

מודלים של בעלות חלקית מנקודת המבט של הפרט, התאגיד והקהילה

אורה בלום

נייר עבודה - GG6/2013

יולי 2013

סדרת ניירות העבודה של מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן הנה תוצר של מחקרים והצעות מדיניות אשר נבחרו על-ידי המכון וזכו לסיוע כספי מטעמו. העמדות המובאות בניירות העבודה הנן באחריות הכותבים ואין למכון אחריות על הממצאים והמסקנות המוצעים בהם. פרטים על מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן מופיעים בעמוד האחרון של נייר עבודה זה.

תוכן עניינים

מבוא	1
הקדמה	1
נושא המחקר	1
פרק 1. מודלים של בעלות חלקית	4
מודל של הון משותף	4
תכניות של הון משותף באוסטרליה	6
תכניות של הון משותף באנגליה	10
תכניות של הון משותף במגזר הפרטי באוסטרליה ובאנגליה	11
מודל של בעלות משותפת	15
תכניות של בעלות משותפת בארה"ב	15
תכניות של בעלות משותפת באנגליה	18
תכניות של בעלות משותפת באוסטרליה	20
המודל הקהילתי	20
מודל הקואופרטיב	21
מודל הארגון הקהילתי	23
מודל הארגון הקהילתי באנגליה ובאוסטרליה	25

28	פרק 2. המנגנונים התומכים בתכניות של בעלות חלקית
28	מנגנוני מימון
31	השקעות חברתיות
31	הלוואות
32	השקעות הון
32	השקעה חוזרת בקהילה
33	אסדרה באמצעות פיקוח ומתן תמריצים
34	מדדי ביצוע אובייקטיביים
35	הקשר בין מנגנון ההשקעה החוזרת בקהילה למשבר האשראי
37	תכנית זיכויי מס
39	קרנות ומענקים
41	קרנות מדיניות ומקומיות
	בנק של קרקעות ⁴¹
42	תכנון מכיל
43	הביקורות השונות
46	הסכמי 106
48	סיכום ביניים
49	הגבלות חוזיות

50.....	עיקול הנכס
51.....	קריטריונים לזכאות
52.....	הגבלות על המגורים בנכס
54.....	נוסחת המכירה החוזרת
54.....	הגבלות על ירושה
55.....	הליך המכירה החוזרת
55.....	ניהול ופיקוח
56.....	המודל החוזי של הון משותף
57.....	הגבלות על מגורים בנכס
57.....	הגבלות על תחזוקה ותיקונים
57.....	הגבלות על השבחת הנכס
58.....	הגבלות על מכירת הנכס ועל נטילת הלוואות נוספות
58.....	זכות סירוב ראשונה
59.....	הליכי המכירה
59.....	מכירה וחלוקה הכפופות לצו בית משפט
60.....	פרק 3. תפיסה מרחבית של מודלים של בעלות חלקית
60.....	מערכות לא מושלמות
61.....	טשטוש הגבולות בין פרטי לציבורי

62	ריבוי מערכות
64	חלוקת התפקידים של המרחבים השונים
66	פרק 4. מנקודת מבט של הפרט
66	אישיות, קניין ופרטיות
71	תיאוריית האישיות כקניין
74	גישות המשפט השונות
76	תיאוריית האישיות ביחסה לצורות קנייניות שונות
79	שליטה במידע
79	תהליכי פרופיילינג במוסדות פיננסיים
80	עיוותים טכנולוגיים
81	פיתוח אסטרטגיה של התנגדות
82	הייחודיות של מודלים של בעלות חלקית
83	הפתרונות המוצעים
83	מנגנון של שקיפות וחובת גילוי
84	מנגנון הסכמה מבוקר
86	כללי ברירת מחדל דביקים
88	סיכום ביניים
90	פרק 5. מנקודת המבט של התאגיד
90	תאגידים מסחריים

91	התכוונות מוסרית של תאגיד
91	רטוריקה של אחריות חברתית של תאגידים
93	ארגונים ללא כוונות רווח
93	ארגונים ללא כוונות רווח מול תאגידים מסחריים
95	בעיית המידע
95	אגודת הבנייה של הקואופרטיב
98	תפקיד התיווך
98	כוח המיקוח
99	משבר האשראי
100	הסדרה של הצורה הקניינית
103	פרק 6. מנקודת המבט של הקהילה
103	תפיסת הקהילה במודלים של בעלות חלקית
106	שני סוגים של קהילות
109	קהילה מסורתית וקהילה מודרנית
111	מערכת חוקים בבסיס ליצירת מסגרות חברתיות
112	הסדרה של נורמות
113	מנגנון של ניהול השתתפותי
114	ניהול אופקי וניהול אנכי

116	יציבות הקהילה
116	אזורי ביקוש נמוך
117	תהליכי ג'נטריפיקציה והדרה
119	אזורי ביקוש גבוה
120	יציבותו של הגוף המפקח
120	השגות בין דורית
121	אסטרטגיה של הקצאת סובסידיה בין דורית
122	זכות היציאה מהשותפות
122	עיצוב כללי היציאה
124	סיכום
124	מנקודת המבט של הפרט
124	מנקודת המבט של התאגיד המסחרי
125	מנקודת המבט של הקהילה
126	רשימת ביבליוגרפיה

מבוא

הקדמה

השנה שבאה בעקבות מחאת הקיץ של 2011, הייתה שנה סוערת. שנה זו העלתה על פני השטח רבדים עמוקים וכואבים של החברה הישראלית, ורשמה תנודות ערות בין תסמינים של קיטוב חברתי הולך ומעמיק, לבין אחדות קולקטיבית הקוראת בחוצות לצדק חברתי, ומטשטשת במודע את גווניה השונים של החברה הישראלית בחיפוש אחר אורח חיים אחר, טוב יותר.

בין אותם מסרים מבולבלים שהביאה עמה המחאה החברתית, אשר התלכדו לכדי שיח ציבורי חדש, נולד לו המונח "דיור בר-השגה". מונח זה החל להתגלגל על שפתם ה"עילגת" של מובילי המחאה, אנשי תקשורת ופוליטיקאים, ונקלט בהדרגה בתודעה הציבורית כמונח המבטא את רצון העם לפתרונות לדיור מוזל. במקביל לשיח הציבורי שהלך והתהווה, החלה גם פעילות פרלמנטרית ענפה, שבעקבותיה הונחו מספר הצעות חוק על שולחן הממשלה. כמו השיח הציבורי, גם הצעות חוק אלה סבלו מעמימות ומהעדר מדיניות ברורה. נכון לכתיבת שורות אלו, אף אחת מהן לא אושרה.

חודשים ספורים לפני פרוץ המחאה קיבלתי את ההחלטה לחזור לספסל הלימודים. החלטה זו נבעה בין השאר מעבודתי כמנחה בקליניקה ל"דיור, קהילה ומשפט", שבמסגרתה התחלתי לקדם, ביחד עם גופים נוספים,¹ מתווה חקיקתי לדיור בר-השגה בישראל. העיסוק היומיומי בנושא עורר אצלי סקרנות רבה ורצון לחקור ולהעמיק בהבנתם של מודלים חדשים של דיור בר-השגה, הממוקמים במרכז השיח העכשווי בתחום הדיור. מחקר מסוג זה, כך סברתי, עשוי לקדם דיון מושכל בנוגע להטמעתם של מודלים אלו בשוק הדיור הישראלי, והתאמתם למציאות המקומית.

נושא המחקר

התרחבות ממדיה של מצוקת הדיור אינה תופעה ייחודית למדינת ישראל. מדינות מערביות רבות טרודות בעשורים האחרונים מהצטמצמות הנגישות לדיור. בעיה זו נובעת מהאמרת מחירי הדיור באופן מהיר משמעותית מגידול ההכנסות של משקי בית ברמת הכנסה בינונית ונמוכה. אנשים רבים המעוניינים לרכוש דירה ראשונה, אינם מסוגלים לעשות זאת בשל מחסור באשראי ובהון עצמי.

¹ הגוף המוביל הוא "הקואליציה לקידום דיור בר-השגה בישראל", המורכבת מגופים אזרחיים ומנציגים מהאקדמיה.

מציאות זו מפעילה לחץ רב על ממשלות המעוניינות לעודד מדיניות של בעלות בשוק דיור, ולצמצם עד כמה שניתן את מעורבותן.

במרכז המחקר שלי עומדים מודלים חדשים בתחום הדיור, שהחלו להתפתח בעשורים האחרונים בארצות הברית, באנגליה ובאוסטרליה. מודלים אלו, המכונים בעברית "בעלות חלקית"², הם תולדה של חשיבה יצירתית המפגישה בתוך צורה קניינית אחת את הפרט, המדינה, השוק והקהילה. המבנה הקנייני הייחודי של בעלות חלקית משרטט מחדש את הגבולות בין הפרטי לציבורי, יוצק את התוכן והתפקידים של כל אחד ממרחבים אלה, ומאתגר בדרכים שונות את התפיסה המקובלת של בעלות קניינית. המבנה הדואלי של המודלים חולק את הזכויות והחובות בנכס בין ה"בעלים-מחזיק" המתגורר בנכס, לבין ה"בעלים הסביל", שהוא תאגיד ציבורי או פרטי, שתפקידו לסבסד את רכישת הנכס בדרגות ובאופנים שונים, לכפות הגבלות חוזיות על אופני השימוש בנכס ומכירתו, לפקח על התנהלותו של הבעלים-מחזיק, ולשמר שליטה למטרות שונות הנעות בין אינטרסים כלכליים לאינטרסים חברתיים-ציבוריים.³ אינטראקציה ייחודית זו מובילה לשינוי מבני ותפיסתי עמוק, לשבירה הדרגתית של תבניות חשיבה מקובלות, ולאיתוץ דפוסי התנהגות חדשים של כל אחד מהשותפים. המחקר מנסה להעריך את ההשפעות של מודלים אלו מנקודת המבט של הפרט, התאגיד הפרטי והקהילה.

הפרק הראשון של המחקר מציג שלושה סוגים מרכזיים של מודלים של בעלות חלקית – מודל של הון משותף, מודל של בעלות משותפת והמודל הקהילתי. לכל אחד מהם מאפיינים שונים, והם מיושמים במסגרת תכניות מגוונות. הפרק השני מתאר את ההסדרים התומכים במודלים אלו, לרבות מנגנוני המימון, התכנון, וההסדרים החוזיים המאפיינים אותם. הפרק השלישי משמש כפרק מעבר המקשר בין המציאות הממשית המתוארת בשני הפרקים הראשונים, לבין התפיסה התיאורטית של המציאות שבמסגרתה מתהווים מודלים אלו. פרק זה מהווה מעין תמה מרכזית החוזרת על עצמה דרך שלוש נקודות מבט שונות המתוארות בשלושת הפרקים הבאים. הפרק הרביעי מתבונן על מודלים של בעלות חלקית מנקודת המבט של הפרט, ומנתח את ההשפעות השליליות של מנגנוני הפיקוח וההגבלות

² באנגלית "shared equity", או "shared homeownership".
³ הבעלים הסביל מכונה במודלים אלה בכינויים רבים, כמו למשל, "ספק דיור", "מלווה", "משקיע", "סוכנות ממשלתית". יודגש כי ה"סבילות" של הבעלים הסביל מיוחסת בעיקרה לעובדה שהוא אינו מתגורר בנכס, אך אינה מעידה על מאזן יחסי הכוחות בין הבעלים המחזיק לבעלים הסביל, ככל שמדובר ביחסים משפטיים ואחרים.

החוזיות על אישיותו, באמצעות תיאוריות של אישיות ופרטיות, המקיימות ביניהן זיקה רעיונית. הפרק מציע מספר פתרונות משפטיים שמטרתם לאפשר מרחב אוטונומי גדול יותר לבעלים-מחזיק. הפרק החמישי מתבונן על מודלים של בעלות חלקית מנקודת המבט של התאגיד, ומציג את ההשפעות שיש למודלים אלו על מבנה קבלת ההחלטות של התאגיד ועל אופי התפקידים שהוא ממלא. הוא מציב את התאגיד המסחרי מול הארגון ללא מטרות רווח, ומצביע על הטשטוש בחלוקת התפקידים המסורתית ביניהם. בנוסף, הפרק מנסה להתמודד עם בעיית המידע וחוסר הוודאות של התאגיד במודלים אלו, ומציע בנייה של מנגנון שיתופי מיוחד לאיסוף ידע. המנגנון המוצע מבוסס על "סוכנים מקומיים" המשמשים כמתווכי ידע בין התאגיד הפיננסי לאוכלוסיות היעד. תפקידם להעביר מידע מהימן לתאגיד הפיננסי על אודות הבעלים-מחזיק, ובד בבד לשמש ככוח מיקוח מולו במטרה לצמצם את פערי הכוחות. נוסף על הקמת מודל של ידע, הפרק מציע הסדרה משפטית לצורה הקניינית של בעלות חלקית כאמצעי נוסף להגברת הוודאות ולהפחתת הסיכונים. הפרק השישי והאחרון מעריך מודלים של בעלות חלקית מנקודת המבט של הקהילה. הוא מציג את תפיסת הקהילה הייחודית של מודלים אלו באמצעות הבחנה בין שני סוגי קהילות – קהילה הנוצרת כתוצאה מארגון מחודש של המרחב, מול קהילה שצומחת מלמטה. בנוסף, הוא בוחן מנגנון של ניהול שיתופי מול מנגנון ניהול היררכי, ומציג את היתרונות הבולטים של ניהול שיתופי ומעורבות קהילתית כאמצעים להשגת יציבות והשגות בין דורית במודלים מכווני קהילה.

פרק 1. מודלים של בעלות חלקית

מודלים של בעלות חלקית החלו להתפתח בעשורים האחרונים בארצות הברית, באנגליה ובאוסטרליה, כחלק ממדיניות ממשלתית לקידום דיור בר-השגה.⁴ הם משמשים כמעטפת למגוון של מערכות בעלות מאפיינים משותפים המושפעים ממשתנים רבים. ניתן לסווג אותם באופן גס לשלושה מודלים מרכזיים: מודל של הון משותף, מודל של בעלות משותפת והמודל הקהילתי. המרכיבים העיקריים המבחינים ביניהם הם מרכיב המימון, מרכיב הקצאת שווי הנכס בין הבעלים השותפים, ומרכיב חלוקת הזכויות, האחריות והחובות.

בסקירה הרחבה שלהלן אתאר את מגוון התכניות כפי שהן מופעלות בשלוש המדינות השונות. אפתח בתיאור של המודל החדשני מבין השלושה, המודל של הון משותף, ולאחר מכן אעבור לתאר את המודל של בעלות משותפת, ואסיים במודל הוותיק מביניהם – המודל הקהילתי.

מודל של הון משותף

מודל תיאורטי של הון משותף הוצג לראשונה בשנת 2002 בעבודתם המשותפת של אנדרו קפלין וכריסטופר ג'ואי.⁵ הרציונל שבבסיס מודל זה הוא הפחתת העלויות הכרוכות בבעלות על בית מגורים בשנים הראשונות לרכישתו, כשעל צוואר הרוכש מכבידה משכנתה גדולה. המודל מציע כי במקום שהרוכש ישקיע חלק גדול מהכנסות משק הבית לטובת תשלום החזרי המשכנתה, הוא ירכוש את ביתו בשותפות עם משקיע חיצוני נוסף, ויחלוק עמו את שווי הנכס. על מנת לממן את חלקו, יידרש הרוכש להפקיד הון עצמי ראשוני קטן יחסית, ולקחת הלוואת משכנתה בגובה סכום חוב הקטן משווי הנכס

⁴ במדינות אחרות כמו צרפת וגרמניה, יש מגבלות חוקיות לפיתוח מודלים של בעלות חלקית. לעומתן, במדינות רבות אחרות כמו שוודיה, דרום קוריאה וסין, יש עניין רב של המדינה לפתח מודלים כאמצעי ליצירת מנגנונים לאספקה של דיור בר-השגה, אך פיתוחם נמצא עדיין בתחילת הדרך. ראו Christine Whitehead & Judith Yates, *Is there a Role for Shared equity Products in Twenty-first Century Housing? Experience in Australia and the UK*, Wiley Online Library 5 (2010), available at http://econ.lse.ac.uk/courses/sa422/sa422_yates&whitehead.pdf (כניסה אחרונה ב-30 במאי, 2013).

⁵ Andrew Caplin & Christopher Joye, *A Primer on Proposal for Global Housing Finance reform* (Monograph no.2), Sydney: The Menzies' Research Center (2002), available at <http://www.equidebtsolutions.com/Documents/2%20-20Innovative%20Approaches%20to%20Reducing%20the%20Costs%20of%20Home%20Ownership.pdf> (כניסה אחרונה ב-30 במאי, 2013).

כולו. את ההכנסה הפנויה שתיחסך כתוצאה מהתשלום בגין חוב קטן יותר, יוכל הרוכש להשקיע במגוון נכסים אחרים, במקום שזו תהיה "לכודה" בבית המגורים. מודל זה משתלב היטב עם תיאוריה פיננסית מודרנית המבוססת על ההנחה שגיוון בהשקעות הוא הדרך הטובה ביותר למקסם את העושר של המשקיע לאורך זמן.⁶

הבעלים-מחזיק, על פי מודל זה, הוא השותף הדומיננטי המנהל ומתחזק את הנכס, המקבל החלטות על דעת עצמו בנוגע לעיתוי מכירת הנכס, אופני השימוש בו, השבחתו והשינויים שייערכו בו. הבעלים הסביל, לעומתו, הוא מעין שותף "רדום" המתעורר רק כאשר הנכס עומד למכירה, וזאת במטרה להבטיח את קבלת השקעתו הראשונית בתוספת החלק היחסי שלו ברווחים שיתקבלו מהעלייה בשווי הנכס. הבעלים הסביל מוותר מראש על תשלום דמי שכירות על חלקו בנכס לטובת קבלת השבה מלאה בעת המכירה. בכך הוא ממיר למעשה את ההכנסה מדמי השכירות לטובת מימוש רווחי הון. מלבד ההנאה של הבעלים-מחזיק מהפחתת העלויות הכרוכות בבעלות על נכס, מטרה נוספת של מכשיר הוני זה היא למשוך משקיעים פרטיים לנתח חדש של שוק.⁷

קפלין וג'ואי דימו בנפשם יצירה של מכשיר שוק חדש,⁸ ההופך את השוק הפיננסי בתחום הדיור לאטרקטיבי עבור משקיעים מוסדיים המעוניינים להשקיע לטווח הארוך. משקיעים מוסדיים אלו אינם צריכים להיות כבולים בשותפות עם הבעלים-מחזיק לעד, אלא הם רשאים לרכוש חלק מהנכס שניתן לסחור בו באמצעות רווחי ההון שיתקבלו מנכסים רבים המפוזרים על פני השוק. קפלין וג'ואי סברו כי צורה כזו של השקעה מפחיתה לקיחת סיכונים מצד המשקיעים המוסדיים. ההנחה שבבסיס סברה זו היא כי המשקיע ייהנה מרווחי הון בעת מכירת הנכס, העולים על השקעתו הראשונית. המודל מניח כנתון, כי השקעה ראשונית של שליש משווי הנכס בעת הרכישה באמצעות המשקיע הפיננסי, תבטיח לו חמישים אחוזים מהרווחים על המכירה. בהתאם לנוסחה זו, הבעלים-מחזיק ישקיע שני שלישים מהשווי הראשוני של הנכס, אך יקבל גם הוא חמישים אחוזים מרווחי המכירה (ולא שני שלישים, על פי

⁶ Mike Berry, *Why is it important to Boost the Supply of Affordable Housing in Australia-and How Can We Do it?* 21:4 URB. PO'Y & RES. 413,424 (2003).

⁷ שם, בעמ' 425.

⁸ מה שהם כינו-"Partnership real estate funds".

חלקו היחסי בנכס). הפחתה אפקטיבית זו בחלקו היחסי של הבעלים-מחזיק הכרחית לטענת קפלן וג'ואי, על מנת להתמודד עם המשוכה של אי-היציבות וחוסר הוודאות במחירי הדיור, ועם מחיר החדשנות הנדרש מהמוסדות הפיננסיים בשאיפה לחנוך השקעה במוצר חדש מסוג זה.⁹

מודל תיאורטי זה זכה לביקורות רבות בעיקר מצד כלכלנים, שהטילו ספק בעצם ההיענות של מוסדות פיננסיים לפתח שוק חדשני מסוג זה.¹⁰ ביקורת מסוג אחר העלתה את התהייה בדבר מידת ההיענות של הבעלים-מחזיק לחלוק את בית המגורים שלו עם משקיעים "חסרי פנים", המונעים מאינטרסים כלכליים טהורים. המודל, לטענתם של מבקרים אלו, מתעלם מהיבטים אמוציונליים וחברתיים, וספק גדול אם יוכל לשרת גם משקי בית מרמת הכנסה נמוכה.¹¹

למרות ביקורות אלה, מודלים של הון משותף הדומים במאפייניהם למודל שהציעו קפלן וג'ואי, החלו להיות מיושמים בשנים האחרונות בעיקר באוסטרליה, אך הם מתפתחים לאיטם גם באנגליה.

תכניות של הון משותף באנגליה ובאוסטרליה התפתחו הן במסגרת תכניות ממשלתיות שנוצרו כחלק בלתי נפרד ממדיניות הדיור, והן במסגרת יוזמות פרטיות של תאגידים פיננסיים. התכניות הממשלתיות והתכניות הפרטיות דומות במהותן, שכן כולן פועלות במרחב השוקי בהשתתפות פעילה של תאגידים פיננסיים פרטיים. למעשה, ההבדל המהותי היחיד בין התכניות הממשלתיות לתכניות הפרטיות, הוא שבתכניות הפרטיות התאגיד הפיננסי נוטל על עצמו סיכון גבוה יותר, שכן הוא אינו מגובה על ידי הממשלה.

תכניות של הון משותף באוסטרליה

מדיניות הדיור באוסטרליה בשנים האחרונות מקדמת בעיקרה תכניות דיור המעודדות צמיחה במסגרת השוק הפרטי. מסיבה זו המודל של הון משותף הוא המודל המועדף על פני מודלים אחרים המיושמים

⁹ ראו את המודל המוצע של Caplin & Joye, לעיל ה"ש 5, בעמ' 241-227.
¹⁰ ראו למשל Gerry van Wyngen, *The Australian Financial Review: Howard's Housing Time Bomb* 28-29 (2002) available at <http://trove.nla.gov.au/work/112204403?versionId=125659148> (כניסה אחרונה ב-30 במאי, 2013).
¹¹ Berry, לעיל ה"ש 6, בעמ' 427.

מחוץ לתנאי שוק.¹² תכניות של הון משותף באוסטרליה מאפשרות למשקי בית מרמת הכנסה נמוכה ובינונית להיכנס לשותפות בבית מגורים עם שותף להון, במטרה להפחית את החזרי המשכנתה ואת היקף ההשקעה בנכס. העיקרון המרכזי של תכניות אלו מבוסס על המודל של קפלין וגיואי, שלפיו המשקיע הפיננסי מחזיר לעצמו את הלוואת ההון המקורית, יחד עם חלק יחסי מרווחי ההון, בעת המכירה של הנכס.

כך לדוגמה, ממשלת אוסטרליה המערבית פיתחה בשנים האחרונות מגוון תכניות של הון משותף, בדומה לתכנית המוצגת להלן:

תכנית המכונה "Shared Equity Loan Metropolitan and Country Areas" מיועדת לאוכלוסיות מרמת הכנסה נמוכה ובינונית, המעוניינות להיכנס לשוק הבעלות בדירה בקנייה של בית מגורים ראשון.¹³ התכנית מאפשרת לזכאים¹⁴ לרכוש את ביתם בסיוע שני גופים: האחד "Keystart",¹⁵ שהוא תאגיד פיננסי המשמש כזרוע הפיננסית של ממשלת אוסטרליה המערבית למתן הלוואות. הגוף השני הוא מחלקת הדירה של המדינה. התפקיד של Keystart הוא לספק את הלוואת הדירה המהווה את מרכיב הסבסוד של הנכס, ואילו מחלקת הדירה משמשת בתפקיד הפיקוח על השימוש בנכס ומכירתו. הבעלים הסביל בתכניות אלו הוא "יצור" בעל שני ראשים – הגוף המממן והגוף המפקח. חלקו של הבעלים הסביל בבעלות בנכס אינו יכול לעלות על 40 אחוזים משווי הנכס, בעוד שההון העצמי הראשוני שהקונה נדרש להשקיע בעת הרכישה, הוא מינימום 2,000 דולר, או לחלופין שני אחוזים משווי הנכס, הגדול

¹² Simon Pinnegar, Bill Randolph, Peter Williams & Judith Yates, *Innovative Financing for Home Ownership: The Potential for Shared Equity Initiatives in Australia*, Australian Housing and Urban Research Institute, Final Report , 47-48 (2009), available at http://www.ahuri.edu.au/publications/download/70394_fr (כניסה אחרונה ב-30 במאי, 2013).

¹³ ראו באתר הבית של Keystart - www.keystart.com.au/Products_Metro2.php (כניסה אחרונה ב-30 במאי, 2013).

¹⁴ הזכאות של הרוכש להשתלב בתכנית נקבעת בהתאם למבחן הכנסה שנתי ובהתאם לגודל משק הבית. הקריטריונים לזכאות קובעים בין השאר, שהכנסות המבקש ובני משפחתו חייבות להיות בטווח של הכנסה זכאית כפי שנקבעה לתכנית; המבקש אינו ראוי להיות בעלים של בית מגורים נוסף או נכס אחר להשקעה; חובותיו אינם עולים על 7% מהכנסת הברוטו שלו, והוא אינו מצוי בהליכים של פשיטת רגל. לרשימת הזכאויות המלאה, ראו http://www.keystart.com.au/Products_Metro2.php (כניסה אחרונה ב-30 במאי, 2013).

¹⁵ ראו <http://www.keystart.com.au/index.php> (כניסה אחרונה ב-30 במאי, 2013).

מבין השניים. לבעלים-מחזיק נתונה הזכות לרכוש את חלקה של מחלקת הדיור בכל שלב.¹⁶ הוא אינו משלם שכירות, וחולק את הערך של רווחי ההון כתוצאה ממכירת הנכס עם מחלקת הדיור בהתאם לחלקו היחסי.

כל התכניות של הון משותף באוסטרליה המערבית כוללות שני סוגים של תכניות הלוואה: תכנית של הלוואה קבועה ותכנית של הלוואה גמישה.¹⁷ ההלוואה הקבועה ניתנת לקונה על מנת לממן רכישת אחוז מסוים מבית המגורים ביחד עם הבעלים הסביל. הלוואה זו כוללת שני מרכיבים: המרכיב האחד הוא הלוואה של הון משותף, והמרכיב השני הוא הלוואה קונבנציונלית. בתכנית עם הלוואה קבועה, מחלקת הדיור משמרת את החלק שלה בנכס באופן קבוע, ולפיכך הקונה לעולם לא יהא רשאי להשיג בעלות מלאה. תכנית זו מאפשרת אמנם לבעלים-מחזיק למכור את החלק שלו בנכס, אך הוא יוכל למכור אותו בחזרה לבעלים הסביל בלבד, על פי שווי שוק המעודכן ליום המכירה. השבחה של הנכס בתכנית ההלוואה הקבועה צריכה לקבל הן את אישורה של מחלקת הדיור, והן את אישורו של התאגיד (Keystart).

סוג ההלוואה השני הוא תכנית של הלוואה גמישה. הלוואה זו שונה מההלוואה הקבועה בכך שמטרתה העיקרית היא לסייע לבעלים-מחזיק לרכוש בהדרגה את הבעלות המלאה בבית המגורים, ולא לשמר שליטה של הבעלים הסביל בנכס לעד. בהתאם לתכנית הלוואה זו, מצבו של הבעלים-מחזיק מוערך ונבדק על ידי Keystart על בסיס שנתי, ואם מצבו הפיננסי משתפר, Keystart יעודד אותו לרכוש אחוז נוסף מהבעלות, או לרכוש את הנכס במלואו. אם לא חל שינוי במצבו הפיננסי, אין לכך כל השלכות על

¹⁶ זה עובד באופן הבא: כאשר הבעלים-מחזיק מבקש להגדיל את חלקו, שווי הנכס מוערך מחדש על מנת לוודא את השווי של חלקו של הבעלים הסביל באותה נקודת זמן. כל השבחה שנעשתה על ידי הבעלים-מחזיק עד לנקודת זמן זו נזקפת לזכותו. אם הבעלים-מחזיק קונה את החלק של הבעלים הסביל במהלך עשר השנים הראשונות, הוא מקבל הטבות מסוימות המשמשות כתמריץ עבורו להגדיל את חלקו בנכס, ברגע שיהיה מסוגל לעשות זאת. מכירתו של הנכס מותרת בכל עת. בעת המכירה נעשית הערכה מחודשת של שווי השוק של הנכס וחישוב השווי החלקי של כל אחד מהבעלים. ראו http://www.keystart.com.au/Products_Metro2.php (כניסה אחרונה ב-30 במאי, 2013).

¹⁷ מחלקת הדיור היא המוסמכת הבלעדית להחליט איזו הלוואה תחול על איזה סוג של נכס.

תנאי ההלוואה. מימון מחודש של ההלוואה כאשר המצב הפיננסי של הבעלים-מחזיק משתפר, אפשרי גם הוא בתכנית זו.¹⁸

אוסטרליה המערבית מציעה תכניות נוספות המשתנות בהתאם לאוכלוסיות השונות שלהן הן מיועדות. כך למשל, יש תכניות שפותחו במיוחד עבור נכים או עבור ילדים אבוריגינים, על פי קריטריונים המותאמים לנסיבות המסוימות של כל אוכלוסייה.¹⁹

מדינת קווינסלנד מציעה, לעומת אוסטרליה המערבית, תכנית היברידית באופייה, המשלבת דיור סוציאלי עם מודל של הון משותף:

תכנית המכונה "Pathway Shared Equity Loans", מיועדת לדיירי הדיור הציבורי הרשאים על פי תכנית זו להגיש בקשה לרכוש בעלות חלקית ביחידת הדיור הציבורי שבה הם מתגוררים, במשותף עם מחלקת הדיור של המדינה. על פי תכנית זו, הבעלים הסביל מחייב את הבעלים-מחזיק לשלם החזרי ההלוואה שניתנה לו עבור רכישת הבית, והוא זכאי בנוסף, ליהנות מרווחי ההון שיתקבלו בעת המכירה. הבעלים-מחזיק נדרש לרכוש מינימום של 60 אחוזים משווי הנכס, או לחלופין את החלק המרבי שהכנסתו מאפשרת לו. אם הבעלים-מחזיק מוערך על ידי מחלקת הדיור כמי שמסוגל לעמוד בהחזרים של 75 אחוזים משווי הנכס, הוא יחויב לרכוש 75 אחוזים ולא 60 אחוזים, שהם המינימום הנדרש. הבעלים הסביל אינו רשאי על פי תכנית זו לחייב את הבעלים-מחזיק בדמי שכירות על חלקו, והחזרי ההלוואה אינם יכולים לחרוג מעבר ל-35 אחוזים מהכנסתו השנתית. הבעלים-מחזיק אחראי על כל ההוצאות השוטפות החלות על הנכס, לרבות תשלומים לרשות המקומית, עלויות תחזוקה וביטוח. רכישה עתידית של חלק נוסף מהנכס, עד לבעלות מלאה, מותרת בכל שלב. עם זאת, ממשלת קווינסלנד תהיה רשאית

¹⁸ ראו <http://www.keystart.com.au/sharedstart/about.html> (כניסה אחרונה ב-30 במאי, 2013).
¹⁹ ראו <http://www.keystart.com.au/downloads/Goodstartbrochure.pdf> (כניסה אחרונה ב-30 במאי, 2013).

לדרוש את השווי שבבעלותה בעת המכירה, לרבות חלקה בתקבולי הרווח ההוני. השבחה של הנכס, שנעשתה באמצעות הבעלים-מחזיק, תיזקף לזכותו.²⁰

אוסטרליה היא כאמור המובילה בפיתוחי השוק בתכניות הון משותף. עם זאת, מאז שנת 2003, שבה היו תכניות אלה לחלק מהמדיניות המוצהרת של הממשלה, נרשמה התקדמות קטנה יחסית ביישומן. הסיבה העיקרית להתקדמות איטית זו, כפי שעולה ממחקר מקיף שנערך בשנת 2009, היא העדר תמריצים מספקים עבור יזמי נדל"ן, והעדר אסדרה של היבטי מיסוי (כמו למשל, הסדרים הקובעים איך ומתי ימוסו רווחי ההון) והיבטים משפטיים אחרים.²¹

תכניות של הון משותף באנגליה

תכניות של הון משותף באנגליה מיועדות בעיקר עבור אוכלוסיות מרמת הכנסה בינונית, ומבוססות על מרכיב קטן יחסית של סבסוד ממשלתי. הבעלים-מחזיק משקיע הון ראשוני בערך מינימלי שנע בין 25 ל-75 אחוזים משווי השוק של הנכס ביום הרכישה. כנגד השקעתו, מוקנית לבעלים-מחזיק זכות קניינית של "freehold". החלק שנרכש על ידי הבעלים-מחזיק ממומן באופן חלקי באמצעות הלוואת משכנתה המובטחת בשעבוד מדרגה ראשונה. החלק הנותר, המייצג את מרכיב הסבסוד של הנכס, ממומן באמצעות הלוואת הון (equity loan) המובטחת בשעבוד מדרגה שנייה. ההסדרים הנוגעים להחזרי ההלוואה משתנים מתכנית לתכנית, אך ברוב התכניות קיימת תקופת חסד של חמש שנים ללא חיובי ריבית וללא החזרי תשלומים על חשבון הקרן של ההלוואה. בתום תקופה זו מתחיל לחול חיוב נמוך של ריבית, ששיעורה הולך וגדל מדי שנה. הגידול ההדרגתי בשיעורי הריבית, תפקידו ליצור תמריץ עבור הבעלים-מחזיק למימוש האופציה של רכישת החלק הנותר בבית המגורים. הוא רשאי לעשות זאת בכל עת, עד להשגת בעלות מלאה בנכס. הסכום שעל הבעלים-מחזיק להשיב בעת המכירה של בית המגורים

²⁰ ראו <http://www.communities.qld.gov.au/resources/housing/loans-grants/pathways-loan-booklet.pdf> בעמ' 2-3. (כניסה אחרונה ב-30 במאי, 2013).
²¹ Pinnegar et al, לעיל ה"ש 12.

לתאגיד הפיננסי שסיפק את ההלוואה המסובסדת, מחושב בהתאם לשווי השוק של בית המגורים בעת המכירה.²²

תכניות של הון משותף באנגליה מאפשרות לבעלים-מחזיק למכור את הנכס שבבעלותו בשוק החופשי באמצעות מנגנון של השבת ריבית המחושבת בהתאם לשווי השוק. לכאורה, ניתן לעשות שימוש חוזר בהחזר הסובסידיה של ההלוואה לצורך צמיחת הון של משקי בית עתידיים המתגוררים באותה קהילה. עם זאת, יש להדגיש כי במסגרת תכניות של הון משותף, לא קיימת כל הוראת חוק או מדיניות ממשלתית המחייבת להשקיע את הסובסידיה מחדש באותה קהילה. כתוצאה מכך, מכירת הנכס בשוק הפתוח מגבילה את יכולתן של התכניות הללו לשמר את המטרה של קהילה בת-קיימא לאורך זמן, שזוהי המדיניות המוצהרת באנגליה מאז שנת 2003.²³

תכניות של הון משותף במגזר הפרטי באוסטרליה ובאנגליה

תכניות פרטיות של הון משותף מתחילות להתפתח לאחרונה באוסטרליה ובאנגליה. בשנת 2007, השיק בנק "Rismark International" יחד עם בנק "Adelaide" האוסטרלי, מכשיר חדשני של הלוואת משכנתה של הון משותף הנקראת "Equity Finance Mortgage" (להלן: "EFM"). תכנית זו הפכה את בנק Adelaide למלווה הפרטי הראשון בתכניות של הון משותף באוסטרליה.²⁴

ה-EFM פועלת על פי אותו עיקרון של התכניות הממשלתיות. לווים הזכאים להשתתף בתכנית רשאים לקבל הלוואה מהבנק בשווי 20 אחוזים מערך הנכס, יחד עם הלוואת משכנתה רגילה.²⁵ הלווים אינם נדרשים לשלם החזרים חודשיים עבור הלוואת ה-EFM במשך 25 שנה. אם בית המגורים נמכר, או לחלופין הלווה החליט להשיב את הלוואת ה-EFM מכל סיבה שהיא, הסכום לתשלום הוא הסכום

²² Susan Bright & Nicholas Hopkins, *Evaluating Legal Models of Affordable Home Ownership in England*, 11-12 (2011) (unpublished manuscript) (on file with author).

²³ ראו בהמשך תיאור של המודל הקהילתי.

²⁴ ראו Rismark International, <http://www.rismark.com.au/> (כניסה אחרונה ב-30 במאי, 2013).

²⁵ זה עובד באופן הבא: לווה הזקוק להלוואת משכנתה בסדר גודל של 100,000 דולר, יוכל לקבל במסגרת תכנית ה-EFM הלוואה בסדר גודל של כ-30,000 דולר, ובנוסף ליטול הלוואת משכנתה סטנדרטית עבור ה-70,000 דולר הנותרים. בדרך זו הלווה מפחית את סכום החזרי הריבית החודשיים בהלוואת המשכנתה הרגילה. ראו <http://www.efm.info/pdf/EFMBrochureV3.pdf> (כניסה אחרונה ב-30 במאי, 2013).

המקורי של ההלוואה בתוספת 40 אחוזים מעליית ערך הנכס. רווח הבנק המלווה מעליית שווי הנכס הוא למעשה התחליף להחזר שיעורי הריבית החודשיים. אבל אם ערך הנכס יורד, הבנק נושא בחלק מסוים של ההפסד, אשר נקבע בהתאם לשקלול הסכום המקורי של הלוואה ה-EFM יחד עם אחוז ירידת שווי הנכס. במצבים שבהם הלווה החליט להשיב את הלוואה ה-EFM מבלי למכור את בית המגורים, והערך של הנכס ירד, הוא יידרש לשלם את הערך הדולרי המקורי של סכום הלוואה ה-EFM ללא כל תשלומי ריבית. הלווים המשתתפים בתכנית זו מקבלים זכות בעלות מלאה על הנכס בכפוף להחזר הלוואה המשכנתה. תנאי הזכאות להשתתפות בתכנית זו דורשים שהמבקש יהיה אדם פרטי (ולא תאגיד) המעוניין לרכוש בית למטרת מגורים בלבד, ושיש ביכולתו להשקיע הון עצמי התחלתי בשווי 10 אחוזים מערך הנכס. התכנית אינה דורשת התחייבות של ערבים, ואישור ההשתתפות כפוף, כמו בהלוואה משכנתה רגילה, לאישור פורמלי של הבנק בנוגע להיסטוריית האשראי של הלווה.²⁶

היקף התכניות של הון משותף במגזר הפרטי באנגליה קטן ביחס לאוסטרליה, אם כי בשנים האחרונות קיימת מגמה של חידושים גם בכיוון זה. תכניות של הון משותף המוצעות על ידי תאגידים פיננסיים ותאגידי נדל"ן, מחלחלות בהדרגה כתגובה למשבר האשראי של 2008, אך גם כתוצאה משינויים במודלים עסקיים בתעשיית הבנייה, אשר במסגרתם יזמים בעלי נתח שוק גדול מעוניינים לשמר אינטרסים פיננסיים ארוכי טווח בתוך מתחם הפרויקט שהם בנו.²⁷ יוזמות אלה שנוסו בעבר ללא הצלחה בתקופת המיתון באנגליה של שנת 1990, מטרותן בין השאר לשפר את מאזן תזרים המזומנים של היזמים. העניין של יזמים פרטיים במודלים אלה פחת לאחר תקופת המיתון של שנת 1990, עקב פריחתו המחודשת של שוק הדיור,²⁸ אך התעורר בשנים האחרונות מחדש עקב משבר האשראי, שיצר ירידה משמעותית ברמת הביקוש. לאחרונה הציבה ממשלת בריטניה אתגר בפני התעשייה הפיננסית

²⁶ ראו <http://www.efm.info/pdf/EFMBrochureV3.pdf>, Equity Financed Mortgage, בעמ' 8. (כניסה אחרונה ב-30 במאי, 2013).

²⁷ ראו בעניין זה דוח משנת 2007 Callcut Review of house building delivery, שבחן את פעילות הבנייה בדיור באנגליה. ניתן לצפייה ב-

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20070130001032/http://callcutreview.co.uk/downloads/callcu> ttreview_221107.pdf. (כניסה אחרונה ב-30 במאי, 2013).

²⁸ עליית השוק אפשרה להם למכור בקלות נכסים בערך השוק המלא.

והיזמית לפתח מודלים של בעלות חלקית עם פתרונות מובנים יותר וארוכי טווח. כיום, התפתחות תכניות מסוג אלה מוגבלת מאוד, אך ההערכה היא שהמצב עשוי להשתנות אם היקף העסקאות הכוללות תכניות מסוג אלה יגדל באופן משמעותי.²⁹

התכנית הפרטית הראשונה באנגליה שנקראה "Shared Appreciation Mortgage", נוצרה כבר בשנות ה-90 של המאה העשרים. תכנית זו הציעה ללווים תנאי הלוואה נוחים לרכישת בית מגורים ללא החזרי הלוואה ותשלומי ריבית חודשיים.³⁰ בתמורה להשקעה זו, קיבל התאגיד הפיננסי אחוז מסוים מהרווחים של עליית שווי הנכס בעת המכירה. התכנית זכתה לביקורות רבות מצד הלווים, בשל העלייה החדה במחירי הדיור באותם שנים, שזיכתה את התאגידים הפיננסיים ברווחים גדולים. הלווים לעומתם, נוכחו לדעת שאינם מסוגלים לרכוש את החלק של המשקיעים בנכס במטרה להשיג בעלות מלאה.³¹

תכנית נוספת שהושקה בשנת 2003 על ידי הבנק הבריטי "Bradford & Bingley" הנקראת "Step Ladder Mortgage",³² באה להציע פתרון לבעיה שנוצרה מצד הלווים בתכנית הישנה של ה-"Shared Appreciation Mortgage". התכנית החדשה מאפשרת ללווים ללוות 100 אחוזים משווי הרכישה של הנכס, אך לשלם החזרי ריבית בשווי 70 אחוזים בלבד. הבנק מקבל בתמורה חלק מסוים מהעלייה השנתית בערך הנכס כאשר הוא נמכר או ממומן מחדש, או לחלופין בשנה העשירית של ההלוואה, המועד המוקדם מבין השניים.³³

תאגידי נדל"ן הציעו גם הם, ביוזמתם, תכניות דומות עבור רוכשים של בית מגורים ראשון. אולם תכניות אלה מתקיימות בהיקף מוגבל מאוד, ולרוב הן צצות בתגובה להאטה במכירות בשוק הנדל"ן.

²⁹ Whitehead & Yates, לעיל ה"ש 4, בעמ' 10-11.

³⁰ חלק מהתכניות לא הציעו פטור מלא מהחזרים אלו, אך דרשו החזרים נמוכים.

³¹ ROBERT MOWBRAY & NICHOLAS WARREN, SHARED-EQUITY HOME-OWNERSHIP: WELFARE AND CONSUMER PROTECTION ISSUES 9 (2007).

³² ראו הודעה שפורסמה באתר mortgage introducer ביום 3 ליוני 2003. ניתן לצפייה ב-
http://www.mortgageintroducer.com/ccstory/2633/4/Mortgage_Express_and_TheMarketplace_at_Bradford_and_Bingley_launch

³³ Mowbray & Warren, לעיל ה"ש 31, בעמ' 10.

דוגמה לכך היא התכנית של חברת הנדל"ן Barratt Homes³⁴ שהשיקה בשנת 2005 תכנית של הון משותף הנקראת "Dream Start", ומיועדת לרוכשים של בית מגורים ראשון. המשתתפים בתכנית קיבלו זכות בעלות מלאה בבית המגורים שלהם, אך שילמו רק 75 אחוזים מערך הבית, כאשר החלק הנותר של 25 אחוזים נשאר בידי תאגיד הנדל"ן. על פי תנאי התכנית, הלווים פטורים מתשלומי ריבית במשך 10 שנים, או לחלופין, עד מועד מכירת הנכס – המועד המוקדם מבין השניים.³⁵ 800 משקי בית בלבד השתתפו בתכנית זו נכון לשנת 2007.³⁶

דוח משנת 2006 שהוזמן על ידי ממשלת בריטניה בנושא תכניות של הון משותף, מראה כי הממשלה סייעה ליותר מ-80,000 משקי בית להיכנס לשוק הבעלות בדיר באמצעות תכניות של הון משותף, החל משנת 1997.³⁷ עם זאת, הדוח הצביע על שוק קטן ומקוטע בהספקה של הלוואות הון משותף במגזר הפרטי, ומנה מספר סיבות לפעילות המצומצמת, לרבות העדר מיומנות וניסיון בהבניית תכניות מסוג זה, חוסר ודאות לגבי הסיכונים הכרוכים בה, קושי ביצירת נוסחת חישוב שתבטיח את החזר ההשקעה שלה מצפים התאגידים הפיננסיים, והעדר אסדרה מתאימה.³⁸ סיבות נוספות שהדוח הצביע עליהן נוגעות לאי קיום מאגר מידע הנותן אינדיקציה מספקת באשר לדפוסי ההתנהגות של הלווים בתכניות אלו. ידע מסוג זה הוא חיוני להערכת הסיכונים, ובהעדרו יהיו התאגידים הפיננסיים ותאגידי הנדל"ן זהירים יותר ביציאתם לשוק עם תכניות מסוג זה. עם זאת, הדוח מסייג ומציין כי לממשלת בריטניה יש מאגר נתונים עשיר על המאפיינים ועל דפוסי ההתנהגות של הלווים בתכניות הממשלתיות של הון משותף, והיא מחויבת לפרסם נתונים אלה לכלל הציבור.³⁹

תכניות פרטיות של הון משותף דומות במהותן ובמבנה הפיננסי שלהן לתכניות הממשלתיות, אך הן אינן נהנות מהגיבוי הממשלתי. לאי-מעורבותה של המדינה יש שתי משמעותות עיקריות הנוגעות

³⁴ ראו <http://www.barratthomes.co.uk/> (כניסה אחרונה ב-30 במאי, 2013).

³⁵ Mowbray & Warren, לעיל ה"ש 31, בעמ' 10.

³⁶ שם.

³⁷ אל הדוח המלא ניתן להגיע באמצעות הקישור הבא -

http://www.eukn.org/E_library/Housing/Housing_Policy/Private_Owned_Housing/Report_of_the_Shared_Equity_Task_Force (כניסה אחרונה ב-30 במאי, 2013).

³⁸ שם בעמ' 33,7,4.

³⁹ שם בעמ' 36.

לתפקיד של הבעלים הסביל: מצד אחד הבעלים הסביל נדרש לקחת על עצמו סיכונים גדולים יותר, ומצד שני הוא חופשי להתנער מתפקיד הפיקוח על הנכס עד למועד המכירה. במובן זה, תפקידו של הבעלים הסביל דומה לתפקידם של בנקים למשכנתאות.

מודל של בעלות משותפת

השוני המהותי בין מודלים של בעלות חלקית למודלים של הון משותף, בא לידי ביטוי בתכליות השונות שהם באים לשרת. בעוד שתכניות במסגרת הון משותף מטרתן לסייע לבעלים-מחזיק להיכנס באופן הדרגתי לשוק הבעלות בדיור, המטרה המרכזית של מודלים של בעלות משותפת היא לשמר מלאי של דיור בר-השגה לאורך שנים עבור הקהילה הרחבה, באמצעות הטלת הגבלות על השימוש בנכס ומכירתו. לשוני בין המודלים יש השפעה על מאפייני התפקיד של הבעלים הסביל ועל זהותו. בעוד שבמודלים של הון משותף הבעלים הסביל הוא לרוב תאגיד פיננסי או תאגיד נדל"ן, שמעורבותו בניהול הנכס קטנה יחסית, במודלים של בעלות משותפת הבעלים הסביל הוא ברוב המקרים רשות ציבורית או ארגון ללא כוונות רווח, שלהם תפקיד פיקוח דינמי על התנהלותו של הבעלים-מחזיק במהלך כל תקופת השותפות בנכס. מנגנון הפיקוח מופעל באמצעות אכיפה של תבנית חוזית קבועה הכוללת, בין השאר, הגבלות על השימוש בנכס, תחזוקתו ומכירתו, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך.

תכניות של בעלות משותפת בארה"ב

תכניות של בעלות משותפת מופעלות כבר עשרות שנים בארה"ב, אך רק בשנים האחרונות הן מהוות חלק בלתי נפרד ממדיניות רחבה יותר של דיור בר-השגה. הן מיועדות לאוכלוסיות מרמת הכנסה בינונית ונמוכה. הבעלים-מחזיק חולק את הבעלות בנכס יחד עם תאגיד נוסף, הלוקח על עצמו את אחריות הפיקוח ואת אכיפתן של ההגבלות החוזיות. הזכויות והחובות של השותפים מעוגנות במסגרת חוזה חכירה ל-99 שנים, המגביל את אופני השימוש בנכס ומכירתו לאורך חייו של הנכס, ומהווה נספח

לשטר הקניין. בתכניות רבות, הרשות הציבורית היא זו שמעניקה את הסובסידיה הראשונית, ומעבירה את הסמכות המנהלית לאכיפת החוזה לארגון ללא כוונות רווח.⁴⁰

לבעלים-מחזיק במודל זה קיימת זכות שימוש בלעדית בנכס, אך רק בתנאי שהנכס משמש אותו למגורי קבע. מסיבה זו הנכס אינו יכול להיות מיועד להשקעה, והשכרתו לצד שלישי מוגבלת מאוד וכפופה להסכמת הבעלים הסביל. השבחת הנכס ונטילת הלוואות נוספות מותרות גם הן בהסכמת הבעלים הסביל. הבעלים-מחזיק רשאי ברוב המקרים להוריש את הנכס, אך הוא אינו רשאי למכור אותו בתנאי השוק הפרטי, עקב הגבלות שנקבעו מראש על מחיר המכירה החוזרת של הנכס. הגבלות אלו מטרתן לאפשר את החזרת הסובסידיה שהושקעה בנכס וניצולה עבור משקי בית עתידיים, והן מעוצבות במסגרת נוסחת מחיר המכירה שהוגדרה מראש בעת רכישת הנכס. נוסחאות אלו יוצרות גבול עליון למחיר המכירה של הנכס במטרה לשמר את ההשגות שלו. הן מאפשרות ברוב התכניות לבעלים-מחזיק ליהנות מאחוז מסוים מעליית ערך הנכס, אולם הן אינן מבטיחות שהבעלים-מחזיק יקבל את מחיר המכירה שנקבע, במצבים שבהם ערך הנכס צנח, או כאשר מצבו הפיזי הידרדר. יש מגוון נוסחאות שלפיהן ניתן לחשב את נוסחת מחיר המכירה החוזרת.

גישה אחת היא "נוסחאות אומדן". החישוב בעליית ערך הנכס בנוסחאות אלו מבוסס על שני אומדני שוק: האחד נערך בעת רכישת הנכס, והאחר בעת מכירתו החוזרת. נוסחת אומדן יכולה להבטיח לבעלים-מחזיק תוספת של 10 אחוזים, 25 אחוזים, ואף 50 אחוזים מהרווחים שיתקבלו כתוצאה מעליית שווי הנכס, או בחוזים אחרים, אחוז מסוים שגדל באופן הדרגתי ככל שזמן הבעלות בנכס ארוך יותר. לנוסחאות אומדן יש שתי וריאציות:

נוסחת אומדן אחת מקנה לבעלים-מחזיק נוסף על אחוז הרווחים שנקבע מראש, גם החזר על הוצאות השבחת הנכס שנעשתה על חשבונו. נניח לדוגמה שהבעלים-מחזיק רכש דירה במחיר מאה אלף דולר. נוסחת האומדן שנקבעה בחוזה מקנה לו 25% רווח מסך כל עליית ערך הנכס, וכן את האפשרות לקבל

John E. Davis, Shared Equity Homeownership: *The Changing Landscape of Resale restricted, Owner-*⁴⁰
occupied Housing, NAT'L HOUSING INST 13-16 (2006), available at <http://www.nhi.org/>
במאי, 2013).

