

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 הוועדה 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 גבריאלי; חברי הוועדה ליווי את תהליך המחקר ותרמו מניסיונם, חכמתם וזמנם.

אדר' תמר פרצוב ואדר' הגר שהם 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, יו"ר הוועד המנהל של עמותת במקום וברברה צור, חברה בוועד המנהל של עמותת במקום.

שתיל
Shatil شتيل

הקרן החדשה לישראל

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

תכנית לדיור חברתי בשדה דב

נייר מדיניות

כתיבה:

עו"ד אורי אטינגר

עריכה:

פרופ' נטע זיו וסבסטיאן ולרשטיין

ספטמבר 2016

תוכן העניינים

5	תקציר
9	1. הקדמה – תכנית לדיור חברתי בשדה דב
9	שדה דב – הזדמנות לתמהיל חברתי בתל אביב-יפו
10	חברתי זה בסדר, אבל למה בשדה דב?
11	מהי תכנית לדיור חברתי?
11	שדה דב תחילה
12	2. רקע – שדה דב והגוש הגדול
12	2.1 רקע היסטורי
14	2.2 פינוי שדה דב – לוח זמנים במחלוקת
15	2.3 פינוי שדה דב והעתקת בסיסי צה"ל לנגב
16	3. מה מתוכנן בשדה דב?
16	3.1 תכנית שדה דב
17	3.2 יעדים חברתיים בתכנון שדה דב
19	4. תמהיל חברתי
19	4.1 מהו תמהיל חברתי?
21	4.2 תמהיל חברתי בשדה דב
22	5. דיור חברתי: על דיור בהישג יד ודיור ציבורי
22	5.1 הזכות לדיור
22	5.2 הזכות לדיור ומשבר ההשגות בישראל
23	5.3 מהו דיור בהישג יד?
24	5.4 מי זכאי לדיור בהישג יד?
26	5.5 מהן המטרות של דיור בהישג יד?
28	5.6 דיור בהישג יד בתל אביב-יפו
29	5.7 מהו דיור ציבורי ולמי הוא מיועד?
30	5.8 מדיניות דיור ציבורי
31	5.9 דיור ציבורי בתל אביב-יפו
33	6. יעדים לדיור חברתי בשדה דב
33	6.1 כיצד קובעים יעדים כמותיים לדיור חברתי?
33	6.2 יעדים לדיור חברתי בשדה דב
35	6.3 תמהיל האוכלוסיה בשדה דב



36	7. השגות דיור
36	7.1 השגות דיור בישראל
37	7.2 השגות דיור בשדה דב
39	8. כלים ליצירת דיור חברתי בשדה דב – המלצות
39	8.1 תמהיל גודל דירות
42	8.2 דורית
42	8.3 שיווק קרקע עבור דיור להשכרה
50	8.4 דיור מכיל – יעוד דיור בהישג יד בתכנית
53	8.5 דיור בהישג יד על קרקע המיועדת לצרכי ציבור
55	8.6 דיור ציבורי
58	9. עקרונות מרחביים לתכנון דיור חברתי בשדה דב
	נספחים
61	נספח א: בדיקה כלכלית ל'מודל הגר' – מרכז שיווק קרקע לבניית דיור השכרה באזורי ביקוש
63	נספח ב: הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון – דיור בהישג יד), התשע"ו – 2016
69	נספח ג: עקרונות מרחביים לתכנון דיור חברתי בשדה דב

תקציר

הבעיה

מה מתוכנן בשדה דב?

על עתודת הקרקע הגדולה בתל אביב-יפו (כ־1,450 דונם) מקודמת תכנית מתאר חדשה לפיה **מתוכננות כ־16,000 יחידות דיור המיועדות לאכלס 41,000 איש**¹.

מי יוכל להתגורר בשדה דב במחיר שוק?

מחיר השכירות של דירת 3 חדרים בשדה דב צפוי להיות בר השגה עבור משקי בית בעשירון 10, וחלק ממשקי הבית בעשירון 9. ללא התערבות מכוונת, **משקי בית בעלי הכנסה נמוכה יותר יתקשו לעמוד בנטל הכלכלי של עלויות הדיור בשדה דב.** מסקנה זו נסמכת על השוואה בין מחירי הדיור הצפויים בשדה דב וההוצאה הרצויה על דיור.

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 (ש) ²	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) ³	-	-	1,676	2,179	2,710	3,340	4,039	5,037	-	-
פערי השגות עבור דירת 3 חד'	-	-	5,123	4,620	4,089	3,459	2,760	1,762	-	-

הטבלה מציגה את הפער בין שיעור ההוצאה הרצוי על דיור על פי קריטריון ההשגות (30% לכלל הוצאות על דיור) ובין עלות דמי השכירות עבור דירת 3 חדרים (74 מ"ר בממוצע) בשדה דב שעלותה מוערכת בכ־6,800 ש"ח. ההפרש מלמד על שיעור ההנחה הנדרשת על מנת ליצור דיור שהוא בהישג ידם של משקי בית בעשירוני ההכנסה השונים בשדה דב.

לממשלה אין פתרון זמין ומוכן להפעלה – הכלים המיושמים היום כגון מכרזים להקמת פרויקטים להשכרה ארוכת טווח ותכנית 'מחיר למשתכן', במתכונתם הנוכחית לא יכולים לתת מענה ליצירת דיור חברתי בשדה דב ויטיבו עם בעלי הכנסה גבוהה יחסית.

1 הנתונים מבוססים על מתווה שהוצג לציבור שאינו סופי, אך משקף את סדרי הגודל של חלוקת השימושים השונים בתכנית.
 2 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **לוח 4 הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה כספית נטו למשק בית (2013)**.
 3 המדד בו השתמשנו, 30% מהכנסות משק הבית, אינו מדד מתאים כאשר מדובר בעשירוני ההכנסה הנמוכים ביותר (1-2) והגבוהים ביותר (9-10). ההכנסה בעשירונים התחתונים היא כה נמוכה שהוצאה של 30% מההכנסה עבור דיור לא מותירה 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. בדומה, העשירונים הגבוהים ביותר יכולים להוציא מעל 30% מהכנסותיהם עבור דיור, מבלי שהדבר יפגע בצרכים חיוניים אחרים.



הפתרון

- ♦ בתכנית שדה דב **מוצע לקבוע שיעור דיור חברתי של 35% מיחידות הדיור בתכנית**. מתוך 16,000 יחידות דיור המתוכננות, 5,600 מהן ייועדו לדיור חברתי המכוון למשקי בית שבתנאי שוק לא יוכלו להתגורר בשדה דב.
- ♦ על מנת להבטיח תמהיל חברתי יש לייעד את הדיור החברתי בחלוקה שווה בין עשירונים 1-7, כך שיוקצו כ-5% יח"ד לכל עשירון.
 - הדיור המכוון לעשירונים 3-7 יהיה דיור בהישג יד (25% מסך הדיור בתכנית).
 - הדיור המכוון לעשירונים 1-2 יהיה דיור ציבורי (10% מסך הדיור בתכנית).
- ♦ סוג החזקה בדיור בהישג יד בשדה דב תהיה שכירות ארוכת טווח, שעלותה תותאם להכנסות משקי בית בעשירונים 3-7.

איך עושים את זה?

1. 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. 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 בשוק חופשי. ועדת המכרזים תשאף להגדיל את שיעור יחידות הדיור במחיר המפוקח ככל הניתן מעבר לסף הנדרש (25% יח"ד), תוך הבטחת כדאיות כלכלית.
- ♦ 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 הכנסה 3-7. ניתן לשקול קריטריונים נוספים על פי יעדים ברמה עירונית וארצית.

2. דיור מכיל – יעוד דיור בהישג יד בתכנית

- ✓ קיימות מגבלות משפטיות משמעותיות על האפשרות לקבוע הקצאה של דיור בהישג יד בתכנית. לפי חוק התכנון והבניה 'דיור בהישג יד' מוגדר כ'דיור להשכרה לטווח ארוך', כאשר מדובר בשכירות במחיר שוק. בהגדרה זו לא בא לידי ביטוי הקשר בין הכנסות משק הבית ובין הוצאותיו על דיור, וכמו כן אין התייחסות לקהל היעד אליו מיועד דיור זה.
- ✓ לאור המגבלות שיוצרת ההגדרה 'דיור בהישג יד' בחוק התכנון והבניה מוצע לתקן את ההגדרה ואת ההסדר הקיים בחוק ולאפשר יעוד של דיור עבור משקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה.

3. דיור בהישג יד על קרקע המיועדת לצרכי ציבור

- ✓ כיום ניתן לבנות דיור בהישג יד על מקרקעין המיועדים בתכנית לשטח ציבורי – שטח חום. הסמכות שניתנה לועדות מקומיות להשפיע על מחיר הדיור בשטחי ציבור מאפשרת לרשות מקומית ליצור דיור שמחירו מותאם לאוכלוסיה בעלת הכנסה בינונית ונמוכה – באמצעות טווח הנחות גמיש.
- ✓ בשדה דב מתוכננים כ-160 דונם עבור מוסדות ציבור (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 המגורים.**

4. דיור ציבורי

- ✓ מוצע שתכנית שדה דב תקבע כי 10% מיחידות הדיור בשדה דב (כ-1,600 יח"ד) ייועדו עבור דיור ציבורי.
- ✓ חלק הארי של מלאי זה ישלב דיור ציבורי אשר יבנה ויתוחזק על ידי המדינה (כ-7% מיחידות הדיור, 1,120 יח"ד).
- ✓ בנוסף מוצע לבנות דיור ציבורי עירוני, המיועד לאוכלוסיה עניה בתושבי ת"א-יפו, שלא בהכרח עומדת בתנאי הזכאות לדיור ציבורי. דיור זה יבנה ויתוחזק במימון משותף של המדינה והעיריה ויעמוד על כ-3% מיחידות הדיור בתכנית (480 יח"ד).

5. תמהיל גודל דירות

- ✓ הרבעים הסמוכים לרובע שדה דב (1,2) מתאפיינים במיעוט דירות קטנות. צוות התכנון הציע 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. דירות בגודל של 2 חדרים ומעלה בשדה דב יהיו בהישג יד עבור עשירונים 8-10. לכן, מוצע לשלב דירות חדר בגודל 35 מ"ר בתמהיל, שיהיו בהישג יד של עשירונים 6-7.
- ✓ בנוסף, ניתן ליצור תוספת דירות 1-2 חדרים בשדה דב באמצעות **דירות** – 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.

1. הקדמה – תכנית לדיור חברתי בשדה דב

שדה דב – הזדמנות לתמהיל חברתי בתל אביב-יפו

הפיתוח המתוכנן בשטח שדה התעופה שדה דב וסביבתו הוא הזדמנות. רבים לוטשים עיניהם אל עבר 1,450 הדוממים בצפון העיר תל אביב-יפו, וימים יגידו אילו הזדמנויות ימומשו בתכנון עתודת הקרקע הגדולה האחרונה בעיר. החזון שמציעה עבודה זו רואה בשדה דב כהזדמנות ליצור בתל אביב-יפו רובע פתוח ומעורב, שבו מתגוררות אוכלוסיות מגוונות זו לצד זו, שנהנות מהאפשרויות שהעיר מציעה, ומעשירות זו את זו. רובע אשר יגביר את השיוויוניות בתל אביב-יפו ובו עירוניות חיונית, מרחב מזמין ומכיל שמעצים את הבאים בשערי.

מרקוזה (Marcuse) הטיב לנסח את האידיאל העירוני:

"העיר שאנו מתאווים אליה היא עיר שבה כל בני האדם חיים יחדיו בשלום ומתוך ערבות הדדית. עליה להיות עיר שאין בה חומות ומחסומים... במהותה היא התחברות של אנשים שונים מרקע שונה, בעלי אינטרסים, צבעי עור, תרבויות, ולעיתים גם שפות – מגוונים ושונים, והם שואבים הנאה מכך שהם חולקים חוויה אנושית משותפת".¹

והוא מוסיף ומשרטט את יחסי הגומלין הנרקמים בחזון העירוני האוטופי:

"לא סובלנות כי אם ערבות הדדית היא הרצויה והחשובה כאן: סינרגיה שבה התפתחות כישורי הפרט תומכת בהתפתחות הכלל, והתפתחות כישורי הכלל תומכת בהתפתחות הפרט. העיר, הנתפסת כיצירה חברתית משותפת של כלל תושביה, הינה היצוג הגשמי הפורה ביותר עד כה של דמות חברה רצויה שכזו".

התנאי לקיומה של עיר מעין זו אומר מרקוזה הוא הרס כל החומות בין קבוצות התושבים החיות ומרכיבות את העיר. בתל אביב-יפו מחירי הדיור הם חומה גבוהה המפרידה בין אוכלוסיות שונות, שעומדת כיום כחסם איתן בפני העירוניות שאליה מתאווה מרקוזה. מחירי הדיור המאמירים מצמצמים את גיוון האוכלוסיה – מי שאינו יכול לעמוד במחירי הדיור נדחק אל מחוץ לעיר.

מבחינה מרחבית בתל אביב-יפו נפרשת חומה שחוצצת בין שכונות הצפון ושכונות מרכז ודרום העיר, כאשר בצפון העיר ישנה מגמה גוברת של ריכוז משקי בית עשירים בשכונות יוקרה.² בנוסף, כיום גם שכונות בדרום העיר מתייקרות והופכות פחות ברות השגה לאוכלוסיה מקומית בעלת הכנסה נמוכה. חומה נוספת היא זו אשר מקיפה את תל אביב-יפו, ומהווה חסם עבור מי שמעוניינים להינות מהזדמנויות תעסוקה ומהעושר התרבותי שיש לעיר להציע, אך אינם מסוגלים להתגורר בה בשל מחירי הדיור הגבוהים. פיתוח אזור שדה דב מהווה אפוא הזדמנות לתכנן וליצור אזור עירוני בו יתגוררו משקי בית בעלי מאפייני הכנסה מגוונים, ובהם משקי בית ברמת הכנסה בינונית ונמוכה.

נקודת המבט המוצעת לפיתוח השטח עליו חולשת תכנית 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, על ידי פתיחת האזור למגוון רחב של אוכלוסיות באמצעות יצירת דיור שמתאם למשקי בית בעלי מאפייני הכנסה שונים, בדגש על משקי בית שבתנאי שוק לא היו יכולים להתגורר בצפון העיר. מהלך כזה יאפשר לרבים ליהנות מההזדמנויות שמספקות שכונות צפון העיר, כגון מערכת חינוך מצוינת, שירותי עירוניים ברמה גבוהה, ומרחב ציבורי אטרקטיבי ומושקע. בנוסף, מדיניות שתקדם תכנון עבור משקי בית מרמות

1 פיטר מרקוזה "קיימות וצדק: יעדים לערי המחר" **ערי המחר תכנון, צדק וקיימות היום** (טובי פנסטר ואורן שלמה עורכים, 2014).

2 מאור מילגרומ, **סגרגציה כלכלית בישראל 1983-2008** (המכון לרפורמות מבניות, 2015).



הכנסה משתנות תאפשר פיזור צודק יותר של הטובין הציבוריים הגלומים בשטח תכנית שדה דב כגון הנגישות לים, המרחבים הירוקים ומבני הציבור החדשים.

מהמידע אשר נחשף עד כה לציבור באשר למטרות תכנית שדה דב ועקרונותיה, נראה כי הצוות האמון על מלאכת התכנון שם לו למטרה ליצור רובע חיוני שמתקיימת בו עירוניות אינטנסיבית, תוך יישום עקרונות כעירוב שימושים, יצירת מרחבים עירוניים איכותיים ותמהיל אוכלוסיה. יצירת תמהיל מגוון של מחירי דיור, בדגש על יצירת דיור המותאם לאוכלוסייה בעלת הכנסה בינונית ונמוכה, הינו מרכיב חיוני להגשמת מטרות אלו.

התנאי הבסיסי ליצירה של תמהיל אוכלוסיות בשדה דב הוא התערבות ציבורית לשם פיתוח אפשרויות מגורים שעלותן הולמת את היכולת הכלכלית של משקי בית בעלי מאפייני הכנסה בינונית ונמוכה. כפי שיוצג בהמשך, בהעדר התערבות מכוונת ותחת הנחה כי מחירי הדיור בסביבת שדה דב לא יפחתו 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.**

על מנת לאפשר לאוכלוסיה ממעמדות ביניים ומעמדות נמוכים להתגורר בשדה דב, יש לייצר **דיור חברתי**, מונח עליו נרחיב בהמשך, אשר כולל בתמצית דיור במחיר מופחת המותאם ליכולת הכלכלית של משקי בית בעשירוני הכנסה 1-7.

חברתי זה בסדר, אבל למה בשדה דב?

הבחירה להציע תכנית לדיור חברתי בשדה דב מעוררת את השאלה מדוע לקדם דיור חברתי דווקא על פיסת קרקע כה יקרה, באזור שנתפס כ"Prime Location" של המדינה? יש הטוענים כי על מדינת ישראל למכור את נכסיה בשדה דב למרבה במחיר, ולהעשיר כך את הקופה הציבורית. על פי עמדה זו מכירה של זכויות הבניה בשדה דב למרבה במחיר, תביא לכך שציבור גדול יותר יהנה מפירות הקרקע, להבדיל מאותם מתי מעט שיזכו ליהנות מההטבה של דיור חברתי לכשיווצר בשדה דב.

אלא שההנחה לפיה ההכנסות ממכירת הקרקע בשדה דב יושקעו באוכלוסיות מהמעמדות הנמוכים ומעמד הביניים ובאזורים פריריאליים אינה מישרה מבט אל המציאות החברתית בישראל; ללא מנגנון המיועד לייצר הפנייה של משאבים תקציביים למטרה חברתית ספציפית אין כל ערובה או דרך לפקח שההכנסות משיווק הקרקע אכן ישרתו את צרכי האוכלוסיות המוחלשות. בנוסף, התועלות החברתית שטמונות במגורים במרחב שבו תמהיל אוכלוסיה מגוון הן גדולות מהפרוטות אשר יגיעו (אם יגיעו) בסופו של יום מרווחי שיווק הקרקע בשדה דב לתושבים בפריפריה או לאוכלוסיות מוחלשות בעיר ומחוצה לה.

מאידך, המחיר החברתי של מדיניות הנשענת על הטענה לעיל הוא גבוה – בניה של שכונות שבהן מחירי הדיור תואמים באופן בלעדי את היכולת הכלכלית של משקי בית בעשירונים הגבוהים ביותר בחברה תוביל ליצירה של שכונות יוקרה באזורי הביקוש ולהדרה של מרבית הציבור מאזורים אלו. הפרדה זו צפויה לגרום להעמקת פערים חברתיים ולהקטנת המוביליות החברתית.³

בהקשר זה חשוב להדגיש כי תכנית שדה דב היא תכנית מאד גדולה, אשר צפויה לכלול כ-16,000 יחידות דיור בהן יתגוררו כ-41,000 איש. בסדרי הגודל של מדינת ישראל מדובר בעיר קטנה, במימדים הקרובים להיקף האוכלוסיה ברמת השרון או נס ציונה, ופי שניים מאוכלוסיית זכרון יעקב. המימדים של תכנית שדה דב מעצימים את ההצדקה לשלב דיור המיועד לאוכלוסיה בעלת רמת הכנסה בינונית ונמוכה על מנת ליצור תמהיל חברתי מגוון, ולא "עיר לעשירים בלבד".

3 הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג), דו"ח הוועדה פרק הדיור (2011).

בנוסף, נקודת המוצא של "טענת ה-Prime Location" לעיל היא כי יש הצדקה למעורבות ציבורית לשם יצירה של דיור לאוכלוסייה במעמד בינוני ונמוך, אך לא באזורי הביקוש. על פי עמדה זו, מי שאינם יכולים לעמוד במחירי השוק באזורי הביקוש נדרשים "להסתפק" באזורים הפריפריאליים של העיר או המדינה. אנו מבקשים לערער על תפיסה זו ולהציע פרספקטיבה אחרת לפיה יש לשלב הזדמנויות דיור עבור אוכלוסיות בעלות מאפייני הכנסה מגוונים בכל תכנית ותכנית, וגם באזורי ביקוש גבוה כשדה דב. לעמדתנו, התערבות מכוונת ליצירה של תמהיל אוכלוסייה מגוון תשיג מטרות חברתיות רבות כגון הקטנת פערים, מניעת ריכוז עוני, יצירת הזדמנויות בתחומים כתעסוקה וחינוך, הגברת סובלנות ויצירה של מרחבים בעלי פסיפס אנושי מורכב (כפי שיוצג בהמשך).

פרספקטיבה זו אומצה על ידי מדינות שונות בהן נבנה דיור חברתי גם באזורי ביקוש; כך למשל, בארצות הברית דיור חברתי מוקם באזורים בהם מחירי הדיור הם מהגבוהים בעולם כמו מנהטן בניו יורק וסן פרנסיסקו. כמו כן ניתן למצוא דיור חברתי באזורי ביקוש בערים רבות במערב אירופה, במרכז טוקיו, בקנדה, אוסטרליה וניו זילנד⁴.

מהי תכנית לדיור חברתי?

עבודה זו מציעה תכנית לדיור חברתי לשטח המתוכנן בשדה דב. מטרת העבודה היא גיבוש מתווה להקצאת שטחי מגורים עבור דיור חברתי, דיור בהישג יד ודיור ציבורי, בהיקפים המשקפים את האידאל לתכנון רובע חדש באזור ביקוש גבוה המסוגל לקלוט קבוצות אוכלוסייה בעלות רמות הכנסה מגוונות, ובהן קבוצות בעלות הכנסה בינונית, נמוכה ונמוכה מאד.

על מנת ליצור דיור חברתי ואפשרויות מגורים המותאמות לאוכלוסייה בעלת מאפייני הכנסה מגוונים, נדרשים פתרונות דיור שונים. בעבודה זו נבקש לסקור את סל הכלים לדיור חברתי הזמין בישראל. כמו כן נעמוד על המגבלות בכלים הקיימים ונציע התאמות יעודיות לאזורי ביקוש.

המתודולוגיה עליה מתבססת עבודה זו שואבת מעבודתם של אלטרמן, סילברמן ופיאלקוף אשר מגדירים חמישה מימדים לתכנית רגולטורית לדיור בהישג יד. ה"ל" מציעים לבחור את הכלים להקמה של דיור בהישג יד על ידי שילוב בין חמישה מימדים; א. מטרות העל לדיור בהישג יד ב. אמידת הצרכים לדיור בהישג יד ברמה שכונתית, עירונית או אזורית ג. בחינה של סוג החזקות הקניניות בנכסי התכנית ד. מיפוי השחקנים הרלוונטים ותפקידיהם בהקמה ובניהול של דיור בהישג יד ה. זיהוי שימוש הקרקע הקודם בקרקע המתוכננת. מימדים אלו יסקרו ככל הניתן במסגרת זו לאורך העבודה, ויהוו בסיס להמלצות.⁵

שדה דב תחילה

יעדיה של עבודה זו חוצים את גבולות הקו הכחול של תכנית שדה דב. העבודה מתמקדת בשדה דב כמקרה מבחן, אך ההמלצות בה עשויות להיות בעלות ערך גם לתכניות נוספות באזורי ביקוש. התכנית לדיור חברתי בשדה דב מציעה תפיסה רעיונית וסל של כלים אשר מתייחסים לאתגר החברתי בפניו ניצבים מי שעוסקים בגיבוש מדיניות דיור ובתכנון של אזורי ביקוש, בניסיון לתרום תרומה צנועה למאמץ שביצירת תמהיל חברתי מגוון (גם) באזורי הביקוש בישראל.

4 רחל אלטרמן, אמילי סילברמן וחיים פיאלקוף דיור בר השגה בישראל כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית (2012) שם. 5



2. רקע – שדה דב והגוש הגדול



תכנית המתאר של תל אביב-יפו

אזור שדה דב הוא עתודת הקרקע הבלתי מתוכננת הגדולה בתל אביב-יפו ומוגדר בתכנית כ'אזור לתכנון בעתיד'.

2.1 רקע היסטורי

תכנית שדה דב חולשת כאמור על עתודת הקרקע הבלתי מתוכננת הגדולה בתל אביב-יפו, 1,450 דונם שטחה. בימים אלו מקודמת תכנית מתאר שמטרתה לקבוע עקרונות תכנון לרובע ועקרונות לאיחוד וחלוקה. התכנית תחול על שטח שדה התעופה דב הוז אשר עתיד להתפנות, ועל שטחים נוספים בקרבת השדה שלא פותחו עד כה בשל מגבלות בניה בקרבת שדה התעופה. גבולות הרובע המתוכנן הם במזרח-רחוב לוי אשכול, שכונת ל' החדשה ושכונת נופי ים, במערב-רחוף הים, בדרום-רחוב ש"י עגנון ובצפון-רחוב פרופס.⁶

ברקע קידום התכנון בשדה דב עומד הליך משפטי למימוש זכויות של בעלים פרטיים במקרקעין בהם פועל שדה התעופה דב הוז. בהכללה, מדובר בקבוצה גדולה של תובעים החולקים בעלות משותפת בקרקעות "הגוש הגדול".

6 החלטה של הועדה המחוזית תל אביב "תכנית 507-0117093 שדה דב – הכרזה לפי סעיף 77 ו 78 לחוק התכנון והבניה" (28.7.2014).

"הגוש הגדול" (חלקה 1 בגוש 6896) הינו שטח המשתרע על פני כ־1,068 דונם בצפון תל אביב-יפו, וגבולותיו הם רחוב פרופס מצפון, רחבת החניה של שדה דב בדרום, רחוב לוי אשכול ממזרח והים ממערב. כיום נהוג להתייחס לשני חלקים של "הגוש הגדול" בנפרד – החלק המזרחי בשטח של כ־610 דונם והחלק המערבי אשר בו נמצא גם שדה התעופה שדה דב, בשטח של כ־458 דונם.

אדמות "הגוש הגדול" נרכשו על ידי מספר רב של גורמים פרטיים במחצית הראשונה של המאה ה־20. בשנות ה־30 הופקעו חלק מהאדמות לשם הקמת שדה תעופה, שהחל לפעול בשנת 1938. ריבוי הבעלים, ובהמשך יורשיהם, יצר תסבוכות משפטיות והקשה על פיתוח האזור.⁷ בשנת 1972 הגישה חברת החשמל, אחת מבין הבעלים בקרקע, בקשה לפירוק שיתוף הבעלויות. כיוון שבחלקה היו רשומים אז במושע מעל 1,500 בעלים התגלעו מחלוקות רבות באשר לפיתוח השטח. על כן בשנת 1975 מונו על ידי בית המשפט המחוזי בתל אביב חמישה עורכי דין ליצוג הבעלים הפרטיים בהליכי פיתוח המקרקעין.⁸

במרץ 1980 נחתם הסכם בין מדינת ישראל ובין המנהלים אשר היווה את הבסיס לפיתוחו של הגוש הגדול. במסגרת הסכם זה ויתרו הבעלים הפרטיים על תביעה לדמי שימוש בקרקע עליה נמצא שדה התעופה, והמדינה בתמורה התחייבה לפטור את הבעלים מתשלום מס רכוש. עוד נקבע בהסכם שעל מנת לאפשר את פיתוח השטח ותכנונו, הזכויות בחלקה ירשמו על שם המדינה באופן זמני ולאחר השלמת התכנון והחלוקה יועברו הזכויות בחלקה לבעלים הפרטיים. הסכם זה היווה בסיס לפיתוח חלקו המזרחי של הגוש הגדול – בו נקבעו זכויות בניה ל־3,660 דיור. יחד עם זאת, חלקו המערבי של הגוש הגדול (חלקה 204 בגוש 6896) בו ממוקם שדה התעופה שדה דב הוז לא יועד לתכנון.⁹

פיתוח החלק המזרחי של "הגוש הגדול" הוסדר בשנת 2007 במסגרת הסכם בין המדינה והמנהלים, בו התחייבה המדינה לפנות את שדה התעופה ולקדם תכנית בניה בשטחו. בתמורה הסכימו המנהלים להעביר למדינה 50% מזכויות הבניה שבבעלותם, ששוויין מוערך ב־4 מיליארד ש"ח.¹⁰ בהתאם להסכמה זו **זכויות הבניה בתכנית שדה דב נחלקות כך שבידי המדינה מצויים כ־80% מזכויות הבניה ובידי הבעלים הפרטיים כ־20% מהזכויות.**

בשנת 2012 החליטה הממשלה לפנות את שדה התעופה דב הוז.¹¹ החלטה זו נסמכה על מסקנות ועדה בין משרדית בראשות מנכ"ל משרד התחבורה דאז יעקב גנות, אשר המליצה בינואר 2011 על פינוי השדה.¹² בהחלטת הממשלה הוקם צוות היגוי בין משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, לשם גיבוש עקרונות מנחים לפינוי השדה. במסגרת זו נציגי רשות שדות התעופה ורשות מקרקעי ישראל חתמו בספטמבר 2012 על מסמך עקרונות לפינוי שדה דב על פיו רשות שדות התעופה מתחייבת לעמוד בלוח זמנים מוסכם לפינוי, בעוד שרמ"י נושאת בעלות בניית המתקנים אליהם תועתק פעילות התעופה האזרחית.¹³

במקביל להסדרים שנקבעו לצורך פינוי שדה התעופה, קודם תכנון השטח; בהחלטת הממשלה שהוזכרה לעיל הטילה הממשלה על רמ"י לקדם במשותף עם עיריית תל אביב-יפו את תכנון האזור המתפנה. לשם כך הוקמה ועדת היגוי להכנת תכנית המורכבת מנציגי המדינה, המנהלים ועיריית תל אביב-יפו, בראשות מהנדס העיר. האדריכל ארי כהן נבחר לעמוד בראש צוות התכנון, ובימים אלה שוקד הצוות על הכנת תכנית מתאר לשדה דב (עיקריה יפורטו בהמשך).

7 ת"א 130248/93 **חברת החשמל נ' יצחק אבוטבול ו-1005 אח'** (פורסם בנבו, 5.12.2013) (החלטה בבקשה למתן הוראות).

8 במהלך השנים התחלפו המנהלים. כיום מנהלי הגוש הגדול הם עו"ד רחל זכאי, עו"ד גלית רוזובסקי, עו"ד אלי מינקוביץ', עו"ד משה ליפקה, וד"ר מיכאל שפטר.

9 ת"א 130248/93 **חברת החשמל נ' יצחק אבוטבול ו-1005 אח'**, לעיל ה"ש 7.

