

19.2.2017

ח"כ דודי אמסלם,

יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה

שלום רב,

תיקון 4 לחוק קידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור – עמדת מרכז הגר

אנו מתכבדים להציג את עמדת מרכז הגר¹ לתיקון 4 לחוק קידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) אשר נדון בימים אלה בוועדת הפנים והגנת הסביבה:

התיקון משקף נסיגה מדאיגה מהמטרות החברתיות של החוק – שהינן יצירת היצע של יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת ובמחיר שוק. התיקון מרחיב משמעותית את סוגי הקרקעות עליהם ניתן להכריז כמתחמים מועדפים לדיור ולהאיץ את הליכי התכנון בהם, ובמקביל מצמצם באופן משמעותי את היקף יחידות הדיור להשכרה. כמו כן התיקון מקבע הגדרה פשטנית ומזיקה למונח "דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת".

הגדרת "דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת" כשיעור הנחה אחיד של 20% ממחיר השוק

הצעת החוק מבקשת לקבע את הרעיון לפיו "דיור להשכרה במחיר מופחת" הוא דיור להשכרה בהנחה של 20% ממחיר השוק. כיום שיעור ההפחתה ממחיר דמי השכירות בתכניות אשר חלות בקרקע ציבורית נקבע על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל - והתיקון המוצע מבקש לעגן בחוק שיעור הנחה קבוע.

לעמדתנו, אין לקבע בחקיקה ראשית את שיעור הנחה - אלא **יש לקבוע דרך לחישוב שיעור הנחה**. יש להבטיח מידה של גמישות באופן חישוב ההנחה ולהתאימה להכנסות של עשירי הביניים והעשירונים הנמוכים, ולא לדבוק בשיעור שרירותי של 20% ממחיר השוק.

קביעת שיעור הנחה אחיד אינו מביא בחשבון הבדלים משמעותיים בין אזורים שונים בארץ, וצפוי לשמר פערים חברתיים בין אזורי ביקוש ואזורים פריפריאליים. כדי ליצור הזדמנויות דיור מגוונות ותמהיל חברתי במתחמים מועדפים לדיור - **יש להגדיר את ההנחה ממחיר השוק באופן דיפרנציאלי, כך שבאזורי ביקוש גבוה ההנחה תהיה עמוקה יותר מאשר באזורים בהם ערכי הקרקע נמוכים.**



פרסום של פרויקט דיור להשכרה בהרצליה – מאת חברת "אפריקה ישראל", ספטמבר 2016

הניסיון הנצבר מלמד שבאזורי ביקוש הנחה של 20% מדמי שכירות בתנאי השוק אינה מפחיתה את דמי השכירות לרמת מחירים שהולמת את היכולת הכלכלית של מעמד הביניים, ודאי שלא של עשירונים נמוכים.

למשל בפרויקט הדגל של חברת "דירה להשכיר" בהרצליה דמי שכירות מופחתים ב-20% ממחיר השוק עבור דירת 4 חדרים הינם 5,990 ₪ לחודש. **מחיר זה אינו בר השגה עבור מרבית משקי הבית בישראל. בשל כך אלו שמלכתחילה יכולים להינות מההנחה בדמי השכירות**

הם משקי בית בעלי הכנסה גבוהה וגבוהה מאד, מדובר במחירים שמתאימים למשקי בית בעשירונים 8-10 המשתכרים 22,565 ₪ ומעלה (למ"ס 2014). דיור להשכרה במחיר מופחת בהרצליה אינו מתאים

אפילו למשקי בית בעשירון 7 המשתכרים 18,165 ש"ח בחודש! ודאי שלא למשקי בית משכבות הכנסה נמוכות יותר, כמו עשירון 5 (12,059 ₪ בחודש, בשנת 2014).

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

במקרה של הרצליה, המדינה וויתרה על רווח פוטנציאלי המוערך ב- 110 מיליון ש"ח מערך הקרקע על מנת ליצור דיור להשכרה.² את ההשקעה הזו נדרש היה לחלק באופן שוויוני יותר וליצור בהרצליה הזדמנויות דיור למשקי בית שלא היו יכולים להתגורר בעיר במחיר השוק.

