



כלים תכנוניים ליצירת דיור בהישג יד

יולי 2019



מרכז הגר

מרכז הגר למחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי הוא גוף אוניברסיטאי הפועל בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב. המרכז הוקם על מנת לפתח ידע וכלים חדשים בתחום הדיור וההתחדשות העירונית, ולקדם מדיניות שתאפשר דיור הולם, נגיש ובהישג יד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה. המרכז עוסק במחקר אקדמי יישומי בתחום של דיור בהישג יד והתחדשות עירונית, בליווי פרויקטים 'מחוללי שינוי', בגיבוש הצעות חקיקה ופיתוח כלי מדיניות חדשים. המרכז פועל בראייה רבת-תחומית ומעסיק אנשי מקצוע מתחום המשפט, התכנון, והכלכלה.

כלים תכנוניים ליצירת דיור בהישג יד

יולי 2019

תוכן

2	כלים תכנוניים ליצירת דיור בהישג יד
3	א. דיור בהישג יד בקרקע למגורים
3	1. הגדרות: מהו דיור בהישג יד בקרקע המיועדת למגורים?
5	2. באילו קרקעות ניתן לתכנן דיור בהישג יד?
5	3. תוספת זכויות בנייה לדיור בהישג יד – סמכויות וועדות התכנון
6	4. מהו היחס בין שיעור יחידות דיור בהישג יד במחיר מופחת ויחידות דיור להשכרה לטווח ארוך?
7	5. הוראות לדוגמא
8	ב. דיור בהישג יד בקרקע למגורים – תכניות ותמ"ל
10	ג. דיור בהישג יד בקרקע המיועדת לתעסוקה או למסחר
10	1. מהו דיור בהישג יד בקרקע המיועדת לתעסוקה או למסחר?
10	2. יעוד זכויות בנייה לדיור בהישג יד בקרקע המיועדת לתעסוקה או מסחר – סמכויות התכנון
10	3. הוראות לדוגמא
11	ד. דיור בהישג יד בקרקע המיועדת לצרכי ציבור
11	1. מהו דיור בהישג יד בקרקע המיועדת לצרכי ציבור?
11	2. יעוד זכויות בנייה לדיור בהישג יד בקרקע המיועדת לצרכי ציבור – סמכויות התכנון
12	3. הוראות לדוגמא
13	ה. הוראות שונות הרלוונטיות לדיור בהישג יד
13	1. הקצאת דיור בהישג יד לבני מקום
13	2. ניהול ותחזוקה של הרכוש המשותף
13	3. האם ניתן לדרוש מהשוכר ערובה להבטחת הסכם השכירות?
13	4. מי מפקח על דיור בהישג יד?
13	5. העברת בעלות בדיור בהישג יד



כלים תכנוניים ליצירת דיור בהישג יד

דיור בהישג יד (דב"י) הוא מושג הזוכה לפרשנויות מגוונות. מרכז הגר אימץ הגדרה לפיה דיור בהישג יד הוא **דיור בבעלות או בשכירות הנותן מענה הולם לצרכי הדיור של משקי בית שהכנסותיהם מקשות עליהם להשיג דיור בתנאי השוק – אוכלוסיות בעלות רמת הכנסה בינונית-נמוכה**. בהתאם להגדרה זו, כלי מדיניות שמטרתם לייצר או לשמר דיור בהישג יד יכולים להשתייך למשפחה רחבה של כלי מדיניות, חלקם מעולם התכנון, חלקם מעולם המיסוי וחלקם מעולם המשפט והמדיניות הציבורית. מסמך זה מתמקד בכלי מדיניות מעולם התכנון.

ההגדרות הקיימות של המושג 'דיור בהישג יד' בדין הישראלי לא תואמות בצורה מלאה את ההגדרה שהוצגה לעיל ומתמקדות ביצירת דיור חדש המיועד להשכרה ארוכת טווח, ללא הגדרת קהלי יעד בהתאם לרמת ההכנסה. פער זה בין ההגדרות, הקיים שנים רבות, צומצם בצעד משמעותי עם כניסתו לתוקף בשנת 2018 של תיקון 120 לחוק תכנון והבניה, אשר לראשונה יצר הזדמנות לתכנן יחידות דיור המיועדות להשכרה במחיר מופחת ממחיר השוק תוך יצירת תשתית ראשונית לקביעת קריטריונים לזכאות בעתיד.

מסמך זה נכתב מתוך הכרה בפער שעדיין קיים בין ההסדר הרצוי למצוי ליצירת דיור בהישג יד, אך גם מתוך הבנה ששימוש מושכל בכלים התכנוניים החדשים ליצירת דב"י גם אם הם לא מספקים, הוא הכרחי על מנת לייצר את התשתית לבנייה וניהול של מלאי חדש ואיכותי של דיור בהישג יד בישראל.

מטרת המסמך היא לרכז את ההוראות המרכזיות הנוגעות לתכנון דיור בהישג. השאיפה היא לספק לעוסקים בתחום כלי עזר בעת גיבוש או בחינה של תכניות ליצירת דיור בהישג יד. מאחר וזאת מטרתו, המסמך מתמקד במה שיש בתוך ארגז הכלים הקיים ולא ובחסר בו.

