

תכנית לדיור חברתי בשדה דב

נייר מדיניות

כתיבה:

עו"ד אורי אטינגר

עריכה:

פרופ' נטע זיו וסבסטיאן ולרשטיין

ספטמבר 2016



מרכז הגר למחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי הוא גוף אוניברסיטאי הפועל בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב. המרכז הוקם על מנת לפתח ידע וכלים חדשים בתחום הדיור ולקדם מדיניות שתאפשר דיור הולם, נגיש ובהישג יד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה. המרכז עוסק במחקר אקדמי יישומי בתחום של דיור בהישג יד והתחדשות עירונית, בליווי פרויקטים 'מחוללי שינוי', בגיבוש הצעות חקיקה ופיתוח כלי מדיניות חדשים. המרכז פועל בראייה רבת-תחומית ומעסיק אנשי מקצוע מתחום המשפט, התכנון, והכלכלה.

תודות

ברצוננו להודות לשותפים שלקחו חלק בתהליך הגיבוש והכתיבה של מסמך זה, העירו הערות ותרמו מניסיונם: **חברי הועדה המייעצת לתכנית שדה דב** – אורן קריסטל, ד"ר אמילי סילברמן, אדר' ועו"ד טלי שמחה אליקים, ד"ר טליה מרגלית, אדר' יואב וינברג, פרופ' ישי בלנק, עו"ד מיכאל טירר, פרופ' נטע זיו, עו"ד רמי מנוח ואדר' תמי גבריאל; חברי הועדה ליווי את תהליך המחקר ותרמו מניסיונם, חכמתם וזמנם.

אדר' תמר פרצוב ואדר' הגר שלום מ"פרצוב ארכיטקטורה", אשר גיבשו את העקרונות לפרישה מרחבית של דיור חברתי ותרמו לביטוי המוחשי של המלצות העבודה.

יוני צ'רניאבסקי, שערך את הבדיקות הכלכליות בעבודה.

ד"ר טליה מרגלית והסטודנטים, שהשתתפו בשנת תשע"ו בקורס 'סוגיות חברתיות, סביבתיות ופוליטיות בתכנון', בפקולטה לאדריכלות באוניברסיטת תל אביב, על שהעמיקו בספרות בתחום הדיור החברתי.

אורן קריסטל, שערך את הבדיקות השמאיות בעבודה.

עידן עמית מתכנן סביבתי בקהילת תל אביב-יפו בחברה להגנת הטבע, שסייע בבדיקות תכנוניות ובחשיבה על ההשלכות הסביבתיות של המלצות העבודה.

צוות שתיל – הקרן החדשה לישראל, השותף למהלך רחב של יצירת תמהיל חברתי בשדה דב ומלווה אותנו בקידום הרעיון – שירה איתן, עומר כהן, אורי מדיסקר, אודיה שבתאי, אסנת דרורי ועינת רובין.

שותפים בארגוני החברה האזרחית ובאקדמיה – עו"ד ענת רודניצקי, מנהלת הקליניקה לדיור בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב, ד"ר ערן צין, מנהל הקליניקה לצדק סביבתי בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב, עו"ד גיל גן-מור, מנהל תחום זכויות חברתיות באגודה לזכויות האזרח, ד"ר נעמה מישר וברברה צור.

שתיל
Shatil شتيل

הקרן החדשה לישראל

כתיבת העבודה והפקת החוברת התאפשרה הודות לתמיכתה הנדיבה של
שתיל – הקרן החדשה לישראל.

תכנית לדיור חברתי בשדה דב

תקציר המלצות

נייר מדיניות

כתיבה:

עו"ד אורי אטינגר

עריכה:

פרופ' נטע זיו וסבסטיאן ולרשטיין

ספטמבר 2016

הקדמה

עבודה זו מציעה תכנית לדיור חברתי לשטח המתוכנן בשדה דב. מטרת העבודה היא גיבוש מתווה להקצאת שטחי מגורים עבור דיור בהישג יד ודיור ציבורי בשדה דב, בהיקפים המשקפים את האידיאל לתכנון רובע חדש באזור ביקוש גבוה.

העבודה מתמקדת בשדה דב כמקרה מבחן, אך ההמלצות בה עשויות להיות בעלות ערך גם לתכניות נוספות באזורי ביקוש. תכנית הדיור לשדה דב מציעה תפיסה רעיונית וכן סל של כלים אשר מתייחסים לאתגר החברתי בפניו ניצבים מי שעוסקים בגיבוש מדיניות דיור ובתכנון של אזורי ביקוש, ומבקשת לתרום תרומה צנועה למאמץ ליצירת תמהיל חברתי מגוון (גם) באזורי הביקוש בישראל.

נקודת המבט המוצעת לפיתוח שטח שדה דב מעוגנת בחזון של עיר כמרחב שבו מתקיים צדק חברתי, ושהפעילות בו מובנית במטרה לקדם שוויון. רובע שדה דב הוא הזדמנות להפיכתה של תל אביב-יפו לעיר צודקת ושוויונית יותר, באמצעות יצירת דיור חברתי. זהו דיור שעלותו תואמת את היכולת הכלכלית של משקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה, שבתנאי שוק לא היו יכולים לעמוד בעלויות המגורים בעיר.

תכנון דיור חברתי בשדה דב נועד ליצור מרחב בו מתקיים **תמהיל חברתי מגוון** של אוכלוסיות בעלות שונות במאפיינים כגון הכנסה, גיל, מבנה משפחתי, מוצא עדתי וכדומה. **תמהיל אוכלוסיה מגוון מקדם מטרות חברתיות רחבות** כמו תיקון הפליה של קבוצות על רקע תרבותי, אתני או כלכלי, קידום פלורליזם ורב תרבותיות, צמצום ריכוזי עוני, חלוקה הוגנת של משאבים ציבוריים, וצמצום פערים חברתיים באמצעות יצירת הזדמנויות חיים טובות יותר וניידות חברתית עבור אוכלוסיות במעמד כלכלי נמוך. בנוסף, שונות חברתית נתפסת ככר פורה ליצירתיות ולהחלפת רעיונות המקדמים את העיר. לאור זאת ערים רבות ובפרט מטרופולינים וערי עולם מבקשות לקדם רב גונית תרבותית ומעמדית.

התנאי הבסיסי ליצירה של תמהיל אוכלוסיות בשדה דב הוא התערבות ציבורית לשם פיתוח אפשרויות מגורים שמתאימות למשקי בית בעלי מאפייני הכנסה בינונית ונמוכה.

בהעדר התערבות מכוונת ותחת הנחה כי מחירי הדיור בסביבת שדה דב לא ירדו באופן משמעותי מערכם כיום, **כוחות השוק יובילו לבניה של שכונות יוקרה בשדה דב, אשר יאכלסו משקי בית הנמנים על העשירונים המבוססים ביותר בחברה. משקי בית בעלי הכנסה נמוכה יותר יתקשו לעמוד בנטל הכלכלי של עלויות הדיור בשדה דב.**



תכנון שדה דב

תכנית שדה דב חולשת על עתודת הקרקע הבלתי מתוכננת הגדולה בתל אביב-יפו, כ־1,450 דונם שטחה. פיתוח השטח יאפשר את רצף התפתחות העיר צפונה, ובימים אלו מקודמת תכנית מתאר שמטרתה לגבש עקרונות תכנון לרובע ולקבוע עקרונות לאיחוד וחלוקה. תכנון שדה דב מקודם על ידי ועדת היגוי בראשות מהנדס העיר תל אביב-יפו בה חברים נציגי משרדי ממשלה, רשות מקרקעי ישראל ונציגים של בעלי קרקע פרטית ב"גוש הגדול".

על פי המתווה התכנוני הראשוני אשר הוצג לציבור, **בשדה דב מתוכננות כ־16,000 יחידות דיור המיועדות לאכלס כ־41,000 איש**. כמו כן ישולבו שטחי מסחר (90–135 אלף מ"ר), תעסוקה (335 אלף מ"ר) ומלונאות (1500–2000 חדרים), שטחי ציבור (160 דונם) ושטחים פתוחים בהיקפים רחבים (480 דונם).¹

חלוקת יעודי קרקע בתכנית שדה דב

שטחים סחירים (29% משטח התכנית)	שטחים ציבוריים (71% משטח התכנית)
מגורים 16,000 יחידות דיור, בשטח של כ־1,750,000 מ"ר	מוסדות ציבור 160 דונם
מסחר 90–135 אלף מ"ר	שטחים ציבוריים פתוחים 480 דונם
תעסוקה 335 מ"ר	
מלונאות 1500–2000 חדרים	

פיתוח השטח כרוך בפינוי שדה התעופה דב הוז המשמש שדה תעופה אזרחי וצבאי. פינוי השדה הצבאי הוא חלק מפרויקט רחב מימדים להעתקת בסיסים צבאיים ממרכז הארץ לנגב, במסגרתו מפונים שטחים צבאיים בהיקף של 7,400 דונם ממרכז הארץ עליהם מתוכננות כ־60,000 יחידות דיור וכ־2.6 מיליון מ"ר תעסוקה. התכנית לפנות את פעילות התעופה האזרחית והעברתה לנתב"ג מעוררת התנגדות הן בקרב חברות תעופה והן בקרב תושבים בפריפריה, וביחוד באילת, הטוענים לפגיעה בנגישות לשירותים חיוניים במרכז הארץ ולפגיעה בתיירות. נכון להיום המועד לפינוי השדה הצבאי והאזרחי קבוע לינואר 2019.

