



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

מודלים שונים של דיור בר השגה במדינות המפותחות ובישראל

י' בכסלו תשע"א
17 בנובמבר, 2010

כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן
אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן עניינים

1	תמצית.....
3	1. דיור בהישג יד.....
3	1.1. הגדרה.....
3	1.2. התערבות המגזר הציבורי בשוק הדיור.....
4	1.3. הגורמים המשפיעים על הדיור בר השגה.....
4	1.3.1. כוחות ביקוש והיצע.....
5	1.3.2. הוצאות דיור ביחס להכנסות משק הבית.....
5	1.4. אסטרטגיות לאספקת דב"י.....
5	1.4.1. הקמה של יחידות דב"י חדשות.....
6	1.4.2. הסרת חסמי רגולציה לדב"י.....
6	1.4.3. אבטחת זמינותו של מלאי דיור זול.....
7	1.5. שיטות לקביעת שיעור הדב"י.....
7	1.5.1. אחוז אחיד מדיור חדש.....
7	1.5.2. היקף שווה מכלל הדיור.....
7	1.5.3. התאמה לצרכי התושבים.....
7	1.6. סוג החזקה.....
8	1.6.1. שכירות.....
8	1.6.2. דב"י למכירה (דב"י בבעלות הדייר).....
8	1.6.3. בעלות חלקית (דב"י ביניים).....
9	1.7. גורמים הפעילים בתחום הדב"י.....
9	1.7.1. המגזר הפרטי.....
9	1.7.2. ארגוני המגזר השלישי.....
10	1.7.3. המגזר הציבורי.....
11	2. דיור בר השגה במדינות המפותחות.....
11	2.1. אירופה.....
11	2.2. גרמניה.....
12	2.3. שבדיה.....
13	2.4. בריטניה.....
14	2.5. ארה"ב.....
16	2.6. אוסטרליה.....
17	3. תוכניות דיור בר השגה בישראל.....
17	3.1. שוק הדיור בישראל.....
17	3.1.1. עליית מחירי הדיור.....
20	3.1.2. תקציבי סיוע של משרד הבינוי והשיכון.....
21	3.1.3. מצוקת הדיור בישראל.....
21	3.2. תוכניות דיור בר השגה בעיריית ירושלים.....
21	3.2.1. תיאור התוכנית.....
22	3.2.2. תבחינים עיקריים.....

23	3.2.3. קהל היעד
23	3.2.4. פוטנציאל דב"י
24	3.2.5. קשיים ביישום תכניות דב"י
24	3.3. דיור בר השגה בעיריית תל אביב-יפו
24	3.3.1. תיאור התוכנית
26	3.3.2. תבחינים עיקריים
26	3.3.3. קהל היעד
26	3.3.4. קשיים ביישום תכניות הדב"י

תמצית

מסמך זה מוגש לחברי הכנסת דב חנין, שלי יחימוביץ, יואל חסון, ניצן הורוביץ, אורלי לוי-אבקסיס ומירי רגב בנושא מודלים שונים של דיור בר השגה או כפי שהוא מכונה לעיתים דיור בהישג יד (דב"י), במדינות המפותחות. המסמך כולל תיאור וניתוח מדיניות דיור בר-השגה בכמה מדינות מפותחות ואמצעים ליישום כלי מדיניות אלו בישראל. יוגדר מהו דיור בר השגה, הרציונאל העומד מאחוריו, אסטרטגיות לאספקת הדיור וכן ייבחנו מימדים עיקריים ליצירת תוכניות חלופיות של דיור בר השגה.

במסגרת מדיניות הדיור הממשלתית במדינות המפותחות, נעשה שימוש גם בכלים לבניית **דירות בנות השגה**, קרי, מצב בו משק הבית משלם עד 30% מהכנסתו ברוטו עבור הוצאות הדיור (שכ"ד או משכנתא). הטבלה להלן מסכמת את מדיניות הדיור בר השגה במדינות שנסקרו.

עיקרי מדיניות דיור בר השגה במדינות מפותחות

מדינה (התחלה)	כלי מדיניות עיקריים	גורמים פעילים	השפעה על המציאות
גרמניה	סובסידיות לדיירים ודיור ציבורי תקציבי	בעיקר המגזר הציבורי	הצלחה בהשגת כמות דב"י ובהשגת יציבות מחירים בשוק הדיור ; ההצלחה אף הביאה בשנים האחרונות להקטנת הצורך בתקצוב ציבורי
שבדיה (תחילת שנות ה-90)	סובסידיות וקצבאות למשקי בית ; אין סבסוד ליזמים	חברות דיור עירוניות	הצלחה בכמות דב"י ; אין השפעה ממתנת על המחירים
אנגליה (תחילת שנות ה-80)	תקציב ; זכויות בנייה	בעיקר רשויות מקומיות והמגזר השלישי	הצלחה בעיקר ביצירת תמהיל חברתי ; אין השפעה ממתנת על מחירי הדיור
ארה"ב (מחצית שנות ה-80)	תמריצי מס ליזמים וסובסידיות ולדיירים	חברות פרטיות ; לאחרונה גברה מעורבות המגזר השלישי	בעיקר בערים גדולות ; אין השפעה ממתנת על מחירי הדיור
אוסטרליה	תמריצי מס ומענקים ליזמים ; פטור מס לדיירים	ממשלה ; ארגוני מגזר שלישי ; חברות עסקיות	הצלחה בכמות דב"י ; אין השפעה ממתנת על המחירים

במדינות מפותחות רבות קיימת מעורבות ממשלתית רבה בשוק הדיור, במטרה למתן את התנודתיות בשוק, לספק את צרכי הדיור של האוכלוסייה ולדאוג לתמהיל מגורים מאוזן של שכבות שונות בחברה. בצד ההיצע נעשית המעורבות, בין השאר, באמצעות **סבסוד בנייה לקבלנים והטבות מס ליזמים** עבור מכירה והשכרה של דירות במחיר נמוך לזוגות צעירים וזכאים. בצד הביקוש יש **מדיניות ממוקדת של עידוד שכירות** באמצעות דיור ציבורי וסבסוד שכר הדירה למעוטי יכולת ולזכאים אחרים, וכן **מדיניות של עידוד בעלות** על דירות באמצעות סבסוד משכנתאות ומענקי רכישה.

מעורבות הממשלה בשוק הדיור בישראל רבה, ונעשית בדרכים רבות, כגון הקצאת קרקעות לדיור ושיווקן בכל אזורי הארץ, דיור ציבורי לנזקקים ומתן סיוע לזכאים לצורך רכישת דירה או שכירת דירה. בעשור האחרון חלה **ירידה דרמטית בהתערבות הממשלה בשוק הדיור**, אשר חרפה את מחזוריות העסקים בשוק הדיור, לרבות



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

בירידת מחירים במהלך שנות ה-2000 עד סוף שנת 2007 ובעליית מחירים חדה מאז דצמבר 2007 ועד כה. יש לציין כי עליית המחירים בשנתיים האחרונות הביאה לגידול חד בהכנסות המדינה ממיסי נדל"ן.

ברוב המדינות שנסקרו במסמך קיימת **חקיקה ראשית לעידוד דיוור בר-השגה**, לצד מעורבות של הרשויות המקומיות וארגוני המגזר השלישי. בישראל אין עדיין חקיקה ראשית בנושא, אם כי קיימים ניצנים של מדיניות דב"י בכמה ערים גדולות. ניתוח מדיניות הדיוור הממשלתית במדינות השונות מעלה כי במדינות בהן קיימת מעורבות עמוקה בשוק הדיוור, כמו בגרמניה, **מחירי הדיוור יציבים יחסית עד כדי כך שבמהלך השנים קטן הצורך בתקציבי דיוור ממשלתיים**. ואכן, היקף ההוצאה הממשלתית בגרמניה פחת בשיעור של כ-40% מ-6.3 מיליארד אירו בשנת 2000 ל-3.8 מיליארד אירו בשנת 2008.

לעומת זאת, בישראל כאמור מעורבות הממשלה בשוק הדיוור ירדה באופן חד בעשור האחרון, גרמה לחוסר יציבות במחירי הדיוור וניתן לומר שהממשלה אינה משיגה את יעדי הסיוע המוצהרים על-ידה, קרי, שיכון מחוסרי דירה, פתרון מצוקת הדיוור ופריסת האוכלוסין.

ניכר כי הממשלה נעדרת ראייה מערכתית וארוכת-טווח מספקת בכל הקשור למדיניות הבינוי והשיכון. הדבר בא לידי ביטוי בשנים האחרונות בשלל החלטות ממשלה ומהלכים שאינם עולים בקנה אחד עם יעדיה המוצהרים של הממשלה, ואף תורמים להשגת תוצאות הפוכות מן הנדרש. המשך מגמה זו עלול להביא להתמררות חברתית, להמשך התרחבות הפער החברתי ואף לעידוד הירידה מהארץ.¹

מאז נכתבו דברים אלו בחודש מרס 2008, חלה עלייה במדד מחירי הדירות בבעלות בשיעור ריאלי של כ-35%, לעומת ירידה בשיעור ריאלי של כ-1.3% בשכר הממוצע במשק.²

עם זאת, יש לציין כי הממשלה שבה ומצהירה על מחויבותה לסיוע ולהקלת חסמים בשוק הדיוור, הן באמצעות הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (אשר אושרה בכנסת במהלך שנת 2009), הן בהצעת חוק ליישום רפורמה בתכנון ובנייה והן בתכניות שונות, בין השאר זו עליה הכריז ראש הממשלה השבוע. כפי שנראה להלן בפרק 3.1, להצהרות אלו אין עדיין ביטוי בשינויים בפועל, ויש להמשיך ולעקוב אחר אפקטיביות התכניות השונות.

¹ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מצוקת הדיוור בישראל**, רון תקווה, מרס 2008.

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדד מחירי דירות בעלות: הירחון לסטטיסטיקה של מחירים, **טבלה 2-6 - מחירים ממוצעים של דירות בבעלות הדיירים**, אפריל 2010; שכר ממוצע למשרת שכיר של עובדים ישראלים: **שכר ממוצע לחודש אוגוסט 2010**, הודעה לעיתונות, 7 בנובמבר 2010 (שינוי ריאלי בשכר עובדים ישראלים מרבעון ראשון של 2008 עד חודש אוגוסט 2010).



1. דיור בהישג יד³

1.1. הגדרה

דיור בר השגה (Affordable Housing) הוא מונח המתאר יחידות מגורים אשר עלויות הדיור שלהן "בנות השגה" לבעלי הכנסה ממוצעת. מונח זה מתואר כ"יחידת דיור למגורים, המיועדת למכירה או להשכרה אשר במחירה מובאים בחשבון צרכים חברתיים ומצבו הכלכלי של הקונה או של השוכר".⁴ למרות שבדרך כלל משתמשים במונח זה לתיאור דיור בשכירות שהוא בהישג ידן של השכבות החלשות, הרי שהמונח ישים הן לשוכרים והן לרוכשי דירות בכל השכבות החברתיות-כלכליות. בארה"ב ובקנדה המונח מתייחס לעלויות דיור שאינן עולות על 30% מההכנסה ברוטו של משק הבית. עלויות דיור כוללות מיסים ועלויות ביטוח לבעלי הדירות וכן עלויות שימוש במבנה.

ניתן להגדיר את הדב"י בשתי צורות: הן מהפן של הממשלה והן מהפן של משק הבית, קרי, נטל עלות הדיור. מנקודת המבט של הממשלה (צד ההיצע) ניתן להגדיר את הדב"י כ: "התערבות בשוק: דיור שמחירו נמוך ממחיר השוק כתוצאה מהתערבות ציבורית מכוונת"; מנקודת המבט של משק הבית (צד הביקוש) ניתן להגדירו כ"נטל עלות הדיור: כל דיור שעבורו אוכלוסיית היעד משלמת לא יותר מכ-30% מהכנסת משק הבית...כולל תשלום לשכר דירה או להחזר משכנתא וכן עלויות אחזקה כגון ארנונה, חשמל ומים".⁵ כיום מקובלת יותר ההגדרה השנייה.

1.2. התערבות המגזר הציבורי בשוק הדיור

המגזר הציבורי עשוי להתערב בשוק הדיור בעיקר במצבי כשל שוק⁶ או חוסר שביעות רצון חברתי ופוליטי של השכבות החלשות ושל המעמד הבינוני, כמפורט להלן:

- **אזורים בהם קיים עודף ביקוש למגורים.** עודף הביקוש לעומת היצע הדיור הקיים גורם לעליית מחירי הדיור ולהפיכתן קשות להשגה לחלקים באוכלוסייה. לדוגמא, במקומות מסוימים קיים היצע עבודה המושך עובדים, אולם לא קיים היצע מספיק של דיור (יש לציין כי היצע הדיור הוא קשיח בטווח הקצר, שכן בניית הדירות נמשכת זמן רב). כתוצאה מכך, עולים המחירים ולעיתים הדיור במקום אינו בר-השגה לחלק מהאוכלוסייה ומהווה חסם למציאת עובדים נגישים למקום העבודה. במצב כזה המגזר הציבורי לעיתים מתערב במטרה להרחיב את היצע הדירות.
- **תמהיל חברתי-כלכלי.** המגזר הציבורי מגדיל את היצע (בניית) הדירות הקיים על מנת לעודד מעבר של קבוצות חלשות מבחינה סוציו-אקונומית לאזורים מבוססים יותר. או לחלופין, כניסה לשכונה של אוכלוסייה מבוססת תוך דחיקת התושבים המקומיים, גורמת לעלייה במחירי הדיור ולהפיכת הדירות לקשות להשגה (גינטיפיקציה).
- **סיוע להנגשת הדירות עבור נזקקים בעלי צרכים מיוחדים.** הכוונה לנכים, לקשישים ולמשפחות ברוכות ילדים שצרכיהן לא תמיד מתאימים לסטנדרטים של הדיור הקיים.

