

## עקרונות חקיקה לדיור בר השגה – מצע לדיון

בהתאם להצעת תכנית מנהיגות לדיור בר השגה משב"ש-ג'וינט

**הגדרה:** דיור נאות המופנה לאוכלוסיות יעד, במחיר זול ומוזל שהולם את הכנסתם, הן בבנייה חדשה והן במלאי הקיים.

רקע: הדיון בישראל על דיור בר השגה משלב שני נושאים מרכזיים – האחד, העדר היכולת של שכבות אוכלוסיה רבות להתגורר בדיור נאות באזורים רבים בישראל במחירי השוק. השני, מחירי הדיור העולים עבור כלל האוכלוסיה בחמשת השנים האחרונות. ההורדה של מחירי השוק, בעיקר באמצעות הגדלת היצע הדיור, מכונה **דיור זול**, ואילו אספקת דיור במחירים הנמוכים ממחירי השוק, עבור אוכלוסיות יעד, דרך מגוון מנגנונים, מכונה **דיור מוזל**. בהשוואה בינלאומית, נהוג להתייחס לדיור כבר השגה (בבעלות או בשכירות) כאשר עלותו הינה בטווח של 25-35% מהכנסתו הפנויה של משק בית.

המחלוקת: לגבי המטרה של דיור מוזל, נראה כי הקבוצה היתה תמימת דעים על הכללתו בחוק. לגבי המטרה של דיור זול, היזמים וחלק מנציגי הממשלה הדגישו את הצורך בדיור זול, שמתבטא בהגדלת ההיצע, כחלק מהגדרתו של דיור בר השגה. עוד דעת מיעוט היתה להתייחס לגודל הדירה כמרכיב של דיור בר השגה. אולם, הצעה זו נראתה לרוב חברי הפורום כוללת מדי, היות שדיור בר השגה נועד לפנות לכל קשת האוכלוסיה מבחינת מספר ילדים, כך שהגבלת גודל הדירה יוצרת עיוות בהגדרת המושג.

רציונל: הוחלט על ידי הקבוצה כי החוק יתמקד בדיור מוזל, היות שהצורך של תושבים בדיור בעלות הנמוכה ממחירי השוק הינה מאפיין יסודי של שווקי דיור בעולם. על החוק לתת מענה לבעיה ארוכת טווח זו, של פרטים המתקשים להוציא סכומים מקובלים מהכנסתם על דיור, ולהתמקד פחות במשבר הדיור הנוכחי, שיבוא על פתרונו באמצעות הגדלת ההיצע. על כן, על החוק להיות מותאם לאוכלוסיות יעד שייקבעו על ידי משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, לפי קריטריונים סוציו-אקונומיים, כגון רמת הכנסה.

'אוכלוסיות יעד': מושג זה הועדף על ידי חברי הפורום על פני המושג של 'זכאים', כדי למנוע סטיגמטיזציה של דיור בר השגה ויצירת תדמית שלילית לאלו שיהנו ממנו בעתיד. חברי הפורום הכירו בחשיבות האופן בו ישווק הפרויקט לכל הנוגעים בדבר – יזמים, אוכלוסיות היעד עצמן, ושאר האוכלוסיה, בעיקר בפרויקטים המשלבים יחידות דיור במחירי שוק עם דירות בנות השגה.

'.. הולם את הכנסתם': על המחיר להיות מתואם עם רמת ההכנסה של הפרטים, כדי שאכן יענה על צרכיהם לדיור

בהישג יד. עלו כמה אפשרויות לאופן בו יקבע גובה ההנחה. אפשרות אחת הינה של הנחה ממחיר השוק, כשגובה ההנחה משתנה לפי העשירון הסוציו-אקונומי. אפשרות זו קלה לביצוע ומאפשרת ודאות יחסית ליזם, אולם היא עשויה שלא לעזור לאוכלוסית היעד, שכן המחירים עדיין עשויים להיות גבוהים מדי עבורה. אפשרות נוספת הייתה לקבוע את התשלום על הדירה כאחוז מהכנסתם של משקי הבית הזכאים, לפי העשירון אליו הם משתייכים. היתרון של אפשרות זו הינו התאמה מיטיבית של ההטבה לזכאים. חסרונה הוא ביצירת חוסר ודאות יחסי ליזם, וביצירת מנגנון לבקרה על התשלום.

נושא נוסף בהקשר ההכנסה הוא הנסיון לקשור בין הקריטריונים לבין הכנסה שוטפת והצבר הון גם יחד, כדי למנוע מצב בו אנשים נהנים מגישה לפרויקטים בעוד הם יכולים להרשות לעצמם דירה במחירי השוק. '...הן בבנייה חדשה והן במלאי הקיים': מעבר לדיור בר השגה מכליל (אחוז מסוים מדירות בפרויקטים חדשים שהן בנות השגה), דובר על חוק שמעודד, בין השאר שמירה על מלאי דירות זולות קיימות. זאת כדי להבטיח כי מלאי הדירות בנות ההשגה שקיים היום לא יישחק. ישנן מספר דרכים לשמור על מלאי זה, כמו למשל באמצעות הטבות מס למשכירי דירות המשכירים את נכסיהם במחירים בני השגה. כלי נוסף שמאפשר הוספת דירות בנות השגה למלאי הקיים הוא הפיכת דיור בר השגה ליעד ציבורי – כלי עליו יפורט בהמשך.

#### **מטרות:** הורדת נטל הדיור ותמהיל חברתי

רקע: חקיקה הנוגעת לדיור בר השגה נועדה להשיג מספר מטרות. מטרות אפשריות שעלו בעת ניסוח העקרונות הינן: הורדת נטל עלות הדיור, יצירת תמהיל חברתי, הרחבת המעגל שמקבל מענה לדיור מוזל, התאמת נטל הדיור להכנסה, עידוד שילוב חברתי, יצירת היתכנות לשוק מסחרי לדיור להשכרה לטווח ארוך, וחידוש מרקמים קיימים והתאמתם לדיור בר השגה. חלק מהמטרות הוכרו על ידי הקבוצה כחופפות זו עם זו, וצוין גם כי חלק מהן מהוות אמצעי ולא דווקא מטרה, ועל כן הן לא מצוינות בנוסח הסופי.

המחלוקת: המטרה העיקרית עליה נוצרה הסכמה גורפת עוד מהמפגשים הראשונים של הפורום היא לגבי הורדת נטל עלות הדיור. מטרה זו הוכרה בעיני חברי וחברות כל המגזרים כמרכזית לחוק דיור בר השגה. לגבי מטרת התמהיל החברתי, היו מחלוקות לאורך הדרך ושינוי בעמדת חלק מחברי הקבוצה. מספר גורמים בקבוצה (נציגי החברה האזרחית, חלק ממשרדי הממשלה, כמו למשל עמדת משרד הרווחה, ורוב מנציגי השלטון המקומי) תמכו במטרה זו כבר מהמפגשים הראשונים. עם זאת, מספר נציגים גרסו כי מדובר במטרה משנית. עם התקדמות המפגשים ועם ההבנה שמטרת החוק היא ארוכת טווח, כלומר, נועדה לעזור לתופעה פרמנטית בשוק

הדיור, ולא מטרה זמנית של גאות בשוק זה, התחוויר לחברי הקבוצה כי הצורך בשילוב חברתי, המאפשר המנעות מקיטוב ומחלוקה מעמדית של החברה, הינו צורך שימשיך להיות רלוונטי גם לאחר משבר הדיור הנוכחי.