1 המתווה שהוצג לציבור אינו סופי, אך משקף את סדרי הגודל של חלוקת השימושים השונים בתכנית.

דיור חברתי: על דיור בהישג יד ודיור ציבורי

המונח "דיור חברתי" מכיל בתוכו שני מושגים מוכרים יותר. הראשון הוא "דיור ציבורי" שהינו על פי רוב דיור בבעלות המדינה, ובישראל זהו דיור המיועד לזכאים משכבות האוכלוסיה המוחלשות ביותר. השני הוא "דיור בהישג יד" המתייחס לדיור המיועד למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה ובינונית אשר מיוצר באמצעות התערבות ממשלתית, בדרגה משתנה.

דיור בהישג יד

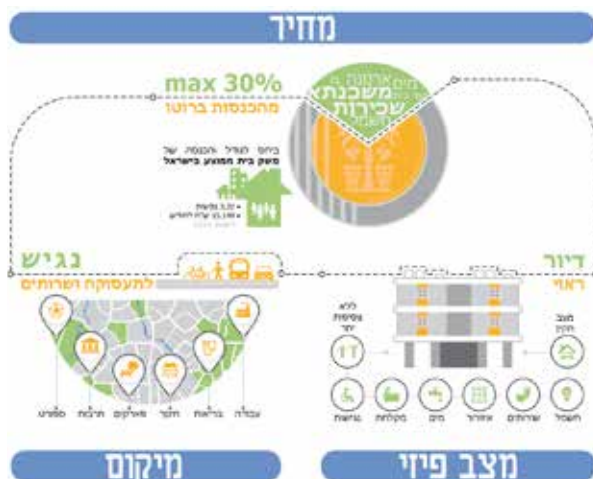
עבודה זו מאמצת את ההגדרה לדיור בהישג יד שנוסחה על ידי מרכז הגר: "דיור בהישג יד הוא דיור הנותן מענה הולם לצרכי הדיור של אוכלוסיות ברמת הכנסה נמוכה עד בינונית שהכנסתן אינה מאפשרת להן לרכוש או לשכור דיור בתנאי שוק חופשי מבלי שהדבר יפגע בהוצאות חיוניות אחרות. פרט לרמת ההכנסה, מדובר באוכלוסיות מגוונות מבחינת מאפייניהן האחרים, כמו סוג משק הבית ומספר הנפשות בו, שלב החיים בו נמצא משק הבית, צרכים ייחודיים מבחינת נגישות או מאפיינים תרבותיים"². כמו כן, דיור בהישג יד הינו דיור שמצבו הפיזי ראוי למגורים ומיקומו מאפשר נגישות לתעסוקה ולשירותים כגון בריאות, חינוך, פנאי, תרבות וספורט.

המלצה:



- ◆ לאמץ מדד "השגות" (Affordability) על פיו דיור בהישג יד הוא דיור שההוצאה עבורו אינה עולה על 30% מהכנסות משק בית (ברוטו), כולל הוצאות נלוות. מדד זה מבטיח הותרת הכנסה פנויה למימון צרכים חיוניים אחרים ובכללם מזון, ביגוד, בריאות וחינוך.
- ◆ להגדיר דיור בהישג יד כדיור שמטרתו לספק מענה לצרכי דיור של משקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה – אלו משקי בית בעשירונים 3-7.
- ◆ לקבוע תנאי זכאות לדיור בהישג יד המבוססים על קריטריון הכנסה, אשר מכווון למשקי בית בעשירונים 3-7. כמו כן לקבוע תנאי סף לזכאות הכוללים העדר בעלות על דירה ותקרת הון עצמי.

מהו דיור בהישג יד?



2 טל רוזנפלד, סבסטיאן ולרשטיין ונתנאל רייכר לקראת מערך כולל של דיור בהישג יד בישראל (מרכז הגר, 2014).



למי מיועד דיור בהישג יד?



דיור ציבורי

על פי הגדרת משרד הבינוי והשיכון, דיור ציבורי הוא דיור אשר נבנה ביוזמת הממשלה, מוסדות לאומיים, רשויות מקומיות וחברות משכנות.

הזכאות לדיור ציבורי נקבעת על ידי שילוב של מספר קריטריונים, ביניהם גודל משק בית, מיצוי כושר השתכרות, הכנסות משק בית וזכאות לקצבת קיום (נכות או הבטחת הכנסה), מצב משפחתי, מצב בריאותי, ועוד.

כיום, זכאים לדיור ציבורי משתייכים על פי רוב לעשירון ההכנסה הראשון והשני. בנוסף, ישנם דיירי דיור ציבורי אשר משתייכים לעשירון השלישי, בהתאם לכללי הזכאות (חציון ההכנסה הכספית ברוטו למשק בית בעשירונים אלו עמד בשנת 2014 על 2,894 ש"ח ו-5,323 ש"ח ו-7,502 ש"ח בהתאמה). מבחינה דמוגרפית מחצית מדיירי הדיור הציבורי הם עולים חדשים, ובקרב דיירי הדיור הציבורי שיעור גבוה של קשישים, משפחות חד הוריות וזכאים לקצבאות קיום.³

בשל מדיניות ממשלתית שדגלה בצמצום מלאי הדיור הציבורי, קיים פער גדול בין הצורך בדיור ציבורי ובין מספר הדירות בדיור הציבורי בפועל. בשל תנאי הזכאות הנוקשים לדיור ציבורי, ישנם משקי בית רבים החיים בעוני אך אינם זכאים לדיור ציבורי. אוכלוסיות אלו מופנות לקבלת פתרונות חלופיים שהיקפם מצומצם ותועלתם מוגבלת, כגון סיוע בשכר דירה.

המלצה



◆ לעשות שימוש בתפיסה רחבה של זכאות לדיור, לפיה דיור ציבורי נותן מענה לצרכי דיור של עשירונים 1-2, ללא תלות בקריטריונים הקיימים לעצם הזכאות לדיור. יחד עם זאת יש חשיבות לקביעת קריטריונים על מנת לדרג ולתעדף קדימות מבין הזכאים לדיור ציבורי.

יעדים כמותיים לדיור חברתי בשדה דב

קביעה של יעדים כמותיים לדיור חברתי היא משימה מורכבת ומתמשכת שיש ליישם ברמה העירונית או ברמה לאומית, וכחלק מתהליכי תכנון אסטרטגיים רחבים לאמידת הצורך בדיור חברתי. קיימות גישות שונות לקביעה של יעדים כמותיים של דיור חברתי בתכנון; עבודה זו מציעה להשתמש בגישה המייעדת אחוז אחיד מסך הדיור המתוכנן עבור דיור חברתי. במרבית המדינות הנוקטות בדרך זו, הרמה הנקבעת נעה בין 20%-30%.

המלצה



♦ בתכנית שדה דב מוצע לקבוע שיעור דיור חברתי של 35% מיחידות הדיור בתכנית. משמעות הדבר היא שמתוך 16,000 יחידות דיור המתוכננות, 5,600 מהן ייועדו לדיור חברתי המכוון למשקי בית שבתנאי שוק לא יוכלו להתגורר בשדה דב.

שיעור הדיור החברתי המוצע גבוה מהטווח המקובל במדינות שונות (אשר כאמור נע בין 20% ל-30% דיור חברתי). פער זה מוסבר בכך שבתל אביב-יפו כמעט ולא קיים דיור חברתי, ועל כן יש לשאוף להשלים את המחסור, בין היתר על ידי שילוב דיור חברתי בתכניות רחבות היקף כמו שדה דב.

תמהיל האוכלוסיה בדיור חברתי בשדה דב

המהלך לקביעת יעד כמותי לשילוב דיור חברתי בתכנית דורש רמת פרוט נוספת המתייחסת לתמהיל האוכלוסיה בדיור החברתי. קיימים קריטריונים שונים שניתן להביא בחשבון על מנת לייצר תמהיל חברתי מגוון. עבודה זו מתמקדת בקריטריון ההכנסה שמהווה החסם העיקרי בפני יצירת תמהיל חברתי בשדה דב.

