<u>פרסום טיוטת מחקר בנושא דיור בר השגה</u>

בכדי לקדם דיור בר השגה יזם מינהל התכנון במשרד הפנים לפני למעלה משנתיים מחקר השוואתי בנושא דיור בר השגה. המחקר, 'הרחבת היצע של דיור בהישג: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית', בוצע ע"י צוות בראשות פרופ' רחל אלתרמן וד"ר אמילי סילברמן מהטכניון בשיתוף ד"ר חיים פיאלקוף ונערך במימון ולווי מינהל התכנון במשרד הפנים. עיקרו סקירה בינלאומית על הנעשה בתחום ועל בסיס זה, ניתוח והמלצות על כלים לקידום דיור בהישג יד בישראל. במחקר נבחנו המדינות הבאות: ארה"ב, צרפת, גרמניה, אנגליה, הולנד, אוסטרליה, קנדה, ספרד וניו זילנד.

במהלך ביצוע המחקר הפך דיור בהישג יד לנושא מרכזי בשיח הציבורי בקרב השלטון המקומי, מוסדות התכנון לרמותיהם, משרדים וגופים ממשלתיים, ארגונים חברתיים והציבור הרחב.

לאור זאת, ועוד בטרם בחינה פרטנית של מלא ההשלכות וההיבטים של כל אחד מממצאי והמלצות המחקר, החליט משרד הפנים לפרסם את **<u>טיוטת הדוח</u>** המסכם של המחקר. יובהר בזאת כי המחקר וממצאיו טרם אושרו ע"י המשרד ונמצאים כאמור בשלב של בחינה ע"י גורמי המקצוע הרלוונטיים. לפיכך, פרסום המחקר בשלב זה, של טיוטה, נעשה כשירות לציבור וכסיוע לשיח בנושא.

אגף פיתוח ובקרה,
מינהל התכנון,
משרד הפנים.

הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים

המרכז לחקר העיר והאזור
ע"ש פיליפ ואתל קלצניק

מאי 2011
טיוטה להפצה

משרד הפנים
מינהל התכנון

דיור בר השגה:
כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית

סן פרנסיסקו, ארה"ב

ברצלונה, ספרד

ונקובר, קנדה

רוטרדם, הולנד

לונדון, אנגליה

פריז, צרפת

רחל אלתרמן, אמילי סילברמן וחיים פיאלקוף
עם ניר מועלם

תקציר מנהלים

מטרות העבודה:

- לספק מסגרת מושגית, מבוססת על סקירת ספרות בין לאומית, להעשרת הדיון וקבלת החלטות במדיניות קידום דיור בר השגה.
- להציג כלים ודגמים של דיור בר השגה המתאימים לישראל, תוך דגש על כלים להרחבת ההיצע ולייישום על ידי השלטון המקומי.
- להציג 'אמידת צרכים' ככלי בסיסי נחוץ למדידת הצרכים לדיור בר השגה.

מבנה הדו"ח:

הדו"ח מחולק לשלושה חלקים: (1) לימוד הפרקטיקה במדינות אחרות, (2) סקירת כלים לדיור בר השגה ו- (3) אמידת צרכים לדיור בר השגה. הדו"ח כולו מבוסס על מחקר השוואתי של שבע מדינות דמוקרטיות מערביות בעלות מערכת כלכלית שניתן להשוות לישראל. עבודת המחקר כללה סקירת הנסיון עם דיור בר השגה בכל אחת מהמדינות הנסקרות, וכן סקירה של מדיניות הדיור בישראל מאז קום המדינה ועד היום.

<u>חלק ראשון: לימוד ממדינות אחרות</u>

חלק זה בונה מסגרת מושגית המאפשרת לגבש "חבילות מדיניות" חלופיות ל דיור בר השגה, בהתאם למטרות ולצרכים מקומיים או למדיניות הממלכתית.

הגדרה: מדיניות של דיור בר השגה היא חבילה של כלים רגולטוריים או פיננסיים להתערבות בשוק הדיור על מנת להוריד את מחירי הדיור, ולשמור על המלאי של דיור זול לאורך זמן. קיימות הגדרות רבות לדיור 'בר השגה'. לעיתים מוסיפים מדד להגדרה, לדוגמה, נטל עלות הדיור (כולל הוצאות נלוות) שאינו עולה על כ 30% מהכנסות משק הבית. המונח 'דיור בר השגה' עשוי להתייחס הן לדיור להשכרה והן לדיור בבעלות פרטית.

רציונל: ניתוח הספרות הבין-לאומית הצביע על מספר מצבים המניעים את החלטת המגזר הציבורי להתערב בשוק הדיור. חלק מהתוכניות מונעות על ידי מטרות כלכליות, ובמיוחד לאפשר לעובדים נחוצים להתגורר במרחק סביר ממקומות תעסוקה. אחרים מתבססים בעיקר על מטרות חברתיות כגון תיקון אפלייה, עידוד בני מקום להישאר בעיר מגוריהם ורצון למנוע ריכוזי עוני על ידי תמהיל חברתי של בעלי הכנסות שונות באותו בניין או מתחם. תוכניות אחרות מבקשות להשיג מטרות סביבתיות, תוך הרחבת האפשרות לציפוף עירוני.

אסטרטגיות לאספקת דיור בר השגה: ביצענו אבחנה בין ארבע אסטרטגיות לאספקת דיור בר השגה, תוך המלצה לשלב בין האסטרטגיות השונות. האסטרטגיה המוכרת יותר כיום היא *"בנייה חדשה של דיור בר השגה"*, בעיקר תוך מתן תמריצים לשילוב דיור בר השגה בבנייה חדשה. אסטרטגיה משמעותית נוספת לישראל היא *"הורדת מחסומים רגולטוריים"* שעלולים להעלות את מחירי הדירות (קביעת גודל מינימום של דירות היא דוגמא לאמצעי אחד מני רבים להורדת מחסומים כאלה). אסטרטגיה שלישית היא *"שמירה על דיור זול במלאי הקיים"*. אמצעי זה נועד למנוע אובדן של דיור זול בעת שמנסים לעודד בנייה חדשה של דיור בר השגה, תוך שיפור ואחזקת דירות באיכות ירודה. אסטרטגיה רביעית, שאינה במוקד דו"ח זה, מתייחסת *להגדלה של מלאי הדיור הכללי*.

מימדים לגיבוש תוכנית לדיור בר השגה. סקר הספרות הראה שתוכניות לדיור בר השגה מורכבות כמו פאזל, ממספר מימדים. התוכניות שונות זו מזו בעקבות החלטות להתמקד במטרות חברתיות או כלכליות, או בדיור להשכרה או לרכישה. בנוסף, משתנות התכניות על פי תפקידי המגזר הציבורי, הפרטי והמגזר ללא כוונות רווח, והייעוד הקודם של הקרקע. הפרק מציג את המשמעות של כל אחד מהמשתנים על מנת לאפשר למקבלי החלטות בישראל להרכיב את התוכנית המתאימה לכל אזור.

חלק שני: כלים של דיור בר השגה

חלק זה מציג 'סל' של כלים רגולטוריים לאספקת דיור בר השגה תוך התמקדות בכלים העשויים לעמוד לרשות השלטון המקומי, בין אם לבדו או בעזרת מוסדות השלטון המרכזי. רוב הכלים גזורים מתחום הסמכויות של תכנון ובנייה או הדין המוניציפלי, ומיעוטם מתחום המיסוי המקומי.

אנו מדגישים את המושג 'סל כלים', מכיוון שיש להרכיב 'סל' אחר של כלים באזורים השונים בארץ, ולבחור בכל אזור את מצבור הכלים המתאימים לו, תוך מניעת הישענות על כלי אחד לכל הארץ. בין התנאים הקובעים את בחירת הכלים המתאימים ניתן למנות את האוכלוסית היעד ויעדי המדיניות, זמינות המשאבים, חוזקו של שוק הדיור המקומי, ומאגר הדיור הנוכחי.

הכלים מוצגים בארבע קבוצות לפי ארבעת האסטרטגיות שתוארו לעיל. התאור של כל כלי כולל הגדרה, מטרות, דוגמאות של השימוש בארצות אחרות, אפשרויות היישום בישראל, והפנייה לפרקים רלוונטים בנספח המשפטי . בסיכום כל כלי מובאת טבלה גרפית, עם ציון של הגורם המוביל ביישום הכלי (שלטון לאומי, הרמה המחוזית או המקומית), התאמת הכלי למחירי דיור באזור (שוק דיור חזק או חלש), הזמן הנדרש לביצוע המדיניות (תוך כ- 3 שנים, עד כ- 5 שנים ויותר מ- 10 שנים) , אוכלוסיית היעד של הכלי (רמה כלכלית נמוכה, נמוך-בינוני, או בינוני), והאם הכלי מתאים לדיור בהשכרה. בכל קבוצה של כלים יש ניתוח מעורבות של השחקנים השונים (שלטון מרכזי, שלטון מקומי, המגזר הפרטי והמגזר ללא כוונות רווח) בתפקידים השונים, כגון קביעת מטרות, מימון, פיתוח, ניהול ותחזוקה של הדיור בר השגה. בסיום החלק כולו מופיעה טבלה עם סיווג הזמינות של הכלים.

להלן תמצית הכלים אותם ניתחנו. **כלים של הנמכת מחסומים לדיור בר השגה**. צעד ראשון בעת גיבוש של מדיניות דיור בר השגה הוא לבחון מחדש את מכלול הוראות התכנון והמיסוי העלולות לגרום להעלאת מחירי הדיור, וביניהן קביעה של גודלי מינימום לדירות, מגבלות על הוספת יחידות דיור נוספות בבתים צמודי קרקע וכניסה נפרדת בדירות, סטנדרטים לבנייה, חנייה, עיצוב ושימור, והגבלות על עירוב שימושי מגורים עם מסחר ותעסוקה.

לקבוצה זו של כלים יתרונות רבים: ניתן ליישמם תוך עלות נמוכה מאוד, בזמן קצר יחסית, ובאופן מפתיע, תוך השפעה גדולה על מלאי הדיור בהישג יד. רוב המפתחות להצלחה כאן הם בידיים של המגזר הציבורי, ללא צורך במעורבות המגזר הפרטי. הכלים הללו מתאימים בעיקר לאזורים בעלי מחירי דיור גבוהים, ומייצרים דירות להשכרה או לרכישה עבור אוכלוסיות בעלותהכנסה נמוכה עד בינונית.

שמירה על דיור זול במלאי הקיים. סקר הספרות מראה שבמקביל לנסיונות של מדינות רבות לקדם דיור בר השגה חדש, הן אינן מצליחות לשמר את מלא הדיור הזול הקיים, ומאבדות מלאי זה. שמירה על מאגר דיור זול קיים צריכה להיות חלק בלתי נפרד ממדיניות כוללת לאספקת דיור בר השגה. בין הכלים המרכזיים נמנים ניטור של מלאי הדיור הזול, בניית יחידות דיור בר השגה חדשות תמורת דיור זול שנהרס או נמכר (לדוגמא בתהליך פינוי בינוי או במכירת דיור ציבורי), שיפוץ והרחבה של דיור קיים וזול, ופיקוח על גובה דמי השכירות. השחקנים המרכזיים באסטרטגיה זו הם

עדיין מהמגזר הציבורי (מרכזי ומקומי) אך נהוג לערב את המגזר הפרטי במימון, וגם, יחד עם המגזר ללא כוונות רווח, בפיתוח, וניהול המלאי.

הכלים בקבוצה זו לרוב מתאימים לאזורים עם שוק דיור תוסס, בהם עלול להיווצר מחסור בדיור זול. רוב הכלים אינם מתאימים לאזורים עם שוק דיור חלש, שם הם עלולים להביא להאטה או עצירה בחיזוק האזור. יוצא דופן כאן הוא הכלי של שיפוץ והרחבה, המתאים במיוחד לאזורים חלשים עם שיעורי בעלות גבוהים. רוב הכלים בקבוצה זו ישימים בטווח הקצר והבינוני ומתאימים במיוחד לבעלי הכנסה נמוכה עד נמוכה –בינונית.

ייצור יחידות חדשות של דיור בר השגה. זוהי אסטרטגיה שהתפתחה מאוד בעשור האחרון וכיום מדינות מערביות רבות הכינו חקיקה המורה על שילוב דיור בר השגה בתוך בנייה חדשה.
האסטרטגיה נחשבת אטרקטיבית במיוחד עבור נבחרי ציבור בשל הנראות הגבוהה של התוצר, והתחושה שמקבלים ׳יש מאין׳ , דיור בר השגה חדש ללא העברת כספים ציבוריים באופן ישיר.

הפרק בוחן עשרה כלים שונים לייצור יחידות חדשות של דיור בר השגה, וביניהם הוראות מחייבות, תמריצים והסכמים אד הוק עם יזמים לתמהיל דיור חברתי בפרויקטים חדשים, ׳כופר׳ על אי הקמה של דיור בר השגה בפרויקטי מגורים או עבור הקמה של פרויקטי מסחר או תעסוקה, ייעוד קרקע ייחודי לדיור בר השגה, והגדרה של מגוון זכויות קניין בדיור, כולל ׳דיור בבעלות חלקית׳.

השלטון המקומי הוא שחקן מרכזי ביישום אסטרטגיה מסוג זה, והנסיון הבין לאומי מראה שללא מעורבות והכשרה של השלטון המקומי לא ניתן ליישם בהצלחה את רוב הכלים. לצד השלטון המקומי, יש משחק תפקידים מורכב: לעיתים היזם או ארגונים ללא כוונות רווח הם אלה שמממנים, בונים, מנהלים ואפילו מחזיקים בבעלות הדיור בר ההשגה. תפקידו של השלטון המרכזי הוא לקדם חקיקה ראשית, לקבוע מטרות ומסגרת לקביעת זכאות, ולסייע במימון וביצירת מנגנוני מיסוי מסייעים.

גם הכלים בקבוצה זו מתאימים יותר לאזורים עם ביקושים גבוהים לדיור, ובמיוחד הכלי של שילוב דיור בר השגה בבנייה חדשה. באזורים של שוק חלש, אם רוצים לעודד תושבים צעירים להישאר באזור, יש צורך במימון ממשלתי כדי לתמרץ יזמים לבנות דיור הולם. כלי אחר שניתן לשימוש באזור של שוק דיור חלש הוא ׳בעלות חלקית׳, כשבעלות על הדיור נחלקת בין הדייר לבין גוף ללא מטרות רווח (פרטי או ציבורי). חסרון בולט לחלק מהכלים הללו הוא הזמן הדרוש ליישום, בשל הצורך בתיקון חקיקה או הכנת חקיקה חדשה.

<u>חלק שלישי: אמידת צרכים לדיור בר השגה:</u>

חלק זה בדו״ח מתמקד בצד הביקוש ובוחן כלים לצורך מענה על מגוון שאלות: כמה דירות צריך, עבור אילו קבוצות אוכלוסייה ובאילו מחירים? חלק זה מציג את התועלת באמידת צרכים לדיור בר השגה, סוקר מדיניות בחמש מדינות דוברות אנגלית, ובוחן את מקורות המידע הרלוונטיים בישראל.

<u>מטרות ההערכה</u> – להצביע על חמש מטרות עיקריות לאמידת צרכים במסגרת תכנית אסטרטגית לדיור:

א. הערכת צרכים קיימים וצפויים
ב. ניתוח היצע קיים ומתוכנן מבחינה פיזית, כלכלית ותפקודית
ג. זיהוי אוכלוסיות מיוחדות הזקוקות לסיוע כדי להבטיח תנאי דיור נאותים
ד. הערכת תכניות הסיוע ויכולתן לתת מענה לצרכים של האוכלוסיות הפגיעות
ה. השתלבות עם תכנון סטטוטורי ומדיניות רווחה כדי להבטיח ראייה כוללנית.

<u>היתרונות במעורבות הרשויות המקומיות</u> – זוהו ארבעה יתרונות עיקריים לביצוע הערכת הצרכים ותכנית אסטרטגית ע"י הרשות המקומית:

א. מתן ביטוי לשונות ביו הרשויות

ב. עידוד יוזמה של הרשויות המקומיות בגיבוש פתרונות חדישים

ג. יצירת שותפויות אסטרטגיות עם המגזר השלישי והמגזר הפרטי ברמה המקומית

ד. הרחבת מתן דין וחשבון (accountability) של הרשויות כלפי תושביהן.

<u>סקירת מדיניות בחו"ל</u> – נסקרה מדיניות ממשלתית בהקשר לאמידת צרכים ולגיבוש תכנית אסטרטגית בחמש מדינות דוברות אנגלית: ארצות הברית, בריטניה, אוסטרליה, ניו זילנד וקנדה.

<u>מרכיבי תכנית אסטרטגית בחמש המדינות</u> – נמצאו ארבעה תחומים משותפים במדינות אלה בקשר להמלצות השלטון המרכזי לרשויות המקומיות לעניין האלמנטים שיש לכלול בהערכת צרכים ותכנית אסטרטגית:

א. **<u>שיתוף ציבור</u>** – בכל שלבי העבודה, החל מתחילת ההיערכות, עובר בבדיקת צרכים, וכלה בניתוח חלופות וקביעת סדר עדיפויות.

ב. **<u>ניתוח היצע מול ביקוש</u>** – כדי להצביע על פערים וקשיים, בעיקר עבור קבוצות אוכלוסיה נזקקות.

ג. **<u>הערכת תכניות הסיוע הנוכחיות</u>** – כדי לבחון את יכולתן לתת מענה מספק להיקף הצרכים.

ד. **<u>תכנית אינטגרטיבית</u>** – גיבוש תכנית הנשענת על מערכות התכנון, מלאי הקרקע ומדיניות הרווחה מחד והמנסה להשפיע עליהן מאידך.

<u>שונות באופי ההנחיות לרשויות המקומיות</u> – קיימת שונות ניכרת בין המדינות שנסקרו באופי ההנחיות לרשויות המקומיות לאמידת צרכים והכנת תכנית אסטרטגית לדיור. השונות בהנחיות נובעת מהבדלים בכל הקשור ליחסי שלטון מרכזי-מקומי, חלוקת סמכויות, שיטות מימון ומערכות בקרה ממשלתיות. בכל המדינות הנסקרות ההנחיות מופצות ע"י הגוף המופקד בשלטון המרכזי על ענייני שיכון, כאשר נקודות השוני הבולטות בין המדינות הן כדלהלן:

א. **<u>ארה"ב</u>** – מכתיבה מסגרת מפורטת ביותר המתנה קבלת סיוע בעמידה בכללי הכנה מובנים;

ב. **<u>אנגליה</u>** – מפיצה קווים מנחים סטטוטוריים (statutory guidance) ושיטות מוצעות במתכונת של "best practices" ;

ג. **<u>אוסטרליה</u>** – קיומו של הסכם מוסדר בין הממשל המרכזי לממשל המדינתי בעניין חלוקת האחריות ביניהם בעניין מדיניות דיור ויישום תכניות סיוע;

ד. **<u>ניו זילנד</u>** – מכינה כללים עקרוניים לסייע לרשויות מקומיות ולאחרים המעורבים בנושא, זאת כתנאי להחלת דרישה של דיור בר השגה על מיזמים חדשים;

ה. **<u>קנדה</u>** – מפעילה חברה ממשלתית המופקדת על ענייני שיכון. חברה זו מנחה את הרשויות המקומיות באמצעות מקורות מידע ושיטות לאיסוף הנתונים, ניתוחם והפקת משמעויות.

<u>המשתנים הרלוונטיים</u> – זוהו מכלול של משתנים רלוונטיים לאמידת צרכי הדיור בארבעה תחומים:

א. **<u>דמוגרפיה</u>** – כגון סוגי משקי בית וגדליהם.
ב. **<u>כלכלה</u>** – כגון התפלגות הכנסות והוצאות לדיור.
ג. **<u>שוק הדיור</u>** – כגון היקף המלאי, גדלי דירות, צורת חזקה, גיל בנייני מגורים, היקף דירות ריקות, התחלות בנייה רלוונטיות לשוק המקומי והמטרופוליני, מחירי דירות, מספר עסקאות.
ד. **<u>סיוע ממשלתי</u>** – כגון מענקי השתתפות בשכר דירה, דיור ציבורי, קצבאות של המוסד לביטוח לאומי.

<u>ריכוז מידע</u> – יש חשיבות בריכוז ועיבוד מידע סטטיסטי מהימן של המשתנים השונים הנדרשים לאמידת צרכים. בחלק מהמדינות נערכו עיבודים מיוחדים עם האחראים על הסטטיסטיקה הלאומית כדי ליצור תשתית מידע לביצוע הניתוחים ברמה המקומית. מוצע לאמץ גישה זו בישראל. נראה שהגורמים המתאימים ביותר לקדם משימה זו הם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים, רשות המסים (מיסוי מקרקעין) והמוסד לביטוח לאומי.

<u>מחקר ופיתוח</u> – חלק ניכר מהמדינות מקדמות מחקר ופיתוח בענייני הַשָּׂגוּת דיור (housing affordability) ובענין שיטות מוכחות (best practices) לשיפור שוק הדיור. מדינות אלה מפיצות ממצאים וידע על ניסיון זה לכלל הרשויות. מוצע בישראל לתת דגש דומה לקידום מחקר ופיתוח בתחומים אלה בשנים הקרובות. רצוי שנושאי המחקר יתייחסו למיפוי מפורט יותר של מלאי הדיור ותנאי הדיור של משקי הבית, תוך התייחסות להתפלגות כלכלית, גדלי משקי בית וסוגיהם, פריסה גיאוגרפית וכדו'. בנוסף, מוצע כי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יחד עם משרד הבינוי והשיכון יגבשו מדד/י הַשָּׂגוּת נורמטיבי/ים תוך התייחסות לשיטות המדידה הנהוגות והמשתנים הרלוונטיים בהקשר המקומי.

<u>שלבי מחקר מוצעים</u> – מוצע להרחיב את עבודת המחקר הנוכחי ולהיערך ליישום העקרונות שפורטו ברשויות המקומיות. בהתאם לכך מוצע לקדם שני תוצרים עיקריים:
א. **<u>מסמך הנחיות</u>** – מדריך או מסמך הנחיות לרשויות המקומיות לצורך הכנת תכנית אסטרטגית/אב המתבססת על אמידת צרכי הדיור בהישג יד לתושביה;
ב. **<u>הפעלת פיילוט</u>** - הדגמה אופרטיבית ("מודל") לאמידת צרכים במספר קטן של ישובים, שעשויה לשמש כהנחיה לרשות המקומית/מוסדות התכנון בעת גיבוש תכניות אב ומתאר. מוצע כי הדגמה זו תיושם בהתחלה על מספר מצומצם של ישובים וייבדקו ישימותה ושימושיותה. בעקבות תהליך של הפקת לקחים יחד עם נציגי משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, מוצע לכייל את המודל ע"מ שישמש כמודל בסיסי כלל-ארצי עם שיטות מוכחות (best practices).

דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית

תוכן עניינים כללי

תקציר מנהלים 3

צד ההיצע

חלק ראשון: לימוד ממדינות אחרות רחל אלתרמן ואמילי סילברמן עם מיכל יוקלה 12
פרק 1- הגדרה 14
פרק 2- רציונאל 16
פרק 3 - אסטרטגיות לאספקת דב"ה (דיור בהישג יד) 19
פרק 4 - מימדים לגיבוש של תכניות חלופיות לדב"ה 20

חלק שני: כלים של דיור בר השגה רחל אלתרמן ואמילי סילברמן עם מיכל יוקלה -35-
פרק 5 - הנמכת מחסומים רגולטוריים לדיור בר השגה 40
פרק 6 - שמירה על דיור זול במלאי הקיים 50
פרק 7 - ייצור יחידות חדשות של דיור בר השגה 64
פרק 8 - הגדלה של מלאי הדיור הכללי 89
פרק 9 - כלים משפטיים : תמצית. ניר מועלם ורחל אלתרמן 91
מקורות לחלקים א ו ב 101

צד הביקוש

חלק שלישי: אמידת צרכים לדיור בר השגה חיים פיאלקוף -106-

פרק 10 - מבוא 108
פרק 11 - סקר ספרות 112
פרק 12 - מקורות מידע וניתוח משמעויות 129
פרק 13 - מסקנות והמלצות 162
מקורות 166

נספח

כלים משפטיים - דוח מלא ניר מועלם ורחל אלתרמן

תוכן עניינים מפורט

<u>חלק ראשון- לימוד ממדינות אחרות</u>

מבוא לחלק ראשון... 12
פרק 1 : הגדרה.. 14
פרק 2 : רציונאל 16
פרק 3 : אסטרטגיות לאספקת דב"ה (דיור בהישג יד)....................... 19
3.1 ייצור יחידות דב"ה חדשות.. 19
3.2 הנמכת מחסומים לדב"ה.. 20
3.3 שמירה על מאגר הדיור הקיים 20
3.4 הגדלת מלאי הדיור 20
פרק 4 : מימדים לגיבוש של תכניות חלופיות לדב"ה.......................... 21
4.1 מטרת על.. 21
4.1.1 הורדת נטל עלות דיור 22
4.1.2 דיור עבור כוח עבודה 22
4.1.3 תמהיל חברתי 23
4.2 אמידת צרכים 23
4.2.1 אחוז אחיד מדיור חדש 24
4.2.2 היקף שווה מכלל הדיור 25
4.2.3 התאמה לצרכי התושבים 26
4.3 סוג הזכות הקניינית 26
4.3.1 שכירות... 27
4.3.2 בעלות.. 28
4.3.3 בעלות חלקית / 'דב"ה ביניים' 29
4.4 שחקנים... 30
4.4.1 המגזר הפרטי 30
4.4.2 מגזר ללא כוונות רווח.. 31
4.4.3 מגזר ציבורי 33
4.5 שימוש הקרקע הקודם 34

<u>חלק שני- כלים לאספקת דיור בר השגה</u>

הסל של כלים רגולטוריים.. 35
פרק 5: הנמכת מחסומים רגולטוריים לדיור בר השגה 38
5.1 הנמכת מחסומים לגדלי דירות וחלקות.. 40
5.2 הסרת המגבלות על יחידות דיור נוספות בבתים צמודי קרקע ובדירות 42
5.3 הגמשת סטנדרטים: סטנדרטי בנייה, חנייה, עיצוב ושימור 44
5.4 צימצום המגבלות על שימושים מעורבים... 46
5.5 עיגון משפטי של הזכות לערער על מחסומים רגולטוריים.......................... 48
פרק 6: שמירה על דיור זול במלאי הקיים 50
6.1 ניטור של מלאי הדיור 51
6.2 בניית יחידות דיור בר השגה חדשות תמורת דיור בר השגה שנהרס או נמכר 54
6.3 פיקוח על שינוי יעוד של יחידות דיור קיימות.. 56
6.4 תמריצים להחזרה למלאי של יחידות דיור ריקות.................................... 58
6.5 שיפוץ והרחבה של דיור קיים וזול 60
6.6 פיקוח על גובה דמי השכירות 62
פרק 7: ייצור יחידות חדשות של דיור בר השגה................................. 64

7.1 הוראות של תמהיל דיור חברתי (Inclusionary Housing) בפרויקטים חדשים 65
7.2 זכויות מתמרצות : הגדלת זכויות בניה 69
7.3 כופר על אי הקמת דיור בר השגה........ 72
7.4 חובת שיפוי ביחידות דיור בר השגה בגין השפעה של פיתוח חדש (Linkage) 74
7.5 ייעוד קרקע ייחודי לדיור בר השגה 76
7.6 הסכמים עם יזמים אד הוק........ 79
7.7 עידוד מגוון זכויות קניין בדיור........ 82
7.8 מסלול ירוק לאישור דיור בר השגה........ 86
7.9 חובת מסירת קרקע לצרכי דיור בר השגה........ 88
פרק 8: הגדלה של מלאי הדיור הכללי 89
פרק 9: כלים משפטיים: תמצית הנספח המשפטי לדוח........ 91
מקורות לחלקים 1 ו- 2 101

חלק שלישי – אמידת צרכים

פתח דבר 106
פרק 10: מבוא לאמידת הצרכים 108
מבוא 108
מטרת פיתוח כלי אמידה 109
המשתמשים בכלי אמידה 110
מקורות מידע 110
מידע חסר 110
הפרקים המרכיבים חלק זה של הדו"ח 111

פרק 11: סקר ספרות 112
רקע 112
המטרות של הערכה אסטרטגית של צרכי דיור 113
הנחיות להכנת הערכה אסטרטגית של צרכי דיור – השוואה בינ"ל 113
ארצות הברית 114
אנגליה 118
אוסטרליה 122
ניו זילנד 124
קנדה 125
מסקנות ותובנות 127

פרק 12: מקורות מידע וניתוח משמעויות 129
מבוא 129
נתונים דמוגרפיים 129
נתונים כלכליים 137
נתונים על שוק הדיור המקומי/המטרופוליני 141

נתוני סיוע ממשלתיים הניתנים למשפחות 152
ריכוז נתונים 158

פרק 13: מסקנות והמלצות 162
מבוא 162
היתרונות במעורבות הרשויות המקומיות 162
סקירת מדיניות בחו"ל 162
המשתנים הרלוונטיים בישראל 163
שלבי מחקר מוצעים 163

רשימת הלוחות בחלק השלישי 164
רשימת האיורים בחלק השלישי 165
מקורות לחלק השלישי 166

חלק 1 :
לימוד ממדינות אחרות

רחל אלתרמן ואמילי סילברמן עם מיכל יוקלה

מבוא לחלק ראשון

חלק זה מציג מסגרת מושגית לניתוח כלים סטטוטוריים להרחבת ההיצע של דיור בר השגה (דב"ה). החלק מבוסס על מחקר השוואתי בנושא כלים רגולטוריים לדיור בר השגה שסקר שבע מדינות. בחרנו לסקור מדינות שהן מדינות דמוקרטיות מערביות ובעלות מערכת כלכלית, אותן ניתן להשוות לישראל. הסקירה כוללת מדינות עם תוכניות ותיקות בתחום ומדינות שנכנסו לנושא בעשור האחרון, אשר מנסות ללמוד מנסיונם של אחרים ולהתאים לעצמן כלים חדשים. אין בדו"ח כל נסיון להשוות בין המדינות: מטרתנו היא ללמוד מתוך הנסיון של אחרים ול'תרגם' את הלימוד לאור המציאות הקיימת בישראל, ולא לעמוד על הנסיבות לשונות בין המדינות. המדינות הנסקרות בדו"ח הן (לפי שנות הנסיון בתחום):

- **ארה"ב**, בה נכנס הנושא כדרישה של התנועה לזכויות האזרח בשנות ה-70, תוך מאמץ לשלב מיעוטים בעלי הכנסה נמוכה באזורים חזקים, ובמיוחד בפרוורים. ב-15 השנים האחרונות התרחב מאוד הנסיון בארה"ב וכיום יש חקיקה ל'דיור מכיל' בחלק לא מבוטל מן הערים המרכזיות, תוך מעורבות גדולה של המגזר השלישי.
- **אנגליה**, הנחשבת לאחת הדוגמאות הבולטות להצלחה של ייצור דיור בר השגה חדש תוך ניהול משא ומתן מובנה עם יזמים, כבר משנות ה-90. בעשור האחרון יש שפע של חקיקה חדשה בתחום באנגליה, המתמקד ביצירת 'קהילות בתמהיל חברתי-כלכלי'.
- **קנדה**, ובמיוחד הערים טורונטו וואנקובר, שם מושם דגש מיוחד על שימור הדיור בהישג יד הקיים ועל הורדת מחסומים רגולטוריים.
- **אירלנד**, עם חקיקה חדשה משנת 2000 המחייבת הקצאת 20% מכל קרקע למגורים עבור דיור בר השגה.
- **ספרד**, בה חקיקה מרחיקת לכת משנת 2001 מחייבת הכללה של בין 30% ל-75% דיור בר השגה בכל בנייה חדשה.
- **צרפת**, עם שיטה ייחודית שפותחה ב-2006 לשם 'פיזור' דיור בר השגה באופן שווה בכל אזור ואזור.
- **הולנד**, עם מערכת מפותחת מאוד של דיור ציבורי (כ-30% מכלל הדיור), שבה רק בשנת 2008 העבירו חקיקה המאפשרת את החיבור בין תכנון שימושי קרקע לבין אספקת דיור בר השגה.

- **גרמניה**, בה אין עדיין חקיקה ראשית לדיור בר השגה, אך קיימות בערים שונות תוכניות נסיוניות, כשמינכן נחשבת המתקדמת מביניהן.

מקורות המידע לדו״ח הן לרוב מתוך הספרות הקיימת, הן האקדמית והן ה'מינהלית' (דו״חות, מסמכי מדיניות, ופסקי דין). בשלוש מדינות (צרפת, הולנד וגרמניה) לא היה די חומר באנגלית ולכן הזמנו דו״חות, שהוכנו בהתאם לקווים מנחים שלנו, ממובילים בתחום ודוברי השפה.

חלק זה מורכב מארבעה פרקים. בפרק הראשון אנו מציגים הגדרות שונות של דיור בר השגה, וקובעים את ההגדרה המשמשת אותנו לאורך הדו״ח. הפרק השני מציג את הרציונל להתערבות המגזר הציבורי (להגדלת היצע הדיור בר השגה), תוך נסיון לענות על הטענות הנפוצות המועלות כנגד התערבות שכזו בשוק הדיור. הפרק השלישי מבחין בין ארבע אסטרטגיות שונות להגדלת היצע דיור בר השגה: בנייה חדשה, שימור המלאי הקיים, הורדת מחסומים רגולטוריים לדיור בר השגה, והגדלת המלאי הכללי.

הפרק הרביעי הוא לב הדו״ח. בפרק זה אנו מציגים חמישה מימדים לניתוח כלים של דיור בר השגה: מטרות-על של התוכנית, השיטה של אמידת הצרכים לדיור בר השגה, סוג הזכות בדיור (בעלות, שכירות וסוגי ביניים), תפקידי השחקנים השונים (המגזר הציבורי, הפרטי והמגזר ללא כוונות רווח) ושימוש הקרקע הקודם. אנו משתמשים בדוגמאות מתוך המדינות הנסקרות על מנת לתאר חלופות בכל מימד, ועל מנת לעמוד על החוזקות והחולשות שבכל חלופה.

פרק 1 - הגדרה

לדיור בהישג יד שתי הגדרות רחבות אפשריות; 'התערבות בשוק' מנקודת המבט של המנגנון הציבורי ו'נטל עלות' המוגדרת מנקודת מבטו של הצרכן. שתי ההגדרות מתייחסות לדיור נאות כאשר המחיר הנמוך לא נוצר עקב סטנדרטים נמוכים של בניה או חשיפה למפגעי איכות סביבה, אלא מאפשר מגורים באיכות סבירה. בשתי ההגדרות שטח הדירה הינו השטח הסביר הדרוש לגודל משק הבית של אוכלוסיית היעד.

*איור מס' 1 : **שתי הגדרות לדב"ה***

נטל עלות הדיור: דיור בר השגה הוא כל דיור שעבורו אוכלוסיית היעד משלמת לא יותר מ30% מהכנסת משק הבית.	**התערבות בשוק:** דיור בר השגה הוא דיור שמחירו נמוך ממחיר השוק כתוצאה מהתערבות ציבורית מכוונת.

הגדרת **התערבות בשוק** מתייחס למצב בו **המגזר הציבורי משתמש במגוון כלים רגולטוריים ופיננסיים (עליהם נפרט בהמשך) על מנת להוריד את מחירי הדיור**. דיור בהישג יד שכזה הוא זול יותר ממחירי השוק בעקבות ההתערבות הציבורית. לפי הגדרה זו, מחיר 'דיור בהישג יד' הנוצר מהתערבות עשוי להיות גבוה מיכולת התשלום של קהל היעד, גם אם הוא נמוך ממחיר השוק.

בעבר היה נהוג להשתמש בהגדרת 'התערבות בשוק' שכללה אספקת דיור ציבורי, פיקוח על שכ"ד וסבסוד באמצעות זיכויי מס למשכנתאות. בעשור האחרון השתנתה ההגדרה וכיום נהוג יותר להשתמש ב'נטל עלות' כבסיס לקביעת מדיניות דב"ה.

נטל עלות הדיור מוגדר כאחוז ההוצאה של משק הבית על דיור. דיור מוגדר כבר השגה כאשר **נטל העלות לא עולה על *30% מהכנסת משק הבית***, כולל תשלום לשכר דירה או להחזר משכנתא וכן עלויות אחזקה כגון ארנונה, חשמל ומים. הגדרה זאת מתייחסת למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה-בינונית, כשברוב המדינות מדובר בכאלו שהכנסתם מגיעה עד ל-150% מההכנסה הממוצעת במשק, ועל כן אינה כוללת את משקי הבית בעשירונים העליונים. ההגדרה של היקף ההוצאה על דיור מתוך כלל ההכנסה נעשית בכדי לאפשר למשקי הבית הללו יתרת הכנסה מספקת בכדי לממן צרכי מחייה בסיסיים (אוכל, ביגוד, חימום, בריאות וכו'). בהתייחס להגדרה זאת, קיימות גם קטגוריות של אוכלוסיות מיוחדות, כמו סטודנטים או צעירים רווקים, שמסוגלות להוציא נתח גדול יותר מהכנסתן על דיור מבלי לפגוע ברמת המחייה שלהן. לפי הגדרה זו דיור חדש באזור בו מחירי הדיור מתונים יחשב דיור בר השגה, גם ללא כל התערבות מלמעלה.

היתרון המרכזי בשימוש בהגדרת 'נטל עלות' היא נוחיות אמידת הצרכים של היקף הצורך בדב"ה. שימוש ב'נטל עלות הדיור' מאפשר לאמוד את הפער בין עלות הדיור ויכולת התשלום תוך התייחסות להשתנות מחירי הדיור ורמות ההכנסה בין אזורים שונים. חסרון של הגדרה זאת הוא צורך בנתונים מתעדכנים לגבי רמות הכנסה ומחירי דיור ברמה האזורית.

אנו נשתמש ב'נטל עלות הדיור' כהגדרת-על הכוללת הן את יחידות הדב"ה שסיפק השוק והן יחידות דיור שמסופקות על ידי ההתערבות הציבורית, תוך התייחסות ליכולת תשלום של משק הבית. מוקד המחקר שלנו הוא בכלי ההתערבות בשוק.

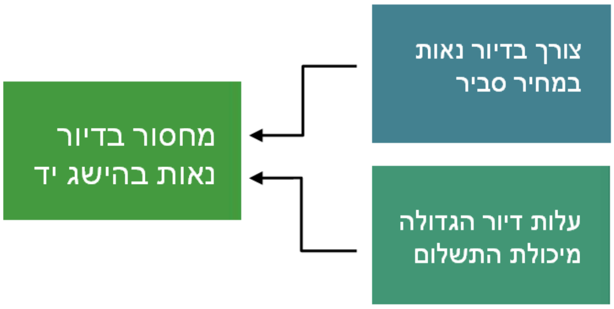
בפרק הבא אנו מתארים את הנסיבות בהן נוצר הצורך בהתערבות המגזר הציבורי בתחום הדיור לשם יצירת דיור בר השגה, תוך נסיון לענות על חלק מהטענות הנפוצות כנגד ההתערבות בשוק.

פרק 2 - רציונאל

רובנו מסכימים כי כל משק בית צריך שיהיה לו בית בתנאים נאותים ובמחיר סביר אשר יאפשר לו תנאי קיום ומחייה סבירים. לאדם מהווה הבית קורת גג המאפשרת פרטיות ובטחון. הבית הוא מקום להתכנסות משפחתית, לאכסון חפצים, לקבלת דואר ולאירוח חברים. מיקום המגורים ברמה השכונתית הוא אחד הנתונים הקובע את נגישות האדם לעבודה, לתחבורה, לבתי ספר, למרחב ציבורי, למסחר ואף לחברים ולקהילה.

לעתים נוצר מצב בו עלויות הדיור הן גבוהות יותר מיכולת התשלום של התושבים. נהוג לחלק את הגורמים למחירי הדיור הגבוהים לפן ההיצע ולפן הביקוש. על פן ההיצע נמנים גורמים כגון : מיעוט קרקעות פנויות בעיר או בסביבתה, מחסומים רגולטוריים המקשים על בנייה חדשה או הרחבת בניה קיימת וצמצום מלאי הדיור הזול בעקבות הריסה, מכירה, הרחבה או שינוי יעוד. כשערים אינן רוצות למשוך אוכלוסיה ולהגדיל את הביקוש למגורים בהן, או שהן מעונינות רק באוכלוסייות 'חזקות', הן לא תפעלנה להורדת מחירי הדיור.

איור מס' 2 : ***רציונאל דיור בהישג יד***



ניתן להצביע על ארבע קבוצות מיוחדות באוכלוסייה המשפיעות על עליית הביקוש לדיור זול, מעבר ללחצים הרגילים :

1. *אזרחים בעלי יכולת כלכלית המאפשרת ניידות*, שעוברים לאזורים המציעים איכות חיים גבוהה כמו ברצלונה, פריז, וונקובר שבקנדה ופורטלנד שבאורגון. עם עליית תנועת החזרה לעיר עלה היקף האנשים המעוניינים לגור במרכזי הערים במרחקי הליכה מאזורי פנאי, בילוי, תעסוקה, מסחר ותרבות.
2. *עובדים בחברות בין-לאומיות*, נשלחים על ידי מעסיקיהם לעבוד ולגור בערים אחרות (Relocation), כמו שקרה במרכזים פיננסיים או היי-טק כמו למשל בגאלווי באירלנד, בעמק הסיליקון בקליפורניה, בלונדון ובניו יורק.
3. *מהגרי עבודה במעמד נמוך*, המתגוררים בדמי שכירות בתנאי צפיפות גבוהה ועל ידי כך מעלים את מחירי השכירות הכוללת ליח״ד. דוגמאות לכך קיימות באמסטרדם, באוסלו, בלוס-אנג׳לס, במרסיי שבצרפת ובאזור התחנה המרכזית בתל אביב.
4. *אנשים הרוכשים בתים שניים* כהשקעה או כבתי קייט, במיוחד במקרים בהם הבתים נותרים ריקים ואינם מושכרים בהעדר בעליהם. ערים המתמודדות עם תופעה זאת כוללות את ונציה, ערי החוף בספרד ובאזורי הקיט בדרום צרפת.

מדוע שהמגזר הציבורי יתערב בכלל בשוק הדיור? להלן נענה תוך התייחסות לארבעה טיעונים מרכזים כנגד התערבות המגזר הציבורי בשוק הדיור. ראשון, יש הטוענים כי דיור הינו מוצר צריכה פרטי ולכן אין צורך שהמגזר הציבורי יתערב בשוק הדיור. שנית, טוענים ש-Affordability (׳התאמה כלכלית׳) היא סוגיה של הנצרך ולא של המצרך, כלומר יש להגדיל את ההכנסה של משקי הבית ואין צורך להתערב במחירי הדיור. טיעון שלישי נגד התערבות השוק הציבורי במחירי הדיור הוא גיאוגרפי ולפיו אם משק בית לא יכול להתגורר באזור א׳ - עליו לעבור לאזור ב׳. הטיעון הרביעי והאחרון הוא שמחירי הדיור גבוהים בגלל רגולציית-יתר (כגון מיסוי על קרקע, תוכניות מתאר המעמידות דרישות המייקרות את המוצר הבנוי -- בין אם בכוונה תחילה או לאו-- תהליך אישור איטי ועוד). לפי תפיסה זאת צמצום הרגולציה יגביר את אספקת היצע הדיור ובכך יוריד את המחירים.

ניתוח מדיניות הדיור של המדינות במחקר שלנו מצביע על חמישה מצבים של כשל שוק, או חוסר שביעות רצון חברתית ופוליטית ממה שהשוק מספק, שבהן מחליט המגזר הציבורי להתערב בשוק הדיור:

1. *׳חוסר-מתאם תעסוקה-מגורים׳* מתקיים כאשר מספר מקומות העבודה גדול ממספר יחידות הדיור. באזורים אלה עלות הדיור הגבוהה מהווה מחסום למציאת עובדים אשר יכולים להתגורר במרחק נסיעה סביר ממקום עבודתם. הוספת דב״ה עשויה להגדיל את הכוח הכלכלי של אזורים אלו. במצבים אלו אין יתרון במעבר העובדים לאזור מגורים אחר, מרוחק יותר, שבו אין מקומות עבודה. כמו כן, יש צורך בבניית יחידות דיור נוספות. הקלה ברגולציות המגבילות ייצור יח״ד נוספות עשויה לשפר את המצב עבור בעלי הכנסה גבוהה יותר, אך לא בהכרח יספיק עבור בעלי הכנסה בינונית עד נמוכה, שכן בשוק ייקבע המחיר הגבוה ביותר.

2. *׳אזורי ביקוש׳* הם אזורים מבוקשים בהם עלות הדיור גבוהה ואספקת הדיור נמוכה. גם באזורים אלו שינוי הרגולציה עשוי להגדיל את אספקת הדיור ולהוריד את מחיריה עבור בעלי ההכנסה הממוצעת, אך ספק אם יענה על צרכי הדיור של בעלי ההכנסה הנמוכה. שיטת השוברים הקיימת בארה״ב היא מעין מלכודת, שכן אם השוברים הם בגובה אחיד בכל האזורים, הרי הם מאלצים מעבר לאזורים בהם עלות הדיור היא נמוכה, דבר אשר מחזק ריכוז של אוכלוסיות עניות באזורים אלה. בנוסף - במקרים בהם גובה השוברים נגזר ממחירי הדיור השונים, כולל באזורי הביקוש, הם עשויים להוות נטל סבסוד בלתי שוויוני וגבוה על המדינה.

3. *׳מטרות חברתיות׳* מתאר מצב בו המגזר הציבורי מתערב בשוק הדיור על מנת לעודד מגורים של קבוצה מסוימת באזור נתון. סיבה אחת לכך היא כמענה להפליה על בסיס מוצא או קבוצות אתניות, או כדי לעודד מגורים במקום של קבוצה מועדפת מסיבות פוליטיות או בטחוניות. סיבה נוספת היא לאפשר לבעלי הכנסה נמוכה, הגרים בריכוזי עוני, לעבור לאזורים המציעים שירותים ציבוריים ברמה גבוהה יותר, וזאת על אף מחיר הדיור הגבוה.

4. *׳צרכים מיוחדים׳* מתייחס לצרכים המיוחדים של אוכלוסיות כגון קשישים, משפחות מרובות ילדים או נכים. לעיתים הסטנדרט של הדיור הקיים אינו עונה על הצרכים המיוחדים של קבוצות אלו לצורות דיור מסוימות.

5. *׳ג׳נטריפיקציה׳* - במקומות בהם תהליכי ג׳נטריפיקציה גורמים לעלייה במחירי הדיור, לעיתים מעוניין המגזר הציבורי לאפשר לבני המקום בעלי הכנסה נמוכה להמשיך ולהתגורר במקום מגוריהם, על אף המחירים הגבוהים.

בפרק הבא אנו מתארים ארבע אסטרטגיות לאספקת דב"ה: בנייה חדשה של דב"ה, הורדת מחסומים רגולטוריים, שמירה על מלאי דיור זול קיים והגדלת היצע הדיור הכללי.

פרק 3 - אסטרטגיות לאספקת דב"ה (דיור בהישג יד)

בפרק זה אנחנו מתארים ארבע אסטרטגיות לאספקת דב״ה, כולן נוגעות לפן היצע ולא לפן הביקוש. לעיתים תכופות אלה המגבשים תכניות לדב״ה מתמקדים יתר על המידה באסטרטגיות להקמת דיור חדש. למעשה ניתן למיין אסטרטגיות דב״ה לארבע קטגוריות: הנמכת מחסומים רגולטוריים לדיור בר השגה, שמירה על דיור זול במלאי הקיים, ייצור יחידות חדשות של דיור בר השגה והגדלה של מלאי הדיור הכללי.

*איור מס׳ 3 : **ארבע אסטרטגיות לאספקת דב״ה***

3.1 ייצור יחידות דב״ה חדשות

ההזדמנויות העיקריות להקמת דב״ה הן תכניות המאפשרות יצירת כמויות גדולות של יח״ד חדשות. הזדמנויות אלו נוצרות במצבים של בניה חדשה על קרקע בעקבות שינוי יעוד למגורים, תוספת זכויות בניה, פינוי בינוי וציפוף. במחקר ההשוואתי מצאנו כי בשני העשורים האחרונים מדינות רבות פיתחו כלים לשילוב דב״ה בפרויקטי בניה חדשים, יחד עם דירות הנמכרות במחירי השוק. על מנת לייצר כמות גדולה של דירות חדשות בהישג יד באסטרטגיה זאת דרושות תכניות חדשות בהיקף נרחב.

כלים רגולטוריים להקמת דב״ה חדש באמצעות המגזר הפרטי פותחו באינטנסיביות בעשור האחרון באירלנד, אנגליה, ספרד, צרפת וארה״ב. קיימים כלים שונים להקמת דב״ה באסטרטגיה זאת עליהם נרחיב בחלק 2 לדו״ח וביניהם: דיור מכיל (Inclusionary Housing) שהוא דב״ה כאחוז מבניית מגורים חדשה, תמריצי מס לבניית דב״ה, קרן דב״ה (בדומה לכופר חניה), דב״ה כיעוד מפורש בהגדרת ייעודי קרקע ודב״ה הנבנה מעל מבנים ציבוריים או בשילוב איתם.

3.2 הנמכת מחסומים לדב״ה

קיימים שני סוגי מחסומים שהסרתם עשויה להוריד את מחירי הדיור ובכך להפוך את הדיור לבר-השגה : גדלי דירות ותקני בניה.

תכניות מתאר הקובעות גדלי מינימום לדירות גדולות נפוצות כיום בערים בישראל. דרישות אלה גורמות לבניית דירות גדולות ויקרות (כתוצאה מגודלן) ובכך להדרת אוכלוסיה פחות אמידה. גם בארצות אחרות קיימת תופעה כזאת שעימה מנסים להתמודד בתכניות דב״ה. באזורים מסוימים בקנדה נקטו בגישה המעודדת פיצול דירות ובניית דירות קטנות בתוך בתים צמודי קרקע, המכונות בהומור 'Granny Flats'. הרגולציה משחררת הגבלות קודמות לפיצול דירות ומעודדת הוספת יח״ד נוספות ע״י הסבת מרתפים, מוסכים או חדרים אחרים בבית, וזאת כדי לספק יח״ד קטנות וזולות יותר באזורים יקרים. בנורבגיה דרישה כזאת קיימת מזה שנים. באזורים מסוימים, כגון אזורים של בתים צמודי קרקע על מגרשים גדולים, שיטה זאת מהווה פוטנציאל ליצירת מספר משמעותי של יחידות דב״ה.

תקנות וסטנדרטי תכנון ועיצוב מעלים לעיתים את מחירי הדיור. בין הגורמים המעלים את מחירי הדיור ניתן למנות: דרישות לחניה תת קרקעית, חוקי שימור, חומרי בניה, כללי בקרת עיצוב וסטנדרטי איכות סביבה. בנוסף, מבנים בנפח או בשטח גדולים מאוד כוללים מערכות בעלות עלויות הקמה ואחזקה גבוהות כגון: מעליות, הגנה מפני אש, מערכות פינוי פסולת, שטחים פתוחים ומסדרונות, מתבטאים גם ביחסי ברוטו-נטו נמוכים.

3.3 שמירה על מאגר הדיור הקיים

סקר הספרות שערכנו מראה כי מדינות רבות מאבדות מלאי דב״ה כי הן נכשלות בשימור המלאי הקיים בה בעת שהן מנסות לקדם מדיניות להקמת דב״ה חדש.

שמירת מלאי הדיור הזול הקיים חשוב במיוחד באזורים שעוברים שינויים מהירים כמו ג׳נטריפיקציה, גידול אוכלוסיה, או צמיחה בהיקף התיירות. בין הכלים הקיימים לשמירה על היקף מלאי הדיור הזול הקיים: (1) חובה לאספקת דב״ה בעקבות הריסת דיור זול, (2) הגבלת שינוי יעוד ממגורים למשרדים או לתיירות, (3) שימוש בקרן דב״ה למימון אחזקה והרחבות של דיור באיכות ירודה, (5) פיקוח על שכר דירה ועל תנאי שכירות ו(5) הערכת ההשפעה של תכניות בנייה על מחירי הדיור באזור.

3.4 הגדלת מלאי הדיור

מחירי הדיור הם כמובן תוצאה של היצע וביקוש: כשההיצע נמוך מהביקוש - אזי מאמירים המחירים. כלכלנים רבים ממליצים על הגדלת ההיצע הכולל כאמצעי העיקרי להורדת מחירי הדיור. אסטרטגיה זאת אפקטיבית במיוחד באזורי ביקוש.

חשוב לזכור כי שוקי דיור הם אזוריים ולא עירוניים ועל כן הגדלת היצע הדיור באזורי פריפריה יכול להשפיע מעט, אם בכלל, על אזורי ביקוש גבוה במרכז. הכלים הקיימים להגדלת היצע הדיור הם הורדת מחירי הקרקע, השקעה בקידום ושיווק תכניות והוספת שטחים לייעודי קרקע למגורים באזורי ביקוש.

פרק 4 - מימדים לגיבוש של תכניות חלופיות לדב"ה

פרק זה הוא ליבת הדו״ח בו פיתחנו דרך שיטתית לגיבוש של תכניות דב״ה חלופיות.

בחירת הכלים להקמת דב״ה נקבעת על ידי השילוב בין חמישה מימדים עיקריים : מטרת-על, אמידת צרכים, סוג הזכות הקניינית, שחקנים ושימוש קרקע קודם.

כל תכנית דב״ה מורכבת משילוב של מספר משתנים. לכל משתנה כמה מרכיבים אפשריים, המשמשים כחלופות שנכנה אותן ׳מימדים׳. תכנית דב״ה מסוימת היא מצבור של החלטות בחירה על פני כל חמשת המימדים.

איור מס׳ 4 : ***חמישה מימדים לתכניות רגולטוריות לדב״ה***

עתה נסקור את כל אחד מהמימדים והמרכיבים שלהם.

4.1 מטרת על

מהן המטרות לדב״ה? שלוש מהן נוגעות ביותר למחקר זה ובעטיין מחליט המגזר הציבורי להתערב במחירי הדיור : הורדת נטל עלות דיור, מאזן דיור עבור כוח עבודה ויצירת תמהיל חברתי.

מדוע מעוניינות ערים לטפל בבעיית מחירי הדיור? הסיבה הראשונה ואולי השכיחה ביותר היא כי הן רוצות לשמור אוכלוסיות מסוימות המודרות מהעיר עקב קושי לשלם את מחירי הדיור הגבוהים, כגון משפחות צעירות.

סיבה שניה (הקשורה לראשונה) היא רצון לשמור על עובדים חיוניים לעיר, שעובדים בשעות לא סדירות וצריכים לגור קרוב למקום עבודה, כגון אחיות, שוטרים, נהגי אוטובוסים ועוד.

הסיבה השלישית לטיפול עירוני במחירי הדיור היא כדי להבטיח תמהיל חברתי. יצירת תמהיל חברתי נעשית כדי להבטיח שאזורים בעיר מאוכלסים על ידי אנשים בעלי רקע שונה (כלכליים, תרבותיים) וזאת כערך חברתי חשוב הבונה חוסן חברתי. תמהיל חברתי חשוב כדי להבטיח שבאזורים מוגדרים בעיר לא ייווצר בידול (סגרגציה) על פי רמות הכנסה ולא ייווצרו ריכוזי עוני.

איור מס' 5 : **מימד מטרת העל**

תכניות רבות כוללות לפחות שתיים ממטרות אלה ולעיתים אף את שלושתן. באנגליה רבתי, לדוגמא, הדגש הוא על תמהיל חברתי בעוד בדרום-מזרח אנגליה הדגש הוא על הורדת מחירי דיור ובעיר לונדון ניתן דגש נוסף לדיור עבור כוח עבודה זול כמטרה עירונית.

<u>4.1.1 הורדת נטל עלות דיור</u>

התמקדות בהורדת נטל עלות הדיור היא מטרה באזורי ביקוש גבוה המציעים איכות חיים גבוהה. דוגמאות לכך הן פריז וליון, לונדון ואוקספורד, ניו-יורק וסן-פרנסיסקו, ברצלונה ומדריד, רומא ופירנצה, וונקובר,טורונטו ודאבלין. אלו הן ערים המציעות איכות חיים גבוהה.החזרה לעירוניות גורמת במקומות הללו לביקוש הגבוה מההיצע ולעליית מחירים. ראשי ערים ומקבלי החלטות בערים אלו רוצים לקדם גידול באוכלוסיה (או לפחות לצמצם את הגירת המשפחות החוצה, במיוחד אלו עם ילדים), אך צריכים להתמודד עם מחירים גבוהים. קבוצה שניה של ערים המתמקדות בהורדת נטל העלות הן אזורים בהם תיירות או תעשיה חדשה מעלות מחירים וגורמות למשפחות בנות המקום להגר מהן. המגזר הציבורי מעוניין להגן על האינטרסים שלהן.

<u>4.1.2 דיור עבור כוח עבודה</u>

מטרת על שניה היא לאפשר מגורים של כוח עבודה הנדרש לתפקוד העיר ולצמיחתה הכלכלית. בשנים האחרונות גברה המודעות לצורך זה. מגמה דומה הייתה קיימת גם בעבר ע״י גורמים פרטיים כגון תעשיינים שבנו לעובדיהם מגורים בקרבה למפעל, ערי אוניברסיטה שהציעו מגורים למרצים ובתי חולים שהקימו מגורים לאחיות ורופאים.

התערבות לשם יצירת דב״ה עבור כוח עבודה מתמקדת לעתים קרובות בעובדי המגזר הציבורי. לדוגמא, העיר לונדון סבלה ממחסור במורים ואחיות באזורי עוני שבמרכז העיר ולכן ייעדה יחידות מגורים ספציפיות לבעלי מקצועות אלו. דוגמא נוספת לכך היא ב-Montgomery County שבפרברי העיר וושינגטון הבירה בארה״ב, שם נבנו מגורים לעובדי המגזר הציבורי בעלי הכנסה בינונית, שמספרם גדול עקב הקרבה למושב השלטון. כוח העבודה העירוני אינו רק במגזר הציבורי ; באזורי נופש וקיט יקרים כמו במזרח האמפטון בארה״ב נבנה דיור עבור כוח עבודה עירוני עבור בעלי מקצוע מהמגזר הפרטי כמו שרברבים ונגרים. הללו נהגו לדרוש מחירים גבוהים עבור שירותיהם המקצועיים עקב מרחקי נסיעה גבוהים בין הבית והעבודה.

מתוך הסקירה הבינלאומית למדנו כי התערבות להקמת דיור עבור כוח עבודה שכיח באזורים בהם זמן הנסיעה מפאתי העיר למרכזה הינו ארוך כמו לדוגמא לונדון, לוס אנג׳לס וושינגטון הבירה.

כפי שנדון בהמשך, הדיור עבור כוח עבודה אינו בהכרח דיור להשכרה, אלא עשוי להיות דיור בבעלות או בבעלות חלקית, במיוחד במקומות בהם שכר הדירה הוא בהישג יד ורכישת דירה אינה בהישג יד.

4.1.3 תמהיל חברתי

המטרה של תמהיל חברתי חוזרת שוב ושוב כרציונאל למעורבות המגזר הציבורי בשוק הדיור. הטרמינולוגיה שבה משתמשים היא של 'Mixed Income neighborhoods' בארה״ב, 'Mixed communities' באנגליה ו'Solidarite sociale' בצרפת. הרציונאל לקידום תמהיל חברתי הוא גם חברתי וגם כלכלי, כשהטיעון החברתי מתמקד בתיקון הפליה של קבוצות תרבותיות או גזעיות. מתח ואלימות על בסיס מוצא/ גזע היה לעיתים קרובות הגורם ליצירת הגבלות המיועדות לכוון תמהיל חברתי. לדוגמא באזורי המרכז המתועש באנגליה התרחשו ב-2001 מהומות אתניות על רקע אי נגישות לדיור ציבורי בין דיירים לבנים בדיור ציבורי לבין מהגרים מבנגלדש ופקיסטן, שהתגוררו בדירות שכורות בשוק הפרטי. תביעות משפטיות בעקבות בידול עדתי בדיור הציבורי הביאו גם בניו-ג׳רזי שבארה״ב להולדת אחת התכניות הראשונות של דיור מעורב-הכנסה (החלטות Laurel I +II, Iglesias and Lento, 2006).

בצרפת, הדיון על הצורך בתמהיל חברתי נהיה ממוקד יותר בזמן מהומות הגזע בצרפת, שפרצו ב-2005 על ידי מהגרים מצפון אפריקה שרוכזו בפרויקטים גדולים של דיור ציבורי בפרברים. בפריז, למשל, כמעט מחצית מהדיור הציבורי העירוני מרוכז בשלושה מתוך עשרים רבעי העיר.

חקיקת ה-Loi de Solidarite et Renouvellement Urbaines (LSU 2000) היא החקיקה המנסה לתת כלים תכנוניים למענה לבעיות הבידול הקשות בצרפת.

בכל המקרים הללו דיור מעורב נחשב כגורם מקל התורם להפגת מתחים ובונה חוסן חברתי. הטיעון הכלכלי מתמקד באינטגרציה בין קבוצות הכנסה שונות. הרציונאל כאן מתבסס על ניתוח של ׳ריכוזי עוני׳ ורואה את הדב״ה כדרך למנוע או לצמצם אותם. בספרות המקצועית הצטברו עדויות על העלויות הגבוהות של ריכוז של אוכלוסיות ממעמד כלכלי נמוך. העלויות כוללות הישגים נמוכים בחינוך, שיעור אבטלה גבוה, רמות תחלואה גבוהות יותר וחשיפה רבה יותר לפשע. הרבה מהרטוריקה של מדיניות דב״ה בארה״ב ובשנים האחרונות גם באנגליה ובצרפת מתמקדת בפיזור מוקדי העוני, במיוחד עבור משפחות עם ילדים.

4.2 אמידת צרכים

אחד המרכיבים העיקרים של תכניות רגולטוריות לדב״ה הנו <u>אמידת הצרכים</u> בשכונה, בעיר או באזור. ישנן שלוש שיטות לקביעת היעד לאמידת הצרכים: אחוז אחיד מהדיור החדש, היקף שווה מכלל הדיור ובהתאמה לצרכי התושבים.

היעד הכמותי יכול להיות מוגדר במספר מרכיבים גאוגרפיים; ברמת הפרויקט כדוגמת ניו יורק - שבה באזורי תעשייה נטושים ליד הנהר, שעוברים שינוי יעוד למגורים, יש חובה לכלול 30% דב״ה, ברמת העיר כדוגמת לונדון - שם יש לעיר כולה יעד של 35-50% מבניה חדשה, ברמת האזור כדוגמת חבל הבאסקים בספרד - שם באזורים כפריים העוברים תהליכי אורבניזציה היעד הוא 75% מבניה חדשה וברמת המדינה כדוגמת אירלנד - שם קיים יעד ארצי, לפיו יש חובה לייעד לצרכי דב״ה 20% משטחי הקרקע המיועדים לפרויקטי בניה חדשה.

איור מס' 6 : ***מימד אמידת הצרכים***

אחוז קבוע מדיור חדש	יתרון	- פשטות ושקיפות - יזמים יודעים את 'חוקי המשחק' ומתכננים לעתיד. - הרשות המקומית חשופה פחות ללחצים אישיים. - קל לנטר את היישום. - פוליטיקאים יכולים להודיע על אחוז יח' הדב"י הצפוי להיבנות בשנים קרבות.
	חסרון	- חוסר ההבדלה בין אזורים שיש להם הרבה דב"י לאזורים שיש להם מעט דב"י.
היקף שווה מכלל הדיור	יתרון	- גמישות
	חסרון	-קושי בניטור ובניהול.
לפי צרכי התושבים	יתרון	- גמישות מקומית.
	חסרון	- מקבע פערים חברתיים קיימים וסגרגציה מרחבית. - תהליך הערכה מורכב. - העדר מיומנות של מתכננים עשוי לפגוע בתוצאות. - קושי יזמי לתכנון ארוך טווח. - יזמים יעדיפו לבנות באזורים אחרים בהם דרישות דב"י נמוכות יותר.

<u>4.2.1 אחוז אחיד מדיור חדש</u>

בשיטת 'אחוז אחיד מדיור חדש' מטרת אמידת הצרכים היא להגדיר יעד אחיד של דב״ה כשיעור מכלל הדיור החדש. לעתים שיטה זאת מוגדרת כחובה ולעתים כרשות. כאשר השיטה מוגדרת כמחייבת לא ניתן לקבל היתר בניה, אלא אם מכלילים בבניה את האחוז הנדרש לדב״ה. כאשר השיטה היא אופציונאלית, מוצעים ליזמים תמריצים כגון זכויות בניה, הנחות במיסוי, זירוז תהליכי אישור - כל אלו בכדי לעודד יזמים להכליל דב״ה בפרויקטים חדשים.

מהו שיעור הדב״ה שמחייבת שיטה זאת? ברוב המקומות הרמה משתנה בין 20% ל-30%. לדוגמא, מדיניות ממשלתית באנגליה ממליצה (אך לא מחייבת) 20% דב״ה בכל האזורים, בעוד המדיניות בצרפת מחייבת 20% בכל מקום. בניו יורק אין דרישה כלל-עירונית, אך פרויקטים גדולים באזורים מסוימים חייבים לכלול 30% דב״ה. בנוסף, בכל רחבי ארה״ב פרויקטים של התחדשות עירונית של דיור ציבורי שכוללים את הריסת הפינוי הקיים דורשים ששליש מיחידות הדיור החדשות תהיינה דיור ציבורי לאוכלוסיה בעלת הכנסה נמוכה מאוד, שליש לאוכלוסיה בעלת הכנסה נמוכה-בינונית ושליש לשוק החופשי. לסיכום, קיימת שונות והשיעור נע בין 12.5% במרילנד, ארה״ב ל-65% בחבל הבאסקים בספרד.

כיצד קובעים מקבלי ההחלטות את אחוז הדב״ה? לשם כך נלקחים בחשבון גורמים כלכליים וגורמים פוליטיים ; הבסיס הכלכלי להחלטה הינו תוצר של כוח הנשיאה של השוק והבסיס הפוליטי משתנה לפי שיקולים פוליטיים, לפי דרישת הציבור ולפי מוכנות הציבור.

לאיזה גודל של פרויקטים מתייחס אחוז הדב״ה? לרוב נקבע סף מינימום המגדיר כי רק פרויקטים המכילים מסי יח״ד מסוים או שטח מגורים מסוים ומעלה יצטרכו לכלול דב״ה. בליון למשל כל פרויקט מגורים חדש בגודל של יותר מ-50 יח״ד מחויב שלפחות 20% מיחידות הדיור יהיו לדב״ה להשכרה. עם זאת, יזמים מוצאים פרצות בחוק על מנת לעקוף את סף המינימום, כמו לדוגמא פירוק פרויקט לשלבים או יצירת מספר קטן יותר של דירות בשטח גדול יותר.

היתרונות העיקריים של שיטה זאת הם פשטות ושקיפות. יתרונות נוספים הם ליזמים, המכירים את הדרישות ואת 'חוקי המשחק' ויכולים לתכנן לעתיד, ולרשות - לה הזדמנויות מעטות ומוגבלות

למו״מ עם היזמים ולכן היא פחות חשופה ללחצים אישיים. לרשות קל לנטר את היישום של מודל זה, ולפוליטיקאים ניתנת אפשרות להכריז על אחוז יח׳ הדב״ה הצפוי להיבנות בשנים הקרבות.

חסרון מרכזי בגישה זו הוא חוסר האבחנה בין אזורים שיש להם הרבה דב״ה לאזורים שיש להם מעט דב״ה. בגישה זאת, גם אזורים שיש להם הרבה דיור זול נאלצים להוסיף עוד דב״ה, דבר שיכול להרתיע יזמים מלבנות שם בכלל. הגישה הבאה, ׳היקף שווה מכלל הדיור׳, מתמודדת עם חסרון זה.

4.2.2 היקף שווה מכלל הדיור

מטרת גישה זאת היא לחלק את כמות הדב״ה הדרושה באופן שוויוני בין הרשויות השונות באזור מסוים במדינה או בין שכונות בתוך העיר. בשיטה זאת אזורים להם יש מלאי גדול של דיור זול נדרשים להוסיף פחות דב״ה ואלו שיש בהם פחות דיור זול נדרשים לבנות יותר. הרעיון בשיטה זאת הוא שכל האזורים צריכים לכלול כמות מינימלית של דיור לבעלי הכנסה נמוכה או בינונית. השיטה מושתתת על ערכים של שוויון, החשוב על מנת ליצור הכלה חברתית (Social Inclusion).

השיטה הצרפתית היא המודל המוביל להיקף שווה מכלל הדיור. ה- Loi de Solidarite et Renouvellement Urbains- Article 55 קובע כי כל רשות מקומית שגודלה מעל 3,000 תושבים חייבת להגיע להיקף של 20% דיור ציבורי להשכרה המחושב כחלק מסך מלאי הדיור בישוב. אם לרשות אין היקף דיור ציבורי להשכרה של 20% כפי שנקבע, עליה לבנות תכנית פעולה להקמת דיור ציבורי להשכרה לפי נוסחה, כך שיש לבנות 15% מסך יחידות הדיור הציבורי להשכרה החסרות תוך שלוש שנים. אם הרשות אינה מצליחה למלא את המכסה היא נקנסת וייתכן שגם לא תורשה למכור את הדיור הציבורי הקיים לדייריו - הגבלה שאינה מתקבלת באהדה אצל הדיירים. כך נוצר מצב שהכלת אחוז משמעותי של יח׳ דיור ציבורי, גם באזורים היוקרתיים ביותר, נתפסת כנורמלית ולרוב כאלמנט לא שנוי במחלוקת של מדיניות התכנון (Mallach, 2010).

