

## סיכום - מפגש חשיבה בנושא דיוור בהישג יד בקרקע לצרכי ציבור

ב-4.12.17 ערך מרכז הגר בשיתוף מינהל התכנון מפגש חשיבה בנושא דיוור בהישג יד בקרקעות לצרכי ציבור. המפגש עסק באפשרות לשלב דיוור בהישג יד בקרקעות לצרכי ציבור, שילוב שעשוי להביא לניצול יעיל יותר של קרקע ציבורית ולקדם ערוב בין שימושי מגורים ושימושים ציבוריים אחרים. אפשרות זו קיימת מאז שנת 2014, אך למרות העניין הגובר של רשויות מקומיות בבניה של מגורים בהישג יד בקרקעות ציבוריות, ולמרות הצורך הדוחק בדיוור בהישג יד - הכלי כמעט ולא מיושם.

במסגרת החלק הראשון של המפגש נדונו הסוגיות התכנוניות העקרוניות ביחס לדיוור בהישג יד בקרקע לצרכי ציבור: אדרי' דורון דרוקמן, סגן לתכנון אסטרטגי במינהל התכנון, הציג את [המדיניות הממשלתית לתכנון קרקע לצרכי ציבור](#), עו"ד אורי אטינגר, מנהלת תחום מדיניות במרכז הגר הציגה את [ההסדר המשפטי לתכנון דיוור בהישג יד בקרקעות לצרכי ציבור](#), וגורי נדלר, סגן מהנדס העיר בת ים הציג את [הפרויקט הראשון לדיוור בהישג יד בקרקע לצרכי ציבור בבת ים](#).

החלק השני של המפגש התמקד בהיבטים היישומיים של בניית דיוור בהישג יד בקרקעות לצרכי ציבור, בדגש על היבטים משפטיים וכלכליים. עו"ד מיכל רוזנבוים, יועמ"ש איגוד התאגידיים העירוניים, הסבירה [אלו פעולות על רשות מקומית ליישם כדי לפתח פרויקט בקרקע לצרכי ציבור](#). ושאל בן שימול, ראש יחידת מימון פרויקטים וחוב תאגידי בחברת BDO, סקר האת ההיבטים הכלכליים של התחום, תוך התמקדות בשאלה [כיצד בוחנים את העלויות וההכנסות בפרויקטים מסוג זה](#). כמו כן חלק מהמפגש הוקדש לדיון בנושא בהנחיית פרופ' נטע זיו, המנהלת האקדמית של מרכז הגר וסבסטיאן ולרשטיין, מנהל מרכז הגר.

תעוד מצולם של מפגש החשיבה (חלק ראשון): <https://www.youtube.com/watch?v=5tgBDtkbCt0>

סיקור המפגש בגלובס: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001215628>



## בין מדיניות דיור ומדיניות תכנון

### מדיניות תכנון וייעול השימוש בקרקע לצרכי ציבור

#### אדר' דורון דרוקמן, סגן לתכנון אסטרטגי, מינהל התכנון

**ההקשר הדמוגרפי** – אוכלוסיית ישראל גדלה בקצב מאד גבוה, וודאי שבהשוואה למדינות OECD, מה שמציב אתגר בתחום צרכי הדיור. התכנית האסטרטגית לדיור שמינהל התכנון גיבש יחד עם משרד הכלכלה, אמדה את הצורך הדמוגרפי למגורים ב-1.5 מיליון יחידות דיור חדשות עד 2040. ברמה שנתית צפויה עליה חדה של תוספת יח"ד חדשות שתידרשנה, מ-45 אלף בשנה בשנים 2005-2015, לכ-67 אלף לשנה בשנים 2016-2036. מדובר בשיעור עצום של תוספת יחידות דיור, כאשר לאלו יש להוסיף תשתיות, מבנים לצרכי ציבור וכו'.

פיזור יחידות הדיור צריך להעשות גם באמצעות ציפוף של אזורי הביקוש, גם באמצעות הרחבה של אזורי ביקוש צפונה ודרומה, בהתחדשות עירונית וכן בבניה חדשה וכדומה. המשמעות של המגמות הדמוגרפיות והפיתוח הדרוש כדי לענות עליהן היא שהולך להיות מאד צפוף. הדבר שמקשה היום על ציפוף הוא האתגר לספק את כל סוגי התשתיות הציבוריות.

**במדריך להקצאת קרקע לצרכי ציבור** יצר מינהל התכנון כלי ראשוני כדי למדוד את הביקוש שמייצרת כל יחידת דיור לשירותים, זוהי "טביעת הרגל הציבורית". אם ניקח את המיליון וחצי יחידות דיור שעלינו לספק בעשורים הקרובים נגיע לאלפי דונמים של שטחים ציבוריים שיש לספק עבור אותם תושבים. בתכניות היום כ-35% מהקרקע מוקצת לשטחי ציבור, ועוד 25% לכבישים. יש מקומות שצרכי הציבור וכבישים תופסים עד 70% מהקרקע, כתלות במשתנים כמו טופוגרפיה, מאפייני האוכלוסיה ועוד. ישנה תחרות עזה על הקרקע בין שימושים שונים, אבל יש גם תחרות עזה בתוך השטחים החומים – לאיזה שימוש תוקצה הקרקע מתוך סל השימושים שצריך לספק בקרקעות חומות. אנחנו מבינים שלא ניתן לספק את כל צרכי הציבור במגרשים חומים וצריך לעבור לשימוש בהפקעה תלת מימדית של אזורים חומים בשטחים בנויים.

