



השלטון המקומי כמנוע לפיתוח דיור בהישג יד תמונת מצב והצעות לשינוי

כתיבה: עו"ד שרון קרני כהן, פרופ' נטע זין, פרופ' רות חננאל
עריכה: אורי אטינגר

ספטמבר 2024

Carasso – Social Housing Research
and Development Program
Hagar – The Buchmann
Faculty of Law
Tel Aviv University

برنامج كراسو للأبحاث
وتطوير الإسكان
الاجتماعي
هاجر - كلية بوخمان للحقوق
جامعة تل أبيب

תוכנית קרסו למחקר
ופיתוח דיור חברתי
הגר - הפקולטה למשפטים
ע"ש בוכמן
אוניברסיטת תל אביב



השלטון המקומי כמנוע לפיתוח דיור בהישג יד תמונת מצב והצעות לשינוי

כתיבה: עו"ד שרון קרני כהן, פרופ' נטע זין, פרופ' רות חננאל
עריכה: אורי אטינגר

ספטמבר 2024

תודותינו לד"ר סיגל פלח ולג'ני וינשטיין על הסיוע בכתיבת מחקר זה

מחקר זה נערך הודות לתרומתו הנדיבה של מרכז בלומברג סגול
למנהיגות עירונית באוניברסיטת תל אביב



תוכן העניינים

5	מבוא
6	תקציר
6	שינויים רגולטוריים
7	יישום הוראות החוק
8	שינויים בתחום המימון
8	שינויי מדיניות
9	חלק 1: דיור בהישג יד בישראל – הסדרה
9	תכנון דיור בהישג יד
9	התוספת השישית לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965
11	חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), תשע"ד-2014 (חוק ותמ"ל)
12	תקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית), תשע"ה-2014
13	צו התכנון והבנייה (צורכי ציבור נוספים), תשע"ז-2016
13	פקודת העיריות (נוסח חדש)
13	תכנית מתאר ארצית תמ"א/35
14	שיווק קרקע לדיור בהישג יד
14	חוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960
14	החלטות מועצת מקרקעי ישראל – סעיף 4.8 מכרז דיור להשכרה
15	החלטות מועצת מקרקעי ישראל – סעיף 4.13.12 החכרה לדיור בהישג יד להשכרה
15	החלטות ממשלה – דירה להשכיר
16	חקיקה מתחום המס
16	חוק לעידוד בניית דירות להשכרה, תשס"ז-2007
17	חוק עידוד השקעות הון, תשי"ט-1959
18	ניסיונות הסדרה שטרם הושלמו
19	הסדרה – סיכום
21	חלק 2: ממצאים
22	ההיבט התכנוני
24	ההיבט הכלכלי
25	ניהול ופיקוח
28	יחסי גומלין עם המדינה
29	קהל יעד
30	ממצאים – סיכום
31	חלק 3: מחקר משווה
31	מחקר משווה – ניהול דיור בהישג יד בערים בעולם
31	בחירת הערים למחקר
32	פורטלנד, אורגון, ארה"ב
35	העיר פורטלנד

36	.....	דנבר, קולורדו, ארה"ב
38	.....	העיר דנבר
39	.....	ברמינגהאם, בריטניה
42	.....	העיר ברמינגהאם
44	.....	מחקר משווה – סיכום

חלק 4: מסקנות והמלצות

45	.....	שינויים רגולטוריים
46	.....	יישום הוראות החוק
47	.....	שינויים בתחום המימון
48	.....	שינויי מדיניות
49	.....

מקורות

50	.....	מקורות בעברית
50	.....	מקורות באנגלית
51	.....

מבוא

מחקר זה נערך על רקע משבר דיור מתמשך, המתאפיין בעליה מתמדת במחירי הדיור בשיעורים גבוהים פי כמה משיעורי העליה בשכר וירידה בנשיגות הדיור (affordability).¹ משבר דיור נראה גם במדינות מפותחות נוספות, ודיור בהישג יד משמש כאחד האמצעים המובילים לצמצום השפעותיו על משקי בית בהכנסה בינונית ונמוכה.² מעבר לסיוע ברמת הפרט, דיור בהישג יד מקדם יצירת תמהיל חברתי ומחזק את החוסן העירוני, החיוני להתמודדות הקהילה עם משברים. המחקר נועד לבחון את חלוקת הסמכויות בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי בתחום הדיור בהישג יד, לזהות ולאפיין את החסמים והמגבלות לפיתוח ולניהול של מלאי דיור זה על ידי רשויות מקומיות ולהציג המלצות לשינויים סטטוטוריים ואחרים בהתאם למסקנות שיוצגו.

בצד מגמה של הרחבת סמכויות ברמה מקומית בנושא דיור בהישג יד (דב"י) בישראל, רשויות מקומיות המעוניינות להתמודד עם אתגר הדיור בהישג יד בתחומן נתקלות עדיין בשורה של חסמים מתחום הסמכות, המימון והתכנון, ובחוסר מענים מתאימים לצורך המקומי ביצירת פתרונות דיור מגוונים. הרשויות חסרות כלים ארגוניים מקומיים ותמריצים כלכליים להובלת מהלכים של התערבות בדיור, כגון שליטה באמצעי מימון ישירים, זמינות קרקעות, סמכויות לקביעת יעדי דיור וקביעת קריטריונים לזכאות לדב"י. בשונה מהנעשה במדינות שנבדקו במחקר, לרשויות המקומיות בישראל גם אין אפשרות לתמוך בגופים מקומיים שיפעלו בתחום הדיור, לרבות ייזום, בנייה, אכלוס, תחזוקה ופיקוח, פרט לחברות כלכליות עירוניות. מנגד, מצד המדינה לא קיים גוף ייעודי העוסק בנושא הדיור בהישג יד, והקניית הסמכות בחוק להקמה והפעלה של גוף ברמה לאומית אשר ירכז ויוביל נושא זה נותרה על הנייר בלבד. במצב זה ישנה חשיבות להבנת המסגרת הסטטוטורית לייצור דיור בהישג יד, זיהוי חסמים בהם נתקלות הרשויות המקומיות בפועל, לימוד הנעשה במדינות אחרות והצגת המלצות לעתיד.

המחקר משתמש במתודולוגיה של סקירת עומק של המצב המשפטי הקיים, לימוד מספר מקרי מבחן מחו"ל של ניהול דב"י וראיונות שנערכו עם בעלי ובעלות תפקידים מובילים בתחומם ברשויות מקומיות ובשלטון המרכזי, העוסקים בדב"י ממגוון נקודות מבט.

בפרק הראשון למחקר נציג את המסגרת החוקית – המשפטית והתכנונית – המסדירה את נושא דיור בהישג יד בישראל. בפרק השני יוצגו הממצאים שעלו בראיונות, על המורכבות שבהם. לאחר מכן נציג שלושה מקרים של ניהול דב"י בעולם מנקודת מבט עירונית, תוך אבחנה בין חלקם של השלטון המקומי והמרכזי בסוגיות השונות שעולות. לבסוף נציג מסקנות והמלצות להסרת חסמים על מנת לחזק את כוחה של רשות מקומית בישראל לקדם את הדב"י בתחומה.

1 ק. פלוג, נ. פורת הירש, ר. קנת פורטל, יוקר המחיה בישראל – מה מספרים המספרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ספטמבר 2023, עמ' 47-48, <https://www.idi.org.il/books/50871>

2 OECD, Affordable housing, accessed July 9, 2024, <https://search.oecd.org/housing/topics/affordable-housing/>

תקציר

תחום הדיור בהישג יד החל להיות מוסדר בישראל רק בשנים האחרונות. ההסדרה נעשית בחקיקה, בהליכי תכנון ובהחלטות מדיניות, ומייצרת מעשה מארג של "טלאי על טלאי" שקשה ביותר לעקוב אחריו, כל שכן ליישם אותו.

בעוד האחריות ליצירת מלאי דיור נתפסת בישראל כאחריות המדינה, אנו רואים בשנים האחרונות רשויות מקומיות אשר מעוניינות לפתח דיור ולקחת חלק באחריות להובלת מהלכים בסוגיה זו. אותן רשויות נתקלות בחסמים מעולם התכנון, המימון והפיקוח, ובפער בין האחריות שהן מעוניינות ויכולות מבחינה ארגונית לקחת על עצמן לבין הסמכות שיש להן לעשות זאת. יתרה מזאת, גם במקרים בהם הסמכות ניתנת לרשות המקומית, הדבר נעשה לרוב באופן חלקי. כך, למשל, במקרה של הסמכה למימון וניהול דב"י בקרקע לצרכי ציבור – הסמכות אינה כוללת את קביעת תנאי הזכאות לדיור במחיר מופחת, ובמקרה של סמכות לקביעת מדיניות דיור עירונית – זו אינה חלה על קרקע מדינה אלא בהסכמה. גם תכנון הדיור בקרקעות מדינה נעשה במעורבות מוגבלת בלבד של הרשות המקומית.

מציאות זו מקשה על הרשות המקומית לתפקד כמנהלת כוללת של מלאי הדיור בהישג יד בתחומה. לצד זאת ניכרת מוטיבציה גבוהה אצל הרשויות המקומיות עמן שוחחנו להתמודד עם חסמים אלה ועם הפערים בין החקיקה ברמה הארצית לבין הצרכים והיכולת המקומית ולייצר ערוצי שיח עם השלטון המרכזי במידת האפשר. זאת לצד רצון הרשויות להימנע מהפעלת ערוצי פעולה מכוח החוק שהתועלת הציבורית שתתקבל מצידם נתפסת כנמוכה ועלותן גבוהה ו/או מורכבת, כמו הוספת יח"ד ייעודיות לדב"י בתכנית.

לעומת הנעשה בישראל, בעולם קיים ניסיון עשיר יותר בייצור מלאי דיור בהישג יד, ניהולו והפיקוח עליו. השלטון המקומי במקומות שנסקרו במחקר הוא שחקן משמעותי ומוביל בנושא ניהול מלאי הדיור, פיתוחו והתאמתו לצרכים המקומיים. הדבר מתאפשר בעזרת חקיקה ארצית ומקומית המסדירה ומייצרת את הסמכות, שיטות תקצוב מגוונות מדחיית תשלום מס ועד גביית היטל פיתוח ייעודי, והנחיות מדיניות מחייבות. סוגיית קרקעות המדינה אינה קיימת בעולם באופן דומה לישראל, ולעומת זאת קיימות קרקעות בבעלות עירונית עליהן בנויות עשרות אלפי יח"ד אותן יש לנהל ולתחזק. קיומו של גוף שלטוני מקומי האמון על סוגיית הדיור, ואשר פועל במידות משתנות של עצמאות, איפיון את כל הערים שנסקרו. זאת לצד שימוש בכספים ייעודיים לדב"י, בין אם באמצעות קרנות או באופן אחר, כשהמשאבים מגיעים גם ממימון מקומי – למשל בדרך של מיסוי. העדרו של גוף ייעודי ושל תקציב ייעודי מקומי לדב"י – להבדיל מתקצוב חברה כלכלית עירונית העוסקת בשלל תחומים – בולט מאוד בישראל. הבדל ניכר נוסף בין הערים שנסקרו לערים בישראל הוא החובה שאינה קיימת בישראל לערוך תכנית מקומית להערכת מצב בתחום הדיור, לצד גמישות משתנה המוענקת לשלטון המקומי ביישום ובחירת פתרונות בתחום זה. הכלי הקיים בישראל לשקילת מגוון צרכי דיור הוא תכנית מתאר כוללנית ומדיניות דיור עירונית – שני כלים וולנטריים, שאין כל חובה ליישם, והם אכן מתקיימים רק בחלק מהמקרים (תכנית כוללנית) או מיעוטם (מדיניות דיור מקומית).

על מנת לחזק את הרשויות המקומיות בהיבט זה ולאפשר להן להיות מובילות שינוי בתחום הדב"י, אנו מציעות את המהלכים הבאים:

שינויים רגולטוריים

התאמת חוק עידוד השקעות הון להוראות התוספת השישית לחוק התכנון והבנייה – כיום, בשל אי התאמה בין התבחינים להטבה בחוק עידוד השקעות הון לבין הוראות התוספת השישית, ניתנת ההטבה רק לבניית דיור להשכרה במחיר שוק. יש לתקן את הוראת חוק עידוד השקעות הון ולתת את ההטבה גם לבניית דירות להשכרה במחיר מופחת, שם התועלת הציבורית גדולה יותר וכך גם ירידת ערך הקרקע עבור היזם.



העברת סמכויות פיקוח על דב"י לרשות המקומית – כיום המדינה אינה מיישמת את סמכויות הפיקוח הנתונות לה ביחס לדב"י. אך גם אם תעשה כן, אופי הפיקוח, המגע היומיומי עם תושבים ויזמים והקשר המיידית למרחב הפיזי של הדיור, מחייב לדעתנו כי הפיקוח על הדב"י ייעשה על ידי עובדי הרשות המקומית, ובהתאמה – כי הכספים הנאספים ייכנסו לקרן ייעודית בקופת העיריה. ניתן לעגן את הנושא בחוקי עזר מקומיים, כפי שמקובל בסמכויות אכיפה עירוניות.



התאמה בין אחריות לסמכות – יחידות דב"י בשטח המיועד למבני ציבור מצויות לרוב בבעלות הרשות המקומית ובניהולה. הרשות המקומית נדרשת לנהל את ההגדרות (לצד סמכות להעביר מטלה זו ליזם), להקצות את הקרקע ולממן את הבנייה, ואילו תנאי הזכאות נקבעים רק על ידי המדינה, למעט בהקצאת שיעור נמוך של עד 15% מהדב"י לבני המקום. על מנת לתקן פער זה בין אחריות לסמכות יש לאפשר גמישות מסוימת בתנאי הזכאות, למשל לאפשר תעדוף לבעלי משלח יד המצוי במחסור באותה רשות מקומית.³ אפשרות לתעדוף כזה עשויה גם להגדיל במידת מה את המוטיבציה של הרשות המקומית לייצר דב"י בשטחי הציבור.



התניית אישור תכנית ותמ"ל בהסכמת הרשות המקומית – בהיקפי הדיור בהם מדובר בחוק הותמ"ל, ולאור ההקצאה הניכרת של דב"י בקרקע מדינה (30%) ובקרקע פרטית (15%) בתכניות אלה כברירת מחדל, ישנו היגיון רב בכך שהרשות המקומית לא תהיה רק בעמדת חברת ועדה או בעלת זכות שימוע, אלא מי שהסכמתה נדרשת כתנאי לאישור תכנית. מבחינת מתן שירותים ומענה לצרכים של תושבים, אין הבדל בין דיור ותמ"לי, לרבות דב"י, לדיור אחר ככל שמדובר באחריות הרשות המקומית וחובותיה כמו גם בהקצאת המשאבים הנדרשת.



יישום הוראות החוק

מינוי מנהל לדיור בהישג יד – כיום שום חובה מחובות הפיקוח על הדב"י אינן מתמלאות: באין מנהל לדב"י אצל משרד השיכון, לא מתקיימות החובות שבחוק בענין דיווח על קבלת היתר לבניין הכולל דיור בהישג יד, דיווח על העברת בעלות, דיווח על אישור תכנית בסמכות מקומית הכוללת דיור בהישג יד, ניהול רישום של פרטי יחידות הדב"י ושל בעלי הדירות ובירור פניות הציבור בענין הפרת הוראות התוספת השישית. גם אכיפה אינה נעשית. מובן שמצב זה אינו משפר את המוטיבציה של הרשות המקומית לקחת על עצמה את נטל תכנון וקידום הדב"י, וככל שתהיינה יותר יחידות דב"י מאוכלסות כך נחזה ביותר תוצאות שליליות של העדר הפיקוח. יש למנות מנהל לדיור בהישג יד במשרד השיכון, להניע את גלגלי האכיפה, ולהתחיל בבנייה של התמחות בנושא אצל הפקידות המקצועית, בד בבד עם התפתחות הענף – כפי שנעשה בהקמת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.



הכשרה לרשויות מקומיות בנושא דיור בהישג יד ברשות המקומית – הוראות החוק הרבות והסבוכות ביחס לסוגי הדב"י המשתנים לפי סמכות מוסד התכנון, ייעוד הקרקע והבעלות בה – מקשות על הבנת הוראות אלה ויישומן. חשוב לייצר הפשטה והנגשה של המידע לרשות המקומית ולפתוח ערוץ תקשורת עם נציגות מקצועית ממשרד השיכון לענין זה. הכשרה המתקיימת כיום בנושא דב"י ביוזמת עיריית תל אביב-יפו (להלן לשם הנוחות "תל אביב"), בהשתתפות כ-20 נציגי ונציגות רשויות מקומיות, נולדה כמענה לפניות שהגיעו לעיריית תל אביב לה ניסיון רב יותר יחסית לרשויות אחרות. מההכשרה עולה בבירור שיש צורך רב בהתמחות שיתוף ידע ורכישת ניסיון מקצועי וניהולי ברמה המקומית. המתבקש הוא כי הכשרות אלה ינוהלו על ידי הגוף הארצי המנהל, לכשיוקם בהתאם לחוק.



3 שרון קרני כהן, חן פירסט, **תנאי זכאות לדיור בהישג יד – סקירה משווה והצעות להסדרה בישראל**, דצמבר 2023, אוניברסיטת תל אביב, עמ' 22.

קידום תקנות תנאי זכאות – תנאי הזכאות לדב"י כיום הם נרחבים ביותר. כל אזרח מעל רף גיל מסוים (בדרך כלל 35) וללא בעלות בדירה יכול ליהנות מדיור מוזל להשכרה. תנאי זכאות מדויקים יותר יסייעו לעיר להעריך את קהל היעד העתיד להשתכן ביחידות דב"י שיאושרו, לצפות את השירותים שיידרשו, ולהתאים את הדיור למטרות העירוניות.



שינויים בתחום המימון

יצירתיות במימון דב"י בקרקע לצרכי ציבור – כפי שציינו, בערים בעולם אותן סקרנו נבנו מקורות מימון מקומיים ליצירת דב"י ושימורו. העדר מקורות כאלה בישראל מעלה את הצורך בפיתוחם, ובמיוחד בדב"י בשטחי הציבור, שם כאמור האחריות לבנייה והמימון מוטלים על העיריה. דב"י בשטחי הציבור הוא חשוב בשל מאפייניו הייחודיים ביחס לכל דב"י אחר – השכירות היא במחיר מופחת והמלאי עומד להשכרה מוזלת לצמיתות. לצד המחסור הפיזי בשטחי ציבור, קיים מחסור במימון למיזמים אלה, והפתרונות הקיימים כיום פוגעים באיכות המוצר: העברת המימון מהרשות המקומית לידי יזם מביאה לכך ששיעור ההנחה בשכירות נקבע לפי התכנית העסקית של היזם ולא לפי מדיניות הרשות. המנוף המימוני הקיים כיום להקמת דב"י בקרקע לצרכי ציבור, לצד שווי נמוך של הקרקע, הוא הקצאת 20% מהקרקע למסחר, אך הממצאים שהעלינו משקפים כי אין די בכך. לכן נדרש תמריץ כלכלי נוסף, המאזן את הקושי שבהעדר אופק למכירת הקרקע, כמו למשל בחינת השלכות אפשריות של ויתור על המע"מ ליזם, שפירושו למעשה סבסוד של המדינה לדב"י באמצעות ויתור על הכנסות.



קביעת קרן ייעודית למימון דב"י – קרנות אלה ממומנות ממקורות כספיים מקומיים או ארציים, ומיועדות לממן בדרכים שונות, לרבות מענקים, השקעות המייצרות או משמרות דב"י בקהילה. אחד היתרונות של קרן ייעודית הוא הגמישות בשימוש בכספים בהתאם לכללי המשפט המינהלי. ניתן לבחור למשל אם להשתמש בכסף לייצור דב"י חדש או לשיפוץ הקיים. הקמת קרן המתוקצבת ברמה לאומית וכספיה מועברים ליזמים פרטיים לצורך בניית דיור באזורי הביקוש עשויה להתקל במגוון חסמים במישור הפוליטי והציבורי.



שינויי מדיניות

עידוד הצבת יעדים לדיור בהישג יד – מוצע לעודד רשויות מקומיות לערוך מדיניות דיור, במסגרתה ייקבעו יעדים לדיור בהישג יד. למשל, ניתן להציע ליווי מקצועי או מימון ליווי מקצועי. בנוסף יש לקבוע יעדים לדיור בהישג יד ברמת המחוז, אשר ינחו הן את הוועדות המחוזיות והן את הוועדות המקומיות בתחומן בהצבת היעדים המקומיים וקצב מימושם. הצבת יעדים היא חיונית לקבלת תמונה כוללת על מצב הדב"י, תמונה הנחוצה בין היתר כדי לקדם את המימון.



התאמה בין מדיניות דב"י עירונית לדב"י בקרקע מדינה – מוצע כי ברשויות מקומיות בהן קיימת מדיניות דיור עירונית, המדיניות תיושם ככל האפשר בקרקע בבעלות המדינה המצויה בתחומה. יש לקבוע חובת היוועצות של רמ"י עם הרשות המקומית במטרה להתאים את תנאי מדיניות הדיור על קרקע מדינה טרם תחילת שלב התכנון לדיור בקרקעות מדינה.



1

דיור בהישג יד בישראל – הסדרה

ההגדרה המקובלת בעולם לדיור בהישג יד היא דיור שעלותו אינה עולה על 30% מהכנסות משק הבית (ברוטו). אולם, בחוק הישראלי "דיור בהישג יד" מוגדר מנקודת המבט של מחיר השוק: דיור להשכרה לטווח ארוך ודיור להשכרה במחיר מופחת. זוהי ההגדרה בה נעשה שימוש במחקר זה, כדי לבסס המלצות בנות יישום.

ההסדרה בתחום הדיור, רבות דיור להשכרה, היא מגוונת. המחקר מתייחס להסדרת הדיור בהישג יד, המיועד למשקי בית בהכנסה בינונית-נמוכה

נסקור להלן את המסגרת הרגולטיבית הקיימת ביחס לרכיבים מרכזיים בפיתוח וניהול דיור בהישג יד (דב"י) להשכרה בישראל, הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית. נתייחס גם לפערים שבין רשויות איתנות ואחרות בהקשר זה. בנוסף, נקדיש התייחסות לתנאי זכאות לדיור בהישג יד בישראל ובמספר מקומות בעולם, כדוגמה להיבט של הדיור שיש לו השפעה רבה על הרכב אוכלוסיית הרשות המקומית והשירותים שיידרשו לה, אך למרות זאת הוא נקבע כיום ברובו על ידי המדינה באמצעות רשות מקרקעי ישראל ו/או החלטות ממשלה.

דיור בהישג יד מוסדר בחקיקה, בתקנות ובהחלטות רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), וכן בהוראות תכנית מתאר ארצית. לכל אלה נתייחס כאן. להחלטות מדיניות עירוניות, מעין "רגולציה מקומית", נתייחס בפרק הממצאים.

לפני הצגת הדברים חשוב להבהיר כי לצד הסדרת דיור בהישג יד להשכרה קיימת הסדרה כללית של השכרה למגורים, אליה לא נתייחס כאן.⁴ בנוסף קיימת חקיקה הקובעת תמריצים להגדלת מלאי הדיור להשכרה באמצעות הטבות מס, המכוונות למשקיעים ומתייחסות למשך העמדת המבנה להשכרה ללא התייחסות למשך השכירות עבור השוכר/ת, למחיר ולמרכיבים נוספים.⁵ להטבות מס אלה נתייחס רק במקרה הייחודי של חוק עידוד השקעות הון – ר' להלן.

כמו כן, החקיקה המטילה את האחריות על ניהול מלאי הדיור בהישג יד על הרשות המקומית מעלה שאלות בדבר התנהלות הרשות בכובעה כמשכירה. נושא זה דורש לימוד נוסף ולא נעסוק בו כאן.

תכנון דיור בהישג יד



התוספת השישית לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965

מרבית (אך לא כל) הוראות חוק התכנון והבנייה בענין דיור בהישג יד מופיע בתוספת השישית לחוק (להלן גם "התוספת השישית"), אשר היוותה קפיצת דרך משמעותית בהסדרת דיור בהישג יד בישראל. בתיקון 120 לחוק, משנת 2018, נקבעו בתוספת השישית בין היתר סמכויות למתן תוספת זכויות בנייה משמעותית למטרה זו.

"דיור בהישג יד" מוגדר בתוספת השישית כדיור להשכרה לטווח ארוך במחיר שוק ודיור להשכרה במחיר מופחת. בשני המקרים מדובר במבנה העומד להשכרה למשך 20 שנה. בדב"י במחיר שוק ההשכרה היא למשך 5 שנים ועוד חמש שנים נוספות כברירה (אופציה), ואילו בדב"י במחיר מופחת ההשכרה היא לחמש שנים לכל היותר. בדיור להשכרה לטווח ארוך

4 למשל חוק השכירות והשאלה, תשל"א-1971, סימן 1 – חוזה שכירות למגורים.

5 למשל חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 222) התשע"ו-2016 (קרנות ריט להשקעה במקרקעין לדיור להשכרה), מתמרץ קרנות להשקעות במקרקעין (RIET) להשקיע במיזמים להשכרה למגורים מבלי להתייחס לדמי השכירות או לזכאות. מקרה נוסף הוא חוק מס הכנסה (פטור ממס לקופת גמל על הכנסה מדמי שכירות בשל השכרת דירות מגורים לטווח ארוך), תשע"ב-2012, שנועד לתמרץ קופות גמל להשקיע בפרוייקטים להשכרה ארוכת טווח, וגם כאן – ללא התייחסות לדמי השכירות או לזכאות.

במחיר מופחת מחיר השכירות נקבע כ-20% פחות ממחיר שוק, בהתאם לקביעת השמאי הממשלתי, ולא יותר מתקרת השכירות (מחיר ממוצע ארצי של דירת 4.5-5 חדרים מוכפל ב-1.1). בשני הסוגים ניתן להעלות את דמי השכירות אחת לשנה בשיעור עליית המדד וסכום נוסף שהשר יכול לקבוע בתקנות. בשכירות לטווח ארוך במחיר שוק ניתן לעדכן את מחיר השכירות לאחר תום חמש שנים בהסתמך על קביעות השמאי הממשלתי. עבור קרקע שאינה מקרקעי ישראל רשאית הרשות המקומית לקבוע שיעורים שונים של ההפחתה במחיר, בתנאים ובתלות במיקום הגיאוגרפי של הרשות.

התמריץ ליצירת דיור בהישג יד בתוספת השישית, ובחוק התכנון והבנייה בכלל, הוא זכויות בנייה. החוק מסמיך ועדה מחוזית לקבוע תוספת זכויות לדיור להשכרה ארוכת טווח ללא הגבלה, מתוכן לפחות 25% תהיינה יח"ד להשכרה במחיר מופחת. **ועדה מקומית עצמאית** יכולה להגדיל את זכויות הבנייה המאושרות בקרקע המיועדת למגורים בשיעור של עד 200% (ע"פ תכנית שאושרה על ידי ועדה מחוזית), לצורך דיור בהישג יד.⁶ ועדה **מקומית עצמאית** יכולה גם להוסיף שימושים ולהגדיל את זכויות הבנייה בקרקע בייעוד תעסוקה או מסחר בשיעור של עד 100% למגורים בהישג יד, או להקצות קרקע עירונית לדיור בהישג יד.⁷ ועדה **מקומית שאינה עצמאית** יכולה להגדיל את זכויות הבנייה המאושרות בקרקע המיועדת למגורים בשיעור של עד 50% (ע"פ תכנית שאושרה ע"י ועדה מחוזית) לצורך דיור בהישג יד וכן להוסיף 25% לזכויות הבנייה מסחר.⁸ בנוסף, מוסמכת הוועדה המקומית להמיר שטחי תעסוקה לשימוש לדיור מוגן, מעונות סטודנטים ו/או דב"י בהיקף של עד 30% מהשטח המאושר לבנייה ובתנאים מסויימים.⁹ מענין לציין כי כל השיעורים הללו, שנקבעו בחוק בשנת 2018, היו מצומצמים בהרבה, והסמכות לתוספת שטחים גדלה משמעותית במהירות יחסית – בשנת 2021, באמצעות חוק ההסדרים.¹⁰

דירות להשכרה לטווח ארוך במחיר שוק מושכרות לכל המעוניין, ללא תנאים. דירות להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת מושכרות לזכאים. תנאי הזכאות כיום הם, העדר בעלות בדירה או בקרקע למגורים, אזרחות ישראלית, סף גיל המשתנה בהתאם לתכנית (לרוב מעל גיל 35) וכן הקצאות מסויימות לאנשים עם מוגבלות.¹¹

לפי התוספת השישית, שר האוצר ימנה מבין עובדי משרדו מנהל לעניין דיור בהישג יד. בהעדר מינוי כזה, ישמש בתפקיד מנכ"ל משרד האוצר. לאחר מכן הועברה הסמכות, בהתאמה, לשר השיכון.¹² פירושו של דבר שבכל מקרה הפיקוח מצוי בידי הממשלה ואינו בשליטת הרשות המקומית או בסמכותה.

בנוסף לזכויות הבנייה קובעת התוספת השישית סמכויות ואחריות נוספת **לרשות המקומית** בכל הנוגע לפיתוח דיור בהישג יד **במחיר מופחת** והקצאתו:

לצד התפיסה המסורתית של השלטון המרכזי כאחראי לסוגיית הדיור בישראל, החוק מקנה סמכויות משמעותיות, אם כי לא מספקות, לרשות המקומית בנושא זה

◀ בעוד שברירת המחדל לדמי השכירות המופחתים היא 20% פחות ממחיר שוק, הרשות מקומית מוסמכת לקבוע הפחתה שונה בטווח של 20%-40%, ובמחוזות הצפון והדרום 10%-30%.

◀ הרשות המקומית היא האמונה על עריכת ההגדרה לדיור בהישג יד במחיר מופחת.

◀ הרשות המקומית מוסמכת לייעד עד 25% מיחידות הדיור במחיר מופחת להשכרה לבני המקום. אם נזכור כי מלכתחילה היקף הדירות לדב"י במחיר מופחת אינו גבוה – 25% מתוך 100% של יח"ד תוספתיות – מדובר בסופו

6 סעיף 62א(1א)(2) לחוק התכנון והבנייה.

7 סעיף 62א(1א).14 לחוק התכנון והבנייה.

8 סעיף 62א(14) לחוק התכנון והבנייה.

9 סעיף 47א. (ב), (ג) לחוק התכנון והבנייה.

10 סעיף 64 לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021.

11 קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, סעיף 4.8.11, כללים תנאי סף ותבחינים, סעיף 4.7.20 תבחינים לקבל תעודת זכאות

למשפרי דיור, <https://apps.land.gov.il/CouncilDecisions/#/main>

12 החלטת ממשלה מס' 35 "העברת סמכויות בעניין מקרקעין, בנייה ודיור ממשרד האוצר למשרד הבינוי והשיכון" מיום 31.5.20.