10 בג"צ 7487/15 **ארקיע נ' מנכ"ל משרד ראש הממשלה** (פורסם בנבו, 25.1.2016).

11 החלטה 4224 של הממשלה ה־32 "פינוי שדה התעופה בתל אביב על שם דב הוז", (5.2.2012).

12 משרד התחבורה **דו"ח בחינת משמעויות הפסקת הפעלתו של שדה התעופה דב הוז** (2011).

13 המלצות צוות היגוי הבינמשרדי ולוח הזמנים המוסכם במסמך העקרונות עוגנו בהחלטה 5188 של הממשלה ה־32 "פינוי שדה התעופה בת"א על שם דב הוז" (28.10.2012).



2.2 פינוי שדה דב – לוח זמנים במחלוקת

שדה דב הוא שדה תעופה צבאי שבו משולבת פעילות תעופה אזרחית, החולשת על חלק מצומצם משטח השדה (כ־73 מתוך כ־767 דונם). הפעילות האזרחית משרתת בעיקר טיסות פנים ארציות וכן קווים למספר יעדים בין לאומיים.¹⁴ פינוי השדה תוכנן תחילה להעשות בשני שלבים, בשלב הראשון פינוי שדה התעופה האזרחי והעברת הטיסות האזרחיות לנתב"ג, ובשלב השני פינוי הפעילות הצבאית במתחם. המועד המקורי לפינוי פעילות התעופה האזרחית נקבע על ידי הממשלה ליום 15.30.6.2016 בעקבות מאבק משפטי שיזמו עיריית אילת וחברת "ארקיע" המתנגדות לפינוי שדה התעופה, נדחה מועד הפינוי בשלב הראשון לאפריל 2017. לאחר דחיה נוספת נקבע לינואר 2019 – בדומה למועד פינוי השדה הצבאי.¹⁶

חברת "ארקיע" ועיריית אילת עתרו לבצ"ג בדרישה לדחות את מועד פינוי התעופה האזרחית משדה דב ולהשוותו לעת פינוי השדה הצבאי, או עד להשלמת הליך התכנון הסטטוטורי. "ארקיע" טענה בין היתר כי הפסקת פעילותה בשדה דב במועד המקורי והעתקת הטיסות האזרחיות לנתב"ג כמתוכנן, תפגע בתעופה האזרחית לאור התארכות זמן ההגעה מאילת לתל אביב-יפו. עיריית אילת טענה בדומה כי הפסקת הטיסות משדה דב תאריך את משך ההגעה לאילת ותגרום לפגיעה בתיירות ובתושבי אילת אשר זקוקים לקו הישיר אילת – תל אביב-יפו בין היתר עבור טיפולים רפואיים.¹⁷

טענות אלה נסמכו בין היתר על דו"ח מבקר המדינה משנת 2015 על פיו החלטת הממשלה על פינוי שדה דב נעשתה מבלי שהושלם תהליך מציאת חלופות לשימושי השדה. כמו כן קבע הדו"ח כי לא נמצאו נימוקים המצדיקים את הפער בין מועד פינוי המתחם הצבאי ושדה התעופה האזרחי.¹⁸

סוגיית פינוי התעופה האזרחית משדה דב שנויה במחלוקת גם בקרב משרדי הממשלה. משרד התחבורה צידד בדחיית הפינוי עד למציאת פתרונות מספקים לתעופה האזרחית, משרד התיירות התנגד לפינוי השדה בשל החשש מפגיעה בתיירות, ומשרד הבריאות תמך בדחיית הפינוי לאור החשש מפגיעה בתושבי אילת הזקוקים לשירותים רפואיים במרכז. מאידך במשרד האוצר וברמ"י התנגדו לדחיית מועד פינוי שדה התעופה האזרחי בשל חשש מעיכוב שיווק הקרקעות לבניה.

לצד מחלוקות אלה, עמדתה הרשמית של מדינת ישראל, כפי שהובאה במסגרת הדיון בעתירתן של עיריית אילת וחברת "ארקיע", נטתה לעמדת משרד האוצר ורמ"י, תוך נכונות לפשרה ולדחיה קצובה של מועד פינוי השדה האזרחי. בג"צ נמנע מלהתערב במחלוקת האמורה וקיבל את עמדת המדינה אשר הסכימה לדחות את פינוי התעופה האזרחית לחודש אפריל 2017.

עם זאת, למרות החלטת בג"צ, מועד פינוי שדה התעופה האזרחי נדחה שוב ביולי 2016. הפעם בעקבות קמפיין אינטנסיבי ביוזמת עיריית אילת וחברת "ארקיע" שהוביל לגיבוש הצעת חוק הקובעת כי השדה האזרחי לא יפונה קודם לשדה הצבאי (קרי לא יפונה לפני ינואר 2019). על הצעת החוק חתמו 80 ח"כים אך קידומה נבלם בעקבות החלטת שר האוצר, משה כחלון, לדחות את פינוי השדה האזרחי לינואר 2019.¹⁹

עוד בהקשר זה, רון חולדאי, ראש העיר תל אביב-יפו הביע לאחרונה ביקורת חריפה על התנהלות הממשלה בנוגע לפינוי שדה דב מבלי שיימצאו חלופות מתאימות. לטענתו, אינטרסים מקומיים הם שניווטו את המדיניות

14 על פי נתוני דו"ח "ועדת גנות" המוזכר בה"ש 12 לעיל הטיסות המסחריות הפנים ארציות משדה דב משרתות 640 אלף איש שטסים ב־13 אלף טיסות מדי שנה, רובן בקו אילת – תל אביב. כמו כן משדה דב ממריאות 17 אלף טיסות נוספות מדי שנה ובהן טיסות הדרכה, צילום אוויר וטיסות פרטיות.

15 החלטה 5188, לעיל ה"ש 13.

16 מועד פינוי השדה הצבאי נקבע בהחלטה 2392 של הממשלה ה־33 "פינוי שטחי מחנות צה"ל מאזורי ביקוש והמשך מעבר אמ"ן ותקשוב לנגב" (4.1.2015).

17 פרשת ארקיע, לעיל ה"ש 10.

18 מבקר המדינה דו"ח רשות שדות התעופה, פיתוח ותחזוקה של שדות תעופה פנים-ארציים ומנחתים (2015).

19 נמרוד בוסו "תיירים לאילת או דירות לתל אביב? מי עוצר את פינוי שדה דב" **דה מארקר** (15.7.2016)

לטובת פינוי שדה התעופה האזרחי, ולא הצרכים הלאומיים, הנוטים לטובת הפעלת קו אילת-שדה דב, שהינו חיוני עבור תושבי הפריפריה. על אף שבעיריית תל אביב-יפו מובילים את תכנון תכנית שדה דב, הציע ראש העיר לאחרונה מתווה תכנוני חדש ומצומצם על פיו שדה דב ימשיך לפעול תוך ארגון מחדש של מרחב השדה וצמצומו ל-550 דונמים. על פי מתווה זה מגבלות הבניה בקרבת השדה יצומצמו ותתאפשר בניה של 3,000 יחידות דיור בהן יממשו הזכויות של בעלי הקרקע הפרטיים.²⁰

פינוי התעופה האזרחית משדה דב מעלה שאלות משמעותיות הן ביחס לעצם פינוי השדה והן ביחס לעיתוי המתאים לכך. מחד, לפינוי השטח ופיתוחו יתרונות רבים ובהם יצירת רצף אורבאני בין מרכז וצפון העיר, הנגשת רצועת חוף משמעותית לציבור, פיתוח פארק חופי, הגדלת הצע יחידות הדיור בתל אביב-יפו באופן ניכר, ומימוש זכויות הקניין של בעלי הקרקע. מנגד, גריעת שדה התעופה עלולה להאריך את משך הנסיעה לתל אביב-יפו (דרך נתב"ג ולא ישירות דרך שדה דב) ולהקשות על תושבים בפריפריה המרוחקת. ובפרט על אלו התלויים בתעופה הפנים ארצית לשם קבלת שירותים שונים כגון טיפול רפואי, וכן לצורך תעסוקה. על כן יש להבטיח שההתאמות שיעשו בנתב"ג לקליטת הפעילות משדה דב תענה על צורכיהם. היבט נוסף אשר מוסיף מורכבות לשאלת הפינוי והיקף הפגיעה הנטענת בתושבים בפריפריה נוגע לזיקה שבין פינוי שדה דב ושיווק קרקעות המדינה לשם מימון פרויקט העתקת מחנות צה"ל לנגב (אשר יוצג בהמשך). מהלך זה מכוון לתרום באופן משמעותי לפיתוח הדרום, ונטען שהעיכוב בפינוי השדה עלול לפגוע במימוש הצעדים המכוונים לפיתוח הנגב. האיזון הנדרש בין אינטרסים שונים לשם הכרעה בשאלות העולות בדיון על פינוי שדה דב מחייב מומחיות שהיא מעבר לענייננו. על כן עבודה זו לא נוקטת עמדה בשאלת עצם פינוי השדה או בשאלת מועדי הפינוי. אכן קיימים שיקולים לכאן ולכאן. יחד עם זאת כפי שיוצג בהמשך, העבודה מנתחת את האפשרות שפינוי שדה דב ופיתוח השטח יתרום תרומה משמעותית לפתרון משבר הדיור, כפי שנטען על ידי המצדדים בפינוי.

2.3 פינוי שדה דב והעתקת בסיסי צה"ל לנגב

פינוי ופיתוח שדה דב הם חלק מפרויקט רחב מימדים להעתקת בסיסים צבאיים ממרכז הארץ לנגב. במסגרת מהלך זה הסכימו משרד הביטחון, משרד האוצר ורמ"י כי משרד הביטחון יפנה שטח כולל של 7,400 דונם שעליו עתידים להיבנות כ-60,000 יחידות דיור וכ-2.6 מיליון מ"ר תעסוקה.²¹ ההכנסות משיווק הקרקע שבבעלות המדינה מיועדות בחלקן לממן את הקמת בסיסי צה"ל בדרום.²²

הזיקה בין מימון תהליכי הפינוי וההעתקה של המחנה הצבאי בשדה דב ובין שיווק הקרקע משפיעה על תכנון הרובע, ויש להניח כי תהיה לה השפעה על האפשרות לשלב דיור חברתי בתכנית שדה דב, בשל העלויות הכרוכות בכך. לאור זאת, תכנית שדה דב היא לכאורה "משק סגור", בו יש קדימות למימון של עלויות הפינוי וההעתקה של בסיסי צה"ל. על פי הנחה זו מטרת חברתיות אחרות כדיור בהישג יד ודיור ציבורי ימומשו רק לאחר שהוקצו התקציבים לפינוי שדה התעופה האזרחי והעתקת בסיסי צה"ל לנגב, ומתוך התקציב שנותר.

עבודה זו רואה בדיור חברתי כמטרה העומדת בפני עצמה, שיש להגשימה באמצעות כלים מגוונים אשר חלקם דורשים מימון ציבורי. **כפי שלא יעלה על הדעת לתכנן את שדה דב ללא פארקים או מוסדות ציבורי בשל היעדים הכלכליים המוטלים על שיווק הקרקע, כך אין מקום לערער על השקעה ציבורית לשם יעוד של דיור חברתי בתכנית.**

20 שם; רון חולדאי "חוסר המעוף בסגירתו של שדה דב יטיס אותנו לשומקום" **דה מארקר** (16.2.2016)
 21 החלטה 1421 של מועצת מקרקעי ישראל "פינוי מחנות צה"ל – אישור סיכום שוה"ם 3 בעניין פינוי שטחי מחנות צה"ל מאזורי ביקוש והמשך מעבר אמ"ן ותקשוב לנגב" (2.3.2015).
 22 החלטה 3161 של הממשלה ה-32 "העתקת מחנות צה"ל לנגב" (17.04.2011).



3. מה מתוכנן בשדה דב?

3.1 תכנית שדה דב

תכנון שטח שדה דב מקודם על ידי ועדת היגוי שבה חברים נציגי משרד האוצר, משרד המשפטים, משרד התחבורה, רשות מקרקעי ישראל, עיריית תל-אביב-יפו ומנהלי הגוש הגדול, בראשות מהנדס העיר תל אביב-יפו. תהליך התכנון מבוצע בימים אלו, כאשר בשלב ראשון הוכנה פרוגרמה על ידי אדר' ארי כהן, עליה מתבסס תכנון תכנית מתאר לשדה דב. תכנית המתאר כוללת בין היתר חלוקה למתחמי תכנון, פריסת יעודי קרקע וקביעת זכויות בניה.

לוח הזמנים לסיום התכנון ולאישור התכנית אינו בהיר. על פי יעדי הממשלה הצפי לאישור התכנית הוא לכל המוקדם הרבעון השני של 2018.²³

המידע הזמין לציבור אודות תכנית שדה דב אינו רב. נכון להיום, פורסמה הודעה בדבר הכנת התכנית ממנה ניתן ללמוד על המתווה הכללי של יעודי הקרקע. כמו כן, נערכו מפגשים לבעלי עניין בהם הוצגו נושאים כגון חזית הים, שטחי הציבור, בניה לגובה, תמהיל דיור וחזון התכנית.²⁴

על פי המתווה התכנוני הראשוני שהוצג לציבור (אך טרם הופקד או אושר)²⁵ – 71% משטח תכנית שדה דב מיועד לצרכי ציבור, מתוכם מיועדים 160 דונם עבור מוסדות ציבור ו-480 דונם שטחים ציבוריים פתוחים הכוללים גינות שכונתיות, פארקים רובעיים, פארק מטרופוליני, רצועת החול בחוף הים וכן שבילים וכיכרות. 29% מהשטח ייועד לשימושים שהם סחירים כמגורים, תעסוקה, מסחר ומלונאות. במסגרת השטחים הסחירים מתוכננות כ-16,000 יחידות דיור, בשטח של כ-1,750,000 מ"ר, המיועדות לאכלס כ-41,000 אנשים. השטחים המיועדים למסחר בתכנית עומדים על בין 90,000–135,000 מ"ר, שטחי התעסוקה הינם כ-335,000 מ"ר ובנוסף מתוכננים 1,500–2,000 חדרי מלון.²⁶

קצרה היריעה מלפרוט את החזון המלא שמציג צוות התכנון לתכנית שדה דב. בתמצית ניתן לומר כי התכנון ממוקד ביצירה של מרכז עירוני מצפון לירקון, אשר מחבר בין מרכז וצפון העיר ומקשר בין השכונות שבצפון מזרח העיר ובין הים. התכנית מתווה בינוי בצפיפות גבוה, ערוב של שימושים ויצירת נגישות גבוה לשימושים שונים בשאיפה לייצר 'עירוניות חיונית' ו'סביבה בריאה'. כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, לתכנית יעדים חברתיים שונים ובהם צמצום פערים בין צפון ודרום העיר והגברת הצדק החלוקתי המושגים, בין היתר, באמצעות שילוב של דיור בהישג יד ודיור להשכרה.²⁷

23 כך על פי עמדת המדינה בפרשת **ארקיע**, לעיל ה"ש 10.

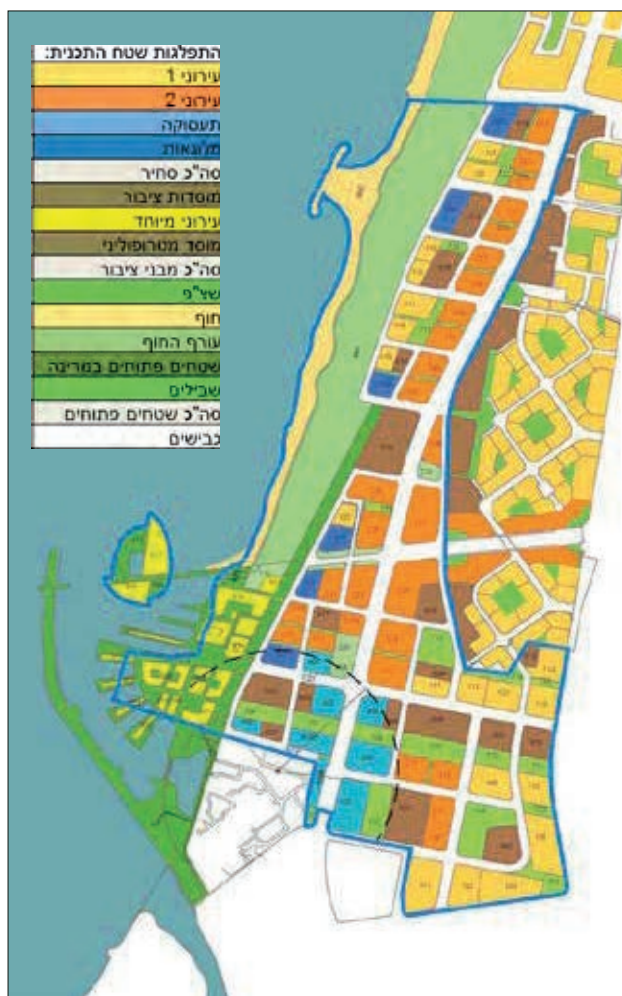
24 המצגות אשר הוצגו במפגשים עם בעלי העניין זמינות באתר עיריית תל אביב-יפו.
www.tel-aviv.gov.il/Residents/Development/Pages/SdeDov.aspx

25 שם, במצגת "שיתוף בעלי עניין".

26 הנתונים אינם סופיים או מאושרים אך ניתן ללמוד מהם על סדרי הגודל של חלוקת השימושים בתכנית.

27 החלטה של הוועדה המחוזית תל אביב, לעיל ה"ש 6.

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	



מתווה ייעודי הקרקע בתכנית שדה דב

אדר' ארי כהן מתוך מצגת "שיתוף בעלי עניין" באתר עיריית תל אביב-יפו.

3.2 יעדים חברתיים בתכנון שדה דב

על פי תוצרי התכנון אשר הוצגו לציבור, ניכר כי אחד מיעדי התכנון בשדה דב הוא ליצור אזור שהוא "לא לעשירים בלבד".²⁸ שאיפה זו כוללת שילוב של דיור שיאפשר למגוון אוכלוסיות להתגורר בשדה דב, ובכלל זה מאפייני הכנסה, מצב משפחתי, גיל וכדומה, וכך ליצור אזור בעל תמהיל אנושי מגוון. יעד זה משתלב עם חזון העיר תל אביב-יפו המגדיר עידוד של דיור בהישג יד ועידוד בניה להשכרה כיעדים חברתיים ליצירת "עיר לכל תושביה".²⁹

28 מצגת "שימושי קרקע", לעיל ה"ש 24.

29 תכנית אסטרטגית של עיריית תל אביב-יפו "חזון העיר, קו אסטרטגי 2 עיר לכל תושביה" (2004).



לחזון של יצירת דיור שמתאים לאוכלוסיה מגוונת בשדה דב שותפה רשות מקרקעי ישראל, שאמונה על 80% מזכויות הבניה בתכנית. אדר' גילי טסלר, מתכננת מרחב עסקי תל אביב ברמ"י וחברה בוועדת העבודה של תכנית שדה דב, עמדה על החשיבות שרואה רמ"י ביצירת תמהיל אוכלוסיה מגוון, ועל ההיתכנות ליישום יעד זה בשדה דב לאור שיעור הבעלות הציבורית בקרקע:

"התמהילים של הדירות יאפשרו לשכבות אוכלוסיה שונה להתגורר במתחם. רוב הקרקע היא של המדינה ולכן אפשר לקדם את הנושא. אנחנו מאד מעוניינים להכניס מרכיבים של דיור מאד מגוון כך שהתמהיל יאפשר גם דיור לאוכלוסיה המוגדרת ע"י העירייה דיור בר השגה למרות שכיום אין הגדרה לדיור בר השגה".³⁰

העמדות לעיל מקבלות ביטוי בתכנון. על צוות המתכננים נמנה ד"ר חיים פילקוף, מומחה בתחום התכנון החברתי ובתחום של דיור בהישג יד, אשר מלווה את התכנית כיועץ בתחומי כלכלה וחברה. כמו כן, בהודעה על הכנת תכנית על פי סעיף 77 ו-78 לחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965 הוצגה יצירת תמהיל חברתי בשדה דב כמטרה מרכזית לתכנית:

"ליעד של הבטחת תמהיל חברתי משמעות עליונה. מיעד זה ייגזרו תמהיל גדלי דירות, מתן מענה לקבוצות אוכלוסיה שונות מבחינת הכנסה, גילאים, מצב משפחתי שונה עידוד דיור בר השגה, בנייה להשכרה ועוד. התכנית להלן בכל חלופותיה ועל כל תרחישיה מייחסת חשיבות ליעדים אלה וגורסת שהם לא באים על חשבון ערכי הקרקע ואף יכולים לתרום להגברת כוח המשיכה של המקום ומיתוגה".³¹

בנוסף, במפגש בעלי עניין אשר הוקדש לתמהיל הדיור בתכנית שדה דב הוצג חזון תכנוני הכולל יצירה של דיור המותאם לאוכלוסיות מגוונות כגון זוגות צעירים, יחידים, תאים משפחתיים חד הוריים, קשישים, סטודנטים ועוד. כמו כן הוצגו האמצעים להגשמת מטרות אלה ובהם תמהיל גודל דירות והבטחת דירות קטנות, השכרה ארוכת טווח, בתי גיל הזהב, דיור ציבורי, תוספת אחוזי בניה עבור דיור בהישג יד ואמצעים נוספים אשר ידונו בהמשך. במפגש הודגש כי תפקיד הרשויות הוא ליזום מהלכים ליצירת תמהיל חברתי בשדה דב על מנת להבטיח כי התכנית לא תייצר דיור שהוא "לעשירים בלבד".³²

לאור המובא לעיל ניתן לקוות כי תכנית שדה דב אכן תהיה פורצת דרך בהיבטים חברתיים ותצליח ליצור דיור לאוכלוסיות בעלות מאפייני הכנסה מגוונים, ובדגש על אוכלוסיה ממעמד הביניים ומעמדות נמוכים.

יחד עם זאת טרם הוצגו על ידי הגורמים המדינתיים והעירוניים נתונים מפורטים אודות שיעורו וטיבו של הדיור המיועד להגשים יעדים אלו בשדה דב, ושאלות רבות נותרו פתוחות, כגון: לאיזה תמהיל חברתי מכוונים יזמי התכנית? מהי אוכלוסיית היעד שתאכלס את הדיור החברתי, וכיצד יובנה התמהיל החברתי על מנת להבטיח כי הוא אכן תורם לאוכלוסיה ולקהילה שתיווצר בשדה דב? ואלו שירותים ותשתיות נלווים יפותחו על מנת לתמוך ולעודד את שילוב האוכלוסיה?

כמו כן מתעוררות שאלות הנוגעות למדיניות הדיור הרצויה על מנת לקדם תמהיל חברתי, ובהן מה יהיו וכיצד יוחלט על מחירי הדיור החברתי? מהם האמצעים המשפטיים ליצירת דיור חברתי בשדה דב, והאם ישנה היתכנות כלכלית ליצירת דיור חברתי בשדה דב?

המתווה המוצע בעבודה זו מציג מענה אפשרי לחלק מהשאלות, בשאיפה להביא למימוש יעד התכנית ליצירת תמהיל אוכלוסיה מגוון. לפני שנידרש לשאלות לעיל נבקש לדון במושג "תמהיל חברתי" על מעלותיו ומגבלותיו, וכן במושג "דיור חברתי" כאפיק ליצירה של תמהיל אוכלוסיה מגוון.

30 פרוטוקול 20012'ב' של ועדת משנה לתכנון ובניה תל אביב יפו (14.5.2014).

31 החלטה של הוועדה המחוזית תל אביב, לעיל ה"ש 6.

32 מצגת "שימושי קרקע", לעיל ה"ש 24.

4. תמהיל חברתי

4.1 מהו תמהיל חברתי?

ההגדרה הרחבה של המונח "תמהיל חברתי" (Social Mix)³³ היא שילוב של קבוצות חברתיות מגוונות בשכונת מגורים. הגדרה זו עשויה לכלול תמהיל של מאפיינים שונים ובהם אתניות, לאום, מבנה משק בית, מאפייני הכנסה וכדומה. כמו כן ניתן להגדיר תמהיל חברתי מנקודת מבט צרה יותר אשר מתמקדת בפן חברתי-כלכלי, כמצב בו בשכונה קיים מגוון של משקי בית במעמדות סוציאקונומיים שונים. זאת בניגוד לריכוז מרחבי של משקי בית בעלי הכנסה נמוכה מאד או גבוהה מאד.³⁴ ההגדרה הצרה מכוונת לתמהיל דיור המשלב אוכלוסיות בעלות הכנסה מגוונת (Mixed Income).

מאחורי הרעיון של תמהיל חברתי עומדים נימוקים חברתיים וכלכליים אשר יסקרו להלן בקצרה:

- ♦ יצירת תמהיל חברתי עשויה **לתקן הפליה של קבוצות על רקע תרבותי, גזעי או כלכלי** המודרות מאזורי מחיה שונים, ולמנוע או למתן תהליכי סגרגציה. בהתאם, התמהיל החברתי נחשב כאמצעי לבניית חוסן קהילתי וחברתי ולהפגה של מתחים בין קבוצות.³⁵
- ♦ יצירה של תמהיל חברתי **מצמצמת ריכוזים של עוני** בשל הערוב המתקיים בין אנשים מחתכי הכנסה שונים. ריכוזי עוני נתפסים כמוקדים שעלויותיהם החברתיות והכלכליות גבוהות ביותר לאורך זמן. זאת, מכיוון שמוקדי עוני מתאפיינים בהזנחה, צפיפות, שירותים ציבוריים ירודים, ובתופעות חברתיות שליליות כגון אלימות, פשיעה, אבטלה, נשירה ממערכות חינוך, בריאות לקויה ועוד. אזורי מגורים מעורבים עשויים למתן את המאפיינים השליליים הללו ולהציע סביבת חיים חיובית יותר עבור אוכלוסיות ממעמד כלכלי נמוך.³⁶
- ♦ תמהיל דיור חברתי עשוי **לקדם פלורליזם ורב תרבותיות** – לא אחת ניתן לזהות חפיפה בין רמת הכנסה ובין מאפיינים אתניים, לאומיים, דתיים וכדומה. לפיכך חלוקת המרחב על בסיס כלכלי (בשל עלויות דיור ומחיה) באה לידי ביטוי גם כגורם אשר יוצר חיץ בין קבוצות אתניות, לאומיות ודתיות. תמהיל חברתי מקדם מרחב הטרוגני המעודד מפגש בין קבוצות אוכלוסיה שונות ומקדם פלורליזם. הקרבה הפיזית-מרחבית מאפשרת הכרות בין קבוצות שונות ועשויה לקדם ערכי סובלנות, קבלת האחר, להפחית סטיגמות ויחס שלילי כלפי קבוצות שונות בחברה, ובפרט כלפי קבוצות מיעוט ואוכלוסיות הסובלות מיחס שלילי ומהדרה.
- ♦ תמהיל דיור חברתי פותח בפני אוכלוסיות ממעמד כלכלי נמוך **הזדמנויות חיים טובות יותר ומקדם שוויון וחלוקה הוגנת של משאבים ציבוריים**. אוכלוסיות ממעמד כלכלי נמוך עשויות ליהנות משירותים ציבוריים באיכות גבוהה יותר מאלו המוצעים בשכונות מוחלשות. מבלי להידרש לדיון הנוגע לפערי השירותים בין אזורי מחיה על בסיס חברתי כלכלי – לעיתים קרובות אזורי אמידים מאופיינים בשירותים ציבוריים טובים יותר כגון חינוך, בריאות, תחבורה, תרבות וכדומה. החשיפה לשירותים אלו עשויה להגביר את הניידות החברתית של אוכלוסיות ממעמד כלכלי נמוך ולסייע בהיחלצות מעוני.³⁷
- ♦ הטרוגניות חברתית נתפסת ככר פורה ליצירתיות ולהחלפת רעיונות המקדמים את העיר. תמהיל חברתי תורם ליצירת **עירוניות חיונית, רב גונית ותוססת ולמשיכה של אוכלוסיה יצירתית אשר תורמת**

33 מונחים נוספים לתאור "תמהיל חברתי" Mixed income neighborhoods המקובל בארה"ב, Mixed Communities המקובל באנגליה. ר' אלטרמן, סילברמן ופיאלקוף, לעיל ה"ש 4.

34 George C. Galster & Jurgen Friedrichs, The Dialectic of Neighborhood Social Mix: Editors' Introduction to the Special Issue, Housing Studies 30 (2015).

35 אלטרמן, סילברמן ופיאלקוף, לעיל ה"ש 4.

36 Galster & Friedrichs, לעיל ה"ש 34.

37 Paul C. Brophy & Rhonda N. Smith, Mixed-Income Housing: Factors for Success Journal of Policy Development and Research Vol. 3 (1997).



לכלכלה העירונית. ערים רבות ובפרט מטרופולינים וערי עולם מבקשות לקדם רב גוניות תרבותית במרחבים גיאוגרפיים בקנה מידה שכונתי או אזורי, על מנת למשוך אוכלוסיה מעין זו.³⁸

תמהיל דיור חברתי – מגבלות

הנימוקים בעד תמהיל דיור חברתי מצטיירים כמעט אידיליים, אולם ברור כי בחיי היום יום שילוב בין אוכלוסיות מרקע שונה אינו תהליך פשוט ולא קיימת נוסחת קסם ליצירה של קהילה מגוונת שהיא הרמונית ומשגשגת. חוקרים שונים ניסו לאמוד את התרומה של מדיניות תמהיל חברתי על פי מדדים שונים. ככל שהמחקר על השפעות התמהיל החברתי מתרחב, כך מתחדדת ההבנה בדבר יתרונות התמהיל החברתי אך גם בדבר המגבלות של תפיסה זו לחולל שינוי חברתי.

