



# תכנית לדיור חברתי בשדה דב

**נייר מדיניות**

כתיבת:

עו"ד אורן אטינגר

עריכה:

פרופ' נתע זיו וסבסטיאן ולרטשטיין

**ספטמבר 2016**

מרכז היגר למחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי הוא גוף אוניברסיטאי הפועל בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב. המרכז הוקם על מנת לפתח ידע ו כלים חדשים בתחום הדיור ולקדם מדיניות שתאפשר דיור הולם, נגיש וביחס יד לבועל הכנסה ביןונית ונמוכה. המרכז עוסק במחקר אקדמי ויישומי בתחום של דיור בהישג יד והתאחדות עירונית, לימודי פרויקטים 'מחוללי שינוי', בגיבוש הצעות חקיקה ופיתוח כל מединיות חדשים. המרכז פועל בראשיה רבתתחומי ומעסיק אנשי מקצוע מתחומי המשפט, התכנון, והכלכלה.

## תודות

ברצוננו להודות לשותפים שילקו חלק בתהליך הגיבוש והכhiba של מסמך זה, העירו הערות ותרמו מניסיונותם: **חברי הוועדה המיעצת לתכנית שדה דב** – אורן קרייסטל, ד"ר אמייל סילברמן, אדר' ועו"ד טלי שמחה אליקים, ד"ר טליה מרגלית, אדר' יואב וינברג, פרופ' ישעיה בליך, עו"ד מיכאל טירר, פרופ' נתן זיו,עו"ד רמי מנוח ואדר' תמי גבריאל; חבריו הוועדה ליפוי את תהליך המחקר ותרמו מניסיונותם, חכמתם וזמןם.

**אד'r תמר פרצוב ואדר' היגר שם 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 חברותיות, סביבתיות ופוליטיות בתכנון', בפקולטה לאדריכלות באוניברסיטה תל אביב, על שהעמיקו בספרות בתחום הדיור החברתי.

**אורן קרייסטל**, שערך את הבדיקות השמאיות בעבודה.

**עדין עמידת מתכנן סביבתי בקרה** לתל אביב-יפו בחברה להגנת הטבע, שסייע בבדיקות תכניות ובחשיבה על ההשלכות הסביבתיות של המלצות העבודה.

**צוות שטייל – הקון החדש לישראל**, השותף לmahar רחוב של יצירת תמהיל חברותי בשדה דב ומלווה אותנו בקידום הרעיון – שירה איתן, עומר כהן, אורי מדיסקר, אודיה שבתאי, אסנת דורו ועינת רובין.

**שותפים בארגוני החברה האזרחית ובאקדמיה** – עו"ד ענת רודניצקי, מנהלת הקליניקה לדירות בפקולטה למשפטים באוניברסיטה תל אביב, ד"ר ערן צין, מנהל הקליניקה לצדק סביבתי בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב,עו"ד גיל ג'מו, מנהל תחום זכויות חברותיות באגודה לזכויות האזרח, ד"ר נעמה מישר, יו"ר הוועד המנהל של עמותת מקום וברברה צור, חברת בוועד המנהל של עמותת מקום.

**שטייל**  
Shatil

הكون החדש לישראל

כתבת העבודה והפקת החוברת התאפשרה הודות לתמיכתה הנדיבת של  
**שטייל – הקון החדש לישראל.**

# תכנית לדיזור חברתי בשדה דב

נייר מדיניות

כתבה:

עו"ד אורית אטינגר

עריכה:

פרופ' נתע זיו וסבסטיאן ולרטשטיין

ספטמבר 2016



## תוכן העניינים

	תקציר
5	
9	<b>1. הקדמה – תכנית לדירור חברתי בשדה דב</b>
9	שדה דב – הזדמנויות לתמיהיל חברתי בתל אביב-יפו
10	חברותי זה בסדר, אבל למה בשדה דב?
11	מהי תכנית לדירור חברתי?
11	שדה דב תחילת
12	<b>2. רקע – שדה דב והגוש הגדול</b>
12	2.1 רקע היסטורי
14	2.2 פינוי שדה דב – לוח זמנים בחלוקת
15	2.3 פינוי שדה דב והעתיקת בסיסי צה"ל לנגב
16	<b>3. מה מתוכנן בשדה דב?</b>
16	3.1 תכנית שדה דב
17	3.2 יעדים חברתיים בתכנון שדה דב
19	<b>4. Tamhail Chabotai</b>
19	4.1 מהו Tamhail Chabotai?
21	4.2 Tamhail Chabotai בשדה דב
22	<b>5. דירור חברתי: על דירור בהישג יד וendiror zivori</b>
22	5.1 הזכות לדירור
22	5.2 הזכות לדירור ומשבר ההשגות בישראל
23	5.3 מהו דירור בהישג יד?
24	5.4 מי זכאי לדירור בהישג יד?
26	5.5 מהן המטרות של דירור בהישג יד?
28	5.6 דירור בהישג יד בתל אביב-יפו
29	5.7 מהו דירור ציבורי ולמי הוא מיעוד?
30	5.8 מדיניות דירור ציבורי
31	5.9 דירור ציבורי בתל אביב-יפו
33	<b>6. יעדים לדירור חברתי בשדה דב</b>
33	6.1 כיצד קובעים יעדים כמטרות לדירור חברתי?
33	6.2 יעדים לדירור חברתי בשדה דב
35	6.3 Tamhail האוכלוסייה בשדה דב



36	<b>7. השגות דיור</b>
36	7.1 השגות דיור בישראל
37	7.2 השגות דיור בשדה דב
39	<b>8. כלים ליצירת דיור חברתי בשדה דב – המלצות</b>
39	8.1 תמהיל גודל דירות
42	8.2 דירות
42	8.3 שיווק קרקע עבור דיור להשכלה
50	8.4 דיור מילוי – ייעוד דיור בהישג יד בתכנית
53	8.5 דיור בהישג יד על קרקע המיועדת לצרכים ציבורי
55	8.6 דיור ציבורי
58	<b>9. עקרונות מרחביים לתכנון דיור חברתי בשדה דב</b>
	<b>נספחים</b>
61	נספח א: בדיקה כלכלית ל'מודל הגר' – מכרז שיווק קרקע לבניית דיור השכלה באזורי ביקוש
63	נספח ב: הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון – דיור בהישג יד), התשע"א – 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-0.1,450 דונם) מקוממת תכנית מתאר חדש לפיה **מתוכננות כ-000,16 יחידות דירור המיועדות לאוכלס 41,000 איש.**<sup>1</sup>

#### ♦ מי יכול להתגורר בשדה דב במחיר שוק?

מחיר השכירות של דירת 3 חדרים בשדה דב צפוי להיות בר השגה עבור משקיע בית בעשiron 10, וחולק משקיע הבית בעשiron 9. ללא התערבות מכוונת, **أشكבי בית בעלי הכנסה נמוכה יותר יתකשו לעמוד בנטל הכלכלי של עלויות הדירור בשדה דב.** מסקנה זו נשמכת על השוואה בין מחירי הדירור הצפויים בשדה דב והוצאה הרצiosa על דירור.

#### ♦ פערי השגות בדירור בשדה דב – שכירות דירת 3 חדרים

עשiron												
10	9	8	7	6	5	4	3	2	1			
44,599	29,484	22,565	18,165	14,890	12,059	9,617	7,309	5,158	2,857	חיצון הכנסה כספית ברוטו למשק בית (₪) <sup>2</sup>		
-	-	5,037	4,039	3,340	2,710	2,179	1,676	-	<sup>3</sup> -	הוצאות בת השגה על דירור – לא כולל הוצאות נלוות (₪)		
-	-	1,762	2,760	3,459	4,089	4,620	5,123	-	-	פערי השגות עבור דירת 3 חדר'		

הטבלה מציגה את הפער בין שיעור ההוצאה הרצiosa על דירור על פי קритריון ההשגות (30% לכלל הוצאות על דירור) ובין עלות דמי השכירות עבור דירת 3 חדרים (74 מ"ר בממוצע) בשדה דב שעולתה מוערכת ב-6,800 ש"ח. ההפרש מלמד על שיעור ההנחה הנדרשת על מנת ליצור דירור שהוא בהישג ידם של משקיע בית בעשironי הכנסה השונים בשדה דב.

♦ **לממשל אין פתרון זמין ומוכן להפעלה** – הכלים המושגים היום כגון מכרזים להקמת פרויקטים להשכלה ארכוכת טוח ותוכנית 'מחיר למשתכן', במתכוונתם הנוכחיות לא יכולים לתת מענה ליצירת דירור חברתי בשדה דב ויתיבו עם בעלי הכנסה גבוהה יחסית.

1 הנתונים מבוססים על מתוך שהציג לציבור שאינם סופי, אך משקף את סדרי הגודל של חלוקת השימושים השונים בתכנית.

2 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **לוח 4 הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת בעשironים של משקיע בית, לפי הכנסה כספית**

**נתו למשך בית (2013).**

3 המדד בו השתמשנו, 30 מהכנסות משק הבית, אינם מדויבר בעשironי הכנסה הנמוכים ביותר (1-2) והגבאים ביותר (9-10). הכנסה בעשironים התתתוניים היא כה נמוכה שהוצאה של 30% מההכנסה עבור דירור לא מותירה אפשרות לדואג לצרכים חיים אחרים. על כן יצירת פתרונות דירור על פי קритריון זה אינה רלוונטית לעשironים אלו, להם נדרשים פתרונות המספקים מימון גדול יותר של נתח ההוצאה על דירור כמו דירור ציבורי. בדומה, העשironים הגבוהים ביותר יכולים להוציא מעל 30 מהכנסותיהם עבור דירור, מבלתי שהדבר יפגע בצריכים חיים אחרים.

## פתרונות

- ♦ בתכנית שדה דב **מצוע קבוע שיעור דיור חברתי של 35% מיחידות הדיור בתכנית.** מתוך 16,000 יחידות דיור המתוכננת, 5,600 מהן יועדו לדירור חברתי המכוון למשקי בית שבתנאי שוק לא יכולו להתגורר בשדה דב.
- ♦ על מנת להבטיח תמהיל חברתי יש **לייעד את הדיור החברתי בחלוקת שווה בין עשרונים 1-7,** כך **שיעורנו כ-5% יח"ד לכל עשרון.**
  - הדיור המכוון לעשרונים 3-7 יהיה **דיור בהישג יד** (25% מסך הדיור בתכנית).
  - הדיור המכוון לעשרונים 1-2 יהיה **דיור ציבורי** (10% מסך הדיור בתכנית).
- ♦ **סוג החזקה בדיור בהישג יד בשדה דב תהיה שכירות ארכות טווח, שעלהות תואמת להכנסות משקי בית בעשרונים 3-7.**

## איך עושים את זה?

### 1. מודל למכרז שיווק קרקע להשכלה באזרוי ביקוש – "מודל הגר"

- ♦ המציעים במכרז יתחרו על מחיר הקרקע.
- ♦ לפחות 25% מיחידות הדיור יועדו להשכלה ארכות טווח במחיר מפוקח.
- ♦ **יחידות הדיור להשכלה במחיר מפוקח יועדו למשקי בית בעשרוני הכנסה 3-7.** עקרון זה מבטיח כי אוכלוסיית היעד לדירור להשכלה במחיר מפוקח תורכב ממשקי בית שאינם יכולים לעמוד במחירי השוק. לפחות 25% מיחידות הדיור יועדו בחלוקת שווה על בסיס עשרוני הכנסה – כלומר לפחות 5% מיחידות הדיור בפרויקט יועדו לכל עשרון הכנסה בטוווח עשרונים 3-7.
- ♦ מחיר השכירות המפוקחת יהיה בר השגה וקבוע כשיעור של 30% מההכנסה החיצונית של כל עשרון (עשרונים 3-7) לרבות הוצאות נלוות.
- ♦ **יחידות הדיור יושכוו לפחות 20 שנים לפחות (בהעדפה להשכלה לצמינות).**
- ♦ **עד 75% מיחידות הדיור בפרויקט יועדו למכירה.** על מנת להבטיח כדיות כלכלית לפROYיקטים מוצע לאפשר שילוב של דיור למכירה בשוק חופשי. ועדת המכרזים תשאף להגדיל את שיעור ייחידות הדיור במחיר המפוקח ככל הניתן מעבר לסק' הנדרש (25% יח"ד), תוך הבטחת כדיות כלכלית.
- ♦ **תנאי סף וקריטריונים לזכאות.** בנוסף לתנאי הסף הקיימים היום על פיהם זכאי לדירור להשכלה יהיה חסר דירה, יש לקבוע תקרת הון עצמי כתנאי לזכאות. כמו כן, כמוסבר, ייחידות הדיור להשכלה ארכות טווח במחיר מפוקח יועדו למשקי בית הנמנים על עשרוני הכנסה 3-7. ניתן לשקל קритריונים נוספים על פי ייעדים ברמה עירונית וארצית.

### 2. דיור מכיל – יעוד דיור בהישג יד בתכנית

- ✓ **קיימות מגבלות משפטיות ממשמעותית על האפשרות קבוע הקצהה של דיור בהישג יד בתכנית.** לפי חוק התכנון והבניה 'דיור בהישג יד' מוגדר כדירור 'ידיור להשכרה לטווח אחרך', כאשר מדובר בשכירות במחיר שוק. בהגדרה זו לא בא לידי ביטוי הקשר בין הכנסות משק הבית ובין הוצאותיו על דיור, וכך גם אין התייחסות לקהיל העיד אליו מיועד דיור זה.
- ✓ **לאור המגבלות שיזכרת ההגדרה 'דיור בהישג יד' בחוק התכנון והבניה מוצע לתקן את ההגדרה ואת ההסדר הקיימים בחוק ולאפשר יעוד של דיור עבור משקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה.**

### 3. דירור בהישג יד על קרקע המיעודת לצרכי ציבור

- ✓ כוֹם ניתן לבנות דירור בהישג יד על מקרקעין המיעודים בתכנית לשטח ציבורי – שטח חום. הסמכות שנייתה לועדות מקומיות להשפיע על מחיר הדירור בשטח ציבורי מאפשרת לרשות מקומית ליצור דירור שמחירו מותאם לאוכלוסיה בעלת הכנסה בינונית וنمוכה – באמצעות טווח הנחות גמיש.
- ✓ בשדה דב מתוכנים כ- 160 دونם עבור מוסדות ציבור (כ- 11% משטח התכנית). מוצע לבחון את האפשרות לשלב בחלק ממוסדות הציבור דירור בהישג יד או שימושים ציבוריים כגון **DIROR MEGUN CIVILI**, אשר עשויים לתרום לייזירה של תמהיל חברתי מגוון.
- ✓ היה והיקף מוסדות הציבור הקיימים איננו מאפשר שילוב דירור בהישג יד, מוצע לבחון את האפשרות להקצות **שטחי ציבור ייעודיים לבנית דירור בהישג יד "על חשבון" שימושים אחרים** כגון מסחר, תעסוקה, **שטחים ציבוריים פתוחים או במחיר של ציפוף המגורים**.

### 4. דירור ציבורי

- ✓ מוצע שתכנית שדה דב תקבע כי **10% מיחידות הדירור בשדה דב (כ 1,600 יח"ד) ייעדו עבור דירור ציבורי**.
- ✓ חלק הארי של מלאי זה ישלב דירור ציבורי אשר יבנה ויתוחזק על ידי המדינה (כ- 7 מיחידות הדירור, 1,120 יח"ד).
- ✓ בנוסף מוצע לבנות **DIROR CIVILI URBANI**, המועד לאוכלוסיה עניה בתושבי ת"א-יפו, שלא בהכרח עומדת בתנאי הזכאות לדירור ציבורי. דירור זה יבנה ויתוחזק במימון משותף של המדינה והעירייה ויעמוד על כ- 3% מיחידות הדירור בתכנית ( 480 יח"ד).

### 5. תמהיל גודל דירות

- ✓ הרבעים הסמכים לרובע שדה דב (1,2) מתאפיינים במעטת דירות קטנות. צוות התכנון הציע תמהיל דירות הכלול דירות קטנות ביחס הבא: 25% דירות 2 חדרים, 25% דירות 3 חדרים, 25% דירות 4 חדרים, 25% דירות בננות 5 חדרים ועוד. 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, שייהו בהישג יד של עשירונים 6-7.
- ✓ בנוסף, ניתן ליצור תוספת דירות 1-2 חדרים בשדה דב באמצעות **DIRORIT** – יחידת דירור נלוית, אך עצמאית, שסמכה ליחידת דירור ראשית, גודלה יותר. יחידת הדירור הנלוית מתוכנת מראש כך שתוכל לתפקד כיחידה עצמאית, כולל כניסה נפרדת, שירותים ומטבח והוא יכולה לתפקד כחלק מהדירה הראשית או בנפרד ממנה בהתאם לבחירת בעלי הנכס.



## 1. הקדמה – תכנית לדירור חברתי בשדה דב

### שדה דב – הזדמנויות לתמאל חברתי בתל אביב-יפו

הפיתוח המתוכנן בשטח שדה התעופה שדה דב וסביבתו הוא הזדמנויות. רבים לוטשים עיניהם אל עבר 1,450 הדונמים בצפון העיר תל אביב-יפו, וימים יגידו אילו הזדמנויות ימומשו בתכנון עתודת הקרקע הגדולה האחרונה בעיר. החזון שמצויה עבודה זו רואה בשדה דב כהzellן ליצור בתל אביב-יפו רובע פתוח ומעורב, שבו מתרגורות אוכלוסיות מגוונות זו לצד זו, שנונות מהאפשרויות שהעיר מציעה, ומעשירות זו את זו. רובע אשר יgeber את השיוויונית בתל אביב-יפו ובו עירוניות חינונית, מרחב מזמין ומכל שמעצים את הבאים בשעריו.

מרקוזה (Marcuse) הטיב לנסח את האידיאל העירוני:

"העיר שאנו מתכוונים אליה היא עיר שבה כל בני האדם חיים ייחודי בשלום ומתקן ערבות הדדיות. עליה להיות עיר שאין בה חומות ומחסומים.... במהותה היא תחברות של אנשים שונים ממקום שונה, בעלי אינטרסים, צבעי עור, תרבותיות, ולעתים גם שפות – מגוונים ושיוניים, והם שואבים הנאה מכך שהם חולקים חוויה אנושית משותפת".<sup>1</sup>

והוא מוסיף ומשרטט את יחסיו הגומלין הנורקמיים בחזון העירוני האוטופי:

"לא סובלת מכך אם ערבות הדדיות היא הרציה והחשובה כאן: סינרגיה שבה התפתחות כישורי הפרט תומכת בהתפתחות הכלל, והתפתחות כישורי הכלל תומכת בהתפתחות הפרט. העיר, הנתפסת כיצירה חברתית משותפת של כל תושבה, הינה הייצוג הגשמי הפורה ביותר עד כה של דמות חברה וציה שצתו".

התנאי לקיומה של עיר מעין זו אומר מרקוזה הוא רес כל החוממות בין קבוצות התושבים החיות ומרכזיות את העיר. בתל אביב-יפו מחיר הדיור הם חומרה גבואה המפרידה בין אוכלוסיות שונות, שעומדת כיום כחסמ אייתן בפניו העירונית שאליה מטאوها מרקוזה. מחירי הדיור המאמריים מצמצמים את גיוון האוכלוסייה – מי שאינו יכול לעמוד במחירי הדיור נדחק אל מחוץ לעיר.

מבחן 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.<sup>2</sup> בנוסף, ביום גם שכנות בדרום העיר מתייקרות והופכות פחות ברות השגה לאוכלוסייה מקומית בעלת הכנסתה נמוכה. חומה נוספת נספה היא זו אשר מקיפה את תל אביב-יפו, ומהווה חסם עבור מי שמעוניינים להינות מההזדמנויות תעסוקה ומהஹר התרבותי שיש לעיר להציג, אך אינם מסוגלים להתגורר בה בשל מחירי הדיור הגבוהים. פיתוח אזור שדה דב מהווער אפוא הזדמנויות לתכנן וליצור אזור עירוני בו יתגورو משקי בית בעלי מאפייני הכנסתה מגוונים, ובهم משקי בית ברמת הכנסתה ביןונית ונמוכה.

נקודות המבט המוצעת לפיתוח השטח עליו חולשת תכנית שדה דב מעוגנת בחזון של עיר כמרחב שבו מתקיים צדק חברתי ושהפעילות בו מובנית במטרה לקדם שווון. רובע שדה דב הוא הזדמנות להפיקתה של תל אביב-יפו לעיר צדקתו ושוויונית יותר, על ידי פיתוח האזור למגן רחב של אוכלוסיות באמצעות יצירת דירור שමותאם למשקי בית בעלי מאפייני הכנסתה שונים, בדגש על משקי בית שבתנאי שוק לא היו יכולים להתגורר בצפון העיר. מהלך זה יאפשר לרבים להנות מההזדמנויות שמספקות שכנות צפון העיר, כגון מערכת חינוך מצוינת, שירותים עירוניים ברמה גבוהה, ומרחב ציבורי אטרקטיבי ומוסקב. בנוסף, מדיניות שתקדם תכנון עבור משקי בית מرمוטה

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

2 מאור מילגרום, סרג'ציה כלכלית בישראל 1983–2008 (המכון ל葑ורמות מבניות, 2015).

הכנסה משתנות תאפשר פיזור צודק יותר של הטובי הציבוריים הגלומיים בשטח תכנית שדה דב כגן הנגישות לים, המרחבים הירוקים ומבנה הציבור החדשים.

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

**התנאי הבסיסי לייצרה של תמהיל אוכלוסיות בשדה דב הוא התערבות ציבורית לשם פיתוח אפשרויות מגורמים שעולותן הולמת את יכולת הכלכלית של משקיע בית בעלי מאפייני הכנסה בינונית ונמוכה. כפי שיצג בהמשך, בהעדר התערבות מכונת וחתת הנחה כי מחירי הדיור בסביבת שדה דב לא יפחתו באופן משמעותי מערכם ביום, כוחות השוק יובילו לבניה של שכונות יוקרה בשדה דב, אשר יאלטו משקיע בית הנמנים על העשירונים המבוססים ביותר בחברה. משקיע בית בעלי הכנסה נמוכה יותר יתאפשר לעמוד בנטל הכלכלי של עלויות הדיור בשדה דב.**

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

## חברתי זה בסדר, אבל למה בשדה דב?

הבחירה להציג תכנית לדיר חברתי בשדה דב מעוררת את השאלה מדוע לפחות דיור חברתי דווקא על פיסת קרקע כה יקרה, באזורי שנתפס כ"prime location" של המדינה? יש הטוענים כי על מדינת ישראל למוכר את נכסיה בשדה דב למehr במחיר, ולהעшир כך את הקופה הציבורית. על פי עמדת זו מכירה של זכויות הבניה בשדה דב למehr במחיר, תביא לכך שכיבור גדול יותר יהנה מיפויות הקרקע, להבדיל מאותם מתי שיזכו להינות מההטבה של דיור חברתי לכשווין בשדה דב.

אלא שההנחה לפיה ההכנסות ממכירת הקרקע בשדה דב יושקעו באוכלוסיות מהמעמדות הנמוכים ומעמד הביניים ובאזורים פריפරיאליים אינה מישרה מבט אל המציאות החברתית בישראל; ללא מנגנון המיעוד לייצר הפניה של מושבים תקציביים למטרה חברתית ספציפית אין כל עrhoה או דרך לפתח שההכנסות משיווק הקרקע אכן ישרתו את צרכי האוכלוסיות המוחלשות. בנוסף, התועלות החברתיות שטמונות במקומות מרחב שבו תמהיל אוכלוסייה מגוון הן גדולות מהפרוטות אשר יגעו (אם יגעו) בסופו של יום מרוחבי שיוק הקרקע בשדה דב לתושבים בפריפריה או לאוכלוסיות מוחלשות בעיר ומהוצה לה.

