

## הסבת מבני משרדים למגורים

מוגש לחברת מועצת עיריית תל אביב, ציפי ברנד פרנק

### מבוא

מצוקת הדיור בישראל מעוררת קשיים רבים בקרב קבוצות שונות באוכלוסייה ובעיקר בקרב צעירים, משפחות צעירות ואלו שידם אינה משגת. תל אביב, כעיר השנייה בגודלה בישראל, וכפי שיוצג בהמשך, כעיר שהביקוש למגורים בה גבוה ובהתאמה גם מחיר שכר הדירה בה מעל הממוצע בישראל וכך גם יוקר המחיה.

מגפת הקורונה ומשמעויותיה הבריאותיות והכלכליות נידונו בהרחבה בשיח הציבורי בשנה האחרונה. אך יחד עם הקשיים שמגיפה זו יצרה, נוצר גם חלון הזדמנויות ליוזמות חדשות, ובין היתר, לשינוי ושיפור מצוקת הדיור. בשל המגפה אולצו מקומות עבודה להעביר את פעילותם של העובדים לעבודה מקוונת מבתיים הפרטיים. אילוץ זה הוביל לכמות נכבדת של חללי עבודה ריקים ולא מנוצלים. ההזדמנות שהציבה בפנינו מגפת הקורונה היא האפשרות לעשות שימוש בחללים ובאזורים אלו, כדי לפתור, ולו במעט, את מצוקת הדיור הקשה בעיר. על כן, עיסוקה של יוזמה זו היא בבחינת שינויי ייעודם של מבנים וקרקעות לצורך הסבתם משטחי מסחר למגורים. פתרון זה מתווסף למאמץ הכולל של העירייה בהגדלת היצע הדירות בעיר, בתקווה גם לספק את אותן דירות במחיר מוזל באופן יחסי לשוק.

### עיקרי הדברים

- **"מבט פנימה":** סקירת המגמות הכלליות בתחום הדיור בעיר תל אביב - יפו, הנתונים והתשתית החוקית בה יכולה לפעול העירייה לשינוי ייעודם של משרדים למגורים.
  - ↳ **נתוני רקע לבחינת הסוגייה:** מסקירת נתונים בולטים מובהר הצורך בשינויי מדיניות באשר ליוקר המחיה כלל, ועלויות הדיור בפרט בעיר תל אביב. הנתונים המוצגים מצביעים על מגמות הגידול של האוכלוסייה, היצע הדיור ואופן הדיור בעיר תל אביב. בנוסף, נעשית סקירה של פרויקטים דומים לאלו שאנו מכוונים ביוזמה זו, הסבות תב"ע לצרכי מגורים.
  - ↳ **התשתית החוקית:** נערוך סקירה של הדין הישראלי, הגורמים השונים האמונים על ייעודי קרקעות ובניינים, תפקידם ומקור סמכותם. בנוסף, נערוך בחינה של אפיקים נוספים בחוק המשמשים להורדת מחירי דיור.
- **"מבט השוואתי":** בחלק זה נסקור מדינות וערים שונות ואת יחסן לבעיות מצוקת הדיור ויוקר המחיה. מצוקת הדיור היא מאפיין אשר איתו מתמודדות כל הערים והמדינות אותן סקרנו, אך נראה שיש שוני באופן שבו כל מדינה או עיר בוחרת להתמודד עם קושי זה.
  - ↳ **בחינת ערים ומדינות אירופיות:** נסקור את המאפיינים הבולטים ופרויקטים מרכזיים במדינות אירופאיות מרכזיות. משוודיה שמעמידה כערך חוקתי את הזכות לדיור ראוי, דרך בריטניה שפעלה באופן של הפחתה בדרישות רגולטוריות, הולנד שבה פועלות אגודות דיור ועד וינה שפועלת להוזלת השירותים הציבוריים ולא באמצעות הפחתת יוקר הדירות עצמן.

↵ בחינת הנעשה בניו-יורק, ארה"ב: ניו יורק כעיר מרכזית הידועה בצפיפותה והמחסור במגורים, הוציאה לפועל סוגים שונים של תכניות שמטרתן העיקרית היא התמודדות עם יוקר המחיה דרך שינוי ייעודי קרקע ומבנים.

↵ בחינת שני מודלים להוזלת הדיור בארה"ב ובאירופה: ייבחן מודל של הקפאת שכר דירה שנוסה במדינת אורגון בארה"ב ובברלין, יחד עם מודל של בעלות חלקית שנוסה באירלנד ובריטניה.

## תוכן עניינים

1.....	מבוא
1.....	עיקרי הדברים
5.....	נתוני רקע לבחינת הסוגייה – שוק הדיור בת"א ופרויקטים קודמים
5.....	סקירת שוק הדיור
5.....	1. סקירת שוק הדיור
5.....	2. נתונים על שכבת האוכלוסייה בעיר
7.....	3. נתוני צריכה של האוכלוסייה בעיר
7.....	4. המסקנה המרכזית העולה מהנתונים
7.....	יוזמות ופטרונות קודמים בישראל
7.....	1. הדיור הציבורי
8.....	2. שכירות והשכרת דירה בדמי מפתח
10.....	3. השכרה לטווח ארוך – פרויקטים בארץ
12.....	4. הסבה של משרדים לדירות מגורים – באמצעות "שימוש חורג"
15.....	התשתית החוקית
15.....	סמכות הפעולה של העירייה
15.....	1. "השחקנים" – הגורמים האחראים לאישור תכניות דיור
15.....	2. מושגים נוספים
16.....	3. הפרוצדורה הכרוכה בפעילויות הסבה
17.....	4. הקלה פרוצדוראלית- הצעתו של שר האוצר לשעבר, משה כחלון בשנת 2016
17.....	5. מקורות הסמכות של העירייה לבצע הסבות ייעוד למקרקעין או בניינים
18.....	משפט משווה – מדינות אירופה
18.....	הולנד
18.....	1. דיור בהישג יד- כללי
19.....	2. ביקורת
19.....	3. שינוי יעוד ממשרדים למגורים
20.....	4. סיכום הגישה ההולנדית לשינוי יעוד ממשרדים למגורים
20.....	אנגליה
20.....	1. דיור בהישג יד- כללי
21.....	2. שינוי יעוד ממשרדים למגורים
21.....	3. ביקורת
22.....	4. סיכום הגישה האנגלית לשינוי יעוד ממשרדים למגורים
23.....	שוודיה
23.....	1. דיור ציבורי
23.....	2. השיטה השוודית לדיור מוזל
23.....	3. התערבות המדינה
24.....	4. הגנה על השוכרים
24.....	5. הזכות לדיור
25.....	וינה - אוסטריה
25.....	1. רקע

25 ..... 2. דיור חברתי.....

25 ..... 3. דמי השכירות.....

25 ..... 4. פיתוח עירוני.....

**27 ..... משפט משווה – ארצות הברית**

27 ..... ניו יורק.....

28 ..... 1. הסבות מטעם העיר.....

28 ..... 2. שינוי לדוגמא: גרמנט דיסטריקט – *Garment District, Manhattan, New York*.....

29 ..... 3. שינוי לדוגמא: איסט הארלם – *East Harlem*.....

29 ..... 4. פרוצדורה ליוזמים פרטיים.....

**31 ..... משפט משווה – מודלים להוזלת דיור באירופה ובארה"ב**

31 ..... הקפאת שכר הדירה - גרמניה (ברלין).....

33 ..... בעלות חלקית – "SHARED OWNERSHIP" - אירלנד.....

35 ..... מסקנות.....

**37 ..... המלצות**

**37 ..... המלצה א – יישום הסבת מבני משרדים למגורים**

37 ..... דרכים ליצירת תמריצים להסבת משרדים למגורים.....

37 ..... 1. ביצוע הסבה ע"י העירייה.....

37 ..... 2. היטלים.....

38 ..... התאמות בירוקרטיות.....

38 ..... 1. עצמאות הוועדה המקומית-.....

38 ..... 2. מיפוי פרויקטים-.....

38 ..... 3. הנגשת המידע-.....

38 ..... סטנדרט בנייה.....

38 ..... 1. הקמת וועדת מומחים-.....

**39 ..... המלצה ב - מודל השכירות**

39 ..... קריטריונים לזכאות.....

39 ..... 1. דמי שכירות.....

39 ..... 2. פינוי שוכרים.....

39 ..... 3. שיפוצים ותחזוקת הנכס.....

39 ..... 4. שכירות קצרת טווח ("סאבלט").....

## נתוני רקע לבחינת הסוגייה – שוק הדיור בת"א ופרויקטים קודמים

### סקירת שוק הדיור

#### 1. סקירת שוק הדיור:

- א. מחירי הדיור בתל אביב-יפו הם הגבוהים ביותר בהשוואה למחירי הדיור בערים אחרות בישראל.
- דירות בבעלות – המחיר הממוצע של דירות בעיר (לפי שנת 2020 רבעון 1) עומד על 2,993,900 (185% מהממוצע בישראל שעומד על 1,621,400). משנת 2010, מחירי הדירות שנמכרו בתל אביב-יפו עלו בכ-76%, לעומת עלייה של 64% בכל הארץ.
  - שכר דירה חופשי – שכר דירה ממוצע בעיר (לפי שנת 2020 רבעון 1) עומד על 5,843 ₪ (145% מהממוצע בישראל שעומד על 4,029 ₪).
- ב. מחירים הגבוה של הדירות בתל אביב-יפו מתבטא גם בהיבט של גודלן הקטן באופן יחסי של הדירות – מספר החדרים הממוצע בתל אביב-יפו הוא 3.6 חדרים בדירות בבעלות ו-2.5 חדרים בדירות בשכירות, מספר זה נמוך מהממוצע בישראל שבה מספר ממוצע לחדרים בדירות בבעלות הוא 4.2 חדרים, ובדירות שכורות 3 חדרים בממוצע.
- ג. שיעור המתגוררים בשכירות בתל אביב-יפו הוא הגבוה בישראל. שיעור זה גדל במרוצת השנים, כך שבשנת 2020 יותר ממחצית מהסדרי הדיור בעיר היו מגורים בשכירות (52%) – 108,000 משקי בית.<sup>1</sup>
- ד. בארבעים השנים האחרונות חלה עלייה במספר היחידות המשמשות למגורים ולשירותים, וירידה במספר היחידות המשמשות לתעשייה. בסוף שנת 2019 היו בתל אביב-יפו כ-265,700 יחידות למגורים ויחידות המשמשות למטרות אחרות, בשטח בנוי של כ-30.3 מיליוני מ"ר. מרבית היחידות הן למגורים: כ-210,800 דירות, וכ-54,900 יחידות משמשות למטרות שאינן מגורים: שירותים (כ-46%), מסחר (כ-29%), תעשייה (כ-10%) ושימושים אחרים (כ-15%).
- ה. הרכב משק הבית בתל אביב-יפו: 30% חיים לבד, 29% בזוג ללא ילדים, 32% עם ילדים עד גיל 18, 6% שותפים ו-4% עם ילדים מעל גיל 18.<sup>2</sup>

#### 2. נתונים על שכבת האוכלוסייה בעיר

- מתוך מחקר של המרכז למחקר כלכלי וחברתי – תל אביב שנערך בין השנים 2008 ל-2019 העלה נתונים כדלהלן:<sup>3</sup>
- א. בסוף שנת 2019 גודלה של אוכלוסיית העיר תל אביב-יפו הגיע לשיא מאז שנוסדה – 460,600 תושבים. תל אביב-יפו היא העיר השנייה בגודלה בישראל.
  - ב. בעיר חיים גם כמה עשרות אלפי תושבים שאינם אזרחי המדינה – מהגרי עבודה (חלקם חוקיים וחלקם לא), מסתננים, מבקשי מקלט ופליטים. הנתונים המוצגים להלן לא כוללים אוכלוסייה זו.
  - ג. המבנה הדמוגרפי הייחודי של אוכלוסיית העיר בא לידי ביטוי בשלוש קבוצות גיל:
    - ילדים עד גיל 15: חל גידול של כ-27% במספר הילדים (עד גיל 15) המהווים 18.5% מתושבי העיר (לעומת 28.2% ממוצע ברחבי ישראל).

<sup>1</sup> עיריית תל אביב-יפו מסמך מדיניות דיור, אפריל 2021.

<sup>2</sup> שם, עמ' 13.

<sup>3</sup> המרכז למחקר כלכלי וחברתי שנתון סטטיסטי 59 תל אביב-יפו (2020) (להלן: "שנתון סטטיסטי 2020").

- **צעירים (18-35):** חל צמצום של כ-5% במספר הצעירים בעיר (18-35) המהווים 27% מתושבי העיר (לעומת ממוצע של 23.9% ברחבי ישראל).
- **בני 65 ומעלה:** חל גידול של כ-23% במספר בני 65 ומעלה המהווים 15.3% מתושבי העיר (לעומת ממוצע של 11.9% ברחבי ישראל).
- נתונים אלה מצביעים על כך שאוכלוסיית העיר מבוגרת יותר בהשוואה לאוכלוסיית ישראל – חציון הגיל בתל אביב-יפו הוא 35.9, לעומת חציון הגיל בישראל 30.0.
- ד. בין השנים 2008-2019 חל גידול של כ-27% במספר הילדים בעיר – פלח אוכלוסיית הילדים יכול להעיד על כך שבחירתן של משפחות להישאר בעיר – במגמת עלייה.
- ה. אמנם אוכלוסיית הילדים (עד גיל 15) ביחס לאוכלוסייה הכללית עלתה בתל-אביב יפו החל משנת 2008, אולם עדיין קיים פער של כ-10% בין תל-אביב יפו לישראל.<sup>4</sup>
- ו. אמנם אוכלוסיית הצעירים בישראל נמצאת במגמת ירידה החל משנת 2008, אולם מגמת הירידה בתל-אביב יפו גדולה יותר.<sup>5</sup>
- ז. החל משנת 2008, אוכלוסיית בני ה-65 ומעלה במדינת ישראל בכלל, ובעיר תל אביב-יפו בפרט נמצאת במגמת עלייה. בין השנים 2008 ל-2013 ברחבי ישראל קיימת עלייה של 8.2% אחוזים, ובין השנים 2013 ל-2019 קיימת עלייה של 11.3% אחוזים. לעומת זאת, בתל אביב-יפו בין השנים 2008 ל-2013 ישנה עלייה של 4.9% אחוזים, ובין השנים 2013 ל-2019 ישנה עלייה של 3.3% אחוזים. אולם, כאמור לעיל, אוכלוסיית בני ה-65 ומעלה מהווים 15.3% מתושבי העיר בתל אביב-יפו, לעומת ממוצע של 11.9% ברחבי ישראל.<sup>6</sup>
- ח. **שלושה מקורות עיקריים לשינוי גודל אוכלוסיית העיר:**<sup>7</sup>
  1. ריבוי טבעי – מגדיל את האוכלוסייה בעיר.
  2. מאזן הגירה בין לאומי חיובי – קיימת הגירה חיובית בינ"ל – 3,840 עולים חדשים השתקעו בת"א.
  3. מאזן ההגירה בין יישובים – נוטה בדרך כלל להיות מקור לצמצום האוכלוסייה, אך בשנתיים האחרונות 2018-2019 הוא תרם לעלייה במספר תושבי העיר.<sup>8</sup>
- ב-2018, לראשונה מזה עשור, נרשם מאזן הגירה **חיובי** בתל-אביב יפו, מגמה שהמשיכה גם בשנת 2019.<sup>9</sup> מאזן ההגירה בשנת 2018 עמד על 580 אנשים, ובשנת 2019 על 600 אנשים.<sup>10</sup> הנתונים לאורך השנים מלמדים שבקבוצות הצעירים (מגיל 15 ועד 30) מאזן ההגירה חיובי, ובמיוחד בקרב קבוצת הצעירים בגילאי 25 עד 30.

<sup>4</sup> שם, עמ' 5.  
<sup>5</sup> שם, עמ' 7.  
<sup>6</sup> שם, עמ' 9.  
<sup>7</sup> שם, עמ' 11.  
<sup>8</sup> שם, עמ' 13.  
<sup>9</sup> שם, עמ' 13.  
<sup>10</sup> שם, עמ' 14.

### 3. נתוני צריכה של האוכלוסייה בעיר:<sup>11</sup>

- א. גובה ההוצאות על דיור קשור בקשר הדוק עם מחירי הדיור. על פי סקר הוצאות שביצעה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עולה כי בשנת 2017 ההוצאות החודשיות לדיור בתל אביב-יפו גבוהות פי 1.4 בהשוואה לכלל ישראל והן גבוהות פי 2 מההוצאות לדיור של משקי בית בחיפה.
- ב. על פי הנתונים שנבחנו בשנת 2017 שלושת סעיפי ההוצאה הגדולים ביותר הם: דיור, תחבורה ותקשורת ומזון אשר מהווים יחד כ-61% מכלל הוצאות משקי הבית בישראל ו-65% מכלל הוצאות משקי הבית בתל אביב-יפו. סעיף הדיור הוא סעיף ההוצאה הגדולה ביותר במשק הבית, כאשר הוא מהווה כ-25% מההוצאות בכלל משקי הבית בישראל, וכ-33% מההוצאות במשקי הבית בתל אביב-יפו.
- ג. הכנסה לפני משבר הקורונה – ל-46% ממשקי הבית השוכרים יש הכנסה מתחת לממוצע או הרבה מתחת לממוצע.<sup>12</sup>
- ד. הוצאות הדיור מסה"כ הוצאות משק הבית: ניתן לראות כי ברוב חלקי העיר, הוצאות הדיור של רוב תושבי תל אביב-יפו מסה"כ הוצאות משק הבית עומד על בין 40 ל-50%.
- ה. 53% מהשוכרים חוששים במידה רבה או רבה מאוד שלא יוכלו להמשיך ולגור בדירתם בגלל מחירי הדירות.<sup>13</sup>

### 4. המסקנה המרכזית העולה מהנתונים

מחירי מכירת הדירות מושפעים ממגוון גורמים שאינם בשליטת העירייה (דוגמת הריבית במשק והרגולציה של בנק ישראל) ומשקפים כיום נגישות לעשירונים גבוהים בלבד.<sup>14</sup> גם מחירי השכירות מרקיעים שחקים, אולם בהיבט זה העירייה יכולה להשפיע. כך, למשל, ליצור מנגנוני תמריצים מוכוונים שוק לזימים ולשחקנים אחרים לדיור להשכרה בטוחה ולדיור מוזל. לכן, מתחדד הצורך למצוא פתרונות **השכרה** שיושמו בערים אחרות בישראל, ולבחון האם הם ישימים גם בתל אביב-יפו על-מנת לסייע לתושבים.