בתדריך הגדרנו כמה כללים:

1. לא מקצים מגרש ציבורי למוסד בודד – אנחנו לא מקצים מגרשים למוסד אחד וצריך לערב בין מוסדות בתוך המגרש.
2. המענה התכנוני יהיה לא רק בקרקע, אלא גם בשטח בנוי. בהקשר הזה עשינו הבחנה בין:
  - א. שימושים שהם צרכני שטח גדולים, כמו בית ספר או מתנ"ס שלהם יש להקצות קרקע בשילוב עם מוסד ציבורי נוסף. או מוסדות שיש להם זיקה מובהקת לקרקע כמו אצטדיון כדורגל, שגם להם יש הצדקה להקצות קרקע. ב. צרכני שטח קטנים ללא זיקה ישירה לקרקע שצריכים להיות משולבים במגרש סחיר, כמו תחנה לבריאות המשפחה או לשכת רווחה. ג. צרכני שטח שהם "גם וגם" - אם הם מתאחדים יש הצדקה להקצות להם מגרש ציבורי, אך הם יכולים גם להשתלב בשטח סחיר, כמו מעון יום, גן ילדים או בית כנסת.
3. הגדרת רשימת שימושים ציבוריים רחבה לכל מגרש בתכנית.

יש שלושה סוגים של שימושים ציבוריים שלא נכנסו לתדריך:

1. שימושים ששיקולי הפריסה שלהם אזוריים או ארציים, כבתי חולים או שדות תעופה.
2. מתקני תשתית ששיקולי הפריסה שלהם אזוריים או מותנים בכללים הנדסיים ייחודיים.
3. **קבוצת המגורים הציבוריים לסוגיהם - שלא נכנסו למדריך כיוון שאנחנו לא יודעים לומר היום מהי נורמת הביקוש הספציפית לגביהם.**

## דיור בהישג יד בקרקע לצרכי ציבור עקרונית, דילמות וחסמים

### עו"ד אורי אטינגר, מרכז הגר

דיור בהישג יד הוא דיור הנותן מענה הולם לצרכי הדיור של אוכלוסיות ברמת הכנסה נמוכה עד בינונית, שהכנסתן אינה מאפשרת להן לרכוש או לשכור דיור בתנאי השוק, מבלי שהדבר יפגע בהוצאות חיוניות אחרות כגון מזון, בריאות וחינוך. זאת באמצעות שימוש בכלים שונים שמטרתם להוריד את מחיר הדיור אל מתחת למחיר השוק, מבלי לפגוע במצבו הפיסי או בנגישותו לתעסוקה ושירותים כגון בריאות, חינוך, פנאי, תרבות וכו.<sup>1</sup>

כשמסתכלים על מאפיינים של דיור בהישג יד אפשר לבדוד שלושה מאפיינים שאנחנו מזהים כהכרחיים:

1. **יציבות לדייר** – וכאשר מדובר בשכירות, תקופת שכירות ארוכת טווח.
2. **מחיר שמותאם ליכולת הכלכלית של בעלי הכנסה בינונית ונמוכה**. בעולם התקבע שיעור הוצאה של 30% מהכנסות משק בית (בארה"ב ובקנדה שיעור זה מחושב הלכה למעשה ביחס להכנסה ברוטו), שנתפס כשיעור סביר להוצאה עבור דיור. השיעור הזה כולל דמי שכירות/החזר משכנתא והוצאות נלוות, דמי אחזקה, חשבונות וכו'.
3. **קריטריונים לזכאות** שמאפשרים לכוון את ההטבה הציבורית, שכמעט תמיד מושקעת בדיור בהישג יד לאוכלוסיית יעד, כגון מבחן הכנסה.

**למה שרשות מקומית תרצה דיור בהישג יד?** ברמה העירונית לדיור בהישג יד יש כמה חוזקות: הוא מאפשר לתושבים שלא יכולים להמשיך לגור בעיר, בין אם בשל עליית מחירים או בשל שינוי בהכנסות שלהם, להישאר בעיר שהם רואים בה כביתם. ההיבט הזה רלוונטי בעיקר לרשויות באזורי ביקוש גבוה שבהן בגלל תנודות מחירים תושבים נדחקים החוצה, ולא יכולים להישאר לגור בקהילה שהם מכירים וליד המשפחה. יתרון מרכזי נוסף לרשות המקומית הוא - שזהו אמצעי ליצירה של **תמהיל חברתי מגוון**.

