



20.2.2023

לכבוד
אגף תקציבים
משרד האוצר

שלום רב,

הנדון: התייחסות תכנית קרסו - הגר לטיטות התכנית הכלכלית 2023

להלן התייחסותנו להסדרים המובאים בפרק 'האצת פרויקטי תשתיות לאומיים וטיפול בשוק הדיור' של התכנית הכלכלית לשנת 2023:

1. רפורמה בשוק השכירות – תכנון ייעודי לפרויקטים להשכרה ארוכת טווח (עמ' 126)

רפורמה זו היא צעד נוסף במדיניות המתעדפת את המעמד הבינוני – גבוה והמעמדות העליונים, ומבלי לתת מענה למשקי בית שמשתייכים למעמדות הביניים ומעמדות תחתונים – שהם רוב שוכרי הדירות כיום. תעדוף של שכירות שוקית משמעו **זניחת ההבטחה שהייתה גלומה בפיתוח שוק השכירות כשוק של דיור בהישג יד** – קרי, דיור במחיר המכוון לרמת הכנסה של מעמד נמוך עד בינוני (עשירונים 3-7).

החקיקה המוצעת גם אם תגדיל את היצע יחידות הדיור להשכרה ארוכת טווח, תעשה זאת רק עבור אוכלוסיות שיש באפשרותן לממן שכירות בשוק החופשי. והנתונים מדברים בעד עצמם - פרויקטים במודל הנוכחי שמשווקת חברת "דירה להשכיר" מייצרים דיור בעיקר למשקי בית בעשירונים 7-9, כפי שניתן לראות מהניתוח הבא, בו מוצגים מחירי השכירות השוקית במספר מיוזמים קיימים¹:

תרשים 5: נשיגות של מחירי שכירות בפרויקטים נבחרים של דירה להשכיר, ללא דמי ניהול⁵⁶

מחיר 3 חדרים (ש)	נשיגות לפי עשירון	מחיר 4 חדרים (ש)	נשיגות לפי עשירון	אזור
5,000	7	6,000	8	ארונה בירושלים
6,000	8	7,000	9	מורשה רמת השרון
3,400	5	3,900	5	כפר יונה ('השכר ומהר')
5,400	7	5,800	7	אור יהודה
5,200	7	לא נמסרו כרטיס	---	הרקפות, ראשל"צ

ונדגיש, מרבית משקי הבית שנמצאים היום בשוק השכירות משתייכים לעשירונים נמוכים ולעשירונים ביניים. אלו נתונים לשוק שכירות פרוץ, כפופים למערכת יחסים שאין עליה כמעט רגולציה, המוסדרת חוזית תחת פערי כוחות משמעותיים, כאשר תנאי המגורים שלהם תלויים באינטרסים ובהעדפות של משכירי דירות. זוהי האוכלוסיה שזקוקה לדיור בשכירות יציבה – אולם המוצר שאליו מכוונת הרפורמה בשוק השכירות אדישה לאוכלוסיה זו ואינה נותנת למשקי הבית הללו מענה.

לגופו של ההסדר, מוצעים השינויים הבאים:

- ייעוד חלק מיחידות הדיור עבור דיור בהישג יד – על מנת להבטיח שדיור להשכרה ישרת את אחת המטרות המרכזיות לשמן הוא מוקם – יצירת תמהיל חברתי מגוון – יש לייעד חלק ניכר

¹ רבינוביץ, השכרה ארוכת טווח בישראל, 2021. תחשיב העשירונים נעשה תחת הנחה שההוצאה הרצויה על דיור אינה עולה על 30% מהכנסות משק בית.



מיחידות הדיור לדיור בהישג יד – דיור שמחירו אינו עולה על 30% מרמת ההכנסה של משקי בית בעשירוניים 3-7 (לשם כך יש ליצור מספר רמות מחירים). למצער, ישלהקצות חלק מיחידות הדיור עבור שכירות במחיר מופחת, הנגזר ממחיר השוק, בהתאם למודל הקיים בתוספת השישית לחוק התכנון והבניה.. בהתאם, יש לקבוע תמריצים שיבטיחו כדאיות כלכלית לשילוב דיור בהישג יד.

