

תנאי זכאות לדיור בהישג יד

סקירה משווה והצעות להסדרה בישראל

דצמבר 2023

כתיבה: שרון קרני כהן וחן פירסט

עריכה: אורי אטינגר



תנאי זכאות לדיור בהישג יד

סקירה משווה והצעות להסדרה בישראל

דצמבר 2023

כתיבה: שרון קרני כהן וחן פירסט

עריכה: אורי אטינגר

תודותינו לד"ר סיגל פלח ולפרופ' נטע זיו על הסיוע בכתיבת חיבור זה

עבודה זו נערכה
הודות לתמיכתה הנדיבה של
הקרן החדשה לישראל



תוכן העניינים

4	תקציר
5	תנאי הסף והתבחינים לתעדוף בין זכאים לדיור בהישג יד במקומות שנסקרו
6	תנאי הזכאות בישראל – הצעה להסדרה
9	1. רקע
11	2. תנאי זכאות שכיחים לדיור בהישג יד
11	2.1. רמת הכנסה
14	2.2. הון עצמי ובעלות על נכס למגורים
17	2.3. גיל
18	2.4. תושבות ו/או ותק
19	2.5. מעמד אזרחי
20	2.6. מוגבלות פיסיית או מצב רפואי כקריטריון שמקנה עדיפות
21	2.7. סטטוס משפחתי
22	3. תנאי זכאות ייחודיים
23	4. עילות לפסילת זכאות
24	5. קביעת תנאי הזכאות ויישומם
24	5.1. קביעת תנאי הזכאות
25	5.2. בדיקת העמידה בתנאי הזכאות
26	5.3. כיצד בנוי מנגנון לטיפול בנושא הזכאות
27	5.4. כיצד מתעדפים מועמדים ברשימת ההמתנה
28	5.5. בדיקת זכאות תקופתית
29	5.6. התאמה בין יחידת דיור ובין זכאי
30	6. יוזמות מקומיות לתנאי זכאות בישראל
31	7. מסקנות והמלצות
31	7.1. קהל היעד לדיור בהישג יד בישראל
31	7.2. הצעה לתנאי זכאות לדיור בהישג יד בישראל
36	8. סיכום

תקציר

דיור בהישג יד, כהגדרתו המקובלת – דיור שעלותו אינה עולה על 30% מהכנסות משק הבית (ברוטו), הוא אמצעי מוביל בעולם לצמצום השפעות משברי דיור, המתבטאים בין היתר בעלויות חדות בהוצאת משקי בית על דיור, בהתחזקות האי-שיוויון ובהפרדה מרחבית בין אוכלוסיות במעמדות נבדלים. דיור בהישג יד מסייע לגיוון תמהיל האוכלוסייה ומחזק את החוסן העירוני, ואת יכולתה של קהילת העיר להתמודד עם משברים. מכאן כי לדיור בהישג יד שתי מטרות מרכזיות: ברמת הפרט – מימוש הזכות האישית לדיור נאות, וברמה הציבורית – תרומה משמעותית לגיוון וחיזוק הקהילה.

בישראל הוסדר תחום הדיור בהישג יד בחקיקה רק לפני שנים מעטות. ההסדרה מתאפיינת בחוסרים רבים, בין היתר בהיעדר הגדרה של קהל היעד לדיור בהישג יד ושל תנאי זכאות מובחנים לדיור מסוג זה. הקריטריונים הקיימים הם מעטים מדי – מחד, ורחבים מדי – מאידך, ונקבעו מלכתחילה על ידי מועצת מקרקעי ישראל ולא בחקיקה ראשית. תנאי הזכאות כיום מתייחסים בעיקר להעדר בעלות על דירה כתנאי סף לזכאות, ואינם כוללים התייחסות לפרמטרים חברתיים-כלכליים נוספים, כגון רמת הכנסה, הון עצמי, מספר ילדים במשפחה ועוד. הוראה בחוק התכנון והבנייה המסמיכה את השר הממונה על דיור בהישג יד לקבוע תנאים נוספים לזכאות לרבות תקרת הכנסה לא יושמה עד היום.

במסגרת מחקר זה ביקשנו להציע דרך לקביעת תנאי זכאות לדיור בהישג יד במחיר מופחת שיתאימו לישראל, ויבטיחו ניתוב מוצר זה לקהל היעד באופן שיגשים את מטרותיו. המחקר עושה זאת באמצעות התבוננות בנעשה בעולם בכל הנוגע לתנאי זכאות לדיור בהישג יד, ובחינה של מנגנונים שעשויים להתאים למקרה הישראלי הייחודי. בהצעתנו לתנאי זכאות בישראל אנו מביאות בחשבון את המטרות שבבסיס מדיניות דיור בהישג יד, ואת ההבדלים בין תפקידי השלטון המרכזי למקומי בהקשר של דיור. כמו כן אנו מציעות כלי חישובי פשוט לזיהוי אוכלוסיית היעד לדיור בהישג יד.

באיסוף ולימוד המידע הרלוונטי מהעולם בחרנו בערים ניו יורק ורזינה, במדינות אוסטרליה וסינגפור, ובשני רבעים במחוז לונדון שבאנגליה (Hounslow ו-Camden). כל המקומות הללו נהנים ממערכת מסועפת וממוסדת של דיור בהישג יד, ומנגישות של המידע למימוש הזכות לו. ביחס לכל מקום שנבדק בחנו את ההסדרה הקיימת, סוג הדיור בהישג יד המוצע (לקניה או לשכירות), תנאי הסף לזכאות, תנאי התיעודף לזכאות והחריגים השונים, כמו גם את המאפיינים/משתנים שאינם נתפסים כרלוונטיים לצורך זכאות לדיור בהישג יד. הממצאים מעידים, כי גם כאשר הגישות ביחס לזכאות לדיור בהישג יד אינן זהות בין מקום למקום, תנאי זכאות אחדים מופיעים בעקביות בכל המקומות או ברובם, ואחרים המופיעים בהתאמות שונות לתנאי וצרכי המקום.

תנאי הסף והתבחינים לתעדוף בין זכאים לדירור בהישג יד במקומות שנסקרו

מבחן תקרת הכנסה



תנאי הקיים בכל המקומות שנבדקו. בקטגוריה זו נמדדים מקורות ההכנסה הקבועים של משק הבית משכר עבודה וממקורות אחרים, כאשר ככל שמספר הנפשות במשק הבית גדל כך עולה תקרת ההכנסה. התייחסות להכנסה החודשית של משק הבית קיימת גם היכן שקהל היעד לדירור בהישג יד מוגדר כרחב ביותר והדירור מיועד גם לאוכלוסיה במעמד בינוני – גבוה, כמו בווינה ובסינגפור.

מבחן הון עצמי ובעלות בנכס למגורים



מבחן משלים למבחן ההכנסה שמצאנו בכל המקומות שנסקרו. בדרך כלל יובאו בחשבון נכסים פיזיים וכן נכסים הוניים. בחלק מהמקרים רף ההון העצמי נקבע ברמה המקומית על ידי העיר או המחוז/האזור, לעיתים בהתאמה להון העצמי הדרוש על מנת לרכוש נכס למגורים בעיר.

רף גיל מינימלי



תבחין זה קיים בכל המקומות שנבדקו. מעבר לגיל מינימום כתנאי סף, תיעדוף על בסיס גיל קיים מעל רף גיל מסוים, לעתים תוך ייעוד דירות מותאמות לאוכלוסיית הגיל השלישי ו/או לאנשים בגיל מבוגר שיכולים ליהנות ממגורים עצמאיים בקהילה, אך נזקקים להתאמות. תקרת גיל אינה קיימת באף אחד מהמקומות שנבדקו.

תושבות ואו ותק מגורים בעיר



תבחין זה מכון אל ותק מגורים מינימלי במהלך פרק זמן שנקבע, במקום בו מבקש המועמד/ת לדירור להתגורר. התושבות כמו גם ותק המגורים יכולים להיות תנאי סף לזכאות לדירור בהישג יד ואף תנאי לתיעדוף.

מעמד אזרחי



למעט החריג של ניו יורק, בכל המקומות שנסקרו מהווה אזרחות תנאי סף לזכאות.

מצב משפחתי



זהו תבחין נפוץ המופיע ברוב המדינות שנסקרו. כחלק מהגדרת אוכלוסיית היעד נקבעת הגדרת "משק בית" – מצבו המשפחתי של המועמד/ת. הגדרה זו יכולה להיות רחבה או צרה והביטוי לה משתנה בין המקומות שנסקרו לפי הרגלי המחיה והמגורים. כך למשל, בסינגפור ישנו דירור ייעודי למשקי בית רב דוריים.

מוגבלות פיסיית או מצב רפואי



ברוב המקומות שנבדקו מעניק תבחין זה עדיפות לזכאים, בשל הקושי בחיי היום יום הנלווה למגבלות רפואיות.



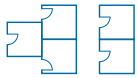





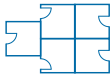

תנאי הזכאות בישראל – הצעה להסדרה

בישראל קיימים, במידה משתנה, חלק מהתבחינים אותם מצאנו במקומות אחרים – בעיקר תבחיני גיל מינימום, היעדר בעלות על דירה והעדפה מסויימת לבעלי מוגבלויות. עם זאת, המבחן המרכזי והדומיננטי ביותר – מבחן תקרת ההכנסה – אינו קיים בישראל כלל. מבחן ההון העצמי נעדר לחלוטין ומקבל ביטוי רק בתבחין של בעלות בדירה, בעוד שקיימות דרכים אחרות להחזיק בהון עצמי העשוי להגיע אף לכדי יכולת לממן דיור נאות ללא התערבות וסיוע. בנוסף, בכל הנוגע לדיור בהישג יד בקרקע מדינה או קרקע בבעלות פרטית – שהוא רובם ככולם של מוקדי דיור אלה – נקבעים תנאי הזכאות על ידי רשות מקרקעי ישראל, זרוע של השלטון המרכזי שאין בה ולו נציג אחד לשלטון המקומי. הרשות המקומית נותרת נטולת סמכויות בכל הנוגע לתנאי זכאות, למעט ביחס להיקף ההקצאה לבני ובנות המקום, כאשר גם אלה יידרשו לעמוד בתנאי הסף שקבעה המדינה.

בנוגע לרמת ההכנסה – מחקר זה מציע לכרוך בין מבחן הכנסה לצורך זכאות לדיור בהישג יד במחיר מופחת לבין גודל משק הבית, ולהסמיק את הרשויות המקומיות לקבוע את מבחני ההכנסה המתאימים בתחומן לפי תחשיב אשר ישקף הן את גודל משק הבית והן את פערי עלות הדיור בין הרשויות השונות. **מוצע לקבוע תקרת הכנסה שונה למשקי בית בגדלים שונים, כאשר ככל שמשק הבית גדול יותר תקרת ההכנסה תהיה גבוהה יותר.** כן מוצע שתקרת ההכנסה תהיה נגזרת של גודל הדירה המתאים למספר הנפשות שמונה משק הבית. ההנחה היא שככל שמשק הבית מונה יותר נפשות, כך נדרש לו בית גדול יותר, שהשכירות בו יקרה יותר, ועל כן ישנה הצדקה להציע רף שונה של תקרות הכנסה שעולה ככל שמספר הנפשות במשק הבית גדל.

מבחינה מעשית מוצע לקבוע את תקרת ההכנסה כך:

- ראשית נבחן את המחיר העירוני הממוצע לשכירות לדירה לפי גודל חדרים. תתקבל רשימת מחירי שכירות ממוצעת בעיר הנבדקת לפי דירת 2 חדרים, 3 חדרים, 4 חדרים, 5 חדרים ומעלה.
- נשייך משקי בית בגדלים שונים לגודל דירה מתאים, לפי המפתח הבא:

גודל דירה בחדרים	א. הרכב משק בית
 2 חדרים	 יחיד
 2-3 חדרים	 זוג
 3 חדרים	 יחיד או זוג עם עד 2 ילדים
 4 חדרים	 יחיד או זוג עם 3 עד 4 ילדים
 5+ חדרים	 יחיד או זוג עם 5 ילדים או יותר

3. כעת, נקבע תקרת הכנסה לכל טיפוס של גודל משק בית, בהתאם לגודל הדירה המתאים לו. ההנחה המקובלת ביחס לדיור בהישג יד היא כי על מנת שיהיה בהישג יד נדרש שסך עלויות הדיור תהיינה עד 30% מהכנסת משק הבית. כיון שמעבר לעלות שכירות ישנן עלויות דיור קבועות נוספות (מים, חשמל, תחזוקה, מיסוי עירוני), נציע כי על עלות השכירות עצמה להיות עד 25% מהכנסת משק הבית (ברוטו) כדי להוות דיור בהישג יד. לפיכך, כדי לקבוע תקרת הכנסה לכל טיפוס של גודל משק בית בהתאם לגודל הדירה המתאים כאמור, נכפיל את המחיר העירוני הממוצע לשכירות ב־4. הסכום שיתקבל הוא גובה תקרת ההכנסה לכל גודל דירה. כלומר – מי שעבורו מחיר השכירות לדיירה המתאימה לגודל משק הבית שלו יהווה **מעל** 25% מהכנסת משק הבית יהיה זכאי (שכן הדיור שמציע לו השוק ללא התערבות לא יהיה דיור בהישג יד לפי ההגדרה האמורה).

למשל, מהי תקרת ההכנסה למשק בית שהוא יחיד/זוג עם עד 2 ילדים בעיר חולון? לפי מפתח גודל הדירה, משק בית שבו עד שני ילדים מתאים לדיירה של 3 חדרים. המחיר העירוני הממוצע של דירת 3 חדרים בחולון הוא 3,872 ש.ל¹ – לכן, לדירת 3 חדרים בחולון, גובה תקרת ההכנסה המאפשרת זכאות הוא $4 \times 3,872 = 15,488$ ש.ל. משק בית שהכנסתו **אינה** עולה על סכום זה יוכר כזכאי.

בנוסף, מוצע כי לכל גודל דירה, יהיו רשאים להירשם להגרלה משקי בית אשר (א) מצויים בטווח הגודל המתאים ו(ב) עומדים בתקרת ההכנסה העירונית. לאותה דירת 3 חדרים בחולון יהיו רשאים להירשם זוג, או יחיד/זוג עם עד שני ילדים, שהכנסת משק הבית שלהם אינה עולה על 15,488 ש.ל. נציין כי הכנסה זו כוללת מקורות נוספים מעבר לשכר עבודה.

◀ **הון עצמי** – מוצע לקבוע תקרת הון עצמי, שתיקבע אף היא ברמה המקומית על ידי הרשות המקומית, ותיגזר מההון הראשוני הנדרש בדרך כלל על ידי הבנקים לקבלת משכנתא עבור רכישה דירה ראשונה במספר חדרים דומה בעיר במחיר ממוצע, לפי שיעור של הון עצמי מזערי 25%.² ניתן לשקול תוספת של כמה עשרות אלפי שקלים כטווח גמישות, לשיקול הרשות המקומית.

◀ **היעדר בעלות על דירה** – זהו תבחין פשוט, אך עדיין נדרשת בחינת יישומו לעומק. כיום בישראל זכאים לדיור בהישג יד במחיר מופחת מי שאין להם זכויות בחלק שעולה על שליש, במצטבר, בקרקע המיועדת למגורים או בחלק בקרקע המעניק זכויות לבנייה של יותר משליש ביחידת דיור. אלא שלמשל, בעלות משותפת בדירת ירושה קטנה מחוץ לאזורי הביקוש לא בהכרח מאפשרת מענה לצורך בדיור נאות – בין כחלופה טובה למגורים בפועל ובין כמייצרת הכנסה משמעותית שתעלה את יכולת הנשיאה של משק הבית בנטל עלות הדיור. בנוסף, התנאי של בעלות על עד שליש מדירה יכול להתאים באזור ביקוש גבוה כאשר לשליש דירה יש ערך כלכלי רב (אמנם, במימוש ולא דווקא לצורכי שכירות). לכן ניתן להציע רף שונה מחוץ לאזורי הביקוש, למשל – בעלות של עד שליש בנכס למגורים באזורי הביקוש ועד מחצית מחוץ לאזורי הביקוש, ולהוסיף התייחסות גם לגודל הנכס ולא רק להיקף הבעלות. חולשה אפשרית של מרכיב זה הוא פערי שווי משמעותיים בתוך אזורי הביקוש, בין ערים ואף בין שכונות באותה עיר.