מайдן, המחיר החברתי של מדיניות הנשענת על הטענה לעיל הוא גבוה – בנייה של שכונות שבן מחירי הדיור תואמים באופן בלעדי את יכולת הכלכלית של משקיע בית בעשרות הגבותים ביותר בחברה תוביל לייצור של שכונות יוקרה באזורי הביקוש ולהדרה של מרבית הציבור מאזורים אלו. הפרדה זו צפואה לגרום להעמקת פערים חברתיים ולהקטנת המובילות החברתיות.<sup>3</sup>

בהקשר זה חשוב להזכיר כי תכנית שדה דב היא תכנית מאד גדולה, אשר צפואה לכלול כ-16,000 יחידות דיור בהן יתגוררו כ-41,000 איש. בסדרי הגדל של מדינת ישראל מדובר בעיר קטנה, בממדים הקרובים להיקף האוכלוסייה ברמת השרון או נס ציונה, וכי שנים מאוכלוסיות זכרון יעקב. המימדים של תכנית שדה דב מעיצימים את ההצדקה לשלב דיור המיעוד לאוכלוסייה 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 הייחודה Prime Location" לעיל היא כי יש הצדקה למעורבות ציבורית לשם יצירה של דירור לאוכלוסייה במועדBINONI וنمוך, אך לא באזורי הביקוש. על פי עמדזה זו, מי שאינו יכולם לעמוד במחيري השוק באזורי הביקוש נדרש "להסתפק" באזורי הפריפריאלים של העיר או המדינה. אנו מבקשים לערער על תפיסה זו ולהציג פרספקטיבנה אחרת לפיה יש לשלב הזרמתו של דירור עבור אוכלוסיות בעלות מאפייני הכנסתה מגוונם בכל תכניות ותכניות, וגם באזורי ביקוש גבוה כשדה דב. לעומת זאת, התערבות מכוונת לצירה של תמהיל אוכלוסייה מגוון תשיג מטרות חברתיות רבות כגון הקטנת פערים, מניעת ריכוז עוני, יצירת הזדמנויות בתחוםים תעסוקה וחינוך, הגברת סובלנות יצירה של מרחבים בעלי פסיפס אנושי מורכב (כפי שיצג בהמשך).

פרספקטיבנה זו אומצה על ידי מדינות שונות בהן נבנה דירור חברתי גם באזורי ביקוש; כך למשל, בארצות הברית דירור חברתי מוקם באזורי בהם מחיי הדירור הם מהగבאים בעולם כמו מנהטן בניו יורק וכן פרנסיסקנו. כמו כן ניתן למצוא דירור חברתי באזורי ביקוש בערים רבות במערב אירופה, במרכז טוקיו, בקנדה, אוסטרליה וניו זילנד.<sup>4</sup>

## מהי תכנית לדירור חברתי?

עבודה זו מציעה תוכנית לדירור חברתי לשטח המתוכנן בשדה דב. מטרת העבודה היא גיבוש מתווה להקצתה שטחי מגוריים עבור דירור חברתי, דירור בהישג יד ודיור ציבורי, בהיקפים המשקיפים את האידאל לתוכנן רבע חדש באזורי ביקוש גבוה המסוגל לקלוט קבוצות אוכלוסייה בעלות רמות הכנסתה מגוונת, ובהן קבוצות בעלות הכנסתה BINONI, נמוכה ונמוכה מאוד.

על מנת ליצור דירור חברתי ואפשרויות מגוריים המותאמות לאוכלוסייה בעלת מאפייני הכנסתה מגוונים, נדרשים פתרונות דירור שונים. עבודה זו נבקש לסקור את סל הכלים לדירור חברתי הזמן בישראל. כמו כן נעמוד על המגבילות בכלים הקיימים ונציג התאמות ייעודיות לאזורי ביקוש.

הmethodologia עליה מtabסת עבודה זו שואבת מעבודתם של אלתרמן, סילברמן ופיאלקוף אשר מגדירים חמישה מימדים לתוכנית רגולטורית לדירור בהישג יד. הנ"ל מציעים לבחור את הכלים להקמה של דירור בהישג יד על ידי שילוב בין חמישה מימדים; א. מטרות העל לדירור בהישג יד ב. אמידת הצרכים לדירור בהישג יד ברמה שכונתית, עירונית או אזורית ג. בחינה של סוג החזקות החקניות בנכס התכנית ד. מיפוי השחקנים הרלוונטיים ותפקידיהם בהקמה ובניהול של דירור בהישג יד ה.>Zיהוי שימוש הקרן הקודם בקרקע המתוכננת. מימדים אלו יסקרו ככל הניתן במסגרת זו לאור העבודה, יהוו בסיס להמלצות.<sup>5</sup>

## שדה דב תחילת

יעדיה של עבודה זו חוצים את גבולות הקו הכהול של תוכנית שדה דב. העבודה מתמקדת בשדה דב במקרה מבחן, אך ההמלצות בהעשויות להיות בעלות ערך גם לתוכניות נוספות באזורי ביקוש. התכנית לדירור חברתי בשדה דב מציעה תפיסה רעונית וסל של כלים אשר מתיחסים לאתגר החברתי פנויו ניצבים מי שעוסקים בגיבוש מדיניות דירור ותוכנן של אזורי ביקוש, בניסיון לתרום תרומה צנואה למאץ שביצירת תמהיל חברתי מגוון (גם) באזורי הביקוש בישראל.

4 רחל אלתרמן, אמיли סילברמן וחימם פיאלקוף דירור בשעה בישראלי כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית (2012)  
5 שם.



## 2. רקע – שדה דב והגוש הגדל



### תכנית המתאר של תל אביב-יפו

ازhor שדה דב הוא עתודת הקרקע הבלתי מתוכננת הגדולה בתל אביב-יפו  
ומוגדר בתכנית כ'ازhor לתוכנו בעtid'.

### 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 שטרתת לקבוע עקרונות תכנון לרובע ועקרונות לאיחוד וחלוקת. 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 במצוריח'רחוב לו' אשכול, שכונת לו' החדש ושכונות נופי ים, במערב-חוף הים, בדרכון-רחוב ש"ו עגנון ובצפוני-רחוב פרופס<sup>6</sup>.

ברקע קיודם התוכנן בשדה דב עומד הילך משפטי למימוש זכויות של בעליים פרטיים במרקען בהם פועל שדה התעופה דב הוז. בהכללה, מדובר בקבוצה גדולה של תוביים החולקים בעלות משותפת בקרקע "הגוש הגדל".

<sup>6</sup> החלטה של הוועדה המוחזית תל אביב "תכנית 507-0117093 שדה דב – הכרזה לפי סעיף 77 ו 78 לחוק התכנון והבנייה" (28.7.2014).

"הגוש הגדול" (חלה 1 בגosh 6896) הינו שטח המשתרע על פני כ-800,000 דונם בצפון תל אביב-יפו, וגבולותיו הם רחוב פרופס מצפון, רחוב החניה של שדה דב בדרום, רחוב לוי אשכול מזרחה והים ממערב. כו"ם נהוג להתייחס לשני חלקיים 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 במהלך המאה ה-20. בשנות ה-30 הופקעו חלק מהאדמות לשם הקמת שדה תעופה, שהחל לפעול בשנת 1938. ריבוי הבעלים, ובמהלך יорשיהם, יצר תסבוכות משפטיות והקשה על פיתוח האזור.<sup>7</sup> בשנת 1972 הגישה חברת החשמל, אחת מבין הבעלים בקרקע, בקשה לפירוק שיתוף הבעלות. כיוון שבחלוקת היו רשומים אז במושע מעל 1,500 בעליים התגלו מחלוקת רבתות באשר לפיתוח השטח. על כן בשנת 1975 מונה על ידי בית המשפט המחויז בתל אביב חמישה עורכי דין לציג הבעלים הפרטיים בהיליכי פיתוח המקרקעין.<sup>8</sup>

במרץ 1980 נחתם הסכם בין מדינת ישראל ובין המנהלים אשר היוו את הבסיס לפיתוחו של הגוש הגדול. במסגרת הסכם זה ויתרו הבעלים הפרטיים על תביעה לדמי שימוש בקרקע עליו נמצא שדה התעופה, והמדינה בתמורה התחייבה לפטור את הבעלים מתשלום מס רכוש. עוד נקבע בהסכם שעלה מנת לאפשר את פיתוח השטח ותוכנו, הזכיות בחלוקת ירשמו על שם המדינה באופן זמני ולאחר השלמת התכנון והחלוקת יועברו הזכיות בחלוקת לבאים פרטיים. הסכם זה היווה בסיס לפיתוח חלקו המזרחי של הגוש הגדול – בו נקבעו זכויות בניה ל-3,660 יחידות דיור. יחד עם זאת, חלקו המערבי של הגוש הגדול (חלה 204 בgosh 6896) בו ממוקם שדה התעופה שדה דב הוז לא יותר לתוכנו.<sup>9</sup>

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 למدينة 50% מזכויות הבניה שבבעלותם, שווין מוערך ב-4 מיליארד ש"ח.<sup>10</sup> בהתאם להסכם זו **זכויות הבניה בתכנית שדה דב נחלקות כר שבייה המדינה מצוים כ-80% מזכויות הבניה ובידי הבעלים הפרטיים כ-20% מהזכויות**.

בשנת 2012 החלטה הממשלה לפנות את שדה התעופה דב הוז.<sup>11</sup> החלטה זו נסמכה על מסקנות ועדת בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד התחבורה דאז יעקב גנות, אשר המליצה בינואר 2011 על פינוי השדה.<sup>12</sup> בהחלטת הממשלה הוקם צוות היוגי בין משרד בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, לשם גיבוש עקרונות מנחים לפינוי השדה. במסגרת זו נציגי רשות שדות התעופה ורשות מקראקי ישראל חתמו בספטמבר 2012 על מסמך עקרונות לפינוי שדה דב על פיו רשות שדות התעופה מתחייבת לעמוד בלוח זמנים מסוים לפינוי, בעוד שרמ"י נושאת בעלות בניה המתknים אליו תועתק פעילות התעופה האזרחית.<sup>13</sup>

במקביל להסדרים שנקבעו לצורך פינוי שדה התעופה, קודם תכנון השטח; בהחלטת הממשלה שהזוכה לעיל הטילה הממשלה על רמי'י לקדם ממשותף עם עיריית תל אביב-יפו את תכנון האזור המתפנה. לשם כך הוקמה ועדת היוגי להכנות תכנית המורכבת מנציגי המדינה, המנהלים ועיריית תל אביב-יפו, בראשות מהנדס העיר. האדריכל אריה כהן נבחר לעמוד בראש צוות התכנון, ובימים אלה שוקד הצוות על הכנות תכנית מתארא לשדה דב (עיקרייה יפורטו בהמשך).

7 ת"א 130248/93 **חברת החשמל נ' יצחק אבוטבול ו-5001 אח'** (פורסם בנבו, 5.12.2013) (ההחלטה בבקשתה למתן הוראות).  
8 במהלך השנים התחלפו המנהלים. כו"ם מנהלי הגוש הגדול הם עו"ד רחל זכאי, עו"ד גלית רוזובסקי, עו"ד משה ליפקה, וד"ר מיכאל שפטלה.

9 ת"א 130248/93 **חברת החשמל נ' יצחק אבוטבול ו-5001 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 ד"ח **בחינת משמעויות הפקת הפעלתו של שדה התעופה דב הוז** (2011).

13 ממלצות צוות היגוי הבינתחומי 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 בחלוקת

שדה דב הוא שדה תעופה צבאי שבו משלבת פעילות תעופה אזרחית, החולשת על חלק מצומצם משטח השדה (כ-73 מטרים כ-767 דונם). הפעולות האזרחית משרתת בעיקר טיסות פנים ארכיזיות וכן קווים למספר יעדים בין לאומיים.<sup>14</sup> פינוי השדה תוכנן תחילה להעשות בשני שלבים, בשלב הראשון פינוי שדה התעופה האזרחי והעברת הטיסות האזרחיות לנמל"ג, ובשלב השני פינוי הפעולות הצבאיות במתחם. המועד המקורי לפינוי פעילות התעופה האזרחיות נקבע על ידי הממשלה ליום 30.6.2016.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

חברת "ארקיע" ועיריית אילת עתרו לבצ"ג בדרישה לדוחות את מועד פינוי התעופה האזרחי משדה דב ולהשוותו לעת פינוי השדה הצבאי, או עד להשלמת הליך התקנון הסטטוטורי. "ארקיע" טענה בין היתר כי הפסקת פעילותה בשדה דב במועד המקורי והעתיקת הטיסות האזרחיות לנמל"ג כמתוכנן, תפגע בתעופה האזרחיות לאור התאריכות זמן ההגעה מאיית לתל אביב-יפו. עיריית אילת טענה בדומה כי הפסקת הטיסות משדה דב תאריך את מועד ההגעה לאיית ותגרום לפגיעה בתירות ובתושבי אילת אשר זוקקים לכך היישר אילת – תל אביב-יפו בין היתר עבור טיפולים רפואיים.<sup>17</sup>

טענות אלה נסמכו בין היתר על דו"ח מבקר המדינה משנת 2015 על פי החלטת הממשלה על פינוי שדה דב נעשה מבלתי שהושלים תהליך מציאות חלופות לשימושי השדה. כמו כן קבע הדו"ח כי לא נמצא נימוקים המצדיקים את הפער בין מועד פינוי המתחם הצבאי ושדה התעופה האזרחי.<sup>18</sup>

סוגיות פינוי התעופה האזרחי משדה דב שנייה בחלוקת גם בקרב משרד הממשלה. משרד התחבורה ציד בධית הפנייע עד למציאות פתרונות מספקים לתעופה האזרחי, משרד התשתיות התנגד לפינוי השדה בשל החשש מפגיעה בתירות, ומשרד הבריאות תمر בධית הפנייע לאור החשש מפגיעה בתושבי אילת הזקנים לשירותים רפואיים במרכז. מאידך במסדר האוצר וברמי' התנגדו לדחית מועד פינוי שדה התעופה האזרחי בשל חשש מעיכוב שיווק הקרכוקות לבניה.

לצד מחלוקות אלה, עמדתה הרשמית של מדינת ישראל, כפי שהובאה במסגרת הדיון בעתרתן של עיריית אילת וחברת "ארקיע", נתנה לעמדת משרד האוצר ורמי' תוק נכונות לפשרה ולדוחה קצובה של מועד פינוי השדה האזרחי. בג"ץ נמנע מהתעורר בחלוקת האמורה וקיבל את עמדת המדינה אשר הסכימה לדוחות את פינוי התעופה האזרחי לחודש אפריל 2017.

עם זאת, למורת החלטת בג"ץ, 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 אר' קידומה נבלם בעקבות החלטת שר האוצר, משה כחלון, לדוחות את פינוי השדה האזרחי לינואר 2019.<sup>19</sup>

עוד בהקשר זה, רון חולדי, ראש העיר תל אביב-יפו הביע לאחרונה ביקורת חריפה על התנהלות הממשלה בזוגע לפינוי שדה דב מבלתי שיימצאו חלופות מתאימות. לטענתו, אינטרסים מקומיים הם שנויווטו את המדיניות

14 על פי נתוני דו"ח "עודת גנות" המזוכר בה"ש 12 לעיל הטיסות המסחריות הפנים ארכיזיות משדה דב משרותות 640 אלף טיסות בשנה, רובן בקו אילית – תל אביב. כמו כן משדה דב ממראיות 17 אלף טיסות נוספים מדי שנה ובהתאם לדרישה, צילום אוורו וטיסות פרטיות.

15 החלטה 5188, לעל י"ש 13.

16 מועד פינוי השדה הצבאי נקבע בהחלטה 2392 של הממשלה ה-33 ("פינוי שטח' מחנות צה"ל מאזרוי ביקוש והמשר מעבר אמר") ותקשור לנגב" (4.1.2015).

17 פרשת ארקיע, לעיל י"ש 10.

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

19 נמרוד בסו"ו "תירים לאילת או דירות לתל אביב? מי עוצר את פינוי שדה דב" דה מארק (15.7.2016)

לטובת פינוי שדה התעופה האזרחי, ולא הזרים האזרחיים, הנוטים לטובת הפעלת קו אילת-שדה דב, שהינו חינוי עבור תושבי הפריפריה. על אף שבURITY תאל אביבי-פו מובילם את תכנון תכנית שדה דב, הצע ראי' העיר לאחרונה מתווה תוכני חדש ומצויץ על פי שדה דב יישיר לפועל תוך תוך ארגון חדש של מרחב השדה ומצומו ל-550 דונמים. על פי מתווה זה מוגבלות הבניה בקרבת השדה יוצמצמו ותאפשרה בנייתו של 3,000 יחידות דירור בהן ימומשו הזכויות של בעלי הקרקע הפרטיים.<sup>20</sup>

פינוי התעופה האזרחי משדה דב מעלה שאלות משמעותיות הן ביחס לעצם פינוי השדה והן ביחס לעיתוי המתאים לכך. מחד, לפינוי השטח ופיתוחו יתרונות רבים ובهم יצירת רצף אורבני בין מרכז וצפון העיר, הנגשנת רצעת חוף משמעותית לציבור, פיתוח פארק חופי, הגדלת הצע' ייחדות הדירור בתל אביב-יפו באופן ניכר, ומימוש זכויות הקניין של בעלי הקרקע. מנגד, גՐיעת שדה התעופה עלולה להאריך את משלך הנסעה לתל אביב-יפו (דרך נתב"ג ולא שירות דרכ' דב) ולהקשות על תושבים בפריפריה המרוחקת. ובפרט על אלו התלויים בתעופה הפנים ארצתית לשכלה שירותים שונים כגון טיפול רפואי, וכן לצורכי תעסוקה. על כן יש להבטיח שההתקומות שיישו בננתב"ג לקליטת הפעולות משדה דב תענה על צורכייהם. היבט נוסף אשר מוסיף מורכבות לשאלת הפינוי והיקף הפגיעה הנטענת בתושבים בפריפריה נוגע לזיקה שבין פינוי שדה דב ושיווק קרקען המדינה לשם מימון פרויקט העתקת מחנות צה"ל לנגב (אשר יוצג בהמשך). מהלך זה מכון לתרום באופן המשמעותי לפיתוח הדרום, ונטען שהעיכוב בפינוי השדה עלול לפגוע במימוש הצעדים המכונים לפיתוח הנגב. האיזון הנדרש בין אינטרסים שונים לשם הכרעה בשאלות העולות בדיון על פינוי שדה דב מחייב מומחיות שהיא מעבר לענייננו. על כן עבדה זו לא נוקטת עמדה בשאלת עצם פינוי השדה או בשאלת מועד הפינוי. אך קיימים שיקולים לכך ולכאן. יחד עם זאת כפי שיצג בהמשך, העבודה מונחתת את האפשרות שפינוי שדה דב ופיתוח השטח יתרום תרומה משמעותית לפתרון משבר הדירור, כפי שנטען על ידי הצדדים השונים 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 שעליון עתידיים להיבנות כ-60,000 יחידות דירור וכי-2.6 מיליון מ"ר תעסוקה.<sup>21</sup> ההכנסות משיווק הקרקע שבבעלויות המדינה מיועדות בחלקו לממן את הקמת בסיסי צה"ל בדרום.<sup>22</sup>

הזיקה בין מימון תהליכי הפינוי וההעתקה של המנהה הצבאי בשדה דב ובין שיווק הקרקע משפיעה על תכנון הרובע, ויש להניח כי תהיה לה השפעה על האפשרות לשלב דירור חברתי בתכנית שדה דב, בשל העליות הכרוכות בכך. לאור זאת, תוכנית שדה דב היא לא לכאה"ה "משק סגור", בו יש קידימות למימון של עלויות הפינוי וההעתקה של בסיסי צה"ל. על פי הנחה זו מטרות חברותיות אחרות כדירור בהיגי'ה ודירות ציבורי ימומשו רק לאחר שהוקצו התקציבים לפינוי שדה התעופה האזרחי והעתקת בסיסי צה"ל לנגב, ומtower התקציב שנותר.

עבודה זו רואה בדирור חברתי כמטרה העומדת בפני עצמה, שיש להגשים באמצעות כלים מגוונים אשר חלקיים וורושים מימון ציבורי. **כפי שלא יעלה על הדעת לתוכנן את שדה דב ללא פארקים או מוסדות ציבוריים בשל היעדים הכלכליים המוטלים על שיווק הקרקע, אך אין מקום לערער על השקעה ציבורית לשם ייעוד של דירור חברתי בתכנית.**

20 שם; רון חולדיי "חסר המ陬" בסגירותו של שדה דב יטיס אותנו לשומקום" **זה מארקי** (16.2.2016)

21 החלטה 1421 של מועצת מקרקעין ישראל "פינוי מחנות צה"ל – אישור סיכון שוה"מ 3 בעניין פינוי שטחי מחנות צה"ל מאזור בייקוש והמשר מעבר אמר"ן ותקשוב לנגב" (2.3.2015).

22 החלטה 3161 של הממשלה הי-32 "העתקת מחנות צה"ל לנגב" (17.04.2011).



## 3. מה מתוכן בשדה דב?

### 3.1 תוכנית שדה דב

תכנון שטח שדה דב מוקדם על ידי ועדת היגי' שבה חברים נציגי משרד האוצר, משרד המשפטים, משרד התיכון, רשות מקראקי ישראל, עיריית תל-אביב-יפו ומנהלי הגוש הגדול, בראשות מהנדס העיר תל אביב-יפו. תהליכי התכנון מבוצעים בימים אלו, כאשר בשלב ראשון הוכנה פרוגרמה על ידי אדר' אריה כהן, עליה מתבסס תכנון תוכנית מתאר לשדה דב. תוכנית המתאר כוללת בין היתר חלוקה למתחמי תכנון, פריסת ייעודי קרקע וקביעת זכויות בניה.

לוח הזמנים לסיום התכנוןolia ואישור התכנונית אינו בהיר. על פי ייעודי הממשלה הצפוי לאישור התכנונית הוא לכל המוקדם הרביעון השני של 2018.<sup>23</sup>

המידע הזמן לציבור אודות תוכנית שדה דב אינו רב. נכון להיום, פורסמה הודעה בדבר הכנת התכנונית ממנה ניתן ללמוד על המתווא הכללי של ייעודי קרקע. כמו כן, נערכו מפגשים לבני עניין בהם הוצגו נושאים כגון חזית הים, שטחי הציבור, בנייה לגובה, תמהיל דיור וחזון התכנונית.<sup>24</sup>

על פי המתווא התכנוני הראשון שהוצע לציבור (אך טרם הופק או אישר)<sup>25</sup> – 71% משטח תוכנית שדה דב מיועד לצרכי ציבור, מתוכם מיועדים 160 דונם עבור מוסדות ציבור ו-480 דונם שטחים ציבוריים פתוחים הכוללים גינות שכונתיות, פארקים רובעיים, פארק רפואי, רצעת החול בחוף הים וכן שבילים וכיירות. 29% מהשטח יועד לשימושים שהם סחרים כמגורים, תעסוקה, מסחר ומלונות. במסגרת השטחים הסחרים מתוכננות כ-16,000 יחידות דיור, בשטח של כ-1,750,000 מ"ר, המיועדות לאוכלס כ-41,000 אנשים. השטחים המיועדים למסחר בתכנון עומדים על בין כ-135,000-90,000 מ"ר, שטחי התעסוקה הינם כ-335,000 מ"ר ובנוסף מתוכננים כ-1,500-2,000 חדרי מלון.<sup>26</sup>

קצתה הירעה מיפורט את החזון המלא שמציג צוות התכנון לתכננית שדה דב. בתמצית ניתן לומר כי התכנון ממוקד ביצירה של מרכז עירוני מצפון לירקון, אשר מחבר בין מרכז צפון העיר וקשר בין השכונות שבצפון מזרח העיר ובין הים. התכנונית מתוויה בין יציפות גבוהה, עירוב של שימושים ויצירת גבואה לשימושים שונים בשאייפה לייצר 'עירונית חיונית' ו'סביבה בריאה'. כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, לתכנית יעדים חברתיים שונים ובهم צמצום פערים בין צפון ודרום העיר והגברת הצדקה החלוקתי המושגים, בין היתר, באמצעות שילוב של דיור בהישג יד ודיור להשכלה.<sup>27</sup>

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

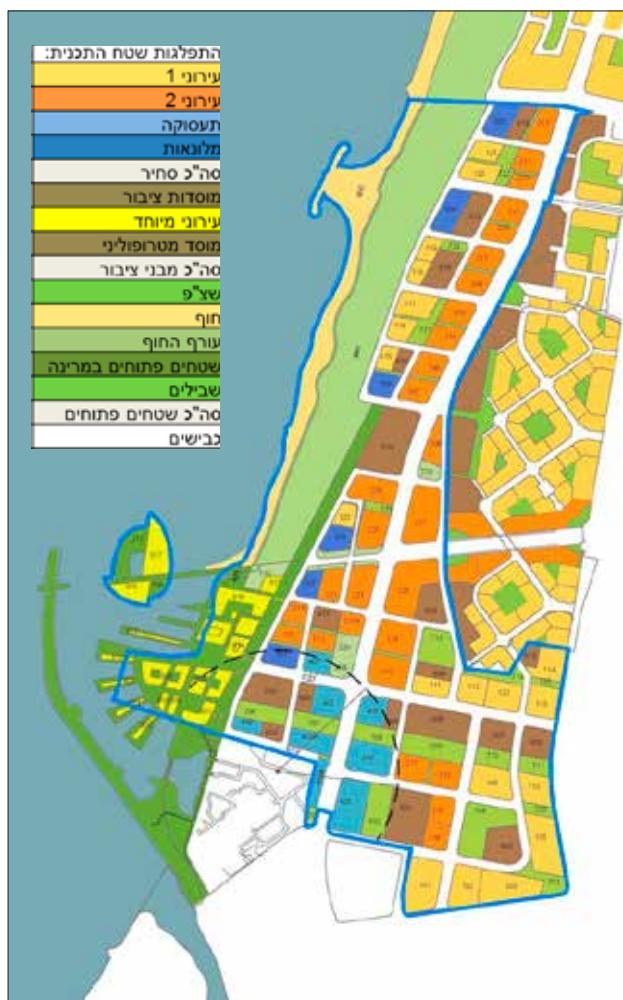
24. המציגות אשר הוצעו במפגשים עם בעלי העניין זמינים באתר עיריית תל אביב-יפו.  
[www.tel-aviv.gov.il/Residents/Development/Pages/SdeDov.aspx](http://www.tel-aviv.gov.il/Residents/Development/Pages/SdeDov.aspx)

25. שם, במצבת "שיתוף בעלי עניין".