החזר על עלויות השבחת הנכס. כעת נניח שהבעלים מוסיף לנכס במהלך השנים חדר שינה, שעלות הקמתו עשרת אלפים דולר. כאשר הנכס נמכר, הוא מוערך במאה ותשעים אלף דולר. במצב כזה, מחיר המכירה החוזרת יחושב באופן הבא: הבעלים-מחזיק יקבל את מחיר הרכישה המקורי (מאה אלף) בתוספת עלויות חדר השינה (עשרת אלפים דולר), בתוספת 25% מעליית ערך הנכס בלי ההשבחה (25% * שמונים אלף = עשרים אלף), כך שהמחיר הכולל של המכירה החוזרת יעמוד על מאה ושלושים אלף דולר. בנוסחאות מסוג אחר,⁴¹ שבהן ניתן יהיה למדוד ולבודד את רווח ההון המגולם בהשבחה בעת המכירה, הבעלים-מחזיק יוכל ליהנות מרווח ההון שנוצר כתוצאה מההשבחה.

נוסחת אומדן נוספת מניחה כי אחוז תוספת הערך שהבעלים-מחזיק יקבל בעת המכירה, צריך להיות בהתאם לאחוז השקעתו הראשונית בעת רכישת הנכס. ניקח לדוגמה נכס ששווי הריאלי ביום הרכישה היה מאה אלף דולר, אך הוא נמכר לבעלים-מחזיק במחיר בר-השגה של שמונים אלף דולר בלבד. לאחר חמש שנים, הנכס מוצע למכירה מחדש, ושווי הריאלי לתאריך המכירה מוערך במאה ועשרים אלף דולר. הבעלים-מחזיק שילם כאמור רק כ-80% מהשווי הריאלי של הבית בעת הרכישה, ולכן מחיר המכירה מחדש יהיה 80% (אחוז התשלום מהמחיר הריאלי) כפול עשרים אלף דולר (עליית הערך של הנכס), בתוספת שמונים אלף דולר (מחיר הרכישה המקורי ששילם), ובסך הכול – 96 אלף דולר.

גישות נוספות לנוסחת מכירה הן "נוסחאות אינדקס", ו"נוסחאות מפורטות":

נוסחאות האינדקס לוקחות את המחיר ששילם הבעלים-מחזיק על רכישת הדירה ומעדכנות אותו בהתאם לעליית המדד. סוג האינדקס שבו ייעשה שימוש בעת המכירה החוזרת נקבע מראש.

נוסחאות מפורטות מעדכנות את נוסחת מחיר המכירה החוזרת שנקבעה מראש, באמצעות הוספה או הפחתה של משתנים ספציפיים המשפיעים על השקעת הבעלים-מחזיק בנכס, ביחס להון שצבר בעקבות השקעה זו. הן יהיו שונות זו מזו בהתאם למשתנים שהן כוללות ולאופן היישום של משתנים אלו. המשתנים המובאים בחשבון כוללים את שווי השבחת הנכס, תחזוקה, תיקונים, פחת והתאמות אינפלציוניות. במקרה של השבחת הנכס, הבעלים-מחזיק יוכל ליהנות מעליית ערך הנכס כתוצאה

⁴¹ ראו בהמשך תיאור של "נוסחאות מפורטות".

מהשקעתו. עליית ערך זו, ככל שתינתן למדידה, עשויה להשפיע באופן משמעותי על היקף הרווחים שלו.⁴²

הבחירה בנוסחה המתאימה אמורה להיעשות באמצעות האיזון ההולם בין שימור הדיור במחיר בר-השגה לאורך זמן, לבין הפוטנציאל ליצירת העושר של הפרט.

ברוב התכניות של בעלות משותפת, חוזה החכירה קובע זכות קדימה לבעלים הסביל לרכישת הנכס, בין שזה ארגון שלא למטרות רווח, ובין שזו רשות ממשלתית או כל גוף אחר. אם הבעלים הסביל מוותר על זכותו לרכוש את הנכס, הבעלים-מחזיק מחויב למכור אותו לרוכש העומד בקריטריונים של זכאות לדיור בר-השגה.⁴³

תכניות של בעלות משותפת באנגליה

תכניות של בעלות משותפת באנגליה כוללות מרכיב משמעותי של סבסוד ממשלתי, וכמו בארה"ב, הן מיועדות לאוכלוסיות מרמת הכנסה בינונית ונמוכה. היחסים בין הבעלים-מחזיק לבעלים הסביל מעוגנים בחוזה חכירה אשר מסדיר את חלוקת האחריות בין הצדדים ואת ההגבלות על מכירת הנכס. הבעלים-מחזיק רוכש חלק קטן משווי השוק של הנכס ביום הרכישה, שערכו המינימלי בדרך כלל אינו קטן מ-25 אחוזים מהשווי הריאלי. כנגד השקעה ראשונית זו מקבל הבעלים-מחזיק זכות חכירה ל-99 שנה. הבעלים הסביל (בדרך כלל סוכנות ממשלתית או הזרוע המבצעת של סוכנות זו), מספק את יחידת הדיור ומפקח עליה, ומחזיק בנכס בבעלות קניינית של freehold.⁴⁴

המודל האנגלי, בניגוד למודל האמריקאי, מאפשר בתכניות רבות של בעלות משותפת רכישה הדרגתית של חלקים נוספים בנכס, עד לבעלות מלאה. עם זאת, מנגנון זה לא מתאפשר באזורים שהוגדרו על פי

⁴² לפירוט המלא של הנוסחאות ראו Davis, לעיל ה"ש 40, בעמ' 64-69.

⁴³ שם בעמ' 13-16.

⁴⁴ Bright & Hopkins, לעיל ה"ש 22, בעמ' 9-10.

חוק כאזורים מוגנים "designated protected areas" שבהם נקבע יעד ממשלתי להגן על ההספקה של דיור בר-השגה לאורך שנים.⁴⁵

למרות הקיום לכאורה של הזכות למוביליות, מחקר שנעשה באנגליה בשנים האחרונות מצביע על פגמים בהסדרים הכוללים של תכניות אלה, המונעים את מימוש הזכות של רכישה הדרגתית. על פי ממצאי המחקר, הבעלים-מחזיק אינו מסוגל ברוב המקרים לעשות שימוש ב"קרש קפיצה" לבעלות מלאה, כתוצאה מהעלויות המצטברות שהוא נדרש לשלם על הנכס. עלויות אלו כוללות תשלום דמי שכירות מסובסדים על חלקו של הבעלים הסביל, תשלומי משכנתה חודשיים על החלק ההוני שכבר נרכש, מיסים מוניציפליים ועלויות של תיקונים ותחזוקה של הנכס. הצירוף של כל אלו יחדיו מהווה נטל כבד עבור משקי בית רבים, מונע מהם לרכוש חלקים נוספים בנכס, ובחלק מן המקרים מאלץ אותם לחזור להתגורר בשכירות.⁴⁶

כמו במודל האמריקאי, ברובן של התכניות, הבעלים-מחזיק אינו יכול לעשות שינויים בביתו ולקחת הלוואות נוספות ללא הסכמתו של הבעלים הסביל. בעת המכירה החוזרת של הנכס, הוא אינו רשאי למכור את הנכס שבבעלותו בשוק הפרטי, אפילו במקרים שבהם הוא השלים את מלוא רכישת הנכס. הבעלים-מחזיק מחויב להודיע לבעלים הסביל על רצונו למכור את הנכס, ולבעלים הסביל שמורה הזכות להביא מועמד חדש לרכישתו, או לקנות את הנכס בעצמו, בכפוף לתנאים הקבועים בחוזה. רק בנסיבות חריגות שבהן הבעלים הסביל אינו מממש את זכות הרכישה שלו, או אינו מביא רוכש זכאי חלופי, הבעלים-מחזיק יהיה רשאי למכור את הנכס בשוק הפרטי.⁴⁷

⁴⁵ גם במקרים שבהם החוזה מאפשר "קרש קפיצה" לבעלות מלאה, מטרה זו לרוב אינה מושגת בפועל. כתוצאה מכך, הבעלות החלקית נשארת קבועה. חלק מהבעלים-מחזיק נאלצים להפחית את חלקם בנכס, ובנסיבות מסוימות אף לעבור להתגורר בו בשכירות (ראו להלן, ה"ש 46).

⁴⁶ הממצאים מראים שהניידות לבעלות מלאה בקרב בעלים של בעלות משותפת נעה סביב 3-5 אחוזים. Alison Wallace, *Achieving mobility in the intermediate housing market: Moving Up and Moving On?* (Chartered Institute of Housing/ Joseph Rowntree Foundation) 7,48-53 (2008).

⁴⁷ המחקר של Wallace מראה שסוכנויות דיור רבות מתנהלות בצורה מסורבלת ובירוקרטית המקשה מאוד על תהליך המכירה החוזרת. ראו שם בעמ' 72-55.

תכניות של בעלות משותפת באוסטרליה

תכניות של בעלות משותפת מקודמות במדינות השונות באוסטרליה באופן מצומצם בשנים האחרונות, משום שהן אינן מתיישבות עם המדיניות הממשלתית הנוכחית. התכניות שהופעלו בשנים קודמות, ועדיין משווקות באופן מצומצם עבור אוכלוסיות מרמת הכנסה נמוכה, דומות באופיין לתכניות המופעלות באנגליה ובארה"ב. הן משמרות השגות בנכס באמצעות נוסחת מכירה שנקבעה מראש, המגבילה את הרווחים שמהם יוכל ליהנות הבעלים-מחזיק בעת מכירתו החוזרת של הנכס. ההגבלות החוזיות על אופני השימוש בנכס דומות במהותן להגבלות המוסדרות בתכניות המקבילות באנגליה ובארה"ב.

ממחקר מקיף שנערך לאחרונה באוסטרליה, עולה כי תכניות אלה מבוקשות פחות מתכניות של הון משותף, הן מצד הציבור המעוניין להיכנס למעגל הבעלות, והן מצד הסקטור הפרטי הסבור כי תכניות אלו מכוונות לקהל יעד מרמת הכנסה גבוהה יותר.⁴⁸ בראיונות שנערכו עם רוכשים פוטנציאליים של בית מגורים ראשון, עולה כי תכניות של בעלות משותפת נתפסות על ידם כמודל שאינו מגשים את חלום הבעלות על בית מגורים, וזאת משום שההגבלות שנכפות במסגרתן הן רבות, ומונעות כניסה ישירה לשוק הפרטי.⁴⁹

המודל הקהילתי

המודל הקהילתי הוא מודל ייחודי שהחל להתפתח בארה"ב כבר בשנות השישים של המאה העשרים. הוא דומה למודל של בעלות משותפת באופי ההגבלות על השימוש והמכירה של הנכס, אך שונה ממנו במבנה ובאופני הניהול והפיקוח הייחודיים שהוא מציע. הבעלים הסביל במודל זה הוא למעשה הקהילה עצמה, המיוצגת באמצעות ארגון דיור שהוא ברוב המקרים גוף ללא כוונות רווח.⁵⁰ הדיירים המתגוררים ביחידות הדיור הם חברים בארגון ושותפים לניהול ולקבלת ההחלטות שלו. ההשקעה בתוך

⁴⁸ Pinnegar et al, לעיל ה"ש 12.

⁴⁹ שם, בעמ' 13-4.

⁵⁰ הגוף הזה יכול להיות 'land trust' או 'Community Development Corporation' ('CDC'), או neighborhood development bank'.

הקהילה נשמרת לדורות הבאים באמצעות ריסון הצמיחה ההונית והרווחים שהדיירים יכולים היו להפיק בתנאי שוק רגילים.⁵¹

המודל הקהילתי הוא הוותיק מבין שלושת המודלים. הוא התפתח בעיקר בארה"ב, אך מיושם באופן מצומצם גם באוסטרליה ובאנגליה. בארה"ב התפתחו שני סוגי מודלים קהילתיים: המודל האחד הוא מודל הקואופרטיב, והאחר הוא המודל של הארגון הקהילתי.

מודל הקואופרטיב

מודל הקואופרטיב מייצג צורה קניינית המפצלת את צרור זכויות הקניין המסורתי בין ארגון ללא מטרות רווח, שהוא הבעלים של הקרקע, לבין הדיירים, שהם בעלי המניות וחברים בקואופרטיב. בסמכותו של הארגון ללא מטרות רווח לאכוף את הכללים המנהלים את הקואופרטיב, ואילו בסמכותם של הדיירים לנהל את הבניינים כרצונם, בכפוף למגבלות החלות עליהם במסגרת מסמכי הייסוד של הארגון. מסמכי הייסוד מתווים את הזכויות והחובות של בעלי המניות, ומקנים לחברי הקואופרטיב כוח מסוים לשנות את כללי הייסוד. אך כוח זה מוגבל וכפוף להסכמת הבעלים של הקרקע (הארגון).⁵²

כאשר דייר מחליט למכור את יחידת הדיור שלו, הוא רשאי לקבל בחזרה את הסכום שהוא השקיע במניות (בצמוד לאינפלציה), ולעיתים אף חלק מההשבחה ההונית. אם ערך השוק של המניות בעת מכירתן נמוך מהסכום שהשקיע הדייר בעת רכישתן, הוא סופג את ההפסד, אלא אם כן הקואופרטיב הסדיר במסמכי הייסוד שלו מנגנון לשימור ערכה של הקרן. הרווח שמתקבל כתוצאה מהעלייה בשווי המניות מעל לסכום שהושקע על ידי הדייר, מועבר לזכות הקואופרטיב לטובת מטרות שישרתו את הקהילה בהווה ובעתיד.⁵³

הדיירים מקבלים בהשלמה את ההגבלות הנאכפות על ידי הקואופרטיב משתי סיבות עיקריות: האחת היא ההנאה מהאיכויות החברתיות והאישיות הטמונות בתפקיד ניהול הנכסים. ואילו השנייה

⁵¹ Davis, לעיל ה"ש 40, בעמ' 13.

⁵² Duncan Kennedy, *The Limited Equity coop as a Vehicle for Affordable housing in a Race and Class Divided Society*, 46 HARV. L.J. 85, 92 (2002).

⁵³ שם בעמ' 87.

(והעיקרית) היא המחיר הנמוך של המניה ושל התשלומים החודשיים. המחיר הנמוך הופך את יחידת הדיור לזולה באופן משמעותי ביחס למחירי השוק של יחידות דיור באיכות דומה.⁵⁴ הדיירים רואים, אפוא, במגבלות של מודל הקואופרטיב כמחיר הכרחי להשגת הון, אם כי הון מוגבל.

מחיר המניה והחייבים החודשיים הנמוכים במודל הקואופרטיב, מתאפשרים באמצעות חבילת סובסידיה. לחבילה זו, יכול שיהיו מרכיבים רבים ומגוונים, לרבות תכנית של זיכוי מס (Low Income Housing Tax Credit), הלוואות והסדרי משכנתה המסובסדים באמצעות המדינה ורשויות מקומיות, ותמיכה פיננסית נוספת המסופקת באמצעות גופים ללא כוונות רווח כמו Community Development Banks, "Land Trusts",⁵⁵ כפי שאפרט בהרחבה בפרק הבא.

מודל הקואופרטיב, כמו מודל של הון משותף, נסמך על יוזמות פרטיות יותר מאשר על יוזמות מדינתיות, ומתבסס על מתודות ניהול של שירותים פרטיים יותר מאשר על מתודות ניהול של שירותים ציבוריים. המוטיבציה של יזמי הדיור הלוקחים חלק במודל הקואופרטיב, מבוססת על החשיבה שמודל זה מסוגל להגשים בו-זמנית שלוש מטרות הכוללות השגות, השתתפות ואחריות קהילתית. השגות מושגות, כאמור, באמצעות הקצאת חבילת הסובסידיה המיועדת לשרת אוכלוסיות מרמת הכנסה נמוכה לאורך כל תקופת קיומן של יחידות הדיור; ההשתתפות מושגת באמצעות הקניית זכויות ניהול לדיירים, שהן הרבה מעבר לזכויות של שוכרים מהמגזר הפרטי; ואילו אחריות קהילתית מושגת כתוצאה מתהליך מוצלח של השתתפות פעילה של הדיירים בניהול העצמי של יחידות הדיור.⁵⁶

קיימים שלושה סוגים מרכזיים של קואופרטיבים :

הסוג האחד הוא קואופרטיב דיור בשווי שוק "market rate cooperative" שבמסגרתו הזכויות להחזקת יחידת הדיור נרכשות במניות של הקואופרטיב, שמחירן נקבע בהתאם למחירי השוק. בקואופרטיב זה, בניגוד למדיניות הדיור הרווחת בארה"ב, אין כל ניסיון להבטיח המשכיות של דיור בר-השגה לקונים עתידיים. הסוג השני הוא קואופרטיב ללא רווחי הון "Leasing or zero equity cooperative", שבמסגרתו

⁵⁴ שם.

⁵⁵ שם.

⁵⁶ שם, בעמ' 90.

הזכויות להחזיק יחידת דיור נרכשות במניות של הקואופרטיב. שווי המניות נשלט על ידי הקואופרטיב, והדייר יוכל למכור את המניות במחיר שרכש אותן בלבד. הסוג השלישי הוא קואופרטיב של הון מוגבל "Limited equity cooperative" שבמסגרתו שווי המניות נשלט על ידי נוסחה של מכירה חוזרת הנכפית באמצעות הקואופרטיב.

הזכות הבלעדית של הדיירים ביחידת הדיור מובטחת באמצעות הסכם חכירה עם הקואופרטיב. בקואופרטיבים המגבילים את מחיר המכירה החוזרת, ההגבלה על הרווח ההוני מוסדרת בהסכם של מכירת מניות מול הקואופרטיב, ובכללי הייסוד של הקואופרטיב הנכללים במסמכי הייסוד.⁵⁷

בארה"ב, נכון לשנת 2007, כ-1.2 מיליון משפחות מכל רמות ההכנסה מתגוררות בבתי מגורים המנוהלים ומפוקחים על ידי קואופרטיבים. 765,000 יחידות דיור מתוכם הן מהסוג של קואופרטיב בשווי שוק, ו-425,000 יחידות דיור הן משני הסוגים האחרים.⁵⁸

מודל הארגון הקהילתי

מודל קהילתי נוסף שפותח בארה"ב נקרא "Community Land Trusts" (CLT). במודל זה, כמו במודל הקואופרטיב, הזכויות הקנייניות נחלקות בין ארגון קהילתי ללא מטרות רווח, שהוא הבעלים של הקרקע, לבין הדיירים שהם הבעלים של יחידות הדיור. הפיצול בין זכות הבעלות על הקרקע לזכות הבעלות ביחידת הדיור, יוצר השגות ברכישת בית המגורים כתוצאה מההפחתה המשמעותית בערך הנכס, שבדרך כלל מיוחס למרכיב הקרקע.⁵⁹ הדיירים נהנים מסבסוד מחיר הרכישה של יחידת הדיור, או מסבסוד תשלומי השכירות החודשיים, ולעיתים משניהם יחד. הארגון הקהילתי רוכש עתודות קרקע גדולות במסגרת אזור גיאוגרפי מוגדר, ובונה עליהן את יחידות הדיור. הוא עושה זאת באמצעות תמיכה ממשלתית ואמצעי מימון רבים נוספים, כפי שיפורט בפרק הבא. חלקות הקרקע המוחזקות בידי הארגון הקהילתי בנאמנות, מועברות לידי הדיירים באמצעות חוזה חכירה התקף בדרך כלל ל-99 שנים, אך ניתן לחידוש, וזכויותיו ניתנות להורשה. חוזה החכירה קובע הגבלות על השימוש בבית המגורים

⁵⁷ Davis, לעיל ה"ש 40, בעמ' 23-25.

⁵⁸ Mowbray & Warren, לעיל ה"ש 31, בעמ' 14.

⁵⁹ בדרך כלל מדובר בטווח הנע בין 25 ל-30 אחוזים מהשווי המלא של הנכס.

ומכירתו. הגבלות אלו דומות באופיין להגבלות הנקבעות במודל של בעלות משותפת. הדיירים רשאים למכור את יחידת הדיור שבבעלותם רק לרוכשים שהארגון הקהילתי קבע את זכאותם, או לחלופין לארגון הקהילתי עצמו, שלו מוקנית זכות סירוב ראשונה. מחיר המכירה נקבע על פי נוסחה שהוגדרה מראש בעת הרכישה, ומהווה חלק בלתי נפרד מחוזה החכירה. האחריות על פיקוח ואכיפת ההגבלות על השימוש ומכירת יחידת הדיור, מוטלת על הארגון הקהילתי.

החברות בארגון הקהילתי פתוחה בפני כל בעלי יחידות הדיור, ובפני כל אדם בוגר המתגורר באותה סביבה גיאוגרפית המתוחמת על ידי הארגון. המבנה הארגוני כולל ועד הנהלה המורכב משליש של הדיירים המייצגים את האינטרסים של כלל בעלי חוזי החכירה, שליש נוסף נבחר מתוך הקהילה הרחבה יותר (שנציגיה אינם בעלי חוזי החכירה), והשליש האחרון כולל נציגים שנבחרו על ידי שני השלישים האחרים. מבנה זה מיועד ליצור איזון הולם בין האינטרסים של הדיירים לבין האינטרסים ארוכי הטווח של הארגון הקהילתי, המעוניין שהבתים יישמרו במחיר בר-השגה לאורך שנים.⁶⁰

הצמיחה של מודלים אלה קודמה בארה"ב בתחילת הדרך על ידי אקטיביסטים שביקשו להגן על אזרחים מפני עליית מחירי הדיור. נכון לשנת 2010, יש יותר מ-240 ארגונים קהילתיים המנהלים כ-6,000 יחידות דיור ברחבי ארה"ב.⁶¹

למרות שבארה"ב נעשו מעט מאוד מחקרים אמפיריים המעריכים את מידת הצלחתם של מודלים של בעלות חלקית, מחקרים אחדים התייחסו להיבטים מסוימים של המודל הקהילתי. מחקר שנערך בשנת 2004 בחן את רמת התפקוד של מודל הקואופרטיב ומודל הארגון הקהילתי ביחס למרכיב שימור מחיר בר-השגה לאורך זמן. ממצאי המחקר העלו כי המחיר בהישג יד נשמר במעבר הבין דורי בשני המודלים, ואילו במודל של הארגון הקהילתי, ההשגות שלו אף השתפרה ככל שחלפו השנים.⁶² מספר מחקרים נוספים שבחנו את מודל הקואופרטיב הראו שיעורים נמוכים של ניידות בקרב הדיירים, ונטייה מצדם

⁶⁰ Davis, לעיל ה"ש 40, בעמ' 20-18.

⁶¹ John E. Davis, *Origins and Evolution of the Community Land Trusts in the United States*, in THE COMMUNITY

LAND TRUST READER 1,3 (J.E. DAVIS EDS., 2010).

⁶² Davis, לעיל ה"ש 40, בעמ' 93.

להמשיך להתגורר בבתייהם תקופה ארוכה.⁶³ ממצאים טובים פחות הראו במחקר אחר, כי 56 אחוזים ממשקי בית מרמת הכנסה נמוכה ובינונית שרכשו בית בסיוע ארגונים קהילתיים, נאלצו להתמודד עם עלויות תיקון בלתי צפויות, וכ-20 אחוזים מהם לא הצליחו לעמוד בנטל התחזוקה של הנכס.⁶⁴ מחקר אמפירי מקומי שנערך בעיר בורלינגטון במדינת ורמונט הראה, עם זאת, ממצאים מעודדים בנוגע לרווחי ההון שצברו משקי בית במודל הארגון הקהילתי בעת מכירת הנכס.⁶⁵

מודל הארגון הקהילתי באנגליה ובאוסטרליה

המודל הקהילתי המיושם באופן מזערי באנגליה התפתח כחיקוי למודלים שנוסדו בארה"ב ובאוסטרליה. הוא דומה במהותו למודל הקהילתי האמריקאי, אך עבר התאמות להקשר המקומי, והוא מצוי בשלבי פיתוח ראשוניים. הבעלים הסביל של מודל זה הוא בדרך כלל ארגון ללא כוונות רווח (Community Land Trust), שהוא הבעלים של הקרקע. הסבסוד הציבורי נעשה באמצעות הקצאת קרקע במחיר נמוך או לעיתים בשווי אפס. יחידות הדיור שנבנות על הקרקע נשארות, בניגוד למודל האמריקאי, בבעלות הקואופרטיב. אולם סמכויות הניהול של יחידות הדיור, בדומה למודל זה, הן בידי חברי הקואופרטיב, המחזיקים ביחידות הדיור לתקופה של 20 שנה, שתנאיה מוסדרים בחוזה חכירה.⁶⁶ הדיירים אמנם אינם יכולים להיות הבעלים של יחידת הדיור (גם לא באופן חלקי), אך ניתנת להם ההזדמנות לבנות נכס הוני באמצעות השקעה בקרן המנוהלת ומוחזקת על ידי הקואופרטיב. מימון יחידת הדיור נעשה באופן הבא: הקואופרטיב נוטל משכנתה יחידה, והדיירים נדרשים לשלם חיוב חודשי לכיסוי המשכנתה, וכן תשלום הוצאות עבור שירותים נוספים. המרכיב המעניין של מודל זה הוא

⁶³ במחקר שבחן את מודל הקואופרטיב בעיר בורלינגטון במדינת ורמונט, התבקשו הדיירים להעריך האם היבטים מסוימים בחייהם השתפרו במשך תקופת מגוריהם בקואופרטיב. 29.2 אחוזים דיווחו על עלייה בתעסוקה. 22.4 אחוזים דיווחו שאחד או יותר מבני משפחתם המתגורר עימם, פנה לרכישת השכלה נוספת או הכשרה תעסוקתית נוספת. 18.2 אחוזים דיווחו על שיפור בהישגים הלימודיים של ילדיהם. 36.5 אחוזים דיווחו על עלייה בחיכון, ו-77 אחוזים דיווחו על עלייה בתחושת האושר הכללית. ראו שם, בעמ' 96, 111-12.

⁶⁴ שם, בעמ' 96.

⁶⁵ המחקר בחן את רווחי ההון שהפיקו 97 משקי בית שהשתתפו במודל של הארגון הקהילתי בשנים 1988-2002. ממצאי המחקר הראו כי יחידת הדיור נמכרה בתוך 5.3 שנים בממוצע מיום רכישתה, והגידול בערך הנכס ביום המכירה היה בשיעור של כ-30 אחוזים. הרווח ההוני שנוצר כתוצאה מעליית ערך הנכס זיכה את הדיירים בתשואה של כ-17 אחוזים על חלקם היחסי. רווח זה היה נמוך אמנם מהרווח שניתן היה להפיק בתנאי שוק רגילים באותו אזור ובאותה תקופת זמן, עם זאת הרווח עלה על התשואה שהיו מרוויחים הדיירים לו הפקידו את כספם בתכנית חסכון בעלת סיכון נמוך, ולפיכך יכול להיחשב כהשקעה בטוחה יחסית. ראו שם, בעמ' 4-103.

⁶⁶ זכות חכירה זו אינה יכולה להינתן לתקופה ארוכה מ-20 שנה, שכן על פי החוק האנגלי הדיירים יכולים לדרוש מהבעלים של הקרקע למכור להם את הנכס בחזקת מגורים העולה על 20 שנה. בארה"ב לעומת זאת, כפי שהראיתי, חוזי החכירה של מודלים מסוג אלה הם ל-99 שנים, והם ניתנים לחידוש והורשה.

שהסכום שנקבע עבור חיובים אלו, ועבור ההשתתפות בתשלומי תחזוקת הנכס, מתבסס על גובה ההכנסה של כל דייר. יצירת זיקה בין החיובים לרמת ההכנסה מבטיחה שיחידות דיור אלו יישארו בהישג יד לאורך שנים. המחיר שנקבע לתשלום עבור כל דייר, עשוי אפוא להשתנות כאשר רמת ההכנסה עולה או יורדת.

המודל הקהילתי מצליח באנגליה בעיקר באזורים כפריים, וזאת משום שיישום המודל באזורים עירוניים מורכב יותר בשל הצורך בשטחים גדולים שיאפשרו צירוף של מספר עתודות קרקע, ובשל מחירי הקרקע הגבוהים באזורים עירוניים. בשנים האחרונות יש התעניינות הולכת וגוברת במודל זה כאמצעי לשמר כמה מהתועלות של יצירת תמהיל מגורים בקנה מידה גדול, הכולל לא רק בתי מגורים, אלא גם שימושים מסחריים.⁶⁷ התעניינות גוברת זו החלה להתעורר בשנת 2003, שבה חלה נקודת מפנה במדיניות הדיור באנגליה, עם השקת תכנית ממשלתית חדשה,⁶⁸ שהעבירה את הדגש ממודלים שהתמקדו בפרט, לתפיסה כוללת של יצירת קהילה בת-קיימא. על פי מדיניות זו, קהילה בת-קיימא היא קהילה היוצרת תמהיל מגורים של אוכלוסיות מרמות הכנסה שונות, וכן תמהיל של צורות מגורים (כגון, מגורים בשכירות ציבורית, שכירות רגילה, בעלות חלקית ובעלות מלאה). סעיף חוק תכנוני שנחקק באנגליה בשנת 2005 תורם ליצירת תמהיל דיור זה באמצעות דרישה מיזמים לבניית אחוז מסוים של דיור בר-השגה בכל בנייה חדשה, כפי שאפרט בפרק הבא.

התכנית הממשלתית החדשה הובילה לכתיבת דוח שפורסם בנובמבר 2003, אשר העביר מסר חד משמעי לרוכשי הדירות באנגליה, שלפיו "הגשמת החלום" של בעלות על בית מגורים אינה מהווה עוד הצדקה מספקת ומטרה בפני עצמה לפיתוח מודלים של בעלות חלקית, וכי קיימות מטרות חברתיות נוספות שבבסיסן המטרה ליצירת קהילות מעורבות ובנות-קיימא.⁶⁹ למרות שמספר יחידות הדיור של מודלים

⁶⁷ Whitehead & Judith Yates, לעיל ה"ש 4, בעמ' 10-11.

⁶⁸ ראו, Office of The Deputy Prime Minister, *Sustainable Communities: Building For The Future* (2003), available at

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120919132719/http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/146289.pdf> (כניסה אחרונה ב-30 במאי, 2013).

⁶⁹ רשימה רחבה יותר של מטרות אלה, ראו ב-http://image.guardian.co.uk/sys-files/Society/documents/2003/11/13/HOTF_Report.pdf (כניסה אחרונה ב-30 במאי, 2013).

של בעלות חלקית קטן יחסית באנגליה (כ-135,000 נכון למרס 2009),⁷⁰ הפיתוח של מודלים אלו מהווה מטרה מרכזית במדיניות הדיור של הממשלה באנגליה בשנים האחרונות.⁷¹

המודל הקהילתי באוסטרליה לא זכה להתייחסות רבה במדיניות הדיור של השנים האחרונות, למרות שהוא מיושם שם, אם כי בהיקף קטן ביחס לארה"ב. סקר שנערך לאחרונה, הראה כי רוב המשתתפים בו סבורים כי מודלים קהילתיים המיועדים בעיקר לאוכלוסיות מרמת הכנסה נמוכה, נכשלו בשאיפתם לחזק ולקדם אוכלוסיות אלה, ולסייע להן להיחפך לבעלים של בית מגורים.⁷²

המודל הקהילתי והמודלים של הון משותף ובעלות משותפת מציעים, אפוא, מגוון מערכות המובחנות זו מזו בהתאם לתכליות שהן באות לשרת. המבנה הייחודי של כל מודל מצריך יצירה של הסדרים משפטיים וכלכליים התומכים בכל אחת ממערכות אלו, לרבות מנגנוני מימון ומיסוי, חוקי תכנון ובנייה, ומערך חוזי המסדיר את היחסים בין השותפים. בפרק הבא אציג בהרחבה מדגם של מנגנונים התומכים במערכות של בעלות חלקית. אתמקד בהסדרים המרכזיים לכינון של מערכות אלו, הכוללים את היבטי המימון, התכנון והעקרונות החוזיים.

⁷⁰ Homes and Communities Agency, *Data Compendium: A Collation of Published Data about The intermediate Market* 26-75 (2010), available at www.homesandcommunities.co.uk/public/documents/Data-Compendium-autumn2010.pdf (כניסה אחרונה ב-30 במאי, 2013).

⁷¹ Department of Communities and Local Government (DCLG), *Houses for the Future: more affordable, more sustainable* (2007), available at <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7191/7191.pdf> (כניסה אחרונה ב-30 במאי, 2013).

⁷² Pinnegar et al, לעיל ה"ש 12, בעמ' 4-13.

פרק 2. המנגנונים התומכים בתכניות של בעלות חלקית

מנגנוני מימון

משבר האשראי של שנת 2008 גרם לזעזוע עמוק בתחום הדיור בחלקים נרחבים בעולם. השפעותיו הכלכליות הגלובליות חסרות תקדים, והן אילצו ממשלות רבות לשבת ולבחון מחדש את מדיניות הדיור שלהן. מלבד ההשלכות הכלכליות הקשות שחוו מספר מדינות, היו למשבר השלכות חברתיות שפירקו לגורמים את יסודות כלכלת השוק הניאו-קלאסית, וחידדו את הכוח וההשפעה של תאגידים פיננסיים על חיינו הפרטיים, החברתיים והציבוריים, ואת הצורך הגלובלי לפרק כוח זה ולתבוע מהתאגידים הפיננסיים לקחת אחריות על ההשלכות החברתיות של התנהלותם.

ארה"ב, אנגליה ואוסטרליה חוו את המשבר בעוצמות שונות. קריסת השווקים הפיננסיים השפיעה ישירות על שוק הדיור בארה"ב,⁷³ ובעוצמה לא פחותה על שוק הדיור באנגליה.⁷⁴ אוסטרליה, גם היא לא הייתה חסינה מפניו, אם כי גילתה עמידות טובה יותר והתאוששות מהירה. הבנקים האוסטרליים אמנם האטו את פעילותם, אך אף אחד מהם לא נסגר או קרס, כפי שאירע בארה"ב ובאנגליה, וזאת כתוצאה מתרבות זהירה ואחראית במתן הלוואות משכנתה.⁷⁵

שלוש מדינות אלה נקטו אמצעים שונים על מנת לייצב את המגזר הפיננסי מצד אחד, ולהגן על הלוויים של הלוואות המשכנתה ובתייהם מצד שני. הממשלה הפדרלית בארה"ב לקחה על עצמה מיד עם קריסת השווקים הפיננסיים, רכישה מאסיבית של "משכנתאות מורעלות" בהתאם לחוק החירום לייצוב השוק

⁷³ דוח שנכתב באוניברסיטת הארוורד בשנת 2008 "The State of The Nation's House Report", מציג נתונים שלפיהם המכירות של יחידות דיור קיימות צנחו ב-13 אחוזים בשנת 2008, ואילו מכירות של דיור בבנייה חדשה צנחו ב-26 אחוזים במהלך אותה שנה. בהתאם למספרים של לשכת המסחר האמריקאי, התחלות בנייה ואישורים לבנייה ירדו מ-1.5 מיליון לחודש באמצע שנת 2007 ל-0.5 מיליון בלבד בסוף 2008.

ראו http://www.jchs.harvard.edu/research/state_nations_housing (כניסה אחרונה ב-30 במאי, 2013).
⁷⁴ מחירי הדיור באנגליה צנחו בשנת 2008 ב-16%, ואילו ערכו של הפאונד הבריטי ירד במהלך שנה זו בכ-30 אחוזים. בתגובה למצב זה, הבנק המרכזי (The Bank of England), קיצץ את שיעור הריבית הממוצעת שלו ל-1.5 אחוז, השיעור הנמוך ביותר בהיסטוריה של הבנק בכל 315 שנות קיומו. ראו KIM HAWTREY, AFFORDABLE HOUSING (2009) FINANCE 69.

⁷⁵ שם, בעמ' 84. ראו גם International Monetary fund, World Bank Group (2008), available at <http://www.imf.org/external/spring/2008/index.htm> (כניסה אחרונה ב-31 במאי, 2013).

"Emergency Economic Stabilization" שחוקק עוד בשנת 2008,⁷⁶ ומיד לאחר מכן, בשנת 2009, יצאה עם תכנית "Home Affordable Modification", שבמסגרתה התחייבה לספק מימון חלקי להפחתת תשלומי החזרי המשכנתה במטרה להקל על הלווים.⁷⁷

התגובה של הרגולטור הראשי של המגזר הפיננסי באנגליה, "The Financial Services Authority" (FSA), גם היא לא איחרה לבוא. ה-FSA הפעיל את סמכות הפיקוח שלו ודרש מכל הבנקים להגיש מדי שבוע דיווח מפורט על סיכונים שנלקחו ופעולות שנעשו.⁷⁸ נוסף על צעד זה, הכריזה הממשלה על שתי חבילות הצלה למגזר הפיננסי, בהציגה אמצעים נוספים, חסרי תקדים, כמו הצעת החוק שבאה להגן על בעלים של בתי מגורים שלא הצליחו לעמוד בהחזרי המשכנתה כתוצאה מהמשבר.⁷⁹ הצעת החוק שאומצה בשנת 2009, קבעה כי הבנקים מחויבים לפנות לקבלת אישור בית המשפט טרם מכירתם של בתי מגורים מעוקלים. מהלך משמעותי נוסף שהתרחש בעקבות המשבר, היה ההכרזה של ממשלת בריטניה על התכנית הלאומית החדשה לדיור בר-השגה.⁸⁰ תכנית זו הגדירה לעצמה כמטרה מרכזית הגדלת ההספקה של דיור בר-השגה בכל רחבי אנגליה.⁸¹

גם אוסטרליה יצאה בשנת 2008 בשורת צעדים שהתוו מדיניות חדשה בתחום הדיור בכלל, ודיור בר-ההשגה בפרט. צעדים אלה כללו, בין השאר, פתיחת חשבון חיסכון ממשלתי ראשון מסוגו המיועד לסייע ברכישת בית מגורים ראשון; הגדלת המענקים לרכישת בית מגורים; הקמת קרן לדיור בר-השגה

⁷⁶ Pub. L. No. 110-343, 122 Stat. 3766(2008).

⁷⁷ הסיוע הותנה במאמץ של הלווים להפחית את החוב לאחוז מסוים כפי שנקבע בתכנית. ראו Hawtrey, לעיל ה"ש 74.

⁷⁸ שם, בעמ' 69.

⁷⁹ ראו <http://services.parliament.uk/bills/2008-09/homerepossessionprotection.html> (כניסה אחרונה ב-31 במאי, 2013).

⁸⁰ The National Affordable Housing Program, Available at <http://www.homesandcommunities.co.uk/ourwork/national-affordable-housing-programme> (כניסה אחרונה ב-31 במאי, 2013).

⁸¹ התכנית הקצתה 8.4 מיליארד יורו לשנים 2008-2011 עבור בנייה של 155,000 יחידות דיור בר-השגה. ראו Hawtrey, לעיל ה"ש 74, בעמ' 72.

"National Housing affordability Fund";⁸² תכנית כוללת לשיקום הדיור;⁸³ והשקת תכנית לאומית חדשה לדיור בר-השגה בהשכרה "National Rental Affordability Scheme" (NRAS).⁸⁴

למרות מהלכים אלה, המצביעים על התפקיד האקטיבי ששלוש הממשלות לקחו על עצמן בניסיון לתקן את הכשלים המתמשכים בשוק אשראי הנדל"ן, המשבר הציף מחדש דיון מהותי בשאלה עד כמה, ובאיזה אופן, צריכה הממשלה להתערב בשוק הדיור על מנת למנוע את הישנות התופעה.

בשנים שקדמו למשבר הייתה הסכמה ציבורית בארה"ב כי מגוון המכשירים הפיננסיים למימון דיור בר-השגה שהוסדרו ומוסדו שם, השפיעו לטובה על איכות השירותים המוענקים על ידי המוסדות הפיננסיים לאוכלוסיות מרמת הכנסה נמוכה. המשבר העלה על פני השטח שיח ציבורי סוער בנוגע לשאלה האם, ועד כמה, תרמו המכשירים הפיננסיים התומכים בתכניות דיור בר-השגה להתהוות המשבר.⁸⁵

דיור בר-השגה באנגליה, יותר מאשר בארה"ב או באוסטרליה, נחשב בעבר לחלק בלתי נפרד ממדיניות הרווחה של דיור סוציאלי הנתמך בסבסוד ממשלתי משמעותי. השיח העכשווי באנגליה שנוצר סביב משבר האשראי, עסוק יותר מתמיד במתחים הכרוכים במגמת המעבר ממדיניות רווחה, למדיניות נאו-ליברלית המקדמת תכניות חדשניות של דיור בר-השגה באמצעות גופים מסחריים פרטיים.⁸⁶ השיח הציבורי באוסטרליה בדומה לאנגליה, גם הוא מתמקד במגמת הפיתוח העכשווית של תכניות של הון משותף המתבססות בעיקרן על מנגנוני השוק הפרטי.⁸⁷

⁸² מטרתה של הקרן להפחית בעלויות של בניית יחידות דיור חדשות בשוק; לסייע בהגדלת המלאי; לסייע בהפחתת עלויות הפיתוח, ומתן תמיכה לשוכרים ולקונים של בית מגורים ראשון לטווח הקצר ולטווח הארוך. הקרן מפחיתה חיובים על תשתיות ומייעלת הליכי אישור תכניות, במטרה לעזור ליזמים ולחברות בניה לקצר את הליכי קבלת האישורים. ראו Hawtrey, לעיל ה"ש 74, בעמ' 89.

⁸³ תכנית זו מטרתה לעודד השקעות של משקיעים פרטיים לדיור בר-השגה ולסבסד את הבינוי של 100,000 יחידות דיור להשכרה למשך 10 שנים. ראו שם.

⁸⁴ מטרתה של התכנית להגדיל את אספקת הדיור לקהילות ולאוכלוסיות של הדיור הציבורי באמצעות השקעה ייעודית שתמריץ את היקף עבודות הבנייה, ובו בזמן תייצר משרות עבודה נוספות בבנייה ובתעשיות קשורות. ראו שם, בעמ' 89.

⁸⁵ ראו דיון בעניין זה בהקשר של מנגנון ה-CRA בהמשך.

⁸⁶ Hawtrey, לעיל ה"ש 74, בעמ' 81.

⁸⁷ שם, בעמ' 99.

השקעות חברתיות

תכניות של בעלות חלקית כפי שהראיתי בפרק הקודם, מצריכות ברובן מרכיב של סבסוד ממשלתי שהיקפו משתנה בהתאם למטרות התכנית ואוכלוסיית היעד. המנגנונים הפיננסיים התומכים בהן מתפקדים ברוב התכניות כמערכות היברידיות המשלבות בין כספי ציבור לבין מגוון מכשירים פיננסיים שמקורם בשוק ההון. מערכות אלו מושפעות באופן טבעי מתנודות השוק ומהיחסים המוסדרים בין המדינה לשוק. על מנת להבין את אופן פעולתן, יש לעמוד תחילה על טיבן של השקעות חברתיות.

השקעות חברתיות מופיעות בדרך כלל בצורה של מענקים, הלוואות והשקעות הון. כל אחד ממקורות פיננסיים אלו מצייד את המשקיע החברתי בכלים בסיסיים ליישום תכניות דיור בר-השגה. מענקים ניתנים על ידי גופים פילנתרופים ועל ידי המדינה, כפי שיפורט בהמשך.

הלוואות

תכניות של בעלות חלקית מציעות מגוון תכניות הלוואה עם תנאים המיטיבים עם אוכלוסיות מרמות הכנסה נמוכה ובינונית, במטרה לסייע להם לרכוש בית מגורים ראשון. תנאי ההלוואה משתנים באופן מהותי ביחס לזהות המלווה. כך, למשל, מלווים קהילתיים שהם ארגונים או מוסדות פיננסיים לפיתוח קהילתי, מציעים הלוואות בתנאים מועדפים מאלה של השוק הפרטי; אך שיעורי הריבית של הלוואות אלו גבוהים באופן משמעותי מאלו המוצעים בתכניות ממשלתיות. הסיבה לשיעור הגבוה יחסית של הריבית היא שההון שאותם ארגונים קהילתיים רשאים להחזיק בידם מוגבל בסכום, וכן במשך זמן ההתחייבות כלפי המוסדות המלווים (בדרך כלל לתקופה שאינה עולה על חמש שנים). על המלווים הממשלתיים, לעומתם, לא חלות אותן ההגבלות החלות על המלווים הקהילתיים, משום שיש בידם זרימה תמידית של הכנסות הנובעות מגביית מיסים. ההלוואות שניתנות על ידי המלווים הממשלתיים, בניגוד לארגונים הקהילתיים, הן בשיעורי ריבית נמוכים מאוד ולזמן ממושך. נוסף על יתרונות ברורים אלו, למלווים הממשלתיים יש גמישות גדולה יותר לאשר הלוואות חוזרות ותשלומים נוספים, ובכך לאפשר למשתתפים בתכניות דיור בר-השגה להחזיק מעמד בתקופות קשות, ולהפוך פרויקטים שנראים לא ישימים בשלביהם הראשונים (מכיוון שהם יקרים מדי), למשגשים ומצליחים בטווח הארוך.

כל אחד מסוגי ההלוואות האלה כולל ברוב המקרים הגבלות על שימוש והעברה של הנכס במסגרת הסכם הלוואה, המעניק בין השאר למלווים את זכויות הפיקוח על הנכס, ובמקרים מסוימים זכויות של כינוס נכסים אם הסכם ההלוואה מופר.⁸⁸

השקעות הון

השקעות הון במסגרת פרויקטים של דיור בר-השגה דומות במהותן להשקעה בשוק ההון הסטנדרטי, שבו המשקיע מספק הון בתמורה להנאה מחלק יחסי מהצמיחה ההונית של הנכס בעתיד, כפי שזה מתרחש במודל של הון משותף. השקעות כאלה מתמרצות באמצעות הטבות מס המוסדרות לרוב במסגרת חקיקה.⁸⁹ דוגמה להסדרה נוספת היא חקיקה המעודדת מוסדות פיננסיים להשקיע בפרויקטים של דיור בר-השגה כחלק מקביעת הדירוג שלהם, כפי שנעשה במסגרת חוק ההשקעה החוזרת בקהילה, שהוא אחד המנגנונים המעניינים והוותיקים יותר התומכים בדיור בר-השגה בארה"ב.

השקעה חוזרת בקהילה

חוק ההשקעה החוזרת בקהילה "The Community Reinvestment Act" (CRA) הוא חוק פדרלי שחוקק בארה"ב בשנת 1977 במטרה להסדיר את מחויבותם של תאגידים פיננסיים לספק את צורכי האשראי של קהילות ממעמד בינוני ונמוך. מטרתו המקורית הייתה לפתור את בעיית ה"קו האדום" ("redlining") אשר הגבילה באמצעות קריטריונים מחמירים את גישתן של אוכלוסיות מסוימות לקבלת אשראי בשל מאפיינים דמוגרפיים, סוציו-אקונומיים וגיאוגרפיים.⁹⁰ המנגנון מבוסס על הרציונל של עידוד מוסדות פיננסיים להלוות ולהשקיע בתוך הקהילה, והוא כולל עידוד השקעות לתכניות של דיור בר-השגה, עסקים קטנים, פיתוח כלכלי קהילתי ושירותים קהילתיים.

⁸⁸ Michael Diamand, *Shared Equity Housing: Cultural Understanding and the Meaning of Ownership in The Public Nature of private Property*, Georgetown Law and Economics Research Paper No. 11-122, 16-18 (31 במאי, 2013), Available at SSRN: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1931017. (כניסה אחרונה ב-2011).

⁸⁹ ראו בהמשך את תיאור החוק הפדרלי בארה"ב של תכניות של "Law Income Housing Tax", 42 USCS 26.
⁹⁰ Alex Schwartz, *Bank Lending to Minority and Low-Income Households and Neighborhoods: Do Community Reinvestment Agreements Make a Difference?* 20(3) J. URB. AFF. 269-301(1998).

אסדרה באמצעות פיקוח ומתן תמריצים

החוק מנחה בנקים ומוסדות חיסכון לענות על צורכי האשראי של כלל הלווים, תוך מילוי קריטריונים בנקאיים סבירים. הוראותיו קובעות, שכל המוסדות הפיננסיים המבוטחים על ידי ה- "Federal Deposit Insurance Corporation" (FDIC) ינוטרו ויוערכו באמצעות ארבע סוכנויות בנקאיות פדרליות,⁹¹ בכפוף למדדי ביצוע אובייקטיביים הבוחנים את המענה שניתן לצורכי האשראי של הקהילה שבה ממוקם המוסד הפיננסי הרלוונטי. על פי ההנחיות המופיעות בחוק, על הסוכנות הפדרלית לכתוב הערכה על ביצועי המוסד הפיננסי, ולקבוע לו דירוג בהתאם להערכה זו.⁹² דירוג זה משמש את הבנק המרכזי (The Federal Reserve) בבואו לשקול הענקת אישורים לבקשות של מיזוגים, רכישות ופתיחת סניפים חדשים שהגישו המוסדות הפיננסיים.⁹³ המידע על אודות הדירוג נגיש לציבור, ומאפשר לארגונים חברתיים ופעילים מהקהילה להפעיל לחץ על תפקודם של המוסדות הפיננסיים, ולשמש מעין מנגנון פיקוח על תהליך ההערכה של הסוכנויות הפדרליות.⁹⁴ מלבד מנגנון "הביוש" הציבורי שמציע החוק, היתרון הבולט שלו הוא באיסורים ובסנקציות שהוא מטיל על בקשות למיזוגים, רכישה ופתיחת סניפים חדשים במקרה של דירוג נמוך. סנקציות אלה מתמרצות את המוסדות הפיננסיים לשאוף לקבלת דירוג גבוה באמצעות עמידה במדדי הביצוע שנקבעו להם. תמריץ נוסף לקבלת דירוג גבוה בא לידי ביטוי בהעדפה המוצהרת של הסוכנויות הממשלתיות הפדרליות והסוכנויות המדינתיות להפקיד ולנהל את הכספים שלהן בבנקים שקיבלו דירוגים גבוהים בלבד.⁹⁵

⁹¹ "The Federal Reserve System", "The Federal Deposit Insurance Corporation", "The Office of the Office of the Comptroller of the Currency", "The Office of Thrift Supervision". יש לציין כי החל מאוקטובר 2011 ה- Office of the Comptroller of the Currency, of Thrift Supervision, התאחד עם ה- Office of the Comptroller of the Currency.

⁹² הדירוגים הם: "Outstanding", "satisfactory", "needs to improve", ו- "substantial noncompliance", ראו 12U.S.C §2906.

⁹³ 12U.S.C §2902.

⁹⁴ המידע על דירוג המוסדות הפיננסיים נהיה נגיש לציבור החל משנת 1989 בעקבות שינוי בחוק ה- "Home mortgage Disclosure Act" שהסדיר את הזכות של קבוצות בקהילה להשמיע את קולן ביחס לאי עמידתם של תאגידים פיננסיים בדרישות ה-CRA. בעקבות שינוי חקיקה זה, ארגונים חברתיים ופעילים מהקהילה קיבלו גישה נוחה יותר למידע הנוגע לביצועי המוסדות הפיננסיים.

