

האוניברסיטה העברית
ביה"ס למדיניות ציבורית

נייר מדיניות בנושא:

בר-השגה, ומחר

מרכז השלטון המקומי

והובלת המדיניות

למען דיור בר-השגה בישראל.

יוני 2011

מגיש: אהוד עוזיאל ת.ז. 036034585

מוגש בסדנה המתקדמת לניירות מדיניות

בהנחיית ד"ר ענת גופן, רן כהן, איילה הנדין

3580 מילים, ללא התקציר.

תוכן העניינים :

עמ' 2	תקציר
עמ' 3	הלקוח: ראש מרכז השלטון המקומי, מר שלמה בוחבוט
עמ' 4	א. רקע: מצוקת עלויות הדיור, והיעדר מדיניות לאומית
עמ' 4	א.1. מצוקת הדיור מתרחבת גם למעמד הבינוני, בעיקר למשפחות הצעירות
עמ' 6	א.2. לרשויות מקומיות שונות - אינטרסים וצרכים שונים
עמ' 6	א.3. חשיבות דיור בר-השגה - כיום, ובטווח הארוך
עמ' 7	א.4. ברחבי העולם דיור בר השגה היא מדיניות מקובלת ורב-שנים.
עמ' 7	א.5. דיור בר השגה בישראל - שיח מתפתח, בהובלת הרשויות המקומיות
עמ' 9	א.6. הממשלה - פעילות נקודתית במקום מדיניות לאומית
עמ' 10	א.7. אינטרסים סותרים: רווחי המדינה והרשויות המקומיות מעליות המחירים
עמ' 11	ב. מפעולות נקודתיות לעבר שותפות מקומית-ארצית במדיניות דיור עדכנית
עמ' 12	ג. חלופות אפשרויות לקידום המדיניות הרצויה בשוק הדיור:
עמ' 12	ג.1. פירוט חלופה: קידום חקיקה ראשית וכוללת לדיור בר-השגה
עמ' 14	ג.2. מימוש סמכויות הקיימות כיום לרשויות המקומיות:
עמ' 15	ג.3. הצטרפות ליוזמות הממשלתיות הקיימות בהגדלת ההיצע:
עמ' 16	ד. הערכת האפשרויות השונות:
עמ' 16	ד.1. מידת השינוי בפועל (35%):
עמ' 16	ד.2. התאמה לצרכי הרשויות (25%):
עמ' 17	ד.3. ישימות (25%):
עמ' 17	ד.4. עלויות ותשומות (15%):
עמ' 18	סיכום הערכת האפשרויות:
עמ' 19	ה. המלצת המדיניות: קידום חקיקה ראשית.

תקציר

מחירי הדיור הינה מהבעיות החברתיות המרכזיות כיום, אך המדינה אינה מעודדת יוזמות עירוניות, ומציעה פתרונות נקודתיים בלבד ללא מדיניות לאומית.

נדרש שילוב ידיים בין השלטון המרכזי למקומי, ביצירת מדיניות לאומית תוך חלוקת סמכויות ואחריות ברורה. על הממשלה להתוות מדיניות וכללי התנהלות, ועל הרשויות המקומיות לקבל אחריות לביצוע בהתאם לצרכים המקומיים.

על מרכז השלטון המקומי לקדם חקיקה ראשית שתסדיר את כלי המדיניות לדיור בר-השגה. אפשרויות מדיניות אחרות שנשקלו הן מימוש הסמכויות הקיימות ע"י ראשי רשויות, והצטרפות למדיניות זירוז הליכי התכנון הקיימת. שתיהן ישימות יותר אך מוגבלות לשינוי נקודתי בלבד.

מומלץ כי החקיקה הראשית תקודם כחלק ממארג מדיניות, הכולל מימוש סמכויות וקמפיין ציבורי.

ראש מרכז השלטון המקומי, מר שלמה בוחבוט



תפקיד מרכז השלטון המקומי הוא לייצג את הרשויות המקומיות ולקדם את ענייניהן בפני הכנסת ומול גורמי הממשלה השונים וכן בפני מוסדות וארגונים ממלכתיים וארציים. בנוסף מהווה מרכז השלטון המקומי מנחה ומייעץ מקצועי לרשויות המקומיות בתחומי פעילותן השונים.

מרכז השלטון המקומי מאחד בתוכו את מגוון הרשויות המקומיות בישראל, על צרכיהן ומאפייניהן השונים.

מר בוחבוט הוא ראש עיריית מעלות מאז 1976, והוא אחד מראשי הרשויות החזקים והוותיקים בישראל.

הוא מכהן כיו"ר פורום קו העימות, ומאז 2009 – כיו"ר מרכז השלטון המקומי.

מאז היכנסו לתפקיד, מר בוחבוט מקדם מאבק מול שלטון המרכזי להשבת סמכויות, תקציבי-איזון ומעמד ציבורי לראשי הרשויות. הוא מקדם ותומך במאבקים חברתיים ופריפריאליים, בתחום המים, הדיור, עליות המחירים, החזרת תקציבים לרשויות המקומיות ולפריפריה. לאחרונה אף הצהיר על כניסתו למרוץ לראשות מפלגת העבודה.

רקע: מצוקת עלויות הדיור, והיעדר מדיניות לאומית

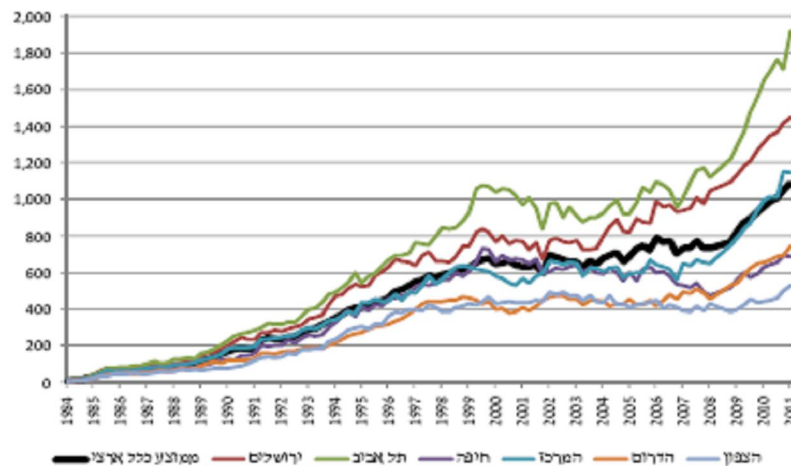
א.1. מצוקת הדיור מתרחבת גם למעמד הבינוני, בעיקר למשפחות הצעירות:

מאז שנת 2006, ישנה עלייה עקבית ותלולה במחירי הדיור בישראל, לקנייה ולהשכרה. קפיצת עלויות הדיור צירפה את המשפחות הצעירות ואת שוכרי הדירות מקרב המעמד הבינוני אל העשירונים התחתונים בקשייהן למצוא דיור הולם במחיר סביר. התופעה מהותית יותר במרכז הארץ, אך היא התרחבה גם לפריפריה ולערים קטנות, כאשר ההון להשקעה מחפש הזדמנויות ומעלה את המחירים במרבית המדינה.