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

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

שטחים ציבוריים (71% משטח התכנית)	שטחים סחרים (29% משטח התכנית)
מוסדות ציבור 160 דונם	מגורים 16,000 יחידות דיר, בשטח של כ-1,750,000 מ"ר
שטחים ציבורי פתחים 480 דונם	מסחר 90-135 אלף מ"ר
	תעסוקה 335 מ"ר
	מלונות 1500-2000 חדרים



מappa ייעודי קרקע בתכנית שדה דב

אד' אר' כהן מתוך מצגת "שיתוף בעלי עניין" באתר עיריית תל אביב-יפו.

### 3.2 יעדים חברתיים בתכנון שדה דב

על פי תוכני התכנון אשר הוצגו לציבור, ניכר כי אחד מייעדי התכנון בשדה דב הוא ליזור אזרח שהוא "לא לעשירים בלבד".<sup>28</sup> שאיפה זו כוללת שילוב של דיר שיאפשר למגון אוכלוסיות להתיגורר בשדה דב, ובכלל זה מאפייני הכנסתה, מצב משפחתי, גיל וכדומה, וכך ליזור אזרח בעל תמהיל אנושי מגוון. עד זה משתלב עם חזון העיר תל אביב-יפו המגדיר עידוד של דיר בהישג יד ועידוד בניה להשכלה כיעדים חברתיים לייצורת "עיר לכל תושביה".<sup>29</sup>

28. מצגת "שימושי קרקע", לעיל ה"ש 24.

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

לחוון של יצירת דיור שמתאים לאוכלוסייה מגוונת בשדה דב שותפה רשות מקראקי ישראל, שאמונה על 80% מזכויות הבניה בתכנית. אדר' גולי טסלר, מתכננת מרחב עסקית תל אביב ברמ"י וחברה בועדת העבודה של תכנית שדה דב, עמדה על החשיבות שרואה רמ"י ביצירת תמהיל אוכלוסייה מגוון, ועל היכולת לישום יעד זה בשדה דב לאור שיעור הבעלות הציבורית בקרקע:

"התמהילים של הדיירות יאפשרו לשכבות אוכלוסייה שונה להתגורר במתחם. רוב הקראקע היא של המדינה ולכן אפשר לקדם את הנושא. אנחנו מאד מעוניינים להכניס מרכיבים של דיור מאד מגוון כך שהתמהיל יאפשר גם דיור לאוכלוסייה המוגדרת ע"י העירייה דיור בר השגה למורות שכיהם אין הגדרה לדיוור בר השגה".<sup>30</sup>

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

"לייעד של הבתחת תמהיל חברתי משמעות עליונה. מייעד זה ייגזרו תמהיל גגלי דיירות, מתן מענה לקבוצות אוכלוסייה שונות מבחינת הכנסה, גילאים, מצב משפחתי שונה עידוד דיור בר השגה, בנייה להשכרה ועוד. התכנית להלן בכל חלופותיה ועל כל תרחישיה מיחסת חשיבות לעידמים אלה וגורסת שהם לא באים על חשבון ערבי הקראקע ואף יכולים לתרום להגברת כוח המשיכה של המקומם ומיתוגה".<sup>31</sup>

בנוסף, במפגש בעלי עניין אשר הוקדש לתמהיל הדיור בתכנית שדה דב הוצע חוות תהנו הcoil יצירה של דיור המותאם לאוכלוסיות מגוונות כגון זוגות צעירים, יחידים, תאימים משפחתיים חד הוריים, קשישים, סטודנטים ועוד. כמו כן הוצעו האמצעים להגשת מטרות אלה ובهم תמהיל גודל דיירות והבטחת דיורות קטנות, שכירה ארוכת טווח, בתים גיל הזהב, דיור ציבורי, תוספת אחוזה בניה עבור דיור בהישג יד ואמצעים נוספים אשר ידונו בהמשך. במפגש הודגש כי תפקיד הרשות הוא ליזום מהלכים לצירת תמהיל חברתי בשדה דב על מנת להבטיח כי התכנית לא תיצור דיור שהוא "עשיר בלבד".<sup>32</sup>

לאור המובה לעיל ניתן לקוות כי תכנית שדה דב akan תהיה פורצת דרך בהיבטים חברתיים ותצליח לייצר דיור לאוכלוסיות בעלות מאפייני הכנסה מגוונים, ובdagש על אוכלוסייה ממwand הביניים ומערכות נמכרים.

יחד עם זאת טרם הוצע על ידי הגורמים המדינתיים והעורוניים נתונים מפורטים אודות שייעורו וטיבו של הדיור המיועד להגישים יעדים אלו בשדה דב, ושאלות רבות נותרו פתוחות, כגון: לאיזה תמהיל חברתי מכונים יוצמי התכנית? מהי אוכלוסיית העד שתתכלס את הדיור החברתי, וכי怎 יובנה התמהיל החברתי על מנת להבטיח כי הוא akan תורם לאוכלוסייה ולקהילה שתיווצר בשדה דב? ואלו שירותים ותשתיות נלווים יפותחו על מנת לתמוך ולעodd את שילוב האוכלוסייה?

כמו כן מתעוררות שאלות הנוגעות למידניות הדיור הרצiosa על מנת לקדם תמהיל חברתי, ובן מה יהיו וכי צד יוחלט על מחירי הדיור החברתי? מהם האמצעים המשפטיים לצירת דיור חברתי בשדה דב, והאם ישנה היכולת כלכלית לצירת דיור חברתי בשדה דב?

המתווה המוצע בעבודה זו מציג מענה אפשרי לחלק מהשאלות, בשאיפה להביא למימוש יעד התכנית לצירת תמהיל אוכלוסייה מגוון. לפני שנידרש לשאלות לעיל נבקש לדון במושג "תמהיל חברתי" על מעלהו ו מגבלתו, וכן במושג "דיור חברתי" כפייק ליצירה של תמהיל אוכלוסייה מגוון.

30 פרוטוקול 2010ב' של ועדת משנה לתכנון ובניה תל אביב-יפו (14.5.2014).

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

32 מציג "שימושי קראקע", לעיל ה"ש 24.

## 4. תמהיל חברתי

### 4.1 מהו תמהיל חברתי?

ההגדרה הרחבה של המונח "תמהיל חברתי" (Social Mix)<sup>33</sup> היא שילוב של קבוצות חברותיות מגוונות בשכונות מגורים. הגדרה זו עשויה לכלול תמהיל של מאפיינים שונים ובהם אתניות, לאום, מבנה משק בית, מאפייני הכנסתה וגדומה. כמו כן ניתן להגדיר תמהיל חברתי מנוקדת מבט צרה יותר אשר מתמקדת בפן חברתי-כלכלי, כמצבבו בשכונה קיימים מגוון של משקי בית במערכות סוציאאקונומיים שונים. זאת בניגוד לרכיבי של משקי בית בעלי הכנסתה נמוכה מאוד או גבוהה מאד.<sup>34</sup> ההגדרה הצהה מכוonta לתמהיל דירור המשלב אוכלוסיות בעלות הכנסתה מגוונת (Mixed Income).

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

- ♦ יצירת תמהיל חברתי עשויה **لتתקן הפליה של קבוצות על ריקע תרבותי, גזעי או כלכלי** המודרנת מאזורים מחיה שונים, ולמנוע או למתן תהליכי סרגזיה. בהתאם, התמהיל החברתי נחשב כאמצעי לבניית חסן קהילתי וחברתי ולהפוגה של מתחים בין קבוצות.<sup>35</sup>
- ♦ יצירה של תמהיל חברתי **מצמצמת ריכוזים של עוני** בשל הערוב המתתקיים בין אנשים מתחככי הכנסתה השונים. ריכוזי עוני נתפסים כמקומות שלעויותיהם החברתיות והכלכליות גבוהות ביותר לאורך זמן. זאת, מכיוון שמקדי עוני מתאפיינים בהזנחה, צפיפות, שירותים ציבוריים ירודים, ובתופעות חברתיות שליליות כגון אלימות, פשיעה, אבטלה, נשירה מערכות חינוך, בריאות לקויה ועוד. אזורים מגוריים מעורבים עשויים למעשה את המאפיינים השליליים הללו ולהציג סביבת חיים חיוותית יותר עבור אוכלוסיות ממwand כלכלי נמוך.<sup>36</sup>
- ♦ **תמהיל דירור חברתי עשויה לקדם פולוליזם ורב תרבותיות** – לא אחת ניתן להזות חפיפה בין רמת הכנסתה ובין מאפיינים אתניים, לאומיים, דתים וכדומה. לפיכך חלוקת המרחב על בסיס כלכלי (בשל עליות דירור ומchia) באה לידי ביתוי גם כגורם אשר יוצר חיז בין קבוצות אתניות, לאומיות ודתיות. תמהיל חברתי מקדם מרחב הטרוגני המעודד מפגש בין קבוצות אוכלוסייה שונות ומקדם פולוליזם. הקרבה הפיזית-מרחבית מאפשרת הכרות בין קבוצות שונות ועשוי לקדם ערכי סובלנות, קבלת الآخر, להפחית סטיגמות ויחס שלילי כלפי קבוצות שונות בחברה, ובפרט כלפי קבוצות מיעוט ואוכלוסיות הסובלות מיחס שלילי ומהדרה.
- ♦ **תמהיל דירור חברתי** פותח בפניו אוכלוסיות ממwand כלכלי נמוך **הזהמנויות חיים טובות יותר ומקדם שוויון וחולקה הוגנת של משאבים ציבוריים**. אוכלוסיות ממwand כלכלי נמוךعاشיות להזות משירותים ציבוריים באיכות גבוהה יותר מאשר המוצעים בשכונות מוחלשות. מוביל להידרש לדין הנוגע לפער השירותים בין אזורים מחיה על בסיס חברתי כלכלי – לעתים קרובות אזורים אמידים מאופינים בשירותים ציבוריים טובים יותר כגון חינוך, בריאות, תחבורה, תרבות וכדומה. החשיפה לשירותים אלו עשוי להגבר את הニידות החברתית של אוכלוסיות ממwand כלכלי נמוך ולסייע בהחילצחות מעוני.<sup>37</sup>
- ♦ הטרוגניות חברתיות נתפסת ככר פורה לייצוריות ולהחלפת רעונות המקדים את העיר. תמהיל חברתי תורם לייצרת **עירונית חיונית, רב גונית ותוססת ולמשיכה של אוכלוסייה יצירתיות אשר תורמת**

<sup>33</sup> מונחים נוספים לתאור "תמהיל חברתי" Mixed income neighborhoods המקביל באנגלית. ר' אלתרמן, סילברמן ופיילקוף, לעיל ה"ש. 4.

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

<sup>35</sup> אלתרמן, סילברמן ופיילקוף, לעיל ה"ש. 4.

<sup>36</sup> 34, Galster & Friedrichs

<sup>37</sup> 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 רבת גוניות תרבותית למרחבים גיאוגרפיים בקנה מידה שכונתי או אזרחי, על מנת למשוך אוכלוסיה מעין זו.<sup>38</sup>

## תמהיל דיור חברתי – מגבלות

הנימוקים بعد תמהיל דיור חברתי מצטיירים כמעט תמיד אידיליים, אולם ברור כי בח'י היום יום שילוב בין אוכלוסיות מרקע שונה אינו תהליך פשוט ולא קיימת נוסחת קסם לייצורו של קהילה מגוונת שהיא הרמוניית 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 המוגבלות של תפיסה זו לחולש שינוי חברתי.

מדיניות המקדמת תמהיל חברתי בדior הchallenge כבר בסוף המאה ה-19 ויושמה ביתר שאת לאורך המאה ה-20, כאשר מדיניות כזו אוסטרלית וקנדית פיתחו תכניות לייצורו של תמהיל חברתי בשנות ה-70, ואלה "ב' ואנגליה קידמו תמהיל חברתי באזרחי עוני במהלך שנות ה-80.<sup>39</sup> יחד עם זאת, רעיון התמהיל החברתי קיבל תנופה משמעותית וגבוי אקדמי ומסדי בעקבות אסיפות מחקרים שהופיעו בסוף שנות ה-80 לאורך שנות ה-90, אשר בחנו את ההשפעות החברתיות, הפסיכולוגיות והבריאותיות של החיים בשכונות מגורים בהן מרוכזת אוכלוסייה ענייה. מחקרים אלו ביקשו לבחון ולהוכיח באופן אמפירי את טענתו של הסוציולוג האמריקאי ויליאם ווילסון על פייה **סיכויו של אדם הגדל בשכונה בה קיים ריכוז עוני להיות עני בגבורתו גודלים ביחס למני שלא גדל בתנאים דומים**.<sup>40</sup>

המחקרים המתוארים אשר איששו ופיתחו את הטענה של ווילסון, הניעו תהליכי פיתוח מדיניות להפחית ריכוזות עוני באמצעות יצירת שכונות מגורים הטרוגניות. מוקד הפעולה היה שכונות עוני ובנישון למשורר אליהם אוכלוסייה בעלית מאפייני הכנסה גבוהה, מתוך הנחה שהפחחתה ריכוז העוני תשיג את היעדים החברתיים המתוארים לעיל. בתחילת המאה ה-21 החל דיון ביקורתית על המטרות של התמהיל החברתי, על האמצעים לצירה של שכונות מעורבות חברתיות ועל האפקטיביות שלהם.<sup>41</sup> דיון זה בין חוקרים ומומחים נמשך גם כיום והוא מאפשר לנו להבין את המוגבלות של מדיניות תמהיל דיור חברתי, אך גם לאתרא את הפוטנציאלי ונקודות החזק שבה.

כיום מרבית החוקרים בתחום מסוימים כי החיים בשכונה בה קיים ריכוז אוכלוסייה ענייה יש השפעות שליליות על חיי התושבים. בין ההשלכות השליליות המדידות נמניהם צמצום הזדמנויות תעסוקה ופגיעה ביכולת להתפרנס, וכן פערים משמעותיים בהישג יולדים ובני נוער במערכות החינוך. אל מול השפעות שליליות אלה נמצא, כי בני אוכלוסיות מוחלשות המתגוררים בשכונות מעורבות לצד אוכלוסייה ממwand איתן יותר ותרם נתרמים באופן חיובי. החוקרים אשר בחנו את ההשפעה של מגורים בשכונות במועד סוציו-כלכלי בגין על יולדים ונוער בגין מיעוטים משפחתיים בעליות הכנסה נמוכה מצאו עדויות להשפעה חיובית של המגורים בשכונות אלו על טווח רחב של מדדים בתחוםים כבריאות, התנהגות, חינוך, והישגים ופריוון 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.<sup>42</sup>

לצד זאת ישנה טענה, כי לא ניתן לזקוף את ההשפעות החיוביות לטובה של אינטראקציה חברתית בשכונות בהן יש תמהיל חברתי. על פי טענה זו לקשרים חברתיים בין אוכלוסיות מממדות שונות יש מעט מכך השפעה על אוכלוסייה בעליות הכנסה נמוכה. על אף שקיימות באופן תיאורטי הזדמנויות למפגש בין מעמד ולמידה הדדית, תהליכיים אלו נדירים. בין הסיבות להעדר האינטראקציה מונחים ריחוק חברתי, נבדלות, וריחוק מרחביבין

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

.34, Galster & Friedrichs 39

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

.34, Galster & Friedrichs 41

.42 שם.

קבוצות בשכונות שנבדקו. מכאן שהאפקטיביות של תמהיל חברתי תלואה 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.<sup>43</sup>

## 4.2 **תמהיל חברתי בשדה דב**

תכנון שדה דב, כפי שהוצע לעיל, מכוון להשיג יעדים חברתיים. על פי ה策נות 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 קיימים חשש ש"שיכון המגון והשונות" סביר תכנית שדה דב יוווטר בrama הה策נית וישמש למיתוג של רובע שדה דב כאזור בו מתקיים תמהיל אוכלוסיות, מבל' שהדבר יושם בפועל.<sup>44</sup>

על מנת להבטיח שה策נות בדבר יצירת שכונות שהן "לא לעשירים בלבד" (לשון המתכננים), לא יותר על הניר, יש לפתח אפשרויות מגורמים בשדה דב המותאמות לאוכלוסייה בעלת הכנסתה מגוונת. **עובדת זו מציעה** **כאמור מתחווה על פי ניתן לישם בשכונות בשדה דב את חזון התמהיל המعمדי באמצעות דירור חברתי.**

---

Miltenburg, Emily The conditionality of neighbourhood effects upon neighbourhood embeddedness: A 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 צין "הדרך להרחקה וניצול רצופה כוונות טובות: מתחם התchanות' בתל-אביב-יפו" **תכנון** (2012).

## 5. דיור חברתי: על דיור בהישג יד ודיור ציבורי

### 5.1 הזכות לדיור

דיור נאות היא זכות אדם שבבסיסה עומדת הרעון לפיו בית אינו רק רכוש חומירי או מCHASE פיזי אלא מקום המKENNA יסיבות וביטחון, זהות ומשמעות, ושממנו נגזרת במידה רבה היכולת למשך זכויות אדם שונות כמו הזכות לחינוך, תעסוקה ותרבות.

הכרה בכך שדיור הוא זכות אדם שזורה במספר אמנויות בין לאומיות, החל מהצהרה האוניברסלית לזכויות אדם של האו"ם משנת 1948 אשר מגדירה דיור כזכות חברתית – כלכלית.<sup>45</sup> בנוסף, האמנה הבין לאומיות בדבר זכויות כלכליות, חברותיות ותרבותיות משנת 1966, אשר ישראליצד לה, הכרה גם היא בזכות הדיור והוסיפה על הצהרה משנת 1948 בכך שפרטיה מה כוללות הזכות לדיור נאות: הגנה מפני כפי, תשתיות זמניות, נגישות לקבוצות מוגבלות, לקבוצות מוגבלות יכולת ולבוצות בעלות צרכים מיוחדים, וכן גישה למוקומות תעסוקה ולשירותים חברתיים.<sup>46</sup>

כמו כן מתייחסת ועדת האו"ם הפועלת מכוח האמנה הבין לאומיות בדבר זכויות כלכליות, חברותיות 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, מדיניות שהinanצד לאמנה נקבעות להבטיח שהוצאות הקשורות לדיור תהינה תואמות לרמת הכנסה, וליצור סובסידיות למי שאינם מסוגלים להשיג דיור שלא על חשבון צרכים חיוניים אחרים.

### 5.2 הזכות לדיור ומשבר ההשגות בישראל

האפשרות למשך את הזכות לדיור נמצאת בוגמה של שחיקה בישראל. ממד ההשגות נפגע באופן משמעותי כתוצאה של הגדלת מחירי הדיור שהחלה בשנת 2008, ועל אף מאמציהם ממשלתיים טרם התמתנה. כמו כן המדיניות הממשלתית בעשור האחרון שצמצמה באופן מלאי הדיור הציבורי הביאה לפגיעה בזכותם לדיור של האוכלוסיות העניות ביותר בחברה.<sup>47</sup>

ambilי להידרש לנитוח המשבר או המדיניות הממשלתית בתחום הדיור, ניתן להצביע על כך שכמעט בישראל קיימים משבר השגות בדיור; משקיע בית ברמות הכנסה בינוניות ונמוכה מתักษים יותר וייתר למשך את זכותם לדיור נאות בין אם בבעלות או שכירות, ובפרט באזרחי הביקוש.<sup>48</sup>

ניתוח עדכני שפורסם בינואר 2016 על ידי ארגון OECD מתראר את בעיית ההשגות בשוק הדיור הישראלי משנת 2008 בשל עליית מחירי הדיור ובהשוואה לשכר הממוצע. על פי הדוח, בעית ההשגות חמורה יותר ביחס לדיות לרכישה מאשר דירות להשכלה, כאשר בין השנים 2008–2013 שנות העבודה הנדרשות עבור רכישת דירה ממוצעת עלובי 3 שנים, מ-11 שנים של עבודה בשכר ממוצע ב-2008 ל-14 שנים עבודה בשכר ממוצע בשנת 2013. בוחינת היחס בין מחירי הדיור ובין השכר הממוצע מעלה כי בישראל קיים הפער הגדל ביותר בין שכר ממוצע ומהירות דיור (רכישה והשכרה), ביחס ליתר מדינות OECD.<sup>49</sup>

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

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

47 מבחן המדינה דוח ביקורת מיוחד משבב הדיור (2015); גילן מזור, **הndl ניסטייה: הפרה של הזכות לדיור על ידי מדינת ישראל** (האגודה לזכויות האזרח, 2008).

48 הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, לעיל ה"ש 3. OECD Economic Survey of Israel (2016). 49

האמצעים המרכזיים המוצעים היום כפתרון למשבר ההשגות בדирור נטועים בתזה על פיה הגדלת מלאי הדירות בישראל יביא להפחחת מחירים הדירור – הגדלת המחיר ומענה לביקוש. במקביל, מוקדמות יזומות ממשלתיות לצירוף דירור מוזל, כאשר מרבית הדירור המוזל מיועד לרוכישה (תכנית "מחיר למשתכן"), ורק חלק קטן מיועד לשכירות במחיר מופחת מהמחיר השוק. ישנן דעות לכך ולכאן ביחס לסייע האמצעים הללו להביא לפתרון משבר ההשגות בדирור, ובפרט לאפקטיביותם שליהם באזרחי הביקוש שבהם משבר ההשגות חריף במיוחד.