⁹⁵ Eric S. Belsky, Michael Schill & Anthony Yezer, *The Effect of the Community Reinvestment Act On Bank and Thrift Home Purchase Mortgage Lending*, HARV. JOINT CENTER FOR HOUSING STUD. PUBLICATION 1, 5 (2001)

חוק ה-CRA עבר במהלך השנים שינויים רבים בניסיון לשכלל את יעילותו ורמת האפקטיביות שלו.⁹⁶ המנגנון התרחב בהדרגה לדרישות הכוללות את התחשבות המוסד הפיננסי בנוחות ובצרכים של הקהילה,⁹⁷ והענקת סמכות לסוכנות הפדרלית לעריכת שימוע ציבורי על מנת לשקול בקשות למיזוגים ורכישות.⁹⁸ השינויים האחרונים שחלו בחוק הושלמו בשנת 1995.⁹⁹ שינויים אלה התמקדו ביצירת מדדי ביצוע אובייקטיביים הכוללים שלושה מבחנים: מבחן ההלוואות, מבחן ההשקעות ומבחן השירותים. מבחנים אלה חלים בהתאם להיקף הנכסים של המוסד הפיננסי ומיישרים קו עם פרקטיקות עסקיות אחרות של מוסדות בנקאיים. ההערכה שלהם נעשית באופן הבא:

מבחן ההלוואה (המהווה חמישים אחוז מדירוג ה-CRA של מוסדות פיננסיים גדולים), מעריך את ביצועי התאגיד ביחס להיקף ההספקה של הלוואות משכנתה לדיור, הלוואות לעסקים קטנים והלוואות עבור פיתוח קהילתי. הסוכנות הפדרלית מביאה בחשבון בהערכה שלה את כמות ההלוואות שסופקו ואת האזור הגיאוגרפי שבו הן ניתנו. בנוסף מובאות בחשבון ההכנסות של הלווים שקיבלו את

⁹⁶ רוב המחקרים הראשוניים שבחנו את מידת ההשפעה של החוק ביצירת דפוסי התנהלות חדשים בקרב מוסדות פיננסיים, היו זהירים בהסקת מסקנות חד משמעיות, וזאת בעיקר בשל העדר נתונים מספקים ובשל הקושי לבדוד את השפעות החוק מהשפעות אחרות. עם זאת, מחקרים אחדים שנעשו בשנות ה-90, הציגו ראיות שלפיהן החוק הגדיל את זרימת האשראי לאזורים שבהם מתגוררות אוכלוסיות מרמת הכנסה נמוכה בינונית. ראו Belsky, Schill & Yezer, שם, בעמ' 2-1. מחקר משנת 1996 שבחן נתונים של הלוואות משכנתה בין השנים 1990 ל-1995 הציג תוצאות מעורבות ביחס להשפעות החוק. ממצאי המחקר הראו מצד אחד כי הפערים בין שחורים ללבנים בשיעורי ההימנעות ממתן הלוואות משכנתה קטנו, הן בהלוואות הכפופות לחוק ה-CRA, והן בהלוואות שאינן כפופות לחוק זה; אך מצד שני, המחקר הראה שהחלק של הלוואות המשכנתה של ה-CRA שניתנו על ידי מוסדות פיננסיים הכפופים לחוק זה, גדל בחצי הראשון של שנות ה-90 (ביחס לשנות ה-80), ולפיכך המסקנה הייתה שיתכן שלחוק יש השפעה חיובית על הגדילה בייצור הלוואות לאוכלוסיות מרמת הכנסה נמוכה ובינונית. ראו Douglas D. Evanoff & Lewis M. Segal, *CRA and Fair Lending Regulations: Resulting Trends in Mortgage Lending* 20(6) FED. RES. BANK OF CHI. ECON. PERSP. 19-46 (1996). מחקר נוסף משנת 1999 בחן את השפעות החוק דרך מיזוגים של מוסדות פיננסיים שכאמור לעיל, מאושרים בכפוף לדירוג שנקבע למוסדות אלה על ידי הסוכנות הפדרלית הרלוונטית. המחקר הראה כי מתוך סך כל הלוואות המשכנתה שסופקו במחוזות מסוימים, החלק של הלוואות משכנתה לרכישת בית מגורים באזורים מרמת הכנסה נמוכה ובינונית, היה גדול יותר אצל בנקים בתהליכים של מיזוג, בהשוואה לבנקים שלא היו מעורבים בתהליכי מיזוג באותן מחוזות. ממצאים אלה מתיישבים עם ההנחה שלפיה החוק הוא מנגנון אפקטיבי בשל התמריצים שהוא מייצר עבור מוסדות פיננסיים המעוניינים להיות מעורבים במיזוגים. עם זאת, המחקר הראה בו זמנית כי תאגידים פיננסיים בתהליכים של מיזוג, איבדו חלק משוק המשכנתאות במהלך תהליך המיזוג, לטובת תאגידים עצמאיים להלוואות משכנתה ומימון פיננסי. לפיכך ייתכן שגורמים נוספים, מלבד החוק, פעלו גם כן. ראו Belsky, Schill & Yezer, לעיל ה"ש 95, בעמ' 4.

⁹⁷ 12U.S.C. § 2901.

⁹⁸ 12 C.F.R. § 5.11 (2004).

⁹⁹ "Community Reinvestment Act" (Regulation BB), 12 C.F.R. § 228.11(2004).

ההלוואות,¹⁰⁰ ופרקטיקות של הלוואות גמישות או חדשניות.¹⁰¹ מבחן ההשקעה (המהווה 25 אחוזים מדירוג ה-CRA של המוסדות הפיננסיים הגדולים) מוערך ביחס לכמות ההשקעות של המוסד הפיננסי בקהילות השונות; החידושים והיצירתיות של השקעות אלו; המענה שנותן המוסד הפיננסי לצורכי הקהילה; המידה בה ההשקעה משלימה פערים שמשקיעים אחרים אינם מספקים באופן שגרתי.¹⁰² מבחן השירותים (המהווה את 25 האחוזים הנותרים) מוערך בהתאם לנגישות ולאפקטיביות של המערכת הבנקאית במתן שירותי קמעונאות, והיקף והחדשנות של שירותי פיתוח קהילתי.¹⁰³

ההשקעות של המוסדות הפיננסיים הנעשות בכפוף לחוק זה, מסייעות אם כן לבניית תשתית קהילתית, ולהרחבת הבסיס הכלכלי של קהילות מרמת הכנסה נמוכה ובינונית, ושמירה על יציבותו. הן מסייעות להרחיב את הנגישות לאשראי על ידי חיזוק היכולות של מלווים מקומיים (כמו למשל מוסדות פיננסיים לפיתוח כלכלי קהילתי, שהם לרוב ארגונים ללא מטרות רווח), וחיזוק הקהילה המקומית באמצעות השקעה ישירה ועבודה מול גופים מתווכים (אותם ארגונים קהילתיים), שהם שחקנים חוזרים מול המוסדות הפיננסיים המקומיים.

הקשר בין מנגנון ההשקעה החוזרת בקהילה למשבר האשראי

שיח ציבורי שהתקיים בשנים האחרונות בארה"ב בעקבות משבר האשראי, קשר בין היווצרות המשבר לבין חוק ההשקעה החוזרת בקהילה. השיח החל להיווצר עקב האשמות של כלכלנים¹⁰⁴ ופוליטיקאים,¹⁰⁵

¹⁰⁰ § 25.22.

¹⁰¹ § 25.22(b)(50).

¹⁰² § 25.23.

¹⁰³ § 25.24.

¹⁰⁴ הכלכלן Stan Liebowitz האשים את הבנק המרכזי (The Federal Reserve) בהתעלמות מהאפקט השלילי של חוק ה-CRA. ליבוביץ טען כי החיזוק החקיקתי של ה-CRA בשנות ה-90 עודד להקל על הסטנדרטים של ההלוואות באמצעות תעשיית הבנקאות. ראו Stan Liebowitz, *The Real Scandal, How Feds Invited The Mortgage Mess*, N.Y. Post, Feb. 5, 2008, available at

http://www.nypost.com/p/news/opinion/opedcolumnists/item_Qjl08vDbysbe6LWDxcq03J;jsessionid=8EA636E9ABFDB23A868181B42A1AC1D3 (כניסה אחרונה ב-31 במאי, 2013).

במאמר דעה נוסף שכתב הכלכלן האוסטרי Russel Roberts נטען שה-CRA סבסד דיור לאוכלוסיות חלשות על ידי הפעלת לחץ על הבנקים לשרת לווים עניים ואזורים עניים במחוז, ראו Russel Roberts, *How Government Stoked The Mania*, the Wall Street J., Oct. 3, 2008, available at <http://online.wsj.com/article/SB122298982558700341.html> (כניסה אחרונה ב-31 במאי, 2013).

שלפיהן החוק הוביל להתמוטטות שוק הדיור. טענת המבקרים הייתה כי מדיניות ה-CRA כפתה על מוסדות פיננסיים לאשר מתן הלוואות משכנתה לאוכלוסיות אשר לא יכלו לעמוד בתשלומי המשכנתה, ולפיכך נקלעו להליכי עיקול. טענות דומות הופנו גם כלפי בנקאי המשכנתאות של "Fannie Mae" ו-"Freddie Mac". האשמות אלו הופרכו לחלוטין ב-27 בינואר 2011, בעקבות מסקנות הוועדה שהוקמה בידי הקונגרס לצורך חקירת משבר הדיור בארה"ב "The Financial Crisis Inquiry Committee".¹⁰⁶ בדוח, המשתרע על פני יותר מ-550 עמודים, קבעה הוועדה כי חוק ההשקעה החוזרת בקהילה לא היווה פקטור משמעותי בהלוואות הסאב-פריים בפרט, ובמשבר הדיור בכלל, וכי גופים פיננסיים רבים שהיו מעורבים במשבר לא היו כפופים לדרישות חוק ה-CRA, מלבד 6 אחוז מתוך הלוואות משכנתה בסיכון גבוה, שלהן היה קשר כלשהו לחוק.¹⁰⁷

לנתונים אלו מתווסף מחקר שנעשה בשנת 2001, המצביע על מסקנות חד משמעיות ביחס להשפעתו החיובית של החוק.¹⁰⁸ המחקר מראה כי החוק העלה את שיעור הלווים והבעלויות על בתי מגורים בקהילות חלשות מבלי לערער את רווחיות הבנקים. תאגידים פיננסיים הכפופים לדרישות החוק, מספקים נתח גדול יותר של הלוואות לאוכלוסיות מרמות הכנסה נמוכה ובינונית, ומשקיעים בהיקף נרחב באזורי מטרופולין אשר מסומנים על ידי הממשל הפדרלי כ"אזורי הערכה" של ה-CRA.¹⁰⁹ מחקר נוסף

¹⁰⁵ איש הקונגרס רון פאול, האשים את מנגנון ה-CRA בכפייה של בנקים לתת הלוואות לאנשים שבדרך כלל היו נדחים על בסיס דרגת סיכון החזר במסגרת ריאיון שנתן ל-CNN ב-23 בספטמבר 2008, ראו <http://edition.cnn.com/2008/POLITICS/09/23/paul.bailout/index.html> (כניסה אחרונה ב-31 במאי, 2013).

¹⁰⁶ 'The Financial Crisis Inquiry Committee Report' הדוח המלא ניתן לצפייה ב-<http://cybercemetery.unt.edu/archive/fcic/20110310172443/http://fcic.gov/> (כניסה אחרונה ב-31 במאי 2013).

¹⁰⁷ בשימוע שערכה הוועדה בפברואר 2008 למשפטן מייקל בר, הצהיר בר בעדותו כי סקר של הבנק המרכזי הראה שמוסדות פיננסיים העריכו את מנגנון ה-CRA כמנגנון רווחי, ולא כמנגנון המהווה סיכון מיוחד. בר הציג נתונים שלפיהם 50% מהלוואות הסאב-פריים נעשו על ידי חברות משכנתה עצמאיות, אשר האסדרה של ה-CRA לא חלה עליהן, וכ-25% 30% הנותרים ניתנו רק מבנקים שחוק ה-CRA חל עליהם באופן חלקי. בר הראה בנוסף, כי בנקים שחוק ה-CRA חל עליהם במלואו, סיפקו במשוער הלוואות סאב-פריים אחת מתוך ארבע, ושרוב השימוש לרעה הנרחב שנעשה בהלוואות עם סיכון גבוה, נעשה במוסדות פיננסיים שהיה עליהם פיקוח פדרלי מופחת. ראו Michael S. Barr, "Prepared Testimony" Hearing on The Community Reinvestment Act: Thirty Years of Accomplishments, but Challenges Remain. United States House Committee on Financial Services, 2-13 (2008) (PDF) (כניסה אחרונה ב-31 במאי, 2013).

¹⁰⁸ Belsky, Schill & Yezer, לעיל ה"ש 95, בעמ' 4.

¹⁰⁹ אזורי הערכה אלו הם מחוזות גיאוגרפיים המסומנים על ידי הסוכנויות הפדרליות לצורך מדידת ביצועי ה-CRA של המוסדות הפיננסיים. אין מניעה כמובן שהמוסדות הפיננסיים ייתנו הלוואות גם מחוץ לאזורים המסומנים, אך הלוואות

משנת 2005 שעוסק בניתוח כלכלי של המשפט, מחזק ממצאים אלה ומציג נתונים נוספים שלפיהם החוק גובר על כשל השוק בהספקת אשראי לאוכלוסיות חלשות, בכך שהוא מגדיל את הנגישות לאשראי בעלויות נמוכות באופן יחסי,¹¹⁰ ובכך מבטא מדיניות המגיבה נכון לכשל שוק ולהפליה.¹¹¹

חוק ה-CRA האמריקאי הוא חוק שאין דומה לו במדינות אחרות. המודלים של בעלות חלקית נתמכים על ידו באופן משמעותי בשילוב עם מקורות מימון נוספים.

חוק פדרלי נוסף המעודד תאגידים מסחריים להשתתף בפרויקטים של דיור בר-השגה בארה"ב, הוא חוק המציע תכנית תמריצים של זיכוי מס.

תכנית זיכוי מס

תכנית זו מבוססת על סעיף 42 לחוק מס ההכנסה הפדרלי¹¹² שנחקק על ידי הקונגרס בשנת 1986. על פי סעיף זה, זיכוי מס המיועדים לדיור ("Federal Housing Tax Credits") מוענקים ליזמים פרטיים עבור

מחוץ לאזורים אלה אין נכללות בהליך ההערכה הפורמלי. ראו Belsky, Schill & Yezer לעיל ה"ש 95, בעמ' 1, ה"ש מס' 1.

¹¹⁰ Michael s. Barr, *Credit Where it Counts: The Community Reinvestment Act And its Critic*, 75:600 NY. L. Rev. 101, 112 (2005).

¹¹¹ אחת הביקורות שאיתן מתמודד מחקר זה נוגעת ליחסים המתקיימים בין כללים לסטנדרטים; נושא שזכה להתייחסות רחבה בספרות המשפטית. בהקשר המסוים של ה-CRA, נטען כי החוק המבוסס בעיקרו על סטנדרטים, הוא חוק שרירותי ומעורפל, ולפיכך אינו יעיל, וכי הגישה המבוססת על סטנדרטים צריכה לפנות דרך למשטר משפטי המבוסס על הוראות חוק ברורות. ראו Charles W. Calomiris et al. *Housing Finance Intervention and Privet* (1994) 634, 637-38 J. MONEY, CREDIT & BANKING 26. מבקרים אחרים לעומת זאת, קראו לבצע רפורמה שתכפיף את החוק לדרישות הדומות באופיין לאלה שנעשה בהן שימוש במשטרים של סביבה. ראו Michael Klauzner, *Market Failure and community Investment; A Market oriented Alternative* (1995) 1561, 1580 U. Pa. L. Rev. 143. אחרים קראו להעניק "חוף מבטחים" למוסדות פיננסיים המקבלים דירוגי שיא במסגרת תהליך ההערכה של החוק. חוף מבטחים, כך נטען, יספק מידה של ודאות לתאגידים הפיננסיים הטובים ביותר, וכתוצאה מכך יפחית את עלויות החוק, או לכל הפחות יפחית את העלויות המתבססות על סטנדרטים "מעורפלים", במקום על כללים ברורים ומחייבים, ראו Peter Swire, *Safe Harbors and a* (1993) 349, 353-65 Va. L. Rev. 79. המשפטן מייקל בר טוען כנגד ביקורות אלה, כי דווקא העדר כללים עם קווים ברורים מייצג יתרון מובהק שהמבקרים התעלמו ממנו. הספרות המשפטית שנכתבה על "כללים מול סטנדרטים" התעלמה לטענתו מהפוטנציאל של סטנדרטים משפטיים לשפר רווחה חברתית, לחזק אחריותיות (accountability), ולתת לגיטימציה להליכי חקיקה. הסטנדרטים המשפטיים נבנים באופן מכוון במטרה לעודד את המעורבות האזרחית בפרשנות של הליך החקיקה, וכן לעודד את המעורבות של הישויות השונות הכפופות לחקיקה זו בעצמן. בנוסף, המבקרים נכשלו לטענת בר במתן משקל ראוי ליתרון המהותי הבא לידי ביטוי בגמישות שהסטנדרטים מספקים. סטנדרטים עשויים להיות אפקטיביים יותר מכללים, כאשר ההתנהגות שיש להסדיר אותה משתנה באופן משמעותי בהקשר השוקי שלה, במבנה הארגוני, בגודל ובאסטרטגיה העסקית של הישות הכפופה לאסדרה זו, ראו Michael Barr, לעיל ה"ש 110, בעמ' 108.

¹¹² 26 U.S.C. §42

פרויקטים העומדים בקריטריונים שנקבעו בתכנית הנקראת "Low Income Housing Tax Credit" (LIHTC).¹¹³

התכנית מנוהלת על ידי רשויות המס ומספקת זיכויי מס בתמורה לבנייה או לשיקום של דיור עבור בעלי הכנסה נמוכה. היזמים סוחרים בזיכויי מס אלה מול משקיעים מסחריים במטרה לייצר הון, שיאפשר להם להפחית את החוב שהם צריכים ללוות לצורך הקמת הפרויקט. באמצעות מכירת זיכויי המס, עלויות המימון קטנות, וההשקעה מניבה תשואה חיובית גם כשהמחיר שנקבע ליחידות של דיור בר-השגה נמוך משמעותית ביחס למחירי השוק.

על מנת לקחת חלק בתכנית זיכויי המס, היזמים נדרשים להציג תכנית העומדת בקריטריונים המסוימים שנקבעו, ולהציע בין השאר כלים שבהם הם יפקחו על הקצאת יחידות הדיור לזכאים. היזמים המצליחים להתקבל לתכנית מקבלים זיכוי של דולר עבור כל דולר שהושקע בבניית יחידה של דיור בר-השגה, כנגד חבות המיסוי הפדרלית שלהם בכל שנה, לתקופה של 10 שנים. הזיכוי ניתן על המיסים המוטלים על הפרויקט, ומופחת לאורך 10 שנים עד לגובה של 9 אחוזים מההוצאה.¹¹⁴ כעיקרון, היזם רשאי לתבוע ישירות מרשויות המס זיכויי מס מדי שנה לתקופה של 10 שנים; אולם, מכיוון שהיזם נזקק לכסף נזיל על מנת לממן את הוצאות הפיתוח, הוא יעדיף ברוב המקרים למכור למשקיע מסחרי את הזכויות שלו לזיכויי מס עתידיים, בתמורה לתשלום במזומן. המשקיע המסחרי שרכש את הזיכוי העתידי מחויב להצטרף כשותף בבעלות על הנכס, ולצורך כך מוקמות ישויות משפטיות שונות.¹¹⁵

מאז השקתה של התכנית בשנת 1986, היא הביאה לבניית 2.4 מיליון יחידות דיור בר-השגה, שיעור הגבוה בהרבה מבניית דירות חדשות על ידי כל תכנית אחרת. עם זאת, ביקורות שהושמעו כנגד התכנית טענו כי

¹¹³ פרויקטים הזכאים לזיכויי מס מחויבים לעמוד באחת משתי דרישות הסף בנוגע לתפוסת דיירים בעלי הכנסה נמוכה. על פי דרישת סף אחת, לפחות 20 אחוזים מיחידות הדיור צריכות להיות מאוכלסות על ידי משקי בית שהכנסתם היא עד 50 אחוזים מההכנסה החציונית או פחות, ועל פי דרישת הסף הנוספת, לפחות 40-60 אחוזים מיחידות הדיור צריכות להיות מאוכלסות על ידי משקי בית שההכנסה שלהם היא 60 אחוזים מההכנסה החציונית או פחות. דרישה נוספת הנכללת בתכנית קובעת שדמי השכירות עבור יחידות הדיור והשירותים הציבוריים, לא יחרגו מטווחים מסוימים הקבועים בתכנית. גבולות אלה מבוססים על אחוז מההכנסה חציונית באזור, ומותאמים לגודל יחידת הדיור. בנוסף, התכנית דורשת תקופת מינימום של 30 שנה לשימור מלאי של דיור בר-השגה.
¹¹⁴ מכיוון שמדובר בזיכוי ולא בניכוי, המשמעות היא כי המדינה מחזירה ליזם 9% מהוצאותיו.
¹¹⁵ שותפות מוגבלת או חברה בע"מ המחלקת את הבעלות בנכס בין המשקיעים.

היא אינה יעילה מבחינת עלויות הבנייה של דיור בר-השגה, וכי הקריטריונים של התכנית אינם ממוקדים בפועל בבעלי הכנסה נמוכה, אלא מסייעים יותר לאוכלוסייה מרמת הכנסה בינונית ומעלה.¹¹⁶ ביקורת נוספת שהושמעה, טענה כי בתכנית יש הפרטת יתר של ניהול הפרויקטים, ולכן אין בכוחה למנוע הדרה של אוכלוסיות על רקע הפליה גזעית.¹¹⁷ למרות ביקורות אלו, תכנית זו היא עדיין תכנית הדגל של הממשל הפדרלי בייצור דיור בר-השגה, ואף הורחבה בשנת 2009.¹¹⁸

כלי פדרלי נוסף לתמיכה בתכניות של דיור בר-השגה בארה"ב מיושם באמצעות הקמת קרנות ממשלתיות המנוהלות על ידי הממשל הפדרלי. קרנות אלו מייעדות מענקים למדינות השונות ולרשויות המקומיות שלהן. שימוש בקרנות ממשלתיות לטובת פרויקטים של דיור בר-השגה מייצג מגמה חדשה של מימון ממשלתי ישיר, בניגוד למגמה המקובלת בעשורים האחרונים של הפחתת המעורבות הממשלתית באמצעות מימון עקיף, כפי שזה בא לידי ביטוי בתכנית לזיכוי מס.

קרנות ומענקים

תכנית מענקים המכונה "HOME" הוסדרה בחוק לדיור בר-השגה בשנת 1990.¹¹⁹ התכנית מספקת מענקים בסכום ממוצע של כ-2 מיליארד דולר לשנה, למדינות ולרשויות מקומיות התומכות בתכניות לדיור בר-השגה להשכרה ולבעלות.¹²⁰ על מנת להיות זכאי להשתתף בתכנית, המדינה צריכה להתחייב להוסיף 25 סנט כנגד כל דולר שיתקבל מהממשל הפדרלי, ולהגיש (בדרך כלל באמצעות הרשות המקומית) תכנית המפרטת את השימוש שייעשה במענק. עם זאת, למדינה ולרשות המקומית יש שיקול דעת רחב באיזה אופן להקצות את הכסף שמתקבל מהמענק (אם בצורה של הלוואות, מענקים לקבלנים, ערבות להלוואה לזימים וכד'), בהתאם לצרכים ולמאפיינים השונים של כל מדינה ושל כל רשות מקומית.

¹¹⁶ ראו: Madeline Howard, *Subsidized Housing Policy: Defining the Family*, 22 BERKELEY J. GENDER L. & JUST. 97 (2007).

¹¹⁷ שם.

¹¹⁸ "The Housing and Economic Recovery Act 2008". Pub.L. 110-289, 122 Stat. 2654.
¹¹⁹ Title II of National Affordable Housing Act 24 CFR Part 92 (the HOME Investment Partnerships Act 1990).

¹²⁰ ראו אתר משרד השיכון <http://www.hud.gov/offices/cpd/affordablehousing/programs/home> (כניסה אחרונה ב-31 במאי, 2013).

מאז הקמתה של הקרן, נבנו כ-450,000 יחידות דיור בר-השגה חדשות – הישג לא מבוטל. עם זאת, בדומה לטענה שהופנתה כלפי תכנית זיכוי המס, הביקורת המרכזית שהושמעה כלפי התכנית טענה כי היא אינה מסייעת בפועל למצוקות הדיור של בעלי ההכנסות הנמוכות ביותר, אלא לאוכלוסיות מרמת הכנסה בינונית בלבד.¹²¹

מקור תמיכה נוסף לפרויקטים של דיור בר-השגה הוא תכנית המכונה "SHOP", המיועדת לתמיכה בעמותות הפועלות להקמה או לשיקום של מתחמי דיור בר-השגה.¹²² לשתי תכניות אלו מתווספת הקרן הלאומית לדיור, National Housing Trust Fund (NHTF),¹²³ שהוקמה בשנת 2008 ויועדה לאוכלוסיות מרמת ההכנסה הנמוכה ביותר. בהתאם לתכנית זו, הממשל הפדרלי מקצה את תקבולי הקרן למדינות השונות בהתאם לצורכי הדיור של אוכלוסיות המשתכרות בהכנסה הנמוכה ביותר. למדינות אלו יש שיקול דעת מסוים באשר לאופני השימוש במענק, אך הן מחויבות להקצות 75 אחוזים מהמענק לבעלי הכנסה נמוכה באופן קיצוני, ו-25 אחוזים לבעלי הכנסה נמוכה מאוד. רק 10 אחוזים מכספי הקרן מיועדים ליצירת דיור בר-השגה בבעלות, והשאר בשכירות.¹²⁴ בנוסף, פרויקטים המקבלים תמיכה מכספי הקרן, מחויבים לשמר מלאי של דיור בר-השגה לתקופה של 30 שנה.

למרות הציפיות הגדולות שהיו מקרן זו לפתור את מצוקת הדיור של האוכלוסיות החלשות ביותר בחברה, התאגידים הפיננסיים הפדרליים קרסו מספר חודשים לאחר הקמתה, וכתוצאה מכך הוקפא התקצוב לקרן. ממשל אובמה הציע בשנת 2011 לתקצב את הקרן במיליארד דולר, אך הקונגרס לא אישר את ההצעה.¹²⁵

¹²¹ Emma C. Neff, *From Equal Protection to the Right to Health: Social and Economic Rights, Public Law Litigation, and How an Old Framework Informs a New Generation of Advocacy*, 43 COLUM. J.L. & SOC. PROBS. 151, 155-6 (2009).

¹²² Section 11 of the Housing Opportunity Program Extension Act of 1996,

¹²³ § 1131 of the Housing and Economic Recovery Act 2008. Pub.L. 110-289, 122 Stat. 2654.

¹²⁴ Peter W. Salsich, *The National Housing Trust Fund: A Challenge and an Opportunity for Creative Public-Private Partnerships*, in AFFORDABLE HOUSING AND PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS 69 (NESTOR M. DAVIDSON & ROBIN PAUL MALLOY EDS., 2009).

¹²⁵ ראו http://en.wikipedia.org/wiki/Housing_trust_fund (כניסה אחרונה ב-31 במאי, 2013).

קרנות מדינתיות ומקומיות

השלטון המדינתי והמוניציפלי בארה"ב, גם הוא בעל תרומה מכרעת ליצירת פרויקטים של דיור בר-השגה בארה"ב. אחת מהדרכים שבהן מתבטאת תרומה זו היא הקמת קרנות מדינתיות ומקומיות התומכות בפרויקטים אלו בצד התמיכה הפדרלית. למעלה מ-600 רשויות מקומיות בארה"ב מנהלות קרנות מקומיות לייצור ופיתוח של דיור בר-השגה.¹²⁶

בנק של קרקעות

מקור תמיכה נוסף שרשויות מקומיות עושות בו שימוש, הוא "בנק קרקעות" המסומן ומיועד עבור פרויקטים של דיור בר-השגה. הרשויות המקומיות רוכשות עתודות קרקע גדולות לצורכי פיתוח, ומעבירות אותן ליזמים במחירים נמוכים מערכי השוק, ולעיתים אף ללא כל תמורה. זאת, כנגד התחייבות של היזמים לייחד קרקעות אלו לבניית יחידות דיור להשכרה או למכירה עבור זכאים, במחירים הנמוכים ממחירי השוק.¹²⁷

נוסף על מקורות מימון אלו, התרומה המרכזית של הרשויות המקומיות בפרויקטים של דיור בר-השגה נעשית באמצעות תמריצים הניתנים ליזמים במסגרת חוקי התכנון. חוקים אלו מופעלים ונשלטים על ידי מוסדות התכנון המקומיים, ומפוקחים בדרגות שונות על ידי השלטון המדינתי.¹²⁸

מנגנון אסדרה אמריקאי ותיק המכונה "Inclusionary Zoning" או "Inclusionary Housing", אשר תורגם לעברית כ"דיור מכיל" או "תכנון מכיל", הוא המסדיר תמריצים אלו במסגרת תכניות מגוונות.

¹²⁶ Salsich, לעיל ה"ש 124.

¹²⁷ Deborah Kenn, *One Nation's Dream, Another's Reality : Housing Justice in Sweden*, 22 BROOKLYN J. INT'L L. 63 (1996); Barbara Bezdek, *Putting Community Equity in Community Development: Resident Equity Participation* in URBAN REDEVELOPMENT, IN AFFORDABLE HOUSING AND PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS, 93 (NESTOR M. DAVIDSON AND ROBIN PAUL MALLOY EDS., 2009).

¹²⁸ Susan M. Denbo, *Development Exactions: A New Way to Fund State and Local Government Infrastructure Improvements and Affordable Housing?*, 23 REAL EST. L.J. 7, 30 (1994); Robert W. Burchell & Catherine C. Galley, *Inclusionary Zoning: Pros and Cons*, in CALIFORNIA INCLUSIONARY HOUSING READER 27 (Bill Higgins ed., 2003).

תכנון מכיל

"תכנון מכיל" הוא מונח כללי המתייחס להוראות חוק ותקנות מחוזיות ומוניציפליות שנחקקו במדינות השונות בארה"ב. חוקים אלו דורשים מיזמים להקצות אחוז מסוים של יחידות דיור בר-השגה בכל בנייה חדשה.

תכנון מכיל הוא טכניקה לשימוש בקרקע במטרה ליצור תמהיל של אוכלוסיות מרמות הכנסה שונות בכל אזור שבו נבנה פרויקט מגורים גדול. התכניות המגוונות משתנות ממדינה למדינה, ומרשות מקומית אחת לאחרת; חלקן מחייבות את היזמים בבנייה של דיור בר-השגה וחלקן וולונטריות; חלקן דורשות בנייה בצפיפות גבוהה, וחלקן בצפיפות נמוכה; חלקן קובעות את מחירי השכירות והמכירה של יחידות הדיור המוזלות מראש,¹²⁹ וחלקן משאירות לשוק להחליט; חלקן מיושמות באזורי ביקוש גבוה, וחלקן באזורי ביקוש נמוך; חלקן מטילות הכבדות קשות על היזמים,¹³⁰ וחלקן מייצרות תמריצים אטרקטיביים עבורם. הקריטריונים של הזכאות בתכניות אלו מותאמים לאוכלוסיות מרמת הכנסה נמוכה ובינונית.¹³¹

התמריצים השונים המוצעים ליזמים כוללים הגדלת זכויות בנייה באמצעות "בונוסים של צפיפות";¹³² אישורים מואצים המקצרים תהליכי בנייה;¹³³ הפחתה בהיטלים ואגרות;¹³⁴ סבסוד במזומן באמצעות

¹²⁹ מחיר המכירה נקבע באמצעות נוסחת מכירה, כפי שתואר בפרק הראשון.

¹³⁰ כך למשל, אחת מהדרישות מחייבת בנייה חיצונית אחידה ואינטגרטיבית שאינה מאפשרת הבחנה בין יחידות הדיור הנמכרות בשווי שוק לבין יחידות של דיור בר-השגה. לדרישה זו יכול שיהיו השלכות על עלויות הבנייה המרעות את מצב היזמים.

¹³¹ תכניות של דיור מכיל אינן מיועדות ברוב המקרים לאוכלוסיות עניות, שלהן מוצעים פתרונות שונים של דיור סוציאלי.

¹³² חוקים המקנים בונוסים של צפיפות מקובלים ברוב המדינות בארה"ב. הראשון שבהם חוקק בקליפורניה ב-1979. חוק זה מקנה 20 אחוזים זכויות בנייה מעבר למקסימום המקובל, עבור יזמים המקצים בפרויקטים שלהם לפחות 35 אחוזים מתוך יחידות הדיור לדיור בר-השגה, ומתחייבים לשמר מלאי זה למשך 35 שנה. ראו Cal. Gov. Code § 65400. על פי משרד השיכון בקליפורניה חוק זה הביא לפיתוח 100,000 יחידות דיור בר-השגה. ראו Julie A. Tappendorf, *Making Affordable Housing Work: State Laws, Policies, and Programs for Affordable Housing*, Ali-Aba Course of Study Materials, Land Use Institute: Planning, Regulation, Litigation, Eminent Domain, and Compensation, (2007).

¹³³ במדינת מסצ'וסטס, למשל, נקבע ב-"Low and Moderate Income Housing Act" מ-1985, כי יזם הבונה יחידות דיור בר-השגה עבור אוכלוסיות מרמת הכנסה נמוכה ובינונית, יכול להסתפק באישור בנייה יחיד על מנת שבקשתו תטופל על ידי הוועדה המחוזית לערעורים. הוועדה המחוזית מחויבת על פי החוק לדון בבקשת היזם תוך 30 יום מיום הגשת הבקשה, והיא מוסמכת להוציא אישור בכפוף לתנאים מסוימים.

זיכוי מס, ואף תמריצים נוספים עבור יזמים אשר בונים יחידות דיור בר-השגה מעבר לנדרש. היקף היחידות המיועדות לדיור בר-השגה בכל תכנית משתנה מאזור לאזור, אך נע בדרך כלל בין 10 אחוזים ל-30 אחוזים בכל פרויקט בנייה גדול.

הביקורות השונות

המנגנון של תכנון מכיל הוא כלי משפטי שנוי במחלוקת בארה"ב. במשך שנים מתקיים ויכוח נוקב על מידת יעילותו ועל השלכותיו על אוכלוסיות היעד. כתיבה ענפה של משפטים וכלכלנים דחתה באופן גורף את הרעיון של חוקי תכנון המעודדים (ולעיתים מחייבים), בנייה של דיור בר-השגה. התנגדות זו שהתמקדה בשאלת יעילותם של החוקים,¹³⁵ מבוססת בעיקרה על מאמר ביקורתי שכתב רוברט אליקסון.¹³⁶ אליקסון טוען כי תכנון מכיל משפר אמנם את מצבם של מספר קטן של דיירים בני-מזל שזכו בבתיים הזולים מערך השוק, אולם מייצר בטווח הארוך האטה בשוק הדיור, הפוגעת באותן אוכלוסיות שלהן חוקים אלו היו אמורים לסייע.¹³⁷ ההאטה בצמיחה נוצרת לטענתו של אליקסון כתוצאה "ממס כפול" שנכפה על היזמים.¹³⁸ המס האחד הוא זה שחל על עלויות הבנייה של היחידות המוקצות לדיור בר-השגה, המושכרות או נמכרות בהפסד לאנשים מאוכלוסיות עניות;¹³⁹ ואילו המס השני הוא זה שכופה על היזמים יצירת תמהיל אוכלוסיות בכל בנייה חדשה, ובדרך זו מצמצם את הביקוש לדיור.¹⁴⁰

אנדרו דייטדריץ טוען כנגד אליקסון, כי טענת המיסוי הכפול אינה מתיישבת עם הביקוש הגדול של תכניות אלו מצד היזמים. לטענתו, אליקסון אינו ער לרעיון הבסיסי של בונוסים של צפיפות המאפשרים

¹³⁴ כדוגמה המוצלחת ביותר לכך בארה"ב נחשבת העיר טמפה ב" בקליפורניה, שהצליחה להביא להפחתת מאות אלפי דולרים בעלות בניית דירות מגורים לאוכלוסיות מרמת הכנסה נמוכה ובינונית, באמצעות ביטול דמי תכנון בפרויקטים של דיור בר-השגה. ראו Justin D. Cummins, *Public Interest Law: Improving Access to Justice: Housing Matters: Why our Communities Must Have Affordable Housing*, 28 WM. MITCHELL L. REV. 197 (2001).

¹³⁵ יעילים במובן זה שאף מערכת חוקים אחרת לא תשפר באותה מידה את מצבם של כל הצדדים הרלוונטיים המושפעים מהחוקים.

¹³⁶ Robert C. Ellikson, *The Irony of Inclusionary Zoning*, 54 S. CAL. L. REV. 1167-1216 (1981).

¹³⁷ ההאטה נוצרת כתוצאה מעלייה במחירי הדיור והפחתה במלאי הדיור, שם, בעמ' 1170.

¹³⁸ הכוונה אינה למס רגיל המוטל על הכנסה או מכירות, אלא לעלויות נוספות הנכפות על יזמים וקבלנים באמצעות אסדרה ממשלתית.

¹³⁹ מס זה, טוען אליקסון, מקטין את כמות יחידות הדיור המיועדות לאוכלוסיות אלו.

¹⁴⁰ אליקסון סבור שמי שנהנה מהשפעות אלו הם בעלי הקרקעות בפרברים, מכיוון שערך הנכסים הישנים שלהם עולה כתוצאה מהתחרות שפחתה מול בנייה חדשה.

להפוך את הבנייה של דיור מכיל לבנייה רווחית.¹⁴¹ תכנון מכיל המשנה את ההרכב הפיזי של מלאי הדיור, מוביל, לטענתו של דייטדריך, לצפיפות גדולה יותר, ולעיתים לערוב יעיל יותר של תשומות.¹⁴² דייטדריך טוען בנוסף, כי תכניות אלו אינן מיועדות לאוכלוסיות עניות, כפי שסבור אליקסון, אלא ברובן מיועדות לאוכלוסיות מרמת הכנסה נמוכה ובינונית, המסוגלות לעמוד במחירים המוצעים עבור יחידות הדיור המוזלות.¹⁴³ בניגוד לטענתו של אליקסון בדבר השימוש הבזבזני של תכניות אלו בכספי הציבור,¹⁴⁴ דייטדריך סבור כי "הגאוניות" שלהן היא בכך שהממשלה יכולה להשפיע על המלאי של דיור בר-השגה, ולחלק מחדש את העושר של שכונות באמצעות תמרון כללי הרקע של קניין, ובשימוש במשאבים מינימליים.¹⁴⁵ חלק מהתכניות של תכנון מכיל, מסכים דייטדריך, אכן סובלות מאותן הבעיות שמונה אליקסון במאמרו, אך מדובר במספר מצומצם של תכניות, ולפיכך המסגרת האנליטית של אליקסון רלוונטית רק לנסיבות נדירות, שניתן להימנע מהן בקלות.¹⁴⁶

הרעיון המרכזי שהכתיב מאמרו של אליקסון, שלפיו השכבות החלשות הן שנפגעות כתוצאה מחוקים אלו, הדהד במשך שנים, וצוטט כאמיתה מוחלטת במאמרים של אנשי כלכלה ומשפט.¹⁴⁷ גם התומכים ברעיון של תכנון מכיל נזהרו שלא לעסוק בהיבטים הכלכליים, ובחרו להתמקד באתגרים חברתיים של יצירת תמהיל חברתי.¹⁴⁸ בדרך זו הפך הדיור המכיל לרעיון חברתי יותר מאשר לרפורמה כלכלית, הנתמך בטענות נורמטיביות של הוגנות וצדק על רקע גזעי.¹⁴⁹ הסחת תשומת הלב מהפרשנות הביקורתית של

¹⁴¹ Andrew G. Dietderich, *An egalitarian's Market: The Economics of Inclusionary Zoning Reclaimed*, 24 *FORDHAM URB. L.J.* 23, 41-42 (1996). אליקסון עצמו מציין שרוב התקנות של דיור מכיל מאפשרות ליזמים לבנות יותר יחידות דיור מאשר מקובל באזור תכנון מסוים, וכי בונס של צפיפות יכול ללא ספק להפחית את המס נטו שתכניות של תכנון מכיל כופות על היזמים, ראו לעיל ה"ש 136, בעמ' 1184.

¹⁴² Dietderich, שם, בעמ' 41. הכוונה לתיאום שנעשה על ידי היזמים בין מחירי הדיור של יחידות הדיור המוזלות, לבין המחירים הנקבעים עבור היחידות הרגילות. תיאום זה צריך להוביל להכנסות גדולות יותר על ידי הגדלת המחיר של היחידות הרגילות, ומכירתן לאוכלוסיות עשירות יותר.

¹⁴³ שם.

¹⁴⁴ Ellikson, לעיל ה"ש 136, בעמ' 1184.

¹⁴⁵ Dietderich, לעיל ה"ש 141, בעמ' 41.

¹⁴⁶ שם.

¹⁴⁷ שם, בעמ' 26.

¹⁴⁸ שם.

¹⁴⁹ העמדה שלפיה אינטגרציה בדיור היא דבר שיש לשאוף אליו יוצגה על ידי חוקרים שהיו מוטרידים בעיקר מהבידוד של המשפחות העניות ביותר (ובעיקר משפחות של שחורים) שסבלו מהעדר נגישות למקורות הכנסה ולבתי ספר, שנשלטו על ידי האתוס של שכבות מעמד הביניים. ראו Ellikson, לעיל ה"ש 136, בעמ' 1198.

אליקסון לעבר מטרות חשובות אחרות, היא כמובן בעייתית לנוכח הניתוח הכלכלי המצביע על פגיעה באוכלוסיות היעד.

המחלוקת המרכזית שהשיח האמריקאי עסוק בה עד היום, נוגעת לשאלה מי נושא בפועל בנטל הכלכלי של הספקת דיור בר-השגה, ומי ראוי שיישא בו. ברוב התכניות של תכנון מכיל, היזם, הוא שנושא באופן נומינלי ב"עלויות ההכלה" של התכנית, אך עלויות אלו מקוזזות, כאמור, ברובן על ידי בונוסים של צפיפות.

כיום מסכימים ביניהם מרבית הכלכלנים, כי ברוב המקרים בעלי הקרקע, ולא היזמים, הם שנושאים בנטל המשמעותי יותר. סברה זו מבוססת, בין השאר, על ההנחה שהיזמים דורשים מלכתחילה את מחיר השוק המרבי שהם יכולים להשיג עבור מכירת יחידות הדיור. לפיכך, כאשר מוטלות עליהם עלויות של הקצאת דירות במחיר בר-השגה, עומדות בפניהם שתי אפשרויות: האחת היא להקטין את רווחיהם, והשנייה היא לרכוש את הקרקע במחיר זול יותר. האפשרות השנייה היא הבחירה המועדפת על היזם, ולפיכך הבעלים של הקרקע הוא שנושא בפועל בעלויות.

ניקו קלויטה ואלן מלאך סבורים שנשיאת העלויות על ידי הבעלים יכולה להיות מוצדקת. ההסבר שלהם מתבסס על כך שעליית ערך הקרקע אינה נובעת בדרך כלל רק מפעולות ההשבחה של בעל הקרקע עצמו, אלא היא גם תוצאה, במידה רבה, של מדיניות תכנונית המשנה את ייעוד הקרקע או מאשרת תכניות מסוימות. מסיבה זו לא ניתן לזקוף את עליית ערך הקרקע לזכותו של בעל הקרקע בלבד.¹⁵⁰ היגיון זה, הוא שהוביל כנראה את אנגליה ליצור בשנת 2005 מנגנון תכנוני חדש, המתבסס על עליית ערך הקרקע כתוצאה מאישור תכניות בניין עיר, כאמצעי לסבסוד דיור בר-השגה. מכשיר תכנוני ייחודי זה, המכונה "הסכמי 106", נאכף באמצעות סעיף חוק המחייב יזמים פרטיים להקצות אחוז מסוים של דיור בר-השגה בכל בנייה חדשה.

Nico Calvita & Alan Mallach, *Inclusionary Housing, Incentives, and Land Value Recapture*, Land Lines, ¹⁵⁰ LINCOLN INST. OF LAND POL'Y 15- 21 (2009).

סעיף 106 שנחקק בשנת 2005 במסגרת חוק התכנון לערים ואזורים באנגליה (Town and Country Planning Act, 1990), מאפשר לרשות תכנון מקומית לחייב יזמים להקצות אחוז מסוים של יחידות דיור בר-השגה, בכל פיתוח של פרויקט בנייה באזורי מגורים גדולים.¹⁵¹ הרציונל העומד בבסיס החוק הוא הניסיון לרתום לטובת הקהילה המקומית מרכיב של רווח תכנוני שנוצר כתוצאה מעליית ערך הקרקע, עקב אישור של תכנית בניין עיר. סעיף 106 מניח העברה של הרווח התכנוני על הקרקע מהבעלים של הקרקע לידי הרשות המקומית, באמצעות הסכם של הרשות המקומית עם היזם, לבניית מספר מוגבל של יחידות דיור מתחת לערך השוק. ההוצאות הצפויות ליזם כתוצאה מההתחייבות החוזית לבניית אחוז מסוים של דיור בר-השגה, מופחתות מהרווח התכנוני של הקרקע שנוצר כתוצאה מאישור התכנית. מכיוון שהבעלים של הקרקע, ולא היזם, הוא שסופג באופן תיאורטי את ההוצאות הנובעות מההסכם, להסדר זה לא אמורה להיות כל השפעה על רמת הבנייה של יחידות הדיור ועל העלויות שלה.

המתווה של הסכמים הכפופים לסעיף 106 נקבע לרוב בתנאים של חוסר ודאות, הן בשל המשתנים הרבים העשויים להשפיע על פיתוחם של פרויקטים כאלה, והן בשל העדר הנחיות ממשלתיות ברורות. הצלחת יישומם מותנית אם כן במידה רבה, בגמישות היחסים שבין היזם לרשות המקומית במהלך ניהול המשא ומתן. היתרון הבולט של מרכיב הגמישות הוא באמידת הצרכים של כל פרויקט לגופו, והתחשבות בגורמים מקומיים רבים (כמו למשל, גובה בנייה, צפיפות, שמירה על אזורים ירוקים, תשתיות קהילתיות, וכד') המהווים חלק בלתי נפרד מתהליך ניהול המשא ומתן. עם זאת, החיסרון בגמישות היחסים בא לידי ביטוי בכוחות הלא מאוזנים בין הצדדים. הרשות המקומית אינה מורגלת בניהול משא ומתן מסוג זה, והיא חסרה את הידע המקצועי שיאפשר לה להתמקח על נושאים כמו

¹⁵¹ מצב אופטימלי של הסכם מסוג זה יאפשר הקמת יחידות דיור בר-השגה באותו מקום שבו מתבצעות עבודות הפיתוח של הפרויקט. עם זאת, במקרים נדירים, כאשר לא קיימת כדאיות כלכלית עבור היזם, הוא יהיה רשאי לנייד את יחידות הדיור בר-השגה לאתר בנייה באזור אחר (ששווי הקרקע בו יקר פחות), או יעשה הסדר פיננסי אחר למימון דיור במסגרת מטלות תכנוניות של הרשות המקומית. ראו Christine Whitehead, *Policies to Increase affordable Housing: experience in England*, PDF, 19-23 (2008), available at <http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2008/policies-increase-affordable-housing.pdf> (כניסה אחרונה ב-31 במאי, 2013).

עלויות הבנייה, ערך הקרקע, היתכנות כלכלית וכד'. עמדת החולשה של הרשות המקומית נובעת בנוסף, מהעדר משאבים ומדדים המאפשרים לה לבצע הערכה של כל מקרה לגופו.¹⁵²

מדיניות של הסכמי 106 אמורה להיות אפקטיבית גם כאשר הביקוש בשוק הדיור גבוה, וזאת משום שהרווח היזמי השולי שנשאר בידי היזם גדול מספיק כדי לקיים את הדרישות הנוספות. עם זאת, באזורי ביקוש נמוך, מדיניות זו פחות אפקטיבית, ולעיתים אינה אפקטיבית כלל, ועלולה להוות תמריץ שלילי עבור יזמים.¹⁵³

המנגנון של הסכמי 106 מסתמן כיום כהצלחה גדולה באנגליה. הוא הביא בשנים האחרונות לאספקת מחצית מהמלאי של דיור בר-השגה, בעיקר באזורי ביקוש שבהם הצורך גדול יותר,¹⁵⁴ ויצר בהתאם ליעדיו המוצהרים, מתחמי דיור המכילים תמהיל אוכלוסיות מרמות הכנסה שונות. הגיוון בתכניות השונות מתאפיין, כאמור, במערכת הכללים המותאמת באופן קונקרטי להשגת המטרות המוגדרות בכל תכנית, בהתאם לאמידת הצרכים של האוכלוסיות המתגוררות באזורים השונים. בעקבות המשבר של 2008, הרחיבה אנגליה את השימוש בהסכמי 106 באמצעות הגברת התמריצים שהרשות הציבורית מספקת ליזמים.¹⁵⁵

מנגנוני התכנון שהוצגו לעיל הם מנגנונים מעניינים, לדעתי, בעיקר בשל התפקיד שהמשפט משחק בהם ביצירת גבולות חדשים בין פרטי לציבורי, ובהבניית התפקידים החדשים של כל אחד מהשחקנים השותפים (ראו דיון בנושא זה בפרק הבא).

¹⁵² שם בעמ' 22-18.

¹⁵³ שם.

¹⁵⁴ Sarah Monk, Tony Crook, Diane Lister, Steven Rowley, Christina Short & Christine Whitehead, *Land and Finance for Affordable Housing*, Housing Corporation (2005), available at <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/1859353061.pdf> (כניסה אחרונה ב-31 במאי, 2013).

¹⁵⁵ Julie Lawson, *European housing strategies, financing mechanisms and outcomes*, in *Financing Social Housing After The Economic Crisis* 14, 16-17 (2009), available at http://www.housingeurope.eu/www.housingeurope.eu/uploads/file_/Financing%20Social%20Housing%20after%20the%20Economic%20Crisis.pdf (כניסה אחרונה ב-31 במאי, 2013).

יישום מודלים של בעלות חלקית דורש, כפי שהראיתי עד כה, את קיומם של מנגנונים תכנוניים ופיננסיים מורכבים. טבע המבנה הרגולטורי של מנגנונים אלו משתנה ממדינה אחת לאחרת בהתאם למדיניות הממשלתית המנחה את יצירתם. ארה"ב היא הוותיקה ביותר בפיתוח תכניות דיור בר-השגה בכלל, ותכניות בעלות חלקית בפרט, והמערכת התכנונית והפיננסית למודת הניסיון שלה (על כל חולשותיה), בנויה היטב. עם זאת, למרות קיומה של תשתית מוצקה זו, מורכבות שוק הדיור ודרגות חוסר הוודאות המאפיינות אותו, מקשות מאוד על מעורבותם ושילובם של תאגידים פרטיים בתכניות של בעלות חלקית. לפיכך, תכניות של הון משותף אינן מתפתחות בשלב זה בארה"ב מעבר לעיסוק התיאורטי בהן.

רעיון הבעלות החלקית החל להיטמע בצורות שונות במדיניות הממשלתית של אנגליה ואוסטרליה עוד בשנות ה-80 המוקדמות של המאה הקודמת. היוזמות העיקריות שקמו בתקופה זו מומנו על ידי הממשלה, באמצעות תכניות של רכישה חלקית של דיור שהיה בבעלות המגזר הציבורי, בשילוב עם שכירות מסובסדת. סוג כזה של יוזמות הפעיל מעט מאוד לחץ על המוסדות הפיננסיים לעשות שימוש בכלים פיננסיים מורכבים וחדשניים, מעבר לכלים הרגילים של הלוואות משכנתה המבוססות על מאה אחוזים משווי הנכס המוערך.¹⁵⁶

עם זאת, בעשור האחרון, החלה כאמור אוסטרליה (ובמידה פחותה גם אנגליה) לאמץ מדיניות דינמית חדשה המכוונת לעבר המגזר הפרטי. מדיניות זו תובעת יצירת מנגנונים השונים בטבעם מאלו הקיימים כיום בארה"ב ובאנגליה. מנגנונים אלו מכוונים בעיקרם לעבר יצירת תמריצים ופיתוח מכשירים פיננסיים חדשניים. אוסטרליה נמצאת בשנים האחרונות בעיצומה של יצירת מערכת פיננסית חדשה מסוגה, שפיתוחה עדיין לא הושלם.

¹⁵⁶ Whitehead, לעיל ה"ש 4, בעמ' 6.

הגבלות חוזיות

מרכיב הסבסוד של תכניות של בעלות חלקית, ומרכיב החלוקה של הבעלות על הנכס בין שתי ישויות משפטיות בעלות אפיונים שונים, מצריכים התקשרות חוזית ייחודית. המסגרת החוזית הרווחת ברוב התכניות משלבת בין מאפיינים חוזיים של בעלות בנכס, להגבלות המופיעות בהסכמי שכירות. מגוון ההסכמים משתנה אמנם מתכנית אחת לאחרת (אם במסגרת הסכם חכירה, הסכם מניות, הסכם הלוואה, או מסמכי הייסוד של התאגיד), אך ניתן להצביע על מספר עקרונות בסיסיים החוזרים על עצמם ברוב ההסכמים. המסגרת החוזית שתוצג להלן מייצגת בעיקרה את התכניות הכלולות במודל של בעלות משותפת ובמודל הקהילתי. בהמשך אציג הסדרים חוזיים המאפיינים את המודל של הון משותף, במסגרת המודל המוצע של קפלן וגיואי.¹⁵⁷

עיצוב ההגבלות החוזיות מושפע משאלת משך הזמן שבו יחולו ההגבלות. מדיניות ממשלתית המעוניינת לשמר את מחיר יחידות הדיור בהישג יד לאורך שנים, תשאף ברוב המקרים להחיל את ההגבלות החוזיות על הנכס לצמיתות. עם זאת, מדיניות המעוניינת לעודד את הבעלים-מחזיק להשיג בעלות מלאה על הנכס באופן הדרגתי, תחיל את ההגבלות החוזיות עד למועד רכישת הבעלות המלאה על ידי הבעלים-מחזיק, ומרגע זה והלאה יהיה הנכס כפוף לכללי המשחק של השוק הפרטי. ההגבלות החוזיות שמצויות בחוזה החכירה בין הצדדים יכולות גם להוות חלק בלתי נפרד מחוזה המשכנתה, או מהסכמי הלוואה אחרים המשמשים כמרכיב הסבסוד של הנכס. בחוזים אלו משך הזמן שבו ההגבלות החוזיות יהיו תקפות, מוגבל לאורך החיים של המשכנתה או ההלוואה, כך שאם החוב מוחזר במלואו, ההגבלות החוזיות פוקעות.¹⁵⁸

סיבות נוספות לסיום ההגבלות החוזיות הן היעלמות הבעלים הסביל או אי יכולתו לנהל את המכירה והרכישה של הנכסים במחיר בר-השגה. בנסיבות אלו ההגבלות מוסרות מעצמן, אלא אם כן קבע החוזה כי גוף אחר יבוא בנעליו של הבעלים הסביל, כאשר זה האחרון זנח את תפקידו. סיבה נוספת היא חדלות פירעון של הבעלים-מחזיק. כאשר הבעלים-מחזיק אינו עומד בהחזר תשלומי המשכנתה, הגוף

¹⁵⁷ Caplin & Joye לעיל ה"ש 5.

