

הקואליציה
לדיור בר השגה



דרכים לשילוב דיור בר השגה בתכניות לדיור לאומי*



* על-פי חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת
הבנייה למגורים (הוראת שעה),
התשע"א - 2011, הוא חוק הוד"לים.

נובמבר 2012

במקום במקום BIMKOM

האגודה לזכויות האזרח בישראל • האגודה לצדק חלוקתי • במקום – מתכננים
למען זכויות תכנון • הקליניקה לזכויות אדם בחברה באוניברסיטת חיפה •
הסדנא לתכנון חברתי, האוניברסיטה העברית • התנועה לחיים בכבוד • איתך
מעכי • המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי • סיכוי – לשוויון אזרחי • שתיל •



<http://israelaffordablehousing.blogspot.com>

דרכים לשילוב דיור בר השגה בתכניות לדיור לאומי*

* על-פי חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה),

התשע"א – 2011, להלן: **חוק הוד"לים**.

כתיבה: חגית נעלי יוסף, מתכנתת ערים
שרי קרוניש, אדריכלית

בִּמְקוֹם בִּמְקוֹם BIMKOM

מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר) **مخططون من أجل حقوق التخطيط**
רחוב עזה 36, ירושלים 92382 = טל. 02-5669655 = פקס. 02-5660551 = E-mail: bimkom@bimkom.org

4	1. תקציר מנהלים - תרשים
5	2. על הקואליציה לדיור בר השגה
6	3. המסמך הנוכחי
6	4. באחריות התכנון
8	5. חוק הוד"לים - שלושה כלים ליצירת תמהיל חברתי
10	א. תמהיל גדלי יחידות דיור
11	ב. תמהיל חזקת מגורים: השכרה לטווח ארוך
13	ג. תמהיל חזקת מגורים: ייעוד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה
16	6. המלצות
17	7. הבהרות לעניין סמכות רשות וסמכות חובה
18	8. סיכום: וד"ל כהזדמנות לשינוי
20	9. נספחים:
20	- <u>נספח 1.0</u> : קטעים מתוך חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת השעה), התשע"א 2011, ומתוך דברי ההסבר לחוק.
21	- <u>נספח 2.0</u> : סיכום פגישת הקואליציה לדיור בר השגה עם דר' שוקי אמרני
23	- <u>נספח 3.0</u> : דיור בהישג יד בתמ"א 35
24	- <u>נספח 4.0</u> : ריכוז משתנים לאמידת צרכי אוכלוסיות הזכאיות לדיור בהישג יד
27	- <u>נספח 5.0</u> : חוזר המנהל הכללי 3/2011, משרד הפנים
30	- <u>נספח 6.0</u> : שתי החלטות רשות מקרקעי ישראל לעניין הקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה.
32	- <u>נספח 7.0</u> : ביקורת שיפוטית על הפעלת סמכויות חובה ורשות

1. תקציר מנהלים – תרשים כלים

מהות

כלי

מתוך מטרת החוק:

"חוק זה בא לקבוע, בהוראת שעה, הסדרים מיוחדים לאישור תכניות בנייה למגורים, שיאפשרו מתן פתרון לצרכי הדיור באמצעות היצע דירות מגורים בגדלים שונים ומסוגים שונים לרבות באמצעות ייעוד קרקע לדיור להשכרה".

החוק

תמהיל גדלי דירות

שילוב של דירות קטנות וגדולות במתחם/שכונה/מבנה

דירה קטנה לא תעלה על 75 מ"ר (שטח כולל מותר לבנייה לרבות מרחב מוגן דירתי ובהתאם למוגדר בחוק).
היחס בין דירות קטנות ודירות גדולות בתחום התכנית: מינון מתאים של מגוון גדלי דירות בתכנית.
מחיר: לפי או בהתאם למחיר השוק

כלי 1:
דירות למגורים
בגדלים שונים

תמהיל סוגי חזקה

הרחבת אפשרויות הבעלות על המגורים: שילוב של דירות למכירה (בבעלות) ודירות להשכרה לטווח ארוך.
יש להגדיר בתכנית אחוז של דירות להשכרה לרבות התייחסות לתקופת ההשכרה (שהוגדרה כ- לפחות עשר שנים).
מרכיב זה משתלב עם החלטות מינהל מקרקעי ישראל בדבר השכרה לטווח ארוך
מחיר: מחיר השוק

כלי 2:
דיור להשכרה
לטווח ארוך

קביעת ייעוד קרקע חדש – "דיור בהישג יד להשכרה"
רצוי להשתמש בכלי זה כייעוד קרקע משולב מגורים עם "דיור בהישג יד להשכרה" לרבות התייחסות למחיר, זכאות, לפיקוח ועוד.
מחיר: התערבות במחיר

כלי 3:
ייעוד קרקע
ל"דיור בהישג יד
להשכרה"

*תכניות לדיור לאומי: על-פי חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים, הוראת שעה התשע"א – 2011

משמעות

(ראו המלצות מפורטות בגוף המסמך)

סימוכין

- הזדמנות להתחיל ביצירת מלאי תכנוני לדיור בר השגה
- התמודדות עם מצוקות הדיור השונות ברמה הארצית והמקומית
- הזדמנות להטמעת ערכים חברתיים: שילוב אוכלוסיות ויצירת היצע למגורים עבור אוכלוסייה שידה אינה משגת וקידום דיור מכיל.
- מטרה כפולה: אין משמעות להגדלת ההיצע בלי התייחסות לאיכות.

נספח 1

תמהיל גדלי דירות

- מתן אפשרות מגורים לאנשים מרקע חברתי וכלכלי מגוון, מגורים למשקי בית שונים: משפחות קטנות, יחידים, מבוגרים ועוד.
- הזדמנות להשפיע בתפישה זו גם עבור תכניות שאינן וד"ליות.
- קביעת התמהיל תלויה בהכנת אומדן צרכים יישובי בתחום הדיור (סקר דיור עדכני) המהווה בסיס לקבלת החלטות. בתכנון. ראו נספח 4.
- פיזור הדירות הקטנות על פני מגרשים/ מבנים להבטחת תמהיל חברתי.

נספח 1

סעיף 3א

נספח 5

תמהיל סוגי חזקה

- חוק הוד"לים מהווה בשורה לנושא השכירות בישראל.
- שילוב דירות להשכרה: התייחסות בהוראות התכנית לפיזור. דירות להשכרה במרחב. להימנע מריכוז כל יח"ד להשכרה בשכונה/מתחם אחד.
- הבטחת הנושא כבר בעת התכנון, לא ישאר כשיקול דעת של היזם הציבורי לעת המכר.
- הכנת אומדן צרכים יישובי בתחום הדיור (סקר דיור עדכני). המהווה בסיס לקבלת החלטות בתכנון. ראו נספח 4.

נספח 1

נספח 6

- דורש הסבר בתוך הוראות התכנית (כמו כל ייעוד קרקע אחר) שיכלול התייחסות ל: תנאי השכרה, פיקוח, מחיר וזכאים.
- חשיבות בעיגון ייעוד הקרקע בתכנית והתניית מתן היתר בניה בהסדרת הנושאים הנלווים, כולל הקמה של מנגנון ניהול ופיקוח.
- פיזור יחידות הדיור לדיור בהישג יד להשכרה על פני כל המתחם והימנעות מיצירת ריכוז יחידות דיור לפי סוג חזקה או מחיר - להבטחת תמהיל חברתי
- חשיבות בהגדרת קריטריונים לזכאות - לועדה לדיור לאומי סמכות לדון בשאלת הקריטריונים. הקריטריונים יעמדו בדרישות החוק והפסיקה וביעדים של תכנית עירונית רלבנטית.
- הכנת אומדן צרכים יישובי בתחום הדיור (סקר דיור עדכני). המהווה בסיס לקבלת החלטות בתכנון. ראו נספח 4.

נספח 1

הקואליציה לדיור בר-השגה¹ בישראל (להלן: "הקואליציה") כוללת ארגונים המתמחים בתחומי תכנון ומשפט אשר שמו להם כמטרה משותפת לקדם נושא בעל חשיבות ציבורית מובהקת. הקואליציה פועלת בדרכים שונות בזירה הציבורית למען מטרה זו: השתתפות בדיונים בוועדות שונות בכנסת, פעולה מול משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, פעולה במוסדות התכנון, השתתפות בכנסים וימי עיון, ייעוץ והכוונה של התארגנויות שונות בעקבות המחאה החברתית ועוד.

בתקופה האחרונה שוקדת הקואליציה על הטמעה ושילוב של דיור בהישג יד בתכניות המוגשות לאישור הוועדות לדיור לאומי (להלן: "וד"ל" או "וד"לים")². הקואליציה הגישה התנגדויות למספר תוכניות אשר הוגשו לווד"ל במחוזות השונים, בהן הראינו כי תכניות אלו הוגשו מבלי להתייחס לסעיפים מהותיים של חוק הוד"לים לעניין תמהיל הדירות ודיור בהישג יד. נציגות מהקואליציה אף קיימה פגישה עם המשנה למנכ"ל משרד הפנים ויו"ר הוד"ל הארצית שליד המועצה הארצית לתכנון ולבניה, ד"ר שוקי אמרני³. בפגישה הוצעו דרכים לשילוב ולהטמעת דיור בהישג יד בתכניות המקודמות במסלול המהיר שמאפשר חוק הוד"לים (להלן: "מסלול הוד"ל").

נציין כי, בשנים האחרונות השתנה השיח בהקשר לדיור בהישג יד בקרב קובעי מדיניות ומקבלי החלטות, בין היתר כתוצאה מפעילות הקואליציה. כתוצאה ממאבק חברתי עיקש, אשר הגיע לשיא במחאה החברתית של קיץ 2011, נושאים משמעותיים הקשורים לדיור בהישג יד נכללו בחוק הוד"לים רגע לפני אישורו⁴. למרות כל זאת, הגורמים העוסקים בקידום תכניות לדיור לאומי אינם מטמיעים בתכניות בצורה מספקת את הדרישות המפורטות בחוק. עם זאת, גם אם יוטמעו דרישות אלה, סבורה הקואליציה כי הם אינם מספקים וכי יש להמשיך ולהיאבק גם על הכללתם של כלים חשובים נוספים.

¹ המושגים "דיור בר השגה" ו"דיור בהישג יד" יופיעו לחלופין במסמך זה, המשמעות זהה.
² וד"ל – ועדה לדיור לאומי אשר עוסקת בתכניות לדיור לאומי ומקדמת אותם בהליכי תכנון מהירים. מתוך דברי ההסבר להצעת החוק, 2011, ראו נספח מס.1: קטעים מתוך חוק הוד"לים ומתוך דברי ההסבר.
³ ראו נספח מס.2, סיכום פגישה של הקואליציה לדיור בר השגה עם ד"ר שוקי אמרני, מיום 14.02.2012.
⁴ ראו נספח מס.1 – קטעים מתוך חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראות השעה) התשע"א – 2011, לרבות סעיף המטרות ודברי הסבר.

3. המסמך הנוכחי

במסמך זה מבקשת הקואליציה להביא בפני חברי הוד"לים וגורמים נוספים המשפיעים על עריכת התכניות לדיור לאומי, כגון היזמים הציבוריים (רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון) ומתכננים מטעמם, מידע מרוכז ותכליתי על האפשרויות הקיימות בחוק הוד"לים לצורך מתן מענה למצוקות הדיור בישראל ושילוב דיור בהישג יד בהיצע התכנוני.