רציונל: 'הורדת נטל הדיור': בפורום הוצגו נתונים לפיהם שכבות אוכלוסיה רבות בישראל, בעיקר מהעשירונים הנמוכים, סובלות מנטל עלות דיור העולה על 30% מהכנסתן. המטרה המרכזית של החוק הינה ליצור מצב בו משקי בית רבים יותר יוציאו אחוז נמוך מהכנסתם על דיור, וכך יתפנו להשקיע משאבים בתחומי ליבה נוספים, כגון מזון איכותי, בריאות, חינוך ותרבות.

'תמהיל חברתי': בפורום הוצגו נתונים על אודות ההשפעות המיטיבות של חיים בקהילות הטרוגניות מבחינת הכנסה על מידת הניידות החברתית של אוכלוסיות חלשות, ועל שוויון הזדמנויות בחברה. מצבים הפוכים, של ריכוזי עוני, למשל, יוצרים ריבוד חברתי, ועלולים להידרדר לכדי אי שקט חברתי ואף אלימות. חוק דיור בר השגה מכליל, שיוצר שכונות ורחובות שלא מיועדים רק למעמד חברתי אחד (עשיר או עני), נועד להבטיח קשר בין אוכלוסיות שונות, קשר התורם לשני הצדדים וללכידות החברתית ככלל.

3

**גישה מחייבת או מאפשרת:** חלופה משלובת - בטווח הארוך - גישה לחייב /לאפשר בהתאם למדיניות הדיור המקומית. בטווח הביניים - קביעה/נורמה מרכזית מחייבת/ על בסיס אמידת צרכים.

רקע: בעולם, קיימות גישות שונות לקידום פרויקטים של דיור בר השגה. הגישות יכולות לנוע בין פרויקטים ממשלתיים שלא אמורים להפיק רווח (אלא תועלת חברתית), פרויקטים שלא למטרות רווח, אולם המכסים את עלותם שלהם, ומובלים על ידי גורמים ממשלתיים או מהמגזר השלישי, ועד פרויקטים במעורבות המגזר הפרטי והינם למטרות רווח. ככל שמדובר על פרויקטים במעורבות המגזר הפרטי, כולל שילוב של דיור בר השגה בפרויקטים של בנייה חדשה, יש ליצור פרויקטים שלא גורמים הפסדים ליזמים, ומשאירים את רמת הכדאיות גבוהה מספיק כדי שפרויקטים נוספים יוקמו. עם זאת, אין זה אומר בהכרח כי מידת הרווחיות של פרויקטים לא יכולה להישאר זהה או אף לרדת בעקבות הכללת דיור בר השגה בפרויקט. יש למצוא איזון בין הצורך הציבורי והחברתי בדיור מוזל עבור שכבות אוכלוסיה שאינן יכולות להתמודד עם מחירי השוק, לבין הצורך של המגזר הפרטי להרוויח, תוך התחשבות בסיכונים שהוא לוקח על עצמו בפרויקטים בכלל, ובכאלו המערבים דיור בר השגה בפרט.

על רקע זה, נוצר דיון האם לחייב הכללה של דיור בר השגה בפרויקטים, או להשאיר זאת לשיקול הדעת של ועדות התכנון ו/או של היזמים עצמם. חשוב לציין כי בכל מקרה, סל של תמריצים שיאפשר את הכדאיות של

דיור בר השגה הינו חלק בלתי נפרד מהצעת החוק – הן בגישה מאפשרת והן בגישה מחייבת הנוגעת למגזר הפרטי, יש לתת את הדעת על ההיתכנות הכלכלית של הפרויקטים ולאפשרה.

המחלוקת: גישת החיוב או האפשרור היוותה נקודת מחלוקת מתמשכת בחשיבתו של הפורום. הגישה שנקטה על ידי היזמים, כולל העמדה של התאחדות בוני הארץ, היתה כי גישה מחייבת הינה פסולה, משום שהיא עלולה ליצור פרויקטים נעדרי כדאיות כלכלית, וכך להקפיא את שוק הנדל"ן ולגרום לנזק כלכלי כמו גם נזק חברתי. כמו כן, הועלו טענות עקרוניות נגד גישה מחייבת, היות שהיא מהווה (לדעת הטוענים כך) פגיעה לא מידתית בזכות הקניין. גם חלק מנציגי הממשלה נקטו בעמדה זו, גם הם מתוך חשש של יצירת קפאון בשל חישוב כלכלי שגוי. הכל הכירו בצורך מסוים לגמישות בתוך הפרויקטים, וחששו ממצב בו קביעה סטטוטורית או אחרת מחייבת דיור בר השגה מבחינה תכנונית, אולם בהעדר ההיתכנות כלכלית, תכנית זו לא תצא אל הפועל.

מן הצד השני, רבים מנציגי הרשויות המקומיות ונציגי החברה האזרחית, וכמה מנציגי הממשלה, תמכו בגישה מחייבת. התמיכה באפשרות זו גברה לאורך התקדמות הפורום, גם לאור נתונים שהוצגו על ידי אלן מלאך, מומחה בינלאומי לדיור בר השגה שיעץ לפורום, וקבע כי גישה מחייבת נמצאה (מבחינה אמפירית) מוצלחת בהרבה מבחינת מידת היישום שלה לעומת גישה מאפשרת, ושהיא לא יצרה קפאון בשוק הדיור. הרציונל של גישה מחייבת הינו שיזמים מעוניינים בפרויקטי הרווחי ביותר, ובהנחה שהכללת דיור בר השגה עלולה לפגוע ברווחיות או להעלות את רמת הסיכון בפרויקט, יזמים אלו יעדיפו אי הכללה של דיור בר השגה למרות התמריצים שינתנו לכך בחוק. על כן, ישנה סכנה כי גישה מאפשרת תשאיר את הדירות בנות ההשגה על הנייר בלבד. גישה מחייבת, לעומת זאת, תבטיח כי פרויקטים המכלילים דיור בר השגה יצאו לפועל, תוך בדיקת הכדאיות הכלכלית ויצירת מצב בו ליזם יש אינטרס לקדם את הפרויקט.

חשוב לציין כי על אף המלצת הפורום, זהו נושא עליו לא הושגה הסכמה סופית בין כל המשתתפים. על אף שהגישה המחייבת זכתה לתמיכה של רוב חברי הפורום, עדיין נותרו חששות לגבי מידת הגמישות של פרויקטים מחייבים, כלומר, לגבי יצירת פרויקטים לא כלכליים.