- **הארכת תקופת השכירות** – כיוון שיעוד הדיור הינו שכירות, ועל פניו המודל מכוון ליצירת דיור שיעמוד להשכרה ללא הגבלה, אין הצדקה להגביל את תקופת השכירות עבור שוכר ל-10 שנים בלבד. מוצע לאפשר תקופת שכירות ארוכה יותר, וודאי עבור משפחות עם ילדים צעירים עבורן טווח של 10 שנים אינו ממלא את הצורך ביציבות, וכן עבור קשישים. ביחס למשפחות עם ילדים צעירים מוצע לקבוע כי תקופת השכירות תעמוד על 15 שנים. עבור קשישים מוצע לקבוע כי תקופת השכירות תהא ללא הגבלה.
- **הקצאת חלק מיחידות הדיור לזכאים חסרי דיור** – מוצע לתת עדיפות בנגישות לשכירות שוקית למי שאין בבעלותם דירה.

2. קרן לתמרוץ והגדלת היצע הדיור ברשויות המקומיות (עמ' 104)

חתירה להגברת השיוויון במבנה הארנונה בין מרכז ופריפריה הוא מבורך, אך לעמדתנו המנגנון המוצע לחלוקת כספי הקרן מחמיץ פעמיים:

- א. דרוג מענק הדיור בהתאם לסוג הדיור** - הקרן משפה רשויות מקומיות עבור היתרי בניה, ללא כל התייחסות לטיב הדיור הנבנה בתחומן. כחלופה, על מנת לעודד רשויות מקומיות לשלב דיור מגוון, ולקלוט אוכלוסיות שהן פחות אטרקטיביות לרשות כגון בעלי הכנסה נמוכה, שוכרי דירות, דיירי דיור מוגן ועוד, רצוי להציע **שתי רמות של מענק דיור**: מענק בסיסי עבור היתרי בניה לדיור שוקי סטנדרטי, ומענק מוגדל עבור היתרי בניה לדיור מכליל. ניתן להתבסס על ההגדרה של תמ"א 35 לדיור מכליל², ולהרחיב אותה כך שתתייחס גם לדיור בהישג יד, דיור ציבורי ועוד.
- ב. עידוד רשויות מקומיות לבצע הערכת צרכי דיור ולגבש מדיניות דיור עירונית** – במדינות רבות, ובכללן ארה"ב, תמיכה ישירה של הממשלה בדיור מותנית בגיבוש מדיניות/הערכה אסטרטגית לדיור. מדובר בעבודה שבה הרשות המקומית מזהה את צרכי הדיור הכלליים בתחומה, מעריכה את הצורך המקומי בהגדלת מלאי הדיור, את הצרכים בדיור מיוחד לאוכלוסיות שמתקשות להשיג דיור במחירי שוק (דיור להשכרה, דיור בהישג יד, דיור ציבורי ועוד), בוחנת את ההתאמה בין תמהיל הדיור הקיים וצרכי הדיור – ובהתאם קובעת יעדים לתכנון דיור בתחומה. מדיניות דיור מאפשרת לרשות המקומית לקחת את המושכות להתווית מדיניות דיור עירונית, לבחון את מלאי הדיור בתחומה, ולקבל החלטות מבוססות נתונים ביחס לתכנון המקומי, כך שיענה על צרכי הרשות.

בשונה מתכניות כוללניות, כמו תכנית מתאר כוללנית או תכנית כוללנית להתחדשות עירונית, הכנה ופיתוח מדיניות דיור עירונית היא עבודה הדורשת פחות תשומות. היא אינה מחייבת אישור סטטוטורי, והיא מהווה מסמך עבודה בידי הרשות המקומית לניהול מיטבי של תחום הדיור בתחומה. בישראל ישנן רשויות חלוצות שגיבשו בעשור האחרון מדיניות דיור ובכללן – תל אביב – יפו, ירושלים, בת ים ופתח תקווה.³

בהתאם למגמה זו, מוצע במסגרת מנגנון הפעולה של הקרן לתמרוץ רשויות מקומיות שמגדירות יעדי דיור באמצעות מדיניות דיור ומיישמות אותם בתכנון וברישוי. לפיכך, מוצע לקבוע שהחל משנת 2025 תעניק הקרן מענקי דיור מוגדלים לרשויות שהשלימו גיבוש מדיניות דיור. בעתיד, וכתלות בהמשך קיומה של הקרן, רצוי יהיה לדרוש עדכון תקופתי של מסמכי המדיניות, וכן לבחון שילוב מנגנון המתמריץ עמידה ביעדי מדיניות הדיור, ולא רק ניסוחם.