של דבר בהיקף מועט. אולם, עשויה להיווצר כאן מוטיבציה להגדלת היקפי הדב"י במחיר מופחת, כיוון שרק מתוך מאגר זה יכולה הרשות המקומית להקצות יח"ד לבני המקום.

◀ הוועדה המקומית לתכנון ובנייה מוסמכת לקבוע או להשפיע (בהתאם לסוג התכנית והוועדה) על תמהיל גודל יחידות הדיור, משתנה בעל השפעה משמעותית על מחיר הדיור ועל יצירת הזדמנויות דיור מגוונות.

◀ הרשות המקומית מוסמכת לקבוע תקן חניה מופחת לדיור בהישג יד, על מנת להוזיל את העלויות ולתרום לכדאיות הכלכלית של המיזם. לסמכות זו יש משמעות גם בעיצוב קהל היעד לדב"י במחיר מופחת ולהשפעה על העירוניות באמצעות עידוד צמצום השימוש ברכב הפרטי.

כל הסמכויות הללו שואפות להטמיע בהליכי התכנון שיקולים כמו הגדלת תמהיל הדיור והמגוון החברתי תוך קידום פתרונות למשבר הדיור המתמשך. הגדלת סמכויותיהן של ועדות מקומיות עצמאיות מעבר לסמכויות הנתונות לוועדה מקומית רגילה לתכנון ובנייה מאפשרת לפתח את התחום ברשויות מקומיות שיש בהן היכולת לכך – מקצועית ותקציבית. לצד זאת, וכפי שניתן לומר גם בהקשרים אחרים על נושא סמכויות הוועדות המקומיות, יתכן שדווקא הוועדות החלשות יותר שאינן מצליחות לטפס במדרג הסמכויות זקוקות לתמהיל הדיור שיאפשר חיזוק האוכלוסיה בתחומן.

חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), תשע"ד–2014 (חוק ותמ"ל)

חוק זה (להלן "חוק הותמ"ל") נחקק בשעתו כהוראת שעה. תוקפו הוארך, ובעת כתיבה עבודה זו קיימת הצעת חוק להפיכתו להוראת חוק קבועה.¹³ על פי דברי ההסבר, נועד חוק הותמ"ל לסייע בהתמודדות עם עליית מחירי הדיור, יחד עם צעדים משלימים אחרים. יצירת היצע של דיור בהישג יד להשכרה לטווח ארוך וכן לטווח ארוך במחיר מופחת מוגדר כאחת ממטרות החוק.¹⁴ חוק הותמ"ל מקים את הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים (ותמ"ל) כמוסד תכנון ארצי מקביל למועצה הארצית לתכנון ולבנייה, אשר יקדם ויאשר "תכניות מועדפות לדיור". מתוך 16 חברי הותמ"ל, 9 הם נציגי ממשלה, 1 נציג רמ"י, 1 נציג הרשות המקומית בה נכלל רוב שטח התכנית הנדונה, ו-3 הם ראשי רשויות מקומיות נוספים. נציג הרשות המקומית שבתחום התכנית חבר גם בוועדת המשנה להתנגדויות.¹⁵

תנאי מקדים לקידום תכנית מועדפת לדיור הוא הכרזת השטח כ"מתחם מועדף לדיור". ההכרזה נעשית בהחלטת ממשלה. מתחם מועדף לדיור יהיה קרקע שעיקרה מקרקעי ישראל או מתחם לדיור מותאם לאוכלוסיה החרדית המצוי בקרקע שעיקרה מקרקעי ישראל, ומאז 2021¹⁶ – גם קרקע המצויה ביישוב ערבי או מתחם לדיור מותאם לאוכלוסיה החרדית בסמוך לשכונה שלפחות 50% מתושביה חרדים; מתחם פינוי ובינוי ברשות עירונית או ביישוב בן מעל 10,000 תושבים; או שני שטחים שהם מתחם פינוי ובינוי וקרקע משלימה.¹⁷ הכרזה על מתחם מועדף לדיור טעונה שמייעת המלצת מנהל מינהל התכנון. על מנהל מינהל התכנון להודיע לראש הרשות המקומית שבתחומה מצוי המתחם על כוונתו להמליץ על הכרזת אותו מתחם וראש הרשות המקומית רשאי להציג את עמדתו לענין ההכרזה בכתב בתוך 30 ימים. אם הציג ראש הרשות את עמדתו, יצרף אותה מנהל מינהל התכנון לחוות דעתו לענין ההכרזה. עוד נציין כי בצוות המייעץ לשם מתן המלצה להכרזה על קרקע כמתחם מועדף לדיור, יהיה נציג הרשויות המקומיות.¹⁸ כך, בצד ההקפדה לתת לכאורה קול משמעותי לרשות המקומית בתכנית ותמ"ל על ידי זכות שימוע וחברות בוועדה אד הוק, **בסופו של דבר ותמ"ל אינה נזקקת להסכמת הרשות המקומית כדי לקדם תכנית בשטחה, והיא נתפסת בשלטון המקומי שעם נציגיו שוחחנו כוועדה הפועלת ללא תיאום ולא בהכרח תוך התחשבות בעמדת הרשות המקומית.**¹⁹

13 אתר התזכירים הממשלתי, תזכיר חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (תיקון מס' __) התשפ"ד–2024, <https://did.li/> FGex5

14 חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), תשע"ד–2014, להלן: חוק הותמ"ל, סעיף 1.

15 חוק הותמ"ל סעיף 6(א).

16 חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה) (תיקון מס' 7), התשפ"א–2021, ספר החוקים 2925, עמ' 398, 8.8.21.

17 חוק הותמ"ל, סעיף 3(א).

18 חוק הותמ"ל, סעיף 3(ד)(5).

19 בפרק הראיונות להלן נתייחס לנקודה זו.

בין הרשאים להכין תכנית מועדפת ולהגישה ל"ותמ"ל – רמ"י, משרד הבינוי והשיכון, החברה הממשלתית לדיור להשכרה ("דירה להשכיר"), הרשות המקומית בתחומה וועדה מקומית בתחומה.²⁰ רק במקרה של מתחם לפינוי ובינוי, הסכמת הרשות המקומית היא תנאי להגשת התכנית.²¹ במקרים אחרים ניתן להגיש תכנית שלא על דעת הרשות המקומית.

חוק הותמ"ל קובע את שיעורי הדב"י שיש לקבוע בתכניות למתחמים מועדפים לדיור: במקרקעי ישראל יהיו 15% מסך יחידות הדיור (יח"ד) להשכרה לטווח ארוך ו-15% נוספים להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת.²² במקרקעין פרטיים תהיינה 15% לפחות מיחה"ד לדיור להשכרה לטווח ארוך, ומחצית מאלה או יותר – להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת.²³ שיעור הדב"י בתכניות ותמ"ל ניתן לשינוי בהחלטת ממשלה במחוזות הצפון והדרום או במקרים חריגים. הפחתה בהיקף אפשרית נוכח מאפייני היישוב או היצע הדירות להשכרה ברשות המקומית שבתחומה נכלל שטח התכנית ואין הצדקה לקביעת ההיקפים לעיל; או שקביעת השיעורים לעיל תביא לאי ישימות התכנית.²⁴ **אם כן, השיקולים להפחתת היקף הדב"י קשורים בצרכים מקומיים, בעוד ששיקול הדעת ביישומם נתון לממשלה.**

חוק הותמ"ל דורש הקצאה ניכרת של יחידות דיור לדב"י, אך בקרקע מדינה יהיו יחידות אלה במלאי למשך 15 שנה בלבד

הדיור בהישג יד מכוח חוק הותמ"ל בקרקע מדינה הוא נחות באיכותו ביחס לדב"י מכוח התוספת השישית: בקרקע מדינה, תקופת ההשכרה של הדב"י תהיה לפחות 15 שנה,²⁵ לעומת 20 שנה לפחות בתוספת השישית. בנוסף נעדרת מחוק הותמ"ל תקרה לגובה דמי השכירות, כך שכל עוד נקבעת השכירות במחיר מופחת לפי מחיר שוק, לא ניתן לוודא שהמוצר יהיה אכן בהישג יד במובנו המקובל – נטל עלות דיור עד 30% מהכנסת משק הבית (ברוטו). מחיר השכירות לדב"י במחיר מופחת בחוק ותמ"ל נקבע בהחלטת מועצת רמ"י²⁶ ועומד כיום על 80% ממחיר שוק, בדומה להפחתה הקבועה בתוספת השישית, כאשר בתוספת השישית קיים לרשות המקומית שיקול דעת להפחתה נוספת כאמור לעיל. על יח"ד בהישג יד

בתכנית ותמ"ל המצויות בקרקע בבעלות רשות מקומית או בבעלות פרטית, יחולו הוראות התוספת השישית, דהיינו משך ההשכרה יהיה 20 שנה לפחות, תחול תקרת השכירות, ומחיר השכירות יהיה לפי התוספת השישית כאמור.²⁷

הזכאות לדיור בהישג יד במחיר מופחת בחוק הותמ"ל היא בהתאם לתוספת השישית לחוק.²⁸

לפי מידע שנמסר, אושרו עד כה על ידי ותמ"ל 323,168 יח"ד (ועוד 44,772 יח"ד במסלולי התחדשות עירונית), מתוכן פוטנציאל של כ-58,700 יח"ד בהישג יד, ובמחיר מופחת – כ-29,300 יח"ד.²⁹ ההבדלים בין קרקע מדינה לקרקע פרטית מבחינת חובת שיעורי הקצאות הדב"י לצד הסמכות לצמצם את ההקצאה בהחלטות ממשלה, מקשים על הערכת יישום החוק לפי נתונים אלה והדבר מתבטא במסירת מידע של פוטנציאל מוערך בלבד. בדו"חות השנתיים המוצגים על ידי ותמ"ל מכוח החוק לא קיימים הנתונים.

תקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית), תשע"ה–2014

תקנות אלה (להלן "תקנות מטרה ציבורית") נקבעו מכוח סעיף 188 לחוק התכנון והבנייה. סעיף זה מאפשר הפקעת קרקע שיועדה בתכנית לצורכי ציבור שהוגדרו בחוק ובתקנות. התקנות מגדירות "דיור בהישג יד להשכרה" כמטרה ציבורית בכפוף למספר תנאים: קביעת דמי שכירות מופחתים, תנאי הגרלה, תנאי זכאות – שייקבעו על ידי רמ"י,

- 20 חוק הותמ"ל, סעיף 9(א).
- 21 חוק הותמ"ל, סעיף 9(ב1).
- 22 חוק הותמ"ל, סעיף 4(ב1).
- 23 חוק הותמ"ל, סעיף 4(ב1)(א).
- 24 חוק הותמ"ל סעיף 4(ב2).
- 25 חוק הותמ"ל סעיף 2(א1).
- 26 חוק הותמ"ל סעיף 2, תחת ההגדרה "יחידות דיור להשכרה במחיר מופחת", ס"ק (1).
- 27 שם, ס"ק (2).
- 28 חוק הותמ"ל סעיף 2, תחת ההגדרה "יחידות דיור להשכרה במחיר מופחת".
- 29 שיחה עם צוות מקצועי ותמ"ל, מאי 2024.

וקביעת אחריות להפעלה, ניהול ואחזקת הבניין על הרשות המקומית או גוף ממשלתי.³⁰ בתיקון לתקנות בשנת 2016 נוספה סמכות לתוספת שטח מסחרי בהיקף שלא יעלה על 20% מיחה³¹ ד"ד והקצאה של עד 15% מיחידות הדב"י לבני המקום.³² לפי התקנות, משך השכירות לשוכר לא יעלה על 6 שנים במצטבר, במהלכן מוגבלת העלאת מחיר השכירות להצמדה למדד בתוספת 1%. עם חילופי שוכרים בתום 6 שנים ניתן לעדכן את המחיר לפי מחיר השוק העדכני. השוכר נושא גם בתשלום דמי הניהול והתחזוקה.

היתרון הבולט של יחידות הדב"י בשטחי הציבור הוא כי מדובר במלאי שאינו מתכלה: דירות אלה עומדות להשכרה במחיר מופחת לצמיתות, ואינן חוזרות לשוק במחיר רגיל בחלוף פרק זמן מסוים כמו במקרה של התוספת השישית וחוק הותמ"ל. בראיונות שערכנו במסגרת מחקר זה עלה כי חוסר בשטחי ציבור ברשות המקומית מהווה חסם נפוץ ליישום הסמכות ליצירת דב"י לצמיתות בשטחי ציבור. נטל הניהול והתחזוקה מוטל על הרשות המקומית, כאמור, וכך גם איתור מקורות המימון לבנייה. המשמעות היא כי הרשות בונה (או שותפה לבנייה יחד עם יזם), מקצה קרקע, נוטלת סיכון, ונדרשת לנהל את המפעל כולו – אך לבסוף ביכולתה להקצות רק חלק קטן מאוד מהתוצר לתושביה.

צו התכנון והבנייה (צורכי ציבור נוספים), תשע"ו–2016

צו זה קובע כי "דיור בהישג יד להשכרה" ייכנס בגדר הסמכות המוקנית לוועדה מקומית עצמאית בסעיף 62א(א1) (5) ו- (6) לחוק התכנון והבנייה, לעשות את אחד מהבאים: להגדיל שטח לצרכי ציבור בתכנית תקפה (לרבות אם יש להקטין שטחים אחרים לצרכי ציבור לשם כך); להוסיף שימושים למגרש לצרכי ציבור בתכנית תקפה; להגדיל את השטח המותר לבנייה לצורכי ציבור במגרש המיועד לכך.

לשון הצו היא צרה ביותר. ניתן להניח שההגדרות אליהן מכוונות התקנות הן ההגדרות שבתקנות מטרה ציבורית, שכן מדובר בסמכות העוסקת בצרכי ציבור.

פקודת העיריות (נוסח חדש)

עם התיקון לחוק התכנון והבנייה שהרחיב את סמכויות הוועדות המקומיות והמחוזיות להוסיף יח"ד דב"י בשטח, נדרש תיקון פקודת העיריות לשם הסמכת העיריות לפעול ליישום אותו תיקון. כך נקבעה בפקודת העיריות סמכות לעיריה להקים, להפעיל ולנהל דיור בהישג יד במקרקעין בבעלותה, ולתכלית זו – לבנות, להפעיל ולתחזק יח"ד דב"י בקרקע שבבעלותה, להחכיר או להשכיר קרקע שבבעלותה לשם הקמת דב"י, לערוך הגרלה בין זכאים לדב"י במחיר מופחת לפי התוספת השישית.³³ הפקודה מחילה את הגדרות התוספת השישית על הוראותיה בענין דב"י לענין הגדרת דב"י, השכרה במחיר מופחת וזכאים. אם כן, הוראות אלה הן הוראות משלימות להוראות התוספת השישית, העוסקות בפן התכנוני.

תכנית מתאר ארצית תמ"א/35

שינוי מס' 4 לתכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולישימור תמ"א/35, שכותרתו "צפיפות דיור", אושר לתוקף ביום 10.5.22 (להלן "תיקון 4"). התפיסה ביסוד שינוי זה היא ראיית סביבת המגורים כמכלול, ומכאן – תוספת יחידות דיור בכלל תחום התכנית תוך שילוב בשימושי קרקע אחרים. כך שואפת גישה זו להגדיל את מספר יחידות הדיור בתחומה של תכנית, מבלי לייצר העלאה משמעותית של הצפיפות בשטחי המגורים עצמם באותה תכנית (בלשון המקצועית המקובלת – חישוב לפי "צפיפות ברוטו"). המסמך מציב מספר עקרונות להגברת הצפיפות במגורים לפי תפיסה זו, ורואה ביצירת תמהיל חברתי כאחד העקרונות המנחים. אחד החידושים בתיקון 4 הוא תוספת המונח "דיור מכליל" לתכנון המגורים, במטרה "לוודא הכללתן של אוכלוסיות מגוונות במרחב העירוני ולייתר עבורן שטחי מגורים

30 תקנה 2(11) לתקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית), תשע"ד–2014 (להלן "תקנות מטרה ציבורית").

31 תקנה 2(1) לתקנות מטרה ציבורית.

32 תקנה 2(2)(ב) לתקנות מטרה ציבורית. נציין כי הוראת שעה שאיפשרה הקצאה של 75% לבני המקום בניסיון לתמרץ יצירת דב"י בקרקע לצרכי ציבור, לא חודשה לאחר שפג תוקפה.

33 סעיף 249(א5) לפקודת העיריות.

מסוגים שונים...". התיקון מציב רשימה פתוחה של סוגי דיור מכליל, כגון דירות קטנות, מגורי סטודנטים ודיור מוגן, ונמנע מהתייחסות מפורשת לדיור בהישג יד. תיקון 4 עורך מחדש את מפתח הצפיפות המותרת ביישובים גדולים כפי שנקבע קודם לכן בתמ"א 35,34 ובין היתר מחייב שיעורי דיור מכליל בתכניות מסוגים שונים ביישובים אלה. ההיקפים המסויימים נקבעים כנגזרת של גודל היישוב ואופי המתחם לתכנון.³⁵ ביישובים שגודלם מתחת ל-50,000 נפש ניתן שיקול דעת מוחלט למוסדות התכנון בהטמעת דיור מכליל בתכנון. חשוב לשים לב כי בשונה מדיור בהישג יד, שם מושכרות חלק מהדירות במחיר מופחת, סוגי דיור כמו דירות קטנות ודיור מוגן המוגדרים כ"דיור מכליל" בתמ"א 4/35 עשויים שלא להיות בהישג יד במובנו המהותי (נטל עלות דיור עד 30% מהכנסת משק הבית) כשהם משווקים במחירי שוק באזורי הביקוש. בנוסף, הניסיון הקצר מלמד כי יישום תיקון זה ידרוש מעקב, שכן העדר המינוח המפורש "דיור בהישג יד" מרשימת הדיור המכליל בתכנית מרחיקה אותו מהתודעה המקצועית.³⁶



שיווק קרקע לדיור בהישג יד

חוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960

שליטת המדינה ברוב עתודות הקרקע היא ייחודית לישראל, ומחזקת את חשיבות השקיפות בעבודת רשות מקרקעי ישראל בכל הנוגע לייצור וניהול דיור בהישג יד

לפי חוק זה, רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) היא הזרוע השלטונית האמונה על ניהול משאב הקרקע בישראל. תיקון משנת 2014 לחוק רשות מקרקעי ישראל קובע כי במועד קבוע בכל שנה (31.3, סיום הרבעון הראשון) ייקבע מספר מזערי של יחידות דב"י שישווקו לציבור בידי רשות מקרקעי ישראל לפי הפירוט הבא: דב"י להשכרה לטווח ארוך לפי תוספת שיטית, דב"י להשכרה במחיר מופחת כמשמעותו בהחלטות המועצה, והתייחסות נפרדת לכל אחד מאלה בנגב ובגליל. בכל שנה ידווח השר הממונה לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת על יחידות הדב"י ששווקו עד תום השנה שחלפה, על היעדים שנקבעו ברבעון הראשון כאמור ועל אומדן שווי הנחה לדב"י שנקבע לעניין אותה שנה.³⁷

העדר יישום או יישום לקוי של הוראת חוק זו מובילים להעדר שקיפות בעבודת רשות מקרקעי ישראל בנוגע לחובותיה בהקשר של דיור בהישג יד, ולקושי במעקב ובביקורת ציבורית על הנעשה על ידי המדינה באמצעות רמ"י בתחום זה.³⁸

החלטות מועצת מקרקעי ישראל

כגוף שבידיו הופקד ניהול הקרקעות בישראל, מוסמכת רמ"י בין היתר לקבל החלטות בנוגע לדיור להשכרה ולהשכרה במחיר מופחת. נתייחס לעיקרן של החלטות אלה, להלן: החלטות רמ"י.

34 תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולישימור תמ"א 35, שינוי מס' 4 – צפיפות מגורים, סעיף 12.5.
 35 ביחס למרחבי המטרו ייקבעו היקפי הדיור המכליל לרבות דיור בהישג יד לפי הוראות תכנית המתאר הארצית למרחב מערכת המטרו במטרופולין תל אביב תמ"א/70 המצויה בהכנה, ולא לפי תמ"א 4/35. ר' סעיף 2.3 לטיטות הוראות תכנית תמ"א 70.
 36 כך למשל בתכנית 504-0856054 להתחדשות אזור התעסוקה המערבי הרצליה, שאושרה לתוקף ב-10.12.23 והוסיפה אלפי יחידות דיור באזור ביקוש גבוה, דנה הוועדה המחוזית בנושא דיור בהישג יד בהתאם לתמ"א 4/35 רק בעקבות הגשת התנגדות על ידי עמותת במקום ותכנית קרסו הגר. ר' דף התכנית באתר מינהל התכנון בכותר "התנגדויות": <https://mavat.iplan.gov.il/SV4/1/5005067838/310>
 37 סעיף 2(ג) לחוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960.
 38 דרור ניר קסטל, **בניגוד לחוק: הממשלה שוב לא פרסמה את מספר הדירות בהישג יד**, מרכז הנדל"ן, 13.4.23, נצפה 1.7.24, <https://www.nadlancenter.co.il/article/7494>

החלטות רמ"י סעיף 4.8 – מרכז דיור להשכרה

החלטה זו מסדירה את עבודתה של רמ"י יחד עם החברה הממשלתית לדיור להשכרה "דירה להשכיר" בשיווק קרקע לבניית דירות להשכרה ולהשכרה במחיר מופחת. ההחלטה קובעת, כי מתחמים המיועדים להשכרה ארוכת טווח ייקבעו לפי שיקול דעת רמ"י ו"דירה להשכיר", וכי 25% מהדירות יושכרו לזכאים במחיר מפוקח והיתר יושכרו במחיר שוק. משך הסכמי השכירות יהיה לפחות 3 שנים ועד 10 שנים, ותקופת ההשכרה תהיה לא פחות מ-20 שנה ברציפות, ולאחריה יהיה היזם רשאי למכור את הדירות במחירי שוק. תקופת ההשכרה ניתנת לקיצור, אך לא תפחת מעשר שנים. ההחלטה מגבילה את הגודל המירבי של הדירות ל-100 מ"ר, ובאזורי עדיפות לאומית 120 מ"ר. חברת דירה להשכיר מפקחת על עמידת הזוכה בתנאי המכרז. התבחינים לזכאות לדב"י במחיר מופחת במסלול זה זהים לתבחינים במכרזי מסלולי שיווק למכירה בתכניות ההנחה בקרקע מדינה: אזרחי ישראל יחידים מגיל 35 ומעלה (נכים – מגיל 21 ומעלה), ולזוג או הורה עם ילד אחד לפחות – מגיל 21 ומעלה, שאין בבעלותם דירת מגורים.

החלטות רמ"י סעיף 4.13.12 – החכרה לדיור בהישג יד להשכרה

החלטה המסדירה הקצאת קרקע מדינה בייעוד לצרכי ציבור לשימוש לדיור בהישג יד לרשות המקומית. ההחלטה קובעת את התשלום הסמלי ואת תנאי ההקצאה: קרקע שיועדה לצרכי ציבור **לפני** כניסת התקנות לתוקף (2014), תוכר בסכום סמלי למשך 49 שנה. קרקע שיועדה לצרכי ציבור **אחרי** כניסת התקנות לתוקף תוכר בסכום דומה, בתנאי שהיא מיועדת גם לצרכי ציבור אחרים. תנאי נוסף הוא שהיקף הבנייה לדיור בהישג יד באותה קרקע לא יעלה על 15% מסך זכויות הבנייה למגורים בתכנית בה מצויים השטחים לייעוד ציבורי. כן נדרש שהפרשות לצרכי ציבור בתכנית המיועדת את הקרקע לדיור בהישג יד יהיו בהתאם לתדריך תכנון להקצאת קרקע לצרכי ציבור שקבע משרד השיכון. הגדרות הדיור בהישג יד, הזכאות ושאר פרטי התוכן הם בהתאם לתקנות.

החלטה 4.13.12 משלימה את תקנות מטרה ציבורית בדרך של צמצום עלות מרכיב הקרקע במיזמים לדיור בהישג יד כמטרה ציבורית. זאת בין היתר לאור העובדה שהעמדת יחידה להשכרה לצמיתות (ללא אופק של מכירה להחזר ההשקעה) בצד ההשכרה במחיר מופחת, מביאים לירידה משמעותית בערך הדירות ובכדאיות הפרוייקט.

החלטות ממשלה – דירה להשכיר

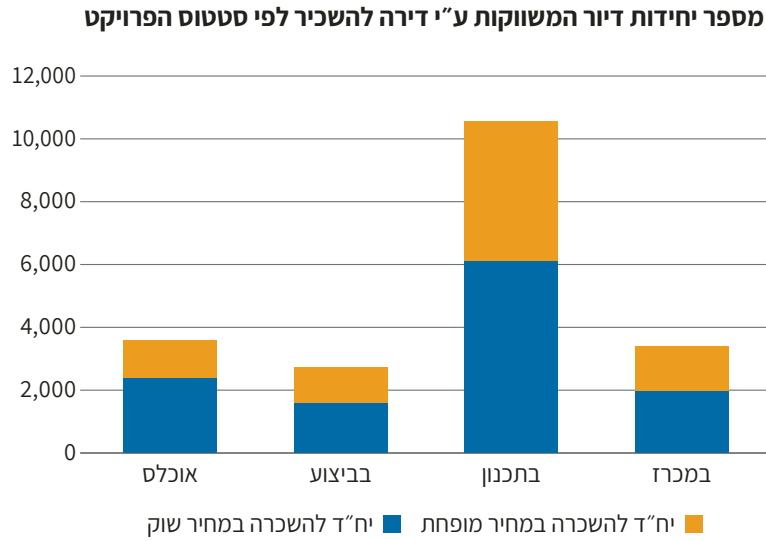
בסדרה של החלטות ממשלה הוקמה החברה הממשלתית דירה להשכיר כזרוע ביצועית של הממשלה בתחום הדיור, והיא מצויה בבעלות מלאה של המדינה. מטרת החברה הן איתור מתחמים לפיתוח, קידום תכנון סטטוטורי, ניהול הסדרים קנייניים, ניהול שיווק במסגרת מכרזים לרבות פיקוח ובקרה על הזוכים. מכרזי החברה מציעים חכירה לדורות במקרקעין המוצעים, לשם תכנון, הקמה והפעלה של מתחם מגורים להשכרה ארוכת טווח לתקופה שלא תפחת מ-20 שנה. הסדרת עבודת החברה נעשתה בשלבים: לאחר ההחלטה על הקמת החברה נקבעו בהחלטה נוספת יחסי הגומלין בין דירה להשכיר לבין רמ"י; נקבע שמתחם המיועד לשכירות יהיה כזה בו לפחות 30 מיחידה מיועדות לשכירות; נקבע כי דירה להשכיר תוכל להפעיל את סמכויותיה גם בקרקע פרטית ובלבד שהתכנית תכלול לפחות 750 יח"ד, ללא מחזיק פרטי שבידיו מעל 15% מהשטח (כולל תנאים להחרגה).

ככלל, תנאי המכרזים להשכרה של חברת דירה להשכיר דומים לתנאי ההשכרה לדיור בהישג יד מכוח התוספת השישית לחוק: 25% מיחידה להשכרה יושכרו במחיר מופחת לזכאים, והמחיר יהיה 80% ממחיר השוק. הדירות במחיר שוק יושכרו לתקופת שכירות של 5 שנים עם ברירת הארכה (אופציה) ל-5 שנים נוספות, ואילו הדירות להשכרה במחיר מפוקח יושכרו למשך 3 שנים עם ברירת הארכה ל-3 שנים ולאחר מכן ל-4 שנים נוספות, סה"כ 10 שנות שכירות.

כפי שעלה בשיחות עם אנשי מקצוע בשלטון המקומי, בפועל הדיור בקרקע מדינה בערים אכן מנוהל על ידי דירה להשכיר הן לדיור להשכרה במחיר שוק והן במחיר המופחת.

על פי המידע שנמסר לנו, נכון להיום אוכלסו 15 פרויקטים לדיור להשכרה באמצעות דירה להשכיר, ובהם סה"כ 3,563 יח"ד להשכרה, מהן 1,126 להשכרה במחיר מופחת. מספר רב של יח"ד להשכרה נמצאות בשלבי תכנון וביצוע שונים, כפי שניתן לראות בתרשים הבא:³⁹

39 מידע שנמסר מחברת דירה להשכיר, 3.6.24.



כפי שנראה להלן, מנתונים אלה ברור כי נפח הדיור להשכרה מוסדית ולהשכרה במחיר מופחת, אשר מקודם, מתוכנן ומנוהל על ידי המדינה, עולה עשרות מונים על יח"ד אלה המצויות בניהול ו/או באחריות רשויות מקומיות.

חקיקה מתחום המס



התמריצים המרכזיים לדיור בהישג יד הם הגדלת זכויות בנייה בנכס ותמריצי מס. בעוד שזכויות הבנייה נקבעות במישור התכנוני ולרשות המקומית יש יכולת להשפיע עליהן, תמריצי המס נשארים בתחום שבין המדינה ליזם: המדינה קובעת מלכתחילה את המיסוי והיא שמעניקה הקלות מס, והכספים משולמים לקופה הציבורית הארצית. התשלומים מתבססים על עקרונות כלליים של עולם המיסוי ואינם מתחברים לעקרונות חלוקתיים המשקפים את צרכי הרשות, למשל.

חוק לעידוד בניית דירות להשכרה, תשס"ז-2007

חוק זה רותם את הטבת המס כאמצעי לעידוד יצירת היצע לדיור להשכרה על ידי חברות מהמגזר העסקי, בדומה לנעשה במדינות רבות (ר' בהמשך). החוק חל על בניין בן 16 יח"ד לפחות, בארבע קומות לפחות, בשטח עיקרי ממוצע לדירה של עד 100 מ"ר, ושלפחות 70% מהדירות בו מושכרות למגורים ומוחזק כולו על ידי חברה אחת.⁴⁰ החוק מונה מספר תמריצים מיסויים לבניית דיור להשכרה – בראשם פטור ממס שבח בעת מכירת זכות במקרקעין – אם הרוכשת היא חברה המתחייבת שהבניין ימשיך לעמוד להשכרה כך שהתקופה הכוללת של העמדתו להשכרה על ידי החברה המוכרת והחברה הקונה יהיה 25 שנה.⁴¹

בנוסף קיימת אפשרות לניכוי פחת בשיעור של 20% כהפסדים המותרים לקיזוז לפי פקודת מס הכנסה, ובלבד שהבניין יהיה בניין להשכרה המוחזק בידי אותה חברה במשך תקופה כוללת של עשר שנים לפחות – כתקופה מזכה לנושא הפחת.⁴²

הטבה נוספת של פטור ממס שבח במכירה ניתנת בכפוף למכירת מלוא הזכויות בנכס, לאחר שהבניין עמד להשכרה לפחות עשור, ככל שהתקופה הכוללת בה יועמד להשכרה אצל הקונה והמוכר גם יחד לא תפחת מ-25 שנה. אם כן, בעוד שהטבת הפחת ניתנת בגין תקופת השכרה קצרה יחסית, הטבת מס שבח ניתנת רק לאחר תקופה משמעותית יותר של 25 שנים.