שיטה דומה של 'Fair Share' התהוותה בניו ג׳רזי, שבה בית המשפט דורש שכל רשות תספק 'Fair Share' של הצורך האזורי הקיים והעתידי לבעלי הכנסה נמוכה-בינונית. השיטה בניו ג׳רזי מציעה דרך חדשה לחייב יישום. במקומות בהם רשויות לא מילאו את התחייבויותיהן לדב״ה, היזם או קבוצת תושבים יכולים לדרוש מבית משפט מיוחד, שהחוק הקים לצורך כך, לבטל היתרי בניה שניתנו על ידי הרשות המקומית. סעד זה קרוי 'Builders remedy'. החסרון של שיטה זאת הוא שהתהליך המשפטי הוא ארוך, יקר ותוצאותיו לא וודאיות.

היתרון העיקרי של גישת ההיקף מכלל הדיור הקיים לעומת גישת האחוז האחיד הוא יכולת האבחנה בין אזורים. הגישה מתחשבת במלאי קיים של דב״ה ויכולה לחייב אזורים עשירים במיוחד להוסיף אחוז גבוה יותר של דב״ה. חסרונות השיטה, לעומת שיטת האחוז האחיד, היא חשיפה לתביעות משפטיות על בסיס חילוקי דעות בהערכת המלאי הקיים וקושי לנטר ולנהל את החלוקה הצודקת.

גישה זאת יכולה להוביל למצב שבאזורים הומוגניים של דיור יקר נדרשים היזמים לבנות היקף רחב מאוד של דב״ה מדי שנה. גם בצרפת וגם בניו ג׳רזי ייסדו שיטה של כופר דב״ה (Fees in lieu). בניו ג׳רזי, שם קבע החוק מיכסות לרשויות השונות באזור, מוסמכת הרשות המקומית לשלם חלף היטל בניה על עד 50% מסך יחידות הדב״ה שעליה לבנות. התשלום מופקד בקרן דב״ה של רשויות מקומיות אחרות שבהן כבר יש היקף דב״ה הגדול מהנדרש והן זקוקות להכנסות נוספות בכדי להתמודד עם הנטל הכלכלי-חברתי. יש המתנגדים לשיטה זאת מכיוון שהיא מאפשרת לערים להתחמק באופן גורף מלהכליל דב״ה בשטחן ולעסוק במעין ״מכירה״ של משקי בית פחות אמידים. לעומתם, המצדדים בגישה זו מציינים כי היא מאפשרת מקור הכנסה לרשויות מקומיות ולאזורים הזקוקים לכך.

<u>4.2.3 התאמה לצרכי התושבים</u>

מטרת גישה זאת היא ליצור התאמה מדויקת יותר בין צרכי דיור של התושבים לבין יצירת דב״ה חדש. לצורך כך קבעה אנגליה מדיניות של ״הערכה אסטרטגית לצרכי דיור״ Strategic Housing Market Assessment (DCLG, 2007). התהליך כולל השוואה בין היצע הדב״ה (סוגים, גדלי בתים, מצב פיזי ותחזית בניה חדשה עתידית) לבין ביקוש קיים וצפוי (ניתוח דמוגרפי של משקי בית חדשים עם פילוח לפי גודל משק הבית ורמת ההכנסה). על כל רשות להעריך את הפער בין הביקוש לדב״ה לבין ההיצע הקיים (PPS3) ולפיכך גוזרים יעדים לדב״ה חדש שעל פיהם מנהלים מו״מ עם היזמים. בקליפורניה קיימת שיטה דומה היוצרת הבדלים גדולים ברגולציות בין אזורים שונים במדינה. בהולנד The 2008 Planning Act מאפשר לכל רשות לקבוע את אחוז הדב״ה הנדרש בשטחה על בסיס הערכת צרכים (Van Sandick 2009).

היתרון העיקרי של שיטה זאת הוא הגמישות להתאים את חובת הדב״ה למצב המקומי. גמישות זאת מאפשרת לשנות ולשכלל את האחוז הנדרש לדב״ה במהירות מבלי לנהל מאבק פוליטי.

עם זאת, תהליך הערכת הצרכים לדב״ה מורכב ביותר. העדר מיומנות של מתכננים בפיתוח התכניות וניטור יישומן עשוי לפגוע בשיטה ובתוצאותיה. השינויים במטרות ומורכבותם עשויים להקשות על היזמים לתכנן לטווח ארוך ולהתאים עצמם לשינויים. תוצאה לא רצויה נוספת עלולה להיות העדפה של יזמים לבנות באזורים אחרים, שבהם דרישות דב״ה נמוכות יותר. דהיינו, חשש להפסד של העיר בתחרות עם שכנותיה.

החסרון הגדול ביותר בגישה זאת היא שהיא מקבעת פערים חברתיים קיימים וסגרגציה מרחבית. ברשויות, שבהן מעט משקי בית מעוטי הכנסה, קיים צורך נמוך להוסיף דב״ה, בעוד שרשויות עם היקף אוכלוסיה חלשה יצטרכו לספק היקף גדול של דב״ה.

<u>**4.3 סוג הזכות הקניינית**</u>

היבט מרכזי בכל מדיניות דב״ה הוא סוג הזכות הקניינית בנכס. מדיניות דב״ה עשויה להחדיר סוגים חדשים של זכויות. הטרמינולוגיה הקלאסית במדיניות דיור מבחינה בין דיור ציבורי (בהשכרה), דיור בהשכרה פרטית ודיור בבעלות פרטית. מדיניות דב״ה, לעומת זאת, מוסיפה קטגוריות חדשות: דב״ה שבבעלות המגזר הפרטי ומושכר לדייריו במחיר הנמוך מהשוק, דב״ה בבעלות הדייר, אך עם הגבלות על תנאי המכירה מחדש ודב״ה ׳בבעלות חלקית׳ - חלקו בבעלות הדייר וחלקו בבעלות גוף אחר: ציבורי, פרטי, או המגזר השלישי. בתת-פרק זה אנו מציגים את שלושת סוגי הזכות מנקודת מבטו של הדייר: דב״ה בשכירות, דב״ה בבעלות הדייר ודב״ה בבעלות חלקית של הדייר - ודנים במצבים ובאוכלוסיות להן מתאים כל סוג חזקה. איור 7 מציג את מנעד סוגי הזכות בדיור.

איור מס׳ 7 : ***סוגי דיור זכויות בדיור***

4.3.1 שכירות

דב״ה להשכרה הוא הזכות השכיחה ביותר המוקנית לדיירי דב״ה בארצות רבות. כל אחת מהמדינות שסקרנו השתמשה בכלים רגולטוריים כלשהם כדי להקים דב״ה להשכרה. ההבדל המרכזי בין הדב״ה להשכרה של היום לבין הדיור הציבורי בעבר הוא בבעלות על הנכס. בעבר רק המגזר הציבורי והמגזר השלישי (עמותות ללא מטרות רווח) היו הבעלים של הנכס, בעוד שכיום גם המגזר הפרטי משתלב בבעלות של דב״ה להשכרה: בארה״ב, באנגליה ולאחרונה גם בהולנד.

באנגליה ובארה״ב לדוגמא, ניתנו הטבות מס ומענקים ליזמים בכדי ליצור כדאיות כלכלית להקמת דב״ה להשכרה. במקרים שכאלה היזם אחראי על ניהול המבנה, על אחזקתו ועל גביית שכר דירה מהדיירים. לאחר תקופת זמן ארוכה יכול היזם (לרוב תקופה של לפחות 20 שנים בארה״ב, אבל לעתים 30 שנים) למכור את יחידות הדיור במחירי השוק. בארה״ב, היזמים הפרטיים יותר תקיפים מהסקטור הציבורי באכיפת כללי ההתנהגות והזכאות מול הדיירים. היבט זה חשוב מכיוון שהסקטור הציבורי והעמותות נתקלו בעבר בקשיים בפינוי דיירים בעלי התנהגות בעייתית (כגון בעיות זנות וסמים). חוסר ההתפשרות של יזמים פרטיים בשמירה על כללי ההתנהגות, בעיקר בפרויקטים של עירוב הכנסה, שומרת על תפקודו וחיותו של הפרויקט.

ישנם מספר הבדלים נוספים בין דב״ה להשכרה לבין הדיור הציבורי הקלאסי; לעתים הזכות לרכישת דב״ה בהשכרה או להעבירו לבני משפחה היא מוגבלת יותר מאשר בדיור הציבורי ולעיתים יש הגבלה מראש על משך הזמן שבו משפחה זכאית להתגורר בדב״ה להשכרה (ללא קשר לשינוים ברמת ההכנסה). בדומה לדיור הציבורי הקלאסי, קיים על פי רוב איסור על השכרת- משנה, וזאת על מנת למנוע מצבים בהם ההטבה לא תמומש על ידי הזכאים ותנוצל למטרות רווח.

לדב״ה להשכרה יש שלושה יתרונות בולטים על פני דב״ה בבעלות הדיירים:

1. *תחלופה בין זכאים-* דב״ה להשכרה עשוי לתת מענה לדיור ליותר משפחות לאורך זמן. כאשר משך הזכאות מוגבל מראש מתקיימת תחלופה בין זכאים. באופן זה הדב״ה להשכרה יכול לשמש בית למספר רב של משפחות, המתגוררות בו באופן עוקב - זו אחר זו. דוגמא לאוכלוסיית יעד הנהנית מ'תחלופה בין זכאים' היא דב״ה בהשכרה המיועד לצעירים בעלי הכנסה נמוכה, העתידים לעבור עם השנים לדירה בבעלות פרטית. מדב״ה בבעלות, לעומת זאת, יכול להנות משק בית אחד בלבד. בספרד, לדוגמא, עקב האחוז הגבוה של דיור בבעלות, הושם דגש על יצירת דב״ה בהשכרה לצעירים ומשפחות צעירות, אשר מעוניינים באופן מסורתי בבעלות על דיור.

2. *בעלי הכנסה נמוכה מאוד-* דב״ה בהשכרה מתאים גם לקבוצות אוכלוסיה בעלות הכנסה נמוכה ביותר או קשישים שאין בבעלותם בית ושאינם עומדים בקריטריונים לקבל משכנתא לרכישת בית.

3. *כאמצעי להתחדשות עירונית-* באזורים שנתפסים כלא מבוקשים או אינם מציעים דיור נאות. בפן הפיזי, דב״ה בהשכרה יכול למשוך אוכלוסייה ניידת צעירה כגון סטודנטים או רווקים צעירים לאזורים ושכונות בהם לא היו בוחרים להתגורר. מאפיין השכירות בדיור מאפשר 'טעימה' של האזור, ללא המחויבות הכרוכה ברכישת דירה. דב״ה בהשכרה לאוכלוסיה מעין זאת יכול להוות נדבך אחד בתכנית להתחדשות עירונית. לדוגמא בבירמינגהם שבאנגליה, באזור העובר התחדשות עירונית משנת 1997, הוקם ב-1999 במימון של קרן ג'וזף ראונטרי CASPER -City-centre Apartments for Single People at

Affordable Rents, מבנה בן 46 יח״ד דב״ה להשכרה לרווקים צעירים במחיר שווה לכל נפש.

4.3.2 בעלות

בשנים האחרונות מדינות רבות מיסדו דב״ה בבעלות באופן ישיר, ולא רק כהזדמנות לרכוש יחידות דיור שהיו בעבר דיור ציבורי. בין הדוגמאות הבולטות לכך ניתן למנות את אנגליה, ספרד, הולנד, ארה״ב וצרפת. דב״ה בבעלות שונה מבעלות על דיור במחירים נמוכים הן בשל קביעת קריטריונים לזכאות והן בשל ההגבלות על המכירה מחדש ועל השכרת המשנה. לעיתים קרובות הגדלים והסטנדרטים של דב״ה להשכרה ודב״ה בבעלות דומים ואין ביניהם הבדלים פיזיים.

לדב״ה בבעלות יש יתרון על דב״ה בהשכרה באזורים בהם קיים ריכוז גבוה של דיור ציבורי, וזאת כדי ליצור הזדמנויות לבעלות. דוגמא לכך היא Cabrini Green שבשיקאגו, שכונה שהייתה כולה דיור ציבורי ל-15,000 נפשות ועברה תהליכי התחדשות עירונית. בעקבות ההתחדשות נהרסו כל המבנים והשכונה פותחה כאזור עירוב של דיור ציבורי בשכירות, דיור להשכרה לבעלי הכנסה בינונית ודיור להשכרה ומכירה בשוק החופשי.

בהולנד מופעלת מאז 1945 תכנית לסבסוד דיור מוזל לאוכלוסיות בהכנסה נמוכה. בתכנית זאת סבסוד המדינה כולל הפחתה במיסים על תשלומי משכנתא לרכישת הדירה ובמסגרתה נבנו מאז ועד היום כ-300,000 בתים ודירות. גם באנגליה, בה דב״ה בבעלות החל במסגרת ה-Housing act משנת 1980, צפו בשנת 2007 כי הדב״ה בבעלות יהווה כמחצית מכל הדב״ה החדש (Whitehead & Scanlon, 2007 p. 55-57).

בצרפת המדיניות של דב״ה בבעלות נוצרה בעיקר בעקבות מאמץ של הרשויות המקומיות. בעוד המדינה נותנת לרשויות המקומיות מענק לבניית דב״ה בהשכרה, ערים מסוימות (וביניהן פריז, טולוז ונאנט) מוסיפות תקציבים עירוניים או מסבסדות את מחיר הקרקע, וזאת על מנת לאפשר בניית דב״ה בבעלות ולא רק בהשכרה.

במינכן שבגרמניה מופעלת תכנית לסובסידיות לבעלות בשם Muenchen Modell- Eigentum. תכנית זו מכילה כלים רגולטוריים המאפשרים למשקי בית צעירים לרכוש דירות ברמה נאותה בתוככי העיר. הרעיון הבסיסי של התכנית הוא שהעיר מוכרת ליזמים קרקעות שבבעלותה במחירים הנמוכים ממחירי השוק, תוך התחייבות של היזמים להעביר את פער המחיר לקונים. רוכשי הדירות מחויבים להתגורר בדירות במשך 10 שנים לפחות לפני שיוכלו למכור אותן. גם היזמים יכולים לרכוש דירות בתכנית זאת, אך הם מחויבים להשכיר את יחידות הדיור לזכאים במחירים בהישג יד במשך 15 שנים.

יתרונות הדב״ה בבעלות רבים. היתרון הראשון הוא של רוכשי הדירות שבבעלותם נכס, שערכו יכול לעלות בשוק והוא יכול לשמש גם כשיעבוד להלוואה. גם הקהילה והרשות המקומית נהנות מיתרונות הדב״ה בבעלות, שכן דיור בבעלות נתפס כמעורר אכפתיות כלפי הסביבה ומעורבות קהילתית רבה יותר מדיור בשכירות. יתרון חשוב נוסף עבור הרשות המקומית הוא שאין לה אחריות לניטור, ניהול או אחזקה של יחידות הדב״ה.

בארצות מסוימות קיימות הגבלות על מכירה מחדש של דב״ה בבעלות. במקרים בהם מוקם דב״ה בבעלות, ננקטים אמצעים משפטיים כדי למנוע מהדיירים-הבעלים-הזכאים למכור את דירתם תמורת רווח בשוק החופשי. ב-EU פקפקו במדיניות של הגבלה על מכירה מחדש של דב״ה בבעלות, שכן יש הטוענים כי היא פוגעת בזכויות הקניין. בהולנד ובצרפת ככל הנראה לא נוהגים להטיל הגבלות שכאלה.

קיימים מספר כלים להגביל את המכירה מחדש ;

- *העברת אחוז מהרווח למנהלי דב״ה* : המכירה מחדש בערך השוק מחייבת את הדייר להפריש אחוז מסוים מה״רווח״ של מכירת הדירה שלו ליזם או לרשות המקומית ובכך לאפשר גם לרוכשים עתידיים מאגר מגורים במחירים נמוכים.
- *איסור על מכירה תוך פרק זמן מיום הרכישה* : באירלנד, למשל, מחויבים בעליהם של יחידות הדב״ה שבבעלות מלאה, במקרה של מכירה מחדש תוך שני עשורים מיום הקנייה, להודיע לרשות התכנון המקומית על מכירת הנכס. במקרה של מכירה עליהם לשלם אחוז מסוים ממחיר המכירה, בכפוף למספר השנים בהן היה בעל הנכס.
- *זכות סירוב ראשונה למנהלי דב״ה* : בספרד, כשיחידות הדב״ה מוצעת למכירה, יש לגוף הציבורי זכות ראשונים לרכישה. ברוב אזורי ספרד קיים קושי באכיפת הגבלת המכירה מחדש, פרט לאזור הבאסקים, שם נחשבת האכיפה כשקופה ומוצלחת.

<u>4.3.3 בעלות חלקית / ׳דב״ה ביניים׳</u>

בעלות חלקית היא זכות חדשה יחסית, הממוקמת בתווך בין דב״ה בהשכרה לדב״ה בבעלות. הרעיון הבסיסי הוא שמשק הבית רוכש רק אחוז מסוים של הנכס, בעוד החלק האחר נותר בבעלות מנהלי הדב״ה. ישנם הבדלים מסוימים בין תכניות אלה. יש תכניות הקובעות שעל הבעלים לשלם שכר דירה על החלק שאינו בבעלותם ויש שמוותרות על כך. הבדל חשוב בין ׳בעלות חלקית׳ לבין הסדר ׳דמי מפתח׳ המוכר בארץ, הוא בכך שהבעלים של החלק הלא מוגן הוא המגזר הציבורי או עמותה ללא כוונת רווח, ולא בעלים פרטיים. כמו בדב״ה בבעלות גם כאן חלות לעיתים הגבלות על מכירה מחדש של דיור בבעלות חלקית.

שיטת הבעלות החלקית מאפשרת למשקי בית עם הכנסה לא סדירה להיכנס ל׳עולם הבעלות׳ מבלי להסתכן באובדן רכושם. בעת שיפור במצב הכלכלי יכול משק הבית לקנות אחוזים נוספים של הבית או לחילופין, בעת צרה כלכלית, למכור אחוזים של הבעלות על הבית. עבור מנהלי תוכניות דב״ה, בעלות חלקית היא שיטה מועדפת במקומות בהם הקרקע מאוד יקרה והחזר שכר הדירה הוא נמוך ביחס לעלויות רכישת הקרקע.

על המדינות שמפעילות תכניות של בעלות חלקית נמנות אירלנד, הולנד, אנגליה וקנדה. באירלנד למשל, תכנית הבעלות החלקית, The shared ownership scheme, שהוכנסה לשימוש ב-1991, מאפשרת למשקי בית שאין בבעלותם דירה או לזכאים בעלי הכנסה נמוכה - לרכוש לפחות 40% מיחידת הדיור בעוד היתרה נותרת בבעלות הרשות המקומית. על הדיירים לרכוש את יתרת הדירה בתוך 25 או 30 שנים ועליהם לשלם מדי חודש שכירות לרשות על החלק שאינו בבעלותם.

תכניות כאלה התרבו בעשור האחרון באנגליה, בעיקר באזורים יקרים בהם משתלם למנהלי הדב״ה למכור חלק מהדירה כהחזר על השקעתם. בהולנד קיימת שיטת בעלות חלקית מ1994, אך היא מייצגת רק חלק קטן מסך הדב״ה במדינה. בקנדה בעלות חלקית נעשית בצורה של Co-Op Housing, שיטה המיועדת למשפחות בעלות הכנסה נמוכה וממוצעת. שיטה זאת הביאה להקמתם של יותר מ90,000 בתים בקנדה.

קהלי היעד של בעלות חלקית הם ׳כוח עבודה עירוני׳ ותושבים בני המקום, שתי קבוצות אוכלוסיה שהרשות מעוניינת לשמור כתושביה ושעבורם מחירי הרכישה גבוהים מדי. שילוב של שכירות עם בעלות בהיקף המשתנה לפי יכולת התשלום של הדייר היא הזדמנות עבור אוכלוסיות אלה לרכוש בתים ולשלם עבורם לפי יכולתם הכלכלית המשתנה.

4.4 שחקנים

בתת-פרק זה אנו מתייחסים לתפקידים המשתנים של ה'שחקנים' המעורבים בהקמה וניהול של דיור בהישג יד: המגזר הציבורי (השלטון המרכזי והשלטון המקומי), המגזר הפרטי והמגזר ללא כוונות רווח. שינויים גדולים בתפקידי השחקנים מתרחשים במדינות המערב. במהלך המאה ה-20, ובמיוחד לאחר מלחמת העולם השנייה, היה המגזר הציבורי המוביל המרכזי בתחום הדיור הסוציאלי ומופקד על מימון, בנייה, וניהול של הדיור הסוציאלי. בעשורים האחרונים, עם נסיגת השלטון המרכזי מתפקידיו המסורתיים - נסיגה המורגשת יותר באנגליה וקנדה, ופחות בצרפת וגרמניה - נוצר חלל. המתחים והלחצים בין המדינות ברחבי אירופה דומים, וזאת ללא קשר לתפקיד המקורי של המגזר הציבורי במדינה. הדגש כיום הוא יותר על שותפויות בין המגזרים, תוך עירעור על הסדר ה'מסורתי'. בתת-פרק זה נתאר את התפקידים השונים של המגזר הפרטי והמגזר ההתנדבותי, ולבסוף נתאר את אלו של השלטון המקומי והמרכזי. האיור הבא מציג את התפקידים השכיחים של השחקנים במדינות המערב כיום, כפי שנתאר אותן מייד בפרק.

*איור מס' 8 : **התפקידים השכיחים של השחקנים במדינות המערב כיום***

	שלטון מרכזי	שלטון מקומי	מגזר פרטי	מגזר ללא כוונות רווח
קביעת מטרות	V			
מימון	V	V	V	
פיתוח / בנייה			V	V
בעלות			V	V
ניהול			V	V
ניטור	V	V		
קביעת זכאות	V	V		

4.4.1 המגזר הפרטי

הכניסה של המגזר הפרטי לתחום הדיור-בר-השגה מתרחשת במקביל לכניסתו לתחומם של שרותים חברתיים אחרים כמו בתי ספר, קופות חולים ובתי סוהר. גם בתחום הדיור, כמו בתחומים האחרים, יש הטוענים שמעורבות המגזר הפרטי תביא פרץ של הון חדש, עלייה ביעילות ואולי אף שליטה רבה יותר באיכות. המתנגדים דואגים לצמצום ערכים של שוויון ושקיפות, וירידה באיכות בעקבות התמקדות המגזר הפרטי ברווח ולא ברווחה.

ארה"ב הייתה חלוצה במעורבות המגזר הפרטי בדב"ה, ובעקבותיה הלכו גם אנגליה, הולנד וצרפת. המגזר הפרטי בארה"ב ממלא תפקידים של ייזום, השקעה, בנייה, ואף ניהול של פרויקטי דב"ה. הממשלה מעודדת את מעורבות המגזר הפרטי על ידי הענקת תמריצים כלכליים וזכויי מס (Low income housing tax credits ואחרים). מאז 1996 מעורב המגזר הפרטי באופן רשמי גם בפרויקטים רחבי היקף של פינוי ובינוי של דיור ציבורי באזורי מצוקה קשים. בפרויקטים שכאלה מגייס היזם הפרטי השקעות מבנקים וחברות משקיעים ומקבל מענקים המסבסדים את הוצאות ההריסה והבינוי מחדש במתחמים של 'תמהיל חברתי'. במתחמים אלה נבנים מגורים במחירי דיור ציבורי בשכנות לדירות המושכרות לבעלי הכנסה בינונית עד מתונה ולדירות המושכרות בשוק החופשי.

המגזר הפרטי הוא גם האחראי לניהול הנכסים ולעיתים חלה עליו האחריות לבדיקת זכאות ולסילוק דיירים המפרים את חוקי המקום. עם נפילת שוק הדיור והמשכנתאות בארה״ב לאחרונה, הפכו חלק מפרויקטי דב״ה להיות רווחיים יותר מאשר בניית דיור בשוק החופשי, וזאת מכיוון שקהל הרוכשים והמשכירים בפרויקטי דב״ה מובטח מראש.

באנגליה ניתנה לאחרונה ההזדמנויות ליזמים מהשוק הפרטי להתחרות על סובסידיות לבניית דב״ה להשכרה ולמכירה. בשונה מהמצב בארה״ב, ניהול הדב״ה באנגליה אינו בידי היזם הפרטי, אלא בידי עמותות ללא מטרות רווח או חברת בת של העיר (Arms length management organization).

בהולנד, חקיקה חדשה לתכנון מרחבי מיולי 2008 מרשה ליזמי השוק הפרטי להתחרות עם מלכ״רים בתחום הדיור הציבורי, תוך הגשת הצעה למכרז על בנייה של דב״ה באזורים מחוץ לערים, על קרקע שטרם פותחה. לפי החוק, היזמים מורשים לנהל את הדיור הציבורי להשכרה שבבעלותם, אך אינם מחויבים לכך. הצפי הוא שרוב היזמים ימכרו את הדיור שבנו לרשות המקומית והיא תמכור אותו לעמותות דיור.

גם בצרפת רשאים יזמים פרטיים לבנות ולנהל דב״ה בהשכרה ודב״ה למכירה. למרות שבדרך כלל אסור בצרפת למכור דירות לפני גמר הבנייה, קיימת אפשרות יוצאת דופן למכירה של דירות בהישג יד לעמותות דב״ה. וודאות המכירה מאפשרת כדאיות כלכלית ליזמים, על אף המחיר הנמוך המוצע על ידי עמותות הדב״ה. דרך נוספת וייחודית של מעורבות המגזר הפרטי בדב״ה בצרפת היא היטל לדב״ה, המחייב כל עסק המעסיק יותר מ-10 עובדים להפריש כספים לקרן דב״ה (ההסדר מוכר כ-1% lodgement, אבל שיעור ההפרשה ב-2008 עמד על כ-0.45%).

4.4.2 מגזר ללא כוונות רווח

ראשיתם של ארגוני דיור ללא מטרות רווח הייתה בקבוצות של פילנטרופיים, כנסיות וארגונים קהילתיים. במהלך המאה ה-20, קבוצות אלו התפתחו וחלקן היו לבעלים של כמויות גדולות מאוד של דיור סוציאלי. אופני התפקוד של ארגונים אלו מגוונות מאוד. בתת-פרק זה נסקור את צורת עבודתו של המגזר ללא כוונות רווח בהולנד, באנגליה, ובארה״ב, המייצגים דגמים שונים של פעילות.

הולנד היא המדינה המערבית עם הפעילות הנרחבת ביותר של עמותות ללא מטרות רווח בתחום הדיור, שנקראות Registered social landlords. בשיא הפעילות שלהן ב-1985, החזיקו עמותות אלו בכ-39% מתוך <u>כלל</u> יחידות הדיור במדינה. פעילותן של העמותות היא קניית קרקע (בעבר במחיר מסובסד אך כיום גם בשוק החופשי), בניית דירות וניהולן עבור המדינה. בעבר היו העמותות מקבלות מענקים ממשלתיים לבניית דב״ה, אך מאחר והן צברו רווחים והון רב עם השנים, הוחלט ב-1995 להסיר את הסובסידיות.

באנגליה ארגוני הדיור ללא כוונת רווח תפסו מקום מרכזי פחות מאשר בהולנד, כאשר החלק הארי של בעלות על הדב״ה היה עד לאחרונה בבעלות השלטון המקומי. בעקבות צבירת חובות כבדים, מתרחש בעשרים השנים האחרונות תהליך של העברת הדיור הציבורי מבעלות של חברות בת עירוניות לבעלותם וניהולם של ארגוני דיור ללא מטרות רווח. ארגוני הדיור מתחרים אחד בשני במכרזים לרכישת ולניהול דב״ה בפרויקטים. אם היזם מחויב בבניית דב״ה, ארגון הדיור הזוכה במכרז קונה ממנו את יחידות הדיור במחיר העלות המוסכם מראש במכרז. במצבים מסוימים יקבל ארגון הדיור מענק מהשלטון המרכזי, אבל באחרים ארגון הדיור בונה או קונה את הדב״ה ללא סובסידיה כל שהיא. השלטון המרכזי מנהל מעקב קפדני אחר פעילות ארגוני הדיור, על מנת לוודא שהסובסידיות משמשות למטרות להן נועדו, שאין אפליה בזכאות ושהסטנדרטים הניהוליים נשמרים.

בארה״ב קיים דגם שונה מאוד של ארגונים ללא כוונת רווח בתחום הדיור, כשהמרכיב הבולט הוא הבסיס הקהילתי של הארגונים, הנקראים Community Development Corporations (CDC). ה- CDCs בארה״ב הם לרוב קטנים ולהם כ-7 מועסקים בממוצע. מספרם של הCDCs הקטנים רב וכולל כיום כ-4,600 ארגונים שכאלה, אליהם מתווספים כ-100 ארגונים גדולים יותר, השותפים ברמת העיר או האזור. כל CDC מייצר בעצמו מעט יחידות דיור, אך יחד הם מייצרים 86,000 יחידות דב״ה מדי שנה ומנהלים כמחצית מכל הדיור בר השגה בארה״ב (להוציא דיור עבור קשישים), (Bratt, 2008).

ה-CDCs הם לרוב תוצר של התארגנות ומאמצים מקומיים לשינוי פני השכונה. בניגוד לחברות הניהול בסקטור הציבורי, ה-CDCs מנוהלים לרוב ע״י הנהלה שאין לה קשר רשמי למגזר הציבורי והיא נבחרת על ידי חבריה ואחראית כלפי התורמים שלה. ה-CDCs עוסקים בבניית דב״ה, ניהול דב״ה וגיוס מימון ומקבלים לרוב מענקים והלוואות מקרנות פילנתרופיות, כמו גם סובסידיות ומענקים מהסקטור הציבורי. ה-CDCs נדרשים לרוב להשתמש בקריטריוני הזכאות של המגזר הציבורי, למעט במקרים בהם ניתן יחס מועדף לקבוצות מסוימות המבוסס על דת או על תושבות מקומית. בארה״ב ניתנת עדיפות לארגונים אלו והם מקבלים יחס מועדף מהסקטור הציבורי. דוגמאות לכך הן זכות הראשונים הניתנת להם לרכישת דירות, שהבנקים הציעו למכירה, מכונס נכסים וחובה שהוטלה על כל המדינות על ידי הממשל המרכזי - להקצות חלק מתקציב הדיור שלהן או לתת הטבות מס לעמותות הדיור (Bratt, 2008).

מהם היתרונות של ה-CDCs מול המגזר הפרטי? למגזר הפרטי יש לרוב יותר ידע, נסיון מקצועי ומשאבים לפיתוח, ולכן מניחים שלמגזר הפרטי יש יכולת רבה יותר מהארגונים ללא מטרות רווח לקדם פרויקטים באופן מהיר ויעיל. עם זאת, מחקרים שניסו לכמת ולבדוק האם המגזר הפרטי מייצר דיור זול ומהיר יותר מהארגונים - לא מצאו תשובות חד משמעיות. (Bratt, 2008).

בין היתרונות של הארגונים הקהילתיים נהוג למנות את הנכונות שלהם לבנות באזורים קשים עם ריכוזי עוני גבוהים במיוחד. בניגוד למגזר הפרטי, ה-CDCs נוטים לשמור על הנכסים כדב״ה גם לאחר שהחוק מאפשר להם למכור אותם. ה-CDCs נחשבים קשורים לצרכים מקומיים, כי הם קרובים לקהילות המקומיות שלהם, ותהליך קבלת ההחלטות שלהם הוא לרוב פתוח ונגיש יותר מאשר בחברות המנוהלות על ידי המגזר הפרטי.

הביקורות המרכזיות המוטחות ב-CDCs נובעת מחשיפתן לכשלון כלכלי, חוסר נסיון וחוסר משאבים להתמודדות עם מקרים בלתי צפויים. עם זאת, בעת משבר המשכנתאות בארה״ב, מצבם של רוב ה-CDCs לא נפגע, בעקבות הקפדה על תנאי הזכאות לקבלת משכנתא ביחידות הדיור שבניהולם. לסיכום - קיימת הסכמה כי לכל מגזר יש יתרונות שונים. כיום נעשים נסיונות לעודד שותפויות בין המגזרים השונים שתוביל לשילוב בין החוזקות שלהם.

4.4.3 מגזר ציבורי

תפקידו של המגזר הציבורי בתחום הדיור בר ההשגה השתנה בצורה בולטת ברוב המדינות שחקרנו במחקר זה, אפילו באלו שהיו מוכרות בעבר בזכות מפעלן הרב בדיור הציבורי, כמו הולנד, צרפת ואף בישראל. עם הצמצום במעורבות של השלטון המרכזי, הערים החלו להיכנס לזירה ולפעול במקומות בהם נוצר חוסר. בתת-פרק זה נדון בשינויים בתפקידי השלטון המרכזי והשלטון המקומי.

השלטון המרכזי מילא ארבעה תפקידים מרכזיים ברוב המדינות שחקרנו: חקיקה הקובעת מטרות מדיניות, אספקת תקציב לדב״ה, הגדרת קריטריונים לזכאות וניטור ואכיפת תכניות דב״ה.

קביעת מטרות וחקיקה נותרו, כמובן, המשימה הבלעדית של השלטון המרכזי. עם זאת, מעורבות של בעלי עניין רבים דורשת גישה קשובה להתרחשויות בשטח. באנגליה ובארה״ב מתמודדים עם

דרישות אלה על ידי מתן אישור לרשויות מקומיות להתנסות בפרויקטי "פיילוט", פרויקטים נסיוניים.

באנגליה, השלטון המרכזי לעיתים מספק את המימון הראשוני עבור פרויקטים אלו על מנת לבחון מודלים חדשים לחקיקה כלל-ארצית, כמו במקרה של Millennium Villages או Mixed Income Communities.

מימון ארצי לדב"ה משתנה בין המדינות ולאורך השנים. לא ניתן לומר כי כל המדינות צמצמו את המימון שלהן לדיור ציבורי ולדב"ה. המימון גדל בהתמדה עם השנים בשווייץ ובאנגליה, ירד בהולנד, בקנדה ובארה"ב (וגם בישראל), נותר יציב בצרפת והיו בו תנודות בדנמרק, גרמניה ואירלנד (Lawson and Milligan, 2007). בארה"ב, תקצוב בצד ההיצע נע ממענקים ישירים לבניית דיור ציבורי חדש לסובסידיות עקיפות על ידי סובסידיות למשכנתאות ופטור ממיסים שמטרתם לעודד השקעות של המגזר הפרטי (Low income housing tax credits). לסיבסוד העקיף מתווספת מערכת של מענקים כלליים הניתנים לכל מדינה לחלוקה בין הרשויות המקומיות בנושאי דיור (Mallach, 2009).

קריטריונים לזכאות לדב"ה מוגדרים בדרך כלל באופן אחיד ברמה הארצית - כמו באנגליה, בהולנד ובצרפת - כדי להגביל אפליה או הדרה ברמה המקומית. בארה"ב ובספרד, לעומת זאת, השלטון המרכזי קובע מנעד של הקריטריונים לזכאות והרשויות המקומיות יכולות לבחור את מיקומן בטווח, בהתאם לנסיבות ולצרכים המקומיים. בארה"ב, ערים יכולות להגדיר קריטריונים משתנים לרמת ההכנסה של משק הבית הזכאי לדיור בר השגה. בספרד, מקבלי ההחלטות באזורים שונים יכולים לבחור קריטריונים לזכאות המיטיבים עם קבוצות אוכלוסייה, כגון אנשים צעירים או משפחות, כמו גם מגדירים רמות ההכנסה.

ניטור ואכיפה הם תפקידים מכריעים השמורים לרוב לשלטון המרכזי. המשימה הראשונה של ניטור היא אמידת צרכים עבור דב"ה, לרבות מעקב על דפוסים משתנים בסוגי וגדלי משקי בית באזורים שונים. באנגליה ובקליפורניה פותחו מערכות ניטור מתוחכמת במיוחד, כפי שיוצג בפרסום עתידי הקשור למחקר זה. משימת הניטור השנייה של השלטון המרכזי - ולעיתים של השלטון המקומי - היא להבטיח את האספקה, האיכות והעלות של דב"ה בהתאמה לתכניות ולהסכמים. באנגליה הניטור מתבצע תוך קבלת החלטות על מתן מענקים וסובסידיות, וניתן להסיר את המענקים במידה ויישום התוכנית אינה תואמת את המוצע בהסכם. בצרפת האכיפה קשורה לזכות של הרשויות המקומיות למכור דיור ציבורי לדיירים, כפי שציינו למעלה, בעוד בארה"ב, הניטור מתקיים באמצעות מערכת המשפט. בניו-ג'רזי ובמסצ'וסטס בתי משפט מוסמכים להטיל סנקציות על רשויות אשר מפרות את הסכמי המכסה שלהן - במקרים בהם ארגונים אזרחיים או יזמים מערערים על כך לבית המשפט.

מעורבות הממשלה בניטור חשובה גם בכדי להבטיח היעדר אפליה או הדרה. בארה"ב, למשל, ה Fair Housing Act משנת 1988 הסמיך את ה HUD (Housing and Urban Development) לחקור תלונות נגד אפליה (גם בדיור הפרטי) על בסיס גזע, מוצא אתני, מצב משפחתי ונכות פיזית או נפשית.

תפקיד השלטון המקומי במדינות רבות השתנה גם הוא בשני העשורים האחרונים, אך לא באופן אחיד. במקרים מסוימים, ובמיוחד באנגליה ובחלקים מארה"ב, ערים הסירו מעצמן את אחריות הבעלות והניהול לטווח ארוך של הדיור, והעבירו את התפקיד הזה לעמותות ללא מטרות רווח ולמגזר הפרטי. באזורים אחרים, ערים לקחו על עצמן אחריות רבה יותר בדיור, כולל מציאת

מקורות מימון חדשים. כפי שפירטנו לעיל, יש ערים שמעורבות בבחירת הקריטריונים לזכאות וכן ניטור צרכי המגורים ואספקתם.

בין הערים בעלות המעורבות הישירה הגדולה ביותר במימון דב״ה נמצאות אלה עם מחירי נדל״ן גבוהים וביקוש גבוה לנכסים, ביניהן : ניו-יורק ובוסטון, ליון ופאריס, וואנקובר וטורונטו, ברצלונה ומדריד. רבות מהערים הללו מיסדו מקורות תקצוב ייעודיים לדב״ה. בארה״ב מקורות הכנסה אלו כוללים Mortgage revenue bonds (אג״חים עבור סובסידיות וערבויות משכנתא), הכנסות ממכירת שטחים ללא בעלות באריזונה, או ממיסי שבח באילינוי, ניו יורק ודרום קרוליינה (Mallach, 2009). ערים אחרות סיבסדו באופן שגרתי את הקרקע בבעלות עירונית בכדי להוריד את העלות של הדב״ה. בכל המקרים, ערים יוצרות שותפויות עם ארגונים שלא למטרות רווח ו/או עם המגזר הפרטי בכדי לממש תפקידים נוספים בבניית וניהול דיור בר השגה.

4.5 שימוש הקרקע הקודם

מרכיב אחרון בקביעת תכניות לדב״ה נוגע לשימוש הקרקע הקודם. מהם שימושי הקרקע הקודמים וצפיפות הבנייה? בין אם הקרקע רוויה במגורים, דלה במגורים, קרקע בתולה או קרקע שעליה שימושים אחרים.

חלק 2 :
כלים סטטוטוריים לאספקת דיור בר השגה

רחל אלתרמן ואמילי סילברמן עם מיכל יוקלה

חלק זה מיועד להציג כלי מדיניות העשויים לסייע להשגת דיור בר השגה. פער הדיור במדיניות הציבורית בישראל (ובמדינות מערביות רבות) נפער באופן ישיר משום שהשלטון המרכזי בחר לצמצם את מעורבותו באספקת דיור באמצעי סבסוד שונים. על כן נותר "תפוח האדמה הלוהט" בידי מקבלי ההחלטות הקרובים ביותר לציבור הבוחרים – הרשויות המקומיות. פרק זה מתמקד במיוחד בכלים העשויים לעמוד לרשות השלטון המקומי, בין אם לבדו או בעזרת מוסדות השלטון המרכזי, בעיקר מוסדות התכנון. מאחר שלשלטון המקומי אין בדרך כלל משאבים פיננסיים לתמיכה ישירה בדיור (בניגוד למשרדי הבינוי והשיכון והאוצר) הרי הכלים שנציג כאן גזורים בעיקר מתחום הסמכויות של תכנון ובנייה, ובמידה צנועה יותר גם מתחום המיסוי המקומי והאפשרויות למינוף של קרקעות שבבעלות ישירה של הרשויות המקומיות.

הסל של כלים רגולטוריים

בחלק זה נציג סל של כלים רגולטוריים המתאימים לשלטון המקומי, השאוב מנסיון מדינות שונות. לצד הדיון להלן, סיפקנו הפניות לחלקים מרכזיים בנספח המשפטי לדוח, והמבקש להעמיק יוכל לעיין בנספח המשפטי כולו או בפרק 5 להלן המכיל את תמצית הנספח.

המושג 'סל כלים' אינו סתמי – הוא ממחיש את ההבנה, שהמשימה של מילוי הצורך בדיור בר השגה אינה פשוטה, ובדרך כלל אינה יכולה להישען על כלי בודד אלא זקוקה למיצבור של כלי מדיניות וביצוע. מאחר שכוחו של כל כלי בפני עצמו מוגבל, יש חשיבות לשזירה של מספר כלים שיוכלו לחולל שינוי מהותי.

יתר על כן : המטרות, הצרכים וההקשרים של מדיניות דיור בר השגה שונים זה מזה אפילו באותה מדינה. לא קיים כלי אחד או מדיניות אחת המתאימים לשימוש ***בכל*** הנסיבות, המטרות או האזורים. כל עיר או אזור יצטרכו לבחור, לפי מאפייניהם המקומיים, מספר כלים מתוך הסל. בין המאפיינים המקומיים הנוגעים למדיניות דיור בר השגה ניתן למנות את אוכלוסיית היעד שנקבעה על ידי מקבלי ההחלטות, היעדים שמדיניות זו מיועדת להגשים בעיר או באזור, זמינות המשאבים, חוזקו של שוק הדיור המקומי (הפרטי), וכמובן, מאגר הדיור הנוכחי (לפי סוגי זכויות במקרקעין וכדומה).

את מצבור הכלים אנו מחלקים לארבע קבוצות (כמפורט באיור 2) :

א. הנמכת מחסומים רגולטוריים לדיור בר השגה

ב. שמירה על דיור זול במאגר הקיים

ג. ייצור יחידות חדשות של דיור בר השגה

ד. הגדלה של מלאי הדיור הכללי

*איור מס׳ 1 : **ארבע אסטרטגיות לאספקת דיור בר השגה***

כאשר מעצבים אסטרטגיה כוללת לדיור בר השגה, מומלץ לבחון כלים השייכים ליותר מקטגוריה אחת. במדינות הנחקרות קרה לא אחת כי הרשויות התמקדו רק בקטגוריה אחת – לדוגמה, פעלו בעיקר למען יצירת יחידות חדשות של דיור בר השגה, אך לא גיבשו מדיניות שתשמר את המאגר הקיים של דיור בר השגה. כך הן מצאו עצמן מאבדות מספר גדול יותר של יחידות דיור בר השגה מאשר המספר של יחידות חדשות שכאלה שהצליחו לייצר.

איור מס׳ 2 בעמוד הבא מציג את הכלים הרגולטוריים לדיור בר השגה ברמת השלטון המקומי הממויינים לפי אסטרטגיה. בחלק זה נציג את הכלים לפי ארבע הקטגוריות שלעיל. בעת התיאור של כל כלי נתייחס להגדרתו, מטרתו, נביא דוגמא מהשימוש בו בארצות אחרות, ונדון באפשרויות היישום בישראל. לגבי מקצת מהכלים שבהם בחרנו, נציג בנוסף את הקשר בין הכלי הנדון לבין מספר מאפיינים הקשריים, כגון שוק הדיור, מאגר הדיור הקיים לפי סוגי זכויות, אוכלוסיית היעד, תפקידי השחקנים השונים ומידת הצורך בכלים פיננסיים.

איור מס' 2 : **כלים רגולטוריים לדיור בר השגה ברמת השלטון המקומי : מיון לפי אסטרטגיה**

פרק 5- הנמכת מחסומים רגולטוריים לדיור בר השגה

בין אם בכוונה תחילה ובין אם כתוצאה בלתי מכוונת, תכנון סטטוטורי מכיל לעיתים תכופות הוראות שתוצאותיהן העלאת מחירי המוצר הבנוי או מניעת נגישות של קבוצות אוכלוסייה מסויימות. כך, לא השוק אלא השלטון עצמו, בתוקף סמכויותיו לרגולציה של תכנון ובנייה, מיסוי, בעלות על מקרקעין, וכדומה עשוי להציב "מחסומים רגולטוריים" לדיור בר השגה (כפי שהללו מכונים בארה"ב). הוראות מעין אלה אינן בהכרח בעלות השפעה זהה בהקשרים שונים, ועשויות להשתנות ממדינה למדינה או בין יישובים שונים.

מהם מחסומים רגולטוריים?

הסוג המוכר ביותר בישראל של מחסומים רגולטוריים הוא *גדלי דירות או גדלי מגרשים מינימאליים* במתחם מסויים או אף ברשות המקומית כולה. ברור שקביעה מעין זו איננה "אדישה" מבחינת מחירו של המוצר המוגמר והיא עשוייה להעלות את סף מחירי הדירות, במיוחד במקומות עם ערכי קרקע גבוהים. סוג זה של רגולציה נקבע לא אחת במכוון על מנת להדיר משכונה מסויימת או מיישוב שלם, אוכלוסיות מעוטות הכנסה או בעלות רקע אתני מסוים. אמנם, הנוהג של קביעת גדלי מגרשים מינימאליים לדיור נמצא כיום בנסיגה בישראל הודות להוראות של תמ"א 35 והתוכניות הסטטוטוריות הגזורות ממנה, אך לא ההוראות בדבר גדלי דירות. בעניין גדלי מגרשים מוחלפות בהדרגה הוראות המינימום בהוראות מקסימום בכל הנוגע לבנייה צמודת קרקע. אף שמדיניות זו של התכנון הארצי לא הונעה על ידי המטרה של הוזלת הדיור אלא על ידי השאיפה לגרום לניצול אינטנסיבי יותר של משאבי הקרקע, הרי "מתוך שלא לשמה בא לשמה". התוצאה היא צמצום האפשרות שהוראות בדבר גדלי מגרשים מינימאליים יגרמו לייקור של מוצר הדיור. אין עדיין הוראה מקבילה בדבר גדלי דירות מקסימאליות, והנושא פתוח לקביעת מדיניות של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות (עם או בלי צורך באישור של הוועדות המחוזיות ומינהל התיכנון).

הוראות נוספות הנחשבות כמובנות מאליהן, הן *ההגבלות בדבר חלוקה של בתים צמודי קרקע או דירות* כך שייווצרו יחידות דיור נוספות. חלוקות מעין אלה נחשבות בדרך כלל על ידי מוסדות התכנון כאסורות ומזיקות. ברור, <u>שהוספת יחידות דיור</u> באתרים קיימים מוסיפה להיצע באותו מקום, וכך עשויה להביא להוזלה מסויימת של המחירים בשוק.

> לענין מנגנונים משפטיים קיימים לתוספת יחידות דיור עבור דב"ה, ראו בנספח המשפטי לדו"ח המסביר כיצד ניתן לרתום את תמ"א 35, את מנגנון ההפקעות, ההקלות והסכמים עם יזמים לצורך תוספת יחידות דיור.

קיימים מחסומים נוספים רבים, יום-יומיים וחשובים, שאינם מתקשרים באופן אינטואיטיבי עם ייקור הדיור. הוראות כאלה כוללות כללי עיצוב אדריכלי, שימוש בחומרי גמר, תקני חנייה, פתרונות הנדסיים שימור היסטורי ואף הוראות חדשניות בדבר "בנייה ירוקה". מאחורי כל אחד מסוגי הוראות אלה עומד נימוק טוב ומטרה טובה, אך יש להכיר בכך שתוצאותיהם הכלכליות עשויות לגרום לייקור הדיור – בין אם בכוונה תחילה או כתוצאה בלתי מכוונת.

הוראות תכנון שגרתיות נוספות העשויות לגרום לייקור הדיור נוגעות לנוהג של הפרדת שימושי קרקע, כגון בין מגורים לתעשייה, למסחר או למתקנים ציבוריים. הוראות אלה הן מסורתיות לשיטת תכנון ייעודי קרקע המקובלת בארצות המערב (אך לא בארצות המזרח הרחוק, לדוגמה). המטרות הן, כמובן, הקטנת מטרדים, הגדלת האפשרות לרכז שירותי ציבור המבוססים על מבנה שכונתי של מגורים, ויצירת מבנה חברתי או כלכלי. יחד עם זאת, הפרדת שימושי קרקע עלולה להביא לייקור עקיף של הדיור. שהרי מחיר יחידות דיור באזורים שבהם ישנם מטרדים נמוך יותר. משמע, הפרדת שימושי קרקע באמצעות רגולציה של תכנון משיגה יעדים מסויימים אך, כמו כל החלטת תכנון, פוגעת ביעדים אחרים.

גם <u>מיסוי מקומי גבוה</u>, כגון היטל ההשבחה, עשוי לגרום לייקור המוצר הבנוי. עם זאת, אין להיחפז למסקנה הפשטנית, שהמיסוי מביא תמיד לייקור המוצר ושעל כן יש להוריד מיסים מקומיים כדי להוזיל את הדיור. מחקרים בארצות אחרות מראים, ששאלת ההשפעה הישירה של רמות מיסוי על מחיר המוצר הבנוי היא מורכבת, ותלויה בנסיבות של שוק משתנה וגורמים אחרים[1]:

פרקים 4-7 בנספח המשפטי דנים בדרכים משפטיות אפשריות לעודד דיור בהישג יד על ידי מיזעור נטל המס, האגרות וההיטלים החלים על דיור בהישג יד.

צעד ראשון בעת גיבוש של מדיניות דיור בר השגה הוא לבחון מחדש את מכלול הוראות התכנון, המיסוי וכו' ולדון בשאלה באם הן עלולות לגרום להעלאת מחירי דיור. אם התשובה היא חיובית, יש להוסיף לדיון, לצד המטרות המושגות על ידי הוראות התכנון הקיימות, את היעד של דיור בר השגה, ולהחליט מהו המאזן הרצוי בין יעדים מתחרים אלה.

היתרון של הכלים שבקבוצת ההנמכה של מחסומים רגולטוריים הוא שעלות הפעלתם נמוכה; הם אינם דורשים השקעה כספית רבה (אם בכלל), בעוד שהשפעתם יכולה להיות גדולה. הסרת המחסומים דורשת בעיקר נכונות לחשיבה מחדש ו"ראש פתוח" לתפיסה שונה, ולבחינה מחדש של יעדים שחלקם הפכו למקובעים, בבחינת "פרות קדושות". הנמכת מחסומים עשויה לדרוש גם השקעה במחקר הערכה אודות השפעתם הכלכלית-חברתית של הוראות התיכנון והמסוי הקיימות. אולם כל אלה הם חלק מגיבוש של מדיניות ואינם צריכים להוות עול תקציבי.

איור מס' 3 מציג את תפקידי השחקנים השונים ביישום אסטרטגיית הנמכת מחסומים רגולטוריים בישראל. ניתן לראות כי התפקידים העיקריים באסטרטגיה זאת הם קביעת מטרות וניטור. באסטרטגיה זאת אין צורך במנגנוני מימון, ניהול נכסים או קביעת זכאות. השחקנים היחידים בשדה זה הם המגזר הציבורי, הן ברמת השלטון המרכזי והן ברמת השלטון המקומי, בעוד למגזר הפרטי ולמגזר ללא כוונות רווח אין כל תפקיד באסטרטגיית הנמכת מחסומים רגולטוריים.

*איור מס' 3: **הנמכת כלים רגולטוריים לדיור בר השגה – המלצה לתפקידי שחקנים ביישום בישראל***

	שלטון מרכזי	שלטון מקומי	מגזר פרטי	מגזר ללא כוונות רווח
קביעת מטרות	V	V	(V)	(V)
מימון / תמריץ				
פיתוח / בנייה				
בעלות				
ניהול				
ניטור	V	V		V
קביעת זכאות				

[1] Alterman, 2010

כלים להנמכת מחסומים רגולטוריים

להלן נדון בחמישה כלים מרכזיים המיועדים להנמכת מחסומים רגולטוריים: הנמכת מחסומים לגדלי דירות וחלקות, הסרת המגבלות על יחידת דיור נוספת בבתים צמודי קרקע ובדירות, הגמשת סטנדרטי בניה, חניה, עיצוב ושימור, צמצום המגבלות על שימושים מעורבים ועיגון משפטי של ערעור על מחסומים רגולטוריים.

5.1 הנמכת מחסומים לגדלי דירות וחלקות

כלי זה מתאים לאימוץ על ידי מוסד תכנון גבוה יותר עבור מוסד נמוך יותר, או עלי ידי רשות מקומית לגבי החלטות עתידיות שלה עצמה. על פי כלי זה, מקבלים החלטה המונעת ממקבלי ההחלטות בתכנון ובנייה לקבוע גדלי מינימום לחלקות או לדירות. לדוגמה, במדינת בריטיש קולומביה שבקנדה בחנו בשנות התשעים את ההוראות בדבר גדלי מינימום למגרשים ופעלו להסרתן[2]. ניתן להשתמש בכלי זה בעיקר בשווקי דיור תוססים המאופיינים בביקוש גבוה לכל סוגי הדיור, גם לדיור בר השגה. ישנן מדינות בהן קיימות הוראות תכנון של הרשויות המקומיות המגבילות בנייה של דיור להשכרה, בין אם באופן ישיר או בעקיפין באמצעות הגבלה על דירות קטנות (שהן עיקר שוק ההשכרה למשפחות צעירות, לקשישים או לסטודנטים).

> אמנם קיימת סיבה מובנת למשיכתן של אוכלוסיות אמידות יותר לעיר, ואולם חובתן המשפטית של הרשויות המקומיות, ומוסדות התכנון כחלק מהן, הינה רחבה וכוללת גם דאגה למעוטי יכולת. כמו כן תמ"א 35 יוצרת חובה אקטיבית על הרשויות לשקול הטמעתן של יחידות עבור דיור בר השגה. להרחבה בנושאים אלו ראו פרקים 13.1 ו- 15 לנספח המשפטי.

השחקן העיקרי במקרים כאלה הוא הרשות המקומית, אשר מעוניינת למשוך <u>אוכלוסיות אמידות יותר</u>, לגוון את מלאי הדיור הקיים (באזור בו יש מלאי דיור של דירות קטנות). כך מטרתה של הרשות לייצר ולשמר דימוי של עיר בעלת סטטוס גבוה – הנה מטרה לגיטימית מאוד, אך ייקור הדיור לצידה. בה בעת, ייתכן כי הגדלת כמות יחידות הדיור הקטנות עשויה לתרום לרשות בגביית ארנונה רבה יותר.

בישראל, עידוד ההקמה של דירות לא גדולות חשוב במיוחד כדי להתאים לגידול במספר משקי הבית הקטנים. בעוד שארצות מערביות אחרות עברו שינוי דמוגרפי זה לפני דור, ישראל מתחילה להכירו עתה, אם כי בעוצמה קטנה יותר מאשר במדינות המערב האחרות. כיום יותר מ-40% ממשקי הבית בישראל הם בני 1-2 נפשות[3] למרות שגודל משק הבית הממוצע בישראל גדול בהרבה מרוב הארצות המפותחות האחרות. הגידול במשקי הבית הקטנים נובע מהארכת תוחלת החיים,דחיית מועד נישואים והולדת ילדים, גידול במספר המשפחות החד הוריות, ורווקים השותפים לשכירת דירה או שוכרים אותה לבדם. אינדיקציה לביקוש לדירות קטנות היא מגמת הפיצול הלא חוקי של דירות באזורי ביקוש ובקשתם של יזמים רבים להוסיף דירות על חשבון צמצום גדלי הדירות – לעיתים תכופות על ידי בקשת הקלה לפי תקנות התיכנון והבנייה (סטייה ניכרת). בשונה מכלים אחרים בתחום התכנון והבנייה, לרשויות המקומיות משקל רב לקביעה של גדלי דירות.

ברשויות בהן קיימת בנייה צמודת קרקע, יש מקום לבדוק גם את ההוראות בדבר גודל החלקות המינימלי. למרות ההוראות של תמ"א 35 והטמעתן בהוראות של חלק מהתוכניות המחוזיות, הרי קיימות תוכניות רבות שאושרו בטרם אומצה מדיניות גדלי החלקות המקסימליות. יתר על כן: גם גדלי המגרשים המקסימאליים שמחייבות התוכניות הארציות והמחוזיות עשויים להוות מחסומים רגולטוריים בפני כוחות השוק כיום. על כן יש מקום לבחון תוכניות אלה מחדש.

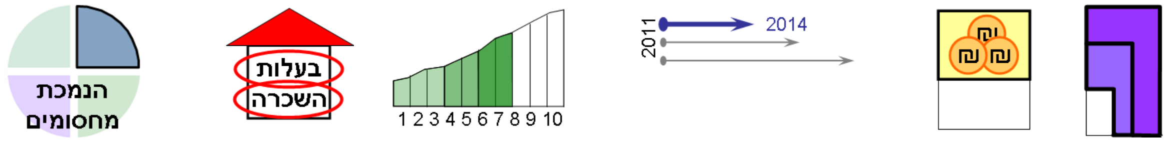
---

[2] British Columbia, Planning for Housing, 2004

[3] למ"ס 2009, מצוטט בפיאלקוף, 2010

הנמכת מחסומים לגדלי דירות וחלקות

גורם מוביל	מחירי דיור באזור	זמינות	אוכלוסיית יעד	זכות הקניין	אסטרטגיה
מקומי מחוזי לאומי	נמוכים גבוהים	מהיר בינוני איטי	נמוך נמוך-בינוני בינוני	בעלות השכרה	הנמכת מחסומים שמירה על מאגר ייצור יח' חדשות הגדלת המלאי



- רציונל : במקרים רבים השוק החופשי של יוזמות דיור עשוי לספק מגוון גדול יותר של גדלי ומחירי דירות, בעוד שדווקא הרגולציה התכנונית, גורמת ליצירת תמהיל של דירות גדולות ויקרות יותר .
- הגדרה: קביעת גדלי מינימום או גודל ממוצע עלולה לגרום ליצירת יחידות דיור גדולות ועל כן יקרות יותר.
- מטרה: לאפשר לשוק לייצר תמהיל של גדלי דירות.
- גורם מוביל בישראל: מוסדות התכנון יכולים להנחות ליצירת תמהיל גדלי דירות והועדה המחוזית יכולה שלא לאשר.
- מתאים ב: שוק תוסס לרבות כזה עם בנייה חדשה.
- זמינות : אחד הכלים הזמינים ביותר ליישום מיידי ומהיר, בעל טווח השפעה נרחב.
- אוכלוסיית יעד : מאפשר לאנשים ברמות הכנסה שונות לרכוש או לשכור דירות במגוון גדלים בבניינים חדשים ויקרים יותר.
- יישום בישראל : בסתיו 2010 הוציא משרד הפנים, בשיתוף עם משרד הבינוי והשיכון, הנחיות לשלב 20% דירות קטנות בפרויקטים גדולים.

5.2 הסרת המגבלות על יחידות דיור נוספות בבתים צמודי קרקע ובדירות

כיום קיימות על פי הדין מס' דרכים לתוספת יחידות משנה לצורך תגבור דיור בר השגה. פרק 11 לנספח המשפטי מפרט כיצד ניתן לעשות זאת על ידי מתן הקלות, שימושים חורגים ועוד.

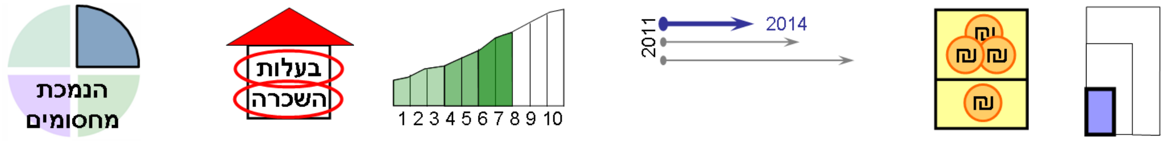
מדינות רבות, בהן ישראל, קבעו מחסומים סטטוטוריים המונעים תוספת יחידת משנה בתוך יחידות דיור קיימת. במחקר מצאנו, לאור הצורך באספקת דיור בר השגה, שמדינות כגון קנדה בדקו מחדש את הוראות התכנון, המיסוי וכדומה המונעות בניית יחידות דיור נוספות בבתים צמודי קרקע והחליטו במקרים מסוימים להסיר את המגבלות. הם מצאו שהסרת מגבלות רגולטוריות יכולה להוסיף יחידות דיור נוספות בשטחן של יחידות קיימת. יחידות נוספות אלה, המוצעות גם להשכרה, נבנות מעל מוסך, בקומה עליונה, במרתף או כיחידת דיור נוספת על המגרש. מטרת הכלי היא כפולה: היא מגדילה את מלאי הדיור להשכרה ומאפשרת הכנסה נוספת למשק הבית. בקנדה בדקו ומצאו כי האפשרות להשכיר יחידת דיור נפרדת בתוך הבית יכולה להוריד עד 25% מעלות החזר המשכנתא. דירות אלה (Secondary Suites) מהוות 20% ממלאי הדיור להשכרה בוונקובר ובטורונטו והן קיימות גם באזורים כפריים, במיוחד בכאלו שאין בהם דיור להשכרה. השימוש בכלי זה הוא לרוב כדיור בהשכרה, כאשר בעלי היחידה ממשיכים להתגורר בה ומשכירים את יחידת המשנה. בנורבגיה לפני זמן רב אף נקבעה חובה באזורים מסויימים, על בעלי בתים צמודי קרקע, להקצות בתוכם או בצמוד אליהם יחידת דיור קטנה נוספת המיועדת להשכרה. במדינות שונות הדירות עשויות לשמש הורה מבוגר (granny flats) ולכן יש להן ערך חברתי-דמוגרפי נוסף.

שימוש בכלי זה מתאים בשכונות או בערי פרבר עם ריבוי של יחידות צמודות קרקע שבהן יש ניצול לא מלא של שירותים ציבוריים כמו בתי ספר וגנים (למשל בגלל התמעטות הילדים ובני הנוער). פיתרון זה מתאים להיצע של בתים או דירות הגדולים לתושביהם מחמת עזיבת הילדים, לקשישים העוברים לגור ביחידה הצמודה למשפחות ילדיהם, ולצעירים המחפשים יחידות דיור קטנות.

גם בישראל בשכונות רבות עם צמודי קרקע קיימות יחידות דיור נוספות כאלה, אך לעיתים תכופות ללא היתר, ועם מעט מדי פיקוח ואכיפה מצד הרשות המקומית. גם באזורים כפריים, במיוחד בוותיקים שבהם, יש ריבוי של בנייה צמודת קרקע ואולי גם של עבירות מעין אלה. בהיעדר מידע על היקף התופעה רשויות התכנון אינן יכולות לתכנן את היקף השירותים הציבוריים בהתאם למספר התושבים בפועל. סוג זה של עבירות בנייה נחשב כפסול מעיקרו. אולם, במסגרת החשיבה על מחסומים רגולטוריים בפני דיור בר השגה, יש מקום לשקול בכל מקום לגופו, באם מן הראוי להתיר את הרסן. בחינה מחדש מעין זו ראוי לעשות גם במסגרת הארצית של תקנות התכנון והבנייה ושל התוכניות הארציות והמחוזיות. שימוש בכלי זה בישראל צריך לכלול אכיפה מוגברת לאחר תקופת 'חסד' בה יוכלו בעלי דירות לדווח על היחידות הנוספות שברשותם. היתרים חדשים יוכלו לכלול את הבקשה לבנות יחידות משנה בבית העתידי, בעת הקמת המבנה או במועד מאוחר יותר, כפי שמתאים לתכנון הדמוגרפי-כלכלי של המקום.

תופעה מקבילה מתרחשת בישראל בערים המרכזיות, שם נפוצה תופעת הפיצול של דירות, בדרך כלל בניגוד לחוק התכנון והבנייה וללא תשלום מיסים ואגרותהראויים שהיו משתלמים לרשות במהלך עסקים כרגיל. תופעה זו עשוייה להיות חמורה יותר מבחינות רבות: מאחר שבדרך כלל העומס על תשתיות עירוניות הנדסיות גדול יותר, מאשר באזורים כפריים או כפריים למחצה, היתרון בריבוי של דירות מפוצלותקטן מהתועלת של הוספת דיור בר השגה. כמו כן, פיצול של דירות עלול להביא למצב של דיור תת-סטנדרטי, עם רמה לא מספקת של שירותים, איוורור, מים וביוב, או בטיחות בפני שריפות. כמו כן עלול להיווצר מצב של העמסה על תשתית ציבורית שכבר מזה עשרות שנים אינה מקובלת בישראל, בה רמת הדיור גבוהה למדי מהבחינה הטכנית. לפיכך, אף שיש מקום לשקול מחדש גם את האיסור על פיצול דירות בערים ובשכונות ספציפיות, יש להקפיד על כך שהדירות המפוצלות יעמדו בסטנדרטים של 'דיור נאות' ויש ליצור מנגנון מינהלי מתאים של פיקוח.

הסרת המגבלות על יחידות דיור נוספות בבתים צמודי קרקע ובדירות



גורם מוביל	מחירי דיור באזור	זמינות	אוכלוסיית יעד	זכות הקניין	אסטרטגיה
מקומי מחוזי לאומי	נמוכים גבוהים	מהיר בינוני איטי	נמוך נמוך-בינוני בינוני	בעלות השכרה	הנמכת מחסומים שמירה על מאגר ייצור יח' חדשות הגדלת המלאי

- רציונל: מתן אפשרות לשוק לנצל את מאגר הדיור הקיים ואת ההשקעות שנעשו בעבר בתשתיות כדי ליצור יחידות דיור נוספות. דמי השכירות (או המכירה) יהיו נמוכים יותר מאשר ביחידות דיור חדשות באיכות מקבילה. הכלי מעודד תמהיל חברתי (גילאים, גדלי משקי בית, רמות הכנסה) באמצעות השוק ללא התערבות ישירה (ללא הקצאה לזכאים).
- הגדרה: אופציה מבוקרת של יחידות נוספות בתוך מבני מגורים קיימים, בדרך כלל לשם השכרה, אך לעיתים גם למכירה.
- מטרה: הגדלת מלאי יחידות דיור קטנות במחירים הנמוכים ממקבילי‍הם בבנייה חדשה.
- גורם מוביל בישראל: ועדות התכנון המקומיות (לעיתים באמצעות תכניות שבסמכות מקומית).
- מתאים ב: אזורים של בניה צמודת קרקע או בבתי דירות בהם האוכלוסיה מזדקנת או קיים תת-שימוש בתשתיות ציבוריות.
- זמינות: מיידי, בהתאם לכוחות השוק, לאחר הסרת המחסום הרגולטורי ע״י הועדה המקומית לתכנון ובניה.
- אוכלוסיית יעד: מעודד תמהיל חברתי ללא התערבות בשוק. מאפשר למשקי בית עם פחות משאבים מהממוצע באזור להיכנס לשכונה.
- יישום בישראל: בכל אזור בנוי, כולל בתי דירות ובתים צמודי קרקע במרכזי ערים, שכונות עירוניות, יישובים עירוניים קטנים, יישובים קהילתיים ומושבים (אם ישתנו כללי ממ״י).

5.3 הגמשת סטנדרטים: סטנדרטי בנייה, חנייה, עיצוב ושימור

דרישות החניה מעוגנות כיום במסגרת תכניות בנין עיר פרטניות ואף במסגרת תקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה) התשמ"ג- 1983. תקנה 1 לתקנות מאפשרת למוסד התכנון לקבוע תקן חניה מיוחד במסגרת תכנית מיתאר מקומית. סטיה מהוראות התקן יכולה להיעשות "מטעמים של צרכים מיוחדים".

תקנות וסטנדרטים של עיצוב עירוני, אדריכלי או הנדסי עשויים לגרום לעלייה של מחירי הדיור. אלה עשויים לכלול: דרישות לחניה תת קרקעית, הוראות שימור, הוראות בדבר חומרי בניה וכללי בקרת עיצוב (בדרך כלל במסגרת של "ניספחי בינוי")[4]. גם מגדלי מגורים הכוללים מערכות בעלות עלויות הקמה ואחזקה גבוהות מעלים את מחיר המוצר המוגמר ובעיקר את התחזוקה שלו[5].

בו בזמן שסטנדרטי הבנייה מעלים את איכות המוצר המוגמר, הם עשויים להעלות גם את מחירי הדיור. בכמה ערים או מדינות מצאנו שקיימת נכונות להוריד סטנדרטים עבור דיור בר השגה. הדוגמא השכיחה לכך היא צמצום דרישות חנייה, מתוך הנחה שברשות דיירי דיור בר השגה יש פחות רכבים פרטיים, במיוחד באזורים מוטי תחבורה ציבורית. במקרים מסוימים נדרשת חתימה על ויתור לאחזקת רכב לצורך הזכאות ליחידות אלה.

בישראל, קובעים מוסדות התכנון מדי יום ביומו הוראות תכנון לבנייה שמעלות את סטנדרטי הבנייה – לעיתים תכופות במסגרת של "ניספחי בינוי" הנדרשים כיום כמעט לגבי כל תוכנית תיכנון עיר[6]. מעולם לא נבחנה השפעתן המצטברת של הוראות מעין אלה על עלויות הבנייה. סוגייה זו נוגעת גם למגורים שנכנסו לאזורים ששימשו בעבר לתעשייה ומשמשים כיום כלופטים למגורים, כפי שהוזכר לעיל. מן הסתם, מגורים אלה אינם עונים על כל חוקי ותקנות התכנון והבנייה. במקומות מעין אלה, יישום הדרישות והכרה רשמית בלופטים כמגורים תעלה את מחיר הדיור ואת מחיר הארנונה ועלולה להוציא את היחידות ממלאי הדיור בר השגה. במצב זה יכולה הרשות המקומית לקבוע תקנות על מנת להבטיח את שימור מלאי הדיור בר השגה, ובנושא זה נדון בתת הפרק הבא.