רציונל: 'בטווח הביניים – קביעה/נורמה מרכזית מחייבת/ על בסיס אמידת צרכים': כדי לבסס את הצורך בדיור בר השגה, הן מצד גופי התכנון והן מצד המגזר הפרטי, הפורום החליט שבטווח הבינוני, תבוסס נורמה של שילוב דיור בר השגה בפרויקטים באופן מחייב. היות שיזמים ומוסדות התכנון לא רגילים בשילוב של דיור בר השגה בפרויקטים לבנייה חדשה, ולאור יוזמות לעידוד בנייה בת השגה בחקיקה שלא צלחו, הוחלט כי כדי להכניס בנייה בת השגה ל'אוצר המילים' התכנוני והכלכלי בישראל, יש לנקוט בגישה מחייבת, וזאת כמובן מבלי לזנוח

את הבדיקה הכלכלית ששמה לה למטרה לוודא כי הפרויקטים הם אכן ישימים מבחינה כלכלית 'בטווח הארוך - גישה לחייב /לאפשר בהתאם למדיניות הדיור המקומית': בטווח הארוך יותר, לאחר ביסוס הנורמה הראשונית, ניתן לשקול האם להשאיר את המצב המחייב או לעבור לאפשרות מאפשרת. יש לציין כי בדיוני הפורום, הוצגה תמונה מורכבת של נושא החיוב והאפשר. אלו יכולים להתבצע בשתי רמות - ברמת ועדות התכנון, וברמת היזמים. משמע, ניתן (כפי שחלק מחברי הקבוצה הציעו, בעיקר נציגי החברה האזרחית והרשויות המקומיות) לאפשר לוועדות התכנון לחייב את היזמים להכליל דב"ה בפרויקטים קיימים. קרי, החוק לא יחייב את גורמי התכנון להכליל דיור בר השגה בתכניות, אלא יאפשר להם, בהתאם לשיקול דעתם, לחייב את היזמים לעשות כן. אפשרות הפוכה הועלתה בדעת מיעוט - לחייב את ועדות התכנון להציע ליזם להכליל דיור בר השגה בפרויקטים, בתמורה לסל קבוע מראש של תמריצים. עלתה גם עמדה, על ידי חלק מנציגי הממשלה, לחייב דיור בר השגה רק בפרויקטים מעל להיקף יחידות דיור מסוים.

#### **קרקע פרטית לעומת ציבורית: דרישות תכנוניות זהות בקרקע בבעלות ציבורית ובקרקע בבעלות פרטית**

5

רקע: בישראל, כ-93% מהקרקעות נמצאות בבעלות ממשלתית. אולם, מיעוט הקרקעות הפרטיות מכילות כמחצית מעסקאות הנדל"ן בישראל, והן מצויות ברובן באיזורי הביקוש של מרכז הארץ. הפרדה זאת, שאינה נפוצה במדינות עם חקיקה לדיור בר השגה, יצרה שאלה בנוגע לטווח החלות של חוק דיור בר השגה - האם עליו לחול על קרקע ציבורית בלבד, פרטית בלבד, או על שתיהן גם יחד.

המחלוקת: נציגי היזמים גרסו בתחילה כי יש לחייב דיור בר השגה על קרקע ציבורית בלבד. הצעה נוספת שלהם הייתה להתערב מבחינת חיוב של דירות בנות השגה רק עם ניסוחה של תב"ע חדשה, ולא בתב"ע קיימת. עם זאת, לאור העמדות השונות, הגמישו היזמים את עמדתם, והסכימו למצב בו החוק יחול על קרקע ציבורית ופרטית כאחת. חלק מנציגי הממשלה העלו את האפשרות שהחוק יחול על קרקע פרטית בלבד, כדי לאפשר למדינה גמישות תכנונית. נציגי היזמים התנגדו ליוזמה זו בתוקף, וקבעו כי לא יתכן שהמדינה לא תשתתף במאמצים ליצירת מלאי של דירות בנות השגה, ורק בעלי הקרקעות הפרטיות יאלצו לשאת בנטל. בסופו של דבר, הקבוצה קיבלה את העמדה הרווחת, לפיה החוק צריך לחול הן על קרקע פרטית והן על קרקע ציבורית.

רציונל: הוחלט כי הדרישות שיחולו על קרקעות ציבוריות ופרטיות יהיו זהות. משום שהצורך בדיור בר השגה ברור, הוחלט כי על כל בעלי הקרקעות (ממשלתיים ופרטיים) לתרום למטרה חשובה זו. ההחלטה היתה כי בכל

איזור בו יוחלט על אחוז דיור בר השגה מסוים מכלל הדירות, הבנייה על שני סוגי הקרקעות תחויב באחוז זה.

**יעד ציבורי:** הגדרת דב"ה כ'יעד ציבורי' בגינו מתאפשרת תוספת זכויות

רקע: כדי להבטיח תמריצים שיאפשרו את הכדאיות הכלכלית, ואת הישימות של בניה בת השגה מבחינת כלים תכנוניים, עלו מספר אפשרויות פרקטיות. אחת מהן היתה באמצעות תוספת דיור בר השגה לרשימת היעדים הציבוריים. כיום, ישנם רשימה של יעדים ציבוריים, שבגינם ועדת תכנון מקומית יכולה לספק עוד 16% של תוספת בנייה לפרויקט. ההצעה קוראת לאפשר תוספת נוספת, של כ-10%, לטובת דיור בר השגה.

המחלוקת: כעקרון, ההצעה זכתה לתמיכה רחבה בפורום. עם זאת, עלו מספר השגות עקיפות לגבי הכלי של תוספת זכויות בנייה. עלתה טענה כי אחוזי הבנייה הניתנים הינם מירביים גם כן, ואם היקפי הבנייה יגדלו, העומס על התשתיות יהיה גדול מדי. כמו כן, נאמר על ידי חלק מנציגי היזמים כי אם אחוזי הבנייה אינם הגבוהים ביותר שניתן לתת, יש להוסיף לפרויקטים את האחוזים האפשריים עד למקסימום, ללא קשר למטרה של דיור בר השגה. על אף זאת, היוזמה זכתה לבסוף לתמיכה רחבה.

6

רציונל: היתרון המרכזי של הפיכת דיור בר השגה ליעד ציבורי הוא התבססות ההצעה על מנגנון קיים ומוכר. תוספת זכויות זו הינה בסמכות מקומית, ולכן היא גמישה וישימה מרגע חקיקת החוק. נוסף על כך, תוספת הזכויות יכולה לחול על בנייה קיימת, מה שמאפשר שילוב של דירות בנות השגה במלאי הקיים. דבר זה מהווה יישום של מטרות החוק, היות שהכלי מאפשר יצירה של תמהיל חברתי ועיבוי של שטחים עירוניים קיימים.

**הגדרת דב"ה כצורך ציבורי:** הגדרת דב"ה כצורך ציבורי בתנאים: (1) כצורך ציבורי משלים (רצוי); (2) בעלות עירונית או ציבורית לעד (לא סחיר); (3) השכרה לדייר לזמן קצוב; (4) במרקם קיים, בו מוצו השטחים שמיועדים למגורים.

רקע: גורמים ממשרד השיכון והבינוי העלו את האפשרות כי דיור בר השגה יוגדר כצורך ציבורי משלים. זאת, כדי לאפשר תוספת של דירות בנות השגה מעל מבני ציבור שונים, שלא מנצלים את זכויות הבנייה האפשריות לגודל השטח שלהם. המטרה היא לאתר מנגנון נוסף שמאפשר שילוב של דיור בר השגה תחת הגדרות קיימות. כמו כן, בשילוב של דיור בר השגה במרקמים קיימים, ישנה הזדמנות לבנייה מקיימת יותר, בסביבה עירונית צפופה, שלא מחייבת בנייה יקרה של תשתיות נוספות.

