

31.1.16

משרד האוצר
אגף יעוץ וחקיקה

שלום רב,

הנדון: עמדת מרכז הגר בנוגע לתזכיר חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה)

(תיקון מס' 3) התשע"ו-2016

להלן התייחסות מרכז "הגר"¹ לתזכיר חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) (תיקון מס' 3) התשע"ו-2016 (להלן: "תזכיר החוק").

קרקעות מרובות בעלים

על פי תזכיר החוק, בתכנית למתחם מועדף לדיור בקרקע מרובת בעלים יהיו 15% מסך יחידות הדיור מיועדות להשכרה לטווח ארוך בהתאם להוראות התוספת השישית.

זאת להבדיל מההוראה כיום המנויה בסעיף 4 לחוק קידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) (להלן: "החוק"), על פיה 30% מסך יחידות הדיור שנקבעו בתכנית יהיו יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך (15%) ויחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת (15%).

לעמדתנו, הפחתת שיעור יחידות הדיור המיועדות לשכירות ב-50%, וגריעה מוחלטת של החובה לייחד יחידות דיור בשכירות ארוכת טווח במחיר מופחת, חוטאת לתכלית החברתית של החוק, והיא צפויה לפגוע בציבור שוכרי הדירות בישראל, שכבר היום כידוע, קורס תחת נטל מחירי השכירות.

לחוק שבענייננו שתי תכליות, האחת האצת הליכי תכנון; והשנייה תכלית חברתית - יצירת דיור להשכרה לטווח ארוך, ובמחיר בר השגה, על מנת להקל את השפעת משבר מחירי הדיור על משקי בית בעלי הכנסה נמוכה ובינונית. התכלית החברתית משקפת את עמדת ועדת הפנים והגנת הסביבה אשר דנה בהצעת החוק המקורית (שלא כללה דיור להשכרה כאמור), ואת דרישת הועדה להטמיע בחוק מנגנונים ליצירת דיור שהוא במחיר בר השגה².

תזכיר החוק מבקש עתה לגרוע מהתכלית החברתית של הצעת החוק, ולצמצם לכדי מחצית את סך יחידות הדיור להשכרה בתכניות על קרקעות מרובות בעלים אשר ידונו בועדה למתחמים מועדפים לדיור (להלן: "ותמ"ל"). **אם לא די בכך, מוצע שיחידות הדיור שיבנו יהיו להשכרה לטווח ארוך במחיר שוק, בהתאם להוראות התוספת השישית לחוק התכנון והבניה – כך שההטבה החברתית הגלומה בחוק כיום תכוון למי שידו משגת ממילא לעמוד בעלויות מחיר שוק השכירות, ובפרט באזורי ביקוש. זאת, מכיוון שהתוספת השישית בנוסחה היום מקנה רק שכירות ארוכת טווח, במחיר שוק תוך פיקוח על העלאת מחירי השכירות.**

¹ **מרכז הגר למחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי** הוא גוף אוניברסיטאי שהוקם על מנת לפתח ידע וכלים חדשים בתחום הדיור ולקדם מדיניות שתאפשר דיור הולם, נגיש ובהישג יד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה. המרכז עוסק במחקר אקדמי ויישומי 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.

² ראה דברי יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה בדיון הועדה מיום 17.2.2014 בעמ' 3-4.

תזכיר החוק מציע אמנם להסמיק את שר האוצר לקבוע הוראות לעניין שכירות ארוכת טווח במחיר מופחת, אך גם אם יבחר לעשות כן, סמכותו מוגבלת למחצית מיחידות הדיור המיועדות לשכירות ארוכת טווח. ומכאן, 7.5% לכל היותר מיחידות הדיור בתכנית.

בהעדר נימוק קוהרנטי אחר בתזכיר החוק, אנו משערים כי המוטיבציה להפחתת שיעור הדיור לשכירות היא הגנה על זכויות קניין של בעלי קרקע פרטיים.

לעמדתנו, ההסדר הקיים כיום בחוק, אינו פוגע באופן בלתי מידתי בזכויות קניין של בעלים פרטיים בתכנון במסגרת ותמ"ל.