עובדת זו מציעה תזה שונה לפיה **כדי להגשים את הזכות לדירור על המדינה לפעול לייצור דירור חברתי, ובפרט בעירם באזרחי הביקוש, בהן מחירי הדירור נוסקים והיכולת להגדיל את הצע הדירור מוגבלת.**

המנונה "**דирור חברתי**" מכיל בתוכו שני מושגים מוכרים יותר. האחד – "**דирור ציבורי**" שהוא על פי רוב דירור בבעלות המדינה, ובישראל הוא מיועד לזכאים משכבות האוכלוסייה המוחלשות ביותר. השני הוא "**דирור בהישג יד**", המיועד למשקי בית בעלי הכנסת נמוכה ובינונית, אשר מיצר באמצעות התערבות ממשלתית, בדרגה משתנה.

### 5.3 מהו דירור בהישג יד?

עובדת זו מאמצת את ההגדרה לדירור בהישג יד שנוסחה על ידי מרכז הגר: "DIROR BAHISHAG YD HUA DIROR HANOTAN MEUNA HOLIM LZORCHI HADIROR SHL AOCHLOSOT RBRMAT HAKNESHA NMOKHA UD BINONIYAT SHAKNESHTAN AINA MAAPSHRAT LHAN LERCOH AO LSCHOR DIROR BTTANIYI SHOK CHOFSSI MABL'I SHAHDAR YFGAU BHOCROT CHIONIOT ACHROT. PRUT LRBRMAT HAKNESHA, MDODER AOCHLOSOT MGONOT MABHINAT MAFPIINYAH HAACHRIM, KMO SOG MASK HBITIUM VMSHPR HANPESHOT BO, SLAB HAYIM BO NMOKA MASK HBIT, ZRCHIM YHODIM MABHINAT NGISHOT AO MAFPIINYIM TRIBOTIM".<sup>50</sup> CAMO CN, DIROR BAHISHAG YD HUM DIROR SHMACHO HFIZI RAOI LMIGORIM VMIKOMO MAAPSHR NGISHOT LTATUSOKHA VLSHIROTIM CGUN BRIRIOT, CHINOR, FNAI, TRIBOT VSPFORT.

התבוננות במדיניות שונות בעולם בהן נהוגה מדיניות DIROR BAHISHAG YD MAGLA SHETI GIOSHOT MARCHIOT LEHGADRAT DIROR BAHISHAG YD. הגישה הראשונה הינה **MOVESTA HAKNESHA**, וקובעת מהי ההוצאה המירבית הרצiosa UVER DIROR MTONU CLAL HAKNESOT MASK HBIT. BAARZOT HEBRIT VBKNDHA NKBU MADD UL PFI HAZACHA SHL MASK HBIT UL DIROR (HCALL HAZACHOT NLOWOT CAMO MISI URIAH, MIM, CHSHML DDMI AZZKAH), LA TULAH UL 30% MTOR SRK HAKNESOT SHL MASK HBIT BRUTTO. UL PFI HGADRHA ZO, HAZACHA SHL UD UD 30% MABHINOT MASK B'TUL DIROR YOTIRO DI HAKNESHA LEMIMON ZRCHI MACHIA B'SISIMI ARHRIM CGUN MIZON, BRIRIOT, CHINOR VCDOMA.<sup>51</sup>

הגישה השנייה **MOVESTA MACHIR SHOK**, ומתקיימת בהיעץ מנוקודת מבט של השוק החופשי. על פיה תפיסה זו DIROR BAHISHAG YD HUA DIROR SHMACHO NMOK MACHIR SHOK. HAFCHAT HAMACHIR HUA TZACHA SHL HATURBOT ZIBURIOT BAMEUDOT CALIM REGULTORIM VFINANSIM. HACHSRON BGISHA ZO LDIROR BAHISHAG YD HUA SHAI AMNAM MOZILAH AT ULLOT HADIROR BIHIS LMAHIER SHOK, AKR ANNA MACHONOT LKR SHAOCLOSITY HAYUD TOCOL LUMOD BEULIOOT DIROR.<sup>52</sup> TPISSA ZO BAAH LIIDI BETOI LMSHL BATCNIOT CAMO "MACHIR LMESSCHAN" AO BDIROR NBNBNA LASHCARA BAMEUDOT ZIBUR "DIRRA LEHSHCIR", BHEM NKBU SHIUR HNCHA MAMACHIR SOSIFI SHL HADIRAH AO SHL SCHER HADIRAH, BIHIS LMAHIER SHOK, VLA NGZRUT SHL HAKNESOT MASKI HBIT BISRAEL.

50 טל רוזנפולד, סבטיאן ולרטשין ונתנאל רייכר **לקראת מערכ כולל של DIROR BAHISHAG YD BISRAEL** (מרכז הגר, 2014).

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

52 שם.



- ♦ עובודה זו מאמצת מגד "השגחת" (Affordability) על פיו דיור בהישג יד הוא דיור שההוצאה עבורו אינה עולה על 30% מהכנסות משק בית (ברוטו), כולל הוצאות נלוות. מגד זה מבטיח הורתת הכנסתה פנוייה למימון צרכים חיוניים אחרים ובכלם מזון, ביגוד, בריאות וחינוך.<sup>53</sup>
- ♦ כמו כן, דיור בהישג יד הינו דיור שמצוותו 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 מצורכה הגדרה של האוכלוסייה הזכאית לו. זו נעשית בדרך כלל באמצעות קביעת תנאי סף וקריטריונים לאוכלוסיות יעד המבוססים על רמת הכנסתה ועל מאפיינים נוספים, בהתאם למטריות ממשלתית או מקומית. בחלק מהמדינות השלטון המרכזי קובע את קריטריונים להזאות לדיר בהישג יד ברמה ארצית, כפי שנחוג למשל באנגליה, הולנד וצרפת. במדינות אחרות כארה"ב וספרד השלטון המרכזי קובע טווח קритריוניים, מתוכם בחור השלטון המקומי את הקритריונים המתאימים לנסיבות ולצרכים המקומיים.<sup>54</sup> על פי רוב, הקритריון המרכזי להזאות לדיר בהישג יד מתייחס **לי יכולת הכלכלית של משק הבית תוך התמקדות ברמת הכנסתה**. 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).<sup>55</sup> קритריונים אפשריים נוספים יכולים להunik עדיפות לאוכלוסיות מסוימות כגון קשיים, אנשים עם מוגבלות, מהגרים, או לציבור במיעם משפחתי מועדף כגון משפחות חד הוריות, משפחות עם ילדים צעירים, משפחות מרובות ילדים וכדומה. כמו כן ניתן לקבוע קритריונים המתעדפים בני מקום – תושבים אשר מתקשים להמשיך להתגורר באותו מקום בשל עלויות הדיור בו. הצבת קритריוניים מסוג זה עשויה לקדם מטרות ברמה מקומית או לאומיות, ואינה מוקדשת רק לצרכי הדיור של משק הבית.

כאמור, רמת הכנסתה היא לרוב הקритריון המרכזי להגדלת האוכלוסייה לה מיועד דיור בהישג יד. קביעה של רף הכנסתה עלין מבטיחה חלוקה של ההטבה הציבורית הגלומה בדיור בהישג יד לאוכלוסייה אשר זקוקה לשימוש בדיור, וניצול מיטבי של כספי הציבור המושקעים בהטבה.

בהקשר זה יש לציין, כי מדיניות הדיור הממשלתית היום בישראל מכוננת לkritериונים מצומצמים כתנאי זכאות לדיר במחיר מופחת. במסגרת פרויקט "מחיר למשתכן"<sup>56</sup> וכן פרויקטים הנבנים כדי להשכרה<sup>57</sup>, נדרשים זכאים לעמוד בתנאי סף המתיחסים למצב משפחתי והעדר בעלות על דירה בלבד, מבלתי שילקו בחשבון מרכיבים משמעותיים כהכנסתה 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 שנים קודם לכן למועד הגשת заявкתה לזכות.
- ♦ **מצב משפחתי** – כל זוג נשוי או ידוע הציבור או רווק/גרוש/אלמן בן 35 ומעלה או הורה יחידני עם ילד אחד לפחות שהוא רווק וטרם מלאו לו 21 שנה ומתגורר עמו.

<sup>53</sup> ככל על מנת לקבוע קритריון לשיעור ההוצאות על דיור מתוך הכנסתה משק בית יש לבחון מהו שיעור ההוצאה המקסימלי על דיור של משק בית בישראל, שיitorio הכנסתה פנוייה לקיום צרכים בסיסיים, וכן מהם המוכלים הנכילים בהזאה זו. כיוון שטרם נעשתה בדיקה כאמור, אנו מאמיצים את השיעור המקביל במדינות שונות כארה"ב וקנדה, לפיו סך ההוצאה על דיור לא עלה על 30% מהכנסות משק הבית בrhoטו. להרחבת בעניין זה ר' רוזנפלד, ולרשטיין וריכר, לעיל ה"ש 50.

<sup>54</sup> אלתרמן, סלברמן ופיאלקוף, לעיל ה"ש 4.

<sup>55</sup> רוזנפלד, ולרשטיין וריכר, לעיל ה"ש 50.

<sup>56</sup> החלטה 1476 של מועצת מקרכיע ישראל "דיור בהישג יד ('מחיר למשתכן')" (13.7.2016).

<sup>57</sup> החלטה 1466 של מועצת מקרכיע ישראל "מסלול 'יחודי' להקצתה קרקע לבניית דירות להשכרה" (18.4.2016).

בהעדר קритריונים המתייחסים לרמת הכנסה ולהון עצמי, משקי בית שאין בבעלותם דירה, אך הכנסתם גבוהה יש בבעלותם הון עצמי שצברו או ירשו, עומדים בשורה אחת ומתחברים על הטבה ציבורית מול משקי בית חסרי דירה במעמד הבניים ובמעמדות נמוכים, שאינם יכולים להגעה לדירה במחירים השוק, ואף עם משקי בית המצויים מתחת להם. במצב זה לא נשית הבחנה בין יכולות הכלכליות של משקי בית כתנאי לזכאות, ובכך נוצר עיונות חלוקתי של ההטבה הציבורית המשמעותית הגלומה ב"מחיר למשתכן" ובדירות הנבנה להשכרה במחיר מופחת.

ובודעה זו רואה בדירה בהישג יד כדור אשר נותן מענה הולם לצורכי הדירור של אוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה עד בינונית, אשר מתקשות לרכוש או לשכור דירור נאות בתנאי שוק חופשי. יעד זה צריך לבוא לידי ביטוי באמצעות קритריונים מבוססי הכנסה.

בשאלת מדיניות רבות בעולם בהן קביעת רמות הכנסה המגדירות את אוכלוסיית העיר או את הקритריונים לצאות נועשית ביחס **להכנסה חציונית**, נאץ את הגדרה אשר הוצאה על ידי מחלקת המחקר של הכנסה, לפיה בעלי הכנסה נמוכה הם מי שהכנסתם עומדת על 50%-75% מההכנסה החציונית. בעלי הכנסה בינונית הם משקי בית אשר הכנסתם עומדת על 125%-75% מההכנסה החציונית.<sup>58</sup>

כיוון שבישראל החלוקה המקובלת בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בכל הנוגע לרמות הכנסה הינה ל"עשירונים", עשה שימוש בחלוקה זו, תוך התאמאה של הגדרות 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 ש�示ן לראות בטבלה שלהלן:<sup>59</sup>

רמת הכנסה	אחוז משלם משקי הבית	אחוז מההכנסה החציונית	עשירונים
<b>نمוכה</b>	15.9%	59% ועד מעשירון הרביעי	75%-75%
<b>בינונית</b>	26.6%	59% מהעשירון הרביעי ועד 25% מהעשירון השביעי	75%-125%

- ↳ לsicום, הפרמטר המרכזי בkritריוני הזכאות לדירור בהישג יד הוא פרמטר של הכנסה, בשילוב תנאי סף הכלולים העדר בעלות על דירה ותקרת הון עצמי. יש לעצב את kритריונים לדירור בהישג יד באופן שיבטיח את הזכות לדירור של משקי בית בעלי הכנסה נמוכה ובינונית – בעשירונים 3-7.

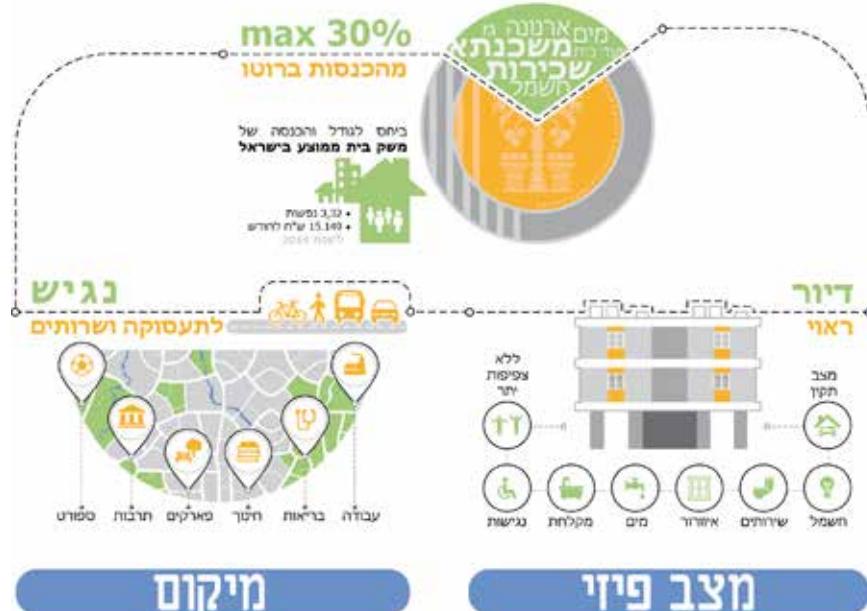
58. אילנית בר, **משכָל מעמד הבניים וניתוח השינויים בשנים האחרונות** (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2013).

59. רוזנפלד, ולרטין וריכר, לעיל ה"ש 50.

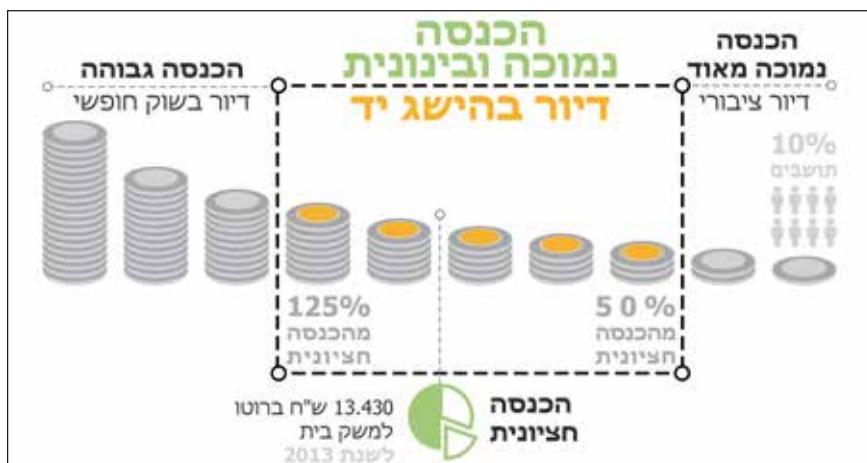


## מהו דיור בהישג יד?

### מהו?



## למי מיועד דיור בהישג יד?



אילור: אלבינה גורМОוב

## 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 סוציאו-אקונומית בינונית ונמוכה. ההתערבות הציבורית נעוצה להשגת מספר מטרות ברמת הפרט, ברמה העירונית וכן ברמת המדינה;

### ♦ שימור אוכלוסיות מודרנות

הפחתת נטל עלות הדיור מאפשר **שמודרות מהעיר בשל עלויות הדיור בשוק**. שימור אוכלוסיות מודרנות היא מטרה רלוונטייה בפרט באזורי ביקוש בהם מחירי הדיור גבוהים מאד וגורמים לדחיקה של אוכלוסייה ממוקד הבינויים ומערכות נomics אל מחוץ לעיר. באזורי אלה קיימים אינטראס ליצור דיור בהישג יד

על מנת לאפשר לאוטן אוכלוסיות להישאר בעיר או לעבר אל העיר. ערים כמו ניו יורק, לונדון, פריז, אוקספורד וונקובר וכן פרנסיסקו מהוות דוגמה לערים מובוקשות, בהן קיים דירור בהישג יד שנועד למשקי בית שלא היו יכולים להתגורר בהן ללא התערבות ציבורית מכוונת.<sup>60</sup>

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

יצירת תנאי דירור מותאים עבור **משפחות עם ילדים** באמצעות דירור בהישג יד, הוא יעד רלוונטי במיוחד לתל אביב-יפו, שלאור שנים התאפינה בהגירה שלילית של משפחות.<sup>61</sup> אף על פי שהל גידול במספר הילדים בגילאי 0-15 ובעשור הילדים מתוך כלל האוכלוסייה העירונית<sup>62</sup>, תל אביב-יפו היא עדין העיר שבה שיעור הזוגות ללא ילדים הוא הגבוה בארץ ועומד על 39.9% מהזוגות.<sup>63</sup> כמו כן שיעורם של הילדים באוכלוסיית העיר נמוך משמעותית משיעור הילדים בממוצע ארצי והוא עומד על 28% בממוצע בישראל (לשנת 2013).<sup>64</sup>

בנוסף, על אף התדמית של תל אביב-יפו כעיר **לצעירים**, גם שימור אוכלוסיה צעירה בעיר עשוי להיות יעד עירוני, לאור הירידה שנרשמה באוכלוסייה 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. למורת הירידה המתוארת, שיעור הצעירים בתל אביב-יפו נותר גבוה מהממוצע בישראל (% 24.7 ארצי מול 29.3% בתל אביב-יפו לשנת 2013).<sup>65</sup>

## ♦ שמירה על עובדים חיוניים

מטרה נוספת של דירור בהישג יד היא **שמירה על עובדים שהינם חיוניים לצמיחה הכלכלית ולתפקודה השוטף של העיר**. מדובר בעיקר בעיקר בעובדים שעוסקים בתחום שירותים חיוניים כגון רפואי, עבודה סוציאלית, חינוך והוראה, ושיש חשיבות מיוחדת לכך שיתגוררו בסיכון למקום העבודהם.<sup>66</sup>

השוואה ראשונית בין השכר הממוצע של נתוני שירותים שכירים במקצועות הנחשבים חיוניים ובין מחירי השכירות הממוצעים בתל אביב-יפו מעלה, שהפער המשמעותי בין רמת ההכנסה ובין מחירי הדירות 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, ושכר בתחום הבריאות, הרווחה והסיעוד הרווחה בממוצע 8,244 ש"ח.<sup>67</sup> אל מול נתוני שכר אלה, באותה תקופה מחירי השכירות הממוצעים בתל אביב-יפו עמדו על פי מד"ד "מדLEN" 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.<sup>68</sup> הפער בין רמות ההכנסה ובין עלות הדירות עשוי להיעיד כי בעלי מקצועות חיוניים לצמיחה ולתפקוד העיר עלולים להתקשות לעמוד במחירי הדירות בעיר. הדבר נכון 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. תוכנית אסטרטגית של עיריית תל אביב-יפו "חזון העיר, פרק אנשים וחברה" (2004).

62. על נתונים 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 משפחתי וגודל משפחתי** בערים הגדולות **ישראל המונאות 100 אלף תושבים ומעלה** (2014).

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

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

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

67. מדLEN, **מדד השכירות**, תל אביב-יפו. יש לציין כי נתונים המדד מבוססים על המחרים המבוקשים בעסקאות שכירות ולא על נתונים העסקאות בפועל, אולם על אף המגבילות, נתונים אלו מספקים סדר גודל של גובה דמי השכירות. [www.madlan.co.il](http://www.madlan.co.il)

לסיכום, שתי המטרות לעיל לדיר בהישג יד משלבות במטרה רחבה יותר של יצירת תמהיל חברתי מגוון שעל חשיבותו עמדנו בפרק 4. במדיניות רבות בעולם גוברת ההכרה בחשיבותו של דיור בהישג יד לייצור קהילות איתנות וערים בניות קיימת. בישראל השיח הציבורי בנושא דיור בהישג יד עדין מצוי בראשיתו, ומקודם בעיקר באמצעות יוזמות עירוניות מקומיות. החקיקה בישראל בתחום זה חסרה וכי שיסבר בהמשך, אף מגבילה את האפשרות ליצור דיור המועד למשקי בית בעלי הכנסת 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 בתחום בין אם על קרקע בבעלותה או במיזמים הבנניים 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 שיסבר בהמשך, ההגדרה הקיימת כוון בחוק ל"דיור בהישג יד" אינה קוהרנטית ואנייה מכונה ליצירת דיור עבור בעלי הכנסתה נמוכה ובינונית.

בהעדר הסדרה ברורה בתחום, עיריית תל אביב-יפו קבעה קритריונים לזכאות לדיר בהישג יד בתחום. תנאי הזכאות גובשו על ידי ועדת היגי עירונית ואושרו ביום 20.6.2011 על ידי מועצת העיר. קритריונים אלו מכונים לאוכלוסייה צעירה ממwand הבניינים כאשר זכאי לדיר בהישג יד הוא מי שהוא תושב העיר לפחות שנים ברצף, חסר דירה, מעל גיל 27 ומתחת לגיל 45. כמו כן ההכנסה החודשית (ברוטו) לא תעלה על השכר הממוצע למשקי בית בעשור השביעי, כאשר עיריית תל אביב מתייחסת כוון להכנסה של 16,900 ש"ח לחודש למשק בית ו-10,000 ש"ח ליחיד. גובה ההון העצמי או הנכסים שבבעלות המועמד לא יעלן על 300,000 ש"ח (וליחיד 150,000 ש"ח). לבסוף נדרש מיצוי כושר השתכורת אשר על מועמד לדיר בהישג יד להוכיח כי עבד לפחות 24 חודשים במשרה מלאה (מתוכם 12 חודשים לפחות באופן רציף), בשלוש השנים קודם לבקשתו.<sup>69</sup>

יוזמת הדגל העירונית לדיר 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 לדירות אשר עומדים בתנאי הזכאות לעיל. תערפי השכירות החודשית בפרויקט נעים בין 2,900 ש"ח לדירת 3 חדרים ו-1,100,3 ש"ח לדירות 4 חדרים. יוזמות עירוניות נוספות לדיר בהישג יד קיימות בשכונות יד אליהו שם המשישה העירייה 32 יחידות דיור בנויות 1-2 חדרים המוצעות בשכירות ברת השגה בטוחה של 1,100-2,800 ש"ח. כמו כן ישנים פרויקטים שנבננים על ידי יזמים פרטיים בעיר בהם משלבות דירות בשכירות בהישג יד.

מלאי הדיור המוגדר כ"דיור בהישג יד" בתל אביב-יפו צפוי להתרחב בשנים הקרובות, הן בשל תוכניות מאושרות שמייעדות דיור בהישג יד והן בשל ההסדר הקבוע בתכנית המתאר החדש לעיר המכוון לשילוב של דיור בהישג יד בתכניות עתידיות. תוספת משמעותית למלאי קבוע בתכנית תא/000 3700 צפוי מערב העיר אשר מייעדת מספר חסר תקדים של 2,160 יחידות דיור בהישג יד מתוך כ-12,000 יחידות דיור מאושرات בתכנית. כמו כן, כאמור, תוכנית המתאר של תל אביב-יפו מכוננת לשילוב של דיור בהישג יד בבניה בעיר.<sup>70</sup> לאור זאת לא ברור האם וכיידת תוכנית תל אביב-יפו לפחות שילוב של דיור בהישג יד שאינו תואם את ההגדרה הקיימת היום בחוק התכנון והבנייה.

69. לפרוט תנאי הזכאות באתר עדרה וביצרון: [www.e-b.co.il/?module=category&item\\_id=75](http://www.e-b.co.il/?module=category&item_id=75)

70. תוכנית מתאר תא 5000 אושרה למתן תוקף במרץ 2016 על ידי הוועדה המחויזת לתל אביב.