מטרת מסמך זה לסייע בהבנת האפשרות הטמונה בחוק הוד"לים ויביא, הלכה למעשה, ליישום סעיפי החוק הקשורים ביצירת מלאי תכנוני מגוון ואיכותי של יחידות דיור בגדלים שונים ובצורות חזקה שונות, לרבות השכרה לטווח ארוך והשכרה בהישג יד. המסמך יציג כלים אלו באופן ברור ויבהיר את הדרכים ליישומם בתכניות המקודמות במסלול הוד"ל. לצורך תמצות וריכוז המידע, ובעיקר כדי להקל ולייעל את השימוש בכלים עצמם, תקציר המנהלים של המסמך הוכן בצורת תרשים, ראו לעיל.⁵ צורפו למסמך גם מספר נספחים המאפשרים להעמיק בנושאים מסוימים המופיעים בגוף המסמך רק על קצה המזלג. כמו כן, בהמשך למסמך, נציגי הקואליציה ישמחו לספק מידע נוסף על דיור בהישג יד ודרכים אפשריות ליישומם במסגרת התכנון, ככל שיידרש.

4. באחריות התכנון

דיור בהישג יד הינו נושא תכנוני חשוב אשר טרם הוסדר דיו במדיניות ובחקיקה. הסעיפים שנוספו לחוק הוד"לים רגע לפני אישורו, כאמור, הם חשובים במיוחד על רקע זה. גם תכנית המתאר הארצית לשימור ופיתוח, תמ"א 35 (שאושרה למתן תוקף בשנת 2005), מציינת במפורש (בסעיפים 12, 14)⁶ כי על מוסדות התכנון לבחון את הצורך בדיור בהישג יד (לרבות קביעת היקפו המתאים) בתכניות מקומיות להרחבה ניכרת ותכניות לחידוש ושימור עירוני. בנוסף, במסגרת הרפורמה במקרקעין (נערכה בשנת 2009), נקבע כי אחד מתפקידיה של רשות המקרקעין הוא הקצאת קרקע לדיור בהישג יד.⁷

תמ"א 35 והרפורמה במקרקעין מתייחסות לדיור בהישג יד באופן כללי בלבד. לעומתם, חוק הוד"ל מפרט לראשונה שלושה כלים אופרטיביים חשובים, אשר בהם טמונה האפשרות להתמודדות אפקטיבית עם מצוקות הדיור השונות על ידי יצירת מלאי תכנוני מגוון של יחידות דיור המותאמות לכלל האוכלוסייה. לכן, חשוב כל כך להכיר את הכלים השונים הכלולים בחוק זה, על בוריים, ולעמוד על שילובם בתכניות המוגשת לוועדות לדיור לאומי במחוזות השונים.

⁵ הנכם מוזמנים לקרוא את המסמך במלואו ולהיעזר בתרשים הכלים ו/או לקרוא את תרשים הכלים ולהעזר במסמך להעמקה והרחבה כנדרש.

⁶ ראו נספח מס. 3, המציג התייחסות תמ"א 35 לדיור בהישג יד.

⁷ סעיף 2א(1) לחוק מנהל מקרקעי ישראל התשס"ט-2009 קובע כי: "אלה תפקידי הרשות: הקצאת קרקעות למטרות מגורים, דיור בר השגה, דיור ציבורי, ... במקומות ובהיקפים הנדרשים על פי צורכי המשק, החברה והסביבה, לרבות צרכים עתידיים".

בשעה שאנו עוסקים במסלול הוד"ל ראוי שנזכור כי לרשויות התכנון אחריות רבה וסמכויות נרחבות, אשר להן השפעה רבה על עיצוב המרחב והחברה: הסמכות לקבוע ייעודי קרקע (איזור או zoning) ורמת צפיפות (באמצעות זכויות בנייה, מספר יחידות הדיור שניתן לבנות בשטח תכנית, וגודל הדירות), השפעה על הרגלי תחבורה והזדמנויות תעסוקה (באמצעות תקני חנייה ונגישות המגורים לתחבורה ציבורית), קביעת תקני שימור והוראות גימור, השפעה על מידת נגישות משתמשי שירותים ציבוריים לאותם שירותים, ועוד.

החלטות מוסד התכנון יכולות לחרוץ את גורלו של מתחם העומד בפני תכנון. כך, למשל, מוסד התכנון יכול לקבוע שייבנו רק מעט דירות חדשות, ושהיוו אלו רק דירות גדולות או בתים צמודי-קרקע, או שיישמרו הוראות שימור קפדניות ותקן חניה מסוים, ובכך ליצור מרחב המתאים לאוכלוסיה אמידה בלבד ואף לפגוע באטרקטיביות של שכונות וערים סמוכות. במסמך זה לא נרחיב לגבי הקשר בין הליכי תכנון לבין הדרה חברתית, קיטוב והפרדה במגורים (סגרגציה)⁸. נאמר רק כי הקשר מוכח וידוע ושראוי שיילקח בחשבון כחלק מהשיקולים התכנוניים.

כאשר תכנית מקודמת במסלול הוד"ל, האחריות החברתית והציבורית, המוטלת כבדרך כלל על כתפי התכנון בישראל, מקבלת משנה תוקף. ראשית, מדובר בתכנון על קרקעות המדינה, אשר מיועדות לשרת את כלל הציבור על כל רבדיו. שנית, הכלים הייחודיים שנקבעו בחוק מאפשרים הזדמנות פז להשגת יעדים חברתיים, כגון יצירת היצע למגורים עבור אוכלוסיות קשות יום שהשוק החופשי אינו מאפשר להן לממש את זכותן לדיור נאות. ראוי, אם כן, שתכניות המקודמות במסלול זה, יביאו בחשבון את כלל המרכיבים הדרושים ליצירת שכונות, מתחמי מגורים ובניינים המשלבים בהם מגוון קבוצות אוכלוסיה ומהווים מרחב הזדמנויות עבור כולם (להלן: "תמהיל חברתי").

5. חוק הוד"לים⁹ – שלושה כלים ליצירת תמהיל חברתי

מטרת חוק הוד"לים

מטרת חוק הוד"לים לקבוע "הסדרים מיוחדים לאישור תכניות בנייה למגורים, שיאפשרו מתן פתרון לצורכי הדיור באמצעות היצע דירות מגורים בגדלים שונים ומסוגים שונים, לרבות באמצעות ייעוד קרקע לדיור להשכרה" (סעי' 1 לחוק).

כלומר, לחוק הוד"לים שתי תכליות מרכזיות:

1. האצת הליכי התכנון לצורך הגדלת היצע

2. הבטחת היצע תכנוני מגוון של יחידות דיור מסוגים שונים

התכלית השנייה עוסקת ביצירת האיכות של היצע ואפיונו, בכדי לאפשר מגורים לאנשים מרקע חברתי וכלכלי מגוון. לתכלית הראשונה אין משמעות בלא התכלית השנייה.

⁸ על קשר זה, ראו למשל איריס פרנקל כהן ורחל אלתרמן "רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים", קהילות מגודרות, 361, אמנון להבי עורך, 2010.

⁹ ראו נספח מס. 1 – קטעים מתוך חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראות השעה) התשע"א – 2011, לרבות סעיף המטרות ודברי הסבר.

לשם הגשמת התכלית הכפולה, סעיף 3 לחוק מגדיר שלושה כלים 10:

1. תמהיל גדלי יחידות הדיור (במחיר השוק): **דירות קטנות** והיחס ביניהן לבין שאר יחידות הדיור בתכנית.
2. תמהיל חזקת המגורים – **השכרה לטווח ארוך** (במחיר השוק): בנין כולו או חלקו המיועד להשכרה לטווח ארוך.
3. תמהיל חזקת המגורים – **ייעוד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה**, (תוך התערבות במחיר השוק): אם נקבע ייעוד כזה, יש להסדיר את מחירו של אותו דיור, תנאיו והזכאים לו בהוראות התכנית.

חשוב לציין ששני הכלים הראשונים מסתמכים על כוחות השוק כאשר הכלי השלישי הוא הכלי שמאפשר התערבות במחירים ויצירת תשתית לדיור בר השגה אמיתי, אמנם רק בהשכרה.

בלשון החוק:

סעיף 3(א): "תוכנית לדיור לאומי תכלול הוראות להסדרת מבני הציבור, השטחים הציבוריים הפתוחים, החניה, התשתיות ושימושים נוספים הנדרשים ליחידות הדיור הכלולות בתכנית, וכן הוראות לעניין גודלן של יחידות הדיור והיחס בין דירות קטנות ודירות גדולות בתחומה, ויכול שייקבע בה כי בנין, כולו או חלקו, יועד להשכרה, ואת התקופה שבה יועד כאמור, אשר לא תפחת מעשר שנים, וכן יכול שייקבע בה ייעוד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה."

סעיף 3(ב): "יועדה קרקע בתכנית לדיור לאומי לדיור בהישג יד להשכרה, יושכרו יחידות הדיור שייבנו על פיה בהתאם להוראות שייקבעו, בין היתר, לעניין תנאי ההשכרה של יחידות הדיור, ובכלל זה מחיר ההשכרה, הגבלות על העברת הזכויות ביחידות הדיור והזכאים לשכור את יחידות הדיור."

המשותף לשלושת הכלים

ההסדרה של שלושת הכלים לעיל בחוק הו"דלים מאפשרת למוסדות התכנון להתחיל לעסוק בתכנון מכיל¹¹, במטרה ליצור סביבות מגורים בתמהיל חברתי. לשם השגת מטרה חברתית זו, אשר באמצעותה ניתן לממש מטרות חברתיות רבות ובכללן הזכות לדיור נאות¹², נדרשת התערבות של המדינה, הרגולטור, בתכנון הדיור על כל היבטיו, כולל המחיר.

עיקרון תכנוני חשוב ליצירת תמהיל חברתי הוא **עקרון השילוב**, לפיו יש לפרוש את כל סוגי יחידות הדיור בכל שכונה/מתחם/בניין. יש לוודא שעיקרון זה מיושם ביחס לכל אחד מן הכלים, כלומר: בכל שכונה/מתחם/בניין ייבנו דירות בגדלים מגוונים כאשר חלקן מיועדות להשכרה ארוכת טווח, וייעוד הקרקע לדיור

¹⁰ ראו תקציר מנהלים של מסמך זה: "תרשים כלים" לשילוב דיור בר השגה בתכניות לדיור לאומי.

¹¹ תכנון מכיל – Inclusionary planning: תכנון בדגש על עירוב חברתי, המונע הפרדת אוכלוסיות על רקע כלכלי-חברתי ושואף לתמהיל רחב של אוכלוסיות מרמות הכנסה שונות ורקע מגוון.

¹² לצורך העניין נדגיש שלשיטת הקואליציה, דיור בר השגה יכול להכיל מגוון של פתרונות דיור, כולל דיור ציבורי.

בהישג יד להשכרה משולב עם סוגים אחרים של ייעודי קרקע למגורים. כך, בעזרת התכנון ניתן למנוע הקמתן של שכונות הומוגניות, המדירות קבוצות אוכלוסייה מסוימות ומרחיקות אותן מההזדמנות לשפר את מצבן בכל תחומי החיים (דיור, חינוך, נגישות תחבורתית, תעסוקה ועוד). את ההחלטות לגבי המינונים של כל כלי וכלי בכל תוכנית ותוכנית ראוי לקבל על סמך **אומדן צרכים**¹³ מקומי, מעודכן ומפורט, המבוסס על הערכת צרכי הדיור של האוכלוסייה המתגוררת והעתידה להתגורר בשכונות השונות של הישוב הנבדק, ועל ניתוח מלאי הדיור הקיים והחסר בהם. מטרת האומדן לענות על שאלות כגון: כמה דירות יש וכמה צריך בתקופת זמן מסוימת? עבור מי? באילו מחירים? ועוד. מתוך אומדן הצרכים ניתן להבין את צרכי הדיור הקיימים והפוטנציאלים של מגוון אוכלוסיות רחב. בהתאם לכך ניתן להסיק מסקנות מעשיות ולהגדיר את היחס הנדרש בין דירות מכל הסוגים: דירות גדולות בהישג יד למכירה, דירות גדולות בהישג יד להשכרה דירות קטנות בהישג יד למכירה, דירות קטנות בהישג יד להשכרה, דירות קטנות להשכרה במחיר השוק וכו'.