בערים הגדולות נוצר חוסר בתמהיל חברתי מגוון, ויש קושי בשימור משפחות צעירות. בערים בינוניות וקטנות בפריפריה, שמושכות השקעות מהמרכז, עלויות המחירים פוגעות בתושבים המקומיים וביתרון היחסי שהיה להם של מחירי דיור נמוכים.

מאז 2006 ישנה עלייה תלולה בביקוש לדירות, ולעומתה רק עלייה מתונה בהיצע. כיום מוערך הפער בכ-100,00 יח"ד.¹

תרשים 1: עליית מחירי הדיור לפי מחוזות² - עלייה ממוצעת של 49% בשנים 2008-2010:



בשנת 2007, עוד לפני עליות המחירים הגבוהות, נדרשו בירושלים כ-16 שנות עבודה ברוטו ובתל-אביב 12 שנים בשכר חציוני על מנת לרכוש דירה חציונית.³ לשם השוואה, בערים גדולות בעולם המפותח עלות הדירה הינה בין 6-9 שנות עבודה מקבילות. העשירונים התחתונים נמצאים לגמרי מחוץ לאפשרות לרכישת דיור, אך המעמד הבינוני מתקרב אליהם בצעדים

¹ ראו "פאזל שוק הדיור": http://israelaffordablehousing.blogspot.com/2009/08/blog-post_13.html
² סקירת BDO זיו האפט בעבור התאחדות הקבלנים, לשנים 2011-2012: <http://www.acb.org.il/Site/Uploads/Articles/Files/2259.pdf>
³ <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000434079&fid=2&nl=2>

הולכים וגדלים. נכון לשנת 2011, רק 30% מהזוגות הצעירים, מהעשירונים 8-10, יכולים לרכוש דירה במחיר בר-השגה, ללא סיוע מההורים.⁴

תרשים 2: סקירת השמאי הממשלתי לשנים 2009-2010 – עלייה מומצעת של כ-30% בשנתיים:

להלך טבלת ריכוז של המחיר הממוצע לדירות בנות ארבעה חדרים ומגמות ההשתנות ברבעון השני לפי ערים⁵:

הישוב	מחיר ממוצע דירת 4 חדרים מעוגל Q4/2009	מחיר ממוצע דירת 4 חדרים מעוגל Q3/2010	מחיר ממוצע דירת 4 חדרים מעוגל Q4/2010	השינוי באחוזים מהרבעון הקודם	השינוי באחוזים מהרבעון המקביל אשתקד	סטיית תקן באחוזים Q4/2010
אילת	₪ 742,000	₪ 859,000	₪ 828,000	-4%	12%	25%
אשדוד	₪ 994,000	₪ 1,041,000	₪ 1,074,000	3%	8%	17%
אשקלון	₪ 654,000	₪ 727,000	₪ 749,000	3%	15%	20%
באר שבע	₪ 567,000	₪ 623,000	₪ 675,000	8%	19%	25%
ברצליה	₪ 1,616,000	₪ 1,630,000	₪ 1,723,000	6%	7%	21%
חדרה	₪ 797,000	₪ 874,000	₪ 944,000	8%	18%	19%
חולון	₪ 1,188,000	₪ 1,287,000	₪ 1,372,000	7%	15%	15%
חיפה	₪ 855,000	₪ 1,002,000	₪ 1,063,000	6%	24%	34%
ירושלים	₪ 1,446,000	₪ 1,614,000	₪ 1,616,000	0%	12%	30%
מודיעין	₪ 1,173,000	₪ 1,286,000	₪ 1,334,000	4%	14%	12%
נהריה	₪ 690,000	₪ 822,000	₪ 820,000	0%	19%	21%
נתניה	₪ 1,146,000	₪ 1,218,000	₪ 1,274,000	5%	11%	24%
פתח תקוה	₪ 1,190,000	₪ 1,292,000	₪ 1,360,000	5%	14%	16%
ראשון לצ"צ	₪ 1,255,000	₪ 1,332,000	₪ 1,354,000	2%	8%	19%
רחובות	₪ 1,082,000	₪ 1,156,000	₪ 1,204,000	4%	11%	13%
תל אביב	₪ 2,144,000	₪ 2,310,000	₪ 2,389,000	3%	11%	20%
ממוצע				3.8%	13.7%	21%

הערה: חלק מהשונויות הקיימות במחיר בערים השונות נובעת מהבדלים פיזיים בבינוי, כך למשל הגיל הממוצע של המבנים בחיפה גבוה בהשוואה לאשדוד, ראשון לציון ונתניה, שבהן שכונות חדשות הבנויות ברמת פיתוח ותכנון גבוהים.

בנוסף, עיקר ההיצע הקיים הינו של דירות גדולות ויקרות – 182 מ"ר בממוצע ליחיד בשנת 2007, כאשר 55% מהיחיד הן של 5 חדרים ומעלה – הרחק מהישג ידן של מרבית המשפחות בישראל. נטל הדירור הולך וגובר גם בשוק השכירות, ולאחרונה העלייה במחירי השכירות גבוהה יותר מאשר העלייה במחירי הדירור – שהתמתנה מעט בחודשים האחרונים.⁵

ללא וויסות ציבורי, השוק הפרטי פונה רק לפלח צר של האוכלוסייה ולמשקיעים, ומעט דירות נבנות לצרכי זוגות צעירים ושוכרים. הנטל ההולך וגובר של עלות הדירור, גורם ללקיחת

⁴ נתוני התאחדות הקבלנים, מאי 2011: <http://www.acb.org.il/site/ContentSystem/ArticlePage.aspx?ArticleID=1883&CatID=100>
⁵ ראו סקר יד 2 ודה-מרקר העדכני: <http://www.themarket.com/realestate/1.657004>

משכנתאות בריבית משתנה - המסוכנות יותר - וכן לירידה בהוצאה הפנויה לשירותים אחרים כגון בריאות, חינוך, תרבות וכיו"ב.⁶ הפגיעה ברווחה הציבורית רק הולכת ומתעצמת.

