

הקואליציה לקידום דיור בהישג יד בישראל

האגודה לזכויות האזרח בישראל • האגודה לצדק חלוקתי • התוכנית לתכנון, יזמות ומשפט
בקהילה באוניברסיטת תל-אביב • במקום – מתכננים למען זכויות תכנון • סינגור קהילתי •
הקליניקה לזכויות אדם בחברה באוניברסיטת חיפה • המעבדה לתכנון עם קהילה בטכניון •
שתי"ל

<http://israelaffordablehousing.blogspot.com>

14 ביולי, 2010

לכבוד
גב' נעמי צור
סגנית ראש העירייה
יו"ר הוועדה לתכנון עירוני
עיריית ירושלים

הנדון: התוכנית לדיור בר-השגה בירושלים

הרינו לפנות אליך בשם **הקואליציה לקידום דיור בהישג יד בישראל**. הקואליציה מונה גופים
אקדמיים, מקצועיים וחברתיים המתרכזים בזכויות אדם וצדק מרחבי ובתחומי המשפט,
הכלכלה והתכנון. בין היתר, נציגי הקואליציה פועלים בשיתוף פעולה עם הפורום הירושלמי לדיור
בר-השגה. בהמשך להשתתפותנו בישיבת הוועדה מיום 15.6.10, ובהתאם להחלטת הוועדה לקבל
הערות מן הציבור, הרינו להעביר לך בכתב את הערותינו המלאות לתוכנית.

א. דיור בר-השגה – מהו ולמי הוא נועד?

1. הביטוי דיור בהישג יד (affordable housing) או "דיור בר-השגה" עדיין אינו מוגדר דיו
בישראל, והאתגר העומד לפתחן של רשויות שונות הוא למלאו בתוכן בצורה ראויה וצודקת.
מאחר ודיור אינו אך מוצר אלא זכות בסיסית וצורך אנושי וחברתי למימוש זכויות אדם
בסיסיות, אין היום חברה מתוקנת שאינה מתערבת באמצעים שונים בשוק הדיור. אחד
המרכיבים המרכזיים בכל מדיניות דיור הינה שהדיור יהיה בהישג יד לכל שכבות
האוכלוסייה. בעוד שבעבר נתפס דיור בר-השגה כדיור כלשהו, אשר מחירו נמוך ממחיר
השוק, עקב מעורבות ממשלתית, בשנים האחרונות ישנו מעבר למדיניות דיור בר-השגה
המבוססת על הורדת **נטל עלות הדיור** של משקי הבית הזכאים, תוך התאמה ליכולתו של
משק הבית¹.

2. לפי ההגדרה המקובלת, דיור נחשב בהישג יד למשקי בית עם הכנסה בינונית עד נמוכה, אם
הוא דיור נאות, אשר עלותו מותרת למשק הבית הכנסה פנויה המספקת את צרכיו. במדינות
רבות מצאו כי משקי בית עם הכנסה בינונית ומטה המוציאים מעל 30% מהכנסתם לדיור
עושים זאת על חשבון צרכים חיוניים אחרים כמו מזון או תרופות.²

¹ פרופ' רחל אלטרמן, ד"ר אמילי סילברמן, דוח רקע לסדנת מומחים מיום 8.12.09,

<http://israelaffordablehousing.blogspot.com/2010/01/blog-post.html>

² מנתונים של מחלקת הרווחה בירושלים, עולה כי נטל הדיור עבור משפחות העובדות בשכר בינוני ונמוך הוא גבוה
מאוד, ולעיתים מגיע גם כדי 50% מההכנסה. עוד עולה מהנתונים, כי נטל עלות הדיור הוא אחד הגורמים המרכזיים
לבעיות חברתיות ולחץ נפשי בקרב הפונים לשירותי הרווחה בעיר.