¹⁵⁸ Davis, לעיל ה"ש 40, בעמ' 54-55.

המלווה שהעניק לו את המשכנתה רשאי להטיל עיקול על הנכס, ולמכור אותו במחירי השוק ללא ההגבלות החוזיות.¹⁵⁹

עיצוב ההתניות החוזיות צריך, אפוא, להביא בחשבון תרחישים אלו, ולשקול היטב את ההשלכות העלולות להיגרם כתוצאה מפקיעת ההגבלות, לרבות אובדן יחידות דיור לטובת השוק הפרטי, וירידה לטמיון של כספי הציבור שהושקעו בהן.

התכניות השונות של בעלות חלקית קובעות אם כן, הסדרים שונים על בסיס תרחישים אפשריים אלו. חלק מצומצם מהתכניות מאפשר לבעלים-מחזיק את מכירת בית המגורים בתנאי השוק כתוצאה מהיעלמותו ומחוסר תפקודו של הבעלים הסביל, וזאת ללא כל צורך בהשבת הסובסידיה שהושקעה בנכס. עם זאת, רוב התכניות דורשות בנסיבות אלו את השבת הסובסידיה המקורית במלואה, ולעיתים אף את השבת הסובסידיה יחד עם הרווח ההוני שהתקבל.¹⁶⁰

כאשר המגבלות פוקעות כתוצאה מחדלות פירעון של הבעלים-מחזיק, רוב התכניות קובעות זכות קדימה לבעלים הסביל לרכוש את בית המגורים. עם זאת, הבעלים הסביל נדרש להציע לגוף המלווה מחיר התואם את מחירי השוק.¹⁶¹

עיקול הנכס

עיקול הנכס עקב חדלות פירעון של הבעלים-מחזיק מעמיד את הבעלים הסביל בניגוד אינטרסים מול הגוף המלווה. על מנת להתמודד עם מצב בעייתי זה, הבעלים הסביל מבטיח עצמו באמצעות הסדרים מיוחדים המעוגנים בחוזה מול הבעלים-מחזיק, ובהסכם המשכנתה מול הבנק.¹⁶²

סוג אחד של הסדר מקנה לבעלים הסביל את הזכות לעבור על תנאי הסכם המשכנתה, ולאשרם טרם החתימה עליהם. זכות זו משיגה שתי תוצאות חשובות: היא מאפשרת מצד אחד, הגנה על הבעלים-

¹⁵⁹ שם.

¹⁶⁰ שם.

¹⁶¹ שם, בעמ' 56-57.

¹⁶² שם, בעמ' 63-64.

מחזיק מפני הסכם שתנאיו אינם מיטיבים עמו, ומצד שני, מגינה על הבעלים הסביל מפני הסכם משכנתה החותר תחת יכולתו להתערב בתנאי השימוש והמכירה של הנכס.¹⁶³

הסדר מקובל נוסף, נעשה באמצעות ריפוי הפגם שנפל בתשלום המשכנתה. במקרה זה, הבעלים הסביל מקבל תקופה של חסד הנעה בין 30 ל-90 יום, המיועדת לתיקון הפגם של אי עמידה בתשלומי המשכנתה של הבעלים-מחזיק. במשך תקופה זו על הגוף המלווה להשהות את פעולת העיקול של הנכס. אם הבעלים הסביל מצליח במשימתו, המשכנתה ממשיכה לחול בהתאם לתנאיה המקוריים. אך אם הבעלים הסביל אינו עומד במשימתו, הגוף המלווה רשאי לעקל את הנכס.¹⁶⁴

הסדר נוסף מקנה לבעלים הסביל את הזכות לרכוש את הנכס לאחר הטלת העיקול. במקרה זה הסכם המשכנתה מכיל התניה הקובעת כי לבעלים הסביל תהיה זכות קדימה לרכוש את הנכס המעוקל. מחיר הנכס נקבע על פי הערכת שוק או על פי סך כל תשלומי המשכנתה הנדרשים, בתוספת הוצאות העיקול. לבעלים-מחזיק יש זמן מוגבל לממש את הזכות. אם חלף הזמן והוא לא רכש את הנכס, הגוף המלווה רשאי למכור אותו לכל רוכש, ובכל מחיר.¹⁶⁵

קריטריונים לזכאות

תכניות של בעלות חלקית מיועדות לאנשים שנקבעה להם זכאות להשתתף בהן. הקריטריונים לבחינת הזכאות משתנים מתכנית אחת לאחרת, אם כי עיצובם מצריך קבלה של שלוש החלטות מרכזיות:

החלטה אחת נוגעת לקביעת הקריטריונים של הזכאות. קריטריונים אלו מתבססים ברוב התכניות על מבחן ההכנסה, מקום המגורים ומקצוע המבקשים. מבחן ההכנסה מגדיר את סף הזכאות שהמבקש חייב לעמוד בו. תנאי הסף מתבססים בדרך כלל על מדד חציוני של הכנסות משק בית. הקריטריונים של מקום המגורים של המבקש והמקצוע שלו נפוצים בעיקר בתכניות שנוצרו כהשקעה ישירה מכספי ציבור. ערים המקדמות ומעודדות פרויקטים של דיור בר-השגה, שומרות לעצמן את הזכות להעדיף

ש.ם.¹⁶³

ש.ם.¹⁶⁴

ש.ם.¹⁶⁵

אנשים המתגוררים או עובדים בהן. לפיכך, תכניות רבות נותנות עדיפות למבקשים המשמשים בתפקידי מפתח, כמו תפקידי שיטור, כיבוי אש, סיעוד בבתי חולים ותפקידי הוראה.¹⁶⁶

החלטה נוספת נוגעת לנסיבות שבהן לא נמצא רוכש פוטנציאלי העומד בכללי הזכאות. רוב התכניות קובעות באופן חד משמעי, כי בנסיבות אלו, הארגון האמון על פיקוח וניהול הנכסים, אינו רשאי למכור את בית המגורים לאנשים שאינם עומדים בקריטריונים. הרציונל העומד בבסיס קביעה זו הוא כי תכניות של בעלות חלקית מיועדות לזכאים בלבד, ולכן עדיף שהנכס יישאר ריק עד שיימצא הרוכש המתאים, גם אם מדובר בתקופה ארוכה מאוד. תכניות אחרות קובעות עם זאת, כי אם נעשו מאמצים סבירים ולא נמצא רוכש מתאים, ניתן יהיה להקל בקריטריונים של הזכאות. תכניות אלו דורשות בדרך כלל כי בית המגורים יוצע למכירה לזכאים למשך 60 יום טרם הגמשת התנאים. עם זאת קיימות גם תכניות נוקשות יותר, שבהן נדרש כי בית המגורים יוצע לזכאים במשך כשנה, טרם ניתן יהיה להגמיש את תנאי הזכאות.¹⁶⁷

החלטה נוספת נוגעת לדרכי הפעולה שיש לנקוט כאשר הבעלים-מחזיק איבד את זכאותו לאחר שכבר רכש את בית המגורים (למשל במקרים שבהם הכנסת משק הבית עלתה במהלך השנים מעל סף הזכאות). התפיסה המקובלת בכל התכניות היא כי מטרת הבעלות החלקית היא להנציח השגות ולא להנציח עוני,¹⁶⁸ ולפיכך אין מקום להפעיל סנקציה של פינוי או סנקציה אחרת במקרים מסוג אלו. בפרקטיקה עצמה לא ידועים מקרים שבהם בעלים-מחזיק שאיבד את זכאותו נאלץ למכור את הנכס.¹⁶⁹

הגבלות על המגורים בנכס

אחת ההגבלות החוזיות הנפוצות ביותר בתכניות של בעלות חלקית היא הדרישה מהבעלים-מחזיק להתגורר בבית המגורים באופן רציף וקבוע. הרציונל העומד מאחורי הגבלה זו הוא הרצון לייעד דיור בר-השגה עבור זכאים שאין בידם נכס מגורים אחר. יש שלוש וריאציות עיקריות לאופן הטלת ההגבלות

¹⁶⁶ הבעיה ביצירת קריטריונים מסוג אלו, היא שההעדפה של בעלי תפקידי מפתח עלולה להנציח הפליה של אוכלוסיות חלשות שהודרו באופן היסטורי ממרכזי הערים, וכתוצאה מכך אין להן ייצוג הולם בקרב עובדים בעלי תפקידי מפתח כאלה. לפיכך יכולים קריטריונים אלו לפגוע בעקרון השוויון ובמבחן החוקתיות. שם, בעמ' 56.
¹⁶⁷ שם, בעמ' 56.
¹⁶⁸ שם, בעמ' 57.
¹⁶⁹ שם.

החוזיות על המגורים בנכס. הגישה הקיצונית ביותר כופה על הבעלים-מחזיק להתגורר בבית המגורים לאורך כל חודשי השנה, ומטילה עליו איסור מוחלט להשכיר את הנכס לצד שלישי. אם התניה זו מופרת, ניתן לכפות על הבעלים-מחזיק, לאחר הליך מתאים, למכור את חלקו ולפנות את הנכס. גישה קיצונית קצת פחות מאפשרת לבעלים-מחזיק להיעדר מביתו לתקופת זמן מוגבלת של חודש-חודשיים, מבלי שיוכרז כמי שהפר את ההגבלות. עם זאת, הוא אינו רשאי לאפשר לאדם אחר להתגורר בנכס בעת היעדרו, גם כאשר מדובר במגורים ללא תשלום. דרישה מתונה ומקובלת יותר מאפשרת לבעלים-מחזיק להיעדר מביתו לתקופה של חודש-חודשיים ולהשכיר בתקופה זו את הנכס לצד שלישי, בכפוף להסכמת הבעלים הסביל. השכרת הנכס מחייבת את אישור הבעלים הסביל בנוגע לזהות המשכיר ולתנאי ההשכרה. מעבר לתנאים אלו יכול שתהיה התניה נוספת המגבילה את גובה שכר הדירה שהבעלים-מחזיק יהיה רשאי לגבות מהשוכר. הגבלה זו משלימה רעיונית את הרציונל של הון מוגבל שיכול הבעלים-מחזיק לקבל בעת מכירת הנכס, ומטרתה לשמר דיור בר-השגה עבור זכאים לאורך כל זמן חיו של הנכס.¹⁷⁰

הגבלות על תחזוקה ותיקונים

הבעלים-מחזיק נדרש ברוב התכניות לתחזק את ביתו על חשבון, ובפיקוחו של הבעלים הסביל. אם הוא מסרב לתקן את הליקויים בנכס, הבעלים הסביל רשאי להטיל עליו קנסות, או לתקן בעצמו את הליקויים ולחייב אותו בהוצאות התיקונים. במקרים קיצוניים יהיה הבעלים הסביל רשאי לפנות את הבעלים-מחזיק מבית המגורים אם הפר את התחייבותו. הגבלה חוזית מסוג אחר דורשת מהבעלים-מחזיק לעמוד בסטנדרטים מסוימים של תחזוקה שימנעו מקונה פוטנציאלי לבצע שיפוצים בעלויות גבוהות בעת רכישתו. אם הנכס ניזוק בצורה משמעותית מעבר לבלאי סביר, הבעלים הסביל יהיה רשאי לכפות על הבעלים-מחזיק לתקן את הליקויים טרם מכירתו.¹⁷¹

¹⁷⁰ שם, בעמ' 59.
¹⁷¹ שם בעמ' 60-61.

רוב התכניות של בעלות חלקית מבחינות בין השבחת הנכס עקב תיקונים קטנים שבוצעו בו, לבין השבחה משמעותית יותר המעלה את ערך הנכס. החוזים השונים קובעים הגבלות ברורות באשר לאופי השיפורים והשינויים שניתן לבצע בנכס (אם בכלל), ומסדירים במסגרת נוסחת המכירה החוזרת, את החלק מתוך הרווחים שממנו יוכל הבעלים-מחזיק ליהנות כתוצאה מהשבחת הנכס, בכפוף לטיב ההשבחה שבוצעה, ובכפוף ליכולת למדוד ולבודד את ההון המגולם בה. חלק מהתכניות מאפשרות לבעלים-מחזיק לבצע כל שיפור בנכס, אך זאת בכפוף להודעה על הכוונה לבצע את ההשבחה לבעלים הסביל. תכניות אחרות אינן מאפשרות לבעלים-מחזיק לבצע שיפורים בנכס בעצמו, ואם קיימת סיבה מוצדקת להשבחת הנכס, היא נעשית על ידי הבעלים הסביל.¹⁷²

נוסחת המכירה החוזרת

מחיר המכירה של הנכס נקבע ברוב התכניות במסגרת נוסחה חוזית קבועה מראש, כפי שהצגתי בהרחבה בפרק הראשון. נוסחת המכירה החוזרת יוצרת גבול עליון על מחיר המכירה של הנכס במטרה לשמר את ההשגות שלו, אם הוא נמכר בחזרה לבעלים הסביל, או אם הוא נמכר ישירות לבעלים החדש. רוב נוסחאות המכירה החוזרת אינן מבטיחות שהבעלים-מחזיק יקבל את מחיר המכירה שנקבע בנוסחה במצבים שבהם ערך הנכס צנח, או כאשר מצבו הפיזי הידרדר.¹⁷³

הגבלות על ירושה

הורשה של בית המגורים מתאפשרת ברוב התכניות, אולם יורשים שאינם עומדים בקריטריונים של הזכאות לא יהיו רשאים להתגורר בו. יורשים אלו יאלצו למכור את זכותם בנכס בכפוף לנוסחת המכירה החוזרת שנקבעה לבעלים-מחזיק המנוח (המוריש). ברוב התכניות, עם זאת, לבן/בת הזוג של המנוח וילדיו תהיה זכות מוקנית להמשיך ולהתגורר בנכס, גם כאשר הם אינם עומדים בתנאי הזכאות.

¹⁷² שם, בעמ' 61.
¹⁷³ שם בעמ' 64-65.

זכות זו מצומצמת בחלק מהתכניות למקרים שבהם בני המשפחה התגוררו בבית המגורים בזמן מותו של הבעלים-מחזיק.¹⁷⁴

הליך המכירה החוזרת

בקביעת הליך המכירה החוזרת, החוזה מסדיר ברוב התכניות את תהליך איתור הרוכשים הפוטנציאליים העומדים בתנאי הזכאות. בחלק קטן מהתכניות, הבעלים הסביל מטיל על הבעלים-מחזיק את המשימה לאתר את הרוכשים בעצמו. עם זאת, ברוב התכניות משימה זו מוטלת על הבעלים הסביל או על ארגון שלישי, כמו רשות ממשלתית, שבידה מצויות רשימות ההמתנה של רוכשים פוטנציאליים.¹⁷⁵

ברוב התכניות, הבעלים החדש של הנכס "יורש" מהבעלים-מחזיק את כל ההגבלות החוזיות על השימוש ועל המכירה החוזרת של הנכס. עם זאת, חלק מהתכניות מאמצות מסלול עקיף שבמסגרתו הנכס מועבר קודם כול לחזקת הבעלים הסביל, ורק לאחר מכן לידי הבעלים החדש. כך מתאפשר לבעלים הסביל לשקם את מצבו הפיזי של בית המגורים במידת הצורך, ובנוסף, זה מקנה לו שליטה גדולה יותר על המחיר שניתן לגבות מהקונה החדש.¹⁷⁶

ניהול ופיקוח

תכניות הבעלות החלקית מכילות ברובן שילוב בין מסגרת משפטית למסגרת אדמיניסטרטיבית. מטרתו של שילוב זה לאכוף בצורה אפקטיבית את המגבלות החוזיות ולפקח עליהן. הישות הנושאת בסמכות הפיקוח על המגבלות החוזיות, ובאחריות לאוכפן, יכול שתהיה ארגון ללא כוונות רווח, תאגיד פרטי או סוכנות ממשלתית שסבסדה את התכנית.¹⁷⁷ גופים אלו מעורבים בצורות ובדרגות שונות בבנייה ובמימון של התכניות, וכן בניהול ובפיקוח עליהן.

¹⁷⁴ שם, בעמ' 59-60.

¹⁷⁵ שם בעמ' 69.

¹⁷⁶ שם, בעמ' 70.

¹⁷⁷ בחלק מהתכניות סמכות זו מואצלת לצד שלישי, ובמקרים חריגים יותר, התכנית מקנה מנגנון הסכמי של אכיפה עצמית.

כיוון שלא ניתן להבטיח את קיומו הנצחי של הגוף המפקח, ואת יכולתו ורצונו למלא אחר התחייבויותיו לאורך זמן (בעיקר כאשר מדובר בתאגידים פרטיים), התכניות השונות משלבות בתוכן תכנית גיבוי למקרה שבו הגוף המפקח ייכשל בתפקידו. תכנית הגיבוי העיקרית הנהוגה כיום היא קביעתו של גוף שלישי העתיד להיכנס לנעליו של הגוף המפקח. זהות הגוף "היורש" נקבעת בדרך כלל בתקנון של הגוף המפקח, או בחוזה המסדיר את העברת הסובסידיות הציבוריות בין הגוף המפקח למדינה. חוזים כאלה מעניקים לסוכנות ממשלתית את הזכות להעביר לידי המדינה את הבעלות או את השליטה על הנכסים, כאשר הארגון המפקח אינו ממלא אחר חובתו לפקח על המגבלות החוזיות המוטלות על הנכס ולאכוף אותן.¹⁷⁸ אופני הניהול, הפיקוח והאכיפה משתנים ממודל אחד לאחר, בהתאם לתכליות שכל אחד מהמודלים בא לשרת.

המסגרת החוזית שהוצגה לעיל היא מסגרת קשיחה, הממקמת את הבעלים-מחזיק בעמדה נחותה ביחס לבעלים הסביל. המודל של הון משותף המוצע על ידי קפלן וג'ואי, מציג מסגרת חוזית דומה, אך מקנה לבעלים המחזיק דרגה גבוהה יותר של אוטונומיה.

המודל החוזי של הון משותף

המודל של הון משותף שהוצג בעבודתם המשותפת של קפלן וג'ואי,¹⁷⁹ קיבל תהודה משמעותית בשנת 2003, לאחר שפותח וקודם על ידי צוות המשימה שמינה ראש ממשלת אוסטרליה דאז, ג'ון הוורד. המודל החל להיות מיושם כחלק ממדיניות הדיור באוסטרליה החל משנת 2006.¹⁸⁰ במסגרתו מציעים קפלן וג'ואי תבנית חוזית המותאמת לחוק האוסטרלי, כפי שיתואר במתווה המוצג להלן.

¹⁷⁸ שם, בעמ' 70-72.

¹⁷⁹ Caplin & Joye, לעיל ה"ש 5.

¹⁸⁰ Mowbray & Warren, לעיל ה"ש 31, בעמ' 6.

הגבלות על מגורים בנכס

בית המגורים ישמש כמקום מגורי הקבע של הבעלים-מחזיק, עם זאת, מוצע כי תיקבע התניה מיוחדת שתאפשר לבעלים-מחזיק להיעדר מביתו לתקופות ארוכות, מסיבות של מחלה ממושכת, או כתוצאה ממקום תעסוקה מרוחק. השכרת הנכס לצד שלישי תותנה בהסכמת הבעלים הסביל.¹⁸¹

ההסכם יקבע בצורה מפורשת שהבעלים הסביל מוותר על זכות החזקה שלו בנכס, ומעניק לבעלים-מחזיק את זכות החזקה הבלעדית.¹⁸²

הגבלות על תחזוקה ותיקונים

הבעלים-מחזיק יתחזק את הנכס באופן שוטף, ויבצע תיקונים בהתאם לסטנדרטים המקובלים. תיקונים קטנים ותחזוקה שוטפת של הנכס אינם דורשים את הסכמתו של הבעלים הסביל, בעוד שביצוע עבודה בהיקף גדול יותר (כפי שההסכם יגדיר), טעונה את הסכמתו.

חילוקי דעות בין השותפים יוכרעו באמצעות אדריכלים מנוסים או שמאים.¹⁸³

במקרים שבהם עלות התיקונים והתחזוקה תחרוג מסכום מסוים (כפי שייקבע), הבעלים-מחזיק יוכל לדרוש מהבעלים הסביל השתתפות בהוצאות התחזוקה והתיקונים. החזר ההוצאות יבוצע בסיום העבודה, או לחלופין, בעת מכירת הנכס.¹⁸⁴

הגבלות על השבחת הנכס

השבחת הנכס טעונה הסכמת הבעלים הסביל בכפוף להעברת תכניות אדריכליות ומפרט טכני מפורט. ההסכם יפרט את הסיבות לכך שהבעלים השותף יוכל לסרב לאשר את ההשבחה.¹⁸⁵

¹⁸¹ Caplin & Joye, לעיל ה"ש 5, בעמ' 227.

¹⁸² שם, בעמ' 228. קפלין וג'ואי ערים לכך כי המשפט המקובל מאפשר לכל הבעלים השותפים את זכות החזקה בנכס המשותף (אלא אם כן הצדדים הסכימו אחרת), ולכן מדגישים את החשיבות של ויתור מפורש מצד הבעלים הסביל.

¹⁸³ להסדר מסוג זה יש עלויות גבוהות, ולכן הוא מצריך הבהרה מי מהצדדים יישא בהן, ומי יכריע בבחירת איש המקצוע.

¹⁸⁴ שם, בעמ' 229-230. קיומה של התניה זו הוא הכרחי, מכיוון שהחוק האוסטרלי קובע כי בעלים בבעלות משותפת שנשא בעלויות התיקון והתחזוקה, אינו רשאי לדרוש מהבעלים השותף השתתפות בהוצאות.

הגבלות על מכירת הנכס ועל נטילת הלוואות נוספות

מכירת הנכס ונטילת משכנתה או הלוואה אחרת על ידי הבעלים-מחזיק טעונות הסכמת הבעלים הסביל.¹⁸⁶

ההסכם יפרט את הגורמים שיש להביא בחשבון כאשר נשקלת הבקשה למכירה או לנטילת משכנתה, או לקבלת הלוואה נוספת, וכן יפרט את התנאים שבהם ניתן יהיה לכפות את הסכמת הבעלים הסביל (אם בכלל). מטרת ההסדר היא למנוע מצבים שבהם הבעלים הסביל יסרב לבקשת הבעלים-מחזיק באופן בלתי סביר.¹⁸⁷

ההסכם יקבע כי במקרה של חילוקי דעות, הפתרון יוכרע באמצעות איש מקצוע.¹⁸⁸

זכות סירוב ראשונה

לבעלים הסביל תהיה זכות סירוב ראשונה לרכוש את הנכס בעת מכירתו. זכות זו תמומש בתנאים שאינם פחותים מאלו שניתן היה להשיג מכל רוכש חיצוני אחר.

ההסכם יגדיר זמן מוגבל למימוש הזכות.

חילוקי דעות (לרבות כאלה הנוגעים לאומדן ערך הנכס בעת המכירה) יוכרעו באמצעות שמאי מקצועי.¹⁸⁹

¹⁸⁵ שם, בעמ' 230-231. המשפט המקובל מאפשר לבעלים במשותף להשביח את הנכס ללא קבלת הסכמת השותף השני. קפלין וג'ואי סבורים שעיקרון זה אינו מתאים למודל המוצע, ולכן הם מציעים להתנות עליו. הבעלים הסביל, הם טוענים, עשוי לרצות להבטיח שההשבחה שתיעשה לא תפחית את ערך הנכס, והוא עשוי גם לרצות להיות מעורב בקבלת ההחלטות העיצוביות והאסתטיות ובבחירה של אנשי המקצוע שיבצעו את העבודות. מצד שני, ייתכן שהבעלים הסביל יעדיף להיות שותף פאסיבי. במקרים אלו, הם מציעים, יוענק לבעלים-מחזיק שיקול דעת מוחלט בנוגע להשבחה.

¹⁸⁶ שם, בעמ' 236. ההסכמה הנוגעת למימון נוסף מתייחסת לשני שלבים: השלב האחד מתרחש כאשר הבעלים-מחזיק מעונין ללוות כספים לצורך רכישת חלקו בנכס, והשלב השני מתרחש כאשר הוא מעונין לקחת הלוואה נוספת או להגדיל את זו הקיימת, לאחר הרכישה.

¹⁸⁷ שם.

¹⁸⁸ שם.

¹⁸⁹ שם, בעמ' 237.

הליכי המכירה

ההסכם יסדיר את ההליך שיאפשר לשותפים לרכוש או למכור חלק נוסף בנכס. לצורך כך תיקבע פרוצדורה של פנייה. אם השותפים יסכימו על תנאי המכירה או הרכישה, יבוצע תיעוד מתאים שיאפשר לממש את ההעברה ולרשום אותה במסגרת זכות הבעלות. ברגע שייקבע שהשינוי תועד בהתאם לדרישות שנקבעו, רישום הזכות יישמר ללא שינוי עד למכירה הסופית של הנכס.¹⁹⁰

מכירה וחלוקה הכפופות לצו בית משפט

תיקבע הגבלה המונעת מהשותפים לבקש צו בית משפט עבור מכירה או חלוקה של הנכס, ללא הסכמה של השותף השני. הגבלה זו לא תחול במקרים של מכירה כפויה שנבעה מהפרה יסודית של אחד מהצדדים.¹⁹¹

ההסדר המוצע על ידי קפלין וג'ואי שונה, אם כן, מההסדרים הרווחים במודל הקהילתי ובמודל של בעלות משותפת, בכך שהוא מעניק לבעלים-מחזיק אוטונומיה רחבה יותר בנוגע להחלטות הנוגעות לנכס שבבעלותו. ההסדר נתפר בהתאם לתכליות שמבקש המודל של הון משותף להשיג, ולמעשה פונה לקהל יעד השונה מזה שאליו מכוונים המודלים האחרים. תבנית חוזית הדומה במהותה למודל שמציעים קפלין וג'ואי, ניתן לאמץ גם בשני המודלים האחרים, כפי שאציע בפרק 4 להלן.

ההסדרים החוזיים השונים שהוצגו לעיל, מתווים את מערכות היחסים השונות הנרקמות בין הבעלים-מחזיק לבעלים הסביל, ויש להם השפעות על כל אחד מהשותפים, כפי שיתואר בהרחבה בפרקים הבאים.

¹⁹⁰ שם.

¹⁹¹ שם, בעמ' 240. קפלין וג'ואי ערים לכך שבמשפט המקובל, כל אחד מהשותפים בבעלות משותפת רשאי למכור את חלקו ללא הסכמת השותף השני. מכירה שאינה דורשת הסכמה על פי החוק, יכולה להיות רק על החלק של כל אחד מהשותפים. עם זאת, בכל אזורי השיפוט באוסטרליה, החוק מאפשר לפנות לבית המשפט בבקשה חד צדדית למכירה או לחלוקה של הנכס כולו, וזאת גם כאשר הדבר נעשה בניגוד לרצונם של השותפים האחרים. בית המשפט מאשר בקשות כאלה בחלק מן המקרים. זכות חד צדדית זו אינה תואמת את מטרת השותפות בין הבעלים-מחזיק לבעלים הסביל, לטענתם, ומסיבה זו הם מציעים שההסכם יקבע הגבלה על פנייה מסוג זו לבית המשפט, למעט במקרים של מכירה כפויה.

פרק 3. תפיסה מרחבית של מודלים של בעלות חלקית

מודלים של בעלות חלקית הם מערכות מסקרנות, במובן זה שהן מכניסות את מרחבי השוק הפרטי, המדינה והחברה האזרחית לפתח ביתו של הפרט ובני משפחתו. מפגש הדוק ואינטימי זה מייצר מציאות מורכבת של אינטראקציות לא שגרתיות המשפיעות על כל אחד מהשותפים בדרכים שונות ובלתי צפויות. אינטראקציות אלו אינן פועלות בהרמוניה, ואף אינן משקפות את התגלמותו המיטבית של חופש הבחירה של אף אחד מן הצדדים; הן מגלמות בתוכן סיכונים, אילוצים והזדמנויות עבור כל השותפים. במובן מסוים, ניתן לומר כי מודלים של בעלות חלקית מייצגים מערכות לא מושלמות, שבבסיסן מתקיים מתח מובנה בין תפיסת שוק החותרת למקסם את רווחיהם של חלק מהשותפים ולקדם ערכים קנייניים נוספים, לבין תפיסה חברתית המעוניינת לקדם סדר חברתי ראוי. לפיכך, ההסדרה המשפטית של מערכות מורכבות אלו היא משימה לא פשוטה עבור "מתכנני המערכות".

מערכות לא מושלמות

במאמרו "שלוש גלובליזציות של משפט וחשיבה משפטית"¹⁹² טוען דאנקן קנדי, כי בחשיבה המשפטית של תקופתנו לא קיימת דרך חדשה להבין את הארגון המשפטי של החברה באותה רמת הפשטה שהובנו התקופות שקדמו לה.¹⁹³ ניתן לפרש אמירה זו של קנדי כתהליך התגבשות של תודעה משפטית שטרם הושלם; תודעה שעדיין צריכה מרחב של זמן ופרספקטיבה כדי שניתן יהיה להמשיגה באופן המבחין

¹⁹² Duncan Kennedy, *Three Globalizations of Law and legal Thought: 1850-2000*, in THE NEW LAW AND ECONOMIC DEVELOPMENT, A CRITICAL APPRAISAL (David Trubek and Alvaro Santos, eds., 2006).

¹⁹³ קנדי מחלק את המשפט לשלוש תקופות: התקופה הראשונה התרחשה במהלך המחצית השנייה של המאה ה-19, והסתיימה לפני מלחמת העולם הראשונה. תקופה זו ייצגה את החשיבה הקלאסית של המשפט, אשר תפסה את המשפט כ"מערכת" בעלת מבנה קוהרנטי מהודק המבוסס על שלוש תכונות מרכזיות: מחויבות לפרשנות פורמליסטית; התמקדות באינדיבידואל כמושא מרכזי של המשפט; והבחנה דיכוטומית בין משפט פרטי לציבורי. שלוש תכונות מרכזיות אלה שולבו יחד עם "תיאוריית הרצון" שמוקמה בלב המשפט הפרטי, ועוצבה כנגזרת רציונלית של הרעיון שלפיו הריבון צריך להגן על זכויות האנשים ולעזור להם לממש את רצונותיהם, כל עוד זה לא מונע מאחרים לעשות את אותו הדבר. ראו שם בעמ' 25-26. התקופה השנייה של החשיבה המשפטית החלה סביב שנת 1900, ונמשכה עד מלחמת העולם השנייה. חשיבה זו מזוהה על ידי קנדי כ"חשיבה חברתית". החשיבה החברתית גיבשה את צורתה הראשונית דרך הביקורת שלה על התקופה הראשונה, ומשם התפתחה הלאה לתפיסה עצמאית. הקונספט המתכלל של תקופה זו הוא "התלות ההדדית" המתקיימת בין מערכות, מוסדות ותהליכים חברתיים. ראו שם בעמ' 32-37. התקופה השלישית של המחשבה המשפטית החלה במהלך המחצית השנייה של המאה ה-20, והיא נמשכת עד ימינו. תקופה זו, לטענתו של קנדי, אינה יכולה להיתפס כסינתזה של שתי התקופות שקדמו לה. היא דומה להן בכך שהיא מבוססת על ביקורת של זו שקדמה לה, אך שונה מהן במובן זה שלא קיימת תפיסה מתכללת-מובחנת המקבילה ל"תיאוריית הרצון" או ל"תלות ההדדית", המתווכת בין פרויקטים נורמטיביים ותת-מערכות של פוזיטיביזם משפטי. ראו שם בעמ' 63.

אותה מתקופות אחרות. אך ניתן גם לפרש את דבריו כביטוי ל"תודעה מבולבלת" המתקשה להטמיע ולהכיל בגבולותיה את מורכבות העולם המודרני; תודעה לא שלמה המשקפת את חוסר שלמותן של מערכות ותת-מערכות של החברה האנושית שהיא מנסה להבין, לתאר, ולשלוט ביישומן.

הסבר אפשרי למורכבות זו ניתן למצוא בקצב המסחרר של השינויים המתרחשים בחברה ובכלכלה של ימינו. לאלו מתווספת התעצמות הגלובליזציה, שהביאה עמה בעשורים האחרונים לתוך אותם מרחבי פעולה מספר הולך וגדל של שחקנים מכל רחבי העולם, המגדילים בצורה משמעותית את מספר המשתתפים המערכתיים המשפיעים זה על זה. מורכבות זו מובילה לכך שרציונליזציה מושלמת, המאפשרת הפשטה של שורת אינטראקציות בעולם האמיתי למודל מובחן ומאופיין, הייתה לבלתי אפשרית.

טשטוש הגבולות בין פרטי לציבורי

תהליך היטשטשותו של מודל קוהרנטי-מובחן משתקף היטב באופי החמקמק והמשתנה של התפיסה המרחבית של המשפט בתקופתנו. אותה הבחנה דיכוטומית בין פרטי לציבורי שתיאר קנדי בתקופה הראשונה של החשיבה הקלאסית, עברה מן העולם כבר מזמן. התקופה הנוכחית, מציעה הילה שמיר,¹⁹⁴ מאופיינת באג'נדה ניאו-ליברלית המבקשת ל"רוקן" את המרחב הציבורי, ולהשתמש בשיקולים שנחשבו בעבר כפרטיים לאמת המידה של כל הדברים. מה שהובן בעבר כתפקודים הישירים של המדינה, מוצא החוצה, מואצל, או פשוט מועבר במלואו לטיפולם של גופים פרטיים.¹⁹⁵ בזמן שבתודעה המשפטית של ימינו, הרציונל של מנגנוני השוק נחשף בפני מוסדות ויחסים שבאופן מסורתי היו זרים למנגנונים אלו, המרחב הציבורי והמרחב הפרטי עוברים שינוי שהופך את ההבחנה המקובלת בין פרטי לציבורי למבלבלת, ואפילו מטעה. בלבול זה, מציעה שמיר, מצריך חשיבה שונה על הטבע

Hila Shamir, *The Public: Regulation and Privatization Beyond the State/Market Duality* (unpublished manuscript) (on file with author).¹⁹⁴
¹⁹⁵ שם, בעמ' 4.

הדינמי והלא יציב של המרחבים השונים, ופותח פתח להיברידיות, לשיתוף פעולה ולמאבק ממושך על התוכן של כל מרחב.¹⁹⁶

ריבוי מערכות

יוחאי בנקלר ממשיך את החשיבה של שמיר מנקודת המוצא של אותה תפיסה המתרחקת מההבחנה הבינארית בין פרטי לציבורי, ומציע לחשוב על החברה המודרנית כחברה המורכבת מריבוי מערכות המקיימות בתוכן, וביניהן, אינטראקציות אנושיות.¹⁹⁷ ההתבוננות של בנקלר על מערכות שמה במרכז את בני-האדם, ומתמקדת בפעולות ובאינטראקציות שלהם כיחידת ניתוח מרכזית. בנקלר סבור שמורכבות החיים המודרניים הופכת את עשייתן של מערכות מושלמות לבלתי אפשרית. כתוצאה מכך אנו רואים אימוץ הולך וגובר של מערכות משולבות שיש ביניהן, מה שהוא מכנה, "צימוד רופף". מטרתו של מאפיין מערכתי של "צימוד רופף" היא לאפשר משחק תמרון לפעולה האנושית, ובה בעת לרתום את יכולות האנשים לאמץ לעצמם מנגנון למידה והסתגלות בתוך המערכות עצמן.¹⁹⁸ האנשים הפועלים במערכות אלה נדרשים, אפוא, לפתח אמצעים טובים מאי-פעם לחוש את סביבתם ולהגיב אליה, להיות מסוגלים להעריך ולמדוד את ההשפעה של פעולות ואינטראקציות, וליישם תהליכים דינמיים של למידה והסתגלות.¹⁹⁹

המשפט, טוען בנקלר, כמו כל מערכת אחרת, הוא מערכת אנושית היוצרת צימוד רופף בינה לבין מערכות אנושיות אחרות שדרכן אנחנו חיים את חיינו. רפיון מערכתי זה מאפשר למשפט ללמוד על המגבלות של עצמו ועל התפקודים של מערכות אחרות שאיתן הוא מצטלב. ברמה התפקודית, המשפט משמש כתמונת ראי של סטנדרטים שיפוטיים או שיקול דעת מנהלי, המתמקדים יותר מתמיד בסובייקט האנושי.²⁰⁰ "צימוד רופף" הוא, אם כן, מאפיין בנייה של מערכת נתונה, לא מושלמת, המייצרת בתוכה "אילוצים" (constraints) ו"זמינויות" (affordances) במרחב העשייה האנושית. תפיסה

¹⁹⁶ שם, בעמ' 4-5.

¹⁹⁷ Yochai Benkler, *Some Virtues of Vices; or, Qualified Praise for Illegality* (unpublished manuscript) (on file

with author), שם בעמ' 7.

¹⁹⁸ שם, בעמ' 1.

¹⁹⁹ שם, בעמ' 10-11.

²⁰⁰ שם, בעמ' 1.

מערכתית כזו מייצגת, לטענת בנקלר, תפיסה ליברלית בסיסית במובן זה שהיא מתקיימת הרחק מההקשר המדינתי, ואינה מעדיפה מערכת אחת על פני האחרת (למשל "אילוץ" של מדינה או "זמינות" של שוק). באופן כזה, חופש ורווחה חיים בדו-קיום בעולם של ריבוי מערכות המושפעות מ"אילוצים וזמינויות".²⁰¹

קנדי, שמיר ובנקלר, כל אחד בתורו, מנסים להבין ולהסביר את השינויים שהתרחשו במציאות של תקופתנו. קנדי מזהה מעבר של רכיבים משתי התקופות הקודמות, המשנים את צורתם ומוטמעים במרחבים שהיו זרים להם בעבר. הוא בוחן את המציאות העכשווית באמצעות אותם שפה וכלים אנליטיים שהתקבעו בחשיבה המשפטית במהלך השנים. שמיר מתארת את התרחשותו של השינוי תוך התמקדות בטשטוש הגבולות בין המרחבים השונים של המשפט ואופני חלוקת העבודה ביניהם. היא תוהה האם הפרטי והציבורי צריכים להיחשב כמרחבים המופעלים בהתאם להגיונות מובחנים ורציונליים נפרדים, או שמא כל אחד מהם מסוגל לייצג "צורך של זכויות" שיכול להתערבב ולהתאים את עצמו.²⁰² שמיר מציעה הבנה חדשה על היחסים בין פרטי לציבורי, ולפיה המדינה והשוק אינם מרחבים המנותקים ונפרדים זה מזה, אלא משפיעים זה על זה, שלובים זה בזה, ויכולים להפיק תועלת רבה משיתוף הפעולה ביניהם. בנקלר יוצא מתוך הבנה דומה לזו של שמיר, אך באופן נועז יותר הוא משתחרר מכבלים של שפה ותפיסות שגורות, ומציע עולם מושגים חדש התואם גישות מערכתיות של טכנולוגיות מתקדמות. ה"תעוזה" של בנקלר באה לידי ביטוי, בין השאר, במיקום השולי יחסית שהוא מעניק למשפט כ"עוד מערכת" בעולם של ריבוי מערכות. את תפיסת המערכות העכשווית הוא ממקם כתפיסה שבאה לאחר כישלון תקופת הרציונליזציה של שוק מושלם – רציונליזציה שהושגה דרך "היפר-הפשטה" של הטבע האנושי למודלים מתמטיים – וקורא לשקם את הדימוי הרזה של ה"אני" שנוצר כתוצאה מאותו ניסיון רציונליזציה של השוק, ולהציב מחדש את בן האנוש בתוך מערכות ובמרכזן, תוך התמקדות באינטראקציות ובפעולות שהוא מקיים בתוכן.²⁰³

²⁰¹ שם, בעמ' 13-14.

²⁰² שמיר, לעיל ה"ש 194, בעמ' 5.

²⁰³ בנקלר, לעיל ה"ש 197, בעמ' 10.

התבוננות החלקיות של בנקלר, שמיר, וקנדי ביחס לתקופתנו מחדדות את האתגרים הטמונים ביצירתם, בהערכתם ובתפקודם של מודלים של בעלות חלקית.

חלוקת התפקידים של המרחבים השונים

התבוננות על התפיסה המרחבית של מודלים של בעלות חלקית מבחוץ, עשויה ממבט ראשון לתעתע ביחס לתפקידים של כל אחד מהשותפים: התאגידים הפרטיים נתפסים כמי שחותרים לעבר מטרה אחת ויחידה של מקסום רווחים באמצעות השקעה הונית שתוחזר אליהם; המדינה מצטיירת בתפקידה המסורתי כמי שמסבסדת מערכות אלו, מפקחת עליהן ומסדירה את השוק; ואילו עמותות ללא כוונות רווח "עוטות את מדי הסגור" ומצטיירות כמי שמקדמות מטרות חברתיות וקהילתיות, ובד בבד מבקרות את פעילות השוק והממשל.

עם זאת, ניתוח פנים מערכתי חושף מציאות שונה. כך למשל, כפי שהראיתי בפרקים הקודמים, ארגונים קהילתיים משמשים בתפקיד פיקוח וניהול אדמיניסטרטיבי בדומה לזה של המדינה, ומסגלים לעצמם בהדרגה תכונות וכישורי שוק של יזמים פרטיים לצורכי פיתוח כלכלי-קהילתי של פרויקטים קהילתיים בקנה מידה גדול. המדינה, בתורה, מעבירה את סמכויות הפיקוח והניהול לארגונים ללא כוונות רווח או לתאגידים פרטיים, מנסה להימנע מלקחת על עצמה מעורבות ישירה, ומצמצמת בהדרגה סבסוד ישיר באמצעות עידוד בנקים ושחקנים פרטיים נוספים להיכנס כשותפים ולהשקיע את הונם. תאגידים פרטיים, גם הם מקבלים מהמדינה את תפקידי הניהול והפיקוח, מטמיעים בהדרגה (אם כי בקצב איטי יחסית) מטרות חברתיות, ומסגלים לעצמם דרכי פעולה חדשות המכירות יותר ויותר בחשיבות הממד האנושי כמרכיב מרכזי להצלחתם של פרויקטים של דיור בהיקפים גדולים.

המרחבים השונים של המדינה, השוק והחברה האזרחית, זולגים זה לתוך זה, ומתמזגים בדרכים חדשות ומגוונות בתוך המרחב האישי של הפרט ובני משפחתו.

במציאות מורכבת זו שבה המרחבים השונים מחלחלים לתוך קירות ביתו של הפרט, ניתן להניח כי לשותפות זו יהיו לאורך זמן השלכות על אישיותו של הפרט, על עולם הערכים שלו, ועל יכולות התמרון והתפקוד שלו בתוך המרחבים השונים. אך השפעות אלה, יש להדגיש, אינן חד כיווניות. ניתן להעריך כי למודלים כאלה, ככל שיתפתחו לאורך השנים, יהיו השפעות משמעותיות על כל אחד מהשותפים.

האם השפעות אלו יובילו לתוצאות טובות או רעות? האם הן יכולות להסב נזק בלתי הפיך, או לחלופין תועלת גדולה למי מבין השותפים? תשובה מוחלטת לשאלות אלה, נדמה שאינה מצויה בשלב התפתחות מוקדם זה באמתחתו של איש. עם זאת, נדמה שזהו בדיוק הזמן הנכון שבו הדרך עדיין פתוחה בפני "מתכנני המערכות" לקיים חשיבה עמוקה על המאפיינים הרצויים לעיצוב ובניית מודלים מסוג אלה. כך למשל, מתכנני המערכות יצטרכו לשאול את עצמם אם הם מעוניינים לנתב את היחסים בין השותפים לעבר תבניות מוכרות ומקובעות של מבני כוח, חלוקת תפקידים וסמכויות, או שמא יבחרו להשתחרר ולהרפות מהתבניות המוכרות, ולכוון את היחסים בין השותפים לתפיסה פטרנליסטית פחות ושוויונית יותר, שתוביל ליצירת יחסי אמון ושיתוף פעולה ולבניית מנגנונים משותפים של הטמעת ידע. בנוסף, מתכנני המערכות יצטרכו לבחור אם לאפשר אפיון של מודלים אלו באמצעות "רכיבים רופפים" המשאירים מקום לתמרון, להיכשל, להסתגל, לבחון מחדש ולהתאים את אופי השותפות והערכים המשותפים שיצמחו ממנה לתנאים משתנים, או שמא עליהם להתעקש ולהדק את הממשקים בהתאמה עם מערכות ותת-מערכות קיימות.

בשאלות אלו ואחרות יעסקו הפרקים הבאים, שיבחנו את ההשפעות השונות של מודלים אלו, ויעריכו את התוצאות הרצויות מנקודת המבט של הפרט, התאגיד והקהילה.

פרק 4. מנקודת מבט של הפרט

כאשר נורמות מדיניות ושוקיות מיושמות במסגרת המרחב הפרטי של האדם, הן משבשות את הדרך המקובלת שבה ניתן להבין ולהעריך אותן. התערבות המדינה והשוק בחיי הפרט משנה את טבע היחסים, דפוסי ההתנהגות של אנשים, ומשפיעה על עולם הערכים המרכיב את אישיותם. ככל שהמרחב הפרטי מצטמצם ומתערבב עם מרחבי השוק והמדינה, נותר מעט מאוד מקום לאינטראקציות שאינן מסחריות, וכתוצאה מכך נגרם נזק לאישיותו של הפרט, ונפגם החופש שלו לשקף את ריבוי הערכים המרכיבים את עולמו.²⁰⁴

הבעלים-מחזיק במודלים של בעלות חלקית אינו חסין מפני נזקים אלו. ככל שדרגת ההתערבות של המדינה והשוק בחייו הפרטיים גדולה יותר, כך מושפעים יותר עולם ערכיו ואישיותו, כפי שאפרט בפרק זה בהרחבה.

אישיות, קניין ופרטיות

ג'ורג' פולה תיאר באופן ציורי את הקשר שבין האדם לביתו:

*"Beings surround themselves with the places where they find themselves, the way one wraps oneself up in garment that is at one and the same time a disguise and a characterization. Without places, being would be only abstractions".*²⁰⁵

קשר זה מתאפיין ביחסו של האדם למקום ולסביבה שבהם הוא מתגורר. הבית משקף את זהות המתגורר בו, ובו בזמן מהווה מרחב שבמסגרתו יכול האדם ליצור לעצמו סביבה פיזית המגלמת את מה

²⁰⁴ Tsilly Dagan, *Itemizing Personhood*, 29 VA. TAX REV. 93, 100-01, 111-12(2009), available at

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1345391.

²⁰⁵ Georges Poulet, *Proustian Space* (1977) quoted in LORNA FOX, CONCEPTUALIZING HOME: THEORIES, LAWS AND POLICIES 136 (2007).

שנתפס עבורו כחשוב ומשמעותי.²⁰⁶ הקשר שנוצר בין האדם לביתו נתפס כקשר סימביוטי: המקום מקבל את זהותו באמצעות האדם המתגורר בו, ואילו האדם מגבש את אישיותו באמצעות המקום.²⁰⁷

התיאור של פולה את הבית, ככסות העוטפת את האדם ומשמשת עבורו בו זמנית כתחפושת, כמאפיין אישיותי וכהצדקה לקיומו הגשמי, והקשר הסימביוטי שנוצר בין האדם לביתו, מתארים היטב את מה שאינו מתקיים, לטענתי, במודלים של בעלות חלקית כפי שהם מעוצבים כיום. במודלים אלו, הבעלים-מחזיק מוגבל באמצעי ההסוואה שבידיו, ביכולת שלו לשלוט ב"גרסה" של מאפייניו, ובפוטנציאל להגשים עצמו באופן המיטבי. ההסבר לכך טמון לטעמי ב"נוכחות הערטילאית" של הבעלים הסביל בחייו. נוכחות זו חושפת את הבעלים-מחזיק למניפולציות של כוח, ויש לה השפעה מגבילה ו"מנרמלת" על התפתחותו האישית.

החדירה של הבעלים הסביל לפרטיותו של הבעלים-מחזיק נעשית בשתי דרכים: האחת, באמצעות מנגנוני מעקב ובקרה, החודרים למרחב הפרטי ומפקחים על חיי היום יום המתנהלים בו. מנגנוני מעקב אלו משתכללים במסגרת ההגבלות החוזיות על השימוש בנכס;²⁰⁸ ואילו האחרת, באמצעות שליטה של הבעלים הסביל על מסד נתונים אישיים של הבעלים-מחזיק באמצעות טכנולוגיות מודרניות של פרופילינג, המסווגות ו"מתייגות" את הבעלים-מחזיק בפרופיל נתונים שיש לו מעט שליטה על תהליך היווצרותו.²⁰⁹ לפרופיל זה השפעה משמעותית על אופי היחסים שייבנו בין הצדדים, ועל החלטות עתידיות הנוגעות להענקת המשאבים החיוניים להתפתחותו של הבעלים-מחזיק.

מציאות מיוחדת זו, המתבטאת בצורה הקניינית של בעלות חלקית, מובילה להסתכלות מזווית חדשה על תיאורית האישיות של מרגרט רדין, שהתוותה צורה משפטית לקשר שבין אישיותו של

²⁰⁶ MIHALY CSIKSZENTMIHALYI & EUGENE ROCHBERG-HALTON, THE MEANING OF THINGS: DOMESTIC SYMBOL AND THE SELF 123 (1981).

²⁰⁷ Kim Dovey, *Home and Homeless*, in IRWIN ALTMAN AND CAROL M WERNER, HOME ENVIRONMENTS 35 (1985).

²⁰⁸ כפי שפירטתי בהרחבה בפרק 2 לעיל. ההגבלות כוללות, כזכור, הגבלות על השבחה ושינויים בנכס. ²⁰⁹ נתונים אלה כוללים את מצבו הכלכלי והחברתי של הבעלים-מחזיק, לרבות מידע על-אודות חשבון הבנק שלו, מקום עבודתו, הוצאותיו, הכנסותיו וכד'.

אדם לביתו.²¹⁰ חשיבה חדשה זו מציעה יצירת חיבור דיוני-תיאורטי בין תיאוריות של אישיות בקניין, ותיאוריות של פרטיות. החיבור בין שתי תיאוריות אלו "מאבחן" את הבעלים-מחזיק כמי שסובל מ"הפרעה אישיותית" המצדיקה התערבות משפטית ביחסי הכוחות. התערבות כזו, כפי שאציע בהמשך, תצטרך לבחון בקפידה את ההשלכות והתמריצים השליליים שהיא עלולה לייצר עבור כל אחד מהשותפים.

אפתח תחילה בתיאור של תיאוריית הפרטיות כפי שהיא באה לידי ביטוי במודלים של בעלות חלקית, ואשלב בהדרגה את תיאוריית האישיות כקניין.

הזכות להיעזב במנוחה

את ניצניה של תיאוריית הפרטיות ניתן למצוא בחיבורם של המשפטן סמיואל וורן והשופט לואיס ברנדיס, שהטביעו עוד בשנת 1890 את המונח של הזכות להיעזב במנוחה ("the right to be let alone").²¹¹ וורן וברנדיס הציעו כי ההגנה שיש לתת למחשבות, לתחושות ולרגשות של אנשים היא הזכות הכללית של הפרט להיעזב במנוחה.²¹² זכות זו היא זכות שלילית החופשייה מהתערבות של אחרים, לרבות גורמים ממשלתיים ופרטיים.²¹³ היא מפקידה בידי האדם את האוטונומיה להבחין את עצמו מהכלל, ואת הכוח והשליטה להחליט מתי הוא מעוניין להיעזב במנוחה. הצורך להיעזב במנוחה הוא צורך נפשי

²¹⁰ תיאוריה זו תתואר בהרחבה בהמשך, ראו Margaret J. Radin, *Property and Personhood*, 34 STAN.L.REV.957 (1982); (hereinafter: Radin, *Property & Personhood*); MARGARET J. RADIN, *Property and personhood*, in REINTERPRETING PROPERTY (1993)(hereinafter: Radin, *Reinterpreting Property*).