ביאור שלושת הכלים

א. תמהיל גדלי יחידות דיור

הרעיון של תמהיל גדלי יחידות דיור מתייחס לגודל יחידות הדיור במתחם/שכונה/מבנה ונועד להבטיח שילוב של דירות בגדלים שונים, קטנות כגדולות, כך שיתאימו למגוון של אנשים. מסלול הוד"ל מחייב שילוב של דירות בגדלים שונים בכל תכנית לדיור לאומי. יש בכך גם כדי להשפיע על התפישה התכנונית-חברתית של תכניות המקודמות במסלול הרגיל¹⁴.

הקביעה בחוק הוד"לים, לגבי החשיבות של תמהיל גדלי יחידות הדיור בדגש על הקצאת דירות קטנות¹⁵, תואם את חוזר המנכל של משרד הפנים שהופץ כחצי שנה לפני אישור החוק¹⁶. החוזר מציין כי יש לשאוף כי חלקן היחסי של הדירות הקטנות יהווה לפחות 20% מסך יחידות הדיור בתכנית, ומנחה את מוסדות התכנון לשלבם בכל המגרשים בתוכנית, בהתחשב בתנאים מסוימים. בכל מקרה, על המינון המדויק של הדירות הקטנות ביחס לדירות הגדולות, ועל מיקומם, בתכניות לדיור לאומי, יש לתת את הדעת על-פי **אומדן צרכים**¹⁷ מקומי, מפורט ומעודכן.

יש לציין כי קיומן של דירות קטנות בתכניות יכול להבטיח מענה למגורים עבור אוכלוסייה המאופיינת במשפחות קטנות, יחידים ומבוגרים שמעדיפים או זקוקים לדירות קטנות. כמובן, ישנן משפחות ממעמד

¹³ ראו נספח מס. 4 – ריכוז המשתנים לאמידת צרכים לדיור בר השגה.

¹⁴ בשנים האחרונות התאפיינו מרבית הפרוייקטים למגורים בכל רחבי הארץ בשיעור הולך וגדל של דירות גדולות המתאימות לרוב למשפחות אמידות.

¹⁵ לפי חוזר המנכ"ל הכוונה לדירות בגודל 75-100 מ"ר. חוק הוד"לים מגדיר דירה קטנה כדירה שהיא עד 75 מ"ר, ראו נספח מס. 1.

¹⁶ ראו נספח מס. 5 – קטעים רלוונטים מתוך חוזר המנהל הכללי 3/2011

¹⁷ ראו נספח מס. 4

סוציו-אקונומי נמוך שזקוקים דווקא לדירות גדולות ויש לענות על צרכי קבוצה זו בעזרת הכלי השלישי – ייעוד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה תוך התערבות במחירי השוק ובתנאי ההשכרה בכלל. עם זאת, ראוי לזכור כי דיור בהישג יד אינו יכול להתבטא רק בגודל הדירה, שכן גם דירות קטנות יכולות להיות יקרות עבור רוב האוכלוסייה, במיוחד באזורי ביקוש.

ב. תמהיל חזקת המגורים¹⁸: השכרה לטווח ארוך

תמהיל של סוגי זכויות במקרקעין, כמו גם תמהיל הגדלים, הוא תמהיל חשוב בסביבת מגורים עירונית. כמצוין לעיל, סעיף 3 לחוק הוד"לים מאפשר לייעד בנין, כולו או חלקו, להשכרה, לתקופה שלא תפחת מעשר שנים. יש בכך בשורה חשובה לשוק השכירות בישראל אשר, כיום, אינו מפוקח כלל, ו"נכנע" לאינטרס הכלכלי של בעלי הדירות. אלה מעדיפים, ברוב המקרים, להשכיר את הנכס שבבעלותם לתקופות קצרות יחסית, על מנת שיוכלו לעדכן את תנאי השכירות לעיתים קרובות בהתאם לעלייה המתמדת במחירי הנדל"ן. היצע גדול של דירות להשכרה ארוכת טווח, יגדיל את התחרות בשוק שכיום תקופת השכירות הנפוצה והמקובלת בו נעה בין שנה לשנים אחדות לכל היותר, על כל המשמעויות הכלכליות והרגשיות הנלוות לכך.

קרקע שתשווק ליזם פרטי מבלי שהתכנית החלה עליה תכלול הוראות להשכרה לטווח ארוך או מבלי שהמכרז מציין השכרה באופן מפורש, לא תכלול ככל הנראה דירות להשכרה, משום שהתשואה על מכירה גדולה מהתשואה על השכרה. הטענה הרווחת בדיונים המתקיימים בוועדות לדיור לאומי של המחוזות השונים, בהם נכחו נציגי הקואליציה, היא כי נושא השכירות הוא עניין שיש להותירו לעת השיווק ואין לו כל הקשר תכנוני. החלטה מס' 1248 של רשות מקרקעי ישראל¹⁹ עסקה לאחרונה בנושא זה.

הקואליציה לדיור בר השגה מבקשת להדגיש בזאת כי ישנה חשיבות לקביעה של יעוד להשכרה כבר בשלב התכנון ואין טעם להותיר זאת לשלב השיווק. האפשרות שרשות מקרקעי ישראל תבחר לשווק את המקרקעין להשכרה היא חשובה, אך אין בה כדי להחליף את שיקול הדעת המקצועי של מוסד התכנון, במקרה זה הוועדה לדיור לאומי.

במסגרת התכנון, לא רק שניתן – באמצעות חוק הוד"לים – להתייחס למשך השכירות, אלא שניתן גם כאמור לעיל, להתייחס לפיזור של הדירות להשכרה במרחב התכנוני. בנוסף, יש לציין בהוראות התוכנית שעל היזם הציבורי (רשות מקרקעי ישראל או משרד הבינוי והשיכון)²⁰ להתייחס לפיקוח על יחידות הדיור להשכרה ארוכת הטווח, וזאת לפני היציאה למכרז: האם יעשה זאת בעצמו או לחילופין ידרוש מהיזם הפרטי לעשות זאת? לצורך המקרה השני, יש לציין בהוראות התוכנית כי אישורה של בקשה להיתר תותנה בציון מפורש של שיטת הפיקוח על ידי היזם.

¹⁸ המונח "חזקת מגורים" מתייחס לאחת מאפשרויות החזקה: בעלות מלאה, בעלות משותפת, שכירות פרטית, שכירות ציבורית ועוד.

¹⁹ ישנם אמנם כלים נוספים אך לצורך העניין נעסוק רק בכלי שמופיע בחוק הוד"לים.

²⁰ תכניות לדיור לאומי מוגשות רק באמצעות יזמים ציבוריים

ג. תמהיל חזקת מגורים: ייעוד קרקע ל"דיור בהישג יד להשכרה"

הקדמת הבהרה לכלי זה

שני הכלים שצויינו לעיל (דירות קטנות והשכרה לטווח ארוך) נועדו עבור שוק דיור המושפע כולו מכוחות השוק. הכלי השלישי, "ייעוד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה", הוא בגדר חידוש. **זה הכלי שביכולתו לייצר שינוי מהותי בשוק הדיור**²¹. החידוש מתבטא בסמכות שניתנה לוועדה לדיור לאומי להשפיע על מחירי הדיור, תנאי הדיור והזכאים לו. כך, הוועדה נדרשת לספק מענה מגורים לאוכלוסיות בעלות הכנסה בינונית ונמוכה ולאוכלוסיות מרקע מגוון. אין זה מקרה שאפשרות זו מופיעה לראשונה בחוק העוסק בתכנון. רשויות התכנון הן אלה שיכולות לייצר את השינוי המערכתי הנדרש, לטווח הארוך, תוך שהן דורשות יישום נכון מהגופים הציבוריים המקדמים את התכניות.

ביאור הכלי

אם שני הכלים הראשונים כיוונו להוספת שימוש במסגרת ייעוד קרקע קיים (מגורים), הכלי השלישי מאפשר קביעת ייעוד קרקע חדש: "דיור בהישג יד להשכרה". קביעה כזו דורשת הסבר מפורט בהוראות התכנית, כמו כל ייעוד אחר. השימוש בייעוד קרקע נפרד מעלה בעייתיות מסוימת ביחס ליצירת התמהיל הרצוי ולכן ניתן גם לחשוב במקרים המתאימים על ייעוד קרקע משולב "מגורים ודיור בהישג יד להשכרה".

בחוק הוד"לים ניתנה לוועדות לדיור לאומי השונות סמכות מפורשת לקבוע בהוראות התכנית התייחסות לתנאי ההשכרה, המחיר והזכאים. בכך הביעה הכנסת את אמונה ביכולתן של הוועדות לדיור לאומי לקדם את הנושא.

טרם מימוש התכנית, אם כן, יהיה צורך בהקמת מנגנון ניהול ופיקוח, עירוני או אחר²², שיהיה אחראי על ניהולן של יחידות הדיור בהישג יד להשכרה. מנגנון זה ינהל את יחידות הדיור הללו, לרבות קביעת הגבלות חוזיות בנוגע לשימוש ולהשכרת משנה של הנכס בהתאם לקריטריונים שייקבעו על ידי הרשויות.

הקריטריונים²³ לזכאות צריכים להתבסס על עקרונות של שוויון ושקיפות ולמנוע הדרה חברתית של קבוצות אוכלוסייה מסוימות. יש לוודא כי הקריטריונים יתאשרו בהליך תקין ושקוף ויעמדו גם במבחן

²¹ ישנם אמנם כלים נוספים אך לצורך העניין נעסוק רק בכלי שמופיע בחוק הוד"לים.

²² מנגנון זה יכול להיות מופעל על ידי יזם ציבורי, או על ידי הרשות המקומית או בשילוב של שניהם.

²³ ראו מכתב פנייה של הקואליציה לדיור בר השגה לעניין כללים לקביעת קריטריונים לדיור בר השגה בקישור:

<http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/12/bar-hasaga111211.pdf>

לקריאה נוספת על עמדת הקואליציה לעניין קריטריונים לדיור בר השגה:

<http://israelaffordablehousing.blogspot.co.il/#uds-search-results>

משפטי וגם במבחן תכנוני. כלומר, על הקריטריונים לעמוד גם בדרישות החוק והפסיקה וגם ביעדים של התכנית הספציפית. על הקריטריונים לשקף את התכלית התכנונית – שילוב משפחת בעלות הכנסה בינונית והנמוכה במתחם המגורים. מכאן שעל הקריטריונים לקבוע, בראש ובראשונה, מבחני זכאות המשרתים מטרה זו כמו הכנסה, היעדר בעלות על דירה אחרת, אוכלוסיות עם צרכים ייחודיים וכיוצ"ב. יש לזכור כי הדירות אינן משמשות הטבה או פרס לקבוצות כאלו או אחרות באוכלוסיה והקריטריונים צריכים להיות ממלכתיים ואוניברסאליים.

הקואליציה לדיור בר השגה ממליצה לוד"ל לדון בקריטריונים המוצעים על ידי הרשות המקומית והיזמים הציבוריים, לבקש את התייחסותם של משרדי הממשלה הרלוונטיים והיעוץ המשפטי של הוועדה, ולכלול אותם במפורש בין מסמכי התכנית המופקדים לעיון הציבור.

את המחיר יש לקבוע כך שהוא ישקף את נטל עלות הדיור הרצוי על הזכאים. מקובל לחשוב שמשק בית המוציא מעל 25%-30% מההכנסה שלו על הוצאות דיור (שכירות או משכנתא + חשבונות נלווים) נאלץ לוותר על הוצאות חשובות אחרות בתחומים חיוניים כמו חינוך ובריאות. אפשר ורצוי לקבוע מספר רמות של מחיר בסביבת מגורים אחת, בהתאם לצרכיהם של קבוצות זכאים שונות.

