



**המכללה לביטחון לאומי**

**מחזור מ"ו, 2018-2019**

**עבודה שנתית:**

**משבר הדיור כהזדמנות לתיקון חברתי**

**מגיש: אסף רפלד**

**מנחה אקדמי: ד"ר חיים פיאלקוף**

**ניסן ה'תשע"ט**

2019

מאי



## תוכן עניינים :

2	מבוא
2	א. מטרות העבודה
3	ב. מבנה העבודה
4	פרק ראשון: משבר הדיור
4	א. נתונים
7	ב. המחסור בהיצע
11	ג. המחסור בקרקע:
12	פרק שני: התמודדות הממשלה עם משבר הדיור
13	א. ועדת טרכטנברג
14	ב. קבינט הדיור
20	פרק שלישי: רפורמות, שינויים מבניים ותיקוני חקיקה
20	א. הרפורמה בחוק התכנון והבניה:
23	ב. תכניות מתאר ארציות:
26	ג. רשות מקרקעי ישראל
32	פרק רביעי: הרשויות המקומיות ומשבר הדיור
34	א. תפקידן של רשויות מקומיות בשרשרת הייצור של דירה למגורים:
35	ב. הסכמי גג
38	ג. קידום הסכמים מול רשויות מקומיות
40	פרק חמישי: דיור בר - השגה
40	א. דיור בר - השגה בישראל:
42	ב. דיור בר - השגה השוואה בין - לאומית:
43	ג. הדיור הציבורי:

48	.....	ד. שוק השכירות בישראל
52	.....	פרק שישי: מינוף משבר הדיור להשגת מטרות לאומיות
54	.....	א. תיקון ראשון: חיזוק הפריפריה
58	.....	ב. תיקון שני: ממושב למושבה
60	.....	ג. תיקון שלישי: דיור בר – השגה
63	.....	סיכום:
66	.....	רשימה ביבליוגרפית

## רשימת לוחות

- 4 ..... לוח 1: הצונאמי של מחירי הנדל"ן בישראל
- 5 ..... לוח 2 : שינויים במדדי מחירים בתחום הדיור 2000 - 2014
- 6 ..... לוח 3: ממוצע שכר דירה – 01/2008 ו- 12/2013
- 7..... לוח 4 : ראייה כוללת של ההוצאה לדיור מסך ההוצאה לתצרוכת מתחילת שנות ה- 70
- 9..... לוח 5: אחוז העלייה בהיצע של יחידות דיור חדשות בתגובה לעלייה של אחוז במחיר
- 10..... לוח 6: משך תהליך הבנייה לדיור בישראל

### א. מטרת העבודה

מטרת עבודה זו להצביע על מספר דרכים אשר באמצעותן יכולה הממשלה לנצל את משבר הדיור להשגת מטרת לאומיות נוספות. טבעו של משבר הוא מפגש של מספר שחקנים ואינטרסים שונים, אליהם אתייחס במהלך העבודה. לצד הממשלה שהיא שחקן מרכזי (אולי מדויק יותר להגדיר כקבוצה של שחקנים מרכזיים), גם במידת תרומתה להתהוותו וגם בחיוניותה לתיקונו, פועלים שחקנים נוספים וביניהם הרשויות המקומיות וגופי התכנון והפיתוח, אשר גם להם אינטרסים וסדרי עדיפות שונים ולעיתים גם סותרים.

משבר הדיור האחרון זעזע את החברה הישראלית.

ב-14 ביולי 2011 החלה מחאה ציבורית שעוררה דיון ציבורי נוקב במצוקת הדיור ובמחסור בדיור בר השגה. המחאה התבטאה בסדרת הפגנות ובשורה של פעולות מחאה ציבורית שהתקיימו ברחבי ישראל בקיץ 2011 וביניהן הקמת אוהלי מחאה. הראשון שבהם הוקם בשדרות רוטשילד בתל אביב, סמוך לכיכר הבימה, ובהמשך הוקמו מאהלים נוספים בערים רבות ברחבי ישראל.

המחאה החברתית הצמיחה שיח ציבורי על סוגיות של מחירי הדיור, יוקר המחיה, מערכת החינוך, התרבות ועוררה את שאלת עניין הצדק החברתי והחלוקתי. במסגרת המחאה התקיימו מספר הפגנות המונים ברחבי הארץ, עם מאות אלפי משתתפים. בעקבות המחאה קיבלה הממשלה מספר החלטות ונקטה שורת צעדים בניסיון לפתור את מצוקת הדיור. רובם התמקדו בהגדלת ההיצע. בנוסף, החליטה הממשלה להקים וועדה ציבורית בראשותו של פרופסור מנואל טרכטנברג במטרה לבחון דרכים ולהציע פתרונות לדרישות הכלכליות והחברתיות של המפגינים ובעיקר למצוקת יוקר המחיה ולפער שבין המעמדות. המחאה החברתית השפיעה גם על השיח הציבורי ועל סדר היום הפוליטי. בבחירות שהתקיימו בשנת 2013 הצליחו מספר פעילים מרכזיים מתנועת המחאה, להשתלב במפלגות הפוליטיות ולהיבחר לכנסת. סוגיית הדיור, הפכה למצרך מבוקש בתעמולת הבחירות.

הממשלה מנסה להתמודד בשנים האחרונות עם תופעת נסיקת מחירי הדיור. היא עושה זאת במכלול צעדים המיועדים להגדלת היצע יחידות הדיור במגוון דרכים: באמצעות שינוי מבני, כאשר איחודה תחת משרד האוצר את מנהל התכנון, רשות מקרקעי ישראל ואת מטה הדיור, בהאצת הליכי התכנון, במתן הנחות בקרקע, בסבסוד הפיתוח ועוד. תכנית הדגל "מחיר למשתכן" מתמקדת בהגדלת ההיצע

לזוגות צעירים חסרי דירה. במסגרתה, הוגרלו עשרות אלפי יחידות דיור לזכאים, האמורים לקבל את דירתם בטווח של כארבע שנים ממועד זכייתם. מדינת ישראל נמצאת בעיצומו של משבר מתמשך בתחום הדיור. חרף ההשקעה הגדולה בתכנון, בפיתוח ובשיווק קרקעות לבנייה, נדמה כי דרכי הפעולה של הממשלה מצטמצמות לשאלת הגדלת ההיצע והורדת מחיר המוצר. נדמה כי הממשלה לא השכילה להפעיל חשיבה אסטרטגית שבאמצעותה ניתן לזהות הזדמנויות ולשלב פתרונות חברתיים נוספים, החורגים מסוגיית המגורים גרידא. משבר נתפס בצדק רב כתופעה שלילית, כגורם מאלץ וכמחייב מענה. אולם ניתן לראות במשבר סוג של הזדמנות, עיתוי המתאים לבחינת מסלול מחדש, לניצול הזדמנות, לצמיחה ובעיקר לרפורמה חברתית. מדינת ישראל הייתה יכולה לנצל את משבר הדיור הנוכחי ובאמצעות הטיפול בו להשיג מטרות נוספות, כגון: חיזוק אזורים פריפריאליים, צמצום פערים חברתיים ושימוש יעיל ומושכל יותר של קרקעות המדינה. אסייג ואומר כי בכוונתי להצביע על מספר תיקונים נדרשים. תיקון משמעותו הבת מצב לתקינותו. כלומר, להשיב דברים על כנם, להחזיר מנגנונים שפעלו לסידרם.

## **ב. מבנה העבודה**

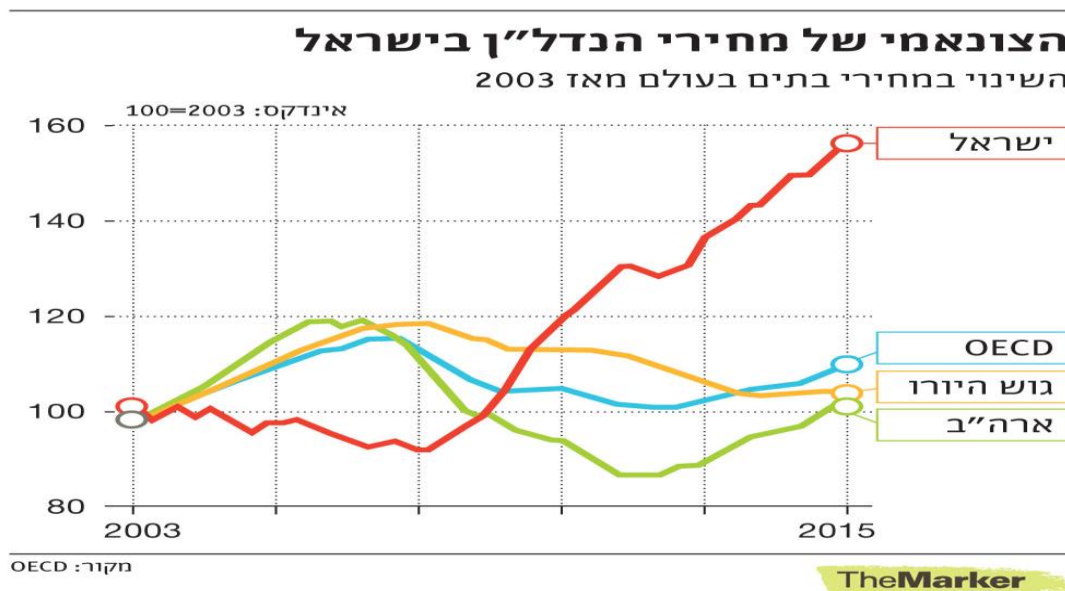
בעבודה זו שישה פרקים מלבד המבוא והסיכום. הפרק הראשון מציג את משבר הדיור. הפרק כולל נתונים על המשבר, ניתוח הפערים בתכנון ובקרקע. בחלק זה של העבודה אתמקד ברקע ליצירת המשבר, זאת בעיקר באמצעות ניתוח המגמות והמדדים השונים שאפיינו את העשור האחרון. הפרק השני דן בהתמודדות של הממשלה עם משבר הדיור. פרק זה יתמקד ברקע ובהמלצות של ועדת טרכטנברג, אשר הקימה הממשלה וכן בהיערכות ובפעולות הממשלה לפתרון המשבר. משיקולי זמן ומרחב, בחרתי להצטמצם ולהתמקד בתקופת כהונתן ופעילותן של שתי ממשלות הממשלה ה-33 ו ה-34. בפרק השלישי אבחן את הרפורמות, השינויים ותיקוני החקיקה שבצעה הממשלה בשניים מהאורגנים החשובים שיש ברשותה: מינהל התכנון ורשות מקרקעי ישראל. הפרק הרביעי עוסק בהתמודדות הרשויות המקומיות עם משבר הדיור. זאת מתוך הנחה שיש לרשויות המקומיות השפעה רבה על סוגיית המגורים. בפרק החמישי דנה העבודה בדיור בר השגה היא בוחנת את משמעותו גם בהשוואה למספר מדינות אחרות בעולם, בוחנת את שוק הדיור הציבורי ואת שוק השכירות פרק זה מהווה גם מבוא לפרק השישי. בפרק השישי והאחרון אני מבקש להציע שורה של תיקונים להתנהלות הממשלה. תיקונים אלה אינם אמורים לבוא על חשבון הפעילות הממשלתית הקיימת אלא כתוספת.

## פרק ראשון: משבר הדיור

### א. נתונים

בעשור האחרון נרשמה בשוק הדיור בישראל עליית מחירים מהירה הנובעת מחד מגידול בביקוש, בעיקר עקב ריבית נמוכה ומיסוי מועדף, ומאידך מהיצע קשיח, הנובע בין היתר מבירוקרטיה סבוכה המעורבת בהליכי הבנייה.

### לוח מספר 1 - הצונאמי של מחירי הנדל"ן בישראל



\*מתוך דו"ח כלכלת ישראל של ארגון ה-OECD כפי שפורסם בעיתון זה מארקר

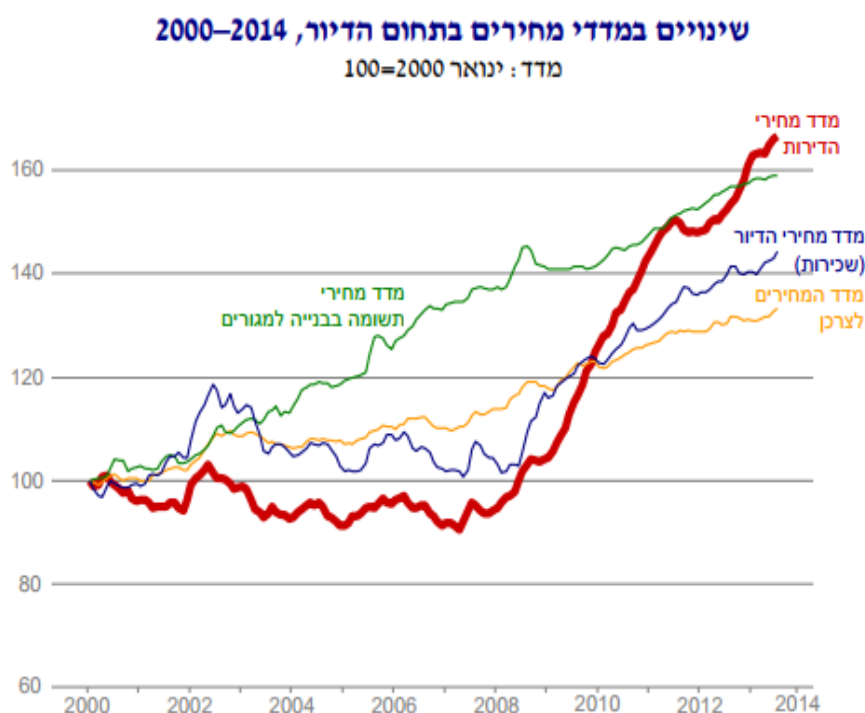
בתאריך 31.1.2016

לוח 1 מציג את מקומה של ישראל ביחס למדינות ה-OECD, גוש היורו וארה"ב ומתאר את השינוי הדרמטי במחירי הדיור. הלוח משקף שתי מגמות הראשונה, בין השנים 2003-2009, ירידה במחירי הדיור בישראל בהשוואה לעולם, והחל משנת 2009 המגמה מתהפכת, כאשר בישראל יש עלייה דרסטית 2015, בעוד שבשאר העולם נשמרת מגמה שמרנית ולעיתים אף ירידה במחירי הדיור.



העלייה שחלה במחירי הדיור החל משנת 2007 עד היום (יותר מ- 50% במונחים ריאליים) מהווה כיום את המכשול המרכזי ברכישת דירה עבור משפחות רבות ובעיקר בקרב רוכשי דירה ראשונה כגון: משקי בית צעירים ומעוטי הכנסה. הירידה החדה בשיעור הריבית עקב המשבר הכלכלי העולמי, בשילוב העובדה שמיסוי שוק ההון יצר יתרון יחסי להשקעה בנדל"ן (שכן הציבור העדיף להפנות את משאביו הכספיים להשקעה בנדל"ן במקום להשקעה בשוק ההון אשר מחויבת במיסוי ועל כן התשואה ממנה תהיה נמוכה יותר), הביאו לידי עלייה חדה בביקוש לדירות. נוצר מצב בו היצע הדיור לא עלה במידה דומה שהולידה מעין תחרות (עם סוף ידוע מראש) בין המשקיעים לבין משקי הבית הצעירים, על מלאי מוגבל של דירות חדשות. התוצאה היא עליית מחירים ודחיקת רגליהם של משקי בית חסרי אמצעים אשר רובם נאלצים להתגורר בשכירות אצל אותם משקיעים בעלי דירות. מחירי הדירות נשארו גבוהים ואף המשיכו לעלות, דבר שהוביל ליצירתה של בועת הנדל"ן הנוכחית.

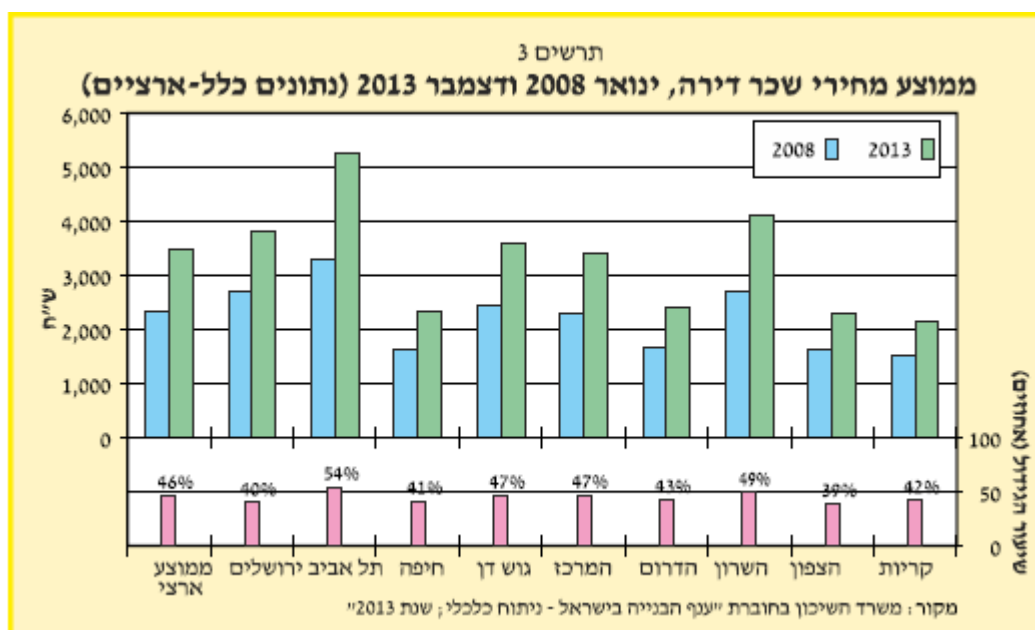
## לוח מספר 2:



נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

לוח 2 מציג את מדדי המחירים השונים (לדירות, לשכירות, תשומות הבנייה, ומדד המחירים לצרכן). ניתן להבחין במגמת העלייה החדה של המדדים במתאם ישיר אחד לשני ובתלות מוחלטת. כך שהחל משנת 2008 חלה עלייה בארבעת המדדים באופן שמשקף באופן מובהק את העלייה במחירי הדיור לסוגיו (דירות לרכישה ושכירות) יחד עם העלייה במדד המחירים לצרכן ובמדד תשומות הבנייה (המשקף למעשה את עלות הבנייה העולה).

לוח מספר 3:



במיקוד על מחירי הדיור בשכירות, מביא לוח 3 נתונים אודות ממוצע מחירי שכר הדירה ברחבי הארץ בשנת 2003 ובשנת 2008 ומדגיש את האמרת מחירי השכירות בטווח השנים שביניהן בשיעור של לפחות 40%. ניתן ללמוד מנתונים אלו כי בשנים שבין 2008 לשנת 2013, בעקבות החמרה של המשבר ועליית המחירים, נאלצו שוכרי הדירות לייחד חלק ניכר מהכנסותיהם לטובת דיור.

**לוח מספר 4** מציג ראייה כוללת של סך ההוצאה לדיור מסך ההוצאה לתצרוכת מתחילת שנות ה-70 ועד לשנת 2015:

אחוז הוצאה לדיור מסך ההוצאה לתצרוכת, 1968/69 - 2015								
שנה	1968/69	1975/76	1986/87	1992/93	1997	1998	1999	2000
אחוז ההוצאה לדיור מסך ההוצאה לתצרוכת	12.6	21.1	16.3	19.4	22.1	22.7	22.7	22.0
שנה	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
אחוז ההוצאה לדיור מסך ההוצאה לתצרוכת	22.6	24.0	22.8	22.3	21.9	21.4	22.3	22.9
שנה	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
אחוז ההוצאה לדיור מסך ההוצאה לתצרוכת	24.4	25.0	25.1	25.5	23.6	24.5	24.7	
<b>מקור:</b> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתונים נבחרים על דיור								

ניתן להבחין כי בעוד שבראשית שנות השבעים ייעדה משפחה כ- 12.6% מסך ההוצאה לתצרוכת בעבור דיור, בשנת 2015 הוכפלה ההוצאה והיא עמדה על 24.7% מכלל התצרוכת. כלומר, משפחה ממוצעת נדרשת להפריש כרבע מכלל הוצאותיה בעבור הוצאות דיור. לא מיותר לציין כי ככל שאחוז ההפרשה לצרכי דיור עולה, כך קטנה יכולת המשפחה להשקיע בתחומים אחרים מהכנסתם כגון תרבות, בריאות, חינוך, מזון ועוד.

**ב. המחסור בהיצע**

מדינת ישראל נמצאת בפער נוסף מול מדינות העולם בכל הקשור ליכולת להתאים את היצע יחידות הדיור לעליה בביקוש, בכל הקשור לקצב הקמת יחידות דיור למגורים.<sup>1</sup> הזמן הרב והחריג הנדרש לבניית דירה מבדיל את שוק הדיור משווקים אחרים שההיצע בהם מסוגל להתאים את עצמו לביקוש בזמן קצר יחסית. בעוד שבשווקים אחרים (כגון שוק המזון, שוק הרכב ועוד) בהם הכלכלה או הרגולציה מגיבות באופן מידי יחסית לעלייה בביקוש, בשוק הדיור בישראל קיים קושי בתגובה מהירה בשל הסיבות המצוינות מטה.

שוק הדיור בישראל ייחודי בהיבט זה בשל שלוש סיבות:

א. הימשכות הליכי תכנון ואישור תכניות למגורים

ב. משך הזמן הכרוך בהוצאת היתר בנייה

ג. משך הבנייה בפועל.

בדו"ח מבקר המדינה מצוין כי הזמן הממוצע הנדרש לאישורן של תכניות גדולות למגורים הוא כ- 65 חודשים (כחמש שנים וחצי). פרק זמן זה ארוך פי שלושה מהזמן המצטבר שנקבע בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965, להשלמת תהליך אישור תכניות. במחוז המרכז התהליך נמשך אף יותר, כ- 96 חודשים (כשמונה שנים), יותר מפי ארבעה מהזמנים הקבועים בחוק. התמשכות הליכי התכנון מקשה על היכולת להגמיש את ההיצע בשוק הדיור לפי הצורך. תהליך המימוש של התכניות נמשך אף הוא שנים מספר, ובמצטבר חולפות בממוצע כתריסר שנים מהגשת התכניות המפורטות למוסדות התכנון ועד גמר הבנייה.<sup>2</sup>

ככל שקשיחות ההיצע בשוק הדיור גדולה יותר, כך תגובת המחירים בביקוש קיצונית יותר. תגובה זו עשויה להיות קיצונית יותר ככל שהיקף רוכשי המשכנתאות גדל ואיתם כניסה או יציאה של משקיעים משוק הנדל"ן.

החוקרים קלדירה, סאנשו וגיונסון (Caldera, Sanchez, Johansson) מצאו כי גמישות היצע הדירות בישראל ביחס למחיר הוא באופן נמוך בהשוואה בינלאומית: בישראל, עלייה של אחוז אחד ממחירי הדירות מביאה עמה עלייה בהיצע של 0.38%, שיעור נמוך בהרבה ממדינות אחרות.<sup>3</sup> עליית מחירים שאין בצידה הגדלת היצע מואצת של דירות, מספקת את התנאים להיווצרות בועה בשוק הנדל"ן, לעומת מדינות שעליית המחירים בהן גוררת עלייה חדה בהיצע. בישראל, לאור הסיבות

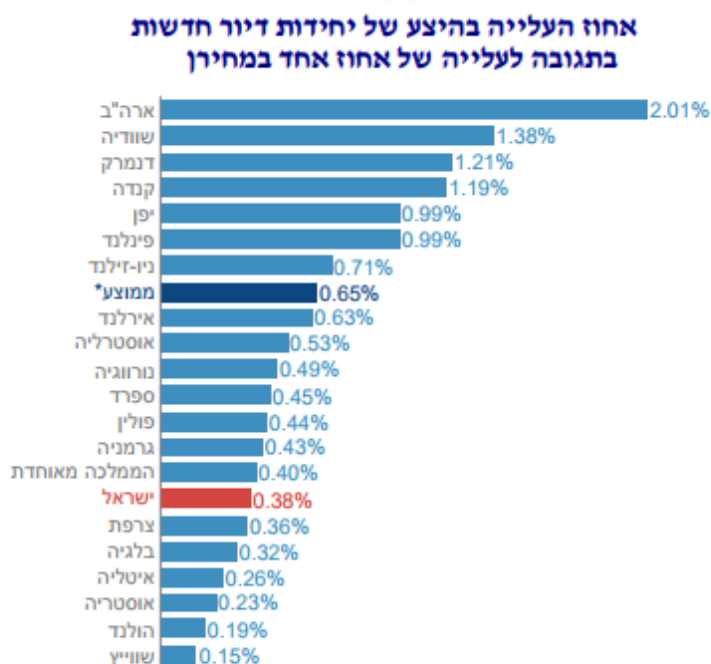
<sup>1</sup> יש לציין כי שיעור גידול האוכלוסייה בישראל הוא גבוה בהרבה בהשוואה למדינות ה - OECD

<sup>2</sup> דו"ח מבקר המדינה, עמ' 11

<sup>3</sup> Sánchez, A. C., & Johansson, Å. (2011). The price responsiveness of housing supply in OECD countries.

למענה איטי יותר של השוק לביקוש העולה אשר פורטו מעלה, נוצרה בועת נדל"ן אשר הביאה לעלייה משמעותית במחירי הדיור. תגובת השוק האיטית תומכת בכך ומעצימה את היווצרות הבועה.

## לוח מספר 5:



\* ממוצע המדינות המוצגות בתרשים.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
נתונים: Caldera, Sanchez, and Johansson (2011)

לוח 5 מבטא את מיקומה הנמוך של ישראל ביחס למדינות המפותחות בעולם בכל הקשור למהירות התגובה של מדינת ישראל וליכולתה לתת מענה על הביקוש הגדל לדיור. כך, שבכל אחוז אחד של עלייה במחיר הדירה, מייצרת 0.38% יחידת דיור בעוד שהממוצע עומד על 0.65%.