החברה בעלת הבניין להשכרה אחראית לניהולו ואחזקתו של הרכוש המשותף בבניין. רישום הערת אזהרה במרשם המקרקעין הוא אחד התנאים לקבלת הטבה.

40 סעיף 1 לחוק עידוד בניית דירות להשכרה, תשס"ז-2007 (להלן "חוק עידוד בניית דירות").

41 סעיף 4(5) לחוק עידוד בניית דירות.

42 סעיף 3 לחוק עידוד בניית דירות.

ביצועו של חוק זה מצוי בסמכות שר השיכון, הרשאי לקבוע תקנות ליישום, לרבות הגבלות על דמי שכירות מירביים והגבלות על העלאת דמי השכירות.⁴³ כיום, 16 שנה לאחר שנחקק החוק, לא קיימות תקנות מכוח חוק עידוד בניית דירות להשכרה ואין תקרת שכירות או מגבלה אחרת על גובה דמי השכירות המשולמים. כך ניתנת הטבת מס משמעותית תמורת בניית דירות להשכרה שמחירן יכול להיות מחוץ להישג ידם של עשירוני הביניים, ולא דווקא תוך הפקת תועלת ציבורית ראויה מעבר לעצם ייצור מלאי של דיור להשכרה.

חוק עידוד השקעות הון, תשי"ט-1959

החוק לעידוד השקעות הון שואף לתמרץ פעילות כלכלית באזורי פיתוח באמצעות הטבות מס. הפרק השביעי לחוק מקנה הטבות מס לבנינים להשכרה ובניינים לשכירות מוסדית: פחת מואץ בשיעור 20% לשנה, הפחתה במס חברות, הכנסה ושבח והקלה להשקעות של תושבי חוץ. תקנות שנקבעו מכוח חוק זה פוטרות גם ממחצית סכום אגרת היתר הבנייה עבור חלק הבנין שמיועד להשכרה בהתאם לדרישות החוק.⁴⁴

בנין להשכרה מוגדר בחוק עידוד השקעות הון כבנין שלפחות מחצית משטחו מיועד להשכרה למגורים, ואילו "בנין חדש להשכרה" הוא בנין שאושר או הושכר החל מ-2009.⁴⁵ בכפוף לאישור משרד הכלכלה, בנין להשכרה יכול להיות מושכר בחלקו, אם יש בו לפחות 8 דירות (או 6 בבנין חדש) ואם לבעל הזכויות או לקרובו אין זכויות בחלק הבנין שאינו מושכר.

משך ההשכרה ומספר הדירות המושכרות המזכות בהטבות מכוח חוק עידוד השקעות הון, עברו שינוי משמעותי בחוק ההסדרים משנת 2021 והנוהל (מכונה גם מסלול) שנקבע בעקבותיו.⁴⁶ במסלול הקודם, שעמד בתוקף עד 31.3.24, על מנת לזכות בהטבה נדרש להעמיד לפחות 4 דירות מגורים בבנין ולפחות 50% משטח הרצפות של אותו בנין להשכרה למגורים (במקרה של חלק מבנין – לפחות שש דירות), ובלבד שתקופת ההשכרה תהיה לפחות 5 שנים במוצע מתוך 7 השנים ממועד סיום הבנייה – תקופה קצרה ביותר שאיפשרה מכירת דירה זמן קצר יחסית לאחר השלמת הבנייה.

במסלול החדש, שתוקפו עד סוף שנת 2031, מספר הדירות המינימלי שיש להעמיד להשכרה על מנת לזכות בהטבה הוא 6 דירות או 30% מהדירות בבנין לפי הגבוה – באזור פריפריאלי (במקרה של חלק מבנין – לפחות 10 דירות). הגדרת אזור פריפריאלי מתבססת גם על מאפייני הרשות המקומית (נדרש אשכול סוציאקונומי 1-4 או ישוב מיעוטים כהגדרתו בחוק עידוד השקעות הון) ולא רק על מיקום גאוגרפי,⁴⁷ וגם בנינים שאינם באזור פריפריאלי זכאים להטבה, אלא שתנאי הזכאות מחמירים יותר: באזור שאינו פריפריאלי נדרש להעמיד להשכרה 10 דירות או 66% מהדירות בבנין לפי הגבוה. חלק משמעותי בתיקון שנערך בחוק ההסדרים הוא העלאת תקופת ההשכרה המזכה ל-15 שנים במוצע מתוך 18 שנים ממועד סיום הבנייה. בכל האזורים ניתן למכור הלאה את הזכויות ל"משכיר ממשך".

בעוד שתיקון תקופת ההשכרה הנדרשת הוא חשוב וחיובי, ומעמיד את המוצר של דיור להשכרה לשימוש הציבור לתקופה ארוכה יותר ביחס למצב הקודם, בכל הקשור לגובה דמי השכירות התיקון הירע את המצב מבחינת השוכרים.

בנוהל אישור תכניות להשכרה במסלול הקודם נקבעה – ביחס לאזורים שאינם פריפריאליים בלבד – מגבלה קשיחה על גובה דמי השכירות לדירות מזכות בהטבה: לפי הנוהל הישן, גובה דמי השכירות החודשי הממוצע לבנין לא יעלה על 6,200 ש"ח, ובגין דירות המושכרות בסכומים שבין 6,200-8,000 ש"ח תינתן הטבה כנגד 6,200 ש"ח בלבד ועבור דירות המושכרות מעל סכומים אלה לא תינתן הטבה כלל.⁴⁸ בד בבד, קיימת תקרה לדמי השכירות והיא נקבעת לפי ממוצע שכר הדירה בכלל הדירות בבנין. גובה השכירות אינו תלוי בגודל הדירה. עבור דירות סטודנטים מרוהטות ניתן היה לגבות 10% מעל התקרות כדמי שכירות.

43 סעיף 8(ב)(2) לחוק עידוד בניית דירות.

44 תקנות לעידוד השקעות הון (מתן פטור מתשלום אגרת היתר בנייה לבנינים להשכרה), תשל"א-1971.

45 סעיף 53א(א)(3) לחוק עידוד השקעות הון

46 חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021.

47 סעיף 53א(א)(1) לחוק עידוד השקעות הון.

48 "נוהל לענין אישור תכניות להקמה, הרחבה או רכישה של נכס שהוא בנין להשכרה למגורים בהתאם לפרק שביעי 1 לחוק עידוד השקעות הון", משרד הכלכלה – הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה, 5.11.18, סעיף 5, https://www.gov.il/he/pages/residential_rental_procedure

לעומת זאת **לאחר התיקון באמצעות חוק ההסדרים, לא קיימת כל תקרה לגובה דמי השכירות שניתן לגבות בגין השכרת הדירות המזכות**. המגבלה היחידה היא על העלאת המחיר שתיקבע לפי הוראות התוספת השישית לחוק התכנון והבנייה.⁴⁹ בכך מייצר מסלול זה מלאי של דיור להשכרה שנעשה מוזל במהלך שנות השכירות רק ביחס למחירי השוק המאמירים, אך באזורי הביקוש הוא לא מהווה בהכרח "דיור בהישג יד" עבור מעמד הביניים לפי ההגדרה המקובלת.

חסרון משמעותי נוסף בעקבות התיקון הוא הטמעת המונח "השכרה לטווח ארוך" כהגדרתו בתוספת השישית לחוק התכנון והבנייה בחוק עידוד השקעות הון, כך שהטבת המס ניתנת רק לדירות העונות להגדרה זו – דהיינו, שמשך השכירות בהן הוא 5 שנים עם אפשרות ל-5 שנים נוספות. אולם תקופת ההשכרה לדב"י במחיר מופחת מכוח התוספת השישית היא 5 שנים לכל היותר – וכך **דירות דב"י מסוג השכרה לטווח ארוך במחיר מופחת אינן מזכות בהטבה, אף שהן מייצרות מוצר בעל ערך רב יותר לציבור ופוגעות יותר ברווחיות עבור היזם**.⁵⁰ במובן זה השוכר, כמי שמשלם עבור השכירות מחיר שוק, כלל אינו נהנה מההטבה. זהו ליקוי של ממש בחוק.

פגם משמעותי בחוק עידוד השקעות הון לאחר תיקונו הוא שהטבת המס אינה ניתנת בגין דירות להשכרה במחיר מופחת

ניסיונות הסדרה שטרם הושלמו



בימים אלה עומדים על הפרק ניסיונות הסדרה של אחדים מהנושאים עמם יש להתמודד בהפעלת דיור בהישג יד.

עריכת ההגרות: בנובמבר 2023 הוצגה להערות הציבור טיוטת תקנות התכנון והבנייה (דרכי עריכת הגרלה ופיקוח), התשפ"ד-2023. לפי תקנות המוצעות, העמידה בתנאי הזכאות תיבדק ביחס לכל הנרשמים להגרה. כיון שההרשמה היא תהליך פשוט, ניתן לצפות כי סדר עבודה כזה יחייב בדיקת זכאות לאלפים רבים של נרשמים, על העלויות הנלוות לכך. בשל אותן עלויות, ולאחר ניסיון מעשי של שנים אחדות, ההתנהלות בעיריית תל אביב כיום בענין ניהול ההגרות היא שונה – ראשית עורכים הגרלה בין כלל הנרשמים ולאחר מכן בודקים עמידה בתנאי הזכאות רק ביחס למספר ריאלי של העולים בהגרה (להמחשה, אם על הפרק 150 יח"ד לאיכלוס, ייבדקו 1,500 הנרשמים שעלו ראשונים בהגרה מתוך אלפים רבים של נרשמים). מאותה סיבה, המרכז לשלטון מקומי מתנגד לתקנות אלה, שישיתו הוצאות רבות על השלטון המקומי בדרך של חובת בדיקה שעלותה גבוהה, וקיים חשש שיהוו תמריץ שלילי להתמודדות עם המטלה המורכבת ממילא של יצירת דב"י במחיר מופחת בערים. נכון להיום התקנות הן בגדר טיוטה בלבד.

תנאי זכאות לדב"י במחיר מופחת: גם בנושא תנאי הזכאות הונחו תקנות להערות הציבור: תקנות התכנון והבנייה (תנאים נוספים לזכאות לשכירת יחידת דיור במחיר מופחת), התשפ"ג-2023.⁵¹ התקנות, שהונחו להערות הציבור בדצמבר 2023 ובעת כתיבת עבודה זו צפויות להיות מוגשות לוועדת הפנים ואיכות הסביבה בכנסת, מציעות מבחן הכנסה אשר יאפשר זכאות לדיור בהישג יד למשקי בית בני אדם אחד עד עשירון 6, משקי בית בני שתי נפשות – עד עשירון 7, ואילו משקי בית ובהם 3 נפשות ומעלה יהיו זכאים גם בעשירון 9⁵² – מה שרחוק מהגדרת קהל היעד המקובלת לדב"י, המכוון לעשירוני הביניים. כאמור, תקנות אלה טרם נדונו בכנסת.

49 "נוהל לעניין אישור תכניות להקמה, הרחבה או רכישה של נכס שהוא בניין להשכרה למגורים בהתאם לפרק שביעי 1 לחוק לעידוד השקעות הון לשכירות מוסדית", משרד הכלכלה – הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה, סעיף 5(ז).

50 בהיבט של תקופת ההשכרה – פרק הזמן בו מושכר הבנין – אין קושי דומה, כיון שהתקופה המזכה בחוק עידוד השקעות הון היא 15 שנה ואילו בתוספת השישית התקופה המזכה היא 20 שנה לפחות הן ביחס להשכרה לטווח ארוך והן ביחס להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת.

51 אתר התזכירים הממשלתיים, נצפה 9.6.24, <https://did.li/RG8Nf>.

52 תכנית קרסו הגר, נייר עמדה לטיטת תקנות תנאי זכאות לדיור בהישג יד, 2.1.24, נצפה 3.7.24, https://www.israhc.org/_files/ugd/976b1a_67a89b057ca44cd287dc838ecb256e26.pdf

הסדרה – סיכום



מהסקירה לעיל עולה, כי הסדרת הדיור בהישג יד בישראל היא חלקית, וקיימת במספר תחומים או היבטים: **ההיבט התכנוני** – בדמות הטבות תכנוניות לזים לעידוד יצירת היצע, ולשם כך הרחבת סמכויות מוסדות התכנון כך שיוכלו להוביל את המהלך, וכן הוראות מחייבות בתכניות מתאר; **ההיבט הקנייני-שיווקי** – בדמות הסדרת מחירים וזכאות; **ההיבט המיסוי** – המתמקד ביזם, כמי שנושא במס, ופחות מתעניין בהסדרת הצד הנגדי – של הצרכן; **וההיבט התפעולי** – הקמת חברה ממשלתית שתוציא לפועל את מה שמתאפשר בעזרת ההסדרה התכנונית והקניינית.

המחוקק נתן דעתו, אם כן, למכלול של כלים ליצירת מלאי של דיור בהישג יד. אלא שכלים אלה אינם משלימים זה את זה באופן מספק בכדי להביא למיצוי הפוטנציאל הרחב הטמון בהם להשגת המטרה של יצירת היצע דיור למעמד בינוני-נמוך, שאינו יכול להגיע למימון דירה בבעלות. ראשית, קיים חוסר התאמה בין דברי החקיקה השונים. שנית, קיימות הפניות רבות בין דברי החקיקה לבין עצמם – מה שמקשה מאוד על קריאה רהוטה והבנת ההוראות. שלישית, קיימת הסתמכות של הוראות חקיקה על החלטות מינהליות עד כדי חסר בחוק של הסדרים משמעותיים – למשל קביעת שיעור ההנחה בשכירות המוזלת. בשונה מחקיקה המוגשת להערות הציבור, החלטות מינהליות עשויות להשתנות בתהליך שאינו שקוף ונתון לביקורת פומבית מועטה יחסית.

דוגמה מובהקת לחוסר האחידות בדברי החקיקה היא הפער בין הדיור בהישג יד לפי חוק התכנון והבנייה, הכולל דיור להשכרה במחיר מופחת לזכאים, לבין היעדרה של הטבת מס דיור להשכרה במחיר מופחת – אף שהוא "גולת הכותרת" של הדיור בהישג יד בישראל כיום. באופן אבסורדי, דווקא היזם הנדרש להקצות דיור בהישג יד במחיר מופחת ולשאת בעלויות הכרוכות בכך, הן בגובה תשואה והן בשווי הקרקע, לא ייהנה מהטבת המס – הנדרשת לו עוד יותר בשל אותן עלויות, והראויה עוד יותר בשל התועלת הציבורית של הדירות הללו.

בצד חוסר האחידות קיימים גם חוסרים (לקונות) משמעותיים בחקיקה הקיימת, בנוסף לנושא קביעת שיעור ההנחה אליו התייחסנו לעיל:

אכיפה – נושא אחד המתאפיין בהסדרה חסרה בתחום הדב"י הוא הפיקוח והאכיפה. גם במקרים בהם ישנה סמכות אכיפה למחירי הדיור ולאוכלוסיית הזכאים, נתונה סמכות זו בידי מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון. כך, למרות שהרשות המקומית היא מי שאמונה על ניהול אוכלוסיית תושביה, ואף עוסקת בפועל באכיפת דיני התכנון והבנייה בכל היבט אחר, אין לה מעורבות באכיפה בנושאי דיור בהישג יד. נתייחס לכך עוד בהמשך.



זכאות – נושא חשוב נוסף שראוי להתייחסות בהעדרו הבולט, בעיקר ביחס למקובל בעולם, הוא תנאי הזכאות לדיור בהישג יד בכלל וסמכות השלטון המקומי לקבוע תנאים אלה, בפרט. נקודת המוצא בישראל היא כי תנאי זכאות לדיור בהישג יד קיימים רק ביחס לדיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת, וכי המדינה היא שקובעת תנאים אלה. אולם, כפי שעולה מהסקירה לעיל, הסדרה זו היא חסרה ביותר, והגדרה של קהל יעד מובחן וייעודי לדיור בהישג יד למעשה אינה קיימת. בעוד שבמקומות אחרים בעולם מקובל לקבוע מבחן הכנסה, מבחן הון עצמי ותבחינים נוספים בהגדרת זכאות להטבה זו,⁵³ וכן מקובל לאפשר לרשויות המקומיות סמכויות רחבות יותר בנושא,⁵⁴ בישראל הקריטריונים הקיימים הם מעטים מדי – מחד, ורחבים מדי – מאידך, ונקבעו באמצעות החלטות מינהליות של רשות מקרקעי ישראל – דהיינו של המדינה – ולא בחקיקה ראשית או אפילו חקיקה מקומית, כפי שראוי היה להקצאת משאב מוגבל ביותר בשווי כלכלי של עשרות אלפי שקלים למשק בית. כללי הזכאות הקיימים כיום לדיור בהישג יד במחיר מופחת מתייחסים בעיקר להעדר בעלות על דירה כתנאי סף לזכאות, ואינם כוללים התייחסות לפרמטרים חברתיים-כלכליים נוספים, כגון רמת הכנסה, הון עצמי, מספר נפשות במשק הבית ועוד.



53 ר' לעיל ה"ש 3, עמ' 11.

54 ר' להלן הנעשה בעולם.

**העדר תנאי זכאות מספקים
לדיור בהישג יד הוא חיסרון
בולט של ניהול הדיור
בהישג יד בישראל, לצד
העדר מוחלט של שיקול
דעת לרשות המקומית
בהתאמת תנאים אלה
לצרכים המקומיים**

הוראה בחוק התכנון והבנייה מסמיכה את השר הממונה על דיור בהישג יד לקבוע תנאים נוספים לזכאות לרבות תקרת הכנסה, וטיוטת תקנות כאלה הוגשה, כאמור, להערות הציבור בחודש דצמבר 2023.⁵⁵ התקנות שהוצעו מציעות תנאי זכאות אחד בלבד – מבחן ההכנסה, ואופן חישוב ההכנסה המוצע, לפחות ביחס למשקי בית בני מעל 2 נפשות, אינו מותאם לקהל היעד. התקנות המוצעות 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. מכל מקום, נכון להיום לא ברור מתי יובאו תקנות אלה לדין בוועדה המתאימה בכנסת.⁵⁶

במצב זה, המדינה היא השולטת בתנאי הזכאות לדב"י בישראל, אך אינה עושה שימוש בסמכותה לעצב ולדייק את התנאים באופן שינתב את המוצר אל קהל

היעד המקובל בעולם. בצד זאת, לרשות המקומית ישנה שליטה דלה ביותר על הגדרת אוכלוסיית הזכאים בתחומה, המתבטאת בעיקר בסמכות לייעד לבני המקום עד 25% מיחה"ד במחיר מופחת (או עד 15% בקרקע לצרכי ציבור) ובסמכות לקבוע תנאי זכאות בהתבסס על מאפיינים וצרכים מקומיים בבנייה בקרקע למגורים בבעלות עירונית. לנקודה אחרונה זו שתי חולשות משמעותיות: ברמה המעשית – ברשויות מקומיות רבות אין מלאי משמעותי של קרקע בבעלות עירונית. ברמה הציבורית והמשפטית – מתן סמכות לרשות המקומית לייעד משאב מוגבל ושווה כסף רב כמו דיור מוזל לקהל יעד מסוים ללא כל הנחיות זולת עקרונות המשפט המינהלי, עלול אף הוא לייצר קשיים, כפי שקרה בהקצאת דיור מוזל לערביי יפו⁵⁷ ובקביעת קריטריון זכאות של תקרת גיל בתל אביב⁵⁸ – שני מקרים שהגיעו להליך משפטי שיכול היה להיחסך.

55 ר' לעיל ה"ש 51.

56 בשיחה עם גורם מקצועי במשרד האוצר מיום 10.3.24, נמסר כי קיימת מחלוקת בין משרדי ממשלה ביחס להצעת התקנות. נראה כי דבר זה עומד ברקע העיכוב בקידומן.

57 עת"מ 27856-05-22 בר אילן ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי ואח', 17.7.22.

58 עת"מ 19282-02-21 כהן ואח' נ' עיריית תל-אביב-יפו ואח', 4.4.21.

2

ממצאים

המסגרת החקיקתית הקיימת להסדרת דיור בהישג יד בישראל היא צעירה יחסית. עובדה זו, יחד עם התארכות ההליכים המאפיינת את התכנון והבנייה בישראל, מייצרת פער ניכר בין החקיקה הקיימת לבין יישומה. לרשויות המקומיות המעוניינות להתמודד עם סוגיית הדב"י ברמה המקומית נדרש תהליך של למידת המסגרת המסדירה, המצויה בתהליכי שינוי כל העת: התוספת השישית לחוק תוקנה באופן יסודי רק לפני שנים אחדות, החוק לעידוד השקעות הון עבר שינוי משמעותי בכל הנוגע לדיור להשכרה בחוק ההסדרים בשנת 2021, ותקנות בנושאים מרכזיים בניהול הדב"י נמצאות עדיין על שולחן הדיונים. למרות קושי זה וקשיים אחרים, ניכרת בדרך כלל מוטיבציה רבה אצל חלק מהרשויות המקומיות עמן שוחחנו לטפל בנושא הדיור וללמוד את הכלים שעשויים לאפשר זאת – גם אם תוך ביקורת על חלק מהם. מעניין לראות, שלמרות שבחלק מהנושאים הרשות המקומית עומדת באוזלת יד מול סמכויות המדינה, הגישה היא כי התמודדות עם משבר הדיור היא מטלה שהרשות המקומית נדרשת ואף נכונה להתמודד איתה. זוהי גישה מרעננת וחשובה, במיוחד על רקע מציאות בה הדיור מהווה לא רק סוגיה מורכבת הדרשת משאבים רבים, אלא גם כזו שבאופן מסורתי הטיפול בה בישראל הוטל על כתפי השלטון המרכזי, ומובל על ידי כוחות השוק. עיצוב מדיניות דיור עירונית היא ביטוי אחד למגמה חשובה זו של התמודדות מקומית עם משבר הדיור.

לצד האתגר בלימוד המסגרת המסדירה המסובכת של הדב"י, החוסרים הרבים והשינויים התכופים, ומורכבות הנושא בכללותו, ניכרת מוטיבציה רבה לטפל בנושא הדיור ברמה המקומית

כאמור, דיור בהישג יד בישראל מצוי בשלבים התחלתיים, אולם קיים כבר ניסיון מסוים בשטח, המאפשר למידה של האתגרים, החסמים והחוזקות של המסגרת הסטטוטורית הקיימת אותה סקרנו. ניסיון זה מצוי ברמות שונות של התפתחות, בהתאם לאופי, ליכולת ולתפיסת ניהול העיר של הרשויות המקומיות בהן קיים דיור כזה, או עתיד להתקיים בעתיד הנראה לעין. על מנת לבחון את הנעשה בשטח בנושא דיור בהישג יד, פיתוחו וניהולו, ולאפיין את החסמים והמגבלות הקיימים כיום בחקיקה ואת ביטויים המעשי, קיימנו שיחות עומק עם אנשי מקצוע בשלטון המקומי וברשויות ציבוריות ארציות. השיחות התנהלו כראיון מונחה, ובו שאלות פתוחות זהות לכלל המראיינים בהתאמות מתחייבות ובדגשים המתבקשים לתפקידו של הנשאל/ת ולמאפייני הרשות. השאלות היו מוכוונות ללמידה על מנגנוני הניהול הקיימים והממשק עם רשויות שלטון אחרות בדגש על חסמים, אך אופי השיחות היה פתוח ואיפשר גם שיתוף בחזון כמו גם בתסכול של העושים במלאכה – ביחס למקומה של המדינה בכל הנוגע לדיור בהישג יד, ולאוזלת היד המתגלה לעיתים בפרקטיקה המקומית. בשל ראשוניות יחסית של התחום, מאגר אנשי המקצוע האוחזים בניסיון מעשי בתחום זה הוא מצומצם, כך שלא קיים ניסיון משמעותי או בכלל ברשויות מקומיות קטנות. גם ברשויות הגדולות בהן מוכר הנושא, רמת הניסיון והיכולת אינה זהה.

לצורך כתיבת פרק זה שוחחנו עם אנשי מקצוע בעיריית ירושלים,⁵⁹ פתח תקוה⁶⁰ ותל אביב יפו⁶¹ וכן בחברת דירה להשכיר⁶² ובמינהל התכנון.⁶³ **בהקשר של דיור, הרשויות המקומיות עמן שוחחנו נבדלות זו מזו בין היתר במאפיינים הבאים:**

- 59 שיחות עם חגי רגב, ממונה על כלכלה אורבנית, אגף מבני ציבור, עיריית ירושלים, 13.3.24, 7.5.24; מידע שהתקבל מחטיבת תכנון ונכסים בחברת עדן – החברה לפיתוח כלכלי בירושלים בע"מ; שיחה עם מחלקת תכנון, עיריית ירושלים, 5.3.24.
- 60 שיחה עם איציק אוז'לבו מהנדס העיר פתח תקוה, אסמרה אקלה מנהל תכנון אסטרטגי, אופיר שלום מנהל שטחי ציבור ופרוגרמות באגף אסטרטגי, עיריית פתח תקוה, 22.2.24.
- 61 שיחה עם ענת רודניצקי ומתן רבינוביץ', רשות הדיור – עיריית תל אביב יפו, 19.6.23, 27.5.24.
- 62 שיחה עם נציג חברת דירה להשכיר, נובמבר 2023.
- 63 שיחה עם גורם מקצועי בכיר במינהל התכנון, 4.7.23.

- ◀ תל אביב מונה 492,872 תושבים ומשתייכת לאשכול חברתי כלכלי 8.64 ירושלים מונה 1,005,919 תושבים ומשתייכת לאשכול חברתי כלכלי 2. בפתח תקווה 264,046 תושבים והיא מדורגת באשכול חברתי כלכלי 7.
 - ◀ בעוד שבתל אביב ובפתח תקווה קיימת מדיניות עירונית כתובה לנושא דיור (בתל אביב) ודיור בהישג יד (בפתח תקווה), בירושלים אין כיום מדיניות רשמית בנושא זה.
 - ◀ בתל אביב קיים מלאי דירות להשכרה לטווח ארוך ולהשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת, חלקו בבעלות עירונית. בירושלים העיר מקדמת את יצירת מלאי הדב"י בכלים שבידיה, אך אינה בעלת הדירות ואינה עוסקת בניהול בפועל שלהן (פרוייקט אחד למגורים בבעלות העיריה מצוי בשלבים מוקדמים – ר' להלן). בפתח תקווה הופצה המדיניות בנובמבר 2023, ואין עדיין בנמצא מלאי דיור בהישג יד בבעלות עירונית או פרטית.
- מכאן נציג את הדברים שהועלו בניתוח סדור לפי ההיבטים השונים של ניהול דב"י: ההיבט התכנוני, ההיבט הכלכלי, היבט הניהול והפיקוח, יחסי גומלין עם המדינה וקהל היעד.

ההיבט התכנוני



ההיצע התכנוני ואופי הבעלות בקרקע: בצד דב"י בקרקע עירונית, שהוא הזדמנות להובלת הנושא על ידי הרשות המקומית אך לוקה בחסמים רבים, קיים פוטנציאל לייצור דב"י בקרקע פרטית ומלאי הנוצר בקרקע מדינה. מלאי דב"י הנוצר בקרקע מדינה, והמשווק ומנוהל על ידי גופים של השלטון המרכזי כמו דירה להשכיר, לא תמיד נתפס ברשות המקומית כחלק מהמלאי העירוני כיון שאינו בשליטתה כמעט בשום היבט – מיקום, איכוס וניהול שוטף. זאת על אף שזהו מלאי תכנוני לכל דבר והוא בוודאי רלוונטי בהקשר של אומדן הצרכים.

דוגמה ייחודית בהקשר זה היא תל אביב, שם חלק ממלאי הדב"י הקיים נבנה בקרקעות סחירות בבעלות עירונית, עליהן ניתן להקים דב"י ללא צורך במסגרת סטטוטורית ייעודית. בקרקעות אלה יוצרת תל אביב מלאי עירוני של דב"י, ובידיה סמכויות רחבות לניהולו כמנהג בעלים בכפוף לכללי המשפט המינהלי. עם זאת, יחידות אלה רחוקות מלהיות רוב המלאי: כיום ישנן כ-502 יח"ד דב"י מאוכלסות בתל אביב (במחיר מופחת – ר' להלן), מהן 196 במיזמים פרטיים מכוח הסכמים בין העיריה ליזם (מימים שלפני התוספת השישית לחוק שהסדירה את הנושא); 169 יח"ד בקרקע בבעלות עירונית; 137 יח"ד להשכרה במחיר מופחת מכוח מכרזי דירה להשכיר (בשכונת המשתלה ובמתחם הגדנ"ע). בנוסף, מכוח תכניות שאושרו לפני התוספת השישית לחוק ומכוח תקנות מטרה ציבורית, נוספו למלאי התכנוני של העיר עוד אלפי יח"ד דב"י.

לעומת זאת, בפתח תקווה ובירושלים לא קיים מלאי בבעלות עירונית כלל (בירושלים ישנו פוטנציאל למלאי במספר אתרים בעיר). לצד זאת, עיריית תל אביב כוללת את היצע הדב"י במחיר מופחת במיזמי המדינה כחלק ממלאי הדב"י העירוני – כך למשל במתחם הגדנ"ע בשכונת נווה עופר (אחד מתוך שני מתחמים בסך הכל שמפעילה כיום חברת דירה להשכיר בעיר). בהקשר זה ובכלל חשוב לציין, כי בתל אביב, לאור מחירי השכירות הגבוהים הקיימים בעיר, מדיניות הדיור העירונית קובעת כי דיור בהישג יד מכח התוספת השישית יהיה כולו דיור במחיר מופחת. בהתאמה, **התייחסותנו לדב"י בתל אביב תהיה רק לדיור להשכרה במחיר מופחת**, ולא לדיור להשכרה במחיר שוק.

יצירת מלאי תכנוני של דב"י בשטחים לצרכי ציבור: בהקשר של יצירת מלאי תכנוני (כמו גם בהקשר הכלכלי) חזר ועלה נושא פוטנציאל יצירת דב"י בשטחים למבני ציבור. נראה כי שטחים אלה נתפסים כמתאימים לדב"י רק כאפשרות שיורית, כלומר, במקרה ששטחים אלו אינם מתאימים או אינם נדרשים לשימוש ציבורי אחר, או אם נוצרו תכנונית חדשות ויעדו שטחים מראש למטרה זו. זאת ראשית בשל חוסר התאמה תכנוני של מגרשים שנוצרו למטרות של מבני ציבור (שלא כוללות א מגורים). נסיבות אלו גם מובילות לעיתים להסתייגות הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה מאישור תוספת שימוש של מגורים במגרשים הללו, כגון מגבלת קומות שאינה מאפשרת היתכנות לדב"י, ושנית מחשש לסיכול עתידי של שימושים ציבוריים שאינם מתאימים לעירוב שימושים עם מגורים. בנוסף, כפי שנמסר בפתח תקווה למשל, מחסור בשטחי

64 נתוני היקף אוכלוסיה בערים – אוכלוסיה ומשקי בית לפי ישוב, אומדן מפקד אוכלוסין 2022, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; נתוני אשכולות – אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2019, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (נכון למועד כתיבת מחקר זה, לא קיים סיווג אשכולות מאוחר יותר).