לסיכום סוגיה זו, לאור הניסיון הנצבר עד כה בפרט באזורי ביקוש, אנו סבורים כי יש לקבוע הנחה דיפרנציאלית עבור דיור להשכרה במחיר מופחת, בהתאם למחיר השוק. יש לקבוע הנחה זו כך שתבסס על היכולת הכלכלית הריאלית של משקי הבית בישראל, במטרה ליצור הזדמנויות דיור למשקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה שאינם יכולים לשכור דירה במתחם מועדף לדיור במחיר שוק. ללא קביעה שכזו במקרה הנדון, הניסיון ליצור מנגנון פשוט ואחיד יוביל לשימור פערים ולהגברת אי שוויון.

פטור מדיור להשכרה "בתמורה" למכירת דירות במחיר מופחת - העדפת בעלים על פני שוכרים

אנחנו מתנגדים להפחתת שיעור הדיור בשכירות במתחמים בהם 80% מיחידות הדיור ימכרו לזכאים במחיר מופחת. על פי התיקון, במתחמים אלו ניתן לצמצם ב-50% את יחידות הדיור שיועדו להשכרה. הצעה זו מתעדפת אוכלוסיות שיש בידן את ההון הראשוני לרכישת דירה ואת היכולת לעמוד בתשלומי משכנתא חודשיים - על חשבון מעוטי אמצעים ומשקי בית במעמד בינוני-נמוך שאין ביכולתם לרכוש דירה חזקה לפתרונות דיור בשכירות ארוכת טווח.

התיקון לא מפרט מה המשמעות של מכירת דירה במחיר מופחת, ולא מתייחס לאוכלוסיית היעד שכלפיה מכוונת ההטבה. מהניסיון שנצבר עד כה בתכנית "מחיר למשתכן" - באזורים רבים, ובפרט באזורים מבוקשים, מוצע דיור במחיר שאינו בר השגה למשקי בית במעמדות נמוכים ואף למעמד הביניים, ובפרט למי שאין בידם את ההון הראשוני לרכישת דירה. **לאור זאת מוצע להתנות כל צמצום של החובה לבנות דיור להשכרה בכך שהדיור שיוצג לרכישה במתחם מועדף לדיור יתומחר כך שיהיה בר השגה למשקי בית במעמד נמוך ומעמד בינוני.** כל עוד לא מובטח כי הדיור שיימכר במחיר מופחת יהיה בר השגה לאוכלוסייה במעמד ביניים ומעמדות נמוכים - אין הצדקה לראות את שיווק הדירות למכירה כתחליף לדיור להשכרה.

פינוי בינוי

1. **ועדות המשנה לעניין תכניות להתחדשות עירונית שמוקמות בימים אלה בועדות המחוזיות הן המסגרת המתאימה לקידום תכניות פינוי בינוי** - במסגרת חקיקת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית הוקמו ועדות משנה אשר ידונו בתכניות להתחדשות עירונית בועדות המחוזיות (חוק התכנון והבניה סעיף 11א(4)(ב)). ועדות אלה הוקמו מתוך שאיפה לקדם ולייעל את הליך התכנון של תכניות התחדשות עירונית. סביר שלאורך זמן תצטבר בהן מומחיות משמעותית ביחס לתכנון התחדשות עירונית במחוז והידע הנצבר יאפשר נקודת מבט רחבה על התחדשות עירונית ברשויות השונות.

לאור העובדה שרק לאחרונה הוחלט על הקמת ועדות המשנה להתחדשות עירונית - אנו סבורים שיש לחזק את ועדות המשנה המחוזיות ולא להעביר תכניות שבסמכותן לתכנון ותמל. הדבר מתיישב גם עם המורכבות האינהרנטית לתכניות התחדשות עירונית אשר מערבות אינספור אינטרסים וצרכים יחודיים של תושבים רבים. מאפיינים אלה דורשים ומצדיקים מידה מוגברת של השתתפות ציבורית בהליך התכנון. העברת תכניות פינוי בינוי בסדרי גודל משמעותיים לותמל תפחית את משקל הציבורי בהליך התכנון.