בהעדרם של נתונים מספקים המאפשרים ליצור אומדן מדוקדק של צרכי הדיור באזור שדה דב או צפי של הביקוש לדיור חברתי באזור, **אנו ממליצים לייעד דיור חברתי בחלוקה שווה בין עשירוני ההכנסה שאין ביכולתם להתגורר בתנאי שוק ברובע, קרי עשירונים 1-7 (כפי שיוצג להלן).**

החלוקה המוצעת מכוונת ליצירה של תמהיל אוכלוסיה מגוון בו מובטח כי למשקי בית בכל שכבות האוכלוסיה יהיו הזדמנויות דיור בשדה דב. בתוך כך ניתן לשלב קריטריונים המתעדפים אוכלוסיות בעלות מאפיינים יחודיים, בהתאם לצרכים עירוניים, כגון קשישים, משקי בית חד הוריים, משקי בית עם ילדים וכדומה.

המלצות:



♦ 35% מיחידות הדיור החברתי בשדה דב יחולקו באופן שווה בין עשירונים 1-7, כך שיוקצו כ-5% יח"ד לכל עשירון.

♦ הדיור המכוון לעשירונים 1-2 יהיה דיור ציבורי (10% מסך הדיור בתכנית).

♦ הדיור המכוון לעשירונים 3-7 יהיה דיור בהישג יד (25% מסך הדיור בתכנית).

♦ **סוג החזקה בדיור בהישג יד בשדה דב תהיה שכירות ארוכת טווח, שעלותה תותאם להכנסות משקי בית בעשירונים 3-7.**

שכירות ארוכת טווח היא החזקה השכיחה ביותר המוקנית במסגרת דיור בהישג יד. חזקה זו מאפשרת חלוקה של ההטבה הציבורית בדיור בהישג יד בין מספר גדול יותר של משקי בית לאורך שנים. בנוסף, שכירות מאפשרת שימור של מלאי דיור בהישג יד לאורך זמן רב יותר בהשוואה למכירה אשר לרוב כפופה לאפשרות מכירה חוזרת של הבית בשוק החופשי.

השגות הדיור בשדה דב

על מנת לכמת את המונח "השגות" בהקשרו הישראלי, בחנו מהי ההוצאה על דיור שעולה כדי 30% מהכנסות משק הבית (ברוטו) ביחס להכנסות של עשירוני ההכנסה בישראל, בניכוי של הוצאות נלוות. בטבלה הבאה מוצג שיעור הוצאה בר השגה על דיור, ביחס לעשירוני ההכנסה השונים.



השגות דיור על פי עשירוני הכנסה

עשירון	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
חציון הכנסה כספית ברוטו למשק בית ⁴	2,857	5,158	7,309	9,617	12,059	14,890	18,165	22,565	29,484	44,599
הוצאה בת השגה על דיור – לא כולל הוצאות נלוות (ש)	-	-	1676	2179	2710	3340	4039	5037	6536	9647

בחינת השגות דיור הנשענות על הכנסות משק בית בלבד הינה חלקית, ומטבעה מחטיאה מימדים חשובים אשר משפיעים על היכולת של משק בית לעמוד בנטל עלות הדיור. כך למשל, המדידה המוצעת אינה מביאה בחשבון את מספר הילדים במשק הבית (ובהתאמה צורך בדירה גדולה יותר) או מצבים משפחתיים שונים כגון משקי בית יחידנים. בנוסף, חציון הכנסות משקי הבית המובא בנתוני הלמ"ס מתעלם מנתונים אחרים שעשויים להיות משמעותיים כגון ההון העצמי שבידי משק הבית או היכולת הכלכלית של הורים תומכים.

על אף המגבלות הנ"ל, השימוש בהכנסות משק בית על מנת לבחון את רמת ההשגות בישראל משמש כבסיס טוב לקבלת תמונה כוללת המשקפת את ההוצאה הרצויה על דיור עבור משקי בית מעשירוני הכנסה שונים.

על מנת לבדוק את רמת ההשגות הדיור בשדה דב נערכה בשלב ראשון בדיקה של מחירי הדיור הצפויים ברובע, על ידי השמאי אורן קריסטל, באמצעות אומדן מחירי שכירות המבוסס על סקר מחירי שכירות.⁶

מחירי דיור בשדה דב

תיאור	שטח ממוצע במ"ר	מחיר למ"ר בנוי	אומדן שכ"ד (ש)	אומדן מחיר דירה (ש)
מחיר למ"ר בנוי בדירת 1 חדרים – אומדן	35	41,400	4,000	1,448,125
מחיר למ"ר בנוי בדירת 2 חדרים – אומדן	60	36,400	6,100	2,184,600
מחיר ממוצע למ"ר בנוי בדירת 3 חדרים	74	33,100	6,800	2,481,220
מחיר ממוצע למ"ר בנוי בדירת 4 חדרים	99	31,200	8,000	3,117,990
מחיר ממוצע למ"ר בנוי בדירת 5 חדרים	124	29,500	8,600	3,655,738

בשלב שני בדקנו מהו הפער בין מחירי הדיור בשדה דב ובין שיעור הוצאה בת השגה על דיור בהתאם להיקפי ההכנסה (ברוטו) בישראל. לשם הבדיקה בחנו עלות דמי שכירות בדירת 3 חדרים (74 מ"ר בממוצע) בשדה דב המוערכים ב־6,800 ש"ח.

4 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **לוח 4 הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה כספית נטו למשק בית** (2013).

5 המדד בו השתמשנו, 30% מהכנסות משק הבית, אינו מדד מתאים כאשר מדובר בעשירוני ההכנסה הנמוכים ביותר (1-2). רמת ההכנסה בעשירונים אלה היא כה נמוכה שהוצאה של 30% מההכנסה עבור דיור לא מותרת אפשרות לדאוג לצרכים חיוניים אחרים. על כן יצירת פתרונות דיור על פי קריטריון זה אינה רלוונטית לעשירונים אלו, להם נדרשים פתרונות המספקים מימון גדול יותר של נתח ההוצאה על דיור כמו דיור ציבורי.

6 האומדן משקף את מחירי השכירות המינימאליים נכון ליום 17.11.2015. מחיר למ"ר בנוי חולץ מעסקאות השוואה אשר דווחו לרשות המיסים בנכסים שבקרבת מתחם שדה דב. אומדן שכ"ד נקבע על פי סקר מחירי שכירות מבוקשים בסביבה מחודש נוב' 2015 (לוחות אינטרנט) וכן לפי שיעור תשואה ראוי למגורים בצפון תל אביב. אומדן שכ"ד לשכ"ד מינימאלי, בדירות שאינן נהנות מאלמנטים כגון נוף לים, רמת גמר גבוהה וכד'. בשל היעדר נתונים מספיקים, אומדנים לדירות חדר אחד ושני חדרים נערכו בעזרת מקדמי התאמה לגודל.

פערי השגות בדיור בשדה דב – שכירות דירת 3 חדרים

עשירון	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
חציון הכנסה כספית ברוטו למשק בית ⁷	2,857	5,158	7,309	9,617	12,059	14,890	18,165	22,565	29,484	44,599
הוצאה בת השגה על דיור – לא כולל הוצאות נלוות (ש)	-	-	1676	2179	2710	3340	4039	5037	6536	9647
פערי השגות עבור דירת 3 חדרים, בדמי שכירות המוערכים ב־6,800 ש"ח בחודש	-	-	5,123	4,620	4,089	3,459	2,760	1,762	263	לא קיים פער השגות

הטבלה לעיל מציגה את הפער בין שיעור ההוצאה הרצוי על דיור על פי קריטריון ההשגות (בשורה 2) ובין עלות דמי השכירות עבור דירת 3 חדרים בשדה דב שעלותה מוערכת ב 6,800 ש"ח. ההפרש בין דמי השכירות ובין הוצאה בת השגה על דיור (שורה 3) מלמד על שיעור ההנחה הנדרשת על מנת ליצור דיור שהוא בהישג ידם של משקי בית בעשירוני הכנסה השונים בשדה דב.

מהטבלה עולה כי מחיר השכירות של דירת 3 חדרים בשדה דב הינו בר השגה עבור משקי בית בעשירון 9, 10, וחלק ממשקי הבית בעשירון 9.

7 למ"ס, הערה 4 לעיל.



כלים ליצירת דיור חברתי בשדה דב – המלצות

על מנת ליצור תמהיל דיור מגוון בשדה דב יש צורך בהתערבות ממשלתית ו/או עירונית להפחתת מחיר השכירות וליעוד של יחידות הדיור במחיר מופחת למשקי בית בעשירוני הכנסה שבתנאי שוק לא יוכלו להתגורר במקום. בהעדר מדיניות סדורה לדיור חברתי בישראל עומדים לרשות מקבלי ההחלטות מספר כלים בעלי יכולת מוגבלת ליצירת דיור שמחירו מותאם לאוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה ובינונית.