²¹¹ הגישה המשפטית של וורן וברנדיס ביחס לתהליך מיצוב הזכות, גורסת כי הזכות לפרטיות כבר קיימת בדיון, וכל שנותר הוא לזהותה בתוך ענפי המשפט השונים, להגדירה ולקבוע לה בשם. על מנת לזקק את הזכות לפרטיות מתוך הדיון הקיים, בחנו וורן וברנדיס מספר ענפי משפט, והצביעו על האינטרסים המוגנים של כל תחום ותחום. כך למשל, במטרה להבנות את ההגנה על הפרטיות כזכות העומדת בפני עצמה, הם בחנו מקרוב את הזכות הקניינית של זכויות יוצרים. זכות יוצרים והזכות לפרטיות מכילות שתייהן לטענתם, את הגדרת הזמן וההיקף שבהם מחשבות, רעיונות ורגשות מתוקשרים לאחרים. עם זאת, בעוד שזכויות יוצרים מיושמות רק בהקשר של ספרות ויצירות אמנות המבטיחות רווחים מפרסומן, הזכות לפרטיות באה לידי ביטוי בשליטה הבלעדית על אקט החשיפה והפרסום של מידע, ואינה מוגבלת לספרות וליצירות אמנות או לערך כספי כלשהו. וורן וברנדיס מסיקים מניתוח זה כי הזכות הקניינית של זכויות יוצרים היא רק דוגמה פרטית לזכות כללית יותר להיעזב במנוחה. בירנהק מחדד, כי לעמדתם של וורן וברנדיס יש שני היבטים שונים. ההיבט האחד הוא זה המזהה את הזכות לפרטיות בענפי המשפט השונים, ואינו מבקש לגזור בגדרות בלתי עבירים בין הענפים השונים, אלא מאפשר תחומי חפיפה וכפילויות ביניהם. ההיבט השני מניח כי הזכות לפרטיות אינה רק אוסף של אינטרסים המפוזרים בענפים השונים אלא דבר מה נוסף, שוורן וברנדיס לא הגדירו מהו. לדבריו, עמדה זו זכתה לביקורת נוקבת, שכן אם הזכות מצויה בכמה ענפי משפט שונים, מדוע קם הצורך להכיר בזכות זו בפני עצמה? ראו: בירנהק, להלן "ש" 214, בעמ' 58-60.

²¹² Samuel D. Warren & Louis D. Brandeis, *The Right to Privacy*, 4 HARV. L. REV. 193-220(1890).

²¹³ שם, בעמ' 195.

בשלווה ובשליטה של האדם על המרחב האישי שלו.²¹⁴ כאשר לאדם אין שליטה ואוטונומיה במרחב הפרטי שלו, החופש לפתח אישיות עצמאית נפגם.²¹⁵

אותו צורך נפשי להיעזב במנוחה שעליו מצביעים וורן וברנדיס, והתנאים הבסיסיים הנחוצים להסדרת הקשר שבין האדם לאישיותו,²¹⁶ מתחדדים עוד יותר כאשר הם נשללים מהאדם במצבים שבהם מישוה עוקב אחריו ומפקח עליו.²¹⁷ הבעלים-מחזיק ברוב התכניות של בעלות חלקית מצוי לאורך שנים תחת פיקוח ומעקב של הבעלים הסביל. מעקב זה נעשה הן על דרכי השימוש בנכס וההתנהלות היומיומית בתוכו, והן על מצבו הכלכלי והחברתי של הבעלים-מחזיק. מנגנוני פיקוח אלו מצמצמים את החופש של הבעלים-מחזיק לקבל החלטות הנוגעות לחייו האישיים, לרבות עיצוב סביבת מגוריו, ומפריס במידה רבה את שלווה הנפש הנחוצה לו לפיתוח אישיותו.

מישל פוקו מצביע על ההשפעה ההרסנית של אמצעי פיקוח ובקרה על התנהגותו של האדם החשוף להם.²¹⁸ פוקו סבור כי חלק נכבד ממערך הכוח בחברה נקבע על ידי מנגנונים אלה באמצעות ארגון האנשים במרחב ובזמן. בכל אינטראקציה במרחב מעורב כוח הממקם את האדם ביחס להיררכיה המאפיינת את אותו מרחב. היררכיה זו גמישה ומשתנה ממסגרת אחת לאחרת, ומהווה ניסיון להתאים את המכניזם של הכוח לחיי השגרה של האנשים, לצורך נרמולם וניתובם.²¹⁹ מנגנונים אלה של מעקב ופיקוח מגלמים במובן מסוים את אישיותו של האדם ומשפיעים עליה. תפקידם למנוע מאנשים את

²¹⁴ מיכאל בירנהק **מרחב פרטי, הזכות לפרטיות בין משפט לטכנולוגיה** 59 (2008).

²¹⁵ Warren and Brandeis, לעיל ה"ש 212, בעמ' 195.

²¹⁶ ראו בעניין זה את ג'ון לוק, שסבור כי כל בני האדם במצבם הטבעי מצויים במצב של חופש מוחלט להחליט על פעולותיהם, להסדיר את השייך להם ואת אישיותם ("Their Persons"). הצהרה זו ממקמת את בני האדם ביחסים של "הסדרה" עם אישיותם. הסדרה זו על פי לוק מיושמת היטב כאשר היא מבוססת על "תמיכה ונוחות" סבירה של הקיום שלנו. תמיכה ונוחות עולות בקנה אחד עם פעולות של שימור ופיתוח עצמי, המנצלות באופן הטוב ביותר את יתרונות החיים והנוחיות שלהם. ראו: JOHN LOCKE, TWO TREATISES OF GOVERNMENT 43-44, § 26, § 36 (Cambridge uni. Press (1689)(2005).

²¹⁷ בירנהק, לעיל ה"ש 214, בעמ' 218-219.

²¹⁸ MICHEL FOUCAULT, DISCIPLINE AND PUNISH. LONDON: PENGUINE (1991).

²¹⁹ שם, בעמ' 77-78.

האפשרות לפתח אישיות ייחודית ולכפות עליהם להיות "סוג" מסוים של אנשים.²²⁰ השליטה והפיקוח על הפרטים במרחב משפיעה, אם כן, על הדרך שבה אנשים פועלים, מרגישים וחושבים.

גישה פסימית זו מקבלת מפנה חיובי בעבודתו המאוחרת של פוקו, שבמסגרתה הוא מציע את האפשרות כי אנשים יהיו מסוגלים לדחות באופן אקטיבי טכניקות של כוח ושליטה. כוח, לטענתו, מתקיים יחד עם החופש להתנגד לו ולא להיכנע למכניזם שלו.²²¹ אסטרטגיה של התנגדות משנה את צורתו של הכוח במסגרת היחסים הקיימים, ומקנה לאדם יציבות מסוימת המאפשרת פיתוח אישיות עצמאית.²²² החופש להתנגד הוא היכולת לאפשר לצורות חדשות של אישיויות להתקיים באמצעות השפעה על מערכת בידול הכוח הקיימת. המשמעות המשפטית של תפיסה זו, טוען פוקו, היא כי החברה חייבת לתבוע את יצירתם של חוקים שיאפשרו לאנשים לסגל לעצמם את החופש להתנגד לכוח, כאשר קיימת א-סימטריה ביחסי הכוחות.²²³

יצירת הסדרים משפטיים חדשים המאזנת את היחסים הא-סימטריים המתקיימים כיום בין הבעלים-מחזיק לבעלים הסביל, נחוצה, אפוא, במודלים של בעלות חלקית, כפי שאציע בהמשך. הסדרים אלו מטרתם, בין השאר, להנגיש ידע לבעלים-מחזיק ולהגביר את מודעותו, על מנת לאפשר לו לפתח מנגנוני התנגדות ליחסים היררכיים של כוח, במקום שבו מנגנונים אלו אינם נחוצים או מוצדקים.

תיאוריה המאמצת היגיון דומה לתיאוריה של פוקו, היא תיאוריית הפרטיות כשליטה. בעוד שוורן וברנדיס הצביעו על זכות פאסיבית הדורשת אי-התערבות במרחב האישי של הפרט, תיאוריה של פרטיות כשליטה, שעוצבה בעיקרה על ידי אלן וסטין, מפקידה בידי האדם כלים התובעים ממנו פעולה אקטיבית של שליטה.²²⁴ זכות זו רחבה, קונקרטית ומדויקת יותר מהזכות להיעזב במנוחה.²²⁵ היא

²²⁰ IAN HACKING, MAKING UP PEOPLE IN HISTORICAL ONTOLOGY 106-7(2002).

²²¹ Michel Foucault, *The Ethics of the Concern for Self as a Practice of Freedom*, in *Foucault Live* (Interviews 1961–1984), Semiotext 434 (1996), available at <http://www.michel-foucault.com/quote/2002q.html>. (כניסה אחרונה ב-31 במאי, 2013).

²²² שם, בעמ' 434.

²²³ שם.

²²⁴ Alan Westin, *The Origins of Modern Claims to Privacy*, in *PRIVACY AND FREEDOM* (1967), reprinted in ראו PHILOSOPHICAL DIMENSION OF PRIVACY: AN ANTHOLOGY 56, 60-61 (Ferdinand David Schoeman ed., 1984).

²²⁵ בירנהק, לעיל ה"ש 214, בעמ' 91.

יכולה לתת הסבר רחב לכל הקטגוריות של פרטיות, לרבות שליטתו הבלעדית של אדם במקומות מסוימים, ביחידה האוטונומית שלו, ושליטתו בחייו הפרטיים ובקבלת ההחלטות הנוגעות להם.²²⁶

אולם במוקד התיאוריה של וסטין עומדת השליטה של האדם במידע. וסטין מגדיר את הזכות לפרטיות כדרישה של פרטים, קבוצות ומוסדות, להגדיר עבור עצמם באיזה אופן ובאיזה היקף יתקשר המידע על אודותיהם. לאופני השליטה במידע יש השלכות על אופי היחסים בין הבעלים-מחזיק לבעלים הסביל, בכל הנוגע להענקת המשאבים החיוניים להתפתחותו של הבעלים-מחזיק.

בנושא זה אדון בהרחבה בהמשך, אך לא לפני שאציג את תיאוריית האישיות של רדין, ואת הקשיים שהיא מציבה ביחס להחלטה על מודלים של בעלות חלקית.

תיאוריית האישיות כקניין

הרעיון שסוגים מסוימים של קניין יכולים לכונן את אישיותו של אדם, קיבל הכרה תיאורטית משפטית רחבה בתיאוריית הקניין כאישיות, שפותחה על ידי מרגרט רדין. הטיעון המרכזי העומד בבסיס התיאוריה של רדין הוא טיעון נורמטיבי, שלפיו כינון אישיותו של אדם מצריך שליטה מסוימת במשאבים המצויים בסביבתו.²²⁷ רדין תופסת שליטה זו ככלי חיוני ליצירת יציבות בחייהם האישיים של אנשים. המשכיות ביחסים עם משאבים חיצוניים הכוללים "זיכרון וציפייה"²²⁸ מכשירה את התנאים לפיתוח אישיותו של האדם, שמתעצבת בהדרגה על בסיס התנסויות העבר.²²⁹ ככל שמשאב קנייני מסוים קרוב יותר לעצמיות של האדם, אובדן אותו משאב עלול לגרום ל"כאב שלא ניתן לריפוי" באמצעות משאב חלופי.²³⁰ עוצמת הקשר שבין אדם למשאב, כפי שמציעה רדין, נעה על פני רצף

²²⁶ שם.

²²⁷ Property & Personhood, Radin, לעיל ה"ש 210, בעמ' 957.

²²⁸ ציפייה זו עשויה להיראות כאלמנט הלקוח מהתיאוריה של ג'רמי בנת'ם, שטען שהרעיון של קניין מכיל בתוכו בניית

ציפייה. ראו Jeremy Bentham, *principles of the civil Code*, in THE COLLECTED WORKS OF JEREMY BENTHAM (Bowring ed., 1843). אך לטענת רדין, הצדקה זו של כיבוד הציפיות רחוקה מהתיאוריה של בנת'ם, שכן היא מיושמת רק ביחס לקניין אישי. לטענתה של רדין, כפי שאראה בהמשך, על מנת להסיק שמשאב של אדם הוא משאב אישי, אנחנו חייבים להסיק שני דברים: האחד שהקשר של האדם לאותו משאב הוא קרוב, והשני שהיחסים בין האדם למשאב מסווגים ביחסם למשאב כיחסים "טובים" יותר מאשר "רעים".

²²⁹ ראו Property & Personhood, Radin, לעיל ה"ש 210, עמ' 959, 985-87; וכן Margaret J. Radin, *Residential*

Rent Control, 15 PHIL. & PUB. AFF. 362-64 (1986), (hereinafter: Radin, *Rent Control*)

²³⁰ שם.

המשתרע בין קניין אישי הממוקם ביחסי קרבה מתמשכים עם ה"אני", וככזה מכונן אישיות, לבין קניין בר-חליפין, שהחזקה עליו אינסטרומנטלית גרידא.²³¹ קניין אישי מצדיק, לטענת רדין, הגנה משפטית מיוחדת.

יישום הרצף שמציעה רדין על מודלים של בעלות חלקית, מציג הדגמה אפשרית להתנגשות במסגרת צורה קניינית אחת בין קניין שיכול להיחשב כאישי, לקניין שיכול להיחשב כ"מכשירני": עבור הבעלים-מחזיק, הבית נחשב כמרחב אישי שבו הוא אמור ליצור לעצמו את התנאים המיטביים לפיתוח אישיותו, ואילו עבור הבעלים הסביל, הבית ממוקם בצדו השני של הרצף, כנכס סחיר. התנגשות זו מעלה, בין השאר, את השאלה בדבר המעמד המשפטי שיש להעניק לצורה הקניינית הייחודית של בעלות חלקית.

רדין ערה לכך שהעובדה שקניין מזוהה כאישי אינה מצדיקה כשלעצמה מעמד מיוחד בחוק. על מנת שניתן יהיה להצדיק דרגות שונות של הגנה משפטית על סוגי קניין שונים, יש להראות, לטענתה, כי לקשר של אדם לקניין יש גם ערך חיובי כלשהו. צעד הכרחי, אם כן, בפיתוח הכרה תיאורטית משפטית לרעיון שסוגים מסוימים של קניין יכולים לכונן את אישיותו של אדם, צריך להצביע על אמת מידה אובייקטיבית המוערכת "כחס חיובי למשאב". על מנת לגבש כזו, רדין מנסה לרתום את תיאוריית האישיות של פרידריך הגל מצד אחד, ולהתמודד עם התיאוריה של קרל מרקס, מצד שני.

הקשר בין קניין לאישיות, על פי משנתו של הגל, הוא קשר קיומי הכרחי הנוצר באמצעות היחסים עם המשאבים החיצוניים שבהם מגולם רצון האדם. על מנת לממש רצון זה, האדם זקוק לנכסים חיצוניים שיבטאו את אישיותו הייחודית. מכיוון שהקניין בסיסי לקיומו של האדם, כל עוד לאדם אין קניין, האדם אינו קיים כסיבה (reason).²³² רדין מאמצת רעיון זה של הגל, המקושר אצלה לערך החיובי שנוצר בין אישיותו של אדם לקניין. אך בעוד שהגל מתבסס על התגלמות הרצון של האדם בקניין כצעד ראשון והכרחי במעבר מאוטונומיה מופשטת לעבר פיתוחו המלא כאדם מוסרי,²³³ האדם של רדין הוא מלכתחילה אדם גשמי, המתפתח באמצעות קשריו עם הסביבה החיצונית כחלק אינטגרלי ממשאביו.

²³¹ ש.ם.

²³² G. W. F. HEGEL, ELEMENTS OF THE PHILOSOPHY OF RIGHT 73-74, § 42 (Allen W. Wood ed., H. B. Nisbet trans., Cambridge Univ. Press 1991) (1820).

²³³ Radin, Reinterpreting Property לעיל ה"ש 210, בעמ' 45.

בני האדם על פי רדין אינם רק יחידות רציונליות מופשטות ללא גוף, אלא "אני" קונקרטי הממוקם בסביבה מכוננת של משאבים ואנשים אחרים.²³⁴

לאחר שאימצה באופן חלקי את החשיבה ההגליאנית, והיא בדרכה לבסס טיפול מוסרי-משפטי מועדף עבור סוגים שונים של קניין, נתקלת רדין בתיאוריה של מרקס המדגימה את היחסים ההרסניים בין אנשים למשאבים. מרקס הצעיר מדגים במשנתו את ההשפעה ההרסנית על אישיותו והתפתחותו של האדם, שנוצרת כתוצאה מהשינוי שחל ביחסי הכוחות בשליטה במשאבים.²³⁵ תיאוריה זו מהווה עבור רדין קושי פילוסופי שלא ניתן להתעלם ממנו. על מנת להתמודד עם הקושי נדרשת רדין לאמת המידה האובייקטיבית של ה"קונצנזוס".²³⁶ הצורך של ה"קפיטליסט המוחלט" לשליטה מלאה בכמות גדולה של משאבים, היא טוענת, אינו יכול להיחשב באופן אובייקטיבי כקשר מכונן אישיות, מכיוון שקיים קונצנזוס מוסרי-אובייקטיבי שלפיו שליטה כזו על משאבים הורסת את האישיות יותר מאשר מטפחת ומכוננת אותה.²³⁷ בעוד שקניין אישי מסמל, לטענת רדין, קטגוריה של יחסים חיוביים מתמשכים בין אנשים למשאבים, התורמים להגשמתו של האדם ולפיתוחו המרבי,²³⁸ אימפריית המשאבים של ה"קפיטליסט המוחלט", יכול שתתרום להמשכיותו, ואף במובן מסוים להגשמתו העצמית, אך לא תוכל לתרום לפיתוחו המיטבי כאדם, שכן ה"קפיטליסט המוחלט" אימץ מושג נחות של הגשמה עצמית.²³⁹

הטיעון הפילוסופי של רדין, המבסס את ההבחנה בין קניין אישי המיוצג כערך חיובי לקניין מכשירי המיוצג כערך שלילי, מציג את הצורה הקניינית של בעלות חלקית כייצור כלאיים שבו חלק מהמרכיבים של ה"קפיטליסט המוחלט" של מרקס, חיים בכפיפה אחת עם המרכיבים בוני האישיות של הגל. מצב זה מחדד את השאלה בדבר האפשרות להחלטה של תיאוריית האישיות של רדין על צורה קניינית זו, ובדבר ההגנה המשפטית הראויה שיש להעניק לכל אחד מהשותפים, ביחס לאינטרסים המתחרים.

²³⁴ Rent Control, Radin, לעיל ה"ש 229, בעמ' 362-363.

²³⁵ ראו Karl Marx, Capital: A Critique of Political Economy bk. 1, ch. 28 (Frederick Engels ed., Samuel Moore & Edward Aveling trans., Moscow, Progress Publishers, 1887) (1867), available at <http://www.marxists.org/archive/marx/works/1867-c1/>

²³⁶ Rent Control, Radin, לעיל ה"ש 229, בעמ' 363-365.

²³⁷ שם, בעמ' 365.

²³⁸ רדין אינה מתכוונת לכך שאדם חייב שיהיה לו משאב מסוים על מנת להיות אדם. מחוסרי בית הם בהחלט בני אדם לטענתה. אך רדין סבורה עם זאת, כי הקשר ההמשכי והיציב עם משאב דרוש לפיתוח האישיות ולכן מצדיק את ההגנה עליו. ראו שם, בעמ' 365.

²³⁹ שם.

רדין מבססת את ההצדקה לתיאוריית האישיות שלה מתוך גישה פרשנית, הטוענת כי הזכות לקניין אישי הייתה קיימת מאז ומתמיד במשפט האמריקאי, ויש לזקקה מהדינים הקיימים, ולהכיר בקיומה. היא מציעה בעבודתה ניתוח מקיף לשורה של הכרעות שיפוטיות בארה"ב, המספק מבחינתה ביסוס להעדפה הערכית שביהמ"ש מעניק לקניין אישי המייצג קשר בין אדם לביתו, הראוי להגנה משפטית.²⁴⁰

בניגוד לרדין, אשר מנתחת את המשפט האמריקאי כמשפט המקפל בתוכו את תיאוריית האישיות, לורנה פוקס, טוענת שההיבטים הפסיכולוגיים של בית אינם מקבלים הגנה משפטית מספקת במשפט האנגלי.²⁴¹ הגנה חלשה על המרכיבים הפסיכולוגיים באה לידי ביטוי בעיקר כאשר מדובר בהתנגשות אינטרסים בין גופים פיננסיים לבעלי דירות המקיימים יחסי מלווים-לווים. הדרגה שבה הוכרו הערכים של בית בחוק האנגלי משתנה, לטענתה, ביחס לטבע האינטרסים המתחרים. כך למשל, כאשר למלווה אין הרבה מה להפסיד, הנטייה היא לקדם את האינטרסים של הבעלים המתגורר בנכס. אך כאשר לאינטרסים המונחים על כפות המאזניים יש השלכות כבדות עבור המלווה, היעדרה של מסגרת מושגית מוצקה למשמעות של בית הטתה את ההכרעה השיפוטית לטובתו. כתוצאה מכך, המלווה מצליח ברוב המקרים לכפות את מכירת הבית במצבים שבהם הדייר אינו עומד בתשלומי המשכנתה.²⁴²

דוגמה טובה לטענה זו בהקשר של מודלים של בעלות חלקית באנגליה היא המקרה הידוע של Richardson v. Midland Heart.²⁴³ גבי ריצ'רדסון התקשרה בחוזה חכירה של בעלות חלקית ל-99 שנה עם אגודת "Midland Heart". בעת הרכישה היא שילמה 50% מערך הנכס כהשקעה ראשונית, ואילו על החלק שלא רכשה, החלה לשלם דמי שכירות לאגודה. בשלב מסוים נאלצה גבי ריצ'רדסון להיכנס למקלט לנשים. המעבר גרם להצטברות חוב עקב אי-תשלום דמי השכירות. הפיגור בתשלום דמי השכירות אפשר לאגודת Midland Heart לסיים את החוזה עם גבי ריצ'רדסון על בסיס סעיף בחוק,

²⁴⁰ Radin, Reinterpreting Property, לעיל ה"ש 210, בעמ' 38.

²⁴¹ LORNA FOX, CONCEPTUALIZING HOME: THEORIES, LAWS AND POLICIES (2007).

²⁴² שם, בעמ' 75-76, 79.

²⁴³ ראו Bright & Hopkins, לעיל ה"ש 22, בעמ' 10.

המעניק לאגודה זכות מוחלטת לתפיסת חזקה בנכס במקרה של אי-תשלום דמי שכירות.²⁴⁴ על סמך סעיף זה הורה ביהמ"ש על תפיסת החזקה על הנכס בידי האגודה. התוצאה הייתה שגב' ריצ'רדסון איבדה את ביתה. אך מה שהפך את ההחלטה של בית משפט לשערורייתית במיוחד הוא שגב' ריצ'רדסון איבדה גם את ההון העצמי הראשוני שהשקיעה בנכס (50%).

התוצאה של פסק הדין מדגימה היטב את העדפת האינטרסים המסחריים על פני האישיים, כאשר מתקיימת התנגשות ביניהם. הטענה האובייקטיבית של המלווה הניתנת למדידה, מסבירה פוקס, גוברת על הטענה הסובייקטיבית של הקשר לבית, שלא ניתן למדוד ולהוכיח אותה, ולפיכך היא אינה רלוונטית עבור מקבלי ההחלטות המשפטיות.²⁴⁵

הדרך של פוקס להתמודד עם בעיה זו היא בניסיון להציע מושג קוהרנטי לבית. בהיעדרו של מונח מרכזי מארגן, היא טוענת, אין תשתית משפטית המאפשרת לבנות על יסודותיה דיון משפטי מושכל בדבר ההיקף שבו נדרש החוק להגן על המושג של בית, או על האינטרסים הקשורים בו.²⁴⁶ במטרה לצקת תוכן למושג קוהרנטי של בית, פוקס "מייבאת" דיסציפלינות חיצוניות אל תוך המשפט, משתמשת בהן כיסודות לבניית התשתית המשפטית המארגנת, ושואלת שאלות נורמטיביות ביחס למדיניות המשפטית המתבקשת על סמך תשתית זו. באמצעות התחקות יסודית אחר המחקר הרב שנעשה בדיסציפלינות אחרות, פוקס מפתחת הבנה אינפורמטיבית טובה יותר על משמעות הבית, ועל ההשלכות שיכולות להיגרם עקב איבוד הזכות על הבית. פוקס סבורה שהמשפט אינו מאפשר באופן אינהרנטי להתאים מושג קוהרנטי לבית, אך היא מאמינה שהטמעת דיסציפלינות מסוימות בתוך המשפט, יכולה להשפיע באופן משמעותי על ההצדקות המשפטיות להגנה על בית.²⁴⁷ התרומה המשמעותית של פוקס היא, אם כן, במחקר האמפירי רחב ההיקף שהיא מציגה, שבין השאר, נותן תמיכה אמפירית חזקה יותר לתיאוריית האישיות של רדין.

Section 8 of the Housing Act 1988.²⁴⁴

Fox, לעיל ה"ש 241, בעמ' 79.²⁴⁵

שם, בעמ' 10-1.²⁴⁶

שם.²⁴⁷

תיאוריית האישיות של רדין והתיאוריה של פוקס שבאה בעקבותיה, מתמקדות בעיקרן בקשר שבין אדם לביתו ביחסים קניינים של בעלות פרטית. חוקרים שונים שחקרו את הקשר שבין אדם לביתו, לא תמיד היו ברורים ביחס להחלת תיאוריית האישיות על צורות קנייניות נוספות. המבנה ההיברידי של מודלים של בעלות חלקית המשלב בין אלמנטים של שכירות ובעלות, והבעיות המיוחדות המאפיינות אותו, מצריכים לפיכך בחינה של תיאוריית האישיות של רדין ביחס לצורות שונות של מגורים בשכירות.

תיאוריית האישיות ביחסה לצורות קנייניות שונות

רדין נרתמת באופן חלקי לאתגר של יישום תיאוריית האישיות שלה על מגורים בשכירות בהקשר של בתי מגורים במחירים מפוקחים (rent control) המיועדים לאוכלוסיות חלשות.²⁴⁸ מגורים בשכירות (tenancy), כפי שטוענת רדין, מהווים עבור הדייר סוג של אינטרס קנייני, שבו ה"אני" מושקע במשאב. מידת ההשקעה במשאב מושפעת ממידת ההמשכיות והיציבות של המגורים במשאב, והציפייה שנוצרה ביחס להמשכיות זו. ככל שגדלה ההשקעה של ה"אני" במשאב, כך מקבלת ההגנה על האינטרס של הדייר עדיפות גבוהה יותר.²⁴⁹

בניגוד לתיאוריה של רדין כפי שהיא מיושמת בשכירות מפוקחת, אני סבורה כי תיאוריית האישיות שרדין התוותה במקור ביחס לקניין פרטי, מוגבלת ביישום שלה למגורים בשכירות. טענתי היא כי התפתחות האישית של אדם, המצריכה על פי רדין שליטה מסוימת במשאבים המצויים בסביבתו, נחסמת ומופרעת (לפחות באופן חלקי) באמצעות חדירתו של המשכיר לחייו הפרטיים של השוכר, ובאמצעות ההגבלות על השימוש בנכס המעוגנות בחוזה השכירות. ככל שמנגנוני הפיקוח הדוקים ונוקשים יותר, וככל שפערי הכוחות בין הצדדים גדולים יותר, כך נוצרת לטענתי "הפרעה אישיותית" משמעותית יותר, החוסמת את אותה התמזגות סימביוטית שבין אישיותו וזהותו של אדם עם ביתו.

עם זאת, אני טוענת כי התפתחות אישיותו של אדם בזיקה לנכס שבו הוא מתגורר נחסמת תמיד ובאופן מוחלט במגורים בשכירות. קיימים, לטענתי, חסמים משתנים ביחס לסוגי שכירויות, שלהם

²⁴⁸ Radin, Rent Control, לעיל ה"ש 229.
²⁴⁹ שם, בעמ' 365.

השלכות בעלות דרגות משתנות על התפתחותו האישית של אדם. כך, למשל, בשכירות חופשית לטווח ארוך, יכול שייווצרו תנאים טובים להתפתחות אישיותו של השוכר,²⁵⁰ בעוד שבמגורים בדוור ציבורי ייווצרו אותם אלמנטים הרסניים, נוגדי אישיות, כמו במודלים של בעלות חלקית.

המקרה של דוור ציבורי הוא אף קיצוני מזה של מגורים בבעלות חלקית, שכן פערי הכוחות בין הדייר למדינה הם גדולים יותר, כמו גם יחסי התלות ביניהם. מצבם הכלכלי של דיירי הדוור הציבורי אינו מאפשר להם ברוב המקרים להתגורר בשום מקום אחר, ולכן הם נתונים לחסדי המדינה. התנהגותו ואורח חייו של הדייר בדוור הציבורי מוכתבים על ידי כללים נוקשים, הכוללים הגבלות מוחלטות על השימוש בנכס והשבחתו, והסדרים גמישים המאפשרים למדינה לפנות את דיירי הדוור הציבורי מביתם או להעבירם לדוור חלופי. תנאים מצטברים אלו חוסמים את היכולת של דיירי הדוור הציבורי להתפתח ולקחת אחריות על חייהם וסביבתם, וברוב המקרים הם נוטים לאמץ דפוסי התנהגות פסיביים ותלותיים.

הגנה משפטית מיוחדת על דיירי הדוור הציבורי המפונים מביתם, אינה יכולה לפיכך להיות מוצדקת על בסיס תיאוריית האישיות של רדין, שכן ביתם ברוב המקרים אינו מספק להם את התנאים המתאימים לפיתוח אישיותם. "נזק שאינו ניתן לריפוי" עבור דייר של הדוור הציבורי שנאלץ לעזוב את ביתו, אינו נגרם ברוב המקרים כתוצאה מהקשר ההדוק שבין אישיותו של אדם לביתו, אלא כתוצאה מאובדן המבנה הפיזי המגן עליו מפני קור, סכנות, ומפגעי העולם שמחוץ לו. נסיבות אלה בפני עצמן מצדיקות כמובן הגנה משפטית, אם כי מהות תיאוריית האישיות של רדין אינה מכילה מקרים שבהם בית משמש כמקלט פיזי, אך לא בהכרח כמרכיב מכונן אישיות. עם זאת, אסייג ואומר כי ייתכנו מקרים שבהם המגורים לאורך שנים בדוור הציבורי, הזיכרונות שנאספו ונערמו יחדיו, הסביבה החברתית התומכת שנוצרה, וכן מצב נפשי מסוים – כל אלה יצדיקו הגנה מכוח תיאוריית האישיות של רדין.²⁵¹

²⁵⁰ בשוק השכירות לטווח הארוך פועלות חברות ניהול שמנהלות נכסים בשכירות בהתערבות מינימלית בחיי הדיירים. ²⁵¹ הסתייגות זו אבקש להמחיש באמצעות מקרה פרטי שליוויי במסגרת עבודתי בקליניקה לדוור, קהילה ומשפט. בתביעה משפטית זו "יצגתי את ר", דייר בדוור הציבורי שלוקה במחלת נפש. ר', בשנות החמישים לחייו, מתגורר בדירה בת שלושה חדרים ביפו מאז היותו בן 10. את החזקה על הדירה קיבל לאחר מות הוריו. לפני כארבע שנים דרשה חברת עמידר מר' להתפנות מדירתו, ולעבור להתגורר בדירה קטנה יותר. דרישה זו מתבססת על הוראה בחוק המאפשרת לחברה משכנת להעביר דייר של הדוור הציבורי לדירה אחרת, כאשר זו נמצאת כלא מתאימה בגודלה.

הקושי להחיל את תיאוריית האישיות של רדין על צורות שונות של שכירות, דומה במהותו לקושי ביישום תיאוריה זו על מודלים של בעלות חלקית. הדבר נובע, בראש ובראשונה, מהמרכיבים המסחריים והאישיים המתקיימים יחדיו בתוך הצורה הקניינית של בעלות חלקית. אינטרסים מנוגדים אלו אינם מאפשרים הכרעה משפטית ברורה בדבר ההגנה שיש לתת לצורה קניינית כזאת, על בסיס תיאוריית האישיות. הקושי הנוסף, שהוא המרכזי לצורה הקניינית של בעלות חלקית, הוא החסמים העומדים בפני הבעלים-המחזיק לפיתוח אישיותו, שנובעים משתי סיבות עיקריות: האחת היא מנגנון הפיקוח החודרני של הבעלים הסביל, ואילו השנייה, הנגזרת מזו הראשונה, היא היעדרו של אותו תהליך סימביוטי שבו מתקיימים בו זמנית שני תהליכים מובחנים: באחד, האדם מגבש את זהותו באמצעות האופנים השונים שבהם הוא בוחר לעשות שימוש בביתו (לרבות הסידור הפנימי של רהיטיו וחפציו);²⁵² ואילו בשני, האדם מפתח את אישיותו דרך הקשר שנוצר בינו לביתו, כחלק בלתי נפרד מתהליך השינוי שנגרם כתוצאה מאופני השימוש והסידור של סביבת מגוריו.²⁵³

התפיסה הסימביוטית הרואה את חופש הרצון של האדם לחולל שינויים בתוך ביתו כחלק מהותי מפיתוח אישיותו ובשלותו המוסרית, מחדדת את הקושי המהותי המתקיים במודלים של בעלות חלקית, שבהם נמנעת לעיתים קרובות האפשרות לבצע שינויים בנכס בשל ההגבלות החוזיות.

הרציונל של הוראה זו הוא לאפשר למשפחות גדולות יותר לקבל דירה שמתאימה להן בגודלה, ובכך למצות באופן מרבי את המלאי הקיים. ר' סירב להתפנות מדירתו, וכתוצאה מכך תבעה אותו עמידר וביקשה מביהמ"ש סעד של פינוי. החוק במקרה זה נוטה באופן חד משמעי לטובת החברה המשכנת. בפגישתי הראשונה עם ר' הוא הבהיר לי באופן שלא משתמע לשני פנים, כי פינויו מביתו יגרום לסיום חייו. הוא סיפר לי כי הדירה שבה הוא מתגורר מאז ילדותו היא המקום היציב היחיד בחייו; מקום המשרה עליו ביטחון ומגן עליו מפני העולם שבחוץ. ביהמ"ש הקשיב בקשב רב לטענות אלה, אך ידיו היו כבולות. לאחרונה מונה לר' אפוטרופוס לרכושו ולגופו, והתיק ממשיך להתנהל בביהמ"ש.

²⁵² Barbara Brown and Douglas D. Perkin, *Disruption in Place Attachment*, in IRWIN ALTMAN & SETHA M. LOW, *PLACE ATTACHMENT (HUMAN BEHAVIOR AND ENVIRONMENT)* 285 (N.Y. PLENUM PRESS., 1992).

²⁵³ ג'רמי וולדרון מתאר תהליך דומה בהקשר של בעלות על חפץ: אדם היוצר שינוי בחפצים המצויים בסביבתו, זהותו מתקבעת בנקודת הזמן שבה התחולל השינוי, ובו זמנית הבעלות על החפץ שבו האדם יוצר את השינוי, מעודדת את התפתחותו המוסרית המחייבת אותו למשמעת עצמית ולקידוח אחריות. ראו JEREMY WALDRON, *THE RIGHT TO PRIVATE PROPERTY* 353, 364-65, 369 (1988). תפיסת וולדרון את תהליך השינוי עושה הבחנה בין הזהות האישית כפי שהיא משתקפת דרך השינוי שחל בחפץ, לבין פיתוח האישיות כפי שהוא בא לידי ביטוי בהתגלמות הרצון בחפץ. שני תהליכים אלו מתרחשים במקביל בנקודת הזמן שבה מתחולל השינוי. תפיסה זו מצביעה על קשר ערכי בין חפץ לבין בעליו, המעודד התפתחות מוסרית ומצריך פעולה אקטיבית של משמעת עצמית ולקידוח אחריות.

אך לקושי זה מתווסף קושי נוסף – מנגנון הפיקוח החודר לפרטיותו של הבעלים-מחזיק בחיי היום יום, משתכלל באמצעות מנגנון פיקוח נוסף השולט במידע על אודות הבעלים-מחזיק.

שליטה במידע

"כרטיס הכניסה" של הבעלים-מחזיק לתכניות של בעלות חלקית נקבע, כאמור, על פי קריטריונים של זכאות המוכתבים מראש. בחינת הזכאות של הבעלים-מחזיק מתבססת על מכלול של נתונים אישיים שנאספים, מנותחים ומעובדים לכדי גוף ידע המייצר פרופיל אפיונים המיוחס לבעלים-מחזיק. נתונים אלה מאוחסנים במאגרי המידע של הבעלים הסביל, ומאפשרים לו לערוך מעקב ופיקוח מתמשכים על הבעלים-מחזיק, וכן לעשות בהם שימוש לקבלת החלטות עתידיות, כמו נטילת הלוואות לצורך אמצעי מימון נוסף של הנכס, עריכת שינויים בנכס, השבחתו, וכד'.

תהליכי פרופילינג במוסדות פיננסיים

מוסדות פיננסיים, כמו גופים רבים אחרים, עושים בשנים האחרונות שימוש נרחב במדיניות של פרופילינג.²⁵⁴ טכנולוגיות פרופילינג המופעלות במוסדות אלו, מתבססות על כמות גדולה של נתונים שנאספה במטרה לבחון סיכונים. תהליך העיבוד של הנתונים יוצר עיוותים וחוסר דיוק, הנובעים מסיבות שונות, לרבות תדירות נמוכה של עדכון הנתונים, הקמת צוותים לא מקצועיים למיפוי וניתוח הנתונים, ובניית פרופילים קבוצתיים המאפיינים קבוצה גדולה של לקוחות והמתעלמים ממאפיינים אישיים.²⁵⁵ למרות שאותם פרופילים של סיכון מתבססים על נתונים לא מדויקים, התאגיד הפיננסי אינו מהסס לנקוט אמצעי פיקוח נוקשים ביחס ללקוחות המאופיינים כבעלי סיכון גבוה, ומונע מחלקם

²⁵⁴ מדיניות של פרופילינג משרתת את הבנק לטובת שתי מטרות עיקריות. האחת, הערכה וניהול סיכונים שימנעו מראש עלויות ותשלומים כחריגה מהכנסות, ואילו השנייה, מילוי דרישות של חוקים ורגולציות. המדובר בחוקים ורגולציות הכוללים בעיקר נקיטת אמצעים כנגד הונאה, כיבוס כספים ומימון טרור. בעניין זה, ראו מחקר מקיף שנעשה על מוסדות פיננסיים, Bart Custers (Ed.) *Profiling in Financial Institutions, Future of Identity in the Information Society* (FIDIS), D.7.1, 6, 8 (2009), Available at <http://www.fidis.net/resources/deliverables/profiling> (אחרונה ב-31 במאי, 2013).
²⁵⁵ שם, בעמ' 8-9.

קבלת משכנתאות והלוואות.²⁵⁶ מדיניות זו עלולה למנוע מקבוצת אנשים בעלת מאפיינים מסוימים, להשיג משאבים חיוניים ומהותיים להשתתפותם הקולקטיבית בחברה ובכלכלה.²⁵⁷

עיוותים טכנולוגיים

לכאורה, ככל שכמות הנתונים הנאספים גדולה יותר, הפרופיל שנוצר אמור לתת אינדיקציה טובה יותר למאפיינים, להעדפות ולצרכים של האדם האמיתי המסתתר מאחוריהם.²⁵⁸ עם זאת, מלבד הבעיות המוסדיות והאנושיות שפורטו לעיל, סיבה מרכזית נוספת להיווצרותם של פרופילים מעוותים היא טווח הפעולה המצומצם של מערכות הפרופילינג, שהוא בבסיסו רקורסיבי ומוגבל בזמינות התגובה להתנהגויות אנושיות מגוונות. מכיוון שמערכות אלו מוגבלות ביכולתן להתאים עצמן לתהליכים דינמיים של התנהגות אנושית, הן כוללות נתונים חלקיים ושטחיים, וכך נוצרים רשמים שונים על ה"גשטלט" של האדם המובילים לפיתוח "אישיות משוערת".²⁵⁹

עיוותים טכנולוגיים אלו יוצרים תופעה נוספת של נרמול התנהגות על ידי מכניזם של היזון חוזר.²⁶⁰ מכניזם זה נוצר באמצעות יצירת לולאה (loop) של זרימת נתונים המעובדים בהתאם לתפיסה חברתית

²⁵⁶ המחקר מציע שורה של המלצות לתיקון המדיניות של תאגידים פיננסיים בהקשר של תהליכי פרופילינג: 1. הערכה מקדמית זהירה של הנתונים שיש לאסוף ולנתח. 2. הפחתה בכמות הנתונים הנאספים על מנת להבטיח גישה יותר מכוונת מטרה. 3. עדכון הפרופילים לעיתים קרובות (שכן הסיכונים משתנים כל הזמן). 4. יצירת מנגנונים של שקיפות בעיקר ביחס למקבלי החלטות מרכזיים. 5. הימנעות משימוש בפרופילים קבוצתיים המכילים מאפיינים של כמות גדולה של לקוחות. 6. עבודה עם צוותים מקצועיים לצורך חקירת הנתונים של אלה שנחשדים בתהליך הפרופילינג. 7. שילוב טכנולוגיות עם אינטואיציות אנושיות. 8. יצירת אפשרויות של נגישות לקוחות במקרים של טעויות. ראו שם בעמ' 9.

²⁵⁷ Oskar Gandy, *Exploring Identity and Identification in Cyberspace, Ethics, and Public Policy*, 14(2) NOTRE DAME J. L. ETHICS & PUB. POL'Y 1085-1111 (2000).

²⁵⁸ אריאל פורת וליאור יעקב סטרהילביץ טוענים כי ההתפתחות העכשווית של ה-"Big Data" מאפשרת איסוף נתונים מדיקים ומהימנים על העדפותיהם ובחירותיהם של אנשים, וכתוצאה מכך מתאפשרת הבנייתם של כללי ברירת מחדל פרסונליים חוזיים, המותאמים להעדפות ולבחירות של אנשים ולמציאויות הטרוגניות. ה-"big data" נוצר כתוצאה מתהליך ממוחשב המנפה כמויות עצומות של נתונים, במטרה לזהות ולצפות התנהגויות עתידיות של אינדיבידואלים. ראו Ariel Porat & Lior Jacob Strahilevitz, *Personalizing Default Rules and Disclosure with Big Data*, 112 MICH. L. REV. (forthcoming 2014), בעמ' 4, 5, 18, ו-23. פורת וסטרהילביץ אינם מקדישים תשומת לב מספקת, לדעתי, לעיוותים הטכנולוגיים שעלולים להיווצר בתהליך איסוף המידע ועיבודו, ומתעלמים מהאינטרסים המגמתיים שעלולים להניע את הגופים האוספים את המידע ומעבדים אותו. בנוסף, הם אינם נותנים מענה מספק לדינמיקת הבחירות של אנשים ולסכנות הכרוכות בסיווג אנשים בסטראוטיפים שונים, ושיוכם לקבוצות מסוימות.

²⁵⁹ Roger Clarke, *The Digital Persona and Its Application to Data Surveillance, Information Society*, 10(2), THE INFO. SOC'Y 77,79 (1996).

²⁶⁰ תופעה זו באה לידי ביטוי במלוא עוצמתה בטכנולוגיה של אינטליגנציה היקפית, שעוצבה במטרה לספק את צרכיו של האדם. אינטליגנציה היקפית מתייחסת למערכות טכנולוגיות חכמות הרגישות לנוכחותם של אנשים ומגיבות להם,

נורמטיבית, ו"מולבשים" בחזרה על האנשים שסיפקו נתונים ראשוניים וחלקיים.²⁶¹ הקוד האלגוריתמי שבאמצעותו מערכות אלו מתקשרות עם אנשים, מכונן את מאפייני האנשים ושולט בזרימה של משאבי העברת הידע על אודותיהם. כתוצאה מכך, פרופילים שנבנו על סמך נתוני התנהגות שטחים, מאופיינים כנורמות של התנהגות.

פיתוח אסטרטגיה של התנגדות

הפרופיל של אנשים נשלט, אם כן, ברוב המקרים על ידי הגורם האוסף את הנתונים ומעצב אותם בכפוף לכללי העיבוד שהוא הכתיב מראש, ובכפוף למטרות ולאינטרסים המניעים אותו. הגישה של אנשים לפרופיל שנבנה על סמך נתונייהם חסומה ברוב המוסדות הפיננסיים. כתוצאה מכך אנשים מוותרים בעל כורחם על זכותם לתקינות מנגנוני המידע.²⁶² לוויתור זה יש מחיר כבד, שכן לאופן גיבוש הידע על אודות אדם בתודעתו של אחר, יש גם השלכות על הדרך שבה אותו אדם יתפוס את עצמו ויגבש את זהותו.²⁶³ בעיה זו מתעצמת לנוכח העובדה שברוב המקרים האנשים אינם מודעים כלל לקיומו של תהליך זה, ולפיכך גם אין להם כל יכולת להתנגד לסיווגם בפרופיל כזה או אחר.²⁶⁴

לכאורה, אימוץ אסטרטגיה של התנגדות, כפי שהציע פוקו בעבודתו המאוחרת,²⁶⁵ אפשרית. אך אסטרטגיה של התנגדות ללא מודעות היא, מן הסתם, חסרת תוכן ביחסה למערכות פרופיילינג המעוצבות ומקודדות כמערכות עמומות המוסחות מתשומת הלב של אנשים.²⁶⁶ התגובה המשפטית ההולמת לבעיה זו צריכה, אפוא, לכוון ליצירת מנגנונים של שקיפות שיובילו למודעות, ויאפשרו פיתוח

לקולם או לגופם, בכל מקום, בכל הזמן. בעולם של אינטליגנציה היקפית, אובייקטים בסביבה של החיים היומיומיים נטמעים ונקשרים זה בזה באמצעות מאפיינים חכמים המאפשרים למערכות של פרופיילינג לקבל החלטות אוטומטיות על הדרך שבה הן ישרתו את פרופיל ההעדפות של אנשים. תהליך כזה של אפיון העדפות מעוצב הרחק מתשומת הלב של אנשים. בנושא זה ראו בהרחבה G.RIVA, F.VALTARO, M. ALCAÑIZ, AMBIENT INTELLIGENCE: THE EVOLUTION OF HUMAN-COMPUTER INTERACTION (EMERGING TECHNOLOGY, COMMUNICATION AND COGNITION TOWARDS THE FUTURE OF HUMAN-COMPUTER INTERACTION (EMERGING COMMUNICATION)(2005).

²⁶¹ Niels Van Dijk, *Property, Privacy and Personhood in a world of ambient intelligence*, 61 (2009), available at <http://www.springerlink.com/content/951568p67r18h5q5/fulltext.pdf> (כניסה אחרונה ב-31 במאי, 2013).

²⁶² ראו בעניין זה: אלעד אורג, זכות לזהות מידע, **עיוני משפט** לג תש"ע 426 (2010). אורג טוען כי זו זכותו של פלוני, שבתודעתו של האחר יתגבש ידע כולל אמיתי, רציף ודינמי על אודותיו. שם, בעמ' 437.

²⁶³ שם, בעמ' 443.

²⁶⁴ Van Dijk, לעיל ה"ש 261.

²⁶⁵ Foucault, לעיל ה"ש 221.

²⁶⁶ Van Dijk, לעיל ה"ש 261.

אסטרטגיות של התנגדות ושליטה.²⁶⁷ תפקידו של המחוקק צריך להתמקד בעיצוב כלים שיאפשרו הנגשה טובה יותר של ידע. חינוך אנשים לשליטה בחייהם באמצעות הנגשת ידע עשוי להוביל לפיתוח דפוסי חשיבה פחות פסיביים ויותר רפלקטיביים, ולהגדיל באופן משמעותי את מספר המצבים שבהם אנשים יגבשו לעצמם העדפות ברורות. בדרך זו הם יהיו חשופים פחות לאופורטוניזם ולהשפעות הרסניות מצד גורמים חיצוניים.²⁶⁸

טרם אפנה להצגת פתרונות אפשריים, אתעכב עוד רגע על הייחודיות של מודלים של בעלות חלקית ביחס לצורות קנייניות אחרות.

הייחודיות של מודלים של בעלות חלקית

הנוק שנגרם לפיתוח אישיותו של הבעלים-מחזיק, לובש אם כן שתי צורות עיקריות – האחת באמצעות ההגבלות החוזיות המצמצמות את האוטונומיה שלו בביתו, ואילו השנייה בחדירה לפרטיותו באמצעות טכנולוגיות של פרופילינג. צורות אלו אינן זרות לצורות קנייניות אחרות. ההגבלות שהשוכר כפוף להן במגורים בשכירות, דומות באופיין לאלו שמוטלות על הבעלים-מחזיק, ואילו החדירה לפרטיות באמצעות טכנולוגיות של פרופילינג מתרחשת גם בבעלות רגילה הכפופה למשכנתה.

ייחודיות הצורה הקניינית של בעלות חלקית המבחינה אותה משכירות מצד אחד, ומבעלות הכפופה למשכנתה מצד שני, באה לידי ביטוי ברשת הכוחות המופעלת על הבעלים-מחזיק,²⁶⁹ ובעוצמה ובאינטנסיביות של מנגנוני הפיקוח. רשת הכוחות עשויה לכלול בעת ובעונה אחת את המדינה המעוניינת בשימור הסובסידיה, את התאגידים הפיננסיים המעוניינים בהחזר המשכנתה או בהחזר הלוואות אחרות, ואת התאגידים הפרטיים שקיבלו על עצמם את תפקיד הפיקוח. דרגת הפיקוח משתנה מתכנית אחת לאחרת. בעוד שבתכניות של הון משותף, התערבות הבעלים הסביל בחייו של הבעלים-מחזיק קטנה יחסית, בתכניות של בעלות משותפת, ההתערבות משמעותית הרבה יותר ונמשכת לאורך זמן.

²⁶⁷ שם, בע"מ 67.

²⁶⁸ בעניין זה ראו את מאמרם של קיס סנסטיין וריצ'רד תלר, הטוענים כי שליטת המדינה בהבניית מסגרות של אפשרויות בחירה עשויה לשפר את רווחת הפרטים בחברה, וזאת מבלי לפגוע יתר על מידה בערכים ליברטריאניים. Cass R. Sunstein & Richard H. Thaler, *Libertarian Paternalism is Not an Oxymoron*, 70 Chi. L. Rev. 1159-1202 (2003).

²⁶⁹ מערך הכוח הרשתי המופעל על הבעלים-מחזיק מדגים בצורה מדויקת יותר את תיאוריית הכוח של פוקו.

במודל הקהילתי, למרות שמעורבות הבעלים הסביל בחיי הבעלים-מחזיק היא אולי גדולה יותר, יחסי הניהול והפיקוח המיוחדים והשתתפות הבעלים-מחזיק בקבלת החלטות של הארגון, כפי שאפרט בהרחבה בפרק 6 להלן, יוצרים יחסיים שיתופיים, שלטענתי מסבים פחות נזק לאישיותו של הבעלים-מחזיק.

הפתרונות המוצעים

מנגנון של שקיפות וחובת גילוי

יצירת מנגנונים אפקטיביים של שקיפות היא כיוון רצוי ומשמעותי, אם כן, ביצירת האיזונים המשפטיים הראויים במודלים של בעלות חלקית. מנגנון של שקיפות המעוגן היטב בנהלים או בהנחיות מפורשות בחוק, צריך לספק לבעלים-מחזיק נגישות למאגר הידע שנאסף על אודותיו ואת הזכות לעיון במידע ותיקונו,²⁷⁰ וגם לאפשר לו לחייב את הבעלים הסביל למסירת דין וחשבון על התהליכים הפנים-ארגוניים שנעשו על ידיו, בבואו לקבל החלטות הנוגעות ישירות לבעלים-מחזיק. מסירת דין וחשבון מסוג זה תובעת אימוץ של מדיניות אקטיבית, פתוחה ושקופה ביחס לתהליך איסוף ועיבוד הנתונים האישיים, לרבות הצהרה גלויה של הבעלים הסביל על מאפייני התהליך והמטרות שלשמן נעשה שימוש בנתונים. מנגנוני השקיפות צריכים להכתיב לבעלים הסביל דפוסי התנהלות הכוללים נקיטת אמצעים זהירים בתהליך איסוף הנתונים ועיבודם, וכן לחייב את הבעלים הסביל בעדכון וברענון תקופתי של נתונים אלה, על מנת לייצר תהליך דינמי של פרופיילינג תואם מציאות, כתחליף הולם לתהליך רקורסיבי המעוות מציאות.