² דיור מכליל בתמ"א 35: "דיור מיוחד כדוגמת דיור מוגן ומעונות סטודנטים וכן דירות בשטח של 30 עד 55 מ"ר לרבות מרחב מוגן דירתי ולא כולל שטח מרפסות".

³ מסמכי מדיניות דיור: [תל אביב – יפו](#) (2022), [פתח תקווה](#) (2022), [בת ים](#) (2013).



דוגמה: ארה"ב - משרד הדיור והפיתוח האמריקאי מעניק סיוע כלכלי ישיר לשלטון המקומי לפיתוח דיור ובפרט דיור חברתי. **תקציב הסיוע לדיור מותנה בכך שהרשות המקומית תגבש מדיניות אסטרטגית לדיור שכוללת בין היתר:**

- יעדי דיור לחמש שנים ברשות המקומית המבוססים על ניתוח דמוגרפי.
- פתרונות דיור למשקי בית בהתאם לרמת הכנסה.
- יעדי דיור למשקי בית ייחודיים כמו קשישים, יחידנים, משקי בית מרובי נפשות, חסרי בית.
- תאור מאפייני שוק הדיור והצגת תכנית לשימוש בתמיכה הפדרלית כדי לתת מענה לצרכי השוק.
- פרוט משאבים מהשוק הפרטי שהרשות מתכוונת לרתום לטובת יישום תכנית הדיור.

3. **מיסוי שכירות פרטית** (עמ' 127) – אנו מברכות על החלת חובת דיווח על הכנסה משכירות, הן כאמצעי לצמצום העלמת מס הקיימת בתחום זה והן כאמצעי לאיסוף מידע על שוק השכירות. אך לעמדתנו, נדרש לעשות צעד משמעותי יותר ביחס לפטור ממיסוי בגין שכר דירה – יש לעשות שימוש בפטור הקיים, על מנת להשיג חלק משמעותי מהמטרות שעומדות בבסיס הרפורמה להשכרה. ונסביר – **יש להתנות את הפטור ממס על השכרה בהצגת הסכם שכירות ארוכת טווח**. להערכתנו, פעולה שכזו צפויה להיות אפקטיבית לא פחות מהרפורמה המוצעת בשכירות, וודאי שיש בה כדי ליצור בזמן קצר 'מוצר' של שכירות יציבה וודאית.

4. **קידום התחדשות עירונית** (עמ' 133)

א. **השינויים המוצעים בתחום ההתחדשות העירונית אינם מביאים עמם בשורה לשני הנושאים הכואבים והמוזנחים ביותר ביחס להתחדשות עירונית:**

• **התחדשות עירונית בפריפריה** – הצעת התכנית הכלכלית לא מתייחסת לפער העצום בתחום זה בין מרכז ופריפריה, פער שצפוי אף להתעצם לאור העלייה בשיעור הריבית והקפאון הנוכחי במחירי הדיור, הצפוי להחריף את חוסר הכדאיות הכלכלית להתחדשות עירונית בפריפריה. תמונה ומאכזב להיווכח, ששוב נזנחים האזורים בהם קיים הצורך הזועק ביותר בחידוש מבנים ומיגון מבנים, לא רק כדי לשפר את איכות החיים אלא כדי להבטיח את חייהם ושלומם של מי שמתגוררים באזורי סיכון סמוגרפיים. נבהיר כי מימון **תכנון** התחדשות עירונית בפריפריה, שלא מעט ממנו צפוי להישאר 'על הנייר' בהעדר תקציב והיתכנות למימוש – אינו מספק. יש למצוא את האפיק להקצות את המימון הנדרש להתחדשות מבנים בפריפריה.