ראשית, כיוון שהתכנון נעשה מבחירה וטומן בחובו הטבה משמעותית בקיצור ההליך התכנוני. ושנית, לאור הסייג בסעיף 4ב(2) לחוק, המאפשר לממשלה לקבוע שיעור נמוך מהשיעור המחויב של דיור להשכרה בהתקיים התנאים האמורים בסעיף 4ב(3), ובהם הישימות הכלכלית של התכנית. תזכיר החוק אף מרחיב את האפשרות לתכנן שיעור נמוך של דיור להשכרה ומציע להסמיק את הממשלה לקבוע שיעור נמוך מהקבוע בסעיף 4 לחוק גם במקרים שאינם חריגים, במחוזות הצפון והדרום, לאור ערכי קרקע נמוכים. **מכאן, כי יש להוסיף ולהותיר את הפחתת שיעור הדיור בשכירות כמקרה חריג ולא ככלל – גם ביחס לקרקעות מרובות בעלים.**

לטווח הארוך, התיקון המוצע עלול לפגוע אנושות באפשרות ליצור מלאי משמעותי של דיור להשכרה ודיור להשכרה במחיר מופחת בפרט, גם כאשר מדובר בקרקעות בהן ערכי הקרקע הם גבוהים ובנסיבות בהן קיימת היתכנות כלכלית ליצירה של דיור להשכרה – ובפרט במרכז הארץ.

דוגמה מוחשית לכך היא הפגיעה הצפויה באפשרות לתכנן דיור להשכרה בתכנית שדה דב, המתוכננת בימים אלה. שדה דב עונה להגדרה "קרקע מרובת בעלים" וזכויות הבניה בו נחלקות כך שכ-20% מהזכויות מצויות בידי בעלי קרקע פרטיים, וכ-80% בבעלות מדינת ישראל.³ ברובע שדה דב צפויות להיבנות כ-16,500 יחידות דיור, ועל פי הצהרת המדינה התכנון של השטח יעשה במסגרת ותמ"ל.⁴ בחינת מחירי השכירות הצפויים בשדה דב מעלה כי שכר דירה ממוצע לדירת 3 חדרים צפוי לעמוד על 6,800 ₪, דירת 4 חדרים תעלה 8,000 ₪ לחודש ודירת 5 חדרים 8,600 ₪.⁵

לאור מחירי השכירות המאמירים בתל אביב-יפו, המדירים אוכלוסיה צעירה ויצרנית מהעיר, ישנו צורך אקוטי להגדיל את מלאי הדיור להשכרה בעיר, וכן ליצור דיור במחיר מופחת ממחיר השוק עבור משפחות ממעמד בינוני ובינוני נמוך. בשדה דב קיים פוטנציאל משמעותי להוספת דירות בשכירות כאמור, ובהליכי התכנון עד היום יעד זה הוטמע כאחת מהמטרות המרכזיות של התכנית.⁶

הצמצום מלכתחילה של מספר יחידות הדיור שניתן יהיה לבנות כדיור להשכרה בתכנית שדה דב, וביטול האפשרות לשלב בתכנית דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת ממחיר השוק, יצור מצב אבסורדי שבו מי שיהנו מדיור להשכרה לטווח ארוך על פי התוספת השישית יהיו רק מי שיוכלו לעמוד ממילא במחירי השכירות בשוק – קרי אוכלוסיה מעשיריון 9 ומעשיריון 10! למותר לציין, כי התכלית החברתית של החוק לא כוונה לאוכלוסיה מעשיריון זה. כל זאת, במתחם שבו 80% מהשטח נמצא בבעלות מדינת ישראל, ובעיר שבה מצוקת מחירי הדיור בשכירות היא אקוטית.

³ לעניין חלוקת זכויות הבניה ראה סקירה רחבה בנושא ב(ת"א) 130248/93, המנהלים מטעם בית המשפט לניהול שטח הגוש הגדול (6869) נ' מדינת ישראל, (ניתן ביום 17.7.2013).

⁴ ראה פסק דין שניתן אך לאחרונה בבג"צ 7487/15 אקריע נ' משרד ראש הממשלה, בו דובר על הכוונה לדון בתכנית במסגרת הותמל, פסקה 9 (ניתן ביום 25.1.2016).

⁵ בחינת מחירי הדיור הצפויים בשדה דב נעשתה באמצעות אומדן מחירי שכירות המבוסס על סקר מחירי שכירות. האומדן משקף את מחירי השכירות המינימאליים נכון ליום 17.11.2015. הניסיון מלמד שמחירי הדיור בת"א נמצאים במגמת עליה, ולכן ניתן להניח שבפועל מחירי הדיור בשדה דב יהיו גבוהים מהמחירים האמורים.

⁶ סעיף 1.4.2 יעדים חברתיים ל הודעה על הכנת תכנית סעיפים 77-78 לחוק התכנון והבניה מיום 24.2.2015.

עוד נציין, כי הותרת סמכות מצומצמת ביותר בידי שר האוצר להקצות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת אין בה כדי לאזן את הפגיעה החברתית. נקודת המבט של שר האוצר כוללת בעיקר שיקולים כלכליים, צרים, להבדיל משיקולים חברתיים רחבים, אשר נשקלים על ידי מוסדות התכנון.