מדיניות המקדמת תמהיל חברתי בדיור החלה כבר בסוף המאה ה-19 ויושמה ביתר שאת לאורך המאה ה-20, כאשר מדינות כמו אוסטרליה וקנדה פיתחו תכניות ליצירה של תמהיל חברתי בשנות ה-70, וארה"ב ואנגליה קידמו תמהיל חברתי באזורי עוני במהלך שנות ה-80.³⁹ יחד עם זאת, רעיון התמהיל החברתי קיבל תנופה משמעותית וגיבוי אקדמי וממסדי בעקבות אסופת מחקרים שהופיעו בסוף שנות ה-80 ולאורך שנות ה-90, אשר בחנו את ההשפעות החברתיות, הפסיכולוגיות והבריאותיות של החיים בשכונות מגורים בהן מרוכזת אוכלוסיה עניה. מחקרים אלו ביקשו לבחון ולהוכיח באופן אמפירי את טענתו של הסוציולוג האמריקאי ויליאם ווילסון על פיה **סיכויי של אדם הגדל בשכונה בה קיים ריכוז עוני להיות עני בבגרותו גדולים ביחס למי שלא גדלו בתנאים דומים.**⁴⁰

המחקרים המתוארים אשר איששו ופיתחו את הטענה של ווילסון, הניעו תהליכי פיתוח מדיניות להפחתת ריכוזיות עוני באמצעות יצירה של סביבות מגורים הטרוגניות. מוקד הפעולה היה שכונות עוני ובניסיון למשוך אליהן אוכלוסיה בעלת מאפייני הכנסה גבוהה, מתוך הנחה שהפחתת ריכוז העוני תשיג את היעדים החברתיים המתוארים לעיל. בתחילת המאה ה-21 החל דיון ביקורתי על המטרות של התמהיל החברתי, על האמצעים ליצירה של שכונות מעורבות חברתית ועל האפקטיביות שלהם.⁴¹ דיון זה בין חוקרים ומומחים נמשך גם כיום והוא מאפשר לנו להבין את המגבלות של מדיניות תמהיל דיור חברתי, אך גם לאתר את הפוטנציאל ונקודות החוזק שבה.

כיום מרבית החוקרים בתחום מסכימים כי לחיים בשכונה בה קיים ריכוז אוכלוסיה עניה יש השפעות שליליות על חיי התושבים. בין ההשלכות השליליות המדידות נמנים צמצום הזדמנויות תעסוקה ופגיעה ביכולת להתפרנס, וכן פערים משמעותיים בהישגי ילדים ובני נוער במערכת החינוך. אל מול השפעות שליליות אלה נמצא, כי בני אוכלוסיות מוחלשות המתגוררים בשכונות מעורבות לצד אוכלוסיה ממעמד איתן יותר נתרמים באופן חיובי. מחקרים אשר בחנו את ההשפעה של מגורים בשכונות במעמד סוציו אקונומי בינוני על ילדים ונוער בני מיעוטים ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה מצאו עדויות להשפעה חיובית של המגורים בשכונות אלו על טווח רחב של מדדים בתחומים כבריאות, התנהגות, חינוך, והישגים ופריון בעבודה. בין הגורמים להשפעה זו ניתן למנות חשיפה למודלים חיוביים, שליטה קבוצתית חזקה על אי סדר ומניעת אלימות, וכן העדר סטיגמה על בסיס מקום מגורים.⁴²

לצד זאת ישנה טענה, כי לא ניתן לזקוף את ההשפעות החיוביות לטובתה של אינטראקציה חברתית בשכונות בהן יש תמהיל חברתי. על פי טענה זו לקשרים חברתיים בין אוכלוסיות ממעמדות שונים יש מעט מאד השפעה על אוכלוסיה בעלת הכנסה נמוכה. על אף שקיימות באופן תיאורטי הזדמנויות למפגש בין מעמדי ולמידה הדדית, תהליכים אלו נדירים. בין הסיבות להעדר האינטראקציה מונים ריחוק חברתי, נבדלות, וריחוק מרחבי בין

Florida Richard, The Rise Of The Creative Class (2002). 38

Galster & Friedrichs, לעיל ה"ש 34. 39

William Julius Wilson, The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy (1987). 40

Galster & Friedrichs, לעיל ה"ש 34. 41

שם. 42

קבוצות בשכונות שנבדקו. מכאן שהאפקטיביות של תמהיל חברתי תלויה לא רק בסביבות המגורים ובקרבה פיזית של קבוצות שונות, אלא נדרש ליצור רשתות תומכות הכוללות שירותים ותשתיות המכוונים לעודד את שילוב האוכלוסיות ולאפשר השפעה חיובית של התמהיל החברתי.⁴³

4.2 תמהיל חברתי בשדה דב

תכנון שדה דב, כפי שהוצג לעיל, מכוון להשיג יעדים חברתיים. על פי הצהרות שנשמעו מפי גורמים המעורבים בתכנון המרחב, יש כוונה ליצור בשדה דב שכונה בה מתקיים תמהיל חברתי על בסיס כלכלי-חברתי, וכן על בסיס גילאי ומצב משפחתי. אולם קיים חשש ש"שיח המגוון והשונות" סביב תכנית שדה דב יוותר ברמה ההצהרתית וישמש למיתוג של רובע שדה דב כאזור בו מתקיים תמהיל אוכלוסיות, מבלי שהדבר ייושם בפועל.⁴⁴

על מנת להבטיח שההצהרות בדבר יצירת שכונות שהן "לא לעשירים בלבד" (לשון המתכננים), לא יותרו על הנייר, יש לפתח אפשרויות מגורים בשדה דב המותאמות לאוכלוסיה בעלת הכנסה מגוונת. **עבודה זו מציעה כאמור מתווה על פיו ניתן ליישם בשכונות בשדה דב את חזון התמהיל המעמדי באמצעות דיור חברתי.**

Miltenburg, Emily The conditionality of neighbourhood effects upon neighbourhood embeddedness: A 43 critical examination of resources and socialisation mechanisms, Housing Studies 30 (2015).

44 לביקורת על השימוש ברעיון ה"שונות" כאמצעי למשיכה של בני "המעמד היצירתי" ועל שימוש בשיח תכנוני סובלני ורב תרבותי למראית עין ראו ערן צין "הדרך להרחקה וניצול רצופה כוונות טובות: 'מתחם התחנות' בתל-אביב-יפו" **תכנון** (2012).



5. דיור חברתי: על דיור בהישג יד ודיור ציבורי

5.1 הזכות לדיור

דיור נאות היא זכות אדם שבבסיסה עומד הרעיון לפיו בית אינו רק רכוש חומרי או מחסה פיזי אלא מקום המקנה יציבות וביטחון, זהות ומשמעות, ושממנו נגזרת במידה רבה היכולת לממש זכויות אדם שונות כמו הזכות לחינוך, לתעסוקה ולתרבות.

ההכרה בכך שדיור הוא זכות אדם שזורה במספר אמנות בין לאומיות, החל מההצהרה האוניברסלית לזכויות אדם של האו"ם משנת 1948 אשר מגדירה דיור כזכות חברתית – כלכלית.⁴⁵ בנוסף, האמנה הבין לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966, אשר ישראל צד לה, הכירה גם היא בזכות לדיור והוסיפה על ההצהרה משנת 1948 בכך שפרטה מה כוללת הזכות לדיור נאות: הגנה מפינוי כפוי, תשתיות זמינות, נגישות לקבוצות מקופחות, לקבוצות מועטות יכולת ולקבוצות בעלות צרכים מיוחדים, וכן גישה למקומות תעסוקה ולשירותים חברתיים.⁴⁶

כמו כן מתייחסת וועדת האו"ם הפועלת מכוח האמנה הבין לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966 למונח "השגות" (Affordability), וקובעת כי דיור נאות צריך להיות במסגרת האפשרויות הכלכליות של הפרט או משק הבית, מבלי שיפגעו צרכים חיוניים אחרים. בהתאם, מדינות שהינן צד לאמנה נקראות להבטיח שהוצאות הקשורות לדיור תהיינה תואמות לרמת הכנסה, וליצור סובסידיות למי שאינם מסוגלים להשיג דיור שלא על חשבון צרכים חיוניים אחרים.

5.2 הזכות לדיור ומשבר ההשגות בישראל

האפשרות לממש את הזכות לדיור נמצאת במגמה של שחיקה בישראל. ממד ההשגות נפגע באופן משמעותי כתוצאה מעליה חדה במחירי הדיור שהחלה בשנת 2008, ועל אף מאמצים ממשלתיים טרם התמתנה. כמו כן המדיניות הממשלתית בעשורים האחרונים שצמצמה באופן משמעותי את מלאי הדיור הציבורי הביאה לפגיעה בזכות לדיור של האוכלוסיות העניות ביותר בחברה.⁴⁷

מבלי להידרש לניתוח המשבר או המדיניות הממשלתית בתחום הדיור, ניתן להצביע על כך שכיום בישראל קיים משבר השגות בדיור; משקי בית ברמות הכנסה בינונית ונמוכה מתקשים יותר ויותר לממש את זכותם לדיור נאות בין אם בבעלות או שכירות, ובפרט באזורי הביקוש.⁴⁸

ניתוח עדכני שפורסם בינואר 2016 על ידי ארגון ה-OECD מתאר את בעיית ההשגות בשוק הדיור הישראלי משנת 2008 בשל עליית מחירי הדירות ובהשוואה לשכר הממוצע. על פי הדו"ח, בעיית ההשגות חמורה יותר ביחס לדירות לרכישה מאשר דירות להשכרה, כאשר בין השנים 2008–2013 שנות העבודה הנדרשות עבור רכישת דירה ממוצעת עלו ב־3 שנים, מ־11 שנים של עבודה בשכר ממוצע ב־2008 ל־14 שנות עבודה בשכר ממוצע בשנת 2013. בחינת היחס בין מחירי הדיור ובין השכר הממוצע מעלה כי בישראל קיים הפער הגדול ביותר בין שכר ממוצע ומחיר דיור (רכישה והשכרה), ביחס ליתר מדינות ה-OECD.⁴⁹

45 סעיף 25(1) בהצהרה האוניברסלית בדבר זכויות האדם (The Universal Declaration of Human Rights), אומצה על ידי העצרת הכללית של האו"ם ביום 10 בדצמבר 1948.

46 האמנה הבין לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), אומצה על ידי העצרת הכללית של האו"ם ביום 16 בדצמבר 1966.

47 מבקר המדינה דו"ח ביקורת מיוחד משבר הדיור (2015); גיל גן מור, הנדל"ן ניסטית: הפרה של הזכות לדיור על ידי מדינת ישראל (האגודה לזכויות האזרח, 2008).

48 הועדה לשינוי כלכלי חברתי, לעיל ה"ש 3.

49 OECD Economic Survey of Israel (2016).

האמצעים המרכזיים המוצעים היום כפתרון למשבר ההשגות בדיור נטועים בתזה על פיה הגדלת מלאי הדירות בישראל יביא להפחתת מחירי הדיור – הגדלת ההיצע ומענה לביקוש. במקביל, מקודמות יוזמות ממשלתיות ליצירת דיור מוזל, כאשר מרבית הדיור המוזל מיועד לרכישה (תכנית "מחיר למשתכן"), ורק חלק קטן מיועד לשכירות במחיר מופחת ממחירי השוק. ישנן דעות לכאן ולכאן ביחס לסיכויי האמצעים הללו להביא לפתרון משבר ההשגות בדיור, ובפרט לאפקטיביות שלהם באזורי הביקוש שבהם משבר ההשגות חריף במיוחד.

עבודה זו מציעה תזה שונה לפיה כדי להגשים את הזכות לדיור על המדינה לפעול ליצירת דיור חברתי, ובפרט בערים באזורי הביקוש, בהן מחירי הדיור נוסקים והיכולת להגדיל את הצע הדיור מוגבלת.

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

5.3 מהו דיור בהישג יד?

עבודה זו מאמצת את ההגדרה לדיור בהישג יד שנוסחה על ידי מרכז הגר: "דיור בהישג יד הוא דיור הנותן מענה הולם לצורכי 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."⁵⁰ כמו כן, דיור בהישג יד הינו דיור שמצבו הפיזי ראוי למגורים ומיקומו מאפשר נגישות לתעסוקה ולשירותים כגון בריאות, חינוך, פנאי, תרבות וספורט.

התבוננות במדינות שונות בעולם בהן נהוגה מדיניות דיור בהישג יד מגלה שתי גישות מרכזיות להגדרת דיור בהישג יד. הגישה הראשונה הינה **מבוססת הכנסה**, וקובעת מהי ההוצאה המירבית הרצויה עבור דיור מתוך כלל הכנסות משק הבית. בארצות הברית ובקנדה נקבע מדד על פיו ההוצאה של משק הבית על דיור (הכולל הוצאות נלוות כמו מיסי עירייה, מים, חשמל ודמי אחזקה), לא תעלה על 30% מתוך סך ההכנסות של משק הבית ברוטו. על פי הגדרה זו, הוצאה של עד 30% מהכנסות משק בית על דיור יותירו די הכנסה למימון צרכי מחיה בסיסיים אחרים כגון מזון, בריאות, חינוך וכדומה.⁵¹

הגישה השנייה **מבוססת מחיר שוק**, ומתמקדת בהיצע מנקודת מבט של השוק החופשי. על פי תפיסה זו דיור בהישג יד הוא דיור שמחירו נמוך ממחיר השוק. הפחתת המחיר הוא תוצאה של התערבות ציבורית באמצעות כלים רגולטורים ופיננסיים. החסרון בגישה זו לדיור בהישג יד הוא שהיא אמנם מוזילה את עלות הדיור ביחס למחיר השוק, אך אינה מכוונת לכך שאוכלוסיית היעד תוכל לעמוד בעלויות הדיור.⁵² תפיסה זו באה לידי ביטוי למשל בתכניות כמו "מחיר למשתכן" או בדיור הנבנה להשכרה באמצעות חברת "דירה להשכיר", בהם נקבע שיעור הנחה מהמחיר הסופי של הדירה או של שכר הדירה, ביחס למחיר השוק, ולא כנגזרת של הכנסות משקי הבית בישראל.

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

51 אלתרמן, סילברמן ופיאלקוף, לעיל ה"ש 4.

52 שם.



- ◆ עבודה זו מאמצת 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.⁵³
- ◆ כמו כן, דיור בהישג יד הינו דיור שמצבו הפיזי ראוי למגורים ומיקומו מאפשר נגישות לתעסוקה ולשירותים כגון בריאות, חינוך, פנאי, תרבות וספורט.

5.4 מי זכאי לדיור בהישג יד?

פיתוח של מדיניות דיור בהישג יד מצריכה הגדרה של האוכלוסיה הזכאית לו. זו נעשית בדרך כלל באמצעות קביעת תנאי סף וקריטריונים לאוכלוסיית יעד המבוססים על רמת הכנסה ועל מאפיינים נוספים, בהתאם למדיניות ממשלתית או מקומית. בחלק מהמדינות השלטון המרכזי קובע את קריטריונים לזכאות לדיור בהישג יד ברמה ארצית, כפי שנהוג למשל באנגליה, הולנד וצרפת. במדינות אחרות כארה"ב וספרד השלטון המרכזי קובע טווח קריטריונים, מתוכם בוחר השלטון המקומי את הקריטריונים המתאימים לנסיבות ולצרכים המקומיים.⁵⁴

על פי רוב, הקריטריון המרכזי לזכאות לדיור בהישג יד מתייחס **ליכולת הכלכלית של משק הבית תוך התמקדות ברמת הכנסה**. זאת בשילוב של תנאי סף כגון 'חסר דירה' (משק בית שאין ברשותו דירה ולא הייתה ברשותו דירה לאורך תקופה שנקבעת), או 'תקרת הון עצמי' (משק בית שההון העצמי ברשותו עולה על סכום שיקבע).⁵⁵

קריטריונים אפשריים נוספים יכולים להעניק עדיפות לאוכלוסיות מסוימות כגון קשישים, אנשים עם מוגבלות, מהגרים, או לציבור במעמד משפחתי מועדף כגון משפחות חד הוריות, משפחות עם ילדים צעירים, משפחות מרובות ילדים וכדומה. כמו כן ניתן לקבוע קריטריונים המתעדפים בני מקום – תושבים אשר מתקשים להמשיך להתגורר במקום בשל עלויות הדיור בו. הצבת קריטריונים מסוג זה עשויה לקדם מטרת ברמה מקומית או לאומית, ואינה ממוקדת רק בצרכי הדיור של משק הבית.

כאמור, רמת הכנסה היא לרוב הקריטריון המרכזי להגדרת האוכלוסייה לה מיועד דיור בהישג יד. קביעה של רף הכנסה עליון מבטיחה חלוקה של ההטבה הציבורית הגלומה בדיור בהישג יד לאוכלוסיה אשר זקוקה לסיוע בדיור, וניצול מיטבי של כספי הציבור המושקעים בהטבה.

בהקשר זה יש לציין, כי מדיניות הדיור הממשלתית היום בישראל מכוונת לקריטריונים מצומצמים כתנאי זכאות לדיור במחיר מופחת. במסגרת פרויקט "מחיר למשתכן"⁵⁶ וכן בפרויקטים הנבנים כדיור להשכרה⁵⁷, נדרשים זכאים לעמוד בתנאי סף המתייחסים למצב משפחתי והעדר בעלות על דירה בלבד, מבלי שילקחו בחשבון מרכיבים משמעותיים כהכנסה והון עצמי. תנאי הזכאות בפרויקטים הנ"ל נחלקים לשניים:

- ◆ **חסר דירה** – כל אזרח ישראלי שהוא חסר דירה, קרי לא הייתה בבעלותו דירה או חלק מדירה ב־6 השנים קודם למועד הגשת הבקשה לזכרות.
- ◆ **מצב משפחתי** – כל זוג נשוי או ידוע בציבור או רווק/גרוש/אלמן בן 35 ומעלה או הורה יחידני עם ילד אחד לפחות שהוא רווק וטרם מלאו לו 21 שנה ומתגורר עמו.

53 ככלל על מנת לקבוע קריטריון לשיעור הוצאות על דיור מתוך הכנסות משק בית יש לבחון מהו שיעור הוצאה המקסימלי על דיור של משק בית בישראל, שיותיר הכנסה פנויה לקיום צרכים בסיסיים, וכן מהם המרכיבים הנכללים בהוצאה זו. כיוון שטרם נעשתה בדיקה כאמור, אנו מאמצים את השיעור המקובל בארצות שונות כארה"ב וקנדה, לפיו סך הוצאה על דיור לא יעלה על 30% מהכנסות משק הבית ברוטו. להרחבה בעניין זה ר' רוזנפלד, ולרשטיין ורייכר, לעיל ה"ש 50.

54 אלטרמן, סילברמן ופילאקוף, לעיל ה"ש 4.

55 רוזנפלד, ולרשטיין ורייכר, לעיל ה"ש 50.

56 החלטה 1476 של מועצת מקרקעי ישראל "דיור בהישג יד ('מחיר למשתכן')" (13.7.2016).

57 החלטה 1466 של מועצת מקרקעי ישראל "מסלול ייחודי להקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה" (18.4.2016).

בהעדר קריטריונים המתייחסים לרמת הכנסה ולהון עצמי, משקי בית שאין בבעלותם דירה, אך הכנסתם גבוהה ויש בבעלותם הון עצמי שצברו או ירשו, עומדים בשורה אחת ומתחרים על הטבה ציבורית מול משקי בית חסרי דירה במעמד הביניים ובמעמדות נמוכים, שאינם יכולים להגיע לדירה במחירי השוק, ואף עם משקי בית המצויים מתחת לקו העוני. במצב זה לא נעשית הבחנה בין היכולות הכלכליות של משקי הבית כתנאי לזכאות, ובכך נוצר עיוות חלוקתי של ההטבה הציבורית המשמעותית הגלומה ב"מחיר למשתכן" ובדיור הנבנה להשכרה במחיר מופחת.

עבודה זו רואה בדיור בהישג יד כדיור אשר נותן מענה הולם לצורכי הדיור של אוכלוסיות בעלות **הכנסה נמוכה עד בינונית**, אשר מתקשות לרכוש או לשכור דיור נאות בתנאי שוק חופשי. יעד זה צריך לבוא לידי ביטוי באמצעות קריטריונים מבוססי הכנסה.

בהשאלה ממדינות רבות בעולם בהן קביעת רמות ההכנסה המגדירות את אוכלוסיית היעד או את הקריטריונים לזכאות נעשית ביחס **להכנסה חציונית**, נאמץ את ההגדרה אשר הוצעה על ידי מחלקת המחקר של הכנסת, לפיה בעלי הכנסה נמוכה הם מי שהכנסתם עומדת על 50%-75% מההכנסה החציונית. בעלי הכנסה בינונית הם משקי בית אשר הכנסתם עומדת על 75%-125% מההכנסה החציונית.⁵⁸

כיוון שבישראל החלוקה המקובלת בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בכל הנוגע לרמות הכנסה הינה ל"עשירונים", יעשה שימוש בחלוקה זו, תוך התאמה של ההגדרות החציוניות המקובלות בעולם לחלוקה לפי עשירונים. על פי מחלקת המחקר של הכנסת ב"תרגום" הנתונים המבוססים על אחוז מההכנסה החציונית ל"שפת" העשירונים עולה, כי בעלי הכנסה נמוכה נמנים על משקי הבית בעשירון 3 ועד 59% מהעשירון הרביעי. משקי בית בעלי הכנסה בינונית נכללים ב-59% מהעשירון הרביעי ועד 25% מהעשירון השביעי, כפי שניתן לראות בטבלה שלהלן:⁵⁹

רמת הכנסה	אחוז מההכנסה החציונית	עשירונים	אחוז מכלל משקי הבית
נמוכה	50%-75%	מעשירון 3 ועד 59% מהעשירון הרביעי	15.9%
בינונית	75%-125%	59% מהעשירון הרביעי ועד 25% מהעשירון השביעי	26.6%



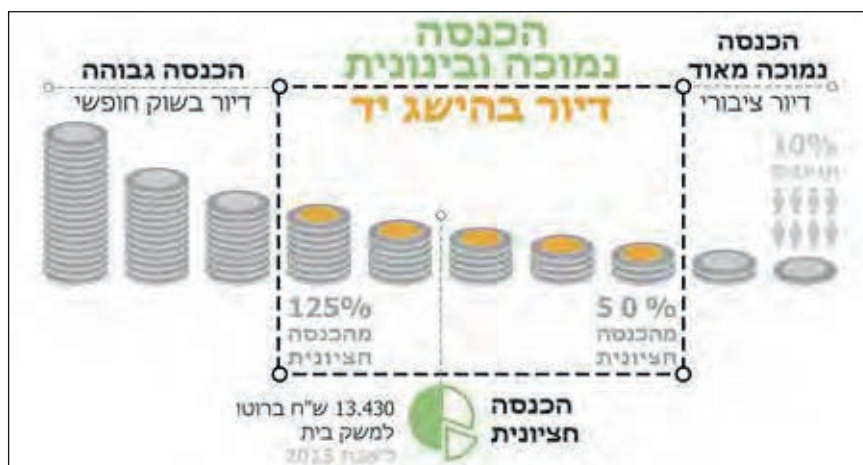
♦ לסיכום, הפרמטר המרכזי בקריטריוני הזכאות לדיור בהישג יד הוא פרמטר של הכנסה, בשילוב תנאי סף הכוללים העדר בעלות על דירה ותקרת הון עצמי. יש לעצב את הקריטריונים לדיור בהישג יד **באופן שיבטיח את הזכות לדיור של משקי בית בעלי הכנסה נמוכה ובינונית – בעשירונים 3-7.**

58 אילנית בר, **משקל מעמד הביניים וניתוח השינויים בשנים האחרונות** (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2013).
59 רוזנפלד, ולרשטיין ורייכר, לעיל ה"ש 50.

מהו דיור בהישג יד?



למי מיועד דיור בהישג יד?



איור: אלבינה גרומוב

5.5 מהן המטרות של דיור בהישג יד?

דיור בהישג יד נבנה לרוב באמצעות התערבות של המגזר הציבורי לצורך הפחתת נטל עלות הדיור ומכוון כאמור לאוכלוסיות יעד ברמה סוציו אקונומית בינונית ונמוכה. ההתערבות הציבורית נועדה להשיג מספר מטרות ברמת הפרט, ברמה העירונית וכן ברמת המדינה;

◆ שימור אוכלוסיות מודרות

הפחתת נטל עלות הדיור מאפשר **לשמר אוכלוסיות שמודרות מהעיר בשל עלויות הדיור בשוק**. שימור אוכלוסיות מודרות היא מטרה רלוונטית בפרט באזורי ביקוש בהם מחירי הדיור גבוהים מאד וגורמים לדחיקה של אוכלוסיה ממעמד הביניים ומעמדות נמוכים אל מחוץ לעיר. באזורים אלה קיים אינטרס ליצור דיור בהישג יד

על מנת לאפשר לאותן אוכלוסיות להישאר בעיר או לעבור אל העיר. ערים כמו ניו יורק, לונדון, פריז, אוקספורד וונקובר וסן פרנסיסקו מהוות דוגמה לערים מבוקשות, בהן קיים דיור בהישג יד שנועד למשקי בית שלא היו יכולים להתגורר בהן ללא התערבות ציבורית מכוונת.⁶⁰

כאמור, העלות הגבוהה של דיור בתל אביב-יפו בכלל ובצפון העיר בפרט גורם להדרה של משקי בית ממעמד הביניים ומעמדות נמוכים. יצירה של דיור במחירים המותאמים ליכולת הכלכלית של קבוצות אלה יאפשר לגוון את התמהיל החברתי, בפרט בשכונות צפון העיר, ולשמור על אוכלוסיות כגון משפחות עם ילדים וצעירים.

יצירת תנאי דיור מותאמים עבור **משפחות עם ילדים** באמצעות דיור בהישג יד, הוא יעד רלוונטי במיוחד לתל אביב-יפו, שלאורך שנים התאפיינה בהגירה שלילית של משפחות.⁶¹ אף על פי שחל גידול במספר הילדים בגילאי 0-15 ובשיעור הילדים מתוך כלל האוכלוסיה העירונית,⁶² תל אביב-יפו היא עדיין העיר שבה שיעור הזוגות ללא ילדים הוא הגבוה בארץ ועומד על 39.9% מהזוגות.⁶³ כמו כן שיעורם של הילדים באוכלוסיית העיר נמוך משמעותית משיעור הילדים בממוצע ארצי ועומד על 18% בתל אביב-יפו מול 28% בממוצע בישראל (לשנת 2013).⁶⁴

בנוסף, על אף התדמית של תל אביב-יפו כעיר **לצעירים**, גם שימור אוכלוסיה צעירה בעיר עשוי להיות יעד עירוני, לאור הירידה שנרשמה באוכלוסיה זו בתל אביב-יפו מאז שנת 2008 – אז החל צמצום במספר הצעירים ושיעורם מתוך אוכלוסיית העיר. בשנת 2008 היו בעיר 32.5% צעירים בגילאי 18-35 ומספרם ירד באופן קבוע עד ל-29.3% בשנת 2013. למרות הירידה המתוארת, שיעור הצעירים בתל אביב-יפו נותר גבוה מהממוצע בישראל (24.7% ארצי מול 29.3% בתל אביב-יפו בשנת 2013).⁶⁵

♦ שמירה על עובדים חיוניים

מטרה נוספת של דיור בהישג יד היא **שמירה על עובדים שהינם חיוניים לצמיחה הכלכלית ולתפקודה השוטף של העיר**. מדובר בעיקר בעובדים שעוסקים במתן שירותים חיוניים כגון רפואה, עבודה סוציאלית, חינוך והוראה, ושיש חשיבות מיוחדת לכך שיתגוררו בסמוך למקום עבודתם.⁶⁶

השוואה ראשונית בין השכר הממוצע של נותני שירותי שכירים במקצועות הנחשבים חיוניים ובין מחירי השכירות הממוצעים בתל אביב-יפו מעלה, שהפער המשמעותי בין רמת ההכנסה ובין מחירי הדיור צפוי להשפיע לרעה על יכולתם של בעלי מקצוע חיוניים להתגורר בעיר. כך, במאי 2016 ממוצע השכר הארצי של שכיר בתחום החינוך עמד על 7,506 ש"ח, ושכיר בתחום הבריאות, הרווחה והסיעוד הרוויח בממוצע 8,244 ש"ח.⁶⁷ אל מול נתוני שכר אלה, באותה תקופה מחירי השכירות הממוצעים בתל אביב-יפו עמדו על פי מדד "מדלן" על 4,190 ש"ח עבור דירת שני חדרים, 5,530 עבור דירת 3 חדרים, 6,990 עבור דירת 4 חדרים ו-8,610 עבור דירת 5 חדרים.⁶⁸ הפער בין רמות ההכנסה ובין עלות הדיור עשוי להעיד כי בעלי מקצועות חיוניים לצמיחה ולתפקוד העיר עלולים להתקשות לעמוד במחירי הדיור בעיר. הדבר נכון בפרט ביחס למשקי בית בהם מתגורר אדם אחד או משפחות עם ילדים הזקוקות לבית בו 3 חדרים ומעלה.

60 אלתרמן, סילברמן ופיאלקוף, לעיל ה"ש 4.

61 תכנית אסטרטגית של עיריית תל אביב-יפו "חזון העיר, פרק אנשים וחברה" (2004).

62 על פי נתוני המרכז למחקר כלכלי וחברתי בעיריית תל אביב-יפו **שנתון סטטיסטי** (2015): משנת 2008 עד שנת 2013, חל גידול של כ-11% במספר הילדים עד גיל 15 בעיר אך אחוז הילדים מכלל אוכלוסיית העיר גדל ב-1% בלבד.

63 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקר כוח אדם, לוח ב – משפחות, לפי סוג משפחה וגודל משפחה בערים הגדולות בישראל המונות 100 אלף תושבים ומעלה** (2014).

64 המרכז למחקר כלכלי וחברתי בעיריית תל אביב-יפו, לעיל ה"ש 62.

65 שם.

66 אלתרמן, סילברמן ופיאלקוף, לעיל ה"ש 4.

67 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **השכר הממוצע למשרת שכיר של עובדים ישראלים בחודש מאי 2016** (2016).

68 מדלן, **מדד השכירות**, תל אביב-יפו. יש לציין כי נתוני המדד מבוססים על המחירים המבוקשים בעסקאות שכירות ולא על נתוני העסקאות בפועל, אולם על אף המגבלות, נתונים אלו מספקים סדרי גודל של גובה דמי השכירות. www.madlan.co.il



לסיכום, שתי המטרות לעיל לדיור בהישג יד משולבות במטרה רחבה יותר של יצירת תמהיל חברתי מגוון שעל חשיבותו עמדנו בפרק 4. במדינות רבות בעולם גוברת ההכרה בחשיבותו של דיור בהישג יד ליצירת קהילות איתנות וערים בנות קיימא. בישראל השיח הציבורי בנושא דיור בהישג יד עדיין מצוי בראשיתו, ומקודם בעיקר באמצעות יוזמות עירוניות מקומיות. החקיקה בישראל בתחום זה חסרה וכפי שיוסבר בהמשך, אף מגבילה את האפשרות ליצור דיור המיועד למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה ובינונית.

