



התייחסות הקליניקה האורבנית באוניברסיטה העברית

בעניין הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון – דיור בהישג יד)

הקליניקה האורבנית שבאוניברסיטה העברית היא גוף אקדמי מעשי שמטרתו ליצור, לתווך ולהטמיע ידע בשיתוף עם אנשי מקצוע בשטח על מנת לקדם צדק חברתי באמצעות תכנון, בדגש על המרחב העירוני. הקליניקה פועלת מאז שנת 2014 בפקולטה למדעי החברה באוניברסיטה העברית בקמפוס הר הצופים, במסגרת המכון ללימודים עירוניים ואזוריים.

אנחנו מברכים על קידום הצעת החוק ועל החשיבות של כלי המדיניות החדשים שבה לקידום שוק דיור מגוון והוגן יותר. עם זאת, במתכונת הנוכחית ההצעה עלולה להחטיא את המטרות ולהביא בפועל למדיניות רגרסיבית בשוק הדיור - הטבה גבוהה יותר לבעלי הכנסות גבוהות. אנחנו מציעים כאן מספר הצעות על מנת להבטיח שהחוק ישיג את היעד של דיור בהישג יד לבעלי הכנסה בינונית.

בישיבת הוועדה האחרונה ביקשנו לענות על שתי שאלות מבוססות נתונים לצורך גיבוש מנגנון ליצירת יחידות דיור ברות השגה:

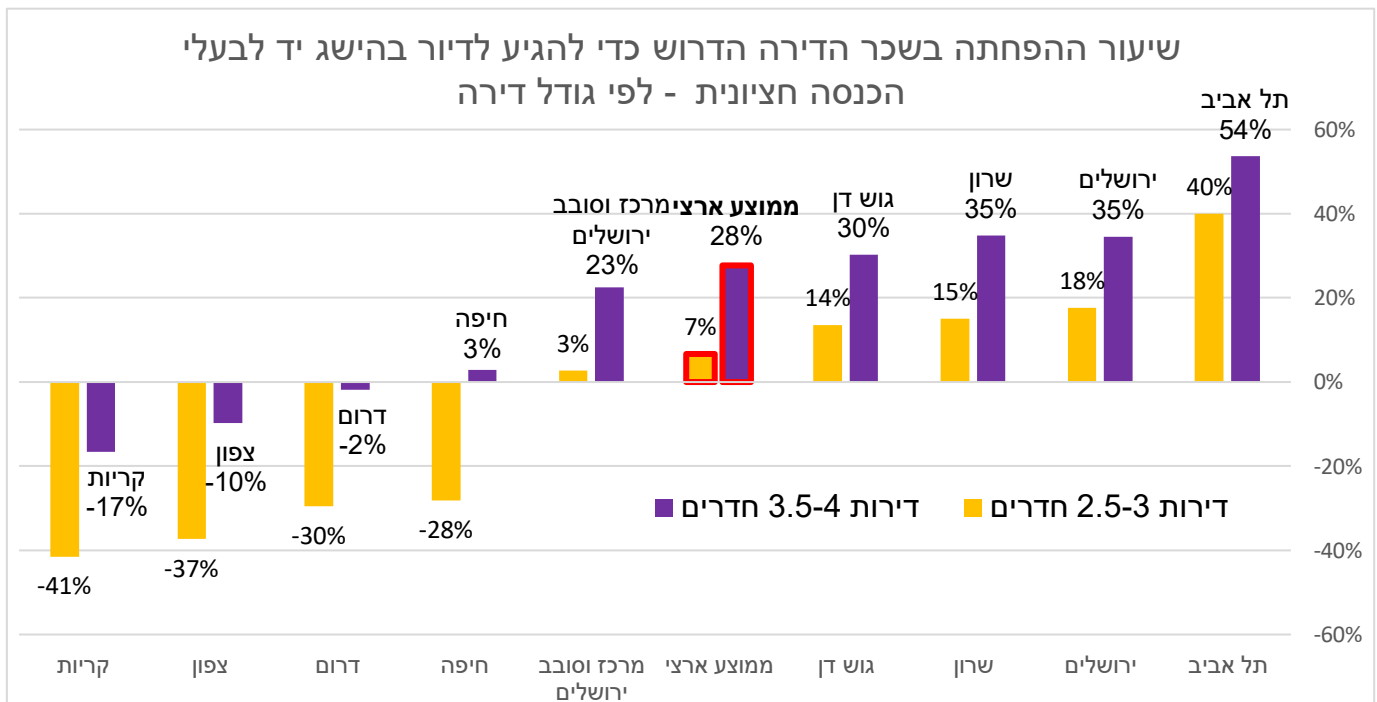
- **האם שיעור ההפחתה של 20% בשכר הדירה יספיק כדי ליצור דיור בהישג יד עבור בעלי הכנסה בינונית ומטה, ואם לא מהו השיעור הדרוש לכך? האם יש מקומות שבהם אין צורך כלל בהנחה כזאת?**
- **האם תנאי הזכאות מספיקים כדי להבטיח שקהל היעד הרצוי יקבל את ההטבה, או שנדרש מבחן הכנסה או תנאי נוסף?**

