

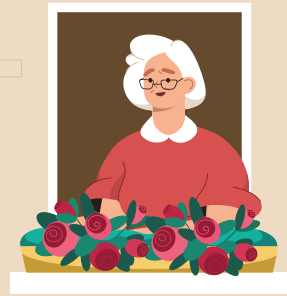
יסודות

(למדיניות ציבורית ולציונות מעשית (ע"ר))

לא פרטי, לא ממשלתי

האם דיור קואופרטיבי יכול להוות יסוד
למדיניות אפקטיבית בתחום הדיור?

עו"ד יפעת סולל



מקובל להתייחס למשבר הדיור בישראל כאל בעיה של היצע בלתי מספיק. בחינה מעמיקה של הנושא מצביעה על גורמים משמעותיים נוספים, בעיקר הקומודיפיקציה של הדיור (הפיכת הדיור מזכות למוצר), הפיננסיאליזציה שלו (הפיכת הדיור למכשיר כלכלי) והיעדר אפשרות לשכירות ארוכת טווח, בלתי מוגבלת בזמן.

בשונה מהמקובל בעולם, שוק הדיור בישראל מאופיין בשני סוגים של דיכוטומיות: הבעלות על דירות מגורים - פרטית או ציבורית, והזיקה - רכישה או שכירות לתקופה קצובה. דיכוטומיות אלה יוצרות מצב, שבישראל אין לאדם אפשרות לדעת כי מקום מגוריו שמור לו, ככלל, ובתנאים שהם בהישג ידו, אלא אם מדובר בדירה שהיא בבעלותו. כתוצאה מכך רואים תושבי ישראל ברכישת דירה את הדרך היחידה שמבטיחה ודאות ויציבות בדיור.

נייר זה מנתח את הגורמים למשבר הדיור ולאחר מכן מתמקד בצלע השלישית, החסרה בשוק הדיור בישראל - דיור בשכירות ללא מגבלת זמן, בשליטת הדיירים ובניהולם - ובאפשרות להוסיפה באמצעות מיזמי דיור קואופרטיבי.

הדיור הקואופרטיבי, כלומר, דיור שאינו בבעלות פרטית לשם מקסום רווחים אך גם אינו מסובסד על ידי המדינה, הוא מודל נפוץ בעולם. בהיותו בבעלות הדיירים ובניהולם מאפשר הדיור הקואופרטיבי ודאות ויציבות בדיור ללא מגבלת זמן, בהתאם לסעיף 11 ביעדים לפיתוח בר-קיימא של האו"ם (SDG). במסמך הנוכחי מוצגת בחינת היתכנות של הקמת דיור קואופרטיבי בישראל, תוך התייחסות לשלוש סוגיות: בעלות, מודל כלכלי ומימון ראשוני.

מסקנתנו היא שקיימת היתכנות והצדקה לדיור קואופרטיבי כרכיב בשוק הדיור בישראל. דיור קואופרטיבי יוסיף אלטרנטיבה ראויה לשכירות בלתי מוגבלת בזמן, ישפיע על רמת המחירים, ירחיב את הנגישות לדיור לרוב חלקי האוכלוסייה ויבטיח לתושבי ישראל את האפשרות לדיור יציב, בטוח ונגיש, לא כמשימה כלכלית משעבדת, אלא כזכות יסוד בת-השגה.

עו"ד יפעת סולל, עורכת דין וחוקרת המתמחה בזכויות חברתיות ופוליטיות, עוסקת בפרקטיקה ובמחקר של קואופרטיבים בארץ ובעולם. הגישה עבודת דוקטורט בפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה בהנחיית פרופ' גד ברזילי, שכותרתה: Cooperatives and Democracy - Can the distinct legal and organizational ;cooperative models withstand homogenization presumption חברה בקבוצת המחקר של הברית הבינלאומית של התנועה הקואופרטיבית (ICA) ובוועדה המשפטית של התנועה; עומדת בראש ברית הקואופרטיבים לצדק חברתי, כלכלי וסביבתי; ממייסדי אופק – אגודת פיקדון ואשראי – וחברת הוועד המנהל; סמנכ"לית ויועצת משפטית של עמותת חדו"ש – לחופש דת ושוויון; יועצת משפטית של העמותה לדמוקרטיה מתקדמת; כותבת טור קבוע ב"שיחה מקומית".

תודות לכל אנשי המקצוע שהקדישו מזמנם ותרמו למסמך זה (לפי סדר הא"ב): אורי אופיר, מנכ"ל ברית הקואופרטיבים לצדק חברתי, כלכלי וסביבתי; אורי אטינגר, מנהלת תחום קידום מדיניות, מרכז הגר למחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי, אוניברסיטת תל אביב; אלה ובר, רכזת תכנון בכירה, היחידה לתכנון אסטרטגי, עיריית תל אביב יפו; אלעד הראל, מעגל הקבוצות; דויד קורץ, יו"ר אד"ם – האגודה לדיור משותף; ד"ר ירון הופמן דישון, מרכז אדוה; פרופ' ישי בלנק, דיקן הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב; אדר' ליאת איזקוב בן-שטרית, Viaplan; עו"ד מירב ניב, המחלקה המשפטית, התנועה הקיבוצית; נעמי אנג'ל, אדריכלית, מתכננת מחוז תל אביב לשעבר; עו"ד רות לירז שפירא, ממונה תחום רגולציה, ייעוץ ושפיטה, האגף לאיגוד שיתופי, משרד הכלכלה; עו"ד שלומית שיחור רייכמן, לשעבר רשמת האגודות השיתופיות

הנחיה: שלומית ארבל

עורך ראשי: עמית בן-צור

עריכה: דפנה לב

עיצוב: עדי רמות

עוד על מכון יסודות: www.yfpp.org.il

תוכן העניינים



עמוד

8	תקציר
13	פרק 1: מה הבעיה?
13	1.1 מבוא
15	1.2 עליית מחירי הדיור בישראל
17	1.3 משבר הדיור בראייה גלובלית
19	1.4 הדיכטומיות בשוק הדיור בישראל
19	דיכטומיית הבעלות
21	דיכטומיית הזיקה
22	1.5 הפיננסאליזציה והקומודיפיקציה של שוק הדיור
24	1.6 היעדר פתרונות דיור מותאמים לאוכלוסייה המזדקנת
26	1.7 מה עשו ממשלות ישראל עד כה?
27	תוכניות משרד השיכון להפחתת מחירי הדירות
29	מדיניות בתחום השכירות
31	הכרה בצורך בבנייה לשם השכרה
33	התחדשות עירונית
36	פרק 2: מה רוצים להשיג?
37	פרק 3 מה אפשר לעשות?
37	א. מהו דיור קואופרטיבי ומה עושים בעולם?
37	3.1 פתרונות קואופרטיביים לדיור
38	דיור קואופרטיבי
40	רגולציה לקידום דיור קואופרטיבי
41	דוגמאות לדיור קואופרטיבי בעולם
45	3.2 למי מיועד דיור קואופרטיבי?
46	דיור קואופרטיבי פתוח לכל

עמוד

46	..... דיור משותף על בסיס מאפיינים ייחודיים של דיירים
48	..... קהילות מאורגנות
49	..... ב. מה אפשר לעשות בישראל בתחום הדיור הקואופרטיבי?
49	..... 3.3 מטרות המדיניות
51	..... 3.4 הקריטריונים לבחינת החלופות
52	..... 3.5 אופי הבעלות
52	..... בעלות הקואופרטיב
53	..... בעלות ציבורית וניהול קואופרטיבי
54	..... בעלות פרטית על דירות המגורים
54	..... בעלות של קרן קרקע קהילתית
55	..... סוגי בעלות אפשריים בישראל
56	..... ניתוח חלופות הבעלות
58	..... סיכום ניתוח חלופות הבעלות
60	..... 3.6 המודל הכלכלי
60	..... מתן נגישות לקואופרטיבים למכרזים להפעלת דיור להשכרה
60	..... הקצאת קרקע בחינם או בהנחה משמעותית
61	..... בנייה על שטחים חומים
61	..... רכישה באמצעות קרן קהילתית
62	..... ניתוח חלופות המודל הכלכלי
64	..... סיכום ניתוח חלופות המודל הכלכלי
66	..... 3.7 אופן המימון הראשוני
67	..... מימון דיירים
67	..... הלוואות מבנקים
68	..... הלוואות בדרך של השקעות חברתיות
5	.....

עמוד

68	מימון עירוני
68	מימון באמצעות קרן קהילתית
68	מתן ערבות מדינה או ערבות עירונית להלוואות
69	ניתוח חלופות המימון הראשוני
70	סיכום ניתוח חלופות המימון הראשוני
73	פרק 4: מה כדאי לעשות?
73	4.1 המודל המומלץ על פי ניתוח החלופות
75	4.2 המלצות ברמה הלאומית
76	4.3 המלצות אופרטיביות לרשויות מקומיות
77	4.4 המלצות לדיור קואופרטיבי לאזרחים ותיקים
78	סיכום
81	נספחים
81	נספח 1: סולם הציונים ופירוט המשקלות
82	נספח 2: ניתוח רגישות
84	נספח 3: גאנט תוכנית עבודה
86	מקורות



רשימת האיורים והטבלאות

עמוד

איור 1: מדד מחירי הדיור ומדד תשומות הבנייה למגורים, 2011-2022..... 16

איור 2: עלות הקרקע ומשקלה בסך העלות של יחידת דיור ממוצעת,

2014-2022..... 16

איור 3: מאפייני המודל של קואופרטיב דיור והחלופות הנבחנות..... 50

איור 4: סיכום דירוג החלופות..... 74

טבלה 1: חלופות אופי הבעלות..... 59

טבלה 2: חלופות המודל הכלכלי..... 65

טבלה 3: חלופות אופן המימון הראשוני..... 72

טבלה 4: משקל הקריטריונים לפי שלושת בסיסי השקלול..... 82

טבלה 5: החלופה הנבחרת לפי שלושת בסיסי השקלול..... 83



מבוא

בעיית הדיור אינה ייחודית לישראל: הנגשת דיור הולם, בטוח ובר-השגה הוגדרה על ידי האו"ם כאחת מהמטרות לפיתוח בר-קיימא עד 2030

הוועדה הכלכלית של האו"ם לאזור אירופה סימנה ארבע סיבות להיעדר נגישות לדיור יציב ובר-השגה, ששלוש מהן רלוונטיות לישראל: האצת העיור, המקבילה להגדרה הישראלית למחסור בהיצע; הקומודיפיקציה והפיננסיאליזציה של הדיור; וחוסר התאמה של מודלים של דיור בקהילה לאוכלוסיית הזקנים

בעיית הנגישות לדיור מוכרת בישראל יותר מעשור, אולם כל הפתרונות שנקטו בהם ממשלות ישראל, לא רק שלא פתרו את הבעיה, הם אף לא הצליחו לשנות את המגמה. בעיית הדיור אינה ייחודית לישראל: הנגשת דיור הולם, בטוח ובר-השגה הוגדרה על ידי האו"ם כאחת מהמטרות לפיתוח בר-קיימא עד 2030. בניגוד לתפיסה המקובלת בישראל, הרואה את בעיית הדיור דרך היצע וביקוש בלבד, הוועדה הכלכלית של האו"ם לאזור אירופה סימנה ארבע סיבות להיעדר נגישות לדיור יציב ובר-השגה: האצת העיור, המתבטאת במעבר של תושבים רבים ללב הערים ומקבילה להגדרה הישראלית של מחסור בהיצע; הקומודיפיקציה (הסחרה) והפיננסיאליזציה של הדיור, קרי הפיכת הדיור מזכות למוצר ולמכשיר כלכלי המשמש משקיעים לשם מקסום רווחיהם; וחוסר ההתאמה של מודלים של דיור בקהילה לאוכלוסיית הזקנים והיעדר מענים הולמים לקבוצה זו, אשר שיעורה מכלל האוכלוסייה עולה בקצב מהיר ברוב מדינות העולם, וגם בישראל¹.

בחלקו הראשון של נייר זה נבחנת השאלה באיזו מידה רלוונטיים כשלים אלה גם לשוק הדיור בישראל, ונסקרות הפעולות והמהלכים שבהם נקטו ממשלות ישראל והשפעתם. לאחר מכן מוצגים מאפייניו של הדיור הקואופרטיבי, כולל דוגמאות למדיניות בתחום ממקומות שונים בעולם. בחלקו השלישי של הנייר נבחנות חלופות למודל דיור קואופרטיבי שנכון לקדם בישראל ולאחריו מוצגות המלצות בעקבות ניתוח החלופות.

¹ הסיבה הרביעית היא התאמת דיור למהגרים, שאיננה רלוונטית לישראל בעת הזו.

מאפייני שוק הדיור בישראל

שוק הדיור בישראל מאופיין בשני סוגים של דיכטומיות: הבעלות על דירות מגורים - פרטית או ציבורית, והזיקה לדירות אלה - רכישה או שכירות לתקופה קצובה

שוק הדיור מחולק לשני סוגי פעילות: שוק מכירת הדירות למגורים ושוק השכירות. בשונה מהמקובל בעולם, שבו יש מגוון מודלים, בישראל שני סוגי הפעילות הם בבעלות פרטית, ושניהם מתאפיינים ברצון למקסימום תשואה על הדירה. ניתוח שוק הדיור בישראל מראה שהוא מאופיין בשני סוגים של דיכטומיות: **הבעלות** על דירות מגורים – פרטית

או ציבורית, **והזיקה** לדירות אלה – רכישה או שכירות לתקופה קצובה. למעט בקיבוצים, בישראל יש שני סוגים בלבד של בעלות על דירות מגורים: פרטית וציבורית. הרוב המוחלט של הדירות, ולמעשה כל הדירות המיועדות לאוכלוסייה הכללית, הן בבעלות פרטית – של אדם או של חברה. מיעוט הדירות הן בבעלות ציבורית – חברות ממשלתיות, עירוניות או הסוכנות היהודית. דירות אלה מיועדות למתן פתרונות דיור לזכאים החיים בעוני ועומדים בקריטריונים מחמירים. הסוג השני של הדיכטומיה מתייחס להסדרי המגורים בדירות

שהן בבעלות פרטית, אשר מתמצים בשני סוגים של זיקה: רכישת דירה או שכירת דירה לתקופה קצובה.

השילוב של דיכטומיות הבעלות והזיקה גורם לתושבי ישראל לראות ברכישת דירה את האופן היחיד שמבטיח ודאות ויציבות בדיור, שכן אין אפשרות לדעת כי מקום המגורים שמור ובתנאים שהם בהישג יד, אלא אם מדובר בדירה שהיא בבעלותך

השילוב של דיכטומיית הבעלות ודיכטומיית הזיקה גורם לתושבי ישראל לראות ברכישת דירה את האופן היחיד שמבטיח ודאות ויציבות בדיור. בישראל אין לאדם אפשרות לדעת כי מקום מגוריו שמור לו, ככלל, ובתנאים שהם בהישג ידו, אלא אם מדובר בדירה שהיא בבעלותו.

הצורך בגיוון המודלים הכלכליים

אחד המפתחות העיקריים ליצירת שינוי בכל שוק שהוא הוא גיוון המודלים הכלכליים הפועלים בו. ישראל הכירה בעובדה שיש לגוון את שוק הדיור באמצעות הכנסת מודלים של בנייה לצורך השכרה ארוכת טווח², אשר בחלקם נכלל פיקוח מסוים על שכר הדירה. אולם כל המודלים שהופעלו עד עתה קבעו תקופת שכירות קצובה, מוגבלת בזמן, והם מופעלים על ידי גופים למטרות מקסום רווחים, אשר לאחר כמה שנים ימכרו את הדירות או ימקסמו את רווחיהם בדרך אחרת. כלומר, הם אינם יוצרים חלופה שיש בה ודאות ויציבות עבור הדיירים.

² ראו חוק לעידוד בניית דירות להשכרה, תשס"ז-2007, אשר מקנה הטבות לקבלנים הבונים דירות להשכרה; פרויקט "דירה להשכיר" ועוד.

**בישראל, למעט בדיר
הציבורי, לא קיים מודל של
שכירות שאינה מוגבלת בזמן,
שאומנם אינה מקנה בעלות
על הנכס וזכויות הורשה,
אולם נותנת מענה לסוגיית
הביטחון והוודאות, שכיום
מתאפשרת בישראל רק
בדיר שהוא בבעלות הדיירים**

**הנגשת הזכות לדיר לאורך
זמן מחייבת יצירת מלאי
דירות שלא תשמשנה, בהווה
ובעתיד, כהשקעה למטרת
מקסום רווחים לבעליהן. לשם
כך יש לקדם בניית דירות
שינוהלו מחוץ לשוק ולפעול
להעברת דירות קיימות
ממגנן השוק לשדה הפיתוח
החברתי והקהילתי**

**דיר קואופרטיבי הוא
מושג כוללני למגוון צורות
של התארגנויות דיירים,
שהשותף להן הוא
השליטה במתחם הדיר
היא בידי הדיירים, המנהלים
אותו באופן דמוקרטי,
בהתאם לעקרונות התנועה
הקואופרטיבית. מדובר
בפתרונות דיר המבטיחים
את קיומן של דירות מחוץ
לשוק, בנות-קיימא
ובנות-השגה**

בישראל לא קיים מודל של שכירות שאינה מוגבלת בזמן (למעט בדיר ציבורי, המוגבל לאוכלוסיות מוחלשות מאוד ובתנאים מחמירים). שכירות שאינה מוגבלת בזמן אומנם אינה מקנה בעלות על הנכס וזכויות הורשה, אולם היא נותנת מענה לסוגיית הביטחון והוודאות, שכיום מתאפשרת בישראל רק בדיר שהוא בבעלות הדיירים.

הנגשת הזכות לדיר לאורך זמן מחייבת דה-קומודיפיקציה ודה-פיננסיאליזציה של הדיר בישראל. כלומר, יש צורך ליצור מלאי דירות, שלא תשמשנה, בהווה ובעתיד, כהשקעה למטרת מקסום רווחים לבעליהן. לשם כך יש לקדם בניית דירות שינוהלו מחוץ לשוק ולפעול להעברת דירות קיימות ממגנן השוק לשדה הפיתוח החברתי והקהילתי, שבו ייקבע ערכן בהתאם לעלויות ההקמה והאחזקה שלהן.

דיר קואופרטיבי מהו?

דיר קואופרטיבי הוא מושג כוללני למגוון צורות של התארגנויות דיירים, שהשותף להן הוא השליטה במתחם הדיר היא בידי הדיירים, המנהלים אותו באופן דמוקרטי, בהתאם לעקרונות התנועה הקואופרטיבית. מדובר בפתרונות דיר המבטיחים את השאתן של הדירות מחוץ לשוק התחרותי וללא אפשרות למקסם עליהן רווחים. כלומר, דירות שתמיד יישארו מחוץ לשוק ויהיו בנות-קיימא ובנות-השגה.

בדיר קואופרטיבי, הדיירים הם הבעלים והחברים בקואופרטיב. דיר קואופרטיבי יכול להיות מוקם בעקבות החלטה של רשות, הרואה בו פתרון נכון וקוראת לאנשים לקחת חלק בהקמתו, ועשוי גם להיות יוזמה של קבוצה מאורגנת של דיירים, המבקשים ליצור פתרונות לעצמם. קיימים מודלים שונים של בעלות ושליטה בדיר הקואופרטיבי: הקרקע עשויה להיות בבעלות פרטית או ציבורית, הנדל"ן עשוי להיות בבעלות פרטית או ציבורית ועוד. המשותף לכל המודלים הוא ניהול דמוקרטי, תוך קידום המטרות והאינטרסים של הדיירים, ומבלי שאפשר

יהיה לעשות בנכסים שימוש לשם מקסום רווחים³. במקרים רבים הדיור הקואופרטיבי משלב הון פרטי והון ציבורי, משמש כלי לשילוב בין אוכלוסיות מרמות חברתיות-כלכליות שונות ומקל על פיתוח פתרונות למאבק במשבר האקלים.

באירופה, 25 מיליון משקי בית מתגוררים בדיור קואופרטיבי, מתוכם 2.3 מיליון בגרמניה לבדה. בברלין פועלים 450 מתחמי דיור קואופרטיבי, ובהם מתגוררים עשרה אחוז מתושבי העיר. בארה"ב צומחים המודלים של דיור קואופרטיבי, ובעיקר housing-Co⁴, בקצב של מאות מתחמים חדשים בשנה.

דיור קואופרטיבי ומקומו בפתרון למשבר הדיור בישראל

מטרות המדיניות המוצעת בנייר זה הן יצירת מערך דיור בר-השגה לאורך זמן, דה-פיננסיאליזציה של הדיור, ומתן מענה לקבוצות אוכלוסייה ייחודיות, שאין להן מענה במצב הנוכחי. אנו מציעים להשיג מטרות אלו על ידי הוספת הצלע השלישית החסרה בשוק הדיור בישראל: דיור קואופרטיבי בבעלות או בשליטה של הדיירים, המאפשר ודאות ויציבות בדיור ללא מגבלת זמן, בהתאם לסעיף 11 ביעדי הפיתוח בר-קיימא של האו"ם (SDG).

בנייר זה אנו בוחנים היתכנות של הקמת דיור קואופרטיבי בישראל תוך התייחסות לשלוש סוגיות – בעלות, מודל כלכלי ומימון ראשוני – ובכל אחת מן הסוגיות אנו בוחנים כמה חלופות. תוצאות הבחינה מצביעות על כך שמודל הדיור הקואופרטיבי הישים ביותר בישראל היום הוא מיזם בבעלות עירונית, המוקם על שטחים חומים (שטחים שנועדו למבנים לטובת הציבור), ואשר

בדיור קואופרטיבי, הדיירים הם הבעלים והחברים בקואופרטיב. המשותף לכל המודלים של דיור קואופרטיבי הוא ניהול דמוקרטי, תוך קידום המטרות והאינטרסים של הדיירים, ומבלי שאפשר יהיה לעשות בנכסים שימוש לשם מקסום רווחים

באירופה, 25 מיליון משקי בית מתגוררים בדיור קואופרטיבי, מתוכם 2.3 מיליון בגרמניה לבדה. בברלין פועלים 450 מתחמי דיור קואופרטיבי, ובהם מתגוררים עשרה אחוז מתושבי העיר. בארה"ב צומח הדיור הקואופרטיבי בקצב של מאות מתחמים חדשים בשנה

מטרות המדיניות המוצעת הן יצירת מערך דיור בר-השגה לאורך זמן, דה-פיננסיאליזציה של הדיור; ומתן מענה לקבוצות אוכלוסייה ייחודיות, שאין להן מענה במצב הנוכחי

³ בנייר זה אנו מתייחסים רק לקואופרטיבים לדיור הפועלים בהתאם להגדרת הקואופרטיב ולעקרונות התנועה הקואופרטיבית. איננו מתייחסים למודלים אחרים, שמשתמשים במונח קואופרטיב, אך אינם פועלים בהתאם להגדרותיו.

⁴ Co-housing – קהילה שיש רציונל מהותי לחייה המשותפים, בנוסף לרכיב הדיור בלבד. למשל, קהילה של זקנים או קהילה המחויבת לנושאים סביבתיים. הבעלות על הבתים עשויה להיות פרטית עם שירותים משותפים או קואופרטיבית.

רוב המימון הראשוני שלו ניתן על ידי גופים מוסדיים. מודל כלכלי ומימוני זהה בבעלות של קואופרטיב הוא בעל היתכנות דומה, אולם הוא נותן מענה פחות טוב כפתרון לאוכלוסייה ברמה חברתית-כלכלית נמוכה.

ההמלצות מבחינות בין פתרונות בזירה הלאומית לפתרונות בזירה המוניציפלית, מתוך הבנה שהזירה המוניציפלית רואה באופן קרוב יותר את האינטרסים של התושבים ואת הצורך בגיוון הפתרונות המוצעים. אומנם רצוי מאוד לקדם מדיניות לאומית, שתפעל להפחתת מחירי הדירות באמצעות הצבת יעדים של הוצאת דירות אל מחוץ לשוק, אולם ניתן לקדם מיזמים מסוג זה גם ללא מדיניות לאומית, ישירות בזירה המוניציפלית המקומית.

סיכום

דיור קואופרטיבי עשוי להיתפס כפתרון אוטופי, אולם ההיתכנות שלו גבוהה, הן בזירה הלאומית והן בזירות המוניציפליות. זה אינו פתרון קסם, וכדי ליישמו באופן האפקטיבי ביותר יש להביא לשינוי דרמטי בתפיסת השלטון את תפקידו. יתרונו בכך שאפשר לקדם מיזמים קואופרטיביים גם ללא שינוי תפיסתי כזה. הצלחתם של מיזמי דיור קואופרטיבי באתרים שונים ברחבי הארץ תוכיח כי אכן מדובר בפתרון ישים, והרחבתו לטובת כלל יושבי הארץ היא עניין של החלטה בלבד.

הוספת הצלע השלישית, החסרה, של מיזמי דיור קואופרטיבי לשוק הדיור בישראל בהיקף משמעותי תוסיף אלטרנטיבה ראויה לשכירות בלתי מוגבלת בזמן, תשפיע על רמת המחירים ותרחיב את הנגישות לדיור לרוב חלקי האוכלוסייה. ביסוסה יבטיח לתושבי ישראל את האפשרות לדיור יציב, בטוח ונגיש, לא כמשימה כלכלית משעבדת, אלא כזכות יסוד בת-השגה.

תוצאות הבחינה שערכנו בנייר זה מצביעות על כך שמודל הדיור הקואופרטיבי הישים ביותר בישראל היום הוא מיזם בבעלות עירונית, המוקם על שטחים חומים ואשר רוב המימון הראשוני שלו ניתן על ידי גופים מוסדיים

ההיתכנות של דיור קואופרטיבי בישראל היא גבוהה, הן בזירה הלאומית והן בזירות המוניציפליות

הוספת מיזמי דיור קואופרטיבי לשוק הדיור בישראל בהיקף משמעותי תוסיף אלטרנטיבה ראויה לשכירות בלתי מוגבלת בזמן, תשפיע על רמת המחירים ותרחיב את הנגישות לדיור לרוב חלקי האוכלוסייה. ביסוסה יבטיח לתושבי ישראל את האפשרות לדיור יציב, בטוח ונגיש, לא כמשימה כלכלית משעבדת, אלא כזכות יסוד בת-השגה

פרק 1:

מה הבעיה?

1.1 מבוא

זה למעלה מעשור עוסק השיח הציבורי בישראל באופן אינטנסיבי במה שמכונה "משבר הדיור". מחאת 2011 פרצה בשל מחירי השכירות הגבוהים בתל אביב, והציפה את העובדה שמחירי הדירות לשכירות ולרכישה הולכים ומאמירים באופן הפוגע ביכולתן של משפחות רבות לרכוש דירה או לחיות בשכירות בלא חשש. כל ממשלות ישראל מאז 2011 הכירו בבעיה, אולם כל התוכניות והפתרונות שהוצעו ויושמו עד היום לא שינו את המגמה, ומחירי הדירות ממשיכים לעלות.

הסיבה לבעיית הדיור מוצגת על ידי הממשלה ובאמצעי התקשורת כמחסור בהיצע דירות⁵, ובהתאם, הפתרונות שמוצעים עוסקים בעיקרם במתן הנחות לקבלנים על מחיר השוק של הקרקע וזירוז הליכי הבנייה בדרך של הפחתת רגולציה⁶.

הסיבה לבעיית הדיור מוצגת על ידי הממשלה ובאמצעי התקשורת כמחסור בהיצע דירות, ובהתאם, הפתרונות שמוצעים עוסקים בעיקרם במתן הנחות לקבלנים על מחיר השוק של הקרקע וזירוז הליכי הבנייה בדרך של הפחתת רגולציה

אחד המפתחות העיקריים ליצירת שינוי בכל שוק שהוא הוא גיוון המודלים הכלכליים הפועלים בו. ישראל הכירה בעובדה שיש לגוון את שוק הדיור באמצעות הכנסת מודלים של בנייה לצורך השכרה ארוכת טווח⁷, אשר בחלקם נכלל פיקוח מסוים על שכר הדירה. אולם כל המודלים שהופעלו עד עתה קבעו תקופת שכירות

⁵ בתוכנית הדיור הממשלתית מוגדר המחסור בהיצע כבעיה העיקרית, כשליצידה שתי בעיות משלימות: מחיר הקרקע והצמדת מחירי הדירות למדד תשומות הבנייה; ובירוקרטיה ותהליכי בנייה ארוכים (משרד האוצר, 2022).

⁶ בשנים האחרונות נערכו שינויים במיסוי דירות להשקעה, אך מדובר בשינויים מתונים, בשיעור של עד 3% העלאה של מס הרכישה והגדלת מס שבח. השפעתם של שינויים אלה על השוק שולית, אם בכלל (לוי-וינברג, 2022).

⁷ ראו חוק לעידוד בניית דירות להשכרה, תשס"ז-2007, אשר מקנה הטבות לקבלנים הבונים דירות להשכרה, פרויקט "דירה להשכיר" ועוד. יצוין כי המודלים שאושרו עד עתה להשכרה ארוכת טווח מוגבלים בזמן ולכן יעילותם מוגבלת.

**אחד המפתחות העיקריים
ליצירת שינוי בכל שוק שהוא
הוא גיוון המודלים הכלכליים
הפועלים בו. כל המודלים
שהופעלו עד עתה קבעו תקופת
שכירות קצובה, מוגבלת בזמן,
והם מופעלים על ידי גופים
למטרות מקסום רווחים**

**בבסיס המסמך הנוכחי עומדת
ההכרה, המקובלת בכל מדינות
המערב, שלפיה על מנת ליצור
שינוי בר-קיימא יש לגוון לא רק
את דרך ההתקשרות לצורכי
דיור (שכירות מול רכישה) אלא
גם את המודלים הכלכליים
שעומדים בבסיס הדיור**

קצובה, מוגבלת בזמן, והם מופעלים על ידי גופים למטרות מקסום רווחים, אשר לאחר כמה שנים ימכרו את הדירות או ימקסמו את רווחיהם בדרך אחרת. כלומר, הם אינם יוצרים חלופה שיש בה ודאות ויציבות עבור הדיירים.

נכון למועד כתיבת נייר זה, המדינה לא פעלה ואינה פועלת לגיוון המודל הכלכלי של הקמת הדיור להשכרה וניהולו, אלא מוסיפה לפעול רק באמצעות תוכניות החוזרות על אותו מתווה, המבוסס על מתן הטבות לגופים הבונים דירות להשכרה או למכירה למטרת מקסום רווחיהם. במסמך זה בחנו את משמעותה של ההסתמכות על גופים שמטרתם מקסום רווחים על קידום האינטרס החברתי של הזכות לדיור באופן כללי וכמודל כלכלי יחיד, והצגנו את הכשלים שהציב מודל זה בעיצוב פתרונות דיור בעולם. בבסיס המסמך עומדת ההכרה, המקובלת בכל מדינות המערב, שלפיה על מנת ליצור שינוי בר-קיימא יש לגוון לא רק את דרך ההתקשרות לצורכי דיור (שכירות מול רכישה), אלא גם את המודלים הכלכליים שעומדים בבסיס הדיור.

1.2 עליית מחירי הדיור בישראל

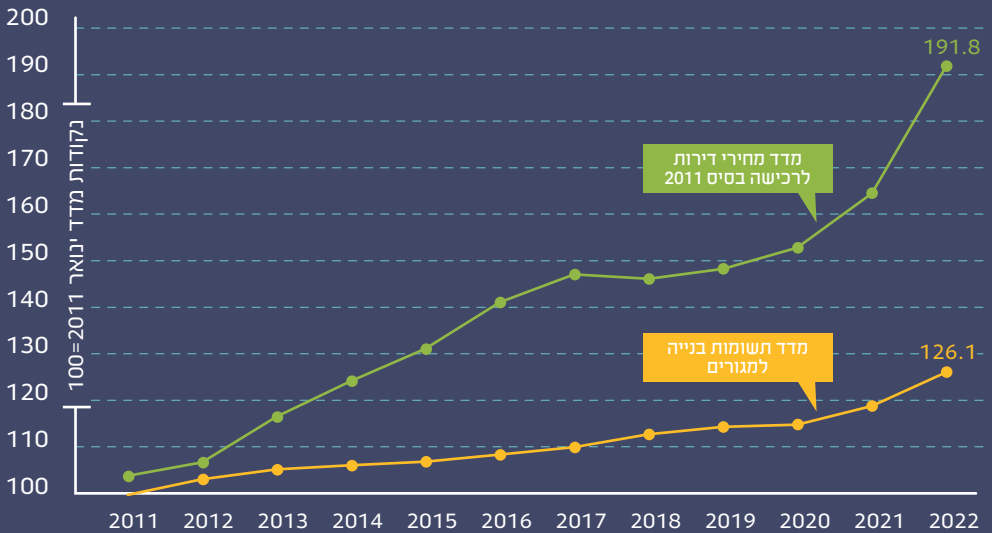
בישראל, למרות עשור של תוכניות שהוגדרו כניסיונות להתמודד עם מה שמכונה "המשבר בשוק הדיור", מחירי הדיור ממשיכים להאמיר. העלייה במחירי הדירות למכירה נמשכת ברצף מאז 2008 (הלמ"ס, 2023)⁸. משנת 2012 ועד 2021 עלו מחירי הדיור ב-36%, ומתחילת 2021 ועד סוף 2022 עלו מחירי הדירות בישראל בשיעור חד במיוחד של 29.5% (הלמ"ס, 2023). מדד תשומות הבנייה למגורים עלה באותה תקופה (2012-2022) ב-26.1% בלבד. חלק ניכר מעליית המחירים נובע מעליית מחירי הקרקע, קרי מהחלטת המדינה, וזאת בנוסף לרווח הקבלני⁹. מחירי השכירות בשלוש הערים הגדולות עלו בשנים 2011-2021 ב-30% בממוצע (טברסקי, 2022), ומאמצע 2021 עד אמצע 2022 בכ-20% (מירובסקי וואקד, 2022). אומנם העלייה חדה במיוחד בערי המרכז ושיאה בתל אביב, אולם מחירי הדיור עולים באופן שיטתי גם בפריפריה (הלמ"ס, 2022).