### יוזמות ופתרונות קודמים בישראל

בתת פרק זה נציג מספר מיזמים ופתרונות חוקיים שראינו לנכון להתייחס אליהם במסגרת הסבת משרדים למגורים. הדוגמאות שיוצגו אינן בהכרח דומות לפתרון שיוצע בסוף המחקר, אך מצאנו לנכון להציג את אותם כלים ודרישות ביישום הדוגמאות, אשר ישרתו אותנו בגיבוש המלצה סופית. הדוגמאות עוסקות במודלים של השכרה והתחדשות עירונית ופחות בהגדלת היצע הדירות באמצעות בנייה (כמו בתוכניות "המחיר למשתכן" למשל).

#### 1. הדיור הציבורי:

הדיור הציבורי בישראל מציע פתרונות דיור לאוכלוסיות שאין ביכולתן לשכור דירה בשוק הפרטי. הזכאות לדיור ציבורי נקבעת בהתאם לקריטריונים של משרד הבינוי והשיכון, כשהדירות מופקדות בידי חברות מאכלסות דוגמת חברת עמידר, הפועלות לצד משרד הבינוי והשיכון לשם אכלוס הדירות בזכאים. מלאי הדירות בשכירות בשיכון הציבורי מצומצם מאוד, בייחוד ביישובים במרכז הארץ, ולכן הוא מיועד בראש ובראשונה לזכאים השרויים במצוקה כלכלית ותפקודית. הזכאות ניתנת ביישוב המגורים של מבקש הסיוע.

<sup>11</sup> שם, עמ' 24-16.

<sup>12</sup> שם.

<sup>13</sup> שם.

<sup>14</sup> שם.

לצורך קבלת דירה בדיור הציבורי נדרש לעבור תהליך בן ארבעה שלבים- (1) הוצאת תעודת זכאות לדיור ציבורי; (2) בזמן המתנה לדירה בדיור הציבורי תיתכן אפשרות לקבל סיוע מוגדל בשכר דירה עבור דירה ששוכרים בזמן ההמתנה; (3) קבלת דירה בדיור הציבורי; (4) במהלך מגוריהם בדיור הציבורי הדיירים זכאים לתיקון ליקויים שונים בדירה.

הקריטריונים לזכאות- נכות בדרגה מסוימת, עולים חדשים, משפחות חד הוריות ובעניינו- זוגות נשואים העונים על 3 התנאים הבאים:

- א. חסרי דירה.
- ב. הורים ל-3 ילדים ומעלה, כאשר ילד הוא- רווק וחסר דירה (גם ילד מאומץ) עד גיל 21 שנתמך על-ידי ההורים (כולל בפנימייה, מעונות סטודנטים, קיבוץ וצבא אבל לא ילד שנמצא במשפחת אומנה). במקרה שמדובר בילד מנישואים קודמים, על ההורה להיות בעל משמורת בלעדית מתוקף פסק דין.
- ג. מתקיים לגביהם אחד מהמצבים הבאים: (1) הם מקבלים הבטחת הכנסה לפחות שנתיים ברציפות; (2) הם מתקיימים מהכנסה מעבודה, או מכל הכנסה אחרת, ובנוסף מהשלמת הכנסה במשך 12 חודשים לפחות.

התשתית החוקית לדיור הציבורי:

א. **חוק הדיור הציבורי<sup>15</sup>**- מטרת החוק היא לאפשר לדיירי הדיור הציבורי לרכוש את הדירה בה הם מתגוררים בסבסוד המדינה, ובכך לפתור את מצוקת הדיור של משפחות רבות. החוק אפשר לראשונה לדיירי הדיור הציבורי, באופן סטטוטורי, לרכוש את הדירות בהן הם מתגוררים. החוק אומנם חוקק בשנת 1998, אך הוא נכנס לתוקף רק בשנת 2013.

ב. **חוק התכנון והבנייה- (1) סעיף 188 לחוק-** הסעיף מתיר לוועדה מקומית להפקיע מקרקעין שנועדו בתוכנית לצרכי ציבור, אך בבואו של החוק להגדיר מהם צרכי ציבור הוא איננו כולל דיור ציבורי/ דיור בר השגה. (2) סעיף 62א' לחוק- מאפשר האצה של הליכי התכנון והבניה לצרכי ציבור ע"י ייעול השירות לאזרח ושיפור הליכי הרישוי והבקרה על ביצוע הבניה, בכך שהוא מעניק סמכויות לוועדות המקומיות. אך בדומה לסעיף הקודם, הגדרת צרכי ציבור איננה כוללת דיור ציבורי. (3) סעיף 151 לחוק- מאפשר סטיה ניכרת, מתוכנית החלה על קרקע או בניין, כאשר דיור ציבורי לא נכלל בה. כמו-כן, החוק מתיר לשר האוצר לקבוע בתקנות, אילו דברים נוספים ייחשבו כסטייה ניכרת לסעיף זה, אך מעולם לא נקבעו על ידי השר תקנות המאפשרות סטייה למען דיור ציבורי. המצב היום הוא שאין שום תמריץ תכנוני או חובה המחייבת לדיור ציבורי.

ג. **נוהל 05/08 הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי:** מסדיר את הזכאות לדיור ציבורי, את דרך הקצאות הדירות, את הזכויות להחלפת דירה ואת מנגנון קבלת ההחלטות הרלוונטיות לדיור הציבורי<sup>16</sup>.

## 2. שכירות והשכרת דירה בדמי מפתח:<sup>17</sup>

א. הסבר כללי- דמי מפתח הם סכום שמשולם לבעל נכס עבור הזכות לשכור אותו למשך כל חיי השוכרים, ולפעמים גם חיי צאצאיהם. תשלום דמי המפתח נעשה לרוב במקשה אחת ואינו פוטר את הדייר מתשלום שכר דירה חודשי, אך שכר הדירה מופחת (לרוב הוא עומד על כמה מאות שקלים בחודש).

<sup>15</sup> חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998.

<sup>16</sup> הוראות נוהל של משרד הבינוי והשיכון 05/08 "הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי" (18.07.2007).

<sup>17</sup> חוק הגנת הדייר (נוסח משולב), תשל"ב-1972.



תשלום דמי המפתח לא מקנה למשלם בעלות כלשהי על הנכס או את זכויות הבנייה של הנכס, אלא רק את זכות השכירות.

בניגוד לרישום בטאבו ובעלות על הנכס (בין אם מדובר בדירה, חנות, עסק או משרד), תשלום של דמי מפתח לבעל הנכס מעניק את הזכות לשכור את הנכס לתקופה בלתי מוגבלת, אך לא את הבעלות בפועל. דמי המפתח המקוריים יכולים לנוע בין 30% ל-60% משווי הנכס בפועל באותה נקודת זמן.

השיטה התפתחה בעקבות הגבלות על הבנייה ועל שכר הדירה שחלו בישראל בתקופות שונות במחצית הראשונה של המאה ה-20. למעשה, תשלום דמי המפתח איפשר לבעלי נכסים לגבות שכר דירה מופחת (כחוק), בעודם מרוויחים גם את דמי המפתח.

מאחר ואין רישום מסודר של דירות שהושכרו בדמי מפתח אי אפשר לדעת מה מספרן המדויק, אבל ההערכות נעות בין 15 ל-35 אלף נכסים. מדי שנה מתבצעות 200-250 עסקאות דמי מפתח חדשות, מספר קטן מאוד מכלל מכירות והשכרות הדירות בישראל.

**ב. חובותיו של הדייר המוגן- הדייר המוגן חייב בראש ובראשונה לקיים במדוקדק את תנאי חוזה השכירות.** כך, הוא חייב לשלם את דמי השכירות במועד, לא לתת לאדם אחר להשתמש בנכס המוגן אלא בהסכמת בעל הבית, לא לבצע שיפוצים בנכס המוגן ללא הסכמה של בעל הבית. בראש ובראשונה עליו לגור בדירה המוגנת, או להיות בבית העסק, אחרת ייחשב כמי שנטש את הנכס. אם הדייר המוגן לא יקפיד על תנאי ההסכם, או אם יפסיק להשתמש בו, תהיה לבעל הבית זכות לפנות אותו מהנכס באמצעות הגשת תביעת פינוי לבית המשפט.

**ג. הגנות לדייר בדמי מפתח- זכות השימוש בנכס היא לכל ימי חייו של הדייר המוגן.** כל עוד לא השתנה השימוש בנכס (כלומר דירת מגורים לא יכולה לשמש לעסק וכיו"ו) והוא לא השכיר אותה לאחרים, אין אפשרות להוציא אותו מהנכס<sup>18</sup>.

- אם הדייר המוגן מת, הזכויות בנכס עוברות לבני משפחתו מקרבה ראשונה (ילדים ו/או בני זוג) במידה שאלה חיו איתו לפני מותו במשך חצי שנה לפחות. במקרה כזה, גובה שכר הדירה ששילם השוכר המקורי לא ישתנה. מאידך, זו זכות חד פעמית, כך שהיורשים במקרה כזה לא יכולים להעביר אותן ליורשיהם.

- במקרה של מכירת הבעלות על הנכס, בעל הבית החדש לא יכול להעלות את שכר הדירה שמשלם הדייר המוגן.

- במקרה של הוצאות בניין משותף (כמו שיפוץ הבניין, זיפות הגג, תיקון/התקנת מעלית) צריכים בעל הנכס והדייר להשתתף באופן שוויוני בחלקה של הדירה בהוצאות (בפועל לרוב זה לא קורה, והדייר משלם).

- במקרה של פינוי הנכס בגלל פינוי בינוי או תמ"א 38 צריך בעל הבית לתת לדייר המוגן זכויות דומות במקום אחר, בין אם בדיירות בדמי מפתח בנכס אחר, בעלות על דירה בעלת שווי דומה לשווי זכויות דמי המפתח, או תשלום שווה ערך.

<sup>18</sup> שם.

### 3. השכרה לטווח ארוך – פרויקטים בארץ:

א. "דירה להשכיר" – במסגרת פרויקט "דירה להשכיר" של החברה הממשלתית לדיוור והשכרה בע"מ הפועלת לצורך קידום נושא הדיוור בישראל,<sup>19</sup> הוקם פרויקט השכרה ארוכת טווח. פרויקטים דומים לזה, מקובלים במרבית המדינות המערביות. המאפיינים של הפרויקט:

#### • דמי השכירות –

○ **דירות בשכר דירה מופחת** – בכל פרויקט מושכרות 5 מהדירות בשכר דירה מופחת המשקף הנחה בשיעור של 20% ממחיר השוק. דמי השכירות נקבעים בהסתמך על חוות דעת שמאית הנערכת מטעם החברה והם מגלמים הנחה של 20% לעומת דמי השכירות המקובלים בשוק עבור אותה דירה. לפני תום כל תקופת השכירות מתעדכנים דמי השכירות המופחתים בהתאם לחוות דעת שמאית עדכנית, תוך שמירה על הנחה בשיעור של 20%.

○ דמי השכירות ביתר הדירות בפרויקט נקבעים בהסכמה בין השוכר למשכיר, על בסיס מחיר השוק. המשכיר (היזם) רשאי לעדכן את דמי השכירות אחת לשנה בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן בלבד. במידה ולאחר 5 שנים בחר השוכר לממש את האופציה שברשותו ולהאריך את חוזה השכירות לתקופת שכירות נוספת, רשאי המשכיר להעלות את דמי השכירות בשיעור מירבי של עד 5% מדמי השכירות המקוריים, בתוספת הפרשי המדד.

• **תקופת השכירות** – תקופת השכירות המקסימלית לשוכר, במסגרת הסכם השכירות שנחתם עם היזם, הינה 10 שנים.

• **תקופת ההשכרה** – היזם הזוכה במכרז מקים מתחם מגורים אשר כלל הדירות בו מושכרות לטווח ארוך. תקופת ההשכרה הכוללת שבה משכיר היזם את הפרויקט היא 20 שנה.

• תקופת השכירות הבסיסית לבעלי אישור זכאות היא 3 שנים בתוספת אופציה של השוכר להארכת הסכם השכירות ב-2 תקופות נוספות- (1) תקופת אופציה ראשונה בת 3 שנים, (2) ותקופת אופציה שנייה בת 4 שנים.

• תקופת השכירות הבסיסית ליתר השוכרים היא בת 5 שנים כאשר בתוספת אופציה של השוכר להארכת ההסכם לתקופה של 5 שנים נוספות.

ב. עזרה וביצרון, תל אביב-יפו – מטרת המיזמים שמובילה "עזרה וביצרון" היא לייצר אפשרויות לשכירת דירות בעלויות נמוכות לתושבי תל אביב-יפו, מבלי להתפשר על איכות הדירות. הרצון לשמור על מרקמה ואופייה של העיר לצד הצורך לייצר איכות חיים במחירים מוזלים.<sup>20</sup> כל המיזמים של עזרה וביצרון בנויים על קרקע בבעלות עיריית תל אביב-יפו וממומנים בצורה מלאה על ידה. החברה העירונית "עזרה וביצרון" אחראית על ביצוע בדיקת הזכאות למועמדים, ביצוע הגרלות למועמדים,

<sup>19</sup> חוזר הסבר על פרויקט "דירה להשכיר" של החברה הממשלתית לדיוור והשכרה בע"מ – <http://ashtrom4rent.co.il/wp-content/uploads/2017/10/hamadrichlasoher.pdf>  
<sup>20</sup> [www.e-b.co.il/%d7%9e%d7%94%d7%95-%d7%93%d7%99%d7%95%d7%a8-%d7%91%d7%a8-%d7%94%d7%a9%d7%92%d7%94](http://www.e-b.co.il/%d7%9e%d7%94%d7%95-%d7%93%d7%99%d7%95%d7%a8-%d7%91%d7%a8-%d7%94%d7%a9%d7%92%d7%94)

אכלוס המשתכנים, גבייה של שכר הדירה במחירי דיור בהישג יד, ופיקוח שהדיירים לא מבצעים העברת זכויות והשכרת המבנה לצד שלישי.<sup>21</sup> הפרויקט מבורך אולם, עד היום, הייתה הרשמה ל-9 פרויקטים בסך הכל בעזרה וביצרון בתל אביב-יפו. לפי כתבות שונות באינטרנט נראה כי בכל פעם שמתקיימת הגרלה, מתמודדים אלפי מתמודדים על עשרות דירות בודדות.<sup>22</sup>

• **התשתית החוקית של פרויקט עזרה וביצרון** – החברה מהווה חברה "עירונית" הנמצאת בשליטתה של עיריית ת"א. נתונות לה סמכויות ביצוע ושיפוט לצורך קידום פרויקטים עירוניים לתועלת תושבי העיר על בסיס עסקי:

- הגדרת החברה העירונית<sup>23</sup> - תאגיד עירוני, ככלל, נועד לשמש כלי בידי הרשות המקומית לביצוע המשימות המוטלות עליה והוא משמש מעין זרוע ארוכה עבורה. בו בעת, התאגיד העירוני הוא יישות משפטית עצמאית, ואין רואים בו מחלקה ממחלקות הרשות המקומית. מרגע התהוותו קונה לעצמו התאגיד העירוני זכויות וסמכויות וכן נושא בחובות. חובת הזהירות היא שהתאגיד לא יהפוך לנטל כספי וניהולי על הרשות המקומית.
- סעיף 249(30) לפקודת העיריות<sup>24</sup> - מקנה לעירייה סמכות "לייסד חברה, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה, לרכוש מניות או ניירות ערך או זכות הנאה אחרת של כל חברה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת, שמטרותיה מסייעות, לדעת המועצה, להשגת כל מטרה כאמור, ולנהוג בהם דרך בעלים".
- צו העיריות<sup>25</sup> - מסייג סמכות זו וקובע: "לא תייסד עירייה חברה, חברת בת, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת (להלן - תאגיד), לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות מועצת העירייה (להלן - המועצה) ותפקידיה, ולא תרכוש מניות או ניירות ערך או זכות הנאה אחרת של כל תאגיד שמטרותיו מסייעות, לדעת המועצה, להשגת כל מטרה כאמור ולא תנהג בהם דרך בעלים ולא תהיה חברה בעמותה, אלא באישור שר הפנים ובתנאים שהוא קבע. "מכוח צו זה פרסם משרד הפנים נוהל אסדרת חברה עירונית – הצו כולל דרישה כי החלטה בדבר ייסוד התאגיד תתקבל במועצת העירייה, וכן מצוין כי שר הפנים לא יאשר את הבקשה לייסוד כל עוד הוראות מסוימות לא יוכנסו לתקנון התאגיד. הבקשה לייסוד התאגיד צריכה להיות מנומקת ומלווה בתוכנית אסטרטגית אשר תכלול השפעות כלכליות, תחזית שנתית וחלופות להקמת התאגיד.

