע במיזמים מסוג זה, ומכיוון שמלכתחילה מדובר בהליכים שעלויותיהם גבוהות מבחינת היזם אך העלות הציבורית בהם נמוכה ביחס לבנייה על קרקע ריקה,⁸⁵ אנו מציעים להקצות משאבים ציבוריים נוספים לאלו המוקצים היום לצורך הגדלת הכדאיות הכלכלית ומימון הפער שעלול להיווצר עקב הקצאת יחידות לדיור בהישג יד –

א. אנו מציעים לשלב בדוחות כדאיות כלכלית הנערכות במסגרת אישור תכניות לפינוי ובינוי הנערכים לפי תקן 21.0,⁸⁶ הנחיות להצגת פער זה, כך שהמידע יוצג בפני מוסדות התכנון בעת דיון על הפקדת התכנית. כך יוכל מוסד התכנון לשקול כיצד להשתמש בכלים העומדים לרשותו על מנת לשפר את הכדאיות הכלכלית של התכנית כגון: הגדלת זכויות הבנייה (מעבר למה שהיה נדרש אלמלא הייתה הקצאה לדיור בהישג יד), הגדלת הצפיפות (הגדלת מס' יחידות הדיור ללא שינוי בהיקף הכולל המותר לבנייה), הקטנת דרישות למקומות חנייה ועוד.

ב. אנו מציעים לבחון מספר חלופות שיגדילו את היקף ההשקעה הציבורית בתכניות התחדשות עירונית הכוללות דיור בהישג יד, וביניהן:

83 להרחבה בנושא ר' ארזה צ'רצ'מן ואמילי סילברמן **שיקולים חברתיים בתכנון מרחבי** (הטכניון, 2012)

84 לעניין רשויות מקומיות – ניתן לכלול זאת במימון הניתן לרשויות אלו על ידי הועדה הבינמשרדית להתחדשות עירונית.

85 להרחבה ר' ישובים חדשים בהשוואה להרחבת ישובים קיימים: בחינת היבטים כלכליים. ירושלים: המשרד להגנת הסביבה, אגף שטחים פתוחים, אגף כלכלה ותקינה (2009).

86 תקן מספר 21.0 בדבר פירוט מזערי נדרש בשמות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנית פינוי – בינוי, דצמבר 2012: http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/hitchadshut_ironit/teken_21.pdf

1. **הענקת פיצוי ממשלתי לרשויות מקומיות שיעניקו פטור מהיטל השבחה בתכניות התחדשות עירונית הכוללות דיור בהישג יד.** כיום, ועדות תכנון מקומיות יכולות, בהסכמת הרשות המקומית, להחליט על הענקת פטור מהיטל השבחה בתכניות להתחדשות עירונית.⁸⁷ היטל השבחה הוא מרכיב המיסוי המשמעותי ביותר במיזמים אלה אך רשויות מקומיות, ובמיוחד רשויות דלות אמצעים, מתקשות לוותר על הכנסה זו. לפיכך, ועל מנת לעודד מיזמים מסוג זה, על המדינה להתערב ולהעניק לרשויות מקומיות אפשרות לקבל פיצוי כנגד הענקת פטור מהיטל השבחה במיזם להתחדשות עירונית הכולל דיור בהישג יד. פיצוי זה יוכל להיות חלקי או מלא בהתאם למעמד הסוציאקונומי של אותה רשות או לפי קריטריון אחר שייבחר.
 2. **הרחבת השימוש במנגנון הקצאת מגרש משלים לתכניות התחדשות עירונית.** אנו ממליצים שבדומה להוראות של רשות מקרקעי ישראל,⁸⁸ כאשר מדובר במתחם התחדשות עירונית הכולל דיור בהישג יד ייעשה שימוש במנגנון הענקת מגרש משלים בפטור ממכרז ובהנחה ממחיר השוק, כך שההנחה על מחיר הקרקע תוכל להגיע ל-100% מערכו, תוך הסרת המגבלה שמגרש השלמה יהיה מגרש כלוא או צמוד דופן לתכנית וכן ההגבלה על גודל המגרש.
 4. **מניעת דחיקת אוכלוסייה ותיקה** – כאמור בפתיחת פרק זה, העיסוק בנושא זה מחייב התייחסות מובחנת בין שוכרי דירות (הן בשוק החופשי והן בשכירות ציבורית) לבין בעלי דירות.
 - א. **שוכרי דירות** – על מנת לאפשר לשוכרי דירות המתגוררים במתחם להתחדשות עירונית להמשיך להתגורר במתחם גם לאחר יישום התכנית, וכך לשמור על הקהילה המקומית, נדרש בראש ובראשונה לדאוג לכך שהתכנית החדשה תציע יחידות דיור בשכירות שיענו על צרכיהם של תושבים אלה. לפיכך, במסגרת סל הקריטריונים שייקבע בתקנות, כאמור בפרק 2 לעיל, ניתן לכלול קריטריון העוסק במתחמי התחדשות עירונית בלבד, ומעניק העדפה בעת הקצאת יחידת דיור לשכירות בהישג יד במתחם שעבר התחדשות עירונית, למי ששכר יחידת דיור במתחם טרם ההתחדשות במשך תקופה שתיקבע (ועומד בשאר הקריטריונים).
 - ב. **בעלי דירות** – האתגר המרכזי על מנת לאפשר לבעלי דירות המתגוררים במתחם להמשיך להתגורר בו, הוא להעניק לתושבים אלו סיוע בנוגע לעלויות תחזוקה גבוהות יותר שצפויות להיגזר ממגורים בדירות חדשות וגדולות יותר, ופעמים רבות בבניין גבוה יותר. לצורך ההתמודדות עם אתגר זה אנו מציעים כי הרשות להתחדשות עירונית שהוחלט לאחרונה על הקמתה,⁸⁹ תבחן את נקיטת הצעדים הבאים: ראשית, יש להטמיע בתכנון עקרונות שיביאו בחשבון את הרצון להקטין עד כמה שניתן את עלויות התחזוקה העתידיות של המבנים המוצעים, כגון שאיפה להימנע מבנייה גבוהה, הטמעת עקרונות של בנייה ירוקה⁹⁰ ויצירת טיפוס בינוי המאפשרים חלוקה יחסית קלה בין חלקי בנין הדורשים תחזוקה יקרה יותר וחלקים הדורשים תחזוקה זולה יותר.
- שנית, יש לעודד רשויות מקומיות להעניק הנחה מארנונה על הפרש שבין הסכום ששולם לפי גודל יחידת הדירה במקור לבין הסכום שיש לשלם עבור גודל יחידת הדיור החדשה, וזאת בהתאם לקבוע בתקנה 3 לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993.⁹¹ על אף שקיימת

87 ר' סעיף 19(ב2) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה.
88 בהתאם להחלטת רשות מקרקעי ישראל מס' 1303 מיום 6/11/2013 ניתן להקצות מגרש השלמה למתחם מוכרז כמתחם להתחדשות עירונית בפטור ממכרז ובהנחה של עד 80% על מנת להביא את התכנית לרמת כדאית כלכלית סבירה.
89 ר' החלטת קבינט הדיור דר/53 מיום 22.9.14 שאומצה בהחלטת ממשלה 2038 מיום 1.10.14.
90 חגי קוט דוד כ"ץ, עלויות בנייה ירוקה בבנייני מגורים בישראל, המועצה הישראלית לבנייה ירוקה (ינואר 2013).
91 בהתאם לתיקון שנעשה במסגרת תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון מס' 4), התשע"א-2011, ניתנת האפשרות למועצת העיר להחליט בדבר הענקת הנחה על הארנונה למחזיק בדירת מגורים שהזכויות בה התקבלו כנגד מכירת



סמכות לרשויות מקומיות לפעול בהתאם לקבוע בתקנות כבר כיום, ככל הידוע לנו עיריית בתים היא הרשות המקומית היחידה שפעלה עד כה בהתאם לה.

שלישית, יש לייצר קרן תחזוקה לסבסוד עלויות התחזוקה עבור דיירים ממשיכים בעלי הכנסה בינונית ונמוכה. המקורות לקרן זו יכולות להגיע משטחים מניבים בתוך המיזם כגון שטחי מסחר, משרדים או מגורים שיגודרו כחלק מהרכוש המשותף, או מהפקדה ישירה של היזם לקרן. רשויות מקומיות החלו לפתח מנגנונים מסוג זה במסגרת תכניות לפינוי ובינוי⁹² ואף נערכו בדיקות כלכליות המצביעות על כך שהעלות הנוספת הנגזרת מהקמה של קרן כזו היא שולית ביחס לסך עלות המיזם.⁹³

רביעית, ניתן לבחון חלוקה דיפרנציאלית של הוצאות התחזוקה בין דיירים ממשיכים לדיירים חדשים. חלוקה מעין זו, החורגת מן ההסדרים הסטנדרטים הקבועים בחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969 תצטרך להיות מוגנת בתקנון מיוחד לניהול הבית המשותף שיהיה צורך להטמיע בתכניות להתחדשות עירונית כך שכל יזם ורוכש פוטנציאלי יהיה מודע לתנאים הקבועים בו.

3.7.3 בחינת הצורך לדיור בהישג יד מחוץ לאזורי ביקוש

באזורי ביקוש נמוך ההתייחסות לדיור בהישג יד חשובה משלוש סיבות מרכזיות: ראשית, שוק הדיור הוא דינאמי – רמת הביקושים ובהתאם רמת המחירים בישוב ובאזור מסוים לא קבועה לאורך זמן ושינויים אלו יכולים לגרום לאזורים בהם המחירים כיום נמוכים להפוך בעתיד לאזורים בעלי מחירים גבוהים; שנית, מבחינת הוצאות משק הבית, מחירי דיור נמוכים לעיתים מלווים בהוצאות תחבורה גבוהות שמקזזים במידת מה את היתרון במחירי הדיור הנמוכים יותר.

בהתאם לכך, אנו ממליצים שחובת ההקצאה של דיור בהישג יד בתכניות תחול גם באזורי ביקוש נמוך, וכי ההחלטה לא להקצות יחידות לדיור בהישג יד תגובה בעריכת אומדן צרכים כפי שיפורט בפרק 5, וזאת בדגש על בחינת מגמות ארוכות טווח ותהליכי שינוי שיכולים להתרחש ברמת המחירים ועל הקשר שבין עלויות דיור ועלויות תחבורה.

3.7.4 דירות קטנות

המלצתנו היא להגמיש את החובה החלה כיום בחוק התכנון והבנייה על הוועדות המקומיות, לפיה 20% מכלל יחידות הדיור בתכנית הכוללת 100 יחידות דיור יהיו דירות קטנות, וזאת על מנת להביא לכך שהתכניות יותאמו לתנאי וצרכי האיזור המסוים. כתנאי לכך, על הוועדה המקומית לגבש מדיניות בנושא תמהיל גודל יחידות הדיור הרצוי באיזור שיפוטה, כחלק מתכנית אסטרטגית לדיור או תכנית מתאר כוללנית, וזאת בהתבסס על אומדן צרכים שתערוך, שיבחן, בין היתר, את מלאי הדיור הקיים.

זכויות ביחידת מגורים אחרת ליזם במתחם פינוי ובינוי. ההנחה תינתן למשך 4 שנים בעד השטח השווה להפרש שבין השטח החייב בארנונה בדירה החלופית לבין השטח שבעדו חויב המחזיק בארנונה בדירת המגורים הקודמת. שיעור ההנחה בארנונה על השטח הנוסף יהיה 100% בשנה הראשונה, 75% בשנייה, 50% בשלישית ו-25% באחרונה.

92 לדוגמה ניתן לראות את ההמלצות הנוגעות לעניין זה במסמך [מדיניות דיור של עיריית בתים](#) שהוכן על ידי ד"ר חיים פיאלקוף ומופיע באתר העירייה, ו**בהנחיות המפורסמות באתר העירייה בנוגע לנושא תחזוקה וניהול**.

93 בדיקות מסוג זה נערכות עבור רוב תכניות פינוי בינוי המקודמות בעיר בתים. לדוגמה ניתן להתייחס לתכנית ב/15 – מתחם הגיבורים שנדונה בוועדה המחוזית והוחלט להפקידה. בבדיקות שנערכו במסגרת תכנית זו נאמדה עלות הקמת הקרן לסבסוד דיירים ממשיכים בסכום של כ-30,000 ₪ ליח"ד מסובסדת. החישוב נערך ב-30.9.2011 על בסיס הנחה שהסבסוד יינתן לתקופה של 5 שנים מיום גמר הבנייה.

4. מי צריך להיות אחראי על פיתוח דיור בהישג יד?

בעבר היה המגזר הציבורי במדינות רבות בעולם, ובהן ישראל, מוביל מרכזי בתחום הדיור בכלל, והדיור הסוציאלי בפרט. קביעת המטרות והיעדים בתחום הדיור והובלתו לצורך השגתן נותרו גם כיום במידה רבה בתחום אחריות המדינה, בדומה לאחריותה הכוללת בתחומים ציבוריים אחרים כמו חינוך, בריאות ורווחה. בעשורים האחרונים, עם זאת, בדומה לנעשה בתחומים ציבוריים אחרים, קיים דגש רב יותר על הסתמכות ביישום על ידי השוק הפרטי ועל שותפויות בין המגזרים השונים. לפיכך:

דיור בהישג יד מובל, נתמך ומתומרך על ידי המגזר הציבורי: השלטון המרכזי והמקומי. בנייתו בפועל נעשית בעיקר על ידי המגזר הפרטי. פיתוחו וניהולו של שוק הדיור בהישג יד מאופיין לעיתים קרובות בשותפויות בין המגזר הציבורי, המגזר הפרטי וארגונים ללא מטרת רווח.

מצוקת הדיור כיום היא בעלת מאפיינים שונים לחלוטין מזו אשר התמודדו איתה הרשויות הציבוריות לפני מספר עשורים. עליית מחירי הדיור והתרחבות האוכלוסיות המתקשות לעמוד בהם גם לבעלי הכנסה בינונית מביאה לצורך בפיתוח אסטרטגיות פעולה חדשות, ובהן כאלו המשלבות את המגזר הפרטי באספקת דיור בהישג יד. לצד זה נדרשת שמירת אחריותו הבלעדית של המגזר הציבורי על תחום הדיור בכלל, ולאספקת דיור לאוכלוסיות בעלות הכנסות נמוכות במיוחד בפרט.⁹⁴

4.1 חלוקת התפקידים בקידום דיור בהישג יד

ריבוי הגורמים הפעילים בשוק הדיור בהישג יד מעלה את הצורך בהגדרת התפקיד של כל אחד מהם, אך יותר מכך, בהבנת מערך הקשרים בין כל הגורמים:

המגזר הציבורי – אחראי להובלת תחום הדיור בכללותו ולתמיכה ביישום של דיור בהישג יד. אחריות המגזר הציבורי נחלקת בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, תוך קביעת מערכת היחסים בין שתי רמות השלטון (או רמות שלטון נוספות במדינות בהן הן קיימות).

ברוב ארצות המערב מצוי תחום הדיור באחריות הרשות המקומית ברמה זו או אחרת, על בסיס התפיסה לפיה השלטון המקומי מבין טוב יותר את צרכי הדיור המקומיים ועל רקע ההבנה שתחום הדיור קשור באופן הדוק לנושאים הנמצאים באחריות השלטון המקומי ובראשם חינוך ורווחה. לצורך כך השלטון המרכזי מאציל סמכויות ומעביר תקציבים לשלטון המקומי, והוא יכול גם לקבוע סנקציות במקרים בהם השלטון המקומי אינו מסוגל או אינו מעוניין לקדם דיור בהישג יד.⁹⁵

השלטון המרכזי – אחראי על הצבת המטרות והיעדים בנושאי דיור בהישג יד ברמה הלאומית ועל קביעת חוקי המסגרת, וההסדרים המשניים הנדרשים לשם השגת מטרות אלו. במסגרת זו לשלטון המרכזי תפקידי מעקב ובקרה אחר יישום החוקים וכן תפקיד של ניטור ואמידת צרכים העומדים בבסיס קביעת המטרות. בנוסף, לשלטון המרכזי תפקיד במימון דיור בהישג יד, הן באמצעות מימון ישיר בדרך של מתן מענקי מדינה, הקצאת קרקעות וסבסוד מחיריהן; והן באמצעות מימון עקיף בדרך של מתן תמריצי מס ופטורים מתשלומי חובה אחרים שמטרתם לעודד את השוק הפרטי לקחת חלק בתכניות של דיור בהישג יד.

השלטון המקומי – אחראי על התאמת המטרות והיעדים שנקבעו ברמה הלאומית לצורכי הדיור המקומיים. בחלק מהמדינות השלטון המקומי אחראי על ניהול מלאי הדיור לטווח הארוך, ולעיתים לשלטון המקומי אף

94 להרחבה בנושא חלוקת התפקידים בין המגזרים השונים ר' אלתרמן, סילברמן ופיאלקוף, הערה 4 לעיל, עמ' 44-39.
95 למשל, מדינת מסצ'וסטס קבעה כבר בשנות ה-60 של המאה הקודמת חקיקה המאפשרת לכפות על ישוב כלשהו תכנית לדיור בהישג יד תוך עקיפת מוסדות התכנון המקומיים. חקיקה זו נועדה למנוע תופעה בה ישובים מנסים למנוע כניסה אליהם של אוכלוסייה ברמות הכנסה בינונית עד נמוכה.



בעלות על הדירות. בשנים האחרונות תפקידים אלו מועברים לעיתים קרובות לארגונים ללא מטרת רווח ולמגזר הפרטי. במקרים אחרים השלטון המקומי מרחיב את אחריותו בתחום הדיור ועוסק גם בניטור צרכי המגורים, באספקתם, בבחירת הקריטריונים לזכאות לדיור בהישג יד ואף במימון דיור בהישג יד באמצעים שונים כגון סבסוד מחיר קרקע בבעלות עירונית, גיוס הון באמצעות אגרות חוב מוניציפליות עבור סבסוד פרויקטים של דיור בהישג יד ליזמים, או סיוע בצד הביקוש באמצעות מתן ערבויות למשכנתא לזכאים לרכישת דיור בהישג יד.

המגזר הפרטי – גופים פרטיים אחראיים על הבנייה של מיזמי דיור בהישג יד ובדרך כלל גם על ניהולם. בארה"ב, שהייתה החלוצה במעורבות המגזר הפרטי בדיור בהישג יד, הממשלה מעודדת את מעורבותם של גופים פרטיים בתחום באמצעות מתן תמריצים והטבות מס. גם בארצות מערביות אחרות הולך ומתרחב תפקידם של גופים פרטיים בעיקר בכל הנוגע לייזום ובניית המיזמים. לעיתים הרשויות מעבירות לידי היזמים גם אחריות לבחינת הזכאות לדיור ולסילוק דיירים המפרים את חוקי המקום, במקרים אחרים תפקידים אלו מועברים לידי ארגונים ללא כוונת רווח.

המגזר השלישי – ארגוני המגזר השלישי אחראים במקרים מסוימים על תחומים שהועברו אליהם מהמדינה והשלטון המקומי כמו בחינת זכאויות לדיור בהישג יד, ובמקרים אחרים הם לוקחים לידם אחריות לביצוע פעולות שבאופן מסורתי היו באחריות המגזר הפרטי כמו פיתוח ישיר של מיזמים. לעיתים ארגוני המגזר השלישי הם גם בעלים של יחידות הדיור בהישג יד ואחראיים על ניהולן.

כך למשל בהולנד קיימת פעילות ענפה של ארגונים ללא כוונת רווח בתחום הדיור, ולמעלה מ-75% משוק הדיור להשכרה מנוהל על ידי ארגוני דיור (המכונים *woningcorporaties*). ארגוני הדיור קונים קרקע (גם בשוק החופשי), בונים את יחידות הדיור ומנהלים אותן עבור המדינה.

בארצות הברית קיימים כמה מודלים לניהול ופיקוח על דיור בהישג יד על ידי ארגונים ללא כוונת רווח. *Community Development Corporations (CDC)* הם לרוב תאגידים מקומיים קטנים, שכל אחד מהם מייצר ומנהל מספר מועט של יחידות דיור אך מאחר שקיימים אלפי *CDCs*, מיוצרות ומנוהלות על ידם במצטבר עשרות אלפי יחידות דיור בהישג יד בשנה. מודלים אחרים כוללים *Community Land Trust* וכן קואופרטיבים שונים. ארגונים אלו מגייסים מימון מקרנות פילנתרופיות ומגופים ציבוריים, בונים ומנהלים את הדיור בהישג יד. הארגונים מקבלים עדיפות ברכישת דירות, למשל דירות שהוצעו למכירה על ידי בנקים או כונסי נכסים, וקיימת חובה בכל מדינה (מכוח החלטה של הממשל המרכזי), להקצות להם חלק מתקציב הדיור של המדינה או לתת להם הטבות מס. כמובהר בפרק 2 לעיל, הליך הקצאת הדירות לזכאים נערך על ידי הגוף המנהל את המיזם המסוים – בין אם הוא רשות מקומית, גוף פרטי, או ארגון ללא מטרת רווח, וזאת בהתאם לכללים הנקבעים על ידי השלטון המרכזי או המקומי, לעניין הליך ההקצאה.

4.2 גורמים המעורבים בשוק הדיור בישראל

בשל ראשוניות העיסוק בתחום הדיור בהישג יד בישראל, קשה לאפיין ולהגדיר את תפקידיהם של השחקנים השונים בתחום.