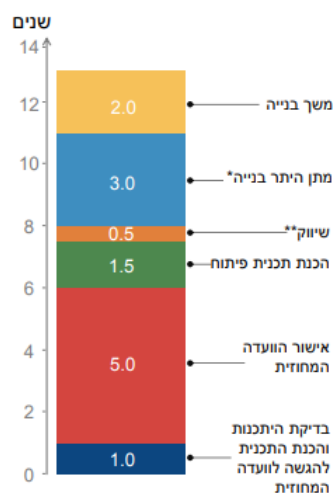
מספר חוקרים<sup>4</sup> מחזקים טענה זאת במחקרם המשווה בין התחלות בנייה בקרקע מדינה לקרקע פרטית. לטענתם, כאשר בוחנים את התחלות הבנייה על קרקעות מדינה, מגלים שאלה מגיבות פחות למחיר מאשר התחלות בנייה על קרקע פרטית, הן בציר הזמן והן בציר המרחב. המגזר הציבורי אינו ערוך להגיב במהירות וביעילות

<sup>4</sup> ויתקון, גדעון. זנדברג, חיים. מאיר, אשר. רובין, זיו (2015), פריצת חסמי הדיור בישראל, חלק א'- שוק הקרקעות, נייר מדיניות מספר 19, פורום קהלת למדיניות, עמודים 25-52

לרצון הלקוח, כפי שאלה באים לידי ביטוי במחירי הדירות במרחב ולאורך זמן. הסיבה נובעת, בין היתר, מכך שהמדינה ריכזה את הבנייה באזורים דלי ביקוש מתוך כוונה להפנות אליהם את הביקוש משום שיש בהם קרקע מדינה זמינה, בעוד שהמגזר הפרטי ריכז את הבנייה באזורים המתאפיינים בביקוש ער. על פי גרובר שני החסמים העיקריים העומדים מאחורי ההיצע הקשיח הם עיכובים בקבלת היתרים ומחסור בקרקע לבנייה, ובמידה פחותה מחסור בעובדים מקצועיים ובאשראי בנקאי.<sup>5</sup> נתון נוסף הראוי להתייחסות והמופיע בלוח 6, חושף כי הליכים להקמת בניין בישראל ארכו בממוצע כ- 13 שנים: כאשר הליך הבנייה בפועל אורך כשנתיים ויתרת הזמן מוקדשת להליכי תכנון והוצאת היתר בנייה. פרקי זמן ארוכים אלו משקפים את קשיחות ההיצע בשוק הדיוק בישראל.

## לוח מספר 6:

משך תהליך הבנייה לדיוור בישראל  
לפי שלבים, בשנים



\* אישור מהוועדות המקומיות.  
\*\* פרסום מכרז והחלטה על הזוכה.

מקור: נתוני בנק ישראל 2012.

<sup>5</sup> גרובר, נעם (2014), שוק הדיוור בישראל, דוח מצב המדינה- חברה, כלכלה ומדיניות 2014, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 79-144

## ג. המחסור בקרקע:

מדינת ישראל מחזיקה בבעלותה כיום כ- 93% מהקרקע.<sup>6</sup> כ- 20 מיליון דונם מכלל 22,072 קמ"ר, מנוהלים על ידי רשות מקרקעי ישראל. למראית עין מדובר בשטח עצום לפיתוח, אולם בפועל, מרבית הקרקע הפנויה והזמינה, ממוקמת בפריפריה ולא באזורי הביקוש, מצב שמקשה ומטיל הגבלות על יכולת הממשלה לשלוט ולווסת את הקצאות הקרקע.

תכנית מתאר ארצית 35 - תכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור (התכנית הבכירה המחייבת את כלל התכניות בכל הרמות הסטטוטוריות) שמה לה למטרה מרכזית את מניעת הפרוור במרכז הארץ וזאת משיקולים תחבורתיים המחייבים השקעה בקישוריות תחבורתית בין המרכז לפריפריה, וכן השקעה בחינוך ותעסוקה (אך בהתעלם מהאילוצים הפוליטיים והתקציביים הכרוכים בהשקעה זו).

חלק לא מבוטל ממלאי הקרקעות הציבורי כפוף למגבלות ניצול תכנוניות משמעותיות וקשיחות למדי. מלאי זה כולל בין היתר, שמורות טבע וגנים לאומיים, אתרי עתיקות, יערות, מתקנים ושטחי אימונים של צה"ל ומשרד הביטחון וכן שטחים עם מגבלות שהטילו צה"ל ומשרד הביטחון על הבנייה. אם נוסיף על שטחים אלה את הקרקע החקלאית שרוצים לשמר לייעוד זה ואת השטחים שהתכנון מיעד להשאיר פתוחים, שטחה של הקרקע הפנויה לבנייה בישראל, פרטית וציבורית כאחד, הוא קטן ביותר.<sup>7</sup>

על פי נתוני רשות מקרקעי ישראל, סך השטח הנותר לתכנון מקרקעי ישראל לאחר הפחתת: שטחי אש, גנים לאומיים, שמורות טבע, יערות קק"ל, משבצות חקלאיות, שטחים פרטיים (כולל שלטון מקומי, הימנותא וכ"ו) ושטחים הנמצאים כיום בתכנון מסתכם ב- 7% בלבד מכלל ה- 93% המנוהלים על ידה.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> ויתקון, גדעון. זנדברג, חיים. מאיר, אשר. רובין, זיו (2015), פריצת חסמי הדיור בישראל, חלק א'- שוק הקרקעות, נייר מדיניות מספר 19, פורום קהלת למדיניות, עמודים 25-52

<sup>7</sup> שם

<sup>8</sup> מתוך מצגת שהציג מנהל רשות מקרקעי ישראל לפני מליאת מב"ל, 28 אפריל 2019

## פרק שני: התמודדות הממשלה עם משבר הדיור

העיקרון המנחה של מדיניות השיכון במדינת ישראל, כפי שעוצב כבר בימיה הראשונים, שאף להשיג שלוש מטרות לאומיות<sup>9</sup>:

א. קליטת עלייה

ב. פיזור אוכלוסייה

ג. דיור הולם

התערבות המדינה בשוק הדיור למטרות פיקוח ושליטה על מרחב טריטוריאלי, מאפיינת אותה מאז ועד היום. הממשלה עושה זאת באמצעות מספר גופים ומוסדות כשבראשם מנהל התכנון, רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון.

**יכולתה של המדינה ומוסדותיה להשפיע על שוק הדיור היתה ונשארה מכרעת, בעיקר משום שיש בידיה הכלים והמשאבים רבי העוצמה רחבי ההיקף אשר להם השפעה ניכרת על רמת הביקוש וההיצע בשוק הדיור. ביניהם ניתן למנות את השליטה על מירב הקרקעות, סמכויות רגולציה בתחום הכלכלי, מעורבות בהליכי תכנון ושליטה על פיתוח תשתיות לאומיות הנדרשות לפיתוח שכונת מגורים. לצורך מיצוי כלים ומשאבים אילו, מחויבים הממשלה ומוסדותיה לפעול באופן מתואם, מערכתי וארוך טווח על בסיס מדיניות סדורה שתכליתה לקבוע את אופן ההתערבות הממשלתית בשוק הדיור ואת היקפה...**<sup>10</sup>

מדיניות הדיור הממשלתית באה לידי ביטוי בהחלטות ממשלה, מסמכי מדיניות ותכניות שהממשלה מפעילה כגון תכניות מתאר ארציות, רפורמות בשוק הדיור ותכניות מדיניות לדיור. בשנים 2005-2012 קיבלו ממשלות ישראל החלטות עקרוניות בתחום מדיניות הדיור הלאומית ובהן החלטה לתת תוקף לתכנית מתאר ארצית 35 (והחלטה נוספת המעדכנת את החלטה הראשונה - תיקון 1 לתכנית מתאר ארצית), החלטה ליישם שלוש תכניות דיור<sup>11</sup> והחלטה לגבש שתי רפורמות מקיפות - האחת במינהל מקרקעי ישראל והשנייה בחוק התכנון והבנייה.

<sup>9</sup> מטרות אלו הוצגו על ידי דוד בו גוריון בישיבת הממשלה הראשונה (8.3.1949), כאשר ציין את הצורך ב"אכלוס מהיר ומאוזן של שטחי המדינה דלי האוכלוסין", הצורך להתמודד עם קליטת עלייה והצורך לפתור בעיות כצפיפות ומחלות הנובעות מדיור בלתי מספק. (רחל קליש, העיר הישראלית, 222, דו"ח מבקר המדינה)

<sup>11</sup> בשנת 2005 התקבלו החלטות הממשלה ה-30 בנושאים המרכזיים האלו: אישורה של תכנית מתאר לאומית לפיתוח הנגב לשנים 2006-2015, מתן תוקף לתכנית מתאר ארצית 35 ואישור המלצות ועדת גדיש בדבר הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל.



ממשלת ישראל ה - 33, הושבעה ביום 18 למרץ 2013 והחזיקה מעמד כשנתיים. את תפקיד שר האוצר מילא יאיר לפיד ממפלגת יש עתיד. ממשלת ישראל ה - 34 הושבעה ביום 17 למרץ, כאשר את תפקיד שר האוצר ממלא משה כחלון ממפלגת כולנו.

#### **א. ועדת טרכטנברג**

אחד מהישגי המחאה החברתית היתה החלטת הממשלה בחודש אוגוסט 2011 על הקמת וועדה ציבורית בראשותו של פרופסור מנואל טרכטנברג הידועה בשם "ועדת טרכטנברג". הממשלה הטילה על הוועדה לבחון ולהציע פתרונות למצוקת יוקר המחיה בחמישה נושאים כאשר אחד מהם עוסק בהורדת מחירי הדיור. הוועדה עבדה בקצב מואץ והגישה את מסקנותיה בתוך שלושה חודשים.

בעניין הדיור, קבעה הוועדה: "לכל אדם צורך בסיסי בקיומו של דיור נאות בהישג ידו לו ולמשפחתו הקרובה, כחלק מתנאי מחיה הכרחיים". "לעליית מחירים חדה, ולהיעדרו של תמהיל דיור התואם את צרכי האוכלוסייה השונים, השלכות קשות מבחינה חברתית וכלכלית. המציאות שבה זוג צעיר בישראל העובד למחייתו ונאלץ להקצות נתח נכבד מהכנסתו השוטפת להבטחת מגוריו עומדת בשורשה של המחאה החברתית ובבסיס התחושה הקשה של מצוקה כלכלית ואי צדק". "צורך זה מעמיד בפני הממשלה את האתגר המרכזי של הבטחת היצע דיור בהישג יד (שכירות או בעלות) בהיקף ובמגוון מספק לצורכי האוכלוסייה הגדלים והשונים".<sup>12</sup>

הוועדה המליצה על יעדי מדיניות ובהם: הבטחת התנאים לקיומו של תמהיל דירות מגוון ובהישג יד, בין היתר, באמצעות הבטחת היצע נרחב של דירות בגדלים שונים ובמגוון סוגים (דירות למכירה ודירות להשכרה בטווחי זמן שונים), באופן שייתן מענה לצורכי האוכלוסייה המגוונים ולקבוצות ההכנסה השונות, ויפחית את נטל הוצאות הדיור מסך ההוצאות של משקי הבית.

הוועדה המליצה כי רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון ישווקו מדי שנה 40 אלף יחידות דיור כאשר לפחות 20% מהן לדיור בר השגה, תוך מתן עדיפות למסלול של שכירות על פני בעלות. כמו כן, המליצה הוועדה כי רשות מקרקעי ישראל תשלים שיווקן של 5,000 יחידות לשכירות ארוכת טווח במחיר מפוקח ושל 5,000 יחידות נוספות למכירה במתכונת של מכרז בשיטת 'מחיר למשתכן' תוך מתן הנחה של עד

---

<sup>12</sup> דו"ח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (ועדת טרכטנברג), ספטמבר 2011, מתוך אתר משרד ראש הממשלה <http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Documents/shinuy011211.pdf>

50% משיעור שומת הקרקע ומודל מכרזי שבו מתחרה הקבלן על המחיר הנמוך ביותר לרוכש הדירה וזאת עד לסוף שנת 2012. הוועדה העריכה כי כלים אלו להגדלת השיווקים לצד יוזמות פרטיות יגדילו את מלאי יחידות הדיור שייבנו במדינה בכ- 300,000 יחידות דיור עד לשנת 2016 ובכך יגרמו ליצירת מלאי דיור אשר יגרום להחזרת מחירי הדיור לרמה סבירה וייצור יציבות במחירי הקרקעות אשר יכולה להיות מושפעת מהפחתת ריבית, גל עלייה ועוד.

בנוסף, המליצה הוועדה לתקן את חוק התכנון והבנייה החדש, שנדון בכנסת במסגרת הרפורמה בתכנון, ולהוסיף בו חיוב לכלול בתוכניות מתאר יעוד קרקע של דיור בר השגה, שיכלול דיור להשכרה ארוכת טווח (הוועדה לא ציינה במפורש מה צריך להיות מחיר ההשכרה) וכן הוראות לחיוב בניית דירות קטנות, עד 85 מ"ר. הוועדה אף המליצה לחוקק חוק נוסף, שבו יכללו כל ההיבטים הקניינים ואמצעי הפיקוח והבקרה על יחידות הדיור בר השגה, כדי שאלו יישארו כדיור בר השגה לאורך זמן. לבסוף, המליצה הוועדה להגדיל את תקציב הסיוע בשכר דירה לזכאים כאשר היקף הגידול יעמוד על סך של 160 מיליון ₪, מתוכם 40 מיליון ₪ לטובת סיוע בשכר דירה לקשישים הזכאים לדיור ציבורי.

ב-9 לאוקטובר 2011 אישרה ההמשלה את המלצות ועדת טרכטנברג.

## **ב. קבינט הדיור**

כחודשיים לאחר הקמתה קבלה הממשלה השלושים ושלוש את ההחלטה על הקמת ועדת שרים לענייני דיור<sup>13</sup>. על פי ההחלטה, הממשלה תאציל לקבינט הדיור את סמכויותיה בעניין יישום מדיניות הממשלה האמורה. בהחלטה נקבעו ופורטו סמכויות קבינט הדיור: התוויית מדיניות ממשלתית בתחום הדיור, אישור וקידום של רפורמות ושינויים מבניים ליעול מדיניות הממשלה בתחום המקרקעין, התכנון והבנייה למגורים, ומעקב אחר יישום ההחלטות, קידום פרויקטים בתחום הבנייה למגורים, בין היתר לדיור להשכרה לטווח ארוך וקידום פרויקטים של התחדשות עירונית ושל פינוי-בינוי.

בהתאם להחלטה, המטה שהוקם הוכפף בכפיפות ישירה לשר האוצר ומטרתו להבטיח את יישום מדיניות הממשלה במסגרת תכנית דיור לאומית לקידום דיור להשכרה. תפקידי המטה (או הקבינט):

<sup>13</sup> החלטה דר/1 מיום 22.5.2013

א. להבטיח יישום הפרויקט הלאומי לדיור  
ב. לתאם עבודת כלל גורמי הממשלה הפועלים בתחום הדיור.  
יש לראות בהקמת מטה הדיור ביטוי מעשי להכרה ולהפנמה כי מדינת ישראל נמצאת במשבר מתמשך, בכל הקשור לדיור, ושומה על הממשלה לגבש מדיניות נקודתית להתמודד עם הבעיה.

בנוסף, בהקמת מטה הדיור, יש לראות הוכחה לכך שהממשלה הגיעה למסקנה כי המצב הקיים אינו יכול להימשך וכי נדרש גוף מיוחד ובעל סמכויות אשר יתכלל את פעולות כלל המשרדים, הרשויות והגופים העוסקים בנושא. בתקופת קבינט הדיור קיבלה הממשלה, כשישים החלטות בנושאי הדיור.

כבר בישיבתו הראשונה, קיבל המטה החלטה להקים צוות שיגבש תכנית ממשלתית להרחבת היצע הדיור באמצעות בניית 150,000 דירות במהלך העשור הקרוב, כאשר הדירות יהיו מיועדות להשכרה במחיר מפוקח<sup>14</sup>.

הצוות נדרש להציג את הצעתו בתוך 90 יום. ואכן, כשלושה חדשים מאוחר יותר, הציג הצוות את תכנית הדיור הממשלתית. בהתאם לתכנית נקבעו לרשות מקרקעי ישראל (להלן: "רשות מקרקעי ישראל") ולמשרד הבינוי והשיכון (להלן: "משרד הבינוי והשיכון"), יעדי עסקות, כלומר, שיווק קרקע למגורים בו נחתם חוזה עם הזוכים, כן נקבעו יעדים לאישור תכנון מפורט. התכנית התפרשה למשך כשנתיים, בין השנים: 2013 – 2014.

יעדי השיווק של הקרקעות לבנייה הוגדרו ל - 25,000 יחידות דיור לשנה ויעד התכנון הוגדר לכמות של 80,000 יחידות דיור בתכניות מפורטות אשר ניתן מכוחן להוציא היתר בנייה. התכנית הגדירה אזורים כ - "יעדי ביקוש" וקבעה להם מכסות תכנון ושיווק. בנוסף, הטיילה התכנית מטלות על שר הבינוי והשיכון להוביל גיבוש מדיניות דיור ארוכת טווח, ועל המשרד לפיתוח נגב – גליל להציע הצעות להאצת השיווקים בנגב ובגליל.<sup>15</sup>

קבינט הדיור עסק בתקופה זו בשלל נושאים וקיבל שורה של החלטות. את החלטות ניתן לחלק לשתיים: החלטות מבניות שבוחנות סדרי עדיפות ומתוות מדיניות חדשה.

<sup>14</sup> החלטה דר/2 מיום 22.3.2013

<sup>15</sup> החלטת ממשלה 367 מיום 3.6.2013

לעומתן התקבלו החלטות "תהליכיות" שמטרתן להסיר חסמים, להקל, ליעל ולפשט תהליכים ולקצר, ככל שניתן את לוחות הזמנים בשרשרת ייצור הדירה.

עניין נוסף שבולט לטובה, בהחלטות הקבינט הוא תיחום הזמן וקביעת גורם אחראי. בכל אחת מההחלטות נקבע לוח זמנים לביצוע ולכל אחת מהמטלות נקבע גורם או גורמים אחראים.

בנושא זה אציין, כי ההחלטה להעמיד בראש הצוות את שר האוצר, אחד מהשרים הבכירים בממשלה, אשר לצד מעמדו המורם, נהנה גם ממוטת שליטה רחבה ובעיקר מהיכולת לקבל החלטות שיש להן משמעות תקציבית.

בחודש מרץ 2012 קיבלה הממשלה כמה החלטות בנושא הדיור שתכליתן יישום המלצות ועדת טרכטנברג ובהן החלטה מספר 4429 שעניינה שיווק קרקעות לבניית 200,000 יחידות דיור במהלך החומש הקרוב, ומהן 40,000 יחידות דיור לדיור בר השגה. לעניין זה צוין בהחלטה כי דיור בר השגה יהיה דיור להשכרה לטווח ארוך או יחידות דיור קטנות.

ביום 29 לספטמבר 2013 החליטה ממשלת ישראל לקדם הקמתו של שוק שכירות לטווח ארוך ולשם כך להקים את חברת: "דירה להשכיר" – חברה ממשלתית לדיור להשכרה<sup>16</sup>. החברה אמורה לעסוק בשיווק קרקע ליזמים לשם הקמת דירות להשכרה לתקופה של 20 שנה לפחות, שאחריהן יוכלו היזמים למכור את הדירות בשוק החופשי. חלק מהדירות יושכר במחיר שוק לקהל הרחב, חלק בשר דירה מפוקח לכל הציבור וחלק בשכר דירה מופחת ב – 20% לזכאי משרד השיכון. החלטה זו באה בהמשך להחלטת קבינט הדיור (דר/2 מיום 22/05/13) בדבר הצורך להקים 150 אלף יחידות דיור בעשור שנים, לרבות על קרקע חקלאית בשולי ערים באזור המרכז, חלקן במחיר בפיקוח.

המועצה קידמה החלטה המטילה על רשות מקרקעי ישראל, במשותף עם משרד הבינוי והשיכון, לשווק, בדרך של מכרז, קרקעות המיועדות להקמת בניינים להשכרה. בהתאם להחלטה, ניתן יהיה לשווק את המגרשים באחת משני המסלולים הבאים:

**מסלול א':** מחיר הקרקע במכרז יהא קבוע ויעמוד על 30% משומת השמאי הממשלתי כאשר המציעים במכרז יתחרו על מחיר השכירות הנמוך ביותר לזכאים.

<sup>16</sup> החלטה 770 (דר/13) מיום 14.10.2013

מסלול ב': המציעים במכרז יתחרו על מחיר הקרקע עבור דירות הנמכרות בשוק החופשי, לא יקבע מחיר מינימום לזכייה במכרז. הרשות תקבע את המחיר המפוקח. המחיר המפוקח יוצמד למדד המחירים לצרכן ושיעור העלייה השנתי שלו יהיה בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתוספת 1%.<sup>17</sup>

תובנה נוספת של קבינט הדיור היתה אבחנתו כי קיימת בעיה עם מסד הנתונים הממשלתי וקבלת החלטה לשפרו.<sup>18</sup>

החלטות נוספות עסקו בסוגיות כיעול שימושים<sup>19</sup>, הסרת חסמים<sup>20</sup>, חידוש ופיתוח המרחב העירוני<sup>21</sup>. החלטות אלו טמנו בחובן הבנה שלא ניתן להמשיך לבנות אך ורק בקרקע "בתולה" ובהתאם לכך ההכרח לפתח כלים מועילים להתחדשות עירונית. יצוין, כי החלטות אלו נתמכו בדו"חות שונים של המועצה הלאומית לכלכלה, אשר פירטו את גיבוש מדיניות הממשלה לייצוב מחירי הדיור באמצעות דיור בר השגה. הממשלה האריכה ושיפרה את חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), תשע"א-2011, המקנה סמכויות נרחבות למוסד תכנון אשר ידון בתכניות לדיור לאומי ויאשרן בלוח זמנים קצר, והרחיבה את סמכויות הוועדה בכך שאפשרה לה לדון גם בתכניות של פינוי בינוי.<sup>22</sup> אירוע חשוב שהתרחש בשלהי שנת 2014, עת החליטה הממשלה על הקמת רשות להתחדשות עירונית<sup>23</sup> במטרה לקדם ולעודד את הפעילות להתחדשות עירונית בכל רחבי הארץ, לסייע במימון ובהדרכה מקצועית לדיירים, לקדם חקיקה ולפתח כלים להאיץ את התהליך. הממשלה ובעיקר משרד הבינוי והשיכון, השכילו להבין כי תחום בעל פוטנציאל גדול למינוף משבר הדיור הוא תחום ההתחדשות העירונית.