ג. פרויקט "WE", תל אביב-יפו – מתחם עירוני חדש המשלב שני מגדלים – האחד בן 11 קומות משרדים והשני מגדל משולב בן 18 קומות משרדים ומעליהן 9 קומות מגורים.<sup>26</sup> בפרויקט מוקצות 10 יחידות

<sup>21</sup> [www.95a8002f-7213-49ea-b9cc-3740efc65539.filesusr.com/ugd/976b1a\\_31377616b5374344b89b1f9df4409333.pdf](http://www.95a8002f-7213-49ea-b9cc-3740efc65539.filesusr.com/ugd/976b1a_31377616b5374344b89b1f9df4409333.pdf)

<sup>22</sup> ביולי פרנקל "הגרלת דיור בר השגה בת"א: 6,600 מתחרים על 50 דירות" Ynet נדל"ן (13.8.2019).

[www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5568516,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5568516,00.html)

<sup>23</sup> מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012 (2012), "אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם".

<sup>24</sup> פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד - 1964.

<sup>25</sup> צו העיריות (הקמת תאגידים), תש"ס-1980.

[www.e-26](http://www.e-26)

[b.co.il/%D7%A4%D7%A8%D7%95%D7%99%D7%A7%D7%98%D7%99%D7%9D/%d7%a4%d7%a8%d7%95%d7%99/d7%a7%d7%98-we](http://b.co.il/%D7%A4%D7%A8%D7%95%D7%99%D7%A7%D7%98%D7%99%D7%9D/%d7%a4%d7%a8%d7%95%d7%99/d7%a7%d7%98-we)

- לזכאי דיור בר השגה, בהן 8 דירות בנות שני חדרים ו- 2 דירות בנות שלושה חדרים. סכום השכירות נע בין 4300-5000 שקלים בחודש.
- ד. כוכב הצפון, תל אביב-יפו: בפברואר 2021 אושר פרויקט להקמת 59 דירות שיועד כולו לדיור בר השגה בשכונת כוכב הצפון.<sup>27</sup>
- ה. גבעת אשכול, כפר סבא: 122 דירות מוזלות יוגרלו בין תושבי כפר סבא.<sup>28</sup>
- ו. הרצליה – ועדת המשנה לתכנון ובנייה אישרה פרויקט עירוני להקמת 40 דירות בנות שלושה חדרים שיוגרו בין זכאים תושבי העיר.<sup>29</sup>
- ז. בת ים – בשנת 2020 אושר פרויקט שיכלול 217 דירות להשכרה במחיר מסובסד לסטודנטים וצעירים, אולם נכון לינואר 2021 אין כלל התקדמות בנושא.<sup>30</sup>
4. הסבה של משרדים לדירות מגורים – באמצעות "שימוש חורג":

שימוש חורג: תיקון מס' 43 (תשנ"ה-1995) לחוק התכנון והבנייה (להלן: "החוק"),<sup>31</sup> מסדיר את נושא השימוש החורג. סעיף 146 לחוק קובע כי הוועדה המקומית רשאית לתת אישור לשימוש חורג.<sup>32</sup> שימוש חורג הוא כינוי לשימוש בקרקע או בבניין שלא באופן שהותר להשתמש בהם. השימוש המותר בנכס נקבע בתוכנית בניין עיר (תב"ע) ובהיתר הבניה, וחריגה ממנו טעונה היתר.<sup>33</sup> היתר לשימוש חורג מתב"ע ניתן לתקופה מוגבלת מראש<sup>34</sup> (לרוב עד חמש שנים). בקשה לקבלת ההיתר מוגשת בשני מצבים:

- הראשון, והוא הרלוונטי לענייננו, הוא בקשה של בעל המקרקעין לקבל היתר שימוש במבנה שלפי התב"ע אינו יכול להתקיים באזור זה.
  - השני הוא שינוי התב"ע כך שמבנה שהיה עד עתה חוקי, הפך לבלתי חוקי.
- שימוש חורג מהיתר הוא שימוש השונה מההיתר הניתן עבור נכס מסוים, אך מותר עפ"י התב"ע. היתר לשימוש חורג מהיתר אינו מוגבל בזמן על פי חוק,<sup>35</sup> אך ניתן להגבילו. בתהליך הטיפול בבקשה, הוועדה המקומית בוחנת את דרכי הגישה לנכס, חנייה, נפח פעילות, בטיחות וכו'. אם מבקש ההיתר עמד בדרישות הוועדה, וכן שילם את האגרות השונות, יינתן לו היתר לשימוש חורג למשך הזמן שנקבע. יש לציין כי בתום תקופת ההיתר, יש לפעול להארכתו מול הגופים המוסמכים, או לחילופין לפנות את הנכס. כמו כן, ניתן לפעול לשינוי התב"ע כדי להכשיר את השימוש החורג.<sup>36</sup>

<sup>27</sup> יובל ניסני "פרויקט נוסף לדיור בר-השגה בתל אביב: הופקדה תוכנית להקמת 59 יח"ד בשכונת כוכב הצפון" מרכז הנדלן (8.2.2021) [www.nadlancenter.co.il/article/3416](http://www.nadlancenter.co.il/article/3416).

<sup>28</sup> רועי הדרי "122 דירות מוזלות יוגרלו בין תושבי כפר סבא. האם אתם עומדים בקריטריונים?" צומת השרון כפר סבא (15.1.2018) <https://www.tzomet-kfs.co.il/news/11388>.

<sup>29</sup> מיטל ליאור-גוטמן "התקדמות בפרויקט העירוני לזוגות צעירים בהרצליה. מחיר דירה: 1.5 מיליון שקל" צומת השרון הרצליה (10.3.2019) [www.tzomet-hrz.co.il/news/18863](http://www.tzomet-hrz.co.il/news/18863).

<sup>30</sup> חופית כהן-אולאי "דרושה דירה: היוזמות מתעכבות ולצעירי בת ים אין מספיק דיור בר השגה" mynet בת ים (28.1.2021) [www.batyam.mynet.co.il/real\\_estate/article/HyT3MRAJ00](http://www.batyam.mynet.co.il/real_estate/article/HyT3MRAJ00).

<sup>31</sup> פרק ז' לחוק התכנון והבנייה תשכ"א-1965.

<sup>32</sup> סעיף 146 לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965.

<sup>33</sup> מערכת מרכז הנדלן "שימוש חורג: המדריך השלם לשנת 2021" מרכז הנדלן (23.06.2020) <https://www.nadlancenter.co.il/article/2725>.

<sup>34</sup> סעיף 148 לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965.

<sup>35</sup> שם.

<sup>36</sup> מרכז הנדלן, להלן ה"ש 3.

## a. דוגמות לפרויקטים שהוסבו באמצעות "שימוש חורג":

- **בית "מקורות" בתל אביב** – "הבית ברחוב לינקולן 9" הוא פרויקט הסבה רחב שבוצע בבניין המשרדים הישן "בית מקורות". במסגרת הפרויקט הוסבו 5 קומות בבניין המשרדים ל-40 דירות שני חדרים בנות 40 מטרים רבועים. תוכנית זו אושרה במסגרת **שימוש חורג** לעשר שנים.<sup>37</sup> המתחם מנוהל ע"י חברת הניהול "ella" שאחראית לתחזוקה שוטפת של הדירות (התחזוקה מתבטאת במתן שירותים כגון: ניקיון השטחים המשותפים, תפעול חדר כביסה משותף, ביצוע בדיק בית אחת לשנתיים ושירותי תחזוקה שונים לדיירים). בנוסף, החברה מארגנת מפגשים חברתיים בחגים לדיירי המתחם.<sup>38</sup> מספר גורמים הביעו ביקורת על קידום הפרויקט. ביקורת זו נסובה סביב הגדלת כמות התושבים בשטח נתון. הסבת משרדים למגורים גורמת להקצאת השטח הציבורי הקיים (שלא ניתן להרחבה ברוב המקרים) למספר גדול יותר של תושבים. עובדה זו עלולה להביא לצפיפות יתר, ולחוסר יכולת של התשתיות הקיימות למלא את תפקידן.<sup>39</sup>
  - **בניין משרדים ישן בראשון לציון שופץ והוסב לבניין מגורים**<sup>40</sup> – שני יזמים החליטו לשפץ בניין משרדים ישן בראשון לציון ברחוב אליעזר בלבן 1, ולהסב אותו למגורים. לא נמצאו פרטים נוספים על אודות הפרויקט, פרט לשורה אחת שנכתבה בכתבה אחרת,<sup>41</sup> שמעידה על כך שהפרויקט אכן יצא לפועל.<sup>42</sup>
  - **בורסה ברמת גן** – עיריית רמת גן בוחנת את האפשרות ליתן אישור זמני על-מנת להסב משרדים בבורסה לדירות מגורים<sup>43</sup>, באמצעות מתן היתר שימוש חורג למגורים בבנייני משרדים למשך עשור. נכון ליום 10.11.20 הפרויקט בבורסה ברמת גן לא יצא לפועל.<sup>44</sup> לא פורסמה הסיבה לכך.
- b. סיבות אפשריות לעיכובים בפרויקטים של הסבה:**
- בתל אביב למשל, באזור המרכז העסקים הראשים, על פי המדיניות של הוועדה המקומית, שטחי המגורים לא יעלו על 25% מסך כל השטחים הסחירים, ולכן העירייה לא מעודדת הפיכת משרדים למגורים באזורי תעסוקה.<sup>45</sup>
  - הרשויות המקומיות חוששות להפסיד הכנסות מהארנונה הגבוהה על שטחים עסקיים ומסחריים לאור ההסבה.<sup>46</sup>

<sup>37</sup> דקל גודוביץ' "המשרדים הוסבו לדירות קטנות: ביקור בבית 'מקורות' בתל אביב" Xnet (01.01.2019).  
<sup>38</sup> "הבית בלינקולן" ella. [www.xnet.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5433206,00.html](http://www.xnet.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5433206,00.html) (להלן: "מקורות").

<sup>39</sup> [www.ella.co.il/index.php?option=com\\_content&view=article&id=56:2010-04-28-13-37-07&catid=47:-q&Itemid=89](http://www.ella.co.il/index.php?option=com_content&view=article&id=56:2010-04-28-13-37-07&catid=47:-q&Itemid=89).

<sup>40</sup> **מקורות**, לעיל הי"ש 37.  
<sup>41</sup> אוריאל הרמן "צפו בווידיאו: זוג יזמי דירות אלמוניים הסבו למגורים משרדים נטושים בראשלי"צ – ומוכרים דירות בטרורף" **גלובס** (1.5.2011). [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000641847](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000641847).

<sup>42</sup> רדיקל "הסבת נדל"ן משרדי ומסחרי למגורים – לא רעיון חדש, אך התזמון נדיר" **הארץ** (10.11.2020).  
<sup>43</sup> [www.haaretz.co.il/blogs/radical/BL-OG-1.9300931](http://www.haaretz.co.il/blogs/radical/BL-OG-1.9300931) (להלן: "הסבת נדל"ן").

<sup>44</sup> בהקשר זה נציין כי משרד עו"ד גינדי-כספי ליוו את הפרויקט. עיריית ראשון לציון אישרה לבעל קרקע המיוצג על-ידי משרד עורכי הדין "גינדי כספי" את הכפלת כמות יחידות הדיור המאושרות, זאת בתנאי שיוקמו דירות קטנות למטרת שכירות למשך 25 שנה.

<sup>45</sup> שלומית צור "רמת גן בוחנת: אישור זמני להסב משרדים למגורים בבורסה" **כלכליסט** (5.8.2020).  
<sup>46</sup> [www.calcalist.co.il/real\\_estate/articles/0,7340,L-3843406,00.html](http://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3843406,00.html).

<sup>44</sup> הסבת נדל"ן, לעיל הי"ש 41.

<sup>45</sup> **מקורות**, לעיל הי"ש 37.

<sup>46</sup> **הסבת נדל"ן**, לעיל הי"ש 41.

- מחסור בשירותים קהילתיים בסביבת המשרדים שהוסבו למגורים – חשש שהדיירים ירגישו ניתוק ממרקם המגורים העירוני.<sup>47</sup>
- הבעייתיות הטמונה בכלי "שימוש חורג" – ניכר שהכלי של שימוש חורג הוא כלי יעיל שנותן פתרון מהיר, אך עולות ממנו מספר בעיות משפטיות ותכנוניות. שימוש חורג מקשה על תכנון עתידי ועל קביעת פתרונות קבע. בשל ארעיותו המשפטית הוא נמצא דרך קבע בסכנת ביטול. הוא נתפס כנטע זר בהיבט התכנוני, ועל כן הוא נתון לעולם במחלוקת. ככל שהדבר נוגע למגורים, פינוי דייר מבית מגורים שהוסב, עקב תום תוקף ההיתר לשימוש חורג, עלול להביא לעוגמת נפש לדיירים ולשוכרים. בנוסף, אין לתת היתר חורג כדרך לעקוף את חובת הכנת התוכניות (עקרון השקיפות), שהיא שקופה לציבור ופתוחה להתנגדויות ולביקורת, וכן יש לאפשר את החזרת המבנה ממצב של שימוש חורג למצב התואם את התב"ע המקורית. ככל שהחזרת המצב לקדמותו צפויה להיות קשה ולכלול אכיפה מסובכת, יש להימנע ממתן היתר חורג (עקרון ההפיכות). כמו כן, זה עלול להרתיע פרויקטים עתידיים דומים. על אף שקיימות דוגמאות לשימוש מוצלח בכלי של שימוש חורג, ייתכן ולא יהיה מומלץ להסתמך עליו כפתרון הולם לבעיית הדיור. בעייתיות זו מוצאת את ביטויה בפסיקה. היחס בפסיקה לשימוש החורג הוא מגביל למדי:
  - בעניין **מחצבת כינרת** נקבע כי הוועדה צריכה לנהוג בסבירות בכל הנוגע למתן היתר לשימוש חורג. עוד נקבע כי שימוש חורג הוא זמני במהותו ונועד לפתור בעיות נקודתיות, ולא נועד להסדיר מצבים ארוכי טווח.<sup>48</sup> בהתבסס על סעיף 151(א) לחוק, נקבע בפסק הדין שלא יינתן היתר לשימוש חורג אם יש בו סטייה ניכרת מהיעוד שנקבע בתוכנית ומהסביבה הקרובה.<sup>49</sup>
  - בעניין **אירוס הגלבו** נקבע כי היתר לשימוש חורג יינתן רק במקרים נקודתיים יוצאי דופן הסוטים רק במעט מהתב"ע.<sup>50</sup>

<sup>47</sup>דב כהן "הסבת משרדים למגורים? השמאי עופר מור על סיכויי היוזמה של משרד האוצר" **כלכליסט** (8.7.2020) [www.calcalist.co.il/articles/0,7340,L-3838374,00.html](http://www.calcalist.co.il/articles/0,7340,L-3838374,00.html)

<sup>48</sup>ע"א 1805-00 **מחצבות כנרת (שותפות מוגבלת) נ' משרד התשתיות**, פ"ד נו(2) 63, פס' 9 לפסק דינה של השופטת שטרסברג-כהן (2001).

<sup>49</sup> שם, בפס' 12 לפסק דינה של השופטת שטרסברג-כהן.

<sup>50</sup> ע"מ 10089/07 **אירוס הגלבו** בע"מ נ' **לאה ברוך ואח'**, פס' 55 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה, (נבו 05.04.2011).

## התשתית החוקית

### סמכות הפעולה של העירייה:<sup>51</sup>

#### 1. "השחקנים" – הגורמים האחראים לאישור תכניות דזור:

- א. **היזם** – הגורם השוקי שמעוניין בבניית מבני המגורים כהסבה למשרדים. לרוב היזם יחזיק באחוזי בנייה בקרקע כתוצאה ממכרז שהוציאה העירייה ביחס לקרקע מסוימת.
- ב. **הוועדה המקומית לתכנון ובנייה** – הגורם הראשוני שבוחן את הבקשה לשינוי הייעוד, ונדרשת להגיש המלצותיה תוך 60 ימים לוועדה המחוזית.
- נציין שהרפורמה של כחלון מובילה לכך שדי יהיה באישור הוועדה (המיוחדת) המקומית, אולם **בפועל** – עולה שעודנו דרוש אישורה של הוועדה המקומית.
- ג. **הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה** – הגורם השני שבוחן את תוכנית היזם. ככל שהתוכנית עומדת בתנאי הסף – היא תועבר לבדיקה תכנונית ראשונית. מטרתה לבחון האם הבקשה תואמת לתוכניות המתאר השונות, לאופי הסביבתי של הקרקע, למדיניות הוועדה ועוד.
- ד. **שר הפנים** – לאחר אישור הוועדה המחוזית, מתקיים תהליך בחינה בסמכות שר הפנים של כחודשיים וחצי. במידה ושר הפנים מכריע כי התוכנית זקוקה לאישורו, עליו לעדכן את הוועדה ולהחליט אם התוכנית מאושרת או לא תוך 30 יום מרגע תום כל הדיונים בתוכנית.