בישראל, למרות עשור של תוכניות שהוגדרו כניסיונות להתמודד עם מה שמכונה "המשבר בשוק הדיור", מחירי הדירות עולים ברצף משנת 2008. משנת 2012 ועד 2021 עלו מחירי הדיור ב-36%, ומתחילת 2021 ועד סוף 2022 עלו מחירי הדירות בישראל בשיעור חד במיוחד של 29.5%. חלק ניכר מעליית המחירים נובע מעליית מחירי הקרקע, קרי מהחלטת המדינה. אומנם עליית המחירים חדה במיוחד בערי המרכז ושיאה בתל אביב, אולם מחירי הדיור עולים באופן שיטתי גם בפריפריה

⁸ בשנת 2019, בתחילת מגפת הקורונה, נרשמה אומנם ירידה מסוימת, אך בעליית המחירים שחלה מאז עברו מחירי הדיור את המחירים של טרום המגפה.

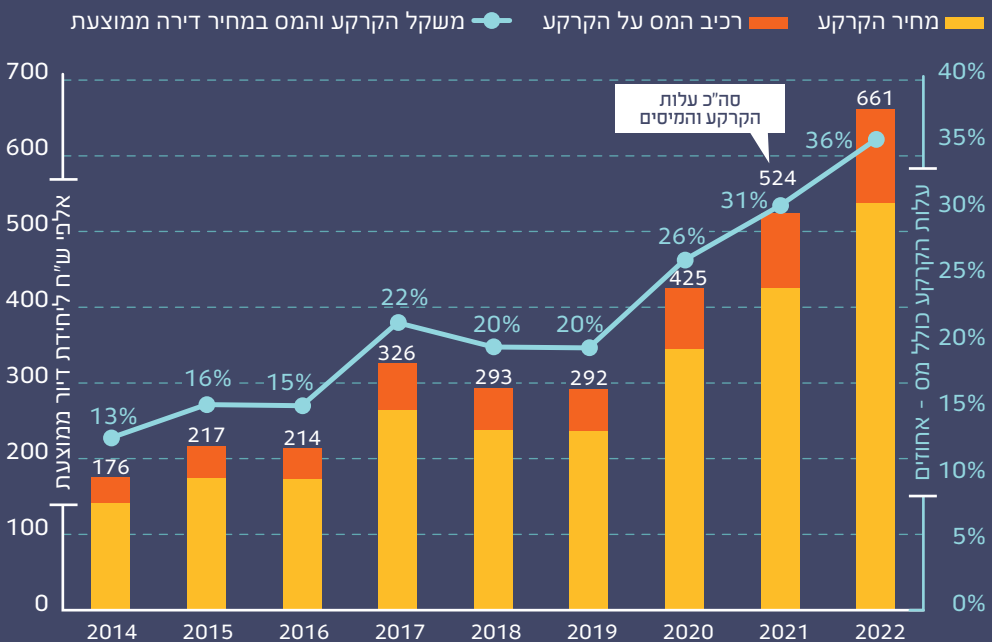
⁹ עוד יש לציין, כי הכנסות רשות מקרקעי ישראל ממכירת קרקעות, המועברות לאוצר, עמדו בשנים 2014-2020 על כשלושה מיליארד ש"ח בממוצע בשנה, ועלו בשנים 2021-2022 ל-18 מיליארד ש"ח לשנה (בן-צור וארבל, 2022). הכנסות המדינה ממיסים על רכישת דירות עלו מ-5.1 מיליארד ש"ח בשנת 2000 ל-11.4 מיליארד ש"ח ב-2020 (הופמן-דישון, 2021).

איור 1: מדד מחירי הדיור ומדד תשומות הבנייה למגורים, 2011-2022



מקור הנתונים: הלמ"ס: מדדים ומחירים בשוק הדיור, מדד מחירי התשומה בבנייה למגורים; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

איור 2: עלות הקרקע ומשקלה בסך העלות של יחידת דיור ממוצעת, 2014-2022



* רכיב המס כולל 17% מע"מ ו-6% מס רכישה
מקור הנתונים: בן צור וארבל, 2022; עיבוד הנתונים: מכון יסודות

אומנם בזירת השכירות החלו בשנים האחרונות לקדם כמה פרויקטים של השכרה לטווח בינוני, אולם רוב התוכניות נשענות על פעולתם של גופים הפועלים למטרת מקסום רווחים

היעדר הגיוון בשוק הדיור בישראל והיעדר תוכניות שמטרתן לגוון מהווה רכיב מרכזי בכישלונות החוזרים של ממשלות ישראל בהתמודדות עם שוק הדיור

ממשלות ישראל מתייחסות לבעיית הדיור כאל בעיה של היצע נמוך מול ביקוש גבוה, ולכן דרכי הפתרון מתמקדות בצורך להגדיל את ההיצע. אומנם בזירת השכירות החלו בשנים האחרונות לקדם כמה פרויקטים של השכרה לטווח בינוני, אולם רוב התוכניות נשענות על פעולתם של גופים הפועלים למטרת מקסום רווחים: קבלנים, אשר נדרשים לתת הנחות על מחיר השוק (בתמורה להטבות), או חברות קבלניות, המקבלות הטבות כדי לספק דיור להשכרה לפרק זמן בינוני, חלקו עם הנחה מסוימת ממחיר השוק.

בשונה מבישראל, חלק ניכר מהאופן שבו מתמודדים בעולם עם כשלי שוק הדיור מתמקד בדרכים להביא לשינוי במבנה הבעלות בשוק, קרי, להביא לכך שחלק גדל והולך מהדיור

ייבנה מראש שלא בדרך של בעלות פרטית, או שיועבר מבעלות פרטית לבעלות קואופרטיבית או ציבורית. היעדר הגיוון בשוק הדיור בישראל והיעדר תוכניות שמטרתן לגוון מהווה רכיב מרכזי בכישלונות החוזרים של ממשלות ישראל בהתמודדות עם משבר הדיור.

1.3 משבר הדיור בראייה גלובלית

בעיית הנגישות לדיור אינה בעיה ישראלית בלבד: הגישה לדיור הולם, בטוח ובר-השגה הוגדרה כאחת המטרות של האו"ם לפיתוח בר-קיימא עד 2030 - יעד 11: להפוך את הערים ושאר סוגי היישובים למכילים, בטוחים, עמידים ובני-קיימא. מטרה 11.1 קובעת כי עד 2030 תובטח לכל תושב גישה לדיור הולם, בטוח ובר-השגה

בעיית הנגישות לדיור אינה בעיה ישראלית בלבד: הגישה לדיור הולם, בטוח ובר-השגה הוגדרה כאחת המטרות של האו"ם לפיתוח בר-קיימא עד 2030 – יעד 11: להפוך את הערים ושאר סוגי היישובים למכילים, בטוחים, עמידים ובני-קיימא¹⁰. מטרה 11.1 קובעת כי עד 2030 תובטח לכל תושב גישה לדיור הולם, בטוח ובר-השגה¹¹. דוח הוועדה הכלכלית האירופית של האו"ם מסוף 2021 קובע,

¹⁰ United Nations: *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*

¹¹ ההגדרה של דיור בר-קיימא, שנוסחה על ידי האו"ם, מבוססת על ארבעה עקרונות: 1. הגנת הסביבה;

2. אפקטיביות כלכלית; 3. הכלה חברתית והשתתפות; 4. התאמה תרבותית (United Nations, 2021).

**הוועדה הכלכלית של האו"ם
לאזור אירופה סימנה ארבע
סיבות להיעדר נגישות לדיור
יציב ובר-השגה, שלוש מהן
רלוונטיות גם לישראל: האצת
העיור, המתבטאת במעבר של
תושבים רבים ללב הערים
ומקבילה להגדרה הישראלית של
מחסור בהיצע; הקומודיפיקציה
והפיננסאליזציה של הדיור,
קרי הפיכת הדיור מזכות למוצר
ולמכשיר כלכלי המשמש
משקיעים לשם מקסום רווחיהם;
וחוסר ההתאמה של מודלים
של דיור בקהילה לאוכלוסיית
הזקנים והיעדר מענים הולמים
לקבוצה זו, אשר שיעורה מכלל
האוכלוסייה עולה בקצב מהיר
ברוב מדינות העולם, וגם בישראל**

כי לפחות 100 מיליון איש באזור אירופה סובלים מהוצאות יתר על דיור¹². דוח של ה-OECD קובע, כי למעלה מ-50% מתושבי המדינות החברות בארגון מתקשים לממן את הוצאות הדיור באזור שבו הם גרים (Adema & Plouin, 2021). הירידה בנגישות לדיור בר-קיימא הוגדרה כבעלת פוטנציאל לפגיעה ביציבותן גם של החזקות במדינות אירופה (United Nations, 2021).

בניגוד להגדרה הישראלית המצמצמת, הוועדה הכלכלית של האו"ם לאזור אירופה סימנה ארבע סיבות להיעדר נגישות לדיור יציב ובר-השגה, שלוש מהן רלוונטיות גם לישראל: האצת העיור, המתבטאת במעבר של תושבים רבים ללב הערים ומקבילה להגדרה הישראלית של מחסור בהיצע; הקומודיפיקציה והפיננסאליזציה של הדיור, קרי הפיכת הדיור מזכות למוצר ולמכשיר כלכלי המשמש משקיעים לשם מקסום רווחיהם; וחוסר ההתאמה של מודלים של דיור בקהילה לאוכלוסיית הזקנים והיעדר מענים הולמים לקבוצה זו, אשר שיעורה מכלל האוכלוסייה עולה בקצב מהיר ברוב מדינות העולם, וגם בישראל¹³.

כאמור, בניגוד לניתוח הבינלאומי, ממשלות ישראל מציגות את הבעיה ככזו של היצע וביקוש בלבד. בחלק זה של המסמך זה נבקש לבחון האם הסיבות האחרות שעליהן מצביעה ועדת האו"ם – הקומודיפיקציה והפיננסאליזציה וההתעלמות מצרכים של קבוצות מיוחדות, ובראשן האוכלוסייה המזדקנת – רלוונטיות גם בהקשר הישראלי.

¹² הוצאת יתר נחשבת כתשלום של למעלה מ-40% מההכנסה בגין הוצאות דיור.

¹³ קושי נוסף שהגדירה הוועדה הוא היעדר התאמת פתרונות דיור לפליטים, שמספרם במדינות רבות באירופה הולך ועולה. קושי זה אינו רלוונטי לישראל, אשר אינה מאפשרת כניסת פליטים, ומספר הפליטים בה זניח לעניין מדיניות הדיור. לא למותר להזכיר כי ריכוזם של הפליטים בישראל בשכונות ספורות מעורר קשיים אף הוא, ובהקשר לדיור, גורם להפחתת המחירים בשכונות האמורות. מכל מקום, מכיוון שמדובר בסוגיה שהיקפה מצומצם, מסמך זה אינו עוסק בה.

1.4 הדיכטומיות בשוק הדיור בישראל

**שוק הדיור בישראל מאופיין
בשני סוגים של דיכטומיות:
לעניין הבעלות על דירות מגורים
ולעניין הזיקה לדירות אלה**

– של אדם או של חברה. כאחוז בלבד מכלל הדירות הן בבעלות ציבורית – בבעלות חברות ממשלתיות, עירוניות או הסוכנות היהודית – והן מיועדות למתן פתרונות דיור לזכאים החיים בעוני ועומדים בקריטריונים מחמירים.

**דיכטומיות אלה אינן מאפיינות
את שוק הדיור ברוב מדינות
העולם, שבהן מתחלק השוק
לשלושה סוגי בעלות - פרטית,
ציבורית וקואופרטיבית,
ולשלושה סוגי זיקות - בעלות,
שכירות לתקופה קצובה ושכירות
בת-השגה לתקופה שאינה
מוגבלת בזמן**

שוק הדיור בישראל מאופיין בשני סוגים של דיכטומיות: לעניין הבעלות על דירות מגורים ולעניין הזיקה לדירות אלה. יש שני סוגים בלבד של בעלות על דירות למגורים בישראל¹⁴: פרטית וציבורית. הרוב המוחלט של הדירות, ולמעשה כל הדירות המיועדות לאוכלוסייה הכללית, הן בבעלות פרטית – של אדם או של חברה. כאחוז בלבד מכלל הדירות הן בבעלות ציבורית – בבעלות חברות ממשלתיות, עירוניות או הסוכנות היהודית – והן מיועדות למתן פתרונות דיור לזכאים החיים בעוני ועומדים בקריטריונים מחמירים. הסוג השני של הדיכטומיה מתייחס להסדרי המגורים בדירות שהן בבעלות פרטית, והם מתמצים בשני סוגים של זיקה: רכישת דירה או שכירת דירה לתקופה קצובה.

דיכטומיות אלה אינן מאפיינות את שוק הדיור ברוב מדינות העולם, שבהן מתחלק השוק לשלושה סוגי בעלות – פרטית, ציבורית וקואופרטיבית, ולשלושה סוגי זיקות – בעלות, שכירות לתקופה קצובה ושכירות בת-השגה לתקופה שאינה מוגבלת בזמן.

דיכטומיית הבעלות

כאמור, הרוב מוחלט של הדיור בישראל נמצא בבעלות פרטית¹⁵. הבעלות הפרטית, המוכרת כזכות יסוד כחלק מזכות הקניין¹⁶, כמעט שאינה מוגבלת. בעלי דירה רשאים לעשות בה כרצונם, כל עוד הפעילות היא חוקית כמובן, ובכלל זה לקבוע הסדרי שימוש בדירתם. השכרת דירה היא פרוגטיבה של הבעלים, והמגבלות עליה, ככלל, הן רק כאלה שהבעלים מסכים עליהן בדרך של התקשרות חוזית, המוגבלת בזמן.

המודל היחיד בישראל הפועל במסגרת של שכירות שאינה מוגבלת בזמן, ולא בדרך של

¹⁴ הניתוח להלן מתייחס לשוק העירוני בלבד. קיבוצים שיתופיים מקיימים מודל של בעלות קואופרטיבית, ובקיבוצים מתחדשים, שבחרו לשייך דירות, קיים מודל של בעלות קואופרטיבית המכונה "חלופת האגודה", המקנה את הזכות על הקרקע לקיבוץ ואת הזכות על הבתים עצמם לחברים, בהתאם להסכם בינם לבין הקיבוץ.

¹⁵ המונח בעלות מתייחס לבעלות על דירה או בית, ובדרך כלל לא לבעלות על הקרקע, אשר רובה נמצא בבעלות המדינה. ככלל, הזיקה של בעלי הדירות על הקרקע היא של חכירה לדורות.

¹⁶ ס' 3 בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו

**ישראל אימצה מדיניות מצמצמת
ביותר לעניין הדיור הציבורי,
ורואה בו פתרון המיועד רק
לאנשים החיים בעוני, ואף זאת,
רק אם הם עומדים בשורה של
תנאים מצטברים**

לשכרה פרטית למרבה במחיר, הוא של דיור ציבורי, אשר מיועד, על פי דין, לתת מענה לאוכלוסיות חלשות, ולא כדרך חיים המיועדת לחלקים נרחבים מן הציבור. ישראל אימצה מדיניות מצמצמת ביותר לעניין הדיור הציבורי, ורואה בו פתרון המיועד רק לאנשים החיים בעוני, ואף זאת, רק אם הם עומדים בשורה של תנאים מצטברים. הדיור הציבורי, שפותח בעיקר עבור עולים חדשים והיה אמור לתת מענה לתקופת הקליטה, הפך בפועל למענה ארוך טווח לאוכלוסיות מוחלשות. חשוב להדגיש, שגם למי שעומדים בקריטריונים, אין המדינה מעמידה מספיק דירות ציבוריות (קופראק, 2019).

**את מקום הבעלות הציבורית,
המקובלת באירופה, תפסה
בישראל עד סוף שנות ה-70
הבנייה הציבורית: העמדת קרקע
חינם, או בעלות סמלית, לטובת
בנייה בהיקפים גדולים, שנעשתה
על ידי גופים שפעלו שלא
למטרת מקסום רווחים, בעיקר
חברות הסתדרותיות**

הבעלות הציבורית בישראל, אם כן, היא שולית למדי, ובניגוד למקובל באירופה, אינה מתייחסת לרוב האוכלוסייה. את מקום הבעלות הציבורית, המקובלת באירופה, תפסה בישראל עד סוף שנות ה-70 הבנייה הציבורית: העמדת קרקע חינם, או בעלות סמלית, לטובת בנייה בהיקפים גדולים, שנעשתה על ידי גופים שפעלו שלא למטרת מקסום רווחים, בעיקר חברות הסתדרותיות. התוצאה הייתה הקמת שכונות המיועדות למעמד העובדים, במחירים נגישים לרוב שכבות האוכלוסייה. בנוסף, המדינה קבעה מדיניות של מתן משכנתאות לזכאים, בתנאים המוכתבים על ידה, לשם הגברת הנגישות לרכישת דירה.

**העובדה שבעבר האפשרות
לרכישת דירה הייתה בהישג ידם
של רוב תושבי ישראל, הביאה
לכך שלא נוצרה דרישה ציבורית
רחבה לקידום דיור ציבורי
ושהרוב המוחלט של הדירות
בישראל הן בבעלות פרטית**

העובדה שבעבר האפשרות לרכישת דירה הייתה בהישג ידם של רוב תושבי ישראל, הביאה לכך שלא נוצרה דרישה ציבורית רחבה לקידום דיור ציבורי ושהרוב המוחלט של הדירות בישראל הן בבעלות פרטית.

השינוי במדיניות הדיור חל באופן הדרגתי. משנות ה-80, קבלנים שפעלו למטרות רווח החליפו את החברות ההסתדרותיות. במקביל, המדינה ביקשה אף היא ליהנות מהרווחים והחלה לדרוש מחירים גבוהים על קרקע המיועדת לבנייה, בנוסף על מיסוי רווחי הקבלנים.

למרות הנגישות ההולכת ויורדת לבעלות על דירה, הדיור הציבורי נותר בתפיסה הציבורית

כמיועד לעניים בלבד, והדרישה להרחיבו נותרה כדרישה סוציאלית לשכבות החלשות ביותר.

עליית מחירי המכירה של דירות, שלה אנו עדים כבר שנים רבות, היא פועל יוצא של היעדר חלופה המקנה זדאות ויציבות, ושל ניהולו של שוק הדיור על ידי גופים הפועלים לשם מקסום רווחים.

דיכטומיית הזיקה

שוק הדיור מחולק לשני סוגי פעילות: שוק מכירת פעילות: שוק מכירת הדירות למגורים ושוק השכירות. שני סוגי הפעילות הם בבעלות פרטית, ומקסימום תשואה על הדירה. אומנם הבעלות על דירת מגורים אינה נובעת מלכתחילה מרצון למקסם רווחים, ומכירתה של דירה יחידה שבבעלות משק בית נעשית בדרך כלל במטרה לרכוש דירת מגורים חלופית, אך שוק השכירות מתאפיין ברצון לקבל את מקסימום התשואה על הדירה להשכרה. תמונת מצב זו נכונה כמובן כאשר מדובר בדירה שמלכתחילה נועדה לצורכי השקעה, אך לעיתים גם כאשר הדירה נרכשה מלכתחילה לצורכי מגורים. במקרים אלה, בעלי הדירה גרים מסיבות שונות במקום אחר שבו הם נדרשים לשלם דמי שכירות, והדירה שבבעלותם הופכת לאמצעי (העיקרי בדרך כלל) למימון דמי השכירות. בעת עליית מחירי השכירות בשוק, בעלי דירות כאלה, שהם גם שוכרים וגם משכירים, נדרשים להעלות את מחירי ההשכרה כדי לעמוד בתשלומים שבהם הם עצמם מחויבים. מדובר בתופעה המעצימה את עצמה, בעיקר בשל העובדה שהמגבלות הרגולטוריות על שוק השכירות מעטות מאוד.

שוק הדיור מחולק לשני סוגי פעילות: שוק מכירת פעילות: שוק מכירת הדירות למגורים ושוק השכירות. שני סוגי הפעילות הם בבעלות פרטית, ומקסימום תשואה על הדירה. אומנם הבעלות על דירת מגורים אינה נובעת מלכתחילה מרצון למקסם רווחים, ומכירתה של דירה יחידה שבבעלות משק בית נעשית בדרך כלל במטרה לרכוש דירת מגורים חלופית, אך שוק השכירות מתאפיין ברצון לקבל את מקסימום התשואה על הדירה להשכרה. תמונת מצב זו נכונה כמובן כאשר מדובר בדירה שמלכתחילה נועדה לצורכי השקעה, אך לעיתים גם כאשר הדירה נרכשה מלכתחילה לצורכי מגורים. במקרים אלה, בעלי הדירה גרים מסיבות שונות במקום אחר שבו הם נדרשים לשלם דמי שכירות, והדירה שבבעלותם הופכת לאמצעי (העיקרי בדרך כלל) למימון דמי השכירות. בעת עליית מחירי השכירות בשוק, בעלי דירות כאלה, שהם גם שוכרים וגם משכירים, נדרשים להעלות את מחירי ההשכרה כדי לעמוד בתשלומים שבהם הם עצמם מחויבים. מדובר בתופעה המעצימה את עצמה, בעיקר בשל העובדה שהמגבלות הרגולטוריות על שוק השכירות מעטות מאוד.

שכירות שאינה מוגבלת בזמן אומנם אינה מקנה בעלות על הנכס או זכויות הורשה, אולם היא נותנת מענה לסוגיית הביטחון והוודאות, שכיום מתאפשרת בישראל רק בדיור שהוא בבעלות הדיירים.

שכירות שאינה מוגבלת בזמן אומנם אינה מקנה בעלות על הנכס או זכויות הורשה, אולם היא נותנת מענה לסוגיית הביטחון והוודאות, שכיום מתאפשרת בישראל רק בדיור שהוא בבעלות הדיירים.

בישראל לא קיים מודל של שכירות שאינה מוגבלת בזמן (למעט בדיור ציבורי, המוגבל, כאמור לעיל).

שכירות שאינה מוגבלת בזמן אומנם אינה מקנה בעלות על הנכס או זכויות הורשה, אולם היא נותנת מענה לסוגיית הביטחון והוודאות, שכיום מתאפשרת בישראל רק בדיור שהוא בבעלות הדיירים.

השילוב של דיכטומיית הבעלות ודיכטומיית הזיקה גורם לתושבי ישראל לראות ברכישת דירה את

האופן היחיד שמבטיח ודאות ויציבות בדו"ר. בישראל אין לאדם אפשרות לדעת כי מקום מגוריו שמור לו, ככלל, ובתנאים שהם בהישג ידו, אלא אם מדובר בדירה שהיא בבעלותו.

1.5 הפיננסיאליזציה והקומודיפיקציה של שוק הדיור

תהליכי הפיננסיאליזציה והקומודיפיקציה של שוק הדיור הם בעיה שעומדת מול מדינות רבות בעולם. משמעות התופעה היא שהדיור הפך מסוגיה של מדיניות ציבורית למוצר

תהליכי הפיננסיאליזציה של שוק הדיור (כניסת משקיעים לשוק הדיור) והקומודיפיקציה שלו (השתלטות של גורמים הפועלים למטרות רווח והתייחסות לשוק הדיור כמוצר שנועד למקסום רווחים), הם בעיה שעומדת מול מדינות רבות בעולם. על פי דוח מיוחד של ועדת האו"ם לזכויות אדם על דיור הולם, שפורסם בשנת 2017, "דירות ונדל"ן מסחרי הפכו להשקעה המועדפת של גופים פיננסיים, וקצב ההשתלטות של גופים אלה על דירות ונדל"ן בערים

רבות מטלטל" (United Nations, 2017). משמעות התופעה היא שהדיור הפך מסוגיה של מדיניות ציבורית למוצר, וככזה, מטרתם של הגופים הפיננסיים הפועלים בו היא שמחירו יעלה, ובהתאם יעלו גם רווחיהם¹⁷.

בעבר, נהוג היה לטעון, כי ההשקעה הכלכלית המרכזית במהלך חיי אדם היא רכישת דירת מגורים. עם זאת, אנו מאמצים את ההנחה הרווחת, שבישראל, כאשר מדובר ברכישת דירה לצורך מגורים, ההשקעה הכספית נובעת בעיקרה מסיבות שאינן כלכליות: קרבה למשפחה, לחברים, למקום עבודה, לבתי ספר, בחירה ביישוב בעל מאפיינים תרבותיים התואמים את תפיסת הרוכשים ועוד. הערך העתידי המוערך, לעת מכירה, של דירת המגורים הוא שיקול שולי, אם הוא בכלל נדון. אין הדבר דומה כאשר הרכישה נעשית לא על ידי מי שמתכוונים להתגורר בדירה, אלא על ידי משקיעים, אשר מטרתם היחידה למקסם את רווחיהם, בין אם בדרך של קבלת דמי שכירות בסכום הגבוה ביותר האפשרי ובין אם בדרך של מכירה עתידית, לאחר עליית ערך הדירה. על מנת לבחון האם ישראל סובלת מפיננסיאליזציה של שוק הדיור, יש לבחון את השינויים שחלו בבעלות על דירות לצורכי מגורים או להשקעה.

מבחינת נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה, כי לא רק מחירי הדירות עלו מאז 2008, אלא גם ההיקף של הדירות להשקעה. בעוד שב-2003 אחוז משקי הבית שבבעלותם היו שתי דירות או יותר עמד על 3.2% בלבד, ב-2018 הוא עמד כבר על 10.1%. באותה

¹⁷ הבסיס לקושי במדינות רבות הוא שהקרקע היא בבעלות פרטית, וההתמודדות היא, בין היתר, להשיג חזקה ציבורית על הקרקע. בישראל, רוב הבעלות על הקרקע היא ציבורית, ועל כן הקושי בהתמודדות הוא תוצאה של מדיניות, הרואה בדיור חלק מהשוק ומאפשרת התנהלות למקסום הרווחים בו.

שנה, 2018, 53.4 אלף משקי בית היו בעלים של שלוש דירות או יותר. בשנים 2003-2018 חלה ירידה של 7.1 נקודות האחוז בשיעור הבעלות על דירה אחת, ועלייה של 6.9 נקודות האחוז בשיעור הבעלות על שתי דירות או יותר (הלמ"ס, 2020).

החזקת דירות לצורך השקעה הפכה לנפוצה בעיקר בעשור האחרון. מנתוני רשות המיסים לשנת 2022 עולה, כי ליותר מ-3,800 מתושבי ישראל יש שש דירות ויותר בבעלותם, נתון המצביע על זינוק של כ-50% בשש שנים. ל-511 תושבים יש עשר דירות ויותר. 326 אלף איש מחזיקים בשתי דירות - זינוק של 30% בשש השנים האחרונות

החזקת דירות לצורך השקעה הפכה לנפוצה בעיקר בעשור האחרון. מנתוני רשות המיסים לשנת 2022 עולה, כי ליותר מ-3,800 מתושבי ישראל יש שש דירות ויותר בבעלותם - זינוק של כ-50% בשש שנים. ל-511 תושבים יש עשר דירות ויותר (מירובסקי, 2021). 326 אלף איש מחזיקים בשתי דירות - זינוק של 30% בשש השנים האחרונות. רבים מהמקרים מדובר באנשים פרטיים, אשר רואים בדירה להשקעה את הדרך הבטוחה ביותר להבטיח את כספם. חלק לא מבוטל מן הדירות להשקעה שנמצאות בבעלות יחידים מנוהלות בידי חברות שזהו עיסוקן. למעשה, אלה הן חברות תיווך, אשר מטרתן להעלות את מחירי הדירות, שכן שכרן נגזר מגובה דמי השכירות. במצב זה, גם בעלי דירות המחזיקים דירה אחת בלבד להשקעה הופכים להיות חלק מתהליך מאורגן של העלאת מחירים, גם אם לא זו הייתה כוונתם. בעוד שעל ריכוז הבעלות על דירות לצורך השקעה ועל עליית שיעור הדירות להשקעה אפשר להצביע באופן ברור, אין בנמצא נתונים מוסדיים לגבי ריכוז ניהולן של הדירות לצורך השקעה. מבדיקה שנעשתה באתר Airbnb בשנת 2017 עלה, כי מתוך 8,000 דירות שעמדו להשכרה דרך האתר באותה שנה, כ-5,000 דירות נוהלו על ידי 800 אנשים או חברות. גם לאחר משבר הקורונה, הנכסים האמורים, בין אם הם מושכרים לטווח קצר

חלק לא מבוטל מן הדירות להשקעה שנמצאות בבעלות יחידים מנוהלות בידי חברות תיווך, אשר מטרתן להעלות את מחירי הדירות, שכן שכרן נגזר מגובה דמי השכירות. כך, גם בעלי דירות המחזיקים דירה אחת בלבד להשקעה הופכים להיות חלק מתהליך מאורגן של העלאת מחירים, גם אם לא זו הייתה כוונתם

ובין אם לטווח ארוך, מנוהלים על ידי קבוצה קטנה של בעלי עסקים, אשר כל עניינם למקסם רווחים מהנכסים¹⁸. נראה אם כן, כי ישראל אכן סובלת מפיננסיאליזציה של שוק הדיור. התעלמות מהבעיה, כפי שנעשה עד עתה, פוגעת ביכולת לגבש פתרונות לצמצומה.

¹⁸ לעניין זה חשוב להזכיר את כישלוננו של התיקון לחוק השכירות והשאילה תשל"א-1971, אשר אמור היה למנוע ממתווכים לחייב שוכרים בתשלום שכרם. נוסח הסעיף, הפרקטיקות הנוהגות והיעדר מנגנוני אכיפה הותירו בידי המתווכים את הכוח לדרוש תשלום, ומכיוון ששכרם נקבע בהתאם לגובה התשלום החודשי, נוצר תמריץ מתמשך להעלאת מחיר השכירות.

נראה כי ישראל אכן סובלת מפיננסיאליזציה של שוק הדיור. התעלמות מהבעיה, כפי שנעשה עד עתה, פוגעת ביכולת לגבש פתרונות לצמצום

היעדרו של דיור להשכרה שאינו למטרת מקסום רווחים מותר את המשקיעים, אשר מטרתם למקסם רווחים על השקעתם, כגורם יחיד בשוק. לכך מתווספת העובדה, כי בישראל אין כמעט מגבלות על משכירים, וזכויות השוכרים מעטות בהשוואה למקומות אחרים בעולם

לתופעת ההשקעות בתחום הדיור השפעה משמעותית על זמינות הדירות ומחיריהן. היעדרו של דיור להשכרה שאינו למטרת מקסום רווחים מותר את המשקיעים, אשר מטרתם למקסם רווחים על השקעתם, כגורם יחיד בשוק. לכך מתווספת העובדה, כי בישראל אין כמעט מגבלות על משכירים, וזכויות השוכרים מעטות בהשוואה למקומות אחרים בעולם. כתוצאה מכך, המשקיעים אינם מוגבלים מלפעול להעלאת התשואה על השקעתם, כלומר, להעלות את מחירי השכירות. הניהול המשותף של נכסים רבים מאפשר פעולה שיטתית של העלאת מחירים מכוונת, ומאפשר לתפעל ביתר קלות השכרת דירות לטווח קצר במחירים גבוהים, אשר מושכים את השוק מעלה.

ראוי להדגיש שהמודלים של השכרה ארוכת טווח, בפיקוח מחירים לפרק זמן מוגדר מראש, הנבנים ביוזמת המדינה ובעידודה, אינם נתנים מענה מספק. הכשל נוצר הן בשל העובדה שהפיקוח הוא

לפרק זמן מוגבל, כך שאינו יוצר ודאות וביטחון מספקים, והן בשל העובדה שלאחר פרק זמן מסוים (עד עשרים שנה ברוב התוכניות) רשאים הקבלנים למכור את הדירות במחירי השוק או להמשיך ולהשכירן למרבה במחיר. מדיניות זו יוצרת בישראל את הכשלים שעימם מנסים להתמודד כעת בארה"ב ובחלק ממדינות אירופה, כפי שנפרט בהמשך הנייר.