עבודה זו סוקרת את סל הכלים תוך התייחסות לאפקטיביות של האמצעים השונים ליצירה של דיור חברתי בשדה דב. סקירה זו בוחנת הצעות שהוצגו על ידי צוות התכנון של תכנית שדה דב ליצירה של תמהיל חברתי, וכן כלים נוספים מתחום השיווק והתכנון.

תמהיל גודל דירות

יצירת מלאי סביר של יחידות דיור קטנות נתפסת כאחד הכלים המרכזיים להשגת תמהיל מחירי דיור ולמיתון עליה במחירי דיור. יחד עם זאת השפעתו של אמצעי זה מוגבלת, ואינה מיתרגמת בהכרח ליצירה של דיור בהישג יד באזורי ביקוש, לאור מחירי השוק הגבוהים.

צוות התכנון של תכנית שדה דב הצביע על כך שהרבעים הסמוכים לרובע שדה דב (1,2) מתאפיינים במיעוט דירות קטנות. לכן הוצע תמהיל דירות הכולל דירות קטנות ביחס הבא: 25% דירות 2 חדרים, 25% דירות 3 חדרים, 25% דירות 4 חדרים, 25% דירות בנות 5 חדרים ויותר.

על מנת לאמוד את השפעתה של המלצה זו על יצירת אפשרויות דיור בשדה דב לאוכלוסיות בעלות הכנסה בינונית ונמוכה, בחנו את המחיר המשוער של דמי השכירות בדירות בגדלים שונים והתאמתם ליכולת הכלכלית של משקי בית מעשירוני הכנסה השונים. על אף שצוות התכנון לא הציע לבנות דירות בנות חדר יחיד, נבחנה גם חלופה זו שעשויה להיות רלוונטית ליחידים ולזוגות בשלבים שונים של חייהם.

תמהיל גודל דירות בשדה דב והשפעתו על השגות משקי בית בעשירוני הכנסה שונים

עשירון	הוצאה על דיור – לא כולל הוצאות נלוות (₪)	אמדת שכ"ד לדירת חדר (35 מ"ר) ₪ 4,000	אמדת שכ"ד לדירת 2 חדרים (60 מ"ר) ₪ 6,100	אמדת שכ"ד לדירת 3 חדרים (74 מ"ר) ₪ 6,800	אמדת שכ"ד לדירת 4 חדרים (99 מ"ר) ₪ 8,000	אמדת שכ"ד לדירת 5 חדרים (124 מ"ר) ₪ 8,600
1	-					
2	-					
3	1677					
4	2179					
5	2710					
6	3340	חלקי ⁸				
7	4039					
8	5039		חלקי			
9	6536			חלקי		
10	9647					

8 כיוון שהחלוקה לעשירוני הכנסה מבוססת על חציון ההכנסה ברוטו למשק בית, סומנו גם מחירי דירות גבוליים שעשויים להיות ברי השגה עבור חלק מאוכלוסיית העשירון.

התאים הצבועים בטבלה מסמנים את העשירונים שהכנסתם מספיקה על מנת לעמוד בדמי השכירות, על פי קריטריון ההשגות שהוגדר לעיל – הוצאה על דיור שאינה עולה על 30% מהכנסות משק הבית ברוטו. **על פי בדיקה זו, לאור מחירי הדיור הגבוהים בשדה דב, דמי שכירות ביחידות דיור בנות שלושה, ארבעה וחמישה חדרים צפויים להיות בהישג ידם של משקי בית בעשירונים 9–10. לשילוב של יחידות דיור בנות שני חדרים יש פוטנציאל ליצור דיור בהישג יד עבור עשירון 8.**

יחד עם זאת, **דירות חדר יחיד עשויות להיות בהישג ידם של משקי בית מעשירונים 7–8 וחלק ממשקי הבית בעשירון השישי.**

נדגיש כי דירת חדר מתאימה ליחיד או לזוג בדוחק, ושילוב של דירות חדר אינו מציע פתרון למשקי בית בהם מעל שתי נפשות. יחד עם זאת מדובר בדיור שעשוי להתאים למשקי בית רבים בתל אביב, שבה 68% ממשקי בית הם בני 1–2 נפשות (בשנת 2014). מתוכם 37% משקי בית של אדם יחיד, ו-31% משקי בית של שתי נפשות.

המלצות:



- ♦ לאמץ את המלצת צוות התכנון בנוגע לתמהיל גודל דירות הכולל דירות 2 חדרים ודירות 3 חדרים לצד דירות 4 חדרים ודירות 5 חדרים ומעלה אך **בנוסף לכלול יחידות דיור בנות חדר יחיד במימדים ראויים למגורים.**

דירית

אמצעי נוסף שהציג צוות התכנון ליצירה של תמהיל אוכלוסיה מגוון הוא דירית; יחידת דיור נלווית, אך עצמאית, שסמוכה ליחידת דיור ראשית, גדולה יותר. יחידת הדיור הנלווית מתוכננת מראש כך שתוכל לתפקד כיחידה עצמאית, כולל כניסה נפרדת, שירותים ומטבח והיא יכולה לתפקד כחלק מהדירה הראשית או בנפרד ממנה בהתאם לבחירת בעלי הנכס.

צוות התכנון הציע לקבוע בתכנית כי עד 25% מיחידות הדיור ששטחן עולה על 120 מ"ר יכללו דירית. בסך הכל מדובר **בפוטנציאל תוספת כ-1,000 יח"ד לתכנית**, אשר אם יושכרו, שכר הדירה עבורן יקבע על פי מחיר השוק. מנקודת מבט זו הדירית היא למעשה אמצעי נוסף לשילוב של דירות קטנות בתכנית (דירות בנות 1–2 חדרים, אולם אין מידע בנוגע לגודל הדירות שיאושר בתכנית).

המלצה



- ♦ לאמץ את המלצת צוות התכנון בנוגע לשילוב של דירית, בהיקפים המוצעים על ידי צוות התכנון אשר יוצרים פוטנציאל תוספת של 1,000 יחידות דיור קטנות בשדה דב.

תמהיל גודל דירות ושילוב של יחידות דיור קטנות ואף קטנות מאד הוא פתרון מוגבל שאינו מבטיח השגות בדיור, בפרט באזורי ביקוש בהם מחירי השוק מאד גבוהים.

על מנת ליצור דיור שהוא בהישג ידם של משקי בית בעשירונים 1–7 נדרשת התערבות אינטנסיבית יותר לשילוב של דיור חברתי. להלן יוצגו שלושה כלים באמצעותם מוצע לבנות את החלק הארי של הדיור החברתי בשדה דב: שיווק קרקע במכרזי דיור להשכרה, תכנון מכיל – שילוב של דיור בהישג יד בתכנית, ובניה של דיור חברתי על קרקע המיועדת לצרכי ציבור.



שיווק קרקע במכרזי דיור להשכרה

בשנים האחרונות נקטה הממשלה בצעדים שונים על מנת לעודד בניית דיור להשכרה ויצירה של שוק השכרה מוסדי. בין היתר גובשו תמריצים כלכליים לעידוד דיור להשכרה, הוחלט על שיווק קרקעות בבעלות המדינה עבור בניית דירות המיועדות להשכרה, והוקמה חברה ממשלתית בשם "דירה להשכיר", אשר אמונה על קידום וניהול פרויקטים של דיור להשכרה בקרקעות בבעלות ציבורית.

השכרה במחיר מופחת – חלק ניכר משיווק הקרקעות להשכרה כיום נעשה במודל בו נקבע מראש שיעור מחיר השכירות המופחתת – כ-80% ממחיר השוק (ובמילים אחרות 20% הנחה). בשדה דב בשל מחיר השוק הגבוה, גם בניכוי הנחה של 20% – עלות שכר הדירה נותרת ברף שאינו בהישג ידם של מרבית משקי הבית בישראל.

להמחשת נקודה זו: דמי השכירות מפוקחים שישולמו בעבור דירת 3 חדרים בשדה דב שמחיר השוק שלה צפוי להיות 6,800 ₪ מוערכים ב-5,440 ₪. על פי קריטריון ההשגות מחיר זה הוא בהישג ידם של משקי בית בעשירונים 9-10 וחלק מעשירון 8. **הפחתת מחיר השכירות ב-20% בשדה דב לא מייצרת אפוא שכירות בת השגה למשקי בית בעשירוני הביניים ובעשירונים הנמוכים.** טענה זו נתמכת בביתוח של מכרזי דיור להשכרה בהרצליה וברעננה המוצג בעבודה המלאה.