## 5.7 מהו דירור ציבורי ולמי הוא מיועד?

המושג "DIROR ציבורי" מתייחס מדיניות רוחה במסגרת דירור בבעלות ממשלתית מושכר תמורה דמי שכירות נמוכים לבעלי הכנסה נמוכה מאוד, שאין להם את האמצעים לשכור או לרכוש דירה במחירים השוק החופשי.<sup>71</sup>

DIROR ציבורי הוא DIROR אשר נבנה ביוזמת הממשלה, מוסדות לאומיים, רשויות מקומיות וחברות משכנות.<sup>72</sup> מרבית DIRORTים ציבוריים מנוהלות בידי חברות המשכנות "עמידר" ו"עמיגור", ומיעוטן מנוהלות על ידי חברות ממשלתיות-עירוניות לדירור, בתל אביב-יפו על ידי חברת "חלמיש".<sup>73</sup>

הDIROR הציבורי הוא אחד משלשות האמצעים המרכזיים באמצעותם מעניקה הממשלה כויס סיוע לדירור לאוכלוסייה נזקפת המתקשה לעמדת בנטול הכלכלי של DIROR בשוק החופשי; נוספים לו סבוסד משכנתאות וסיוע בשכר DIROR בשוק החופשי.

זכאות לדירור ציבורי נקבעת על ידי שילוב של מספר קритריונים ביניהם ניתן למנות גודל משפחה, מידות כשר השתכרות, הכנסות משק בית וזכאות לקבצת הבטחת הכנסה, מצב משפחתי, מצב בריאותי ועוד. בדיקת נתוני הכנסה של DIRORTים הזכאים לדירור ציבורי עשויה לתת סדר גודל של העשירונות להם משתיכים DIROR ציבורי. הכנסה המומוצעת ברוטו לחודש של DIRORTים הזכאים לדירור ציבורי היא 5,064 ש"ח (נטו 4,804 ש"ח), ובממוצע ברובה על קצבאות ותמכות (3,062 ש"ח במוצע). מספר הנפשות הממוצע למשק בית DIROR ציבורי הוא 2.2 נפשות, וההוצאה המומוצעת על שכר DIROR היא 387 ש"ח.<sup>74</sup>

כלל, זכאים לדירור ציבורי משתיכים לעשרון ההכנסה הראשון (חציוון הכנסה הכספייה ברוטו למשק בית בעשרון זה עמד בשנת 2014 על 2,894 ש"ח) וכן לעשרון השני (חציוון הכנסה ברוטו למשק בית בעשרון זה עמד בשנת 2014 על 5,323 ש"ח).<sup>75</sup> בנוסף, ישנו DIROR ציבורי אשר משתיכים לעשרון השלישי, בהתאם לכללי הזכאות.<sup>76</sup> מבחינה דמוגרפית מחצית מדיררי DIROR הציבורי הם בעליים חדשים, וקיים שיעור גבוה של קשיים, משפחות חד הוריות ומשקי בית המקבלים קצבאות קיום.<sup>77</sup>

קיים פער גדול בין הצורך DIROR ציבורי בישראל ובין מספר DIRORTים הזמינים לצאיהם. בנוסף, בשל התנאים הנוקשים לצאיהם DIROR ציבורי ישן משקי בית רבים החיים בעוני אך אינם נכללים בראשימות הזכאים, אלא מופנים לקבלת פתרונות חלופיים שהיקפים מצומצם ותועלתם מוגבלת, כגון סיוע בשכר DIROR.

- ◆ עבדה זו מציעה לעשות שימוש בתפיסה רחבה של זכאות לדירור ציבורי, לפיה DIROR ציבורי נותן מענה לצרכי DIROR של עשרונים 1-2, ללא תלות בקריטריונים הקיימים לעצם הזכאות DIROR.

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

72 איתן פידלמן **התמורות בDIROR ציבורי בישראל 1998-2011** (הכנסת, מרכז המחקרomidur, 2011).

73 צבי ונסטין "הDIROR הציבורי בישראל פרויקט שיקום השכונות" **ביחוץ סוציאלי** 94 (2014).

74 בנק ישראל, **דני וחובן 2014** (2015).

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

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

77 דוח בנק ישראל, לעיל ה"ש 74.

## 5.8 מדיניות דיור ציבורי

מדינת ישראל החלה לעשות שימוש בדירות הציבורי בשנת 1949 כפתרון דיור לעולים שהגיעו ארץ עם קומם המדינה. מאגר דירות בעלות המדינה נבנה בבניה ציבורית, ואלו הוציאו למשפחות דלות הכנסתה במחיר מוזל. מלבד היוטו אמצעי לקליטת עלייה ובניין הארץ, הדיור הציבורי בראשית ימי המדינה היה כלי לפיזור אוכלסיה העיקרי בפריפריה.<sup>78</sup>

בשנות ה-50 וה-60 מפעל הדיור הציבורי היה רחב היקף, יותר ממחצית הדירות בארץ נבנו במתכונת זו על ידי משרד השיכון, באמצעות חברות בנייה שפעלו במימון ובפיקוח ממשלתי. שנות ה-70 מאופייןות בשינוי מדיניות ביחס לפרויקט הדיור הציבורי, ובמעבר למנגנון סיוע בתשלום שכיר דירה לצאים, אשר נדרשים, גם כויס, לשכור דירה בשוק החופשי ולהתמודד עם תנודות השוק.<sup>79</sup> בשנות ה-90 בעקבות העליה הגדולה מברית המועצות לשערם שב הדיור הציבורי לשמש כפתרון דיור לעולים, אולם בסוף שנות ה-90 ממשלה נתנהו פעה להפרטה ולצמצום של הדיור הציבורי.<sup>80</sup>

במקביל לירידת קרמו של הדיור הציבורי באמצעות אמצעי רווחה, נמכרו דירות דיור ציבורי לצאים שהתגוררו בהן במסגרת מבצעי מכור ובמחיר מוזל משמעותית מהמחר השוק. תהליך זה הוביל – מחד, לשיפור במצבם של הרוכשים (כל שהדבר נוגע לדירות), אך מצד שני – גורם לשחיקה במלאי הדיור הציבורי, כיוון שלא נרכשו או נבנו דירות להשלמת הפער שנוצר בשל מכירת הדירות.

חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) שחקק בשנת 1998, נועד לגשר על פער זה. החוק עיגן את זכותם של דייריו דיור ציבורי לרכישת דירותם במחיר מוזל והבטיח כי ההכנסות מכירת הדירות יועברו לרכיבת דיור ציבורי ולהזוקת מבנים קיימים.<sup>81</sup> מיד לאחר חקיקתו הושהה החוק הדיור הציבורי באמצעות חוק ההסדרים והממשלה חזרה והקפיאה אותו לאורך 16 שנים, עד לשומו בשנת 2014.

במקביל להקפתה החוק הדיור הציבורי המשיכה הממשלה למכור בפועל דירות בדיור הציבורי, במלחמות ובהנחות שונים מהמחויב בחוק. מכירת הדירות נעשתה ב"מבצעי מכור" למשך השנים 1999–2010 בהם נמכרו כ-33,000 דירות. אלא שמדובר התמורה מכירת הדירות בתקופה זו לא הועברו לבניית דירות חדשות – 7% בלבד מתאפשרי מכירת הדירות הופנו לרכישה של דיור ציבורי חדש, כאשר בפועל נרכשו 1,600 יח"ד.<sup>82</sup>

התהlicosים המתוארים הביאו לצמצום משמעותי של מלאי הדיור הציבורי בישראל, כאשר ממאגר דירות של 206,000 דירות דיור ציבורי בשנת ה-2014<sup>83</sup> נותרו בתום שנת 2014 – 61,000 דירות דיור ציבורי, המהוות 3% מהדיור בישראל.<sup>84</sup> מתוך מיליון זה כ-2,300 דירות הושכו לגופים ציבוריים ו-500 דירות עמדו ריקות. בהתאם, ההוצאה הממשלתית הכוללת לסיווע בדיור הצטטמה מ-4.6 מיליארד ש"ח בשנת 2000 ל-2 מיליארד ש"ח בשנת 2014.<sup>85</sup>

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

78 טלי ניר, Perlman Krefetz & Vatury Hananel, 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 ישראלי לצמצום השירותים החברתיים (האגודה לזכויות האזרח, 2012).

82 דו"ח בנק ישראל, לעיל ה"ש 74.

83 טלי ניר, לעיל ה"ש 81.

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

85 דו"ח בנק ישראל, לעיל ה"ש 74.

�-000,27 עלולים המוגדרים כזכאים המטופלים על ידי משרד הקליטה המתינו לדירור.<sup>86</sup> זמן ההמתנה הממוצע לדירה במרכז הארץ עומד על ל-5–10 שנים.<sup>87</sup>

קצRNA היי הראה מלהקיף את הביקורת על מדיניות הממשלה בתחום הדירור הציבורי. דירור חברתי ופעילים המאוגדים בפורום הדירור הציבורי Zusquim את עיקתם של דירורי הדירור הציבורי וטוענים לאורך שנים כי "המדינה מחסלת את הדירור הציבורי".<sup>88</sup> זו"חות ביקורת ועדות שונות מעמדו על הצורך החינוי בשינוי המדיניות ביחס לדירור הציבורי ובוחן ועדת טרכטנברג שהוקמה על ידי הממשלה בעקבות המחאה החברתית בשנת 2011, אשר קבעה כי יש להגדיל את מלאידירות הדירור הציבורי.<sup>89</sup> יונה שפעלה באופן עצמאי בעקבות המחאה החברתית עדמה גם היא על המ chassis הגדל בדירות חברתי וקרה להגדלת המלאי.<sup>90</sup>

לאחרונה נראה כי יש שינוי מסוים במדיניות הממשלה ביחס לדירור הציבורי. 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 הדירור הציבורי בה מוצע, בין היתר, להגדיל באופן משמעותי את מספר הדירות בדירות הציבורי. על פי התוכנית, אחד האמצעים להגדלת מלאי הדירות הוא רכישת דירות חדשות בפרויקטים שישווקו במסגרת תכנית "מחיר למשתכן", בהיקף של עד 5% מיחידות הדירור שישווקו בפרויקט. עוד הוצע להגשים קרייטרוניים לשם אכלוס מיידי של דירות ריקות, לבצע פרויקטים של התחדשות עירונית במבנים בהם יש רוב לדירור חברתי, כאשר הדירות החדשות או התמורה ייעדו להגדלת מלאי הדירור הציבורי.<sup>91</sup>

"תכנית 5 הנקודות" לא עוגנה במלואה בחקיקה או בנהלים, אולם נראים צעדים ראשונים לשומה. באפריל 2016 דיווח משרד הבינוי והשיכון כי במהלך שנת הפעולות הראשונה לתוכנית נרכשו 534 דירות עבור דירור חברתי. כמו כן נחתם הסכם בין משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר והסוכנות היהודית במסגרת תיבנהה 2,650 יחידות דירור המיועדות לזכאים על קרקען השיכוך לsoccoות היהודית, כאשר מחצית מעליות הבניה ימומנו על ידי המדינה ומהצתת על ידי הסוכנות היהודית.

"תכנית 5 הנקודות" מתמקדת בתוספת של דירות, אך אינה נדרשת למיקומן הגיאוגרפי. לעומת זאת אין מניעה, אף ראוי, כי המדינה תרכוש או תבנה דירות עבור דיררי דירור חברתי גם במרכז הארץ ובאזור ביקוש. עדמה זו מבוססת הן על השאיפה למנוע קיום של ריכוזי עוני, והן על מנת להגדיל את ההזדמנויות והשירותים העומדים בפני האוכלוסייה הזכאית לדירור חברתי.

## 5.9 דירור חברתי בתל אביב-יפו

תל אביב-יפו מתאפיינת במידה של דירור חברתי. בעיר כולה כ-000,2 דירות דירור חברתי, מהוות שיעור זניח מכלל הדירות בעיר (כ-2% לערך מהדירות בעיר).<sup>92</sup> כפי שניתן לראות בתרשים הבא, הלוקח מדו"ח בנק ישראל לשנת 2014, שיעור הדירור הציבורי בתל אביב-יפו נמוך משמעותית ביחס לערים הממוקמות בפריפריה כדוגמת דימונה וירוחם, בהן מהווה הדירור הציבורי מעל 20% ממלאי הדירור בעיר.

86 מבחן המדינה דז"ח שנתי 56/ג משרד הבינוי והשיכון (2015).

87 דז"ח בנק ישראל, לעיל ה"ש 74.

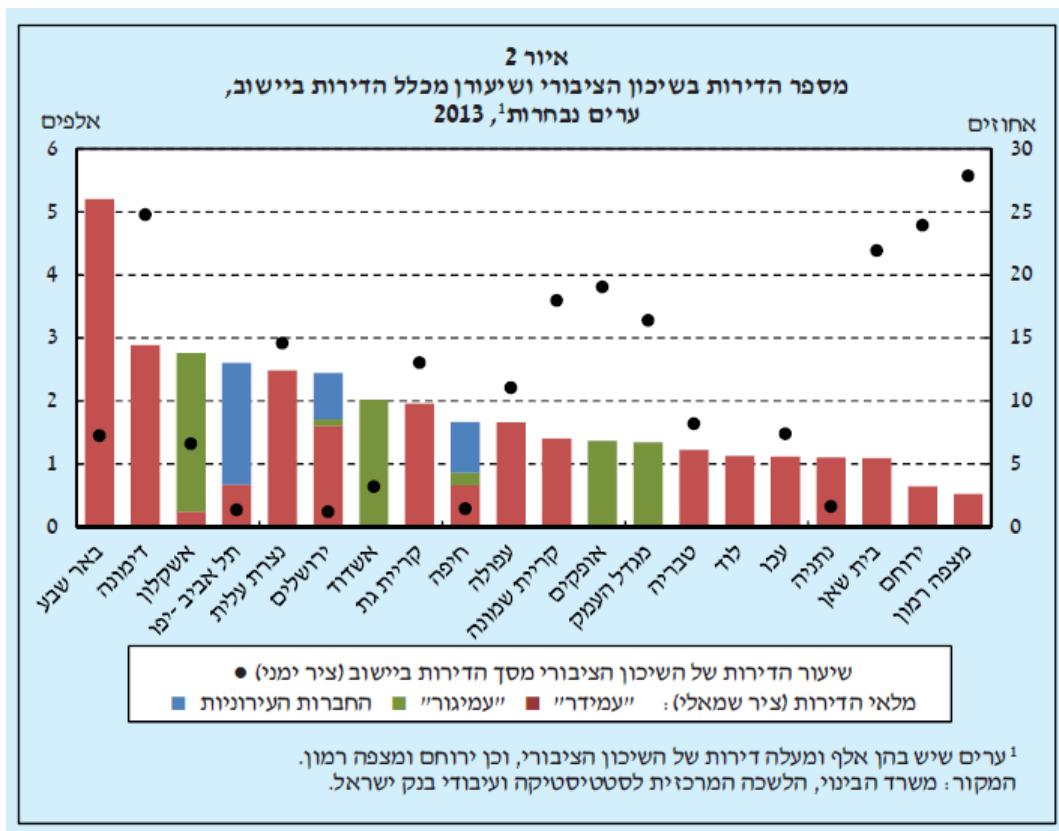
88 פורום דירור חברתי, דירור חברתי בישראל, ניר עמדת בנושא מתווה לחיזוק הדירור הציבורי בישראל (2015).

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

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

91 איתמר מלוד, הדירור הציבורי ותכנית חמיש הנקודות של משרד הבינוי (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2015).

92 דז"ח בנק ישראל, לעיל ה"ש 74.



### מספר יחידות דיור הציבורי ושיעורן מכלל הדיורות בערים נבחרות

מתוך 20,000 בנק ישראל לשנת 2014

עיריית תל אביב-יפו מעריכה את המיחסור בדיור ציבורי בעיר ב-250–300 יח"ד. אולם על פי נתונים שהעביר משרד הבינוי והשיכון בעמונא לשאלתה של ח"כ דב חנן בנושא, עולה כי **בתל אביב-יפו קיים מיחסור של אלף דיורות דיור ציבורי**.<sup>93</sup>

לסיקום, סקירה זו החלה לבדוק אודוטות הזכות לדיור נאות וב>Showcase המושג "דיור חברתי" כאמצעי להגשמה זכות זו. כאמור "דיור חברתי" הוא מונח הכלול בתוכו שני מושגים נוספים יותר, "דיור בהישג יד" ו"דיור ציבורי". שני סוגי הדיור הללו נבדלים במאפיינים שונים כגון חתך האוכלוסייה להם מכונים, הגורמים המעורבים ביצירתם, סוג החזקה והחקיקה המסדרה את יצירותם. יחד עם זאת, עבודה זו מוניחה שבתהליך התכנון יש לתת את הדעת לאפשרויות לשלב דיור ציבורי ודיור בהישג יד ולשאוף לתמיהיל חברתי הכלל אוכלוסיות הזקוקות לדיור ציבורי וכן משקי בית שנמנם על אוכלסית היעד בדיור בהישג יד.

93 נמרוד בסו, "30 אלף משפחות ממתינות לדיור ציבורי – ואייזו עיר ממוקמת בראש הרשימה?", **זה מארקר** (8.7.2015).

## 6. יעדים לדירור חברתי בשדה דב

### 6.1 כיצד קובעים יעדים כמותיים לדירור חברתי?

מרכיב מרכזי בתכנית דירור הוא קביעת يعد כמותי לדירור חברתי. קיימות שלוש שיטות מקובלות לקבוע צרכי דירור חברתי, וניתן לעשות בהן שימוש ברמה מקומית, אזורית, עירונית ואף ארצית:<sup>94</sup>

◆ **קביעת היקף שווה של דירור חברתי מכלל יחידות הדירור.** גישה זו נועדה לחלק את כמות יחידות הדירור החברתי בין שכונות, אזורים או מדיניות באופן שווה. על פי يعد זה מי שבתחומו יש מלאי קטן יותר של יחידות דירור, נדרש להשלים את הפער, כך שבכל אזור תהיה כמות סף של יחידות דירור לאוכלוסיה בעלת הכנסה בגיןית ונמוכה.

שיטת זו מבטיחה פיזור של הדירור החברתי למרחב, ובמסגרתה גם אזרחו ביקוש בהם מחيري הדירור גבוהים מאוד נדרשים להקצאה של דירור חברתי בהיקפים ממשמעותיים. כך למשל בצרפת, בכל רשות מקומית שבה מעל 3,000 תושבים יש לפחות 20 מיחידות הדירור עבור דירור חברתי להשכרה. רשות שלא עומדת ביעד זה נדרשת להשלים את המכסה, באמצעות "ישום תכנית פועלה לבניה של 15% מיחידות הדירור החברתי החסר בתוך שלוש שנים. רשות שלא עומדת ביעד חשופה לסנקציות. בהקשר זה יש לציין, שבצרפת קיימים גם מגננון "כופר דירור חברתי", המאפשר להמיר את החובה לבנות דירור חברתי בתשלום.

◆ **אומדן צרכים – התאמת של يعد הדירור החברתי לצרכי התושבים.** מטרתה של גישה זו היא ליצור התאמת מדויקת בין צרכי הדירור של תושבים באזורי המתוכנן לבין שיעור הדירור החברתי שייבנה. כך, למשל, באנגליה מוצעת הרכה אסטרטגית של צרכי דירור במסגרת משווים בין הייצע הדירור ובין הביקוש הקיים לדירור חברתי, וכן לצפוי ביקוש עתידי. רשות מקומית נדרשת לאמוד את הפער בין הביקוש ובין הייצע הקיים לדירור חברתי, ומהערכתה זו נגזרים היעדים הכספיים לדירור חברתי. השיטה מאופיינת בغمישות, אך חסרונה בכך שהיא מחייבת הצלחה בDIROR חברתי הוא תהליך מאוד מורכב. בנוסף, הביקורת כנגד גישת אומדן הצרכים טעונה שזו מחייבת פערים ובידול חברתי, כיון שבאזורים בהם מוכרים מימי בית משכבות אוכלוסייה הזקוקות לדירור מסובסד לעולם תהילה דרישת גבוה יותר לדירור מסווג זה.

◆ **קביעת אחוז אחד של דירור חברתי –** על פי גישה זו נקבע שיעור אחד להקצאה של דירור חברתי מתוך כל פרויקט דירור שנבנה. במרבית המדינות הנוקטות בדרך זו ההקצאה נעה בין 20%-30% דירור חברתי, בפרויקטים מעלה סדר גודל מסוימים. בחלק מהמדינות מדבר בהקצאה מחייבת, כך למשל מאז ינואר 2016, באזרחים מסוימים בעיר ניו יורק נדרשים יזמים לבנות 20%-30% דירור חברתי בכל פרויקט. לצד זאת ישן ערים ומדיניות בהן נוקטים בגישה ולונטרית ומעודדים יזמים להקצות שיעור נדרש של דירור חברתי באמצעות תמריצים שונים.

### 6.2 יעדים לדירור חברתי בשדה דב

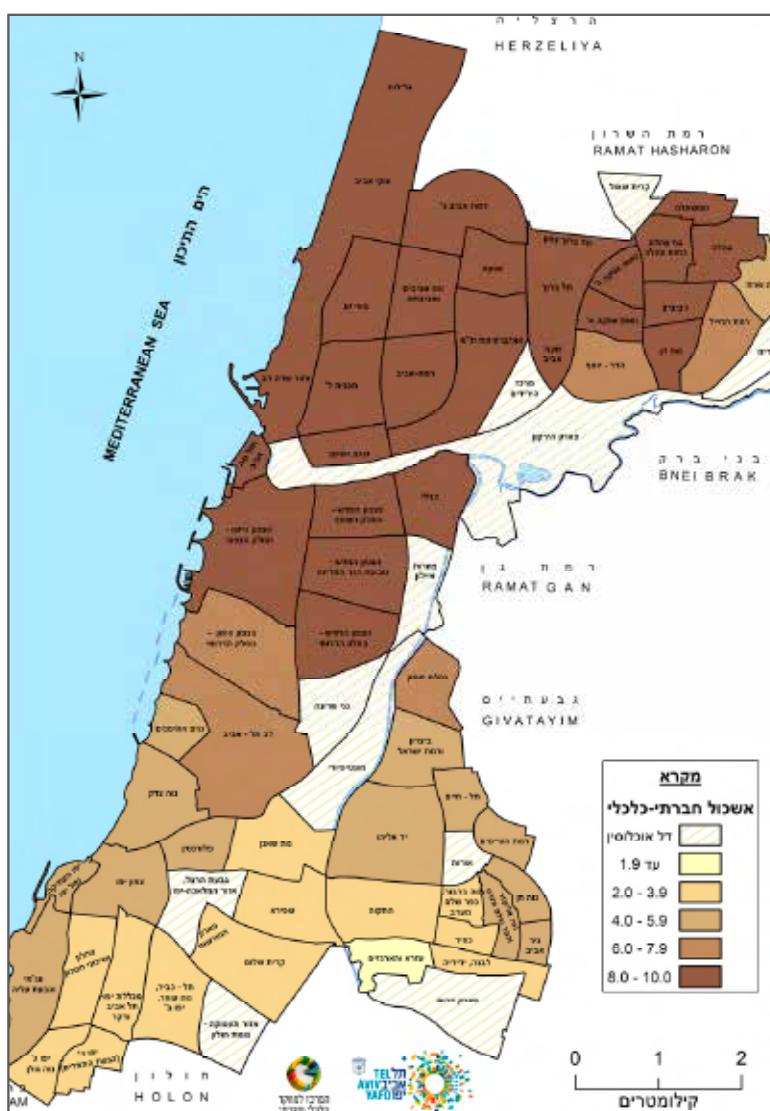
קביעת يعدים כמותיים המגדירים את צרכי הדירור חברתי היא משימה מורכבת ומ坦שכת שיש לישם ברמה העירונית והאזורית או אף ברמה לאומי, וחלוקת מתהליכי תכנון אסטרטגיים רחבים. בהעדר אומדן צרכי דירור חברתי ברמה העירונית בתל אביב-יפו, ברמה מטרופולינית או ברמה ארצית, מוצע כי בתכנית שדה דב תיושם הגישה השלישייה לעיל, על פיה נקבע אחוז אחד של דירור חברתי לבניה חדשה. זאת בשל היותה השיטה פשוטה ביותר לישום מבין שלוש השיטות.