בתל אביב חלק ממלאי הדב"י הקיים נבנה בקרקע שחירה ובעלות עירונית, שם יש לרשות המקומית סמכויות רחבות לניהול הדב"י בכפוף לכללי המשפט המינהלי, אך ללא מסגרת סטטוטורית ייעודית קשיחה

ציבור בעיר מרתיע מניצול שטחי הציבור הקיימים למגורים, ומגרעתם בפועל ממאגר הקרקעות שישמשו לשירותים ציבוריים חיוניים ולעיתים אף מתחייבים מכוח חוק, כמו שירותי חינוך. גם בירושלים עלה הקושי לתעדף דיור, שנתפס עדיין במידה רבה כאחריות המדינה, על פני שירותים שהעיריה כרשות מקומית חייבת לתת. במקרים בהם שטחי הציבור נתפסים כלא מתאימים לצרכי הציבור הקלאסיים כמו בית ספר או מועדון לקשיש, למשל באזורי תעסוקה, הרעיון לייצר בהם מגורים לדב"י מתקבל בקלות רבה יותר. בתל אביב נוצר בשכונת שדה דב החדשה מלאי תכנוני של 2,400 יחידות דיור בהישג יד בקרקע לצרכי ציבור שתוכננה מראש לשם שימוש למגורים מסוג זה כהקצאה עודפת של שטח לצרכי ציבור לדיור, בצד הקצאת שטחים לצרכי ציבור המסורתיים עבור השכונה החדשה במסגרת התכנית.

היבט תכנוני נוסף של אי מיצוי פוטנציאל שטחי הציבור ליצירת דב"י מתקשר לתעדוף הדב"י כמטלה ציבורית בין מטלות ציבוריות אחרות שהשפעתן על התושב/ת ועל מטלות העיריה היא שונה. כך בפתח תקווה, ישנה תפיסה מסוימת של הדב"י כמטרה ציבורית שהתועלת הציבורית שלה אינה גבוהה: הפחתת מחיר השוק ב-20% בשכונות החזקות מייצרת סכום שאינו "בהישג יד" במובנו המילולי, בשכונות אחרות בעיר המחיר הוא נשיג גם ללא התערבות; בכל מקרה, הצורך גדול עשרות מונים מהמלאי שניתן לייצר. במצב זה, תינתן עדיפות לנתב יזמים למטלות ציבוריות כמו חידוש מבנה לשימור – ממנו נהנים כלל התושבים לאורך זמן.

דב"י לפי התוספת השישית – שיטת הזכויות התוספתיות: בתוספת השישית לחוק נקבע כי זכויות בנייה לדב"י בקרקע פרטית תהיינה זכויות נוספות, מעבר לזכויות שהיו נקבעות למגורים בכל מקרה. על מנת לעמוד בתנאי זה בתכניות בסמכות מחוזית (תכניות שהועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מאשרת אותן לתוקף), יש להציג היתכנות כלכלית – כלומר צפי לרווח נדרש בהתאם להנחיות השמאי הממשלתי – לגירסת תכנית ללא דב"י, ורק אם עוברים את סף הכדאיות הנדרשת ניתן להוסיף יח"ד דב"י לתכנית. לכן, במקרה של קושי סטטוטורי או תכנוני לשאת את יח"ד הרגילות, הדיור עליו מוותרים קודם כל הוא הדיור התוספתי – הדב"י. אילו היו זכויות הדב"י זכויות שהן חלק רגיל מהתכנית, ניתן היה להגדיל את המלאי שמציעה אותה תכנית ולנהל עליו מו"מ לפי הפרמטרים הרגילים (כושר נשיאה, היתכנות) – ולוותר על חלק מיח"ד אך לא על הדב"י בהכרח.

בפתח תקווה, ניסיון לגלות יצירתיות ביישום גישת יח"ד התוספתיות, מתגלה בחלק מהמקרים כישים מבחינה כלכלית אך נתקל בחסמים מסוג אחר. במדיניות דיור בהישג יד בפתח תקווה נקבע, כי במקרה של רווח יזמי עודף (מעל הרווח המחייב כדי להגיע לכדאיות) הפער ישמש להוספת דירות דב"י. מהלך כזה דורש תיקון של התכנית, אשר לפי חוק התכנון והבנייה מחייב הליך תכנוני בפני עצמו – כולל הגשת תכנית תיקון, הפקדה להתנגדויות הציבור וכולי. כפי שעלה בשיחות, מצב של "עודף רווח יזמי" קורה בשל התארכות הליכי התכנון ועליית מחירי הדיור, כלומר: בין הגשת התכנית לראשונה לבין שלב השיווק והתמחור עובר זמן רב, שווי הדירות למכירה עולה והרווח היזמי גדל. למרות זאת, פתרון זה אינו ניתן כיום ליישום: כיון שהוא מחייב תיקון התכנית בה נקבע מספר יח"ד המותר, יש צורך באישור ועדה מחוזית לתכנון ולבנייה. הוועדה המחוזית מצידה מסתייגת מתמיכה בשינוי בדיעבד של מספר יח"ד שאושרו בתכנית בהתבסס על שומות של רווח יזמי כהנמקה יחידה. כך, יוזמה מעניינת של הרשות המקומית נתקלת בחסם שאין באפשרותה לחצותו:

"זה לא כל כך עובד, כי נדרש ייעוד לדב"י או לדיור להשכרה. המחוז עוצר אותם, כי המחוז אומר אנחנו גוף תכנוני ולא יכולים לשנות לפי השומה עכשיו את מספר יחידות הדיור שאושרו."

כאן גם ניכרים פערי הכוחות בין רשויות. רשות מקומית שהיא ועדה מקומית עצמאית אינה נזקקת לאישור ועדה מחוזית כדי להוסיף יח"ד בתכנית על בסיס רווח יזמי עודף – הדבר מצוי בסמכותה וניתן לעשותו בהתאם למדיניות מקומית (בכפוף לתכנית המתאר הכוללנית).

דיור להשכרה לטווח ארוך בזכאות להטבות מס לפי חוק עידוד השקעות הון: דירות אלה כשלעצמן אינן נספרות כמלאי תכנוני של דיור בהישג יד באף אחת מהרשויות עמן שוחחנו. בתל אביב המלאי הנספר כולל רק דירות להשכרה

במחיר מופחת שאינן זכאיות להטבה (ר' לעיל סקירת ההסדרה בישראל). בירושלים דירות אלה מהוות לתפיסת העיריה חלק מההיצע הכללי של דיור להשכרה בעיר, כאשר הגדלת ההיצע להשכרה ארוכת טווח תייצר לאורך זמן דיור בהישג יד.

ההיבט הכלכלי



ביחס לפן הכלכלי של יצירת דיור בהישג יד, חזרו על עצמם בשיחות חסמים אחדים – חלקם קשורים למצבים שאינם בשליטת הרשות המקומית, כמו הריבית במשק והעדר די תמריצים, ואחרים קשורים בצרכים ואילווצים מקומיים.

דב"י בקרקע לצרכי ציבור הוא מוצר הדב"י המיטבי – מחיר השכירות מוזל והמלאי הוא לצמיתות, אך קיימים חסמים משמעותיים בשלב המימוש

הקמת דב"י בקרקע לצרכי ציבור כמטרה ציבורית: בנושא זה, עלה כי למרות שווי הקרקע האפסי במגרשים אלה, סביבת הריבית הקיימת יחד עם העובדה שלא ניתן לקזז את המע"מ – שהרי הדירות לא תימכרנה – וסיבות נוספות, מסכלות את היתכנות המיזמים (נציין ששיעור הריבית כיום הועלה כחסם גם לבנייה בקרקע פרטית, ונשמעה השערה שאילו הוסיפה הריבית לעלות, דירות בייעוד תכנוני להשכרה לא היו נבנות כלל). בכמה מן השיחות עלה כי תוספת 20% מסחר כפי שמוסמכת הוועדה המקומית לאשר, אינה מספיקה כדי לייצר כדאיות.⁶⁵ על רקע זה נאמר בנוגע לסמכות העיריה להוריד עוד את מחיר שכר הדירה בשטחי הציבור (כלומר להעמיק את ההפחתה), כי אין לסמכות זו רלוונטיות בתנאים הקיימים. בהקשר זה נעיר כי גם בסביבת הריבית הקודמת לא ראינו מקרים רבים אם בכלל של יצירת דב"י בשטחי ציבור במהלך השנים הלא רבות שחלפו מאז שנכנסה אפשרות זו לסל הכלים של יצירת דב"י בשנת 2014.

החובה להפעיל מכרז לאיתור יזם שיבצע את בניית המגורים בשטח לצרכי ציבור בהתאם לחוק חובת המכרזים, תשנ"ב–1992, מקשה מבחינת הרשות המקומית על הצמדת מיזמים אלה לתכנית למגורים רגילים לשם יצירת היתכנות. יתרון של דב"י בשטח לצרכי ציבור עשוי להיות כי עם מסירת הדירות בחזרה מהיזם לעיריה במסלול עסקי מתאים, דיור זה מתחיל לייצר הכנסה עצמאית יציבה עבור קופת העיר – דבר שיתרום אף לדירוג האיתנות של הרשות. אך לשם כך נדרשת ראייה ארוכת טווח מאוד, שאינה תמיד בנמצא.

גובה השכירות: כאמור, הרשות המקומית מוסמכת להעלות את שיעור ההנחה בדמי השכירות בדב"י בעיר – הן בקרקע פרטית או עירונית סחירה והן בקרקע לצרכי ציבור.⁶⁶ אולם, השכירות המוזלת הועלתה מספר פעמים לא כיתרון אלא כחסם להיתכנות הבנייה. היא נתפסת גם כפגיעה מסויימת בכלל ציבור התושבים – שכן הירידה בערך הקרקע בשל תשואה נמוכה (תשלומי השכירות הנמוכים ממחיר שוק) מתבטאת בהיטלי ההשבחה המשולמים בגין התכנית המייצרת את יחיה"ד הדב"י (נציין כי הפחתה דרמטית בערך הקרקע נראית עם ייעוד הקרקע להשכרה, עוד לפני ההפחתה במחיר השכירות). אם כן, קיימת סמכות לרשות המקומית להשפיע על מחירי השכירות המוזלת, אך היכולת להפעיל סמכות זו תלויה במישורין בערכי הקרקע: בעוד שבתל אביב קיימת החלטה עירונית על הפחתה של 40% בגובה השכירות ביחס למחיר שוק,⁶⁷ כך שהדיור המוזל העירוני הוא זול משמעותית ביחס לדיור המוזל אשר נבנה בקרקע מדינה – בירושלים כפי שעלה בשיחות, המצב הוא שגם ההנחה הקיימת (20% כחוק) עלולה לסכל את כדאיות הבנייה גם בקרקע בשווי אפס. עוד עלה הקושי להפעיל את הסמכות ולקבוע שיעורי הנחה בדב"י בקרקע לצרכי ציבור, כיון שגם אם תשווק הקרקע במחיר אפס כפי שצפוי להיעשות בשכונת שדה דב בתל אביב, מחיר השכירות יהיה תלוי למעשה בתכנית העסקית של היזם ובמחיר שיוכל להציע במכרז.

65

66 תקנה 2(6) לתקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית), תשע"ה–2014.

67 החלטה על הפחתת מחיר השכירות המוזלת ל-40% מתחת למחיר שוק התקבלה גם ברמת השרון, המתאפיינת אף היא בערכי קרקע גבוהים. נכון לכתיבת שורות אלה, ההחלטה טרם אושרה על ידי מועצת העיר.

בתל אביב שיעור ההנחה הגדול ביותר לגובה השכירות בדב"י – 50% הנחה – קיים במיזמים על קרקע בבעלות עירונית בייעוד למגורים (קרקע סחירה).

מימון הבנייה: בתל אביב, בפרוייקט הוותיק ביותר בעיר בקרקע עירונית סחירה (גני שפירא), נעשו התכנון והבנייה במימון העיריה, אולם בשל העלויות הגבוהות (שבצידן היתרון של הקצאת הקרקע כולה לדב"י) המגמה כיום היא עלבצע סקת קומבינציה, בה הקרקע משווקת במחיר אפס והיזם הזוכה במכרז בונה שני מבנים: הבנין האחד שבעליו תהיה העיריה והבנין השני שבעליו יהיה היזם (למכירה בשיווק רגיל למגורים) ושיווקו יממן את עלויות הקמת הבנין הראשון. כך נעשה למשל בפרוייקט בשוק העליה, בו נבנה בית המורה שיועד למגורים לצוותי הוראה בעיר ובצידו בניין סחיר למגורים. במקומות אחרים הרשות המקומית בדרך כלל אינה יכולה לעמוד בעלויות ההשקעה הנדרשות והמבנים מוקמים במיכרוז בשיטת BOT.

היבט כלכלי משמעותי עלה גם בנושא הניהול והפיקוח ונתייחס אליו להלן.

ניהול ופיקוח



ההסדרה הקיימת יוצרת קשר בין היבט הפיקוח של דיור בהישג יד לבין אופי הבעלות וייעוד הקרקע: בקרקע מדינה נעשה גם הפיקוח על ידי המדינה; בקרקע פרטית נעשה הפיקוח על ידי המדינה באופן רשמי, אם כי לא בהכרח בפועל – ר' להלן; בקרקע בייעוד לצרכי ציבור נעשה הפיקוח על ידי הרשות המקומית. היבט הניהול ניתן יותר להסדרה בהסכמות: למשל, בקרקע לצרכי ציבור יכולה העיריה למסור את האחריות לניהול לידי היזם הזוכה במכרז להקמת הפרוייקט.

היבט הניהול והפיקוח הוא מאתגר למחקר, כיון שכאמור, במרבית הרשויות הניסיון בניהול ופיקוח בפועל הוא דל וחלק הארי של הדב"י או אף כולו נמצא בקרקע מדינה – כך שסמכות הניהול והפיקוח אינה בידי הרשות המקומית.

מעניין לציין בצד זאת הצהרה תמציתית, המשקפת תפיסה של אחריות לסוגיית הדיור בעיר –

“נכון שהעיריה אינה מנהלת את הדיור בפועל, אך היא מנהלת את המדיניות”.

ושוב, לצד הערה זו באה התפיסה כי יכולת דלה מדי של סמכויות ניהול ואכיפה מרחיקה את העיריה ומצמצמת מאוד את המוטביציה ואת היכולת לעסוק בנושא ככל שמדובר בדב"י בבעלות ו/או ניהול מטעם השלטון המרכזי.

כל בעלי התפקידים עמם שוחחנו התייחסו להפקדת ניהול הדב"י בידי גוף ייעודי – בין קיים ובין שיוקם לצורך זה. בתל אביב הניהול נעשה באמצעות החברה העירונית עזרה וביצרון, ואילו דב"י מכוח התוספת השישית ינוהל על ידי היזם שיהיה הבעלים בדירות והעירייה תמשיך לבצע את ההגדרות והאיכלוס, בהתאם להוראות החוק.

בירושלים ההערכה היא שהחברה העירונית תנהל את הדב"י העירוני בשטחי הציבור, לכשיקום, בעוד שההגדרות וההסכמים יתבצעו על ידי היזם, בהתאם למתאפשר בחוק. בפתח תקווה לא ניתן עדיין להעריך מי יהיה הגוף הרלוונטי, אך ההנחה היא כי יהיה גוף כזה וכי הניהול לא יתבצע על ידי העיריה במישרין.

סוגיית הניהול והפיקוח תפסה מקום מרכזי בשיחותינו עם רשות הדיור העירוני בעיריית תל אביב, כמי שאוחזת בניסיון הרב והמגוון ביותר בנושא זה, כיון שבעיר קיימות כאמור יח"ד דב"י הן בקרקע סחירה בבעלות העיריה והן בקרקע פרטית (אמנם, שלא לפי התוספת השישית, כך שיש להביא בחשבון שהיכולת ליישם את המודל מתל אביב במקומות אחרים היא כיום מוגבלת). הניהול השוטף של דירות מגורים על ידי רשות מקומית מעלה סוגיות רבות, שעם צמיחת המלאי תהיה המדינה חייבת לתת עליהן את הדעת.

תנאי הזכאות: נושא זה קיבל משקל רב בתל אביב, אשר גיבשה תנאי זכאות מוקפדים לזכאות בדב"י בקרקע עירונית סחירה וקרקע פרטית מהימים שטרם תוספת שישיית ותנאי הזכאות הרחבים מדי שיש להחיל מכוחה. תנאי הזכאות לדב"י בתל אביב מותאמים יותר למקובל בעולם בהשוואה לתנאי הזכאות החלים בקרקע מדינה ובקרקע לצרכי ציבור. הם כוללים מבחן הכנסה תוך שמירה על קהל יעד של עד עשירון 7, והתאמת הדירות לגודל משק הבית. לימוד נתוני הדמוגרפיה של העיר מאפשרים לא רק לייעד דירות מתאימות למשקי בית בגודל מתאים אלא גם לתכנן את הבינוי לפי

הצרכים של משקי הבית, בשים לב לכך ש-38% ממשקי הבית בעיר מורכבים מאדם יחיד ועוד 32% מורכבים משתי נפשות – זוג ללא ילדים או יחיד מבוגר עם ילד/ה.

בצד היתרון של קביעת תנאי זכאות משוכללים יותר מאלו שקבעה המדינה ולכן מדוייקים יותר באיתור קהל היעד המתאים לזכאות, קיים קושי בחופש מוחלט לרשות מקומית לקבוע בעצמה תנאי זכאות להטבה כה משמעותית. התנאים נדרשים כאמור לעמוד בכללי המינהל התקין ככל החלטה עירונית, ולא מעבר לכך, והדבר עלול לייצר ואכן ייצר התדיינויות משפטיות (לעיל).

בנוגע לתנאי הזכאות עלתה שאלת היקף הסמכות שנכון להפקיד בידי הרשות המקומית לשם ניהול הדב"י בתחומה, ובפרט בסוגייה הרגישה של בני המקום. כצפוי, הקצאת יח"ד לבני המקום מקבלת משקל רב במשחק הפוליטי המוניציפלי. לצד זאת, בפתח תקווה נשמעה גישה לפיה בני המקום בשכונות החלשות אינם זקוקים להקצאה ייעודית של דב"י, שהרי בשכונות אלה מחירי השכירות ממילא נמוכים; ואילו לבני המקום המגיעים מהשכונות החזקות אין הצדקה בהכרח לשריין זכאות בשכונות החלשות:

“להביא אוכלוסיה חזקה למקום חלש, זה לתת הטבה למי שיש לו כסף.”

לצד זאת, עליית מחירים מסוימת עם כניסת אוכלוסיה חזקה נתפסת כחלק מחיזוק השכונה והעיר.

ניהול דב"י בקרקע פרטית: דירות דב"י בקרקע פרטית בתל אביב המאוכלסות כיום תוכננו לפני כניסת התוספת השישית לחוק התכנון והבנייה לתוקף. הן מצויות בייעוד תכנוני רגיל למגורים ומשמשות להשכרה לפי החלטה עסקית של היזם. הקצאת דירות לדב"י במחיר מופחת כמו גם תנאי הזכאות במיזמים אלה נקבעו לפי המדיניות העירונית. בדב"י בקרקע פרטית בין בתחולת התוספת השישית ובין שלא, היזם הוא בעל הדירות ומולו מתנהלים יחסי השכירות, בעוד שההגדרה, המיון והאיכלוס נמצאים באחריות העירייה (בדב"י מכוח התוספת השישית הדבר מחוייב בחוק, והעירייה מחזיקה בסמכות להעביר את המטלה לכתפי היזם הספציפי). כאמור, בניהול הדיור מסוג זה עולות מספר סוגיות מגוונות, ונראה כי ראוי להתייחס אליהן אף שמדובר במיעוט מהמקרים ולא הרוב:

🔍 **תקשורת עם הדיירים** – כבעל הדירות, היזם הוא הכתובת עבור הדיירים לענינים שוטפים של ניהול הדיור, אך במקרה של פניות שאינן מטופלות – פונים הדיירים לחברה העירונית עזרה וביצרון. נראה כי הדיירים תופסים את העירייה כאחראית בין אם מדובר בפרוייקט יזמי או בבעלות עירונית. העירייה מצידה תופסת את מעורבותה בנושא כחלק משיפור השירות לתושב, וכחלק מביטוי לאחריותה לאיכלוס הדירות (נזכיר כי איתור הזכאים מתבצע על ידי העירייה שאף קובעת את תנאי הזכאות, וההגדרות נערכות על ידה). כחלק מאותה אחריות ביצוע ההגדרה נותר בידי העירייה, למרות שהחוק מאפשר להעביר מטלה זו ליזם.

ניהול

■ **עלות הניהול והפיקוח:** ניהול מלאי דירות מגורים על כל המשתמע, כולל בלאי ברמת משק הבית וברמת הבניין, הוא מטלה הדורשת משאבים רבים. מאפיינים ייחודיים של דיור בבעלות עירונית מגדילים את כובד המשימה. כך למשל קיים רף גבוה של ציפיה מצד הדיירים לטיפול העירייה בכל קריאה. בנוסף, כרשות ציבורית בכלל, וכרשות המעוניינת לקחת אחריות על נושא הדיור בעיר בפרט, חייבת העירייה לעמוד בכל התקנים הנדרשים ולשמור על רמה תקינה ואף גבוהה של תחזוקה במבנה.

■ **שירותים נלווים:** הכוונה לשירותים מהם נהנים דיירי הבניין שאינם שירותים חיוניים, כמו חניה, בריכה או חדר כושר. אמנם, לסוגיה זו יש ניחוח של “צרות של עשירים”, אך בסופו של דבר היא דורשת טיפול.

עד היום, בדיור במחיר מופחת בתל אביב שולמו דמי ניהול של עד 450 ₪ לחודש, ללא זכאות לשימוש בשירותים הנלווים, שכן בראייה עירונית אין הצדקה לממן שירותים אלה עבור דיירים. עם זאת, מובן שהמגורים במבנה שחלק משירותיו מנועים משימוש עשויים לייצר תחושות לא רצויות. הפתרון שנמצא הוא כי הדיירים חופשיים לשלם עבור שירותים אלה מכיסם, בהסכמה בינם לבין היזם, והעירייה אינה צד להסכמות אלה. בפרוייקטים חדשים תשלום דמי הניהול נקבע לפי תעריף של 5 ₪ למ"ר. תעריף זה, הדומה לתעריף הנגבה על ידי דירה להשכיר, משקף את העובדה

שהסכום מקנה זכאות לשירותי הדיור הבסיסיים המקובלים, כמו ניקיון, תאורה ומעלית, ואינו כולל את השירותים הנלווים. נציין כי לפי התוספת השישית⁶⁸ יש להסדיר את הנושא בתקנות.

❖ **פיקוח על התאמה בין הזוכים בהגרלות ועומדים בתנאי הזכאות לבין הדיירים בפועל:** בסופו של דבר החוזים נחתמים מול היזם ודרכו נעשית גם מסירת החזקה בדירות. החוזים בתל אביב הם אחידים ונוסחו לאחר מו"מ בין העירייה ליזם, ולא ניתן לסטות מהם. החוזים החתומים עוברים לחברת עזרה ובצרון.

לאחר שלב חתימת חוזי השכירות ממשיך הפיקוח להתקיים לכל אורך תקופת השכירות. במהלך תקופת המגורים מתקיים כאמור קשר שוטף בין העירייה לדיירים בעניני תחזוקת הבניין והדירות ושביעות הרצון הכללית מהמגורים. מצד היזם נשלח בכל רבעון דיווח לעירייה מיהם הדיירים. דייר שבוחר להאריך את תקופת השכירות בהתאם לחוק (שלוש שנים נוספות), תבדוק העירייה שאין דירה בבעלותו (שאר תנאי הזכאות, דהיינו הכנסה והון עצמי, לא נבדקים בשלב זה).

❖ **תנאי הזכאות** – כפי שפירטנו לעיל.

ישנם היבטים רבים לניהול מלאי דיור עירוני: עלויות ניהול, פיקוח על התאמה בין הזוכים לנהנים בפועל, סוגיית תנאי הזכאות, ניהול ההגרלות ועוד. נדרשת יכולת לממן את ההליך על כל שלביו

❖ **תפעול ההגרלות:** במקרה של עזיבת דייר זכאי באמצע תקופת השכירות, מודיע הדייר ישירות לעירייה שמצידה נדרשת להפעיל הגרלה עבור דירה בודדת, כדי לאתר דייר חלופי. בעבר נערכו ההגרלות לכל פרוייקט בנפרד, ובמקרה של עזיבה ניתן היה לפנות רק לדיירים שעלו בשעתו בהגרלה לאותו פרוייקט. כך נוצרו מצבים בהם העירייה נאלצת להשקיע זמן ומשאבים רבים באיתור תושבים זכאים שעלו בהגרלה לפני שנתיים או שלוש, אשר חלק ניכר מהם כבר אינו רלוונטי משלל סיבות. לשם היעילות, נערכו שיפורים במנגנון ההגרלות וכיום ההגרלה נערכת מתוך רשימת מועמדים שנתיית. כל נרשם מתבקש לציין את הפרוייקטים המעניינים עבורו, ובכך מתאפשר לעירייה להתמקד בתושבים הרלוונטים עבור ההגרלות לכל פרוייקט. עדיין, הפניה לנרשמים – ולא רק במקרה של עזיבת דייר בודד אלא גם ובעיקר לשם האיכלוס הראשוני – גוזלת משאבים רבים: לעיתים קרובות התושב/ת הנרשם/ת אינם מגישים את המסמכים הנדרשים, או מגישים מסמכים ללא עמידה בתנאים (למשל בשל חוסר אבחנה בין נטו לברוטו).

יידוע הציבור בדבר ההגרלות לדב"י: עלות נוספת הקשורה בביצוע הגרלות היא הוצאות פרסום וניהול. על מנת ליידע את ציבור התושבים ולהגדיל את מספר הפונים נערך קמפיין שנתי, בעיקר באתר האינטרנט העירוני אך גם בדרכים מסורתיות יותר כמו פרסום חוצות ובמרכזים קהילתיים. כדי להגיע להיקפי רישום גדולים של העשירונים הנמוכים יחסית נדרשת עבודה שטח רבה יותר. בנוסף קיימת הוצאה קבועה של שכר עבודה לעובדת במשרה מלאה בחברה העירונית עזרה וביצרון המתפעלת את הנושא (פונה לזוכים וכו') וכן נדרש ליווי שוטף מהלשכה המשפטית העירונית על ידי פרנט קבוע. התהליך כולו מורכב מתחנות רבות: הרשמה, העברת מסמכים, הגרלה ולאחריה הגשת מידע לזכאות, סיור במבנה, חתימה על הסכם ולבסוף מגורים בפועל. לאורך תחנות אלה "נושרים" חלק מהמעוניינים מהתהליך, משלל סיבות, החל מחוסר רצון לעזוב את שכונת המגורים ומסגרות החינוך לילדים ועד עזיבת העיר.

אם כן, הניהול הוא מורכב בעת שהוא מוטל לפתחה של הרשות המקומית. נדרשת יכולת לממן את התהליך על כל שלביו והיבטיו – אמנם, במקרה של מגורים בשטחי ציבור ישנן גם הכנסות מדמי שכירות – ונדרש גם ידע מקצועי. אך כאשר הניהול מוטל על המדינה, המצב עוד פחות טוב. אין כיום בעל תפקיד ייעודי שנקבע לניהול ופיקוח הדב"י ברמה הארצית, והמנהל הוא מנכ"ל משרד השיכון, לפי ברירת המחדל הקבועה בחוק.⁶⁹ אי מינוי מנהל ייעודי לנושא משפיע על כלל תפקוד הניהול, בשים לב לכך שהחוק מחייב דיווח על היתרים שניתנו באופן ובמועדים שקבע השר⁷⁰ – אך מעולם לא נקבעו אופן הדיווח ומועדיו. רישום ומעקב אחרי יחידות הדב"י לא מתקיים, למרות שהחוק מחייב

68 סעיף 4(ב) לתוספת השישית.

69 סעיף 9 לתוספת השישית לחוק התכנון והבנייה.

70 סעיף 10(א) לתוספת השישית לחוק התכנון והבנייה.

זאת,⁷¹ וכך הלאה. בין היתר, העדר הניהול מרתיע יזמים מכניסה לפרוייקטים של דב"י, שכן הם אינם מכירים את התחום, אינם בקיאים באחזקת נכסים מניבים למגורים, ואין בידיהם מידע על ניהול הנושא ברשות המקומית. כפי שנאמר לנו במינהל התכנון –

“לא לכל יזם יש את הכלים להחזיק בכלל דיור לטוח ארוך. מבחינה מימונית, ארגונית וחוזית זה עולם תוכן אחר לגמרי של יזמות. זה לא כמו בעולם המשרדים ששם יש הרבה יזמים שזה סוג הנכסים שלהם... יזמות [במגורים] שכוללת החזקה לטווח ארוך זה בעיקר דירה להשכיר. יש חברות בודדות שהן סנוניות ראשונות.”

להסרת חסם משמעותי זה לא נדרש שינוי חקיקה אלא יישום של החקיקה הקיימת לרבות הקצאת המשאבים הנדרשים לשם כך.

נראה כי למרות חששות מהניהול השוטף וממבנה המורכב כולו משוכרים וההשפעה שיש לכך בין היתר על מצבו הפיזי של הבניין, לבעלות האחודה המחוייבת בחוק לדב"י בקרקע פרטית ולניהול המשותף והמוסדר, ישנם יתרונות לא מעטים. באחת השיחות צוין כי ההתרשמות במבט על כלל המבנים להשכרה במיזמים השונים, היא כי ההשכרה הארוכה שומרת טוב יותר על המצב הפיזי של המבנה, והדבר נראה לעין בבניינים שכנים – האחד לשיווק רגיל והשני להשכרה. בחלוף זמן מה מהאיכלוס, מצב הבנינים להשכרה טוב יותר: הם מתוחזקים באופן שיטתי, אין בהם תוספות לא מוסדרות ואין עבירות בנייה – תופעות שנראות במהלך הזמן בבניינים בבעלות. נציג דירה להשכיר עמו שוחחנו מייחס זאת לשאיפת היזם לשמור על ערך הנכס, לא רק לטווח הבינוני-ארוך של מכירת דירות בבנין אטרקטיבי ומטופח אלא גם למשל כיון שעבירות בנייה עלולות להשפיע על דיווחי החברה בעלת הבנין. כיון שלא קיים כיום מלאי דיור להשכרה לצמיתות, לא ניתן לבחון אמירה זו בהשוואה למבנים שאינם עתידיים להימכר.