---

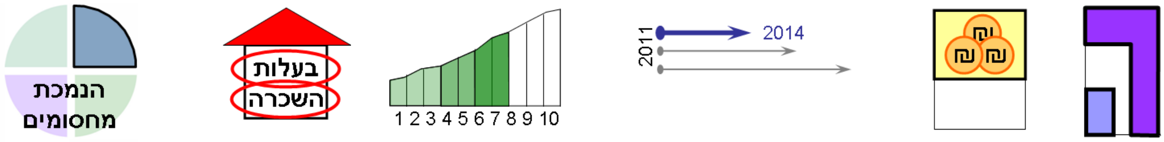
4 נורית קורן ורחל אלתרמן

5 רחל אלתרמן, מגדלים כושלים, 2009

6 אלתרמן, 2005

<u>הגמשת סטנדרטים: סטנדרטי בניה, חניה, עיצוב ושימור</u>

גורם מוביל	מחירי דיור באזור	זמינות	אוכלוסיית יעד	זכות הקניין	אסטרטגיה
מקומי מחוזי לאומי	נמוכים גבוהים	מהיר בינוני איטי	נמוך נמוך-בינוני בינוני	בעלות השכרה	הנמכת מחסומים שמירה על מאגר ייצור יח' חדשות הגדלת המלאי



- רציונל: הנמכה מסוימת ומבוקר של דרישות יתר וסטנדרטים עשויה להוביל להורדת מחירי הבניה.
- הגדרה: שינוי סטנדרטי בנייה ועיצוב באופן מבוקר במקומות מסוימים המיועדים לדיור בר השגה.
- מטרה: לבחון מחדש את מרכיבי עלויות הבניה לדיור ולצמצמם.
- גורם מוביל בישראל: על הרשויות המקומיות לבחון מחדש את התחולה של מסמכי הבינוי ומידת הצורך האמיתי בהם. ברמה הלאומית יש לבצע מחקר על הורדת סטנדרטים אך ללא הגמשה גורפת.
- מתאים ב: כל סוגי הבניה החדשה המיועדים לדיור בר השגה וכן אזורים מוטי תחבורה ציבורית.
- זמינות: כלי ליישום מהיר.
- הערות: בהגמשת הסטנדרטים בדיור בר השגה יש להקפיד על תנאים נאותים של מגורים.
- יישום בישראל: בעיקר במקומות ואיזורים בהם חלה רגולצייה תכנונית, רישויית והנדסית המביאה לייקור עלות הבניה והמגורים במקום.

5.4 צימצום המגבלות על שימושים מעורבים

איסור על עירוב שימושים מגביל את ההזדמנויות ליצירת דיור זול בסמוך לשימושים שאינם מגורים. מסורת של הפרדת שימושים, ובמיוחד הפרדה בין מגורים למסחר, משרדים או תעשייה השתרשה בתכנון עירוני בעולם המערבי משנות ה-50 ואילך. אולם בשני העשורים האחרונים משתנה התפיסה, אף כי באיטיות. בינתיים, ניתן לראות ביטויים בקנה מידה קטן לעיקרון של עירוב שימושים. לדוגמא, בשטוקהולם ובניו-יורק משולבים כיום בתי ספר בקומות הקרקע של בנייני מגורים. בערים מרכזיות רבות קיימת הסבה למגורים של מבני תעשיה מסויימים ("לופטים") תוך כדי המשך ההפעלה של חלק מהתעשיות, כפי שקורה, לדוגמה, בשכונת מונטיפיורי בתל-אביב.

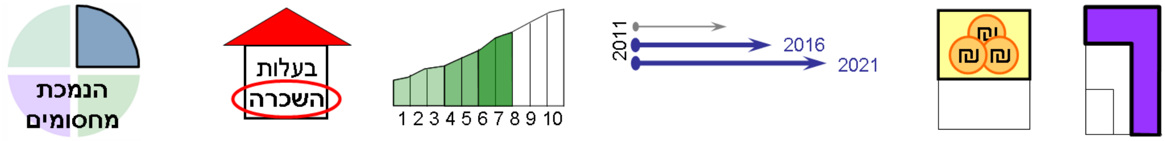
בספרות הבין לאומית מצאנו דיווחים על מדינות המאפשרות תוספת דיור בר השגה גם מעל מבני ציבור קיימים, לדוגמה מתנ"סים או גני ילדים. דיור שכזה עשוי להיות זול יותר בגלל המטרדים לכאורה שבקומת הקרקע ויכול להציע דיור זול יחסית באזורים טובים ומבוקשים בהם מחירי הדיור בינוניים ומעלה.

בישראל, בה רוב המבנים הציבוריים בנויים כמבנים בודדים, מתבטאת התוצאה של הפרדת השימושים באי-ניצול יעיל של הקרקע בגני ילדים, מרפאות ומרכזים מסחריים (ללא מגורים מעליהם). הקמת יחידות דיור מעל מבני ציבור או בצמוד להם יכולה להביא ליצירה של מספר משמעותי של יחידות דיור חדשות. היתרון שבפתרון זה הוא יצירת קרקע לדיור "יש מאין". ניתן לשנות את חוק התכנון והבנייה כך שיאפשר הוספת יחידות דיור על מגרשים של מבני ציבור במסגרת תוכניות שבסמכות מקומית (ואכן הצעת חוק ברוח זו הוגשה בעבר לכנסת). הוועדה המקומית תקבע מעל איזה מבנה או ליד אילו שימושים ניתן לבנות דיור בר השגה. דרך נוספת היא הכנת תוכנית ארצית שתאפשר בנייה כזאת בכל מקום בארץ, בתנאים מסוימים, כדי לעודד את הוועדות המקומיות לאשר יוזמות מעין אלה.

המגבלה בשימוש בכלי זה בישראל היא שמוסדות ציבור רבים נבנו על קרקע שהופקעה ל'צרכי ציבור' ללא תמורה. על מנת לבנות דיור בר השגה כזה על קרקע שכזאת יש צורך בתיקון לחוק תכנון הבנייה סעיף 190 (א)(1) כך שיכיל את הדיור בר השגה ברשימת השימושים הציבוריים המותרים. תיקון נוסף שיידרש הוא לסעיף 195 לחוק. שינויים אלה אינם כלולים בינתיים במסגרת הצעת חוק התכנון והבנייה החדש ("הרפורמה").

לדיון מקיף במנגנוני ההפקעה וכיצד ניתן לרתום אותם לצורך אספקת דיור בהישג יד בישראל, ראו בפרק 8 לנספח המשפטי, הדן בפרשנות התיבה "צורכי ציבור", באפשרות להפקיע מקרקעין מרשויות המדינה, וכן באפשרות ההפקעה החלקית ממגרש או מבנין כלשהו.

צמצום המגבלות על שימושים מעורבים



גורם מוביל	מחירי דיור באזור	זמינות	אוכלוסיית יעד	זכות הקניין	אסטרטגיה
מקומי מחוזי לאומי	נמוכים גבוהים	מהיר בינוני איטי	נמוך נמוך-בינוני בינוני	בעלות השכרה	הנמכת מחסומים שמירה על מאגר ייצור יח׳ חדשות הגדלת המלאי

- רציונל: למסורת של הפרדת שימושי קרקע בתכנון עירוני יש מחיר כלכלי וחברתי בשל צמצום האפשרות לשימושים מעורבים או שימוש מחדש.
- הגדרה: בנייה למגורים מעל מבנים ציבוריים קיימים כגון גני ילדים ומרכזים מסחריים.
- מטרה: מתן אפשרות לשימוש חוקי במבני ציבור, תעשייה ומסחר. ניתן ספק יחידות דיור בר השגה רבות ובכל סוגי הישובים.
- גורם מוביל בישראל: נדרשת חקיקה ראשית המאפשרת לוועדות מקומיות להתיר בתנאים מסוימים יוזמות שכאלה. חלופה אחרת היא עיגון תמ״אי.
- מתאים ב: אזורי ביקוש או אזורים בהם יש מחסור בקרקעו פנויות לבניה.
- זמינות: לאחר חקיקה ראשית תתאפשר בניה חדשה גם במגרשים בייעוד הנזכר.
- יישום בישראל: מוסדות ציבור רבים נבנו על קרקע שהופקעה ל׳צרכי ציבור׳ ללא תמורה. על מנת להשתמש בכלי זה יש צורך בתיקון לחוק תכנון הבנייה סעיף 190 (א)(1) וסעיף 195 כך שיכילו את הדיור בר השגה ברשימת השימושים הציבוריים המותרים. ייתכן שיש להגדיר כי דירות אלו תשמשנה להשכרה בלבד.

5.5 עיגון משפטי של הזכות לערער על מחסומים רגולטוריים

הכלי הוא כלי דיוני, לא כלי של התערבות ישירה. כלי זה מיועד למצב בו תנאי השוק מתאימים לבנייה של דיור בר השגה על ידי השוק הפרטי אך הוראות התכנון מפחיתות את הכדאיות מתוך מטרה לגרום להדרה באמצעות העלאה של מחירים. החוק מעניק ליזם הפרטי (או לגוף המייצג דיירים פוטנציאליים) זכות משפטית ישירה להגיש התנגדות, לערער לערכאות המנהליות או לעתור לבתי המשפט במקרים בהם תכנית דיור נדחית על ידי ועדת תכנון על סמך הוראות תכנון מדירות הפועלות למנוע מהשוק הפרטי ליזום הקמה של דיור בר השגה שהביקוש בשוק מאפשר. במקרים כאלה יהיה בית המשפט או הערכאה המינהלית מוסמכת – או אולי חייבת - לפסוק לטובת היזם ולפסול את החלטת ועדת התכנון. לעיתים תיתכן גם סנקציה של 'הענשת' הרשות המקומית, למשל ע"י אי אישור תכניות מופקדות (קליפורניה) או עצירת תקצוב הרשות המקומית (וושינגטון ומסצ'וסטס)[7].

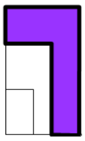
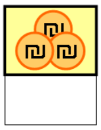
הכלי הזה פותח לראשונה (ככל הידוע) במדינת ניו ג'רזי בעקבות פסיקה של בית המשפט העליון של מדינה זו בעניין Mount Laurel. אחרי פסק הדין חוקק חוק של המדינה שהקים בית דין מיוחד לצורך הגשת עתירות של יזמים שנדחו על ידי רשויות מקומיות. גרסה קצת אחרת של חוק זה אומצה בבוסטון מסצ'וסטס (סעיף B40, Anti Snob Law) והועתקה על ידי כתריסר מדינות נוספות בארה"ב[8]. מטרת הכלי היא להגביל את היכולת של הרשות המקומית להדיר אוכלוסיה ענייה מחוץ לאזור או ליישוב. בארה"ב משתמשים בו בעיקר באזורים פרבריים מבוקשים. הכלי מתאים במיוחד בחברות או באזורים בהם נוטים בעלי עניין לפנות לערכאות לעיתים תכופות, כמו בישראל. אחת הביקורות לשימוש בכלי זה היא שהוא יכול ליצור תהליך בקרה מורכב וממושך המעיב על יעילות הליכי התכנון והאישור. ניתן לעגן בישראל זכות התנגדות או ערר מסוג זה במישור של וועדות הערר או בתי המשפט המנהליים ובמידה רבה זכות ערר זו קיימת כבר כיום מכוח תחיקה שבתוקף.

דוגמא להפעלתה של זכות דיונית בעניין גדלי דירות בישראל היא עתירתם של הקבלנים נגד עיריית חולון בשנות התשעים בטיעון שהיא מונעת בניית דירות קטנות. ארגון הקבלנים שיכנע באותה עת את הממשלה להגיש הצעת שינוי לחוק התכנון והבנייה, אשר אומצה כהוראת שעה (חוק התכנון והבנייה (הוראת שעה), תשס"א-2001, ס"ח 208. החוק היה תקף לשלוש שנים בלבד).

ועדת הפנים והגנת הסביבה, בראשות ח"כ דוד אזולאי, אישרה ביום 20.12.2010 הצעת חוק שתאפשר הגדלת היצע הדירות הקטנות. הצעת החוק הינה חלק מחוק ההסדרים (פרק י"ד- בינוי ושיכון, סעיף 62 להצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו- 2012 (תיקוני חקיקה) התשע"א 2010. על פי הצעת החוק רשאית ועדה מחוזית לבקשת משרד ממשלתי, ליתן הקלה ממספר הדירות הקבוע בתכנית וזאת לצורך תוספת דירות קטנות.

[7] Mallach, A.,2009, 171
[8] Schwartz, 2006, 195, Mallach, A.,2009,165-171

עיגון משפטי של הזכות לערער על מחסומים רגולטוריים

גורם מוביל	**מחירי דיור באזור**	**זמינות**	**אוכלוסיית יעד**	**זכות הקניין**	**אסטרטגיה**
			**תלוי במדיניות**	**תלוי במדיניות**	
מקומי מחוזי לאומי	נמוכים גבוהים	מהיר בינוני איטי	נמוך נמוך-בינוני בינוני	בעלות השכרה	הנמכת מחסומים שמירה על מאגר ייצור יח' חדשות ה דלת המלאי

- רציונל: מחסומים רגולטורים מסוגים שונים עשוי למנוע מראש בנייה של דירות העשויות לשמש עבור דיור בהישג יד.
- הגדרה: מתן זכות משפטית להגשת ערעור, עתירה או השגה אחרת על סירוב מוסד התכנון\ הרשות המקומית להתיר בניה העשויה לשמש דיור בר השגה.
- מטרה: תקיפת החלטות המדירות סוגי בניה ומונעות תמהילי דיור פיזיים העשויים להקל על הטמעת דיור בר השגה.
- גורם מוביל בישראל: שימוש על ידי המגזר הפרטי-קבלני.
- מתאים ב: אזורים בהם מתגבשים תנאים לדיור בר השגה , אזוריביקוש או אזורים בהם יש בניה חדשה למגורים .
- זמינות: גבוהה. זכות כללית לערור על בסיס חקיקה קיימת. זכות ספציפית טעונה חקיקה \ החייאת והרחבה של הוראת השעה בחוק התכנון והבניה.
- יישום בישראל: עד כה היה היישום מוגבל, למעט מקרים נקודתיים בהם איתגרו יזמים\קבלנים החלטות מוסדות התכנון לענין גודל דירות.

פרק 6 - שמירה על דיור זול במלאי הקיים

סקר הספרות שערכנו מראה כי במקביל לניסיונותיהן של מדינות רבות לקדם מדיניות להקמת דיור בר השגה חדש, הן אינן מצליחות לשמר את מלאי הדיור הזול הקיים ומאבדות מלאי זה. הגנה על דיור במחיר זול הוא אולי אטרקטיבי פחות (בפן של נראות פוליטית) מאשר יצירת דיור בר השגה חדש, אך בתמונה הכוללת הוא יכול להשפיע באופן מהיר ומשמעותי יותר על מלאי הדיור הזול הכללי. שמירה על מאגר דיור זול קיים צריכה להיות חלק בלתי נפרד ממדיניות כוללת לאספקת דיור בר השגה. הנחת הבסיס בשימוש בכלי זה היא כי הדיור בר השגה, המנוהל תחת פיקוח, הינו מוצר ציבורי שיש לשמרו. שמירה על מלאי הדיור הזול חשובה במיוחד באזורים מתחדשים או חזקים בהם יש מחסור בדיור זול. באזורים חלשים עלולה השמירה על מאגר הדיור בר השגה הקיים להביא להאטת ועצירת חיזוק האזור. לכן, יש להשתמש בכלי זה רק באזורי ביקוש או בכאלו העוברים תהליכי ג'נטריפיקציה.

מהם התהליכים העלולים לצמצם את מלאי הדיור הנוכחי?

קיימות כמה דרכים שכיחות בהן מלאי הדיור הזול הקיים קטן ומצטמצם, לעיתים כתוצאה לא רצויה של פעולות חשובות אחרות:

1) *מכירת <u>דיור ציבורי</u>* – מאז שנות החמישים נמכר הדיור ציבורי בישראל לדייריו. בעשור האחרון גבר היקף המכירה וכיום נותרו כ70,000 יחידות דיור. סך הדירות הקיימות לדיור ציבורי צומצם באופן משמעותי ולא נבנו דירות חדשות לדיור ציבורי. בעשור האחרון נמכרו לדייריהן כ30,000 יחידות דיור בדיור הציבורי (במסגרת מבצעי מכר שונים ולאחרונה במסגרת החוק)[9]. התמריצים המוצעים לדיירים לרכישת הדירות מאפשרים להם לרכוש את הדירה ולהורישה לילדיהם. רכישת הדיור על ידי דייריהן, במקביל לאי בניית דירות חדשות לדיור ציבורי, מצמצמת את מלאי הדיור הציבורי הקיים.

<u>הדיור הציבורי</u> מצוי בניהולן של חברות עירוניות וממשלתיות. פרק 13.2 לנספח המשפטי מרחיב בנושא ומדגים כיצד ניתן לרתום את המנגנון המנהל (העירוני-ממשלתי) לצורך קידום המטרה של דיור בר השגה. הדבר עשוי לחייב פרשנות של מסמכי ההתאגדות של אותם גופים והתאמתם בשעת הצורך לקידום המטרה הציבורית של דיור בר השגה.

2) *הריסה/ הרחבת דיור זול במצב פיזי ירוד* – דיור זול ישן או כזה שמצבו הפיזי אינו ראוי למגורים עשוי להוביל לקיומן של יחידות דיור שאינן מאוכלסות או להריסת דיור קיים ובניית דיור חדש במקומו. בין הסיבות להידרדרות פיזית של שכונות ובניינים ניתן למנות: אזור שאינו מבוקש, דיירים עניים שידם אינה משגת לשלם עבור אחזקה ובעלים שלא משקיעים בשיפוץ מסיבות כדאיות כלכלית. בערים מסוימות חלק ניכר מבתים אלו מתרוקנים מדיירים או נהרסים לטובת דיור חדש (תופעה שאינה מוכרת בהיקפים גדולים בארץ). מחקרים מראים כי מהיר יותר ולעיתים זול יותר לשפץ או לשקם דיור קיים, מאשר להורסו ולבנות במקומו דיור חדש. בישראל, מצב של 'פינוי-בינוי' מגדיל את היצע הדיור הכללי ומיטיב עם בעלי הדירה, שהם לעיתים ממעמד ביניים ומטה על ידי שדרוג איכות וגודל הנכס שבבעלותם, וגם מגדיל את מלאי הדיור הכולל. עם זאת, פינוי-בינוי מצמצם את מלאי הדיור הזול הקיים בשוק, שעשוי לשמש כדיור בהשכרה, במיוחד באזורים המבוקשים.

3) *שינוי יעוד ממגורים לשימושים אחרים* – מלאי הדיור להשכרה מצומצם עקב הסבת הדירות לשימוש רווחי יותר כגון משרדים, מלונאות או דירות נופש.

---

[9] מידע חודשי, משהב"ש, יוני 2009

4) *התחזקות והתחדשות אזור או שכונה* – עליית מחירי הדיור בעקבות התחדשות שכונה המעלה את ערכי הקרקע והדיור מובילה לצמצום מלאי הדיור הזול הקיים. ההתחדשות מיטיבה עם בעלי הדירות אך מקשה על שוכרים להמשיך ולשכור דירה בהישג יד.

5) *סיבות נוספות* -לצמצום מלאי הדיור הזול הקיים, השכיחות בחו״ל אך לא בישראל, הן סיום תקופת הפיקוח על שכ״ד ומכירת דירות ששימשו לדיור בר השגה לתקופה מוגבלת מראש. דוגמא עכשווית לכך היא בניו יורק, שם בעקבות המשבר בשוק הנדל״ן וירידת מחירי הדיור, המשיכה העיריה במימון עירוני לשכירת דיור בר השגה, למרות שתקופת השכירות הסתיימה.

איור מס׳ 4 מייצג את תפקידי השחקנים האפשריים בישראל ביישום אסטרטגיית השמירה על מאגר דיור זול קיים. באסטרטגיה זאת, בדומה לאסטרטגיית הנמכת המחסומים, השחקנים העיקריים הם המגזר הציבורי. עם זאת, לעומת אסטרטגיית 'הנמכת מחסומים רגולטוריים', קיימת מעורבות של <u>המגזר הפרטי</u> והמגזר ללא כוונות רווח בתפקידי בניה, ניהול ומימון.

מעורבות המגזר הפרטי יכולה להתבצע בכמה מישורים אותם סקרנו. חלק 13.4 לנספח המשפטי מדגים שיתוף פעולה אפשרי בין השלטון המקומי למגזר הפרטי באמצעות עסקת קומבינציה לצורך אספקת דיור בר השגה. חלק ז' לנספח המשפטי דן בהיתכנות בניית דיור להשכרה על ידי המגזר הפרטי.

איור מס' 4: שמירה על מאגר דיור זול קיים – המלצה לתפקידי שחקנים ביישום בישראל

	שלטון מרכזי	שלטון מקומי	מגזר פרטי	מגזר ללא כוונות רווח
קביעת מטרות	V	V		
מימון	V	V	V	
פיתוח / בנייה			V	V
בעלות				
ניהול		V		V
ניטור	V	V		
קביעת זכאות				

הכלים לשמירה על מאגר הדיור הקיים

בתת-פרק זה נסקור מספר כלים המשמשים לשמירה על מאגר הדיור הזול הקיים: ניטור של מלאי הדיור, בניית דיור בר השגה חדש תמורת דיור בר השגה שנהרס או נמכר, פיקוח על שינוי ייעוד ליחידות דיור קיימות, תמריצים להחזרה למלאי של יחידות דיור ריקות, שיפוץ והרחבה של דיור זול קיים ופיקוח על גובה דמי השכירות.

<u>6.1 ניטור של מלאי הדיור</u>

מעקב אחרי מלאי דיור אוסף נתונים לגבי: הזכות בדיור (בבעלות, בחכירה, בשכירות, כדייר מוגן וצורות אחרות), מחירי דיור, התפלגות מחירים באזורים שונים, גדלי דירות, תנאי דיור ותפוסת הדיור (מספר הדירות הריקות או בשימוש חלקי במשך השנה). כמו כן מושם דגש מיוחד לדיור בר השגה. מטרת כלי זה היא להבין מהו מלאי הדיור הקיים ולעקוב אחר שינויים ומגמות. ספירת המלאי מאפשרת לעיר ולציבור לאמוד את השפעתם של פרויקטים חדשים על שוק הדיור בכלל והדיור בר השגה בפרט ולפתח מטרות ארוכות טווח ליצירת דיור בר השגה. סקירת

ספרות של שיטות להערכת מלאי הדיור במדינות שונות מפורטת בחלק השלישי לדו"ח זה בנושא "אמידת צרכים לדיור בר השגה".

עריכת תסקיר מלאי דיור דורשת תקצוב ועבודה רבה. על מנת להכין תסקיר יש להכשיר צוות, לאסוף נתונים, ולעבד אותם. קושי נוסף עשוי להיות הקושי בהגדרת מונחים כמו יקר/זול, במצב טוב/רע – אשר אינם מוחלטים ומוסכמים ועשויים להיוותר פרוצים להגדרות ופרשנויות.

אמצעים למעקב אחרי המלאי

הערכת מלאי דיור מאפשרת ניטור באמצעות הכלים הבאים: חובת דיווח על דיור בר השגה קיים בכל יוזמת תכנון וחובת הכנה של תסקיר השפעה על דיור (לתכניות גדולות):

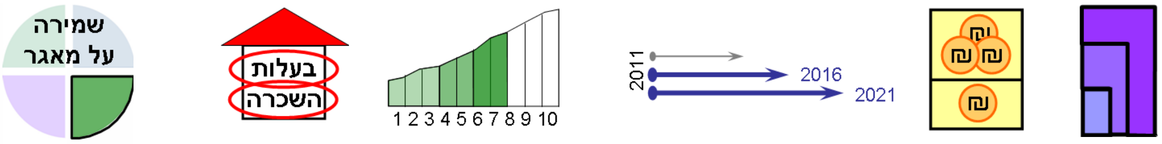
<u>חובת דיווח על דיור בר השגה קיים בכל יוזמת תכנון</u> – על כל אישור תכנית להכיל בדיקה לגבי פגיעה אפשרית במלאי דיור זול קיים ולחייב דיווח על צמצום מלאי זה. בישראל מקבילות לכך תכניות שימור הקובעות את הבניינים לשימור או 'תכניות עצים' המסמנות עצים בוגרים אותם אסור לגדוע.

<u>חובת הכנה של תסקיר השפעה על דיור (לתכניות גדולות)</u> –

תסקיר השפעה על דיור הוא כלי שמטרתו הערכת ההשפעה של תכניות חדשות על הדיור הקיים. באותו אופן בו נערכים תסקירי השפעה על הסביבה כתנאי לאישור תכניות גדולות - ניתן לדרוש תסקירי השפעה על דיור. תסקיר השפעה על דיור יאפשר הערכה של בנייה חדשה על מחירי דיור קיים בכלל ועל מלאי הדיור בר השגה בפרט. לדוגמא, בניית דיור חדש באזור של ביקוש נמוך עשוי להוריד את ערך הדיור הקיים ובכך לפגוע בהון האישי של משפחות מעוטות הכנסה, כפי שארע בתחילת שנות התשעים בבאר שבע בעקבות הבנייה החדשה לעולים.

הכנת תסקיר השפעה על מלאי הדיור הקיים אינו מעוגן כיום בתחיקה ישראלית, ואולם תמ"א 35 מחייבת שקילת דיור בר השגה כחלק מתהליך הכנת תכניות להרחבה ניכרת או התחדשות עירונית. לדעתנו מוסמכים מוסדות התכנון לדרוש תסקיר השפעה על הדיור בכל תכנית שהיא. פרק 15.3 לנספח המשפטי מרחיב בנושא הכנת פרוגרמות לדיור בר השגה בעת הפקדת תכניות למגורים.

ניטור של מלאי הדיור



גורם מוביל	מחירי דיור באזור	זמינות	אוכלוסיית יעד	זכות הקניין	אסטרטגיה
מקומי מחוזי לאומי	נמוכים גבוהים	מהיר בינוני איטי	נמוך נמוך-בינוני בינוני	בעלות השכרה	הנמכת מחסומים שמירה על מאגר ייצור יח' חדשות הגד ת המלאי

- רציונל: מניעת דלדול משאב ציבורי קיים.
- הגדרה: איסוף נתונים אודות מלאי הדיור הקיים לשם מעקב אחר צמצום מלאי הדיור הזול הקיים.
- מטרה: לאזן השפעת תכניות חדשות על מלאי דיור זול קיים ולמנוע צמצום לא רצוי של מלאי זה.
- גורם מוביל בישראל: על הרמה הלאומית לדרוש הכנת נספח דיור. על המחוז להציב יעדים ולבחון השפעת תכניות חדשות על מלאי קיים. על הרשות המקומית לאסוף ולעקוב אחר הנתונים
- מתאים ב : כל הארץ, על מנת ליצור בסיס מידע מדויק ונרחב, לשימוש מקבלי ההחלטות.
- הערות : נדרש זמן, תקציב ומיומנויות עיבוד נתונים על מנת להשתמש בכלי זה.
- יישום בישראל: אין כיום דרישה לניטור נתוני דיור או לנספח דיור בתהליכי אישור תכניות חדשות.

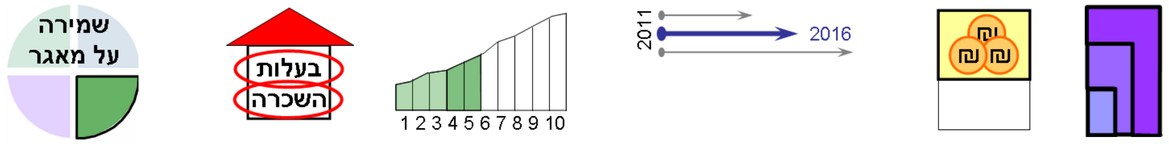
6.2 בניית יחידות דיור בר השגה חדשות תמורת דיור בר השגה שנהרס או נמכר

כלי זה מחייב החלפה של יחידת דיור בר השגה שנהרסת ביחידת דיור בר השגה חדשה תמורתה. יחס ושיעור ההחלפה משתנה בין מקום למקום. שתי דוגמאות הן החלפה ביחס של 1:3 בפרויקטי Hope VI בארה״ב ואוטווה, קנדה, בה סעיף 4.5.5 של תכנית אוטווה 2020 קובע כי ״בקשות להריסת יחידות דיור בהשכרה לא יאושרו אלא אם יסופקו במקומן יחידות חלופיות״. מטרת מדיניות ההחלפה היא לשמור על כמות יחידות הדיור בר השגה וגם לעודד את קיומו של תמהיל חברתי, מכיוון שהיא מאפשרת לבעלי רמות הכנסה שונות להתגורר באותו אזור.

רגולציה הדורשת 'החלפה' תהייה מתאימה יותר באזורי שוק תוסס, וגם באזורי ג'נטריפיקציה. כמו כן, הדרישה להחלפה רלוונטית יותר עבור יחידות דיור בר השגה בהשכרה מאשר עבור דירות בהן בעל הדירה הוא המתגורר בה. הרלוונטיות המרכזית בישראל היא למתחמים של פינוי בינוי בהם יש אחוז גבוה של שוכרים, אשר הריסה ובנייה מחדש של הדירות מעלה באופן ניכר את דמי השכירות שלהם ועשוי לגרום לעזיבתם. כיום מנהל התכנון במחוז תל אביב דן בהצעה לחיוב החלפה מסוג זה בפרויקטי פינוי-בינוי.

בניית דיור בר השגה חדש תמורת דיור בר השגה שנהרס או נמכר

גורם מוביל	מחירי דיור באזור	זמינות	אוכלוסיית יעד	זכות הקניין	אסטרטגיה
מקומי מחוזי לאומי	נמוכים גבוהים	מהיר בינוני איטי	נמוך נמוך-בינוני בינוני	בעלות השכרה	הנמכת מחסומים שמירה על מאגר ייצור יח' חדשות הגדלת המלאי



- רציונל: מניעת דלדול של מאגר הדיור הקיים. תהליכי שיקום עירוני או פיתוח חדש במקום דיור קיים עשויים להקטין את מאגר הדיור בר ההשגה הקיים.כלי זה נועד למנוע הקטנה פוטנציאלית כאמור.
- הגדרה: שיפוי בגין יחידת דיור זולה שנהרסת או משנה יעוד על ידי הקמה \שיפוץ של יחידת דיור אחרת הדומה ליחידת הדיור הקודמת במחיר ומבחינת אופי הזכות (שכירות או בעלות) .
- מטרה: לשמור על מספר יחידות דיור ברות השגה ולעודד את קיומו של תמהיל חברתי.
- גורם מוביל בישראל: הרשות המקומית, המחוזית והדרג הארצי יכולים לפקח כלים למדיניות זו.
- מתאים ב : שוק תוסס ואזורי ג'נטריפקציה.
- זמינות : בהתאם לתהליכי אישור ובנייה.
- הערות :
- יישום בישראל : לא ידוע על ישום הכלי. הצורך ביישום קיים במיוחד בפרויקטי פינוי-בינוי.

6.3 פיקוח על שינוי יעוד של יחידות דיור קיימות

שינוי יעוד ממגורים לשימוש אחר עשוי לצמצם את מלאי הדיור הקיים. לעיתים שינוי יעוד מגורים בעיר משרת מטרות חשובות כמו התחדשות עירונית, עירוב שימושים ועידוד תיירות. המרת השטחים רלוונטית בלפחות שלושה מקרים של שינוי יעוד: המרה ממגורים לעסקים ומשרדים, המרה ממגורים לתיירות ודירות נופש והמרה מדיור ציבורי בהשכרה למגורים בשוק החופשי.

בכ20% מהרשויות המקומיות בבריטיש קולומביה ובערים אחרות בקנדה חוקקו חוקים מוניציפליים המגדירים שבמקרה של שינוי יעוד של דיור בר השגה לשימוש אחר (כמו מגורים בבעלות פרטית או תיירות), יש להחזיר דיור בר השגה אחר תמורתו אל המלאי הקיים. במקרה של שינוי ייעוד החוקים מחייבים שמירה על כמות קיימת של יחידות מושכרות במחיר דומה. החוק אינו מיושם כל עוד שיעור הדירות הפנוית (Vacancy Rate) באזור הוא מתחת לסף (בד"כ כ4%) קבוע. דוגמא חשובה נוספת היא בארה"ב, בה ההגבלות על מלאי גדול של דיור בר השגה ו/או דיור בשכירות תחת פיקוח (Rent control, Rent stabilization) מסתיימות אחרי 25-30 שנים. בעיר ניו-יורק הרשות משקיעה רבות בהגנה על יחידות דיור אלו ע"י סבסוד חידוש תקופת השכירות לזמן ארוך יותר, תוך עריכת משא ומתן עם היזם על התנאים לחידוש החוזה.

שימוש בכלי זה שכיח במיוחד באזורים של ג'נטריפיקציה, ולעיתים באזורי ביקוש גבוה, ומתייחס בעיקר לדיור בהשכרה. השחקנים העיקריים במקרים כאלה הם הרשויות המקומיות שצריכות לעקוב אחר יחידות הדיור בר השגה הנעלמות בתכניות חדשות של שינוי יעוד.

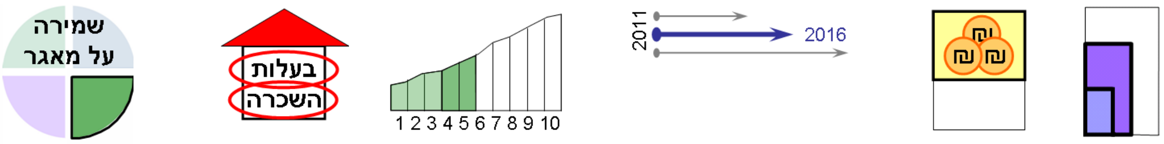
זמינות של מאגר משמעותי של בהשכרה היא מאפיין חשוב של מערכת דיור בר השגה.

בישראל, נדיר למצוא יזמות בדיור המיועד מראש להשכרה. דיור בר השגה בהשכרה ממוסדת למעט הדיור הציבורי (ההולך ומתמעט), אינו חזון נפרץ. נתח הארי של הדיור בהשכרה בישראל לא יועד לכך מראש, אלא מוצע להשכרה באופן פרטי אד-הוק.

לכן חשוב כי מלאי 'אד הוק' מסוג זה לא יעלם מהשוק עקב יעודים יותר תחרותיים. דוגמא לכך היא דירות המיועדות להשכרה, אך במקום להשכירן לתושבי ישראל הן מושכרות לתקופות קצרות לתיירים. מן הראוי היה לשקול באם מתאים לפתח כלי מדיניות שיפקחו וירסנו תופעה זו.

האם שימוש כהשכרה "אד הוק" מהווה שימוש למגורים או לתיירות? לנושא מספר היבטים. ראשית, יש לשאול האם על תכניות עירוניות או חקיקה להבהיר את ההבדל בין שימוש למגורים לבין שימוש להשכרה אד הוק, מבחינת ייעודי הקרקע המותרים. שנית, יש לשקול האם לראות בדיור אד הוק להשכרה לתיירים משום עסק, ולמסותו בהתאם – למשל, על ידי גביית ארנונה לעסק\תיירות והקפדה על אי מתן פטור ממס שבח כדירת יחיד.

פיקוח על שינוי יעוד של יח"ד קיימות



גורם מוביל	מחירי דיור באזור	זמינות	אוכלוסיית יעד	זכות הקניין	אסטרטגיה
מקומי	נמוכים	מהיר	נמוך	בעלות	הנמכת מחסומים
מחוזי	גבוהים	בינוני	נמוך-בינוני	השכרה	שמירה על מאגר
לאומי		איטי	בינוני		ייצור יח' חדשות
					הגדלת המלאי

- רציונל: לעקוב אחר מלאי דיור הזול הקיים במקרים של שינוי יעוד ממגורים ליעוד אחר.
- הגדרה: מעקב אחרי מלאי הדיור הזול קיים, ואחרי הבקשות לשינוי יעוד.
- מטרה: להבטיח כי שינוי יעוד, גם אם לטובת מטרה חשובה, לא יפגע במלאי הדיור הזול הקיים.
- גורם מוביל בישראל: הרשות המקומית. גם הרשות המחוזית עשויה לחייב שימוש בכלי זה בתכניות של שינוי יעוד.
- מתאים ב: שוק ביקוש תוסס ואזורי ג'נטריפיקציה.
- זמינות: בהתאם לתהליכי אישור ובנייה.
- אוכלוסיית יעד: אוכלוסיה מקומית וותיקה.
- הערות:
- יישום בישראל: הכלי הופעל בתל אביב-יפו כדי לפנות עסקים בשימוש חורג מדירות מגורים. מדיניות כזו דרושה במרכזי ערים, שם קיים ביקוש רב למשרדים במקום דיור, וכן באזורי תיירות שם קיים ביקוש לאכסון תיירים בשכירות אד-הוק.

6.4 תמריצים להחזרה למלאי של יחידות דיור ריקות

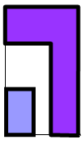
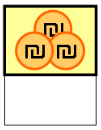
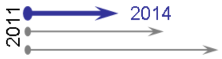
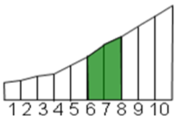
בערים מסוימות זיהו כי במקביל לביקוש לדיור, קיימות דירות ריקות שאינן מאוכלסות. אחת הדרכים לעודד את הבעלים להשכיר את הדירות או להתגורר בהן היא להטיל מיסוי מוגבר לרבות מיסוי עירוני (ארנונה) על הדירות הללו. דוגמא קיצונית לכך היא באזור הבאסקים בספרד, שם דירות העומדות ריקות במשך יותר משנה יכולות להיות מוסבות לדיור בר השגה. במקרים אלו המדינה מפקיעה את הבתים הריקים ומשכירה אותם לדיירים הזכאים לדיור בר השגה. העירייה משלמת לבעל הדירה את ערך השוק המלא ומסבסדת את הפער בין ההכנסה מהדיור בר השגה לבין מחיר השוק.

השימוש בכלי זה מיועד בעיקר לאזורים של ביקוש גבוה או של ג׳נטריפיקציה, בהם פועלים להגדלת מלאי הדיור להשכרה.

בישראל אין סמכות מקבילה להפקיע דירות ריקות. במידת מה, קיים מצב הפוך המאפשר קבלת פטור זמני מארנונה (לתקופה קצרה) על דירה ריקה, ובכך מצב זה אינו מעודד את השכרת הדירות הריקות. בירושלים מנסים להתמודד עם תופעת ׳דירות הרפאים׳ על ידי עידוד הבעלים להשכיר את הדירות לסטודנטים ולא על ידי הטלת מיסוי על דירות ריקות. יש לציין כי מיסוי דירות ריקות עשוי להוות תמריץ שלילי למשקיעים קטנים הקונים דירות כהשקעה.

קבלת פטור מארנונה במצבי נכס ריק, מעוגנת בחקיקה (למשל סע׳ 330 לפקודת העיריות) ובפסיקה הישראלית. בבר״ם 5711/06 (פרשת חברת המגרש המוצלח) ציין בית המשפט העליון כי די בכך שהנכס לא ראוי לשימוש כדי לזכות בפטור. בכך דחה את טענת עיריית תל אביב לפיה אם ניתן לשפץ את הבנין העזוב, אין לתת את הפטור מארנונה.

תמריצים להחזרה למלאי של יחידות דיור ריקות

גורם מוביל	**מחירי דיור באזור**	**זמינות**	**אוכלוסיית יעד**	**זכות הקניין**	**אסטרטגיה**
					
מקומי מחוזי לאומי	נמוכים גבוהים	מהיר בינוני איטי	נמוך נמוך-בינוני בינוני	בעלות השכרה	הנמכת מחסומים שמירה על מאגר ייצור יח' חדשות הגדלת המלאי

- רציונל: התופעה של דירות ריקות באזורי ביקוש מצמצמת את מלאי הדיור בשוק וגורמת לבעיות עירוניות נוספות. חיוב הבעלים להחזיר את יחידות הדיור למלאי לתקופות מסוימות עשויה להוזיל את מחירי הדיור של יחידות אלה מעט מתחת למחיר השוק.
- הגדרה: מתן תמריץ לבעלי דירות ריקות להשכיר או למכור אותן, לעיתים על ידי מס מיוחד.
- מטרה: החזרת דירות ריקות למלאי הדיור.
- גורם מוביל בישראל: רשות מקומית. הרמה הלאומית יכולה לקדם מיסוי מיוחד
- מתאים ב: אזורי ביקוש גבוה ואזורי ג'נטריפיקציה.
- זמינות: אם ניתן לחוקק חוקי עזר בנושא, ניתן לקדם אופן מהיר יחסית. חקיקה ראשית תיקח יותר זמן.
- אוכלוסיית יעד: בעלי הכנסה בינונית או בינונית- גבוהה.
- הערות:
- יישום בישראל: התופעה רווחת בעיקר באזורים מיוחדים בעלי משיכה לתושבי חוץ.

6.5 שיפוץ והרחבה של דיור קיים וזול

פרק 16.2 לנספח המשפטי דן בהרחבה באפשרות לעשות שימוש בתמ"א 38 כדי להביא לשיפוץ מבנים ואף לתוספת יחידות דיור לצורך דיור בר השגה. הניתוח המשפטי מצביע על מקרים בהם יש לסייג את השימוש באפיק משפטי זה.

כלי זה מתייחס לשיפוץ דיור זול קיים ומטרתו למנוע הידרדרות פיזית, שתהפוך אותו לדיור לא נאות ולא שמיש. כיום מוכר כלי זה בישראל בשם "עיבוי בינוי" ובסוגים מסויימים של אזורים, גם תמ"א 38 עשוייה למלא תפקיד דומה (אם כי עלולות להתלוות לה דווקא השפעות של העלאת ערכי יחידות הדיור וכך לג'נטריפיקציה). בעבר היו תוכניות ממלכתיות ועירוניות נוספות לשיפוץ והרחבת דיור.

בשלושים השנים האחרונות נראו במדינות מערביות רבות השקעות גדולות בשיפוץ דיור ציבורי (Alterman and Cars 1991). בנוסף, במקומות רבים מעניקים הלוואות, מקדמים סדנאות לשיפוץ הבית, ומעניקים ייעוץ וסיוע בהתארגנות של וועדי בתים לשיפוץ מבנים של 4-6 יחידות דיור או בתים פרטיים. קיימות מעט תכניות המיועדות לבנייני מגורים בבעלות פרטית המאכלסים מספר יחידות דיור[10].

בשונה ממקומות בהם הביקוש גבוה (שם יזמים וגורמים פרטיים משפצים ומרחיבים דיור קיים למטרות רווח כלכלי) – השימוש בכלי זה מתאים במיוחד במקומות בהם מחירי הדיור אינם עדיין גבוהים מאוד. כך ניתן לשפר את איכות הדיור הקיים ולהפכו לדיור נאות (מבחינת המצב הפיזי, צפיפות דיור בתוך הבית).

הנספח המשפטי דן במנגנונים רבים לשיפוץ והרחבה של מלאי הדיור הקיים לצורך תגבור זכויות לדיור בר השגה. פרק 11.2 דן במנגנוני שימוש חורג, הקלה ושינוי יעוד המהווים מנגנונים גמישים למדי המאפשרים תוספות זכויות והגדלת צפיפות, אגב חידוש מלאי הדיור הקיים. מנגנונים אלה מתווספים למנגנונים משפטיים אחרים דוגמת תמ"א 38 ובינוי-פינוי.

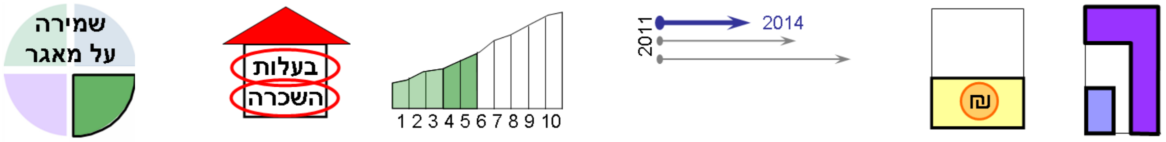
בישראל, תכנית שיקום שכונות טיפלה בדירות פרטיות בבתי דירות ע"י מענקים והלוואות לשיפוץ והרחבה של דיור זול קיים. גם תמ"א 38 היא כלי שמעמיד אמצעים לשיקומם, וחיזוקם של מבני מגורים ישנים בבתים משותפים. מתן זכויות הבנייה הנוספות מסייעת במימון השיקום וההרחבות. אולם יש לשים לב שקשה ליישם כלים אלה באזורים המאופיינים באחוזים גבוהים של דיור בהשכרה ובאוכלוסיה קשישה[11].

התקציב לשיקום שכונות בישראל צומצם מאוד בשנים האחרונות. לעיתים הרשות המקומית לוקחת תפקיד מרכזי יותר, כפי שניתן ללמוד מנסיון חברה עירונית כמו 'עזרה וביצרון' בתל אביב אשר שיפצה בשנת 2008 כ1,700 יחידות דיור ב 111 מבנים. בשנת 2010 יזם משרד השיכון פרויקט בשם 'מתיחת פנים' בו הוא הקצה תקציבים לביצוע פעולות שיפוץ ושיקום במספר רשויות מקומיות כגון עכו ובת-ים.

סוגיה נוספת הינה התערבות המגזר הציבורי במבנים שהיו בעבר דיור ציבורי. במבנים בהם יותר מ50% מיחידות הדיור נרכשו ע"י דייריהן, חברות הדיור הציבורי אינן משתתפות עוד באחזקת שלד המבנה והשטחים הציבוריים. מצבן של יחידות דיור אלה עשוי להידרדר עם השנים, ואף להוציאן מהגדרת 'מלאי דיור נאות'.

[10] סילברמן וכרמון, 2007
[11] מרץ, 2001

שיפוץ והרחבה של דיור זול קיים / תמ״א 38



גורם מוביל	מחירי דיור באזור	זמינות	אוכלוסיית יעד	זכות הקניין	אסטרטגיה
מקומי מחוזי לאומי	נמוכים גבוהים	מהיר בינוני איטי	נמוך נמוך-בינוני בינוני	בעלות השכרה	הנמכת מחסומים שמירה על מאגר ייצור יח׳ חדשות הגדלת ה לאי

- רציונל: בין הכלים של שמירה על מאגר הדיור הזול הקיים, כלי זה הוא המיטבי מבחינות רבות. באמצעותו ניתן לשמור על קהילה קיימת, קירבה לתעסוקה וכדומה.
- הגדרה: סיוע של המגזר הציבורי (המקומי או הלאומי) בשיפוץ והרחבה של דיור זול קיים. התאמה של כלי התחדשות עירונית כמו תמ״א 38 ליישום גם ללא מטרות רווח.
- מטרה: לשמור על דיור זול קיים כ׳דיור נאות׳ ולמנוע התדרדרותו הפיזית.
- גורם מוביל בישראל: בעבר, משרד השיכון הוביל נושא זה, לעיתים בשיתוף עם חברות שיכון עירוניות. עתה יש להעצים את הרשויות המקומיות תוך סיוע ברמה הלאומית.
- מתאים ב: אזורים ותיקים בהם מחירי הדיור נמוכים עד בינוניים.
- זמינות: ניתן ליישום באופן מיידי, בהתאם לתקצוב.
- אוכלוסיית יעד: אוכלוסיה מעשירוני הכנסה נמוכים ונמוכים-בינוניים.
- הערות: יש מקום למקד חלק מהאנרגיות לשיקום עירוני המבוסס על מינוף השוק הפרטי גם לצרכים של דיור בר השגה.
- יישום בישראל: יישום של תמ״א 38 באמצעות חברות עירוניות כגון ׳עזרה וביצרון׳ בת״א, תכנית ׳מתיחת פנים׳ של משרד הבינוי והשיכון, ותוכנית ׳עיבוי בינוי׳.

6.6 פיקוח על גובה דמי השכירות

כלי זה מתייחס להתערבות עירונית, אזורית או ארצית להסדרת עלויות השכירות לאורך זמן. פיקוח על שכר דירה היה בשימוש נרחב במדינות רבות באירופה, בעיקר בתקופות של מחסור במגורים בזמן מלחה"ע השניה ואחריה. במשך עשרות שנים הפסיקו ארצות רבות להשתמש בחוקי פיקוח על שכר דירה, עד לשנות התשעים של המאה הקודמת, בהן חלה עלייה בהתעניינות בפיקוח על שכ"ד, בעיקר בארה"ב. ייצוב שכ"ד (Rent Stabilization) מאפשר לבעלי דירות להעלות את שכר הדירה רק באחוז קבוע מדי שנה כל עוד הדייר המקורי ממשיך להתגורר בדירה. עם זאת, לפיקוח על שכ"ד קבוע יש שני חסרונות עיקריים: הראשון הוא שהפיקוח הופך את השכרת הדירה פחות אטרקטיבית כלכלית למשכיר ובכך מוציא דירות משוק הדיור להשכרה. החיסרון השני הוא שהפיקוח עשוי לצמצם את רמת התחזוקה של הדיור, שכן לבעל הדירה אין הצדקה כלכלית להשקיע את המשאבים בשמירה על רמת אחזקת הדירה. דרך אחת לעקוף זאת היא לאפשר לבעל הדירה להעלות את שכר הדירה, בהתניית שיפוצים ותחזוקה ולאחר ביצועם.

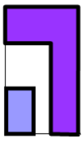
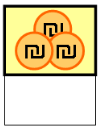
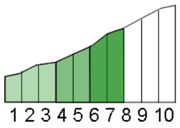
העיר ניו-יורק היא הדוגמא הבולטת ביותר של תקנות ייצוב שכ"ד בארה"ב. בניו-יורק שני שליש מהדירות הוא בהשכרה, פי שניים מהממוצע הארצי (שעומד על שליש בהשכרה, בדומה לישראל). רבים טוענים כי ייצוב שכר הדירה בניו-יורק משחק תפקיד חשוב בחיוניות העיר ובהיותה מקור משיכה לצעירים. יש הקושרים בין מדיניות ייצוב שכר הדירה, ושיעור השכירות הגבוהה בניו יורק, לבין יכולתה של ניו-יורק לעמוד במשבר האשראי האחרון.

<u>שוק הדיור להשכרה</u> בישראל מקיף כרבע ממלאי הדיור והנו ברובו דיור להשכרה אד הוק, להבדיל מדיור שנבנה מראש להשכרה. רק בעבר הרחוק היה נהוג פיקוח על גובה שכר הדירה, וכיום נותרו רק <u>שרידים</u> לכך בדמות הדיירות המוגנת.

פיקוח על שכ"ד יושם בארץ במהלך תקופת המנדט הבריטי על דירות בבעלות פרטית כ'דמי מפתח' והרתיע אנשים מלהשכיר את דירתם. ניתן להניח כי פיקוח על שכר דירה עלול להוות גורם מרתיע ליזמים אשר מעוניינים להקים דיור להשכרה. לאחרונה עולות מעת לעת הצעות המגזר השלישי לייצוב שכ"ד בת"א (בה הדיור בהשכרה מהווה 50% מכלל יחידות הדיור) ובמרכז ירושלים, שניהם אזורי ביקוש. מהלך של ייצוב ופיקוח על שכר דירה דורש חקיקה, ועלול להיות בעל השפעות מורכבות נוספות, כגון הקטנת מלאי הדירות המושכרת בשוק.

פרק 17 לנספח המשפטי דן בהרחבה באפשרות לבנות דירות להשכרה שישמשו לדיור בהישג יד. קיימים מספר אפיקים משפטיים לבנייה לצורך השכרה- הראשון על פי החוק לעידוד בניית דירות להשכרה, התשס"ז- 2007 והשני על פי החוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט 1959. דיון על כל אחד מהם על יתרונותיהם וחסרונותיהם ניתן למצוא בנספח.

פיקוח על גובה דמי השכירות

גורם מוביל	מחירי דיור באזור	זמינות	אוכלוסיית יעד	זכות הקניין	אסטרטגיה
					
מקומי מחוזי לאומי	נמוכים גבוהים	מהיר בינוני איטי	נמוך נמוך-בינוני בינוני	בעלות השכרה	הנמכת מחסומים שמירה על מאגר ייצור יח' חדשות הגדלת המלאי

- רציונל: שומר על מלאי הדיור להשכרה הקיים בדמי שכירות קבועים על אף עלייה במחירי השוק. מאפשר למשקי הבית יציבות לאורך זמן .
- הגדרה: קביעת היקף עליה מוגדר וקבוע בשכר הדירה, תוך פיקוח.
- מטרה: מניעת עליה חדה במחירי השכירות
- גורם מוביל בישראל: טעון, כלל הנראה, חקיקה לאומית ומנגנון פיקוח. רק רשויות מקומיות מעטות עשויות להפעיל כלי זה בהצלחה בעצמן.
- מתאים ב : אזורי ביקוש המאופיינים בעליות תכופות במחירי השכירות.
- זמינות : בינונית, כולל החלטה על מדיניות חקיקה ובניית מנגנוני פיקוח .
- אוכלוסיית יעד : טעונה הגדרה במדיניות (ניתן להחריג דירות פאר).
- הערות : עלול להוות תמריץ שלילי להשכרת דירות ולתחזוקתן השוטפת.
- יישום בישראל : בעבר 'דמי מפתח' ודיור מוגן. כיום ידרוש חקיקה ברמה הלאומית.

פרק 7 - ייצור יחידות חדשות של דיור בר השגה

החיפוש אחר כלים לדיור בר השגה מתחיל לרוב בניסיון ליצירת דיור חדש במחירים המתאימים לאוכלוסיות היעד. יצירת דיור בר השגה חדש היא אטרקטיבית לקובעי מדיניות רבים בשל הנראות הגבוהה והאפשרות להציג מוצר פיזי מוחשי לתקשורת ולציבור. כאן ניתן ב״קלות״ (אם כי לא בהכרח בקדנציה אחת) להצביע על הצלחות בבניית דירות חדשות בהן מתגוררות משפחות שללא מדיניות דיור בר השגה לא היו מתגוררות באזור. שתי האסטרטגיות שבחנו עד עכשיו - הנמכת רגולציות ושמירה על מלאי דיור הזול - הנן פחות נראות לעין בזמן קצר.

> קביעת קריטריונים לזכאות עבור דיירים פוטנציאליים אינה ענין של מה בכך. היא דורשת תשומת לב רבה לניסוח תכנית בנין העיר, ומסמכי מכרזים. יש לבחון אם נחוצה גם קביעת זכאות במסגרת חקיקה ראשית ומשנית. חלק 13.5 בנספח המשפטי מדגים את המורכבות שבקביעת זכאות על פי קריטריון של תושבות.

מהו דיור בר השגה חדש?

המאפיין המאחד את מכלול הכלים בקבוצת אסטרטגיה זו הוא שהם נשענים על בנייה חדשה. בין אם הכלים מעודדים בנייה ייחודית של דיור בר השגה (כגון פרויקטים של ״מחיר למשתכן״, או בעבר, ״בנה דירתך״) או שהם כלים לשילוב דיור בר השגה כחלק מפרויקטים רגילים, יש תמיד הקפדה על מניעת ריכוזי עוני חדשים. הניסיון למנוע ריכוזי עוני מוביל להגבלה על מספר יחידות דיור בכל פרויקט או למתחם המשווק במחירי השוק.

> חלקים 15.3, 15.4, ו- 15.5 בנספח המשפטי מרחיבים על האפשרות להטמיע יעוד של דיור בהישג יד במסגרת תכניות ברמה מקומית ומחוזית. בעוד ששינוי יעוד לדיור בר השגה חדש אינו יכול להתבצע ברמה המקומית, הרי שניתן לקבוע יעוד נפרד לדיור מסוג זה בסמכות מחוזית, לא כל שכן בתכניות להרחבה ניכרת או לשיקום מרכזי ערים.

מאז 2010 החלו מספר עיריות בישראל ומשרד הפנים לשקול <u>אפשרות לשילוב של דיור בר השגה</u> כאחוז מסה״כ יחידות דיור החדשות. שיטה זו, הנקראת Inclusionary Housing באנגלית או *׳דיור בתמהיל חברתי׳* בעברית, מפותחת בעשור האחרון במדינות רבות ובהן אירלנד, אנגליה, קנדה, ספרד, צרפת וארה״ב. נעשו נסיונות בישראל של 2010 לאשר תוכניות המחייבות תמהיל דיור חברתי בתל אביב, ירושלים, אשדוד, קריית אונו, ועוד, לעיתים תוך מתן תמריץ ליזם במונחי אחוזי בנייה, ולעיתים כתנאי לאישור התוכנית.

הוראות לדיור בר השגה בפרויקטים חדשים הם שיטה שפועלת בעיקר באזורים של שוק דיור תוסס. רק באזורים אלה, יש ליזם מספיק רווח בשביל לספוג את הדרישה לכלול דיור בר השגה. באזורים של שוק חלש הדרישה לכלול דיור בר השגה יכולה להפוך את פרויקט ללא כדאי, ובכך לסכל בנייה חדשה שאף היא יכולה לתרום להגדלת המלאי הכללי של הדיור. עם זאת, השיטה מופעלת לעיתים גם באזורים של שוק דיור פחות חזק, שבו מלאי הדיור ירוד ואינו עונה על הציפיות של משפחות צעירות בנות המקום, המסוגלות כלכלית לעבור להתגורר במקום אחר, אך מעוניינות להישאר באזור או בשכונה בשל יחסי משפחה וקהילה. במקרים כאלה, ההתערבות היא על מנת לתמרץ את המגזר הפרטי לעודד בניה לאוכלוסיה זו.

בנייה חדשה לדיור בר השגה היא מורכבת ודורשת שיתוף פעולה בין מגזרים. השלטון המקומי הוא שחקן חשוב. קשה להפעיל הוראות של דב״ה בתמהיל חברתי מרחוק על ידי השלטון המרכזי משום שכל פרויקט צריך להיבחן בהקשר המקומי שלו.

המגזר העסקי משחק כאן תפקיד מרכזי, כיזם הבונה את יחידות הדיור בר השגה, ולעיתים גם כאחראי להפעיל אותן כדירות להשכרה. גם המגזר ללא כוונות רווח פועל לעיתים בתפקיד הבונה והמפעיל של דיור בר השגה.

התפקיד של השלטון המקומי או המרכזי הוא לקבוע את הדרישה הסטטוטורית, לקבוע את הקריטריונים לזכאות, ולעיתים גם לממן חלק מהעלות. המימון עשוי להיות באמצעות מענקים ישירים, הלוואות לטווח ארוך, סבסוד עלות הקרקע, הקלות מס והיטלים, זיכויי מס למשקיעים ועוד.

קביעת תמהיל דיור מקורה בהוראת סעיף 12.1.3 להוראות תמ"א 35. חלק 15 לנספח המשפטי דן בהרחבה באופן בו יש ליישם הוראה זו ומפרט כיצד יושמה עד כה. חלק 16.3 דן בסוגיית תמהילי גודל של דירות.

איור מס' 5 מציג את תפקידי השחקנים האפשריים בישראל ביישום אסטרטגיית ייצור יחידות דיור בר השגה חדשות. בטבלה זאת אנחנו רואים את השתתפות המגזר הציבורי, המגזר הפרטי והמגזר ללא מטרות רווח. התפקידים בשונים ב-' *ייצור יחידות דיור בר השגה חדשות'* יכולים להיעשות על ידי שחקנים שונים. באסטרטגיה זאת השחקנים קשורים זה לזה במילוי התפקידים.

*איור מס' 5: **ייצור יחידות חדשות של דיור בר השגה – המלצה לתפקידי שחקנים בישראל***

	שלטון מרכזי	שלטון מקומי	מגזר פרטי	מגזר ללא כוונות רווח
קביעת מטרות	V	V		
מימון	V	V	V	V
פיתוח / בנייה			V	
בעלות		V	V	V
ניהול			V	V
ניטור		V		
קביעת זכאות	V	V		V

הכלים ליצירת יחידות חדשות של דיור בר השגה

בפרק זה נסקור עשרה כלים ליצירת דיור בר השגה חדש: הוראות של תמהיל דיור חברתי (Inclusionary Housing), תמריצי תכנון: הגדלת זכויות בניה, כופר דיור בר השגה, חובת שיפוי ביחידות דיור בר השגה בגין השפעה של פיתוח חדש (Linkage), ייעוד קרקע מיוחד לדיור בר השגה, הסכמים אד הוק עם יזמים, ניוד זכויות לדיור בר השגה, עידוד של בעלות חלקית, מסלול ירוק, חובה למסירת קרקע לצרכי דיור בר השגה, עידוד של פיצול דירות ותוספת יחידות דיור לקיים (עיבוי בינוי).

7.1 הוראות של תמהיל דיור חברתי (Inclusionary Housing) בפרויקטים חדשים

הוראות של תמהיל דיור חברתי גורמות לכך שיחידות דיור לבעלי הכנסה נמוכה ובינונית משולבות בפרויקטים של השוק החופשי. כלי זה מאובחן מהכלי הבא (תוספת אחוזי בנייה) בכך שהחובה לספק דב"ה אינה כרוכה בתוספת של אחוזי בנייה. המטרה העיקרית של תמהיל הדיור החברתי היא לעודד חוסן חברתי, וזאת בנוסף להגדלת מלאי הדיור בר השגה. תמהיל חברתי הוא הרציונאל למעורבות המגזר הציבורי בשוק הדיור. ההוראות לתמהיל דיור חברתי יכולות להיות הוראות מחייבות או בבחינת הוראות רשות, המאפשרות תמריצים ליזם בתמורה להוספת דיור בר השגה. יחידות הדיור בר השגה יכולות להיות בהשכרה או בבעלות למגוון של אוכלוסיות- זכאים לדיור

ציבורי, בעלי הכנסה נמוכה, בעלי הכנסה ממוצעת ואף יותר. ההזדמנויות העיקריות להקמת דיור בתמהיל חברתי הן כחלק מתכניות חדשות בהיקף נרחב. הזדמנויות אלו נוצרות במצבים של בנייה חדשה על קרקע בעקבות שינוי יעוד למגורים, תוספת זכויות בנייה, פינוי בינוי ועיבוי של המבנים הקיימים. מחקרים הראו שתמהיל דיור חברתי פועל טוב יותר בשוק תוסס, בו ליזם יש מוטיבציה גבוהה לבנות. בשווקים חזקים במיוחד, היזם עשוי להתבקש להקציב עד 50% מן הדירות לדיור בתמהיל חברתי,אך ברוב הערים שחקרנו הדרישה נעה בין 20% ל30% אחוזים.

הפרויקטים המוקדמים הראשונים של תמהיל דיור חברתי הופיעו לראשונה בארה״ב, בשנות השבעים. המניעים לשילוב דיור בר השגה היו שונים בפרברים ובערים המרכזיות. השלטון המרכזי חיפש דרכים לצמצם את האפלייה כנגד האוכלוסייה השחורה, ולאפשר לה להתגורר באזורים הפרברים, ולא רק במרכזי הערים המתדרדרים. לכן הוצעו הנחיות לשילוב של כ 15% דיור בר השגה בפרברים של ניו ג׳רזי, מרילנד, ומסצ׳וסטס. בערים המרכזיות, לעומת זאת, היוזמה לדיור בר השגה היתה מיועדת בעיקר כדי לעודד את שכבות הביניים להישאר בעיר. יוזמה זו הגיעה לרוב מהשלטון המקומי, ולא הוגדרה על ידי השלטון המרכזי. כך למשל בקליפורניה ובניו-יורק הוקמו פרויקטים עם שילוב של עד 25% דיור בר השגה, ואף יותר.

הכלי של הוראות דיור בתמהיל חברתי החל להיות מוכר באנגליה ובקנדה כבר בשנות התשעים. בין הערים שהובילו את התהליך היו לונדון (35% -50%), ונקובר וטורונטו (20% דיור בר השגה כל אחת). גם במקרים אלו היוזמה הגיעה מהרשות המקומית ולא מהשלטון המרכזי. אחת המטרות המרכזיות שלהן היתה לצמצם את הצורך ביוממות של עובדים מהפרוורים למרכז העיר. בחמש עשרה השנים האחרונות יזמו מדינות נוספות תקנות של תמהיל דיור חברתי, וביניהן:

- בספרד, ה Ley de Suelo, משנת 2001 מחייב ש30% של כל קרקע בייעוד מגורים תהיה לדיור בר השגה. אחוז הדיור בר השגה בברצלונה, בה הצרכים לדיור בר השגה גבוהים במיוחד, הועלה ל50% ובאזור הבאסקים הועלה אחוז הדיור בר השגה ל75% בכל פיתוח חדש מחוץ לעיר.
- בצרפת, סעיף 55 ב Loi de Solidarite et Renouvellement Urbaines, LSU משנת 2000 מחייב שבכל רשות מקומית שבה לפחות 3,500 תושבים –20% מסך יחידות הדיור יסופקו כדיור בר השגה. על הרשויות המקומיות שבהן החוק לא מיושם מוטל קנס קבוע של 150 יורו בשנה, מדי שנה על כל יחידת דיור חסרה. על הרשויות להראות תכניות ומדדים מתוכננים להשלמת החסר[12]. בעיר פריז על כל שכונה שיש בה פחות מ20% דיור ציבורי לדרוש ש25% מכלל יחידות הדיור בבנייה חדשה מעל 1,000 מ״ר - תהיינה לדיור בר השגה[13].
- באירלנד, ה- Irish Planning and Development Act Part 5 משנת 2000 מחייב שכ20% מהקרקע במיזמים של 5 יחידות דיור ומעלה תישמר לצרכי דיור בר השגה, בין אם בייעוד מגורים או בייעוד מעורב של שימושים המכילים מגורים.
- באנגליה, ביותר מ90% מהרשויות המקומיות מופעלים הסכמים במשא ומתן עם יזמים פרטיים לגבי תמהיל דיור חברתי[14].

האם החקיקה הצליחה להביא ליצירת דיור בר השגה בהתאם לאחוזים הנקבעים? חוקרים רבים בדקו אם חובת הכללת דיור בר השגה משיגה תוצאות גבוהות יותר מתמריצים ומשא ומתן. הממצאים ברורים: שיטה של חובת הפרשת יחידות לדיור בר השגה הביאה ברוב המקרים לאחוזים גבוהים יותר של דיור בר השגה מאשר שיטות של תמריצים ומשא ומתן[15]. ממצא נוסף מראה כי קל יותר ליישם הוראות תמהיל דיור חברתי בתכניות גדולות, במיוחד בתכניות של פיתוח מחדש של אזורים שהיו בעבר תעשייתיים וכדומה. בלונדון החקיקה בדבר חובה להקצות 30-35% דיור בר השגה הביאה ליצירת 24% יחידות דיור בר השגה בפועל. במונטגומרי קאונטי שבמרילנד במשך 20 שנים חויבו 12% מהיחידות החדשות הנבנות להיות מוקצות עבור דיור בר השגה – דבר שייצר מעל 10,000 יחידות. בצרפת בשנת 2001, עת הוחק החוק הנ״ל, כ-800 רשויות מקומיות מתוך 2,600 לא עמדו

---

[12] Bruant
[13] Paris 2007, 3
[14] Whitehead, 2006, 35
[15] AHURI 110 2007

בדרישה ל20% דיור בר השגה. כאשר נערכה בדיקה ב-2010 נמצא כי 500 רשויות מתוך אותן 800 החליטו לשלב דיור בר השגה חדש, בעוד 300 בחרו לשלם את הקנס השנתי. חוקרים מניחים שההחלטה לבנות דיור בר השגה במקום לשלם את הקנס נבעה בחלקה מלחץ הבוחרים על הפוליטיקאים שלא לבזבז את כספי הרשות המקומית[16].

שאלה פתוחה מבחינה משפטית היא האם במסגרת סמכויות מוסדות התכנון ניתן להתייחס לאופיים של משקי הבית (כגון רמת הכנסה) ולא רק למאפיינים פיזיים של מוצר הדיור. עבור עיגונים אפשריים לפרשנות מרחיבה ראו בחלקים 9 ו- 10 בנספח המשפטי.

בחלק מהרשויות אפשר ליישם תמהיל דיור חברתי הן בדרכי חובה והן בדרכי רשות. בוונקובר חלה חובת דיור בתמהיל חברתי הן באזורים של שינוי יעוד והן על אזורים בהם ניתנת תוספת זכויות משמעותית. ישנן ערים אחרות בקנדה בהן לא נוהגים לחייב את היזמים, אלא להעניק תמריצים של תוספת אחוזי בנייה ומימון.

הניסיון הבינלאומי מראה כי במקרים בהם מציבים סף מינימום של גודל מתחם לחיוב בדיור בר השגה נוצר עיוות. יש יזמים העוקפים את החוק ובונים פרויקטים קטנים יותר על מנת להתחמק מהקמת הדיור בר השגה כנדרש. לדוגמא, במקרה בו מוגדר כי יש לבנות דיור בר השגה בפרויקטים בהם יש יותר מ-50 יחידות דיור, היזמים בונים 49 יחידות דיור, או מפצלים את הפרויקט לשני היתרים נפרדים.

הוראות תמהיל דיור חברתי משמשות באזורי ביקוש גבוה ועל כן הן יעילות במיוחד למניעת דחיקה של אוכלוסיה קיימת באזורי ג'נטריפיקציה. כלי זה אינו יעיל בשוק חלש או באזורי ביקוש נמוך. יתרונו של הכלי הוא שעלותו עבור הרשות המקומית נמוכה מאוד וחסרונו הוא חוסר אהדתו על ידי היזמים.

כשמפתחים הוראות תמהיל דיור חברתי עולות מספר שאלות יישומיות וביניהן:

- האם יש לגזור את אחוז הדיור בר השגה משטח הקרקע, ממספר היחידות או מסך השטחים הבנויים?
- האם יש לבנות את הדיור בר השגה במקום או שניתן לבנות אותו במרחק מה מאתר הבנייה?
- האם על הדיור בר השגה להיות בחזקת השכרה או בבעלות?
- כיצד ינוהלו היחידות במגוון רמות ההכנסה?