בתכנית שדה דב מוצע לקבוע שיעור דירור חברתי של 35% מיחידות הדירור בתכנית. משמעות הדבר היא שמתוך 16,000 יחידות דירור מתוכננות – 5,600 יועדו לדירור חברתי המכוון למשקי בית שבתנאי שוק לא יכולו להתגורר בשדה דב.

94 הסקירה מבוססת על אלתרמן, סילברמן ופיאלקוב, לעיל ה"ש 4.

שיעור הדיור החברתי המוצע לתוכנית שדה דב גובה מהטוויה המקובל במדיניות 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 עתודות הקרקע הבaltı מתוכננת הגדולה ביותר בעיר, ולכן מדובר בהזדמנויות חד פעמיות ליצור מלאי משמעותי של דיור חברתי, שיענה על צרכי דיור של משקיע בית בעלי הכנסת ביןונית ונמוכה בתל אביב-יפו.

כמו כן, כפי שניתן לראותה בתרשימים הבאים, השכונות הסמוכות לשדה דב מתאפיינות באוכלוסייה הנמנית על האשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים בישראל (8–10%).<sup>95</sup> ללא התרבות אינטנסיבית בתמהיל הדיור בשדה דב ניתן להניח שגם זה יאלץ משקיע בית בעלי מאפייני הכנסת דומים, אף גבוהים יותר, לאור העליה המשמעותית במחירים הדיור. לכן, כדי ליצור תמהיל חברתי מגוון בשדה דב יש ליעיד שיעור גובה (יחסית) של דיור חברתי.



### שכונות בתל אביב-יפו על פי אשכול חברתי-כלכלי

מתוך דוח רביעים ושכונות בתל אביב-יפו 2014 מאפיינים דמוגרפיים חברתיים כלכליים ומידע תכנוני

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

שיעור הדירור החברתי המוצע לתוכנית שדה דב הוא אمنם תקדיימי בגובהו, אך אין חורג מהגמה הקיימת בישראל לשילוב של דירור בהיגג יד בתכניות בניה. כבר היום, 30% מיחידות הדירור בתכניות אשר נדונות בעבר להקידם מתחמים מועדפים לדירור (ותמ"ל<sup>96</sup>) מייעדות להשכרה ארוכת טווח. מחציתן (15%) מייעדות 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, הוקכו 2,160 יחידות דירור בשטח ממוצע של 60 מ"ר לדירור בהיגג יד. מדובר בשיעור של 18%-16.6% מיחידות הדירור בתכנית, מתוך זכויות בניה ל-11,480-12,980 יחידות דירור.

בהקשר זה נציין כי בשונה מתוכנית שדה דב בה בעלות הקרקע נחלקת בין המדינה (80%) ובבעליים פרטיים, בשטחי תכנית תא 3700 יש לעירייה תל אביב-יפו קרקעות בעלותה בהן ניתן לקדם יוזמות עירוניות לדירור חברתי. אכן, בתא 3700 – 360 יחידות הדירור המוגדרות כDIROR בהיגג יד מתוכננות על "מגרש מיוחד בעל אופי ציבורי לדירור בהיגג יד להשכרה" שנמצא בעלות העירייה. יחידות הדירור שייבנו בו יונחו על ידי העירייה. בנוסף לכך 1,000 יחידות דירור בהיגג יד ייבנו מתוך זכויות בעלות עיריית תל אביב-יפו. יחד עם זאת, 800 יחידות דירור בהיגג יד נוספות ייבנו מתוך זכויות בעלות המדינה.

למרות ההבדלים בשיעור הבעלות העירוני בקרקע, תוכנית תא 3700 ויזמות נוספות בעיר תל אביב-יפו, הן צעד ראשון לקראת ייצור מאגר ממשמעותי של DIROR חברתי בעיר, שיש להרחבו במסגרת תוכנית שדה דב.

### 6.3 **תמהיל האוכלוסייה בשדה דב**

המחלך לקביעת יעד כמות לשילוב DIROR חברתי בתכנית דרוש רמת פרוטו נוספת המתיחס לתמהיל האוכלוסייה DIROR חברתי. קיימים קритריונים שונים שנitin להביא בחשבון על מנת לייצר תמהיל חברתי מגוון. עבודה זו מתמקדת בkritironim ההכנסה שמהווה החסם העיקרי בפני ייצור תמהיל חברתי בשדה דב.

בהעדרם של נתונים מספקים המאפשרים ליצור אומדן מדויק של צרכיו הדירור באזורי שדה דב או צפי של הביקוש לדירור חברתי באזורי, אנו ממליצים **לייעד DIROR חברתי בחלוקת שווה בין עשרוני ההכנסה שאין יכולות להתגורר בתנאי שוק ברובע, קרי עשרונים 1-7** (כפי שצויג להלן). החלוקת המוצעת מכוננת לצירה של תמהיל אוכלוסייה מגוון בו מובטח כי למשקי בית בכל שכבות האוכלוסייה יהיו הزادמומיות דירור בשדה דב. בתוך קר' ניתן לשלב קритריונים המתעדיפים אוכלוסיות בעלות מאפיינים ייחודיים, בהתאם לצרכים עירוניים, כגון קשיישים, משקי בית חד הוריים, משקי בית עם ילדים וכדומה.

לסיכום המלצות פרק זה:

- 
- 
- ♦ בתוכנית שדה דב מוצע לקבוע שיעור DIROR חברתי של 35% מיחידות הדירור בתכנית.
  - ♦ יחידות הדירור חברתי בשדה דב יחולקו באופן שווה בין עשרונים 1-7, קר' שיוקכו כ-5% יחסית לכל עשרון.
  - ♦ הדירור המכון לעשרונים 1-2 יהיה DIROR ציבורי (10% מסך הדירור בתכנית).
  - ♦ הדירור המכון לעשרונים 3-7 יהיה DIROR בהיגג יד (25% מסך הדירור בתכנית).
- 

96 הוותמ"ל הוקמה מתוקף החוק להקידם הבניה במתחמים מועדפים לדירור (הוראת שעה) התשע"ד-2014.



## 7. השגות דיור

### 7.1 השגות דיור בישראל

המונה השגות כאמור מבטאת את הרעיון לפיו דיור נאות צריך להיות במסגרת האפשרויות הכלכליות של משק הבית. כפי שפורט בפרק 5.3, עובדה זו מאמצת מدد השגות על פי דיור בהישג יד הינו דיור שעולתו אינה עולה על 30% מהכנסות משק בית, כולל הוצאות נלוות עבור דיור.

על מנת לכמת את המונה "השות" בהקשרו הישראלי, בchner מהי ההוצאה על דיור שעולה כדי 30% מהכנסות משק הבית (ברוטו) ביחס להכנסות של עשרוני הרכנסה בישראל, בникиו של הוצאות נלוות. בטבלה הבאה מוצג שיעור הוצאה בר השגה על דיור, ביחס לעשרוני הרכנסה השונים.

#### השות דיור על פי עשרוני הרכנסה

עשורון	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	
חצין הרכנסה	44,599	29,484	22,565	18,165	14,890	12,059	9,617	7,309	5,158	2,857	כספיות ברוטו <sup>97</sup>
למשך בית השגה על דיור – לא כולל הוצאות נלוות (נ�) <sup>98</sup>	9,647	6,536	5,037	4,039	3,340	2,710	2,179	1,676	-	-	הוצאה בת השגה על דיור – לא כולל הוצאות נלוות (נ�)

יש לציין כי ממד השגות בו השתמשנו, 30% מהכנסות משק הבית, אינו ממד מתאים כאשר מדובר בעשרוני הרכנסה הנמוכים ביותר (1–2) או הגבוהים ביותר (9–10). רמת הרכנסה בעשרוניים 1–2 היא כה נמוכה שהוצאה של 30% מהרכנסה עבור דיור לא מותירה אפשרות לדואג לצרכים חיוניים אחרים. על כן יצירת פתרונות דיור על פי קритריון זה אינה רלוונטית לעשרוניים אלו, להם נדרש פתרונות מסוימים ממון גדול יותר של נתח ההוצאה על דיור, כמו דיור ציבורי. בנוסף, ממד השגות אינו מתאים גם ביחס לעשרוניים הגבוהים ביותר (9–10) – שכן לאור הרכנסה הגבוהה של משק הבית בעשרוניים אלה, אין מניעה כי הוצאותם על דיור תעלה על 30% מהרכנסה, ומכל שיפגעו לצרכים חיוניים נוספים.

כמו כן, חשוב לציין כי בחינת השגות דיור הנשענת על הרכנסה משק בית בלבד הינה חלקית, ומטבעה מחייבת מימדים חשובים אשר משפיעים על יכולת של משק בית לעמוד בנטל עלות הדיור. כך למשל, המדייה המוצעת אינה מביאה בחשבון את גודל משק הבית, למשל מספר הילדים, ובהתאם לכך צריכה גדולה יותר, או מצבים משפחתיים שונים כגון משקי בית ייחודיים. בנוסף, חצין הרכנסה משק הבית המבואר בנתוני הלמ"ס מתעלם מנתונים אחרים שעשויים להיות משמעותיים כגון הון עצמי שבידי משק הבית או יכולת כלכלית של הורים תומכים.

<sup>97</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **לוח 4 הרכנסה והוצאה חודשית לתקורת בעשרוניים של משקי בית, לפי הרכנסה כספיות נטו למשך בית (2013).**

<sup>98</sup> על מנת לנכון את ההוצאות הנלוות על דיור בchner מהו שיעור ההוצאות המקובלות בישראל עבור אחזקה בית בקרבת אוכלוסיות בעשרוניים הנבחנים, מטור כולל הוצאות על דיור (הוצאות אחיזה + הוצאות דיור). בחינת החלק היחסי המשולם עבור הוצאות אחיזקה מתוך כולל הוצאות על דיור נעשתה כממוצע של הוצאות משק בית עבור הוצאות אחיזקה על פי עשרוניים בהתאם על נתוני למ"ס בשנים 2003–2012. כיוון שסקרי הוצאות משק הבית של הלמ"ס כוללים הוצאות עבור "עזרה בבית" ו"צורך משק בית שונים", נוכו שני מרכיבים אלו מהנתונים.

על אף המוגבלות הנ"ל, השימוש בהכנסות משק בית על מנת לבחון את רמת ההשגות בישראל משמש כבסיס טוב ל渴בלת תמונה כוללת המשקפת את ההוצאה הרצiosa על דירור עבור משקי בית מעשירוני הכנסה שונים.

## 7.2 השגות דירור בשדה דב

על מנת לבדוק את רמת השגות הדירור בשדה דב נערכה בשלב ראשון בדיקה של מחירי הדירור הצפויים ברובע, על ידי השמאי אורן קרייסטל, באמצעות אומדן מחירי שכירות המבוסס על סקר מחירי שכירות.<sup>99</sup>

### מחירי דירור בשדה דב (2015)

תיאור	במ"ר	שטח ממוצע	מחיר לבניין	אומדן שכ"ד (₪)	אומדן מחיר דירה (₪)
מחיר למ"ר בניו בדירה 1 חדרים – אומדן	35		41,400	4,000	1,448,125
מחיר למ"ר בניו בדירה 2 חדרים – אומדן	60		36,400	6,100	2,184,600
מחיר ממוצע למ"ר בניו בדירה 3 חדרים	74		33,100	6,800	2,481,220
מחיר ממוצע למ"ר בניו בדירה 4 חדרים	99		31,200	8,000	3,117,990
מחיר ממוצע למ"ר בניו בדירה 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 דירור בהתאם להיקפי הכנסה (ברוטו) בישראל. על מנת לברר סוגיה זו נבדקה כדוגמה רמת הכנסה הנדרשת על מנת לשכו דירה של 3 חדרים (74 מ"ר) בשדה דב.

### ◆ מדוע שכירות?

- ◆ מוצע כי סוג החזקה בדירות בהישג יד בשדה דב תהיה שכירות ארוכת טווח, שעולתה תואמת להכנסות משקי בית בעשironונים 3-7.

שכרות ארוכת טווח היא החזקה השכיחה ביותר המוקנית במסגרת דירור בהישג יד, כאשר הבעלות על הנכס המושכר משתנה בין מדיניות ומערב בעלות ציבורית, פרטית ובעלות המגזר השלישי באמצעות עמותות ללא כוונת רווח.<sup>101</sup> חזקת שכירות מאפשרת חלוקה של הטהבה הציבורית בדירות בהישג יד בין מספר משקי בית רב יותר לאורך שנים. בנוסף, שכירות מאפשרת שימור של מיליון דירור בהישג יד לאורך זמן בהשוואה למיכירה, 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 בניו חולץ מעסקאות השוואה אשר דוחו לרשויות המיסים בנכסים שבקרבת מתחם שדה דב. אומדן שכ"ד נקבע על פי סקר מחירי שכירות מבוקשים בסביבה מחודש נוב' 2015 (lothot אינטרנטן) וכן לפי שיעור תשואה ראוי למגורים בצפון תל אביב. אומדן שכ"ד נקבע לשכ"ד מינימאלי, בדיות שאינן נהנות מאלמנטים כגון נזק ליט', רמת גמור גבוהה ועוד. בשל היעדר נתונים מספקים, אומדנים לדירות חד-אגד וחני חדרים נערכו בערך מקדמי התאמת/agol.

100 יש לציין כי אין בידינו נתונים המאפשרים להעריך את ההשפעה של שיווק 16,000 יחידות דירור בתכנית שדה דב על מחירי הדירות. השאלה בדבר ההשפעה של הגדלת הייצוא על מחירי הדירות מתחדשת לאור התחזית לשיווק קרקעות שדה דב בפרק זמן הקרוב למועד שיווק קרקעות בתכנית תא 3700 צפון מערב העיר, במסגרתה מתוכננות ליקום כ-12,000 יחידות דירות.

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

## • ולמה דירת 3 חדרים?

הבחירה לבודק דירת 3 חדרים נעשתה לאור מספר הנפשות הממוצע במשקי בית בעשרונים 3–7, שהם הרכנים 'הקלאסיים' של דיור בהישג יד. כפי שניתן לראות בטבלה הבאה, מספר הנפשות הממוצע בעשרונים אלו נוע בין 2.69 ל-3.74 נפשות למשק בית.<sup>102</sup> ההנחה היא שmarket בית המורכב מזוג הורים שלהם ילד/שני ילדים זוקק לכל הפחות לדירת 3 חדרים. אך כמובן שאין בבדיקה זו כדי לתת מענה לכל טיפוס המשפחאות במשקי הבית בעשרונים האמורים.

### ממוצע נפשות במשק בית על פי עשרוני הכנסה

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

טבלה הבאה מציגה את הפרע בין שיעור ההוצאה הרצוי על דיור על פי קритריון ההשנות (בשורה 2) ובין עלות דמי השכירות עבור דירת 3 חדרים בשדה דב שעולתה 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 בעשרוני הכנסה השונים בשדה דב.

### פערו השגות בדיור בשדה דב – שכירות דירת 3 חדרים

עשרון	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	
חציון הכנסה כספית ברוטו למשק בית <sup>103</sup>	44,599	29,484	22,565	18,165	14,890	12,059	9,617	7,309	5,158	2,857	
הוצאה בת השגה על דיור – לא כוללוצאות נלוות (₪)	9,647	6,536	5,037	4,039	3,340	2,710	2,179	1,676	-	-	
פערו השגות עבור דירת 3 חדרים, בדמי שכירות המוערכם ב-6,800 ש"ח בחודש	לא קיים פער השגות	263	1,762	2,760	3,459	4,089	4,620	5,123	-	-	

הנתונים עליה כי מחיר השכירות של דירת 3 חדרים בשדה דב הינו בר השגה עבור משקי בית בעשרון 10, וחילק ממושקי הבית בעשרון 9.

ומכאן, שלא התערבות מכוונת להפחיתה בעלות השכירות, יאכלסו שכונות בשדה דב בשוכרי דירות הנמנים על משקי בית מעשרון 10 ומעשרון 9. ניתן לשער כי גם משקי בית בעשרון 8 יכולו להתגורר בשכירות בשדה דב, אולם זאת במחיר של הגדרת ההוצאה החודשית עבור דיור באופן משמעותי יותר מאשר למדוד הרצוי. כן ניתן להניח, שמשקי בית ממערכות נomics יותר לא יוכל להרשות לעצם להתגורר בשכונות בשדה דב אלא במחיר של פגעה מאד משמעותית בצריכים חיוניים אחרים.

102 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לעיל ה"ש 97.

103 שם.

## 8. כלים ליצירת דירור חברתי בשדה דב – המלצות

לאור הנתונים לעיל, עולה השאלה איך התערבות ציבורית תאפשר יצירת רובע הטרוגני בשדה דב. על מנת ליזור תמהיל דירור מוגן בשדה דב יש צורך בהתערבות ממשלתית / או עירונית להפחחת מחיר השכירות, וליעוד של יחידות הדירור במחיר מופחת למשקי בית בעשironי הכנסה שבתנאי שוק לא יוכל להתגורר במקום. בהעדר מדיניות סדרה לדירור חברתי בישראל עלומדים לרשות מבעלי החלטות מספר כלים להם יכולת מוגבלת ליצירת דירור שמחירו מותאם לאוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה ובינונית.

פרק זה סוקר את הכלים הקיימים לדירור חברתי בישראל ובודח את מידת האפקטיביות שלהם ליצירה של תמהיל חברתי בשדה דב. סיקורה זו בוחנת הצעות שהוצעו על ידי צוות התקן של תכנית שדה דב בתחום זה, וכן כלים נוספים לדירור חברתי מתחומי השיווק וה��נו. כמו כן, הפרק מפרט את המלצות מרכז הגור לשימוש בכלים הקיימים, לאפשרות לייצר בכלים אלו התאמות ייעודיות לאזרוי ביקוש, וכן לכלים אולטרנטיביים ליצירת דירור חברתי.

### 8.1 תמהיל גודל דירות

יצירת מלאי סביר של יחידות דירור קטנות נתפס כאחד הכלים המרכזים להשגת תמהיל מחירי דירור, למיתון עליה במחירי דירור ולאספקת דירור למשקי בית קטנים. זאת, מכיוון שמחיר דירה נגזר בין היתר משטחה, וכן ככל שהדירה קטנה יותר מחיריה היחסית יהיה על פי רוב נמוך.

רשויות מקומיות רבות בישראל מעדיפות בניית דירות גדולות, הנפתחות כמותאמות לאוכלוסיות בעלות הכנסה גבוהה. ישנן רשויות מקומיות שמנגדילות את מספר יחידות הדירור גדולות בתחoman, ללא קשר הכרחי לצרכי הדירור בעיר, אלא לשם שימושו לאוכלוסיה אמידה יותר אליהן. מגמה זו היא בין הגורמים לעלייה בשטח הדירה הממוצע בישראל.<sup>104</sup> במקביל, משקלן של הדירות הקטנות החדשנות הנבנות בישראל יורד בהתמדה. כך בשנת 2012 רק % 6.4 מסך הדירות שנבנו בישראל היו דירות בניות 1–3 חדרים.<sup>105</sup> מגמה זו הביאה לקידום חקיקה המתמracת ואף מחיבת שילוב של דירות קטנות בפרויקטים למוגרים.

تل אביב-יפו התאפיינה לאורך השנים כעיר שבה קיימים מצוי דירות קטנות. גם כיום, הממוצע של דירות ברבעים 5–9 וברובע 3 הוא 55–88 מ"ר (רובע מרכז העיר, דרום ומזרח העיר ו"הצפון היישן" בהתאם), וברובע 4 ("הצפון החדש" הממוקם מזרחה לאבן גבירול) 75–90 מ"ר. עם זאת, שכונות עבר הירקון מתאפיינות בגודל דירה ממוצע העומד על 90–120 מ"ר ובשיעור זנich של דירות קטנות.<sup>106</sup>

### תמהיל גודל הדירות בשדה דב

צוות התקן של תכנית שדה דב הציע על קר שהרביעים הסמוכים לשדה דב (1,2) מתאפיינים במייעוט דירות קטנות. لكن הוצע תמהיל דירות הכלל דירות קטנות ביחס הבא: 25% דירות 2 חדרים, 25% דירות 3 חדרים, 25% דירות 4 חדרים, 25% דירות בניות 5 חדרים ועוד.

על מנת לאמוד את השפעתה של המלצת זו על יצירת אפשרויות דירור בשדה דב לאוכלוסיות בעלות הכנסה בינונית ונמוכה, בדקנו את המחיר המשוער של דמי השכירות בדירות בגודלים שונים בשדה דב, והתאמתם לכיצול הכלכלי של משקי בית מעשוני הכנסה השונים. על אף שצוות התקן לא הציע לבנות דירות בניות חדור יחיד, נבחנה גם חלופה זו, שעשוייה להיות רלוונטייה ליחידים ולזוגות בשלבים שונים של חייהם.

<sup>104</sup> גילת בן שטרוי, **עשור ללא מדיניות דירור: נסיגת הממשלה מתמככתה בDIROR ומחייבת קיז 2011** (מרכז טאב לחקר המדיניות החברתית בישראל, נייר מדיניות מס' 3, 2014).

<sup>105</sup> לעומת זאת דירות בניות 1–3 חדרים היו בשנת 1970 71% מסך הדירות הנבנות, בשנת 1980 44%, בשנת 1990 ובשנת 2000 19% מכלל הבניה למוגרים. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הבנייה בישראל 2012, גמר בניית דירות, לפי מספר חדרים(א)**, (2012).

<sup>106</sup> אמילי סילברמן, **DIROR בר השגה בתל אביב-יפו סיכום ממצאים והמלצות** (2008).



## תמהיל גודל דירות בשדה דב והשפעתו על השגות משקי בית בעשרוני הכנסה שונות

עשורן	נכסה על דיר – לא כולל הוצאות (₪)	הוצאות בת דיר (₪)	אדמדן שכ"ד לדירת 3 חדרים (74 מ"ר) ₪ 6,800	אדמדן שכ"ד לדירת 2 חדרים (60 מ"ר) ₪ 6,100	אדמדן שכ"ד לדירת חד"ר (35 מ"ר) ₪ 4,000	אדמדן שכ"ד לדירת 4 חדרים (99 מ"ר) ₪ 8,000	אדמדן שכ"ד לדירה לדיירת 5 חדרים (124 מ"ר) ₪ 8,600
1	-	-					
2	-	-					
3	1,677						
4	2,179						
5	2,710						
6	3,340	חלק <sup>107</sup>					
7	4,039	חלק					
8	5,037	חלק					
9	6,536	חלק					
10	9,647						

התאים הצבעים בטבלה מסמנים את העשרונים שהכנסתם מספקה על מנת לעמוד בדמי השכירות, על פי קритריון השגת שהוגדר לעיל – הוצאה על דיר שאינה עולה על 30% מהכנסות משק הבית ברוטו. על פי בדיקה זו לאור **מחיר הדיור הגבוהים בשדה דב, דמי שכירות ביחידות דיור בנויות שלושה, ארבעה, וחמשה חדרים צפויים להיות בהישג ידם של משקי בית בעשרונים 9–10.** לשילוב של יחידות דיור בנויות שני חדרים יש פוטנציאל ליצור דיור בהישג יד עבור עשרון 8.

יחד עם זאת, **דירות חדר יחיד עשויה להיות בהישג ידם של משקי בית מעשרונים 7–8 וחלק ממשקי בית בעשרון השישי.**<sup>108</sup>

יש להזכיר, שדירות חדר יחיד מתאימה לייחיד או לחוג בדוחק, ושילוב של דירות חדר אינו מציע פתרון למשקי בית בהם מעלה שתי נפשות. יחד עם זאת מדובר בדיור שעשו להתאים למשקי בית ובים 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.<sup>109</sup> לאור זאת אנו ממליצים לגאון את **תמהיל יחידות הדיור גם בדירות חדר, המותאמות ליחידים ולזוגות.** יש להקפיד שגודל הדירות המתוכנן יספק מרחב מחייה שהוא ראוי למגורים.

המליצה זו שואבת מנגמה נפוצה במטרופולינים מובוקשים בעולם לבניה של יחידות דיור קטנות המכונות דירות מיקרו (Micro units). הבתים הקיימים נפוצים בעירם באלה"ב כגון בוסטון, ניו יורק, סן פרנסיסקו, סיאטל וסינגטัน די. סי.

