

מודלים של בעלות חלקית

מסמך רקע לגיבוש מדיניות ממשלתית בתחום דיור בהישג יד

מחקר: עו"ד אורה בלום

כתיבה ועריכה:

עו"ד טל רוזנפלד, סבסטיאן ולרשטיין ועו"ד אורה בלום

תודות

לחברי הוועדה אקדמית של 'הגר' – פרופ' חנוך דגן, פרופ' ישי בלנק, פרופ' נטע זיו וד"ר הילה שמיר, מהפקולטה למשפטים באוניברסיטת ת"א, על הערותיהם המשכילות שסייעו בכתיבת נייר זה ועל נכונותם לתרום מן הידע העשיר שלהם.

לעמיתנו עו"ד גיל גן מור, ראש תחום הדיור באגודה לזכויות האזרח אשר תרם בהערותיו לנייר זה. לקרנות התומכות בהגר, קרן ע"ש דוד ואיזו מאיירס וקרן צ'ארלס א. רבסון.



"הגר – מחקר ופיתוח מדיניות דיור הוגן" הינו גוף לקידום מחקר ומדיניות דיור בישראל. "הגר" החל את פעילותו בינואר 2014 ופועל באמצעות צוות הכולל אנשי מקצוע מתחום המשפט, התכנון, הכלכלה והפיתוח הקהילתי, על מנת לזהות את צרכי הדיור של תושבי ישראל ולהציע למקבלי ההחלטות בישראל דרכים לקידום מדיניות כוללת בתחום הדיור, תוך שמירה על ערכי צדק, הוגנות ואחריות חברתית.

המרכז פועל לאיגום הידע התיאורטי והפרקטיקות הקיימות בשטח על מנת לייצר עולם תוכן בין-תחומי המספק ראייה כוללת ומהווה תשתית לפיתוח כלים ברי יישום. פעילותנו מתמקדת בשלושה תחומים:

- א. מחקר אקדמי יישומי שמטרתו להרחיב ולהעמיק את הידע הקיים בתחום ולספק תשתית מושכלת להתוויית מדיניות הדיור.
- ב. גיבוש וקידום מדיניות לרבות חקיקה שתרחיב את ארגז הכלים העומד לרשות המדינה והשלטון המקומי בקידום דיור בהישג יד.
- ג. ליווי וניתוח יוזמות המקודמות בשטח שמטרתן לספק דיור בהישג יד הלכה למעשה.

תוכן העניינים

2	תקציר
4	רקע
9	מודלים של בעלות חלקית
10	1. "מודל של הון משותף"
11	א. תכניות של הון משותף הכוללות סבסוד ממשלתי
14	ב. תכניות פרטיות של הון משותף שאינן מקבלות תמיכה וסבסוד ממשלתי
16	2. "מודל של בעלות משותפת"
16	א. תכניות של בעלות משותפת בארה"ב
17	ב. תכניות של בעלות משותפת באנגליה
18	ג. תכניות של בעלות משותפת באוסטרליה
19	ההסדרים החוזיים
24	סיכום



תקציר

באופן דומה למצב בישראל, כך גם בערים רבות בעולם האמירו בשנים האחרונות מחירי הדיור בקצב גבוה מקצב גידול ההכנסות של רבים ממשקי הבית, וכתוצאה מכך חלה הצטמצמות משמעותית בהשגות (affordability) ובנגישות לדיור וקיים קושי למשקי בית רבים ברכישת דירה ראשונה.

נייר זה בא להציג מודלים קנייניים חדשים, המכונים "Shared Equity Homeownership", ובעברית "בעלות חלקית", שנהיו לשיח מרכזי ועכשווי במדינות שונות בעולם ובאים לתת מענה לבעיה זו. המודלים הם תוצר של חשיבה חדשה שהחלה להתפתח בעשורים האחרונים בארצות הברית, באנגליה ובאוסטרליה, כחלק ממדיניות לקידום דיור בהישג יד, וכעת מתחילה להבחן גם במדינות נוספות. חשיבה זו מערערת את ההבחנה המקובלת בין פרטי לציבורי בתחום הדיור וקוראת תיגר על ההבחנה המסורתית בין בעלות לשכירות באמצעות תצורות משפטיות ומודלים כלכליים, המאפשרים לחלק את הבעלות על בית המגורים בין יותר מאישיות משפטית אחת ובין אישיות משפטיות בעלות מאפיינים שונים (אדם פרטי וגוף ציבורי או פרטי).

המודלים מאופיינים בצורת החזקה בנכס המחלקת את הזכויות והאחריות שהבעלות מקנה בין הבעלים המתגורר בנכס, המכונה "בעלים-מחזיק", לבין גוף ציבורי או פרטי המכונה "בעלים סביל", ובאופן זה מאפשרים כניסה לשוק הבעלות בדיור לאוכלוסייה שאין באפשרותה לעשות זאת באמצעות שימוש בהסדרים הקיימים. חלק מהמודלים מסייעים לבעלים-מחזיק להיכנס באופן הדרגתי לשוק הבעלות בדיור ומשהוא נעשה הבעלים אין כל מניעה כי ימכור את הנכס בשוק הפרטי, ואחרים מטילים הגבלות על השימוש בנכס ומכירתו מתוך מטרה לשמר מלאי של דיור בהישג יד לאורך שנים עבור כלל הציבור.

המודלים נתמכים במרכיב משתנה של סבסוד ציבורי – בחלק מהתכניות נדרש מימון ממשלתי גבוה באמצעותו יכולה המדינה הלכה למעשה לממן את רכישתו של חלק מהנכס, בחלק אחר ניתן להסתפק בסבסוד ממשלתי נמוך יותר וזאת על מנת לתמרץ גורמים מהמגזר הפרטי להשתלב בהן, ובחלק נוסף לא נדרש מימון ממשלתי כלל והתוכניות מופעלות על ידי המגזר הפרטי בלבד.

לבעלות חלקית יתרונות רבים:

- עלויות רכישה ומימון מופחתים לבעלים-מחזיק:** הבעלים-מחזיק רוכש רק חלק מהנכס ולפיכך הוא משלם בעבור זכות הבעלות בנכס מחיר נמוך יותר, ובאפשרותו לקחת הלוואת משכנתא קטנה יותר. כך יכול הבעלים-מחזיק להשקיע את ההכנסה הפנויה שנחסכת במגוון אפיקים אחרים, יעילים יותר מבחינה כלכלית.
- סבסוד ממשלתי גמיש:** כאמור, המודלים אינם דורשים בהכרח סבסוד ממשלתי בהיקפים גבוהים. בחלק מהתוכניות המוצעות נדרש סבסוד בהיקפים נמוכים יותר מבתוכניות אחרות, הנדרש על מנת לתמרץ גורמים מהמגזר הפרטי להשתלב בהן, ובחלק אחר לא נדרש מימון ממשלתי כלל והתוכניות מופעלות על ידי המגזר הפרטי בלבד.
- אפשרות יישום על מלאי הדיור הקיים:** לאור המורכבות הכרוכה ביצירת מלאי דיור חדש במהירות ובאיכות גבוהה, למודלים אלו יתרון מובהק על פני מודלים של דיור בהישג יד המיושמים בבנייה חדשה.
- שימוש בכלים קיימים:** יישום המודלים אינו מצריך שינויים מרחיקי לכת בחקיקה הקיימת¹ וניתן לפתחם בקלות יחסית תוך שימוש בכלים רגולטורים קיימים.
- גמישות בקביעת קהל היעד:** המודלים מאפשרים יצירת תכניות מגוונות הכוללות הקצאות שונות של הנכס בין הבעלים-מחזיק לבעלים הסביל, ובהתאם מחייבות סבסוד משתנה שניתן להתאים לקהלי יעד שונים. כך למשל ניתן לקבוע שבתכניות המיועדות למשקי בית מרמת הכנסה נמוכה (שיעמדו בקריטריונים שייקבעו בתכנית), הבעלים הסביל יממן שיעור גבוה יותר מערך הנכס מאשר בתוכנית המיועדות למשקי בית מרמת הכנסה בינונית.

1 ראו התייחסות בהמשך.

6. **גמישות גבוהה בבחירת מקום המגורים לבעלים-מחזיק:** כך, בעלים-מחזיק יוכל לבחור אם הוא מעוניין לרכוש שיעור נמוך מדירה באיזור ביקוש גבוה או לרכוש שיעור גבוה יותר מדירה באיזור ביקוש נמוך.

7. **אפשרות ליותר משקי בית ליהנות מהיתרונות הגלומים בבעלות על דיור:** בעלות מהווה מקור לצבירת הון כאשר שוק הדיור נמצא במגמת עלייה, ומקור לחיסכון ארוך טווח ובין דורי המאפשר לאדם להוריש נכס לילדיו. בנוסף, מן ההיבט המעשי, מחקרים מראים כי בעלים פרטיים נוטים לתחזק ולשפר את ביתם ואת סביבת המגורים יותר מאשר שוכרים במטרה לשמר את ערך הנכס שבו הם מתגוררים, ומן ההיבט הפסיכולוגי, מחקרים מראים כי בעלות מעניקה תחושת יציבות, ביטחון אישי, מעמד חברתי, ותחושת חופש ויכולת בחירה. כמו כן, במהלך השנים השתרשה נורמה חברתית בישראל המדרבנת משקי בית להיכנס לשוק הדיור בבעלות, שהמודלים המוצעים יכולים לאפשר.

אנו סבורים כי המודלים האמורים, אשר מחד מעודדים בעלות בשוק הדיור ומאידיך אינם דורשים בהכרח סבסוד ממשלתי בהיקפים גבוהים, יוצרים איזון הולם בין הוצאה ציבורית לבין תועלת חברתית ויכולים להוות אמצעי נוסף להשתלבות בשוק הבעלות בדיור שיאפשר לשכבות אוכלוסייה נוספות לעשות כן. נבקש להעיר כי בהצגת המודלים החדשים איננו מבקשים כי יוזנח העיסוק באמצעים נוספים לעידוד בעלות וכן בשוק השכירות, הן הפרטי והן הציבורי, שכה זקוקים לפיתוח לאחר שנים של הזנחה, אלא כי ייבחנו על ידי הממשלה כלים חדשים שיוכלו להשלים את ארגז הכלים הקיים ובכך לתרום לשיפור היכולת של תושבי ישראל להשיג דיור הוגן.

נייר זה נועד להציג את המודלים, את היתרונות והחסרונות שבהם ואת היישום שכבר נעשה במדינות אחרות בעולם, וזאת כצעד הראשון לשם בחינת אימוץ המודלים בישראל והפיכתם לחלק ממדיניות הדיור. מובן כי אימוץ מודלים של בעלות חלקית יצריך בהמשך בחינה מעמיקה של אופן התאמתם לשוק הישראלי ושל הדרכים לעודד את השימוש בהם.



רקע

הצורך בהרחבת ארגז הכלים בתחום הדיור

מאז הקמתה עודדה מדינת ישראל בעלות על דיור.² על אף התהפוכות שחוותה מדיניות הדיור בישראל ובעיקרן נסיגת המדינה ממעורבותה הישירה בתחום הדיור, התמידו ממשלות ישראל להעדיף את חזקת הבעלות על פני חזקות אחרות. מדיניות זו תרמה לכך שבשארל כיום 68.8% ממשקי הבית מתגוררים בדירה בבעלותם.³

שיעור המתגוררים בבעלות בישראל אינו יוצא דופן בהשוואה למדינות חברות באיחוד האירופי ומדינות ה-OECD בהן שיעור הבעלים נע בין 40%, במדינות כגון שוודיה וגרמניה, ל-90%, במדינות כגון אסטוניה, בולגריה ורומניה.⁴ עם זאת, ההבדל בין ישראל לרוב מדינות ה-OECD, עליו יש לתת את הדעת, הוא במגמת השינוי. בעוד שברוב מדינות ה-OECD מאז מחצית שנות ה-80 שיעור המתגוררים בבעלות הולך וגדל, הרי שבשארל שיעור הבעלים לאורך שני העשורים האחרונים הלך וקטן.⁵

עובדה זו מצביעה על הקושי ההולך וגדל של משקי בית לרכוש דירות באזורי ביקוש, וזאת כתוצאה מקצב עליית מחירי הדיור ביחס לרמת ההכנסה בישראל. מכך גם ניתן להסיק כי על אף שמדיניות הדיור של מדינת ישראל בשנים אלו התמקדה כמעט באופן בלעדי בעידוד בעלות על דיור,⁶ הרי שפעולותיה בתחום זה הניבו תוצאות מוגבלות בלבד.

על רקע הנסיונות הכושלים להביא לשיפור תנאי הרכישה של דירה ראשונה, ובעקבות דוח ועדת טרכטנברג שגובש, בין היתר, על רקע מצוקת הדיור שהלכה והתרחבה בקרב אוכלוסיות מגוונות, מדיניות הדיור הממשלתית שהחלה להתגבש לאחרונה מכוונת בעיקרה לפיתוח שוק שכירות לטווח הארוך, שכולל בחלק מהמקרים אחוז מסוים של דיור בהישג יד המיועד לזכאים.⁷ הנושא של דיור בהישג יד בבעלות פרטית נדחק מספר פעמים מסדר היום הממשלתי בשל הדעה הרווחת כי דיור בהישג יד בבעלות פרטית ישפר את מצבם הכלכלי של מספר קטן יחסית של דיירים ברי-מזל בעוד שכירות ארוכת טווח תסייע למספר גדול יותר של דיירים.