לכל אחת מהשאלות מספר תשובות וכיום ניתן לזהות מעין מעבדה עולמית של חיפוש אחר תשובות, המבוססות על תרבות התכנון, תהליכי המדיניות הציבורית המקומית והמערכת החוקית. במקרים מסוימים היזמים יכולים לשלם חלף תשלום (במקום להקים את היחידות), אשר משמש לבניית אותן יחידות במיקום אחר. פתרון זה הוא 'כופר דיור בר השגה' עליו נרחיב בסעיף הבא.

בישראל, אין כיום חקיקה לאומית המסמיכה את מוסדות התכנון לחייב בנייה עם תמהיל דיור חברתי. לא ברור אם לרשויות המקומיות יש סמכות חוקית לחייב יזמים להקים דיור בר השגה. בנוסף לשאלת הסמכות המשפטית, עולה גם שאלת הכדאיות: חובת הכללה של דיור בר השגה ברשות מקומית אחת, ולא ברשויות השכנות, עלולה להבריח יזמים לרשויות הסמוכות (לדוגמא מתל אביב לרמת גן וגבעתיים). חקיקה עירונית כזאת עלולה להיות פחות בעייתית באזור מטרופוליני הפועל כשוק דיור עצמאי כגון ירושלים. ואכן במהלך 2010 קידמה ירושלים חקיקה חלוצית בתחום זה.

במידה ודיור בר השגה יעוגן בתחיקה ישראלית, יהיה צורך במסגרת החוק או תקנות שיעודכנו באופן תקופתי ליתן מענה על השאלות הנזכרות לענין אופן קביעת תמהילי דיור.

ברמה המחוזית ניתן לקבוע מנגנון לדיור בתמהיל חברתי, כפי שמנסה מחוז ת"א לגבש. בשנת 2010 עלו גם הצעות חקיקה פרטיות לקידום דיור בר השגה. הזדמנות נוספת לשילוב הוראות תמהיל דיור חברתי נמצאות ברפורמות ממשלתיות במקרקעי ישראל ובתכנון ובנייה. דיור בר השגה כאחת המטרות של רשות מקרקעי ישראל, ולכאורה ניתן לפרש שאת כעידוד להוראות תמהיל דיור חברתי.

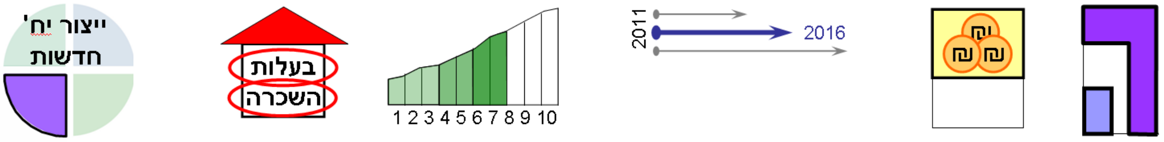
יש כיום בישראל לא מעט תכניות גדולות מאוד המשנות יעוד קרקע למגורים מיעוד קודם של חקלאות, תעשייה, תעסוקה ובסיסי צבא. יתכן שגם ללא חקיקה ראשית ישנן דרכים תקפות מבחינה משפטית המאפשרות לחייב

---

[16] M. Amzaleg, 2010

הקצאה של דיור בר השגה בתוכניות מעין אלה. על פניו, רצוי שועדות מחוזיות יבחנו בתוכניות גדולות העוברות שינוי יעוד, האם ניתן לכלול בהן דיור בר השגה והן אף מחויבות לעשות כן מכוח תמ"א 35. יחד עם זאת, בהיעדר הגדרה מפורשת לדיור בר השגה ומנגנוני קביעת זכאות, נאלצים מוסדות התכנון לפעול בתנאים של אי ודאות משפטית.

<u>הוראות של תמהיל דיור חברתי בפרויקטים חדשים</u>



גורם מוביל	**מחירי דיור באזור**	**זמינות**	**אוכלוסיית יעד**	**זכות הקניין**	**אסטרטגיה**
מקומי מחוזי לאומי	נמוכים גבוהים	מהיר בינוני איטי	נמוך נמוך-בינוני בינוני	בעלות השכרה	הנמכת מחסומים שמירה על מאגר ייצור יח' חדשות הגדלת המלאי

- רציונל — לקדם שיוויון הזדמנויות ולכידות חברתית על ידי שילוב של משקי בית בעלי רמות הכנסות שונות במתחמי מגורים.

הגדרה: שילוב דיור בר השגה בבניה חדשה, בהוראות מחייבות או בתמריצים . נישען לעיתים תכופות על התניות באמצעות הסכמים עם יזמים.

- מטרה: הגדלת מלאי הדיור בר השגה וקידום אזורים בעלי מגוון אוכלוסייה.
- גורם מוביל בישראל: שלטון מקומי הוא העוגן המרכזי בביצוע המדיניות. חקיקה ראשית עשויה לסייע אך כל הנראה אי ה הכרחית.
- מתאים ב : שווקים תוססים בהם מחירי הדיור גבוהים ובתכניות חדשות בעלות היקף נרחב. ערים המאופיינות במחירי דיור גבוהים יכולות להוביל חקיקה מקומית ולתת תמריצים לתמהיל דיור חברתי.
- הערות :
- זמינות : תלוי בהזדמנויות להגדלת זכויות בנייה.
- אוכלוסיית יעד : מגוון אוכלוסיות בהתאם למדיניות של כל פרויקט : זכאי דיור ציבורי, בעלי הכנסה נמוכה, בעלי הכנסה ממוצעת ויותר.
- יישום בישראל : אנו סבורים שניתן ליישם באמצעות הסכמים עם יזמים כבר היום, אולם ייתכן שדרושה חקיקה ראשית המגדירה דיור בר השגה ומסמיכה את הרשויות המקומיות לפעול בתחום.

7.2 'זכויות מתמרצות' - הגדלת זכויות בנייה מראש

מנגנוני תימרוץ זכויות עשויים להיתקל במספר מגבלות של הדין. תימרוץ הזכויות מחייב היערכות ארגונית ותכנונית, וטומן בחובו היבטים מיסויים ומקרקעיניים. לדיון מפורט ראו בפרק 15 ו- 16 בנספח המשפטי.

כלי זה נפוץ בארה"ב להשגה של שרותי ציבור מסוגים שונים כגון גינות, התקנת תשתיות, אומנות ציבורית, עיצוב עירוני מיוחד וכדומה. כלי זה שונה מכלי 'הסכמים עם יזמים' (סעיף 3.5) בכך שהוא איננו כרוך במשא ומתן עם יזמים , אלא מבוסס על מדיניות עירונית החלה על אזורים או מתחמים ידועים מראש. מדובר בהוראת תכנון בנות שתי 'קומות'. היזמים רשאים לבחור בזכויות המוקנות ללא תנאים, אך אם הם חושקים בזכויות המוגדלות עליהם לספק את הטובין הציבורי המסוים כפי שנקבע מראש (Alterman and Kayden 1988). כדי לקבל זכויות נוספות אלה אין צורך בשינוי תוכנית. דמיון מסוים לרעיון זה ניתן למצוא בתמ"א 38 אולם בה מדובר בהוראות ארציות בשעה שרוב הדוגמאות מארה"ב הן של תוכניות מקומיות.

השימוש בכלי זה מושתת על זיהוי מראש של אזורים שבהם ניתן להוסיף זכויות בנייה על אלו הקבועות בתכנית מאושרת וזאת מבלי לפגוע באופן משמעותי בעומס תשתיות (תנועה, חנייה ושרותי ציבור) ובשיקולים אחרים. ליזם יש הזכות לקבל את הזכויות החדשות מבלי לעבור הליכי אישור נוספים וללא צורך במשא ומתן, בדומה למוסדר לפי תמ"א 38.

באונטריו, ה-Municipal Planning Act Section 37 (2005) ובוויסקונסין ה- Wisconsin Comprehensive Planning Tool Kit (2009) מאפשרים לרשות המקומית לאשר הגדלה בגובה ובצפיפות של מבנים בתמורה לשירותים ציבוריים שונים. ביניהם ניתן לכלול דיור בר השגה. העיר מדינסון שבוויסקונסין פיתחה שיטת ניקוד על מנת לקבוע מהו היקף זכויות הבנייה הניתן ליזם.

כלי זה יכול לשמש בכל שווקי הדיור והוא שכיח במיוחד בשוק ביקוש גבוה, באזורים חדשים שמשנים ייעודי קרקע באופן משמעותי ובסמוך לאזורים מוטי תחבורה ציבורית, שבהם ניתן להקים מבנים בצפיפות גבוהה יותר. השימוש בכלי זה מצומצם באזורים בהם היזמים אינם מעוניינים בזכויות בנייה נוספות בכדי לא לפגוע באיכות הדיור. תפקידי הרשות המקומית או מוסד התכנון הם לזהות את האזורים בהם ניתן לממש תוספת זכויות בניה, ולהגדיר את אחוז התוספת שיהיה כלכלי ליזמים למימוש ולנטר את היישום.

אחד היתרונות המשמעותיים של כלי זה הוא שאינו דורש תקצוב או סבסוד על ידי רשות ממשלתית או מקומית. הכלי נתפס על ידי הציבור כ'הוגן'- הקהילה מקבלת את התשתית לה היא זקוקה וגם היזם מפוצה בהתאם. עם זאת, הגדלת זכויות בנייה עשויה לעורר התנגדות מצד השכנים כי היא מגדילה את הצפיפות והעומס על התשתיות הציבוריות. כמו בכל מצב של הוספת יחידות דיור בר השגה לתוכנית קיימת, מוטלת על מוסדות התכנון האחריות לוודא שהתוספת לא יוצרת עומס כבד מדי על המערכות העירוניות.

החולשה הגדולה ביותר של תמריצים באמצעות זכויות בנייה היא הקושי הרב הכרוך בנסיון לחזות מראש את תגובת השוק. קושי זה יוצר אי- ודאות בדבר הקצב והכמות של מימוש הזכויות על ידי היזמים. כלי זה עשוי להניב מעט מאוד 'קונים'. בנוסף, לרשויות יש שליטה מועטה על עתוי ההספקה של דיור בר השגה.

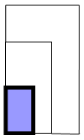
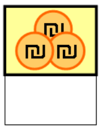
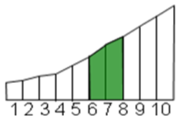
בישראל משתמשים לעיתים בהגדלת זכויות בנייה לצרכים רבים ומשתנים: לעודד שימור, לחזק מבנים כנגד רעידת אדמה, ולצורך עידוד התקנת חדרי מלון. בעתיד ייתכן שישתמשו בכלי זה גם לעודד בנייה 'ירוקה'. לרשימת זו ניתן אולי להוסיף גם אספקת דיור בר השגה. אולם יש לזכור שיש גבול ככלכי ל'רשימת הקניות' שהרשויות רוצות באמצעות תמריצים של אחוזי בנייה בלבד. הכלי ניתן ליישום באזורים עם ערכי קרקע גבוהים אך בדומה ל'הסכמים עם יזמים', גם כאן הדיור בר השגה מתחרה עם צרכים ציבוריים אחרים. בנוסף, ייתכן שהישימות בישראל מצומצמת מכיוון שהתכניות כבר מעניקות את הצפיפות המקסימלית לפני מתן תוספת הזכויות.

יחד עם זאת, בתקופה הקרובה צפויות הזדמנויות רבות של שינוי תוכניות והוספת זכויות בנייה בערים רבות בישראל. הסיבה היא החובה להכין תוכניות כוללניות חדשות. במסגרת זו יש מקום לעודד את ועדות התכנון

המקומיות והמחוזיות לשקול מהם היעדים הציבוריים שברצונם לספק במסגרת תמריצים של זכויות בנייה, ומה מקומו של דיור בר השגה בתוכם.

הכלי דורש הגדרת אזורים מבעוד מועד ועל כן השימוש בו בישראל מתאים במיוחד כעת, בתקופה בה ערים רבות מכינות תכניות מתאר חדשות. בתכניות חדשות הכלי ישים גם ברמה הנקודתית (תכניות קיימות דורשות אישור מחדש של הוספת זכויות), בנוסף להיותו בעיקר כלי הישים ברמה האזורית.

זכויות מתמרצות: הענקת זכויות בניה מראש תמורת דב"ה

גורם מוביל	מחירי דיור באזור	זמינות	אוכלוסיית יעד	זכות הקניין	אסטרטגיה
					
מקומי מחוזי לאומי	נמוכים גבוהים	מהיר בינוני איטי	נמוך נמוך-בינוני בינוני	בעלות השכרה	הנמכת מחסומים שמירה על מאגר ייצור יח' חדשות הגדלת המלאי

רציונל: לנצל הענקת זכויות בנייה כדי לספק דב"ה על ידי היזמים, אך תוך המנעות ממשא ומתן בכל מקרה לחוד.

- הגדרה: אספקה של דב"ה באמצעות הענקה מראש של זכויות בנייה בשתי רמות בו זמנית. היזם יכול לבחור באם לקבלן או להסתפק בזכויות פחותות.
- מטרה: לספק יחידות דב"ה באזור המוגדר מראש כאשר המימון העיקרי הוא באמצעות זכויות בנייה נוספות.
- גורם מוביל בישראל: השילטון המקומי צריך להיות הגורם המוביל.
- מתאים ב: אזורים של שוק תוסס ואזורי ג'נטריפיקציה, עם אפשרות לתוספת בנייה מבלי העמסת יתר על תשתיות עירוניות.
- זמינות: מיידי עד בינוני באמצעות תקנות ארציות הגוברות על תוכניות מקומיות. ללא תקנות ברמה הארצית, הזמינות תהא ארוכת טווח משום שהדבר דורש אישור של תוכניות חדשות.
- אוכלוסיית יעד: בעלי הכנסה בינונית ומעלה, מחמת חשש אפשרי של היזמים להורדת שווי הנדל"ן.
- הערות: עלות נמוכה עבור הרשות המקומית. היענות היזמים צפויה להשתנות ממקום למקום ומעיתוי לעיתוי.
- יישום בישראל: בעיקר תקדימים ארציים (תמ"א 38 והקלות תוספת יחידות דיור קטנות). כלי זה מתאים במיוחד לשילוב בתוכניות מתאר עירוניות. אין ספק שניתן כבר היום להכיל הנחיות תכנון בשתי רמות במסגרת חוק התכנון הנוכחי והחדש גם יחד.

7.3 כופר על אי הקמת דיור בר השגה

כופר דיור בר השגה הוא תהליך בו היזמים משלמים סכום כספי עבור אי בניית דיור בר השגה. הסדר דומה במקצת קיים בישראל לגבי כופר חנייה. סכום הכופר המשולם הינו יחסי למספר (וערך) היחידות שהיה על היזם לבנות. הקנס יכול להיות 'חובת תשלום' בכל מקרה, במקום בניית דיור בר השגה, או כאופציה לבניית יחידות דיור בר השגה, לפי שיקול דעת הרשות המקומית. ליזמים רבים הכופר עדיף על בניית תמהיל הדיור החברתי מכיוון שאינו מוריד את ערכי הקרקע באתר היוקרתי. הכופר עשוי להיות יותר מהיר, בטוח ושקוף מהסכמים שבמשא ומתן. יתרון נוסף של תשלום כופר הוא האפשרות למנף את סכומי לבנייה של יותר יחידות דיור באתר עם ערכי קרקע יותר נמוכים. כלי זה וודאי יותר מאשר הענקת תמריצי בנייה משום שהוא 'זורם' עם השוק, ועשוי להניב יותר יחידות דיור בזמן נקוב.

המצב המשפטי בישראל של היום מקשה על גביית "כופר" עבור תכלית ציבורית של אספקת דיור בר השגה. חלק 10 בנספח המשפטי מנתח את הסוגיה, את המצב המשפטי הקיים ואת הקשיים שיהיה צריך להתמודד עמם בעתיד, באם מנגנון זה יוטמע בחקיקה.

כלי זה שונה מאוד בכללי המשחק מהשניים הקודמים. הכסף ניתן על ידי היזמים אולם על הרשות המקומית לדואג לביצוע יחידות הדיור ולנהל את הכסף כמשק סגור. ביצוע היחידות יכול לכלול בנייה חדשה למגורים או שיפוץ והרחבה של דירות קיימות, או אפילו על ידי סיבסוד שכר דירה או משכנתא. עקב קשיים לעקוב אחרי מחירי השוק, מדיניות של כופר עשויה במקרים רבים להיקבע כפחות משווי הקמה של יח"ד.

הכופר אינו דורש ניהול משא ומתן על ידי הרשות המקומית וההכנסה ממנו יכולה לשמש לשיפוצים ולהרחבות של מבנים קיימים או לבנייה חדשה של דיור בר השגה. המתנגדים לשיטת הכופר סבורים כי היא עשויה להביא לבניית יחידות דיור בר השגה באזורים חלשים, למנוע יצירת תמהיל חברתי ולהקצין מצבים של ריכוזי עוני. טיעון נוסף כנגד הכופר הוא שהיזמים ממילא משלמים מיסים, היטלי השבחה והיטלים רבים ועל המדינה או הרשות המקומית לבחור לאילו מטרות היא משתמשת בהם. באנגליה, ה- PPS3 (אסטרטגיית תכנון ארצית סטטוטורית מספר 3) מגדירה כי הדיור בר השגה ייבנה בשטח המיזם, אך מאפשרת לרשות לנהל משא ומתן לגבי הקמת הדיור בר השגה באתר חלופי או בתשלום כופר דיור בר השגה "בתנאי שניתן להצדיק את הבחירה באופן מוחלט ובמקום שבו היא תורמת ליצירת קהילות מעורבות"[17].

לכופר יכולה להיות השפעה מהירה ורחבה והשימוש בו הוא בעיקר באזורי ביקוש ולעיתים במגורי יוקרה. כלי זה דורש הנחיות ברורות לגבי מחירי הכופר וניהול של הכספים שהתקבלו. בנוסף, יש צורך בגורם יזמי שיבנה את הדיור בר השגה מתקציבי הכופר.

מאחר שכופר הוא תזרים של כספים לרשויות, הוא מזכיר או דומה במקצת להיטל או מס. במקרים מסוימים הכופר עשוי להידמות להיטל השבחה. בספרד למשל מוטל מס על מבני יוקרה המסבסדים את הדיור בר השגה. המס ברוב האזורים הוא בין 5% ל20% (ועד 50% בברצלונה) ויכול לשמש לכל צורך מקומי. במקרים בהם בוחרים שלא להשתמש במס לצרכי דיור בר השגה יש להוכיח כי הצורך הציבורי האחר חזק יותר. בישראל קיים היטל השבחה כללי, וגבוה למדי, אך אין בו הוראות מיוחדות בדבר יעוד לדב"ה. יחד עם זאת יתכן ומבחינה משפטית ניתן לייעד כספים של היטל השבחה לסבסוד או הקמה של דב"ה.

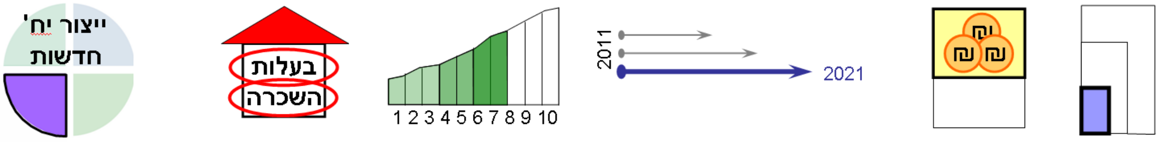
חלק 5 לנספח המשפטי מרחיב בסוגיית הקשר שבין דיור בר השגה והיטלי השבחה. בין היתר הוא מפרט כיצד ניתן לתמרץ דיור בר השגה באמצעות הוראות הפטור שבתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה.

---

17 DCLG, 2007, סעיף 29

<u>כופר דיור בר השגה</u>

גורם מוביל	מחירי דיור באזור	זמינות	אוכלוסיית יעד	זכות הקניין	אסטרטגיה
מקומי מחוזי לאומי	נמוכים גבוהים	מהיר בינוני איטי	נמוך נמוך-בינוני בינוני	בעלות השכרה	הנמכת מחסומים שמירה על מאגר ייצור יח' חדשות הגדלת המלאי



- רציונל: לסייע לשוק הפרטי לספק מימון לדיור בר השגה על ידי החלפת הדרישה לבנות יחידות דור בתשלום.
- הגדרה: מתן אפשרות ליזמים להעדיף תשלום כספי במקום לבנות דיור בר השגה. חל במקומות שבהן חובה לשלב דיור בר השגה בבנייה חדשה.
- מטרה: מיסוי היזמים מצד אחד והשגת כספים לרשות הציבורית למימוש ישיר של מדיניות דב"ה, מצד שני. מאפשר לשלטון המקומי לייעד את הכספים באופן גמיש לייעודים שונים של אספקת דב"ה (בנייה חדשה, שיפוץ, סיבסוד).
- גורם מוביל בישראל: מובל על ידי השלטון המקומי. השלטון המרכזי יכול לסייע לעודד כלי זה.
- מתאים ב: אזורים עם מחירי קרקע גבוהים במיוחד.
- זמינות: ככל הנראה טעון חקיקה
- אוכלוסיית יעד: בהתאם למדיניות של הרשות המקומית.
- הערות: מניב פחות מאשר שווה הדירות.
- יישום בישראל: דורש רמה גבוה של שקיפית באשר לקביעת הכופר, והקצאת הכופר לשימושי דיור. דורש רמת מעורבות גבוהה של השלטון המקומי. הסמכות המשפטית בנושא זה איננה מוסדרת בישראל. יתכן שיש צורך בחקיקה ראשית, חקיקת משנה, וחוקי עזר.

7.4 חובת שיפוי ביחידות דיור בר השגה בגין השפעה של פיתוח חדש (Linkage)

הוספה של אזורי תעסוקה בעיר עשויה גם היא לגרום לעליית מחירי הדיור, הדרה של אוכלוסייה ותיקה, ועומסי תנועה של עובדים הבאים מרחוק. לפיכך יש הצדקה לכרוך אישור להקמת פרויקטים אלה עם שיפוי ביחידות דיור בר השגה תוך צימצום מרחקי נסיעה. כלי זה קושר בין הקמת פרויקטים שאינם בייעוד מגורים כגון משרדים או מסחר לבין אספקת דיור בר השגה. דוגמא לשימוש בשיפוי יכולה להיות הקמת פרויקטים חדשים כמו משרדי היי-טק המייצרים מקומות עבודה חדשים ומביאים לעליה בדרישה למגורים באזור. עליית מחירי הדיור במקום עשויה לגרום להדרת אוכלוסיה המתגוררת ועובדת באזור. הרציונל לשימוש בשיפוי במקרה כזה יאפשר לאוכלוסיה הוותיקה להמשיך להתגורר במקום ולצמצם את ההשפעות הסביבתיות של היוממות.

סקירה רחבה של כלי זה בארה״ב נערכה על ידי רחל אלתרמן (1989). בשיקאגו, המוסד לתכנון אזורי חזה כי כל 100 מקומות עבודה המתווספים לאזור שבו יש מחסור בדיור בר השגה מייצרים צורך חדש של כ-15 יחידות דיור בר השגה נוספות במרחק יוממות סביר. בבוסטון הדיור בר השגה החדש צריך להיבנות במרחק 2.5 ק״מ מהפיתוח החדש. תכניות השיפוי מגייסות סכומי כסף נכבדים. תכניות אלה הן מקור בטוח לכסף, שכן ניתן לקבל את השיפוי לאורך תקופת זמן ובאופן זה להבטיח מקור הכנסה רציף. בבוסטון לדוגמא, תכנית השיפוי גייסה 45 מליון דולר בשנים 1986-2000[18]. ברוב הערים התשלום הוא תשלום חד פעמי, אך יש ערים, כמו בוסטון, בהן תשלום השיפוי משולם במשך שבע שנים.

היטלי השיפוי מחושבים לפי שטח בנוי חדש ולעיתים מוגדר תעריף שונה עבור הקמת משרדים או מסחר. בארה״ב התעריף למ״ר משתנה בטווח של בין 5 דולר (סן דייגו) ל-130 דולר (סן פרנסיסקו וסיאטל), וזאת בהתאם לעלות בניית הדיור בר השגה. הנסיון בארה״ב מלמד גם על חשיבות התאמה תקופתית של היטלי השיפוי לפי השינויים במדד, בריבית וכדומה. תעריף השיפוי צריך להיבחן כך שלא יביא לעצירת ההתפתחות הכלכלית באזור. השיפוי מיועד לכסות את הפער בין המחיר אותו יכול העובד לשלם עבור דיור ומחיר בניית הדיור. לעיתים חשוב שתכנית השיפוי תנוהל על ידי סמכות אזורית כלשהי בכדי לגשר על הפער שעשוי להיווצר בין רשויות מקומיות שכנות, במקרים בהם בנייה חדשה ברשות מקומית אחת יוצרת ביקוש למגורים ברשות שכנה.

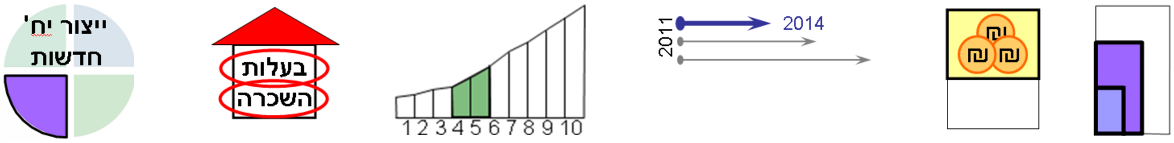
בכלי השיפוי ניתן להשתמש באזורי ג׳נטריפיקציה ובאזורי שוק ביקוש נמוך ליד מקורות תעסוקה. באמצעות כלי השיפוי ניתן לאגום מקורות תקציביים משמעותיים בתקופה קצרה (בהתאמה להיקף הבנייה ולשיעור ההיטל). תושבים נוטים לתמוך ברעיון שקיימת הכנסה נוספת לרשות ועל כן השיפוי הוא גם פופולארי בפן הפוליטי. עם זאת שימוש בכלי זה דורש מחלקת תכנון וניהול תקציבי ברמה גבוה על מנת לבצע את התחזיות וההערכות הכלכליות המורכבות.

מבחינה משפטית, כלי מורכב זה איננו מתאים באמצעות חקיקה אלא באמצעות מדיניות של ׳מטלות ציבוריות׳ או הסכמים עם יזמים. אולם, מאחר שלא קל להראות קשר סיבתי בין הבנייה החדשה לתעסוקה לבין שינוים במחירי דיור, מדובר ככל הנראה במטלה הטעונה הסכם מפורש של היזמים. ככל שהסכמי תכנון מעין אלה נחשבים כחוקיים, ניתן ליישם באופן שוטף ומיידי.

> פרקים 13.4 ו- 9, ובפרט תת פרק 9.3 לנספח המשפטי, דנים בסוגיית נטלי יזמים והאפשרויות העומדות בפני מוסדות תכנון להתקשר עם יזם פרטי בהסכם לאספקת דב״ה או לביצוע מטלות הקשורות בכך. אנו מבחינים במספר מצבים בהם עשויה להתעורר שאלת החוקיות של הסכמים מסוג זה. הללו יכולים לזכות בהכשר משפטי במספר מצבים ולבושים ונראה שכבר כיום קיימת תשתית משפטית ליישומם.

[18] Policylink.org

חובת שיפוי ביחידות דיור בר השגה בגין השפעה של פיתוח חדש



גורם מוביל	מחירי דיור באזור	זמינות	אוכלוסיית יעד	זכות הקניין	אסטרטגיה
מקומי מחוזי לאומי	נמוכים גבוהים	מהיר בינוני איטי	נמוך נמוך-בינוני בינוני	בעלות השכרה	הנמכת מחסומים שמירה על מאגר ייצור יח' חדשות הגדלת המלאי

- רציונל: הוספה של אזורי תעסוקה בעיר עשויה גם היא לגרום לעליית מחירי הדיור, להדרה של אוכלוסייה ותיקה, ולעומסי תנועה של עובדים הבאים מרחוק. לפיכך קיימת הצדקה לכרוך אישור להקמת פרויקטים אלה עם שיפוי ביחידות דיור בר השגה תוך צימצום מרחקי נסיעה.
- הגדרה: הטלת חובת שיפוי על יזמים של פרויקטים המכילים תעסוקה (אם הם משפיעים על מחירי הדיור) כדי לממן או להקים יחידות דיור בר השגה.
- מטרה: לגרום להוספת יחידות דב"ה במרחק סביר מאזורי תעסוקה חדשים.
- גורם מוביל ישראל: השלטון המקומי, והמחוזי במקרים של פיתוח המשפיע מעבר לגבולות היישוב
- מתאים ב: אזורים עם ערכי קרקע במגמת עלייה, ומתח רווחים משמעותי ליזם המאפשר הוספת נטל זה.
- זמינות: כלי מורכב זה איננו מתאים בהכרח לחקיקה אלא ניתן להסדירו באמצעות 'מטלות ציבוריות' או הסכמים עם יזמים. אולם, מאחר שלא קל להראות קשר סיבתי בין הבנייה החדשה לתעסוקה לבין שינוים במחירי דיור, מדובר ככל הנראה במטלה הטעונה הסכם מפורש של היזמים וייתכן שיהיה צורך בתחשיבים לביסוס גובה השיפוי המבוקש. ככל שהסכמי תכנון מעין אלה נחשבים כחוקיים, ניתן ליישמם באופן שוטף ומיידי.
- אוכלוסיית יעד: בעלי הכנסה נמוכה עד בינונית, אינו מיועד בהכרח לעובדים בפרויקטים הללו.
- הערות: לעתים תכופות קשה להוכיח קשר סיבתי בין הפרויקט החדש לעליית מחירי הדיור. אולם, במסגרת של הסכם עם יזמים לא בהכרח יידרש ביסוסו של קשר כזה.
- יישום בישראל:

7.5 ייעוד קרקע ייחודי לדיור בר השגה

פרקים 15.4 ו- 15.5 בנספח המשפטי עוסקים בסוגיית יעוד מקרקעין עבור דיור בר השגה במסגרת תכנית. נראה שקיים כיום קושי בהכללת דיור בר השגה כיעוד מגורי נפרד בהיעדר הגדרות נלוות לדב"ה בחוק, בפסיקה או בתב"ע. ואולם, בעבר תוקן חוק התכנון והבניה באופן המאפשר למשל מגורי חוסים באזורי מגורים. תיקון ברוח זו עשוי להבהיר את הערפל המשפטי בנוגע לדיור בהישג יד.

כלי זה מגדיר סוג חדש של יעוד קרקע, המשלב בין דיור בר השגה לדיור במחיר השוק. כלי זה אולי נראה מוזר במבט ראשון. כפי שמסמנים קרקע לצרכים של מגורים, תיירות או מסחר, ניתן גם לסמן קרקע כמיועדת לדיור עבור זכאי דיור ברמת הכנסה מסוימת או לקריטריון אחר שמוגדר בדיור בר השגה. במבט ראשון כלי זה מזכיר את השכונות 'לזכאים' של משרד השיכון שהיו מקובלות מאוד בעבר בישראל. אולם אז היה מדובר בפרויקטים של בנייה ישירה בשליטה מלאה של המדינה, ואילו בכלי הנוכחי מדובר רק ביעוד קרקע באמצעות רגולציית תכנון. השוק הפרטי הוא בעיקרו זה שאמור להקים את הדיור בר השגה.

ייעוד הקרקע לדיור בר השגה משיג שתי מטרות: מנמיך את מחיר הקרקע (ובכך מנמיך את עלות מחירי הדיור) ומגדיר עתודות קרקע לדיור בר השגה. קרקע המיועדת לדיור בר השגה יכולה לאפשר בניית דיור בר השגה בתמהיל עם דיור במחירי השוק החופשי (כפי שעושים בהולנד).

נביא שתי דוגמאות מחו"ל-- בהולנד ובצרפת. בצרפת ה- Loi de Solidarite et Renouvellement Urbaines משנת 2000 מאפשר לתכנית המקומית (Plan Local d'Urbanisme) לשריין קרקעות ומגרשים לדיור בר השגה (Emplacement Reserve) . החוק בצרפת קובע ששטח המיועד לדיור בר השגה ישמש אך ורק לייעוד זה, ללא תמהיל של דיור במחירי שוק. במקרים של שריון מסוג זה, כשבעל הקרקע מעוניין למכור – מחויבת הרשות המקומית לקנות את הקרקע בסכום מוסכם על שני הצדדים או בסכום הנקבע על ידי שמאות. אם הרשות המקומית מחליטה לא לקנות את הקרקע – הקרקע חוזרת לייעוד שאינו דיור בר השגה. הבעייה עם כלי זה היא ש'משחק מוחות' זה, בעלי קרקע שאינם מוכנים לקבל את המחיר עבור הקרקע, עלולים להעדיף להמתין ולהחזיק את הקרקע ללא פיתוח עד שלהערכתם יש סיכוי סביר שהרשות תהיה מוכנה לוותר ולקנות את הקרקע לדיור בר השגה במחיר משופר.[19]

בהולנד, עד 2008, ייעודי קרקע בתכניות לא הבדילו בין סוגי הדיור השונים ולא הייתה דרך חוקית לייעד קרקע לדיור ציבורי באופן ישיר. מפעל הדיור הציבורי המפואר, בו כשליש מהתושבים בהולנד מתגוררים בדיור ציבורי, נסמך על מענקים והשקעות של אגודות דיור. בשנת 2008 הגדיר ה- Spatial Planning Act אפשרות חדשה לייעד קרקע עבור דיור ציבורי להשכרה ולמכירה (Sociale Huur, Socaile Koop). השינוי החוקי נדרש ע"י רשויות מקומיות משתי סיבות. הראשונה, בשל מדיניות האיחוד האירופאי שלא אפשרה את המדיניות הקודמת שמסרה קרקע ציבורית לחברות לדיור ציבורי לעיתים ללא מכרז. הסיבה השנייה הייתה צורך של הרשויות בדרכים חדשות לשיתוף של יזמים חדשים באספקת דיור בר השגה[20] [21], בעיקר בפיתוח קרקעות הממוקמות בתפר בין רשויות מקומיות שונות.

ייעוד הקרקע לדיור בר השגה מתאים לשימוש באזורי ביקוש, באזורי ג'נטריפיקציה ובאזורים של ביקוש חלש הקרובים למקורות תעסוקה ותחבורה. כלי זה מתאים הן לחזקת בעלות והן להשכרה. במגרשים גדולים יש לוודא כי הכלי לא ישמש ליצירת דיור בר השגה באופן בלעדי, במיוחד לאנשים העניים ביותר, וזאת בכדי להימנע מיצירת ריכוזי עוני וליצור מצבים של תמהיל חברתי.

האם כלי זה נותן מענה בישראל? בצרפת ובהולנד הסמכות לייעד קרקע הוענקה על ידי חקיקה ראשית. לא ברור אם בישראל ניתן לייעד קרקע לדיור בר השגה במסגרת חוק התכנון והבנייה הנוכחית. השאלה הנוספת היא האם

---

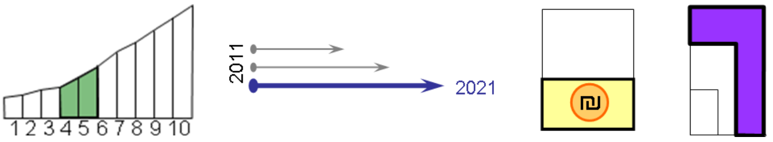
19 Calavita and Mallach, 2010, "Social inclusion, fair share goals and Inclusionary housing in France"

20 The emergence of Inclusionary housing in the Netherlands: continuity and change in the public provision of land in the 'Mecca' for social housing, Edwin Buitelaar and George de Kam, 2009

21 Statutory planning and local policy tools to expand the supply of affordable housing in the Netherlands, Hendrik van Sandick, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, January 2009

תוכניות סטטוטוריות מוסמכות להתייחס למחירי הדיור או לסוג האוכלוסייה כחלק מהגדרה של יעדי הקרקע. שאלה זאת עדיין פתוחה מבחינה משפטית.

ייעוד קרקע ייחודי לדיור בר השגה



גורם מוביל	מחירי דיור באזור	זמינות	אוכלוסיית יעד	זכות הקניין	אסטרט יה
מקומי מחוזי לאומי	נמוכים גבוהים	מהיר בינוני איטי	נמוך נמוך-בינוני בינוני	בעלות השכרה	הנמכת מחסומים שמירה על מאגר ייצור יח' חדשות הגדלת המלאי

- רציון : ניתן לראות במגורים לקבוצות אוכלוסיה לא אמידות כשימוש קרקע בפני עצמו, ובכך למנף את הסמכות הציבורית לתכנון סטוטורי כדי להשפיע על מחירי הקרקע.
- הגדרה: הגדרת סוג חדש של יעוד קרקע , עבור לשילוב בין דיור בר השגה לדיור במחיר השוק.
- מטרה: לגרום להורדה של ערכי קרקע באופן ישיר באמצעות ייעוד הקרקע למגורים ל'זכאים'.
- גורם מוביל בישראל: הרמה הלאומית במישור של חקיקה ו/או מדיניות תכנון ארצית, לצורך הגדרת הייעוד החדש, ואח"כ יישום ברמה המקומית.
- מתאים ב : תוכניות מתאר, ומתחמים גדולים העוברים שינוי יעוד מחקלאות או תעשייה וכדומה.
- זמינות : כלי לא ודאי בישראל
- אוכלוסיית יעד : רמת הכנסה בינונית עד נמוכה.
- הערות :
- יישום בישראל : אין מסורת של שימוש בכלי . בעבר היו שכונות ומתחמים ל'זכאי דיור' – אולם היה מדובר בהקצאה ישירה של מקרקעי ישראל למשרד השיכון ובניה ישירה של משב"ש עבור הזכאים, ולא באמצעות רגולציה תכנונית.

7.6 הסכמים עם יזמים אד הוק

כלי זה מגדיר 'דיור בר השגה' כאחד המטרות שניתן להכליל בגדר 'מטלות ציבוריות' במסגרת של הסכם עם יזמים. שימוש בהסכמים עם יזמים לצורך מגוון של שירותי ציבור ולאו דווקא לדב"ה, מקובל בפועל ברשויות מקומיות בארצות רבות, כולל בישראל (אלתרמן 2008; אלתרמן ומרגלית 1998; Alterman 1988). יש מדינות שבהן קיימת חקיקה ישירה המאפשרת הסכמים עם יזמים, ויש מדינות שבהן חתימת הסכמים הנה תוצר הפרקטיקה וללא הסמכה ישירה בחקיקה. אופיים של הסכמים עם יזמים הוא שהם נערכים לעיתים תכופות ב'אזור האפור' שבין החוק לפרקטיקה.

בשנים האחרונות גברה בארצות שונות ההזדקקות להסכמים עם יזמים לצורך השגת דב"ה. בהסכמים כאלו, כדי לקבל זכויות בנייה או שינוי לתוכנית, היזם מתבקש להקצות שטח או לממן בנייה לצרכי דיור בר השגה. מדובר באחד הכלים היותר הבולטים בארצות שונות ליצירת דיור בר השגה, במיוחד כאשר לא קיימת חקיקה מחייבת.

לדוגמא, באנגליה קיימת מדיניות תכנון המעודדת דיור בר השגה ברמה הלאומית (Planning Policy Statement 3: Housing) . בשונה ממדינות רבות, באנגליה קיימת חקיקה ישירה המסמיכה את הרשויות לערוך הסכמים עם יזמים. בנוסף לסמכות כללית זו, חוקקה סמכות ספציפית בשנת 1991. כיום, מעל 90% מהרשויות המקומיות משתמשות בכלי הנזכר, וכמחצית מכלל יחידות דיור בר השגה באנגליה סופקו בדרך זו[22] [23]. זהו אחוז מרשים מאוד. באנגליה נערכים אף הסכמים עם יזמים מחוץ לסעיף החקיקה המפורש במסגרת "תנאים" להיתרי תכנון. במדינות רבות אין סמכות מפורשת להסכמים עם יזמים אך בכל זאת נערכים הסכמים כאלה ולעתים גם לדב"ה.

האפשרות לספק דיור בר השגה בהסכמים עם יזמים רלוונטית בעיקר באזורי ביקוש. על כן השימוש בכלי זה עשוי להיות מוגבל לאיזורים מסוימים ולא לאפשר תגבור דב"ה באזורים שבהם ביקוש נמוך או באזורים אחרים הזקוקים גם הם לאספקת דיור בר השגה. לעיתים מועלית טענה כי הסכמים מעין אלה יעלו את מחירי שוק הדיור (מכיוון שהיזמים צריכים למקסם את ההפסד שלהם על יחידות הדיור בר השגה). אולם מחקרים שונים מראים שהשפעה על מחירי דיור מורכבת ותלויה בתנאי השוק המסוימיים ובעיתוי.

באמצעות הסכמים עם יזמים ניתן לספק יחידות דיור הן לרכישה והן להשכרה, לפי המדיניות הרצויה ותנאי השוק. באנגליה, תוצאה לא מכוונת של ההסכמים עם יזמים הייתה ריבוי של דיור בר השגה בבעלות משותפת (של הדיירים ואגודות דיור).

אחת המגבלות של הסכמים עם יזמים ככלי לדיור בר השגה היא שכאשר יחידות הדיור בר השגה הן חלק מפרויקט יזמי רחב יותר, היזמים ישתדלו להימנע מהקצאת הדירות שנוצרו לאוכלוסייה ענייה, ויעדיפו זכאים בני המעמד הבינוני, בכדי לשמור על מחירי יחידות הדיור האחרות. מגבלה נוספת היא שלעיתים תכופות היזמים מנוסים יותר במשא ומתן מהגורמים העירוניים. באנגליה, אף שישנה מסורת רבת שנים של הסכמים עם יזמים, עדיין מוצאים פער גדול בין הרשויות המקומיות[24]. בעייה נוספת של כלי זה כרוכה בתחרות בין מטרות ציבוריות שונות. ראינו בעייה זו גם בהקשר לכלי של 'תמרוץ זכויות' (ראו סעיף 2 לעיל); שהרי מתח הרווחים של היזמים איננו בלתי מוגבל ועל כן חשוב שהועדות המקומיות יקבעו מדיניות לסדר הקדימויות של המטרות של המטלות הציבוריות, בהתאם לאזורים שונים בעיר.

> בישראל אין הסדר מיוחד בחוק לעריכת הסכמים עם יזמים ואולם אין על כך איסור מפורש. גם הפסיקה השאירה מקום למוסד התכנון להתקשר בהסכמים בכפוף לסייגים. סביר כי גם הסכמים בנוגע לדב"ה יוכלו בנסיבות מסוימות להיכנס ב- ד' אמות אלה. הנספח המשפטי מדגים את המורכבות הרב-רובדית של הסכמות עם יזמים. ההסכמים עשויים ללבוש צורות שונות ולהשפיע בכמה דרכים על המטרה הציבורית שביסוד דב"ה: הסכמי קומבינציה, הסכמים לביצוע מטלות תשתיתיות, הסכמים להפחתת מיסים או לקיזוזי תשלומים כנגד תמורה שנותן היזם. להרחבה ראו בחלק 9 לנספח המשפטי. הסכמים כאלה עשויים להיות חלק מהליכי רישוי ותכנון כאחד.

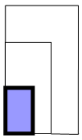
---

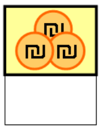
[22] Monk et al, 2005
[23] Whitehead, 2006
[24] Whitehead, 2006, 37

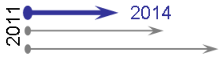
מבחינה משפטית, הסמכות לערוך הסכמים עם יזמים בהקשר להליכי תכנון נמצאת עדיין ב'שטח האפור', אך השימוש בכלי זה נפוץ בפרקטיקה למטרות ציבוריות שונות. הסדרת הנושא בחקיקה עשויה לסייע להסיר חלק מהערפל המשפטי אולם תמיד יהיה מקום וצורך בגמישות משפטית כדי להתאים לנסיבות שוטפות. כדי שכלי זה יוכל לפעול היטב בישראל, יש צורך לחזק את כושרן של הרשויות המקומיות לפתח מדיניות ואסטרטגיה לניהול משא ומתן עם יזמים[25]. כמו כן, חשוב ליצור מסורת של שקיפות לגבי הסכמים עם יזמים ובכך להקטין את החשש לשחיתות.

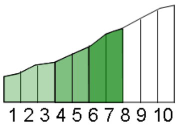
[25] צוברי ואלתרמן, בין מטרות ציבוריות למטלות פרטיות, 2008

הסכמים עם יזמים אד הוק









גורם מוביל	**מחירי דיור באזור**	**זמינות**	**אוכלוסיית יעד**	**זכות הקניין**	**אסטרטגיה**
מקומי מחוזי לאומי	נמוכים גבוהים	מהיר בינוני איטי	נמוך נמוך-בינוני בינוני	בעלות השכרה	הנמכת מחסומים שמירה על מאגר ייצור יח' חדשות הגדלת המלאי

- רציונל: מאחר שיזמים מעוניינים בזכויות בנייה ורשויות התכנון הן היחידות שמוסמכות להנפיק 'מוצר' זה, ישנן לעיתים תכופות הזדמנויות לרשויות התכנון להתנות את הענקת הזכויות באספקה של 'מטלות ציבוריות' על ידי היזמים.
- הגדרה: כלי זה מגדיר 'דיור בר השגה' כאחת המטרות ניתן להכליל בגדר מטלות ציבוריות במסגרת של הסכם עם יזמים (במידה שנהוגים הסכמים כאלה בועדות התיכנון)
- מטרה: לרתום את חלק מהרווחים של היזמים למימון של דיור בר השגה.
- גורם מוביל בישראל: הרשויות המקומיות.
- מתאים ב : מתאים לכל שימושי קרקע, לא רק בנייה למגורים ולאו דווקא תוך הוכחת קשר סיבתי לעליית ערכי קרקע.
- זמינות : מיידית תוך סיכון משפטי. רצויה חקיקה מפורשת שתארך זמן .
- אוכלוסיית יעד : כל רמות הכנסות
- הערות : בישראל, כמו בארצות אחרות, הסכמים עם יזמים הוא נושא ה'מאתגר' את המערכת המשפטית, אולם השימוש בו גדל משום שהצרכים הציבוריים גדלים בעוד התקציבים הציבוריים קטנים
- יישום בישראל : הסכמים עם יזמים נערכים תכופות למטרות ציבוריות שונות. לגבי דב"ה הסכמים כאלה נערכו לעתים רחוקות בעבר, אולם בשנים האחרונות מתגבר הרצון בשלטון המקומי לערוך הסכמים כאלה.

7.7 עידוד מגוון של זכויות קניין בדיור

דרך נוספת להורדת מחירי הדיור קשורה בסוג הבעלות, או זכויות קניין אחרות. על אף שכלי זה אינו בדרך כלל חלק אינטגרלי של הוראות תכנון סטטוטורי, יש לו מקום נכבד במדיניות של תכנון עירוני. [26]

איור מספר 6 מציג סולם רמות של זכויות בדיור. הזכות החזקה ביותר היא, כמובן, בעלות פרטית ללא הגבלות. בהקשר הישראלי, וללא התערבות מיוחדת, הזכות הקניינית הנפוצה ביותר הנה דיור בבעלות פרטית. אולם קיימים סוגים נוספים של זכויות במקרקעין, היכולים לשמש כאמצעי נוסף להורדת המחירים. אלו הם, לפי הסולם, 'בעלות עם מגבלות לגבי מכירה', 'בעלות משותפת עם גורם ציבורי', 'שכירות ללא מגבלות', ו'שכירות עם מגבלות'.

איור מס' 6: סולם זכויות בדיור בר השגה

סוגים של הגבלות:

ניתן לזהות מגבלות מארבעה סוגים. מגבלות אלה יכולות לשמש ככלים למטרות שונות: לשמירה על הדיור במלאי לזכאים, מניעה של התייקרות המוצר, שמירה על התמהיל החברתי, והחזרת ערך מוסף של שווי הקרקע לצורך מימון של דיור בר השגה עתידי. בספרות הבין לאומית מצאנו דוגמאות רבות לשימוש בזכויות אלה, בצורות ומידות שונות.

- מגבלה על המכירה מחדש לזכאים:
- מגבלה זמן עד המכירה מחדש
- מגבלות על השכרה או השכרת משנה

- מגבלה על המחיר המירבי

הרעיון של בעלות חלקית מיועד לטשטש את הדיכוטומיה בין בעלות להשכרה. בהסדר של בעלות חלקית הבעלים רוכשים רק חלק מהבעלות בדירה (לדוגמא כ50 אחוז) ויתרת הבעלות נותרת בבעלות של 'שותף' אחר. להבדיל מההסדר של דמי מפתח, המוכר בישראל, בשיטת הבעלות החלקית מדובר בשותף שהוא גוף ציבורי כלשהו, ולא בעלים פרטים. השותף הציבורי יכול להיות גוף ממשלתי , הרשויות המקומיות, או עמותת דיור ללא מטרות רווח.

בעת הקנייה, הרוכשים משלמים רק עבור חלקם היחסי בדירה (בהון הראשוני ובמשכנתא). בנוסף, הדיירים משלמים שכר דירה עבור החלק בדירה שאינו בבעלותם. כיום, כאשר הבנקים דורשים הון עצמי נכבד מלווה המשכנתא, יכול הסדר כזה להקל מאוד על רכישת נכסי דיור. במשך הזמן הרוכשים יכולים להמשיך ולרכוש חלקים נוספים מהבעלות על הדירה, לפי מצבם הכלכלי. הרוכשים עשויים להעדיף למכור אחוזים מהדירה בחזרה לגוף הציבורי, או לזכאים אחרים. בדרך זו, הבעלות החלקית יוצרת דיור בר השגה שנותר במלאי לאורך זמן.

מטרת השימוש בכלי זה היא בעיקר לאפשר למשקי בית צעירים לפלס את דרכם לבעלות על דיור והוא שכיח באירופה ובארה"ב ב- 15 השנים האחרונות. ההזדמנות לרכוש רק חלק מהבעלות מאפשרת רכישה בהון עצמי נמוך והחזרי משכנתא נמוכים, המתאימים להכנסת משק הבית הצעיר בתחילת דרכו. ערים רבות בוחרות לייעד את הדיור בבעלות חלקית לאוכלוסייה העוסקת במקצועות הנדרשים בעיר כגון עובדי ציבור, מורים, אחיות, שוטרים וכו'. כלי זה מיועד בעיקר למשקי בית ממעמד כלכלי בינוני ולא למעמד נמוך, שלרוב המדיניות הממשלתית אינה מעודדת רכישת דירות על ידם.

השימוש בכלי זה הוא באזורי ביקוש גבוה בו העיר רוצה לעודד בעלות במקום שכירות בכדי להבטיח שמשפחות צעירות יישארו בעיר. משתמשים בכלי גם באזורים בעל דימוי נמוך, בכדי למשוך אוכלוסיה צעירה ניידת ע"י הצעת מלאי דיור אטרקטיבי במחיר נגיש. באזורי ג'נטריפיקציה השימוש בכלי מאפשר לאוכלוסיה מקומית להמשיך ולהתגורר במקום, בסמוך לקשרים משפחתיים וקהילתיים ייחודיים. קשרים אלו חשובים במיוחד לקבוצות אתניות הנזקקות לשרותים חברתיים ותרבותיים מקומיים.

באנגליה הכלי של בעלות משותפת נקראת 'Shared Equity' והכלי הוא חלק אינטגרלי מכל מדיניות דיור. כ- 18,000 יחידות דיור בבעלות משותפת מיוצרות בשנה באמצעות מימון ממשלתי[27], בעיקר באזורי ביקוש גבוה ובאזורים כפריים. לרוב, הדייר רוכש 50% בעלות על הדירה, אך יש גם שמתחילים עם 25% ועד ל75%. באזורים של ביקוש נמוך ניתן עם הזמן לקנות את כל הבעלות על הדירה (100%). הבעלות החלקית באנגליה משמשת גם עבור אוכלוסיה מבוגרת (מגיל 55 שנים ומעלה, עקב קושי לקבל משכנתא מעל גיל זה), לה האחוז המירבי המוגדר של הבעלות הוא 75%.

באנגליה, ה'שותפים' הם לרוב אגודות שאינן למטרות רווח שעיסוקן העיקרי הוא לנהל דיור בר השגה ומימונן מגיע גם ממענקים ממשלתיים, אשר עליהם הן מתמודדות במכרזים מול אגודות אחרות. האגודות מעדיפות לעיתים לרכוש דירות עבור בעלות חלקית, ולא לבנות דירות להשכרה מסובסדת, באזורים בהם הן מאמינות כי מחירי הדיור יעלו. באופן כזה הן מקבלות תשואה גבוהה יותר לאורך זמן, והשקעה שעשויה להיות כדאית יותר.

בארה"ב הכלי נקרא Limited Equity Home Ownership, (זכויות מוגבלות בעת מימוש למכירה). השימוש בכלי גדל בעשר השנים האחרונות באופן ניכר וקיימת הערכה שהיקפו הוא כחצי מליון יחידות כאלה[28]. במסצ'וסטס, לדוגמא, תכנית ה-Homes for good Program ייצרה 3,000 יחידות דיור בר השגה לרוכשים ראשונים (שאין בבעלותם דירה) המרוויחים עד 80% מהחציון באזור. ההגבלות על דירות אלה הן שעל הבעלים להתגורר בדירה בפועל ועליה לשמש כמקום מגוריו היחיד. כמו כן, במכירה מחדש הדירות יכולות להימכר רק לזכאים בסכום מוגדר, שאינו עולה על הסכום המעריך את העלייה בערך הנכס ביחס לחציון ההכנסה האזורי[29]. גם באוסטרליה הבעלות החלקית מפותחת למדי והיא מהווה את הכלי העיקרי לעידוד רוכשים ראשונים. באוסטרליה הדיירים משתתפים באופן מלא בכל עלויות האחזקה של היחידה, ולא רק בחלקם היחסי.

---

27 Shared ownership: Joint guidance for England, Homes and Communities Agency, 2010

28 Davis, 2006

29 Davis, 39

הרשות המקומית מעורבת בקביעת זכאויות לבעלות החלקית בעוד הממשלה משתתפת לרוב במתן הלוואות ומענקים לרכישה, הנחות במחירי קרקע ציבורית, ערבות למשכנתאות, הקלות במיסים ועידוד השקעה של המגזר הפרטי. הבעלות החלקית מבוססת על קיומה של ישות כלשהי ששותפה לבעלות יחד עם הדיירים. המחקר שלנו מצא שלוש חלופות לישויות אלה:

(1) חברות לדיור ציבורי (Housing Associations) שממומנות ע״י הממשלה.

(2) חברות לפיתוח קהילתי (למשל Community Development Corporations), ארגונים ללא מטרות רווח הממומנות ע״י תרומות וע״י הקלות במיסוי ובהיטלים .

(3) קואופרטיבים בבעלות הדיירים (למשל Tenant Management Corporations באנגליה ו Tenant Owner Corporations בשבדיה, בה סקטור זה הוא המפותח ביותר באירופה) בהם כל הדיירים הם בעלי מניות בבעלות על הבניין והם מנהלים את אחזקתו.

בעלות חלקית היא כלי מורכב מכיוון שנושא המימון מורכב יותר מאשר משכנתאות רגילות משום שהבעלות משותפת לשני גורמים.. יתר על כן: בעיני הבנקים, הלווים עלולים להיראות כמסוכנים יותר בהקשר לכושרם להחזיר את המשכנתא. הכלי מתאים במיוחד בשוק המאופיין בעליית מחירי דיור שם השותף הציבורי (המגזר הממשלתי או המגזר השלישי) משקיע את הונו ובמקביל משפר אזורים ומבטיח לעצמו החזר תשואה מובטח.

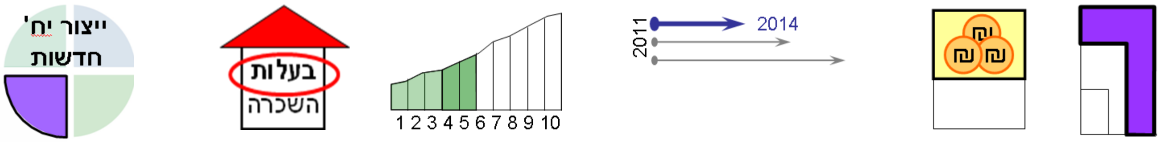
הכלי זה מתאים מאוד לשימוש בישראל, בה הרוב המוחלט של הקרקעות הוא בבעלות לאומית. סבסוד מחיר הקרקע בשילוב עם האפשרות לרכישת חלק מהדירה, עשוי להוזיל את מחיר הרכישה באופן משמעותי עבור הזכאים. הכלי גם עונה לצורך לסייע לזוגות צעירים - נושא הבולט כיום בשיח הציבורי.

עם זאת, מאחר שאין מסורת של שימוש בכלי זה בישראל, הוא דורש מחקר נוסף לגבי ישימותו הכלכלית והחברתית. ייתכן שניתן ללמוד מהניסיון הקיים בישראל בקואופרטיבים ובעיקר במושבים שיתופיים, יישובים קהילתיים, ומההסדר ההיסטורי של דמי מפתח – שכמעט נעלם משוק הדיור.

פרק 14 בנספח המשפטי מרחיב בנושא אפשרות משק הבית להעביר את הדיור בר ההשגה. פרק זה אף מסביר כיצד ניתן לרתום מנגנונים תב״עיים וקנייניים לשם פיקוח על אופן השימוש בנכס בטווח הארוך.

מבחינה משפטית יש לכלי זה שני מישורים עיקריים: המישור הקנייני-הסכמי, והמישור של רגולציה על ידי דיני תכנון. במישור ההסכמי כלי זה אינו טעון חקיקה מיוחדת וניתן לדעתינו להפעילו באופן מיידי, בין אם על ידי הרשויות המקומיות, מינהל מקרקעי ישראל או עמותות. אולם המצב המשפטי יותר מעורפל במישור התכנוני. אם יש רצון לרתום את הליכי התכנון והבנייה כדי לעגן כלי זה, עולות שאלות משפטיות שיש עליהן מחלוקת. עיקר המחלוקת היא בשאלה באם רשויות תכנון מוסמכות לקבוע בהוראות של תוכניות או היתרים דרישות בדבר סוג הזכות הקניינית הרצויה והאם ניתן להגדיר במסגרת תכנונית מיהם משקי הבית הזכאים (דוגמא לבעייתיות שבהיבט זה, ראו בחוות דעת היועץ המשפטי למשרד הפנים, עו״ד יהודה זמרת, בנושא סמכות מוסד התכנון לקבוע הוראות בתכנית מיום 22.11.10).

עידוד של מגוון של זכויות קניין בדיור



גורם מוביל	מחירי דיור באזור	זמינות	אוכלוסיית יעד	זכות הקניין	אסטרטגיה
מקומי מחוזי לאומי	נמוכים גבוהים	מהיר בינוני איטי	נמוך נמוך-בינוני בינוני	בעלות השכרה	הנמכת מחסומים שמירה על מאגר ייצור יח' חדשות הגדלת המלאי

- רציונל: לעודד ולאפשר בעלות על דיור עבור קבוצות אוכלוסיה שידן אינה משגת רכישה בשוק הרגיל. לאפשר למשקי בית פחות אמידים לרכוש דיור באזור יקר יותר.
- הגדרה: הבעלות על הדירה משותפת למשקי בית וגוף ציבורי, כשמשק הבית משקיע הון רק רק על חלקו היחסי בדירה, ואילו היתרה משתלמת בדמי שכירות. למשק הבית שמורה הזכות להגדיל את שיעור הבעלות באופן הדרגתי.
- מטרה: מאפשר השגה של בעלות הדרגתית על דיור, תוך הפחתת ההון הראשוני הדרוש.
- גורם מוביל בישראל: משרד השיכון (או ממ"י) או הרשויות המקומיות בשיתוף עם עמותות.
- מתאים ב: כל סוגי השוק. אחד הכלים המתאימים גם לאזור עם ביקוש נמוך כאשר יש משקי בית המעוניינים לשפר את רמת הדיור מבלי לעזוב את האזור.
- זמינות: במישור הקנייני, זמינות מיידית. אם רוצים להפעיל כלי זה במישור של דיני תכנון ובנייה, דרושה בדיקה משפטית נוספת.
- אוכלוסיית יעד: בעלי הכנסה בינונית עד בינונית נמוכה המעוניינים ברכישת נכס.
- הערות: כלי זה הוא גמיש מאוד גם מבחינת רמת המחירים בשוק וגם מבחינת סוגי משקי הבית.
- יישום בישראל: בישראל אין מסורת ברורה של שימוש בכלי זה, פרט להסדר של דמי מפתח שכמעט נשכח. אולם מחירי הדיור הגבוהים ותנאי המשכנתא התובענים, הופכים כלי זה לאטרקטיבי במיוחד בישראל. ניתן לעצב כלי זה כך שיסייע בהגשמה של מטרות עירוניות נוספות כגון מניעה של הדרה אוכלוסייה מקומית באזורי ג'נטריפיקציה, והשגה של תמהיל חברתי.

7.8 מסלול ירוק לאישור של דיור בר השגה

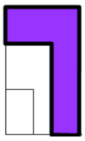
זמן הוא כסף. ישנן ארצות בהן נעשה שימוש בכלי של החשת הטיפול המינהלי בבקשות תיכנון, כאמצעי לעידוד של מדיניות בתחום מסויים – כגון דב"ה. לדוגמה, בארה"ב, ברשויות שבהן התור לטיפולן של ועדות התיכנון הוא ברור ושקוף. מקובל להשתמש בגורם הקדימות בטיפול ככלי לסייע ליזמים במימוש פרויקטים וכך, בעקיפין, גם בהוזלתם האפשרית.

ספק רב אם כלי זה מתאים לישראל. הנושא של זירוז הליכים הוא בעייתי עבור נושאים רבים ומיגזרים רבים. הכנסת ומשרדי הממשלה מרבים לעסוק בנושא זה כבעייה כללית של הליכי התיכנון והבנייה. הנטייה היא לראות צרכים שונים – המשתנים מתקופה לתקופה – כ"תשתיות לאומיות" ולהעניק להם מסלול הכרוך בריכוז הסמכויות בידי הממשלה (במישור הארצי או המחוזי ; אלתרמן וגבריאלי, 2009). הפועל היוצא הוא הקטנת סמכויותיהן של הועדות המקומיות – בה בשעה שרבים מכלי הדב"ה נסמכים דווקא על הרשויות המקומיות. מעת לעת צצות עדיפויות שונות להחשת הליכים. כיום דיור נחשב אחד היעדים – אך מדובר בהגדלת מלאי הדיור הכללי (ראו להלן) ולא בסוגים היותר מסויימים של דב"ה. יתר על כן: כבר כיום, במסגרת חוק התו"ב (שלפני ה"רפורמה") מצויות מספר הוראות האמורות לתת עדיפות בדיון ביוזמות בניה ממשלתיות . אולם לא ניכר שלהוראות אלה יש השפעה רבה בפועל .[30]

עולה בהקשר זה שאלה האם מוסדות התכנון ובמיוחד המוסדות המקומיים מוסמכים להעניק עדיפות הליכית על דעת עצמם לפרויקטים עם תועלות ציבוריות כגון דב"ה. להערכתנו, ספק אם מוסדות התכנון מוסמכים לתעדף פרויקטים כלשהם מבחינה הליכית ללא הסמכה מפורשת בחוק או למצער ללא הנחיות מנהליות ברורות של משרד הפנים. אלמלא כן, הם מסתכנים בעתירות מנהליות.

[30] דוגמה מובהקת – ואירונית – לכך הם המקב"תים - מכרזי קרקע בלתי מתוכננת. זהו כלי שיזם ממ"י ועתה רשות מקרקעי ישראל מחייה שוב. כלי זה מבוסס על הסברה, שדווקא יזמים פרטיים ישכילו להביא לאישור תוכניות תיכנון עיר מהר יותר מאשר המדינה עצמה....

מסלול ירוק (לאישור דיור בר השגה)

גורם מוביל	**מחירי דיור באזור**	**זמינות**	**אוכלוסיית יעד**	**זכות הקניין**	**אסטרטגיה**
	**תלוי במדיניות**	 	**תלוי במדיניות**	**תלוי במדיניות**	
מקומי מחוזי לאומי	נמוכים גבוהים	מהיר בינוני איטי	נמוך נמוך-בינוני בינוני	בעלות השכרה	הנמכת מחסומים שמירה על מאגר ייצור יח' חדשות הגדלת המלאי

- רציונל: האצת הליכי האישור במוסדות התכנון ליוזמות עבור דיור בר השגה.
- הגדרה: קיצור דרך בירוקרטי באמצעות מנגנוני רישוי ותכנון.
- מטרה: להגביר את מלאי הדב"ה בשוק על ידי הסרת חסמים בירוקרטיים ועל ידי כך לייצר יחידות חדשות בפרק זמן קצר יותר.
- גורם מוביל בישראל: ספק אם מוסדות התכנון מוסמכים לתעדף פרויקטים כלשהם מבחינה הליכית ללא הסמכה מפורשת בחוק או למצער ללא הנחיות מנהליות ברורות של משרד הפנים.
- מתאים ב: רשויות בהן קיימת שקיפות מירבית בטיפול בתכניות ובבקשות להיתר.
- זמינות: במידה ותעדוף בירוקרטי יתבצע בחקיקה, הזמינות בינונית. במידה והחשת הליכי אישור דב"ה יעשה בהחלטת מדיניות של משרד הפנים, ניתן ליישם מיידית.
- אוכלוסיית יעד: בהתאם למדיניות השלטונית
- הערות:
- יישום בישראל: ספק רב אם ניתן להעניק תמריץ משמעותי במשכי זמן דווקא לדב"ה משום שצרכים רבים אחרים בישראל מבקשים תעדוף בהליכי אישור.

7.9 חובת מסירת קרקע לצרכי דיור בר השגה

במדינות רבות קיימת מסורת של הפרשת קרקע לצורכי ציבור על ידי יזמים המבקשים את אישורן של ועדות התיכנון לפתח מיתחם מסויים. רשימת הצרכים הציבוריים שעבורם מתבקשים יזמים "לתרום" או להפריש קרקע כחובה משתנים ממקום למקום ומעת לעת (Alterman 1988, Alterman 2011). בשנים האחרונות הוסיפו מספר מדינות או גם את הקצאת קרקע לדב"ה. אולם נושא זה מורכב מדי מכדי לתארו כאן באופן השוואתי משום שהוא תלוי בהבדלים מורכבים הכרוכים במדיניות המקרקעין השולטת באותה מדינה או רשות, בכלי התיכנון, ובאופן פעולת השוק.

בישראל, נושא זה מורכב משום שהוא נושק לנושא ההפקעות הנשלט על ידי דברי חקיקה שונים ופסיקה דינאמית מאוד. מתחוללות תמורות משפטיות חשובות אך מורכבות לגבי עצם הסמכות להפקעה ללא תמורה שאין זה מקום לפרטן (ראו דיון מפורט בנספח המשפטי). יתר על כן: הסמכות לדרוש הפרשה ללא תמורה כחובה עשוייה להתבטל במיסגרת חוק התיכנון והבנייה החדש (הרפורמה) הנמצא בימים אלה בדיונים לקראת חקיקה בכנסת.

פרק 8 בנספח המשפטי מרחיב על ההתכנות לעשות שימוש במנגנוני הפקעות שונים לצורך אספקת דיור בר השגה. קיים קושי לסווג דיור מסוג זה כצורך ציבורי לענין סעיף 188 לחוק התכנון והבניה. ואולם, מסירת קרקע בצלו של סעיף זה, באופן וולונטרי מהפרט לרשות במסגרת הסכם יזמי, יכול שתוכשר מבחינה משפטית. על כך ראו בהרחבה בחלק 9.3 לנספח.

פרק 8 - הגדלה של מלאי הדיור הכללי

המרכיב האחרון בתרשים של אסטרטגיות ליצירת דב"ה מתייחס למדיניות השואפת להגדיל את מלאי הדיור כולו באופן מכוון. בשיח הישראלי כיום, אין זה מקובל לכלול אסטרטגיה זו בגדר המושג "דיור בר השגה", אולם אם מדובר במדיניות המיועדת להתערב בשוק כדי להגדיל את ההיצע מעבר לפעולה השוטפת של שוק המקרקעין, וכך להביא לירידה מסויימת במחירי הדיור, הרי מדובר במדיניות דב"ה לפי הגדרתנו.

על פי הספרות הבין לאומית הגדרנו 4 כלים המתאימים לאסטרטגיה זו:

1. **תמרוץ של בנייה חדשה בטווח הקצר על שטח לא מפותח**

2. **ייעוד שטחים גדולים למגורים לטווח הרחוק**

3. **רכישת קרקעות לטווח הרחוק על ידי השלטון המקומי (בנק קרקעות)**

4. **תוספת יח"ד במירקם קיים (כגון על ידי עיבוי-בינוי, פינוי-בינוי ותמ"א 38)**

בספרות הבין לאומית מצאנו איזכורים לא מעטים לכלים מעין אלה שייעודם להגדיל את מלאי הדיור הכללי כאמצעי לדב"ה. בישראל כיום, אסטרטגיה זו היא הדומיננטית במישור הלאומי. רשות מקרקעי ישראל ומשרד השיכון עסוקים מאוד בניסיון להגדיל את היצע הקרקע לדיור בעיקר באמצעות כלים מספר 1 ו- 4. הם נשענים בעיקר על כלים אלה בניסיונם להביא להגדלת ההיצע וכך להורדת המחירים.

אולם למרות מרכזיותה בישראל של האסטרטגיה של הגדלת המלאי, בהקשר הספציפי של המדיניות הקרקעית בישראל, שלושה מבין ארבעת הכלים אינם רלבנטיים למוקד של מחקר זה – כלים של תיכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית. על כן אסטרטגיה זו לא תזכה לפירוט בדוח זה מעבר לניתוח הכללי שבסעיף זה.