החוקרים ינון גבע וגלעד רוזן מציעים, במסגרת מודל שפיתחו להתחדשות עירונית, הגדרה לפיה התחדשות עירונית היא תהליך בו אזור עירוני מדורדר ברמה כלשהי מבחינה חברתית, פיזית או אחרת, משתקם וחוזר להיות חלק מרקמה עירונית פעילה. קיימות דרכים שונות בהן מתבצע התהליך. לעיתים הוא מתרחש באופן טבעי ולעיתים ביוזמה של רשות ציבורית או גוף פרטי יזמי. מכנה משותף לרוב תהליכי ההתחדשות הוא עלייה אינטנסיבית של השימוש בקרקע דרך תיפוף מכוון או טבעי

<sup>17</sup> ראה החלטת מועצה 1291

<sup>18</sup> החלטה 374 מיום 3.6.2013

<sup>19</sup> החלטה 369 (דר/5 מיום 3.6.2013)

<sup>20</sup> החלטות 371, 372 (דר/7, דר/8 מיום 3.6.2013)

<sup>21</sup> החלטה 376 (דר/12 מיום 3.6.2013)

<sup>22</sup> החלטה 549 (דר/15 מיום 14.7.2013)

<sup>23</sup> הח"מ 2038, דר/53 מיום 1.10.2014

של השימושים.<sup>24</sup> דוגמא לתהליך טבעי היא שכונות מזדקנות ומתדרדרות, ובמקום הדיירים הישנים שעוברים למוסדות או הולכים לעולמם, נכנסות משפחות צעירות אשר מנצלות את המחירים הנמוכים. כאשר נאספות משפחות צעירות, מתחיל לחץ לשיפור פיזי של השכונה, החייאת תשתיות חינוך ושירותים ולעיתים גם הרחבות דיור. דוגמא לתהליך יזמי היא כאשר יזם מזהה פוטנציאל בשכונה עם ניצול נמוך של קרקע (בנייה נמוכה ומפוזרת), מנצל את המחירים הנמוכים, רוכז בית או מספר בתים סמוכים ובונה בניין גבוה המממן גם את רכישת הבתים מבעליהם וגם משאיר רווח בכיסו של היזם. דוגמאות אלו, הן סוגי כלים שונים אשר יכולים להוות פתרון משלים למשבר הדיור. השימוש בתשתיות קיימות לצורך העלאת צפיפות, הגדלת היצע יחידות דיור במרקם קיים של עיר, תוך כדי הבאה לשיקום חברתי, פיזי וכלכלי של אזור משמש דרך זולה יחסית הטומנת בחובה יתרונות רבים לעיר ולאוכלוסייה מבחינה חברתית וקהילתית.<sup>25</sup> העובדה כי רוב מרכזי הערים נבנו והתפתחו לפני ארבעים, חמישים ולעיתים גם לפני ששים שנים יצרה מצב בו האזור המבוקש ביותר, אינו מנוצל בצורה מיטבית. ולכן נדרש מהלך של בינוי פינוי, במסגרת התחדשות עירונית, אשר יביא להגדלת היצע הדירות בתוך הערים ולשדרוג המרקם הוותיק. הממשלה ובעיקר המשרדים הנוגעים בדבר, משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר, רואים במיזמי ההתחדשות העירונית כלי מרכזי לצמצום העלות הגבוהה של הדיור בישראל ולעמידה בביקוש הרב לדירות חדשות. יישום מדיניות זו מסתמך, בעיקר, על השקעות פרטיות, כאשר הממשלה מסתפקת בקביעת תנאי הפעולה של היזמים הפרטיים. ברוב המקרים האחריות מתחלקת בין השלטון המרכזי והרשויות המקומיות לבין גורמי השוק הפרטי כזימי נדל"ן וכקבלנים. השלטון המרכזי אחראי על גיבוש המדיניות הכלכלית ועל קביעת הטבות המס לחברות הפרטיות המעורבות והוא אשר מפרסם את המכרזים. הרשויות המקומיות אחראיות על אזורי התחדשות ספציפיים בתוך הערים, על קידום תכניות לבנייה ולתשתיות ועל יידוע הציבור, השחקנים הפרטיים הם בבחינת המוציאים לפועל.<sup>26</sup> מאחר וכלכליות הפעולה מוגבלת, נדרשה רשות מקרקעי ישראל לגבש שורה של כללים שתכליתם לעודד יזמים לפתח מיזמים של התחדשות עירונית בצורה של תמריצים. כך, תוקנה הגדרת המונח "תכנית להתחדשות עירונית" – על מנת שיהיה די בתוכנית המגדילה את זכויות הבניה למגורים לפחות פי 2.5, בהשוואה לבניה הקיימת בפועל. בנוסף, הורחבו הפטורים מתשלום דמי היתר לרשות מקרקעי ישראל, באופן שיחולו גם על כל בניה על פי תכנית

<sup>24</sup> גבע, ינון. רוזן, גלעד (2017), עבודה קהילתית בתהליך של התחדשות עירונית- מודל חדש לקיום צדק בעיר? מכון פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית ירושלים

<sup>25</sup> גבע ורוזן 2016 וכן חיזוק אחריות המדינה? מעורבות בירוקרטית ברמת הרחוב בעיצוב מדיניות – השפעות פרקטיות, 5-24 שם

מתאר ארצית 38, חניונים תת קרקעיים, שטחים ציבוריים שנכללים בשטח התוכנית וגם על בניה רוויה בייעוד משולב למסחר ותעסוקה. ניתנה אפשרות להקצאה במכרז או בפטור ממכרז של מגרשי השלמה ששטחם עד 4 דונמים ומטרתם הפיכת תוכנית להתחדשות עירונית שאינה בעלת ערך כלכלי כשלעצמה, לתוכנית כלכלית, כולל מגרשים שאינם צמודים גיאוגרפית למתחם ההתחדשות העירונית. נוספה אפשרות להחלפת מגרשים בין רשות מקרקעי ישראל לבין היזם/חוכרים, שיקבלו מגרש פנוי וישיבו מגרש חלופי לרשות מקרקעי ישראל, עם סיום המיזם. התאפשרה הקצאת מגרשי השלמה והחלפת מגרשים לצורך התנעה של מיזמים בדרך של בינוי-פינוי: בנייה חדשה במגרשים פנויים (בייעוד סחיר או ציבורי): בנייה חדשה במגרשים פנויים (בייעוד סחיר או ציבורי), מעבר של דיירי הבניינים הישנים הישר אל הבניינים החדשים, ללא צורך במעבר לשכירות לתקופה של שנתיים-שלוש. לאחר אכלוס הדיירים, ייהרס הבנין הישן והרעוע והמגרש שיתפנה יהווה בסיס להמשך המיזם או שישונה לייעוד ציבורי. כמו כן נוספה האפשרות לבצע בינוי-פינוי-בינוי ללא התקשרות עם יזם, דבר אשר מאפשר למשרד הבינוי והשיכון ולרשות מקרקעי ישראל לשווק מגרשים בתוך שכונות קיימות תוך רכישת דירות עבור דיירים ממבנה ישן בשכונה.<sup>27</sup>

הממשלה השלושים ושלוש הגיעה לקץ דרכה בחודש מרץ 2015.

סוגיית הדיור תפסה מקום מרכזי בתעמולת הבחירות, משה כחלון שרץ בראשות מפלגת 'כולנו' חרט על דגלו את המאבק במחירי הדירות. מפלגתו זכתה בעשרה מנדטים והוא מונה לתפקיד שר האוצר. השר משה כחלון נכנס (בשנת 2015) לתפקיד שר האוצר כאשר הוא מצויד בתכנית פעולה מסודרת. אחת מתובנותיו היתה שאין די במטה הדיור, אלא, יש צורך בשינוי מבני מהותי: יש לרכז את מנהל התכנון, שישב במשרד הפנים, ואת רשות מקרקעי ישראל, שהיתה תחת אחריותו של שר הבינוי והשיכון, תחת משרד אחד. תובנתו זו היתה תנאי לכניסתו לקואליציה. ולראשונה, רוכזו תחת משרד אחד (האוצר). במקביל לשינוי המבני, הוקם במשרד האוצר מטה הדיור הלאומי, זאת על מנת שימש כזרוע מבצעת של קבינט הדיור. בין התפקידים שהוטלו על מטה הדיור: להוביל ולתאם את פעילות גופי התכנון, השיווק והפיתוח, לאתר ולטפל בחסמים ולבצע מעקב ובקרה על החלטות הממשלה בנושא הדיור. ראש מטה הדיור משמש גם כיו"ר המועצה הארצית לתכנון ובנייה, יו"ר ועדת הרשאות לתכנון ופיתוח ויו"ר הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות. שר האוצר בחר להעמיד בראש מטה הדיור את אביגדור יצחקי, בעל ניסיון בעבודת

<sup>27</sup> החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1415

הממשלה (שימש בעברו כמנכ"ל משרד ראש הממשלה) ובעבודה הפרלמנטרית (שימש כחבר הכנסת ה-17 מטעם מפלגת קדימה).

## **פרק שלישי: רפורמות, שינויים מבניים ותיקוני חקיקה**

### **א. הרפורמה בחוק התכנון והבניה:**

כבר בשנת 2005, הרבה לפני תחילת המשבר, התקבלה החלטת ממשלה (מס' 4103) לפיה הליכי התכנון ותהליכי הבנייה ייעולו ויקוצרו, בעיקר באמצעות תיקון חוק התכנון והבנייה, על מנת להרחיב את סמכויות הוועדות המקומיות ולחזקן מקצועית, להקים מנגנוני בדיקת היתכנות מוקדמת של תכניות במוסדות תכנון ולהקים ועדות משנה בוועדות המחוזיות שנועדו לטפל באופן מואץ בפרויקטים שעניינם פינוי ובינוי וחזוק מבנים מפני רעידות אדמה. רפורמה בתכנון ובנייה קודמה באמצעות תיקון 101 לחוק ונכנסה לתוקף בתאריך 1 לאוגוסט 2014. יעדיה של הרפורמה היו<sup>28</sup>:

- חיזוק השלטון המקומי והגדלת האחריות והמחויבות של נבחרי הציבור בתחום התכנון והבנייה.
- הגדלת עצמאות הוועדות המקומיות וצמצום התלות בוועדה המחוזית.
- פיתוח תרבות קבלת החלטות הוגנת ויעילה בוועדות התכנון בדגש על סופיות הדיון וניהול סיכונים בתהליך.
- שיפור איכות הבנייה.
- הגברת השקיפות ביחס לעבודת מוסדות התכנון.
- פטור מהיתר ו/או מתכנית
- רישוי מקוון ומכוני בקרה

בעקבות הצורך להגדיל באופן ניכר ומיידי את היצע הקרקעות הזמינות לבנייה ואת מלאי יחידות הדיור במטרה לעצור את מחירי הדיור, אישרה הכנסת באוגוסט 2011 את חוק הוועדות לדיור לאומי כהוראת שעה, הקובע הסדרים מיוחדים לאישור תכניות בניה מפורטות למגורים באמצעות הקמת ועדות כוועדות משנה לוועדות המחוזיות. החוק הגדיר תנאי סף לקידום תכניות ועדות לדיור לאומי (העיקריים שבהם הם טיפול בתכניות מעל 200 יחידות דיור והחובה החלה על קידום תכנית שלפחות 80% מתוכה חל בשטח מקרקעי ישראל), שלבים לקידום התכניות וקצב

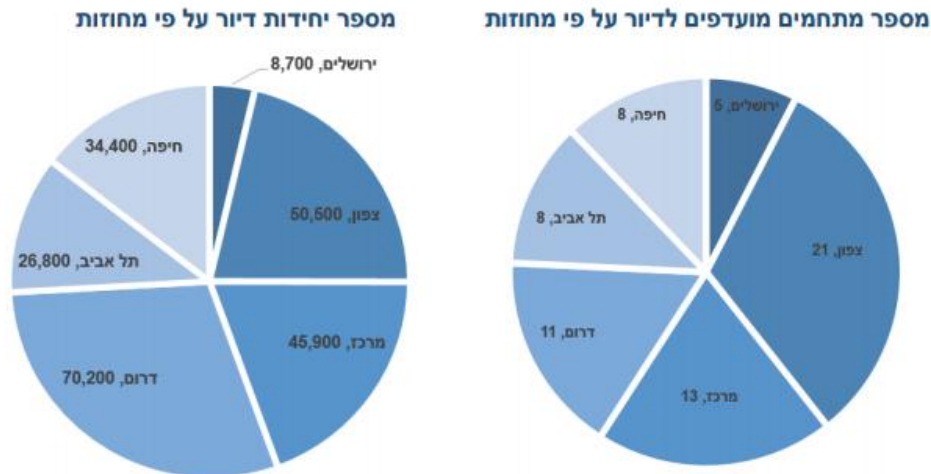
<sup>28</sup> מתוך דגשים מרכזיים לרפורמה בתכנון ובנייה- מינהל התכנון, יוני 2014.



לוחות זמנים קשיח וקצר מאוד להשלמתן. הוראת השעה לפעילות הועדות לדיור לאומי היתה תקפה עד לאוגוסט 2015.

לפי שנתון מינהל התכנון לשנת 2014, באותה שנה אושרו על ידי הועדות לדיור לאומי כ- 4,700 יחידות דיור ב- 7 תכניות, שהן כ- 7% מכלל יחידות הדיור שאושרו באותה שנה בוועדות המחוזיות.

בשנת 2013, אושרו כ- 14,500 יחידות דיור במסלול הועדות לדיור לאומי ב- 12 תכניות, שהן כ- 19% מסך יחידות הדיור שאושרו באותה שנה בוועדות המחוזיות. באוגוסט 2014 אושר על ידי הכנסת החוק למתחמים מועדפים לדיור (כהוראת שעה לארבע שנים) אשר הורה על הקמת וועדה ארצית שמטרתה אישור תכניות נרחבות למגורים (ועדות לתכנון מתחמים מועדפים לדיור) בלוח זמנים הדוק כחלק מסל הממשלה להתמודדות עם משבר הדיור. לוועדות לתכנון מתחמים מועדפים לדיור הוקנו על פי חוק סמכויות נרחבות מאוד (כגון סמכות לגבור על כל תכניות המתאר הארציות למעט תכנית מתאר ארצית 35, יכולת סטייה מתכניות מתאר כוללניות לישובים ומתכניות מתאר מחוזיות) והיא מורכבת מרוב ברור לנציגי הממשלה. תנאי הסף לקליטת תכנית בוועדה מאפשרים לה לקדם תכניות רחבות היקף (מעל 750 יחידות דיור) ולהסדיר תשתיות ארציות במסגרת התכנון. תכנית מתחילה דרכה כתכנית ועדות לתכנון מתחמים מועדפים לדיור עם דיון והכרזת קבינט הדיור עליה ככזאת. על פי שנתון מינהל התכנון לשנת 2016, מכניסת חוק הועדות לתכנון מתחמים מועדפים לדיור לתוקף ועד לסוף שנת 2016, הוכרזו על ידי הממשלה 66 תכניות לקידום במסלול זה בהיקף של כ- 235,000 יחידות דיור. משך הזמן הממוצע לאישור תכנית בוועדה זו עומד על כשנה. בשנת 2016, אישרה הוועדה 37,630 יחידות דיור. בשנת 2015 עמד סך יחידות הדיור שאושרו על ידי הוועדה על 25,316.



למרות היקפי אישור התכניות הגדולים, גררה הקמת הועדות לתכנון מתחמים מועדפים לדיור ופעילותה השוטפת ביקורת רבה מקרב ארגונים רבים, בעיקר חברתיים וסביבתיים. כאשר עיקר הביקורת על המהלך הוא שקיצור תהליכים בירוקרטיים משמעותו הסרת מערכת האיזונים והבלמים הקיימים והנדרשים בתהליכי התכנון אשר נועדו להגן על אינטרסים ציבוריים<sup>29</sup> ביקורת מבית ומחוץ לממשלה, דוגמת החברה להגנת הטבע, אשר כינתה את הוועדה כ'מערכת תכנון שלישית העוקפת את מסלולי התכנון הקיימים ואת המסלול הקבוע בחוק התכנון והבנייה'<sup>30</sup> או מצד משרד החקלאות, אשר בחן את השפעת תכניות ועדות לתכנון מתחמים מועדפים לדיור על קרקע חקלאית ובדו"ח שפרסם, הצביע על הנתון לפיו רוב הפיתוח למגורים המקודם באמצעות הועדות לתכנון מתחמים מועדפים לדיור הינו על קרקע חקלאית אשר רובה ככולה מעובדת. הדו"ח מציין כי מדובר בפגיעה חמורה בכושר יצור המזון ואספקת תוצרת טרייה ובפגיעה בפרנסת היישובים החקלאיים או החקלאים הפרטיים שאדמותיהם יילקחו. בהתייחסו להקמת הועדות לדיור לאומי והועדות לתכנון מתחמים מועדפים לדיור, מציין גרובר (2014) כי יש לברך על תהליכי התייעלות אילו, אך גם להיזהר מפתרונות קסם מהירים. סוגיות האיזון בין שימור הסביבה וענף החקלאות ובין צפיפות המגורים ויוקר המחיה בסולם העדיפויות של מדינת ישראל, היא סוגיה חשובה שאין לדון בה כלאחר יד, אלא מתוך ראייה מפוכחת וארוכת טווח. דווקא מתוך תובנה זו, טוען גרובר, נחוץ לשקול מחדש את תפקידה של המדינה בהחזקת קרקעות ובייזום תכניות בנייה ואישורן שכן תפקוד

<sup>29</sup> אסיף, שמאי, פורת, עידן, יפה, איריס, דומברובסקי, דליה, (2014), בחינת תמריצים לעידוד רשויות מקומיות לגידול ולמשיכת אוכלוסייה, המעבדה לתכנון ועיצוב עירוני- המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, הטכניון. מתוך אתר החברה להגנת הטבע <https://www.teva.org.il/?CategoryID=1196&ArticleID=19969>

לקוי של המדינה יוצר חסמים להיצע, ובועת הנדל"ן והמצוקה שהיא מביאה עמה עלולות להעפיל על שיקולים ארוכי טווח ולהביא לידי פגיעה חמורה בנכסי הטבע.<sup>31</sup>

דוגמא לחיזוק מדיניות הממשלה בנושא היא תיקון חוק הועדות לתכנון מתחמים מועדפים לדיור כך שיתאפשר טיפול במוסד התכנון גם התכניות להתחדשות עירונית. בדוח הוועדה לשנת 2018 צוין כי החל משנת 2017 טיפלה הוועדה ב- 11 מתחמי התחדשות עירונית (פינוי בינוי) בתכניות המאפשרות תוספת של כ- 27,000 יחידות דיור חדשות במרקם עירוני בנוי בערים שונות בארץ (כגון: לוד, רחובות, קריית גת ועוד)<sup>32</sup>

## **ב. תכניות מתאר ארציות:**

תכנית מתאר ארצית 35 (תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור) קודמה על ידי מינהל התכנון בסוף שנות ה- 90 ואושרה על ידי הממשלה בסוף שנת 2005 מתוך מטרה מוצהרת של מתן מענה לצרכי הבנייה והפיתוח של המדינה ובתוך כך, שמירה על השטחים הפתוחים ועתודות הקרקע לדורות הבאים. על פי עקרונות התכנון העומדים בבסיסה, מאפשרת התכנית מתאר ארצית תכנון חמישה סוגי מרקמים (חלוקה לאזורי פיתוח ואזורים מוטי שימור). תכנית המתאר הארצית נתנה גם דגש על הפיתוח העירוני, תוך בלימת תהליך הפרוור, חידושם ופיתוחם של יישובים קיימים, שמירה על איכות הסביבה ומתן עדיפות לפיתוח הנגב והגליל והעיר ירושלים. בשל חשיבותה הגבוהה לקביעת מרקמים לפיתוח עירוני ובלימת הפיתוח במרכז הארץ באופן מובהק, היוותה התכנית מתאר ארצית כלי מרכזי המשפיע על היקפי הביקוש וההיצע בשוק הדיור ומתוך כך על מחירי הדיור בארץ. במחצית 2016 אישרה הממשלה עדכון לתכנית מתאר ארצית 35 (תכנית מתאר ארצית 35/1). העדכון שאושר כלל מספר עקרונות ובראשם פריסת המרקמים העירוניים באזורי הביקוש של מרכז הארץ (בכפוף למגבלות עליהן סוכם עם הארגונים לשמירת הטבע) ומכאן השינוי המהותי הכולל: הרחבת השטחים הבנויים שיתאים לתכניות מתאר כוללניות של הרשויות המקומיות ובשטחים בהם יש כוונת בנייה ייערך סקר ערכי טבע ונוף. עוד כולל התיקון, מתן אפשרות להסב שטחים המיועדים לתעסוקה לייעוד מגורים, ללא צורך בתיקון תכנית מתאר מחוזית (תמ"מ), כנ"ל לגבי הסבת שטחי מחנות צבאיים מתפנים למגורים.

<sup>31</sup> גרובר, נעם (2014), שוק הדיור בישראל, דוח מצב המדינה-חברה, כלכלה ומדיניות 2014, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 79-144

הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (אליה אתייחס בהמשך) ואישורה של תכנית מתאר ארצית 35, גררו ביקורת רבה, כאשר אחת מהן היתה כי התכנית גרמה לצמצום המלאי התכנוני במרכז הארץ. בולטת יותר, היתה הביקורת של גדעון ויתקון (2015), המסביר כי לאור אישור תכנית מתאר ארצית 35 המקורית, הופנו מאמצי השיווק של מינהל מקרקעי ישראל אל הפריפריה דוגמת: באר שבע, אשקלון, הקריות וכרמיאל, ונוצר מחסור בהיצע קרקע למגורים באזור המרכז, במקומות בהם קיים גם היצע של תעסוקה. כיום, המדיניות היא לקדם שיווק קרקע במה שמכונה אזורי הביקוש כגון: תל אביב ובנתניה וכן לקדם הסכמים עם הצבא הנוגעים לפינוי מחנות הנמצאים בשולי מרקם פיתוח עירוני, במטרה להרחיבו. רשות מקרקעי ישראל מאמינה כי הצפת היצע הקרקע באזורי הביקוש תוביל לירידה משמעותית במחירי הקרקע לדיור ומכאן לירידה במחירי הדיור, אולם יעדים אילו אינם מתממשים. במקום להתמודד עם התחדשות עירונית והליכי פינוי בינוי בתוך הערים, טוען ויתקון, נוח לרשות מקרקעי ישראל לממש שטח שאינו בנוי בשולי הערים ולהתחיל מבראשית בקרקע פנויה שאינה מצריכה התמודדות עם תושבים. בעוד העלות החברתית של הזנחת שכונות עירוניות מידרדרות מוטלת על הרשויות המקומיות ולא עליה. מבחינת הרשות, פיתוח שכונות חדשות מחייב אמנם פיתוח תשתית פיזית לצורך אכלוסן אולם את התשלום בעבור אלה אפשר לצרף למחיר שייגבה מרוכשי הדירות בעבור הזכות לדור בהן.

החלטה חשובה שראוי לציין, היא זו שהתקבלה בעניין ייזום תכנית מתאר ארצית (47) על מחנות צה"ל המתפנים במרכז הארץ.<sup>33</sup> מדובר בארבעה מהגדולים שבמחנות צה"ל: סירקין (הסמוך לפתח תקוה), תל – השומר (הסמוך לרמת גן), צריפין (הסמוך לראשון לציון) ואגד מחנות גלילות (הסמוך לרמת השרון), הממוקמים בלב אזורי הביקוש ומחזיקים בחטיבות קרקע גדולות. בהתאם להחלטה נקבעו לוחות זמנים לפינויים וניצול השטחים המפונים להקמת עשרות אלפי יחידות דיור (לצד שטחי ציבור ותעסוקה). בנוסף, הממשלה הבינה כי מעבר לצעדים ולהחלטות להאצת הבנייה נדרש לרתום את הרשויות המקומיות לתהליך. יש להבין כי העדר התלהבות מצד ראשי הערים לתוספת יחידות דיור נובע, בדרך כלל, מההשקעות וההוצאות העקיפות המתבקשות מתוספת שכונות ותושבים: תשתיות, מוסדות ציבור וקהילה כגון: גני ילדים, כיתות לימוד, שטחי ובנייני ציבור ועוד. הספקת שירותים עירוניים אלה עולה, בחישוב כולל, יותר מהכנסות הארנונה בגין אותן יחידות דיור. כדי לעודד את הרשויות המקומיות להיות שותפות למהלך, החליטה הממשלה על מתן תמריצים

<sup>33</sup> החלטה 268 (דר/4) מיום 3.6.2013

והקלות. הממשלה הציעה למצטרפים הסכם גג בין המדינה, רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון. במסגרתו מתחייבת המדינה להעמיד קדמי מימון להקמת מבני ציבור, מוסדות חינוך ותשתיות עוד טרם שיווק הקרקע לבנייה. במסגרת ההסכם נקבעים לוחות זמנים מוגדרים להשלמת המיזמים. הרשויות המקומיות, מצידן, מתחייבות להעניק ליזמים היתרי בנייה בפרק זמן של 90 יום.<sup>34</sup>

בסוף יולי 2014 אישרה הכנסת את הצעת חוק לקידום בנייה במתחמים מעודפים (הוראת שעה) הידוע יותר בשם "חוק הועדות לתכנון מתחמים מועדפים לדיור". בהתאם לחוק, הוקם גוף תכנון ארצי חדש ורב - סמכויות אשר הוסמך לפעול בסדר זמנים קצר ולאשר תכניות בנייה למגורים בהיקף של 750 יחידות דיור ויותר. החוק גם קבע כי 30% מכל תכניות המועדפות לדיור ייועדו להשכרה לטווח ארוך, כמחציתן במחיר מופחת.

---

<sup>34</sup> הח"מ 768 דר/29 מיום 29.9.2013

## ג. רשות מקרקעי ישראל

בידי ממשלת ישראל קיים כלי עבודה נוסף, לכאורה בלתי תלוי, המופקד על ניהולן של כ-93%<sup>35</sup> ממקרקעי ישראל: רשות מקרקעי ישראל. הרשות כפופה למועצת מקרקעי ישראל ובין תפקידיה היא אמונה על יצירת עתודות לקרקע בבעלות ציבורית למטרות לאומיות ולשיווק ו/או הקצאתן לייעודים שונים.<sup>36</sup> כאשר בוחנים את החלטות מועצת מקרקעי ישראל משנת 2008 ואילך ניתן להבחין ולאפיין את תכליתן ומטרתן.

שטח [מיליון דונם]	שטח לאחר הפחתה בניהול רשות מקרקעי ישראל [מיליון דונם]	% השטח הנותר לאחר הפחתה	סיווג הקרקע
21.7	20.2	93%	שטח המדינה (ללא יו"ש)
9.3	13.9	64%	שטחי אש
8.5	10.1	47%	שמורות טבע + גנים לאומיים + יערות
3	7	32%	משבצות חקלאיות
0.5	6.5	30%	תשתיות*
1.25	5.25	24%	פרטי**

\*תשתיות – דרכים בין עירוניות

\*\*פרטי – שוכלל באופן לא גיאוגרפי

<sup>35</sup> ויתקון, גדעון. זנדברג, חיים. מאיר, אשר. רובין, זיו (2015), פריצת חסמי הדיור בישראל, חלק א'- שוק הקרקעות, נייר מדיניות מספר 19, פורום קהלת למדיניות, עמודים 25-52.

<sup>36</sup> חוק רשות מקרקעי ישראל, תשי"ך - 1960

בהתאם לחישוב שעשתה רשות מקרקעי ישראל יוצא כי סך השטחים המתאימים לתכנון על ידה מסתכמים ב-כ- 7% בלבד.<sup>37</sup>



בעשור שבין השנים 2008 ועד 2018 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל למעלה מ- 400 החלטות שונות בנושא ניהול המקרקעין ובתוכן מספר לא מבוטל של החלטות שהן תולדה ישירה של החלטות קבינט ובהמשך של מטה הדיור. מאפיין נוסף של החלטות המועצה בא בדמות תיקון החלטות מועצה קודמות, בדרך כלל במטרה לייעל, להקל ולפשט תהליכים. הערה נוספת נוגעת לפער הקיים בין החלטת ועדת שרים שבמהותה החלטה על מדיניות, לבין החלטות המועצה שהן למעשה החלטות אופרטיביות, המאפשרת לגורמים המקצועיים ברשות מקרקעי ישראל, לפעול.