³ פרק זה מבוסס על המחקר הבא: הטכניון – המרכז לחקר העיר והאזור, כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית להרחבת ההיצע של דיור בהישג יד, פרופ' רחל אלטרמן וד"ר אמילי סילברמן, דצמבר 2009.

⁴ הצעת חוק דיור בר השגה, התשס"ח-2007 של ח"כ רן כהן.

⁵ הטכניון – המרכז לחקר העיר והאזור, כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית להרחבת ההיצע של דיור בהישג יד, פרופ' רחל אלטרמן וד"ר אמילי סילברמן, דצמבר 2009.

⁶ כשל שוק - מצב שבו כל גורם בשוק משיא את העדפותיו אך התועלת הציבורית הכללית אינה מיטבית.



בטבלה 1 שלהן מתוארות מטרות ציבוריות עיקריות בדיוור בר השגה.

טבלה 1: מטרות ציבוריות בדיוור בר-השגה⁷

מטרה	תיאור
הפחתת נטל עלות הדיוור	מדובר בעיקר בערים בעלות איכות חיים גבוהה המושכות תושבים, וכך מחירי הדיוור עולים. מטרת העיר להשאיר בתוכה משפחות עם ילדים, שאינן יכולות לעמוד ברמת מחירי הדיוור. דוגמאות לערים כאלו הן: סן פרנסיסקו וניו-יורק, לונדון ואוקספורד, פריז וליון, רומא ופירנצה, מדריד וברצלונה, טורונטו וונקובר, דאבלין.
יצירת דיוור עבור כוח עבודה	המטרה היא לאפשר לכוח עבודה החיוני לעיר להתגורר בתוכה או בסביבתה הקרובה כדי לאפשר את צמיחתה הכלכלית של העיר. כך, בונה המגזר הציבורי מבני מגורים לאותם עובדים חיוניים. יש לציין כי הדיוור עבור עובדים אלה אינו בהכרח דיוור להשכרה, ויכול להיות דיוור בבעלות חלקית או מלאה.
תמהיל חברתי	הרציונאל של התמהיל החברתי הוא גם כלכלי וגם חברתי. המטרה היא למנוע בידול (סגרציה) של אוכלוסיות חלשות ולשלבן בדרך של אינטגרציה באזורים המבוססים. בארה"ב מדיניות זו מכונה "Mixed Income Neighborhoods", באנגליה "Mixed Communities" ובצרפת "Solidarite sociale". במרכז המתועש של לונדון התרחשו מהומות כאשר מהגרים מבנגלדש ומפקיסטן לא הצליחו להשתלב בדיוור הציבורי שהיה מאוכלס בידי לבנים; בניו ג'רזי שבארה"ב נולדה תוכנית של דיוור מעורב הכנסה (החלטות Laurel I+II); בצרפת , בעקבות מהומות הגזע שפרצו בידי מהגרים מצפון אפריקה, החלו בדיוור ציבורי על יצירת תמהיל חברתי. כמחצית מהדיוור הציבורי בפריז ממוקדת בשלושה מתוך עשרים רבעי העיר. הדיוור המעורב נחשב כגורם לאינטגרציה בין השכבות השונות, כמפוגג מתחים חברתיים וכלכליים ויוצר חוסן חברתי.

הניסיון מלמד כי חוסר מדיניות ממשלתית מתאימה להשגת מטרות אלו עשויה להביא לעלויות מחירים העלולות לסכן את הכלכלה (כמו חדלות פירעון גבוהה המערערת את יציבות הבנקים) וללחצים חברתיים, אשר עשויים להביא להוצאה תקציבית אף גבוהה יותר בתוכניות חילוץ ושיקום.

1.3. הגורמים המשפיעים על הדיוור בר השגה

1.3.1. כוחות ביקוש והיצע

בשל קיומם של כוחות הביקוש וההיצע, המקומות "ברי השגה" ביותר לאזרחים הם אלה בהם ההיצע עולה על הביקוש, כלומר קיים בהם **עודף היצע**. במקומות בהם קיים **עודף ביקוש** לדיוור זמין, השכבות החלשות והמעמד הבינוני-נמוך מתקשים לרכוש או לשכור דירות. במקומות אלו קיימת בדרך כלל מגבלת קרקע, או שקיימות גולציות המקשות או מייקרות את היצע הדיוור ואת מחירי השכירות עבור משקי בית ברמות הכנסה נמוכות. לעומת ההיצע אותו ניתן למדוד באופן כמותי (מספר התחלות הבנייה), מדידת הביקוש יותר מסובכת - ניתן לאמוד את הביקוש במונחים של עלויות הדיוור, סוג הדיוור (דירות מול יחידות דיוור נפרדות או לעומת מספר החדרים) ומיקום הדיוור (יחסית למרכזי תעסוקה, תחבורה, תשתיות, חינוך ומרכזים קהילתיים).

יסוד מפתח באמידת ביקוש לדיוור הוא זיהוי הפער בין היכולת הכלכלית של משק הבית לשלם עבור הדירה לבין השאיפה של משק הבית להתגורר בסוגי דיוור מסוימים במיקומים מסוימים. כשהמיקום מבוקש, יגדל הרצון

⁷ ש.ס.



לשלם עבור הדיור במקום ומחירי הדיור ינסקו, ולהיפך. תהליך זה מסביר כיצד ישנם מקומות הנמצאים באזור שאינו בר השגה שהם בכל זאת ברי השגה, כגון: שכונות מצוקה בתוך ערים יקרות.

1.3.2. הוצאות דיור ביחס להכנסות משק הבית

הוצאות הדיור ביחס להכנסות משק הבית הן הגורם המרכזי הקובע את היכולת לרכוש או לשכור דיור בר השגה (housing affordability). גישה אחרת בוחנת את השכר לשעה של עובדים במשרה מלאה המשתכרים שכר מינימום ובודקת האם עובד שכזה יכול לממן לעצמו מגורים לפחות בדירה קטנה באזור עבודתו. במדינות אחרות נבדק האם יש ביכולתם של אלה שחיים בעוני (באירופה, אלה המרוויחים פחות מ-60% מהמשכורת החציונית; בישראל, אלה המרוויחים פחות מ-40%-50%) לממן לעצמם דיור.

טבלה 2 מציגה את שני הגורמים העיקריים למחסור בדיור בר השגה: צורך משק הבית בדיור ברמה נאותה ובמחיר סביר ועלויות דיור יקרות מאלו שבהישג ידו של משק הבית.

טבלה 2: הגורמים למחסור בדב"י⁸

הסבר	הגורם
ביקוש גבוה לדיור ברמת חיים נאותה (המספקת קורת גג, ביטחון ופרטיות) ובמחירים בהישג יד גורם למחסור בדב"י.	ביקוש של משק הבית לדיור ברמה נאותה ובמחיר סביר
מחירי הדיור הגבוהים נקבעים הן על ידי ההיצע והן על ידי הביקוש: צד ההיצע: חוסר בקרקעות; חסמים תחיקתיים העורמים קשיים על הרחבת בנייה קיימת או חדשה; חוסר עניין של רשויות מקומיות באוכלוסיות חלשות יחסית, עשוי להביא לאישור דירות גדולות, אשר ימנעו רכישה על-ידי חלק מהאוכלוסייה. צד הביקוש: אזרחים ממעמד ביניים ומעלה העוברים לגור במרכז העיר במטרה להיות נגישים למקומות תעסוקה, בילוי, מסחר ותרבות (לדוגמא, ברצלונה, פריז, וונקובר ופורטלנד שבאורגון).	עלויות דיור יקרות מאלו שבהישג ידו של משק הבית

1.4. אסטרטגיות לאספקת דב"י

קיימות כמה אסטרטגיות עיקריות ליצירת מלאי דב"י ולהגדלתו, המתייחסות לצד ההיצע בלבד כמפורט להלן.

1.4.1. הקמה של יחידות דב"י חדשות

כלי זה שימושי בעיקר כאשר מחליטים על שינוי יעד הקרקע למגורים, לפינוי-בינוי, לציפוף או להוספת זכויות בניה. הכלי התכנוני להשגת אסטרטגיה זו בישראל הוא תמ"א 35: "תוכנית מקומית להרחבה ניכרת תופקד רק אם התקיימו התנאים הבאים... מוסד תכנון בחן את הצורך ב"דיור בהישג יד" וקבע, במידת הצורך, את כמות יחידות דיור הנדרשת לכך ואת תמהיל גודלי יחידות דיור המוצעות בהרחבה."⁹ כמו כן, בתיקון משנת 2009 לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"א-1960, נקבע בסעיף 2א כי תפקידי הרשות הינם (בין היתר): "הקצאת קרקעות למטרות מגורים, דיור בר-השגה, דיור ציבורי, תעסוקה, שטחים פתוחים ולמטרות אחרות, במקומות ובהיקפים הנדרשים על פי צורכי המשק, החברה והסביבה, לרבות צרכים עתידיים".

⁸ שם.

⁹ מינהל מקרקעי ישראל, תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור – תמ"א 35, סעיף 12.1.3, נובמבר 2005.



אסטרטגיה זו יושמה על ידי המגזר הפרטי בעשור האחרון באירלנד, אנגליה, ספרד, צרפת וארה"ב. כלים עיקריים לתמרוץ בניית אחוז מסוים של דיור בהישג יד מסך הדירות בבית מגורים חדש הינם:

- תמריצי מס ליזמים;
- רגולציה המעודדת תמהיל דיור חברתי בתוכניות בנייה חדשות (Inclusionary Housing) או כופר שהיזם מחויב לשלם במקרה שאינו מציע דב"י. ניתן לצבוע את כספי הכופר לשם הקמת קרן עירונית לעידוד דב"י;
- ייעוד קרקע ייחודי על-ידי הרשויות המקומיות לדיור בהישג יד;
- יצירת הסכמים חד-פעמיים עם יזמים לבניית דב"י;
- תמרוץ הקמת דב"י באמצעות הגדלת זכויות בתוכניות בנייה;
- אפשרות לניוד זכויות לדב"י בין מיזמים שונים;
- הקלה בהליכי רישוי בנייה לאישור דב"י על-ידי יצירת "מסלול ירוק" (דהיינו, מסלול המקצר תהליכים בירוקרטיים);
- תוספת יחידות דיור לדיור קיים, כולל דב"י במבנים ציבוריים.

1.4.2. הסרת חסמי רגולציה לדב"י

מדובר בשני חסמים עיקריים: גודל הדירה ותקני בנייה, כמפורט להלן.

חסם גודל הדירה – בישראל קיימות תכניות מתאר הקובעות גדלי מינימום לדירות גדולות ובכך מדירים, הלכה למעשה, שכבות חלשות מאותם אזורי דיור (לדוגמא, ועדת התכנון המקומית מאשרת בניית דירות בעלות 4 חדרים ומעלה, שמחירן גבוה יחסית, וכך משפחות מהשכבות החלשות ומשפחות חד-הוריות מתקשות לרכוש דירה באותה רשות). **בקנדה (טורונטו וונקובר)** פתרו בעיה זו של חסם גודל הדירה על ידי עידוד ממשלתי לפצל דירות גדולות ליחידות דיור קטנות וכך לעודד מעבר של קבוצות חלשות. גם **בנורבגיה** ישנה דרישה דומה לפצל בתים צמודי קרקע הממוקמים על מגרשים גדולים ליחידות דיור קטנות.

חסם תקני בנייה – תקנות תכנון ועיצוב (כגון ציפוי אבן חיצונית, בניית מעלית וכדומה) עשויות לייקר את מחירי הדירות ועשויות להביא להדרת אוכלוסייה חלשה.

ניתן להביא להנמכת מחסומים לדב"י על-ידי יישום הכלים הבאים: בדיקה של חסמים אלו לצורך הנמכתם; הגבלת אפשרות הרשויות המקומיות להנפיק תוכניות בנייה עם כמות חדרים גבוהה יחסית; הקלה ברישוי של הוספת דירות נוספות בבתי מגורים; הקלת הרגולציה הקיימת על שימוש מעורב בבתים (כמו מגורים ומשרדים).

1.4.3. אבטחת זמינותו של מלאי דיור זול

הניסיון מלמד כי לעיתים מדינות המנסות לייצר דב"י חדש, נכשלות בשמירתו של דב"י קיים במחיר זול. שמירה כזו תיתכן באמצעות אספקת דב"י חדש במקום זה שנהרס; הגבלת שינוי ייעוד יחידות דיור ממגורים לתיירות; וכן באמצעות פיקוח על שכר הדירה.

ניתן לשמור על מאגר הדב"י הקיים באמצעות הכלים הבאים: החובה לציין דב"י קיים בכל תכנון חדש; תמרוץ בניית דב"י חדש בגין דב"י קיים אשר נהרס; החמרת האפשרות לשנות ייעוד של דב"י קיים; עידוד שיפוץ והרחבה של דב"י קיים; תמרוץ וסבסוד שכר דירה נמוך.



1.5. שיטות לקביעת שיעור הדב"י

ישנן שלוש שיטות לקבוע את היקף הדב"י: כאחוז אחיד מהדיור החדש, כהיקף שווה מכלל הדיור או כהתאמה לצרכי התושבים. היקף הדרישה לדב"י מכלל הבנייה נקבע ברמות גיאוגרפיות שונות: ברמת הפרויקט, למשל **בניו-יורק**, בה יש חובה לכלול 30% דב"י בפרויקט בניה; ברמת העיר, למשל, **לונדון** – 30%-35%; ברמת האזור, למשל, **חבל הבאסקים בספרד** – 75% דב"י מהבניה החדשה; ברמת המדינה, למשל, **אירלנד** – 20%. להלן פירוט קצר של שלוש השיטות.