כלי מספר 1 עוסק בתמרוץ של בנייה חדשה בטווח הקצר על קרקע לא מפותחת (מסווגת כחקלאית). הכוונה היא למתחמים בגודל משמעותי שניתן בהם לעודד הקמה של מספר גדול של יחידות דיור. הבעיה היא שבישראל, כלי זה הוא נחלתם הכמעט בלעדית של המוסדות הממשלתיים, ולרשויות המקומיות אין תפקיד משמעותי בו. מרבית רזרבות הקרקע הלא מפותחת בישראל הן בבעלות לאומית ובניהול רמ"י. כל כלי המיסוי העשויים לשמש כתמריץ להכוונת העיתוי של בנייה חדשה הם בידי השלטון המרכזי. יתר על כן: המצב בישראל הוא פרדוקסאלי משום שהמונופול של רשות מקרקעין ישראל הוא עצמו עלול בנסיבות מסוימות להוות גורם לייקור של המגורים כמונופול מינהלי החולש על מאגר המקרקעין.

כלי מספר 2 עוסק בייעוד של שטחים גדולים למגורים לטווח הארוך. הכלי אינו מעשי בישראל הצפופה משום שהוא מצוי בקונפליקט עם מדיניות השמירה על שטחים פתוחים. האם ריאלי לייעד שטחים גדולים למגורים ובה בעת למנוע את הקמתם בטווח הקצר?

כלי מספר 3 מדבר על מדיניות מקרקעין שהייתה רווחת בקנה מידה גדול במספר מדינות באירופה המערבית. אחת ממטרות הרעיון של בנק קרקעות היא להוזיל את מחירי הקרקע. הרציונאל הוא, שעל ידי רכישה של קרקע מראש במחיר נמוך, ועל ידי הוספת תשתיות על ידי הרשות המקומית, ניתן להביא לעלויות נמוכות יותר של מרכיב הקרקע בדיור בהשוואה לשוק החופשי. אולם כיום, נמצא כלי זה בנסיגה גם בארצות בהן כיכב בעבר (אלתרמן 1999). בישראל כלי זה כמעט שאינו רלבנטי. "בנק קרקעות" ציבורי גדול קיים ממילא בדמות מקרקעי ישראל, אך הוא נשלט על ידי רשות מקרקעי ישראל ולא הרשויות המקומיות (ועל כן חופף עם כלי מספר 1). לרשויות המקומיות בישראל אין את הסמכויות והכושר המימוני הדרוש להפעיל בעצמן מדיניות של בנק קרקעות עירוני.

רק הכלי האחרון, מספר 4, נופל במיסגרת הכלים המתאימים לפיתוח של דב"ה במישור של הרשויות המקומיות. בנוסף לתוכנית הלאומית (תמ"א 38) ופעולותיו של משרד השיכון בנושא "עיבוי בינוי", יש מקום רב לרשויות המקומיות לגבש מדיניות כדי לעודד בנייה של יחידות דיור חדשות מעל או ליד מבנים קיימים. כבר הזכרנו כלים אלה לעיל, במיסגרת הכלי של "שמירה על מאגר דיור קיים". בסעיף הנוכחי הדגש הוא על התוספות של יחידות

דיור חדשות באזורים מבונים. בנייה של יחידות דיור חדשות על מבנים ותיקים או לידם עשויה גם לשמש ככלי להתחדשות עירונית. אולם מדיניות זו היא גם חרב פיפיות: בתוכניות הנהוגות בישראל, הזכות להקים יחידות חדשות במרקמים אלה באה עם "תג מחיר": לשפץ או לשדרג את הקיים. רמה כזו של הוצאות פירושה שעלויות השיפוץ של הקיים מועמסות על היחידות החדשות ועל כן ספק אם הן יהיו זולות באופן משמעותי ממחירי השוק.

איור מס' 7 מייצג את תפקידי השחקנים האפשריים בהגדלת מלאי הדיור ביישום בישראל.

*איור מס' 7: **הגדלת מלאי הדיור – המלצה לתפקידי שחקנים ביישום בישראל***

	שלטון מרכזי	שלטון מקומי	מגזר פרטי	מגזר ללא כוונות רווח
קביעת מטרות	V			
מימון	V			
פיתוח / בנייה	V		V	
בעלות				
ניהול				
ניטור	V			
קביעת זכאות				

פרק 9
כלים משפטיים: תמצית

רחל אלתרמן וניר מועלם

עיקרי ממצאים

פרק זה סוקר את עיקר הממצאים הנובעים מהדו״ח המשפטי. הדו״ח המלא צורף כנספח למסמך זה והוא מכיל ניתוח משפטי מורחב על כל אחת מהסוגיות שלהלן. המטרה היתה לזהות כלים קיימים ופוטנציאליים שניתן להשמיש לצורך קידום דיור בר השגה בישראל. בחלק מהכלים הללו ניתן לעשות שימוש כבר כיום, אך חלקם אינם זמינים ויש צורך בתיקוני חקיקה לשם כך.

הנספח המשפטי דן בשאלות פרקטיות ותשובות להן על פי המצב המשפטי והמנהלי הקיים. הסיכום המוצג להלן מציג כל סוגייה באופן תמציתי , מבלי להיכנס לעובי קורת הנימוקים ולמהלך הניתוח המשפטי שביצענו.

- **הנושאים העיקריים הנדונים בנספח המשפטי הם:** תמריצים כלכליים שניתן להעניק ליזם, פטורים והנחות מתשלומי חובה שונים, שאלת ההפקעות לצורך דיור בר השגה, מידת הסמכות להטיל נטלי תכנון שונים על יזם הקשורים בדיור בר השגה, האפשרות לבנות דב״ה להשכרה, ניהול מקרקעין של הרשות המקומית, היקף שיקול דעתה בביצוע עסקאות שונות במקרקעין וכן מרחב הסמכות להתקשרות חוזית עם גורם פרטי לשם תגבור האספקה של דיור בר השגה.

עיקר הממצאים, בקליפת האגוז:

- החקיקה, הפסיקה, הספרות והפרקטיקה מראים כי קיימת תשתית טובה לשילוב דיור בר השגה (להלן: **דב״ה**) ברמה המקומית והארצית. עם זאת, הסמכות המוקנית לרשויות המקומיות והתכנוניות בישראל אינה רחבה דיה ויהיה צורך בתיקוני חקיקה שונים על מנת שדיור בר השגה יוכל להפוך ליעד מדיניות דומיננטי.
- סקירת המצב הקיים מלמדת כי החקיקה והפסיקה אינן כוללות מנגנונים ספציפיים-ייעודיים המסייעים לדיור בר השגה במובנו הרחב וכמטרה בפני עצמה. עם זאת, המנגנונים הקיימים בתחיקת השלטון המקומי ובתחיקת התכנון והבניה יכולים להתאים בכל זאת לתמרוץ ותגבור דיור בר השגה.
- כמו כן, מקור מרכזי המאפשר אספקת דיור בר השגה (גם ללא התאמות חקיקה) הינו המקור ההסכמי: על דרך הסכמה עם יזמים יכולה הרשות המקומית או רשות התכנון המקומית לדאוג לתגבור הדיור בר השגה תוך שימוש באינטרס משותף שיש לרשות וליזם. הסכמים אלה כרוכים

במגבלות מתחום המשפט המנהלי, אולם קיימת מחלוקת משפטית בדבר הסוגים של הסכמים המותרים במיסגרת חוק התיכנון והבנייה .

- **פטור מאגרות בניה לצורך פרויקטי דיור בר השגה-** אין בתקנות סעיף מפורש לפטור מאגרת בניה עבור דיור בר השגה. אין גם תעריף מיוחד או מסוים לתשלום עבור בניה לצורך דיור בר השגה. עם זאת, מתן פטור למבקש היתר בנייה, במקרים שאינם נכללים בתקנות, יכולה להתבצע על סמך מצבו החומרי של מבקש ההיתר. המדינה תופטר ממחצית תשלומי האגרה במקרים מסוימים העומדים בתנאי החוק וכך גם יזם הבונה דיור להשכרה באופן כלל.

- **הנחות ופטורים מהיטל השבחה במקרים של דיור בר השגה-** קיים בסיס חוקי למתן הנחות ופטורים לדב"ה, אפילו אם נעדרת הוראה ספציפית. כך לדוגמה, חוק התו"ב קובע שדיור בר השגה בשכונת שיקום, באזורי בינוי-פינוי או באזור שלגביו הוכרז בצו כי יהיה פטור מתשלום היטל השבחה. בנוסף ניתן להעניק פטור לזכאי משרד הבינוי והשיכון. הקלה בתשלום היטל השבחה יכולה גם להינתן במקרים בהם הוחכרה קרקע מהרשות לגורם פרטי לצורך בנייה למגורים והמיועדת לדיור בר השגה.

- **דחיית תשלום ההשבחה-** החוק הקיים מאפשר התקנת תקנות לשם דחיית תשלום ההשבחה במקרים בהם מדובר בפרויקטי דיור בר השגה. עם זאת לדרך זו מס' חסרונות ואין מדובר בפטור מלא מהשבחה.

- **שימוש בתקבולי היטל השבחה לצורך מימון דב"ה** - ניתן לגבות היטל השבחה בתחום תכנית א', לשם מימון הוצאות תכנית ב' שעניינה דיור בר השגה. לא חייב להיות דווקא קשר ישיר בין מטרות תכנית א' לבין מטרות תכנית ב'.

- **האם ניתן לבצע "עסקת חליפין" במסגרתה יבצע יזם מטלות למען דיור בר השגה בתמורה לפטור כלשהו מהיטל השבחה?** התשובה שלילית. לא ניתן לקזז מחיוב כספי שבדין (קרי: מהיטל ההשבחה) הוצאות שעניינן מתן שירותים לרשות המקומית ובכלל זה מתן שירותים שונים הקשורים בדיור בר השגה. חריג לכך הוא מצב עניינים בו קיים חוב מוגדר כגון חוב של הרשות כלפי היזם. נוסף על כך, יתכן והסכם של רשות לביצוע מטלות דב"ה תמורת פטור או הנחה מהיטל השבחה לא יהיה בטל לאור קיומו של אינטרס ציבורי ובהתאם להלכת הבטלות היחסית.

- **היטלי פיתוח ודיור בר השגה** : שאלת הפטור או ההנחה מתשלום היטל פיתוח בפרויקטי דיור בר השגה הנה מורכבת וקשורה בסוג ההיטל, בזהות הבעלים, במיקום הנכס בתחום רשות מקומית מסוימת וכן בתנאי ההתקשרות הספציפיים בין הבעלים לבין יוזם פרויקט דב"ה. בנוסף מצאנו כי קיים בילבול ולעתים תיתכן גם סתירה באשר לזהות החייב בהיטל פיתוח כתוצאה ממורכבות מערך החקיקה הישראלי, בין היתר בשל חוסר קוהרנטיות בין חקיקת העזר לבין החקיקה הראשית. במצב דברים זה הופכת סוגיית הפטור למורכבת ויש לפתור אותה בהתאם לתנאים הייחודיים שבכל פרויקט.

- **האם דיור בר השגה על מקרקעי המדינה חייב בהיטל פיתוח?** מסקירה שיטתית של הפסיקה, החקיקה והספרות עולה כי לא ניתן לגבות היטל פיתוח ממדינת ישראל בגין פרויקטים לדיור בר השגה על מקרקעי המדינה. עם זאת קיימת ביקורת על מצב זה ומצאנו אף כי קיימים מצבים (לא רבים) בהם גם המדינה תחוב בהיטל הפיתוח.

- **המחאת חיוב בהיטל פיתוח בפרויקט דב"ה** – נראה לנו כי יזם הבונה פרויקט לדיור בר השגה, יכול להמחות את חיובו לשלם היטל פיתוח לצד ג' המוכן לשאת בעלות. עם זאת, קיימים מס' סייגים לכך וההמחאה אינה אוטומטית.

- **שיקול דעת הרשות המקומית למתן הנחה, או פטור מתשלום היטל הפיתוח בעת ייזום פרויקט לדיור בר השגה**- העקרון הבסיסי מורה כי יש להצביע על מקור שבחוק לתת פטור או הנחה בכלל, ובפרט כשמדובר על פרויקט לדיור בר השגה. על כן יש לחפש את המקור החוקי בחקיקה הראשית הנוגעת להיטלי פיתוח. במקרה של עיריות (להבדיל ממועצות מקומיות), אין לכאורה מקור חוקי

מוצק לפטור אך בפועל הנחיות ממשלתיות מנהליות מניחות קיומה של סמכות כזו. בנוסף, יצרו עיריות רבות קריטריונים במסגרת חוקי עזר למתן פטורים והנחות מתוך מחשבה שיש להן סמכות טבועה בנושא. עם זאת, גם חקיקת העזר שנסקרה- של עיריות ומועצות מקומיות- אינה מייחדת פטור או הנחה לפרויקטי דיור בר השגה.

- **שיקול הרשות המקומית לדחיית תשלום היטל הפיתוח-** לדעתנו, מכוח הקל וחומר, באם לרשות המקומית סמכות עקרונית לפטור או לתת הנחה מהיטל פיתוח בעת ייזום דב"ה בתחומה, אזי קיימת לה גם סמכות לדחות את התשלום במקרה זה. **עם זאת,** פרשנות דווקנית (ולא נכונה לדעתנו) של דברי החקיקה הקיימים מובילה לתוצאה הפוכה.

- **סמכות הרשות המקומית להתקשר בהסכם עם יזם, לפיו תמורת ביצוע עבודות הקשורות בדיור בר השגה, יינתן לו פטור\הנחה מהיטל פיתוח -** אפשרות הרשות המקומית להתקשר בהסכם המתנה על חקיקת עזר (וחקיקת היטלי פיתוח בכלל) אינה ברורה מאליה, וקיימת פסיקה המאשררת התניה על חקיקת היטלי פיתוח, לצד פסיקה סותרת הבוחנת את תוכן ההסכמות ופוסלת אותן על בסיס היעדר ההצדקה לויתורים מצד הרשות. עם זאת, ניתן להכליל ולומר כי באם מדובר על התקשרות רצונית של שני הצדדים, בלתי מפלה, אשר טמון בה אינטרס ציבורי, יבחן בית המשפט את תוכן ההסכם ולא מן הנמנע כי יאשרר אותו.

- **קיזוז מתשלום היטלי פיתוח תמורת ביצוע עבודה הקשורה בדיור בר השגה, ושבגינה אמור ההיטל להיגבות -** הפסיקה גילתה גמישות רבה יותר בכל הנוגע לקיזוז מהיטלי פיתוח, בהשוואה לקיזוז כספי מהיטל השבחה. לכן, אם יזם מבצע עבודות בקשר עם דיור בר השגה, והרשות מעוניינת לתמרץ פעילות זו, יוכל להתבצע קיזוז עלויות העבודות מהיטלי הפיתוח בהן מחויב היזם ברגיל על פי חוקי העזר הרלבנטיים בגין אותו פרויקט.

- **קיזוז מתשלום היטלי פיתוח תמורת ביצוע עבודה הקשורה בדיור בר השגה, אך אינה נובעת מאותו פרויקט (שבגינו נגבה ההיטל)** – דעתנו היא כי בסמכות רשות מקומית למחול ליזם על חובו בהיטל פיתוח, תמורת עבודות שיבצע עבורה או תמורת חוב אחר – בין אם הוא קשור בייזום דב"ה ובין אם לאו, אפילו מדובר על עבודות שאינן נובעות מאותו פרויקט. ענין זה תלוי במספר תנאים: שהחוב בהיטל הפיתוח יהיה כספי וקצוב, וכך גם שווי העבודות (או שווי החוב) הנגדי. בנוסף, שניתנה הודעה מתאימה לפני הקיזוז, מצד אחד למשנהו.

- **פטורים והנחות מארנונה עבור דיירי דיור בר השגה-** חקיקת הארנונה הישראלית במתכונתה כיום יכולה לשמש בסיס איתן למדי לפטור דיור בר השגה מחובת תשלום ארנונה. עם זאת, הדבר אינו ברור מאליו ויהיה צורך במס' צעדים והתאמות של החקיקה הנוכחית . "דיור בר השגה" ככזה, אינו מוגדר בחקיקת הארנונה שסקרנו וממילא לא נקבע עבורו תעריף ארנונה מיוחד. מתן הפטור או ההנחה תלויים במידה רבה בסוג המשתכנים שיגיעו לאכלס פרויקטי "דיור בר השגה". זאת ועוד: מתן הפטור תלוי מלכתחילה בהגדרה שתאומץ לדיור בר השגה, על ידי התב"ע הרלבנטית, על ידי מכרז שיופעל בידי הרשויות, על ידי דבר חקיקה קונקרטי, או בהחלטת מוסד מינהלי אחר. בנוסף, קיימת אפשרות עקרונית לקבוע בתקנות הארנונה פטור גורף לפרויקטים שיאושרו על ידי שר הפנים , או ע"י שר הפנים בעצה אחת עם שר הבינוי והשיכון, כפרויקטים של "דיור בר השגה".

- **האם ניתן להפקיע מקרקעין עבור דיור בר השגה מכוח סעיף 188 , 190 לחוק התכנון והבניה?** דיור מסוג זה אינו מוגדר ברגיל בין צורכי הציבור שבסעיף, ולכן לא ניתן להפקיע מקרקעין למטרה זאת (אף שלכאורה שר הפנים הרחיב את הרשימה שבסעיף 188, ספק אם הרחבה זו תקפה, ומכל מקום אינה חלה על הפקעה ללא תמורה.

- **האם ניתן להפקיע מקרקעין עבור דיור בר השגה מכוח פקודת המקרקעין (רכישה לצורכי ציבור) כפי שתוקנה ב 2010?** על פי הפקודה, ניתן יהיה לבצע הפקעה לצורך זה על ידי שר האוצר אם יוכר כצורך ציבורי, כגון במיסגרת של "הרחבת יישוב".

- **האם ניתן להפקיע חלקי מגרש או חלק ממבנה למטרת דב"ה?** ניתוחנו המשפטי מוביל למסקנה כי קיימת אפשרות, על פי הדין הישראלי, להפקיע חלק ממגרש, ואף חלק ממבנה בתנאים המפורטים בפסיקה ובחקיקה. הפקעה חלקית של זכות יכולה להיעשות על פי מגוון של דברי חקיקה, כאשר לכל אחד מהם תנאים קונקרטיים (בדבר השימושים עבורם ניתן להפקיע, מגבלות לענין פרסום דבר ההפקעה, ולעתים מגבלות לענין הפקעה חלקית). בהנחה וניתן להפקיע מקרקעין לטובת דיור בר השגה (אם על פי החקיקה הקיימת, אם לאחר תיקון חקיקה) , ניתן יהיה אף לעשות כן תוך הפקעה חלקית של מגרש או מבנה מסוים.

- **האם ניתן להתקשר בהסכם עם יזם לאספקת דיור בר השגה?** נושא זה מצוי בתחום האפור של התכנון. מסקירתנו עולה כי הפסיקה נטתה להכשיר הסכמי רשות עם יזם לביצוע מטלות ציבוריות שונות. ניתן להרחיב את היריעה ולכלול במסגרת זו גם הסכמה לאספקת דיור בר השגה או לביצוע עבודות הקשורות בכך. יחד עם זאת על ההסכם לעמוד בתנאי הסמכות שבחוק (בהתאם לזהות הרשות המקומית) ובתנאי הפסיקה. **גם בהיעדר מקור חוקי** קונקרטי, נראה כי לרשויות הסכמות להתקשר בחוזים מסוג זה, ואולם קיימים סוגים שונים של חוזים – כאלה מכוח תב"ע, חוזים למתן זכויות בניה, חוזים להענקת קרקע וולונטרית לרשות, חוזים להעברת מקרקעין לרשות בתמורה ועוד. כל תת סוג של הסכם מצריך קיומם של תנאים קונקרטיים לצורך שכלולו – תנאים אלה פורטו בהרחבה בדוח.

- **האם ניתן לדרוש "כופר" מיזם לצורך מימון דיור בר השגה, כתנאי להיתרי בניה או לקידום בניה תב"עית ?** בהיעדר מקור חוקי לדרישת "כופר" או להעברת תשלום לקרן יעודית, לא ניתן לכפות על יזם תשלום מסוג זה. החקיקה הישראלית אינה מציידת את הרשות בכלים לצורך זה. בנוסף מסקנתנו היא כי בעייתי לקבוע חיוב בעל אופי מיסויי מסוג זה במסגרת תכנית בנין עיר, ללא הסמכה מפורשת בחקיקה ראשית, ובייחוד ללא הצדק ציבורי. עם זאת, ייתכן ותשלום לקרן יעודית , בהסכמת יזם פרטי, תזכה לאשרור פסיקתי על אף הבעייתיות שבכך.

- **תוספת מראש של יחידות דיור או אחוזי בניה בתכנית מחוזית לצורך דב"ה-** קיימת מחלוקת משפטית האם ניתן לחייב יזם להקצות חלק ממקרקעיו לצורכי דב"ה. כמו כן, בהיעדר קריטריונים ברורים לקביעת זכאות, קיימת מחלוקת משפטית האם ניתן להוסיף מראש בתב"ע דירות ש"ייצבעו" לצורכי דב"ה.

- **תוספת יחידות דיור או אחוזי בניה לדב"ה על פי מועדי ביצוע הקבועים בתב"ע-** הדוח סקר דרכים בהם ניתן לעודד יזמים לבנות דיור בר השגה באמצעות שליטת הרשות על עיתוי הפיתוח ואופי הפיתוח. כך למשל ניתן לקבוע חלופות פיתוח במסגרת תב"ע, כמנגנון המבטיח שימוש בכוחות השוק כדי להביא לפיתוח דב"ה במסגרת זמן ראויה.

- **הקלות ושימושים חורגים בשירות דיור בר השגה-** דרך נוספת בה ניתן להשפיע על שוק הדיור בר ההשגה הינה באמצעות השימוש במלאי הדיור הקיים כדי להוסיף יחידות דיור עבור דיור בר השגה. מנגנון ראשון הינו השימוש החורג בהתאם לסע' 149 לחוק התכנון והבניה. דרך נוספת הינה באמצעות הקלה לתוספת יחידות דיור בהתאם לתקנות התכנון והבניה. שני אפיקים אלה אינם מובנים מאליהם, וכרוכים בעמידה בתנאי הפסיקה וועדות הערר המחוזיות.

- **מה ההשלכה שיש לסמכות עיריה לספק דיור ל"מעוטי אמצעים" לפי פקודת העיריות?** מדובר בסמכות יחודית לעיריות וניתוחנו מוביל למסקנה כי על פניו מאפשר מקור הסמכות לדאוג לעניים ולמשפחות בעלות רקע סוציו-אקונומי נמוך. ככל שדב"ה עונה על קריטריונים אלה ניתן להכלילו בגדר הסמכות, ואולם פרשנות מרחיבה מאפשרת לכלול את הדיור בר השגה בגדר פקודת העיריות גם כאשר הוא מיועד לדיירים מעשירוני אמצע. מסקנה זו מתבקשת מכוח היקש וניתוח סעיפי פקודת העיריות.

- **סמכות מועצות מקומיות לספק דיור ל"מעוטי אמצעים" ?** למועצה מקומית ולמועצה איזורית הסמכות לדאוג לפיתוח תחום המועצה, לשיפורו ולקיום ענייניהם הכלכליים, הסוציאליים, החברתיים והתרבותיים של תושביו או של כל חלק מהם ; ניתוחנו מוביל למסקנה כי סמכות זו

הנה רחבה למדי, וניתן לכלול בתוכה גם ייזום דב"ה.

- **אספקטים מכרזיים בדיור בר השגה-** העברת מקרקעין עירוניים ליזם או צד ג', לצורך אספקת דיור בר השגה, וכן כל עבודה הנוגעת לאספקת שירותים הקשורים בדיור בר השגה – חייבת במכרז פומבי. ואולם, על פי פקודת העיריות יכול שר הפנים לפטור בתקנות מחובת מכרז במקרים מסוימים. הלכה דומה בדבר חובת מכרז מתקיימת גם כשמדובר במועצה מקומית ואיזורית. בכל מקרה על המכרז לעמוד בכללי המינהל התקין והצדק הטבעי. ואולם, למרות האמור זיהינו מספר מקרים בהם ניתן ליזום דיור בר השגה במקרקעי הרשות גם ללא חובת מכרז. עם זאת יש לציין כי אין הדבר בהכרח פותר מאישור שר הפנים כנדרש בחוק, במידה ונערכת עסקה מקרקעינית.

- **עסקת קומבינציה על מקרקעי הרשות במסגרתה מקודם דיור בר השגה-** לדעתנו בתנאים הקבועים בחקיקה ניתן להתקשר בעסקת קומבינציה כדי לקדם את מטרת הדיור בר השגה. כך למשל עסקה בה תמורת מגרש נבנות יחידות דיור ובכלל זה דיור בר השגה המועבר לידי הרשות. סוגיה זו מעוררת אף על פי כן שאלות בדבר התערבות הרשות בשוק הדיור וכן הצורך בקיום מכרז.

- **האם יכולה רשות מקומית לתת עדיפות לתושביה בדיור בר השגה המצוי בתחומה?** ניתוחנו המשפטי מוביל מסקנה כי התשובה על כך מסויגת ומעוררת שאלות של משפט ומדיניות. מחד, על פי עקרון מאמצי הרשות, והעיקרון בדבר "עניי עירך קודמים" ניתן להכשיר מתן העדפה. ואולם העדפה זו יש לסייג במספר מצבים על פי הנחיות הפסיקה, ובפרט מקום בו מדובר על מקרקעי מדינה, ששיווקם אינו נעשה באופן שוויוני.

- **הגבלת העברת דיור בר השגה , *לאחר* קבלת החזקה או הבעלות בו** – דעתנו היא כי ניתן להגביל את אפשרות המחזיק לסחור בנכס שקיבל וכן ניתן לקבוע פרק זמן מינימלי ותנאים אחרים המגבילים את המחזיק בדיור בר השגה. זאת במסגרת תנאי המכרז, הסכם המכר, הסכם החכירה , הסכם השכירות, ואף תוך שימוש במנגנונים חוץ-חוזיים כגון רישום הערת אזהרה על פי חוק המקרקעין, הערה על הצורך בהסכמה, וכן הערה רישומית מכוח תקנות המקרקעין. שאלת הגבלת העבירות והתנאת תנאים קנייניים במסגרת תב"ע, היא שאלה נפרדת המצויה בתחום האפור של התכנון.

- **השלכת תמ"א 35 על דיור בר השגה** – התמ"א קובעת לראשונה את החובה לשקול נושא זה במסגרת תכנית להרחבה ניכרת או לשיקום איזורים עירוניים. הוראות התמ"א מבטאות את המגמה לתת את הדעת לצורכי דיור שונים ולתמהילי דיור מגוונים. עם זאת, ההכוונה לועדות המקומיות והמחוזיות הינה בראש ובראשונה לבחון את הצורך בדיור בר השגה, לפני קביעת הוראות ופרוגראמות להטמעה בתכניות בדרג מחוזי ומקומי. ההנחיה היא לבחון דב"ה "בהתאם לצורך" או "במידת הצורך" ואין היא מקרית, אלא מתירה פתח לשיקול דעת רחב למוסדות התכנון.

- **יישום הוראות תמ"א 35 בתכניות בדרג נמוך** - היות ותמ"א 35 הינה דבר חקיקה מחייב לכל דבר, על הועדות המקומיות והמחוזיות לתת את הדעת להוראותיה המחייבות שקילת נושא דיור בר השגה וקביעת תמהילי דיור. סקירתנו מצאה דוגמאות הממחישות כיצד מפקחות הועדות המחוזיות על תכניות מקומיות המובאות לאישורן על ידי בעלי מקרקעין, ואשר נשמטו מהן הוראות הנוגעות ליישום דב"ה. מהסקירה עולה כי המשך פיקוח הדוק על תכניות בידי המחוז, וכן הגברת מודעות לחשיבות הוראות התמ"א בקרב הועדות המקומיות- הן קרדינליות.

- **דיור בר השגה והטמעתו בהליך פינוי-בינוי -** להערכתנו , דיני הפינוי והבינוי\עיבוי, ופרקטיקת הבינוי והפינוי\עיבוי, אינם שוללים היתכנות משפטית לשילוב של דיור בר השגה בתחומם. על אף ההיתכנות המשפטית, נראה כי עד כה לא היה דיור בר השגה משום קריטריון נפרד, בקידום תכניות לבינוי-פינוי או בהכרזה על מתחמים כמתחמי בינוי-פינוי \ עיבוי\ התחדשות עירונית. בנושא קיימות אמנם הנחיות מנהליות של משרד הבינוי והשיכון אולם אלה חסרות התייחסות לדב"ה כתנאי סף לקידום פרויקטי בינוי-פינוי\עיבוי. אף אם אין מדובר בחובה מכוח ההנחיות המנהליות הללו, נראה כי בפרויקטי פינוי-בינוי (או עיבוי), המהווים "הרחבה ניכרת" על פי תמ"א 35 תחול בכל זאת חובה על הרשות המקומית לבחון שילובם של דיור בר השגה בעת הכנת התב"ע, ולאחר הכרזה על מתחם כ"פינוי בינוי \ עיבוי".

- **תמ"א 38 ודיור בר השגה-** התמ"א מאפשרת הגדלת צפיפות ועיבוי בניה במגרשים קיימים. יחד עם זאת היא אינה מנגנון אידאלי, ואינה מנגנון שנועד מראש לתכלית קידום דב"ה. יחד עם זאת, ניתן לגייס כלי משפטי זה להגדלת מלאי הדיור, לרבות מלאי של דירות קטנות.

- **קביעת תמהילי גודל פיזי של דירות**- אנו סבורים כי מבחינה משפטית יכולה תב"ע לקבוע תמהילי דיור מידתיים. תמהילים נקבעו בעבר בתיקון חקיקה (הוראת שעה) בחוק התכנון והבניה, וגם לאחרונה תוקן החוק באופן המאפשר ליתן הקלה לצורך תוספת של יחידות דיור קטנות.

- **קביעת יעוד נפרד בתב"ע לצורכי דב"ה-** דיור בר השגה יכול ליפול לתוך רובריקת "מגורים מיוחד", אם כי יש צורך להגדירו בצורה מפורטת. יתכן שיש לערוך תיקון בסעיפי חוק התו"ב.

- **קביעת תנאים בעלי אופי קנייני בתב"ע לצורך קידום דב"ה-** קיימת מחלוקת משפטית בדבר הסמכות לכלול תנאים קנייניים במסגרת הוראות תכנית. פרשנות של הפסיקה בענין "פול מלונאי" יכולה להכשיר תנאים שכאלו.

- **האם ניתן לבנות מבני מגורים להשכרה לצורך דיור בר השגה?** התשובה חיובית. הדבר מתאפשר אם תכנית בנין עיר מאפשרת שימוש מגורי, ובפרט אם התכנית מורה בתקנונה כי המגורים במתחם יושכרו לתקופות קצובות. עם זאת, נותרת השאלה האם ניתן להגביל את קניינו של יזם בתכנית בנין עיר, וללא הסמכה מפורשת בחוק. אף על פי כן ניתוחנו מדגים כיצד ניתן להכשיר מגבלה מסוג זה.

- **שימוש במנגנוני חוק קונקרטיים לעידוד דיור בר השגה להשכרה** – קיימים שני דברי חקיקה מרכזיים ; החוק לעידוד השקעות הון והחוק לעידוד בנייה להשכרה. כל חוק מציע תמריצים כלכליים שונים ותנאים שונים לבניית דיור בהשכרה. החוקים הללו אינם מכוונים דווקא לדיור בהשכרה להישג יד ואינם קובעים תנאים יחודיים בהקשר לכך. סקירתנו מלמדת כי לחוק לעידוד בנייה להשכרה יתרונות מהותיים בהקשר של דב"ה, ואולם לצידם גם חסרונות המקשים על הטמעת דב"ה באמצעות כלי זה, וביחס לחוק לעידוד השקעות הון.

סיכום: מידת הזמינות של כלים משפטיים לקידום דיור בר השגה בישראל

		הכלי המשפטי	הפרק בנספח המשפטי	הכלי זמין כבר כיום	אפשרי אך תלוי בפרשנות משפטית	טעון תיקון חקיקה [ת] או חקיקה חדשה (ח.ח.)	הערות
היטל השבחה ואגרות בניה	1	פטור מאגרות בניה לדב״ה	4			V (ת)	קיימים פטורים עקיפים וחלקיים לעבודות המבוצעות למשל על ידי המדינה ואשר מיועדות עבור עולים, מפונים או זוגות צעירים.
	2	פטור מהיטל השבחה לדב״ה	5.1.2			V (ת)	שורת פטורים עקיפים באזורי שיקום. היעדר פטור ישיר לדב״ה. שימוש בס׳ 19(ב) לתוספת השלישית לחוק תו״ב.
	3	פטור מהיטל השבחה לדב״ה באיזורי התישבות חדשה\ אזורי פיתוח	5.1.2			V (ח.ח)	שימוש באפיק סע׳ 19(ד)(1) לתוספת השלישית. צורך בהתקנת תקנות
	4	פטור מהיטל השבחה לפרויקטי דב״ה במקרקעי רשות מקומית	5.2		V		פרשנות לסעיף 19(ב)(4) לתוספת השלישית ככולל גם פטור לדב״ה.
	5	יעוד תקבולי השבחה עבור תכנון לדב״ה	5.4	V			על פי סע׳ 13 לתוספת השלישית.
	6	קיזוז חוב השבחה תמורת ביצוע עבודות יזם לצורך דב״ה	5.5			V (ת)	לפי הפסיקה בד״כ לא ניתן כיום לקזז.
	7	דחיית מועד תשלום השבחה למימוש זכויות במסגרת דב״ה	5.8			V (ח.ח)	צורך בהתקנת תקנות יחודיות לפי סע׳ 8(ב) לתוספת השלישית.
היטלי פיתוח	8	חיוב יזם דב״ה בהיטלי פיתוח שונים	6.2	V			
	9	חיוב המדינה בהיטלי פיתוח עבור פרויקטי דב״ה	6.4			V (ת)	ככל הנראה לא ניתן לחייב את המדינה בהיטלים למעט לפי סייגים מפורשים אך צרים הקבועים בחוק
	10	הנחה או פטור מהיטלי פיתוח הניתנת ע״י הרשמ״ק	6.6	V		V (ח.ח)	הסמכות קיימת כיום כל עוד אוכלוסיית זכאים לדב״ה עונה על קריטריונים שנקבעו בחוקי עזר\ צווים. להרחבת זכאות יש צורך בחקיקה.
	11	סמכות רשות מקומית לפטור יזם מהיטלי פיתוח תמורת עבודות לדב״ה	6.6.5		V		קיימת פסיקה סותרת.
	12	קיזוז עלות מטלה ציבורית\ עבודות פיתוח לדב״ה, מהיטלי פיתוח המוטלים על ידי הרשות	6.7.1		V		הכלי קיים, אך עם מגבלות שקבעה הפסיקה.
	13	קיזוז מהיטלי פיתוח של יזם בפרויקט א׳ תמורת עבודות לדב״ה בפרויקט ב׳	6.8		V		מבוסס על עיקרון של חיובים קצובים, הקבוע בחוק החוזים.

ארנונה	14	הנחות ייעודיות בארנונה עבור זכאים שונים היכולים להיכלל בעקיפין בהגדרת דב"ה	7.2	V		V (ת)	כבר כיום- הנחות למקבלי קצבה, נכים, עוורים, עולים חדשים ועוד. כדי להרחיב לקטגוריות נוספות של זכאים לדב"ה, יש צורך בתיקון חקיקה.
הפקעות	15	הפקעה בתמורה עבור דב"ה בתור "צורך ציבורי" לפי סע' 188 לחוק תו"ב	8.2.1-8.2.2	V [?]		V (ת)	שר הפנים הרחיב את רשימת המטרות לפי סעיף 188 וכלל בה גם מגורים. אולם עולה שאלה האם הרחבה זו תקפה.
	16	הפקעה ללא תמורה עבור דב"ה לפי ס' 190 (א)(1).	8.5.1			V (ת)	בחוק התו"ב הקיים אין סמכות כזו. לתיקון בפק' הקרקעות ניתן אולי לייחס כוונה להענקת סמכות להפקיע לדיור במסגרת הרחבת\פיתוח ישוב, אולם רצוי לנסח זאת במפורש.
	17	הפקעה עבור דב"ה מכוח פקודת הקרקעות (רכישה) 1943	8.4			V	על שר האוצר לייחד דב"ה כ"צורך ציבורי".
	18	הפקעה במסגרת חוק בינוי-פינוי של איזורי שיקום 1965	8.4	V			דרישה משר האוצר להפקיע קרקע באיזור שיקום או סמוך אליו. מחייב עמידה בתנאי החוק.
הסכמים עם יזמים	19	סמכות עקרונית להסכם עם יזמים לבניית יחידות דיור לדב"ה או הקניית קרקע לדב"ה	9.1, 9.3		V		הסכמים הנם בתחום האפור של התכנון. התחיקה והפסיקה הקיימות מאפשרות הסכמות כפוף לשורת תנאים ובמצבים מוגדרים.
	20	קביעת תנאים במסגרת תב"ע	9.3		V		כנ"ל.
	21	הקניית קרקע מרצון לצורך דב"ה לפי פקודת הקרקעות	9.3	V			
תשלומים אחרים	22	תשלום "כופר" עבור דב"ה	10			V (ח.ח)	לא ניתן. יש צורך בתיקון חקיקה.
	23	קביעת תשלום לקרן יעודית לדב"ה בהסכמה עם יזם	10.3		V		מאחר והסכם כזה חל על כסף ולא על קרקע או מבנים, הוא עשוי להיות בעייתי יותר.
תוספת זכויות בניה	24	האם מותר להתנות תוספת אחוזי בניה או יח"ד לדב"ה תמורת מהירות ביצוע?	11.1	V			
	25	התניה מראש בתכנית של תוספת אחוזי בניה תמורת שילוב דב"ה	11.1 + 9.3		V	V (ת ?)	לכאורה ניתן להגיע לתוצאה זו בפרשנות משפטית ואולם קיימת על כך מחלוקת.
	26	שימוש חורג והקלות צפיפות לצורך תוספת יח"ד עבור דב"ה	11.2	V			בתנאי תקנות סטיה ניכרת ובסייגים לענין יעד ספציפי לדב"ה.

היבטי ניהול מוניציפלי	27	סמכות עיריה לעסוק בפרויקטי דב"ה	13.1		V		פרשנות רחבה לסעי' 249(5) לפקי' העיריות ("שיכון מעוטי אמצעים")
	28	סמכויות מועצות מקומיות לעסוק בפרויקטי דב"ה	13.1		V		פרשנות לסעיף 146 לצו המועצות המקומיות.
	29	סמכויות חברות ממשלתיות ועירוניות לטפל בדב"ה	13.2		V	תיקון מסמכי תאגיד	פרשנות מסמכי התאגדות. כמו כן שינויים לפי הצורך כדי לכלול דב"ה בין מטרות התאגיד.
	30	פטורים ממכרז פומבי לצורך קידום דב"ה	13.3.4	V		V (ת)	קיימות עסקאות במקרקעין שיופטרו ממכרז. ואולם יתכן שיש להביא לתיקון ושכלול תקנות המכרזים.
	31	עסקת קומבינציה על מקרקעי הרשות לצורך בניית דב"ה	13.4	V			
	32	תעדוף תושבי המקום בעת ניהול הגרלה\ מכרז לדב"ה	13.5	V		V (ת)	הנושא מעורר שאלות לא פשוטות. קיימת אפשרות וניתן לטעון לתעדוף בסייגים שנקבעו בפסיקה. אפשרות זו מצומצמת יותר על מקרקעי מדינה מאשר מקרקעי רשות. רצויה חקיקה.
מגבלות העברה	33	הגבלה חוזית להעברת \ שימוש בדירות המשמשות דב"ה	14.2	V			מכוח הסכם
	34	הגבלה קניינית על דיירי דיור בר השגה בהעברת \ מכר הדירות	14.3	V			רישום הערת אזהרה או הערה אחרת לפי חוק המקרקעין ותקנותיו.
שילוב דיור בר השגה בתכניות	35	קביעת ייעוד נפרד בתב"ע עבור דב"ה	15.4 ו-15.5		V	V (ת)	דיור בר השגה יכול לחסות תחת רובריקת "מגורים מיוחד", אם כי יש צורך להגדירו בצורה מפורטת. יתכן שיש לערוך תיקון בסעיפי חוק התו"ב
	36	קביעת תנאים בעלי אופי קנייני בתב"ע לשם קידום דב"ה	14.5		V	V (ת)	קיימת מחלוקת משפטית בדבר הסמכות לכלול תנאים קנייניים במסגרת הוראות תכנית. פרשנות של הפסיקה בענין "פול מלונאי" יכולה להכשיר תנאים שכאלו.
	37	שקילת דיור בר השגה כחלק מתהליך התכנון ע"י מוסדות התכנון	15.1	V			חלק מסמכות כללית של מוסדות תכנון לשקול שיקולים ציבוריים, בהתאם לתמ"א 35 ואף לפי הנחיות בינוי-פינוי.
	38	שילוב דב"ה בתכניות לשיקום עירוני או להרחבה ניכרת	15.1	V			כנ"ל על פי תמ"א 35.
	39	דב"ה כקריטריון נפרד ומובחן בהנחיות ממשלתיות לתעדוף פרויקטי בינוי-פינוי	16.2.2			שינוי הוראות פינוי-בינוי	דב"ה אינו מהווה תנאי סף לשקילת מימונם ותעדופם של פרויקטי עיבוי, פינוי ובינוי.
	40	שימוש בעיבוי מכוח תמ"א 38 לצורך קידום דב"ה	16.3			שינוי תמ"א 38	תמ"א 38 אינה מאפשרת לכפות על יזם דב"ה ביחידות דיור חדשות הנוצרות לאחר חיזוק המבנה.
	41	קביעת תמהיל דירות בתכניות	16.4	V			סמכות למוסד התכנון לקביעת תמהילי גודל דירות היא לדעתנו סמכות טבועה.
	42	בניה להשכרה לתכלית של דב"ה	17	V			שני דברי חקיקה עיקריים המתווים שני מסלולים.

מקורות לחלק ראשון ושני

Alterman, Rachelle . (2006). Land and Housing Strategies for Immigrant Absorbtion: What the Palestinians can Learn from the Israeli Experience. Palestinian Refugees: Challenges of Repatriation and Development. R. Bryan. London and New York, IB Tauris.

Alterman, Rachelle. (2002). Planning in the face of Crisis. London, New York, Routledge.

Alterman, R. and Goran Cars, Eds. (1991). Neighbourhood Regeneration: an international evaluation. London: Mansell Press.

Alterman, Rachelle. 1988 (1990). Private supply of public services: evaluation of real estate exactions, linkage and alternative land policies. New York University Press, 1988.

Alterman, Rachelle, "Evaluating linkage and beyond: Letting the windfall recapture genie out of the exactions bottle". Washington University Journal of Urban and Contemporary Law, Vol. 32, 1988: 3-49.

Balchin, P. and M. Rhoden (2002 (4th ed)). Housing Policy: An Introduction. London, Routledge.

Barker, K. (2004). Review of Housing Supply - Delivering Stability: Securing our Future Housing Needs. London, HM Treasury.

Berry, M., C. Whitehead, et al. (2006). "Involving the Private Sector in Affordable Housing Provision: Can Australia Learn from the United Kingdom?" Urban Policy and Research **24**(3): 307-323.

Bratt, Rachel (2008). “Nonprofit and for-profit developers of subsidized rental housing: comparative attributes and colloborative opportunities”. Housing Policy Debate vol. 19 issue 2.

Bratt, R. G., M. E. Stone, et al., Eds. (2006). A right to housing : foundation for a new social agenda. Philadelphia, Temple University Press.

Briggs, X. d. S., Ed. (2005). The Geography of Opportunity: Race and Housing Choice in Metropolitan America. Washington, DC, Brookings Institute.

Brunick, N. (2004). The Inclusionary Housing Debate: The Effectiveness of Mandatory Programs Over Volunteer Programs. Zoning Practice.

Buitelaar, E. (2009). The Emergence of inclusionary housing: the case of Dutch inertia in the provision of land for affordable housing through the planning system. International Academic Association on Planning, Law and Property Rights Conference, Aalborg (Denmark).

Calavita, N., J. Clusa, et al. (2008). Inclusionary Housing in Spain. Inclusionary Housing, Incentives and Land-value recapture in Europe, Lincoln Institute of Land Policy.

Calavita, N. and A. Mallach (2009). " Inclusionary housing, incentive and land value recapture. ." Land Lines: Lincoln Institue of Land Policy(January): 15-21.

Calavita, N. and A. Mallach, Eds. (2010). Inclusionary Housing in International Perspective:

Carmona, M., S. Carmona, et al. (2003). Delivering New Homes: processes, planners and providers. London, Routledge.

City of Vancouver (2003). Vancouver's New Neighbourhoods: Achievements in Planning and Urban Design. Vancouver.

Communities and Local Government (2006). Policy Planning Statement 3: Housing. London, Communities and Local Goverment.

Cope, H. (1999). Housing Associations: the policy and practice of registered social landlords. London, Macmillan Press.

Crook, T., J. Alistair, et al. (2002). The provision of affordable housing through the planning system:, UNiversity of Sheffield and the University of Cambridge.

Czischke, D. (2009). Statutory planning and local policy tools to expand the supply of affordable housing in Germany. Brussels.

Davis, J. E. (2006). Shared Equity Homeownership. Montclair, NJ, National housing institute.

Department of Communities and Local Government (2007). Strategic Housing Market Assessments: Practice Guidance.

Downs, A. (2004). Growth Management and Affordable Housing: Do They Conflict?, Brookings Institution Press.

Drabkin-Darin, H (1957). Housing in Israel: Economic and Sociological Aspects. Gadish Books, Tel Aviv.

Gabriel, M., K. Jacobs, et al. (2005). Conceptualising and measuring the housing affordability problem, Australian Housing and Urban Research Institute.

Gallent, N. and M. Tewdwr-Jones (2007). Decent Homes for All: planning's evolving role in housing provision. London, Routledge.

Goetz, E. (2003). Clearing the Way: Deconcentrating the Poor in Urban America. Washington, DC, The Urban Institute Press.

Gurran, N., V. Milligan, et al. (2007). International practice in planning for affordable housing: lessons for Australia. Sydney, Australian Housing and Urban Research Institute**:** 99.

Hyman, B. (2009). Statutory planning and local policy tools for expanding the supply of affordable housing in Ireland. Haifa, Center for Urban and Regional Studies, Technion.

Iglesias, T. and R. Lento, Eds. (2006). The legal guide to Affordable Housing Development, American Bar Association.

Katz, B., K. Brown, et al. (2003). Rethinking Local Affordable Housing Strategies: Lessons from 70 Years of Policy and Practice, Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy: Urban Institute.

Kayden, J. (2002). "Inclusionary Zoning and the Constitution." Inclusionary Zoning: Lessons Learned in Massachusetts. NHC Affordable Housing Review **2**(1).

Lawson, J. and V. Milligan (2007). International Trends in Housing and Policy Responses. Syndey, Australian Housing and Urban Research Institute.

Lubell, J. (2007). Increasing the Availability of Affordable Homes: an analysis of high-impact State and local solutions. Washington, DC, Center for Housing Policy.

Mallach, A. (2008). Social Inclusion, Fair Share Goals and Inclusionary Housing in France. Inclusionary Housing, Incentives, and Land-value Recapture in Europe, Lincoln Institute of Land Policy.

Mallach, A. (2009). A decent home: planning, building and preserving affordable housing. Chicago, APA: American Planners Association.

Monk, S., Tony Crook, et al. (2006). Delivering affordable housing through Section 106: outputs and outcomes. York, Joseph Rowntree Foundation.

Morris, M. (2000). Incentive Zoning: Meeting Urban Design and Affordable Housing Objectives, American Planning Association, Planning Advisory Service.

ODPM (2005 (b)). Planning Policy Guidance 3: Housing. London, ODPM.

ODPM (g) (2005). Planning for Mixed Communities. London.

Office of the Deputy Prime Minister (2005). Sustainable Communities: Homes for All. A five year plan from the Office of the Deputy Prime Minister. London, ODPM**:** 81.

Pitcoff, W. (2002). Affordable Forever: Land Trusts Keep Housing within Reach. Shelterforce. **121**.

Porter, D. (2003). "The Promise and Practice of Inclusionary Zoning." Brookings Symposium on Growth Management and Affordable Housing Washington, DC, May **29**: 2003.

Power, Anne (1993). Hovels to High-rise. State Housing in Europe since 1850. Routledge, London.

Rusk, D. (1999). Inside game/outside game : winning strategies for saving urban America. Washington, D.C., Brookings Institution.

Rusk, D. (2002). Evaluating Inclusionary Zoning Policies. DRusk@ Starpower. Net.

Santiago, A. (2002). Innovative Public Housing Initiatives: An Annotated Bibliography, Wayne State University.

Schwartz, A. F. (2006). Housing policy in the United States : an introduction, Routledge.

Schwartz, A. (2008).” After Year 15: Challenges to the Preservation of Housing Financed with Low-Income Housing Tax Credits”. Housing Policy Debate vol. 19, issue 2.

Silverman, E. (2009). Statutory planning and local policy tools for expanding the supply of affordable housing in England. Haifa, Center for Urban and Regional Studies, Technion.

UN Habitat (2008). “Housing for All: the challenge of affordability, accessibility and sustainability”. Nairobi.

van Sandick, H. (2009). Statutory planning and local policy tools to expand the supply of affordable housing in the Netherlands, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment.

Verhage, R. (2009). Regulatory tools for providing social and affordable housing in France. Lyon, Institut d'Urbanisme de Lyon - Universite Lyon.

Wallerstein, S. (2009). Statutory planning and local policy tools for expanding the supply of affordable housing in Canada. Haifa, Center for Urban and Regional Studies, Technion.

Wallerstein, S. (2009). Statutory planning and local policy tools for expanding the supply of affordable housing in Spain. Haifa, Center for Urban and Regional Studies, Technion.

Watson, J. (2006). Understanding planning gain: what works? York, Joseph Rowntree Foundation.

Whitehead, C. (2007). "Planning Policies and Affordable Housing: England as a Succesful Case Study." Housing Studies **22**(1): 25 - 44.

Whitehead, C., S. Monk, et al. (2009). Measuring Housing Affordability: A review of data sources. Cambridge, Department of Land Economy, University of Cambridge.

Whitehead, C. and K. Scanlon, Eds. (2007). Social Housing in Europe. London, LSE.

אלתרמן, ר' וגבריאלי, ע' (2008) בין מרכוז קיצוני לביזור קמצני: תוכניות שבסמכות מקומית לפי חוק התכנון והנייה. המרכז לחקר העיר והאזור, טכניון, חיפה.

אפלייד אקונומיקס בע"מ (2000) שוק הדיור בשכירות פרטית בישראל. סקר שהוזמן על ידי משרד הבינוי והשיכון, האגף למידע וניתוח כלכלי.

בן שיטרית גילת (2003) "מדיניות דיור בישראל: תמיכת הממשלה בחזקות דיור שונות"

בן שיטרית גילת וכרמון נעמי (2006) הלוואות משכנתא בישראל: כשלים ופירעונן. משרד השיכון

בן שיטרית, גילת (2009) סקירת הנסיון הישראלי להורדת מחירי הדירות. דו"ח רקע. המרכז לחקר העיר והאזור, טכניון, חיפה.

ברנד, שירה ואלתרמן, רחל (2010). הזכות שקמה על יוצרה: תביעות לפיצוים בגין נזקי תכנון בישראל. המרכז לחקר העיר והאזור, טכניון, חיפה.

כהן, רן (2006) **המלחמה על בית**. ידיעות ספרים.

היימן בנימין (2008), השוואת שינויים בתקציבי משרד הבינוי והשיכון, האגודה לצדק חלוקתי, לא פורסם.

הלשכה המרכזי לסטטיסטיקה (2009) הבהרות בנושא נתוני דיור שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 15 ביוני 2009.

ועדת גדיש (1998) דו"ח הועדה למדיניות הסיוע בדיור ("ועדת גדיש"), המלצות מיולי 1998.

ורצברגר א. ולנצ'נר א. (2002) האם יש עתיד לשוק הדיור בשכירות בישראל?, נייר עמדה של החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל-אביב.

ורצברגר א. (2007) הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור, מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות (עורכים: אבירם א. גל ג'. וקטן י.), מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

זיו, נטע (2006) "בין שכירות לבעלות: חוק הדיור הציבורי והעברת בון בין דורית בפרספקטיבההיסטורית'. משפט וממשל ט(2).

משרד הבינוי והשיכון, אגף נכסים ודיור מחקר לבחינת מסלול "מחיר למשתכן" - דוח סופי, אנוש מערכות ניהול והנדסה, דצמ' 2003.

משרד הבינוי והשיכון, נוהל: מסלול מחיר דירה למשתכן.

משרד הבינוי והשיכון, אגף פרוגרמות, נוהל סבסוד פיתוח בנייה ביוזמה פרטית למגורים במגזרי המיעוטים באזורי עדיפות לאומית, 12 באפריל, 2008.

משרד הבינוי והשיכון (2006) תוכנית אסטרטגית לפיתוח בר קיימא.

http://www.kayamut.org.il/images/list/la21_strategic_plan.pdf

סילברמן ופסטרנק (2009) "כלים לדיור בר השגה בת"א-יפו". עיריית תל אביב.

צוברי אביבה ואלתרמן רחל (2008) בין מטרות ציבוריות למטלות פרטיות: הסכמים בין רשויות תכנון ליזמים- הדוגמה של תל-אביב. המרכז לחקר העיר והאזור, טכניון, חיפה.

תוקה, רון (2008). "משכנתאות בישראל ובמדינות נבחרות: מאפיינים, סוגים ומסלולים". מרכז מחקר ומידע, כנסת ישראל.

חלק שלישי:
אמידת צרכים לדיור בר השגה

חיים פיאלקוף

פתח דבר

מחקר בענייני דיור בר השגה בא בעיתוי מוצלח. מול הצמצום המתמשך במעורבות ישירה של הממשלה במתן סיוע לדיור, נערכות רשויות מקומיות נבחרות למלא חלק מהחלל שנוצר. משרדי ממשלה בהחלט צריכים להמשיך להיות מעורבים בסיוע - אפילו ביתר שאת ובדרכים חדשניות - אולם הרשויות המקומיות יכולות לשמש שחקן חיזוק חשוב במגרש.

בהקשר למחקר זה הדן באמידת צרכים לדיור בר השגה, ראוי לציין שתי התרחשויות עכשוויות שרלוונטיות במיוחד: הרפורמה בחוק התכנון והבנייה ומפקד האוכלוסין 2008. מן הראוי שהחוק החדש, יכלול התייחסות מפורשת לדיור בר השגה כ"מטלה ציבורית", תוך ניסוח תקנות אודות הדרכים לאמידת הצרכים, הגדרת תבחיני זכאות, שיטות לקביעת מחירים מופחתים, האצלת סמכויות, הבטחת עמידה בכללים ועוד. נתוני המפקד שממצאיו התחילו להתפרסם לאחרונה, משמשים בסיס עשיר ועדכני לרשויות המקומיות ולשלטון המרכזי, כל אחד בתחומו, ליצור תשתית עובדתית רחבה של המשתנים הרלוונטיים לאמידת צרכים, גיבוש תכנית אסטרטגית לדיור ובחינת תכניות סטטוטוריות בהקשר לדיור בר השגה.

מתוך ההערכה שהערות אנשי מקצוע בכירים עשויות להעשיר את המחקר ואף לשפר את סיכויי יישומו בהמשך, הועברה טיוטה לעיון ולהערות של מדגם נציגי משרדי ממשלה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וארגונים ציבוריים העוסקים בעניין. צעד זה לא אכזב והתקבלו הערות, תובנות והארות רבות ומועילות. תודתי לאלו שטרחו לספק מידע ו/או להשיב: גב' סופיה אלדור, מנהלת אגף בכיר תכנון ערים, גב' רחל הולנדר, מנהלת אגף בכיר מידע וניתוח כלכלי, גב' אריאלה מסבנד, מר יוסי שבת ומר אייל סרי, כלכלנים בכירים באותו אגף, גב' שרה צימרמן, מנהלת אגף בכיר נכסים ודיור, גב' צביה אפרתי, מנהלת אגף בכיר פרוגרמות – ממשרד הבינוי והשיכון; מר ג'ורג' קון, מנהל היחידה לבינוי ורשויות מקומיות, ד"ר לריסה פליישמן, יחידת המדען הראשי, גב' יפית אלפנדרי, ראש תחום סקר הכנסות והוצאות משרי בית - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; גב' דלית זילבר, מתכננת הוועדה המחוזית ירושלים; גב' ענת צור, סמנכ"ל הרשות לפיתוח ירושלים; ופרופ' אורה בלום, הקליניקה המשפטית אוניברסיטת תל אביב.

בעת ביצוע המחקר נהניתי משעות התייעצות רבות עם הוגות המחקר בעניין "הרחבת ההיצע של דיור בהישג יד: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית", פרופ' רחל אלתרמן וד"ר אמילי סילברמן. מעבר לעצם ההנאה בחברותא, הן תרמו דגשים רבים, כיווני מחשבה מעמיקים, הבנות והבחנות נוספות מחו"ל ועוד. גב' לירון פרחי שמשה כעוזרת מחקר וסייעה לא רק בהכנת הלוחות

והאיורים, אלא גם בהגהה קפדנית, בדיקות לוגיות ו"תהיות בונות"; ההיזון החוזר שלה העשיר מאוד את ניתוח ממצאי המחקר וגיבוש המלצותיו.

חרף המעורבות המבורכת של כל אלה, האחריות לטעויות ואי-דיוקים, ככל שנותרו, נשארת קניין רוחני בלעדי שלי (ח.פ).

"***ובתים טובים תבנה וישבת***" (דברים ח, י"ב): בתקווה שהמחקר יקדם, ולו במקצת, את יישום המטרה של דירה נאותה לכל משפחה, במחיר סביר ובשכונה הולמת.

פרק 10 - מבוא לאמידת הצרכים

מבוא

ההתעניינות ההולכת וגוברת ב"דיור בר השגה" בשנים האחרונות ע"י נציגי ממשלה, חברי כנסת, ראשי רשויות מקומיות, ארגונים העוסקים בזכויות האזרח, עמותות הפועלות למען אוכלוסיות נזקקות, אנשי אקדמיה ועוד מבטאת מציאות של קשיים הולכים וגדלים של פלחי אוכלוסיה שונים "להגיע לדירה". קשיים אלה נתמכים באופן חלקי בלבד בנתוני הלשכה המרכזית לססטיסטיקה (להלן גם – למ"ס), אשר מצביעים על שחיקה מסוימת באחוז משקי הבית שיש להם דירה בבעלות. מנגד נתוני למ"ס לגבי ההוצאה הממוצעת בתחום הדיור של העשירונים השונים אינם מראים שינוי משמעותי במשקל סעיף הדיור מכלל ההוצאה המשפחתית (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2009 לעומת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2000).

הפולמוס סביב "דיור בר השגה" או "דירה בהישג יד" טומן בחובו לא מעט עמימות. לכן חשוב לנסות להגדיר מה זה דיור בהישג יד? איך מודדים **הַשָּׂגוּת** (affordability)? מיהן אוכלוסיות היעד שרלוונטיות לדיור בהישג יד? בלא מעט מקרים של יוזמות עירוניות שונות לקדם "דיור בהישג יד", ההתמקדות היא לא בהכרח סביב האוכלוסייה הנזקקת ביותר. נהפוך הוא, לפעמים מדובר במדיניות שמיועדת לסייע לאוכלוסיה "מבוקשת" כגון צעירים – לעתים קרובות תושבי המקום – שעקב יוקר הדיור (שנובע לפעמים ממדיניות תכנונית של הרשות המקומית עצמה) קשה להם להישאר באותו ישוב. אין כאן בהכרח ניסיון לדחוק החוצה אוכלוסיות נזקקות באמצעות מדיניות לסינון חברתי או תופעת NIMBY, אלא שמדובר בדרך כלל במדיניות שאינה פרוגרסיבית במהותה, אשר מיועדת להחזיק או למשוך אוכלוסיות צעירות "חזקות" יחסית, התורמות לפיתוח כלכלי של היישוב ולעתידו.

במגמה למנוע הגירה שלילית ולעודד אותם הצעירים להישאר, ניזומים פרויקטים שונים, בדרך כלל ביוזמה ציבורית מקומית, תחת הכותרת של "דיור בר השגה". במקרים בודדים כגון בכפר סבא ורעננה, מדובר אפילו בבנייה ביוזמת הרשות המקומית על קרקע בבעלותה (ראו לדוגמא נחום הלוי, 2010, וליברמן, 2010). במקרים אחרים כגון בתל אביב, נבחן ייעוד שטחים בתכניות סטטוטוריות חדשות לטובת בנייה להשכרה "בטוחה" עבור צעירים (סילברמן ואחרים, 2008). במובנים רבים נראה שהמותג "דיור בר השגה" החליף את הביטוי שלכאורה דהה עם השנים - "דיור לזוגות צעירים".

מדיניות דיור מושכלת צריכה להתבסס על ארבעה יסודות שניתן לכנות ה- Four A's of Housing Policy (פיאלקוף, 2009):

1. **Affordability** – הַשָּׂגוּת: היכולת הכלכלית "להגיע" לדירה הולמת ברכישה או בהשכרה מבלי שהדבר ייחשב לנטל כלכלי כבד מדי. כמו כן הַשָּׂגוּת יכולה להתייחס לנגישות למימון, במיוחד בתקופות של מגמת ירידה במחירי הדיור (Whitehead et al, 2009 ו- Gabriel et al, 2005).
2. **Availability** – זמינות: קיומן של דירות בתמהיל גדלים, סוגים וצורות חזקה שונות
3. **Accessibility** – נגישות: היכולת של קבוצות אוכלוסיה שונות לגור בשכונות ובישובים שונים ללא אפליה. כמו כן נגישות יכולה להתייחס לנוכחות של שירותי תחבורה או מוסדות ציבור ושירותים שכונתיים ואחרים המבטיחים סביבה הולמת ולא רק יחידת דיור
4. **Adequacy** – תקינות: עמידת הדירה/המבנה לאורך חייה/ו בהתאם לקוד הבנייה (building) code שנערך במסגרת תקנות התכנון והבנייה. כמו כן תקינות יכולה להתייחס להלימה בין הדירה לבין המשפחה בהיבט הפיזי כגון מבחינת צפיפות דיור

(מספר נפשות לחדר), בהיבט התפקודי כגון פתחים מורחבים לנכים רתוקים לכסא גלגלים ועוד.

איור 1. יסודות במדיניות דיור

Accessibility נגישות	Availability זמינות
Affordability הַשָּׂגוּת	Adequacy תקינות

רק בהתייחס לכל היסודות האלה, ניתן לשאוף ליישם מדיניות של "דירה נאותה לכל משפחה במחיר סביר ובסביבה הולמת".

<u>מטרת פיתוח כלי אמידה</u>

בהיותו רכיב הקשור למחקר רחב יותר שבביצוע פרופ' רחל אלתרמן וד"ר אמילי סילברמן, אשר דן בכלים סטטוטוריים וכלי מדיניות מקומית לדיור בר השגה, המחקר שלנו יתמקד ביצירת התשתית לאמידת צרכי הדיור של אוכלוסיות הזכאיות לדיור בהישג יד. ניתן להצביע על שתי מטרות עיקריות של אמידת צרכי אוכלוסיות הזכאיות לדיור בהישג יד:

1. יצירת בסיס להכנת תכנית אב/אסטרטגית בתחום הדיור.
2. גיבוש אחד מכלי ההערכה לתכנית מתאר מקומית ותכניות מפורטת בהתאם לדרישות תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור (להלן – תמ"א 35) (משרד הפנים, 2005).

המטרה הראשונה יותר תיאורית (descriptive) ואילו השניה היא בעלת אופי מנחה (prescriptive).

ראוי להדגיש כי במדינות רבות, אמידת צרכי הדיור של אוכלוסיות זכאיות מיועדת בעיקר לשמש את הרשות המקומית כבסיס לגיבוש התכנית האסטרטגית שלה. דרישה זו כשלעצמה ***אינה*** בהכרח מיועדת לשמש את הרשויות המקומיות כבסיס כמותי לקביעת תמהיל גדלי דירות בתכנית מפורטת או שיעור מסוים של "איזור מכליל" (inclusionary zoning) . במלים אחרות, משרדי השיכון במדינות כגון אנגליה, ארה"ב, קנדה ואוסטרליה מדגישים את המטרה הראשונה – התיאורית-אסטרטגית – הרבה יותר מהמטרה השניה, המנחה-בקרתית.

המשתמשים בכלי אמידה

בישראל נדרש כלי מדידה ברור ופשוט יחסית שיוכל לשמש שלושה גורמים עיקריים כדלהלן:

- **הרשות המקומית** כחלק מהליכי תכנון אסטרטגי וכוללני (תכנית אב ומתאר); לצורך הערכת צרכי הדיור של תושביה; וככלי לבחינת הצעות תכנוניות פרטניות, תכניות מפורטות (תב"עות), והערכת תרומתן למתן מענה לצרכים אלה.
- **מוסדות התכנון** ובמיוחד הוועדה המחוזית והוועדה המקומית, עת שהן דנות בתכניות מתאר ובתכניות מפורטות. זאת על מנת לערוך מעקב ובקרה אחרי יישום מטרות דיור בהישג יד באמצעות כלים סטטוטוריים ואחרים, בין היתר, עפ"י דרישות תמ"א 35 (בהקשר זה ראו הוראות התכנית בעניין מכלול הבדיקות הנדרשת ע"י מוסד התכנוני בקשר להרחבה ניכרת. סעיף 12.1.3 קובע "מוסד תכנון בחן את הצורך ב"דיור בר השגה" וקבע, במידת הצורך, את כמות יח"ד הנדרשות לכך ואת תמהיל יח"ד המוצעת בהרחבה".).
- **משרדי הממשלה** ובמיוחד משרד הבינוי והשיכון ומשרד הפנים – הראשון כחלק מתהליך של הערכת צרכי הדיור של כלל תושבי המדינה, תוך התמקדות בישובים בהם קיים ריכוז של אוכלוסיות חלשות; והשני בכל הקשור להפעלת כלים סטטוטוריים, תכנוניים ומוניציפאליים ברמה לאומית, אזורית ו/או מקומית ע"מ לקדם מטרות של דיור בר השגה.

מקורות מידע

כדי ליצור כלי מדידה שימושי ככל שניתן, מוצע להסתמך בשלב ראשון על מקורות מידע קיימים. בשלב שני ניתן להמליץ על משתנים נוספים שמן הראוי לאספם בהמשך, זאת במגמה ליצור מדד מלא ומקיף יותר. על בסיס בדיקת המקורות, נראה כי ניתן לקבל מידע לא מבוטל ברמת הישוב הבודד לישובים הבינוניים והגדולים (מעל 50,000 נפש), כאשר לגבי חלק מהמשתנים ייתכן ויהיה צורך לערוך עיבוד מיוחד. המקורות הרלוונטיים הם כדלהלן:

- **הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה** – נתוני בנייה ונתונים דמוגרפיים וכלכליים של משקי הבית, תנאי דיור, הכנסות, הוצאות לדיור וכדו' וכן נתוני מפקד האוכלוסין 2008 לכשיתפרסמו
- **רשות המסים – מיסי מקרקעין** – מחירי עסקאות במגורים
- **משרד הבינוי והשיכון** – מקבלי סיוע בשכר דירה ושיכון ציבורי, שיכון ציבורי וגו'
- **המוסד לביטוח לאומי** – מקבלי קצבאות למיניהן.

למידע כלל-ארצי זה יש להשלים עם מקורות שנאספים מהרשות המקומית, הן לגבי מלאי הדיור (בעיקר מקבצי ארנונה) והן לגבי צרכי האוכלוסייה מגורמי רווחה כגון דרי רחוב, משפחות בטיפול אגפי רווחה וכיו"ב.

מידע חסר

ראוי לציין כבר בשלב זה, שברמה לאומית חסרים נתונים חשובים ובסיסיים ביותר לאמוד בצורה שיטתית את צרכי הדיור של אוכלוסיות הזכאיות לדיור בהישג יד - הבולטים הם התפלגות ערך המלאי הקיים ותמהיל גדלי דירות. בהעדר מפקד דיור (להבדיל ממפקד אוכלוסין), כפי שקיים במדינות רבות, אין מידע סטטיסטי שנאסף ברמה לאומית הקשור למלאי הדיור, ערכו, מצבו הפיזי, גדלי הדירות, היקף הדירות הריקות, תקינות ועוד. לגבי חלק מהם ניתן להיעזר

ממקורות פחות מובהקים כגון מאגרי דירות עסקיים. בנוסף, ייתכן ובעתיד יהיה ניתן לדלות חלק מהמידע מהמפקד שתוצאותיו נמצאות בהכנה, תוך עריכת עיבודים מיוחדים. כמו כן נתוני בנק ישראל לעניין ביצוע אשראי לציבור לצרכי דיור עשוי לשמש מקור עשיר נוסף, ככל שהמידע יוכל להתקבל בפירוט ברמה המקומית. כאמור, נתייחס לנושאים אלה במסקנות בגדר "צריך עיון" במסגרת נתונים שמומלץ לאספם בעתיד.

<u>הפרקים המרכיבים את חלק זה בדו"ח</u>

חלק זה יכלול בהמשך שני תתי חלקים עיקריים כדלהלן:

<u>פרק 11 להלן מכיל סקר ספרות בחו"ל</u> – סקירה במספר מדינות של הדרכים הקיימות לאמידת צרכים ברמה המקומית, תוך מיפוי המשתנים המשותפים הרלוונטיים לבדיקה ודרכי יישום הדרישה הממשלתית ע"י הרשויות המקומיות. הסקירה תתמקד בחמש מדינות דוברות אנגלית (בחירה שנעשתה עקב מגבלת שפה). בארצות הברית ובאנגליה קיימות הנחיות ארציות לכלל הרשויות המקומיות לעריכת אומדן צרכים. בהתאם לכך הן מהוות דגם לחיקוי בעניין ישימות ושימושיות האומדנים. בנוסף, נציג ניסיונן של מדינות נוספות – קנדה, אוסטרליה וניו זילנד – כדוגמאות של מדיניות הממליצה על עריכת אומדן צרכי האוכלוסיה, אולם בצורה פחות מפורטת ומכתיבה.