לעניין השלטון המרכזי – מתכנית העבודה לשנת 2014 של משרד הבינוי והשיכון עולה כי אחת ממטרות המשרד היא: "מתן מענה דיור הולם ואיכותי למירב האזרחים שאינם מסוגלים למצוא פתרון דיור סביר בכוחות עצמם", ואחד מהיעדים להשגת מטרה זו הוא: "ייזום פתרונות חלופיים, לאזרחים שאינם מסוגלים למצוא דיור סביר

בכוחות עצמם".⁹⁶ גם אם אין במטרה שימוש במונח דיור בהישג יד, הרי שאופן הגדרת המטרה מצביע על כך שהשלטון המרכזי מקבל על עצמו אחריות לקדם פתרונות דיור נוספים, מעבר לדיור ציבורי.

ביום 14.4.2013 החליטה הממשלה על הקמת קבינט הדיור, שסמכויותיו, בין היתר, הן קביעת מדיניות ממשלתית בתחום הדיור וקידום פרויקטים בתחום הבנייה למגורים, בין היתר לדיור להשכרה לטווח ארוך.⁹⁷ רבות מהחלטות קבינט הדיור, ובהן למשל ההחלטה על "הסכמי גג", ההחלטה על מכרזי "מחיר מטרה" וההחלטה על מע"מ בשיעור של 0%, מכוונות להשפיע על מחירי הדיור בישראל (באופן ישיר או באופן עקיף על ידי הגדלת מלאי הדיור). מטרתן של החלטות נוספות של קבינט הדיור, ובהן למשל הקמת החברה הממשלתית "דירה להשכיר",⁹⁸ וכן ההחלטה שהתקבלה בימים אלו על קניית יחידות דיור מיזמים ומכירתן לשוק המוסדי כנכס מניב להשכרה,⁹⁹ היא לקדם שכירות ארוכת טווח על מנת להגדיל את מגוון פתרונות הדיור בישראל. עם זאת, פעילות השלטון המרכזי בתחום הדיור בהישג יד בישראל – כהגדרתו במסמך זה – עדיין מצומצמת ביותר.

ניתן להצביע על שני חסרים מבניים בפעולות אותן מקדמת הממשלה, על בסיס האמור בפרקים הקודמים: ראשית, המטרות והיעדים בכל הנוגע לפער שבין מחירי הדיור לבין יכולתן של שכבות שונות באוכלוסייה לעמוד בהם אינם מפורטים דיים ואינם מלווים במדיניות ברורה לגבי הדרכים לגשר על פער זה. שנית, אין הגדרה ברורה של אוכלוסיית היעד אליה מכוונים האמצעים שננקטו, כך שבפועל יתכן שיוזלו מחירי דיור ואף יגדל מגוון פתרונות דיור, אך מבלי שאלו יהיו רלוונטיים לאוכלוסיית היעד של בעלי הכנסה נמוכה עד בינונית.

תמונה חלקית עוד יותר של התייחסות לדיור בהישג יד ניתן לראות ברמת השלטון המקומי. יש לציין כי השלטון המקומי מוגבל מאוד באפשרויותיו לפעול בתחום, הן מבחינת היעדר מנגנונים בחוק המאפשרים לרשות המקומית ולוועדת התכנון המקומית לחייב יזמים פרטיים ביצירת דיור בהישג יד, והן בשל היעדר משאבים וידע לעסוק בתחום. מלבד ערים ספורות במרכז הארץ, מעטות הרשויות המקומיות שיכולות לקדם דיור בהישג יד בתחומן, על קרקע עירונית ובהשקעת תקציבי העיריה.¹⁰⁰ לעניין זה נכון לציין את אמירתה של ועדת טרכטנברג לפיה לשלטון המקומי תפקיד מרכזי בגיבוש וביישום של מדיניות התכנון והפיתוח של שוק הנדל"ן ופיתוחו של המרחב העירוני, ואת קריאתה לשיתוף השלטון המקומי בתהליכי היישום של הצעדים המומלצים בשוק הדיור.¹⁰¹

אם בגופי המגזר הציבורי קיימת התייחסות חלקית לדיור בהישג יד, הרי שהמגזר הפרטי כמעט ואינו מעורב בתחום. העובדה שמדובר בשוק חדש, על פניו ללא תמריצים כלכליים מספקים על מנת להיכנס אליו, והעדרן של השקעות הון מצד תאגידים כלכליים וגופים מוסדיים (דוגמת בנקים), כנהוג במדינות אחרות, מביאות לכך שיזמים במגזר הפרטי מדירים רגליהם מפרויקטים הכוללים דיור בהישג יד. כחריג חיובי לעניין זה יש לציין כי במיזמים של שכירות לטווח ארוך שמקדמת הממשלה כיום, מסופקים ליזמים רשתות בטחון שיתכן שמפילות את החשש מכניסה לשוק חדש זה ויכולות לעודד את הנכונות לפעול בו.

גם ארגוני המגזר השלישי כמעט ואינם פועלים כיום בתחום, מן הטעם שטרם קיימת בישראל תשתית התומכת בארגונים קהילתיים וחברתיים הפועלים בתחום הדיור ואשר מעניקה להם סיוע בדרך של מענקים, סובסידיות והלוואות. מספר עמותות וארגונים פעילים בתחום הדיור בהישג יד, אולם בעיקר בנושאי סינגור וקידום מדיניות ולא במעורבות במיזמי דיור בפועל. בשנים האחרונות הופיעו ניצני התארגנויות של תושבים מקומיים לקידום מיזמי התחדשות עירונית במתווים שונים (פינוי בינוי, בינוי פינוי בינוי, תמ"א 38 ובניה חדשה), בהם שמו התושבים

96 משרד הבינוי והשיכון, תכנית עבודה לשנת 2014.

http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/odot/tochnit_avoda_2014.pdf

97 ר' החלטת ממשלה 23 מיום 14.4.13.

98 ר' החלטת קבינט הדיור דר/31 מיום 29.9.13 שאומצה בהחלטת ממשלה 770 מיום 9.10.13.

99 במועד כתיבת נייר זה טרם התפרסמה ההחלטה האמורה של קבינט הדיור, ואנו לומדים עליה מהפרסומים בעיתונים.

100 כפי שעושה לאחרונה עיריית תל אביב-יפו, כמוזכר בפרק 3 לעיל.

101 ר' פרק הדיור בדו"ח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי, עמ' 213.



למטרה להקים גם דירות בהישג יד בפרויקט.¹⁰² עם זאת, נכון למועד כתיבת מסמך זה (ככל הידוע לנו) אף אחת מהיוזמות לא הבשילה לכדי תכנון מתקדם או הליך בקשה להיתר בניה. **נספח ו'** מציג סקירה של מיזמים שונים. לעניין זה נכון להזכיר את החלטת קבינט הדיור דר/12 מיום 3.6.13 בנושא "קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני", אשר אומצה בהחלטת ממשלה 376 מיום 12.6.13, שסעיף 5 בה עוסק בהעצמת דיירים בתהליכי התחדשות עירונית. בסעיף זה נקבע כי על משרד הבינוי והשיכון ומשרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם משרד הרווחה והשירותים החברתיים, לגבש כללים לתמיכה בארגונים ללא מטרת רווח, עמותות, חברות ממשלתיות ותאגידים עירוניים שייצגו את הדיירים בפרויקטים של פינוי בינוי. בהתאם להחלטת הממשלה כללים אלו היו אמורים להיות מוגשים לוועדה להתחדשות עירונית עד לתאריך 1.11.2013, אך ככל הידוע לנו הם טרם הוגשו. ככל שיגובשו הכללים יתכן שניתן יהיה להרחיבם כך שיתייחסו לתמיכה בארגונים ללא מטרת רווח, עמותות, חברות ממשלתיות ותאגידים עירוניים הפועלים בתחום דיור בהישג יד בכלל, ולא רק בייצוג וארגון דיירים בפרויקטים של פינוי בינוי.

לאור האמור לעיל אנו ממליצים:

4.3 המלצות

דיור בהישג יד מובל, נתמך ומתומרך ברוב מדינות העולם על ידי רשויות השלטון, ובראשם המדינה. קביעת המטרות והיעדים בתחום הדיור והובלתו לצורך השגתן צריכים על כן להיות באחריות משרדי הממשלה הרלבנטיים ובראשם משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר, משרד הפנים ומשרד המשפטים. בצד שמירה על אחריותה הכוללת של המדינה לשוק הדיור בכלל ולשוק הדיור בהישג יד בפרט, יש להביא לשילובם של מגזרים נוספים בתחום, לפתח שיתופי פעולה בין המגזרים ולהאציל סמכויות לשלטון המקומי:

4.3.1 קידום דיור בהישג יד ברמה הלאומית על ידי השלטון המרכזי

על המדינה לקבוע **מטרות ויעדים ברורים** בתחום דיור בהישג יד. מטרות ויעדים אלו צריכים להיות מעוגנים במנגנונים שונים כמפורט בהמלצות קודמות – בחקיקה ובהסדרים אחרים המחייבים שילוב של דיור בהישג יד בכל מיזם, בהגדרת אוכלוסיות היעד, בקביעת קריטריונים לזכאות, ובפיתוח הסדרים לקידום פתרונות דיור המתאימים לצרכים של אוכלוסיות ברמות הכנסה שונות. על השלטון המרכזי ליצור את התמריצים להשגת המטרות והיעדים ובכלל זה מימון ישיר ועקיף של דיור בהישג יד (לפירוט המנגנונים ראו פרק 6).

4.3.2 הקמת אגף ייעודי במשרד הבינוי והשיכון לקידום דיור בהישג יד

לצורך קידום הנושא של דיור בהישג יד והמנגנונים ליישומו, כאמור בהמלצה 4.3.1 לעיל, מומלץ כי אחד מעידיו של משרד הבינוי והשיכון, במסגרת המטרה שהציב לעצמו לתת מענה דיור הולם ואיכותי למירב האזרחים שאינם מסוגלים למצוא פתרון דיור סביר בכוחות עצמם,¹⁰³ תהיה קידום דיור בהישג יד, כמוגדר במסמך זה. לצורך כך אנו ממליצים כי יוקם אגף ייעודי במשרד הבינוי והשיכון שיינתנו לו הסמכויות הנדרשות לשם קידום הנושא.¹⁰⁴

102 מסמך שהוכן בשנת 2013 ע"י חברת היעוץ "פז כלכלה והנדסה" מיפה 3 מיזמים: פינוי בינוי בשכונת קרית אליעזר בחיפה, שילוב בניה חדשה וניוד זכויות תמ"א 38 בשכונת בת גלים בחיפה, שילוב פינוי בינוי ושיפוץ מבנים ישנים בטירת הכרמל.

103 ר' הערה 96 לעיל.

104 לחילופין, ומאחר שהנושא מחייב גם מעורבות רבה של גורמי ממשלה נוספים, כגון משרד האוצר, מנהל התכנון במשרד הפנים, רשות המיסים וכו', ניתן לשקול הקמת רשות ייעודית לדיור בהישג יד.

4.3.3 פיתוח תשתית לקידום דיור בהישג יד על ידי השלטון המקומי

על המדינה להעביר סמכויות ואחריות מוגדרות לשלטון המקומי כך שיוכל לקדם דיור בהישג יד בתחום הרשות המקומית, ולספק את המשאבים והתמריצים הנדרשים לכך.

כך, בין היתר, יש –

- להעניק לרשות המקומית סמכות לבחור מתוך סל קריטריונים שייקבע על ידי השלטון המרכזי, קריטריונים לזכאות לדיור בהישג יד המתאימים למדיניותה או לתכנית הספציפית המקודמת על ידה (כאמור בפרק 2 לעיל);
- להסמיך את ועדות התכנון המקומיות לקבוע בתכניות שיעור מסוים של יחידות דיור שיהוו דיור בהישג יד (כאמור בפרק 3 לעיל);
- להרחיב את סמכותן של ועדות התכנון המקומיות לתת תמריצים ליזמים בתמורה לאספקת דיור בהישג יד;
- להסמיך בחוק את ועדת התכנון המקומית לכרות הסכמים עם יזמים במסגרתם ניתן לדרוש מיזם לבנות דיור בהישג יד בתכנית;¹⁰⁵
- להסמיך רשויות מקומיות להנפיק אג"ח מוניציפאלי לשם מימון מיזמים הכוללים דיור בהישג יד בתחומן (כפי שיפורט בפרק 6).
- לתמרץ רשות מקומית המקדמת דיור בהישג יד בתחומה, באמצעות מתן קדם-מימון על ידי רשות מקרקעי ישראל או משרד השיכון לצורך ביצוע מטלות שבאחריות הרשות או באמצעות מתן הטבות נוספות, באופן דומה לנעשה במסגרת "הסכמי הגג" בנוגע לשיווק קרקעות לבנייה למגורים בשטח הרשות המקומית.¹⁰⁶
- לשנות את ההגדרה של המונח "צורכי ציבור" בחוק התכנון והבנייה כך שיכלול מגורים המיועדים לדיור ציבורי או לדיור בהישג יד, ולהעניק לוועדת התכנון המקומית סמכות לקבוע האם ובאילו תנאים ניתן לאפשר שימוש לדיור בהישג יד או דיור ציבורי בקרקעות המיועדות למבני ציבור.¹⁰⁷

105 הסדר כאמור קיים בבריטניה: סעיף 106 בחוק התכנון הבריטי (Town and Country Planning Act, 1990) מסמיך את רשויות התכנון לערוך הסכמים עם יזמים כחלק ממשא ומתן שנערך במסגרת הליך אישור פיתוח הקרקע למגורים. כעולה מניתוח שנערך על סמך נתונים שפרסמה המחלקה לקהילות ושלטון מקומי בבריטניה לעניין שנת 2010-11, בשנה זו למעלה מחמישים אחוזים מכלל הדיור בהישג יד שנבנה באנגליה, יצא לפועל דרך הסכמי 106. Planning performance and planning contributions. Page 11 (2014).

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/295035/140320_Planning_Performance_and_Planning_Contributions_-_consultation.pdf

בישראל החוק אינו מתיר לרשויות התכנון המקומיות לערוך הסכמים כאמור, והפסיקה חלוקה בשאלה האם הם רשאים לעשות זאת. ראו דיון מפורט בסוגיה זו: עו"ד רמי י. מנח, "הילכו שניים יחדיו בלתי אם נועדו?" על חוקיותם ונחיצותם של הסכמים בין רשויות ויזמים, מקרקעין יג/3, יולי 2014.

אנו ממליצים להסמיך בחוק רשויות מקומיות לכרות הסכמים עם יזמים במסגרתם ניתן לדרוש מיזם לבנות דיור בהישג יד בתכנית. במסגרת תיקון החוק יש לקבוע כללים שיבטיחו שקיפות מלאה בנוגע לתכני ההסכם בעת דיון על הפקדה או אישור תכנית בנין עיר חדשה.

106 ר' לעניין זה החלטה דר/29 של קבינט הדיור מיום 29.9.13, שאומצה במסגרת החלטת ממשלה 768 מיום 9.1.13, וכותרתה "הסכמי גג עם רשויות מקומיות לטובת הסרת חסמי שיווק ופיתוח".

107 במדינות רבות ניתן לראות שילוב בין דיור בהישג יד לשימושי קרקע אחרים כגון שימושי ציבוריים או שימושי מסחריים. במקרים מסוימים, במיוחד כאשר משאב הקרקע מוגבל והתחרות בין שימושי הקרקע גדולה, שילוב זה מאפשר ניצול מיטבי ביחס למצב של הפרדת שימושים. בישראל הפרקטיקה התכנונית הקפידה עד כה על הפרדה בין שימושי ציבוריים לבין שימושי שאינם ציבוריים, אך תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה עשוי לסמן נקודת מפנה בתחום זה. בהתאם לתיקון, בכפוף לתנאים המפורטים בחוק, במגרשים המיועדים למבני ציבור שבבעלות ציבורית, יהיה באפשרות ועדה מקומית עצמאית להוסיף שימושי שאינם לצורכי ציבור ולהגדיל את השטח המותר לבנייה לצורך שימושי אלה (ר' סעיף 62א(א1)(11) לחוק). עם זאת, התיקון מאפשר שימושי שאינם לצורכי ציבור בהיקפים קטנים יחסית. מוקדם לקבוע בשלב זה האם שינוי החקיקה האמור יוליד בנייה של מגורים מעל מבני ציבור והאם המגורים הללו ירחיבו את היצע של דיור בהישג יד. אנו ממליצים לאפשר שימוש לדיור בהישג יד בשטחים המיועדים לצורכי ציבור, בכפוף לכך ששימוש זה יהיה לצמיתות.



מנגד יש לקבוע דרכים ואף סנקציות מסוימות במקרים בהם השלטון המקומי אינו יכול או אינו מעוניין לקדם דיור בהישג יד. כך למשל, ניתן לשלול מוועדה מקומית שאינה מקדמת דיור בהישג יד בתחומה את הסמכויות שפורטו לעיל, ואף להעבירן לוועדה המחוזית או הארצית שתוכל לכפות תכנית לדיור בהישג יד תוך עקיפת מוסדות התכנון המקומיים.¹⁰⁸

מאחר שלרוב הרשויות המקומיות אין כיום ידע ויכולת לעסוק בדיור בהישג יד, בצד העברת סמכויות, על המדינה לפתח תשתיות שיאפשרו את העברת הסמכויות ואת מימושן בפועל. תשתיות אלו כוללות פיתוח בסיסי נתונים רלוונטיים לקבלת החלטות בנושאי דיור. כפי שיפורט בפרק 5, לצורך כך יש לייצר מערכת תמריצים שתעודד רשויות מקומיות לערוך אומדן צרכי דיור בתחומן, ולספק את המשאבים הנדרשים לשם כך. כמו כן יש לפעול להכשרת כוח אדם עירוני לעיסוק בנושא דיור בהישג יד ומתן כלים וסמכויות לחברות עירוניות לקידומו.

4.3.4 שילוב גופי המגזר הפרטי באספקת דיור בהישג יד

יש לשלב יזמים וגופים עסקיים שונים הפועלים במגזר הפרטי בפיתוח מיזמים לדיור בהישג יד. לצורך כך יש להגדיל את הכדאיות הכלכלית ליזמים במיזמים הכוללים דיור בהישג יד ולהגדיל את האטרקטיביות של מימון מיזמים מסוג זה לגופים מוסדיים, וזאת באמצעות שימוש בכלים המפורטים בפרק 6 למסמך זה ובמיוחד הכלים הפיננסיים.

מעבר לשאלת הכדאיות הכלכלית, הרחבת התפקיד של גופי המגזר הפרטי באספקת דיור בהישג יד תלויה גם בהרחבת הידע וההתמחות בנושא. יש על כן לקדם נגישות של מידע וליצור מסגרות בהן ניתן יהיה לרכוש ולהחליף ידע בתחום שוק הדיור בהישג יד – כגון כנסים המכוונים ליזמים ולגופים מוסדיים והקמת פלטפורמה אינטרנטית המספקת מידע בנושא.

4.3.5 הרחבת תפקיד ארגוני המגזר השלישי בקידום דיור בהישג יד

יש לפתח את תחום העיסוק בדיור בהישג יד על ידי ארגוני המגזר השלישי ולתמוך באמצעות מענקים, סובסידיות והלוואות בהקמתם של ארגונים ללא מטרות רווח והתארגנויות אזרחיות העוסקות בנושא. לעניין זה יש לפעול ליישום סעיף 5 להחלטת ממשלה 376 מיום 12.6.13, בעניין גיבוש כללים לתמיכה בארגונים ללא מטרות רווח, עמותות, חברות ממשלתיות ותאגידים עירוניים המייצגים את הדיירים בפרויקטים של פינוי בינוי, ולהרחיבו כך שיתייחס לגופים כאמור הפועלים בתחום דיור בהישג יד בכלל.

¹⁰⁸ ר' למשל הערה 95 לעיל לעניין הנעשה במדינת מסצ'וסטס.

5. כמה דיור בהישג יד צריך?

השאלה כמה דיור בהישג יד נדרש במדינה או בישוב כלשהו, תלויה במענה הניתן לשאלות שעלו בפרקים הקודמים: מהו דיור בהישג יד, למי הוא מיועד והיכן צריך לבנות אותו. התשובות לשאלות אלו קשורות למטרות וליעדים הנקבעים בתחום הדיור, ובהתאם להן ניתן לקבוע הגדרה למונח 'צורך' ואת המדדים למדידת המענה לצורך זה. לאחר קביעת ההגדרות והמדדים, ועל מנת להשיב לשאלה כמה דיור בהישג יד נדרש במדינה או בישוב כלשהו, יש לערוך אומדן צרכי דיור ("אומדן צרכים"), הכולל ניתוח של מאפייני האוכלוסייה ושל שוק הדיור באזור הרלוונטי.¹⁰⁹

לפיכך:

הכמות הנדרשת של יחידות דיור בהישג יד באיזור מסוים נקבעת באמצעות אומדן המנתח את שוק הדיור ומאפייני האוכלוסייה באותו איזור, במטרה להעריך נכונה את כמות וסוגי דיור בהישג יד הנדרשים ולעצב מדיניות דיור אפקטיבית המותאמת לצרכים של קהלי היעד.

יש להבהיר כי אומדן צרכים כשלעצמו אינו מגדיר כיצד הצרכים שנקבעו בו יקבלו מענה. לכן, אומדן צרכים אפקטיבי צריך לבוא בצד מדיניות או תכנית אסטרטגית המפרטת את הדרכים בהם מומלץ לתת מענה לצרכי הדיור.

5.1 מה מודדים באומדן צרכים לדיור?