1.5.1. אחוז אחיד מדיור חדש

בשיטה זו מוגדר יעד הדב"י כאחוז מהבנייה החדשה. כאשר השיטה היא מחויבת יש להגדיר את אחוז הדב"י כתנאי לקבלת היתר בנייה. לעומת זאת, כאשר השיטה היא אופציונאלית, מוצעים ליזמים תמריצים כלכליים כדי לעודד בניית דב"י, כגון: זכויות בניה, הנחות במיסוי וזירוז תהליכי אישור בניה. שיעור הדב"י משתנה ממדינה למדינה, אך הוא נע בין 20%-30%. **באנגליה** השיעור המומלץ (אך לא מחייב) עומד על 20%, בצרפת השיעור המחייב עומד על 20%, בניו-יורק – פרויקטים גדולים חייבים לכלול 30% דב"י. שיעור הדב"י שקובעים מקבלי ההחלטות נגזר משיקולים פוליטיים וכלכליים.

1.5.2. היקף שווה מכלל הדיור

שיטה זו נועדה לחלק את הדב"י באופן שווה בין הערים במדינה או בין שכונות בתוך העיר. העיקרון הוא שכל אזור יכול כלול כמות מזערית של דב"י לבעלי הכנסה נמוכה או בינונית, כך שאזורים המשופעים בדיור זול יידרשו לבנות פחות דב"י ואלה שיש בהם פחות דיור זול יידרשו להקים יותר יחידות דב"י. כך יישמר עיקרון השוויוניות, שהוא חשוב ליצירת הכלה חברתית (Social Inclusion).

השיטה הצרפתית מובילה מבחינת היקף שווה מכלל הדיור. על פיה נדרש דיור ציבורי להשכרה בהיקף של 20% בכל רשות מקומית המכילה מעל 30,000 תושבים. אם אין המצב כך, על הרשות לבנות תוכנית כזו תוך שלוש שנים, ולא – היא תיקנס ולא תורשה למכור את יחידות הדיור הציבורי לדייריו. כך, למעשה, מדיניות התכנון הצרפתי מקצה הקמת דיור ציבורי גם באזורים מבוססים.

בניו ג'רזי מחייב בית המשפט את הרשויות המקומיות לספק "Fair Share" של הצורך האזורי של **בעלי הכנסות נמוכות עד בינוניות בדיור בר השגה**. אם הרשות לא עמדה בכך, יישללו ממנה היתרי בנייה. סעד זה מכונה בשם: "Builders remedy", אך התהליך המשפטי עלול לארוך זמן רב ותוצאותיו לא וודאיות. שיטה זו יכולה, למעשה, לכפות על היזמים לבנות מכסות גבוהות של דב"י באזורי יוקרה.

1.5.3. התאמה לצרכי התושבים

בגישה זו נעשית התאמה בין צרכי הדיור של התושבים לבין בניית דב"י חדש. בתהליך מושווה היצע הדב"י עם הביקוש לו, ועל-פי ההשוואה קובעים עם היזמים את היעדים לדב"י החדש. **באנגליה** מכונה מדיניות זו בשם "הערכה אסטרטגית לצרכי דיור" (Strategic Housing Market Assessment). **בהולנד**, על סמך The 2008 Planning Act קובעת כל רשות את שיעור הדב"י שייבנה בתחומה על פי הערכת צרכים.

1.6. סוג החזקה

ישנן שלוש צורות החזקה של דב"י: **שכירות** (דב"י המוחזק בידי המגזר הפרטי ומושכר לדיירים במחיר הנמוך ממחיר השוק); **דב"י בבעלות מלאה של הדייר** החלות עליו הגבלות במכירה; **דב"י בבעלות חלקית של הדייר**, כאשר הבעלים הנוספים הם המגזר הציבורי, המגזר הפרטי או המגזר השלישי.



1.6.1. שכירות

דב"י להשכרה שכיח ברבות ממדינות העולם. בניגוד לדיור הציבורי, בו בעלי הנכס המושכר היו רק המגזר הציבורי והמגזר השלישי, הרי שבדב"י להשכרה משתלב בבעלות גם המגזר הפרטי. כך המצב בארה"ב, באנגליה ובהולנד. באנגליה ובארה"ב הממשלה מעניקה הטבות מס ליזמים כדי שיבנו דב"י להשכרה. היזם אחראי על בניית המבנה, על אחזקתו ועל גביית שכר הדירה. הוא רשאי למכור את המבנה לאחר 20 שנה (בארה"ב, אם כי לעיתים גם לאחר 30 שנה) במחיר השוק.

הצלחת הרחבת דב"י בשכירות תלויה ברמת הסבסוד הממשלתית ובכדאיות הכלכלית של היזמים. לדוגמה, חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 וחוק לעידוד בניית דירות להשכרה, התשס"ז-2007, נועדו לעודד חברות עסקיות לבנות דירות להשכרה בשוק החופשי באמצעות תמריצי מס (כמו פחת מואץ ופטור ממס שבח). אולם, בפועל התוכניות לא הצליחו ככל הנראה עקב סבסוד ממשלתי נמוך מדי.¹⁰

1.6.2. דב"י למכירה (דב"י בבעלות הדייר)

מדינות רבות כדוגמת ספרד, אנגליה, ארה"ב, הולנד וצרפת הנהיגו את הדב"י למכירה, לא רק כאמצעי לרכוש דירות מדיור ציבורי. בדב"י למכירה קיימות הגבלות על המכירה מחדש ועל האפשרות להשכיר את הנכס השכרת משנה. בהולנד נבנו מאז 1945 כ-300,000 בתים ודירות בתוכנית, המסבסדת באמצעות הנחות במסים על המשכנתא, דיור מוזל לאוכלוסיות בהכנסה נמוכה. באנגליה צפו בשנת 2007 כי הדב"י למכירה יתפוס 50% מכלל נתח הדב"י החדש. הדב"י למכירה החל במסגרת ה-Housing Act משנת 1980.

בצרפת הרשויות המקומיות (פריז, נאנט וטולוז) מוסיפות על המענק שמעניקה להן הממשלה לבניית דב"י בהשכרה גם תקציבים עירוניים או מסבסדות את מחיר הקרקע, כדי לאפשר גם בנייה של דב"י למכירה. במינכן שבגרמניה מופעלת תוכנית המעניקה סובסידיות לבעלות. תוכנית זו מכונה בשם: Muenchen Modell-Eigentum והיא מאפשרת לצעירים לרכוש בית ברמה בינונית ומעלה בתוך העיר. היזמים רוכשים מהעירייה קרקעות במחיר הנמוך ממחיר השוק, ומתחייבים אגב כך להפחית את מחיר הדירות לרוכשים באותו פער. הקונים מצידם מחויבים לגור בדירה במשך 10 שנים בטרם יוכלו למכור אותה. גם היזמים עצמם יכולים לרכוש את הדירות, אולם הם מחויבים להשכיר אותן לזכאים במשך 15 שנה במחיר בהישג יד. חלות הגבלות על מכירה מחדש של דב"י בבעלות.

1.6.3. בעלות חלקית (דב"י ביניים)

בעלות חלקית מהווה מוצר ביניים בין דב"י בשכירות לדב"י בבעלות. משק הבית רוכש חלק מהנכס והחלק האחר נותר בידי מנהלי הדב"י. ישנן תכניות הקובעות כי על מנהלי הדב"י לשלם שכירות על החלק שאינו בבעלותם, ותכניות אחרות מוותרות על דרישה זו. ההבדל בין הבעלות החלקית לבין שיטת דמי המפתח הנהוגה בישראל הוא שבעלות החלקית בעליו של החלק הלא מוגן בנכס הוא המגזר הציבורי או מלכ"ר, אך לא בעלים פרטיים. גם על הדיור בבעלות חלקית חלות הגבלות על מכירתו מחדש.

גם משקי בית שהכנסתם לא סדירה יכולים לרכוש דירה בבעלות חלקית. כאשר מצבם הפיננסי יוטב הם יכולים לרכוש אחוזים נוספים של הדירה, ולחלופין כאשר מצבם הפיננסי מורע. מנהלי הדב"י יעדיפו לרכוש בעלות חלקית כאשר הקרקע יקרה והחזרי שכר הדירה נמוכים ולא מכסים את עלות הקרקע.

¹⁰ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח שוק הדיור ועידוד חברות עסקיות לבנות דירות להשכרה, עמי צדיק, מרס 2007.



באירלנד נקראת תוכנית הבעלות החלקית בשם: The shared ownership scheme והיא החלה לפעול בשנת 1991. משקי בית בעלי הכנסה נמוכה, שאין ביכולתם לרכוש את כל הדירה, יכולים לרכוש לפחות 40% ממנה ואת היתרה הם משלמים לרשות המקומית בתשלומי שכירות חודשיים במשך 25 עד 30 שנה.

באנגליה מקובלת התוכנית בעיקר באזורי יוקרה בהם מנהלי הדב"י מחזירים את השקעתם כתוצאה ממכירת חלק מהדירה. **בהולנד** שיטה זו החלה ב-1994 אך מהווה חלק קטן מסך הדב"י במדינה. **בקנדה** השיטה פונה למשקי בית שהכנסתם נמוכה או ממוצעת. בעזרת שיטה זו נבנו במדינה למעלה מ-90,000 בתים. השיטה מתבצעת בצורה של Co-Op Housing.

על ידי תוכנית הבעלות החלקית מצליחות הרשויות המקומיות לשמור בתחומן שתי קבוצות אוכלוסיה שהן חפצות בהן: כוח עבודה בעיר ותושבים מקומיים. שתי קבוצות אוכלוסיה אלו מוצאות את הדרך לממש יעד זה של העירייה באמצעות בעלות חלקית ותשלום שכר דירה על החלק שאינו בבעלותן.

1.7. גורמים הפעילים בתחום הדב"י

שלושה גורמים נוטלים חלק בהקמה של דב"י: המגזר הציבורי (השלטון המרכזי והשלטון המקומי), המגזר הפרטי והמגזר השלישי (מלכ"רים). בעבר היה דומיננטי יותר המגזר הציבורי, אולם הדומיננטיות שלו נחלשה בעיקר באנגליה ובקנדה ופחות בצרפת ובגרמניה. כיום נהוגים יותר שיתופי פעולה בין שלושת המגזרים.

1.7.1. המגזר הפרטי

בארה"ב המגזר הפרטי היה הראשון להיכנס לתחום הדב"י וחיכו אותו המגזרים הפרטיים באנגליה, בהולנד ובצרפת. המגזר הפרטי בארה"ב מטפל בייזום ובניהול של פרויקטים של דב"י. הממשל האמריקאי מעניק תמריצים כלכליים וזיכויי מס ליזמים (LIHTC = Low Income Housing Tax Credits). מאז 1996 היזמים משקיעים גם בפרויקטים של **פינוי-בינוי**. היזמים מגייסים השקעות מהבנקים ומקבלים מענקים הממנים פרויקטים אלו של פינוי-בינוי המתבצעים באזורים של "תמהיל חברתי". המגזר הפרטי מנהל את הנכסים ומוציא מתוכם דיירים שמפריים את חוקי המקום. עם תחילת המשבר בשוק המשכנתאות האמריקאי בשנת 2008 נעשה הדב"י לרווחי יותר מאשר בנייה בשוק החופשי, מפני שהן השוכרים והן המשכירים מובטחים בפרויקטים של דב"י.

באנגליה מתחרים יזמים על סובסידיות לבניית דב"י להשכרה ולמכירה. בניגוד לארה"ב, באנגליה יזמי הדב"י לא באים מהמגזר הפרטי אלא **מארגוני המגזר השלישי** או מחברות בת של העיר (Arms length management organization).

בהולנד יזמים מהשוק הפרטי מתחרים במלכ"רים בניהול נכסים בדיוור הציבורי, וזאת על פי חקיקה מיולי 2008.

בצרפת, כמו בהולנד, היזמים הפרטיים רשאים לנהל דב"י להשכרה ודב"י למכירה, ולמוכרו למגזר השלישי. למרות שהמגזר השלישי מציע מחירים נמוכים ליזמים הפרטיים, הרי שוודאות המכירה היא כדאית כלכלית.

1.7.2. ארגוני המגזר השלישי

מלכ"רים הפכו במהלך המאה ה-20 לבעליהם של מבנים רבים בדיוור סוציאלי.

הולנד היא המדינה בה פעילות המלכ"רים היא הנרחבת ביותר בתחום הדיוור. עמותות אלה נקראות: Registered social landlords. בשנת 1985 הן החזיקו כ-39% מכלל הדיוור במדינה. העמותות עוסקות בהקמה ובניהול של דירות עבור המדינה. ב-1995 הופסק מתן הסובסידיות לעמותות אלו מאחר ורווחיהן גדלו מאוד.



באנגליה רוב הדב"י נוהל בידי חברות בת עירוניות השייכת לרשויות המקומיות, אולם בעקבות צבירת חובות כבדים הועברו הבעלות והניהול על הדב"י **לידי ארגוני דיור ללא מטרת רווח**. ארגוני הדיור מתחרים ביניהם במכרזים לבניית דב"י, כאשר הארגון הזוכה רוכש מהיזם את יחידות הדיור במחיר העלות. ארגון הדיור יכול לקבל סובסידיה מהשלטון המקומי או להקים את יחידות הדב"י מהונו העצמי.