נקודה חשובה העולה ביחס לכלל נושא הפיקוח היא העדרו. כיום הפיקוח בפועל על מה שעושה היזם הוא מועט. הקשר השוטף שמקיימת חברת עזרה וביצרון עבור עיריית תל אביב בכל הנוגע לתפעול ותחזוקת יחידות הדב"י, מהווה מעין “פיקוח בפועל”, אך במבנה ניהול אחר ובדב"י בקרקע פרטית לא יהיה קשר כזה – וכל עוד המדינה אינה מפעילה את סמכויות הפיקוח שלה ולא קיימות סמכויות פיקוח אצל הרשות המקומית – קשה יהיה למנוע התפתחות שוק של שכירות משנה של דב"י. עולה גם השאלה, האם נכון להותיר את סמכות הפיקוח בידי המדינה. לטעמנו, מתן סמכות פיקוח לרשות המקומית עשויה לחזק את תפיסת הרשות את עצמה כנושאת באחריות לנושא הדיור לתושבים, ואכן משקפת ביטוי לאחריות כזו – כמו האכיפה ביחס למטרדים שונים לפי חוקי העזר. יש להעריך את היקף הקנסות שיינתנו, בין היתר כדי לאמוד את המוטיבציה והמשאבים העומדים לשימוש רשות המקומית להתמודד עם אכיפה לא שגרתית זו.

יחסי גומלין עם המדינה

ככלל, מכל השיחות עלה שהיחסים עם המדינה תלויים ברצון הטוב וביכולת המשא ומתן של הרשות המקומית, ולא ברגולציה, או לפחות לא רק בה. איש דירה להשכיר עמו שוחחנו (לעיל) המחזיק בראיה רחבה של מגוון מיזמים בארץ ציין מפורשות כי יחסי הרשות המקומית עם רמ"י הם שיקבעו את צורת העבודה של רמ"י ברשות. מכלל השיחות שערכנו עולה, כי בצד נושאים בלתי גמישים כמו סמכות, ישנה יכולת של הרשות המקומית להניע את רשויות השלטון המרכזי להפעיל את סמכותן ולהשפיע כיצד הדבר ייעשה – אם כי הדבר דורש עבודה מאומצת לאורך זמן רב.

כך למשל, ירושלים נוהגת לדרוש מרמ"י הקצאת שיעורים גבוהים עבור דירות להשכרה בקרקע מדינה, גם כאשר הקרקע מיועדת בתכנית למגורים “רגילים”

נראה כי תחזקת יחסים תקינים בין המדינה לבין הרשות המקומית בנושא הדב"י אינה פשוטה, והיא תלויה ברצון הטוב וביכולת המו"מ של הרשות לא פחות מאשר בהסדרה

(ולא למגורים מיוחד). במצבים אלה ההקצאה להשכרה תהיה בשלב השיווק. אם כן, נראה שהעדר בסיס תכנוני לדיור להשכרה אינו חסם בלתי עביר. עוד בירושלים, בהסכם הגג העומד טרם חתימה נכון למועד הראיון, סוכם שתינתן העדפה לבניית דיור להשכרה – פרי מו"מ שארך שנה וחצי ומשקף יחסי הידרות עם רמ"י. יחסים אלה נבנים בפגישות דו שבועיות בין רמ"י לעיריה ובתפיסת העיריה את רמ"י כשותפה במתן שירות לתושבי העיר, והעיריה רואה את עצמה כאחראית להקל על עבודת רמ"י בירושלים על מנת לקדם למשל את אותם פרויקטים להשכרה, שהעיריה רואה בהם חיוניים. לצד זאת, כיום ישנה בירושלים מגמה גוברת של בנייה בקרקע פרטית דווקא, שכן מתחמי ההתחדשות העירונית הם רובם ככולם בקרקעות פרטיות, ומהווים עתודה משמעותית להגדלת היצע הדיור בעיר. עם זאת, קרקעות מדינה בשכונות השונות מאפשרות לרשות המקומית לקדם את פיזור הדב"י ברחבי העיר – שוב, בעזרת בניית שיתוף פעולה בין הצדדים. בירושלים ציינו כי עבורם מכרזי רמ"י המחייבים את היזם לשווק דירות להשכרה, הם הכלי המרכזי להבטיח שלכך ישמשו הדירות.

במקומות אחרים הרושם הוא כי רמ"י פועלת כיום לכל דבר ועניין, וכי במוסדות התכנון אין נכונות לסטייה מהתכנון שמציעה רמ"י בקרקע מדינה, ואין קשב למדיניות מקומית ולצרכי העיר כפי שמעלה אותם הרשות המקומית. דבר זה מהווה חסם משמעותי לקידום התכנון.

תיאור ההתנהלות מול הרשות להתחדשות עירונית בפתח תקווה ממחישה את האפשרות לייצר מערכת יחסים חיובית עם רשויות השלטון המרכזי:

"הגוף הממשלתי שעובד הכי טוב... זה הרשות להתחדשות [עירונית], הם מדברים איתנו, שותפים, משקיעים, שמים את המינהלת... לקחו את המטרה לשמה קמו ומשקיעים בה."

מעניין לציין כי משרד השיכון לא הוזכר כלל בשיחות. זאת למרות שמדובר במשרד ממשלתי שאמור להיות שחקן מרכזי בנושא הדיור. גורמי השלטון המרכזי שהוזכרו היו בעיקר רמ"י וזעדות התכנון המחוזיות, ובמידה פחותה – הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור והמינהלת המקומית להתחדשות עירונית.

קהל יעד



איתור קהל היעד לדיור בהישג יד הוא נושא מורכב. בעוד שהמדינה מייצרת דב"י בתכניות ותמ"ל בקרקע מדינה, ככלל – ראשי הרשויות רואים את האוכלוסיה השוכרת כאוכלוסיה חלשה בהשוואה לאוכלוסיית רוכשי הדירות. בעוד שתל אביב מעוניינת לקדם דב"י בשל מחירי הדיור המרקיעים, ראשי עיר אחרים, שרף המחירים אצלם מלכתחילה נמוך יותר, מבקשים כי המדינה תייצר עבורם דירות גדולות ו"יוקרתיות" – כדי למשוך את אוכלוסיית הרוכשים. לצד זאת, כפי שעלה בשיחות, גם תל אביב מתמודדת עם הסטיגמות על דיירי הדב"י, והיזמים מביעים חשש מחוסר יכולת לשלם אצל הזכאים.

בפתח תקווה ניתן הדגש בתפקיד הדב"י על מטרה ציבורית שמעבר להוזלת עלויות הדיור למשק הבית המסויים. הדב"י נראה ככלי אפקטיבי לפתרון בעיות אחרות, למשל – הקצאת מגורים מוזלים לצוותי רפואה בסמוך לבי"ח בלינסון תפתור את הקושי להגיע לעבודה עבור צוותים אלה שהיום קיים בהם מחסור, תוך חיזוק השכונה. אחרת, הקצאת דיור מוזל למעמד ביניים בשכונות חלשות ללא קריטריונים נוספים – פירושו מתן הטבה לבעלי היכולת, ללא ערך מוסף לעיר. את הערך המוסף ניתן לקבל מהקצאה לבעלי מקצועות במחסור כמו נהגי אוטובוס, צוותי שיטור, הוראה ועו"ס. לעומת זאת, בירושלים המחירים המאמירים של דירות לרכישה מקבלים ביטוי, וההבנה היא שישנו חתך רחב מספיק של אוכלוסיה בעירונית הביניים, שאינה יכולה לרכוש דירה אך יכולה לשלם סכומים לא מבוטלים בגין שכירות – והעיר מעוניינת לתת לקהל זה מענה למגורים בדירות ברמה גבוהה וביציבות בדיוור. לעומת זאת בירושלים עלה גם בנושא זה החוסר בפיקוח: עו"ס בשירות הציבורי עשויה ליהנות מזכאות לדירת דב"י ובחלוף פרק זמן קצר לעבור לעבודה במגזר הפרטי, למשל.

בירושלים, המתאפיינת בריבוי יחסי של מתחמים להתחדשות עירונית, כל פרויקט היוצא לשלב ההריסה ייצר עשרות ומאות משפחות ההופכות לשוכרות במקומות אחרים בעיר – לרבות אלו מביניהן שגרו קודם לכן בדירות בבעלות, כך שזהו קהל יעד נוסף לדירות להשכרה, שנוצר עקב המציאות התכנונית.

לעומת זאת, הקצאה לבני המקום הוצגה בחלק מהמקרים כהטבה מפליגה שעלולה דווקא לקבע את מצבן הרעוע של השכונות החלשות – אם כי עלתה גם תקווה שחיבור וחיכוך עם אוכלוסיה "חזקה" שתכנס עם חיזוק השכונה, יועיל לדור הצעיר ולרמה הכללית של השירותים המוצעים.

ממצאים – סיכום



הניסיון המעשי בישראל בייצור מלאי דב"י וניהולו הוא עדיין מועט: כל התקדמות בשטח חושפת או מצביעה על חסמים שונים בשלב היישום, שהמחוקק לא היה ער להם או לא היה מעוניין להתמודד איתם. נחשפים גם חוסרים הפוגעים בתועלת או במוטיבציה של רשות מקומית להתמודד עם הובלת מהלך לדב"י – כך למשל במקרה של שטחי הציבור, שם קביעת תנאי הזכאות נעשית ברמה ארצית ואילו נטל ניהול הדיור מוטל על הרמה המקומית. למרות זאת, ניכרת מוטיבציה גבוהה אצל הרשויות המקומיות עמן שוחחנו להתמודד עם הפערים בין החקיקה הארצית לבין הצרכים והיכולת המקומית, ולייצר התאמות לעיתים תוך יצירתיות. (מאיך, יתכן שברשויות בהן לא קיים מלאי ו/או מדיניות, עמן לא שוחחנו, העדר מוטיבציה כזו היא אחת הסיבות להעדר מלאי).

אם כן, בעוד שבכל השיחות עלה תסכול מהיבטים מסויימים של ניהול דב"י בעיר, בכולן גם עלו רעיונות ודרכים לעקוף את החסמים, בין באמצעים ייחודיים שהרשות המקומית אוחזת בהם – כמו קיומן של קרקעות למגורים בבעלות עירונית בתל אביב – ובין במעין פשרות המרככות את החסמים שבחוק, כגון יצירת דב"י שהוא חלק מזכויות הבנייה הניתנות מבלי להזדקק לזכויות תוספתיות הכפופות לרגולציה – כמו במקרה של ירושלים. אתגר אחר שעלה בשיחות הוא המורכבות של עבודה עם זרועות השלטון המרכזי בתוך פרדיגמה שלטת לפיה תחום הדיור אינו נתון לאחריותה ולא לשליטתה של הרשות המקומית, אלא מוטל על המדינה, והרשות המקומית נתפסת פחות כמובילה ויותר כנותנת שירותים.

מבחינה הסטורית, הדיור בישראל היווה אמצעי לקידום יעדים לאומיים ולא נכלל בשיח המקומי, אלא ככל שהוא מקדם מטרה לאומית. גם ריבוי קרקע בבעלות מדינה שמטבע הדברים לרשות המקומית יש בה שליטה מועטת היווה חסם בהקשר זה. חסמים אחרים הם כנראה תוצאה של ראשוניות וחוסר ניסיון של המחוקק, מערכת התכנון, הרשויות המקומיות ושאר השחקנים הרלוונטיים. אולם, גם לתוכן החקיקה יש מקום בחסמים, ובעיקר בנושא (העדר) תנאי זכאות ומכאן גם קביעת קהל היעד – שהמדינה מגדירה אותו באמצעות תנאי הזכאות, והרשות המקומית נדרשת לבסוף לענות לצרכיו ולתת לו שירות.

בפרק המחקר המשווה נציג פרספקטיבה רחבה של ערים בהן סוגיית הדיור בהישג יד למעמד הביניים מטופלת ברמה המקומית מזה שנים רבות. הניסיון הממושך יאפשר הצצה אל תהליכים של שנים, שהתקדמו תוך למידה ולעיתים גם תיקון.

3

מחקר משווה

מחקר משווה – ניהול דיור בהישג יד בערים בעולם



בעוד בישראל מצוי נושא הדיור בהישג יד בשלבים מוקדמים יחסית לפרקי הזמן המקובלים בפיתוח שווקי דיור, במדינות אחרות קיים שוק ענף ויציב של דב"י המנוהל בדרכים מגוונות.

להלן נסקור את הנעשה בנושא הדב"י במספר ערים בעולם, תוך דגש על חלוקת הסמכויות בין שלטון מרכזי לשלטון מקומי ויחסי גומלין ביניהם. בפתח הדברים נזכיר מחקר של ארגון ה-OECD משנת 2020, אשר בחן לעומק את חלוקת האחריות והסמכויות בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי בתחום הדיור. ממחקר זה עלה, כי בשלושים השנים שקדמו לו ממשלות רבות מבין מדינות ה-OECD נקטו במדיניות ביזור סמכויות בתחום הדיור, והעבירו סמכויות ואחריות בנוגע לדיור חברתי, ובתוכו דיור בהישג יד, מהשלטון המרכזי למקומי. במרבית המדינות אומצה חלוקת האחריות באופן שבו השלטון המרכזי אחראי על גיבוש מדיניות הדיור הכוללת, הצבת סדרי עדיפויות ויצירת תמריצים, בעוד שהשלטון המקומי נוטל אחריות על שוק הדב"י, ובפרט על הוצאה לפועל של פרויקטים וניהול וחלוקת הדיור.⁷² מגמה זו ניכרת גם במקרים אותם סקרנו.

בחירת הערים למחקר



למחקר זה נבחרו שלוש ערים אשר המשותף להם הוא שהן מתמודדות עם ביקוש רב לדיור ומפעילות הסדר ו/או מדיניות של הספקת דיור מוזל. מודל ההפעלה באותן ערים – הן ברמה המקומית והן ברמה הארצית וביחסים בין רמות אלה – משתנה ממקום למקום. נציג להלן בקצרה את הערים שנבחרו ומאפיינים מרכזיים שלהן בהיבט הדיור, ולאחר מכן נתייחס בפירוט לכל עיר, למדיניות הדיור הנוהגת בה ולחלוקת הסמכויות כאמור.

🔹 **פורטלנד, אורגון, ארה"ב:** פורטלנד היא חלק מהתארגנות אזורית ייחודית, המונה שלושה חלקי מחוזות ובהם 24 ערים ועיירות המאכלסות כ-1.7 מיליון איש, שהתאגדו במסגרת מינהלית אחת לניהול משותף של סוגיות רבות וביניהן נושא הדיור.⁷³ חלק מתכניות הדיור הן ביוזמת התאגדות זו ומשותפות לכלל האזור. בעיר עצמה, כמו בערים אחרות במדינת אורגון, קיימות מגבלות על פיתוח הקרקע, המחייבות תכנון ארוך טווח הכולל מענה לצרכי הדיור הגדלים בתוך גבולות הפיתוח הקיימים. על רקע זה יוצרה העיר מגוון מסלולים לתימרוץ יצירת דב"י ברמה העירונית המשתלבים עם מגמות פדרליות.

🔹 **דנבר, קולורדו, ארה"ב:** בדנבר ישנו מחסור בדיור בהישג יד, ומאידיך ישנן יח"ד רגילות פנויות בהעדר ביקוש לדיור במחירי שוק. עיריית דנבר הקימה לאחרונה תכנית פיילוט לסיוע בהורדת דמי השכירות ביחס לדירות אלה, עבור קהל יעד של משפחות המשתכרות 40%-80 מההכנסה החיצונית באזור. בנוסף, קיימת תכנית המחייבת הקצאת דב"י במיזמים פרטיים מעל היקף מסויים. לאחרונה הוכפל התקציב העירוני לדיור בהישג יד בעיר.

Leah Phillips, Decentralization and Governance in the housing sector, OECD working papers on fiscal federalism (May 2020). 72

73 מטרו – לשונית "אודות", <https://www.oregonmetro.gov/regional-leadership/what-metro>, נצפה 10.6.24.

◀ **ברמינגהאם, בריטניה:** דיור בהישג יד מוגדר בבריטניה רק במסמכי מדיניות,⁷⁴ ואותה הגדרה משמשת את רשויות התכנון המקומיות בעת הקצאות קרקע לדיור. ישנם מספר מוצרי דיור מוזל, הן לשכירות והן לקנייה, וקיימת בעיר מערכת מדוקדקת של הקצאה לכל אלה. העיר רואה בהתמודדות עם צרכי הדיור כחלק ממשימותיה, ומחזיקה מסמך תכנון המתמקד בפיתוח דיור עתידי ובמתן מענה לצרכי האזור.⁷⁵

פורטלנד, אורגון, ארה"ב



נתייחס לנעשה בארצות הברית ולאחר מכן לרמת המדינה, ההתאגדות האזורית הייחודית והעיר.

ככלל, בארצות הברית דיור בהישג יד מתייחס בדרך כלל לדיור להשכרה לטווח ארוך, למעט מספר סובסידיות לקידום בעלות ראשונה על נכס למגורים ולשימור הדיור. קיימים מספר חוקים פדרליים המתייחסים ומסדירים את נושא הדיור בהישג יד. חוק מרכזי אחד הוא חוק ההשקעה מחדש בקהילה (1977) המחייב בנקים לתת ליווי ולהשקיע בשכונות המאופיינות באוכלוסיה עם הכנסה נמוכה עד בינונית. חקיקה חשובה נוספת היא תכנית זיכוי מס לצורכי דיור למשקי בית עם הכנסה נמוכה (The Low-Income Housing Tax Credit) משנת 1986. תכנית זו היא המקור הגדול ביותר כיום למימון בניית דיור בהישג יד להשכרה בארצות הברית. כ־13.5 מיליארד דולר בנקודות זיכוי למס (tax credits) מוקצים מדי שנה ליזמים פרטיים לבניית דירות חדשות להשכרה ולשימור דירות קיימות,

המקור הגדול ביותר בארה"ב כיום למימון בניית דיור להשכרה בהישג יד הוא תכנית זיכוי מס לצורכי דיור למשקי בית עם הכנסה נמוכה. מדי שנה מוקצים כ־13.5 מיליארד דולר בנקודות זיכוי למס לפי התכנית

תוך תרומה ניכרת למלאי הלאומי של בנייני דירות. פרויקטים המקבלים נקודות זיכוי למס נדרשים להעריך את הזכאות של הדיירים בתחילת הפרויקט וכל שנה מחדש לאחר מכן.⁷⁶

משרד השיכון והפיתוח העירוני (HUD), המקביל למשרד השיכון בישראל, ממלא תפקיד משמעותי בהקצאה והסדרה של משאבי דיור פדרליים בארצות הברית, והיישום נעשה באמצעות סוכנויות מקומיות המספקות שוברים לדיור. שוברים אלה מסייעים לתשלום שכירות במחיר שוק ואינם עונים לצורך הקיים בגלל פערי היצע וביקוש – רק אחד מארבעה משקי בית הזקוקים להם מקבל אותם.⁷⁷

משרד השיכון והפיתוח העירוני מקצה משאבים גם לפיתוח ושימור דב"י דרך תכניות שונות להשקעה על בסיס הקצאה שנתית.⁷⁸ דוגמה לתכנית כזו היא המענק לפיתוח מקומי, המקצה כספים למדינות (States), ערים ומחוזות כדי לפתח קהילות עירוניות חיוניות על ידי אספקת דיור נאות וסביבת מגורים הולמת והרחבת הזדמנויות כלכליות, בעיקר לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה.⁷⁹ אם כן, **המימון מגיע מהממשל הפדרלי והמדינה היא המקצה אותו לפי צרכיה**. בולט כאן הפער ביחס למצב בישראל, שם ההקצאה העיקרית לדב"י המצויה בסמכות השלטון המקומי היא הקצאה לבני המקום, שהיא בשיעורים נמוכים יחסית (ונזכיר כי תנאי הזכאות נקבעים על ידי המדינה גם ביחס לבני המקום).

74 W. Wilson, C. Barton, What Is Affordable Housing?, House of Common Library, 20.7.23, P.6, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7747/CBP-7747.pdf>

75 Birmingham City Council – Homes and Neighborhoods, accessed June 10, 2024, <https://www.planvu.co.uk/bcc/written/bdp/cpt8.php>

76 Office of Policy Dev. And Research, US Gov., Low-Income Housing Tax Credit, accessed June, <https://www.huduser.gov/portal/datasets/lihtc.html>

77 Center on Budget and Policy Priorities, May 15, 2009. Introduction to the Housing Voucher Program. Accessed December 3, 2023, <https://www.cbpp.org/research/introduction-to-the-housing-voucher-program>

78 US Department of Housing and Urban Development. HOME Investment Partnerships Program. Accessed December 10, 2023, https://www.hud.gov/program_offices/comm_planning/home

79 US Department of Housing and Urban Development. Community Development Block Grant Program. Accessed December 15, 2023, https://www.hud.gov/program_offices/comm_planning/cdbg

משאב נוסף, אם כי צנוע יחסית לקנה מידה ארצי, הוא הקרן הלאומית לדיור (National Housing Trust Fund) אשר נוצרה בשנת 2008 ומקצה סכומים גדלים משנה לשנה.⁸⁰ התקציב מוקצה למדינה (State) באמצעות גופים כמו סוכנויות מימון דיור ממלכתיות. ההקצאה לכל מדינה מבוססת על שיעור משקי הבית בעלי הכנסה נמוכה ומחסור בדב"י באותה מדינה. על מנת לקבל הקצאה מכספי הקרן, המדינה חייבת להגיש תכנית הכוללת מטרות, הצגת אופן חלוקת הכספים וקריטריונים להערכת הבקשות לזכאות (להבדיל מישראל, היכן שתנאי הזכאות המעטים נקבעים על ידי השלטון המרכזי). המדינה בתורה מקצה את הכספים שהתקבלו ליזמים הבונים או משמרים דב"י עבור אנשים בהכנסה חציונית אזורית של 30% ומטה, כשהמבנה מיועד לדב"י למשך 30 שנה. היזם נדרש להגיש אישור על הוצאות הבנייה על מנת להראות את השימוש בכספים.⁸¹ כך, הקצאת התקציב נעשית ברמה הלאומית ומטה, בהתבסס על מאפייני המקום הרלוונטים, ואילו המדינה (State) מצידה נדרשת להציג תכנית סדורה כדי ליהנות מתקציב זה.

תנאי הזכאות לדב"י בארה"ב תלויים במקור המימון לדיור זה. מממנים ציבוריים מסתמכים לרוב על מדריך משרד השיכון והפיתוח העירוני, שם המדד העיקרי לקביעת זכאות הוא הכנסה ביחס להכנסה חציונית אזורית – Area Median Income (AMI), המוערכת מחדש מדי שנה ומותאמת לגודל משק הבית.⁸² ככלל, הקצאת משאבים לפרוייקט לדיור בהישג יד כוללת הסכם מחייב עם היזם, ובהסכם נקבע בין היתר קהל היעד לאיכלוס ותקופת ההשכרה. במקרה של כשל יזמי, יוכל המממן הציבורי לעבוד ישירות בביצוע הפרוייקט על מנת לעמוד בדרישות, או לדרוש השבה מהיזם.

ברמת המדינה (State), במדינת אורגון נחקק בשנת 2003 חוק המחייב תכנון אסטרטגי של צרכי הדיור המקומיים במדינה זו (בעוד בישראל מדובר בסמכות רשות, כלומר סמכות וולנטרית, לעריכת תכנית כוללנית, המאושרת על ידי המחוז – ר' להלן). מכוח אותו חוק, כל הערים בנות מעל 10,000 תושבים במדינה נדרשות להעריך ולתכנן את צרכי הדיור שלהן ולהגיש תכנית למענה לצרכים אלו. הערים שמשתייכות לארגון התלת-מחוזי "מטרו" (להלן) נדרשות לעשות זאת אחת לשש שנים, וערים אחרות – אחת לשמונה שנים.⁸³ את התכנית יש לייצר בתוך גבולות הצמיחה העירוניים, שנועדו להגן על קרקע חקלאית ומיוערת מפני פיתוח, ומחייבת תכנון מראש של הצמיחה וסוגי הדיור הנדרשים כמענה לפיתוח עתידי.⁸⁴ סקר שערכה המדינה בשנת 2022 מצא מחסור של 140 אלף יח"ד, הן במחיר בהישג יד והן במחיר רגיל.⁸⁵ בהמשך לכך נקבע, כי יש לייצר 36 אלף יח"ד בשנה במדינה. לשם כך הוקמה מועצה מייעצת לייצור דיור (Housing Production Advisory Council). בין היתר קבעה המועצה מספר תכניות והנחיות לעניין זמינות קרקע, רישוי, כללי עיצוב, מחסור בכוח עבודה ומימון.⁸⁶ המועצה עסקה גם בהשפעות שימושי קרקע שונים על היצע הדיור וקבעה כי תהליך האיזור ורישוי הבנייה הקיימים מתאפיינים במורכבות יתר, חוסר ודאות, עלויות גבוהות והתארכות הליכים.

שחקן מפתח נוסף בזירת הדב"י ברמת המדינה באורגון נקרא שירותי דיור וקהילה של אורגון (Oregon Housing and Community Services – OHCS). גוף זה מתמקד בפיקוח על יישום תכנית הדיור הכלל מדינתית – תכנית

Gramlich, Ed, 2022. National Low Income Housing Coalition. *The National Housing Trust Fund: A Summary of 2018 State Projects*. Accessed December 1, 2023, <https://nlihc.org/sites/default/files/2022-10/nhtf-summary-2018-state-projects.pdf> 80

US Department of Housing and Urban Development. *Are there cost certification requirements for projects assisted with HTF?* Published Aug. 2023. Accessed December 3, 2023, <https://www.hudexchange.info/faqs/4237/are-there-cost-certification-requirements-for-projects-assisted-with-htf/> 81

HUD User: Office of Policy Development and Research. *Income Limits*. Accessed December 12, 2023, <https://www.huduser.gov/portal/datasets/il.html> 82

Oregon Gov., Housing Capacity and Production, Housing Procustion Strategies, accessed July 3, 2024, <https://www.oregon.gov/lcd/housing/pages/capacity-production.aspx> 83

State of Oregon, Department of Land Conservation and Development. UGBs and Urban/Rural Reserves. Accessed December 1, 2023, <https://www.oregon.gov/lcd/up/pages/ugbs-and-urbanrural-reserves.aspx> 84

State of Oregon. Oregon House Needs Analysis: Recommendations Report, December 2022. Accessed December 1, 2023, https://www.oregon.gov/lcd/UP/Documents/20221110_OHNA_Refined_Recommendations_Report.pdf 85

State of Oregon, Office of the Governor. Housing Production Advisory Council. Accessed December 2, 2023, https://www.oregon.gov/gov/policies/Documents/W00060058_GOV_HPAC%20Plan%20Framework_2023-web.pdf 86

חומש אסטרטגית המתמקדת בתכנון הקצאת משאבי דיור.⁸⁷ בנוסף עוסקים שירותי דיור וקהילה בניהול 35 תכניות דיור ממשלתיות ומקומיות ופיקוח על עמידתן בדרישות הרגולציה.⁸⁸ אם כן, אנו רואים שקיים גוף ייעודי לנושא מימון הדיור, שאינו חלק מהשלטון המרכזי (הפדרלי) ומחזיק בראיה כוללת ברמת המדינה וארגונים הפועלים במסגרתה. בנוסף בולטת החובה הסטטוטורית לגבש מדיניות והערכת צרכים מקומית בנושא, בעוד שבישראל מדובר בסמכות רשות של השלטון המקומי שאינה תנאי לקבלת תקציב לפיתוח דב"י בעיר.

ארגון חוצה מחוזות – "מטרו": מאפיין ייחודי של פורטלנד המציב מדרגה נוספת של ניהול בין רמת המדינה (State) לרמת העיר, הוא שיוכה לממשל אזורי בשם מטרו, המורכב מחלקי שלושה מחוזות שונים – קלקאמאס, מולטנומה ו־ושינגטון. זהו כאמור מעין ממשל אזורי וארגון תכנון מטרופוליני – היחיד בארה"ב שנבחר בבחירות ישירות. ארגון מטרו הוקם בשנות ה־90 מתוך הכרה בצורך לספק תכנון ותיאום אזורי לניהול הצמיחה, הפיתוח והתשתיות החוצים גבולות שיפוט בין מחוזות קיימים.

**מאפיין ייחודי של פורטלנד
הוא שיוכה לממשל אזורי
בשם מטרו, שמטרתו לספק
תכנון וניהול אזורי בהיבטים
החוצים גבולות בין מחוזות
קיימים, כמו תכנון ותשתיות**

שתי יוזמות שקידם המטרו בנושא דיור אושרו על ידי הבוחרים, כשהמשמעות המעניינת היא שאזרחים הצביעו עבור מיסוי של עצמם כבסיס מימון ליוזמות הללו. היוזמה העוסקת בדב"י מבין השתיים היא אג"ח לדב"י בשווי 652 מיליון דולר, ליצירת 3,900 יח"ד דב"י בתוך 5–7 שנים. מימון האג"ח נעשה באמצעות מיסוי מקרקעין המוטל על כל בעל/ת בית במחוז. להמחשה, עבור יח"ד בשווי רבע מיליון דולר, הערכת המס היא 60 דולר בשנה.⁸⁹ ערים במחוז יכולות לבקש הקצאת מימון זה לטובת יצירת דב"י להשכרה או מכירה, או כדי להפוך יח"ד לדב"י לצמיתות.⁹⁰ כך נשמרת גמישות לכל עיר בהוצאת התקצוב אל הפועל לפי הצרכים.

יח"ד הנוצרות ביוזמה זו מיועדות לבעלי הכנסה חציונית אזורית של 60% ומטה. מועצת מטרו מינתה ועדת פיקוח קהילתית שתספק פיקוח עצמאי ושקוף על יישום אג"ח הדיור, בנוסף לביקורת בלתי תלויה שנתית כדי להבטיח כי כספי האג"ח מנוצלים ביעילות.⁹¹ היוזמה השנייה עוסקת באוכלוסיה בסיכון לחוסר בית.