1.6 היעדר פתרונות דיור מותאמים לאוכלוסייה המזדקנת

תחום נוסף שעליו מצביעה ועדת האו"ם כסיבה להיעדר נגישות לדיור יציב ובר-השגה הוא התעלמות מצורכיהן של אוכלוסיות מוגדרות, ובעיקר מהצרכים הנובעים מהזדקנות האוכלוסייה.

הזדקנות האוכלוסייה והבעיות השונות שהיא מעוררת הן רכיב מרכזי בשיח ובתכנון הכלכלי-חברתי במדינות העולם המפותח מזה עשור ויותר, אולם בישראל החלו לדון בסוגיות אלו רק לאחרונה. נכון לשנת 2020, מספר תושבי ישראל מעל גיל 65 עמד על למעלה ממיליון ומאתיים אלף, הם היוו כ-13% מהאוכלוסייה וקצב הגידול של בני קבוצה זו היה גדול פי 2.2 מקצב הגידול של כלל האוכלוסייה (זעירא, 2017). למרות נתונים אלה, עדיין לא קיימת בישראל מדיניות מקיפה, הרואה את ציבור הזקנים כציבור רלוונטי להגדרת פתרונות ייעודיים בתחום הדיור.

שימור יכולתם של אנשים זקנים ליהנות מחיים מלאים בקהילה מחייב יצירת פתרונות שנותנים מענה לצורכיהם המשתנים, ובכלל זה האפשרות לגור בדירה נגישה (בקומת קרקע או בבניין עם מעלית), בקרבה לשירותים חברתיים מוסדרים ובקרבה למשפחותיהם, במקום שבו יש נגישות לעזרה בחלק משעות היום או בכלל.

כיום, מגוון פתרונות הדיור לזקנים בישראל מצומצם מאוד. כ-18 אלף איש מתגוררים בדיור מוגן: מסגרות המיועדות לאנשים בריאים ומתפקדים, שבהן, בנוסף על חדר או דירת מגורים, הם מקבלים שירותים שונים, ביניהם ארוחות, אירועי תרבות וקהילה ושירותי בריאות בסיסיים. כ-75% מבתי הדיור המוגן הם בבעלות גופים פרטיים, שמטרתם למקסם רווחים. מודל מגורים נוסף, המכונה דיור מוגן או מקבצי דיור, הוא זה המוקצה על ידי המדינה לזקנים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך. זהו למעשה דיור ציבורי המיועד לזקנים עניים, ותיקים ועולים חדשים, אשר משלמים סכום נמוך עבור חדר מגורים, ללא שירותים נוספים. כך, גם בעניין מגורי הזקנים קיימת דיכוטומיה בין הדיור הפרטי, ממקסם הרווחים, אשר נותן מענה לבעלי יכולות כלכליות גבוהות, ובין הדיור הציבורי, שלו זכאים זקנים שמצבם הכלכלי קשה. יש מעט מאוד פתרונות מגורים בקהילה, בבעלות ציבורית או בבעלות דיירים, הנותנים מענה לציבור הכללי, ללא סבסוד, אך גם ללא השאת רווחים, ואין כל מערכת המעודדת הקמת בתים מסוג זה¹⁹.

הזדקנות האוכלוסייה והבעיות השונות שהיא מעוררת הן רכיב מרכזי בשיח ובתכנון הכלכלי-חברתי במדינות העולם המפותח מזה עשור ויותר, אולם בישראל החלו לדון בסוגיות אלו רק לאחרונה. נכון לשנת 2020, מספר תושבי ישראל מעל גיל 65 עמד על למעלה ממיליון ומאתיים אלף, הם היו כ-13% מהאוכלוסייה וקצב הגידול של בני קבוצה זו היה גדול פי 2.2 מקצב הגידול של כלל האוכלוסייה

שימור יכולתם של אנשים זקנים ליהנות מחיים מלאים בקהילה מחייב יצירת פתרונות שנותנים מענה לצורכיהם המשתנים, ובכלל זה האפשרות לגור בדירה נגישה, בקרבה לשירותים חברתיים, מוסדרים ובקרבה למשפחותיהם, במקום שבו יש נגישות לעזרה בחלק משעות היום או בכלל ועוד

זקנים המתגוררים בביתם, אשר מיועד להיות חלק מפרויקט התחדשות עירונית, מנסים פעמים רבות לעכב את הפרויקט, שכן אין לו פוטנציאל לשיפור איכות חייהם. בשנים האחרונות הוכנסו כמה תיקונים לחוק במטרה להקל על קידומם של פרויקטים להתחדשות עירונית, ובכלל זה צומצם האחוז הנדרש להסכמה לקידום הפרויקט והוחרפו הסנקציות שניתן לנקוט נגד מי שמוגדרים "סרבנים"²⁰. בנוסף, הקבלנים חויבו לתת מענה מצומצם

¹⁹ יש מספר קטן של בתי דיור מוגן בבעלות עמותות, בבעלות משען (הרוב לאנשים סיעודיים) ובבעלות הדיירים.

²⁰ חוק פינוי בינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי) תשס"ו-2006 תוקן ב-2018 ושוב ב-2021.

לחלק קטן מהדיירים הזקנים שייפגעו מהמהלך²¹.

היעדרם של פתרונות מותאמים לזקנים מביא לכך, שרבים מהם נשארים בבתים שאינם מותאמים לצורכיהם: בדירות גדולות, חלקן בקומות גבוהות ללא מעלית, שאינן מאפשרות נגישות לקהילה, או בנסיבות שאינן מותאמות כלכלית או חברתית.

גם בעניין מגורי הזקנים קיימת דיכוטומיה בין הדיור הפרטי, ממקסם הרווחים, ובין הדיור הציבורי, שלו זכאים זקנים שמצבם הכלכלי קשה. יש מעט מאוד פתרונות מגורים בקהילה, הנותנים מענה לציבור הכללי, ללא סבסוד, אך גם ללא השאת רווחים, ואין כל מערכת המעודדת הקמת בתים מסוג זה

²¹ בכלל זה, החובה לאפשר למי שעברו את גיל 70 בעת חתימת ההסכם הראשוני לבחור באחת מכמה חלופות, כך שלא יאלצו להמתין עד לבניית הבניין החדש: האפשרות לרכוש מיד דירה אחרת בערך הדירה החדשה שתיבנה, תשלום לדיור מוגן, קבלת מלוא הערך הכספי או רכישת דירה קטנה יותר וקבלת הפרש כספי ועוד.

1.7 מה עשו ממשלות ישראל עד כה?

בעשורים האחרונים מרוויחה מדינת ישראל כסף רב ממכירת הקרקע ומהעמדתה לטובת בנייה מכל סוג שהוא

93% מהקרקע בישראל היא בבעלות ציבורית: בבעלות המדינה, בניהול רשות מקרקעי ישראל או בבעלות הקרן הקיימת לישראל. בתהליך הדרגתי הפסיקה המדינה להעמיד קרקע חנים או בתשלום סמלי לטובת בנייה והחלה לגבות תשלום על הקרקע. בהמשך הפכה המדינה את הקרקע למוצר, שהיא

מוכרת במחירי שוק באמצעות רשות מקרקעי ישראל. בעשורים האחרונים מרוויחה מדינת ישראל כסף רב ממכירת הקרקע ומהעמדתה לטובת בנייה מכל סוג שהוא²². המדינה היא המחליטה כמה מהקרקעות להעמיד לשם בנייה למגורים והיכן לעשות כן, בהתאם למדיניות התכנון. המדיניות שבה נקטה מדינת ישראל במשך שנים רבות, ובה היא נוקטת גם כעת לגבי הקרקעות המיועדות לבנייה ואשר אינן נכללות בתוכניות להפחתת מחיר הדיור, היא החכרת קרקעות לקבלנים בדרך של מקסום רווחים. הקבלנים אף הם רשאים למקסם רווחים על מכירת הדירות שייבנו. מדיניות זו העלתה, וממשיכה להעלות באופן אקטיבי, את מחירי הדיור.

תוכניות משרד השיכון להפחתת מחירי הדירות

"דירה בהנחה" הוא שם כללי למדיניות משרד השיכון. המדיניות החלה היום מתייחסת בעיקר לתוכנית "מחיר מטרה", וכן לתוכנית "מחיר למשתכן", התוכנית העיקרית הקודמת, אשר חלק מהדירות שנמכרו במסגרתה עדיין בשלבים שונים של יישום.

בתוכנית "מחיר מטרה" נקבע מראש מחירן של חלק מהדירות במחיר המהווה הנחה ממחיר השוק. על הקבלנים להציע את המחיר הגבוה ביותר על הקרקע, ואם זכו - מחויבים למפרט מסוים. הדירות מועמדות להגרלה בין הזכאים, והרוכשים מוגבלים במכירת הדירה במשך שנים ספורות בלבד

"מחיר מטרה" הוא שמה של תוכנית הדיור העיקרית של ממשלת ישראל משנת 2022. לפי תוכנית זו, נקבע מראש מחירן של חלק מהדירות במתחם מסוים: 20% הנחה על המחיר המוערך לדירה בשוק החופשי ועד חצי מיליון ש"ח. על קבלנים שרוצים לזכות במכרז לבניית המתחם להציע לרשות מקרקעי ישראל את המחיר הגבוה ביותר על הקרקע, בהתאם לתנאים אלה. אחוז יחידות הדיור שיימכרו בהנחה משתנה מעת לעת, ממתחם למתחם, ובהתייחס לרשויות שונות ולצורכיהן, ועומד כיום על 60%-80 בכל פרויקט. הקבלנים מחויבים למפרט מסוים בדירות, כדי שלא יוכלו להפחית משמעותית את עלות הבנייה על חשבון הרוכשים.

²² ראו דין וחשבון על פעולות רשות מקרקעי ישראל בשנים שונות: בן-צור וארבל, 2022.

את הדירות בהנחה מעמידה המדינה להגרלה בין מי שהוכרו כזכאים. הרוכשים מוגבלים במכירת הדירה למשך חמש שנים מקבלת אישור אכלוס או שבע שנים מיום הזכייה, המוקדם מביניהם. לאחר מועד זה אין מגבלה על מכירה במחירי השוק. הרוכשים רשאים להשכיר את הדירה, ללא מגבלה, בכל עת.

התוכנית העיקרית שקדמה ל"מחיר מטרה" הייתה "מחיר למשתכן"²³, תוכנית דומה במהותה, שבה נקבעה מראש ההנחה על מחיר הקרקע, ובמרכז התחרו הקבלנים על עלויות הפיתוח ועל המחיר למ"ר דירתי.

הדירות שנבנו, ונבנות גם היום, במסגרת התוכניות האמורות מוצעות למכירה לזכאים חסרי דיור, העומדים בקריטריונים שנקבעו. אם לא כל הדירות נמכרו לזכאים חסרי דיור, ניתן בשלב שני להציע דירות גם לזכאים המוגדרים כמשפרי דיור²⁴.

היצע הדירות שהתוכניות מעמידות נמוך משמעותי מהביקוש, וזכאים המבקשים לרכוש דירה נרשמים להגרלות, המאפשרות להם לזכות בזכות לרכוש את הדירה בהנחה.

דוח מבקר המדינה על תוכנית "מחיר למשתכן", שפעלה בין 2015 ל-2020, קבע כי נפל בה כשלים רבים, ועיקרם הימנעות המדינה ממיפוי צורכי הזכאים והיעדר התאמה לצרכים אלה במסגרת התוכנית (מבקר המדינה, 2020). עוד נקבע בדוח, כי נבנו דירות גדולות מדי ולא בהכרח במיקומים שבהם הצורך הרב ביותר. חברות נדל"ן זכו בתנאים נוחים

לבנייה ולהתעשרות (גזית וברויטמן, 2022). מאחר שאין מגבלה על מחיר המכירה של הדירות לאחר פרק הזמן שנקבע בחוק, התוכנית למעשה מעודדת רכישה לשם ספקולציה הונית. כמו כן, מכיוון שאין כל מגבלה באשר להשכרת הדירות, דירות רבות שנרכשו במסגרת התוכניות האמורות אינן משמשות למגורי הזוכים אלא להשקעה, ובהתאם, הועמדו להשכרה למרבה במחיר (ציאון, 2021).

בהמשך לביקורת שונו תנאי התוכנית הנוכחית, הן מבחינת מיקום הדירות והן מבחינת היצע לתושבי המקום, אולם לא תוקנו הרכיבים המעודדים רכישה לצורך השקעה. ניתן להניח כי גם חלק ניכר מהדירות שנבנות במסגרת "מחיר מטרה" יירכשו על ידי מי

מאחר שאין מגבלה על מחיר המכירה של הדירות לאחר פרק הזמן שנקבע בחוק, התוכנית למעשה מעודדת רכישה לשם ספקולציה הונית. כמו כן, מכיוון שאין כל מגבלה באשר להשכרת הדירות, דירות רבות שנרכשו במסגרת התוכניות האמורות אינן משמשות למגורי הזוכים אלא להשקעה, ובהתאם, הועמדו להשכרה למרבה במחיר

²³ החלטה 1579, רשות מקרקעי ישראל, מיום 24.12.18.

²⁴ התוכנית מגדירה זכאים: חסרי דיור, זוגות ויחידים, כאשר זוגות והורים עצמאים אינם מוגבלים בגיל, ואילו יחידים מוכרים כזכאים רק מגיל 35 ואילך. כמו כן, מוכרים כזכאים אנשים עם מוגבלות, ובתוך הזכאים מוגדרת עדיפות לאנשים עם מוגבלות שלהם מאה אחוזי נכות קבועה, המרותקים לכיסא גלגלים.

שמבקשים למקסם השקעתם על הדירה – למכור אותה ולהשכיר למרבה במחיר – ולא דווקא למי שמבקשים להתגורר בה.

מדיניות בתחום השכירות

במדינות רבות בעולם יש לשוכרי הדירות זכויות מובנות. נהוג לחלק את הזכויות לשני סוגים: זכויות הממוקדות בשוכרים כצרכנים וכדיירים

במדינות רבות בעולם יש לשוכרי הדירות זכויות מובנות. נהוג לחלק את הזכויות לשני סוגים: זכויות הממוקדות בשוכרים כצרכנים וכדיירים. במודל הצרכני, הנפוץ בעיקר בתחום השכירות הפרטית, הדגש הוא על הסכמים בין ארגונים המייצגים את השוכרים לבין משכירים, ועיקרו העברת מידע, יצירת דיאלוג וניהול מו"מ קולקטיבי²⁵. במודל הממוקד בזכויות דיירים, שמאפיין מדינות שבהן יש שיעור משמעותי של דירות להשכרה בבעלות ציבורית או קואופרטיבית (למשל, גרמניה ודנמרק), עומדות במרכז זכויותיהם הדמוקרטיות של הדיירים: יכולתם להשפיע על קבלת ההחלטות ולקדם את מטרותיהם ותפיסותיהם באמצעות ארגון הדיור.

החוק המגדיר כיום את היחסים החוקיים בין משכיר לשוכר בישראל הוא חוק השכירות והשאלה, אשר נכללות בו מעט מאוד זכויות קוגנטיות, שלא ניתן להתנות עליהן, ובכללו מותיר את ההתקשרות לשיקול הדעת של הצדדים

עד 1968, שוכרים ששכרו דירות למגורים בישראל נהנו מהגנה רחבת היקף על זכויותיהם, שהיו מעוגנות בחוק הגנת הדייר²⁶. אולם הגנות אלה אינן חלות על נכסים שהושכרו לאחר המועד הקובע, 20 באוגוסט 1968, כלומר על רוב הדירות המושכרות בישראל. החוק המגדיר כיום את היחסים החוקיים בין משכיר לשוכר בישראל הוא חוק השכירות והשאלה²⁷, אשר נכללות בו מעט מאוד זכויות קוגנטיות, שלא ניתן להתנות עליהן, ובכללו מותיר את ההתקשרות לשיקול הדעת של הצדדים²⁸.

²⁵ באנגליה, שבה לשוכרים יש זכות חוקית לקבל מידע, מוגדרת החובה להיוועץ עם ארגוני שוכרים. בשוודיה, רובן המוחלט של הדירות להשכרה פועלות בהתאם להסכמים קיבוציים הנחתמים על ידי ארגוני שוכרים וארגוני משכירים. רק לשוכרים קיימת זכות לחתום על הסכם מחוץ להגדרות ההסכמים הקיבוציים (United Nations, 2021).

²⁶ חוק הגנת הדייר (נוסח משולב) תשל"ב-1972, שהחליף חקיקה קודמת.

²⁷ חוק השכירות והשאלה תשל"א-1971

²⁸ כאשר החוק מכיר בכך שיש יחסים בלתי שוויוניים בין גורמים מתקשרים הוא יכול לתת לכך מענה. כך, למשל, ביחסי עובד-מעביד החוק יוצא מנקודת הנחה שלא מדובר ביחסים שוויוניים, ולכן קובע רשימת זכויות שהעובדים אינם רשאים לוותר עליהן. כך נהוג במדינות העולם גם לגבי זכויות שוכרים, שכן ההנחה היא ששוכרי הדירות אינם שווים כוח למשכירים ויש להגן עליהם.

בשנת 2017 חוקקה הכנסת את מה שכונה "חוק שכירות הוגנת" והוא למעשה תיקונים לחוק השכירות והשאילה²⁹. בתיקון נקבעו חובות המוטלות על המשכיר דירת מגורים לאחזקת הדירה³⁰, וכן נקבע מהי דירה שאינה ראויה למגורים. הדגל המרכזי של התיקון היה הקביעה ששכרם של מתווכים לא יהיה על חשבון שוכרי הדירות, תופעה שמטילה נטל כבד על השוכרים, שהם בהכרח הצד החלש בשוק, אך בעיקר מביאה ליצירת מערך כלכלי של בעלי מקצוע, שכל עניינו העלאת מחירי השכירות, שמהם נגזר גובה התשלום שיקבלו על עבודתם.

למרות התיקון בחוק, הנהוג שלפיו השוכרים הם המשלמים את דמי התיווך, נותר בעינו. שכר המתווכים נקבע לפי מחיר הדירה, ועל כן למתווכים יש תמריץ ברור למשוך את מחירי הדירות מעלה, אינטרס המשותף להם ולמשכירים

למרות חשיבות התיקון, לא נקבע בו מערך פיקוח ומנגנוני אכיפה, שיאפשרו הטלת סנקציות באפיק מהיר בגין הפרת החובות הקבועות בו. מכיוון שכך, הנהוג רב השנים, שלפיו השוכרים הם המשלמים את דמי התיווך, נותר בעינו. שכר המתווכים נקבע לפי מחיר הדירה – דמי שכירות של חודש – ועל כן למתווכים יש תמריץ ברור למשוך את מחירי הדירות מעלה. כאמור, האינטרס משותף להם ולמשכירים.

כל התיקונים האמורים הם מינוריים, ואין בהם משום הגנה על שוכרי הדירות בהיבטים המשמעותיים של

התקשרות זו. אין כל מגבלה על העלאת מחירי השכירות ולא הוקנתה לשוכרים הזכות להמשיך ולהתגורר בדירה שהם שוכרים. כאמור, היעדר ההתערבות הגורף בהתקשרות בין משכירי דירות לשוכריהן שונה בתכלית מן הנהוג ברוב מדינות אירופה³¹.

²⁹ חוק השכירות והשאילה (תיקון) התשע"ז–2017

³⁰ בין היתר נקבע אילו תיקונים הם באחריות הבעלים, וזכויות השוכרים לחייב את בעלי הנכס בתשלום בגין תיקונים שלא נעשו על ידי הבעלים.

³¹ מדובר במודל קיצוני גם בהשוואה לארה"ב, שבה ברוב המדינות קיים לגבי חלק מהדירות מנגנון של Rent Control, שאומנם לא חל על כל ההתקשרויות, אך מכיר באפשרות להגבלת סכום השכירות ולהתערבות ביחסים החוזיים בין הצדדים.

בתחילת המאה ה-21 הכירו הממשלות בצורך לעודד הקמת דיור לשם השכרה. ב-2007 נחקק החוק לעידוד בנייה להשכרה, המתמחה בהקלות במס על רווחי הקבלנים, שייעדו רק חלק מהדירות שבנו להשכרה לשנים ספורות בלבד.

החברה הממשלתית "דירה להשכיר" מעודדת בנייה להשכרה באמצעות חברות למקסום רווחים, ונותנת תמריצים כדי להגדיל את רווחי החברות, על מנת שיבחרו לבנות לצורך השכרה. החברות מחויבות להעמיד את הדירות להשכרה לתקופה של חמש עד עשר שנים, עם ודאות במחיר (ללא סבסוד), ולאחר עשרים שנה הן רשאיות לממש את הנכסים בדרך של מכירתם למרבה במחיר. החברות רשאיות גם להותיר בידיהן את הנכסים ולהמשיך להשכירם בשוק החופשי. לא נקבעה כל מגבלה לעניין המשך ההחזקה של מתחמים המיועדים לשכירות לאחר תום עשרים השנים.

בתחילת המאה ה-21 הכירו ממשלות ישראל בצורך לעודד הקמת דיור לשם השכרה. ב-2007 חוקקה הכנסת את החוק לעידוד בנייה להשכרה³², אשר מטרתו המוצהרת היא להגדיל את היצע הדירות להשכרה. למרות האמור לעיל, החוק מתמחה בהקלות במס על רווחי הקבלנים הבונים דירות, שחלק מהן יועדו להשכרה לתקופה של שנים ספורות בלבד.

בשנת 2013 התקבלו כמה החלטות ממשלה³³, שהביאו להקמתה של "דירה להשכיר" – חברה ממשלתית שמטרתה לקדם את נושא הדיור להשכרה. "דירה להשכיר" מעודדת בנייה להשכרה באמצעות חברות למקסום רווחים, ונותנת תמריצים כדי להגדיל את רווחי החברות, על מנת שיבחרו לבנות לצורך השכרה. החברות מחויבות להעמיד את הדירות להשכרה לתקופה של חמש עד עשר שנים, עם ודאות במחיר (ללא סבסוד), ולאחר עשרים שנה הן רשאיות לממש את הנכסים בדרך של מכירתם למרבה במחיר. החברות רשאיות, כמובן, גם להותיר בידיהן את הנכסים ולהמשיך להשכירם בשוק החופשי. לא נקבעה כל מגבלה לעניין המשך ההחזקה של מתחמים המיועדים לשכירות לאחר תום עשרים השנים.

בחוק ההסדרים לשנת 2021-2022³⁴ נכתב פרק שכותרתו "שכירות מוסדית"³⁵, שנועד לעודד בנייה המיועדת לשכירות ארוכת טווח. בתיקונים האמורים

³² החוק לעידוד בנייה להשכרה תשס"ז-2007

³³ החלטות 372, 987 ו-988 – הקמת חברה ממשלתית לדיור להשכרה, הגדרת יעדים והסכמים נלווים.

³⁴ חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021

³⁵ פרק ז' – שכירות מוסדית, ע' 908-918, ס' 46-52

ניתנו הטבות מס לחברות קבלניות³⁶ בהתייחס לרווחים שיווצרו למשקיעים בהקמת דיור להשכרה. בין ההטבות: אפשרות של הוספת קומות והקטנת דירות לצורך השכרה בהישג יד³⁷, והטבות במס על רווחי חברה בגין בנייה חדשה לדיור ש-66% ממנו מיועד להשכרה ארוכת טווח³⁸, כלומר, הדירות לא יימכרו ב-15 השנים שלאחר הבנייה. לאחר התקופה המוגדרת, החוק אינו מגביל את הקבלנים מלהמשיך ולהחזיק בדירות ולהשכירן למרבה במחיר.

בעוד שבארה"ב ובגרמניה עוסקים בקידום רגולציה שתקל על העברת בתים שבהם יש דירות להשכרה מבעלות פרטית לבעלות ציבורית או לבעלות דיירים, נראה שבישראל כלל לא עולות לדיון הבעיות שעולות להתעורר בעתיד ממתחמי דיור המופעלים למטרת מקסום רווחים

החקיקה שעניינה עידוד בנייה להשכרה אינה מתייחסת לקשיים המוכרים ממדינות אחרות, שבהן נוצר שוק שכירות שבו אחוז גבוה של הדירות הן בבעלות של חברות למטרת מקסום רווחים, אשר מטבען פועלות להעלאת מחירי השכירות³⁹. בעוד שבארה"ב ובגרמניה עוסקים בקידום רגולציה שתקל על העברת בתים שבהם דירות להשכרה מבעלות פרטית לבעלות ציבורית – או לבעלות דיירים, כפי שיפורט להלן – נראה שבישראל כלל לא עולות לדיון הבעיות שעולות להתעורר בעתיד ממתחמי דיור המופעלים למטרת מקסום רווחים.

ביוני 2022 אישרה הנהלת העיר תל אביב יפו את מדיניות הדיור העירונית, אשר עוסקת רובה ככולה במדיניות שכירות. מדיניות הדיור מתייחסת להקצאת דיור בר-השגה בכל פרויקט חדש שנבנה, כאשר בקרקע עירונית יעמוד הדיור בר-ההשגה על 50% מהתוכנית וההנחות על 50% ממחיר השוק. כמו כן מבקשת העירייה לקדם פרויקטים של בנייה לשם השכרה במחירי שוק חופשי. בתוכנית המוצעת אין התייחסות למודל ההפעלה. כלומר, האם יינתנו יתרונות לגופים שיפעילו את הדירות שלא למטרות רווח, או שהכוונה היא לאפשר לחברות נדל"ן לנהל את שוק הדיור להשכרה.

נראה כי רשויות השלטון הכירו בעובדה שיש לפעול להרחבת מלאי הדירות להשכרה

³⁶ בתשובה לשאלה שהועלתה על ידי חברי כנסת במסגרת הדיונים בחוק, הבהירו נציגי האוצר כי תחולת ההטבות תהיה על כל סוגי התאגידים, ובכלל זה אגודות שיתופיות, וכי מטרת הסיוג היא למנוע הטבות אלה מאנשים פרטיים.

³⁷ תיקון ז' 62 (א)(א1) לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965

³⁸ תיקון לחוק השקעות הון

³⁹ בברלין מדובר בתופעה הרסנית, שכן כמה חברות למטרות רווח מחזיקות כל אחת אלפי דירות להשכרה (אחת מהן מחזיקה ביותר ממאה אלף דירות). הטענה היא שחברות אלה אחראיות על העלאת מחירי השכירות בעשרות אחוזים בעשור האחרון, וזאת למרות חקיקה נוקשה המגינה על זכויות השוכרים. במשאל עם, שנערך בספטמבר 2021, תמכו 56 אחוז מהמצביעים בעיר בהלאמת הדירות שבבעלות חברות למטרות רווח, המחזיקות מעל 3,000 דירות.

בישראל, אולם, בניגוד לרוב מדינות העולם, כל המודלים להשכרה מבוססים על חברות למטרות רווח, שניתנים להן תמריצים שונים כדי שרווחיהן לא יהיו נמוכים משמעותית מאלה של חברות הבנות דירות למכירה. בהיעדר דיון על החשיבות והצורך במודל לשכירות שאיננה מוגבלת בזמן, כל המודלים המופיעים בארץ מקבעים את התפיסה שגם שכירות לטווח ארוך היא בהכרח שכירות מוגבלת בזמן.

התחדשות עירונית

אחת ההמלצות העיקריות של ועדת טרכטנברג, שמונתה לאחר המחאה החברתית בשנת 2011 כדי לבחון את הסוגיות שהעלתה המחאה ולהציע פתרונות, עירונית⁴⁰. הוועדה הדגישה, כי בישראל נבנות דירות גדולות מדי ויקרות מדי, שאינן נותנות מענה למשפחות צעירות, שהכנסתן נמוכה יחסית. עשור לאחר מכן, בחוק ההסדרים לשנים 2021-2022, הוצגה ההתחדשות העירונית כדרך העיקרית לפתרון משבר הדיור.

התחדשות עירונית היא שם כללי ואופטימי לסוגים שונים של פעילות בתחום הדיור. לעיתים מדובר על התחדשות של רחוב או שכונה, אך פעמים רבות מדובר רק בהריסת בתים ובנייה של בתים חדשים תחתם, עם תוספת כלשהי. במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת לקראת חוק ההסדרים 2021 נכתב, כי "בישראל אומצה הגדרה מצומצמת יותר להתחדשות עירונית, המתמקדת בכלים הרגולטוריים שגיבשה הממשלה לחיזוק מבנים ולתוספת יח"ד בתוך הערים: בינוי במסגרת תוכנית

רשויות השלטון הכירו בעובדה שיש לפעול להרחבת מלאי הדירות להשכרה בישראל, אולם כל המודלים להשכרה מבוססים על חברות למטרות רווח. בהיעדר דיון על החשיבות והצורך במודל לשכירות שאיננה מוגבלת בזמן, כל המודלים המופיעים בארץ מקבעים את התפיסה שגם שכירות לטווח ארוך היא בהכרח שכירות מוגבלת בזמן

היא הצורך לקדם הליכי התחדשות עירונית⁴⁰. הוועדה הדגישה, כי בישראל נבנות דירות גדולות מדי ויקרות מדי, שאינן נותנות מענה למשפחות צעירות, שהכנסתן נמוכה יחסית. עשור לאחר מכן, בחוק ההסדרים לשנים 2021-2022, הוצגה ההתחדשות העירונית כדרך העיקרית לפתרון משבר הדיור.

התחדשות עירונית היא שם כללי ואופטימי לסוגים שונים של פעילות בתחום הדיור. לעיתים מדובר על התחדשות של רחוב או שכונה, אך פעמים רבות מדובר רק בהריסת בתים ובנייה של בתים חדשים תחתם, עם תוספת כלשהי

החיזוק (תמ"א 38), מיזם בינוי ובינוי במסלול מיסוי או במסלול רשויות. המשותף לכולן הוא הסתמכות המדינה על השוק הפרטי ליישום מדיניותה בתחום ההתחדשות העירונית, באמצעות מתן הטבות בתחומי המס, הרגולציה והתכנון, ומתן זכויות בנייה נוספות, כדי ליצור תמריץ כלכלי ליזמים ובעלי הדירות לקדם פרויקטים של מיגון וחיזוק מבנים או של פינוי-בינוי. בעוד שבמסלולי הרשויות והיזמים נדרשת הכנת תוכנית מפורטת החלה על המתחם, תמ"א 38 היא תוכנית מתאר ארצית שמאפשרת להוציא מתוקפה היתרי בנייה

⁴⁰ אומנם הוועדה עסקה גם בפתרונות לקבוצות קונקרטיות ובצורך להוסיף דיור ציבורי ולהעלות את הסיוע בשכר דירה, אולם לעניין כלל האוכלוסייה, התחדשות עירונית, לצד קידום הרפורמה במקרקעי ישראל, היא הדרך העיקרית להוספת דירות מגורים.

למיגון, חיזוק ותוספת יח"ד או להריסה ובנייה מחדש תוך תוספת יח"ד, זאת, ברמת הבניין הבודד בלבד וללא תוכנית מפורטת" (שחק, 2021). סקירת מרכז המידע והמחקר של הכנסת מצביעה על כך, שהרוב המוחלט של המיזמים, למעלה מ-80% מהם, נעשו בדרך של תמ"א, כלומר "ללא תכנון מפורט, ובתוך כך ללא מתן מענה בתשתיות ומבני ציבור לתוספת יח"ד". בעוד שבמרכז הארץ הושגו יעדי התוכנית ואף למעלה מזה, "יעדי התכנון להתחדשות עירונית בפריפריה לא הושגו: במחוז צפון לא תוכננו כלל דירות בתוכנית פיניו-בינו, וכ-2% בלבד מיח"ד שאושרו במחוז חיפה ובמחוז דרום היו יח"ד תוספתיות בתוכנית פיניו-בינו (לעומת יעד של כ-20%)" (שחק, 2021).

מאחר שהפעילות הכלכלית של ההתחדשות העירונית מנוהלת על ידי קבלנים הפועלים לשם מקסום רווחים, אין כל ודאות כי המיזמים המקודמים נעשים בהתאם לאינטרס העירוני, מביאים להורדת מחירים או משרתים את התושבים באופן הנכון ביותר. הנחת המדיניות היא כי הגדלת מספר הדירות תביא להפחתת מחירים, על בסיס היצע וביקוש, אך בפועל נראה כי המדיניות אינה מובילה לירידה במחירי הדירות, ובמקרים רבים אף מובילה באופן ברור להעלאת מחירים

מאחר שהפעילות הכלכלית מנוהלת על ידי קבלנים הפועלים לשם מקסום רווחים, אין כל ודאות כי המיזמים המקודמים נעשים בהתאם לאינטרס העירוני, מביאים להורדת מחירים או משרתים את התושבים באופן הנכון ביותר. הנחת המדיניות היא כי הגדלת מספר הדירות תביא להפחתת מחירים על בסיס היצע וביקוש, אך בפועל נראה כי המדיניות אינה מביאה לירידה במחירי הדירות, ובמקרים רבים אף מובילה באופן ברור להעלאת מחירים.