אחד המהלכים הראשונים שנקטה המועצה, כדי למקד ולייעד את עבודת המינהל, היה החלטתה על רפורמה במינהל מקרקעי ישראל.<sup>38</sup> הרפורמה הושתתה על כמה עקרונות מרכזיים: ייעול המנגנונים הממשלתיים לניהול המקרקעין; העברת הבעלות בקרקע בייעודי מגורים ותעסוקה לידי החוכרים, ומעבר להקצאת קרקעות במכירה במקום בחכירה; עידוד היוזמה הפרטית והמוניציפלית לתכנון מפורט ופיתוח קרקעות; צמצום המעורבות הממשלתית בשוק המקרקעין וקיצור הליכי התכנון. במסגרת הרפורמה, הוקמה רשות מקרקעי ישראל, שהחליפה את מינהל מקרקעי ישראל. המינהל עבר שינוי ארגוני משמעותי ומקיף תוך שיפור משמעותי בפריסה וברמת השירות הניתנת לציבור. במסגרת הרפורמה התאפשרה העברה של הבעלות בקרקע המיועדת למגורים ולתעסוקה לידי החוכרים. בנוסף, החלטת הממשלה אשר

<sup>37</sup> האיור מתוך מצגת הרצאת מנהל רשות מקרקעי ישראל בפני מליאת מב"ל ביום 28.4.2019  
<sup>38</sup> בחודש מאי 2009 החליטה הממשלה על יישום הרפורמה ועל הקמת רשות מקרקעי ישראל במקום מינהל מקרקעי ישראל, באוגוסט 2009 תיקנה את חוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון מס' 7), התשס"ט-2009. במאי 2011 נחתם הסכם קיבוצי מיוחד, ביוני 2013 נחתם עדכון להסכם ובו צוין כי מועד המעבר ממינהל מקרקעי ישראל לרשות מקרקעי ישראל הוא מרץ 2013.

קבעה שיעורי תשלום עבור הבעלות בקרקע, תוך מתן העדפה לאזורי הפריפריה ולבעלי מגרשים קטנים, אפשרה העברת הבעלות בקרקע לידי מרבית החוכרים ללא תמורה כלשהי (באזורי עדיפות לאומית, בדירות ובבנייה צמודת קרקע במגרשים קטנים במרכז הארץ). הקצאות של קרקע בייעודי מגורים ותעסוקה יתבצעו בעתיד בדרך של העברת בעלות ולא בחכירה. מטרת הרפורמה היתה גם לצמצם את הביורוקרטיה העומדת בפני האזרח בעת שהוא מעוניין לבצע שינויים בנכס תוספות בנייה, שינוי ייעוד, העברת זכויות וכדומה, וכן להפחתת התשלומים הנדרשים בגין ביצוע פעולות אלה. בנוסף, היתה גם מחשבה כי בהורדת הנטל מהרשות, יאפשר לה להתמקד בהגברת קצב השיווק של קרקעות ובהאצת הרישום של נכסים בלשכות רישום המקרקעין. כמו כן, הרפורמה מניחה את התשתית להגדלת היצע הקרקעות הזמינות לפיתוח, לרבות באמצעות עידוד הניצול המיטבי של קרקעות שהוקצו בעבר וגיוון דרכי ההקצאה של קרקעות בעתיד. המשמעות: יישום הרפורמה עתיד להביא לירידה במחירי הקרקעות ובמחירי הדיור ולהגברת הצמיחה במשק. עיקרון נוסף אשר עמד ביסוד המהלך, היה הציפיה כי העברת הבעלות תעודד את החוכרים לנצל באופן מיטבי את הקרקע שברשותם על ידי צמצום הביורוקרטיה והתשלומים הכרוכים בכך, וזאת על חשבון הרחבת הבנייה לשטחים הפתוחים.

תכנית הדגל של הממשלה "מחיר למשתכן", מחיר למשתכן היא שיטת מכירה של קרקעות המיועדות לבנייה של דירות, ואשר על פיה מתחרים יזמים המעוניינים לזכות במכרז לפיתוח ובנייה במתחם הקרקע שעליו יבנו הדירות למגורים, על המחיר הסופי של הדירה שאותה ישלם הקונה הסופי - המשתכן. הזוכה במכרז הוא זה המציע את המחיר הסופי הנמוך ביותר לדירה על פי תנאים שנקבעו במכרז. לצורך פרסום המכרז, ניהול התהליך ובחירת הזוכה, הוקמה מנהלת שתפקידה לפקח על עמידת הקבלן בהתחייבויותיו מול משרד השיכון ומול רוכשי הדירות, לרבות מחירי הדירות. התכנית, אשר אושרה לראשונה בתחילת שנות ה-90, לבשה בעבר מספר זהויות ועברה מספר תמורות ודיוקים אך שמרה על העיקרון המנחה, לפיו שיטת שיווק של הקרקע בה מחיר הקרקע קבוע והמציעים במכרז מתחרים על המחיר הנמוך ביותר למ"ר בנוי.

בשנת 2015 עם מינויו של משה כחלון לתפקיד שר האוצר, החליטה ממשלת ישראל להרחיב את התוכנית ולבנות במסגרתה אלפי יחידות דיור שיוצעו לזוגות נשואים או רווקים מעל גיל 35, שלא הייתה בבעלותם דירה ב-5 השנים האחרונות. אחת המטרות הייתה להוריד את מחירי הדיור בישראל. עקב ביקוש שעולה במידה ניכרת על ההיצע, בחירת הרוכשים במסגרת "מחיר למשתכן" נעשית באמצעות הגרלה. בשנת 2016



הוחלט ליצור שתי סדרות של זכאים, על מנת להגדיל את סיכויי הזכייה של המקדימים להירשם. כך, הוחלט לשייך את הנרשמים עד אוגוסט 2016 לסדרה א' [7], ואת כל הנרשמים לאחר מכן לסדרה ב'. רוב ההגרלות נכון למרץ 2017 מיועדות לזכאי סדרה א' בלבד, למעט הגרלות במסגרת מחיר מטרה המיועדות גם לזכאי סדרה ב', והגרלות שבאופן מיוחד פתוחות גם לזכאי סדרה ב'. בשנת 2016 הסתכמה ההנחה במחיר הקרקע, שניתנה ליזמים המשתתפים ב"מחיר למשתכן", ב-1.1 מיליארד ש"ח. ביוני 2017 החלה ההרשמה להגרלה גדולה של כ-15 אלף דירות. להגרלה זו נרשמו כ-42,000 זכאים. בספטמבר 2017 פורסם כי בסוף חודש זה תיסגר ההרשמה לסדרה ב', כך שכל הנרשמים עד לסיום הרישום ייכללו בסדרה ב', והנרשמים לאחר מכן לא יוכנסו לסדרה זו. בחודש זה פורסם כי מועצת מקרקעי ישראל החליטה להאריך את התוכנית עד לשנת 2019. כמו כן בסוף חודש ספטמבר נפתחו הגרלות ב-3 ערים, המיועדות גם למשפרי דיור ובהן מוצעות דירות שנותרו ללא דורש בהגרלות קודמות. בשנת 2018 הוחלט כי גם רווקים מעל גיל 26 והורים גרושים מתחת לגיל 35 יוכלו להצטרף למעגל הזכאים. כחלק מן המאמץ להאיץ את מסירת הדירות לזכאי התוכנית, פרסמה מועצת מקרקעי ישראל הזמנה לקבלנים הבונים דירות בשוק החופשי לשווק את דירותיהם כחלק מן התוכנית.

משרד הבינוי הקים אתר ייעודי שבמסגרתו מוצגים פרויקטים במסגרת מחיר למשתכן. באתר מוצגים פרויקטים של מחיר למשתכן ביישובים שונים בישראל שאליהם ניתן להירשם להגרלה כאשר היא נפתחת. לאחר מכן מוצגות באתר תוצאותיה. נכון לסוף 2018 3500 דירות אוכלסו, ו-כ-25,000 אלף דירות קיבלו היתר בנייה מלא, כשרובן מצויות בשלבי בנייה שונים.<sup>39</sup>

החלטות המועצה השונות קבעו, כי במכרזים ששווקו עד כה, נקבע, כי מחיר הקרקע יעמוד על 100% מערך הקרקע, לפי שומת שמאי. במטרה להוזיל את מחירי הדיור של הדירות המשווקות באמצעות שיטה זו, נקבע, כי מחיר הקרקע ליחידת דיור יהיה קבוע ויעמוד על 50% משומת שמאי, ובלבד שערך הקרקע ליחידת דיור לא יעלה על 400 אלף ₪ וגובה ההנחה לא יעלה על 150 אלף ₪ ליחידת דיור.<sup>40</sup> בנוסף, נקבע כי יחולו על מחיר הקרקע הנחות אזור. כן נקבע, כי ההחלטה תוגבל לשיווק דירות שגודלן אינו עולה על 100 מ"ר באזור שאינו אזור עדיפות לאומית, ושגודלן אינו עולה על 120 מ"ר באזורי עדיפות לאומית. חשוב להדגיש כי אין די בקבלת החלטה על ידי

<sup>39</sup> עופר פטרסבורג, המחירים רוסנו, אבל מעט דירות אוכלסו: "מחיר למשתכן" - סיכום ביניים, באתר ynet, 21 באפריל 2019

<sup>40</sup> החלטות מועצת מקרקעי ישראל 1239, 1295, 1263, 1388

הממשלה, על מועצת מקרקעי ישראל להנחות את רשות מקרקעי ישראל והיא מצידה צריכה לגבש נהלי ודרכי פעולה בהתאם.

כחלק מהמאבק בעליית מחירי הדירות הנובע, בין השאר, ממחסור בקרקעות זמינות לשיווק, החמירה המועצה את מדיניותה למנוע אגירת קרקעות בידי גורמים פרטיים. ההחמרה נועדה למגר את תופעת הארכת הסכמי פיתוח, מבלי שעל המקרקעין נבנו המבנים שלשמש הוקצו מלכתחילה. בהתאם לכך הוגבלה תקופת הארכת הסכמי הפיתוח, כאשר במקביל נקבע מנגנון לתמרוץ כספי של המפתח, לסיים מוקדם ככל האפשר את בנית המבנים אותם התחייב להקים. בהחלטה ניתן מענה לפניות רשויות מקומיות הנתקלות בבעיית גבית היטלי השבחה מיזמים המחזיקים בחוזי פיתוח מזה מספר שנים ויש בה כדי למנוע מחלוקות בסוגיה זו בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי. ההחלטה מאזנת נכונה בין קשיים אובייקטיביים בקידום תכנון ויישום של מיזמים בהיקף נרחב מחד לבין אי ניצול המקרקעין לצרכים שלשמש הוקצו, בכך שהיא מעניקה פרק זמן סביר, של עד שש שנים לסיום הבנייה, ומגד מוודאת כי בגין הארכה ובגין השינויים התכנוניים, תשולם למדינה התמורה המגיעה לה.<sup>41</sup>

את ההסבר לשיפור שחל במדיניות המועצה ורשות מקרקעי ישראל בכל הקשור לסוגיית פיתוח השכונות הוותיקות תולה המועצה בשינוי החד בערכי הקרקע. מטרת השינוי, כפי שמופיעה בדברי ההסבר להחלטה, היא להגדיל את המוטיבציה של הרשויות המקומיות לקדם בניה חדשה בתחומן ולאפשר במקביל את הטיפול במרקם הוותיק בישוב למניעת הידרדרותו ושיפור חזות הישוב, על ידי הגדלת סכום העמסה באופן מדורג. בדברי ההסבר מודגש כי, התכנית באה לעודד בניה לזוגות צעירים בתוכניות מאושרות בהן שטח הדירה הממוצעת גדול. השבחת התשתיות במרקם הוותיק מעלה את שווי המקרקעין ברחבי הישוב כולו. מנגנון זה הינו תחליפי להצעה הקיימת של השתתפות הרשות ב - 50% מחלף היטל השבחה, כיוון שדווקא הרשויות המקומיות שערכי הקרקע בתחומן גבוהים מאד, נאלצות להשקיע סכומים גבוהים ממקורותיהן דבר שמקטין את המוטיבציה שלהן לשיתוף פעולה עם המדינה. ההנחה בבסיס החלטה היתה, כי הרשות המקומית צריכה לכלכל את צעדיה ולדעת את גובה התקציב המיועד לתוכנית "ישן מול חדש". למעשה, ההחלטה מחייבת את הרשויות המקומיות "החזקות" להקצות סכומים גדולים יותר בהתאמה. התקציב לתוכנית ישן מול חדש ידוע מראש ומבטיח סך של 12,000 ₪ ליחידות דיור חדשה ממקורות משתנים, (מתקציב המדינה ומחלף היטל השבחה) עפ"י ערכי הקרקע

<sup>41</sup> החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1424

הישוב לאתר. התוכנית במתכונתה זו שומרת על פרופורציה בתקציב התוכנית בין השתתפות הרשות מהכנסותיה מחלף היטל לבין החלק שהמדינה מתחייבת לתקצב בתוכנית זו. בהמשך, ולאור התובנות והלקחים שהצטברו, תיקנה המועצה את החלטתה בשל הצורך לעודד שווקים בפרויקטים עתידיים, באמצעות שיפור תנאי קבלת התעריף "ישן מול חדש", עם דגש למתן תמריץ לחלקי הפריפריה בעלי שווי קרקע נמוך ולהיקף שווקים שנתי גדול ביחס למדרג גודל הישוב.

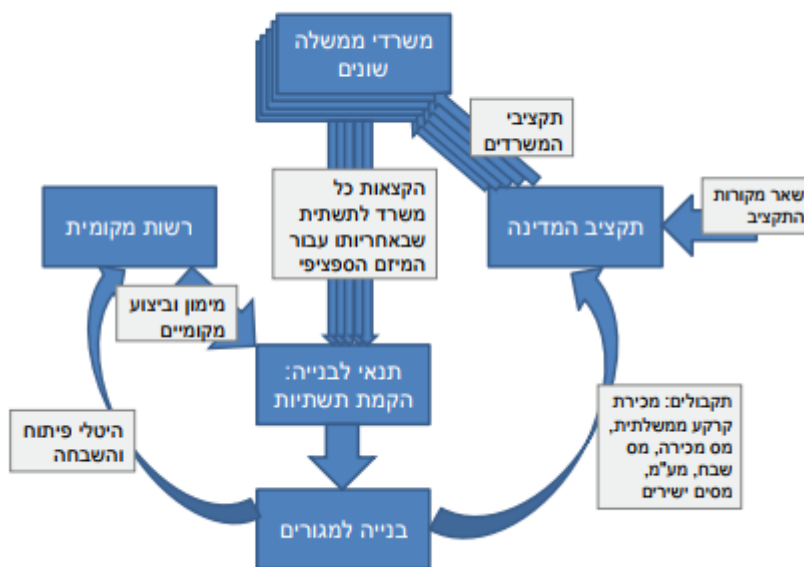
## פרק רביעי: הרשויות המקומיות ומשבר הדיור

הרשות ומועצת מקרקעי ישראל הבינו כי לא די בסבסוד עד כדי ויתור במחיר הקרקע ואם ברצונה להתמודד עם המשבר היא חייבת להתמודד עם אחד מהחסמים הגדולים המעכבים לא פעם קידומן של תכנון ושיווק יחידות דיור: הרשויות המקומיות. היצע הדירות בישראל נקבע באמצעות תהליך מורכב, שמעורבים בו גורמים שלטוניים ומקצועיים רבים. הרשויות המקומיות מהוות שחקן מרכזי בתהליך, משום שביכולתן להשפיע באופן ניכר על שלבי התכנון ומהלכי השיווק של הקרקעות שבשטח השיפוט שלהן, כמו גם על קצב פיתוח הנדל"ן למגורים בכללותו באמצעות שליטתן במתן אישורי הבנייה והאישורים האחרים הנדרשים לאורך התהליך. מחקר שבחן את תפקידן והעדפותיהן של הרשויות המקומיות בישראל, מצא כי לרשויות המקומיות תפקיד מרכזי בקביעת קצב הבנייה של יחידות דיור בשטחן, ולכן גם במדינה כולה. באחרונה הועלתה טענה כי לרשויות המקומיות יש תמריץ שלילי לפיתוח קרקעות לבנייה למגורים בתחומן. הסיבה לכך טמונה בפער בין העלות של הוספת תושבים חדשים לרשות לבין ההכנסה המגיעה מהם, בעיקר מארנונה, לתקציב הרשות. מבנה הכנסות של רשויות מקומיות גורם לא רק לחוסר נכונות שלהן לקדם בנייה למגורים אלא גם להסתמכות שלהן על היחס בין שטח בנוי לעסקים לבין שטח בנוי למגורים ככלי אסטרטגי מרכזי לקבלת החלטות פיננסיות ולעיצוב המשא ומתן שלהן מול השלטון המרכזי.<sup>42</sup> כמפורט בדו"ח הוועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבנייה (2011), החסמים בקנה מידה ארצי רחוקים מלהיות האשמים היחידים בהגבלת היצע הדירות בישראל. חסמים מרכזיים קיימים גם במישור המקומי והם מונעים קידום מיזמים רבים שכבר אושרו ברמה הארצית. באזורי הביקוש החסמים הם בעיקר מוניציפליים, ונובעים בחלקם הגדול מניגוד עניינים מובנה בין יזמים ובין רשויות מקומיות. בנייה מסיבית מצריכה השקעה תואמת בתשתיות - כבישים, מקומות חנייה, ביוב, מוסדות חינוך ובריאות ומתקני משחקים ופארקים - שאם לא כן העומס הנוצר פוגע הן בסביבת המגורים של הדיירים הוותיקים והן של אלו שעתידים לאכלס את מבני המגורים המוקמים. בנייה רוויה מדובר בהוצאות גדולות ליחידת שטח והיטלי הפיתוח והתוספת לארנונה רחוקים מלכסות אותן, לפחות בטווח הקצר. המדינה נושאת באחריות לבנייה או למימון חלק מתשתיות אלו, אך מכיוון שגופים ממשלתיים רבים אחראיים

<sup>42</sup> פיטוסי, סנדרין. יקיר, איתמר. שראל, מיכאל (2015), תפקידן והעדפותיהן של הרשויות המקומיות בפיתוח נדל"ן למגורים. פורום קהלת לכלכלה

לסוגי תשתית שונים, נוצרים עיכובים בהעברת כספים ובניית התשתית, ובפועל חלק גדול מהנטל מוטל על הרשות המקומית. גרובר קובע במחקרו כי בנייה למגורים מניבה הכנסות הן עבור השלטון המרכזי (דרך מכירת קרקע ממשלתית ומיסוי) והן עבור השלטון המקומי (דרך היטלי פיתוח והשבחה). הכנסות השלטון המרכזי ממיסוי מקרקעין זורמות לתקציב המדינה, וחלקן מסך הגבייה הממשלתית קטן יחסית. הכנסות השלטון המקומי אינן מספיקות עבור ההוצאות על התשתיות שבאחריותו והשלטון המקומי מוגבל ביכולתו להגדיל את היטלי הפיתוח בהתאם או לדרוש מהיזם לממן את בניית התשתיות מכיסו. כך, אף שהפיתוח הנדליני מייצר הכנסות רבות למדינה, נוצר מצב של כשל שוק שבו הכנסות אלו אינן מופנות ביעילות לבניית תשתיות המאפשרות פיתוח זה. בהתאם לטענת הוועדה הציבורית, טוען גם גרובר כי התוצאה היא ניגוד עניינים בין היזם המעוניין לבנות ולהרוויח, בייחוד כשמחירי הדירות גבוהים, ובין הרשות המקומית שאין לה דרך לגלגל על היזם את העלויות שהפיתוח יוצר עבורה. מצב זה דומה מאוד לכשל שוק עקב השפעה חיצונית שלילית, אך שונה בכך שאילו היו תקבולי המיסים המתקבלים מהפיתוח הנדליני מופנים למימון התשתיות הנחוצות, היו נחסכים לרשות המקומית עלויות ועיכובים רבים וכשל השוק היה נמנע.<sup>43</sup>

### תהליך תקצוב תשתיות עבור בנייה למגורים



<sup>43</sup> גרובר, נעם (2014), שוק הדיור בישראל, דוח מצב המדינה-חברה, כלכלה ומדיניות 2014, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 79-144

חשוב לציין, כי הרשויות המקומיות נדרשות לממן שני סוגי עלויות:

א. הקמת תשתיות ומוסדות ציבור

ב. תפעול שוטף

#### א. תפקידן של רשויות מקומיות בשרשרת הייצור של דירה למגורים:

לרשויות המקומיות יש תפקיד מרכזי בשרשרת הייצור של דירה למגורים ויש להן יכולת השפעה רבה על שלביו השונים של התהליך. יש חוקרים המונים את התפקידים וכח ההשפעה שיש לרשות מקומית בפיתוח נדל"ן למגורים<sup>44</sup>:

א. השפעתה של הרשות משתקפת תחילה בקביעת שימושי הקרקע בתחומה באופן כללי, בהיות המעורבת בעיצובן של תכניות המתאר.

ב. בהמשך לכך, הרשות המקומית מעורבת בניסוח ובקביעה של הצרכים התשתיתיים המשמשים תנאי להקמת שכונות (כגון פרוגרמה למבני ציבור, חינוך, מערך שצ"פים ועוד).

ג. לרשות יש יכולת לשלוט באיכות ובקצב של הליכים ביורוקרטיים במתנהלים במקביל לתהליך פיתוח הקרקע והבנייה ובכך לווסת את הביקוש מצד הקבלנים לקרקעות המצויות בתחום הרשות. רשות הגורמת להתמשכותם של תהליכי תכנון, רישוי ובנייה צפויה להקטין את רצונם של יזמים לבנות בתחומה.

גרובר מסביר כי במצב הקיים בו פער ההכנסות וההוצאות גדול, עלות מימון שכונות חדשות גדולה וחוסר היכולת של הרשות לממן את התשתיות הנלוות אליה קיים ולאור מעורבות השלטון המרכזי בכל תחומי החיים של הרשות המקומית משמעותי, אין פלא שראשי רשויות מקומיות כלל אינם מעוניינים בתוספת אוכלוסייה ניכרת לשטחם. האינטרס של הרשות המקומית הוא אפוא לצמצם בנייה למגורים ותחת זאת להגדיל את תקבוליה באמצעות קידום בניית יוקרה דלילה ובנייה למסחר ותעשייה שאינן דורשות השקעה רבה בתשתיות אך מניבות יותר מסי ארנונה. טענה דומה מביאים טענה דומה מביאים שורה של חוקרים, מהמרכז הבינתחומי בהרצליה, בקבעם כי על מנת שהתכנון ייושם בפועל, מן ההכרח שתקצוב הרשויות המקומיות יאפשר להן לממן את תוספת הדיירים ברמת שירותים טובה. החסם העיקרי להגדלת היקף הבנייה למגורים ברשויות המקומיות נובע מהעלויות הגבוהות הכרוכות בהגדלת מספר התושבים ובהן עלויות לצרכי חינוך, רווחה ותשתיות ציבוריות שאינן

<sup>44</sup> פיטוסי, סנדרין. יקיר, איתמר. ישראל, מיכאל (2015), תפקידן והעדפותיהן של הרשויות המקומיות בפיתוח נדל"ן למגורים. פורום קהלת לכלכלה

מכוסות מההכנסה למגורים. הבעיה מחמירה משום שהארנונה העסקית גבוהה להוצאה הנדרשת בגינה מהרשות המקומית. בכך נוצר תמרוץ לרשות המקומית להשקיע משאביה בבניית נדל"ן לעסקים ולא למגורים.<sup>45</sup> ההבנה כי תוספת אלפי יחידות דיור מעמיסה על הרשות המקומית הוצאות ישירות ועקיפות של פיתוח ושיקום תשתיות ישנות, הקמת מוסדות ציבור וחינוך, מחייב לקבל שורה של החלטות שתכליתן הרחבת הסיוע.

כדרכה, תרגמה המועצה את מדיניותה החדשה למספר החלטות שעניינן טיפול ומענה למצוקות קיימות ועתידיות כתוצאה מהשיווק והפיתוח המואץ. כך, קיבלה המועצה את ההחלטה לאפשר במקרים מסוימים לבצע הפקעה על פי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, כאילו הורשתה הוועדה המקומית בהודעה ברשומות להשתמש בסמכויות ולמלא את התפקידים של הממשלה או של היועץ המשפטי לממשלה לפי הפקודה האמורה, לענין המקרקעין העומדים להפקעה, הכל בשינויים ובתיאומים אלה והסדר זה יחול על הפקעת מקרקעין לצרכי גנים, שטחי נופש וספורט וכן לבניית חינוך, תרבות, דת ובריאות המנוהלים ללא כוונת רווח יוקצו לרשויות מקומיות בדמי חכירה סמליים מהוונים בסך 18 ₪, לתקופה של 49 שנים. נושא נוסף שהמועצה הלכה כברת דרך כלפי הרשויות היה במתן עדיפות לבני המקום, במכרזי הקרקע, זאת לאור מצוקת הדיור הקיימת ובמטרה לאפשר לבני מקום למצוא פתרונות דיור, מקום בו רשות מקומית תורמת את חלקה, וניתן אישור מוסדות התכנון להגדלת מספר יחידות הדיור, ניתן יהיה להקצות יחידות דיור לבני מקום.

## **ב. הסכמי גג**

כלי מרכזי וחשוב שפתחה הממשלה היה הסכם הגג. בהתאם להחלטת ממשלה דר/29 מס' 46768 מיום 29.9.2013 הסכם גג הוא הסכם בין רשות מקרקעי ישראל או משרד הבינוי ובין רשות מקומית בדבר שיווק של קרקעות בנייה למגורים מתוך מטרה של הסרת חסמי שיווק ופיתוח.