בארה"ב ארגוני הדיור (ללא מטרת רווח) בנויים בצורה שונה מזו שבאירופה, כשהמרכיב הדומיננטי בהם הוא היסוד הקהילתי. ארגונים אלה מכונים בשם: Community Development Corporations (CDC). בארה"ב מצויים כיום כ-4,600 ארגונים כאלה בני כ-7 עובדים בממוצע. אליהם מצטרפים עוד כ-100 ארגונים גדולים יותר. כל ארגון שכזה מייצר מעט דב"י אך יחדיו הם מייצרים 86,000 יחידות דב"י בשנה ומנהלים כמחצית מכלל הדב"י במדינה (למעט דיור לקשישים). להנהלת ה-CDC אין קשר ישיר למגזר הציבורי. ה-CDC בונים ומנהלים דב"י תוך גיוס מימון והלוואות מקרנות פילנתרופיות כמו גם מהמגזר הציבורי. ארגוני ה-CDC מקבלים העדפה מהמגזר הציבורי. דוגמאות לכך הן זכות הראשונים שניתנה להם לרכישת דירות שמציעים הבנקים לאחר שהולאמו על ידי כונס נכסים, ותקציבי הדיור שמקצות המדינות הפדראליות לטובת אותם ארגונים או הטבות המס שהן מקנות להם בהוראת הממשל המרכזי. להלן פירוט היתרונות והחסרונות של מעורבות המגזר השלישי בדב"י:

יתרונות: ה-CDCs לא נרתעים מלבנות באזורים קשים ועניים במיוחד; הארגונים הקהילתיים נוטים לשמור על נכסיהם כדב"י גם לאחר שהחוק התיר למוכרם; ה-CDCs קשורים יותר לקהילה המקומית וקשובים לצרכיה מאשר המגזר הפרטי.

חסרונות: לארגונים הקהילתיים יש פחות ידע, משאבים כלכליים וניסיון מקצועי ועל כן הם לוקים בחסר לעומת המגזר הפרטי בקידום פרויקטים; ה-CDCs פגיעים יותר מבחינה כלכלית מהמגזר הפרטי (אולם, למרות זאת, הם לא נפגעו ממשבר המשכנתאות וזאת בשל הקפדתם על תנאי הזכאות לקבלת משכנתא בדב"י שהם ניהלו).

1.7.3. המגזר הציבורי

תפקידו של המגזר הציבורי בתחום הדב"י השתנה בצורה בולטת במדינות רבות, גם בכאלו שהיו מוכרות בעבר בזכות מפעלן הרב בדיור הציבורי. השלטון המקומי מתחיל לתפוס מקום מרכזי יותר בתחום הדב"י. להלן פירוט תפקידי המגזר הציבורי:

קביעת מטרת וחקיקה – לשלטון המקומי מוקצים פרויקטי "פיילוט" ניסיוניים המאפשרים לבחון מודלים חדשים לחקיקה כלל ארצית, למרות שזה תפקידו של השלטון המרכזי. יש לציין כי גם בישראל תוכניות דב"י מיושמות בכמה ערים, עוד לפני שנוצרה חקיקה ראשית או תוכנית ממשלתית (ראו סעיף 3 להלן). מימון הפרויקטים מגיע מהשלטון המרכזי. **באנגליה** מכונים פרויקטים אלה בשם: Millennium Villages או Mixed Income Communities.

מימון תקציבי ארצי לדב"י - משתנה בין המדינות. **באנגליה ובשווייץ** המימון גדל, **בארה"ב, בקנדה, בהולנד ובישראל** הוא יורד, **בצרפת** הוא נותר יציב, **ובדנמרק ובאירלנד** הוא מתנדנד. **בארה"ב** המימון מתבטא בצורה של מענקים ישירים, סובסידיות עקיפות הניתנות למגזר הפרטי בצורה של סובסידיה למשכנתאות ופטור ממיסים (Low Income Housing Tax Credits, LIHTC) ומענקים כלליים הניתנים לרשויות המקומיות.

קריטריונים לזכאות לדב"י - נקבעים או ברמה הארצית או ברמה המקומית. **בצרפת, בהולנד ובאנגליה** הקריטריונים נקבעים בצורה אחידה ברמה הארצית כדי למנוע אפליה כלפי אוכלוסיות ברמה המקומית, ואילו **בארה"ב ובספרד** השלטון המרכזי קובע סוגים שונים של קריטריונים לזכאות לדב"י והרשות המקומית בוחרת



את הרלוונטיים לה בהתאם לצרכים המקומיים של התושבים. אופן קביעת הקריטריונים להגדרת רמות ההכנסה של הזכאים לדב"י משתנה בין ארה"ב לספרד. בארה"ב, הערים הן הקובעות קריטריונים אלה בעוד שבספרד מקבלי החלטות באזורים שונים הם הרשאים לקבוע קריטריונים אלה.

2. דיוור בר השגה במדינות המפותחות

2.1. אירופה¹¹

באירופה הדב"י נשלט בעיקר על-ידי ארגוני דיוור שלא למטרת רווח. קבלנים פרטיים ספורים מעורבים בדב"י. כתוצאה מכך חל תהליך של סולידאריות ושיתוף פעולה בין הארגונים ללא רווח. עובדה זו גרמה למימון פרויקטים של דב"י על ידי ארגונים ללא רווח באירופה בדרך פשוטה, מהירה ויעילה יותר מאשר לדוגמא בארה"ב, בה ארגונים ללא רווח כאלו מתחרים זה בזה לעתים קרובות וכנגד קבלנים פרטיים כדי לזכות בקרדיטים (low-income housing tax credits). כמו כן, באירופה מיזמי דב"י יוצאים לפועל באופן מוצלח יותר, בניגוד לארה"ב, לדוגמא, בה בגין התחרות הקשה מיזמי דב"י פחות יוצאים אל הפועל, אורכים זמן רב ומסובכים ליישום.

בבריטניה ובהולנד מפתחי דב"י שלא למטרת רווח אינם נאבקים על המימון, שכן יש להם גישה ישירה למקורות כספיים משמעותיים. בהולנד תוכנית ערביות המעניקה הלוואות, ממומנת בידי הקבלנים, מאפשרת ליזמים ללוות מבנקים מסחריים בריביות נמוכות. שני יתרונות נוספים שישנם למפתחי דב"י באירופה הם גודל וחוזק. בבריטניה ובהולנד עמותות דיוור גדולות שלא למטרת רווח מחזיקות ברשותן בין 50,000 ל-70,000 יחידות דיוור. ישויות קטנות יותר מחזיקות בבעלותן יותר מ-20,000 יחידות דיוור. לשם השוואה, בארה"ב ישויות הדיוור הגדולות ביותר מחזיקות ברשותן כ-12,000 יחידות דיוור למשקי בית מעוטי הכנסה. בשל גודלם, ארגוני הדיוור האירופיים שלא למטרת רווח חזקים יותר ומקושרים פוליטית יותר מאשר עמיתיהם האמריקאיים. ברוב הערים באירופה רווח דב"י. כך, למשל, בעיר טילבורג שבהולנד, המונה 165 אלף תושבים ומהווה את העיר השביעית בגודלה במדינה, 51% מהדירות שייכות לאיגוד הדיוור ונחשבות לבנות השגה. בדירות אלה שכר הדירה נע בין מחצית לשני שליש ממחירי השכירות בשוק. דוגמא אחרת היא העיר לונדון, בה הקבלנים נדרשים להקצות 25%-35% מהדירות החדשות שהם בונים לדב"י. למדינות האירופאיות יש יתרונות נוספים על ארה"ב באספקת דיוור זול. יתרון אחד הוא ה"ערבוב": דב"י בטילבורג, בלונדון וברוב הערים האירופאיות מעורב עם דיוור במחירי שוק, כך שהדיירים מעוטי הכנסה לא בולטים בקרב כלל הדיירים. כך לא מאפיינת אותם דיירים מעוטי הכנסה הדרים בדב"י סטיגמות שליליות. יש לציין כי בבריטניה ובהולנד לאחר אישור זכאותו של הדייר, הרי שהוא זכאי לדור בדב"י במשך כל חייו, למרות שהכנסתו יכולה גם לגדול. זאת, בניגוד למצב בארה"ב בה אלה המתגוררים בדב"י צריכים להוכיח כל שנה שהם זכאים לדיוור שכזה מבחינה כלכלית.

2.2. גרמניה¹²

בגרמניה מחירי הדיוור נותרו יציבים בשנים האחרונות, בניגוד למדינות מפותחות רבות. כ-43% ממשקי הבית הם בעלי דירות וכ-57% הם שוכרים. שוק השכירות מוגן על ידי חקיקה המגנה על הדיירים (השוכרים), בהגבילה אפשרויות של פינוי הדיירים מהדירות ומאפשרת העלאה של דמי השכירות בחוזה קיים רק אם הדבר תואם את המגמה הכללית (של מחירי השכירות). אחת המטרות הראשיות של הממשלה היא לספק דיוור

¹¹ NHI Shelterforce Online, [Building a better city: Europe's affordable housing standard](#), February 2004, retrieved: August 12, 2010.

¹² ד"ר וולפגנג אקרט, משרד התחבורה, הבינוי ועניינים עירוניים, גרמניה, דוא"ל, 20 בינואר 2010.



לשכבות מעוטות הכנסה. האמצעים שהיא מעמידה לשם כך כוללים סובסידיות **מצד הביקוש**, כגון הענקת קצבאות או מענקים לאותם משקי בית, וכן סובסידיות **מצד ההיצע** כגון הקידום הממשלתי (פדראלי) של דיור סוציאלי.

הממשלות המקומיות מציעות תוכניות שכירות מיוחדות למשפחות מעוטות הכנסה. המגורים מסופקים על ידי יזמים (משקיעים) פרטיים המקבלים מהמדינה פיצוי עבור השכרת דירותיהם במחירים נמוכים ממחיר השוק, ועבור השכרת המבנים לאותן שכבות בלבד. עם זאת, הרשויות המקומיות שומרות לעצמן את הזכות להקצות מגורים לשוכרים במקרים שאלה נתקלים בבעיה לשכור דירה.

כיום חלקים ניכרים משוק הדיור בגרמניה מצויים במצב יציב יחסית (דמי השכירות במדינה עלו בממוצע באחוז אחד בכל אחת מעשר השנים האחרונות) כתוצאה מניהול נכון של שוק הדיור על ידי הממשלה. היצע הדירות בגרמניה עונה על הביקוש. כתוצאה מכך, ממשלת גרמניה יכולה הייתה להפחית את הסיוע הפיננסי ואת ההקלות במס אשר נועדו להגדיל את היצע הדירות. ואכן, היקף ההוצאה הממשלתית בגרמניה פחת בשיעור של כ-40% מ-6.3 מיליארד אירו בשנת 2000 ל-3.8 מיליארד אירו בשנת 2008. לדוגמא, ההטבה שניתנה לרוכשי דירות יד ראשונה, מכשיר המימון החשוב ביותר, בוטלה בשנת 2006 בשל שיעורי ירידת הערך הגבוהים (לצורך מס) של הדירות בשנים הראשונות, מה שהביא לירידת מחיריהן.

סובסידיות הבנייה הממשלתיות זמינות כעת למטרות כגון בנייה של דיור חוסך אנרגיה. המיקוד של הסיוע הממשלתי הוסט להיבטים איכותיים של דיור. כך למשל, מודרניזציה של מלאי דיור קיים, כגון: בנייה של דיור חוסך אנרגיה ושל דיור המתחשב בצרכיהם של הקשישים.

בשנת 2006 עברה האחריות לקידום דיור סוציאלי למדינות המקומיות, כשהיא מגובה בתשלומי פיצויים מתוקצבים של הממשלה הגרמנית הפדראלית בסך של 518.2 מיליוני אירו בכל שנה עד לשנת 2013. במטרה לקדם מטרות חברתיות אלו, הוגדלו באופן משמעותי מענקי הדיור החל מ-1 בינואר 2009.

2.3. שבדיה¹³

בשבדיה אין מערכת מדינתית של דב"י (דיור בר השגה) מאז שנות ה-40 של המאה ה-20. האמצעי העיקרי הנהוג בידי ממשלת שבדיה לאספקת דב"י הוא חברות הדיור העירוניות (MHCs = Municipal Housing Companies), הפועלות על בסיס עלות ומעניקות סובסידיות רחבות, בייחוד לשוכרי הדירות, וכן קצבאות למשקי הבית מעוטי היכולת. בכך קובעות ה-MHCs סף נמוך של מחירי שכירות, המשפיע גם על המחירים בשוק השכירות הפרטי.

בשנות ה-90 המוקדמות חלה רפורמה במדיניות ההוצאות הממשלתיות של תשלומי סובסידיות על הריבית, ואלו החלו להיות מקוצצות עד שבשנת 2006 התקבלה החלטה לבטלן כליל. במקביל, הופסק התשלום של סובסידיות שניתנו לשוכרים קטנים ובינוניים במקומות בהם קיים מחסור בדיור. למרות זאת, ה-MHCs עדיין נותרו כלי חשוב בידי הרשויות המקומיות. בימים אלה מונחת הצעת חוק העורכת רפורמה בתנאי עבודתן של חברות אלה, כך שהן יהיו יותר תחרותיות מבחינת ביקושיהן לתשואה על ההון. לרפורמה זו יש תמיכה רחבה בקרב ארגוני השוכרים, בקרב ה-MHCs ובקרב בעלי הדירות.

בשבדיה לא ניתנים תמריצים מיוחדים לקבלנים כדי שיהיו מעורבים בפרויקטים של דב"י ולא "נתפרות" עבורם תוכניות מיוחדות שכאלה.

¹³ מר סטפן סוונסון, יועץ בכיר, משרד האוצר, שטוקהולם, שבדיה, דוא"ל, 25 בפברואר 2010.