נייר זה בא להציג חשיבה חדשה על מודלים קנייניים של בעלות פרטית וזאת במטרה להעשיר את הדיון על מגוון הדרכים בהן ניתן להשתלב בשוק הדיור בישראל. נבקש להעיר כי בהצגת המודלים החדשים איננו מבקשים כי יוזנח העיסוק באמצעים נוספים לעידוד בעלות וכן בשוק השכירות, הן הפרטי והן הציבורי, שכה זקוקים לפיתוח לאחר שנים של הזנחה, אלא כי ייבחנו על ידי הממשלה כלים חדשים שיוכלו להשלים את ארגז הכלים הקיים ובכך לתרום לשיפור היכולת של תושבי ישראל להשיג דיור הוגן.

- 2 Naomi Carmon *Housing policy in Israel Review, evaluation and lessons*, Israel Affairs, 7:4, 181-208, (2001)
- 3 למ"ס, סקר הוצאות משק הבית, לוח 21 – "נתונים נבחרים על דיור בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית – דירות בבעלותם". השאר – כ" 26.3% מתגוררים בשכירות (מזה: 22.9% בשכירות פרטית ו-3.4% בשכירות ציבורית), 4.1% ב-דירות חיים' (שבהן המגורים אינם בבעלות ואינם בשכירות) ו-0.8% בדמי מפתח (משרד הבינוי והשיכון, אחוז משקי הבית הגרים בדירה בבעלותם – 2011).
- 4 CEODHAS *Housing Europe Review 2012: The nuts and bolts of European social housing systems*, Brussels Belgium, p.10, chart no.1, (2011) available at http://www.housingeurope.eu/www.housingeurope.eu/uploads/file/_HER%202012%20EN%20web2_1.pdf (כניסה אחרונה ב-20 במרץ, 2014).
- 5 Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, No. 836, OECD Publishing (2011) available at <http://dx.doi.org/10.1787/5kgk8t2k9vf3-en> (כניסה אחרונה ב-20 במרץ, 2014).
- 6 באמצעים שונים כגון מתן הלוואות בריבית מסובסדת לזכאים, מתן הטבות מס לרוכשים דירה ראשונה, מתן סובסידיה בערך הקרקע על מנת לשווק דירות במחיר מוזל, וכן מתן הנחה לדיירי דיור ציבורי ברכישת דירות ממלאי הדיור הציבורי, אשר חודשה בעקבות כניסתו לתוקף של החוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998.
- 7 דוגמאות בולטות לכך ניתן למצוא במסלולי השיווק שמציעה רשות מנהל מקרקעי ישראל (ראו החלטה מס' 1291), בהצעה שנידונה לאחרונה בוועדת הפנים והסביבה של הכנסת במסגרת הדיונים בהצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 102), התשע"ג-2013, וכן בהצעת החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014, שנידונה בימים אלו בוועדת הפנים והסביבה של הכנסת.

בעלות חלקית מהי?

המודלים הקנייניים האמורים, המכונים "Shared Equity Homeownership", ובעברית "בעלות חלקית", נהיו לשיח מרכזי ועכשווי במדינות שונות בעולם בשל הצטמצמות משמעותית בהשגות (affordability) ובנגישות לדיור. באופן דומה למצב בישראל, כך גם בערים רבות בעולם האמירו מחירי הדיור בקצב גבוה מקצב גידול ההכנסות של רבים ממשקי הבית, וכתוצאה מכך, קיים קושי למשקי בית רבים ברכישת דירה ראשונה, בין היתר בשל מחסור בהון עצמי.

ההבדל בין המודלים המוצעים לבין מגורים בדמי מפתח

החקיקה העוסקת בדמי מפתח התפתחה, החל בשנות ה-40 של המאה הקודמת, על רקע העלייה הגדולה שהביאה למחסור בדירות וגרמה לכך שבעלי דירות ניצלו את הביקוש הרב שנוצר כדי להעלות את דמי השכירות בצורה מופרזת. המודל, המעוגן כיום בחוק הגנת הדייר [נוסח משולב], תשל"ב-1972, מתערב ביחסים בין שוכרי נכסים לבין בעלי הנכסים, ומעניק הגנה לשוכרים מפני העלאת שכר הדירה ופינויים מהנכס.

בדומה למודלים בהם עוסק מסמך זה, עסקה בדמי מפתח מהווה מעין הכלאה בין בעלות על נכס לבין שכירות. במסגרת העסקה הדייר מקבל זכות חוזית, שניתן לסחור בה, המאפשרת לו להתגורר בנכס במהלך תקופה שאינה קצובה, ולשלם במהלכה דמי שכירות נמוכים.

הבדל מרכזי בין דמי מפתח לבין המודלים של בעלות חלקית בהם עוסק מסמך זה, הוא בכך שבמודל של דמי מפתח לדייר אמנם מוענקות הגנות, אך אלו אינן גורמות לכך שהוא יהיה הבעלים של הנכס. כך למשל בסעיף 131 לחוק הגנת הדייר [נוסח משולב], תשל"ב-1972 מפורטות עילות בהן בעל הנכס לפנות ממנו את הדייר, ובהן, בין היתר, מקרה בו המושכר דרוש לבעל הבית לצורך עצמו, ובעל הבית הודיע לדייר בכתב על נכונותו להעמיד לרשותו סידור חלופי. בנוסף, מטבע הדברים, הורשת הזכויות מצומצמת הרבה יותר, וכן, הדייר אינו יכול לקבל החלטות לגבי הנכס על דעת עצמו.

הבדל נוסף הוא בכך שהחקיקה העוסקת בדמי מפתח כופה על הבעלים של הנכס, שהוא אדם פרטי, תנאים שנועדו להגן על השוכר, בעוד שבבעלות חלקית היחסים בין הצדדים לעסקה, שהם אדם פרטי וגוף מאוגד (ציבורי או פרטי), מוסדרים במסגרת הסכם ואינם נכפים על אף אחד מהצדדים.

מודלים של בעלות חלקית באים לתת מענה לבעיה זו. הם תוצר של חשיבה חדשה ויצירתית על תחום הדיור אשר מערערת את ההבחנה המקובלת בין פרטי לציבורי וקוראת תיגר על ההבחנה המסורתית בין בעלות לשכירות באמצעות תצורות משפטיות ומודלים כלכליים, המאפשרים לחלק את הבעלות על בית המגורים בין יותר מאישיות משפטית אחת ובין אישיות משפטיות בעלות מאפיינים שונים (אדם פרטי וגוף ציבורי או פרטי).

המודלים נתמכים ברוב התכניות במרכיב כלשהו של סבסוד ציבורי, ומאופיינים בצורת החזקה בנכס המחלקת את הזכויות והאחריות שהבעלות מקנה בין הבעלים המתגורר בנכס, המכונה "בעלים מחזיק", לבין גוף ציבורי או פרטי המכונה "בעלים סביל"⁸. הבעלים הסביל כופה הגבלות חוזיות מתמשכות בנוגע לשימוש ולמכירה מחדש של הנכס ומשמר שליטה על הנכס למטרות שונות, הנועות בין אינטרסים כלכליים לבין אינטרסים חברתיים-ציבוריים.

כך למשל, במודלים מסוימים, בעת מכירת הנכס הבעלים מחזיק זכאי להחזיר את השקעתו יחד עם גידול מסוים בהונו (כפי שנקבע מראש בנוסחת המכירה כפי שנדגים בהמשך), אולם הוא אינו זכאי לנכס לעצמו את מלוא הערך של ביתו. המודלים מאפשרים, אם כן, לאוכלוסיות מרמת הכנסה בינונית ונמוכה להיכנס לשוק

הבעלות בדיור ביחד עם שותף להון ובכך להקטין את הסיכון הכרוך בהשקעה ברכישת בית המגורים, וזאת במחיר ויתור על זכויות של חלק מההון המגולם בשווי בית המגורים שבעלותם, בעת מכירתו. מודלים אלה מקיימים אם כן, מתח פנימי מתמיד בין גישות המעוניינות מחד, לאפשר את התעשרותו של הפרט וערכים קנייניים נוספים כגון אוטונומיה וחירות, לבין גישות המעוניינות, מאידך, לקדם את רווחת הקהילה והחברה בכללותה באמצעות

8 הבעלים הסביל מכונה בספרות כתובה בכינויים רבים, כגון – "ספק דיור", "מלווה", "משקיע", "סוכנות ממשלתית" וכד'.



יצירת מלאי של דיור בהישג יד שיישמר לאורך שנים עבור קונים עתידיים. מדיניות מושכלת בתחום זה תשאף ליצור איזון הולם בין צמיחת ההון הפרטי לשמירת ההון הציבורי שהושקע בבית המגורים.

מודלים אלו מצמצמים במידה רבה את הטיעון בדבר המספר המועט של נהנים כאשר מדובר בבעלות פרטית שכן כאשר קיימת השקעה ציבורית בהיקפים גבוהים, הרי שהמודלים מציעים עיצוב ייחודי של סובסידיה שמושקעת בבית המגורים עצמו ולא באדם מסוים, כך שכלל שבית המגורים מחליף יותר בעלויות לאורך השנים מספר הנהנים מהסובסידיה, שבאפשרותם לרכוש דירה, הולך וגדל. בדרך זו יכולה ההשקעה הציבורית להפוך לסבירה.

יתרונות המודלים המוצעים

בטרם נסקור בקצרה את היתרונות והחסרונות העיקריים שבמודלים, נבקש להעיר כי נוכח העובדה שמודלים אלו החלו מיושמים בעולם בשנים האחרונות בלבד, הרי שמסד הנתונים אינו מספיק על מנת לבחון את השלכות יישום המודלים בטווח הארוך. יחד עם זאת, נבקש לסקור את היתרונות והחסרונות העומדים בבסיסם של המודלים.

1. המודלים מאפשרים כניסה לשוק הבעלות בדיור לאוכלוסייה שאין באפשרותה לעשות זאת באמצעות שימוש בהסדרים הקיימים.

בעלות על בית מגורים יתרונה המובהק בהיותה מקור לצבירת הון והתעשרותם של משקי בית כאשר שוק הדיור נמצא במגמת עלייה, ובחיסכון הבין דורי המאפשר לאדם להוריש נכס לילדיו. מובן גם כי ההחלטה אם לשכור או לרכוש דירה קשורה בין היתר להחלטות שמקורן בתרבות ובנורמות חברתיות, וכי בחברה הישראלית, מסיבות שונות, נורמות המגורים מדרבנות משקי בית להיכנס לשוק הדיור בבעלות.

בנוסף מחקרים מראים שבעלים פרטיים ידאגו לתחזק ולשפר את ביתם יותר מאשר דיירים המתגוררים בשכירות,⁹ וכי לבעלים פרטיים ישנם תמריצים חזקים יותר לדאוג לאיכות סביבת המגורים שלהם במטרה לשמר את ערך הנכס שבו הם מתגוררים.¹⁰

יתרה מזאת, מחקרים שנעשו לניתוח היבטים פסיכולוגיים בבחירה בין בעלות לשכירות מראים כי משקי בית נוטים להעדיף את חזקת הבעלות במגורים על פני חזקת השכירות בשל גורמים רגשיים כמו תחושת יציבות, ביטחון אישי, מעמד חברתי, ותחושת חופש ויכולת בחירה.¹¹ קיימת גם תפיסה הגורסת כי בעלים מעניקים משמעות שונה לביתם מזו של דיירים המתגוררים בשכירות.¹² מחקרים אלו מצביעים על זיקה חזקה בין תפיסת הזהות העצמית ופיתוח האישיות לבעלות קניינית.¹³

על אף יתרונות בולטים אלו, אין חולק על כך כי בעלות פרטית עלולה להיהפך לנטל כבד למשקי בית רבים בשל היותה כרוכה בעלויות גבוהות וסיכונים גדולים, בעיקר כאשר משק הבית התחייב בהלוואת משכנתה גבוהה.

2. המודלים המוצעים מפחיתים את הנטל האמור כאשר הם מציעים מימון לחלק מבית המגורים על ידי הבעלים הסביל, ולפיכך המימון אותו נושא הבעלים - מחזיק קטן, ובהתאמה גם המשכנתה שלוקח קטנה יותר.

Whitehead Christine, *Planning Policies and Affordable Housing: England as a Successful Case Study?* Vol.22, Housing stud., 25 9 (2007) (כניסה אחרונה ב-20 במרץ, 2014).

שם 10

Danny Ben-Shahar, *Tenure Choice in the Housing Market Psychological Versus Economic Factors*, 39 J. ENV'T & BEHAV., 841-58 11 (2007); Luis Diaz-Serrano, *Disentangling the housing satisfaction puzzle: does homeownership really matter?* 30 J. ECON. PSYCHOL., 745 (2009)

שם 12

For example – Margaret J. Radin, *Property and Personhood*, 34 Stan.L.Rev.957 (1982), Lorna Fox, *Conceptualizing Home: Theories, Laws and Policies* (2007).

3. המודלים אינם מחייבים בהכרח סבסוד ממשלתי בהיקפים גבוהים, כפי שמחויב למשל בפרויקטים של שכירות ארוכת טווח שמקדמת המדינה כיום. כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, בחלק מהתוכניות המוצעות נדרש סבסוד ממשלתי בהיקפים נמוכים יותר, הנדרש על מנת לתמרץ גורמים מהמגזר הפרטי להשתלב בהן, ובחלק אחר לא נדרש מימון ממשלתי כלל והתוכניות מופעלות על ידי המגזר הפרטי בלבד.

בעלות חלקית ושיתוף במקרקעין לפי פרק ה' לחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969

פרק ה' לחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969 (בפסקאות אלו – "חוק המקרקעין") עוסק בשיתוף במקרקעין וקובע הוראות שונות, בין היתר, בנוגע ליחסי השיתוף בין הבעלים ובנוגע לפירוק השיתוף.