הכלים התכנוניים הקיימים כיום ליצירת דיור בהישג יד – כמו גם הגדרתו של 'דיור בהישג יד' – משתנים בהתאם ליעוד הקרקע בה מתוכנן דב"י, לסמכות הגורם המתכנן ולטיב הבעלות בקרקע. המדריך בנוי מחמישה חלקים בהתאם ליעוד הקרקע בה מבקשים לתכנן דיור בהישג יד:

א. **דיור בהישג יד בקרקעות המיועדות למגורים במסלול התכנון 'הרגיל'** – מוסדות התכנון רשאים להוסיף אחוזי בנייה אשר ייועדו לבניית יחידות דיור בהישג יד, כהגדרתו בחוק התכנון והבנייה תשכ"ה – 1965. הדיור יהיה לרוב בבעלות ובניהול פרטיים, תחת פיקוח ממשלתי.

ב. **דיור בהישג יד בקרקעות המיועדות למגורים בסמכות הותמ"ל** – הותמ"ל מחויבת ליעד שיעור מסוים מיחה"ד לדיור בהישג יד. היקף יחה"ד בהישג יד תלויים בזהות בעלי הקרקע במתחם המועדף לדיור.

ג. **דיור בהישג יד בקרקעות המיועדות לתעסוקה או למסחר** – ועדה מקומית-עצמאית רשאית להוסיף דיור בהישג יד כשימוש בקרקע. במסגרת זו ניתן להמיר זכויות המאושרות לתעסוקה או מסחר למגורים של דיור בהישג יד.

ד. **דיור בהישג יד בקרקעות המיועדות לצרכי ציבור** – מוסד תכנון רשאי ליעד קרקע לצרכי ציבור עבור בניית דיור בהישג יד, לרוב בשילוב שימוש ציבורי נוסף.

ה. **סוגיות רוחביות בדיור בהישג יד.**

א. דיור בהישג יד בקרקע למגורים

1. הגדרות: מהו דיור בהישג יד בקרקע המיועדת למגורים?

'דיור בהישג יד' בקרקע למגורים מוגדר בתוספת השישית לחוק התכנון והבנייה, וניתן לבנות אותו בקרקע בבעלות פרטית או ציבורית המיועדת למגורים. דיור בהישג יד נחלק לשני סוגים:

- ◆ יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך
- ◆ יחידות דיור להשכרה במחיר מופחת

1.1 מהו דיור להשכרה לטווח ארוך?

השכרה לטווח ארוך היא השכרה של יחידת דיור לתקופה שלא תפחת מ־20 שנה. לאחר תקופה זו ניתן למכור או להשכיר את יחידת הדיור בשוק החופשי. תקופה זו תתחיל מהיום בו המנהל (ר' בפרק ה) קיבל הודעה על כך שיחידת הדיור הושכרה בהסכם שכירות העונה על התנאים המנויים בחוק:

- ◆ הסכם הקובע כי הדירה תושכר עם אופציה לתקופת שכירות שלא תפחת מ־5 שנים לאותו אדם ומשפחתו.
- ◆ הסכם הקובע שדמי השכירות ישולמו בתשלומים עיתיים שלא יעלו על חצי שנה וכי לא ניתן להוונם.

לדיור להשכרה לטווח ארוך מספר מאפיינים:

- ◆ **דמי השכירות** – דמי השכירות לא יעלו על מחיר השוק. שר האוצר רשאי לקבוע דמי שכירות מרביים ליחידת דיור בהישג יד להשכרה לטווח ארוך. נכון לפרסום מסמך זה לא נקבעה תקרה של דמי שכירות כאמור.
- ◆ **עדכון דמי השכירות** – בעל יחידת הדיור רשאי להעלות את דמי השכירות לאותו השוכר, רק לפי שיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתוספת שיעור שיקבע שר האוצר (טרם נקבע). עדכון דמי השכירות יעשה לכל היותר פעם בשנה.
- ◆ **העלאת דמי השכירות בסיום תקופת שכירות** – בתום תקופת שכירות של 5 שנים, יקבע מחדש מחיר דמי השכירות בהתאם למחיר השוק העדכני.
- ◆ **זהות השוכרים** – דיור להשכרה לטווח ארוך ניתן להשכיר לכל אדם, וההשכרה אינה מוגבלת ל'זכאים'.

1.2 מהו דיור להשכרה במחיר מופחת?

השכרה במחיר מופחת היא השכרה של יחידת דיור לזכאים במחיר נמוך ממחיר השוק. תקופת העמדת הדירה לשכירות לא תפחת מ־20 שנה. תקופה זו תתחיל מהיום בו המנהל קיבל הודעה על כך שיחידת הדיור הושכרה בהסכם שכירות שעונה על התנאים המנויים בחוק:

- ◆ הסכם הקובע כי הדירה תושכר עם אופציה לתקופת שכירות של 5 שנים רצופות לאותו אדם ובני משפחתו.
- ◆ הסכם הקובע שדמי השכירות ישולמו בתשלומים עיתיים שלא יעלו על חצי שנה, וכי לא ניתן להוונם.



מנגנון הפחתת המחיר בדיור להשכרה במחיר מופחת

ברירת המחדל:

- ◆ דמי השכירות יהיו בשיעור נמוך ב-20% ממחיר השוק.
- ◆ מחיר השוק יקבע ע"י השמאי הממשלתי הראשי או שמאי מטעמו.
- ◆ יחד עם זאת, דמי השכירות לא יעלו על **תקרת דמי השכירות המופחתים** הקבועה בחוק – התקרה מחושבת כמחיר הממוצע הארצי של שכר דירה חופשי לדירה בגודל של 4.5 עד 5 חדרים לפי פרסומי הלמ"ס ברבעון שקדם למועד קביעת דמי השכירות המופחתים, כשהוא מוכפל ב-1.1. תקרת דמי השכירות עבור יחידת דיור ברבעון הראשון לשנת 2019 היא **6,074 ₪**¹.