באנגליה תשקיע הממשלה סך של 7.5 מיליארד ליש"ט במהלך השנים 2009-2011 כדי לספק 112 אלף בתים לצורך דב"י. ההשקעה נעשית באמצעות **הסוכנות למבנים ולקהילות** (the Homes Communities Agency), שהינה גוף ציבורי (אך לא חלק ממשרד ממשלתי), אשר מוסמכת מטעם המשרד לקהילות וממשל מקומי באנגליה לאספקה של בתים ולחידוש מבנים לטובת דב"י. ה-HCA מעניקה מענקים כספיים **לארגוני מגזר שלישי במימון ממשלתי** (Registered Social Landlords) ולספקים אחרים כדי שיספקו מבנים לטובת הדב"י, כולל בתים לשוכרים סוציאליים. בתים לשכירות סוציאלית הם בבעלות ה-RSLs ובעלות רשויות מקומיות באנגליה, ומוגדרים כבתים המסופקים לשוכרים במחירים שהם מתחת למחירי שוק השכירות. כאמור בסעיף 1.7.2 לעיל, באנגליה רוב הדב"י נוהל בידי חברות בת עירוניות השייכת לרשויות המקומיות, אולם בעקבות צבירת חובות כבדים הועברו הבעלות והניהול על הדב"י לידי ארגוני דיור ללא מטרות רווח.

הסוכנות למבנים ולקהילות (HCA) **מספקת כ-60% מסך העלויות של אספקת דיור סוציאלי בשכירות**. יתרת המימון נעשית מרזרבות כספיות של ה-RSLs או ממימון פרטי. באופן חריג, חלק מהתוכניות ממומנות במלוואן בעיקר במקרים של משקי בית נתמכים (כמו אספקת מגורים לאוכלוסייה מבוגרת חלשה, למכורים לסמים או לאלכוהול). בשנים 2009 ו-2010 ה-HCA מקצה כספים עבור בנייתם של כ-4,000 בתים, כאשר הרשויות המקומיות מוזמנות להציע לסוכנות (ה-HCA) הצעות למימון הבנייה. עד לאחרונה האספקה של מבני דיור סוציאלי חדשים התבצעה באמצעות ה-RSLs ולא על ידי הרשויות המקומיות, וזאת מכיוון שה-RSLs מממנים זאת באמצעות מימון ציבורי (המתקבל כאמור מה-HCA), בעוד שעלויותיהן של הרשויות המקומיות ממומנות על ידי משלם המיסים. מכאן, שה-RSLs יכולים לספק ערך רב יותר להשקעה במונחי הסבסוד הציבורי (כלומר, הגדלת היצע הדב"י בתקציב נתון).

אך, למרות זאת, לרשויות המקומיות צפוי תפקיד חשוב בהגדלת היצע של הדיור בכלל, ושל הדב"י בפרט. הממשלה מעוניינת שהרשויות המקומיות יעשו שימוש טוב יותר ביכולות התכנון שלהן, ותעבודנה באופן צמוד יותר עם ארגוני הדיור, במטרה להגדיל הן את היצע הדיור הכולל בשוק והן את היצע הדב"י. אולם, הרשויות המקומיות תוכלנה לספק יותר דיור סוציאלי בעצמן, אם הן יפתחו ערך רב יותר להשקעה הציבורית (כלומר, יספקו יותר דב"י בתקציב נתון).

בנוסף, הממשלה סיפקה השקעת "דחיפה" ("Kickstart" investment) כדי לעודד הקמתם של בניינים אשר בנייתם נעצרה במהלך המשבר הכלכלי בשנת 2008. בסך הכול ייבנו 22 אלף בתים נוספים, מתוכם 8,000 יהיו של דב"י (כ-36.4%). בשלב ראשון, הוקצה תקציב של יותר מ-450 מיליוני ליש"ט כדי לבנות יותר מ-11 אלף בתים.

הממשלה תומכת בשאיפות התושבים לרכוש בתים ומציעה מספר אמצעים לשם השגת מטרה זו, בהתאם לתנאי השוק. לשם כך היא יזמה תוכנית לבעלות נמוכה (Low Cost Home Ownership programme) המורכבת משתי תכניות משנה: קנייה ישירה (HomeBuy Direct) ושכירות בדרך לקנייה (Rent to HomeBuy).

- **תוכנית הקנייה הישירה** מיועדת לרוכשי **זירה בפעם הראשונה** אשר לא זקוקים לשכירות של דיור סוציאלי, אך אינם יכולים לרכוש לעצמם בית ללא סיוע כספי. התוכנית מורכבת משני מוצרים עיקריים: בעלות משותפת והון משותף, והיא זמינה למשקי בית בעלי הכנסה שנתית של 60 אלף ליש"ט או פחות, אשר אינם יכולים לרכוש בית ללא סיוע כספי. **הבעלות המשותפת** היא מוצר של "קנה חלקית / שכור חלקית".

¹⁴ מר גאוף נלסון, המחלקה לדיור בר השגה, המשרד לקהילות וממשל מקומי, לונדון, דוא"ל, 16 בפברואר 2010.



על פיה, רוכש הדירה רוכש לפחות 25% מכלל המבנה החדש ומשלם דמי שכירות על החלק הנותר. ניתן לרכוש חלקים נוספים של המבנה (תהליך המכונה: staircasing) עד שהבית נרכש במלואו. **ההון המשותף** היא תוכנית הלוואה. הרוכשים קונים 100% של המבנה באמצעות הלוואת הון (הדומה למשכנתא שנייה) של עד 30%. ההלוואה ממומנת 50% על ידי הממשלה ו-50% על ידי היזמים. ההלוואה משולמת בדרך כלל על ידי מכירה חוזרת של הבית.

● **שכירות בדרך לקנייה** מאפשרת לרוכשים לשכור עד 5 שנים בבעלות משותפת, כולל האפשרות לרכוש את הבית בתנאי הבעלות המשותפת במהלך או בסוף התקופה.

הממשלה עובדת עם המועצה של מלווי המשכנתאות ועם מלווי פרטיים באנגליה כדי להבטיח את נגישות המשכנתאות עבור רוכשי הבתים בעלות נמוכה. כדי לגשר על הפער שבין היצע הדירות ובין הביקוש הגובר לבתים חדשים (אשר גרם לבעיות חמורות של היצע של דב"י, בייחוד עבור אלה המבקשים לרכוש בית בפעם הראשונה), פרסמה הממשלה האנגלית ביולי 2007 נייר עמדה (Housing green paper) בשם: "Homes for the future: more affordable, more sustainable", ובו היא מציינת את כוונתה לספק עוד 240 אלף בתים בשנה עד שנת 2016. הממשלה שואפת, על ידי הגדלת ההיצע למימדים אלה, להתמודד עם המחסור בדב"י ועם חוסר היציבות בשוק הדיור.

בשנת 2000 הכריז ראש העיר של **לונדון** כי 50% מכלל הבנייה החדשה תהיה דב"י, מתוכם: 70% בשכירות סוציאלית ו-30% בדיור בבעלות חלקית. בפועל, עמד שיעור זה על 24%, שגם הוא גבוה יחסית.¹⁵

2.5. ארה"ב

בארצות-הברית פועלת מאז שנת 1986 תוכנית פדראלית לעידוד בנייה **להשכרה** לשכבות החלשות. תוכנית זו מעוגנת בסעיף 42 לפקודת המס האמריקנית, ושמה **LIHTC** Low Income Housing Tax Credits. התוכנית מבוססת על שיטת הקרדיטים, שבה ניתנים זיכויי מס (קרדיטים) ליזם שמתחייב לייעד את הדירות שבנה או קנה לדיור ציבורי.¹⁶ על-פי שיטה זו יזם העומד בתנאי התוכנית מקבל קרדיטים ומקזז אותם מסך המסים שהוא נדרש לשלם בגין הבנייה. כדי שפרויקט יוכר במסגרת התוכנית עליו לעמוד בכמה תנאים:

- דמי השכירות לדירה בבניין **לא יעלו על 30% מהשכר הממוצע** באזור כפי שקבע המשרד לבינוי ופיתוח עירוני. דמי השכירות צריכים לכלול את דמי האחזקה החודשיים שהדיירים נדרשים לשלם;
 - היזם צריך לבחור מראש באחת משתי האפשרויות האלה: (א) השכרה של **20% מהדירות** לדיירים שהכנסתם אינה עולה על **50% מהשכר הממוצע באזור**; (ב) השכרה של **40% מהדירות** לדיירים שהכנסתם אינה עולה על **60% מהשכר הממוצע באזור**;
 - הבניין צריך לשמש להשכרה פרק זמן של **30 שנה**, ומתוכו הוא צריך לעמוד בשני התנאים שהוזכרו לעיל במשך **15 שנה**.
- את הקרדיטים אפשר לדרוש רק לאחר שהושלמה הבנייה והבניין מוכן לאכלוס.

¹⁵ ד"ר אמילי סילברמן, הטכניון – המרכז לחקר העיר והאזור, [דיון בכנסת בנושא דיור בר השגה: הגדרות והצעות](#), 12 בינואר 2010.

¹⁶ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [עידוד בנייה להשכרה באמצעות מתן תמריצים ממשלתיים – סקירה משווה](#), רועי פייביש, ספטמבר 2006.



בשנת 2007, מעל 790 מיליון דולר אשר ניתנו בקרדיטים ייצרו 74,663 יחידות דיור ובשנת 2005 תוכנית ה-LIHTC יצרה 1.382 מיליון יחידות.¹⁷ הקרדיטים מחולקים למדינות בהתאם לגודל האוכלוסייה בכל מדינה. חוק ההתאוששות בכלכלה ובדיור משנת 2008 (HERA = the Housing and Economic Recovery Act) הגדיל את מכסת הקרדיטים למדינה מ-1.9 דולר לאזרח בשנת 2006 ל-2.2 דולר בשנת 2009, כפול מספר האזרחים במדינה, כאשר המינימום עומד על 2,557,500 דולר למדינה. בשנת 2010 המכסה קטנה חזרה ל-2 דולר לנפש, עם מינימום של 2,325,000 דולר לכל מדינה.

ישנן שתי דרגות של קרדיטים: 9% ו-4% (הן מיועדות להפיק 70% או 30% של ערך נוכחי נקי¹⁸ מההכנסות מהפרויקט, בהתאמה). הקרדיט בשיעור 9% ישים בד"כ לפרויקטים של בנייה או של שיקום, והקרדיט בשיעור 4% (נועד: 1) לרכישה של בניינים קיימים לשם שיקומם. (2) לבנייה חדשה או לשיקום מהותי בסבסוד עם קרנות פדרליות נוספות. (3) לפרויקטים הממומנים בעזרת אג"ח פטורות ממס.

תוכנית ה-LIHTC מנוהלת על ידי אגף מס הכנסה במשרד האוצר האמריקאי. התוכנית היא הטבת מס שלא דורשת לשם כך הקצבה כלשהי. הוועדה המשותפת למיסוי אומדת את עלות הטבות המס בכ-5.1 מיליארד דולר בשנת 2009. בנוסף, ממשלת ארה"ב מעניקה סובסידיות כדי להפוך את הדיור לבר השגה. הסיוע הכספי ניתן לבעלי הדירות בצורה של **ניכוי מס על ריבית המשכנתאות**. בשנות ה-70 הממשל האמריקאי הוציא סכומים דומים על הפחתות מס לבעלי דירות כמו על סובסידיות לדיירים מעוטי הכנסה. בשנת 2005 הפחתות המס נאמדו בסכום של 120 מיליארד דולר לשנה המהווים כ-80% מסך הסיוע הפדראלי לדיור.¹⁹ העזרה הממשלתית לדיירים בעלי הכנסות נמוכות ניתנת ב-3 אופנים:

- סובסידיה "מבוססת דייר" (Tenant based) הניתנת למשקי בית פרטיים, הידועה בכינויה: תוכנית סעיף 8 (Section 8 program).
- סובסידיה "מבוססת פרויקטים" (Project based) הניתנת לבעליהן של יחידות דיור שחייב להשכירן למשקי בית מעוטי הכנסה במחירים נוחים.
- דיור ציבורי אשר בד"כ שייך לממשלה ומופעל על ידה (פרויקטים מסוימים של דיור ציבורי מנוהלים על ידי קבלני מישנה פרטיים).

סובסידיות "מבוססות פרויקטים" ידועות בסעיף של חוק הדיור האמריקאי משנת 1949, וכוללות את סעיף 8, סעיף 236, סעיף 221(ד)(3), סעיף 202 למשקי בית ותיקים, סעיף 515 לשוכרים מהמגזר הכפרי, סעיף 514/516 לחוואים וסעיף 811 לאנשים בעלי מוגבלויות. מחלקת הדיור והפיתוח הכפרי בממשל האמריקאי (HUD) חדלה לייצר יחידות דיור בהיקף ניכר מאז שנות ה-80. מאז 1986 ה-LIHTC מהווה את התוכנית העיקרית של הממשל האמריקאי לייצר יחידות דיור. בשנת 2009 שבעה מתוך שמונה פרויקטים של דיור מסובסד לשכבות הביניים, שהיו יוזמה של הממשל האמריקאי עוד בתקופת הניו-דיל (בשנים 1940-1942), המשיכו לפעול במסגרת של תאגידים השייכים לתושבים. פרויקטים אלה נחשבים להצלחה במסגרת הדיור הציבורי האמריקאי.

¹⁷ NLIHC - National Low Income Housing Coalition, [Low Income Housing Tax Credit](#), may 6 2009, retrieved: August 12, 2010.

¹⁸ ערך נוכחי נקי: ערך נוכחי של זרם תשלומים עתידי מהוון לפי שער ריבית כלשהו בניכוי עלות ההשקעה.

¹⁹ NLIHC - The National Low Income Housing Coalition, [Changing Priorities - The Federal Budget and Housing Assistance 1976 - 2005](#), October 2004, retrieved: August 12, 2010.