תל אביב כדוגמה: העלייה במחירי הדירות בתל אביב היא הקיצונית ביותר בארץ. כאשר בוחנים את יישום מדיניות הדירות של העיר עולה, כי 40% מכלל הדירות שהוחל בבנייתן בשנת 2020 הן דירות של התחדשות עירונית, כלומר בתים שנהרסו ובמקומם נבנה בניין חדש, והבנייה החדשה מאופיינת בדירות קטנות יותר מבעבר⁴¹. למרות הבנייה ולמרות הירידה במספר החדרים בדירות הנבנות, מחירי הדירות בעיר

ממשיכים להאמיר. בין תחילת 2021 לתחילת 2022 עלו מחירי הדירות בתל אביב ב-16%⁴². ניתן להסביר עובדה זו בכך שרוב תהליכי ההתחדשות העירונית בלב הערים הגדולות נובעים מאינטרסים של מקסום ערך הבתים ולא מתוכנית שמטרתה הפחתת מחירי הדירות. הנהנים העיקריים מפרויקטים אלה הם הקבלנים, אשר מקבלים אישור להגדיל את מספר הדירות בבניין ולמקסם רווחים על מכירתן. בנוסף, המכירה היא במקרים רבים למשקיעים, אשר מטרתם להשכיר את הדירות למרבה במחיר.

יתרה מכך, מאחר שהחוק אינו מבחין בין בעלי דירות שהם דיירים ובין בעלי דירות שהם

⁴¹ 120 מטר בממוצע לעומת 150 מטר בעבר, נמוך יותר מהממוצע שנבנה כיום בשאר הארץ.

⁴² הודעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 15.5.22.

האינטרס של הקבלנים ושל המשקיעים הוא למקסם את אחוזי הבנייה, תוך צמצום השטחים הירוקים, לשם מקסום רווחיהם. אין כל מנגנון שבוחן באופן אובייקטיבי, שלא באמצעות גורמים אינטרסנטיים, איזו חלופה טובה יותר לדיירים ולקהילה, למשל האם יש להעדיף פינוי-בינוי או שיפוץ של מבנים ישנים

ההתחדשות העירונית צפויה, ברוב המקרים, להרע את מצבם – לחייב אותם לעזוב את ביתם וקהילתם, לחוות מעבר דירה כפול, ולרוב לחזור לבית שאינו מתאים להמשך חייהם. ה"פתרונות" שהוצעו לעניין זה הם בעיקר חקיקה שהרחיבה את סמכויות הקבלנים לכפות את רצונם על מה שמכונה "דיירים סרבנים", מונח שבמקרים רבים מתאר אנשים זקנים, אשר נדרשים לעזוב את ביתם ואין במיזמים משום יצירת כל יתרון עבורם.

עשור לאחר פרסום דוח טרכטנברג, ההתחדשות העירונית לא רק שלא הביאה להפחתה במחירי הדיוור, אלא יכול להיות שהיא אחת הסיבות להעלאת המחירים, לפחות בערי המרכז

משקיעים, בקבלת החלטות לגבי פינוי-בינוי המשקיעים הם שעשויים לשאת את הקול הקובע, שבמקרים רבים אינו עולה בקנה אחד עם האינטרס של דיירי הבניין או עם האינטרס הציבורי. האינטרס של הקבלנים ושל המשקיעים הוא למקסם את אחוזי הבנייה, תוך צמצום השטחים הירוקים, לשם מקסום רווחיהם. אין כל מנגנון שבוחן באופן אובייקטיבי, שלא באמצעות גורמים אינטרסנטיים, איזו חלופה טובה יותר לדיירים ולקהילה, למשל האם יש להעדיף פינוי-בינוי או שיפוץ של מבנים ישנים.

בנוסף, מיזמים רבים של התחדשות עירונית נתקלים בהתנגדות מצד דיירים שהם אזרחים ותיקים, אשר ההתחדשות העירונית צפויה, ברוב המקרים, להרע את מצבם – לחייב אותם לעזוב את ביתם וקהילתם, לחוות מעבר דירה כפול, ולרוב לחזור לבית שאינו מתאים להמשך חייהם. ה"פתרונות" שהוצעו לעניין זה הם בעיקר חקיקה שהרחיבה את סמכויות הקבלנים לכפות את רצונם על מה שמכונה "דיירים סרבנים", מונח שבמקרים רבים מתאר אנשים זקנים, אשר נדרשים לעזוב את ביתם ואין במיזמים משום יצירת כל יתרון עבורם.

מכל מקום, עשור לאחר פרסום דוח טרכטנברג, ההתחדשות העירונית לא רק שלא הביאה להפחתה במחירי הדיוור, אלא יכול להיות שהיא אחת הסיבות להעלאת המחירים, לפחות בערי המרכז.



מה רוצים להשיג?

מטרתו של מסמך זה היא לבחון את יכולתו של הדיור הקואופרטיבי לתת מענים לאתגרי מפתח בתחום הדיור בישראל, ובכלל זה הורדת מחירי השכירות בערים ויצירת פתרונות דיור ארוכי טווח, לא מוגבלים בזמן

המודלים השונים של דיור קואופרטיבי, הנהוגים במדינות רבות בעולם ונסקרים במסמך הנוכחי, אינם פועלים, ואינם יכולים לפעול, לשם מקסום רווחים, אך אינם בעלי אופי סוציאלי ואינם בבעלות המדינה או במימונה

כל התוכניות המופעלות בישראל במטרה להתמודד עם משבר הדיור מוכוונות למודלים הפועלים באמצעות חברות למקסום רווחים. בעולם, לעומת זאת, הפתרונות מתייחסים לצורך להפחית את היקף הדיור שפועל לשם מקסום רווחים וליצור פתרונות שמיועדים להיות בני-קיימא, כאשר חלק נכבד מהם הם מודלים של דיור קואופרטיבי.

מטרתו של מסמך זה היא לבחון את יכולתו של הדיור הקואופרטיבי לתת מענים לאתגרי מפתח בתחום הדיור בישראל, ובכלל זה הורדת מחירי השכירות בערים ויצירת פתרונות דיור ארוכי טווח, לא מוגבלים בזמן. במסמך נבחנים שורה של מודלים קואופרטיביים והמידה שבה הם עשויים להוות חלופה אפקטיבית להתמודדות עם אתגרים אלה. המודלים השונים של דיור קואופרטיבי, הנהוגים במדינות רבות בעולם ונסקרים במסמך הנוכחי, אינם פועלים, ואינם יכולים לפעול, לשם מקסום רווחים, אך אינם בעלי אופי סוציאלי ואינם בבעלות המדינה או במימונה.

בחירת המודלים והחלופות מתייחסת למענים הנדרשים לכלל הציבור ולקבוצות אוכלוסייה מוגדרות – זקנים, משפחות חד-הוריות ומשפחות צעירות – אשר פתרונות דיור קואופרטיביים שמייצרים קהילה עשויים לתת להן מענים כלכליים וחברתיים ולהוריד עבורם את יוקר המחיה.

מסמך זה אינו מתיימר לתת מענה לכלל סוגיות הדיור של ישראל, אלא דן בשאלת ההחלטות המדיניות הנדרשות ליצירת פתרונות שינגישו את הזכות לדיור הולם לאוכלוסייה הכללית, ובהשפעתן על איזון השוק ויציבותו. במסגרת הדיון יובהר מדוע חשוב לאזן בין פתרונות המבוססים על בעלות פרטית, שכירות פרטית, בעלות ציבורית ובעלות קואופרטיבית, וכיצד אפשר לעשות זאת.

פרק 3

מה אפשר לעשות?

א. מהו דיור קואופרטיבי ומה עושים בעולם?

3.1 פתרונות קואופרטיביים לדיור

המחקר של UNECE (United Nations, 2021) באשר לאופן ההתמודדות של מדינות, אירופה לקידום מטרה 11 של ה-SDG – להפוך את הערים ושאר היישובים למכילים, בטוחים, עמידים ובני-קיימא – מצביע על מודלים שונים שבהם נעשה שימוש: הגבלת השוק הפרטי, פעולה ממשלתית ישירה, פעולה באמצעות גופים פילנטרופיים, ובעיקר פעולה באמצעות קידום קואופרטיבים לדיור⁴³. (או ערים) הגדירו מטרות בדמות אחוזים משוק הדיור המקומי שיפעלו ללא מטרות רווח או אחוזים מהבתים החדשים הנבנים⁴⁴, וכן יתרונות בחוק למכירת שטחי קרקע לקואופרטיבים לדיור. עידוד ותמיכה בהקמה ובפיתוח של דיור קואופרטיבי מהווה חלק מרכזי ממדיניות דה-קומודיפיקציה של הדיור ברוב מדינות ה-OECD, וארגוני הגג של הקואופרטיבים לדיור הם שותפים עיקריים ביישומה.

**עידוד ותמיכה בהקמה
ובפיתוח של דיור קואופרטיבי
מהווה חלק מרכזי ממדיניות
דה-קומודיפיקציה של
הדיור ברוב מדינות
ה-OECD, וארגוני הגג של
הקואופרטיבים לדיור הם
שותפים עיקריים ביישומה**

⁴³ על מרכזיותם של הקואופרטיבים בקידום המטרה של דיור בר-קיימא ניתן ללמוד אף משמו של השותף המקצועי של האו"ם בהכנת המסמך: Housing Europe – The European federation of Public, Cooperative and Social Housing

⁴⁴ בצירוף, שוויץ, הוחלט להביא לכך ששליש מהדיור יהיה שלא למטרות רווח עד 2030. אחת מכל ארבע דירות הנבנות מאז היא חלק מקואופרטיב דיור.

**דיוור קואופרטיבי הוא מושג כוללני
למגוון צורות של התארגנויות
דיירים, אשר המשותף להן הוא
שהשליטה במתחם הדיוור היא
בידי הדיירים, המנהלים אותו
באופן דמוקרטי, בהתאם לעקרונות
התנועה הקואופרטיבית**

**בדיוור קואופרטיבי הדיירים הם
הבעלים והחברים בקואופרטיב.
הקרקע עשויה להיות בבעלות
פרטית או ציבורית, הנדל"ן עשוי
להיות בבעלות פרטית או ציבורית,
אך בכל המודלים מדובר בניהול
דמוקרטי, בקידום המטרות
והאינטרסים של הדיירים, ומבלי
שאפשר לעשות בנכסים שימוש
לשם מקסום רווחים**

דיוור קואופרטיבי הוא מושג כוללני למגוון צורות של התארגנויות דיירים, אשר המשותף להן הוא שהשליטה במתחם הדיוור היא בידי הדיירים, המנהלים אותו באופן דמוקרטי, בהתאם לעקרונות התנועה הקואופרטיבית⁴⁵.

כל קואופרטיב לדיוור הוא קודם כל קואופרטיב, כלומר, ארגון אוטונומי של אנשים המתאגדים על מנת לקדם את צורכיהם ושאיפותיהם הכלכליים, החברתיים והתרבותיים בדרך של בעלות משותפת על מיזם המנוהל בדרך דמוקרטית⁴⁶. כאשר מדובר בקואופרטיב לדיוור, מדובר במיזם דיוור הנמצא בבעלות משותפת ובשליטה דמוקרטית של חבריו, והפועל בדרך של איגום משאבים כדי להפחית עלויות ולספק שירותים הקשורים לדיוור⁴⁷.

בדיוור קואופרטיבי הדיירים הם הבעלים והחברים בקואופרטיב. מכאן מתפצלים מודלים שונים של בעלות ושליטה – הקרקע עשויה להיות בבעלות פרטית או ציבורית, הנדל"ן עשוי להיות בבעלות פרטית או ציבורית – אך בכל המודלים מדובר

⁴⁵ קואופרטיבים פועלים בהתאם לערכים של עזרה עצמית, אחריות אישית, דמוקרטיה, שוויון, הגינות וסולידריות. עקרונות התנועה הקואופרטיבית הם: 1. חברות חופשית וולונטרית; 2. שליטה דמוקרטית; 3. מעורבות כלכלית של החברים; 4. אוטונומיה ועצמאות; 5. חינוך, הכשרה ומידע; 6. שיתוף פעולה בין קואופרטיבים; 7. דאגה לקהילה. העקרונות עודכנו ב-1995, וההגדרה והעקרונות הוכרו בדיון הבינלאומי, באמצעות שתי החלטות, של האו"ם (2001) ושל ארגון העבודה העולמי (2002). להרחבה לעניין הדיון הבינלאומי ראו: Guidelines aimed at creating a supportive environment for the development of cooperatives, Economic and Social Council, United Nations, May 2001; ILO, 2002; Hagen, 2012.

⁴⁶ ההגדרה נקבעה על ידי ברית הקואופרטיבים הבינלאומית בשנת 1995. הברית כוללת נציגות של קואופרטיבים מ-110 מדינות, שבהם חברים למעלה ממיליארד ומאתיים חמישים מיליון חברים, בכל תחומי החיים: צרכנות, בנקים, ביטוח, צרכנות, ייצור, אומנות, תקשורת, היי-טק, שירותי רווחה ועוד. ההתארגנות יכולה להיות של עובדים, של צרכנים, של יצרנים, של מקבלי שירותים וכן של בעלי ענין שונים.

⁴⁷ ההתייחסות לבעלות בהקשר זה היא בעלות על הקואופרטיב, כלומר, על ההתאגדות המשפטית ולא בהכרח על הבתים עצמם.

בניהול דמוקרטי, בקידום המטרות והאינטרסים של הדיירים, ומבלי שאפשר לעשות בנכסים שימוש לשם מקסום רווחים.⁴⁸

הדיר הקואופרטיבי משלב במקרים רבים הון פרטי והון ציבורי, משמש ככלי לשילוב בין אוכלוסיות מרמות חברתיות-כלכליות שונות וכן מקל על פיתוח פתרונות למאבק במשבר האקלים. מדובר בפתרונות דיר המבטיחים את השארטן של הדירות מחוץ לשוק התחרותי וללא אפשרות למקסם עליהן רווחים, כלומר, דירות שתמיד יישארו מחוץ לשוק ויהיו בנות-קיימא ובהן-השגה

הדיר הקואופרטיבי משלב במקרים רבים הון פרטי והון ציבורי, משמש כלי לשילוב בין אוכלוסיות מרמות חברתיות-כלכליות שונות ומקל על פיתוח פתרונות למאבק במשבר האקלים.⁴⁹ מדובר בפתרונות דיר המבטיחים את השארטן של הדירות מחוץ לשוק התחרותי וללא אפשרות למקסם עליהן רווחים, כלומר, דירות שתמיד יישארו מחוץ לשוק ויהיו בנות-קיימא ובנות-השגה.

באירופה, 25 מיליון משקי בית מתגוררים בדיר קואופרטיבי, מתוכם 2.3 מיליון בגרמניה לבדה. 450 מתחמי דיר קואופרטיבי פועלים בברלין ובהם מתגוררים עשרה אחוז מתושבי העיר. באוסלו ובסביבתה כ-330 אלף חברים בדיר קואופרטיבי, בכמתיים אלף דירות. בארה"ב, המודלים של דיר

קואופרטיבי, ובעיקר Co-housing, צומחים בשיעור של מאות מתחמים חדשים בשנה.

דיר קואופרטיבי מוסדר בחוק הישראלי באמצעות תקנות האגודות השיתופיות⁵⁰. התקנות מגדירות אגודת שיכון כ"אגודה שעיקר מטרתה להקים ולקיים שכונות מגורים ובנייני שיכון לחבריה, או לספק שירותים למשתכנים בשכונות מגורים ובבנייני שיכון". למרות ההכרה החוקית, שנים רבות לא הוקמו בישראל אגודות שיתופיות לשיכון. דיר קואופרטיבי הוקם בישראל בעיקר בין שנות ה-30 לשנות ה-50, רובו במטרה לצמצם עלויות בנייה ולאפשר נגישות כלכלית לדיר למעמד העובדים. רוב הבתים שנבנו כדיר קואופרטיבי לא כללו שירותים משותפים והרכיב הקואופרטיבי בהם היה חלש, אם התקיים בכלל⁵¹. מאחר שרוב

⁴⁸ המסמך הנוכחי מתייחס לקואופרטיבים לדיר הפועלים בהתאם להגדרת הקואופרטיב ולעקרונות התנועה הקואופרטיבית, ואינו מתייחס למודלים אחרים שמשמשים במונח קואופרטיב למרות שאינם פועלים בהתאם להגדרות הנ"ל, למשל, בנייני יוקרה בניו יורק, שבהם מדובר בדירות פרטיות לכל דבר ועניין, ללא מגבלת מחיר, והסיבה היחידה להגדרת הבניין כ"קו-אופ" היא כדי לאפשר קריטריונים להגבלת המכירה בדרך של ועדת קבלה.

⁴⁹ למשל, שימוש בשטחים הציבוריים, גג למשל, להקמת מתקנים לאנרגיות מתחדשות או פיתוח גינות קהילתיות. זאת בנוסף על החיסכון שנוצר בשל שיתוף בשירותים, כמו מכונות כביסה, מכשירים חשמליים שונים ועוד.

⁵⁰ תקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות) תשנ"ו-1995

⁵¹ קיימים חריגים שפעלו בדרך קואופרטיבית ואף שמרו על מעמדם, למשל שכונת מעוז אביב בתל אביב.

אגודות השיכון לא השכילו להקנות יתרונות לדיירים באופן שוטף ולא נבנתה בהן קהילה, לא היה צורך בהמשך הרישום התאגידי, הדורש התעסקות בירוקרטית. במשך הזמן, רוב הבתים שנבנו כאגודות לשיכון הוסבו, לאחר חקיקת חוק בתים משותפים⁵², לרישום כבית משותף⁵³.

בשנים האחרונות, בעיקר אחרי מחאת 2011, החלה התעניינות מחודשת בדיור הקואופרטיבי, ובשנת 2017 נרשמה אד"מ – אגודה לדיור משותף, שהיא אגודת הדיור הראשונה שנרשמה בישראל במאה ה-21⁵⁴. בהמשך הוקם "הפורום לדיור קואופרטיבי", שבמסגרתו חברו למעלה מעשרים התארגנויות במטרה לקדם פרויקטים ומדיניות שתאפשר ותעודד דיור קואופרטיבי⁵⁵.

בשנים האחרונות, בעיקר אחרי מחאת 2011, החלה התעניינות מחודשת בדיור הקואופרטיבי, ובשנת 2017 נרשמה אד"מ – אגודה לדיור משותף, שהיא אגודת הדיור הראשונה שנרשמה בישראל במאה ה-21. בהמשך הוקם "הפורום לדיור קואופרטיבי", שבמסגרתו חברו למעלה מעשרים התארגנויות במטרה לקדם פרויקטים ומדיניות שתאפשר ותעודד דיור קואופרטיבי

דיור קואופרטיבי

רגולציה לקידום דיור קואופרטיבי

קואופרטיבים בבסיסם הם גופים פרטיים, אולם קואופרטיבים לדיור פועלים במקרים רבים כגופים דו-מהותיים, העומדים בתווך שבין המדינה, השוק והחברה האזרחית. מדיניות שמבקשת לפעול לדה-קומודיפיקציה של הדיור רואה בקואופרטיבים שותפים, לעיתים שותפים מרכזיים, בהקמת יחידות דיור או בהוצאת יחידות דיור מהשוק החופשי לטובת הפיתוח הקהילתי. מדיניות הנותנת עדיפות לקואופרטיבים לדיור עשויה להטיל מגבלות על פעולת הקואופרטיבים: להבטיח כי יתחייבו בתקונם כי המודל הכלכלי

קואופרטיבים לדיור פועלים במקרים רבים כגופים דו-מהותיים, העומדים בתווך שבין המדינה, השוק והחברה האזרחית. מדיניות שמבקשת לפעול לדה-קומודיפיקציה של הדיור רואה בקואופרטיבים שותפים, לעיתים שותפים מרכזיים, בהקמת יחידות דיור או בהוצאת יחידות דיור מהשוק החופשי לטובת הפיתוח הקהילתי

לא ישונה ואי אפשר יהיה להעביר את הבתים לשוק החופשי; להבטיח כי הקואופרטיב

⁵² חוק בתים משותפים (נוסח משולב) תשכ"א-1961

⁵³ בין הבתים שנבנו כאגודות שיתופיות ניתן למצוא כמה מתחמים בתל אביב, באזור פרישמן-פרוג-הוז (מתחמי בתים בעלי גינה רחבת היקף) ומתחמים נוספים בצפון הישן והחדש.

⁵⁴ גילוי נאות: הכותבת ליוותה את האגודה האמורה, כתבה את תקנונה והביאה אותה לרישום, במסגרת ברית הקואופרטיבים לצדק חברתי, כלכלי וסביבתי – אגודה שיתופית – ברית סיוע בע"מ.

⁵⁵ **הפורום לדיור קואופרטיבי** עוסק בעיקר בחיבור בין קבוצות המבקשות לקדם דיור קואופרטיבי ובקידום הרעיון בקרב מקבלי החלטות.

ייתן מענה לקבוצות מגוונות מבחינה חברתית-כלכלית, בהינתן תמיכה ציבורית הולמת; לאפשר לציבור הרחב להשתמש במתחמים הפתוחים המשותפים (בריכה, גינה וכו') ועוד. בכך הופכים הקואופרטיבים לדיור למפעילים של מדיניות ציבורית, תוך שהם שומרים על עצמאות וניהול עצמי דמוקרטי (Barenstein et al., 2021).

רגולציה של דיור קואופרטיבי רלוונטית בהיבטים שונים של המודל המשפטי ומתייחסת לשלבים שונים בחיי הקואופרטיב:

שלב ההקמה – מתן העדפה רגולטורית בגישה למכרזים וברכישת קרקע או מבנים ו/או הקלות בירוקרטיות לקואופרטיבים בנגישות לקרקע, למבנים ולהון ראשוני כחלק ממדיניות דה-קומודיפיקציה של הדיור; תמיכה הונית לשלבי ההקמה;

שלב ההתנהלות השוטפת – קביעת קריטריונים באשר לפתיחת הקואופרטיב לאוכלוסיות מגוונות, מתן תמיכה לשיכון אנשים מקבוצות חברתיות-כלכליות חלשות וסיוע בתחזוקה;

שלב הבטחת העתיד – הגדרת המודל המשפטי והעסקי באופן שאי אפשר יהיה להמירו לגוף למטרת מקסום רווחים, כך שמחירן של הדירות יישאר בר-השגה.

דוגמאות לדיור קואופרטיבי בעולם

דיור קואופרטיבי בציריך⁵⁶

בשווייץ, שבה כ-8.6 מיליון תושבים, כ-60% ממשקי הבית מתגוררים בשכירות. רוב הבתים בשכירות הם בערים הגדולות. כ-170,000 יחידות דיור הן בבעלות קואופרטיבים, כרבע מהן בציריך, שבה כ-20% ממשקי הבית מתגוררים בדיור קואופרטיבי.

מגוון המודלים והגדלים של הדיור קואופרטיבי בציריך רחב: מקואופרטיבים המפעילים עשר יחידות דיור בלבד ועד קואופרטיבים שבהם אלפי יחידות דיור. רוב הקואופרטיבים לדיור חתומים על ה"אמנה של ספקי הדיור, שלא למטרות רווח", אשר סעיפה הראשון קובע, כי הדירות לא יהיו נשוא של

ספקולציות הוניות ולא ישמשו למטרות מקסום רווחים. המודל הכלכלי יפעל על בסיס כיסוי עלויות בלבד (כולל חישוב ריבית על הלוואות, הוצאות שוטפות של תחזוקה וניהול וחסכון לצורך שיפוצים עתידיים). על מנת להיות זכאים להטבות של עיריית ציריך על הקואופרטיבים להיות חברים באחד משני ארגוני הגג של הקואופרטיבים לדיור בעיר,

⁵⁶ מקור הנתונים על הדיור הקואופרטיבי בציריך: Barenstein et al., 2021.

המהווים חלק אינטגרלי ממדיניות הדיור של ציריך.

מקור מדיניות הדיור של ציריך בהחלטה שהתקבלה ב-2011 ברוב של 76% מתושבי העיר, וקבעה כי עד 2050 על 30% מכלל הדירות בציריך להיות בבעלות גופים שאינם

**מקור מדיניות הדיור של ציריך
בהחלטה שהתקבלה ב-2011
ברוב של 76% מתושבי העיר,
וקבעה כי עד 2050 על 30% מכלל
הדירות בציריך להיות בבעלות
גופים שאינם פועלים למטרות
השקעה או רווח. הקואופרטיבים
לדיור מהווים כלי עיקרי ביישום
החלטה זו**

פועלים למטרות השקעה או רווח. הקואופרטיבים לדיור מהווים כלי עיקרי ביישום החלטה זו. חוק פדרלי מ-2003 מגדיר זכות לתמיכה בדיור, אולם לא מדובר בתמיכה ישירה בקואופרטיבים, אלא בהטבות בקבלת משכנתאות לתושבים הרוכשים זכויות בקואופרטיב. ההחלטה עוגנה בתוכנית פעולה אקטיבית הכוללת את הרכיבים הבאים:

❶ העירייה מעמידה קרקע בחינם לטובת קואופרטיבים לדיור, לתקופות של 60-100 שנה (עם אפשרות לחידוש);

❷ העירייה משקיעה את כספי קופות הפנסיה של עובדיה בקרן אשר נותנת משכנתא שנייה, הנוספת על המשכנתאות הניתנות בשוק החופשי, ששיעורן מגיע עד 75% משווי הנכס (חלקן באמצעות בנקים קואופרטיביים, שקידום קואופרטיבים הוא חלק מרצינול הפעילות הכלכלית שלהם, אך גם באמצעות בנקים מסחריים, אשר מכירים במודל כבעל ערך כלכלי);

❸ העירייה קונה 10% ממניות הקואופרטיבים לצורך השלמת ההון העצמי שלהם. בחלק מהמקרים מדובר ברכישת זכות לשיכון של אנשים הזכאים לסיוע בשכר דירה.

מחירי השכירות בקואופרטיבים מחושבים לפי עלויות הדיור ולא מוסיפים עליהם רווחים. כתוצאה מכך, מחירי השכירות בהם נמוכים בכ-30% ממחירי השכרה בשוק החופשי (אשר אף הוא מושפע מהעובדה ש-20% מהדירות הן בדיור קואופרטיבי). נכון לתחילת העשור השני של המאה ה-21, אחת מכל ארבע דירות חדשות הנבנות בעיר נבנית בדיור קואופרטיבי.

העדפה לדיור קואופרטיבי בברלין⁵⁷

בגרמניה פועלים כאלפיים קואופרטיבים לדיור, המחזיקים כ-1.9 מיליון יחידות דיור. מתוכם, כ-80 קואופרטיבים לדיור פועלים בברלין ומחזיקים כ-186 אלף יחידות דיור בעיר, המהוות למעלה מ-11% מהדירות להשכרה בברלין. קואופרטיבים משכירים את הדירות לחבריהם במחירים בני-השגה ונותנים מענה לצרכים קונקרטיים, ביניהם דיור לאוכלוסייה המזדקנת ושירותים נלווים בהתאם לצורכי הדיירים.

⁵⁷ מקור הנתונים על הדיור הקואופרטיבי בברלין: Die How housing cooperatives work, WohnungBau Genossenschaften

בגרמניה פועלים כאלפיים קואופרטיבים לדיור, המחזיקים כ-1.9 מיליון יחידות דיור. מתוכם, כ-80 קואופרטיבים לדיור פועלים בברלין ומחזיקים כ-186 אלף יחידות דיור בעיר, המהוות למעלה מ-11% מהדירות להשכרה בברלין. קואופרטיבים משכירים את הדירות לחבריהם במחירים בני-השגה ונותנים מענה לצרכים קונקרטיים, ביניהם דיור לאוכלוסייה המזדקנת ושירותים נלווים בהתאם לצרכי הדיירים

בברלין פועלים סוגים שונים של קואופרטיבים לדיור: קואופרטיבים הפועלים באופן עצמאי וקואופרטיבים בבעלות המדינה ובניהול החברים, בהתאם לקריטריונים שנקבעו על ידי המדינה. חלק מהקואופרטיבים נבנו מלכתחילה ככאלה וחלק נוצרו בדרך של השתלטות דיירים על בתים שנותרו נטושים לאחר התפרקות גרמניה המזרחית, והוכרו בהמשך כבעלים החוקיים של הבתים שעליהם השתלטו.

השלטון בברלין רואה בקואופרטיבים לדיור נושאי תפקיד ציבורי, ומפתח מדיניות שמטרתה להביא להקמתם של מתחמים נוספים של דיור קואופרטיבי בעיר. קואופרטיבים בבעלות המדינה זוכים להטבות משמעותיות בדמות קרקע בחינם וללא מכרז.

החל משנת 2012 מתקיימות בברלין תחרויות לתכנון דיור קואופרטיבי, שמטרתן לעודד קואופרטיבים לעסוק בתכנון יצירתי ובר-קיימא. לקואופרטיב הזוכה ניתנת האפשרות לא רק לבנות את המתחם, אלא גם לקבל הלוואות בתנאים מועדפים להקמתו.

בשנים האחרונות מתמודדת ברלין עם עלייה גדולה במחירי הדירות להשכרה כתוצאה מהשתלטות של חברות פרטיות על בתים רבים, שהיו בבעלות הממשלה המזרח-גרמנית והועמדו להשכרה לציבור. 16.5% מהדירות (240 אלף דירות) מוחזקות על ידי חברות נדל"ן, שבבעלות כל אחת מהן לפחות 3,000 דירות. חברות אלה הביאו באופן מתוכנן להעלאת מחירי הדירות להשכרה, והמחירים הוכפלו בעשור האחרון. נתונים אלו היוו בסיס למשאל העם, שנערך בספטמבר 2021, בשאלה האם יש להפקיע מחברות הנדל"ן את הבעלות על הדירות להשכרה. ההצעה זכתה לתמיכה של 56% מהמצביעים. לפי ההצעה, יש להפקיע את זכויותיהן של החברות המחזיקות בדירות ולהעביר את הדיור לבעלות ציבורית, בעיקרה לבעלות קואופרטיבים לדיור. ההצעה אינה מחייבת וביצועה מורכב מאוד מבחינה משפטית, אולם היא מצביעה על הלך הרוח של אזרחי ברלין ועל חשיבותה של התופעה.

בארה"ב, עיקר הרגולציה מתמקדת בהעברת קרקע מבעלות פרטית לבעלות דיירים או לבעלות ציבורית, מתוך ניסיון לתת מענה למודל של השקעה בדרך של החזקת בניין מגורים לצורך השכרתו

בארה"ב, עיקר הרגולציה מתמקדת בהעברת קרקע מבעלות פרטית לבעלות דיירים או לבעלות ציבורית, מתוך ניסיון לתת מענה למודל של השקעה בדרך של החזקת בניין מגורים לצורך השכרתו. זהו מודל ותיק, אשר הציף לא פעם תופעות חברתיות קשות, בהן היעדר השקעה בתחזוקה והעלאה שרירותית של מחירי השכירות⁵⁹. על אלה מתווסף כוחו של בעל הנכס למכור אותו למרבה במחיר, ללא כל התייחסות לדיירים. קשיים אלו הולידו כמה מודלים, שמטרתם להעביר מעט מהכוח הכלכלי אל הדיירים או אל גופים שאינם למטרות רווח, המייצגים את זכויות הדיירים ומטרות חברתיות אחרות.

שני סוגי החוקים הרלוונטיים לדיון זה הם Community Opportunity to purchase ו-COPA Act (Tenant Opportunity to Purchase Act) (TOPA). בשני סוגי החוקים הללו מוטלת מגבלה על זכותו של בעל בניין המשמש להשכרה למכור את הנכס שלו בשוק הפרטי. בעל הבניין מחויב לפרסם מראש את דבר כוונתו למכור את הנכס ולאפשר לדיירים (במודל TOPA) או לארגונים חברתיים (מתוך רשימה מוגדרת מראש על ידי המדינה או הרשות המקומית, במודל של COPA) להציע הצעה לרכישת הנכס.

COPA סן פרנסיסקו התקבל בשנת 2019 במטרה למנוע עקירת תושבים ולקדם דיור בר-השגה. החוק קובע כי בניין בן שלוש דירות לפחות, המועמד למכירה, יהא חייב ביידוע ורישום אל מול גופים שאינם למטרות רווח. בתוך חמישה ימים על הגופים להודיע אם יש להם עניין להציע הצעה לרכישת הנכס, ואם התשובה חיובית – להעמיד הצעה בתוך 25 ימים. גם אם לא יצליחו להעמיד הצעה בטווח הזמן הזה, עדיין עומדת להם הזכות להעמיד הצעה שווה מול כל הצעה אחרת שתוצע על ידי גופים למטרות רווח, ותינתן להם זכות ראשונים לרכישה.