המחלוקת: עלו כמה חששות סביב ההצעה. ראשית, נציגי היזמים העלו חשש מאפשרות של הפקעה בגין צורך בדיוור בר השגה. חלק מנציגי העיריות תמכו בהצעה מרחיבה, שהופכת דיוור בר השגה לצורך ציבורי רגיל, שבגינו מתאפשרת הפקעת שטחים, ככל צורך ציבורי אחר. אולם זו היתה דעת מיעוט. חשש הפוך מזה של היזמים עלה מהאפשרות שהעלו חלק מנציגי הערים – בהנחה שיזמים יקחו חלק בבניה ובבעלות על דיוור בר השגה, ובהנחה שדירות אלו יוכלו (לאחר מספר שנים) לעבור הסבה למחירי השוק, עלול להיווצר מצב בו שטחים חומים, המיועדים למבני ציבור, יעברו באופן הדרגתי ולא מכוון לידיים פרטיות. חשש נוסף היה פרקטי, ונגע לאופן בו בכלל ניתן לשלב מבני ציבור מסוימים (דוגמת בית ספר) עם בניין מגורים. עם זאת, מלמידה בינלאומית אותה עברה הקבוצה, ניכר כי במדינות רבות ישנו שילוב בין מבני ציבור לבין מגורים, והדבר לא יוצר באורח הכרחי בעיה תכנונית.

רציונל: 'כצורך ציבורי משלים (רצוי)': הוחלט כי דיוור בר השגה לא יהווה צורך ציבורי נפרד בגינו ניתן להפקיע קרקע, אלא ייחשב לצורך ציבורי משלים, קרי, יהווה תוספת לשטח ציבורי קיים. תנאי זה מפיג את חששם של היזמים מהפקעה של קרקע פרטית לטובת דיוור בר השגה.

'בעלות עירונית או ציבורית לעד (לא סחיר)': הדיוור הציבורי שייבנה כצורך ציבורי משלים לא יעבור בשום מקרה לידיים פרטיות. זאת כדי למנוע מצב (ממנו חששו נציגי העיריות) בו קרקע חומה תעבור לאחר שנים מספר לידיים פרטיות. מצב זה מבטיח מלאי מסוים של דיוור בר השגה שממשיך להתקיים, ויכול לספק את הצורך הציבורי לאורך זמן רב.

'השכרה לדייר לזמן קצוב': כחלק מהמגמה להבטיח מענה על צורך ציבורי לאורך זמן (כמטרתם של כל היעדים המוגדרים כצורך ציבורי), הוחלט כי בכל מקרה, דיוור שייבנה על מבני ציבור לא יועבר או יימכר לדיירים הגרים בו, ושזכותם לגור בו תהיה קצובה בזמן. זאת, שוב, כדי לא ליצור מצב בו יש למתגוררים בנכס זכות קניינית לגביו, באורח שמסכן את קיומם של השטחים הציבוריים ומדלדלם.

'במרקם קיים, בו מוצו השטחים שמיועדים למגורים': הכלי כולו נועד לשמש ככלי משלים. ברור לחברי הפורום כי בניית דירות בנות השגה על מבני ציבור אינה מענה כולל על הצורך הקיים. הכלי נועד לאפשר התערבות היוצרת מענה חלקי, ושמקדמת את מטרת התמהיל החברתי של החוק, בשטחים עירוניים צפופים בהם קיים קושי לקדם בנייה חדשה.

**סוגי תכניות:** יש להתייחס בחקיקה לתכניות בתוקף ולתכניות בהליכי אישור כדלהלן:

**תכניות בתוקף:** מנגנון הקלות כמותיות (תיקון תקנות סטיה ניכרת). הסדרים לא תכנוניים (רישום דירה קיימת

כדב"ה).

תכניות בהליכי אישור: גיבוש הוראות מעבר.

רקע:

המחלוקת:

רציונל:

**שילוב יח"ד דב"ה עם דירות רגילות**: קביעת עקרונות לשילוב, גודל מיזם מינימלי, מנגנוני תחזוקה וניהול

רקע: רוב הצעות החוק בעולם הקשורות בדיוור בר השגה נוגעות לדיוור מכליל, כלומר, להכללה של דירות בנות השגה בפרויקטי בנייה חדשים, באורח שמשלב אותן עם דירות במחירי השוק. ישנה אפשרות לעירוב ברמת הקומה, הבניין, הרחוב והשכונה. היתרונות של דיוור מכליל הן השגה המטרה של תמהיל חברתי, והעדר עלות ישירה גדולה מטעם השלטון המרכזי (בניגוד, למשל, לדיוור ציבורי).

המחלוקת: מעבר להשגות עקרוניות על עצם המטרה של שילוב חברתי, עלו מספר השגות עקרוניות פחות ראשית, היו שתהו בקרב נציגי היזמים האם שילוב של דירות בנות השגה בבניינים עם דירות במחירי שוק לא ייפגע בערך הדירות, או ירתיע דיירים מלרכוש אותן. מהמידע שהתקבל בפורום בנוגע לכך, ניכר כי בפרספקטיבה בינלאומית, חשש זה אינו מוצדק. כמו כן, עלו שאלות מנציגי הקבלנים והממשלה בנוגע לסוגיית התחזוקה. קרי, האם שילוב של דירות בנות השגה בבניינים לא יוצר בעיות תחזוקה – הן בגלל מצבם הסוציו-אקונומי החלש יותר של המתגוררים בהן, והן בגלל שיטת הבעלות (בדיוור בר השגה להשכרה), בה הגוף המנהל את הדירות נדרש לבעיות התחזוקה. על כן, חלק מהמשתתפים קראו ליצור דיוור בר השגה בבניין אחד – כלומר, בפרויקטים עם מספר בניינים, כל הדירות בנות ההשגה ירוכזו בבניין ספציפי, מה שימנע חיכוכים אפשריים. עם זאת, גישה זו עוררה התנגדות, היות שנטען (בידי נציגי הממשלה והחברה האזרחית) כי גישת הבניין הנפרד תוביל לבניית דיוור בר השגה אך ורק בפרויקטים גדולים (בני מספר בניינים), ופרויקטים רבים בהיקף בנייה קטן יותר לא יחויבו בבנייה בת השגה, מה שיוביל להחמצה מבחינת תכלית החוק.

רציונל: 'קביעת עקרונות לשילוב': הוחלט לבסוף לאפשר ליזם את הבחירה (במידת האפשר) לרכז את הדירות בנות ההשגה בבניין אחד. המומחה לחקיקת דיוור מכליל, אלן מלאך, ציין כי מטרת התמהיל החברתי מושגת ברמת הבניין, הרחוב והשכונה – בגן השעשועים, בבית הספר ובפארק. על כן, רמת התמהיל בבניין יכולה להיות חשובה, אולם אין מקום להתעקש על תמהיל ברמת הקומה. יש גם לאפשר ליזמים למקם את הדירות במחירי



השוק במקומות שימקסמו את רווחיהם, למשל, בקומות הגבוהות יותר 'מנגנוני תחזוקה וניהול': הוחלט באופן כללי על הקמת מנגנוני תחזוקה וניהול, שיאפשרו (אם אכן יהיו בניינים משולבים) חיים נאותים של מתגוררי הדירות בנות ההשגה במשותף עם שאר דיירי הבניין. דבר זה יכול להתבטא בקרן תחזוקה, או בהקמת גוף המתמחה בניהול דירות בנות השגה ברמה העירונית. יצויין גם כי מבחינת עיצוב הדירות, הודגש כי ישנה חשיבות לעיצוב חיצוני זהה של הדירות בנות ההשגה, כדי לא ליצור סטיגמטיזציה של המגורים בהן. לעומת זאת, אין מניעה שהמפרט של הדירות עצמן יהיה שונה כדי להוזיל את עלויות הבנייה.