מדינות וערים מסוימות בארה"ב מפעילות מגוון של תוכניות לדיור בר השגה, כולל תוכניות לדיור נתמך, תוכניות לדיור בר חלוף (transitional) וסובסידיה לשכירות כחלק מתוכניות לסיוע ציבורי. על-פי תוכנית סעיף 8, שהוזכרה לעיל, ההוצאה המרבית על שכירות יכולה להגיע ל-40% מההכנסה הגולמית (ברוטו) של משק הבית.

דירוג מקומות ברי השגה בארה"ב מתפרסם על-ידי NLIHC (the National Low Income Housing Coalition). ארגון ללא רווח זה תומך בעמדה שההוצאות על דיור בר השגה לא יעלו על 30% מהכנסתו של משק הבית. בשנת 2001 משק בית ממוצע בארה"ב הוציא 658 דולר לחודש על הוצאות דיור.²⁰ **20% ממשקי הבית חיים בדיור שאינו בר השגה** (במובן שהוצאות הדיור גבוהות יחסית ביותר מ-30% מהכנסתם ברוטו): 9% הם שוכרים ו-11% הם בעלי דירות עם עלויות דיור גבוהות.

במפקד האוכלוסין שנערך בארה"ב בשנת 2000 משק הבית הממוצע בעל משכנתא (70% מבעלי הדירות ו-48% מהמשיבים במפקד) הוציא 1,088 דולר כל חודש, או 21.7% מהכנסת משק הבית, על הוצאות דיור. משק הבית הממוצע ללא משכנתא (30% מכלל בעלי הדירות, המהווים 80% מבעלי הדירות הקשישים, ו-20% מהמשיבים במפקד) הוציא 295 דולר לחודש, או 10.5% מהכנסת משק הבית, על הוצאות דיור. שוכרים בשנת 2001 (32% מהמשיבים) הוציא 633 דולר בחודש, או 29% מהכנסת משק הבית, על הוצאות דיור.²¹

2.6. אוסטרליה²²

דב"י כולל את הקריטריון של שיעור הוצאות דיור נמוך מ-30% מהכנסתו הגולמית של משק הבית וכן של הכנסת הדיירים הנמצאת בארבעת עשירוני ההכנסה הנמוכים. המונח דיור בר השגה כולל דיור ציבורי, דיור של ארגוני מגזר שלישי ודיור של חברות עסקיות. היכולת **לרכוש דירה בת השגה התדרדרה באופן משמעותי** באוסטרליה במהלך העשור האחרון, בשל הסיבות הבאות:

- מחירי הדיור הממוצעים ביחס להכנסה כמעט והוכפלו;
- ההחזרים החודשיים הממוצעים על הלוואות חדשות גדלו ביותר מ-50% (כ-500 דולרים אוסטרליים);
- שיעור חוזי השכירות הנמוכים ירד בכמעט 15%;
- ההזדמנויות לשכור דיור ציבורי פחתו בכמעט 30%.

כתוצאה מתהליכים אלו, כמעט 750,000 משקי בית מעוטי הכנסה באוסטרליה מוציאים על דיור יותר מהיחס האמור של 30% מהכנסתם ברוטו. רובם הם שוכרים פרטיים ומוציאים יותר מ-50% מהכנסתם על דיור. בעלי דירות אחרים, רוכשים או שוכרי דירות חיים בדיור לא הולם כדי להימנע מתשלום שכר דירה או משכנתאות שאינם בהישג יד.

באוסטרליה מדיניות הבינוי והשיכון קבועה ברמה המדינתית, ולא ברמה הפדראלית. עם זאת, בשנת 2002 הועברה במועצה המחוקקת האוסטרלית תוכנית לדב"י.²³ כמו כן, תקנות המס הפדראליות מאפשרות לנישום

²⁰ U.S. Department of Commerce U.S. Department of Housing and Urban Development, [American Housing Survey for the United States: 2001](#), October 2002. Retrieved: August 12, 2010..

²¹ U.S. Census Bureau, [American Housing Survey \(AHS\)](#), 2007. Retrieved at: August 12, 2010..

²² National Forum on Affordable Housing, Australian Housing and Urban Research Institute, [affordable housing in Australia](#), 19 April 2007, retrieved: August 12, 2010.

²³ Minister for disability, housing and community services in Australia, [progress on affordable housing in the ACT](#), 30 June 2005. Retrieved: August 12, 2010.



לקזז את ההפסדים בגין השקעות בנדל"ן כנגד כל הכנסה אחרת שיש לו. נוסף על כך, כל מדינה מפתחת מנגנונים משלה לעידוד דיור להשכרה לפי צרכיה.²⁴

עד מחצית שנת 2008 הסכם הדיור הקהילתי-מדינתי (Commonwealth-State Housing Agreement, CSHA) היה המסגרת המרכזית לפיתוח אסטרטגיות לשיפור הדב"י באוסטרליה. באותה שנה נוסד גוף בשם: The Commonwealth's National Rental Affordability Scheme, אשר מטרתו להגדיל את ההשקעה הפרטית בדב"י על ידי מתן **תמריצי מס או מענקים למשקיעים** אשר ישכירו את יחידות הדיור במחיר של 80% ממחיר השכירות בשוק.²⁵ נתח משמעותי של הוצאות הממשלה על דיור יכול להיות ממומן על ידי ניתוב של חלק מ-25 מיליארד הדולר המוצאים על סיוע לדיור בצורה של מענקים או של פטור ממס (שלוש מוענקים למשקי בית מבוססים).

בשנים האחרונות פרויקטים שונים ברחבי אוסטרליה מוכיחים ששיתוף פעולה בין המדינה לממשלה המקומית, בין מפתחי דיור שלא למטרת רווח, בין ארגוני דיור קהילתיים ובין מוסדות פיננסיים פרטיים יכולים ליצור פיתוחי דב"י מצליחים ואטרקטיביים. מיזמים משותפים אלה, אשר בנוסף בעזרת תמריצי תכנון, מימון פרטי, הקצאת סובסידיות ומשאבים פדראליים או של המדינה המקומית וכן משאבים של הסקטור הקהילתי נחוצים לשם מתן מענה לביקוש הגובר לדב"י באוסטרליה. פרויקטים כגון City West Housing בפרברים של סידני (אולטימו ופירמונט) ודב"י בשכירות באזור של סידני בשם: Green Square מסייעים לקבוצה רחבה של משקי בית בעלי הכנסה נמוכה עד בינונית. ממשלת דרום אוסטרליה אימצה לפני מספר שנים כמטרה הפחתה בחצי עד שנת 2025 את שיעור משקי הבית מעוטי ההכנסה אשר מוציאים יותר מ-30% מהכנסותיהם על דיור.

3. תוכניות דיור בר השגה בישראל

3.1. שוק הדיור בישראל²⁶

3.1.1. עליית מחירי הדיור

שוק הדיור בישראל מתנהג באופן **מחזורי** – מחזור עליית מחירים מהירה בזמן קצר ומחזור ירידת מחירים איטית לאורך שנים. תרשים 1 להלן מציג את שיעור השינוי הריאלי במדד מחירי הדירות בבעלות.

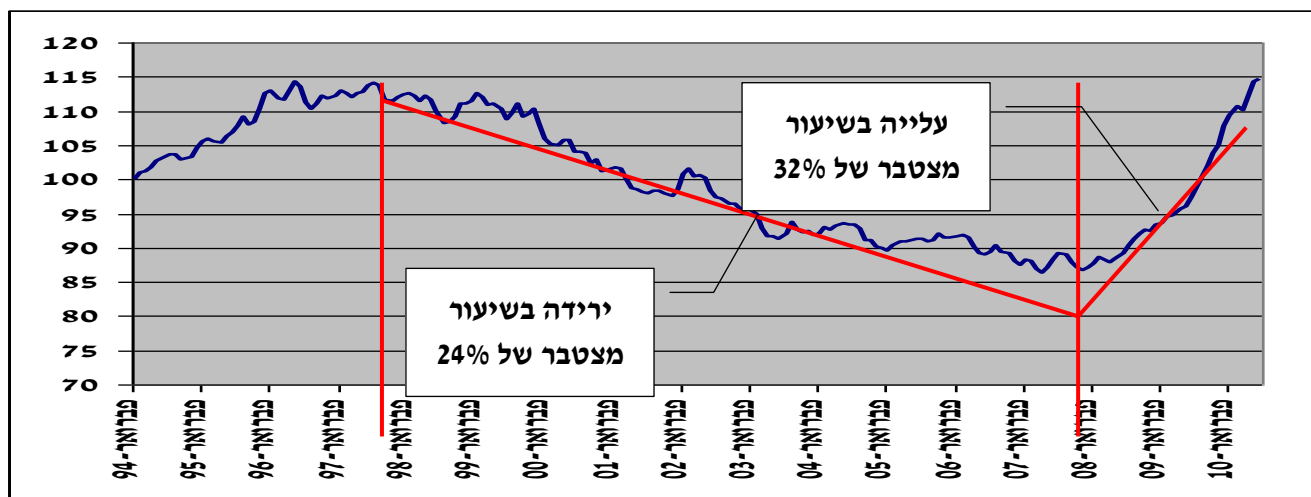
²⁴ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [עידוד בנייה להשכרה באמצעות מתן תמריצים ממשלתיים – סקירה משווה](#), רועי פייביש, ספטמבר 2006.

²⁵ NSW Government- Human Services, Housing NSW-centre for affordable housing, [Financing Affordable Housing](#), 5 December 2008. Retrieved at: August 12, 2010.

²⁶ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תיאור וניתוח העלייה במחירי הדיור](#), כתיבה: תמיר אגמון, אוקטובר 2010.



27 **תרשים 1 – שיעור השינוי הריאלי במדד מחירי הדיור בבעלות בשנים 1994 עד 2010**



מהנתונים בתרשים לעיל עולה כי ניתן לחלק את העשור האחרון לשתי תקופות כלהלן:

תקופה 1: מחודש אוגוסט 1997 ועד לחודש דצמבר 2007 חלה **ירידה בשיעור ריאלי של 24%** במדד מחירי הדירות בבעלות. הסיבות העיקריות לירידה במדד בתקופה זו הן רוויה בהיצע הדירות (לאחר סיום תקופת העלייה בשנות ה-90 והפחתה של כלי סיוע של הממשלה שהביאו לירידה בביקוש). הירידה במחירי הדירות, לצד גידול מהיר במדד התשומות לבנייה, הביאו ל**ירידה ברווחיות הקבלנים ולירידה מתמשכת בהיצע הדירות**. בטבלה 3 להלן מוצגות מספר התחלות הבנייה בשנים האחרונות.

28 **טבלה 3: התחלות בנייה ביוזמה ציבורית וביוזמה פרטית בעשור האחרון**

שנה	ביזמה פרטית	ביזמה ציבורית	סך-הכול	אחוז ציבורי
2000	30,861	15,186	46,047	33.0%
2001	24,528	7,485	32,013	23.4%
2002	25,354	8,158	33,512	24.3%
2003	24,159	7,703	31,862	24.2%
2004	24,355	5,908	30,263	19.5%
2005	26,351	5,920	32,271	18.3%
2006	26,276	4,783	31,059	15.4%
2007	26,458	4,298	30,756	14.0%
2008	28,271	4,103	32,627	12.6%
2009	30,244	4,196	34,440	12.2%
1-7/2010	18,752	2,435	21,187	11.5%
שינוי ממוצע חודשי	4%	-73%		-21%

27 הלמ"ס, הירחון לסטטיסטיקה של מחירים, **לוח 6.1 - מדד מחירי דירות בבעלות הדיירים**, אוקטובר 2010.

28 משרד הבינוי והשיכון, חוברת מידע אישי, **לוח א.3: דירות בבנייה אזרחית לפי יוזם, התחלות וגמר**.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מעיון בטבלה עולה כי בעשור האחרון חלה ירידה בשיעור של 21% בהתחלות הבניה, כאשר התחלות הבנייה ביוזמה פרטית עלו בכ-4% וביוזמה ציבורית ירדו בשיעור חד של כ-73%. יש לציין כי החל משנת 2008 חלה עלייה מתונה בכמות התחלות הבנייה בקצב שנתי של 6%-7%. **במהלך שנת 2010 חל גידול של כ-20% במספר התחלות הבנייה**, ככל הנראה כתוצאה מעליית מחירי הדיור אשר שיפרה את רווחיות הקבלנים. כמו כן, נתח הדירות ביזמה ציבורית ירד מ-33% מכלל הדירות ל-11.5%. בכל שנה מתחילה בנייתן של כ-30 אלף דירות, לעומת תוספת של כ-40 אלף משקי בית - **פער שנתי של כ-10 אלפים דירות**. הסבר אפשרי לכך - כ-40% מהדירות החדשות הן צמודות קרקע, הכוללות לעתים יותר מיחידת דיור אחת.²⁹ יש לציין כי במהלך שנת 2010 חל גידול משמעותי במספר התחלות הבנייה.

תקופה 2: מחודש אוגוסט 2007 ועד לחודש יולי 2010 חלה עלייה בשיעור חד של 32% במדד מחירי הדירות **בבעלות**. הסיבות העיקריות לעליית המחירים החדה הן ריבית נמוכה שהביאה לעלייה בביקוש הן של רוכשי דירה יחידה והן של רוכשי דירה שנייה לצרכי השקעה, אשר נתקל בהיצע דירות נמוך. יש לציין כי עליית המחירים בשנתיים האחרונות הביאה לגידול חד בהכנסות המדינה ממיסי נדל"ן.

בנוסף, הנתונים מלמדים על שונות בעליית המחירים באזורים שונים בארץ, כמפורט בטבלה 4 להלן.

