

עמדת מרכז הגר להצעת חוק התכנון והבניה (תיקון – דיור בהישג יד) תקציר

מהו דיור בהישג יד?

- ❑ **דמי שכירות** – אין לקבוע שיעור הפחתה אחיד של 20% ממחיר השוק. יש להסמיך את מוסדות התכנון לקבוע הפחתה ממחיר השוק באופן דיפרנציאלי, כך שבאזורי ביקוש גבוהה ההפחתה תהיה גדולה יותר מאשר באזורים בהם ערכי הקרקע נמוכים.
- ❑ **תנאי זכאות** – דיור בהישג יד הוא דיור שמיועד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה. כדי להבטיח זאת יש לקבוע תנאי זכאות המכוונים לאוכלוסייה זו. תנאי הזכאות יכללו לכל הפחות מבחן הכנסה.

תכנון דיור בהישג יד

- ❑ **סמכויות ועדה מחוזית** – אין להגביל את סמכות הוועדות המחוזיות לתוספת בניה מעבר ל'מקובל באזור'. ההחלטה בנוגע לכמה דיור בהישג יד יוקצה בתכנית בסמכות מחוזית היא החלטה תכנונית בסמכות ועדה מחוזית והיא צריכה להתבסס על בחינה של הצרכים האזוריים בדיור בהישג יד, בהתאם לקבוע בתמ"א 35.
- ❑ **סמכויות ועדה מקומית עצמאית** – יש להסמיך ועדה מקומית עצמאית לקבוע שימוש לדיור בהישג יד בקרקע המיועדת למגורים ללא תלות בתוספת זכויות בניה. ניתן לאפשר לוועדה לקבוע תוספת זכויות בניה עד 25% ולפי שיקול דעת הוועדה במידת הצורך ולשם הבטחת כדאיות כלכלית לבניית דיור בהישג יד.
- ❑ **כמה דיור בהישג יד לבנות?** מטרתו של חוק זה הינה ליצור מלאי משמעותי של דיור בהישג יד להשכרה במחיר מופחת, שהינו 'מוצר' שלא נוצר על ידי השוק הפרטי (להבדיל משכירות), ומצוי בחסר משמעותי. לכן, מוצע לשנות את היחס הקבוע בהצעה בין דיור להשכרה במחיר שוק (כיום 75%) ובמחיר מופחת (25%), ולהגדיל משמעותית את שיעור יחידות הדיור להשכרה במחיר מופחת.

12.6.2017

ח"כ רחל עזריה **יו"ר ועדת הרפורמות**

שלום רב,

הנדון: עמדת מרכז "הגר"¹ להצעת חוק התכנון והבניה (תיקון – דיור בהישג יד)

אנו מברכים על קידום התיקון שבנדון, שהינו אבן דרך משמעותית בהסרת החסמים ליצירה של דיור בהישג יד. אין זה סוד שההסדר שהתווסף בשנת 2014 לחוק התו"ב בנושא דיור בהישג יד הפך לאות מתה, ואף צמצם את האפשרות של רשויות מקומיות לקדם בניה של דיור בהישג יד בתחומן. המצב המשפטי היום לא רק שאינו מעודד בניית דיור בהישג יד אלא מקבע מתווה מגביל ולא פרקטי לדיור בהישג יד – ולכן הצעת החוק חשובה. יחד עם זאת, ישנן מספר סוגיות אשר לא מקבלות מענה מתאים בהצעת החוק, כמפורט להלן:

דמי שכירות בדיור בהישג יד

דיור בהישג יד נקבע בהצעת החוק כדיור שדמי השכירות בו מופחתים בשיעור של 20% ממחיר השוק. הגדרה זו מחטיאה את התכלית שעומדת בבסיס הרעיון של דיור בהישג יד – הבטחת השגות בדיור למשקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה ויצירה של תמהיל אוכלוסיות מגוון באזורים שונים.