בוושינגטון DC נחקק בשנת 2000 החוק למתן הזדמנות רכישה לדיירים⁶⁰. החוק, שנכנס לתוקפו בשנת 2002, קובע כי בעת מכירת בניין למגורים יש לדיירים זכות סירוב ראשונה

⁵⁸ מקור הנתונים על הדיור הקואופרטיבי בוושינגטון DC וסן פרנסיסקו: Community Opportunity to Purchase Act, COPA, San Francisco

⁵⁹ ייזכרו גם אסונות קשים כתוצאה מהזנחה. שריפות בבתי מגורים להשכרה הן תופעה תדירה בארה"ב. ראו: Rental apartments and rental houses fires: By the numbers, Morgan & Morgan, 15.1.20.

⁶⁰ DC Law 3-86, the Rental Housing Conversion and Sale Act of 1980, under which falls the Tenant Opportunity to Purchase Act (TOPA)

לרכוש את הבניין⁶¹. בעל הבניין חייב להודיע לדיירי הבניין על כוונת המכירה, וארגון הדיירים רשאי להודיע בתוך 30 יום אם בכוונתו להציע הצעה לרכישת הנכס⁶². בעל הנכס חייב לנהל מו"מ עם ארגון הדיירים, למשך 120 יום לפחות, שבמהלכם הוא אינו רשאי למכור לצד שלישי. אם יש צד שלישי מעוניין, בעל הנכס חייב להעביר את הצעתו לדיירים. אם לא הוסכם על מכירה לדיירים ובעל הנכס מעוניין למכור לצד שלישי, לדיירים עומדת הזכות להציע את הסכום שעליו הוסכם עם הצד השלישי ותהא להם זכות ראשונים.

המחלקה לדיור ולפיתוח קהילתי של העיר מעמידה לזכות ארגוני הדיירים סיוע כספי בדמות הון ראשוני והלוואות מסובסדות, סיוע טכני וכן שירות של ליווי קהילתי, ארגוני, הכנת מסמכים משפטיים וסיוע בלקיחת הלוואות. מאז כניסת החוק לתוקפו ב-2002 הועברו באמצעותו למעלה מ-1,000 יחידות דיור לרשות דיירים⁶³. שני המודלים האמורים, וכן סוגים אחרים של רגולציה הנותנת העדפה לרכישה על ידי קרנות ודיירים, קיימים בערים ובמדינות שונות ברחבי ארה"ב והופכים לנפוצים יותר ויותר, בעיקר בערים הגדולות⁶⁴.

3.2 למי מיועד דיור קואופרטיבי?

דיור קואופרטיבי יכול להתפתח בעקבות החלטה של רשות, הרואה בו פתרון נכון, ועשוי להיות יוזמה של קבוצה מאורגנת של דיירים, המבקשים ליצור פתרונות לעצמם

דיור קואופרטיבי יכול להתפתח בעקבות החלטה של רשות, הרואה בו פתרון נכון וקוראת לאנשים לקחת חלק בהקמה ובהתארגנות, ועשוי להיות יוזמה של קבוצה מאורגנת של דיירים, המבקשים ליצור פתרונות לעצמם.

בדרך כלל, דיור קואופרטיבי הוא מתחם גיאוגרפי, בניין או קבוצת בתים, המוגדרים כיחידה אחת לצורך ניהול, אספקת שירותים וקבלת החלטות. לרוב, הכרזה על

מתחם כדיור קואופרטיבי מביאה לפניית של מי שמבקשים להפוך לחלק מחיים במתחם המנוהל כקואופרטיב. יכולים להיות מתחמים אשר מגדירים מראש את קהל היעד, כלומר מתחם המיועד לקבוצה בעלת מאפיינים מסוימים. יש גם מתחמי דיור קואופרטיבי אשר מוקמים על ידי קבוצה מאורגנת מראש, אשר שמה לה למטרה לחיות יחד. לרוב, רמת השיתוף בקבוצות כאלה היא גבוהה מהמקובל באגודות דיור.

⁶¹ החוק חל על כל דירה להשכרה, למעט בתים המשמשים כדירת מגורים אחת, אלא אם מתגוררים בהם אנשים זקנים או עם מוגבלות, או אז, אין החרגה לגביהם. החוק אינו חל על קואופרטיבים או קונדומיניומים, שהם מתחמים שיתופיים של יחידות דיור בבעלות פרטית.

⁶² בבניין בן חמש דירות או יותר, רק ארגון רשום רשאי להציע הצעה. אם אין ארגון רשום של הדיירים, הם רשאים להתאגד בתוך 45 יום ואז לשלוח הודעה אם ברצונם להציע הצעה.

⁶³ *Tenant Opportunity to Purchase Assistance*, Washington DC

⁶⁴ בניו יורק מוצע כעת לאמץ חוק במתכונת COPA, שייתן עדיפות משמעותית לרכישת בתים להשכרה על ידי קרנות קרקע קהילתיות.

רוב הדיור הקואופרטיבי המוכר בעולם אינו ייעודי לקבוצות אוכלוסייה מסוימות. מדובר בבניינים או שכונות הפתוחים לכל, שבהם לכל דייר ודיירת יש מניית חבר בקואופרטיב, ולכל חבר וחברה קול שווה בקבלת החלטות. לכל קואופרטיבי יש תקנון, שהחברים צריכים להסכים לו בעת ההצטרפות. התקנון קובע את רמת השיתופיות ואת הנדרש מכל חבר וחברה.

רוב הדיור הקואופרטיבי המוכר בעולם אינו ייעודי לקבוצות אוכלוסייה מסוימות. מדובר בבניינים או שכונות הפתוחים לכל, שבהם לכל דייר ודיירת יש מניית חבר בקואופרטיב, ולכל חבר וחברה קול שווה בקבלת החלטות. לכל קואופרטיבי יש תקנון, שעל החברים להסכים לו בעת ההצטרפות. התקנון קובע את רמת השיתופיות ואת הנדרש מכל חבר וחברה.

רמות השיתוף בקואופרטיבי דיור שונות ומגוונות. הן נעות משיתוף רב – מטבח משותף, חדרים משותפים למשחקים או לאירוח, שירותי כביסה משותפים, מכונות לממכר מזון וכיו"ב – ועד מודלים שבהם השיתוף מינימלי ומתייחס לשטחים המשותפים בלבד, הנמצאים מחוץ לדירת המגורים הפרטית. השיתוף עשוי להתבטא גם בגינות קהילתיות ובהקמת גני משחקים.

ההצטרפות לדיור קואופרטיבי תלויה בראש ובראשונה בקיומו של מקום פנוי. ברבים מהמקרים הדרישה רבה מההיצע, וחברים מצטרפים לקואופרטיב ומחכים למועד שבו תתפנה דירה⁶⁵. כניסה לרשימות ההמתנה מחייבת השקעה כספית מסוימת. כאשר מתפנה מקום מוצע לבעל מניית החבר הראשון בתור להצטרף כחבר מלא ולהתגרור במקום.

דיור משותף על בסיס מאפיינים ייחודיים של דיירים

מטרתן של התארגנויות אלה היא, ברוב המקרים, לייצר קהילה בעלת אופי מובחן, המספקת שירותים לחברי הקבוצה. למשל, קואופרטיבים לאנשים לאחר גיל פרישה או קואופרטיבים לאנשים עם מוגבלויות.

גם קואופרטיבים לדיור של אוכלוסיות מובחנות יכולים לפעול ברמות שונות של שיתוף, מדירות נפרדות ופעולות צרכניות וחברתיות משותפות, ועד רמות גבוהות של שיתוף – מטבח משותף, קבלת שירותי טיפול וסיעוד במתחם המגורים, מרחבי פעילות חברתית, חדרים או דירות המיועדים למטפלים או לאורחים ועוד. כאשר דיור קואופרטיבי לגמלאים פועל באופן המספק שירותים מקיפים לחבריו, שירותים שונים עשויים להיות פתוחים לכלל הקהילה ולהוות מרכז פעילות שכונתי.

⁶⁵ בשוויץ, למשל, רכישת מניית חבר היא מתנה פופולרית לסטודנטים מהוריהם. ההנחה היא, שעד שיסיימו את לימודיהם יתפנה מקום בקואופרטיב לדיור.

דיוור מסוג זה נותן מענה לאנשים לאחר גיל פרישה המבקשים לחיות ולהזדקן בקהילה, תוך יצירת מערך תמיכה, בהתאם לצרכים המשתנים של החברים. קואופרטיבים של אנשים לאחר גיל פרישה מאפשרים לדיירים להמשיך ולהיות אזרחים פעילים, בהתאם לרצונם וליכולותיהם, תוך רכישה משותפת של שירותים ובניית מערך חיים המותאם לחברי הקהילה. בארה"ב ניתן לראות בשני העשורים האחרונים צמיחה מהירה מאוד של קואופרטיבים לגמלאים, הנותנים מענה, בין היתר, להיעדרה של מערכת סוציאלית מפותחת.

בניגוד ל"דיוור מוגן" כפי שהוא מוכר בישראל, לא מדובר במודל שמטרתו מקסום רווחים, אלא יצירת מערך רווחה לתושבים. הבדל משמעותי נוסף הוא מעמד החוזי של הדיירים. ב"דיוור מוגן" הדיירים מקבלים על עצמם בחוזה תנאים המוכתבים על ידי בעלי הפרויקט, ואילו בדיוור הקואופרטיבי הדיירים הם החברים, הם הבעלים, והם מקבלים את מכלול ההחלטות באשר לדרכי הפעולה של המקום, ובכלל זה השירותים שיינתנו בו, הפעולות החברתיות שיערכו בו והכללים הקבועים בו.

דיוור קואופרטיבי לאזרחים ותיקים יוצר יתרונות הן לדיירים והן לרשויות השלטון. החיים בקהילה תומכת מאפשרים חיים באיכות חיים גבוהה לצד שמירה על עצמאות בקבלת החלטות. קבלת

דיוור קואופרטיבי לאזרחים ותיקים
נותן מענה לאנשים לאחר גיל
פרישה המבקשים לחיות ולהזדקן
בקהילה, תוך יצירת מערך תמיכה,
בהתאם לצרכים המשתנים של
החברים. קואופרטיבים אלה
מאפשרים לדיירים להמשיך ולהיות
אזרחים פעילים, בהתאם לרצונם
וליכולותיהם, תוך רכישה משותפת
של שירותים ובניית מערך חיים,
המותאם לחברי הקהילה

בניגוד ל"דיוור מוגן" כפי שהוא מוכר
בישראל, לא מדובר במודל שמטרתו
מקסום רווחים, אלא יצירת מערך
רווחה לתושבים. הבדל משמעותי
נוסף הוא מעמד החוזי של הדיירים.
ב"דיוור מוגן" הדיירים מקבלים על
עצמם בחוזה תנאים המוכתבים
על ידי בעלי הפרויקט, ואילו בדיוור
הקואופרטיבי הדיירים הם החברים,
הם הבעלים, והם מקבלים את מכלול
ההחלטות באשר לדרכי הפעולה של
המקום, ובכלל זה השירותים שיינתנו
בו, הפעולות החברתיות שיערכו
והכללים הקבועים בו

שירותים משותפת יכולה לשחרר מהתלות הקיימת היום בעובדים זרים, ולאפשר מסגרת של מטפלים שעובדים בתנאי עבודה רגילים ובשעות עבודה רגילות, תוך מתן מענה לכמה דיירים הנזקקים לסיוע. מדובר בחיסכון לגורמי הרווחה והבריאות, בנוסף לשיפור איכות החיים של האזרחים הוותיקים.

בערים שבהן קיימת מצוקת דיוור ניתן להיעזר בדיוור קואופרטיבי לאזרחים ותיקים, שיש לרשות המקומית חלק בו, כדי לתת מענה גם לציבורים אחרים. למשל, ניתן לקבוע יתרון

לאזרחים ותיקים המוותרים על דירתם ועוברים לדיר קואופרטיבי תוך העמדת דירתם להשכרה במחיר בר-השגה, המפוקח על ידי העירייה.

קואופרטיבים לדיר של אנשים עם מוגבלות

אנשים עם מוגבלות הם קבוצה מובחנת נוספת שחבריה מנהלים במסגרת קואופרטיבית חיים משותפים, עם תמיכה ובהתאם לצורכיהם. קואופרטיבים מסוג זה מוקמים לעיתים במתכונת של קואופרטיב של בעלי עניין שונים⁶⁶, כלומר קואופרטיב שהחברים בו הם לא רק הדיירים, אלא גם אחרים: נותני השירות, קרובי משפחה, יזמים חברתיים ואחרים.

המודלים של קואופרטיבים חברתיים, ובכלל זה דיר קואופרטיבי לאנשים עם מוגבלות, פותח באיטליה החל משנות ה-80 של המאה ה-20 והוא נפוץ ברחבי אירופה ובקנדה (להרחבה ראו: סולל, 2011).

קואופרטיבים המשלבים קבוצות מובחנות על בסיס גיל או מצב משפחתי הם מודלים שצוברים תאוצה, בעיקר קואופרטיבים המשלבים בין קבוצות גמלאים למשפחות צעירות באופן הבונה קהילה שבה החברים נתרמים אלה מאלה.

קואופרטיבים חברתיים, ובכלל זה דיר קואופרטיבי לאנשים עם מוגבלות, פותח באיטליה החל משנות ה-80 של המאה ה-20 והוא נפוץ ברחבי אירופה ובקנדה

קהילות מאורגנות

קבוצות קונקרטיביות של אנשים המכירים זה את זה ומבקשים לחיות בקרבה זה לזה ולנהל מערכת חיים המאופיינת ברמה גבוהה של שיתופיות. בהקשר הישראלי מוכרות בעיקר קבוצות שחבריהן מכירים כבר שנים רבות, לרוב אנשים משכבת גיל דומה, אשר בחרו באורח חיים שבבסיסו תפיסת עולם משותפת.

ככלל, אלה פרויקטים קטנים שנותנים מענה לקבוצות קטנות של תושבים. בעולם הדיר הקואופרטיבי, דיר הנבנה מראש לצורך של קהילה מסוימת הוא מיעוט קטן.

בעוד שקהילות מאורגנות מסוגלות ליזום הקמת דיר קואופרטיבי, לא תמיד יעמדו לרשותן המשאבים המתאימים. המודלים הכלכליים שייבחנו להלן רלוונטיים לסוגים השונים של התארגנויות קואופרטיביות, שתוארו לעיל.

⁶⁶ בקואופרטיבים של בעלי עניין שונים נשמר המודל של קול אחד לכל חבר קואופרטיב, אולם ניתן להגדיר שבגופים השונים הכלולים בו יישמר ייצוג של הקבוצות השונות החברות בו.

3.3 מטרות המדיניות

הכשל של המדיניות הממשלתית הקיימת לתת מענה ראוי ומספק לזכות היסוד של כל אזרח לדיור הולם ובר-השגה מחייב בחינה ואימוץ של פתרונות אחרים, או לפחות פתרונות נוספים.

הנגשת הזכות לדיור, לאורך זמן, מחייבת דה-קומודיפיקציה ודה-פיננסיאליזציה של הדיור בישראל, כלומר, יש צורך ליצור מלאי דירות, שאינן משמשות כהשקעה שמטרתה למקסם רווחים לבעליהן בשוק, ושלא יוכלו להפוך להשקעה למקסום רווחים בעתיד. לשם כך יש לקדם בנייה של דירות שינוהלו מחוץ לשוק החופשי, ולפעול להעברת דירות ובניינים ממנגנון השוק לשדה הפיתוח החברתי והקהילתי, שבו ערכן נקבע בהתאם לעלויות ההקמה והאחזקה שלהן.

על מנת להתמודד עם בעיית הפיננסיאליזציה והקומודיפיקציה של הדיור, אנו מציעים לגוון את שוק הדיור בישראל על ידי הוספת הצלע השלישית החסרה – דיור בשכירות ללא מגבלת זמן – שאינו בבעלות פרטית לשם מקסום רווחים אך גם אינו מסובסד על ידי המדינה. דיור זה יהיה קואופרטיבי, בבעלות דיירים, והוא יאפשר ודאות ויציבות בדיור ללא מגבלת זמן, בהתאם לסעיף 11 ביעדים לפיתוח בר-קיימא של האו"ם (SDG).

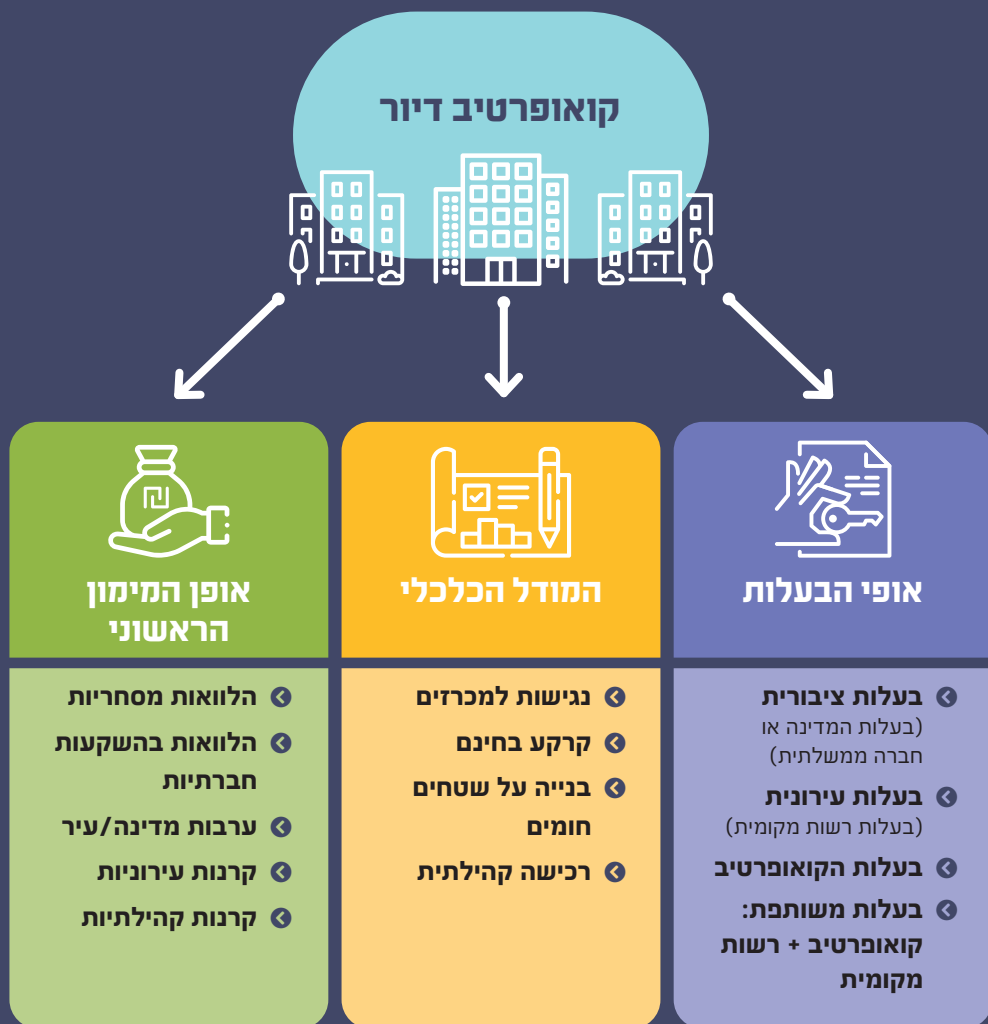
מטרות המדיניות המוצעת בנייר זה הן יצירת מערך דיור בר-השגה לאורך זמן; דה-פיננסיאליזציה של הדיור; ומתן מענה לקבוצות אוכלוסייה ייחודיות, שאין להן מענה במצב הנוכחי.

החלופות הנבחנות בנייר זה מתייחסות למודלים קואופרטיביים שעומדים בשני תנאים: מודלים שמהווים פתרון דיור בר-קיימא ונגיש כלכלית, וכאלה שעשויים להיות רלוונטיים, בהווה או בעתיד, בשוק הישראלי

החלופות הנבחנות בנייר זה מתייחסות למודלים קואופרטיביים שעומדים בשני תנאים: מודלים שמהווים פתרון דיור בר-קיימא ונגיש כלכלית, וכאלה שעשויים להיות רלוונטיים, בהווה או בעתיד, בשוק הישראלי.

בחירת המודלים נעשתה בהתייחס לשלושה מאפיינים, העומדים ביסוד ההתארגנות הקואופרטיבית: אופי הבעלות על מיזם הדיור; המודל הכלכלי העומד בבסיס המיזם; ואופן המימון הראשוני להקמת המיזם.

הגדרת החלופות וניתוחן נעשו לכל אחד ממאפיינים אלו לחוד, ובהתאם לתוצאות גובשו מודלים שלמים המגדירים את אופי הקואופרטיב ומתווה פעילות להקמתו ולהפעלתו.



3.4 הקריטריונים לבחינת החלופות

על מנת להמליץ על המודל המתאים ביותר לשם יצירת פתרונות דיור יציבים והוגנים, שאינם מוגבלים בזמן, הגדרנו סדרה של קריטריונים שעל פיהם בחנו את ההצעות השונות לפתרון ואת המידה שבה הן מקדמות את השגת מטרות המדיניות. סולם הציונים ופירוט המשקולת מובאים בנספח 1.

1. **עלות ההקמה של החלופה**, בהשוואה לבנייה בשוק הפרטי – האם המודל הנבחן משפיע על עלות ההקמה של הפרויקט? האם הוא מאפשר להוזיל את עלויות הבנייה ובאיזו מידה? 12.5%
2. **צורך בהתאמה רגולטורית** – האם המודל הנבחן מצריך התאמות רגולטוריות? איזה סוג של התאמות? 12.5%
3. **ישימות פוליטית** – עד כמה המודל הנבחן ישים מבחינה פוליטית? 12.5%
4. **עלות לקופה הציבורית** – מהי העלות של המודל הנבחן לקופה הציבורית, באופן אבסולוטי ויחסית למודלים האחרים? 12.5%
5. **קושי בגיוס הון ראשוני** – האם צפוי קושי בגיוס הון ראשוני? מאילו סוגי גופים ניתן יהיה לגייס את ההון הראשוני הנדרש? 12.5%
6. **מתן מענה לקבוצות אוכלוסייה ייעודיות** – האם ובאיזו מידה נותן המודל הנבחן פתרון לקבוצות שיש צורך לתת להן מענה ייחודי, כגון אזרחים ותיקים, משפחות חד-הוריות, אנשים עם מוגבלות? 12.5%
7. **מתן מענה לאוכלוסיות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך** – האם ובאיזו מידה נותן המודל הנבחן פתרון לקבוצות שאין להן הון להשקעה ואשר נסמכות על שולחן הממשלה לצורך מימון פתרונות הדיור שלהן? 12.5%
8. **מהירות יישום** – בתוך איזה פרק זמן, אבסולוטית ויחסית, ניתן לקדם את המודל הנבחן? 12.5%

בעלות הקואופרטיב

במודל הבסיסי של דיור קואופרטיבי, הבעלות על הנכס היא של הקואופרטיב. לכל חבר יש יחידת השתתפות בקואופרטיב, בדרך של החזקת מניית חבר או בדרך אחרת. הזיקה של חבר מסוים לנכס הספציפי יכולה להיות בדרך של חכירת משנה או של שכירות, והיא מקנה זכות למגורים, שאינה מוגבלת בזמן

בקואופרטיבים לדיור, הקרקע אינה בבעלות פרטית וחלק מהתמיכה הציבורית מתייחס לרכישת הקרקע ולהעברתה ממעמד של קרקע פרטית לקרקע בבעלות קואופרטיבית או ציבורית. בישראל, כידוע, הרוב המוחלט של הקרקעות מוחזק בידי המדינה

במודל הבסיסי של דיור קואופרטיבי, הבעלות על הנכס היא של הקואופרטיב. יחידת ההשתתפות יכולה להיות בדרך של החזקת מניית חבר⁶⁷ או בדרך אחרת. הזיקה של חבר מסוים לנכס הספציפי יכולה להיות בדרך של חכירת משנה או של שכירות, והיא מקנה זכות למגורים, שאינה מוגבלת בזמן. ערכה של מניית חבר בדיור קואופרטיבי אינו צמוד למחיר השוק אלא לשווי השימוש בלבד. ערך מניית החבר בדרך כלל יהיה צמוד למדד, אם כי בנסיבות מסוימות ניתן לראות בו פיקדון נושא ריבית. ערך מניית החבר יוחזר לחברים בעת עזיבתם את הקואופרטיב. מחירה של מניית החבר הוא רכיב משמעותי לעניין היותו של הדיור הקואופרטיבי בר-השגה. מחיר מניית החבר במודלים הקואופרטיביים הקולקטיביים אינו משקף את מחיר הדירה, ודאי שלא את ערכה בשוק. יחד עם זאת, מחיר מניית החבר עשוי בהחלט להוות חלק משמעותי בהון הקואופרטיב. לעניין זה, ההבחנה בין דיירים ממעמד הביניים, שיכולים לרכוש מניית חבר, ובין אוכלוסיות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך עשויה להיות משמעותית. על מנת לאפשר גם לאוכלוסיות חלשות להתגורר בקואופרטיב חייבת להיות מעורבות הונית ציבורית בקואופרטיב.

בשונה מהמצב בישראל, שבה הרוב המוחלט של הקרקעות מוחזק על ידי המדינה וסוגיית הבעלות על

הקרקע כמעט שלא הייתה רלוונטית עד לאחרונה, ברחבי העולם יש הבחנה בין הבעלות על הקרקע ובין הבעלות על הנדל"ן. בקואופרטיבים לדיור הקרקע אינה בבעלות פרטית, וחלק מהתמיכה הציבורית מתייחס לרכישת הקרקע ולהעברתה ממעמד של קרקע פרטית לקרקע בבעלות קואופרטיבית או ציבורית.

⁶⁷ מניית חבר בקואופרטיב – ובמודל הישראלי, באגודה שיתופית – אינה מנייה סחירה. אין היא ניתנת למכירה או להעברה לאחר, אלא מוחזרת לאגודה (במקרים מסוימים, מניות חבר ניתנות להרשה).

קואופרטיב דיור עשוי להיות מאוגד בדרכים שונות. דרך המלך לרישום קואופרטיבים לדיור בישראל היא ברישום של אגודה שיתופית⁶⁸. קיימים סוגים שונים של אגודות שיתופיות⁶⁹, אשר להן מטרות שונות ומסגרות כלכליות מובחנות. בין סוגי האגודות מוגדרת אגודת שיכון, "שעיקר מטרתה להקים ולקיים שכונות מגורים ובנייני שיכון לחברה, או לספק שירותים למשתכנים בשכונות מגורים ובבנייני שיכון"⁷⁰.

זו אינה המסגרת המשפטית היחידה שבה ניתן להשתמש לתאגוד של קואופרטיב דיור. ניתן להקים עמותה או חברה לתועלת הציבור, שיגדירו מטרות של דיור קואופרטיבי ויאמצו תקנון מותאם. יחד עם זאת, מאחר שיש בדין הישראלי סיווג תאגידי שזו מטרתו, נראה כי יש להעדיף אותו על תאגוד בדרכים אחרות.

לעניין זה יש לומר, כי קואופרטיב דיור יכול להיעזר, ודאי בשלבים הראשונים של ההתארגנות, באגודה שיתופית מסוג ברית סיוע, שהיא ארגון גג, ו"מטרתה העיקרית היא הדרכת חברה וחינוכם ברוח עקרונות הקואופרציה, מתן סיוע לפעולתם וטיפול בייסוד אגודות ורישומן"⁷¹.

בעלות ציבורית וניהול קואופרטיבי

בדיור בבעלות ציבורית, המדינה או הרשות המקומית הן הבעלים של הקרקע, ולעיתים של הבתים עצמם, שמנוהלים בדרך של קואופרטיב דיירים. הדיירים יכולים לרכוש זכויות מסוג חכירת משנה או שכירות, אך אין להם זכות למכור את הדירה או את זכויותיהן בה. זכויות אלה חוזרות, עם עזיבת הדיירים, לידי הקואופרטיב

דיור בבעלות ציבורית הוא דרך פעילות רחבת היקף בעיקר בערים בצפון אירופה ובמרכזה. המדינה או הרשות המקומית הן הבעלים של הקרקע, ולעיתים של הבתים עצמם, שמנוהלים בדרך של קואופרטיבים של דיירים. הדיירים יכולים לרכוש זכויות מסוג חכירת משנה או שכירות, שתיהן זכויות המקנות זכאות למגורים בדירת המגורים הספציפית, ללא מגבלת זמן. לדיירים אין זכות למכור את הדירות או את זכויותיהם בדירה. זכויות אלה חוזרות, עם עזיבת הדיירים, לידי הקואופרטיב, ומוקצות לדיירים חדשים בהתאם לתקנון הקואופרטיב ולמדיניות השלטונית (המדינה או הרשות המקומית).

⁶⁸ בישראל נהוג לעיתים לזהות אגודות שיתופיות עם קואופרטיבים, אולם פקודת האגודות השיתופיות, שאומצה בדין הישראלי מהחקיקה המנדטורית, אינה מתייחסת לעקרונות התנועה הקואופרטיבית, כך שחלק נכבד מהאגודות השיתופיות הרשומות בישראל אינן פועלות כקואופרטיבים.

⁶⁹ סוגי האגודות השיתופיות קבועים בתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות) תשנ"ו-1996

⁷⁰ תקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות) תשנ"ו-1996, תקנה 7

⁷¹ תקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות) תשנ"ו-1996, תקנה 14

ככלל, שכר הדירה משקף את העלויות של הדירה, בכלל זה החזר הלוואות (משכנתא), תחזוקה שוטפת וחיסכון לצרכים עתידיים או בלתי צפויים. הוא נקבע על בסיס מדיניות שלטונית, ובדרך כלל משתנה בהתאם ליכולות הדיירים. מתחמים מסוג זה משרתים ברוב המקרים אוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי מגוון, והדיירים משלמים שכר דירה בהתאם להכנסתם. הרשות שקובעת אחוזים לדיור לבעלי זכאות לתמיכה בעלויות הדיור משתתפת בחלק היחסי של התמיכה.

בעלות פרטית על דירות המגורים

במודלים של בעלות פרטית, הבעלות על הדירות היא פרטית וההון שהושקע ברכישתן הוא הון של חברי הקואופרטיב, אולם, בנוסף לדירה הפרטית, הדיירים הם בעלים של שטחים משותפים

במודלים של בעלות פרטית, הבעלות על הדירות היא פרטית וההון שהושקע ברכישתן הוא הון של חברי הקואופרטיב, אולם, בנוסף לדירה הפרטית, הדיירים הם בעלים של שטחים משותפים. מודל ה-co-housing הנפוץ בארה"ב נבנה ברוב המקרים בדרך זו. מאחר שהפרויקטים נבנים מראש כדי לשמש כדיור קואופרטיבי ולא כדרך למקסום רווחים על דיור, העלויות הראשוניות נמוכות יחסית

לפרויקטים פרטיים. מחיר המכירה של יחידות הדיור מתייחס הן לדירה עצמה והן לחלק שיש לחברים באזורים המשותפים, כמו גם לשירותים הקהילתיים ולמחויבויות החברים. מיזמים אלה כוללים בדרך כלל מגבלות המוגדרות בתקנון על זכות העברת הנכס, הן מבחינת קהל היעד והן מבחינת מחיר המכירה. ניתן לקבוע תנאי סף לזכאות לרכישה, למשל השתייכות לקבוצת גיל או התחייבות לקחת חלק פעיל בחיי הקהילה, וכן זכות לקהילה לאשר את המצטרפים בהתאם לכללים (השווינויים) שנקבעו. ניתן לקבוע בתקנון כי מחיר המכירה יוגבל ולא יהיה מחיר שוק.

בעלות של קרן קרקע קהילתית

המודל של קרן קרקע קהילתית מבוסס על ההנחה שבעלות ציבורית על קרקע תביא לכך שהיא תשרת מטרת ציבורית. המודל יוסד לשם העברת קרקעות מבעלות פרטית לבעלות ציבורית, ועל מנת לאפשר יישום פרויקטים של בנייה התואמים את הצרכים והמטרות של התושבים

המודל של קרן קרקע קהילתית מבוסס על ההנחה שבעלות ציבורית על קרקע תביא לכך שהיא תשרת מטרת ציבורית. המודל יוסד לשם העברת קרקעות מבעלות פרטית לבעלות ציבורית, ועל מנת לאפשר יישום פרויקטים של בנייה התואמים את הצרכים והמטרות של התושבים. קרנות קרקע קהילתיות פועלות בעיקר בארה"ב ובבריטניה, שבהן שיעור הקרקע הפרטית גבוה והפתרונות ביוזמה ציבורית מצומצמים. קרנות קהילתיות מגייסות כספים מהקהילה או

מתורמים, ורוכשות קרקע לטובת פרויקטים הפועלים שלא למטרת מקסום רווחים. ברוב המקרים, הקרנות עצמן הן בעלות אופי קואופרטיבי, כלומר בבעלות משותפת ובניהול דמוקרטי.