<u>פרק 12 להלן כולל סקירת מקורות מידע בישראל וניתוח משמעויות הנתונים לצורך אמידת הצרכים</u> – סקירת מקורות המידע הקיימים בישראל השייכים לאמידת הצרכים ובמיוחד המקורות הסטטיסטיים ברמה הכלל-ארצית הזמינים ברמה מקומית. לגבי המשתנים השונים, נסביר את המשמעויות הרלוונטיות לאמידת הצרכים. לבסוף, על סמך הניסיון מחו"ל נצביע על מקורות מידע נוספים שמומלץ לאספם בעתיד.

כשלב שני מוצע להרחיב את עבודת המחקר ולהיערך ליישום העקרונות שפורטו בשלב הראשון ברשויות המקומיות. בהתאם לכך מוצע לקדם הכנתם של שני תוצרים עיקריים:

1. מסמך הנחיות/מדריך לרשויות המקומיות לצורך הכנת תכנית אסטרטגית/אב המתבססת על אמידת צרכי הדיור בהישג יד לתושביה;
2. הדגמה אופרטיבית ("מודל") לאמידת צרכים במספר קטן של ישובים, שעשויה לשמש כהנחיה לרשות המקומית/מוסדות התכנון עת גיבוש תכניות אב ומתאר.

מוצע כי הדגמה זו תיושם בהתחלה על מספר מצומצם של ישובים ותיבדק ישימותה ושימושיותה. בעקבות תהליך של הפקת לקחים יחד עם נציגי משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, מוצע לכייל את המדריך ע"מ לשמש כמודל בסיסי כלל-ארצי.

פרק 11 - סקר ספרות

רקע

מדינות שונות מנחות את הרשויות המקומיות שבתוכן לאמוד את צרכי הדיור של אוכלוסיות זכאיות לדיור בהישג יד. הנחיות אלו מנוסחות בצורות שונות כדי לתת ביטוי לכלי מדיניות מגוונים ולשיטות הפעלה חלופיות – החל מהמלצות לרשויות המקומיות לערוך בדיקה מקיפה של צרכי הדיור, עובר בהפצת מדריכים, מידע סטטיסטי והמלצות ביצוע (best practices) כדי להקל על הרשויות המקומיות וכלה בדרישה להכנת תכנית מקומית לאמידת הצרכים כתנאי לקבלת סיוע ממשלתי. בחלק מהמקרים אמורות ההנחיות להיות כוללניות ולהקיף את כלל התושבים ואילו במקרים אחרים ממליצים להתמקד ב"אוכלוסיות הפגיעות" [מונח שמתייחס למטבע לשון שמופיע לעתים במסמכי האו"ם "vulnerable population groups ". ראו לדוגמא United Nations, 1996)].

משרד השיכון והפיתוח העירוני האמריקני (US Department of Housing and Urban Development) (להלן גם - HUD) לדוגמא, מחייב את הרשויות המקומיות לערוך תכנית מקיפה של צרכי הדיור של תושביהן כתנאי הכרחי לקבלת מימון ממשלתי לרשויות בענייני דיור, פיתוח והתחדשות. בתכנית האמריקנית הכוללת, נדרשות הרשויות המקומיות להתייחס למדדים בשלושה תחומים ראשיים: דיור נאות; (2) סביבה הולמת; ו-(3) הרחבת הזדמנויות כלכליות. התכנית שהכנתה היא באחריות הרשות המקומית, אמורה לכלול אומדן צרכים כולל, פירוט צרכים מיוחדים לקבוצות אוכלוסיה מוגדרות, קביעת יעדים מדידים, והסבר כיצד אמורה התכנית המוצעת להשיג את היעדים והצרכים שפורטו בתיאור המצב הנוכחי.

גישה אחרת לאמידת הצרכים מיושמת ע"י משרד הקהילות והשלטון המקומי באנגליה (UK (Department for Communities and Local Government) (להלן גם - DCLG) שאחראי, בין היתר, על עניין השיכון. ה-DCLG מנחה את הרשויות המקומיות להכין הערכה אסטרטגית של צרכי הדיור ע"י מספר בדיקות: (1) ניתוח שוק הדיור הנוכחי לרבות ההקשר הדמוגרפי והכלכלי, אפיון המלאי וניתוח עסקאות נדל"ן; (2) תחזיות של צרכים עתידיים, תוך התייחסות לגודל אוכלוסייה, צמיחה כלכלית, הַשָּׂגוּת צפויה; ו-(3) אמידת צרכים נוכחיים ועתידיים, תוך פילוח האומדן לפי קבוצות אוכלוסייה שונות, לפי סוג משק בית, גיל, אזור וכדו'. בעקבות בדיקות אלה אמורה הרשות המקומית לגבש כלים סטטוטוריים, מרחביים וכלכליים לפיתוח אזורי למתן מענה לצרכים אלה.

דוגמאות אלה ואחרות נותנות ביטוי לתופעה הולכת וגוברת של האצלת סמכויות לרשויות המקומיות לקבל חלק מהאחריות לענייני השיכון בתחום שיפוטן. אין ספק שאחד מהמניעים לשינוי זה הוא צמצום תקציבים ממשלתיים לסיוע בדיור, כאשר סיבה נוספת היא הרחבת היקף הגורמים המעורבים. אין להסיק מכך שתפקיד השלטון המרכזי בנושא הדיור מוצה. נהפוך הוא, מעורבות ממשלתית במדינות רבות במערב אירופה כגון אנגליה, צרפת, גרמניה, אירלנד, שוודיה ובלגיה נשארה איתנה אלא שהיא עברה ארגון ועיצוב מחדש ואופיה השתנה. הממשל המרכזי פועל באמצעות מגוון כלי הסדרה (רגולציה), הטבות מס, מדיניות תכנונית/קרקעית וסיוע לפרט, הכל תוך גיוס הרכב רחב שחקנים רחב שכולל את הרשויות המקומיות, המגזר העסקי והמגזר השלישי ((Doherty, 2004; Lawson and Milligan 2007). כמו כן כאשר יש יותר עצמאות של הרשות המקומית לענייני דיור, קיים חשש לניסיון להדחקת אוכלוסיות חלשות ליישוב אחר בצורה של סינון חברתי . מאידך גיסא, יש מספר יתרונות להסדר שמעניק יותר סמכויות ואחריות לשלטון המרכזי, לרבות: היכרות מקרוב עם צרכי האוכלוסיות הנזקקות ביותר; אפשרות לשלב מדיניות מוניציפאלית משלימה כגון אגרות והיטלים דיפרנציאליים לטובת דיור לנזקקים; גיבוש מדיניות תכנונית מכוונת ליצירת תמהיל מלאי דירות הולם; קביעת סדר עדיפויות שמשקף את סוגי משקי הבית והעדפות האוכלוסיה המקומית ועוד.

<u>המטרות של הערכה אסטרטגית של צרכי דיור</u>

ניתן להצביע על שש מטרות עיקריות להכנת תכנית אסטרטגית לדיור כדלהלן:

1. **<u>הערכת צרכים</u>** – ניתוח צרכי הדיור הנוכחיים והעתידיים
2. **<u>ניתוח ההיצע</u>** – בדיקת מלאי הדיור ואפיונו מבחינת תנאים פיזיים, כלכליים וכדו'
3. **<u>זיהוי אוכלוסיות מיוחדות</u>** – אמידת היקפי האוכלוסיות הפגיעות וצרכיהן
4. **<u>הערכת תכניות הסיוע</u>** – הערכת יעילותן של תכניות הסיוע עבור קבוצות האוכלוסיה השונות
5. **<u>השתלבות עם תכנון סטטוטורי ומדיניות רווחה</u>** – אינטגרציה עם תכנית המתאר ותכניות סטטוטוריות אחרות ובחינת יוזמות תכנוניות ומדיניות רווחה שונות בקשר לדיור בר השגה וחוסן קהילתי
6. **<u>מעקב ובקרה</u>** – יצירת תשתית המאפשרת בקרה שיטתית של מצב הצרכים מול ההיצע והצורך לערוך שינויים תקופתיים.

בהתאם לכך ניתן לטעון שתכנית אסטרטגית חשובה לא רק בתחום הדיור בלבד אלא שהיא עשויה להועיל גם בהקשר ליוזמות תכנון ורווחה שונות (DCLG, 2007; DTZ, 2009) .

<u>הנחיות להכנת הערכה אסטרטגית של צרכי דיור – השוואה בינ"ל</u>

כאמור, מדינות רבות מורות על הכנתן של הערכות אסטרטגיות של צרכי הדיור ברמה המקומית. ברמה הלאומית, משרדי השיכון למיניהם מעורבים בהפצת התורה לרשויות המקומיות ולגורמים מהמגזר הפרטי והשלישי המעורבים בתחום. המידע המגובש מקבל צורות שונות בין המדינות כגון:

- פירוט כללים רלוונטיים להבנת השוק וצרכי האוכלוסיה
- הכנת מדריכים לצורך ביצוע ההערכות תוך התייחסות לפרמטרים שונים
- הפצת הנחיות מובנות להכנת ההערכה כתנאי לקבלת סיוע ממשלתי.

בהמשך הפרק נפרט חמש מדינות המדגימות גישות שונות בכל הקשור להכנת הערכות אסטרטגיות של צרכי דיור כלהלן:

1. **ארה"ב** – כדוגמא למסגרת מפורטת מאוד המתנה קבלת סיוע בעמידה בכללי הכנה מובנים
2. **אנגליה** – כדוגמא להפצת שיטות מוצעות במתכונת של "best practices"
3. **אוסטרליה** – כדוגמא של הסכם מוסדר בין הממשל המרכזי לממשל המדינתי בעניין חלוקת האחריות ביניהם בעניין מדיניות דיור ויישום תכניות סיוע
4. **ניו זילנד** – כדוגמא של הכנת כללים עקרוניים לסייע לרשויות מקומיות ואחרים המעורבים בנושא, זאת כתנאי לביצוע מדיניות של דיור בר השגה על מיזמים חדשים.
5. **קנדה** – כדוגמא של חברה ממשלתית המופקדת על ענייני שיכון המנחה את הרשויות המקומיות באמצעות מקורות מידע ושיטות לאיסוף הנתונים, ניתוחם והפקת משמעויות.

הניתוח להלן יסקור את עיקרי המדיניות הממשלתית בעניין הכנת הערכת צרכים ותכנית אסטרטגיות, תוך הדגשת הגישות והכלים הייחודיים. בסוף נתאר קווים משותפים ותובנות לגבי ישראל.

ארצות הברית

רקע ורציונל

מאז חקיקת חוק דיור בר ההשגה הלאומי (National Affordable Housing Act) בשנת 1990, נדרשות הרשויות המקומיות לגבש תכנית אסטרטגית להַשָׂגוּת בדיור. (US Public Law 101-625). התכנית האסטרטגית אמורה לזהות צרכים נוכחיים ועתידיים לגבי קבוצות אוכלוסייה שונות ולהגדיר כלי מדיניות להוציא לפועל מטרות של דיור בר השגה עבורן. החוקרים Silver Bogdon, ו-Turner מציינים כי עוד לפני חקיקת חוק זה לפני 20 שנה, היו תקדימים נוספים במסגרתם הוטלה על הרשויות המקומיות את האחריות להכין תכניות סיוע מקומיות, אולם אלו התמקדו בקבוצות ספציפיות או התייחסו לתכניות פרטניות בלבד ולא כללו דרישה של גיבוש תכנית מקיפה (Bogdon, Silver and Turner ,1993).

לפי הנחיות משרד השיכון והפיתוח העירוני האמריקני, אמורה התכנית המקיפה (consolidated plan) לכלול ניתוח מקיף של שוק הדיור המקומי, אפיון משקי הבית השונים ובמיוחד מיעוטי היכולת שבהם, בחינה של הקשיים של קבוצות שונות מבחינת הַשָׂגוּת וגיבוש תכנית אופרטיבית וישימה של מתן סיוע לפתרון הצרכים, זאת תוך תיעדוף תקציבים למטרות אלה (HUD, 2006).

גיבוש תכנית זו ע״י הרשות המקומית ואישורה ע״י משרד השיכון האמריקני מהווה תנאי לקבלת סיוע פדרלי מחד. מאידך גיסא, בעקבות גיבוש תכנית אסטרטגית מעניק HUD לרשות המקומית יותר גמישות בשימוש בתקציבים הממשלתיים לפתור בעיות שיכון שונות. בדרך זו העבירה הממשלה הפדרלית יותר סמכויות ועצמאות לרשות המקומית לעצב מדיניות השיכון בענייני הַשָׂגוּת לדיור. כמו כן באותן תכניות שעדיין מחייבות אישור פרטני, נדרשו הרשויות המקומיות להצביע על יחסי הגומלין בין התכנית הפרטנית לבין המדיניות האסטרטגית הכוללת (Schussheim, 1991).

יש לציין כי דרישות HUD להכנת תכנית כוללנית להַשָׂגוּת בדיור (comprehensive housing affordability strategy) כוללות מערך של שיתוף ציבור. כתוצאה מכך נועד המהלך לשפר את היכולת המקצועית של נציגי השלטון המקומי וליצור חובת מתן דין וחשבון (accountability) יותר יעיל במתן מענה לצרכי הדיור של תושבי הרשות המקומית.

שיטת העבודה

כדי לסייע לרשויות המקומיות בתהליך גיבוש התכנית המקיפה ולייעל את עבודת על הצדדים, מפיץ HUD הנחיות מפורטות להכנת התכנית (HUD, 2006). אישור התכנית האסטרטגית ע״י HUD מקנה לרשות המקומית זכאות להיבחן לארבע תכניות פדרליות שונות ללא הצורך להגיש מסמכים נוספים. ראוי לציין כי בהתאם לחוק האמריקני ה- US Paperwork Reduction Act 1995 ותקנותיו המנחים צמצום ניירת ומחייבים הערכת נטל הדיווח – כלומר, אומדן הזמן הנדרש לרשות המקומית לגבש את התכנית – נאמד הזמן למילוי דרישת HUD לצורך גיבוש תכנית מקיפה ב-395 שעות (US Public Law 104-13). חרף הסיוע הרב שמעניק HUD לרשויות המקומיות, מילוי דרישות ההנחיות עדיין מחייב מיומנות רבה וביצוע ע״י אנשי מקצוע שונים (Turner et al, 2002).

על פי הנחיות HUD ובהתאם לחוק הפדרלי, אמורה התכנית המקיפה לכלול התייחסות לשלושה תחומים ראשיים כדלהלן:

1. **דיור נאות** – אבטחת דיור נאות ובהישג יד לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים
2. **סביבה הולמת** – לרבות הבטחת נגישות למוסדות ציבור ושירותים שכונתיים ועירוניים מגוונים ומניעת התדרדות השכונות, שמירה על ביטחון אישי ועוד

3. **הזדמנויות כלכליות מורחבות** – לרבות פיתוח עסקי ותעסוקתי ונגישות למקורות מימון לרכישת דירה ולפיתוח שכונות.

כמו כן מתייחסות הנחיות HUD לרשויות המקומיות לארבעה נושאים עקרוניים כדלהלן:

1. שיתוף הציבור
2. הערכת צרכי הדיור של תושבי הרשות על פלחיה השונים
3. ניתוח שוק הדיור
4. גיבוש תכנית אסטרטגית.

להלן נפרט את ארבעת הרכיבים בדרישות האמריקניות.

שיתוף ציבור

כאמור, תנאי הכרחי בתהליך התכנית המקיפה הוא גיבוש תכנית מפורטת לשיתוף הציבור. במסגרת זו נדרשת הרשות המקומית להגדיר תהליך שכולל התייעצות ושיתוף ציבור עם מגוון רחב של גורמים לרבות משרדי ממשלה (המדינה), אגפים עירוניים, חברות עירוניות/שכונתיות לפיתוח (city/community development corporations), מלכ"רים וארגונים התנדבותיים אחרים (NGOs), ונציגויות של קבוצות מיקוד שונות לרבות בעלי הכנסה נמוכה, קשישים, דרי רחוב, בעלי מוגבלויות, נושאי AIDs ועוד.

בנוסף, הנחיות HUD מחייבות התייעצות עם הרשויות המקומיות הסמוכות, רשויות לדיור ציבורי (housing authorities) ואחראים על תכנון מטרופוליטני (הדומה באופן חלקי לוועדות לתכנון ובנייה המחוזיות בישראל). כללים אלה מחייבים תיעוד בדבר הפצת מידע, קיום ישיבות ציבוריות וכן דיווח בעניין ההתייחסות לנושאים ולסוגיות שתוקנו בעקבות הערות ע"י כלל המשתתפים, הן בתהליך גיבוש התכנית המקיפה והן בדיונים על הטיוטה שגובשה.

הערכת צרכי הדיור של תושבי הרשות על פלחיה השונים

הנחיות HUD מחייבות את הרשויות המקומיות להכין אומדן של צרכי הדיור של תושביה לתקופה של חמש שנים. הניתוח אמור לכלול התייחסות לאומדן כולל של היקף משקי הבית הזקוקים לסיוע לדיור. בהתאם לדרישות, יש להעריך את הצרכים תוך אבחנה לפי חמישה פרמטרים כדלהלן:

1. **סוגי משקי הבית השונים** – כגון יחידים, חד-הוריות, קשישים, משפחות גדולות
2. **בעלי צרכים מיוחדים** – כגון מגבלות פיזיות, שכליות, רפואיות ועוד
3. **רמות הכנסה שונות** – כגון לפי הכנסה חציונית, עשירוני הכנסה וכדו'
4. **צורת חזקה שונות** – בעלות, שכירות, גרים עם משפחותיהם, דרי רחוב למיניהם
5. **קבוצות אוכלוסיה** – כגון על פי קבוצות אתניות, דת, גזע וכדו'.

ההנחיות מורות על מתן התייחסות מיוחדת לאוכלוסיה הנוכחית שמטופלת במסגרות שונות כגון דיור ציבורי, מענקי השתתפות בשכר דירה ועוד. כדי להקל על הרשויות המקומיות בעת הכנת ההערכה ולהבטיח בסיס אמין לניתוחים, מספק HUD קבצי מפקד מיוחדים שהוכנו בשיתוף עם ה-Bureau of Statistics , מפורטים ברמת הרשות המקומית והאזורים הססטיסטיים בתוכה (ראו לדוגמא HUD, 2009).

כביטוי להערכת צרכי הדיור של תושבי הרשות המקומית, מכתיבות הנחיות HUD התייחסות להיבטים כלכליים ותפקודיים שונים הקשורים להַשָּׂגוּת. בהתאם לכך אמורה התכנית המקיפה לכלול התייחסות לנטל הכלכלי של קבוצות אוכלוסייה השונות בהתמודדות עם צרכי הדיור שלהן. כמו כן נדרשת התכנית להתייחס לבעיות של תקינות פיזית וצפיפות דיור, תוך פירוט אומדן

היקף הדירות הלא תקינות כגון אלו עם אסבסט, הצבועות עם עופרת, מקרים של העדר בידוד טרמי וכו' וכן אומדן מספר המשפחות הסובלות מבעיות צפיפות.

<u>ניתוח שוק הדיור</u>

הנחיות HUD במסגרת התכנית המקיפה מתייחסות לדרך לתאר את התכונות הכלליות של שוק הדיור ויכולתו לתת מענה לצרכי הדיור המפורטים של קבוצות האוכלוסייה הרלוונטיות. הניתוח אמור לאפיין תכונות ההיצע והביקוש, מלאי הדיור, תנאי דיור, מחירים וכדו'. ככל שהמידע קיים, אמור הניתוח לכלול התייחסות לריכוזים של אוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה ו/או לריכוזי אוכלוסייה לפי גזע. כמו כן אמור ניתוח שוק הדיור ברשות המקומית להתייחס להיקף של דיור ריק או נטוש ופריסתו על פני המרחב.

כחלק מניתוח שוק הדיור, נדרשת התכנית המקיפה לנתח את מלאי הפתרונות הקיימים, לרבות מצב הדיור הציבורי, מצב מיזמים של דיור מוגן לקשישים, בתי מחסה לדרי רחוב, וכן מצבן של הדירות הנכללות במסגרת השתתפות בשכר דירה (בניגוד למצב הקיים בישראל, מכתיב החוק האמריקאי שדירה בגינה מקבלים שוכריה השתתפות בשכר דירה, חייבת להיבחן מדי שנה כדי להבטיח את תקינותה הפיזית ועמידה בכל התקנים הפדרלים).

היבט נוסף ומשמעותי שנכלל בניתוח שוק הדיור המקומי עפ"י הנחיות HUD הוא בחינת מגבלות אדמיניסטרטיביות/תכנונית או אחרות להַשָׂגוּת. בהקשר זה על התכנית לציין אם קיימות מגבלות תכנוניות כגון גודל מזערי של מגרשים או שטח ממוצע/מזערי של הדירות; מגבלות של קוד הבנייה המקומי, מגבלות לגידול האוכלוסייה ברשות המקומית ועוד.

<u>גיבוש תכנית אסטרטגית</u>

על סמך מרכיבי הניתוח שפורטו לעיל, נדרשת הרשות המקומית בארה"ב לגבש תכנית אסטרטגית. התכנית אמורה להתייחס לארבעה תחומים ולפרט:

1. מטרות ויעדים של התכנית
2. כלי מדיניות שבכוונת הרשות המקומית להפעיל
3. הדרכים המוצעות ליישום
4. הקריטריונים לתיעדוף אוכלוסיות או פתרונות מסוימים.

לוח. 1 הנחיות HUD לרשויות המקומיות להכנת תכנית מקיפה – מתכונת של לוחות עזר

מס' לוח	כותרת	פירוט
1	דרי רחוב ואוכלוסיות עם צרכים מיוחדים	ניתוח פערים עבור הקבוצות השונות ע"י הצלבת פתרונות מול צרכים
2	אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים (לא דרי רחוב)	ניתוח פערים בין הצרכים והפתרונות עבור קבוצות שונות כגון קשישים, בעלי מוגבלויות פיזיות ושכליות, נכים בעלי התמכרויות
3	סיכום יעדי דיור ופיתוח קהילה	פירוט יעדים מול מקורות תקציביים, מדדי תפוקה, היקפים צפויים ובפעול ומדדי תוצאה בפועל
4	צרכי דיור מועדפים – תכנית השקעות	יעדים עבור בעלים ושוכרים לפי רמות הכנסה שונות
5	צרכי פיתוח קהילה מועדפים	יעדים עבור מוסדות ציבור שונים ותשתיות עירוניות ושכונותיות, רכישות, שיפוצים וכדו'
6	סיכום יעדי דיור ופיתוח קהילה שנתיים	פירוט יעדים שנתיים מול מקורות תקציביים, מדדי תפוקה, היקפים צפויים ומדדי תוצאה בפועל
7	סיכום יעדים שנתיים מפורטים	פירוט יעדים מול מקורות תקציביים, מדדי תפוקה, היקפים צפויים ובפעול ומדדי תוצאה בפועל
8	דיור בר השגה גמר בנייה – נתונים שנתיים	צפי של מספר יח"ד בנות השגה בגמר בנייה לעומת בפועל
9	תכנית מקיפה רשימת מיזמים	תמצית של המיזמים המועדפים במסגרת התכנית
10	צרכי דיור ציבורי מועדפים	שיפוצים, ניהול ותקורות, שיפור שכונתי, פיתוח כלכלי ועוד

מקור: **http://www.hud.gov/offices/cpd/about/conplan/toolsandguidance/guidance** .

בהתאם להנחיות HUD, אמורה התכנית לבטא כוונת הרשות המקומית להתמודד עם היבטי זמינות, תקינות, הַשָּׂגוּת ונגישות לדיור לכלל תושביה. בנוסף, היא אמורה להצביע על תרומת התקציבים והסיוע הפדרלי בקידום יישום של המטרות שהוגדרו. כמו כן אמורה התכנית המקיפה להיות מנוסחת במתכונת של תוצאות מדידות צפויות שבאמצעותן ניתן יהיה להעריך את הצלחתה בפתרון הבעיות ומתן מענה לאתגרים הלכה ולמעשה.

כדי להקל על הרשויות בהכנת התכנית האסטרטגית, מפיץ HUD לוחות עזר למילוי ע"י הרשויות המקומיות כפי המוצג בלוח 1. לוחות אלה כמו גם ההנחיות עצמן, מאפשרים לרשויות המקומיות מידה לא מבוטלת של גמישות לבטא את צרכיהן הייחודיות והמדיניות המקומית, כפי שהוכח מניתוח מדגם תכניות כולליות שהוכנו (Turner et al, 2002).

<u>סיכום – ארה"ב</u>

הנחיות משרד השיכון והפיתוח העירוני האמריקני להכנת תכנית כוללת גובשו לראשונה לפני כעשרים שנה. המסגרת הנוכחית הנדרשת מהרשויות המקומיות מובנית באמצעות לוחות עזר למיניהם ומתבססת על עיבודי מפקד מיוחדים, הכול כדי להקל על גיבוש המסמך. ההנחיות כוללות רכיבים הקשורים להערכת צרכי הדיור של תושבי הרשות המקומית על פלחיה השונים וניתוח שוק הדיור, זאת באמצעות תוכנית מורחבת לשיתוף ציבור. גיבוש תכנית אסטרטגית מהווה תנאי לקבלת מימון ממשלתי ממגוון תכניות סיוע פדרליות. התכניות נערכות באמצעות מגוון גורמי מקצוע בתהליך של שיתוף ציבור והן מצליחות לבטא שינויים בצרכים ובדגשים המקומיים.

<u>אנגליה</u>

<u>אסטרטגיה לדיור בהקשר לקיימות</u>

החוק הבריטי שדן בשכונות בנות קיימא ה- UK Sustainable Communities Act 2007, מסדיר את הדרכים באמצעותם מגבשות הרשויות המקומיות תכניות בנות קיימא לקהילותיהן. החוק מנחה את הרשויות לקדם קיימות (sustainability) באמצעות טיפוח כלכלי, חברתי וסביבתי תוך התייעצות רחבה עם הרכב מגוון של נציגי ציבור ובעלי עניין. בהתאם לתפיסת החוק, דיור נאות נמצא בלב הראייה האסטרטגית לקהילה בת קיימא (DCLG, 2008) .

ההנחיות הסטטוטוריות (statutory guidance) המופצות ע"י ה-DCLG הן מעין תקנות שגובשו מכוח החוק ומנחות כיצד לגבש את התכנית האסטרטגית. מטרת ההנחיות הסטטוטוריות היא להסדיר את יחסי הגומלין בין הממשל המרכזי והשלטון המקומי לצורך פיתוח שכונות וגיבוש אסטרטגיה לטיפול בצרכי הדיור. הנחת היסוד של החוק הוא ש"אנשים מקומיים יודעים הכי טוב מה נדרש לעשות כדי לקדם קיימות באזוריהם, אולם הם זקוקים לממשל המרכזי לפעול כדי לאפשר להם לבצע זאת בהתאם" (DCLG, 2009 עמ' 4). החוק ותקנותיו מסדירים תפקידים שונים לרשויות המקומיות ומהות קשריה עם שותפים אחרים; הכול ע"מ להקנות לרשויות מקומיות אחריות וגמישות במילוי תפקידיהם, זאת תוך מענה מיטבי לצרכים הייחודיים של תושביהם. ההנחיות מורות, בין היתר, כיצד לשתף את הציבור הרחב בתהליך גיבוש התכנית, כיצד לערוך חזון לעתיד, הדרך לקבוע עדיפויות, לרבות תיעדוף של השותפים השונים ולנסח מדדי תוצאה.

ההנחיות הקיימות של ה-DCLG מיועדות להשיג מספר מטרות כדלהלן:

- לתת ביטוי לשונות ביו הרשויות
- לעודד יזמה של הרשויות המקומיות בגיבוש פתרונות חדישים
- ליצור שותפויות אסטרטגיות עם המגזר השלישי והמגזר הפרטי
- להרחיב מתן דין וחשבון (accountability) של הרשויות כלפי תושביהן.

<u>תפקיד אסטרטגי לדיור</u>

בהמשך ל"נייר ירוק" ***Homes for the future: more affordable, more sustainable*** שגיבש משרד קהילות ושלטון מקומי (Department for Communities and Local Government, 2007), מטיל השלטון המרכזי על הרשויות המקומיות תפקיד אסטרטגי בתחום הדיור (strategic housing role). הנייר הירוק הגדיר חמישה רכיבים לתפקיד האסטרטגי בתחום הדיור כדלהלן:

1. ניתוח ותכנון של צרכים נוכחיים ועתידיים של אוכלוסייה מקומית עבור סוגי החזקה השונים
2. ניצול מיטבי של המלאי הקיים
3. תכנון סטטוטורי וייעול הליכים של יצירת מלאי חדש
4. הידוק הקשר בין דיור לשירותים תומכים
5. שיתוף פעולה להספקת דיור ביחד עם ניהול השכונה באופן שוטף.

בהתאם למסגרת זו, מפרט ה-DCLG עבור מגוון רחב של פעילויות, מהן הסמכויות המוקנות לרשות המקומית והפניות לכללים, שיטות ומסמכים המכילים הנחיות מפורטות כיצד לממש את הסמכויות האלה בצורה נכונה.

ריכוז סמכויות ופעילויות

האפשרויות המשפטיות של הרשויות המקומיות לפעול בתחום הדיור בבריטניה מושתתות על מגוון רחב של חוקים ותקנות השייכים לפיתוח בר קיימא, שיכון ודיור, הבטחת שוויון ונגישות שווה, ניצול יעיל של אנרגיה, פיתוח כלכלי וקהילתי ועוד. החקיקה הראשית וחקיקת המשנה הרחבות באנגליה נותנות ביטוי מוחשי ליחסי הגומלין הענפים בין הנושאים השונים מחד, אולם גם מעידה על המורכבות של גיבוש תכנית אסטרטגית כוללנית מאידך. כדי להקל על הרשויות המקומית בתהליך, ריכז ה-DCLG מידע על הסמכויות, החקיקה ומקורות המידע וההנחיות. לוח 2 מפרט את רשימת הסמכויות/הפעילויות הכלולות בהנחיות הבריטיות והמקורות החוקתיים (DCLG, 2008).

לוח. 2 רשימת הסמכויות/פעילויות הכלולות בהנחיות הבריטיות

תפקיד	פעילויות	מקור הסמכות
הערכת צרכי הדיור לכלל צורות חזקה שונות ותכנון עבורם	הערכת צרכים נוכחיים ועתידיים של הביקוש הכולל לדיור בכלל ודיור בר השגה בפרט	Housing Act 2004, 2005
	מעקב שוטף לאחר מגמות מרכזיות בשוק הדיור וניתוח משמעויות	Planning and Compulsory Purchasing Act, 2004 ; Town and Country Planning Act, Local Development Regulations, 2004
	זיהוי עדיפויות לדיור ועמדות בעלי עניין	Housing Act 1985
	וידוא עקביות בין מדיניות דיור, תכנון ופיתוח כלכלי	The Regulatory Reform (Houisng Assistance) (England and Wales) Order 2002, Local Government Act 2000
	הערכת פוטנציאל המלאי הקיים וצרכי בנייה ותשתיות חדשים	
	הכללת תוצאות הדיור (housing outcomes) במסגרת אסטרטגיב כוללת לשכונות בנות קיימא והסכמים מקומיים (Sustainable Community Strategy and Local Area Agreements)	Local Government Act 2000, Local Government and Public Involvement in Health Act 2007
	ביצוע צעדים לצמצום בעיות של דרות רחוב (Homelessness)	Housing Act 1996, Homelessness Act 2002

ניצול יעיל של המלאי הקיים והתאמת מלאי הדיור הציבורי לצרכי הדיור העדכניים	הערכת תקינות המלאי, איכות הניהול במגזר הפרטי והסוציאלי	The Regulatory Reform (Housing Assistance) (England and Wales) Order 2002, Housing Act 1985
	פרסום כללי הקצאה	Housing Act 1996, Homelessness Act 2002
	פיתוח תכנית לאפשר לזכאים זכות בחירה בהקצאת הסיוע לדיור	Housing Act 1996, Homelessness Act 2002
	שימוש בסמכויות תכנוניות לטפל בדיור נחות	Housing Act 2004
	גיבוש מדיניות ותכניות להשמשת מלאי ריק	Housing Act 2004
	שדרוג סטנדרטי הדיור והתחזוקה במגזר הפרטי	Housing Act 2004
	הפעלת מדיניות לשדרוג דיור פרטי לרבות	Housing Act 1985, Housing Act 2004, Housing Grants, Construction and Regeneration Act 1996
	סיוע לבעלי דירה לשיפוץ ולתחזוק בתיהם	
הגדלת היצע הדיור	פיתוח מדיונית פיתוח המתייחסת לצרכי הדיור וקובעת יעדים רב-שנתיים לדיור חדש	Planning and Compulsory Purchasing Act, 2004, Town and Country Planning Act, Local Development Regulations, 2004
	איתור קרקעות לבנייה	Housing Act 1985, Land Compensation Act of 1961 and 1973, Acquisition of Land Act 1981
	הבטחת מלאי מגוון עם תשתיות הולמות	Housing Act 1985
	תיאום עם משרדי ממשלה לגבי יועצים,מדיניות מוצלחת Best (Practices) ומקורות מימון	Local Government Act 2003, Housing and Regeneration Act 2008
	יצירת שותפויות וקידום פרויקטים עם יזמים לבנייה חדשה	
	פיתוח מדיניות עיצוב עירוני	
תכנון תשתיות ושירותי קהילה והספקתם	הבטחת תשתיות ומוסדות ציבור בתיאום עם הגדלת ההיצע	Housing Act 1985
	התמקדות מיוחדת בצרכי אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים	Chronically Sick and Diabled Persons Act 1970, Housing Act 2004
	עידוד שוויון בנגישות לדיור	Race Relations Act 1976, Equality Act 2006, Disability Discrinination Act 1995 and 2005
הבטחת ניהול תקין של מלאי הדיור והשכונה באמצעות שיתוף פעולה	פיתוח חזון המגדיר תפקיד ברור לשותפים	Housing Act 1996
	עידוד טיפוח שוטף של תשתיות באמצעות מעורבות התושבים	
	תיאום עם האחראי על שיכון ציבורי בממשל המרכזי (Tenant Services Authority)	Housing and Regeneration Act 2008
	תיאום משאבים ותכניות עם גופים מקומיים (ממשלתיים ומהמגזר השלישי)	Local Government Act 2000
	גיוס התושבים – התייעצויות יזומות עם	Housing Act 1985

	תושבים ובעלי ענין	
	עידוד יישום שיטת ניהול מוכחות וזיהוי צרכי הדיור של קבוצות אוכלוסיה מיוחדות	Housing Act 2004
	שיתוף פעולה עם בעלי דירות לשדרג את המלאי בבעלותם	
	גיבוש דרכים לטפל במקרים של התנהגות בלתי-חברתית	Housing Act 1996
	אכיפת רישוי מנהלי דיור ציבורי בקשר לאחזקה ראויה	Housing Act 2004
	עידוד יעילות ארנגטית בדיור	Home Energy and Conservation Act 1995, Local Government Planning and Land Act 1980
	ניהול מענקים לשיפוצים והתאמות לצרכים מיוחדים	Housing Act 1996
מקור: **DCLG, 2008.**		

יודגש כי רשימה זו איננה אמורה להיות מקיפה ו/או לחייב את הרשויות המקומיות. מטרתה העיקרית היא לכוון את הרשויות המקומיות לגבי תכניות, מקורות מימון, כללים והנחיות שונות המופיעים במגוון מקורות.

<u>קווים מנחים להכנת תכנית אסטרטגית</u>

כחלק ממאמציו לסייע לרשויות מקומיות ולמגזר השלישי לגבש תכנית אסטרטגית להערכת שוק הדיור (strategic housing market assessments), מפיץ ה-DCLG מסגרת לניתוח וקווים מנחים להכנת התכנית (DCLG, 2007). מסגרת זו באה בהמשך למסמכים אחרים שהפיץ השלטון המרכזי בשנים האחרונות לטובת גיבוש הערכת שוק וניתוח צרכים בהקשר לתכנית אסטרטגית (DETR, 2000; ODPM, 2004). הכללים מנחים את הרשויות בששה תחומים עיקריים כדלהלן:

1. **<u>בניית שותפויות</u>** – עם המגזר השלישי, אנשי אקדמיה, יזמים, גורמי תכנון, בעלי עניין ועוד. התועלת של השותפויות היא באיגום מידע, סיוע בגיבוש תכנית עבודה, הקמת במה לדיון וליבון עמדות ואינטרסים והערכת משמעויות של מעורבות/מדיניות מוצעת.
2. **<u>ניתוח השוק הנוכחי</u>** – לרבות הביקוש לדיור. הניתוח אמור לכלול פירוט של ההקשר הדמוגרפי והכלכלי, פרופיל שוק הדיור ואפיון הפעילות הקשורה להתחלות, עסקאות, היבטי הַשָׂגוּת, לפי צורות החזקה השונות, תוך אבחנה לפי אזורים וכדו'. לגבי כל המשתנים מתארים הכללים את הרציונל, סוגיות הקשורות למידע וניתוחים מוצעים ופירוט התפוקות.
3. **<u>אמידת צרכים</u>** – השינוים במספר במשקי בית, כבסיס להערכת צרכים עתידיים
4. **<u>הערכת צרכי הדיור</u>** – הכוללת התייחסות לצרכים הנוכחיים והעתידיים כבסיס לקביעת יעדים לדיור בר השגה, בחינת חלופות שונות למדיניות מוצעת, ניתוח שינויי הקצאות ועוד
5. **<u>הערכת צרכי מיוחדים</u>** – אמידת צרכי הדיור של משקי בית בעלי צרכים מיוחדים ובמיוחד אלו הזכאים לדיור בר השגה, בין היתר, קשישים, צעירים, בעלי מוגבלויות, מיעוטים ועוד
6. **<u>מעקב ובקרה כלפי המגמות וכלי המדיניות</u>** – מעקב שוטף לאחר מגמות, צרכים, שינויי מדיניות, מגמות בשוק, לרבות יחסי הגומלין עם מערכות התכנון המרחבי.

בנוסף, מקיפים הכללים המנחים של ה-DCLG מגוון סוגיות הקשורות לתהליך עריכת התכנית האסטרטגית לרבות ייעוץ בדבר התקשרויות עם יועצים, מקורות מידע, קביעת מדגם סטטיסטי, ריאיון וניתוח ועוד.

סיכום - אנגליה

נקודת המוצא של ההנחיות הבריטיות בעניין אסטרטגיה לדיור היא תפיסה שמכירה ביתרונות של "המקומיים" (נציגי שלטון, בעלי עניין, מלכ"רים ותושבים) לגבש מדיניות ולבצעה. בהתאם לכך האוריאנטציה היא של גישה מאפשרת, זאת באמצעות הפצת הנחיות סטטוטוריות המשמשות קווים מנחים לרשויות המקומיות כיצד לפעול. מכיוון שהגישה הבריטית רואה את עניין הדיור בהקשר רחב של קיימות, ה-DCLG מאגם עבור הרשויות המקומיות מקורות חקיקה ראשית ומשנה, הנחיות ומידע, סמכויות ומקורות תקציביים לצורך גיבוש התכנית.

אוסטרליה

המשרד הממשלתי באוסטרליה האחראי על ענייני שיכון הוא Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs (FaHCSIA). כחלק ממאמצי הממשל המרכזי לטפל בענייני שיכון באמצעות מירב השחקנים הממשלתיים, עורך הממשל המרכזי מדי חמש שנים יחד עם ממשלות המדינות והאזורים (State and Territory governments) הסכם לאומי לדיור. ההסכם הקודם שנחתם בשנת 2003, ה- Commonwealth State Housing Agreement (להלן – CSHA) מבטא מחוייבות של כל רמות הממשל לסייע לאוכלוסיות נזקקות בפתרונות דיור הולמים ולכן מדגיש ההסכם את השותפות בין כל הצדדים במתן סיוע ומגדיר את תפקידי השחקנים – הן של הממשל המרכזי והן של השלטון המקומי ברמת המדינות (CSHA, 2003).

על פי ה-CSHA נערכים הסכמים בילטרליים בין משרד השיכון המרכזי לבין המדינות. הסכמים אלה מגדירים מטרות ויעדים לתקופה של חמש שנים, מדדים להערכת תוצאות ומקורות מימון ותנאיו. כמו כן ה- CSHA מכתיב את תכולת ההסכמים הבילטרליים. בין היתר, אמורים הסכמים אלה להגדיר את כלל המשתנים הרלוונטיים לגיבוש תכנית כוללנית לדיור ברמת המדינה, לרבות:

- אמידת צרכים
- תנאי שוק הדיור
- המסגרת התכנונית
- יעדים
- פתרנות אסטרטגיים למתן מענה לצרכים
- זיקה לתכניות אחרות
- תפוקות צפויות בעקבות ביצוע התכנית.

בהתאם לאמור לעיל, מספק ההסכם הבילטרלי מסגרת מובנית למדינות לגיבוש תכנית אסטרטגית, זאת כחלק מהתנאים לקבלת מימון ממשלתי בתחום הדיור עבור אוכלוסיות היעד השונות.

במסגרת רפורמה כלל-ממשלתית באוסטרליה נערכו חמישה הסכמים בין הממשל המרכזי לבין המדינות, כאשר נושא דיור בר השגה נכלל כאחד מהם (National Affordable Housing Agreement). מטרת ההסכם החדש שנכנס לתוקף בתחילת 2009 היא לרכז את כל המשאבים

המיועדים לסיוע לדיור בתקציב כולל שנאמד ב-$6.2 מיליארד לחמש שנים (Council of Australian Governments, 2009). בהתאם לכך מתכלל ההסכם את כלל השחקנים הממשלתיים בכל רמות הממשל ומפרט את חלוקת האחריות והסמכויות, תוצאות, ומדדי תפוקה של המשתתפים השונים, בין היתר, בתחומים כדלהלן:

- שילוב שירותי דיור לדרי רחוב יחד עם שירותי הדיור המרכזיים
- דילול ריכוזי אוכלוסיה נזקקת המתגוררת בדיור ציבורי
- הנגשת שירותי דיור, לרבות בעלות על דיור עבור האוסטרלים הילידיים המקוריים (indigenous)
- הרחבת הספקת דיור ע״י המגזר השלישי
- הגדלת ההיצע כדי לתת מענה לביקושים
- התייעלות תהליכי הספקת דיור (Council of Australian Governments, 2009).

בנוסף, ההסכם הלאומי החדש מספק מסגרת סיוע להסכמי שיתוף פעולה בשלושה תחומים עיקריים: דיור ציבורי, דרי רחוב ודיור מרוחק לאוסטרלים הילידיים המקוריים.

כחלק מהרפורמה של הממשל האוסטרלי בתחום השיכון, הוקמה בשנת 2008 ועדה לאומית להספקת דיור (National Housing Supply Council או NHSC) כגוף ציבורי לא ממשלתי (National Housing Supply Council, 2009). תפקידיו לספק מידע רחב היקף על השוק מבחינת היצע וביקוש, מגמות, מדדי הַשָּׂגוּת, מדיניות ותכניות מוצלחות (best practices). בהתאם לכך עורך ה-NHSC דוח שנתי על מצב הדיור במדינה.

הדוח הראשון של ה-NHSC שהוכן במרץ 2009 מציג תמונת מקרו במגוון נושאים לרבות:

- תחזיות ל-20 שנה לגבי ביקושים והיצע של דיור וקרקע שיוכלו לתת מענה לצרכים
- פערים צפוים, לרבות של פלחי אוכלוסיה או אזורים ספציפיים, תוך פירוט המשמעויות לענייני הַשָּׂגוּת לגבי האוכלוסיות הנזקקות
- מגמות בשוק שעשויות להשפיע על שוק הדיור כגון שינויים בקצב יצירת משקי בית או הרכבם, מגמות ושינויים בצריכת דיור
- נושאים הקשורים לריכוז מידע כולל תחזיות, בניית מודלים ועוד
- משתנים שעלולים להשפיע על המאמצים להגדיל את ההיצע
- צפי למחסור לעומת הביקוש החזוי
- מגמות בהַשָּׂגוּת של משקי בית תוך התמקדות במשקי בית בעלי הכנסה נמוכה, רוכשי דירתם הראשונה, שוכרים
- מדדים לאמוד היצע וביקוש, הַשָּׂגוּת עבור פלחי אוכלוסייה שונים ועוד (NHSC, 2009).

כמסמך שמרכז את כלל המשתנים המשפיעים על ענייני הַשָּׂגוּת ברמה כלל-ארצית וברמה מדינתית, מספק הדוח השנתי לגורמים השונים המעורבים בתחומי הדיור, תמונת מצב עדכנית ומקיפה שעשויה לשמש כבסיס להבנת יחסי הגומלין בין גורמי ההיצע לבין פלחי הביקוש, פערים ובעיות עבור קבוצות אוכלוסיה נזקקות ומידע אמפירי רחב היקף לצורך גיבוש מדיניות ומדידת תוצאות במהלך הביצוע.

סיכום - אוסטרליה

המודל האוסטרלי מסדיר את יחסי הגומלין בין השלטון המרכזי והמדינתי במסגרת הסכם חמש-שנתי שקובע מטרות ויעדים לדיור בר השגה. הסכם זה מתווה מדיניות ומשמש בסיס למימון ממשלתי. בעקבות הקמת ה-NHSC הוטל על גוף ציבורי לא ממשלתי אחריות למעקב ובקרה אחר מגמות בשוק. ה-NHSC מפיץ דוח שנתי ובו מידע מקיף לגבי מצב הדיור באוסטרליה ובמדינותיה, מגמות היצע וביקוש ובעיות ואתגרים עבור קבוצות אוכלוסיה נזקקות וכן התייחסות למדיניות וממשקים אחרים הרלוונטיים לדיור בר השגה לרבות בתחומי תכנון, מקרקעין ורווחה. בכך מספק הדוח השנתי בסיס שיטתי ומקיף לעריכת אמידת צרכים ברמת המדינה וברמה המקומית.

ניו זילנד

בניו זילנד החוק Affordable Housing: Enabling Territorial Authorities Bill משנת 2008, מאפשר אולם לא מחייב, את המחוזות (territorial authorities) לבצע הערכה של צרכי דיור בר השגה ברשויותיהם ובעקבות הערכה זו, לגבש מדיניות ולבצעה (New Zealand Legislation, 2008). החקיקה הניו זילנדית רואה את שלב הערכת צרכי הדיור כשלב הבסיסי בגיבוש מדיניות לדיור בר השגה. החוק מקנה סמכויות לשלטונות המחוז ליישם מדיניות לדיור בר השגה רק לאחר שהכינו הערכת צרכים.

בהתאם לכך, מחייב החוק שכל הערכת צרכים שתבוצע ע"י המחוז תכלול לפחות שלושה רכיבים:

1. **תיאור השוק הנוכחי** – לרבות האיזון בין היצע וביקוש, כולל באזורים ועבור פלחי האוכלוסיה השונים
2. **פירוט מלאי קרקע** – זיהוי קרקע זמינה ובשלבי תכנון שונים לפיתוח מגורים
3. **ניתוח צרכים** – נוכחיים ועתידיים לדיור בר השגה (סע' 8).

על סמך הערכה זו, רשאי המחוז לגבש מדיניות דיור בר השגה, אשר על פי החוק אמורה להגדיר מטרות ותפוקות צפויות וכן לקבוע דרישות מכל מיזם חדש של פיתוח מגורים לייעד חלק ממנו עבור דיור בהישג יד. בנוסף, מקנה החוק סמכויות למושל המדינה לגבש כללים המגדירים דיור בר השגה ומתכונת להערכת צרכים (סע' 31).

המלצות להערכת צרכי הדיור מופצות ע"י המרכז לקידום מחקר ופיתוח בתחום הדיור בניו זילנד (The Centre for Housing Research, Aotearoa New Zealand - Kainga Tipu) (להלן - CHRANZ)שהוא הזרוע המחקרית של ה-New Zealand Housing Corporation. ההנחיות מופצות במתכונת של מדריך כשירות עבור מומחי שיכון ונציגים בשלטון במרכזי והמקומי ובמגזר הפרטי להציג מסגרת לנתח ולהבין את שוקי הדיור בניו זילנד (DTZ, 2009).

המתודולוגיה המפורטת במדריך מתבססת על ההנחיות הבריטיות המפורטות ב- ***Strategic Housing Market Assessments, Practice Guidance Version 2*** (DCLG,2007) והיא מותאמת לשוק הניו זילנדי ומקורות המידע הקיימים שם.

המדריך הניו זילנדי מיועד לספק לכל המעורבים בתחום, כללים להכנת ניתוח שוק ולספק כלים לגבש:

- ראייה אסטרטגית בכל הקשור להיצע וביקוש
- הבנת צרכי הדיור של קהילות שונות
- כלי מעורבות מתאימים לסייע לאוכלוסיות זכאיות

- היזון לגבי היבטים הקשורים לתכנית מתאר/אב כלל-עירונית
- יצירת בסיס למעקב ובקרה של מגמות השוק
- יצירת בסיס להערכת היעילות של סוגי המעורבות השונים.

המדריך מציג גישה כוללנית להבנת שוק הדיור, תוך התייחסות לגורמים המשפיעים עליו; השלכותיו של שוק הדיור על היבטים תכנוניים מרחביים; וכן ההקשר הפוליטי, מוסדי וקהילתי הייחודיים של ניו זילנד. בנוסף, הוא מעניק מסגרת מסודרת להערכה תוך פירוט השלבים לעריכת הניתוח, גישות מתודולוגיות שונות לביצוע הבדיקות, פירוט מקורות מידע והקשר רחב להערכת מסקנות.

לאחר התייחסות למטרות הקשורות להערכת שוק הדיור, מגדיר המדריך שמונה תחומים להתייחסות מפורטת במסגרת דוח ההערכה כדלהלן:

1. התנאים הבסיסיים להערכת שוק מהימנה
2. הגדרת גבולות השוק
3. שוק הדיור בהקשר הרחב של היבטים כלכליים, דמוגרפיים, סביבתיים, תשתיתיים וקרקעיים
4. מדידת מגמות בשוק הדיור
5. הערכת צרכים של אוכלוסיות מיוחדות
6. ניתוח משמעות מבחינת היצע וביקוש
7. מקורות מידע משלימים
8. מעקב אחר מגמות בשוק.

בהתאם לכך, מספק המדריך הניו זילנדי לכלל המעורבים בתחומי הדיור במדינה מסגרת שיטתית להבנת שוק הדיור ומשמעויות מגמות שונות עבור קהלי יעד שונים.

<u>סיכום – ניו זילנד</u>

האוריינטציה הניו זילנדית לעניין דיור בר השגה מדגישה גישה מאפשרת. המחוקק מאפשר למחוזות להעריך את היקף דיור בר השגה בתחום אחריותם. כמו כן מפרט החוק בקווים כללים את האלמנטים שיש לכלול בניתוח צרכים. הערכה זו היא תנאי הכרחי לכל רשות שמעוניינת להטיל על יזמים מטלות של דיור בר השגה. בהתאם לגישה זו מופץ מדריך שאינו מחייב את הרשויות המקומיות לפעול במתכונת המוצעת אלא מעמידה בפניהם מסגרת רעיונית שיטתית להנעת הבדיקות, כראות עיניה.

<u>קנדה</u>

בקנדה החברה הלאומית למשכנתאות ודיור (ה- Canadian Mortgage and Housing Corporation) (להלן -CMHC) משמשת כגוף הלאומי לענייני דיור. ה-CMHC נוסד בשנת 1946 והיא חברה ממשלתית ותיקה שאחראית על מדיניות שיכון, קידום מחקר ופיתוח ויזום תכניות שונות. בנוסף, היא מספקת מגוון שירותים בתחום הדיור לרבות ביטוח משכנתאות ואיגוחן. בתחום דיור בר השגה הקימה ה-CMHC מרכז (Affordable Housing Centre) שמורכב ממומחים שונים המקדמים פתרונות חדשים לטובת דיור בר השגה, מפיצים מחקרים ומידע

ומייעצים לעוסקים בסוגיה. כמו כן מספקת ה-CMHC מימון ראשוני (seed money) לחממות בתחום דיור בר השגה.

בתחילת העשור האחרון בעידן של צמצום תקציבים מהממשל המרכזי, הפיץ ה-CMHC הנחיות לסייע לרשות המקומית לגבש אסטרטגיה מוניציפאלית לדיור בר השגה, ***A Guide to Developing a Municipal Affordable Housing Strategy*** (CMHC, 2001). העיתוי בהפצת ההנחיות לא היה מקרי ושיקף את הצורך לפתח מודל חדש של שיתוף פעולה כדי לתת מענה לצרכי הדיור של אוכלוסיות נזקקות.

ה-CMHC מציין כי הרשויות המקומיות נמצאות בעמדה מיוחדת המאפשרת להן להרחיב את מעגל השחקנים העוסקים בדיור בר השגה. בנוסף, לרשות המקומית סמכויות על מספר משתנים המשפיעים על הַשָּׂגוּת בדיור כגון זמינות תכנונית, בעלות על קרקע, קביעת הנחיות תכנון ואיזור, אגרות והיטלי פיתוח, ארנונה וכיוב'. התעניינות גוברת זו יחד עם צירוף שחקנים נוספים ופיתוח כלים חדשניים, אמורים לאפשר לרשויות המקומיות לגבש מדיניות אסטרטגית לתת מענה לצרכי הדיור של אוכלוסיות נזקקות. ההנחיות מציינות דוגמאות שונות של תכניות אסטרטגיות שגובשו בשנים האחרונות. חלקן ממוקדות לצרכי נזקקים בלבד כגון ב- Calgary, Winnipeg ו-Saskatoon ואילו אחרות מקיפות וכללניות יותר לכלל האוכלוסיה כגון New Westminister ו-Cogvitlan ב- British Columbia.

ה-CMHC מצביעה על היתרונות שיש לתכנית מקיפה כדלהלן:

- מאפשר דיון יסודי בעניין דיור בהקשר הרחב
- מגביר את הסיכויים להגיע לקונצנזוס או לפחות הסכמה רחבה של תמיכה עבור התכנית
- מאפשר לרשות המקומית למפות את כלל המשאבים הזמינים לטובת ענייני דיור
- מזהה את כלל השחקנים לטובת פתרונות שונים של דיור בר השגה
- תורם לחוסן הקהילתי בכך שמגביר את המודעות של אלו המספקים שירותי קהילה באשר לקשר בין דיור הולם לתפקוד תקין של המרקם החברהתי בעיר
- משתלב עם מדיניות עירונית אחרת כגון פיתוח בר קיימא.

המדריך הקנדי מתמקד בפרוצידורות ובתהליכים הנדרשים כדי לגבש תכנית כוללנית. לצורך כך הוא מנסה להנחות במספר היבטים ולהשיב על שאלות שונות כדלהלן:

- מה הרשות המקומית צריכה לעשות כדי לגבש תכנית אסטרטגית לדיור בר השגה?
- עם מי עליה להתייעץ?
- מהיכן ניתן להשיג מידע?
- מה הניסיון של רשויות מקומיות אחרות בסוגיות השונות?

בכל נושא מספק המדריך רשימת בקרה כדי לסייע לרשות המקומית לוודא ביצוע השלבים הרלוונטיים.

המדריך הקנדי מצביע על שבעה שלבים שעל הרשויות המקומיות לנקוט כדי לגבש תכנית כוללנית כדלהלן:

1. **היערכות והקמת תשתית ניהולית** – מינוי אחראי, הקמת ועדת היגוי, ניסוח ראשוני של מטרות ויעדים, גיבוש לוח זמנים ותקציב לעריכת התכנית
2. **יזום תכנית לשיתוף פעולה** – זיהוי המשתתפים ובעלי העניין השונים, בחירת שיטות היידוע, ההתייעצות והשיתוף, קיום דיון ראשוני לחדד מטרות ויעדים

3. **הערכת צרכים** – חיקור צרכי דיור ע"י בניית בסיס מידע על שוק הדיור ואפיונים חברתיים-כלכליים, הערכת צרכים עתידיים ותחומים/קבוצות לגביהם צפוי מחסור/בעיה וקביעת סדרי עדיפויות

4. **גיבוש תכנית פעולה** – פירוט הכלים הקיימים לענות על הצרכים בתחומים השונים כגון כלים סטטוטוריים, פיננסיים, קרקעיים וכיוב', הערכת יעילותם ומיפוי יחסי הגומלין בין הכלים השונים כדי לגבש טיוטה של אסטרטגיה, ארגון פורומים שונים ובמות מגוונות לדון בטיוטה והכנת אסטרטגיה סופית לרבות אומדן תקציבי לאישור

5. **יישום** – יישום התכנית האסטרטגית לרבות פירוט משימות, קביעת עדיפויות, קביעת לוחות זמנים לביצוע, שילוב הצעדים במסגרת תכניות אחרות, גיוס מימון

6. **בניית שותפויות** - גיוס תומכים ושותפים מהמגזר הפרטי, המגזר השלישי ומהקהילה, מינוף משאבים, יצירת מיזמי חלוץ (פיילוט)

7. **מעקב ובקרה** – קביעת מדדי ביצוע להערכה, איסוף מידע לגבי תוצאות, זיהוי מחסומים ובעיות, הפקת לקחים ועריכת שינויים לתכנית.

המדריך הקנדי מדגים את כל השלבים בהכנת התכנית באמצעות ניסיון מרשויות מקומיות שונות ובכך מאפשר שימוש בשיטות מוכחות (best practices), עריכת התאמות והפקת לקחים.

סיכום - קנדה

הגישה הקנדית לענין הערכת צרכי דיור במסגרת תכנית אסטרטגית מוכוונת להגביר מודעות ולספק כלים. ה-CMHC מרכז נתונים סטטיסטיים ומנתח את משמעות המידע, עוקב אחרי מגמות, מכין מדריכים, מבצע מחקר ופיתוח ומפיץ דוגמאות של מדיניות, בעיקר לרשויות המקומיות ולמלכ"רים. למרות העובדה שהערכת צרכים והכנת תכנית אסטרטגית אינן תנאי לקבלת סיוע ממשלתי, פעילות ה-CMHC תורמת רבות לכך שרשויות מקומיות רבות מכינות תכניות אסטרטגיות לדיור ומפתחות את הזיקה ביניהן לבין תחומי התכנון, המקרקעין והרווחה.

מסקנות ותובנות

חרף השונות בין חמש המדינות שנסקרו בעניין הערכת צרכי האוכלוסיה לדיור בר השגה, ניתן להצביע על קווים משותפים רבים ביניהן. נתמצת ארבעה תחומים עיקריים.

1. **מטרות ההערכה** – המסמכים שנסקרו מחמש המדינות מצביעים על חמש מטרות משותפות להערכת צרכי הדיור במסגרת תכנית אסטרטגית לדיור:
   א. הערכת צרכים קיימים וצפויים
   ב. ניתוח היצע קיים ומתוכנן מבחינה פיזית, כלכלית ותפקודית
   ג. זיהוי אוכלוסיות מיוחדות הזקוקות לסיוע כדי להבטיח תנאי דיור נאותים
   ד. הערכת תכניות הסיוע ויכולתן לתת מענה לצרכים של האוכלוסיות הפגיעות
   ה. השתלבות עם תכנון סטטוטורי ומדיניות רווחה כדי להבטיח ראייה כוללנית.
2. **מרכיבי תכנית אסטרטגית** – נמצאו אלמנטים משותפים, אותם מציעים האחראים על ענייני הדיור לכלול בתכנית אסטרטגית להערכת צרכים. ארבעה רכיבים עברו כחוט השני בין ההתייחסויות מהמדינות השונות כדלהלן:

א. **שיתוף ציבור** – החל מתחילת ההיערכות, עובר בבדיקת צרכים, וכלה בניתוח חלופות וקביעת סדר עדיפויות

ב. **ניתוח היצע מול ביקוש** – כדי להצביע על פערים וקשיים בעיקר עבור קבוצות אוכלוסיה נזקקות

ג. **<u>הערכת תכניות הסיוע הנוכחיות</u>** – כדי לבחון את יכולתן לתת מענה להיקף הצרכים

ד. **<u>תכנית אינטגרטיבית</u>** – גיבוש תכנית הנשענת על מערכות התכנון, הקרקע והרווחה מחד ומנסה להשפיע עליהן מאידך.

3. **<u>ריכוז מידע</u>** – הגורמים הממשלתיים האחראים על ענייני שיכון הדגישו את החשיבות של מידע סטטיסטי מהימן של המשתנים השונים הנדרשים לאמידת צרכים. בחלק מהמדינות נערכו עיבודים מיוחדים עם האחראים על הסטטיסטיקה הלאומית כדי ליצור תשתית מידע שקוף לביצוע הניתוחים ברמה המקומית. כמו כן חלק ניכר מהמדינות מקדמות מחקר ופיתוח בענייני הַשָּׂגוּת דיור ושיטות מוכחות (best practices) ומפיצות ממצאים על ניסיון זה לכלל הרשויות.

4. **<u>אופי ההנחיות</u>** – השונות הגדולה בין המדינות שנסקרו מורגשת באופי ההנחיות. יש להניח כי הדבר נובע משונות בכל הקשור ליחסי שלטון מרכזי-מקומי, חלוקת סמכויות, שיטות מימון ומערכות בקרה ממשלתיים. בקצה אחד מכתיבה המערכת האמריקנית מתכונת מובנית יחסית, כולל לוחות עזר שיש למלאם כחלק מהגשת התכנית, זאת כתנאי לקבלת מימון פדרלי. בקצה השני מעניקים הקנדים עצמאות רבה לרשויות המקומית ומסתפקים בהפצת מדריכים, מידע אודות שיטות מוכחות וכדו'. בתווך נמצאות הדוגמאות של האנגלים שמפיצים קווים מנחים (statutory guidance), האוסטרלים שחותמים הסכם בין השלטון המרכזי והמחוזות והניו זילנדים שנוקטים גישה מאפשרת מחד, אולם מתנה את הסמכות של רשות מקומית לחייב מיזמים חדשים בהפרשות לטובת דיור בר השגה בהכנת תכנית אסטרטגית להערכת צרכים.

בפרק 13 שלהלן נעמוד על המשמעויות של המשותף והשונה בין המדינות בעניין הערכת צרכים וגיבוש תכנית אסטרטגית לדיור, לצורך הפקת לקחים בישראל.

פרק 12 - מקורות מידע וניתוח משמעויות

<u>מבוא</u>

כפי שהוצג בפרק הקודם, המידע הרלוונטי לאמידת צרכי הדיור מתייחס לארבעה תחומים עיקריים כדלהלן:

1. נתונים דמוגרפיים
2. נתונים כלכליים
3. נתונים על שוק הדיור המקומי/המטרופוליני
4. נתוני סיוע ממשלתים הניתנים למשפחות.

בהמשך פרק זה נפרט את הנתונים הקיימים ברמה ארצית ממקורות לאומיים כגון הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד הבינוי והשיכון והמוסד לביטוח לאומי. נתונים אלו יאפשרו הבנה בסיסית של שוק הדיור בישראל וברשויות המקומיות. כאמור, רצוי להשלים מידע זה עם מאגרי מידע מקומיים שמשתנים ממקום למקום, הן מידע כמותי כגון גדלי דירות מקבצי ארנונה והן נתוני רווחה רלוונטיים כגון מטופלים ע"י מוסדות הרווחה לרבות משפחות עם בעיות תפקודיות, דרי רחוב ועוד. לגבי המשתנים השונים להלן, נציג הגדרת הנתון, מקורות המידע והמשמעויות של המידע על הכנת תכנית כוללנית לצרכי הדיור של תושבי הרשות המקומית.

להלן נפרט את המשתנים השונים בכל אחד מהתחומים הנ"ל.

<u>נתונים דמוגרפיים</u>

<u>מבוא</u> - המשתנים הדמוגרפיים הקשורים לאמידת צרכי הדיור הם אלו שבאמצעותם ניתן לאפיין את האוכלוסייה ולהשיב על השאלה "מי ומי המתגוררים?". לצורך כך יש לפלח את מגוון המשפחות שגרות ביישוב מבחינת גודל, מבנה גילאים וסוג משפחה. והגיוון אכן רב ביותר: זוגות עם/בלי ילדים, משפחות חד-הוריות, קשישים, יחידים ועוד. יש להדגיש כי פרופיל הישוב אמור להתייחס למשתנים נוספים המצביעים על אופי הישוב כגון שיעור גידול אוכלוסיה, מאזן הגירה, השתקעות ראשונה של עולים, פירמדת גילאים, יחס תלות וכדו'. נתונים אלו רלוונטיים במיוחד לשלב של הכנת תחזיות של גודל האוכלוסיה והרכבה.

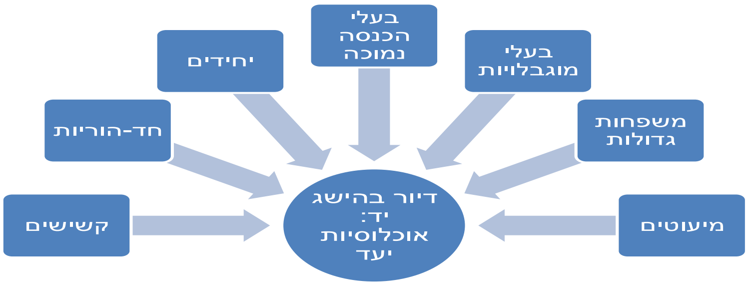
משך שנים רבות הופנה דגש לקבוצת "זוגות הצעירים". זו קבוצה שזכתה לתכנית הסיוע לדיור הראשונה, לפני כמעט 40 שנה, בתחילת שנות ה-70. עד לשנים האחרונות קבוצת הזוגות נשארה הדומיננטית מבחינת אחוז מכלל אלו שמממשים סיוע ממשלתי לרכשת דירה (73% מכלל מממשי הסיוע, מבין חסרי הדירה הוותיקים בשנת 2003) (גייר ואחרים, 2009).

לא רק מדיניות ממשלתית בתחום הדיור סייעה בעקביות לזוגות צעירים, אלא גם קבלנים ויזמים התמקדו בהם. מאמצי השיווק כוונו בדרך כלל כלפי זוגות צעירים עם ילדים. תעמולת המכירות ועלוני הפרסומים למיניהם נהגו להראות תמונתו של זוג מאושר עם ילדים, כאשר לעתים כלב נחמד מקשקש ברקע, זאת כדי לשדר מסר של "המשפחה הקלאסית בדירה הקלאסית". לאחרונה ניכר שינוי באסטרטגיית השיווק בכך שיותר שכיח להציג איור של המתחם, המבנה ו/או הדירה (הנכס למכירה) ללא שיוך למשפחה טיפוסית או לאוכלוסיית יעד מאוירת. חרף השינוי הכללי בתפיסת הדיור, עדיין נותרה התמקדות בפלח האוכלוסייה של "זוגות צעירים" בשיח הציבורי על דיור בהישג יד.

גם אם מבחינה סטטיסטית נכונות המגמות שזוגות קונים יותר דירות חדשות וצעירים בתחילת מעגל חייהם נוטים לשנות כתובת יותר ממבוגרים בשלבים מתקדמים במעגל חייהם, לא רצוי להתעלם מהקבוצות האחרות או להמעיט בחשיבותן. חיוני להכיר במשקלן ואפיונן של קבוצות

אלה, כדי להבין את צרכי הדיור של כלל האוכלוסיה על פלחיה השונים וכדי לגבש תכנית כוללנית של צרכי הדיור של תושבי הרשות המקומית.

איור 2. דיור בר השגה – אוכלוסיות יעד



<u>משקי בית</u> – יחידת המדידה הרלוונטית מבחינת צריכת דיור, היא משק הבית. בהינתן מטרה של דירה אחת לכל משק בית, אומדן בדבר היקף משקי הבית בישוב יתן ביטוי "בסיסי" להיקף יח"ד הדרוש (בניתוח מעמיק יותר צריך ההיצע להיות גדול יותר מהביקוש, מכיוון שיש לכלול אחוז דירות ריקות הנדרש לצורך "מלאי חיכוכי", דירות המוחזקות ע"י תושבי חו"ל, דירות נופש וכדו'). משק בית מוגדר ע"י הלמ"ס כ"אדם אחד הגר לבד או קבוצת אנשים הגרים יחד בדירה באופן קבוע רוב ימי השבוע ויש להם תקציב הוצאות משותף למזון. משק בית יכול להיות מורכב מאדם אחד או יותר וגם מאנשים שאינם קרובי משפחה" (למ"ס, 2009ש). בין מפקד למפקד אין נתונים מדויקים לעניין מספר משקי בית בכל ישוב וישוב, אולם מתקבלים אומדנים בדבר היקף משקי הבית מסקרי כוח אדם ומסקרי הוצאות משק הבית השוטפים של הלמ"ס.

יצוין כי תמ"א 35 הניחה תוספת של 50 אלף משקי בית מדי שנה במהלך חיי התכנית. בפרק אמצעי המדיניות, בפרק עקרונות התוכנית נכתב: "התכנית מאפשרת יצירת מלאי תכנוני מספיק בכמותו ובזמינותו ברמה של כ -50,000 דירות לשנה. כמות זו של יחידות דיור תוכל לענות על הביקושים לדיור של העולים לישראל, של משקי הבית החדשים ושל משפרי הדיור." (משרד הפנים, 2005). כפי שניתן לראות מלוח 3, החל משנת 2002 גדל מספר משקי הבית המשוער במהלך שבע שנים ב-335 אלף (כ-42 אלף בממוצע מדי שנה) ואילו באותה תקופה הסתכם מספר יח"ד דיור חדשות ב-278 אלף (כמעט 34 אלף בממוצע מדי שנה). במלים אחרות, בשמונה שנים הראשונות של העשור קצב תוספת יח"ד לא הדביק את קצב יצירת משקי בית בהיקף של כ-7,200 יח"ד לשנה או היקף מצטבר של כמעט 50 אלף יח"ד. יש לשער כי הפער בין ההיצע החדש (תוספת יח"ד בגמר בנייה) לבין הביקוש החדש (יצירת משקי בית) גדול עוד יותר, זאת מכיוון שלא נלקח בחשבון שינויים במלאי עקב הריסת דירות לצורך התחדשות עירונית, דירות נופש, שינויי ייעוד וכדו'.