באזורי ביקוש ההשקעה הציבורית בשיווק דיור להשכרה, כפי שנעשה היום, אינה מייצרת פתרונות דיור למשקי בית מעשירוני הביניים והעשירונים הנמוכים, אלא מכוונת למשקי הבית האמידים בחברה.

המלצה



♦ לאור המאפיינים היחודיים של שדה דב ובעיקר לאור מחירי השוק הגבוהים באזורי ביקוש, מוצע לפתח מודל מכרזים יעודי לשיווק קרקע, שמטרתו ליצור תמהיל שוכרים מגוון בפרויקטים להשכרה בדגש על שילוב משקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה.

הצעת מודל למכרז שיווק קרקע להשכרה באזורי ביקוש – "מודל הגר"

- **המציעים במכרז יתחרו על מחיר הקרקע**
 - **לפחות 25% מיחידות הדיור ייועדו להשכרה ארוכת טווח במחיר מפוקח**
 - **יחידות הדיור להשכרה במחיר מפוקח ייועדו למשקי בית בעשירוני הכנסה 3-7**
- עקרון זה מבטיח כי אוכלוסיית היעד לדיור להשכרה במחיר מפוקח תורכב ממשקי בית שאינם יכולים לעמוד במחירי השוק באזור הביקוש. לפיכך, לפחות 25% מיחידות הדיור ייועדו בחלוקה שווה על בסיס עשירוני הכנסה – כלומר לפחות 5% מיחידות הדיור בפרויקט ייועדו לכל עשירון הכנסה בטווח עשירונים 3-7.
- **מחיר השכירות המפוקחת יהיה בר השגה ויקבע כשיעור של 30% מההכנסה החציונית של כל עשירון (עשירונים 3-7) לרבות הוצאות נלוות.**
 - **יחידות הדיור יושכרו למשך 20 שנים לפחות (בהעדפה להשכרה לצמיתות)**
 - **עד 75% מיחידות הדיור בפרויקט ייועדו למכירה**
- על מנת להבטיח כדאיות כלכלית לפרויקטים מוצע לאפשר שילוב של דיור למכירה. ועדת המכרזים תשאף להגדיל את שיעור יחידות הדיור להשכרה במחיר המפוקח ככל הניתן מעבר לסף הנדרש (25% יח"ד), תוך הבטחת כדאיות כלכלית. יתרת יחידות הדיור ישווקו למכירה בשוק חופשי.

• תנאי סף וקריטריונים לזכאות

בנוסף לתנאי הסף הקיימים היום על פיהם זכאי לדיור להשכרה יהיה חסר דירה, יש לקבוע תקרת הון עצמי כתנאי לזכאות. כמו כן, כמוסבר, יחידות הדיור להשכרה ארוכת טווח במחיר מפוקח ייועדו למשקי בית הנמנים על עשירוני ההכנסה 3-7. ניתן לשקול קריטריונים נוספים על פי יעדים ברמה עירונית וארצית.

בדיקה כלכלית – מודל הגר למכרז שיווק קרקע להשכרה בשדה דב

בדיקה כלכלית שערך עבורנו השמאי יוני צ'רניאבסקי מעלה כי בשדה דב – העלות הציבורית של מודל הגר נמוכה מעלות מודל המכרזים המיושם היום בשיווק קרקעות להשכרה.

בבדיקה בחנו פרויקט להשכרה של 500 יחידות דיור בנות 3 חדרים (בממוצע 75 מ"ר) בשדה דב, תחת שני מסלולי שיווק:

- שיווק באמצעות שיטת המכרזים הנפוצה כיום – בה 100% מיחידות הדיור מיועדות להשכרה, 75% מתוכן להשכרה במחיר שוק ו-25% להשכרה במחיר מפוקח הקבוע כ-80% ממחיר השוק.
- שיווק באמצעות מודל הגר – לפחות 25% מיחידות הדיור מיועדות להשכרה ארוכת טווח במחירים ברי השגה למשקי בית בעשירונים 3-7. יתר יחידות הדיור מיועדות למכירה במחיר שוק.

הטבלה הבאה מציגה את תוצאות הבדיקה הכלכלית בשדה דב ומספקת הערכה של עלויות מסלולי השיווק השונים. הבדיקה נעשתה מנקודת מבטו של יזם, ומשקפת את הויתור הפוטנציאלי של המדינה בערך הקרקע (להבדיל מהוצאה תקציבית ישירה).

בדיקה כלכלית – מודל הגר מול המודל הקיים

מודל קיים		מודל מרכז הגר						
מחיר שוק	20% הנחה ממחיר שוק	עשירון 7	עשירון 6	עשירון 5	עשירון 4	עשירון 3		
7,000 בהישג יד לעשירון 9-10 ⁹	5,600 בהישג יד לעשירון 8-10	4,093	3,340	2,710	2,179	1,676	דמי שכירות חודשיים (₪)	
500 יח"ד להשכרה		125 יח"ד להשכרה ו-375 יח"ד למכירה						מספר יחידות וצורת החזקה
720,000,000		241,250,000						עלות כוללת (₪)

ניתן לראות כי המודל המיושם כיום על ידי המדינה מספק אמנם דירות רבות יותר להשכרה (500 מול 125), ובהשקעה נמוכה יחסית לדירה המיועדת להשכרה (השקעה המוערכת ב-1.4 מיליון ליח"ד במודל הקיים מול 1.9 מיליון ליח"ד במודל הגר), אולם, כאמור באזורי ביקוש השקעה ציבורית זו מכוונת למשקי הבית האמידים בחברה, מרביתם יכולים ממילא לשכור דירה במחיר שוק בשדה דב או באזורים סמוכים – ועל כן היא מחטיאה מטרת חברתיות רבות עליהן עמדנו.

9 בדיקה כלכלית זו נסמכת על הערכה של השמאי יוני צ'רניאבסקי לפיה דמי השכירות עבור דירת 3 חדרים בשדה דב הינם 7,000 ש"ח. אומדן זה גבוה מהערכת השמאי אורן קריסטל שעליה נסמך ניתוח ההשגות לאורך העבודה.



לצד זאת, מודל הגר אמנם מנפק פחות יחידות דיור להשכרה, אולם **מחירי השכירות של דירות אלו מכונן למשקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה שאינם יכולים לעמוד במחירי השוק בשדה דב.**

מסקנות הבדיקה מעלות כי הויתור הפוטנציאלי של המדינה בערכה של קרקע המשוקת במודל הגר בשדה דב הינו 241 מיליון ₪. זאת אל מול ויתור פוטנציאלי של 720 מיליון ₪ במודל הממשלתי המיושם כיום. ומכאן שמודל הגר דורש השקעה ציבורית נמוכה יחסית ומשיא תועלת חברתית גבוה יותר אשר מכוונת ליצירת דיור לאוכלוסיה בעלת הכנסה בינונית ונמוכה.

שילוב דיור ציבורי בפרויקטים של דיור להשכרה

במסגרת הבדיקה הכלכלית שערכנו, נבדקה אפשרות לבניה של דיור ציבורי בפרויקטים המיועדים להשכרה בשילוב של מודל הגר. הבדיקה מניחה כי במתחם בן 500 דירות של 3 חדרים (75 מ"ר) – 25% מיחידות הדיור יועדו להשכרה ארוכת טווח במחיר מפוקח ובר השגה לעשירונים 3-7, **ובנוסף 10% מהדירות (50 יח"ד) יועברו לאחר בניה לבעלות המדינה ויועדו כדיור ציבורי לזכאים.** מכאן ש-35% מיחידות הדיור בפרויקט יועדו למשקי בית בעשירונים 1-7 ובהם אוכלוסיית זכאים לדיור ציבורי.

בשילוב של דיור ציבורי סך יחידות הדיור המסובסדות בפרויקט עולה לכדי 35% מהפרויקט – 175 יח"ד, מול 500 יח"ד במודל המכרזים הסטנדרטי. **על פי בדיקה כלכלית שערכנו, בשדה דב, העלות הכוללת של ישום מודל הגר בתוספת דיור ציבורי הינה 390 מיליון ₪. עלות זו נמוכה משמעותית בהשוואה לעלות שיטת המכרזים כיום שהינה 720 מיליון ₪.** כאמור, המכרזים כיום אמנם מייצרים מלאי גדול יותר של דירות להשכרה אך דמי השכירות עבורן תואמים את היכולת הכלכלית של משקי בית בעשירונים האמידים ביותר.

דיור מכיל – יעוד דיור בהישג יד בתכנית

שילוב של דיור בהישג יד במלאי דיור בישוב, בשכונה או בבניין מסוים נעשית במקומות רבים בעולם באמצעות שיטת ה"דיור המכיל" (inclusionary zoning), שמשמעותו היא הכללת היקף מסוים של יחידות דיור במחיר מופחת במיזמים של בנייה חדשה, לצד יחידות דיור הנמכרות במחירי שוק. שיטה זו מאפשרת לשלב דיור בהישג יד בתוך מלאי הדיור הכללי, ומייצרת תמהיל חברתי ברמת הבניין, האזור והישוב.