עד היום דיור בהישג יד נתפס כיוזמה וולונטרית מצד רשויות מקומיות, ויוחס בעיקר לרשויות איתנות, שרוצות ליצור תמהיל חברתי ולהציע דיור לצעירים בני המקום. יחד עם זאת, **החובה לשקול בהליכי תכנון את הצורך העירוני בדיור בהישג יד** קיימת מעל עשור מאז אישורה של תמ"א 35. באוקטובר 2016 ניתן פס"ד של ביהמ"ש לעניינים מנהליים מרכז, שעשוי לסמן כיוון ביחס לאופן שבו ראוי שמוסדות תכנון יתייחסו לסוגיה זו.

פסק הדין עסק בתכנית המתאר הכוללת של ראשון לציון. הרקע הוא **עתירה שהגישה חברת שופרסל כנגד החלטת ועדת המשנה להתנגדויות של הועדה המחוזית מרכז** שאישרה תכנית מתאר כוללת לעיר **בלי לקיים דיון בצורך העירוני בדיור בהישג יד**. המוטיבציה של שופרסל הייתה להשביח שטח שמיועד למלאכה ולהפוך אותו למגורים – ולדיור בהישג יד. כשהעמדה שלהם נדחתה, הם עתרו לביהמ"ש. השופט דחה את הטענות הספציפיות של שופרסל, אבל **קיבל את הפן העירוני בעתירה, וקבע שהועדה המחוזית פעלה שלא כדין כאשר היא לא בחנה את הצורך בדיור בהישג יד בראשון לציון במסגרת תכנית המתאר**. פסק הדין מתבסס על הוראה בתמ"א 35, שלפיה הפקדה של 'תכנית מקומית להרחבה ניכרת' מותנית בבחינת הצורך בדיור בהישג יד ובקביעת הוראות בהתאם. **בפסק הדין, לא מתקיים דיון מהותי במהו דיור בהישג יד**.

כיום רשויות שמעוניינות לקדם דיור בהישג יד שיש בו את המאפיינים שהזכרנו קודם – השכרה ארוכת טווח, מחיר שמותאם לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה וקריטריונים לזכאות - ניצבות במצב

<sup>1</sup> להרחבה ר' [ניר מדיניות של מרכז הגר בנושא דיור בהישג יד בישראל](#)

משפטי מורכב ומגביל. ולמעשה, הכלי של דיור בהישג יד בשטחים שמיועדים לצרכי ציבור – הוא היום הכלי היחיד שיש לו פוטנציאל לענות על שלושת הקריטריונים המאפיינים דיור בהישג יד.

מדובר בדיור להשכרה לטווח ארוך, בדמי שכירות שניתן להתאים אותם לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה, ושיש למועצת רמ"י סמכות רחבה לקבוע תנאי זכאות. זו אחת הסיבות שבגללן אנחנו מתעניינים בכלי הזה.

האפשרות לבנות דיור בהישג יד בקרקע לצרכי ציבור נובעת מההסדר שקיים ב**תקנות התכנון והבניה (אישור מטרה ציבורית)**. שהתקין שר הפנים בשנת 2014. התקנות למעשה מוסיפות לרשימת השימושים הציבוריים בסעיף 188 לחוק התכנון והבניה, את השימוש "דיור בהישג יד", ומתירות לועדה מקומית להפקיע קרקע לצרכי ציבור עבור שימוש זה.

התקנות מבחינות בין שני סוגים של מקרקעין – כאלו שהוגדרו כמקרקעין לצרכי ציבור לפני יום תחילת התקנות, ואוקטובר 2014, וקרקעות שביום תחילת התקנות לא היו מיועדות לצרכי ציבור.

**במקרה הראשון – יש שני אפיקי פעולה בפני מי שמעוניין לקדם תכנית לדיור בהישג יד:**  
בקרקע שכבר מוגדרת כחומה בתב"ע:

א. **קידום תכנית** - כאשר יש מגבלה על רשימת השימושים הציבוריים בתב"ע יש לקדם תכנית **המוסיפה שימוש** של דיור בהישג יד לשימושים המותרים על פי התכנית. התכנית תהיה **בסמכות מחוזית**, למעט אם מדובר בועדה **מקומית עצמאית** שמוסמכת להוסיף שימושים לצרכי ציבור במגרש המיועד לצרכי ציבור, ולהגדיל את השטח הכולל המותר לבניה במגרש (חוק התו"ב 62א(1)(6)).

ב. בתכניות שבהן מופיעה **הגדרה כללית שמתירה גמישות רבה** ביחס לטיבם של צרכי הציבור שניתן לממש בקרקע – אין חובה לקדם תכנית לתוספת השימוש.

**במקרה השני- בקרקע שלא יועדה לצרכי ציבור לפני אוקטובר 2014** נדרש **לפרט את השימוש** של דיור בהישג יד בתכנית המקודמת. בתכניות אלה, התקנות קובעות שהיקף זכויות הבניה ליעוד דיור בהישג יד לא יעלו על 15% מזכויות הבניה שהוקנו בתכנית. כמו כן יש לשלב **שימוש ציבורי נוסף על דיור בהישג יד** (למשל, ספריה בקומת הקרקע, ומעליה דיור בהישג יד).