5.6 דיור בהישג יד בתל אביב-יפו

עיריית תל אביב-יפו רואה עצמה כחלוצה בקידום של דיור בהישג יד, שהינו כאמור אחד מהיעדים האסטרטגיים של העיר. העירייה מקדמת פרויקטים לבניה של דיור בהישג יד בתחומה בין אם על קרקע בבעלותה או במיזמים הנבנים על קרקעות פרטיות, במסגרת הסכמים עם יזמים. כמו כן דיור בהישג יד מעוגן בחלק מתכניות הבניה בעיר, ובכלל זה בתכנית המתאר לתל אביב (תא 5000). יחד עם זאת, כפי שיוסבר בהמשך, ההגדרה הקיימת כיום בחוק ל"דיור בהישג יד" אינה קוהרנטית ואינה מכוונת ליצירת דיור עבור בעלי הכנסה בינונית ונמוכה.

בהעדר הסדרה ברורה בתחום, עיריית תל אביב-יפו קבעה קריטריונים לזכאות לדיור בהישג יד בתחומה. תנאי הזכאות גובשו על ידי ועדת היגוי עירונית ואושרו ביום 20.6.2011 על ידי מועצת העיר. קריטריונים אלו מכוונים לאוכלוסייה צעירה ממעמד הביניים כאשר זכאי לדיור בהישג יד הוא מי שהוא תושב העיר לפחות חמש שנים ברצף, חסר דירה, מעל גיל 27 ומתחת לגיל 45. כמו כן ההכנסה החודשית (ברוטו) לא תעלה על השכר הממוצע למשקי בית בעשירון השביעי, כאשר עיריית תל אביב מתייחסת כיום להכנסה של 16,900 ש"ח לחודש למשק בית ו-10,000 ש"ח ליחיד. גובה ההון העצמי או הנכסים שבבעלות המועמד לא יעלו על 300,000 ש"ח (וליחיד 150,000 ש"ח). לבסוף נדרש מיצוי כושר השתכרות כאשר על מועמד לדיור בהישג יד להוכיח כי עבד לפחות 24 חודשים במשרה מלאה (מתוכם 12 חודשי עבודה באופן רציף), בשלוש השנים קודם לבקשתו.⁶⁹

יוזמת הדגל העירונית לדיור בהישג יד הוא פרויקט "גני שפירא", שנבנה על ידי עיריית תל אביב-יפו, במימון מלא ועל קרקע בבעלות עירונית בשכונת שפירא. הפרויקט כולל 69 יחידות דיור בהישג יד שמושכרות לדיירים אשר עומדים בתנאי הזכאות לעיל. תעריפי השכירות החודשית בפרויקט נעים בין 2,900 ש"ח לדירת 3 חדרים ו-3,100 ש"ח לדירות 4 חדרים. יוזמות עירוניות נוספות לדיור בהישג יד קיימות בשכונת יד אליהו שם השמישה העירייה 32 יחידות דיור בנות 1-2 חדרים המוצעות בשכירות ברת השגה בטווח של 1,100-2,800 ש"ח. כמו כן ישנם פרויקטים שנבנים על ידי יזמים פרטיים בעיר בהם משולבות דירות בשכירות בהישג יד.

מלאי הדיור המוגדר כ"דיור בהישג יד" בתל אביב-יפו צפוי להתרחב בשנים הקרובות, הן בשל תכניות מאושרות שמייצרות דיור בהישג יד והן בשל ההסדר הקבוע בתכנית המתאר החדשה לעיר המכוון לשילוב של דיור בהישג יד בתכניות עתידיות. תוספת משמעותית למלאי קבוע בתכנית תא/3700 צפון מערב העיר אשר מייצרת מספר חסר תקדים של 2,160 יחידות דיור בהישג יד מתוך כ-12,000 יחידות דיור מאושרות בתכנית. כמו כן, כאמור, תכנית המתאר של תל אביב-יפו מכוונת לשילוב של דיור בהישג יד בבניה בעיר.⁷⁰ לאור זאת לא ברור האם וכיצד תוכל עיריית תל אביב-יפו לקדם שילוב של דיור בהישג יד שאינו תואם את ההגדרה הקיימת היום בחוק התכנון והבניה.

69 לפרוט תנאי הזכאות באתר עזרה וביצרון: www.e-b.co.il/?module=category&item_id=75
70 תכנית מתאר תא 5000 אושרה למתן תוקף במרץ 2016 על ידי הוועדה המחוזית תל אביב.

5.7 מהו דיור ציבורי ולמי הוא מיועד?

המושג "דיור ציבורי" מתאר מדיניות רווחה במסגרתה דיור בבעלות ממשלתית מושכר תמורת דמי שכירות נמוכים לזכאים בעלי הכנסה נמוכה מאד, שאין להם את האמצעים לשכור או לרכוש דירה במחירי השוק החופשי.⁷¹

דיור ציבורי הוא דיור אשר נבנה ביוזמת הממשלה, מוסדות לאומיים, רשויות מקומיות וחברות משכנות.⁷² מרבית הדירות בדיור הציבורי מנוהלות בידי החברות המשכנות "עמידר" ו"עמיגור", ומיעוטן מנוהלות על ידי חברות ממשלתיות-עירוניות לדיור, בתל אביב-יפו על ידי חברת "חלמיש".⁷³

הדיור הציבורי הוא אחד משלושת האמצעים המרכזיים באמצעותם מעניקה הממשלה כיום סיוע בדיור לאוכלוסיה נזקקת המתקשה לעמוד בנטל הכלכלי של דיור בשוק החופשי; נוספים לו סבסוד משכנתאות וסיוע בשכר דירה בשוק החופשי.

זכאות לדיור ציבורי נקבעת על ידי שילוב של מספר קריטריונים ביניהם ניתן למנות גודל משפחה, מיצוי כושר השתכרות, הכנסות משק בית וזכאות לקצבת הבטחת הכנסה, מצב משפחתי, מצב בריאותי ועוד. בדיקת נתוני ההכנסה של דיירים הזכאים לדיור ציבורי עשויה לתת סדר גודל של העשירונים להם משתייכים דיירי דיור ציבורי. ההכנסה הממוצעת ברוטו לחודש של דיירים הזכאים לדיור ציבורי היא 5,064 ש"ח (נטו 4,804 ש"ח), ומבוססת ברובה על קצבאות ותמיכות (3,062 ש"ח בממוצע). מספר הנפשות הממוצע למשק בית בדיור ציבורי הוא 2.2 נפשות, וההוצאה הממוצעת על שכר דירה היא 387 ש"ח.⁷⁴

ככלל, זכאים לדיור ציבורי משתייכים לעשירון ההכנסה הראשון (חציון ההכנסה הכספית ברוטו למשק בית בעשירון זה עמד בשנת 2014 על 2,894 ש"ח) וכן לעשירון השני (חציון ההכנסה ברוטו למשק בית בעשירון זה עמד בשנת 2014 עמד על 5,323 ש"ח).⁷⁵ בנוסף, ישנם דיירי דיור ציבורי אשר משתייכים לעשירון השלישי, בהתאם לכללי הזכאות.⁷⁶ מבחינה דמוגרפית מחצית מדיירי הדיור הציבורי הם עולים חדשים, וקיים שיעור גבוה של קשישים, משפחות חד הוריות ומשקי בית המקבלים קצבאות קיום.⁷⁷

קיים פער גדול בין הצורך בדיור ציבורי בישראל ובין מספר הדירות הזמינות לזכאים. בנוסף, בשל התנאים הנוקשים לזכאות לדיור ציבורי ישנם משקי בית רבים החיים בעוני אך אינם נכללים ברשימות הזכאים, אלא מופנים לקבלת פתרונות חלופיים שהיקפם מצומצם ותועלתם מוגבלת, כגון סיוע בשכר דירה.



◆ עבודה זו מציעה לעשות שימוש בתפיסה רחבה של זכאות לדיור ציבורי, לפיה דיור ציבורי נותן מענה לצרכי דיור של עשירונים 1-2, ללא תלות בקריטריונים הקיימים לעצם הזכאות לדיור.

71 Ravit Hananel, Sharon Perlman Krefetz & Ami Vatury, Housing Matters: Public Housing Policy in Israel, the United States, and Sweden, working paper (2015).

72 איתי פידלמן **התמורות בדיור הציבורי בישראל 1998-2011** (הכנסת, מרכז המחקר ומידע, 2011).

73 צבי וינשטיין "הדיור הציבורי בישראל ופרויקט שיקום השכונות" **ביטחון סוציאלי** 94 (2014).

74 בנק ישראל, **דין וחשבון 2014** (2015).

75 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **לוח 4 הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה כספית נטו למשק בית** (2014).

76 Hananel, Perlman Krefetz & Vatury לעיל ה"ש 71.

77 דו"ח בנק ישראל, לעיל ה"ש 74.



5.8 מדיניות דיור ציבורי

מדינת ישראל החלה לעשות שימוש בדיור ציבורי בשנת 1949 כפתרון דיור לעולים שהגיעו ארצה עם קום המדינה. מאגר דירות בבעלות המדינה נבנה בבניה ציבורית, ואלו הוצעו למשפחות דלות הכנסה במחיר מוזל. מלבד היותו אמצעי לקליטת עליה ובניין הארץ, הדיור הציבורי בראשית ימי המדינה היה כלי לפיזור אוכלוסיה בעיקר בפריפריה.⁷⁸

בשנות ה-50 וה-60 מפעל הדיור הציבורי היה רחב הקף, ויותר ממחצית הדירות בארץ נבנו במתכונת זו על ידי משרד השיכון, באמצעות חברות בניה שפעלו במימון ובפיקוח ממשלתי. שנות ה-70 מאופיינות בשינוי מדיניות ביחס לפרויקט הדיור הציבורי, ובמעבר למנגנון סיוע בתשלום שכר דירה לזכאים, אשר נדרשים, גם כיום, לשכור דירה בשוק החופשי ולהתמודד עם תנודות השוק.⁷⁹ בשנות ה-90 בעקבות העליה הגדולה מברית המועצות לשעבר שב הדיור הציבורי לשמש כפתרון דיור לעולים, אולם בסוף שנות ה-90 ממשלת נתניהו פעלה להפרטה ולצמצום של הדיור הציבורי.⁸⁰

במקביל לירידת קרנו של הדיור הציבורי כאמצעי רווחה, נמכרו דירות דיור ציבורי לזכאים שהתגוררו בהן במסגרת מבצעי מכר ובמחיר מוזל משמעותית ממחיר השוק. תהליך זה הוביל – מחד, לשיפור במצבם של הרוכשים (ככל שהדבר נוגע לדיור), אך מאידך – גרם לשחיקה במלאי הדיור הציבורי, כיוון שלא נרכשו או נבנו דירות להשלמת הפער שנוצר בשל מכירת הדירות.

חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) שחוקק בשנת 1998, נועד לגשר על פער זה. החוק עיגן את זכותם של דיירי דיור ציבורי לרכוש את דירותיהם במחיר מוזל והבטיח כי ההכנסות ממכירת הדירות יועברו לרכישת דיור ציבורי ולתחזוקת מבנים קיימים.⁸¹ מיד לאחר חקיקתו הושהה חוק הדיור הציבורי באמצעות חוק ההסדרים והממשלה חזרה והקפיאה אותו לאורך 16 שנים, עד לישומו בשנת 2014.

במקביל להקפאת חוק הדיור הציבורי המשיכה הממשלה למכור בפועל דירות בדיור הציבורי, במחירים ובהנחות שונים מהמחויב בחוק. מכירת הדירות נעשתה ב"מבצעי מכר" לאורך השנים 1999–2010 בהם נמכרו כ-33,000 דירות. אלא שמרבית התמורות ממכירת הדירות בתקופה זו לא הועברו לבניית דירות חדשות – 7% בלבד מתקבולי מכירת הדירות הופנו לרכישה של דיור ציבורי חדש, כאשר בפועל נרכשו 1,600 יח"ד.⁸²

התהליכים המתוארים הביאו לצמצום משמעותי של מלאי הדיור הציבורי בישראל, כאשר ממאגר דירות של 206,000 דירות דיור ציבורי בשנות ה-60⁸³ נותרו בתום שנת 2014 – 61,000 דירות דיור ציבורי, המהוות 3% מהדיור בישראל.⁸⁴ מתוך מלאי זה כ-2,300 דירות הושכרו לגופים ציבוריים ו-500 דירות עמדו ריקות. בהתאם, ההוצאה הממשלתית הכוללת לסיוע בדיור הצטמצמה מ-4.6 מיליארד ש"ח בשנת 2000 ל-2 מיליארד ש"ח בשנת 2014.⁸⁵

נכון להיום, מדיניות הדיור הציבורי מספקת מענה מצומצם מאד לצרכי הדיור של האוכלוסיות המוחלשות בישראל, ולא בכדי נמתחת ביקורת חריפה על אוזלת ידה של המדינה ביחס למימוש הזכות לדיור לשכבות החלשות ביותר בחברה. בשנת 2014 יותר מ-2,570 זכאים המתינו לדירות דיור ציבורי (או להחלפת דירה),

78 Hananel, Perlman Krefetz & Vatury לעיל ה"ש 71.

79 דו"ח בנק ישראל, לעיל ה"ש 74.

80 פידלמן, לעיל ה"ש 72.

81 טלי ניר, **בין מימוש ליבוש: שיטות ממשלות ישראל לצמצום השירותים החברתיים** (האגודה לזכויות האזרח, 2012).

82 דו"ח בנק ישראל, לעיל ה"ש 74.

83 טלי ניר, לעיל ה"ש 81.

84 Hananel, Perlman Krefetz & Vatury לעיל ה"ש 71.

85 דו"ח בנק ישראל, לעיל ה"ש 74.

ו-27,000 עולים המוגדרים כזכאים המטופלים על ידי משרד הקליטה המתינו לדיור.⁸⁶ זמן ההמתנה הממוצע לדירה במרכז הארץ עמד על ל-5-10 שנים.⁸⁷

קצרה היריעה מלהקיף את הביקורת על מדיניות הממשלה בתחום הדיור הציבורי. דיירי דיור ציבורי ופעילים המאוגדים בפורום הדיור הציבורי זועקים את זעקתם של דיירי הדיור הציבורי וטוענים לאורך שנים כי "המדינה מחסלת את הדיור הציבורי".⁸⁸ דו"חות ביקורת וועדות שונות עמדו על הצורך החיוני בשינוי המדיניות ביחס לדיור הציבורי ובהן ועדת טרכטנברג שהוקמה על ידי הממשלה בעקבות המחאה החברתית בשנת 2011, אשר קבעה כי יש להגדיל את מלאי דירות הדיור הציבורי.⁸⁹ כמו כן ועדת ספיבק – יונה שפעלה באופן עצמאי בעקבות המחאה החברתית עמדה גם היא על המחסור הגדול בדיור ציבורי וקראה להגדלת המלאי.⁹⁰

לאחרונה נראה כי יש שינוי מסויים במדיניות הממשלתית ביחס לדיור ציבורי. הצהרות מצד גורמים בכירים במערכת הפוליטית, בהם שר הבינוי והשיכון, יואב גלנט, עשויות להעיד על שינוי מגמה. ביולי 2015 הציג שר הבינוי והשיכון את "תכנית 5 הנקודות" לפתרון משבר הדיור הציבורי בה מוצע, בין היתר, להגדיל באופן משמעותי את מספר הדירות בדיור הציבורי. על פי התכנית, אחד האמצעים להגדלת מלאי הדירות הוא רכישת דירות חדשות בפרויקטים שישווקו במסגרת תכנית "מחיר למשתכן", בהיקף של עד 5% מיחידות הדיור שישווקו בפרויקט. עוד הוצע להגמיש קריטריונים לשם אכלוס מידי של דירות ריקות, לבצע פרויקטים של התחדשות עירונית במבנים בהם יש רוב לדיור ציבורי, כאשר הדירות החדשות או התמורה יועדו להגדלת מלאי הדיור הציבורי.⁹¹

"תכנית 5 הנקודות" לא עוגנה במלואה בחקיקה או בנהלים, אולם נראים צעדים ראשונים לישומה. באפריל 2016 דיווח משרד הבינוי והשיכון כי במהלך שנת הפעילות הראשונה לתכנית נרכשו 534 דירות עבור דיור ציבורי. כמו כן נחתם הסכם בין משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר והסוכנות היהודית במסגרתו תיבנה 2,650 יחידות דיור המיועדות לזכאים על קרקעות השייכות לסוכנות היהודית, כאשר מחצית מעלויות הבניה ימומנו על ידי המדינה ומחצית על ידי הסוכנות היהודית.

"תכנית 5 הנקודות" מתמקדת בתוספת של דירות, אך אינה נדרשת למיקומן הגיאוגרפי. לעמדתנו אין מניעה, ואף ראוי, כי המדינה תרכוש או תבנה דירות עבור דיירי דיור ציבורי גם במרכז הארץ ובאזורי ביקוש. עמדה זו מבוססת הן על השאיפה למנוע קיומם של ריכוזי עוני, והן על מנת להגדיל את ההזדמנויות והשירותים העומדים בפני האוכלוסייה הזכאית לדיור ציבורי.

5.9 דיור ציבורי בתל אביב-יפו

תל אביב-יפו מתאפיינת במיעוט של דיור ציבורי. בעיר כולה כ-2,800 דירות דיור ציבורי, המהוות שיעור זניח מכלל הדירות בעיר (כ-2% לערך מהדירות בעיר).⁹² כפי שניתן לראות בתרשים הבא, הלקוח מדו"ח בנק ישראל לשנת 2014, שיעור הדיור הציבורי בתל אביב-יפו נמוך משמעותית ביחס לערים הממוקמות בפריפריה כדוגמת דימונה וירוחם, בהן מהווה הדיור הציבורי מעל 20% ממלאי הדיור בעיר.

86 מבקר המדינה דו"ח שנתי 65/ג משרד הבינוי והשיכון (2015).

87 דו"ח בנק ישראל, לעיל ה"ש 74.

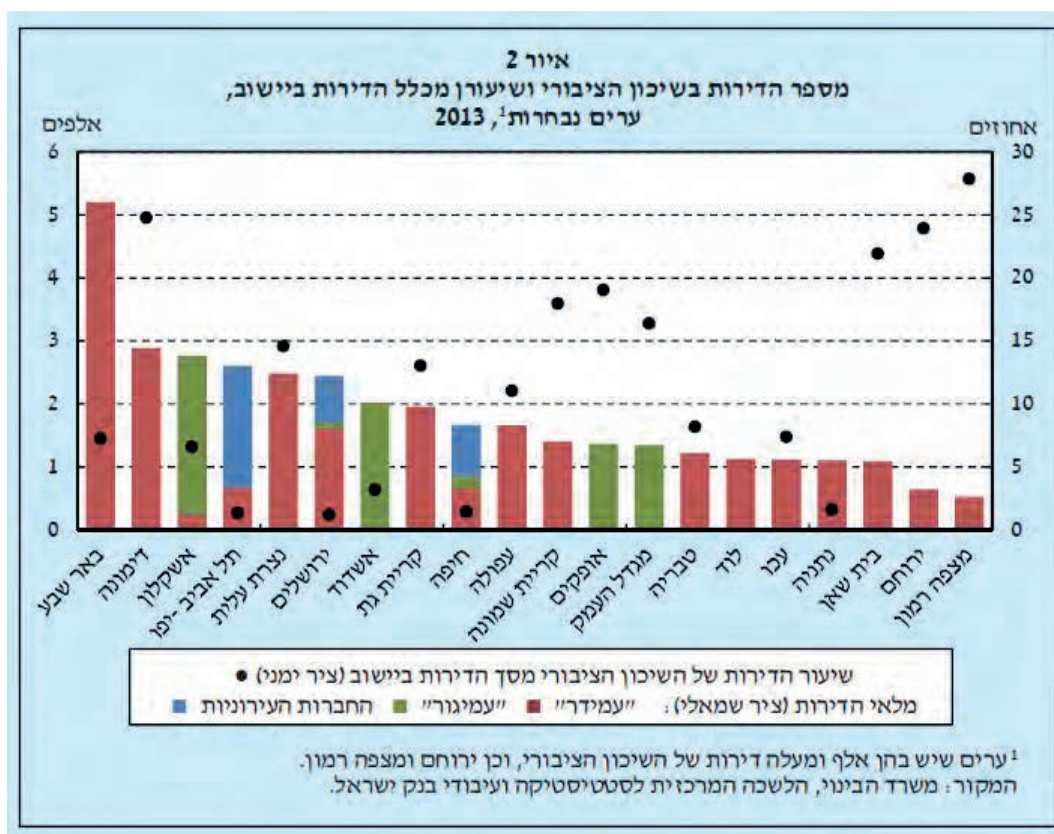
88 פורום דיור ציבורי, דיור ציבורי בישראל, נייר עמדה בנושא מתווה לחיזוק הדיור הציבורי בישראל (2015).

89 הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג), לעיל ה"ש 3.

90 אפשר גם אחרת – מתווה לכינונה של חברה מתוקנת (יוסי יונה ואביה ספיבק, עורכים, 2012).

91 איתמר מילרד, הדיור הציבורי ותכנית חמש הנקודות של משרד הבינוי (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2015).

92 דו"ח בנק ישראל, לעיל ה"ש 74.



מספר יחידות דיור בדיור הציבורי ושיעורן מכלל הדירות בערים נבחרות

מתוך דו"ח בנק ישראל לשנת 2014

עיריית תל אביב-יפו מעריכה את המחסור בדיור ציבורי בעיר ב-250-300 יח"ד. אולם על פי נתונים שהעביר משרד הבינוי והשיכון במענה לשאלתה של ח"כ דב חנין בנושא, עולה כי **בתל אביב-יפו קיים מחסור של אלף דירות דיור ציבורי**.⁹³

לסיכום, סקירה זו החלה בדיון אודות הזכות לדיור נאות ובהצגת המושג "דיור חברתי" כאמצעי להגשמת זכות זו. כאמור "דיור חברתי" הוא מונח הכולל בתוכו שני מושגים מוכרים יותר, "דיור בהישג יד" ו"דיור ציבורי". שני סוגי הדיור הללו נבדלים במאפיינים שונים כגון חתך האוכלוסיה לה הם מכוונים, הגורמים המעורבים ביצירתם, סוג החזקה והחקיקה המסדירה את יצירתם. יחד עם זאת, עבודה זו מניחה שבתהליך התכנון יש לתת את הדעת לאפשרויות לשלב דיור ציבורי ודיור בהישג יד ולשאוף לתמהיל חברתי הכולל אוכלוסיות הזקוקות לדיור ציבורי וכן משקי בית שנמנים על אוכלסיית היעד בדיור בהישג יד.

93 נמרוד בוסו, "30 אלף משפחות ממתונות לדיור ציבורי – ואיזו עיר ממוקמת בראש הרשימה?", **דה מארקר** (8.7.2015).

6. יעדים לדיור חברתי בשדה דב

6.1 כיצד קובעים יעדים כמותיים לדיור חברתי?

מרכיב מרכזי בתכנית דיור הוא קביעה של יעד כמותי לדיור חברתי. קיימות שלוש שיטות מקובלות לקבוע צרכי דיור חברתי, וניתן לעשות בהן שימוש ברמה מקומית, אזורית, עירונית ואף ארצית:⁹⁴

♦ **קביעת היקף שווה של דיור חברתי מכלל יחידות הדיור.** גישה זו נועדה לחלק את כמות יחידות הדיור החברתי בין שכונות, אזורים או מדינות באופן שווה. על פי יעד זה מי שבתחומו יש מלאי קטן יותר של יחידות דיור, נדרש להשלים את הפער, כך שבכל אזור תהיה כמות סף של יחידות דיור לאוכלוסיה בעלת הכנסה בינונית ונמוכה.

שיטה זו מבטיחה פיזור של הדיור החברתי במרחב, ובמסגרתה גם אזורי ביקוש בהם מחירי הדיור גבוהים מאד נדרשים להקצאה של דיור חברתי בהיקפים משמעותיים. כך למשל בצרפת, בכל רשות מקומית שבה מעל 3,000 תושבים יש ליעד 20% מיחידות הדיור עבור דיור חברתי להשכרה. רשות שלא עומדת ביעד זה נדרשת להשלים את המכסה, באמצעות יישום תכנית פעולה לבניה של 15% מיחידות הדיור החברתי החסר בתוך שלוש שנים. רשות שלא עומדת ביעד חשופה לסנקציות. בהקשר זה יש לציין, שבצרפת קיים גם מנגנון "כופר דיור חברתי", המאפשר להמיר את החובה לבנות דיור חברתי בתשלום.

♦ **אומדן צרכים – התאמה של יעדי הדיור החברתי לצרכי התושבים.** מטרתה של גישה זו היא ליצור התאמה מדויקת בין צרכי הדיור של תושבים באזור המתוכנן ובין שיעור הדיור החברתי שייבנה. כך, למשל, באנגליה מבוצעת הערכה אסטרטגית של צרכי דיור במסגרתה משווים בין היצע הדיור ובין הביקוש הקיים לדיור חברתי, וכן לצפי ביקוש עתידי. רשויות מקומיות נדרשות לאמוד את הפער בין הביקוש ובין היצע הקיים לדיור חברתי, ומהערכה זו נגזרים היעדים הכמותיים לדיור חברתי. השיטה מאופיינת בגמישות, אך חסרונה בכך שהערכת הצורך בדיור חברתי הוא תהליך מאד מורכב. בנוסף, הביקורת כנגד גישת אומדן הצרכים טוענת שזו מקבעת פערים ובידול חברתי, כיוון שבאזורים בהם מרוכזים משקי בית משכבות אוכלוסיה הזקוקות לדיור מסובסד לעולם תהיה דרישה גבוה יותר לדיור מסוג זה.

♦ **קביעת אחוז אחיד של דיור חברתי –** על פי גישה זו נקבע שיעור אחיד להקצאה של דיור חברתי מתוך כל פרויקט דיור שנבנה. במרבית המדינות הנוקטות בדרך זו ההקצאה נעה בין 20%-30% דיור חברתי, בפרויקטים מעל סדר גודל מסוים. בחלק מהשיטות מדובר בהקצאה מחייבת, כך למשל מאז ינואר 2016, באזורים מסוימים בעיר ניו יורק נדרשים יזמים לבנות 20%-30% דיור חברתי בכל פרויקט. לצד זאת ישנן ערים ומדינות בהן נוקטים בגישה וולונטרית ומעודדים יזמים להקצות שיעור נדרש של דיור חברתי באמצעות תמריצים שונים.

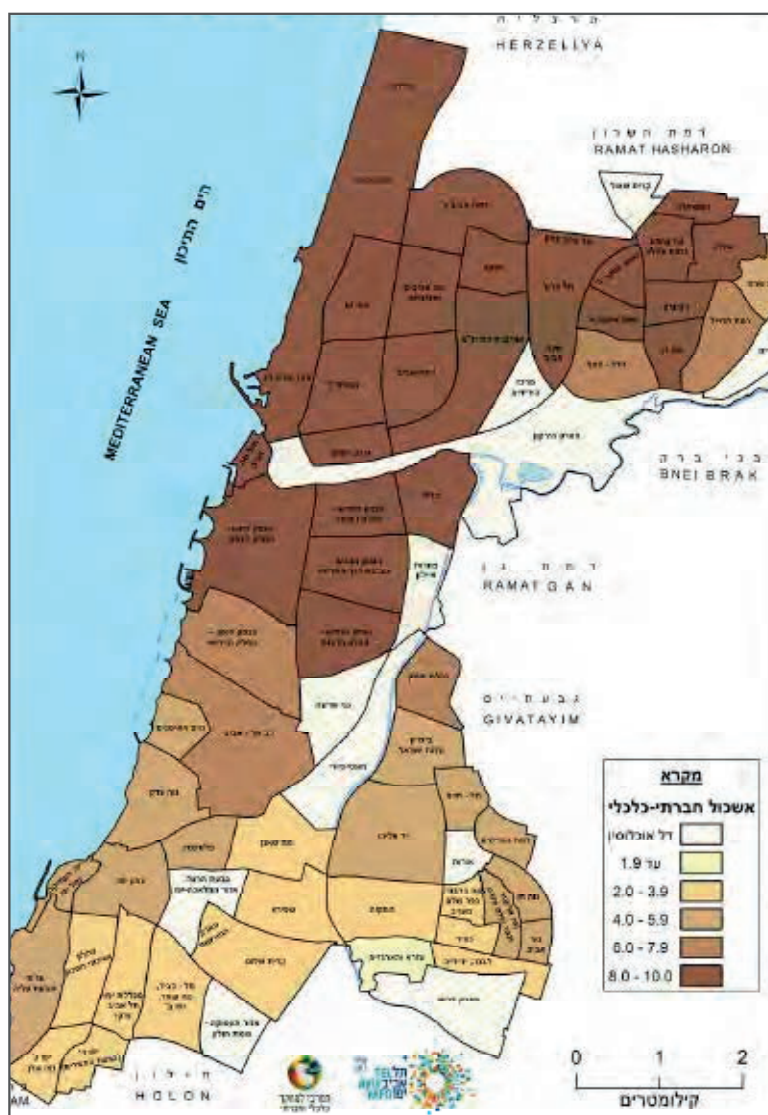
6.2 יעדים לדיור חברתי בשדה דב

קביעה של יעדים כמותיים המגדירים את צרכי הדיור חברתי היא משימה מורכבת ומתמשכת שיש ליישם ברמה העירונית והאזורית או אף ברמה לאומית, וכחלק מתהליכי תכנון אסטרטגיים רחבים. בהעדר אומדן צרכי דיור חברתי ברמה העירונית בתל אביב-יפו, ברמה מטרופולינית או ברמה ארצית, **מוצע כי בתכנית שדה דב תיושם הגישה השלישית לעיל, על פיה נקבע אחוז אחיד של דיור חברתי בבניה חדשה. זאת בשל היותה השיטה הפשוטה ביותר ליישום מבין שלוש השיטות.**

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

94 הסקירה מבוסס על אלטרמן, סילברמן ופיאלקוף, לעיל ה"ש 4.