יש להבחין בין אמידה כמותית של דירות נדרשות באופן כללי לבין הצורך בדיור בהישג יד בפרט. מטבע הדברים, קיים קשר בין השניים היות ומחסור בדירות באופן כללי יכול להשפיע על רמת המחירים וכתוצאה מכך להשפיע על נטל עלות הדיור עבור משקי הבית. עם זאת מבחינה מתודולוגית חשוב להבחין בין השניים. כאמור, עריכת אומדן של כמות יחידות 'דיור בהישג יד' מחייבת להגדיר נורמטיבית מה רמת ההשגות הנדרשת או במילים אחרות, מה נחשב לדיור בהישג יד. רק לאחר גיבוש הגדרה נורמטיבית ובניית מדד המתאים להגדרה זו, ניתן יהיה לאמוד כמותית את מספר יחידות הדיור בהישג יד הנדרשות.

כמובהר בפרקים הקודמים, רמת ההשגות נמדדת לרוב בהתאם ליחס שבין רמת ההכנסה של משק הבית לבין עלות הדיור. בארה"ב, בתכניות רבות של משרד השיכון האמריקאי (HUD) המדד לבחינת השגות זו הינו הוצאה על דיור בהיקף של עד 30% מההכנסה ברוטו של משק הבית.

לעיתים, מדד השגות מוצג כחלק ממדד רחב המתייחס להיבטים נוספים של דיור נאות. כך למשל, תאגיד המשכנתאות והדיור הקנדי (CMHC) יצר בסיס נתונים בקנה מידה ארצי הכולל, בנוסף למרכיב של השגות כלכלית כאמור לעיל, גם מרכיב של **תקינות פיזית** – לפיו הדירה לא דורשת תיקונים משמעותיים, ומרכיב של **נאותות** – לפיו לדירה יש מספיק חדרים בהתאם לגודל וסוג משק הבית. משק בית יוגדר כמשק בית שלא מקבל מענה לצרכיו בתחום הדיור אם לא קיבל מענה מספק באחד או יותר מן התחומים שהוזכרו לעיל, ואם אין באזור חלופה לדירה בה מתגורר משק הבית, היכולה לענות על צרכיו. בסיס נתונים זה מאפשר להכין אומדן צרכים המעריך את שיעור האוכלוסייה הנכנס בהגדרה, לאפיין את האוכלוסייה, לעקוב אחר שינויים לאורך זמן ולהשוות בין אזורים שונים במדינה. מידע זה נגיש לציבור הרחב ומפורסם בצורה ידידותית באינטרנט.¹¹⁰ כאמור בפרק 3, בארצות הברית פותח גם מדד המשלב הוצאות על דיור והוצאות על תחבורה.

109 להרחבה בנושא אומדן צרכים ר' אלתרמן, סילברמן ופיאלקוף, הערה 4 לעיל, עמ' 32-35, 196-109.
Canada Mortgage and Housing Corporation website: <https://www03.cmhc-schl.gc.ca/hmiportal/#Profile/1/1/> 110
Canada



5.2 אילו נתונים נדרשים להערכת צרכי הדיור?

איסוף נתונים בצורה שיטתית עומד בבסיס היכולת לעצב מדיניות דיור שתשיג את מטרתיה, והוא נדרש על מנת שתהיה יכולת למדוד ולנטר עמידה ביעדים ובמטרות. ניתן לחלק את הנתונים לשתי קטגוריות עיקריות: נתונים הנוגעים לאוכלוסייה ונתונים הנוגעים לשוק הדיור:

5.2.1 נתונים הנוגעים לאוכלוסייה

נתונים הנוגעים לאוכלוסייה ולמשקי הבית נאספים ברוב המדינות כחלק ממפקדי אוכלוסין וסקרים שוטפים אחרים ובמסגרת בסיסי מידע כמו מרשם תושבים. הנתונים כוללים נתונים דמוגרפיים ונתונים כלכליים:

נתונים דמוגרפיים – באמצעות חלק מנתונים אלו, כגון שיעור גידול אוכלוסייה, מאזן הגירה ונתוני הגירה פנימית ניתן להעריך את היקף הדיור הכולל הנדרש. באמצעות חלק אחר מהנתונים, כגון גדלי משקי הבית הקיימים וסוג משק הבית, מבנה גילאים, יחס תלות וכן שיוך אתני ומשלח יד, ניתן לאפיין את האוכלוסייה מבחינת צרכי הדיור השונים שלה.

נתונים כלכליים ונתוני סיוע ממשלתיים ברמת הפרט או משק הבית – נתונים אלו כוללים נתוני שכר והכנסות אחרות וכן נתונים לגבי הוצאות משק הבית על דיור ועל תחבורה, כהוצאה הנגזרת בין השאר ממיקום המגורים.

בנוסף, מדינות שונות מעניקות סיוע לקבוצות אוכלוסייה (לרוב לשכבות האוכלוסייה הנמוכות ביותר) על בסיס מבחני הכנסה, או לפי קריטריונים שונים שנועדו לסייע לקבוצות אוכלוסייה בעלות צרכים מיוחדים כגון קשישים, מהגרים וסטודנטים. נתונים אלו מאפשרים לרוב לקבל תמונה לגבי צרכי הדיור של קבוצות האוכלוסייה העניות ביותר. לעתים קבוצות אלו לא נתפסות כקהל היעד של דיור בהישג יד אלא של דיור ציבורי, או של צורות שונות של סיוע בדיור בהן התמיכה הציבורית הישירה היא דומיננטית. יחד עם זאת, איסוף נתונים אודות הסיוע הניתן לאוכלוסיות העניות ביותר בחברה מאפשר לזהות קבוצות שונות ללא מענה כלשהו, הן מצד השוק והן מצד ההקצאה הציבורית הישירה (דיור ציבורי וסיוע בשכר דירה).

5.2.2 נתונים הנוגעים לשוק הדיור

במרבית המדינות המפותחות נתונים הנוגעים לשוק הדיור מבוססים על נתוני מפקד דיור תקופתי. ברוב המקרים, מפקד דיור מהווה חלק ממפקד האוכלוסין (ארה"ב, אנגליה, קנדה, ספרד ועוד). לעומת זאת, במדינות כמו דנמרק, שוודיה ופינלנד לא נערך מפקד דיור אלא קיים מרשם דירות המבוסס על נתונים ממקורות מנהליים המתעדכנים בתדירות קבועה מראש. הנתונים כוללים נתונים פיזיים, נתונים הנוגעים לבעלות ונתונים כלכליים לגבי מחירי הדיור. מקורות מידע נוספים מצויים בבסיסי מידע הנוגעים למיסים המתייחסים לנכסים (מיסי מקרקעין, מיסי רכישה, מיסים עירוניים). אלו כוללים נתונים על מלאי הדיור ונתונים כלכליים אודות מחירי הדיור:

נתונים על מלאי הדיור – נתונים המתייחסים למלאי הדיור הקיים, הדירות החדשות המתווספות למלאי, תמהיל דירות מבחינת גודלן, המצב הפיזי של המבנים ושל הדירות. נתונים נוספים נוגעים לקשר שבין משק הבית לבין הדירה – צורת חזקה: בעלות, שכירות פרטית/ מוסדית, שכירות ציבורית; צפיפות דיור והתאמת הדירה לצרכים מיוחדים של משק הבית.

נתונים כלכליים אודות מחירי הדיור ונתוני סיוע ממשלתיים לעידוד שוק הדיור – נתונים המתייחסים למחירי דיור למכירה ולהשכרה, ועלות משכנתא למשק הבית. בנוסף, נתונים לגבי מנגנוני סיוע אשר אינם מתייחסים למשק הבית אלא לשוק הדיור, כגון הטבות מיסוי ליזם ואמצעים לסיוע במימון מיזמים הכוללים דיור בהישג יד.

5.3 מה היקף אוכלוסיית היעד הנדרשת לדיור בהישג יד בישראל?

בכל הנוגע להיבט המהותי, הנורמטיבי, ישראל טרם גיבשה הגדרות המאפשרות לזהות קבוצות אוכלוסייה הסובלות ממצוקה בתחום הדיור לפי פרמטרים מדידים. טרם הוגדר מהו נטל עלות סביר על משק הבית וטרם הוגדרו תנאי הדיור אשר ייחשבו סבירים. בהיעדר הגדרות אלו, הנתונים בתחום הדיור הנאספים והמפורסמים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן – "הלמ"ס"), משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים ורשות המיסים, לא מצליחים לספק תשתית לגיבוש כלי מדיניות ההולמים את המטרות שרצוי להשיג.

כמו כן, המדינה לא הסמיכה רשויות מקומיות לעסוק בהגדרות מסוג זה ולא גובשו נהלים ברורים או תמריצים על מנת לחייב או לעודד רשויות מקומיות לעסוק באומדן צרכי הדיור בתחומן. עד כה, ההוראה הסטטוטורית היחידה המוכרת בתחום היא ההוראה שהוזכרה בפרק 1 לעיל, מתוך תכנית מתאר ארצית מס' 35, אשר קבעה כתנאי להפקדת תכניות מסוימות בחינה של הצורך בדיור בהישג יד וקביעה של כמות יחידות הדיור הנדרשות ואת תמהיל יחידות הדיור.¹¹¹ כפי שצוין בפרק האמור, אמירה זו אינה כוללת הגדרה של מה הוא דיור בהישג יד והיא אינה מיושמת בפועל.

על אף היעדר הנחיות או תמריצים ברמה הארצית, רשויות מקומיות מסוימות ערכו עבודות חלקיות בנושא. כך למשל, ערכה עיריית תל אביב-יפו עבודה שסיפקה לה תשתית לקביעת קריטריונים לזכאות עבור מיזמים לדיור בהישג יד המקודמים על נכסים בבעלותה. ככל הידוע לנו, עד כה עיריית בת-ים היא הרשות המקומית היחידה שיצרה מסמך מקיף המפורסם לציבור בנושא מדיניות דיור, אך גם הוא טרם תורגם לתכנית אסטרטגית מפורטת.¹¹²

בהתייחס להיבטים הטכניים הנוגעים להיקף ולאיכות הנתונים הזמינים לאמידת הצורך בדיור בהישג יד, נצביע על מספר אתגרים בהקשר הישראלי, וזאת בהתייחסות לתחומים הרלוונטיים לעריכת אומדן צרכים שהוזכרו לעיל:

5.3.1 נתונים הנוגעים למשקי הבית בישראל

נתונים דמוגרפיים – הנתונים הדמוגרפיים והחברתיים הנאספים על ידי הלמ"ס כוללים את מירב המשתנים הנדרשים לצורך אומדן צרכי דיור. עם זאת בנתונים אלו חסרים מספר מרכיבים ורמות פירוט: ראשית, במאגר נתונים אודות מאפיינים דמוגרפיים וחברתיים ברמת הישוב הבודד המפורסם במסגרת קובץ הרשויות המקומות של הלמ"ס, אין התייחסות למשקי בית והדבר מקשה על הסקת מסקנות בכל הנוגע לניתוח צרכי הדיור; שנית, סקר הוצאות/ הכנסות של משקי בית המפורסם על ידי הלמ"ס כולל פרישה גיאוגרפית מוגבלת שלא מאפשרת לקבל מידע באיכות מספקת ברמת היישוב הבודד עבור רוב היישובים בישראל.

יש לציין כי גם עצם ההגדרה של הלמ"ס ל"משק בית" כ"אדם אחד או קבוצת אנשים הגרים יחד בדירה אחת באופן קבוע ברוב ימות השבוע ומנהלים תקציב הוצאות משותף למזון" עלולה להיות בעייתית עבור אומדן לצורך דיור. כך, הצוות הבינמשרדי שהוקם לצורך שיפור וטיוב נתוני הדיור, בראשות המועצה הלאומית לכלכלה,¹¹³ הצביע על הבעייתיות בכך שמספר משקי הבית משקף את נקודת שיווי המשקל בשוק הדיור ולא את הצורך ביחידות דיור. כלומר, יתכן כי קבוצת אנשים מנהלת משק בית משותף ביחידת דיור אחת בגלל מצוקת דיור ובשל חוסר יכולתם לעמוד בעלות של יחידת דיור נוספת (למשל זוג צעיר המתגורר בדירת ההורים). הצוות סבר כי השיטה הטובה ביותר לאמידת הצורך ביחידות דיור צריכה להתבסס על ניתוח דמוגרפי שאינו תלוי במחיר הדירות (כלומר מספר משקי הבית שהיו בוחרים לגור ביחידת דיור נפרדת לו היה הדבר בהישג ידם).

111 תמ"א 35, סעיף 12.1.3 בתקנון התכנית.

112 ר' **מדיניות דיור בבתיים – דו"ח מסכם (2013)**, הערה 92 לעיל.

113 הצוות הוקם מתוקף החלטה מספר דר/10 של ועדת שרים לענייני דיור (קבינט דיור) מיום 3.6.2013 אשר קבלה תוקף של החלטת ממשלה בהחלטת ממשלה 374 מיום 12.6.2013. יצוין, כי בעת כתיבת נייר זה, מצויות ההמלצות של הצוות הבינמשרדי בשלבי יישום ראשוניים ולפיכך לא ניתן להעריך את מידת השפעתן על איכות והיקף הנתונים.



נתונים כלכליים ונתוני סיוע ממשלתיים ברמת הפרט או משק הבית – הלמ"ס מפרסמת את הנתונים הכלכליים המרכזיים המתייחסים להוצאות/ הכנסות של משקי בית ולרמת מחירי הדיור. בנוסף לנתונים ארציים, הלמ"ס מפרסמת נתונים אודות שכר ממוצע של שכירים והכנסה ממוצעת של עצמאיים בכל יישוב בישראל (לא של משקי בית). נתונים אודות הוצאה ממוצעת של משקי בית על דיור מתפרסמים בקנה מידה כלל ארצי וביחס לרשויות נבחרות אך לא ביחס לכל ישוב. כאמור בסעיף הקודם, **הרחבת המידע אודות מאפיינים דמוגרפיים, חברתיים וכלכליים של משקי בית הוא אתגר מרכזי בתחום זה.**

בכל הנוגע לנתוני סיוע ממשלתיים – בהקשר הישראלי הנתונים הרלוונטיים הם נתונים מהמוסד לביטוח לאומי וממשרד הבינוי והשיכון. ככל שהממשלה תקדם תכניות המעניקות הטבות לקבוצות אוכלוסייה שונות, החשיבות של המעקב אחר נתונים אלו תלך ותגבר על מנת לזהות את קבוצות האוכלוסייה "הנופלות בין הכיסאות" ולא מקבלות מענה.

5.3.2 נתונים הנוגעים לשוק הדיור בישראל

בישראל מפקד דיור הינו חלק ממפקד האוכלוסין (למעט במפקד 2008), ובצורתו הנוכחית הוא אינו מספק מידע על מלאי הדירות ברמה ארצית. לאחרונה הולך ונבנה בלמ"ס מרשם דירות ומבנים המתעדכן בתדירות שנתית, אשר מספק מידע הנחוץ לאמידת שוויה של כל דירה הנכללת בו. בדומה למרבית המדינות בהן קיימים מרשמי דירות ומבנים, המרשם האמור מבוסס על נתוני הרשויות המקומיות שנאספים לצרכי מיסוי. מרשם זה עדיין נמצא בשלבי פיתוח וטרם פורסמו על בסיסו נתונים לציבור.

נתונים על מחירי דירות – מדד מחירי הדירות של הלמ"ס מהווה את המדד המרכזי להערכת שינויי מחירי הדירות בישראל. המדד מושתת על מאגר הנתונים המרכזי של רשות המיסים דרכו מתועדים נתוני עסקאות במקרקעין – כרטסת מחירי נדל"ן (כרמ"ן). מדד זה משתמש ברגרסיה בכדי לנטרל השפעת שינויים במאפייני הדירות ומספק תוצאה של שינוי חודשי ברמת המחירים הארצית המנוכה משינויי האיכות. הלמ"ס מפרסמת מחירים רבעוניים ממוצעים ביחס לדירות שנמכרו בפועל לפי אזור ולפי מספר חדרים.

בנוסף למדד מחירי הדירות של הלמ"ס קיימים מספר מדדים נוספים: **מדד השמאי הממשלתי**, המודד את שינויי המחירים בדירות בנות ארבעה חדרים בערים מרכזיות בישראל בין שני חודשים עוקבים, וכן עורך ממוצע פשוט בין שינויי המחירים בערים לשם הערכת שינויי המחירים בישראל; **מדד מינהל הכנסות המדינה**, הבוחן את שינויי המחירים בדירות חדשות במיזמי בנייה מסוימים בין חודשים עוקבים ומנפק את שינויי המחיר הארצי על ידי מיצוע שינויי המחירים בין המיזמים; **מדד מכון גזית-גלוב למחירי דירות** (GGII – Gazit Globe IDC Index) מבוסס על מדידת מחירי דירות שנסחרו פעמיים במהלך תקופה. טכניקת המדידות החוזרות מאפשרת לתקן את המחירים כך שישקפו את השינויים החלים ברמות מחירי הדירות ולא את השינויים החלים בהרכב הדירות הנסחרות.

בדו"ח הביניים של הצוות הבינמשרדי לשיפור וטיוב נתוני הדיור, נטען שהמדד המרכזי – מדד מחירי הדירות שמפרסמת הלמ"ס, הוא בעל המתודולוגיה הטובה ביותר להערכת השינויים ברמת המחירים של דירות בבעלות בישראל. עם זאת, הומלץ לשפר ולטייב את מאגר הנתונים על ידי הפעלה של שיטת דיווח מקוונת; הכללת נתוני חוק המכר; והכללת נתוני התאגידים הבנקאיים הנאספים בעת ביצוע הערכות שמאיות בהליך של הענקת משכנתה.¹¹⁴

114 המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, דו"ח ביניים של הצוות הבינמשרדי לטיוב נתוני הדיור בישראל (ינואר 2014).

5.4 המלצות

איסוף נתונים בצורה שיטתית וקביעת אמדן צרכים לדיור בהישג יד עומדים בבסיס היכולת לעצב מדיניות דיור שתשיג את מטרתיה. יש לפתח מנגנונים לאיסוף נתונים הנוגעים לשוק הדיור, הן מצד ההיצע, בכל הנוגע למלאי הדיור וערכו, והן בצד הביקוש, בכל הנוגע למשקי בית וצרכי הדיור שלהם.

הממשלה נוקטת בצעדים חיוביים בכל הנוגע לשיפור איכות והיקף הנתונים הרלוונטיים לאמידת צרכי הדיור, אשר בראשם ניתן לציין את מינוי הצוות הבינמשרדי לשיפור וטיוב נתוני הדיור. יחד עם זאת, מוקדם לקבוע אם המלצות הצוות יניבו תוצאות בשטח או יישארו בגדר המלצות כתובות בלבד. על מדינת ישראל להגדיר מדדים ברורים המציגים השגות רצויה ועל הרשויות המקומיות לקבוע מדיניות בהתייחס למדדים אלו.

5.4.1 קביעת יעד כמותי של יחידות דיור בהישג יד

מאחר שאיסוף נתוני הדיור, הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית, עדין מצוי בראשיתו, אנו סבורים כי על הממשלה כבר כעת להציב יעד כמותי של יחידות דיור בהישג יד שיוקמו מדי שנה. זאת כשלב ביניים עד שרשויות מקומיות יערכו אומדן צרכים בתחומן ויאשרו תכניות בהתאם לאומדן הצרכים שערכו, אז ניתן יהיה לקבוע באופן מושכל יותר את כמות יחידות הדיור בהישג יד הנדרשות ואת פיזורן.

בהתייחס ליעד הממשלתי של אישור תכניות מפורטות למגורים בהיקף שלא יפחת מ־60,000 יחידות דיור בשנה בשנים 2011–2020¹¹⁵ ובהנחה שכמחצית יחידות הדיור יאושרו באזורי ביקוש¹¹⁶ בהם ניתן להניח כי קיים צורך בדיור בהישג יד, ונוכח המלצתנו בפרק 3 לעיל כי 20%–40% מיחידות הדיור בכל תכניות לבנייה חדשה יהוו דיור בהישג יד, כהגדרתו בפרק 1 לעיל, אנו מציעים כי היעד הממשלתי הראשוני להרחבת היצע יחידות הדיור בהישג יד, ייקבע על 6,000 יחידות דיור המהוות דיור בהישג יד בכל שנה, עד לשנת 2020. כאמור, אנו ממליצים כי יעד זה יהווה שלב ביניים בלבד, עד שניתן יהיה לקבוע באופן מושכל יותר את כמות יחידות הדיור בהישג יד הנדרשות ואת פיזורן.

5.4.2 הרחבת בסיס המידע הדמוגרפי והכלכלי ברמת היישוב הבודד

בשלב ראשון, יש להרחיב את המידע הקיים בנוגע למאפיינים דמוגרפיים, כלכליים וחברתיים של משקי בית ברמת היישוב הבודד ולהרחיב את מספר היישובים עבורם מידע זה מפורסם, באמצעות הרחבת הסקר המשולב של הוצאות/ הכנסות משק הבית או בדרך אחרת. לאחר שיגובש מדד השגות ארצי, יש להפעיל אותו על מאגר נתונים זה. בשלב שני, יש להרחיב את המידע הקיים ליחידות גיאוגרפיות קטנות יותר בתוך היישוב בקנה מידה של רובע, שכונה או יחידה גיאוגרפית קטנה יותר.

5.4.3 פיתוח בסיס המידע בנוגע לביקוש דמוגרפי לדירות ומלאי הדיור

על בסיס המלצת הצוות הבינמשרדי, יש לפתח שיטה טובה יותר לאמידת הביקוש ליחידות דיור תוך ניתוח מאפיינים דמוגרפיים, ולא להסתפק בשימוש במשקי בית קיימים כאומדן לביקוש. יש לפתח מרשם של מבנים ודירות המספק נתונים על מאפייני הדירות הקיימות, הנבנות והמתוכננות ביישובים שונים. בהקשר זה יש לתמוך במאמצי הלמ"ס לפתח מרשם זה ולדאוג לכך שהמרשם יושלם בקרוב ויוכל לספק את המידע הנחוץ.