בהתאם לקבוע בסעיף 2 לחוק המקרקעין, בעלות במקרקעין היא, בין היתר, היכולת לעשות בהם כל עסקה בכפוף להגבלות לפי דין או לפי הסכם. מכאן – הוראות בחוק המקרקעין הנוגעות לבעלות במקרקעין הן דיספוזיטיביות, וניתן להתנות עליהן בהסכם.

המודלים המוצעים אינם מתיישבים במלואם עם ההוראות הכלולות בפרק ה' לחוק המקרקעין. כך למשל, בהתאם למודלים המוצעים, הבעלים-מחזיק הוא שמתגורר בנכס ועושה בו שימוש, ואילו הבעלים הסביל אינו עושה שימוש פיזי בנכס. לפיכך, הוראות סעיף 31(א)(1) לחוק המקרקעין הקובעות כי כל שותף רשאי, בלי הסכמת יתר השותפים, להשתמש במקרקעין המשותפים שימוש סביר, ובלבד שלא ימנע שימוש כזה משותף אחר, אינן מתאימות לענייננו.

מאחר שכפי שציינו, הוראות הדין הן על פי רוב דיספוזיטיביות, ניתן יהיה להתנות עליהן בהסכם בין הבעלים המשותפים, ולקבוע הוראה גורפת המבטיחה את הבלעדיות של הבעלים-מחזיק במגורים בנכס.

עם זאת, במקרים מסויימים חוק המקרקעין מגביל את היכולת להתנות עליו. כך למשל, סעיף 34 לחוק קובע כי כל שותף רשאי להעביר חלק במקרקעין המשותפים, או לעשות בחלקו עסקה אחרת, בלי הסכמת יתר השותפים, וכי תניה בהסכם שיתוף השוללת או מגבילה זכות כאמור, אין כוחה יפה לתקופה העולה על חמש שנים. כפי שיפורט בהמשך, בהתאם למודלים המוצעים מכירת הנכס על ידי הבעלים-מחזיק טעונה את הסכמת הבעלים הסביל.

לפיכך, ככל שיוחלט על יישום המודלים בישראל, יידרש תיקון בחוק לעניין זה לשם התאמתו למודלים המוצעים.

במקביל, ככל שיוחלט על יישום המודלים בישראל, תידרש בחינה האם נדרשים תיקונים נוספים בחוק המקרקעין לשם הסדרת היחסים בין הבעלים-מחזיק לבעלים הסביל.

4. יישום המודלים אינו מצריך שינויים מרחיקי לכת בחקיקה הקיימת¹⁴ וניתן לפתחם בקלות יחסית תוך שימוש בכלים רגולטורים קיימים לשם תמרוץ גורמים מהמגזר הפרטי להשתלב במודל.

5. ניתן ליישם את המודלים גם במלאי הדירות הקיים ולא בהכרח נדרשת בנייה חדשה לשם יישומם. כך, באפשרות המדינה לאתר נכסים בהם היא מעוניינת ליישם את המודלים או לאפשר למגזר הפרטי לעשות זאת, ולהציע אותם כמלאי קיים המיועד למכירה במשותף עם בעלים סביל.

6. המודלים מאפשרים יצירת תוכניות מגוונות הכוללות הקצאות שונות של הנכס בין הבעלים-המחזיק לבעלים הסביל, ובהתאם מחייבות סבסוד משתנה שניתן להתאים לקהלי יעד משתנים. כך למשל ניתן לקבוע שבתכניות המיועדות למשקי בית מרמת הכנסה נמוכה (שיעמדו בקריטריונים שייקבעו בתכנית), הבעלים הסביל יממן שיעור גבוה יותר מערך הנכס מאשר בתוכנית המיועדות למשקי בית מרמת הכנסה בינונית.

7. המודלים יכולים לאפשר לבעלים-מחזיק גמישות גבוהה בבחירת מקום מגוריו. כך, בעלים-מחזיק יוכל לבחור אם הוא מעוניין לרכוש שיעור נמוך מדירה באיזור ביקוש גבוה או לרכוש שיעור גבוה יותר מדירה באיזור ביקוש נמוך.

14 מובן שיהיה צורך למפות את החסמים שיש להסירם לשם הצלחת המודלים וכן לבחון, בין היתר, את התיקונים הנדרשים בפרק ה' לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, העוסק בשיתוף מקרקעין, לשם התאמתו למודלים המוצעים (ראה לעניין זה מסגרת בהמשך), וכן האם נדרשים תיקונים הנוגעים למיסוי הבעלים המשותפים.



לצד היתרונות הרבים שפורטו לעיל, ניתן גם למצוא חסרון מרכזי במודלים המוצעים, והוא בחדשנותם של המודלים שיכול להוביל לקשיים בראשית הדרך. כך, מנקודת מבטם של בעלים-מחזיקים פוטנציאליים, הרי שבשל העובדה כי המודלים מחייבים שותפות בבעלות על בית המגורים בינם לבין מה שיכול להתפס בעיניהם כ"יישות ערטילאית" שעלולה לחדור לפרטיותם, יתכן שהם יחששו לקחת בה חלק. פערי הכוח בין הצדדים והחשש לאופורטוניזם עלולים גם הם ליצור מצבים מורכבים שיש להידרש אליהם בעת עיצוב ההסדרים המתאימים. בנוגע לבעלים הסביל, הרי שמאחר וכיום מודלים אלו אינם מיושמים בישראל, יהיה צורך לייצר אפיק שוקי חדש של השקעה על מנת לעודד גופים פרטיים להיכנס לנעלי ה"בעלים הסביל" באמצעות תמריצים מגוונים, וכן להקים מנגנוני פיקוח ובקרה חדשים שעלולים לייצר עלויות עסקה גבוהות.

נוכח האמור לעיל, ולמרות החסרונות והחסמים שעוד יעמדו בדרך, אנו סבורים כי שימוש במודלים, אשר מחד מעודדים בעלות בשוק הדיור ומאידך אינם דורשים בהכרח סבסוד ממשלתי בהיקפים גדולים, יכול להתאים במידה רבה לצורך התמודדות עם האתגרים העומדים בפני שוק הדיור הישראלי כיום. אנו סבורים כי יצירת שוק של בעלות חלקית באמצעות שימוש במודלים המוצעים, בשילוב עם שוק שכירות ציבורית מפותחת ושוק שכירות פרטית לטווח ארוך, שהממשלה פועלת בימים אלו על פיתוחו, תיצור תמהיל אפשרויות מגוון יותר שייתן מענה לצורכי האוכלוסייה השונים.

מודלים של בעלות חלקית

מודלים שונים של בעלות חלקית החלו להתפתח בעשורים האחרונים בארצות הברית, באנגליה ובאוסטרליה, כחלק ממדיניות ממשלתית לקידום דיור בהישג יד.¹⁵

הבדל מרכזי בין המודלים השונים שהתפתחו במדינות אלו נובע מהתכליות השונות שהם באים לשרת. כך, מטרתם המרכזית של חלק מהמודלים היא לסייע לבעלים-מחזיק להיכנס באופן הדרגתי לשוק הבעלות בדיור ומשהוא נעשה הבעלים אין כל מניעה כי הנכס יימכר בשוק הפרטי, בעוד שהמטרה המרכזית של מודלים אחרים היא לשמר מלאי של דיור בהישג יד לאורך שנים עבור הקהילה הרחבה, באמצעות הטלת הגבלות על השימוש בנכס ומכירתו. לשם הנוחות, במסמך זה, מודלים מהסוג הראשון יכוננו "מודלים של הון משותף" ואילו מודלים מהסוג השני יכוננו "מודלים של בעלות משותפת".

מובן כי לשוני האמור יש השפעה על הכלים בהם נעשה שימוש לצורך השגת התכליות וכן השפעה על מאפייני התפקיד של הבעלים הסביל ועל זהותו. בעוד שבמודלים של הון משותף, שמטרתם היא לסייע לבעלים-מחזיק להיכנס לשוק הבעלות בדיור, מעורבותו של הבעלים הסביל בניהול הנכס קטנה יחסית והוא יכול להיות גם גוף פרטי כגון תאגיד פיננסי או תאגיד נדל"ן, הרי שבמודלים של בעלות משותפת, שמטרתם היא לשמר מלאי של דיור בהישג יד, הבעלים הסביל הוא ברוב המקרים רשות ציבורית או ארגון ללא כוונות רווח, שלהם תפקיד פיקוח דינמי על התנהלותו של הבעלים-מחזיק בנכס במהלך כל תקופת השותפות.

יודגש כי סיווג המודלים בהתאם לתכליותיהם, כפי שהוצג לעיל, הוא סיווג גס המסייע לנו בסקירתם, אך בפועל, כפי שניווכח בהמשך, ההבחנה בין תכליות המודל כפי שהיא באה לידי ביטוי בתכניות השונות, אינה תמיד דיכוטומית.

מרכיב מרכזי נוסף המבחין בין המודלים השונים הוא מרכיב המימון הממשלתי הנדרש לשם יישום המודלים. כך, בעוד שבתכניות הפועלות תחת המודל של בעלות משותפת נדרש סבסוד ממשלתי רב יותר המאפשר למדינה הלכה למעשה לממן את רכישת חלק מהנכס על מנת להוסיפו למלאי הדירות, הרי שבתכניות הפועלות תחת המודל של הון משותף נדרש סבסוד ממשלתי קטן יותר על מנת לתמרץ גורמים מהמגזר הפרטי להשתלב במודל. בחלק מהתוכניות של הון משותף, המופעלות באופן בלעדי על ידי המגזר הפרטי, לא נדרש מימון ממשלתי כלל.

בנייר זה נסקור את מגוון התכניות המופעלות בשלוש המדינות המוזכרות לעיל (ארצות הברית, אנגליה ואוסטרליה), תוך הבחנה בין המודלים על פי המטרה העיקרית העומדת בבסיסם, ובדגש על רכיב המימון הממשלתי הנדרש בכל אחד מהמודלים. מודל נוסף, שלא ייסקר בנייר זה, הוא המודל הקהילתי, מודל בו הקהילה עצמה, המיוצגת ברוב המקרים על ידי גוף ללא כוונות רווח, מהווה למעשה בעלים סביל.

טבלה 1: מודלים של בעלות חלקית: הדגשים באמצעותם ניתן להבחין בין שני סוגי מודלים

סוג המודל	מטרה מרכזית	זהות הבעלים הסביל	מידת המעורבות של הבעלים הסביל	היקף המימון הממשלתי	אוכלוסיית היעד
הון משותף	לסייע בכניסה לשוק הבעלות	גוף פרטי, תאגיד פיננסי או חברת נדל"ן	מעורבות קטנה יחסית בניהול הנכס ובפיקוח עליו	היקף מצומצם הבא לידי ביטוי במתן תמריצים לגופים פרטיים	אוכלוסיות בעלות הכנסה בינונית
בעלות משותפת	שמירה על מלאי דיור בהישג יד לאורך זמן	גוף ציבורי או גוף ללא מטרת רווח	מעורבות גדולה יותר בניהול הנכס ובפיקוח עליו	היקף רחב יותר הבא לידי ביטוי במימון רכישת חלק מהנכס	אוכלוסיות בעלות הכנסה בינונית ובינונית-נמוכה

15 במדינות אחרות כמו צרפת וגרמניה, יש מגבלות חוקיות לפיתוח מודלים של בעלות חלקית. לעומתן, במדינות רבות אחרות כמו שוודיה, דרום קוריהא וסין, קיים עניין רב של המדינה לפתח מודלים כאמצעי ליצירת מנגנונים לאספקה של דיור בהישג יד, אך הפיתוח נמצא עדיין בתחילת הדרך. ראו Christine Whitehead & Judith Yates, *Is there a Role for Shared equity Products in Twenty-first Century Housing? Experience in Australia and the UK*, Wiley Online Library 5 (2010), available at http://econ.lse.ac.uk/courses/sa422/sa422_yates&whitehead.pdf (כניסה אחרונה ב-2 במרץ, 2014).



1. "מודל של הון משותף" – מטרתו לסייע לבעלים-מחזיק להיכנס לשוק הבעלות

מודל תיאורטי שמטרתו לסייע לבעלים-מחזיק להיכנס לשוק הבעלות בדיור, הוצג לראשונה בשנת 2002 בעבודתם המשותפת של הכלכלנים אנדרו קפלין וכריסטופר ג'ואי,¹⁶ שנעשתה בהזמנת ראש ממשלת אוסטרליה דאז, ג'ון הורד. הרציונל שבבסיס מודל זה הוא הפחתת העלויות הכרוכות בבעלות על בית מגורים בשנים הראשונות לרכישתו, כשעל הרוכש מכבידה משכנתה גדולה שחלק גדול מהכנסות משק הבית מושקע בהחזרתה. בהתאם למוצע במודל "הבעלים-מחזיק" ירכוש את ביתו בשותפות עם משקיע חיזוני נוסף (הבעלים הסביל), ויחלק עמו את שווי הנכס.

הבעלים-מחזיק על פי מודל זה הוא השותף הדומיננטי המנהל ומתחזק את הנכס, המקבל החלטות על דעת עצמו בנוגע לעיתוי מכירת הנכס, אופני השימוש בו, השבחתו והשינויים שייערכו בו. הבעלים הסביל לעומתו, הוא מעין שותף "רדום" המתעורר רק כאשר הנכס עומד למכירה. הבעלים הסביל מוותר מראש על תשלום דמי שכירות על חלקו בנכס, ותחת זאת בעת מכירת הנכס הוא מבקש לקבל את השקעתו הראשונית בתוספת חלק יחסי מהרווחים שהתקבלו מהעלייה בשווי הנכס (וכך ממיר הכנסה מדמי שכירות לטובת מימוש רווחי הון).