סמכות לשנות את שיעור ההפחתה ממחיר השוק: רשות מקומית ומועצת מקרקעי ישראל מוסמכות לקבוע שיעור הפחתה שונה של דמי השכירות ממחיר השוק:

- ◆ **בקרקות פרטיות או בקרקעות בבעלות עירונית** (קרקעות שאינן מקרקעי ישראל) – מועצת רשות מקומית מוסמכת לקבוע, לבקשת ראש הרשות המקומית, **מדיניות עירונית** ביחס לשיעור ההפחתה של דמי השכירות ממחיר השוק בעיר. במדיניות זו ניתן לקבוע שיעורי הפחתה שונים לאזורים שונים בעיר. המדיניות העירונית לדיור בהישג יד תהיה תקפה למשך 3 שנים ותחול על תכניות שיוגשו בתקופה זו, ללא אפשרות לשנותה.

שיעור ההפחתה ממחיר השוק שרשות מקומית מוסמכת לקבוע משתנה בהתאם למיקום הרשות:

- ברשויות מקומיות במחוז צפון ודרום ניתן לקבוע שיעורי הפחתה בטווח של **10%–30%** ממחיר השוק.
- ברשויות מקומיות במחוז מרכז, ת"א, חיפה וירושלים ניתן לקבוע שיעורי הפחתה בטווח של **20%–40%** ממחיר השוק.

- ◆ **בקרקות שהן מקרקעי ישראל** – מועצת רשות מקרקעי ישראל רשאית לקבוע שיעור הפחתה שהוא גבוה מ-20% הפחתה ממחיר השוק, **ללא הגבלה** על שיעור ההפחתה.

מאפיינים נוספים של דיור להשכרה במחיר מופחת

- ◆ **עדכון דמי השכירות** – בעל יחידת הדיור רשאי להעלות את דמי השכירות לאותו השוכר, רק לפי שיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתוספת שיעור שיקבע שר האוצר (טרם נקבע). עדכון דמי השכירות יעשה לכל היותר פעם בשנה. בתום תקופת השכירות יקבע מחיר דמי השכירות לשוכר החדש בהתאם למחיר השוק העדכני ובכפוף לתקרת דמי השכירות המופחתים (ר' לעיל).

- ◆ **תנאי זכאות לדיור בהישג יד במחיר מופחת** – ניתן להשכיר דיור בהישג יד במחיר מופחת **לזכאים בלבד**. תנאי הזכאות יקבעו בהתאם לשני הסדרים:

- לפי החלטות שנקבעו מתוקף החלטת ממשלה 203², המבוססים על תנאי הזכאות שחלים בתכנית 'מחיר למשתכן', בשינויים לעניין גיל הזכאי. תנאי סף אלה כוללים היותו של הזכאי "חסר דירה". כמו כן בסטטוס משפחתי כזוג בכל גיל, או יחיד שהוא מעל גיל 26.
- שר האוצר מוסמך לקבוע תנאי זכאות נוספים בתקנות, בהתייעצות עם שר הבינוי והשיכון ועם הארגון שמייצג את השלטון המקומי, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. תקנות אלה טרם תוקנו.

1 בהתבסס על לוח 4.8 מחירים ממוצעים חודשיים של שכר דירה חופשי (ש"ח) לפי אזור מגורים וקבוצות גודל הדירה (חדרים).
2 החלטת הממשלה מספר 203 (דר/13) שעניינה הרחבת התכנית לדיור במחיר מופחת, מיום כ"ב בתמוז התשע"ה (9 ביולי 2015).

- ◆ **תקופת השכירות** – זכאי רשאי לשכור יחידת דיור להשכרה במחיר מופחת למשך 5 שנים לכל היותר. אם כעבור 3 שנות שכירות מצבו של הזכאי השתנה באופן כזה שאינו עומד בתנאי הזכאות, לא תחול תקופת האופציה המלאה. כמו כן, במידה וזכאי המתגורר בדיור בהישג יד רוכש דירה במהלך תקופת השכירות הסכם השכירות עמו יפקע.
- ◆ **מנגנון הגרלה לחלוקה של דיור בהישג יד במחיר מופחת** – הרשות המקומית תערוך הגרלה בין הזכאים ליחידות הדיור במחיר מופחת. יחידות הדיור יוצעו לזכאים לפי סדר עלייתם בגורל.
- ◆ ההגרלה תיערך על פי הנחיות לעריכת הגרלה, שיקבעו על ידי שר האוצר בתקנות. עד כה טרם אושרו תקנות כאמור. לצד זאת, מועצת רשות מקומית רשאית להודיע לשר האוצר כי לא תקיים הגרלות, ואז הבעלים של יחידות הדיור יקיים את ההגרלה בעצמו תחת פיקוח.
- ◆ **שכירות משנה** – לא ניתן להשכיר את יחידת הדיור בשכירות משנה. השימוש היחיד המותר ביחידת הדיור הוא מגורים של השוכר ובני משפחתו.

2. באילו קרקעות ניתן לתכנן דיור בהישג יד?