3. יחד עם זאת, אין הרשויות יוצאות ידי חובתן בשל קיומו של דיור זול המרוכז בשיכונני עוני או בסביבה נטולת שירותים, תעסוקה ותשתיות. אחת המטרות המרכזיות של מדיניות דיור בר-השגה היא לקדם את השוויון והצדק החברתי, כמו גם מטרות חברתיות וסביבתיות נוספות. מדיניות דיור בר-השגה ראויה חייבת לשאוף בראש ובראשונה להיות אסטרטגיה מכילה (inclusionary housing) ולא מדירה, ולשאוף לתמהיל חברתי (mixed income housing), שילוב אוכלוסיות בעלות הכנסה מגוונת באותו אזור מגורים. תמהיל חברתי חיוני לקידום אינטרסים ציבוריים כגון צמצום פערים חברתיים ומניעת התהוותם של ריכוזי עוני ואף לשמירה על איכות הדיור ואף על ערכן הכלכלי של יחידות הדיור ועל היכולת לעשות בהן שימוש לטווח הארוך. שיכונים נפרדים למעוטי אמצעים אינם פיתרון רצוי.

4. למדיניות דיור בר-השגה מטרות חברתיות נוספות כמו הגנה על אוכלוסיה ותיקה ומעוטת הכנסה באזורי פיתוח מפני דחיקה, או הורדת המחיר הסביבתי והכלכלי של הבאת עובדים ממרחק עקב היעדר יכולת להתגורר בסמיכות לאזורי התעסוקה. מדיניות דיור בר-השגה כוללת מרכיבים של סיוע מהשלטון המרכזי, אך לא פעם מדיניות דיור בר-השגה מקודמת ברמה המקומית, במיוחד בתחום התכנון, כמו למשל, בלונדון, שם הוחלט כי 50%-35% מכל בנייה חדשה בעיר תהיה דיור בהישג יד לאוכלוסיות זכאיות.

ב. השגות על התוכנית המוצעת והצעות לשיפור

מטרות וקהל יעד

5. לתוכנית המוצעת אין סעיף מטרות, כפי שראוי שיהיה, אך מקריאת פרטי התוכנית עולה, כי הורדת נטל עלות הדיור למשפחות עם הכנסה בינונית ונמוכה, וכן יצירת תמהיל חברתי אינן חלק ממטרות התוכנית, ונראה כי מטרת התוכנית היא דווקא משיכת פרופיל סלקטיבי של אוכלוסייה צעירה ומבוססת יחסית. למטרה זו ביטויים רבים בתוכנית:

א. אף שניכר במסמכי התוכנית כי מצוקת הדיור של זכאי משרד השיכון ושל מעמד הביניים בעיר ידועה היטב לצוות ההיגוי, הוחלט לא לתת מענה לקבוצות אלו במסגרת התוכנית. לא רק זאת, אלא שמהתוכנית עולה כי פתרונות לאוכלוסיה עם הכנסה בינונית ונמוכה צריכים להינתן בנפרד על ידי השלטון המרכזי – דבר העומד בסתירה לחשיבות של התמהיל החברתי.

ב. ההנחה שתינתן לזכאים אינה מתחשבת בהכנסת משק הבית ובנטל עלות הדיור, אלא היא קבועה. במחירי הדיור של דירות חדשות בירושלים, המשמעות היא שגם לאחר הנחה של 20% במחיר הדירה, מחירי הדירות יהוו מכשול עבור מרבית האוכלוסייה.

לצורך הדגמה והמחשה בלבד (ובדומה לבדיקה שערכה עיריית תל-אביב) - לפי הנתונים שנמסרו, מחיר ממוצע של דירה חדשה בעיר הוא 1.5 מיליון ₪. גם אם נניח שבשל הגבלת הגודל המחיר הוא 1.3 מיליון ₪, הרי שגם לאחר הנחה של 20% יהיה על הזכאי לשלם 1.04 מיליון ₪. ההון העצמי הנדרש במקרה זה (בהנחה שמדובר ב-30%) הוא 312,000 ₪, כך שעל המשכנתא לכסות 728,000 ₪. גובה ההחזר החודשי, בהלוואה ל-20 שנה,