2. **אנו מתנגדים לפטור הגורף של תכניות פינוי בינוי משילוב דיור להשכרה** - התחדשות עירונית גורעת יחידות דיור בשכירות זולה במרכזי הערים הוותיקים וגורמת לדחיקה של אוכלוסיות מוחלשות אשר תלויות בדיור זה.

מבדיקה מדגמית שערכנו במתחמים המיועדים להתחדשות עירונית עלה כי שיעור שוכרי הדירות במתחמים מוכרזים כמתחמים להתחדשות עירונית עמד על 37.8% - זהו שיעור גבוה משמעותית מהממוצע הארצי

²הערכה זו מבוססת על ניתוח שנעשה בנייר מדיניות מטעם מרכז הגר - "השכרה ארוכת טווח בישראל: בחינת מדיניות הממשלה", 2014.

26.7) בשנת 2015 לפי נתוני הלמ"ס). פרופיל שוכרי הדירות באזורים וותיקים המיועדים להתחדשות עירונית כולל קשישים, עולים וותיקים וחדשים, ומשקי בית בעלי הכנסה נמוכה מאד אשר זקוקים לסיוע בשכר דירה.³

שילוב דיור להשכרה ובפרט דיור להשכרה במחיר מופחת יפצה על גריעת דיור זול מהשכונות הוותיקות, ובכך יספק פתרונות דיור לאוכלוסייה שצפויה להידחק מחוץ לשכונות המתחדשות וכן יגדיל את הסיכויים לתמהיל חברתי מגוון באזורים שעוברים התחדשות עירונית.

אנו מודעים לחשש מפני העמסה של נטל כלכלי על פרויקטים של פינוי בינוי שלעיתים ההיתכנות הכלכלית שלהם גבולית – אך סבורים שהוא אינו מצדיק פטור גורף מבניית דיור להשכרה. כיום ישנו מענה בחוק למצבים בהם שילוב דיור להשכרה פוגעת באופן משמעותי בכדאיות הכלכלית של הפרויקט - על פי החוק ניתן במקרים חריגים להפחית את שיעור יחידות הדיור המיועדות להשכרה במידה ובנייתן הופכת את התכנית לבלתי ישימה (סעיף 4(ב)(3)(ב)). אין סיבה שחריג זה לא יחול גם ביחס למתחמי פינוי בינוי.

לסיכום נקודה זו, עצם החשש מפני העמסת נטל כלכלי על מתחמים אינו מצדיק מתן פטור גורף לכל מתחם פינוי בינוי באשר הוא, ובוודאי לא מתחמים באזורי ביקוש בהם ערך הקרקע מאפשר לשלב דיור להשכרה. יש להותיר את החובה ליעד דיור בהישג יד ולהוסיף חריגים אשר יאזנו בין הצורך בשילוב של דיור להשכרה ובין החשיבות של קידום פרויקטים להתחדשות עירונית שלא יכולים לשאת מבחינה כלכלית תוספת של יחידות דיור להשכרה.

דיור להשכרה במחוזות דרום וצפון

אנו מתנגדים לניסיון לפטור מתחמים מועדפים לדיור במחוז דרום ובמחוז צפון מהחובה ליעד 30% יח"ד להשכרה במקרים שאינם חריגים. כידוע, בפריפריה יש ריכוז של אוכלוסיות מוחלשות אשר מתקשות לעמוד בעלויות רכישת דירה ובפרט לאור העלייה הדרמטית במחירי הדיור בפריפריה בעשור האחרון. יש חשיבות לפיתוח של שוק שכירות מוסדית, ובפרט שכירות במחיר מופחת, גם בפריפריה ואין הצדקה להקל מההסדר הקיים ולהפוך את ההקלה מחריג לכלל. זאת בפרט לאור החריג שקיים ממילא בסעיף 4(ב)(2) לחוק.