קרנות קרקע קהילתיות פועלות, בין היתר, להקמת בתי מגורים שיהיו בני-קיימא ובני-השגה, ללא אפשרות להשתלטות של קבלנים לשם מקסום רווחים על הקרקע. הקרנות מקצות את הדירות, בהתאם לקריטריונים שנקבעו בקרן, לאוכלוסיות מוחלשות הזקוקות לדיור סוציאלי או לאנשים ממעמד הביניים, ובדרך כלל באופן המשלב קבוצות מרקע חברתי-כלכלי מגוון. הדיירים משקיעים הון לצורכי בנייה ולרכישת זכות לחכירה לדורות, או מתגוררים בתשלום דמי שכירות, שנקבעים על ידי הקרן ואינם כפופים לתנאי השוק.

קרנות קרקע קהילתיות מהוות דרך להשקעת כספים גם עבור אנשים המבקשים לקדם מטרת חברתיות ולא בדרך של פילנתרופיה. הקרן מאפשרת למשקיעים לקבל תשואה – לא גבוהה, בעלת אופי סולידי וסיכון נמוך. בארה"ב מוכרות קרנות המיועדות לקידום דיור בר-השגה של קבוצות ספציפיות באזורים מוגדרים⁷², ומאפשרות לחברי הקהילה האמידים לתמוך בחברים אחרים בקהילה בדרך של השקעה חברתית.

סוגי בעלות אפשריים בישראל

מתוך המודלים המוכרים בעולם, בחרנו לנתח רק מודלים שבהם הדיירים הם שוכרים של יחידות הדיור והבעלות הקואופרטיבית בהם היא על השטחים המשותפים בלבד. בחירה זו נובעת מהעובדה שהמודלים שבהם הדירות הן בבעלות פרטית בהכרח נותנים מענה רק לבעלי אמצעים, וכן אינם בהכרח מפקיעים את הדירות מן השוק. מכלל המודלים שבהם הדירות מופקעות מן השוק אנו מבחינים בין ארבעה סוגי בעלות אפשריים בישראל:

א. בעלות ציבורית – הקרקע ומיזם הדיור הם בבעלות ציבורית-ממשלתית, ישירות או באמצעות גופים שהמדינה האצילה להם סמכויות, אשר אחראים על הבנייה ועל האחזקה של הדירות. הניהול נעשה על ידי הדיירים, באופן דמוקרטי.

ב. בעלות עירונית – בעלות ציבורית, אך באחריות ובניהול הרשות המקומית, אשר קרובה יותר לתושבים ולאינטרסים שלהם. העובדה שחלק ניכר מהשירותים החברתיים מסופקים על ידי הרשות המקומית משפיעה אף היא על מאזן האינטרסים בקבלת החלטות.

ג. בעלות קואופרטיב – הבעלות על המבנה היא של קואופרטיב הרשום כאגודת שיכון ברשם האגודות השיתופיות. החברות בקואופרטיב היא של הדיירים, שהם אחראים על ניהולו. לכל חבר או משפחה זיקת מגורים לדירה ספציפית למשך כל חייהם (עשויה

⁷² תחילתו של מודל זה בשנות ה-60 של המאה ה-20 בארה"ב, אז ביקשו פעילי זכויות אזרח ליצור הזדמנות לרכישת קרקע חקלאית בדרום ארה"ב לתושבים אפרו-אמריקאים.

להיות אפשרות להחליף דירות במתחם, בהתאם לצרכים המשתנים של משק הבית וזמינות הדירות במיזם). הדיירים משקיעים הון ראשוני בבניית המיזם או עם הכניסה למגורים בו בדרך של מניית חבר, אשר עשויה להשתלם בתשלומים ומוחזרת לבעליה עם עזיבת הקואופרטיב בתוספת הצמדה (ובנסיבות מסוימות, בתוספת ריבית מתונה). ראוי להדגיש: כאשר הבעלות היא של הקואופרטיב בלבד, ללא תמיכה ציבורית, המשמעות היא שהקואופרטיב ייתן מענה לחברים ממעמד הביניים ולא יוכל לתת מענה לאוכלוסיות מוחלשות.

ד. בעלות משותפת – קואופרטיב ורשות מקומית: סוג זה של בעלות מאפשר השקעה הוגנת משולבת פרטית-ציבורית ומתן מענה הן למעמד הביניים והן לשכבות חלשות.

ניתוח חלופות הבעלות

עלות ההקמה של החלופה: כל המודלים הקואופרטיביים פועלים שלא



על מנת למקסם רווחים. בין אם מדובר בבעלות ממשלתית, עירונית או של הקואופרטיב, בנייה שתיעשה על ידי גופים שאינם פועלים למטרת מקסום רווחים תהיה בהכרח זולה יותר מבנייה שנעשית על ידי גופים הפועלים לשם מקסום רווחיהם. היקף החיסכון בעלויות הוא פונקציה של עלות הקרקע ועל עלות הבנייה. הרווחים המקובלים היום בקרב קבלנים נעים בין 18%-20%⁷³. לעניין זה קיימים הבדלים בין הרווח שנגזר על הקרקע ובין הרווח מהבנייה עצמה ובהתאם לאופי הבנייה – עלות הבנייה למטר. אם כן, עלות ההקמה של דיור קואופרטיבי תהיה נמוכה לפחות ב-18%-20%, שהם רכיב הרווח.

צורך בהתאמה רגולטורית: הרגולציה הקיימת בישראל בנושאי דיור



אינה מתייחסת לאפשרות של דיור קואופרטיבי, אולם אין זה אומר כי כל פתרון של דיור קואופרטיבי מצריך בהכרח שינוי רגולטורי. ככלל, אין מניעה לקדם דיור קואופרטיבי, אולם בפרקטיקה, היעדר התמיכה, לעומת הטבות המותאמות לסוגים אחרים של בנייה לצורכי דיור, מביא לכך שקשה יחסית להקים קואופרטיבים לדיור בישראל. סוג הבעלות שמצריך שינוי רגולטורי מורכב יחסית הוא בעלות המדינה. כיום, המדינה אינה מנהלת דיור אלא באמצעות חברות דיור ציבורי. על מנת להקים דיור בבעלות המדינה, שאינו לעניים בלבד, והמנוהל על ידי הדיירים, יש ליצור מודל חדש. דיור בבעלות עירונית קיים בכמה ערים בישראל והוא מתפתח בשנים האחרונות. ההחלטה כי מתחם דיור ינוהל על ידי דייריו בדרך של קואופרטיב אינה מחייבת שינוי רגולציה, אלא החלטה של הרשות המקומית בלבד. רישום של קואופרטיב דיור בישראל הוא משימה קלה. הרישום של אגודה שיתופית מסוג אגודת שיכון הוא בחינם, וניתן להיעזר בתקנונים של אגודות שיכון שנרשמו כדי לכתוב תקנון המתאים

⁷³ בהתבסס על הו"ב מס' 23/98 בנושא "שווי מכירה בעסקת אחוזים" של לשכת מיסוי מקרקעין, הקובע שרווח קבלני סביר נע בין 15% ל-20%, וכן על שיחות עם קבלנים ויזמי נדל"ן.

לקבוצה המבקשת להתארגן. מודל של בעלות משותפת – עירונית ואגודה שיתופית – הוא מודל אפשרי על פי הדין הקיים, אך עדיין לא יושם בישראל, כך שיישום ראשוני שלו יצריך כתיבה של תקנון מתאים והסכמה של רשם/רשמת האגודות השיתופיות. מדובר באתגר, אך כזה שלא יעורר קושי רב בהתמודדות עימו.

ישימות פוליטית: מדיניות ממשלות ישראל בארבעים השנה האחרונות היא



לצמצם ככל האפשר את הבעלות הממשלתית על מיזמים כלכליים ולהפריט גופים שהם בבעלות ממשלתית. לכן, המודל של דיור בבעלות ממשלתית אינו בר-יישום כיום. המודל של קואופרטיב בבעלות דיירים הוא ישים בכפוף להיבטים כלכליים, כך שעלול להיווצר מצב של קואופרטיבים לדיור לבעלי אמצעים בלבד. המודל של בעלות עירונית וניהול קואופרטיבי יכול להיות ישים למדי, בהתאם למידת המחויבות היישובית למתן פתרונות דיור לתושבים ובהתאם ליכולת הכלכלית של הרשות המקומית. המודל של בעלות משולבת קואופרטיב עם רשות מוניציפלית הוא ברמת ישימות נמוכה יותר בשל הצורך בהתאמות רגולטוריות, אולם באשר מדובר בהתאמות ברמת הרשות המקומית, הדבר אפשרי בהחלט.

עלות לקופה הציבורית: ממשלה או רשות שתיקח על עצמה הקמה של דיור



קואופרטיבי שיישאר בבעלותה, מתחייבת לעלויות הבנייה והפיתוח. המודל של בעלות דיירים או בעלות משולבת מאפשר השתתף חלק מהעלויות על הדיירים. במודלים אלה, הדיירים עשויים לקחת על עצמם את האחריות להלוואות שייקח הקואופרטיב וכן לממן באופן חלקי את הבנייה והפיתוח (בהתאם לחלק היחסי של הקואופרטיב בבעלות).

קושי בניסו הון ראשוני: ככל שחלק גדול יותר מהמיזם הוא בבעלות



ציבורית, בין אם של המדינה ובין אם של הרשות העירונית, גיוס ההון קל יותר. עם זאת, פרויקטים בבעלות קואופרטיבית שהמודל הכלכלי שלהם יציב, יצליחו לצלוח את מכשול גיוס ההון, בעיקר אם תינתן להם תמיכה ציבורית מסוג כלשהו.

מתן מענה לקבוצות אוכלוסייה ייעודיות: כל המודלים הקואופרטיביים



נותנים מענה לצרכים של חברי הקואופרטיב, ובהתאם, בכל סוגי הבעלות ניתן להצביע על מתן מענה לקבוצות ייעודיות.

מתן מענה לאוכלוסיות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך: המודלים



שהם בבעלות דיירים נותנים מענה למעמד הביניים. ללא מעורבות ציבורית אין בכוחם לתת מענה, ודאי לא מספק, לאנשים החיים בעוני. מודלים מעורבים – בעלות דיירים, כאשר חלק מהדירות הן בבעלות ציבורית-ממשלתית או עירונית – מהווים פתרון מכמה היבטים: עלות הדירה בקואופרטיב תהיה זולה יותר מאשר רכישת דירה בשוק הפרטי, והמודל הקהילתי המאפיין קואופרטיב

חשוב במיוחד לאנשים החיים בעוני. שילוב בין קהילות מרקע חברתי-כלכלי מגוון מאפשר עזרה הדדית רבה יותר מאשר מתחמים המיועדים רק לאנשים החיים בעוני.



מהירות יישום: מערכת קבלת ההחלטות הציבורית לוקחת בדרך כלל זמן רב, ודאי כאשר מדובר בפרויקטים המצריכים התאמות רגולטוריות. לפיכך, מודלים של בעלות דיירים הם ככל הנראה ניתנים ליישום מהיר יותר בהשוואה למודלים של בעלות ממשלתית. מודלים בבעלות עירונית או משולבת קלים יותר ומהירים יותר ליישום מבעלות ממשלתית, ועשויים להתחרות במהירות היישום עם בעלות דיירים, בתנאי שהרשות המקומית תהיה מחויבת לכך ותזרז הליכים בהתאם. רשות מקומית יכולה גם לזרז את ההליכים לגבי הקמת קואופרטיבים בבעלות דיירים.

סיכום ניתוח חלופות הבעלות

- 1. בעלות עירונית** עונה על הצרכים השונים באופן הטוב ביותר – היא תהיה הזולה ביותר, ותוכל לתת פתרון לא רק לדיירים ממעמד הביניים, אלא גם לציבור משכבות חברתיות-כלכליות נמוכות, בהתאם לצרכים העירוניים.
- 2. המודל של בעלות הקואופרטיב** נותן מענה טוב לרוב הקריטריונים והוא הקל ביותר ליישום, שכן אין הוא מצריך שינויים רגולטוריים או החלטות מנהליות.
- 3. מודל הבעלות המשולבת** – עירונית עם קואופרטיב – הוא המומלץ ביותר מבחינה תיאורטית ובהשוואה בינלאומית, אולם נראה כי היעדר מודלים דומים בזירה הישראלית יקשה על הקמתו בעתיד הקרוב.
- 4. נראה כי אין** היתכנות פוליטית בעת הזו למיזמים **בעלות המדינה**. המודלים העדיפים, שיוכלו לתת מענה הן למעמד הביניים והן לקבוצות חלשות, הם בעלות עירונית או בעלות משותפת עירונית ושל קואופרטיב, אולם המודל המשולב קשה יותר להקמה. מענה קואופרטיבי למעמד הביניים בלבד בר-ביצוע במודל של בעלות מלאה של הקואופרטיב. רמת ההיתכנות של מודל בעלות זה גבוהה, מאחר שהוא מאפשר השקעה של הון פרטי לשם מימוש פתרונות הדיור, בדומה לנעשה היום בתוכניות הממשלה. עם זאת, ההון הפרטי שיושקע במיזמי הדיור הקואופרטיבי ישמש ליצירת פתרונות ארוכי טווח ולא להעברת הדירות לבעלות פרטית, המחזירה אותן לשוק.

טבלה 1: חלופות אופי הבעלות

הקריטריון	בעלות ציבורית	בעלות עירונית	בעלות קואופרטיב	בעלות משותפת: קואופרטיב ורשות מקומית
עלות ההקמה של החלופה (בהשוואה לבנייה בשוק הפרטי)	זולה יותר	זולה יותר	זולה יותר	זולה יותר
צורך בהתאמה רגולטיבית	התאמות רבות	התאמות מעטות	התאמות מעטות	התאמות מעטות
ישימות פוליטית	נמוכה	בינונית	בינונית	נמוכה
עלות לקופה הציבורית	גבוהה	גבוהה	נמוכה	בינונית
קושי בגיוס הון ראשוני	נמוך	נמוך	נמוך	בינוני
מתן מענה לקבוצות אוכלוסייה ייעודיות	במידה רבה מאוד	במידה רבה מאוד	במידה רבה	במידה רבה
מתן מענה לאוכלוסיות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך	במידה רבה מאוד	במידה רבה	במידה מועטה	במידה רבה
מהירות יישום (משך הזמן הנדרש לקידום החלופה)	ארוך מאוד	קצר	בינוני	בינוני

3.6 המודל הכלכלי

על מנת לאפשר לדיור קואופרטיבי לקרום עור וגידים, יש ליצור מסגרת כלכלית ציבורית שתתמוך בכך. להלן כמה אפשרויות להתנהלות הרשויות השונות שיתנו לכך מענים, בהיקפים שונים.

מתן נגישות לקואופרטיבים למכרזים להפעלת דיור להשכרה

מתן אפשרות מעשית לאגודות שיוכן לזכות במכרזים להקמה וניהול של "שכירות מוסדית".

בחוק ההסדרים לשנים 2021-2022 אומץ מודל שמטרתו לעודד "שכירות מוסדית" - בנייה והפעלה של בתים לשם שכירות ארוכת טווח. המודל מבוסס על מכרזים שמטרתם עידוד חברות, ולא יחידים, להקים ולנהל דיור להשכרה ארוכת טווח

בחוק ההסדרים לשנים 2021-2022 אומץ מודל שמטרתו לעודד "שכירות מוסדית" - בנייה והפעלה של בתים לשם שכירות ארוכת טווח. המודל מבוסס על מכרזים שמטרתם עידוד חברות, ולא יחידים, להקים ולנהל דיור להשכרה ארוכת טווח. העידוד נעשה בדרך של מתן הקלות במיסוי לקבלנים הפועלים לשם מקסום רווחים, כדי להגביר את הרווחיות בפרויקטים של שכירות ארוכת טווח. גם המודל של "דירה להשכיר" פעל עד היום על בסיס הטבות לקבלנים הפועלים לשם מקסום רווחים.

בעוד שלכאורה אין מניעה חוקית לאגודות שיתופיות להתמודד על הצעות במכרזים כאלה, תנאי הסף בדרך כלל מונעים זאת הלכה למעשה. מתן הנגישות מחייב הכללת תנאים מתאימים במכרז: התייחסות לסוגיות מיסוי מותאמות - פטורים והקלות מדיני השבחה, אפשרות השתתפות לגופים ללא רקע קודם והקלות לעניין הון עצמי ראשוני.

הקצאת קרקע בחינם או בהנחה משמעותית

מתן הנחות לקואופרטיב דיור מבטיח כי הוויתור על הכנסות ציבוריות ישרת את המטרה הציבורית - הורדת מחיר הדיור - לצמיתות

כיום ניתנות הנחות משמעותיות במחיר הקרקע לשם בנייה לצורך מכירה או השכרה. ההנחות על קרקע לבנייה לצורך מכירה עמדו על 80% ממחיר הקרקע ב"מחיר למשתכן", ומשתנות בהתאם למיקום ולפרויקט בתוכנית "מחיר מטרה". בשתי התוכניות ההנחות ניתנות לקבלנים, אשר מגלגלים אותן באופן חלקי או מלא לזוכים בהגרלה. הזוכים

רשאים להשכיר את הדירה במחיר השוק או למכור אותה לאחר חמש שנים במחיר השוק. ההנחה במחיר הקרקע, אם כן, נותנת יתרון לקבלנים וליחידים שזכו בהגרלה ויכולו למקסם רווחים על השקעתם בתוך פרק זמן קצר. מתן הנחות לקואופרטיב דיור מבטיח כי הוויתור על הכנסות ציבוריות ישרת את המטרה הציבורית - הורדת מחיר הדיור - לא באופן

חד-פעמי, אלא לצמיתות, שכן קואופרטיב הדיור מחויב להשכיר את הדירות במחיר עלויות השימוש ולא במחיר השוק. מבחינה ציבורית מדובר בויתור על הכנסה שיש לו הצדקה רבה פי כמה מאשר במודלים הנוכחיים.

בנייה על שטחים חומים

על מנת לאפשר בנייה לדיור קואופרטיבי על שטחים חומים יש להגדיר את הדיור הקואופרטיבי - להשכרה ללא מגבלת זמן, במחירים בני-השגה - כצורך ציבורי

בחלופה זו, קואופרטיב הדיור יוקם מעל מבנים קיימים – בתי ספר, גני ילדים, חנויות מסחר ומבנים עירוניים אחרים. במודל זה העלויות היחידות הן של בנייה ותחזוקה, ללא רכיב הקרקע. כאשר מדובר בצורכי ציבור, אין מניעה לעשות שימוש בשטחים חומים ולאפשר בנייה על מבנים קיימים, המשמשים כיום לצרכים ציבוריים. מכאן שעל מנת לאפשר בנייה לדיור קואופרטיבי על שטחים חומים יש להגדיר את הדיור הקואופרטיבי – להשכרה ללא מגבלת זמן, במחירים בני-השגה – כצורך ציבורי.

רכישה באמצעות קרן קהילתית

רכישת מבנים או קרקעות באמצעות קרנות קהילתיות לשם הקמת קואופרטיבים לדיור מחייבת יצירת מכשיר פיננסי חברתי מתאים: קרן שמטרתה לאפשר השקעה בפרויקטים להקמת דיור קואופרטיבי ויצירת מנגנון לבנייה ולפיתוח של דיור קואופרטיבי. הקרן תפעל במתכונת של השקעה המקנה זכאות לרווח בשיעור נמוך. קרן יכולה להתייחס לפרויקט ספציפי, לשכונה מסוימת או כאפיק כללי להשקעה בדיור קואופרטיבי. קרן קהילתית עשויה לפעול כתאגיד עצמאי או כיחידת פעילות עצמאית בתוך מוסד פיננסי הפועל שלא למטרות רווח (למשל, אופק – אגודת אשראי, אשר צפויה להתחיל לספק שירותים בשנת 2023). מודל זה ישים בעיקר עבור יישובים שבהם עלות הקרקע או המבנים לשיפוץ אינה גבוהה מאוד מלכתחילה.

המודל של רכישה באמצעות קרן קהילתית ישים בעיקר עבור יישובים שבהם עלות הקרקע או המבנים לשיפוץ אינה גבוהה מאוד מלכתחילה

עלות ההקמה של החלופה: עלות הקמה מורכבת משני רכיבים עיקריים:



מחיר הקרקע ומחיר הבנייה. הבנייה בכל המודלים הקואופרטיביים זולה משמעותית מהבנייה בשוק הפרטי, שכן נחסך הרווח הנהוג בשוק הבנייה, שכאמור עומד על 18%-20%. גם כאשר המדינה קובעת מחיר או דורשת הנחות מהקבלנים, בתוכניות המוצעות היום למכירה ההתייחסות היא למחיר המכירה בשוק ולא למחיר הבנייה. בפרויקטים המיועדים להשכרה לטווח ארוך, אשר הרווח בהם נמוך יותר בהשוואה לפרויקטים המיועדים למכירה, המדינה נותנת הטבות נוספות לקבלנים כדי להעלות את שיעור הרווח. הקמת פרויקטים קואופרטיביים לשכירות לטווח ארוך – במתכונת של שכירות מוסדית או באמצעות "דירה להשכיר" – תהיה בהכרח זולה יותר, שכן אין לקואופרטיב עניין להרוויח על הבנייה או להשיא רווחים על תפעול הפרויקט. למעשה, במקום שבו המדינה מזהה היום קושי ומנסה ליצור תמריצים מיוחדים לקבלנים, הקואופרטיב מספק את הפתרון בעצם הווייתו ומתוך הגדרת מטרתו.

ראוי לציין ששיעור הרווח של הקבלנים משתנה בעיקר בהתאם למחיר הקרקע. בהתחשב בעובדה שמרבית הוצאותיהם מוסתרות תחת עקרונות הסודיות המסחרית, לא ניתן לדעת כמה מתוך ההנחה המשמעותית שהם מקבלים היום במחיר הקרקע אכן מגיע לרוכשי הדירות. קואופרטיבים, לעומת זאת, פועלים בשקיפות, כך שהעלויות המושגות עליהם ידועות לכל. כל הנחה במחיר הקרקע תגולגל ישירות אל חברי הקואופרטיב. בבנייה על שטחים חומים אין מניעה שהקרקע תינתן בחינם, כך שההוצאות היחידות יהיו של תכנון ובנייה. כאשר ההתנהלות היא באמצעות קרן הפועלת, שלא למטרות רווח, לשם רכישה קהילתית, העלות תהיה בהתאם לתשואה החברתית של הקרן. בכל המקרים, ככל שעלות ההון תהיה נמוכה יותר, כך גם עלות ההקמה תהיה זולה יותר, כמפורט להלן במודלים של אופן המימון הראשוני.

צורך בהתאמה רגולטורית: לכאורה, המודל של שכירות מוסדית אינו מצריך



התאמה רגולטורית, שכן ההטבות ניתנות לתאגידיים, ובכללם לאגודות שיתופיות. יחד עם זאת, ההטבות המוגדרות במודל של שכירות מוסדית, האמורות לפצות לכאורה את הקבלנים על היעדר רווחי מכירה מהירים, רובן ככולן הן הטבות מס, המבוססות על צמצום תשלום מס על רווחים. מכיוון שאגודות השיכון אינן פועלות לשם יצירת רווח, רוב ההטבות אינן רלוונטיות עבורן. על מנת לעודד דיור להשכרה באמצעות אגודות שיכון, הפועלות שלא לשם מקסום רווחים, יש לחוקק הטבות הרלוונטיות עבור גופים הפועלים שלא על מנת למקסם רווחים. ההטבות יכולות להתבטא בדרך של מתן אפשרות לקבלת הנחה על קרקע לאגודות שיכון, כפי שניתנת לקבלנים הפועלים למקסום רווחים בתוכניות הממשלה "מחיר למשתכן" ו"מחיר מטרה", צמצום עלויות של היטלי השבחה וכיו"ב. בניגוד לתוכניות הממשלה, שבהן ההנחה היא

חד-פעמית, אינה מגבילה את מחיר ההשכרה ומאפשרת מכירה בשוק החופשי לאחר חמש שנים, בדיור הקואופרטיבי הנחות יפעלו לטובת הציבור ללא מגבלת זמן. מתן הנחות משמעותיות במחיר הקרקע או הקצאת קרקע חנים מחייבים שינוי מדיניות, באופן שיתייחס לבעיות הדיור בראייה רחבה מזו המקובלת כיום, ותוך מתן מענים לכשלים שהוגדרו במסמך זה. בנייה על שטחים חומים מחייבת החלטות ברמה היישובית, שינוי מדיניות שרשות יכולה לקבל ולבצע בתוך זמן קצר. קרנות בבעלות פרטית, המקדמות מודלים של השקעה חברתית, אינן מצריכות שינוי רגולטורי.

ישימות פוליטית: ככלל, ההערכה היא כי שינויים בזירת השלטון המרכזי



קשים לביצוע. תיקוני חקיקה מצריכים שינוי תפיסתי מקיף, הן של משרד השיכון והן של משרד האוצר. נראה כי שינוי מדיניות כולל, המחייב מתן הנחות משמעותיות על הקרקע או מתן קרקע חנים לאגודות שיכון, פחות ישים בזירה הלאומית בעת הזו. יחד עם זאת, תיקונים שמשמעותם הכרה באגודות שיכון ומתן זכויות שוות כמו לקבלנים הפועלים לשם מקסום רווחים, הם ישימים יחסית. החלטות שניתן לקבל בזירה העירונית, שבה ההבנה של צרכי התושבים והפתרונות המותאמים לשטח רבים יותר, הן ברמת ישימות גבוהה ותלויות ברמת המחויבות של כל רשות מקומית לתושביה ובהיקף הקרקעות שבבעלות הרשות. כך, גם מדיניות שעניינה מתן הנחות על קרקע בבעלות עירונית או אישור לבנייה על שטחים חומים מוגדרת כבעלת דרגת ישימות גבוהה למדי.

עלות לקופה הציבורית: התאמה ומימוש של מודלים של שכירות מוסדית



לאגודות שיתופיות הם בעלי השפעה שולית על הקופה הציבורית. גם התאמת המודלים, באופן שניתן יהיה לקבל הנחות על קרקע עבור בנייה קואופרטיבית באותם תנאים שמקבלים גופים למטרת מקסום רווחים, אינה מייצרת עלות עודפת למדינה. התאמת הרגולציה באופן שמתייחס לא רק להנחות במיטת יכולה להיות ללא עלות, למשל בהתייחס לאפשרות של מתן יתרונות לגופים שאינם פועלים לשם מקסום רווחים, ויתור על דרישות של הון מוקדם וכיו"ב. ככל שתוגדר מדיניות שנותנת העדפה לפתרונות ארוכי טווח, כמו מתן הנחות משמעותיות במחיר הקרקע או הקצאת קרקע חנים, העלויות לקופה הציבורית יגדלו.

כאמור, הכנסות רשות מקרקעי ישראל ממכירת קרקע במחיר הגבוה ביותר האפשרי עומדת בבסיס רוב הבנייה בישראל. ככלל, בנייה על שטחים חומים אינה מייצרת עלות נוספת, מכיוון שאין לגביה חלופות המייצרות הכנסה לרשות המקומית⁷⁴. מודל הרכישה על ידי קרן קהילתית אינו משפיע על הקופה הציבורית, שכן אינו מתנהל מתוך הקופה הציבורית.

⁷⁴ קיימות גישות הרואות יתרון בשילוב מטרות מסחריות בהיקף מסוים על שטחים חומים, אולם רוב הרשויות מתנגדות למודל זה. נראה כי אימוצו יביא לפגיעה קשה באינטרס הציבורי, שכן יופעלו לחצים כלכליים לשם קידום אינטרסים מסחריים על חשבון האינטרס הציבורי. בנייה קואופרטיבית על מבנים בשטחים חומים תבטיח כי לא יוכלו להיכנס לשטחים כאלה שיקולים מסחריים.

מתן העדפה לקואופרטיבים של דיור, באופן שנותן הנחות משמעותיות יותר על הקרקע מאלה הניתנות היום, או מתן קרקע חינם כנהוג במדינות אירופה, יביאו לירידה בהכנסות המדינה ממכירת הקרקע.

קושי בגיוס הון ראשוני: אגודת שיכון שתבקש להתמודד במרכזים מול גופים למטרת מקסום רווחים עלולה להיתקל בקשיים בגיוס הון ראשוני מבנקים מסחריים, וזאת משתי סיבות: האחת, כי בנקים מעדיפים לעבוד במודל שהם מכירים, והאחרת היא כי המודל הקואופרטיבי לא נועד למקסום רווחים, כך שלמעשה החזר ההלוואות יעשה במודל של משכנתאות, כלומר הלוואות ארוכות טווח ולא החזרים מהירים לאחר מכירה. גיוס הון למודלים שמוזילים מראש את מחיר הבנייה – הנחות משמעותיות על מחיר הקרקע, מתן קרקע חינם או בנייה על שטחים חומים, שהיא זולה יחסית ומקנה במהירות יחסית תוצר משמעותי – יאזנו במידה רבה את החסרונות שתוארו ויאפשרו גיוס הון ביתר קלות. באופן דומה, מודלים שיש בהם מעורבות ציבורית מדינתית או עירונית לא צפויים להיתקל בקושי בגיוס הון ראשוני.



מתן מענה לקבוצות אוכלוסייה ייעודיות: אין הבדל בין החלופות של המודל הכלכלי לעניין מתן מענה לקבוצות אוכלוסייה ייעודיות.



מתן מענה לאוכלוסיות יזמיני חברתי-כלכלי נמוך: ככל שעלות ההקמה נמוכה יותר, האפשרות לתת מענה גם לקבוצות החיות בעוני תהיה קלה יותר. בכל המודלים הנבחנו נראה שיידרש מסלול מקביל לצורך שילוב של אוכלוסיות עניות.



מהירות יישום: מהירות היישום תלויה בעיקר בשימות הפוליטית. בהתאם, המודלים של בנייה על שטחים חומים וקרנות קהילתיות יהיו מהירים יותר ליישום ממודלים אחרים. מודלים שמחייבים שינוי בתפיסת הניהול והקצאת הקרקע – מתן הנחות משמעותיות כמדיניות או הקצאת קרקע חינם –



יחייבו דיונים ארוכים ויעוררו התנגדות של משרד האוצר. לכן, גם אם יצאו לפועל בסופו של דבר, יידרש זמן רב מאוד.

סיכום ניתוח חלופות המודל הכלכלי

1. בנייה על "שטחים חומים" משלבת היתכנות, מחיר נמוך והתאמה לאופי המיזמים באופן היעיל ביותר.
2. רכישה באמצעות קרן קהילתית עשויה לתת פתרון כאשר מדובר בפרויקט קונקרטי, מקומי.
3. מתן נגישות למרכזים אומנם קל יחסית לביצוע, אולם גם שינוי אופי המרכזים לא יפחית באופן משמעותי את מחיר הקרקע, ולכן אין בכך כדי ליצור יתרון משמעותי.

4. הפחתת מחיר הקרקע היא פתרון נכון ככלל, בוודאי לטווח הארוך, אולם ההיתכנות הפוליטית שלו בעת הזו נראית נמוכה.

הדרך הפשוטה לכאורה היא יצירת התאמות במכרזים להקמת דיור להשכרה, אולם העובדה שהתאמות אלה מחייבות חקיקה ראשית והמיעוט היחסי של היתרונות במסגרת זו הופכים חלופה זו לרלוונטית פחות. לעומת זאת, הבנייה על שטחים חומים, אשר רוב רובה בסמכות הרשות המקומית, היא חלופה שיתרונותיה רבים מאוד. היא מזילה באופן ניכר את העלויות וגם נותנת מענה באזורים נדרשים, במרכזי ערים למשל, שבהם לא ניתן לבנות פרויקטים מסוג אחר. רכישה באמצעות קרן קהילתית, אשר אינה מחייבת החלטות רגולטוריות כלל, עשויה להיות מודל רלוונטי ביישובים שבהם מחיר הקרקע נמוך וגיוס ההון הראשוני הנדרש אפשרי.