בריבית של 4%, הוא 4,400 ₪ בחודש³. בתוספת הוצאות דיור נוספות (מים, ארנונה, חשמל) של 600 שקל בחודש מדובר על הוצאות דיור של 5,000 ₪ בחודש. כדי שהחזר חודשי בסדר גודל כזה יהווה לא יותר מ-35% מהכנסת משק הבית, הרי שרק משקי בית עם הכנסה של כ-14.3 אלף ₪ נטו בחודש, עם הון עצמי של 312 אלף ₪ יוכלו ליהנות מהתוכנית (להשוואה - ההכנסה הממוצעת למשק בית בישראל בשנת 2008 הייתה 10,965 ₪ נטו)⁴. מדובר במשקי בית מהעשירון השמיני ומעלה. נשאלת השאלה – האם נכון מצד העיר להעניק למשקי בית משלושת העשירונים העליונים הטבה בסך 200-300 אלף ₪, ובמיוחד כהשקעה חד פעמית שלא ניתן להשתמש בה כדי לסייע למשקי בית נוספים?

ג. גם הקריטריונים מצביעים על קהל היעד הסלקטיבי. אמנם מהתוכנית הוסרה ההצעה המקורית לקהל יעד שכולל בעלי תארים אקדמיים בלבד, אך עדיין נותרה עדיפות לסטודנטים, ולעובדי היי-טק. לאור צפי של לא יותר מכמה מאות דירות בשנה, נראה כי המשמעות היא שאוכלוסיה עובדת בשכר בינוני ונמוך לא תוכל ליהנות מהתוכנית המוצעת.

6. לאור האמור, הוראות תמ"א 35 בדבר החובה לשלב דיור בהישג יד בתוכניות, ובדבר הצורך בחיזוקה של אוכלוסיית העיר אינן באות לידי ביטוי בתוכנית. התוכנית המוצעת משרתת בעיקר מטרה אחת - לעודד קבוצה סלקטיבית ומבוססת באוכלוסיה, שהעירייה מעוניינת שתעבור להתגורר בירושלים.

7. **כדי שהתוכנית אכן תהייה תוכנית ראויה לדיור בר-השגה, על התוכנית להתייחס לקבוצות אוכלוסייה נוספות הסובלות ממצוקת דיור, ובמיוחד משפחות עם הכנסה בינונית ונמוכה.**

סוגיית העדפת תושבי העיר

8. המימרה הידועה "עניי עירך קודמים" מעוררת מחלוקת ולא בכדי. העדפת תושב העיר על פני תושב עיר אחרת עשוי להיתפס כאפליה פסולה. במקרה שבו העדפת תושבי העיר נועדת להשיג מטרה ציבורית לגיטימית, כמו פתרון מצוקת הדיור בעיר, ושמירה על הזיקה של אדם מועט אמצעים לסביבת מגוריו, יכולה העדפה כזאת להיחשב כהבחנה מותרת.

ר' ע"א 1444/95 **עיריית אילת נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פ"ד מט(3) 749 (1995); רע"א 5817/95 **רוזנברג נ' משרד הבינוי והשיכון** פ"ד נ(1) 221 (1995).

9. מהוראות תמ"א 35 עולה, כי דווקא במקרה המיוחד של ירושלים, לנוכח מחירי הדיור הגבוהים בעיר, ומצוקת הדיור של התושבים, יש מקום ליתן עדיפות מסוימת לתושבי העיר הסובלים ממצוקת הדיור. הדבר עולה בקנה אחד עם המטרה של "חיזוקה של אוכלוסיית העיר" וגם עם המטרה של "מניעת הגירה שלילית". כמו כן עולה הדבר בקנה אחד עם החשיבות של הורדת נטל עלות הדיור למשפחות מהמעמד הבינוני והבינוני נמוך בעיר, ומניעת דחיקה והיווצרות ריכוזי עוני.