כפי שיפורט בפרק העוסק בהסדרים החוזיים, לבעלים-מחזיק קיימת זכות שימוש בלעדית בנכס, אך רק בתנאי שהנכס משמש אותו למגורי קבע. מסיבה זו הנכס אינו יכול להיות מיועד להשקעה, והשכרתו לצד שלישי מוגבלת מאוד וכפופה להסכמת הבעלים הסביל. השבחת הנכס ונטילת הלוואות נוספות מותרות גם הן בהסכמת הבעלים הסביל. ברוב המקרים הבעלים-מחזיק רשאי להוריש את הנכס.

על מנת לממן את חלקו ברכישת הנכס, הבעלים-מחזיק נדרש להפקיד הון עצמי ראשוני קטן יחסית, ולקחת הלוואת משכנתה נמוכה יותר מהמשכנתה שהיתה נדרשת לו אילו היה רוכש את הנכס בשלמותו. כך יכול הבעלים-מחזיק להשקיע את ההכנסה הפנויה שנחסכת כתוצאה מהתשלום בגין חוב קטן יותר, במגוון אפיקים אחרים, יעילים יותר מבחינה כלכלית, במקום שזו תהיה "לכודה" בבית המגורים. מודל זה משתלב היטב עם תיאוריה פיננסית מודרנית המבוססת על ההנחה שגיוון בהשקעות הוא הדרך הטובה ביותר למקסם את העושר של המשקיע לאורך זמן.¹⁷

מלבד ההנאה של הבעלים-מחזיק מהפחתת העלויות הכרוכות בבעלות על נכס, מטרה נוספת של מכשיר הונוי זה היא למשוך משקיעים פרטיים לנתח חדש של שוק.¹⁸ המודל מניח כנתון כי השקעה ראשונית של שליש משווי הנכס בעת הרכישה באמצעות הבעלים הסביל, תבטיח לו בעת המכירה את החזר ההשקעה שהוציא וכן מחצית מהרווחים. בהתאם לנוסחה זו, הבעלים-מחזיק ישקיע שני שלישים מהשווי הראשוני של הנכס, אך יקבל גם הוא מחצית בלבד מרווחי המכירה, ולא שני שלישים על פי חלקו היחסי בנכס. הפחתה אפקטיבית זו בחלקו היחסי של הבעלים-מחזיק הכרחית, לטענת קפלין וג'ואי, על מנת להתמודד עם המשוכה של אי-היציבות וחוסר הוודאות במחירי הדיור, ועם מחיר החדשנות הנדרש מהמוסדות הפיננסיים בשאיפה לחנוך השקעה במוצר חדש מסוג זה.¹⁹

קפלין וג'ואי דימו בנפשם יצירה של מכשיר שוק חדש,²⁰ ההופך את שוק ההון בתחום הדיור לאטרקטיבי עבור משקיעים פיננסיים המעוניינים להשקיע לטווח הארוך. משקיעים אלו אינם צריכים להיות כבולים בשותפות עם הבעלים-מחזיק לעד, אלא הם רשאים לרכוש חלק מהנכס שניתן לסחור בו באמצעות רווחי הון שיתקבלו מנכסים רבים המפוזרים על פני השוק.

Andrew Caplin & Christopher Joye, *A Primer on Proposal for Global Housing Finance reform* (Monograph no.2), 16 Sydney: The Menzies' Research Center (2002), available at <http://www.equidebtsolutions.com/Documents/2%20-20Innovative%20Approaches%20to%20Reducing%20the%20Costs%20of%20Home%20Ownership.pdf> (כניסה אחרונה ב-2 במרץ, 2014)

Mike Berry, *Why is it important to Boost the Supply of Affordable Housing in Australia-and How Can We Do it?* 21:4 URB. PO'Y 17 & RES. 413,424 (2003).

18 שם, בעמ' 425.

19 ראו את המודל המוצע של Caplin & Joye, לעיל ה"ש 16, בעמ' 227-241.

20 מה שהם כינו – "Partnership real estate funds".

המודל התיאורטי של קפלן וג'ואי זכה לביקורות רבות, בעיקר מצד כלכלנים שהטילו ספק בעצם ההיענות של מוסדות פיננסיים לפתח שוק חדשני מסוג זה.²¹ ביקורת מסוג אחר העלתה את התהייה בדבר מידת ההיענות של הבעלים-מחזיק לחלוק את בית המגורים שלו עם משקיעים "חסרי פנים", המונעים מאינטרסים כלכליים טהורים. לטענתם של המבקרים, המודל מתעלם מהיבטים אמוציונליים וחברתיים, וספק גדול אם יוכל לשרת גם משקי בית מרמת הכנסה נמוכה.²²

על אף ביקורות אלה, מודלים של הון משותף הדומים במאפייניהם למודל שהציעו קפלן וג'ואי, החלו להיות מיושמים בשנים האחרונות באוסטרליה, והם מתפתחים לאיטם גם באנגליה.

תכניות הפועלות תחת המודל של הון משותף התפתחו הן במסגרת תכניות ממשלתיות שנוצרו כחלק בלתי נפרד ממדיניות הדיור, והן במסגרת יוזמות פרטיות של תאגידים פיננסיים. התכניות הממשלתיות והתכניות הפרטיות דומות במהותן, שכן כולן פועלות במרחב השוקי בהשתתפות פעילה של תאגידים פיננסיים פרטיים. למעשה, ההבדל המהותי היחיד בין התכניות הממשלתיות לתכניות הפרטיות, הוא שבתכניות הפרטיות התאגיד הפיננסי נוטל על עצמו סיכון גבוה יותר, שכן הוא אינו מגובה על ידי הממשלה.

א. תכניות של הון משותף הכוללות סבסוד ממשלתי

(1) אוסטרליה – תכניות של הון משותף הכוללות סבסוד ממשלתי

בשנים האחרונות מדיניות הדיור באוסטרליה מקדמת בעיקרה תכניות דיור המעודדות צמיחה במסגרת השוק הפרטי שאינן דורשות סבסוד ממשלתי בהיקף מלא. מסיבה זו מודל של הון משותף, כפי שהוצג לעיל, הוא מודל המועדף כיום באוסטרליה על פני מודלים אחרים.²³ בתכניות שיוצגו להלן, נדרש סבסוד ממשלתי בהיקף חלקי בלבד, שכן תפקידה של המדינה מתמצה למעשה במתן תמריצים לגופים פרטיים על מנת לעודד להשתלב במודל כך שיוכלו לרכוש חלקים מנכסי מגורים ולהיהפך ל"בעלים סביל".

התכניות המוצעות באוסטרליה מאפשרות למשקי בית מרמת הכנסה נמוכה ובינונית (העומדים בקריטריונים שנקבעו בתוכניות השונות) להיכנס לשותפות בבית מגורים עם שותף להון, במטרה להפחית את החזרי המשכנתה ואת היקף ההשקעה בנכס באמצעות הלוואה הניתנת להם על מנת לממן את רכישת חלקם בבית המגורים, ביחד עם הבעלים הסביל, ואשר כוללת שני מרכיבים: המרכיב האחד הוא הלוואה של הון משותף והמרכיב השני הוא הלוואה קונבנציונלית. העיקרון המרכזי של תכניות אלו מבוסס על המודל של קפלן וג'ואי, שלפיו המשקיע הפיננסי מחזיר לעצמו את הלוואת ההון המקורית יחד עם חלק יחסי מרווחי ההון, ככל שקיימים, בעת המכירה של הנכס.

ממשלת מדינת אוסטרליה המערבית²⁴ פיתחה בשנים האחרונות מגוון תכניות המבוססות על המודל האמור. התכניות מאפשרות לזכאים לרכוש את ביתם בסיוע שני גופים: האחד "Keystart"²⁵ – תאגיד פיננסי המשמש כזרוע הפיננסית של ממשלת אוסטרליה המערבית למתן הלוואות, ובמסגרת התכניות מספק את הלוואת הדיור שמהווה את מרכיב הסבסוד של הנכס, והשני מחלקת הדיור של המדינה שמשמשת כמפקחת על השימוש בנכס ומכירתו. כך, הבעלים הסביל בתכניות אלו הוא "יצור" בעל שני ראשים – הגוף המממן והגוף המפקח.

For example – Gerry van Wyngen, *The Australian Financial Review: Howard's Housing Time Bomb* 28–29 (2002) available at <http://trove.nla.gov.au/work/112204403?versionId=125659148> (כניסה אחרונה ב־2 במרץ, 2014).

Berry, לעיל ה"ש 17, בעמ' 427.

Simon Pinnegar, Bill Randolph, Peter Williams & Judith Yates, *Innovative Financing for Home Ownership: The Potential for Shared Equity Initiatives in Australia*, Australian Housing and Urban Research Institute, Final Report, 47–48 (2009), available at http://www.ahuri.edu.au/publications/download/70394_fr (כניסה אחרונה ב־2 במרץ, 2014).

24 אוסטרליה המערבית, כמו גם קווינסלנד בה נדון בהמשך המסמך, היא אחת משש מדינות המאוגדות בפדרציית אוסטרליה.
25 ראו <http://www.keystart.com.au/index.php> (כניסה אחרונה ב־2 במרץ, 2014).



כל התכניות של הון משותף באוסטרליה המערבית כוללות שני סוגים של תכניות הלוואה: תכנית של הלוואה קבועה ותכנית של הלוואה גמישה, כאשר מחלקת הדיור היא המוסמכת הבלעדית להחליט איזו הלוואה תחול על איזה סוג של נכס.

• **ההלוואה הגמישה** – מטרתה העיקרית היא לסייע לבעלים-מחזיק לרכוש בהדרגה את הבעלות המלאה

בבית המגורים. בהתאם לתכנית הלוואה זו, מצבו של הבעלים-מחזיק מוערך ונבדק על ידי Keystart על בסיס שנתי, ואם מצבו הפיננסי משתפר Keystart יעודד אותו לרכוש אחוז נוסף מהבעלות, או לרכוש את הנכס במלואו. אם לא חל שינוי במצבו הפיננסי של הבעלים-מחזיק אין לכך כל השלכות על תנאי הלוואה. מימון מחדש של הלוואה כאשר המצב הפיננסי של הבעלים-מחזיק משתפר, אפשרי גם הוא בתכנית זו.²⁶

• **ההלוואה הקבועה** – בתכנית

זו, הבעלים הסביל משמר את חלקו בנכס באופן קבוע, ולפיכך הבעלים-מחזיק לעולם לא יהא רשאי להשיג בעלות מלאה. תכנית זו מאפשרת אמנם לבעלים-מחזיק למכור את החלק שלו בנכס, אך הוא יוכל למכור אותו בחזרה לבעלים הסביל בלבד,²⁷ על פי שווי השוק המעודכן ליום המכירה – באופן זה ניתן לשמר מלאי של דיור בהישג יד לאורך שנים. נוכח האמור תכניות הכוללות הלוואה קבועה מהוות למעשה חריג למודל של הון משותף שכן הן שמות דגש על שמירת המלאי של דיור בהישג יד ואינן מאפשרות לבעלים-מחזיק לרכוש את חלקו של הבעלים הסביל בדירה.

דוגמה לתכנית המשלבת הלוואה גמישה היא התכנית "Shared Equity Loan Metropolitan and Country Areas". התכנית מיועדת לאוכלוסיות מרמת הכנסה נמוכה ובינונית המעוניינות להיכנס לשוק הבעלות בדיור בקנייה של בית מגורים ראשון,²⁸ ועומדות בקריטריונים שנקבעו בה. הקריטריונים קובעים, בין היתר, מבחן הכנסה שנתי בהתאם לגודל משק הבית, כי המבקש

בניגוד לתכניות שהוצגו לעיל, בהם גופים פרטיים הם הבעלים הסביל, מדינת קווינסלנד שבאוסטרליה מציעה תכנית, המיועדת לדיירי הדיור הציבורי, במסגרתה מחלקת הדיור של המדינה היא הבעלים הסביל. התכנית האמורה, המכונה "Pathway Shared Equity Loans", משלבת דיור ציבורי עם מודל של הון משותף ומאפשרת לדיירי הדיור הציבורי להגיש בקשה לרכוש בעלות חלקית ביחידת הדיור הציבורי שבה הם מתגוררים, במשותף עם מחלקת הדיור של המדינה שנשאת הבעלים של החלק הנותר.

על פי התכנית הבעלים-מחזיק נדרש לרכוש את החלק המרבי שהכנסתו מאפשרת לו, שלא יפחת מ-60 אחוזים משווי הנכס (אם הבעלים-מחזיק מוערך על ידי מחלקת הדיור כמי שמסוגל לעמוד בהחזרים של 75 אחוזים משווי הנכס, הוא יחויב לרכוש 75 אחוזים ולא 60 אחוזים, שהם המינימום הנדרש), ורכישה עתידית של חלק נוסף מהנכס, עד לבעלות מלאה, מותרת בכל שלב. מחלקת הדיור מחייבת את הבעלים-מחזיק לשלם החזרי הלוואה שניתנה לו עבור רכישת הבית, שאינם יכולים לחרוג מעבר ל-35 אחוזים מהכנסתו השנתית, והיא אינה רשאית לחייבו בדמי שכירות על חלקו. הבעלים-מחזיק אחראי על כל ההוצאות השוטפות החלות על הנכס, לרבות תשלומים לרשות המקומית, עלויות תחזוקה וביטוח.

בעת מכירה של הנכס מחלקת הדיור רשאית לדרוש את השווי של החלק שבבעלותה, לרבות חלקה בתקבולי הרווח ההוני. השבחה של הנכס, שנעשתה באמצעות הבעלים-מחזיק, תיזקף לזכותו.