לוח 3. תוספת משקי בית וגמר בניית דירות, 2008-2002

	שנה						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	סה"כ
תוספת משקי בית (אלפים)	30,120	33,400	43,200	41,900	39,000	44,300	35,800	267,720
תוספת גמר בניית מגורים (אלפי יח"ד)	37,660	33,519	32,048	31,305	29,659	27,947	28,324	220,462
הפרש	7,540-	119-	11,152	10,595	9,341	16,353	7,476	47,258

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *השנתון הסטטיסטי לישראל, 2009*, מס' 60 לוח 2.29 ו-5.1 ירושלים, 2010.

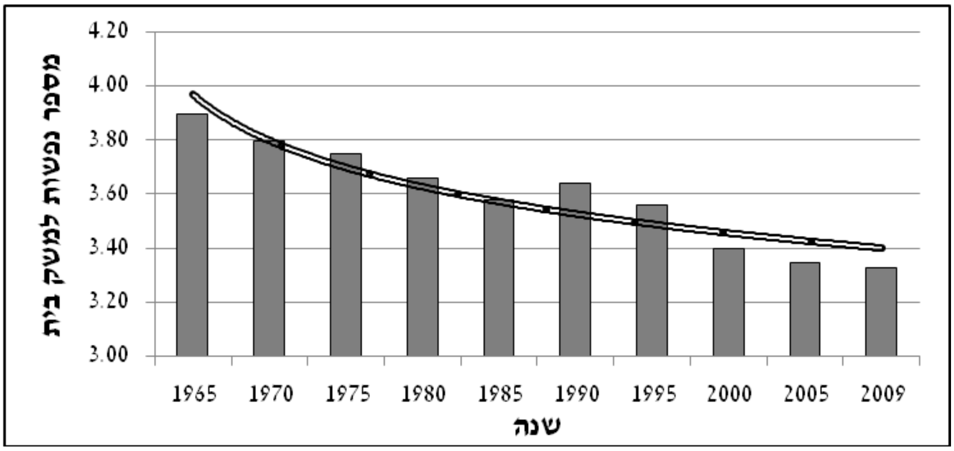
איור 3. תוספת משקי בית וגמר בניית דירות, 2008-2002

<u>**גודל משק בית ממוצע**</u> – גודל משק בית הינו נתון בסיסי ביותר כי הוא אמור להשפיע הן על גדלי דירות מבחינה נורמטיבית והן בעקיפין, על היכולת הכלכלית לשלם עבור הוצאות הדיור. גודל משק בית ממוצע בישראל עומד על 3.33 נפשות, כאשר הוא 3.10 ו-4.52 נפשות לאוכלוסייה היהודית והלא יהודית בהתאמה (למ"ס, 2009ש). כמו במדינות מערביות רבות, גודל משק הבית בישראל נמצא במגמת ירידה. כפי שניתן לראות מלוח 4, בין השנים 1965 ל-2009 ירד גודל משק הבית הממוצע לגבי האוכלוסיה היהודית ב-15% - מ-3.9 ל-3.33 נפשות למשק בית בממוצע (למ"ס,2009ש).

לוח 4. גודל משק בית ממוצע, מספר נפשות למשק בית 1965-2009

שנה	**1965**	**1970**	**1975**	**1980**	**1985**	**1990**	**1995**	**2000**	**2005**	**2009**
מספר נפות למשק בית	3.9	3.8	3.75	3.66	3.58	3.64	3.56	3.4	3.35	3.33
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *שנתון סטטיסטי לישראל*, שנים שונות.										

איור 4 . גודל משק בית ממוצע, מספר נפשות למשק בית, 1965-2009



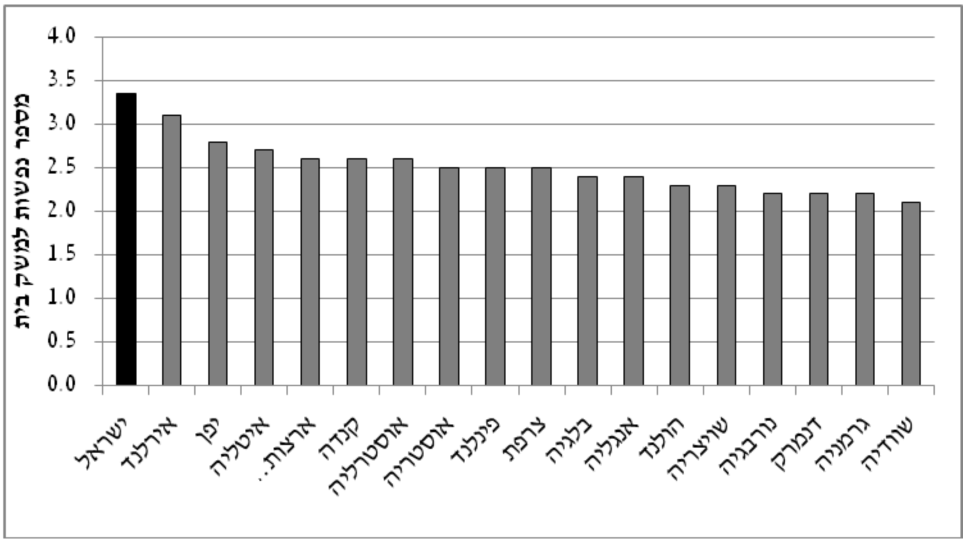
מגמת הירידה של מספר נפשות במשק בית תואמת שינויים דמוגרפיים שמתרחשים במדינות מערב אירופה וצפון אמריקה. לוח 5 מציג גודל משק בית ממוצע במדגם מדינות בתחילת המאה. גודל משק הבית המשוקלל לכל מדינות אלה הוא 2.5 נפשות למשק בית. כפי שניתן לראות, טווח גדלי משק הבית נע בין 3.1 באירלנד ועד 2.1 בשוודיה.

לוח 5. גודל משק בית במדינות נבחרות

מדינה	מספר נפשות למשק בית	מדינה	מספר נפשות למשק בית
ישראל	3.4	**צרפת**	2.5
אירלנד	3.1	**בלגיה**	2.4
יפן	2.8	**אנגליה**	2.4
איטליה	2.7	**הולנד**	2.3
ארצות הברית	2.6	**שויצריה**	2.3
קנדה	2.6	**נורבגיה**	2.2
אוסטרליה	2.6	**דנמרק**	2.2
אוסטריה	2.5	**גרמניה**	2.2
פינלנד	2.5	**שוודיה**	2.1

מקור: Economic Commission for Europe: Statistical Division, *Trends in Europe and North America 2001*, UN Commission for Europe, New York: 2001, p.74

איור 5. גודל משק בית במדינות נבחרות

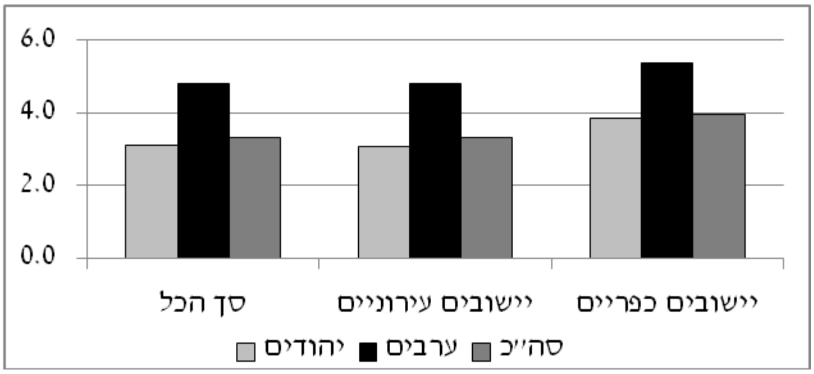


ברמת המקרו גודל משק בית משתנה לפי צורת הישוב (לוח 6). במרבית הערים הוותיקות והגדולות יותר, גודל ממוצע של משק הבית הוא נמוך לעומת ישובים קטנים יותר. לעומת זאת גודל משק הבית הממוצע הגדול ביותר נמצא במגזר הכפרי.

לוח 6. גודל משק בית לפי צורת יישוב, 2008

	יהודים	ערבים	סה"כ
סך הכל	3.10	4.80	3.33
יישובים עירוניים	3.06	4.79	3.30
יישובים כפריים	3.85	5.36	3.97
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטסיטי לישראל, 2009, מס' 60 לוח 5.2 ירושלים, 2010.			

איור 6. גודל משק בית לפי צורת יישוב, 2008

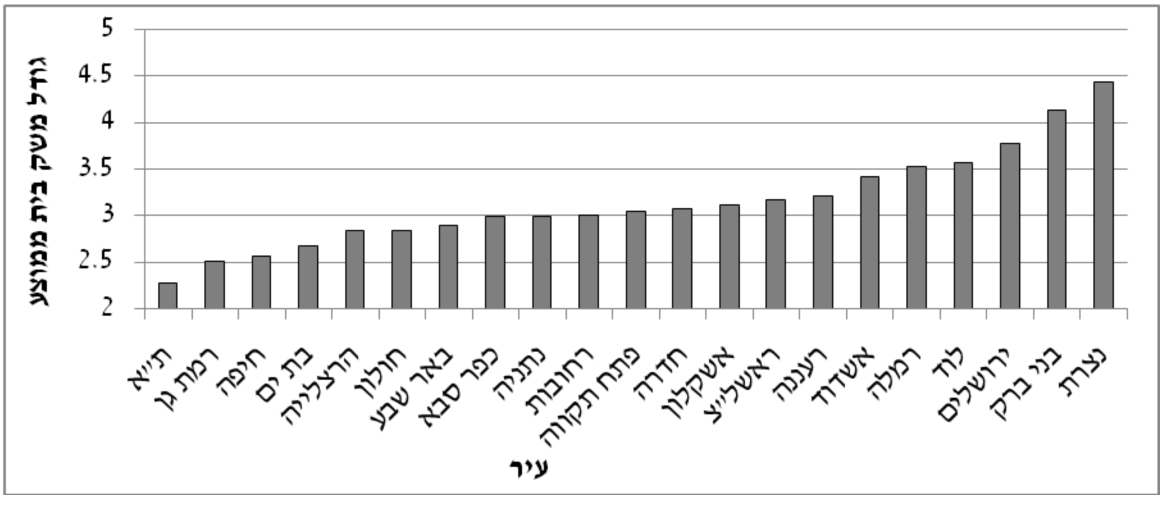


לוח 7 מציג את גודל ממוצע של משקי בית בישובים בהם 50,000 תושבים ויותר. ברמה מוניציפאלית יש שונות רבה בגודל משק בית ממוצע בין היישובים השונים. בערי הגלעין של המטרופולינים, לדוגמא, יש משקל גדול יחסית של קשישים ושל צעירים כגון בתל אביב ובחיפה עם גודל ממוצע של 2.27 ו-2.57 נפשות למשק בית בהתאמה. בישובים בהם משקל האוכלוסייה הצעירה גדול יחסית כגון מודיעין ומודיעין עלית ואלעד (לא מוצגים בלוח) ובישובים בעלי אפיון דתי מובהק כגון בני ברק וביישובי המגזר הערבי כגון נצרת, גודל ממוצע של משק בית גדול יותר עם 4.13 ו-4.44 נפשות למשק בית בהתאמה).

לוח 7. גודל משק בית בישובים עם אוכלוסיה של 50,000 תושבים ויותר, 2006

ישוב	גודל מ"ב ממוצע	ישוב	גודל מ"ב ממוצע
תל אביב-יפו	2.27	**חדרה**	3.08
רמת גן	2.51	**אשקלון**	3.11
חיפה	2.57	**ראשון לציון**	3.17
בת ים	2.67	**רעננה**	3.21
הרצלייה	2.84	**אשדוד**	3.42
חולון	2.84	**רמלה**	3.53
באר שבע	2.9	**לוד**	3.57
כפר סבא	2.99	**ירושלים**	3.78
נתניה	2.99	**בני ברק**	4.13
רחובות	3.00	**נצרת**	4.44
פתח תקווה	3.05		
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *משקי בית ומשפחות תכונות דמוגרפיות 2006-2005 על-פי סקרי כוח אדם*, למ"ס פרסום מס' 1369, ירושלים, 2009			

איור 7. גודל משק בית בישובים עם אוכלוסיה של 50,000 תושבים ויותר, 2006



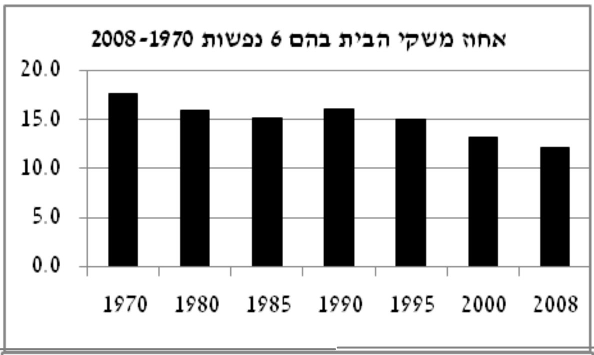
<u>**התפלגות משקי בית לפי גודל**</u> – מעבר לנתוני משקי בית מבחינת מספר נפשות ממוצע, יש חשיבות רבה להכיר את ***התפלגות*** משקי הבית מבחינת גודל. כפי שצוין לעיל, גודל משק בית ממוצע נמצא במגמת ירידה. תופעה זו מתבטאת, כפי שניתן לראות בלוח 8, בירידה על פני השנים (מ-1970 עד 2009) במשקלם של משפחות גדולות (6 נפשות ויותר) (מ-17.7% ל-12.1%) ועלייתם

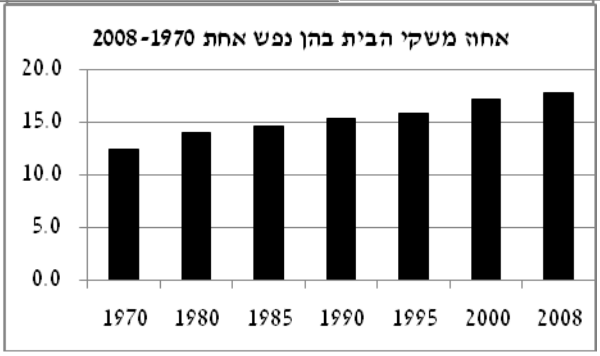
של משקלם של משקי הבית הקטנים (עד שתי נפשות) (מ-34.3% ל-41.7%). לעובדה שכמעט 42% מכלל משקי הבית במדינה הם עד שתי נפשות משמעויות תכנוניות לגבי גדלי הדירות, כפי שנציג בהמשך.

לוח 8. אחוז משקי הבית לפי מספר נפשות, 1970-2008

שנה	מספר נפשות במשק הבית			
	1	2	5-3	+6
1970	12.4	21.9	48.0	17.7
1980	14.0	22.5	47.6	15.9
1985	14.6	22.5	47.8	15.1
1990	15.4	21.2	47.4	16.1
1995	15.9	21.1	48.0	15.0
2000	17.2	22.5	47.1	13.2
2008	17.8	23.9	46.2	12.1
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטסיטי לישראל, 2009, מס' 60 לוח 5.1 ירושלים, 2010.				

איור 8. מגמות שינוי באחוז משקי בית של נפש אחת ושל 6 נפשות ויותר לאורך שנים -2008 1970





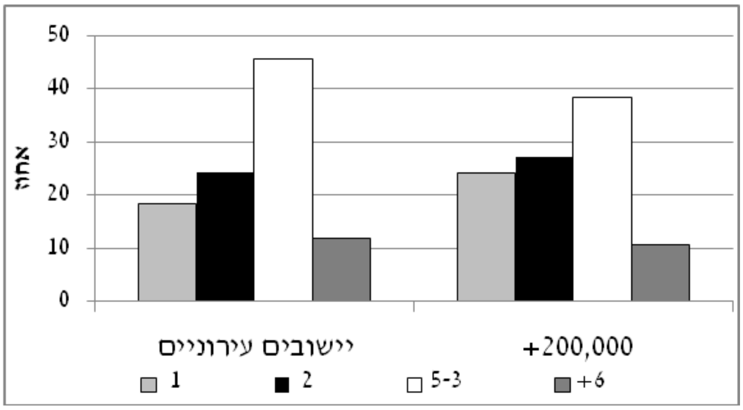
בהתאם לזאת לשני ישובים יכולים להיות אותו גודל ממוצע של מספר נפשות במשק הבית, כאשר ההתפלגות של גדלי משקי בית שונה ביותר. לוח 9 מציג התפלגות גדלי משקי בית לישובים עם 200 אלף תושבים ויותר. אם נשווה בין הממוצע של הישובים האלה לבין העיר ראשון לציון לדוגמא, נראה שעל אף העובדה שגודל ממוצע של משק בית דומה (3.03 ו-3.09 נפשות למשק בית בהתאמה), יש שונות משמעותית בהתפלגות מגדלי משקי הבית. ממוצע הערים הגדולות ביחס

לראשון לציון מאופיין במשקל גדול של משקי בית קטנים (1-2 נפשות) (51% לעומת 41% בהתאמה) וגדולים (6 נפשות ויותר) (11% לעומת 4% בהתאמה) ואילו לגבי משקי בית ״הבינוניים״ בגדלם (3-5 נפשות) לראשון משקל גדול יותר לעומת הערים הגדולות (54% לעומת 38%). תופעה זו מוסברת בין היתר בריכוז צעירים וקשישים בערי המטרופולין לעומת ריכוז משפחות בשלבי ביניים במעגל חיי המשפחה.

לוח 9. אחוז משקי הבית לפי מספר נפשות, 1970-2008

סוג יישוב	1	2	3-5	+6
יישובים עירוניים	18.3	24.2	45.6	11.8
מעל 200 אלף תושבים	24.1	27.1	38.3	10.6
ירושלים	17.1	20.7	39.4	22.9
תל אביב-יפו	37.5	31.5	27.8	3.1
חיפה	27	32.9	36.4	3.7
ראשון לציון	14.7	26.5	54.5	4.2
אשדוד	14.6	25.2	47.6	12.6
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל, 2009, מס׳ 60 לוח 5.2 ירושלים, 2010.				

איור 9. אחוז משקי הבית לפי מספר נפשות, 1970-2008



<u>סוגי משקי בית</u> – כאמור, משקי הבית בישראל מגוונים ומשקל משקי הבית ״הקלאסיים״ מכלל משקי הבית הולך וקטן. מול זוגות עם ילדים (שכונו בעבר ״זוגות צעירים״ ע״ש התכנית הסיוע הראשונה של משרד הבינוי והשיכון בתחילת שנות ה-70), ישנם יחידים, קשישים, משפחות חד-הוריות, משפחות רב-דוריות ״מסורתיות״, אלו הגרים ביחד ללא קרבה משפחתית ועוד. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מסווגת משקי בית לארבע קבוצות כדלהלן:

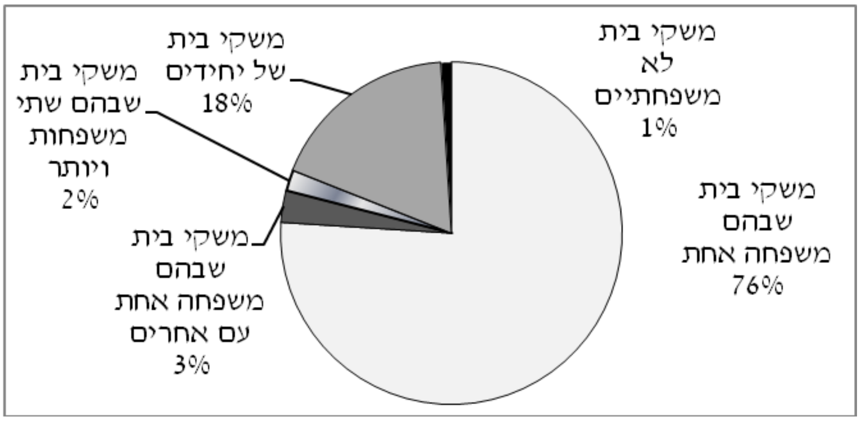
1. משקי בית שבהם משפחה אחת
2. משקי בית שבהם משפחה אחת עם אחרים – הכוונה לאנשים ללא משפחה משלהם, הגרים במשק הבית עם משפחה שאינה משפחתם הגרעינית
3. משקי בית שבהם שתי משפחות ויותר
4. משקי בית לא משפחתיים – ״משקי בית הכוללים אדם אחד בלבד או קבוצת אנשים שאינה משפחה״ (למ״ס, 2009ש לוח 5.3 והגדרות).

כפי שניתן לראות מלוח 10, ב-76% לערך מכלל משקי הבית משפחה אחת, כ-18% הם משקי בית שבהם גרים נפש אחת ועוד כ-6% מכלל משקי הבית הם אחרים (משקי בית עם אחר, שני משקי בית שגרים ביחד או משקי בית לא משפחתיים . בנוסף, ב-20% לערך ממשקי הבית המשפחתיים אין ילדים.

לוח. 10 משקי בית לפי סוג משק בית, 2008

סוג משק הבית	משקי בית (אלפים)	אחוזים
משקי בית שבהם משפחה אחת	1590.2	76
מהם: זוג ללא ילדים	370.1	18
זוג עם ילדים	1026.9	49
הורה יחיד עם ילד/ים	182	9
אחר	11.2	1
משקי בית שבהם משפחה אחת עם אחרים	58.6	3
מהם: זוג ללא ילדים	13.7	1
זוג עם ילדים עד גיל 17	22.3	1
הורה יחיד עם ילדים עד גיל 17	6.2	0
אחר	16.4	1
משקי בית שבהם שתי משפחות ויותר	38.6	2
משקי בית של יחידים	371.6	18
משקי בית לא משפחתיים	28.5	1
סה"כ	2087.4	100
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, 2009		

איור 10. משקי בית לפי סוג משק בית, 2008



<u>נתונים כלכליים</u>

<u>מבוא</u> - מבחן ההַשָּׂגוּת הבסיסי ביותר תלוי בגובה ההכנסה של משק הבית ובהשוואת ההכנסה למחירי הדיור השונים, הן בשכירות והן ברכישה. ניתן לאפיין את היישוב בהתבסס על מגוון נתונים המתארים הכנסה ורווחה של תושביו. המשתנים הרלוונטיים ביותר לאמידת צרכי הדיור הם נתוני שכר לשכירים והכנסות לעצמאים, התפלגות כלל הכנסות ממקורות שונים, וכן נתוני רווחה כגון היקף מקבלי קצבאות "קיום" של הביטוח הלאומי. באמצעות נתונים אלה ניתן להרכיב תמונת מצב לגבי החוסן הכלכלי של האוכלוסייה של הרשות, תוך התמקדות בקבוצות האוכלוסייה החלשות יותר מבחינה כלכלית.

<u>שכר/הכנסה</u> – נתוני שכר לשכירים והכנסה לעצמאים לפי יישובים מתקבלים מהמוסד לביטוח לאומי (המוסד לביטוח לאומי, 2006 ולמ״ס,2009ר). ממקורות אלה ניתן לרכז מידע ברמת היישוב שכולל את הנתונים כדלהלן:

- מספר השכירים
- שכר חודשי ממוצע של שכיר במשך השנה בשנת 2006
- אחוז השכירים המשתכרים עד שכר מינימום בשנת 2006
- מספר עצמאיים בשנת 2006
- הכנסה חודשית ממוצעת של עצמאיים במשך שנת 2006
- אחוז העצמאיים המשתכרים עד מחצית השכר הממוצע בשנת 2006
- ממוצע מקבלי דמי אבטלה (סה״כ ממוצע חודשי, 2007)
- אחוז מקבלי גמלת הבטחת הכנסה
- אחוז מקבלי השלמת הכנסה מבין מקבלי קצבאות זקנה ושארים.

יודגש כי חרף חשיבות נתונים אלה להצגת תמונה כללית של המצב הכלכלי של אוכלוסית הרשות, המידע אינו מרוכז ברמת משק הבית אלא ברמת הפרט ולכן יש קושי מסויים לתרגמו כדי לאמוד את צרכי הדיור של משקי הבית. כמו כן נתוני ההכנסה הנאספים ע״י המוסד לביטוח הלאומי אינם תמיד ניתנים להמרה ישירה לעניין הערכת הצרכים לדיור (לדוגמא נתוני שכר מינימום לשכירים לעומת מחצית שכר ממוצע לעצמאים).

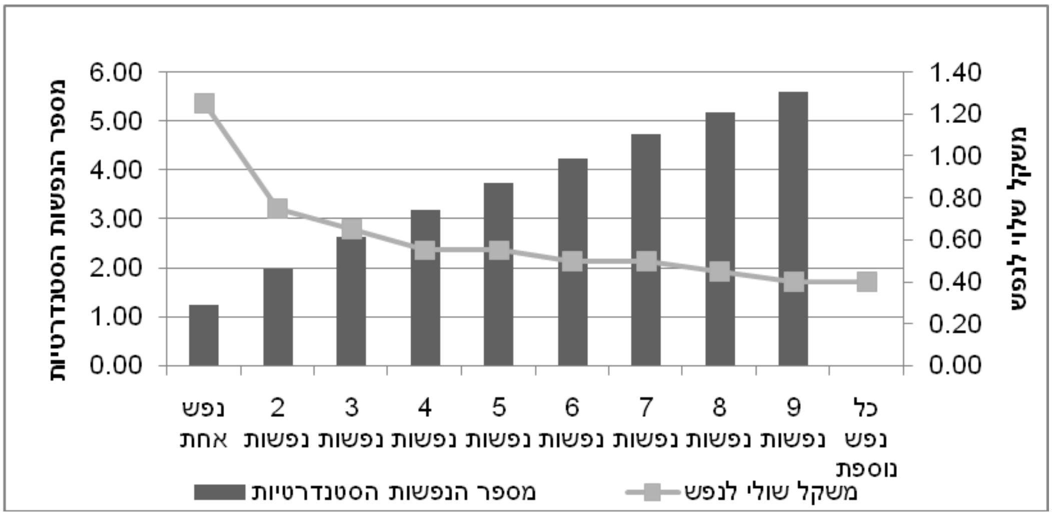
<u>הכנסה</u> – נתוני הכנסה של משקי בית מרוכזים ע״י הלמ״ס במסגרת סקר הכנסות. נתוני הכנסה כספית ***ברוטו*** (להלן – ״הכנסה ברוטו״) כוללים הכנסה ישירה מעבודה (כעצמאי או כשכיר), הכנסה מריבית, מדיבדנדים ומרכוש וכן תמיכות וקצבאות ממוסדות (כגון פנסיה וקופות גמל). נתוני הכנסה כספית ***נטו*** (להלן – ״הכנסה נטו״) מוגדרים כהכנסה ברוטו בניכוי תשלומי החובה (מס הכנסה, ביטוח לאומי וביטוח בריאות). (למ״ס, 2009ה). כאמור, יחידת המדידה של הכנסה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היא של משק הבית.

רמת החיים של משק בית בהכנסה נתונה משתנה לפי גודלו. כדי לתת ביטוי להבדלים הנובעים משינויים בגודל משק הבית, מקובל לחשב את ההכנסה לנפש במשק הבית. מאחר ויש יתרונות לגודל לגבי חלק מהמשתנים המשפיעים על רמת חיים, נהוג לחשב את רמת ההכנסה לפי ***נפש סטנדרטית***, עפ״י סולם אחיד שמשקלל את כל נפש המתווספת למשק הבית, זאת כדי לבטא את העקרון שהוצאות מסויומות של משק הבית אינן גדלות בצורה ליניארית לפי מספר נפשות [ביטוי תלמודי לעקרון יתרון לגודל בהוצאות משק הבית נמצא במסכת בבא בתרא (קמד:) ״ברכת הבית ברובה״, כאשר בעלי התוספות הסבירו בשם רבינו חננאל: ״נר לאחד נר למאה״.] לדוגמא, המשקל השולי לנפש במשק בית בעל נפש אחת הוא 1.25, למשק בית של 2 נפשות 0.75 ולמשק בית של 4 או 5 נפש 0.55. המשמעות של נפש סטנדרטית ברורה למדי בעניין דיור: למשפחה של נפש אחת הוצאות דיור לנפש גבוהות יחסית למשפחה בעלת 6 נפשות. לוח 11 מציג את השקלול למשקי בית לפי נפש סטנדרטית.

לוח. 11 מספר נפשות סטנדרטיות במשק בית

מספר נפשות למעשה במשק הבית	מספר הנפשות הסטנדרטיות	משקל שולי לנפש
נפש אחת	1.25	1.25
2 נפשות	2.00	0.75
3 נפשות	2.65	0.65
4 נפשות	3.20	0.55
5 נפשות	3.75	0.55
6 נפשות	4.25	0.50
7 נפשות	4.75	0.50
8 נפשות	5.20	0.45
9 נפשות	5.60	0.40
כל נפש נוספת		0.40
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות משק הבית		

איור 11. מספר נפשות סטנדרטיות במשק בית



כדי לתת ביטוי להתפלגות הכנסות ולמידת השיוויון בין משקי הבית, מציג הלמ״ס נתוני חלוקת הכנסות לפי עשירונים, כאשר כל עשירון כולל 10% של האוכלוסייה הנחקרת. מקורות המידע להכנסות הוא סקר כוח האדם השוטף וסקר הוצאות משק הבית (למ״ס, 2008ס ולמ״ס 2008ה).

<u>**נתוני הוצאה**</u> - סל הוצאות המשפחה הוא מכלול התשלומים שמשלם משק הבית בפועל עבור קניית מוצרים ושירותים וכן זקיפת הוצאה לצריכת שירותים כגון שירותי דיור. זקיפת הוצאות על שירותי דיור לדוגמא נדרשת כדי ליצור מכנה משותף להשוות בין אלו שמשלמים משכנתא ואלו שלא, ובין אלו שרכשו דירה לבין אלו ששוכרים דירה, גרים בדירה שכורה ללא תשלום שכר דירה, גרים בדמי מפתח וכדו׳.

לפי כלל אצבע מקובל (אך בעייתי בחוסר העקביות שלו), משפחה ״נורמטיבית״ מוציאה על דיור בין 25-30 אחוזים מכלל הכנסותיה. אם היא נאלצת להוציא אחוזים גבוהים יותר, אזי הדבר

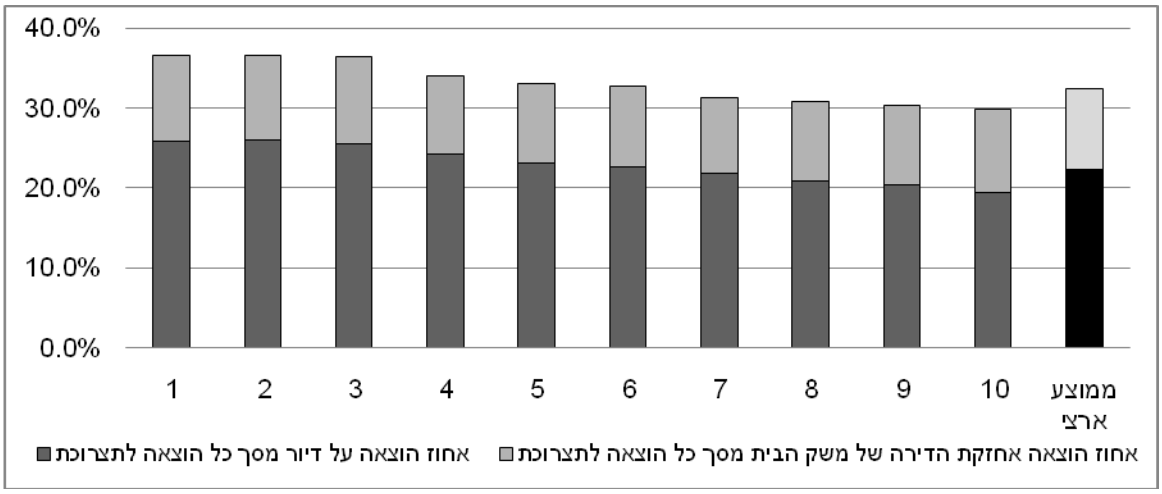
עלול להיחשב לנטל כבד מדי על סל ההוצאות המשפחתי ולבטא בעיית הַשָּׂגוּת. גישה אחרת מתייחסת להוצאות הקבועות ההכרחיות של משק הבית וגוזרת את מדד דיור מהשארית (residual) (Whitehead et al, 2009; Gabriel et al, 2005, Technical Appendix). בהקשר זה יש לציין כי חרף השימוש הרווח בטווח של 25-30% כמדד נורמטיבי, יש שונות ניכרת במדידה וביקורת לגבי אימוצה (Haffner,2010 Stone, 2006; Heylen and). יש שמחשבים אחוזים מהכנסת המשפחה ***נטו***, אחרים מהכנסה פנויה ועוד אחרים מתייחסים להכנסה ***ברוטו***. כמו כן תחת הכותרת "דיור", יש הכוללים הוצאות אחזקה הדירה כגון מיסי ארנונה, ועד בית, ביטוח, עזרה בבית וכדו'. השינויים במרכיבים אלה במדידת ההוצאה יכולים להביא להפרשים ניכרים ברמת ההוצאה. בהתאם לכך מוצע כי גופים ממשלתיים כגון למ"ס ומשרד הבינוי והשיכון יגבשו מדד/ים נורמטיבי/ים שמתייחס/ים למשתנים הרלוונטיים ע"מ לאפשר אחידות ועקביות בתיאור המצב בין הרשויות המקומיות ובניתוחו.

לוח 12 מציג את הוצאות משקי הבית לפי עשירוני הכנסה כפי שניתן לראות משקל ההוצאה לדיור מסל התצרוכת של משק הבית הוא כ-22%. הטווח בין העשירונים השונים נע בין כ-26% לשני העשירונים הנמוכים ל-20 אחוזים לשלושת העשירונים הגבוהים. אם נוסיף הוצאות בגין אחזקת הדירה (הכוללים מים, חשמל, גז ודקל לבית, ארנונה וכדו') אזי הטווח הוא מ-30% לערך בעשירונים העליונים ועד 37% לערך העשירונים התחתונים. יש להדגיש כי גודל משק בית נוטה להיות גדול יותר בעשירונים הנמוכים ולהצטמצם בעשירונים העליונים. כמו כן נתונים אלה משקפים את הממוצע לכל עשירון, אולם אינם מתמקדים באותם משפחות שבגין הכנסה נמוכה נאלצות להפריש אחוז גבוה מדי של הכנסתם לדיור. לצורך אמידת צרכים יש להתמקד באותם משקי בית עם נטל הוצאות דיור כבד למדי או מעיק בדרך כלל עם הוצאה של 30%-39% ו- 40% ויותר בהתאמה. זו אכן קבוצת מיקוד לבחינת זכאות לתכניות סיוע ולדיור בר השגה.

לוח 12. משקל הוצאות משקי בית בדיור לפי עשירוני הכנסה

סוג הוצאה	עשירונים										ממוצע ארצי
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
הוצאה לתצרוכת - סך הכל	**7,085**	**7,213**	**7,583**	**9,430**	**10,488**	**11,496**	**13,173**	**13,895**	**15,766**	**19,722**	**11,584**
דיור	1,838	1,881	1,941	2,295	2,418	2,602	2,871	2,911	3,224	3,838	2,582
אחוז הוצאה על דיור מסך כל הוצאה לתצרוכת	25.9%	26.1%	25.6%	24.3%	23.1%	22.6%	21.8%	20.9%	20.4%	19.5%	22.3%
אחזקת הדירה ומשק הבית	756	766	827	914	1,056	1,160	1,245	1,377	1,570	2,068	1,174
אחוז הוצאה אחזקת הדירה של משק הבית מסך כל הוצאה לתצרוכת	10.7%	10.6%	10.9%	9.7%	10.1%	10.1%	9.5%	9.9%	10.0%	10.5%	10.1%
אחוז הוצאות דיור ואחזקת הדירה של משק הבית מסך כל הוצאה לתצרוכת	36.6%	36.7%	36.5%	34.0%	33.1%	32.7%	31.2%	30.9%	30.4%	29.9%	32.4%

איור 12. משקל הוצאות משקי בית בדיור לפי עשירוני הכנסה

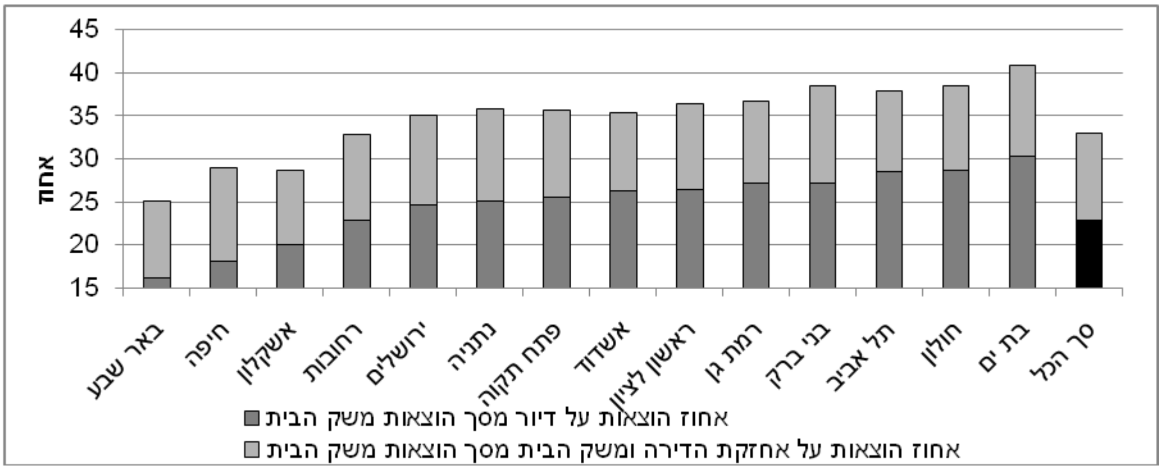


*בסקר הוצאות משק הבית ב-14 הערים הגדולות בישראל בשנת 2008 (למ״ס, 2009ת) התברר כי סך הוצאות לדיור (לא כולל הוצאות אחזקה) מכלל ההוצאות לתצרוכת היה 22.9%. טווח ההוצאות נע בין 16.1% ו-18.1% בבאר שבע וחיפה בהתאמה בטווח התחתון עד 28.5% ו-30.3% בתל אביב ובת ים בהתאמה בטווח העליון.

לוח 13. אחוז הוצאות משק הבית על דיור מתוך סך כל הוצאות ב-14 ערים הגדולות

יישוב	אחוז הוצאות על דיור מסך הוצאות משק הבית	אחוז הוצאות על אחזקת הדירה ומשק הבית מסך הוצאות משק הבית
באר שבע	16.1	8.9
חיפה	18.1	10.9
אשקלון	20	8.6
רחובות	22.9	9.9
ירושלים	24.6	10.4
נתניה	25.1	10.7
פתח תקוה	25.5	10.2
אשדוד	26.2	9.2
ראשון לציון	26.4	9.9
רמת גן	27.1	9.6
בני ברק	27.2	11.3
תל אביב	28.5	9.4
חולון	28.6	9.8
בת ים	30.3	10.6
סך הכל	22.9	10.1
מקור: הודעה לעיתונות ספטמבר 2009. הוצאות משק הבית ב-14 הערים הגדולות בישראל בשנת 2008 ממצאים מסקר הוצאות משק הבית		

איור 13. אחוז הוצאות משק הבית על דיור מתוך סך כל הוצאות ב-14 ערים הגדולות



<u>נתונים על שוק הדיור המקומי/המטרופוליני</u>

נתוני שוק הדיור מתייחסים לחמישה תחומים שונים כדלהלן:

1. **<u>מלאי הדיור הקיים</u>** – אינוונטר הדירות מבחינת גודל, סטנדרט וכדו׳

2. **דירות חדשות** – המתווספות למלאי

3. **מחירי דיור** – הן של דירות חדשות והן של דירות מיד שנייה

4. **צורת חזקה** – כגון בעלות, שכירות פרטית, שכירות ציבורית וכו׳

5. **צפיפות דיור** – מספר נפשות לחדר

להלן נפרט את מקורות המידע והמשמעויות של נתונים אלה לעניין אמידת צרכים.

מלאי הדיור הקיים – הנתונים הקשורים למלאי הקיים כוללים את סה״כ יח״ד, גדליהן (חדרים ו/או שטח) וגילאי המבנים. כמו כן יש להבדיל בין מלאי פרטי למלאי ציבורי. האחרון מתייחס בעיקר ל-70 אלף יח״ד לערך שמנוהלות ע״י חברות מאכלסות, כאשר הגדולות שבהן הן חברת עמידר וחברת עמיגור עם כ-90% מכלל המלאי הציבורי.

מאחר ובישראל אין סקר דירות והמפקד בשנת 2008 בוצע בצורה מדגמית, אין דרך לאמוד את המלאי ברמה הלאומית. בנוסף, בהעדר סקר כזה, אין מידע מקיף בעניין מצב הבניינים הפיזי כגון תקינותם, גילאיהם, תפוסת הדירות (דירות ריקות, מאוחדות או מפוצלות, שינוי ייעודן) וכדו׳. ראוי לציין שבמדינות אחרות הלשכה המרכזית לססטיסטיקה הלאומית במימון משרד השיכון המרכזי מבצעת סקר דיור שנתי או דו-שנתי (ראו לדוגמא ,American Housing Survey במסגרתו מבצעת הלשכה המרכזית לססטיסטיקה האמריקנית עבור משרד השיכון והפיתוח העירוני סקר דו-שנתי (USHUD and US Department of Commerce, 2008) וכן באנגליה במסגרת Survey of English Housing שהופעל כסקר שנתי עד שנת 2008 ע״י משרד הקהילות ושלטון מקומי (DCLG) ושולב באותה שנה עם ה- English House Condition Survey לסקר מאוחד שנקרא English Housing Survey (DCLG ,2009a).

ברמת הישוב הבודד נתוני המלאי מתקבלים בדרך כלל מקבצי ארנונה. (למ״ס 2009,ג). מקבצים אלה ניתן לאמוד את מספר יח״ד ואת שטחיהם ***הרשומים*** כדירות מגורים לצורך תשלום. ראוי להדגיש כי מקור הנתונים לגבי מספר הדירות לפי חיובי ארנונה הוא החברה לאוטומציה שמרכזת את המידע מהרשויות המקומיות, באמצעות עיבוד מיוחד של הלמ״ס. הנתונים אינם מעודכנים בתדירות קבועה או בשיטה אחידה ע״י כל הרשויות המקומיות. לכן המידע לא בהכרח יספק תמונה מעודכנת ומדויקת לגבי מקרים של שינויי ייעוד, פיצול/איחוד דירות וכדו׳, ככל שקיימת תופעה כזאת של ״התאמת המלאי״.

דירות חדשות - הלמ״ס מרכזת מידע על בנייה חדשה (התחלות בנייה, גמר בניה ובנייה פעילה) הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית. לגבי מידע על בנייה ברמת היישוב, ניתן להפיק דוחות במחולל לוחות של הלמ״ס (http://www.cbs.gov.il/reader/bnia/bnial.html) ובין היתר את הדוחות הקשורים להתחלות בנייה, גמר בנייה, או בנייה פעילה תוך אבחנה לעניין יוזם (ציבורי או פרטי) ובעלות על הקרקע (ציבורי או פרטי) כדלהלן:

- דירות לפי מספר חדרים בדירה (מידע על כמות הדירות בנות 2,3,4,5,6 חדרים ויותר, לרבות תוספות בנייה).
- שטח בנייה לפי ייעוד במ״ר כולל תוספות בנייה
- דירות לפי מספר דירות בבניין (מידע על כמות הדירות בבניינים בני דירה אחת, 2 וכו׳ עד 100 דירות ויותר. המידע אינו כולל תוספות בנייה)
- דירות לפי מספר קומות בבניין (מידע על כמות הדירות בבניינים בני 1-2 קומות בבנין, 3-9 קומות בבניין וכו׳ עד 20 קומות ויותר. המידע אינו כולל תוספות בנייה).

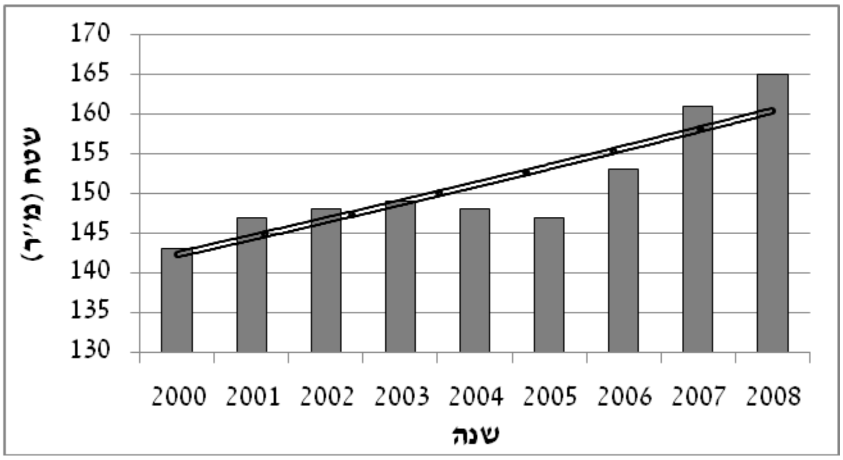
מקור אחר לנתוני בנייה הוא ***בינוי בישראל*** שמציג נתוני בנייה ברמת המקרו (למ״ס, 2009ד). כפי שניתן לראות מלוח 14 שמבוסס על סדרות עתיות מ***בינוי בישראל***, ניכרת עלייה עקבית בשטח

ממוצע בגמר בנייה במגורים. (במבט היסטורי ארוך יותר ראוי לציין כי שטח דירה בגמר בנייה עלה ***פי שלושה*** מתחילת שנות ה-50 עד סוף שנות ה-2000.) בין השנים 2000 ועד 2008 עלה שטח ממוצע בגמר בנייה (שטח כולל, דהיינו שטח עיקרי ושטחי שירות) מ-143 מ״ר ל-165 מ״ר (תוספת של 15%). ככל ששטח הדירה בגמר בנייה הוא תולדה של החלטות סטטוטוריות ומהשיפור ברווחת הדיור, הרי שלמגמה הזאת השלכות על היבטי הַשָּׂגוּת עבור משפחות קטנות וקבוצות אוכלוסיות חלשות מבחינה כלכלית שאינן בהכרח מעוניינות בדירות גדולות ו/או יכולות לעמוד בנטל העלות לרכוש/לשכור דירות כאלה.

לוח 14. גמר בנייה למגורים –שטח ממוצע לדירה, *2000-2008*

שנה	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
שטח	143	147	148	149	148	147	153	161	165
הערה: * לא כולל תוספת שטח לדירות קיימות									
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בינוי בישראל , 2008, לוח 21, ירושלים 2009. http://www.cbs.gov.il/publications09/build2008/excel/tab21.xls									

איור 14. גמר בנייה למגורים – מספר יחידות דיור ושטח ממוצע לדירה, *2000-2008*



הנתונים על דירות קיימות ודירות חדשות מספקים תמונה כוללת לעניין המלאי הקיים. מידע זה , ככל שהוא מחולק לפי אזורים, עשוי לשמש בסיס לרשות המקומית במסגרת גיבוש תכנית אב לדיור וכן למוסדות התכנון כחלק מהערכת תכנית מתאר כלל-עירונית או תכניות מפורטות בקשר לתמהיל גדלי דירות שיש לתכנן בישוב ובשכונות במהלך תקופת התכנון.

<u>מחירים</u> – הנתונים הרלוונטיים למחירים כוללים שלושה משתנים עיקריים כדלהלן:

1. ערך המלאי הקיים
2. מחירי העסקאות של רכישת דירות (חדשות ומיד שניה)
3. גובה שכר דירה.

ככל שניתן, רצוי לפלח את המידע הנ״ל במונחים של מספר חדרים או מ״ר.

אין נתונים כלל-ארציים המצביעים על ערך מלאי הדיור במשק. במדינות שונות ניתן לאמוד את ערך הנכסים ע״פ בסיס נתונים המגובה במערכת מידע גיאוגרפי של כל נכס וערכו החל מהמכירה הראשונה שמתעדכן בעת כל מכירה מיד שנייה , אולם, כאמור, בישראל אין מידע בנדון.

ראוי לציין כי במסגרת ***סקר הוצאות משקי הבית*** נשאלים המרואיינים להעריך את שווי הנכס [״איזה סכום יכולתם לקבל אילו מכרתם היום את הדירה שלכם?״ (שאלה 95), אולם יש

להתייחס בערבון מוגבל ליכולתם לאמוד בצורה מהימנה את ערך יח"ד בה הם מתגוררים (למ"ס, ללא תאריך).

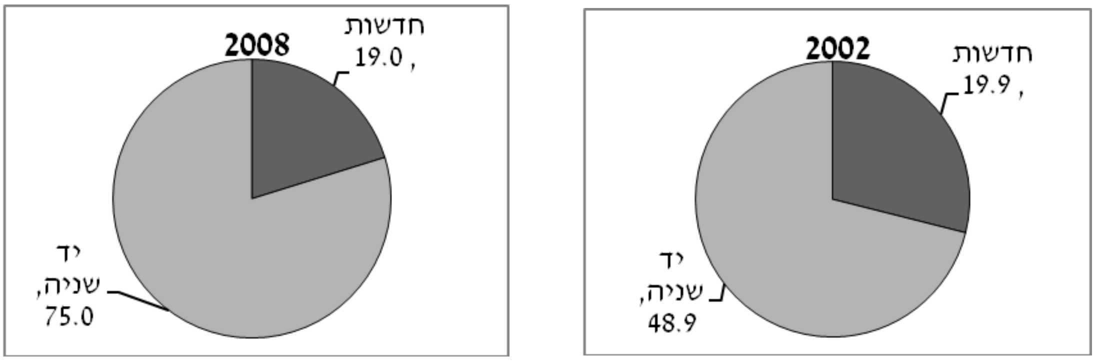
מקור חשוב נוסף לצורך אומדן מחירי הדיור בבעלות הוא מקבצי רשות המסים, מיסוי מקרקעין. קבצים אלה מתבססים על עסקאות המחויבות בדיווח למס רכישה (גם בשיעור מס "0" וכולל מידע הן על דירות חדשות והן על דירות מיד שניה. נתוני העסקאות מקובצים לפי עשרה אזורי מיסוי מקרקעין (מרכז, ירושלים, חיפה, תל אביב, חדרה, טבריה, נצרת, נתניה, רחובות ובאר שבע) תוך הבחנה לפי מספר חדרים.

כפי שניתן לראות מלוח 15, היקף העסקאות בשנים האחרונות נע בין 70 אלף ל-94 אלף, כאשר משקלן של עסקאות מקבלן בגין דירות חדשות מהווה בין 20%-30% מכלל העסקאות. אם נתייחס להיקף העסקאות מכלל המלאי הכולל במשק (כ-2.1 מיליון יח"ד לערך), הרי שסך העסקאות מהוות פחות מחמישה אחוזים מהמלאי הכולל ועסאקות בדירות חדשות פחות מאחוז אחד.

לוח 15 . עסקאות (באלפים) בדירות מגורים, חדשות ומיד שניה, 2002-2008

שנה	סה"כ	חדשות	יד שניה	אחוז יד שניה מסה"כ
2002	68.8	19.9	48.9	71.0
2008	94.0	19.0	75.0	80.0
מקור: מינהל הכנסות המדינה, דוח מינהל הכנסות, 2008, ירושלים, 2009, http://www.finance.gov.il/hachnasot/doch08/docs/perek10.pdf				

איור 15. עסקאות (באלפים) בדירות מגורים, חדשות ומיד שניה, 2002-2008



יש לזכור כי שוק הדיור מורכב מרוכשי דירות למגורים ורוכשים להשקעה (הן ישראלים והן תושבי חו"ל). עקב הרפורמה במס משנת 2003 ואטרקטיביות ההשקעה בנדל"ן לעומת אפיקי השקעה חלופיים, גדל משקל של רוכשי דירות להשקעה במהלך השנים האחרונות לכשליש מכלל רוכשי הדירות. כמו כן חלה תפנית באזורים המועדפים להשקעה מתל אביב והמרכז לבאר שבע וחיפה (בן נאים, 2009).

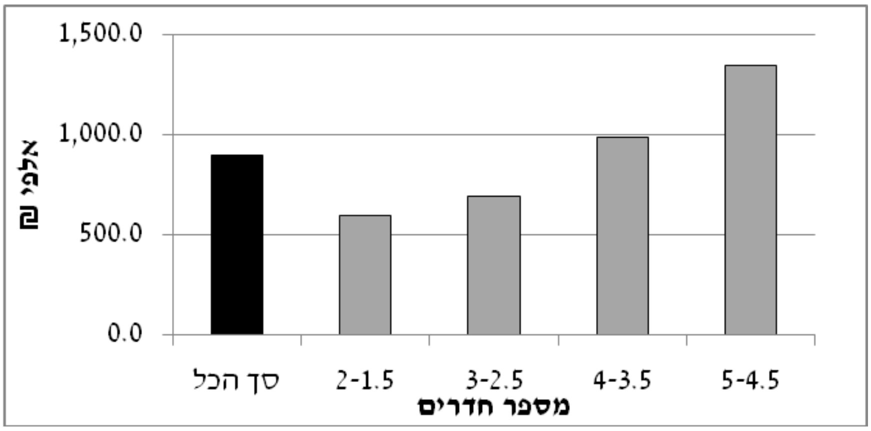
לוחות 16 ו-17 מציגים נתונים על מחירי דירות לרבעון השלישי של 2009 לפי אזורים ומספר חדרים. כפי שניתן לראות מהלוח, מחיר דירת 3.5-4 חדרים לדוגמא היה כמיליון ש"ח ממוצע כלל-ארצי, עם המחירים הנמוכים ביותר בצפון (כ-520 אלפי ש"ח) והגבוהים ביותר באזור תל אביב (כ-2.2 מיליוני ש"ח). יש להבהיר כי השימוש העיקרי של נתונים כלל-ארציים על מחירים הוא לספק נקודת ייחוס להערכת ההבדלים בין היישובים השונים ביחס לממוצע הארצי.

לוח 16 . מחיר ממוצע (אלפי ₪) של דירות בבעלות הדיירים לפי מספר חדרים- רבעון 3, 2009

מספר חדרים	מחיר
סך הכל	901.5
2-1.5	594.5
3-2.5	691.3
4-3.5	988.8
5-4.5	1,345.7

מקור: ירחון מחירים מס' 1/2010, מדד המחירים לצרכן, לוח 6.2

איור 16 . מחיר ממוצע (אלפי ₪) של דירות בבעלות הדיירים- רבעון 3, 2009



לוח 17 . מחיר ממוצע (אלפי ₪) של דירות בנות 3.5-4 חדרים בבעלות הדיירים,

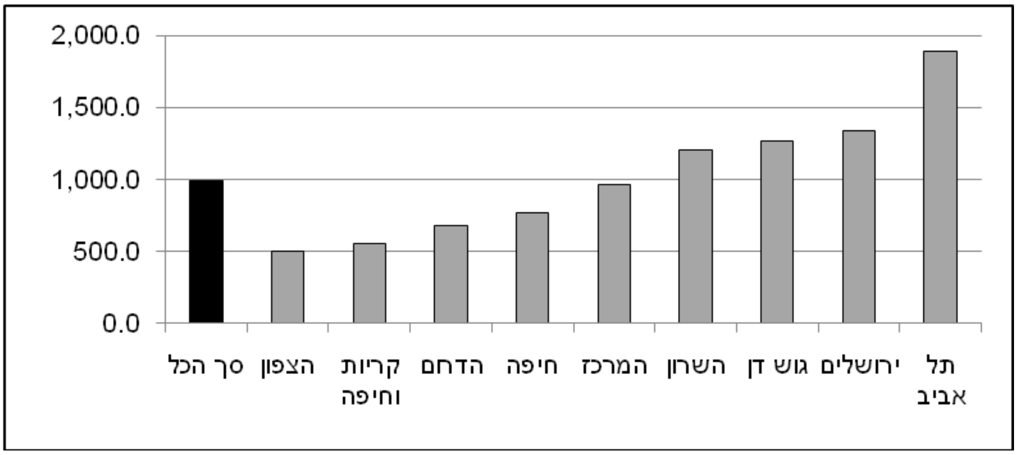
לפי אזור מגורים- רבעון 3, 2009

אזור	מחיר ממוצע (אלפי ₪)
סך הכל	988.8
הצפון	501.2
קריות וחיפה	552.6
הדרום	677.7
חיפה	766.2
המרכז	967.5
השרון	1,207.6
גוש דן	1,271.2
ירושלים	1,337.0
תל אביב	1,888.9

מקור: ירחון מחירים מס' 1/2010, מדד המחירים לצרכן, לוח 6.2

איור 17 . מחיר ממוצע (אלפי ₪) של דירות בנות 3.5-4 חדרים בבעלות הדיירים,

לפי אזור מגורים- רבעון 3, 2009



ראוי לציין כי המידע על מחירי הדירות אינו מתייחס להבדלים בתוך האזורים או שינויים בשטחי הדירות, מיקומן בין הערים ובתוך השכונות או איכותן. בנוסף, המקורות הנ"ל זמינים ברמה כלל-ארצית וברמה של תשעה אזורים אולם ברמת הישוב הבודד (או בין שכונות),יש צורך בעיבוד מיוחד ע"י למ"ס או רשות המסים. כמו כן דירות שאינן מחויבות בדיווח לרשות המסים לענין מס רכישה אינן כלולות בקובץ הנ"ל. דירות אלה המכונות "דירות לא למכירה" כוללות בנייה עצמית כגון "בנה ביתך", בנייה במגזר הכפרי, קבוצות רכישה, בנייה להשכרה ועוד. [ראו הגדרת הלמ"ס: "דירה חדשה שלא למכירה – דירה חדשה שאינה עומדת למכירה במועד הסקר מהסיבות שלהלן: נבנתה לשימוש עצמי-משפחתי, מיועדת לקבוצת רכישת קרקע (או עמותה), לחברי קיבוץ, להשכרה, להוסטל ולמעון, או לדיור לאוכלוסייה מבוגרת וכן לדירה שנבנית ללא היתר בנייה" למ"ס, הודעה]

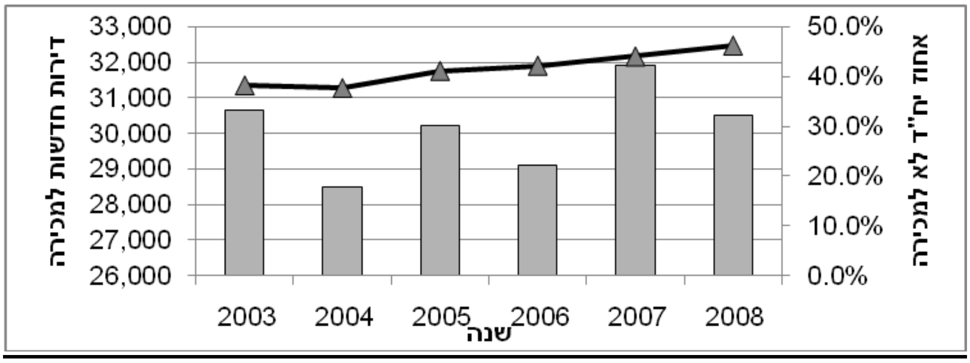
במהלך שש שנים האחרונות, החלה בנייתן של כ-30 אלף יח"ד לערך מדי שנה, מהן בין 11-14 אלף יח"ד לא היו למכירה (לוח 18). בהתאם לכך שיעור הדירות לא למכירה מכלל הביקוש לדיור נע בין 38% ל46%. כאמור, מרבית דירות אלה אינן נכללות בדיווח לרשות המסים (למעט כעסקה בקרקע) ולכן המידע לעניין מחירים אינו מתייחס לערך הטמון במלאי חדש זה.

לוח 18 . דירות חדשות למכירה ושלא למכירה 2003-2008

שנה	ביקוש לדירות חדשות- סך הכל	דירות חדשות שנמכרו			דירות חדשות שלא למכירה שהוחל בבנייתן ביזמה פרטית	אחוז יחידות לא למכירה מסה"כ הביקוש
		סה"כ	יוזמה פרטית	יוזמה ציבורית		
2003	30,637	18,878	11,875	7,003	11,759	38.4%
2004	28,504	17,715	12,577	5,138	10,789	37.9%
2005	30,233	17,763	13,206	4,557	12,470	41.2%
2006	29,102	16,792	13,308	3,484	12,310	42.3%
2007	31,926	17,838	13,876	3,962	14,088	44.1%
2008	30,522	16,389	13,402	2,987	14,133	46.3%

מקור: הלשכה המרכזת לסטטיסטיקה, הודעה לעתונות 29.09.2009.[
http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=200923217]

איור 18 . דירות חדשות למכירה ואחוז הדירות לא למכירה 2003-2008

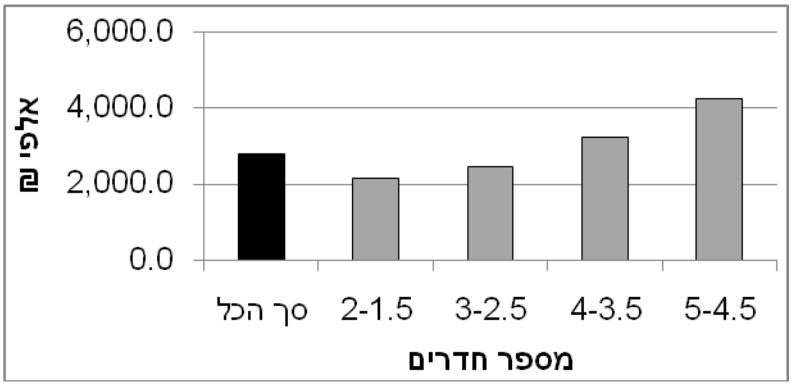


לוחות 19 ו-20 להלן מציגים נתונים על גובה שכר דירה לרבעון השלישי של 2009 לפי אזורים ומספר חדרים. כפי שניתן לראות מהלוח, שכר דירה לדירת 3.5-4 חדרים לדוגמא היה כ-3,250 ש"ח ממוצע כלל-ארצי, עם המחירים הנמוכים ביותר בקריות וחיפה והצפון (כ-1,900 ש"ח ו--2 2,100 ש"ח בהתאמה) והגבוהים ביותר באזור תל אביב (כ-5,000 ש"ח). כאמור, מדובר בממוצעים שמאפשרים נקודת ייחוס כללית בלבד ואין להסתפק במידע זה בלבד כדי לקבוע מדדי הַשָּׂגוּת.

לוח 19. שכר דירה חודשי לפי מספר חדרים- רבעון 3, 2009

מספר חדרים	מחיר
סך הכל	2,791.0
2-1.5	2,148.3
3-2.5	2,452.3
4-3.5	3,248.4
5-4.5	4,230.9
מקור: ירחון מחירים מס' 1/2010, מדד המחירים לצרכן,	

איור 19 . שכר דירה חודשי לפי מספר חדרים- רבעון 3, 2009



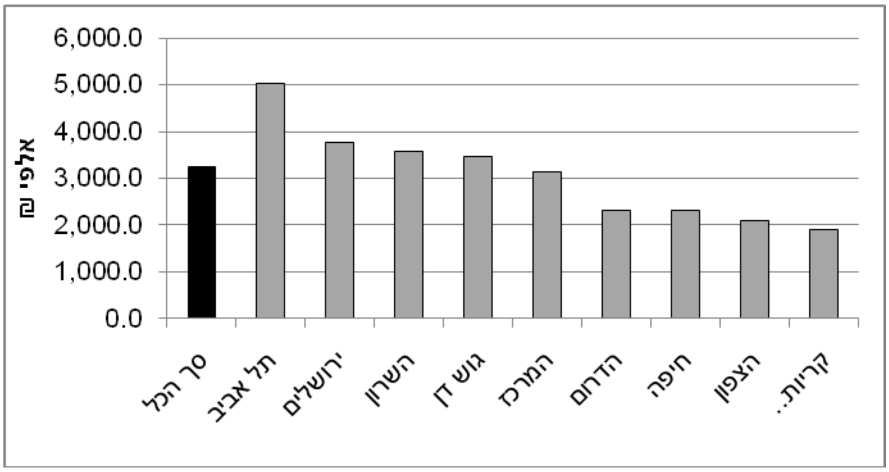
לוח 20 . שכר דירה חודשי של דירות בנות 3.5-4 חדרים בבעלות הדיירים,

לפי אזור מגורים- רבעון 3, 2009

אזור	מחיר ממוצע (אלפי ₪)
סך הכל	3,248.4
תל אביב	5,032.1
ירושלים	3,764.7
השרון	3,568.0
גוש דן	3,462.5
המרכז	3,142.1
הדרום	2,306.2
חיפה	2,300.3
הצפון	2,091.5
קריות וחיפה	1,899.2
מקור: ירחון מחירים מס' 1/2010, מדד המחירים לצרכן, לוח 6.2	

איור 20 . שכר דירה חודשי של דירות בנות 3.5-4 חדרים בבעלות הדיירים,

לפי אזור מגורים- רבעון 3, 2009

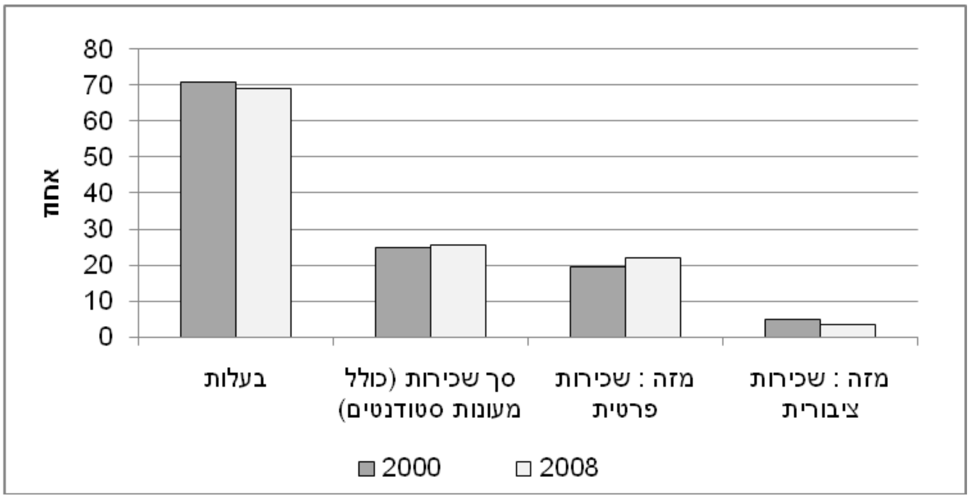


<u>צורת חזקה</u> – נתונים על צורת חזקה מתייחסים למספר משקי בית הגרים בדירה בבעלות, בשכירות פרטית, בשכירות ציבורית, בדמי מפתח ובהסדרים אחרים כגון גרים בדירה לא שלהם ללא תשלום שכ״ד. ברמה כלל-ארצית כמעט 70% ממשקי הבית גרים בדירה בבעלותם, כ-22% ו-3.5% בשכירות פרטית ובשכירות ציבורית בהתאמה והיתרה (כ-5.5%) בצורות חזקה אחרות. אם נשווה את התפלגות צורת החזקה מתחילת העשור ניווכח לדעת כי חלה ירידה קטנה בשיעור משקי בית הגרים בדירה בבעלות (כ-2%), ירידה של 1.6% במשקי בית הגרים בשכירות ציבורית (בעיקר עקב מכירת כ-30 אלף דירות לדיירי השיכון הציבורי במסגרת מבצעי מכירה שונים) ועלייה של כמעט 2.5% במשקלם של משקי בית הגרים בשכירות פרטית (מ-19.7% ל-22.1 %) (לוח 21) . הירידה בשיעור משקי בית הגרים בבעלות בולטת עוד יותר אם נזכור כי 1.5% ממשקי הבית במשק בתקופה זו היו דיירי השיכון הציבורי שהפכו להיות בעלים עקב מבצעי המכר של הדיור הציבורי. ללא מבצעים אלה, שיעור משקי הבית הגרים בבעלות היה נמוך עוד יותר.

לוח 21 . צורות חזקה על דיור

צורת חזקה	אחוזים	
	2000	2008
בעלות	70.8	68.8
סך שכירות (**כולל מעונות סטודנטים**)	24.8	25.6
מזה:		
שכירות פרטית	19.7	22.1
שכירות ציבורית	5.1	3.5
דמי מפתח	1.2	1.7
דירות חינם	3.2	3.8
מקור: עיבוד מיוחד ע"י גב' יפית אלפנדרי, ראש תחום סקר הכנסות והוצאות משקי בית, למ"ס		

איור 21 . צורת חזקה עיקריות על דיור

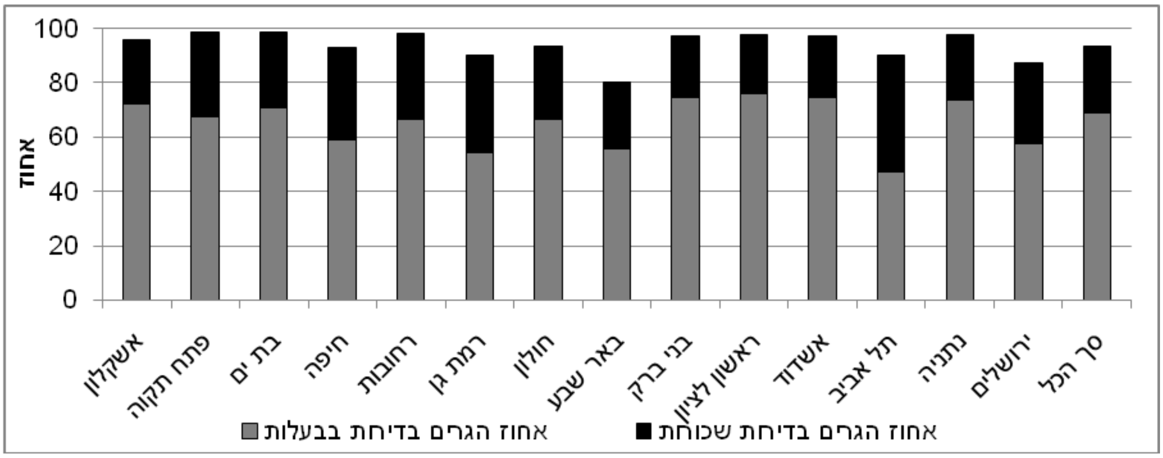


מקור הנתונים על צורת חזקה ברמת היישוב הוא ***סקר הוצאות משקי הבית***. לוח 22 מציג מידע לגבי 14 הערים הגדולות. כפי שניתן לראות מהלוח, שיעור משקי הבית הגרים בדירה בבעלות הוא כ-70% ונע בין 47% בתל אביב ועד 75-76% בבני ברק וראשון לציון בהתאמה .

