



02 ינואר, 2024

לכבוד
עו"ד אפרת פרוקצ'ה
יועצת משפטית
משרד הבינוי והשיכון
בדוא"ל: efratep@moch.gov.il

שלום רב,

**הנדון: הערות תכנית קרסו-הגר לטיטות תקנות התכנון והבנייה
(תנאים נוספים לזכאות לשכירת יחידת דיור במחיר מופחת), התשפ"ג-2023**

תכנית קרסו-הגר בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב מגישה בזאת את הערותיה לטיטות התקנות שבנדון. תכנית קרסו-הגר הוקמה בשנת 2014 והיא כיום הגוף היחיד בישראל הממקד פעילותו בקידום מדיניות בתחום הדיור החברתי. להלן הערותינו.

1. אנו מברכות על קביעת מבחן הכנסה כתנאי לזכאות לדיור בהישג יד. תנאי הזכאות הקיימים כיום אינם משקפים את התכליות לשמן מקודם דיור בהישג יד, ומביאים לחלוקה בזונית ובלתי סבירה של משאב זה, שאמור להיות מיועד – בראש ובראשונה – לאוכלוסיה בעלת הכנסה בינונית ונמוכה.
2. דיור בהישג יד (דב"י) קיים היום בהיקף מצומצם.¹ לאור משבר הדיור המתמשך והמגמות התכנוניות, ניתן לשער כי מלאי הדב"י צפוי לגדול, וכך גם הביקוש. דב"י הוא הטבה ציבורית משמעותית, ולכן נדרשת חשיבה מעמיקה ומדוייקת באשר למבחן ההכנסה וביחס לתנאי הזכאות בכלל, טרם אישור התקנות הנדונות.
3. התקנות מציעות תנאי זכאות אחד בלבד – מבחן ההכנסה, כאשר אופן חישוב ההכנסה המוצע, לפחות ביחס למשקי בית בני מעל 2 נפשות, אינו מותאם לקהל היעד. התקנות גם נעדרות מרכיבי זכאות נוספים מעבר למבחן ההכנסה, אינן מייצרות התאמה בין גודל משק הבית לגודל הדירה המיועדת, ואינן נותנות כל שיקול דעת לרשות המקומית בתהליך הקצאת הדירות. נתייחס לכל אלה בהסתמך על מחקר מקיף שערכנו בנושא תנאי זכאות לדיור בהישג יד בישראל ובעולם, אשר פורסם לאחרונה.²

יש להתאים את תקרת ההכנסה למחירי הדיור המקומיים

4. התקנות מציעות כי תקרת ההכנסה לזכאות לדב"י תהיה הכנסה פי 1.2 מהשכר הממוצע במשק – ליחיד; פי 1.75 מהשכר הממוצע במשק – לזוג או זוג עם ילד; והגדלת תקרת ההכנסה המזכה בשיעור של 55% עבור כל ילד נוסף המתגורר עם מבקשי הזכאות. תקרת ההכנסה המזכה לכל המקרים היא פי 2.3 מהשכר הממוצע במשק (יש מקום להבהיר את הנוסח לגבי תקרת הכנסה לכלל הזכאים). השכר הממוצע במשק נכון לספטמבר 2023 הוא 12,935 ₪.³ לפי בסיס זה, תקרת ההכנסה המזכה ליחיד תהיה 15,522 ₪ ולמשק בית בן שתי נפשות – 22,636 ₪. **תקרת ההכנסה המזכה לזוג עם ילד אחד תהיה כ- 29,750 ₪ (22,636+7,114).**⁴

¹ ישנו מלאי מתוכנן של אלפי יחיד מאושרות לדיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת בתכניות ותמ"ליות ובתכניות בסמכות מחוזית. בנוסף, תיקון 4 לתמ"א 35 מחייב לקבוע שיעור מסויים של דיור מכליל, מונח הכולל גם דב"י.

² ש. קרני כהן, ח. פירסט, **תנאי זכאות לדיור בהישג יד – סקירה משווה והצעות להסדרה בישראל**, תכנית קרסו הגר, אוניברסיטת תל אביב, דצמבר 2023, https://www.israhc.org/files/ugd/976b1a_bcaa7e4fd6c440f99ce766afe9484f36.pdf

³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **לוח 1 - משרות שכיר, סך שכר ושכר חודשי ממוצע למשרת שכיר - במחירים שוטפים וקבועים נתונים מקוריים, מנוכי עונתיות ומגמה**. השכר הממוצע למשרת שכיר במחירים שוטפים. השכר הממוצע במחירים קבועים הוא 11,047 ₪.

⁴ במחירים קבועים תקרת ההכנסה המזכה לזוג עם ילד תהיה 25,407 ₪ - עשירון 8.