115 החלטת ממשלה 2019 מיום 15.7.10.

116 הנחה זו מבוססת על פילוח יעדי הממשלה לפי מחוזות, במסגרת החלטת הממשלה 2019, לפיו 33,000 מתוך 60,000 יחידות הדיור מצויים במחוזות ירושלים, תל אביב ומרכז.



5.4.4 יצירת מאגר נתונים ארצי מרכזי בנושא דיור

לאור חשיבות הנושא ומורכבותו, יש לייצר מאגר נתונים מרכזי בנושא דיור המשלב בין מקורות מידע שונים ולהגדיר גוף שיהיה אחראי על ניהולו. כך, בין היתר, על הקובץ לשלב את נתוני קובץ הרשויות המקומיות על בסיס נתוני הביטוח הלאומי, סקר הוצאות/ הכנסות משק הבית, מדד מחירי הדיור, מרשם מבנים ודירות שבפיתוח ונתונים אודות מקבלי סיוע מהביטוח הלאומי ומשרד הבינוי והשיכון. יצירת מאגר מסוג זה היא חיונית על מנת לגבש מדד השגות ולהפעילו.

5.4.5 פיתוח מדיניות דיור ברמה מקומית

על המדינה לגבש הנחיות ולייצר מערכת תמריצים על מנת לעודד רשויות מקומיות לערוך אומדן צרכי דיור בתחומן. ראשית, על המדינה לגבש הנחיות לאמידת צרכי דיור ברמה המקומית ולפרסמן בקרב רשויות מקומיות. שנית, עליה לספק את המשאבים הנדרשים על מנת שכל רשות תוכל לנהל מאגר נתונים בסיסי בנוגע לנתונים שהוזכרו במסמך ותוכל לאמוד את צרכי הדיור של הישוב. שלישית, על המדינה לספק תמריץ לרשויות מקומיות לערוך אמידת צרכים ברמה המקומית. כך לדוגמא, ניתן להטמיע דרישה זו בהליך ההסמכה של ועדות מקומיות עצמאיות הקבוע בחוק התכנון והבנייה.

6. באילו כלים ניתן לעשות שימוש לשם קידום דיור בהישג יד

כאמור בפרקים הקודמים, דיור בהישג יד מיועד לקבוצות מגוונות באוכלוסייה מבחינת רמות הכנסה ומבחינת צרכי הדיור. בקידומו של דיור בהישג יד מעורבים המגזר הציבורי, המגזר הפרטי והמגזר השלישי תוך יצירת שותפויות בין המגזרים. לפיכך:

כלי אחד אינו מסוגל לייצר לבדו דיור בהישג יד עבור קבוצות האוכלוסייה השונות ויש צורך ליצור סל מגוון של כלים, אשר יותאמו לאוכלוסיות השונות ולצרכיהן המשתנים. המאפיין המרכזי של כלים אלו הוא שילוב בין מנגנונים ציבוריים ומנגנוני שוק.

שילוב מנגנוני שוק ומנגנונים ציבוריים מביא לכך שהכלים לקידום דיור בהישג יד נמצאים על רצף שבין כלי מדיניות ציבוריים טהורים – המושתתים על יזום, מימון וניהול ציבורי של דיור, לבין כלי מדיניות להסדרת השוק הפרטי – המושתתים על התערבות רגולטורית מינורית בשוק.

בנוסף לכלים שהוזכרו בפרקים הקודמים בהקשרים שונים, נציג בפרק זה סקירה של כלים קיימים בעולם תוך התמקדות בכלים בעלי זיקה להקשר הישראלי, בהיותם כבר כיום חלק מסל הכלים הקיים בישראל או בהיותם, להערכתנו, בעלי פוטנציאל גבוה ליישום בישראל. אנו נציג את הכלים המרכזיים בחלוקה הבאה:¹¹⁷

א. **פיתוח צורות חזקה שונות בדיור** – בכלל כך פיתוח שוק חדש לשכירות ארוכת טווח, המשך קידום חזקת הבעלות, ופיתוח חזקה של בעלות חלקית (סעיף 6.1);

ב. **כלים לפיתוח שוק שכירות ארוכת טווח** – בכלל כך פיתוח ענף חברות הניהול, מתן הטבות מס לשם עידוד השקעה בדיור לשכירות ארוכת טווח וכלים פיננסיים שונים (סעיף 6.2);

ג. **כלים להגדלת הכדאיות הכלכלית בביצוע מיזמים הכוללים דיור בהישג יד** – בכלל כך הפחתת עלות הקרקע, וכלים תכנוניים. כלים אלו רלוונטיים לפיתוח שוק דיור בהישג יד הן בבעלות והן בשכירות, אך הדוגמאות שיוצגו להלן יתמקדו בשוק השכירות (סעיף 6.3).

בסעיף 6.4 יוצגו המלצות הנגזרות מהכלים שהוצגו.

6.1 פיתוח צורות חזקה שונות בדיור

הגיוון באוכלוסיית היעד לדיור בהישג יד מבחינת רמות הכנסה וצרכי הדיור מביא לכך שיש צורך להציע מגוון פתרונות דיור בכל הנוגע לצורת החזקה ביחידת הדיור. בבריטניה למשל, במסגרת מדיניות התכנון הלאומית הבריטית משנת 2012,¹¹⁸ מוגדרים מנגנוני דיור הכוללים בנוסף לדיור ציבורי ולדיור בהישג יד בשכירות, גם דיור ביניים (Intermediate Housing) הכולל תכניות המציעות דיור בבעלות מלאה ובבעלות חלקית של הדייר.

לפיכך, צורות חזקה שונות יכולות להוות דיור בהישג יד. צורות החזקה המקובלות ביותר בעולם לדיור בהישג יד הן אלו:

שכירות – בהקשר של דיור בהישג יד נהוג בדרך כלל לעסוק בשכירות ארוכת טווח במחיר מופחת (Submarket long term rental) יחד עם הגבלות על האפשרות להעלאת שכר הדירה לאורך זמן. כפי שיפורט בהמשך פרק זה, גם בעצם יצירת שוק שכירות ארוכת טווח מוסדי במחירי שוק יש כדי לתרום למציאת פתרונות דיור למשפחות רבות שאין באפשרותן לרכוש בעלות על דירה, אף אם לא נכון להגדירה כדיור בהישג יד. בישראל הדבר נכון ביתר שאת בשל היעדרו של שוק כזה כמעט לחלוטין.

117 להרחבה בנושא כלים לדיור בהישג יד ר' אלתרמן, סילברמן ופיאלקוף, הערה 4 לעיל, עמ' 108-47.

118 National Planning Policy Framework (2012)

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6077/2116950.pdf



בארצות רבות, החזקה השכיחה ביותר בה עושים שימוש לשם אספקת דיור בהישג יד היא שכירות. כיום, בניגוד לעבר, הבעלים של הנכס אינם דווקא גופים של המגזר הציבורי או המגזר השלישי, אלא יכולים להימנות עליהם חברות או גופים אחרים הפועלים למטרות רווח, אשר תומצו להיכנס לשוק השכירות בהישג יד באמצעות הטבות מס, מענקים ותמריצים תכנוניים שניתנו על ידי המדינה.

היתרון המרכזי של השימוש בחזקת השכירות לשם אספקת דיור בהישג יד הוא במספר הנהנים מיחידת הדיור ומהסובסידיה הממשלתית, שעולה על מספר הנהנים מסובסידיה במצב של דיור בהישג יד בבעלות. אוכלוסיות ברמות הכנסה שונות עשויות לבחור בדיור בשכירות כצורת חזקה מועדפת על בעלות, באופן זמני או קבוע. עם זאת, חזקה זו מתאימה במיוחד לקבוצות אוכלוסייה בעלות הכנסה נמוכה יחסית, שאין באפשרותן לרכוש בעלות על דירה גם אם יינתן להן סיוע לשם כך, ולאוכלוסייה ששכר הדירה המופחת במשך תקופה מוגבלת יאפשר לה לחסוך על מנת לרכוש בעתיד דיור בבעלות.

בעלות – יתרונה המובהק של בעלות על בית מגורים הוא בהיותה מקור לצבירת הון כאשר שוק הדיור נמצא במגמת עלייה, ובחיסכון הבין דורי המאפשר לאדם להוריש נכס לילדיו. בנוסף, מחקרים מראים שבעלים פרטיים ידאגו לתחזק ולשפר את ביתם יותר מאשר דיירים המתגוררים בשכירות, וכי לבעלים פרטיים ישנם תמריצים חזקים יותר לדאוג לאיכות סביבת המגורים שלהם במטרה לשמר את ערך הנכס שבו הם מתגוררים.¹¹⁹ מובן גם כי ההחלטה אם לשכור או לרכוש דירה קשורה בין היתר להחלטות שמקורן בתרבות ובנורמות חברתיות – כך, בחברה הישראלית נורמות המגורים עודדו משך שנים משקי בית להיכנס לשוק הדיור בבעלות.

בדיור בהישג יד למכירה קיימים בדרך כלל מנגנונים המגבילים את מכירת הדירה על ידי הבעלים הזכאי במשך תקופה מסוימת, או תוך הצבת תנאים המחייבים את הבעלים להשיב את ההטבה שקיבל במסגרת רכישת הדירה. יצוין, כי הכלים המוצגים על ידינו מתמקדים בשוק השכירות ארוכת הטווח, אך לצד כלים אלו קיימים כלים, אשר מסמך זה אינו עוסק בהם, שמטרתם לעודד את חזקת הבעלות בדיור, כגון הכלי של סבסוד משכנתאות. אנו סבורים שיש לפעול גם לפיתוח כלים אלו.

בעלות חלקית – בעלות חלקית הינו מודל המקודם כיום במדינות שונות בעולם (כדוגמת בריטניה, אוסטרליה וארה"ב) ומהווה מעין מודל ביניים בין בעלות על יחידת דיור לבין שכירתה. המודל מאפשר לחלק את הבעלות על בית המגורים בין הבעלים המתגורר בנכס, המכונה "בעלים-מחזיק", לבין גוף ציבורי או פרטי המכונה "בעלים סביל". כך לדוגמה, אחת האפשרויות שמציע המודל הן תכניות המכונות הון משותף. במסגרת תכניות אלו הבעלים-המחזיק, המתגורר בנכס, מנהל ומתחזק את הנכס ומקבל החלטות על דעת עצמו בנוגע לעיתוי מכירת הנכס, אופני השימוש בו, השבחתו והשינויים שיערכו בו. הבעלים הסביל לעומתו, הוא מעין שותף "רדום" המתעורר רק כאשר הנכס עומד למכירה. הבעלים הסביל מוותר מראש על תשלום דמי שכירות על חלקו בנכס, אך בעת מכירת הנכס הוא יקבל את השקעתו הראשונית בתוספת חלק יחסי מהרווחים שהתקבלו מהעלייה בשווי הנכס. באופן זה מתאפשרת כניסה לשוק הבעלות בדיור לאוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה או בינונית, שאין באפשרותה לעשות זאת באמצעות שימוש בהסדרים הקיימים כיום.¹²⁰

Whitehead Christine, *Planning Policies and Affordable Housing: England as a Successful Case Study?* Vol.22, 119 Housing stud., 25 (2007).

120 ר' בהרחבה לעניין זה "מסמך רקע לגיבוש מדיניות ממשלתית בתחום דיור בהישג יד בנושא מודלים של בעלות חלקית", שפורסם על ידי הגר, מחקר ופיתוח מדיניות דיור, בחודש אפריל 2014. ניתן לקריאה באתר הגר בכתובת –

<http://www.israhc.org/#!/policy/cv26>

6.2 כלים לפיתוח שוק שכירות ארוכת טווח

בת-פרק זה נתייחס לכלים שמטרתם לעודד פיתוח של שוק לשכירות ארוכת טווח, תוך התמקדות בכלים לעידוד המעורבות של גופים מוסדיים בשוק זה. כמו כן נציע כלים להסדרת היחסים בין שוכר למשכיר בשוק השכירות הפרטית (דירות בבעלות אנשים פרטיים) והמוסדית, לכשיתפתח. חלק מהכלים בפרק זה אינם בלעדיים לשוק השכירות ארוכת הטווח, ורלוונטיים גם למיזמים הכוללים דיור בהישג יד שאינו בהכרח להשכרה.

המאפיינים העיקריים של שוק השכירות המוסדית בעולם הם על פי רוב אלו:

- מיזם בניה חדשה הכולל מבנה או מספר מבנים אשר כל הדירות בהם מיועדות לשכירות;
- הכדאיות הכלכלית במיזם נבחנת הן על בסיס שיעור התשואה הפנימית והן על בסיס ההחזר על ההון שהושקע. זאת בדומה לבחינת כדאיות כלכלית בנכסים מניבים להשכרה (מסחר, משרדים);
- המיזם מוקם על ידי חברה יזמית ומנוהל על ידי חברת ניהול המתמחה בניהול מתחמי שכירות למגורים. בשל מאפיינים אלו, מיזם שכירות ארוכת טווח למגורים מהווה הזדמנות עסקית אטרקטיבית להשקעה לגופים מוסדיים, זאת בשל האפשרות להשקיע את הכסף המנוהל על ידם בהשקעה יציבה ארוכת טווח. היות וגופים מוסדיים אינם עוסקים ישירות ביזמות נדל"ן, מתווה עסקי מקובל הינו הקמת המיזם באמצעות חברה יזמית, ומכירתו כגמור לגוף מוסדי.

יש לציין כי זהו אינו מתווה הכרחי, וכי גם חברה יזמית בעלת ניסיון בהקמה וניהול של נכסים מניבים עשויה לראות במיזם שכירות מוסדית, הזדמנות עסקית לכל דבר.¹²¹

במדינות מערביות רבות, ובהן ישראל, שוק השכירות הפרטית גדול משמעותית משוק השכירות המוסדית. החריגות בישראל הינה בהיעדרו הכמעט מוחלט של שוק שכירות מוסדית – ובפרט שכירות ארוכת טווח.

בדומה למצב בישראל, קיימות גם מדינות נוספות הניצבות בפני האתגר של עידוד כניסה של גופים עסקיים, ובכלל זה חברות יזמיות וגופים פיננסיים מוסדיים, לשוק השכירות למגורים. ניתן לזהות מספר מאפיינים, הקיימים גם בישראל, המהווים חסמים בפני כניסתם של גופים אלה לשוק השכירות:¹²²

- **פער תשואות: רווחיות גבוהה מהשכרת נכס מסחרי** – בתנאי השוק הקיימים כיום בישראל, התשואה מהשכרת יחידת דיור למגורים נמוכה משמעותית מהתשואה מהשכרת נכס מסחרי ולכן מקטינה את הכדאיות בהשקעה בדיור להשכרה.
- **הוכחת הצלחה** – בהעדר דוגמאות זמינות ליישום מוצלח של שכירות ארוכת טווח, מתעצם בעיני הגופים העסקיים מרכיב הסיכון. ככל שקיימים יותר מיזמים הממחישים הצלחה בתחום, כך גדל התמריץ לשכפל אותם. נציין כי היעדר הצלחות מוכחות עשוי להרתיע גם בנקים ומוסדות מימון אחרים מלממן מיזמי שכירות ארוכת טווח.¹²³

121 הבחירה בשם "שכירות מוסדית" באה לשקף הן את היותו של השוק מאורגן ומנוהל ע"י חברות וארגונים גדולים, והן את מידת המעורבות של גופים מוסדיים בשוק.

122 ר' הרחבה לעניין זה בסקירה ההשוואתית בין ישראל למדינות נוספות בנוגע לפיתוח שוק שכירות ארוכת טווח שערך מר גל ישורון במסגרת קבוצת חשיבה רב תחומית שהתקיימה ביוזמת מרכז הגר – מחקר ופיתוח מדיניות דיור הוגן מהפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב, ומכון אלרוב לחקר הנדל"ן באוניברסיטת תל אביב, ושתיכלל בדו"ח המסכם של קבוצת החשיבה שצפוי להתפרסם בחודשים הקרובים.

ראו גם "עידוד בניה להשכרה באמצעות מתן תמריצים ממשלתיים – סקירה משווה". הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 13 בספטמבר 2006. <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01574.pdf>

123 על מנת לצמצם סיכונים, בנק מממן עשוי לדרוש מהיזם השקעת הון עצמי גבוהה מהמקובל (כ-50% מההשקעה הנדרשת במיזם, במקום 25-30% הון עצמי במיזם נדל"ן רגיל).



- **מכשירים תומכים לשוק** – במדינות רבות נפוצים מכשירי תפעול (כגון חברות ניהול נכסים לשכירות למגורים) ומכשירי מימון שונים (כגון מנגנוני השקעה משותפים למוסדות פיננסיים ולחברות המתמחות בנדל"ן למגורים). ההשקעה הנדרשת בכניסה למיזם ראשון של שכירות ארוכת טווח מתעצמת כל עוד מכשירים אלה אינם מפותחים דיים.
 - **הסדר משפטי חסר להסדרת יחסי שוכר משכיר** – היעדרה של מסגרת משפטית מובחנת להתמודדות עם מצב של שכירות למגורים מגבירה אף היא את תחושת הסיכון של הגופים העסקיים, אשר חוששים בעיקר ממגבלות משפטיות על פינוי דיירים המפרים את תנאי הסכם השכירות ובפרט אינם משלמים את שכר הדירה. בישראל קיימת הכרה בצורך בפיתוח שכירות מוסדית ארוכת טווח. במסגרת הדו"ח שהגישה ועדת טרכטנברג ביום 26 לספטמבר 2011, המליצה הוועדה, בין היתר, לפעול לפיתוחו של שוק השכרה של דירות מגורים לטווח הארוך, ולעודד את הגופים המוסדיים להשקיע בשוק זה. ועדת טרכטנברג ציינה כי מדובר באפיק השקעה אטרקטיבי עבור הגופים המוסדיים בשל היותו סולידי ולטווח הארוך. כיוון שהגופים המוסדיים בישראל אינם משקיעים כיום בשוק השכירות ארוכת הטווח, המליצה הוועדה לממשלה לפעול להסרת החסמים בתחום הקרקע, התכנון והמיסוי, במטרה לפתח אפיקי השקעה חדשים.¹²⁴
- קיימים מספר אמצעים לעודד פיתוח של שוק חדש לשכירות ארוכת טווח, ולהסיר את החסמים המנויים לעיל, ובהם:

6.2.1 פיתוח ענף חברות הניהול

תפעול יעיל של מיזמים של דיור לשכירות ארוכת טווח חייב להתבצע ע"י חברת ניהול. בישראל המחוקק נתן את דעתו על נושא הניהול בתוספת השישית לחוק התכנון והבניה, שהתווספה לאחרונה במסגרת תיקון 101 לחוק, כאשר קבע כי בעליהן של יחידות דיור בהישג יד חייב בניהול ובאחזקתו התקינה של הרכוש המשותף של הבניין, וכי שר הפנים יקבע הוראות לעניין מאפייני הניהול והאחזקה התקינה ולעניין גובה דמי הניהול והאחזקה שישלם השוכר. גם המרכזים שפורסמו עד כה להקמת דיור להשכרה ארוכת טווח הטילו על היזם את האחריות לניהול ותחזוקת הדירות והרכוש המשותף, קבעו כי עליו להתקשר עם חברת אחזקה והגדירו מפרט אחזקה. יחד עם זאת, מעבר להנחיות כלליות אלו, לא נקבעה מסגרת רגולטורית המסדירה את היחסים בין השוכר לבין חברת האחזקה כנציגת בעלי המיזם. בישראל קיימות כיום חברות ניהול נכסים העוסקות בניהול בנייני משרדים, ובהם כאלו המושכרים לטווח ארוך, וכן קיימות חברות ניהול ואחזקת מבנים העוסקות בטיפול במבני מגורים ולמעשה באות במקום המטלות שהינן באחריות ועד הבית. עם זאת, לא קיים כיום בישראל ניסיון בניהול מתחמי דיור להשכרה ארוכת טווח למגורים, מלבד הניסיון הקיים בחברות לדיור ציבורי אליהן מצטרפות לאחרונה חברות עירוניות כגון עזרה וביצרון בתל אביב.

6.2.2 הטבות מיסוי

בעולם קיימים תמריצים מיסויים שונים שנועדו לעודד משקיעים להשקיע בשכירות ארוכת טווח. בישראל, ביולי 2012 אישרה ממשלת ישראל תיקון לחוק מס הכנסה (פטור ממס לקופת גמל על הכנסה מדמי שכירות בשל השכרת דירות למגורים לטווח הארוך), התשע"ב-2012.¹²⁵ בהתאם לתיקון, קופת גמל שבבעלותה לפחות 100 דירות בבניין או במספר בניינים המיועדים להשכרה לטווח הארוך, תהיה פטורה ממס על הכנסה של דמי שכירות מהשכרת דירות המגורים שבבעלותה.¹²⁶ בנוסף, קיימים חוקים העוסקים בהטבות מס על שכירות

124 פרק הדיור בדו"ח ועדת טרכטנברג, עמ' 224-225.

125 ס"ח תשע"ב מס' 2370 מיום 23.7.2012 עמ' 519.

126 יצוין כי בהחלטה דר/8 של קבינט הדיור מיום 3.6.2013, שאומצה בהחלטת ממשלה 372 מיום 12.6.2014, הוחלט לתקן את החוק כך שמי שנהנה מהפטור במשך 20 שנים, יהנה מהפטור על הכנסה משכר דירה במשך 5 שנים נוספות גם אם הוא מחזיק פחות מ-100 יח"ד. על אף האמור טרם תוקן החוק.