דין וחשבון מקיף, הכולל את השיקולים הפנים-ארגוניים ואת האפשרויות העומדות בפני הבעלים-מחזיק לצורך קבלת משאבים נוספים או כל ידע רלוונטי אחר, צריך שיהא נגיש לא רק בצד הזמינות שלו למסמכים רלוונטיים, אלא אף יותר מזה: מנגנוני השקיפות צריכים לתת מענה לכל אדם שאין לו האמצעים הכלכליים, הכלים המקצועיים וההשכלה הבסיסית הנחוצה להבנה מלאה של המונחים המורכבים, המנוסחים לעיתים קרובות בעמימות מכוונת ובאותיות קטנות המוסחות מתשומת הלב.

²⁷⁰ זכויות משפטיות של עיון במידע ותיקון המידע, מעוגנות לרוב בחוק. בחוק הישראלי הן מופיעות בסעיפים 13 ו-14 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. הבעיה היא שזכויות אלו במקרים רבים אינן רחבות דיין וקשות לאכיפה.

תפקידו של המחוקק, אפוא, הוא להכתיב הוראות מפורשות התובעות מהבעלים הסביל הנגשת מידע בשפה פשוטה, ברורה, שווה לכל נפש, וכן להקים מערך אדמיניסטרטיבי זמין ומסביר פנים שיאפשר התייעצות אישית ומתן הסברים בעל-פה ללא תמורה כספית. דרישות אלה, לטענתי, אינן מטילות נטל כלכלי כבד מדי על הבעלים הסביל, ובשקילת האיזונים הראויים – התועלות החברתיות הטמונות בהן, עולות באופן מובהק על האילוצים הכלכליים.

נוסף על יצירת מנגנוני השקיפות, יש להטיל על הבעלים הסביל חובת גילוי במובנה הרחב, קרי, לחייבו לגלות מידע גם כאשר מידע זה לא התבקש, להעביר את המידע בצורה יעילה, ולגלות את המידע בעיתוי ובזמן שבו הוא רלוונטי ואפקטיבי עבור הבעלים-מחזיק.²⁷¹

מנגנון הסכמה מבוקר

דרגות הפיקוח השונות של הבעלים הסביל והנוקים שמנגנוני פיקוח אלו עלולים להסב, מצריכים נוסף על יצירתם של מנגנוני השקיפות, חשיבה מחדש על הסדרת המערך החוזי, במטרה לייצר איזון טוב יותר ביחסי הכוחות שבין הבעלים-מחזיק לבעלים הסביל. יחסי כוחות שוויוניים ושיתופיים יותר, עשויים להחזיר לבעלים-מחזיק שליטה מסוימת על המרחב הפרטי שלו, ולאפשר לו לקבל החלטות אוטונומיות הנוגעות לשינויים הפנימיים בביתו, לרבות, סידורו, עיצובו והשבחתו.

ההגבלות החוזיות כפי שהן מעוצבות כיום, הן הדגמה טובה לקיבעון של מבני כוח קיימים והטמעה של דפוסי חשיבה שגורים. דפוסים אלו מעתיקים את התבנית החוזית של מגורים בשכירות לתוך הצורה הקניינית של בעלות חלקית, מבלי לתת את הדעת עד כמה תבנית חוזית זו אכן משרתת את היחסים בין הצדדים ומותאמת אליהם. הרציונל של איסור על שינויים בנכס במקרים של מגורים בשכירות נובע, בדרך כלל, מרצונו של הבעלים לשמר את הנכס במצב מסוים על פי טעמו, או בהתאם לסטנדרטים כלכליים הכפופים לקודים חברתיים מסוימים. רציונל דומה, הוא שצריך להנחות את "מתכנני

²⁷¹ ראו Oren Bar-Gill, *The Law, Economics and Psychology of Subprime Mortgage Contracts*, 94 CORNELL L. REV. 1073 (2009).

המערכות" בבואם לעצב את ההסדר שיאפשר חופש בחירה גדול יותר לבעלים-מחזיק בכל הנוגע לשימושים השונים בביתו, וזאת מבלי לפגוע בזכותו של הבעלים הסביל להיות שותף בקבלת ההחלטות.

המשימה העומדת בפני מתכנני המערכות כ"ארכיטקטים של בחירות", אינה פשוטה.²⁷² לכאורה, הסדר המאפשר חופש בחירה מרבי בין מגוון סוגי חוזים, ובתוך כל אחד מהם, הוא ההסדר הטוב ביותר שאליו יש לשאוף במטרה לקדם את האוטונומיה של כל אחד מהשותפים.²⁷³ מסגרת חוזית המאפשרת קיומה של בחירה אקטיבית, נחשבת במצבים מסוימים כמסגרת מועדפת, שכן היא מהווה מקור לעידוד של למידה עצמית, ועשויה לשקף בצורה הטובה ביותר את מפגש הרצונות של הצדדים.²⁷⁴ יתרונותיה באים לידי ביטוי בעיקר כאשר המסגרת החוזית אמורה לשקף מציאות הטרונגנית ושונות בין אנשים.²⁷⁵ אך לחופש הבחירה במציאות כזאת, יכול שיהיו גם חסרונות רבים. בחירה אקטיבית עלולה להטיל נטל כבד על "הבוחר" בסיטואציות מורכבות שאינן מוכרות לו, לייצר תסכול ובלבול, ולכפות עלויות גבוהות ולא מוצדקות.²⁷⁶ מסגרת חוזית מסוג זו עלולה להיות בעייתית במיוחד כאשר קיימים פערים ביחסי

²⁷² אחת המשימות החשובות ביותר של המערכת המשפטית היא להבנות כללי ברירת מחדל על מנת לפשט ולהקל את התקשרות החוזית בין אנשים. המתכננים של כללי ברירת מחדל הם "ארכיטקטים של בחירה" במובן זה שהם אמורים להביא בחשבון את הרקע החברתי של כל הבחירות שנעשות. ראו Cass R. Sunstein, *Impersonal Default* Rules vs. Active Choices vs. Personalized Default Rules: A Triptych, *Regulatory Policy Program Working Paper* RPP-2012-17,2,3 (2012) (unpublished manuscript)(on file with author).

²⁷³ חנוך דגן ומייקל הלר טוענים שאוטונומיה היא הערך החשוב ביותר העומד בבסיס ההתקשרות בחוזה, והיא גם המקור למחויבות המדינה לספק מגוון משמעותי של סוגי חוזים שיאפשרו חופש בחירה גדול יותר. מלבד האוטונומיה לבחור בין סוגים שונים של חוזים, צריך שיהיה בידי האנשים גם מגוון בחירה בתוך כל אחד מהחוזים, על מנת להבטיח שחוזים אלו אכן משרתים בצורה הטובה ביותר את מטרת ההתקשרות ואת הצרכים והנסיבות המיוחדות של הצדדים. ראו Hanoch Dagan and Michael Heller, *Freedom of Contracts* 50,55,72(2013) (unpublished manuscript)(on file with author).

²⁷⁴ Sunstein, לעיל ה"ש 272, בעמ' 3, 19.

²⁷⁵ שם, בעמ' 3, 4, ו-19.

²⁷⁶ שם, בעמ' 3, 21. הפתרון שמציע סנסטיין כנגד חסרונות אלו הוא הפיכתם של כללי ברירת מחדל חוזיים לפרסונליים. כללי ברירת מחדל פרסונליים, הוא טוען, אמורים להיות מותאמים בצורה מדויקת יותר לאוכלוסיות מגוונות ולמצבים הטרונגניים. ההבטחה הגדולה שלהם על פי סנסטיין, שהם עשויים להפחית, מחד, את הבעיות המקושרות בדרך כלל עם כללי ברירת מחדל רגילים, ולהפחית, מאידך, עלויות של בחירה אקטיבית. סנסטיין טוען בנוסף, שכאשר כללי ברירת מחדל נהיים פרסונליים, יתרונות הבחירה האקטיבית מתחילים להצטמצם, מכיוון שגישות פרסונליות יכולות לטפל בבעיה של הטרונגניות מבלי לדרוש מאנשים לעשות פעולה כלשהי. ראו שם, בעמ' 3-4. גישה זו בעייתית, לדעתי, משום שהיא מוותרת מראש על פוטנציאל הלמידה וההתפתחות האישית של האינדיבידואלים המתקשרים בחוזה. אך לחשיבה של סנסטיין בנוגע להפיכתם של כללי ברירת מחדל לפרסונליים (שאותה אימצו גם פורת וסטרהילביץ לעיל ה"ש 258), יש בעיות מהותיות נוספות המקושרות לטכנולוגיות של איסוף המידע, כפי שציינתי בהתייחסותי למאמר של פורת וסטרהילביץ, בה"ש 258. סנסטיין מודע אמנם לכך שכללים פרסונליים עלולים להיות מעיקים ויקרים, ויכול שיעשה בהם שימוש אופורטוניסטי על ידי גורמים המונעים מאינטרסים אישיים, אבל הוא אינו עושה את הבדיקה הנוספת שצריכה להיעשות ביחס לדרכים הבעייתיות של איסוף המידע ועיבודו, והפרופילים

הכוחות בין הצדדים. עמדת נחיתות של אחד מן הצדדים עלולה להוביל לתופעות שליליות של א-סימטריה במידע, הטיות קוגניטיביות ופטרנליזם. בעיות כאלה מצדיקות לטענתם של חנוך דגן ומיקל הלר, חקיקה של כללים שתפקידם להבטיח כי המסגרת החוזית אכן משקפת את הבחירות המושכלות והרציונליות של אנשים.²⁷⁷ אף על פי כן, המשפט צריך לנסות, ככל שניתן, לגבור על בעיות אלו באמצעות הסדרה של מה שמכנה יאן איירס "כללי ברירת מחדל דביקים".²⁷⁸

כללי ברירת מחדל דביקים

כללי ברירת מחדל דביקים הם קטגוריה המתווכת בין כללי ברירת מחדל רגילים, שמטרתם להגדיל את חופש ההתקשרות בין הצדדים,²⁷⁹ לבין כללים מחייבים, המצמצמים חופש זה.²⁸⁰ הם משמשים כמעין כללים מחייבים המבקשים ליצור איזון הולם בין אילוצים שונים, ולהתאים עצמם למציאויות הטרוגניות.²⁸¹

"ארכיטקטים של בחירה" הפועלים במסגרת המיוחדת של מודלים של בעלות חלקית, אינם יכולים להתעלם מהפערים במידע בין הבעלים-מחזיק לבעלים הסביל, ומהתנהגות פטרונית אפשרית מצד הבעלים הסביל. הם גם אינם יכולים להתעלם מקיומן של הטיות קוגניטיביות, ומהחצנות שליליות שעלולות להיגרם כתוצאה מבחירות לא רציונליות. הם יכולים עם זאת להניח, ואף לכוון לכך, כי בעיות אלו ילכו ויפתחו במהלך הזמן כתוצאה מיחסי השיתוף שייבנו בין הצדדים, אם תיתפר להם המסגרת המתאימה.

המעוותים שיכולים להיווצר כתוצאה מטכנולוגיות של איסוף מידע. סנסטיין בונה על כך שמערכות של איסוף מידע יהיו מדויקות יותר בעתיד, יכילו כמות גדולה יותר של נתונים אישיים, וכתוצאה מכך ישיקפו טוב יותר את הבחירות המושכלות של אנשים מגוונים בהקשרים שונים (שם, בעמ' 24), אך חשיבה כזו, מנקודת המבט הטכנולוגית של היום, והכוחות המניעים אותה, נתפסת בעיני כבעייתית.

²⁷⁷ Dagan & Heller, לעיל ה"ש 273, בעמ' 72-73.

²⁷⁸ שם. איירס סבור שהחלתם של כללים אלו מוצדקת במצבים שבהם החשש להתנהגות פטרנליסטית והחצנות

שליליות הוא חשש מופחת שאינו מצדיק החלתם של כללים מחייבים. ראו Ian Ayres, *Regulating Opt Outs: An Economic Analysis of Altering Rules*, 121 YALE L.J. 2087, 2088 (2012).

²⁷⁹ מטרתם של כללי ברירת מחדל רגילים היא, כאמור, לשקף את ההעדפות והרצונות של האנשים. עם זאת, אם הם נכשלים בהשגת מטרה זו, עלויות העסקה עלולות לגדול במקום לקטון, כתוצאה מההימנעות מקיום העסקה, שמחירה יקר. מצד שני, במצבים שבהם הצדדים יבחרו שלא לצאת מהעסקה בשל המחיר הגבוה הכרוך ביציאה, הם ימצאו עצמם נשלטים על ידי כללים שלא היו בוחרים בהם לעולם ללא אותן עלויות עסקה. ראו פורת וסטרהילביץ, לעיל ה"ש 258, בעמ' 7.

²⁸⁰ Ayres, לעיל ה"ש 278, בעמ' 2087-2088.

²⁸¹ שם.

הפתרון הטוב ביותר שניתן להציע בשלב זה של התפתחות, הוא הקמתו של מנגנון הסכמה מבוקר המבוסס על אותם כללי ברירת מחדל דביקים. הבנייתם של כללים אלו, תפקידה ל"סכל" כללים חלופיים באופן סלקטיבי, במטרה להרתיע את הצדדים ממצבים של "opting out" המובילים לתוצאות שהמחוקק אינו מעוניין בהן.²⁸² סיכול זה מבוצע באמצעות הגברת הקושי על יציאה, או הימנעות מפעולה, באמצעים מלאכותיים.²⁸³ כך לדוגמה, סיכול של כללים חלופיים במקרה של מודלים של בעלות חלקית יכול לבוא לידי ביטוי בהערמת קשיים על הימנעות גורפת מצד הבעלים הסביל לאשר השבחה של הנכס. הערמת הקשיים, יכול שתיעשה באמצעות קביעת תנאי סף שצריכים להתקיים על מנת שהבעלים הסביל יוכל לסרב להשבחה זו, או באמצעות קביעת שורה של שיקולים שעליו לשקול טרם קבלת ההחלטה, כמו למשל, הערכת המצב הפיזי והכלכלי של הנכס, בחינת הסיכונים שנלקחים בהשבחתו, הנסיבות המסוימות של הבעלים-מחזיק, הצרכים המיוחדים שלו, וכד'.

הסדרה של כללי ברירת מחדל דביקים, אם תתוכנן היטב, עשויה לפעול בשני כיוונים חיוביים. ראשית, היא עשויה להגביר את האוטונומיה של הבעלים-מחזיק, ולמנוע, או להפחית, מצבים של פטרנליזם ואופורטוניזם. בנוסף, ולא פחות חשוב, היא "מאלצת" את הבעלים הסביל לפגוש את האדם הפרטי, ללמוד את הנסיבות האישיות המיוחדות שלו, ולייצר מערכת יחסים קרובה יותר, המאפשרת שיתוף פעולה. יחסים אלו, ככל שיתפתחו ויתעצמו, יאפשרו הצמחת נורמות וערכים משותפים, ויצירת יחסי אמון הדדיים. אלו, בתורם, עשויים להוביל בעתיד גם להתפתחות טבעית של מנגנוני העברת ידע שישרתו את השותפים בקבלת החלטות עסקיות, מנהליות או אישיות, ובהסתגלות מהירה יותר לשינויים הדינמיים של השוק.

מנגנון ההסכמה המבוקר שאני מציעה, דומה במהותו למודל החוזי שהציעו קפלן וגיואי בפרק 2 לעיל, בכך שמאפשר לבעלים-מחזיק אוטונומיה רחבה יותר בנוגע להחלטות הנוגעות לנכס שבבעלותו. קפלן וגיואי עיצבו את המתווה החוזי שלהם בהתאם לתכליות של המודל של הון משותף, וכיוונו אותו

²⁸² שם, בעמ' 2084. מטרתם של כללים חלופיים היא לקדם את האוטונומיה של המשתמשים באמצעות הגברת הסיכוי שהם יעשו בחירות מושכלות ויבחרו באופציה שהם באמת מעוניינים בה. יצירתם של כללים חלופיים כרוכה עם זאת, בעלויות גבוהות. ראו שם בעמ' 2085.

²⁸³ שם.

לאוכלוסיות מבוססות יותר מאלו של המודלים האחרים. המנגנון המוצע מותאם לשלושת המודלים באמצעות ההסדרה של כללי ברירת מחדל דביקים.

שינוי ההסדרים החוזיים הקיימים, יחד עם הקמתם של מנגנון הסכמה מבוקר ומנגנוני שקיפות, עשויים לשקם את יחסי הכוחות "ההרסניים" בין הבעלים הסביל לבעלים-מחזיק, לרפא באופן הדרגתי את "ההפרעה האישיותית" שממנה סובל הבעלים-מחזיק, ולהעניק הצדקה רחבה יותר למודלים של בעלות חלקית. ככל שיחסים אלו יאפשרו לבעלים-מחזיק מרחב אישי גדול יותר של בחירה ושותפות בקבלת החלטות, כך תתאפשר התפתחותו האישית, ויוצרו עבורו תמריצים גדולים יותר ללקיחת אחריות על חייו וסביבת מגוריו.

סיכום ביניים

תיאוריות של אישיות בזיקתן לקניין ופרטיות, כפי שהראיתי בפרק זה, דומות במהותן ומשתלבות היטב זו בזו. השילוב ביניהן מעניק, לטענתי, הסבר שלם יותר לתיאוריית האישיות כקניין, ולגורמים שעלולים להפריע להיווצרותו של קשר אישי, מכונן אישיות, בין אדם לביתו, ותשתית רחבה יותר לפתרונות המשפטיים הנדרשים. וורן וברנדיס זיהו את הזכות לפרטיות בענפי המשפט השונים, והצביעו על הזכות הכללית להיעזב במנוחה כזכות המכילה בתוכה שליטה במרחב הפרטי ושלווה נפשית הנחוצה לפיתוח האישיות ושלמות הפרסונה. פוקו המחיש את הכוח ההרסני שיש למנגנוני פיקוח ובקרה על אישיותו של אדם, והצביע על החשיבות של יצירת חוקים שיאפשרו לאנשים לסגל לעצמם את החופש להתנגד לכוח זה, כאשר מתקיימת א-סימטריה ביחסי הכוחות. תיאוריית הפרטיות כשליטה חידדה את החשיבות של שליטת האדם במרחב הפרטי, כמו גם שליטה על מסד נתונים אישיים המייצגים ומשקפים את הפרופיל של האדם העומד מאחוריהם. רדין בנתה רצף ערכי המייצג דרגות שונות של קרבה לקניין, ובאמצעות רצף זה, הצביעה על ההצדקה להענקת הגנה מיוחדת לקניין אישי. פוקס, בתורה, טרחה בשקדנות על בניית מושג קוהרנטי לבית בתחום המשפט.²⁸⁴ האיזון המופר במודלים של

²⁸⁴ הנטייה האינטואיטיבית שעלייה הצביעו רדין ופוקס ביחס לקשר שבין אישיותו של אדם לביתו, הייתה זרה לי בתקופת ילדותי ונעוריי. כמי שנולדה וגדלה בקיבוץ של הלינה המשותפת, המשמעות של בית מעולם לא הצטיירה עבורי כמבנה פיזי מוגדר וכמקור של חום, אהבה וביטחון. אותה דמות "זרה" של מטפלת בית הילדים שהשליטה בנו

בעלות חלקית ביחסי הכוחות בין הבעלים-מחזיק לבעלים הסביל, הוביל לבחינה מחודשת של הקשר בין קניין לפרטיות, והצביע על הנחיצות ביצירת מנגנונים של שקיפות וביצירת הסדרים חוזיים חדשים.

כעת, לאחר שבחנתי את נקודת מבטו של הפרט, אגש לבחון את נקודת המבט של התאגיד.

סדר ומשמעת בהתאם לקוד ההתנהגות הקולקטיבי, והטמעתם של כללים נוקשים של נרמול המותאמים לעקרונות של התנהגות שווינית, הם שחרותם אצלי היטב כחסמים משמעותיים לפיתוח אישיות ייחודית ועצמאית המבחינה אותי משאר חברי הקבוצה. בית נתפס באותם שנים כהוויה קיומית המתרחשת על פני מצע של חוויות, ריחות, חושים, זיכרונות משותפים, אינטראקציות חברתיות, מסורת והשקפת עולם משותפת: פיסות של חיים חברתיים הנקשרות זו בזו לכדי הוויה שלמה של קהילה. התיאוריות של האישיות שסקרתי עד כה מתייחסות בעיקרן לאדם כאינדיבידואל. אך תיאוריה של אישיות יכולה להיבחן גם דרך שורשיה הקהילתניים (Communitarian).

פרק 5. מנקודת המבט של התאגיד

תאגידים מסחריים

ההשפעות על אישיותו של הבעלים-מחזיק שתוארו בפרק הקודם בהרחבה, אינן כפי שכבר הדגשתי, חד כיווניות. תאגידים מסחריים שהוסמכו על ידי המדינה לעסוק בתפקידי הפיקוח והניהול של פרויקטים של דיור בר-השגה, מקיימים כחלק מפעילותם השגרתית אינטראקציות אנושיות עם הבעלים-מחזיק ובני משפחתו, ובחלק מהתכניות אף יחסים קרובים עם הקהילה כולה. מעורבות זו תובעת מהתאגידים המסחריים לרכוש לעצמם כישורים ודפוסי התנהגות חדשים, ולהטמיע במנגנון קבלת ההחלטות שלהם שיקולים חברתיים ומוסריים.

מציאות זו שאלה נקלעו התאגידים המסחריים (במקרים רבים בעל כורחם), מייצגת את היעדים החברתיים המרכזיים שהציבה מדיניות הדיור באנגליה, באוסטרליה ובארה"ב בשנים האחרונות. חוק ההשקעה החוזרת בקהילה וחוקי התכנון השונים שתיארת בהרחבה בפרק 2 לעיל, הם שמשרתים יעדים אלו, והם ש"כופים ביד רכה" על התאגידים המסחריים, באמצעות התמריצים המגוונים, לקחת חלק בפרויקטים חברתיים.

לפעולותיהם של תאגידים מסחריים במסגרת פרויקטים אלו יש השפעות חברתיות הנובעות מההשקעה הפיננסית שלהם, מטיב הבנייה של יחידות הדיור, ומאופני הניהול והפיקוח שהם נוקטים.²⁸⁵ השפעות אלו והשלכותיהן תובעות מהתאגידים המסחריים לקחת אחריות ולהתאים את התנהלותם לדרישות החברתיות המצופות מהם. אחריות זו אינה מבוססת ברוב המקרים על התקשרות חוזית ישירה עם הקהילה הרלוונטית, ולפיכך המקור שלה עמום, או לפחות אינו מובן באופן אינטואיטיבי. מהו, אם כן, אותו מקור המצדיק את קיומה של אחריות חברתית ומוסרית של תאגידים?

²⁸⁵ לכל אלו יש גם השפעה עקיפה על איכות החיים שתיווצר בקהילה לאחר סיום הבנייה. איכות חיים זו מושפעת בין היתר מרמת התשתיות הציבוריות שייבנו (כמו למשל מוסדות חינוך, מקומות תעסוקה, שירותי בריאות), ומאמצעי התחזוקה של הבניינים והתשתיות שימנעו הידרדרות פיזית במצבם, וישמרו על ערכם לאורך שנים.

התכוונות מוסרית של תאגיד

פטר פרנץ מציע כי תאגידים, כמו אנשים, הם חברים בקהילה המוסרית, וככאלה יש להם אותם זכויות וחובות כמו לבני אנוש ביולוגיים.²⁸⁶ הדרך שבה ניתן לבחון את ההתכוונות המוסרית של תאגיד, לטענת פרנץ, היא באמצעות מבנה קבלת ההחלטות שלו. למבנה זה שני מרכיבים: המרכיב האחד הוא המבנה הארגוני המשרטט את מבני הכוח והיחסים בין האישיות השונות המרכיבות את התאגיד; המרכיב השני הוא "המדיניות של התאגיד", המשקפת את הכללים המוסכמים המהווים חלק אינהרנטי ממנגנון קבלת ההחלטות. כאשר מנגנון זה מופעל באופן ראוי, מבנה קבלת ההחלטות הפנימי מביא לידי סינתזה של ריבוי הכוונות והפעולות של האישיות הביולוגיות המרכיבות את התאגיד. סינתזה זו יוצרת תבנית רציונלית וקוהרנטית, ומאפשרת לייחס פעולות ואירועים שעשויים להיראות כפעולות של אישיות ביולוגיות נפרדות, לפעולות של התאגיד כישות אבסטרקטית בפני עצמה.²⁸⁷ כתוצאה מכך התאגידים עצמם, ולא רק האנשים הפועלים בהם, צריכים לתת דין וחשבון על מעשיהם, בהיותם אישיות מוסריות.²⁸⁸

רטוריקה של אחריות חברתית של תאגידים

רטוריקה של אחריות חברתית של תאגידים הלכה והתפתחה בעשורים האחרונים, והשפיעה על התנהלותם של תאגידים מסחריים בצורה משמעותית. רבקה דה-וינטר טוענת, כי לאימוץ רטוריקה של אחריות חברתית של תאגידים עשויות להיות השפעות על התגבשות זהותו ואישיותו של התאגיד.²⁸⁹ הפנמה של רטוריקה כזו נגרמת על ידי שני תהליכים מקבילים: בתהליך האחד התאגיד מנסה למתג את עצמו בכפוף ללחצים ציבוריים, באמצעות יצירת דימויים המייחסים לפעולותיו תכונות אישיותיות, חברתיות וערכיות. בדרך זו הוא מגבש את זהותו החיצונית המחלחלת בהדרגה לתודעת הציבור. התהליך השני המתרחש במקביל, הוא התהוות הדרגתית של אישיות חדשה, הנוצרת כתוצאה מההפנמה של הזהות הציבורית שנוצרה. ככל שהתאגיד מצליח למתג את הזהות החיצונית שלו

²⁸⁶ Peter French, *The Corporation as a Moral Person*, 16(3) AM. PHIL. Q. 207 (1979).

²⁸⁷ שם, בעמ' 211, 213.

²⁸⁸ שם, בעמ' 215.

²⁸⁹ Rebecca DeWinter, *The Anti-Sweatshop Movement: Constructing Corporate Moral Agency in the Global Apparel Industry* (2001), available at <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1747-7093.2001.tb00361.x/full>.

באמצעות דימויים חברתיים ואנושיים, הוא נהיה חשוף ורגיש יותר לשיבושים הנגרמים במימוש בפועל של הדימויים שבנה לעצמו. בדרך זו התאגיד מייצר לעצמו מעין "מלכודת רטורית" שיש לה השפעה על התהוות אישיותו הפנימית.²⁹⁰ תהליך זה דומה במהותו לתהליך שהצגתי בפרק הקודם ביחס לזהות ואישיותו של הפרט – גיבוש הזהות התאגידית בתודעתו של האחר, משפיעה על הדרך שבה יפנים התאגיד את זהותו העצמית ויגבש את אישיותו.

כאשר התאגיד נדרש לתת הסברים המצדיקים פעולה מסוימת שהוא עומד מאחוריה, הוא מכונן פעולה כלגיטימית או פסולה. העיסוק בהצדקות אלו, ככל שהוא נוגע לאחריות החברתית של התאגיד, משרת בתורו את הניסוח המחודש של הגבולות הישנים של מרחבי השוק. כאשר תאגידים מנסים להצדיק את פעולותיהם בשפה של אחריות חברתית, הם מכוננים את עצמם מחדש כשחקנים של מוסר קולקטיבי, הממקם אותם במרחב שמטשטש את החלוקה הדיכוטומית בין פרטי לציבורי. הזהות התאגידית שנוצרת כתוצאה מטשטוש הגבולות, אינה מאפשרת עוד להגדיר את התפקיד של התאגיד כמוסד כלכלי שמטרתו היחידה היא למקסם את הרווחים של בעלי המניות שלו.²⁹¹ צורה כזו של רטוריקה מתיישבת היטב עם המגמה המתגברת של המדינה להעביר את סמכויותיה ותפקידיה המסורתיים לידי תאגידים מסחריים, שאמורים לספק פתרונות של רווחה חברתית מבוססי שוק, בכפוף לאסדרה מדינתית.²⁹²

ניתן אם כן להניח, שאם האישיות המוסרית של תאגיד מבוססת על מבנה קבלת ההחלטות שלו, כפי שהציע פרנץ, אזי שילוב של ישויות חיצוניות לתוך ה"גוף" של התאגיד, מייצר סוג חדש של מציאות קיומית, המובילה לכך שאינטראקציות חברתיות של אותן ישויות חיצוניות עם התאגיד, מאפשרות למבנים חברתיים קיימים להתערב בדרכים חדשות עם השוק, ולהשפיע על מנגנון קבלת ההחלטות של התאגיד ועל הלגיטימציה של פעולותיו.²⁹³

הדרישה מתאגידים מסחריים לשרת מטרות קהילתיות וחברתיות בפרויקטים של דיור בר-השגה, כופה עליהם, אפוא, בנייה חדשה של מנגנון קבלת החלטות. מנגנון זה מושפע מהדרישות החיצוניות

²⁹⁰ שם, בעמ' 108, 111.

²⁹¹ שם, בעמ' 110.

²⁹² שם, בעמ' 112.

²⁹³ שם, בעמ' 114.

המוכתבות על ידי הציבור, וכן מהמדיניות הממשלתית, ומכתיב את דרכי ההתנהלות החדשות של התאגידים השונים. במילים אחרות, ה"מלכודת הרטורית" הנשלטת על ידי הזהות החיצונית החדשה של התאגיד בתודעה הציבורית, מאלצת אותו להפנים בהדרגה תכונות אישיותיות חדשות שעלולות ליצור התנגשות עם המטרה המסורתית של מקסום רווחים.

ארגונים ללא כוונות רווח

טשטוש הגבולות בין המרחבים השונים של המשפט ואופני חלוקת העבודה ביניהם, משפיעים כאמור על כל הישויות הפועלות בתוכם. ארגונים ללא כוונות רווח, שבעבר התמקדה פעילותם בסגור קהילתי, מתאימים גם הם את זהותם התאגידית ואת המיומנויות של האנשים הפועלים בתוכם, למציאות החדשה שנוצרה. ארגונים הלוקחים חלק בתכניות של בעלות חלקית, מסגלים לעצמם תכונות וכישורים של יזמים פרטיים. במסגרת תפקידם הם נדרשים לנהל עסקאות מורכבות של קנייה ומכירה של קרקעות, לבנות פרויקטים בקנה מידה גדול, להתקשר עם ספקים ואנשי מקצוע, ולהפעיל מערך חוזי מורכב מול גופים שונים המממנים את פעילותם. נוסף על פעולות אלו, הם משמשים בתפקידי פיקוח וניהול של התכניות השונות.

ארגונים ללא כוונות רווח מול תאגידים מסחריים

ההנחה הרווחת היא, שארגונים ללא כוונות רווח יקדמו את האינטרסים של הקהילה בצורה הטובה ביותר, בכפוף למה שהם מפרשים כטובת הציבור או האינטרס של הקהילה.²⁹⁴ תאגידים מסחריים, לעומתם, המונעים מאינטרסים כלכליים, עלולים לקבל החלטות שיכולות להזיק לקהילה. כך למשל, הם יכולים לגרום לתופעה מואצת של ג'נטריפיקציה, מבלי שיוטרדו מההשלכות האפשריות של תהליך זה על האוכלוסיות המקומיות. הם יכולים גם, בכפוף לאילוצים התכנוניים, לפנות דיירים מדירותיהם, להרוס בניינים ולבנות תחתיהם "מפלצות ענק" למגורים או לשימושים מסחריים, שישנו לחלוטין את פני השכונה.

²⁹⁴ Kennedy, לעיל ה"ש 52, בעמ' 94.

מבחינה משפטית, יש לדייק ולומר, לארגונים ללא כוונות רווח יש הכוח המשפטי לעשות בדיוק את אותן הפעולות שתוארו לעיל, ובכל זאת, החשיבה המקובלת מניחה שהם לא יעשו כך.

הנחה מקובלת נוספת היא, כי ארגונים ללא כוונות רווח אינם יכולים לשמש ככלי יעיל לשיפור הרווחה הכלכלית של הקהילה, וזאת משום שאין להם תמריץ כלכלי המניע אותם לנהל את הנכסים בצורה יעילה וטובה. ארגונים אלו משמשים, לכל היותר, כמנגנון מעיק של סובסידיות, אך לפעילותם אין כל יישומיות כלכלית. מהנחה זו נגזרת הנחה נוספת, שלפיה הצורה הקניינית של בעלות חלקית, לו הייתה ישימה כלכלית, סביר שהייתה רווחת יותר.

אך המציאות של מודלים של בעלות חלקית היא מורכבת יותר, ואינה מתיישבת ברוב המקרים עם הנחות פשטניות אלו. לארגונים ללא כוונות רווח יש תפקיד חשוב ומרכזי בניהול הכלכלי של הקרקעות שבבעלותם, ולפיכך יש להם אינטרס מובהק להגן על ההשקעה שלהם, בדיוק באותה מידה שהתאגיד המסחרי היה מעוניין להגן על ההשקעה שלו בסיטואציה דומה.²⁹⁵ בנוסף, העובדה שהשוק הפרטי אינו מייצר מגזר משמעותי של הון מוגבל, אינה מעידה על כך ששוק של הון מוגבל אינו יעיל. מגוון הכלים הפיננסיים שבהם נעשה שימוש כדי לאפשר את קיומם של מודלים אלו,²⁹⁶ מסתכם ברוב התכניות בהקצאה חד-פעמית של הון מסובסד עבור מטרה ארוכת טווח, שאינה הופכת בהכרח שוק זה ללא יעיל. לפיכך, ההיקף המוגבל של תכניות אלו מצביע, לכל היותר, על האינטרס המוגבל של ספקי הסובסידיות והמשאבים, אבל זה אינו מצביע על כך שמודלים אלו נכשלו ב"מבחן השוק" של יישומיות כלכלית.²⁹⁷

ארגונים ללא כוונות רווח, כך ניתן באופן סביר להניח, גם אינם פועלים בהכרח בכל רגע נתון לקידום האינטרסים של הקהילה. הנחה זו מתבססת בראש ובראשונה על תפקידי השוק שארגונים אלו לוקחים בהם חלק, המכתיבים באופן אינהרנטי כללי משחק חדשים. בנוסף, ההתקשרות של ארגונים ללא כוונות רווח מול הגופים המממנים את פעילותם (בנקים, תאגידים מסחריים, המדינה ורשויות

²⁹⁵ שם, בעמ' 96.

²⁹⁶ אם באמצעות שימוש בסובסידיות חד פעמיות, מכירת זיכוי מס, סבסוד משכנתאות באמצעות המדינה, רכישת קרקע מתחת למחירי השוק, התחייבות של מוסדות פיננסיים על שיעורי ריבית נמוכים בכפוף לחוק ההשקעה החוזרת בקהילה, ועוד.

²⁹⁷ Kennedy, לעיל ה"ש 52, בעמ' 96. קנדי מתייחס למודל של הקואופרטיב.

מקומיות), משנה גם היא את אופי ההתנהלות של הארגונים והאינטרסים המניעים אותם. תשתית המימון של תכניות של בעלות חלקית אינה מתבססת עוד על מקור פילנתרופי יחיד כפי שהיה בעבר, אלא על אותם מכשירי שוק חדשניים המייצרים מחויבויות ואינטרסים מנוגדים, שבהכרח מכתיבים דפוסי התנהגות חדשים.

במציאות מורכבת כזאת, ארגונים ללא כוונות רווח ניצבים מול משימה לא פשוטה, ולעיתים אף בלתי אפשרית – הם נדרשים לנהל בהצלחה את האינטרסים המתחרים של הגופים שמולם הם עובדים, ולנתב את כללי המשחק של השוק, שלהם הם שותפים מלאים, לטובת האינטרסים של הקהילה והפרטים המתגוררים בה. למציאות זו, למרות האתגר והקשיים שהיא מציבה, יש גם יתרונות בולטים. היא פותחת טווח רחב יותר של אפשרויות העשויות לתרום לקידומן של תכניות מגוונות.

נושא נוסף המצריך התייחסות מיוחדת מנקודת המבט של התאגיד, הוא הנושא של בעיית המידע.

בעיית המידע

ההשתתפות בתכניות של בעלות חלקית חושפת תאגידים לסיכונים ולאלוצים עסקיים, אך עשויה גם לפתוח בפניהם ערוצי שוק חדשים והזדמנויות מסחריות מפתות. פיתוח והרחבה של ערוצי שוק אלו מצריך, נוסף על חקיקה ואסדרה מתאימה, היכרות עם ההתנהלות הפיננסית של הבעלים-מחזיק, דפוסי התנהגותו והעדפותיו. גוף של ידע מסוג זה, על מנת שיהיה יעיל ואפקטיבי, צריך להיבנות לטענתי דרך איסוף ידע מקומי, ולהשתלב עם מאגרי המידע של השוק והמדינה. הדרך הטובה ביותר לעשות זאת היא באמצעות יצירת מנגנונים של תיווך ושיתוף ידע. מנגנונים כאלה יכולים להוביל לתיאום ציפיות טוב יותר בין השותפים, להפחית את חוסר הוודאות באשר להערכת הסיכונים, ולאפשר עריכת תחזיות מדויקות יותר, שיבטיחו את רווחי התאגידים בתכניות אלו. אלו בתורם, יכולים להוביל ליצירת יחסים ברמת מחויבות גבוהה יותר, כפי שיפורט להלן.

אגודת הבנייה של הקואופרטיב

אחד המודלים המוצלחים, המציגים מנגנון שיתופי של העברת ידע בין לווים למלווים, הוא מודל של אגודת הבנייה של הקואופרטיב ("Co-operative Permanent Building Society"), שנוסדה באנגליה באמצע המאה ה-19. מודל זה יסייע לי להמחיש את טענתי בצורה הטובה ביותר.

אגודות בנייה שנוסדו באנגליה באותה תקופה, החלו את דרכן כמוסד מקומי של "עזרה עצמית", והיו בהדרגה לשחקנים הדומיננטיים בשוק המשכנתאות באנגליה בשנים שעד מלחמת העולם הראשונה.²⁹⁸ אגודת הבנייה של הקואופרטיב סיפקה הלוואות למעמד הפועלים בשיעורי ריבית נמוכים ובתנאי חוזר נוחים, שנפרסו לאורך תקופה ארוכה. שיעור הריבית הנמוך שיקף את יעילות ההתנהלות של האגודה ואת דרגת הסיכון הנמוכה של ההלוואות.²⁹⁹ השילוב בין הלוואות קטנות בשיעורי ריבית סבירים לפריסה לאורך תקופה ארוכה, לא רק שהפחית את התשלומים החודשיים והפך את ההלוואה לנגישה עבור מעמד הפועלים, אלא יצר גם אפקט שהפחית את החזרי ההלוואה החודשיים לסכומים המישישים קו עם דמי השכירות החודשיים שהיו מקובלים באותה תקופה, ואף נמוכים מהם.

מה שיחד את אגודת הבנייה של הקואופרטיב ביחס לאגודות האחרות, והיה הגורם המשמעותי להצלחתה הגדולה, הוא אסטרטגיית הבחירה של סוכני האגודה, שתפקידם היה למשוך משקיעים לאזורים מסוימים, ולאחר לווים מתאימים לצורך רכישת בית מגורים. בעוד שבאגודות בנייה אחרות הסוכנים היו בדרך כלל אנשי מקצוע המעורבים בדרך כלשהי עם שוק הנכסים המקומי (כמו למשל עורכי דין, מתוככי נדל"ן, ומודדים), אגודת הבנייה של הקואופרטיב העסיקה מנהלים של חנויות קואופרטיב מקומיות לפעול כסוכנים שלה.³⁰⁰

חנויות קואופרטיב הוקמו באותה תקופה במטרה לאפשר לאנשים עובדים לרכוש טובין בסיסיים במחירים הוגנים, וכך להגן על הפועלים מפני ניצול של סוחרים פרטיים. לפיכך, הן סיפקו מאגר גדול של לווים פוטנציאליים ממעמד הפועלים. אבל החנות, מלבד היותה מקום לרכישת מוצרים מוזלים שמשך קהל יעד פוטנציאלי, היוותה עבור אגודת הבנייה מעין "מנגנון מידע" על חברי הקואופרטיב. למנהלי החנות היה עושר של מידע על לקוחותיהם כתוצאה מהאינטראקציה היומיומית איתם – הם הכירו את המקצועות שלהם, את גודל המשפחה שלהם, את מספר המשתכרים בה, את הרגלי ההוצאות והחיסכון שלהם, וידעו להעריך את האמון שניתן לתת בהם. במילים אחרות, לסוכנים אלו היה מאגר מידע מספק כדי לשפוט את התאמת לקוחותיהם להלוואות של אגודת הבנייה, ויכולת לזהות ולבחור

²⁹⁸ ראו Luke Samy, *Extending home ownership before the First World War: the case of the Co-operative Permanent Building society, 1884-1913*, 65:1 ECON. HIST. REV. 168-193 (2012).

²⁹⁹ שם בעמ' 182-183.

³⁰⁰ שם, בעמ' 183.

בקפידה את הלקוחות המהימנים שביניהם, שניתן לחזות שיוכלו לעמוד בהחזר תשלומי המשכנתה. עם הזמן רכשו הסוכנים גם את המיומנויות הנחוצות לניהול חשבונות אשראי, מה שהפך אותם למתווכים האידיאליים בין אגודת הבנייה לבין הלקוחות שלהם.³⁰¹

היתרון המשמעותי של הסוכנים שהעסיקה אגודת הבנייה של הקואופרטיב היה, אפוא, בדרך שבה גישרו על הפערים במידע בין האגודה ללקוחותיה, ובכך מנעו את הסכנה של adverse selection ו-moral hazard הטמונה בהענקת הלוואות המשכנתה. מנקודת מבט של moral hazard, רשת הסוכנים של מנהלי הקואופרטיב נתנו לאגודת הבנייה של הקואופרטיב יתרון נוסף על פני האגודות האחרות. באגודות הבנייה הרגילות, האינטראקציה בין הלווים לאגודה נוצרה רק סביב הענקת ההלוואה, וברגע שהמשכנתה נפרעה, האינטראקציה למעשה הסתיימה. לעומתה, טבעה של האינטראקציה במסגרת אגודת הבנייה של הקואופרטיב היה אישי במהותו, ונבנה על יחסי קרבה מוקדמים שהתקיימו בין מנהל הקואופרטיב ללווה. הקשר בין אגודת הבנייה ללווה התחזק על בסיס הקשרים שהיו קיימים קודם לכן בין הלווה לסוכן. באופן זה שינתה האינטראקציה בין האגודה ללווים את צורתה. היחסים הקרובים בין הלווה לסוכן עודדו את מחויבות הלווה להחזיר את ההלוואה שלקח מאגודת הבנייה, מכיוון שלא עמידה בהחזר תשלומי המשכנתה היו עבורו השלכות אישיות ומקומיות, שעלולות היו להוביל לאיבוד האמון של הסוכן בו, ולסכן את המעמד הטוב שלו הן כחבר בחנות הקואופרטיב, והן כחבר בקהילה. לשני מקורות אלו הייתה כמובן השפעה חשובה על רווחתו של הלווה, ולכן הוא עשה הכול כדי לא לאבד אותם. האסטרטגיה הפיננסית של אגודת הבנייה של הקואופרטיב, לא רק סיפקה אמצעים יעילים לסנן את הלווים ולפקח עליהם, אלא אף היוותה תמריץ להחזיר הלוואות.³⁰²

הנתונים האמפיריים שמציג סמי לוק במאמרו, מראים כי אגודת הבנייה של הקואופרטיב הציגה ביצועים מרשימים של החזרי הלוואות ביחס לאגודות הבנייה האחרות. שיעורי עיקול הנכסים היו נמוכים באופן משמעותי מהממוצע, כמו גם מימוש הנכסים ותפיסתם מחדש.³⁰³ שיעורים נמוכים אלו מצביעים, לטענתו של לוק, גם על המחויבות המוגברת של האגודה לטפל ולתמוך בקשיים שאליהם

³⁰¹ שם, בעמ' 183-184.

³⁰² שם, בעמ' 186.

³⁰³ שם, בעמ' 187.

נקלעו הלווים שלהם, ומחזקים את יעילות השיטה של הסוכנים המקומיים, שהתבססה על היכרות אישית ויחסי קרבה.³⁰⁴

תפקיד התיווך

אחד מהמודלים של בעלות חלקית, המפנימים את היתרונות הבולטים של מודל אגודת הבנייה של הקואופרטיב, הוא מודל הארגון הקהילתי. הארגון הקהילתי, מלבד היותו הגוף המפקח על יחידות הדיר, משמש בנוסף כמתווך בהסכם הלוואת המשכנתה בין הדיירים למוסד הפיננסי. לתפקיד התיווך יש חשיבות רבה, שכן הוא מצמצם את יחסי הכוחות בין הצדדים להסכם ההלוואה ואת היעדר הסימטריה במידע. התפקיד נעשה באמצעות העברת ידע לדיירים מצד אחד, ולבנק מצד שני. הדיירים מקבלים מהארגון מידע חיוני על אודות מגוון האפשרויות לקבלת אשראי, ואף נדרשים לעבור הדרכה מסודרת בנושא. הבנק, בתורו, מקבל מהארגון מידע המפרט את התכונות הייחודיות של כל אחד מהלווים, וכן מידע הנוגע למטרות החברתיות של הארגון. העברת המידע הופכת את שני הצדדים (המלווה הפיננסי והדיירים) למיודעים יותר בנוגע לזכויות ולחובות של כל אחד מהם. בנוסף, היא יוצרת תיאום ציפיות המאפשר קיום עסקה שהפרטים שלה, לרבות שיעורי הריבית, משקפים תחזית אמיתית של סיכונים המובאים בחשבון על ידי כל אחד מהצדדים.³⁰⁵

כוח המיקוח

עניין מהותי נוסף ביחסים המשולשים בין הארגון הקהילתי, הדיירים, והבנק בא לידי ביטוי בכוח המיקוח של הארגון הקהילתי מול הבנק. הניסיון מלמד כי מוסדות פיננסיים מקומיים שנהיו מעורבים במשחק החוזר מול הארגון הקהילתי, גילו נכונות גבוהה יותר לייצר הלוואות משכנתה עם שיעורי ריבית נמוכים יותר.³⁰⁶

הארגון הקהילתי אמנם אינו צד ישיר בהסכם הלוואת המשכנתה, אך הוא מנהל משא ומתן מול הבנק, במטרה להוריד את שיעורי הריביות הנקבעים על החזרי המשכנתה. בנוסף, הארגון משאיר לעצמו את

³⁰⁴ שם, בעמ' 188.

³⁰⁵ Benito Arrunada & Amnon Lehavi, *Prime Property institutions for a Subprime Era: Toward Innovative Models of Homeownership*, 8(1) BERKELEY BUS. L.J. 1, 12-13 (2011).

³⁰⁶ שם.

הזכות להיכנס לנעליו של הדייר כאשר זה אינו עומד בהחזרי המשכנתה, במטרה לעכב במספר חודשים את עיקול הנכס, ובמהלך תקופה זו לסייע לדייר להתעשת ולעמוד במחויבותו.

התמריצים המניעים את התאגידים הפיננסיים לשתף פעולה עם הארגון הקהילתי נובעים, אפוא, משתי סיבות עיקריות: ראשית, הארגון הקהילתי הוא שחקן חוזר, ולכן לתאגידים הפיננסיים קיים תמריץ שלא לנהוג באופן אופורטוניסטי בעסקאות שהם מעורבים בהן. שנית, רוב התאגידים הפיננסיים המקומיים כפופים לחוק ההשקעה החוזרת בקהילה, ומחויבים במתן הלוואות משכנתה לאוכלוסיות המשתתפות בתכניות אלו.

משבר האשראי

תמריץ נוסף לשיתוף פעולה עם הארגון הקהילתי עשוי להיות הנתונים שעלו בעקבות משבר האשראי של שנת 2008. נתונים אלו מראים באופן ברור את השיעור הנמוך של עיקולים שהוטלו על הנכסים של הארגונים הקהילתיים בהשוואה לשווקים הקונבנציונליים.³⁰⁷ ההסבר לכך מצוי כפי הנראה בהבנה של שתי בעיות מרכזיות שהמשבר חידד: האחת היא בעיית המידע שנוצרה כתוצאה מהעתקת מרכיב הסיכון מהצדדים המקוריים להסכם ההלוואה למשקיעים הלאומיים והבינלאומיים, שבידם היה מעט מאוד מידע אודות סיכונים אלה; ואילו השנייה היא בעיית המיקוח שנוצרה גם היא כתוצאה מהשינוי במערך היחסים בין הצדדים המקוריים של ההלוואה. הפיכת הנכסים לביטחונות סחירים הקשתה על ניהול מו"מ מחודש מול הלווים במצב שבו השוק היה בצניחה,³⁰⁸ ובמצב שבו הלווים לא עמדו בהחזרי המשכנתה.³⁰⁹

³⁰⁷ שם.

³⁰⁸ אריק פוזנר ולואיג'י זינגלס טוענים שיש לכפות משא ומתן מחודש בין הבעלים לתאגיד הפיננסי, במצבים שבהם סכום חוב המשכנתה עולה על שווי הנכס המוערך, עקב ירידה משמעותית במחירי השוק. פוזנר וזינגלס מציעים שמשא ומתן זה יתנהל מבלי להעמיד אף אחד מן הצדדים במצב גרוע יותר, כך שכאשר מחירי הדיור יורדים מתחת לסף מסוים, לבעלים על הנכס תהיה זכות להפחתה בסכום חוב המשכנתה בהתאם לשווי הנכס בנקודת זמן זו, וזאת בתמורה לווייתור על אחוז מסוים מהשבחה עתידית של הנכס (מעל לשווי הנוכחי שנמדד בעת ירידת מחירי השוק). שיועבר לתאגיד הפיננסי בעת המכירה. ראו: Eric A. Posner & Luigi Zingales, *a Loan Modification Approach to The Housing Crisis*, 11 AM.L.&ECON.REV.575,589-96(2009).

³⁰⁹ David A. Dana, *The Foreclosure Crisis and the Anti-Fragmentation Principle in Property Law*, 77 U. CHI.L.REV. 97 (2010).

לפיכך, מודל הארגון הקהילתי מייצג בדיוק את התכונות הנדרשות לשיעור שנלמד ממשבר האשראי. מנגנון התיווך של ידע וכוח המיקוח מול הבנק הם שני מרכיבים המובנים בתוכו.³¹⁰ מודל זה, כמו המודל של אגודת הבנייה של הקואופרטיב, מחדד את החשיבות של יצירת מנגנון מתווך של ידע, וקיומה של אינטראקציה אישית המובילה ליציבות כלכלית ולהצלחתן של התכניות השונות.

האם מנגנוני ידע כאלה ישימים במציאות הכלכלית והחברתית של ימינו? התשובה, לדעתי, היא חד-משמעית, כן. מודל הארגון הקהילתי הוא דוגמה טובה לכך; את יתרונותיו הבולטים ניתן להעתיק, לטענתי, גם למודלים האחרים באמצעות כינונו של גורם מתווך הפועל מתוך הקהילה עצמה.³¹¹ מנגנון מסוג זה עלול אמנם לייצר עלויות נוספות עבור התאגידים המסחריים, אך ההערכה היא שככל שיגדל השוק של הון משותף, הנשיאה בעלויות הגוף המתווך ישתלמו בסופו של דבר לתאגידים המסחריים, כפי שהתרחש באגודת הבנייה של הקואופרטיב.

כינונו של מנגנון תיווך מקומי עשוי לתת מענה גם לבעיה נוספת: באמצעותו, השותף הפיננסי להון מקבל פנים וצורה ממשיים. הוא אינו עוד ישות אבסטרקטית מנוכרת ומאיימת, אלא אדם מוחשי המהווה כתובת מוכרת עבור הבעלים-מחזיק. בדרך זו מתאפשרת יצירת קשר אישי בין הצדדים, שמקנה יחסי אמון ומהווה מקור נגיש לזרימה טבעית של ידע. התאגיד המסחרי יוצא כאן נשכר פעמיים – מצד אחד הקשר האישי עם הגורם המתווך מייצר מחויבות גבוהה יותר מצד הבעלים-מחזיק לעמוד בהתחייבויות שלקח על עצמו, ומצד שני הקשר האישי והמידע על אודות הבעלים-מחזיק מאפשרים לגורם המתווך להתאים לבעלים-מחזיק את תכנית ההלוואה המתאימה לו, ובכך להפחית את הסיכון לחדלות פירעון.

הסדרה של הצורה הקניינית

החדשנות היחסית של תכניות הון משותף והמורכבות המערכתית שלהן, עלולות לייצר עלויות גבוהות ופוטנציאל לכשל שוק. בעיות אלו יכולות לנבוע, בין השאר, מהיעדר ודאות משפטית, מבעיות של מידע,

³¹⁰ Arrunada & Lehavi, לעיל ה"ש 305, בעמ' 15-16.