בעולם, דמי השכירות של דיור בהישג יד נקבעים כשיעור מתוך ההכנסה של משק הבית. למשל, בארה"ב וקנדה נקבע שההוצאה על דיור לא תעלה על 30% מההכנסות ברוטו של משק בית, כדי להבטיח שתישאר די הכנסה פנויה כדי לממן צרכים חיוניים אחרים. לכן, עצם הקביעה שמחיר השכירות בהישג יד יקבע כהנחה קבועה של 20% ממחיר השוק – היא לכשעצמה פשרה.

לאור זאת, אין לקבע בחקיקה ראשית שיעור הפחתה ממחיר השוק ואין לקבוע באופן שרירותי הפחתה קבועה שתחול בכל חלקי הארץ- אלא יש לקבוע דרך לחישוב שיעור הפחתה. בנוסף, צריך להבטיח מידה של גמישות באופן חישוב ההנחה ולהתאימה להכנסות של עשירי הביניים והעשירונים הנמוכים, ולא לדבוק בשיעור שרירותי של 20% ממחיר השוק.

קביעת שיעור הפחתה אחיד אינו מביא בחשבון הבדלים משמעותיים בין אזורים שונים בארץ, וצפוי לשמר פערים חברתיים בין אזורי ביקוש ואזורים פריפריאליים. לכן יש להסמיך את מוסדות התכנון לקבוע הפחתה ממחיר השוק באופן דיפרנציאלי, כך שבאזורי ביקוש גבוה הפחתה תהיה גדולה יותר מאשר באזורים בהם ערכי הקרקע נמוכים. רק כך ניתן יהיה ליצור הזדמנויות דיור לבעלי הכנסה נמוכה ובינונית גם באזורים מבוקשים.

הניסיון הנצבר מלמד שבאזורי ביקוש הנחה של 20% מדמי שכירות בתנאי השוק אינה מפחיתה את דמי השכירות לרמת מחירים שהולמת את היכולת הכלכלית של מעמד הביניים, ודאי שלא של עשירונים נמוכים. למשל בפרויקט הדגל של חברת "דירה להשכיר" בהרצליה דמי שכירות מופחתים ב-20% ממחיר השוק עבור דירת 4 חדרים הינם 4,460 ש"ח לחודש. מחיר זה אינו בר השגה עבור מרבית משקי הבית בישראל.

סמכות ועדה מקומית עצמאית

לעמדתנו, אין להתנות את קביעת השימוש של דיור בהישג יד בתוספת של זכויות בניה. יש להרחיב את סמכות הועדות המקומיות העצמאיות לקבוע שימוש של דיור בהישג יד בקרקע המיועדת למגורים, ולא רק בכפוף להקניית תוספת זכויות.

¹ מרכז הגר למחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי הוקם על מנת לפתח ידע וכלים חדשים בתחום הדיור ולקדם מדיניות שתאפשר דיור הולם, נגיש ובהישג יד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה. המרכז עוסק במחקר אקדמי יישומי בתחום של דיור בהישג יד והתחדשות עירונית, בליווי פרויקטים 'מחוללי שינוי', בגיבוש הצעות חקיקה ופיתוח כלי מדיניות חדשים. המרכז פועל בראייה רב-תחומית ומעסיק אנשי מקצוע מתחום המשפט, התכנון, והכלכלה. מידע נוסף על מרכז הגר ניתן למצוא באתר האינטרנט של המרכז: www.israhc.org

הצעת החוק מכתובה תוספת זכויות בניה לשם בניית דיור בהישג יד באופן שהוא 'עוקף תכנון'. בנוסף, לא בכל מקום נדרשת תוספת זכויות בניה על מנת לבצע דיור בהישג יד תוך שמירה על כדאיות כלכלית, ובפרט לאור העובדה שבימים אלו מקודמת חקיקה לקביעת תמריצים לבניית דיור להשכרה בין היתר באמצעות מיסוי.