ניתן לתכנן דיור בהישג יד בכל קרקע המיועדת למגורים ללא תלות בשאלת הבעלות, אך קיימת הבחנה באשר לוועדה המוסמכת לאשר דיור בהישג יד, בהתאם לנסיבות:

- ◆ במקרקעי ישראל – הסמכות נתונה לוועדות מחוזיות; לוועדה מקומית-עצמאית; ולוועדה מקומית אם רשות מקרקעי ישראל יזמה את התכנית.
- ◆ בקרקע שאינה מקרקעי ישראל – הסמכות נתונה לוועדות מחוזיות ולוועדות מקומיות-עצמאיות.

3. תוספת זכויות בנייה לדיור בהישג יד – סמכויות וועדות התכנון

3.1 ועדה מחוזית (סעיף 2א62 לחוק)

- ◆ ועדה מחוזית מוסמכת להוסיף זכויות בנייה **ללא הגבלה** לצורך דיור בהישג יד.
- ◆ זכויות הבנייה שיוקצו למטרה זו הן **תוספתיות**, וצריכות להיות מעבר לזכויות הבנייה שהוועדה הייתה מאשרת בתכנית אילולא הייתה מקצה זכויות עבור דיור בהישג יד.
- ◆ בהתאם, הוועדה נדרשת לפרט בתכנית מהי תוספת השטח מתוך השטח הכולל המותר לבנייה המיועד לדיור בהישג יד, וכן לפרט בהחלטה על הפקדת התכנית, ובהחלטה על אישור התכנית, מהו השטח המותר לבנייה שאותו היא הייתה קובעת אילולא הזכויות התוספתיות בעבור דיור בהישג יד.
- ◆ לוועדה מחוזית שיקול דעת רחב בקביעת תוספת זכויות בנייה לדיור בהישג יד. לצד זאת, החלטה להפקיד תכנית הכוללת דיור בהישג יד תעשה לאחר שהונחה בפניה חוות דעת של גורם המייעץ לתכניות דיור בהישג יד, אותו יסמיך שר האוצר. היה והגורם המייעץ לא הגיש חוות דעת כאמור 7 ימים קודם לדיון בהפקדה, רשאית הוועדה המחוזית להחליט על הפקדת התכנית גם ללא חוות דעת.
- ◆ הוועדה המחוזית מחויבת לתת לרשות המקומית שהתכנית מצויה בתחומה הזדמנות להציג את עמדתה, והיא מחויבת לשקול עמדה זו טרם הפקדת תכנית.



3.2 ועדה מקומית-עצמאית (סעיף 62א(א1)(2)(א) לחוק)

- ♦ ועדה מקומית-עצמאית מוסמכת לקבוע בתכנית הגדלה של השטח המאושר לבנייה למגורים בהיקף שלא יעלה על 25% מזכויות הבנייה המאושרות למגורים בתכנית.
- ♦ בכל תוספת זכויות הבנייה ייבנה דיור בהישג יד.
- ♦ ועדה מקומית עצמאית מוסמכת גם לקבוע הוראות בנושא חניה אשר סוטות מהוראות חוק התכנון והבנייה או מהוראות של תכנית מתאר מקומית, או תכנית מפורטת.

3.3 ועדה מקומית (סעיף 62א(א) (14) לחוק)

- סמכויות הוועדות המקומיות (שאינן עצמאיות) חלות כאמור רק בתכניות שבהן כל הקרקע הכלולה בתכנית היא מקרקעי ישראל, וכאשר התכנית הוגשה על ידי רשות מקרקעי ישראל. בהתקיים תנאים אלה:
- ♦ ועדה מקומית מוסמכת לאשר תכנית מפורטת או תכנית מתאר מקומית אשר מגדילה את השטח המאושר לבנייה במגרש שמיועד למגורים בהיקף שלא יעלה על 20% מזכויות הבנייה המאושרות בתכנית מחוזית.
 - ♦ בתכנית זו כלל יחידות הדיור שיבנו במגרש או בבניין (לפי העניין) ייועדו לדיור בהישג יד.
 - ♦ ועדה מקומית מוסמכת להוסיף שימוש למסחר שאינו עולה על 25% מסך השטח המותר לבנייה לאחר ההגדלה.
 - ♦ לקבוע הוראות בנושא חניה אשר סוטות מהוראות חוק התכנון והבנייה או מהוראות של תכנית מתאר מקומית, או תכנית מפורטת.

תוספות זכויות בנייה לדיור בהישג יד – סמכויות הוועדות השונות



4. מהו היחס בין שיעור יחידות דיור בהישג יד במחיר מופחת ויחידות דיור להשכרה לטווח ארוך?

- ◆ שיעור יחידות הדיור התוספתיות המהוות דב"י צריך להיקבע בתכנית (סעיף 63 לחוק התכנון והבנייה).
- ◆ מתוך סך הזכויות לדיור בהישג יד – לכל הפחות 25% מיחידות הדיור ייועדו להשכרה במחיר מופחת. ביתר יחידות הדיור יבנה דיור להשכרה לטווח ארוך.
- ◆ במידה ויש רצון לקבוע שיעור גבוה מ־25% עבור יחידות להשכרה במחיר מופחת יש לכתוב הוראה מפורשת בתכנית ולנמק קביעה זו.
- ◆ מוסד תכנון רשאי לאשר תכנית בה שיעור יחידות הדיור בהישג יד להשכרה במחיר מופחת הוא נמוך מ־25%. קביעה של שיעור נמוך צריכה להיסמך על חוות דעת של גורם מייעץ, שבה נקבע כי אין הצדקה לקביעת היחס הקבוע בחוק בין דיור בהישג יד במחיר מופחת ודיור בהישג יד להשכרה לטווח ארוך, בשל מאפייני היישוב או היצע של יחידות דיור בהישג יד ברשות המקומית, או כיוון שאין אפשרות ליישם את התכנית תוך קביעת שיעורים כאמור.
- ◆ על מנת להבטיח שדיור להשכרה במחיר מופחת לא יבנה רק ביחידות דיור קטנות, נקבע שהשטח של יחידות הדיור להשכרה במחיר מופחת לא יפחת מ־20% מסך שטח תוספת זכויות הבנייה.