שיעור הדיור החברתי המוצע לתכנית שדה דב גבוה מהטווח המקובל במדינות שעושות שימוש בגישה זו, אשר כאמור נע בין 20% ל-30%. פער זה מוסבר בכך שבתל אביב-יפו כמעט ולא קיים מלאי של דיור חברתי. שדה דב וסביבתו הם עתודת הקרקע הבלתי מתוכננת הגדולה ביותר בעיר, ולכן מדובר בהזדמנות חד פעמית ליצירת מלאי משמעותי של דיור חברתי, שיענה על צרכי דיור של משקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה בתל אביב-יפו. כמו כן, כפי שניתן לראות בתרשים הבא, השכונות הסמוכות לשדה דב מתאפיינות באוכלוסיה הנמנית על האשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים בישראל (8-10).⁹⁵ ללא התערבות אינטנסיבית בתמהיל הדיור בשדה דב ניתן להניח שגם אזור זה יאכלס משקי בית בעלי מאפייני הכנסה דומים, ואף גבוהים יותר, לאור העליה המשמעותית במחירי הדיור. לכן, כדי ליצור תמהיל חברתי מגוון בשדה דב יש לייעד שיעור גבוה (יחסית) של דיור חברתי.



שכונות בתל אביב יפו על פי אשכול חברתי-כלכלי

מתוך דו"ח רבעים ושכונות בתל אביב-יפו 2014 מאפיינים דמוגרפיים חברתיים כלכליים ומידע תכנוני

95 המרכז למחקר כלכלי והיחידה לתכנון אסטרטגי, רבעים ושכונות בתל אביב-יפו 2014 מאפיינים דמוגרפיים חברתיים כלכליים ומידע תכנוני (עיריית תל אביב-יפו, 2014).

שיעור הדיור החברתי המוצע לתכנית שדה דב הוא אמנם תקדימי בגובהו, אך אינו חורג מהמגמה הקיימת בישראל לשילוב של דיור בהישג יד בתכניות בניה. כבר היום, 30% מיחידות הדיור בתכניות אשר נדונות בוועדה לקידום מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל)⁹⁶ מיועדות להשכרה ארוכת טווח. מחציתן (15%) מיועדות להשכרה ארוכת טווח במחיר שוק, והשאר (15%) להשכרה ארוכת טווח במחיר מופחת ממחיר השוק. בשני האפיקים קיים פיקוח על האפשרות להעלות את דמי השכירות.

בנוסף, כפי שהוזכר לעיל, בתכנית תא 3700 לצפון מערב העיר, שאושרה בשנת 2014 וגובלת בתכנית שדה דב מצפון, הוקצו 2,160 יחידות דיור בשטח ממוצע של 60 מ"ר לדיור בהישג יד. מדובר בשיעור של 16.6%-18% מיחידות הדיור בתכנית, מתוך זכויות בניה ל-11,480-12,980 יחידות דיור.

בהקשר זה נציין כי בשונה מתכנית שדה דב בה בעלות הקרקע נחלקת בין המדינה (80%) ובעלים פרטיים, בשטחי תכנית תא 3700 יש לעיריית תל אביביפו קרקעות בבעלותה בהן ניתן לקדם יוזמות עירוניות לדיור חברתי. ואכן, בתא 3700 – 360 מיחידות הדיור המוגדרות כדיור בהישג יד מתוכננות על "מגרש מיוחד בעל אופי ציבורי לדיור בהישג יד להשכרה" שנמצא בבעלות העירייה. יחידות הדיור שייבנו בו ינוהלו על ידי העירייה. בנוסף לכך 1,000 יחידות דיור בהישג יד ייבנו מתוך זכויות בבעלות עיריית תל אביביפו. יחד עם זאת, 800 יחידות דיור בהישג יד נוספות יבנו מתוך זכויות בבעלות המדינה.

למרות ההבדלים בשיעור הבעלות העירוני בקרקע, תכנית תא 3700 ויוזמות נוספות בעיר תל אביביפו, הן צעד ראשון לקראת יצירת מאגר משמעותי של דיור חברתי בעיר, שיש להרחיבו במסגרת תכנית שדה דב.

6.3 תמהיל האוכלוסיה 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 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.

לסיכום המלצות פרק זה:



- ♦ בתכנית שדה דב מוצע לקבוע שיעור דיור חברתי של 35% מיחידות הדיור בתכנית.
- ♦ יחידות 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).

96 הותמ"ל הוקמה מתוקף החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) התשע"ד-2014.



7. השגות דיור

7.1 השגות דיור בישראל

המונח השגות כאמור מבטא את הרעיון לפיו דיור נאות צריך להיות במסגרת האפשרויות הכלכליות של משק הבית. כפי שפורט בפרק 5.3, עבודה זו מאמצת מדד השגות על פיו דיור בהישג יד הינו דיור שעלותו אינה עולה על 30% מהכנסות משק בית, כולל הוצאות נלוות עבור דיור.

על מנת לכמת את המונח "השגות" בהקשרו הישראלי, בחנו מהי ההוצאה על דיור שעולה כדי 30% מהכנסות משק הבית (ברוטו) ביחס להכנסות של עשירוני הכנסה 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 ⁹⁷	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) ⁹⁸	-	-	1,676	2,179	2,710	3,340	4,039	5,037	6,536	9,647

יש לציין כי מדד ההשגות בו השתמשנו, 30% מהכנסות משק הבית, אינו מדד מתאים כאשר מדובר בעשירוני ההכנסה הנמוכים ביותר (1-2) או הגבוהים ביותר (9-10). רמת ההכנסה בעשירונים 1-2 היא כה נמוכה שהוצאה של 30% מההכנסה עבור דיור לא מותירה 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. בנוסף, מדד ההשגות אינו מתאים גם ביחס לעשירונים הגבוהים ביותר (9-10) – שכן לאור ההכנסות הגבוהות של משקי הבית בעשירונים אלה, אין מניעה כי הוצאתם על דיור תעלה על 30% מההכנסות, ומבלי שיפגעו צרכים חיוניים נוספים.

כמו כן, חשוב לציין כי בחינת השגות דיור הנשענת 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 גודל משק הבית, למשל מספר הילדים, 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 הון עצמי שבידי משק הבית או יכולת כלכלית של הורים תומכים.

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

98 על מנת לנכות את ההוצאות הנלוות על דיור בחנו מהו שיעור ההוצאות המקובלות בישראל עבור אחזקת בית בקרב אוכלוסיות בעשירונים הנבחנו, מתוך כלל ההוצאות על דיור (הוצאות אחזקה + הוצאות דיור). בחינת החלק היחסי המשולם עבור הוצאות אחזקה מתוך כלל ההוצאות על דיור נעשתה כממוצע של הוצאות משקי הבית עבור הוצאות אחזקה על פי עשירונים בהתבסס על נתוני הלמ"ס בשנים 2003-2012. כיוון שסקרי הוצאות משק הבית של הלמ"ס כוללים הוצאות עבור "עזרה בבית" ו"צרכי משק בית שונים", נוכו שני מרכיבים אלו מהנתונים.

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.

7.2 השגות דיור בשדה דב

על מנת לבדוק את רמת השגות 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.⁹⁹

מחירי דיור בשדה דב (2015)

תיאור	שטח ממוצע במ"ר	מחיר למ"ר בנוי	אומדן שכ"ד (₪)	אומדן מחיר דירה (₪)
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 אומדן שכ"ד בשדה דב ובין שיעור הוצאה בת השגה על דיור בהתאם להיקפי ההכנסה (ברוטו) בישראל. על מנת לברר סוגיה זו נבדקה כדוגמה רמת ההכנסה הנדרשת על מנת לשכור דירה של 3 חדרים (74 מ"ר) בשדה דב.

♦ מדוע שכירות?



♦ מוצע כי 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, כאשר הבעלות על הנכס המושכר משתנה בין מדינות ומערב בעלות ציבורית, פרטית ובעלות המגזר השלישי באמצעות עמותות ללא כוונת רווח.¹⁰¹ חזקת שכירות מאפשרת חלוקה של ההטבה הציבורית בדיור בהישג יד בין מספר משקי בית רב יותר לאורך שנים. בנוסף, שכירות מאפשרת שימור של מלאי דיור בהישג יד לאורך זמן בהשוואה למכירה, אשר לרוב כפופה לאפשרות להגביל את המכירה החוזרת של הבית בשוק החופשי.

99 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 נקבע 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.

100 יש לציין כי אין בידינו נתונים המאפשרים להעריך את ההשפעה של שיווק 16,000 יחידות דיור בתכנית שדה דב על מחירי הדיור. השאלה בדבר ההשפעה של הגדלת היצע על מחירי הדיור מתחדדת לאור התחזית לשיווק קרקעות שדה דב בפרק זמן קרוב למועדי שיווק קרקעות בתכנית תא 3700 צפון מערב העיר, במסגרתה מתוכננות לקום כ-12,000 יחידות דיור.

101 אלתרמן, סילברמן ופיאלקוף, לעיל ה"ש 4.



♦ ולמה דירת 3 חדרים?

הבחירה לבדוק דירת 3 חדרים נעשתה לאור מספר הנפשות הממוצע במשקי בית בעשירונים 3-7, שהם הצרכנים 'הקלאסיים' של דיור בהישג יד. כפי שניתן לראות בטבלה הבאה, מספר הנפשות הממוצע בעשירונים אלו נע בין 2.69 ל-3.74 נפשות למשק בית.¹⁰² ההנחה היא שמשק בית המורכב מזוג הורים שלהם ילד/שני ילדים זקוק לכל הפחות לדירת 3 חדרים. אך כמובן שאין בבדיקה זו כדי לתת מענה לכל טיפוס המשפחות במשקי הבית בעשירונים האמורים.

ממוצע נפשות במשק בית על פי עשירוני הכנסה

עשירון	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
חציון הכנסה כספית ברוטו למשק בית (ש"ח)	2,857	5,158	7,309	9,617	12,059	14,890	18,165	22,565	29,484	44,599
ממוצע נפשות במשק בית	1.80	2.61	3.02	2.96	3.42	3.45	3.74	3.81	3.84	4.14

הטבלה הבאה 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.

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 ¹⁰³	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"ח)	-	-	1,676	2,179	2,710	3,340	4,039	5,037	6,536	9,647
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

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

ומכאן, שללא התערבות מכוונת להפחתה בעלות השכירות, יאוכלסו שכונות שדה דב בשוכרי דירות הנמנים על משקי בית מעשירון 10 ועשירון 9. ניתן לשער כי גם משקי בית בעשירון 8 יוכלו להתגורר בשכירות בשדה דב, אולם זאת במחיר של הגדלת ההוצאה החודשית עבור דיור באופן משמעותי ביחס למדד הרצוי. כן ניתן להניח, שמשקי בית ממעמדות נמוכים יותר לא יוכלו להרשות לעצמם להתגורר בשכונות שדה דב אלא במחיר של פגיעה מאד משמעותית בצרכים חיוניים אחרים.

102 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לעיל ה"ש 97.

103 ש"ח.

8. כלים ליצירת דיור חברתי בשדה דב – המלצות

לאור הנתונים לעיל, עולה השאלה איזו התערבות ציבורית תאפשר יצירה של רובע הטרוגני בשדה דב. 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 להם יכולת מוגבלת ליצירת דיור שמחירו מותאם לאוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה ובינונית.

פרק זה סוקר את הכלים הקיימים לדיור חברתי בישראל ובוחן את מידת האפקטיביות שלהם ליצירה של תמהיל חברתי בשדה דב. סיקרה זו בוחנת הצעות שהוצגו על ידי צוות התכנון של תכנית שדה דב בתחום זה, וכן כלים נוספים לדיור חברתי מתחומי השיווק והתכנון. כמו כן, הפרק מפרט את המלצות מרכז הגר לשימוש בכלים הקיימים, לאפשרות לייצר בכלים אלו התאמות יעודיות לאזורי ביקוש, וכן לכלים אלטרנטיביים ליצירת דיור חברתי.

8.1 תמהיל גודל דירות

יצירת מלאי סביר של יחידות דיור קטנות נתפס כאחד הכלים המרכזיים להשגת תמהיל מחירי דיור, למיתון עליה במחירי דיור ולאספקת דיור למשקי בית קטנים. זאת, מכיוון שמחיר דירה נגזר בין היתר משטחה, ולכן ככל שהדירה קטנה יותר מחירה היחסי יהיה על פי רוב נמוך.

רשויות מקומיות רבות בישראל מעדיפות בניית דירות גדולות, הנתפסות כמותאמות לאוכלוסיות בעלות הכנסה גבוהה. ישנן רשויות מקומיות שמגדילות את מספר יחידות הדיור הגדולות בתחומן, ללא קשר הכרחי לצרכי הדיור בעיר, אלא לשם משיכה של אוכלוסייה אמידה יותר אליהן. מגמה זו היא בין הגורמים לעליה בשטח הדירה הממוצע בישראל.¹⁰⁴ במקביל, משקלן של הדירות הקטנות החדשות הנבנות בישראל יורד בהתמדה. כך בשנת 2012 רק 6.4% מסך הדירות שנבנו בישראל היו דירות בנות 1-3 חדרים.¹⁰⁵ מגמה זו הביאה לקידום חקיקה המתמצתת ואף מחייבת שילוב של דירות קטנות בפרויקטים למגורים.

תל אביב יפו התאפיינה לאורך השנים כעיר שבה קיים מצאי דירות קטנות. גם כיום, הגודל הממוצע של דירות ברבעים 5-9 וברובע 3 הוא 55-88 מ"ר (רובעי מרכז העיר, דרום ומזרח העיר ו"הצפון הישן" בהתאמה), וברובע 4 ("הצפון החדש" הממוקם מזרחית לאבן גבירול) 75-90 מ"ר. עם זאת, שכונות עבר הירקון מתאפיינות בגודל דירה ממוצע העומד על 90-120 מ"ר ובשיעור זניח של דירות קטנות.¹⁰⁶

תמהיל גודל הדירות בשדה דב

צוות התכנון של תכנית שדה דב הצביע על כך שהרבעים הסמוכים לשדה 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, בדקנו את המחיר המשוער של דמי השכירות בדירות בגדלים שונים בשדה דב, והתאמתם ליכולת הכלכלית של משקי בית מעשירוני ההכנסה השונים. על אף שצוות התכנון לא הציע לבנות דירות בנות חדר יחיד, נבחנו גם חלופה זו, שעשויה להיות רלוונטית ליחידים ולזוגות בשלבים שונים של חייהם.

104 גילת בן שטרית, עשור ללא מדיניות דיור: נסיגת הממשלה מתמיכתה בדיור ומחאת קיץ 2011 (מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, נייר מדיניות מס' 3, 2014).

105 לעומת זאת דירות בנות 1-3 חדרים היוו בשנת 1970 71% מסך הדירות הנבנות, בשנת 1980 44%, בשנת 1990 ובשנת 2000 19% מכלל הבניה למגורים. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הבינוי בישראל 2012, גמר בניית דירות, לפי מספר חדרים (א) (2012).

106 אמילי סילברמן, דיור בר השגה בתל אביב-יפו סיכום ממצאים והמלצות (2008).



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

עשירון	הוצאה על הדיור – לא כולל הוצאות נלוות (₪)	אמדם שכ"ד לדירת חדר (35 מ"ר) ₪ 4,000	אמדם שכ"ד לדירת 2 חדרים (60 מ"ר) ₪ 6,100	אמדם שכ"ד לדירת 3 חדרים (74 מ"ר) ₪ 6,800	אמדם שכ"ד לדירת 4 חדרים (99 מ"ר) ₪ 8,000	אמדם שכ"ד לדירת 5 חדרים (124 מ"ר) ₪ 8,600
1	-					
2	-					
3	1,677					
4	2,179					
5	2,710					
6	3,340	חלקי ¹⁰⁷				
7	4,039					
8	5,037		חלקי			
9	6,536			חלקי		
10	9,647					

התאים הצבועים בטבלה מסמנים את העשירונים שהכנסתם מספיקה על מנת לעמוד בדמי השכירות, על פי קריטריון השגות 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.¹⁰⁸

יש להדגיש, שדירת חדר יחיד 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 הבית הם בני 1-2 נפשות (בשנת 2014) מתוכם 37% משקי בית של אדם יחיד ו-31% משקי בית של שניים.¹⁰⁹

לאור זאת אנו ממליצים לגוון את תמהיל יחידות הדיור גם בדירות חדר, המותאמות ליחידים ולזוגות. יש להקפיד שגודל הדירות המתוכנן יספק מרחב מחיה שהוא ראוי למגורים.

המלצה זו שואבת ממגמה נפוצה במטרופולינים מבוקשים בעולם לבניה של יחידות דיור קטנות המכונות דירות מיקרו (Micro units). הבתים הזעירים נפוצים בערים בארה"ב כגון בוסטון, ניו יורק, סן פרנסיסקו, סיאטל וושינגטון די.סי.

מחקר מקיף בנושא דירות מיקרו שנערך בשנת 2014 על ידי ה-Urban Land Institute האמריקאי מצביע על המגמה הגוברת של בניית דירות מיקרו, שהופכות למוצר מבוקש בשוק הדיור מכיוון שדמי השכירות עבור נמוכים בכ-20%-30% ממחיר השוק לדירה אשר נחשבת סטנדרטית ליחיד או זוג.¹¹⁰

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

108 הבדיקה מתייחסת לדירות חדר שגודלן 35 מ"ר. יש להניח שעלות דמי השכירות בדירות חדר גדולות יותר תהיה גבוהה מהאומדן בבדיקה, 4,000 ש"ח.

109 המרכז למחקר כלכלי וחברתי בעיריית תל אביב-יפו, לעיל ה"ש 62.
The Urban Land Institute, The Macro View on Micro Units (2014). 110

הפרופיל האופייני של שוכרי דירות מיקרו בארה"ב הוא בעלי מקצוע צעירים, מתחת לגיל 30 ורווקים. אחריהם זוגות צעירים, שותפים, ומבוגרים יחידים. המניע המרכזי של הדיירים שנבדקו במחקר להתגורר בדירות מיקרו הוא מניע כלכלי, אך גם שיקולים כגון מיקום, פרטיות, והאפשרות שלא לחלוק דירה עם שותפים היו שיקול מרכזי. על פי המחקר, לא קיים סטנדרט אחיד לשטח דירת מיקרו, ובערים שונות נקבע רף משתנה לגודל דירה מינימאלי. למשל, בניו יורק שטח הדירה המינימאלי הוא 37 מ"ר (400 רגל רבוע), אך קיימת החרגה מרף זה עבור דירות סטודיו שגודלן נדרש לעמוד בטווח של 25.5 מ"ר – 27.8 מ"ר. בסן פרנסיסקו השטח המינימאלי ליחידת דיור עומד על 20.4 מ"ר, כל עוד 6.5 מ"ר מהדירה מוקצה לשירותים ולמטבח. בושינגטון די.סי רף המינימום זהה לסן פרנסיסקו (20.4 מ"ר), אך ללא הדרישות להקצאת שטח עבור שירותים או מטבח. לצד מדינות אלה, ישנן בארה"ב מדינות כמו פורטלנד או סיאטל, בהן אין כלל רגולציה על ממדי דירה.

על אף המרחב המצומצם, ישנם פתרונות אדריכליים אשר מפחיתים את חוויית הצפיפות, כמו חלונות גדולים, תקרות גבוהות ומערכות ריהוט יעודיות אשר יוצרים דירות בעלות תחושה של מרחב גדול יותר מזה המצוי בפועל. כמו כן, ישנם בניינים בהם מוקצים שטחים משותפים ומתקנים הזמינים לשימוש הדיירים מחוץ לדירה.¹¹¹

דירות קטנות בישראל

על פי חוק התכנון והבניה בתכנית למגורים שבה 100 יחידות דיור ויותר, בצפיפות של 7 יחידות דיור לדונם יש להקצות 20% מהדירות עבור דירות קטנות. תקנות התכנון והבניה (הגדרת תכנית למגורים ודירה קטנה לפי סעיף 147(ב)) (הוראת שעה), התשע"ג-2013, מגדירות "דירה קטנה" כדירה אשר **שטחה הוא 30 מ"ר לפחות ו-80 מ"ר לכל היותר** (מדובר בשטח עיקרי, לרבות מרחב מוגן).

המלצות צוות התכנון אשר הוצגו לציבור בעניין תמהיל גודל הדירות עושה שימוש במספר חדרים בדירה, להבדיל משטח דירה. אך ניתן להניח, שגודל הדירות בשדה דב יקבע על פי תכנית המדיניות העירונית לקביעת תמהיל גודל יחידות דיור ברחבי העיר, אשר אושרה ביום 18.5.2016 בועדה המקומית תל אביב-יפו. על פי המדיניות העירונית החדשה יש לשלב תמהיל דירות בכל חלקי העיר, ולבחון תכניות חדשות לאור השפעתן על תמהיל גודל הדירות ברבעים השונים.

התכנית מגדירה את ממדי הדירות הרצויים: **דירה קטנה מאד עד 50 מ"ר, דירה קטנה 51-85 מ"ר**, דירה בינונית 86-100 מ"ר ודירה גדולה היא דירה שגודלה 100 מ"ר ומעלה.¹¹² דירות חדר עשויות לענות להגדרה "דירה קטנה מאד" שגודלה עד 50 מ"ר.

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.
- ◆ בנוסף, ובין היתר, לאור היכולת המוגבלת של תמהיל זה לייצר דיור שהוא בהישג ידם של משקי בית מתחת לעשירון 8, **מוצע לכלול בתמהיל יחידות דיור בנות חדר יחיד במימדים ראויים למגורים שיקבעו על ידי צוות התכנון, בהתאם למדיניות העירונית בדבר תמהיל גודל יחידות דיור.**

111 ש.ם.

112 תא/ מק/ 9065 מדיניות לקביעת תמהיל גודל יח"ד ברחבי העיר (2016). התכנית נכתבה על ידי ד"ר חיים פיאלקוף ואדר' ארי כהן, אשר מובילים את צוות התכנון של תכנית שדה דב, בניהול היחידה לתכנון אסטרטגי ובשיתוף אגף תכנון עיר.



8.2 דיורית

אמצעי נוסף שהציג צוות התכנון ליצירה של תמהיל אוכלוסיה מגוון הוא דיורית – יחידת דיור נלווית, אך עצמאית, שסמוכה ליחידת דיור ראשית. 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.

מנגנון הדיורית מאפשר גמישות למשק בית לאורך השנים, כאשר על פי צורך ניתן לפצל דירה לשתיים ולייעד את הדיורית לבן משפחה המעוניין לגור בנפרד או להשכירה. פיצול הנכס באמצעות דיורית לצורך השכרה, עשויה להבטיח מקור הכנסה למשק בית, למשל בתקופת פנסיה. חשוב לציין כי שילוב דיורית אינו מאפשר פיצול של הבעלות בנכס, אלא חלוקה של המרחב ושימוש בחלקו למגורים של משק בית נוסף.

צוות התכנון הציע לקבוע שבתכנית שדה דב עד 25% מיחידות הדיור ששטחן עולה על 120 מ"ר יכללו דיורית. בסך הכל מדובר ב**פוטנציאל תוספת של כ-1,000 יח"ד לתכנית**, אשר אם יושקרו, שכן הדירה עבון יקבע על פי מחיר השוק. מנקודת מבט זו הדיורית היא למעשה אמצעי נוסף לשילוב של דירות קטנות בתכנית (הערכתנו היא שמדובר בדירות בנות 1-2 חדרים, אולם אין מידע בנוגע לגודל הדיוריות שיוצע בתכנית).

בהתאם לנתונים שהוצגו לעיל, שילוב של יחידות דיור בנות 1-2 חדרים בשדה דב צפוי ליצור הזדמנויות מגורים ברות השגה למשקי בית בעשירונים 6-8.



♦ לפיכך מוצע לאמץ את המלצת צוות התכנון בנוגע לשילוב של דיורית, בהיקפים המוצעים על ידי צוות התכנון אשר יוצרים פוטנציאל לתוספת של 1,000 יחידות דיור קטנות בשדה דב.

כפי שהוצג בפתיחת הדיון, 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. ראשית תוצג האפשרות לשווק את הקרקע הציבורית בשדה דב עבור דיור חברתי להשכרה; ובהמשך יוצגו שני מנגנונים מתחום התכנון – שילוב של דיור בהישג יד בתב"ע וכן בניה של דיור חברתי על קרקע המיועדת לצרכי ציבור.

8.3 שיווק קרקע עבור דיור להשכרה

עידוד בניית דיור המיועד להשכרה

בשנים האחרונות נקטה הממשלה בצעדים שונים על מנת לעודד בניית דיור להשכרה וליצירה של שוק השכרה מוסדי. בין היתר גובשו תמריצים כלכליים לעידוד דיור להשכרה, הוחלט על שיווק קרקעות בבעלות המדינה עבור בניית דירות המיועדות להשכרה,¹¹³ והוקמה חברה ממשלתית בשם "דירה להשכיר", שתפקידה לקדם ולנהל פרויקטים של דיור להשכרה בקרקעות בבעלות ציבורית.¹¹⁴

113 החלטה 1291 של מועצת מקרקעי ישראל "הקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה" (21.10.2013). על פי החלטה, רמ"י בשיתוף משרד הבינוי והשיכון ישווקו קרקעות במכרזים לשם הקמה של מבנים להשכרה. החלטה זו קובעת עקרונות להקצאה של קרקעות על ידי רשות מקרקעי ישראל בהן ייבנה דיור להשכרה.

114 החברה הוקמה מתוקף החלטת ממשלה מס' 770 (דר/31) מיום 9.10.13 ומטרתה לקדם את שוק השכירות בין היתר באמצעות הקמת מאסה משמעותית של אלפי יחידות דיור לשכירות ארוכת טווח ופיתוח שוק מוסדי להשכרה.

צעד נוסף אשר מכונן להגדיל את מלאי הדיור להשכרה הוא חקיקת חוק קידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014. המטרה המרכזית של החוק הינה לקצר את הליכי התכנון באמצעות הקמת ועדה עתירת סמכויות (ותמ"ל) המיישמת הליך תכנון מזורז בקרקעות ציבוריות בעלות פוטנציאל תכנון ל-750 יח"ד לפחות, שהממשלה מכריזה עליהן כ"מתחמים מועדפים לדיור"¹¹⁵. כפי שהוסבר בפרק 6.2 לעיל, בתכניות המקודמות במסגרת הותמ"ל 30% מסך יחידות הדיור מיועדות להשכרה. מחציתן להשכרה ארוכת טווח במחיר שוק והיתר להשכרה ארוכת טווח במחיר מופחת.

ההיקף המצטבר של יחידות הדיור במתחמים שהוכרזו עד כה כמועדפים לדיור הינו 172,000 יח"ד ב-53 מתחמים (בשנים 2014-2016). מתוכן 32,000 יח"ד בתכניות מאושרות, והיתר בתכניות המצויות בהליכי תכנון.¹¹⁶ סדרי גודל אלו מלמדים על הפוטנציאל הקיים במסלול ותמ"ל לבניה של דיור להשכרה.

חשוב לציין שבפועל מספר יחידות הדיור המיועדות להשכרה בתכניות ותמ"ל נמוך מהפוטנציאל המוזכר לעיל – כיוון שהממשלה מרבה לעשות שימוש בסעיף החרגה שקיים בחוק הותמ"ל המאפשר להפחית את מספר יחידות הדיור להשכרה. החוק מסמיך את הממשלה לעשות כן רק במקרים חריגים, ובהתקיים אחד משלושה תנאים: (1) מאפייני הישוב או הצע הדירות להשכרה ברשות בשטחה נכללת התכנית הוא כזה שאין הצדקה לקבוע שיעור של 30% דירות להשכרה. (2) קביעת שיעור של 30% מיחידות הדיור בתכנית כדיור להשכרה תביא לכך שהתכנית לא תהיה ישימה, בהתחשב ביחידות הדיור שמוצעות להשכרה במחיר מופחת. (3) כאשר קיימות בתכנית קרקעות שאינן מקרקעי ישראל בהיקף כזה שאינו מצדיק שילוב דיור להשכרה בהיקפים האמורים.

למרות שהחוק מונה רשימה סגורה של נימוקים המצדיקים חריגה, בפועל בחלק מהתכניות שהובאו לדיון בותמ"ל נקבע שיעור נמוך של יחידות דיור להשכרה, אף על פי שלא התקיימו תנאי החריג בברור. כך למשל, בהחלטת קבינת הדיור להכריז על תכנית לשני מתחמים מועדפים לדיור בצריפין הכוללים 7,200 יח"ד, נקבע על ידי קבינת הדיור שיעור של 10% של דירות להשכרה במקום 30%. בתכנית בחיפה בה מתוכננות 1,000 יח"ד קבע קבינת הדיור כי אין לכלול בתכנית יחידות דיור להשכרה.

"האגודה לזכויות האזרח" ועמותת "במקום" עתרו לבג"ץ כנגד החלטות אלה בספטמבר 2015. בעתירה נטען כי קבינת הדיור עשה שימוש פסול ורחב בהחרגה ומטעמים תקציביים, שאינם נכללים בחוק. זאת מתוך מטרה לממן מטלות תשתית כגון פינוי הבסיס הצבאי בצריפין, באמצעות רווחי שיווק הקרקע. עוד נטען כי הממשלה מנסה להינות מתכלית החוק לזירוז הליך התכנון ולהתעלם מהתכלית הסוציאלית של החוק – שילוב של דיור להשכרה ארוכת טווח, חלקה במחיר מופחת.¹¹⁷ טרם ניתן פסק דין בהליך זה, אולם החלטות קבינת הדיור לעיל מצביעות על האפשרות שנתח משמעותי ממלאי הדיור הפוטנציאלי להשכרה ייגרע בחסות החריג המתואר.

דיור להשכרה בשדה דב

בניית דיור להשכרה בשדה דב עשויה להתבצע מתוקף החלטה ממשלתית לשווק בשדה דב חטיבות קרקע עבור דיור להשכרה, או במידה והאזור יוכרז כמתחם מועדף לדיור ויעבור למסלול ותמ"ל.

במסגרת תכנון שטחי מחנות צה"ל אשר עתידים להתפנות ממרכז הארץ נדונו בותמ"ל עד כה תכניות צריפין ותל השומר. בדומה, ניתן לשער כי קבינת הדיור יבקש לקדם גם את התכנון של שדה דב כמתחם מועדף לדיור, לתכנון בהליך מזורז.