#### 2. מושגים נוספים:<sup>52</sup>

- א. **הגדרת וועדה מקומית** – לפי סעיף 13 לחוק תכנון ובנייה רשאי שר הפנים להכריז על אזור מסוים כ- "מרחב תכנון מקומי". יצוין שלפי סעיף 13(ב) לחוק זה, מרחב התכנון המדובר לא יכלול גם שטחים של מועצה מקומית שאיננה המועצה אזורית או העירייה שעבורה ניתנה הסמכות. לפי סעיף 17 לחוק, לכל מרחב תכנוני תהיה ועדה מקומית לתכנון ובנייה.
- ב. **תפקידי הוועדה המקומית** – (1) תפקיד תכנוני – הכנת תכניות מתאר מקומיות ותוכניות מפורטות למרחב בו היא פועלת. לאחר תיקון 43 לחוק, הורחבה סמכותה של הוועדה המקומית ונקבע בסעיף 61א' לחוק כי הוועדה המקומית רשאית להפקיד ולאשר תוכניות שבסמכותה; (2) תפקיד בתחום הרישוי – מתן היתרי בניה, מתן תעודות גמר, פיקוח על הבנייה וכו'; (3) סמכות לגבות היטל השבחה; (4) סמכות להתיר שימוש חורג במקרקעין; (5) סמכות להפקיע מקרקעין; (6) סמכות להטיל צווים מנהליים;
- ג. **תוכנית בניין עיר (תב"ע)** – תכנית בנין עיר מורכבת מתקנון ומתשריט וקובעת כללים על פיהם יש לנהוג. הנורמות שראוי שתכנית בנין עיר תתייחס אליהן הן: אחוזי בניה, גובה הבנייה, ייעוד השטח, תשתיות כבישים, מספר יחידות – צפיפות וקווי בניין. בפס"ד 119/86 – **קני בתים בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה נתניה** נקבע כי תכניות מתאר המוצאות מכוח חוק הן בגדר חיקוקים.
- ד. **תכנית מתאר מקומית** – בתיקון 43 לחוק, הוסף סעיף 61א' לחוק על פיו רשאים להכין תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת ולהגישה לוועדה המקומית כל אחד מהמנויים להלן: משרד ממשלתי, וועדה מקומית, רשות מקומית בתחום מרחבה, בעל הקרקע או מי שיש לו עניין בקרקע.
- ה. **שיקול דעת רשויות התכנון** – לפי סעיף 145(ב) לרשויות יש שיקול לדעת לבחון האם ההיתר או העבודה/ השימוש שבעדם מבוקש ההיתר מתאימים לתכנית ולתקנות אחרות לפי החוק החלות על הקרקע או

<sup>51</sup> שרית דנה ושלום זינגר, **דיני תכנון ובנייה** 373 (2015).

<sup>52</sup> נתן מאיר, **דיני התכנון והבנייה**, תשנ"ח – 1997.

הבניין הנדונים. כך גם לפי פס"ד 3212/93 אלברט בנין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים נקבע כי לסמכות הרשות לסרב לתת היתר, לעכב את נתינתו או להתנותו בתנאים וזאת הגם שהבקשה תואמת את התוכנית המאושרת הקיימת.

### 3. הפרוצדורה הכרוכה בפעילויות הסבה:

באשר להסבת משרדים, מדובר בשינוי קרקע המיועדת למסחר עבור קרקע המיועדת למגורים. לכל קרקע במדינת ישראל מוגדר מראש הייעוד שלה – תיירות, חקלאות, מסחר וכו'. ההגדרה הרלוונטית קשיחה ומצויה בתוכנית בניין עיר (תב"ע). כלומר, אסור לפלוני לעשות שימוש במשרד בקרקע מסחרית לבית מגורים, ללא אישור ומבלי שהשתנה ייעוד הקרקע.

לתהליך שינוי ייעוד קרקע, מספר שלבים:

א. כדי לשנות ייעוד קרקע על היזם לפנות קודם כל לוועדה המקומית לתכנון ובנייה אשר מורכבת מחברי המועצה המקומית ומהנדס הרשות המקומית. ועדה זו אמונה אך ורק על שטחים אשר בתחום שיפוט של הרשות המקומית. אל הוועדה המקומית לתכנון ובנייה יש להגיש תוכנית שעניינה שינוי ייעוד המקרקעין. הוועדה דנה בבקשה ומעבירה את המלצתה בנוגע לבקשה אל הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה.

ב. הוועדה המחוזית תבחן האם התוכנית שהוגשה עומדת בתנאי הסף שנקבעו מראש. היה והתוכנית אכן עומדת בתנאי הסף – היא תועבר לבדיקה תכנונית ראשונית אשר מטרתה לבחון האם הבקשה תואמת לתוכניות המתאר השונות, לאופי הסביבתי של הקרקע, למדיניות הוועדה ועוד.

הבדיקה כוללת בין השאר גם חוות דעת של אנשי מקצוע בתחומים שונים הנוגעים לתכנון ולבנייה. את הבחינה מבצע המתכנן המחוזי. בתום הבדיקה התוכנית תוגש עם ההמלצות של המתכנן לוועדה המחוזית עצמה בכדי לדון בבקשה באופן מושכל, כאשר בתום הדיון תחליט הוועדה אם להמשיך לטפל בבקשה או לדחות אותה. ברוב המכריע של המקרים, ההחלטה להעביר את הבקשה מגיעה עם תיקונים מחייבים בהם חייב מגיש הבקשה לטפל תוך חצי שנה מרגע ההחלטה.

ג. לאחר הגשת התוכנית המתוקנת לוועדה המחוזית, הוועדה מפרסמת את עניין אישור התוכנית באופן פומבי ומעבירה העתק של התוכנית לשר הפנים. תהליך הבחינה של שר הפנים אורך כחודשיים. במידה ושר הפנים מכריע כי התוכנית זקוקה לאישורו, עליו לעדכן את הוועדה ולהחליט אם התוכנית מאושרת או לא תוך 30 יום מרגע תום כל הדיונים בתוכנית, ובכלל זה גם שלב ההתנגדויות אשר מפורט בהמשך. הפרסום הפומבי של התוכנית מאפשר לבעלי עניין להגיש התנגדויות ביחס אליה לוועדה בטווח זמן של 60 יום מרגע הפרסום האחרון. במידה והוגשו התנגדויות מסוג זה, הוועדה תזמן את כל בעלי העניין, כולל המתנגדים ומגיש התוכנית, לדיון בהתנגדויות אשר בסופו תתקבל הכרעה בנושא.

לדיון מסוג זה יש שלושה פתרונות אפשריים: (1) דחיית התוכנית, (2) דחיית ההתנגדויות או (3) קבלת התוכנית בתנאים מחייבים עקב ההתנגדות. לאחר תיקון התוכנית בהתאם לתנאים או לאחר אישורה ללא תנאים, תועבר התוכנית לפרסום פומבי נוסף ובכך מתקבל אישורה הסופי של התוכנית.



ד. במידה והתוכנית נדחתה על ידי הוועדה המחוזית, ניתן להגיש ערעור ליו"ר הוועדה אשר קובע אם יש מקום לערעור. במקרה בו יו"ר הוועדה מחליט כי ניתן לערער, הערעור מוגש לוועד הארצית לתכנון ולבנייה, אשר על החלטתה ניתן לערער רק באמצעות פנייה לבית המשפט העליון.<sup>53</sup>

#### 4. הקלה פרוצדוראלית- הצעתו של שר האוצר לשעבר, משה כחלון בשנת 2016:<sup>54</sup>

במסגרת הפרוצדורה שהוצגה מעלה, הליך תכנוני לשינוי ייעודו של מבנה מסחרי למבנה מגורים אינו נמצא בסמכותה של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, גם אם הוסמכה כוועדה מקומית עצמאית. לפיכך ההליך ארוך ומתמשך ואינו מתאים לדינמיות הנדרשת בהליכים לחידוש המרחב העירוני. על-כן, הצעתו של השר כחלון נועדה להסמיך **ועדות מקומיות עצמאיות** לבצע שינוי ייעוד מתעסוקה למגורים, כאשר המטרה היא הגדלת היצע הדירות.

בפועל, ההצעה לא חוללה שינוי משמעותי שכן, שינוי ייעודו של מבנה משרדים למבנה מגורים מחייב את היזם בתשלום היטל השבחה בסה"כ 50 אחוז עבור העירייה הרלוונטית. כמו-כן, העירייה מפסידה בכך שתשלום ארנונה לבית מגורים נמוך ב-100 אחוז מתשלום ארנונה לעסק מסחרי. על-כן, נראה שבפועל הצעתו של השר כחלון איננה מקלה דיה על הפרוצדורה הנוהגת בוועדות הנוגעות להליך הסבת בנייני משרדים לדירות מגורים.

#### 5. מקורות הסמכות של העירייה לבצע הסבות ייעוד למקרקעין או בניינים:

א. בהתבסס על סעיף 61 לחוק התכנון ובנייה,<sup>55</sup> הוועדה המקומית רשאית לאשר תוכניות/הסבות ייעוד למקרקעין שנמצאים בתחום שיפוטה.

ב. בהתבסס על סעיפים 188-191 לחוק זה, בידי הוועדה המקומית הסמכות להפקיע מקרקעין בתנאים שנקבעו בחוק.<sup>56</sup>

ג. בהתבסס על סעיפים 146-147 לחוק, הוועדה המקומית מטפלת בהתרת שימושים חורגים ומתן הקלות שנקבעו בחוק. כך לדוגמא- עיריית רמת-גן ניסתה באמצעות השימוש ב"אישור לשימוש חורג" לאשר הפיכת חלק ממשרדי הבורסה לדירות למגורים לתקופה של כ-10 שנים.

<sup>53</sup> ש.ם.

<sup>54</sup> החלטה מספר דר/85 של ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור ("קבינט הדיר") מיום 25.07.2016 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 11.08.2016 ומספרה הוא 1826 (דר/85).

<sup>55</sup> סעיף 61 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965.

<sup>56</sup> סעיפים 188-191 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965.

## משפט משווה – מדינות אירופה

במסגרת חלק זה של היוזמה, ביצענו סקירה של מספר ערים ומדינות. הסיבה לכך, היא צבירת ניסיון קודם מיוזמות שנוסו בעולם ובתקווה הסקה מהם ליישום מודל הסבת בנייני המשרדים למגורים, ואף רעיונות נוספים בהמשך. מדובר במדינות וערים אירופאיות ומצפון אמריקה, תוך ניסיון לאתר את הערים הצפופות ביותר בהן הביקוש למגורים גבוה. סקירה לפי מאפיין זה עשוי לתרום לדעתנו ביישום המודלים והמיזמים גם בעיר תל אביב-יפו. זאת יחד עם מחקר גם בערים ומדינות בהן יושמו מיזמים אינן צפופות, אך מתוך ראייה עתידית, לאכלסן ביותר תושבים.

בחלקו השני של הפרק, אנו מתבוננים במודל ההשכרה, כפי שישרת אותנו בפרק ההמלצות, ואופן יישומו במספר מדינות ערים שונות. הכוונה בהפרדה זו, היא להתמקד בתת פרק זה דווקא באופן שבו המדינה או הרשות התערבה במודל ההשכרה, והצלחתו של מודל זה.

### הולנד:

#### 1. דיור בהישג יד- כללי

הולנד מיישמת שנים רבות שיטה להתמודדות עם מחירי הדיור בערים. בהולנד הוקמו אגודות דיור אשר פועלות ללא מטרת רווח לטובת הורדת מחירי הדירות, ותחת רגולציה מדינתית ברורה. מטרתן היא לאפשר דיור הולם לאוכלוסיית היעד העיקרית שלהן- בעלי ההכנסה הנמוכה.<sup>57</sup> אגודות הדיור מחזיקות בכ-75% משוק הדירות להשכרה ברחבי המדינה (פרויקט הדיור הציבורי הגדול באירופה).<sup>58</sup> מחיר השכירות המקסימאלי הנמצא תחת פיקוח מתעדכן משנה לשנה (כ-750 אירו נכון ל-2021),<sup>59</sup> ושווה לפחות ממחצית משכר המינימום.<sup>60</sup> במקרים רבים מחיר השכירות בפועל נמוך ממחיר התקרה,<sup>61</sup> מה שהופך את הדיור הציבורי ההולנדי לפתרון של ממש לבעיית מחירי הדיור.

תפקידן של אגודות הדיור לא תם בהשכרת הדירות. הן אחראיות על ניהול השכונה הן בהיבט אחזקתי והן בהיבטים חברתיים שונים. האגודות מפעילות פרויקטים שונים למעורבות קהילתית של הדיירים בניהול שכונתם, וכן פרויקטים הקשורים לנראות השכונה ולביטחונה. ישנן אגודות שמתמקדות באוכלוסיית יעד מסוימת, כמו: מהגרים, סטודנטים, אזרחים ותיקים או בעלי מוגבלויות, ומתאימות את סביבת המגורים ואת הפעילות החברתית לאופי התושבים.<sup>62</sup>

החוק מגדיר לאגודות הדיור מכסות השכרה, כך שיווצר תמהיל של דיירים ברמות הכנסה שונות:<sup>63</sup>

- 80% מהדירות מושכרות לבעלי הכנסה נמוכה.
- 10% מהדירות מושכרות לבעלי הכנסה בינונית.

Dutch social housing in a nutshell (2016),<sup>57</sup> <https://dkvvg750av2j6.cloudfront.net/m/6c2c81c93f5a9522/original/Brochure-Aedes-Dutch-social-housing-in-a-nutshell-examples-of-social-innovation-for-people-and-communities-2016.pdf>

Frans Schilder & René Scherpenisse, *Policy and practice – affordable housing in the Netherlands, Heft 4/2018*,<sup>58</sup> Informationen zur Raumentwicklung 80, 82.

Emma Brown, *THE 2021 GUIDE TO PRIVATE HOUSING AND SOCIAL HOUSING IN THE NETHERLANDS: WHAT'S THE DIFFERENCE?* DUTCHREVIEW (Jan. 5, 2021), <https://dutchreview.com/expat/housing/renting/private-housing-social-housing-in-the-netherlands/><sup>59</sup>

Emma Brown, *WAGES IN THE NETHERLANDS: THE 2021 GUIDE TO DUTCH SALARIES*, DUTCHREVIEW (Jan. 5, 2021), <https://dutchreview.com/expat/work/wages-netherlands-dutch-salaries/><sup>60</sup>

Schilder & Scherpenisse, לעיל הי"ש 58 בעמ' 82-83.<sup>61</sup>

Dutch social housing in a nutshell, לעיל הי"ש 57, בעמ' 3-4.<sup>62</sup>

Rented housing Government of the Netherlands, <https://www.government.nl/topics/housing/rented-housing><sup>63</sup>

- 10% מהדירות מושכרות ללא פיקוח, במחירי השוק. לרוב לבעלי הכנסה גבוה יותר.

תמהיל זה מאפשר גיוון אנושי ומעלה את האטרקטיביות של השכונה. יתרה מכך, יש בכך כדי למנוע הסתגרות, ואפיון של שכונות מסוימות עם קבוצות מוחלשות.<sup>64</sup> כמו כן, זה מאפשר לאגודות הדיור להשיא רווח מסוים מהפרויקטים שהן מקדמות.

## 2. ביקורת

על אף מאמצי הממשלה, ישנה ביקורת על ניסיונות הממשלה ההולנדית להוריד את מחירי הדיור. ראשית, הזמן שמשק בית נדרש לחכות מרגע הבקשה לדיור בהישג יד, ועד הקבלה עשוי להגיע לחמש שנים בממוצע באזורי ביקוש גבוה (כמו אמסטרדם). שנית, קריטריון הזכאות לדיור בהישג הוא הכנסה למשק בית. רף הזכאות שנקבע לא מאפשר לבעלי הכנסה גבוהה יותר דיור בהישג יד, ומחייב אותם לשכור דירה במחירי שוק שעשויים להיות גבוהים בהרבה מהמחיר שבפיקוח. במקרים רבים משקי בית מרוויחים מעט יותר מרף הזכאות, מה שמחייב אותם לפנות לשוק הפרטי. כתוצאה מכך אחוז ההוצאה של משקי בית אלו על שכר דירה, עלול להיות גבוה מבעלי הכנסה נמוכה שזכאים לדיור מוזל.<sup>65</sup> שלישית, המאמצים עדיין לא הצליחו להתגבר על המחסור בדירות שעומד על כ- 300,000 דירות נכון ל- 2021, וצפוי אף לעלות.<sup>66</sup>

## 3. שינוי יעוד משרדים למגורים

כיוון אחר לפתרון בעיית מחירי הדיור והדרישה העולה לדירות, הוא הסבת משרדים למגורים. הולנד ידועה כבעלת כמות המשרדים הנטושים הגדולה ביבשת, ובעיר רוטרדם אחוז ניכר מהם. יוזמה משותפת של הממשלה ושל עיריית רוטרדם התניעה תהליך להסבת משרדים אלה למגורים. התהליך כלל מספר שלבים מקדמיים:<sup>67</sup>

- מונתה ועדת מומחים מטעם משרד התשתיות בשילוב עם אגודות הדיור. מטרת הוועדה היא לעמוד על הסוגיות השונות שהסבת משרדים למגורים מעלה, ולנסח אסטרטגיה בתחום התכנון והבנייה בנושא.
- הוקם אתר אינטרנט, ופורסמו חוברות הסבר שמפרטות את ההיבטים השונים, התכנוניים והמשפטיים, של תוכניות ההסבה. מטרתו של שלב זה הוא להנגיש לקהל היזמים והקבלנים את כלל המידע הרלוונטי, וכן לבטא את נכונות הממשלה והרשות המקומית לתהליך.
- פורסמו עיקרי הפרוצדורות המחייבות את תהליך ההסבה בצורה נוחה ומונגשת.
- נקבע שכל רשות מקומית תסדיר את מדיניותה בכל הנוגע לשימוש חליפי במשרדים נטושים. כלומר, עליה להגדיר את האזורים הרלוונטיים מבחינתה לעודד הסבה.