2.א. לרשויות מקומיות שונות - אינטרסים וצרכים שונים

הערים הגדולות וכן מספר ערים בפריפריה שהפכו יעד מועדף להשקעה, חוו עליות מחירים וביקוש גבוהים, והן נהנות מרווחים עולים ממיסוי הנדל"ן והשבחתו, וכן מדירות גדולות רוויות ארנונה. עם זאת מתפתחת בהן בעיה של חוסר בתמהיל חברתי מגוון, וקושי לתושבי העיר, בעיקר הצעירים, להישאר בקהילה.⁷ ערים פריפריאליות יותר וערים ששוק הדיור בהן פחות צמח, נהנות פחות מעליית המחירים. ייתכן ויש וערים שנהנות מצמיחה מחודשת, לאור זרימה של זוגות צעירים ואוכלוסיית המעמד הבינוני מהערים הגדולות. לאור הצרכים השונים בכל רשות, מדיניות לדיור בר-השגה חייבת לקחת בחשבון כלים מגוונים: בין אם לעודד הישארות תושבים קיימים, לאפשר לצעירים להשתלב בעיר, או להבטיח תמהיל חברתי מגוון.

3.א. חשיבות דיור בר-השגה - כיום, ובטווח הארוך

דיור בר השגה הינו כל יחידת דיור למגורים, המיועדת למכירה או להשכרה אשר במחירה מובאים בחשבון צרכים חברתיים ומצבו הכלכלי של הקונה או השוכר.⁸ לפי הגדרה מקובלת, דיור בר השגה נחשב לדיור נאות בסביבת מגורים הולמת, אשר עלותו מותירה למשק הבית הכנסה פנויה המספקת את צרכיו. בעולם נהוג להחשיב דיור בר השגה כאשר ההוצאה המשפחתית לדיור אינה עולה על מ-30% מהכנסתה נטו (שכ"ד/משכנתא והוצאות נלוות כמו מים, חשמל וארנונה).⁹ הגדרת האגודה לצדק חלוקתי הינה: "מדיניות דיור בר השגה ראויה חייבת לשאוף בראש ובראשונה לתמהיל חברתי.... המטרה של דיור בר השגה היא להביא לשילוב בין אוכלוסיות בעלות הכנסה מגוונת, לרבות זכאי דיור ציבורי, באותה סביבת מגורים, שבה קיימת נגישות למוסדות חינוך, בריאות, ולמקורות פרנסה הולמים."¹⁰

⁶ראו: <http://www.bizportal.co.il/shukhahon/biznews02.shtml?mid=275802>. על הקשר בין נטל הדיור לעוני
ראו: http://israelaffordablehousing.blogspot.com/2010/10/blog-post_19.html. ראו החלטת נגיד בנק ישראל
לפיקוח על משכנתאות בריבית משתנה, עקב הסיכון: <http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/110427/110427d.htm>
⁷ראו למשל על בת-ים או גבעתיים כאן - <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000548163&fid=607>
⁸ הצעת חוק דיור בר השגה, ח"כ רן כהן, פ/3168/17 <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/3168.rtf>
⁹ שם.
¹⁰ האגודה לצדק חלוקתי, לנד ווטש 50 - <http://adj.org.il/index.php?module=landwatch;task=view;id=250>

מדיניות לדיוור בר-השגה איננה כלי זמני, להתמודדות עם משבר של עליות מחירים, אלא אמצעי מדיניות חברתית ראשון במעלה, להבטחת קורת גג נאותה ובעלות סבירה לכלל האזרחים. התמהיל החברתי הוא חיוני לצמצום פערים חברתיים או מניעת התהוותם של ריכוזי עוני. תפקידו של דיוור בר השגה הוא למנוע הדרה חברתית של קבוצות חלשות וסגרגציה.¹¹

גם אם יתגלה כי הבעיה הנוכחית היא תוצר זמני של תנודתיות השוק, התנודתיות עצמה הינה בעיה המלמדת כי יש לפתח כלים במבט גם לטווח הבינוני והארוך, ולא רק כמענה נקודתי למצוקה בהווה.

4.א. **ברחבי העולם דיוור בר השגה היא מדיניות מקובלת ורבת-שנים.**

דיוור בר השגה הינו כלי מדיניות מקובל מאד במדינות המפותחות, ובעיקר להבטחת תמהיל חברתי מגוון. בהולנד ישנן ערים שבהן חצי מהדירות נמכרו דרך מנגנון כלשהו של דיוור בר-השגה, בבריטניה יש למעלה מ-2 מיליון בריטים שחיים בדירות שסובסדו או נתמכו על-ידי הממשל, ובארה"ב ישנן חברות עסקיות המומחיות לבנייה ברת-השגה.¹² בגרמניה מטפלים הן בצד הביקוש (מענקים למעוטי יכולת) והן בצד ההיצע (פיקוח על מחירי שכירות, וקידום דיוור סוציאלי). בשבדיה ישנן חברות דיוור עירוניות, אשר על אף קיצוצים ושינויים מהותיים בהן, נותרו כלי חשוב בידי הרשויות. באוסטרליה אימצו יעד של 50% פחות משפחות המוציאות יותר מ-30% על דיוור עד 2025, וערכו רפורמה מקיפה במדיניות לדיוור בר-השגה. הרפורמה כוללת שיתופי פעולה בין הממשלה הפדרלית, הממשל המקומי ויוזמות מהמגזר השלישי והעסקי.¹³

5.א. **דיוור בר השגה בישראל – שיח מתפתח, בהובלת הרשויות המקומיות**

המצוקה בתחום הדיוור לא נעלמת מעיניהם של נבחרי הציבור. בכנסת החל ניסיון להתמודד דרך הצעת חוק דיוור בר-השגה של ח"כ לשעבר רן כהן משנת 2007.¹⁴ ההצעה הוגשה גם בכנסת הנוכחית על ידי מס' חברי כנסת.¹⁵ עם זאת, בשנים האחרונות מירב היוזמות בתחום נמצאות ברשויות המקומיות. הנה מספר דוגמאות:

¹¹ שם.
¹² <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000548163&fid=607>
¹³ מתוך: מודלים שונים של דיוור בר השגה במדינות המפותחות ובישראל, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 2010.
¹⁴ <http://www.blacklabor.org/wp-content/uploads/2007/12/Affordable.doc>
¹⁵ הצעת חוק פ/2966/18 לדיוור בר-השגה של ח"כ שאמה, חנין, רגב ואחי

בעיריית ירושלים יזמו את תכנית '20-20-20', המחייבת בכל פרויקט של מעל 20 יח"ד להקצות 20% מהדירות בהנחה של 20% לזכאים, שייקבעו על-ידי קריטריונים מקומיים עירוניים, כגון השכלה, עבודה, משפחה וכד'.