הסכם הגג מכיל תכניות בתוקף בהיקף של 5,000 יחידות דיור לפחות (או תכניות שיאושרו על ידי מוסדות התכנון בתוך 18 חודשים מיום החתימה על ההסכם), מתוכן ניתן להוציא היתר בנייה כשהרשות המקומית החתומה עליו מתחייבת לשווק לפחות 2,000 יחידות דיור בכל שנה (כשרשות הרישוי המקומית מחויבת למתן היתרי בנייה

<sup>45</sup> אקשטיין, צבי, טלקובסקי, אפרת, אבידור, דרור, גרף, דניאל, קוגוט, תמיר, רפורמות בענף הדיור, נייר מדיניות (2015) המרכז הבינתחומי הרצליה

<sup>46</sup> החלטת הממשלה במלואה מצויה בכתובת

<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2013/Pages/dec768.aspx>

בתוך 90 יום ממועד הגשת הבקשה). בסיס ההסכם הוא ביצוע תשתיות הנדרשות למגורים במקביל להליך השיווק והאכלוס של יחידות הדיור. על פי רוב ההסכם כולל הקמת מוסדות ציבור (מוסדות חינוך, תרבות, דת, מעונות יום, מקוואות, בתי כנסת, אולמות ספורט, מתנ"ס, ספרייה), מוסדות חינוך, ביצוע תשתיות על (המשרתות את כל הרשות המקומית והמוגדרות פרטנית בכל הסכם כגון חיבור למתקני טיהור שפכים), תשתיות צמודות (תשתיות החלות בשטח התכניות עליהן חל ההסכם כגון חיבור למערכת מים/ ביוב/ ניקוז, חשמל) ותשתיות תחבורתיות (תשתיות תחבורה כגון מחלפים או עורקי תחבורה ראשיים אשר מצויות כולן או חלקן מחוץ לגבולות התכניות בהסכם ואשר תנאי הקמתן הינה תנאי לקידום התכניות). לפי אתר רשות מקרקעי ישראל, הסכמי הגג מבטיחים את שיווקן של אלפי יחידות דיור בלוח זמנים מהיר ובאיגום משאבים ממשלתי אשר יאיץ את התפתחות הערים וצמיחתן. מסגרת הסכמי הגג מייצרת ודאות תקציבית עבור הרשות המקומית בכל האמור בתשתיות ובמוסדות ציבור הנדרשות בעיר כך שבעת האכלוס יהיו אילו ערוכים לשימוש הציבור.

העקרונות העומדים בבסיס הסכמי הגג המצוינים באתר הם :

- מתן היתרי בנייה בלוח זמנים קצוב וקצר
  - לוח זמנים מדויק לשיווק ולקידום כל שלב בפרויקט
  - מתן אמצעים וגיבוי ממשלתי לרשות מקומית להקמת שכונות בנות אלפי יחידות דיור
  - קיצור דרמטי של משך פיתוח שכונות חדשות והקמתן כך ששיווק הקרקעות יהפוך תוך זמן קצר לשכונות הנהנות מתשתיות מפותחות, מוסדות חינוך, פארקים ונגישות תחבורתית.
  - מחויבות ממשלתית באמצעות תכנית עבודה משולבת של הרשות המקומית, רשות מקרקעי ישראל/ משרד הבינוי, משרד האוצר ומשרד התחבורה.
- גרובר מציינ כי הסכם הגג הוא אחת הדרכים לפתור את ניגוד העניינים בין היזם לרשות המקומית (הרשות המקומית מבקשת לדלל את הבנייה בכדי למשוך אוכלוסייה אמידה בעוד היזם מבקש לבנות בנייה רוויה על מנת להרוויח יותר מהקרקע), מכיוון שהמימון הנוסף מכסה את עלויות בניית התשתית אולם זהו אמצעי משברי. הסכמי הגג דורשים הוצאה נכבדת מראש מצד המדינה והיא תהיה מוכנה לכך רק כשמחירי הדירות יצאו מכלל שליטה והלחץ הציבורי יהיה חזק דיו. בנוסף לכך, מדובר במסגרת המתאימה לפרויקטים בקנה מידה גדול בלבד ולא עבור כמות גדולה של עסקאות קטנות בהיקפן. חוקרים אחרים טוענים כי הסכמי הגג מהווים פתרונות למשבר הדיור מצד ההיצע כיוון שהם ממליצים על בנייה חדשה



ככלי יעיל להרחבת ההיצע בטווח קצר. אולם, על מנת להתמודד עם משבר הדיור, יש להתחשב גם בהתחדשות עירונית ולתת לה מענה באמצעות תקצוב מתאים של רשויות מקומיות. ההתחדשות העירונית היא צעד חשוב בהגדלת ההיצע וכן בתכנון עירוני נכון ויעיל יותר, באמצעות ציפוף הערים הקיימות במקום בנייה חדשה בשולי הערים.<sup>47</sup>

לעומת דעות אילו הגורסות כי הסכמי הגג הם פתרון ולו חלקי למשבר הדיור, טוענת החוקרת כהן- בר כי מדובר באקט שהממשלה נוקטת מתוך בהילות וכי הסכמי הגג אינם המענה לפתרון משבר הדיור שכן הם מייצרים השקעות עצומות של המדינה בתמורה לפיתוח יתר ללא בדיקת צרכים וללא בחינת יכולת הרשויות לשאת את אותו גידול מהיר. לטענתה מדובר במהלך סותר ומכשיל שכן המדינה מפשירה כמויות גדולות מאוד של קרקעות לבניית שכונות לוויין חדשות לצד ערים הזקוקות למעשה להתחדשות עירונית מבפנים.<sup>48</sup> חוקר האחר, נמרוד בוסו מזכיר את העובדה כי הסכמי הגג משפיעים על כל שרשרת הייצור של קרקעות לבנייה- תכנון, פיתוח ושיווק. רשויות מקומיות החתומות על הסכם גג, מקדמות את התכניות למגורים הכלולות בהסכם מול מוסדות התכנון לצד רשות מקרקעי ישראל. מדובר בשינוי עצום המוביל לאישור מהיר יותר של תכניות. מנגד, עצם העובדה שתכנית למגורים מצויה בהסכם גג, אין הדבר מכתוב את אישורה מראש במוסד התכנון.<sup>49</sup>

יש חוקרים הקושרים קשר ישיר בין הסכם גג להליך התכנון בצינור כי מטרת הסכמי הגג היא לזרז את הליך התכנון של עשרות אלפי יחידות דיור באמצעות הסרת התנגדויות של הרשויות המקומיות על רקע בעיות במימון העלויות והתשתיות הנלוות. דעה נוספת נמצאת במאמרם של אקשטיין ועמיתיו למרכז הבינתחומי בהרצליה, המציינים כי הסכמי הגג ייעודם לפתור את חסם היתרי הבנייה ברשויות המקומיות ולא את חסמי התכנון ככל שישנם. אולם, כיוון שהסכמי הגג אינם מממנים את תוספת העלות השולית של כל יחידת דיור על תקציב העירייה, נותר התמריץ של הרשויות המקומיות שלא לאשר היתרי בנייה מחוץ לאותם מתחמים הכלולים בהסכם הגג. כלומר, אף על פי שיתכן שרשויות מקומיות תקיימנה את הסכם הגג, הן יכולות שלא להגדיל את כמות היתרי הבנייה בשטחן. הסכם הגג יכול ליצור לרשות המקומית תמריץ שלא לקיים את מלוא ההתחייבות על תוספת הדירות

<sup>47</sup> אקשטיין, צבי, טלקובסקי, אפרת, אבידור, דרור, גרף, דניאל, קוגוט, תמיר, רפורמות בענף הדיור, נייר מדיניות (2015) המרכז הבינתחומי הרצליה

<sup>48</sup> אסיף, שמאי, פורת, עידן, יפה, איריס, דומברובסקי, דליה, (2014), בחינת תמריצים לעידוד רשויות מקומיות לגידול ולמשיכת אוכלוסייה, המעבדה לתכנון ועיצוב עירוני- המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, הטכניון.

<sup>49</sup> בוסו, נמרוד, מתוך 10 הסכמי גג שנחתמו בין המשלה לעיריות- פחות מרבע מהקרקעות שיוקו. 15.7.2016, <https://www.themarket.com/realestate/1.3007240>

כיוון שתוספת המימון שהרשות מקבלת היא חד פעמית לעומת ההוצאה על כל משק בית חדש שמתווסף למאזן היישובי שהיא שוטפת ואינה ממומנת במלוואה על ידי תשלום הארנונה.<sup>50</sup> יוגב שרביט מביא נקודת ראייה שונה וחדשה לקשר שבין הסכם הגג למערך התכנון בטענתו שאחד השיקולים העומדים בפני רשות מקומית בעצם חתימה על הסכם הגג הוא היות רשות מקרקעי ישראל הגוף החזק ביותר הקיים כיום בתחום התכנון בישראל. הרשויות המקומיות מעדיפות לחבור לרשות מקרקעי ישראל על מנת לקדם תכניות בתחומן באופן משותף מול גופי התכנון מאשר שהדבר ייעשה על ידי רשות מקרקעי ישראל באופן עצמאי וללא הסכמתן. בעצם חבירתן והסכמתן להסכם הגג הן זכות לתקציבים רבים ולשיפור הכנסותיהם (מה שלא היה מתבצע אם היו בוחרות שלא לקדם במשותף תכניות מול מוסדות התכנון). יתרון נוסף הטמון בעצם הסכם הגג הוא שהממשלה מסכימה לתקצב תכנון וביצוע של פרויקטים שאינם בעלי זיקה ישירה לתכניות המצויות בהסכם הגג אלא בעלי תרומה לעיר כולה.<sup>51</sup>

### ג. קידום הסכמים מול רשויות מקומיות

על פי אתר האינטרנט של רשות מקרקעי ישראל, נכון לחודש אפריל 2019 נחתמו 27 הסכמי גג בין הממשלה לרשויות מקומיות בהיקף של למעלה מ- 300,000 יחידות דיור ובתוכן מודיעין, קרית ביאליק, קרית גת, ראשון לציון, הרצליה, רמלה, נתניה, אשקלון, יבנה, עפולה, אילת, אור יהודה, אופקים, באר יעקב, באר שבע, ראש העין, טירת הכרמל, בית שמש, עכו ועוד. שמאי אסיף ושותפיו למחקר מהטכניון, מציניים כי הסכמי הגג בין הממשלה לרשויות המקומיות מהווים ערוץ משלים לפעילות הועדות לתכנון מתחמים מועדפים לדיור שכן נולדו מתוך ניסיון להתגבר על חסמים של שיווק ופיתוח קרקעות בין רשות מקרקעי ישראל לרשויות באמצעות תמרוץ מימוני להוצאת היתרי בנייה ופיתוח תשתיות תחבורה, חינוך ומבני ציבור החל משלה בשיווק באופן של קדם מימון.<sup>52</sup> במאמרו של יוגב שרביט הוא כותב כי הסכמי הגג הם אמנם תוצר של כוונות טובות אך מתגלה כי חלק מהם מקדמים בינוי חסר בסיס כלכלי אשר יוביל לקריסה כלכלית ו/או תפקודית של חלק לא קטן מהרשויות שחתמו

<sup>50</sup> אקשטיין, צבי, טלובסקי, אפרת, אבידור, דרור, גרף, דניאל, קוגוט, תמיר, רפורמות בענף הדיור, נייר מדיניות (2015) המרכז הבינתחומי הרצליה

<sup>51</sup> שרביט, יוגב, איך מזהים הסכם גג טוב, מתוך המדד המוניציפלי- בלוג על כלכלה מוניציפלית, פורסם בתאריך <https://muni index.co.il/2017/06/08/thegoodroofagreement/> 8.6.2017

<sup>52</sup> אסיף, שמאי, פורת, עידן, יפה, איריס, דומברובסקי, דליה, (2014), בחינת תמריצים לעידוד רשויות מקומיות לגידול ולמשיכת אוכלוסייה, המעבדה לתכנון ועיצוב עירוני- המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, הטכניון.

עליו. לטענתנו, הסכם גג טוב הוא כזה שמעלה את כמות יחידות הדיור ברשות שלא באופן משמעותי ובתלות מלאה לנקודת המוצא הכלכלית של הרשות המקומית. בנוסף לכך, קיים קשר ישיר בין כמות יחידות הדיור בהסכם לבין כמות שטחי המסחר והתעסוקה שהוא מייצר- כל זאת לפי שלביות שהוא קובע ותוך התחשבות במיקום הגאוגרפי של הרשות המקומית (ככל שהיא קרובה יותר למרכז הארץ, כך ההצלחה במשיכת עסקים לרשות תהיה גדולה יותר.<sup>53</sup> פעולה נוספת שקידמה המועצה הייתה בעניין הקצאת קרקע לרשויות המקומיות. בהתאם למדיניות החדשה התאפשר לרשות המקומית לבצע הפקעה של קרקע, על פי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, כאילו הורשתה הוועדה המקומית בהודעה ברשומות להשתמש בסמכויות ולמלא את התפקידים של הממשלה או של היועץ המשפטי לממשלה. בהתאם לכך, מקרקעין שייעודם גנים, אצטדיוני ספורט, חינוך חובה, דת ובריאות המנוהלים ללא כוונת רווח יוקצו לרשויות מקומיות בדמי חכירה סמליים מהוונים בסך 18 ₪, לתקופה של 49 שנים.<sup>54</sup> יצוין, כי החלטת המועצה באה לאחר הנחיה מטעם קבינט הדיור אשר כלל אותה עם הנחיות נוספות שתכליתן להקל על הרשויות המקומיות ולרתום אותן להאצת הבניה בתחומן.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> שרביט, יוגב, איך מזהים הסכם גג טוב, מתוך המדד המוניציפלי- בלוג על כלכלה מוניציפלית, פורסם בתאריך <https://muni index.co.il/2017/06/08/thegoodroofagreement/> 8.6.2017

<sup>54</sup> ראה החלטות מועצת מקרקעי ישראל 1236, 1280, 1313  
<sup>55</sup> לענין זה ראה את דברי ההסבר להחלטת המועצה 1414 וכן להחלטת הממשלה דר/55, מיום 3.11.2014

## פרק חמישי: דיור בר – השגה

### א. דיור בר - השגה בישראל:

על מנת לדון לעומק במשבר הדיור יש להניח תשתית מושגית הקשורה בתחום זה ואשר תשמש להבנת המשבר והשלכותיו. המושג הראשון שיש להבין אותו בהקשר זה הוא "דיור בר השגה". לפי ההגדרות השונות שבמקורות מקצועיים ואקדמיים המונח "דיור בר השגה משמעו דיור ההולם באופן נאות את מכלול צרכיו של הפרט וההוצאות עבור הדיור, אינן פוגעות ביכולתו לספק לעצמו את צרכיו החיוניים האחרים. למשל, על פי דו"ח בנושא דיור בהישג יד (שהזמין משרד הפנים) המונח דיור בהישג יד משמעו מגורים בדירה ששטחה סביר יחסית למספר הנפשות במשק הבית של אוכלוסיית היעד ואיכותה נאותה. כלומר, המחיר מקורו אינו בסטנדרטים נמוכים של בנייה או בחשיפה למפגעים סביבתיים. מקובל למדוד את יכולת "ההשגה" (Affordability) כיכולת הכלכלית של משק הבית להשיג דיור ההולם את מכלול צרכיו, ובאופן שהוצאותיו על הדיור לא יעברו רף של 30% מהכנסתו נטו מדובר בהכנסה ששעורה עד 150% מההכנסה הממוצעת למשק בית. לעומת זאת, ככל שההוצאות על הדיור גבוהות מרף זה, הדיור נחשב לפחות בר השגה עבור אותו משק בית.<sup>56</sup> הנתונים והדיווחים מהמקורות הממשלתיים והציבוריים בישראל בשנים האחרונות מלמדים על פגיעה הולכת וגוברת ביכולתם של משקי הבית מהשכבות הסוציו-אקונומיות הבינוניות והנמוכות להשיג לעצמם דיור נאות, ברכישה או בהשכרה, וזאת בשל ההוצאות הנדרשות הגבוהות יחסית להכנסותיהם. במדינת ישראל פעולות הממשלה מתמקדות במתן סיוע לאזרחיה בדיור בעיקר בתחומים אלו:

- א. סיוע לזכאי משרד הבינוי והשיכון באמצעות הלוואות למימון רכישה, בנייה או הרחבה של דירת מגורים בשוק הפרטי. בקבוצה זו נכללים חסרי דירה הזכאים לקבל משכנתאות לפי מאפייניהם האישיים ולפי האזור המבוקש.
- ב. הקצאת דירות בשכר דירה מסובסד בשיכון הציבורי למי שהוגדר כזכאי דיור ציבורי. במקרה כזה מדובר בקבוצת אוכלוסייה המצויה במצוקה כלכלית ותפקודית שזכאותה נקבעת על בסיס קריטריונים שקבע משרד השיכון והבינוי וסיוע בשכר דירה לחסרי דירה בסכום הנקבע לפי הכנסות ועל פי מאפיינים אישיים.

<sup>56</sup> אלטרמן, רחל, אמילי סילברמן וחיים פיאלקוף (2012), דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטורי ומדיניות מקומית, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, חיפה

ג. סיוע בשכר דירה לשוכרים בשוק החופשי.

נוסף למסלולי הסיוע האמורים הפעילו משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל תכניות ממשלתיות לבניית יחידות דיור לזכאים שמחירן אמור להיות בהישג יד, אם לרכישה במסלול "מחיר למשתכן" אם להשכרה במסלול השכרה לטווח ארוך במחיר מפוקח. בהתאם לכך, נקבע כי ליחידות דיור אלו זכאים חסרי דירה שלא הייתה ברשותם דירה בעבר, העומדים בתבחינים שקבע משרד הבינוי והשיכון, סדר העדיפויות לקבלת דירה נקבע לפי רמת הניקוד שצברו הזכאים על פי קריטריונים הנוגעים למאפייניהם האישיים.

בשנות ה-90, ועוד קודם לכן, כאשר התמודדה ישראל עם קליטת גל העלייה ממדינות חבר העמים, עודדה מדינת ישראל מדיניות של בעלות על דיור באמצעות משכנתאות מסובסדות. בצד ההצלחה בכך שלא נוצרה תופעה של חסרי בית, עלו מחירי הדירות באופן ניכר והאפשרות של משקי בית מקבוצות נמוכות לרכוש דירות הלכה וקטנה<sup>57</sup>. החל משנת 2004 המדינה חדלה להעניק מענקים לרוכשי דירה וצמצמה מאד את מעורבותה בסבסוד משכנתאות ולכן משפחות רבות נאלצות ללוות כסף לרכישת דירה באמצעות משכנתא. לאור העובדה שטרם נקבעו מנגנונים יעילים על מנת להגן על הלווים מהמוסדות הפיננסיים המלווים, גדל מאד מספר המשפחות המפונות מבתיהן בכל שנה, והוא עומד על כאלף משפחות בשנה. במצב עניינים זה, כשיותר ויותר משפחות מתקשות לרכוש דירה, שוק השכירות הופך לאלטרנטיבה העיקרית. אולם, מחסור בדירות להשכרה גורם לעליות חדות ותדירות במחירי השכירות. העלייה בתעריפים גובה מחיר כבד על אוכלוסיות מוחלשות שמפנות חלק גדול מהכנסתן להוצאות הדיור על חשבון צרכים חיוניים אחרים. היעדר חוקי מגן לשוכרים והיעדר מנגנון אכיפה יעיל להפרה של חוזי שכירות, מהווים כר לפגיעה בשוכרי דירות. במסגרת המחקר מטעם משרד הפנים נעשתה סקירה השוואתית של כלי רגולציה לדיור בר השגה המיושמים בשמונה מדינות מערביות, כאשר שבע מתוכם, בעלות מערכות סוציו-אקונומיות הדומות לאלו הנהוגות במדינת ישראל. חלק מהמדינות שנסקרו הן כאלו שהפעילו תכניות לדיור בר השגה במשך שנים רבות ואחרות שהחלו להפעילן רק בעשור האחרון, על סמך לקחים שהופקו מניסיונם של אחרים ופיתחו כלים חדשים התואמים למצבן הכלכלי-חברתי.

<sup>57</sup> בן שטרית, מדיניות דיור בישראל: תמיכת הממשלה בחזקות דיור שונות, חלק ב' – סוגיות תחומיות, עמ' 315.

## ב. דיור בר – השגה השוואה בין - לאומית:

תחום הדיור בר ההשגה התפתח בארה"ב כבר במהלך שנות השבעים, כדרישה של התנועה לזכויות האזרח ומטרתו הייתה לשלב אוכלוסיות בעלי הכנסה נמוכה באזורים חזקים, בייחוד בפרברים. מתחילת המאה העשרים ואחת התרחבה מאוד הפעילות לפיתוח דיור בר השגה ארה"ב וכיום הנושא מוסדר בחקיקה בחלק גדול מהערים המרכזיות כאשר המגזר השלישי מעורב בכך במידה רבה<sup>58</sup>.

בריטניה נחשבת לאחת המדינות שנחלו הצלחה בתחום הדיור בר ההשגה באמצעות הסתייעות ביזמים פרטיים. התחום הוסדר באמצעות חקיקה מפותחת המתמקדת ביצירת "קהילות בתמהיל חברתי- כלכלי", דהיינו אכלוס אזורי מגורים בתושבים משכבות סוציו - אקונומיות מגוונות. בעשור האחרון יש שפע של חקיקה חדשה בתחום באנגליה, המתמקד ביצירת 'קהילות בתמהיל חברתי-כלכלי'<sup>59</sup>.

בקנדה, ובמיוחד הערים טורונטו וונקובר, שם מושם דגש מיוחד על שימור הדיור בהישג יד הקיים ועל הורדת מחסומים רגולטוריים<sup>60</sup>.

בהולנד פועלת מערכת מפותחת מאוד של דיור ציבורי שהיקפה כ-30% מכלל שוק הדיור במדינה. החקיקה החדשה משנת 2008 קושרת בין תכנון השימוש הנעשה בקרקע ובין ייצור יחידות של דיור בר השגה<sup>61</sup>.

באירלנד החקיקה החדשה משנת 2000 מחייבת הקצאה של 20% מכל הקרקע המיועדת למגורים עבור דיור בר השגה<sup>62</sup>.

בספרד, קיימת חקיקה מרחיקת לכת משנת 2001 מחייבת הכללה של בין 30%-75% של דיור בר השגה בכל בנייה חדשה.

צרפת הנהיגה שיטה ייחודית שפותחה ב-2006 לשם 'פיזור' דיור בר השגה באופן שווה בכל אזור ואזור.

בגרמניה, בה אין עדיין חקיקה ראשית לדיור בר השגה, אך קיימות בערים שונות תכונות ניסיוניות, כשמינכן נחשבת המתקדמת מבניהן<sup>63</sup>.