פרטים על התכנית ניתן למצוא באתר ממשלת קווינסלנד בכתובת: <https://www.qld.gov.au/housing/buying-owning-home/pathways-shared-equity-loan/> (כניסה אחרונה ב-23 במרץ, 2014).

מודל מסוג זה, אם ייושם בישראל, יוכל לסייע לדיירי הדיור הציבורי שמתקשים לרכוש את דירות הדיור הציבורי שהם מתגוררים בהם חרף ההנחות שניתנות להם לפי חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998.

26 ראו <http://www.keystart.com.au/sharedstart/about.html> (כניסה אחרונה ב-2 במרץ, 2014).

27 לבעלים הסביל זכות סירוב ראשונה לרכוש את הנכס בעת מכירתו, ואם הוא לא יהיה מעוניין ברכישתו יוכל הבעלים-מחזיק למכור לאחר.

28 ראו באתר הבית של Keystart – www.keystart.com.au/Products_Metro2.php (כניסה אחרונה ב-2 במרץ, 2014).

אינו רשאי להיות בעלים של בית מגורים נוסף או נכס אחר להשקעה, כי חובותיו של המבקש אינם עולים על 7% מהכנסת הברוטו שלו, וכי המבקש אינו מצוי בהליכים של פשיטת רגל.²⁹ על הבעלים-מחזיק להשקיע ברכישת הדירה הון עצמי ראשוני מינימלי של 2,000 דולר, או לחלופין שני אחוזים משווי הנכס, הגדול מבין השניים.

בהתאם לתנאי התכנית הבעלים-מחזיק אינו משלם דמי שכירות, ונתונה לו הזכות לרכוש את חלקו של הבעלים הסביל בכל שלב. במהלך עשר השנים הראשונות לאחר רכישת הנכס הבעלים-מחזיק אף מקבל הטבות מסוימות המשמשות כתמריץ עבורו להגדיל את חלקו בנכס, ככל שבאפשרותו לעשות זאת.³⁰ חלקו של הבעלים הסביל בבעלות בנכס אינו יכול לעלות על 40 אחוזים משווי הנכס. בשונה מהנחת המודל של קפלן וג'ואי לפיה בעת מכירה הבעלים הסביל יקבל שיעור גדול יותר מהרווחים מאשר שיעורו בהחזקת הנכס, הרי שבהתאם לתנאי התכנית, בעת מכירת הנכס, אשר מותרת בכל עת, הבעלים-מחזיק חולק את הערך של רווחי ההון עם הבעלים הסביל בהתאם לחלקו היחסי בנכס.

אוסטרליה המערבית מציעה תכניות נוספות המשתנות בהתאם לאוכלוסיות השונות שלהן הן מיועדות. כך למשל, יש תכניות שפותחו במיוחד עבור נכים או עבור ילדים אבוריג'ינים, על פי קריטריונים המותאמים לנסיבות המסוימות של כל אוכלוסייה.³¹

אוסטרליה היא כאמור המובילה בפיתוחי השוק בתכניות הון משותף. כפי שעולה ממחקר מקיף שנערך בשנת 2009, קיים ביקוש גבוה לתכניות של בעלות חלקית מצד רוכשים פוטנציאלים, וכן קיימים גופים פיננסיים המתעניינים במודלים. לטענת המחקר, לממשלה תפקיד מרכזי בפיתוח מודלים המאזנים בין מתן חופש פעולה עסקי לגופים המממנים לבין מתן סיוע לזכאים לו. עוד טוען המחקר כי בעת קביעת התמריצים הנדרשים יש להביא בחשבון את המורכבות של השוק המקומי, כגון הבדלים בין איזורים ובין ערים שונות.³²

(2) אנגליה – תכניות של הון משותף הכוללות סבסוד ממשלתי

באנגליה תכניות של הון משותף מיועדות בעיקר עבור אוכלוסיות מרמת הכנסה בינונית, ומבוססות על מרכיב קטן יחסית של סבסוד ממשלתי.

הבעלים-מחזיק משקיע הון ראשוני בערך מינימלי שנע בין 25 ל-75 אחוזים משווי השוק של הנכס ביום הרכישה, וכנגד השקעתו מוקנית לו זכות קניינית של בעלות בנכס – "freehold". החלק שנרכש על ידי הבעלים-מחזיק ממומן באופן חלקי באמצעות הון עצמי והלוואת משכנתה רגילה, ואילו החלק הנותר, המייצג את מרכיב הסבסוד של הנכס, ממומן באמצעות הלוואת הון (equity loan).

בשונה מהתכניות שהוצגו לעיל, הרי שבתכניות באנגליה מעבר לרווח ההוני שהבעלים הסביל מבקש לקבל בעת מכירת הנכס, הוא מבקש גם לקבל החזרים עבור הלוואת ההון שהעניק לבעלים-מחזיק לשם רכישת הנכס. ההסדרים הנוגעים להחזרי הלוואת ההון משתנים מתכנית לתכנית, אך ברוב התכניות קיימת תקופת חסד של חמש שנים ללא חיובי ריבית וללא החזרי תשלומים על חשבון הקרן של הלוואה. בתום תקופה זו מתחיל לחול חיוב נמוך של ריבית, ששיעורה הולך וגדל מדי שנה. תפקידו של הגידול ההדרגתי בשיעורי הריבית הוא לייצר תמריץ עבור הבעלים-מחזיק למימוש האופציה של רכישת החלק הנותר בבית המגורים. הוא רשאי לעשות זאת בכל עת, עד להשגת בעלות מלאה בנכס.

29 לרשימת הזכאויות המלאה, ראו http://www.keystart.com.au/Products_Metro2.php (כניסה אחרונה ב-2 במרץ, 2014).

30 כאשר הבעלים-מחזיק מבקש להגדיל את חלקו, שווי הנכס מוערך מחדש על מנת לוודא את השווי של חלקו של הבעלים הסביל באותה נקודת זמן. כל השבחה שנעשתה על ידי הבעלים-מחזיק עד לנקודת זמן זו נזקפת לזכותו. ראו http://www.keystart.com.au/Products_Metro2.php (כניסה אחרונה ב-2 במרץ, 2014).

31 ראו <http://www.keystart.com.au/downloads/Goodstartbrochure.pdf> (כניסה אחרונה ב-2 במרץ, 2014).

32 Pinnegar et al, לעיל ה"ש 23.



תכניות של הון משותף באנגליה מאפשרות לבעלים-מחזיק למכור את הנכס שבבעלותו בשוק החופשי בכל עת. בעת המכירה יקבל הבעלים הסביל את חלקו ברווחי ההון בהתאם לחלקו היחסי בנכס, ובנוסף, על הבעלים-מחזיק להשיב לו שיעור מסוים מסכום הריבית על ההלוואה המסובסדת שהיה נדרש לשלם בהתאם לתנאי השוק.³³ לכאורה, ניתן היה לעשות שימוש בהחזרי הריבית האמורים לצורך מתן סובסידיות למשקי בית נוספים המבקשים לרכוש בית מגורים. עם זאת באנגליה, במסגרת תכניות של הון משותף, לא קיימת כל הוראת חוק או מדיניות ממשלתית המחייבת להשקיע את הסובסידיה מחדש באופן האמור. כתוצאה מכך, מכירת הנכס בשוק הפתוח מגבילה את יכולתן של התכניות הללו לשמר את המטרה של שימור מלאי דירות בהישג יד לאורך זמן, על אף שזוהי המדיניות המוצהרת באנגליה מאז שנת 2003.

ב. תכניות פרטיות של הון משותף שאינן מקבלות תמיכה וסבסוד ממשלתי

(1) אוסטרליה – תכניות של הון משותף שאינן דורשות סבסוד ממשלתי

באוסטרליה ובאנגליה מתחילות להתפתח לאחרונה, ביוזמה מלאה של המגזר הפרטי, גם תכניות פרטיות של הון משותף.

באוסטרליה, בשנת 2007 השיק הבנק הבינלאומי "Rismark International" יחד עם בנק "Adelaide" האוסטרלי, מכשיר חדשני של הלוואת משכנתה של הון משותף הנקראת "Equity Finance Mortgage" (להלן: "EFM"). תכנית זו הפכה את בנק Adelaide למלווה הפרטי הראשון בתכניות של הון משותף באוסטרליה.³⁴

ה- EFM פועלת על פי אותו עיקרון של התכניות הממשלתיות. לווים הזכאים להשתתף בתכנית רשאים לקבל הלוואה מהבנק בשווי 20 אחוזים מערך הנכס, יחד עם הלוואת משכנתה רגילה.³⁵ בדרך זו הלווה מפחית את סכום החזרי הריבית החודשיים בהלוואת המשכנתה הרגילה. הלווים אינם נדרשים לשלם החזרים חודשיים עבור הלוואת ה- EFM במשך 25 שנה. אם בית המגורים נמכר, או לחלופין הלווה החליט להשיב את הלוואת ה- EFM (כלומר לרכוש את החלק הנוסף בנכס), הסכום לתשלום הוא הסכום המקורי של ההלוואה בתוספת 40 אחוזים מעליית ערך הנכס. רווח הבנק המלווה מעליית שווי הנכס הוא למעשה התחליף להחזר שיעורי הריבית החודשיים.

במקרה בו ערך הנכס יורד, הבנק נושא בחלק מסוים של ההפסד, אשר נקבע בהתאם לשקלול הסכום המקורי של הלוואת ה- EFM יחד עם אחוז ירידת שווי הנכס. במצבים שבהם הלווה החליט להשיב את הלוואת ה- EFM (כלומר לרכוש את החלק הנוסף בנכס), והערך של הנכס ירד, הוא נדרש לשלם את הערך הדולרי המקורי של סכום הלוואת ה- EFM ללא כל תשלומי ריבית.

הלווים המשתתפים בתכנית זו מקבלים זכות בעלות מלאה על הנכס בכפוף להחזר הלוואת המשכנתה. תנאי הזכאות להשתתפות בתכנית זו דורשים שהמבקש יהיה אדם פרטי (ולא תאגיד) המעוניין לרכוש בית למטרת מגורים בלבד, ושיש ביכולתו להשקיע הון עצמי התחלתי בשווי 10 אחוזים מערך הנכס. התכנית אינה דורשת התחייבות של ערבים, ואישור ההשתתפות כפוף, כמו בהלוואת משכנתה רגילה, לאישור פורמלי של הבנק בנוגע להיסטוריית האשראי של הלווה.³⁶

Susan Bright & Nicholas Hopkins, *Evaluating Legal Models of Affordable Home Ownership in England, 11-12 (2011) (unpublished manuscript) (on file with author).* 33

34 ראו <http://www.rismark.com.au/> (כניסה אחרונה ב-2 במרץ, 2014).

35 ראו <http://www.efm.info/pdf/EFMBrochureV3.pdf>. (כניסה אחרונה ב-2 במרץ, 2014).

36 שם, בעמ' 8. (כניסה אחרונה ב-2 במרץ, 2014).

(2) אנגליה – תכניות של הון משותף שאינן דורשות סבסוד ממשלתי

באנגליה היקף התכניות של הון משותף במגזר הפרטי קטן ביחס לאוסטרליה, אם כי בשנים האחרונות העניין במודלים אלו הולך וגובר. תכניות של הון משותף המוצעות על ידי תאגידים פיננסיים ותאגידי נדל"ן, מחלחלות בהדרגה הן כתגובה למשבר האשראי של 2008, והן כתוצאה משינויים במודלים עסקיים בתעשיית הבנייה, אשר במסגרתם יזמים בעלי נתח שוק גדול מעוניינים לשמר אינטרסים פיננסיים ארוכי טווח בתוך מתחם הפרויקט שהם בנו.³⁷

התכנית הפרטית הראשונה באנגליה שנקראה "Shared Appreciation Mortgage", נוצרה כבר בשנות ה-90 של המאה העשרים. תכנית זו הציעה ללווים תנאי הלוואה נוחים לרכישת בית מגורים ללא החזרי הלוואה ותשלומי ריבית חודשיים.³⁸ בתמורה להשקעה זו, קיבל התאגיד הפיננסי אחוז מסוים מהרווחים של עליית שווי הנכס בעת המכירה. התכנית זכתה לביקורות רבות מצד הלווים בשל העלייה החדה במחירי הדיור באותן שנים, שזיכתה את התאגידים הפיננסיים ברווחים גדולים. הלווים לעומתם, נוכחו לדעת שאינם מסוגלים לרכוש את החלק של המשקיעים בנכס במטרה להשיג בעלות מלאה.³⁹

בשנת 2003 הושקה על ידי הבנק הבריטי "Bradford & Bingley" תכנית נוספת הנקראת "Step Ladder Mortgage",⁴⁰ המציעה ללווים תנאים טובים מאלו שהוצעו ב-"Shared Appreciation Mortgage". תכנית זו מאפשרת ללווים ללוות 100 אחוזים משווי הרכישה של הנכס, אך לשלם החזרי ריבית בשווי 70 אחוזים בלבד. הבנק מקבל בתמורה חלק מסוים מהעלייה השנתית בערך הנכס כאשר הוא נמכר או ממומן מחדש, או לחלופין בשנה העשירית של ההלוואה, המועד המוקדם מבין השניים.⁴¹

כאמור, תכניות פרטיות של הון משותף דומות במהותן ובמבנה הפיננסי שלהן לתכניות הממשלתיות, אך הן אינן נהנות מהגיבוי הממשלתי. לאי-מעורבותה של המדינה יש משמעות עיקרית אחת, והיא שהבעלים הסביל נדרש לקחת על עצמו סיכונים גדולים יותר.