1. שיעור ההפחתה בשכר הדירה:

- בהצעת החוק נקבע שיעור הפחתה אחיד של 20% ממחיר השוק של דירות באותו אזור.
- במדינות מערביות המפעילות מנגנון של דיור בהישג יד להשכרה, מקובל לשאוף ליעד שבו התשלום על דיור, כולל ארנונה וחשבונות מים וחשמל, מגיע לכ-30% מההכנסה הפנויה של אוכלוסיית היעד.

- המשמעות של יעד זה בישראל היא שאם מכוונים את דיור בהישג יד לבעלי הכנסה חציונית (עשירון 5) עלות השכרה המתאימה היא כ-3000 ₪ לחודש. החישוב מבוסס על כך שבישראל כ-7-8% מהכנסות משק הבית משולמות לחשבונות הנוספים, נותרים כ-23% לשכר הדירה עצמו.¹

ערכנו חישוב על בסיס נתוני למ"ס ומשרד הבינוי והשיכון לגבי הצורך בהפחתה כדי להגיע ליעד זה בערים שונות:



¹ **פירוט החישוב:** ההכנסה החציונית למשק בית בישראל (נתוני 2015) היא 13,000 ₪ בדיוק. היקף ההוצאה בעשירון 5 על הוצאות דיור נוספות (מים חשמל וארנונה) היא 7.3% מההכנסה, ונעה בין 6 ל-10 אחוז בעשירוני הביניים (פוחתת עם הכנסה). לצורך החישוב הגדרנו 23% מההכנסה שנותרו לשכר הדירה עצמו (הערכה מרחיבה). הכפלנו את השיעור ב-13,000 והתוצאה היא 2,990 שקלים בחודש שניתן להגדירם כרף העליון של דיור בהישג יד לבעלי הכנסה חציונית.