◀ **בני/ות המקום** – תנאי זה מהווה כיום בישראל תנאי סף לחלק מסוים מהדיור בהישג יד, מכוח סמכות שנתונה בחוק לרשות המקומית להקצות חלק מיחידות הדיור בתחומה עבור בני מקום (בשיעור המשתנה בין אזורי ביקוש לאזורי שמחוץ להם). הקצאת דיור בהישג יד לבני ובנות המקום דורשת התייחסות ואיזון בין השאיפה לאפשר מוביליות ושוויון הזדמנויות לבין הרצון לאפשר לבני/ות המקום להישאר בקהילה בה גדלו, להיעזר בדור ההורים ולתמוך בו ולייצר המשכיות בין דורית. מוצע בהתאם לכך ליצור מכסות לבני המקום, אלו יכילו את איזון האינטרסים לעיל.

1 ברבעון הראשון של שנת 2023 לפי לוח 4.9 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – מחירי שכירות – אוגוסט 2023,

https://www.cbs.gov.il/he/publications/madad/doclib/2021/price10a/a4_9_h.xls

2 המפקח על הבנקים, מגבלות למתן הלוואות לדיור, ניהול בנקאי תקין – הנחיה מס' 329, עמ' 2,

<https://www.boi.org.il/media/awzpw01q/329.pdf>

בנוסף לתנאי הסף מוצע גם לקבוע תנאים המקנים עדיפות ברמה ארצית ומקומית. ברמה ארצית ניתן לקבוע תנאים כמו העדפה לאנשים עם מוגבלות. ברמה מקומית ניתן לקבוע תנאים כמו העדפה לבעלי מקצוע/משלח יד הנדרש במיוחד באותה רשות מקומית (מקרה נפוץ הוא עובדי מערכת הבריאות או מערכת החינוך) או לבני קהילה מקומית ילידית (כמו במקרה של האוכלוסייה הערבית ביפו).

ביחס לקביעת כל התבחינים הללו יש לפעול בשוויון, בשקיפות ובשימת לב למניעת הדרה.

יש לשקול גם את זהות הגורם המתאים לקביעת תנאי הזכאות. לאור הכרת הרשות המקומית את צרכי התושבים, ומכיוון שבסופו של דבר הרשות המקומית היא שתידרש למלא אחר צרכים אלה, יחד עם המגמה בחוק של הרחבת סמכויות הרשות המקומית בענייני תכנון – מוצע **להרחיב את סמכויות הרשויות המקומיות לקביעת תנאי זכאות לדיור בהישג יד.** עם זאת, אין להתעלם מהלחצים הפוליטיים ומהאינטרסים המקומיים המקבלים ביטוי ברשויות המקומיות, וממגבלות משאבים הקיימות לעיתים ברשויות אלה, ולכן מוצע לשלב בין הסמכויות: למשל, לקבוע קריטריונים לתעדוף משלחי יד מסויימים ולאפשר לרשות המקומית לבחור אילו ממשלחי היד לתעדף אך זאת בכפוף לעמידתם בקריטריונים הארציים.

1

רקע

תחום הדיור בהישג יד (להלן: "דב"י") בישראל נמצא בראשית דרכו והוסדר בחקיקה רק לפני שנים אחדות. הניסיון המצטבר בעולם מלמד, שדיור בהישג יד הוא אמצעי מוביל למיתון השפעות משברי דיור שהתרחשו ועודם מתרחשים במדינות רבות, ובין השלכותיהם העליה החדה בהוצאת משקי בית על דיור, הגברת אי שוויון והפרדה מרחבית בין אוכלוסיות במעמדות נבדלים. דיור בהישג יד גם משפר חוסן עירוני, בכך שהוא מסייע ליצירת תמהיל אוכלוסייה מגוון המחזק את המרקם החברתי של העיר ואת יכולת הקהילה העירונית להתמודד עם משברים.³ זאת כיון ששתי סיבות עיקריות המשפיעות על לכידות חברתית הן מצב סוציאקונומי וחוסר במשאבים וגישה לשירותים, כאשר הוצאת משק הבית על דיור היא פרמטר משמעותי ביחס לאלה. בהתאם, דו"ח של ה-OECD משנת 2020, אשר סקר את שוק הדיור הישראלי, עמד על החשיבות של יצירת הזדמנויות דיור איכותיות למשקי בית רבים יותר בישראל.⁴

אחד ההיבטים המשמעותיים לפיתוח שוק דב"י, אשר טרם זכה להתייחסות בחקיקה בישראל, הוא הגדרת אוכלוסיית היעד לדיור מסוג זה. הגדרה של אוכלוסיית היעד נועדה להגביר את האפקטיביות של ההשקעה בדב"י, ולהבטיח מימוש של יעדי המדיניות העומדים בבסיסו. למשל, אם רשות מקומית סובלת מעזיבה של אוכלוסיות במעמד נמוך ובינוני בשל עלייה של מחירי הדיור ומעוניינת לקדם דב"י למיתון תהליך זה, רצוי שתנאי הזכאות המגדירים מי זכאי להתגורר בדב"י יכוונו לאוכלוסייה במעמד נמוך ובינוני. ואולם, בישראל נושא אוכלוסיית היעד מוגדר כיום באמצעות מערך מצומצם מאוד של תנאי זכאות לדב"י. בשונה ממרבית המדינות בהן קיימות תכניות לדיור בהישג יד, הכוללות תנאי זכאות מפורטים המכוונים לאוכלוסיות יעד, בישראל תנאי הזכאות חלים רק ביחס לדיור להשכרה במחיר מופחת, בעוד שדיור להשכרה במחיר שוק אינו מחייב בשום קריטריון לזכאות. תנאי הזכאות לדיור במחיר מופחת מתמצים בכך שמועמד לזכאות יהיה "חסר דירה" (זוג נשוי\ידוע בציבור או רווק מעל גיל 26 או 35, כתלות בתכנית מתוקפה יוקם הדב"י).⁵ החוק קובע כי השר יקבע תנאים נוספים לזכאות להשכרת יחידות דיור במחיר מופחת שיכללו מבחני הכנסה, אך הדבר טרם נעשה.⁶ כך, מתנאי הזכאות הקיימים נגזר קהל יעד רחב מאוד והעשוי להגיע מכלל עשירוני ההכנסה, החורג במידה רבה מקהל היעד המקובל במדינות אחרות לדיור מסוג זה.

תנאי זכאות הם כלי הכרחי לניתוב דב"י לקהל היעד. לכן יש לאפיין את אוכלוסיית היעד לדיור בהישג יד בישראל, ולזהות את תנאי הזכאות המתאימים שיאפשרו לייעד דב"י לאוכלוסיה זו, ובד בבד – לא לנתב את המוצר למי שאינו זקוק לו.

Center for Local Economic Strategies (2014), Community Cohesion and Resilience – Acknowledging the Role and Contribution of Housing Providers, 3

<https://www.housingdiversitynetwork.co.uk/wp-content/uploads/HDN-CLES-Community-Cohesion-Report-February-2014.pdf>

OECD (2020), Housing and Inclusive Growth, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6ef36f4b-en> 4

סעיף 1 לתוספת השישית לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965; תקנה 2(2) לתקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית) – 2014. 5

ס' 15 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. שר האוצר מחויב בהתייעצות עם שר הפנים ועם הארגון יציג של הרשויות המקומיות, ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת. בהחלטת ממשלה 547 (דר/13) משנת 2013 נקבעה תקרת הכנסה כ"משק בית עד עשירון 7", אך החלטת ממשלה מאוחרת, מס' 203 (דר/13), ביטלה זאת. להחלטות הממשלה: 6

https://www.gov.il/he/Departments/policies/2015_dec203

בעבודה זו נבקש להציע מתווה לתנאי זכאות לדיור בהישג יד בישראל. לשם כך יש להביא בחשבון היבטים שונים, ובעיקר את המטרות בבסיס מדיניות דיור בהישג יד, תוך התייחסות להבדלים בין גופים שונים ובפרט שלטון מרכזי ומקומי, וכן להצביע על קריטריונים מיטביים ופשוטים יחסית, באמצעותם ניתן לזהות את אוכלוסיית היעד.

מבחינה מתודולוגית, העבודה מבוססת על סקירה של תנאי זכאות לדיור בהישג יד במספר מקומות בהם קיימת תכנית דב"י ענפה ומבוססת: המדינות אוסטרליה וסינגפור, הערים ניו יורק ווינה, ושני רבעים במחוז לונדון שבאנגליה – Camden ו-Hounslow. מקומות אלה מייצגים מגוון גאוגרפי ודמוגרפי (אמנם, ברמות פיתוח אנושי דומות⁷) והעדפות משתנות בהיבט של דיור, ועם זאת לכולם מערכת דב"י יציבה ועניפה. הסקירה כוללת התייחסות לתנאי זכאות שנמצאו כשכיחים ביותר – אלו שנמצאים במבחני הזכאות בכל המקרים שנבדקו או במרביתם. בנוסף, נציג תנאי זכאות ייחודיים, מהם ניתן לשאוב רעיונות שעשויים להיות רלוונטיים למציאות בישראל. לבסוף, נציג את אופן ניהול בדיקת הזכאות לדיור בהישג יד ואת אמות המידה לניהול רשימת הזכאים.

לאחר מכן נציע כיצד להגדיר את קהל היעד לדיור בהישג יד בישראל, וכן נעלה המלצות לגבי אמות המידה הנדרשות כדי לנתב את הדב"י לקהל יעד זה.

7 כל המקומות שנסקרו מצויים בטווח שבין 0.916–0.947 במדד הפיתוח האנושי לשנת 2021. ראו: UNDP, Human Development Reports, <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>

2

תנאי זכאות שכיחים לדיור בהישג יד

תנאי הזכאות המפורטים להלן קיימים בכל או ברוב המקרים שנבדקו, דבר המצביע על חשיבותם:

					
סטאטוס משפחתי	מעמד אזרחי	תושבות ואו ותק מגורים בעיר	רף גיל מינימום	הון עצמי ובעלות על נכס למגורים	הכנסה – בדגש על תקרת הכנסה

2.1 רמת הכנסה

רמת הכנסה בשקלול עם מספר הנפשות המרכיבות את משק הבית הוא תנאי הזכאות השכיח ביותר במדינות ובערים שנבדקו, והוא גם הקריטריון השכיח ביותר במדינות ה-OECD.⁸ לפי מחקר שפרסם הארגון בשנת 2020, קריטריון זה הוא רכיב מוביל של תנאי הזכאות במדינות רבות כמו אוסטרליה, הולנד, אירלנד, ארצות הברית, אוסטרליה, קנדה, צרפת, יפן, ניו זילנד, פורטוגל ואנגליה. במסגרת מבחן זה נקבעת תקרת הכנסה, שמי שמשתכר מעליה אינו יכול להיכלל במעגל הזכאים. תקרה זו משתנה בכל מקום בהתאם למספר הנפשות במשק הבית, וככל שמספר הנפשות גבוה או בהתאם למספר הנפשות המפרנסות, עולה תקרת ההכנסה המזכה בזכאות.

התייחסות לרמת ההכנסה מאפשרת ליישם מדיניות חלוקתית ראויה, ולהבטיח שההטבות הציבוריות שגלומות בדב"י (זכויות בנייה, הקלות מס, סובסדיה ישירה ועוד) יופנו לאוכלוסיות שהוגדרו כאוכלוסיות היעד. במקרים רבים, רמת הכנסה משקפת מאפיינים חברתיים נוספים כגון מצב משפחתי, שיוך לקבוצת מיעוט ועוד.

ניו יורק:  הקריטריון הראשון שנבחן בתהליך קביעת זכאות בניו יורק הוא רמת ההכנסה של משק הבית ביחס לרמת ההכנסה החציונית באזור – "AMI" (Area Median Income). ההכנסה החציונית האזורית נקבעת עבור כל עיר, מדי שנה, על ידי משרד הדיור והפיתוח האורבאני של ארה"ב (HUD) בהתאם לרמת ההכנסה בעיר.⁹

בהתאם לרמת ההכנסה החציונית נקבעות **מספר קטגוריות הכנסה:** הכנסה נמוכה באופן קיצוני (עד 30% מההכנסה החציונית האזורית); הכנסה נמוכה מאוד (31%-50% מההכנסה החציונית האזורית); הכנסה נמוכה (51%-80% מההכנסה החציונית האזורית), הכנסה מתונה (81%-120%); הכנסה בינונית (120%-165%). ניקוד של 100% במדד ה-AMI משמעו משק בית שהכנסתו שקולה להכנסה החציונית.

דרוג משקי הבית בניו יורק ביחס לרמת ההכנסה החציונית באזור משמש לקביעת שני רכיבי זכאות: הראשון – **רף כניסה לזכאות:** האם רמת ההכנסה של משק הבית מצדיקה לכלול אותו במעגל הזכאים לדיור. תחשיב זה

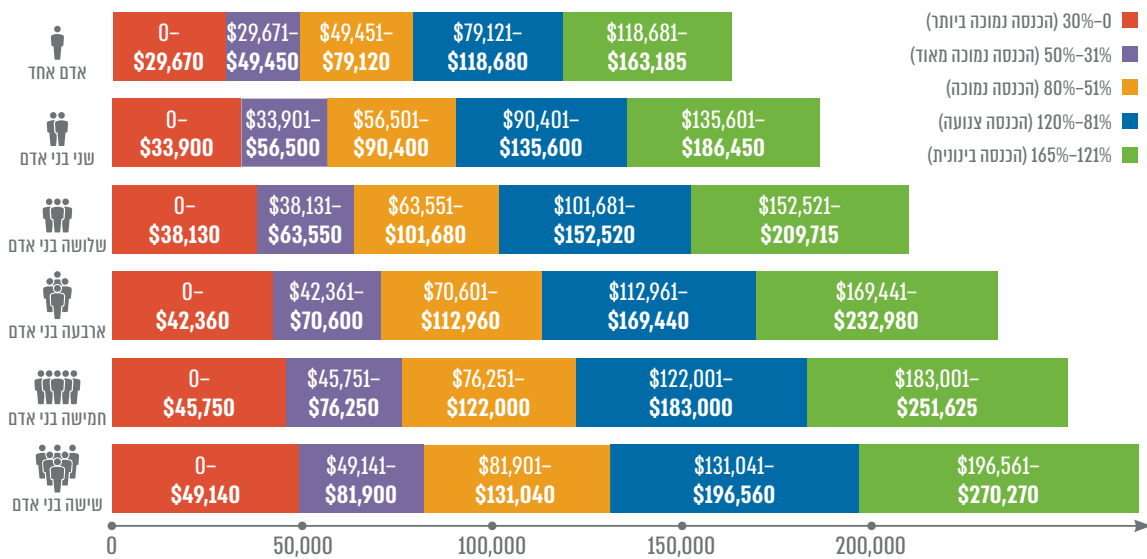
8 OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 176 – Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries (2016), <https://dx.doi.org/10.1787/5jm3p5gl4djd-en>

9 ר' אתר עיריית ניו יורק, Area Median Income, NYC HOUSING PRESERVATION & DEVELOPMENT (2023), <https://www1.nyc.gov/site/hpd/services-and-information/area-median-income.page>

נעשה תוך שקלול מספר הנפשות במשק הבית, וכך למעשה נקבע דירוג משק הבית הספציפי במדד ה-AMI. השני – **סוג וגודל הדירה המתאים למשק הבית**, לאור רמת ההכנסה והיכולת לעמוד בתשלום דמי השכירות, ולאור מספר הנפשות במשק הבית.