**דיור בהישג יד מוגדר בתקנות כדיור להשכרה במחיר מופחת** - תקופת השכירות לכל דייר שעונה על תנאי הזכאות וזכה בהגרלה לדירה היא 6 שנים, כאשר התקופה תלויה בכך שהוא ממשיך לעמוד בתנאי הזכאות. בדיקה של העמידה בתנאי הזכאות נעשית כעבור 3 שנים מתחילת השכירות. בנוסף, אדם שרוכש דירה מאבד את הזכות לדיור בהישג יד. מבחינת **המחיר של דמי השכירות** – אלו מופחתים בשיעור שהוא 20% פחות ממחיר השוק. על דמי השכירות מוסיפים גם דמי אחזקה וניהול כמקובל בשוק. בנוסף, לא ניתן להעלות את מחיר השכירות אלא בהתאם לעליית מדד המחירים לצרכן בתוספת עד 1% פעם בשנה.

**היחוד של הכלי** הזה הוא שבשונה מכל ההסדרים האחרים לדיור בהישג יד – כאשר בונים דב"י בקרקע לצרכי ציבור **לרשות מקומית יש סמכות להגדיל את שיעור הפחתה מעבר ל 20%**, כל עוד שיעור זה חל על כל יחידות הדיור. הסמכות לקבוע את שיעור הפחתה ממחיר השוק מאפשרת לרשות מקומית לשלוט במחירי השכירות בפרויקטים שהיא מקדמת, ולהתאים את מחיר השכירות ליכולת הכלכלית של אוכלוסיית היעד שלה היא רוצה להציע דיור בהישג יד.

**תנאי זכאות** – התקנות מפנות לתנאי סף אשר יקבעו בהחלטת מועצת רשות מקרקעי ישראל. כיום, אין החלטה יעודית של מועצת רמ"י. ללא החלטה יעודית ניתן לשער שתנאי הזכאות שיוחלו על יוזמות לדיור בהישג יד הם תנאי "מחיר למשתכן": חסר דירה. זוג או רווק מעל 35

**ביקורת** - הביקורת התכנונית המשמעותית ביותר על שימוש בקרקעות לצרכי ציבורי כדי לבנות דיור בהישג יד מצביעה על כך ששילוב של דיור כזה יוצר תחרות על מלאי קרקעות הציבוריות שגם ככה נמצא בחסר, ועלול לפגוע ביכולת של הרשות המקומית לספק את צרכי הציבור החיוניים.

על מנת לדון בביקורת זו ראוי להתייחס למספר היבטים: ראשית, דיור בהישג יד לא צריך להיות בקומת הקרקע, ונכון לשלב יחד עם מגורים שימושים ציבוריים אחרים. למעשה, על פי התקנות בקרקעות שלא יועדו בתכנית לצרכי ציבור לפני 2014 יש חובה לשלב שימוש ציבורי נוסף לצד דיור בהישג יד. שנית, באופן עקרוני, בתכניות שחלות בשטחים לא מבונים שטרם הוכן עבורן תכניות ניתן להקצות מגרשים יעודיים 'בעודף' לדיור בהישג יד.

### **פרויקט ראשון לדיור בהישג יד בקרקע לצרכי ציבור בבת ים**

#### **גורי נדלר, סגן מהנדס העיר בת ים.**

ברמה האישית, אני הגעתי לעבוד בבת ים אחרי חמש שנים בניו יורק. כשהגעתי שאלתי את מנכ"ל העירייה אם יש דיור בר השגה, והוא שאל אותי מה זה. הסברתי שזה דיור לאנשים במעמד בינוני נמוך, והוא אמר לי - כל בת ים היא דיור בר השגה. אמרתי לו שדיור בהישג יד חשוב כי הוא מביא למוביליות חברתית ושאפשר להרוויח משילוב של רמות הכנסה שונות. והוא אמר שכן - צריך להביא לבת ים אנשים עשירים.

אני מספר את זה כי כאשר מנסים להבין איפה היינו לפני 10 שנים בבת ים, זה היה נראה שאם צריך בכלל לעשות משהו זה לא ליעד בניינים לדיור מוזל. באותה תקופה התחלנו עבודה שבה בדקנו את **ממוצע השכר של תושבי בת ים מול מחירי הדיור** וגילינו שמבחינת רמת הכנסה, לתושבי בת ים יש קושי להישאר ולרכוש בתים בעיר. מכאן בעצם הגדרנו את **המטרה שלנו לדיור בר השגה - לאפשר לתושבי בת ים להמשיך לגור בעיר.**

בשנת 2011 הנושא של דיור תפס מקום הרבה יותר משמעותי בחיים של כולנו. במועצת העיר התקבלה החלטה שאומרת שמדיניות הדיור תכלול א. מטרה של הורדת נטל הדיור לאוכלוסיות יעד, במיוחד התושבים הקיימים. ב. תקדם תמהיל אוכלוסיה ברחבי העיר. בעקבות ההחלטה עשינו עבודה עם חיים פיאלקוף, והבאנו למועצת העיר **מסמך מדיניות דיור** שכולל את הפעולות שאפשר לעשות כדי ליישם את ההחלטה בנושא הדיור. הדוח אומץ ב-2013.