את המחיר ואת הקריטריונים, כמו גם את המינון של יחידות הדיור בהישג יד ברחבי התכנית, יש לבחון ולקבוע על פי דוח אומדן צרכים עדכני שישמש כתשתית עובדתית²⁴. מן הנלמד נמצא כי במרבית מדינות המערב, המקדמות דיור בהישג יד הוגדר המינון כנע בדרך כלל בין 20%-50% מסך יחידות הדיור החדשות, כאשר הדירות מפוזרות באחידות במתחמי המגורים, מגרשים ו/או בניינים²⁵.

לכל הפחות, יש לציין בהוראות לתכניות לדיור לאומי שהסדרת הנושאים הנלווים לעיל – פיקוח, זכאות ומחיר – יהיו תנאי למתן היתר בנייה ועל היזם הציבורי יהיה לדרוש התייחסות אליהם במכרזים על הקרקע.

²⁴ ראו נספח מ.ס. 4

²⁵ בלונדון עומד השיעור על 50%-35%, בוונקובר וטורונטו על לפחות 20%. בצרפת, חוק משנת 2000 מחייב כל רשות מקומית בעלת 3,500 תושבים ומעלה לוודא כי 20% מיחידות הדיור הן דיור בהישג יד לאוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה והמדינה אף מטילה קנסות על רשויות שלא עומדות במכסה. באירלנד, מאז שנת 2000, מחייבים כי כל פרויקט מגורים חדש שבו מעל 5 יח"ד יכיל 20% דיור בהישג יד. מתוך: רחל אלטרמן ואמילי סילברמן "דיור בר השגה": כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית (מינהל התכנון, מאי 2011). את הדוח המלא ניתן למצוא באתר של מינהל התכנון: <http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/newplanningadministration/affordable%20housing.pdf>

להלן הצעות אופרטיביות ביחס לכל אחד מהכלים לעיל:

תמהיל גדלי יחידות דיור

- בכל תכנית יוגדרו אחוזים של יחידות דיור קטנות (עד 75 מ"ר) מתוך סך כל יחידות הדיור המוגדרות בתכנית, בהתאם לאומדן צרכים מעודכן.
- יש לקבוע כי יחידות הדיור הקטנות יהיו אחוז מסוים של כל מגרש ולציין שיש לשלבם בכל בניין ובניין.
- תמהיל גדלי יחידות הדיור צריך להופיע כהוראה מחייבת בהוראות התכנית ולא רק בנספח הבינוי שהוא לרוב מסמך מנחה.

השכרה לטווח ארוך

- בכל תכנית לדיור לאומי יש להוסיף להוראות סעיף המבטיח יצירת תמהיל סוגי חזקה, כפי שחוק הוד"לים מאפשר, כך שחלק מסוים מהדירות בתחום התכנית יהיו מיועדות להשכרה לטווח ארוך, בהתאם לדוח אומדן צרכים עדכני של היישוב הרלבנטי.
- בכל תכנית לדיור לאומי יש לקבוע שילוב ופיזור יחידות הדיור להשכרה לטווח ארוך בין כלל המגרשים, תוך ציון שילובם בכל בניין ובניין.

ייעוד קרקע "לדיור בהישג יד להשכרה"

- בכל תכנית לדיור לאומי יוגדר גם ייעוד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה או ייעוד משולב למגורים ודיור בהישג יד להשכרה.
- יחידות הדיור בהישג יד להשכרה יופזרו באופן אחיד בכל המגרשים, או ייעודי הקרקע הרלבנטיים, תוך ציון שילובם בכל בניין ובניין.
- מינון יחידות הדיור שיוגדרו כדיור בהישג יד להשכרה ייקבע בהתאם לאומדן צרכים מעודכן.
- יש להוסיף סעיף בהוראות התכנית לפיו תנאי לקבלת היתר בניה יהיה הגשת מסמך המתייחס לנושאים הנלווים ליישום ייעוד הקרקע החדש (מחיר, תנאים, זכאות פיקוח), בתיאום עם הוועדה המקומית.
- אם הוועדה לדיור לאומי החליטה לא ליישם כלי זה, עליה לנמק החלטה זו (גם חוזר המנ"כל דורש נימוק זה, סעיף 5 לחוזר).

7. הבהרות לעניין סמכות רשות וסמכות חובה²⁶

שללושת הכלים המפורטים לעיל מעמד שונה במסגרת החוק. הכלי הראשון מוגדר בחוק כעניין שבחובה (הוראה מחייבת: "תכנית לדיור לאומי תכלול הוראות...") ואילו שני הכלים הנוספים מוגדרים בחוק כעניין שברשות (כמינוח מאפשר: "יכול שייקבע...").

אומנם, בשני הכלים האחרונים אין מדובר בסמכות שבחובה, אך הוועדה אינה רשאית להתעלם מהם ואף מחוייבת לדון בהם. אם הוד"ל מתעלמת מהסמכות שהוקנתה לה, הרי שבכך היא מותירה אותה כאות מתה, וחוטאת לתפקידה. בידי ועדות התכנון, כולל הוד"לים, לא רק הזכות להפעיל סמכות, אלא חובה עליהן לשקול את הפעלת אותה סמכות כנדרש. בפסיקה נקבע, כי יש נסיבות שבהן שיקול-דעת המוקנה לרשות מינהלית הופך חובה, ויש מקרים בהם אי הפעלת הסמכות תיחשב כבלתי סבירה או כשיקול זר.

ראוי לזכור, כי החוק המקורי לא כלל סמכויות אלו, אולם במסגרת הליך החקיקה הכנסת תיקנה את החוק באופן מודע, במטרה שייעשה שימוש בסמכויות הללו, ובמיוחד בסמכות התקדימית ליעוד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה. הליך החקיקה מדגיש את כוונתה של הכנסת, שככלל, הסמכויות אכן יופעלו במקרים המתאימים. גם אם לוועדה ניתן שיקול דעת לא להשתמש בסמכות במקרים בהם אין זה מתאים מבחינה תכנונית, המקרים שבהם הסמכויות לא מופעלות צריך להיות החריגים.

8. סיכום - וד"ל כהזדמנות לשינוי

עם כל הבעייתיות הכרוכה בעקיפה של תהליך התכנון המלא, יכול חוק הוד"לים, להיות גם הזדמנות ליצירת שינוי מהותי בגיוון ובאיכות של היצע הדיור בישראל. המחוקק הוסיף את הסעיפים האמורים לעיל כמענה למחאה החברתית. סעיפים אלו הם הנותנים לחוק הוד"לים את המנדט הציבורי שלו. יש להקפיד כי תכניות המקודמות במסלול זה תאושרנה רק לאחר שהובאו בחשבון ההמלצות המפורטות במסמך זה ויושמו ככל האפשר. הוראות החוק לעניין דיור בר השגה הן בגדר חידוש במערך השיקולים התכנוניים, אך הצורך בהטמעתם הינו הכרחי להבטחת קיומה של חברה בריאה ומתוקנת, המאפשרת מימוש הזכות למגורים עבור כלל תושביה.

הקואליציה לדיור בר השגה פונה אל כל העוסקים במלאכה ומבקשת לראות בשלושת הכלים המפורטים לעיל, ובמיוחד בכלי השלישי לשילוב דיור בהישג יד להשכרה, כהזדמנות לשינוי מהותי במערך התכנון למגורים בישראל, ולנצלה כראוי.

²⁶ הרחבה בדבר סמכות חובה ורשות בנושא חוק הוד"לים ראו בנספח מס' 7 - קטע מתוך עתירה מנהלית שהוגשה על ידי הקואליציה לענין תכנית 12032, מורדות משואה, ירושלים.

רשימת הנספחים

- 1.נספח מ.ס. – קטעים מתוך חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת השעה), התשע"א 2011 ומתוך דברי ההסבר לחוק.
- 2.נספח מ.ס. – סיכום פגישת הקואליציה לדיור בר השגה עם דר' שוקי אמרני
- 3.נספח מ.ס. – דיור בהישג יד בתמ"א 35
- 4.נספח מ.ס. – ריכוז משתנים לאמידת צרכי אוכלוסיות הזכאיות לדיור בהישג יד
- 5.נספח מ.ס. – חוזר המנהל הכללי 3/2011
- 6.נספח מ.ס. – שתי החלטות רשות מקרקעי ישראל לעניין הקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה.
- 7.נספח מ.ס. – ביקורת שיפוטית על הפעלת סמכויות חובה ורשות

**חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה),
התשע"א-2011***

- מסרת החוק 1. חוק זה בא לקבוע, כהוראת שעה, הסדרים מיוחדים לאישור תכניות בנייה למגורים, שיאפשרו מתן פתרון לצורכי הדיור באמצעות היצע דירות מגורים בגדלים שונים ומסוגים שונים, לרבות באמצעות ייעוד קרקע לדיור להשכרה.
- הגדרות ופרשנות 2. (א) בחוק זה -

"דירות קטנות" - דירות ששטחן הכולל המותר לבנייה, לרבות מרחב מוגן דירתי כמשמעותו לפי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951², אינו עולה על 75 מ"ר;

3. (א) תכנית לדיור לאומי תכלול הוראות להסדרת מבני הציבור, השטחים הציבוריים הפתוחים, החניה, התשתיות ושימושים נוספים הנדרשים ליחידות הדיור הכלולות בתכנית, וכן הוראות לענין גודלן של יחידות הדיור והיחס בין דירות קטנות ודירות גדולות בתחומה, ויכול שייקבע בה כי בניין, כולו או חלקו, ייועד להשכרה, ואת התקופה שבה ייועד כאמור, אשר לא תפחת מעשר שנים וכן יכול שייקבע בה ייעוד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה.
- (ב) יועדה קרקע בתכנית לדיור לאומי לדיור בהישג יד להשכרה, יושכרו יחידות הדיור שייבנו על פיה בהתאם להוראות שייקבעו, בין היתר, לענין תנאי ההשכרה של יחידות הדיור, ובכלל זה מחיר ההשכרה, הגבלות על העברת הזכויות ביחידות הדיור והזכאים לשכור את יחידות הדיור.
- (ג) על אף האמור בחוק התכנון, כוחה של תכנית לדיור לאומי שאישרה הוועדה לדיור לאומי לפי חוק זה יפה מכל תכנית אחרת שאושרה לפי חוק התכנון, למעט תכנית

ד ב ר י ה ס ב ר

בשל הצורך בהתייעלות וביצירת הליכים מהירים, מוצע לקבוע כי על אף האמור בחוק התכנון, כוחה של תכנית לדיור לאומי יפה מכל תכנית אחרת, למעט תכנית מיתאר ארצית.

סעיפים מוצע לקבוע כי למועצה הארצית לתכנון 4 ו-5 ולבנייה (להלן - המועצה הארצית) תהיה ועדת משנה אשר יהיו נתונות לה סמכויות המועצה הארצית בכל ענין הנוגע לתכניות לדיור לאומי אשר יש בהן סטייה מהוראות תכנית מיתאר ארצית אחרת

סעיף 3 מוצע לקבוע כי תכנית לדיור לאומי תכלול הוראות להסדרת מבני הציבור, השטחים הציבוריים הפתוחים והתשתיות הנדרשים ליחידות הדיור הכלולות בתכנית, כך שיינתן מענה הולם לצרכים של רוכשי הדירות שייבנו על פי התכנית.

אחד מן המרכיבים המסייעים להאצת הבנייה הוא היצע רחב ומגוון של דירות מגורים. על כן מוצע כי תכנית לדיור לאומי תתייחס לענין התמהיל והיחס בין דירות קטנות וגדולות בתחומה.

מתוך הצעות חוק הממשלה, מס. 598, 27 ביוני 2011

מדינת ישראל

משרד הפנים
המשנה למנהל הכללי

ירושלים, כ"ב בשבט התשע"ב
15 בפברואר 2012
מל. 313-2012

הנדון: סיכום ישיבה - הקואליציה לקידום דיוור בר השגה

בתאריך 14.2.2012 נערכה בלשכת המשנה למנכ"ל פגישה עם נציגי הקואליציה לדיוור בר השגה.