בניו יורק יש מגוון פרויקטים של דב"י המיועדים למגוון רחב של אוכלוסיות ברמות הכנסה שונות, ובכלל זה פרויקטים בהן מוקצות יחידות דיור עבור האחוזונים הנמוכים יחסית (30%-50% מההכנסה החציונית האזורית), ופרויקטים המיועדים למשקי בית שהכנסתם עולה על ההכנסה החציונית (מעל 100% מההכנסה החציונית האזורית).

סיווג זכאות לפי רמות הכנסה ביחס להכנסה חציונית אזורית בניו יורק¹⁰



מה נחשב כהכנסה לצורך בדיקת הזכאות בעיר ניו יורק?¹¹

1. משכורת של שכיר או הכנסה חודשית של עצמאי, ברוטו;
2. כל הכנסה שמתקבלת על בסיס קבוע (שבועי, חודשי, וכו') שאינה מעבודה למשל, קצבאות ילדים, הבטחת הכנסה, דמי אבטלה, פנסיה.

לא נכללים כהכנסה הרכיבים הבאים:

1. שכר שמתקבל מעבודה של קטין מתחת לגיל 18.
2. משכורת שמרוויח סטודנט מעל גיל 18 שגבוהה מ-\$480.
3. תשלום חד פעמי כמו דמי ביטוח או ירושה.
4. תשלומים ייעודיים: החזרים על טיפולים רפואיים, תשלום שמתקבל על טיפול בילדי אומנה, מלגות ללימודים, תלושי מזון או תרומות מזון.

10 NYC Housing and Preservation Development, "Affordable Housing, Do You Qualify", 20.09.23
<https://www.nyc.gov/site/hpd/services-and-information/do-you-qualify.page>

11 ר' מדריך להגשת מועמדות לדיור בהישג יד בעיר ניו יורק;
 NYC Housing Connect, Applying for Affordable Housing: Applicant Income Guide,

אוסטרליה: תכנית הדיור בהישג יד של אוסטרליה ברמה הארצית (תכניות אחרות חלות במדינות) מוגדרת עבור אוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה ובינונית, ובהתאם נקבעה תקרת הכנסה המכוונת למשקי בית בעלי הכנסה זו. תקרת הכנסה מחושבת לפי הרכב משק הבית: נקבעת תקרת הכנסה בגובה שונה לפי מספר הנפשות העובדות, ומספר הנפשות ה"תלויות", קרי מספר הילדים.¹² תקרת ההכנסה מתעדכנת באופן שנתי יחסית למדד המחירים לצרכן.¹³

במסגרת הרגולציה על דיור בהישג יד באוסטרליה, נדרשים יזמי דיור בהישג יד בשוק הפרטי (הנהנים מסבסוד ממשלתי) לבחון מספר מקורות הכנסה כדי לוודא עמידה בתנאי תקרת הכנסה: תלושי משכורת; החזרי מס הכנסה שנתיים; הצהרה מקרנות הפנסיה; הצהרה מביטוח לאומי; והצהרה על הכנסות או שכירות; והצהרה מההורים לגבי התמיכה הכלכלית שניתנת להם.¹⁴ נעיר, כי להצהרה בדבר תמיכה מההורים יש תפקיד בתיעוד המועמדים לזכאות שאינם נהנים מעורך משפחתי כלכלי חזק, ובכך בהגדלת הצדק החלוקתי הבין דורי.

סינגפור: תכנית הדיור **בסינגפור** חלה על כל אזרחי המדינה, מלבד על בעלי הכנסות נמוכות במיוחד (להם מייחדים תוכניות נפרדות). במסגרת תכנית זו, ניתן לכל אזרח זכאי מענק לרכישת דירה בהישג יד. בהתאם לכך, בסינגפור תקרת ההכנסה אינה מהווה תנאי סף, אלא קריטריון לקביעת גובה מענק סיוע לדיור – מענק שניתן באופן פרוגרסיבי. כך, ככל שההכנסה של המועמד נמוכה יותר, המענק יהיה גבוה. בבחינת תקרת ההכנסה, בסינגפור נקבעה תקרה שונה בין משק בית של משפחה לבין משק בית של אדם יחיד.¹⁵ **הכנסה כוללת** גם תשלומי קצבאות עיתיות ומלגות, אך **לא כוללת** הכנסה, בין היתר, מדמי מזונות, בונסים, שכר שניתן לדירקטורים, וריבית מחשבונות פיקדון. זוהי דוגמה לחוסר עקביות בסינוג הכנסות להכנסה לצורך חישוב גובה מענק לדב", כאשר שכר דירקטורים עומד בשורה אחת עם דמי מזונות.

לונדון: במחוז לונדון נקבע, כי רמת הכנסה מהווה תנאי לזכאות לדב", ובתוך כך ניתנה העצמאות לכל רובע במחוז לקבוע את תקרת ההכנסה באופן יחסי להכנסות באותו הרובע.¹⁶ בשני הרובעים שנבדקו נקבע כי חריגים לתקרת ההכנסה הם משקי בית שבמצטבר עוברים את התקרה שנקבעה וכוללים אדם בעל מוגבלות. **הכנסה כוללת** שכר מעבודה, נקודות זיכוי במס על ילדים, קצבאות ילדים, הכנסות מהשקעות או מחסכונות.¹⁷

12 NRAS Household Income (indexation), AUSTRALIAN GOVERNMENT DEPARTMENT OF SOCIAL SERVICES (May 15, 2020), https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/03_2023/nras-household-income-limits-indexation-2023-24-nras-year.pdf

13 שם. נציין כי בשנת 2014 הודיעה ממשלת אוסטרליה על הפסקת התכנית לדיור בהישג יד ברמה הארצית וכתוצאה עברה האחריות במלואה למדינות: <https://www.abc.net.au/news/2023-03-24/national-rental-affordability-scheme-end-may-cause-homelessness/102126568>

14 Information for approved participants, AUSTRALIAN GOVERNMENT DEPARTMENT OF SOCIAL SERVICES (2023), https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/09_2018/nrasinformationforapprovedparticipants-updated8march2017with2017-18nrasyearmarketindex.docx

15 A home for everyone: Singapore's public housing, SINGAPORE GOVERNMENT (Jun. 08, 2020), <https://www.gov.sg/article/a-home-for-everyone-singapores-public-housing>

16 CAMDEN'S HOUSING ALLOCATION SCHEME 8 (2018), <https://www.camden.gov.uk/documents/20142/1730554/Housing+allocation+scheme+2018.pdf/69d244d4-198f-b3f6-c138-33dd8c829ee9> (להלן: **תכנית הדיור של רובע Camden**).

17 LONDON BOROUGH OF HOUNSLOW HOUSING ALLOCATION POLICY 18 (2018), https://www.hounslow.gov.uk/downloads/file/1239/housing_allocations_policy_2017 (להלן: **תכנית הדיור של רובע Hounslow**).

17 תכנית הדיור של רובע Hounslow, לעיל ה"ש 16, בעמ' 16.

וינה: בעיר וינה הקצאה של דיור בהישג יד נעשית גם למעמד הביניים, מתוך תפיסה שכך נוצר תמהיל חברתי מגוון. בהתאם, תקרת ההכנסה¹⁸ שנקבעה בווינה לזכאות לדיור בהישג יד מאפשרת לכ־80% מאוכלוסיית וינה להיכלל כזכאים לדיור, שכן התקרה היא כמעט כפליים ההכנסה הממוצעת באוסטריה.¹⁹

בישראל כאמור לא קיים מבחן הכנסה לזכאות לדיור בהישג יד. בתל אביב קיים מבחן הכנסה לדיור בהישג יד בבעלות עירונית.²⁰

2.2. הון עצמי ובעלות על נכס למגורים



אמת המידה של תקרת הון עצמי היא אמצעי משלים למבחן ההכנסה. הון עצמי נבחן בשני מישורים:

- נכסים כספיים, כמו חסכונות.
- שווי נכסים מוחשיים, כמו קרקע או נכס למגורים. בחלק מהמקרים, בעלות בנכס או חלק בנכס למגורים שוללת את הזכאות.

ניו יורק: בדיקת ההון העצמי נערכת תוך התאמה למדד ההכנסה החציונית בעיר, כאשר לכל קבוצת הכנסה נקבעת תקרת הון עצמי ייעודית.²¹ הנכסים הנכללים כהון הם נכסים פיננסיים – חסכונות, קרנות, נירות ערך וכיוצא באלה, לפי שווי חלקו של המועמד בהם, ונכסי מקרקעין לפי שווי השוק שלהם – בין אם המועמד מחזיק בחלק מהנכס או כולו. לא נכללים בבדיקת ההון – חסכונות פנסיה וחסכונות המיועדים ללימודים. תנאי סף לזכאות הוא העדר בעלות בנכס מגורים, כולל באמצעות מניות, בתוך העיר ניו יורק או עד מאה מייל מגבולותיה. עליית תקרת ההון העצמי המותרת בהתאמה לעליה בתקרת ההכנסה המותרת מעלה תהיות, ולא ברור דיו מהו הרציונל לקביעת התאמה זו.

סינגפור: במודל הסינגפורי ההתייחסות להון עצמי ממוקדת בבעלות בנכס למגורים. הן בתכניות המופעלות בשוק הפרטי והן בתכנית שמפעילה המדינה מותנית הזכאות בהיעדר בעלות על נכס למגורים בסינגפור או מחוץ לה ב־30 החודשים טרם הגשת הבקשה לזכאות.²² בתוכנית שמפעילה המדינה מותנית הזכאות גם בכך שהמועמד לא ביצע השקעה בנכס למגורים – דהיינו, מצפה בעתיד הנראה לעין להיות בעל נכס למגורים – מתאריך הגשת הבקשה ולמשך חמש שנים.²³

18 לטבלאות תקרת ההכנסה כפי שמפורטות באתר התאגיד של עיריית וינה אשר מנהל את תכנית הדיור: *Income ceilings*, WOHN BERATUNG WIEN (2020), <https://wohnberatung-wien.at/footer/einkommenshoechstgrenzen>


19 *Annual personal income*, STAT. AUSTRIA (2020), http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/personen-einkommen/jaehrliche_personen_einkommen/index.html

20 "דיור בהישג יד – תנאי זכאות", אתר החברה העירונית עזרה וביצרון (2023), 21.11.23, <https://www.e-b.co.il/%D7%9E%D7%99-%D7%96%D7%9B%D7%90%D7%99>

21 HPD/HDC Marketing: Asset Limits and Property Ownership Policies, <https://www1.nyc.gov/assets/hpd/downloads/pdfs/services/asset-and-property-limits.pdf>

22 *Executive Condominium*, HOUS. & DEV. BD. SING. GOV'T. (Nov. 12, 2020), <https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/residential/buying-a-flat/new/eligibility/executive-condominiums>

23 *Flat*, HOUSING DEVELOPMENT BOARD. SINGAPORE. GOVERNMENT. <https://did.li/STATY>

 **לונדון:** כמו ביחס לרמת הכנסה, גם ביחס להון העצמי נקבע עקרון הבסיס של תנאי הזכאות על ידי מחוז לונדון, ולרבעים קיים חופש פעולה לקבוע היבטים ספציפיים יותר לזכאות שיחולו בתחומם. ברמת המחוז נקבע עקרון לזכאות לפיו למשק הבית אין דירת מגורים או אמצעים **אשר מאפשרים רכישת דירה**.²⁴





ברובעים Camden ו־Hounslow נקבע, כי רווח ממכירת דירה יחשב כחלק מההון העצמי של המועמד, וכן נבדק אם הנכסים הפיננסיים (כדוגמת חסכונות) עוברים תקרה של הון. יצוין, כי במחוז Camden מחריגים ממבחן זה מועמדים מבוגרים שזקוקים לדיור תומך, או מי שזקוקים לדיור שמותאם לצרכיהם הפיזיים, כמו אנשים עם מגבלה פיזית, שאינו זמין בשוק הפרטי.²⁵ ברובע Hounslow, מועמד ייפסל גם אם הוא בעלים של חלק מנכס למגורים באנגליה או מחוצה לה, ובכלל זה בעלות על בתים ניידיים, קראוונים, בתי סירה או בית נופש.²⁶

MAYOR OF LONDON, HOMES FOR LONDONERS – AFFORDABLE HOMES PROGRAMME 2016-21 FUNDING GUIDANCE 10 (2016), 24
<https://www.london.gov.uk/sites/default/files/homesforlondoners-affordablehomesprogrammefundingguidance.pdf>

תכנית הדיור של רובע Camden, לעיל ה"ש 16, עמ' 9-10, 33. 25


תכנית הדיור ברובע Hounslow, לעיל ה"ש 16, בעמ' 16. 26


טבלה 1: תקרת הכנסה והון

עיר/מדינה	תקרת הכנסה	תקרת הון עצמי	רכיבי הכנסה נוספים על שכר	רכיבי הכנסה מוחרגים/פטורים	בעלות על נכס למגורים
 וינה	כמעט כפליים מההכנסה הממוצעת בוינה. בפועל כ־80% מתושבי וינה זכאים לדב"י.	–	–	–	–
 ניו יורק	נקבעת לפי רמת ההכנסה החצינית האזורית. קיימות תכניות דיור המיועדות למשקי בית ברמת הכנסה נמוכה באופן קיצוני ועד משקי בית בעלי הכנסה בינונית.	נקבע בהתאם לרמת ההכנסה החצינית. ככל שמשק הבית בעל הכנסה גבוהה יותר, כך עולה תקרת ההון העצמי המותרת.	כל הכנסה שמתקבלת על בסיס קבוע (קצבאות וכו'). הון: חסכונות, קרנות, השקעות, מניות, אג"ח (חלקו של המועמד בכל אלה), ערך השוק של קניין, אסורה בעלות על נכס למגורים בתוך או עד מאה מייל מגבולות ניו יורק.	הכנסה: שכר מעבודת ילד מתחת לגיל 18; שכר מעל \$480 שמרוויח סטודנט מעל גיל 18; תשלום חד פעמי (ירושה, פיצוי מביטוח וכו'); החזרים על טיפולים רפואיים, תשלום שמתקבל על טיפול בילדי אומנה, מלגות ללימודים, תלושי מזון או תרומות מזון. הון: נכסי פרישה ופנסיה.	היעדר נכס מגורים, כולל מניות בנכס למגורים, בתוך העיר ניו יורק או עד מאה מייל מגבולות ניו יורק.
 לונדון – Camden	נקבעה תקרת הכנסה חודשית.	אמצעים המאפשרים רכישת דירה.	הון: רווח ממכירת דירה, חסכונות.	–	נקבע ברמת מחוז לונדון איסור בעלות על דירה למגורים (או אמצעים אשר מאפשרים רכישת דירה).
 לונדון – Hounslow	נקבעה תקרת ההכנסה לכל עיר במחוז על ידי העיר.	אמצעים המאפשרים רכישת דירה.	הכנסה: נקודות מס עבור ילדים, קצבאות ילדים, הכנסות מהשקעות או חסכונות. הון: רווח ממכירת דירה, חסכונות, בעלות או אינטרס בנכס למגורים.	–	–
 אוסטרליה	בהתאם לרמת הכנסה נמוכה – בינונית.	לא נמצא מידע.	החזרי מס הכנסה שנתיים; הצהרה מההורים של המועמדים לגבי התמיכה הכלכלית שניתנת להם; הצהרה מקרנות הפנסיה; הצהרה מביטוח לאומי; הצהרה על הכנסות מדיבידנדים או שכירות.	–	–
 סינגפור	ההכנסה אינה תנאי סף אך היא רלוונטית לקביעת גובה המענק. לבעלי הכנסות נמוכות במיוחד קיימת תכנית נפרדת בעלת אופי של דיור ציבורי.	לא קיימת תקרת הון עצמי.	הכנסה: קצבאות עיתיות, מלגות.	דמי מזונות, בונוסים, שכר דירקטורים, הכנסה מעבודה חד פעמית בשעות נוספות, ריבית מחשבונות פיקדון. הון: נכסי פרישה ופנסיה.	תנאי צופה פני עבר: היעדר בעלות על נכס למגורים ב־30 החודשים טרם הגשת המועמדות לזכאות. תנאי צופה פני עתיד: איסור להשקיע בנכס למגורים מתאריך הגשת המועמדות ולמשך 5 שנים.
 ישראל	לא קיים מבחן הכנסה.	לא קיימת תקרת הון עצמי.	–	–	איסור בעלות על דירה: מי שלא הייתה בבעלותו דירה או חלק מדירה (יותר משליש דירה, במצטבר) ב־3 השנים האחרונות. כמו כן: מי שלא שכר דירה שחל עליה חוק הגנת הדייר ב־3 השנים האחרונות; מי שאינם בני רשות ליחידת דיור במשק חקלאי ביישוב קהילתי; שאין להם זכויות בדירה בשלבי בנייה; שאין להם מעל שליש זכויות בקרקע המיועדת למגורים – על פי הנחיות משרד הבינוי והשיכון.