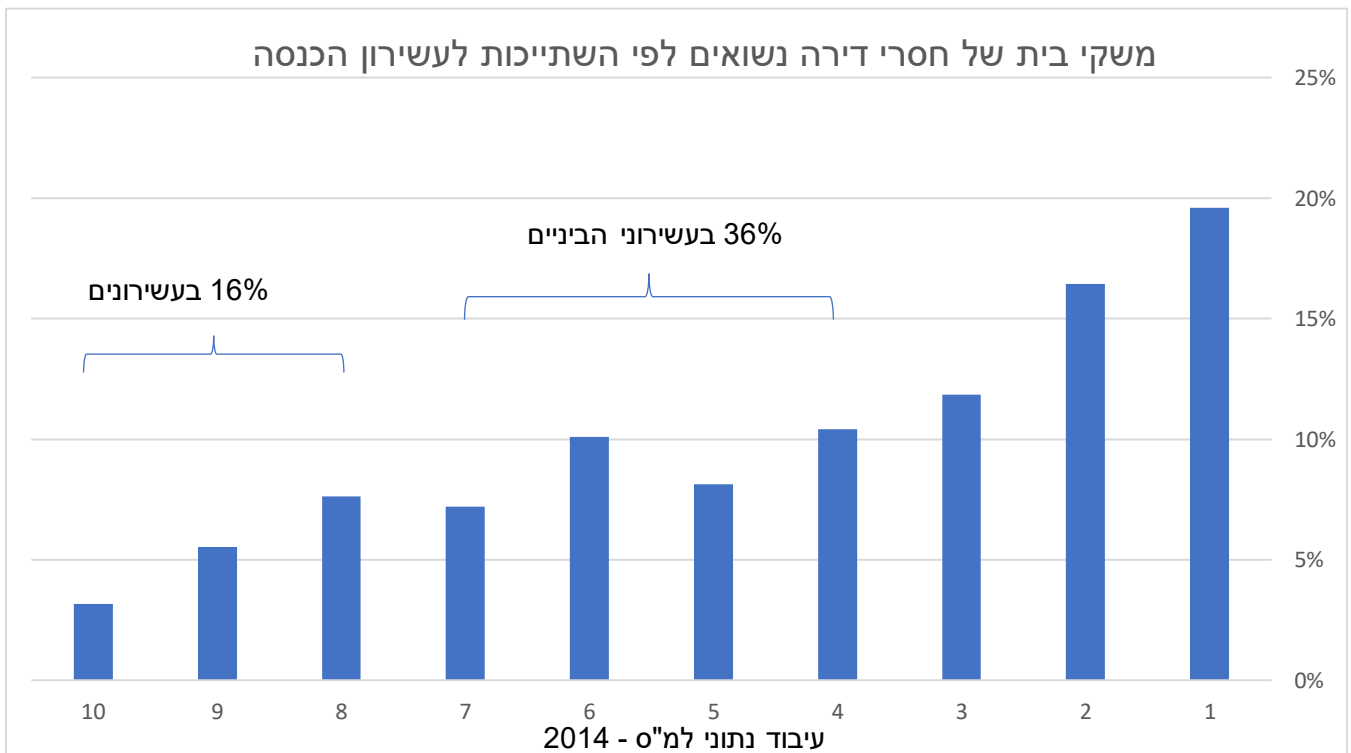
- בממוצע הארצי, לפי נתוני 2015, הפחתה של 28% לדירות של 3.5 – 4 חדרים, והפחתה של 7% לדירה של 2.5 – 3 חדרים, תביא את שכר הדירה הממוצע לסף של דיור בהישג יד.
- באזורים המבוקשים ביותר, ובמיוחד בגוש דן, נדרשת הנחה של כ-30% ויותר על מנת להביא דירות להישג ידם של בעלי הכנסה בינונית.
- מנגד, ישנם אזורים בפריפריה שבהם אין צורך בהפחתה כלל כדי להגיע ליעד זה, לא בדירות קטנות ואף לא בדירות של עד 4 חדרים. ההפחתה בעומק 20% כהגדרה ארצית אחידה רק תגרע מכדאיות הפרויקט כולו, ותעמיד בסכנה את מימוש החוק.
- לאור השפעת גודל הדירה על עלות ההשכרה, והשוניות בין גדלי דירות באזורים שונים בארץ, יש צורך לבצע חישוב בכל רשות בנפרד בהתאמה לגודלי הדירות בתוכניות שיאושרו בה.
- לכן אנחנו ממליצים לקבוע טווח הפחתה של 15%-40%. הרשות המקומית תגיש בקשה מנומקת להחרגה מהכלל הארצי של 20%, בהתאמה לצרכים המקומיים, ובהתבסס על רמת המחירים המקומיות וצרכי קהלי היעד. ברשויות שבהן אין צורך בהפחתה כלל, תינתן אפשרות לפטור מהקמת יחידות מוזלות.
- חלופה אחרת היא לקבוע ממוצע של 20% מתחת למחיר השוק, ועל הרשות המקומית, באישור הועדה המחוזית, לקבוע רצף הנחות בין הדירות: למשל 50% דירות גדולות עם הנחה של 15%, ו-50% דירות קטנות עם הנחה של 25%, בהתאם לעלויות ומלאי הדיור וצרכי דיור במקום.

למתווה זה שני יתרונות:

- א. הגדלת הכדאיות של הקמת דיור בשכירות לטווח ארוך באזורי הפריפריה, במיוחד בערים וישובים קטנים יותר שבהם שוק הדיור להשכרה אינו מפותח דיו.
- ב. הגעה ליעד של דיור בהישג יד למשפחות המעמד הבינוני באזורי הביקוש, היכן שמחירי הדיור וכדאיות הבניה למגורים יכולים להצדיק כלכלית הפחתה עמוקה יותר.