רשימת משתתפים:

ד"ר שוקי אמרני, המשנה למנכ"ל
גב' אורית פאסי, מרכזת פיתוח כלכלי, לשכת המשנה למנכ"ל
עו"ד גיל גן נור, האגודה לזכויות האזרח בישראל
אדו"ר שרי קורניש, עמותת במקום
גב' טובי כהן, יעוץ ותכנון ערים

להלן עיקרי הדברים שהועלו בישיבה והחלטות שהתקבלו:

1. המשנה למנכ"ל ציין כי הפגישה מתקיימת לאור פניית חברי הקואליציה לדיוור בר השגה במכתבם מיום 31.1.2012.
2. ציין בדבריו כי נושא הדיוור בר השגה מצריך מכלול שלם של פעולות על מנת להתמודד עם סוגיית הדיוור, המהווה משימה חברתית לאומית ממדרגה ראשונה.
3. בנוגע לחוק להאצת הבניה למגורים (חוק הוד"לים), הבהיר המשנה למנכ"ל את מטרות החוק שנועדו בעיקר לקצר את הליכי התכנון על מנת להגדיל את היצע יחיד המאושרות ע"י מוסדות התכנון. בין היתר באמצעות תוספת כ"א, סמכויות תכנון ויצירת ועדות הדנות רק בתכניות למגורים ואף מפנות זמן לוועדות המחוזיות לקדם את שאר הנושאים.
4. נציגי הקואליציה סקרו את הרקע להקמת הקואליציה לדיוור בר השגה ב-2008 אשר מונה גופים חברתיים ואקדמיים העוסקים בקידום זכויות האדם בתחום המשפטי והתכנון.
5. הציגו את עמדתם לפיה צמצום מעורבות הממשלה בתחומים כגון סבסוד משכנתאות, בניה של דיוור ציבורי ושיקום שכונות, מותירה את השוק הפרטי המונע משיקולים של כדאיות כלכלית בלבד, ללא פיקוח, כך שלא ניתן מענה מספק לצרכים חברתיים. תהליך נוסף לו מתנגדת הקואליציה הוא דחיקה של אוכלוסיה בעלת הכנסה נמוכה לשולי הערים בעוד שבמרכזים נותרת אוכלוסיה אמידה והומוגנית. תהליכים אלו גורמים לפגיעה בשוויון ההזדמנויות ולהעמקת פערים חברתיים.
6. ציינו כי מטרת הקואליציה היא להביא לקידום מדועות לבעיות אלו ולפתרונות, באמצעות מודלים בינלאומיים שונים של דיוור בר השגה, בהם מוקצה אחוז מסוים של דירות בכל בניין לאוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה ובינונית.
7. חברי הקואליציה ביקשו להנחות את מתכנני המחוזות, חברי הוד"לים ומגישי התכניות להתייחס ולשלב בתכניות יחס הולם לדירות קטנות וכן דיוור להשכרה. ע"פ סעיף 3 לחוק: "תכנית לדיוור לאומי תכלול... הוראות לעניין גודלן של יחידות הדיוור והיחס בין דירות קטנות ודירות גדולות בתחומה, ויכול שייקבע בה כי בניין, כולו או חלקו, ייועד להשכרה, ואת התקופה שבה ייועד כאמור, אשר לא תפחת מעשר שנים וכן יכול שייקבע בה ייעוד קרקע לדיוור בהישג יד להשכרה."

כתובת: קפלן 2, ת.ד. 6158, ירושלים, 91950 טלפון: 02-6701666, פקס: 02-6701650

אתר המשרד: www.pnim.gov.il

מדינת ישראל

משרד הפנים המשנה למנהל הכללי

8. המשנה למנכ"ל הפנה את הנציגים לחזור מנכ"ל 3/2011 הכולל הנחיה כי על 20% מיחידות הדיור להיות דירות קטנות. יחד עם זאת, ציין כי ישנם ראשי ערים המעדיפים שלא להכיל דירות קטנות בתכניות בשטחיהם כדי לכוון בדרך זו הגעת אוכלוסייה בעלת דרוג סוציו אקונומי גבוה.
9. ביחס לנושא השכירות, המשנה למנכ"ל ציין כי קיימת בעיה של כדאיות כלכלית של היוזמים וכי מועצת מינהל מקרקעי ישראל קיבלה בשנה האחרונה מספר החלטות חשובות בנושא שנועדו לקדם בניה להשכרה.
10. בתגובה טען עו"ד גן נור כי במסגרת חוק הוד"לים מדובר ביזמים שהם עצמם נציגי הממשלה – ממ"י ומשב"ש ולכן נושא הכדאיות הכלכלית פחות רלוונטי, במידה והמדינה מעוניינת לקדם ערכים אלו. כמו כן, ניתן לקדם את תחום השכירות ללא קשר למידת התקדמות התכנית בהליך האישור כיוון שלא מדובר על צורך בשינוי פיזי של הדירות.

סיכום:

- כפי שנאמר, קידום פתרונות למצוקת הדיור מהווה משימה חברתית חשובה שעל כולם להירתם לשם הצלחתה. מדובר במכלול של פתרונות שיש לקדם וחוק הוד"לים הוא אחד מהן.
- דוח הוד"לים מס' 1 שהוגש בימים אלה לוועדת הכנסת מלמד שיש בהוראות החוק כדי לסייע לקידום פתרונות מאחר והחוק מעניק כלים ניהוליים ותכנוניים חדשים כולל כ"א וסמכויות שמאפשרות את זירוז תהליכי התכנון.
- הרעיונות שהועלו בישיבה יובאו לידיעת הגורמים הרלוונטיים במשרד כולל לידיעת הממונים על המחוזות שמכהנים כיו"ר הוועדות המחוזיות ויו"ר הוד"לים המחוזיים, כדי לבחון ולקדם את אלו שיימצאו מתאימים וברי יסוּם.
- חלק מהנושאים שהועלו מצויים בתחום הטיפול והאחריות של משרדי ממשלה אחרים כגון משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל וראוי שיופנו אליהם.
- חברי הקואליציה מוזמנים להגיש המלצות ורעיונות לשיפור בנושאים שבטיפול משרד הפנים והם יתקבלו בברכה.

רשמה : אורית פאיס, לשכת המשנה למנכ"ל

כתובת: קפלן 2, ת.ד. 6158, ירושלים, 91950 טלפון: 02-6701666, פקס: 02-6701650

12.1 תכנית מקומית להרחבה ניכרת	12.1.1
תכנית מקומית להרחבה ניכרת תופקד רק אם התקיימו התנאים הבאים : 12.1.1 מוסד התכנון שקל את הצורך באחד או יותר מהנספחים הבאים, ולפי הצורך חייב את צירופם לאחר שקבע את הנדרש בהם :	
1. נספח תחבורה הכולל, בין השאר, התייחסות לתחבורה ציבורית. 2. נספח תשתיות המתייחס למערכות התשתיות הנדרשות, ובין השאר : ניקוז, ביוב, תחבורה, חשמל, מים ופסולת. 3. נספח פרוגרמתי המתייחס, בין השאר, למבנה הדמוגרפי חברתי ולשירותי הציבור הנדרשים.	
12.1.3 מוסד תכנון בחן את הצורך ב"דיור בהישג יד" וקבע, במידת הצורך, את כמות יח"ד הנדרשות לכך ואת תמהיל גודלי יח"ד המוצעות בהרחבה.	

12.2 צפיפות נטו ממוצעת למגורים	12.2.1
12.2.1 תכנית מקומית לתוספת שטח לבינוי המייעדת שטח למגורים תופקד רק אם הצפיפות הממוצעת למגורים (נטו) באותו שטח לא תפחת מהקבוע בלוח מס' 1, ולא תעלה על כפל הצפיפות הקבועה בלוח מס' 1 (להלן : 3. החליט מוסד תכנון לחרוג מכפל הצפיפות מאחד מהנימוקים הבאים : א. התכנית נמצאת בסמיכות למרכז תחבורה. ב. התכנית מצויה במתחם שנקבע על ידי מוסד התכנון כמתחם לחידוש עירוני. ג. מוסד תכנון השתכנע מנימוקים שנרשמו, כי האוכלוסייה הצפויה להתגורר בשטח התכנית משתייכת לדרוג הסוציו-אקונומי הגבוה, וכי קיימים אמצעים מתאימים להבטחת ניהול ואחזקת המגורים לאורך זמן.	

14.4 תכניות ומסמכי מדיניות לחידוש ושימור עירוני	14.4.1
14.4.1 הוועדות המקומיות ו/או הרשויות המקומיות יכינו ויגישו לוועדות המחוזיות, בהתאם לצורך, תכניות או מסמכי מדיניות לחידוש, שיפור ועיצוב החלקים הוותיקים של מרחב התכנון המקומי, ובכלל זה מרכזי היישובים. 14.4.2 תכנית או מסמך מדיניות כאמור יגדירו את השטחים המתאימים לחידוש ושימור עירוני, יקבעו תוספת יח"ד בסוגים ובגדלים מגוונים, יקבעו היקף מתאים של "דיור בהישג יד" לאוכלוסיות חלשות לרבות שיקום חברתי ויסדירו את פיתוח התעסוקה ושירותי המסחר תוך שימת דגש על עירוב שימושים. תכנית או מסמך מדיניות כאמור יפרטו את האמצעים והשילבים אשר יש בהם כדי לקדם נושא זה ובין השאר : הרחבת יח"ד, שיפוץ חזיתות, שיפור השירותים הציבוריים, עיצוב וטיפול המרחב הציבורי לרבות השטחים הפתוחים, פיתוח תחבורה ציבורית ומערכות הסעה רבות קיבולת (בערים ירושלים, תל אביב, חיפה ובאר שבע ייכללו הוראות מפורטות בכל הקשור ליצירת זכויות דרך למערכות תחבורה ציבורית רבת קיבולת), שימוש בתת הקרקע, טיפול במבנים מסוכנים וחזוק מבנים שאינם עומדים בתקנים לרעידות אדמה וכדומה.	

נספח 4.0 - ריכוז המשתנים לאמידת צרכי אוכלוסיות הזכאיות לדירור בהישג יד

מתוך - דירור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות עירונית, מאת רחל אלטרמן, אמילי סילברמן, חיים פיאלקוב עם ניר מועלם ומיכל יוקלה, 2011.