**הטבת מס ל"מוסד ציבורי":** הרחבת הטבות מס למלכ"רים לדב"ה/עמותות לדב"ה/ תאגידים עירוניים, לטובת הקמה וניהול פרויקטים לדב"ה (פטור ממס הכנסה, מס רכישה -0.5%, פטור ממס על תרומות, מע"מ [לבדיקה – השלכות מע"מ])

רקע: בעולם, גופים מגזר שלישי רבים עוסקים בייזום, בנייה, ניהול ותחזוקת פרויקטים של דיור בר השגה. ישנה כוונה כי החוק המוצע ישמש פלטפורמה להתפתחות עתידית זו גם בישראל. בחו"ל, כדי לעודד גופים אלו בפעולתם, מוצעים להם מגוון אמצעי סיוע, למשל, הפחתת מע"מ, או הלוואות בריבית מוזלת. יצויין כי גופים ללא כוונת רווח כבר נהנים ממגוון הטבות מיסוי בישראל. על כן, מדובר בהרחבת ההטבות הקיימות, ולא ביצירה של הטבות חדשות.

המחלוקת: מצד נציגי היזמים, עלה חשש כי מתן הטבות בתחום הדיור והבנייה לעמותות ייעודיות עלול לפגוע בהם דרך תחרות לא הוגנת, לתפיסתם. עם זאת, הובהר להם על ידי נציגי הממשלה כי מדובר בהטבות לגופים המתמקדים בדיור בר השגה בלבד, ושלא מדובר בהטבות החלות על כלל שוק הדיור.

רציונל: כוונת הסעיף היא לעודד גופים שאינם למטרת רווח לפעול להקמת דיור בר השגה. יצויין כי נציגות רשות המסים בקבוצה בחנה את ההמלצות, וכי הן תחת דיון ברשות עצמה.

**צורת חזקה: שכירות ו/או בעלות:** לאפשר דב"ה הן בשכירות והן בבעלות. בפרויקטים של דב"ה בבעלות, להסדיר מנגנון של השבת ההשבחה (value capture) [כספי או נכסי] בעת מכירה חוזרת של הדירה.

רקע: דיור בר השגה יכול להתממש במספר צורות חזקה – שכירות, בעלות, ובעלות חלקית (נושא שנידון בקבוצה, אולם לא מצוין בעקרונות החקיקה). היסטורית, ישראל נטתה בעבר לעודד בעלות על נדל"ן, וככלל, הציבור בישראל נחשב כציבור המעדיף בעלות על בית ולא שכירות ארוכת טווח. עם זאת, אפשרות של שכירת דירות בנות השגה הינה מקובלת ונפוצה מאוד בעולם.

המחלוקת: היתה הסכמה רחבה בפורום שיש לאפשר דיור בר השגה בצורת השכרה. עם זאת, הועלתה טענה כי אם סיוע בשכירות הינו ארוך טווח, הוא עלול לעלות לקופת המדינה יותר מאשר סיוע חד פעמי ברכישה. לגבי בעלות, נסוב דיון מורכב יותר. הועלתה טענה (בעיקר מנציגי משרד האוצר) שדיור בר השגה בבעלות הינו בעייתי, משום שמדובר בהטבה משמעותית מאוד למספר מועט של אנשים. כלפי גישה זו נטען כי גם בדיור בבעלות אפשר לפרוס את ההטבה, וזאת באמצעות משכנתא עם שיעורי תמיכה משתנים לפי הכנסה, או לחלופין באמצעות מנגנון של השבת ההשבחה (שיידון בהמשך).

טענה נוספת שהועלתה נגד דיור בבעלות נגעה לחשש כי ההטבה תנוצל לרעה, דרך מכירה חוזרת של הדירה על ידי הזכאים להטבה. עם זאת, נציגי הממשלה טענו כי בידי הגורמים המפקחים ישנם כלים מתאימים כדי לעקוב אחר מצב הדירות, באורח שימנע ניצול לרעה של ההטבה.

רציונל: הוחלט לאפשר דיור בר השגה הן בבעלות והן בהשכרה, כדי לספק תשתית חוקית לכמה שיותר כלים המאפשרים בניית דירות בנות השגה.

'פרויקטים של דב"ה בבעלות, להסדיר מנגנון של השבת ההשבחה (value capture) [כספי או נכסי] בעת מכירה חוזרת של הדירה': מנגנון של השבת ההשבחה נועד להחזיר למדינה חלק מההטבה שניתנה במסגרת בעלות על דירה בת השגה, או את ההטבה כולה. לפי שיטה זו, כשהדייר מוכר את דירתו לאחר תקופת הזכאות במחיר שוק, המדינה זכאית לקבל ממנו את ההפרש (חלקו או כולו) מהמחיר אותו הוא שילם על הדירה מלכתחילה, למחיר בו הוא מכר את הדירה בשוק. הפרש זה מיועד להשקעה מחודשת בדירות בנות השגה, וכך, ההטבה הניתנת אינה חד פעמית אלא מתגלגלת. החלטה נוספת שקיבל הפורום בהקשר זה היא שבשתקופת הזכאות פגה, והדיירים מוכרים את הדירה במחירי השוק, לעירייה תהיה זכות סירוב ראשונית לדירה – קרי, אם העירייה מעוניינת להשאיר את הדירה כחלק ממלאי של דיור בר השגה, היא תוכל לעשות כן.

**חלף דב"ה:** אפשרות להמיר זכויות בנייה לדב"ה בתשלום חלף ("כופר") בפרויקט שאינו מתאים לדב"ה, ע"פ החלטת הרשות המקומית. תשלומי החלף ייכנסו לקרן/תב"ר עירוני וישמשו למימון פרויקטים/פעולות לדב"ה

באותה רשות מקומית ובניהולה.

רקע: הנושא של חלף בדיור בר השגה התפתח בעולם לאור התפיסה שישנם פרויקטים בהם שילוב של דירות בנות השגה הינו בעייתי – למשל, פרויקטים יוקרתיים במיוחד, בהם עלות ההחזקה היא כזו שלא תאפשר שילוב מקיים של דירה בת השגה בפרויקט. על כן, ישנה אפשרות שבמיעוטם של הפרויקטים לבנייה חדשה, ינתן פטור מבניית יחידות לדיור בר השגה, ובמקומם יבנה הגורם המבצע דירות בנות השגה במקום אחר, או לחלופין ישלם לרשות המקומית בסכום שווה הדירות. כסף זה יכנס לקרן עירונית שתבנה פרויקטים לקידום דיור בר השגה.

המחלוקת: מכיוון נציגי החברה האזרחית, הועלה החשש כי נושא החלף ישמש כפטור הולך וגדל של פרויקטים מדיור בר השגה. על כן, הם הציעו להגביל את כמות הפרויקטים שכל רשות רשאית להחריג מבניית דירות בנות השגה, ל-5% מסך הפרויקטים. הקבוצה הסכימה לכך, והובהר כי הכוונה הינה רק לפרויקטים של דיור יוקרה, וכי ברור שיש להגביל את השימוש בחלף.