חשוב להגיד שבבת ים אין עתודות קרקע עירונית. מה שיש זה מה שיש וצריך לנצל הכי טוב למטרות הכי חשובות. זו נקודת המוצא להתעסקות עם השטחים החומים, זה מוביל להתייעלות, לניצול קרקע, ושילוב של השימושים שאפשר בשטחים סחירים. בנוסף, בת ים כעיר נטולת משאבים, זקוקה להכנסות כדי לספק שירותים בסיסיים שהחוק מחייב. אז העין שלנו גם מופנית לאיך אפשר לנצל את השטח הציבורי כמשאב שימלא את הצורך הציבורי שלו, וגם יכניס כסף לקופת העירייה, וצריך לעשות את זה מאד בזריזות.

בדו"ח שערכנו הבנו שאחד הדברים שאנחנו יכולים לעשות כדי להתערב בשוק הדיור זה לייצר דיור בר השגה בשטחים חומים. שאלו אותי מה הנורמה- אמרנו מה שאנחנו יודעים לעשות זה בסדר גודל של מאות יחידות דיור שמעבר להיותן חלק מפזל יותר גדול של כלים למטרות הדירות שלנו, יש לו אפקט הצהרתי - העירייה משתמשת במשאב שלה כדי לתת דיור למי שהיא חושבת שחשוב שיקבל, בשילוב עם שימושים אחרים. גם דרך החשיבה שחלק ניכר מהעיר הולך לעבור תהליך שינוי דרמטי בפינוי בינוי, הוביל למסקנה שהצורך בדיור בהישג יד נעשה קריטי וקונקרטי.

כיום אנחנו עושים תכנית של דיור בהישג יד בקרקע לצרכי ציבור בדרום בת ים. מדובר בשטח בסדר גודל של 1,000 דונם שמתוכננת בו שכונה של 6,000 יחידות דיור, בנייה מאד גבוהה עם דירות גדולות. באזור הזה יש מגרש בגודל של 6.5 דונם, שנקבע בתב"ע שאפשר לעשות בו את כל השימושים המותרים לצרכי ציבור. ההגדרה הזו היא אחת הסיבות המרכזיות שבחרנו במגרש הזה לפרויקט הראשון של דיור בר השגה. הייתה תקופה קצרה מאד בין 2013-2014 שאישרו במחוזית תכניות כאלה, שמאפשרות לעשות כל מה שמופיע ב-188, אבל זה נגמר.

בתכנית יש מגרש בצורה לא רגולרית והחלטנו שהמקום הזה מתאים כדי להשתמש לדיור בר השגה. פרסמנו מכרז להפעלה ניהול ותחזוקה של דיור בהישג יד ל-49 שנה עם אופציה לעוד 49. עשינו בדיקה תכנונית ראשונית לפיה הבנו שנוכל להכניס 130 דירות לפי תנאי התב"ע הקיימת ו-10% שטחי מסחר. חילקנו את המגרש לאזור של דיור לסטודנטים ואזור של דיור בר השגה, ונשאר דונם וקצת לשימושים ציבוריים רגילים. במקרה הזה ביקשנו מראש אישור ממשרד הפנים כי רצינו לדעת אם יתנו לנו לעשות כזה פרויקט. כשקיבלנו אישור יצאנו לדרך. ההצעה שזכתה במכרז הציעה 180 יח"ד דיור בשטח ממוצע של 68 מ"ר לדירה, בבניין של עד 12 קומות.

הדוגמה השניה - היא **תכנית פינוי בינוי** במימון משרד השיכון בצפון בת ים בגבול יפו ביוזמת העירייה. התכנית כוללת שטח שהוא כבר היום מיועד לצורכי ציבור. אנחנו בעצם ניסינו במסגרת התכנית **לייצר מנוף גם לפינוי השטח וגם לבנות בו שימושים ראויים יותר** - כתבנו בתב"ע רשימה של שימושים לפי 188 ונתנו זכויות שמספיקות באופן סביר לבניין שהוא 8-10 קומות. בהחלטה של הועדה המחוזית התקבלו 5 שימושים מתוך ה-20 שהצענו. הגענו עם זה למועצה הארצית היה דיון מעניין בפרוצדורה ובתוכן, בסופו של דבר התקבלה עמדתנו והוגדר שבקומות הקרקע יהיו שימושים ציבוריים קלאסיים ומעליהם דיור בר השגה.

## **מרעיון לביצוע – היבטים משפטיים וכלכליים**

### **כיצד רשות מקומית יכולה בפועל לפתח פרויקטים לדיור בהישג יד**

#### **עו"ד מיכל רוזנבוים, יועמ"ש איגוד התאגידים העירוניים**

סעיף 188 אומר איזה שטחים אפשר להפקיע לצרכי ציבור. הסעיף מדבר על מגוון מאוד גדול של שימושים, ובשנים האחרונות הוסיפו גם את המטרות גם של מעונות סטודנטים ושל דיור מוזל. הערר למועצה ארצית שהגישה עיריית בת ים עשה סדר בשימושים שניתן לשלב בשטחים חומים. יש את השימושים הסטנדרטיים שכולם מכירים: מוסדות חינוך, דת, בתי ספר, בתי כנסת, מתנ"סים וכדומה. יש את השימושיים הייחודיים יותר ברמה האזורית כמו שדות תעופה, נמלים, תחנות רכבת, בתי חולים. ויש את השימושים שמהווים מגורים: מעונות סטודנטים, דיור מוגן, דיור בהישג יד, בתי אבות.