להלן עיקרי ההתאמות התכנוניות שנקבעו במסגרת הסבת משרדים למגורים בהולנד:<sup>68</sup>

- בנייני משרדים רבים נבנו תחת חוקי בנייה ישנים, שאינם תואמים את תקנות הבנייה העכשוויות. נעשו התאמות רגולטוריות שלא תחייבנה את הקבלנים לעמוד בדרישות הקיימות, אלא בדרישות שהיו רלוונטיות בזמן הקמת המבנה המקורי. כלומר סטנדרט הבנייה הקיים הוא סטנדרט מינימום. עם זאת, כפי שיתואר בהמשך, ישנן התאמות מחייבות ספציפיות.

<sup>64</sup> Dutch social housing in a nutshell, לעיל ה"ש 57, בעמ' 5.

<sup>65</sup> The state of housing in Europe 2021, pp. 88-89 (2021) <https://www.stateofhousing.eu/#p=1>

<sup>66</sup> שם, בעמ' 20.

<sup>67</sup> Ben Clifford, Jessica Fern, Nicola Livingstone, Patricia Canelas, *Assessing the impacts of extending permitted development rights to office-to-residential change of use in England* (2018), p. 88.

<https://www.rics.org/globalassets/rics-website/media/knowledge/research/research-reports/assessing-the-impacts-of-extending-permitted-development-rights-to-office-to-residential-change-of-use-in-england-rics.pdf>

<sup>68</sup> שם, בעמ' 90.

- ב. על אף ההקלה הוחלט להקפיד על גודל והרכב של דירה בסיסית (עקב חשש לבניית דירות קטנות מדי).  
שטח מינימאלי לדירה הוא 35 מ"ר, והיא כוללת סלון ו/או חדר שינה, מטבח וחדר שירותים ומקלחת.  
ג. מספר התאמות בנייה נדרשות:<sup>69</sup>

- הבטחת דרכי מילוט.
  - עמידה בסטנדרט בטיחות אש: גלאי עשן, ארונות כיבוי אש, קירות מונעי התפשטות שריפות וכו'.
  - גובה אזור מגורים מינימאלי של 2.1 מ', וגובה חדר שירותים מינימאלי של 2 מ'.
  - בידוד קירות תרמי.
  - במקרים רלוונטיים- שימור הערך ההיסטורי של המבנה.
- למרות ההקלה המסוימת ברגולציה, השפעת הרשות המקומית על התהליך נותרה על כנה. עיריית רוטרדם לדוגמה מקיימת קשרים הדוקים עם היוזמים והקבלנים כדי להבטיח תוצאה ראויה. הרשות מוודאת את איכות הבנייה כדי להבטיח את עמידות הבניין לשנים רבות. בנוסף, במסגרת ההסכם עם היוזם, היא שומרת על אינטרס התושבים לאיכות חיים נאותה. בין השאר, תוך הבטחת פיתוח סביבת המגורים והפחתת רעש סביבתי.<sup>70</sup>
- חלק מהפרויקטים הללו מבוצעים בשיתוף עם אגודות דיור, אשר מבטיחות דיור בהישג יד עבור הזכאים לכך. באמסטרדם לדוגמה, הוסב בניין משרדים שלם למעונות סטודנטים במסגרת יוזמה משותפת של אגודת הסטודנטים ואגודת הדיור המקומית. הפרויקט מאפשר לסטודנטים מחייה במחיר סביר ביחס למחירים הגבוהים באזור.<sup>71</sup>

#### 4. סיכום הגישה ההולנדית לשינוי יעוד משרדים למגורים

- התערבות משמעותית של הממשלה ו/או של הרשויות המקומיות בהליכי התכנון והאישור באמצעות רגולציה חכמה.
- הרגולציה מאופיינת בהקלת תנאים מסוימים מחד, ובהקשחת אחרים מאידך.
- שיתוף גופים מקצועיים (חברה אזרחית וגופים פרטיים) בהתוויית העקרונות התכנוניים והרגולטוריים.
- התהליך בחלקו מובל ע"י אגודות דיור שמביאות לפתרון מגורים הוליסטי- מתכנון הבניין ועד ניהול הדיירים ודאגה לרווחתם.
- בחלק מהפרויקטים- השכרה במחיר מפוקח הנותן מענה בעיקר לבעלי הכנסה נמוכה, אך גם לאלו שמרוויחים יותר, כדי להבטיח שונות וגיוון בקהילה.

### אנגליה:

#### 1. דיור בהישג יד- כללי

גם באנגליה פועלות אגודות דיור שמשפקות דיור בהישג יד לזכאים, במודל דומה לזה ההולנדי. בנוסף, רשויות מקומיות מחזיקות אף הן בדירות להשכרה מוזלת, ומשכירות אותן לזכאים. ביחד, אגודות הדיור והרשויות

<sup>69</sup> (2013), p. 5. Transformatie en het Bouwbesluit 2012  
<https://www.rvo.nl/sites/default/files/2013/12/Transformatie%20en%20Bouwbesluit%202012.pdf>  
<sup>70</sup> Clifford, Ferm, Livingstone & Canelas, Assessing the impacts of extending permitted development rights to office-to-residential change of use in England, לעיל הי"ש 67 בעמ' 92.  
<sup>71</sup> Dutch social housing in a nutshell, לעיל הי"ש 57, בעמ' 19.

המקומיות אחראיות ל- 17% מכלל הדירות במדינה.<sup>72</sup> באנגליה המחסור בדירות חמור במיוחד, ועומד על כ- 3.5 מיליון דירות חסרות.<sup>73</sup>

אחד הכלים החקיקתיים לפיתוח סביבתי ולהורדת מחירי הדיור באנגליה, הוא סעיף 106 לחוק תכנון העיר והכפר (1990).<sup>74</sup> הסעיף הוא כלי בידי וועדות התכנון המקומיות, המאפשר להן לדרוש מהיזם להשקיע סכום כסף מסוים עבור העלות הציבורית שפרויקט הבנייה משית על האזור. במילים אחרות, תוספת יחידות דיור משמעותה הכבדה על התשתיות, מערכות החינוך והשטחים הציבוריים. הכסף שמועבר במסגרת הסעיף משמש את הרשות המקומית לפיתוח תשתיות ושירותים אלה על פי צרכיה. התשלום מועבר בשלב קבלת ההיתר, טרם בניית הבניין, והוא תנאי לקבלת ההיתר.<sup>75</sup> הסעיף משמש וועדות מקומיות גם לקידום דיור בהישג יד ביוזמות הבנייה השונות. למעשה דיור בהישג יד במסגרת סעיף 106 מהווה כמחצית מהדירות המוזלות שנבנות כל שנה.<sup>76</sup>

## 2. שינוי יעוד משרדים למגורים

הביקוש הגדל לדירות שהורגש במיוחד בתקופת משבר הקורונה, הביא את הממשלה לבצע צעדים משמעותיים להפחתת הרגולציה על התכנון והבנייה. זאת כדי להאיץ את הבנייה ולהגדיל במהירות את היצע הדירות.<sup>77</sup> הרפורמה הראשונה בוצעה ב-2013. היא עודדה שינוי יעוד של בנייני משרדים למגורים בתהליך אישור מהיר, שצמצם את סמכותן של ועדות התכנון המקומיות. המטרה הייתה להרחיב את היצע הדירות בשוק.<sup>78</sup> בעקבות משבר הקורונה, הממשלה האנגלית קידמה רפורמה נוספת שמאפשרת לא רק הסבה של בנייני משרדים למגורים, אלא גם את הריסתם ובניית בניין מגורים תחתם. כל זאת ללא אישורי התכנון והבנייה ה"מסורתיים", ובהליכי אישור מהיר.<sup>79</sup>

אחת המשמעויות של הרפורמה הרגולטורית האחרונה היא הפיכתו של סעיף 106 ללא רלוונטי. למעשה הועדות נדרשות לאישורים מהירים שלא מאפשרים להן לעסוק בדרישות במסגרת סעיף 106. מאחר שיישום הסעיף לא מחייב, רשויות רבות באנגליה נמנעות מלהשתמש בו. מחקר נרחב שנעשה בנושא מצא שהיעדר השימוש בסמכויות המוקנות בסעיף 106 ע"י וועדות התכנון, מביא להפסד רב של כספי ציבור פוטנציאליים. זאת ועוד, וועדות התכנון מאבדות את היכולת לחייב קבלנים להציע דיור בהישג יד.<sup>80</sup>

## 3. ביקורת

בתגובה לרפורמה שאפשרה שינוי יעוד משרדים למגורים, נערך מחקר ע"י אחד ממכוני המחקר הממלכתיים (RICS).<sup>81</sup> במסגרתו נמצא שדה-הרגולציה באישורי תוכניות הבניה הביאה לפגיעה מסוימת באיכות החיים השכונתית, ולחוסר התאמה של הבניינים המוסבים לתשתיות הקיימות. בנוסף, הצביע המחקר על פגיעה בדיור בר השגה באזורים המיוחדים. הסיבות לפגיעות הללו, לפי המחקר, הן היעדר בקרה של ועדות התכנון, שהביא לאיכות בנייה ירודה, ולתנאי מחייה גרועים. להלן מספר ליקויים מרכזיים בדירות המוסבות:

<sup>72</sup>The state of housing in Europe, לעיל ה"ש 65, עמ' 107.

<sup>73</sup>שם, בעמ' 20.

<sup>74</sup>Town and Country Planning Act 1990, c. 8, § 106.

<sup>75</sup>Jason Omre, *what is section 106?* <https://www.homebuilding.co.uk/advice/section-106>

<sup>76</sup>The state of housing in Europe, לעיל ה"ש 65, עמ' 109.

<sup>77</sup>שם.

<sup>78</sup>& Canelas, Assessing the impacts of extending permitted development rights to office- Clifford, Ferm, Livingstone

to-residential change of use in England, לעיל ה"ש 67, בעמ' 9.

<sup>79</sup>The state of housing in Europe, לעיל ה"ש 65, עמ' 109.

<sup>80</sup>& Canelas, Assessing the impacts of extending permitted development rights to office- Clifford, Ferm, Livingstone

to-residential change of use in England, לעיל ה"ש 67, בעמ' 10.

<sup>81</sup>שם.

- נבנו דירות "סטודיו" קטנות בגודל 15 מ"ר (נמוך ב- 30% מסטנדרט המינימום המקובל).
  - חלק מההסבות כללו שינויים מינימאליים בחלל המשרדים כדי להתאימם למגורים.
  - חלק ממיזמי המגורים ממוקמים בליבו של אזור תעשייה.
  - הרוב המוחלט של הדירות הן דירות בנות חדר אחד, כך שהן מתאימות לנתח שוק מסוים בלבד.
- הרפורמה הנוספת בשנה האחרונה גררה ביקורת רבה של הפדרציה הלאומית לדיוור (NFL), שטענה שבכך מצמצמת המדינה את המלאי הפוטנציאלי של הדיוור המוזל ע"י מזעורו של סעיף 106.82. ביקורת נוספת מגיעה גם מהמוסד המלכותי הבריטי לארכיטקטורה (RIBA), שטוען כי החלטת הממשלה מנוגדת לתוצאות המחקר שנערך מטעמה ותואר לעיל (מטעם RICS). הטענה המרכזית היא שהיעדר הרגולציה מביא לתכנון דירות קטנות, ללא אוורור מספק וללא תשתית ראויה.<sup>83</sup>

#### 4. סיכום הגישה האנגלית לשינוי יעוד משרדים למגורים

- רפורמות המאופיינות בדה-רגולציה של הליכי התכנון והאישור, כדי להגדיל את היצע הדירות במהירות.
- גישה זו זוכה לביקורת רבה הן מסיבות תכנוניות, והן עקב דלדול כוחן של וועדות התכנון מול היזמים לשמור על האינטרס הציבורי.
- אגודות הדיוור מציעות שיכרות במחיר מפוקח (בדומה למודל ההולנדי), אך לא לוקחות חלק משמעותי בפרויקט הסבת המשרדים.

<sup>82</sup> The state of housing in Europe, לעיל ה"ש 65, בעמ' 109.  
<sup>83</sup> Hannah Westwater, *Architects blast Government's 'damaging' plan for new homes*, (Aug. 4, 2020).  
<https://www.bigissue.com/latest/architects-blast-governments-damaging-plan-for-new-homes>

## שוודיה

שוודיה נחשבת לאחת ממדינות הרווחה המובהקות בעולם. היא מתאפיינת בשיעורי מס גבוהים, שירותים ציבוריים מקיפים, איגודים מקצועיים, ושוויון בהכנסות ברמה גבוהה, המגבשים "אמנה חברתית" בין האזרחים למדינה, המגובה בתרבות שוודית לאומית מלוכדת. מנגנון נפוץ בשוודיה בתחום הדיור הוא מנגנון הדיור הציבורי.<sup>84</sup>

### 1. דיור ציבורי

שוודיה בעלת מדיניות דיור ציבורי מפותחת ביותר, בעיקר הודות למדיניות הרווחה המתקדמת הנהוגה בה. בשיאו, הדיור הציבורי בשוודיה הקיף מעט יותר ממחצית הדירות המושכרות וכ-22 אחוז מכלל מלאי הדירות. מתוך כ-1,600,000 דירות להשכרה בשוודיה, כ-860 אלף נמצאות בבעלות חברות הדיור הציבורי, ומושכרות ללא כוונת רווח. 51% מתוך חצי מיליון חברי האגודה מתגוררים בדיור ציבורי, ו-49% הנותרים מתגוררים בבניינים בבעלות פרטית. גובה שכר הדירה אינו נקבע על ידי כוחות השוק, במקום זאת הוא כפוף למשא ומתן בין אגודות דיירים לארגוני הדיור הציבורי.<sup>85</sup>

### 2. השיטה השוודית לדיור מוזל:

שבדיה חדלה מלעשות שימוש של מערכת מדינתית המכוונת לסיפוק דיור בר השגה מאז שנות ה-40 של המאה ה-20. האמצעי העיקרי הנהוג כיום בידי ממשלת שבדיה לאספקת דיור בהישג יד, הוא חברות הדיור העירוניות (MHCs) הפועלות על בסיס עלות ומעניקות סובסידיות רחבות, בייחוד לשוכרי הדירות, וכן קצבאות למשקי הבית מעוטי היכולת. בכך קובעות ה-MHCs סף נמוך של מחירי שכירות בשוק הציבורי, המשפיע גם על המחירים בשוק השכירות הפרטי, כאשר התשלום מתבצע באופן חודשי.<sup>86</sup> **גובה שכר הדירה נקבע במשא ומתן קולקטיבי בין אגודות הדיירים לחברות הדיור הציבורי המקומיות.** לאחר מכן, תוצאותיו מורחבות ומוחלות גם על שוק הדירות הפרטיות. דהיינו, המחיר לא נקבע בהכרח בתצורת שוק "רגילה", של ביקוש והיצע.<sup>87</sup>

### 3. התערבות המדינה:

הרגולציה על שכר הדירה החלה בשוודיה אחרי מלחמת העולם השנייה, השיטה השוודית גורמת לכך שגובה שכר הדירה באזורים אטרקטיביים נמוך משווי השוק שלו.<sup>88</sup> זאת עושה המדינה על-ידי השתתפות במימון מחירי הדירות באמצעות סובסידיה, מתן הקלות מס ומתן מענקים ישירים מהממשלה.<sup>89</sup> "פרויקט המיליון", מיזם ממשלתי שנועד להקים מיליון יחידות דיור מודרניות בעשר שנים, תוך כדי הריסת בניינים ישנים וסיפוק דיור בסטנדרט גבוה ובמחיר נמוך לכל מי שזקוק לו. תוכנית היא השם המקובל לתוכנית דיור ציבורי שאפתנית שהופעלה בשבדיה בין השנים 1965 - 1974 על ידי המפלגה השבטית הסוציאל-דמוקרטית השלטונית כדי לוודא שלכולם יהיה בית ברמה טובה במחיר סביר. במקביל לדירות אלו נהרסו בניינים ישנים, וכך התקבל המספר של כ-650,000 דירות שנוספו למשק.

עבור הבתים המיועדים לקבוצת ההכנסה הנמוכה ביותר, הממשלה תישא ב-66% מהעלויות הראשוניות וזה יוחזר על ידי הלקוחות והתושבים בתקופה של 30 שנה. עבור קטגוריות אחרות כגון סטודנטים, עובדי צווארון

<sup>84</sup> איתן אבניאל שוודיה: כך צומחים במיתון ודאגים לאיכות חיים מעוררת קנאה מגזין שנתית *Markerweek* (29.12.2011).

<sup>85</sup> שלמה סבירבקי, ירון הופמן-דישון "האופציה הציבורית בדיור" נובמבר 2017 עמ' 28-31.

<sup>86</sup> מר סטפן סוונסון, יועץ בכיר, משרד האוצר, שטוקהולם, שבדיה, דוא"ל, 25 בפברואר 2010.

<sup>87</sup> Housing Policy and Social Welfare in Swedish Planning Towards Sustainable Development (1997).

<sup>88</sup> דיוויד סטבר, שטוקהולם "מפתח שוודי" עיתון גלובס 08/11/2007.

<sup>89</sup> רוד ישולה עוזרת מחקר ומידע **מסמך רקע בנושא: דיור ציבורי השוואתי** 12 ספטמבר 2001.