בעיריית ת"א יזמו תכנית המציעה תוספות אחוזי בנייה וויתור על היטלי השבחה, כדי ליצור דיור בר-השגה להשכרה במחיר קבוע, או דיור למכירה במחיר קבוע. התכנית מיועדת לקהל מגוון המשתכר שכר ממוצע ומטה. המטרה המוצהרת היא שימור תושבים מקומיים ויצירת תמהיל חברתי מגוון. התכנית הוקפאה בוועדה המחוזית בהוראת משרד הפנים.

כפר-סבא כבר הקימה פרויקט דיור בר-השגה מקומי, שבו חלק מהדירות הועמדו למכירה ב-20% פחות ממחיר השוק, כדי לעודד אוכ' צעירה בתוך העיר.

בקריית-אוונו יזמו פרויקט הכולל 16 דירות להשכרה במחיר מוגן (50% ממחיר השוק), שיינתנו לזוגות צעירים לפי קריטריונים שקופים.

רמת גן הכריזו על דרישה לדיור בר-השגה בתכניות פינני בינוי כבר ב 2008, ואישרו בוועדה המקומית פרויקט עם 140 יח"ד, מתוכן 16 יח"ד לדיור בר-השגה. לאחרונה הוועדה המחוזית, בהנחיית משרד המשפטים, הקפיאה את התכנית.¹⁶

בטירת הכרמל יזמה העירייה שיתוף פעולה עם גופים פילנטרופיים, לשם קידום דיור בר השגה מקומי, בהתאם למודלים אמריקאיים בתחום.

הרשויות המקומיות הינן יזמיות מרכזיות בתחום. אך במרבית העיריות יש תלונות על מחסור בכלים לקידום המדיניות, ואף טענות כלפי המדינה שבולמת את הרשויות במאמצייהן לדאוג לדיור בר-השגה. המקרה המובהק ביותר הוא של התערבות פרקליטות המדינה בחסימת תכנית הדיור בר-השגה של עיריית תל-אביב ורמת-גן. כביכול, המדינה דורשת להמתין למדיניות לאומית בתחום.¹⁷ אך מדיניות כוללת זו מבוששת להגיע.

¹⁶ http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20110314_1220044

¹⁷ כפי שמופיע במכתבה של הקואליציה לדיור בר-השגה, נובמבר 2010, <http://israelaffordablehousing.blogspot.com/2010/11/blog-post.html> וכן דיווח מדיון הוועדה המחוזית – ת"א מ22.11.10 [http://www.mesereser.com/ckfinder/userfiles/User223/files/vaadamehozit\(2\).doc](http://www.mesereser.com/ckfinder/userfiles/User223/files/vaadamehozit(2).doc)

עד היום, נקטה הממשלה במדיניות של אי-התערבות או בפעולות נקודתיות בלבד. בישראל חסרה מדיניות כוללת וחסרים כלי מדיניות אפקטיביים שיתנו מענה לכשל-השוק בתחום הדיור, ויבטיחו דיור בר-השגה לתושבים.¹⁸

בעשור האחרון ישנה ירידה דרמטית במעורבות הממשלה בשוק הדיור. מאז שנת 2000, המדינה הפחיתה את תקציבי הסיוע לדיור בכ- 75% - מ 6.1 מיליארד ש"ח לכ 1.5 מיליארד ש"ח.¹⁹ המדינה הפחיתה דרמטית את שיווק הקרקעות ביוזמה ציבורית: בשנת 2000 נבנו למעלה מ-15,000 יח"ד בקרקעות ששווקו ביוזמה ציבורית, ואילו בשנת 2009 רק כ-4200. דירות לדיור ציבורי עצמו – שמסובסד ומנוהל ע"י המדינה - כמעט ולא נבנו בעשור האחרון. במצב זה, השוק נתון לתנודתיות חריפה יותר לביקוש וההיצע – ובו-בזמן פחת מגוון הכלים העומד לרשות המדינה כדי להתערב בשוק הדיור.²⁰ מספר הדירות שנבנו ביוזמה פרטית עמד על מספר דומה בכל שנה – 25,000 לערך בכל שנה (למעט שנים 2009-2010, בהן יש עלייה ביוזמה הפרטית). משמע, שהירידה בהיצע נגרמה כמעט כולה מהפחתת היוזמה הציבורית.

בנוסף, ישנם כלי מדיניות קיימים, אשר לא מממשים אותם, כגון סעיף כללי בתמ"א 35 אודות דיור בר-השגה, וכגון חוק עידוד דירות להשכרה, שאינו מופעל כלל.²¹

הצעדים הנקודתיים שננקטו עד היום אינם תחליף למדיניות כוללת, ואינם מתמודדים עם מחירי הדירות מכיוון ההיצע. תכנית ה'סופר-טנקר' שהוכרזה על-ידי ראש הממשלה במרץ 2011, היא דוגמא למדיניות מוגבלת, שימשחררת יזמים מהליכי תכנון מסודרים, מפחיתה את הפיקוח הממשלתי, וכלל אינה כוללת התמודדות כלשהי עם סך הנתונים של שוק הדיור, כגון גודל הדירות, מחירי הדירות או התמהיל החברתי הרצוי בשכונות ובקהילות השונות.²² תכנית הסבסוד בפריפריה הינה צעד חשוב, אך מצומצמת לפלח אוכלוסייה מצומצם בלבד.

למרות המחסור במדיניות ממשלתית, ישנה הבנה הולכת וגוברת של הצורך בדיור בר-השגה גם בקרב גורמים מרכזיים ברמה הארצית, ובעיקר בשנה האחרונה. הצהרות פומביות רבות ניתנו

¹⁸ מתוך: מודלים שונים של דיור בר השגה במדינות המפותחות ובישראל, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 2010.
¹⁹ מתוך: מודלים שונים של דיור בר השגה במדינות המפותחות ובישראל, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 2010.