<sup>58</sup> מבקר המדינה (2015), דו"ח ביקורת על משבר הדיור, אוזר בתאריך 1/5/2019 מתוך : <https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/279.aspx>

<sup>59</sup> שם

<sup>60</sup> שם

<sup>61</sup> שם

<sup>62</sup> שם

<sup>63</sup> כלים של תכנון סטטוטרי ומדיניות מקומית להרחבת היצע של דיור בהישג יד, 12-13

בתשובתו מינואר 2014 ציין מנהל התכנון כי המחקר האמור "מהווה את אחד מנדבכי הידע המרכזיים בישראל בנושא" הוא הוסיף כי "במהלך ביצוע המחקר הפך דיור בר השגה לנושא מרכזי בשיח ציבורי.... אין ספק, שפרסום דו"ח המחקר נתן ועדיין נותן שירות לציבור ומסייע לשיח הציבורי בין כל העוסקים במלאכה.<sup>64</sup>

באפריל 2014 פורסם תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה הכולל במסגרת התוספת השישית הוראות לעניין "דיור בהישג יד" המוגדר שם כדיור להשכרה לטווח ארוך. על פי התיקון, השכרה לטווח ארוך היא השכרה של יחידות דיור לתקופה כוללת שלא תפחת מעשר שנים, באופן שלפחות חצי מיחידות הדיור באותו בניין יהיו מיועדות להשכרה.<sup>65</sup>

### ג. הדיור הציבורי:

עוד מושג מפתח שיש לדון בו טרם נעבור לעסוק במשבר הדיור הוא המושג "דיור ציבורי". הדיור הציבורי הוא מאגר דירות להשכרה בבעלות ציבורית. דמי השכירות בדיור הציבורי אינם נקבעים באמצעות מנגנון של היצע וביקוש, כנהוג בשוק הפרטי, אלא לפי אמות מידה חברתיות. מדובר בדיירים הזכאים לדיור ציבורי ושכר הדירה שלהם נקבע לפי שיקולים סוציאליים. זאת צורת הסיוע הוותיקה בעולם, כאשר תור הזהב שלה היה בתקופה שלאחר תום מלחמת העולם השנייה, שהן באירופה והן בארצות הברית בנו הממשלות מלאי גדול של דירות עבור דיירי הדיור הציבורי.<sup>66</sup> דורון צברי מגדיר את הדיור הציבורי כמדיניות דיור שמטרתה לספק קורת גג לאנשים שאינם יכולים לקנות או לשכור דירה בשוק החופשי: משפחות או אימהות חד הוריות עניות, אנשים חולים, משותקים, או נכים ועולים חדשים מארצות מצוקה. צברי מציין כי בישראל אין חוק יסוד המכיר בזכות לדיור או לקורת גג כזכות בסיסית. אף שישראל חתומה על אמנות בינלאומיות, המגדירות דיור נאות כזכות בסיסית, ואגף גם שבית המשפט העליון קבע שזוהי זכות בסיסית, אין בישראל חוק יסוד המעגן את הזכות לדיור כזכות בסיסית של אזרחי המדינה.<sup>67</sup>

מאז הקמתה בנתה המדינה מאות אלפי יחידות דיור שיועדו להשכרה דירות אלה נבנו כפתרון למצוקת הדיור של העולים חסרי הכל שהגיעו למדינה. בסוף שנות השישים התקרב מספר היחידות בדיור הציבורי למעלה מ- 200,000 יחידות דיור

<sup>64</sup> דו"ח מבקר המדינה 244

<sup>65</sup> ביום 18 במרץ 2014, אישרה מליאת הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה התיקון לחוק נכנס לתוקף באופן הדרגתי החל מיום 1 באוגוסט 2014

<sup>66</sup> בן שטרית 21

<sup>67</sup> צברי, דורון. מפת הדרכים של הדיור הציבורי, ביטחון סוציאלי, יולי 2014, מס' 94, 135-148

המהווים כ – 23% ממלאי הדירות שהיו אז במדינה.<sup>68</sup> הדיור בבעלות המדינה שהושכר במחיר מסובסד לאוכלוסיות העומדות בתנאי הזכאות, ושהיה בעבר מודל הסיוע המרכזי בתחום הדיור לאוכלוסייה מעוטת אמצעים ולקליטת מהגרים, הולך ומתחסל. לאורך כל השנים נעשו מאמצים למכור את הדירות שנבנו ביזמה ציבורית לדייריהן ואכן מלא הדיור הציבורי הלך והצטמצם. במאמרו, קובע דורון צברי כי נכון לשנת 2014, נותרו בישראל נכון כ- 60,000 דירות לדיור ציבורי כשהצורך האמיתי עומד על כ- 350,000. מלבד מצב הדירות, המצוי כמוזנח ביותר, העדיף משרד השיכון לאורך השנים מדיניות של סיוע בשכר דירה למשפחות הנחשלות על פני הקמת מאגר דיור ציבורי בהיקף רחב על מנת לתת מענה למשפחות אילו. המתנגדים למדיניות זו טוענים כי מתן סיוע בשכר דירה למשפחה ענייה, כשמצב חשבונות הבנק שלה מעוקל והיא מצויה בקשיים כלכליים משמעותיים, אינו מסייע לה לשכור דירה בשוק החופשי ובמחירי השוק הגבוהים.<sup>69</sup>

בשנת 1949 הוקמה חברת עמידר ובהמשך (בשנת 1972) נוספה אליה חברת עמיגור, חברת בת של הסוכנות היהודית. עד שנת 1990 ניהלו חברות אלו כ-95% מכלל של כ-150,000 הדירות שבבעלות המדינה. כ-5% נוספים של דירות בבעלות המדינה נוהלו על ידי חברות ממשלתיות קטנות דוגמת שקמונה בחיפה וחלד במרכז. כבר בעשור הראשון להקמת המדינה היתה כוונה למכור את הדירות שנבנו במסגרת הבנייה הציבורית למשתכנים. הדירות אשר נשאר בבעלות המדינה היו הדירות שהיה קשה למכור אותן, בעיקר בשל מיקומן הנחות בעירות פיתוח או בשכונות עירוניות שנתפסו כבעייתיות ואשר סבלו מדימוי עצמי נמוך. דירות אלה אוכלסו בזכאים על פי ההנחיות של ועדות אכלוס ציבוריות ולדייריהן ניתנה חזקה שהיא בפועל לכל ימי חייהם.<sup>70</sup> גובה שכר הדירה שמשלם דייר השיכון הציבורי תלוי במצבו הכלכלי ונקבע על ידי וועדה המכונה "מרכז הנחות בשכר הדירה". משרד הבינוי והשיכון מסבסד את הדירות של השיכון הציבורי.<sup>71</sup> בשנות התשעים גברו הלחצים מצדן של שדולות חברתיות להפריט את הדיור הציבורי ולחוקק חוק המאפשר לדיירי הדיור הציבורי לרכוש את דירת מגוריהן הנחות ניכרות. ההנחה הייתה שבחוק כזה יהיה ניתן לתקן את העיוות ההיסטורי שנגרם לאוכלוסיות מוחלשות, על רקע הסדר הקרקעות שגיבשה המדינה עם המגזר החקלאי.<sup>72</sup>

<sup>68</sup> ורצברגר, 2007

<sup>69</sup> צברי, דורון. מפת הדרכים של הדיור הציבורי, ביטחון סוציאלי, יולי 2014, מס' 94, 135-148

<sup>70</sup> כרמון, נ., **מדיניות השיכון של ישראל – חמישים השנים הראשונות**, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון- מכון טכנולוגי לישראל (1998).

<sup>71</sup> משב"ש מסבסד את שכר הדירה בהתאם לנהליו ומסבסד את מכירתם לדייריו, דיירי השיכון הציבורי, על פי חוק: זכויות הדייר בדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ח - 1999

<sup>72</sup> זיו 2005, ורצברגר 2007



ההכרה בצבירה של זכויות רכוש על ידי המשתכנים באה לידי ביטוי במס' מישורים: 73

1) זכאות לרכישת הדירה בתנאים מסוימים – מטרת **חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998**<sup>74</sup> הייתה לעודד את דיירי הדיור הציבורי, הנמצאים בתחתית הדירוג החברתי – כלכלי, לרכוש את הדירות שבהם הם מתגוררים ולהפוך לראשונה בחייהם לבעלי רכוש. על פי החוק, דייר המתגורר בדירה למעלה מ-5 שנים זכאי לרכוש את הדירה בהנחה. החוק מגדיר את שיעור ההנחה בהתאם למספר שנות המגורים. האפשרות לקנות את הדירה בהנחה ניכרת אינה תלויה במצב הכלכלי של המשתכנים ובמחיר הדירה.

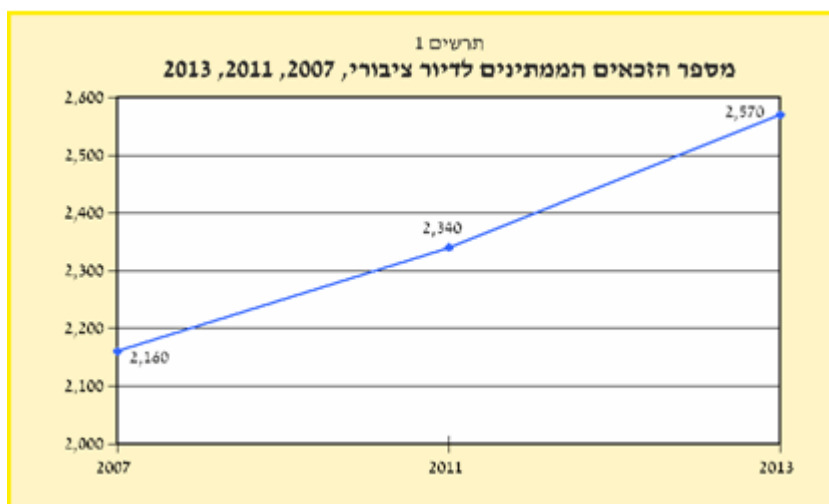
2) זכויות הורשה – על פי החוק הזכאות להמשך מגורים בדיור הציבורי מועברת לקרובים מדרגה ראשונה.

תוכנית ממשלתית שונות כגון: "הבית שלי" אפשרה לדיירי הדיור הציבורי לרכוש את הדירה בהנחה של 75%. בנוסף, בהתאם למבצע "קנה ביתך", כל מי שהתגורר בביתו 12 שנים, היה זכאי לרכוש את דירה בהנחה של 3% לכל שנת מגורים. בהתאם לדיווח של משרד השיכון והבינוי, במסגרת מבצעים אלו נרכשו בין התאריכים: 2/2000 - 10/2002 סדר גודל של 16,766 דירות, דבר שגרם לכך שמלאי הדירות הציבוריות הלך וירד<sup>75</sup>.

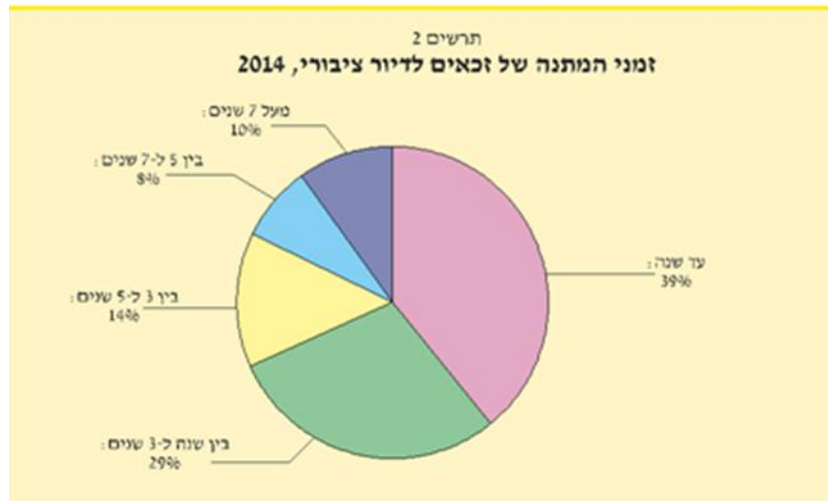
בשנת 1999 הוקפא החוק על ידי ראש הממשלה ושר האוצר בנימין נתניהו ולא נכנס לתוקף. יחד עם זאת, ממשלת ישראל, באמצעות משרד השיכון מכרו דירות שנעשה בהן שימוש כדיור ציבורי למשתכנים בהם בסך של 2.7 מליארד ₪. מדו"ח מבקר המדינה (2015) ניתן להבין כי אף לא שקל מסכום זה הושקע ברכישת דיור ציבורי חדש והגדלת מלאי הדיור הציבורי.

<sup>73</sup> בן שטרית ג. **מדיניות דיור בישראל**, ירושלים, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, (2003) בעמ' 16.  
<sup>74</sup> **חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998** - פורסם ס"ח תשנ"ט מס' 1689 מיום 29.10.1998 עמ' 2 (ה"ח תשנ"ח מס' 2702 עמ' 306).  
<sup>75</sup> בן שטרית ג. **מדיניות דיור בישראל**, ירושלים, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, (2003) בעמ' 17.

מבצעי המכירות והתדלדלות במספר הדירות בדיור הציבורי גרמו לעלייה במספר הזכאים הממתינים לדיור ציבורי כפי שניתן להבחין בלוח אשר פורסם בדו"ח מבקר המדינה אשר עסק בנושא :



בלוח נוסף אשר פורסם בדו"ח, מצויינים זמני ההמתנה של זכאי הדיור הציבורי לדירה. מהלוחות עולה כי בשנת 2014 היה זמן המתנה הממוצע של זכאי משרד הבינוי לקבלת דירה בדיור ציבורי כ- 2.7 שנים, כלל זכאי המשרד עמד בשנה זו על 2,570. כ- 856 זכאים ממתינים יותר משלוש שנים, כ- 250 ממתינים יותר משבע שנים. כפי שצויין בדוח, במציאות כזו אולי ניטעת בזכאים תקווה למימוש זכאותם אולם לנוכח היעדר מלאי דירות זמינות אין לתקווה זו כל תוחלת ממשית. לאי מימוש הזכאות לדיור ציבורי בעקבות המתנה ארוכה והיעדר מלאי, השפעות אחרות כגון חברתיות ונפשות על הזכאים בהגבירן את תחושת המרמור והתסכול של הזכאים.



בעוד המדינה ממשיכה למכור את דירות הדיור הציבורי לדיירים היא חדלה לבנות יחידות דיור ציבורי חדשות. במקום מודל הסיוע של הדיור הציבורי עברה המדינה למודל של תשלום חלק משכר הדירה בשוק הפרטי, אולם לא נלקחו בחשבון ההשפעות השליליות כגון עליות מחירי השכירות. יתירה מכך, הסיוע אינו מעוגן בחוק ומשתנה לעיתים קרובות.

בתחילת שנת 2011 היו ברשות הדיור הציבורי כ- 75,500 דירות: 63,500 בשיכון רגיל, ו- 12,000 יחידות בבתי דיור מוגן לקשיש. נוסף על אלה מקצה משרד הקליטה באמצעות חברת "עמידר" כ- 11,600 יחידות דיור לעולים. האומדן הוא ש- 3.3% מכלל משקי הבית בישראל מתגוררים בדיור הציבורי. כאמור, מלאי הדיור הציבורי הולך ומתדלדל עקב מכירת יחידות הדיור הציבוריות. המחסור בדירות הביא להקשחת התבחינים לזכאות שקובע משרד הבינוי והשיכון. כך לדוגמא, התנאי לזכאות של משפחות, לרבות משפחות חד- הוריות, הוא שלושה ילדים לפחות. הדיור הציבורי מיועד אמנם לקבוצות האוכלוסייה המוחלשות ביותר, שאין ביכולתן לרכוש או לשכור דירה בשוק החופשי, אך גם עמידה בתבחינים המעידים על מצוקה כלכלית גדולה אינה מבטיחה כניסה לדיור הציבורי, שכן מלאי הדירות הפנויות מצמוצם ביותר. אמנם בחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט – 1998 אשר נועד לספק לדיירי הדיור הציבורי הזדמנות להפוך לבעלי רכוש, נקבע (בסעיף 10 לחוק) כי ההכנסות ממכירת הדירות הציבוריות יופקדו ב"קרן הדיור הציבורי" וישמשו למימון רכישת דירות עבור האוכלוסייה הנזקקת. אולם מנתוני משרד הבינוי והשיכון עולה כי בפועל, הועברו רק כ- 60% מההכנסות ואלה שימשו למימון מיזמים שאינם משרתים דווקא את השכבות החלשות. בנוסף, אם גם נביא בחשבון כי התמורה ששלמו הדיירים עבור הנכס לאחר ההנחות המפליגות שקבלו מכח מעמדם, נגלה כי מדובר בסכומים זעומים המהווים כ"טיפה בים".

#### ד. שוק השכירות בישראל

מדינת ישראל חסרה שוק שכירות ממוסד כפי שקיים ברבות מהמדינות המפותחות. בהשוואה למדינות ה-OECD גבוה שיעור הגרים בדירה שבבעלותם (68% בישראל לעומת 63% הממוצע במדינות ה-OECD). בנוסף אופי שוק ההשכרה במדינות אלו שונה מהותית מהשוק הישראלי<sup>76</sup>. ברוב מדינות ה-OECD קיימים פיקוח והסדרה של שכר הדירה ומשך זמן השכירות. השוק גם מתאפיין בהשכרת דירות בבניינים המיועדים להשכרה באופן בלעדי ומנוהלות על ידי חברות שזה עיסוקן הבלעדי. בישראל מדובר בהשכרת דירות לתקופה קצרה על ידי בעלי דירות בבתים שחלק גדול מהדירות בבניין מאוכלסות על ידי בעליהן. מאז שנות השישים המוקדמות (בעת כהונתו של יוסף אלמוגי כשר השיכון) נעשו שורה של ניסיונות לגייס יזמים מחו"ל שיבנו בתי דירות להשכרה. בכל המקרים דרשו היזמים הטבות מפליגות בייחוד על ידי קבלת הקרקע במחיר מוזל. הניסיונות לפתח שוק תחרותי בדומה לוק המשרדים נכשל.

החלטות הממשלה בנושא השכרה לטווח ארוך שהתקבלו לפני 2013: בעקבות העלייה הניכרת במחירי הדיור התקבלה החלטת הממשלה 2982 ולפיה יוטל על שרי השיכון והאוצר, בשיתוף עם משרדי ממשלה הנוגעים בדבר, לגבש מתכונות חדשות לשיווק תכניות בניה למגורים ובכלל זה לגבש מתכונת לשיווק קרקע המיועדת לבנייה להשכרה. בהמשך להחלטה זו הציג ראש הממשלה מצגת שכותרתה: "דיור בהישג יד – הטבות לזוגות צעירים, סטודנטים, חיילים משוחררים וחסרי דיור" שעסקה בין היתר בייזום של בניית אלפי יחידות דיור לשכירות מוזלת ארוכת טווח. יודגש כי דיור בהשכרה לטווח ארוך הוא אחד המודלים ליישום דיור בר השגה. שוק השכירות הוא חלופה למגורים למי שאינו מסוגל או מעוניין לרכוש דירה או להתגורר בדירה בבעלותו. על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2012 כ- 610,000 המהווים כ- 27% מכלל משקי הבית גרו בדירות שכורות. רובם, כ- 357,000 שהם כ- 58% ממשקי הבית, השתייכו לארבעת העשירונים הנמוכים בדירוג גובה ההכנסה החודשית. עם אוכלוסייה זו נמנים עולים חדשים, זוגות צעירים, סטודנטים ומשפחות חד-הוריות. רק 74,000 מכלל הדירות בשכירות הן בבעלות המדינה ודייריהן משתייכים לשכבות אוכלוסייה חלשות הזכאיות לדיור ציבורי. יתר הדירות, יותר מ- 530,000 הן

<sup>76</sup> שוק השכירות בישראל מתאפיין ברובו בבעלי בית פרטיים, בשונה ברוב מדינות העולם

בבעלות פרטית של משקיעים. לפי נתוני אגף תקציבים במשרד האוצר, התשואה הממוצעת המתקבלת בשוק השכירות הפרטית היא 3%-5% במרכז הארץ ו-7% -5% בפריפריה. נוסף לדירות שהמדינה משכירה לזכאי הדיור הציבורי, הממשלה מסייעת לכ - 139,000 משקי בית באמצעות משרד הבינוי והשיכון ומממנת, בצורה חלקית, את שכר הדירה שלהם, בהיקף כולל של כ-1.5 מיליארד ש"ח. לכן הממשלה היא אחד הגורמים המשפיעים על שוק הדיור מכח היותה הגוף המסבסד את שכר הדירה בשוק השכירות הפרטי. מנתוני הלמ"ס עולה כי בשנים 2008-2013 חלה עליה של כ - 50% בשכר הדירה (עליה ראלית של 30%) בעוד באותו הפרק זמן ירד באופן ריאלי השכר הממוצע לעובד שכיר ב 1.1%. שני התהליכים האלו גרמו לפגיעה בשוכרי הדירות והכבידו עליהם את נטל הוצאות הדיור. הנתונים מלמדים שבפרק הזמן האמורה חלקו של שכר דירה ממוצע מתוך השכר החודשי הממוצע של משרת שכיר עלה משיעור של כ - 29% לכ - 38%. משנת 2007 המדינה מעודדת את הרחבתו של היקף שוק הדירות להשכרה לטווח ארוך הנמצאות על קרקעות המדינה.<sup>77</sup> מאז קיבלו הממשלה ומועצת מקרקעי ישראל החלטות נוספות בעניין זה. אמנם בחוק הועדות לתכנון מתחמים מועדפים לדיור קיימת הוראה הקובעת כי 15% מכלל הדירות המשוקות בתכניותיו יהיו מיועדות להשכרה לטווח ארוך, כאשר מחציתן יהיו תחת פיקוח ובשכר דירה מופחת.<sup>78</sup> ואולם מבלי למעט בחשיבות ההחלטה ובתרומתה לשוק השכירות עדיין חובה עלינו להתחשב בלוחות הזמנים של מיזמי תכניות הממשלה ובראשן תכנית "מחיר למשתכן". מדובר בתהליך שאורך, ממועד קביעת הזוכה ועד למסירת המפתח, לפחות 48 חדשים. בנוסף, מכרזים רבים הם לקרקעות באזורים ובישובים בהם הביקוש לשכירות אינו גבוה, בעוד שבערים המבוקשות המצב הפוך. המשמעות היא שמדובר בתהליך שאת ניצניו נוכל לראות רק בפרק זמן המוערך בארבע שנים. כפי שאפשר לראות בלוח מפקד האוכלוסין משנת 2012 המבחין בין שתי חזקות עיקריות:

<sup>77</sup> ראה החלטת מועצה 1106 מחודש מאי 2007 הקובעת כי ממ"י ומשרד הבינוי והשיכון לשווק קרקעות המיועדות להשכרה

<sup>78</sup> (תיקון מס' 5) תשע"ח-2018

(א) התכנית תכלול הוראה שלפיה הוראות התוספת השישית לחוק התכנון לעניין השכרה לטווח ארוך יחולו על 15% מכלל יחידות הדיור במקרקעין האחרים שנקבעו בתכנית או על שיעור גבוה יותר שקבעה לעניין זה הממשלה או ועדת השרים שמינתה לעניין זה, בצו לפי סעיף 3(א)(4);

(תיקון מס' 5) תשע"ח-2018

(ב) התכנית תכלול הוראה שלפיה מחצית מיחידות הדיור שנקבעה לגביהן בתכנית הוראה כאמור בפסקת משנה (א) או שיעור גבוה מכך, ככל שנקבע בצו כאמור באותה פסקה, יהיו יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת; על יחידות דיור כאמור בפסקה זו יחולו הוראות התוספת השישית לחוק התכנון לעניין השכרה במחיר מופחת;

א. דיור בבעלות

ב. דיור בשכירות.

אלא שהבחנה זו אינה מביאה בחשבון משתנה מרכזי בתחום הדיור המכונה: יציבות חזקת המגורים. אמנם כ- 66% ממשקי הבית בישראל גרים בדירה שבבעלותם (כזכור, אחוז הגבוה מממוצע מדינות ה-OECD), אולם הגדרת הבעלות היא רחבה מדי ואינה מאפשרת לאבחן מצוקה בקרב אותם אלה שרכשו דירות בשיעור מימון גבוה. מידת יציבותו חשובה לאבחנה בין משקי בית שהם בעליה המלאים של הדירה ובין בעלים שדירתם ממושכנת. כמו כן, לפי ממצאי המפקד למעלה מ-6.5% ממשקי הבית מתגוררים בשכירות<sup>79</sup>. ניתן לסווג את שוק השכירות לשלושה סיווגים:

#### א. משקי בית המתגוררים בשכירות פרטית לפי מחיר השוק

בישראל, בניגוד למדינות אחרות בעולם, לא התפתח ענף של חברות המחזיקות מלאי גדול של יחידות דיור להשכרה. שוק השכירות מצומצם יחסית ומפעיליו הם בדרך כלל משקי בית שברשותם דירה להשכרה ובדרך כלל אין זה עיסוקם המרכזי בספרות המקצועית נהוג לכנות חזקה זו בשם petty landlords (בעלי בית זעירים).<sup>80</sup>

בישראל נהוג שחווה השכירות נחתם לשנה ולעתים הוא כולל אופציה להארכה לשנה נוספת. מכאן שחזקת מגורים זו מתאפיינת בארעיות וברוב המקרים למשקי בית השוכרים דירה בשוק הפרטי אין ביטחון בהמשך מגוריהם בנכס לטווח ארוך יותר.

#### ב. משקי בית המתגוררים בשכירות פרטית וזכאים למענקים לסבסוד

משקי בית אלו שוכרים דירות בשוק הפרטי, אך מקבלים סיוע ממשלתי בתשלום שכר הדירה לפי שיקולים סוציאליים. כאמור, בשנת 2011 נאמד מספרם של משקי בית אלו ב-139,000, כלומר היקפה של חזקה זו גדול כמעט כפליים מהיקפה של חזקת הדיור הציבורי (אשר נאמדים בכ-6% ממשקי הבית בישראל). אף שבעשור האחרון צומצם שיעורם של מקבלי המענק בשליש. נוצר איפה מצב בו משקי הבית המוחלשים הזכאים לסיוע בדמי השכירות חווים חוסר ביטחון רב. מצד אחד, הם תלויים בבעלי הבית שיש בכוחם לפנות אותם, ומצד שני, הם נעשים תלויים

<sup>79</sup> הנתונים אינם מתייחסים לחזקת "דמי מפתח" שעדיין קיימת בשוק הדיור, אם כי בשיעור נמוך.  
<sup>80</sup> ורצברגר, א., ולנצ'ר א., (2002). **האם יש עתיד לשכירות הפרטית בישראל?**, **תל אביב**: בית הספר למדיניות וממשל, אוניברסיטת תל אביב

בהחלטות פוליטיות המשתנות לפרקים, בדבר גובה הסיוע הממשלתי שהם זכאים לו והקריטריונים לזכאות לסיוע.

### ג. משקי בית המתגוררים בשכירות סוציאלית

מדובר בדיירים הזכאים לדיור ציבורי כאשר שיעור שכר הדירה שלהם נקבע לפי שיקולים סוציאליים, כאשר מלאי הדירות בדיור הציבורי הולך ומידלדל עקב מכירת יחידות הדיור. מנתונים שפרסם משרד הבינוי והשיכון, עולה כי בשנת 2014 נרכשו 6 דירות בלבד לדיור הציבורי, בשנת 2015 נרכשו 270 דירות, בשנת 2016 נרכשו 625 דירות ובשנת 2017 נרכשו 411 דירות. מאידך, בין השנים 2013 ועד מחצית 2017 נמכרו לדיירים 6,200 דירות, כך שתור הממתינים לדיור ציבורי גדל בשיעור של 21%.<sup>81</sup>

לסיכום המגמות במבנה השוק ובמאפייניו בעשור האחרון, שיעור משקי הבית המתגוררים בדירה שבבעלותם פחת באופן ניכר. בהקשר זה, אבקש להעיר, כי יש להביא בחשבון שבקרב המתגוררים בדירות שבבעלותם אין בידינו נתונים על שיעור מחזיקי הלוואות המשכנתה. חלקם של משקי בית החיים בשכירות עומד על כ- 50% משוק הדיור וכשליש מהם מקבלים סיוע ממשלתי, אם באמצעות הדיור הציבורי ואם באמצעות מענקי סיוע בשכר דירה. מספר משקי הבית המקבלים מענקים, גבוה פי שניים ממספר משקי הבית המתגוררים בדיור הציבורי.<sup>82</sup>

<sup>81</sup> דו"ח רכישת דירות לדיור הציבורי, שנת 2017, משרד השיכון  
<sup>82</sup> נמרוד בוסו, תור הממתינים לדיור ציבורי גדל ב-21% בשנה החולפת, 17.7.2017.