11

רציונל: שיטת החלף נועדה למנוע הוצאות לא סבירות מהמתגוררים בדיור בהר השגה. כמו כן, הקרן העירונית שתוקם תבטיח כי אחוז הדירות בנות ההשגה מסך כל הדירות לא יהיה נמוך יותר בשל החלף, ואף יוכל להיות גבוה יותר – שכן תשלום החלף הוא לפי שווי הדירות, ועם תשלום על דירות יוקרה ניתן לבנות מספר גדול יותר של דירות בנות השגה בפרויקטים רגילים.

**תוספת היטל השבחה בהסכמה:** תוספת אחוזי בנייה (שאינם מיועדים לדב"ה) לפרויקט, כגון משרדים או מסחר, שבגינם הרשות תגבה 100% היטל השבחה. ה-50% התוספתיים ייכנסו לקרן עירונית וישמשו לפרויקטים של דב"ה באותה עיר.

רקע: היטל השבחה הינו מרכיב חשוב מההכנסות של הרשות המקומית מפרויקטים נדל"נים בשטחה. היטל זה מאפשר לה לספק שירותים למתגוררים בבניינים. עם זאת, בקרב היזמים יש הטוענים כי היטל השבחה הגבוה הוא מהגורמים המרכזיים למחירי הדיור הגבוהים. בקבוצה הועלו מספר הצעות הנוגעות לשינוי היטל השבחה – העלאתו, כדי ליצור מקור הכנסה לדיור בר השגה, או לחלופין הנמכתו, כיצירת תמריץ לבניית דיור בר השגה.

המחלוקת: כאמור, התקיים דיון נרחב בשאלת דמי ההשבחה. חלק מנציגי היזמים קבלו על דמי ההשבחה כעל

חסם כללי בשוק הדיור. הועלתה הצעה מטעם משרד ראש הממשלה להעלות את דמי ההשבחה בפרויקטים הכוללים מסחר ושירותים, מ-50% כיום ל-70%, כך ש-20% הנותרים משמשים לקרן לאומית או עירונית לדיור בר השגה. כל הצעה מחייבת בנוגע להעלאת היטל ההשבחה גררה מחלוקות עם נציגי היזמים. מן הצד השני, ההצעה של חלק מנציגי היזמים לביטול או הפחתת היטל ההשבחה בפרויקטים בהם יכלל דיור בר השגה עוררה התנגדות בקרב נציגי הממשלה והרשויות המקומיות, שקבלו כי הדבר לא יותיר מקורות תקציביים לרשויות כדי לפתח את איזור הבנייה ולהציע שירותים למתגוררים בעיר.

רציונל: ההצעה נועדה לפשר בין העמדות השונות. על כל פנים, מקרה של תוספת בהיטל ההשבחה תהיה אופציונלית (גם במקרה של דיור בר השגה מחייב). הוחלט כי אם תינתן תוספת ייעודית של אחוזי בנייה, למטרות שאינן דיור בר השגה, אולם כדי להשיג יעד של דיור בר השגה, אזי על תוספת זו יילקח היטל השבחה של 100%. 50% הנוספים יופנו לקרן עירונית לבניית דיור בר השגה.

**כלי תכנון:** המנגנון והכלים: הנחייה ברמה ארצית, הצעות של גוף מקומי ו/או אישור במישור המחוזי/הארצי

12

רקע: בישראל, כוח תכנוני רב מרוכז בידי השלטון המקומי. בהשוואה בינלאומית, ניתן לראות כי מדיניות של דיור בר השגה מקודמת פעמים רבות על ידי השלטון המקומי. הועלו בפורום שאלות כגון – אילו גופים מחייבים או מאפשרים את הדיור בר השגה, אילו גופים קובעים את אחוז הדירות בנות ההשגה בפרויקט, ובהתאם, אילו גופים מוסמכים לתמרץ את בניית הדירות בנות ההשגה.

המחלוקת: נוצרה מחלוקת לגבי מידת האוטונומיה של הרשויות המקומיות בנוגע למדיניות הדיור בר השגה שלהן. נציגי הרשויות המקומיות קראו להעביר יותר סמכויות לידי הרשויות המקומיות, כפי שגם נהוג במדינות רבות עם מדיניות סדורה של דיור בר השגה. לטענת נציגי הרשויות, הרשויות מודעות יותר לצרכים הממשיים בשטח, והן מסוגלות לפעול באורח יעיל, בהינתן שהמנדט לפעולה יוענק להן. על כן, נציגי הרשויות ביקשו לאפשר להן להפעיל מדיניות עצמאית בכל הנוגע לדיור בר השגה, המתואמת, כמובן, עם המטרה הלאומית הכללית.

נציגי הממשלה הדגישו את העובדה כי לא כל הרשויות מסוגלות לעצב מדיניות דיור בר השגה עירונית ולפעול לפיה, וכי יש להתחשב בדיפרנציאציה בין הרשויות. כמו כן, הדגישו גם את העובדה כי לא כל הרשויות מעוניינות בבנייה לאוכלוסיה חלשה יחסית, ושרשויות רבות דווקא מעוניינות בבניית יוקרה בלבד.

רציונל: 'הנחייה ברמה ארצית': הוחלט כי ינתן טווח של אחוז בנייה בת השגה בפרויקטים שונים, וכי טווח זה ייקבע ברמה הארצית, כדי להבטיח שפרויקטים אלו יתקיימו בכל חלקי הארץ.

'הצעות של גוף מקומי': המטרה היא כי תחת הטווח שיציב השלטון המרכזי, הרשות המקומית (לפי תכנית של אמידת צרכים) תוכל להשפיע על אחוז הדירות בנות ההשגה, ועל קהלי היעד השונים שלהן מבחינה סוציו-אקונומית, בהתאם למצב הנקודתי של העיר ולצורך הקיים בה.

'אישור במישור המחוזי/הארצי': הועלתה האפשרות (שלא הוחלטה סופית) כי החלטת הרשויות תועבר לבדיקה של גוף ארצי או מחוזי, והלה יאשר את מדיניות הרשות. יש לציין כי בנקודה זו התעורר ויכוח סביב מידת הרגולציה המוגזמת שאישור כזה דורש, לאור העובדה שמדיניות הרשות היא בכל מקרה בתוך הטווח שקבע השלטון המרכזי. לכן, הקבוצה לא הגיעה להחלטה סופית בנקודה זו. עם זאת, חשוב לציין כי הקבוצה הסכימה לדיור בר השגה דיפרנציאלי מבחינת הזיקה בין ההכנסה לזכאות, היות שההכנסה ועלות המחייבה משתנה בין אזורים שונים, ועל החוק לאפשר גמישות הנותנת מענה לאזורים גאוגרפיים שונים.

13

#### **קביעת קריטריונים:** השלטון המרכזי קובע תנאי סף (הכנסה, חסר-דיור וכו'), קריטריונים

להקצאה (נכות, זקנה, וכו') וטווחי הקצאה לכל קריטריון, כאשר השלטון המקומי קובע את ההקצאה הספציפית לכל פרויקט במסגרת זו.