שאינה בהכרח ארוכת טווח: החוק לעידוד בניית דירות להשכרה, התשס"ז-2007, מעניק פטור ממס שחב והטבות בחישוב שיעור הפחת;¹²⁷ החוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט-1959,¹²⁸ מעניק תמריצים שונים ליזמים שיבנו בניינים להשכרה למגורים; וחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975¹²⁹ קובע פטור ממע"מ במכירת חלק מבניין שאושר כבניין להשכרה.¹³⁰ על אף תמריצים אלו, כאמור, כיום כמעט ולא קיים שוק שכירות ארוכת טווח בישראל, ובפרט נעדרת ממנו פעילות הגופים המוסדיים, שהינם בעלי "אורך הנשימה" המתאים לבעלות על נכסים בשכירות ארוכת טווח.

נכון לציין לעניין זה בנוסף כי במסגרת המכרזים למיזמים של שכירות ארוכת טווח שנערכו על ידי הממשלה, על מנת לעודד גורמים פרטיים להיכנס לשוק ועל מנת להפחית את הסיכונים הנובעים מכך, ספקה המדינה למשקיעים בתחום זה 'רשת ביטחון'. כך למשל, המדינה הבטיחה את ההלוואה בתנאים נוחים עם סיום תקופת השכירות לשם הגנה על הערך המינימלי של המיזם.¹³¹

6.2.3 פיתוח כלים פיננסיים למימון מיזמים של השכרה לטווח ארוך

כאשר מיזם מגורים המכיל דיור בהישג יד מבוצע על ידי גוף הפועל למטרת רווח, המשמעות עבורו היזם הינה הקטנת תזרים ההכנסות וצמצום רווחי המיזם. כן מקשה הדבר על גיוס מימון בנקאי עבור המיזם, שכן הבנק המממן יטה להימנע ממימון מיזם המציג רווח יזמי נמוך מהמקובל בשוק (ומגלם בשל כך סיכון עסקי גבוה מהמקובל). במיוחד נכון הדבר, כאשר מדובר במיזמים הכוללים שכירות ארוכת טווח, בהם החזר ההשקעה משתרע על פני שנים רבות. לפיכך, נדרשים כלים מימוניים, שסייעו בהשלמת הפער המימוני שנוצר. בתת-פרק זה נציג מספר כלים פיננסיים שמטרתם לייעל את התשתית הפיננסית לעניין זה.

6.2.3.1 זיכויי מס (Low Income Housing Tax Credits)

תכניות לדיור בהישג יד בארה"ב הכוללות דיור להשכרה לטווח ארוך, נתמכות בעיקרן על ידי תכנית פדרלית של זיכויי מס סחירים. התכנית מנוהלת על ידי רשויות המס ומעניקה ליזמי נדל"ן זיכויי מס בתמורה לבנייה או לשיקום של דיור המיועד לאוכלוסיות מרמת הכנסה בינונית ונמוכה. התכנית מאפשרת ליזמים לסחור בזיכויי מס הניתנים להם מול משקיעים מסחריים, וזאת במטרה לייצר הון שיאפשר להם להפחית את האשראי שעליהם ללוות מהבנקים לצורך הקמת המיזם. באמצעות מכירת זיכויי המס עלויות המימון קטנות וההשקעה מניבה תשואה חיובית, גם כשהמחיר שנקבע ליחידות הדיור נמוך משמעותית ממחירי השוק. יש לציין שהזיכוי במס לא מחייב רק בנייה של דיור בהישג יד אלא הוא מותנה בכך שיחידות הדיור יישארו בהישג ידם של בעלי הכנסה בינונית נמוכה לאורך זמן.¹³²

כלי זה מופעל בארה"ב מאז 1986 ובאמצעותו נבנו במהלך שני העשורים הראשונים להפעלתו יותר מ-1.6 מיליון יחידות דיור המהוות כשישית מסך הדירות (בבנייה רוויה) שנבנו בארה"ב בתקופה זו. בישראל כלי זה לא קיים,

127 ס"ח תשס"ז מס' 2092 מיום 28.3.2007 עמ' 282, סעיפים 3 ו-4

128 ס"ח תשי"ט מס' 293 מיום 16.8.1959 עמ' 234, פרק שביעי 1

129 ס"ח תשל"ו מס' 791 מיום 6.1.1976 עמ' 52, סעיף 31(א).

130 הכוונה הינה לפטור ממע"מ על ההכנסות ממכירת הדירות להשכרה בתום תקופת ההשכרה. חוק המע"מ קובע כי בעסקאות נדל"ן רגילות המתבצעות על קרקע פנויה, בהן כל הצדדים המעורבים הינם עוסקים מורשים, חלה חבות במע"מ על שני סוגים של פעילות עסקית: א. מע"מ עסקאות בגין מכירת דירות ע"י הקבלן. ב. מע"מ תשומות המוטל בין השאר על מתן שירותים לעוסק. בהקשר מיזמי נדל"ן הכוונה הינה לתשומות הבניה, הכוללות רכישת חומרי בניין, מתן שירותים ליזם ע"י אנשי מקצוע כגון אדריכלים ומהנדסים, עלויות הנהלה וכל רכיב אחר שחלה עליו חבות במע"מ.

131 ר' למשל מכרז לבניית דירות להשכרה ולמכירה בחיפה מס' מכרז חי/36/2014, מסמך ג' – ההסכם בין ממשלת ישראל לבין היזם, סעיף 13.4.

Alex F. Schwartz, *Housing Policy in the United States* (2nd edition, New York, 2010) 132



ולמיטב ידיעתנו טרם נערכה עבודת מטה מעמיקה לבחינת הפוטנציאל הטמון בהפעלתו בישראל כמכשיר פיננסי המסייע ליצירת דיור בהישג יד, ובפרט להתנעת שוק שכירות ארוכת טווח במחירים הנמוכים ממחירי השוק.

6.2.3.2 קרנות השקעה במקרקעין (REIT – Real Estate Investment Trusts)

קרנות השקעה במקרקעין (Real Estate Investment Trusts) המכונות קרנות 'ריט' (REIT), הינן תאגידים המחזיקים ומנהלים עבור המשקיעים בהן, שהם בעלי המניות, נכסי מקרקעין מניבים כגון משרדים, מרכזים מסחריים או דיור להשכרה.¹³³ קרנות REIT מאפשרות למשקיעים קטנים, כגון משקי בית, להשקיע במיזמים גדולים של נדל"ן מניב באמצעות רכישת מניה, תוך הפחתת עלויות העסקה ביחס לרכישת מקרקעין בצורה ישירה, ותוך מתן הזדמנות לפיזור סיכונים וגיוון תיק ההשקעות האישי. מבחינת המשק, קרנות REIT מאפשרות לגוון את מקורות המימון בענף הנדל"ן תוך הפחתת התלות באשראי הניתן על ידי הבנקים.¹³⁴ קרנות REIT החלו את דרכן בחקיקה האמריקאית בשנת 1960, וכיום קיימות בארצות הברית 189 קרנות REIT פעילות, המוערכות נכון לחודש יולי 2012 בכ-560 מיליארד דולר. השימוש בקרנות התרחב למדינות רבות בעולם ביניהן סינגפור, אוסטרליה, הונג קונג, קנדה וצרפת.¹³⁵

בישראל, בחודש אוגוסט 2005 נערך תיקון 147 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], שהוסיף, בין היתר, פרק שעוסק בקרן להשקעות במקרקעין ובכך הסדיר את פעילותן של קרנות REIT.¹³⁶ כיום, קיימות בישראל שתי קרנות REIT בלבד (ריט 1 בע"מ ו-סלע קפיטל נדל"ן בע"מ).¹³⁷ עקב העניין מצד הממשלה בקידום מיזמים של שכירות ארוכת טווח ובהתאם להחלטת ממשלה מיום 27.11.2013.¹³⁸ הוחלט על הקמת צוות משנה לצוות הבין משרדי לגיבוש הפרויקט הלאומי לדיור, שיבחן את החסמים הרגולטוריים לפעילות קרנות ריט בישראל, במימון הקמה ותפעול של פרויקט דיור להשכרה, ויציע פתרונות לחסמים אלה. בהתאם להחלטת הממשלה האמורה, היה על צוות המשנה להגיש לשר האוצר את המלצותיו, לרבות שינויי החקיקה המחויבים, תוך לא יאוחר מ-60 יום ממועד החלטת הממשלה, כלומר – עד ליום 27.1.2014. עד למועד פרסום נייר זה, טרם הוגשו המלצות צוות המשנה וטרם פורסם תזכיר חוק בנושא.

6.2.3.3 גיוס הון באמצעות אגרות חוב

אחד החסמים המקשים על גופים מוסדיים ויזמים פרטיים להיכנס לשוק השכירות הארוכה הטווח הינו דרישת הבנקים המממנים להון עצמי גבוה ביחס לעלות המיזם, דבר היוצר קושי לאור פריסת ההכנסות מדמי שכירות לאורך זמן. על מנת להתגבר על חסם זה, ניתן להיעזר במכשירים פיננסיים המאפשרים גיוס הון כמקור מימון משלים.¹³⁹

אגרות חוב הינן מכשיר פיננסי מקובל לגיוס הון מהציבור בהיקף נרחב. קיימים שני סוגים של אגרות חוב המונפקות ע"י גורמים ציבוריים: אגרות חוב ממשלתיות (אג"ח מדינה) ואגרות חוב מוניציפליות.

בישראל שימוש באגרות חוב ממשלתיות נעשה הן לגיוס הון לפעילותה השוטפת של הממשלה, באג"ח המונפקות ישירות על ידי הממשלה בבורסה בישראל ובשווקים בינלאומיים, והן לגיוס מטבע חוץ לשם סיוע במימון מיזמים

133 אינה גולדפרב **קרנות השקעה במקרקעין (קרנות REIT) בישראל: ניתוח מדיניות הרווחה החברתית והצעות לשינוי**

הדין הקיים (עבודת גמר לתואר "מוסמך במשפטים", אוניברסיטת תל אביב- הפקולטה למשפטים, 2013)

134 נציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין דוח הוועדה לבחינה ולהסדרה של פעילות קרנות נדל"ן בישראל (2003)

135 אינה גולדפרב, שם. המחקר מציג במקור את הנתונים באירו, לפי נתונים אלו היקף פעילות הקרנות בארה"ב הינו כ-455 מיליארד אירו.

136 תיקון 147 – ס"ח תשס"ה מס' 2023 מיום 10.8.2005 עמ' 766, המוסיף את פרק שני 1 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש].

137 אינה גולדפרב, שם.

138 סעיף 4 להחלטת ממשלה מס' 987 מיום 27.11.2013, שאמצה את החלטה דר/32 של קבינט הדיור מיום 18.11.13.

139 ניתן לעשות זאת גם על ידי דרישה להקטנת דרישת ההון העצמי המוצגת ע"י הבנקים, אך יש לזכור כי דרישה זו תגדיל את חשיפת הבנקים למיזמים וממילא תשפיע לרעה על נכונותם להעמיד מסגרת מימון למיזמים מסוג זה.

של תשתיות לאומיות, באג"ח המנוהלות על ידי Development Corporation for Israel (המוכר לרוב כ"Israel Bonds", הבונדס). באופן היסטורי שווקו אגרות חוב אלו למשקיעים יהודים בתפוצות אך כיום משקיעים בהן גם גופים מוסדיים.¹⁴⁰ יתרון של אגרות חוב ממשלתיות לעומת אגרות חוב קונצרניות (המונפקות ע"י חברות פרטיות) הינו בכך שהממשלה ערבה לפרעון, ולכן הן נחשבות כאפיק בטוח להשקעה. בחלק מאגרות החוב קיים פטור ממס על הרווחים מהן.

על מנת להניע את שוק השכירות ארוכת הטווח, ניתן לגייס הון למימון הפער בין ההון העצמי הנדרש ע"י הבנק לבין ההון העצמי של היזם ע"י הנפקת אג"ח ממשלתיות – ובעיקר אג"ח של הבונדס – והעמדתו כהלוואה בתנאים נוחים ליזמים ולמוסדיים.

נציין כי במדינות מערביות כבר נעשה שימוש באגרות חוב לשם גיוס הון הנדרש לפיתוח שוק של שכירות ארוכת טווח בבעלות פרטית.

6.2.4 הסדרת יחסי שוכר משכיר

פיקוח על שוק השכירות (הן הפרטית והן המוסדית) מצוי במתח מול חופש ההתקשרות ועלול להביא לפגיעה בנכונות בעלי דירות להשכיר את דירתם. עם זאת, ברבות ממדינות המערב קיימים הסדרים מגוונים של יחסי שוכר משכיר, שמטרתם להסדיר יחסים בין הבעלים של יחידת דיור לבין השוכר של אותה יחידה ולשמור על האינטרסים של שני הצדדים.

מרכיב מרכזי בהסדרת שוק השכירות נוגע לפיקוח על שכר הדירה. בעיר ניו יורק למשל כמחצית מיחידות הדיור המושכרות נמצאות תחת רגולציה כלשהי המגבילה את גובה שכר הדירה או את האפשרות להעלותו. מרכיבים אחרים בפיקוח על שוק השכירות נוגעים לסטנדרטים בתחזוקת הדירה בהם מחוייב הבעלים, וכן לזכות להארכת החוזה על ידי השוכר מהצד האחד ולקביעת הנסיבות בהם קמה לבעלים עילה לפנות דייר והכלים בהם הוא יכול לעשות שימוש, מהצד השני. הסדרת שוק השכירות נעשית בעזרת כלים שונים ובהם חקיקה, חוזי שכירות מחייבים ומוסדות ייעודיים שמטרתם להכריע בחילוקי דעות בין בעלים למשכירים.

שוק השכירות ארוכת הטווח מושתת על התקשרות חוזית ארוכת טווח בין שוכר למשכיר. על כן יש לתת מענה חקיקתי ורגולטורי הדוק יותר ביחס לשוק השכירות הפרטית, הן לנושאי פיקוח על העלאת שכר הדירה והארכת החוזה (סוגיות שזכו למענה במרכזי המדינה למתחמי שכירות ארוכת טווח) והן לנושא פינוי דייר שאינו עומד בתשלומים (סוגיה שהמדינה טרם נתנה עליה את דעתה במכרזים אלו).

בישראל מידת ההתערבות הממשלתית בשוק השכירות נמוכה למדי בהשוואה למדינות ה-OECD. שכר הדירה אינו מוגבל כלל בשוק החופשי, וההתערבות של המדינה ביחסי שוכר ומשכיר מינימלית. ביום 24.3.14 התקבלה החלטת קבינט הדיור¹⁴¹ להטיל על שר האוצר והמשפטים להפיץ, בתוך 60 ימים, תזכיר שיקרא "חוק השכירות ההוגנת", שמטרתו שיפור המסגרת החוקית הקיימת בעניין הסדרת יחסי משכיר-שוכר, והבטחת הגינות וודאות. עוד נקבע בהחלטה האמורה כי עקרונות התזכיר ייקבעו על ידי צוות שכולל נציגי משרדי ממשלה שונים, שיבחן, בין היתר, את הסדרת הפיקוח על גובה עדכון שכר דירה, הגורמים המפקחים על כך, הסדרת חובת תשלומים והוראות לעניין עריכת חוזה, היקף הרגולציה הנדרשת וסנקציות שיחולו על הפרת החוק. על אף האמור עד למועד פרסום נייר זה, התזכיר טרם הופץ על ידי שרי האוצר והמשפטים.

140 אתר האינטרנט של היחידה לניהול החוב הממשלתי, משרד האוצר

<http://www.finance.gov.il/chov/hitzoni/bondsOrg.asp> נצפה לאחרונה 10/7/2014.

141 החלטה דר/42, שאומצה בהחלטת הממשלה 1531 מיום 3.4.14.



6.3 כלים להעלאת הכדאיות הכלכלית בביצוע מיזמים הכוללים דיור בהישג יד

כאמור, כאשר מיזם מגורים המכיל דיור בהישג יד מבוצע על ידי גורמים מהמגזר הפרטי, המשמעות עבור היזם הינה הקטנת תזרים ההכנסות וצמצום רווחי המיזם, מצב הפוגם בתמריץ היזמי ובכדאיות הכלכלית לביצוע המיזם. לפיכך, נדרשים כלים שמטרתם להגביר את הכדאיות הכלכלית בביצוע המיזם, באופן שיתמריץ יזמים פרטיים לקחת חלק במיזמים מסוג זה.

6.3.1 הפחתת עלות הקרקע במיזמים לדיור בהישג יד

עלות ההקמה של יחידות דיור חדשות מורכבת מחמישה מרכיבים עיקריים: עלות הקרקע, עלות הבנייה, עלויות מיסוי, עלויות מימון ועלויות נלוות כגון תכנון, שיווק וניהול. היות ורכיב הקרקע מהווה חלק משמעותי מעלות יחידת הדיור, מדינות או רשויות המחזיקות בקרקעות בבעלות ציבורית, בוחרות בהתערבות במחיר הקרקע ככלי זמין ופשוט להשפעה על מחירי הדיור.

על אף הפשטות שבעיקרון העומד בבסיס כלי מדיניות זה, הניסיון בעולם מראה כי על מנת להשיג דיור בהישג יד אין די במוכנות לוותר על הכנסות הצפויות ממכירת קרקעות ציבוריות, ומחויבת גם הפעלת מנגנונים משלימים שיבטיחו שהסבסוד אכן ישיג את המטרה שהוצבה. היות ובישראל כבר נעשה שימוש בכלי זה, נוכל להתייחס לצעדים הקונקרטיים שננקטו על ידי הממשלה על מנת להבין את מורכבותם.

מתן הנחה על רכיב הקרקע ליזמים בתמורה לכך שאחוז מסוים מיחידות הדיור במיזם המוקם על ידם יהווה דיור בהישג יד, יכול להוות בישראל תמריץ אפקטיבי לקידום דיור בהישג יד על ידי יזמים פרטיים. זאת בעיקר באזורי ביקוש במרכז הארץ, בהם עלות הקרקע מגיעה עד כ־50% מעלות הקמת יחידת דיור.

במשך שנים רבות העיקרון המרכזי במכרזים של רשות מקרקעי ישראל היה מקסום הרווח ממכירת הקרקע. על אף שתפקידי רשות מקרקעי ישראל המוגדרים בחוק (שתוקן בשנת 2009 בהקשר זה), כוללים הקצאת קרקע לדיור בהישג יד,¹⁴² הרי שעד לאחרונה נעשה שימוש בהפחתת מחיר הקרקע על מנת לייצור דיור במחיר מופחת במסלול אחד בלבד – 'מחיר למשתכן'. במסגרת מסלול זה הקרקע שווקה במחיר מוזל קבוע מראש, והיזמים התחרו על המחיר הסופי הנמוך ביותר ליחידות הדיור המיועדות לזכאים.¹⁴³

בשנתיים האחרונות, החל משנת 2013, חלה תפנית בכל הנוגע לנכונות המדינה לוותר על הכנסות ממכירת קרקע שבניהול רשות מקרקעי ישראל במטרה להפחית את מחיר הדירות. לאחר הקמתה של הממשלה בעקבות הבחירות לכנסת ה־19 בינואר 2013, נעשה השימוש בסבסוד רכיב הקרקע לנרחב יותר ובנוסף למסלול של 'מחיר למשתכן' הופעל, ברוח המלצות וועדת טרכטנברג, מסלול נוסף: מכרזים לבניית דיור להשכרה לטווח ארוך.¹⁴⁴

המכרזים פורסמו מכוח החלטות מועצת מקרקעי ישראל מס' 1240 מחדש אוגוסט 2011¹⁴⁵ ומס' 1310 מחדש דצמבר 2013.¹⁴⁶ בהתאם להחלטות אלו רשות מקרקעי ישראל, במשותף עם משרד הבינוי והשיכון, תשווק בדרך של מכרז קרקעות המיועדות להקמת בנינים להשכרה, אשר חלק מיחידות הדיור בהן יושכרו במחיר

142 חוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, סעיף 2א(1).

143 אתר משרד הבינוי והשיכון:

http://www.moch.gov.il/siyua_bedyur/mechir_lamishtaken/Pages/mechir_lamishtaken.aspx

144 כמו כן, נעשה ניסיון לקדם גם מסלול נוסף תחת השם 'מחיר מטר', שעיקרו קביעת מחיר מרבי למכירת יחידות הדיור בשיעור נמוך ב־20% ממחיר השוק לדירות שעלותן עד 2 מיליון ₪.

145 ר' החלטה 1240 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 10.8.2011 בנושא "הקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה" שהוחלפה על ידי החלטה 1248 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 30.1.2012, שהוחלפה על ידי החלטה 1291 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 21.7.2013.

146 ר' החלטה 1310 של מועצת מקרקעי ישראל, מיום 31.12.13 בנושא "מסלול יחודי להקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה – שלשה מכרזים".

מפוקח. כן, כמפורט בפרק 2 לעיל, נקבעו קריטריונים לזכאים למחיר המפוקח, הכוללים גם תנאי סף לפיו על משק הבית להיות חסר דירה שתקרת הכנסתו אינה עולה על העשירון השביעי (תנאי סף זה שונה בהחלטה המאוחרת יותר לעשירון שמיני).

מסלולים אלו כבר פועלים היום ובמסגרתם יצאו אל הפועל מכרזים שזכו להיענות מצד יזמים ונבחרו בהם זוכים ברעננה ובהרצליה. מניתוח המכרזים האמורים עולה כי המדינה תקבל עבור הקרקע תשלום נמוך משמעותית מזה שהייתה יכולה לקבל לו שווקו הקרקעות ללא דרישה להשכרה ארוכת טווח אשר חלקה במחיר מפוקח.¹⁴⁷

כך, במכרז בהרצליה מוותרת המדינה על הכנסה של כ-108 מיליון ₪ (ומעניקה הטבה בשכר דירה בהיקף מצטבר של כ-14 מיליון ₪), ובמכרז ברעננה מוותרת המדינה על הכנסה של כ-145 מיליון ₪ (ומעניקה הטבה בשכר דירה בהיקף מצטבר של כ-13 מיליון ₪). התחשיב לעניין זה מצורף בנספח ג'.