³ לפי בדיקה במחשבון המשכנתא של בנק דיסקונט.

⁴ http://www.cbs.gov.il/hodaot2009n/15_09_194b.pdf

10. לדעתנו בתוכנית כפי שהיא אין איזון נכון בין הצורך לתת מענה למצוקת הדיור של תושבי העיר לבין הרצון לעודד הגירה לירושלים של אוכלוסיה מבוססת. על ועדת התכנון העירונית למצוא איזון אחר בעניין זה.

קריטריונים לזכאות

11. קריטריונים למתן הטבה או טובין ציבוריים חייבים להיות שוויוניים. מתן עדיפות לאדם על פני אחר חייבת להיות בשל שוני רלוונטי ביחס למטרות התוכנית. הקריטריונים של היעדר בעלות על דירה או חלק מדירה בשלוש השנים קודם להגשת הבקשה נראה סביר.

12. לעומת זאת, נראה לנו תמוה כי יכולתו הכלכלית של אדם אינה מהווה גורם מכריע בקביעת זכאותו. מאחר שמדובר בתוכנית לדיור "בר-השגה", מתבקש לקבוע רף עליון להכנסה מזכה, וראוי לקבוע אותו על השכר הממוצע למשק בית. ללא רף עליון, לכאורה, יכולה העיר להעניק את ההטבה גם למשקי בית, שכלל אין להם קושי לרכוש או לשכור דירה בעיר.

13. גם התניית הגיל הינה אבחנה חשודה ושרירותית. לא התרשמנו כי הגבלה זאת מוצדקת באופן שיסיר את החשש לאפליה על בסיס גיל. נראה כי הדרישה להיעדר זכויות בדירה אחרת ודרישות מיצוי כושר ההשתכרות ממילא יוצרת העדפה לאוכלוסיה צעירה ויצרנית.

14. לדעתנו התוכנית גם מפלה שלא כדין משפחות שבהן מפרנס יחיד, וזאת בשל העובדה כי נטל עלות הדיור אינה מותאמת ליכולת של הזכאים אלא היא קבועה – 20% מגובה המחיר של דירה חדשה באזור. כאמור לעיל, רק זוגות בעלות הכנסה גבוהה מהממוצע יוכלו לעמוד בנטל זה, אך קשה לראות משפחה בה מפרנס יחיד, או משפחה של בעלי מוגבלויות התלויה בקצבאות, המצליחה לעמוד בנטל. לכן, במבחן התוצאה משפחות חד הוריות, יחידים ללא ילדים, ומשפחות של בעלי מוגבלויות לא יוכלו ליהנות מהטבות התוכנית, אף שפורמאלית הם יכולים להיות זכאים. תוצאה זו היא מפלה.

15. העדיפויות המצוינות בתוכנית מעלות גם חשש כי הן יובילו להפליה נגד קבוצות אוכלוסיה שמאופיינות בייצוג נמוך בקרב עובדי מדינה, עובדי ההיי-טק והלומדים במוסדות להשכלה גבוהה ובמוסדות ללימודי אומנות.

אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים

16. אין בתוכנית התייחסות לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים. אנו מציעים לשקול לחייב כי חלק מה-20% שיהוו דיור בר השגה יהיו דירות קרקע, הנגישות לנכים. עדיפות במכירת דירות אלו תינתן למשרד השיכון כדירות נ"ר, שיושכרו בשכ"ד סוציאלי לנכים. התקציב של המשרד לרכישת דירה כיום מקשה על נכים למצוא דירה מתאימה בעיר במחיר סביר, אך הוא גבוה דיו כדי לאפשר לנכה לרכוש דירה שהיא חלק ממאגר הדיור בר-ההשגה. יתרון נוסף בכך הוא שההטבה תסייע לנכים שונים לאורך זמן.