כחול ועולים, הממשלה העניקה סובסידיות ותמריצים לחברות בנייה בכדי להתחיל בבנייה. התוצאה נטו הייתה גידול במלאי הדיור בשוודיה של 650,000 דירות ובתים חדשים, במימון ארנונה, עם עלייה כללית באיכות הדיור.<sup>90</sup>

#### 4. הגנה על השוכרים

בשוודיה, בכדי להגן על השוכרים, קיים חוזה יד ראשונה בין המשכיר לשוכר. באמצעות החוזה המשכיר מקבל זכות לגור בדירה ספציפית למשך זמן ארוך ככל שהוא רוצה, בתנאי שהוא עומד בכללים. לעתים יש תנאים מוקדמים לקבלת חוזה יד ראשונה, כמו גובה הכנסה או הוכחה על תשלום מסים, אך הדרך להשגת חוזה שכזה פתוחה בפני כל תושב שוודי (אם כי באזורים בעלי ביקוש גבוה נאלצים הזכאים להמתין בתור שנים אחדות).<sup>91</sup>

#### 5. הזכות לדיור:

אין זכות ספציפית לדיור במסגרת החוק השבדי. רווחה אישית וכלכלית הינה המטרה הבסיסית של פעילויות ציבוריות והרצון להעניק רמת חיים נאותה לתושבים. באמצעות סיפוק הדיור לכל אחד הזכות לדיור בשבדיה מובטחת באמצעות הזכות לסיוע סוציאלי בחוק השירותים החברתיים. ניתן להעניק סיוע סוציאלי בצורה של הכנסה תמיכה, בין היתר בהוצאות דיור. החוק לשירותים חברתיים שוודית קובע כי העירייה אחראית על שירותי רווחה.<sup>92</sup>

הוזלת מחירי הדיור בשוודיה נתפסת כבעלת חשיבות עליונה ומביאה לידי ביטוי את זכות היסוד לחיים בכבוד ע"י כך שמאפשרת לתושבים לגור בתנאים הולמים. בשוודיה חוק השירותים החברתיים אינו מבחין בין אנשים שיש להם זכות מגורים ואנשים שאין להם. במקום זאת, החוק קובע כי העירייה אחראית לכל מי שמתגורר בה.<sup>93</sup>

<sup>90</sup> Tyresö centrum och Bollmora Archived 2016-03-02 at the Wayback Machine (Swedish)  
<sup>91</sup> דיוויד סטברו "לידיעת רון חולדאי: כך מאפשרת שיטת השכירות בשוודיה גם למעמד הביניים לגור בדירות איכותיות בלב סטוקהולם – למרות הביקוש העצום" גלובס (9.11.2007).  
<sup>92</sup> Chapter 4 Art. 1 and 3 of the Swedish Social Services Act, SFS 2001: 453  
<sup>93</sup> 225 Vistas in Swedish. Residing should not be confused with the right of residence, which is established in Directive 2004/38/EC.



## וינה - אוסטריה

### 1. רקע

המדיניות בווינה כוללת קשת של הטבות אישיות וסובסידיות לדיוור המשפיעות על שוק הדיוור. כמו ערים גדולות רבות, וינה חווה שינויים דמוגרפיים עמוקים - אחד היעדים המוצהרים לבניית דיוור בווינה הוא שילוב ממוקד של אוכלוסיות מגוונות. **בעקבות כך, ובעזרת פרויקטים מסובסדים של דיוור התפתח, מרקם מגורים מגוון בעיר.** הגירה רבה ואוכלוסייה מגוונת חייבו את העיר לבצע התאמות באמצעות צורות חדשות של דיוור רב - ציבורי ואספקת שירותים חברתיים וסוציאליים.<sup>94</sup>

### 2. דיוור חברתי

מדיניות הדיוור החברתי של וינה נבעה מרפורמה שהחלה בשנות העשרים של המאה הקודמת, באמצעותה מיושמים פתרונות אלטרנטיביים של הוזלת המחיה בעיר ולאזן דווקא בהתמקדות במחירי הדירות עצמן.<sup>95</sup> בשנות העשרים של המאה ה-20 העיר חוקקה מדיניות חברתית דמוקרטית, Gemeindebauten – בה נכסי דיוור ציבורי שולבו בתוך המרקם העירוני. זאת, מתוך תפיסה כי הדיוור הוא צורך בסיסי שהממשלה צריכה להיות אחראית לאספקתו והממשל המוניציפלי תפקידו להבטיח מלאי דירות זמינות לתושבי העיר וינה. **מדי שנה כ- 5000 יחידות דיוור ציבוריות מתווספות לשוק הדיוור**, מרביתן נתמכות על ידי מענקים מהעיר המוגבלים על ידי גופי התכנון והרישוי שמטרתם בעיקר למימון שיפוץ במתחמים. **היזמים הפרטיים המשתפים פעולה עם הממשל העירוני נדרשים לשמור מחצית מהדירות החדשות למען תושבים בעלי הכנסה נמוכה, והמחצית הנוותרת מושכרת לתושבים בעלי הכנסה בינונית.**

### 3. דמי השכירות

מנגנון רגולטיבי נוסף נוגע לדמי השכירות. אלו מוסדרים מראש ועומדים על כ-25% מהכנסה של התושב. מעבר לכך, במידה והכנסות הדיירים גדלות עם הזמן, הדיירים אינם נדרשים לעזוב את הדירה. צעד זה תורם לתמהיל חברתי רחב יותר של הדיירים ואף מחייב יזמים פרטיים לספק מחירים סבירים למתפרנסים בעלי הכנסה בינונית כדי להישאר יצרניים. העלאת שכר הדירה המקסימלי המותר נעשית על ידי ממשלת המחוז. שיעור העלייה בשכר הדירה נכון לשנת 2020, עומד על 2.2 אחוזים. בעלי הדירות מחויבים בבקשת אישור מיוחד בכדי להעלות את שכר הדירה מעל סכום זה.

### 4. פיתוח עירוני<sup>96</sup>

תוכנית הפיתוח העירוני של וינה מבוססת על תפיסה של עיר ירוקה ומעודדת יצירת עיר מהירה ו"קומפקטית". "עיר של מרחקים קצרים" המספקת גישה מיידית לתשתיות ציבוריות לכל האזרחים, מצמצמת את התנועה, תומכת בשימוש בשטח ציבורי ומאבטחת שטחים ירוקים יקרי ערך. השטחים הפתוחים שנותרו במרכז העיר או בסמוך אליה מיועדים לפיתוחים עתידיים בתחום הדיוור.

<sup>94</sup> Wolfgang Förster The Vienna Model  
<sup>95</sup> עינת פרייגר "דיוור ציבורי לאוכלוסיות מגוונות- המודל הוינאי" אורבנולוגיה (2018). <https://urbanologia.tau.ac.il/public-housing-in-vienna/>.  
<sup>96</sup> שם.

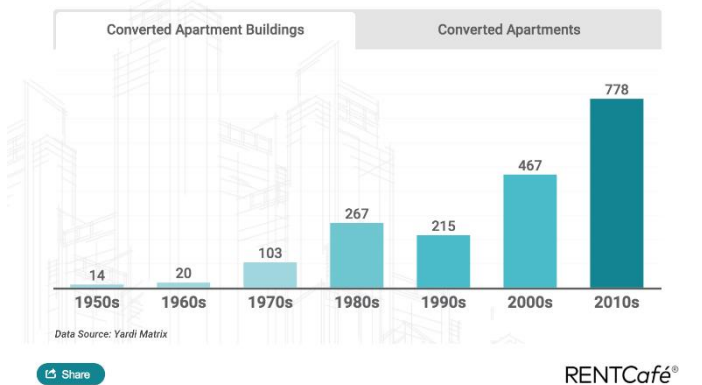
יצירת מקומות ציבוריים בעיר נעשית כדי לעודד מתן שירותים ציבוריים ותרבות פנאי של תושבי העיר. עבודת התכנון נתמכת על ידי ניתוח המרחב והתאמת הבנייה והקמת אותם שירותים לפי מאפייניו. ניתוח המרחב נעשה בהתאם למקום, סביבה, גודל, נגישות והדרישות המשתנות לפי זמן ומקום. אלו נעשים לעיתים גם באמצעות הסבת חללים, כאשר ישנה עדיפות לצרכים על פני דרישות פרטניות (לדוגמה אם עלה צורך במרחב/שירות ציבורי כמו מתנ"ס זה יעמוד במעמד קודם לבקשה להסבת חלל לעסק פרטי).<sup>97</sup>

## משפט משווה – ארצות הברית

### ניו יורק

ניו יורק היא העיר המובילה בארה"ב בהסבת מבנים בשנים האחרונות – למשל, בהסבת מלונות, מפעלים ומבני תעשייה למבני מגורים. רעיונות מהסוג הזה הפכו רלוונטיים ביתר שאת מאז פרוץ מגפת הקורונה, שגררה עמה סגירת נרחבת של בתי עסק, והמשיכה את מגמת ההתייתרות של בתי מלון בשנים האחרונות, מאז עליית כלכלת השיתוף.<sup>98</sup>

### Residential Adaptive Reuse: Evolution by Decade 1950s-2010s



### Top 10 Most Popular Types of Conversions



### Conversion to Residential Use

The cities with the most residential units created in the 2010s from spaces originally intended for other purposes, and the most common type of building converted.

	No. of buildings converted	No. of apartments created	Most common building type
<b>New York</b>	73	<b>18,488</b>	Hotel
<b>Chicago</b>	91	<b>14,167</b>	Hotel
<b>Philadelphia</b>	85	<b>11,266</b>	Factory
<b>Los Angeles</b>	74	<b>10,569</b>	Hotel
<b>St. Louis</b>	62	<b>7,197</b>	Factory
<b>Baltimore</b>	47	<b>6,503</b>	Office
<b>Richmond, Va.</b>	43	<b>5,625</b>	Factory
<b>Cleveland</b>	36	<b>5,356</b>	Office
<b>Kansas City, Mo.</b>	43	<b>5,305</b>	Office
<b>San Francisco</b>	40	<b>4,912</b>	Hotel

Source: RENTCafé • By The New York Times

הנתונים מעלה מצביעים על כמה שינויים רלוונטיים לנוף בארה"ב בכלל ובניו-יורק בפרט: ראשית, בגרף משמאל למעלה, ניכרת מגמה חזקה ומתעצמת של הסבת מבנים בשבעים השנים האחרונות. שנית, הנתונים על סוגי המבנים מצביעים על השינוי במנועי הצמיחה הכלכלית, ובסוגי הפעילויות הכלכליות. ניתן גם לראות שבערים בהן הייתה תעשייה נרחבת (כמו סנט לואיס) עיקר המבנים המוסבים היו מפעלים, ובערים מתוירות

<https://www.nytimes.com/2020/10/01/realestate/converting-factories-into-homes.html>

<https://www.rentcafe.com/blog/apartmentliving/yesterdays-factories-todays-apartments-70-years-of-building-conversions-in-the-u-s>

מאוד (כמו ניו יורק ולוס אנג'לס) עיקר המבנים המוסבים הם בתי מלון. **המסקנה היא, שלאורך השנים השטחים הנדרשים לקיומם של מסחר ותעסוקה בערים, ולא משנה מאיזה סוג, מצטמצמים, ומפנים מקומם למבני מגורים שנועדו לספק מענה הולם לביקוש הגובר למחייה בעיר.** בין אם מקומות תעסוקה נסגרו או הועברו למקומות אחרים, ישנה מגמה ברורה של נהירה לערים הגדולות, ואלו נדרשות להתאים עצמן לכך.

### 1. הסבות מטעם העיר:

בעיר ניו יורק, מיזמי 'אזור-מחדש' (rezoning, חלוקת שימושים מחדש),<sup>99</sup> מתוכננים ומיושמים לפי אזורים שונים בעיר ובהסתמך על אופי ומבנה השכונות הרלוונטיות. משמעות הדבר היא שהתוכניות מבחינות, למשל, בין שכונות למגורים ושכונות לעסקים, ובין שכונות בלב השטח העירוני לשכונות קרובות לנהרות. כן לעניין מבני מגורים, ישנה התמקדות בדיוור בר-השגה.<sup>100</sup>

הפרויקטים נעשים בפיקוח של המחלקה לתכנון העיר (DCP- Department of City Planning). המחלקה אחראית על הפיתוח העירוני ברמת המאקרו, על מחקר בנושאים עירוניים וכפועל יוצא על כתיבת ההצעות לתכניות ושינויים שנראים לה נדרשים. בנוסף, ישנה הוועדה (CPC- City Planning Commission) שעבודתה אופרטיבית יותר – הוועדה כוללת ייצוג של חברים מכלל הרובעים, המנהלים ומפקחים על הצעות ה-DCP, וכן מלווים את המיזמים שיוצאים לפועל.<sup>101</sup>

ה-DCP פרסמו לאורך השנים מחקרים המתייחסים לאזורים שונים בעיר. אלו מובאים לאישור מועצת העיר לטובת יישומים.<sup>102</sup>

### 2. שינוי לדוגמא: גרמנט דיסטריקט – Garment District, Manhattan, New York<sup>103</sup>:

השכונה הייתה מוכרת כאזור המיועד למסחר באופנה במשך למעלה ממאה שנים. בעקבות העלייה במסחר הגלובלי עסקים החלו להצטמצם ולהיסגר. בשנת 1987 העיר ייעדה במסגרת תכנית של 'איזור מחדש' (rezoning) מספר בלוקים לשימור לטובת התעשייה במסגרת תכנית עירונית לשינוי התב"ע שאושרה במועצת העיר. בשנת 2005 נעשו שינויים נוספים – האזור חולק לחלק שנועד לשימור המסחר בתעשיית האופנה, ולחלק שיועד למגורים וכן למספר סוגים של שימושים שהתאפשרו מראש במסגרת שינוי התב"ע. הליך זה נקרא דיוור as-of-right (להלן ייקרא: "AOR") העירייה מתאימה את ייעוד הקרקע לשימוש מסוים או למספר שימושים שונים, ועל כן לא נדרש שינוי ייעוד הקרקע אצל יזמים המעוניינים לבנות פרויקטים. מרבית השטחים לבניה בניו-יורק מוגדרים בשטחים AOR, בין אם הם כך במקור או שיעודם שונה בעקבות תעניות עירוניות. התעצמות המסחר הגלובלי בתעשיית האופנה גרמה לכשלים רבים במערכת – בגלל שהעיר הקצתה מבנים לשימור תעשיית האופנה במקביל להצטמצמות בניו יורק, למבנים רבים לא היה שימוש, או שבעליהם או הסוחרים שעבדו בהם עברו הלכה למעשה על התקנות העירוניות. כך, למשל, לפי ההצעה מ-2005 מבנים ששטחם

<sup>99</sup> את מילון המונחים העירוני ניתן למצוא כאן: <https://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/glossary.page#building>.  
<sup>100</sup> <https://www1.nyc.gov/site/operations/performance/neighborhood-rezoning-commitments-tracker.page#:~:text=The%20East%20Harlem%20Neighborhood%20Study,space%20to%20support%20job%20creation>

<sup>101</sup> המחלקה: <https://www1.nyc.gov/site/planning/about/department.page>

הוועדה: <https://www1.nyc.gov/site/planning/about/commission.page>

<sup>102</sup> כל המחקרים מופיעים כאן, בצירוף עדכונים בנוגע להאם אושרו או לא: <https://www1.nyc.gov/site/planning/plans/borough.page>

<sup>103</sup> <https://www1.nyc.gov/site/planning/plans/garment-center/garment-center.page>

(לפי קומת הקרקע) היה גבוה מ-70 אלף רגל רבוע (כ-6,500 מ"ר) הורשו להיות מוסבים לתעשיית המלונאות, למשרדים או למגורים, רק בתנאי שיוקצה שטח שווה לתעשיית האופנה, או בתנאי שמבנים בגודל שלעיל נשארו ריקים במשך 3 שנים ומעלה. משמעות הדבר היא שהקשיים בתעשייה שגרמו להצטמצמות מתמשכת, הביאו למבנים שנותרו ריקים, ולהפרות של תקנות ייעודי הקרקע.

ההצעה שהוצעה ע"י ה-DCP, ואושרה ע"י המועצה ב-20.12.2018, ביטלה את ייעודי המבנים לשימור. יש לציין כי אותם המבנים היו מיועדים לחדרי תצוגות, חנויות אופנה וייצור, ועסקים רבים שרצו להתקיים באזור, אך לא עמדו בתקנות המצומצמות, גם אם יש להם קשר לתעשייה ומטעמי נוחות השתלם להם (ולתעשיית האופנה בעיר) לעבוד באזור. ההגבלות על מבנים גדולים הוסרו גם כן. ההקלות הרגולטוריות נועדו לאפשר לשכונה להתקיים כאזור מעורב הכולל בתוכו תעשייה, מסחר, מלונאות ומגורים.

### 3. שינוי לדוגמא: East Harlem<sup>104</sup>

השכונה היא חלק מפרויקט של ראש העיר שנקרא Housing New York, שמטרתו לאפשר פיתוח של אזורים בעיר לטובת יצירת קהילות מחתכים סוציו-אקונומיים שונים. המטרה היא לפתח את השכונה, ובמקביל לאפשר לאנשים המתגוררים בשכונה להישאר באמצעות שמירה על דיור בר-השגה (affordable housing), המוגדר בעיר כדיור שעלותו הכולל – שכ"ד, מיסים וכו' – לא עולה על שליש מהכנסות משק הבית).

ההצעה הוגשה בחודש מאי בשנת 2013 ע"י מועצת השכונה (Community Board 11), מועצת השכונות East Harlem and Randall's Island, ועברה שנה של שינויים שכללו פגישות עם תושבי השכונה. התוכנית המוצעת כוללת, בין היתר, את פיתוח המבנים בשדרות יחד קביעת הגבלת גובה למבנים (עד 28 קומות לרוב, למעט אזורים מרכזיים מאוד בהם ההגבלה היא עד 32 קומות), הגבלות על צפיפות המבנים, הכנות לתחנות סאבווי נוספות ולשיפור מערך התחבורה הציבורית ככלל, יצירת מקומות חנייה תת קרקעיים נוספים, הרחבת אזורי המגורים ובתוכם ייעוד קבוע של שטחי מגורים לדיור בר-השגה. ככלל, המטרה הייתה לשמור כמה שיותר על אופי הקהילה, ליעד את השדרות הרחבות למסחר רועש, ואת הרחובות הצרים יותר למגורים.