טבלה 4 – מחירים ממוצעים של דירות בבעלות הדיירים – דירה ממוצעת (אלפי ש"ח)³⁰

אזור	רבעון שני 2007	רבעון שני 2010	שינוי
תל-אביב	1,096	1,778	62.2%
מרכז	635	1,016	60.0%
גוש דן	724	1,098	51.7%
שרון	910	1,330	46.2%
ירושלים	953	1,361	42.8%
דרום	484	682	40.9%
ארצי	732	979	33.7%
קריות	423	557	31.7%
צפון	383	480	25.3%
חיפה	516	643	24.6%

מהנתונים עולה כי מהרבעון השני של 2007 ועד לרבעון הראשון של 2010 עלו מחירי דירות ממוצעות בשיעור של 62.2% ו-60% במחוז תל-אביב והמרכז, בהתאמה. המחירים בחיפה ובמחוז צפון עלו בשיעור של 24.6% ו-25.3%, בהתאמה.

המחזוריות החדה יחסית בענף הבנייה לדיור מעלה את הצורך במדיניות ממשלתית אשר תמתן את שינויי המחיר. בפועל, מאז חודש דצמבר 2007 עלו מחירי הדירות בשיעור חד, ולמגמה זו קיימת השפעה על רוכשי דירות למגורים כמו גם על המשק כולו.

²⁹ יש לציין כי ישראל היא אחת המדינות הצפופות בעולם, ונתח כה גדול של דירות צמודות קרקע יכול ללמד על שימוש לא יעיל במשאב הקרקע המצומצם.

³⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הירחון לסטטיסטיקה של מחירים, [טבלה 6-2 - מחירים ממוצעים של דירות בבעלות הדיירים](#), אפריל 2010.



3.1.2. תקציבי סיוע של משרד הבינוי והשיכון³¹

משרד הבינוי והשיכון (להלן: המשרד) אחראי להסדרת שוק הדיור. לרמת היעילות של פעילות המשרד יש השפעה רבה על שוק הדיור, בעיקר במימוש הביקושים הבסיסיים לדיור של האוכלוסייה בכלל ושל השכבות החלשות בפרט. לפעילות זו יש חשיבות ציבורית רבה, בעיקר לנוכח העובדה שהפער החברתי בישראל הוא מהגבוהים בעולם המפותח, וללא מעורבות המשרד פער זה בתחום הדיור עלול אף לגדול.

פעילות המשרד בצד ההיצע כוללת תכנון, פיתוח ושיווק של בנייה למגורים על קרקע זמינה, עידוד עיבוי של בנייה במרכזי ערים (פינוי-בינוי) ופיתוח תשתיות. בצד הביקוש, בעיקר סיוע לאוכלוסיות נזקקות באמצעות משכנתאות מוכוונות, מענקי השתתפות בשכר דירה, השכרת דירות בדיור הציבורי ושיקום שכונות.

טבלה 5 להלן מפרטת את תקציבי משרד השיכון בצד הביקוש בשנים 2000 - 2009.

טבלה 5: תקציב מקורי לסיוע בדיור בשנים 2000-2009 (במיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)³²

שנה	סיוע במשכנתאות			סיוע בשכ"ד		סך הכול כולל	% ביצוע
	סבסוד	אשראי נטו	סך-הכול	% ביצוע	סך-הכול		
2000	1,995	4,117	6,112	74.5%	1,253	7,366	81.1%
2001	1,879	3,597	5,476	90.8%	1,279	6,755	96.7%
2002	1,947	3,784	5,731	77.3%	1,549	7,280	82.9%
2003	1,514	3,992	5,506	74.3%	1,741	7,248	78.0%
2004	627	5,335	5,962	37.1%	1,503	7,465	46.6%
2005	602	2,733	3,336	69.9%	1,394	4,730	76.1%
2006	366	2,198	2,564	81.7%	1,387	3,952	80.1%
2007	347	2,087	2,433	80.6%	1,322	3,755	83.3%
2008	352	1,280	1,632	88.4%	1,377	3,009	90.4%
2009	432	1,113	1,545		1,311	2,856	
שינוי	-78%	73%-	-75%		+5%		-61%

מנתוני התקציב בטבלה עולה כי בשנים 2000 - 2009 ירד סך תקציב הסיוע במשכנתאות מכ-6.1 מיליארד ש"ח לכ-1.5 מיליארד ש"ח – ירידה בשיעור של כ-75%. תקציב הסיוע בשכ"ד עלה בשיעור מצטבר של כ-5%, אולם חלה ירידה מתמשכת בשיעור הביצוע של תקציב זה. סך תקציבי הסיוע ירדו בשיעור מצטבר של כ-61%. יש לציין כי הריבית על משכנתאות מוכוונות נותרה בשיעור של 4%, גבוהה מריבית השוק, ולכן לזכאים רבים אין תמריץ כלכלי ליטול משכנתאות מוכוונות והתוצאה היא תת-ביצוע בסעיף תקציבי זה.

³¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התייקרות הדיירות בישראל – השלכות ודרכי התמודדות, תמיר אגמון, 5 בנובמבר 2009.

³² שם. הסיבה לשיעורי ביצוע העולים על 100% בשנים 2000-2002 נעוצה בצורך שנוצר להגדלת התקציב במהלך השנה.



3.1.3. מצוקת הדיור בישראל

בנק ישראל בדק את התפתחות מחירי הדיור בבעלות הריאליים בשנים 1973 עד 2009. בתקופה זו עמד היחס האמור (מחיר ממוצע של דירה ביחס לשכר הממוצע במשק) על 9.2, קרי, נדרשו בממוצע 9.2 שנות עבודה (בשכר ממוצע) כדי לרכוש דירה (במחיר ממוצע). יחס זה גדל לכ-10 במהלך המחצית השנייה של 2009.³³

טבלה 6 מציגה את נטל עלות הדיור בישראל בדירות בבעלות ובדירות שכורות.

טבלה 6: נתונים נבחרים על דיוור בעשירונים של משקי בית, שנת 2008³⁴

עשירונים										סך הכול	נתון
10	9	8	7	6	5	4	3	2	1		
37,109	22,301	17,116	14,039	11,730	9,805	7,808	6,054	4,460	2,985	13,339	הכנסה כספית ברוטו (ש"ח)
דירות בבעלות											
4,096	3,690	3,427	3,191	2,929	2,789	2,571	2,304	2,268	2,142	3,035	צריכת שירותי דיוור (ש"ח)
11%	17%	20%	23%	25%	28%	33%	38%	51%	72%	23%	הוצאה לדיור מההכנסה
דירות שכורות											
3,432	2,979	2,779	2,581	2,284	2,047	1,959	1,692	1,322	1,054	1,921	שכר דירה (ש"ח)
9%	13%	16%	18%	19%	21%	25%	28%	30%	35%	14%	שכר דירה מההכנסה

מעיון בטבלה עולה כי ההוצאה לדיור בבעלות מסך ההכנסה של משק בית ממוצע הינה 23%. ארבעת העשירונים התחתונים מוציאים יותר מ-30% מהכנסתם החודשית ברוטו כדי לממן את הדירות שבבעלותם. בקרב שוכרי הדירות, שני העשירונים התחתונים מוציאים יותר מ-30% מהכנסתם החודשית ברוטו כדי לממן את תשלום שכר הדירה. לפי ההגדרה, עשירונים אלו מתגוררים בדיור שאינו בר השגה.

3.2. תוכניות דיוור בר השגה בעיריית ירושלים

³⁵

3.2.1. תיאור התוכנית

ההגירה השלילית מירושלים בעשור האחרון, בעיקר של אוכלוסייה צעירה, הביאה את עיריית ירושלים לפתח תוכנית דב"י בעיר. בנוסף לכך, תוכנית מתאר ארצית (תמ"א) 35 חייבה את העירייה לבחון את התבחינים

³³ בנק ישראל, דוח שנתי 2009, פרק ב' – התוצר השימושים וענפי המשק, [תיבה ב-4 - ענף הנדל"ן במוקד המשבר העולמי – מבט כללי וההשפעות על הפעילות הריאלית](#); פרק ג' – האינפלציה והמדיניות המוניטרית, [תיבה ג'-2: התפתחותם של מחירי הדירות](#).

³⁴ הלמ"ס, סקר הוצאות משקי בית 2008, לוח 2.1: הכנסה חודשית בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה כספית נטו לנפש סטנדרטית; לוח 17: נתונים נבחרים על דיוור בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית – דירות בבעלות; לוח 18: נתונים נבחרים על דיוור בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית – דירות שכורות. גבי יעל נתן, ראש תחום מידע ודוברות, דוא"ל, 18 בינואר 2010.

³⁵ הרשות לפיתוח ירושלים, [דיוור בהישג יד בירושלים – מסמך מדיניות מסכם](#), הועבר בדוא"ל על-ידי עמית פוני-קרונש, מנהל מיזם התחדשות עירונית ודיוור בהישג יד, 11 באוקטובר 2010.



ליישום התוכנית: גודל הדירות המשווקות, מחירן ושיטת ההקצאה.³⁶ כאמור, בתיקון משנת 2009 לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"א-1960, נקבע בסעיף 2א כי אחד מתפקידי הרשות הינו הקצאת קרקעות למטרות מגורים, **דיוור בר-השגה**, דיוור ציבורי (ומטרול נוספות).

3.2.2. תבחינים עיקריים

שטח הדירה המיועדת לרכישה או לשכירות עבור הזכאים לדב"י לא יעלה על 100 מ"ר. התוכנית יכולה להיות מקודדת כתוכנית 20:20:20, על פי התבחינים הבאים:

תבחינים תכנוניים

- התוכנית תכלול **תוספת** של לפחות 20 יחידות דיוור או של לפחות 2,000 מ"ר (הנמוך מביניהם) שטח מרבי לדיוור, כאשר 20% מהתוספת תיועד עבור דב"י;
- בעל הקרקע יתחייב שלא למכור את יחידות המגורים המיועדות לדב"י, אלא אם כן קיבל לכך אישור מעיריית ירושלים.

תבחינים לזכאות לדב"י

זוג, כולל משפחה חד הורית, יהיה זכאי לרכוש דירה בהישג יד אם הוא עונה **במצטבר** על התבחינים הבאים:

- בעלות על דירה – ברשות אחד מבני הזוג או ברשות שני בני הזוג אין בעלות על דירה או על חלק ממנה (25% ויותר) בשלוש השנים שקדמו להגשת בקשת הזכאות לדב"י;
- גיל – גיל לפחות אחד מבני הזוג הוא עד 41 שנה.
- מיצוי כושר השתכרות – תבחין זה מתקיים בהינתן **אחד מהבאים**:
 - ההיקף המצטבר של משרות שני בני הזוג הוא 150% לפחות (במשפחה חד הורית: 75% לפחות);
 - אחד מבני הזוג הוא בעל דרגת אי כושר להשתכר יציבה של 75%, ובן הזוג השני מועסק בהיקף משרה של 75% לפחות;
 - שני בני הזוג הם בעלי דרגת אי כושר להשתכר של 75% לפחות.

כאשר ישנם יותר זכאים מאשר דירות דב"י, תיערך הגרלה פומבית בין הזכאים בפיקוח נציג ציבור ונציג עיריית ירושלים. בהגרלה תינתן עדיפות לאוכלוסייה מבוססת ממעמד הביניים ומעלה וכן לאוכלוסייה צעירה, כגון: עובדי מדינה, סטודנטים לתואר ראשון ולתואר שני וכן לעובדי היי-טק העובדים בהיקף משרה של 80% ומעלה. בכל מקרה, בחירת הזכאים תתבצע בצורה שקופה ושוויונית, כאשר הזכאים מתחייבים לגור בפועל בדירה לפחות 7 שנים מיום קבלת החזקה.

תבחינים כלכליים

על-פי התוכנית, פרויקט הכולל בנייה של לפחות 20 יחידות דיוור או של לפחות 2,000 מ"ר (הנמוך מביניהם) המיועדים לדיוור, כאשר 20% מהדירות בפרויקט מיועדים עבור דב"י – מחירם של אלה יהיה נמוך ב-20% ממחיר דירה חדשה באותו אזור (מודל 20:20:20). מחיר דירות הדב"י יכול את כל עלויות העבודה וההוצאות המשפטיות הכרוכות במכירת הדירה, והוא ייקבע על ידי השמאי העירוני.

³⁶ תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, תמ"א 35. סעיפים: 12.1.3. ו-14.4.2. כניסה בתאריך: 17 באוקטובר 2010.



תבחינים גיאוגרפיים

- באזור המסומן בתוכנית המתאר העירונית כ"עיר העתיקה" / "העיר הקדומה" לא יחולו הוראות הדב"י;
- באזור המסומן כ"עיר היסטורית" דירות הדב"י תוצענה לשכירות בלבד;
- באזורים המסומנים כ"אזור מגורים עירוני" וכ"אזור מגורים עירוני מוצע" תיועדנה דירות הדב"י לרכישה או להשכרה עבור הזכאים.

3.2.3. קהל היעד

תוכנית הדב"י של עיריית ירושלים מיועדת עבור שלוש קבוצות חברתיות:

- קבוצה הזקוקה לדיור סוציאלי;
 - קבוצה הזקוקה לסיוע בדיור באמצעות תוכניות דיור כגון "מחיר למשתכן";
 - קבוצת צעירים בעלי פוטנציאל עתידי, שהעירייה מעוניינת להותיר בירושלים, ואשר נזקקת לסיוע בדיור.
- העירייה רואה באוכלוסיית הצעירים קבוצה שיכולה לתרום לכלכלת העיר ולהתחדשותה, אך מחויבת בה בעת לסייע בדב"י לשתי הקבוצות הנוספות. העירייה מיפתה את תכניות הסיוע בדיור שהיא מציעה לקבוצות האוכלוסייה השונות. טבלה 7 מציגה תכניות אלה.