רקע: נושא קביעת הקריטריונים לדיור בר השגה הינו נושא טעון מבחינה פוליטית בישראל. עם זאת, רוב דיוני הקבוצה לא התמקדו בקריטריונים שנויים במחלוקת, אלא בקריטריונים סוציו-אקונומיים הנהנים לרוב מהסכמה רחבה. כאן עלתה שוב שאלת גבולות הסמכות בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות. מבחינה בינלאומית, הפורום למד כי באנגליה קיימים קריטריונים ממשלתיים להקצאת דיור בר השגה, ופרויקטים שלא עומדים בהם לא מקבלים תמיכה ממשלתית. עם זאת, מפעילים תקרת דרישות גמישה, כדי לאפשר מגורים לקבוצות סוציו-אקונומיות שונות. בארה"ב, הרשות המקומית גם קובעת לאיזה אוכלוסית יעד (מבחינת עשירון סוציו-אקונומי) מיועד הפרויקט, וגם מפקחת על הקריטריונים. בצרפת המדינה מספקת קווים מנחים לקריטריונים, אולם ההחלטה הסופית היא של הרשות המקומית.

המחלוקת: גם בנושא קביעת הקריטריונים וההקצאה, המחלוקת העיקרית נסובה בין השלטון המרכזי למקומי.

היו שטענו (דווקא בקרב נציגי היזמים) כי משום שהרשות המקומית מודעת היטב לצורך המקומי, יש לקבוע את הקריטריונים ואת תמהיל הזכאים לפרויקט ברמה המוניציפלית. עם זאת, מספר נציגים ממה מגזרים התנגדו לגישה זו, באומרם שדבר זה עלול לפגוע בהקצאת פרויקטים לאוכלוסיות החלשות ביותר, עבורן לא ייזמו הרשויות השונות פרויקטים. על כן, סברו מצדדי גישה זו, דרושה יד לאומית מכוונת בנושא הקריטריונים לדיוור בר השגה.

רציונל: בנושא הקריטריונים, הוחלט על מסגרת עבודה דומה בין השלטון המקומי והמרכזי כמקובל בעולם – השלטון המרכזי יתווה טווחים של קריטריונים להקצאה, והרשויות המקומיות יוכלו לנוע, לפי הצורך הנקודתי, על פני טווח זה. מטרה של גישה זו היא הן להבטיח מדיניות עקבית וחברתית ברמה הלאומית, והן לאפשר את הפתרון הנכון ביותר עבור כל רשות, לפי הצורך הנקודתי שלה בעת הקמת הפרויקט. צוין גם כי הרשות תעמוד לביקורת ממשלתית וציבורית בנושא זה, תחת השאיפה כי החלטות ההקצאה יישארו בידיה.

**הקצאת הדירות:** הגרלה ממוחשבת לזכאים על ידי היזם/החברה העירונית/המלכ"ר בתהליך שקוף. המבקשים להירשם להגרלה ינפיקו תעודת זכאות מיוחדת לדב"ה ממשב"ש או לחילופין, תתבצע בחינה של הזוכים בלבד. **קביעת תמהיל גדלי הדירות:** השלטון המרכזי קובע טווחים, והשלטון המקומי קובע את התמהיל לפרויקט. ההסכם עם היזם מאושר ברשות המקומית. באחת הקבוצות הוצע לפרסם את ההסכם לעיון הציבור.

רקע: כשניתנת הטבה מטעם המדינה או הרשות המקומית, עולה החשש מניצול לרעה של הטבה זו ומתופעה של נפוטיזם. על כן, שאלת הקצאת הדירות לזכאים עלתה, כדי לקבוע מנגנון שהוא מחד שקוף ונתון לביקורת ציבורית, ומאידך יעיל ופשוט, באורח שמאפשר הקצאה בקנה מידה נרחב.

המחלוקת: הועלו מספר שיטות לקביעת ההקצאה. שיטה אחת הינה שיטת הניקוד הקיימת במשרד השיכון, שנציגיו העלו כאפשרות: לפיה, לכל זכאי יש ניקוד המתקבל משקלול של מספר גורמים סוציו-אקונומיים (הכנסה, אחוזי נכות), וכך ניתן לדרג את הזכאים לפי מידת זכאותם. הטענה היתה כי המנגנון כבר קיים ועובד לגבי הדיוור הציבורי, ובסיס הנתונים הוא בנמצא. יתרון מרכזי של גישה זו הוא בכך שהיא מאפשרת דירוג בתוך קבוצת הזכאים – קרי, מי זכאי יותר ומי פחות. לכן, יש שחשבו כי זו שיטה צודקת יותר. שיטה נוספת הינה של סינון העומדים בתנאי הסף של הזכאות ואז עריכת הגרלה ביניהם. היתרון המובהק של הגרלה הינו השקיפות והיעילות שלה, על פני בדיקה והשוואה פרטנית של הזכאים ודירוגם בשיטת הניקוד. שיטת ההגרלה היא גם

המקובלת יותר בהקצאת דיור בר השגה בעולם. כשכלול לשיטת ההגרלה, הועלתה מהצוות המקצועי הצעה שמבקשת לעשות את סינון המועמדים לפי תנאי הזכאות לאחר ההגרלה. זאת משום שהביקוש לפרויקטים של דיור בר השגה הינו רב, וסינון לאחר ההגרלה מאפשר חסכון במשאבים (היות שיש לבחון בחינת זכאות רק מאות מועמדים, במקום אלפי או עשרות אלפי משתתפים טרם להגרלה).

רציונל: הוחלט על הגרלה, שהזכאות להשתתפות בה ניתנת על ידי משרד השיכון. את ההגרלה יערוך אותו גוף המקים ומפעיל את הפרויקט הנקודתי. כך יוצר מצב בו משרד השיכון (ולא גוף פרטי או מקומי) הוא האחראי על אכיפת הקריטריונים, אולם הזכאות עצמה נקבעת בהליך שקוף ופתוח.

#### **בעלות על דב"י: להסדיר אפשרות של בעלות ע"י בעל פרטי, רשות מקומית או מלכ"ר**

רקע: בעולם, ישנה קשת של סוגי בעלות על דיור בר השגה (הכוונה היא במצב בו אוכלוסית היעד שוכרת את הנכס). בארה"ב, בנייה של יזמים שגם מנהלים פרויקטים של דיור בר השגה להשכרה הינה נפוצה. באנגליה ובצרפת, יש מלכ"רים יעודיים העוסקים בכך בהיקפים נרחבים. לכל אחת מצורות הבעלות השונות יתרונות וחסרונות, והכוונה של החוק היא לאפשר לסוגים שונים של בעלות להתקיים במקביל, ולא לפעול לכינון של סוג אחד בלעדי.

המחלוקת: בעקרון, הרצון לאפשר מגוון סוגי בעלות היה משותף לחברי הפורום. כן הועלה חשש, בעיקר מנציגי הממשלה, שאפשר בניית וניהול דיור בר השגה לעמותות הינו פתח לסקטוריאליזם, בשל הנסיון שיש כיום עם קבוצות רכישה שנרשמות כעמותות. אולם, הובהר כי כוונת החוק אינה לקבוצות רכישה, אלא לעמותות המתמחות בבניית דיור בר השגה (לא לחברי העמותה עצמן). השגה נוספת עלתה בנוגע לבעלות יזמים על דיור בר השגה – הסתייגות שעלתה מצד היזמים עצמם. כידוע, לא קיים שוק שכירות מוסדי בישראל עבור מגורים, היות שהתשואה האלטרנטיבית של היזמים הינה גבוהה יותר. בשל כך, וגם בשל חוסר הרצון של יזמים לעסוק בשאלות של תחזוקה ודיירים בעייתיים, הועלו ספקות בקשר למודל בעלות זה.