³¹¹ גורם מתווך זה מתפתח בארה"ב בצורה של ארגונים לפיתוח כלכלי קהילתי. הגוף המתווך יכול להיות "land trust" או "CDC" ("Community Development Corporation"), או "neighborhood development bank".

ומן המורכבות החוזית שלא ניתן להימנע ממנה. הרחבת תכניות של הון משותף תלויה, אפוא, בדרך שבה תכניות אלו יוסדרו על ידי המערכת המשפטית, לרבות מערכת המיסוי והמערכות הפיננסיות. הסדרה משפטית מוצלחת עשויה להגביר את הוודאות ביחס לאפיונים של כל תכנית, ולתת תחזית טובה יותר להתנהלותם בתנאי השוק. עידוד תכניות הון משותף מצריך בנוסף התחייבות ממשלתית לאפשר גדילה של שווקים מסוג אלו, ולייצר סביבה מתאימה שבה יוכלו לקחת חלק משתתפים פוטנציאליים המסוגלים לשאת בסיכונים בצורה של איזון חוזר. המשמעות היא שהתפתחות תכניות של הון משותף מותנית בין השאר בגידול הביקוש לתכניות אלו מצד משקי בית מבוססים יותר, המוכנים לחלוק את ההון של ביתם עם שותף פיננסי.³¹²

צעד נוסף למשיכת תאגידים מסחריים לקחת חלק בתכניות של בעלות חלקית, צריך להיעשות, לטענתי, באמצעות הסדרה משפטית של הצורה הקניינית הייחודית של בעלות חלקית, על מאפייניה וגווניה השונים. מטרת הסדרה זו היא להקנות לתאגידים המסחריים ודאות גבוהה יותר והבנה מושכלת בדבר אפשרויות ההשקעה הפתוחות בפניהם. הבהרת המציאות המשפטית עשויה להפחית את הרתיעה של התאגידים המסחריים לחלוק את הבעלות בנכס עם הבעלים-מחזיק,³¹³ לחדד את אמצעי הזהירות וסוגי הבטוחות הנדרשים,³¹⁴ ולייצר תחרות אמיתית בין צורות שונות של קניין וטווח גדול יותר של הזדמנויות.³¹⁵

הקמת מנגנון שיתופי של ידע, יחד עם ההסדרה של בעלות חלקית, עשויות לתת מענה מוצלח לחשש של תאגידים מסחריים להיכנס לערוץ שוקי חדש של הון משותף. ככל שגוף הידע יגדל, ויחד אתו דרגת הוודאות המשפטית, עשויה לגדול גם האטרקטיביות של המודל עבור תאגידי נדל"ן ותאגידים פיננסיים.

³¹² Whitehead & Yates, לעיל ה"ש 4, בעמ' 5.

³¹³ רתיעה זו נובעת מהדאגה המושרשת בדוקטרינת הנומרוס קלאוזוס, שלפיה ריבוי זכויות קניין עלול שלא לעודד מסחר עתידי בקרקע או במשכנתאות, ראו דיון בנושא זה Arrunada & Lehavi, לעיל ה"ש 305, שם בעמ' 18-19; וכן לייצר עלויות עסקה גדולות. רוברט אליקסון טוען כי כל מבנה קנייני שאינו מבוסס באופן אינהרנטי על בעלות מלאה, יישא בתוצאה של עלויות עסקה גבוהות. ראו: ROBERT C. ELLICKSON, THE HOUSEHOLD: INFORMAL ORDER AROUND THE HEARTH 88-89(2008).

³¹⁴ Arrunada & Lehavi, לעיל ה"ש 305, בעמ' 21-22.

³¹⁵ שם.

שילוב נקודת המבט של הפרט עם נקודת המבט של התאגיד מתווה תמונה חלקית על הדרך שבה ניתן להבין ולהעריך מודלים של בעלות חלקית. על מנת לקבל תמונה שלמה ומלאה יותר, אפנה כעת לבחון את נקודת המבט של הקהילה.

פרק 6. מנקודת המבט של הקהילה

תפיסת הקהילה במודלים של בעלות חלקית

השימוש שנעשה במונח "קהילה" במסגרת מודלים של בעלות חלקית, הוא שימוש מופשט שאינו מרמז דבר על מאפייני הקהילה, על היחסים החברתיים שאמורים להיווצר בתוכה, על הערכים העומדים בבסיסה, ועל זהותם של האנשים המתגוררים בתוכה. מדיניות ממשלתית לקידום דיור בר-השגה מצהירה לכל היותר על מטרתה ליצור קהילות מעורבות (או במינוח האופנתי העכשווי שלה, "קהילות בנות קיימא"). המטרה הצרה של מדיניות זו מכוונת, בראש ובראשונה, לסייע למצוקת הדיור של אוכלוסיות זכאיות שזהותן נקבעת על בסיס מדדים כלכליים של רמות הכנסה. מטרה רחבה ומאתגרת הרבה יותר, היא זו השואפת ליצירת ארגון מרחבי חדש, המפזר ומערבב אוכלוסיות מגוונות על פני אזורים גדולים. יעדיו של ארגון מרחבי מסוג זה מכוונים ליצירת סדר חברתי חדש שימנע קיומן של קהילות עשירות מגודרות מצד אחד, ומצד שני, את קיומם של גטאות עוני. מטרה שאפתנית זו מתבססת על הנחה שנויה במחלוקת, שלפיה יש בכוחו של תמהיל חברתי של אוכלוסיות מרמות הכנסה שונות לרפא חלק נכבד מתחלואי החברה. תמהיל חברתי, כך נטען, יסייע לחילוץ אוכלוסיות עניות ממעגל העוני, למניעת סגרגציה והדרה, חולי ופשיעה, הפליה של מיעוטים, ובסופו של דבר להקטנת הפערים החברתיים.³¹⁶

טענות נוספות התומכות ביצירתו של תמהיל חברתי מניחות כי אוכלוסיות מרמת הכנסה גבוהה יותר, עשויות לייצר החצנות חיוביות שישפיעו לטובה על התנהלותן של אוכלוסיות מרמת הכנסה נמוכה יותר, ובאופן זה, ימשכו אותן כלפי מעלה.³¹⁷ האינטראקציה היומיומית בין אוכלוסיות מגוונות, אם

³¹⁶ תפיסת התכנון האינטגרטיבי רואה את מדיניות הדיור כמכשיר ל"הנדסה חברתית" המכוונת לקדם שוויון ולמנוע סגרגציה באמצעות אסטרטגיות שונות, לרבות קידום רפורמה משפטית בחוקי התכנון האורבני ובשימושי קרקע, וכן סימון מחדש של אזורים מוניציפליים, שמטרתו להשפיע על אזורי הרישום לבתי ספר. ראו Thomas J. Sugrue, *American Urban Policy in the shadow of the 1960s*, 9 (May 2013) (unpublished manuscript) (on file with author).

³¹⁷ הטענה היא שאוכלוסיות חלשות עשויות להיות פחות מעורבות בהתנהגות שלילית כאשר הן מצויות במחיצתן של אוכלוסיות מרמת הכנסה גבוהה יותר. אלו האחרונות, אמורות לשמש עבור האוכלוסיות החלשות מודל לחיקוי, ובדרך זו להפוך אותן למסופקות יותר ולתלויות פחות בכספי הציבור. ראו Jacobs G. Barry, Kenneth R. Harney, Charles L. Edson &

תתרחש, עשויה להפחית סטריאוטיפים חברתיים,³¹⁸ להוביל להזדמנויות חדשות בתעסוקה,³¹⁹ ולתרום ליצירת רשתות לא פורמליות עבור דיירים שמחפשים עבודה, או כאלה המעוניינים לשפר את מקום עבודתם הקיים.³²⁰

הנחות אלו, יש להדגיש, אינן נתמכות בנתונים אמפיריים מספקים ומשכנעים.³²¹ הן מבוססות על האקסיומה הבסיסית, שלפיה החיים במתחם המשותף ייצרו מעצמם אינטראקציות בין הדיירים, אשר יובילו, בתורן, להגשמת המטרות החברתיות. אך אינטראקציות כאלו, כך מסתבר, מוגבלות מאוד בהיקפן.³²² המחקרים השונים שבחנו את היחסים בין דיירים במתחמי דיור מעורבים, מראים שאינטראקציות חברתיות ביניהם מתרחשות רק במתחמים שבהם טווח ההכנסה בין הדיירים מצומצם, וכאשר קיימת הומוגניות תרבותית בין הדיירים.³²³ שני מרכיבים אלו, יחד עם קיומו של גוף

Bruce S. Lane, *Guide to Federal Housing Programs*, Washington, DC: The Bureau of National Affairs, Inc. (1986).

Nicole Stelle Garnett, *Save the Cities, Stop the Suburbs?*, 116 YALE L.J. 598 (2006); Peter Byrne, *How To Cheers for Gentrification* 46. L.J. 405, 423-24 (2003).³¹⁸ ראו

Alastair Smith, *Mixed-Income Housing Developments: Promise and Reality*, Joint Center for Housing Stud. Harv. Uni. Neighborhood Reinvestment Corp. 9 (2002).³¹⁹ ראו
Jill Khadduri & Martin Marge, *Mixed-Income Housing in the HUD Multi-Family Stock*, Cityscape, Vol. 3, No. 2 (1997).

³²⁰ על מנת שרשתות מסוג אלו ייווצרו, יש צורך באינטראקציה ברמה גבוהה בין הדיירים. ראו Smith, לעיל ה"ש 319, בעמ' 9.

³²¹ מחקרים מראים ממצאים סותרים באשר להצלחת מדדים אלו בפרויקטים של דיור המכילים אוכלוסיות מעורבות. ראו בעניין זה את מאמרו של Smith, המתאר בהרחבה את ההבטחות החברתיות של פרויקטים אלו מול המציאות. Smith לעיל ה"ש 319.

³²² שם, בעמ' 22-25.

³²³ מחקר שבחן את האינטראקציות בין הדיירים במתחם "Lake Parc Place" בשיקגו, הצביע על הומוגניות תרבותית וטווחי הכנסה מצומצמים כמרכיבים מהותיים ליצירת אינטראקציה מתונה בין הדיירים. במתחם זה, כל הדיירים היו ממוצא אפרו-אמריקני, 50 אחוז מהדיירים היו דיירי הדיור הציבורי, ו-50 אחוז היו דיירים מרמת הכנסה בינונית ומטה. הממצאים הראו כי כמעט כל הדיירים במתחם נהגו לברך את שכניהם לשלום, ורבים מהם דיברו עם שכניהם יותר מ-10 דקות, לפחות פעם בחודש. אינטראקציות קרובות יותר כמו קיום ארוחות משותפות, היו נדירות, והתרחשו, אם בכלל, לא יותר מאשר פעם בשנה. 50 אחוז מהדיירים אף דיווחו כי יש להם לפחות חבר אחד במתחם. המסקנות של המחקר היו כי שני גורמים תרמו לאינטראקציה החברתית בין הדיירים: הגורם האחד הוא ההומוגניות התרבותית של אנשים ממוצא אפרו-אמריקני, ואילו הגורם האחר הוא שחלק מהדיירים מרמת הכנסה גבוהה יותר היו בעבר, גם הם, דיירי הדיור הציבורי. גדילה בתעסוקה של הדיירים לא נצפתה במחקר זה. ראו James E. Rosenbaum, Linda K. Stroh and Cathy A. Flynn, *Lake Parc Place: A Study of Mixed-Income Housing*, Housing Pol'y Debate, Vol. 9, No. 4 (1998). מחקר נוסף שנערך בארה"ב, בחן שבעה מתחמים שונים במדינות שונות, שבהם ערבוב האוכלוסיות היה הטרוגני, הן בטווח ההכנסות של הדיירים, והן בסגנון החיים ובמוצא האתני שלהם. האוכלוסיות מרמת הכנסה גבוהה יותר, היו ברוחן לבנות, ומשפחות ללא ילדים, בעוד שהאוכלוסיות מרמת הכנסה נמוכה היו בעיקרן משפחות אפרו-אמריקניות או לטיניות עם ילדים. רוב הדיירים שהתראיינו למחקר דיווחו על רמה נמוכה מאוד של שכנות, חלקם אפילו לא היו מסוגלים לומר את שם השכן בדלת שמולם. באחד מהמתחמים היה קיים מתח בין האוכלוסיות מרמת הכנסה נמוכה לבין אלו מרמת הכנסה גבוהה יותר, על רקע שימוש בוונדליזם ככלי שכיח מצד האוכלוסיות החלשות. המסקנות

ניהולי משמעותי שפעולותיו מכוונות לעודד את ההזדמנויות ליצירת אינטראקציות, הם שמגבירים, לטענת החוקרים, את הנטייה לקיומן. עם זאת, המחקרים מראים, כי גם במקרים שבהם התקיימו אינטראקציות בין הדיירים, הן היו מוגבלות ולא הובילו להפנמת דפוסי התנהגות חדשים, ליצירת הזדמנויות תעסוקה, ולשינוי במעמד הכלכלי והחברתי של האוכלוסיות החלשות יותר.³²⁴

הצדקה נוספת התומכת ביצירתו של תמהיל חברתי, מוצגת מנקודת מבט כלכלית. הצדקה זו רואה בפרויקטים של תכנון אינטגרטיבי כמייצרים תמריצים עבור יזמים להבטיח שירותים קהילתיים איכותיים ובנייה באיכות גבוהה, במטרה למשוך אוכלוסיות עשירות שעליהן מתבסס הרווח היזמי שלהם.³²⁵ משיכת אוכלוסיות חזקות עשויה לעודד השקעות נוספות בקהילה, להרחיב את מגוון השירותים בה, וליצור מקומות תעסוקה חדשים. הכוח הפוליטי של האוכלוסיות החזקות עשוי להשפיע על מתן שירותים מוניציפליים טובים יותר, לרבות שיפור בתי הספר הקיימים ופיקוח על פשיעה וונדליזם.³²⁶

הצדקות אלו כולן, משכנעות יותר או פחות, מתעלמות משתי מציאויות נוכחות ובולטות – אוכלוסיות חזקות אינן מעוניינות ברוב המקרים להתגורר במחיצתן של אוכלוסיות חלשות, ובאופן לא מפתיע, אוכלוסיות חלשות, גם הן, מעדיפות לעיתים קרובות לחיות בצד אוכלוסיות שאורח חייהן דומה לזה שלהן. מגורים במחיצת אוכלוסיות חזקות עלולים לגרום לתסכול גדול ולהפנמה עמוקה יותר של הפערים החברתיים.³²⁷ בנוסף, פיזורן של אוכלוסיות חלשות עלול לפרק מהן את הכוח הפוליטי שנוצר להן כתוצאה מסולידריות חברתית, וכן את המרקם של יחסי שכנות קרובים ומוכרים.

של המחקר היו שסגנון החיים השונה של האוכלוסיות במתחם וההרכב של משקי הבית, הגבילו כמעט לחלוטין את האינטראקציה בין הדיירים. ראו Paul Brophy & Rhonda Smith, *Mixed-Income Housing: Factors for Success*, Cityscape, Vol. 3, No. 2 (1997).

³²⁴ ראו Smith, לעיל ה"ש 319, בעמ' 25-36.

³²⁵ ראו Barbara Sard & Will Fischer, *Preserving Safe, High Quality Public Housing Should be a Priority of Federal Housing Policy 5*, Center on Budget and Policy Priorities (2008).

³²⁶ ראו Elvin K. Wyly & Daniel J. Hammel, *Islands of Decay in Seas of Renewal: Housing Policy and the Resurgence of Gentrification*. Housing Pol'y Debate, Vol. 10, No. 4 (1999).
³²⁷ Smith, לעיל ה"ש 319, בעמ' 36.

להעדפות אלו, הן של האוכלוסיות החזקות והן של האוכלוסיות החלשות, ולאינטרסים המניעים אותן, יש כמובן השלכות פוליטיות וכלכליות על שוק הדיור, על האסדרה שלו ועל היקף המשאבים המוקצים להשגת המטרות שאליהן מכוונת המדיניות הממשלתית.

לקיומה של שגרת חיים בצד אוכלוסיות המקיימות אורח חיים דומה, מול קיומה של שגרת חיים המתרחשת במתחמי מגורים מעורבים, יש גם השלכות על אופי הקהילה שתיבנה.

שני סוגים של קהילות

מודלים של בעלות חלקית מייצגים לטענתי שני סוגים של קהילות. האחת היא קהילה הנוצרת כתוצאה מתכנון אינטגרטיבי, ואילו השנייה היא קהילה הנוצרת במסגרת המודל הקהילתי של הקואופרטיב והארגון הקהילתי.³²⁸ לקהילות שנוצרו כתוצאה מתכנון אינטגרטיבי אין פנים, אין זהות, ובדרך כלל גם אין צבע.³²⁹ לאנשים המתגוררים בהן יש כיס קטן, בינוני או גדול, ופרויקט מגורים שהם חולקים יחדיו. מרחב המגורים המשותף אמור לאפשר להם, במציאות אידיאלית, לשלוח את ילדיהם לאותן מסגרות

³²⁸ הבחנה זו שאני עושה בין שני סוגי קהילות מתבססת רעיונית על ההבחנה שעושה ההיסטוריון תומאס סוגרו בין שני זרמים פוליטיים של אקטיביסטים, שהחלו להתהוות בשנות ה-60 בארה"ב. זרם אחד הוא מכנה "integration planning", ואילו את הזרם השני הוא מכנה "community control". היעד המרכזי של זרם התכנון האינטגרטיבי היה לפזר את האוכלוסייה האפרו-אמריקנית על פני אזורי מטרופולין גדולים, ובמקביל לשמור על אינטגרציה יציבה בשכונות האורבניות דרך משיכה של אוכלוסיות חזקות לתוכן. לעומתו, זרם השליטה בקהילה דחה את הכלים של תכנון אינטגרטיבי והציע פרדיגמה אלטרנטיבית של תמיכה וחיוזוק של ארגוני שטח קיימים, ויצירת ארגונים חדשים, שתפקידם להעצים את הקהילה ולמקסם את הכוח הפוליטי והכלכלי של השחורים. העצמה זו הייתה צריכה להיעשות באמצעות כלים של השתתפות אזרחית הכוללת השתתפות של נציגי הקהילה בכל שלבי התכנון וביצירת המדיניות הנוגעת לקהילה. ההשתתפות של אזרחים ביצירת מדיניות ובהליכי תכנון היוותה מטרה בפני עצמה לקידום הליכים דמוקרטיים והעצמת העניים. האקטיביסטים של שליטה בקהילה האמינו שהשינוי יבוא מלמטה למעלה, באמצעות אותם אנשים עניים שיעשו שימוש בכוח הקולקטיבי שלהם כדי להתנגד למערכת הפוליטית והכלכלית, שמיקמה אותם בשוליים לאורך שנים. בנוסף, הם סברו שהאנשים בקהילות אלו ייצרו מקור של "ידע מקומי" שיהווה תשתית לפתרון הבעיות שעומדות על הפרק. ייצור ידע מקומי, הם טענו, ימנע תוצאות לא רצויות של מדיניות בירוקרטית שלטת, ושל התערבויות דורסניות של "מהנדסים חברתיים". בעוד שהמתכננים האינטגרטיביים הדגישו פתרונות של אי שוויון ברמה הרחבה של אזורי מטרופולין, האקטיביסטים של שליטה בקהילה ראו בקהילה המקומית כיחידה העיקרית הראויה לניתוח והתייחסות. מתכננים אינטגרטיביים ואקטיביסטים של שליטה בקהילה תפסו באופן שונה את המושג של קהילה. עבור המתכננים האינטגרטיביים, קהילה הייתה מושג בעייתי, מכיוון שיצירתה גררה סימון גבולות שכפוף הדרה ושוני. האקטיביסטים של שליטה בקהילה, לעומתם, חגגו את מושג הקהילה. הם שאבו את זה מהתפיסה האמריקאית הרומנטית המושרשת של לוקליזם. במקום לראות את הקהילה ככלי להדרה, הם תפסו את הקהילה כמכלול קשרים ויחסים שקידמו תחושה של זהות וסולידריות, שהיוו את מקור הכוח לפעולה קולקטיבית. ראו Sugrue, לעיל ה"ש 316, בעמ' 8, 10-11, ו-12.

³²⁹ המדיניות באנגליה ובארה"ב אינה מקדמת תמהיל חברתי על בסיס הטרוגניות גזעית או אתנית, אלא רק על בסיס תמהיל חברתי של רמות הכנסה שונות.

של חוגים ובתי ספר, להיעזר באותם שירותים קהילתיים, להיפגש באותם מקומות של בילוי ותעסוקה, ובמהלך הזמן, אף לייצר קשרים אישיים ולקדם מטרות משותפות.

קהילה מסוג שונה היא הקהילה של המודל הקהילתי. קהילה זו נתפסת כחממה ליצירת יחסים בינאישיים ואינטרסים משותפים, והמאפיין הבולט שלה הוא טיפוח הון חברתי מקומי.³³⁰ המדיניות הממשלתית העומדת בבסיסה מכוונת למטרות חברתיות ממוקדות ומקומיות יותר. השינוי החברתי שצריך להתרחש בתוכה אמור להתפתח מלמטה, באמצעות העצמת החברים בקהילה הרלוונטית. העצמה כזו נעשית על ידי הארגון ללא מטרת רווח שתפקידו לפתח כלים להנגשה של ידע, ולבנות פלטפורמות של השתתפות, הכוללות בין השאר, ניהול עצמי בהשתתפות החברים בקהילה. תהליך מוצלח של העצמה קהילתית אמור להוביל ליצירת חוסן פנימי וסולידריות חברתית, ולהוות תשתית מוצקה שעל בסיסה יפעלו חברי הקהילה לקידום מטרותיהם המשותפות.

מדיניות זו שונה ממדיניות של רה-אורגניזציה מרחבית, בכך שאינה מיישמת כלים תכנוניים אינטגרטיביים כעיקרון שליט, אלא מניחה את קיומה של הקהילה המקומית כנתון קיים, ומנסה לשפר את מצבה בכלים תכנוניים מקומיים.³³¹ במובן זה, מדיניות זו נחשבת צרה יותר – היא עסוקה במטרות מקומיות של חיזוק קהילות קטנות, ואינה שואפת לשינוי של סדר חברתי כולל, החולש על פני אזורים גדולים.

עם זאת, חשוב להדגיש כי מדיניות ממשלתית של המודל הקהילתי אינה דוחה באופן גורף תכנון אינטגרטיבי, אלא מאמצת גישה היברידית המשלבת בין מנגנוני העצמה של התושבים הקיימים, לבין

³³⁰ Davis, לעיל ה"ש 40, בעמ' 108.

³³¹ באופן אנלוגי, הזרם של שליטה בקהילה נמנע מיישום עקרונות של אינטגרציה ומשימוש בכלי תכנון אזורי. האקטיביסטים של השליטה בקהילה היו מאוד ספקניים בנוגע לתכנון אינטגרטיבי. הם טענו שקהילות המבוססות על ארגונים מקומיים יכולות להשיג פתרונות לבעיות האורבניות בצורה טובה יותר מאשר ערים, מדינה או רשויות פדרליות, שהיו מרוחקות מקהילות אלו ואטומות לצורכי האנשים המתגוררים בהן. ראו Sugrue, לעיל ה"ש 316, בעמ' 10.

כלים של תכנון אינטגרטיבי, המושך לתוך הקהילה הקיימת אוכלוסיות חדשות חזקות יותר, אך בהיקף מצומצם של פיתוח, כפי שאפרט בהמשך.³³²

ניתן, אפוא, לאפיין את תפיסת הקהילה של מודלים של בעלות חלקית באמצעות שתי תבניות החשיבה שאני מציעה להלן:

הקהילה של תכנון אינטגרטיבי נוצרה באופנים מלאכותיים, באמצעות הכלים של המוסדות התכנוניים. קהילה זו הטרוגנית במהותה, גדולה בממדיה, והחברים בה אינם תופסים עצמם בהכרח כחלק אינטגרלי ממנה. היא נוצרה למימוש המטרות של המוסדות שיצרו אותה, אין לה קיום עצמאי ממשי, וגבולותיה הפיזיים נקבעים בכפוף לאילוצים התכנוניים, שהם לעיתים שרירותיים ולעיתים מכוונים. גבולותיה התיאורטיים אינם משוררטים, והם חולשים, רעיונית לפחות, על פני מרחבים נרחבים של ערים ואזורי מטרופולין גדולים. במובן זה, ניתן למעשה להטיל ספק בעצם ההמשגה שלה כ"קהילה".

הקהילה השנייה של המודל הקהילתי נוצרה גם היא כתוצאה מהמוסדות שכיוונו את יצירתה. אולם קהילה זו הומוגנית ומתוחמת יותר,³³³ עסוקה בעצמה ובמלאכת התוויה של קשרים ויחסים אישיים. המבנה הארגוני שלה מכוון ומתוכנן ליצירת יחסי שיתוף שיניעו לפעולה קולקטיבית. קהילה זו מזכירה במאפייניה את הקהילה המסורתית שהיוותה מסגרת הדוקה לקיום קשרים חברתיים ובינאישיים לצורך פיתוח וקידום של ערכים ומטרות משותפות.

על מנת לתת תמונה מלאה יותר על תפיסת הקהילה במודלים של בעלות חלקית, יש לחדד את ההבחנה בין הקהילה המודרנית לקהילה המסורתית, ואת ההשלכות שיש להבחנה זו על קיומן של מסגרות עם הסכמות משותפות, כבסיס ליצירת יחסי שיתוף קהילתיים.

³³² סוגרו טוען שלמרות שהזרם של שליטה בקהילה הוא ששלט במדיניות הדיור בארה"ב לאורך השנים, במהלך העשורים האחרונים נעשה ניסיון לשלב בין הזרם של תכנון אינטגרטיבי לזרם של שליטה בקהילה, בעיקר במסגרות של ארגונים לפיתוח כלכלי (CDCs). ארגונים אלו מיישמים את הרעיון של אינטגרציה תכנונית במתחמים של התחדשות עירונית. עם זאת, הם משמרים מנגנון של ניהול השתתפות ומעודדים כלים של עזרה עצמית. הממשל הנוכחי של אובמה שואף, לטענתו, ליצור איזון טוב יותר בין הגישה הקהילתית לגישה האינטגרטיבית. ראו שם, בעמ' 14, 21, 32.

³³³ הכוונה שקהילה זו הומוגנית יותר מבחינה כלכלית, אך לא בהכרח מבחינה תרבותית, או מבחינת מוצא אתני וכד'. עם זאת, מקובל לחשוב שקיים מתאם בין המצב הכלכלי למשתנים האחרים.

קהילה מסורתית וקהילה מודרנית

הקהילה המסורתית נחשבת לזן הולך ונכחד בחברה המודרנית. תיאורטיקנים רבים ניסו להתמודד עם האובדן שלה. אלסדר מקינטייר הוא אחד "המספידים" העיקריים של קהילה זו. לטענתו, אותן מסגרות משותפות של אמונות וערכים אשר הסדירו את החיים בקהילה המסורתית, נהרסו ואבדו לחלוטין בחברה המודרנית.³³⁴ במציאות של ימינו, טוען מקינטייר, אין עוד כל דרך לפתור מחלוקות מוסריות, להשיג הסכמות משותפות, ואין עוד בסיס אובייקטיבי ליצירת הזהות של האינדיבידואל. החברה המודרנית התפרקה למסה של אינדיבידואלים נפרדים, שכל אחד מהם מקדם את מטרותיו הסובייקטיביות והשרירותיות.³³⁵

מקינטייר יוצא מתוך נקודת הנחה ש"האני" נוצר באופן חברתי, ושההכרה בערך ובמשמעות שלו נובעת מציוויים חברתיים משותפים. הסמכות של החוק, הערכים ואמות המוסר בחברה האנושית, מקבלים את צורתם דרך היחסים הנוצרים בתוך קהילות שהחיבור המרכזי ביניהן הוא חזון משותף והבנות משותפות.³³⁶ קהילות מסורתיות, בניגוד לקהילות המודרניות, כוללות לטענתו סוג כזה של חזון משותף. בקהילות אלו, הזהות אינה נפרדת מהמיקום של האינדיבידואל ביחס למבנה החברתי ההיררכי, וביחס למבנה של מערכת הערכים.

צ'רלס טיילור טוען לעומתו, כי המסגרות המסורתיות לא נהרסו כליל, וכי זניחתם יכולה להתאפשר רק באמצעות יצירת מסגרות חדשות שבאו במקומן. המסגרות המודרניות פלורליסטיות יותר באופיין, ובתוכן נוצרות זהויות מודרניות חדשות ומובחנות.³³⁷ טיילור מסכים עם ההנחה הבסיסית של מקינטייר, שלפיה בני האדם במהותם הם ישויות חברתיות שהאפיונים המוסריים והאנושיים

ALASDAIR MACINTYRE, AFTER VIRTUE (1981)³³⁴

שם, בעמ' 240.³³⁵

שם.³³⁶

³³⁷ טיילור ומקינטייר נחשבים לפילוסופים קהילתיים, למרות שהם לא מהווים אסכולה מאוחדת ואף אחד מהם אינו מגדיר עצמו ככזה. בדרכם השונה, כל אחד מהם מפתח ביקורת על תיאוריה חברתית ליברלית ואינדיבידואליסטית, וממסגר פילוסופיה המזהה את המציאות והערך של הקהילה. ראו J. Sayers, *Identity and Community*, 30(1) Soc. Phil. 147(1999).

המובחנים שלהם נוצרו באופן חברתי.³³⁸ אך בניגוד למקינטייר, שמתאר את המעבר למודרניות כתהליך של "כישלון" פילוסופי ו"אובדן" של מוסר, טיילור נוהג ב"אני" המודרני כתוצר מובחן ופוזיטיבי של מבנים חברתיים והיסטוריים מיוחדים.³³⁹ "האני המודרני" אינו רק ישות המשוחררת ממעמסת הקשרים הישנים שלו, אלא הוא לוקח על עצמו תפקידים חדשים, מטלות חדשות, ובאמצעות תהליך זה מאמץ זהויות חדשות, שהן בבסיסן אוטונומיות יותר.³⁴⁰ "האני המודרני", בדיוק כמו "האני המסורתי" הוא תוצר היסטורי מובחן וייחודי, שנוצר בתוך מסגרות מוסר קבועות ודרך תפקידים חברתיים חדשים. זוהי מעין אשליה עצמית, אומר טיילור, לחשוב שאנשים אינם מדברים מתוך איזו אוריינטציה מוסרית שהם רואים כנכונה – זה הרי התנאי להיותם "אני מתפקד".³⁴¹ זהותו של ה"אני" נוצרת, אם כן, דרך הערכים וההבנות שנבנים במסגרות שבהן הוא לוקח חלק. לפיכך, הוא אינו יכול לדחות מסגרות אלו מבלי להתכחש לזהות של עצמו. במובן זה, אי אפשר לפעול ללא מסגרות או לברוח מהן לחלוטין, אומר טיילור.³⁴²

טיילור עושה אידיאליזציה מסוימת למושג הקהילה המודרנית, אך המוטיבציה שלו ברורה. הוא מעוניין לאחות את רסיסי החלקיקים שהותיר מקינטייר באמצעות ניפוץ המסגרות המסורתיות, ולהחיות את המסגרות המודרניות ככאלה המאפשרות קיום הבנות משותפות כבסיס לערכים משותפים. אך טיילור מצליח לכל היותר לספק מסגרת כללית. הוא אינו מתמודד באופן ביקורתי מספיק עם הקשיים שמציבה הקהילה המודרנית הפלורליסטית – אותה קהילה שההבנות המשותפות של חבריה אינן עוד מהסוג שניתן "לחלץ" מהן ערכים מוחלטים.

³³⁸ תפיסה זו מנוגדת לפילוסופיה הליברלית החברתית, שבמסגרתה האינדיבידואל מתואר כבעל טבע וזהות אשר קיומם קודם ליחסים ולתפקידים החברתיים, ואינו תלוי ביחסים ובתפקידים אלו. החברה נתפסת כצירוף של אינדיבידואלים שלכל אחד מהם מוענקות זכויות אינדיבידואליות, וכל אחד מהם מקדם את התפיסה העצמית שלו של הטוב. ראו שם, בעמ' 147.

³³⁹ שם, בעמ' 150.

³⁴⁰ טיילור סבור שאפילו בחברות עם מסורות ארוכות שהתמקדו בזכויות האינדיבידואל, כמו ארה"ב ואנגליה, קיימים הסכמות משותפות וערכים. העמדה שלפיה החברה המודרנית עשויה מפלורליזם של ערכים מנוגדים מבלבלת ומטעה, טוען טיילור. ראו. TAYLOR, SOURCES OF THE SELF: THE MAKING OF THE MODERN IDENTITY 23(1989).

³⁴¹ שם, בעמ' 99.

³⁴² שם, בעמ' 27, 31.

אם טיילור אכן צודק באשר ליכולות הקהילה המודרנית לקיים תשתית של ערכים והבנות משותפות, מהם המנגנונים הנחוצים ליצירת הבנות אלו במערכות קניין מורכבות, כמו אלו של בעלות חלקית?

זיוף סינגר סבור כי לחוק יש תפקיד מרכזי בעיצוב יחסים חברתיים. חוקי הקניין השונים, הם שמסייעים, לטענתו, להתוות את היחסים החברתיים במערכות הקניין השונות, ורק לאורם ניתן לשפוט יחסים אלו ולהבינם.³⁴³

מערכת חוקים כבסיס ליצירת מסגרות חברתיות

סינגר יוצא מתוך הבנה דומה לזו של טיילור, שלפיה אנשים הם ישויות חברתיות הפועלות במסגרות של הבנות משותפות גם במציאות פלורליסטית. הוא מנתב את החשיבה על מערכות קניין דרך מודל המבוסס על יחסים אלו. מטרתן של מערכות קניין, הוא טוען, לקדם נגישות שווה לתנאים הנחוצים להתנהלותם של חיי אנוש מלאים.³⁴⁴

פיתוח מודל החשיבה של סינגר נעשה כמעין השלמה לתפיסה של הריאליזם המשפטי. הריאליסטים זיהו בצדק, אומר סינגר, שלעיתים לא ניתן לצמצם זכויות קניין למרכיביהן.³⁴⁵ הם צדקו גם בכך שראו בחוקי הקניין כמכילים בתוכם ערכים מתנגשים ואינטרסים מתחרים. אך החשוב מכל אלה – הם זיהו וניתחו זכויות קניין במונחים של יחסים אנושיים, במקום יחסים בין אנשים לאובייקטים.³⁴⁶ סינגר מחדד ומרחיב את החשיבה הריאליסטית, בכך שהוא מצביע על ריבוי מערכות קנייניות המגדירות ושולטות ביחסים החברתיים בין אנשים, ומאגדות בתוכן זכויות קנייניות בדרכים ובצורות שונות.

³⁴³ Joseph William Singer, *Property and Social Relationship*, in *NEW ESSAYS IN THE LEGAL AND POLITICAL THEORY OF PROPERTY* 13 (Stephen R. Munzer eds., 2001).

³⁴⁴ שם.

³⁴⁵ טענה מסוג זו, אין משמעותה שהחלקים המרכיבים זכויות קניין אינם יכולים להיות מובחנים או מנותחים. למעשה, ניתן כזה עשוי להיות חלק חשוב להבנת ידע מערכת. אך הבנת המערכת כמכלול דורשת הסבר שאינו הסבר רדוקטיבי המעדיף מרכיב אחד (למשל, נורמות) על פני מרכיבים אחרים. תפיסה זו, גם אם מסורבלת במידה מסוימת, נותנת הסבר שלם יותר לתפיסת המשפט כמערכת שאינה רק מערכת של כללים, אלא מערכת שבה נורמות והתנהגויות מקיימות ביניהן יחסים. ראו: Roy Kreitner, *Biographing Realist Jurisprudence*, 35(3) *LAW & SOC. INQUIRY* 765,779-80(2010). המשפט אינו כוח מוחלט, וגם לא סיבה טהורה. הוא אינו מדע בלבד, וגם אינו רק מומחיות. הוא אינו מתמצה ביחסו לעבר, וגם אינו נאחז בנקודת מבט עתידית מסוימת. מערכת משפטית המכוונת להעלים מתחים אלו, מטשטשת לפחות את אחד המרכיבים של המשפט שלא ניתן לעשות לו רדוקציה. ראו Hanoch Singer, לעיל ה"ש 343, בעמ' 8.³⁴⁶

זכויות קנייניות אלו הן בעלות אופי חלוקתי. הן קונטקסטואליות, כמו גם מקריות, משתנות לאורך זמן ותלויות בהשפעות שיש להן על אחרים.³⁴⁷

חוקי הקניין מקבלים אם כן, תפקיד מרכזי ודינמי ביצירה וביישום של מערכות יחסים חברתיות. אך חוקי הקניין לבדם אינם משחקים בהכרח תפקיד בלעדי ומרכזי בהסדרת יחסים חברתיים בתוך מערכת קניינית מוגדרת. כלי מרכזי נוסף לעיצוב הבנות משותפות במערכת קניינית ייחודית, כפי שטוען רוברט אליקסון, הוא הסדרתן של נורמות חברתיות.³⁴⁸

הסדרה של נורמות

כינונה של מערכת הסדרה פנימית של נורמות, בצד חוקי הקניין, מאפשרת גמישות גדולה יותר ליצירת מחויבות הדדית בין החברים בקהילה ייחודית ומוגדרת, ומסייעת להתגבר על הקשיים הנובעים מחיי השיתוף, לצמצם משברים ולמנוע תופעות לא רצויות של אופורטוניזם.³⁴⁹

יחסי הגומלין בין נורמות לחוק ומיקומם בכל אחת ממערכות הקניין, נגזרים, עם זאת, מאופייה של הקהילה. בעוד שבקהילה המסורתית תפקידן של הנורמות החברתיות הוא מרכזי ולעיתים קרובות אף דומיננטי מתפקידו של החוק, בקהילה המודרנית, כך מקובל לחשוב, תפקידן שולי יותר, ויצירתן נגזרת רק כתופעת לוואי לכינונה של מערכת קניינית באמצעות החוק.

אלינור אוסטרם סבורה, עם זאת, כי לנורמות חברתיות יש תפקיד מרכזי וחשוב גם בקהילות המודרניות. אוסטרם מציעה כי הדרך הטובה ביותר לייצר נורמות חברתיות היא באמצעות הקמת גוף

³⁴⁷ שם, בעמ' 8, 10.

³⁴⁸ אליקסון מצביע על התפקיד החשוב שמשחקות מערכות לא משפטיות בהשגת סדר חברתי, וטוען כי מנגנוני האכיפה של המדינה אינם נחוצים לעיתים כדי לייצר ולתחזק מוסד קנייני יציב, שהוא תנאי הכרחי לכל משטר קניין יישומי. לפיכך, זכויות קניין יכולות לנבוע ממספר מקורות, וביניהם גם הסדרים חברתיים לא פורמליים. ראו: ROBERT C.

ELICKSON, "ORDER WITHOUT LAW", : HOW NEIGHBORS SETTLE DISPUTES 137-47(1991)
³⁴⁹ Lisa Bernstein, *Private Commercial Law in the Cotton Industry: Creating Cooperation through Rules, Norms, and Institutions*, 99 MICH. L. REV. 1724 (2001)

ראוי, שיהיה אמון על עיצוב הכללים החברתיים, על אימוצם וחידושם. אולם אוסטרם מזהירה ואומרת, כי אם קהילות מודרניות לא יצליחו לפתח ערכים משותפים, הן בסופו של דבר יכשלו.³⁵⁰

טענה זו של אוסטרם מובילה אותי להשלמת התיאור של תפיסת הקהילה, כפי שאני מבינה אותה במודלים של בעלות חלקית:

הקהילה שנוצרת כתוצאה מחוקים של תכנון אינטגרטיבי, אינה טרודה בהסדרת נורמות חברתיות, ואינה מכוונת ליצירת מנגנונים קהילתיים של שיתוף. הישות המנהלת ומפקחת עליה, תפקידה אינסטרומנטלי בלבד. קהילה זו כופרת באידיאולוגיה של "לוקליזם", והיא "בועטת" בהשמת גבולות.

הקהילה של המודל הקהילתי, לעומתה, עסוקה מאוד בשימור הקהילה הקיימת, בהסדרת מערכת של נורמות חברתיות וביצירת מנגנוני שיתוף. יעדיה ממוקדים במרחב פיזי מוגדר ומכוונים להעצמת חבריה. הישות האמונה על עיצוב הנורמות החברתיות שלה היא אותו ארגון ללא מטרות רווח שבו חברים חברי הקהילה.

אחת מהדרכים שבהן מתעצבות נורמות אלו היא באמצעות עיצוב מנגנון של ניהול עצמי המבנה חובות ניהוליות בעלות אופי השתתפותי, כפי שיתואר להלן.

מנגנון של ניהול השתתפותי

מנגנון של ניהול השתתפותי מהווה תשתית ליצירת יחסים בינאישיים בין החברים בקהילה. תפקידו להפוך את חברי הקהילה לשותפים מלאים בהחלטות הנוגעות לניהול הנכסים שלהם, ולרתום אותם למערכת יחסים של מחויבות הדדית ולקיחת אחריות.³⁵¹

³⁵⁰ ראו Elinor Ostrom, *Community and the Endogenous Solution of Common Problems*, 4 J. THEORETICAL POL. (1992), 343, 347-50.

³⁵¹ כדי להבין את חשיבותה של מטרה זו, יש להיזכר לרגע בבעייתיות שהצגתי בפרק 4 לעיל, בנוגע ליחסי שוכר-משכיר, בעיקר כשמדובר בדיוור ציבורי. היחסים בין המדינה לשוכר בדיוור הציבורי נעים בדרך כלל בין הפטריארכיות של המדינה המפעילה כוח מופרז על הדיירים, לבין ניכור ובירוקרטיה. יחסים אלו, כפי שהראיתי, מביאים עימם מאפיינים לא רצויים של יחסי תלות, אדישות ודפוס התנהגות פסיביים, הנובעים מהיות הדיירים משוללי בחירה בנוגע להיבטים רבים בחייהם הפרטיים, לרבות אופני השימוש בדירת מגוריהם, מיקום מגוריהם והמראה החיצוני והפנימי.

הבניה של סמכויות ניהוליות נעשית במסגרת מסמכי הייסוד של הארגון, המשמשים כמעין אמנה חברתית בין חברי הקהילה. מסמכי הייסוד מכתיבים את תכני ההשתתפות של הדיירים בניהול, ואת הזכויות והחובות שלהם "כמנהלים". במהלך ניסוחם נשקלות שאלות רבות באשר להיקף סמכויות הניהול של הדיירים ואמצעי הניהול הלגיטימיים.³⁵² עיצוב מנגנון הניהול מצריך עריכת איזון בין המטרות והאינטרסים של הארגון מצד אחד, לבין האינטרסים של הדיירים מצד שני. איזון מוצלח יאפשר למנגנון להתנהל בצורה יעילה ולמנוע מצבים של שיתוק והימנעות מפעולה.

תפקיד מסמכי הייסוד הוא, אפוא, להגדיר את סמכויות הארגון מצד אחד, והדיירים מצד שני, ולהגביל את הכוח המשפטי של כל אחד מהם באופן שישמר את המטרות המשותפות.³⁵³ תפקיד נוסף הוא לקבוע את סמכויות הוועד המנהל והרכבו, כך שישמש כנציג לגיטימי של האינטרסים המשותפים, במיוחד כאשר קיים פוטנציאל סביר לניגוד עניינים.³⁵⁴ דרך טובה לעשות זאת היא באמצעות הקביעה, כי חברי הוועד המנהל צריכים להיות ברובם חברים בארגון. באופן זה, חברי הוועד נהיים מזוהים יותר עם האינטרסים של הדיירים.³⁵⁵

ניהול אופקי וניהול אנכי

מנגנון המשילות המבוזר של ארגון ללא מטרות רווח, כפי שהוא מעוצב במודל הקואופרטיב ובמודל של הארגון הקהילתי, שונה במהותו מצורת הניהול ההיררכית הרווחת בקרב תאגידים מסחריים.³⁵⁶ בעוד

³⁵² כמו למשל, האם דיירים יכולים לכפות על דיירים אחרים כללי התנהגות מסוימים או חובת תשלומים לארגון? האם הם צריכים לנקוט יד רכה או קשה כלפי דיירים סרבני תשלום? והאם האחריות של הדיירים היא קולקטיבית או אישית? (למשל, אחריות אישית שאינה מחייבת את שאר בני המשפחה המתגוררים באותה יחידת דיור, כאשר אחד מחבריה התנהג שלא לפי הכללים שנקבעו). שאלות מטרידות אחרות - האם בסמכות הדיירים להחליט שניתן למכור את יחידות הדיור שברשותם בתנאי שוק רגילים ללא מגבלות על רווחי ההון? או להשכיר אותן כרצונם ולהשביחן? או שמא החלטות אלו צריכות להישלל מראש או להיות מותנות בהסכמת הארגון?

³⁵³ משמעות הגבלת הכוח המשפטי מצד הדיירים היא למנוע, למשל, את הוצאת יחידות הדיור מהמלאי הקיים לשוק הפרטי, ואילו המשמעות מצד הארגון הקהילתי היא לתעדף את טובת הקהילה וחבריה על פני מטרות אחרות. מסמכי הייסוד ביחד עם מנגנונים משפטיים ופוליטיים של אחריות חברתית, משמשים כתמריץ עבור הארגון לפעול לקידום מטרותיה של הקהילה. ראו Kennedy, לעיל ה"ש 52, בעמ' 94. ראו גם את הדיון בעניין זה בפרק 5 לעיל.

³⁵⁴ Kennedy, שם בעמ' 105.

³⁵⁵ שם.

³⁵⁶ Henry Hansmann, *Cooperative firms in Theory and Practice*, 4 FINNISH J. BUS. ECO. 387,397(1999). חנוך דגן טוען כי כאשר מוסד קנייני ממוקם בקוטב הכלכלי של הספקטרום, סביר להניח שבעלי העניין יהיו מעוניינים להתמקד במקסום הרווחים ולצמצם את המעורבות היומיומית שלהם. תהליך קבלת ההחלטות במוסדות כאלו היררכי, ונעשה באמצעות גופים מנהלים המחלקים את הסמכויות ביניהם וקובעים פרוצדורות עבור התפקוד

שלחברים בארגון ללא כוונות רווח יש השפעה גדולה ומשמעותית על בחירת חברי הוועד המנהל ועל אופני הניהול ותוכנו, הרי לבעלי המניות בתאגיד מסחרי יש מעט מאוד השפעה על בחירת המנהלים ועל המדיניות שאלו מאמצים.³⁵⁷ הוועד המנהל של ארגון ללא כוונות רווח הוא ברוב הארגונים ישות מיוחדת הקשובה לצורכי חברי הארגון ולדעותיהם. היחסים הקרובים המתקיימים בין הוועד לחברי הארגון אינם דומים באופיים ליחסים המנוכרים שבין חברי דירקטוריון של תאגיד מסחרי לבעלי מניותיו, שהחלטותיהם מתקבלות ברוב המקרים הרחק מתשומת הלב של בעלי המניות.³⁵⁸

לשוני שבין צורת הניהול השיתופית של ארגון ללא מטרות רווח לבין צורת הניהול ההיררכית של תאגיד מסחרי, יכולות להיות שתי סיבות. הסיבה הראשונה נובעת מכך שהאינטרסים של החברים בארגון אינם סחירים במסגרת השוק החופשי, ולפיכך השוק אינו יכול להוות מקור משמעותי המפקח על החלטות המנהלים, כפי שזה נעשה בתאגיד מסחרי. עם זאת, ההנחה היא שגם אם זכויות החברים בארגון היו סחירות, הייתה לכך השפעה מועטה על מטרות הניהול. ההסבר לכך טמון במבנה השליטה המבוזר של הארגון, המפזר את השליטה בצורה רחבה בין החברים, ואינו מאפשר לאף אחד מהם להשיג שליטה אפקטיבית.³⁵⁹ סיבה נוספת לשוני שבין צורות הניהול נוגעת למדדי הביצוע. ביצועי הניהול בארגון ללא כוונות רווח נמדדים לא רק על בסיס הרווחים הכספיים, כפי שזה נעשה בתאגיד מסחרי, אלא גם על בסיס איכות השירותים שהארגון מספק לחבריו. ציפייה זו למתן שירותים איכותיים מכתיבה שני דפוסי התנהגות חשובים: מצד אחד החברים בארגון מעוניינים להיות מעורבים בו, כדי להיות מיועדים בדבר קיומם של השירותים ולהפיק מהם תועלת והנאה. מצד שני, הוועד המנהל, בהנחה שהוא רוצה בטובת החברים, יהיה קשוב לצרכים של החברים עד כמה שניתן, על מנת שיוכל לספק אותם בצורה הטובה ביותר.

היומיומי שלהם. בניגוד למוסדות אלו, בעלי העניין במוסד קנייני המתקרב לקוטב החברתי של הספקטרום, תופסים עצמם, ונתפסים על ידי אחרים, כשותפים פעילים למאמץ הקולקטיבי. הדגש על הקול האישי ועל בניית הקהילה הוא מרכזי במוסדות אלו. הניהול בהם אינו יכול להיות מובן רק כניהול אינסטרומנטלי, אלא הוא משמש כאמצעי להעצים את היחסים הבינאישיים בין חברי הקהילה. תפקידו של החוק במוסדות אלו הוא להפעיל משטר רקע עבור קבלת החלטות בהסכמה, ולהניח פרוצדורות יותר שיתופיות ופחות נוקשות. ראו HANOCH DAGAN, PROPERTY, VALUES AND

INSTITUTIONS 236, 237, 239 (2011).

³⁵⁷ Hansmann, לעיל ה"ש 355, בעמ' 396.

³⁵⁸ שם, בעמ' 397.

³⁵⁹ שם, בעמ' 397-398.

המודל הקהילתי מקדם, אם כן, את ערך ההשתתפות לתועלתו העצמית בצורה של ניהול השתתפותי. מנגנון זה, אף כי זכה לביקורות שונות הנוגעות בעיקר למידת החיוניות שלו,³⁶⁰ מוביל לתוצאות טובות, כפי שעולה מממצאים של מחקר שנעשה על קואופרטיבים.³⁶¹

אולם לערך ההשתתפות כפי שמיושם במודל הקהילתי, יש גם מטרות חברתיות רחבות יותר. כאשר מנגנון ההשתתפות הניהולית נבנה ומיושם בצורה טובה ויעילה, הוא עשוי להגביר את החוסן הפנימי והיציבות של הקהילה, ולקדם את האוטונומיה של חבריה, שרצונותיהם ומטרותיהם הקולקטיביות נשלטות בידם. כאשר מנגנון זה משולב עם הציפייה ליצירת סביבת מגורים יציבה לטווח הארוך, נוצרים תמריצים כלכליים להשקעה ביחידות הדיור.³⁶² תמריצים אלו, בתורם, עשויים להוביל להשפעות חיוביות על מדדים חברתיים וכלכליים, הכוללים שכנות טובה ויציבה ושיפור איכות החיים בקהילה.³⁶³

יציבות הקהילה

אזורי ביקוש נמוך

יציבות הקהילה היא מרכיב חשוב ומרכזי במודלים של בעלות חלקית מכווני קהילה. למודל הקהילתי יש יתרון מובהק בהשגת יציבות בשכונות חלשות שבהן קיימת מגמה של הידרדרות כלכלית והזנחה

³⁶⁰ ביקורות אלו הטילו ספק בחיוניות מנגנון מסוג זה, בעיקר כאשר מדובר באוכלוסיות מרמת הכנסה נמוכה. לטענת המבקרים, לבעלי הכנסות נמוכות אין ברוב המקרים הזמן העודף או הכישורים המתאימים לשאת באחריות של ניהול הארגון. טענה נוספת שנטענה בהקשר זה, גורסת כי התחככות יתר עם השכנים עלולה להוביל לסכסוכי שכנים ולירידה בהון החברתי במקום לטיפול. ראו Davis, לעיל ה"ש 40, בעמ' 108-111.

³⁶¹ מחקר שנעשה על קואופרטיבים בחן מספר היבטים של הון חברתי ביחס להשתתפות הדיירים בפעילות הקואופרטיב, לרבות: השתתפות בפעילויות הקשורות למגוריהם, יצירת מערכות יחסים בלתי פורמליות בין הדיירים, והשתתפות פעילה בניהול ובתחזוקה של יחידות הדיור של הקהילה. ממצאי המחקר העלו כי מעורבות הדיירים בקואופרטיבים הייתה גבוהה באופן עקבי בהשוואה לשכירות. עם זאת, הגורמים לשיעור מעורבות גבוה של הדיירים במודל הקהילתי, בהשוואה לגורמים לשיעור מעורבות גבוה בקרב בעלים רגילים, לא נבחנו. ראו Davis, לעיל ה"ש 40, בעמ' 110.