דיור להשכרה בקרקע פרטית מרובת בעלים

בתיקון מוצע לצמצם את שיעור יחידות הדיור המיועדות לדיור להשכרה בחצי (15% בלבד) בתכניות בקרקע מרובת בעלים. מדובר בתכניות אשר חולשות על שטחים גדולים בהם יבנו מעל 1,500 יחידות דיור במסלול מקוצר ואין הצדקה להפחית את שיעור יחידות הדיור להשכרה במתחמים אלו.

דיור ציבורי

יש ליעד כ-5% מיחידות הדיור במתחמים מועדפים לדיור כדיור ציבורי בבעלות המדינה. מתחמים מועדפים לדיור הם פוטנציאל משמעותי להגדלתו של מאגר הדיור הציבורי. בנוסף שילוב דיור ציבורי במתחמים אלה תאפשר יצירה של תמהיל אוכלוסייה מגוון במתחמים הכולל בעלי דירות, שוכרים במחיר שוק ובמחיר מופחת ודיירי דיור ציבורי.

הכללת תנאי זכאות בהגדרה "דיור להשכרה ארוכת טווח"

המונח "דיור להשכרה ארוכת טווח" מוגדר כיום בהתאם להוראות התוספת השישית לחוק התכנון והבניה. התוספת השישית לא מתייחסת לתנאי זכאות לדיור להשכרה. מוצע לקבוע הוראות לעניין תנאי זכאות עבור דיור

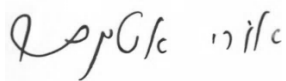
³ דוגמאות: נתונים שהתקבלו מחברת מוריה בירושלים במסגרת מחקר שנערך בימים אלה במרכז הגר עולה שבשני מתחמים ברחוב טהון יש 33% ו-37% שוכרים, כן נמצא מתחם בו דיווח יזם על סדר גודל של 48% דירות בשכירות. כמו כן בפרויקט בו הקליניקה המשפטית לדיור באוניברסיטת תל אביב עובדת לקידום התחדשות עירונית, במתחם שבין הרחובות ציהתלי, הבעש"ט ושדרות ירושלים ביפו, נמצא כ-30% שוכרי דירות. במתחם ברל כצולסון בחיפה אשר נבדק על ידי צוות הקליניקה האורבאנית נמצא כי 76% מדיירי המתחם הם שוכרים.

להשכרה ובכלל זה – חסר דירה, מבחן הכנסה ותקרת הון עצמי. קביעת תנאי זכאות תאפשר להעביר את ההטבה הציבורית שגלומה בדיור להשכרה למי שזקוקים לה ביותר.

ביטול סעיף 16 לתוספת השישית בחוק התכנון והבניה

הצעת החוק מבקשת להגדיל את תחולת התוספת השישית לחוק התכנון והבניה (שמסדירה דיור בהישג יד) כך שתכלול גם תכניות של מתחמים מועדפים לדיור בקרקע מרובת בעלים – על ידי הרחבת סעיף 16 לתוספת השישית. לתפיסתנו, יש למחוק לגמרי את סעיף 16 לתוספת השישית ובכך להפוך את ההסדר בנושא דיור בהישג יד להסדר רלוונטי בתכניות בנין נוספות. סעיף 16 מגביל את התוספת השישית למספר מצומצם מאד של תכניות, ועל כן כמעט ולא מקודמים פרויקטים שבהם דיור בהישג יד בגרסת חוק התכנון והבניה. הגיעה השעה "לשחרר" את ההסדר המרכזי בנושא דיור בהישג יד ממגבלת התחולה הנוקשה שנקבעה בחוק התכנון והבניה.

בברכה,



אורי אטינגר, עו"ד
מנהלת תחום קידום מדיניות



סבסטיאן ולרשטיין
מנהל



פרופ' נטע זיו
מנהלת אקדמית

העתקים: חברי ועדת הפנים והגנת הסביבה