2.3. גיל


גיל מינימום **כתנאי סף** לזכאות קיים בכל המדינות והערים שנבדקו. בחלק מהשיטות משלבים את גיל המינימום עם המצב המשפחתי, באופן המחריג את אוכלוסיית הרווקים הצעירים מזכאות לדיור כפי שנעשה גם בישראל.²⁷ לצד זאת, בשום מקום שנבדק **לא קיים גיל מקסימום** לזכאות. תנאי של גיל מקסימום שהציבה עיריית תל אביב יפו בתנאי הזכאות העירוניים (אשר יפורטו בהמשך) בוטל בהתערבות בית המשפט – ר' להלן.


 **בניו יורק** גיל המינימום לזכאות לדיור בהישג יד הוא 18 שנים;²⁸ **בסינגפור** גיל הזכאות עומד על 35 לרווקים שנרשמים לדירת שותפים, ו־21 אם מדובר במשק בית משפחתי.^{29,30}

 **בלונדון** יש התייחסות מובחנת לצעירים: במחוז Hounslow גיל הזכאות הוא 18, אך גם צעירים מגיל 16 המטופלים על ידי שירותי הרווחה יכולים להיכלל כזכאים לדיור.³¹ באופן דומה, במחוז Camden צוין בתכנית הדיור, כי לצעירים בין הגילאים 16-17 ככל הנראה לא יקצו יחידות דיור אלא אם קיימות "נסיבות יוצאות דופן".

 בתוכניות הדיור שבעיר **וינה** גיל הזכאות המינימלי הוא 17.

בערים שונות קיימות **תכניות ייעודיות לדיור בהישג יד לאוכלוסיות בגילאים מסוימים, לרוב לצעירים או לזקנים:**

 **בוינה** ישנה תכנית ייעודית לדיור בהישג יד ל"ינאים צעירים" המוגדרים כמשק בית מתחת לגיל 30 שאין בבעלותו דירה או שאינו שוכר דירה בעת הגשת המועמדות. בתכנית אחרת של דיור בבעלות העירייה ניתנת זכאות לצעירים מעל גיל 30 אשר גרים אצל ההורים מעל ל-10 שנים. כמו כן, ישנן דירות שנקראות "SMART" אשר מיועדות למשפחות צעירות, זוגות, יחידים והורים יחידנים. כמו כן, בוינה קיימות תכניות דיור ייעודיות לזקנים, המיועדות למי שגילו מעל 65, וכן ישנו תעדוף של זקנים בחלק מתכניות הדיור הסטנדרטיות. למשל, ישנה תכנית דיור שמייחדת דירות קטנות לזקנים ("PLUS 65").³²

 באופן דומה, **בניו יורק** ישנה תכנית ייעודית לזקנים, שמייצגת דיור לבני 62 ומעלה³³ ו**בלונדון**, ברובע Camden ישנו דיור לזקנים מעל לגיל 65, אשר מספק גם תמיכה במטלות הבית השוטפות על ידי צוות שזמין כל העת. לתכנית זו זכאים תושבי הרובע, שעובדת סוציאלית העריכה כי זקוקים לסיוע זה.

27 שם.

28 *Affordable Housing Do You Qualify?*, NYC Hous. Pres. & Dev. (2020),

<https://www1.nyc.gov/site/hpd/services-and-information/do-you-qualify.page>

(להלן: **תנאי הזכאות בעיר ניו יורק**)

29 *Executive Condominium*, Hous. & Dev. Bd. Sing. Gov't.

<https://www.hdb.gov.sg/residential/buying-a-flat/executive-condominium/eligibility>

HDB Flat, Hous. & Dev. Bd. Sing. Gov't

<https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/residential/buying-a-flat/understanding-your-eligibility-and-housing-loan-options/flat-and-grant-eligibility/couples-and-families>

(להלן: **תנאי הזכאות בסינגפור**).

30 יצוין כי קריטריון זה מהווה מקור לביקורת על תנאי הזכאות בסינגפור שכן ההבחנה בגיל בין רווק לנשוי יוצרת הטבה ברורה לנשואים, מה שנראה שנועד לעודד ילודה ולשמור על חברה מסורתית.

31 ראו תכנית הדיור ברובע Hounslow, לעיל ה"ש 11, בעמ' 15.

32 *Wiener Wohn Ticket, Glossary*, WOHN BERATUNG WIEN,


<https://wohnberatung-wien.at/wiener-wohn-ticket/allgemeines>

33 *Senior Affordable Rental Apartments (SARA) Program Term Sheet*, NYC Hous. Pres. & Dev. (Nov. 13, 2014),

<https://www1.nyc.gov/assets/hpd/downloads/pdfs/services/snh-sara-term-sheet.pdf>


טבלה 2: רף גיל זכאות

גיל מינימום	עיר/מדינה
17	וינה 
18	ניו יורק 
18 עם התייחסות לצעירים יותר	לונדון מחוזות Hounslow ו-Camden 
לא נמצא מידע	אוסטרליה 
21 לזוג נשוי; 35 לרווק	סינגפור 
זוג – ללא הגבלת גיל; יחיד מגיל 35 או 26 כתלות בסוג הדירור; בעל נכות יחיד מגיל 21	ישראל 

 **בישראל**, עיריית תל אביב יפו קבעה תנאי זכאות לדירור בהישג יד בקרקע בבעלות עירונית, כאשר בין היתר נדרש לפחות בגיר אחד במשק הבית שגילו עד 45 שנים; בהמשך נקבע תנאי חלופי של מגורי ילד מתחת לגיל 12 בבית. תנאים אלה (יחד עם התנאי של מיצוי כושר השתכרות) הובאו לביקורת שיפוטית בפני בית המשפט,³⁴ שפסק כי מדובר באפליה על בסיס גיל. בפסק הדין צויין, שקביעת משפחות צעירות כקהל יעד באופן גורף ומבלי לבחון את ההשלכות – מחד, ואת ההשלכות של הדרת אוכלוסיות אחרות – מאידך, פוגמת בהליך קבלת ההחלטה ובאיזון הראוי שיש לערוך בין כלל השיקולים בקביעת קהל היעד. בית המשפט הורה לעירייה לשקול מחדש את שיקוליה בתבחינים לזכאות לדירור בהישג יד. בהמשך לכך חדלה העירייה להשתמש בתבחין גיל מקסימום (בין ביחס למבוגר ובין ביחס לקטין/ה במשק הבית).

2.4. תושבות ואו ותק

משמעות תבחין זה היא ותק מגורים מסוים במקום בו מבקש המועמד/ת לדירור להתגורר. בשיטות מסוימות תבחין זה הוא **תנאי סף לזכאות**, ובשיטות אחרות הוא **מקנה עדיפות** ומקדם מועמדים בתור לזכאות לדירור בהישג יד.

 **בוינה**, למשל, מיושמת מדיניות אשר מממשת קריטריון זה בשתי השיטות יחדיו: תנאי סף לזכאות לדירור בהישג יד הוא שהמועמד התגורר בעיר וינה למשך שנתיים לפחות,^{36,35} **ותקופת מגורים ממושכת אשר עולה על חמש שנים מקנה עדיפות** למועמד בתור לדירור. כל חמש שנות מגורים בוינה מקדמות את המועמד בשלושה חודשים בתור ברשימת המתנה (כלומר ייחשב שהגיש מועמדות שלושה חודשים לפני מועד ההגשה בפועל) – ולכל היותר ניתן להתקדם בתשעה חודשים בתור.³⁷




34 עת"מ 19282-02-21 **כהן ואח' נ' עיריית תל-אביב-יפו ואח'**, ניתן 04.04.21, פורסם במאגר נבו.
 35 ישנה תכנית נוספת בוינה אשר תנאי הסף שלה הוא רציפות מגורים של חמש שנים בעיר וינה, כאשר מוותרים על תנאי זה מקום בו התבקש שינוי מגורים בשל צרכים הנובעים מגיל או מחלה.
 36 *Wiener Wohn Ticket*, WOHN BERATUNG WIEN (2020), <https://wohnberatung-wien.at/wiener-wohn-ticket/allgemeines> (להלן: **תנאי הזכאות בעיר וינה**).
 37 *Access criteria*, WIEN Soc. Hous. (2020), <https://socialhousing.wien/en/tools/access-criteria/> (ראו את אשר נכתב באתר זה של עיריית וינה על "Bonus period").

הרובעים **במחוז לונדון** קבעו כקריטריון לזכאות את ותק המגורים, תוך קביעת חריגים הנוגעים למצבי רווחה ייחודיים בגינם מועמד נאלץ שלא להתגורר ברובע. ברובע **Camden** וברובע **Hounslow** קבעו כקריטריון חובת מגורים של לפחות 5 שנים מתוך 7 השנים האחרונות ברובע עצמו כתנאי סף לזכאות.

בניו יורק קריטריון "בן המקום" מקנה **העדפה** למועמדים, ומקדם אותם בתור לזכאות לדיור בהישג יד. בתוך כך, בקשת זכאות של מועמד תטפס במעלה התור אם הוא גר באחד מחמש המחוזות בעיר ניו יורק בהם ישנה תכנית לדיור בהישג יד; או באותה הקהילה או המחוז בה הדירה אליה המועמד מגיש מועמדות נמצאת. כמו כן, גם במסגרת בחינת מועמדים העומדים בקריטריונים אחרים לתיעדוף (כמו בעל מוגבלות) יבחנו קודם בקשות בעלי המוגבלות שהם בני המקום. לבסוף, לאחר בחינת המועמדים בעלי הקריטריונים המועדפים, עוברים לבחינת שאר המועמדים – וגם בבחינה הזו יבחנו קודם את כל הבקשות של תושבי העיר ניו יורק.

בישראל נושא הוותק במקום רלוונטי במקרים של הקצאות לבני/ות המקום (שהם מיעוט המקרים). לפי המצב המשפטי הקיים בני/ות המקום הם בין היתר מי שמענם הרשום היה במשך שלוש השנים האחרונות לפחות או במשך ארבע שנים לפחות מתוך עשר השנים האחרונות, בתחומה של הרשות המקומית הרלוונטית.

טבלה 3: תושבות וותק

עיר/מדינה	מגורים במקום כתנאי סף	מגורים במקום כמאפיין שמקנה עדיפות
וינה 	שנתיים/ 5 שנים כתלות בתכנית הדיור	כל חמש שנות מגורים מקדמות בתור
ניו יורק 	–	תושבות נותנת העדפה. ללא הגדרת תקופת התושבות.
לונדון  מחוזות Camden ו-Hounslow	5 שנות מגורים מתוך 7 השנים האחרונות	–
אוסטרליה 	–	–
סינגפור 	–	–
ישראל 	ניתן לייעד שיעור מסויים של יחידות דיור ל"בני המקום". על מנת להיכלל כבן מקום יש להתגורר ב-3 השנים האחרונות או ב-4 השנים מתוך 10 השנים האחרונות בתחום שיפוטה של הרשות שבה ממוקם הפרויקט. ³⁸	–


38 ר' הגדרת בן המקום בתוספת השיטת לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 וכן בתקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית), תשע"ה-2014.


2.5. מעמד אזרחי




במרבית המדינות והערים שנבחנו, אזרחות היא תנאי סף לזכאות לדיור בהישג יד. אך כפי שנראה, בעוד שבחלק מהמקרים זכאות ניתנת לאזרחים בלבד, ישנם מקומות המייעדים דיור בהישג יד דווקא למי שאינם אזרחי המדינה.

 **בוניה** נקבע תנאי סף של אזרחות אוסטרית או "שוות ערך" – משמע אזרחות ממדינות האיחוד האירופי ומדינות האזור הכלכלי האירופי (EEA), וכן כל מי שהוכר **כפליט**.³⁹

 ברובע **Hounslow שבלונדון** מוקצה דיור בהישג יד לאזרחים בריטיים בלבד, תוך נכונות לבחון בקשות של מי שאינם אזרחים כחריגים. ב־**Camden** רק אזרח או תושב⁴⁰ יכול להגיש בקשה.

 גם ב**סינגפור** אזרחות היא תנאי סף לזכאות, כאשר הדרישה היא **שלפחות בן בית אחד ממגישי הבקשה לדב"י הוא אזרח** ולפחות מועמד אחד נוסף צריך להיות אזרח או תושב קבע.


 ב**ניו יורק** לעומת זאת, לא קיים כלל תנאי סף לזכאות של מעמד אזרחי, ויתרה מזאת, ישנה דרישה מפורשת לשוויון הזדמנויות בדיור בהישג יד ללא אבחנה בין היתר על בסיס סטטוס הגירה.⁴¹


 בישראל סטטוס אזרחות הוא תנאי לזכאות.⁴²

2.6. מוגבלות פיסיית או מצב רפואי נקריטריון שמקנה עדיפות



במרבית המקומות שנבדקו נמצאו קריטריונים המתעדפים אנשים עם מוגבלות פיסיית או נכות אחרת מתוך הכרה בקשיים ובאתגרים הנלווים למגבלות אלה.

 גישה זו בולטת ב**ניו יורק**, שם ראשית בוחנים את כל בקשות הזכאות של מועמדים עם מוגבלויות ומעניקים למועמדים אלה עדיפות. 5% ממאגר הדירות בהישג יד מיועד לאנשים עם מוגבלות ניידות; ו־2% נוספים ממאגר הדב"י מיועדים לאנשים עם מוגבלויות שמיעה או ראייה.⁴³ מעבר לעדיפות, יזמים גם נדרשים לעשות מאמץ מכוון ביידוע אוכלוסיות אלה כדי שיממשו את זכותם לעדיפות בהקצאה.⁴⁴

 ב**לונדון**, ניתן יחס מועדף לבעלי נכויות פיסייות ולמי שמצבם הרפואי לקוי. כך ברובעים Camden ו־Hounslow ניתנת עדיפות למי שצריך לעבור דירה בשל נכות או מצב רפואי. ברובע Camden, נקבעת הזכאות בשיטת הניקוד – על המועמד לצבור נקודות לפי קריטריונים מוגדרים, הכוללים צרכים רפואיים. כדי לקבל ניקוד בגין צרכים רפואיים יש לעמוד בשלושה תנאים מצטברים: המצב הרפואי של המבקש הוחמר בשל דירת מגוריו; לא ניתן לשפר ולהתאים את מקום מגוריו לצרכיו; ושינוי מקום מגורים ישפר את מצבו הרפואי. כמו כן, קרבה למתקני רפואה או למוסדות בהם ניתן לקבל טיפול רפואי מהווה קריטריון בו מתחשבים ברובעים שנבדקו בלונדון.

39 תנאי הזכאות בעיר וינה, לעיל ה"ש 36.

40 לעיל ה"ש 12, עמ' 9.

41 NYC DEP'T OF Hous. PRES. & DEV. ET AL., MARKETING HANDBOOK P. 5 (Aug.2021)

<https://www.nyc.gov/assets/hpd/downloads/pdfs/services/marketing-handbook-8-21.pdf>


להלן: "מדריך עיריית ניו יורק ליזמים".