מהחישוב הנ"ל עולה, שמשקי בית ובהם אדם יחיד העומדים בתקרת ההכנסה משתייכים לעשירון 6; משקי בית בני שתי נפשות – לעשירון 7; ומשקי בית עם שלוש נפשות ומעלה – זכאים גם בעשירון 9. גם תקרת ההכנסה לפי התקנות המוצעות (פי 2.3 מהשכר הממוצע לעיל), מצויה בחתך הנמוך של עשירון 9.

5. המשמעות היא כי כל משק בית בן מעל 2 נפשות יהיה זכאי לדיור מוזל בכל רחבי הארץ, למעט עשירון 10. כיון שמדובר במשאב ציבורי מוגבל מאוד, והקצאה למשק בית אחד בהכרח באה על חשבון משק בית אחר, אין הגיון ברף כזה. יש להקצות את הדבי"י למשקי בית שללא סיוע לא יוכלו לעמוד בנטל עלות הדיור מבלי לפגוע בהוצאות חיוניות אחרות. לשם כך יש להתאים את מבחן ההכנסה למשקי בית בני 3 נפשות ומעלה, כך שיכללו משקי בית עד עשירון 7 כולל וזאת ככל שלא תתקבל הצעתנו להתאים את מבחן ההכנסה לרמת המחירים המקומית.

6. מכל מקום, מבחן הכנסה לזכאות לדבי"י צריך להיות מותאם למחירי הדיור המקומיים, לאור פערי המחיר הניכרים בין ערים ומחוזות שונים בארץ. במקומות רבים, משקי בית בני 3 נפשות ומעלה בעשירונים 8-9 יקבלו מענה לצרכי הדיור שלהם בשוק החופשי, ויוכלו לשכור דירה תחת נטל עלות דיור שאינו עולה על 30% מההכנסה החודשית, ללא סיוע. במצבים אלו, לעמדתנו, אין הצדקה חלוקתית להקצות דיור בהישג יד למשקי בית אלה, ועל מבחן ההכנסה לשקף זאת.

7. להמחשה, זוג עם שני ילדים המשתכר 29,000 ₪ בחודש עומד בתקרת ההכנסה המזכה לפי התקנות המוצעות. זוג כזה, למשל, יוכל לעמוד בנטל עלות דיור של דירת דבי"י 4 חדרים בחדרה, שם מחיר השכירות לדירת 4 חדרים הוא 3,733 ₪ - כ-12.8% מההכנסה ברוטו, או באשדוד שם מחיר דירה כזו הוא 4,387 ש"ח - כ-15.1% מההכנסה ברוטו של אותו זוג זכאי.⁶

8. לכן מוצע לקבוע את רף ההכנסה המזכה בהתאמה למחירי דיור עירוניים ולא לפי ממוצע הכנסה ארצי, כפי שיוצג במתווה הזכאות להלן. הצעה זו תקפה ביחס לכל גודל של משק בית.

יש להתאים בין גודל משק בית זכאי לגודל יחידת דיור

9. כיום, במקרה של ביקוש עודף לדבי"י נערכת הגרלה, ויחידות הדיור מוצעות לזכאים לפי סדר עלייתם בגורל.⁷ כך, תא משפחתי ובו 1-2 אנשים עשוי ליהנות משכירות מוזלת בדירה בת 4-5 חדרים. זהו הסדר בזבזני, המונע הקצאת דירות מתאימות למשפחות גדולות הזקוקות להן, ומאידך מאפשר הטבה משמעותית ומעל לנדרש לצורכי המחיה הסבירים של תא משפחתי קטן יותר.⁸ אנו מציעות כי תקרת ההכנסה תותאם לא רק לגודל משק הבית אלא גם תיגזר מעלות השכירות באותה עיר בדירה בגודל המתאים.⁹

10. נציע לקבוע תקרת ההכנסה בהתאמה לגודל משק הבית לפי השלבים הבאים:

א. בחינת מחיר השוק הממוצע לשכירות לדירה סטנדרטית בגדלים שונים 2-5 חדרים, ברמה עירונית, באמצעות שמאות.

ב. שיוך משקי בית בגדלים שונים לגודל דירה מתאים: ליחיד 2 חדרים; זוג – 2-3 חדרים; יחיד/זוג עם עד שני ילדים – 3 חדרים; יחיד/זוג עם 3-4 ילדים – 4 חדרים; יחיד/זוג עם 5 ילדים ומעלה – 5 חדרים ומעלה (לפי הגודל המוצע בפרוייקט).