על אף הוויתור המשמעותי על הכנסה פוטנציאלית, מחירי השכירות ליחידת הדיור המפוקחות המשווקות במסגרת המיזמים גבוהים עבור רוב משקי הבית שהינם קהל יעד לדיור בהישג יד – המשתייכים לעשירונים הראשון עד השביעי, ורק משקי בית המשתייכים לעשירון שמיני ומעלה יוכלו לעמוד במחירי השכירות.¹⁴⁸ התחשיב לעניין זה מצורף בנספח ג' ובנספח ה'.

כך, על אף המאמצים והמשאבים שמשקיעה המדינה לאחרונה באספקת דיור בהישג יד באמצעות מכרזים לשכירות ארוכת טווח, הרי שמשקי הבית הרלוונטיים אינם יכולים ליהנות מהסבסוד הניתן על ידי המדינה ולהתגורר בדירות האמורות.

6.3.2 מתן תמריצים תכנוניים לקידום דיור בהישג יד

6.3.2.1 הגדלת זכויות בניה בתמורה ליצירת דיור בהישג יד בתכניות

תכנית מפורטת מגדירה את זכויות הבניה המותרות בשטח כל חלקה הכלולה בה, באמצעות קביעת גבולות למספר הקומות (או גובה הבניין), למספר יחידות הדיור, ולשטחי הבניה המותרים. לפרמטרים אלו חשיבות מכרעת על ישימותו הכלכלית של מיזם שיוקם בהתאם להם. ככל שהשטח המותר לבנייה גדל, כך גדלה היכולת הכלכלית של התכנית לשאת מטלות ציבוריות שונות. במדינות שונות, ובהתאם למגבלות החוק, רשאיות רשויות מקומיות להגדיל את זכויות הבניה בתמורה להקצאת יחידות דיור לדיור בהישג יד.

קיימות שיטות שונות להפעלת תמריץ זה, אך עיקרון מנחה בהן הוא שהכללים לשימוש בתמריץ נקבעים מראש תוך זיהוי אזורים בהם ניתן להגדיל זכויות בניה ותוך קביעת היקף התמריץ, ולא בהתייחסות למיזם ספציפי כתוצאה של משא ומתן בין הרשות המקומית ליזם מסוים.¹⁴⁹

בישראל, בעקבות תיקון 101 לחוק התכנון והבניה, מתיר החוק לוועדה מקומית להגדיל ב-20% את השטח הבנוי בתכנית על קרקע שהיא מקרקעי ישראל, שחלות עליה הוראות התוספת השישית לחוק, ולוועדה מקומית עצמאית, גם לעניין קרקע עירונית, ב-120%, 85% או 60%, בהתאם למספר הקומות בבניין.¹⁵⁰

147 ניתוח מכרזי הממשלה לשכירות ארוכת טווח נערך על ידי שמאי יוני צ'רניאבסקי וצפוי להתפרסם בחודשים הקרובים במסגרת הדו"ח המסכם של קבוצת החשיבה – ר' הערה 122 לעיל.

148 חישוב זה נשען על ההנחה המקובלת בעולם, כאמור בפרק 1 למסמך זה, לפיה ההוצאה על דיור, הכוללת הוצאות נילוות כמו מיסים, מים וחשמל, אינה צריכה לעלות על 30% מההכנסה ברוטו למשק בית. מכיוון שבחישוב ההוצאות במכרזים לשכירות ארוכת טווח עמדו בפנינו עלויות השכירות ודמי הניהול בלבד, חישובנו הוצאות אלו כ-20% מההכנסה ברוטו של משק הבית. לפירוט החישוב וההנחות ר' הדו"ח המסכם של קבוצת החשיבה בנושא שכירות ארוכת טווח – הערה 122 לעיל.

149 ר' אלטרמן, סילברמן ופיאלקוף, הערה 4 לעיל, עמ' 82.

150 סעיפים 62א(א)(14) ו-62א(א)(2)(א) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.



6.3.2.2 צמצום תקן חניה

דרישות תכנוניות, לרבות דרישות עיצוב אדריכלי, דרישות לעמידה בתקנים הנדסיים ודרישות לעמוד בתקני חניה עלולים, לצד העלאת איכות יחידות הדיור, להביא לעלייה במחיריהן או לייקור המיזם עד כדי חוסר כדאיות כלכלית. במדינות שונות נהוג להקל בדרישות מסוג זה במקרים בהם יחידות הדיור מיועדות לדיור בהישג יד, וכלי נפוץ בתחום זה הוא מתן הקלות בדרישה לחנייה.¹⁵¹ כלי זה מושתת על עקרון פשוט הגורס כי הדרישה למקומות חנייה בקרב בעלי הכנסה בינונית ונמוכה תהיה נמוכה יותר. בנוסף, במרבית מיזמי הבניה למגורים באזורי הביקוש נדרשים היזמים להקים חניה בחניון תת קרקעי, בעלות ממוצעת של כ-100 אלף ש"ח למקום חניה אחד. צמצום תקן החניה עשוי, לפיכך, להביא לחסכון משמעותי בעלות המיזם.

בשונה מדרישות אחרות בהן ניתן להקל, כלי זה נהנה מרוח גבית מגישות תכנוניות הרואות באופן חיובי את צמצום השימוש בכלי רכב פרטי ומכאן גם את הצמצום בדרישה למקומות חנייה, וזאת על מנת לעודד פיתוח עירוני הנשען על תחבורה ציבורית ותחבורה לא ממונעת.

בישראל, בעקבות תיקון 101 לחוק התכנון והבניה, מתיר החוק לוועדה מקומית ולוועדה מקומית עצמאית לקבוע הוראות לעניין חניה אף בסטייה מהוראות לפי חוק התכנון והבניה או מתכנית מיתאר מקומית או תכנית מפורטת לעניין חניה, בתכנית המיועדת להשכרה ארוכת טווח, שחלות עליה הוראות התוספת השישית לחוק.¹⁵²

6.4 המלצות

6.4.1 פיתוח שוק חדש לשכירות ארוכת טווח והסדרת שוק השכירות הפרטית הקיים

יש להמשיך ולקדם את שוק השכירות המוסדית למגורים בישראל, וזאת בצד הבעלות על דיור – חזקה שעודדה מדינת ישראל מאז הקמתה ואשר אינה מתאימה לכלל סוגי האוכלוסייה. מאותו הטעם, יש לפעול להסדרת שוק השכירות הפרטי בישראל בכל הנוגע ליחסי שוכר-משכיר. במקביל לפיתוח שוק השכירות ארוכת הטווח לכלל האוכלוסייה, יש לוודא כי ניתן בו מענה גם לאוכלוסיות בעלות הכנסה בינונית ונמוכה.

אנו רואים בפיתוח שוק חדש לשכירות ארוכת טווח צעד מרכזי בפיתוח מדיניות לדיור בהישג יד. הממשלה הנוכחית נקטה צעדים חיוביים על מנת לעודד את פיתוחו של שוק זה, אך על מנת שצעדים אלו יצליחו לייצר דיור בהישג יד של ממש, יש לדאוג שמחירי יחידות הדיור והקריטריונים לזכאות יבטיחו שיחידות הדיור שמהוות דיור בהישג יד יועדו למשקי בית בעלי הכנסה בינונית-נמוכה וזאת באמצעות יצירת זיקה בין הכנסת משק הבית לבין ההוצאה על דיור, כמפורט בפרק 1 לעיל. אנו ממליצים להרחיב את העשייה בנושא תוך התמקדות במספר נושאים:

א. **מתן תמריצים נוספים לעידוד מעורבות גופים מוסדיים בשוק הדיור** – לעניין זה אנו ממליצים על מתן הטבות מס – על מנת לתמרץ גופים מוסדיים להיכנס לשוק הדיור להשכרה ארוכת טווח ולקדם דיור בהישג יד, יש לבחון הענקת הטבות מיסוי בנוסף לאלו הניתנות היום שפורטו לעיל, וכאמור אינן מצליחות להביא למעורבותם של משקיעים מוסדיים בשוק השכירות ארוכת הטווח בישראל. למשל, אנו מציעים לתקן את חוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975, כך שבניינים להשכרה ארוכת טווח ייכללו תחת סעיף מע"מ בשיעור 0% לגבי תשומות הבנייה.¹⁵³ המשמעות תהיה חסכון משמעותי בעלויות הקמת המיזם, היות ורכיב המע"מ החל על תשומות הבניה לא ייכלל בתקציבו.

151 ר' אלתרמן, סילברמן ופיאלקוף, הערה 4 לעיל, עמ' 57.

152 סעיפים 62א(א)(14) ו-62א(א)(2)(א) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

153 באופן דומה למוצע בהצעת חוק מס ערך מוסף (תיקון מס' 45) התשע"ד-2014, שאושרה בקריאה ראשונה ביום 7.7.2014, ומציעה לקבוע מע"מ בשיעור אפס לענייני מתחמי פינוי-בינוי ותמ"א 38.

ב. **מתן סיוע לפיתוח ענף חברות לניהול מבנים המיועדים לשכירות ארוכת טווח** – על תפעול יעיל של מיזמים לדיור להשכרה ארוכת טווח להתבצע ע"י חברת ניהול. בישראל אין ניסיון בתחום זה ולא קיימת כיום מסגרת רגולטורית המסדירה את היחסים בין השוכר לבין חברת הניהול.

אנו ממליצים כי האגף הייעודי במשרד השיכון שיוקם לצורך קידום דיור בהישג יד, כאמור בהמלצה 4.3.2 לעיל, ישקיע בפיתוח ענף חברות הניהול כך שאלו יפעלו גם בתחום המגורים. בין היתר, מוצע לערוך הכשרות לגופים פוטנציאליים, לשקול מתן מענקים לאותם הגופים וכן להסדיר בחקיקה את היחסים בין השוכר לבין חברת הניהול ואת המנגנון ליישוב מחלוקות ביניהם, בכלל כך בסוגיות של גביית שכר דירה ופינוי דייר שמפר את ההסכם עימו.

ג. **פיתוח כלים פיננסיים למימון מיזמים של שכירות ארוכת טווח** – המלצותינו בתחום זה נחלקות לארבע:

(1). **זיכוי מס (Low Income Housing Tax credits)** – תכניות לדיור בהישג יד בארה"ב הכוללות דיור להשכרה לטווח ארוך נתמכות בעיקרן על ידי תכנית פדרלית של זיכוי מס סחירים.

אנו ממליצים כי יבחן הפוטנציאל הטמון בהפעלת מנגנון של זיכוי מס גם בישראל. מומלץ כי הבחינה תעשה תוך בדיקת מכלול ההיבטים הכרוכים בשימוש בהטבות מיסוי מסוג זה לרבות שיקולי עלות-תועלת וצדק חלוקתי.

(2) **קרנות השקעה במקרקעין (REIT – Real Estate Investment Trust)** – קרנות REIT הינם תאגידים המחזיקים ומנהלים, עבור המשקיעים בה שהם בעלי המניות, נכסי מקרקעין מניבים כגון משרדים, מרכזים מסחריים או דיור להשכרה. מבחינת המשק, קרנות REIT מאפשרות לגוון את מקורות המימון בענף הנדל"ן תוך הפחתת התלות באשראי הניתן על ידי הבנקים.

המלצתנו היא להרחיב את פעילות קרנות ה-REIT לתחום של מגורים ולא רק מסחר. לצורך כך יש להאיץ את עבודת צוות המשנה לבחינת החסמים הרגולטוריים בפני פעילות קרנות REIT בישראל, ולעקוב אחר יישום המלצותיו.

(3) **גיוס הון למימון מיזמי שכירות ארוכת טווח באמצעות אגרות חוב ממשלתיות** – כיום, בתנאי השוק הקיימים בישראל, מתקשים יזמים לקבל אשראי למימון מיזמים לבניית מגורים שאינם מיועדים למכירה במחיר השוק. השימוש באגרות חוב לגיוס הון יכול להקל על סוגיית מימון מיזמים הכוללים דיור בהישג יד, הן מצד המשקיע – עקב הקטנת ההון העצמי הנדרש, והן מצד הגוף המממן – עקב שמירה על חשיפה נמוכה של אותו גוף לסיכון.

בישראל נעשה שימוש בעיקר באגרות חוב ממשלתיות, בהן כאלו המנוהלות על ידי Development Corporation for Israel המוכרות כ-"Israel Bonds" ומשווקות בעיקר למשקיעים יהודים בתפוצות, וזאת במטרה לסייע בגיוס הון, על פי רוב למימון פרויקטים של תשתיות לאומיות.¹⁵⁴

המלצתנו היא כי Israel Bonds ינפיק אגרות חוב ייעודיות להשקעה בדיור בהישג יד, אשר ישמשו להקמת קרן לצורך האמור. הקרן תעמיד לרשות היזמים או הגורמים המוסדיים הלוואה להשלמת הון, שתהווה חוב משני (נוסף על השיעבוד מדרגה ראשונה שיעניק הבנק). היות ונכון למועד כתיבת מסמך זה אין למוסדות הפיננסיים בישראל את הידע הדרוש לשם אספקת מוצר פיננסי מסוג זה, מוצע כי לצורך ניהול הקרן יוקם מנגנון פיננסי ייעודי, בשיתוף פעולה פרטי-ציבורי. המנגנון הפיננסי יבנה את הלוואה הרצויה ליזם בשילוב מימון מהבנק והשלמת ההון, יאשר אותן מול הבנק ויעקוב אחר שירות החוב לבנק.

154 אתר האינטרנט של היחידה לניהול החוב הממשלתי, משרד האוצר
<http://www.finance.gov.il/chov/hitzoni/bondsOrg.asp> נצפה לאחרונה 10/7/2014.



מניתוח כלכלי ראשוני עולה כי על מנת להביא מיזם שכירות ארוכת טווח לרווחיות מספקת מבחינת החזר על ההון, וכן על מנת לאפשר מלאי של דירות בשכירות מופחתת במיזם, נדרשת הלוואה להשלמת הון בהיקף של 25–35% מעלות הקמת יחידת דיור ממוצעת. יש לבצע ניתוחים מפורטים של מכרזי דיור להשכרה שפורסמו, על מנת לאשש אומדן ראשוני זה.

(4) **שימוש באגרות חוב מוניציפאליות למימון שכירות ארוכת טווח** – על מדינת ישראל לסגור את הפער הקיים בינה לבין רוב המדינות המפותחות בנוגע לשימוש באגרות חוב מוניציפאליות לשם גיוון מקורות המימון של הרשויות המקומיות. אנו רואים בשלטון המקומי שחקן מרכזי ביצירת דיור בהישג יד, וכפי שקיים בעולם כך גם בישראל השימוש באגרות חוב מוניציפאליות יכול להוות מקור מימון חשוב ליצירת דיור בהישג יד.

פיתוח כלי זה בישראל הוא בעל חשיבות עליונה לאור הקשיים הפיננסיים מהם סובלות רבות מהרשויות המקומיות. צעדים ראשוניים ננקטים בתחום זה בישראל על ידי משרד האוצר, משרד הפנים, הרשות לניירות ערך ורשויות מקומיות שונות. אנו סבורים שיש להאיץ את עבודת המטה הנערכת על מנת להסיר חסמים קיימים ולאפשר לרשויות מקומיות להנפיק אג"ח מוניציפלי, בין השאר למימון מיזמי דיור בהישג יד, ובפרט מיזמי שכירות ארוכת טווח.

ד. **הסדרת היחסים בין שוכר ומשכיר בשוק השכירות הפרטית** – כאמור, מידת ההתערבות הממשלתית בשוק השכירות בישראל נמוכה למדי בהשוואה למדינות ה-OECD. הסדרת היחסים בין שוכר ומשכיר נחוצה על מנת להביא לאיזון הוגן ביחסים בין שוכר ומשכיר וכמרכיב חשוב בפיתוח שוק מוסדי של שכירות ארוכת טווח.

אנו ממליצים להאיץ את עבודת הצוות שמונה בהתאם להחלטת קבינט הדיור על מנת לשפר את המסגרת החוקית הקיימת בעניין הסדרת יחסי משכיר-שוכר, והיה אמור להגיש מסקנותיו ולהפיץ תזכיר חוק עד לחודש יוני 2014. אנו סבורים שעל החוק, בין היתר, לפקח על עליית מחירי שכר הדירה; לקבוע סטנדרטים מינימאליים לתחזוקת הדירות; לעגן את זכויות וחובות השוכר והמשכיר, ובפרט לאפשר לפנות שוכר שביצע הפרה יסודית של החוזה, כפי שתוגדר בחוק.¹⁵⁵

אנו ממליצים כי הצוות האמור יבחן, בין היתר, קביעת הוראות בחוק שיחולו על חברות לניהול מבנים הפועלות בשוק השכירות ארוכת הטווח. כך למשל, על מנת לתמרץ את כניסתם לשוק, נכון לבחון הוראות שיאפשרו לחברות כאמור לפעול בהליך מהיר ופשוט יותר לפינוי דייר שאינו משלם שכר דירה, כאמור בסעיף ב' להמלצה 6.4.1 לעיל.

עד שתערך הסדרה כאמור, אנו ממליצים כי המדינה תכלול במכרזים לבניית מיזמים להשכרה המפורסמים על ידה, חוזה שכירות אחיד שיחייב את הזוכה במכרז, ואשר יאזן באופן הוגן את היחסים בין המשכיר – הזוכה במכרז, לבין השוכר. בנספח ד' לנייר זה מפורטות המלצותינו לתיקון חוזה כאמור שפורסם על ידי המדינה במכרז שבוצע בחיפה.

6.4.2 כלים להגדלת הכדאיות הכלכלית בביצוע מיזמים הכוללים דיור בהישג יד

6.4.2.1 הפחתת עלות הקרקע במיזמים לדיור בהישג יד

העיקרון של סבסוד מחיר הקרקע ככלי ליצירת דיור בהישג יד הוא עיקרון נפוץ בעולם והוא מתבקש במדינה בעלת שליטה ציבורית על הקרקע בהיקף רחב כמו ישראל. כיום הממשלה מסבסדת את עלות הקרקע במכרזים לשכירות ארוכת טווח שהיא עורכת, וכן נעשה ניסיון לקדם את מסלול השיווק 'מחיר מטרה' שכלל שיקודם, גם

155 עקרונות אלו שאובים מהצעת המדיניות שגובשה על ידי עיריית תל אביב-יפו לעניין זה.

במסגרת הפעלתו צפוי כי יסובסד מחיר הקרקע. צעדים אלו הם חיוביים אך אין בכך די, ופעמים רבות הסבסוד שניתן אינו מגיע לקהל היעד אליו מיועד דיור בהישג יד.

על מנת להבטיח שהכלי של סבסוד מחיר הקרקע משיג את מטרותיו, ויחידות הדיור שנבנות מיועדות למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה ובינונית, יש לאפשר את הפחתת העלות בו משווקת הקרקע במיזמים לדיור בהישג יד, עד כדי שיווקה ללא עלות כלל. הפחתה זו צריכה לבוא בצד קריטריונים ברורים לזכאות הכוללים התייחסות להכנסת משק הבית, כמפורט בפרק 2.

נציין כי המלצה זה פחות רלוונטית במיזמי דיור בהישג יד מחוץ לאזורי הביקוש, היכן שערך הקרקע נמוך ממילא. באיזורים אלו יש צורך להפעיל כלים אחרים מסל הכלים המצוין בפרק זה.

6.4.2.2 קביעת תנאים ותמריצים בהליכי תכנון

המלצותינו בתחום זה נחלקות לשניים:

א. הגדלת אחוזי בניה בתמורה ליצירת דיור בהישג יד

המלצתנו היא להגמיש את האפשרות הקיימת כיום בחוק התכנון והבנייה לוועדות המקומיות לתכנון ובנייה להגדיל את אחוזי הבנייה כתמריץ להספקת יחידות דיור בהישג יד המיועדות למשקי בית בעלי רמות הכנסה נמוכה-בינונית, ולא רק לדיור בהשכרה ארוכת טווח כפי שמאפשר החוק היום. אנו ממליצים כי כתנאי לכך, יהיה על הוועדה המקומית לגבש מדיניות בנושא, כחלק מתכנית אסטרטגית לדיור או תכנית מתאר כוללנית, ולאחר אזורים בהם ניתן להגדיל אחוזי בנייה של תכניות מאושרות.

ב. צמצום תקן חניה

המלצתנו היא כי חוק התכנון והבנייה יתוקן כך שתינתן לרשות המקומית סמכות לאשר תכנית בתקן חניה מצומצם, ובכלל זה לאפשר לפטור מחובת הקמת מקומות חניה, וזאת אף אם התוספת השישית לחוק התכנון והבנייה אינה חלה על התכנית, ובלבד שיובטח כי יחידות הדיור עבורן ניתן הפטור תהיינה יחידות המהוות דיור בהישג יד או דירות קטנות.

6.4.3 פיתוח מודלים של בעלות חלקית

יש לבחון יישום בישראל של מודלים לדיור בבעלות חלקית – מודלים אלו מחד גיסא מעודדים בעלות בשוק הדיור ומאידך גיסא אינם דורשים בהכרח סבסוד ממשלתי בהיקפים גבוהים, יוצרים איזון הולם בין הוצאה ציבורית לבין תועלת חברתית ויכולים לתת מענה לצורכי הדיור של שכבות אוכלוסייה נוספות.