<http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/newplanningadministration/affordable%20housing.pdf>

לוח 32. ריכוז המשתנים לאמידת צרכי אוכלוסיות הזכאיות לדירור בהישג יד				
קבוצת המשתנים	שם המשתנה	משמעות	מקור	הערות
דמוגרפיים	מספר משקי בית	לצורך אומדן היקף הצרכים	סקר הוצאות משקי הבית, 2007	לא כולל יימלאי חיכוכי, דירות נופש ודירות ע"י תושבי חייל
	גודל משק בית ממוצע	לצורך אומדן גודל דירה ממוצע מבחינת צרכים	סקר הוצאות משקי הבית, 2007	ע"פ מפתח של מ"ר לנפש (מדד נורמטיבי)
	התפלגות משקי בית לפי מספר נפשות	לצורך אומדן התפלגות גדלי הדירות מבחינת צרכים	סקר הוצאות משקי הבית, 2007	
	סוגי משקי בית	לצורך אומדן צרכי קבוצות אוכלוסייה ייחודיות (חלקית)	סקר הוצאות משקי הבית, 2007	נתונים זמניים עבור משקי בית של קשישים וחד-הוריות
	מקורות גידול אוכלוסייה	גידול מריבוי טבעי, מאזן הגירה והשתקעות ראשונה של עולים	הרשויות המקומיות בישראל, 2007	מזביע על כוח המשיכה של היישוב
	תחזית גידול משקי בית			
	יחס תלות	היחס בין אוכלוסייה נתמכת לאוכלוסייה לא נתמכת	הרשויות המקומיות בישראל, 2007; היישובים בישראל, מספר התושבים ומספר מקבלי קצבאות	יחס תלות גבוה נובע מריבוי ילדים או קשישים ביחס לאוכלוסייה בגילאי עבודה
כלכליים	הכנסה ברוטו מנוצעת של משקי הבית	ההכנסה הכספית והאחרת השוטפת ברוטו (ללא ניכוי מס הכנסה, ביטוח לאומי ומס בריאות) הממוצעת של כלל משקי הבית ביישוב	למ"ס, סקר הוצאות משק הבית, 2007 סיכומים כלליים	לרבות הכנסה ממקורות שונים; לא כוללת זקיפות בעבור הכנסות הנובעות משימוש בדירור עצמי
	הכנסה נטו מנוצעת של משקי הבית	ההכנסה הכספית והאחרת השוטפת נטו (בניכוי מס הכנסה, ביטוח לאומי ומס בריאות) הממוצעת של כלל משקי הבית ביישוב	למ"ס, סקר הוצאות משק הבית, 2007 סיכומים כלליים	בניכוי תשלומי חובה (מס הכנסה, ביטוח לאומי וביטוח בריאות)
	התפלגות משקי בית לפי עשירוני הכנסה נטו	התפלגות הכנסות של משקי הבית ביישוב	למ"ס, סקר הוצאות משק הבית, 2007 סיכומים כלליים	השוואה מול עשירוני הכנסה כלל-ארציים
	הוצאה ממוצעת לדירור	סך ההוצאה הממוצעת של תושבי היישוב לדירור הכוללת מסים ממשתלמים, שכר דירה חודשי, צריכת שירותי דירור והוצאות דירור אחרות	למ"ס, סקר הוצאות משק הבית, 2007 סיכומים כלליים	

הוצאה חודשית לפי הכנסה כספית נטו לנפש סטנדרטית	למ"ס, סקר הוצאות משק הבית, 2007 סיכומים כלליים *	הוצאה ממוצעת כוללת של משקי הבית בסעיף הדיור	התפלגות הוצאות משקי בית לדיור לפי עשירוני הכנסה	
	למ"ס, סקר הוצאות משק הבית, 2007 סיכומים כלליים *	מדד למשקי בית המשלמים נטל כבד עבור דיור	אחוז משקי בית המשלמים יותר מ-30% עד 39% מהכנסה נטו לדיור	
	למ"ס, סקר הוצאות משק הבית, 2007 סיכומים כלליים *	מדד למשקי בית המשלמים נטל מכביד ביותר עבור דיור	אחוז משקי בית המשלמים יותר מ-40% מהכנסה נטו לדיור	
	קבצי ארנונה של הרשות המקומית	היקף המלאי הקיים	מספר יח"ד ביישוב	תנאי דיור
	קבצי ארנונה של הרשות המקומית	התפלגות התמהיל הקיים של מלאי הדיור	התפלגות גדלי דירות לפי חדרים	
ממוצע שנתי לחמש שנים האחרונות, למתן שונות בין השנים	למ"ס, נתוני בינוי – מחולל לוחות	היקף תוספת מלאי חדש	גמר בנייה חדשה למגורים	
ממוצע שנתי לחמש שנים האחרונות, למתן שונות בין השנים	למ"ס, נתוני בינוי – מחולל לוחות	היקף תוספת מלאי חדש לפי שטח ממוצע	גמר בנייה חדשה למגורים, לפי מספר חדרים ממוצע	
	למ"ס, נתוני בינוי – מחולל לוחות	היקף תוספת הבנייה לפי תמהיל גדלי הדירות	גמר בנייה חדשה למגורים, התפלגות לפי מספר חדרים	
צורות חזקה: בעלות, שכירות פרטית, שכירות ציבורית, דמי מפתח, אחר		אחוז משקי הבית הגרים בצורות חזקה שונות	צורת חזקה על דירה	
		אחוז משקי הבית הגרים בצורות חזקה שונות לפי עשירוני הכנסה	צורת חזקה על דירה לפי עשירוני הכנסה	
		מספר נפשות ממוצע לחדר	צפיפות דיור ממוצעת	
המטבח וחדרי השירותים אינם נספרים	למ"ס, סקר הוצאות משק הבית, 2007 סיכומים כלליים *	צפיפות של 2.00-2.99 נפשות לחדר	אחוז משקי בית הגרים בתנאי צפיפות יתר	
המטבח וחדרי השירותים אינם נספרים	למ"ס, סקר הוצאות משק הבית, 2007 סיכומים כלליים *	צפיפות של 3.00 נפשות ויותר לחדר	אחוז משקי בית הגרים בתנאי צפיפות חריפה	
מחיר ממוצע בכלל עסקאות מגורים		מדד למחיר הדירות שנרכשות בשוק (חדשות ומיד שניה)	מחיר דירה ממוצע	
		כני"ל לדירות חדשות	מחיר דירה חדשה ממוצע	
		מיד שניה	מחיר דירה יד שנייה ממוצע	
		מדד לגובה שכר דירה בדירות	גובה שכר דירה לפי מספר חדרים	

		שנשכרות בשוק הפרטי		
מקבלי סיוע	מספר מקבלי מענק השתתפות בשכר דירה	סך מקבלי המענק, לפי קבוצת זכאים	משרד הבינוי והשיכון**	המענק ניתן לוותיקים בעלי הכנסה נמוכה הממציא כושר השתכרות ולעולים ללא מבחני הכנסה
	משקי בית הגרים בדיור ציבורי	מספר משקי הבית הדרים בשיכון ציבורי ומשקלם מכלל משקי הבית ברשות המקומית	משרד הבינוי והשיכון**	הזכאות לכניסה לשיכון הציבורי ע"פ קריטריונים של הכנסה נמוכה, מיצוי כושר השתכרות ומספר נפשות
	משקי בית הממתינים לדירה בשיכון הציבורי	ממתינים "בחוץ" עקב העדר דירות פנויות	משרד הבינוי והשיכון**	משפחות אלה מקבלות מענק השתתפות בשכר דירה במהלך תקופת ההמתנה
	מקבלי דמי אבטלה	שיעור המובטלים מחפשי עבודה	הרשויות המקומיות בישראל, 2007; היישובים בישראל, מספר התושבים ומספר מקבלי קצבאות	לרבות מידע על גיל ממוצע של מקבלי דמי אבטלה ודמי אבטלה ממוצעים
	מקבלי גמלת השלמת הכנסה	משולמת לבעל הכנסה מעבודה או ממקור אחר שנמוכה מזו שנקבעה בחוק	הרשויות המקומיות בישראל, 2007; היישובים בישראל, מספר התושבים ומספר מקבלי קצבאות	לרבות אחוז מקבלי השלמת הכנסה מבין מקבלי קצבאות זקנה ושארם
	מקבלי גמלת הבטחת הכנסה	משולמת למי שאינו מסוגל לעבוד ואינו זכאי לתשלומים ממקורות אחרים	הרשויות המקומיות בישראל, 2007; היישובים בישראל, מספר התושבים ומספר מקבלי קצבאות	
הערות:				
* מידע קיים ומורסם ברמה כל-ארצית ועבור ערים נבחרות. מחייב עיבוד מיוחד לצורך פירוט לפי ישוב.				
** מידע קיים. כעת לא מופץ ברמת היישוב. מוצע לכלול בעיבוד מיוחד.				

כפי שניתן לראות, יש מידע רלוונטי מגוון ועשיר שקשור להיבטים דמוגרפיים וכלכליים של משקי בית, תנאי הדיור שלהם וכן נתונים לגבי רמת הסיוע שמקבלים. חלק מהמידע כבר זמין ברמת הרשות המקומית ואילו חלק אחר מחייב עיבוד. כדי לייעל את ניתוח הנתונים, מוצע שלמ"ס בתיאום עם משרד הבינוי והשיכון יגבשו קבצים אלה בצורה דומה לקבצי הרשויות המקומיות שמכילים למ"ס יחד עם משרד הפנים.

חוזר המנהל הכללי 3/2011
ז' באייר התשע"א 11 במאי 2011

(1). קידום יחידות דיור קטנות במוסדות התכנון

במסגרת מדיניות חברתית-כלכלית, המבקשת לצמצם פערים באוכלוסייה כדי לסייע ליכולות ולצרכים שונים של אוכלוסיות מגוונות, ולאור ההשלכות השליליות הנובעות ממוצוקת הדיור שמחריפה, הוחלט להנחות את מוסדות התכנון להבטיח תמהיל מגוון של יחידות דיור בעת דיון בתכניות חדשות המוגשות לאישורן.

מסמך זה מגדיר את עקרונות ההנחיה לנושא קביעת יחידות דיור קטנות בתוכניות, וזאת בכפוף למפורט להלן:

1. הכלל:

הכלל:	
יש לשאוף להקצאה של כ-20% יח"ד קטנות מסה"כ יחידות הדיור (להלן: יח"ד) המוצעות בתוכנית, וזאת בכל תוכנית אשר מתקיימים בה כל התנאים הבאים:	
א. התוכנית מציעה 10 יחידות דיור חדשות לפחות.	
ב. צפיפות יח"ד בתוכנית הינה 7 יח"ד /דונם נטו לפחות.	
ג. מספר הקומות בתוכנית הינו 2 קומות לפחות (עליית גג ומרתף לא ייחשבו במניין זה).	

2. פירוט:

פירוט:	
יש לבחון את מימושה של הנחיה זו בכפוף להיקף הכולל של יחידות הדיור החדשות המוצעות בתוכנית ובכפוף למצב הקיים בשטח ואופי הסביבה (כמפורט בסעיף 3א).	(א)
הנחיה זו תחול רק על תוכנית המציעה הקמת יחידות דיור חדשות (כמפורט בסעיף 3ב).	(ב)
הנחיה זו תחול על כל הארץ (כמפורט בסעיף 3ג).	(ג)
פיזור יחידות הדיור הקטנות בתוכנית ייעשה ככל הניתן בחלוקה שווה לכל מגרש/תא שטח/בניין (כמפורט בסעיף 3ד).	(ד)
יח"ד קטנה לעניין זה: עד 100 מ"ר – באזורי עדיפות לאומית, עפ"י "מפת אזורי עדיפות לאומית" (המתעדכנת מפעם לפעם). עד 75 מ"ר – ביתר האזורים בארץ.	(ה)
ככלל רצוי שלא יאושרו יח"ד הקטנות מ-40 מ"ר (חישוב שטח יחידות דיור כמפורט בסעיף 3ה).	
אם החליט מוסד התכנון לחרוג מההנחיה המפורטת לעיל, ובכלל זה משיעור יח"ד קטנות, ינמק את החלטתו.	(ו)

חוזר המנהל הכללי 3/2011
ז' באייר התשע"א 11 במאי 2011

3. דברי הסבר:

א) "את ההנחיה יש לבחון בכפוף להיקף הכולל של יחידות הדיור החדשות המוצעות בתוכנית, למצב הקיים בשטח התוכנית ולאופי הסביבה"

1. ככלל, יש לשאוף להקצאה של 20% יח"ד קטנות בכל תוכנית. עם זאת וככל האפשר יש לקבוע את השיעור בפועל על סמך בדיקה של המצב הקיים בשטח כדלקמן:
2. בתוכניות גדולות (המוצעות הקמה של מעל 100 יח"ד), המוצעות ביישובים/אזורים שבהם שיעור יח"ד הקטנות הקיימות בפועל הינו נמוך מ-30%, יש לשקול הגדלת שיעור יח"ד קטנות בתוכנית אף מעבר ל-20%.
3. טווח הבדיקה של המצב הקיים בשטח יבוצע בהתאם להיקף יח"ד המוצעות בתוכנית כדלקמן:

טווח הבדיקה	תוספת יח"ד החדשות הכלולות בתוכנית/ היתר
בר חובות מספר הסמוכים לתחום התכנית	10-50 יח"ד
ברמה שכונתית (שבה מצויה התוכנית)	200-50 יח"ד
ברמה רובעית/עירונית (בהתאם למאפייני היישוב).	מעל 200 יח"ד

התבחינים (לבדיקת המצב הקיים בשטח):

בדיקת המצב הקיים בשטח תכלול התייחסות לנושאים הבאים:

• היקף יחידות דיור קטנות

ככל ששיעור יחידות הדיור הקטנות בטווח הבדיקה גדול מ-50% מסה"כ יחידות הדיור באותו טווח בדיקה, אין צורך בתוספת יחידות קטנות ולפיכך לא תחול ההנחיה.