42 קובץ החלטות מועצת רשות מקרקעי ישראל, תבחינים לקבלת תעודת זכאות לחסר דיור – סעיף 4.7.23 מיום 02.12.19

https://rotenberglaw.co.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/4.7.pdf

43 **מדריך עיריית ניו יורק ליזמים** (לעיל ה"ש 41), עמ' 22, סע' C2a.

44 **שם**, עמ' 18-19.


 **בוינה** צורך רפואי נכלל ברשימה המצדיקה זכאות לדיור בהישג יד, ובתוך כך: בעיות נגישות לדירה הנוכחית של המועמד או של בן משפחתו; צורך במקום לציוד רפואי בדירה; וצורך בבית ללא מדרגות.


 **בישראל** אדם בעל מוגבלות זכאי לדיור בהישג יד בגיל צעיר יותר מגיל המינימום הקבוע לזכאות. הזכאות לבעלי נכויות יחידים היא מגיל 21 ומעלה (להבדיל מגיל 35 או 26, כתלות בתכנית הדב"י), ובין היתר נכלל תחת תנאי זה מי שנעזר בכיסא גלגלים, נפגעי פעולות איבה ונכי משרד הביטחון.


2.7. סטטוס משפחתי




כחלק מהגדרת אוכלוסיית היעד, כללו רוב המדינות והערים שנחקרו גם הגדרה למונח "משק בית" אשר מתמקדת בסטטוס המשפחתי של המועמד.

 **בוינה** ישנן תוכניות דיור ייעודיות למשקי בית בסטטוס משפחתי שונה – למשל תכנית לזוגות צעירים כמוזכר לעיל, וכן עדיפות לבני זוג שמתגוררים בבתים נפרדים ומבקשים לאחד משקי בית או להורים יחידנים שבחסותם קטין.

 **בסינגפור** ניתנת העדפה למשקי בית שכוללים זוגות נשואים, זוגות נשואים עם ילדים, ומשק בית של משפחה רב דורית, כשבנוסף למשפחה הגרעינית ניתן לרשום באותה הבקשה גם את הורי הזוג.⁴⁵

 מקומות אחרים בחרו להגדיר באופן יחסית רחב את המונח "משק בית זכאי". ברובע **Camden שבלונדון** משק בית הוא מי שמהווה חלק ממשק הבית באופן טבעי לרבות: בן זוג, ילדים מתחת לגיל 18 שתלויים במועמד או בבן זוג וגרים עמם יותר מחצי מהזמן (מתייחס למשמורת), אחים (של המועמדים), ילדים גם אם הם מבוגרים ומבוגרים אחרים שתלויים במועמד.⁴⁶

 בעיר **ניו יורק** משק בית נחשב אדם יחיד או שני אנשים או יותר שהינם בני משפחה מקרבה ראשונה/משפחה מורחבת שצריכים לגור יחד כדי לתמוך זה בזה מסיבות כספיות, טיפול בילדים, טיפול במבוגרים, טיפול רפואי או נסיבות משפחתיות אחרות, או תלויים זה בזה כלכלית בשל חוזי שכירות, חשבונות בנק או נכסים משותפים.⁴⁷

לעיתים הגדרת הסטטוס המשפחתי מאפשרת זכאות גם לזוגות חד מיניים. כך ברובע **Hounslow שבלונדון** מציינים את איסור האפליה מטעמים של נישואים או זוגיות אזרחית;⁴⁸ **באוסטריה** זוגות חד מיניים יכולים להירשם כנשואים משנת 2019⁴⁹ ובהתאם, בתנאי הזכאות שבעיר **וינה** מצוין כי על זוגות "רשומים" להגיש בקשה לזכאות יחד; **באוסטרליה** הגדרת הזכאות אינה קובעת סטטוס נישואים, ומשק בית זכאי כולל "adult" או "couple".

 **בישראל** כוללת הגדרת "בן זוג" ידוע בציבור כבן זוג. ככל הידוע לנו בקטגוריה זו נכנסים גם בני זוג מאותו מין.

45 תנאי הזכאות בסינגפור, לעיל ה"ש 29.
 46 תכנית הדיור של הרובע Camden, לעיל ה"ש 11, בעמ' 11-12.
 47 מדריך עיריית ניו יורק ליזמים, לעיל ה"ש 41, בעמ' 40.
 48 תכנית הדיור של רובע Hounslow, לעיל ה"ש 12, בעמ' 23; וכך נכתב: "Each married, civil partnership or co-habiting couple or single parent"
 49 General Information on Civil Marriages (Feb. 20, 2020)
https://www.oesterreich.gv.at/en/themen/familie_und_partnerschaft/heirat/1/Seite.070410.html#Allgemein

3

תנאי זכאות ייחודיים

ישנם מספר תנאי זכאות ייחודיים בהקשר של מדיניות דיור בהישג יד: משלח יד, אינטגרציה אתנית והגנה מפני אלימות במשפחה. תנאים אלה מכוונים למטרות שהן מעבר למטרות המרכזיות הנפוצות של דיור בהישג יד.

באשר ל**משלח יד**, מצאנו כי יש תכניות דב"י בהן קיימת העדפה לעובדי הרשות המקומית. כך **בניו יורק וברובע Hounslow** **שבלונדון** עובד עירייה נהנה מעדיפות בתור לדיור בהישג יד.⁵⁰ ברובע **Hounslow** הקצאה זו נסמכת על תוכנית הדיור הארצית של **אנגליה** בה הוגדר שדיור בהישג יד יוקצה לעובדים מקומיים חיוניים (Essential local workers): עובדי מגזר ציבורי שמספקים שירותי בריאות, חינוך, ביטחון קהילתי, מורים, כבאים, אנשי צבא, ועובדים סוציאליים.⁵¹

תנאי זכאות מעניין נוסף הוא **המכסה האתנית** שבסינגפור – כדי ליצור אינטגרציה, נקבעה מכסה לכל מגזר אתני.⁵²

תנאי זכאות יחודי נוסף הוא הגנה מפני **אלימות במשפחה**. **בניו יורק** נקבע פרוטוקול לפיו למרבית ההודעות שנמסרות למועמד לזכאות במסגרת הליך המיון, מוצמד מזכר זכויות אלימות במשפחה.⁵³ בנוסף, אם מועמד טוען שהיה קרוב לאלימות במשפחה, יש לבחון בקשתו ברגישות בהתאם למדריך פנימי, ועל החלטה הנוגעת לבקשה שכזו יש בחינה נוספת של הרשות. **ברובע Camden שבלונדון** נקבע לעניין תנאי המגורים הרציפים ברובע, כי ניתן לקטוע את הרציפות אם המועמד ברח מאלימות, ולא היה לו בטוח להישאר במקום מגוריו.⁵⁴

NYC Housing Connest, Applying for Affordable Housing, 21.11.23, 50
<https://www.nyc.gov/assets/hpd/downloads/pdfs/services/applying-to-affordable-housing-english.pdf>
 לרובע Hounslow: ה"ש 16 לעיל, בעמ' 29.

Dept. of Levelling Up, Housing and Communities, UK, National Planning Policy Framework, Sept. 2023 51
 עמ' 65, 68.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1182995/NPPF_Sept_23.pdf

תנאי הזכאות בסינגפור, לעיל ה"ש 29. 52

Violence Against Women Act (VAWA) Resources for multifamily Assisted Housing, U.S. DEP'T. Hous. & Urb. Dev. 53
 (2020), https://www.hud.gov/program_offices/housing/nfh/violence_against_women_act


תכנית הדיור של רובע Camden, לעיל ה"ש 16, עמ' 9 סע' 2.2.6. 54

4

עילות לפסילת זכאות

העילות לפסילת זכאות מבוססות לרוב על מאפיינים כלכליים או התנהגות פסולה של המועמד – בהיבטים של אלימות ועבריינות או הפרת תנאי שכירות.

 **עמידה בתנאי השכירות – בווינה** נדרש כי למועמד לא יהיו חובות שכר דירה משכירות נוכחית או קודמת.⁵⁵

 כך גם **ברובע Camden שבלונדון** נקבע כי תישלל הזכאות למי שיש פיגור משמעותי בשכר הדירה שלא הוסדר או צומצם בתקופה של עשרה שבועות או פחות מזמן הגשת הבקשה, אלא אם המועמד חווה הטרדה ואלימות או שביתו דרש תיקונים מהותיים.⁵⁶ **ברובע Hounslow שבלונדון** מועמד יפסל אם נתפס נותן מידע כוזב או מונע מידע לגבי זכאות לדיור.⁵⁷

פסילת זכאות על בסיס התנהגות "לא מקובלת" – התנהגות לא מקובלת מוגדרת כמאפיין שפוסל זכאות **בלונדון, ברובע Camden**, ובתוך כך: אלימות או פשיעה, מסירת מידע שגוי כדי לזכות בדירה, מתן שוחד לקבלת דירה, גרימת נזקים או בקשה מאחר לגרום נזקים לדיור ושכירות משנה בדיור בהישג יד.⁵⁸ **ברובע Hounslow שבלונדון** התנהגות בלתי מקובלת נחשבת כמטרד לשכנים, שימוש לא חוקי ברכוש, הידרדרות במצב הנכס בזמן המגורים, פיגור משמעותי בתשלומים ועוד.⁵⁹ מעניין לציין כי ברובע Hounslow נכללות בהתנהגות מחרגה מזכאות לדיור בהישג יד גם התנהגויות בעלות הגדרה מעורפלת כמו התנהגות "אנטי סוציאלית משמעותית" ו"שימוש לא חוקי או לא מוסרי בנכס". אף אם תבחינים אלה הם פרי ניסיון ומבטאים צורך לאפשר הרחקה מהמגורים בשל התנהגות בעייתית שקשה להגדירה מראש ואינה נופלת בהגדרות הקיימות, יש כאן קושי בכך שהגדרות חמקמקות המאפשרות שיקול דעת רחב, מצמצמות את הוודאות אצל הדייר הזכאי, מותירות פתח לשכנים להביא להדרת דיירים לגיטימיים ואולי גם מדירות התנהגויות מסוימות הנתפסות כלא מקובלות בשל פערי תרבות.

 **בניו יורק** בוחנים גם את העבר הפלילי עבור כל בן משפחה שמלאו לו 18 במשק הבית המבקש, וישללו זכאות אם ישנה הרשעה שקשורה להונאה בדיור ממשלתי.⁶⁰

מסוגלות כלכלית – בניו יורק ניתן לפסול זכאות על בסיס היעדר המסוגלות כלכלית. במסגרת זו נערכת למועמד בדיקת אשראי ויכולת לשלם שכירות, כשמועמד יכול להימנע מבדיקה זו אם הוא מוכיח בעצמו יכולת תשלום של 12 שכירות רציפים, או לעבור בדיקת ניקוד אשראי.⁶¹ ניתן לסרב לבקשה למועמדות אם יש פשיטת רגל קודמת או תלויה ועומדת 12 חודשים אחורה. כמו כן, ניתן לדחות בקשה לזכאות אם סך החובות, הקנסות והשיעבודים של מועמד עוברים \$5,000.⁶²

Wohnberatung Wien, City of Vienna, Registration Information, 55
<https://wohnberatung-wien.at/footer/glossar#c702>

תכנית הדיור של רובע Camden, לעיל ה"ש 16, עמ' 10, סעיף 2.2.7. 56

לעיל ה"ש 16, בעמ' 45. 57

ה"ש 16 לעיל, עמ' 8, סעיף 2.2.4. 58

לעיל ה"ש 16, עמ' 16. 59

מדריך עיריית ניו יורק ליזמים, לעיל ה"ש 41, עמ' 58. 60

מועמד עם ניקוד אשראי של 580 ומעלה במדד ה-FICO יקבל פטור ממבחן היכולות לעיל. ניקוד זה הוא יחסית נמוך, ואילו פחות מ-580 נחשב "עני"; בין 580-669 נחשב כמתאים לאישור הלוואה. 61

What is a FICO Score?, My FICO. (2020), <https://www.myfico.com/credit-education/what-is-a-fico-score>

מדריך עיריית ניו יורק ליזמים, לעיל ה"ש 41, עמ' 61. 62

5

קביעת תנאי הזכאות ויישומם


היצע הדירות של דירור בהישג יד לרוב יהיה נמוך ממספר המועמדים הזכאים, ולכן נדרש מנגנון מיון של המועמדים. לאחר שסקרנו את תנאי הזכאות שנמצאו במדינות ובערים השונות שנבדקו, נסקור להלן מבנים רגולטוריים לניהול תנאי הזכאות, תוך התייחסות לחלוקה בין שלטון מקומי ומרכזי בקביעת תנאי הזכאות. כמו כן, נבחן את המנגנונים ליישום תנאי הזכאות בפועל תוך התייחסות לשחקנים שבודקים זכאות, גישות למיון ותיעדוף זכאים ובקרת זכאות (בדיקת זכאות תקופתית).

5.1 קביעת תנאי הזכאות

קיים חוסר אחידות ביחס לגורם הקובע את תנאי הזכאות. במקרים שבדקנו, **תנאי זכאות נקבעים לרוב ברמה המקומית – העירייה או הרובע, על ידי הרשות המקומית ובאמצעות חקיקה מקומית, תוך מתן אוטונומיה רחבה מצד השלטון המרכזי.** לצד זאת ישנם רכיבים ועקרונות על, אשר נקבעים בחקיקה ראשית על ידי השלטון המרכזי.

רגולציה של תנאי הזכאות במקרים שנבחנו

 **בוינה** תנאי הזכאות נקבעים בחוק עירוני.⁶³

 **בבריטניה** קיימת תוכנית דירור ממשלתית הקובעת עקרונות לתנאי זכאות ברמת המדינה, אך זו מחריגה את מחוז **לונדון** – שבו קיימת תוכנית דירור עצמאית – The London Plan – ממרץ 2021.⁶⁴ תכנית זו מגדירה את הזכאים לדירור בהישג יד באופן רחב, וקובעת תקרת הכנסה מסוימת כתנאי זכאות.⁶⁵ לפי תכנית זו, לרובעים השונים של מחוז לונדון יש עצמאות לקבוע תנאי זכאות בתחומם, כך לדוגמא כל רובע מוסמך לקבוע את תקרת ההכנסה היחסית לרמת ההכנסה של הרובע (וזאת מבלי לעבור את תקרת ההכנסה שמוגדרת בתוכנית המחוזית).⁶⁶

בנוסף, חוק הדירור האנגלי⁶⁷ מתווה את מבנה תכנית הדירור שעל כל רשות מקומות לבנות לעצמה. בתוך כך, קובע כי על התכנית לכלול את הליך **השתתפות המועמדים**; את **סדרי העדיפויות** בהקצאת דירור (תוך קביעת סוגי אוכלוסיות כמו מי ששוהה בדירור לא הומניטרי או צפוף; שנדרש לעבור מטעמי רפואה או רווחה – כולל מוגבלות פיזית; משרת בכוחות המילואים וסובל מפציעה או דומיה). כמו כן, מציע החוק כי על כל רשות לקבוע **תנאים לבחינה** כמו: משאבים כספיים; התנהגות ועוד. הרשות המקומית גם כפופה לחוק שמחייב הקצאת הדירור באופן שוויוני.⁶⁸

WIENER WOHNBAUFÖRDERUNGS – UND WOHNHAUSSANIERUNGSGESETZ [WWFSG] LANDESGESETZBLATT [LGBL] No. 18/1989, 63 as amended, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=20000049>


MAYOR OF LONDON, THE LONDON PLAN – THE SPATIAL DEVELOPMENT STRATEGY FOR LONDON (2021), 64 https://www.london.gov.uk/sites/default/files/the_london_plan_2021.pdf


שם, בעמ' 184, סעיף 4.6.9. 65

שם, עמ' 184, סעיף 4.6.10. 66


S166A of the Housing Act 1996, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/52/section/166A> 67


Equality Act 2010, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents> 68


 **בניו יורק**, מדד ההכנסה החציונית האזורית (AMI) נקבע כאמור ברמה הפדרלית, על ידי המשרד לדיור ופיתוח אורבאני (HUD). קביעת תנאי הזכאות הנוספים נעשית ברמה העירונית, על ידי המחלקה לפיתוח ושימור דיור של העיר ניו יורק ((HPD (והתאגיד לפיתוח דיור של ניו יורק)).⁶⁹ החקיקה המקומית של העיר ניו יורק מאפשרת ל־HPD גמישות וסמכות לקבוע תנאי זכאות בחוק ובהרבה מקרים גם ללא חקיקה. כמו כן, החקיקה ברמת המדינה אינה מגבילה מבחינה זו.