כאמור במסמך הרקע לגיבוש מדיניות ממשלתית בתחום דיור בהישג יד, בנושא מודלים של בעלות חלקית, שפורסם על ידי הגר, מחקר ופיתוח מדיניות דיור, בחודש אפריל 2014,¹⁵⁶ יישום המודלים אינו מצריך שינויים מרחיקי לכת בחקיקה הקיימת וניתן לפתחם בקלות יחסית תוך שימוש בכלים רגולטורים קיימים לשם תמרוץ גורמים מהמגזר הפרטי להשתלב בהם. אנו ממליצים להקים ועדת היגוי שתבחן את האפשרות לאימוץ מודלים מסוג זה בישראל.

156 ניתן לקריאה באתר הגר בכתובת – <http://www.israhc.org/#!/policy/cv26>



רשימת נספחים

63	נספח א – הצעת חקיקה
65	נספח ב – תבחינים לזכאות לדיור בהישג יד
68	נספח ג – ניתוח המכרזים לשכירות ארוכת טווח ברעננה ובהרצליה
69	נספח ד – הצעות לשיפור חוזה שכירות ארוכת טווח
71	נספח ה – מחירי שכירות לדיור בהישג יד
72	נספח ו – סקירת מיזמים של דיור בהישג יד בישראל (עדכון)

נספח א – הצעת חקיקה

נספח זה מהווה הצעת חקיקה ראשונית בלבד, המהווה מצע לדיון, וכוללת את הוראות החוק העיקריות עליהן הומלץ במסגרת נייר המדיניות – הגדרת המונח "דיור בהישג יד", קביעת תנאי סף ותבחינים לזכאות על ידי שר הבינוי והשיכון, קביעה בתכנית הכוללת 100 יחידות דיור לפחות, כי 20%-40% מכלל יחידות הדיור בה יהוו דיור בהישג יד, ומתן סמכות לקבוע שיעור מסויים של דיור בהישג יד גם בתכניות הכוללות פחות מ-100 יחידות דיור. מובן כי בחוק הייעודי לדיור בהישג יד יש לכלול הוראות רבות נוספות, וכן לערוך באמצעותו תיקונים עקיפים שיבטלו או יעדכנו, בין היתר, את ההוראות הקיימות כיום בחוק התכנון והבנייה, בחוק רשות מקרקעי ישראל, בהוראת השעה לעניין הוד"לים ובהוראת השעה לעניין הותמ"ל.

הצעת חוק דיור בהישג יד, התשע"ה – 2014

- הגדרות**
1. "דיור בהישג יד" – יחידות דיור שדמי השכירות עבורן או ההוצאות עבור רכישתן, לרבות הוצאות נלוות, לא עולים על שיעור, שייקבע על ידי השר, מהכנסותיהם של משקי הבית הזכאים;
- "דמי שכירות" – כהגדרתם בחוק השכירות והשאלה, תשל"א-1971;
- "הוצאות נלוות" – "הוצאה לתחזוקת הדירה ומשק הבית" כהגדרתה בפרסום הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בניכוי "עזרה בבית" ו"צורכי משק בית שונים";
- "הוצאות עבור רכישה" – כלל ההוצאות החודשיות המגלמות את מחיר יחידת הדיור, כפי שייקבעו על ידי השר;
- "השר" – שר הבינוי והשיכון;
- "חוק התכנון והבנייה" – חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965;
- "מסמך אומדן צרכי דיור" – מסמך שנערך על ידי רשות מקומית, ואושר על ידי השר ומועצת הרשות המקומית, בהתאם להוראות סעיף 3;
- "משקי הבית הזכאים" – משקי בית בעלי הכנסה נמוכה ומשקי בית בעלי הכנסה בינונית, העומדים בתבחינים שיקבע השר בהתאם להוראות סעיף 4;
- "פרסום הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה" – "סקר הוצאות משק הבית – 2011" כפי שיעודכן מזמן לזמן;
- "רשות מקומית" – כהגדרתה בחוק התכנון והבנייה.
2. (א) בסעיף זה –
- "הועדה המקומית" – כמשמעותה בסעיף 18 לחוק התכנון והבנייה;
- "מוסד תכנון" ו"תכנית" – כהגדרתם בסעיף 1 לחוק התכנון והבנייה.
- (ב) יועדה קרקע בתכנית למגורים, וכללה פחות מ-100 יחידות דיור, ניתן יהיה לקבוע בתכנית כי שיעור מסוים מכלל יחידות הדיור יהוו דיור בהישג יד.
- (ג) יועדה קרקע בתכנית למגורים, וכללה 100 יחידות דיור לפחות, תקבע התכנית כי 20%-40% מכלל יחידות הדיור יהוו דיור בהישג יד.



(ד) על אף האמור בסעיף קטן (ג), רשאי מוסד תכנון, מנימוקים שיירשמו, לאשר תכנית הכוללת 100 יחידות דיור לפחות אף אם פחות מ-20% מיחידות הדיור בה מהוות דיור בהישג יד, באחד מאלו:

(1) אם שוכנע, לאחר שהוצג בפניו מסמך אומדן צרכי דיור, כי ביישוב שבתחומו נכלל שטח התכנית קיים מלאי מספיק של יחידות דיור המהוות דיור בהישג יד;

(2) לעניין תכנית שחלה בשטח שהוכרז כמתחם להתחדשות עירונית, כהגדרתו בסעיף 33א לחוק התכנון והבנייה, אם שוכנע כי קביעה של שיעור יחידות הדיור שיהוו דיור בהישג יד בהתאם לסעיף קטן (ג) תביא לכך שהתכנית לא תהא ישימה מבחינה כלכלית.

(ה) תכנית הקובעת ייעוד קרקע לדיור בהישג יד או שימוש כאמור בקרקע שיועדה למגורים, תקבע את תקופת תוקפו המזערית של השימוש כאמור, ובלבד שהתקופה לא תפחת מ-30 שנים מהמועד בו ניתנה תעודת גמר לבניית יחידות הדיור המהוות דיור בהישג יד.

(ו) הועדה המקומית תהיה רשאית לתת היתר בנייה אף בסטייה מהוראות התכנית כאמור בסעיפים קטנים (ב) ו-(ג), ובלבד שמבקש ההיתר התחייב להעביר לקרן לדיור בהישג יד, שתוקם לעניין זה, את ההפרש בין אומדן שווי כלל יחידות הדיור בתכנית במחיר שוק, לאומדן שווי יחידות הדיור בתכנית שאמורות היו להוות דיור בהישג יד.

אומדן צרכי דיור 3. (א) מועצת הרשות המקומית רשאית לאשר מסמך שהוגש לה על ידי הרשות המקומית וכולל אומדן של צרכי הדיור בתחומה או בחלק ממנו, אם מתקיימים בו אלו:

(1) המסמך כולל נתונים על מלאי הדיור הקיים והמתוכנן, לרבות תמהיל גודל יחידות הדיור, צורות חזקה, ומחירי יחידות הדיור;

(2) המסמך כולל נתונים על הרכב האוכלוסייה ומאפייניהם של משקי בית ביישוב, לרבות הכנסותיהם;

(3) המסמך כולל הערכה של ההיקף הקיים של יחידות דיור המהוות דיור בהישג יד ושל היקף יחידות הדיור האמורות הנדרש בתחומה, בהתייחס לאוכלוסייה הקיימת ולאוכלוסייה החזויה.

(4) המסמך פורסם לציבור, לרבות באמצעות אתר האינטרנט של הרשות המקומית.

(ב) ניתן אישור כאמור בסעיף קטן (א), יועבר המסמך לשר; חלפו 30 יום מיום העברת המסמך לשר ולא נמסרה הודעה על התנגדותו, יראו את המסמך כמאושר על ידו.

(ג) תוקפם של אישורים כאמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), יהיה ל-10 שנים.

4. (א) קביעת משקי בית זכאים השר יקבע בתקנות, בהתייעצות עם שר המשפטים, תנאי סף שהעומד בהם יהיה זכאי לקבל תעודת זכאות לדיור בהישג יד וכן סל תנאים, לבחירת הרשות המקומית, שהעומד בהם יהיה זכאי לקבל תעודת זכאות מקומית.

(ב) ביחידת דיור שמהווה דיור בהישג יד יוכל להתגורר רק מי שקיבל תעודת זכאות לדיור בהישג יד, וככל שנדרש גם תעודת זכאות מקומית.

נספח ב – תבחינים לזכאות לדיור בהישג יד

על מנת להקצות באופן ראוי דיור בהישג יד לאוכלוסיית היעד שהוגדרה במסמך, על השלטון המרכזי לקבוע אמות מידה שוויוניות להקצאת יחידות דיור שמהוות דיור בהישג יד.

בנספח זה מובאת הצעתנו לקריטריונים שיכולים להיקבע על ידי שר הבינוי והשיכון בתקנות. מדובר בהצעה ראשונית בלבד, המהווה מצע לדיון, וכוללת את ההוראות העיקריות שיש לעמדתנו לכלול בתקנות. על התקנות יהיה לכלול הוראות נוספות, ובהן הוראות לעניין אופן הגשת הבקשה ובדיקתה.

כאמור, אנו ממליצים על מודל משולב של מספר מצומצם של קריטריונים קשיחים שיהוו תנאי סף למגורים ביחידת דיור המהווה דיור בהישג יד, שייקבעו על ידי שר הבינוי והשיכון בתקנות. כן יקבע בתקנות "סל קריטריונים" מתוכם תוכל רשות מקומית לבחור את אלו המתאימים לצרכיה החברתיים והקהילתיים. יוער כי את תנאי הסף ניתן גם לקבוע בחוק, ואת "סל הקריטריונים" לקבוע בתקנות – על מנת לאפשר גמישות רבה יותר. בשלב זה אנו מציגים נוסח תקנות הכולל את שני סוגי הקריטריונים, ובהמשך ניתן יהיה לדון ברמת הקביעה הנורמטיבית הנדרשת.

תקנות דיור בהישג יד (קביעת משקי בית זכאים), התשע"ה – 2014

בתוקף סמכותי לפי סעיף 4 לחוק דיור בהישג יד, התשע"ה-2014 (להלן – החוק), ולאחר שהתייעצתי עם שר המשפטים, אני מתקין תקנות אלה:

הגדרות

1. "בקשה" – בקשה לקבלת תעודת זכאות או תעודת זכאות מקומית;

"הון עצמי" – נכסי נדל"ן, כלי רכב, נכסים ופקדונות פיננסיים;

"חסר דירה" – יחיד בגיל 21 ומעלה או משק בית, שלא היו לו בחמש השנים שקדמו למועד הגשת הבקשה, בנפרד או במשותף עם אחרים, זכויות כלשהן ביחידת דיור או בחלק מיחידת דיור, או ביחידת דיור בשלבי בנייה;

"מבקש" – יחיד או משק בית שהגיש בקשה;

"מיצוי כושר השתכרות" – בהתאם לכללים המפורטים בהחלטת ממשלה מספר 547 מיום 14.7.13 בנושא תבחינים לזכאות לדיור במחיר מופחת; 1

"תעודת זכאות" – מסמך המונפק על ידי משרד הבינוי והשיכון, המאשר את הזכאות להתגורר ביחידת דיור שמהווה דיור בהישג יד;

"תעודת זכאות מקומית" – מסמך המונפק על ידי הרשות המקומית, המאשר את הזכאות להתגורר ביחידת דיור שמהווה דיור בהישג יד הנמצאת בתחומי הרשות המקומית.

2. (א) על המבקש להתגורר ביחידת דיור המהווה דיור בהישג יד להציג תעודת זכאות.

תנאי סף לקבלת תעודת זכאות

(ב) לשם קבלת תעודת זכאות, על המבקש לעמוד בתנאי הסף הבאים:

(1) הכנסתו החודשית של המבקש אינה עולה על ההכנסה המתאימה לעשירון

שביעי, בהתאם לגודל משק הבית, לפי המפורט בתוספת;

(2) המבקש הוא חסר דירה;



(3) סך ההון העצמי של המבקש לא עולה על 300,000 שקלים חדשים למשק בית, או על 150,000 שקלים חדשים ליחיד.

3. (א) בלי לגרוע מהאמור בתקנה 2, רשות מקומית רשאית לקבוע, לעניין לא יותר מ-50% מיחידות הדיור המהוות דיור בהישג יד הנמצאות בתחומה, כי על המבקש להתגורר בהן להציג גם תעודת זכויות מקומית.

(ב) קבעה רשות מקומית כאמור בסעיף קטן (א), תקבע באלו מהתנאים הבאים, כולם או חלקם, על המבקש לעמוד לשם קבלת תעודת זכויות מקומית, ובלבד שתנמק בכתב, לעניין כל תנאי, מדוע הוא נדרש לצורך השגת מטרותיה ויעדיה:

(1) המבקש עומד בדרישת מיצוי כושר השתכרות;

(2) גילו של מבקש שהוא יחיד, או גילם של הבגירים במשק הבית, עולה על גיל מסויים או אינו עולה על גיל מסויים;

(3) המבקש הוא משק בית עם ילדים;

(4) מבקש שהוא יחיד, או לעניין מבקש שהוא משק בית – לפחות אחד מהבגירים בו התגורר בתחום הרשות המקומית ברציפות במשך חמש השנים שקדמו למועד הגשת הבקשה;

(5) מבקש שהוא יחיד, או לעניין מבקש שהוא משק בית – לפחות אחד מהבגירים בו, מחזיק בתעודת עולה תקפה;

(6) מבקש שהוא יחיד, או לעניין מבקש שהוא משק בית – לפחות אחד מהבגירים בו, עוסק במשלח יד הנדרש בתחומי הרשות המקומית;

(7) מבקש שהוא יחיד, או לעניין מבקש שהוא משק בית – לפחות אחד מהבגירים בו, הוא אדם בעל מוגבלות הדורשת התאמה של יחידת הדיור למוגבלותו;

(8) כל תנאי אחר שביקשה הרשות המקומית לקבוע, ובלבד שאושר על ידי השר.

(ג) (1) על אף האמור בתקנה 2(ב)1, רשות מקומית תהיה רשאית להחליט כי תנאי לקבלת תעודת זכויות מקומית, הוא כי הכנסתו החודשית של המבקש אינה עולה על ההכנסה המתאימה לעשירון חמישי, בהתאם לגודל משק הבית, לפי המפורט בתוספת.

(2) על אף האמור בסעיף קטן (א), קביעה כאמור בפסקה (1) יכול שתחול לעניין יותר מ-50% מיחידות הדיור המהוות דיור בהישג יד הנמצאות בתחומי הרשות המקומית.

5. **עדכון התוספת** הסכומים המפורטים בתוספת יעודכנו ב-1 לינואר בכל שנה, בהתאם לסקר הוצאות משק הבית שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תוספת
(תקנות 2 ו-5)

עשירונים	1	2	3	4	5	6	7	8	9
הכנסה חודשית ברוטו ליחיד	2,285	2,794	3,208	4,068	5,119	5,916	7,319	9,050	11,946
הכנסה חודשית ברוטו לזוג	3,656	4,470	5,133	6,509	8,190	9,466	11,711	14,481	19,114
הכנסה חודשית ברוטו למשק בית של 3 נפשות	4,844	5,923	6,802	8,624	10,852	12,543	15,517	19,187	25,326
הכנסה חודשית ברוטו למשק בית של 4 נפשות	5,849	7,153	8,213	10,414	13,105	15,146	18,738	23,169	30,583



נספח ג – ניתוח המכרזים לשכירות ארוכת טווח ברעננה ובהרצליה

במסגרת מאמצי המדינה לפיתוח שוק שכירות ארוכת טווח, הסכימה המדינה לוותר על הכנסה פוטנציאלית משמעותית משיווק קרקעות במכרזים לשכירות ארוכת טווח, בכך שלא קבעה מחיר מינימום לקרקע. עם זאת, כמצויין בגוף המסמך, מחירי השכירות ליחידות הדיור המפוקחות המשווקות במיזמים עודם גבוהים עבור רוב קהלי היעד הרלוונטיים לדיור בהישג יד.

הנספח כולל שתי טבלאות:

הטבלה הראשונה מציגה את הויתור על הכנסות המדינה לעומת החסכון למשקי הבית שישכרו את הדירות בשני מכרזים לשכירות ארוכת טווח ששווקו בהצלחה ברעננה (דצמבר 2012) ובהרצליה (מאי 2014).

הטבלה השנייה מציגה את חוסר התאימות בין גובה שכר הדירה המפוקח במכרזים האמורים לבין גובה שכר הדירה הרצוי עבור משקי הבית המהווים את קהל היעד לדיור בהישג יד.

ויתור על הכנסות המדינה לעומת חסכון למשקי בית¹

עיר	הרצליה	רעננה
מס' יח"ד בפרויקט	215	238
מתוכן יח"ד בשכירות מפוקחת	54	60
שווי קרקע מקובל ליח"ד	850,000	700,000
שווי קרקע במחירי שוק	182,750,000	166,600,000
שווי קרקע – ההצעה הזוכה	75,000,000	21,000,000
ויתור על הכנסות המדינה	107,750,000	145,600,000
שכ"ד במחירי שוק	5,428	4,500
שכ"ד מפוקח (80%)	4,342	3,600
חיסכון חודשי למשפחה	1,086	900
סה"כ חיסכון למשקי בית בשכירות מפוקחת ל-20 שנה	14,069,376	12,960,000

(כל המחירים ב-₪)

שכר דירה מפוקח במכרזים בהשוואה לשכר דירה בהישג יד על פי המלצות מרכז הגר²

רמת הכנסה	הכנסה חודשית למשק בית	מחירי שכירות בהישג יד על פי המלצת מרכז הגר	שכר דירה מפוקח הרצליה	שכר דירה מפוקח רעננה
נמוכה	מ' 5,530 עד 8,293	מ' 1,278 עד 1,916	4,342	3,600
בינונית	מ' 8,294 עד 13,821	מ' 1,916 עד 3,192	4,342	3,600

(כל המחירים ב-₪)

1 ניתוח מכרזי הממשלה לשכירות ארוכת טווח נערך על ידי שמאי יוני צ'רניאבסקי וצפוי להתפרסם בחודשים הקרובים במסגרת הדו"ח המסכם של קבוצת החשיבה – ר' הערה 122 לעיל.

2 ההסברים לקביעת רמות ההכנסה ולהמלצות לגבי שכר דירה בהישג יד מפורטים בנספח ה'.

נספח ד – הצעות לשיפור חוזה שכירות ארוכת טווח

בנספח זה מפורטות הצעותינו לשיפור חוזה השכירות שפורסם כנספח ז' במסגרת ההזמנה להציע הצעות במרכז לבניית דירות להשכרה ולמכירה למגורים בחיפה (מס' מכרז חי/2014/36), בחודש פברואר 2014 ("חוזה השכירות"). כאמור, המלצות אלו אינן מהוות תחליף להסדרת יחסי שוכר-משכיר בחקיקה, ובפרט, אינן מייטרות את עיגון האפשרות לפנות שוכר שביצע הפרה יסודית של החוזה.

אנו סבורים כי על חוזה שכירות לטווח ארוך במיזם הכולל דיור בהישג יד, לאזן באופן ראוי בין זכויות הדייר המתגורר ביחידת הדיור, לבין האינטרסים של המשכיר – כך שתופחת תחושת הסיכון של גופים עסקיים המבקשים להיכנס לתחום. ככלל, חוזה השכירות שצורף למכרז האמור מאזן בין האינטרסים האמורים, אך אנו מציעים לשפרו במספר נקודות.

1. הוספת תקציר הכולל את ההוראות העיקריות שבחוזה

אנו סבורים שנכון לכלול בראשית חוזה שכירות לדיור בהישג יד תקציר המפרט בשפה ברורה את ההוראות העיקריות שבחוזה, ובהן תקופת השכירות, דמי השכירות והתנאים לפינוי המושכר, זאת מאחר וחוזה השכירות כולל סעיפים רבים, אשר שוכר שאינו מיומן בקריאת חוזים יכול להתקשות בהבנתם.

2. תקופת השכירות – סעיף 5 לחוזה השכירות

בהתאם לסעיף 5 לנספח א' לחוזה השכירות, תקופת השכירות לעניין שוכרים זכאים (במחיר ממוקח) תהיה 3 שנים. במידה שיעמדו בהוראות המפורטות בסעיף 5.3 לחוזה, ובהם הצגת תעודת זכאות בת תוקף לחסרי דירה, ניתן יהיה להאריך את חוזה השכירות לתקופה נוספת של 3 שנים, ולאחר מכן לתקופה נוספת של 4 שנים. בנוסף, בהתאם לסעיף 5.6 לחוזה השכירות, השוכר מתחייב לעדכן את המשכירה באופן מיידי ככל שייאבד את זכאותו כחסר דירה, ובנסיבות אלו תקופת השכירות תסתיים בתום שנת השכירות הקרובה.

אנו סבורים שנכון לאפשר לשוכר זכאי שאיבד את זכאותו להמשיך להתגורר ביחידת הדיור גם לאחר שאבדה זכאותו, במהלך תקופת השכירות ובמהלך התקופות הנוספות (10 שנים בסך הכל). עם זאת, בתקופה שמיום שאבדה הזכאות דמי השכירות יהיו במחיר השוק ולא במחיר של יחידת דיור בהישג יד, או במקרה בו עלתה הכנסת הזכאי אך הוא עדיין זכאי, יותאם שכר הדירה להכנסתו העדכנית. לעמדתנו, קביעה זו תעניק יציבות לשוכרים, שלא יחששו מפני פינויים מיחידת הדיור במקרה של שינוי בתנאים. ניתן במקביל לקבוע הוראות לעניין המרת יחידת דיור אחרת באותו מתחם ליחידת דיור שמהווה דיור בהישג יד.