מצטט את ממש 2009
²⁰ מתוך: מודלים שונים של דיור בר השגה במדינות המפותחות ובישראל, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 2010. וכן ראו במחקר של ד"ר גילת בן-שטרית, בהוצאת מרכז טאוב משנת 2003 - http://taubcenter.org.il/tauborgilwp/wp-content/uploads/H2003_Housing_Policy.pdf

²¹ לעניין עידוד דיור להשכרה ואי-מימושו ראו: <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000607024>
²² ראו: מכתב הקואליציה לדיור בר השגה לרוה"מ, יולי 2011: <http://www.slideshare.net/Acri2000/ss-8503344>

בנושא על-ידי ראש-הממשלה, שר הפנים ושר השיכון – אך כאמור, לא גובו בעשיית מדיניות מקיפה.

מנכ"ל מנהל מקרקעי ישראל פרסם הצהרה בדבר החשיבות של דיור בר-השגה²³, ולשולחן ממ"י הועלתה הצעה לקדם התחדשות עירונית דרך סבסוד והעמסת היטלי פיתוח, תוך הבטחת תמהיל דיור מגוון והקצאת חלק מהדירות לדיור בר-השגה. עם זאת, אין פירוט של המסלול או של ההתחייבות, אלא רק פתיחת האפשרות לכך במסגרת עידוד ההתחדשות/פינוי-בינוי.²⁴ לבניתיים, הוקם צוות שימשיך את עבודת המטה בממ"י, וזו עדיין לא הסתיימה.²⁵ המדינה בוחרת, נכון להיום, לעסוק רק בהגדלת היצע בשוק הפרטי, הן בטווח הקצר ע"י זירוז תהליכי תכנון, והן בטווח הבינוני-ארוך דרך הרפורמה בתכנון.²⁶ והמחסור במדיניות כוללת מורגש היטב, בשטח ובכיסם של התושבים.

7.א.

אינטרסים סותרים? רווחי המדינה והרשויות המקומיות מעליות המחירים

במדיניות הנוכחית, מנהל מקרקעי ישראל משווק קרקעות במחירי השוק – קרי, במחירים הולכים וגבוהים. לאחרונה התגלה, כי אפילו קרקעות המשווקות כחלק ממדיניות 'מחיר למשתכן' משווקות בפועל כמעט במחירי השוק, ולעיתים אף במחיר גבוה יותר.²⁷ נשאלת השאלה, האם המדינה הגדילה את הכנסותיה באופן משמעותי ב-4 השנים האחרונות בזכות עליות המחירים? האם רווחי המדינה והרשויות המקומיות מקרקעות, וגם ממיסוי על גווניו, הארצי והמקומי, הופכים את המדינה לנהנית מעליות מחירי הנדל"ן, באופן שיוצר אינטרסים מנוגדים – בין הצורך להתוות מדיניות לדיור בר-השגה, לבין רווחים אלו? כל התערבות בשוק הדיור, או הבטחת דיור בהישג-יד, אפשרית כיום בעיקר בשני אפיקים: בתוספת אחוזי בנייה, או דרך סבסוד על חשבון הרשויות. במצב זה, כל מדיניות צפויה לכלול מתחים פנימיים בתוך הרשויות, ובעיקר מול המרוויחות הגדולות ממיסוי והיטלי הנדל"ן בשנים האחרונות²⁸

²³ http://www.mmi.gov.il/HodaotmmiInt/show_h.asp?key=965&CodeMaarecet=1
²⁴ הצעת החלטה מס' 315, שדרוג תשתיות בשכונות הותיקות "ישן מול חדש", 30.11.10, הוכנה במנהל מקרקעי ישראל למועצת מקרקעי ישראל.
²⁵ ממ"י, החלטה 1225 של מועצת מקרקעי ישראל, 6.12.10
²⁶ מכתב התשובה של מנכ"ל משרד רוה"מ, מר אייל גבאי, אל הקואליציה לדיור בר-השגה, דצמבר 2010. המכתב מופיע באתר הקואליציה - http://israelaffordablehousing.blogspot.com/2011/01/blog-post_04.html
²⁷ ראו לדוגמה ביבנה, יולי 2010: <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000573171> וכך במקרים נוספים מאז.
²⁸ כך במחקר של ד"ר בן-שטרית (ר' הערה 10), וכן בעדותו של מר עמית פוני מהרל"י, המרכז את תחום הדב"י בירושלים, על החשש בעירייה מהפסד היטלים מהפעלת תכנית הדב"י העירונית.

ב. לעבר שותפות מקומית-ארצית במדיניות דיור עדכנית

בעוד שברשויות המקומיות כבר מפתחים פרויקטים נקודתיים להתמודדות עם מצוקת הדיור, ברמה הארצית ישנה השתהות, והצהרות נקודתיות בלבד ללא מדיניות כוללת. עם זאת, ניכר שהרשויות המקומיות צריכות את ההכוונה הלאומית, להגברת האפקטיביות ולשם הפעלת מדיניות רחבה, וכן כדי למנוע התנגשות אינטרסים: להבטיח שהכוונת המדיניות בתחום הדיור אכן תשמש לדיור בר-השגה למי שצריך אותו, ולא למטרות אחרות המתכסות באצטלה 'חברתית'.

נדרש שילוב ידיים של הרשויות המקומיות עם משרדי הממשלה, בהגדרה וחלוקה של אחריות וסמכות לקידום דיור בהישג-יד, תוך עידוד יוזמות מקומיות שונות, כחלק ממדיניות לאומית. מדיניות דיור בר-השגה לאומית שתקבע קריטריונים לזכאות לדיור בר-השגה, תתקין כללים לשקיפות ולהליכי התכנון והביצוע, ותקפיד על מיפוי צרכים מקצועי – תאפשר לרשויות המקומיות לקחת אחריות על הביצוע, והתאמתו לצרכים המקומיים. התמיכה הלאומית יכולה לסייע גם להגדלת התמהיל החברתי ביישובים השונים, ובקידום הטרוגניות חברתית במרכז ובפריפריה. מדיניות הדיור כוללת, גם בצד ההיצע וגם בביקוש, תאפשר ליותר תושבים דיור במחיר סביר, באופן הוגן ושוויוני.

תרשים 3: חלוקת אחריות וסמכות רצויה – השחקנים השונים בתחום הדיור בר-השגה²⁹

מגזר פרטי	מגזר ללא כוונת רווח	שלטון מקומי	שלטון מרכזי	
		✓	✓	קביעת מטרות
✓	✓	✓	✓	מימון
	✓			פיתוח / בנייה
✓	✓	✓		בעלות
✓	✓			ניהול
		✓		ניסוד
✓		✓	✓	קביעת דאגות

תחום הדיור והבנייה מחייב מעורבות מקיפה של המדינה. הממשלה חייבת להיות המובילה של תכנון לטווח ארוך, ושל מדיניות חברתית וסיוע לאוכלוסיות מוחלשות, לאור התמונה הארצית הכוללת.