לסיכום, את ההגנה על זכויות הקניין של בעלים פרטיים בקרקע מרובת בעלים יש לאזן עם האינטרס הציבורי לדיור בשכירות וכן דיור לשכירות במחיר מופחת ובר השגה. זאת בפרט כאשר מדובר בקרקעות בהן החלק הארי של המקרקעין מצוי בידי מדינת ישראל. אנו סבורים כי ההסדר הקיים כיום בחוק על סייגיו, מקיים איזון זה, ועל כן אין מקום או הצדקה לסגת מהחובה לתכנן 30% מיחידות הדיור להשכרה לטווח ארוך, ומתוכן 15% דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת, בתכניות על קרקע מרובת בעלים.

מתחמי פינוי בינוי

על פי תזכיר החוק מוצע כי במתחמי פינוי – בינוי לא תחול החובה הקבועה בחוק הותמ"ל על פיה 30% מסך יחידות הדיור בתכנית יהיו יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך ויחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת (סעיף 4 לתזכיר החוק).

לעמדתנו, פטירת מתחמי פינוי-בינוי בתכניות ותמ"ל באופן גורף מחובה לייצר דיור להשכרה מנוגדת למטרות ההתחדשות העירונית. באופן מיוחד היא מנוגדת לעמדה על פיה התחדשות עירונית הינו מהלך אשר נועד להטיב עם חיי התושבים במתחמים המתחדשים.

כמו כן, הפטור הגורף מנוגד ברוחו ולשונו לתהליך שנעשה במסגרת ועדת הכנסת שדנה בימים אלו בחוק להקמת הרשות להתחדשות עירונית (להלן: "הועדה"). בהצעת החוק מוצעים פתרונות עבור שוכרי דירות במתחמים העוברים התחדשות עירונית, מתוך הכרה בצורך היחודי של שוכרי דירות במתחמים אלו. להלן מספר נתונים:

שוכרי דירות במתחמים המיועדים להתחדשות עירונית

לפי נתוני למ"ס משנת 2014, 27.4% מכלל משקי הבית בישראל מתגוררים בשכירות. עוד עולה מנתוני הלמ"ס כי שיעור שוכרי הדירות בישראל עלה מאז שנת 1997 בה שיעור השוכרים עמד על 24.3%.⁷

בחינת שיעור שוכרי הדירות בישובים שונים ברחבי הארץ מעלה כי שיעור שוכרי הדירות בישובים עירוניים (27.3%), גבוה מישובים כפריים (21.1%).⁸ ממדגם שנבדק במסגרת מחקר שנערך בימים אלו במרכז "הגר" עולה כי ממוצע שוכרי דירות בפרויקטים של התחדשות עירונית עומד על 37.86%, שיעור גבוה באופן משמעותי מממוצע שוכרי דירות באוכלוסיה הכללית.⁹

⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (18.11.2015), הדיור בישראל – ממצאים מסקר הוצאות משק הבית, 2014.

⁸ מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2014), תיאור וניתוח שוק הדירות להשכרה והשפעת רגולציה מוצעת על הגבלת שיעור העליה בשכר-דירה.

⁹ הנתונים המתוארים מבוססים על נתוני למ"ס. במקביל במסגרת פעילות מחקרית במרכז הגר נבדק מעת לעת מספר שוכרי הדירות במתחמים ספציפיים. גם מבדיקות אקראיות אלו עולה כי מתחמי התחדשות עירונית מתאפיינים בשיעור גבוה מהממוצע של שוכרים. כך למשל, מנתונים 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 יום 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 כצנלסון בחיפה אשר נבדק על ידי צוות הקליניקה האורבאנית נמצא כי 76% מדיירי המתחם הם שוכרים. בנוסף, במתחם ברל כצנלסון בחיפה אשר נבדק על ידי צוות הקליניקה האורבאנית באוניברסיטה העברית נמצא כי 76% מדיירי המתחם הם שוכרים.

מטיבם של מתחמים אלו, שהם ישנים, חלק משמעותי ממשקי הבית שמתגוררים בשכירות במתחמים המיועדים להתחדשות עירונית הם **בעלי הכנסה נמוכה מאד, ואף זכאים לקצבת סיוע בשכר דירה**; זאת כאמור בשכונות מדורדרות בהן רמת מחירי שכר הדירה נמוכה, שהן המתחמים המיועדים להתחדשות.

תהליכי התחדשות עירונית באזורי עיר ותיקים נתפסים כתהליכים שמטיבים עם כל הנוגעים בדבר – אולם נקודת מבט זו **מתעלמת מאוכלוסיית שוכרי הדירות**. תהליכים של התחדשות עירונית יכולים דווקא להוות הזדמנות לשיפור תנאי המגורים וליצירת תמהיל אוכלוסיות מאוזן; אולם, בצד זאת **תהליכים אלו טומנים בחובם חשש ששוכרי דירות לא יוכלו לעמוד ברמת מחירים גבוהה יותר של שכירות או בעלויות תחזוקת הבניין גבוהות יותר, וידחקו בלית ברירה מאזור מגוריהם ומקהילותיהם**.