17. כמו כן, נבקש כי קדימות ברכישת הדירות תינתן לעמותות הפועלות למען החברה, במטרות חשובות כמו קידום דיור בקהילה לאנשים עם פיגור שכלי וכיוצ"ב.

הבחנה בין קרקע פרטית לקרקע ציבורית

18. לעמדתנו יש מקום להבחין בין קרקע פרטית לבין קרקע ציבורית (בבעלות עירונית או בבעלות המינהל), כאשר בקרקע ציבורית ניתן לדרוש אחוז גבוה יותר של דירות שימשו כדיור בר השגה. הכדאיות הכלכלית של היזם לא תיפגע שכן הדבר יתומחר במחיר הקרקע שיציע. אף יש להניח שהסיכון הנמוך בפרויקט בו מעורבת העירייה יהיה אטרקטיבי בעיני יזמים, גם אם הרווח נמוך יותר.

19. אפשרות נוספת שניתן לשקול לגבי קרקע ציבורית, הינה שבמקום שהיזם ימכור את הדירות במחיר מופחת, היזם יתחייב להעביר דירות לעירייה כחלק מהעסקה להעברת הזכויות במקרקעין. דירות אלו ימשו כדיור בר-השגה לאוכלוסיות זכאיות בשכירות ארוכת טווח, כך שמעגל הזכאים יורחב גם עבור משפחות עם הכנסה בינונית ונמוכה.

גודל הדירות

20. הגבלת גודל הדירות היא רצויה, אך המלצתנו הינה לחייב מגוון של דירות בגדלים שונים, כדי שהגבלת 100 המ"ר לא תהפוך להיות ברירת המחדל. יש להקפיד כי ייבנו גם דירות קטנות יותר כדי לאפשר למגוון גדול יותר של משקי בית ליהנות מן התוכנית.

היעדר מנגנון לשימור מאגר הדירות לאורך זמן

21. לפי התכנית, מנגנון המכירה יכלול שימוש בהערת אזהרה, המחייבת את הדייר להתגורר בפועל במשך 7 שנים ברציפות אחרת יחויב בפיצוי בגובה ההנחה. לדעתנו מנגנון זה אינו מספק. עליית מחירי הדיור עשויה להיות גדולה מגובה ההטבה בזמן המכירה, דבר שיעודד מסחור של ההטבה. יש לכלול מנגנון המחייב זכאי המוכר את דירתו למכור אותה לזכאים שתקבע העירייה, בנוסחת חישוב קבועה מראש שתקבע העירייה.

22. בין היתר, יש לבחון אפשרות של רכישת הדירה על ידי תאגיד עירוני או תאגיד דיור ללא מטרות רווח ומכירת חלק מהזכויות בלבד לזכאים במודל של בעלות משותפת. מודל זה מאפשר לשמור על מאגר הדירות לאורך זמן וכן להגדיל את מעגל משקי הבית שיכולים להשתתף בתוכנית (שכן במקום לרכוש את כל הזכויות בדירה, ירכוש הזכאי רק חלק מהזכויות בדירה).

להרחבה ר' אורה בלום, מנגנוני פיקוח ובקרה על דיור בהישג יד, בבלוג הקואליציה:

http://israelaffordablehousing.blogspot.com/2010/06/blog-post_24.html

דיור בר-השגה להשכרה

23. התוכנית דוגלת בדיור בר-השגה למכירה בלבד. הצעה לדיור בר-השגה בהשכרה טרם גובשה, אך תחול ע"פ התכנית רק על העיר ההיסטורית. לדעתנו יש לאפשר דיור בר-השגה להשכרה גם בתוכנית זו. דיור בר-השגה בהשכרה יכול להוות פתרון טוב יותר לאוכלוסיה שעובדת בשכר בינוני ונמוך, וכן לעובדי מדינה נדרשים כמו למשל, עובדי בתי החולים, אנשי חינוך ועובדי רווחה, אשר משתייכים לאוכלוסיה עובדת, שנמצאת במצוקת דיור. במקרים רבים