²⁹ מתוך: תיק מונחים לדיור בהישג יד – הכשרה לפעילים, בהוצאת הקואליציה לדיור בהישג יד, 2010.

אך תחום הדיור גם דורש מנהיגות, סמכות ואחריות של הרשויות המוניציפאליות. לא בכדי, העיריות ברחבי הארץ הן שיוזמות ומקדמות כיום דיור בר-השגה, הרבה לפני משרדי הממשלה – בזכות החיבור לתושבים ולצרכיהם הבהולים. לרשויות המקומיות יש את היכולת לרתום הן את המגזר העסקי, הן פילנתרופיה והן את הארגונים החברתיים והקהילתיים, כדי להוביל יחדיו מדיניות אפקטיבית לדיור בהישג-יד. עם זאת, יש צורך במימון של המדינה, וכן בהבטחת מנהל תקין וקריטריונים חברתיים אפקטיביים, שיבוצעו באופן אחיד בכלל הרשויות. השילוב בין מדיניות לאומית לביצוע מקומי מתבקש מאופי שוק הדיור. גם בהשוואה בינ"ל עולה כי המדינות בהן מדיניות הדב"י כוללת מעורבות רבה של הרשויות המקומיות, הן המדינות בהן המדיניות היא אפקטיבית יותר, כמו למשל בריטניה ושבדיה. ואילו באוסטרליה – שבה מדיניות הדיור הינה ממשלתית בעיקרה – ישנה מצוקת דיור קשה לאור עליות המחירים, ואחד הפתרונות העכשוויים שלה הינו האצלת סמכויות ושותפות עם הרשויות המקומיות כדי לקדם דב"י בתחומן.³⁰

ג. חלופות אפשרויות לקידום המדיניות הרצויה בשוק הדיור:

על מנת ליצור את השותפות במדיניות בין הרמה הלאומית למקומית, בחנו 3 חלופות מרכזיות:

1. **קידום חקיקה ראשית – הגדרת קריטריונים לדיור בר-השגה.**
2. **מימוש סמכויות הקיימות כיום לרשויות המקומיות.**
3. **הצטרפות ליוזמת הגדלת ההיצע של ראש הממשלה.**

ג.1. פירוט חלופה: קידום חקיקה ראשית וכוללת לדיור בר-השגה

התמקדות בקידום חקיקה ראשית שתסדיר את מדיניות הדיור בר-השגה ותגדיר את חלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי למקומי. כיום קיימת הצעת חוק פ/2966/18 לדיור בר-השגה של ח"כ שאמה, חנין, רגב ואח' אשר הונחה על שולחן הכנסת בתחילת 2011. במקביל, קיים מאמץ להכניס את עיקרי החוק אל תוך הרפורמה לתכנון ובניה הכוללת.³¹ חלופה זו תכלול:

³⁰ מרכז מידע ומחקר הכנסת, מודלים שונים של דיור בר השגה במדינות המפותחות ובישראל, ירושלים 2010.
³¹ ראו: http://israelaffordablehousing.blogspot.com/2011/06/blog-post_27.html

- **יצירת הבחנה בסמכויות הממשלה: תכנון לטווח ארוך, סיוע לאוכלוסיות מוחלשות, קביעת קריטריונים, רגולציה, סבסוד ומימון**
- **יצירת הבחנה בסמכויות השלטון המקומי: ביצוע והוצאה לפועל של המדיניות, בחירת אמצעי מדיניות מתאימים, העדפת קריטריונים, התאמה לתמהיל חברתי במציאות הקונקרטית.**
- **יש להרחיב דרך החקיקה את סמכויות הרשות המקומית בביצוע וקידום תכניות על קרקעות ציבוריות אשר בתחומה.**
- **הלחץ על קידום החוק יכול לפתוח כיווני פעולה נוספים, כגון לחץ על הממשלה להכנסת מרכיב דב"י נרחב יותר לרפורמת התכנון והבניה, או להוות מנוף להסדרת הסמכויות הקיימות כיום בטווח הקצר.**
- **החוק יחייב את המדינה לפתח כלי מדיניות ומימון בתחום הדב"י, לשכלל כלים קיימים ולהטמיע אותם במנגנוני התכנון הקיימים.**
- **מרכז השלטון המקומי יכול לקדם את החוק, באופן שמאפשר לרשויות מקומיות שונות עם אינטרסים שונים להשתמש בחוק בהתאם לצרכיהן – בין תמהיל חברתי לסיוע כלכלי וכו'.**
ניתן להבטיח את יחסי המדינה עם הרשויות המקומיות דרך הסדרה בחקיקה, דרך הקמת מכון סקר לאומי למיפוי צרכים – שיכווין באופן שוויוני, יעיל ואחיד את מימוש המדיניות בכל רשות מקומית, או דרך כללים מחמירים של שקיפות. המלצתנו היא שמרכז השלטון המקומי יתמודד במדיניות דיור בר-השגה שקופה ומקצוענית.
- **קידום חקיקה ברמה הארצית הינו יעד לטווח הבינוני, והוא אינו נותן מענה מיידי. יש בו גם סיכון של היתקעות תהליך החקיקה.**
- **מומלץ לשלב בחלופה זו מרכיבים מהחלופות האחרות, ולהשתמש בקידום החקיקה הראשית כמנוף לתפוקות נקודתיות לטווח הקצר, בדמות 'פיילוט' ברשויות מובילות או תיקונים לחקיקה קיימת, וכבסיס להד ציבורי משמעותי, ולשותפות עם קבוצות פעילים.**

2.ג.

מימוש סמכויות הקיימות כיום לרשויות המקומיות:

כבר כיום, במערכת החקיקה הקיימת בתחום התכנון, הבנייה והדיור, יש לרשויות המקומיות סמכויות לא מעטות לקדם דב"י בתחומן. אך הללו נבלמות הן חיצונית ע"י הממשלה, והן פנימית עקב מחסור בידע ובהנחיות.