ג. קביעת תקרת הכנסה לכל טיפוס של גודל משק בית, בהתאם לגודל הדירה המתאים לו ולפי מחירי הדיור העירוניים לכל גודל דירה. ההנחה המקובלת ביחס לדבי"י היא כי על מנת שיהיה בהישג יד נדרש שסך עלויות הדיור תהינה עד 30% מהכנסת משק הבית. כיון שמעבר לעלות שכירות ישנן עלויות דיור קבועות נוספות

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 3 – הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה כספית ברוטו למשק בית. 2020

⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 4.9 - מחירים ממוצעים רבעוניים של שכר דירה חופשי (ש"ח), לפי מחוזות. המחיר לפי רבעון ראשון לשנת 2023.

⁷ סעי' 2(ג) לתוספת השישית.

⁸ ביחס לטיטות תקנות התכנון והבנייה (דרכי עריכת הגרלה ופיקוח), התשפ"ד-2023 שפורסמו לאחרונה להערות הציבור הצענו לקבוע כי ראשית יחולקו הזכאים לקבוצות לפי גודל משקי הבית, ובתוך כל קבוצת גודל יוגרלו הדירות לפי סדר העליה בגורל.

⁹ מהסקירה בדו"ח השפעת רגולציה המצורף לטיטות התקנות עולה כי התאמת התבחינים לרמת הכנסה ו/או עלות דיור מקומית, היא מקובלת בעולם.



(מים, חשמל, תחזוקה, מיסוי עירוני), נציע כי על עלות השכירות עצמה להיות עד 25% מהכנסת משק הבית (ברוטו) כדי להוות דיור בהישג יד. לפיכך, **כדי לקבוע תקרת הכנסה לכל טיפוס של גודל משק בית בהתאם לגודל הדירה המתאים כאמור, נכפיל את המחיר העירוני הממוצע לשכירות ב-4. הסכום שיתקבל הוא גובה תקרת ההכנסה לכל גודל דירה.** כלומר – מי שעבורו מחיר השכירות לדירה המתאימה לגודל משק הבית שלו יהווה מעל 25% מהכנסת משק הבית יהיה זכאי.

דוגמה – קביעת תקרת ההכנסה למשק בית שהוא יחיד/זוג עם עד 2 ילדים בעיר חולון

- לפי מפתח גודל הדירה, משק בית שבו עד שני ילדים מתאים לדירה של 3 חדרים.
- המחיר העירוני הממוצע של דירת 3 חדרים בחולון הוא 3,872 ₪.¹⁰
- לכן, לדירת 3 חדרים בחולון, גובה תקרת ההכנסה המאפשרת זכאות הוא $4 \times 3,872 = 15,488$ ₪ (לעומת תקרה של 29,750 ₪ לזוג עם ילד בתקנות המוצעות).
- משק בית שהכנסתו אינה עולה על סכום זה יוכר כזכאי.
- בנוסף, מוצע כי לכל גודל דירה, יהיו רשאים להירשם להגרלה משקי בית אשר (א) מצויים בטווח הגודל המתאים ו(ב) עומדים בתקרת ההכנסה העירונית. לאותה דירת 3 חדרים בחולון יהיו רשאים להירשם זוג, או יחיד/זוג עם עד שני ילדים, שהכנסת משק הבית שלהם אינה עולה על 15,488 ₪. נציין כי הכנסה זו כוללת מקורות נוספים מעבר לשכר עבודה.

יש להוסיף מבחן הון עצמי

11. כיום נדרש היעדר בעלות בדירה כדי להיות זכאי להטבה של דב"י. יש לבחון גם העדר הון עצמי מסוגים אחרים, כמקובל בעולם. מוצע לקבוע רף הון עצמי מזערי ברמה מקומית בהתאמה להון הראשוני הנדרש בדרך כלל על ידי הבנקים לקבלת משכנתא עבור רכישה דירה ראשונה במספר חדרים דומה בעיר במחיר ממוצע, לפי שיעור של הון עצמי מזערי 25%.¹¹

יש לאפשר שריון דירות דב"י לאנשים עם מוגבלות

12. מקובל בעולם לתת קדימות או לשריין דיור בהישג יד לאנשים עם מוגבלות.¹² בישראל ישנו כיום תעודת רק בקריטריון הגיל,¹³ החל בין היתר על מי שנעזר בכיסא גלגלים, נפגעי פעולות איבה ונכי משרד הביטחון. מוצע להעמיק תמיכה באנשים עם מוגבלות ולהקצות עבורם שיעור מסויים של דב"י.
13. דוגמה לישום מודל זה ניתן כבר היום לראות בתל אביב-יפו, שם נקבעו תנאי זכאות ייעודיים לדיור בהישג יד במסגרת התכנית לעידוד מגורים עצמאיים לאנשים עם מוגבלות.¹⁴ דב"י בקרקע עירונית יוקצה לאנשים עם מוגבלות לפי קריטריונים דומים לקריטריונים הרגילים בתוספת שניים: הראשון, שהמועמד הינו "אדם עם מוגבלות" כהגדרתו בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998; השני, שהמועמד נמצא מתאים על ידי העו"ס המטפל במנהל השירותים החברתיים להיכלל בתכנית לעידוד מגורים עצמאיים לאנשים עם מוגבלות, בהתאם לקריטריונים מקצועיים שונים שיקבעו על ידי המנהל.¹⁵ השכרת הדירות בהתאם לתכנית תהיה כפופה לאישור ועדה עירונית מקצועית ייעודית.