רציונל: כאמור, הרציונל העקרוני הוא להציג מגוון של אפשרויות לבעלות על דיור בר השגה. לדיור בבעלות היזם או חברה פרטית יש יתרון מבחינת המדינה, היות שמודל זה אינו דורש השקעה ציבורית ישירה. המודל המוצע נסוב בדרך כלל סביב השכרת הדירה לפרק זמן שיכול לנוע בין 5 ל-30 שנה, ואז מכירתה של הדירה על

ידי היזם במחירי שוק. ליזם צפוי להיות אינטרס מובנה לשמירה על הדירות, היות שהוא מתעתד למכור אותן בסופו של דבר. החסרון של מודל זה הוא שהדירות מפסיקות להיות בנות השגה לאחר מכירתו של היזם אותן. היו שטענו כי יש בכך השקעה רבה ביצירת הפרויקט, בעוד שהוא לא עונה על הצורך הציבורי בצורה מספקת. במודל של בעלות עירונית או בידי גוף ייעודי ללא מטרת רווח, בדרך כלל בליווי הטבות מס ייחודיות, היתרון המרכזי הוא מתן מענה ארוך טווח לדיור בר השגה. הדירות בבעלות זו לא נמכרות כחלק מהמודל, ועל כן יש בהן תועלת ציבורית רבה. עם זאת, מודל זה דורש, בדרך כלל, השקעה ציבורית ישירה.

**ניטור:** כשגוף עירוני הוא הבעלים, מבקר העירייה יפקח. אם מלכ"ר הוא הבעלים, דורש מנגנון לניטור המלכ"רים (לאחר הסמכתם), כולל בדיקת איתנות כלכלית ושקיפות.

**רקע:** נושא הניטור עולה על רקע חשש מניצול לרעה של תמריצים לבניית דיור בר השגה. כמו כן, עולה חשש כי עמותות שפועלות ללא מניע רווח עשויות להתנהל בצורה לא מקצועית ולא אחראית מבחינה כלכלית, ועל כן יש צורך בהכשרה ובפיקוח על איכות עבודתן. בבחינה בינלאומית, ניתן לראות כי רוב הפיקוח על עמותות ותאגידי דיור נעשית ברמה המקומית (אנגליה היא יוצאת דופן עם פיקוח לאומי על תאגידי הדיור החברתיים). בצרפת, למרות שהפיקוח הוא מקומי, הסמכת והכשרת העמותות הייעודיות לדיור בר השגה נעשית ברמה הלאומית. זאת כדי להבטיח התנהלות מקצועית המבוססת על ידע עדכני בכל הקשור לאיתנות הכלכלית ולשקיפות של העמותות.

**המחלוקת:** הדיון העיקרי בנושא זה נסוב שוב סביב מערכת היחסים שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי. נציגי השלטון המרכזי סברו כי למדינה צריכה להיות אפשרות לרגולציה על אכיפת השלטון המקומי. נציגי השלטון המקומי הסכימו עם קביעה זו, אולם סייגו זאת באומנם כי הממשלה צריכה גם בתחום זה להכיר בדיפרנציאציה בין הרשויות השונות, ולאפשר לרשויות האיתנות יותר לפקח בצורה עצמאית יותר.

**רציונל:** הסעיף נועד להבטיח כי גופים עירוניים ומלכ"רים יפוקחו באורח מסודר על ידי הרשות המקומית, או לחלופין על ידי גוף ייעודי שיוקם לשם כך. יש גם אפשרות למודל משולב, בו העירייה משתמשת בשירותים חיצוניים (של הערכת איתנות כלכלית, למשל) כדי להשלים את כלי הפיקוח שלה על מלכ"רים לדיור בר השגה. החשש של המדינה הוא מעודף רגולציה שתידרש ממנה, ולכן יש רצון מסוים לבזר את הרגולציה לרשויות המקומיות, תוך אפשרות לפקח על פועלן במידת הצורך.



**אג"ח מוניציפלי/ממשלתי: גיוס הון לצורך מימון השכרה ארוכת טווח. הנפקת אג"ח מוניציפלי מצריך הגמשה בכללים של הבורסה והרשות לני"ע, בעיקר לעניין הדיווח.**

רקע: השאיפה להנפקת אג"ח מוניציפלי ככלי מימוני לדיור בר השגה בהשכרה נובעת על רקע מחסור במקורות כספיים ברשויות המקומיות. הרשויות בישראל נמצאות בסד תקציבי לוחץ, והן מתקשות להשקיע כספים נוספים בדיור בר השגה מהמאגר הנוכחי. לכן, עלתה בעיריית הרצליה יוזמה, הנשענת על נסיון בינלאומי, להנפיק אג"ח ייעודי לדיור בר השגה, שיהווה מוצר פיננסי אטרקטיבי עבור גופים מוסדיים. אג"ח להשכרה ארוכת טווח מספק השקעה בטוחה ויציבה יחסית, ולכן סביר שיעניין גופים אלו.

המחלוקת: כעקרון, הפורום תמך בקידום הכלי, על אף שכללי הרשות לניירות ערך כרגע מקשים על יישומו. חשש אחד שעלה הוא האם קידום של אגרות חוב עירוניות עלול לסכן את דירוג האשראי של ישראל. אולם נטען על ידי נציגות מבנק ישראל כי בהיקפים המשוערים, סכנה כזו אינה ריאלית. טענה נוספת שעלתה מנציגות הבנקים היא שסביר להניח כי ההחזר של אגרות החוב יגיע לא רק מהפרויקטים לדיור בר השגה, ושיש לקחת בחשבון מצב בו עלות הפרויקטים מגיעה על חשבון מטרות ציבוריות אחרות.

רציונל: כאמור, ההצעה הגיעה לפורום לאחר בחינה של עיריית הרצליה, שבדקה את הכדאיות הכלכלית של הכלי, וגם דנה עם משקיעים פוטנציאליים במידת העניין שלהם באגרות החוב. העקרון הבסיסי הוא לענות על צורך מימוני שלא מקבל מענה. הלוואה כזו לטווח ארוך הינה מוצר אשראי מיוחד שבנקים אינם מציעים, ועל כן יש הצדקה לקידומו, במסגרת קידום הכלכליות של פרויקטים לדיור בר השגה.

**פריסת תשלומי הקרקע לרמ"י: בפרויקטים של דיור להשכרה ארוכת טווח, במקום לשלם את מלוא עלות הקרקע עם הזכייה במכרז, מוצע לאפשר ליזם פריסת תשלומים עד למועד המימוש (מכירת הדירה) – מחייב החלטת רשות מקרקעי ישראל.**

רקע: הנושא של פריסת תשלומים על הקרקע הינו נסיון נוסף למצוא פתרון מימוני להשכרה לטווח ארוך. המחלוקת: לא עלתה מחלוקת לגבי הכלי בדיוני הקבוצה. עם זאת, יש להציג את ההצעה בפני רשות מקרקעי ישראל, ולראות מהי עמדתה בנושא.

רציונל: כיום, התשלום לרשות מקרקעי ישראל הינו חד פעמי, ולכן הוא מחייב הון עצמי, הלוואה מבנק, ולרוב

מודל שברוך במכירה מהירה יחסית של הדירות הנבנות על הקרקע. כדי לפתח פרויקטים בשכירות בהיקף גדול, יש לבחון כיצד ניתן לפרוס את התשלום על הקרקע, כדי שהגוף המנהל את הפרויקט יוכל להשכיר את הדירות במשך שנים ועדיין ליהנות מרווחיות.