- מרכז השלטון המקומי יהווה מרכז להפצת ידע והכשרה, שיעבוד עם הגורמים הרלוונטיים ברשויות המקומיות השונות, ויעביר מידע בין רשויות יזמיות בתחום הדיור.
- שיתוף פעולה עם רשויות בהקמת וועדה ציבורית עירונית בתחום הדיור בר-השגה, לקידום הנושא בתחומן באופן שקוף וענייני.
- מרכז השלטון המקומי יעודד רשויות להשתמש בסמכויות הקיימות כיום: חוק עידוד דירות להשכרה, חוק עידוד השקעות הון, הגדלת אחוזי בנייה בתמורה לדב"י, מתן הקלות בהיטלים, מיסים ומטלות ליזמים, בתמורה להבטחת דב"י בתחום הרשות.³² הגעה להסכמים עם יזמים, ואף להתוות מדיניות להעדפת זכאים לדב"י, כל עוד זו נקבעת באופן מנומק וענייני.³³
- מיקוד הרשויות בקביעת מדיניות דב"י לפי הצרכים המקומיים, באופן מנומק ומקצועי
- יש לנהל מאבק על תיקונים לחוק הקיים, ועל הפרשנות לחוק, וכנגד המדיניות הממשלתית להצר את הוועדות המקומיות והמחוזיות מלדון בתכניות דב"י מקומיות.
- יש להרחיב ולתת תוקף ותוכן לסעיף 14.4.2 בתמ"א 35, כדי לאפשר לרשויות המקומיות לקדם דב"י בתחומן, תחת חסות תכנית המתאר הארצית.

ההתמקדות במימוש הכלים הקיימים בחוק היא ישימה בטווח הקצר, היא מאפשרת מענה רחב לרשויות השונות, והיא דורשת מאבק נקודתי בלבד מול משרדי הממשלה, סביב תיקונים נקודתיים או סביב הפרשנות לחקיקה הקיימת.

יש להדגיש במיוחד את הכלים הניתנים ע"י המדינה, כגון חוק עידוד דירות להשכרה, אשר הפעלתם תאפשר לרשויות לפעול בחסות מדיניות לאומית – ולקדם דיור להשכרה במחירים

³²ראו במאמר: המדינה נגד הצעירים: משפטים ממשלתיים מכשילים תכניות לדיור בר השגה בתל אביב. כניסה ב 15.3.2010.

³³ראו אף בפס"ד מדצמבר 2010 ברזילי נ' תל מונד – תיק 1495-04 בבימ"ש מחוזי בת"א, שאישר מדיניות העדפת תושבים של עיריית תל מונד בפרויקט על אדמות שהופקעו לצרכי ציבור.

ברי-השגה, מה שייתן מענה לקהלים נרחבים, וימתן את מחירי הדיור כולם, אם יתקיים בהיקפים נרחבים.

עם זאת, אין באפשרות זו כדי להחליף מדיניות ממשלתית כוללת. במידה ובוחרים להתמקד רק בחלופה זו, יש להכיר במגבלותיה בקידום מדיניות נקודתית בלבד.

ג.3. הצטרפות ליוזמות הממשלתיות הקיימות בהגדלת היצע:

מרכז השלטון המקומי יכול להצטרף למגמת המדיניות הקיימת, ולקדם את הרשויות המקומיות כשחקן משפיע בהגדלת היצע, ככלי שיביא לירידת מחירי הדיור

- **מרכז השלטון המקומי יצטרף לתמיכה בתכנית ה'סופרטנקר', תוך הוספת התייחסות לסמכויות מוניציפאליות כחלק מהתכנית.**
- **מרכז השלטון המקומי יקדם שותפות של הרשויות במיפוי קרקעות מנהל זמינות, ויקדם סמכות הרשויות לשווק קרקעות אלו באופן מהיר.³⁴**
- **מרכז השלטון המקומי יעודד ראשי רשויות להיעזר בוועדות הדיור הלאומיות, יסייע בהעברת מידע וכלים לשימוש אפקטיבי בוועדות הדיור הלאומיות**
- **כנס ראשי הערים באוקטובר 2011 ישמש כבמה ציבורית מרכזית להצגת עמדת מרכז השלטון המקומי, והצבת הנושא במרכז השיח הציבורי.**

לאור העובדה כי הממשלה החליטה על מדיניותה בתחום הדיור, מרכז השלטון המקומי יכול להצטרף לאסטרטגיה הנבחרת, ולהפוך לשותף פעיל ומוביל בתוכה. דרך הצטרפות זו, ניתן יהיה להפוך את הרשויות המקומיות לשחקנים פעילים בתחום הדיור, כדי להפוך את המדיניות הקיימת לאפקטיבית ומחוברת יותר לשטח.

מרכז השלטון המקומי יתמקד בהוספת הממד המקומי, והשותפות המקומית-לאומית, לתוך וועדות הדיור הלאומיות, וכן יקדם במסגרת המדיניות הקיימת את סמכות ראשי הערים בזירוז הליכי תכנון ושיווק קרקעות מנהל בתחומן – כחלק מזירוז הליכי התכנון לשם הגדלת היצע. חלופה זו אמנם חסרה מרכיבים רבים של דיור בר-השגה, ובראשם התמהיל החברתי, אך היא מסתמנת כשיימה מאד בטווח הקצר, והיא מאפשרת לרשויות המקומיות להצטרף למדיניות הלאומית הקיימת, ולא לנסות ליצור בעצמן את המדיניות הלאומית.

³⁴ יוזמת ראש עיריית אשקלון, בני וקנין. ראו מכתב משותף של ראש מש"מ וראש עיריית אשקלון אל רה"מ נתניהו, מאי 2011.

ד. הערכת האפשרויות השונות:

כדי להעריך את החלופות השונות, ישנם 4 קריטריונים מרכזיים. נעריך אותם על ציר שבין 1=כישלון ו-5=טוב מאד. לכל קריטריון ניתן משקל אחר, לפי חשיבותו. הקריטריון החשוב ביותר הינו מידת השינוי בפועל, שכן המחסור במדיניות כוללת הינו החסם המהותי ביותר לדיוור בר-השגה כיום, כפי שתואר לעיל.