לוח 22 . צורת חזקה על דירה ב-14 ערים הגדולות

יישוב	אחוז הגרים בדירות בבעלות	אחוז הגרים בדירות שכורות	יישוב	אחוז הגרים בדירות בבעלות	אחוז הגרים בדירות שכורות
סך הכל	68.8	25	**אשקלון**	72.4	23.5
ירושלים	57.4	29.9	**חולון**	66.8	27
תל אביב	47.4	43	**בת ים**	71	27.9
חיפה	58.9	34	**בני ברק**	74.6	22.6
ראשון לציון	76.3	21.6	**פתח תקוה**	67.4	31.6
אשדוד	74.8	22.6	**באר שבע**	55.9	24.2
רמת גן	54.1	36.4	**רחובות**	66.7	31.5
נתניה	73.8	24.1			
מקור: למ"ס, הודעה לעיתונות ספטמבר 2009. הוצאות משק הבית ב-14 הערים הגדולות בישראל בשנת 2008 ממצאים מסקר הוצאות משק הבית					

איור 22 . צורת חזקה על דירה ב-14 ערים הגדולות



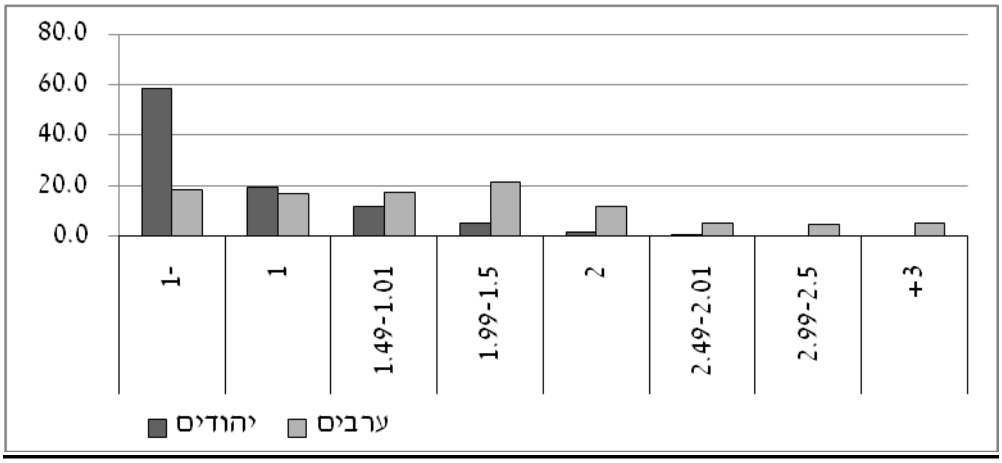
נתונים על צפיפות דיור מצביעים על ההלימה של מלאי הדיור למשקי הבית. כפי שניתן לראות בלוח 24, כמעט 75% ממשקי הבית גרים בתנאי צפיפות של נפש אחת לחדר או פחות. צפיפות יתר (overcrowding) מוגדרת בחלק מתכנית הסיוע של משרד הבינוי והשיכון כצפיפות של 2 נפשות לחדר ויותר וצפיפות חריפה (severe overcrowding) היא 3 נפשות לחדר ויותר, לדוגמא, 4 או 6 נפשות בדירת שני חדרים בהתאמה.

לוח 23 . אחוז משקי הבית בחלוקה למספר נפשות לחדר, 2008

	מספר משקי בית	אחוז נפשות לחדר								צפיפות ממוצעת
		-1	1	1.49-1.01	1.99-1.5	2	2.49-2.01	2.99-2.5	3+	
סך כולל	2085.2	52.7	19.8	12.9	7.8	3.3	1.4	1.1	1.0	0.9
יהודים	1748.7	58.7	19.9	12.2	5.6	1.9	0.8	0.5	0.4	0.8
ערבים	287.8	18.1	16.7	17.2	21.3	11.9	5.3	4.5	4.9	1.4

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, 2009, לוח 5.22.

איור 23 . אחוז משקי הבית בחלוקה למספר נפשות לחדר, 2008



ראוי לציין כי חל שיפור משמעותי בתנאי צפיפות של משקי הבית הישראליים במהלך השנים (לוח 25). ברבע המאה האחרונה (בין השנים 1983 ל-2008) ירד אחוז משקי הבית הגרים בצפיפות יתר ובצפיפות חריפה מ-9.9% ל-3.6% במגזר היהודי ומ-60.8% ל-23.3% במגזר הערבי (במגמת עלייה

קלה בקרב המגזר הערבי בשנים האחרונות) מול העלייה שמתמשכת ושעתידה להימשך גם בשנים הבאות מול השיפור ברווחת הדיור של משקי הבית, עדיין נותרו משקי בית שמתמודדים עם תנאי צפיפות קשים.

לוח 24. אחוז משקי הבית הגרים בתנאי צפיפות יתר וצפיפות חריפה, יהודים וערבים, 1983 ו-2000

שנה	יהודים		בני דתות אחרות	
	צפיפות יתר (2.00-2.99 נפשות לחדר)	צפיפות חריפה (3 נפשות לחדר ויותר)	צפיפות יתר (2.00-2.99 נפשות לחדר)	צפיפות חריפה (3 נפשות לחדר ויותר)
1983	8.69	1.25	31.7	29.1
1993	6.61	1.13	28.0	12.6
2003	3.50	0.50	16.5	4.8
2007	3.04	0.35	17.4	5.2
2008	3.15	0.39	19.0	4.3
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *שנתון סטטיסטי לישראל, 2010*, לוח 5.20.				

סך האוכלוסיה שגרה בתנאי צפיפות יתר וצפיפות חריפה מסתכם ב-6.9%, עם הבדלים משמעותיים בין המגזר היהודי והערבי. במגזר היהודי 3.6% ממשקי הבית היהודים גרים בתנאי צפיפות של 2 נפשות לחדר ויותר לעומת 26.5% מהמגזר הערבי (למ"ס, 2009).

איור 24. אחוז משקי הבית הגרים בתנאי צפיפות יתר יהודים וערבים, 1983 ו-2000

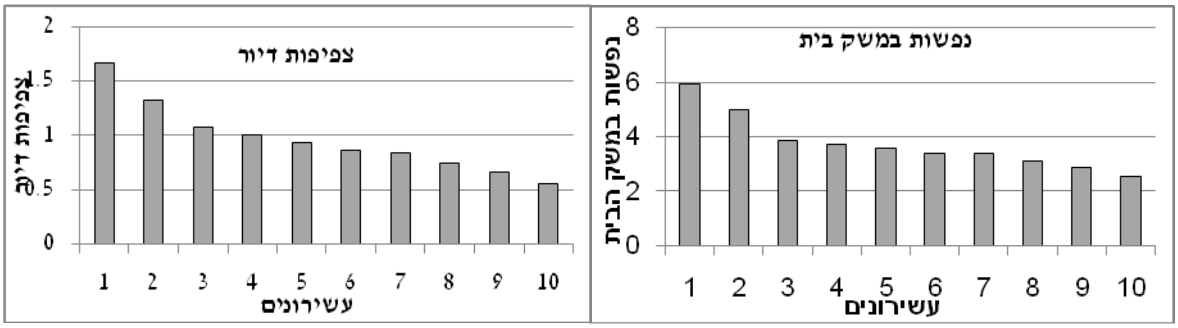
כצפוי, קיימים הבדלים משמעותיים בתנאי הצפיפות לפי עשירוני הכנסה. לוח 26 מראה כי לשני עשירוני הכנסה הנמוכים ביותר הצפיפות הממוצעת היא 1.67 ו-1.32 נפשות לחדר בהתאמה לעומת שני העשירונים העליונים עם צפיפות ממוצעת של 0.56 ו-0.66 נפשות לחדר בהתאמה.

לוח 25 . גודל משק בית וצפיפות דיור, לפי עשירוני הכנסה, 2008

	עשירונים									
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**
נפשות במשק בית	5.95	5	3.85	3.71	3.58	3.4	3.38	3.11	2.85	2.52
צפיפות דיור	1.67	1.32	1.08	1	0.94	0.86	0.84	0.74	0.66	0.56
מקור: לוח 17, למ"ס סקר הוצאות משקי בית, 2007										

* צפיפות דיור= מספר נפשות במשק הבית ביחס למספר החדרים בדירה

איור 25 . גודל משק בית וצפיפות דיור, לפי עשירוני הכנסה, 2008



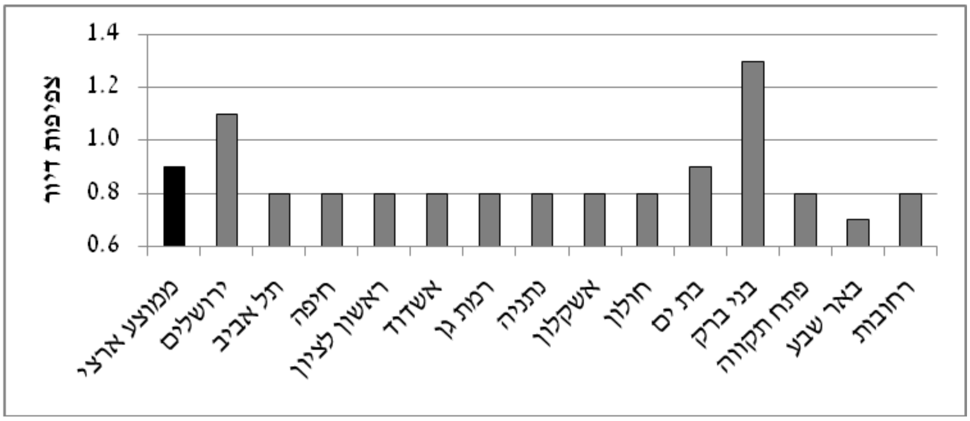
ההבדלים בצפיפות פוחת בולטים בין 14 הערים הגדולות. בעשר מתוך 14 הערים צפיפות ממוצעת של 0.8 נפשות לחדר. בשתי ערים אחרות – באר שבע ובת ים הצפיפות היא 0.7 ו-0.9 נפשות לחדר ואילו בירושלים ובבני ברק הצפיפות גבוהה הרבה יותר עקב הרכב הדמוגרפי בשתיהן (האוכלוסייה החרדית והערבית בירושלים והחרדית בבני ברק) ומגיעה ל-1.1 ו-1.3 נפשות לחדש בהתאמה (לוח 26).

לוח 26. צפיפות דיור של משקי הבית ב-14 הערים הגדולות

ממוצע ארצי	ירושלים	תל אביב	חיפה	ראשון לציון	אשדוד	רמת גן	נתניה	אשקלון	חולון	בת ים	בני ברק	פתח תקווה	באר שבע	רחובות
0.9	1.1	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	1.3	0.8	0.7	0.8

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעתונות 29.09.2009.[
http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=200923217]

איור 26. צפיפות דיור של משקי הבית ב-14 הערים הגדולות



<u>נתוני סיוע ממשלתיים הניתנים למשפחות</u>

מעבר לסיוע אוניברסלי שניתן לכלל ציבור הזכאים ללא מבחני הכנסה כגון קצבת לידה או קצבת ילדים, רוב סוגי הסיוע ניתנים לאוכלוסיות חלשות מבחינה כלכלית. לכן בדיקת היקף מקבלי תשלומי העברה וסיוע אלו, מאפשרת הרכבת פרופיל חברתי-כלכלי של תושבי הרשות המקומית. שני גופים ממשלתיים מעניקים סיוע לפרט שרלוונטי לאמידת צרכי אוכלוסיות זכאיות לדיור בהישג יד: המוסד לביטוח לאומי ומשרד הבינוי והשיכון. המוסד לביטוח לאומי מעניק גמלאות שונות, כאשר הרלוונטיות לאמידת צרכים הן אלו שמיועדות לסייע לאנשים שיצאו ממעגל

העבודה באופן קבוע וכן השלמת הכנסה להבטיח תנאי קיום לבעלי הכנסה נמוכה ביותר. הסיוע של משרד הבינוי והשיכון ניתן לשלוש מטרות כדלהלן:

1. השתתפות בשכר דירה בשוק הפרטי
2. שיכון ציבורי
3. משכנתא מוכוונת לרכישת דירה.

הסיוע של משרד הבינוי והשיכון מיועד לצרכי שיכון בלבד ואילו קצבאות של הביטוח הלאומי הן כספי העברה לפרט ללא מגבלת שימוש.

<u>המוסד לביטוח לאומי</u>

הסיוע של המוסד לביטוח לאומי ניתן באמצעות חמש קבוצות קצבאות. לענייננו שתי הקבוצות העיקריות הן כדלהלן:

1. "**<u>גמלאות ארוכות מועד</u>** – משולמות למי שיצאו ממעגל העבודה מטעמי גיל, נכות, התאלמנות או אובדן כושר ההשתכרות מעבודה (חלקי או מלא). הגמלאות העיקריות בתחום זה הן זיקנה ושאירים ונכות כללית.
2. **<u>גמלה להבטחת הכנסת מינימום לקיום</u>** – משולמת למשפחות שמטעמי זיקנה, התאלמנות, טיפול בילדים קטנים, מחלה, נכות, אי-תעסוקה או שכר נמוך חסרות מקורות הכנסה או שהכנסתן – כולל קצבת ביטוח לאומי – נמוכה מאוד." (המוסד לביטוח לאומי, 2008א).

בשנים האחרונות המוסד לביטוח לאומי מפרסם דוח שנתי, ***היישובים בישראל, מספר התושבים ומספר מקבלי גמלאות*** (המוסד לביטוח לאומי, 2008ב). המידע המפורט בממוצע כלל-ארצי ובממוצעים מקובצים לפי היקפי אוכלוסיה מ-2,000 תושבים ויותר, מאפשר הרכבת פרופיל של המצב הכלכלי ורמת הנזקקות של תושבי הרשויות. הנתונים כוללים סה"כ אוכלוסיה ומספר תושבים לפי קבוצות גיל על מנת לחשב "יחס תלות" שהוא יחס אוכלוסיה שאינה בגילאי עבודה (0-17 ו-60+ לנשים ו-65+ לגברים) לאלו בגילאי עבודה (18 עד 60 או 65 לנשים וגברים בהתאמה). כמו כן מפרט הדוח מספר מקבלי מגוון גמלאות שונות בכל יישוב. הגמלאות השייכות במיוחד לתיאור החוסן הכלכלי ומצב הרווחה של תושבי הרשות הן כדלהלן:

מקבלי דמי אבטלה – על פי חוק ביטוח אבטלה, זכאי לתשלום מובטל שהיה שכיר וחיפש עבודה דרך שירות התעסוקה

מקבלי השלמת הכנסה – משולמת למי שרמת הכנסתו (מעבודה או ממקור אחר) נמוכה מרמת הכנסה המזערית שנקבע בחוק.

מקבלי הבטחת הכנסה – משולמת למי שאינו מסוגל להבטיח לעצמו הכנסה מעבודה מחד ואינו זכאי לתשלומים ממקורות אחרים מאידך (המוסד לביטוח לאומי, 2008, למ"ס, 2009 ג:(פרסום מיוחד 1358) .

לוח 27. נתוני אוכלוסיה ומקבלי גמלאות נבחרות מהמוסד לביטוח לאומי, ישובים נבחרים להדגמה

שם הישוב	סה"כ אוכלוסיה	תושבים לפי קבוצות גיל			יחס תלות	מקבלי דמי אבטלה		מקבלי השלמת הכנסה		מקבלי הבטחת הכנסה	
		0-17	18-60 נשים, 18-65 גברים	66 ויותר		אלפים	שיעור לאלף	אלפים	שיעור לאלף	אלפים	שיעור לאלף
ירושלים	747,700	302,900	371,900	72,900	1.01	1,865	2.49	11,670	15.61	5,354	7.16
דימונה	33,600	10,200	19,400	4,000	0.73	337	10.03	1,804	53.69	1,635	48.66
עכו	46,000	13,500	26,500	6,000	0.74	423	9.20	2,102	45.70	2,380	51.74
שפרעם	34,100	14,000	18,200	1,900	0.87	195	5.72	536	15.72	1,464	42.93
רעננה	73,000	20,100	43,400	9,500	0.68	385	5.27	799	10.95	123	1.68
תל אביב	390,000	78,800	246,500	64,700	0.58	2,742	7.03	9,521	24.41	4,511	11.57
באר שבע	186,100	49,800	109,400	26,900	0.70	1,589	8.54	11,187	60.11	6,334	34.04
נצרת	65,500	27,000	34,000	4,500	0.93	348	5.31	1,432	21.86	1,486	22.69
לוד	67,000	22,500	36,300	8,200	0.85	466	6.96	2,937	43.84	1,386	20.69
מקור: המוסד לביטוח לאומי, 2008,הישובים בישראל, מספר התושבים ומקבלי גמלאות, http://www.btl.gov.il/Publications/yeshuvim/Documents/2007-1.pdf											

לוח 27 מפרט מספר נתונים הרלוונטיים לאמידת צרכים של אוכלוסיות זכאיות לדיור בר השגה למדגם ישובים. ניתוח המידע מאפשר חישוב יחס מקבלי הגמלאות מכלל האוכלוסייה והשוואה לממוצעים כלל-ארציים או לקבוצת גודל היישובים המקבילה וכן שיעור מקבלי הקצבאות השונות מכלל תושבי הרשות. למרות שנתוני המוסד לביטוח לאומי הם ברמת הפרט ולא ברמת משק הבית, הם יוצרים תמונת רקע חשובה לגבי המצב החברתי-כלכלי של תושבי הרשות המקומית.

משרד הבינוי והשיכון

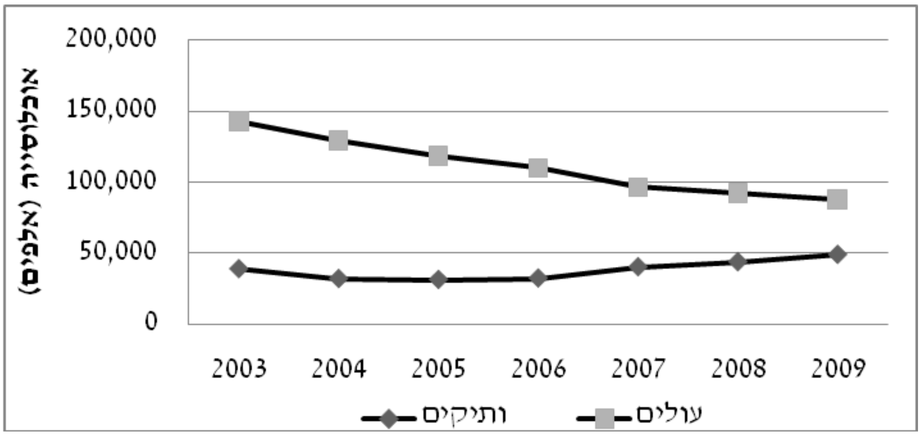
השתתפות בשכר דירה – השתתפות בשכר דירה ניתנת למגוון משקי בית. הסיוע ניתן לוותיקים בעלי הכנסה נמוכה הממצים כושר השתכרות (כלומר, עובדים או שלא ניתנים להשמה ע"פ קביעת המוסד לביטוח הלאומי); לעולים מהשנה השנייה ועד השנה החמישית לאחר עלייתם לישראל ללא מבחני הכנסה; ולקשישים עולים, לרבות אלו הגרים עם בני משפחותיהם. מאז שנת 2003 לאחר הקשחת תנאי הזכאות, ירד מספר מקבלי השתתפות בשכר דירה משיא של כמעט 200,000 ובשלוש השנים האחרונות היקף מקבלי השתתפות שכר דירה יציב יחסית ועומד על כ-135,000 זכאים [מאחר והסיוע ניתן ע"פ כללי זכאות שהוגדרו ע"י משרד הבינוי והשיכון, הוא אינו חופף לחלוטין את ההגדרה של משק בית. כך לדוגמא, משפחה רב-דורית של עולים יכולה לקבל מדי חודש יותר מתשלום אחד של סיוע בשכר דירה, אפילו אם היא מוגדרת כמשק בית אחד]. כפי שניתן לראות בלוח 28, בנובמבר 2009 כ-137,000 משפחות זכאים קבלו סיוע בשכר דירה, מהן כ-47 אלף היו ותיקים, כ-66 אלף היו עולים, מהם הרוב המכריע היו מקבלי קצבאות שלא נדרשו להמציא חוזה שכירות (עקב זכאותם לסיוע גם אם גרים עם בני משפחה). עוד ראוי לציין כי העלייה במספר הוותיקים שמקבלים השתתפות בשכר דירה מאז שנת 2003 מ-39 ל-49 אלף לערך קשור בעיקר לשינוי מעמד חלק מהעולים לוותיקים לאחר שהות ממושכת בישראל.

לוח 28. מקבלי השתתפות בשכר דירה, לפי קבוצת זכאים, נובמבר 2009

שנה	סך הכל	ותיקים	עולים
2003	181,966	38,807	143,159
2004	161,100	31,771	129,329
2005	150,121	31,146	118,975
2006	142,374	32,141	110,233
2007	136,776	40,165	96,611
2008	136,390	43,753	92,637
2009	136,812	48,871	87,941

מקור: "זכאים שקיבלו סיוע בשכ"ד- מעודכן עד אוגוסט 2009" הוכן ע"י מיכאלה גרזון, סגנית מנהל אגף בכיר איכלוס, משרד הבינוי והשיכון, י"ט כסלו תש"ע (6 דצמבר 2009)

איור 27 . מקבלי השתתפות בשכר דירה, לפי קבוצת זכאים, נובמבר 2009



<u>שיכון ציבורי</u>

השיכון הציבורי מיועד ע"פ רוב לאוכלוסיית הזכאים בעלות צרכי הדיור הקשים ביותר. כללי הזכאות לשיכון הציבורי החמירו עם השנים, בין היתר, כדרך להתמודד עם הקטנת המלאי (צמצום מספר הזכאים/הממתינים לדיור ציבורי, לאור הורדת המלאי). התבחינים הנוכחיים כוללים מגבלת הכנסה, מספר ילדים מזערי ומיצוי כושר השתכרות. לדוגמא על פי נהלי המשרד, כדי להיות זכאית לדירה בשיכון הציבורי, משפחה צריכה למצות כושר השתכרות (לפחות בן זוג אחד עובד במשרה מלאה), לכלול שלושה ילדים לפחות ולהשתכר עד 4,800 ש"ח. בסמכות ועדות ערעורים במשרד הבינוי והשיכון לאפשר זכאות למשפחות שאינן עומדות בכל הקריטריונים אולם להן בעיות אחרות כגון רפואיות, תפקודיות וכדו'.

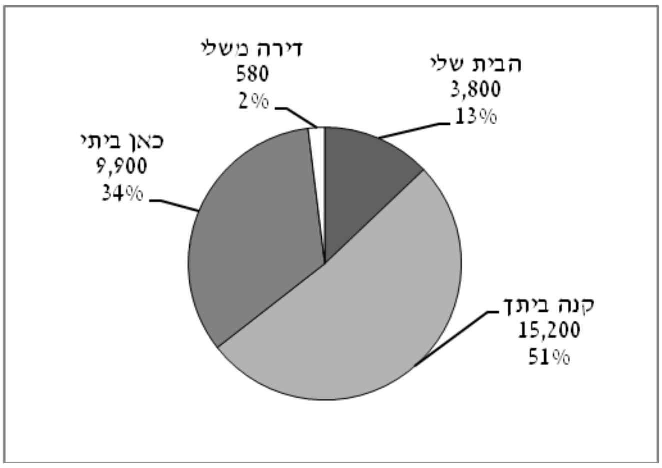
המלאי הנוכחי של השיכון הציבורי כולל כ-70,000 יח"ד, ובנוסף כ-11,000 יח"ד במיזמים של בתי גיל הזהב, שהם פרויקטים של דיור מוגן לקשישים עצמאיים. למעט רכישות של פחות ממאה דירות שנרכשות ע"י המדינה מדי שנה (דירות נכסי רכישה המכונים "דירות נ"ר"), בעיקר עבור נכים רתוקים לכסא גלגלים, המלאי הציבורי לא רק שאינו גדל אלא קטן. הסיבה העיקרית להקטנת מספר יח"ד בשיכון הציבורי, הוא מבצעי מכר. בעשור האחרון נמכרו כ-33,000 יח"ד לדיירי השיכון הציבורי במסגרת ארבעה מבצעים. כפי שניתן לראות מלוח 30, המבצע בו נמכרו המספר הגדול של יח"ד הוא "קנה ביתך" נערך בין השנים 2000-2004. יצוין כי החל משנת 2011 ייכנס לתוקף חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) (תיקון מס' 3), התשס"ח-2008 ובמסגרתו

יימכרו הדירות לדיירי השיכון הציבורי בכמעט אותם תנאים כמו המבצע הנוכחי אלא שהזכות לרכוש תעוגן בחוק.

לוח 29. מכירת דירות בשיכון בציבורי לדייריהם

שם המבצע	הבית שלי	קנה ביתך	כאן ביתי	דירה משלי	סה"כ
יח"ד שנמכרו	3,800	15,200	9,900	580	30,480
מקור: אגף בכיר מידע וניתוח כלכלי, משרד הבינוי והשיכון, דוח מידע חודשי, דצמבר 2009.					

איור 28 . מכירת דירות בשיכון ציבורי לדייריהם

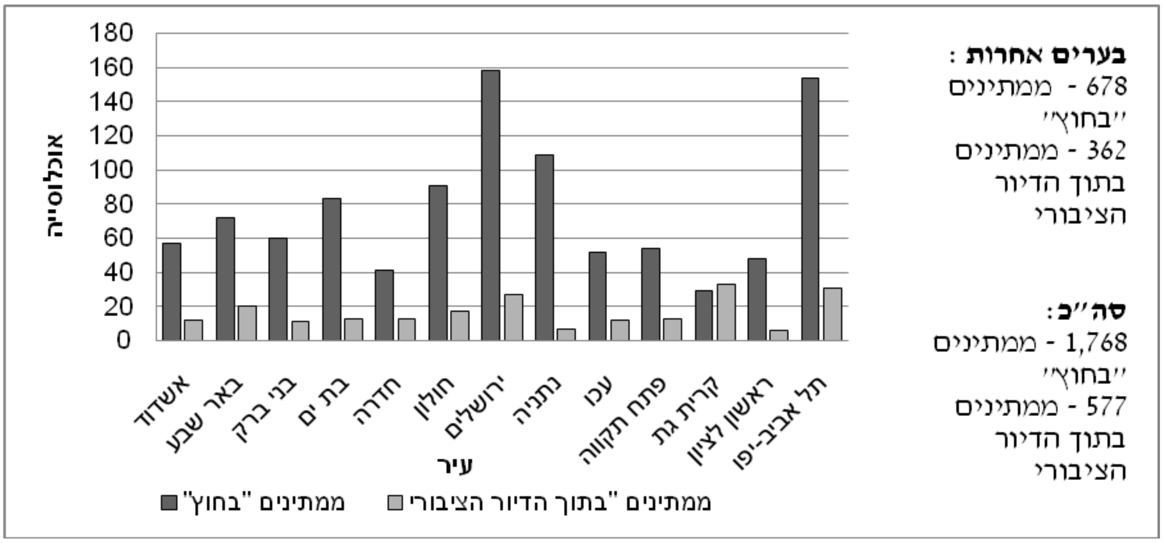


עקב מבצעי המכר של דירות בשיכון הציבורי ואי-חידוש המלאי, התארך זמן ההמתנה של זכאים השוכרים דירה בשוק הפרטי הממתינים "בחוץ" להתפנותה של דירה מהמלאי הציבורי. חלק ניכר מיותר מ-2,400 משפחות שזכאיות לדיור ציבורי מתרכז ביישובים במרכז הארץ (לוח 31).

לוח 30. זכאים שממתינים לדירה בשיכון ציבורי, ערים עם 50 ממתינים ויותר

שם העיר	סה"כ זכאים ממתינים		ממתינים "בחוץ"		ממתינים להחלפה בתוך השיכון הציבורי	
	סה"כ	אחוזים	סה"כ	אחוזים	סה"כ	אחוזים
אשדוד	69	100	57	83	12	17
באר שבע	92	100	72	78	20	22
בני ברק	71	100	60	85	11	15
בת ים	96	100	83	86	13	14
חדרה	54	100	41	76	13	24
חולון	108	100	91	84	17	16
ירושלים	185	100	158	85	27	15
נתניה	116	100	109	94	7	6
עכו	64	100	52	81	12	19
פתח תקווה	67	100	54	81	13	19
קרית גת	62	100	29	47	33	53
ראשון לציון	54	100	48	89	6	11
תל אביב-יפו	185	100	154	83	31	17
ערים אחרות	1,140	100	678	59	362	32
סה"כ	2,363	100	1,786	76	577	24
מקור: אגף בכיר אכלוס, משרד הבינוי והשיכון, 24 בפברואר 2010						

איור 29 . זכאים שממתינים לדירה בשיכון ציבורי, ערים עם 50 ממתינים ויותר



כפי שניתן לראות מהלוח, כשלושת רבעי מהממתינים גרים מחוץ לשיכון הציבורי ושוכרים דירה בשוק הפרטי ואילו 24% מהזכאים הם דיירי השיכון הציבורי הממתינים להחלפת דירה, בדרך כלל עקב צפיפות או מצב בריאות המכתיבה הורדה לקומה נמוכה. כמחצית (52%) מכלל הממתינים גרים ב-13 ערים עם 50 ממתינים ויותר. יצוין כי זמן ההמתנה יכול להגיע למספר שנים, בעיקר באותם היישובים עם רמת ביקושים גבוהה במיוחד לעומת ההיצע המוגבל.

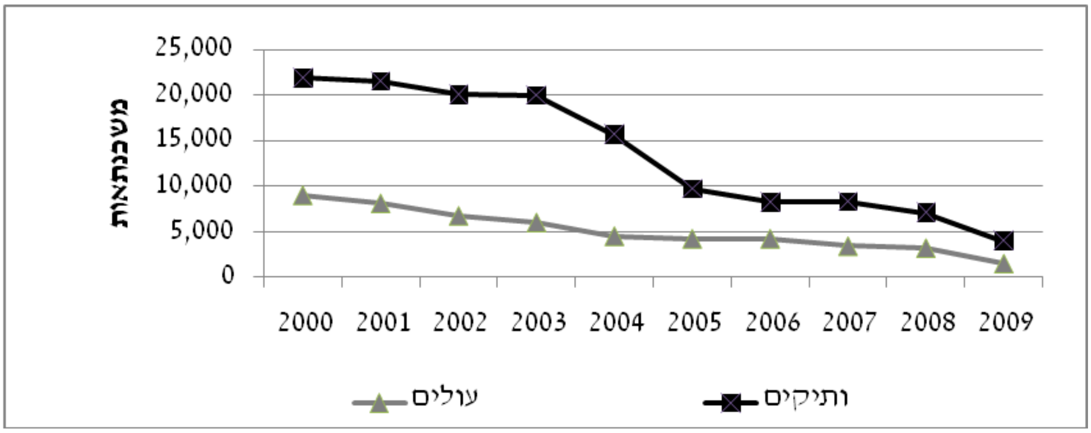
<u>משכנתאות מוכוונות לרכישת דירה</u>

משרד הבינוי והשיכון מעניק סיוע לרכישת דירה ע"י זכאים חסרי דירה בהתאם לחוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992. כמו כן הוא מעניק סיוע יותר מוגבל לבעלי דירה, בעיקר אלו הגרים בתנאי צפיפות ובאזורי עדיפות לאומית. במהלך השנים נשחק היקף הסיוע, הן באשר להגדרת קבוצות הזכאים והן באשר לתנאי הסיוע ומשקלו במימון הכולל של הדירה. עד לשנת 2004 כלל הסיוע ה"מוכוון" של משרד הבינוי והשיכון מרכיב מענק ובשנה זו הוא הומר לכמעט כל קבוצות הזכאים להלוואה ב-4% ריבית בתוספת נפח של 50% (לדוגמא מענק של 50,000 ש"ח הומר להלוואה של 75,000 ש"ח בריבית של 4%). בנוסף, החל משנת 2005 צומצם הסיוע לקבוצות זכאים "חזקים", עקב ההערכה כי קבוצות אלו יוכלו ממילא לרכוש דירה ללא סיוע ממשלתי. כמו כן בעקבות החלטת ממשלה בשנת 2008, הועבר האחריות למימון משכנתאות עבור קבוצות זכאים רבות לבנקים, כאשר המדינה משלמת עמלה שמשקפת הפרשי ריבית בין ריבית השוק לבין ריבית של משכנתאות המדינה. כתוצאה מכך פחת מספר מממשי סיוע לרכישת דירה מ-55,000 משפחות לערך בשנת 1996 ל-6,500 אשתקד (לוח 32). גם אם נתקן את הנתונים בעקבות ירידה בהיקף העלייה בשניים האחרונות, ברור כי חלק ניכר מאלו שהוגדרו כ"זכאים חסרי דירה" בעבר אינם מממשים סיוע מוכוון לרכישת דירה – חלק מהם אכן רוכש דירה ללא סיוע ממשלתי אולם לגבי אחרים, ידם אינה משגת והם נאלצים לדחות רכישת דירה, לפעמים למועד בלתי ידוע.

לוח 31. מממשי משכנתאות מוכוונות 2003-2009

שנה	מממשי משכנתאות מוכוונות	מהן חסרי דירה	
		עולים	ותיקים
2000	38,518	9,004	21,937
2001	36,527	8,126	21,549
2002	32,124	6,758	20,105
2003	30,125	6,029	20,034
2004	21,835	4,528	15,684
2005	15,184	4,243	9,697
2006	14,411	4,249	8,272
2007	13,392	3,431	8,299
2008	11,632	3,212	7,089
2009	6,501	1,514	3,991
מקור: אגף מידע וניתוח כלכלי, משרד הבינוי והשיכון, חוברת חודשית, דצמבר 2009			

איור 30. מממשי משכנתאות מוכוונות 2003-2009



<u>ריכוז נתונים</u>

בהתאם לניתוח מקורות המידע בישראל ואפיון סוגי הנתונים הרלוונטיים לאמידת צרכים וגיבוש תכנית אסטרטגית לדיור, ניתן להצביע על ארבע קבוצות משתנים: דמוגרפיים, כלכליים, תנאי דיור ומקבלי סיוע. לוח 32 להלן מפרט את המשתנים השונים, משמעותם לאמידת צרכים ומקורות המידע. כמו כן מפרט הלוח מידע שהוא זמין ומפורסם ברמת היישוב וכן מידע שניתן לעבדו כדי לקבל נתונים ברמת יישוביים.

לוח 32. ריכוז המשתנים לאמידת צרכי אוכלוסיות הזכאיות לדיור בהישג יד

קבוצת המשתנים	**שם המשתנה**	**משמעות**	**מקור**	**הערות**
דמוגרפיים	**מספר משקי בית**	לצורך אומדן היקף הצרכים	***סקר הוצאות משקי הבית,2007***	לא כולל "מלאי חיכוכי", דירות נופש ודירות ע"י תושבי חו"ל
	גודל משק בית ממוצע	לצורך אומדן גודל דירה ממוצע מבחינת צרכים	***סקר הוצאות משקי הבית, 2007***	ע"פ מפתח של מ"ר לנפש (מדד נורמטיבי)
	התפלגות משקי בית לפי מספר נפשות	לצורך אומדן התפלגות גדלי הדירות מבחינת צרכים	***סקר הוצאות משקי הבית, 2007***	
	סוגי משקי בית	לצורך אומדן צרכי קבוצות אוכלוסייה ייחודיות (חלקית)	***סקר הוצאות משקי הבית, 2007***	נתונים זמינים עבור משקי בית של קשישים וחד-הוריות
	מקורות גידול אוכלוסיה	גידול מריבוי טבעי, מאזן הגירה והשתקעות ראשונה של עולים	***הרשויות המקומיות בישראל , 2007***	מצביע על כוח המשיכה של היישוב
	תחזית גידול משקי בית			
	יחס תלות	היחס בין אוכלוסייה נתמכת לאוכלוסייה לא נתמכת	***הרשויות המקומיות בישראל, 2007; היישובים בישראל, מספר התושבים ומספר מקבלי קצבאות***	יחס תלות גבוה נובע מריבוי ילדים או קשישים ביחס לאוכלוסייה בגילאי עבודה
כלכליים	**הכנסה ברוטו ממוצעת של משקי הבית**	ההכנסה הכספית והאחרת השוטפת ברוטו (ללא ניכוי מס הכנסה, ביטוח לאומי ומס בריאות) הממוצעת של כלל משקי הבית ביישוב	למ"ס, ***סקר הוצאות משק הבית, 2007 סיכומים כלליים****	לרבות הכנסה ממקורות שונים; לא כוללת זקיפות בעבור הכנסות הנובעות משימוש בדיור עצמי
	הכנסה נטו ממוצעת של משקי הבית	ההכנסת הכספית והאחרת השוטפת נטו (בניכוי מס הכנסה, ביטוח לאומי ומס בריאות) הממוצעת של כלל משקי הבית ביישוב	למ"ס, ***סקר הוצאות משק הבית, 2007 סיכומים כלליים****	בניכוי תשלומי חובה (מס הכנסה, ביטוח לאומי וביטוח בריאות)
	התפלגות משקי בית לפי עשירוני הכנסה נטו	התפלגות הכנסות של משקי הבית ביישוב	למ"ס, ***סקר הוצאות משק הבית, 2007 סיכומים כלליים****	השוואה מול עשירוני הכנסה כלל-ארציים
	הוצאה ממוצעת לדיור	סך ההוצאה הממוצעת של תושבי היישוב לדיור הכוללת מסים ממשלתיים, שכר דירה חודשי, צריכת שירותי דיור והוצאות דיור אחרות	למ"ס, ***סקר הוצאות משק הבית, 2007 סיכומים כלליים****	

	התפלגות הוצאות משקי בית לדיור לפי עשירוני הכנסה	הוצאה ממוצעת כוללת של משקי הבית בסעיף הדיור	למ״ס, ***סקר הוצאות משק הבית, 2007 סיכומים כלליים*** *	הוצאה חודשית לפי הכנסה כספית נטו לנפש סטנדרטית
	אחוז משקי בית המשלמים יותר מ-30% עד 39% מהכנסה נטו לדיור	מדד למשקי בית המשלמים נטל כבד עבור דיור	למ״ס, ***סקר הוצאות משק הבית, 2007 סיכומים כלליים*** *	
	אחוז משקי בית המשלמים יותר מ-40% מהכנסה נטו לדיור	מדד למשקי בית המשלמים נטל מכביד ביותר עבור דיור	למ״ס, ***סקר הוצאות משק הבית, 2007 סיכומים כלליים*** *	
תנאי דיור	**מספר יח״ד ביישוב**	היקף המלאי הקיים	קבצי ארנונה של הרשות המקומית	
	התפלגות גדלי דירות לפי חדרים	התפלגות התמהיל הקיים של מלאי הדיור	קבצי ארנונה של הרשות המקומית	
	גמר בנייה חדשה למגורים	היקף תוספת מלאי חדש	למ״ס, ***נתוני בינוי – מחולל לוחות***	ממוצע שנתי לחמש שנים האחרונות, למתן שונות בין השנים
	גמר בנייה חדשה למגורים, לפי מספר חדרים ממוצע	היקף תוספת מלאי חדש לפי שטח ממוצע	למ״ס, ***נתוני בינוי – מחולל לוחות***	ממוצע שנתי לחמש שנים האחרונות, למתן שונות בין השנים
	גמר בנייה חדשה למגורים, התפלגות לפי מספר חדרים	היקף תוספת הבנייה לפי תמהילגדלי הדירות	למ״ס, ***נתוני בינוי – מחולל לוחות***	
	צורת חזקה על דירה	אחוז משקי הבית הגרים בצורות חזקה שונות		צורות חזקה: בעלות, שכירות פרטית, שכירות ציבורית, דמי מפתח, אחר
	צורת חזקה על דירה לפי עשירוני הכנסה	אחוז משקי הבית הגרים בצורות חזקה שונות לפי עשירוני הכנסה		
	צפיפות דיור ממוצעת	מספר נפשות ממוצע לחדר		
	אחוז משקי בית הגרים בתנאי צפיפות יתר	צפיפות של 2.00-2.99 נפשות לחדר	למ״ס, ***סקר הוצאות משק הבית, 2007 סיכומים כלליים*** *	המטבח וחדרי השירותים אינם נספרים
	אחוז משקי בית הגרים בתנאי צפיפות חריפה	צפיפות של 3.00 נפשות ויותר לחדר	למ״ס, ***סקר הוצאות משק הבית, 2007 סיכומים כלליים*** *	המטבח וחדרי השירותים אינם נספרים
	מחיר דירה ממוצע	מדד למחיר הדירות שנרכשות בשוק (חדשות ומיד שניה)		מחיר ממוצע בכלל עסקאות מגורים
	מחיר דירה חדשה ממוצע	כנ״ל לדירות חדשות		
	מחיר דירה יד שנייה ממוצע	כנ״ל לדירות מיד שניה		
	גובה שכר דירה לפי מספר חדרים	מדד לגובה שכר דירה בדירות		

		שנשכרות בשוק הפרטי		
מקבלי סיוע	**מספר מקבלי מענק השתתפות בשכר דירה**	סך מקבלי המענק, לפי קבוצת זכאים	משרד הבינוי והשיכון**	המענק ניתן לוותיקים בעלי הכנסה נמוכה הממצים כושר השתכרות ולעולים ללא מבחני הכנסה
	משקי בית הגרים בדיור ציבורי	מספר משקי הבית הדרים בשיכון ציבורי ומשקלם מכלל משקי הבית ברשות המקומית	משרד הבינוי והשיכון**	הזכאות לכניסה לשיכון הציבורי ע"פ קריטריונים של הכנסה נמוכה, מיצוי כושר השתכרות ומספר נפשות
	משקי בית הממתינים לדירה בשיכון הציבורי	ממתינים "בחוץ" עקב העדר דירות פנויות	משרד הבינוי והשיכון**	משפחות אלה מקבלות מענק השתתפות בשכר דירה במהלך תקופת ההמתנה
	מקבלי דמי אבטלה	שיעור המובטלים מחפשי עבודה	***הרשויות המקומיות בישראל, 2007***; ***היישובים בישראל, מספר התושבים ומספר מקבלי קצבאות***	לרבות מידע על גיל מממוצע של מקבלי דמי אבטלה ודמי אבטלה ממוצעים
	מקבלי גמלת השלמת הכנסה	משולמת לבעל הכנסה מעבודה או ממקור אחר שנמוכה מזו שנקבעה בחוק	***הרשויות המקומיות בישראל, 2007***; ***היישובים בישראל, מספר התושבים ומספר מקבלי קצבאות***	לרבות אחוז מקבלי השלמת הכנסה מבין מקבלי קצבאות זקנה ושארים
	מקבלי גמלת הבטחת הכנסה	משולמת למי שאינו מסוגל לעבוד ואינו זכאי לתשלומים ממקורות אחרים	***הרשויות המקומיות בישראל, 2007***; ***היישובים בישראל, מספר התושבים ומספר מקבלי קצבאות***	

<u>הערות</u>:
* מידע קיים ומפורסם ברמה כל-ארצית ועבור ערים נבחרות. מחייב עיבוד מיוחד לצורך פירוט לפי ישוב.
** מידע קיים. כעת לא מופץ ברמת היישוב. מוצע לכלול בעיבוד מיוחד.

כפי שניתן לראות, יש מידע רלוונטי מגוון ועשיר שקשור להיבטים דמוגרפיים וכלכליים של משקי בית, תנאי הדיור שלהם וכן נתונים לגבי רמת הסיוע שמקבלים. חלק מהמידע כבר זמין ברמת הרשות המקומית ואילו חלק אחר מחייב עיבוד. כדי לייעל את ניתוח הנתונים, מוצע שלמ"ס בתיאום עם משרד הבינוי והשיכון יגבשו קבצים אלה בצורה דומה לקבצי הרשויות המקומיות שמכינים למ"ס יחד עם משרד הפנים.

פרק 13 - מסקנות והמלצות

מבוא

שלוש מטרות עיקריות עמדו במרכז מחקר זה: הצגת החשיבות של אמידת צרכים של אוכלוסיה נזקקות לדיור בר השגה ברמה המקומית; סקירת המדיניות בחמש מדינות דוברות אנגלית לעניין אמידת הצרכים; ופירוט מקורות המידע בישראל הרלוונטיים לאמידת הצרכים.

לעניין החשיבות של אמידת צרכי דיור ברמה המקומית, הבהרנו כי הערכת צרכים קיימים וצפויים ובעקבותיו ניתוח היצע קיים ומתוכנן מבחינה פיזית, כלכלית ותפקודית עשויים לאפשר למקבלי החלטות בכל הרמות לזהות אוכלוסיות מיוחדות הזקוקות לסיוע לדיור, ולהעריך את תכניות הסיוע ויכולתן לתת מענה לצרכים של האוכלוסיות הפגיעות. בכך אמידת צרכים אמורה לתרום לרשות המקומית בגיבוש גישה הוליסטית של תפיסה תכנונית הולמת ומדיניות רווחה נאותה בהיבטי הדיור.

מן הראוי שאמידת הצרכים לדיור בר השגה תתבצע במסגרת תכנית אסטרטגית לדיור. אמידת הצרכים אמורה לענות על השאלה "כמה דירות צריך, עבור אלו קבוצות אוכלוסיה ובאלו מחירים?" ואילו התכנית האסטרטגית אמורה להשיב על השאלה "מהי הדרך הנכונה לתת מענה הולם לצרכים אלה?". אמידת הצרכים היא שלב בסיסי בהצגת העובדות, הבעיות והאתגרים, כאשר התכנית האסטרטגית מתווה את הדרך ליישם את המטרות והיעדים באמצעות כלי מדיניות מגוונים.

היתרונות במעורבות הרשויות המקומיות

יש מספר נימוקים המצדדים בביצוע הערכת הצרכים ותכנית אסטרטגית ע"י הרשות המקומית. קיימת שונות רבה בין הרשויות מבחינת צרכים, תמהיל דיור קיים, סוגיות רווחה ופיתוח עירוני. רצוי לתת ביטוי לשונות זו ע"י בדיקה פרטנית שמובלת ע"י הרשויות עצמן. בנוסף, אמידת הצרכים ע"י הרשות המקומית עשויה לעודד יזמה של הרשויות המקומיות בגיבוש פתרונות חדישים. כמו כן הרשות המקומית נמצאת בעמדה יותר נוחה מאשר השלטון המרכזי ליצור שותפויות אסטרטגיות עם המגזר השלישי והמגזר הפרטי. תועלת נוספת של הגברת המעורבות של הרשות המקומית נעוצה בהרחבת מתן דין וחשבון (accountability) של הרשויות כלפי תושביהן.

אין לפרש הצעתנו להגביר את מעורבות הרשות המקומית באמידת צרכים כהצדקה להקטנת המעורבות של השלטון המרכזי בענייני דיור. נהפוך הוא, אנו סבורים כי רצוי שהשלטון המרכזי יחדש את רמת מעורבותו וישנה אותה. הוא צריך להישאר שחקן ראשי בהתווית מדיניות כלל-ארצית, בהענקת כלים לרשויות המקומיות, ובמניעת הליך של סינון חברתי ע"י הרשויות ובמתן סיוע ישירות לזכאים. במקביל הוא צריך ליצור את התנאים לעבודה משותפת עם השלטון המקומי והמגזר השלישי בצורה שמנצלת את היתרונות של כל אחד ואחד.

סקירת מדיניות בחו"ל

במחקר זה סקרנו מדיניות ממשלתית בהקשר לאמידת צרכים ולגיבוש תכנית אסטרטגית בארצות הברית, בריטניה, אוסטרליה, ניו זילנד וקנדה. מצאנו אלמנטים משותפים במדינות אלה בקשר להערכת צרכים ותכנית אסטרטגית. כל המדינות הצביעו על החשיבות של שיתוף ציבור אינטנסיבי בכל שלבי העבודה. בנוסף, כולן הדגישו את מכלול הבדיקות הקשורות לניתוח היצע

מול ביקוש כדי לזהות פערים וקשיים, בעיקר עבור קבוצות אוכלוסיה נזקקות. כמו כן הן הצביעו על הצורך להעריך את תכניות הסיוע הנוכחיות כדי לבחון את יכולתן לתת מענה מספק להיקף הצרכים. התוצאה של בדיקות אלה, כפי שעברה כחוט השני בסקירה היא גיבוש תכנית אסטרטגית הנשענת על מערכות התכנון, מלאי הקרקע ומדינות הרווחה מחד ומנסה להשפיע עליהן מאידך.

מול הקווים המשותפים שמצאנו היתה גם שונות בין המדינות באופי ההנחיות. השונות ניכרת באופי ההנחיות, אשר נובעת מהבדלים בכל הקשור ליחסי שלטון מרכזי-מקומי, חלוקת סמכויות, שיטות מימון ומערכות בקרה ממשלתיים. בכל המדינות הנסקרות מופצות ההנחיות ע״י הגוף המופקד בשלטון המרכזי על ענייני שיכון. יחד עם זאת, נקודות השוני הבולטות בין המדינות קשורות לרמת הפירוט בניתוח, מעמד ההנחיות, עיבוד מידע סטטיסטי לטובת הרשויות המקומיות, יחסי הגומלין בין ההנחיות והאפשרות של הרשות המקומית להטיל על יזמים דרישות לדיור בר השגה.

המשתנים הרלוונטיים בישראל

בעקבות סקר הספרות ובדיקת מקורות המידע בישראל, אנו מציעים להגדיר מכלול משתנים רלוונטיים בארבעה תחומים: דמוגרפיה, כגון סוגי משקי בית וגדליהם; כלכלה, כגון התפלגות הכנסות והוצאות לדיור; שוק הדיור, כגון היקף המלאי, גדלי דירות, צורת חזקה, היקף דירות ריקות, התחלות בנייה הרלוונטיים לשוק המקומי והמטרופוליני; ופירוט סיוע ממשלתי, כגון מענקי השתתפות בשכר דירה, דיור ציבורי, קצבאות של המוסד לביטוח לאומי ועוד. אין ספק שכאשר נתוני המפקד יהיו זמינים יהיה אפשר לעבד מידע רב ערך ברמת האזור הסטטיסטי, מצב שיאפשר ניתוח ברמה רובעית/שכונתית.

ניסיון המדינות שנסקרו מצביע על התועלות בריכוז ועיבוד מידע סטטיסטי מהימן של המשתנים השונים הנדרשים לאמידת צרכים. בחלק מהמדינות נערכו עיבודים מיוחדים עם האחראים על הסטטיסטיקה הלאומית כדי ליצור תשתית מידע שקוף לביצוע הניתוחים ברמה המקומית. מוצע לערוך עיבוד כזה בישראל שמרכז את כלל הנתונים הזמינים בארבעת התחומים לעיל. נראה שהגורמים המתאימים ביותר לקדם משימה זו בישראל הם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים, רשות המסים – מיסי מקרקעין והמוסד לביטוח לאומי.

שלבי מחקר ופיתוח מוצעים

מרבית המדינות מקדמות מחקר ופיתוח בענייני הַשָּׂגוּת דיור ושיטות מוכחות (best practices) ומפיצות ממצאים על ניסיון זה לכלל הרשויות. מוצע לתת דגש על קידום מחקר ופיתוח בישראל בתחומים אלה בשנים הקרובות. רצוי כי נושאי המחקר יתייחסו למיפוי מפורט יותר של מלאי הדיור, תנאי הדיור של משקי הבית, תוך התייחסות להתפלגות כלכלית, גדלי משקי בית וסוגיהם, פריסה גיאוגרפית וכדו׳. בנוסף, מוצע כי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יחד עם משרד הבינוי והשיכון יגבשו מדד הַשָּׂגוּת תוך התייחסות לשיטות המדידה השונות והמשתנים הרלוונטיים להקשר המקומי.

כמו כן מוצע להיערך ליישום העקרונות שפורטו בעבודה זו ברשויות המקומיות. בהתאם לכך יש צורך לערוך מדריך או מסמך הנחיות המיועד לרשויות המקומיות לצורך הכנת תכנית אסטרטגית/אב המתבססת על אמידת צרכי הדיור בהישג יד לתושביה. בנוסף, מוצע להדגים את תהליך אמידת צרכים במספר קטן של ישובים, שעשויה לשמש כהנחיה לרשות המקומית/מוסדות התכנון בעת גיבוש תכניות אב ומתאר. מן הראוי כי הדגמה זו תיושם בהתחלה על מספר מצומצם של ישובים וייבדקו ישימותה ושימושיותה. בעקבות תהליך של הפקת לקחים יחד עם נציגי משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, מוצע לכייל את הממצאים ומסקנות ע״מ לשמש כמודל בסיסי כלל-ארצי.

רשימת הלוחות בחלק השלישי

	לוח	עמוד
1	הנחיות HUD לרשויות המקומיות להכנת תכנית מקיפה – מתכונת של לוחות עזר	117
2	רשימת הסמכויות/פעילויות הכלולת בהנחיות הבריטיות	119
3	תוספת משקי בית וגמר בניית דירות, 2000-2008	131
4	גודל משק בית ממוצע, מספר נפשות למשק בית, 1965-2009	131
5	גודל משק בית במדינות נבחרות	132
6	גודל משק בית בישובים לפי צורת יישוב, 2008	133
7	גודל משק בית בישובים עם אוכלוסיה של 50,000 תושבים ויותר, 2006	134
8	אחוז משקי בית לפי מספר נפשות, 1970-2008	135
9	אחוז משקי בית לפי מספר נפשות וסוג יישוב, 1970-2008	136
10	משקי בית לפי סוג משק בית, 2008	137
11	מספר נפשות סטנדרטיות במשק בית	139
12	משקל הוצאות משקי בית בדיור לפי עשירוני הכנסה	140
13	אחוז הוצאות משק הבית על דיור מתוך סך כל הוצאות ב-14 ערים הגדולות	141
14	גמר בנייה למגורים – מספר יחידות דיור ושרח ממוצע לדירה, 200-2008	143
15	עסקאות בדירות מגורים, חדשות ומיד שנייה, 2002-2008	144
16	מחיר ממוצע (אלפי ₪) של דירות בבעלות הדיירים לפי אזור מגורים-רבעון 3, 2009	145
17	מחיר ממוצע (אלפי ₪) של דירות בבעלות הדיירים לפי מספר חדרים-רבעון 3, 2009	145
18	דירות חדשות למכירה ושלא למכירה 2003-2008	146
19	מחיר ממוצע (אלפי ₪) של דירות בשכירות פרטית לפי מס' חדרים רבעון 3 2009	147
20	מחיר ממוצע (אלפי ₪) של דירות בעלות לפי מס' חדרים רבעון 3 2009	148
21	צורת חזקה על דירה	149
22	צורת חזקה על דירה ב-14 ערים הגדולות	149
23	אחוז משקי הבית בחלוקה למספר נפשות לחדר, 2008	150
24	אחוז משקי הבית הגרים בתנאי צפיפות יתר וצפיפות חריפה, יהודים וערבים, 1983 ו-2000	151
25	גודל משק בית וצפיפות דיור, לפי עשירוני הכנסה, 2008	151
26	צפיפות דיור של משקי הבית ב-14 הערים הגדולות	152
27	נתוני אוכלוסיה ומקבלי גמלאות נבחרות מהמוסד לביטוח לאומי, ישובים נבחרים להדגמה	154
28	מקבלי השתתפות בשכר דירה, לפי קבוצת זכאים, נובמבר 2009	155
29	מכירת דירות בשיכון בציבורי לדייריהם	156
30	זכאים שממתינים לדירה בשיכון ציבורי, ערים עם 50 ממתינים ויותר	156
31	ממשמשי משכנתאות מוכוונות 2003-2009	158

32	ריכוז המשתנים לאמידת צרכי אוכלוסיות זכאיות לדיור בהישג יד	159

רשימת האיורים בחלק השלישי

	איור	עמוד
1	יסודות במדיניות דיור	109
2	דיור בר השגה – אוכלוסיות יעד	130
3	תוספת משקי בית וגמר בניית דירות, 2000-2008	131
4	גודל משק בית ממוצע, מספר נפשות למשק בית, 1965-2009	132
5	גודל משק בית במדינות נבחרות	133
6	גודל משק בית בישובים לפי צורת יישוב, 2008	133
7	גודל משק בית בישובים עם אוכלוסיה של 50,000 תושבים ויותר, 2006	134
8	אחוז משקי בית לפי מספר נפשות, 1970-2008	135
9	אחוז משקי בית לפי מספר נפשות וסוג יישוב, 1970-2008	136
10	משקי בית לפי סוג משק בית, 2008	137
11	מספר נפשות סטנדרטיות במשק בית	139
12	משקל הוצאות משקי בית בדיור לפי עשירוני הכנסה	140
13	אחוז הוצאות משק הבית על דיור מתוך סך כל הוצאות ב-14 ערים הגדולות	141
14	גמר בנייה למגורים – מספר יחידות דיור ושטח ממוצע לדירה, 200-2008	143
15	עסקאות בדירות מגורים, חדשות ומיד שנייה, 2002-2008	144
16	מחיר ממוצע (אלפי ₪) של דירות בבעלות הדיירים לפי אזור מגורים-רבעון 3, 2009	145
17	מחיר ממוצע (אלפי ₪) של דירות בבעלות הדיירים לפי מספר חדרים-רבעון 3, 2009	146
18	חדשות למכירה ואחוז הדירות לא למכירה 2003-2008	147
19	מחיר ממוצע (אלפי ₪) של דירות בשכירות פרטית לפי מס' חדרים רבעון 3 2009	147
20	מחיר ממוצע (אלפי ₪) של דירות בעלות לפי מס' חדרים רבעון 3 2009	148
21	צורות חזקה עיקריות על דירה	149
22	צורת חזקה על דירה ב-14 ערים הגדולות	150
23	אחוז משקי הבית בחלוקה למספר נפשות לחדר, 2008	150
24	אחוז משקי הבית הגרים בתנאי צפיפות יתר וצפיפות חריפה, יהודים וערבים, 1983 ו-2000	151
25	גודל משק בית וצפיפות דיור, לפי עשירוני הכנסה, 2008	152
26	צפיפות דיור של משקי הבית ב-14 הערים הגדולות	152
27	מקבלי השתתפות בשכר דירה לפי קבוצת זכאים, נובמבר 2009	155
28	מכירת דירות בשיכון בציבורי לדייריהם	156
29	זכאים שממתינים לדירה בשיכון ציבורי, ערים עם 50 ממתינים ויותר	157
30	מממשי משכנתאות מוכוונות 2003-2009	158

מקורות לחלק השלישי – אמידת צרכים

מקורות באנגלית:

Bogdon, Amy, Silver, Joshua and Turner, Margrey Austin, 1993, ***National Analysis of Housing Affordability, Adequacy and Availability: A Framework for Local Housing Strategies***, Washington, D.C.: The Urban Institute.

CMHC, 2001, A Guide to Developing A Municipal Affordable Housing Strategy, prepared by Ray Tomalty (CORPS), Anna Hercz (AVH Consulting) and Christine Warne (Urban Aspects Consulting Group Inc.) for CMHC, Canada:CMHC; also in ftp://ftp.cmhc-schl.gc.ca/chic-ccdh/Research_Reports-Rapports_de_rechereche/eng_blingual/ Guide to developing a municipal affordable housing strategy.pdf.

Council of Australian Governments, 2009, ***National Affordable Housing Agreement***, in http://coag.gov.au/intergov_agreements/federal_financial_relations/docs/IGA_FFR ScheduleF_National _Affordable_Housing_Agreement.pdf.

CSHA, Comonwealth States Housing Assistance Act, 2003, ***Housing Assistance (Form of Agreement) Determination 2003***, Commonwealth of Australia, Gazette, No. S 276, 17 July 2003; also in http://www.facs.gov.au/sa/housing/pubs/Documents/csha.pdf.

Department for Communities and Local Government, 2009a, English House Condition Survey 2007: Annual Report, London: Department of Communities and Local Government; online at http://www.communities.gov.uk/housing.

Department for Communities and Local Government, 2007, ***Homes for the future: more affordable, more sustainable***, London: The Stationery Office; also in http://www.comunities.gov.uk/documents/housing/pdf/439986.pdf.

Department for Communities and Local Government, 2007, ***Strategic Housing Market Assessments Practice: Guidance Version 2,*** London: Department of Communities and Local Government.

Department for Communities and Local Government, 2009, ***Sustainable Communities Act 2007: A Guide***, West Yorkshire: Communities and Local Government; also in http://www.comunities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/681480.pdf.

Department for Communities and Local Government, 2008, ***The Strategic Housing Role of Local Authorities: Powers and Duties***, London: Department of Communities and Local Government; also in http://www.communities.gov.uk/documents/

DETR, 2000, ***Local Housing Needs Assessment: A Guide to Good Practice,*** London: Department of Environment, Transport and the Regions.

documents/statistics/pdf/1346262.pdf and http://www.communities.gov.uk/housing/housingresearch/housingsurveys/surveyofenglishhousing/

Doherty, Joe, 2004, "European Housing Policies: Bringing the State Back In?," ***European Journal of Housing***, No 4, Vol 3.

DTZ, 2009***, New Zealand Manual for Housing Market Assessments***, prepared by DTZ New Zealand for CRANZ, 2009; also in http://www.chranz.co.nz/pdfs/housing-market-assessment-manual.pdf.

Gabriel, Michelle, Jacobs, Keith, Arthurson, Kathy, Burke, Terry with Judith Yates, 2005, ***Conceptualising and Measuring the Housing Affordability Problem***, Research Paper 1 for the Australian Housing and Urban Research Institute.

Heylen, Kristor and Haffner, Marietta, 2010, "A Budget Apprach for Comparing Housing Affordability," paper presented at Conference on Comparative Housing Research – Approaches and Policy Challenges in a New International Era, March 2010 TU Delft, The Netherlands.

HUD, see US Department of Housing and Urban Development
Lawson, Julie and Milligan,Vivienne, 2007, ***International Trends in Housing and Policy Responses***, 2007, prepared for the Australian Housing and Urban Research Institute, Sydney Research Centre.

National Housing Supply Council, 2009, in http://www.nhsc.org.au.

New Zealand Legislation, 2008, ***Affordable Housing: Enabling Territorial Authorities Act 2008***, Public Act 2008 No. 67; also in http://www.legislation.govt.nz/act/public/2008/0067. NHSC, National

Housing Supply Council, 2009, ***State of Supply Report***, in http://www.nhsc.org.au/state_of_supply/NHSC_StateofSupplyReport.pdf

ODPM, 2004, Office of Deputy Prime Minister, ***The Housing Market Assessment Manual***, London: Office of Deputy Prime Minister.

Schussheim, Morton, 1991, ***The Cranston-Gonzales National Affordable Housing Act: Key Provisions and Analysis***, Washington, DC: Congressional Research Service.

Stone, M.E., 2006' "What is Housing Affordability? The Case for the Residual Income Approach," ***Housing Policy Debate***, 17 (1), pp. 151-184.

Turner, Margery, Kingsley, G.Thomas, Franke, Monte, Corvington, Patrick, ***Planning to Meet Local Housing Needs: the Role of HUD's Consolidated Planning Requirements in the 1990s***, Washington, DC: the Urban Institute prepared for the US Department of Housing and Urban Development; also in http://www.huduser.org/Publications/pdf/ local_housing_ needs.pdf

UK Sustainable Communities Act 2007, in

http://www.opsi.gov.acts/acts2007/ukpga_20070023_en_1

United Nations, 1996, ***The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action***; also in http://www.unhabitat.org/downloads/ doc/ 1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf.

US Department of Housing and Urban Development, 2006, ***Guidelines for Preparing Consolidated Plan and Performance and Evaluation Report Submissions for Local Jurisdictions also in,*** http://www.hud.gov/offices/cpd/about/conplan/ toolsandguidance/ guidancepdf/local_guidelines.pdf.

US Department of Housing and Urban Development, 2009 ***2009 Consolidated Planning/CHAS Data***, http://www.huduser.org/portal/datasets/cp.hmtl and http://socds.huduser.org/scripts/odbic.exe/chas/index.htm, http://www.census.gov/acs/www/index.html, http://www.huduser.org/portal/datasets/cp.html.

US Department of Housing and Urban Development, ***State of Cities Data Systems: Cmprehensive Housing Affordability Strategy (CHAS) Data***, n.d., http://socds.huduser.org/scripts/odbic.exe/chas/index.html;http://www.census.gov/acs/www/index.html; http://www.huduser.org/portal/datasets/cp.html; http://www.hud.gov/offices/cpd/about/conplan/toolsandguidance/guidance/

US Public Law 104-13, Paperwork Reduction Act 1995, (44 U.S.C. 3501 et seq.); also in http://www.archives.gov/federal-register/laws/paperwork-reduction.

US Public Law 101-625, National Affordable Housing Act.

US Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research and US Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, U.S. Census Bureau, 2008, ***American Housing Survey for the United States: 2007;***also in http://www.census.gov/prod/2008pubs/h150-07/pdf and http://www.census.gov/hhes/www/housing/ahs/ahs.html.

Whitehead, Christine, Monk, Sarah, Clarke, Anna, Holmans, Alan and Markkanen, Sanna, 2009, ***Measuring Housing Affordability: A Review of Data Sources***, Cambridge, England: University of Cambridge, Centre for Housing and Planning Research.

<u>מקורות בעברית</u>:

בן נאים, גלית, 2009, ***רוכשי דירות להשקעה – מאפיינים ומגמות ניתוח רב שנתי***, מינהל הכנסות המדינה, משרד האוצר, 2009 .http://www.finance.gov.il/hachnasot/docs/Article200910.pdf

גייר, קלמן, וסרטל, דניאל וסומקין סרגיי, 2009, ***בחינת תקפות הניקוד לקביעת רמת הסיוע ל"חסרי דירה"***, הוכן עבור אגף אכלוס, משרד הבינוי והשיכון ע"י חברת אפלייד, טיוטה - טרם פורסם.

<u>הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2008ה</u> הלשכה המרזכית לסטטיסטיקה, ***סקר הוצאות משק הבית 2007, סיכומים כלליים***, פרסום מיוחד 1363, ירושלים, תשס"ט-2008].

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2008ס הלשכה המרזכית לסטטיסטיקה, ***סקרי כוח אדם 2007***, פרסום מיוחד 1345, ירושלים, תשס"ט-2008.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2009, ***סקר הוצאות משקי הבית, 2007***, ירושלים: הלשכה המרזכית לסטטיסטיקה.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2009ב, סקר הוצאות משקי הבית, 2007, סיכומים כלליים, פרסום מס' 1358, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; גם ב: .http://www.cbs.gov.il/publications09/1363/pdfh_print.pdf

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2009ג, ***הרשויות המקומיות בישראל, 2007***, פרסום מס' 1358, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; גם ב: .http://www.cbs.gov.il/publications/local_authorities2007/pdf/print.pdf

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2009ה, ***סקר הכנסות 2007***, פרסום מספר 1357, ירושלים: הלשכה המרזכית לסטטיסטיקה.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2009ר, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ***הרשויות המקומיות בישראל, 2007***, פרסום מס' 1358, ירושלים 2009.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2009ת, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעתונות מיום 23/09,www.cbs.gov.il/www/hodaot2009n/23_09_217b.doc

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2010, ***שנתון סטטיסטי לישראל 2009***, , ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ללא תאריך, ***שאלון סקר הוצאות משקי הבית, 2007***, http://www.cbs.gov.il/www/skarim/sekerhom.pdf,

המוסד לביטוח לאומי, 2006 , מינהל המחקר והתכנון, "***ממוצע שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים 2006***", סקר 219.

ליברמן, גיא, 2010, "מנכ"ל החברה הכלכלית כפר סבא: קבוצת רכישה ביוזמת העירייה – בדרך הנכונה לגזור לזוגות צעירים," **<u>דה מרקר</u>**, 29 בינואר 2010, . [http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20100129_1145906

למ"ס, ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

משרד הפנים, 2005, ***תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור***, ילקוט פרסומים 5474, 2005, אושר למתן תוקף בעקבות החלטת ממשלה מס' 4467 מיום 27 בנובמבר 2005), מיום כ"ה בכסלו תשס"ז (27 בדצמבר 2005).

נחום הלוי, רנית, 2010, "עירית רעננה תקים דירות לזוגות צעירים ב-20% פחות ממחיר השוק," ***דה מרקר***, 25 בינואר 2010, .http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20100125_1144810

סילברמן, אמילי, פסטרנק, אהוד, יוקלה, מיכל, צפריר, נורית וכרמון, נעמי, 2008, ***דיור בר השגה בתל-אביב-יפו סיכום ממצאים והמלצות***, מוגש לוועדה בראשות סגן ראש העיר ארנון גלעדי, חיפה: הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל, המרכז לחקר העיר והאזור.

פיאלקוף, חיים, 2009, "***דירה נאותה לכל משפחה במחיר סביר ובשכונה הולמת: יעד ישים או אוטופי***?" הרצאה במסגרת הקורס "משפט תכנון ומקרקעין, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר אילן, 24 במרץ 2009.