מחוז מולטנומה, בו שוכנת העיר פורטלנד, מונה כ־800 אלף תושבים. המחוז נעדר מדיניות עצמאית בנושא דב"י ומותיר את הסדרת הנושא למטרו ולרשות הדיור הנקראת Home Forward. רשות הדיור היא תאגיד ציבורי וספק הדב"י הגדול באזור. רשות הדיור אינה מנותקת ממשרד השיכון והפיתוח העירוני (HUD), וחלק מהפרוייקטים שלה ממומנים באמצעות גוף זה, אך היא עצמאית יחסית. היא אינה חלק ממבנה הממשל המחוזי או העירוני, ועם זאת פועלת באמצעות הרשות המקומית. לכל עיר הזכות למנות נציג משלה למועצת המנהלים של הרשות. רשות הדיור מחזיקה מאגר של דיור בהישג יד, להקצאה לפי הכנסה. גם כאן הביקוש עולה בהרבה על ההיצע.⁹² נציין כי הרשות לדיור לוקחת חלק בפרוייקט ניסיוני (פיילוט) של הממשל הפדרלי, העוסק בהרחבת שיקול הדעת של הרשויות הדיור הציבורי השונות בקביעת מימון, מדיניות והליכים הקשורים בדיור הציבורי.⁹³

State of Oregon, Oregon Housing and Community Services. *Overview of the Statewide Housing Plan*. Accessed November 15, 2023, <https://www.oregon.gov/ohcs/Pages/oregon-state-wide-housing-plan.aspx> 87

State of Oregon, Oregon Housing and Community Services. *Overview of the Statewide Housing Plan*. Accessed November 15, 2023, <https://www.oregon.gov/ohcs/Pages/oregon-state-wide-housing-plan.aspx> 88

Clackamas County. *Metro Housing Bond: What does the Affordable Housing Bond mean for Clackamas County?* Accessed December 1, 2023, <https://www.clackamas.us/metrohousing> 89

Metro. *Homes for greater Portland: Implementing Metro's affordable housing bond*. Accessed December 1, 2023, <https://www.oregonmetro.gov/sites/default/files/2019/02/12/housing-bond-fact-sheet-02122019.pdf> 90

Metro. *Affordable homes for greater Portland: Learn how Metro is making progress toward new affordable homes across the greater Portland region*. Accessed December 1, 2023, <https://www.oregonmetro.gov/public-projects/affordable-homes-greater-portland/progress#Bond-progress> 91

Home Forward. *FAQ: Housing Programs*. Accessed December 1, 2023, <https://www.homeforward.org/faq-housing-programs/> 92

Home Forward – *Moving to Work*, Accessed June 24, 2024, <https://www.homeforward.org/moving-to-work/> 93

העיר פורטלנד

הגוף האחראי העוסק בדיור בפורטלנד הוא הלשכה לדיור (Housing Bureau), המתפקדת לצד הלשכה לשירותי פיתוח העוסקת בהסדרת שימושי קרקע. באמצעות הלשכה לדיור מציעה העיר מגוון תכניות ותמריצי פיתוח לדב"י. ב-2017 יישמה פורטלנד תכנית דיור כוללנית (Inclusionary Housing), הדורשת מכל יזם שבונה מבנים של 20 יח"ד ומעלה לספק לפחות 20% מהדירות החדשות למשפחות בעלות הכנסה של 80% ומטה מההכנסה החציונית לאזור.⁹⁴ לחלופין העיר מאפשרת ליזמים להקצות 10% מיחה"ד עבור בעלי הכנסה של 60% ומטה מההכנסה החציונית דהיינו, הקצאה לבעלי הכנסה נמוכה יותר תהיה בהיקף נמוך יותר.⁹⁵ בתמורה ניתנת דחייה של עשר שנים בתשלומי היטלי פיתוח בגין אותן יח"ד. ניתן גם לשלם מס חלף הקמת יח"ד אלה ("כופר"), הנגזר מגודל השטח המוקצה למגורים בפרוייקט ומוקצה למימוש למטרות דיור.⁹⁶ תכנית הדיור הכוללנית של פורטלנד חלה על דיור להשכרה כמו גם על דיור בבעלות, כל עוד הפיתוח המוצע כולל 20 יח"ד ומעלה, ונטען כי מדיניות זו מניעה יזמים לבנות פחות מ-20 יח"ד לפרוייקט.⁹⁷

תמריצים שמציעה העיר ליצירת דב"י להשכרה ובעלות מגולמים לרוב בהטבות מס שונות המשתנות בהתאם לסוג הדיור הנבנה ועומק ההנחה לדיירים.⁹⁸

תכנית אחרת שמציעה העיר היא סקירת עיצוב מזרזת ליזמי הדב"י, המפחיתה את הסיכויים להתנגדות – מעין "מסלול ירוק" המקל על הרגולציה התכנונית.⁹⁹ לדוגמה, פרוייקט העומד בדרישות לקטגוריית "פיתוח דב"י" יידרש לרמה נמוכה יותר של סקירה, אשר בדרישותיה ניתן לעמוד בקלות רבה יותר.¹⁰⁰ הלשכה לדיור מעניקה גם תמריץ בדמות זכויות בנייה תוספתיות לעומדים בדרישות ליצירת דב"י. היקף הזכויות נקבע בהתאם לפרוייקט.¹⁰¹

המעקב והפיקוח אחר יישום תכנית הדיור הכוללנית מצויים לפי התכנית בידי הלשכה לדיור, ותנאי הזכאות נקבעים כאמור בהתאם למבחן הכנסה מקומי לפי כללי משרד השיכון (HUD), בעוד שהיזם מופקד על שיווק הדירות לשוכרים ובדיקת עמידתם בתנאי הזכאות. אולם, דיווח שהופק לאחרונה לאחר בדיקה מעמיקה של תפקוד הלשכה לדיור בתכנון ותפעול הדב"י בתכנית הדיור הכוללנית בעיר הגיע למסקנה כי בעוד שהתכנית מייצרת דיור איכותי ומפוזר ברובו (68%) בשכונות החזקות של העיר (המכונות בבדיקה "שכונות ריבוי הזדמנויות"), ישנו קושי ניכר של בעלי הדירות (היזמים) לעקוב אחר דרישות התכנית ולוודא כי הדיירים עומדים בהן ולשכת הדיור אינה פועלת בצורה אפקטיבית בפיקוח והטמעת

City of Portland, Housing Bureau. Inclusionary Housing Background Materials. Accessed December 5, 2023, <https://www.portland.gov/phb/inclusionary-housing/background-materials> 94

Zielinski, Alex. OPB, July 13, 2023. Portland's affordable housing mandate for new construction shows promise, study finds. Accessed December 5, 2023, <https://www.opb.org/article/2023/07/13/affordable-housing-portland/> 95

City of Portland, Housing Bureau. Option 5: Fee-in-Lieu. Accessed December 7, 2023, <https://www.portland.gov/phb/inclusionary-housing/fee-lieu> 96

City of Portland, Housing Bureau. Inclusionary Housing FAQ. Accessed December 7, 2023, <https://www.portland.gov/phb/inclusionary-housing/faq#toc-subjectivity-to-inclusionary-housing> 97

City of Portland, Housing Bureau. Development Incentives for Affordable Rental Units. Accessed December 5, 2023, <https://www.portland.gov/phb/development-incentive-programs/rental-programs#toc-deeper-housing-affordability-dha-programs> 98

City of Portland, Housing Bureau. Development Incentives/Other Programs. Accessed December 5, 2023, <https://www.portland.gov/phb/development-incentive-programs/other-programs#toc-design-review-certification-process-for-affordable-housing> 99

City of Portland, Development Services. Land Use Review Fees and Land Use Review Types. Accessed December 5, 2023, <https://www.portland.gov/bds/zoning-land-use/land-use-review-fees-and-types> 100

City of Portland, Interim Rule Deeper Housing Affordability and Three-Bedroom Unit FAR Density Bonus Programs. Accessed December 5, 2023, <https://www.portland.gov/policies/housing/program-specific-administrative-rules/hou-309-interim-rule-deeper-housing> 101

הידע בנושא זה.¹⁰² בנוסף, מבחן ההכנסה אינו גמיש דיו ונוצר מצב בו משפחות שאינן לבנות עומדות ברף ההכנסה לזכאות לדירה גדולה מספיק עבורן – אך הכנסתן אינה מגיעה כדי הבטחת תשלום דמי השכירות, והן אינן יכולות לשכור דירות אלה בפועל. מנגד, משפחות לבנות עוברות את תקרת ההכנסה הנדרשת – וממילא אינן עומדות בתנאי הזכאות לתכנית. קושי אחר שעלה בדו"ח הוא כי נכון לאפריל 2023, הסכומים הנגבים מיזמים חלף בניית יחידות דב"י לא שימשו בפועל להקמת דב"י חלופי אלא שימשו למימון הפעלת התכנית (שהוקמה כאמור ב־2017).

דנבר, קולורדו, ארה"ב



ברמה הלאומית, מובן שדנבר מצויה במסגרת מדינית זהה לזו של פורטלנד, אורגון ולכן לא נחזור בשנית על הדברים בהקשר זה ונתייחס לקולורדו ברמת המדינה (State) והעיר, החופפת במקרה זה, מבחינת הגוף המנהל, להנהלת המחוז.

עלות הדיור במדינת קולורדו הוכפלה במהלך העשור האחרון. לאור מגמה זו, לאחר שעד לאחרונה התמקדה המדיניות ברמת המדינה בהגדלת מלאי הדיור, מבלי להתייחס באופן מיוחד למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה, בשנים האחרונות ביקשה המדינה (State) שיטות חדשות להפנות משאבים לנזקקים ביותר.¹⁰³

עד 2018 תקציב המדינה של קולורדו לפיתוח הדיור היה נמוך ביותר ועמד על פחות מ־10 מיליון דולר בשנה.¹⁰⁴ ב־2019 מצב זה השתנה, עם אישורם של שני חוקים למימון דב"י בקולורדו. הראשון ייצר הטבות מס להקמת קרן של כ־50 מיליון דולר בשנה לדיור בהישג יד.¹⁰⁵ השני הקים קרן מדינית לתמיכה בתכניות המשפרות, משמרות ומרחיבות את מלאי הדב"י במדינה. חוק זה דרש העברה של עד 30 מיליון דולר בשנה למשך שלוש שנים ממלאי עודף בקרקע ללא בעלים השמורה בידי המדינה, לקרן, הנקראת קרן מענקים לפיתוח הדיור – Housing Development Grant Fund.¹⁰⁶ קרן זו מפותחת על ידי החטיבה לדיור במשרד לעניינים מקומיים ברמת המדינה. הקרן מספקת לארגונים ללא מטרת רווח, רשויות דיור ורשויות מקומיות תקציב לרכישות, איכלוס ובנייה באמצעות הליך תחרותי.¹⁰⁷ ביום הראשון לכל חודש ניתן להגיש בקשה לתקציב, ודירוג הבקשות נעשה לפי שיטת הניקוד. כל בקשה נבחנת על ידי ועדה ייעודית.¹⁰⁸ זוהי דוגמה לעיגון בחקיקה של הקצאת תקציב לנושא הדב"י.

Portland Gov., Audit Report – Inclusionary Housing, May 2024' Accessed June 24, 2024, <https://www.portland.gov/audit-services/news/2024/5/15/audit-report-inclusionary-housing-housing-bureau-should-improve> 102

Colorado Coalition for the Homeless. *Colorado's Affordable Housing Crisis: Strategic Investments Report 2023*. Accessed December 5, 2023, https://www.coloradocoalition.org/sites/default/files/2023-04/COAffordableHousingCrisis_StrategicInvestmentReport_CCH_2023.pdf 103

Colorado Coalition for the Homeless. *Colorado's Affordable Housing Crisis: Strategic Investments Report 2023*. Accessed December 5, 2023, https://www.coloradocoalition.org/sites/default/files/2023-04/COAffordableHousingCrisis_StrategicInvestmentReport_CCH_2023.pdf 104

Colorado General Assembly. *HB19-1245 Affordable Housing Funding From Vendor Fee Changes*. Accessed December 5, 2023, <https://leg.colorado.gov/bills/hb19-1245> 105

Colorado General Assembly. *HB19-1322 Expand Supply Affordable Housing*. Accessed June 24, 2024, <https://leg.colorado.gov/bills/hb19-1322> 106
Colorado Department of Local Affairs. *Housing Development Grant Funds*. Accessed December 5, 2023, <https://cdola.colorado.gov/housing-development-grant-funds-hdg>

Colorado Department of Local Affairs. *Housing Development Grant Funds*. Accessed December 5, 2023, <https://cdola.colorado.gov/housing-development-grant-funds-hdg> 107

Colorado Department of Local Affairs. *Application Instructions and Requirements*. Accessed December 5, 2023, Colorado Department of Local Affairs. *Housing Development Grant Funds*. Accessed December 5, 2023, https://drive.google.com/file/d/1MBcUp59gdW0NM_41DwqHL3H0w_w6YP6O/view 108

מועצת הדיור של מדינת קולורדו הוקמה ב־1970 לייצג לאספיפה הכללית, למושל ולחטיבה לדיור במשרד לעניינים מקומיים של המדינה בנושא צרכי הדיור של המדינה. המועצה מדווחת מדי שנה לחטיבה לדיור על מענקי המימון לדב"י והשפעתם על המדינה.¹⁰⁹

בנוסף לקרנות שהזכרנו לעיל, ב־2022 הקימה מדינת קולורדו **קרן למימון דב"י (Affordable Housing Financing Fund)**. הקרן מוסמכת לעשות שימוש בכספי מיסים למטרות דיור בהישג יד והיא פועלת בשיתוף רשויות מדינה נוספות. הקרן למימון דב"י מגדירה דב"י כדיור להשכרה שיהיה בהישג יד למשק בית עם הכנסה של 60% ומטה מההכנסה החציונית באזור ושעלויותיו אינן חורגות מ־30% מההכנסה השנתית של משק הבית, או דיור למכירה שהוא בר רכישה למשק בית עם הכנסה שנתית של 100% ומטה מההכנסה החציונית, עם תשלומי משכנתא שלא יעלו על 30% מההכנסה החודשית.¹¹⁰

40% מתקציב הקרן למימון דב"י מוקצה לשלושה תחומים: בנקאות מקרקעין, הון וחובות זכיינים.¹¹¹ התכנית לבנקאות מקרקעין (Land Banking) מספקת מענקים לגופי ממשל מקומיים, כולל רשויות ציבוריות העוסקות בדב"י, והלוואות לארגונים ללא מטרות רווח כדי שירכשו וישמרו קרקע לפיתוח דב"י. ישנה אפשרות להוסיף שימושי קרקע, כל עוד הדב"י הוא השימוש המרכזי, דהיינו לפחות 70% מהקרקע הם דב"י למכירה או השכרה (בדומה לאפשרות לתוספת שימוש למסחר בדב"י בקרקע לצרכי ציבור בישראל). בתכנית זו ניתנת עדיפות להצעה לדיור בציפוף גבוה ובתמהיל הכנסה מגוון. הסנקציה על אי עמידה ביעדים להם התחייב מקבל המימון היא החזרת המימון כולו בתוך 6 חודשים, אם לא עמד באבני הדרך במהלך 5 עד עשר שנים.¹¹² התכנית לחובות זכיינים (Concessionary Debt) מספקת אפשרויות הלוואה לארגונים למטרות רווח, ארגונים ללא מטרות רווח ורשויות ממשלתיות לתמיכה בפיתוח דב"י.¹¹³

רשות הדיור והמימון של קולורדו אחראית בין היתר על ניהול ההקצאה של נקודות זיכוי למס עבור דיור למעוטי הכנסה – התכנית הפדרלית שהוזכרה לעיל כמקור המימון החשוב ביותר כיום לפיתוח דב"י בארצות הברית.¹¹⁴

בנוסף לתכנית הפדרלית לנקודות זיכוי מס, ב־2001 אושר בקולורדו זיכוי למס בדומה להטבה ברמה הפדרלית במטרה להעלות את מעורבות המגזר הפרטי ביצירת דב"י להשכרה. התכנית התרחבה ב־2019 ולאחרונה אושרה הרחבה נוספת עד שנת 2031. בחלק מהמקרים, נקודות הזיכוי הללו יחד עם נקודות הזיכוי הפדרליות מצטברות לכדי מימון מלא של הפרוייקט.¹¹⁵

מחוז דנבר: במחוז כ־700 אלף תושבים. הנהלת המחוז בדנבר חופפת להנהלת העיר.¹¹⁶ בנוסף להנהלת העיר עוסקת בדיור במחוז דנבר גם רשות דנבר לדיור. זהו גוף מעין־עירוני בעל מאגר של מעל 13 אלף יח"ד. הוא מתקשר עם הממשל הפדרלי כדי לנהל תכניות דיור פדרליות ותפעול של דיור ציבורי. הרשות קשורה במשרד השיכון והפיתוח העירוני, אבל פועלת עצמאית יחסית.¹¹⁷

Colorado Department of Local Affairs. *State Housing Board*. Accessed December 5, 2023, <https://cdola.colorado.gov/state-housing-board> 109

State of Colorado. Article 32: Statewide Affordable Housing Fund. Accessed December 5, 2023, <https://www.sos.state.co.us/pubs/elections/Initiatives/titleBoard/filings/2021-2022/108Final.pdf> 110

Colorado Affordable Housing Financing Fund. *Proposition 123: Colorado Affordable Housing Fund*. Accessed December 4, 2023, <https://coloradoaffordablehousingfinancingfund.com/> 111

Affordable Housing Financing Fund, Land Banking, accessed 21 July 2024, <https://coloradoaffordablehousingfinancingfund.com/land-banking/> 112

Colorado Affordable Housing Financing Fund. *Concessionary Debt*. Accessed December 5, 2023, <https://coloradoaffordablehousingfinancingfund.com/concessionary-debt/> 113

Colorado Housing Finance Agency. *Housing Credit*. Accessed December 1, 2023, [Low Income Housing Tax Credits \(LIHTC\)](https://www.chfainfo.com/getattachment/b398ef4a-5450-4636-bc49-6462003fdc97/2022StateAHTC-YE-Report.pdf) 114

Colorado Housing and Finance Authority. *State affordable housing tax credit 2022 annual report*. Accessed December 1, 2023, <https://www.chfainfo.com/getattachment/b398ef4a-5450-4636-bc49-6462003fdc97/2022StateAHTC-YE-Report.pdf> 115

City and County of Denver, accessed 21 July 2024, www.denvergov.org 116

Denver Housing Authority. *Board of Commissioners*. Accessed November 29, 2023, <https://www.denverhousing.org/board-of-commissioners/> 117

העיר דנבר

רשות הדיור העירונית בדנבר פועלת כמעין סוכנת של הרשות הממשלתית, מפקחת על הסיוע בשכ"ד ועורכת הגרלות שנתיות לשוברים לסיוע בדיור (הסיכוי לזכות בהגרלה מוערך כ-6%)¹¹⁸ הרשות גם קבעה קריטריונים לזכאות בנוסף להכנסה של 50% ומטה מההכנסה החציונית האזורית: עמידה בדרישות הפדרליות (היעדר הרשעות בעבירות מסוימות, ללא פינויים מדיור פדרלי בחומש האחרון בשלוש השנים האחרונות, ללא חובות לתכניות דיור מוזל ועמידה ברף הכנסה).¹¹⁹ ההגרות לזכאים נערכות מדי שנה והזוכים נדרשים לספק את המסמכים הנדרשים לאחר זכייתם.

לעיר דנבר תפקיד פעיל בפיתוח דב"י והנושא מעוגן בחקיקה העירונית. צו לדיור מכליל קיים בעיר מאז 2014, ובשנת 2022 אושרה הרחבת התכנית מכוחו כך שכל מיזם לבנית 10 יח"ד ומעלה יידרש להקצות 8%-12% מיחה"ד לדב"י, לזכאים שהכנסתם 60% ומטה מההכנסה החציונית האזורית. לדב"י לרכישה הזכאות תהיה לבעלי הכנסה של 80% ומטה מההכנסה החציונית האזורית (ניתן לראות כי קריטריונים אלה אינם חופפים לקריטריונים של הקרן למימון דב"י של מדינת קולורדו לעיל).¹²⁰

לעיר דנבר תפקיד פעיל בפיתוח הדב"י באמצעות רשות הדיור העירונית, הפועלת מכוח חקיקה עירונית. המימון מגיע בין היתר ממיסוי פעילות במקרקעין

הצו לדיור מכליל בדנבר מאפשר גמישות מסוימת בפיתוח, למשל בדרך של ניווד יחידות הדב"י לאתרים אחרים או יצירת פחות דירות בנשיגות גבוהה יותר. קיימים תמריצים שונים ליצירת יחידות הדב"י בפרוייקט עצמו ללא ניווד לאתרים אחרים, כמו למשל תקן חניה מופחת.¹²¹ בישראל מוכר נושא ניווד זכויות בנייה ביחס לבנייה רגילה, למשל בתכניות לשימור ובהתחדשות עירונית,¹²² אך לא בתחום הדב"י.

תכנית החובה לדב"י בדנבר, שנוצרה על ידי צו הדיור המכליל, פועלת תחת פיקוח ומעורבות של שתי מחלקות עירוניות: המחלקה ליציבות בדיור היא הגוף המוביל לנושא תכניות דב"י בעיר, והמחלקה לפיתוח ותכנון קהילתי הוא הגוף הממשלתי העוסק בהסדרת תכנון ושימושי קרקע.¹²³

דנבר מממנת דב"י גם באמצעות מיסוי פעילות במקרקעין. בשנת 2016 נוסדה בדנבר קרן לדיור בהישג יד – הקרן הייעודית הראשונה שהוקמה למטרות פיתוח, שימור ותחזוקה של דב"י.¹²⁴ דרך איזון בין רווחי מיסי מקרקעין והיטל פיתוח חד פעמי, כוונה הקרן לגייס 150 מיליון דולר במהלך עשר שנים ובכך ליצור או לשמר 6,000 יח"ד דב"י עבור משקי בית

Denver Housing Authority. *HCV Lottery*. Accessed November 29, 2023, <https://www.denverhousing.org/hcv-lottery/> 118

Denver Housing Authority. *Housing Choice Voucher*. Accessed November 29, 2023, <https://www.denverhousing.org/housing-choice-vouchers-section8/> 119

Denver Office of Economic Development. *Inclusionary Housing Ordinance*. Accessed November 30, 2023, <https://www.denvergov.org/content/dam/denvergov/Portals/690/Housing/IHO Summary Sheets 120315.pdf> 120

Kaplan Kirsch Rockwell. *Denver City Council Adopts Mandatory Affordable Housing Requirements*, June 8, 2022. Accessed December 1, 2023, <https://www.kaplankirsch.com/News-Publications/News/144907/Denver-City-Council-Adopts-Mandatory-Affordable-Housing-Requirements> 121

122 ר' למשל סימן ד' לחוק התכנון והבנייה, המאפשר ניווד זכויות בחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה.

Denver Community Planning and Development. *Mandatory Affordable Housing Ordinance & Affordable Housing Permanent Funds Ordinance*. Accessed December 4, 2023, https://www.denvergov.org/files/assets/public/community-planning-and-development/documents/zoning/text-amendments/housing-affordability/eha_rules_and_regulations.pdf 123

Denver Housing Stability (2021). *Denver Affordable Housing Fund (DRMC Chapter 27 Article V) Policy Review*. Accessed June 24, 2024 <https://robinkniech.net/wp-content/uploads/2021/05/affordable-housing-fund-drmc-chapter-27-article-v-policy-review.pdf> 124

בהכנסה בינונית ונמוכה.¹²⁵ מדויר זה נהנים תושבים בעלי הכנסה בטווח שבין 30% ומטה מההכנסה החציונית האזורית ועד משקי בית בני 4 נפשות והכנסה של 100% מההכנסה החציונית האזורית.¹²⁶

יזמים העומדים בתנאי הסף שנקבעו רשאים להגיש בקשה לתקציבי הקרן על בסיס שנתי.¹²⁷ ועדה מייעצת קובעת את הכללים לגבי שימוש בתקציב, ושיבותיה החודשיות פתוחות לציבור. המחלקה ליציבות בדיור מעסיקה צוות שתפקידו לוודא עמידת הפרוייקטים בתנאי המענקים.

לא כל הניסיונות של דנבר לשפר את נשיגות הדיור נשאו פרי. ב־2018 הושק פיילוט דו שנתי שייחודו בכך שהיה מיועד למשפחות עובדות בעלות הכנסה של 40%–50% מההכנסה החציונית האזורית.¹²⁸ משפחות אלה אינן זכאיות לסיוע פדרלי אך אינן משתכרות די כדי לעמוד בעלויות הדיור בעיר. בתכנית זו העיר סבסדה חלק מעלות הדיור כך שאותן משפחות יוכלו להתגורר בדירות במחירי שוק. משתתפים בתכנית נדרשו להשתתף באימון פיננסי. לאחר שנתיים היה תת רישום לתכנית, והיא הופסקה. אחת הסיבות לכך היתה כנראה נפח גדול של בירוקרטיה אשר בעלי דירות מהשוק הפרטי לא היו מורגלים בו.¹²⁹ עדיין, זוהי דוגמה לזיהוי צורך בדיור אצל חתך אוכלוסיה מסויים וניסיון של הרשות המקומית לגשר על הפער בין המענה שניתן ברמה הארצית לבין אותו צורך.

פיקוח על דיור בהישג יד בדנבר: העיר דנבר היא הגוף המוסמך לאכוף את חקיקת הדב"י העירונית בהתאמה לכללי הזכאות של משרד השיכון הפדרלי (HUD) ולחקיקת המדינה והחקיקה העירונית. "הפרה" כוללת מגוון רחב של התנהגויות שאינן מותאמות לנדרש, החל מחתימה על תצהיר כוזב בתהליך ועד להשכרה או מכירה של נכס במחיר החורג מהמותר (נזכיר כי פיתוח דב"י מזכה בהטבות). הפרת הסכם המגורים תיענה תחילה בהתראה תוך קריאה לתיקון ההפרה תוך פרק זמן קצוב מראש (לכל הפחות 30 ימים). במקרה של הפרה נמשכת או הפרה אחרת ניתן לקנוס את המשתמש בסכומים מדורגים המותאמים לסוג ההפרה. ביחס לבעלי הנכס הקנס ייגבה בגין כל יח"ד בה מתבצעת הפרה, למשל בחלוף פרק זמן מסוים ממתן ההתראה – עבור כל שלושה חודשי הפרה נוספים ייגבו 1,500 דולר קנס בגין כל יח"ד בהפרה.¹³⁰

ברמינגהאם, בריטניה



מצב הדיור בבריטניה כיום תואר על ידי מומחים כמשבר ההולך ומחמיר. בדומה לארה"ב, בשל מחירי הדיור הגבוהים ביחס לרמות ההכנסה, בעיקר בערים הגדולות, משקי בית רבים מתקשים לעמוד במחירי הדיור. ישנן רשימות המתנה ארוכות לדיור בסבסוד ממשלתי וקיימים יותר ויותר מחוסרי דיור. לצד זאת, אחד השינויים באופי הדיור בבריטניה במהלך השנים נראה עם התחזקות המעבר מדיור סוציאלי לדיור בשכירות פרטית (במחירי שוק).

בבריטניה יש הסטוריה ארוכה של אספקת דיור חברתי. תכניות לאומיות התרחבו משמעותית אחרי מלחמת העולם השנייה, באמצעות יצירת דיור עירוני, דהיינו דיור בבעלות הרשות המקומית. בשנות החמישים של המאה הקודמת, גופי שלטון מקומי בבריטניה בנו במוצא 147 אלף בתים בשנה, ובשנות השישים התגוררו כרבע מתושבי בריטניה בדיור בבעלות

Denver Affordable Housing Linkage Fee Application. Accessed December 4, 2023, https://www.denvergov.org/files/assets/public/affordable_housing_linkage_fee_application.pdf 125

Denver Affordable Housing Fund. Accessed December 4, 2023, <https://www.denvergov.org/Government/Agencies-Departments-Offices/Agencies-Departments-Offices-Directory/Department-of-Housing-Stability/Partner-Resources/Dedicated-Affordable-Housing-Fund> 126

Colorado dept. of Local Affairs, Division of Housing, Affordable Housing Dev. Funding Programs, Accessed June 24, 2024, <https://doh.colorado.gov/funding-application> 127

Kimura, Donna. Affordable Housing Finance, July 16, 2018. *Denver Approves Bold Rent Program*. Accessed on November 28, 2023, https://www.housingfinance.com/policy-legislation/denver-approves-bold-rent-program_o 128

Quinton, Sophie. Stateline, April 17, 2019. *This innovative housing program serves just 3 households*. Accessed November 30, 2023, <https://stateline.org/2019/04/17/this-innovative-housing-program-serves-just-3-households/> 129

City and County of Denver, Mandatory Affordable Housing Ordinance & Affordable Housing Permanent Funds Ordinance. 130

עירונית.¹³¹ מגמה זו המשיכה עשורים אחדים. במהלך הזמן רשויות מקומיות החלו לצמצם את תפקידן באספקת דיור בהישג יד.

ב־1980 החלה בבריטניה תכנית "הזכות לקנות" (Right to Buy Scheme), אשר הנגישה עבור דיירי הדיור העירוני את רכישת יחידת הדיור שהתגוררו בה – ותוך כך צמצמה את מלאי הדיור העירוני הקיים. ההערכה היא שכ־2 מיליון יח"ד של דיור בהישג יד להשכרה נמכרו כחלק מתכנית הזכות לקנות.¹³² בשנת 1988 חוק הדיור איפשר לרשויות המקומיות להעביר בעלות במלאי הדיור שלהן לארגוני דיור, בעלים לא למטרות רווח המספקים בתים ותמיכה לכ־6 מיליון איש בבריטניה.¹³³ כך עשו רשויות מקומיות רבות – והפחיתו עוד את המלאי.¹³⁴ יתכן שבנקודה זו, הסמכות שניתנה בחקיקה האיצה מהלך בעייתי ללא ראייה כוללת.

בנוסף לשינויים אלה, גרעונות בתקציב הובילו לצמצום הקצאות הכספיים ליצירת מלאי לאומי של דיור חברתי. לפי הוועידה לדיור בהישג יד (Affordable Housing Commission), תקציב הפיתוח הלאומי השנתי לרשויות מקומיות בבריטניה צנח משמעותית – ממוצע של 100,000 יח"ד בשנה בין שנות ה־60 לשנות ה־70 של המאה הקודמת, עד לקרוב לאפס בשנות ה־90.¹³⁵ על רקע זה, המגמות והמדיניות תורגמו ליותר מהכפלה של מגזר הדיור הפרטי להשכרה בעשרים השנים האחרונות: מיחס של יחידת דיור אחת להשכרה מכל עשר דירות, הפך היחס ליח"ד אחת להשכרה מכל חמש דירות בבעלות פרטית. המשמעות היא בין היתר זינוק בהיקף אוכלוסיית השוכרים הנתונים למחירי שוק.

על רקע זה קיימות בשנים האחרונות תכניות ליצירה והגדלה משמעותית של מלאי הדיור בהישג יד – ר' להלן.