• **גריעת מלאי דיור זול להשכרה** – כידוע, התחדשות עירונית מתרחשת בשכונות הוותיקות במרכז הערים, ואלו לא אחת משמשות כמלאי דיור להשכרה שמושכר במחירים זולים יחסית. כמו כן, ברבות מהשכונות המתחדשות קיים שיעור יחסי מאד גבוה של שוכרי דירות, בשל רכישת דירות להשקעה. מרחבים אלו, על אף שאינם מבטיחים, במרבית המקרים, איכות דיור גבוה, מאפשרים לאוכלוסיות במעמדות נמוכים להתגורר בערים מבוקשות, בקרבה לתעסוקה, שירותים וכו'. התחדשות עירונית במודל הקיים היום - היא אם כן תהליך שמכלה מלאי דיור זול באזורי הביקוש, וככזו היא מפחיתה את מגוון אפשרויות הדיור, ואת התמהיל החברתי.

פתרון לקושי זה טמון בשילוב של דיור בהישג יד במיזמי התחדשות עירונית – אולם במודל הכלכלי הנוכחי זהו פתרון שניתן ליישם במקרה הטוב באזורים בהם ערכי הקרקע הם הגבוהים ביותר. כך למשל, עיריית תל אביב-יפו קבעה לאחרונה דרישה לשלב 10%-15% דיור בהישג יד בכל פרויקט בעיר, ובכלל זה בהתחדשות עירונית. אולם ברוב הערים לא קיימת היום כדאיות כלכלית לשילוב של דיור בהישג יד, בין אם במובנו כדיור להשכרה במחיר שוק ובין אם במובנו כדיור להשכרה במחיר מופחת לזכאים. לפיכך, יש ליצור מנגנון אשר יבטיח כדאיות כלכלית כאמור, בין אם על ידי העמדת ערבויות מדינה להלוואות, מתן קרקע משלימה או מימון ישיר, או כל מודל אחר שיאפשר שילוב דיור בהישג יד במיזמים אלו.

ב. **הפחתת שיעור ההסכמה להתחדשות בניינית**

צעד אחר צעד מקודמת חקיקה שפוגעת בזכות הקניין של מי שאתרע מזלם ומתגוררים בשיכון המיועד להתחדשות עירונית. פגיעה זו, הגם שעשויות להיות לה הצדקות על בסיס שיקולים הנוגעים לאינטרס



של קבוצת הרוב, מחלישה פעם אחר פעם את מעמדם של בעלי דירות אל מול יזמים במקח על מיזמי התחדשות עירונית. במקרה הנדון מוצע לפגוע בזכות הקניין ולהפחית את שיעור ההסכמה גם ביחס להתחדשות בניינית – מודל התחדשות עירונית שאין לגביו ניסיון ושעדיין לא ברורים מלוא הסיכונים בו. ביחס למודל חדש זה, מוצע בתכנית הכלכלית כבר עתה להפחית את שיעור ההסכמה ולכפות למשל על מי שאינם מעוניינים להיות שפני הניסיון של המודל להיכנס לעסקה שנכון להיום רב בה הנסתר על הגלוי.

לעמדתינו, הזכות הקניינית, אותה מבקשת ההצעה להחליש, אמורה לספק הגנה חוקתית לבעלי דירות, לרבות מיעוט שלהם, מפני פגיעה על ידי הרשות הציבורית או צדדים שלישיים. לאור ההיבטים החוקתיים והציבוריים של התיקון, וודאי כאשר מדובר ביחס להסדר שאין בו ניסיון, אין לכלול אותו במסגרת חוק ההסדרים אלא במסגרת חקיקה ייעודית לנושא, שתידון בנפרד ותכלול דיון ציבורי, בוועדות הכנסת שהנושא נמצא בתחום טיפולן ומומחיותן.

בברכה,

עו"ד אורלי אריאב

מנהלת
[מרכז הגר](#)

עו"ד אורי אטינגר

מנהלת מחקר וקידום
מדיניות
[מרכז הגר](#)

פרופ' נטע זיו

מנהלת אקדמית
[מרכז הגר](#)