### **פרק שישי: מינוף משבר הדיור להשגת מטרות לאומיות**

הדילמה למי לעזור, את מי לבכר ובמה להתמקד, משותפת לתחומים נוספים וחשובים בחברה, דוגמת בריאות, חינוך, רווחה ועוד. הדיון בשאלות מסוג זה, הוא בראש ובראשונה, דיון ערכי ומוסרי ובשל כך, הוא אינו מחייב תשובה ברורה וחד-משמעית. בפרקים הקודמים התמקדתי במדיניות הממשלה וטיפול בסוגיית הדיור ובצעדים שנקטו הרשויות המקומיות. ניתן לזהות כי את עיקר מרצה הפנתה הממשלה לשורה של החלטות, צעדים ומאמצים שתכליתם התמקדה בהגדלת ההיצע. תכנית הדגל שהובילו שרי האוצר, כוונה בעיקר לחלק מסוים באוכלוסייה (צעירים חסרי דירה) והתמקדה בבניה רוויה באמצעות הקמת שכונות חדשות, רובן ככולן, צמודות דופן לערים. המשמעות, בעיקר החברתית, של מהלכי הממשלה, הייתה, למצער, פחות קשב ומתן מענה מצומצם ביותר, אם בכלל, לאוכלוסיות נוספות אשר בהעדר יד ממשלתית מכוונת, מרעות את מצבן, לעיתים בצורה קיצונית, וכתוצאה מכך, תורמות בעל כורחן, להרחבת והעמקת הפערים בחברה הישראלית. מחובתי להדגיש כי איני טוען שהממשלה לא עשתה, לא פעלה ולא קדמה פעולות תכליתיות למגזרים אלו. להבנתי, המהלכים שנגזרו מתהליכים שחלקם "חיצוניים" לסוגיית הדיור, השפיעו לרעה ולעיתים אף פגעו פגיעה (כלכלית וחברתית) באוכלוסיות מוחלשות. יאמר מיד ובקול ברור, הצעותיי להלן, אינן עומדות בסתירה למהלכי הממשלה, אינני קורא לביטול החלטות קיימות, אלא מציע מספר פעולות משלימות שכל תכליתן להתמודד עם תופעות חברתיות קיימות, אשר בלהט העשייה, נדמה כי נפקד מקומן.



הממשלה משקיעה בשנים האחרונות סכומי כסף גדולים מאוד בכל הקשור לשווק ופיתוח קרקעות המיועדות לבניה למגורים ולתעסוקה. לאחרונה נשמעה טענה, במסגרת ביקורת מצד גורמים שונים, על תכנית מחיר למשתכן, כי המדינה הפסידה למעלה מ - 5 מיליארד שקלים, כתוצאה מסבסוד הקרקע במכרזי מחיר למשתכן. מנהל רשות מקרקעי ישראל, בהתייחסו לטענה, הצהיר, כי המדינה מוכנה לקבל פחות הכנסות כדי לפתור משבר חברתי עמוק.<sup>83</sup> אם אכן כך הם פני הדברים, הרי שיש בידנו הזדמנות של ממש להציע מהלכים נוספים לטיפול ולתיקון. בחלק זה של העבודה, אני מבקש להצביע על אוכלוסיות מוחלשות בחברה הישראלית אשר מתמודדות עם קשיי היומיום, מאותגרות בהבטחת הכנסה וחלקם אף במציאת מקור הכנסה. לרובן, מרכיב הדיור, מסך הכנסותיהם הנמוכות, האמיר במהלך השנים ונדמה כי משבר הדיור היכה בהם מכה אנושה. הפתרונות שהציעה הממשלה במהלך השנים האחרונות התמקדו רובם ככולם בהגדלת היצע מתוך מחשבה שהדבר יביא להורדת מחירי הדיור. בפעולותיה הנמרצות והממוקדות נראה כי הממשלה שכחה את אותן האוכלוסיות ולא הפנימה את השפעות המשבר על יכולתן להתמודד עם המציאות החדשה. בנוסף, מדיניות הממשלה העירה מרבצה את סוגיית הצדק החלוקתי, אשר העסיק את החברה הישראלית בעבר. בהקשר זה אחזור ואדגיש כי תכנית מחיר למשתכן כוונה לפלח אוכלוסייה רחב ביותר - צעירים חסרי דיור, ובכך החמיצה את ההזדמנות לתרום לעקרון הצדק החלוקתי ואף פגעה בו שכן היא לא הבחינה בין צעירים בעלי יכולת כלכלית לבין צעירים חסרי אמצעים. בהינתן היצע מוגבל ממילא של דירות ששוקו במסגרת הגרלות מחיר למשתכן הרי שבמבחן התוצאה התכנית סייעה דווקא לאלו שאינם זקוקים לסיוע המדינתי.

אומנם, קביעת תבחין רחב וברור מסייעת בפישוט ההליכים וזאת להבדיל מהבירוקרטיה ומהתבחינים הרבים שהיוו חלק בלתי נפרד מתכנית מחיר למשתכן שהיתה נהוגה בעבר. יחד עם זאת, הקלה תהליכית אינה יכולה להוות הצדקה לעיוותים בחלוקת המשאבים הציבוריים.

פעולות הממשלה במסגרת מאמציה להתמודד עם משבר הדיור, מחייבות דיון גם בשאלת התכנון וחלוקה מושכלת של קרקעות המדינה בשטחים הפתוחים.

עוד לפני הדיון ביוזמות למינוף משבר הדיור יש לומר כי בראש ובראשונה על הממשלה לעגן בחקיקה את הזכות לדיור הציבורי. המדינה צריכה לקבוע תבחינים לזכאות, מי הוא הזכאי להקרא "דייר ציבורי". המדינה צריכה לבצע דפירנצציה בין

---

<sup>83</sup> גלובס, 18-19 במארס 2019

הזכאים ולהבחין בין האוכלוסיות השונות. כך לדוגמא, לא ניתן להכיל את אותו תבחין של מספר ילדים מינימלי על משפחה ועל חד - הורית.

הממשלה צריכה לאפיין את רמת האחזקה והאבזור הניתן לדיירי הדיור הציברי ולקבוע מנגנונים לפיקוח על החברות המנהלות.

במקביל על הממשלה לפעול בתקיפות, באמצעות החברות המנהלות, לפינויים של כל מי ששופר מצבו ואינו עוד בבחינת "דייר ציבורי".

#### א. תיקון ראשון: חיזוק הפריפריה

התנועה הציונית השכילה להבין, כבר בראשית ימיה, את חשיבות פיזור האוכלוסין בתחילה כאמצעי לקביעת גבולות המדינה ובהמשך לצורך ביצורם ושמירתם. בשנים הראשונות לקיומה, הפנתה המדינה מהגרים רבים לאזורי הספר מתוך שיקולים לאומיים אסטרטגיים של פיזור אוכלוסייה וביסוס שליטת המדינה באזורית שבהם היתה האוכלוסייה היהודית דלילה. פיזור האוכלוסייה לאזורי הספר התבסס על תפיסה של תכנון מרכזי שביטויה הבולט היה תכנית שרון (1951).<sup>84</sup> תכנית זו, שהתוותה לראשונה תכנון כולל למדינת ישראל, כרכה תכנון התיישבותי משקי עם התפתחות כלכלה לאומית, קליטת עלייה ומשימות ביטחוניות. התכנית ביקשה לממש את מדיניות פיזור האוכלוסייה באמצעות יצירת מערך היררכי של ישובים שמבוסס על ערים בינוניות בפריפריה שהיו אמורות להוות מוקד לישובים החקלאיים שסביבן. ואכן, בשנות ה-50 וה-60 הוקמו מאות יישובים וכ-30 ערים ועיירות פיתוח מקריית שמונה ועד אילת. אולם העולים שנשלחו לאזורי הספר, רובם הגדול יוצאי צפון אפריקה, נותרו רחוקים ממקורות התעסוקה, ממוקדי התרבות וממוקדי ההשכלה. אוכלוסיות חזקות סרבו להתיישב באזורים אילו או מיהרו לעזוב אותם. האוכלוסיות שנשארו, נקלעו למעגל של העדר תעסוקה, מחסור כלכלי ומחסור חברתי. אז גם הופיע לראשונה המושג 'פריפריה' אשר ביטא את שוליותו של המקום, לא רק בשל הריחוק הגאוגרפי, אלא גם בשל האפיונים הכלכליים והחברתיים. היעד של פיזור האוכלוסייה, היה ונשאר כיעד מרכזי של ממשלות ישראל. הממשלה עודדה

<sup>84</sup> תוכנית שרון (או בשמה הרשמי: תכנון פיסי בישראל) הייתה תוכנית האב הארצית הראשונה של מדינת ישראל. התוכנית פורסמה בשנת 1951 על ידי האדריכל אריה שרון עמד באותה עת בראש אגף התכנון במשרד ראש הממשלה, שהכין את התוכנית. העקרונות עליהם התבססה התוכנית היו פיזור האוכלוסייה בנגב והגליל ויצירת רשת היררכית של יישובים, עיירות וערים. התוכנית חילקה את המדינה ל-24 מרחבי תכנון, כאשר כל נפה תוכנה כאזור גאוגרפי - כלכלי ובה יישובים/עירוניים שימשו כמרכז לסביבה הכפרית וביחד ייצרו יחידה מושלמת מבחינה חברתית וכלכלית

ועדין מעודדת מגורים בצפון הארץ ובדרומה<sup>85</sup>. על מנת להשיג מטרה זו השתמשו ממשלות ישראל במספר כלים ובתוכם: הטבות מס, סיוע בדיוור, עידוד הקמת מפעלים, שכר גבוה יותר למורים ועוד. תכנית המתאר הארצית (להלן "התכנית מתאר ארצית") היא הכלי שבאמצעותו מותווית מדיניות התכנון המרחבית במדינת ישראל. התכנית העדכנית ביותר היא תכנית מתאר ארצית 35 המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור. התכנית אושרה בשנת 2005, כאשר שנת היעד של התכנית היא 2020. התכנית העריכה כי בשנת זו תמנה אוכלוסיית ישראל כ-8.8 מיליון נפש. בפועל חיים כבר כיום (2019) בישראל למעלה מ-9 מיליון נפשות. כאמור תכנית מתאר ארצית 35 נועדה לספק מענה לצרכי הבנייה והפיתוח של המדינה תוך הצבת עקרונות תכנוניים של הקצאת שטחים פתוחים והקצאות קרקע לדורות הבאים. נדבך מרכזי בתכנית הוא כיוון הפיתוח לשטחים העירוניים הקיימים כאשר המטרה היא לצמצם את תופעת הפרבור וכך לחסוך בשטח ובתשתיות חדשות ולהימנע מעומס תחבורתי נוסף. הפיתוח על פי תכנית מתאר ארצית 35 הוא פיתוח עירוני מובהק: גושים עירוניים גדולים המאופיינים בצפיפות בינונית עד גבוהה. התכנית קבעה תנאים מחמירים להקמת ישובים חדשים.<sup>86</sup>

בשנת 2006 יזם משרד הבינוי והשיכון מחקר לבחינת הכלים לעידוד התיישבות בפריפריה. מהמחקר עולה כי אוכלוסיית הפריפריה לא גדלה במידה ניכרת. יתרה מכך, בחמש השנים שקדמו למועד עריכת המחקר נמצאה הגירה שלילית ממחוז הצפון והדרום למחוז המרכז<sup>87</sup>. עוד נמצא, כי כדאי לעודד התיישבות בדירות צמודות קרקע ביישובים עירוניים ולא ביישובים כפריים מאחר והדבר מביא להחלשת היישובים העירוניים בפריפריה ויש לכך השלכות כלכליות ואקולוגיות<sup>88</sup>. המחקר גם זיהה את הכלים בעלי השפעה על משיכת הגירה ליישובים עירוניים בפריפריה<sup>89</sup>:

**ביזור סמכויות** – נמצא כי במדינות שבהן פיזור האוכלוסייה הצליח ננקטה מדיניות של ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון האזורי שרוצים לעודד. מתן סמכויות ותקציבים לשלטון אזורי מביא להתמקדות טובה ולתוצאות מיטביות. כיום לשלטון המרכזי (בעיקר משרד הפנים, אך גם משרדי הממשלה האחרים העוסקים בשירותים

<sup>85</sup> כך למשל סיסמתו של דוד בן גוריון "בנגב יבחן עם" ומטבע הלשון "ייהוד הגליל" שהובילו מסע תודעתי ומעשי לעודד התיישבות בחבלי ארץ אלה

<sup>86</sup> עשור ללא מדיניות תכנון, 13

<sup>87</sup> "צנובר" יועצים, **כלים לעידוד התיישבות באזורי עדיפות לאומית – דו"ח מסכם**, הוגש למשרד הבינוי והשיכון, דצמבר 2006.

<sup>88</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **היבטים ציבוריים של הרחבות בנייה למגורים ביישובים חקלאיים**, עמי צדיק ואליעזר שוורץ, יולי 2007.

<sup>89</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **ניתוח שוק הדיוור וכלים לעידוד בנייה בפריפריה**, עמי צדיק, נובמבר 2007, בעמ' 10.

לאזרח) יש כוח יתר על פני השלטון המקומי, בעיקר ביישובים עירוניים בפריפריה (שריד של המנדט הבריטי).

**סיוע בדיור** - סיוע בדיור – לסיוע בדיור (בעיקר דירות צמודות קרקע) יש השפעה חיובית מובהקת על משיכת תושבים ממרכז הארץ. הממצאים מעלים כי יש רגישות גבוהה למחיר – מבצעי דיור ממשלתיים שנעשו בעבר במחיר מוזל הביאו לגידול ניכר בביקושים.

**תחבורה** - למסילות רכבת לערי פריפריה יש השפעה חיובית מובהקת על משיכת תושבים, כמו כן, מומלץ לסבסד תחבורה ציבורית בין ערי הפריפריה למרכז הארץ, כדי לעודד תושבים העובדים במרכז הארץ להתגורר בפריפריה, לדוגמה, מחיר נמוך יותר של הנסיעה בכביש 6 עשוי לעודד הגירה לפריפריה.

**עידוד השקעות הון** - במחקר נמצא כי עידוד השקעות הון בפריפריה משפיע על מאזן ההגירה ועל משיכת תושבים מהמרכז. מנגד, ממצאים אחרים מעלים כי עידוד השקעה בהון פיזי ולא בהון אנושי מביא להקצאה לא יעילה של ההשקעות, מושך מפעלים שהשכר בהם נמוך לערי פריפריה ולא מביא לשדרוג חברתי - כלכלי של העיר. **סיוע לחינוך ולתרבות** - לסיוע לחינוך ולתרבות יש השפעה חיובית על משיכת משפחות עם ילדים ממרכז הארץ, בעיקר ליישובים קהילתיים שבהם להורים יש השפעה על החינוך, כיום, הכלי העיקרי הוא תוספת שכר למורים בפריפריה. המחקר מצא כי כלי זה איבד את יעילותו והשכר נתפס כשכר טבעי באזורים אלו. כחלופה לכלי זה ממליץ המחקר לעודד הקמת בתי - ספר ייחודיים אוטונומיים בפריפריה לשם שיפור החינוך ומשיכת תושבים. המחקר ממליץ לעודד הקמת אוניברסיטאות ומכללות באזור הפריפריה, אשר תביא לתעסוקה רבה, תשפר את דימוי היישובים ואף תביא לפיתוח "ערי אוניברסיטה" (כפי שקיים בחו"ל). המשמעות היא גמישות באישור הקמת אוניברסיטאות ומכללות.

**הטבות מס** - המחקר מוצא כי להטבות מס אין השפעה מובהקת על הגירה לפריפריה. רשימת היישובים המקבלים הטבות נקבעה במהלך השנים ללא קריטריונים ברורים, ורבים מתושבי הפריפריה אינם זכאים להטבות אלו בגין הכנסתם הנמוכה.

**פתרונות משולבים** – ערי פריפריה שחיזקו תחום אחד אך לא תחומים אחרים נחלשו דווקא. לדוגמה, עיר המחזקת את רמת החינוך בה ומגיעה להישגים מצוינים - לאחר שנים אחדות בוגרי מערכת החינוך של העיר נוטים שלא לחזור אליה לאחר השלמת תואר אקדמאי, משום שאין בה מקורות הכנסה מתאימים ואיכות הדיור אינה

מספקת. לפיכך יש צורך בפתרון משולב, הכולל שיפור רמת החינוך, משיכת מקורות תעסוקה (הדורשים הון אנושי, השכלה אקדמאית או מענה ליזמות), עידוד דיור צמוד קרקע ברמה גבוהה ופיתוח תשתיות ותחבורה.

**גבולות שיפוט** - ערים רבות בפריפריה, הן במגזר היהודי והן במגזר הערבי, סובלות משטח שיפוט קטן מדי. לעתים קרובות אזורי התעסוקה הסמוכים לעיר שייכים לשטח שיפוט של מועצה אזורית סמוכה ודלת אוכלוסייה גם כאשר רובם של העובדים באזור התעסוקה מתגוררים בעיר הסמוכה. מצב זה מקשה על ההתפתחות הטבעית של העיר, מקטין את יכולת התחרות שלה ומצמצם את ההכנסות מארנונה מעסקים ומשכונות מגורים חדשות. ההכנסות נמוכות מארנונה ומהיתרי בנייה גורמים לגירעונות ולמתן שירותים עירוניים ברמה נמוכה וכך לבריחת תושבים חזקים יחסית מהעיר (בעיקר ל"הרחבות" ביישובים חקלאיים סמוכים) ושוב לירידה בהכנסות מארנונה במעגל קסמים המחליש את העיר. יש לשקול את הרחבת שטחי השיפוט של ערים רבות בפריפריה כך שיכללו אזורי תעסוקה ובד בבד לצמצם את העידוד להתפתחות יישובים קהילתיים סמוכים ולהקמת יישובים קטנים חדשים (בהתאם למתווה שנקבע בתכנית מתאר ארצית 35).

**מרכז מול פריפריה** – נוסף על עידוד מעבר תושבים לפריפריה, אפשר לשקול צמצום העידוד למגורים במרכז הארץ, לדוגמה, סבסוד השקעות הון על-ידי הטבות מס רק בפריפריה וביטולן במרכז הארץ, הגדלת סבסוד מחקר ופיתוח בפריפריה לעומת המרכז והגדלת המיסוי של בנייה צמודת קרקע במרכז הארץ.<sup>90</sup>

#### **התיקון המוצע:**

הגם שהממשלה פעלה ואימצה חלקים מהמלצותיו של עמי צדיק, עדין נותרו פעולות נוספות שעליה לנקוט אם ברצונה לחזק את יישובי הפריפריה. הפעולה הראשונה הנדרשת, ולטעמי היא תנאי להצלחת המהלך כולו, היא שיתוף הפריפריה בגיבוש המדיניות והעברת סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. התנאי השני, הוא שיפור מערכות התחבורה בדגש על הסעת המונים. בענין זה חשוב לציין את פעולות הממשלה בעיקר בהנחת ובעיבוי פסי רכבת באזורי הפריפריה ובתוכם: שדרות, כרמיאל ובית שאן, ועדין היד עוד נטויה והמלאכה טרם נסתיימה. ענין נוסף תשתיתי הוא חיזוק מערכות החינוך והתרבות. לא די בתשתיות פיזיות, הניסיון מלמד כי העדר מערכת חינוך טובה ומחסור בפעילות ומיזמים תרבותיים הם מהשיקולים הראשונים לבחירת מקום מגורים.

<sup>90</sup> מתוך מרכז מחקר והמידע של הכנסת, ניתוח שוק הדיור וכלים לעידוד בניה בפריפריה, עמי צדיק, 2007

חיזוק החינוך פירושו הנעת מורים מצטיינים לעיירות הפיתוח ואזורי הספר, פתיחת מסלולי לימוד ייחודיים, השקעה במעבדות והתאמת תכניות הלימודים למאה העשרים ואחת.

על הממשלה לבחון שיפור במערכת המיסוי כדי לייצר יתרון למי שבוחרים לקבוע את ביתם באזורים המוחלשים.

## ב. תיקון שני: ממושב למושבה

אחד הנעלמים הגדולים בכלכלה הישראלית הוא מספר העוסקים בחקלאות. נתוני מפקד החקלאים האחרון הם משנת 1981. כל נסיונותי לקבל נתונים בדבר עלו בתוהו. לאחרונה סיימה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפקד חדש. הגם כי נתוניו טרם פורסמו בצורה רשמית, דלפו חלק ממצאיו. גם אם נסייג את המספרים הנקובים, אפשר להתרשם כי כמות החקלאים בישראל נמצאת בירידה תלולה.<sup>91</sup>

לצד הצלחות חקלאיות שזכו להכרה בין-לאומית, אי אפשר שלא להבחין בשינוי המבני שעבר המשק החקלאי והותיר, בקרב מושבים רבים, "חללים רבים". נוצר מצב שבמושבים רבים, נותרו מספר זעום ביותר של חקלאים. דבר זה הביא להזדקנותם ולהתדרדרותם של מושבים רבים. בעוד שבאזור המרכז ובמושבים צמודי הדופן לערים, מצאו חלק מהחקלאים פתרונות בדמות השכרת מחסנים והסבתם לתעשייה, מסחר ומגורים. הרי שבאזורים המרוחקים יותר מתקשים המתיישבים למצוא תחליף ומקור הכנסה. בניסיון להתמודד עם המצב, הוקמו מספר ועדות<sup>92</sup> שהמליצו על שורה של צעדים (חלקם אף אומצו) כדי לאפשר לנצל חלק מהנחלה לפעילות לא חקלאית. בנוסף וכחלק מהמאמץ לפתור את ההשלכות של הזדקנות האוכלוסיה מחד, ולנצל את התשתיות כמבני ציבור ומסדות חינוך מאידך, החליטה מועצת מקרקעי ישראל, כבר בראשית שנות התשעים, לאפשר לאגודות חקלאיות "להפשיר" קרקע חקלאית לבנייה למגורים עבור גורמים אשר האגודות המליצו עליהם. מדיניות זו נוועדה לחיזוק היישובים החקלאיים באמצעות הוספת אוכלוסייה צעירה וגם

<sup>91</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הודיעה כי 26 אלף משקים חקלאיים נכללו במפקד במטרה לקבל תמונת מצב עדכנית על החקלאות בישראל. המפקד הקיף את כל המשקים החקלאיים כולל הקיבוצים, המושבים, המשקים הפרטיים והחברות החקלאיות, כאשר הנתונים נועדו להוות את הבסיס לקביעת המדיניות בענף החקלאות. לאחר 38 שנה: מפקד החקלאות הראשון מאז 1981, בו נפקדו 25,700 משקים חקלאיים פעילים ולא פעילים, הסתיים עם שיעור השבה של 91% מהנפקדים. זאת כאשר לפי המיפוי בישראל קיימים כ-18 אלף משקים חקלאיים פעילים. כך הודיעה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (פורסם באתר ynet, 27.3.2019).

<sup>92</sup> ועדת קדמון (1994), ועדת הבר (2011)

לסייע במציאת פתרון דיור לבני מושבים אשר לא הוגדרו כ"בנים ממשיכים" ועל כן לא היו זכאים ליחידת דיור בנחלת הוריהם.

בשנת 1995 קיבלה המועצה את החלטה 737, אשר נתנה למומלצי האגודות הטבות כלכליות באמצעות הנחה במחיר הקרקע וכן את האפשרות לחכור את המגרשים בפטור ממכרז. אולם במקרים רבים התנו האגודות את המלצותיהן בכך שהמועמד לחכירת מגרש בהרחבה ישלם להן את ההפרש בין דמי החכירה המופחתים שגבה ממנו מינהל מקרקעי ישראל לבין מחיר השוק של הקרקע. אגודות או גורמים שפעלו מטעמן גבו מהמומלצים סכומים ניכרים בעד ההמלצה, שבמקרים מסוימים הגיעו לכדי עשרות אלפי דולרים למגרש ואף יותר. מושבים וקיבוצים רבים ניצלו את החלטות המועצה והקימו שכונות מגורים אשר משכו אליהם מתיישבים חדשים לצד בני מקום. ההרחבות הזרימו דם חדש ליישובים המזדקנים, תרמו לחידוש חיי החברה והתרבות והמסחר. ואולם גם פעולה מוצלחת זו לא הצליחה להסתיר את העובדה כי רבים מבעלי הנחלות כבר אינם עוסקים בחקלאות. ביישובים רבים, המחזיקים בחטיבות קרקע של אלפי דונמים, ניתן לספור באצבעות יד אחת את כמות החקלאים הפעילים. הסיבות לכך מגוונות ובראשן חוסר היכולת להתפרנס מחקלאות.

#### **התיקון המוצע:**

**לגבש במסגרת תכנית המתאר מתווה שיאפשר לחבר מספר יישובים חקלאיים סמוכים ולהפוך אותן למושבה. אם נרחיק לתקופת מושבות הברון נוכל לזהות את סוג ההתיישבות מוצע. המושבות דאז, התפתחו סביב המשקים החקלאיים אשר התפתחו, התרחבו ושינו את תמהיל פתרונות הדיור הראשוני. הן הציעו צורת התיישבות נוספת, לצד הערים, ספק עירונית ספק חקלאית, וספקו את הצרכים הבסיסיים של תושביהן.**

**באמצעות הפיכת חלק מהמושבים למושבות תציע המדינה סוג התיישבות נוסף הנמצא במחסור במחוזותינו. בנוסף, היא תחזק את המושבים המוזנחים, תתמוך באוכלוסייתם המזדקנת ותאפשר בנייה במרקם סמי – עירוני. באמצעות תכנון יעיל ומחושב, ניתן יהיה לנצל את מבני הציבור הקיימים ובמידת הצורך להרחיבם, את שטחי הציבור הכמעט ריקים, לחדש את התשתיות המיושנות ולהפיח רוח חדשה.**

**המושבות החדשות יסתפקו בהספקת שירותים בסיסיים לתושבים כאשר את יתרתם הם יצרכו בערים הסמוכות. בדרך זו הן לא "יאיימו" על הערים.**

אימוץ הרעיון יחזק בנוסף למושבים גם את הערים הסמוכות אם במסחר אם בתרבות ואם בחינוך.

ההחלטה לחבר מספר מושבים תהיה תוך התחשבות בשורה ארוכה של תבחינים ובתוכם: מיקומם, מצבם הכלכלי, היקף העוסקים בחקלאות והמרחק שלהם מהעיר הסמוכה.