5. הוראות לדוגמא

5.1 תכנית בסמכות ועדה מקומית עצמאית

2.2	עיקרי הוראות התכנית
	... קביעת זכויות לדיור בהישג יד כהגדרתו בתוספת השישית לחוק התכנון והבנייה. קביעת שיעור יחידות הדיור להשכרה במחיר מופחת ולהשכרה לטווח ארוך: 50 יחידות דיור להשכרה במחיר מופחת, בשטח עיקרי של 4,000 מ"ר. 10 יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך, בשטח עיקרי של 1,000 מ"ר.
4.	יעודי קרקע ושימושים
4.1	מגורים ...
4.1.1	שימושים
4.1.2	... דיור בהישג יד כהגדרתו בתוספת השישית לחוק התכנון והבנייה.
ה.	הנחיות מיוחדות
	... 25% מתוך סך יחידות הדיור, המהוות 60 יחידות דיור, ייועדו לדיור בהישג יד כהגדרתו בתוספת השישית לחוק התכנון והבנייה. מתוך סך כל יחידות דיור שיועדו לדיור בהישג יד: 50 יחידות דיור מיועדו לדיור להשכרה במחיר מופחת, בשטח עיקרי של 4,000 מ"ר. 10 יחידות דיור מיועדו להשכרה לטווח ארוך, בשטח עיקרי של 1,000 מ"ר.



ב. דיור בהישג יד בקרקע למגורים – תכניות ותמ"ל

תכניות מתוקף חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור שמאשרות בותמ"ל מחויבות להקצות דיור בהישג יד. שיעור יחידות הדיור בהישג יד, והיחס בין דיור להשכרה לטווח ארוך והשכרה במחיר מופחת תלוי בסוג הבעלות על הקרקע במתחם המועדף לדיור שבו חלה התכנית – כאשר יש הבחנה בין מקרקעי ישראל, קרקע בבעלות רשות מקומית וקרקע מרובת בעלים שחלקם בעלים פרטיים.

בקרקע שהיא מקרקעי ישראל – 30% מיחידות הדיור בתכנית יועדו לדיור בהישג יד, בחלוקה הבאה:

◆ **15% מיחידות הדיור בתכנית יועדו כדיור להשכרה לטווח ארוך** על פי התוספת השישית לחוק התכנון והבנייה (ר' חלק א' לעיל), בשינוי אחד – יחידות הדיור יושכרו למשך 15 שנים מיום שמחצית הדירות שהועמדו להשכרה בבניין הושכרו לראשונה, (ולא 20 שנים כפי שנקבע בתוספת השישית לחוק התכנון והבנייה).

◆ **15% מיחידות הדיור בתכנית יועדו כדיור להשכרה במחיר מופחת** – כפי שיוגדר על ידי מועצת מקרקעי ישראל.

◆ עד כה לא נתקבלה החלטה יעודית לעניין זה על ידי מועצת מקרקעי ישראל. כיוון שמקרקעי ישראל אשר מיועדים להשכרה משווקים באמצעות מכרזים להשכרה באמצעות החברה הממשלתית 'דירה להשכיר' – ניתן ללמוד מהחלטת מועצת רמ"י ביחס למכרזי דיור להשכרה. בהחלטה זו דיור להשכרה במחיר מופחת מוגדר כדיור במחיר מפוקח שהינו:

- דיור שמחירו 80% ממחיר השכירות באותו אזור, כפי שיקבע שמאי מקרקעין מטעם חברת 'דירה להשכיר' ובתוספת דמי אחזקה כפי שתקבע החברה. לא ניתן להגדיל את שיעור ההפחתה ממחיר השוק.
- יחידת דיור במחיר מפוקח תושכר למשך 20 שנים, אך לועדת המכרזים שמשווקת את הקרקע סמכות לקצר את תקופת ההשכרה, וזו לא תפחת מעשר שנים.
- יחידת דיור במחיר מפוקח תושכר לזכאים אשר עומדים בתנאי הזכאות שנקבעו על ידי מועצת רמ"י במסגרת תכנית 'מחיר למשתכן' ועיקרם – היותו של הזכאי "חסר דירה", זוג, או יחיד מעל גיל 35 (להרחבה קובץ החלטות מועצת רמ"י, אפריל 2019 בסעיף 4.7).