ניתן **לאפשר** תוספת זכויות, לשיקול דעת הועדה המקומית ובמידת הצורך - על מנת להבטיח כדאיות כלכלית. אך אין לקבוע בחקיקה שיעור קבוע של זכויות בניה, שכן תוספת הזכויות הנדרשת לשם הבטחת כדאיות כלכלית משתנה בהתאם לערכי הקרקע. על כן מוצע:

- להסמיך ועדה מקומית עצמאית לקבוע שימוש לדיור בהישג יד בקרקע המיועדת למגורים.
- להסמיך ועדה מקומית עצמאית לקבוע תוספת זכויות בניה **עד 25%** ולפי **שיקול דעת הועדה** לשם הבטחת כדאיות כלכלית לבניית דיור בהישג יד.

ועדות מקומיות שאינן עצמאיות

ישנן ועדות מקומיות שאינן מוסמכות כועדות עצמאיות אך יש בתחומן צורך ברור לדיור בהישג יד - למשל ירושלים, בני ברק, גבעתיים ועוד. יש לקדם פתרון שיהיה רלוונטי גם לערים אלה ויאפשר להן לקדם תכניות לדיור בהישג יד עם/ללא תוספת זכויות בניה - ובמידת הצורך תוך פיקוח.

שיעור יחידות הדיור להשכרה במחיר מופחת

הצעת החוק יוצרת תחרות לא רצויה בין בניית דיור להשכרה ארוכת טווח ודיור להשכרה במחיר מופחת. שכן היא מקצה 25% בלבד מיחידות הדיור שיבנו מתוך סך הזכויות שהוקצו לדיור בהישג יד עבור דיור להשכרה במחיר מופחת. יתר יחידות הדיור ייועדו להשכרה במחיר השוק.

אין רע בשילוב של תמהיל של דירות להשכרה במחיר מופחת לצד דיור לרכישה או להשכרה במחיר השוק - אולם, **מטרתו של חוק זה הינה ליצור מלאי משמעותי של דיור בהישג יד להשכרה במחיר מופחת, שהינו 'מוצר' שלא נוצר על ידי השוק הפרטי (להבדיל משכירות), ומצוי בחסר משמעותי.** לכן, מוצע לשנות את היחס בין דיור להשכרה במחיר שוק ובמחיר מופחת, ולהגדיל משמעותית את שיעור יחידות הדיור להשכרה במחיר מופחת.

מימוש בניה לדיור בהישג יד

הצעת החוק מותירה לשיקול דעת יזם אם לממש את תוספת הזכויות ולבנות דיור בהישג יד. החלטה זו מקנה שיקול דעת רחב מאד ומבלי להתוות את קריטריונים המצדיקים נסיגה מהתכנית. החלטה של מוסד תכנון על בניית דיור בהישג יד היא החלטה תכנונית עקרונית - וכפי שלא גורעים זכויות בניה שניתנו כאשר ערך הקרקע עולה, כך אין לאפשר נסיגה מההחלטה לבנות דיור בהישג יד בשל שיקולי כדאיות נקודתיים.

יחד עם זאת, על מנת שלא לפגוע באפשרות לממש תכניות בניה - **מוצע כי יזם שמבקש לא לבנות דיור בהישג יד ישא בנטל להוכיח באמצעות חו"ד שמאית מעודכנת כי אין כדאיות כלכלית לכך.**

הגבלת סמכות ועדה מחוזית לתוספת בניה מעבר ל'מקובל באזור'

על פי הצעת החוק ועדה מחוזית מוסמכת להקצות זכויות עבור דיור בהישג יד רק אם הן מעבר להיקפי הבניה המקובלים באזור. הוראה זו **מסרבלת את התהליך**, ואינה הולמת את הסמכות הרחבה שיש לוועדות מחוזיות לקבוע מהו התכנון המקובל בתחומן, מהי הצפיפות המתאימה בתכנית וכדומה.

ההחלטה בנוגע לכמה דיור בהישג יד יוקצה בתכנית בסמכות מחוזית **צריכה להתבסס על בחינה של הצרכים האזוריים בדיור בהישג יד.** זהו השיקול הענייני שיש לשקול והוא קבוע בתמ"א 35 - אשר מורה כי תכנית להרחבה ניכרת תופקד בתנאי ש"מוסד תכנון בחן את הצורך בדיור בהישג יד וקבע, במידת הצורך, את כמות יח"ד הנדרשות לכך ואת תמהיל גודלי יח"ד המוצעות בהרחבה" (סעיף 12.1.3 לתכנית המתאר הארצית מס' 35).