מחקר מקיף בנושא דירות מיקרו שנערך בשנת 2014 על ידי **the Urban Land Institute** האמריקאי מצביע על המגמה הגוברת של בניית דירות מיקרו, שהופכות למוצר מוביל בשוק הדיור מכיוון שדמי השכירות עבורן נמוכים בכ-20–30% ממוצע השוק לדירה אשר נחשבת סטנדרטית לייחיד או זוג.<sup>110</sup>

107 כוון שהחליקה לעשרוני הכנסה מבוססת על חיזיון ההכנסה ברוטו למשק בית, סומנו גם מחירי דירות גבוליתם שעשויים להיות בראש הגשה עבור חלק מאוכלוסיית העשרון.

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

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

הפרופיל האופייני של שכרי דירות מייקרו באלה"ב הוא בעלי מקצוע צעירים, מתחת לגיל 30 ורווקים. אחראיהם זוגות צעירים, שותפים, ומבוגרים ייחדים. המניע המרכזי של הדירות שנבדקו במחקר להתגורר בדירות מייקרו הוא מבניכלכלי, אך גם שיקולים כגון מיקום, פרטיות, והאפשרות שלא לחלק דירה עם שותפים היו שיקול מרכזי. על פי המחקר, לא קיים סטנדרט אחד לשטח דירת מייקרו, ובערים שונות נקבע רף משתנה לגודל דירה מינימאל. למשל, בניו יורק שטח הדירה המינימאלי הוא 37 מ"ר (ולג רביע), אך קיימת החרגה מרף זה עבור דירות סטודיו שגודלה נדרש לעמוד בטוח של 25.5 מ"ר – 27.8 מ"ר. בסן פרנסיסקו השטח המינימאלי ליחידת דיר או מ"ר 20.4, כל עוד 6.5 מ"ר מהדירה מוקצה לשירותים ולמטבח. בוושינגטון די. סי. רף המינימום זהה לסן פרנסיסקו (20.4 מ"ר), אך ללא הדרישות להקצת שטח עבור שירותים או מטבח. לצד מדינות אלה, ישן באלה"ב מדינות כמו פורט蘭ד או סייטל, בהן אין כלל רגולציה על ממד דירה.

על אף הרחב המצומצם, ישנו פתרונות אדריכליים אשר מפחיתים את חווית הציפיפות, כמו חלונות גדולים, תקרות גבוהות ומערכות ריהוט ייעודיות אשר יוצרים דירות בעלות תחושה של מרחב גדול יותר מאשר המצו בפועל. כמו כן, ישנו בניינים בהם מוקצים שטחים משותפים ומתקנים הזמינים לשימוש הדירות מחוץ לדירה.<sup>111</sup>

### **דירות קטנות בישראל**

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

המלצות צוות התכנון אשר הוצגו לציבור בעניין תמהיל גודל הדירות עשו שימוש במספר חדרים בדירה, להבדיל משטח דירה. אך ניתן להניח, שגודל הדירות בשדה דב יקבע על פי תכנית המדיניות העירונית לקביעת תמהיל גודל יחידות דיר 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 מגדרה את ממד 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.**<sup>112</sup> דירות חדר עשוות לעונת להגדירה "דירה קטנה מאד" שגודלה עד 50 מ"ר.

### **המלצות:**

- ◀ **לאמץ את המלצת צוות התכנון בנוגע לתמהיל גודל דירות הכוללת דירות 2 חדרים ודירות 3 חדרים לצד דירות 4 חדרים ודירות 5 חדרים ומעלה.**
- ◀ **בבונספ, ובין היתר, לאור יכולת המוגבלת של תמהיל זה לייצר דיר שהוא בהישג ידם של משקי בית מתחתן 8, מוצע לכלול בתמהיל יחידות דיר בנות חדר יחיד במקומות ראויים למגורים שיקבעו על ידי צוות התכנון, בהתאם למדיניות העירונית בדבר תמהיל גודל יחידות דיר.**

111 שם.

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

## 8.2 דיורית

אמצעי נוספים שהציגו הוכןן ליצירה של תמהיל אוכלוסיה מגוון הוא דיורית – יחידת דיור נלוית, אף עצמאית, שסמכה ליחידת דיור ראשית. יחידת הדיור הנלוית מתוכננת מראש כך שתוכל לתפקד כיחידה עצמאית, כולל כניסה נפרדת, שירותים ומטבח, והיא יכולה לתפקד כחלק מהדירות הראשית או בנפרד ממנה בהתאם לבחירת בעלי הנכס.

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

צורת הוכןן הציע לקבוע שבתכנית שדה דב עד 25% מיחידות הדיור ששתוחן עולה על 120 מ"ר וכללו דיורית. בסך הכל מדובר **בפוטנציאלי תוספת של כ-5000 יח"ד לתכנית**, אשר אם יושכו, שכיר הדירה עבורן יקבע על פי מחיר השוק. מנוקדות מבטח זו הדיורית היא למעשה אמצעי נוסף לשילוב של דירות קטנות בתכנית (הערכתו היא שמדובר בדירות בנות 1-2 חדרים, אולם אין מיידן בוגר לגודל הדיוריות שיוצע בתכנית).

בהתאם לנחותם שהוצעו לעיל, שילוב של יחידות דיור בנות 1-2 חדרים בשדה דב צפוי ליצור הזדמנויות מגוונות ברוח השגה למשקי בית בעשironים 6-8.

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

כפי שהציג בפתחת הדיון, תמהיל גודל דירות וחלוקת של יחידות דיור קטנות ואף קטנות מאד הוא פתרון מוגבל שאינו מבטיח השגות בדיור, בפרט באזורי ביקוש בהם מחיiri השוק מאד גבוהים. על מנת ליצור דיור שהוא בהשג זם של משקי בית בעשironים 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 תציג האפשרות לשוק את הקרקע הציבורית בשדה דב עבור דיור חברתי להשכרה; ובהמשך יוצגו שני מנגנונים מתחום הוכןן – שילוב של דיור בהשיג יד בתב"ע וכן בניה של דיור חברתי על קרקע המיועדת לצרכי ציבור.

## 8.3 שיווק קרקע עבור דיור להשכרה

### עדוד בניה דיר המועד להשכרה

בשנים האחרונות נקטה הממשלה בצעדים שונים על מנת לעודד בניה דיר להשכרה וליצירה של שוק השכלה מוסדי. בין היתר גובשו תmericים כלכליים לעודד דיור להשכרה, הוחלט על שיווק קרקעות בעלות המדינה עבור בניה דירות המועדות להשכרה<sup>113</sup> והוקמה חברת ממשלתית בשם "דירה להשכרה", שתפקידה לקדם ולנהל פרויקטים של דיור להשכרה בקרקעות בעלות ציבורית<sup>114</sup>.

113 החלטת 1291 של מועצת מקראקי ישראל "הקצתה קרקע לבניית דירות להשכרה" (31.10.2013). על פי ההחלטה, רם"י בשיתוף משרד הבינוי והשיכון ישווקו קרקעות במקרקם לשם הקמתה של מבנים להשכרה. החלטה זו קובעת עקרונות להקצתה של קרקעות על ידי רשות מקראקי ישראל בהן יבנה 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 מסגרת של אלי יחידות דיור לשכירות ארוכת טווח ופיתוח שוק מוסדי להשכרה.

צעד נוסף אשר מכון להגדיל את מלאי הדירור להשכרה הוא חקיקת חוק קידום הבנייה במתחמים מועדפים לדירור (הוראת שעה), התשע"ד-2014. המטרת המרכזית של החוק הינה לカリ את הליכי התכנון באמצעות הקמת ועדת עתירת סמכיות (ותמ"ל) המיישמת הליך תכנון מזור בקרקענות ציבוריות בעלות פוטנציאלי תכנון ל-750 יח"ד לפחות, שהממשלה מכירה עלייהן כ"מתוחמים מועדפים לדירור".<sup>115</sup> כפי שהוסבר בפרק 6.2 לעיל, בתכניות המקודמות במסגרת הותם"ל 30 מסך יחידות הדירור מיועדות להשכרה. מחציתן להשכרה ארוכת טווח במחיר שוק והיתר להשכרה ארוכת טווח במחיר מופחת.

היקף המצטבר של יחידות הדירור במתוחמים שהוכרזו עד כה כמועדפים לדירור הינו 172,000 יח"ד ב-53 מתוחמים (בשנים 2014-2016). מתוכן 32,000 יח"ד בתכניות מאושרו, והיתר בתכניות המצוויות בהליכי תכנון.<sup>116</sup> סדרי גודל אלו מלמדים על הפוטנציאלי הנוכחי במסלול ותמ"ל לבניה של דירור להשכרה.

חשיבות לצין שבפועל מספר יחידות הדירור המיועדות להשכרה בתכניות ותמ"ל נמור מהפוטנציאלי המזוכר לעיל – כיוון שהממשלה מרובה לעשות שימוש בסעיף החרגה שקיים בחוק הותם"ל המאפשר להפחית את מספר יחידות הדירור להשכרה. החוק מסמיך את הממשלה לעשות כן רק במקרים חריגים, ובהת�נים אחד משולש תנאים: (1) מופיעני היישוב או הצע הדירות להשכרה בראשות בשיטה כללת התכנית הוא זהה שאין הצדקה קבוע שיעור של 30% דירות להשכרה. (2) קביעת שיעור של 30% מיחידות הדירור בתכנית כדיור להשכרה תביא לכך שתכנית לא תהיה ישימה, בהתחשב ביחסות הדירור שמצוות להשכרה במחיר מופחת. (3) כאשר קיימות בתכנית קרקעות שאין מקרקעי ישראל בהיקף כזה שאינו מצדיק שיוב דירור להשכרה בהיקפים האמורים.

למרות שהחוק מונה רשמה סגורה של נימוקים המצדיקים חריגה, בפועל בחלק מהתכניות שהובאו לדין, בותמ"ל נקבע שיעור נמור של יחידות דירור להשכרה, אף על פי שלא התקיימו תנאי החרג בברור. כך למשל, בהחלטת קבינט הדירור להכריז על תוכנית לשני מתוחמים מועדפים לדירור בצריפין הכוללים 7,200 יח"ד, נקבע על ידי קבינט הדירור שיעור של 10% של דירות להשכרה במקומ% 30. בתכנית בחיפה בה מתוכננות 1,000 יח"ד קבע קבינט הדירור כי אין לכלול בתכנית יחידות דירור להשכרה.

"האגודה לזכויות האזרח" ועמותת "במקום" עתרו לבג"ץ נגד החלטות אלה בספטמבר 2015. בעירה נטען כי קבינט הדירור עשה שימוש פסול ורחב בהחרגה ומטבעים תקציביים, שאינם כלללים בחוק. זאת מתוך מטרה לממן מטלות תשתיות כגון פינוי הבסיס הצבאי בצריפין, באמצעות רוחוי שיווק ה الكرקע. עוד נטען כי הממשלה מנסה להינות מתכלית החוק לזרז הליך התכנון ולהתעלם מהתכלית הsociale של החוק – שיוב של דירור להשכרה ארוכת טווח, חלקה במחיר מופחת.<sup>117</sup> טרם ניתן פסק דין בהליך זה, אולם החלטות קבינט הדירור לעיל מצביעות על האפשרות לנתח ממשמעותי מלאי הדירור הפוטנציאלי להשכרה יגרע בחשבון החרג המתואר.

## DIROR LA HESCHERA B'SHDE DA

בנייה דירור להשכרה בשדה דב עשויה להתבצע מתוכף החלטה ממלכתית לשוק בשדה דב חטיבות קרקע עבור דירור להשכרה, או במידה והאזור יוכרז כמתוחם מועדף לדירור ויעבור למסלול ותמ"ל.

במסגרת תוכנן שטחי מוחנות צה"ל אשר עתידיים להtaptonot ממרכז הארץ נדונו בהתאם לתכניות צrifin ותל השומר. בדומה, ניתן לשער כי קבינט הדירור יבקש לקדם גם את התכנון של שדה דב כמתוחם מועדף לדירור, לתכנון בהליך מזור.

<sup>115</sup> קיימת ביקורת רבה על חוק הסמכויות שניתנו לותמ"ל, על העלות החברותית של הליך תכנון מזור ועל הגבלת היכולת לעורעו על החלטות הוועדה. לסקירה המתיחסת לסוגיה זו ר' אסף זנזרי, איתמר בן דוד, **הוועדה הארץית לתכנון ולבניה למתוחמים מועדפים לדירור במלאת שנה לאישור חוק הותם"ל** (דו"ח החברה להגנת הטבע, יולי 2015).

<sup>116</sup> הוועדה הארץית לתכנון ולבניה של מתוחמים מועדפים לדירור (ותמ"ל), מינהל התכנון, משרד האוצר, **סיכום פעילות 2014-2016**.

<sup>117</sup> בג"ץ 3691/15 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הממשלה.**

השערה זו קיבלה אישוש במסגרת תשובת המדינה לבג"ץ עירית אילת ו"ארקיע", אשר הזכיר לעיל. בתשובהה לעתירה עמדה המדינה על כוונתה לקדם את תכנון שדה דב במסגרת ותמל', וקשרה בין עמידה בלוח הזמנים לפנוי השדה ובין האפשרות להכריז על שדה דב כמתחם מועדף לדיר ולמשת הליך תכנון מזווז.<sup>118</sup>

לקידום תכנון שדה דב במסגרת ותמל' עשויות להיות השלכות על היבטים כגון טיב התכנון, השתתפות הציבור בהליך ועוד, אולם אלו נמצאים מחוץ לעניינו הישיר. בהיבט של דיור חברתי, הצהרת הכוונות מצד הממשלה כמתואר לעיל מעלה את השאלה: **כיצד תשפייע הכרזת מתחם שדה דב כמתחם מועדף לדיר על האפשרות לשלב בו דיור חברתי? ואם אכן יקיים בתומ"ל, מהי המשמעות של ייעוד 30% מסך יחידות הדיור בתכנון שדה דב להשכלה לטוווח ארוך (מחציתן להשכלה לטוווח ארוך במחיר מופחת) על אפשרות המגורים של אוכלוסיה ממוגן הבניינים ומערכות נומינום בשדה דב?**

בניסוח להסביר על שאלות אלו נבחן את ההסדרים הקיימים ביום לשכלה הנבנה על מקרקעי ישראל, בדגש על תנאי המכרזים כיום בשיווק קרקעם לדיר להשכלה, ואת היתכנות של שיטת השיווק הקיימת ליצור דיור חברתי בשדה דב.

### מכרזים להשכלה על קרקע בעלות המדינה

על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל קיימים כיום שלושה מסלולי מכרזים לשיווק קרקעם המיועדת להשכלה, המפורטים בטבלה שלהלן.<sup>119</sup>

בחינת מסלולי המכרזים להשכלה מעלה כי שלושת המסלולים משלבים דיור להשכלה במחיר שוק ודיר להשכלה 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 הנבנתה, דבר המאפשר סבסוד של דיור לשכירות באמצעות שיווק מיידי של דיור לרוכשה.

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

דיור להשכלה במחיר מופחת – חלק ניכר משיווק קרקעם לשכלה 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 בגין 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 לסתורה לדוחות את פינויו של שדה התעופה האזרחי היה החשש שדוחיה כאמור תגרום לביטול הפסכם על ידי המנהלים המציגים את בעלי הקרקע הפרטיטים. במצב זה לא ניתן היה להעביר את התכנית לתוכנית בתומ"ל, כיון שאחד התנאים להכרזה על מתחם מועדף לדיר ותוכנן בתומ"ל הוא שא"ו 80% מהקרקעין במתחם יהיו מקרקעי ישראל. ביטול הפסכם היה מביא לידי כך ששיעור הבעלות הפרטיטית בתכנית יעדום על שליש מהקרקע (כאומר בהסכם בין המדינה והמנחים הוחלט כי 50% מזכויות הבניה הפרטיטיות יועברו לידי המדינה בתמורה לפנוי השדה והתחזיות לפיתוחו). המדינה בתגובהה טענה כי במצב זה לא ניתן יהיה להביא את התכנית לאישור הוותם'ל מה שיגרום לעיכוב בהליך אישור התכנית, ובהתאם לשיווק הקרקע והעברתו תקציבים למשרד הביטחון למיון העתקת בסיסי צה"ל לנגב.

119 מסלולי השיווק המובאים מבוססים על שתי החלטות שקיבלה מועצת רשות מקרקעי ישראל: החלטה 1291 ("הקצאת קרקע לבניית דירות להשכלה") (21.7.2013), והחלטה 1466 "מסלול ייחודי להקצאת קרקע לבניית דירות להשכלה" (18.4.2016). ההחלטה נוספת על שיווק שלושה מכרזים להשכלה "תע"ש רמת השרון" ברמת השרון, "ג'לייל ים" בהרצליה ו"המבואות הדרכומיים" בחיפה, היא ההחלטה 1310 "מסלול ייחודי להקצאת קרקע לבניית דירות להשכלה – שלשה מכרזים" (31.12.2013). תנאי השיווק הקבועים בהחלטה זו דומים לתנאים המכraz על פי החלטה 1466 ועל כן הסקירה מתיחסת להחלטה 1466, שהיא עדכנית יותר ובעל תחולת בכל מרחב שיוחלט לשיווקו כדיור להשכלה.

"מסלול ב" ההחלטה 1291 (21.7.2013)	"מסלול א" ההחלטה 1291 (21.7.2013)	"מסלול החדש" ההחלטה 1466 (18.4.2016)	
מתחרים על מחיר הקרקע	מתחרים על מחיר השכירות הנמוך ביותר לצאים. מחיר הקרקע קבוע – 30% משותמת השמאלי הממשלתי	מתחרים על מחיר הקרקע	<b>תחרות בין המציעים</b>
75%	20%	75%	<b>שיעור דירור בשכירות במחיר שוק</b>
25% – 25% במכרז	40% – במחיר הנמוך ביותר שיוצע על ידי הזוכה במכרז	25% – במחיר של 80% ממחיר השוק	<b>שיעור דירור בשכירות במחיר מפוקח</b>
0	40%	עדת המכרדים רשות ליעד למכירה עד 50% מיחידות הדירור	<b>שיעור דירור למכירה</b>
פחות 10 שנים, ובמקרה ובפרקיקט מעל 100 י"ח"ד – פחות 20 שנה.	פחות 10 שנים	פחות 20 שנה – בעבר פרק זמן זה ניתן למכור את הדירות בשוק החופשי.	<b>אורך חיי השכירות</b>
10–3 שנים	10–3 שנים	10–3 שנים	<b>תקופת החוזה לשוכרים</b>
תנאי סף כחזר דירה, ומיצוי כשר השתכבות ניקוד נצבר על פי קритריונים שונים כגון מספר ילדים, שירות צבאי או לאומי ועוד.	תנאי סף כחזר דירה, וכיוצי כשר השתכבות ניקוד נצבר על פי קритריונים שונים כגון מספר ילדים, שירות צבאי או לאומי ועוד.	חסר דירה זוג, משפחה חד הורית ובה קטינים, רווק מעל גיל 35.	<b>תנאי זכאות</b>

להמחשת נקודה זו: דמי שכירות מפוקחים שיישולמו בעבר דירת 3 חדרים בשדה דב שמחיר השוק שלו צפוי להיות 6,800 ש"ח מוערכים ב-5,440 ש"ח. על פי קритריון ההשנות מחיר זה הוא בהישג ידם של משקי בית בעשironים 9–10 וחילק מעשiron 8. **הפחתת מחיר השכירות בשדה דב ב-20% לא מייצרת אפוא שכירות בת השגה למשקי בית בעשironי הבניינים ובעשironים הנמוכים.**

מסקנה זו נתמכת בניסיון שנצבר עד כה מפרויקטדים להשכרה אשר שווקו באזורי ביקוש, בהרצליה וברעננה: בפרויקט "סבינוי גליל ים" Shooko 273 י"ח"ד להשכרה אורך 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-5,300–5,000 ש"ח – עלות שהיא בהישג ידם של משקי בית בעשironים 9–10, וחילק ממשקי הבית בעשiron 8. דמי השכירות המפוקחים עבור דירות דומות מתחילה ב-3,600 ש"ח – עלות המתאימה על פי קритריון ההשנות למשקי בית בעשironים 7–10.

סדרי גודל דומים ניתן לראות בפרויקט דירור להשכנת "נאוט עוזי" ברעננה בו יشوוקו 238 י"ח"ד להשכרה. בשלב הראשון שווקו 68 י"ח"ד להשכרה אורך טווח, 15 י"ח"ד מתוכן בשטח ממוצע של 84 מ"ר ובמחיר מופחת שעולתו נעה בין 4,164–4,097 ש"ח. מחיר זה תואם על פי קритריון ההשנות את היכולת הכלכלית של משקי בית בעשiron 7 ומעלה.



הקרקע ברעננה והרצליה שווקה במחיר מופחת שניית לתרגמו כהשקה ציבורית בשל אובדן הכנסות פוטנציאליות למدينة. פרויקט בהרצליה מוערך אובדן הכנסות ב-107 מיליון ש"ח פ"ר וברעננה ב-145 מיליון ש"ח.<sup>120</sup>

בاهדר נתונים על משקי הבית אשר נהנים בפועל ממיזמי ההשכרה לא ניתן לומר בוודאות מהם הנהנים מההשקעה ציבורית זו. יחד עם זאת, קריטריון ההשגות מאפשר לנו לקבל סדר גודל ביחס להיקפי ההכנסה של משקי הבית שעשויים להיות מאותה השקעה ציבורית: עיקרם משקי בית בעשironים 7–10. במקרה של שדה דב, בו מחيري הקרקע גבוהים מרעננה והרצליה, מדובר בשקי בית בעשironים 9–10 וחלק ממשקי הבית בעשiron 8. עוד בהקשר זה יש לציין כי עצם פיתוח שוק שכירות מוסדי ולהגדלת מלאי הדיור בשכירות באזורי ביקוש עשוי להיות השפעה רחבה התקנת מחירי השכירות. אולם קשה לבודד ולהעריך את היקף הרוחן הציבורי ואת אוכלוסיית העיר הנתרמת לכך.

**המסקנה העולה מהניתוח לעיל היא כי באזורי ביקוש ההשקעה הציבורית בשוק דיור להשכרה, כפי שנעשה היום, אינה מייצרת פתרונות דיור למשקי בית מעשironוני הבניינים והעשironונים הנמוכנים, אלא מכונת למשקי הבית האמידים בחברה.**

## המלצה

- ♦ לאור מחيري השוק הגבוהים באזורי ביקוש בכלל ובשדה דב בפרט, מוצע לפתח מודל מכירות יעוד לשיווק קרקע, שמטרתו ליצור תמהיל שכירים מגוון בפרויקטים להשכרה בדגש על שילוב משקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה.

### הצעת מודל למרכז שיווק קרקע להשכרה באזורי ביקוש – 'מודל הגר'

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

- ♦ **המציעים במרכז יתחרו על מחיר הקרקע**
- ♦ **פחות % 25 מיחידות הדיור ייעדו להשכרה ארוכת טווח במחיר מפוקח**
- ♦ בדומה למכרים המישומים היום בשיווק קרקע להשכרה, מוצע כי לפחות 25% מיחידות הדיור בפרויקט יוצאו להשכרה ארוכת טווח במחיר מפוקח.
- ♦ **יחידות הדיור להשכרה במחיר מפוקח ייעדו למשקי בית בעשironוני הכנסה 3–7**
- ♦ עקרון זה מבטיח כי אוכלוסיית העיר לדiyor להשכרה במחיר מפוקח תורכב ממשקי בית שאינם יכולים לעמוד במחيري השוק באזורי הביקוש. לפיכך, לפחות 25% מיחידות הדיור ייעדו בחלוקת שווה על בסיס עשיוני הכנסה – ככלומר לפחות 5% מיחידות הדיור בפרויקט ייעדו לכל עשiron הכנסה בטווח עשironים 3–7.
- ♦ **מחיר השכירות המפוקח יהיה בר השגה ויקבע כשיעור של 30% מהכנסה החזינוית של עשיוני היעד (3–7) (לרובות הוצאות נלוות)**

בשונה מהמכרזים כולם בהם המחיר המפוקח נקבע כהנחה ממחריר השוק, מוצע כי דמי השכירות עבור הדיור להשכרה ארוכת טווח במחיר מפוקח יחושו מתוך הכנסות משקי בית בעשironים 3–7. דמי השכירות יותאנו לרף הכנסה החזינו של כל אחד מהעשironונים, בהתאם לקריטריון ההשגות על פי הוצאות משק בית עבור

<sup>120</sup> לנитוח מפורט של המכרזים להשכרה בהרצליה וברעננה ר' רוזנפלד, ולרטין ורייכר, ה"ש 50 לעיל, בנספח ג'.