¹¹⁵ קיימת ביקורת רבה על הקף הסמכויות שניתנו לותמ"ל, על העלות החברתית של הליך תכנון מזורז ועל הגבלת היכולת לערער על החלטות הועדה. לסקירה המתייחסת לסוגיה זו ר' אסף זנזורי, איתמר בן דוד, **הועדה הארצית לתכנון ולבניה למתחמים מועדפים לדיור במלאת שנה לאישור חוק הותמ"ל** (דו"ח החברה להגנת הטבע, יולי 2015).

¹¹⁶ הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור (הותמ"ל), מינהל התכנון, משרד האוצר, **סיכום פעילות 2014-2016** (2016).

¹¹⁷ בג"ץ 3691/15 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הממשלה.



השערה זו קיבלה אישוש במסגרת תשובת המדינה לבג"צ עיריית אילת ו"ארקיע", אשר הוזכר לעיל. בתשובתה לעתירה עמדה המדינה על כוונתה לקדם את תכנון שדה דב במסגרת ותמ"ל, וקשרה בין עמידה בלוח הזמנים לפינוי השדה ובין האפשרות להכריז על שדה דב כמתחם מועדף לדיור ולממש הליך תכנון מזורז.¹¹⁸

לקידום תכנית שדה דב במסגרת ותמ"ל עשויות להיות השלכות על היבטים כגון טיב התכנון, השתתפות הציבור בהליך ועוד, אולם אלו נמצאים מחוץ לענייננו הישיר. בהיבט של דיור חברתי, הצהרת הכוונות מצד הממשלה כמתואר לעיל מעלה את השאלה: **כיצד תשפיע הכרזת מתחם שדה דב כמתחם מועדף לדיור על האפשרות לשלב בו דיור חברתי? ואם אכן יקודם בותמ"ל, מהי המשמעות של ייעוד 30% מסך יחידות הדיור בתכנית שדה דב להשכרה לטווח ארוך (מחציתן להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת) על אפשרויות המגורים של אוכלוסיה ממעמד הביניים ומעמדות נמוכים בשדה דב?**

בניסיון להשיב על שאלות אלו נבחן את ההסדרים הקיימים ביחס לדיור להשכרה הנבנה על מקרקעי ישראל, בדגש על תנאי המכרזים כיום בשיווק קרקעות לדיור להשכרה, ואת ההיתכנות של שיטת השיווק הקיימת ליצור דיור חברתי בשדה דב.

מכרזים להשכרה על קרקע בבעלות המדינה

על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל קיימים כיום שלושה מסלולי מכרזים לשיווק קרקעות המיועדות להשכרה, המפורטים בטבלה שלהלן.¹¹⁹

בחינת מסלולי המכרזים להשכרה מעלה כי שלושת המסלולים משלבים דיור להשכרה במחיר שוק ודיור להשכרה במחיר מופחת. "המסלול החדש" קובע מראש את מחיר השכירות המופחת כ-80% ממחיר השוק. כמו כן, גם "מסלול א" וכן "המסלול החדש" משלבים אפשרות למכור חלק מיחידות הדיור הנבנות, דבר המאפשר סבסוד של דיור לשכירות באמצעות שיווק מיידי של דיור לרכישה.

דיור להשכרה במחיר שוק – כפי שהוצג לעיל, דיור להשכרה במחיר שוק בשדה דב צפוי להיות בהישג ידם של לעשירונים 9-10 (למעט דירות של 1-2 חדרים שמחיר השוק שלהן עשוי להיות בר השגה גם למשקי בית בעשירונים 6-8). לפיכך, **עבודה זו מניחה שהשקעה ציבורית בשילוב דירות להשכרה במחיר שוק בשדה דב אינה מקדמת חלוקה צודקת, ולמעשה יוצרת דיור המותאם ליכולת הכלכלית של משקי הבית האמידים ביותר בישראל.**

דיור להשכרה במחיר מופחת – חלק ניכר משיווק הקרקעות להשכרה כיום נעשה במודל דומה למודל "המסלול החדש", 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 דמי השכירות נותרת ברף שאינו בהישג ידם של מרבית משקי הבית בישראל.

118 פרשת **ארקיע**, לעיל ה"ש 10. אחד הנימוקים שהעלתה המדינה לסרובה לדחות את פינוי של שדה התעופה האזרחי היה החשש שדחיה כאמור תגרום לביטול ההסכם על ידי המנהלים המייצגים את בעלי הקרקע הפרטיים. במצב זה לא ניתן יהיה להעביר את התכנית לתכנון בותמ"ל, כיוון שאחד התנאים להכרזה על מתחם מועדף לדיור ותכנון בותמ"ל הוא ש-80% מהמקרקעין במתחם יהיו מקרקעי ישראל. ביטול ההסכם היה מביא לידי כך ששיעור הבעלות הפרטית בתכנית יעמוד על שליש מהקרקע (כאמור בהסכם בין המדינה והמנהלים הוחלט כי 50% מזכויות הבניה הפרטיות יעברו לידי המדינה בתמורה לפינוי השדה והתחייבות לפיתוח). המדינה בתגובתה טענה כי במצב זה לא ניתן יהיה להביא את התכנית לאישור הותמ"ל מה שיגרום לעיכוב בהליך אישור התכנית, ובהתאם בשיווק הקרקע והעברת תקציבים למשרד הביטחון למימון העתקת בסיסי צה"ל לנגב.

119 מסלולי השיווק המובאים מבוססים על שתי החלטות שקיבלה מועצת רשות מקרקעי ישראל: החלטה 1291 "הקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה" (21.7.2013), והחלטה 1466 "מסלול ייחודי להקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה" (18.4.2016). החלטה נוספת על שיווק שלושה מכרזים להשכרה "תע"ש רמת השרון" ברמת השרון, "גליל ים" בהרצליה ו"המבואות הדרומיים" בחיפה, היא החלטה 1310 "מסלול ייחודי להקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה – שלשה מכרזים" (31.12.2013). תנאי השיווק הקבועים בהחלטה זו דומים לתנאים המכרז על פי החלטה 1466 ועל כן הסקירה מתייחסת להחלטה 1466, שהיא עדכנית יותר ובעלת תחולה בכל מרחב שיוחלט לשווקו לדיור להשכרה.

"מסלול ב" החלטה 1291 (21.7.2013)	"מסלול א" החלטה 1291 (21.7.2013)	"המסלול החדש" החלטה 1466 (18.4.2016)	
מתחרים על מחיר הקרקע	מתחרים על מחיר השכירות הנמוך ביותר לזכאים. מחיר הקרקע קבוע - 30% משומת השמאי הממשלתי	מתחרים על מחיר הקרקע	תחרות בין המציעים
75%	20%	75%	שיעור דיור בשכירות במחיר שוק
25% - במחיר שיקבע במכרז	40% - במחיר הנמוך ביותר שיוצע על ידי הזוכה במכרז	25% - במחיר של 80% ממחיר השוק	שיעור דיור בשכירות במחיר מפוקח
0	40%	ועדת המכרזים רשאית לייעד למכירה עד 50% מיחידות הדיור	שיעור דיור למכירה
לפחות 10 שנים, ובמידה ובפרויקט מעל 100 יח"ד - לפחות 20 שנה.	לפחות 10 שנים	לפחות 20 שנה - כעבור פרק זמן זה ניתן למכור את הדירות בשוק החופשי.	אורך חיי השכירות
3-10 שנים	3-10 שנים	3-10 שנים	תקופת החוזה לשוכרים
תנאי סף כחצר דירה, ומיצוי כושר השתכרות ניקוד נצבר על פי קריטריונים שונים כגון מספר ילדים, שירות צבאי או לאומי ועוד.	תנאי סף כחצר דירה, ומיצוי כושר השתכרות ניקוד נצבר על פי קריטריונים שונים כגון מספר ילדים, שירות צבאי או לאומי ועוד.	חסר דירה זוג, משפחה חד הורית ובה קטינים, רווק מעל גיל 35.	תנאי זכאות

להמחשת נקודה זו: דמי שכירות מפוקחים שישולמו בעבור דירת 3 חדרים בשדה דב שמחיר השוק שלה צפוי להיות 6,800 ש"ח מוערכים ב־5,440 ש"ח. על פי קריטריון ההשגות מחיר זה הוא בהישג ידם של משקי בית בעשירונים 9-10 וחלק מעשירון 8. **הפחתת מחיר השכירות בשדה דב ב־20% לא מייצרת אפוא שכירות בת השגה למשקי בית בעשירוני הביניים ובעשירונים הנמוכים.**

מסקנה זו נתמכת בניסיון שנצבר עד כה מפרויקטים להשכרה אשר שווקו באזורי ביקוש, בהרצליה וברעננה: בפרויקט "סבינו גליל ים For rent" שווקו 273 יח"ד להשכרה ארוכת טווח, 25% מתוכן במחיר מפוקח בעלות של 80% ממחיר השוק והיתר, 75%, במחיר השוק. דמי השכירות עבור דירת 3 חדרים (74 מ"ר) במחיר שוק בפרויקט עומדים על כ־5,000-5,300 ש"ח - עלות שהיא בהישג ידם של משקי בית בעשירונים 9-10, וחלק ממשקי הבית בעשירון 8. דמי השכירות המפוקחים עבור דירות דומות מתחילים ב־3,600 ש"ח - עלות המתאימה על פי קריטריון ההשגות למשקי בית בעשירונים 7-10.

סדרי גודל דומים ניתן לראות בפרויקט דיור להשכרה בשכונת "נאות עוזי" ברעננה בו ישווקו 238 יח"ד להשכרה. בשלב הראשון שווקו 68 יח"ד להשכרה ארוכת טווח, 15 יח"ד מתוכן בשטח ממוצע של 84 מ"ר ובמחיר מופחת שעלותו נעה בין 4,097-4,164 ש"ח. מחיר זה תואם על פי קריטריון ההשגות את היכולת הכלכלית של משקי בית בעשירון 7 ומעלה.



הקרקע ברעננה ובהרצליה שווקה במחיר מופחת שניתן לתרגמו כהשקעה ציבורית בשל אובדן הכנסות פוטנציאליות למדינה. בפרויקט בהרצליה מוערך אובדן ההכנסות ב־107 מיליון ש"ח שו וברעננה ב־145 מיליון ש"ח.¹²⁰

בהעדר נתונים על משקי הבית אשר נהנים בפועל ממיזמי ההשכרה לא ניתן לומר בוודאות מיהם הנהנים מההשקעה ציבורית זו. יחד עם זאת, קריטריון ההשגות מאפשר לנו לקבל סדר גודל ביחס להיקפי ההכנסה של משקי הבית שעשויים להינות מאותה ההשקעה ציבורית: עיקרם משקי בית בעשירונים 7-10. במקרה של שדה דב, בו מחירי הקרקע גבוהים מרעננה והרצליה, מדובר במשקי בית בעשירונים 9-10 וחלק ממשקי הבית בעשירון 8. עוד בהקשר זה יש לציין כי לעצם פיתוח שוק שכירות מוסדי ולהגדלת מלאי הדיור בשכירות באזורי ביקוש עשויה להיות השפעה רחבת היקף להפחתת מחירי השכירות. אולם קשה לבדוד ולהעריך את היקף הרווח הציבורי ואת אוכלוסיית היעד הנתרמת מכך.

המסקנה העולה מהניתוח לעיל היא כי 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 מחירי השוק הגבוהים באזורי ביקוש בכלל ובשדה דב בפרט, 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 למרכז שיווק קרקע להשכרה באזורי ביקוש – 'מודל הגר'

מודל המכרזים המוצע (להלן: "מודל הגר") מבוסס על מסלולי השיווק הקיימים בתוספת של התאמות המיועדות להבטיח שילוב של דיור למשקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה ותמהיל חברתי מגוון. העקרונות עליהם מבוסס המודל:

- ♦ **המציעים במכרז יתחרו על מחיר הקרקע**
- ♦ **לפחות 25% מיחידות הדיור ייועדו להשכרה ארוכת טווח במחיר מפוקח**
בדומה למכרזים המיושמים היום בשיווק קרקע להשכרה, מוצע כי לפחות 25% מיחידות הדיור בפרויקט יוצעו 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 החצינית של עשירוני היעד (3-7) (לרבות הוצאות נלוות)**
בשונה מהמכרזים כיום בהם המחיר המפוקח נקבע כהנחה ממחיר השוק, מוצע כי דמי השכירות עבור הדיור להשכרה ארוכת טווח במחיר מפוקח יחושבו מתוך הכנסות משקי בית בעשירונים 3-7. דמי השכירות יותאמו לרף ההכנסה החצינית של כל אחד מהעשירונים, בהתאם לקריטריון ההשגות על פיו הוצאות משק בית עבור

120 לניתוח מפורט של המכרזים להשכרה בהרצליה וברעננה ר' רוזנפלד, ולרשטיין ורייכר, ה"ש 50 לעיל, בנספח ג'.

דיור והוצאות נלוות לא יעלו 30% מהכנסות משק הבית ברוטו. בהתאם, דמי השכירות יקבעו באופן יעודי על פי רף ההכנסה של חמשת עשירוני היעד. יחידות דיור להשכרה יוצעו ב־5 רמות מחיר מותאמות עשירונים.

♦ **יחידות הדיור יושכרו למשך 20 שנים לפחות (בהעדפה להשכרה לצמיתות)**

♦ **עד 75% מיחידות הדיור בפרויקט ייועדו למכירה**

על מנת להבטיח כדאיות כלכלית לפרויקטים ועל מנת לייצר תמהיל מגוון מבחינת סוג החזקה על דיור, מוצע לאפשר שילוב של דיור למכירה. יחד עם זאת, ועדת המכרזים תשאף להגדיל את שיעור יחידות הדיור במחיר המפוקח ככל הניתן מעבר לסף הנדרש (25% יח"ד), תוך הבטחת כדאיות כלכלית. יתרת יחידות הדיור ישווקו למכירה בשוק חופשי.

כיום ב"מסלול החדש" קיימת הוראה שמאפשרת לוועדת מכרזים לייעד עד 50% מיחידות הדיור בפרויקט עבור דיור למכירה, במידה ומכירת הדירות מחויבת על מנת לאפשר כדאיות כלכלית לפרויקט. מוצע להגדיל את הגמישות בהוראה זו ולאפשר מכירה של עד 75% מיחידות הדיור.

♦ **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, כמסבר, 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 הכוללת של 'מודל הגר' נמוכה מעלות מודל המכרזים המיושם היום בשיווק קרקעות להשכרה.

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

♦ שיווק באמצעות שיטת המכרזים הנהוגה כיום ("המסלול החדש") – 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. (הבדיקה הכלכלית המלאה מצורפת כנספח א).



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	5,600	4,093	3,340	2,710	2,179	1,676	דמי שכירות חודשיים (ש"ח)	
'בהישג יד' לעשירון 10-9 ¹²¹	'בהישג יד' לעשירון 10-8							
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 (ש"ח)

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 ש"ח ליח"ד במודל הקיים מול 1.9 מיליון ש"ח ליח"ד ב'מודל הגר'), אולם, כאמור באזורי ביקוש השקעה ציבורית זו מכוונת למשקי הבית האמידים בחברה, שמרביתם יכולים ממילא לשכור דירה במחיר שוק בשדה דב – ועל כן היא מחטיאה מטרות חברתיות רבות עליהן עמדנו. עוד בהקשר זה יובהר, כי מודל הגר מציע להקצות לפחות 25% מיחידות הדיור בפרויקט עבור דיור להשכרה ארוכת טווח במחיר מפוקח – כמכסת מינימום שיש לשאוף להגדיל תחת הבטחת כדאיות כלכלית.

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

כמו כן, הבדיקה מעלה כי הויתור הפוטנציאלי של המדינה בערכה של קרקע המשווקת במודל הגר בשדה דב הינו 241 מיליון ש"ח. זאת אל מול ויתור פוטנציאלי של 720 מיליון ש"ח במודל הממשלתי המיושם כיום. ומכאן שמודל הגר דורש השקעה ציבורית נמוכה יחסית ומשיא לשיטתנו, תועלת חברתית גבוהה יותר אשר מכוונת ליצירת דיור לאוכלוסיה בעלת הכנסה בינונית ונמוכה.

בנוסף, הפער בעלות שיטות השיווק השונות מצביע על כך שמירב העלויות בשיווק קרקע עבור דיור להשכרה נובעות מעצם הדרישה לבנות דיור להשכרה, ולא ממחיר השכירות לזכאים. בהקשר זה 'מודל הגר' משיג יעדים חברתיים הן באמצעות יצירה של דיור בהישג יד ותמהיל חברתי והן באמצעות צמצום ההוצאה הציבורית על דיור להשכרה, שמושקעת כיום באוכלוסיות שאינן זקוקות לסיוע בדיור.

שילוב דיור ציבורי בפרויקטים של דיור להשכרה

במסגרת הבדיקה הכלכלית שערכנו, נבדקה אפשרות לבניה של דיור ציבורי בפרויקטים המיועדים להשכרה בשילוב של 'מודל הגר'. אפשרות זו נבדקה בהשראת תכנית "5 הנקודות" שהציג משרד הבינוי והשיכון שבה הוצע שהמדינה תרכוש 5% מיחידות הדיור בפרויקטים של "מחיר למשתכן" עבור דיור ציבורי (ר' פרק 5.8 לעיל).

הבדיקה מניחה כי במתחם בן 500 דירות של 3 חדרים (75 מ"ר) – 25% מיחידות הדיור ייועדו 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 ייועדו למשקי בית בעשירונים 1-7 ובהם אוכלוסיית זכאים לדיור ציבורי.

121 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.

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 ש"ח. עלות זו נמוכה משמעותית בהשוואה לעלות שיטת המכרזים כיום שהינה 720 מיליון ש"ח. 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.

בדיקה כלכלית – 'מודל הגר' בתוספת דיור ציבורי מול המודל הקיים

מודל קיים		מודל מרכז הגר					דיור ציבורי	דמי שכירות חודשיים (ש)
מחיר שוק	20% הנחה ממחיר שוק	עשירון 7	עשירון 6	עשירון 5	עשירון 4	עשירון 3		
7,000	5,600	4,093	3,340	2,710	2,179	1,676	100	
'בהישג יד' לעשירון -9	'בהישג יד' לעשירון 10-8							
500 יח"ד להשכרה		125 יח"ד להשכרה ו-325 יח"ד למכירה					50 יח"ד דיור ציבורי	מספר יחידות וצורת החזקה
720,000,000		241,250,000					150 מיליון	עלות כוללת מפוצלת
720,000,000		390,000,000						עלות כוללת

לאור העלות הגבוהה לדירת דיור ציבורי – 3 מיליון ש"ח – ראוי לקיים דיון בשאלות חלוקתיות ובאפשרות לממן רכישת דיור ציבורי באזורים שעלותם נמוכה. יחד עם זאת נקודת המוצא שלנו לדיון זה היא שיש לשלב דיור ציבורי גם באזורי ביקוש, ובוודאי במסגרת שיווק קרקעות ציבוריות. ובכל זאת, גם אם יוחלט לממש את הבנייה של דיור ציבורי במקום אחר באמצעות 'כופר', אנו רואים בדרישה להקצאה זו מקור חשוב ליצירת משאבים לצורך רכישה של דיור ציבורי חדש.

דיור להשכרה מול דיור לרכישה ב"מחיר למשתכן"

פרויקט "מחיר למשתכן" הוא פרויקט הדגל הממשלתי שנועד להתמודד עם משבר ההשגות בדיור. בתמצית, במסגרת הפרויקט נבנה דיור המיועד למכירה במחיר מופחת לזכאים שעומדים בתנאי הזכאות כמפורט בפרק 5.4. במכרזים המשוקים במסגרת מחיר למשתכן מוצעות קרקעות ציבוריות בהנחה שהיקפה משתנה, בהתאם לערך הקרקע המשוקת, ולכל היותר 120,000 ש"ח הנחה ליחידת דיור. המציעים במכרזים מתחרים על המחיר הנמוך ביותר למ"ר בדירה וכפופים למפרט קבוע.

מבלי להידרש למנגנון השיווק של הפרויקט, להשפעותיו על שוק הדיור, לסיכויי הזכייה וכדומה – ניתן לומר באופן גס כי בחלק ניכר מהפרויקטים ששווקו בשיטה זו היקפי ההנחות בדיור עמדו על מאות אלפי שקלים ועד למיליון ש"ח ונעו בטווח של 16%-45% הנחה ממחיר השוק.¹²²

122 לסקירת ניתוח ההנחות ב"מחיר למשתכן" על ידי מדלן: הילה ציאון, "אפשר הנחה? מחיר למשתכן – המדריך המלא" ynet (18.12.2015).



ההנחות הגדולות ביותר במחירים מושגות באזורי הביקוש, בשל עלות הקרקע ההתחלתית. כך למשל במרכז שפורסם לאחרונה לשיווק אלפי יחידות דיור בגליל ים – הרצליה, התקבלו הנחות בטווח של 800,000 – מיליון ש"ח ממחיר השוק. לאחר הנחה זו מחיר דירה בגודל 80 מ"ר בגליל ים יהיה עד 1.6 מיליון ש"ח, ודירת 100 מ"ר תימכר בסכום של עד 1.9 מיליון ש"ח.¹²³

על אף ההנחות המשמעותיות ביחס למחיר השוק במרכז בהרצליה (ובמכרזים דומים באזורי ביקוש) – קשה להתייחס לדיור שעלותו בטווח מחירים של 1.6–1.9 מיליון ש"ח כדיור בהישג יד. אמנם, לזכאי "מחיר למשתכן" מובטחים תנאי מימון חסרי תקדים, שכן הם נדרשים להון עצמי של 100 אלף ש"ח בלבד, אך יתרת התשלום עבור רכישת דירה באזור ביקוש תגרור החזר משכנתא חודשי שהוא רחוק מהישג ידם של מרבית משקי הבית במעמד הביניים ובמעמדות הנמוכים.

על פי החלטת מועצת מקרקעי ישראל שיווק מרבית הקרקעות הציבוריות בשנים 2015–2017 ייעשה במסגרת "מחיר למשתכן".¹²⁴ אם מגמה זו תמשיך אין זה מן הנמנע כי גם הקרקעות הציבוריות בשדה דב ישווקו בשיטה זו. כיוון שמחירי הקרקע בשדה דב אף גבוהים מהמחירים בהרצליה – ניתן לצפות כי עלות הדיור בשדה דב לא תהלום את היכולת הכלכלית של משקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה.

עבודה זו כאמור מציעה ליצור בשדה דב דיור בהישג יד בשכירות שכן, להבדיל מדיור לרכישה, המגלם הטבה ציבורית חד פעמית בהיקף נרחב למשק בית בודד, יצירת אפשרויות לדיור בשכירות מאפשר למשקי בית רבים יותר להנות מההטבה. כמו כן, שילוב דיור בשכירות בת השגה למשקי בית בעשירונים 3–7 כמתואר לעיל יבטיח תמהיל חברתי בשדה דב לאורך זמן. זאת להבדיל ממכירת דירות במסגרת מחיר למשתכן שעלותן (על אף מחירן המופחת) צפויה להיות מחוץ ליכולת הכלכלית של רוב משקי הבית בישראל.

8.4 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.¹²⁵

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 נע על פי רוב בין 15%–30%.¹²⁶

בחלק מהמדינות בהן קיימת חובה ליעוד דירות עבור דיור בהישג יד ניתן לשלם כופר, שהוא תשלום כספי המשולם כתחליף להקצאה של יחידות דיור בהישג יד בתכנית מסוימת ומיועד למשל לקרן עירונית להקמת דיור בהישג יד.¹²⁷ כמו כן ישנן מדינות כמו למשל בהולנד בהן כל רשות מקומית מוסמכת לקבוע את שיעור הדיור בהישג יד הנדרש בתחומה בהתאם לאומדן צרכים שהיא מבצעת. בנוסף, ישנן מדינות בהן לא קיימת חובה לשלב דיור מכיל אך ליזמים מוצעים תמריצים כלכליים המעודדים בניית דיור בהישג יד, כתוספת של זכויות בניה, הנחות במיסוי וזירוז תהליכי אישור בניה.¹²⁸

123 נמרוד בוסו, הפתעה בהרצליה: הנחה של עד מיליון שקל לדירה ב"מחיר למשתכן", דה מארקר (25.7.2016).

124 החלטה 1476 של מועצת מקרקעי ישראל, לעיל ה"ש 56.

125 רוזנפלד, ולרשטיין ורייכר, לעיל ה"ש 50.

126 אלטרמן, סילברמן ופיאלקוף, לעיל ה"ש 4.

127 תמיר אגמון, מודלים שונים של דיור בר השגה במדינות המפותחות ובישראל (הכנסת מרכז המחקר והמידע 2011).

128 רוזנפלד, ולרשטיין ורייכר, לעיל ה"ש 50.

הדרישה ליעד יחידות דיור עבור דיור בהישג יד מעוגנת במקרים מסוימים בהנחיות תכנון ובניה ולעיתים הדרישה לא 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. ההגדרה של המונח "דיור בהישג יד" אינה קוהרנטית וחוקים שונים מכילים הגדרות שונות למונח. כמו כן, הסמכות של רשויות מקומיות להתקשר עם יזמים בהסכם לבניית דיור בהישג יד נמצאת ב"תחום האפור" של התכנון, שכן לא קיימת חקיקה ברורה בנושא, ועל כן על פי המצב המשפטי הקיים, מדובר באפיק מוגבל ליצירה של דיור בהישג יד.¹²⁹

יעוד דיור בהישג יד בתכנית

המונח "דיור בהישג יד" הופיע לראשונה בחקיקה הישראלית בשנת 2005, במסגרת תכנית המתאר הארצית המשולבת לבניה, לפיתוח ושימור, תמ"א 35. התמ"א קובעת שכתנאי להפקדת תכנית מקומית להרחבה ניכרת ותוכנית לחידוש ושימור עירוני יש לבחון את הצורך בדיור בהישג יד. על כן נקבע שתכניות לחידוש ושימור עירוני יקבעו היקף מתאים של דיור בהישג יד לאוכלוסיות חלשות. ואולם תמ"א 35 הותירה שאלות פתוחות רבות, שכן לא הגדירה מהו דיור בהישג יד? מהי אוכלוסיית היעד לדיור מסוג זה? האם ניתן לקבוע תמריצים בתמורה לדיור בהישג יד? וכדומה.

תמ"א 35 אמנם מסמיכה את ועדות התכנון לשקול דיור בהישג יד בעת אישור תכניות בניין עיר, אולם עד לתיקון חוק התכנון והבניה במסגרתו הוגדר המונח "דיור בהישג יד" עלתה השאלה האם מוסדות תכנון מוסמכים ליעד דיור בהישג יד בתכנית ולקבוע את התמורה שתתקבל עבור דירות אלה.

כיום, לאחר שנקבעה הגדרה ל"דיור בהישג יד" בחוק התכנון והבניה, קיימת אמנם אפשרות ליעד דיור כ"דיור בהישג יד" במסגרת תכנית, אולם בשל מגבלות ההגדרה עצמה – התוכן שניתן לצקת ליעוד זה מהווה חסם משמעותי ליצירה של דיור המיועד למשקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה, כפי שיוסבר להלן.

דיור בהישג יד בחוק התכנון והבניה

בתיקון 101 לחוק התכנון והבניה 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 תוספת זו – דיור בהישג יד הוא דיור להשכרה ארוכת טווח, שנבנה בתמורה לתמריצים שונים, ומושכר לתקופה שלא תפחת מעשר שנים. כעבור עשור הדירות "משתחררות" לשוק החופשי וניתן לבצע בהן עסקת מכר.

חוזה השכירות בדיור בהישג יד הוא 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 כיוון 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).

על פי חוק התכנון והבניה התמריץ לבניה של דיור בהישג יד טמון בתוספת אחוזי בניה אותם הוסמכו ועדות מקומיות וועדות מקומיות עצמאיות לקבוע בתכנית. שיעור אחוזי הבניה משתנה בהתאם למעמד הועדה (מקומית או מקומית עצמאית) וכן בהתאם לזכויות הבניה המאושרות בתכנית.

129 ניר מועלם ורחל אלטרמן, **דיור בר השגה בישראל – היבטים משפטיים** (2013).



על פי התוספת השישית לחוק התכנון והבניה, תחולתו של ההסדר לעניין דיור בהישג יד היא צרה והוא מוגבל רק לתכניות המגדילות אחוזי בניה שנקבעו בתכנית קיימת שאושרה על ידי ועדה מחוזית. לאור הגבלה זו, לא ניתן לקבוע דיור בהישג יד כהגדרתו בחוק בתכנית המתאר הנוכחית לשדה דב, אלא רק במסגרת תוספת זכויות בתכניות עתידיות. הפרשנות המשפטית המקובלת היום ביחס לתוספת השישית היא שהתוספת מהווה "הסדר שלילי" – זאת אומרת שוועדות התכנון מנועות מלייעד דיור בהישג יד בתכניות, אלא על פי ההסדר הקבוע בחוק, אשר מאפשר כאמור יעוד דיור בהישג יד רק במסגרת קידום תכנית לתוספת זכויות, על תכניות מאושרות, ולפי ההוראות שבתוספת השישית.

במצב דברים זה רשויות מקומיות טוענות, במידה רבה של צדק, כי ידיהן כבולות ואין בידן הסמכויות לייצר דיור בהישג יד בהליכי תכנון. בהתאם, צוות התכנון של תכנית שדה דב העריך כי אין אפשרות לייעד בתכנית שדה דב דיור בהישג יד מתוקף חוק התכנון והבניה. רק לאחר אישור תכנית שדה דב תוכל הועדה המקומית לבחון באופן נקודתי תוספת זכויות ויעוד של דיור בהישג יד על פי חוק התכנון והבניה, וכאמור יעילותו של זה ביצירת תמהיל חברתי בשדה דב מאד מוגבלת.

תיקון ההגדרה "דיור בהישג יד" בחוק התכנון והבניה

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

♦ 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 לוועדה מקומית (עצמאות או מיוחדת) סמכות **להפחית עוד ממחיר זה**, לשם יצירת תמהיל מגוון של מחירי דיור והתאמתם לאוכלוסייה בעלת הכנסה בינונית ונמוכה.

♦ מוצע, כי 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 רב יחסית של משקי בית. יחד עם זאת, יש מקום לשקול קביעת תקופות שכירות שונות למשקי בית שיש להם צורך בתקופת שכירות ארוכה יותר – כגון קשישים או משפחות עם ילדים במוסדות חינוך אזוריים.