דוח משנת 2006 שהוזמן על ידי ממשלת בריטניה בנושא תכניות של הון משותף, מראה כי הממשלה סייעה ליותר מ-80,000 משקי בית להיכנס לשוק הבעלות בדיור באמצעות תכניות של הון משותף, החל משנת 1997 (כ-4.5% מכלל משקי הבית שנכנסו לשוק הבעלות באותה התקופה).⁴² עם זאת, הדוח הצביע על שוק קטן ומקוטע בהספקה של הלוואות הון משותף במגזר הפרטי, ומנה מספר סיבות לפעילות המצומצמת, לרבות העדר מיומנות וניסיון בהבניית תכניות מסוג זה, חוסר ודאות לגבי הסיכונים הכרוכים בה, קושי ביצירת נוסחת הישוב שתבטיח את החזר ההשקעה שלה מצפים התאגידים הפיננסיים, והעדר אסדרה מתאימה.⁴³ סיבות נוספות שהדוח הצביע עליהן נוגעות לכך שעל מנת שיהיה באפשרות התאגידים הפיננסיים ותאגידי הנדל"ן לבצע הערכת סיכונים, הם זקוקים למאגר מידע הנותן אינדיקציה מספקת באשר לדפוסי ההתנהגות של הלווים בתכניות אלו, אלמלא כן הם יהיו זהירים יותר ביציאתם לשוק עם תכניות מסוג זה. בהתאם להמלצות הדוח, לממשלת בריטניה קיים מאגר נתונים עשיר על המאפיינים ועל דפוסי ההתנהגות של הלווים בתכניות הממשלתיות של הון משותף, ועליה לפרסם נתונים אלה לכלל הציבור.⁴⁴

37 ראו בעניין זה דוח משנת 2007 Callcut Review of house building delivery, שבחן את פעילות הבנייה בדיור באנגליה. ניתן לצפייה ב-http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20070130001032/http://callcutreview.co.uk/downloads/callcutreview_221107.pdf (כניסה אחרונה ב-2 במרץ, 2014).

38 חלק מהתכניות לא הציעו פטור מלא מהחזרים אלו, אך דרשו החזרים נמוכים.

39 Robert Mowbray & Nicholas Warren, Shared-equity home-ownership: welfare and consumer protection issues 9 (2007).

40 ראו הודעה שפורסמה באתר mortgage introducer ביום 3 ליוני 2003. ניתן לצפייה ב-http://www.mortgageintroducer.com/ccstory/2633/4/Mortgage_Express_and_TheMarketplace_at_Bradford_&_Bingley_launch

41 Mowbray & Warren, לעיל ה"ש 39, בעמ' 10.

42 אל הדוח המלא ניתן להגיע באמצעות הקישור הבא - http://www.eukn.org/E_library/Housing/Housing_Policy/Private_Owned_Housing_Report_of_the_Shared_Equity_Task_Force (כניסה אחרונה ב-2 במרץ, 2014).

43 שם בעמ' 33,7,4.

44 שם בעמ' 36.



2. "מודל של בעלות משותפת" – מטרתו לשמר מלאי של דיור בהישג יד

א. תכניות של בעלות משותפת בארה"ב

תכניות של בעלות משותפת בארה"ב מיועדות לאוכלוסיות מרמת הכנסה בינונית ונמוכה. הבעלים-מחזיק חולק את הבעלות בנכס יחד עם תאגיד נוסף, הלוקח על עצמו את אחריות הפיקוח ואת אכיפתן של ההגבלות החוזיות. הזכויות והחובות של השותפים מעוגנות במסגרת חוזה חכירה ל-99 שנים, המגביל את אופני השימוש בנכס ומכירתו לאורך חייו של הנכס, ומהווה נספח לשטר הקניין. בתכניות רבות הרשות הציבורית היא זו שמעניקה את הסובסידיה הראשונית, ומעבירה את הסמכות המנהלית לאכיפת החוזה לארגון ללא כוונות רווח.⁴⁵

באופן דומה לאמור לעניין המודל של הון משותף וכפי שיפורט בפרק העוסק בהסדרים החוזיים, גם במודל זה לבעלים-מחזיק קיימת זכות שימוש בלעדית בנכס, אך רק בתנאי שהנכס משמש אותו למגורי קבע. מסיבה זו הנכס אינו יכול להיות מיועד להשקעה, והשכרתו לצד שלישי מוגבלת מאוד וכפופה להסכמת הבעלים הסביל. השבחת הנכס ונטילת הלוואות נוספות מותרות גם הן בהסכמת הבעלים הסביל. הבעלים-מחזיק רשאי ברוב המקרים להוריש את הנכס.

הבעלים-מחזיק אינו רשאי למכור את הנכס במחיר השוק, עקב הגבלות שנקבעו בעת רכישת הנכס על מחיר המכירה החוזרת אשר יוצרות גבול עליון למחיר המכירה של הנכס. מטרתן של ההגבלות על מחיר המכירה היא לאפשר את החזרת הסובסידיה שהושקעה בנכס וניצולה עבור משקי בית עתידיים וכך לשמר את ההשגות שלו. ברוב התכניות נוסחאות חישוב מחיר המכירה החוזרת מאפשרות לבעלים-מחזיק ליהנות מאחוז מסוים מעליית ערך הנכס. במקרים שבהם ערך הנכס צנח או כאשר מצבו הפיזי הידרדר, נוסחאות אלו אינן מבטיחות שהבעלים-מחזיק ירוויח ממכירת הנכס.

חישוב מחיר המכירה החוזרת:

קיימות מגוון נוסחאות לפיהן ניתן לחשב את נוסחת מחיר המכירה החוזרת. הבחירה בנוסחה המתאימה אמורה לערוך איזון הולם בין שימור הדיור במחיר ברהשגה לאורך זמן, לבין הפוטנציאל ליצירת העושר של הפרט.

גישה אחת היא "נוסחאות אומדן" – החישוב בעלית ערך הנכס מבוסס על שני אומדני שוק: האחד נערך בעת רכישת הנכס, והאחר בעת מכירתו החוזרת.

קיימות שתי וריאציות לנוסחאות אומדן: האחת, נוסחת אומדן המבטיחה לבעלים-מחזיק מראש תוספת של 10 אחוזים, 25 אחוזים, ואף 50 אחוזים מהרווחים שיתקבלו כתוצאה מעלית שווי הנכס, או בחוזים אחרים, אחוז מסוים שגדל באופן הדרגתי ככל שזמן הבעלות בנכס ארוך יותר, ובנוסף מבטיחה גם החזר על הוצאות השבחת הנכס שנעשתה על חשבונו.⁴⁶ השנייה, נוסחת אומדן המחושבת בהתאם לאחוז השקעתו הראשונית של הבעלים-מחזיק בעת רכישת הנכס.⁴⁷

John E. Davis, Shared Equity Homeownership: *The Changing Landscape of Resale restricted, Owner-occupied Housing*, Nat'l Housing INST 13-16 (2006), available at <http://www.nhi.org/> (כניסה אחרונה ב-2 במרץ, 2014).

46 לדוגמה בעלים-מחזיק שרכש דירה במחיר מאה אלף דולר ונוסחת האומדן שנקבעה בחוזה מקנה לו 25% רווח מסך כל עלית ערך הנכס, וכן את האפשרות לקבל החזר על עלויות השבחת הנכס. נניח שהבעלים מוסיף לנכס במהלך השנים חדר שינה שעלות הקמתו עשרת אלפים דולר, וכי כאשר הנכס נמכר הוא מוערך במאה ותשעים אלף דולר. מחיר המכירה החוזרת שיקבל הבעלים מחזיק יחושב כך: מחיר הרכישה המקורי (מאה אלף) בתוספת עלויות חדר השינה (עשרת אלפים דולר), בתוספת 25% מעלית ערך הנכס בלי ההשבחה (25% * שמונים אלף = עשרים אלף). בנוסחאות מסוג אחר, שבהן ניתן למדוד ולבודד את רווח ההון המגולם בהשבחה בעת המכירה, הבעלים-מחזיק יוכל ליהנות מרווח ההון שנוצר כתוצאה מההשבחה.

47 לדוגמה נכס ששווי הריאלי ביום הרכישה היה מאה אלף דולר, אך הוא נמכר לבעלים-מחזיק במחיר מפקח של שמונים אלף דולר בלבד. כאשר הנכס מוצע למכירה מחדש, שווי הריאלי לתאריך המכירה מוערך במאה ועשרים אלף דולר. מחיר המכירה מחדש יהיה 80% (אחוז התשלום מהמחיר הריאלי) כפול עשרים אלף דולר (עלית הערך של הנכס), בתוספת שמונים אלף דולר (מחיר הרכישה המקורי ששילם), ובסך הכול – 96 אלף דולר.

גישות נוספות לנוסחת מכירה הן "נוסחאות אינדקס" ו"נוסחאות מפורטות":

נוסחאות האינדקס לוקחות את המחיר ששילם הבעלים-מחזיק על רכישת הדירה ומעדכנות אותו בהתאם לעליית המדד. סוג האינדקס שבו ייעשה שימוש בעת המכירה החוזרת נקבע מראש.

נוסחאות מפורטות מעדכנות את נוסחת מחיר המכירה החוזרת שנקבעה מראש, באמצעות הוספה או הפחתה של משתנים ספציפיים המשפיעים על השקעת הבעלים-מחזיק בנכס, ביחס להון שצבר בעקבות השקעה זו. הן יהיו שונות זו מזו בהתאם למשתנים שהן כוללות ולאופן היישום של משתנים אלו. המשתנים המובאים בחשבון כוללים את שווי השבחת הנכס, תחזוקה, תיקונים, פחת והתאמות אינפלציוניות. במקרה של השבחת הנכס, הבעלים-מחזיק יוכל ליהנות מעליית ערך הנכס כתוצאה מהשקעתו וככל שעליית הערך ניתנת למדידה, היא עשויה להשפיע באופן משמעותי על היקף הרווחים שלו.⁴⁸

ברוב התכניות של בעלות משותפת, חוזה החכירה קובע זכות קדימה לבעלים הסביל לרכישת הנכס, בין שזה ארגון שלא למטרות רווח, ובין שזו רשות ממשלתית או כל גוף אחר. אם הבעלים הסביל מוותר על זכותו לרכוש את הנכס, הבעלים-מחזיק מחויב למכור אותו לרוכש העומד בקריטריונים של זכאות לדיור בהישג יד.⁴⁹

ב. תכניות של בעלות משותפת באנגליה

תכניות של בעלות משותפת באנגליה כוללות מרכיב משמעותי של סבסוד ממשלתי, וכמו בארה"ב, הן מיועדות לאוכלוסיות מרמת הכנסה בינונית ונמוכה. היחסים בין הבעלים-מחזיק לבעלים הסביל מעוגנים בחוזה חכירה אשר מסדיר את חלוקת האחריות בין השותפים ואת ההגבלות על מכירת הנכס. הבעלים-מחזיק רוכש חלק קטן משווי השוק של הנכס ביום הרכישה, שערכו המינימלי עולה, בדרך כלל, על 25 אחוזים מהשווי הריאלי. כנגד השקעה ראשונית זו מקבל הבעלים-מחזיק זכות חכירה ל-99 שנה. הבעלים הסביל (בדרך כלל סוכנות ממשלתית או הזרוע המבצעת של סוכנות זו), מחזיק בנכס בזכות קניינית של בעלות בנכס – freehold, ומפקח עליו.⁵⁰

המודל האנגלי, בניגוד למודל האמריקאי, מאפשר בתכניות רבות של בעלות משותפת רכישה הדרגתית של חלקים נוספים בנכס, עד לבעלות מלאה. עם זאת, מנגנון זה לא מתאפשר באזורים שהוגדרו על פי חוק כאזורים מוגנים, "designated protected areas", שבהם נקבע יעד ממשלתי להגן על ההספקה של דיור בהישג יד לאורך שנים. יתרה מזאת, אפילו במקרים שבהם השלים הבעלים-מחזיק את מלוא רכישת הנכס הוא אינו רשאי למכרו בשוק הפרטי. על הבעלים-המחזיק להודיע לבעלים הסביל על רצונו למכור את הנכס, ולבעלים הסביל שמורה הזכות להביא מועמד חדש לרכישתו, או לקנות את הנכס בעצמו, בכפוף לתנאים הקבועים בחוזה. רק בנסיבות חריגות שבהן הבעלים הסביל אינו מממש את זכות הרכישה שלו, או אינו מביא רוכש זכאי חלופי, הבעלים-מחזיק יהיה רשאי למכור את הנכס בשוק הפרטי.⁵¹

על אף האמור, מחקר שנעשה באנגליה בשנים האחרונות מצביע על פגמים בהסדרים הכוללים של תכניות אלה, המונעים את מימוש הזכות של רכישה הדרגתית. על פי ממצאי המחקר, הבעלים-מחזיק אינו מסוגל ברוב המקרים לעשות שימוש ב"קרב הקפיצה" לבעלות מלאה, כתוצאה מהעלויות המצטברות שהוא נדרש לשלם על הנכס. עלויות אלו כוללות תשלום דמי שכירות מסובסדים על חלקו של הבעלים הסביל, תשלומי משכנתה חודשיים על החלק ההוני שכבר נרכש, מיסים מוניציפליים ועלויות של תיקונים ותחזוקה של הנכס. הצירוף של כל אלו יחדיו

48 לפירוט המלא של הנוסחאות ראו Davis, לעיל ה"ש 45, בעמ' 64-69.

49 שם בעמ' 13-16.

50 Bright & Hopkins, לעיל ה"ש 33, בעמ' 9-10.

51 המחקר של Wallace מראה שסוכנויות דיור רבות מתנהלות בצורה מסורבלת ובירוקרטית המקשה מאוד על תהליך המכירה החוזרת. ראו – Alison Wallace, *Achieving mobility in the intermediate housing market: Moving Up and Moving On?* (Chartered Institute – ראו Alison Wallace, of Housing/ Joseph Rowntree Foundation), בעמ' 55-72.