 לעומת זאת, **באוסטרליה** תכנית הדיור כולה מנוהלת במסגרת חקיקה ותקנות ברמה הממשלתית, ובכלל זה תנאי הזכאות שנקבעים בתקנות על ידי הממשלה.⁷⁰


5.2. בדיקת העמידה בתנאי הזכאות

 מי שהוכר כזכאי לדב"י **בווינה** יקבל תעודת זכאות שאיתה הוא יכול להגיש בקשה לדירה ספציפית. את בחינת הזכאות מבצע **התאגיד העירוני של העיר וינה**, כאשר ישנם מספר סוגים של תעודות זכאות בהתאם לתכניות דיור שונות.⁷¹

 ב**סינגפור** בדיקת הזכאות נעשית ברמת המדינה על ידי סוכנות ממשלתית ה־HDB, המועצה לפיתוח דיור, שהוקמה בשנת 1964.⁷²

 **באוסטרליה** המנגנון הבריורקרטי שמנהל את בדיקת הזכאות בפועל הם גורמים המוסמכים לכך על ידי הממשלה. מדובר ברשימה סגורה של גופים פרטיים שמנוהלת על ידי ממשלת אוסטרליה. גופים אלה מתמחים בדיור בהישג יד וכוללים גופים יזמיים, או ארגונים ללא מטרת רווח. אלו יכולים לנהל את הדירות באופן עצמאי או להיעזר בחברה חיצונית לשם כך.⁷³

למעשה, הגופים המוסמכים עוסקים בניהול היבטים שונים בדיור בהישג יד, ובתוך כך מוסמכים לבדוק את הזכאות הראשונית ולנהל את בדיקת הזכאות השנתית של מועמדים, לאסוף ראיות כתובות להכנסה, ולקבוע את הערכת ההכנסה, לנהל את רשימת ההמתנה, לפקח על מחיר השכירות ולוודא את תקינות ובטיחות הנכס. באופן מוצהר – הממשלה אינה עוסקת בניהול בדיקת הזכאות ואינה מנהלת את הדיור עצמו.⁷⁴

 באופן דומה, **בניו יורק** היזמים הם אלו שבודקים את המועמדים לזכאות לדיור בהישג יד, בכפוף להנחיות מטעם העירייה ובפיקוח מחלקת הדיור של עיריית ניו יורק, אשר עורכת בדיקה חוזרת של המועמדים שנמצאו זכאים.⁷⁵

69 תנאי הזכאות בעיר ניו יורק, לעיל ה"ש 28.

70 *National Rental Affordability Scheme Act 2008 (NRAS Act); the National Rental Affordability Scheme Regulations 2020 (NRAS Regulations)*.

71 תנאי הזכאות בעיר וינה, לעיל ה"ש 32.

72 *About Us*, Hous. & Dev. Bd. SING. GOV'T. (SEPT. 11, 2020), <https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/about-us>

73 *NRAS Tenancy managers*, AUSTRAL. CAP. TERR. DEP'T SOC. SERV. (OCT. 13, 2020), <https://www.dss.gov.au/our-responsibilities/housing-support/programs-services/national-rental-affordability-scheme/nras-tenancy-managers>

74 *NRAS Information for Tenants*, AUSTRAL. CAP. TERR. DEP'T SOC. SERV. (APR. 02, 2020), <https://www.dss.gov.au/housing-support-programs-services-housing-national-rental-affordability-scheme-nras-resources-documents-and-information/information-for-tenants>

75 NYC Housing Connect, *Applying for Affordable Housing* (June 2020), <https://www1.nyc.gov/assets/hpd/downloads/pdfs/services/applying-to-affordable-housing-english.pdf>

טבלה 4: מקור הרגולציה על תנאי זכאות לדב"י וגורם מנהל

מדינה/עיר	הרשות שקובעת את תנאי הזכאות	מי בפועל מנהל את בדיקת תנאי הזכאות
וינה 	עירייה	תאגיד עירוני
ניו יורק 	חישוב מדד ההכנסה נערך ברמה הפדראלית אך קביעת תנאי הזכאות לפיו נעשית על ידי העירייה. כמו כן העירייה קובעת תנאי זכאות נוספים	יזמים. קיימת בדיקה חוזרת של העירייה
לונדון מחוזות Hounslow ו-Camden 	תנאי הזכאות מוגדרים על ידי המחוז, תוך הסמכת הרבעים לקבוע תנאי זכאות ספציפיים נוספים	גוף עירוני המוסמך לכך ברמת הרובע
אוסטרליה 	ממשלה	גופים פרטיים המוסמכים לכך על ידי הממשלה – יזם/ ארגונים ללא מטרת רווח
סינגפור 	ממשלה	סוכנות ממשלתית – המועצה לפיתוח דיור
ישראל 	ממשלה, למעט בקרקע סחירה בבעלות עירונית – הרשות המקומית	משרד השיכון או רשות מקומית, בהתאם לסוג הקרקע

5.3. כיצד בנוי מנגנון לטיפול בנושא הזכאות


בתת פרק זה נציג בקצרה את המנגנון לבחינת תנאי הזכאות של עיריית ניו יורק, מפאת ייחודיותו.⁷⁶

1. המועמד יוצר לעצמו חשבון באתר עיריית ניו יורק, בו הוא ממלא פרטים מדידים כמו גודל משק הבית, והכנסת משק הבית לשנה. בעת הגשת הבקשה, המועמד יכול לסמן האם קיים אצלו קריטריון להעדפה כגון מוגבלות פיסית או סטטוס "תושב" בעיר ניו יורק. באמצעות חשבון זה, המועמד יכול להגיש בקשת זכאות לסוג של דירה בפרויקט דיור לפי בחירתו.
2. לכל בקשת מועמדות מוקצה מספר סידורי רנדומלי, זו למעשה ההגרלה.
3. בוחני הבקשה יבדקו את הקריטריונים לזכאות לפי סדר הבקשות (הרנדומלי), כאשר המערכת מקדמת בתור מועמדים שיש להם קריטריון מועדף אחד או יותר.
4. לאחר מכן בוחרים מתוך המאגר של שאר המועמדים, תוך עדיפות לתושבי העיר ניו יורק.
5. מי שמגיעים אליו בהגרלה ואינו עומד בתנאי הזכאות של הדירה שיעד עבורו היזם, זאת לפי העדפתו בשלב הגשת המועמדות, יקבל מכתב שמסביר למה לא עמד בתנאי הזכאות. אפשר לערער למקבל ההחלטה בכתב תוך 10 ימי עבודה.
6. מי שנבחר יגיע לראיון עם היזם, לשם עליו להגיע מצוייד במסמכים המאמתים את הצהרותיו בהקשר של זכאות.
7. בשלב האחרון מתבצע וידוא תיק הזכאות על ידי עיריית ניו יורק והתאגיד העירוני.


5.4. כיצד מתעדפים מועמדים ברשימת ההמתנה


בישראל הבחירה בין זכאים נעשית באמצעות הגרלה, כאשר הסיכויים של כל המשתתפים בהגרלה שווים, למעט בני מקום' להם מוקצה מכסה מסך יחידות הדיור. להבדיל, ישנן שיטות בהן הבחירה בין זכאים פחות אקראיות, וכוללות תיעודף בין זכאים בעלי מאפיינים שונים.


בתת פרק זה נסקור מודלים נוספים מהעולם לקביעת עדיפות בתור לזכאות לדיור בהישג יד.

 ברובעים שנבחנו ב**בלונדון**, נראה כי **מרבית** הקריטריונים להעדפה מתמקדים במצב הסוציו אקונומי של המועמד (ללא קשר לתוצאה במבחן תקרת ההכנסה או תקרת ההון). כך ברובע **Camden** ניתנת עדיפות למשקי בית שחיים בתנאי צפיפות; מי שצריך לעבור דירה בשל סיבות סוציאליות, כולל "טיפול באחר"; מי שחסר בית או בסכנה להיות חסר בית; מעבר עקב מצוקה (מדובר במעין "קריטריון סל"); וניתן (לא חייב) להעדיף גם משרתים בדימוס בכוחות הבטחון.⁷⁷

ברובע Hounslow מוסיפים על קריטריונים אלה להעדפה גם את מי שצריך לעבור דירה מסיבות ספציפיות שקשורות לשירותים ציבוריים הניתנים ברשות, כמו מי שזקוקים לשירותי מתקני רפואה קרובים או צרכי עבודה; מי שמטפל בילדים מטעם אחריות שהוטלה עליו על ידי הרשות (למשל, אומנה); מועמדים בעלי הכנסה נמוכה (ללא הגדרה מהי הכנסה נמוכה). קריטריונים מעטים אינם קשורים למצב סוציו אקונומי נמוך כמו: דייר בדיור בהישג יד שמבקש לעבור לבית קטן יותר; ומי שגר בבית שעבר התאמות ואינו זקוק להן עוד.⁷⁸

 **בוינה** חתך האוכלוסיה אשר מקבל עדיפות בתור לדיור בהישג יד הוא מי שמתגורר תקופת מגורים ממושכת בעיר. כל תקופה של 5 שנות מגורים בוינה מקדמת בשלושה חודשים את רשימת ההמתנה, עם תקרה של עד תשעה חודשים במצטבר.⁷⁹

 ב**סינגפור** ישנה כאמור עדיפות למשפחות נשואות עם ילדים, ומשפחות רב דוריות. בנוסף לכך ישנה עדיפות למועמדים שמבקשים זכאות לדיור בהישג יד בפעם הראשונה.⁸⁰

 בעיר **ניו יורק** נקבע מנגנון להצלבת בקשות האוכלוסיות שנקבעו כמועדפות: אנשים עם מוגבלויות ותושבי המקום. במסגרת מנגנון זה, נבחנות קודם כל הבקשות של מועמדים עם מוגבלויות כפי שתואר לעיל. לאחר מכן יבחנו את הבקשות של מי שגר באחד מחמשת המחוזות בהם יש דיור בהישג יד, או גר באותה הקהילה או המחוז בה הדירה נמצאת. אם לא נותרו מקומות באותה הקהילה, כל פונה מהקהילה שלא ישובץ יחזור לתור הרגיל לפי המספר הסידורי שלו. אם חלק מהדירות לא מולאו בדרישה זו, אפשר לשווק אותן כדירות לשאר המאגר.⁸¹

לאחר מכן יבחנו בקשות של **עובדי עיריית ניו יורק** (מי שהעירייה משלמת את שכרו). תינתן עדיפות לאכלוס 5% מהיחידות (או יחידה אחת לפרויקט, לפי הגדול) לעובדי עירייה.⁸²

- **בתוך כל קטגוריות אלה להעדפה** – קודם כל ישבצו את תושבי ניו יורק, אם אין מספיק תושבי ניו יורק שמתאימים לקטגוריות המועדפות – אפשר להמשיך לבקשות של בעלי קריטריונים מועדפים שלא תושבי ניו יורק.
- לאחר בחינת המועמדים בעלי קריטריונים מועדפים, עוברים לבחון את המאגר הכללי של המועמדים, כאשר גם שם – יבחנו קודם כל את הבקשות של **תושבי העיר ניו יורק**.

77 לעיל ה"ש 16, תכנית הדיור של רובע Camden עמ' 5 סעיף 1.5.

78 לעיל ה"ש 16, תכנית הדיור של רובע Hounslow, עמ' 17, סעי' 3.1.2(d).

79 <https://wohnberatung-wien.at/wiener-wohn-ticket/bonusmonate>, ור' ה"ש 37 לעיל.

80 תנאי זכאות בסינגפור, ה"ש 29 לעיל.


81 מדריך עיריית ניו יורק ליזמים, לעיל ה"ש 41, עמ' 36, סעי' 6.

82 מדריך עיריית ניו יורק ליזמים, לעיל ה"ש 41, עמ' 37 סעי' C1.


5.5. בדיקת זכאות תקופתית


לאחר שמועמד נמצא זכאי לדיור בהישג יד, ומתחילה תקופת השכירות במסגרת תכנית הדיור, עולות השאלות – האם שינוי במצבו של הזכאי משנה את זכאותו, האם נערכת בדיקה כדי לבחון שינוי, והאם קיימת חובת דיווח לזכאי במצב כזה?


מצאנו, שישנו מודל לדיור בהישג יד להשכרה ללא בדיקת זכאות חוזרת, כמו בתכניות הדיור בוינה. לעומת זאת ישנו מודל לבדיקת זכאות "גמישה" אשר מאפשרת חריגה מסוימת מתנאי הזכאות, כמו באוסטרליה. ככלל, מרבית מדינות אירופה מציעות דיור "לחיים", וברגע שמשק בית הוכרז כזכאי לדיור בהישג יד הוא יכול להמשיך בשכירות כל עוד משלם את שכר הדירה, אף אם הכנסת משק הבית עולה.⁸³ במודל האמריקאי לעומת זאת, נהוגות בדיקות זכאות תקופתיות, ושינוי בתבחיני הזכאות, כמו עליה ברמת הכנסה, צפויה להוביל להסרת הזכאות.⁸⁴

 **וינה** מתגאה ביציבות שמאפשרת תכנית הדיור שלה, ובכך שהתוכנית מביאה לאינטגרציה חברתית. במסגרת תכנית זו הדיירים לעולם אינם נדרשים לעבור דירה. מתקיימת בדיקת זכאות אחת ואפילו אם רמות ההכנסה של משק הבית גדלות בשנים שלאחר מכן הם לא נדרשים לעבור.^{85,86}

 **בסינגפור** תכנית הדיור מאפשרת חוזה השכרה ל-99 שנים (מעין חכירה).⁸⁷

 במסגרת מודל בדיקת הזכאות הגמישה באוסטרליה מתקיימת בדיקת זכאות פעם בשנה.⁸⁸ הזכאות לדיור פוסקת באחד המקרים הבאים: הכנסת משק הבית חרגה מגבול תקרת ההכנסה ב-25% במשך שנתיים עוקבות; הדייר הפסיק להיות דייר בדיור בהישג יד (כלומר עבר דירה) – אלא אם עבר לדירה מסובסדת אחרת בשל נסיבות לא צפויות או יוצאות דופן; אדם הצטרף למשק הבית וההכנסה שלו ל-12 החודשים הקודמים חורגת מגבול ההכנסה המוגדר לזכאות.

 **ברובע Huonslow שבלונדון**, ישנן תכניות לדיור שמקנות 12 חודשי ניסיון, ולאחר מכן זכאות ל-5 שנות שכירות, וישנן תכניות שמקנות זכאות כל עוד משק הבית עומד בתנאי השכירות.

 **בישראל** לפי חוק התכנון והבנייה, זכאות לדיור בהישג יד במחיר מופחת תיבדק אחת לשלוש שנים. בנוסף הסכם השכירות של זכאי שרכש דירה יפקע והוא למעשה מאבד את זכאותו שכן כבר אינו נכנס בהגדרת "חסר דירה".