³⁶² מחקרים מראים כי בעלים של בית מגורים ידאגו לתחזק את ביתם יותר מאשר דיירים המתגוררים בשכירות, משום שלהם תמריץ חזק יותר לשמור על מצבה ותדמיתה של הקהילה במטרה להעלות את ערך הנכסים. לתמריץ זה גם ערך חברתי שכן מעודד את הדיירים לתמוך בפעילויות הקהילה כחלק בלתי נפרד מהקשר שנוצר עם סביבת המגורים. ראו Whitehead, לעיל ה"ש 151.

³⁶³ Kennedy, לעיל ה"ש 52, בעמ' 92.

תשתיתית.³⁶⁴ ייצובן של שכונות אלו נעשה באמצעות פיתוח תשתיות ובתי עסק חדשים, שיפור המגורים של התושבים הקיימים, ובניית פרויקטים חדשים של דיור המייצרים היצע של דיור איכותי. מדיניות ממשלתית של התחדשות עירונית משמשת ככלי תכנוני מגמתי, שמטרתו למשוך אוכלוסיות חזקות לעבור להתגורר בקהילה המקומית, במטרה לחזק אותה מבחינה כלכלית וחברתית. אולם הגבול הדק שבין חיזוק הקהילה המקומית באמצעות יצירת אינטגרציה חברתית, לבין האצת תהליך של ג'נטריפיקציה שיוביל לתוצאות לא רצויות, מצריך איזון עדין בין שימור וייצוב המרקם הקהילתי הקיים, לבין ויסות הזרימה של אוכלוסיות חזקות שעשויות לשנות את פני השכונה כולה. כדי להבין את הצורך ביצירת איזון מסוג זה, יש להתחקות אחר התופעה של ג'נטריפיקציה והשלכותיה.

תהליכי ג'נטריפיקציה והדרה

ג'נטריפיקציה מייצגת תהליך חברתי-כלכלי סלקטיבי, המתבטא במעבר הדרגתי של אוכלוסיות חזקות לאזורי מגורים מתחדשים, שעברו תהליך פיתוח ושיקום כתוצאה מהידרדרות פיזית וכלכלית. תהליך מסוג זה מתרחש בדרך כלל, כאשר מחירי שוק הדיור עולים, וההיצע בדיור בעל סטנדרטים גבוהים באזורים בעלי ביקוש נמוך, גדל. המוטיבציה של האוכלוסיות החזקות לעבור להתגורר באזורי מגורים עם ביקוש נמוך יחסית, נובעת משיקולים כלכליים המבוססים על תחזית אופטימית שלפיה ההשקעה תיעשה משתלמת במהלך הזמן, ותניב צמיחה בהון שהיא משמעותית ביחס לזו שניתן היה להניב באזורי מגורים מרכזיים עם ביקוש גבוה, המשתווים יותר לכוח השוק של אותן אוכלוסיות חזקות.³⁶⁵ תחזית זו מסתברת ברוב המקרים כנכונה. תגובת השוק לתהליכי ג'נטריפיקציה היא לרוב עלייה בביקוש, הגורמת בתורה לעלייה בערך הנכסים. מנקודת מבט כלכלית, תוצאה זו נראית כרווח נקי

³⁶⁴ קיים תיעוד לכך שהמודל הקהילתי תורם לבנייה מחדש של שכונות מוכות עוני, וכן תורם ליצירת יציבות חברתית בשכונות שמהם העניים הודרו באופן היסטורי. עם זאת, קשה לקבוע באופן חד משמעי על סמך תיעוד זה, אילו מרכיבים במודל זה הם שגורמים לאותם שינויים חברתיים. ראו Davis, לעיל ה"ש 40, בעמ' 112-114.

³⁶⁵ Rowland Atkinson & Maryann Wulff, *Gentrification and displacement: a review of approaches and findings in the literature*, Australian Housing Urb. Res. Inst. 7 (2009).

שממנו עשויים ליהנות הן התושבים החדשים והן התושבים המקומיים.³⁶⁶ אך מנקודת מבט חברתית, יש לכך שני פנים :

תהליך הגינטרפיקציה עשוי, מצד אחד, להוביל להשפעות חברתיות חיוביות על הקהילה המקומית, במובן זה שהוא מייצר השקעה חדשה בדיוור, מעלה את ערך הנכסים, משפיע על פיתוחם של שירותים מסחריים מגוונים, מספק מקומות תעסוקה חדשים, ומעגן כוח פוליטי מקומי שלו השפעה חזקה על הגורמים האמונים על הספקתם של שירותים ציבוריים (לרבות, בנייה ושיפור של תשתיות, שדרוג בתי ספר קיימים, הקמת בתי ספר חדשים, אספקת שירותי בריאות טובים וכד'').³⁶⁷

אך מנגד, לתהליך הגינטרפיקציה יכול שיהיו גם השפעות חברתיות שליליות על הקהילה המקומית. הוא יכול לגרום להדרת חלק מחבריה כתוצאה מעלייה משמעותית ביוקר המחיה, הכוללת עלייה במחירי השכירות, בשווי הנכסים, בגובה המיסים המוניציפליים ובאורח החיים באופן כללי. החברים שאינם מסוגלים לעמוד עוד בעלויות המחיה שנוצרו, נאלצים להעתיק את מקום מגוריהם לשכונות עניות יותר,³⁶⁸ ובדרך זו נפגעת האוטונומיה שלהם לבחור היכן יתגוררו.³⁶⁹

תופעה שלילית נוספת שעלולה להיווצר כתוצאה מתהליך מוגבר של גינטרפיקציה, היא פגיעה במרקם התרבותי של הקהילה המקומית. תופעה זו נגרמת כתוצאה מסגנון החיים החדש, עולם הערכים והתפיסות הנורמטיביות שמביאות עמן האוכלוסיות החדשות, שלהן השפעות על עיצוב המרחב העסקי והחברתי שנבנה בקהילה המתחדשת.³⁷⁰

³⁶⁶ Rachel D. Godsil, *The Gentrification Trigger: Autonomy, Mobility, and Affirmatively Furthering Fair Housing*, 78:2 BROOK. L. REV 319 (2013), available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2271670.

³⁶⁷ Lance Freeman & Frank Braconi, *Gentrification and Displacement, New York City in the 1990s*, 70:1 J. AM. PLAN. ASS'N 39 (2004).

³⁶⁸ מחקרים שנעשו על תופעת ההדרה מצביעים על מספר השלכות שליליות, לרבות אובדן מקום מגורים, היעדר התאמה מרחבית בין מיקום המגורים החדש שנכפה לבין הזדמנויות למציאת תעסוקה, והשפעות על הבריאות הנפשית של האנשים שנכפתה עזיבתם. ראו Atkinson & Wulff, לעיל ה"ש 365, בעמ' 10.

³⁶⁹ Godsil, לעיל ה"ש 366, בעמ' 323.

³⁷⁰ שם, בעמ' 320, 329.

מדיניות ממשלתית המעודדת תהליכים של ג'נטריפיקציה עלולה, אפוא, לגרום באופן לא מכוון (ולעיתים אף באופן מכוון) להדרה של חלק מהאוכלוסיות המקומיות ולערעור יציבות הקהילה. מצד שני, זרימת אוכלוסיות חדשות לתוך הקהילה המקומית עשויה לשפר את מצבה.

דרך אפשרית לטפל במתח מובנה זה היא באמצעות יצירת איזון מוצלח בין האיכויות שתהליכי ג'נטריפיקציה יכולים להביא עימם, לבין מניעת הדרה של תושבים וחיזוק המרקם הקהילתי הקיים. האסטרטגיה המקובלת במודל הקהילתי, כפי שכבר הצגתי בתחילת הפרק, היא גישה היברידית המשלבת בין מנגנוני העצמה מקומיים המיועדים לחיזוק הקהילה המקומית, לבין כלים של תכנון אינטגרטיבי, המאפשרים משיכתן של אוכלוסיות חזקות לתוך הקהילה הקיימת בהיקפי פיתוח מצומצמים. היקפי הפיתוח מווסתים באמצעות היקף התכניות המאושרות לבנייה רוויה באזורים אלו.³⁷¹ תפקידו של המודל הקהילתי הוא לייצר תנאים אופטימליים שיגנו על הקהילה המקומית ועל ההשגות של הדיור עבורה. הדבר יכול להיעשות באמצעות כל אותם הכלים שתיארתי בפרק זה ובפרקים הקודמים, לרבות הגדלת המקורות הפיננסיים התומכים בסבסוד תכניות אלו, שמירה על רמה יציבה של תשלומים חודשיים,³⁷² ניהול מו"מ מול הבנקים לצורך השגת תנאי הלוואה טובים יותר עבור הדיירים, ותמיכה וגיבוי של הדיירים שנקלעו למצבים של חדלות פירעון.

אזורי ביקוש גבוה

מודלים של בעלות חלקית מתפתחים גם באזורים מתחדשים בעלי ביקוש גבוה. היציבות באזורים אלו יכולה להיות מושגת, בחלק מן המקרים, באמצעות מיתון מחירי הדיור, שהאמרתם נובעת מהשקעות ספקולטיביות של השוק. האתגר באזורים אלו הוא לשמר את מחירי הדיור במחיר בר-השגה לאורך

³⁷¹ רחל גודסיל סבורה שההגנה על הקהילה המקומית היא אחת מהמטרות שהמדיניות הציבורית צריכה לתעדף. לטענתה, מדיניות הדיור בארה"ב לא מציעה כלים משפטיים מספקים המגנים על הקהילה המקומית. על מנת לעצב כלים משפטיים כאלה, המדיניות הממשלתית צריכה לקבל שתי החלטות מקדימות. האחת היא איזו רמה של ג'נטריפיקציה מצדיקה התערבות משפטית, והשנייה היא מי מהתושבים יהיו זכאים להגנה זו. בנוסף, המדיניות הממשלתית תצטרך לקבוע מקורות מימון שיכסו את ההוצאות של התערבות זו. גודסיל מציעה שני כלים משפטיים אפשריים להתערבות במצבים שבהם מחירי הדיור והשכירות עלו ב-25 אחוזים במהלך תקופה של שנתיים. הכלי האחד הוא פיקוח על מחירי השכירות, ואילו הכלי השני הוא הענקת סבסוד נוסף בצורת שוברי תשלום שיכסו את הפער בין המחיר המקורי לעלייה במחירי השכירות. שוברים אלו יינתנו לכל התושבים המקומיים שיוכלו להוכיח שהם התגוררו בשכונה לאורך שנים. ראו שם, בעמ' 321, 329, 335.

³⁷² זה כולל בחלק מהתכניות, דמי שכירות על החלק של הבעלים הסביל, או תשלומים המיועדים לפעילויות של הארגון.

זמן, ולאפשר לאוכלוסיות חלשות להתערבב עם האוכלוסיות החזקות, באופן שהן יוכלו לשרוד. משימה זו אינה פשוטה כלל, וברוב המקרים אינה רושמת הצלחה, מכל אותן סיבות שמניתי בתחילת הפרק, ובעיקר כאשר מדובר באוכלוסיות מרמת הכנסה נמוכה. אלו שנהנים מדיוור בר-השגה באזורים עם ביקוש גבוה, הם בדרך כלל משקי בית מרמת הכנסה בינונית ומעלה, ובאופן ספציפי יותר, אנשים המשמשים בתפקיד מפתח, שהערים חפצות ביקרם, ומעוניינות להנגיש ולטפח אותם במרכזן.³⁷³

יציבותו של הגוף המפקח

תרומת המודלים של בעלות חלקית ליציבות הקהילה מותנית, אם כן, ביכולתם לשמר השגות לאורך תקופה ארוכה. אם מחיר בר-השגה לא יישמר לטווח ארוך, יציבות הקהילה עלולה להיפגע.³⁷⁴ על מנת להבטיח יציבות זו, הגוף האחראי על הפיקוח בכל אחד מהמודלים צריך להתקיים למשך זמן רב. כאשר רשות ציבורית משמשת כגוף מפקח, הסיכון בהיעלמותה הוא בדרך כלל קטן יחסית. המצב שונה ביחס לסכנת היעלמותם של תאגידים פרטיים. חשש זה בא אל פתרונו ברוב התכניות באמצעות הוספת התניה חוזית המאפשרת לגוף אחר (ציבורי או פרטי) לתפוס את מקומו של הבעלים הסביל שנכשל בתפקידו.³⁷⁵

השגות בין דורית

הדרך שבה נוצרת השגות בדיוור מותנית בראש ובראשונה בסובסידיה שתוקצה. האסטרטגיה של הקצאת הסובסידיה יכולה להשתנות מצורה קניינית אחת לאחרת. הקצאת סובסידיה ממשלתית לטובת דיוור בר-השגה (כמו עבור פתרונות דיוור אחרים) נובעת מחוסר אמון שהשוק הפרטי ירפא את

³⁷³ זה כולל תפקידי מפתח כמו אחים ואחיות, אנשי כיבוי אש, אנשי משטרה ואנשי הוראה. ראו Davis, לעיל ה"ש 40, בעמ' 63-64.

³⁷⁴ גם כאשר הבעלים-מחזיק אינו מצליח לשמור על בעלותו בנכס (במקרה של אי עמידה בתשלומי המשכנתה למשל), רק לעתים נדירות הנכס יאבד לטובת השוק החופשי. במסגרת רוב התכניות של בעלות חלקית, הבעלים הסביל יוכל לזכות מחדש בבעלות שאבדה כתוצאה מאי עמידה בתשלומי המשכנתה או מכירה חוזרת, ולמכור את הנכס לבעלים זכאי חדש. לפיכך, ההשגות שורדות גם כאשר הבעלים-מחזיק עצמו נכשל.
³⁷⁵ ראו Davis, לעיל ה"ש 40, בעמ' 97-99.

הבעיה ה"חולפת" של מצוקת הדיור בטווח הארוך.³⁷⁶ מודלים של בעלות חלקית מנסים להשיג, אם כן, את מה שהשוק החופשי אינו מסוגל להשיג במסגרת האילוצים הקיימים.

אסטרטגיה של הקצאת סובסידיה בין דורית

העיצוב הייחודי של אסטרטגיה לסבסוד מודלים של בעלות חלקית, מייצג החלטה ממשלתית להקצות סובסידיה למספר אנשים שיתגוררו בבית מגורים מסוים לאורך תקופת החיים של הנכס. זאת, במקום לרכז את הסובסידיה בבעלים הראשון של הנכס. מהרגע שבו מוענקת הסובסידיה, כמות האנשים הזוכים ליהנות ממנה הולכת וגדלה ככל שבית המגורים מחליף ידיים. יתרונה הייחודי של מדיניות זו הוא בכך שהיא משמרת את המחיר בהישג יד במעבר הבין דורי. באופן זה, הסובסידיה אינה נעלמת כאשר הנכס נמכר, מכיוון שבית המגורים הוא ש"זוכה" בה. ככל שהסובסידיה מרוכזת במבנה הפיזי של בית המגורים עצמו ומסייעת למספר דורות של קונים זכאים לרכוש דירות, ההיקף שלה קטן, ובדרך זו היא הופכת להשקעה סבירה.³⁷⁷

שמירה על השגות במסגרת מודלים של הון משותף, בשונה מהמודלים האחרים, יכולה להיעשות גם היא באמצעות שימוש חוזר בהחזר הסובסידיה של ההלוואה לטובת צמיחת הון של משקי בית עתידיים המתגוררים באותה קהילה. אולם במודל של הון משותף, בניגוד למודלים האחרים, הסובסידיה אינה מרוכזת בנכס הפיזי עצמו, ומהרגע שבו הנכס נמכר, הוא יורד ממסכת הנכסים של השוק של הון מוגבל, ונרשם במסכת הנכסים של השוק החופשי. בדרך זו הוא מאבד את ההשגות שלו. עם זאת, יש להבהיר

³⁷⁶ Kennedy, לעיל ה"ש 52, בעמ' 90-91.

³⁷⁷ כנגד מדיניות סבסוד של מודלים של בעלות חלקית הושמעו מספר ביקורות הנוגעות לצורתה של הסובסידיה, יעילותה וקהל היעד שלה. ביקורת אחת טוענת כי אין יתרון מובנה בצורה הקניינית של בעלות חלקית המביא לרכישת נכס במחירים הנמוכים מהשוק, וכי המטרה של הורדת מחירי הדיור יכולה להיות מושגת באותה מידה של הצלחה בכל צורה קניינית אחרת. ההשגות, לטענתם, נובעת מגובה הסובסידיה שניתנה לרכישת הבית, ולא דווקא מהצורה הקניינית המאפיינת מודלים אלו. ביקורות נוספות טוענות כי הוצאת כספי ציבורי בצורה של סובסידיות המוענקות למספר אנשים מוגבל יחסית, אינה משרתת בצורה מרבית את האינטרס של הקהילה. לטענת מבקרים אלו, יש לנתב את הסובסידיות לעבר שכירות מסובסדת, שכן עלויותיה נמוכות יותר והיא מופנית לקהל יעד חלש יותר ובעל צרכים גדולים יותר. ביקורת זו אינה מופנית ישירות כנגד מודלים של בעלות חלקית, אלא כנגד כל ההעדפה הנותנת קדימות לבעלות על פני שכירות. ביקורת נוספת טוענת כי גם אם מודלים של בעלות חלקית הם אפקטיביים בשמירה על סובסידיות ציבוריות, צורה זו של השקעת כספי הציבור היא בעייתית, שכן הסובסידיות הציבוריות כלואות לטווח ארוך מדי בבתים ובאזורים מסוימים. לטענתם של מבקרים אלו, דרושה גישה גמישה יותר בנוגע לסובסידיות הציבוריות, שתאפשר לממשלה להחזיר לעצמה את הסובסידיות אחרי זמן קצר יותר, על מנת שתוכל להשקיען מחדש. זה יכול להיות מושקע שוב בדיור או במטרה ציבורית אחרת אשר בה ראוי יותר להשקיע כספי ציבור (למשל, יצירת מקומות עבודה). ראו: Davis, לעיל ה"ש 40, בעמ' 95-91.

כי אף אחד מהמודלים של בעלות חלקית אינו משמש כבטוחה להשגות מלאה לקונים עתידיים. כך קורה, למשל, במציאות שבה מחירי הדיור נוסקים בלי פרופורציה ביחס לעלייה בהכנסות. מודלים אלו, כפי שניתן לשער, אינם אדישים לתנודות קיצוניות של השוק.

דרך נוספת ליצירת השגות במודלים של בעלות חלקית מושגת באמצעות הפחתת עלויות התפעול שלהם. עלויות אלו נחשבות נמוכות ביחס לעלויות התפעול של דיור מסובסד אחר (כמו דיור ציבורי למשל). מנגנוני המימון הרבים התומכים בתכניות אלו, גם הם מקנים למודלים אלו יתרון בולט מול חזקות קנייניות מסובסדות אחרות.³⁷⁸

זכות היציאה מהשותפות

הדרך שבה מודלים של בעלות חלקית מסדירים את המתח האינהרנטי בין האינטרס של הקהילה לשימור מלאי דיור בר-השגה, לבין האינטרס של הפרט לממש את הרווחים שניתן יהיה להפיק מהנכס שבבעלותו, נעשית, כאמור, באמצעות עיצוב נוסחת המכירה החוזרת. נוסחה זו מייצגת את המתח שבין זכות היציאה של הבעלים-מחזיק מהשותפות, לבין הנזק האפשרי שייגרם לקהילה מיציאתו ללא תנאים מגבילים.³⁷⁹ מנגנון הפיקוח המופעל על היציאה של הבעלים-מחזיק, נעשה באמצעות אכיפתה של נוסחת המכירה המשמשת כמעין מס יציאה בצורה של ויתור על חלק מההון. אמצעי פיקוח נוסף מיושם באמצעות אכיפתה של זכות הסירוב הראשונה לרכישת הנכס, המוענקת לבעלים הסביל.³⁸⁰

עיצוב כללי היציאה

אחת מהשאלות הנשקלות בעת עיצוב נוסחת המכירה, היא מהו החלק הראוי שיש להקצות לבעלים-מחזיק מעליית שווי הנכס (אם בכלל), באופן שלא יפגע באינטרס של הקהילה לשמר השגות. הנטייה

³⁷⁸ שם, בעמ' 92.

³⁷⁹ חנוך דגן ומייקל הלר טוענים כי זכות היציאה היא מרכיב בסיסי להצלחת השיתוף. מטרותיה העיקריות הן לשמר את האוטונומיה של השותפים יחד עם השגת רווחים כלכליים וחברתיים. כאשר שתי מטרות אלו מתנגשות, החוק יכול לפשר ביניהן, אך הוא יכול לעשות זאת בהצלחה רק אם הוא מופעל כמנגנון של נורמות רקע המשמשות כרשת ביטחון הפועלת לחיזוק יחסי האמון בין השותפים באינטראקציות היומיומיות. כללים של יציאה אמורים, אם כן, לשרת ככללי רקע, וקיומם מגן על השותפים מפני ניצול האמון שנוצר ושימוש לרעה בו. ראו Hanoach Dagan and Michael A. Heller, *The Liberal Commons*, 110 YALE L.J. 549, 577-79, 597 (2001).

³⁸⁰ חנוך דגן מתאר שלושה מנגנונים לפיקוח על יציאה: תקופת צינון, מס יציאה וזכות הסירוב הראשונה. טכניקות אלו יוצרות, לטענתו, רפרטואר עשיר של אסטרטגיות לטיפול בקונפליקטים של אינטרס פוטנציאליים, הנוצרים על ידי החלטות השותפים ביחס ליציאה. ראו לעיל ה"ש 356, בעמ' 241, ופירוט רחב יותר, לעיל ה"ש 379, בעמ' 599-602.

הכללית של מודלים של בעלות חלקית מכווני קהילה (כפי שהראיתי בפרק הראשון והשני), היא לאפשר הקצאה של חלק מוגבל מהרווח ההוני לבעלים-מחזיק. אולם בפני הגוף המפקח עומדות גם אפשרויות נוספות. אפשרות אחת היא להפקיד את הרווחים שהתקבלו מהמכירה בתוך קרן המיועדת לבטח מצבים של חוסר יציבות הנגרמים בנסיבות שונות, לרבות מצבים שבהם דיירים נקלעים לקשיים כלכליים. שימוש אחר יכול להיעשות לטובת קידום מטרות משותפות של חברי הקהילה, כמו למשל, שיפור ופיתוח שטחים משותפים ומתקנים קהילתיים, תחזוקה של יחידות הדיור ועוד. אפשרות אחרת היא להגדיל את הרווח ההוני של הדיירים בעת מכירת הנכס.³⁸¹

הבחירה בנוסחה המתאימה אמורה, אפוא, להיעשות באמצעות יצירת האיזון המיטבי בין המטרות הקהילתיות ובין הפוטנציאל לשיפור מצבו הכלכלי של הפרט. השיקולים המנחים את עיצוב הנוסחה עשויים להשתנות בהתאם לאופי הקהילה שנבנתה, מיקומה, התכליות שהיא באה לשרת ואוכלוסיות היעד שלה.

³⁸¹ Kennedy, לעיל ה"ש 52, בעמ' 102.

סיכום

מודלים של בעלות חלקית מגלמים בתוכם סיכונים ואילוצים רבים, אך הם עשויים גם לפתוח הזדמנויות חדשות בפני כל אחד מהשותפים. עבור הבעלים-מחזיק, הם מספקים הזדמנות חד-פעמית להיפך לבעלים של בית מגורים, ולשפר את איכות החיים ואת מיצובו במרחב החברתי והכלכלי; עבור התאגיד המסחרי הם מאפשרים גיוון בהשקעות וכניסה לאפיקי שוק חדשים; ואילו עבור ארגונים ללא כוונות רווח, הם מאפשרים להגשים מטרות חברתיות מגוונות. המדינה גם היא יוצאת נשכרת – מצד אחד היא מספקת פתרונות למצוקת הדיור על ידי יצירת התשתית המתאימה, ומצד שני היא מצמצמת מעורבות ישירה וממנפת כספי ציבור למטרות אחרות.

אולם הגשמתן של תועלות אלה מותנת בדרכים בהן יותבו כיווני האסדרה והחקיקה, ההסדרים החוזיים והמנגנונים האחרים התומכים בתכניות השונות. במחקר זה בחנתי והערכתי היבטים שונים של המערכות הקיימות דרך שלוש נקודות מבט, והצעתי מספר הצעות שמתכנני המערכות צריכים לתת עליהן את הדעת.

מנקודת המבט של הפרט

מנקודת המבט של הפרט ניתחתי את ההשפעות השליליות של מנגנוני הפיקוח וההגבלות החוזיות על אישיותו של הבעלים-מחזיק. על מנת להפחית את הפגיעה האפשרית באישיותו ולאזן את פערי הכוחות בין השותפים, הצעתי שני פתרונות משפטיים אפשריים. הפתרון האחד הוא הקמת מנגנון של שקיפות שתפקידו לתבוע מהבעלים הסביל לאמץ מדיניות פתוחה ושקופה ביחס לתהליך איסוף ועיבוד הנתונים האישיים של הבעלים-מחזיק, ואילו הפתרון השני הוא עיצוב מנגנון הסכמה מבוקר, שיאפשר לבעלים-מחזיק חופש פעולה גדול יותר בכל הנוגע לשימושים בביתו. הקמת מנגנון שקיפות יחד עם הסדרה חוזית מבוקרת, עשויות לטענתי, להעניק הצדקה רחבה יותר למודלים של בעלות חלקית מנקודת המבט של הבעלים-מחזיק.

מנקודת המבט של התאגיד המסחרי

מנקודת המבט של התאגיד הצבעתי על ההשפעות של מודלים אלו על מנגנון קבלת ההחלטות של התאגיד ועל אופי התפקידים שהוא ממלא. העמדתי את התאגיד המסחרי מול הארגון ללא מטרות

רווח, והראיתי שמעורבות שני אלו במודלים של בעלות חלקית תובעת מהם לרכוש לעצמם כישורים ודפוסי התנהגות חדשים, ולהטמיע במנגנון קבלת ההחלטות שלהם שיקולים כלכליים וחברתיים כאחד.

בנוסף, הצבעתי על הבעיות הקיימות כתוצאה מהחדשנות והמורכבות של מודלים של בעלות חלקית, והצעתי שני פתרונות שיסייעו להפחית את חוסר הוודאות הכרוך בהם. הפתרון האחד בא לתת מענה לבעיית המידע אודות דפוסי ההתנהגות של הבעלים-מחזיק והעדפותיו. פתרון זה מציע בניית מנגנון שיתופי לאיסוף מידע באמצעות "סוכנים מקומיים" המשמשים כמתווכי ידע בין התאגיד הפיננסי לאוכלוסיות היעד. תפקידו של גוף זה הוא להעביר מידע מהימן למוסד הפיננסי על אודות הבעלים-מחזיק, ובד בבד לשמש ככוח מיקוח מולו במטרה לצמצם את פערי הכוחות ואת הסכנה לאופורטוניזם. נוסף על הקמת מודל של ידע, הצעתי הסדרה משפטית לצורה הקניינית של בעלות חלקית כאמצעי נוסף להגברת הוודאות והפחתת הסיכונים. הסדרה זו עשויה להפחית את רתיעת התאגידים המסחריים לחלוק בעלות עם שותף להון, ולייצר תחרות אמיתית בין צורות שונות של קניין וטווח גדול יותר של אפשרויות. הקמת מנגנון שיתופי של ידע יחד עם ההסדרה של בעלות חלקית, עשויות לתת מענה מוצלח לחשש של תאגידים מסחריים להיכנס לערוץ שוקי חדש של הון משותף.

מנקודת המבט של הקהילה

מנקודת המבט של הקהילה, הצגתי את תפיסת הקהילה של מודלים של בעלות חלקית באמצעות הבחנה תיאורטית בין שני סוגי קהילות – קהילה הנוצרת כתוצאה מארגון מחודש של המרחב, מול קהילה שצומחת מלמטה. הדגשתי את יתרונות התפיסה ההיברידית של המודל הקהילתי, המשלבת בין מנגנוני העצמה מקומיים המיועדים לחיזוק הקהילה המקומית, לבין כלים של תכנון אינטגרטיבי, המאפשרים משיכתן של אוכלוסיות חזקות בהיקפי פיתוח מצומצמים. בנוסף, בחנתי מנגנון של ניהול שיתופי מול מנגנון של ניהול היררכי, והצגתי את היתרונות הבולטים של ניהול שיתופי ומעורבות קהילתית, כאמצעים להשגת יציבות והשגות בין דורית במודלים מכווני קהילה.

רשימת ביבליוגרפיה

- Arrunada Benito & Lehavi Amnon, *Prime Property institutions for a Subprime Era: Toward Innovative Models of Homeownership*, 8(1) BERKELEY BUS. L.J. 1 (2011).
- Atkinson Rowland & Wulff Maryann, *Gentrification and displacement: a review of approaches and findings in the literature*, Australian Housing Urb. Res. Inst.7 (2009).
- Ayres Ian, *Regulating Opt Outs: An Economic Analysis of Altering Rules*, 121 YALE L.J. 2087 (2012).
- Bar-Gill Oren, *The Law, Economics and Psychology of Subprime Mortgage Contracts*, 94 CORNELL L. REV. 1073 (2009).
- Barr Michael S., *Credit Where it Counts: The Community Reinvestment Act And its Critic*, 75:600 NY. L. REV. 101 (2005).
- Barr Michael S., "Prepared Testimony" *Hearing on The Community Reinvestment Act: Thirty Years of Accomplishments, but Challenges Remain*, United States House Committee on Financial Services (2008) (PDF).
- Barry Jacobs G., Harney Kenneth R., Edson Charles L. & Lane Bruce S., *Guide to Federal Housing Programs*, Washington, DC: The Bureau of National Affairs, Inc. (1986).
- Belsky Eric S., Schill Michael & Yezer Anthony, *The Effect of the Community Reinvestment Act On Bank and Thrift Home Purchase Mortgage Lending*, HARV. JOINT CENTER FOR HOUSING STUD. PUBLICATION (2001).
- Benkler Yochai, *Some Virtues of Vices; or, Qualified Praise for Illegality* (unpublished manuscript) (on file with author).
- Bentham, *principles of the civil Code*, in the collected Works of Jeremy Bentham (Bowring ed. 1843)
- Bernstein Lisa, *Private Commercial Law in the Cotton Industry: Creating Cooperation through Rules, Norms, and Institutions*, 99 MICH. L. REV. 1724 (2001).
- Berry Mike , *Why is it important to Boost the Supply of Affordable Housing in Australia-and How Can We Do it?* 21:4 URB. PO'Y & RES. 413 (2003).
- Bezdek Barbara, *Putting Community Equity in Community Development: Resident Equity Participation in Urban Redevelopment*, in AFFORDABLE HOUSING AND PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS (NESTOR M. DAVIDSON AND ROBIN PAUL MALLOY EDS., 2009).
- Bright Susan & Hopkins Nicholas , *Evaluating Legal Models of Affordable Home Ownership in England* (2011) (unpublished manuscript) (on file with author).
- Brophy Paul & Smith Rhonda , *Mixed-Income Housing: Factors for Success*, Cityscape, Vol. 3, No. 2 (1997) .
- Brown Barbara & Perkin Douglas D., *Disruption in Place Attachment*, IN IRWIN ALTMAN & SETHA M. LOW, PLACE ATTACHMENT (HUMAN BEHAVIOR AND ENVIRONMENT) (N.Y PLENUM PRESS.,1992).
- Burchell Robert W. Galley& Catherine C., *Inclusionary Zoning: Pros and Cons*, in CALIFORNIA INCLUSIONARY HOUSING READER 27 (BILL HIGGINS ED., 2003).

- Byrne Peter, *How To Cheers for Gentrification* 46. L.J. 405, 423-24 (2003).
- Callcutt Review of House Building Delivery, *available at* http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20070130001032/http://callcuttreview.co.uk/downloads/callcuttreview_221107.pdf.
- Calomiris Charles W. et al. *Housing Finance Intervention and Privet Incentives: Helping minorities and the Poor*, 26 J. MONEY, CREDIT & BANKING (1994).
- Calvita Nico & Mallach Alan , *Inclusionary Housing, Incentives, and Land Value Recapture*, Land Lines, LINCOLN INST. OF LAND POL'Y 15- 21 (2009).
- Caplin Andrew & Joye Christopher, *A Primer on Proposal for Global Housing Finance reform* (Monograph no.2), Sydney: The Menzies' Research Center (2002).
- Clarke Roger, *The Digital Persona and Its Application to Data Surveillance, Information Society*, 10(2), THE INFO. SOC'Y 77(1996).
- CSIKSZENTMIHALYI MIHALY & ROCHBERG-HALTON EUGENE, *THE MEANING OF THINGS: DOMESTIC SYMBOL AND THE SELF* (1981).
- Cummins Justin D., *Public Interest Law: Improving Access to Justice: Housing Matters: Why our Communities Must Have Affordable Housing*, 28 WM. MITCHELL L. REV. 197 (2001).
- Custers Bart (Ed.) *Profiling in Financial Institutions, Future of Identity in the Information Society* (FIDIS), D.7 (2009), *Available at* <http://www.fidis.net/resources/deliverables/profiling>.
- Dagan Hanoch & Heller Michael, *Freedom of Contracts* (2013) (unpublished manuscript)(on file with author).
- Dagan Hanoch & Heller Michael A., *The Liberal Commons*, 110 YALE L.J.549 (2001).
- DAGAN HANOCH, *PROPERTY, VALUES AND INSTITUTIONS* (2011).
- Dagan Hanoch, *The Realist Conception of Law*, 57 U. TORONTO L.J. 607 (2007).
- Dagan Tsilly, *Itemizing Personhood*, 29 VA. TAX REV. 93 (2009), *available at* http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1345391.
- Dana David A., *The Foreclosure Crisis and the Anti-Fragmentation Principle in Property Law*, 77 U. CHI.L.REV. 97 (2010).
- Davis John E., *Origins and Evolution of the Community Land Trusts in the United States*, in THE COMMUNITY LAND TRUST READER (J.E. DAVIS EDS.,2010).
- Davis John E., *Shared Equity Homeownership: The Changing Landscape of Resale restricted, Owner-occupied Housing*, NAT'L HOUSING INST (2006), *available at* <http://www.nhi.org/>.
- Denbo Susan M, *Development Exactions: A New Way to Fund State and Local Government Infrastructure Improvements and Affordable Housing?* 23 REAL EST. L.J. 7 (1994).
- Department of Communities and Local Government (DCLG), *Houses for the Future: more affordable, more sustainable* (2007), *available at* <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7191/7191.pdf>.

- DeWinter Rebecca, *The Anti-Sweatshop Movement: Constructing Corporate Moral Agency in the Global Apparel Industry* (2001), available at <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1747-7093.2001.tb00361.x/full>.
- Diamand Michael, *Shared Equity Housing: Cultural Understanding and the Meaning of Ownership in The Public Nature of private Property*, Georgetown L. and Eco. Res. Paper No. 11-122 (2011), Available at SSRN: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1931017.
- Dietderich Andrew G., *An egalitarian's Market: The Economics of Inclusionary Zoning Reclaimed*, 24 FORDHAM URB. L.J.23 (1996).
- Dovey Kim, *Home and Homeless*, IN IRWIN ALTMAN AND CAROL M WERNER, HOME ENVIRONMENTS 35 (1985).
- ELICKSON ROBERT C., "ORDER WITHOUT LAW": HOW NEIGHBORS SETTLE DISPUTES (1991).
- ELICKSON ROBERT C., THE HOUSEHOLD: INFORMAL ORDER AROUND THE HEARTH (2008).
- Ellikson Robert C., *The Irony of Inclusionary Zoning*, 54 S. CAL. L. REV. 1167 (1981).
- Eric A. Posner & Luigi Zingales, *a Loan Modification Approach to The Housing Crisis*, 11 AM.L.&ECON.REV.575 (2009).
- Evanoff Douglas D. & Segal Lewis M., *CRA and Fair Lending Regulations: Resulting Trends in Mortgage Lending*. 20(6) FED. RES. BANK OF CHI. ECON. PERSP (1996).
- FOUCAULT MICHEL, DISCIPLINE AND PUNISH. LONDON: PENGUINE (1991).
- Foucault Michel, *The Ethics of the Concern for Self as a Practice of Freedom, in Foucault Live* (Interviews 1961–1984), Semiotext 434 (1996), available at <http://www.michel-foucault.com/quote/2002q.html>.
- FOX LORNA, CONCEPTUALIZING HOME: THEORIES, LAWS AND POLICIES 75-76 (2007)
- Freeman Lance & Braconi Frank, *Gentrification and Displacement, New York City in the 1990s*, 70:1 J. AM. PLAN. ASS'N 39 (2004).
- French Peter, *The Corporation as a Moral Person*, 16(3) AM. PHIL. Q. 207 (1979).
- Gandy Oskar , *Exploring Identity and Identification in Cyberspace, Ethics, and Public Policy*, 14(2) NOTRE DAME J. L. ETHICS & PUB.POL'Y 1085 (2000).
- Garnett Nicole Stelle, *Save the Cities, Stop the Suburbs?* 116 YALE L.J. 598 (2006).
- Godsil Rachel D., *The Gentrification Trigger: Autonomy, Mobility, and Affirmatively Furthering Fair Housing*, 78:2 BROOK. L. REV 319 (2013), available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2271670.
- HACKING IAN, MAKING UP PEOPLE IN HISTORICAL ONTOLOGY (2002).
- HEGEL G. W. F., ELEMENTS OF THE PHILOSOPHY OF RIGHT (ALLEN W. WOOD ED., H. B. NISBET TRANS., CAMBRIDGE UNIV. PRESS 1991) (1820).
- Henry Hansmann, *Cooperative firms in Theory and Practice*, 4 FINNISH J. BUS. ECO. 387,397(1999).

- Homes and Communities Agency, *Data Compendium: A Collation of Published Data about The intermediate Market* (2010), available at www.homesandcommunities.co.uk/public/documents/Data-Compendium-autumn2010.pdf.
- Howard Madeline, *Subsidized Housing Policy: Defining the Family*, 22 BERKELEY J. GENDER L. & JUST. 97 (2007).
- International Monetary fund, World Bank Group (2008), available at <http://www.imf.org/external/spring/2008/index.htm>
- JEREMY WALDRON, *THE RIGHT TO PRIVATE PROPERTY* (1988).
- Kenn Deborah, *One Nation's Dream, Another's Reality : Housing Justice in Sweden*, 22 BROOKLYN J. INT'L L. 63 (1996).
- Kennedy Duncan, *Three Globalizations of Law and legal Thought: 1850-2000*, in *THE NEW LAW AND ECONOMIC DEVELOPMENT, A CRITICAL APPRAISAL* (DAVID TRUBEK AND ALVARO SANTOS, EDS., 2006).
- Kennedy Duncan, *The Limited Equity coop as a Vehicle for Affordable housing in a Race and Class Divided Society*, 46 HARV.L.J. 85 (2002).
- Keystart home Loans, available at <http://www.keystart.com.au/home-loans/shared/about.htm>.
- Khadduri Jill & Marge Martin, *Mixed-Income Housing in the HUD Multi-Family Stock*, Cityscape, Vol. 3, No. 2 (1997).
- KIM HAWTREY, *AFFORDABLE HOUSING FINANCE* (2009).
- Klauzner Michael, *Market Failure and community Investment; A Market oriented Alternative to the Community Reinvestment Act*, 143 U. PA. L. REV.1561 (1995).
- Kreitner Roy, *Biographing Realist Jurisprudence*, 35(3) LAW & SOC. INQUIRY 765 (2010).
- Lawson Julie, *European housing strategies, financing mechanisms and outcomes*, in *Financing Social Housing After The Economic Crisis* (2009), available at http://www.housingeurope.eu/www.housingeurope.eu/uploads/file_/Financing%20Social%20Housing%20after%20the%20Economic%20Crisis.pdf.
- Liebowitz Stan, *The Real Scandal, How Feds Invited The Mortgage Mess*, N.Y Post, Feb.5, 2008, available at http://www.nypost.com/p/news/opinion/opedcolumnists/item_Qjl08vDbysbe6LWDxcq03J;jsessionid=8EA636E9ABFDB23A868181B42A1AC1D3.
- LOCKE JOHN, *TWO TREATISES OF GOVERNMENT* (CAMBRIDGE UNI. PRESS 2005)(1689).
- MACINTYRE ALASDAIR, *AFTER VIRTUE* (1981).
- Marx Karl, *Capital: A Critique of Political Economy* bk. 1, ch. 28 (Frederick Engels ed., Samuel Moore & Edward Aveling trans., Moscow, Progress Publishers,1887) (1867), available at <http://www.marxists.org/archive/marx/works/1867-c1/>.
- Monk Sarah, Crook Tony, Lister Diane , Rowley Steven, Short Christina & Whitehead Christine , *Land and Finance for Affordable Housing, Housing Corporation* (2005), available at <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/1859353061.pdf>.

- Neff Emma C., *From Equal Protection to the Right to Health: Social and Economic Rights, Public Law Litigation, and How an Old Framework Informs a New Generation of Advocacy*, 43 COLUM. J.L. & SOC. PROBS. 151 (2009).
- Office of The Deputy Prime Minister, *Sustainable Communities: Building For The Future* (2003), available at <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120919132719/http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/146289.pdf>.
- Office of The Deputy Prime Minister, *Sustainable Communities: Building For The Future* (2003), available at <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120919132719/http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/146289.pdf>.
- Elinor Ostrom, *Community and the Endogenous Solution of Common Problems*, 4 J. THEORETICAL POL. 343 (1992).
- Pathways Shared Equity Loans, available at <http://www.communities.qld.gov.au/resources/housing/loans-grants/pathways-loan-booklet.pdf>.
- Pinnegar Simon, Randolph Bill, Williams Peter & Yates Judith, *Innovative Financing for Home Ownership: The Potential for Shared Equity Initiatives in Australia*, Australian Housing and Urban Research Institute. Final Report (2009)
- Porat Ariel & Jacob Strahilevitz Lior, *Personalizing Default Rules and Disclosure with Big Data*, 112 MICH. L. REV. (forthcoming 2014).
- POULET GEORGES, *PROUSTIAN SPACE* (1977).
- Radin Margaret J., *Residential Rent Control*, 15 PHIL. & PUB. AFF. 362 (1986).
- Radin Margaret J., *Property and Personhood*, 34 STAN. L. REV. 957 (1982)
- RADIN MARGARET J., *Property and personhood*, IN REINTERPRETING PROPERTY (1993).
- Report of the Shared Equity Task Force, available at http://www.eukn.org/E_library/Housing/Housing_Policy/Private_Owned_Housing/Report_of_the_Shared_Equity_Task_Force
- RIVA G., VALTARO F., ALCAÑIZ M., *AMBIENT INTELLIGENCE: THE EVOLUTION OF TECHNOLOGY, COMMUNICATION AND COGNITION TOWARDS THE FUTURE OF HUMAN-COMPUTER INTERACTION (EMERGING COMMUNICATION)* (2005).
- ROBERT MOWBRAY & NICHOLAS WARREN, *SHARED-EQUITY HOME-OWNERSHIP: WELFARE AND CONSUMER PROTECTION ISSUES* (2007).
- Roberts Russel, *How Government Stoked The Mania*, the Wall Street J., Oct. 3, 2008, available at <http://online.wsj.com/article/SB122298982558700341.html>.
- Rosenbaum James E., Stroh Linda K. & Flynn Cathy A. , *Lake Parc Place: A Study of Mixed-Income Housing*, Housing Pol'y Debate, Vol. 9, No. 4 (1998).
- Salsich Peter W., *The National Housing Trust Fund: A Challenge and an Opportunity for Creative Public-Private Partnerships*, in AFFORDABLE HOUSING AND PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS (NESTOR M. DAVIDSON & ROBIN PAUL MALLOY EDS., 2009).

- Samy Luke, *Extending home ownership before the First World War: the case of the Co-operative Permanent Building society, 1884-1913*, 65:1 ECON. HIST. REV. 168 (2012).
- Sard Barbara & Fischer Will, *Preserving Safe, High Quality Public Housing Should be a Priority of Federal Housing Policy* 5, Center on Budget and Policy Priorities (2008).
- Sayers Sean, *Identity and Community*, 30(1) J. SOC. PHIL. 147(1999).
- Schwartz Alex, *Bank Lending to Minority and Low-Income Households and Neighborhoods: Do Community Reinvestment Agreements Make a Difference?* 20(3) J. URB. AFF. 269 (1998).
- Shamir Hila, *The Public: Regulation and Privatization Beyond the State/Market Duality* (unpublished manuscript) (on file with author).
- Singer Joseph William, *Property and Social Relationship*, in *New Essays in THE LEGAL AND POLITICAL THEORY OF PROPERTY* (STEPHEN R. MUNZER EDS., 2001).
- Smith Alastair, *Mixed-Income Housing Developments: Promise and Reality*, JOINT CENTER FOR HOUSING STUD. HARV. UNI. NEIGHBORHOOD REINVESTMENT CORP. 9 (2002).
- Stern Stephanie, *Residential Protectionism and the Legal Mythology of the Home*, 107 MICH. L. REV. 1093 (2009).
- Sugrue Thomas J., *American Urban Policy in the shadow of the 1960s*, 9 (May 2013) (unpublished manuscript) (on file with author).
- Sunstein Cass R. & Thaler Richard H., *Libertarian Paternalism is Not an Oxymoron*, 70 CHI. L. REV. 1159 (2003).
- Sunstein Cass R., *Impersonal Default Rules vs. Active Choices vs. Personalized Default Rules: A Triptych, Regulatory Policy Program Working Paper RPP-2012-17* (2012) (unpublished manuscript) (on file with author).
- Swire Peter, *Safe Harbors and a Proposal to Improve the Community Reinvestment Act*, 79 VA .L. REV. 349 (1993) .
- Tappendorf Julie A., *Making Affordable Housing Work: State Laws, Policies, and Programs for Affordable Housing*, Ali-Aba Course of Study Materials, Land Use Institute: Planning, Regulation, Litigation, Eminent Domain and Compensation (2007).
- TAYLOR, *SOURCES OF THE SELF: THE MAKING OF THE MODERN IDENTITY* (1989).
- The Community Reinvestment Act 1997.
- The Emergency Economic Stabilization Act 2008.
- The Financial Crisis Inquiry Committee Report, *available at* <http://cybercemetery.unt.edu/archive/fcic/20110310172443/http://fcic.gov/>
- The HOME Investment Partnerships Act 1990.
- The Housing Act 1988.
- The Housing and Economic Recovery Act 2008.

The Housing Opportunity Program Extension Act 1996.

The National Affordable Housing Program, Available at <http://www.homesandcommunities.co.uk/ourwork/national-affordable-housing-programme>.

Van Dijk Niels, Property, *Privacy and Personhood in a world of ambient intelligence* (2009), available at <http://www.springerlink.com/content/951568p67r18h5q5/fulltext.pdf>.

Van Wyngen Gerry, The Australian Financial Review: *Howard's Housing Time Bomb* (2002).

Wallace Alison, *Achieving mobility in the intermediate housing market: Moving Up and Moving On?* (Chartered Institute of Housing/ Joseph Rowntree Foundation) (2008).

Warren Samuel D. & Brandeis Louis D., *The Right to Privacy*, 4 HARV. L. REV. 193 (1890).

Westin Alan, *The Origins of Modern Claims to Privacy*, IN PRIVACY AND FREEDOM (1967), REPRINTED IN PHILOSOPHICAL DIMENSION OF PRIVACY: AN ANTHOLOGY (FERDINAND DAVID SCHOEMAN ED., 1984).

Whitehead Christine & Yates Judith, *Is there a Role for Shared equity Products in Twenty-first Century Housing? Experience in Australia and the UK*, Wiley Online Library (2010).

Whitehead Christine, *Planning Policies and Affordable Housing: England as a Successful Case Study?* VOL.22, HOUSING STUD., 25 (2007).

Whitehead Christine, *Policies to Increase affordable Housing: experience in England*, PDF, 19-23 (2008), available at <http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2008/policies-increase-affordable-housing.pdf>.

Wyly Elvin K. & Hammel Daniel J., *Islands of Decay in Seas of Renewal: Housing Policy and the Resurgence of Gentrification*. Housing Pol'y Debate, Vol. 10, No. 4 (1999).

אלעד אורג, זכות לזהות מידע, **עיוני משפט** לג תש"ע 426 (2010).

מיכאל בירנהק **מרחב פרטי, הזכות לפרטיות בין משפט לטכנולוגיה** 59 (2008).

חנוך דגן, **קניין על פרשת דרכים** (2005).

חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.

מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן

מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן נוסד במטרה להוות את הבימה האקדמית המרכזית בישראל ללימוד ולחקר תחום הנדל"ן. המכון החל פעילותו במרכז הבינתחומי הרצליה באוקטובר 2011 הודות לתרומה נדיבה של גזית-גלוב. המכון פועל ברוח המצוינות האקדמית, החדשנות והיזמות של המרכז הבינתחומי הרצליה.

המכון פועל להשגת היעדים הבאים בתחום הנדל"ן בישראל:

- קידום המחקר האקדמי
- בניית תכניות לימודים אקדמיות
- בניית תכניות הכשרה למנהלים
- חיזוק הקשר בין האקדמיה ובין עולם הנדל"ן
- השפעה על השיח הציבורי

לצד תכניות לימוד לתארים, מקיים המכון פעילות ענפה הכוללת עריכת מחקרים אקדמיים, יצירת מדדים חדשים, תכניות הכשרה למנהלים בעולם הנדל"ן ופעילות שוטפת של כנסים, ימי עיון, פורומים, שולחנות עגולים, סמינרים ואירוח משלחות.

מנהל אקדמי: פרופ' אמנון להבי

מנהלת כללית: ד"ר אפרת טולקובסקי

ועדה מייעצת: פרופ' יאיר אורגלר, פרופ' צבי אקשטיין, פרופ' אמנון להבי, פרופ' שרון רבין-מרגליות.

פרטי התקשרות: מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן, המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167, הרצליה,

4610101. טלפון: 09-9602449, דוא"ל: realestate@idc.ac.il, אתר: <http://gazit-globe.idc.ac.il>

ניירות עבודה נוספים שמומנו על ידי המכון:

נושא המחקר	חוקרים	מס' סידורי	סטטוס
How Homeowners Choose between Fixed and Adjustable Rate Mortgages?	ד"ר מורן אופיר, המרכז הבינתחומי הרצליה; פרופ' צבי וינר וד"ר יבגני מוגרמן, האוני' העברית בירושלים	GG1/2012	פורסם
עיר- תעשייה: גיבוש מדיניות ממשלתית לשילוב תעשייה במרחב העירוני	טלי חתוקה, כרמל חנני, רוני בר, המעבדה לעיצוב עירוני, או"נ תל אביב	GG1/2013	פורסם
השפעת בעלות על דירות על מוביליות בשוק העבודה	גלית בן נאים, אריאל סוארי, משרד האוצר	GG2/2013	פורסם
משמאי מומחה לשמאי מכריע- מעורבות המשפט בתחום שמאות מקרקעין	פרופ' יפעת הולצמן גזית, המסלול האקדמי, המכללה למנהל	GG3/2013	בהכנה
השפעת קרבה לאתרים סלולריים על מחירי הדירות בישראל	דוד גינסוב, האוני' העברית בירושלים; אלעד דה-מלאך, בנק ישראל; אסף זוסמן, האוני' העברית בירושלים; נועם זוסמן, בנק ישראל	GG4/2013	פורסם
מהו דיור ציבורי? מבט בינלאומי משווה: ישראל, ארה"ב ושבדיה	ד"ר רות חננאל, אוני' תל אביב; פרופ' שרון פרלמן קרפץ, אוני' קלארק (ארה"ב); ד"ר עמי וטורי, אוני' חיפה	GG5/2013	פורסם

פורסם	GG1/2014	טל אלסטר, חופית ויינרב, ד"ר אמילי סילברמן, האוני' העברית בירושלים	התפקיד העירוני בפרויקט פינוי בינוי
פורסם	GG2/2014	פרופ' גדעון פרחומובסקי, אוני' בר אילן, רונית לוין שנור, האוני' העברית בירושלים	השפעת גובה הפיצוי על שיעור ההפקעה
בהכנה	GG1/2015	ד"ר מירב אהרון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון	כיצד הצבא, כמנוע פיתוח אזורי, משפיע ומעצב את שוק הדיור בעיר פיתוח בתהליכי התחדשות? ניתוח ולמידה של מקרה עיר הבה"דים - ירוחם בתלת מימד
בהכנה	GG3/2015	ד"ר רות חננאל, אוני' תל אביב; פרופ' שרון פרלמן קרפץ, אוני' קלארק (ארה"ב)	Planning and Housing Policy in Israel and the U.S: A theoretical and practical comparative analysis