דיור מכיל מוסדר במדינות מערביות רבות בחקיקה המחייבת יעוד שיעור מסוים של דיור בהישג יד בכל בנייה חדשה, בקרקע פרטית או ציבורית. השיעור של יחידות הדיור שצריכות להוות דיור בהישג יד משתנה ממדינה למדינה ובערים שונות, אך הוא על פי רוב בין 15%-30%.

הדרישה ליעוד יחידות דיור עבור דיור בהישג יד מעוגנת במקרים מסוימים בהנחיות תכנון ובניה לעיתים הדרישה אינה מהווה הנחיית תכנון אלא נקבעת במסגרת משא ומתן של רשות התכנון המקומית עם יזם כתנאי לקבלת הטבה ציבורית כלשהי – תוספת זכויות, הליך אישור מהיר או תמריץ אחר. **בישראל קיימות מגבלות משפטיות משמעותיות על האפשרות לקבוע הקצאה של דיור בהישג יד בתכנית.**

בתיקון 101 לחוק התכנון והבנייה משנת 2014 הוגדר "דיור בהישג יד" כ"דיור להשכרה לטווח ארוך". כמו כן נוסף לחוק פרק הוראות שעניינו דיור בהישג יד (התוספת השישית). על פי התוספת השישית – דיור בהישג יד הוא דיור להשכרה ארוכת טווח, שנבנה בתמורה לתמריצים שונים ומושכר לתקופה שלא תפחת מעשר שנים. כעבור עשור הדירות "משחררות" לשוק החופשי וניתן לבצע בהן עסקת מכר.

חוזה השכירות בדיור בהישג יד הינו לתקופה של שנה עם אופציה להארכתו למשך 5 שנים במצטבר. דמי השכירות בדיור בהישג יד **שקולים למחיר השוק**, אך הם דמי שכירות מפוקחים ואין להעלותם אלא בשיעור עליית המדד.

מכאן, שהגרסה ל"דיור בהישג יד" על פי חוק התכנון והבניה אינה עונה על ההגדרה המקובלת בעולם לדיור בהישג יד, מכיוון שהיא לא מכוונת ליצירת דיור המיועד לאוכלוסיה ממעמד הביניים ומעמדות נמוכים, אלא לדיור

להשכרה במחיר שוק. בהגדרה לא בא לידי ביטוי הקשר בין הכנסות משק הבית ובין הוצאותיו על דיור, וכמו כן אין התייחסות לקהל היעד אליו מיועד דיור זה. כאמור, בהקשר של שדה דב יעוד של דיור להשכרה במחיר שוק משמעו יצירת דיור עבור משקי בית ברמות הכנסה גבוהות בלבד (בעשירונים 9-10).

לאור המגבלות שיוצרת ההגדרה "דיור בהישג יד" בחוק התכנון והבניה על האפשרות לייעד דיור למשקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה, **מוצע לתקן את ההגדרה ואת ההסדר הקיים בתוספת השישית בחוק התכנון והבניה**. כצעד משלים אנו מציעים להרחיב את הסמכויות הנתונות בידי רשויות מקומיות ליצור דיור המיועד לאוכלוסיה בעלת הכנסה נמוכה ובינונית, כל זאת בהתאם לעקרונות הבאים:

- המטרה של דיור בהישג יד היא יצירת דיור בהישג יד להשכרה עבור משקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה, שאינם מצליחים להגיע לדיור הוגן ונאות כאשר זה מוצע במחירי השוק. לפיכך, מוצע לתקן את ההגדרה של "דיור בהישג יד" מ"דיור להשכרה לטווח ארוך" (כיום) ל"דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת המיועד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה".

- בשאיפה לקבוע דמי שכירות מופחתים ממחיר השוק, אשר מותאמים ליכולת הכלכלית של משקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה, מוצע כי דמי שכירות עבור דיור בהישג יד יהיו נמוכים ב-20% ממחיר השוק. במקביל מוצע להעניק לועדה מקומית עצמאית או ועדה עצמאית מיוחדת סמכות להפחית עוד ממחיר זה, לשם יצירת תמהיל מגוון של מחירי דיור והתאמתם לאוכלוסייה בעלת הכנסה בינונית ונמוכה.

- דיור בהישג יד יושכר לזכאים לתקופה של חמש שנים לכל היותר. תקופה זו היא אמנם תקופה קצרה יחסית, אך לאור המלאי המצומצם של דיור בהישג יד מוצע בשלב ראשון לקבוע כי תקופת השכירות תעמוד על חמש שנים בלבד כדי להבטיח חלוקה של ההטבה הציבורית בין מספר גדול של משקי בית.

- דיור שיבנה כדיור בהישג יד ישמש להשכרה למי שימצא זכאי על פי תנאי סף שיקבעו על ידי הממשלה בשילוב קריטריונים שיקבעו של ידי הרשות המקומית. בנוסף, מוצע שהממשלה תקבע סל של קריטריונים שיכולים להגדיל את ההסתברות לזכות בהגדרה לדיור בהישג יד להשכרה, כגון גיל, הרכב משק בית, עיסוק במשלח יד נדרש בתחום רשות מקומית, או היות המועמד בעל מוגבלות.

- כצעד משלים מוצע תיקון לפקודת העיריות אשר מסמיך רשויות מקומיות לבצע פעולות מגוונות לצורך רכישה, בנייה, ניהול ופיקוח של מלאי הדיור בהישג יד בתחומן, ולהתקשר בהסכמים עם יזמים לצורך בניה של דיור בהישג יד.

המלצה:



- ♦ תיקון חוק התכנון והבניה - הטמעה של הגדרה אפקטיבית ל"דיור בהישג יד" המכוונת ליצירת דיור במחיר המותאם ליכולת הכלכלית של משקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה.
- ♦ יחד עם זאת מוצע לשלב במטרות תכנית שדה דב ובהוראות התכנית התייחסות מפורשת להקצאה של דיור בהישג יד המיועד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה. בשל המגבלה המשפטית הקיימת ניתן לקבוע הוראה זו תחת התניה לפיה דיור בהישג יד המיועד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה ישולב בהתאם לחקיקה בעתיד.



דיור בהישג יד על קרקע המיועדת לצרכי ציבור

בשנת 2014 אושרה הוראת שעה על פיה לרשימת המטרות הנכללות כ"צרכי ציבור" בסעיף 188 לחוק התכנון והבניה, יתווסף כצורך ציבורי "דיור בהישג יד". על פי הסדר זה ניתן לבנות דיור בהישג יד על מקרקעין המיועדים בתכנית לשטח ציבורי בשילוב עם יעוד ציבורי נוסף. כך למשל, ניתן לבנות מרכז קהילתי בקומת קרקע ומעליו דירות המיועדות לדיור בהישג יד.

המשמעות של "דיור בהישג יד" על פי הוראת השעה שונה מהאופן שבו מוגדר המונח בחוק התכנון והבניה. בשטחים ציבוריים ניתן לבנות דיור להשכרה ארוכת טווח המיועד לזכאים (ע"פ קריטריונים שיקבע משרד הפנים), אשר יושכר בדמי שכירות מפוקחים הנמוכים ב-20% ממחיר השוק. נקודה חשובה בהקשר זה היא **שלוש מקומות יש סמכות להפחית עוד ממחיר השכירות** – כל עוד ההפחתה תחול באופן אחיד כל יחידות הדיור בפרויקט. בנוסף, ועדה מקומית מוסמכת לשריין 15% מיחידות הדיור עבור תושביה.

הסמכות שניתנה לוועדות מקומיות להשפיע על מחיר הדיור בשטחי ציבור מאפשרת לרשות מקומית ליצור דיור שמחירו מותאם לאוכלוסיה בעלת הכנסה בינונית ונמוכה – באמצעות טווח הנחות גמיש. בשל מובן זה הוראת השעה המדוברת היא למעשה **הכלי התכנוני היחיד** כיום שמאפשר לוועדות מקומית את מרחב הפעולה והגמישות הנדרשת כדי ליצור דיור בהישג יד, במובנו כדיור המותאם להכנסות משקי בית במעמד בינוני ומעמד נמוך, ואף למשקי בית במעמד נמוך מאד. יחד עם זאת, לאמצעי זה מגבלות ובראשן מלאי מוגבל של שטחים חומים ומגבלת מימון בניה ותחזוקה של המבנים.

לשילוב של דיור בהישג יד בשטחים ציבוריים בתכנית שדה דב יש פוטנציאל ליצור דיור להשכרה במחירים שיהיו ברי השגה לאוכלוסיה במעמד הביניים ובמעמדות נמוכים.