לחילופין, במקרים שבהם הוכח, במסגרת נתונים הערוכים ע"י הרשות המקומית, ששיעור יח"ד קטנות ברשות הינו לפחות 50% יח"ד, לא תחול ההנחיה.

• תמהיל חברתי

ככלל, בכל תוכנית רחבת היקף יש לפעול ליצירת תמהיל סוגי דירות, הכולל גם דירות קטנות – ובכך יינתן מוענה לצרכים של אוכלוסיות מגוונות.

ככל שמדובר בתוכנית המוצעת באזור / שכונה / אזור סטטיסטי שבו האוכלוסייה משתייכת לדירוג סוציו-אקונומי גבוה – יש לשקול הגדלת שיעור יחידות קטנות בתוכנית אף מעבר ל-20%.

מנגד, וככל שמדובר בתוכנית המוצעת באזור / שכונה / אזור סטטיסטי שבו האוכלוסייה משתייכת לדירוג סוציו-אקונומי נמוך – יש לשקול הפחתה של שיעור יחידות קטנות.

ב) "הנחיה זו תחול רק על תוכנית המציעה יחידות דיור חדשות"

- **תוכנית** – הכוונה לתוכנית המציעה שינוי ייעוד הקרקע למגורים (כולל ייעוד קרקע למגורים מעורב), או שינוי ביחידות דיור ביחס לתוכנית הקיימת. ההנחיה לא תחול על תוכניות המוגשות לפי תמ"א/38.
- **יחידות דיור חדשות** – יחידות דיור שטרם מוכשו.

חוזר המנהל הכללי 3/2011
ז' באייר התשע"א 11 במאי 2011

ג) "הנחיה זו תחול בכל הארץ"

- **בכל הארץ** – ככלל הצורך בדירות קטנות אינו מתמצה באזורי הביקוש בלבד, אלא קיים גם באזורים פריפריאליים יותר. לפיכך ההנחיה מוחלת בכל הארץ.
- עם זאת, ייתכנו מקרים חריגים, שבהם יוכח כי אין הצדקה לתוספת של יחידות דיור קטנות, ולפיכך לא תחול עליהם ההנחיה (ראו סעיף א' לעיל).

ד) הקצאת יחידות דיור

כדי לעודד יצירת תמהיל של גודלי דירות ולמנוע ריכוז מלאכותי של יחידות הדיור הקטנות באזור/בניין מסוים בתוכנית מוצע לקבוע הוראות בתוכנית שיבטיחו פיזור של יחידות הדיור הקטנות בכל מגרש, בעדיפות לפיזור של יחידות דיור קטנות ברמה של הבניין הבודד.

ה) חישוב שטח יחידת דיור

- שטח יח"ד בהנחיה זו נשמועה כל השטח המותר לבנייה (הכולל הן שטחים למטרות עיקריות והן שטחים למטרות שירות) ובנוסף לכך שטח הממ"ד, לא כולל שטחים משותפים ושטחים נוספים הנמצאים מחוץ לדירה: מרפסות פתוחות ו/או מחסנים/חניות מקורות ועוד.

4. חובת דיווח

- יישומה של הנחיה זו ייבחן מדי שנה על ידי מינהל התכנון באמצעות דיווחים עיתיים שיוגשו על ידי המתכננים במחוזות, שיכללו את מספר התוכניות שבהן ההנחיה הוחלה, שיעורן מסך התוכניות שהוגשו ופרטיהן (שטח, סך יח"ד, מיקום), לרבות חריגה מההנחיה בהתאם לסעיף 2.ו. לעיל.

5. תקף ההנחיה

- הנחיה זו תחול על תוכניות המוגשות למוסד תכנון החל משלושה חודשים מיום פרסום ההנחיה.
- מוסד תכנון שאישר תוכנית להפקדה שאינה תואמת הנחה זו, ינמק את החלטתו שתעמוד למבחן.

שתי החלטות של רשות מקרקעי ישראל העוסקות בהקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה.
מתוך: רשות מקרקעי ישראל, מס' החלטה: 1240, 10.08.2011.
רשות מקרקעי ישראל, מס' החלטה: 1248, 30.01.2012

החלטה 1240:

1. מינהל מקרקעי ישראל, במשותף עם משרד הבינוי והשיכון, ישווק, בדרך של מכרז, לתקופה של 98 שנים עם זכות להארכה לתקופה נוספת של 98 שנים, קרקעות המיועדות ע"י המינהל להקמת בניין להשכרה, או להקמת מספר בנינים להשכרה.

מתוך מסלול א':

ג. הזוכה במכרז יהא רשאי למכור כ- 40% מסה"כ שטח כלל הדירות שיהוו כ- 40% מכלל מספר הדירות בשוק החופשי, כ- 60% מסה"כ שטח כלל הדירות שיהוו כ- 60% מכלל מספר הדירות ישמשו לשכירות בלבד, כך שכ- 40% מסך שטח יח"ד שיהוו כ- 40% מכלל מספר הדירות בפרויקט יושכרו במחיר מפוקח, וכ- 20% מסך שטח יח"ד שיהוו כ- 20% מכלל מספר הדירות יושכרו בשכירות חופשית. הדירות במחיר מפוקח יהיו דירות ששטחן אינו עולה על 100 מ"ר באזורים ללא עדיפות לאומית ו-120 מ"ר, באזורי עדיפות לאומית.

מתוך מסלול ב':

- ב. הזוכה במכרז ישכיר 25% מהדירות במחיר מפוקח, ו- 75% מהדירות במחיר ללא פיקוח.
- ג. שטח הדירה של הדירות המושכרות במחיר מפוקח לא יעלה על 100 מ"ר באזורים ללא עדיפות לאומית ו-120 מ"ר באזורי עדיפות לאומית
3. השימוש בקרקע למטרת השכרה בהתאם להחלטה זו יהא לתקופה שלא תפחת מ- 10 שנים ברציפות (להלן: "תקופת ההשכרה"). במכרזים בהם המתחם המשווק יהיה מעל 100 יח"ד, והשיווק יעשה באמצעות מסלול ב', תקופת ההשכרה לא תפחת מ- 20 שנים ברציפות. בתום התקופה האמורה, יהיה היזם רשאי למכור את הדירות בשוק החופשי.
8. מינהל מקרקעי ישראל באמצעות משרד הבינוי ושיכון יבצע בקרה ופיקוח על בניית הבניינים להשכרה וביצוע החלטה זו. הפיקוח יבוצע החל משלב תכנון הבניה להשכרה, דרך הקמת הבניין להשכרה, ועד לבחינת העמידה בתנאי ההשכרה בהתאם למכרז.

11. הדירות במחיר מפוקח תושכרנה לתקופה של 3 שנים לפחות עם אופציה לאורכה עד 10 שנים לאותו שוכר. שוכר אשר ירכוש דירה במהלך התקופה, תפקע זכאותו להתגורר בדירה. יובהר במסמכי המכרז כי השכירות בנכס לא תקנה לשוכר כל זכות קניינית ביחס לנכס.
12. הזוכה במכרז יחוייב לתפעל את המבנה באמצעות חברת אחזקה. דמי האחזקה יהיו חלק ממחיר השכירות המפוקח.
13. קריטריונים לזכאות על פי החלטה זו יובאו לאישור מועצת מקרקעי ישראל

החלטה 1248:

החלטת מועצה 1248

קביעת עקרונות להקצאת קרקע המיועדת לבניית דירות להשכרה לטווח ארוך

מסלול ב' – מכרז על מחיר הקרקע		מסלול א' – מכרז על מחיר השכירות		
<ul style="list-style-type: none"> • דמי השכירות לזכאים: יקבע על ידי רמ"י • תקופת ההשכרה לא תפחת מ-20 שנה במתחמים מעל 100 יח"ד • התחרות הינה על מחיר הקרקע הגבוה ביותר 		<ul style="list-style-type: none"> • דמי השכירות לזכאים: יקבע במכרז • מחיר קרקע: 30% משומת השמאי • תקופת ההשכרה לא תפחת מ-10 שנים ברציפות • התחרות הינה על המחיר הנמוך ביותר לשכירות ליח"ד 		
25% במחיר מפוקח	75% בשוק החופשי	40% מחיר מפוקח	20% בשוק חופשי	40% בשוק החופשי
השכרה		השכרה	מכירה	

גודל דירות : 100 מ"ר באזורים שאינם בעדיפות לאומית
120 מ"ר באזורי עדיפות לאומית



רשות מקרקעי ישראל

5

נספח מס. 7 - ביקורת שיפוטית על הפעלת סמכויות חובה ורשות

מתוך: עתירה מינהלית בשם אירגוני הקואליציה לדיור בר השגה בעניין תכנית מספר 12032, מורדות משואה, ירושלים.

57. החוק מסמיך את הוועדה לייעד קרקע בתוכנית לדיור לאומי להשכרה בהישג יד. אף שאין מדובר בסמכות חובה, הוועדה אינה רשאית להתעלם ממנה ומחויבת היא לדון בה ולהפעילה בניסיונות המתאימות להגשמת תכלית החוק. אף שהוד"ל אינה מחויבת להפעילה בכל מקרה, אין היא יכולה להתעלם ממנה, רק או בעיקר משום שמדובר בסמכות רשות, וכך להפכה לאות מתה ולרוקנה מכל תוכן.

58. החלטה להפעיל או לא להפעיל סמכות הנתונה לרשות מינהלית עומדת לביקורת שיפוטית, ככל החלטה אחרת. ככלל, סמכות ניתנת לרשות כדי שזו תפעיל אותה, ותבחן את הצורך לעשות בה שימוש. אין רשות מינהלית רשאית להימנע מהפעלת סמכויות הרשות שבידה בלא טעם ענייני.

59. אם הרשות מותירה את הסמכות, שהוקנתה לה, כאבן שאין לה הפוכין, היא חוטאת לתפקידה. לכן נפסק, כי לרשות לא רק זכות להפעיל סמכות אלא חובה לשקול את הפעלתה ולהפעילה מתי שנדרש. עוד נפסק, כי יש נסיבות שבהן שיקול-דעת המוקנה לרשות מינהלית הופך חובה, ויש מקרים בהם אי הפעלת הסמכות תיחשב כבלתי סבירה או כשיקול זר.

60. בנוסף נפסק כי מבחינת הביקורת השיפוטית, אין הבדל בין הפעלת סמכות לבין הימנעות מהפעלת סמכות. אם הרשות ממאנת להפעיל סמכות שבשיקול-דעת, יכול בית המשפט לבחון את הימנעותה לפי אמות המידה המקובלות לבחינת החלטה מינהלית. בית המשפט יבחן האם ההימנעות משימוש בסמכות נבעה משיקולים סבירים או שמא חייב מכלול הנסיבות את הפעלת הסמכות. בית המשפט יבחן האם שרירות או הפליה אינם ביסוד החלטת הרשות שלא להפעיל סמכות רשות. נפסק, כי הימנעות מהפעלת סמכות שבשיקול דעת בשל טעמים בלתי סבירים, יכולה להוליך למסקנה כי ההימנעות מפעולה היא בטלה.

61. עוד נפסק, כי על בית המשפט לבחון האם בהחלטתה שלא להפעיל סמכות רשות עמדה בפני הרשות תשתית עובדתית, הנדרשת לקבלת החלטה, והאם הרשות שקלה את השיקולים הרלוונטיים והעניקה להם משקל נכון.