2. מנגנון הזכאות: הצורך במבחן הכנסה

- בהצעת החוק, תנאי הסף לזכאות תואמים את תנאי הסף בתוכנית "מחיר למשתכן", כלומר התנאי הבסיסי היחיד הוא חוסר בעלות על דירה. אך לבעלי הכנסה נמוכה ובינונית, שאין באפשרותם לרכוש דירה, אין חלופה להשכרה.
- על פניו, דיור בהישג יד ללא מבחני הכנסה הוא אוקסימורון. לא ידוע לנו על תכנית של דיור בהישג יד בעולם שאינה טומנת בחובה מבחני הכנסה. מבחנים אלה מקובלים גם בישראל עבור 200 אלף משקי בית שמקבלים סיוע בשכר דירה או בדיוור ציבורי מהמדינה.
- רצינו להבין מספרית איזה אחוז מהזכאים לפי "מחיר למשתכן" מגיעים מרמות הכנסות בינונית ונמוכה.
- כדי לבדוק איזה אחוז מהזכאים שייכים לעשירוני הכנסה בינונית ונמוכה, בדקנו על בסיס נתוני למ"ס הגולמיים את חלוקת המשפחות שבראשן עומדים בני זוג נשואים, שאינם בעלי דירה, לעשירוני הכנסה.



- מהנתונים עולה כי **בין בעלי רמות ההכנסה הגבוהות בישראל יש 60,000 משפחות זכאיות**, 16% מכלל הזכאים, שיכולים להשתתף בהגרלה לדירה במחיר מופחת או לדיוור בהשכרה לטווח ארוך. שיעור ניצול הזכאות בדרך כלל גבוה יותר בקרב אוכלוסייה משכילה יותר. סביר להניח שרבים ממשפחות אלה יבחרו להירשם להגרלה בישובים המבוססים ביותר. חלקן עוד ייהנו בנוסף מתנאי הזכאות של "בני המקום" באזורי הביקוש, אם אלו יקבעו בחוק.
- בהנחה שמלאי הדירות להשכרה בטווח ארוך ומחיר מופחת באזורי הביקוש לא יעלה על 60,000 (!) **התוצאה הצפויה היא כי הטבות של דיוור בהשכרה לטווח ארוך והפחתה בשכר דירה יינתנו במקרים רבים דווקא לבעלי הכנסה גבוהה. שאינם זקוקים להנחה על מנת לשכור דירה באזורי ביקוש.**
- **לעומתם, 140,000 משקי בית המקבלים סיוע בשכר דירה מהמדינה, מקבלים לרוב הטבה פחותה מזו שכלל הנראה תנותב באמצעות הצעת החוק אל בעלי הכנסה גבוהה.** מקבלי סיוע בשכר דירה וילדיהם (רובם הורים ל-3 ילדים ויותר) זקוקים במיוחד ליציבות בגובה שכר דירה, לאור מקורות הכנסה לא יציבים.
- חקיקה שמקדמת דיוור בהישג יד עבור בעלי הכנסה גבוהה, במקום להתמקד בבעלי הכנסה בינונית, **תיצור עיוותים בהשוואה לסוגי הסיוע האחרים.** התוצאה הבלתי רצויה היא חקיקה רגרסיבית.
- **לכן אין לנתק בין הדיוור בהישג יד המוצע בחקיקה לבין מבחני הכנסה, ויש הכרח להוסיף מבחן הכנסה לתנאי הזכאות, לפחות בדירות להשכרה במחיר מופחת.** בדיון בכנסת הועלו ספקות לגבי ישימות מבחן הכנסה בהקשר לדיוור להשכרה, אך זהו כלי מדיניות קיים ומבוסס. עיריית ת"א-יפו מפעילה מנגנון מבחן הכנסה כבר מספר שנים, וכמובן גם משרד השיכון בהקצאת סיוע בשכר דירה לכ-140,000 משקי בית כל שנה, ובבחינת הזכאות של 60,000 משקי בית בדיוור הציבורי.
- מומלץ להגדיר שתי מדרגות הכנסה נפרדות: סף מקסימום גבוה יותר לדיוור בהשכרה לטווח ארוך, וסף מינימום נמוך יותר לדיוור בהשכרה במחיר מופחת.