83

New York City Housing Authority, Reporting Changes to Income and Family Composition, 21.11.23 <https://www.nyc.gov/site/nycha/section-8/reporting-changes-income-family-comp.page> 84

Vienna's Unique Social Housing Program, U.S. DEP'T. HOUS. & URB. DEV. (2020), https://www.huduser.gov/portal/pdredge/pdr_edge_featd_article_011314.html 85

Affordable Housing as a Public Task, WIEN SOC. HOUS. (2020), <https://did.li/ZuPLC> Housing policy in Vienna, 86

A home for everyone: Maintaining the quality and value of your flat, SING. GOV'T. (Jun. 12, 2020) 87


<https://www.gov.sg/article/a-home-for-everyone-maintaining-the-quality-and-value-of-your-flat>


NRAS Tenants, AUSTL. CAP. TERR. DEP'T SOC. SERV. (Apr. 07, 2020), 88

<https://www.dss.gov.au/housing-support-programs-services-housing-national-rental-affordability-scheme/how-to-apply-for-an-nras-property>

5.6. התאמה בין יחידת דיור ובין זכאי

בתת פרק זה נציג שני מודלים לחיבור בין מועמד שנמצא זכאי לדיור בהישג יד לבין יחידת דיור המתאימה לצרכיו. המשותף לשני מודלים אלה הוא שהמועמד הזכאי מגיש את הבקשה **לדירה ספציפית בפרויקט דיור ספציפי**. ההבדל הוא עיתוי בחינת הזכאות.

 **בניו יורק** – מועמד לדיור בהישג יד מגיש בקשה לזכאות ולזכיה **ביחידת דיור ספציפית בפרויקט ספציפי לגביה הוא משער כי עומד בתנאי הזכאות**. מועמדים מונחים להגיש בקשות לדירות שמתאימות לרמה בה הם מסווגים במדד ההכנסה האזורית החציונית (AMI), ותוך שקלול מספר הנפשות במשק הבית, שהוא נתון רלוונטי לגודל הדירה בה המועמד עשוי להימצא זכאי. לכל קבוצת הכנסה במדד ה-AMI מוגדרות דירות שניתן להגיש אליהן בקשה לבחינת זכאות, והדיור יחשב לדיור בהישג יד אם מחירו אינו עולה על שליש מההכנסה המוגדרת למשקי הבית בקבוצת ההכנסה.⁸⁹

 בעיר **וינה** בחינת הזכאות נעשית פעם אחת, בסופה מתקבלת **תעודת זכאות שמאפשרת להגיש בקשה לדירה ספציפית**, בהתאם למאפייני הזכאות. התאגיד העירוני של וינה מציע שירותי תיווך בין זכאים ובין דירות.⁹⁰ זכאי עם תעודת זכאות תקפה יכול גם לשכור דירה ישירות מדייר שעוזב דירת דב"י. ההחלפה עצמה מנוהלת על ידי התאגיד העירוני, המוודא כי הדירה אכן מגיעה לדייר זכאי. מעבר לכך, ניתן להירשם בווינה לדירה ספציפית באופן הבא:

- **דירה מסובסדת**: הדירות מוצגות באתר של עיריית וינה באופן אקראי למשך 48 שעות. המועמד יכול להירשם לדירה לפי רמת ההכנסה שלו. המועמדים מסודרים לפי תאריך התוקף של תעודת הזכאות שלהם לאחר תום המועד לרישום. הדירה תוצע תחילה למועמד הותיק ביותר.
- **Community housing**: למחזיק תעודת זכאות לדיור מסוג זה, התאגיד מציע שתי דירות (למועמד צעיר מוצעות שתי דירות). ניתן גם ליצור קשר עם התאגיד ולערער על הדירה שהוצעה.⁹¹

NYC Housing Preservation and Development, 28.8.23, 89

<https://www.nyc.gov/site/hpd/services-and-information/area-median-income.page>

Residential Advice Vienna – Information about subsidized apartments and municipal apartments, Wohn 90

BERATUNG WIEN (2020), <https://wohnberatung-wien.at/impressum>

<https://wohnberatung-wien.at/wohnungssuche/4-wohnungsangebot/> 91

6

יזמות מקומיות לתנאי זכאות בישראל

העיר תל אביב יפו היא מקרה ייחודי בישראל של קביעת תנאי זכאות לדירור בהישג יד עוד טרם עיגון הנושא בחקיקה. כיום, לאחר חקיקת התוספת השישית לחוק התכנון והבנייה, המסדירה – אמנם באופן מוגבל וחסר – את הזכאות לדירור בהישג יד בקרקע פרטית, חלים תנאי הזכאות העירוניים של תל אביב ביחס לקרקע עירונית סחירה בלבד.

תנאי סף לזכאות בתל אביב לדירור בהישג יד בקרקע עירונית, הוא תושבות של 3 שנים או 4 שנים מתוך העשור האחרון; גיל מינימלי 26 (תקרת גיל של 45 שנים בוטלה כאמור בהתערבות בית המשפט); היעדר בעלות בדירה; הון עצמי שאינו גבוה מ־600 אלף ₪; וכאמור, הכנסה חודשית שאינה גבוהה מעשירון שביעי לפי גודל משק בית.⁹² העומדים בתנאים אלה יכולים להירשם לאתר העירוני ויכללו אוטומטית בכל ההגדרות המתאימות לפי גודל משק בית. ההרשמה להגדרה לדירור בהישג יד בתל אביב נעשית פעם בשנה והרישום השנתי תקף לכל ההגדרות הנערכות באותה שנה. הנרשמים להגדרה מתבקשים למלא שאלון המסווג אותם בהתאם לגודל הדירה המתאימה לצרכיהם, לפי מספר הנפשות והרכב משק הבית. בהודעה לזכאים שלא עלו בהגדרה נאמר כי הם ישתתפו אוטומטית בהגדרה הבאה.

לאחרונה אישרה עיריית תל אביב יפו קביעת תנאי זכאות ייעודיים לדירור בהישג יד במסגרת התכנית לעידוד מגורים עצמאיים לאנשים עם מוגבלות.⁹³ דירור בהישג יד בקרקע עירונית יוקצה לאנשים עם מוגבלות, לפי קריטריונים דומים לקריטריונים הרגילים בתוספת שניים: הראשון, שהמועמד הינו "אדם עם מוגבלות" כהגדרתו בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998; השני, שהמועמד נמצא מתאים על ידי העו"ס המטפל במנהל השירותים החברתיים להיכלל בתכנית לעידוד מגורים עצמאיים לאנשים עם מוגבלות, בהתאם לקריטריונים מקצועיים שונים שיקבעו על ידי המנהל, בין היתר, התאמת המועמד להשכרת דירור לתקופה קצובה, השפעת התכנית על עידוד החיים העצמאיים של המועמד ומסוגלות המועמד לחיים עצמאיים. גובה שכר הדירה לדירור בהישג יד בתכנית יהיה בהתאם להחלטת המועצה העירונית לדירור בהישג יד, כך שגובה שכר הדירה לא יעלה על 25% מהרף העליון של הכנסה החודשית נטו של משק בית בעשירון חמישי, בהתאמה למספר הנפשות במשק הבית. השכרת הדירות בהתאם לתכנית תהיה כפופה לאישור ועדה עירונית ייעודית, עליה יימנו מנהלת מינהל השירותים החברתיים, מנהלת רשות הדירור העירונית ועו"ד מהשירות המשפטי בעירייה.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה פתח תקווה אישרה באוקטובר 2022 מדיניות דירור בהישג יד לעיר, בהתאמה לפי אזורים: שכונות חדשות, שכונות מתחדשות, מרכז העיר, אזורים מעורבים וכו'.⁹⁴ הזכאים בפתח תקווה הם בהתאם לקבוע בתוספת השישית לחוק – מחוסרי דירה משל עצמם ומעל גיל מסויים, תוך קביעה כי מועצת העיר תוכל לקבוע תנאי זכאות בהמשך. המדיניות תופעל בהתאם למצב המשפטי והמסלולים הקיימים בכל אזור. למשל, בקרקע למגורים בבעלות העירייה ייערך מיפוי של זכויות הבנייה, סוג הבעלות, ערך הקרקע והזמינות לבנייה ובהתאם לכך תיבחן ההיתכנות לקידום פרויקט שיכלול מגורים בדירור מוזל, ציבורי או בהישג יד. כלומר, מדיניות זו אינה קובעת מסמרות לגבי היקפי הבנייה וגודל המלאי שיווצר, אך היא מתווה את הבדיקות שיערכו ויוצרת התחייבות של הרשות המקומית ל"פעולה על תנאי" בכפוף לתוצאות הבדיקות הללו.

מקרים אלה, וגזירת זכויות הבנייה ובמקרה של תל אביב יפו גם מאפייני הזכאים מהמצב בשטח ומצרכי העיר, היא ביטוי ליכולתה של הרשות המקומית להשפיע על האוכלוסיה הרצויה כמו גם להציע פתרונות לאוכלוסיה קיימת הזקוקה למענה.

92 לעיל ה"ש 20.

93 עיריית תל אביב יפו – ועדת הכספים, הקצאת דירור בהישג יד לאנשים עם מוגבלות, החלטה מ'23.7.23, אתר העירייה, 4.12.23.

<https://did.li/OCPIC>

94 החלטת ועדת המשנה לתכנון ולבנייה פתח תקווה, ישיבה מס' 20220019 מיום 06 אוקטובר 2022:

<https://www.petah-tikva.muni.il/Engineering/newengine/Pages/meeting2.aspx#meeting/2/20220019>

למסמך המפורט: https://www.israhc.org/_files/ugd/976b1a_0dd28d77b2b3422296b88640c27ae250.pdf

7

מסקנות והמלצות

שתי מטרות מרכזיות של דיור בהישג יד הן הנגשת דיור הולם למי שלא יכול לממן דיור כזה מבלי לפגוע בצרכים חיוניים אחרים; ויצירת תמהיל חברתי – קהילה מגוונת ובה אנשים מטווח רחב של עיסוקים, רמות הכנסה והשכלה. אם כן, הקצאת דיור מוזל מסוג זה צריכה להיות מונחית על ידי מטרות אלה ולנתב את הדיור המוזל לאלו שנדרש להם הסיוע וששילובם בין הזכאים ייצר את התמהיל החברתי המבוקש.⁹⁵

על מנת לנתב את הדירות באופן שיגשים את שתי המטרות, יש להגדיר את קהל היעד לדב"י – את חתך האוכלוסיה הנזקק לסיוע בדיור מצד אחד, ויכול לעמוד ברף מסויים של הוצאה על דיור מצד שני, והמגיע מטווח סוציו אקונומי רחב. יש לבחון מדדים מקומיים הקשורים בהוצאת משק הבית על דיור, להצביע על אוכלוסיית היעד, ולבנות תנאי זכאות שיסייעו באיתורה מחד וימנעו הקצאה של דיור בהישג יד למי שאינו נזקק לכך, מאידך.

7.1 קהל היעד לדיור בהישג יד בישראל

דיור בהישג יד נועד לספק מענה לצורכי הדיור של אוכלוסיות ברמת הכנסה נמוכה עד בינונית. זאת, לפי ההנחה כי אוכלוסיה ברמה נמוכה מאוד זקוקה להתערבות אינטנסיבית יותר (כמו דיור ציבורי – דיור מוזל מאוד בבעלות מדינה ללא הגבלת זמן), ואוכלוסיה ברמת הכנסה גבוהה אינה זקוקה לסיוע בדיור כלל. באין הגדרה רשמית, נציע להתייחס לבעלי הכנסה נמוכה-בינונית כמשקי בית המשתייכים לעשירונים 3-7.

אם כן, על מחיר "בהישג יד" לאפשר למשקי בית מעשירונים 3-7 להוציא עד 30% מההכנסה על הוצאות דיור, לרבות הוצאות על החזקת דירה. כלומר, הוצאת משק הבית על תשלום דמי שכירות צריכה להיות עד כ-25% מהכנסת משק הבית, כך שתישאר הכנסה לתשלום העלויות הנלוות בדיור כמו ארנונה, מים וחשמל.

7.2 הצעה לתנאי זכאות לדיור בהישג יד בישראל

תנאי סף

א. מבחן הכנסה

נציע לקבוע כתנאי זכאות מבחן הכנסה עירוני.

הכלל המנחה הוא שדיור בהישג יד הוא כזה שמטיל נטל עלות דיור שלא עולה על 30% מהכנסות משק הבית (ברוטו).

נטל עלות הדיור הוא סך כל הוצאות משק הבית על מגורים. הוא כולל את השכירות ואת כל התשלומים הנלווים הקשורים בדיור: חשמל ומים, מס עירוני, תחזוקה ועוד. כאמור, כדי שסך נטל עלות הדיור לא יעלה על 30% מהוצאות משק הבית, נדרש שגובה דמי השכירות יהיו עד 25% מהכנסות משק הבית (כך שנותר עוד מרווח של 5% לנשיאה בנטל יתר הוצאות הדיור).

95 לעיל ה"ש 8, עמ' 11, סעיף 10.

משקי הבית שגובה השכירות ללא התערבות רגולטורית יהווה עבורם מעל 25% מהכנסתם, פירוש הדבר שללא אותה התערבות הדיור הקיים לא יהיה בהישג יד עבורם – כלומר, לא ישאיר די הכנסה פנויה להוצאות חיוניות אחרות כמו חינוך ובריאות. עם זאת מדובר במשקי בית שאינם נטולי כל יכולת לענות על צרכי הדיור שלהם. לכן, נחפש מבחן ההכנסה אשר מאתר משקי בית אלה: כלומר, מבחן שיקבע שהזכאים לדיור בהישג יד יהיו אלה שאחרת, עלות דמי השכירות תהיה יותר מ-25% מהכנסתם.

במלים אחרות: מי שהכנסתו היא פחות מפי 4 מעלות דמי השכירות – יהיה זכאי לדיור בהישג יד. מי שהכנסתו היא פי 4 ומעלה מעלות דמי השכירות לא יהיה זכאי.

בד בבד יש לייצר התאמה בין הזכאות לבין גודל משק הבית. התאמת מבחן ההכנסה לגודל משק הבית דורש בחינת כל מועמד בנפרד בשקלול מחירי הדיור העירוניים, כך שהדברים מתיישבים עם הסמכת הרשות המקומית לבצע מטלה זו.

בבואנו להתייחס לקישור שבין גודל משק הבית למבחן ההכנסה, נזכיר כי בבדיקת הכנסת משק הבית יש לכלול בנוסף לשכר עבודה גם הכנסות ממקורות אחרים, כמו קצבאות ילדים, פיצויי פיטורין והכנסות משכירות.

הניסיון בעולם מראה מגוון של פרקי זמן לבדיקת תקרת הכנסה – כך למשל באוסטרליה המדד מתעדכן מדי שנה,⁹⁶ ואילו בלונדון המדדים שנקבעו בשנת 2018 תקפים נכון לעת עריכת חיבור זה. לפיכך, נציע לעדכן את תקרת ההכנסה מדי שלוש שנים לכל היותר.

התייחסות לגודל משק הבית

לאחר בחינת מחירי הדיור העירוניים יש להוסיף לנתונים את המשתנה של **גודל משק הבית**. בתל אביב למשל, קיימת כיום תקרת הכנסה כלהלן, וישנה התייחסות לגודל משק הבית בקביעת תקרת הכנסה:

תנאי שלישי - הכנסות מירביות				
סך ההכנסה החודשית הממוצעת ברוטו של כל הבגירים במשק הבית ב-12 החודשים שקדמו למועד הקובע לא עלתה על הסכומים המפורטים בטבלה שלהלן בהתאם למספר הנפשות במשק הבית:				
מספר נפשות	עד 2	3	4	5 ויותר
הכנסה חודשית מירבית ממוצעת ברוטו של כל הבגירים במשק הבית ב-12 החודשים האחרונים	שח 17,867	שח 23,673	שח 29,659	שח 33,500

מתוך תנאי זכאות לדיור בהישג יד בתל אביב יפו.⁹⁷

ניתן לראות כי בתל אביב אין אבחנה בין סוג הנפשות המרכיבות את משק הבית – למשל, מבוגר ושני ילדים משוקללים בהקשר זה כמו זוג מבוגרים וילד/ה. זאת מתוך התפיסה, כי כך נוצרת תקרת הכנסה המקלה על משקי בית בהם מפרנס יחיד להשאר מתחת לתקרת ההכנסה.⁹⁸

לעומת זאת, באוסטרליה למשל יש אבחנה בין סוגי הנפשות במשק הבית.⁹⁹

Australian Gov. Dept. of Social Services, Housing Support, NRAS Household Income (Indexation), 96
<https://did.li/5Csrl>

97 לעיל ה"ש 20.