ר' בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29 (1983); בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404 (1993); בג"ץ 3872/93 מיטראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות פ"ד מז(5) 485 (1993); בג"ץ 2757/96 אלראי נ' שר הפנים, פ"ד נ(2) 18 (1996); יצחק זמיר הסמכות המינהלית 1079 (2011); ברוך ברכה משפט מנהלי 129 (1986).

הוועדה לא דנה כנדרש בהפעלת הסמכות לייעד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה

62. הוועדה לא דנה כנדרש בהפעלת הסמכות לייעד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה בשטח התכנית. אין במסמכי התכנית כל ראייה לדיון כזה. התכנית הופקדה להתנגדויות ללא כל התייחסות לסמכות זו. גם לאחר הגשת ההתנגדות, לא נערך דיון אמיתי בנושא והוועדה לא בחנה את הנושא בלב פתוח ובנפש חפצה.

63. ככל שדנה הוועדה בנושא, הרי שמדובר בדיון סתום, שטחי כדי לצאת ידי חובה, וכדי לתרץ את אי הפעלת הסמכות ודחיית ההתנגדות. הפרוטוקול אינו משקף כל דיון לגופו של עניין המעיד על שקלא וטריא בין טיעונים תקפים ביחס להפעלת או אי הפעלת הסמכות בניסיונות העניין.

64. לפי הפרוטוקול, הוועדה החליטה שלא לקבוע ייעוד של "דיור בהישג יד להשכרה", בטענה כי "בהתחשב בעלויות הגבוהות יחסית של הפיתוח בתחום התכנית (נוכח השיפועים החדים של הקרקע במקום), אין מקום לקביעת ייעוד זה" (עמ' ... לנספחים). טענה זו תמוהה וסתומה ולא מנומקת, במיוחד לאור העובדה שמדובר בקרקע ציבורית. קביעת ייעוד מסוג השכרה בהישג יד אינה משליכה על עלויות הפיתוח. מדובר בדיוק באותן דירות שייבנו לפי התכנית המקורית, רק שאלו יושכרו במחיר שייקבע לזכאים לתקופה שתיקבע, ולא יימכרו

למרבה במחיר אלא לאחר תום התקופה שתיקבע. ניתן לשער, כי כוונת המשורר היא, שרמ"י מתנגדת לקבוע הוראות שעלולות להפחית את התמורה שתתקבל תמורת הקרקע, היה וייקבע בתכנית יעוד מסוג זה. 65. טיעון זה הינו טיעון כלכלי גרידא של רמ"י, הפועלת כיזם פרטי המבקש למקסם את רווחיו ולא כרשות ממלכתית שבין תפקידיה להקצות קרקע לדיור בר השגה (ר' סעיף 2 לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960). רגולציה שעניינה דיור בהישג יד להשכרה עשויה להפחית את התמורה שתקבל רמ"י עבור הקרקע, אך זוהי מטרה חברתית חשובה, שיש לה עלות מסוימת, וחזקה על המחוקק שלקח זאת בחשבון.

יתר על כן, גם להימנעות מהפעלת הסמכות יש מחיר כלכלי וחברתי כבד, גם אם קשה לכמת אותו. 66. זאת ועוד, גם אם התחשבות בטיעונים הכלכליים של היזם היא לגיטימית (וכאמור – לעניין זה אין דין דומה להתחשבות ביזם פרטי וביזם ממשלתי), ככל הידוע לעותרים, לא עמד בפני הוועדה כל תחשיב כלכלי והטענה נטענת בעלמא ונשמעת על פניה כתירוץ יותר מאשר נימוק. על פניו, מדובר בפרויקט באזור של ביקושים גבוהים, בשכונה מבוססת יחסית, ובתנאים הנחשבים אופטימאליים לשילוב דיור בהישג יד להשכרה.

67. אכן, ניתן לחשוב על מקרים, בהם לא נראה לנכון להטיל על הוועדה לחייב דיור בהישג יד בתוכניות. למשל – במקרים של אזור שהביקוש בו נמוך, ושמכרזים שהוצאו לגביו נכשלו שוב ושוב בשל חוסר כדאיות כלכלית, ושאינן בו הדרה חברתית בשל מחירי הדיור הנמוכים. במקרים מעין אלו, יכול להיות תוקף לטענה שהכנסת הוראות מגבילות נוספות תכביד עד כדי כך שהן עלולות לסכל את הפרויקט בכללותו. לא זה המקרה שלפנינו. 68. הוועדה אף לא בחנה חלופות לקיומו של מודל כלכלי שיאזן בין צרכי רמ"י לבין הצורך להפעיל את הסמכות ליעד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה. הוועדה בחרה לא להפעיל כלל את הסמכות, שעה שיכולה הייתה לבחון חלופה מידתית יותר.

69. טענה נוספת שצוינה בפרוטוקול היא ש"השילוב של תמהיל יח"ד מגוון עם שיעור גבוה יחסית של יח"ד להשכרה נותן מענה מספק לצורך בדיור בהישג יד" (עמ' ... לנספחים). גם טענה זו סתומה ועמומה ללא תוכן ממשי ואינה יכולה להוות נימוק. מה הפרמטרים לאמירה כזו? על סמך אלו נתונים היא נאמרת? לוועדה הפתרונים. יתר על כן, הוועדה מסיקה כי דיור בהישג יד יכול להתבטא בהיותה של הדירה קטנה או להשכרה, וזאת בניגוד לאבחנה הברורה שעשתה הכנסת בין שלושת הכלים הללו. הכנסת בפירוש לא התכוונה, כי דירות קטנות או דירות להשכרה במחיר שוק יהוו תחליף לדיור בהישג יד במחיר מפוקח. גם הסקירה הבינלאומית, שהבאנו לעיל, שוללת את ההתייחסות לדיור בהישג יד כדירות קטנות או דירות להשכרה במחיר שוק. אלו כלים לגיטימיים אך אינם באים במקום ליעד חלק מהדירות לדיור בהישג יד אלא ככלי נוסף, משלים. זאת ועוד, בניגוד לדיור בהישג יד להשכרה, שמיועד לאוכלוסיית יעד מסוימת, דירות קטנות ודירות להשכרה בתכנית אינן מיועדות לזכאים, אלא לכלל הציבור ויכולות בקלות להירכש או להישכר על ידי אנשים שאינם סובלים ממצוקת דיור או שהכנסתם גבוהה.

70. מהפרוטוקול עולה, כי הוועדה עצמה הכירה בכך "שהתכנית אינה קובעת את מחיר יח"ד שייבנו במסגרתה, ובהחלט ייתכן כי מחיר זה, המושפע בין היתר, ממחירי הקרקע בירושלים, לא יהיה מחיר זול" (עמ' ... לנספחים). אכן – האמירה כי לא יהיה מדובר במחיר זול היא בלשון המעטה. מהשנתון הסטטיסטי של מכון ירושלים לחקר ישראל עולה כי מחיר ממוצע של דירה חדשה בירושלים הוא 1.275 מיליון ₪ לדירת 2.5-3 חדרים ו-1.745 מיליון ₪ לדירת 3.5-4 חדרים. מחירי השכירות הם 3,220 ₪ ו-4,030 ₪ בחודש בהתאמה (רק שכ"ד, לא כולל הוצאות דיור נלוות). יש לזכור כי אלו מחירים ממוצעים ואנו מדברים על דירות חדשות, שלגביהן המחירים נוטים להיות גבוהים מהממוצע.

לנתונים ראו מכון ירושלים לחקר ישראל, <http://jiis.org.il/?cmd=statistic.454>

71. מכאן שהימנעות מהפעלת הסמכות ליעד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה, שמחירו נמוך ונקבע על ידי הוועדה והוא מושכר לזכאים, הינה שהקרקע הציבורית תשרת אוכלוסייה אמידה בלבד, המשתייכים לעשירי

ההכנסה הגבוהים, בניגוד לתכלית החוק ולתכליות המוכרות של דיור בהישג יד, כפי שצוינו בעתירה זו. 72. הוועדה מוסיפה בשולי הדברים, כי היא קוראת לגורמים העוסקים בשיווק הקרקע, ליתן משקל בעת השיווק לצורך ביצירת יח"ד בהישג יד בירושלים ובכלל זאת לשקול גם שיווק הדירות במסגרת מחיר למשתכן או להפחית בדרך אחרת את מחירי הקרקע. טענה זו מעוררת תמיהה. אם סבורה הוועדה כי יש צורך בדיור בהישג יד בירושלים, מדוע היא נמנעת מלהפעיל את הסמכות שהופקדה בידה בחוק? מדוע היא מטילה את האחריות לפתחה של רשות מנהלית אחרת, שהיא גם יוזמת התכנית שעל אישרה אמונה הוועדה? מה הטעם בקריאת הוועדה, כאשר ברור לה שרמ"י מתנגדת לקביעת דיור בהישג יד להשכרה? דומה הדבר לוועדת תכנון שנמנעת מלקבוע הוראות בעניין לצמצום מפגעי רעש מבניין ומסיימת את החלטה בקריאה ליזם, שהגיש את התכנית, לצמצם את מפגעי הרעש. תפקיד הוועדה הוא לתכנן ולהפעיל סמכויותיה כדין, ולא להסתפק במחוות רטוריות ריקות מתוכן. זה רק מחזק את טענות העותרות, שההימנעות מהפעלת הסמכות אינה סבירה בנסיבות העניין.

החלטת הוועדה אינה עולה בקנה אחד עם לשון החוק ותכליתו

73. מלשון החוק ומההיסטוריה החקיקתית שלו עולה בבירור, כי לחוק שתי תכליות מרכזיות: האצת הליכי התכנון לצורך הגדלת ההיצע; והבטחת היצע תכנוני מגוון של יחידות דיור לכלל האוכלוסייה, על ידי מתן אפשרות מגורים לאנשים מרקע חברתי וכלכלי מגוון. התכלית הכפולה עולה מסעיף המטרה ומסעיף 3 העוסק במהותן של התוכניות, מדברי חברי הכנסת, ומהשינויים שהוכנסו בחוק לעומת הצעת החוק המקורית, כמפורט בסעיפים 33-36 לעיל.

74. התנהלות הוועדה, כמו גם יתר הוועדות לדיור לאומי, מצביעה בבירור, כי כל פעולתה ומרצה מכוון להגשמת התכלית הראשונה של החוק ואתה בלבד, וכי התכלית השנייה של החוק נתפשת על ידה כעניין שולי וחסר חשיבות. נראה שהוועדות, כולל הוועדה הארצית לדיור לאומי, לא הפנימו את השינוי שחל בחוק עקב הביקורת של חברי הכנסת והציבור.

75. ניתן לראות זאת מהאופן, שבו הציג יו"ר הוועדה הארצית לדיור לאומי את הישגי הוועדות. הדיווח מתייחס כמעט רק לכמות יחידות הדיור שאושרו, לוח הזמנים, חסמים וכיוצ"ב. התייחסות למהות התכניות ומה הן כוללות מבחינת תמהיל ודיור בהישג יד שולית מאוד, וזאת משום שאין התייחסות רצינית לכך על ידי הוועדות. זה לא בראש מעייניהן, אם בכלל.

76. לאור הקריאה השגויה של הוועדות לדיור לאומי את החוק ותכליתו, הן אינן מיישמות את החוק כדבעי ולא מפעילות את הסמכויות שבידן בעניין דיור בהישג יד להשכרה. גם אם המחוקק ראה לנכון להשאיר גמישות לוועדות ולא לחייב דיור בהישג יד להשכרה בכל תכנית, הרי שפרשנות תכליתית של החוק מובילה למסקנה, כי הכוונה הייתה שהוועדות יפעילו, ככלל, את הסמכויות שניתנות להן כדי להגשים גם את תכליתו השנייה של החוק, ובוודאי שהמחוקק לא ראה מול עיניו מצב בו הסמכויות אינן מופעלות כלל.

לעיון נרחב בעתירה המלאה ובעתירה נוספת של הקואליציה לדיור בר השגה עם טיעונים דומים:
http://israellaffordablehousing.blogspot.co.il/2012/05/blog-post_24.html