### 4. פרוצדורה ליזמים פרטיים<sup>105</sup>

מרבית הבניינים הנבנים מותאמים לייעוד הקרקע (AOR) ונדרשים לפרוצדורה מקוצרת. במידה ואדם פרטי מעוניין לבנות תוך שינוי ייעוד הקרקע, עליו לעבור את הפרוצדורה של ה-DCP. ראשית, על היזם ליצור קשר עם מנהלת הרובע הרלוונטי כדי לקיים פגישה מקדימה לטובת מתן מידע ראשוני על הפרויקט. לאחר מכן, עליו להגיש הצהרה לעירייה על הפרויקט (PAS – Pre-Application Statement), כדי לאפשר בחינה אצל המחלקות השונות בעירייה, ולאחר מכן מתקיימת ישיבה עם המחלקות הרלוונטיות בעניין. העירייה מתחייבת לקבוע פגישה עם היזם בתוך 30 יום לאחר הגשת ההצהרה הראשונית. לאחר מכן, אם הרעיון אושר, על היזם להגיש בקשה לפי הטפסים המופיעים באתר העירייה. במסגרתה יש להגיש גם טפסים על השפעות סביבתיות, הכוללות, בין היתר: בחינת השפעות על הקהילה בשכונה מבחינה תרבותית, סוציו-אקונומיות, מבחינת איכות החיים (רעש, זיהום, וכו') ועוד; השפעות על התשתיות, על אזורים ירוקים, על

<sup>104</sup> <https://www1.nyc.gov/site/planning/plans/east-harlem/east-harlem.page> ;  
<sup>105</sup> <https://patch.com/new-york/harlem/east-harlem-rezoning-approved-city-council>  
<https://www1.nyc.gov/site/planning/applicants/applicant-portal/application-process.page>

אתרים היסטוריים ותרבותיים ואתרים לשימור; השפעות סביבתיות המתייחסות למשבר האקלים. במידה והשינוי עתיד להשפיע על העיר ככלל, עליו הפרויקט לעבור בחינה של ה-DCP, של הוועדה, ושל וועדות נוספות. ישנם מספר יתרונות בולטים הגלומים בהליך זה:

- א. כאשר הפנייה הראשונית של היזם מוגשת למנהלת הרובע הרלוונטי, ניתן להבטיח באמצעות הפרויקט יתאים לאופי הקהילה. ההליך הראשוני הזה גם מאפשר ביזור אחריות לטובת יעילות.
- ב. הישיבה החשובה ביותר להכרת הפרויקט מתקיימת יחד עם כל המשרדים הרלוונטיים בעיר, וכך ניתן "לקצר תהליכים" ולמנוע טרטור עבור היזם ופערים בין המחלקות השונות.
- ג. לוח הזמנים, הן עבור העירייה והן עבור היזם, ברור ומאפשר תחושת ביטחון.
- ד. ההליך מונגש לציבור. באתר העירייה ניתן למצוא אזור שלם ובו הסברים ברורים על כל שלב בהליך, בצירוף הטפסים, אנשי הקשר הרלוונטיים, והכתובות למשלוח, הן כתובות דוא"ל והן כתובות פיזיות. ניתן למצוא באתר גם מקורות מידע כלליים ותרשימי זרימה המפרטים את ההליך כולו.

## משפט משווה – מודלים להוזלת דיור באירופה ובארזה"ב

על מנת לפתור את בעיית מחירי הדיור, יש לאמץ פתרונות שונים הנוגעים להיבטים השונים בבעיה. בהתאם, יש ליישם פתרונות ממוקדים בדמי השכירות ובמחירי הדירות, לצד פתרונות בהיצע דירות. כך, מגבילים את עליית המחירים ומאפשרים למשקי בית נוספים להשתתף בשוק.

### הקפאת שכר הדירה - גרמניה (ברלין)

כדי להילחם במחירי הדיור הגבוהים שאילצו רבים לעזוב את העיר, אישר בית הנבחרים של ברלין, חוק שמטרתו להוריד את מחירי הדיור (Mietendeckel, "Rent Cap" או "מכסה לשכירות").<sup>106</sup> החוק נכנס לתוקף בפברואר 2020, ולפיו בדירות שנבנו לפני 2014 (כ-1.5 מיליון דירות), יוקפא שכר הדירה לחמש השנים הבאות.<sup>107</sup> דירות שנבנו אחרי 2014, מבנים המשמשים לעסקים ומבנים תחת שיפוץ פטורים מההגבלה. בנוסף, נקבעו מחירי מקסימום לשכירות - אם דמי השכירות עולים ביותר מ-20% מדמי השכירות הסטנדרטים באזור, על המשכירים להפחיתם או שישלמו קנסות כבדים.

ניתן לראות ירידה במחירי הדירות, משהוכרז על החוק (אוקטובר 2019) ועד השלבים הראשונים של יישומו:<sup>108</sup>

### שנה לרפורמה: ירידות מחירים ברבעים נבחרים בברלין

מחיר ממוצע למ"ר אירו			
ירידה	2020 ינואר-מאי	2019 ינואר-מאי	
-18%	9.8	12	וודינג
0%	13	13	פרנצלואר ברג
-5%	14	14.8	פרידריכסהיין
-8%	12.9	14	קרואצברג
-11%	13.2	14.8	מיטה
-15%	9.3	10.9	נויקלן
-8%	1.10	11	בכל 23 הרובעים בברלין

לצד הנתונים המשמחים, ישנן ביקורות ציבוריות העולות באמצעי התקשורת, נציג כמה מהן:

א. הזנחת הדירות – המגבלה על השכירות יכולה ליצור תמריץ שלילי לשיפוץ דירות, מה שעלול להוביל לדירות שאינן באיכות גבוהה או ברמת תחזוקה הולמת. כך, לצד חוסר היצע, הביקוש לדיור ברמה נאותה ובמחיר סביר יעלה. כלומר, הבעיה לא תיפתר, שכן הפער בין ההיצע לביקוש יביא לעליית מחירים בדירות הטובות.

ב. חוסר כדאיות בהשקעה בדירות לאור הפער הגדול בין מחירי הקנייה למחירי השכירות.<sup>109</sup>

<sup>106</sup> Melissa Eddy, "Berlin Freezes Rents for 5 Years in a Bid to Slow Gentrification", *The New York Times* (Jan. 31, 2020), <https://www.nytimes.com/2020/01/31/world/europe/berlin-gentrification-rent.html>.

<sup>107</sup> הרפורמה הוצגה באוקטובר 2019 ונקבע שהחוק יחול רטרואקטיבית. כלומר, דמי השכירות יישארו כפי שהיו באוקטובר 2019.

<sup>108</sup> אסף אוני, "שנה לרפורמה הברלינאית בשכר הדירה: המחירים מתחילים לרדת", *גלובס* (22.6.2020).

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001333051>.

<sup>109</sup> עדי הגין, "ברלין עורכת ניסוי ענק וייחודי של הגבלת שכר דירה – והתוצאות דרמטיות", *TheMarker* (22.3.2021), <https://www.themarker.com/realestate/premium-MAGAZINE-1.9637359>.

ג. בהנחה שאחת הסיבות למחירים הגבוהים היא מחסור בדירות, ספק אם הגבלת דמי השכירות היא פתרון לכך.

ד. "שוק שחור", חוזים לא חוקיים בהסכמת השוכרים.<sup>110</sup>

לצד הביקורות הציבורית, עלתה **ביקורת משפטית** בנוגע לחוקתיות החוק שהגיעה לפתחו של בית המשפט לחוקה בגרמניה. בית המשפט לחוקה קבע בחודש אפריל 2021, שהחוק אינו חוקתי מאחר שהוא סותר תקנה של הממשלה הפדראלית שכבר מפקחת על השכירות. התקנה הועברה בשנת 2015 ולפיה ניתן להעלות את דמי השכירות עד 10% מעל מחיר השוק המקומי. לפי בית המשפט לחוקה, הממשלה המקומית של ברלין לא יכולה לחוקק חוק שעומד בניגוד לתקנה הממשלתית הפדראלית, לכן חוק הגבלת השכירות בברלין אינו תקף.<sup>111</sup> ארצות הברית – מדינת אורגון<sup>112</sup>

בפברואר 2019, מדינת אורגון העבירה חוק המטיל **מגבלות על העלאת דמי השכירות ופינוי שוכרים**.<sup>113</sup> לפי החוק, לא ניתן להעלות את דמי השכירות בשנה הראשונה ואחריה ניתן להעלות רק ב-7% + מדד המחירים לצרכן בכל שנה. כלומר, אם המדד עומד על 1%, ניתן להעלות את דמי השכירות ב-8% (7% על פי החוק ועוד 1%). יש להודיע לשוכרים 90 יום לפחות לפני יום העלאת המחיר. מבנים בני פחות מ-15 שנה הוחרגו מהחוק, על מנת לתמרץ בנייה חדשה.

בנוסף, רק בשנה הראשונה לשכירות, המשכיר יכול לפנות את השוכרים ללא סיבה. המשמעות היא שהמשכיר המבקש לפנות את השוכרים אינו מחויב לתת להם סיבה הוגנת או מנומקת באשר לפינויים. לאחר השנה הראשונה אין בידיו הכוח לעשות זאת, אלא בארבעה מקרים: לצורך הריסת הבית, שיפוצים, המשכיר או אחד מבני משפחתו מבקש לגור בבית או המשכיר מכר את הבית למישהו אחר שרוצה לגור באותו הבית. במקרים האלה, יש לתת הודעה של לפחות 90 יום לשוכרים ואם המשכיר בעל חמש או יותר יחידות דיור הוא צריך לתת על כך פיצוי בגובה של חודש שכירות. בנוסף, אם השוכרים הפרו את חוזה השכירות שלוש פעמים, המשכיר יכול להחליט לפנות את השוכרים מהיחידה בתום החוזה, אך יש להודיע על כך 90 יום לפני תום החוזה. אולם, גם החקיקה הזו אינה נקייה מבעיות:<sup>114</sup>

- א. ייתכן שאחוז המדד גבוה גם הוא, מה שמביא לעלייה גבוהה במחיר השכירות, גם תחת מגבלות החוק. למשל, אם המדד עומד על 3%, משמע שניתן להעלות את מחיר השכירות בכ-10%.
- ב. החוק לא הוחל על מבנים בני פחות מ-15 שנה, כדי לאפשר למשקיעים לחזור בהם מההשקעה. אבל, אם משקיעים צריכים להעלות את מחיר השכירות ביותר מ-10% כדי להשקיע, אז הבעיה לא תיפתר. זאת משום שבמבנים אלו ובחדשים שיבנו, דמי השכירות עדיין יהיו גבוהים וישפיעו על שאר המשק.

<sup>110</sup> לעיל ה"ש 106.

<sup>111</sup> אסף אונג, "דרמה בגרמניה: בית המשפט העליון פסל את רפורמת השכירות של ברלין", גלובס (15.4.2021). <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001367805>

<sup>112</sup> אורגון הייתה המדינה הראשונה שהעבירה חוק המגביל העלאת דמי שכירות: "Oregon Passes First-in-the-Nation Rent Control Legislation", NATIONAL MULTIFAMILY HOUSING COUNCIL (Feb. 27, 2019). <https://www.nmhc.org/news/blog-posts/oregon-passes-first-in-the-nation-rent-control-legislation>

"Rent Control Laws by State", NATIONAL MULTIFAMILY HOUSING COUNCIL (Sept. 2, 2020). <https://www.nmhc.org/research-insight/analysis-and-guidance/rent-control-laws-by-state>

<sup>113</sup> "Oregon Senate Bill 608: What Landlords Should Know", Rent Portland Homes (14.7.2020); [Senate Bill 608](https://www.youtube.com/watch?v=U3Az76EH7mk) פרטי החוק, ראו <https://www.youtube.com/watch?v=U3Az76EH7mk>; <https://portlandrentalhomes.com/oregon-senate-bill-608-what-landlords-should-know>; לסרטון יוטיוב קצר המסביר את

<sup>114</sup> "Senate Bill 608: The Good, the Bad and the Ugly", Portland Tenants United (Feb. 13, 2020). <https://medium.com/@ptu/senate-bill-608-c87a76a76650>



## בעלות חלקית – "Shared Ownership" - אירלנד

בשנת 1991, החל יישום תוכנית של דיור בר השגה בבעלות חלקית – "The Shared Ownership Scheme", שבוטלה בשנת 2011.<sup>115</sup> במסגרת התוכנית, משקי בית רוכשים חלק מבעלות הדירה, ואת היתרה משלמים בתשלומי שכירות חודשיים במשך 25-30 שנה, כשבמהלכן ניתן לקנות אחוזים נוספים מבעלות הדירה. הבעלות בדירה היא בבעלות הרשות הציבורית ובתום התקופה, חייבים לרכוש את יתר הבעלות מהרשות. בינואר 2021, הציג שר השיכון, השלטון המקומי והמורשת (Minister for Housing, Local Government and Heritage), דראגיה אوبرאיין (Darragh O'Brien), את ה-Affordable Housing Bill 2020.<sup>116</sup> ההצעה כוללת שלוש רפורמות דיור, כש אחת מהן מאמצת את הרפורמה שנעשתה ב-1991. למרות שפרטי ההצעה אינם סופיים, ישנן ביקורות רבות על דרך פעולה זו, נציג את חלקן בהמשך.<sup>117</sup> כיום, רפורמה דומה מיושמת בצפון אירלנד.<sup>118</sup> אנגליה

תוכנית זוהי לרפורמה האירית מ-1991 מיושמת היום באנגליה ומיועדת לאוכלוסיות מרמת הכנסה בינונית ונמוכה שאינם בעלי נכסים.<sup>119</sup> היצע הבתים שמשותפים בתוכנית מתאפשר בעיקר דרך אגודות דיור, בעלי נכסים שהחליטו למכור דרך התוכנית או התנית האישור על תוכניות בנייה חדשות בכך שחלק מהבנייה נדרשת ליישום תוכנית הבעלות החלקית.



במסגרת התוכנית, ניתן לרכוש חלק משווי הנכס, שערכו המינימלי הוא 25% מהשווי וערכו המקסימלי הוא 75% מהשווי. כנגד השקעה זו קמה לבעלים המחזיק (המתגורר בנכס) זכות חכירה ל-99-125 שנה ("leasehold"). לבעלים הסביל (גוף פרטי או ציבורי) יש זכות קניינית של בעלות בנכס ("Freehold") ואחראי על תחזוק הנכס.

<sup>115</sup> [https://www.citizensinformation.ie/en/housing/owning\\_a\\_home/help\\_with\\_buying\\_a\\_home/shared\\_ownership.htm](https://www.citizensinformation.ie/en/housing/owning_a_home/help_with_buying_a_home/shared_ownership.htm); "Shared Ownership Scheme", Citizens Information

<sup>116</sup> Department of Housing, Local Government and Heritage, Affordable Housing Bill 2020  
<sup>117</sup> <https://www.gov.ie/en/press-release/e3e16-minister-obrien-publishes-affordable-housing-bill-2020>  
 Pat Leahy, "Government ignored repeated warnings that €75m housing scheme would increase prices", THE IRISH TIMES (7.1.2021) <https://www.irishtimes.com/news/politics/government-ignored-repeated-warnings-that-75m-housing-scheme-would-increase-prices-1.4451837>

<sup>118</sup> ראו למשל את האתר <https://www.co-ownership.org>. בו ניתן הסבר על התוכנית, בתים שמשותפים בתוכנית ועזרים נוספים.

<sup>119</sup> Hannah Cromarty, "Shared ownership (England): the fourth tenure?" House of Commons Library, Briefing Paper Number 08828 (Feb. 24, 2020)

For example:

Property value at Initial Sale	£200,000
Equity share purchased at Initial Sale	30%
Payment to provider at Initial Sale	£60,000 (£200,000 x 30%)
Equity share retained by provider	70%
Value of share retained by provider	£140,000 (£200,000 x 70%)
Max annual rent	£4,200 (£140,000 x 3%)
Max rental payment	£350 pcm /£81 per week

בין הבעלים המחזיק לבעלים הסביל נכרת חוזה שמסדיר את היחסים ביניהם.<sup>120</sup> על היתרה הבעלים מחזיק משלם דמי שכירות בגובה 3% מהיתרה לבעלים הסביל, ראו דוגמא:

בספטמבר 2020, הציגה הממשלה מודל חדש לתוכנית, במסגרתו ניתן יהיה לרכוש מינימום של 10% (ולא 25%) מבעלות על הבית.<sup>121</sup> כאמור, השכירות היא לתקופה ארוכה ובמסגרתה ניתן לרכוש באופן הדרגתי חלקים נוספים בבעלות, בקפיצות של 10% או יותר. המודל החדש יאפשר לקנות בהדרגה גם אחוזים בודדים, מה שיקל על הרוכשים לאור עליית המחירים בשוק.