טבלה 7: מיפוי התכניות לסיוע בדיור של עיריית ירושלים³⁷

מעמד סוציו-אקונומי	פיתרון	אחריות	הערות
נמוך מאוד	תוכנית נ"ר (נכסי רכישה) דיור סוציאלי	משרד הבינוי והשיכון	
נמוך	מחיר למשתכן, משכנתאות מסובסדות, סיוע בשכ"ד	משרד הבינוי והשיכון	שכונות קצה; מחסור בקרקע; מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י)
צעירה עם פוטנציאל צעירה פחות	דיור בהישג יד (דב"י)	ממשלה, עירייה, הרשות לפיתוח ירושלים	עיר פנימית
			מרכז העיר
מבוססת חלקית	קבוצות רכישה	פרטי	אזורי היצע; סיוע עירוני

מסלול "מחיר למשתכן" עשוי לגרום להוזלת מחירי הדיור עבור אוכלוסיית הצעירים, אולם הפוטנציאל הגלום בתוכנית זו הוא מוגבל עקב מחסור בקרקעות ציבוריות. בנוסף, חל קיצוץ משמעותי בשנים האחרונות בתקציבי הסיוע בשכ"ד לזכאים. לפי עיריית ירושלים, יש לקבוע מבחן הכנסה לזכאים לדב"י המתעתדים **לשכור** דירה (ולוודא שההוצאה לשכר דירה לא תעלה על 30% מהכנסתם), ואילו לגבי המתעתדים **לרכוש** דירות דב"י אין לערוך מבחן הכנסה שכזה, משום שמבחן זה לא נוטל בחשבון את הצבר ההון (ירושה, נכסים וכו') של משק הבית ומפלה לרעה את הזוגות חסרי הצבר הון אך בעלי הכנסות גבוהות.³⁸

3.2.4. פוטנציאל דב"י

³⁷ הרשות לפיתוח ירושלים, דיור בהישג יד בירושלים – מסמך מדיניות מסכם, הועבר בדוא"ל על-ידי עמית פוני-קרוניש, מנהל מיזם התחדשות עירונית ודיור בהישג יד, 11 באוקטובר 2010.

³⁸ מר עמית פוני-קרוניש, מנהל מיזם התחדשות עירונית ודיור בהישג יד, הרשות לפיתוח ירושלים, דוא"ל, 14 באוקטובר 2010.



נתוני אגף התכנון העירוני ונתוני אגף רישוי ופיקוח בעיריית ירושלים מעלים כי הפוטנציאל של בניית דירות דב"י בשנים הראשונות של התוכנית עומד על 200-250 דירות בשנה. לפי נתוני הלמ"ס, בירושלים הסתיימה בנייתן של 2,384 דירות בשנת 2009.³⁹ מכאן, פוטנציאל תוכנית דב"י בירושלים עומד על שיעור של כ-10%.

3.2.5. קשיים ביישום תכניות דב"י

לדברי מר עמית פוני-קרוניש, מנהל מיזם התחדשות עירונית ודיוור בהישג יד ברשות לפיתוח ירושלים, הרשויות המקומיות נתקלות בקשיים הבאים ביישום תכניות הדב"י בתחומיהן:⁴⁰

היעדר חקיקה ראשית – כל רשות מקומית קובעת בעצמה את כללי הזכאות לדב"י, ללא חקיקה ראשית. במקרה של חקיקה ראשית, ניתן לאפשר גמישות מסוימת לרשויות המקומיות בקביעה של פרמטרים שונים בתוכנית בהתאם למצב ברשות, כמו רמת המחירים. מנהלי תוכנית דב"י בירושלים ממליצים לעגן את נושא הדב"י, כאמור, בחקיקה ראשית (כמו, למשל, במסגרת חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965).

חסרונם של כלי מיסוי ותמריצים כלכליים – במדינות המפותחות שנסקרו לעיל ניתנים ליזמים תמריצים כלכליים שונים כדי לעודד לבנות דירות לדב"י. לדוגמא, בארה"ב ניתנים ליזם קרדיטים או זיכויי מס, (LIHTC, ראו סעיף 2.5 לעיל).

אובדן הכנסות לרשות המקומית – עיריית ירושלים עשויה לאבד חלק מהכנסותיה בשל גביית היטל השבחה מופחת על דירות הדב"י, שכן מכירת 20% מהדירות תהיה במחיר הנמוך ב-20% ממחיר השוק.

3.3. דיור בר השגה בעיריית תל אביב-יפו⁴¹

3.3.1. תיאור התוכנית

עליית מחירי הדירות בת"א-יפו בשנים האחרונות מהווה בעיה אקוטית בעיקר מבחינת שוכרי הדירות בעיר המהווים כ-48% מסך משקי הבית בעיר. תושבי העיר מתמודדים עם מחירי דיור גבוהים ולעיתים עם חוזים קצרי מועד, אשר מקשים על תכנון לטווח רחוק.

תוכנית הדב"י בעיר מגבילה את שיעור ההוצאות על דיור כאחוז מההכנסה נטו של משק הבית עד 25% לשכר דירה, ועד 35% להחזר הלוואות רכישה (לא כולל מים, חשמל וארנונה), בהתאם לתמ"א 35. לפי התוכנית, עיריית תל-אביב תקדם בעיקר דב"י בהשכרה, אך בשילוב עם דב"י למכירה, על-פי הפירוט הבא:

- בפרויקטים על קרקע פרטית, הדירות בהישג יד יושכרו לתקופה של 10-15 שנה ולאחר מכן היזם יהיה רשאי למוכרן בשוק הפרטי;
- בפרויקטים על קרקע עירונית או על קרקע של ממ"י, הדירות בהישג יד יוצאו למכרז כששכר הדירה יהיה נקוב מראש ויוצמד למדדים ולסטנדרטים מוגדרים;
- העירייה תקבע תבחינים לפיהם ייבחרו משקי הבית הזכאים לדב"י, ואלה יוכלו לחדש את השכ"ד מדי שנה, עד לתקופה מרבית של 5 שנים.

³⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח 22.11: דירות, לפי יוזם הבנייה, צורת יישוב ומחוז](#). כניסה בתאריך: 18 באוקטובר 2010.

⁴⁰ מר עמית פוני-קרוניש, מנהל מיזם התחדשות עירונית ודיוור בהישג יד, הרשות לפיתוח ירושלים, [דיוור בהישג יד בירושלים – מסמך מדיניות מסכם](#), עמוד 18, דוא"ל, 11 באוקטובר 2010.

⁴¹ גב' חדווה פנייש, היחידה לתכנון אסטרטגי, עיריית תל אביב-יפו, דוא"ל, 14 באוקטובר 2010.



(א) דב"י בהשכרה בטוחה

הביטחון בהשכרה הוא של הדייר (השוכר) ומתבטא בוודאות של תקופת השכירות (ניתן לחדש את חוזה השכירות כל שנה, עד 5 שנים), ללא הפרת חוזה על ידי בעל הדירה.

תוספת זכויות בנייה כתמריץ להכללת דב"י:

הכלי העיקרי בו עיריית ת"א-יפו עושה שימוש לשם הגדלה משמעותית של היצע הדב"י בעיר הוא תוספת זכויות בנייה (כמקובל במדינות מפותחות שנסקרו בסעיף 2 לעיל). לשם כך מערבת העירייה את המגזר הפרטי, משום שרוב הבנייה החדשה בעיר מתבצעת על קרקע פרטית.

בשלב הראשון, תוספת זכויות הבנייה ליזם נקבעת בהתאם ל"מכפיל רובעי" (כך, למשל, ברובע 6 עומד המכפיל על 0.48 מ"ר עבור כל מ"ר נוסף של דב"י להשכרה). הזכאים מקבלים דירות בהישג יד בגודל של בין 60 מ"ר ל-80 מ"ר. העירייה, מצידה, מוותרת על ההכנסות מהיטל ההשבחה עבור הדירות האלה כתרומה לעידוד הבנייה להשכרה בהישג יד.

בשלב השני, היזם בונה ומשכיר דב"י למשך 10 שנים, תוך שהוא מנהל ומתחזק את הדירות. השכ"ד עומד, כאמור, על 25% מהמשכורת הממוצעת במשק, וחווה השכירות ניתן לחידוש כל שנה, עד 5 שנים.

בשלב השלישי היזם מוכר את הדב"י לאחר 10 שנים.

פינוי ובינוי באזורי ביקוש

העירייה ממליצה לשלב דב"י להשכרה בפרויקטים של פינוי-בינוי באזורי ביקוש בעיר. אחוז הדב"י שישולב בפרויקטים אלה יחושב בכל פרויקט לפי "המכפיל הרובעי", שנקבע בהתאם לפרמטרים כלכליים ובהתאם להיצע הדב"י באזור. שילוב זה צריך, על פי העירייה, להתבצע הן בפרויקטים של משרד הבינוי והשיכון והן בפרויקטים יזמיים.

דב"י בהשכרה לסטודנטים

בתל-אביב קיימת מצוקת הדירות להשכרה עבור סטודנטים בעיר, המתבטאת במחירי שכירות גבוהים, חוזים נוקשים ותנאים נחותים באזורים הזולים וכן קושי של סטודנטים ערביים לשכור דירות בעיר. העירייה ממליצה להעניק מלגות לימוד לסטודנטים השוכרים דירות באזורי עדיפות עירוניים, לאתר קרקעות לשם הקמת מעונות סטודנטים, וכן לשתף פעולה עם מכללת ת"א בהקמה של מעונות או של דב"י להשכרה לצעירים.

(ב) דב"י במכירה

קרקע בבעלות עירונית

העירייה ממליצה שבכל בנייה עתידית למגורים על קרקע עירונית תחויב בדיקת דב"י. כן ממליצה לבחון התאמה של מגרשים נוספים לדב"י על ידי הקמת מערך רישומי של כל המגרשים בבעלות עירונית המיועדים למגורים.

קרקע בבעלות מינהל מקרקעי ישראל

בבעלות ממ"י תכניות לאלפי יחידות דיור ביפו ובאזור דרום ת"א. מימוש תוכניות הבנייה כרוך בעלות כספית של פינוי הדיירים ובעלי העסקים ופיצויים. עלות זו פוגמת בכדאיות הכלכלית של מימוש התכניות האלה. העלות האלטרנטיבית של יצירת קרקעות על ידי פינויין היא העלות של פיתוח תשתיות על שטח ירוק (קרקע חקלאית) או על שטח פתוח אחר.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

העירייה ממליצה לבטל את הזיקה שבין עלות הפינויים לבין הכדאיות הכלכלית של פרויקט הדב"י, וכן לעודד את ממ"י להשקיע כלכלית בפיתוח המתחמים הנמצאים בבעלות העירייה בדרום העיר ובמזרחה.

3.3.2. תבחינים עיקריים

עיריית ת"א-יפו גיבשה לעצמה את התבחינים הבאים כזכאות לדב"י:

- הזכאי לדב"י צריך להיות תושב העיר במשך 3 שנים לפחות;
- הכנסתם של הזכאים לא תעלה על המשכורת הממוצעת למשק בית, וזאת בהתאם לתלושי המשכורת או לפי דוחות מס;
- אין בעלות על דירה אחרת (בהתאם לרישומי משרד הבינוי והשיכון);
- ילדים – היחידה לתכנון ארוך טווח בעירייה תקבע את האחוז של כל פרויקט דב"י שישורייך עבור משפחות עם ילדים הלומדים במסגרות חינוך החובה או הטרם חובה בעיר.

3.3.3. קהל היעד

ועדת ההיגוי בעיריית ת"א-יפו הגדירה את קהל היעד לזכאות בדב"י: צעירים ומשפחות תושבי העיר. העירייה ייעדה לסטודנטים, המהווים את הפוטנציאל העתידי הכלכלי של העיר, תוכניות דב"י בהשכרה (ראו לעיל). העירייה ממליצה לפתח את שכונות הדרום והמזרח (בהן מרוכזים משקי בית עם הכנסה ממוצעת ומטה) ולהרחיב את הדיור בשכונות אלו כדי לפתח את מלאי הדירות בהישג יד.

3.3.4. קשיים ביישום תכניות הדב"י

עיריית ת"א-יפו נתקלת בקשיים הבאים ביישום תכניות הדב"י בתחומה:

- **חוסר סיוע במימון על ידי השלטון המרכזי** – בניגוד למדינות בעולם בהן מממן השלטון המרכזי את הדב"י, כמו הענקת הטבות מס (קרדיטים) בארה"ב או מתן מענקים והלוואות לשם קניית דב"י מידי היזמים באנגליה, הרי שבישראל לא קיים סיוע ממשלתי לדב"י, מלבד הסיוע בשכ"ד שמעניק משרד הבינוי והשיכון לזכאים. גם סיוע זה בשכ"ד ניתן בסכום כמעט אחיד בכל רחבי הארץ, וזאת למרות הפערים הגדולים בגובה השכ"ד בין המרכז לפריפריה.
- **שוק דיור אזורי** – שוק הדיור בת"א-יפו הוא שוק אזורי ולא עירוני בלבד, מכיוון שהוא משפיע ומושפע משוקי הדיור בערים הסמוכות בגוש דן. לכן, צעדים חד-צדדיים שיינקטו על ידי עיריית ת"א-יפו בתחום הדיור לא יהיו אפקטיביים ללא שיתוף פעולה או תאום עם ערים אחרות במחוז.
- **קרקע ציבורית** – לעיריית ת"א-יפו אין הרבה קרקעות בבעלותה שניתן ליעד לטובת דב"י. הקרקעות שכן מיועדות לבנייה הן ציבוריות ומנוהלות על ידי ממ"י ולא על ידי העירייה.