בקרקע שעיקרה מקרקעי ישראל (לפחות 80%) וחלקה בבעלות רשות מקומית – יועדו לפחות 30% מיחידות הדיור לדיור בהישג יד בחלוקה הבאה:

- ◆ בחלק הקרקע שהוא מקרקעי ישראל – יוחל ההסדר לעיל שחל במקרקעי ישראל.
- ◆ בחלק הקרקע שהוא בבעלות רשות מקומית – **30% מיחידות הדיור יועדו לדיור בהישג יד** על פי הוראות התוספת השישית לחוק התכנון והבנייה (ר' פרק א'). הממשלה רשאית לקבוע שיעור גבוה מ-30% של דיור בהישג יד. כמו כן, לפחות מחצית מיחידות הדיור בהישג יד בקרקע בבעלות עירונית יהיו דיור בהישג יד במחיר מופחת ע"פ התוספת השישית לחוק התכנון והבנייה.

בקרקע מרובת בעלים – במתחם מועדף לדיור בקרקע שמספר הבעלים בה הוא לפחות עשרה, או כאשר חלק מהקרקע הוא מקרקעי ישראל וחלקו בבעלות של לפחות חמישה בעלים – תוחל החלוקה הבאה:

- ◆ בחלק הקרקע שהוא מקרקעי ישראל – **30% מיחידות הדיור יועדו כדיור בהישג יד**, ויוחל ההסדר שחל במקרקעי ישראל כמפורט לעיל.
- ◆ ביתר הקרקע – **15% מיחידות הדיור יועדו לדיור בהישג יד**. הממשלה מוסמכת לקבוע שיעור גבוה יותר. מחצית מיחידות הדיור (7.5% מסך יחידות הדיור בקרקע) יועדו לדיור להשכרה ארוכת טווח על פי

התוספת השישית לחוק התכנון והבנייה, ומחציתן לדיור להשכרה במחיר מופחת על פי התוספת השישית (ר' פרק א).

חריגים – במקרים מסוימים מוסמכת הממשלה לקבוע שיעור שונה של דיור בהישג יד:

- ◆ כאשר המתחם המועדף לדיור נמצא במחוזות צפון או דרום.
- ◆ במקרים חריגים בהיסמך על אחד משלושה נימוקים:
 - מאפייני היישוב או היצע של יחידות דיור בהישג יד ברשות המקומית אינו מצדיק את השיעור האמור.
 - אין אפשרות ליישם את התכנית תוך קביעת שיעורים כאמור, בהתחשב בין השאר במספר יחידות הדיור (שאינן להשכרה לטווח ארוך) שיוצעו לציבור במחיר מופחת בתחום התכנית.
 - נוכח היקף הקרקע שאינה מקרקעי ישראל בתכנית אין הצדקה לקבוע שיעורים אלה.
- ◆ במקרים בהם לפחות 80% מיחידות הדיור במתחם מועדף לדיור ימכרו או יוחכרו לזכאים, למשל בתכנית 'מחיר למשתכן', הממשלה רשאית לקבוע שיעורים נמוכים של דיור בהישג יד, כל עוד שיעור יחידות הדיור בהישג יד לא יפחת מ-15% מכלל יחידות הדיור ומחציתן ייועדו עבור דיור להשכרה במחיר מופחת.



ג. דיור בהישג יד בקרקע המיועדת לתעסוקה או למסחר

1. מהו דיור בהישג יד בקרקע המיועדת לתעסוקה או למסחר?

'דיור בהישג יד' בקרקע המיועדת לתעסוקה או למסחר, הוא זהה לדיור בהישג יד בקרקע המיועדת למגורים, דהיינו להגדרה הקבועה בתוספת השישית לחוק התכנון והבנייה (ר' פרק א').

2. יעוד זכויות בנייה לדיור בהישג יד בקרקע המיועדת לתעסוקה או מסחר – סמכויות התכנון

בשונה מההוראות הנוגעות לתכנון דיור בהישג יד בקרקעות המיועדות למגורים, שם מדובר בהוספה של זכויות בנייה ויעודן לדיור בהישג יד, בקרקע המיועדת לתעסוקה או למסחר **ועדה מקומית עצמאית** מוסמכת להוסיף דב"י כשימוש בקרקע, **ולייעד עד 30% מזכויות הבנייה הקיימות למטרה זו** (סעיף 62א(א1)(14) לחוק התכנון והבנייה).

בקרקעות שיש בהן שימושים נוספים שאישרה הוועדה המחוזית – תעשייה, תעשייה עתירת ידע, ומלאכה – החוק מורה לשקול את השפעת המפגעים והסיכונים הסביבתיים והבריאותיים הנגרמים עקב שימושי קרקע לתעשייה, והשפעת הוספת השימוש למגורים על אפשרויות הניצול של המתחם וסביבתו לשימושי התעשייה המותרים.

3. הוראות לדוגמא

2.2	עיקרי הוראות התכנית
... התרת שימוש לדיור בהישג יד כהגדרתו בתוספת השישית לחוק התכנון והבנייה.	
4	יעודי קרקע ושימושים
4.3	מסחר ותעסוקה
4.3.1	שימושים
... תותר המרת שטחי מסחר ותעסוקה למגורים בהיקף שלא יעלה על 30% מהזכויות למסחר ותעסוקה בתנאי ששטחים אלו ישמשו לדיור בהישג יד כהגדרתו בתוספת השישית לחוק התכנון והבנייה.	
4.3.2	הוראות
ה	הנחיות מיוחדות
... מתוך סך כל יחה"ד שייעודו לדיור בהישג יד: 50% מיועדות לדיור להשכרה במחיר מופחת, בשטח עיקרי של 4,000 מ"ר. 50% מיועדות להשכרה לטווח ארוך, בשטח עיקרי של 4,000 מ"ר.	