♦ דיור שיבנה כדיור בהישג יד ישמש להשכרה למי שימצא זכאי על פי תנאי סף שיקבעו על ידי הממשלה בשילוב קריטריונים שיקבעו על 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. רשות מקומית תוכל לאמץ מבין הרשימה קריטריונים לזכאות בתחומה בהתאם למדיניותה, ובלבד שתנמק בכתב, לעניין כל תנאי, מדוע הוא נדרש לצורך השגת מטרותיה ויעדיה.

♦ 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.

לסיכום, האופן בו מפורש המונח "דיור בהישג יד" בחוק התכנון והבניה מהווה כיום חסם מרכזי לפיתוח של דיור בהישג יד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה. במקרה של שדה דב, גם אם יבנה דיור המוגדר כדיור בהישג יד על פי הוראות החוק, יהיה זה דיור להשכרה במחיר השוק, שהינו כאמור בטווח הישג ידם של משקי בית בעשירונים 9-10. דרך המלך להתמודדות עם חסם זה היא תיקון חוק התכנון והבניה והטמעה של הגדרה אפקטיבית ל"דיור בהישג יד" המכוונת ליצירת דיור במחיר המותאם ליכולת הכלכלית של משקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה.

המלצות:



- ♦ 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.¹³⁰

8.5 דיור בהישג יד על קרקע המיועדת לצרכי ציבור

למרות המגבלות המשפטיות שמטיל חוק התכנון והבניה על בניה של דיור בהישג יד, ישנו מקור חוקי אחר שמציע הגדרה שונה למונח ומאפשר לבנות דיור מסוג זה על קרקע שמיועדת לצרכי ציבור. בשנת 2014 אושרה הוראת שעה על פיה לרשימת המטרות הנכללות כ"צרכי ציבור" בסעיף 188 לחוק התכנון והבניה, יתווסף גם כצורך ציבורי "דיור בהישג יד".¹³¹

על פי הסדר זה ניתן לבנות דיור בהישג יד על מקרקעין המיועדים בתכנית לשטח ציבורי (שטח חום), בשילוב עם יעוד ציבורי נוסף. כך למשל, ניתן לבנות מרכז קהילתי בקומת קרקע ומעליו בניין בו 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 על כל יחידות הדיור בפרויקט. בנוסף, ועדה מקומית מוסמכת לייעד 15% מיחידות הדיור עבור תושביה.

הסמכות שניתנה לועדות 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 לועדות 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.

קרקעות המיועדות לצרכי ציבור מצויות לעיתים קרובות במחסור ברשויות מקומיות וקיים חשש ששימוש בקרקעות לטובת דיור בהישג יד יגרע מהיכולת של הרשות המקומית לספק צרכי ציבור אחרים. כמו כן, הוראת השעה מתירה להקצות 15% בלבד מיחידות הדיור לבני העיר, ועל כן המוטיבציה של חלק מהרשויות המקומיות להקצות שטחי ציבור ולהשקיע בבניה של פרויקטים על שטחים אלו מצומצמת. חסרון נוסף מנקודת מבטה של

¹³⁰ הוראה דומה קיימת בתכנית המתאר של תל אביב-יפו (תא 5000).

¹³¹ הוראת השעה נקבעה בתקנות התכנון והבניה (אישור מטרה ציבורית), תשע"ה-2014.



הרשות המקומית נוגע למגבלה לפיה ניתן לייעד עד 15% מכלל זכויות הבניה בתכנית כדיור בהישג יד – על כן מספר יחידות הדיור שניתן ליצור באמצעי זה מוגבל.¹³²

חסם נוסף הוא החסם המימוני, שכן בניה ותחזוקה של דיור דורשים השקעה כספית ניכרת ואילו הוראת השעה לא קובעת מנגנוני מימון או תמריצים כלכליים. כמו כן, רשות מקומית שבוחרת להגדיל את שיעור ההנחה מעבר ל-20% מחויבת לקבוע שיעור הנחה אחיד לכל יחידות הדיור בתכנית, ועל כן לא ניתן לייצר תמהיל של מחירי דיור בפרויקט עצמו או לשלב דיור מוזל עם דיור במחיר שוק כאמצעי לסבסוד צולב.

שילוב דיור בהישג יד בשטחים המיועדים לצרכי ציבור בשדה דב

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 בעשירוני הביניים ובעשירוני נמוכים בשדה דב יש להגדיל את שיעור ההנחה ממחיר השוק מעבר ל-20%, והדבר נתון בידי הועדה המקומית. מבדיקה שערכנו עולה כי **שיעור הסבסוד הנדרש על מנת ליצור דיור חברתי בשדה דב נע בין סבסוד כמעט מלא עבור משקי בית בעשירוני 1-2 ועד 41% עבור משקי בית בעשירון 7** (עבור שכירות של דירות 3 חדרים בשדה דב).

כיוון שלקרקע ציבורית אין עלות, לכאורה ניתן לסבסד באמצעותה גם הנחות משמעותיות ממחיר השוק. יחד עם זאת הדבר מצריך בדיקה נוספת לגבי אפשרויות מימון הבניה והתחזוקה.

במסגרת המידע הזמין לציבור, צוות התכנון של שדה דב לא הציג עמדה חד משמעית ביחס לתכנון דיור בהישג יד בשטחים ציבוריים, תוך ציון העובדה שעיריית תל אביב-יפו מגבשת מדיניות כלל עירונית לשימוש בקרקע ציבורית לצורך דיור בהישג יד. אולם אף על פי שועדת המשנה לתכנון ובניה בעיריית תל אביב-יפו אישרה לאחרונה תכנית כלל עירונית לשטחי ציבור מדיניות הועדה ביחס לבניית דיור בהישג יד בשטחים חומים נותרה עמומה.¹³³

ההתנגדות לשימוש בשטחים ציבוריים ליצירת דיור בהישג יד עלתה בשיחות שערכנו עם מומחים בתחום התכנון ועם חברים במועצת העיר תל אביב-יפו. הנימוק המרכזי להתנגדות היה החשש כי הקצאת שטחים חומים עבור יצירת דיור תפגע בצרכי ציבור אחרים. היו שעמדו על כך שהשימוש בשטחי ציבור על מנת ליצור דיור בהישג יד מגדיל את היקף האוכלוסיה הזקוקה לשירותים ציבוריים באזור, ועל כן נדרש להגדיל את סך השטחים הציבוריים על מנת לעמוד בגידול בדרישה לשירותים. כמו כן עלה חשש, שלאור המגמה הארצית לעודד ציפוף בבניה בשטחים המוקצים לצרכי ציבור, הוספת יעוד של דיור בהישג יד אל סל השימושים החיוניים תגביל אף יותר את האפשרות להיענות לצרכי ציבור אחרים כגון חינוך, בריאות, שירותים קהילתיים וכדומה.¹³⁴

132 סעיף 3(2) לתקנות. יש לציין כי התקנות מנוסחות באופן לא ברור בנוגע לתקרת ה-15% עבור דיור בהישג יד, כיוון שהתקנות לא מציינות מאילו זכויות בניה נגזר שיעור של 15%. פער זה מובהר בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל 1453 מיום 27.1.2016 שעניינה הקצאת קרקע לרשויות מקומיות. בהחלטה נקבע כי שיעור זכויות הבניה לדיור להישג יד להשכרה יקבע מתוך סך זכויות הבניה למגורים בתכנית בה יועד השטח כשטח לצרכי ציבור.

133 תכנית תא/מק/צ תכנית לשטחים למבנים ומוסדות ציבור של הועדה המקומית תל אביב-יפו (2016).
134 גרסה עדכנית של המדריך להקצאת שטחים לצרכי ציבור אושרה ביום 25.6.2016 על ידי קבינט הדיור.

המלצות:



- ◆ על פי המתווה שהוצג לציבור, 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 נוספים ויעודיים 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.

הקצאה יעודית של שטחים ציבוריים, שלא תפגע בצורה לא מידתית בצרכי ציבור אחרים, היא אמצעי זמין המצוי בידי ועדות התכנון ליצירת דיור שהוא בהישג ידם של משקי בית בעשירונים 1-7 ולמימוש יעד של תמהיל חברתי בשדה דב. להבדיל מאמצעים אחרים שהוצגו לעיל, אשר דורשים תיקוני חקיקה או התאמה של שיטות לשיווק קרקע – האפשרות לייעד דיור בהישג יד בשטחי ציבור נתונה בידי הועדה המקומית.

8.6 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 הזניחה שיש לשיעור כה נמוך של דירות על יצירה של תמהיל חברתי מגוון; כפי שהוצג לעיל, תל אביב-יפו מתאפיינת בריכוז דל של דיור ציבורי – בעיר כולה כ־2,800 יחידות דיור ציבורי, המהוות שיעור זניח מכלל יחידות הדיור בעיר (כ־2%). זאת להבדיל מערים בפריפריה כבית שאן, דימונה וירוחם שבהן 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 יח"ד וזמן 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 (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, שאינה בהכרח עונה לתנאי 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

המלצות צוות התכנון לייעד 250 יחידות דיור ציבורי מכוונות לכך שההקמה, הניהול והתחזוקה של הדיור הציבורי יעשה על ידי השלטון המרכזי בלבד. זאת בהתאם למדיניות המקובלת בישראל על פיה דיור ציבורי נבנה במימון ופיקוח ממשלתי. בעבודה זו מוצע 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, למיטב ידיעתנו, סמכות זו אינה מיושמת על ידי רשויות מקומיות בישראל.

עיריית תל אביב-יפו אינה שונה בהיבט זה מרשויות אחרות והיא לא מיישמת את הסמכויות שנתונות לה בתחום שיכון מעוטי אמצעים. כמו בערים רבות בארץ הנושא נתפס כסוגיה שמצויה בסמכות ובאחריות השלטון המרכזי כגורם האחראי לאספקת דיור קבע לאוכלוסיה נזקקת. עמדה זו באה לידי ביטוי למשל בתגובת העירייה לעתירה מנהלית נגדה, בה נדון פינוי חסרי דיור שהתגוררו באוהלים בשטח ציבורי בשכונת התקווה.¹³⁵ באת כוח העירייה טענה כי הסמכות לספק שיכון למעוטי אמצעים "מרוקנת מתוכן כיוון שהיא מקוימת במלואה על ידי משרד השיכון בהתאם לתקציבים וקרקעות המוקצים לשם כך על ידי הממשלה. לעירייה אין משאבים וקרקעות לספק שיכון למעוטי אמצעים". לצד זאת הסבירה כי העירייה מסייעת לאוכלוסיה נזקקת באמצעות פתרונות ביניים באמצעות השירותים החברתיים המטפלים בדרי רחוב ואוכלוסיות בסיכון.

בעניין זה קיבל בית המשפט את טענות העירייה וקבע כי אין מקום שבית המשפט יחליף את שיקול דעת העירייה ביחס לאופן בו היא מחלקת את תקציבה ויורה לה לבנות דיור למעוטי אמצעים. כן נקבע כי המצב הנוכחי בו הדיור הציבורי מסופק על ידי הממשלה לפי קריטריונים שנקבעו על ידה תוך ראייה ארצית הוא מצב מאוזן יותר וכי אין מקום לדרוש מרשות מקומית לספק דיור למעוטי האמצעים בתחומה. בנוסף, קיבלה השופטת את עמדת העירייה על פיה הטלת חובה כאמור תגרום לכך שנזקקים מכל רחבי הארץ "ינהרו לתל אביב" וקבעה כי זהו מצב שאין להשלים עמו.

אנו מבקשים להציב את עמדת העירייה בסימן שאלה ולהציע מודל בו המדינה והרשות המקומית בשיתוף פעולה ובמימון משותף מייצרות דיור ציבורי שנועד לספק מענה לתושבי העיר העניים ביותר. 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. 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.

מעורבות עירונית באספקת דיור ציבורי מקובלת במדינות רבות בעולם, ברמות משתנות. ישנן מדינות כמו לטביה, ליטא ובולגריה שבהן כל הדיור הציבורי נמצא בבעלות עירונית. במדינות כמו פינלנד 60% מהדיור הציבורי נמצא בבעלות הרשויות המקומיות ומנוהל על ידי חברות עירוניות, וגם באוסטריה 60% מהדיור הציבורי בבעלות עירונית. בשבדיה ובפורטוגל רשויות מקומיות וחברות עירוניות מספקות את מרבית הדיור הציבורי, ובמדינות כאיטליה, גרמניה ואירלנד רשויות מקומיות מהוות שחקן מרכזי שמספק דיור ציבורי לצד גופים כמו תאגידים ציבוריים, ארגונים ללא מטרת רווח וחברות פרטיות.¹³⁶ בכל מדינה היחסים בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי שונים, וחלוקת המימון בין הממשלה והרשויות המקומיות (ולעיתים גופי שלטון מחוזי) היא שונה, והיריעה קצרה מלעמוד על המאפיינים היחודיים לכל מדינה.

לסיכום, לעמדתנו דיור ציבורי הוא גם "עניין עירוני" ולא סוגיה ממשלתית בלבד. עיריית תל אביב-יפו פועלת כיום במגוון של יוזמות, על מנת לאפשר לאוכלוסיה שבה היא מעוניינת להישאר להתגורר בשכירות בעיר. אין זה סוד

135 עתמ (ת"א) 11-11-44629-11 **יצחק אמסלם נ' רון חולדאי, ראש עיריית תל אביב יפו** (פורסם בנבו, 2011).

Housing Europe Yearbook 2015, Michalis Goudis ed. (2016)

שאוכלוסיה הזקוקה לסבסוד גבוה של עלויות מחיה ובהן דיור אינה אוכלוסיה מהסוג שעיריות מעוניינות לשמר או למשוך אליהן, אך עמדתנו היא שזו (גם) חובתן של הרשויות המקומיות לספק את צרכי הדיור של התושבים הנזקקים בתחומן. דיור ציבורי עירוני הוא אמצעי אפשרי למימוש המחויבות הזו.

למי מיועד דיור ציבורי עירוני?

♦ פתרון ביניים עבור תושבי העיר הממתינים לדיור ציבורי ממשלתי

כפי שתואר בפרק 5.8, לאור המדיניות הממשלתית לאורך השנים נשחקו תקציבי הדיור הציבורי, מספר הדירות קטן, ותנאי הזכאות לדיור ציבורי הוקשחו. כתוצאה מכך קיים פער בין הדרישה לדיור ציבורי ובין היצע הדירות ועל כן משקי בית שנמצאו זכאים לדיור ציבורי ממתינים לבית במשך שנים ארוכות, וביתר שאת באזורי ביקוש. דיור ציבורי עירוני עשוי לתת מענה, ולו זמני, למשקי בית הנמצאים ברשימות המתנה לדיור ציבורי ממשלתי.

♦ תושבי העיר מעוטי אמצעים שאינם זכאים לדיור ציבורי – אך זקוקים לסיוע סוציאלי

תנאי הזכאות הקשיחים לדיור ציבורי מותירים ציבור גדול אשר זקוק לסיוע סוציאלי מחוץ למעגל הדיור הציבורי. הפתרון הממשלתי עבור אוכלוסיה דלת אמצעים שהכנסותיה אינה מספיקה למימון דיור הוא סיוע בשכר דירה. הזכאות לקצבת סיוע בשכר דירה נקבעת על פי קריטריונים כמו גודל משפחה, מספר מפרנסים, אזור מגורים, גיל וכדומה. סכום הסיוע נע בין 490–3,000 ש"ח בחודש (לא כולל סיוע שניתן לעולים חדשים שהינו נמוך מסכומים אלו).¹³⁷

השוואת הסכום שמוקצה לסיוע בשכר דירה למחירי השכירות הממוצעים בתל אביב-יפו (שכ"ד ממוצע עבור דירת 2 חדרים 4,190 ש"ח, 3 חדרים 5,530 ש"ח, 4 חדרים – 6,990 ש"ח),¹³⁸ מעלה כי שוכרי דירות הזכאים לסיוע בשכר דירה יתקשו מאד לשכור דירה בעיר, והדבר נכון ביתר שאת לאור מגמת העליה במחירי השכירות בתל אביב-יפו.

דיור ציבורי עירוני נועד לתת מענה לתושבי העיר הזקוקים לסיוע סוציאלי ושאינן ביכולתם לעמוד במחירי השכירות בעיר, ומצויים בסכנה של דחיקה אל מחוץ לעיר. כמו כן, דיור ציבורי עירוני עשוי לתת מענה לאוכלוסיות הזקוקות לשירותי רווחה וסיוע כלכלי בדיור אך אינן זכאיות לקבלו מהממשלה, כמו למשל אוכלוסייה של מבקשי מקלט, עובדים זרים ופליטים.

137 גדעון זעירא, **נתונים על מקבלי מענקי סיוע בשכר דירה ממשד הבינוי והשיכון מסמך עדכון**, (הכנסת מרכז המחקר והמידע 2014).

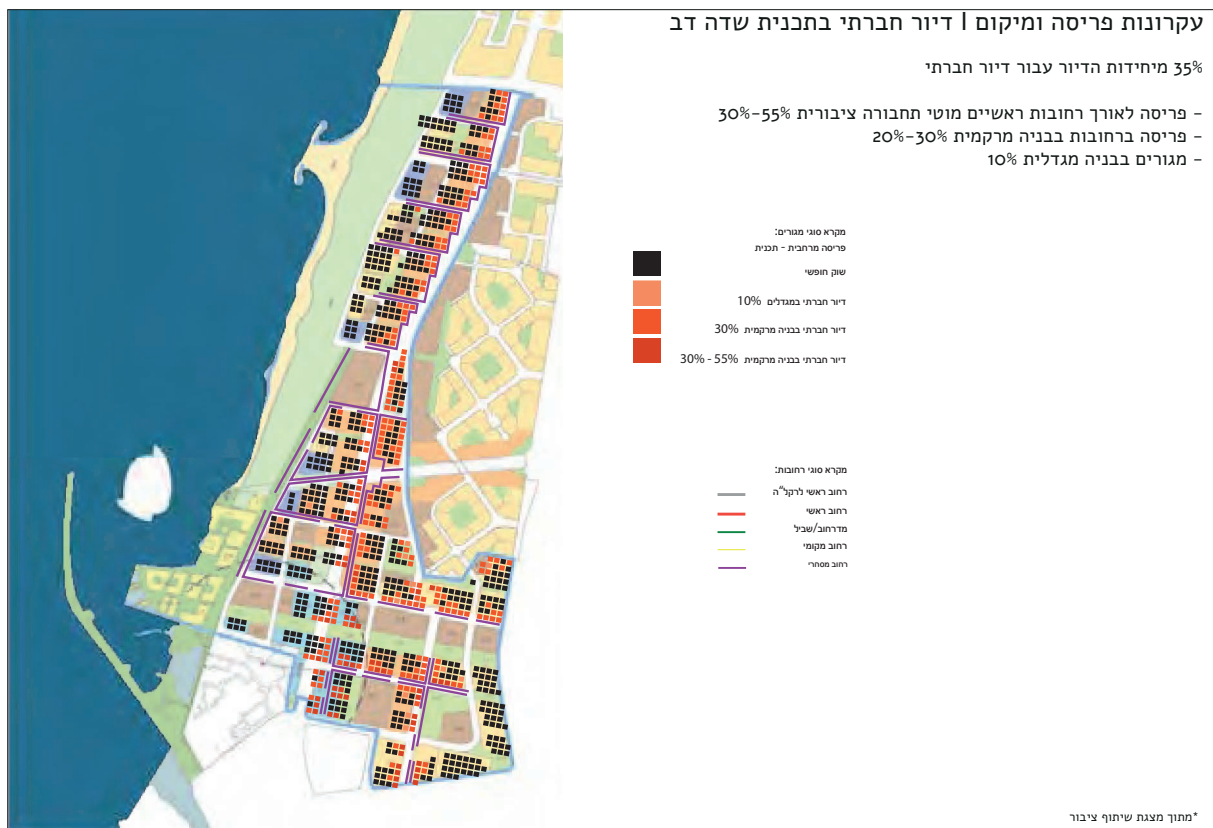
138 הנתונים מבוססים על "מדד מדלן" נכון ליום 29.8.2016.



9. עקרונות מרחביים לתכנון דיור חברתי בשדה דב

העקרונות לתכנון ופרישה מרחבית של דיור חברתי בשדה דב פותחו על ידי אדר' תמר פרצוב ואדר' הגר שהם (העבודה המלאה – בנספח ג'). הצגת העקרונות מבוססת על תרשים חלוקת שימושים שפורסם לציבור לצורך המחשה ואינו סופי, אולם מאפשר להתרשם מחלוקת ומיקום השימושים בתכנית, מהיקפי הבניה וכדומה.

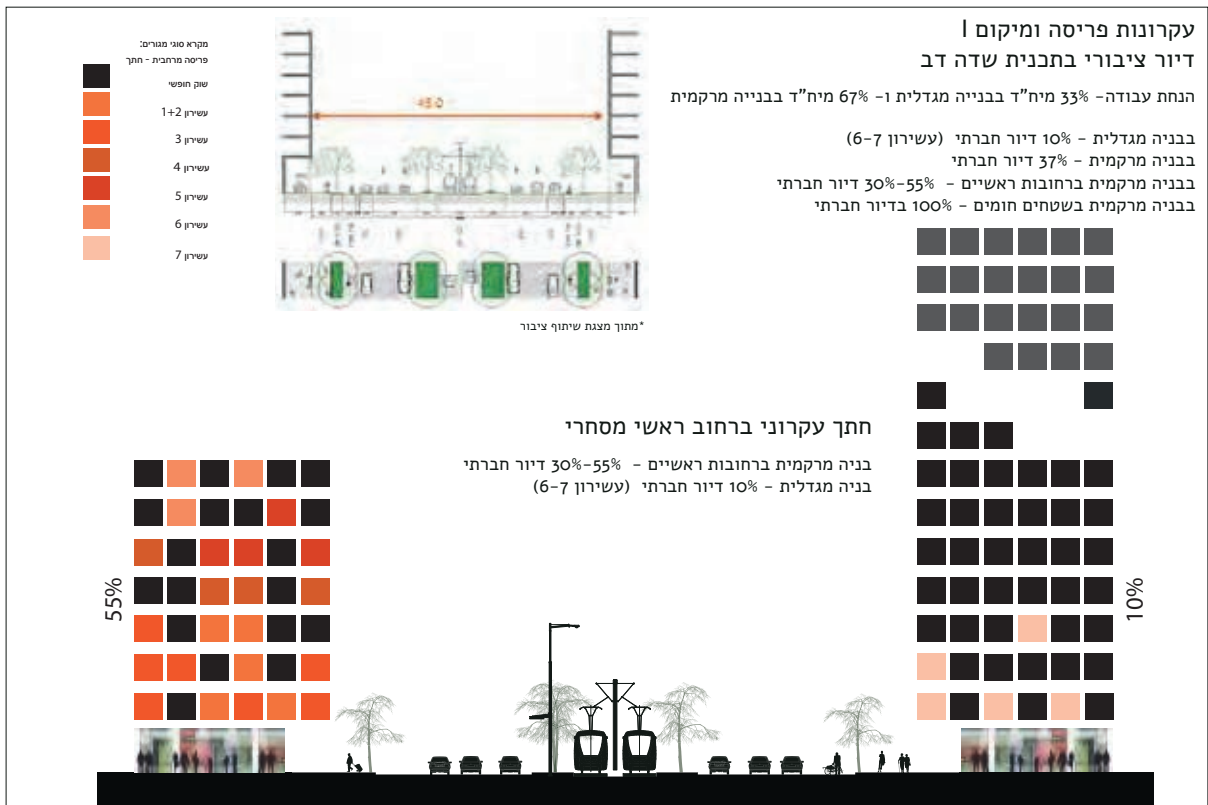
עקרונות הפרישה המרחבית מתורגמים ל"שפה של פיקסלים" בצבעים שונים המייצגים את שיעור הדיור החברתי. הפיקסל השחור מייצג מרחב של דיור חופשי במלואו, הורוד מייצג מרחב שמאופיין בבניה של מגדלים שבהם מוצע לשלב מעט דיור חברתי בשל עלויות התחזוקה הגבוהות, הפיקסל האדום הבהיר מייצג שילוב ברמה בינונית של דיור חברתי בבניה מרקמית והאדום הכהה מייצג רמה גבוהה 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** – העיקרון 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 המושתות על הדיירים במגדלים.

- ◆ **נגישות תחבורתית** – התכנון בשדה דב שואף לייצר סביבה עירונית המשורתת היטב על ידי תחבורה ציבורית מה שמעניק יתרון מובהק לשילוב דיור חברתי כמעט בכל חלקי הרובע. יחד עם זאת, בהצעה זו נתנה 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 מבטא את העיקרון לעיל על פיו ישנה העדפה לשילוב של דיור חברתי בבניה מרקמית, גם בהיקפים גבוהים.

עקרונות אלה הם בסיסיים ביותר ונועדו לספק תמונה כללית ביחס לפרישה המרחבית של הדיור החברתי. יש לפתח עקרונות אלו ברזולוציה גבוהה יותר אם וכאשר יוחלט על היקף וסוג הדיור החברתי שיוצר בשדה דב.



נספחים

נספח א – בדיקה כלכלית ל'מודל הגר' – מכרז שיווק קרקע לבניית דיור להשכרה באזורי ביקוש

נספח ב – הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון – דיור בהישג יד), התשע"ו – 2016

נספח ג – עקרונות מרחביים לתכנון דיור חברתי בשדה דב

נספח א: בדיקה כלכלית ל'מודל הגר' – מכרז שיווק קרקע לבניית דיור להשכרה באזורי ביקוש



הנחות יסוד

התחשיב נערך עבור היחיד שבבעלות המדינה בלבד (ללא התייחסות ליחיד שיהיו בבעלות פרטית)
התחשיב נערך עבור שיווק זכויות למגורים בלבד (ללא התייחסות לשיווק זכויות למלונאות, מסחר ותעסוקה)

הנחות תכנוניות לדיור חברתי

מספר היחיד לבדיקה	500
שיעור הדירות שיוקצו לדיור חברתי	35%
מספר הדירות שיוקצו לדיור חברתי	175
שטח פלדלת של דירה ממוצעת בדיור החברתי	75 מ"ר

הנחת מרכז הגר - הקצאת דיור חברתי לעשירונים

עשירון	שיעור	מספר יחיד	סוג
1	5%	25	דיור ציבורי
2	5%	25	דיור ציבורי
3	5%	25	שכ"ד מפוקח
4	5%	25	שכ"ד מפוקח
5	5%	25	שכ"ד מפוקח
6	5%	25	שכ"ד מפוקח
7	5%	25	שכ"ד מפוקח
סה"כ	35%	175	

הנחות שמאיות מרכזיות

20	תקופת ההשכרה (שנים)
100 ₪	דמי שכירות ודמי אחזקה מפוקחים בדיור ציבורי, לחודש
22% מהכנסה	דמי שכירות ודמי אחזקה מפוקחים לעשירונים 3-7, לחודש
500 ₪	דמי אחזקה וקרן תחזוקה, לחודש
40,000 ₪	שווי מ"ר בנוי בדירה ממוצעת, כולל מע"מ
20,000 ₪	שווי זכויות בנייה למ"ר פלדלת
17%	שיעור המע"מ
6%	שיעור תשואה מבוקש בגין השכרה
15%	רווח יזמי מבוקש



מודל "דירה להשכיר"		דיוור חברתי - מודל מרכז הגר					עשירון 1 - דיוור ציבורי		עשירון 2 - דיוור ציבורי		
ללא הנחה בשכ"ד וכלא סבסוד דמי אחזקה	הנחה 20% בשכר דירה	עשירון 7	עשירון 6	עשירון 5	עשירון 4	עשירון 3	עשירון 1 - דיוור ציבורי	עשירון 2 - דיוור ציבורי			
823,482 ₪	658,785 ₪	406,329 ₪	324,099 ₪	249,985 ₪	187,519 ₪	128,345 ₪	82,906 ₪	82,906 ₪	מס'כ"ד - לירות	מס'כ"ד - לירות	
800,000 ₪	800,000 ₪	800,000 ₪	800,000 ₪	800,000 ₪	800,000 ₪	800,000 ₪	0 ₪	0 ₪	הדירות יושכרו לצמיתות	הדירות יושכרו לצמיתות	
211,758 ₪	190,276 ₪	157,347 ₪	146,622 ₪	136,955 ₪	128,807 ₪	121,089 ₪	0 ₪	0 ₪	רווח יזמי מבוקש	רווח יזמי מבוקש	
562,500 ₪	562,500 ₪	562,500 ₪	562,500 ₪	562,500 ₪	562,500 ₪	562,500 ₪	562,500 ₪	562,500 ₪	עלות הקמת יח"ד	עלות הקמת יח"ד	
850,000 ₪	710,000 ₪	490,000 ₪	410,000 ₪	350,000 ₪	300,000 ₪	240,000 ₪	650,000 ₪	650,000 ₪	שווי קרקע במעוגל	שווי קרקע במעוגל	
50%	42%	29%	24%	21%	18%	14%	-38%	-38%	שיעור השווי משווי דירה רגילה	שיעור השווי משווי דירה רגילה	
51,000 ₪	42,600 ₪	29,400 ₪	24,600 ₪	21,000 ₪	18,000 ₪	14,400 ₪	0 ₪	0 ₪	מס רכישה (6%)	מס רכישה (6%)	
900,000 ₪	750,000 ₪	520,000 ₪	440,000 ₪	370,000 ₪	310,000 ₪	260,000 ₪	650,000 ₪	650,000 ₪	סה"כ הכנסה למדינה מקרקע ומיסוי - דיוור חברתי	סה"כ הכנסה למדינה מקרקע ומיסוי - דיוור חברתי	
1,700,000 ₪	1,700,000 ₪	1,700,000 ₪	1,700,000 ₪	1,700,000 ₪	1,700,000 ₪	1,700,000 ₪	1,700,000 ₪	1,700,000 ₪	שווי קרקע ליח"ד בשווק רגיל - במעוגל	שווי קרקע ליח"ד בשווק רגיל - במעוגל	
102,000 ₪	102,000 ₪	102,000 ₪	102,000 ₪	102,000 ₪	102,000 ₪	102,000 ₪	102,000 ₪	102,000 ₪	מס רכישה שחל על היום ברכישת הקרקע (6%)	מס רכישה שחל על היום ברכישת הקרקע (6%)	
90,000 ₪	90,000 ₪	90,000 ₪	90,000 ₪	90,000 ₪	90,000 ₪	90,000 ₪	90,000 ₪	90,000 ₪	מס רכישה של רוכש הדירות מהיום (נניח ממוצע 3%)	מס רכישה של רוכש הדירות מהיום (נניח ממוצע 3%)	
435,897 ₪	435,897 ₪	435,897 ₪	435,897 ₪	435,897 ₪	435,897 ₪	435,897 ₪	435,897 ₪	435,897 ₪	מנימי שחל על היום במכירת הדירות (17%)	מנימי שחל על היום במכירת הדירות (17%)	
2,300,000 ₪	2,300,000 ₪	2,300,000 ₪	2,300,000 ₪	2,300,000 ₪	2,300,000 ₪	2,300,000 ₪	2,300,000 ₪	2,300,000 ₪	סה"כ הכנסה למדינה מקרקע ומיסוי - בשווק רגיל	סה"כ הכנסה למדינה מקרקע ומיסוי - בשווק רגיל	
1,400,000 ₪	1,550,000 ₪	1,800,000 ₪	1,850,000 ₪	1,950,000 ₪	2,000,000 ₪	2,050,000 ₪	2,950,000 ₪	2,950,000 ₪	העלות למדינה כאשר מיושם דיוור חברתי, ליח"ד - במעוגל	העלות למדינה כאשר מיושם דיוור חברתי, ליח"ד - במעוגל	
375	125	25	25	25	25	25	25	25	מספר יח"ד	מספר יח"ד	
500		125					50			סה"כ מספר יח"ד	סה"כ מספר יח"ד
525,000,000 ₪	193,750,000 ₪	45,000,000 ₪	46,250,000 ₪	48,750,000 ₪	50,000,000 ₪	51,250,000 ₪	73,750,000 ₪	73,750,000 ₪	הפסד	הפסד	
720,000,000 ₪		241,250,000 ₪					150,000,000 ₪			סה"כ הפסד לפי חלוקה לקבוצות	סה"כ הפסד לפי חלוקה לקבוצות
		390,000,000 ₪								סה"כ הפסד	סה"כ הפסד
1,400,000 ₪		1,900,000 ₪					3,000,000 ₪			הפסד ליח"ד לפי חלוקה לקבוצות	הפסד ליח"ד לפי חלוקה לקבוצות
		2,200,000 ₪								הפסד ממוצע ליח"ד	הפסד ממוצע ליח"ד



תחשיב "הפיצוי" הנדרש בזכויות בנייה נוספות

ההכנסה למדינה משיווק קרקע + המיסים: 2,800,000 ש"ח ליח"ד בשטח 100 מ"ר.