**דמי שכירות** - התקנות מ-2014 קובעות שדמי שכירות צריכים לעמוד לכל הפחות על 20% פחות ממחיר בשוק. הרשות המקומית רשאית להגדיל את שיעור ההפחתה. בפועל זה כמעט ולא קורה מכיוון שיש פה שאלה של איזון כלכלי.

**פיקוח על תנאי זכאות** - התקנות קובעות שזוכה שרוכש דירה במהלך התקופה, החוזה עמו בטל, ובנוסף שלא יעשה שימוש ביחידות דיור אלא למגורים של הזוכה ובני משפחתו. אלו תנאים שמאוד קשה לאכוף. זה מצריך **יכולת פיקוח** די גבוהה או של הרשות או של החברה עירונית או החברה המנהלת. לרשות המקומית או לחברה העירונית בדרך כלל אין יכולת לעשות זאת בעצמן ואין להן יתרון יחסי לעומת השוק הפרטי.

**היוון דמי השכירות** - התקנות קובעות שדמי השכירות אינם ניתנים להיוון - אבל מה כן ניתן להיוון? כסף שהיזם יכול לתת לרשות מקומית - התמורה עצמה יכולה להיות מהוננת ע"י היזם לרשות המקומית. מה שלא יכול להיות מהוון זה דמי שכירות. זאת אומרת אי אפשר לסגור עם שוכר "תן לי 6 שנים ותהוון את שכר הדירה מראש".

**יחידות דיור לבני המקום** - דבר נוסף שנעשה כתיקון ב-2016 והוא קריטי בהצלחה של הפרויקטים, הוא הגדלת שיעור יחידות הדיור לבני המקום. במקור רשות מקומית יכלה לשריין רק 15% מיחידות הדירות לבני המקום והיום זה 50%, בהוראת שעה ל-5 שנים. ובצדק. אם אני עושה היום שימושים בקרקעות חומות אני עושה את זה לכל בני העיר - בין אם זה מבנה דת, מוסדות תרבות וכדומה.. תראו לי ראש רשות אחד שמוכן לעשות את זה. אנחנו לא הצלחנו למצוא.

**כדאיות כלכלית** - התקנות קובעות שדמי השכירות חייבים להיות נמוכים ב-20% ממחיר השוק. בפחות מ-6%-7% תשואה יזמים פרטיים לא מעוניינים להיכנס למיזמים מסוג זה. במקום שקרקעות הן באמת יקרות אפשר לתת את ההפחתה של 20% בשכירות, ועדיין תהיה כדאיות. אבל בפריפריה זה בעייתי, ולו דעתי הייתה נשמעת הייתי עושה הבחנה בין אזורים בעניין הזה.

**איסור על העברת זכויות הבעלות**- בנוסף, היות ואנחנו מדברים על קרקע חומה אי אפשר למכור את הקרקע הזו. זו קרקע שלכל היותר אני יכולה לתת לזים זכות שימוש בין אם באמצעות BOT או בין באמצעות חכירה. אבל להבדיל מפרויקטים של חברת "דירה להשכיר", שמכתיבה לזים תקופה מסוימת לשכירות ארוכת טווח ל-20 שנה, ואחרי התקופה הזו אפשר למכור את הדירות, פה אין אפשרות למכור את הדירות לעולם. כדי ליצור כדאיות כלכלית מאריכים את התקופה שבה היזם משכיר את הדירות, אבל אם תקופת העסקה היא מעל 25 שנה, זו **הופכת להיות עסקה חייבת במס**. בחלק גדול מהמקרים היזם יסכים לשלם את המס אבל ידרוש הגדלה של תקופת החכירה באופן משמעותי, למשל למשך ל-49 שנה ויותר. ואז נוצרת היפרדות מאוד ארוכה מהקרקע. אני לא בטוחה שזה עולה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי.

**איתור הקרקע** - לכאורה אנחנו אומרים שאיתור הקרקע זו משימה פשוטה נכון? אבל לא כל עירייה יודעת איזה קרקעות חומות יש לה. מרבית הרשויות המקומיות, כולל הגדולות לא יודעות איזה קרקעות חומות יש להן. גם אם יש להן את המידע הזה, לא תמיד יש להן מידע על השימושים הקיימים. זאת אומרת יכול להיות שיש רשות מקומית שיודעת שיש לה 20 בתי כנסת אבל לא יודעת מתי תקופת ההסכם עמם או מתי בית הכנסת קיבל את ההקצאה. אין ראייה כוללת של הקרקעות החומות ברוב הרשויות. אני חושבת שאם המדינה רוצה לעודד משהו, היא צריכה לתמרץ את הרשויות המקומיות לערוך תכנית אסטרטגית לשימושים הציבוריים.