בבריטניה אין הגדרה בחוק להגדרת נשיגות הדיור.¹³⁶ ההגדרה הנפוצה ביותר לדב"י נקבעה במסמך **מדיניות התכנון הלאומית (National Planning Policy Framework)**. במסמך זה, בו עושות שימוש רשויות התכנון, מוגדר דיור בהישג יד כ"דיור להשכרה או למכירה עבור מי שאינו יכול לממן את הדיור שלו במחירי השוק", ובכלל זה דיור להשכרה מתחת למחיר שוק, כמו גם טווח של שכירות ביניים ואפשרויות לבעלות.¹³⁷ בדו"ח שנת 2020 "הופכים את הדיור לנשיג שוב" המועצה הבריטית לדיור בהישג יד הציגה דרישה כי עלויות דיור לא יעלו על 33% מההכנסה נטו, וגודל והרכב משק הבית מובאים בחשבון.¹³⁸

מדיניות התכנון הלאומית בבריטניה מכירה בכך שדב"י חייב להיות בעדיפות גבוהה, ומחייבת כי תכניות פיתוח גדולות יכללו פיתוח דיור, תוך המלצה כי לפחות 10% מדיור זה יהיה נשיג לבעלות, בכפוף לחריגים. עם זאת, מדיניות התכנון

National Housing Federation. *About Social Housing*, accessed January 4, 2024, <https://www.housing.org.uk/about-housing-associations/about-social-housing/> 131

The Smith Institute. *Making Housing Affordable Again: Rebalancing the Nation's Housing System*, Affordable Housing Commission, March 2020. Accessed January 4, 2024, <https://nationwidefoundation.org.uk/wp-content/uploads/2020/03/Making-Housing-Affordable-Again.-The-Affordable-Housing-Commission.pdf> 132

National Housing Federation. *About Housing Associations*, accessed January 4, 2024, <https://www.housing.org.uk/about-housing-associations/> 133

National Housing Federation. *About Social Housing*, accessed January 4, 2024, <https://www.housing.org.uk/about-housing-associations/about-social-housing/> 134

The Smith Institute. *Making Housing Affordable Again: Rebalancing the Nation's Housing System*, Affordable Housing Commission, March 2020. Accessed January 4, 2024, <https://nationwidefoundation.org.uk/wp-content/uploads/2020/03/Making-Housing-Affordable-Again.-The-Affordable-Housing-Commission.pdf> 135

House of Commons Library. *Policy Briefing: What is affordable housing?* Accessed January 4, 2024, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7747/> 136

Dept. of Levelling Up, Housing and Communities, *National Planning Policy Framework*, December 2023, Pp. 66, Accessed June 24, 2024 https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65a11af7e8f5ec000f1f8c46/NPPF_December_2023.pdf 137

The Smith Institute. *Making Housing Affordable Again: Rebalancing the Nation's Housing System*, Affordable Housing Commission, March 2020. Accessed January 4, 2024, <https://nationwidefoundation.org.uk/wp-content/uploads/2020/03/Making-Housing-Affordable-Again.-The-Affordable-Housing-Commission.pdf> 138

**חוק התכנון והבנייה
הבריטי מייצר מנגנון
הסכמי המאפשר לחייב
יזמים להקצאות יחידות
דב"י בפרוייקטים. יחידות
אלה מיועדות למגוון קהלי
יעד, שלרשותם מספר
מסלולים: בעלות משותפת,
בעלות לבעלי מוגבלות,
בעלות לזקנים ו"משכירות
לבעלות"**

הלאומית לא מחייבת סף מינימום של אספקת היצע דיור להשכרה, ומשאירה זאת לקביעת רשויות התכנון המקומיות.¹³⁹ חובת הקצאת דב"י הקיימת בישראל בתמ"א 4/35 בבנייה מעל היקף מינימלי מזכירה מעט מנגנון זה.

בנוסף לקביעת מטרות הדיור הלאומיות, מדיניות התכנון הלאומית מספקת הדרכה לגופי תכנון מקומי לגבי תכנון בהתאם לצרכי הדיור של האוכלוסיה המקומית. המדיניות מזכירה שכדי לקבוע מספר מינימום של יח"ד נדרשות, יש צורך במדיניות אסטרטגית מבוססת על הערכת צרכי דיור מקומיים, ושמוחבתם של מתכננים לשקול צרכי קבוצות שונות כמו משפחות עם ילדים, אנשים זקנים, סטודנטים, אנשים עם מוגבלות וכיוצא באלה.¹⁴⁰ מדיניות התכנון הלאומית גם מכירה בתפקיד רשויות התכנון בהנחיית הפיתוח של דב"י דרך הקצאת קרקע והליכי רישוי. לצד זאת, מוערך כי רק כ-40% מרשויות התכנון המקומיות מחזיקות תכניות מקומיות מעודכנות או מהחומש האחרון.¹⁴¹ מדיניות התכנון הלאומית עודכנה לאחרונה בדצמבר 2023 על ידי מחלקת קידום הדיור במשרד השיכון.¹⁴²

יצירת דב"י ברמה הלאומית: המנגנון בו בדרך כלל נעשה שימוש כדי לחייב

הכללת דב"י בפיתוח חדש בבריטניה מעוגן בסעיף 106 לחוק תכנון ערים וכפרים משנת 1990 (על תיקונו) ומכונה משום כך "הסכם סעיף 106" – הסכם מבוסס חוק שהפרתו נושאת סנקציות של פיצוי ואף צו מניעה.¹⁴³ המדובר בהתחייבות הסכמית של יזם בפרוייקט פיתוח להשקעה בדב"י במגוון מסלולים, כגון הצגת מספר מסויים של יחידות דב"י שיוקמו בפרוייקט או סכום שישולם חלף אספקת יח"ד דב"י.¹⁴⁴ הכספים הנאספים מוקצים בחזרה לפרוייקטים המייצרים דב"י דרך מענקים המוסדרים באותו סעיף 106. ארגונים בקהילה וארגונים ללא מטרות רווח יכולים להגיש בקשות למענקים מכספים אלה.¹⁴⁵ קיים דמיון מסוים בין מתווה זה לבין חוק התכנון והבנייה הישראלי המאפשר יחידות דב"י כיחידות תוספתיות בקרקע פרטית, אולם בישראל חסר חלק משמעותי מההסדר, והוא – הקצאת כספי "כופר דב"י" (סכום המשולם חלף אספקת יח"ד דב"י) בזיקה לפרוייקטים המייצרים דב"י.

פרוייקטים הזכאים למענקי סעיף 106 יכולים לכלול שני סוגים של דב"י להשכרה – שכירות חברתית ושכירות דב"י, ומספר סוגים של דב"י לבעלות. שכירות חברתית היא מתחת למחיר שוק בעוד דב"י הוא 80% ממחיר השוק. רמת השכירות לדיור חברתי מחושבת בנוסחה הנקבעת בתקנות, באמצעות תקן השכירות לדיור חברתי. הנוסחה מבוססת על ערכי הקרקע וההכנסות המקומיות (מחיר מטר).¹⁴⁶ הזכאים למענקי סעיף 106 יכולים לכלול בעלות משותפת, בעלות לבעלי מוגבלות, בעלות משותפת לזקנים, ופרוייקטים של "משכירות לבעלות".¹⁴⁷ בקטגוריית בעלות משותפת אדם יכול

Gov.UK. National Planning Policy Framework. Accessed January 3, 2024, <https://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework--2> 139

Gov.UK. National Planning Policy Framework. Accessed January 3, 2024, <https://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework--2> 140

Parliament.UK. House of Commons Committee Report: Reforms to national planning policy, July 2023. 141 Accessed January 5, 2024, <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmselect/cmcomloc/1122/report.html>

Gov.UK. National Planning Policy Framework. Accessed January 3, 2024, <https://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework--2> 142

UK Gov. Housing, Local and Community – Planning System, Planning Obligations Guidelines, Accessed June 24, 2024, <https://www.gov.uk/guidance/planning-obligations> 143

Local Gov. Association, S106 Obligations Overview, Accessed June 24, 2024 <https://www.local.gov.uk/pas/topics/delivery/delivery-archive/developer-contributions-cil-s106-archived-pages/archived-s106> 144

East Cambridgeshire District Council, Section 106 Grant Funding. Accessed January 6, 2024, <https://www.eastcamb.gov.uk/finance/section-106-grant-funding> 145

Gov.UK. Capital Funding Guide. Accessed July 3, 2024, <https://www.gov.uk/guidance/capital-funding-guide> 146

Gov.UK. Capital Funding Guide. Accessed January 6, 2024, <https://www.gov.uk/guidance/capital-funding-guide> 147

לשכור חלק מהבית ולשלם שכירות על החלק השני.¹⁴⁸ בקטגוריות משכירות לבעלות, ניתן להשכיר את הבתים בעלות נמוכה למשפחות עובדות, המקבלות כך הזדמנות לחסוך הון עצמי ראשוני לקניית הבית הראשון שלהן. השכירות (כולל דמי ניהול) נקבעת ב-80% ומטה ממחיר שוק לחמש שנים לפחות, כדי לאפשר חיסכון לבעלות משותפת.¹⁴⁹ 47% מכל הדב"י הנבנה בבריטניה בשנים 2022–2023 מומן דרך הסכמי סעיף 106.¹⁵⁰

גוף נוסף הפועל בבריטניה ברמה הלאומית הוא Homes England. גוף זה נוסד לפי חוק המסדיר את פיתוח ושיפוץ הדיור (Housing and Regeneration Act) מ-2008 הממומן על ידי המשרד. זהו גוף ציבורי שאינו משויך לאף משרד, כדי לגשר בין רשויות מקומיות, מדיניות ארצית, ויזמים פרטיים. Homes England מספקת מימון פיתוח לבונים מקומיים, בטווח שבין יזמים בסדר גודל בינוני-קטן למימון פרויקטים מאסיביים.¹⁵¹ "בתים אנגליה" עובדת עם ישויות שונות כדי למנף קרנות ציבוריות עם משקיעים פרטיים כדי לקדם פיתוח דיור בבריטניה. המשקיעים ניגשים בבקשת מענק תחרותית המתייחסת לאזור מסויים. לאזור לונדון רבתי ישנו גוף ייעודי מקביל בשם "רשות לונדון רבתי". לפי תחזיות משרד השיכון בבריטניה, אשר מנציחה בארגון "בתים אנגליה" ליישום חלק מאפיקי המימון שלו, המשרד צופה להשקיע כ-20.7 מליארד פאונד (במחירי 2021–2022) תמורת 363,000 בתים במימון מענקי כשהבתים האלו יושלמו בין אפריל 2015 למרץ 2032. הוא מצפה להשקיע 12.2 מליארד פאונד (מחירי 2021–2022) על 258,500 בתים במימון מענקי מחוץ ללונדון ו-8.5 מליארד פאונד על כ-104,500 בתים במימון מענקי בלונדון. לפי הידוע בשנת 2022, נראה כי המשרד עצמו מעיד כי הוא לא יעמוד במטרות אלה במלואן.¹⁵²

העיר ברמינגהאם

ברמינגהאם היא העיר השניה בגודלה בבריטניה עם אוכלוסיה של מעל 1.3 מיליון נפש. האוכלוסיה מצופה לגדול במעל 150 אלף נפש עד 2031, ובכך יוחרף עוד יותר משבר הדיור בעיר.¹⁵³

החוק לפיתוח ושיפוץ הדיור מ-2008 דורש מכל רשות מקומית בבריטניה להכין תכנית להקצאת דיור חברתי. למטרה זו, דיור חברתי מוגדר כבתים בעלות נמוכה להשכרה ומכירה לאנשים שאינם יכולים למלא אחר צרכי הדיור שלהם בשוק הדיור הכללי (בדומה להגדרת דיור בהישג יד במדיניות התכנון הלאומית לעיל). תכנית זו מעודכנת מדי מספר שנים. התהליך המעודכן הכולל קליטת מידע מרשויות מקומיות אחרות, ספקי דיור רשומים עם מלאי דיור זול באזור, וארגוני מתנדבים, כמו גם דיירים פוטנציאליים.¹⁵⁴ על התכנית להציג כיצד תקצה הרשות דיור בדרך הוגנת, שקופה ויעילה, תוך תעודוף בעלי הצורך הגדול ביותר.

Gov.UK. New National Model for Shared Ownership. Accessed February 2, 2024, <https://www.gov.uk/government/consultations/new-national-model-for-shared-ownership> 148

Gov.UK. Capital Funding Guide: Rent to Buy. Accessed February 2, 2024, <https://www.gov.uk/guidance/capital-funding-guide/2-rent-to-buy> 149

Gov.UK. Affordable Housing Supply in England: 2022-2023, November 2023. Accessed February 2, 2024, <https://www.gov.uk/government/statistics/affordable-housing-supply-in-england-2022-to-2023/affordable-housing-supply-in-england-2022-to-2023> 150

Gov.UK. Homes England strategic plan 2023 to 2028, May 2023. Accessed February 2, 2024, <https://www.gov.uk/government/publications/homes-england-strategic-plan-2023-to-2028/homes-england-strategic-plan-2023-to-2028-accessible-version> 151

National Audit Office UK, Gareth Davis, The Affordable Homes Programme Since 2015, Dept. Of Levelling Up, Housing and Communities, Aug. 2022, Accessed June 25, 2024, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2022/09/The-Affordable-Homes-Programme-since-2015.pdf> 152

Population UK. Birmingham Population 2023. Accessed January 4, 2024, <https://www.ukpopulation.org/birmingham-population/> 153

Birmingham City Council. Birmingham Choice: Birmingham City Council Housing Allocation Scheme, January 2023. Accessed January 8, 2024, https://www.birmingham.gov.uk/downloads/file/5660/housing_allocation_scheme_document_april_2017 154

בברמינגהאם, הרשות המקומית הנדרשת לפתח תכנית לדיור חברתי היא מועצת העיר הנבחרת.¹⁵⁵ לאחר שמועצת העיר מאשרת את התכנית לדיור חברתי, הממשל המקומי ונציגי תלונות הציבור (Social Care Ombudsman) אחראים לפיקוח והיבטי רגולציה. העיר ברמינגהאם היא הבעלים של ומנהלת 60,576 יח"ד של דיור חברתי להשכרה, ובכך היא מהווה אחד מבעלי הבית הגדולים בבריטניה.

חוק השיוויון 2010, סעיף 149 ("חובת השיוויון במגזר הציבורי"), מחייב רשות מקומית – כאן מועצת העיר ברמינגהאם – לקיים גישה שווה כשמדובר במערכת ההקצאות. מכאן, שעל השלטון המקומי לנטר את תוצאות ההקצאה כדי לקבוע אם חובה זו מתקיימת ולזהות הטיה שלילית נגד אנשים מקבוצות מיעוט. עם זיהוי פגיעה בשיוויון ההזדמנויות יש לאמץ תכנית לצמצום השפעות שליליות של הפגיעה בשיוויון. בתכנית הנוכחית של ברמינגהאם, הוקדשה תשומת לב מיוחדת לצרכי דיור של פליטים, צוענים ונוודים, אנשים עם מוגבלות, זקנים, אנשים עם בעיות בריאות הנפש ואנשים המזוהים כלהט"ב.¹⁵⁶

ברמינגהאם נודעה בעת האחרונה ברשימת ההמתנה שלה לדיור חברתי. כיום ישנם מעל 23,000 משקי בית ברשימות ההמתנה, ובנוסף 11,000 פונים שטרם הוערכה פנייתם. מתוך 23,000 משקי הבית ברשימה, 5,000 הם חסרי בית.¹⁵⁷

בממוצע, העיר מקבלת 400 פניות חדשות בשבוע ויכולה להקצות רק 2,000–3,000 יח"ד בשנה בממוצע. באזורים מסויימים של העיר ימתינו הפונים מעל 20 שנה לדיור.¹⁵⁸ על רקע זה נערכה תכנית ההקצאות "ברמינגהאם צ'ויס: מערכת ההקצאה לדיור חברתי של מועצת העיר ברמינגהאם", אשר עודכנה לאחרונה בינואר 2023.¹⁵⁹ זוהי מערכת להגשת בקשות לסיוע מגוון בדיור, על רקע הפער הגדול בין ההיצע הנמוך לביקוש. התכנית מסווגת את המבקשים לארבע קטגוריות של דחיפות, וכל משק בית יקטלג את עצמו ברמת הדחיפות בהתאם לנסיבותיו (למשל, אלימות במשפחה או אובדן בית בשל אסון טבע לאומי יהיו בקטגוריית עדיפות א'). התכנית משמשת כמדריך לכל הבקשות לדיור חברתי בעיר, כולל בענין ניהול רשימות ההמתנה.¹⁶⁰

בנוסף לדיור החברתי בבעלות או ניהול העיר, מוערך שבתחום העיר ברמינגהאם יש כ-80 אלף יח"ד של דב"י המושכרות בשוק הפרטי. יחידות אלה הן בבעלות יחידים או חברות פרטיות המאפשרות לאדם לגור בהן תמורת שכ"ד מופחת.¹⁶¹

בשנת 2009 הקימה מועצת העיר ברמינגהאם גוף עצמאי שיתמקד במשבר הדיור האזורי, בשם Birmingham Municipal Housing Trust. זוהי הזרוע הביצועית של פיתוח הדיור בעיר, שהוקמה כדי להגדיל את מלאי הדיור החברתי המצטמצם. גוף זה פיתח מאז היווסדו יותר דב"י מכל יזם אחר בעיר, עד כדי כ-45% מסך כל השלמות הבנייה. לשנים 2019–2029

Birmingham City Council. *Birmingham Choice: Birmingham City Council Housing Allocation Scheme, January 2023*. Accessed January 8, 2024, https://www.birmingham.gov.uk/downloads/file/5660/housing_allocation_scheme_document_april_2017

Birmingham City Council. *Birmingham Choice: Birmingham City Council Housing Allocation Scheme, January 2023*. Accessed January 8, 2024, https://www.birmingham.gov.uk/downloads/file/5660/housing_allocation_scheme_document_april_2017

Housing Today UK. Barber, Olivia. *Birmingham Council considering closing its social housing waiting list*. 157 February 4, 2024. Accessed February 5, 2024, <https://www.housingtoday.co.uk/news/birmingham-council-considering-closing-its-social-housing-waiting-list/5127626.article>

Housing Today UK. Barber, Olivia. *Birmingham Council considering closing its social housing waiting list*. 158 February 4, 2024. Accessed February 5, 2024, <https://www.housingtoday.co.uk/news/birmingham-council-considering-closing-its-social-housing-waiting-list/5127626.article>

Birmingham City Council: Housing Allocation Scheme. Retrieved on February 3, 2024 from: https://www.birmingham.gov.uk/info/20006/housing/1213/housing_allocation_scheme

Birmingham City Council. *Birmingham Choice: Birmingham City Council Housing Allocation Scheme, January 2023*. Accessed January 8, 2024, https://www.birmingham.gov.uk/downloads/file/5660/housing_allocation_scheme_document_april_2017

Birmingham City Council. *Housing Options Update December 2023*. Accessed January 8, 2024, <https://www.birminghamchoice.co.uk/Data/Pub/PublicWebsite/ImageLibrary/Housing%20Options%20in%20Birmingham%20Pack.pdf>

עתיד אותו גוף להמשיך לייצר כ-3,000 יח"ד להשכרה ומכירה בעלות מוערכת של 346 מיליון פאונד.¹⁶² הקרקעות שמחזיקה BMHT ממומנות בעזרת שילוב מקורות פנימיים, הקצאות ועודפים ממכירות בתים. הקרקע עצמה מתקבלת בהקצאה ללא עלות.

מחקר משווה – סיכום



כפי שעולה מפרק זה, המאפיין הבולט ביותר של ערי העולם שנסקרו בהשוואה לישראל הוא **תפיסת השלטון המקומי כאחראי משותף לנושא הדיור לצד השלטון המרכזי, ובהמשך לכך – היקף הסמכות כמו גם האחריות של רשויות השלטון המקומי בכל הנוגע לדיור בהישג יד** (ולדיור מגוון בכלל). בכל הערים שנסקרו קיימת אחריות לשלטון המרכזי על סוגיית הדיור ועל משבר הדיור בפרט, אולם השלטון המקומי בערים הוא שחקן רלוונטי לא רק ביישום – כפי שבעיקר קורה בישראל – אלא גם בחקיקה ובתכנון האסטרטגי ארוך הטווח. לא רק זאת, אלא שעריכת תכנון כזה מוטל כחובה על השלטון המקומי. מקורות הסמכות והתקציב לעסוק בכך ואף ליישם זאת מגיעים מחקיקה כלל ארצית, מהנחיות מדיניות ומתכניות תקצוב המבוססות על כלים מגוונים – מגיוס אג"ח דרך מיסוי היזמים ועד מיסוי ייעודי של האזרחים למטרה זו.

בישראל, גם מדיניות עירונית – ככל שזו מקודמת – נתקלת לבסוף בחסם מרכזי: קרקעות בבעלות המדינה שם יישום המדיניות העירונית נתון לשיקול דעת השלטון המרכזי בדמות רמ"י. לעומת זאת בערים שנסקרו, הציפיה היא כי העיר (ובארה"ב גם ה-state) תיקח חלק לא רק בהתמודדות עם ההשלכות המיידיות של מצוקת הדיור, כמו תושבים חסרי דיור או משפחות שנקלעות למעגל תמיכת הרווחה, אלא גם תהיה שחקן מוביל במיפוי הבעיה ובפתרונות לה. ציפיה זו מקבלת גיבוי במתן סמכות (ואף הוראות חובה) בחקיקה, בהנחיות מדיניות מחייבות ובהקצאת תקציבים. כל אלה מאפשרים לשלטון המקומי לפעול בזירת הדיור המגוון, לרבות דיור בהישג יד.

Birmingham City Council. *Birmingham Housing Strategy, 2023-2028*. Accessed January 5, 2024, https://www.birmingham.gov.uk/download/downloads/id/25281/housing_strategy_2023_to_2028.pdf

4

מסקנות והמלצות

מכל האמור לעיל עולה, כי ישראל אינה יוצאת דופן בהתמודדותה עם מחירי דיור מאמירים ומשבר דיור מתמשך. גם מדינות שעל פניו אינן מאופיינות בצפיפות גבוהה ביחס לשטח קרקע מצומצם עומדות בפני מחסור בדיור המותאם לשכבות האוכלוסיה השונות. בצד הבדלים בין המדינות הללו נראים גם קווים משותפים בהתמודדותן עם סוגיית הדיור. חלק מקווים אלה מתכתבים עם החסמים שהועלו ביחס למתרחש בישראל. הקווים המשותפים עוסקים בהיבטים ארגוניים, ניהוליים, רגולטורים ומימוניים של הדב¹⁶³:

❖ **היבטים ארגוניים וניהוליים:** בכל המקומות שנסקרו קיימת זרוע מקומית האמונה על סוגיית הדיור עבור הרשות המקומית. אותה זרוע של השלטון המקומי עשויה להיות מקושרת גם לשלטון המרכזי, כמו בארה"ב, או עצמאית יותר כמו בבריטניה, אך היא בכל מקרה קיימת ומתפקדת כגוף אחראי מקומי על נושא זה. בישראל נושא ניהול הדיור המקומי נמצא בראשיתו ממש: רשות דיור עירונית קיימת רק בתל אביב, והוקמה ביוזמת העיריה.

❖ **היבטים רגולטוריים:** בכל המקומות שנסקרו קיימת חובה חוקית של הרשות המקומית, הקבועה ברמה הארצית או מדינתית, לערוך תכנית מקומית להערכת מצב והצרכים בתחום הדיור ולקידום פתרונות מותאמים. לצד זאת קיימת סמכות לשלטון המקומי ליישם על פי שיקול דעתו, במגבלות החוק, את הדרכים להתמודדות עם המצב, הנגזרות מההערכה של הצרכים, ואת הפתרונות שהוא רואה בהם כמתאימים – למשל, האם להקדיש את התקצוב לבניית יחידות דב¹⁶⁴ חדשות או לשיפוץ יח"ד קיימות.

בישראל, הערוץ הקיים לשקילת מגוון צרכי הדיור העירוניים והפתרונות להם הוא תכנית מתאר כוללנית. עריכת תכנית מתאר כוללנית חייבת לכלול גם את הערכת הצורך בדיור בהישג יד בראייה כלל עירונית.¹⁶³ עם זאת, כידוע אין חובה לערוך תכנית כזו (בירושלים למשל לא קיימת תכנית מתאר כוללנית תקפה לעיר).¹⁶⁴ גם מדיניות עירונית לדיור נעשית בישראל באופן וולונטרי.

חסרון משמעותי של מדיניות עירונית בהיבט הדב¹⁶⁵ הוא כי היא אינה חלה, כברירת מחדל, על קרקע מדינה בתחום הרשות המקומית, אלא רק בהסכמת המדינה. כך נוצרים פערים בין שיעור ההקצאות ואף שיעור ההנחה בדמי השכירות בקרקע עירונית (סחירה או לצרכי ציבור) או פרטית לעומת קרקע מדינה, כפי שקורה בתל אביב. דבר זה מסכל את האפשרות להתאים את הדב¹⁶⁶ בקרקע מדינה לצרכי המקום ובפרט למחירי הדיור בעיר המסוימת.

יחד עם הפער בהגדרת הדב¹⁶⁷ בחקיקה ביחס לקרקע מדינה לעומת קרקע פרטית (השכרה לפחות ל-15 שנה ללא תקרת שכירות לעומת השכרה לפחות ל-20 שנה עם תקרת שכירות) – **הדברים יוצרים הבדלים משמעותיים בין דב¹⁶⁸ בקרקע מדינה לדב¹⁶⁹ בקרקע עירונית, הבדלים שאין להם הצדקה עניינית והם מבטאים בעיקר את יכולתה של רמ"י כזרוע של המדינה לנהוג כרצונה בקרקע מדינה ללא התאמות מקומיות.**

❖ **היבטי מימון:** במקומות שנסקרו ישנו שימוש בכספים ייעודיים לדב¹⁷⁰, בין אם באמצעות קרנות ייעודיות למימון דב¹⁷¹ או באופן אחר, כשההקצאה מגיעה גם ממקורות מקומיים ולא רק ממימון ממשלתי.

כל אלה תומכים בשימור שוק הדב¹⁷² הקיים כמו גם בפיתוח מלאי חדש במדינות שנסקרו, והם מתבססים, בתמצית, על מספר אדנים:

■ קביעת מטרות/יעדים על ידי הממשל המרכזי;

■ הגדרה ברורה לדב¹⁷³ ביחס לכל דברי החקיקה הרלוונטים – בהסתייגות כי בבריטניה לא קיימת הגדרה בחוק, אך ההגדרה שנקבעה במדיניות היא ההגדרה המקובלת;

163 עת"מ 38359-02-16-16 שופרסל בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז המרכז ואח', פורסם במאגר נבו, 25.10.16.
164 סעיף 62א(ג) לחוק התכנון והבנייה.

- תנאי זכאות מובנים, הנקבעים על ידי השלטון המרכזי ומיושמים בצורה מותאמת למצב המקומי – כמו ההתאמה להכנסה חצינית מקומית בארה"ב. החציון נקבע על ידי הממשל הפדרלי ביחס לכל מקום ומקום;
- מערך מימון שמקורו הן בשלטון המרכזי והן בשלטון המקומי. השלטון המקומי נהנה מגמישות יחסית באופן ההקצאה של אותו מימון;
- סמכויות חקיקה, מימון וביצוע לרשות המקומית.

נראה כי הבדל בולט בין ישראל למדינות שנסקרו הוא כי במדינות אלה קיימת זרוע שלטונית ייעודית לייצור מלאי דב"י, ניהולו ופיקוח עליו – הן ברמה ארצית והן ברמה מקומית. בישראל אין כיום בפועל גוף כזה – אף שהסמכות בחוק לייצר אותו קיימת. גם זרוע שלטונית מקומית לניהול דב"י אינה קיימת בישראל, למעט בתל אביב. מעבר ליעילות, זרוע שלטונית מקומית הקיימת בדוגמאות מהעולם גם מבטאת את העצמאות היחסית של הרשות המקומית לנושא הדב"י יחד עם האחריות הנלווית לכך, לעומת ריכוזיות גבוהה בישראל המתבטאת בין היתר בהעדר שליטה מוחלט של הרשות המקומית על תנאי הזכאות ובנתק אותו הזכרנו בין מדיניות הדיור ברשות המקומית לבין הנעשה בקרקע מדינה, המהווה לעיתים את חלק הארי של הדב"י בעיר.

בצד הריכוזיות הגבוהה ניתן לומר בזירות, כי מסתמנת מגמה של שינוי התייחסות מצדן של מספר רשויות מקומיות בישראל לחלק שלהן בהתמודדות עם נושא זה. כדי שמגמה זו תוכל לבוא לידי ביטוי, נראה כי לפני הכל נדרש שינוי תפיסה כולל בכל הנוגע לחלוקת האחריות בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי בסוגיית הדיור בהישג יד, והגדלת סמכות השלטון המקומי לעסוק בנושא. המגמה של הרחבת סמכויות הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה היתה משמעותית בעולם התכנון, אך לא הובילה למהפיכה תפיסתית בהיררכיות השלטון ביחס לאחריות המצופה מהשלטון המקומי, והיא נחשבת כצעד של התייעלות לא פחות, אם לא יותר, מאשר של העברת אחריות.¹⁶⁵ שינוי תפיסה בחלוקת האחריות בין השלטון המקומי למרכזי בנושא הדיור יכול להוביל להגדלת סמכות הרשות המקומית ביחס לשני נושאים קריטיים – קביעת תנאי הזכאות, המגדירים את קהל היעד, וקביעת עומק ההנחה בדמי השכירות בדב"י במחיר מוזל גם ביחס לקרקע מדינה. על מנת ששינוי תפיסה אכן יקרה, נדרשים תיקוני חקיקה ושינויים אחרים, שמטרתם הסרת חסמים משלב הביצוע והגדלת האחריות והסמכות לשלטון המקומי כמי שיכול – ובמקרים רבים גם מעוניין – לפתח ולנהל את הדב"י המקומי.

שינויים רגולטוריים



1. **התאמה פנימית בין הוראות החקיקה:** נדרשת התאמת חוק עידוד השקעות הון להוראות התוספת השישית לחוק התכנון והבנייה, כך שההטבה במס תינתן גם ביחס לדירות להשכרה במחיר מופחת ולא רק ביחס לדירות להשכרה במחיר שוק לטווח ארוך כפי שקורה היום. כתוצאה לוואי, הדבר גם יאפשר לרשות המקומית לעקוב אחרי מלאי הדיור להשכרה גם בדרך של רישום תשלומי אגרות בנייה מופחתות בגין בניית דירות אלה. בנוסף יש לבחון הגדלת ההקלה במס הניתנת בגין דירות שיושכרו במחיר מופחת – שם ההטבה לציבור גדולה יותר והמגבלה שנוטל על עצמו היזם משמעותית יותר.
2. **העברת סמכויות פיקוח לשלטון המקומי ותקצובן:** הפיקוח על דיור בהישג יד בקרקע לצרכי ציבור ובקרקע פרטית מצוי היום בידי המדינה, שמצידה אינה מיישמת סמכות זו בפועל. כיום לא קיים כל גוף או ענף במשרד השיכון האמון על דיור בהישג יד. מצב זה הוא בעייתי כשלעצמו, אך מעבר לכך – אנו סבורות כי נכון יותר לבצע פיקוח זה בסמכות מקומית, שכן הרשות המקומית היא המצויה בשטח, בחלק מהמקרים מנהלת את הדיור (בשטחי הציבור), יש לה קשר עם היזם, ומגע עם תושבים הוא לחם חוקה. ניתן ליישם זאת באמצעות הטמעת החקיקה הרלוונטית בחוקי עזר עירוניים, לאחר תיקון חקיקה ראשית, במידת הנדרש. קנסות ישולמו לקרן ייעודית בדומה לקרן שמירת הניקיון בחוק שמירת הניקיון. יש לשקול התאמת גובה הקנס לגובה ההטבה, כמקובל בדיני התכנון והבנייה.