על מנת לייצר השגות בדיור לאוכלוסיה בעשירונים הביניים ובעשירונים נמוכים בשדה דב יש להגדיל את שיעור ההנחה ממחיר השוק מעבר ל-20%, והדבר נתון בידי הוועדה המקומית. **מבדיקה שערכנו עולה כי שיעור הסבסוד הנדרש על מנת ליצור דיור בהישג יד בשדה דב נע בין סבסוד כמעט מלא עבור משקי בית בעשירונים 1-2 ועד 41% עבור משקי בית בעשירון 7.**

ההתנגדות לשימוש בשטחים ציבוריים ליצירת דיור בהישג יד עלתה בשיחות שערכנו עם מומחים בתחום התכנון והאדריכלות ועם חברים במועצת העיר תל אביב-יפו. הנימוק המרכזי להתנגדות היה החשש כי הקצאת שטחים חומים עבור יצירת דיור תפגע בצרכי ציבור אחרים.

המלצות:



- ◆ בשדה דב מתוכננים 160 דונם עבור מוסדות ציבור רובעיים ומטרופולינים, (כ-11% משטח התכנית). מוצע לבחון את האפשרות לשלב בחלק ממוסדות הציבור דיור בהישג יד או שימושים ציבוריים כגון **דיור מוגן ציבורי**, אשר עשויים לתרום ליצירה של תמהיל חברתי מגוון.
- ◆ היה והיקף מוסדות הציבור הקיים אינו מאפשר שילוב דיור בהישג יד, **מוצע לבחון את האפשרות להקצות שטחי ציבור יעודיים לבניית דיור בהישג יד "על חשבון" שימושים אחרים כגון מסחר, תעסוקה, שטחים ציבוריים פתוחים או במחיר של ציפוף שטחי מגורים.** המלצה זו אינה מפחיתה בערכם של שימושים אלו, אלא מבקשת למקם את הדיור בהישג יד בשורה אחת עם שימושים מקובלים שאין עוררין על הקצאת קרקע לטובתם.

דיור ציבורי

על פי המלצות צוות התכנון יש לבנות ברובע שדה דב 250 יחידות דיור ציבורי, שהן 1.5% מכלל הדירות בתכנית. לא ניתן להפחית בערכה של התוספת המוצעת לדיור ציבורי באזור ביקוש. אך לעמדתנו **הצעה זו אינה מספקת, ויש להגדיל את מספר יחידות הדיור המיועדות לאוכלוסיה מעשירונים 1-2 באמצעות תוספת דיור ציבורי בשדה דב.**

עמדה זו נשענת על דלות מלאי הדיור הציבורי בתל אביב-יפו, וכן על ההשפעה המועטה שיש לשיעור כה נמוך של דירות על יצירה של תמהיל חברתי מגוון; בתל אביב-יפו כולה יש כ-2,800 יחידות דיור ציבורי, המהוות שיעור זניח מכלל יחידות הדיור בעיר (כ-2%). זאת להבדיל מערים בפריפריה כבית שאן, דימונה וירוחם, בהן דירות הדיור הציבורי מהוות יותר מ-20% מהדיור בעיר. בניגוד לערים פריפריאליות, לתל אביב-יפו יש כיום יכולת כלכלית להכיל אוכלוסיה דלת אמצעים ולהעניק לציבור זה ממיטב שירותיה ומשאביה. בנוסף, המחסור בדיור ציבורי בתל אביב-יפו המוערך באלף יחידות דיור זמן ההמתנה הארוך לדיור ציבורי במרכז הארץ, אשר עומד על 5-10 שנים, מעידים על המצוקה הקיימת בדיור ציבורי במרכז ועל הצורך להגדיל את המלאי.

המלצות:



- ◆ מוצע כי תכנית שדה דב תקבע כי 10% מיחידות הדיור בשדה דב (כ-1,600 יח"ד) ייועדו עבור דיור ציבורי – לאוכלוסיה בעשירונים 1-2.
- ◆ חלק הארי של מלאי זה ישלב דיור ציבורי בדגם המוכר, אשר יבנה ויתוחזק על ידי המדינה (כ-7% מיחידות הדיור, 1,120 יח"ד).
- ◆ בנוסף מוצע לבנות דיור ציבורי עירוני, המיועד לאוכלוסיה עניה מתושבי תל אביב – יפו, שלא בהכרח עומדת בתנאי הזכאות לדיור ציבורי. הדיור הציבורי העירוני יבנה ויתוחזק במימון משותף של המדינה ושל עיריית תל אביב – יפו ויעמוד על כ-3% מיחידות הדיור בתכנית (480 יח"ד).

דיור ציבורי עירוני

בנוסף לדיור הציבורי הממשלתי מוצע כאמור לבחון אמצעי נוסף ליצירת דיור עבור האוכלוסיה הנזקקת ביותר בעיר – דיור ציבורי עירוני – אשר נבנה, מנוהל ומתוחזק בשותפות ממשלתית ומיועד לתושבים עניים בעיר, ובהם גם מי שלא עונה בהכרח על תנאי הזכאות לדיור ציבורי.

לרשויות מקומיות נתונה סמכות לספק דיור למעוטי אמצעים על פי פקודת העיריות. סמכות זו כוללת רכישה וחכירה של קרקע ומבנים, הקמת דיור ופעולות תחזוקה לשם אספקת שיכון למעוטי אמצעים. אולם בפועל, ככלל, סמכות זו אינה מיושמת על ידי רשויות מקומיות בישראל, ודיור ציבורי נתפס כאחריות ממשלתית בלעדית.

ההמלצה לספק דיור ציבורי ברמה העירונית מעבירה חלק מהאחריות על אספקת דיור לתושבים מעוטי יכולת אל הרשות המקומית כאשר המימון והניהול של הדיור הציבורי העירוני יעשה בשותפות בין המדינה והרשות המקומית. על פי גישה זו לרשות מקומית יש מחויבות למימוש הזכות לדיור של תושביה, ובפרט ביחס לתושבים חסרי אמצעים המתגוררים בעיר לאורך זמן, תלויים במרקם החיים ומצויים בסכנה של דחיקה לאור מחירי שכירות גבוהים.

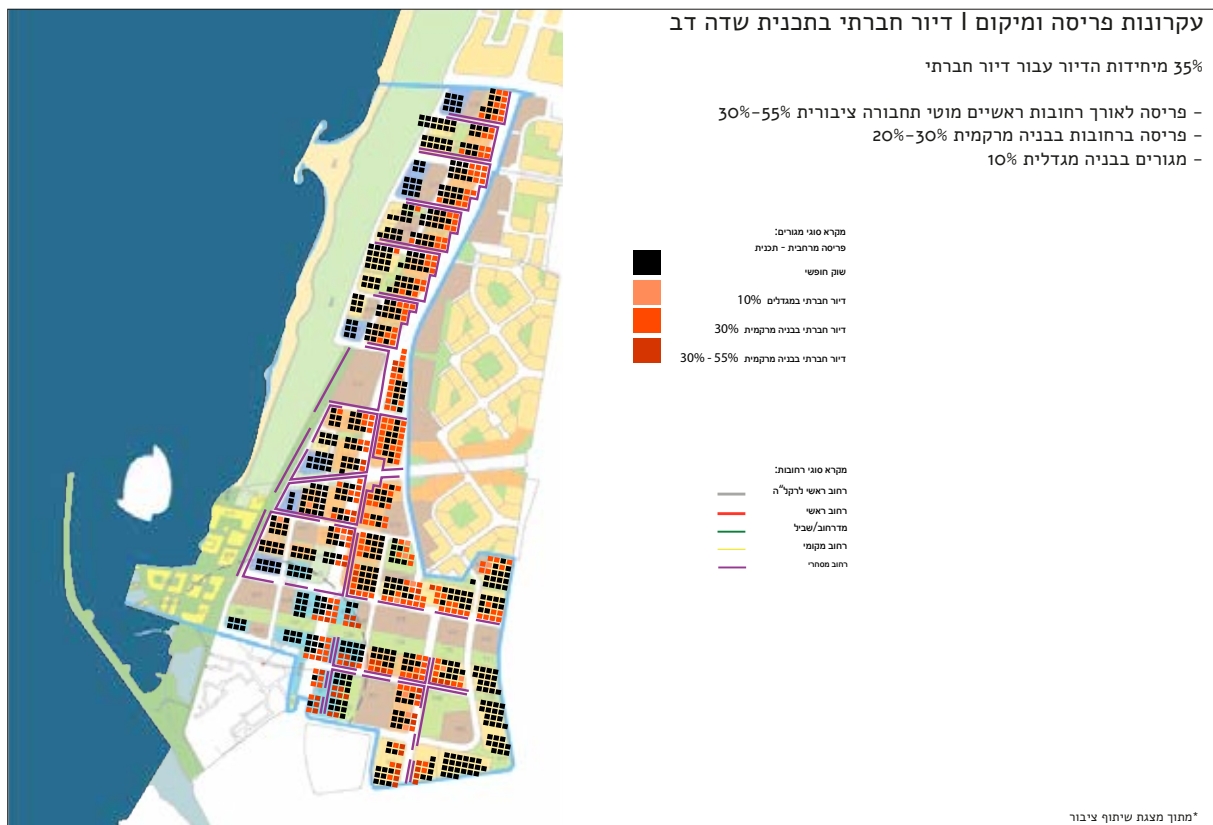
במודל זה הסיוע מכוון לתושבי העיר שהינם חסרי אמצעים ואינם מקבלים סיוע ממשלתי בדיור ציבורי או שקצבת שכר הדירה שהם מקבלים אינה מספיקה להשכרת דירה בעיר, ועל כן הם סובלים ממצוקת דיור קשה ביותר.