98 התכתבות עם עו"ד ועו"ס מתן רבינוביץ, אגף רשות הדיור – תל אביב יפו, 03.08.23.











99 Housing Support, Commonwealth Rent Assistance, Australian Gov. – Dept. of Social Services,
<https://www.dss.gov.au/housing-support/programmes-services/commonwealth-rent-assistance#2>

כיצד נעריך את תקרת ההכנסה לזכאות לדיור בהישג יד?

כאמור, מוצע לקבוע תקרת הכנסה שונה למשקי בית בגדלים שונים, כאשר ככל שמשק הבית גדול יותר תקרת ההכנסה תהיה גבוהה יותר. כן מוצע שתקרת ההכנסה תהיה נגזרת של גודל הדירה המתאים למספר הנפשות שמונה משק הבית. ההנחה היא שככל שמשק הבית מונה יותר נפשות, כך נדרש לו בית גדול יותר, שהשכירות בו יקרה יותר, ועל כן ישנה הצדקה להציע רף שונה של תקרות הכנסה שעולה ככל שמספר הנפשות במשק הבית גדל.

מבחינה מעשית מוצע לקבוע את תקרת ההכנסה כך:

1. נבחן מחיר עירוני ממוצע לשכירות לדירה לפי גודל חדרים. תתקבל רשימת מחירי שכירות ממוצעת בעיר הנבדקת לפי דירת 2 חדרים, 3 חדרים, 4 חדרים, 5 חדרים ומעלה. ניתן להשתמש בנתוני הלמ"ס המתפרסמים אחת לרבעון ביחס ל-18 הערים הגדולות, וליתר הערים – לבצע בדיקה שמאית מקומית. למשל, המחיר העירוני הממוצע של דירת 3 חדרים בחולון הוא 3,872 ש"ש.¹⁰⁰
2. נכפיל את המחיר העירוני הממוצע לשכירות ב-4. הסכום שיתקבל הוא גובה תקרת ההכנסה. למשל, לדירת 3 חדרים בחולון, גובה תקרת ההכנסה המאפשרת זכאות הוא $4 \times 3,872 = 15,488$ ש"ש. כאמור, הכנסה זו כוללת מקורות נוספים מעבר לשכר עבודה.
3. במקביל, נייצר התאמה בין גודל משק בית לבין גודל דירה לזכאות, כך:

ב. גודל דירה בחדרים	א. הרכב משק בית
 2 חדרים	 יחיד
 2-3 חדרים	 זוג
 3 חדרים	 יחיד או זוג עם עד 2 ילדים
 4 חדרים	 יחיד או זוג עם 3 עד 4 ילדים
 5+ חדרים	 יחיד או זוג עם 5 ילדים או יותר

100 לעיל ה"ש 1.

4. לכל גודל דירה, יהיו רשאים להירשם להגרלה משקי בית בגודל המתאים העומדים בתקרת ההכנסה העירונית. לדירת 2 חדרים יהיו רשאים להירשם יחידים או זוגות שהכנסתם אינה עולה על פי 4 ממחיר עירוני ממוצע של שכירות בדירת 2 חדרים; לדירת 3 חדרים יהיו רשאים להירשם זוג, או יחיד/זוג עם עד שני ילדים, שהכנסת משק הבית שלהם אינה עולה על פי 4 ממחיר עירוני ממוצע של שכירות בדירת 3 חדרים וכך הלאה.

בדוגמה לעיל, להגרלה לדיור בהישג יד במחיר מופחת בחולון יהיו רשאים להירשם יחיד או זוג עם עד שני ילדים (כלומר משק בית בן 3-4 נפשות), במשקי בית שהכנסתם אינה עולה על 15,488 ₪.

בצד זאת נזכיר כי מחירי דיור בהישג יד סטוטורי נקבעים כיום בישראל כנגזרת של מחיר השוק, ובהתאם לכך ייקבעו בפועל על ידי השמאי העירוני. לכן ייתכן מצב בו זכאים לפי מבחן הכנסה, בפרט מהעשירונים הנמוכים יחסית אך לא רק, לא יוכלו לעמוד במחיר השכירות המוזלת אשר ברבים מהמקרים הוא רק 20% מתחת למחיר שוק (ומכאן שאינו בהישג יד בפועל). יש לקוות שבעתיד יאומץ מודל שונה לקביעת דמי שכירות, ושאלו יקבעו ביחס לרמת ההכנסה של משקי בית.

ב. הון עצמי

תנאי זכאות נוספים המשמשים כתנאי סף יהיו תקרת הון עצמי והיעדר בעלות על דירה אחרת (כשזהו למעשה סוג מסוים של הון עצמי). אנו נציע לקבוע תקרת הון עצמי, אשר תיקבע בהתאם להון הראשוני הנדרש כדי לקבל משכנתא עבור דירה במחיר עירוני ממוצע, בהתאם למפתח גודל דירה המתאים למספר הנפשות במשק הבית (ראה מפתח זה תחת מבחן הכנסה). ההון הראשוני יקבע בהתאם להחלטות בנק ישראל לעניין משכנתאות,¹⁰¹ ובתוספת של כמה עשרות אלפי שקלים כטווח גמישות.

ג. היעדר בעלות על דירה

תבחין זה נועד, מטבע הדברים, לוודא שהמשאב הציבורי שמטרתו מענה לצורך בדיור נאות, מוקצה לאדם שאינו יכול לספק צורך זה בכוחות עצמו. לכן יש לוודא שאכן הבעלות בנכס אחר למגורים, השוללת זכאות לדיור בהישג יד, מאפשרת מענה לצורך בדיור ללא התערבות. כך למשל, בעלות משותפת בדירת ירושה אינה בהכרח כזו (מאידך, גם בעלות משותפת בנכס מקרקעין למגורים שאינה מגיעה כדי שלישי מהנכס עשויה להגיע לשוויון רב, בעיקר באזורי הביקוש).

תנאי הזכאות החלים כיום, מנסים להתמודד עם מורכבות זו כאשר זכאים לדיור בהישג יד במחיר מופחת כאלה שאין להם זכויות בחלק שעולה על שלישי, במצטבר, בקרקע המיועדת למגורים או בחלק בקרקע המעניק זכויות לבנייה של יותר משליש ביחידת דיור.¹⁰² בתנאי הזכאות העירוניים בעיר תל אביב יפו קיים תנאי דומה.¹⁰³ התנאי של בעלות על עד שלישי מדירה יכול להתאים באזור ביקוש גבוה כאשר לשליש דירה יש ערך כלכלי רב (אמנם, במימוש ולא דווקא לצורכי שכירות). לכן ניתן להציע רף שונה מחוץ לאזורי הביקוש, למשל – בעלות של עד שלישי בנכס למגורים באזורי הביקוש ועד מחצית מחוץ לאזורי הביקוש, ולהוסיף התייחסות גם לגודל הנכס ולא רק להיקף הבעלות חולשה אפשרית של מרכיב זה הוא פערי שווי משמעותיים בתוך אזורי הביקוש, בין ערים ואף בין שכונות באותה עיר.

101 המפקח על הבנקים, "נהלים למתן הלוואות לדיור", ניהול בנקאי תקין – מס' 451, דצמבר 2022, <https://www.boi.org.il/media/tjnn5ini/451.pdf>

102 ר' לעיל ה"ש 41.

103 עזרה ובצרון, תקנון הגרלות דיור בהישג יד, עיריית תל אביב יפו, 28.9.23, <https://did.li/mWHCN>

ד. בני/ות המקום

תנאי זה יכול להיות תנאי סף לחלק מסויים מהדיור בהישג יד (מיכסות). בקביעת מיכסה לבני מקום נדרש לאזן בין השאיפה לאפשר מוביליות ושוויון הזדמנויות לבין הרצון לאפשר לבני/ות המקום להישאר בקהילה, לייצר המשכיות, להיעזר בדור ההורים ולתמוך בו בהמשך. בישראל קיימת היום גמישות בהקצאת דיור בהישג יד לבני/ות המקום, כאשר באזורי ביקוש נמוך ההקצאות יכולות להיות גבוהות יותר מאשר באזורי ביקוש גבוה, בכפוף לשיקול דעת הרשות המקומית.

תנאי זכאות המקנים עדיפות – ברמה ארצית או מקומית

מעבר ובנוסף לתנאי הסף ניתן לקבוע תנאים המגבירים את הסיכוי לקבל דיור בהישג יד לאחר עמידה בתנאי הסף. תנאים כאלה יכולים להיקבע לשם השגת מטרות ברמה הארצית או המקומית – מתן מענה לצרכים יחודיים של הרשות המקומית. הדוגמה המובהקת ביותר בהיבט של צמצום פערים היא מתן תיעדוף לאנשים עם מוגבלות, ודוגמה למענה לצרכים מקומיים ייחודיים הוא למשל תבחין של משלח יד. הגיוון במקורות הפרנסה ובכושר ההשתכרות של התושבים הוא חשוב להשגת תמהיל חברתי, אך לא בהכרח יצדיק תיעדוף בהקצאת משאב ציבורי. למשל, המחסור בעובדי הוראה קיים במיוחד בתל אביב בשל הפער בין רמות השכר, שנקבעות על ידי משרד החינוך וחלות בכל הארץ, לבין מחירי הדיור המקומיים. יחד עם העובדה שבכל רשות מקומית ישנן הזדמנויות תעסוקה בהוראה, כך שעל פניו אין תמריץ חזק דיו לעבוד בתל אביב דווקא, מביא מצב זה לחוסר בעובדי הוראה בתחום הרשות. דוגמה נוספת היא מתן תיעדוף לבני ובנות המקום מאוכלוסיית המיעוט בערים מעורבות, כפי שנעשה במקרה של העדפת בני/ות המקום הערבים ביפו ואושר על ידי בית המשפט העליון.¹⁰⁴

מוצע להסמיך את הרשות המקומית להשתמש בתנאים מסוג זה לפי הצורך, בדרך של תיעדוף ברשימת המתנה (כפי שנעשה בניו יורק וברובע Hounslow בלונדון), או בדרך של הקצאה ייעודית של שיעור מסויים מיחידות הדיור (כמו בתכנית הדיור של אנגליה). עם זאת, אין להתעלם מהלחצים הפוליטיים ומהאינטרסים המקומיים המקבלים ביטוי ברשויות המקומיות, ומגבלות משאבים הקיימות לעיתים ברשויות אלה ולכן מוצע לשלב בין הסמכויות: למשל, לקבוע קריטריונים לתעדוף משלחי יד מסויים ולאפשר לרשות המקומית לבחור אילו ממשלחי היד לתעדף אך זאת בכפוף לעמידתם בקריטריונים הארציים.

עקרונות מנחים בקביעת תנאי זכאות

בקביעת תנאי זכאות מקומיים כמו גם ארציים, יש לפעול בהתאם לעקרונות של שוויון ושקיפות, ולמנוע הדרה של אוכלוסיות מסוימות.¹⁰⁵ ראו לענין זה ההנחיות המפורשות ליזמים בעיר ניו יורק, הנדרשים להימנע מאפליה מכל סוג וכן ליידע באופן פעיל את חברי הקהילה בעלי המוגבלויות בדבר זכויותיהם.¹⁰⁶

מי יקבע את תנאי הסף לזכאות בישראל? – הצעה לשילוב סמכויות

במרבית המדינות שנבדקו ניתן קול משמעותי בקביעת תנאי הזכאות לרשות המקומית, כאשר תנאי הזכאות נקבעים בחקיקה מקומית, בעוד שכללים ראשיים ועקרונות לתנאי סף נקבעים על ידי השלטון המרכזי. לפי הניסיון בישראל, הרשויות המקומיות יכולות להיות מנוע לקידום דיור בהישג יד, ומוצע להרחיב את סמכויותיהן לעשות זאת.

עם זאת, כדי להתגבר על העדר המוטיבציה של רשות מקומית למשוך אוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה, ולהתרחק מהעדפה פסולה לסקטורים מסוימים בשל לחצים פוליטיים מקומיים, וכן על מנת להתמודד עם חוסר במשאבים ברשויות המקומיות, נציע ליישם בישראל שילוב בין הסמכויות:

104 עת"מ 27856-05-22 בר אילן ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי ואח' מיום 17.7.22; עע"מ 7448/22 עיסאוי ואח' נ' בר אילן ואח' מיום 23.4.23, שניהם פורסמו במאגר נבו.

105 גיל גן מור, "דיור בר השגה בישראל", מקרקעין ט(5), 99 (ספטמבר 2010)

106 לעיל ה"ש 81.

- **תקרת הכנסה** – מוצע שברמה הארצית ייקבעו עקרונות תבחין תקרת הכנסה ואילו יישומו (בחינה שמאית של תקרת הכנסה) יהיה ברמה המקומית.
- **תנאי זכאות המקנים עדיפות** – מוצע לאפשר הקצאה של שיעור מסויים מכלל הדב"י לאוכלוסיות מסוימות לפי צרכי הרשות, כשהדוגמה המובהקת היא בעלי מקצועות נדרשים, בדומה להקצאה לבני/ות המקום. ניתן להותיר תקרת הקצאה בידי השלטון המרכזי על מנת לוודא שנשאר היקף משמעותי מספיק של דב"י להקצאה על בסיס זכאות רגילה (בסיס כלכלי) בלבד.

סיכום

ההמלצה החשובה ביותר, והמתבקשת מהמחקר, היא לעבות את תנאי הזכאות לדיור בהישג יד ובפרט להוסיף את התנאים של מבחן הכנסה לפי ערים ותקרת הון עצמי (התבחין של היעדר בעלות על דירה כבר קיים), כדי שמוצר ציבורי חשוב זה יקדם את המטרה לשמה הוא קיים. תשתית משפטית לכך כבר קיימת בחוק התכנון והבנייה.

בנוסף יש לקבוע אילו תנאים ייקבעו על ידי השלטון המרכזי ואילו תנאים על ידי הרשות המקומית, בשים לב להיכרות הרשות המקומית עם צרכי התושבים ומחויבותה למלא אחריהם – מחד, ולאינטרסים מקומיים העלולים להרחיק את הדיור בהישג יד מקהל היעד – מאידך (מובן, שלחצים פוליטיים קיימים גם בשלטון המרכזי). אנו מציעות דרך ביניים של קביעת כלל עקרוני בשלטון המרכזי ותרגומו למישור היישומי ברמה המקומית. למשל, כפי שהסברנו לעיל לעניין תקרת הכנסה, או למשל לקבוע בחקיקה ראשית כי העדפה למקצועות מסויימים היא מותרת ולהשאיר את הקביעה המפורטת בידי הרשות המקומית. על מנת לדייק את צרכי הרשויות המקומיות בהקשר זה, ניתן למשל לערוך שאלון זהה למספר גדול של רשויות.

עוד יש לבדוק את אימות תנאי הזכאות ואת ההתנהלות עם זכאים שמצבם השתנה. לטובת היעילות, נציע כי האימות כולו ייעשה ברשות המקומית, ולשם כך נדרש שיתוף פעולה מהשלטון המרכזי, המחזיק מידע אישי כמו הכנסות. יש לבחון את השלכות נושא זה על הגנת הפרטיות. בנוסף יש לקבוע כללי התנהלות מול זכאים ששיפרו את מצבם הכלכלי, כך שלא כל עליה בהכנסות תביא לחדילת הזכאות. בשלבי חיים מסויימים ולאורך פרקי זמן ארוכים (5-10 שנות שכירות), ניתן לצפות לעליה מסויימת בכושר ההשתכרות, וחדילת הזכאות בשל כך עלולה להטיל צל של חוסר ודאות לגבי תקופת השכירות על חלק ניכר מקהל היעד ואולי אף לפגוע במוטיבציה להגדלת ההכנסה המשפחתית או לפחות במוטיבציה לדווח עליה.