165 מינהל התכנון, דגשים מרכזיים לרפורמה בתכנון ובנייה – תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה, יוני 2014, עמ' 7, <https://www.gov.il/BlobFolder/guide/aboutreform/he/KeyHighlightsConstructionLicensingReform0614.pdf>

3. **התאמה בין אחריות לסמכות** – יחידות דב"י בשטח למבני ציבור מצויות בבעלות הרשות המקומית ובניהולה. הרשות המקומית נדרשת לנהל את ההגדרות (לצד סמכות להעביר מטלה זו ליזם), והוועדה המקומית לתכנון ובנייה היא הנושאת בנטל הפקעת הקרקע. לעומת זאת, תנאי הזכאות לדב"י בשטחי ציבור נקבעים רק על ידי המדינה, למעט בהקצאת שיעור נמוך של עד 15% מהדב"י לבני המקום – בעוד שמבין בני המקום, זכאים רק אלו העומדים בתנאי הזכאות שקבעה המדינה. על מנת לאפשר לרשות המקומית לנהל את כל מכלול הדב"י בשטחי הציבור, יש לאפשר בנוסף לתנאי הזכאות שתקבע המדינה גם גמישות מקומית, למשל – לאפשר תעדוף לבעלי משלח יד המצוי במחסור באותה רשות מקומית, קבוצות גיל המצויות בחסר בגלל שינויים דמוגרפיים וכיוב' – והכל תוך שמירת עיקרון השוויון המהותי.¹⁶⁶ אפשרות לתעדוף כזה עשויה גם להגדיל במידת מה את המוטיבציה של הרשות המקומית לייצר דב"י בשטחי הציבור כפתרון מסוים לבעיות מקומיות שונות – כפי ששמענו בפתח תקוה ביחס למצוקת העובדים בבית החולים בילינסון וכפי שנעשה בתל אביב בקרקע עירונית סחירה בפרייקט בית המורה.

4. **התניית אישור תכנית ותמ"ל בהסכמת הרשות המקומית** – כיום קיים ביטוי לעמדת הרשות המקומית בקידום תכנית מכוח חוק הותמ"ל: ראש הרשות המקומית שבתחומה נכלל רוב שטח התכנית הוא חבר/ת ועדה אד-הוק¹⁶⁷ וחבר בוועדת המשנה לשמיעת התנגדויות;¹⁶⁸ הכללת קרקע בבעלות רשות מקומית בתכנית ותמ"ל טעונה הסכמת הרשות המקומית;¹⁶⁹ והמלצת מנהל מינהל התכנון לעניין הכרזה על מתחם מועדף לדיור שאינו קרקע מרובת בעלים טעונה בין היתר התייעצות עם הרשות המקומית שבתחומה מצויה הקרקע.¹⁷⁰ עם זאת, הסכמת הרשות המקומית היא תנאי להפקדת תכנית מכוח חוק ותמ"ל רק כאשר מדובר בתכנית מסוג התחדשות עירונית.¹⁷¹ בהיקפי הדיור בהם מדובר, ישנו היגיון רב בשדרוג מעמד הרשות המקומית במסגרת קידום תכנית אלה, מחברת ועדה ובעלת זכות שימוע למי שהסכמתה היא תנאי לאישור התכנית למתן תוקף. למרות הניחוח השלילי של "זכות וטו", חשוב לזכור כי מבחינה עניינית של מתן שירותים ומענה לצרכים אין הבדל בין דיור ותמ"ל לדיור אחר ככל שמדובר באחריות ובחובות הרשות המקומית כמו גם בהקצאת המשאבים הנדרשת. גם הידע המצוי בידי הרשות המקומית בנושאים כמו אופי השכונה וצרכיה הוא רלוונטי לתכניות ותמ"ל לא פחות מאשר לתכניות דיור אחרות, ואולי אף יותר, לאור היקפי הבינוי המדוברים.

יישום הוראות החוק



5. **מינוי מנהל לדיור בהישג יד**: כפי שצויין לעיל, כיום אין מנהל לעניין דיור בהישג יד וסמכויות הניהול הקיימות בחוק מצויות כברירת מחדל בידי מנכ"ל משרד השיכון. המשמעות בפועל היא כי אין מחלקה ייעודית במשרד השיכון העוסק בנושא זה. כיום שום חובה מהחובות שבפרק הפיקוח בתוספת השישית אינן מתמלאות, ובכלל זה דיווח על קבלת היתר לבניין הכולל דיור בהישג יד, דיווח על העברת בעלות, דיווח על ידי מוסד תכנון שאישר תכנית בסמכות מקומית הכוללת דיור בהישג יד, ניהול רישום של פרטי יחידות הדב"י ושל בעלי הדירות ובירור פניות הציבור בענין הפרת הוראות התוספת השישית. גם הסמכות להטיל עיצומים על בעלים של דיור בהישג יד אינה ממומשת. ברשות אחת לפחות מהרשויות עמן שוחחנו נראה כי מצב זה פוגע משמעותית במוטיבציה של הרשות להתמודד עם סוגיית הדב"י. מובן גם כי זהו מצב בעייתי על פניו, וככל שתהיינה יותר יחידות דב"י מאוכלסות כך נחזה ביותר תוצאות שליליות של העדר הפיקוח. יש למנות מנהל לדיור בהישג יד במשרד השיכון, להניע את גלגלי האכיפה, ולהתחיל בבנייה של התמחות בנושא אצל הפקידות המקצועית, בד בבד עם התפתחות הענף – כפי שנעשה בהקמת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.

166 ר' לעיל ה"ש 3.

167 סעיף 5(א)(12) לחוק ותמ"ל.

168 סעיף 6(א)(4) לחוק ותמ"ל.

169 סעיף 2(א) לחוק ותמ"ל, הגדרת "קרקע שעיקרה מקרקעי ישראל".

170 סעיף 3(ב)(1) לחוק ותמ"ל.

171 סעיף 9(ב1) לחוק ותמ"ל.

6. **הכשרה לרשויות מקומיות בנושא דיור בהישג יד ברשות המקומית:** טיבו של מוצר הדב"י – משך ההשכרה, היקף ההנחה, היקף ההקצאה לבני המקום ועוד – מושפע כיום מהבעלות בקרקע ומייעוד הקרקע בתכנית, והצלבה בין הסוגים השונים של כל אחד מאלה מייצרת סוגי דב"י משתנים הכפופים להסדרה שונה ומסובכת. באופן טבעי קיים קושי להסדיר את כל הנושא בדבר חקיקה אחד (למשל, חקיקה העוסקת במס וחקיקה העוסקת בתכנון). אולם ניתן להתמודד עם המורכבות בדרך של הפשטה והנגשת המידע לרשות המקומית. עם איוש משרת המנהל ופיתוח ענף במשרד השיכון שיהיה האמון על הנושא, חשוב לעסוק גם בהכשרה מעשית לבעלי התפקידים ברשויות המקומיות – כך שיוכלו לאחוז בארגז כלים המתאים ליישום הוראות החוק. כיום מתקיימת הכשרה לנושא דיור בהישג יד ב"פורום המוניציפלי לדיור" אותו מרכזת עיריית תל אביב. בהכשרה משתתפים נציגי ונציגות כ-20 רשויות מקומיות והיא נולדה כמענה לפניות של רשויות שונות לתל אביב כמי שמחזיקה ניסיון מעשי בתחום. נראה כי יש מקום להדרכות דומות נוספות ברשויות המקומיות השונות כדי להפיץ את הידע, לשתף בניסיון הקיים ולקדם את תפיסת הדב"י כנושא שאמנם נשלט במידה רבה על ידי השלטון המרכזי אך עדיין לשלטון המקומי ישנה אפשרות של ממש לקדמו. המתבקש הוא כי הכשרות אלה ינוהלו על ידי הגוף הארצי המנהל, לכשיוקם כאמור בחוק.
7. **קידום תקנות תנאי זכאות:** מעבר לתועלת הכללית, בהקשר של שלטון מקומי תנאי זכאות מדויקים יותר יסייעו לעיר להעריך את קהל היעד העתיד להשתכן ביחידות דב"י שיאושרו, לצפות את השירותים שיידרשו ולהתאים את הדיור למטרות העירוניות.

שינויים בתחום המימון



8. **יצירתיות במימון דב"י בקרקע לצרכי ציבור:** יש להתמודד עם סוגיית מימון הבנייה בהקמת דב"י בקרקע לצרכי ציבור. דב"י זה הוא בעל מאפיינים של עלות שכירות מופחתת ומלאי לצמיתות, ובכך הוא מהווה מוצר משופר ביחס לסוגי הדב"י האחרים, שראוי לקדם אותו. לצד זאת הוא מתמודד עם שני חסמים מרכזיים: מחסור בשטחי ציבור וקושי במימון. הקושי במימון מוביל בסופו של דבר לפגיעה לא רק בהיתכנות היישום אלא גם באיכות המוצר: למשל, אם הרשות המקומית מעבירה את בניית הדב"י בקרקע לצרכי ציבור לידי היזם, שיעור ההנחה ממחיר שוק לשכירות במגורים אלה ייקבע לפי התכנית העסקית של היזם ולא לפי מדיניות הרשות.
- המנוף המימוני הקיים כיום להקמת דב"י בקרקע לצרכי ציבור, לצד שווי נמוך של הקרקע, הוא הקצאת 20% מהקרקע לשטחי מסחר, שאמורים לסייע במימון בניית שטחי המגורים. אך יתכן שבחלק מהמקרים לא תהיה היתכנות לאיכלוס שטחי המסחר ולגביית שכירות גבוהה מספיק כדי לסייע משמעותית במימון הפרוייקט. בנוסף, בשל עלויות הבנייה מדובר לפחות בחלק מהמקרים בתמריץ גבולי שאינו תמיד מספק, גם אם קיימת ביחס אליו היתכנות גבוהה. לכן יש לייצר תמריץ כלכלי נוסף, המאזן את הקושי שבהעדר אופק למכירת הקרקע, כמו למשל בחינת השלכות אפשריות של ויתור על המע"מ ליזם, שפירושו סבסוד של המדינה לדב"י באמצעות ויתור על הכנסות.
9. **יצירת קרן ייעודית:** לפי הניסיון במדינות אחרות, קביעת קרן ייעודית לדב"י, הממומנת מכספי מיסים ועומדת בנפרד מהתקציב השנתי, ופועלת ברמה ממשלתית או מקומית, היא מנגנון יעיל יחסית, המייצר מענקים המושקעים בדב"י בקהילה. אחד היתרונות של קרן ייעודית הוא הגמישות שלה. ניתן לקבוע מספר ערוצים אפשריים למימון על ידי הקרן, למשל בהשאלה מהדוגמה של ארגון המטרו באורגון ארה"ב – מימון ליצירת דב"י להשכרה. זוהי דרך להעביר תקצוב מהרמה הארצית להשקעה ברמה המקומית בהתאם לצורך. ניתן לצפות כי הקמת קרן המתוקצבת ברמה לאומית שכספיה מועברים ליזמים פרטיים לצורך בניית דיור באזורי הביקוש תיתקל במגוון חסמים במישור הפוליטי והציבורי.

שינויי מדיניות



10. **עידוד הצבת יעדים לדיור בהישג יד** – מוצע לעודד רשויות מקומיות לערוך מדיניות דיור, במסגרתה ייקבעו יעדים לדיור בהישג יד. למשל, ניתן להציע ליווי מקצועי או מימון ליווי מקצועי. בנוסף יש לקבוע יעדים לדיור בהישג יד ברמת המחוז, אשר ינחו הן את הוועדות המחוזיות והן את הוועדות המקומיות בתחומן בהצבת היעדים המקומיים וקצב מימונם.
11. **התאמה בין מדיניות דב"י עירונית לדב"י בקרקע מדינה** – מוצע כי ברשויות מקומיות בהן קיימת מדיניות דיור עירונית, המדיניות תיושם ככל האפשר בקרקע בבעלות המדינה המצויה בתחומה. יש לקבוע חובת היוועצות של רמ"י עם הרשות המקומית במטרה להתאים את תנאי מדיניות הדיור על קרקע מדינה טרם תחילת שלב התכנון לדיור בקרקעות מדינה.

מקורות

מקורות בעברית

- אריאב, א., זיו, נ., בן שחר, ד. (2022), דיור בהישג יד בישראל – פיתוח אקו סיסטם למשקיעי אימפקט, הגר – מחקר ופיתוח דיור חברתי, אוניברסיטת תל אביב.
- זיו, נ. (2022), התחדשות עירונית בישראל – דינמיקה של מרחב חברתי ורגולטורי, משפט חברה ותרבות, כרך ה' 15-46.
- ק. פלוג, נ. פורת הירש, ר. קנת פורטל (2023), יוקר המחיה בישראל – מה מספרים המספרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה
- תכנית קרסו הגר (2024), נייר עמדה לטיטות תקנות תנאי זכאות לדיור בהישג יד, https://www.israhc.org/_files/ugd/976b1a_67a89b057ca44cd287dc838ecb256e26.pdf
- רבינוביץ, מ. (2021), השכרה ארוכת טווח בישראל – תמונת מצב והערכת המדיניות הממשלתית, הגר – מדיניות פיתוח דיור חברתי, אוניברסיטת תל אביב.
- קרני כהן, ש., פירסט, ח. (2023), תנאי זכאות לדיור בהישג יד – סקירה משווה והצעות להסדרה בישראל, תכנית קרסו למחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי – הגר, אוניברסיטת תל אביב
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני היקף אוכלוסיה בערים – אוכלוסיה ומשקי בית לפי ישוב, אומדן מפקד אוכלוסין 2022
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני אשכולות – אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2019

חקיקה

- חוק השכירות והשאלה, תשל"א-1971, סימן ו' – חוזה שכירות למגורים.
- חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965.
- חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021
- חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), תשע"ד-2014
- חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה) (תיקון מס' 7), התשפ"א-2021, ספר החוקים 2925, עמ' 398, 8.8.21
- חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 222) התשע"ז-2016
- חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 222) התשע"ז-2016
- חוק עידוד בניית דירות להשכרה, תשס"ז-2007
- פקודת העיריות (נוסח חדש)
- תקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית), תשע"ד-2014
- תקנות התכנון והבנייה (תנאים נוספים לזכאות לשכירת יחידת דיור במחיר מופחת), התשפ"ג-2023, באתר התזכירים הממשלתי, <https://did.li/7qEaa>
- תקנות לעידוד השקעות הון (מתן פטור מתשלום אגרת היתר בנייה לבנינים להשכרה), תשל"א-1971

פסיקה

- עת"מ 27856-05-22 בר אילן ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי ואח', פורסם במאגר נבו, 17.7.22.
- עת"מ 19282-02-21 כהן ואח' נ' עיריית תל-אביב-יפו ואח', פורסם במאגר נבו, 4.4.21.
- עת"מ 38359-02-16 שופרסל בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז המרכז ואח', פורסם במאגר נבו, 25.10.16.

החלטות ונהלים

החלטת ממשלה מספר 547 (דר/13) "תבחינים לזכאות לדיור במחיר מופחת" מיום 22.6.15.
החלטת ממשלה מספר 35 "העברת סמכויות בעניין מקרקעין, בנייה ודיור ממשרד האוצר למשרד הבינוי והשיכון" מיום 31.5.20
משרד הכלכלה – הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה (5.11.18), נוהל לענין אישור תכניות להקמה, הרחבה או רכישה של נכס שהוא בניין להשכרה למגורים בהתאם לפרק שביעי 1 לחוק עידוד השקעות הון", https://www.gov.il/he/pages/residential_rental_procedure
קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, סעיף 4.8.11, כללים תנאי סף ותבחינים, סעיף 4.7.20 תבחינים לקבל תעודת זכאות למשפרי דיור, <https://apps.land.gov.il/CouncilDecisions/#/main>

תכניות מתאר

תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור תמ"א 35, שינוי מס' 4 – צפיפות מגורים
תכנית 504-0856054 להתחדשות אזור התעסוקה המערבי הרצליה
תכנית המתאר הארצית למרחב מערכת המטרו במטרופולין תל אביב תמ"א/70 (בהכנה)

עיתונות

דרור ניר קסטל, **בניגוד לחוק: הממשלה שוב לא פרסמה את מספר הדירות בהישג יד**, מרכז הנדל"ן, 13.4.23, נצפה 1.7.24, <https://www.nadlancenter.co.il/article/7494>

מקורות באנגלית

Birmingham City Council (2024) – Homes and Neighborhoods, <https://www.planvu.co.uk/bcc/written/bdp/cpt8.php>
Center on Budget and Policy Priorities (2009), Introduction to the Housing Voucher Program, <https://www.cbpp.org/research/introduction-to-the-housing-voucher-program>
City of Portland (n.d.) Interim Rule Deeper Housing Affordability and Three-Bedroom Unit FAR Density Bonus Programs. Accessed December 5, 2023, <https://www.portland.gov/policies/housing/program-specific-administrative-rules/hou-309-interim-rule-deeper-housing>
City of Portland, Development Services (n.d.). Land Use Review Fees and Land Use Review Types. Accessed December 5, 2023, <https://www.portland.gov/bds/zoning-land-use/land-use-review-fees-and-types>
City of Portland, Housing Bureau (n.d.). Development Incentives for Affordable Rental Units. Accessed December 5, 2023, <https://www.portland.gov/phb/development-incentive-programs/rental-programs#toc-deeper-housing-affordability-dha-programs>
City of Portland, Housing Bureau (n.d.). Development Incentives/Other Programs. Accessed December 5, 2023, <https://www.portland.gov/phb/development-incentive-programs/other-programs#toc-design-review-certification-process-for-affordable-housing>
City of Portland, Housing Bureau (n.d.). Inclusionary Housing Background Materials. Accessed December 5, 2023, <https://www.portland.gov/phb/inclusionary-housing/background-materials>
City of Portland, Housing Bureau (n.d.). Inclusionary Housing FAQ. Accessed December 7, 2023, <https://www.portland.gov/phb/inclusionary-housing/faq#toc-subjectivity-to-inclusionary-housing>
City of Portland, Housing Bureau (n.d.). Option 5: Fee-in-Lieu. Accessed December 7, 2023, <https://www.portland.gov/phb/inclusionary-housing/fee-lieu>

Clackamas County (n.d.). Metro Housing Bond: What does the Affordable Housing Bond mean for Clackamas County? Accessed December 1, 2023, <https://www.clackamas.us/metrohousing>

Colorado Affordable Housing Financing Fund (n.d.). Concessionary Debt. Accessed December 5, 2023, <https://coloradoaffordablehousingfinancingfund.com/concessionary-debt/>

Colorado Affordable Housing Financing Fund (n.d.). Proposition 123: Colorado Affordable Housing Fund. Accessed December 4, 2023, <https://coloradoaffordablehousingfinancingfund.com/>

Colorado Coalition for the Homeless (2023). Colorado's Affordable Housing Crisis: Strategic Investments Report 2023. Accessed December 5, 2023, https://www.coloradocoalition.org/sites/default/files/2023-04/COAffordableHousingCrisis_StrategicInvestmentReport_CCH_2023.pdf

Colorado Coalition for the Homeless (n.d.). Colorado's Affordable Housing Crisis: Strategic Investments Report 2023. Accessed December 5, 2023, https://www.coloradocoalition.org/sites/default/files/2023-04/COAffordableHousingCrisis_StrategicInvestmentReport_CCH_2023.pdf

Colorado Department of Local Affairs (2022). Application Instructions and Requirements. Accessed December 5, 2023, Colorado Department of Local Affairs. Housing Development Grant Funds. Accessed December 5, 2023, https://drive.google.com/file/d/1MBcUp59gdW0NM_41DwqHL3H0w_w6YP6O/view

Colorado Department of Local Affairs (n.d.). Housing Development Grant Funds. Accessed December 5, 2023, <https://cdola.colorado.gov/housing-development-grant-funds-hdg>

Colorado Department of Local Affairs (n.d.). Housing Development Grant Funds. Accessed December 5, 2023, <https://cdola.colorado.gov/housing-development-grant-funds-hdg>

Colorado Department of Local Affairs (n.d.). State Housing Board. Accessed December 5, 2023, <https://cdola.colorado.gov/state-housing-board>

Colorado dept. of Local Affairs, Division of Housing (n.d.). Affordable Housing Dev. Funding Programs, Accessed June 24, 2024, <https://doh.colorado.gov/funding-application>

Colorado General Assembly (2019). HB19-1245 Affordable Housing Funding From Vendor Fee Changes. Accessed December 5, 2023, <https://leg.colorado.gov/bills/hb19-1245>

Colorado General Assembly (2019). HB19-1322 Expand Supply Affordable Housing. Accessed June 24, 2024,

Colorado Housing and Finance Authority. State affordable housing tax credit 2022 annual report. Accessed December 1, 2023, <https://www.chfainfo.com/getattachment/b398ef4a-5450-4636-bc49-6462003fdc97/2022StateAHTC-YE-Report.pdf>

Colorado Housing Finance Agency (n.d.). Housing Credit. Accessed December 1, 2023, [Low Income Housing Tax Credits \(LIHTC\)](#)

Denver Affordable Housing Fund. Accessed December 4, 2023, <https://www.denvergov.org/Government/Agencies-Departments-Offices/Agencies-Departments-Offices-Directory/Department-of-Housing-Stability/Partner-Resources/Dedicated-Affordable-Housing-Fund>

Denver Affordable Housing Linkage Fee Application. Accessed December 4, 2023, https://www.denvergov.org/files/assets/public/affordable_housing_linkage_fee_application.pdf

Denver Community Planning and Development. Mandatory Affordable Housing Ordinance & Affordable Housing Permanent Funds Ordinance. Accessed December 4, 2023, https://www.denvergov.org/files/assets/public/community-planning-and-development/documents/zoning/text-amendments/housing-affordability/eha_rules_and_regulations.pdf

Denver Housing Authority (2023). HCV Lottery. Accessed November 29, 2023, <https://www.denverhousing.org/hcv-lottery/>

- Denver Housing Authority (n.d.). Board of Commissioners. Accessed November 29, 2023, <https://www.denverhousing.org/board-of-commissioners/>
- Denver Housing Authority (updated 2024). Housing Choice Voucher. Accessed November 29, 2023, <https://www.denverhousing.org/housing-choice-vouchers-section8/>
- Denver Housing Stability (2021). Denver Affordable Housing Fund (DRMC Chapter 27 Article V) Policy Review. Accessed June 24, 2024 <https://robinkniech.net/wp-content/uploads/2021/05/affordable-housing-fund-drmc-chapter-27-article-v-policy-review.pdf>
- Denver Office of Economic Development. Inclusionary Housing Ordinance. Accessed November 30, 2023, <https://www.denvergov.org/content/dam/denvergov/Portals/690/Housing/IHO Summary Sheets 120315.pdf>
- Dept. of Levelling Up, Housing and Communities, National Planning Policy Framework, Pp. 66, Accessed June 24, 2024 https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65a11af7e8f5ec000f1f8c46/NPPF_December_2023.pdf
- East Cambridgeshire District Council (n.d.), Section 106 Grant Funding. Accessed January 6, 2024, <https://www.eastcamb.s.gov.uk/finance/section-106-grant-funding>
- Gov.UK (2012). National Planning Policy Framework. Accessed January 3, 2024, <https://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework--2>
- Gov.UK (2019, 2020). New National Model for Shared Ownership. Accessed February 2, 2024, <https://www.gov.uk/government/consultations/new-national-model-for-shared-ownership>
- Gov.UK (2023). Affordable Housing Supply in England: 2022-2023, Accessed February 2, 2024, <https://www.gov.uk/government/statistics/affordable-housing-supply-in-england-2022-to-2023/affordable-housing-supply-in-england-2022-to-2023>
- Gov.UK (2023). Homes England strategic plan 2023 to 2028. Accessed February 2, 2024, <https://www.gov.uk/government/publications/homes-england-strategic-plan-2023-to-2028/homes-england-strategic-plan-2023-to-2028-accessible-version>
- Gov.UK (n.d.). Capital Funding Guide. Accessed July 3, 2024, <https://www.gov.uk/guidance/capital-funding-guide>
- Gov.UK (n.d.). Capital Funding Guide: Rent to Buy. Accessed February 2, 2024, <https://www.gov.uk/guidance/capital-funding-guide/2-rent-to-buy>
- Gramlich, E., 2022. National Low Income Housing Coalition. *The National Housing Trust Fund: A Summary of 2018 State Projects*, <https://nlihc.org/sites/default/files/2022-10/nhtf-summary-2018-state-projects.pdf>
- Home Forward (n.d.). FAQ: Housing Programs. Accessed December 1, 2023, <https://www.homeforward.org/faq-housing-programs/>
- Home Forward (n.d.). Moving to Work, Accessed June 24, 2024, <https://www.homeforward.org/moving-to-work/>
- House of Commons Library (2023). Policy Briefing: What is affordable housing? Accessed January 4, 2024, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7747/>
- <https://leg.colorado.gov/bills/hb19-1322>
- HUD User (n.d.): Office of Policy Development and Research. Income Limits. Accessed December 12, 2023, <https://www.huduser.gov/portal/datasets/il.html>
- Kaplan Kirsch Rockwell (2022). Denver City Council Adopts Mandatory Affordable Housing Requirements. Accessed December 1, 2023, <https://www.kaplankirsch.com/News-Publications/News/144907/Denver-City-Council-Adopts-Mandatory-Affordable-Housing-Requirements>
- Kimura, Donna. Affordable Housing Finance (2018). Denver Approves Bold Rent Program. Accessed on November 28, 2023, https://www.housingfinance.com/policy-legislation/denver-approves-bold-rent-program_o

Local Gov (n.d.) Association, S106 Obligations Overview, Accessed June 24, 2024 <https://www.local.gov.uk/pas/topics/delivery/delivery-archive/developer-contributions-cil-s106-archived-pages/archived-s106>

Metro – About, <https://www.oregonmetro.gov/regional-leadership/what-metro>

Metro (n.d.). Homes for greater Portland: Implementing Metro’s affordable housing bond. Accessed December 1, 2023, <https://www.oregonmetro.gov/sites/default/files/2019/02/12/housing-bond-fact-sheet-02122019.pdf>

Metro (updated 2024). Affordable homes for greater Portland: Learn how Metro is making progress toward new affordable homes across the greater Portland region. Accessed December 1, 2023, <https://www.oregonmetro.gov/public-projects/affordable-homes-greater-portland/progress#Bond-progress>

National Audit Office UK (2022), Gareth Davis, The Affordable Homes Programme Since 2015, Dept. Of Levelling Up, Housing and Communities, Accessed June 25, 2024, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2022/09/The-Affordable-Homes-Programme-since-2015.pdf>

National Housing Federation (n.d.). About Social Housing, accessed January 4, 2024, <https://www.housing.org.uk/about-housing-associations/about-social-housing/>

National Housing Federation (n.d.). About Social Housing, accessed January 4, 2024, <https://www.housing.org.uk/about-housing-associations/about-social-housing/>

OECD (2024), Affordable Housing, <https://search.oecd.org/housing/topics/affordable-housing/>

Office of Policy Dev. And Research, US Gov. (2024), Low-Income Housing Tax Credit, <https://www.huduser.gov/portal/datasets/lihtc.html>

Oregon Gov., Housing Capacity and Production, Housing Procusion Strategies, accessed July 3, 2024, <https://www.oregon.gov/lcd/housing/pages/capacity-production.aspx>

Parliament.UK (2023). House of Commons Committee Report: Reforms to national planning policy. Accessed January 5, 2024, <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmselect/cmcomloc/1122/report.html>

Phillips, L. (2020), Decentralization and Governance in the housing sector, OECD working papers on fiscal federalism, <https://did.li/pKMTY>

Portland Gov. (2024), Audit Report – Inclusionary Housing, Accessed June 24, 2024, <https://www.portland.gov/audit-services/news/2024/5/15/audit-report-inclusionary-housing-housing-bureau-should-improve>

Quinton, S. (2019). Stateline, This innovative housing program serves just 3 households. Accessed November 30, 2023, <https://stateline.org/2019/04/17/this-innovative-housing-program-serves-just-3-households/>

State of Colorado (2022). Article 32: Statewide Affordable Housing Fund. Accessed December 5, 2023, <https://www.sos.state.co.us/pubs/elections/Initiatives/titleBoard/filings/2021-2022/108Final.pdf>

State of Oregon (2022). Oregon House Needs Analysis: Recommendations Report, https://www.oregon.gov/lcd/UP/Documents/20221110_OHNA_Refined_Recommendations_Report.pdf

State of Oregon (n.d.), Department of Land Conservation and Development. UGBs and Urban/Rural Reserves. Accessed December 1, 2023, <https://www.oregon.gov/lcd/up/pages/ugbs-and-urbanrural-reserves.aspx>

State of Oregon, Office of the Governor (2023). Housing Production Advisory Council. https://www.oregon.gov/gov/policies/Documents/W00060058_GOV_HPAC%20Plan%20Framework_2023-web.pdf

State of Oregon, Oregon Housing and Community Services (n.d.). Overview of the Statewide Housing Plan. Accessed November 15, 2023, <https://www.oregon.gov/ohcs/Pages/oregon-state-wide-housing-plan.aspx>

The Smith Institute (2020). Making Housing Affordable Again: Rebalancing the Nation’s Housing System, Affordable Housing Commission. Accessed January 4, 2024, <https://nationwidefoundation.org.uk/wp-content/uploads/2020/03/Making-Housing-Affordable-Again.-The-Affordable-Housing-Commission.pdf>

UK Gov (2016, 2019). Housing, Local and Community – Planning System, Planning Obligations Guidelines, Accessed June 24, 2024, <https://www.gov.uk/guidance/planning-obligations>

US Department of Housing and Urban Development (2023). Are there cost certification requirements for projects assisted with HTF? <https://www.hudexchange.info/faqs/4237/are-there-cost-certification-requirements-for-projects-assisted-with-htf/>

US Department of Housing and Urban Development (2023). Community Development Block Grant Program, https://www.hud.gov/program_offices/comm_planning/cdbg

US Department of Housing and Urban Development (2023). HOME Investment Partnerships Program, https://www.hud.gov/program_offices/comm_planning/home

Wilson, W., Barton, C., What Is Affordable Housing?, House of Common Library, 20.7.23, P.6, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7747/CBP-7747.pdf>

Zielinski, A. (2003), Portland's affordable housing mandate for new construction shows promise, study finds. <https://www.opb.org/article/2023/07/13/affordable-housing-portland/>