הצעה זאת מחייבת שינוי במשטר הקרקעי החל כיום במושבים ובקיבוצים, לצד שינוי במבנה המוניציפאלי. מהכרותי את המגזר החלקאי סביר כי הצעה ברוח זאת תעורר, לפחות בתחילה, התנגדות מצידם. יחד עם זאת, תהליך חשיבה סדור הממפה מראש את כלל האינטרסים המונחים על הכף, כמו גם את השחקנים הרלבנטיים יכול וצריך להוביל לתוצאה שתיתן מענה מיטבי ומידתי לכלל הצדדים. כך, בסופו של תהליך נכון שהמדינה תקבל לידיה עתודות קרקע שכיום אינן מנוצלות ואלו ישמשו כעתודות הפיתוח של המדינה לטווח הקרוב ולטווח הרחוק. החקלאים אומנם יצטמצמו בהיקף הקרקעות המוחזקות על ידם וצורת ההתישבות תומר ממשטר נחלות למשטר הדומה במהותו למגרשים עירוניים אך יזכו לגמישות וודאות בכל הנוגע לאפשרויות התעסוקה, יהנו מיתרון לגודל הנובע מהאיחוד של אגודות חקלאיות קטנות שאינן בעלות ידע ויכולות לפעול לשם פיתוח כלכלי, ויתנתקו מהמוסרות החלות עליהן היום נוכח מדיניות קרקעית קפדנית שבבסיסה עקרונות של צדק חלוקתי<sup>93</sup>, ואף הקלה במדיניות תכנונית המתנגדת לביזור ישובים.

במהלך מחקרי לעבודה נחשפתי לבחינת רעיון דומה מצד רשות מקרקעי ישראל ומינהל התכנון. מדובר בסקר שבחן את האפשרות להפוך שני מושבים במועצה אזורית מטה – יהודה, גפן ותירוש, ליישוב סמי – עירוני. אמנם מדובר בסקר ראשוני ובמהלך "בתולי", אולם העובדה שנעשה בעיצה אחת עם גורמי התכנון, מלמד על כיוון המחשבה אליו אני מכוון.

### ג. תיקון שלישי: דיור בר – השגה

בפרק החמישי של העבודה בחנתי את מאמצי הממשלה בכל הקשור לדיור בר השגה. אין ואסור להתעלם מן הצעדים שעשתה ועושה הממשלה בנדון. טענתי היא שאין בהם די. דיור בר השגה מוכוון לשכבות הסוציו-אקונומיות הנמוכות. כאשר מרכיב

<sup>93</sup> קרקעות חקלאיות נמסרו למתיישבים ללא כל תשלום, ובהיקף של עשרות דונמים. לאור זאת המדיניות הקרקעית כפי שזוגנה בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל ובהתאם לפסיקות בתי המשפט העליון הגבילה את יכולות הניצול והשימושים שניתן לקיים בקרקע חקלאית. ראו החלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל וכן פס"ד כפר נחום, ת"א (טבריה) 4050-02-17 - כפר נחום מסעדה וחוף פרטי 2003 בע"מ ואח' נ' שמעון גינו ואח'



הדיוור בסל ההוצאות המשפחתי מאמיר, יש לכך השפעה ישירה ומיידית על שירותי הצריכה הבסיסיים כבריאות, כחינוך, כתרבות ובמקרים רבים גם על התזונה (טבודאי על תזונה בריאה). מכאן שהמשתנה החשוב בפיתרונות שמציעה הממשלה, הוא **מרכיב הזמן**. יתכן כי לצעדים, לתכניות ולמידניות שמובילה הממשלה תהיה השפעה על אוכלוסיות אלה, השאלה שאנו חייבים לשאול היא מתי והאם לא מאוחר מדי.

הממשלה הוכיחה, במספר הזדמנויות, כי היא יודעת לעמוד היטב באתגרים. חלקם בתקופות קשות כאשר כלכלתה מקרטעת ומצב הביטחון מעורער. למדנו כיצד התמודדה המדינה, שזה אך נולדה, עם גלי העלייה הגדולים (ואפילו העצומים) בהתייחס לגודלה, נוכחנו ביכולותיה המרשימות בעליה המבורכת מברית המועצות המתפרקת כאשר קלטה כמיליון עולים בלוח זמנים קצר. מכאן מסקנתי שזו בעיקר שאלה של תעדוף, של קביעת סדרי עדיפויות וקבלת החלטה על סדר יום לאומי.

לפני כל פעולה בנושא זה מומלץ שלב מקדים לגיבוש כללי זכאות. הסיבה לכך היא שלפני שמחליטים על אמות מידה למי לעזור יש לנתח את סוגי האוכלוסיות והצרכים השונים. בהתאם לכך, אמידת צרכים אמורה לספק תשובות לגבי צרכי הדיוור של קשישים לעומת צעירים, בעלי מוגבלויות, יחידים לעומת משפחות, חד-הוריות לעומת זוגות עם ילדים, מיעוטים, בעלי הכנסות שונות ועוד צריך להודות: אין לנו תמונה קוהרנטית של נטל הדיוור למשקי הבית השונים, כמה משקי בית משלמים מעל 30%, 40% ואפילו מעל 50% מהכנסתם לטובת דיוור. לא זו בלבד שאנחנו לא יודעים מספיק על צרכי הדיוור של הקבוצות השונות. התבחינים בתכניות השונות לא אחידים או מתואמים. במצב הנוכחי, נעזרת הממשלה באמות מידה שונות למתן סיוע, כאשר כללים אלה אינם בהכרח מתואמים ואינם יוצרים רצף של תבחיני זכאות. כך לדוגמא, בחלק מהתכניות ניתנת העדפה לשירות בצה"ל או לשירות לאומי או למספר אחים ואחיות של בני הזוג, באחרות, מוענקת העדפה לוותק בנישואין ולגודל משפחה, ואילו באחרות נכלל קריטריון של מיצוי כושר השתכרות.

בשנים האחרונות יש עלייה במספר משקי הבית המקבלים סיוע לשכירת דירה בשכירות חופשית. ספק רב אם שינוי זה מקורו מתפנית במדיניות הממשלה או שמא והוא נובע מכורח הנסיבות. כ-423,000 משקי בית בישראל גרים בדירות שכורות נכון לשנת 2001, 138,000 מתוכם מקבלים מענק השתתפות בשכר דירה. קרי, למעלה מ-45% משוק שכירות הדיוור בישראל מסובסד למעשה על ידי הממשלה.

לשכירות החופשית מספר יתרונות. ראשית, שכירת הדירה על ידי הצרכן מאפשרת לו לבחור את מקום מגוריו. מנגנון התמחור קובע מחיר של תכונות שונות של יחידות

הדיוור בהתאם לנכונות של הצרכנים לשלם תמורתן. כאשר מנגנון התמחור אינו קיים, התכונות של יחידות הדיוור נקבעות לפי שרירות לב של פקידי ציבור או לפי העדפותיהם של היצרנים. שנית, הדירות השכורות אינן מרוכזות במתחם גיאוגרפי מסויים, ולכן לא נקשר לדייריהן דימוי שלילי, כזה שדבק לדיירי השכונות של השכירות הסוציאלית. שלישית, המנגנון של תמיכה באמצעות מענקים לשכירות חופשית מאפשר לדיירים ניידות בן מוקדי תעסוקה שונים, ובכך מאפשר את תהליך ההתאמה לשוק העבודה. לבסוף, פיתרון של תמיכה בשכירות חופשית זול יותר, לפחות בטווח הקצר, מאחר שאין הכרח לקנות או לבנות דירות עבור מלאי של שכירות סוציאלית.

לצד יתרונות אלה ניתן למנות גם את החסרונות של השכירות הסוציאלית: ראשית, מניעה של צבירת זכויות רכוש. השכירות הסוציאלית אפשרה למשקי בית לצבור זכויות חזקה כלשהן על הדירות. במקביל לצד השלילי אשר פורט לעיל, לצבירת הזכויות יש גם צד חיובי בכך שממתנת פערים חברתיים כלכליים בין בעלים דיירים ושוכרים סוציאליים. שנית, בניגוד, למנגנון השכירות הסוציאלית היכול לספק פתרון בטוח של מגורים בשכירות, השוכרים בשכירות חופשית תלויים באופן מוחלט בגחמותיהם של בעלי הבית ובמערכות בירוקרטיות. שלישית, הסובסידיה שניתנת לדירות בשוק החופשי גורמת לעליית מחירי השוק. נהנים מכך, כמובן, בעלי הדירות ונפגעים משקי הבית, שאין ביכולתם לרכוש דירה אבל אינם זכאים לקבלת סיוע ממשרד השיכון. זוגות צעירים לדוגמה, שעדיין לא הצליחו לגייס את המשאבים הדרושים לרכישת דירה, נאלצים להתמודד עם שכר דירה, הגבוה מזה שהיה נקבע בשוק השכירות החופשית ללא הנהגת מענקים לסבסוד שכר הדירה. לסיכום, על אף שבטווח המייד, במדיניות זו יורד הנטל התקציבי על משלמי המיסים, בטווח הארוך, נראה שמדיניות זו תגדיל את הפער בין אלו שיש להם דירות לבין אלו שאין להם. בניגוד למגמה של מכירת החיסול של מלאי הדיוור הציבורי בישראל, למרות עלייתה של מדיניות ההפרטה, מדינות האיחוד האירופאי מוסיפות דירות חדשות למלאי של השכירות הסוציאלית. חידוש המלאי המתבצע במדינות האיחוד האירופאי מצביע על ההכרה בצורך של מלאי של דירות בשכירות סוציאלית להשגת מטרות חברתיות.

### **התיקון המוצע:**

**הממשלה צריכה לגבש כללי זכאות, לסווג את קבוצות האוכלוסיה הרלוונטיות ולנתל את הצרכים הייחודיים של כל אחת מהאוכלוסיות המוחלשות.**

על הממשלה להסדיר את שוק השכירות ולייצר רגולציה שתאזן בין האינטרסים של השוכרים לאינטרסים של המשכירים.

מומלץ לאמץ מודל פיקוח לעלייה בשכר הדירה שתכליתו לייצר יציבות וודאות לדייר השוכר. כמובן שמנגנון כאמור מחייב גם בחינה משפטית נוכח ההגבלה הנובעת ממנו על זכותו של הפרט לקניין, זכות שהינה זכות יסוד מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. יחד עם זאת בטוחני כי ניתן להגבש מודל סביר ומידתי שיגלם את האיזון הנכון בין הצורך הציבורי חברתי בריסון מחירי השכירות לזכותו הלגיטימית של הפרט בקניינו.

על הממשלה לפעול ולהרחיב את שוק השכירות ולעניין גופים נוספים, יש לעודד כניסת הגופים המוסדיים לענף כמקובל במדינות רבות בעולם. למדינות רבות שוק מפותח של דיור להשכרה לטווח ארוך ובמסגרתו יזמים בונים את בנייני המגורים ומשכירים את הדירות לטווח ארוך של עד עשרות שנים וחברות אחזקה מנהלות ומתחזקות אותם. היצע דירות מסוג זה מקנה ודאות ויציבות לשוכרים ופוטר אותם מהצורך במעברי דירה תכופים המאפיינים את שוק ההשכרה הפרטי התלוי במערכת השיקולים וההעדפות של הבעלים.

על הממשלה להפיק לקחים מהפעלת המסלול "מחיר דירה למשתכן" ומהליקויים שהתגלו בהפעלתו ולגבש תכנית אסטרטגית סדורה שתאפשר לספק את צורכי האוכלוסייה השונים, בין היתר להגדיל באופן משמעותי את כמות הדירות הקטנות במיזמי "מחיר למשתכן" ולייחדם לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות.

## **סיכום:**

משבר הדיור, היינו עליית מחירי הדיור וההכבדה בנטל הוצאות הדיור, מסכן את חוסנם הכלכלי של משקי בית רבים ופוגע ברמת חייהם, יתרה מכך, הוא טומן בחובו סכנה לחוסן הכלכלי של המשק כולו. דיור נאות אינו רק ביטוי נדל"ני גרידא זהו צורך אזרחי בסיסי. מעורבות הממשלה בשוק הדיור ובשרשרת הייצור של יחידות דיור מטילה לפתחה אחריות עליונה לקיום היצע של פתרונות דיור במחירים שאינם מכבידים יתר על המידה על האזרח ואינם פוגעים ביכולתו לממן את צרכיו הבסיסיים האחרים.

הממשלה קבלה סדרת החלטות בעניין התמודדות עם יוקר הדיור. הוקם קבינט דיור (ועדת שרים לענייני דיור) והיא קבלה שורה ארוכה של החלטות. עיקר החלטות הממשלה מוכוונות כלפי הגדלת ההיצע ואין ספק כי יעד זה חשוב. לכן אמצעים שונים

כגון: קידום שיווקי קרקעות; שינויי חקיקה לקצר הליכי תכנון (עדכון חוק הועדות לדיור לאומיים); תגבור תקציבי של מאות מיליוני ש"ח להתרת חסמים; או מיקוד ניהולי בפורום תכניות גדולות, הם מבורכים כשלעצמם.

אולם לא די בכך. מדיניות הממשלה מסתפקת במדדי תשומות בעיקר, אבל היא לא קבעה מדדים להצלחה בתחום התוצאה. כך לדוגמה לא נקבעו יעדים ממשלתיים להורדת מחירים לרכישת דירה; להתמתנות שיעור גידול במחירים; לירידה בגובה שכר דירה. למעשה אנו חסרים מדדים שמציינים את היחס בין מחיר המוצר לבין כוח הקנייה של הפרט. במלים אחרות, לא נקבעו יעדים של כמה הממשלה סבורה כי משק בית ממוצע יוציא – או צריך להוציא – על דיור.

מלאי הדירות שנבנה במהלך המשבר לא תאם את חזון הממשלה, לפחות כפי שבא לידי ביטוי בתכנית מתאר ארצית 35 אשר שמה דגש על בניה בירושלים בנגב ובגליל. בפועל, נבנו כמחצית מיחידות הדיור במחוזות תל אביב והמרכז. תכנית מתאר ארצית 35 גם קראה להגביר את הצפיפות העירונית ובתוך כך לבנות דיור בר – השגה.

חזונו של משרד הבינוי והשיכון אשר ביקש להגדיל את מספרם של משקי הבית המתגוררים בדירה בבעלותם, לא עוגן, הלכה למעשה, בכלי מדיניות. בפועל, בוטלו המענקים שאפשרו למשקי בית רבים בישראל להגיע לדירה בבעלותם וצומצמו "מענקי המקום" המיועדים לעידוד ההגירה מהמרכז לפרפריה. בנוסף, צומצם היקף הסיוע במשכנתאות וניטל כוחו של המשרד בתמיכה בבעלות על דיור.

בתקופה זו התערעה, עוד יותר, יציבות המגורים של הקבוצות המוחלשות ביותר בחברה הישראלית. דיירים אלו נתמכים בשני כלים: דיור ציבורי ומענקי סיוע בשכר דירה, כאשר בפועל, כלי התמיכה הרלוונטי היחיד הוא מענק הסיוע בשכר דירה. ממפעל הדיור הציבורי (המפואר) נותר שריד בלבד, לאחר שהמלאי, אשר נמכר במהלך השנים, לא חודש. יש לציין כי מבחינת משקי הבית המוחלשים, מענקי הסיוע הם כלי נחות בהשוואה לדיור הציבורי. דיירים אלה מצויים בחוסר ודאות מתמדת לגבי המשך מגוריהם בדירה, אם בשל חשש משינוי מדיניות הממשלה לגבי עצם והיקף הסיוע ואם בשל הסדרי השכירות בשוק השכירות הפרטי המותירים אותם חשופים לפינוי או להעלאת שכר הדירה, בהתראה קצרה. האמרת מחירי הדיור הכבידה את הנטל על אותן אוכלוסיות וגרמה להעמקת הפער בין שיעורי הבעלות בעשירוני ההכנסה השונים.

הדיור, בדומה לשירותים בסיסיים נוספים כרפואה וחינוך הוא תחום בעל השפעה נרחבת על מידת השוויון בחברה. נדמה כי הממשלה, משכה את ידה בחלקים

מהותיים בתחום הדיור ובעיקר מתמיכה בהסדרי דיור יציבים עבור קבוצות אוכלוסייה מוחלשות, גובה מחר בכמה רבדים: סיכול החזון התכנוני של תכנית מתאר ארצית 35, הגברת הקיטוב בין המרכז לפרפריה, מחסור בהיצע שהביא לידי עליית מחירים ואינפלציה, אשר גרמה בסופו של דבר לבנק ישראל להתערב בשוק המשכנתאות.

הממשלה, אמנם באיחור, השקיעה מאמצים ופעולות רבות כדי להתמודד עם משבר הדיור. היא קיבלה שורה של החלטות, רובן המכריע, בתחום ההיצע, כדי להתמודד עם נסיקת מחירי הדיור. אולם, מדיניות הממשלתית לא יכולה להישען על הגדלת היצע בלבד והיא תצטרך להפנות יותר משאבים – תקציביים, קרקעיים ואחרים – במיוחד לטובת רכישה. מן הראוי שהיא תקדם חקיקה ל"דיור מכיל" – inclusionary zoning, תוך האצלת סמכויות לרשויות המקומיות, תחזיר סבסוד משכנתאות לרכישת דירה בצורה מדורגת על פי תבחינים של זכאות חדשים, ותקדם כלים נוספים לטובת הקטנת הנטל הכלכלי.

בחלקה האחרון של העבודה הצבעתי על מספר מאמצים שעל הממשלה לשקול אם ברצונה להתמודד עם הפערים החברתיים המתרחבים שהוליד משבר הדיור. ניצנים לפעולות בתחומים עליהם הצבעתי קיימים היום, למשל בתחום הגדלת ההיצע לדיור ציבורי. יחד עם זאת נראה כי בניגוד למטרת העל בענין הגדלת היצע הדירות, אשר לשמה כונסו כלל הגופים השלטוניים הרלבנטיים ונעשתה עבודה מערכתית מתוך חשיבה ברמת המקרו, הרי שבתחומים הנוגעים להיבטים החברתיים נראה כי כל משרד פועל באופן עצמאי וללא תכלול של האמצעים השונים העומדים לרשות המדינה.

כאמור, משבר הוא גם הזדמנות. ניתן לקחת דוגמא מהתנהלות מדינות המערב לאחר הכאוס, ההרס והשבר הגדול שפקד את העולם עם תום מלחמת העולם השנייה, כאשר פיתחו את מוסד הדיור הציבורי.

הממשלה אינה חייבת להסתכל החוצה, היא יכולה להתבונן פנימה ובמידה לא מבוטלת של גאווה ולחקות את קודמותיה, בעיקר אלה שפעלו בראשית ימיה של המדינה ולאמץ (מחדש) מדינות חברתית בעלת רגישות וקשב לאוכלוסיות המוחלשות.

בכך תתקן המדינה עוול היסטורי שגרמה, אף אם בתום לב, בעת החלת מדיניות ביזור האוכלוסין ובאופן בה מצאו עצמן דווקא האוכלוסיות המוחלשות באזורי הספר ובעיירות הפיתוח, דבר שהעמיק עוד יותר את חולשתן. לאחר שבשנים

האחרונות פעלה המדינה באופן רוחבי להגדלת היצע הדירות, נכון כי עתה תמקד מאמציה באופן ממוקד ופרטני ביחס לאוכלוסיות האמורות.

## **רשימה ביבליוגרפית**

### **א. ספרים ומאמרים בעברית**

אלתרמן, ר., סילברמן, א., ואחרים (2011). **דיוור בר השגה, כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית**, חיפה: מינהל תכנון משרד הפנים בשיתוף הטכניון- הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים

אמויאל, ר., ותירוש, י. (2017). **השפעת תכניות הותמ"ל על קרקע חקלאית**, מקום ההוצאה: משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

אסיף, ש., פורת, ע., ואחרים (2014). **בחינת תמריצים לעידוד רשויות מקומיות לגידול ולמשיכת אוכלוסייה**, חיפה: המעבדה לתכנון ועיצוב עירוני- המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, הטכניון.

אקשטיין, צ., טלקובסקי, א., ואחרים (2015). **רפורמות בענף הדיור, נייר מדיניות**, הרצליה: המרכז הבינתחומי.

בוסו, נ., (15.7.2016). **מתוך 10 הסכמי גג שנחתמו בין ההמשלה לעיריות- פחות מרבע מהקרקעות שוקו**. אוחר בתאריך 1/5/2019 מתוך: <https://www.themarker.com/realestate/1.3007240>

בן שטרית, ג. **מדיניות דיור בישראל: תמיכת הממשלה בחזקות דיור שונות**, חלק ב' – סוגיות תחומיות, עמ' 315.

גבע, י., ורוזן, ג. (2017). **עבודה קהילתית בתהליך של התחדשות עירונית- מודל חדש לקיום צדק בעיר? ירושלים: מכון פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית**. גלייזר, א., (2012). **ניצחון העיר, בן שמן: מודן**.

גרובר, נ., (2014). **שוק הדיור בישראל, דוח מצב המדינה- חברה, כלכלה ומדיניות 2014**, מקום ההוצאה: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

ויתקון, ג., זנדברג, ח., ואחרים (2015). **פריצת חסמי הדיור בישראל, חלק א'- שוק הקרקעות, נייר מדיניות מספר 19**, מקום ההוצאה: פורום קהלת למדיניות.

ורצברגר א. ולנצ'ר א., (2001). **האם יש עתיד לשוק הדיור בשכירות בישראל?**, תל אביב: ניירות עמדה של החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב.

ורצברגר, א., ולנצ'ר א., (2002). **האם יש עתיד לשכירות הפרטית בישראל?**, תל אביב: בית הספר למדיניות וממשל, אוניברסיטת תל אביב.

חוק מקרקעי ישראל, אוחר בתאריך 1/5/2019 מתוך אתר נבו: [https://www.nevo.co.il/law/html/Law01/286\\_041.htm](https://www.nevo.co.il/law/html/Law01/286_041.htm)

כהן - בר, אפרת (יולי 2017). **מדינה בבהלה – ומה עם התושבים?** אוחר בתאריך 1/5/2019 מתוך אתר האינטרנט של עמותת במקום: קישור מדויק למאמר ולא לאתר

כץ - נחמני ד., (2009). **בעלות או שכירות – בחינה כלכלית של סוג החזקה בנדל"ן למגורים בישראל**, חיפה: הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון.

כרמון, נ., (1998). **מדיניות השיכון של ישראל – חמישים השנים הראשונות**, חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

לבהרי, ד., ודוד פ., (2018). **בעיות הדיור בטווח קצר והארוך ומדיניות הממשלה לפתרון**, מקום: איגוד הבנקים בישראל

מדינת ישראל (2005). **דין וחשבון הועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (ועדת גדיש)**.

משרד הפנים (27/12/2005), **תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור - תמ"א 35**, ילקוט הפרסומים מספר 5474.

פיטוסי, ס., יקיר, א. ואחרים (2015), **תפקידן והעדפותיהן של הרשויות המקומיות בפיתוח נדל"ן למגורים**. מקום: פורום קהלת לכלכלה.

צברי, ד., (2014). **מפת הדרכים של הדיור הציבורי, ביטחון סוציאלי, מס' 94, עמ' 148-135**.

שרביט, יוגב., (8.6.2017). **איך מזהים הסכם גג טוב, מתוך המדד המוניציפלי- בלוג על כלכלה מוניציפלית, אוחזר בתאריך 1/5/2019 מתוך :**

<https://muni index.co.il/2017/06/08/thegoodroofagreement/>

## ב. דו"חות

דו"ח בנק ישראל (2012). **אוחזר בתאריך 1/5/2019 מתוך אתר בנק ישראל**  
<https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/DocLib3/BankIsraelAnnualReport/%D7%A0%D7%A7%20%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C%202012/chapter%201.pdf>

דו"ח הועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבנייה (2011). **ירושלים: משרד הפנים. אוחזר התאריך 1/5/2019 מתוך: קישור**

דו"ח הועד למתחמים מועדפים לדיור (2018). **אוחזר בתאריך 1/5/2019 מתוך אתר משרד האוצר**  
[https://mof.gov.il/releases/documents/doch\\_vatmal.pdf](https://mof.gov.il/releases/documents/doch_vatmal.pdf)



דו"ח הועדה לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני, (נ2015). המועצה הלאומית לכלכלה. אוחזר בתאריך 1/5/2019 מתוך : אתר המועצה הלאומית לכלכלה :

<http://www.pmo.gov.il/SiteCollectionDocuments/klkala/meshulav.pdf>

דו"ח הועדה לשינוי חברתי כלכלי (2011). אוחזר בתאריך 1/5/2019 מתוך אתר משרד ראש הממשלה :

<http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Documents/shinuy011211.pdf>

דו"ח OECD (2015). מתוך אתר זה מארקר, פורסם בתאריך 31.1.2016. אוחזר בתאריך 1/5/2019 מתוך : <https://www.themarker.com/news/1.2834967>

מבקר המדינה (2015). דו"ח ביקורת על סיוע בדיור לזכאים אוחזר בתאריך 1/5/2019 מתוך :

<https://www.mevaker.gov.il/he/publication/Articles/Pages/2015.2.25-Diyur.aspx>

מבקר המדינה (2015), דו"ח ביקורת על משבר הדיור, אוחזר בתאריך 1/5/2019 מתוך : <https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/279.aspx>

#### ג. ספרים ומאמרים באנגלית

Sánchez, A. C., & Johansson, Å. (2011). The price responsiveness of housing supply in OECD countries.

Marcuse, P., Connolly, J., Novy, J., Olivo, I., Potter, C., & Steil, J. (Eds.). (2009). *Searching for the just city: debates in urban theory and practice*.

Routledge.