¹⁰ ברבעון הראשון של שנת 2023 לפי לוח 4.9 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – מחירי שכירות - אוגוסט 2023, https://www.cbs.gov.il/he/publications/madad/doclib/2021/price10a/a4_9_h.xls

¹¹ המפקח על הבנקים, מוגבלות למתן הלוואות לדיור, ניהול בנקאי תקין – הנחיה מס' 329, עמ' 2, <https://www.boi.org.il/media/awzpw01q/329.pdf>

¹² קרני כהן ופירסט, לעיל ה"ש 2, בעמ' 5. כך למשל בלונדון, וינה וניו יורק.

¹³ הזכאות לבעלי נכויות יחידים היא מגיל 21 ומעלה, להבדיל מגיל 35 או 26, כתלות בתכנית הדב"י.

¹⁴ עיריית תל אביב יפו – ועדת הכספים, הקצאת דיור בהישג יד לאנשים עם מוגבלות, החלטה מ-23.7.23, אתר העירייה, <https://did.li/0CPIC>, 4.12.23

¹⁵ בין היתר, התאמת המועמד להשכרת דיור לתקופה קצובה, השפעת התכנית על עידוד החיים העצמאיים של המועמד ומסוגלות המועמד לחיים עצמאיים.



14. דוגמה נוספת ניתן למצוא בעיר ניו יורק, בה קיימת חובת שריון דב"י לאנשים עם מוגבלות, והיזם בפרוייקט חייב גם לעשות מאמץ פעיל ליידיע את קהל היעד באפשרות להגיש בקשה למגורים.¹⁶

שיקול דעת לרשות המקומית בקביעת תנאים ייחודיים

15. מעבר לתנאים הנקבעים ברמה הארצית, נדרש מענה לצרכים ייחודיים של הרשות המקומית בהקשר של דיור. ניתן לעשות זאת למשל באמצעות הוספת תבחין של משלח יד. הגיוון במקורות הפרנסה ובכושר ההשתכרות של התושבים הוא חשוב להשגת תמהיל חברתי, אך לא בהכרח יצדיק תיעדוף בהקצאת משאב ציבורי בכל מקום. למשל, במענה למחסור בעובדי הוראה הקיים במיוחד בתל אביב-יפו, בין היתר בשל הפער בין רמות השכר לבין מחירי הדיור בעיר, הוקם שם פרויקט "בית המורה", פרויקט דב"י ייעודי לעוסקים/ות בהוראה. במקומות שונים בעולם ניתנת קדימות בהקצאת דב"י לעובדים סוציאליים ושוטרים.¹⁷

16. מוצע להסמיך את הרשות המקומית לקבוע תבחינים מקומיים בהתאם לצורכי העיר, בדרך של תיעדוף ברשימת המתנה (כפי שנעשה בניו יורק ובלונדון), או בדרך של הקצאה ייעודית של שיעור מסוים מיחידות הדיור (כמו בתכנית הדיור של אנגליה). כדי לנטרל את השפעת האינטרס הפוליטי המקומי, ולהכיר במגבלות המשאבים המקומיים, ניתן לשלב בין סמכות ארצית למקומית, למשל, לקבוע קריטריונים לתעדוף משלחי יד ולאפשר לרשות המקומית לבחור אילו ממשלחי היד לתעדף, בכפוף לעמידה בקריטריונים הארציים, ובאישור משרד השיכון. החלטת מועצת העיר בהקשר זה תהיה כפופה לכללי ההחלטה המינהלית כמו ביסוס תשתית עובדתית וכד'.

17. הרשויות המקומיות בישראל הולכות ונעשות ערות לאפשרויות הגלומות ביצירת דב"י לתושבים. כך למשל בערים פתח תקווה ורמת השרון אומצה מדיניות עירונית לדיור בהישג יד, ובתל אביב-יפו נקבעה מדיניות דיור עירונית הכוללת התייחסות גם לנושא זה. ככל שתהינה יותר סמכויות רלוונטיות ויותר גמישות כך יוכלו הרשויות לנצל זאת בעזרת ידע מקומי לרווחת התושבים.

בכבוד רב,

עו"ד שרון קרני כהן
מנהלת קידום מדיניות

עו"ד אורי אטינגר
מנהלת

פרופ' נטע זיו
מנהלת אקדמית

¹⁶ קרני כהן ופירסט, לעיל ה"ש 2, עמ' 35.

¹⁷ שם, עמ' 22.