ד.1. עצמת השינוי (35%):

קידום חקיקה ראשית הינה דרך המלך לשינוי המדיניות, שכן הכלים הקיימים כיום אינם מאפשרים לרשויות המקומיות לבצע, ואינם מעניקים סיוע ופיקוח מספקים מהממשלה. רק בחקיקה ניתן להסדיר מדיניות כוללת הנדרשת בתחום גם במשבר הנוכחי, אך גם בטווח הארוך. **הערכה: 4**

מימוש סמכויות קיימות יעצים את הרשויות המקומיות, יאפשר להרבה פרויקטים נקודתיים לצאת לפועל, ויפעיל הרבה לחץ 'מלמטה-למעלה'. אך גם אם החלופה תכלול תיקון לחקיקה ותקנות קיימים - הללו עדיין מוגבלים, ואינם מאפשרים שיתוף פעולה בין הרמה הממשלתית למקומית. **הערכה: 2.5**

שותפות בהגדלת ההיצע תביא להכוונה אפקטיבית יותר של המדיניות הקיימת, וייתכן שאף תאפשר לרשויות לשווק קרקעות באופן מהיר יותר. עם זאת, היא חסרה מרכיבים רבים של דיוור בר-השגה הנדרשים בשטח, כגון תמהיל הדירות, תמהיל חברתי, סבסוד והגדרת זכאים לדיוור בר-השגה, ועוד. **הערכה: 2**

ד.2. התאמה לצרכי הרשויות השונים (25%):

קידום חקיקה ראשית, במידה ותכלול חלוקת סמכויות מפורשת, תאפשר לרשויות מקומיות לאמץ סמכויות ולהוציא אותן לפועל לפי שיקול דעת והתאמה לצרכים, כל עוד ההליך יהיה תקין וענייני. עם זאת, חלופה זו אינה כוללת עבודה אינטנסיבית עם הרשויות עצמן כדי להוציא לפועל את המדיניות. **הערכה: 4**

מימוש סמכויות קיימות יאפשר לסייע לרשויות באופן הדוק, ולמצוא את הדרך הרלוונטית בכל רשות לקדם דיוור בר-השגה. **הערכה: 5**

שותפות בהגדלת ההיצע תהיה רלוונטית לרשויות שבהן יש צורך בהגדלת היצע, ותהיה אפקטיבית בעיקר למקומות בהם שיווק קרקעות הוא אפשרי, ולא למי שנדרש להתחדשות עירונית. עם זאת, הצטרפות המש"מ ליוזמת זירוז הליכי התכנון יכולה לשפר את התאמת המדיניות הקיימת אל הצרכים המקומיים. **הערכה: 3.5**

3.4. ישימות פוליטית (25%):

קידום חקיקה ראשית היא החלופה המורכבת והפחות-וודאית. הסיכוי להעבירה באופן שמתאים לצרכי המש"מ הינו נמוך, והסיכון להיתקעות או היסחבות של החקיקה ותוצאותיה גבוה יחסית. עם זאת, יש להתייחס לכך שהנושא נמצא גם בראש סדר העדיפויות של הממשלה, וגם מתקיימים כבר תהליכי חקיקה מתקדמים – הרפורמה בתכנון ובנייה בראשם, אך גם הצ"ח פרטיות בנושא דיור בר-השגה ופיקוח על מחירי שכירות. **הערכה: 3**

מימוש סמכויות קיימות הינה אפשרות ישימה, וישנו גם ניסיון של ערים מובילות בתחום, שניתן ללמוד ממנו ולהעבירו הלאה. ישנו מחקר מתקדם שנעשה בנושא ע"י משרד הפנים, וניתן בשיתוף פעולה עימם לקדם דיור בר-השגה בטווח זמן קצר – במגבלות הנתונות בסמכות הקיימת, ועם מעט מאד (אם בכלל) סיוע ממשלתי. **הערכה: 4.5**

שותפות בהגדלת ההיצע ישימה פוליטית, בוודאי ברמה ההצהרתית, אך גם בפועל בשטח. ייתכן ויהיה חשש בממשלה מפני לקיחת קרדיט, אך תמיכה של המש"מ הינה קריטית להצלחת המדיניות, ולכן תהיה לה רוח גבית חזקה. **הערכה: 4.5**

4.4. עלויות ותשומות (15%):

קידום החקיקה ידרוש הסטת משאבים קיימים של לפחות $\frac{1}{2}$ משרה משפטית ו- $\frac{1}{4}$ משרת לובי. הערכת עלות שנתית: 100,000 ₪. בנוסף, יידרש תקציב נלווה לפעילות ציבורית וקשר עם ראשי רשויות, שילווה את קידום החקיקה בסך 75,000 ₪ לשנה. **הערכה: 3**

מימוש סמכויות קיימות דורש משרה של רכז דיור במש"מ, בעלות שנתית של כ-120,000 ₪. בנוסף, נדרש תקציב הפקת מידע, כנסים והכשרות בסך 50,000 ₪ לשנה ראשונה, וכן ייעוץ משפטי מלווה בסך 15,000 ₪ (יכול לבוא מעו"ד העובדים במש"מ). **הערכה: 2.5**

שותפות בהגדלת ההיצע נדרשת עבודת קידום מדיניות, וכן עבודת שטח בסיוע לרשויות מקומיות ביצירת מנגנוני זירוז הליכים, זיהוי קרקעות לשיווק וכיו"ב. ניתן לשלב בעבודה השוטפת של המש"מ. **הערכה: 4**

סיכום הערכת האפשרויות:

הקריטריון	קידום חקיקה	מימוש סמכויות	קואליציה ציבורית
מידת השינוי במדיניות (35%)	4	2	2
מידת התאמה לצרכי הרשויות (25%)	4	5	3.5
ישימות פוליטית (25%)	3	4.5	4.5
עלויות ותשומות (15%)	3	2.5	4
סה"כ	3.6	3.45	3.3

ה. המלצת המדיניות:

קידום חקיקה ראשית לדיור בר-השגה, תוך חלוקת סמכויות בין הממשלה לרשויות המקומיות. למרות סיכויי הישימות הנמוכים יחסית, זו החלופה היחידה שיכולה להביא לשינוי משמעותי דיו באופן הפעלת המדיניות בתחום הדיור. כאן גם הערך המוסף של המש"מ, ביכולתו לקדם מדיניות בצורה מאורגנת ואפקטיבית, בממשלה ובכנסת, כנציג הרשויות והתושבים. בהערכה ניתן לראות כי מימוש סמכויות קיימות הינו כלי אפקטיבי גם כן. אך החסמים הקיימים כיום ליוזמה המקומית גדולים מידי, וראשי רשויות שמנסים לקדם דיור בר השגה נתקלים בתקרת זכוכית עבה. על כן, רק ביטול תקרת הזכוכית – קרי, מדיניות לאומית כוללת - עומדת על הפרק כמאמץ המרכזי של מרכז השלטון המקומי. כדי להפוך את יוזמת החקיקה לישימה יותר, המלצתנו היא להרכיב חבילת מדיניות שמציבה במרכז את קידום החקיקה, ומוסיפה מסביב לה לחץ מלמטה-למעלה ביוזמות מקומיות, פעילות ציבורית עניפה, ופעולה לתיקוני חקיקה נקודתיים למימוש סמכויות הרשויות.