כיום שוכרי דירות נטולי הקניין הם "שקופים" בתהליכי התחדשות עירונית, וצורכיהם אינם מובאים בחשבון באף שלב של התהליך, והם מועדים לדחיקה מאזורים שעוברים התחדשות עירונית. לפיכך, דווקא החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור, בגרסתו הנוכחית וללא מתן פטור כמוצע, עשוי להציע פתרון לשוכרי דירות באמצעות אספקת דיור להשכרה.

פעילות הועדה ליצירת פתרונות עבור שוכרי דירות במתחמי התחדשות עירונית

בעקבות פניות חוזרות ונשנות של ארגוני חברה אזרחית ואקדמיה אל הועדה, נאות יו"ר הועדה, ח"כ אלי כהן, לדון בסוגיית השוכרים בהתחדשות עירונית. על פי הצהרותיו של ח"כ כהן, הצעת החוק נועדה ליצור התחדשות עירונית ששמה לנגד עיניה אינטרסים חברתיים רחבים ויצירה של התחדשות עירונית לטובת התושבים. בהתאם, ביקש יו"ר הועדה ממטה הדיור לגבש תמריצים ליצירה של דיור בהישג יד במתחמי התחדשות עירונית, אשר עשויים לתת מענה לצרכי שוכרי דירות במתחמים

לאור מהלך זה, הבחירה לקדם יוזמה מקבילה לביטול מנגנון קיים שיוצר דיור להשכרה היא תמונה. ביטול גורף של החובה הקיימת בחוק הותמ"ל לאספקת דיור להשכרה, מפקיר את אוכלוסיית שוכרי הדירות, וחוטא לתכלית החברתית של החוק, כמוסבר לעיל.

ביטול החובה כאמור, בשל חשש מיצירת עומס על פרויקטים של פינוי – בינוי אינו מוצדק, שכן ישנם אזורים בהם ערכי הקרקע גבוהים ואין מניעה לשלב בהם שיעור מסוים של דיור להשכרה, ובפרט דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת – אשר נותן מענה לאוכלוסיית השוכרים במתחם ומפחית את ההשפעה השלילית של עליית מחירי שכירות שחלה במתחמים שעוברים התחדשות עירונית. **לאור זאת, ניתן היה במקום ביטול גורף, להקטין את הדרישה לדיור להשכרה במתחמי פינוי בינוי**.

כך למשל, בעמדה שהגשנו לועדה בנושא שוכרי דירות במתחמי התחדשות עירונית - הצענו כי בכל מתחם המיועד להתחדשות עירונית בו עתידות להיבנות מעל 100 דירות (כולל דירות התמורה), ישולבו דירות להשכרה בהישג יד – דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת המיועד לבעלי הכנסה נמוכה ובינונית. כאשר מספר הדירות המיועדות להשכרה כאמור **לא יפחת מ- 10%** מסך הדירות שיבנו במתחם החדש.¹⁰

שיעור זה מבוסס על הנחה לפיה שיעור שוכרי דירות באזורים המיועדים להתחדשות לא נופל מן הממוצע הארצי- 27.4%. בהנחה שמכפילי הציפוף המינימאליים נעים בין יחס של 1:2 ובין יחס של 1:3, הקצאה מינימאלית של 10% מהדירות שיבנו מבטיחה התאמה, לפחות חלקית, של הדירות בשכירות למספר השוכרים המקורי (למשל:

¹⁰לנייר העמדה המלא, באתר מרכז הגר: http://media.wix.com/ugd/976b1a_ca8c84e9c81a401b90d0000b8f9f5bbb.pdf

אם במתחם של 100 דירות יש 30% שוכרים. במכפיל של 1:3 יבנו 300 דירות. 10% מהדירות החדשות שקולים למספר השוכרים המקורי).

לסיכום, מוצע לבטל את הפטור הגורף לבניית דיור להשכרה במתחמי פינוי בינוי, ולהחליף אותו בטווח שיעורי שכירות רלוונטים למתחמי פינוי בינוי. יש לשרטט את ההתאמות הללו בחוק כך שיבטיחו מחד מתן פתרונות לאוכלוסיית שוכרי דירות ומצד שני לא יפגעו בכדאיות כלכלית של פרויקטים.

בברכה,

אורי אטינגר, עו"ד
מנהלת תחום קידום מדיניות

שבסטיאן ולרשטיין
מנהל תחום מחקר

פרופ' נטע זיו
מנהלת אקדמית

העתיקים:

ח"כ משה כחלון, שר האוצר

ח"כ יואב גלנט, שר הבינוי

ח"כ אלי כהן יו"ר הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית

מר אביגדור יצחקי, ראש מטה הדיור, משרד האוצר