מהווה נטל כבד עבור משקי בית רבים, מונע מהם לרכוש חלקים נוספים בנכס, ובחלק מן המקרים אף מאלץ אותם לחזור להתגורר בשכירות.⁵²

כמו במודל האמריקאי כך גם במודל האנגלי, ברוב התכניות הבעלים-מחזיק אינו יכול לעשות שינויים בביתו ולקחת הלוואות נוספות ללא הסכמתו של הבעלים הסביל.

ג. תכניות של בעלות משותפת באוסטרליה

תכניות של בעלות משותפת מקודמות במדינות השונות באוסטרליה באופן מצומצם בשנים האחרונות, משום שהן אינן מתיישבות עם המדיניות הממשלתית הנוכחית המעודדת תכניות שאינן דורשות סבסוד ממשלתי בהיקפים גבוהים. התכניות שהופעלו בשנים קודמות, ועדיין משווקות באופן מצומצם עבור אוכלוסיות מרמת הכנסה נמוכה, דומות באופיין לתכניות המופעלות באנגליה ובארה"ב. הן משמרות השגות בנכס באמצעות נוסחת מכירה שנקבעה מראש, המגבילה את הרווחים שמהם יוכל ליהנות הבעלים-מחזיק בעת מכירתו החוזרת של הנכס. ההגבלות החוזיות על אופני השימוש בנכס דומות במהותן להגבלות המוסדרות בתכניות המקבילות באנגליה ובארה"ב.

ממחקר מקיף שנערך לאחרונה באוסטרליה, עולה כי תכניות אלה מבוקשות פחות מתכניות של הון משותף.⁵³ בראיונות שנערכו עם רוכשים פוטנציאליים של בית מגורים ראשון, עולה כי תכניות של בעלות משותפת נתפסות על ידם כמודל שאינו מגשים את חלום הבעלות על בית מגורים, וזאת משום שההגבלות שנכפות במסגרתו הן רבות, ומונעות כניסה ישירה לשוק החופשי.⁵⁴

52 הממצאים מראים שהניידות לבעלות מלאה בקרב בעלים של בעלות משותפת נעה סביב 3-5 אחוזים. שם, בעמ' 48-53.

53 Pinnegar et al, לעיל ה"ש 23.

54 שם, בעמ' 4-13.

ההסדרים החוזיים

מרכיב הסבסוד של תכניות של בעלות חלקית, ומרכיב החלוקה של הבעלות על הנכס בין שתי ישויות משפטיות בעלות אפיונים שונים, מצריכים התקשרות חוזית ייחודית. המסגרת החוזית הרווחת ברוב התכניות משלבת בין מאפיינים חוזיים של בעלות בנכס, להגבלות המופיעות בהסכמי שכירות. מגוון ההסכמים משתנה אמנם מתכנית אחת לאחרת אך ניתן להצביע על מספר עקרונות בסיסיים החוזרים על עצמם ברוב ההסכמים, ושיש לתת עליהם את הדעת בעת קביעת הסכמים לתכניות מסוג זה.

א. קריטריונים לזכאות

תכניות של בעלות חלקית מיועדות לאנשים שנקבעה להם זכאות להשתתף בהן. הקריטריונים לבחינת הזכאות משתנים מתכנית אחת לאחרת, אך בכל מקרה עיצובם מצריך קבלה של שלוש החלטות מרכזיות:

ההחלטה הראשונה נוגעת לקביעת הקריטריונים של הזכאות. קריטריונים אלו מתבססים ברוב התכניות על מבחן ההכנסה המגדיר את סף הזכאות שהמבקש חייב לעמוד בו ומתבסס בדרך כלל על מדד חציוני של הכנסות משק בית. בנוסף, בתכניות שנוצרו כהשקעה ישירה מכספי ציבור נפוצים גם הקריטריונים של מקום המגורים ומקצוע המבקשים. ערים המקדמות ומעודדות פרויקטים של דיור בהישג יד, שומרות לעצמן את הזכות להעדיף אנשים המתגוררים או עובדים בהן. לפיכך, תכניות רבות נותנות עדיפות למבקשים המשמשים בתפקידי מפתח, כמו תפקידי שיטור, כיבוי אש, סיעוד בבתי חולים ותפקידי הוראה.⁵⁵

ההחלטה השנייה נוגעת לנסיבות שבהן קיימת דירה במלאי הדירות המיועדות לבעלות חלקית, ולא נמצא רוכש פוטנציאלי העומד בכללי הזכאות. רוב התכניות קובעות באופן חד משמעי כי בנסיבות אלו, הגוף האמון על פיקוח וניהול הנכסים אינו רשאי למכור את בית המגורים לאנשים שאינם עומדים בקריטריונים. הרציונל העומד בבסיס קביעה זו הוא כי תכניות של בעלות חלקית מיועדות לזכאים בלבד, ולכן עדיף שהנכס ישאר ריק עד שיימצא הרוכש המתאים, גם אם מדובר בתקופה ארוכה. תכניות אחרות קובעות עם זאת, כי אם נעשו מאמצים סבירים ולא נמצא רוכש מתאים, ניתן יהיה להקל בקריטריונים של הזכאות ודורשות בדרך כלל כי בית המגורים יוצע למכירה לזכאים למשך 60 יום טרם הגמשת התנאים. קיימות גם תכניות נוקשות יותר, שבהן נדרש כי בית המגורים יוצע לזכאים במשך כשנה, טרם ניתן יהיה להגמיש את תנאי הזכאות.⁵⁶

ההחלטה השלישית נוגעת לדרכי הפעולה שיש לנקוט כאשר הבעלים-מחזיק איבד את זכאותו לאחר שכבר רכש את בית המגורים (למשל במקרים שבהם הכנסת משק הבית עלתה במהלך השנים מעל סף הזכאות). התפיסה המקובלת בכל התכניות היא כי מטרת הבעלות החלקית היא להנציח השגות ולא להנציח עוני,⁵⁷ ולפיכך אין מקום להפעיל סנקציה של פינוי או סנקציה אחרת במקרים מסוג אלו. גם בפרקטיקה לא ידועים מקרים שבהם בעלים-מחזיק שאיבד את זכאותו נאלץ למכור את הנכס.⁵⁸

ב. הגבלות על המגורים בנכס

על ההסכם לקבוע בצורה מפורשת שהבעלים הסביל מותר על זכות החזקה שלו בנכס, ומעניק לבעלים-מחזיק את זכות החזקה הבלעדית.⁵⁹ במקביל, בית המגורים צריך לשמש כמקום מגורי הקבע של הבעלים-מחזיק, ואחת ההגבלות החוזיות הנפוצות ביותר בתכניות של בעלות חלקית היא הדרישה מהבעלים-מחזיק להתגורר בבית

55 הבעיה ביצירת קריטריונים מסוג זה, היא שההעדפה של בעלי תפקידי מפתח עלולה להנציח הפליה של אוכלוסיות חלשות שהודרו באופן היסטורי ממרכזי הערים, וכתוצאה מכך אין להן ייצוג הולם בקרב עובדים בעלי תפקידי מפתח כאלה. לפיכך יכולים קריטריונים אלו לפגוע בעקרון השוויון ובמבחן החוקתיות. Davis, לעיל ה"ש 45, בעמ' 56.

56 שם, בעמ' 56.

57 שם, בעמ' 57.

58 שם.

59 Caplin & Joye, לעיל ה"ש 16, בעמ' 228. קפלין וג'ואי ערים לכך כי המשפט המקובל מאפשר לכל הבעלים השותפים את זכות החזקה בנכס המשותף (אלא אם כן הצדדים הסכימו אחרת), ולכן מדגישים את החשיבות של ויתור מפורש מצד הבעלים הסביל.



המגורים באופן רציף וקבוע. הרציונל העומד מאחורי הגבלה זו הוא הרצון ליעד דיור בהישג יד עבור זכאים שאין בידם נכס מגורים אחר.

קיימות שלוש וריאציות עיקריות לאופן הטלת ההגבלות החוזיות על המגורים בנכס. הגישה הקיצונית ביותר כופה על הבעלים-מחזיק להתגורר בבית המגורים לאורך כל חודשי השנה, ומטילה עליו איסור מוחלט להשכיר את הנכס לצד שלישי. אם התניה זו מופרת, ניתן לכפות על הבעלים-מחזיק, לאחר הליך מתאים, למכור את חלקו ולפנות את הנכס. גישה קיצונית קצת פחות מאפשרת לבעלים-מחזיק להיעדר מביתו לתקופת זמן מוגבלת של חודש-חודשיים, מבלי שיוכרז כמי שהפר את ההגבלות. עם זאת, הוא אינו רשאי לאפשר לאדם אחר להתגורר בנכס בעת היעדרו, גם כאשר מדובר במגורים ללא תשלום. דרישה מתונה ומקובלת יותר מאפשרת לבעלים-מחזיק להיעדר מביתו לתקופה של חודש-חודשיים מדי שנה ולהשכיר בתקופה זו את הנכס לצד שלישי, בכפוף להסכמת הבעלים הסביל בנוגע לזהות המשכיר ולתנאי ההשכרה. מעבר לתנאים אלו יכול שתהיה התניה נוספת המגבילה את גובה שכר הדירה שהבעלים-מחזיק יהיה רשאי לגבות מהשוכר. הגבלה זו משלימה רעיונית את הרציונל של הון מוגבל שהבעלים-מחזיק יכול לקבל בעת מכירת הנכס, ומטרתה לשמר דיור בהישג יד עבור זכאים לאורך כל זמן חייו של הנכס.⁶⁰

על ההסכם גם לקבוע התניה מיוחדת שתאפשר לבעלים-מחזיק להיעדר מביתו לתקופות ארוכות מסיבות של מחלה ממושכת, או כתוצאה ממקום תעסוקה מרוחק.

ג. הגבלות על תחזוקה ותיקונים

ברוב התכניות נדרש הבעלים-מחזיק לתחזק את ביתו באופן שוטף, ולבצע תיקונים בהתאם לסטנדרטים המקובלים על חשבונו. תיקונים קטנים ותחזוקה שוטפת של הנכס אינם דורשים את הסכמתו של הבעלים הסביל, בעוד שביצוע עבודה בהיקף גדול יותר (כפי שההסכם יגדיר), טעונה את הסכמתו. במקרים שבהם עלות התיקונים והתחזוקה חורגת מסכום מסוים (שנקבע בהסכם), באפשרותו של הבעלים-מחזיק לדרוש מהבעלים הסביל השתתפות בהוצאות התחזוקה והתיקונים. החזר ההוצאות מבוצע בסיום העבודה, או לחלופין, בעת מכירת הנכס.⁶¹

ככל שהבעלים-מחזיק מסרב לתקן ליקויים בנכס, הבעלים הסביל רשאי להטיל עליו קנסות, או לתקן בעצמו את הליקויים ולחייב אותו בהוצאות התיקונים. במקרים קיצוניים יהיה הבעלים הסביל רשאי לפנות את הבעלים-מחזיק מבית המגורים אם הפר את התחייבותו. הגבלה חוזית מסוג אחר דורשת מהבעלים-מחזיק לעמוד בסטנדרטים מסוימים של תחזוקה שימנעו מקונה פוטנציאלי לבצע שיפוצים בעלויות גבוהות בעת רכישתו. אם הנכס ניזוק בצורה משמעותית מעבר לבלאי סביר, הבעלים הסביל יהיה רשאי לכפות על הבעלים-מחזיק לתקן את הליקויים טרם מכירתו.⁶²

ד. הגבלות על השבחת הנכס

רוב התכניות של בעלות חלקית מבחינות בין השבחת הנכס עקב תיקונים קטנים שבוצעו בו, לבין השבחה משמעותית יותר המעלה את ערך הנכס. החוזים השונים קובעים הגבלות ברורות באשר לאופי השיפורים והשינויים שניתן לבצע בנכס (אם בכלל), ומסדירים במסגרת נוסחת המכירה החוזרת, את החלק מתוך הרווחים שממנו יוכל הבעלים-מחזיק ליהנות כתוצאה מהשבחת הנכס, בכפוף לטיב ההשבחה שבוצעה ובכפוף ליכולת למדוד ולבודד את ההון המגולם בה. חלק מהתכניות מאפשרות לבעלים-מחזיק לבצע כל שיפור בנכס, אך זאת בכפוף להודעה על הכוונה לבצע את ההשבחה לבעלים הסביל בצירוף תכניות אדריכליות ומפרט טכני מפורט. בתכניות

60 Davis, לעיל ה"ש 45, בעמ' 59.

61 Caplin & Joye, לעיל ה"ש 16, בעמ' 229-230. קיומה של התניה זו הוא הכרחי, מכיוון שהחוק האוסטרלי קובע כי בעלים בבעלות משותפת שנשא בעלויות התיקון והתחזוקה, אינו רשאי לדרוש מהבעלים השותף השתתפות בהוצאות.