טבלה 2: חלופות המודל הכלכלי

אופי הבעלות	מתן נגישות לקואופרטיים למכרזים להפעלת דיור להשכרה	הקצאת קרקע בחינם או בהנחה משמעותית	בנייה על שטחים חומים	רכישה באמצעות קרן קהילתית
עלות ההקמה של החלופה (בהשוואה לבנייה בשוק הפרטי) 	זולה מעט יותר	זולה יותר	זולה יותר	זולה יותר
צורך בהתאמה רגולטיבית 	התאמות מעטות	כמות התאמות בינונית	כמות התאמות בינונית	אין צורך בהתאמות
ישימות פוליטית 	גבוהה מאוד	נמוכה	בינונית	גבוהה
עלות לקופה הציבורית 	נמוכה	גבוהה	זניחה	זניחה
קושי בגיוס הון ראשוני 	גבוה	בינוני	נמוך	גבוה
מתן מענה לקבוצות אוכלוסייה ייעודיות 	במידה רבה	במידה רבה	במידה רבה	במידה בינונית
מתן מענה לאוכלוסיות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך 	כלל לא	מועטה במידה	מועטה במידה	כלל לא
מהירות יישום (משך הזמן הנדרש לקידום החלופה) 	בינוני	קצר	ארוך	בינוני

3.7 אופן המימון הראשוני

גיוס הון ראשוני הוא האתגר הגדול ביותר של קואופרטיבים בבעלות דיירים

בישראל, כל ההון הרלוונטי להקמת פרויקטים של בנייה מגיע מבנקים, ומאחר שעדיין לא פועל בישראל בנק קואופרטיבי, קיים קושי לקבל מימון להקמת דיור קואופרטיבי

הבנקים בארץ מוגבלים בהיקף מימון פרויקטים של בנייה, ומעדיפים לעבוד עם חברות הפועלות לפי היגיון עסקי המוכר להם - מקסום רווחים

הנחת היסוד של המסמך הנוכחי היא שהדיירים יקחו חלק במימון, אולם על מנת שהמודל המוצע יהיה רלוונטי לרוב האוכלוסייה ולא לבעלי אמצעים בלבד, בחרנו לבחון אפשרויות של שילוב בין הון עצמי של הדיירים ובין מימון ראשוני אחר

גיוס הון ראשוני הוא האתגר הגדול ביותר של קואופרטיבים בבעלות דיירים (אם הבעלות היא ממשלתית או עירונית, אין כל קושי, כמובן). בישראל, כל ההון הרלוונטי להקמת פרויקטים של בנייה מגיע מבנקים, ומאחר שעדיין לא פועל בישראל בנק קואופרטיבי, קיים קושי לקבל מימון להקמת דיור קואופרטיבי. הבנקים בארץ מוגבלים בהיקף מימון פרויקטים של בנייה, ומעדיפים לעבוד עם חברות הפועלות לפי היגיון עסקי המוכר להם – מקסום רווחים. אין בכך כדי לומר שהדרך לקבל הלוואות מבנקים מסחריים סגורה, אלא שאינה מיידית, ומימושה מצריך מודל מתאים.

המודל הכלכלי של דיור קואופרטיבי הוא אומנם יציב ובר-קיימא, אולם כדי שיוכל לשרת ציבור רחב הוא מצריך השקעה משמעותית של הון רב בשלב ההקמה של מיזמי הדיור. בעולם, חלק ניכר מהדיור הקואופרטיבי נשען על תנועה קואופרטיבית ותיקה ומפותחת. התנועה – בדרך כלל בסיוע בנקים קואופרטיביים – היא שעוסקת ברכישה, בבנייה ובהחזקת הדיור הקואופרטיבי לאורך השנים⁷⁵. במקרים אחרים, הרשות המקומית או המדינה הן שמעמידות משאבים לרשות הקואופרטיב כחלק ממדיניות הדה-קומודיפיקציה של הדיור (Lambert, 2009).

הנחת היסוד של המסמך הנוכחי היא שהדיירים יקחו חלק במימון, אולם על מנת שהמודל המוצע יהיה רלוונטי לרוב האוכלוסייה ולא לבעלי אמצעים בלבד, בחרנו לבחון אפשרויות נוספות, של שילוב בין הון עצמי של הדיירים למימון ראשוני אחר. בנוסף, מאחר שמטרת המודל היא ליצור מלאי

⁷⁵ ניתן לראות שכונות של דיור קואופרטיבי שנוצרו בדרך של הזדמנות, למשל שכונות של דיור קואופרטיבי בברלין, שהוקמו על בסיס השתלטות אנרכיסטית על מבנים ציבוריים מתקופת השלטון הקומוניסטי במזרח גרמניה, או מגרשים שנקנו בשולי ערים בעת שמחירם היה נמוך, בארה"ב.

דירות שאינן חלק מהשוק, מודל שכל המימון בו יהיה על כתפי הדיירים יהיה פחות הוגן כלפי מי שייתן את ההון הראשוני, וגם יקשה על שימור מחיר בר-ההשגה בעת חילופי דיירים. יש לציין, כי גם במימון מלא של הדיירים, המודלים הנבחנים יהיו זולים משמעותית בהשוואה לרכישת דירת מגורים פרטית.

מימון דיירים

ניתן להקים קואופרטיב דיור על ידי דיירים בלבד. לשם כך, על כל אחד מהחברים הראשונים להביא הון עצמי, ישירות או באמצעות לקיחת הלוואות אישיות או הלוואה הניתנת לקואופרטיב, אך מגובה בערבויות אישיות של חבריו. מאחר שהבנייה נעשית על ידי הקואופרטיב ולא על ידי קבלן הבונה לשם מקסום רווחיו, ההוצאות נמוכות יותר, ועל כך מתווספים, במקרים רבים, יתרונות כלכליים, שנובעים מהרגולציה המקומית, המבקשת לעודד הקמת קואופרטיבים לדיור. מודלים של מימון עצמי רלוונטיים בעיקר בהתייחס למודלים ארגוניים שבהם הזיקה של החברים אל דירת המגורים היא זיקה חזקה, גם אם לא בהכרח של בעלות.

מודל המימון העצמי של הדיירים מתאים לדיור קואופרטיבי לקבוצות בעלות כוח כלכלי מסוים ומעלה, ופחות למקרים שבהם הדיור הקואופרטיבי מבקש לתת מענה גם לקבוצות אוכלוסייה הנדרשות לסיוע כלכלי

מודל המימון העצמי של הדיירים מתאים לדיור קואופרטיבי לקבוצות בעלות כוח כלכלי מסוים ומעלה, ופחות למקרים שבהם הדיור הקואופרטיבי מבקש לתת מענה גם לקבוצות אוכלוסייה הנדרשות לסיוע כלכלי. אין בכך כדי לפגוע באפשרות לקבוע תנאים לשמירה על היותו של הדיור הקואופרטיבי בר-השגה.

הלוואות מבנקים

נדרשת התאמת מודל של משכנתאות לאגודות שיכון, שכן כיום הבנקים בישראל מוגבלים בהיקף הפרויקטים הקבלניים שהם רשאים לממן. בנוסף, בנקים אינם נוטים לתת הלוואות ארוכות טווח מסוג משכנתא לאגודות שיתופיות, אלא לאנשים פרטיים בלבד. במקומות אחרים בעולם אין כל מגבלה לקואופרטיב דיור לקבל משכנתא מבנקים, גם אם בדרך כלל הנטייה היא לעבוד עם בנקים קואופרטיביים. הנחיה מבנק ישראל, שתורה לבנקים ליצור מסלולים של משכנתאות לקואופרטיבים לדיור, או שתאפשר להם לממן פרויקטים קואופרטיביים לבנייה מעבר לקבוע היום למימון פרויקטים פרטיים, תיתן מענה לצרכים של הקואופרטיבים לדיור בהקשר זה.

הנחיה מבנק ישראל, שתורה לבנקים ליצור מסלולים של משכנתאות לקואופרטיבים לדיור, או שתאפשר להם לממן פרויקטים קואופרטיביים לבנייה מעבר לקבוע היום למימון פרויקטים פרטיים, תיתן מענה לצורכי המימון של הקואופרטיבים לדיור

הלוואות בדרך של השקעות חברתיות

מודל זה מבוסס על השקעות של גופים, מוסדיים או אחרים, אשר בין מטרותיהם מטרות חברתיות. בעולם, קרנות פנסיה רבות משקיעות במימון ראשוני של דיור קואופרטיבי. אפיק זה נחשב כהשקעה בטוחה, המקנה ריבית נמוכה אך ללא סיכון, תוך קידום מטרה חברתית. כמו כן, קיימים גופים פרטיים שמבקשים לקדם מטרות חברתיות קונקרטיות ויכולים לתת מענה חלקי לגיוס הון ראשוני למיזמים של דיור קואופרטיבי.

מימון עירוני

מימון עירוני יכול להיעשות באמצעות קרן עירונית, שתוכל לתת הלוואות לקואופרטיב לצורך מימון ההקמה, ואליה יוחזרו הכספים לצורך מימון קואופרטיבים אחרים. במתווה אחר העירייה יכולה לקחת על עצמה את המימון כחלק מתפקידה לקדם דיור המותאם לתושביה. או אז, הדירות נותרות בבעלות העירייה ורק הניהול הוא קואופרטיבי. בשל העלות הישירה הגבוהה יחסית, היקף המיזמים של דיור קואופרטיבי במתווה זה צפוי היות קטן יחסית.

מימון באמצעות קרן קהילתית

קרנות ייעודיות, כמו גם משקיעים בעלי תודעה חברתית, מייצגים מודל מימון עצמאי. קרנות בנוסח האמריקאי והבריטי לרכישת קרקע הן מודל אחד, אשר מטרתו העברת קרקע מבעלות פרטית לבעלות ציבורית, והוא מציע גם הלוואות לשלבים השונים של הבנייה והפיתוח. קרנות ייעודיות הפועלות לשם העמדת הון בריבית נמוכה במטרה להקים פרויקטים לדיור שאינו למטרת מקסום רווחים ואשר נותן מענה גם לקבוצות מוחלשות⁷⁶, פועלות הן בדרך של גיוס כספים מציבור משקיעים בעלי תודעה חברתית והן בשימוש בכסף ציבורי. קרן קהילתית עשויה לפעול כתאגיד עצמאי או כיחידת פעילות עצמאית בתוך מוסד פיננסי הפועל שלא למטרות רווח (למשל, אופק – אגודת אשראי, אשר צפויה להתחיל לספק שירותים בשנת 2023). מודל זה, שעדיין לא קיים בישראל, צפוי להיות ישים בעיקר ביישובים שבהם עלות הקרקע או המבנים לשיפוץ אינה גבוהה מאוד מלכתחילה.

מתן ערבות מדינה או ערבות עירונית להלוואות

המדינה או הרשות המקומית יכולות לתמוך בקבלת הלוואות לשם הקמת פרויקטים של דיור קואופרטיבי על ידי העמדת ערבויות לשם הבטחת הלוואות. הערבויות יקלו על קבלת הלוואות ויאפשרו לבנקים או לגופים חוץ-בנקאיים לתת הלוואות בתנאים טובים מאלה שעשויים להינתן בלי ערבויות.

⁷⁶ ראו, למשל, coopfinance.coop

עלות ההקמה של החלופה: ככל שההלוואות שאפשר יהיה לקבל לצורך

הבנייה יהיו בריביות נמוכות יותר, כך ניתן יהיה להוזיל את עלות ההקמה. בהתאם, ככל שהנגישות למשאבים לצורך הבנייה תהיה בריביות נמוכות יותר, כך העלות הכללית תהיה נמוכה יותר. כלומר, הסתמכות על בנקים מסחריים תביא לתוצאה יקרה יותר מאשר נגישות להלוואות חברתיות מסוג קרנות או מוסדות קואופרטיביים שונים. מתן ערבות עירונית או ממשלתית תביא להוזלה נוספת, וסביר להניח כי הלוואות מקרן ייעודית של גורם ציבורי יועמדו בריבית נמוכה ואפילו סמלית.



צורך בהתאמה רגולטורית: על מנת להקל על בנקים לתת הלוואות

לפרויקטים של דיור לאגודות שיכון, רצוי שבנק ישראל ישנה את ההנחיות לעניין הגבלת היקף הפרויקטים שרשאי בנק ללוות, ויגדיר ליווי אגודות שיכון בנפרד, כך שבנקים לא יצטרכו לבחור בין ליווי קבלנים לליווי אגודות. הלוואות אימפקט אינן מצריכות כל שינוי רגולטורי, וכך גם הקמת קרנות. תמיכה ממשלתית או עירונית בקרנות למטרת מתן הלוואות או מימון דיור מחייבת קבלת החלטות מנהליות ולא בהכרח חקיקה.



ישימות פוליטית: קשה להעריך בעת הזו את היכולת לשכנע את בנק

ישראל לתמוך בשינוי ההנחיות לבנקים. ככל שיהיה מודל מימון משולב, שכולל הלוואות ממקורות ציבוריים או ערבויות, וככל שהפרויקטים יהיו זולים יותר (בשל בנייה על קרקע חומה, למשל), כך יקל על בנק ישראל לתקן את הנחיותיו באופן התומך בליווי אגודות שיכון. מתן תמיכות ישירות של המדינה באגודות, אם בדרך של הלוואות ואם בדרך של ערבויות, נראה בעל ישימות נמוכה, אולם מעורבות של רשויות מקומיות, ובעיקר מתן ערבויות, בהחלט יכולה להיות מאומצת על ידי רשויות המחויבות לתושביהן. מימון באמצעות קרנות קהילתיות אינו מצריך קבלת החלטות פוליטיות.



עלות לקופה הציבורית: עלות לקופה הציבורית קיימת במודלים של

קרנות ממשלתיות ועירוניות, והעלות משתנה בהתאם להיקף ההון בקרן. נדגיש, כי לא מדובר במענק, אלא בהלוואה, כך שזהו שימוש מושכל בכספי ציבור. למתן ערבויות יש משמעות כלכלית, אם כי ככלל, לא צפויה להיות עלות משמעותית לקופה הציבורית, שכן רמת הסיכון בפרויקטים אלה היא בדרך כלל נמוכה מאוד.



קושי בגיוס הון ראשוני: כל עוד לא שונו הנחיות בנק ישראל, גיוס הון מבנקים

עשוי להיות מאתגר, אם כי לא בלתי אפשרי. נציין, כי לא כל הבנקים ולא בכל עת מלווים את מקסימום מיזמי הבנייה שהם רשאים ללוות. לפיכך, מיזם



בנייה של אגודת שיכון שיצביע על היתכנות כלכלית יוכל לקבל מימון, גם אם לא בתנאים אידיאליים. גופים מוסדיים בישראל משקיעים במיזמים בעלי סיכון נמוך. לכאורה, כאשר תיווצר מודעות ויוצעו מיזמי דיור קואופרטיבי קונקרטיים בעלי היתכנות ברורה ותוכנית מימון מפורטת, לא אמורה להיות לגופים המוסדיים מניעה להשקיע בהם. הלוואות, ובעיקר ערבויות מטעם רשויות מקומיות, למיזמים שהרשות רואה בהם בעלי משמעות לקידום האינטרס העירוני, בהחלט מהוות אפיק בר-יישום, בעיקר בשילוב עם בנקים מסחריים. קרנות קהילתיות עשויות להיות פתרון ישים, בעיקר ביישובים שבהם העלויות הראשוניות אינן גבוהות מאוד או במיזמים שבהם מתאפס מחיר הקרקע. שילוב בין קרנות קהילתיות לתמיכה עירונית יכול אף הוא להיות דרך ישימה למימון.

מתן מענה לקבוצות אוכלוסייה ייעודיות: שאלה זו קשורה ישירות להערכת

יציבות המיזם. ניתן להצביע על קושי אפשרי של קבלת מימון מבנקים מסחריים לקבוצות של אזרחים ותיקים, אשר כיחידים לא יכולים לקבל משכנתא, אולם אם תינתן ערבות, או שתתקבל ההנחה שהקואופרטיב חזק מסך חלקיו (למשל, כי תחלופת חברים היא עניין פשוט בשל רשימות המתנה), קושי זה אמור להיפתר.



מתן מענה לאוכלוסיות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך: ככל שמיזם הדיור

אמור לתת מענה לקבוצות שמצבן החברתי-כלכלי נמוך יותר, כך יהיה קשה יותר לקבל מימון ראשוני מבנקים מסחריים. מצד שני, ייתכן כי דווקא לקבוצות ייעודיות ניתן יהיה למצוא פתרונות בדרך של הלוואות מגופים בעלי אופי חברתי. מבחינה זו, שילוב בין אוכלוסיות יכול דווקא לאפשר חיבור בין מקורות מימון שונים ולהקל על יציאה לדרך של מיזם דיור.



מהירות יישום: הלוואות מבנקים יהיו ככל הנראה המהירות ביותר ליישום

(בהנחה שיינתנו). נראה כי גם המודל של ערבות להלוואות מרשות מקומית הוא בר-יישום במהירות גבוהה למדי, שכן הוא אינו דורש הקצאה תקציבית, אלא רק אמון במיזם המתוכנן. קרנות שיפעלו באמצעות כספים ציבוריים יידרשו להקצאת תקציב, כך שנראה שפרק הזמן שיידרש לקבלת החלטה ולהקצאת הכסף עשוי להיות ארוך למדי. קרנות אימפקט יכולות לקבל החלטות מהירות באופן יחסי וקרנות קהילתיות יכולות לקום מהר, אולם פרק הזמן שיידרש לשם גיוס הכספים למימון מיזמי דיור קשה להערכה ותלוי בנסיבות של כל מיזם ומיזם.



סיכום ניתוח חלופות המימון הראשוני

1. הלוואות מגופים מוסדיים הן המודל המועדף, הן בשל התאמת אופי ההשקעה לאופי הפעילות והן בשל היקף הפעילות הפיננסית של גופים אלה. זו גם הדרך המועדפת בעולם.









2. קרנות קהילתיות עשויות להיות פתרון לפרויקט ספציפי, מקומי, אם מדובר בערך קרקע נמוך.

3. קרנות עירוניות יאפשרו את מתן ההלוואות הזולות ביותר, אולם נראה כי כל עוד המודל הקואופרטיבי לא אומץ והוכחה הצלחתו, ההיתכנות הפוליטית של הקצאה כזו היא נמוכה.

4. ערבויות מצד רשויות מקומיות עשויות להקל על קבלת הלוואות מבנקים וכן להיטיב את תנאי ההלוואה מכל מקור שהוא, וזאת מבלי שהרשות המקומית תוציא כספים מתקציבה – זה נהנה וזה איננו חסר.

המודל של קרנות עירוניות הוא זה שיאפשר את העלות הנמוכה ביותר, אולם ההיתכנות שלו אינה רבה. נראה כי המודל בעל ההיתכנות הרבה ביותר הוא השקעות או הלוואות מגופים מוסדיים. כאמור, גם כיום משקיעים גופים מוסדיים בהשקעות בעלות אחוזי ריבית נמוכים וסיכון נמוך. יש לקדם את ההכרה בכך שעל גופים מוסדיים – בעיקר קרנות פנסיה וקרנות השתלמות – להעדיף השקעה בפרויקטים בעלי ערך חברתי ארוך טווח. אופציה נוספת היא מתן ערבויות של רשויות מקומיות, שאינן מחייבות הוצאת כספי ציבור, אך יקלו מאוד על קבלת הלוואות, הן מבנקים מסחריים והן מגופים אחרים.

טבלה 3: חלופות אופן המימון הראשוני

הקריטריון	הלוואות מבנקים (לקואופרטיב)	הלוואות בדרך של השקעות חברתיות	מתן ערבות או עירונית להלוואות	מימון עירוני	באמצעות קרן קהילתית
<p>עלות ההקמה של החלופה (בהשוואה לבנייה בשוק הפרטי)</p> 	יקרה יותר	זולה מעט יותר	זולה מעט יותר	זולה יותר	זולה מעט יותר
<p>צורך בהתאמה רגולטיבית</p> 	אין צורך בהתאמות	אין צורך בהתאמות	התאמות מעטות	כמות התאמות בינונית	אין צורך בהתאמות
<p>ישימות פוליטית</p> 	גבוהה	גבוהה	גבוהה	נמוכה	גבוהה
<p>עלות לקופה הציבורית</p> 	זניחה	זניחה	נמוכה	גבוהה	זניחה
<p>קושי בגיוס הון ראשוני</p> 	גבוה	גבוה	נמוך	נמוך מאוד	גבוה
<p>מתן מענה לקבוצות אוכלוסייה ייעודיות</p> 	במידה מועטה	במידה רבה	במידה רבה	במידה רבה	במידה בינונית
<p>מתן מענה לאוכלוסיות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך</p> 	כלל לא	במידה רבה מאוד	כלל לא	במידה רבה	במידה מועטה
<p>מהירות יישום (משך הזמן הנדרש לקידום החלופה)</p> 	קצר	בינוני	בינוני	ארוך	בינוני

פרק 4

מה כדאי לעשות?

4.1 המודל המומלץ על פי ניתוח החלופות

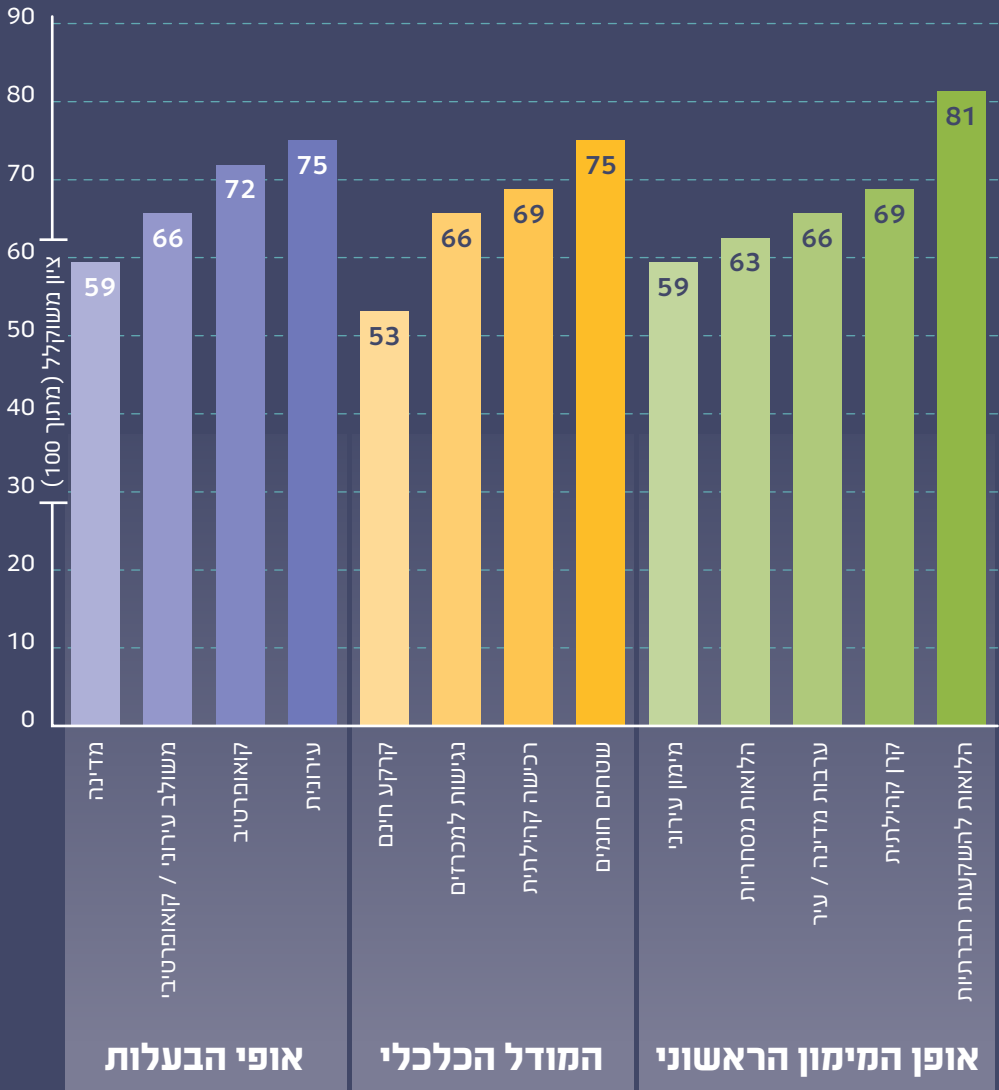
המודל המומלץ נגזר מתוך הניתוח שנעשה לעיל, והוא מהווה מיזוג של החלופה הנבחרת בכל אחד משלושת המאפיינים שנבחנו: אופי הבעלות, המודל הכלכלי ואופן המימון הראשוני. דירוג החלופות נעשה, כאמור, לאור שמונת הקריטריונים ששימשו לבחון עד כמה תוכל החלופה לקדם את מטרות המדיניות הרצויה: יצירת מערך דיור בר-השגה לאורך זמן; דה-פיננסיאליזציה של הדיור; ומתן מענה לקבוצות אוכלוסייה ייחודיות, שאין להן מענה במצב הנוכחי.

המודל שקיבל את הציון הגבוה ביותר, בהתאם לקריטריונים שנבחנו⁷⁷, הוא מיזם בבעלות עירונית, המוקם על שטחים חומים ואשר רוב המימון הראשוני לו ניתן על ידי גופים מוסדיים. מודל של בעלות קואופרטיב באותו מודל כלכלי ומימוני קיבל ציון משוקלל דומה, עם ציון גבוה יותר מבחינת ההיתכנות הפוליטית, ונמוך יותר מבחינת מתן פתרון לאוכלוסיית במעמד חברתי-כלכלי נמוך.

המודל שקיבל את הציון הגבוה ביותר, בהתאם לקריטריונים שנבחנו, הוא מיזם בבעלות עירונית, המוקם על שטחים חומים ואשר רוב המימון הראשוני לו ניתן על ידי גופים מוסדיים. מודל של בעלות קואופרטיב באותו מודל כלכלי ומימוני קיבל ציון משוקלל דומה, עם ציון גבוה יותר מבחינת ההיתכנות הפוליטית, ונמוך יותר מבחינת מתן פתרון לאוכלוסיית במעמד חברתי-כלכלי נמוך

⁷⁷ פירוט הערכים המספרים של הציונים ומקדמי השקלול מובאים בנספח 1.

איור 4: סיכום דירוג החלופות



יציבותו של מודל נבחנת, בין היתר, על פי מידת הרגישות של התוצאות למשקלות שניתנו לקריטריונים ושעל פיהן מתבצע הדירוג. בדירוג החלופות הבסיסי, שתוצאותיו נסקרו לעיל, ניתן משקל שווה לכל אחד מקריטריוני הבחינה (12.5%). בנוסף נבחנו "שקלול חברתי", שבו קיבלו הקריטריונים החברתיים משקל גבוה יותר, ו"שקלול פוליטי", שבו ניתן משקל גבוה יותר לקריטריונים הפוליטיים-ציבוריים. ניתוח הרגישות, שתוצאותיו מובאות ב**נספח 2**, מצביע על כך שבתנאים הנוכחים בישראל, מספר החלופות האפקטיביות לכל מאפיין מצומצם ואינו עולה על שתיים.

החלופות המומלצות מתייחסות בעיקרן לפתרונות ברמה המקומית, מכיוון שנראה שאין היתכנות פוליטית ליצירת פתרונות במערכת הלאומית

יש להדגיש, כי החלופות המומלצות מתייחסות בעיקרן לפתרונות ברמה המקומית, מכיוון שנראה שאין היתכנות פוליטית ליצירת פתרונות במערכת הלאומית. אין בכך כדי לטעון שזה המצב הרצוי. הפתרונות הרצויים יצריכו שינוי מדיניות לאומית: הגדרת שכירות שלא למטרות רווח וללא מגבלת זמן כמטרה ציבורית, והצבת יעדים לאומיים להעברת

היקף מסוים מכלל הדיור אל מחוץ לציפורני השוק. בהתאם, נדרשת הפחתה משמעותית של מחיר הקרקע, ואף מתן קרקע בחינם למיזמי בנייה לדיור שאינם למטרת מקסום רווחים, ואשר מבטיחים כי הדירות יישארו מחוץ לשוק ולא יוכלו לשמש לשם העלאת מחירי הדיור. גם את ההמלצות למתווה הפעולה בחרנו להציג בהפרדה לרמה הלאומית, לרמה המקומית, ובאופן ספציפי למתן מענה לאזרחים ותיקים.

4.2 המלצות ברמה הלאומית

- 1. הגדרת יעד לדיור שאינו חלק מהשוק** – הגדרת היעד יכולה להיעשות בחוק, בהחלטת ממשלה, בהחלטה של מינהל התכנון או כהחלטה של משרד השיכון. כאמור, בצירוף סימנו יעד של 30% מהדיור שיהיה מחוץ להגדרות השוק. מאחר שנכון לשנת 2023, פחות משני אחוזים מהדיור בישראל אינם חלק מהשוק – הדיור הציבורי – מומלץ להגדיר יעד ראשוני צנוע: 10% מהדירות שאינן חלק מהשוק עד 2030. יעד זה אומנם לא יביא לשינוי מחירים כללי, אך יסמן כיוון. בהמשך יש לכוון ליעד משמעותי יותר, של 30% עד 2050. לעניין זה יש להבחין בין יישובים שונים, שכן בערים גדולות הקושי להגיע לדיור בר-השגה הוא רב יותר. אולם, משום שמחירי הדירות מאמירים ברוב חלקי הארץ, נכון יהיה להגדיר יעדים בדירה הלאומית ולגזור מהם את החלוקה לרמה המוניציפלית.
- 2. כספי מדינה לדיור שאינו למטרות רווח** – קידום חקיקה או החלטת ממשלה, שלפיה בכל מיזם דיור הנהנה מהנחות על מחיר הקרקע, מתן קרקע חינם, הקלות מיסוי או כל יתרון כלכלי שהוא על חשבון המדינה, לפחות 30% מהתקציב המיועד יוקצו לטובת דיור שאינו למטרות רווח.
- 3. תקצוב גופים הפועלים לקידום דיור קואופרטיבי** – הקצאת תקציב ייעודי לתמיכה בגופים שאינם למטרות רווח, שיפעלו לארגון מיזמים של דיור קואופרטיבי: ניהול כלכלי, ארגוני וחברתי. ברוב מדינות העולם שבהן תופס הדיור הקואופרטיבי מקום מרכזי, קיימים גופים הפועלים שלא למטרות רווח, בדרך כלל ארגוני גג של קואופרטיבים, אך גם ארגוני חברה אזרחית, שמלווים את התהליכים השונים. מאחר שבישראל לא קיימים כיום ארגונים בעלי עורך כלכלי שנותנים את הסיוע, יש להגדיר תקציב ייעודי לתמיכה

בארגונים מסוג זה, שיוכלו בהמשך, עם התפתחות מיזמים, להחזיק את עצמם. מקורות אפשריים לתקציב זה יכולים להיות חלק מהתקציב המיועד לקידום מיזמי דויר, תקציב ייעודי ממשרדי הרווחה והשיכון או תקציב האגף לאיגוד שיתופי במשרד הכלכלה ובסיוע קרנות הביטוח הלאומי.

4. קידום פיילוט – הקמת צוות בין-משרדי, שתפקידו יהיה לקדם כמה מיזמים ראשונים (פיילוט) לביצוע בתוך זמן קצר, שהקמתם תלווה במחקר, כדי להצביע על אופן הביצוע המיטבי של מיזמים עתידיים.

4.3 המלצות אופרטיביות לרשויות מקומיות

כדי לקדם מיזמים של דויר קואופרטיבי בזירה המקומית יש צורך בשילוב של החלטות עקרוניות וצעדים אופרטיביים. ניתן להחליט על יציאה למיזם יחיד (פיילוט), לבחינת ההתאמה וההיתכנות. כדי לקדם במהירות מיזמים כאמור, מומלץ לנקוט בפעולות הבאות:

1. הגדרת דויר קואופרטיבי בר-השגה ללא מגבלת זמן כמטרה עירונית – לא מדובר בהכרח, אבל כדי ליישם מדיניות עירונית ראוי שהנושא יוגדר כמטרה, בהתאם לצרכים ולאינטרסים העירוניים. כך ניתן יהיה גם להבהיר את הצרכים והאינטרסים הייחודיים ליישוב עצמו, בהתייחס לאופי האוכלוסייה ולצורכיה לטווח קצר וארוך.

2. הגדרה של גורם מתכלל, שתפקידו קידום המטרה – כדי לקדם מיזם בהיקף כזה, חייב שיהיה מי שאמון עליו. מכיוון שמדובר במיזם בעל מאפיינים כלכליים וחברתיים, יש צורך באדם או ביחידה שיוכלו להתייחס באופן מקצועי להיבטים השונים הכרוכים בקידום המיזם.

3. הגדרת קריטריונים חברתיים – בהתאם למדיניות המקומית, יש להגדיר את הקריטריונים למיזם הדויר הקואופרטיבי המקומי, תוך מתן מענה לשאלת אוכלוסיות היעד שעבורן מוקם המיזם: האם יש להבחין בין קבוצות אוכלוסייה שונות, באיזו מידה יש לתת עדיפות לקבוצות או לקהילות מסוימות, כגון אזרחים ותיקים, משפחות חד-הוריות, עולים חדשים, להטב"ק או כל קבוצה אחרת, שיש יתרון במתן מענה לצורכי הדויר שלה כקהילה מובחנת. כמו כן, יש לקבוע האם המיזם, כולו או חלקו, יאפשר פנייה של קבוצה או קהילה מאורגנת; אילו תנאי סף ניתן להגדיר להצטרפות וכיו"ב.

4. הגדרת קריטריונים כלכליים – האם תינתן עדיפות להצטרפות למיזם לאנשים ממעמד חברתי-כלכלי מסוים ובאיזה היקף; האם ניתן ליצור תמריצים שיינתנו מענה לקבוצות שונות, למשל, לקבוע כי אזרחים ותיקים, אשר מפנים את דירת מגוריהם לטובת קואופרטיב הדויר ומעמידים את דירתם להשכרה בתנאים של שכר דירה מפוקח, יקבלו העדפה.