ד. דיור בהישג יד בקרקע המיועדת לצרכי ציבור

1. מהו דיור בהישג יד בקרקע המיועדת לצרכי ציבור?

בקרקעות המיועדות לצרכי ציבור, כל יחידות הדיור המיועדות לדיור בהישג יד יהיו דירות להשכרה במחיר מופחת לזכאים, כמוסדר בתקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית), תשע"ה-2014.

לדיור בהישג יד בקרקע המיועדת לצרכי ציבור מספר מאפיינים:

- ◆ **הבעלות ותקופת ההעמדה לשכירות** – יחידות הדיור בהישג יד בקרקע לצרכי ציבור הן בבעלות ובניהול הרשות המקומית. הן יועמדו להשכרה על ידי הרשות המקומית לתקופה בלתי מוגבלת, ולא ימכרו בשוק פרטי.
- ◆ **הסכם השכירות** – הסכם השכירות נעשה בין הרשות המקומית ושוכר-זכאי. ההסכם יקבע שדמי השכירות ישולמו בתשלומים עיתיים שלא יעלו על חצי שנה וכי לא ניתן להוונם.
- ◆ **תקופת השכירות** – תקופת השכירות של יחידת דיור לזכאי היא **6 שנים** רצופות; אם כעבור 3 שנות שכירות מצבו של השוכר השתנה באופן כזה שאינו עומד בתנאי הזכאות, לא תחול תקופת האופציה המלאה. נבחר כי זכאי רשאי לשכור יחידת דיור להשכרה במחיר מופחת למשך 6 שנים לכל היותר.
- ◆ **דמי השכירות** – דמי השכירות יהיו נמוכים **לפחות ב-20% ממחיר השוק**, אשר יקבע על ידי הרשות המקומית. רשות מקומית **רשאית לקבוע שיעור הפחתה גבוה יותר**, והיא אינה מוגבלת בקביעת שיעור הפחתה ממחיר השוק.
- ◆ **עדכון דמי השכירות** – הרשות המקומית אינה רשאית להעלות את דמי השכירות לאותו השוכר, אלא לפי שיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתוספת 1%. עדכון דמי השכירות יעשה לכל היותר פעם בשנה. בתום תקופת שכירות של 6 שנים, יקבע מחדש מחיר דמי השכירות בהתאם למחיר השוק העדכני.
- ◆ **תנאי זכאות** – דיור בהישג יד בקרקע לצרכי ציבור תושכר **לזכאים בלבד**. תנאי הזכאות יקבעו בהחלטות מועצת רשות מקרקעי ישראל. נכון להיום תנאי הזכאות מבוססים על תנאי הזכאות שחלים בהחלטות מועצת רמ"י בתכנית 'מחיר למשתכן' – תנאי סף אלה כוללים היותו של הזכאי "חסר דירה", זוג, או יחיד מעל גיל 35. משרד הבינוי והשיכון ינפיק תעודת זכאות לעומד בתנאי הסף.
- ◆ **שינויים במעמד הזכאי** – במידה וזכאי המתגורר בדיור בהישג יד רוכש דירה במהלך תקופת השכירות הסכם השכירות עמו יפקע.
- ◆ **מנגנון הגרלה לחלוקה של דיור בהישג יד** – רשות מקומית תערוך הגרלה בין הזכאים של יח"ד במחיר מופחת.
- ◆ **שכירות משנה** – לא ניתן להשכיר את יחידת הדיור בשכירות משנה. השימוש היחיד המותר ביחידת הדיור הוא מגורים של השוכר ובני משפחתו.



2. יעוד זכויות בנייה לדיור בהישג יד בקרקע המיועדת לצרכי ציבור – סמכויות התכנון

- ♦ הוספת שימוש של דיור בהישג יד, מאפשרת לשלב דיור בהישג יד בקרקעות לצרכי ציבור לצד שימושים נוספים.
- ♦ כאשר מדובר בקרקעות שיועדו לצרכי ציבור לאחר אישור התקנות (28.10.14), ניתן להקצות עד 15% מזכויות הבנייה לדיור בהישג יד; בקרקעות שיועדו לכך לפני התאריך לעיל, אין מגבלה כאמור.³
- ♦ כל יחידות הדיור בבניין יהיו בייעוד של דיור בהישג יד להשכרה, ואולם ניתן לאשר בבניין המיועד לדיור בהישג יד מסחר הנלווה למגורים, שהיקפו לא יעלה על 20% מסך זכויות הבנייה שהוקנו בתכנית לדב".

3. הוראות לדוגמא

4.3	שם ייעוד: מבנים ומוסדות ציבור (תאי שטח 109-110)
4:3:1	שימושים ותכליות מותרים
א.	קומת מרתפים: חניה, פריקה וטעינה, אחסנה, חדרי אשפה, מתקנים טכניים ומתקנים הנדסיים, וכל שימוש נוסף כאמור בתכנית ב/403 – מרתפים וקומות מפולשות.
ב.	קומת הכניסה – קומת הקרקע: השימושים הציבוריים המותרים יהיו כדלקמן: חינוך, דת, תרבות, בריאות, מוסדות קהילתיים, משרדי עירייה, מוסדות רווחה ושימוש למשרדים ציבוריים ככל שנכללים הם בסעיף 188 לחוק התכנון והבניה. לא תותר חניה בתחום המגרשים במפלס הקרקע. לא תותר הקמת חדרי אשפה מעל פני הקרקע.
ג.	קומות עליונות: השימושים הציבוריים המותרים יהיו כדלקמן: חינוך, דת, תרבות, בריאות, מוסדות קהילתיים ומוסדות רווחה, משרדי עירייה, ממשלה וחברות ותאגידים עירוניים, שווקים, בתי חולים, מרפאות, מקלטים ומחסים ציבוריים, מרכזי סיוע לאזרח, מרכז לקשיש הנותן שירותים ומגורים לרווחת הקשישים, מעונות לסטודנטים, דיור בהישג יד להשכרה, כמשמעות המונח בתקנות התכנון והבניה (אישור מטרה ציבורית), התשע"ה – 2014.