במהלך תקופת השכירות ובהתאם לחוזה, ניתן יהיה לשפץ את הנכס. המודל החדש מציע תקופה של עשר שנים, בה הבעלים המחזיק יוכל לבצע שינויים ושיפוצים לנכס, כשהבעלים הסביל יכסה את ההוצאות, בכפוף למגבלות. בנוסף, אם הבעלים המחזיק לא בעל 100% מהבעלות על הנכס, הוא לא יכול להשכיר לתקופה קצרה את הנכס ("סאבלט"), אולם ניתן יהיה להשכיר חדרים בנכס לדיירים נוספים בהתאם לחוזה בין הבעלים המחזיק לבעלים הסביל.<sup>122</sup>

כאשר הבעלים המחזיק, שבבעלותו פחות מ-100% בנכס, רוצה למכור את חלקו, לבעלים הסביל יש זכות ראשונים לאור זכויותיו בנכס, הוא יכול לקנות את החלק של הבעלים המחזיק או להציע בעלים אחרים. רק לאחר תקופה מוגדרת, אם לא נמצא בעלים אחרים והבעלים הסביל לא קונה את החלק של הבעלים המחזיק, הבעלים המחזיק יכול למכור את חלקו. במקרה כזה יש שתי אפשרויות: הנכס יכול להימכר כחלק מהתוכנית, כך שהקונה קונה את החלק בבעלות של הבעלים המחזיק שמבקש למכור, או שהקונה קונה את שני חלקי הבעלות, כך שהנכס אינו חלק מהתוכנית.<sup>123</sup>

לפי מחקר שערך משרד השיכון, הקהילות והשלטון המקומי (The Ministry of Housing, Communities and Local Government) על התוכנית בשנת 2018/2019, נמצא כי קבוצת הרוכשים הגדולה ביותר היא בגילאים 30-39, כשחצי מהרוכשים רווקים/רווקות וכ-13% מהם משפחות עם ילדים. הנתון המעניין הוא שמחירי הבתים שמתפתחים בתוכנית קרובים לממוצע המחירים של הבתים שלא משתפתפים בתוכנית ולמרות זאת, בממוצע, שוכרים קונים כ-40% מהבעלות (נתון זה נשאר קבוע משנת 2010 על אף העלייה במחירי הבתים לאורך השנים). אולם, רק מעטים מצליחים לקנות בחלקים את כל הבעלות.<sup>124</sup>

החסרונות המרכזיים של התוכנית:<sup>125</sup>

<sup>120</sup> להרחבה ראו מרכז הגר, "מודלים של בעלות חלקית: מסמך רקע לגיבוש מדיניות ממשלתית בתחום דיור בהישג יד", עמ' 19-23.

<sup>121</sup> לעיל ה"ש 116, עמ' 4-5.

<sup>122</sup> שם, עמ' 12-13.

<sup>123</sup> שם, עמ' 14.

<sup>124</sup> שם, עמ' 8, 27-28.

<sup>125</sup> שם, עמ' 5, 25-32.

- א. סרבול ואי-הבנה – מחקר שנעשה הראה ש-60% מהאנשים לא מבינים מהן היתרונות של התוכנית. ניתן לפתור את הקושי הזה באמצעות ימי הסברה או אתר אינטרנט שמפרט את התוכנית.
- ב. אין הגנה מפינוי – הבעלים המחזיק במעמד של שוכר, כך שניתן לפנותו אם הוא לא עומד בתשלומים, חורג מחוזה השכירות ועוד. במקרה כזה, הוא לא זכאי לפיצוי על החלק שבבעלותו.<sup>126</sup>
- ג. אי-היכולת להשכיר את הנכס, אלא בבעלות של 100%.
- ד. המחקר שנעשה הראה שרוב הבעלים המחזיקים מתקשים לקנות עוד חלקים מהבעלות, כשרק מעטים מגיעים לבעלות של 100%. זאת לאור העלייה במחירי הדיור והעלויות המצטברות שהוא נדרש לשלם על הנכס (דמי שכירות, תשלומי משכנתא על החלק שנרכש, ארנונה, עלויות תיקונים ותחזוקה של הנכס ועוד). ייתכן שהמודל החדש שמציע קניית חלקים באחוזים בודדים (ולא בקפיצות של 10%) יפתור, באופן חלקי, את הקושי הזה. הבעלים המחזיק יוכל להתקדם בקניית החלק הנותר, אמנם באיטיות.
- ה. האם התוכנית תפתור את בעיית ביקוש-יתר וחוסר-היצע? התוכנית לא חלה על כל הבתים במדינה או בעיר בה היא מיושמת. כלומר, יש אזורים בהם הביקוש לבתים כחלק מהתוכנית גבוה ואילו בחלק לא. כך שיתכן אזור בו הביקוש לבתים שמשותפים בתוכנית גבוהה, אך אין מספיק היצע כדי לעמוד בביקוש. כתוצאה מכך, מחירי הבתים יעלו מה שיקשה על קנייתם, גם כחלק מהתוכנית.
- ו. מכירת חלק מהבעלות בנכס הופכת למשימה לא פשוטה, לאור זכות הראשונים שמוענקת לבעל יתרת הבעלות (למשל חסמים בירוקרטים של סוכנויות דיור) והקושי למצוא שוכר שיקנה את החלק בדיוק או את שניהם.
- כיום, "Shared ownership" מיושמת גם בוילס, סקוטלנד וכאמור בצפון אירלנד, עם שינויים מינוריים בין המדינות.<sup>127</sup>

## מסקנות

בפרק זה סקרנו שני מודלים: פיקוח על שכר הדירה ובעלות חלקית. באשר לפיקוח על שכר הדירה, ראינו שתי תוכניות המיישמות באופן שונה את המודל. שתי התוכניות הניבו תוצאות טובות, הצליחו להוריד את מחירי הדיור ולספק הגנה לשוכרים. בחירה בתוכנית שהוצגה בברלין או בתוכנית במדינת אורגון היא בחירת מדיניות. בהחלטה כזו יש למצוא איזון בין שיקולים שונים, למשל: תמריץ להשקעה, מצב שוק הדיור, אופי האוכלוסייה, הצורך בהגנת שוכרים מפני פינוי, האפשרות לפקח על חוזי השכירות וכו'.

מודל הבעלות החלקית מעניק אפשרות למשקי בית שונים להשתתף בשוק קניית הדירות ולקנות, בהדרגה, בעלות בנכס. על אף יתרון זה, הצגנו חסרונות משמעותיים ובעיות שהמודל יוצר - התוכנית מסורבלת להבנה, אי-הגנה לשוכרים בפני פינוי, אי-יכולת להשכיר באופן זמני את הנכס ("סאבלטי") אלא בבעלות של 100% והחסרון המרכזי הוא שרוב משקי הבית המשתתפים בתוכנית לא מצליחים לקנות בסופו של דבר בעלות של 100% בנכס. כך, למעשה המודל מפספס את מטרתו.

<sup>126</sup> שם, עמ' 12-13.

<sup>127</sup> שם, עמ' 15.

המסקנה העולה היא שמודל הבעלות החלקית אינו יכול להיות פתרון לבדו, אלא בשילוב עם תוכניות אחרות שמשלמות אותו ופותרות את בעיותיו. למשל, באנגליה הממשלה מיישמת תוכנית של בניית בתים חדשים שישתתפו בתוכנית הבעלות החלקית, כניסיון להתמודד עם בעיית חוסר ההיצע.

## המלצות

במסגרת המחקר והפקת המשמעויות ממנו, ראינו לנכון להתמקד בשני היבטים של חידושים עירוניים בתחום הסבות בנייני המשרדים למגורים. ההיבט האחד הוא שאלת התמריצים לקידום הפרויקטים. מהסקירה המשווה, סקירת היוזמות שנוסו בארץ (וגם מקיזים מפגשים עם נציגי עיריית תל אביב), נוכחנו לגלות שקידום פרויקטים מהסוג אותו אנו מעוניינים לקדם כרוכים במשמעויות תקציביות לכל הצדדים ביוזמה. על כן, ניסחנו מספר המלצות שבתקווה ישפרו את הכדאיות הכלכלית לצדדים, ע"י תמרוץ כספי או צמצום בעלויות עסקה וחוסר אינפורמציה.

המלצה נוספת תעסוק במודל ההשכרה. זאת מתוך נקודת מוצא שהסבת הבניינים למשרדים, כדי שתהא כדאית לכל גורם שיזום הסבה שכזו (בין אם יזם פרטי, פרויקט בהובלת עיריית תל אביב-יפו או מודל PPP) יניב תשואות גבוהות. זאת, תוך התחשבות באופי הדיור בתל אביב, כפי שהוצג בפרק הראשון, אחוז נכבד מהתושבים גר במודל שכירות כזה או אחר. אך כדי להעלות את הכדאיות של שוכרים להיכנס דווקא למיזמים אלו, יש צורך בשיפור תנאי השכירות ויצירת יציבות עבור הדיירים העתידיים. על כן, במסגרת ההמלצה השנייה נציג מספר קריטריונים ושיקולים שראוי לדעתנו לשקול בעיצוב מודל השכירות של אותם פרויקטים.

## המלצה א – יישום הסבת מבני משרדים למגורים

### דרכים ליצירת תמריצים להסבת משרדים למגורים

#### 1. ביצוע הסבה ע"י העירייה

במצב הנוכחי, הסבת מבנה משרדים למבנה מגורים אינה משתלמת כלכלית לעירייה, שכן עבור מבנה מגורים, העירייה גובה תשלום ארנונה הנמוך ב-50 אחוז מזה הנגבה עבור מבנה משרדים. על-כן, בכדי לייצר תמריץ כלכלי לעירייה, נציע לבצע את הליך הסבת המשרדים ע"י חברה בבעלות העירייה, דוגמת חברת "עזרה וביצרון", ושלזו תקבל בתמורה אחוזים במבנה המשרדים שיוסב. כך, העירייה (באמצעות חברת הבת) תרוויח כספים מהשכרת/מכירת הדירות וכן תגדיל משמעותית את כמות הדירות בהישג יד. להערכתנו, פתרון זה עשוי לתמרץ את העירייה לפעול לאמץ את פתרון הסבת מבני משרדים למבני מגורים, ובהמשך גם להשתלב בניהול הפרויקט.

#### 2. היטלים

עקב המשמעויות הסביבתיות והציבוריות של הסבת מבנה משרדים למגורים, נמליץ לשקול מתן הנחה או פטור מהיטלי ההשבחה הצפויים, ולהמירם לכדי תשלומים לשיפור הקהילה – כמו שיפור התשתיות במבנה המוסב או בסביבתו, או לטובת שיפור השירותים הניתנים על ידי העירייה לתושבים באזור. זאת בדומה למטרות היטל הפיתוח, אך להבדיל מזה, הכסף ייועד לקהילה הקרובה למבנה.

מטרת ההצעה כפולה: הנחות או פטורים יתמרוצו יזמים לפתח אזורים דרושי-פיתוח בעיר, והכסף שעתיד להיות מושקע בקהילה יאפשר לתושבים לראות את היתרון במיזמים באופן ברור ובמהירות יחסית.

את הכספים שיצטברו מהמרת התשלומים ניתן יהיה לתעל בשתי דרכים: אפשרות ראשונה היא להסב אותם באופן אד-הוקי, קרי, להתאים בין מיזם פלוני המבקש אישור לבין פרויקט אלמוני הנדרש בקהילה. האפשרות השנייה היא להזרים את הכספים שיצטברו לקרן ייעודית, תוך הפרדה בין הכספים לפי שכונות, ולהשתמש בקופה לפרויקטים הרצויים.

## התאמות בירוקרטיות

### 1. עצמאות הוועדה המקומית-

בכדי לייצר הליך דינמי להסבת מבני משרדים, תוך ניסיון להימנע מקיום הליך ארוך ומתיש עבור היזמים, נציע לבסס את הוועדה המקומית לתכנון ובנייה כגורם עצמאי שבסמכותו לאשר שינויי תב"ע לצורך הסבת בנייני משרדים למגורים. להערכתנו, הנגשת ההליך ליזמים על ידי פישוטו תחזק את המוטיבציה של שחקני השוק (היזמים) לפעול על מנת להסב בנייני משרדים לבנייני מגורים. יצוין כי פתרון זהה לכך הציע שר האוצר לשעבר משה כחלון בשנת 2016. נדגיש שפתרון זה לבדו איננו מספיק כדי הובלת השינוי במפת התמריצים של העירייה והיזם. עליו להיות מיושם לצד פתרונות נוספים "המטפלים" בתמריצים השליליים להסבה, הנוגעים לאחוזי היטל ההשבחה ו/או גובה דמי הארנונה.

### 2. מיפוי פרויקטים-

נציע שוועדת התכנון המקומית ביחד עם גורמי עירייה רלוונטיים תמפה את הבניינים והאזורים הפוטנציאליים ברחבי העיר, שמיועדים לתהליך הסבה למגורים. תהליך מיפוי מקדמי יאפשר לעירייה להבין פוטנציאל ההסבה בעיר. כמו כן, תהליך זה יאפשר לעירייה לווסת את כמות המבנים המוסבים ופיזורם, באופן שייקח בחשבון שיקולים של השפעות סביבתיות, השפעה על הכנסות עירייה ועומס על השירותים הציבוריים. כך תוכל העירייה להצביע על יעד שיגשים את תכלית הרחבת היצע הדיור (והדיור המוזל בפרט) מחד, וישפיע באופן מינימלי על הכנסות העירייה.

### 3. הנגשת המידע-

נציע לעירייה להקים אתר אינטרנט שישקף ליזמים את התהליך התכנוני והפרוצדורלי הכרוך בהסבת מבני משרדים למגורים. מטרת האתר היא להנגיש את המידע ולהביע את נכונות העירייה לתהליך. תכולת האתר:

- דרישות תכנוניות וסטנדרטים של בנייה במיזמי ההסבה.
- פירוט ההליך הבירוקרטי, והממשקים הרלוונטיים בעירייה.
- הפנייה לפרויקטים קיימים ולפרויקטים בתהליך.
- ממשק להגשת טפסים ובקשות להיתרים.

## סטנדרט בנייה

### 1. הקמת וועדת מומחים-

על מנת להפוך את התהליך למקצועי ויישומי, נציע להקים וועדה המורכבת מנציגי וועדת התכנון, נציגי השכונות, ומומחים נוספים מתחום הבנייה והדיור (בדומה לפתרון ההולנדי). הוועדה תנסח סטנדרט בנייה להסבה, שיחייב את היזמים. מסקנותיה תאוגדנה לקובץ נגיש לטובת יזמים שיבקשו לקחת חלק בפרויקט הסבה.

לוועדת המומחים שלוש מטרות על:

- a. מיפוי הפערים הבטיחותיים האופייניים בבנייני משרדים, הנדרשים להשלמה בתהליך ההסבה למגורים (לדוגמה, מערכות כיבוי אש ומרחבים מוגנים).
- b. ניסוח הקלות תכנוניות שתהפוכנה את המיזם לכלכלי יותר עבור היזם.
- c. קביעת סטנדרט מחייה בסיסי החייב ביישום בכל מיזם הסבה (לדוגמה, גודל דירה מינימלי, תקן חניות וכו').

## המלצה ב - מודל השכירות

בפרקי המשפט המשווה, הצגנו מודלים שונים המיושמים ברחבי העולם, מהם עולה החשיבות בוודאות ויציבות לשוכרים, למשכירים ולמשקיעים. על כך מתבסס מודל השכירות שברצוננו להציע.

### קריטריונים לזכאות

אנו מציעים לקבוע שתי דרישות, בהתאם למודל השוודי והאנגלי, באמצעותן ניתן למקד את הסיוע לאוכלוסיות הזקוקות לכך, ולאפשר למשקי בית שונים להשיג דיור בעיר :

א. קריטריון המבוסס על הכנסה שנתית של משק הבית. קביעה זו נתונה לשיקול דעת העירייה בהתבסס על הנתונים על האוכלוסייה בעיר. למשל, ניתן יהיה לקבוע שאחוז מסוים מהדירות יוקצה לבעלי הכנסה נמוכה והאחר לבעלי הכנסה בינונית, בהתאם למודל ההולנדי.

האדם אינו בעל נכסים קודמים ("First Time Buyer"). התבססות על קריטריונים אובייקטיביים תורמת לוודאות המודל ומאפשר לאוכלוסייה המיועדת להבין אותו בקלות.

**אופי חוזה מומלץ** – כדי להשיג יציבות אנו ממליצים לקבוע חוזה שכירות לעשר שנים. את תנאיו יקבעו השוכר והמשכיר בהתאם לרצונם, מלבד למספר קריטריונים קבועים :

#### 1. דמי שכירות

אנו ממליצים לקבוע מגבלה על העלאת דמי השכירות באמצעות קביעת דמי שכירות מקסימליים, אשר מעבר להם לא ניתן יהיה לקבוע בחוזה.

#### 2. פינוי שוכרים

לא ניתן יהיה לפנות שוכרים "ללא סיבה". כלומר, פינוי שוכרים יקרה באחד מהמקרים הבאים, תוך מתן הודעה על הפינוי 90 יום לפני יום הפינוי :

א. הפרת תנאי החוזה שלוש פעמים.

ב. לצורך הריסת הבית.

#### 3. שיפוצים ותחזוקת הנכס

על מנת להבטיח דיור ברמת חיים נאותה, אנו ממליצים לחייב את הצדדים לקבוע בחוזה תנאים על פיהם יבוצע שיפוץ בדירה. למשל, מי נושא בעלויות השיפוץ, מה מותר לשנות בדירה וכו'. כלומר, אין חובה לשפץ אך ניתן יהיה להכניס שינויים לדירה במהלך תקופת השכירות, בהתאם לתנאי החוזה.

#### 4. שכירות קצרת טווח ("סאבלט")

בהתאם לאופי השכירות בעיר, אנו ממליצים לקבוע שבתנאי החוזה ניתן יהיה להשכיר לתקופה קצרה את הדירה, כשמשך התקופה נתון לשיקול דעת העירייה.

**מסמך זה נכתב ע"י:** אור שלהבת (ראש צוות), נטע שמאי, יובל טוכמן, נועה בירן, שני צור, אמיר בכר וירדן גרינברג ;

**נבדק על ידי:** אייר יריב (מנהלת סניף תל אביב), נועית גלברמן (צוות מחקר) ;

**אושר לפרסום:** מטר בן ישי, מנכ"ל עמותת "עומק- מרכז לעיצוב מדיניות וחקיקה".