חוות דעת שמאית של חברת 'דירה להשכיר'

לעמדתנו, יש לבטל את התנאי לפיו הפקדת תכנית ובה דיור בהישג יד מותנית בביצוע חו"ד שמאית של חברת 'דירה להשכיר' – **ולאפשר לכל שמאי לבחון את היתכנות התכנית**. ישנה חשיבות להבטחת כדאיות כלכלית של תכנית לדיור בהישג יד (בדומה לכל תכנית אחרת), אך אין כל סיבה להגביל את הגורם אשר עורך את הבדיקה לחברת 'דירה להשכיר'.

מגבלה זו תקשה על מימוש תכניות ללא הצדקה כאשר קידומן של תכניות לדיור בהישג יד יהיה תלוי בנכונות של דירה להשכיר לספק שמאות כאמור. לא קיימת ב'דירה להשכיר' מומחיות שמאית שאין אצל שמאים מומחים אחרים ועל כן אין הצדקה להגביל את הגורם השמאי.

תנאי זכאות

תנאי הזכאות על פי הצעת החוק הינם התנאים שנקבעו בהחלטת ממשלה (203 דר/13), קרי זוג או יחיד מעל 35 חסר דירה. תנאים אלו מאד מצומצמים, ואינם מספיקים כדי להבטיח שהדיור שיבנה אכן ייועד למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה ובינונית שאין ברשותם אמצעים לשכור או לרכוש דירה.

מוצע לקבוע הוראה לפיה תנאי הזכאות יקבעו ע"י השר, בהתייעצות עם שר הרווחה, ויכללו לכל הפחות: **מבחן הכנסה, והיות משק הבית חסר דירה**. כן מוצע לשקול לקבוע מבחן הון עצמי.

בנוסף, יש לשקול את האפשרות להסמיך רשויות מקומיות להכין **מסמך מדיניות לתנאי זכאות מקומיים** ובו פרוט תנאי זכאות אשר הולמים את צרכי הדיור ברשות, לרבות התייחסות לגיל מינימום, הרכב משק בית, או היותו אדם עם מוגבלות כהגדרתו בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח-1998. מסמך המדיניות יאושר על ידי מועצת הרשות המקומית ועל ידי השר.

בן מקום

הצעת החוק מבקשת לאפשר לרשויות בישובי עדיפות לאומית וישובי מיעוטים להקצות שיעור גבוה של יחידות דיור לבני המקום. אולם ההיגיון שעומד בבסיס העדפה זו (שעשוי להיות יפה לדיור המוצע לרכישה במחיר מופחת כמו במחיר למשתכן), אינו עומד כאשר מדובר בדיור בהישג יד.

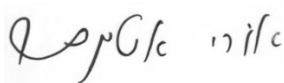
דיור בהישג יד נוצר על פי רוב בערים מרכזיות בהן הביקוש לדיור גבוה, והוא נועד לאפשר לתושבים שנדחקים מהעיר בשל מחירי דיור גבוהים להוסיף ולהתגורר בשכירות מחלת. באזורים פריפריאליים יש בעיות דיור למכביר, אך על פי רוב שכר הדירה בהם ממילא נמוך. כמו כן מחיר הקרקע באזורים אלה לרוב יקשה על בניה של דיור בהישג יד, וודאי כל עוד התמריץ המרכזי לכך הוא תוספת זכויות בניה.

לפיכך, היות ומטרת הצעת החוק היא בין היתר לתמרץ רשויות מקומיות באזורי ביקוש לקדם דיור בהישג יד בתחומן – יש לבטא זאת על ידי הגדלת שיעור בני המקום להם ייועד הדיור בהישג יד.

תחילת החוק

אין להתנות את תחילת החוק בקביעת תקנות כקבוע בסעיף התחילה.

בברכה,



אורי אטינגר, עו"ד

מנהלת תחום קידום מדיניות



סבסטיאן ולרשטיין

מנהל



פרופ' נטע זיו

מנהלת אקדמית