– ההוראות מתוך תכנית ב/515 התחדשות מתחם הגיבורים בבת ים.

3 להנחיות הדבר הקצאת קרקע לצרכי ציבור עבור דיור בהישג יד ר' קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל 2019, בסעיף 4.13.

ה. הוראות שונות הרלוונטיות לדיור בהישג יד

1. הקצאת דיור בהישג יד לבני מקום

- ◆ בקרקעות המיועדות **לצרכי ציבור** הרשות המקומית רשאית להקצות עד 50% מיחידות הדיור לבני המקום.
- ◆ בקרקעות המיועדות **למגורים** או **לתעסוקה** או **למסחר** מועצת רשות מקומית רשאית להקצות דיור בהישג יד במחיר מופחת (ולא דיור להשכרה ארוכת טווח) עבור בני מקום. שיעור ההקצאה יעמוד על 25% מקרב הזכאים לדיור בהישג יד במחיר מופחת, ו-30% באזור עדיפות לאומית.
- ◆ בן המקום הוא מי שגילו מעל 18 וכתובתו הרשומה במרשם האוכלוסין הייתה במשך 3 השנים האחרונות או לפחות 4 מתוך 10 השנים האחרונות, בתחום הרשות המקומית בה חלה התכנית.

2. ניהול ותחזוקה של הרכוש המשותף

- ◆ בקרקעות המיועדות **לצרכי ציבור**, האחריות על הפעלה, הניהול, והאחזקה התקינה של יחידות הדיור, כולל הרכוש המשותף של אותו הבניין, מוטלת על הרשות המקומית או על חברה עירונית מטעמה או על גוף ממשלתי.
- ◆ בקרקעות המיועדות **למגורים** או **לתעסוקה** או **למסחר**, הבעלים של יחידות דיור בהישג יד מחוייב בניהול ובאחזקה התקינה של הרכוש המשותף לפי החלק היחסי ששייך לו ברכוש המשותף. הבעלים אינו רשאי להעביר את חובת הניהול והאחזקה לשוכר, אך הוא רשאי לדרוש מהשוכר השתתפות בדמי ניהול ואחזקה, בהתאם לשיעור שיקבע שר האוצר.

3. האם ניתן לדרוש מהשוכר ערובה להבטחת הסכם השכירות?

- ◆ בקרקעות המיועדות **למגורים** או **לתעסוקה** או **למסחר**, ניתן לדרוש ערובה בהתאם להוראות חוק שכירות הוגנת (סעיף 25 בחוק השכירות והשאלה, התשל"א-1971). בתקנות העוסקות בקרקעות המיועדות **לצרכי ציבור** אין התייחסות לכך.

4. מי מפקח על דיור בהישג יד?

- ◆ בקרקעות המיועדות **לצרכי ציבור**, אחריות הפיקוח היא של הרשות המקומית או חברה עירונית מטעמה או של גוף ממשלתי.
- ◆ בקרקעות המיועדות **למגורים** (למעט במקרקעי ישראל במסלול ותמ"ל) או **לתעסוקה** או **למסחר** הפיקוח הוא ממשלתי והוא נעשה על ידי 'המנהל' על דיור בהישג יד אשר ממנה שר האוצר (טרם מונה). למנהל סמכויות פיקוח שונות, אשר מפורטות בתוספת השישית לחוק התכנון והבנייה. ככלל, למנהל סמכות להטיל עיצום כספי על בעלים של יחידות דיור בהישג יד שהפר את הוראות החוק – כגון עשיית שימוש ביחידות הדיור שלא על פי החוק. כמו כן, המנהל אחראי על הנפקה של אישורים, הוא מחוייב לנהל רישום פתוח לציבור של יחידות הדיור בהישג יד והבעלים שלהן, ולברר פניות ציבור לעניין דיור בהישג יד. מי שקיבל היתר בנייה הכולל יחידות דיור בהישג יד נדרש לדווח על כך למנהל. כמו כן יש לדווח למנהל על העברת בעלות של יחידות דיור בהישג יד. בנוסף, מוסד תכנון שאישר תכנית ובה דיור בהישג יד ידווח למנהל על התכנית ויפרט את מספר יחידות הדיור שנקבעו לדיור בהישג יד בתכנית.

5. העברת בעלות בדיור בהישג יד

- ◆ בקרקעות המיועדות **למגורים** או **לתעסוקה** או **למסחר**, כל יחידות הדיור שמשמשות לדיור בהישג יד במתחם מקרקעין רצוף בתכנית יהיו בבעלות של אדם אחד. ניתן להעביר את הבעלות בכל יחידות הדיור בהישג יד במתחם לאדם אחר, כך שתישמר הבעלות האחודה. כאמור, יש לדווח על העברת הבעלות למנהל.



אוניברסיטת תל אביב