62 Davis, לעיל ה"ש 45, בעמ' 60-61.

אלו ההסכם מפרט את הסיבות לכך שהבעלים הסביל יוכל לסרב לאשר את ההשבחה.⁶³ תכניות אחרות אינן מאפשרות לבעלים-מחזיק לבצע שיפורים בנכס בעצמו, ואם קיימת סיבה מוצדקת להשבחה הנכס, היא נעשית על ידי הבעלים הסביל.⁶⁴

ה. נוסחת המכירה החוזרת

לעניין בעלות משותפת – מחיר המכירה של הנכס נקבע ברוב התכניות במסגרת נוסחה חוזית קבועה מראש. נוסחת המכירה החוזרת יוצרת גבול עליון על מחיר המכירה של הנכס במטרה לשמר את ההשגות שלו, בין אם הוא נמכר בחזרה לבעלים הסביל ובין אם נמכר ישירות לבעלים החדש. רוב נוסחאות המכירה החוזרת אינן מבטיחות שהבעלים-מחזיק ירוויח במצבים שבהם ערך הנכס צנח, או כאשר מצבו הפיזי הידרדר.⁶⁵

ו. הליך המכירה החוזרת

לעניין בעלות משותפת – ברוב התכניות החוזה מסדיר בקביעת הליך המכירה החוזרת את תהליך איתור הרוכשים הפוטנציאליים העומדים בתנאי הזכאות, וקבוע כי המשימה מוטלת על הבעלים הסביל או על ארגון שלישי, כמו רשות ממשלתית, שבידה מצויות רשימות ההמתנה של רוכשים פוטנציאליים.⁶⁶ בחלק קטן מהתכניות, הבעלים הסביל מטיל על הבעלים-מחזיק את המשימה לאתר את הרוכשים בעצמו. ברוב התכניות, הבעלים החדש של הנכס "יורש" מהבעלים-מחזיק את כל ההגבלות החוזיות על השימוש ועל המכירה החוזרת של הנכס.

חלק מהתכניות מאמצות מסלול עקיף שבמסגרתו הנכס מועבר קודם כל לחזקת הבעלים הסביל, ורק לאחר מכן לידי הבעלים החדש. כך מתאפשר לבעלים הסביל לשקם את מצבו הפיזי של בית המגורים במידת הצורך, ובנוסף, כך מוקנית לו שליטה גדולה יותר על המחיר שניתן לגבות מהקונה החדש.⁶⁷

ז. הגבלות על מכירת הנכס ועל נטילת הלוואות נוספות

בהתאם לתכניות השונות, מכירת הנכס ונטילת משכנתה או הלוואה אחרת על ידי הבעלים-מחזיק טעונות הסכמת הבעלים הסביל.⁶⁸

על מנת למנוע מצבים שבהם הבעלים הסביל יסרב לבקשת הבעלים-מחזיק באופן בלתי סביר,⁶⁹ על ההסכם לפרט מה הם הגורמים שיש להביא בחשבון כאשר נשקלת הבקשה למכירה או לנטילת משכנתה, או לקבלת הלוואה נוספת, וכן מה הם התנאים שבהם ניתן לכפות את הסכמת הבעלים הסביל (אם בכלל).

על ההסכם לקבוע כי במקרה של חילוקי דעות, הפתרון יוכרע באמצעות איש מקצוע.⁷⁰

63 Caplin & Joye, לעיל ה"ש 16, בעמ' 230-231. המשפט המקובל מאפשר לבעלים במשותף להשביח את הנכס ללא קבלת הסכמת השותף השני. קפלין וג'ואי סבורים שעיקרון זה אינו מתאים למודל המוצע, ולכן הם מציעים להתנות עליו. לטענתם הבעלים הסביל עשוי לרצות להבטיח שההשבחה שתיעשה לא תפחית את ערך הנכס, והוא עשוי גם לרצות להיות מעורב בקבלת ההחלטות העיצוביות והאסתטיות ובבחירה של אנשי המקצוע שיבצעו את העבודות. מצד שני, ייתכן שהבעלים הסביל יעדיף להיות שותף פאסיבי. במקרים אלו, הם מציעים, יוענק לבעלים-מחזיק שיקול דעת מוחלט בנוגע להשבחה.

64 Davis, לעיל ה"ש 45, בעמ' 61.

65 שם בעמ' 64-65.

66 שם בעמ' 69.

67 שם, בעמ' 70.

68 Caplin & Joye, לעיל ה"ש 16, בעמ' 236. ההסכמה הנוגעת למימון נוסף מתייחסת לשני שלבים: השלב האחד מתרחש כאשר הבעלים-מחזיק מעוניין ללוות כספים לצורך רכישת חלקו בנכס, והשלב השני מתרחש כאשר הוא מעוניין לקחת הלוואה נוספת או להגדיל את זו הקיימת, לאחר הרכישה.

69 שם.

70 שם.



ח. זכות סירוב ראשונה

לבעלים הסביל תהיה זכות סירוב ראשונה לרכוש את הנכס בעת מכירתו. זכות זו תמומש בתנאים שאינם פחותים מאלו שניתן היה להשיג מכל רוכש חיצוני אחר.

על ההסכם להגדיר זמן מוגבל למימוש הזכות.

חילוקי דעות (לרבות כאלה הנוגעים לאומדן ערך הנכס בעת המכירה) יוכרעו באמצעות שמאי מקצועי.⁷¹

ט. הגבלות על ירושה

הורשה של בית המגורים מתאפשרת ברוב התכניות, אולם, לעניין בעלות משותפת, יורשים שאינם בן/בת הזוג של הבעלים-המחזיק או ילדיו ואינם עומדים בקריטריונים של הזכאות לא יהיו רשאים להתגורר בבית המגורים. יורשים אלו ייאלצו למכור את זכותם בנכס בכפוף לנוסחת המכירה החוזרת שנקבעה לבעלים-מחזיק המנוח (המוריש). ברוב התכניות, ליורשים שהם בן/בת הזוג של הבעלים המחזיק או ילדיו קיימת זכות מוקנית להמשיך ולהתגורר בנכס, גם כאשר הם אינם עומדים בתנאי הזכאות, עם זאת, בחלק מהתכניות זכות זו מצומצמת למקרים שבהם בני המשפחה התגוררו בבית המגורים בזמן מותו של הבעלים-מחזיק.⁷²

י. פקיעת או סיום ההגבלות החוזיות

עיצוב ההגבלות החוזיות מושפע משאלת משך הזמן שבו הן יחולו. מדיניות ממשלתית המעוניינת לשמר מלאי של דיור בהישג יד לאורך שנים, תשאף ברוב המקרים להחיל את ההגבלות החוזיות על הנכס לצמיתות. כך, יהיה באפשרותו של הבעלים-מחזיק למכור את חלקו בנכס לבעלים הסביל או לרוכש העומד בקריטריונים של זכאות לדיור בהישג יד, וזאת אף אם רכש את מלוא הזכויות בנכס. עם זאת, מדיניות המעוניינת לעודד את הבעלים-מחזיק להשיג בעלות מלאה על הנכס באופן הדרגתי, תחיל את ההגבלות החוזיות עד למועד רכישת הבעלות המלאה על ידי הבעלים-מחזיק, ומרגע זה והלאה יהיה הנכס כפוף לכללי המשחק של השוק.

על הסיבות לסיום ההגבלות החוזיות נמנה, בין היתר, מקרה של היעלמות הבעלים הסביל או אי יכולתו לנהל את המכירה והרכישה של הנכסים במחיר בר-השגה. בנסיבות אלו רוב התכניות דורשות מהבעלים-מחזיק בעת מכירת בית המגורים את השבת הסובסידיה המקורית במלואה, ולעיתים אף את השבת הסובסידיה יחד עם הרווח ההוני שהתקבל.⁷³ חלק מצומצם מהתכניות מאפשר לבעלים-מחזיק את מכירת בית המגורים בתנאי השוק, וזאת ללא כל צורך בהשבת הסובסידיה שהושקעה בנכס.

סיבה נוספת לסיום ההגבלות החוזיות היא חדלות פירעון של הבעלים-מחזיק, אשר מובילה לכך שהוא אינו עומד בהחזר תשלומי המשכנתה. במקרה זה הגוף המלווה שהעניק לו את המשכנתה רשאי להטיל עיקול על הנכס, ולמכור אותו במחירי השוק.⁷⁴

עיצוב ההתניות החוזיות צריך, אפוא, להביא בחשבון תרחישים אלו, ולשקול היטב את השלכות העלולות להיגרם כתוצאה מפקיעת ההגבלות, לרבות אובדן יחידות דיור לטובת השוק וירידה לטמיון של כספי הציבור שהושקעו בהן.

71 שם, בעמ' 237.

72 Davis, לעיל ה"ש 45, בעמ' 59-60.

73 שם, בעמ' 54-55.

74 שם.

יא. עיקול הנכס

עיקול הנכס עקב חדלות פירעון של הבעלים-מחזיק מעמיד את הבעלים הסביל בניגוד אינטרסים מול הגוף המלווה. על מנת להתמודד עם מצב בעייתי זה, הבעלים הסביל מבטיח עצמו באמצעות הסדרים מיוחדים המעוגנים בחוזה מול הבעלים-מחזיק, ובהסכם המשכנתה מול הבנק.⁷⁵

סוג אחד של הסדר מקנה לבעלים הסביל את הזכות לעבור על תנאי הסכם המשכנתה, ולאשרם טרם החתימה עליהם. זכות זו משיגה שתי תוצאות חשובות: היא מאפשרת מצד אחד, הגנה על הבעלים-מחזיק מפני הסכם שתנאיו אינם מיטיבים עמו, ומצד שני, מגינה על הבעלים הסביל מפני הסכם משכנתה החותר תחת יכולתו להתערב בתנאי השימוש והמכירה של הנכס.⁷⁶

הסדר מקובל נוסף נעשה באמצעות ריפוי הפגם שנפל בתשלום המשכנתה. במקרה זה, הבעלים הסביל מקבל תקופה של חסד הנעה בין 30 ל-90 יום במהלכה על הגוף המלווה להשהות את פעולת העיקול של הנכס, ומיועדת לתיקון הפגם של אי עמידה בתשלומי המשכנתה של הבעלים-מחזיק. ככל שהבעלים הסביל מצליח במשימתו, המשכנתה ממשיכה לחול בהתאם לתנאיה המקוריים, אך אם הוא אינו עומד במשימתו, הגוף המלווה רשאי לעקל את הנכס.⁷⁷

הסדר נוסף מקנה לבעלים הסביל את הזכות לרכוש את הנכס לאחר הטלת העיקול. במקרה זה הסכם המשכנתה מכיל התניה הקובעת כי לבעלים הסביל תהיה זכות קדימה לרכוש את הנכס המעוקל. מחיר הנכס נקבע על פי הערכת שוק או על פי סך כל תשלומי המשכנתה הנדרשים, בתוספת הוצאות העיקול. לבעלים הסביל יש זמן מוגבל לממש את הזכות, שלאחריו הגוף המלווה רשאי למכור אותו לכל רוכש, ובכל מחיר.⁷⁸

75 שם, בעמ' 63-64.

76 שם.

77 שם.

78 שם.



סִיכּוּם

בנייר זה הצגנו מודלים קנייניים חדשניים של בעלות פרטית. כאמור, מודלים אלו בולטים בשיח העכשווי במדינות שונות בעולם, ומהווים חלק ממארג של פתרונות שמטרתם להנגיש את הדיור לאוכלוסיות בעלות רמות הכנסה בינונית ונמוכה ולאפשר להן להתגבר על המחסור בהון עצמי ולהיכנס לשוק הבעלות בדיור.

כפי שראינו, רבות מהתכניות יוצרות למעשה סובסידיה שניתנת לבית המגורים עצמו ומקפידות על שימור מלאי של דיור בהישג יד לאורך שנים. כך ניתן לגלגל את הסובסידיה לבעלים עתידיים של בית המגורים ולאפשר גם להם ליהנות ממנה. באופן האמור, מצומצם במידה רבה הטיעון לפיו דיור בהישג יד בבעלות פרטית ישפר את מצבם הכלכלי של מספר מצומצם של דיירים ברי־מזל בלבד, וההשקעה הציבורית המושקעת במימוש המודל הופכת סבירה.

כאמור בפתח הדברים, אנו סבורים כי שימוש בישראל במודלים האמורים, אשר מחד מעודדים בעלות בשוק הדיור ומאידך אינם דורשים בהכרח סבסוד ממשלתי בהיקפים גבוהים, יכול להביא לאיזון הולם בין הוצאה ציבורית לבין התועלת החברתית שהם מניבים.

מטרתו של נייר זה היא להציג את המודלים, את היתרונות והחסרונות שבהם ואת היישום שכבר נעשה במדינות אחרות בעולם, וזאת כצעד הראשון לשם בחינת אימוץ המודלים בישראל והפיכתם לחלק ממדיניות הדיור. במסגרת אימוץ מודלים של בעלות חלקית בישראל יהיה צורך לערוך בחינה מעמיקה של אופן התאמתם לשוק הישראלי ושל הדרכים לעודד את השימוש בהם וכן יידרש מענה לשאלות רבות ובהן – האם יינתן דגש לשימור מלאי דיור בר־השגה לאורך שנים או שמא יושם דגש על עידוד הכניסה ההדרגתית לשוק הבעלות; מי הוא קהל היעד לשימוש במודלים ומכאן מה הם הקריטריונים להשתתפות בתכניות שיופעלו על פיהם; אלו הגבלות יש להחיל על השימוש בנכס והאם יש להטיל מגבלות על הורשתו; כיצד יתבצע הליך המכירה החוזרת ובאיזה אופן תחושב נוסחת המכירה ועוד.

כפי שניתן לראות גם במדינות שנסקרו, מודלים של בעלות חלקית משלימים ולא מהווים תחליף לאמצעים נוספים שמסייעים בהשגות, ובהם פיתוח שוק שכירות פרטית וציבורית ארוכת טווח. אנו סבורים כי שילוב המודלים בארגז הכלים הקיים, תוך פיתוח כלים נוספים שישתלבו בו, יעשיר את הפתרונות המוצעים ויאפשר את התאמתם לקהלי יעד שונים, וכך ישפר את היכולת של תושבי ישראל להשיג דיור הוגן.