**תפקיד התאגיד העירוני** - רשות שמעוניינת לקדם פרויקט ואיתרה קרקע חומה צריכה להעביר את זה כהחלטה של מועצת העיר. אני חסידת החברות הכלכליות וחושבת שמי שיכול לנהל פרויקטים כאלה בצורה יעילה והרבה פחות בירוקרטית זו החברה הכלכלית. מועצת העיר בעצם צריכה להסמיך את החברה הכלכלית לנהל את הפרויקט עבורה, ולחתום על הסכם מסגרת המגדיר מה תפקידו של כל שחקן.

### **איך מממנים את הפרויקט?**

- השיטה הרגילה היא **מימון עצמי**. דרך העירייה או חברה כלכלית שתביא את המימון ותתקשר עם קבלן מבצע, כמו שהיא בונה בית ספר. אני לא ממליצה על שיטה זו.
- אפשרות שניה היא לעשות מימון חיצוני או באמצעות שותפות ב-BOT. הקושי באפיק זה הוא שהרגולציה של משרד הפנים מאד מקשה על פרויקטים ב-BOT. לפני שמתחילים

את הפרויקט צריך לפנות למשרד הפנים ולשכנע אותו ש- BOT הוא הדרך שמתאימה לפרויקט. לוקח שנים לקבל את אישור משרד הפנים לצאת לדרך. חוזר המנכ"ל של משרד הפנים שחל על BOT הוא מיושן, משנת 2004, ואינו רלוונטי למציאות הנוכחית של פרויקטים.

- אפשרות שלישית היא **מיזם משותף**. אני חושבת שזו השיטה הנכונה גם מבחינה פיננסית וגם מבחינת האינטרס הציבורי. כדי לבצע את הפרויקט באמצעות מיזם משותף יש להקים חברה משותפת. אבל גם כאן משרד הפנים מקשה על הקמה של חברות משותפות בין גורם פרטי ורשות מקומית מאחר והוא מחייב שהגוף הציבורי יחזיק את רוב מניות החברה. בגלל החסם הזה, למרות שהאינטרס הציבורי מחייב לכל הפחות שיהיה פה עיגון קנייני באמצעות חברה משותפת, היום מייצרים הסכם לשיתוף פעולה ביחס להפעלה של הקניין. איתור שותף - את השותף ניתן לאתר באמצעות קול קורא או באמצעות מכרז למציאת שותף. אני חושבת שיותר נכון לעשות את זה דרך קול קורא ולא דרך מכרז. לעניין שאלת **חובת המכרז** - בג"ץ רותם קבע שלא בכל מקום חובת המכרז היא חלוטה. זאת אומרת שמקומות שבהם גוף ציבורי רוצה לעשות שיתוף פעולה אמיתי עם השוק הפרטי, יש מקרים שאפשר לצאת בקול קורא ואין חובה של מכרז. בהקשר זה, היתרון המרכזי במיזם משותף הוא שדיני המכרזים הנוקשים לא חלים עליו.

#### **כיצד בוחנים את העלויות וההכנסות בפרויקט מסוג זה?**

#### **שאל בן שימול, שותף, ראש יחידת מימון פרויקטים וחוב תאגידי BDO**

בעולם אנחנו רואים שתי אסכולות מרכזיות לדיור בהישג יד :

א. דיור שבו שכר הדירה בגובה של 30%-25% מההכנסה הממוצעת של משק בית. בשיטה זו צריך להגדיר לאיזה עשירון הכנסה מכוונים את מחיר דמי השכירות, כאשר בארץ הכיוון הוא לעשירון השביעי. ככלל, אין בישראל מדד שאומר מהי ההוצאה הרצויה על דיור.

ב. השיטה השנייה היא זו המוכרת לנו בארץ – קביעת שכר דירה במחיר מופחת משכר הדירה שמשולם בשוק. בדרך כלל מדברים על 20%. בקרקעות חומות אפשר לתת הנחה של יותר מ-20% ממחיר השוק, ו-20% נקבע כמינימום.

ההיבט הכלכלי הוא מכריע בקידום פרויקטים מהסוג הזה. בהשוואה לנעשה בעולם, אנחנו רואים שתשואה מהשכרה של מגורים בחו"ל היא בדרך כלל משמעותית יותר גבוהה מתשואת ההשכרה בישראל. בארה"ב אנחנו רואים תשואה של 10% ואפילו למעלה מזה עבור שכירות, בבלגיה 6%, בפיןלנד 4%. ומה יש לנו בארץ? מסתפקים בתשואה של 3%-2.5%.

השוק הקונצרני דורש תשואה של 6%-5%, וזאת הבעיה הכלכלית הראשונה שעולה כשניגשים לפרויקטים של השכרה. צריך לפתור אותה באמצעים שונים כמו תמריצים ממשלתיים או מוניציפאליים לבניית דיור לשכירות.

במודל של 'דירה להשכיר', ההטבה באה לידי ביטוי בהפחתה של מחיר הקרקע במכרז. כמו כן, כעבור 20 שנה ניתן למכור את הדירות. **כאשר מכמתים את האפשרות למכור את הדירות בסוף תקופת ההשכרה אנחנו רואים סדר גודל של תוספת תשואה של 1%-1.5%**. זאת אומרת אם הבסיס שלי 3% אז כבר כתוצאה מאלמנט המכירה אחרי 20 שנה אני מקדם את התשואה לאזור 4% או 4.5%.