בנוסף, בהתאם לסעיף 5.5 לחוזה השכירות, ניתנת לשוכר זכות להביא את החוזה לסיימו בתום כל שנת שכירות בלבד. אנו סבורים כי הוראה זו פוגעת בשוכרים שיבקשו לסיים את החוזה במהלכו, וכן מונעת מזכאים אחרים, הממתינים ליחידת דיור, לעשות בה שימוש. נוכח האמור, מוצע כי השוכר יוכל להביא את החוזה לסיימו באמצעות מתן הודעה 30 יום לפני המועד בו הוא מעוניין לסיימו.

3. שירותי אחזקה – סעיף 7 לחוזה השכירות

בהתאם לסעיף 7 לחוזה השכירות, המשכירה תספק שירותי תחזוקה כמפורט במפרט התחזוקה, המצורף כנספח י"א לחוזה השכירות. נספח זה הוא נספח ריק שעל המשכירה למלא.

אנו סבורים כי נכון ששירותי אחזקה בסיסיים ייכללו מראש בנספח האחזקה המצורף לחוזה השכירות, ועליהם תוכל המשכירה להוסיף שירותים נוספים. כך, בין היתר, נכון כי המשכירה תהייה אחראית על:

א. ניקיון השטחים המשותפים;

ב. בטיחות המתקנים המצויים בשטחים המשותפים;



- ג. תאורה בשטחים המשותפים;
 ד. שירותי הדברה;
 ה. תחזוקת הגינה המשותפת.

4. תשלומים למוסדות – סעיף 11 לחוזה השכירות

בהתאם לסעיף 11 לחוזה השכירות, השוכר מתחייב לשלם את התשלומים למוסדות לא יאוחר מהמועד האחרון לתשלוםם ללא ריבית. תשלומים למוסדות מוגדרים באופן רחב ככוללים תשלומי ארנונה, חשמל, מים, ביוב, גז, הוצאות תקשורת, כבלים וכו'.

אנו סבורים שאלא אם כן מדובר בשירות שהמשכיר מתחייב לספק באופן מרוכז, תשלום השוכר עבור הוצאת תקשורת, כבלים וכו' אינו מעניינו של המשכיר, וצריך להיות מוסדר בין השוכר לבין נותן השירות. לפיכך, וודאי שעיכוב בתשלומים האמורים אינו צריך להוות הפרה של חוזה השכירות בין השוכר למשכיר.

5. קביעת הפרות יסודיות – סעיף 12 לחוזה השכירות

בהתאם לסעיף 12 לחוזה השכירות המשכירה תוכל לממש את הביטחונות שניתנו לה על ידי השוכר, רק במקרה של הפרה יסודית של הסכם השכירות.

אנו סבורים שיש לקבוע מקרים שיהוו הפרה מהותית כאמור, ושבהם תוכל המשכירה לפעול לביטול החוזה. אנו מציעים כי הפרה יסודית תהווה:

- גרימת נזק מכונן ליחידת הדיור או לשטחים המשותפים;
- אי תשלום דמי השכירות;
- ביצוע פעילות פלילית בשטח המתחם שמאיימת על דיירים אחרים בו.

6. העברת זכויות – סעיף 13 לחוזה השכירות

בהתאם לסעיף 13 לחוזה השכירות, בשום מקרה לא רשאי השוכר להשכיר את המושכר לאחר בשכירות משנה. מאחר שיכולים להתקיים מקרים חריגים (אשפוז ארוך, נסיעה חיונית לחו"ל) בהם השוכר יאלץ לעזוב לתקופה את יחידת הדיור, אנו סבורים כי נכון להתיר לו לערוך שכירות משנה, לתקופה מוגבלת, במקרים חריגים, וכפוף להסכמת המשכירה.

7. שמירת המושכר – סעיף 14 ונספח ב' לחוזה השכירות

סעיף 14.1 לחוזה השכירות מחיל חובות על הדייר לנהוג בזהירות סבירה במושכר ולהחזיקו נקי ובמצב תקין. בנספח ב' מפורטות חובות נוספות לעניין התנהלות הדייר בשטחי הפרוייקט.

אנו סבורים שיש להוסיף לחובות הדייר המפורטות בנספח ב' גם חובה לשמור על נקיין השטחים המשותפים בבניין ולא להשליך בהם פסולת, ואיסור על פגיעה או השחתה של כל מתקן ביחידת הדיור או בשטחים המשותפים.

8. תיקון התקנון – נספח ב' לחוזה השכירות

בהתאם לסעיף 22 לנספח ב' לחוזה השכירות, המשכירה או חברת האחזקה מטעמה רשאית לשנות את הוראות תקנון הפרוייקט באופן חד צדדי, תוך מתן הודעה לשוכרים.

אנו סבורים שנכון לקבוע כי שינוי כאמור יוכל להיות רק שינוי שאינו מהותי ושאינו בו כדי לפגוע בשוכרים.

נספח ה – מחירי שכירות לדיור בהישג יד

בנספח זה אנו מציגים את מחירי הדיור העונים להגדרה של דיור בהישג יד שהצגנו. הנתונים המוצגים כאן לא נועדו על מנת לקבע מספרים מוחלטים אלא על מנת להמחיש בנתונים כמותיים את המשמעות של המלצתנו לחבר בין מחירי הדיור להכנסות של אוכלוסיות היעד לדיור בהישג יד.

נתוני ההכנסה מתבססים על הנתונים שפורסמו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה במסגרת סקר הכנסות 2011, היות ואלו הם הנתונים האחרונים הזמינים בעת כתיבת נייר זה.

רמת הכנסה	אחוז מההכנסה החציונית	עשירונים	הכנסה חודשית ברוטו למשק בית על בסיס סקר הכנסות 2011 (₪)	עלות השכירות הכוללת בדיור בהישג יד (₪)	דמי השכירות ¹ לא כולל הוצאות תחזוקה ואחרות (₪)
נמוכה ביותר	עד 30%	עד 80% מעשירון ראשון	עד 3,317	עד 995	עד 766
נמוכה מאד	30%–50%	מ-80% מעשירון ראשון עד סוף עשירון שני	מ-3,318 עד 5,529	מ-996 עד 1,659	מ-767 עד 1,277
נמוכה	50%–75%	מעשירון שלישי עד 59% מעשירון רביעי	מ-5,530 עד 8,293	מ-1,660 עד 2,488	מ-1,278 עד 1,916
בינונית	75%–125%	מ-59% מעשירון רביעי עד 25% מעשירון שביעי	מ-8,294 עד 13,821	מ-2,489 עד 4,146	מ-1,917 עד 3,192
בינונית-גבוהה	125%–200%	מ-25% מעשירון שביעי עד 53% מעשירון תשיעי	מ-13,822 עד 22,114	מ-4,147 עד 6,634	מ-3,193 עד 5,108
גבוהה	מעל 200%	מ-53% מעשירון תשיעי עד סוף עשירון עשירי	מעל 22,115	מעל 6,635	מעל 5,109

כאמור בגוף המסמך, קהלי היעד של דיור בהישג יד הם משקי בית בעלי הכנסה נמוכה עד בינונית שהכנסתם נמוכה מעשירון ההכנסה השביעי. בתוספת לתקנות המוצעות בנספח ב' מפורטות הכנסותיהן של משקי הבית האמורים. מחירי השכירות יצטרכו להיקבע כך שהוצאות על דיור עבור שוכרים (מחיר השכירות לרבות הוצאות לתחזוקת הדירה) לא יעלו על 30% מהכנסתם החודשית (ברוטו) של משקי בית אלו.

בטבלה לעיל מוצגים מחירים שיכולים להיחשב כדיור בהישג יד בהתאם לרמת ההכנסה של משק הבית. המחירים נגזרים מרמת ההכנסה של משק בית חציוני בישראל, אשר עמדה בשנת 2011 על-11,057 ₪ (ברוטו), ובו 3.4 נפשות (ממוצע נפשות למשק בית בעשירון ה-5). מחירים אלו יכולים להמחיש את העלות הכוללת לשכירות בדיור בהישג יד בדירת 3 חדרים ובהתאם את שכר הדירה שניתן לגבות כך שהוא ייחשב כדיור בהישג יד.

1 לפי סקר הוצאות משק הבית 2011 של הלמ"ס, הוצאות על תחזוקת הדירה (סעיף תחזוקת הדירה ומשק הבית בניכוי תתי-הסעיפים 'עזרה בבית' ו-'צרכי משק בית שונים') מהווים בין 8.6% ל-7.9% מסך התצרוכת של משקי הבית. מתוך סך ההוצאות על דיור (שכר דירה + הוצאות תחזוקה) מרכיב שכר הדירה מהווה כ-77% מסך ההוצאה ומרכיב הוצאות תחזוקה ואחרות מהווה כ-23%.



נספח ו – סקירת מיזמים של דיור בהישג יד בישראל (עדכון)

במהלך שנת 2013 נערך על ידי חברת פז כלכלה והנדסה, במימון הקרן ע"ש מאירס והקרן ע"ש רבסון, מיפוי ראשוני של מיזמי דיור בהישג בישראל. הנספח מציג תמונת מצב עדכנית של המיזמים שנסקרו ומספר הערות באשר לפוטנציאל הצמיחה של שוק דיור בהישג יד בישראל.

רקע

הקרן ע"ש מאירס והקרן ע"ש רבסון הינן קרנות פילנתרופיות הפועלות מזה עשרות שנים למתן מענה לצרכים חברתיים ברחבי העולם היהודי ובכלל זה בישראל. בשנים האחרונות (ועל רקע משבר הדיור בישראל) החלו הקרנות לסייע בפיתוח מענה לצורך בדיור בהישג יד בישראל.

במהלך שנת 2013 נעשתה, בהנחיית הקרנות, עבודה שנועדה להציג תמונת מצב עדכנית של המאמצים לקידום דיור בהישג יד בישראל (להלן: "עבודת המיפוי"). עבודת המיפוי נערכה ע"י חברת פז כלכלה והנדסה בראשות מנכ"ל החברה, דניאלה פז ארז, ונעשתה ע"י צוות משותף של קרן מאירס ופז כלכלה והנדסה שכלל את המתכנתת עתליה רזניק מפז כלכלה והנדסה, ואת אמארה אינגבר מטעם קרן מאירס.

הנתונים נאספו בסדרת מפגשים עם רשויות מקומיות, ארגוני חברה אזרחית, יזמים ובעלי עניין אחרים. על בסיס הנתונים הוצג מיפוי של עשרה מיזמים פעילים לקידום דיור בהישג יד בישראל, ותיאור של שישה מודלים ליצירת דיור בהישג יד, רובם בשלבים מוקדמים של גיבוש רעיוני.

מעבודת המיפוי עלו מספר תובנות המצביעות על הפוטנציאל הרב לפיתוח שוק דיור בהישג יד בישראל:

- התגברות הפעילות לאורך זמן – בשנים 2008-2011 היו ניצנים ראשוניים של יוזמות מקומיות (הן של רשויות מקומיות והן של תושבים) לפיתוח דיור בהישג יד. לאחר המחאה החברתית של שנת 2011 התרחב העיסוק בדיור בהישג יד אל השלטון המרכזי, ומהלך זה התבטא בסדרת החלטות וחוקים בנושא דיור בהישג יד שהועברו בממשלה, בקבינט הדיור וברשות מקרקעי ישראל.
- הופעת בעלי עניין ייחודיים – הפעילות לקידום דיור בהישג יד חורגת משדה הנדל"ן וכוללת גם בעלי עניין המייצגים אינטרסים חברתיים וציבוריים, ובכלל זה יוזמות תושבים (grassroots), אקדמאים ועמותות המקדמות סוגיות חברתיות, משפטיות ותכנוניות.

עדכון תמונת מצב

כאמור, המיזמים שהוצגו שיקפו תמונת מצב הנכונה לסוף שנת 2013. ייחודה של עבודת המיפוי שנערכה הינו בחלוציות שבמיפוי מיזמים בהם נעשה מאמץ ליצור מענה הולם לצרכי דיור של אוכלוסיות שאין ביכולתן להשיג דיור במחירי השוק בסביבת המיזם. גם אם חלק מהמיזמים אינם מציעים דיור בהישג יד בהתאם להגדרתו הנוכחית בחוק התכנון והבנייה, או בהתאם להגדרה המוצעת בגוף המסמך, הרי שעצם קיומם מצביע על הביקוש הרב לדיור בהישג יד שאינו זוכה למענה.

בעבודת המיפוי נכתב כי מטרת הצגת הנתונים הינה לאפשר לבעלי העניין בתחום גישה נוחה למידע שנאסף ולייצר בסיס למידה משותף של כלל הגורמים הפעילים בענף. בהתאם לכך, מוצגת להלן טבלה ובה עדכון סטטוס של המיזמים שהוצגו בעבודת המיפוי. נציין כי אחת ממטרות מרכז הגר לשנת 2015 הינה יצירת מסד נתונים כלל ארצי שיאפשר מעקב ומידע עדכני אודות מיזמים לדיור בהישג יד.

המיזמים בטבלה מופיעים לפי הסדר בו הופיעו בעבודת המיפוי.

עיר	מיזם	סטטוס 2013 עבודת המיפוי	סטטוס עדכני אוקטובר 2014
1 בת ים	מגדל הים	תב"ע למגדל מגורים שיוקם במסגרת קבוצת רכישה שמארגנת העירייה, בו יוקצו דירות מוזלות לתושבי העיר	בחודש יולי 2014 אושרה תב"ע מס' בי/450/4 אשר המיזם מהווה חלק ממנה. כל הדירות המוזלות נמכרו. הבניה טרם החלה. ללא קשר לדירות המוזלות, התב"ע קבעה כי במתחם כולו יוקמו עד 20% דירות קטנות בשטח עד 80 מ"ר
2 חיפה	קרית אליעזר	התארגנות תושבים המקדמת מיזם בינוי פינוי ביזמות ציבורית, ללא תמיכת העירייה	אין תמיכה מצד העירייה בהתארגנות, כיום ההתארגנות אינה פעילה. עם זאת העירייה הודיעה בסוף שנת 2013 כי היא מקדמת תכנית מתאר להתחדשות עירונית בקרית אליעזר וקרית אליהו שמספרה חפ/2370
3 חיפה	בת גלים	גיבוש ראשוני של מיזם הכולל שיפוץ מבני שיכון קיימים, ניווד זכויות בניה מכוח תמ"א 38 לקרקע פנויה בשכונה ובניית מתחם מגורים על הקרקע הפנויה	לא חלה התקדמות במיזם
4 הרצליה	נחלת עדה	תב"ע המתירה הקמת 235 יח"ד, התקשרות עם יזם פרטי לפיו 30% מהדירות יוצעו לשכירות מסובסדת	הוכנה תב"ע מס' הר/2172. התכנית אושרה עקרונית בוועדה המקומית וכעת מצויה בהשלמת תנאים. התכנית טרם הוצגה לוועדה המחוזית. ההסדר עם היזם הפרטי העתידי אינו מוסדר בתב"ע, וטרם נקבע מתווה פורמלי לכך.
5 טירת הכרמל	שכונת בן צבי	התארגנות תושבים להקמת מבנה חדשה שיכלול דיור בהישג יד וכן פינוי בינוי	לא הייתה היתכנות תכנונית או כלכלית למיזם, בהיעדר נכונות לשיתוף פעולה מצד השלטון המרכזי, הפעילות לקידום המיזם הופסקה
6 ראשון לציון	מגדל הראשונים	הקצאת 40 יח"ד מתוך 104 יח"ד במגדל מגורים בשכונת נחלת יהודה במחיר נמוך ממחיר השוק במסגרת קבוצת רכישה	התב"ע אושרה, כל הדירות המוזלות במגדל הוגרלו לזכאים תושבי ראשון לציון על בסיס קריטריונים שקבעה העירייה. הבניין בהליכים לקבלת היתר בניה



עיר	מיזם	סטטוס 2013 עבודת המיפוי	סטטוס עדכני אוקטובר 2014
7 תל אביב	מגדל הצעירים	הקצאת 48 יח"ד בשכירות מוזלת בהתאם לקריטריונים שקבעה העירייה	בהתאם לפרסומי עיריית ת"א, יזמי המגדל יקצו 48 יח"ד בשטח של 62 מ"ר לפחות ליח"ד לטובת דיור בהישג יד בשכירות ל-10 שנים. שכר הדירה יוגבל ל-25% מההכנסה הממוצעת של משק בית בעשירון השביעי (בהתאם לקריטריונים של דיור בהישג יד שקבעה מועצת העיר). בנוסף, נקבעה במסגרת ההסכם תקרת גג לדמי הניהול, שיעמדו על סך של 350 ₪.
8 תל אביב	הבעש"ט	מהלך לקידום פינוי בינוי תוך ניצול זכויות תמ"א 38 והכללת דיור בהישג יד להשכרה כחלק מהמיזם	קיימת תמיכה עקרונית של עיריית ת"א להגדיל זכויות בניה על מנת לאפשר היתכנות כלכלית להכליל דיור בשכירות ארוכת טווח במיזם.
9 תל אביב	גני שפירא	הקצאת 45 יח"ד מתוך 70 לשכירות בהתאם לקריטריונים שקבעה עיריית ת"א	כל יחידות הדיור הוקצו לשכירות בהישג יד בהתאם לקריטריונים שקבעה עיריית תל אביב, בניית המיזם הסתיימה והוא מאוכלס
10 תל אביב	שוק עליה	הקצאת כ-70 יח"ד מתוך 147 לשכירות ל-10 שנים בהתאם לקריטריונים שקבעה עיריית ת"א	בפברואר 2014 אושרה תב"ע תא/3844 הקובעת כי מבני המגורים יכללו 70 יח"ד להשכרה בהתאם למדיניות ולקריטריונים של עיריית תל אביב יפו. שטח עיקרי של כל יח"ד יהיה 80 מ"ר (כ-92 מ"ר כולל ממ"ד).

סיכום

ניתן לחלק את המיזמים שנסקרו בעבודת המיפוי ל-3 קבוצות, כאשר קיימת חפיפה בין פריסתן המרחבית לבין הצלחת המיזם כמיזם דיור בהישג יד:

- מיזמים בתל אביב – על רקע יוקר הדיור בתל אביב, העירייה פעלה באופן יזום הן לקביעת קריטריונים עצמאיים לדיור בהישג יד, הן להקמת מיזמי דיור בהישג יד על קרקע בבעלות עירונית והן להטמעת דיור בהישג יד במיזמים בשלבי תכנון שונים.
- מיזמים בגוש דן (ראשון לציון, הרצליה, בת ים) – מיזמי בניה חדשה על קרקע פנויה, בהם העירייה הובילה מהלך אדי-הוק להכללת דירות ברכישה מוזלת או בשכירות מוזלת למשך מספר שנים, במנותק ממדיניות עירונית כוללת בנושא זה.
- מיזמים בחיפה וסביבתה – התארגנויות תושבים/ פעילים חברתיים, אשר חתרו לקדם מיזמים שיכללו דיור מוזל, אך ללא הצלחה בהיעדר היתכנות כלכלית ובהיעדר תמיכה ממערכות התכנון העירוניות והארציות.

מסקירת המיזמים עולה כי מלבד המיזמים בעיר תל אביב, המיזמים נוצרו עקב מצוקת דיור נקודתית או ניצול הזדמנות, ולא כחלק ממסגרת כוללת של מדיניות דיור עירונית (ובכלל זה מדיניות דיור בהישג יד).

בהקשר זה יש להאיר מספר מנגנונים וכלים החיוניים להתפתחות שוק דיור בהישג יד (כפי שצוינו בגוף המסמך) אשר ניכר כי לא זכו למענה במיזמים שהוצגו בעבודת המיפוי:

- הגדרת קהלי היעד – ברוב המיזמים שמחוץ לעיר תל אביב לא הוגדר קהל יעד לפי פרמטר חברתי-כלכלי כמותי שניתן להערכה ולא נקבעו קריטריונים כלכליים, כגון הכנסה למשק הבית. בהיעדר קביעה של קריטריונים כלכליים, שכר הדירה ייגזר כהנחה ממחיר השוק, כך שבמיזם לא יינתן מענה מספק ליכולת התשלום של משקי הבית בהתאם להכנסתם.
- אמדן צרכים – מלבד חלק מהמיזמים בתל אביב, היקף ותמהיל יחידות הדיור המוגדרות כדיור בהישג יד לא נקבע על בסיס הערכת היקף וסוג הביקוש לדיור בהישג יד, אלא נגזר מתב"ע קיימת.
- מודל הבעלות – החלק הארי של המיזמים שהוצגו מציע מודל של שכירות ארוכת טווח. לא נבחנו כמעט מודלים של בעלות או של בעלות חלקית.
- מעורבות המדינה – רוב המיזמים תוכננו על קרקע עירונית או פרטית. המדינה מקדמת כיום מיזמי שכירות ארוכת טווח באמצעות מכרזים (רעננה, הרצליה, רמת השרון, חיפה) וכן באמצעות חקיקה (הקצאת דיור מוזל בחוק הותמ"לים).
- חלק מהמיזמים שפורטו לעיל כבר יצאו לדרכם, אך אחרים לא צלחו – בין בשל העובדה שאינם מספקים מענה אמיתי לצורך בדיור בהישג יד, ובין בשל היעדר אופק כלכלי ותכנוני.
- לתפיסתנו, שימוש מושכל במנגנונים ובכלים המוצעים בגוף המסמך, ובכלל זה באלו המצוינים לעיל, עשוי להביא להבשלה עתידית של חלק מהמיזמים המצוינים בעבודת המיפוי.





מחקר ופיתוח מדיניות דיור הוגן
הפקולטה למשפטים | אוניברסיטת תל אביב