5. תמיכה בארגוני סיוע – יוגדר תקציב ייעודי לתמיכה בארגונים הפועלים שלא למטרות רווח, שיעסקו בארגון כלכלי, חברתי וקהילתי של המיזם ויפעלו לארגון הדיירים, להקמת הקואופרטיבים המקומיים, ובהמשך יתנו מענה, כארגון גג מקומי, אשר מחזיק את עצמו.

4.4 המלצות לדיור קואופרטיבי לאזרחים ותיקים

- 1.** משרד הרווחה, בשיתוף נציגי משרדי השיכון והכלכלה, יקים צוות ייעודי, שמטרתו לבחון ולקדם מיזמים של דיור קואופרטיבי.
- 2.** הצוות יבחן את הצורך בהקמת מיזמים ייחודיים לאזרחים ותיקים או מיזמים המשלבים קהילת ותיקים עם קבוצות אוכלוסייה נוספות.
- 3.** בהתאם לתוצאות הבחינה, הצוות ימליץ על מתווה להקמת מיזמים ראשוניים (פיילוט) של דיור קואופרטיבי לאזרחים ותיקים.
- 4.** המיזמים הראשוניים יוכלו לאגם משאבים המיועדים לאזרחים ותיקים ממשרדי הממשלה השונים, ובכלל זה ייבדקו ההיבטים התקציביים והחברתיים של דיור קואופרטיבי בהקשר של גמלת סיעוד, תקציבי בריאות, תקציבי רווחה של הרשות המקומית ועוד.
- 5.** המיזמים ילוו במחקר, שיספק הערכה כוללת להשפעתם על הדיירים והקהילה.



מדיניות דיור שמטרתה להפחית מחירים ולספק פתרונות דיור ארוכי טווח, חייבת לפעול בדרך של הוצאת דירות מהשוק

מדיניות דיור שמטרתה להפחית מחירים ולספק פתרונות דיור ארוכי טווח, חייבת לפעול בדרך של הוצאת דירות מהשוק. כלומר, להביא לבניית דירות שלא ישמשו, לא מיד לאחר בנייתן ולא בכל מועד מאוחר יותר, כחלק מהמנגנון של העלאת מחירי הדיור. פתרונות הנותנים הטבות על רכישת דירות או בניית דירות לשם השכרה, ואין בהם מחויבות להוצאת הדירות מהשוק, יוצרים יתרון כלכלי בלתי הוגן למעטים ולטווח קצר.

קיימות שתי דרכים עיקריות לבניית דירות שלא יהיו חלק מהשוק. דרך אחת היא בניית דירות שיהיו בבעלות המדינה, הווי אומר דיור ציבורי. בישראל, הדיור הציבורי מיועד לעניים בלבד ועל כן אינו בליבת מסמך זה. הדרך השנייה היא באמצעות דיור קואופרטיבי. דיור מסוג זה אינו מקנה בעלות, אך מהווה פתרון דיור בר-קיימא, נגיש ובטוח לדיירים לכל ימי חייהם. הפתרון הקואופרטיבי אינו מחייב השקעת תקציבים ציבוריים בבנייה או ברכישה, ומאפשר שילוב בין משאבים ציבוריים ופרטיים כדי לבנות ולהשמיש דירות שלא יבנו למטרות רווח ולא יוכלו להפוך לחלק מהשוק.

הדיור הקואופרטיבי מקנה זכות מגורים בשכר דירה שנקבע בהתאם לעלויות ההקמה והתפעול ואינו צמוד למחירי השוק. בדיור הקואופרטיבי, במודלים המוצעים, הדירות אינן בבעלות פרטית ויישארו תמיד בנות-השגה, גם לאחר חילופי דיירים, כך שמדובר בפתרון קבוע. עבור הדיירים, הדיור הקואופרטיבי הוא חלופה אפקטיבית לרכישת דירה, לכל צורך, למעט השאת רווחים והורשה

הדיור הקואופרטיבי מקנה זכות מגורים בשכר דירה שנקבע בהתאם לעלויות ההקמה והתפעול ואינו צמוד למחירי השוק. בדיור הקואופרטיבי, במודלים המוצעים, הדירות אינן בבעלות פרטית ויישארו תמיד בנות-השגה, גם לאחר חילופי דיירים, כך שמדובר בפתרון קבוע. עבור הדיירים, הדיור הקואופרטיבי הוא חלופה אפקטיבית לרכישת דירה, לכל צורך, למעט השאת רווחים והורשה.

ככל שיגדל מספר הדירות שלא יוכלו להימכר למרבה במחיר, וככל שיגדל היצע הדירות להשכרה ששכר הדירה בהן אינו נקבע בהתאם לשוק אלא בהתאם לעלויות ההקמה והתפעול, תהיה לכך השפעה לא רק על מחירי השכירות בדיור הקואופרטיבי, אלא על המחירים בשוק כולו.

מדיניות שתעודד הקמה ופיתוח של דיור קואופרטיבי, ראוי שתתקבל על ידי הממשלה, ויכללו בה יעדים כמותיים להוצאת דירות מהשוק ולוחות זמנים בני-ביצוע. בנוסף, נדרש לתת העדפה למיזמים קואופרטיביים: הנחות ופטור מתשלום על קרקע, הלוואות בתנאים מועדפים וסיוע בארגון קהילות. אולם, גם אם ממשלת ישראל לא תפעל לשינוי מדיניותה, ניתן לקדם מיזמים אלה בזירות המקומיות.

רשויות מקומיות, אשר פעילותן קרובה יותר לתושבים, וככלל פועלות מתוך שימת לב מוגברת לצורכיהם ולמטרותיהם, יכולות לקדם דיור קואופרטיבי בתחומן גם ללא זיקה לשלטון המרכזי, בהתאם לתנאים ולנסיבות המקומיים.

אין זה מקרה, שהמדיניות המקדמת דיור קואופרטיבי בעולם היא ברובה על בסיס עירוני. אומנם סמכויות הרשויות המקומיות בישראל מצומצמות בהשוואה לסמכויות מוניציפליות בכל המדינות שנבחנו, אך עדיין יש להן די סמכויות המאפשרות לקדם מיזמים של דיור קואופרטיבי, גם אם בהיקף מצומצם ובהתאם ליכולות השונות של כל רשות ורשות. למרות שרוב הקרקע בישראל היא בבעלות המדינה ובניהול רשות מקרקעי ישראל, לרבות מהרשויות המקומיות יש קרקע בבעלותן, והן רשאיות להקצות אותה בהתאם להחלטותיהן. בכל הרשויות המקומיות יש שטחים חומים, שניתן לקבוע כי ישמשו גם לדיור קואופרטיבי. חשוב לציין, כי במסגרת מיזמים של דיור קואופרטיבי, ניתן ורצוי לשלב גם יחידות דיור של דיור ציבורי. מאחר שעלות הבנייה מלכתחילה נמוכה יותר, המדינה תצא נשכרת מפוזר אוכלוסיות חלשות ושילובן בתוך מערך דיור שיש בו גם כוח קהילתי, שחשיבותו רבה לכל, בוודאי לאוכלוסיות חלשות.

מדיניות שתעודד הקמה ופיתוח של דיור קואופרטיבי, ראוי שתתקבל על ידי הממשלה, ויכללו בה יעדים כמותיים להוצאת דירות מהשוק ולוחות זמנים בני-ביצוע. בנוסף, נדרש לתת העדפה למיזמים קואופרטיביים: הנחות ופטור מתשלום על קרקע, הלוואות בתנאים מועדפים וסיוע בארגון קהילות. אולם, גם אם ממשלת ישראל לא תפעל לשינוי מדיניותה, ניתן לקדם מיזמים אלה בזירות המקומיות

רשויות מקומיות, אשר פעילותן קרובה יותר לתושבים, וככלל פועלות מתוך שימת לב מוגברת לצורכיהם ולמטרותיהם, יכולות לקדם דיור קואופרטיבי בתחומן גם ללא זיקה לשלטון המרכזי, בהתאם לתנאים ולנסיבות המקומיים

במסגרת מיזמים של דיור קואופרטיבי, ניתן ורצוי לשלב גם יחידות דיור של דיור ציבורי. מאחר שעלות הבנייה מלכתחילה נמוכה יותר, המדינה תצא נשכרת מפוזר אוכלוסיות חלשות ושילובן בתוך מערך דיור שיש בו גם כוח קהילתי, שחשיבותו רבה לכל, בוודאי לאוכלוסיות חלשות

האפשרות של מימון משולב, פרטי וציבורי, לצד העובדה שמדובר בפתרונות דיור שאינם מוגבלים בזמן, מתאימה לרשויות חזקות, אך גם לרשויות חלשות יותר, אשר גם הן יכולות להיעזר בקרנות פנסיה ובקרנות קהילתיות כדי לממן מיזמים של דיור קואופרטיבי. ככל שהדיור הקואופרטיבי יבטיח דיור באיכות גבוהה ובתנאים כלכליים טובים, מיזמי הדיור הקואופרטיבי יהיו יציבים מבחינה כלכלית ויהוו השקעה בטוחה, ולכן גם מבוקשת.

דיור קואופרטיבי אינו פתרון קסם, וכדי ליישמו באופן האפקטיבי ביותר יש להביא לשינוי דרמטי בתפיסת השלטון את תפקידו. אולם, יתרונו בכך, שגם ללא שינוי תפיסתי כזה ניתן לקדם מיזמים קואופרטיביים.

הצלחתם של מיזמים באתרים שונים ברחבי הארץ תוכיח כי אכן מדובר בפתרונות דיור ישימים, והרחבתם לטובת כלל יושבי הארץ היא עניין של החלטה בלבד.

דיור קואופרטיבי עשוי להיתפס כפתרון אוטופי, אולם ההיתכנות שלו רבה, הן בזירה הלאומית והן בזירות המוניציפליות

דיור קואופרטיבי עשוי להיתפס כפתרון אוטופי, אולם ההיתכנות שלו רבה, הן בזירה הלאומית והן בזירות המוניציפליות (פירוט המהלכים הנדרשים מובא בנספח 3). הוצאת דירות מחוץ לשוק היא המטרה היחידה שמצדיקה השקעת משאבים ציבוריים, שכן רק היא מציבה פתרון ארוך טווח. פתרון זה לא רק ימנע את המשך עליית מחיר הדירות, אלא הרחבתו להיקפים משמעותיים תביא גם להפחתת מחירים וליציבות כלכלית וחברתית כאחת. ככל שהיקף הדירות שאינן חלק ממשחק השוק (לא מוצמדות גם בדרך של הנחות) יגדל במהירות רבה יותר, כך תובטח לתושבי ישראל האפשרות לדיור יציב, בטוח ונגיש, לא כמשימה כלכלית משעבדת, אלא כזכות יסוד בת-השגה.

אנחנו מקווים שלנייר זה תהיה תרומה משמעותית להרחבת השיח הציבורי בנושא הדיור ולקידום פתרונות ומענים שיש בהם בשורה והיתכנות, אך אינם נמצאים כיום על דר היום.

נספחים

נספח 1: סולם הציונים ופירוט המשקלות

4	3	2	1	משקל	ציון מספרי / קריטריון
זולה יותר	זולה מעט יותר	דומה	יקרה יותר	12.5%	עלות ההקמה של החלופה (בהשוואה לבנייה בשוק הפרטי)
אין צורך בהתאמות	התאמות מעטות	כמות התאמות בינונית	התאמות רבות	12.5%	צורך בהתאמה רגולטיבית
גבוהה מאוד	גבוהה	בינונית	נמוכה	12.5%	ישימות פוליטית
זניחה	נמוכה	בינונית	גבוהה	12.5%	עלות לקופה הציבורית
נמוך מאוד	נמוך	בינוני	גבוה	12.5%	קושי בגיוס הון ראשוני
במידה גבוהה מאוד	במידה גבוהה	במידה בינונית	במידה מועטה	12.5%	מתן מענה לקבוצות אוכלוסייה ייעודיות
במידה רבה מאוד	במידה רבה	במידה מועטה	כלל לא	12.5%	מתן מענה לאוכלוסיות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך
קצר	בינוני	ארוך	ארוך מאוד	12.5%	מהירות יישום (משך הזמן הנדרש לקידום החלופה)

נספח 2: ניתוח רגישות

טבלה 4: משקל הקריטריונים לפי שלושת בסיסי השקלול

קריטריון	שוויון קריטריונים	שקלול חברתי	שקלול פוליטי
עלות הקמת החלופה (בהשוואה לבנייה בשוק הפרטי)	12.5%	15.0%	10.0%
צורך בהתאמה רגולטיבית	12.5%	10.0%	20.0%
ישימות פוליטית	12.5%	10.0%	20.0%
עלות לקופה הציבורית	12.5%	5.0%	20.0%
קושי בגיוס הון ראשוני	12.5%	15.0%	10.0%
מתן מענה לקבוצות אוכלוסייה ייעודיות	12.50	15.0%	5.0%
מתן מענה לאוכלוסיות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך	12.5%	15.0%	5.0%
מהירות יישום	12.5%	15.0%	10.0%
סה"כ	100.0%	100.0%	100.0%

טבלה 5: החלופה הנבחרת לפי שלושת בסיסי השקלול

שקלול פוליטי	שקלול חברתי	שוויון קריטריונים	שקלול הקריטריונים מאפיין
בעלות קואופרטיב (74)	בעלות עירונית (81)	בעלות עירונית (75)	אופי הבעלות
רכישה קהילתית (79)	בנייה על שטחים חומים (75)	בנייה על שטחים חומים (75)	המודל הכלכלי
הלוואות בהשקעות חברתיות (84)	הלוואות בהשקעות חברתיות (79)	הלוואות בהשקעות חברתיות (81)	אופן המימון הראשוני

בסוגריים, הציון שקיבלה החלופה

שקלול חברתי: החלופה הנבחרת שהתקבלה תחת "שקלול חברתי" היא מיזם בבעלות עירונית, המוקם על שטחים חומים ואשר רוב המימון הראשוני לו ניתן על ידי גופים מוסדיים, כלומר זהה לחלופה הנבחרת של שוויון הקריטריונים.

שקלול פוליטי: החלופה הנבחרת ב"שקלול פוליטי" היא מיזם בבעלות קואופרטיב, ברכישה קהילתית ובהון ראשוני שמקורו בהלוואות של השקעות חברתיות. מודל זה, שכמעט אין בו מעורבות של גופים ציבורים, משקף את הלך הרוח הפוליטי הדומיננטי בישראל, שניתן להשיג מענה הולם לבעיות הדיור באמצעות כוחות השוק, ולפיכך יש להשאיר להם את העיסוק בו.

בהסתמך על ניתוח הרגישות בשלושת הבסיסים (שוויוני, חברתי ופוליטי), ניתן להצביע על מספר מצומצם של חלופות אפקטיביות (כאלה שקיבלו את הציון המקסימלי לפחות בבסיס ניתוח אחד):

אופי הבעלות: בעלות עירונית או בעלות קואופרטיב;

המודל הכלכלי: בנייה על שטחים חומים או רכישה קהילתית;

אופן המימון הראשוני: הלוואות בהשקעות חברתיות.

נספח 3: גאנט תוכנית עבודה

שנה רביעית			שנה שלישית					שנה שנייה				שנה ראשונה			
רבעון 16	רבעון 15	רבעון 14	רבעון 13	רבעון 12	רבעון 11	רבעון 10	רבעון 9	רבעון 8	רבעון 7	רבעון 6	רבעון 5	רבעון 4	רבעון 3	רבעון 2	רבעון 1
1. הפקת לקחים וגיבוש מדיניות על בסיס תוצאות המחקר 2. אימוץ יעד ארצי ויעדים מוניציפליים להיקף דיור מחוץ לשוק עד 2030												הגדרת מחקר מלווה והתקשרות עם גורם מבצע	גיבוש קריטריונים למיזמי פיילוט		הקמת צוות בין משרדי לקידום פיילוט
קידום בנייה והפעלה של מתחמי דיור קואופרטיבי	תקצוב גופים הפועלים ליצירת דיור קואופרטיבי	אישור הקצאת כספי מדינה לדיור שאינו למטרות רווח	ליווי שוטף של המיזמים ומתן מענה לחסמים ברמת השטח - מיזמים ללא בנייה									הוצאת קול קורא ובחירת מיזמים	אישור תקציב לפיילוט ובחירת גוף מלווה	מינוי פרויקטור לניהול הפיילוט	
ליווי שוטף של המיזמים ומתן מענה לחסמים ברמת השטח - מיזמים הכוללים בנייה															
הקמה ואכלוס של מיזמי דיור קואופרטיבי										הוצאת קול קורא ובחירת שותפים	הגדרת תקציב ייעודי לתמיכה במיזם	איתור מתחמים רלוונטיים ותיעודף בהתאם לאופי המיזמים המתוכננים	הגדרת קריטריונים חברתיים וכלכליים לאוכלוסיית היעד של מיזמי הדיור הקואופרטיבי	הגדרת דיור קואופרטיבי בר-השגה ללא מגבלת זמן כמטרה עירונית והגדרת גורם מתכלל לקידום המטרה	

רמה ארצית

רמה מוניציפלית



- בן-צור, ע' וארבל, ש' (2022). קטסטרופה היסטורית: עודפי ההכנסות של רשות מקרקעי ישראל והקשר שלהם למחירי הדיור. מכון יסודות.
- גזית, א' וברויטמן, ד' (2022). ניצלו את ההזדמנות: היזמים שבנו אימפריות נדל"ן על מחיר למשתכן. כלכליסט, 2.8.22.
- הופמן-דישון, י' (2021). תקציב משרד הבינוי 2021-2022: אידיאולוגיית ה'שוק הפרטי' ממשיכה לשלוט בשוק הדיור. מרכז אדוה.
- הלמ"ס (2022). מדד מחירי הדירות.
- הלמ"ס (2023). לוח 2.1, מדד מחירי דירות.
- הלמ"ס (2020). הדיור בישראל - ממצאים מסקר הוצאות משק הבית, 2018.
- זעירא, ג' (2017). נתונים נושא אזרחים ותיקים, הזדקנות וזקנה בישראל. מרכז המידע והמחקר של הכנסת.
- טברסקי, ד' (2022). מחירי השכירות בשלוש הערים הגדולות זינקו ב-30% בעשור. דבר, 6.2.22.
- לוי-וינרב, א' (2022). מס הרכישה על דירה רביעית: כמה תשלמו ומי יהיו המפסידים הגדולים? גלובס, 24.3.22.
- מבקר המדינה (2020). משרד הבינוי והשיכון: היבטים בתוכנית הממשלתית לדיור "מחיר למשתכן". דוח שנתי 70א.
- מירובסקי, א' (2021). המספרים נחשפים: לכמה ישראלים יש יותר מדירה אחת, גלובס, 24.5.2021.
- מירובסקי, א' וואקד, י' (2022). מתחת לאף של מקבלי ההחלטות: מחירי השכירות בעלייה חדה, וזו העיר המובילה. גלובס, 25.5.2022.
- משרד האוצר (2022). תכנית הדיור הממשלתית.
- סולל, י' (2019). קואופרטיבים חברתיים לשילוב בעבודה של אוכלוסיות מוחלשות. מכון ון ליר.
- ציאון, ה' (2021). מחיר למשתכן: מאות דירות עומדות להשכרה. Ynet, 17.6.21.
- קופראק, נ' (2019). מערך הדיור הציבורי בישראל, נתונים ותנאי זכאות. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המחלקה לפיקוח תקציבי.

שחק, מי' (2021). סוגיות בהתחדשות עירונית: לקראת דיון ברפורמה בהתחדשות עירונית. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

Adema, W. and Plouin, M (2021). *Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable*. OECD Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs.

Barenstein, J. D., Koch, P., Sanjines, D., Assandri, C., Matonte, C., Osorio, D. and Sarachu, G. (2021). *Struggles for the decommodification of housing: the politics of housing cooperatives in Uruguay and Switzerland*. *Housing Studies*, 37(6), 955-974.

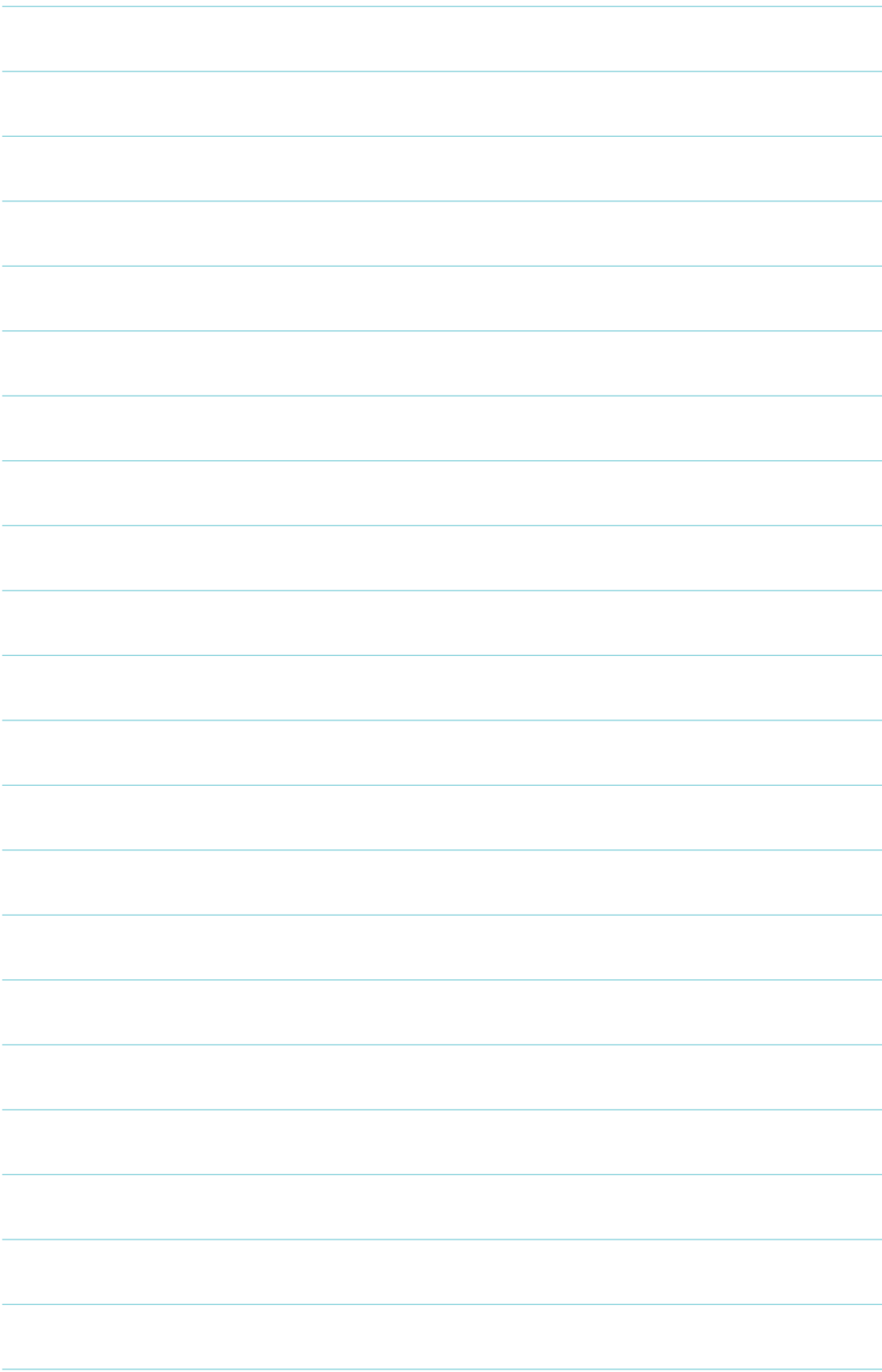
Hagen, H. (2012). *Guidelines for cooperative legislation, third, revised edition*. ILO.

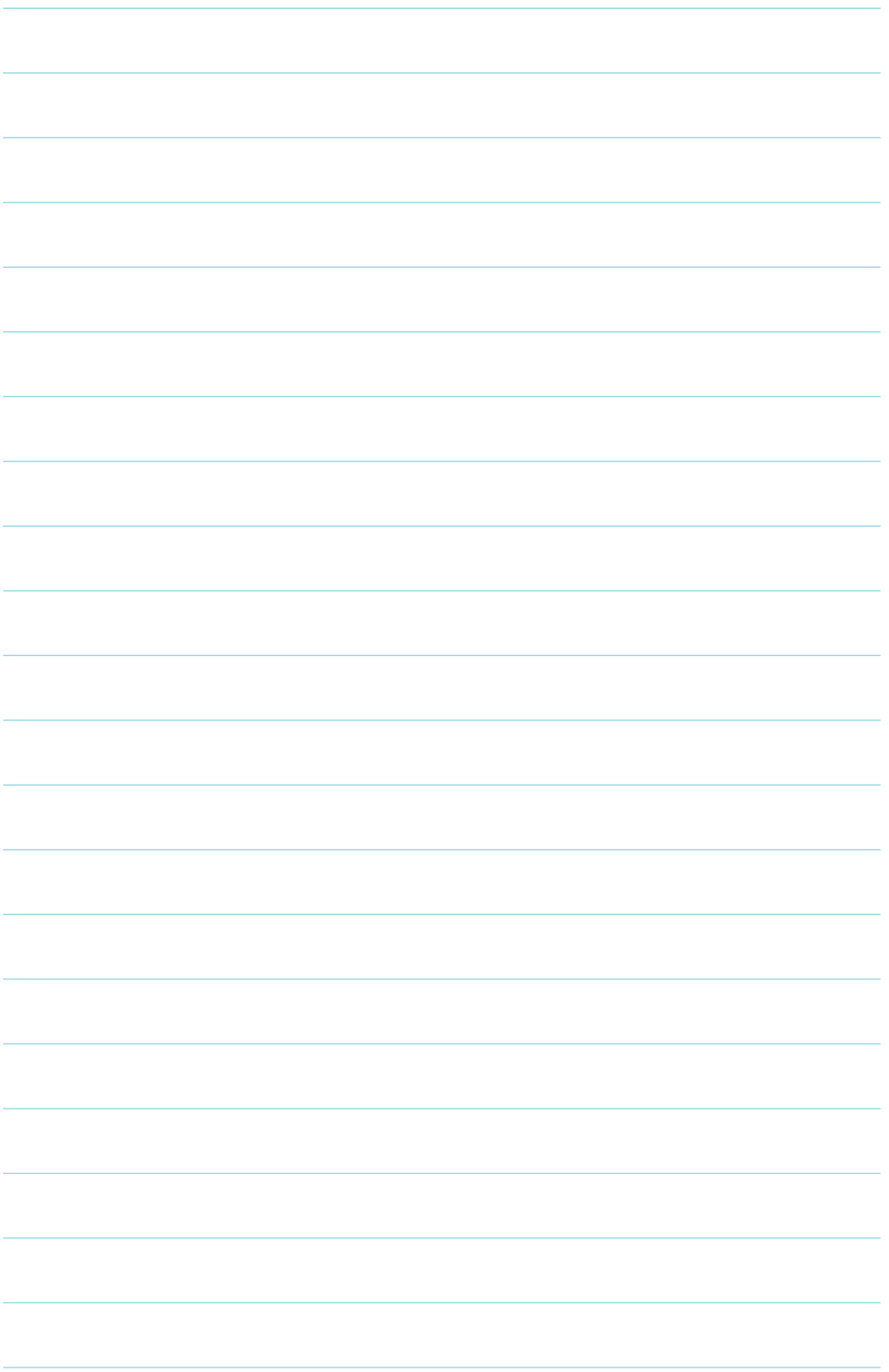
ILO (2002). *R193 - Promotion of Cooperatives Recommendation*.

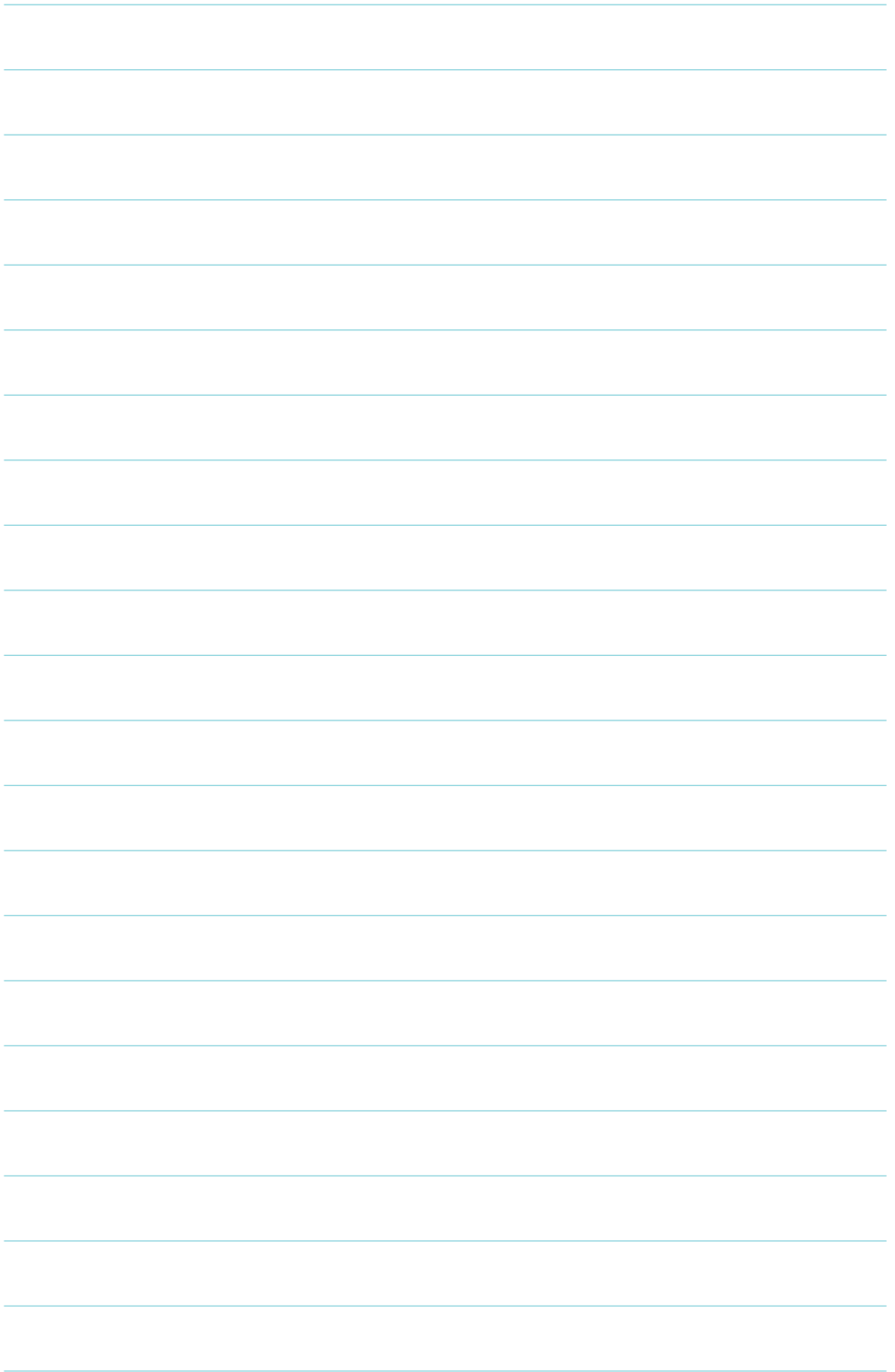
Lambert, B. (2009). *Financing Co-Operative & Mutual Housing*. National Housing Federation.

United Nations (2017). *Report of the special rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*. A/HRC/34/51 (page 3).

United Nations (2021). *#Housing 2030: Effective policies for affordable housing in the UNECE region*. Geneva.







יסודות - למדיניות ציבורית ולציונות מעשית (ע"ר) הוא מכון לעיצוב מדיניות, העוסק באתגריה של מדינת ישראל בתחומי הכלכלה והחברה. המכון נוסד בשנת 2019 על ידי התנועה הקיבוצית, תנועת המושבים, התאחדות הארגונים הכלכליים הקיבוציים וקרן ברל כצנלסון. פעילות יסודות נטועה בציונות המעשית – ההתיישבות החקלאית – ובערכים שהיא משרתת, והיא מבוססת על עקרונות היסוד של הציונות החברתית: סולידריות, מעורבות המדינה במשק מתוך אחריותה לרווחת כלל אזרחיה, חיזוק הפעילות הקואופרטיבית ושאיפה מתמדת להגברת השוויון החברתי והכלכלי.

עוד על מכון יסודות: www.yfpp.org.il

 [/yesodotorg](https://twitter.com/yesodotorg)

 [/yesodot.org](https://www.facebook.com/yesodot.org)

 [/company/yesodotorg](https://www.linkedin.com/company/yesodotorg)