עשירון	סוג	הפסד ל-1 יח"ד בשטח 75 מ"ר	הפיצוי הנדרש ביח"ד נוספות בשטח 100 מ"ר
1	דיוור ציבורי	2,950,000 ₪	1.05
2	דיוור ציבורי	2,950,000 ₪	1.05
3	שכ"ד מפוקח	2,050,000 ₪	0.73
4	שכ"ד מפוקח	2,000,000 ₪	0.71
5	שכ"ד מפוקח	1,950,000 ₪	0.70
6	שכ"ד מפוקח	1,850,000 ₪	0.66
7	שכ"ד מפוקח	1,800,000 ₪	0.64
ממוצע		2,200,000 ₪	0.79
כאשר 175 יח"ד מוקצות לדיוור חברתי במודל מרכז הגר		390,000,000 ₪	139

כלומר, עבור הקצאה של 175 יח"ד בשטח 75 מ"ר לדיוור חברתי, נדרשות זכויות בנייה ל-139 יח"ד נוספות בשטח 100 מ"ר.

נספח ב: הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון – דיור בהישג יד), התשע"ו – 2016

הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון – דיור בהישג יד), התשע"ו–2016

תיקון התוספת 1. בתוספת השישית לחוק העיקרי – השישית

(1) בסעיף 1 –

(א) אחרי ההגדרה "בעלים" יבוא:

"בעל הכנסה נמוכה ובינונית" – מי שהכנסתו היא נמוכה ובינונית כפי שיקבע השר כאמור בסעיף 5(א)(1)(ג) לתוספת זו;"

(ב) במקום ההגדרה "דיור בהישג יד" יבוא:

"דיור בהישג יד להשכרה" – יחידת דיור למגורים להשכרה לטווח ארוך ובמחיר מופחת, לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה, לתקופה כוללת שלא תפחת מעשרים שנה מיום שהמנהל קיבל הודעה על כך שלפחות מחצית מיחידות הדיור המיועדות לדיור בהישג יד להשכרה באותו בניין הושכרו (בתוספת זו – תקופת העמדה לשכירות), ואשר הסכם השכירות החל עליה יהיה בכתב ויכלול לפחות שני תנאים אלה:

(1) יחידת הדיור תשמש להשכרה לאדם יחיד ובני משפחתו לתקופה של שנה אחת לפחות (בתוספת זו – תקופת שכירות), ובלבד שתינתן לאותו אדם זכות ברירה לשכור את יחידת הדיור למגורים לתקופות שכירות נוספות של חמש שנים במצטבר, אלא אם מתקיים אחד מאלה:

(א) נותרה תקופה קצרה יותר עד תום תקופת ההעמדה לשכירות;

(ב) בתום שלוש שנים מיום תחילת תקופת השכירות, קבע משרד הבינוי והשיכון כי פסק השוכר לעמוד בתנאי הסף לזכאות להשתתפות בהגרלה שנקבעו כאמור בסעיף 2א;

(ג) השוכר התקשר בהסכם לרכישת יחידת דיור כאמור בסעיף 5א.



- (2) דמי השכירות, כולם או חלקם, אינם ניתנים להיוון, והם משולמים בתשלומים עיתיים לתקופות קצובות שכל אחת מהן אינה עולה על שישה חודשים, בתנאים שייקבעו בהסכם, ככל שלא נקבע אחרת לפי חוק זה;”;
- (ג) ההגדרה “השכרה לטווח ארוך” – תימחק;
- (ד) אחרי ההגדרה “רכוש משותף” יבוא:
- ”רשות מקומית” – רשות מקומית שבניין שיש בו דיור בהישג יד להשכרה נמצא בתחומה;”;
- (ה) בהגדרה “שוכר”, במקום “מי ששוכר” יבוא “מי שזכה בהגרלה להשכרה לפי סעיף 2א ושוכר”;
- (2) בכל מקום –
- (א) במקום “דיור בהישג יד” יבוא “דיור בהישג יד להשכרה”, במקום “בדיור בהישג יד” יבוא “בדיור בהישג יד להשכרה”, ובמקום “לדיור בהישג יד” יבוא “לדיור בהישג יד להשכרה”;
- (ב) במקום “השכרה לטווח ארוך” יבוא “דיור בהישג יד להשכרה”, במקום “בהשכרה בטווח ארוך” יבוא “בדיור בהישג יד להשכרה”, ובמקום “להשכרה בטווח ארוך” יבוא “לדיור בהישג יד להשכרה”;
- (3) אחרי סעיף 2 יבוא:
- א.2. (א) רשות מקומית תערוך הגרלה להענקת זכות לשכירת יחידת דיור שהיא דיור בהישג יד להשכרה (בתוספת זו – הגרלה); השר יקבע הוראות לעניין דיור בהישג יד להשכרה זה.
- (ב) (1) הממשלה או ועדת שרים שמינתה לעניין זה תקבע תנאי סף להשתתפות בהגרלה לרבות מבחן הכנסה, תקרת הון עצמי והיות הזכאי חסר דירה.
- (2) משרד הבינוי והשיכון ינפיק תעודת זכאות למי שנמצא זכאי לפי תנאי הסף שנקבעו כאמור בפסקה (1) (בסעיף זה – זכאי).

(ג) (1) הממשלה או ועדת שרים שמינתה לעניין זה תקבע אמות מידה לגבי אופן ניהול ההגרלה ובכלל זה רשימת אמות מידה המאפשרות הגדלת שיעור ההסתברות לזכייה בהגרלה, בהתחשב בתבחינים שתקבע לרבות גיל הזכאי, הרכב משק ביתו, עיסוקו במשלח יד הנדרש בתחום הרשות המקומית או היותו אדם עם מוגבלות כהגדרתו בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.¹

(2) רשות מקומית רשאית לקבוע כי עמידה באמות המידה שנקבעו לפי פסקה (1), כולן או חלקן, תגדיל את שיעור ההסתברות לזכייה בהגרלה, ובלבד שתנמק בכתב, לעניין כל אמת מידה, מדוע היא נדרשת לצורך השגת מטרותיה ויעדיה של הרשות המקומית.

(ד) רשות מקומית רשאית להועיד מחצית מיחידות הדיור המשתתפות בהגרלה לזכאים שהם בני המקום; לעניין זה, "בן המקום" – מי שמלאו לו 18 שנים והוא תושב הרשות המקומית לפחות בשלוש השנים שקדמו להגרלה."

(4) בסעיף 3 –

(א) בסעיף קטן (א), האמור בו יסומן כפסקה "(1)" ובה –

(1) במקום "ישמשו כל יחידות הדיור למגורים במגרש או בבניין לפי העניין" יבוא "25% לפחות מסך יחידות הדיור למגורים במגרש או בבניין, לפי העניין, או שיעור אחר גבוה מזה שתקבע ועדה מקומית מטעמים מיוחדים שירשמו, ישמשו";

(2) אחרי פסקה (1) יבוא:

¹ ס"ח התשנ"ח, עמ' 152.



- "(2) ועדה מקומית רשאית לקבוע שיעור נמוך מזה הקבוע בפסקה (1) אם ראתה כי קיימות, בתחום הרשות המקומית, יחידות דיור המשמשות לדיור בהישג יד להשכרה בשיעור גבוה מן הרגיל, או אם ראתה כי קביעת השיעורים כאמור בפסקה (1) תביא לכך שהתכנית לא תהיה ישימה."
- (ב) בסעיף קטן (ב), במקום "כל יחידות הדיור בבניין" יבוא "יחידות הדיור שישמשו";
- (5) בסעיף 4(א) אחרי "אותו בניין" יבוא "לפי החלק ברכוש המשותף הצמוד ליחידות הדיור שבבעלותו";
- (6) בסעיף 5(א), במקום פסקה (1) יבוא:
- "(1) (א) דמי שכירות ביחידת דיור שהיא דיור בהישג יד להשכרה, יהיו פחותים בשיעור של 20% מדמי השכירות המשתלמים משוכר מרצון למשכיר מרצון בעד שכירות של יחידת דיור דומה בגודלה ובמיקומה באותו אזור, כפי שיקבע שמאי מטעם מוסד התכנון.
- (ב) רשות מקומית רשאית לקבוע שיעור הפחתה מדמי השכירות הגבוה יותר מהשיעור הקבוע בפסקת משנה (א) ולהחילו באופן אחיד או משתנה על כלל יחידות הדיור שהן דיור בהישג יד להשכרה, בהתאם למדיניות שתקבע, לשם יצירת תמהיל מגוון של דמי שכירות בדיור בהישג יד להשכרה והתאמתם לאוכלוסייה בעלת הכנסה בינונית ונמוכה.
- (ג) השר, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, יקבע תקנות לעניין סעיף זה, לרבות אמות המידה להגדרת הכנסה בינונית נמוכה ולעניין התאמת גובה דמי השכירות לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה.";
- (7) אחרי סעיף 5 יבוא:
- "פקיעת חוזה 5א. (א) התקשר שוכר בהסכם לרכישת יחידת דיור השכירות חדשה שעתידה להיבנות, יפקע תוקפו של חוזה השכירות של יחידת הדיור שהיא דיור בהישג יד להשכרה, ובלבד שהתקבלה בעבור הבניין שבו מצויה יחידת הדיור שבגינה התקשר השוכר בהסכם הרכישה תעודת גמר כאמור בסעיף 3158(ג).

(ב) התקשר שוכר בהסכם לרכישת יחידת דיור קיימת, יפקע תוקפו של חוזה השכירות של יחידת הדיור שהיא דיור בהישג יד להשכרה עם כניסתו ליחידת הדיור שבגינה התקשר השוכר בהסכם הרכישה או בתום שישה חודשים ממועד הרכישה, לפי המוקדם." ;

(8) בסעיף 16 אחרי "ועל היתרים לפיהן" יבוא "ולפי סעיף 151ב(4) בלבד".

2. תיקון פקודת העירויות
בפקודת העירויות², בסעיף 249, אחרי פסקה (5) יבוא :

"(5א) להקים דיור המיועד לבעלי הכנסה נמוכה ובינונית לרבות דיור בהישג יד להשכרה, ולתכלית זו –

(א) לערוך הגרלה להענקת זכות לשכירת יחידת דיור שהיא דיור בהישג יד להשכרה ;

(ב) לנהל ולהתקשר בהסכמים, לרבות עם גופים העוסקים ביזמות ובניה, לצורך הקמת דיור בהישג יד ולעניין זה, גם בקרקע שאינה בבעלות העירייה ;

(ג) לרכוש או לחכור כל קרקע, לרבות בתים או בניינים אחרים שעליה ;

(ד) להקים מבני מגורים על כל קרקע ;

(ה) לרכוש או לחכור כל קרקע, כדי למכרה או להחכירה חכירה ראשית או משנית, להקמת דיור בהישג יד על ידי אדם זולת העירייה ;

(ו) לקבוע כללים לניהול דיור בהישג יד להשכרה, ובכלל זה סדרי הקצאת הדיור לזכאים, תקופת זכאות, ושיעור דמי שכירות ;

(ז) לעשות פעולות הדרושות לשם תחזוקת מבנים המשמשים לדיור בהישג יד ;

בפסקה זו –

"בעל הכנסה נמוכה ובינונית" ו-"דיור בהישג יד להשכרה" – כהגדרתם בתוספת השישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

"דיור בהישג יד" – דיור המיועד לבעלי הכנסה נמוכה ובינונית לרבות דיור בהישג יד להשכרה."

² דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197.



תקנות ראשונות 3. תקנות ראשונות לפי סעיף 5(א)(1)(ג) לתוספת השישית לחוק העיקרי, כנוסחו בסעיף 2(6) לחוק זה, יובאו לאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בתוך 90 ימים מיום תחילת חוק זה.

ד ב ר י ה ס ב ר

כיום שורר חוסר אחידות בין ההגדרות השונות למונח "דיור בהישג יד", אשר יוצר בלבול וחוסר ודאות לגבי המדיניות הציבורית בקרב קובעי מדיניות, רשויות מקומיות, יזמים ואזרחים מן השורה. היעדר האחידות מקשה על האפשרות לקדם מדיניות קוהרנטית ולעודד הקמה של דיור בהישג יד הן ברמה המקומית והן ברמה הארצית.

במקביל עולה צורך לשפר את המנגנון הקיים בחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 (להלן – החוק), ליצירת דיור בהישג יד להשכרה עבור משקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה, שאינם מצליחים להגיע לדיור הוגן ונאות כאשר זה מוצע במחירי השוק.

מוצע לשנות את ההגדרה של "דיור בהישג יד" בתוספת השישית לחוק מדיור להשכרה לטווח ארוך לדיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת המיועד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה.

כמו כן, ההצעה מבקשת להסיר את המגבלה הקבועה כיום בחוק, לפיה כלל יחידות הדיור הנבנות מתוקף התוספת השישית יהיו יחידות דיור בהישג יד. מוצע להקל על דרישה זו כך שתידרש הקצאה של לפחות 25% מהדירות שיבנו לדיור בהישג יד. ועדה מקומית עצמאית וועדה עצמאית מיוחדת רשאית להפחית עוד מדרישה זו, במקרים חריגים.

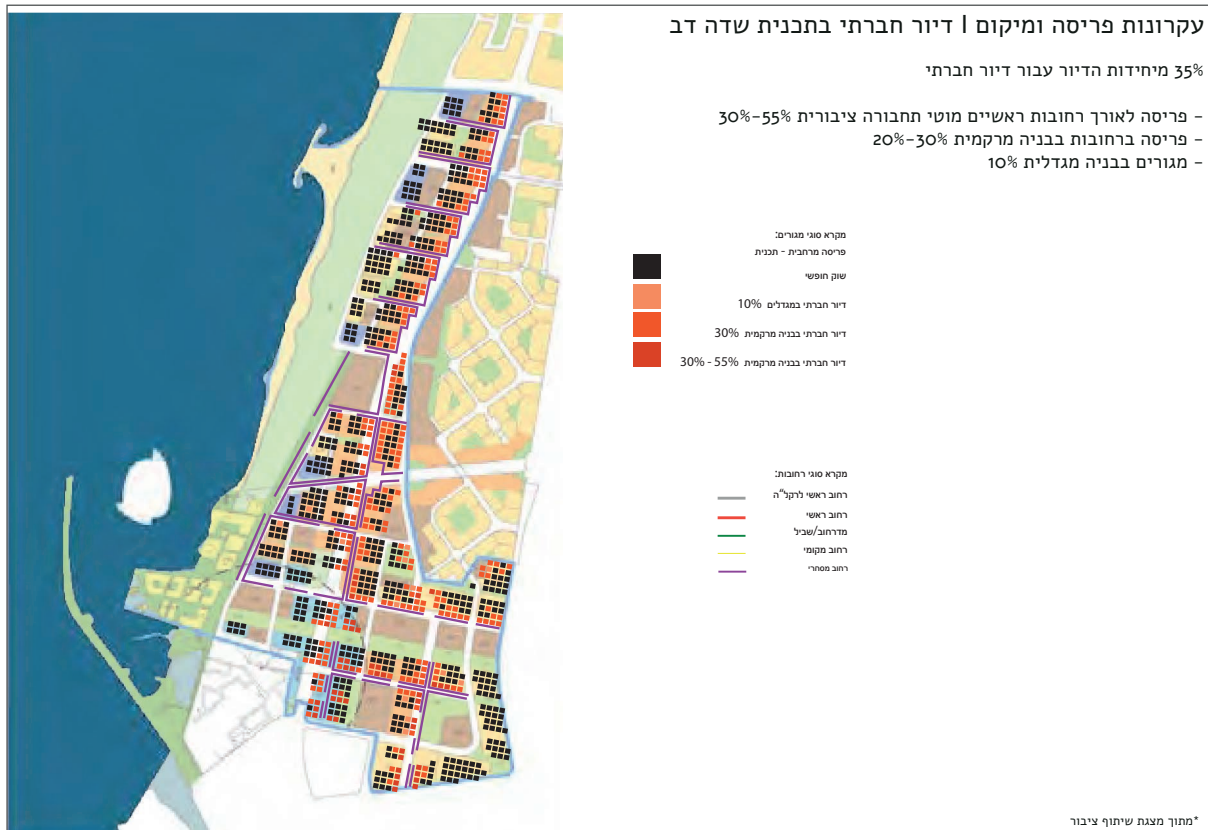
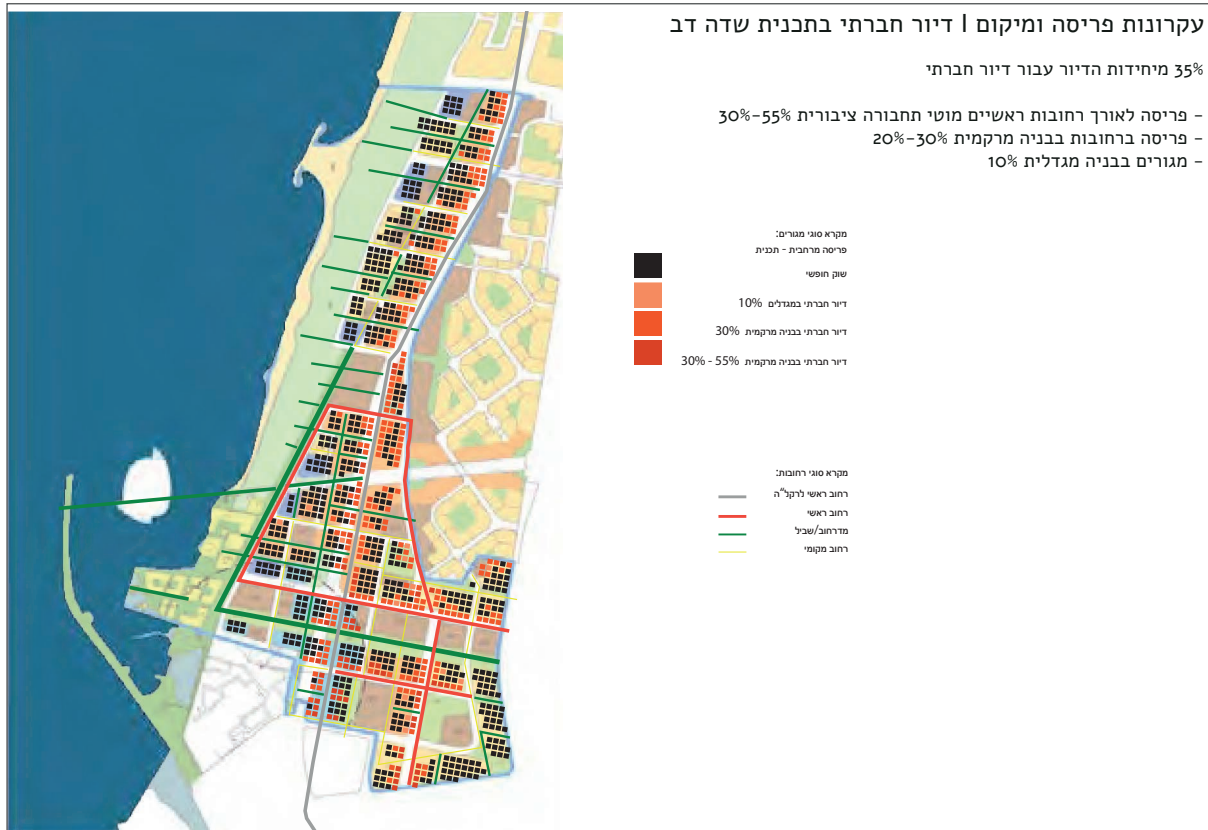
בנוסף, דיור שיבנה כדיור בהישג יד ישמש להשכרה למי שימצא זכאי, למשך 20 שנים שבתומן, ניתן למכור את הדירות בשוק החופשי. הדירות יוקצו לזכאים ותנאי הסף לזכאות ייקבעו על ידי הממשלה. משרד הבינוי והשיכון ינפיק תעודת זכאות למי שנמצא זכאי לפי תנאי הסף.

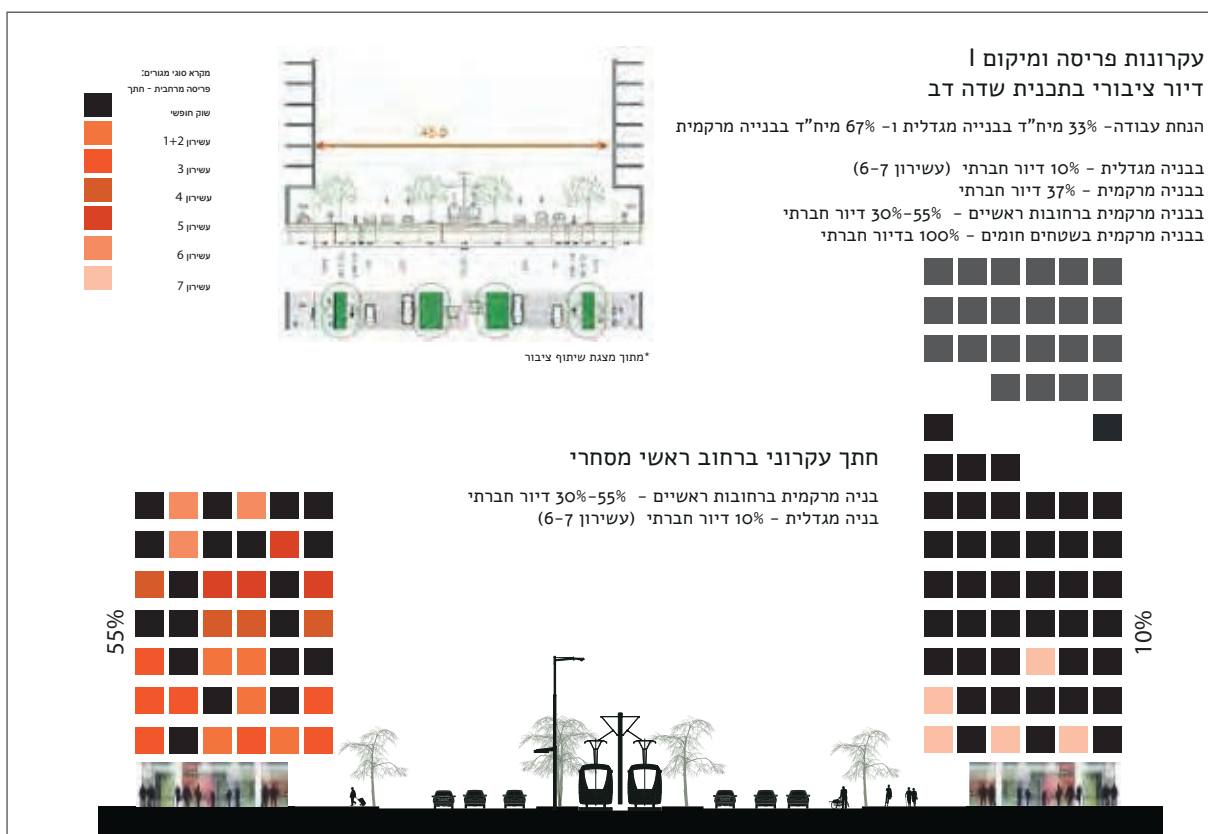
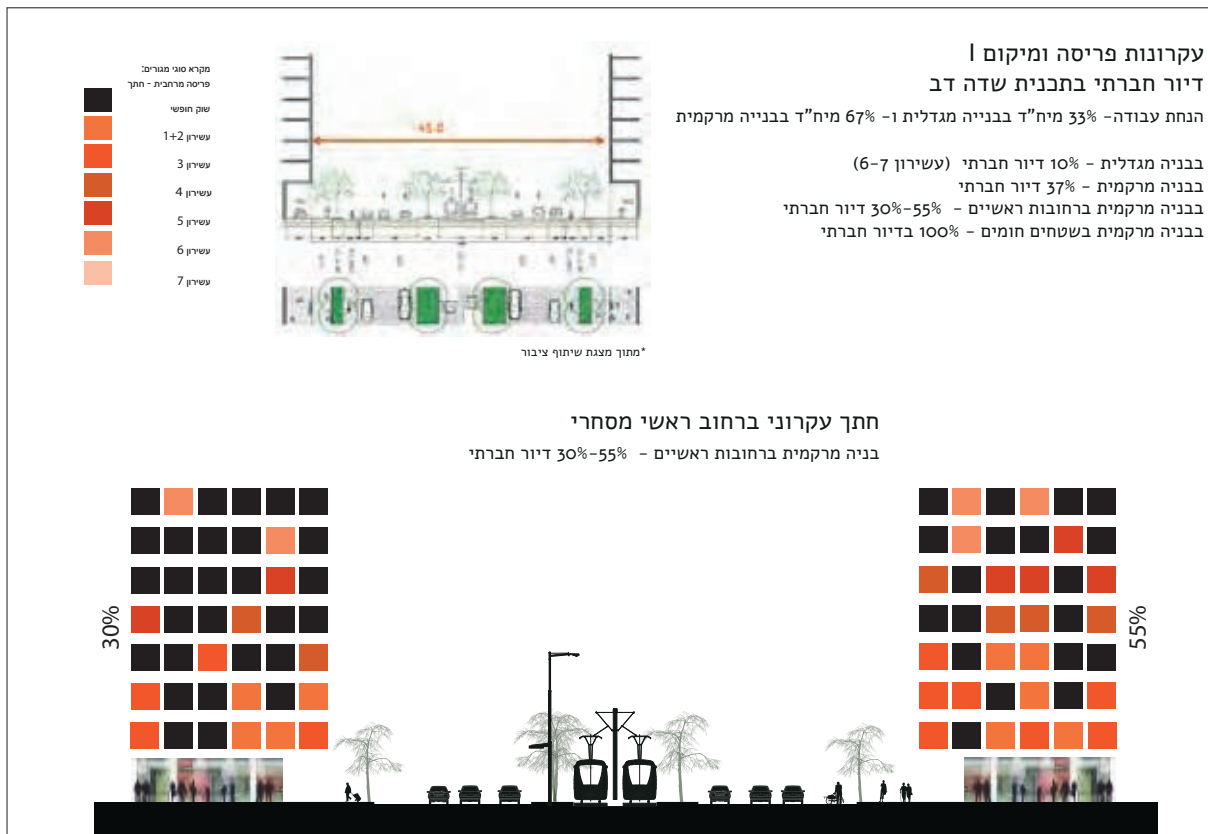
לצד זאת מוצע כי הממשלה תקבע סל קריטריונים שהעמידה בהם מגדילה את ההסתברות לזכות בהגרלה לדיור בהישג יד להשכרה (כגון גיל, הרכב משק בית, עיסוק במשלח יד נדרש בתחום רשות מקומית, או היות המועמד אדם עם מוגבלות). רשות מקומית תוכל לאמץ את הקריטריונים שקבעה הממשלה בהתאם למדיניות הרשות ובלבד שתנמק בכתב, לעניין כל תנאי, מדוע הוא נדרש לצורך השגת מטרתה ויעדיה. הרשות המקומית תערוך את ההגרלה בין הזכאים בהתאם להנחיות שיקבע משרד הבינוי והשיכון.

דמי השכירות עבור דיור בהישג יד שיוגרל כאמור יהיו נמוכים ב-20% ממחיר השוק, אולם, ועדה מקומית עצמאית או ועדה עצמאית מיוחדת מוסמכת להפחית ממחיר זה, לשם יצירת תמהיל מגוון של מחירי דיור והתאמתם לאוכלוסייה בעלת הכנסה בינונית ונמוכה. כמו כן, דירות אלו יושכרו לזכאים לתקופה של חמש שנים לכל היותר. הגבלת התקופה מבטיחה חלוקה של ההטבה בין מספר משקי בית. כצעד משלים מוצע תיקון לפקודת העיריות, אשר מסמיך רשויות מקומיות לבצע פעולות מגוונות לצורך רכישה, בנייה, ניהול ופיקוח של מלאי הדיור בהישג יד בתחומן.

נספח ג: עקרונות מרחביים לתכנון דיור חברתי בשדה דב

תמר פרצוב והגר שהם, פרצוב ארכיטקטורה









מְחַקֵּר ופיתוח מדיניות דיור חברתי
הפקולטה למשפטים | אוניברסיטת תל אביב