כמו כן בעצם המכירה יש אלמנט של בלון - חלק ממה שתורם להצלחת מכרזים מסוג זה הוא ההתאמה שלהם לרמת הביטחון שדורשים גופים מוסדיים, שבנויים לתת הלוואות לזמן ארוך



הרבה יותר מבנקים. כאשר שיש לי ערך מכירה בסוף אני יכול לתת הלוואת בלון. גופים מוסדיים מוכנים לתת הלוואה לפרויקט שבו יש מכירה אחרי 20 שנה. זה למעשה מאפשר לי לדחות את ההחזרים של ההלוואה בצורה משמעותית ולקבל יותר כסף במהלך שנת ההפעלה.

דבר נוסף שכמובן מתקיים במודל של 'דירה להשכיר', ולא מתקיים בקרקעות חומות, זה הנושא של שיעור יחידות הדיור שמושכרות במחיר שוק. בפרויקטים של דירה להשכירה 75% מיחידות הדיור מושכרות במחיר שוק, ורק 25% במחיר מופחת של 20% פחות. בקרקעות חומות 100% מיחידות הדיור הן להשכרה במחיר מופחת. זו פגיעה בתשואה.

עוד נקודה חשובה היא שבדרך כלל הסיכונים בדיור בר השגה הן יותר נמוכים מאשר בשוק ההשכרה רגילה. נכון אנחנו מדברים על שכר דירה נמוך, אבל כיוון שהביקוש של הדירות הללו מאד גבוה פניות הדירות, מה שנקרא vacancy, היא מאד נמוכה, גם בתקופה של מיתון, וזה מפחית את הסיכון.

**תמריצים ממשלתיים** – קרקע חומה שווה פחות מקרקע רגילה. לכאורה אם המדינה רוצה לקדם פרויקטים של דיור בהישג יד ומוכנה לתת מענקים לשם כך, המענק שהיא תצטרך לתת לפרויקט בקרקע חומה הוא הרבה יותר נמוך מאשר הסכום שהיא הייתה צריכה לוותר עליו אם הייתה משווקת קרקע רגילה, שאין עליה מגבלות תכנונית, עבור בניית דיור בהישג יד. כאשר עלות הקרקע היא עלות 0, כמו בקרקע חומה, יש חיסכון של 40%-50% משווי של יחידת דיור באזורי ביקוש. זה מאפשר להגדיל את התשואה על שכירות באופן משמעותי מ-2.5% לכ-4.5%.

**מרכז מול פריפריה** - הכדאיות הכלכלית של פרויקטים להשכרה הולכת ויורדת ככל שמתרחקים מאזורי הביקוש. בדקנו את המודל הכלכלי של הפרויקט לדיור בהישג יד בקרקע חומה בבת ים, וניסינו לראות מה היה קורה לפרויקט דומה במקומות שונים בארץ. חילקנו את התוצאות למקרים בהם אין כדאיות, כדאיות גבולית וכדאיות מובהקת.

מהי כדאיות גבולית - כאשר אנחנו בונים מודל כזה אנחנו מסתכלים על מציע אגרסיבי מול מציע שמרני. כשהמציע האגרסיבי יניח אחוז אחד של עליה ראלית בשכר דירה במשך כל אחת מהשנים של הפרויקט, עד תקופת החזרת הקרקע. לעומת זאת מציע שמרני, לא יקח בחשבון את הגידול בשכר הדירה. כאשר הכדאיות היא גבולית הכוונה היא למקרים בהם מציע אגרסיבי כן היה נכנס לפרויקט והשמרני היה מוותר. בבת ים הכדאיות של הפרויקט לפי התחשיב שלנו היא גבולית אבל המציע שם היה אגרסיבי.

כמו כן, עשינו חישוב של הטבות שונות וההשפעה שלהן על הכדאיות. למשל, תקן חניה מופחת ב-50%. תוספת שטחי מסחר. כלומר שיש לנו עוד כלים שמאפשרים לנו להפוך את הפרויקטים לכדאיים.

כמו כן, יש אפשרות של סבסוד - יש מודלים שונים לסבסוד בפרויקטים כאלה על מנת להפוך אותם לכדאיים. בכרמיאל למשל עשינו עבודה על פרויקט דיור לקשישים, שם הסבסוד נעשה ע"י מענקי הטבה, ויותר מזה, השתתפות של המדינה בדמי השכירות – שזה דבר מאוד משמעותי. חלק משכר הדירה של הקשישים משולם ע"י משרד הקליטה. עצם התשלום ע"י המדינה הופך את הפרויקט עבור המממן ליותר בטוח, ולכן הריבית על ההלוואה יותר נמוכה, והתשואה ליזם תעלה. מודל נוסף הוא המודל האמריקאי לסבסוד שמבוסס על תעודות מס – אלו ניכוי מס שחירים, שניתן לסחור בהם בתחומי עיסוק שונים ולא דווקא נדלן, אבל עוד לא קיימים בישראל.