עקרונות מרחביים לתכנון דיור חברתי בשדה דב

העקרונות לתכנון ופרישה מרחבית של דיור חברתי בשדה דב פותחו על ידי אדר' תמר פרצוב ואדר' הגר שלום. הצגת העקרונות מבוססת על תרשים חלוקת שימושים שפורסם לציבור לצורך המחשה ואינו סופי, אולם מאפשר להתרשם מהחלוקה וממיקום השימושים בתכנית, מהיקפי הבניה וכדומה.

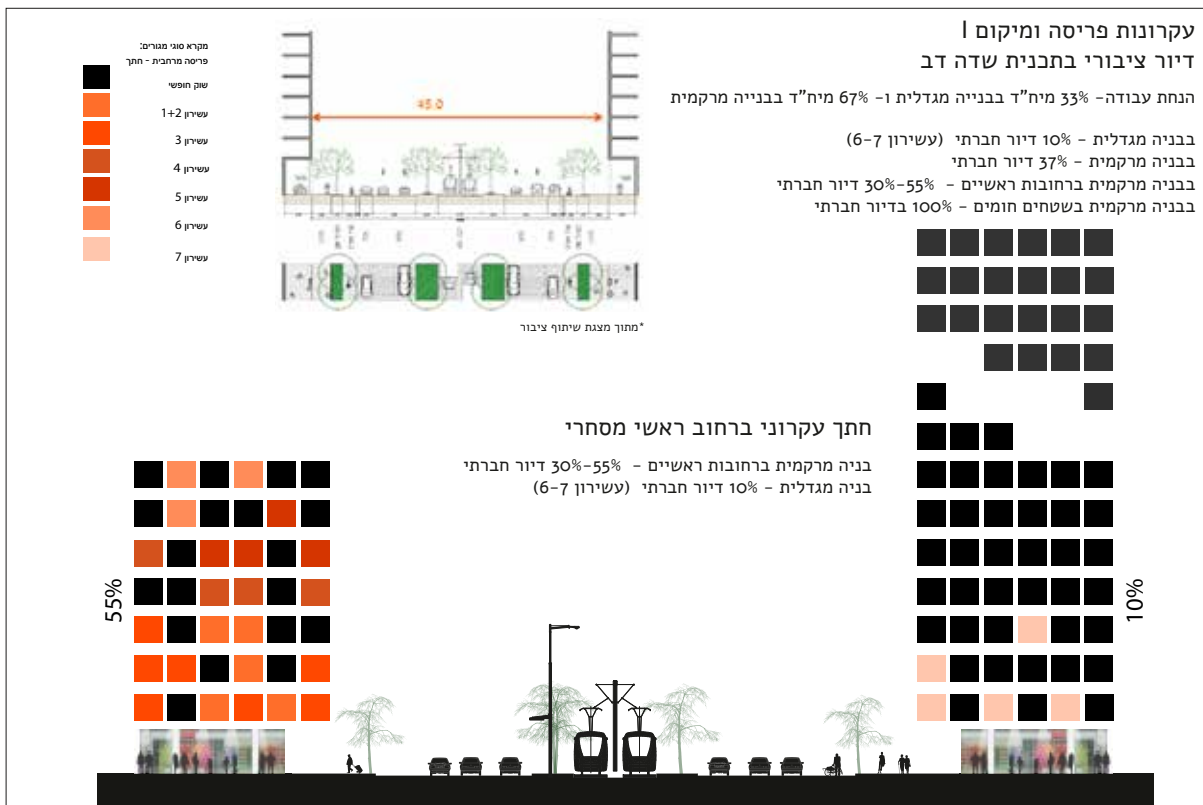
עקרונות הפרישה המרחבית מתורגמים ל"שפה של פיקסלים" בצבעים שונים המייצגים את שיעור הדיור החברתי, הפיקסל השחור מייצג מרחב של דיור בשוק חופשי במלואו, הורוד מייצג מרחב שמאופיין בבניה של מגדלים שבהם מוצע לשלב מעט דיור חברתי בשל עלויות התחזוקה הגבוהות, הפיקסל האדום מייצג שילוב ברמה בינונית של דיור חברתי בבניה מרקמית והחום מייצג רמה גבוה של דיור חברתי המשולב בבניה מרקמית. השימוש בשפה זו ממחיש כיצד תראה תכנית שדה דב בתמהיל חברתי מגוון הכולל 35% מיחידות הדיור כדיור חברתי, כמוצע בעבודה זו.



כפי שניתן לראות בתרשים לעיל, פיזור הדיור החברתי, בהיקפים משתנים, נקבע בהתאם לעקרונות הבאים:

- **שילוב דיור חברתי במרחב כולו** – העקרון המוביל את ההצעה לפרישה מרחבית הוא השילוב של דיור חברתי בכל רחבי התכנית על מנת להבטיח תמהיל חברתי גם ברמה הפיזית. השאיפה היא ליצור יצוג חברתי מגוון ומאוזן בכל רחבי התכנית. חריג לעניין זה הוא הבינוי המשקיף לחוף הים, מתוך הנחה שערכי הקרקע באזורים אלו יהיו הגבוהים ביותר במתחים.
- **שילוב של דיור חברתי בבניה מרקמית ולא בבניה מגדלית** – תכנית שדה דב עתידה לשלב בניה מרקמית (8-9 קומות) ובניה של מגדלים. המגדלים ימוקמו בחלקה הדרום מזרחי של התכנית וכן לאורך רחובות ראשיים בלב התכנית. ישנה עדיפות לשילוב של דיור חברתי בבניה מרקמית בשל עלויות התחזוקה הגבוהות המושגות על הדיירים במגדלים.

- **נגישות תחבורתית** – התכנון בשדה דב שואף לייצר סביבה עירונית המשוררת היטב על ידי תחבורה ציבורית מה שמעניק יתרון מובהק לשילוב דיור חברתי כמעט בכל חלקי הרובע. יחד עם זאת, בהצעה זו ניתנה עדיפות למיקום של דיור חברתי בקרבת צירי התחבורה הציבורית הראשיים, כגון הרכבת הקלה. בין היתר מתוך הנחה שנגישות תחבורתית תגדיל את טווח ההזדמנויות העומדות לרשות הדיירים ותפחית את הצורך בהחזקת כלי רכב פרטי.
- **קרבה למוסדות ציבור** – ניתן לראות ריכוז יחסי של דיור חברתי בחלק הדרומי של התכנית בסמוך לאזורים המיועדים לצרכי ציבורי. מיקום זה נבחר במטרה להנגיש שירותים שונים כגון בתי ספר, מרכזים קהילתיים וכדומה.



בתרשים לעיל מוצג חתך של רחוב מסחרי (לפי מה שהוצג על ידי צוות התכנון) ובו מגדל וכן בניין בבניה מרקמית - בחתך זה הפיקסלים מבטאים גם את רמת ההכנסה של משקי הבית להם מיועד הדיור החברתי בחלוקה לעשירונים.

במגדל ניתן לראות מיעוט של דיור חברתי, כאשר הדיור המשולב נמצא בקומות נמוכות ומיועד למשקי בית בעשירונים 6-7, שהכנסתם גבוהה יחסית בטווח ההכנסות של אוכלוסיית היעד לדיור חברתי (עשירונים 1-7).

מהעבר השני של הרחוב ניתן לראות בניין ובו תמהיל דיור ואוכלוסיה מאד מגוון, החל מדיור במחירי שוק חופשי, ועד לדיור ציבורי (המיועד לעשירונים 1-2). התמהיל בבניין ממחיש את העקרון לעיל על פיו ישנה העדפה לשילוב של דיור חברתי בבניה מרקמית, גם בהיקפים גבוהים.



מְחַקֵּר ופיתוח מדיניות דיור חברתי
הפקולטה למשפטים | אוניברסיטת תל אביב