דירות והוצאות נלוות לא יعلו 30% מהכנסות משק הבית ברוטו. בהתאם, דמי השכירות יקבעו באופן ייעודי על פי רף הכנסה של חמשת עשרוני היעד. יחידות דירור להשכלה יוצאו ב-5 רמות מחיר מותאמות עשרונים.

♦ **יחידות הדירור יושכוו למשך 20 שנים לפחות (בהעדפה להשכלה לצמויות)**

♦ **עד 75% מיחידות הדירור בפרויקט יועדו למכירה**

על מנת להבטיח כדיאות כלכלית לפרויקט וועל מנת ליצור תמהיל מגוון מבחינת סוג החזקה על דירור, מוצע לאפשר שילוב של דירור למכירה. יחד עם זאת, ועדת המכרזים תשאף להגדיל את שיעור יחידות הדירור במחיר המפוקח ככל הניתן מעבר לסתף הנדרש (25% יח"ד), תוך הבטחת כדיאות כלכלית. יתרת יחידות הדירור יושכוו למכירה בשוק חופשי.

כימם ב"מסלול החדש" קיימת הוראה שמאפשרת לוועדת מכרזים ליעיד עד 50% מיחידות הדירור בפרויקט עבור דירור למכירה, במידה ומORITY מחייבת על מנת לאפשר כדיאות כלכלית לפרויקט. מוצע להגדיל את הגמישות בהוראה זו ולאפשר מכירה של עד 75% מיחידות הדירור.

♦ **תנאי סף וקריטריונים לזכאות**

בונסף לתנאי הסף הקיימים היום על פיהם זכאי לדירור להשכלה יהיה חסר דירה, יש לקבוע תקורת הון עצמי כתנאי לזכאות. כמו כן, כמוסבר, יחידות הדירור להשכלה ארוכת טווח במחיר מפוקח יועדו למשקי בית הנמנים על עשרוני הכנסה 3-7. ניתן לשקל קריטריונים נוספים על פי ייעדים ברמה עירונית וארצית.

### **בדיקות כלכליות – 'מודל הגר' למכרז שיווק קרקע להשכלה בשדה דב**

בדיקות כלכליות שערכו עבורה השמאי יוני צ'רניאבסקי מעלה כי בשדה דב העלות הציבורית הכלולית של 'מודל הגר' נמוכה מעלות מודל המכרזים המימוש היום בשיווק קרקע להשכלה.

בבדיקה בחנוינו פרויקט להשכלה בו 500 יחידות דירור בננות 3 חדרים (בממוצע 75 מ"ר) בשדה דב, תחת שני מסלולי שיווק:

♦ **שיווק באמצעות שיטת המכרזים הנהוגה כימם ("מסלול החדש")** – בה 100% מיחידות הדירור מייעדות להשכלה, 75% מתוכן להשכלה במחיר שוק ו-25% להשכלה במחיר מפוקח קבוע כ-80% ממחיר השוק.

♦ **שיווק באמצעות 'מודל הגר'** – לפחות 25% מיחידות הדירור מייעדות להשכלה ארוכת טווח במחירים בררי השגה למשקי בית בעשרונים 3-7. יתר יחידות הדירור מייעדות למכירה במחיר שוק.

הטבלה הבאה מציגה את תוצאות הבדיקה הכלכלית בשדה דב ומספקת הערכה של עלויות מסלולי השיווק השונים. הבדיקה נעשתה מנוקודות מבטו של יzm, ומשקפת את הויתור הפוטנציאלי של המדינה בעיר הקרקע. (הבדיקה הכלכלית המלאה מצורפת כנספח א).



## בדיקה כלכלית – "מודל הגר" מול המודל הנוכחי

מודל קיימן		מודל מרכז הגר								
מחיר שוק	20% הנחה ממחיר שוק	עשורון 7	עשורון 6	עשורון 5	עשורון 4	עשורון 3	עשורון 2	עשורון 1		
7,000 'ב鹹יג יד' לעשורון <sup>121</sup> 10-9	5,600 'ב鹹יג יד' לעשורון 10-8	4,093	3,340	2,710	2,179	1,676			דמי שכירות חודשיים (₪)	
500 יח"ד להשכלה 125 יח"ד למכירה								מספר יחידות נכסות החזקה		
720,000,000								הוצאות כוללת (₪)		

ניתן לראות כי המודל המIOSHM כיים על ידי המדינה מספק אמנים דירות רבות יותר להשכלה (500 מול 125), ובהשקעה נמוכה יחסית לדירה המיועדת להשכלה (השקעה המוערכת ב-1.4 מיליון ₪ לעומת 1.9 מיליון ₪ לח"ד ב'מודל הגר'), אולם, כאמור באזרחי ביקוש השקעה ציבורית זו מכונת למשקי הבית האמידים בחברה, שמרביתם יכולים לשכור דירה במחיר שוק בשדה דב – ועל כן היא מחייבת מטרות חברותיות רבות עליהן עמדנו. עוד בהקשר זה יובהר, כי מודל הגר מציע להקצות לפחות 25% מיחידות הדיור בפרויקט עבור דיור להשכלה ארוכת טווח במחיר מפוקח – כמכסת מינימום שיש לשאוף להגדיל תחת הבטחת כדיאות כלכלית.

**'מודל הגר'** אמנים מנפק פחות יחידות דיור להשכלה, אולם **מחירי השכירות של דירות אלו מכון למשקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה שאינם יכולים לעמוד במחירים השוק בשדה דב**.

כמו כן, הבדיקה מעלה כי היתור הפוטנציאלי של המדינה בערכה של קרקע המשווקת במודל הגר בשדה דב הינו 241 מיליון ₪. זאת אל מול יתרו פוטנציאלי של 720 מיליון ₪ במודל הממשלתי המIOSHM כיים. ומכאן שמודל הגר דורש השקעה ציבורית נמוכה יחסית ומשיא לשיטتنا, תועלת חברותית גבוהה יותר אשר מכונת ליצור דיור לאוכלוסייה בעלי הכנסה בינונית ונמוכה.

בנוסף, הפער בעלות שיטות השיווק השונות מציבע על כך שמיירב העליות בשיווק קרקע עבור דיור להשכלה נובעות מעצם הדרישה לבנות דיור להשכלה, ולא ממחיר השקירות לצאיכים. בהקשר זה 'מודל הגר' משיג יעדים חברותיים הן באמצעות יצירה של דיור בהישג יד ותמהיל חברותי והן באמצעות צמצום ההוצאה הציבורית על דיור להשכלה, שימושקעת כים באוכלוסיות שאין זכות לסייע בדיור.

## שילוב דיור ציבורי בפרויקטים של דיור להשכלה

במסגרת הבדיקה הכלכלית שערךנו, נבדקה אפשרות לבניה של דיור ציבורי בפרויקטים המיועדים להשכלה 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 ייעדו להשכלה ארוכת טווח במחיר מפוקח ובבר השגה לעשרונים 3-7, ובנוסף **10% מהדירות (50 יח"ד)** יועברו לאחר בניית**ידיים** לבעליה**המדינה ייעדו כדיור ציבורי לצאיכים**. מכאן ש-35% מיחידות הדיור בפרויקט ייעדו למשקי בית בעשרונים 1-7 וביהם אוכלוסיות זכאים לדיור ציבורי.

<sup>121</sup> בדיקה כלכלית זו נסמכת על הערכה של השמאו יוני צ'רניאבסקי לפיה דמי השכירות עבור דיור 3 חדרים בשדה דב הינו 7,000 ש"ח. אומדן זה גבוה מהערכת השמאו אורן קרייסטל שעלה נסמן ניתוח ההשגות לאור העובדה.

בשילוב של דיר ציבורי, סך ייחידות הדיר המסופכות בפרויקט עולה לכדי 35% מהפרויקט – 175 יח"ד, מול 500 יח"ד במודל המכרחים הסטנדרטי. על פי בדיקה כלכלית שערךנו, בשדה דב, העלות הכלולות של יישום 'מודל הגר' בתוספת דיר ציבורי הינה 390 מיליון ש"ח. עלות זו נמוכה משמעותית בהשוואה לעלות שיטת המכרחים קיומ השינה 720 מיליון ש"ח. כאמור, המכרחים כיום אמנים מייצרים מלאגי גודל יותר של דירות להשכלה אף דמי השכירות עבורן תואמים את יכולת הכלכלי של משקי בית בעשירונים האמידים ביותר.

### **בדיקות כלכליות – 'מודל הגר' בתוספת דיר ציבורי מול המודל הנוכחי**

<b>מודל קיימ</b>		<b>מודל מרכז הגר</b>								
מחיר שוק	20% הנחה ממחיר שוק	עשורן 7	עשורן 6	עשורן 5	עשורן 4	עשורן 3	עשורן 2	דיר ציבורי	דמי שכירות חודשים (₪נ)	
7,000' 'בהתאם י"ד' לעשורן -9	5,600' 'בהתאם י"ד' לעשורן 10-8	4,093	3,340	2,710	2,179	1,676		100		
500 יח"ד להשכרה	125 יח"ד למכירה ו-325 יח"ד למכירה							50 יח"ד ציבורי	מספר ייחידות וצורת החזקה	
720,000,000	241,250,000							150 מיליון	הוצאות כוללת מפוצלת	
720,000,000	390,000,000								הוצאות כוללת	

לאור הערות הגבואה לדירות דיר ציבורי – 3 מיליון ש"ח – ראיו לקיים דין בשאלות חלוקתיות ובאפשרות למן רכישת דיר ציבורי באזורי שעולות נמוכה. יחד עם זאת נקודת המוצא שלנו לדין זה היא שיש לשלב דיר ציבורי גם באזורי ביקוש, ובוודאי במסגרת שיווק קרקעות ציב/orיות. ובכל זאת, גם אם יוחלט למשם את הבניה של דיר ציבורי במקום אחר באמצעות 'копר', אנו רואים בדרישה להקצתה זו מקור חשוב לייצור משבבים לצורך רכישה של דיר ציבורי חדש.

### **DIR להשכרה מול DIR לרכישה ב"מחיר למשתכן"**

פרויקט "מחיר למשתכן" הוא פרויקט הדגל הממשלתי שנועד להתמודד עם משבר ההשגת DIR. בתמונת, במסגרת הפרויקט נבנה DIR המיעוד למכירה במחיר מופחת לצאיכים שעומדים בתנאי הזכאות כמפורט בפרק 5.4. במכרזים המשווקים במסגרת מחיר למשתכן מוצעות קרקעות ציב/orיות בהנחה שהיקפה משתנה, בהתאם לערך הקרקע המשווקת, ולכל היוטר 120,000 ש"ח הנחה ליחידת DIR. המציגים במכרזים מתחרים על המחיר הנמור ביותר למ"ר בDIR וכפופה למפרט קבוע.

ambil להידרש למנגנון השיווק של הפרויקט, להשפיעו על שוק DIR, לסייעיה זכייה וכדומה – ניתן לומר באופן גס כי חלק ניכר מהפרויקטים ששוווקו בשיטה זו היקפי ההנחות DIR עמדו על מאות אלפי שקלים ועד ל-500 מיליון ש"ח ונעו בטוווח של 16%-45% הנחה מחיר השוק.<sup>122</sup>

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



הנחות גדולות ביותר ביחס למחירים מושגים באזרחי הביקוש, בשל עלות הקרקע ההחלהית. כך למשל במקרה שפורסם לאחרונה לשוק אלף יחידות דיור בגליל ים – הרצליה, התקבלו הנחות בטוח של 800,000 – 800,000 ש"ח מחיר השוק. לאחר הנחה זו מחיר דירה בגודל 80 מ"ר בגליל ים יהיה עד 1.6 מיליון ש"ח, ודירות 100 מ"ר תימכר בסכום של עד 1.9 מיליון ש"ח.<sup>123</sup>

על אף הנחות המשמעותיות ביחס למחיר השוק במקרה בהרצליה (ובמקרים דומים באזרחי ביקוש) – קשה להתייחס לדירות שעלותו בטוח מחירים של 1.6–1.9 מיליון ש"ח כדיור בהישג יד. אולם, לזכאי "מחיר למשתכן" מוגבלים תנאי מימון חסרי תקדים, שכן הם נדרשים להזון עצמי של 100 אלף ש"ח בלבד, אך יתרת התשלום עבור רכישת דירה באזרחי ביקוש תגרור החזר משכנתא חדש שהוא רחוק מהישג ידם של מרבית משקי הבית בעמד הבניינים ובמעמדות הנמוכים.

על פי החלטת מועצת מקרקעין ישראל שיווק מרבית הקרקעויות הציבוריות בשנים 2015–2017 יעשה במסגרת "מחיר למשתכן".<sup>124</sup> אם מוגמה זו תמשיך אין זה מן הנמנע כי גם הקרקעויות הציבוריות בשדה דב ישווקו בשיטה זו. כיוון שמחירי הקרקע בשדה דב אף גבוהים מהמחירים בהרצליה – ניתן לצפות כי עלות הדיור בשדה דב לא תחלום את יכולת הכלכלית של משקי בית בעלי הכנסת בגיןית ונמוכה.

עובדיה 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 אפשרות לדירות בשכירות מאפשר למשקי בית ובים יותר להנות מההטבה. כמו כן, שילוב דיור בשכירות בת השגה למשקי בית בעשרונים 3–7 כמתואר לעיל יבטיח תמהיל חברתי בשדה דב לאורך זמן. זאת להבדיל ממටות דירות במסגרת מחיר למשתכן שעולותן (על אף מחיר המופחת) צפופה להיות מוחזק יכולת הכלכלית של רוב משקי הבית בישראל.

## 8.4 דיור מכיל – ייעוד 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), שימושו הוא הכלכלה היקף מסוים של יחידות דיור ביחס למוגבלות במיזמים של בנייה חדשה, לצד יחידות דיור הנמכרות ביחסו שוק. שיטה זו מאפשרת לשלב דיור בהישג יד בתוך מלאי הדיור הכללי, ומיצרת תמהיל חברתי ברמת הבניין, האזור והישוב.<sup>125</sup>

דיור מכיל מוסדר במדינות מערביות רבות בחקיקה המחייבת ייעוד שיעור מסוים של דיור בהישג יד בכל בנייה חדשה, בקרקע פרטית או ציבורית. השיעור של יחידות הדיור שצרכות להוות דיור בהישג יד משתנה ממדינה למدينة וערים שונות, אך הוא נעה בין 15%–30%.<sup>126</sup>

בחלק מהמדינות בהן קיימת חובה ליעוד דירות עבור דיור בהישג יד ניתן לשלם כופר, שהוא תשלום כספי המשולם כתחליף להקצתה של יחידות דיור בהישג יד בתכנית מסוימת ומועד למשל לקרן עירונית להקמת דיור בהישג יד.<sup>127</sup> כמו כן ישנן מדיניות כמו למשל בהולנד בהן כל רשות מקומית מוסמכת לקבוע את שיעור הדיור בהישג יד החדש בתחום בהתאם לאותן צרכים שהוא מבצעת. בנוסף, ישנן מדיניות בהן לא קיימת חובה לשלב דיור מכיל אך ליזמים מוצעים תמריצים כלכליים המעודדים בניית דיור בהישג יד, כתוספת של זכויות בניה, הנחות במיסוי ויזור תהליכי אישור בנייה.<sup>128</sup>

123 נמודד בסוטו, הפטעה בהרצליה: הנחה של עד מיליון שקל לדירה ב"מחיר למשתכן", **זה מארקו** (25.7.2016).

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

125 רוזנפלד, ולרטין וריכר, לעיל ה"ש 50.

126 אלתרמן, סלברמן ופאלאקו, לעיל ה"ש 4.

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

128 רוזנפלד, ולרטין וריכר, לעיל ה"ש 50.

הדרישה ליעד ייחדות דירור עבור דירור בהישג יד מעוגנת במקרים מסוימים בהנחיות תכנון ובניה ולעיטים הדרישה לא מהוות הנחיות תכנון אלא נקבעת במסגרת משא ומתן של רשות התכנון המקומית עם יzm, כתנאי לקבלת הטבה ציבורית כלשהי – תוספת זכויות, הליך אישור מהיר או תMRIץ אחר.

**בישראל קיימות מגבלות משפטיות ממשמעות על האפשרות לקבוע הקצהה של דירור בהישג יד בתכנית.** ההגדירה של המונח "DIROR Bahishag YD" אינה קוגרנטית וחוקים שונים מכך הגדרות שונות למונח. כמו כן, הסמכות של רשויות מקומיות להתקשר עם יzmים בהסכם לבניית DIROR Bahishag YD נמצאת ב"תחומי האפור" של התכנון, שכן לא קיימת חקיקה ברורה בנושא, ועל כן על פי המחב המשפטית הקיימם, מדובר באופן מוגבל ליצירה של DIROR Bahishag YD.<sup>129</sup>

### יעוד DIROR Bahishag YD בתכנית

המונח "DIROR Bahishag YD" הופיע לראשונה בחקיקה הישראלית בשנת 2005, במסגרת תוכנית המתאר הארץית המשולבת לבניה, לפיתוח ולשימור, תמן"א 35. התמן"א קובעת שכטנאי להפקדת תוכנית מקומית להרחבת ניכרת ותוכנית לחידוש ושימור עירוני יש לבחון את הצורך בDIROR Bahishag YD. על כן נקבע שתוכניות לחידוש ושימור עירוני יקבעו היוקרה מתאים של DIROR Bahishag YD לאוכלוסיות חלשות. ואולם תמן"א 35 הותירה שאלות פתוחות רבות, שכן לא הגדירה מהו DIROR Bahishag YD? מהי אוכלוסיות DIROR Bahishag YD? האם ניתן לקבוע תMRIצים בתמורה לדירור בהישג יד? וכדומה.

תמן"א 35 אמן מסמיקה את עדות התכנון לשקל DIROR Bahishag YD בעת אישור תוכניות בנין עיר, אולם עד לתיקון חוק התכנון והבנייה במסגרת הוגדר המונח "DIROR Bahishag YD" עלתה השאלה האם מוסמכים ליעד DIROR Bahishag YD בתכנית ולקבוע את התמורה שתתקבל עבורי דירות אלה.

כיום, לאחר שנקבעה הגדרה ל"DIROR Bahishag YD" בחוק התכנון והבנייה, קיימת אמן אפשרות ליעד DIROR Bahishag YD במסגרת תוכנית, אולם בשל מגבלות ההגדירה עצמה – התוכן שnitן לצקת ליעוד זה מהו חסם משמעותי ליצירה של DIROR Bahishag YD למשקי בית בעלי הכנסת ביןונית ונמוכה, כפי שIOSCAR להלן.

### DIROR Bahishag YD בחוק התכנון והבנייה

בתיקון 101 לחוק התכנון והבנייה משנת 2014 הוגדר "DIROR Bahishag YD" כ"DIROR להשכרה לטווח ארוך". כמו כן נוסף החוק פרק הוראות שענינו DIROR Bahishag YD (התוספת השישית). על פי תוספת זו – DIROR Bahishag YD הוא DIROR להשכרה ארוכת טווח, שנבנה בתמורה לTIMERIZIM שונים, ומושכר לתקופה שלא תפחות מעשר שנים. לעומת DIROR DIROR Bahishag YD משחרר "משתחררות" לשוק החופשי ונitinן לבצע בהן עסקת מכירת DIROR Bahishag YD.

חוזה השכירות DIROR Bahishag YD הוא לתקופה של שנה עם אופציה להארcta למשך 5 שנים במקביל. דמי השכירות DIROR Bahishag YD שנקולים למחיר השוק, אך הם דמי שכירות מפוקחים ואין להעלותם אלא בשיעור עליית המדי. מכאן, שהגרסה ל"DIROR Bahishag YD" על פי חוק התכנון והבנייה אינה עונה על ההגדירה המקובלת בעולם לDIROR Bahishag YD כיוון שהוא לא מכוון לייצור DIROR Bahishag YD לאוכלוסייה ממוקד הבניינים ומערכות נמוכים, אלא לDIROR Bahishag YD במרקם שוק. בהגדירה לא בא לידי ביטוי הקשר בין הכנסות משק הבית ובין הוצאותיו על DIROR Bahishag YD אין התייחסות לקהל היעד אליו מיועד DIROR Bahishag YD. כאמור, הקשר של שדה דב יעוד של DIROR Bahishag YD לDIROR Bahishag YD מושמעו יצירת DIROR Bahishag YD משלו DIROR Bahishag YD (בעשירותים 9-10).

על פי חוק התכנון והבנייה התMRIץ לבניה של DIROR Bahishag YD טמון בתוספת אחוזי בנייה אוטם הוסמכו ועדות מקומיות ועדות מקומיות עצמאיות לקבוע בתכנית. שיעור אחוזי הבניה משתנה בהתאם למועד הועדה (מקומית או מקומית עצמאית) וכן בהתאם לזכויות הבניה המאושרות בתכנית.

129 ניר מועלם ורחל אלתרמן, DIROR Bahishag YD – היבטים משפטיים (2013).

על פי התוספת הששית לחוק התכנון והבניה, תחולתו של ההסדר לעניין דיור בהישג יד היא צורה והוא מוגבל רק לתכניות המגדילות אחוזי בניה שנקבעו בתכנית קיימת שאושרה על ידי ועדת 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 הששית היא שהתוספת מהווה "הסדר שלילי" – זאת אומרת שעובדות התכנון מנעוות מליעיד דיור בהישג יד בתכניות, אלא על פי ההסדר הקבוע בחוק, אשר מאפשר כאמור עוד דיור בהישג יד רק במסגרת קידום תכנית לתוספת זכויות, על תכניות מאושרות, ולפי ההוראות שבתוספת הששית.

במצב דברים זה רשות מקומיות טענות, במידה רבה שלrecht, כי ידיהן כבולות ואין בכך הסמכויות לייצר דיור בהישג יד בהתאם, חוות התכנון של תכנית שדה דב העירici אין אפשרות ליעיד בתכנית שדה דב דיור בהישג יד מתוקף חוק התכנון והבניה. רק לאחר אישור תכנית שדה דב תוכל הוועדה המקומית לבחון באופן נקודתי תוספת זכויות ויודע של דיור בהישג יד על פי חוק התכנון והבניה, כאמור יעילותו של זה ביצירת תמהיל חברתי בשדה דב מאד מוגבלת.

### תיקון ההגדירה "דיור בהישג יד" בחוק התכנון והבניה

לאור המוגבלות שיוצרת ההגדירה "דיור בהישג יד" בחוק התכנון והבניה על האפשרות ליעיד דיור למשקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה, **מושע לתקן את ההגדירה "דיור בהישג יד" ואת ההסדר בתוספת הששית בחוק התכנון והבניה**. צעד משלים אנו מציעים להרחיב את הסמכויות הננתנות בידי רשות מקומיות לייצור דיור המיעוד לאוכלוסייה 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 להגעה לדיור הוגן ונאות כאשר זה מוצע במחירים השוק. לפיכך, מושע לתקן את ההגדירה של "דיור בהישג יד" מ"דיור להשכלה לטוווח ארכו" (כיום) ל"דיור להשכלה לטוווח ארוך במחיר מופחת המיעוד לבניי הכנסה ביןונית ונמוכה".

◆ בשאיפה לקבוע דמי שכירות מופחתים ממחיר השוק, אשר מותאמים ליכולת הכלכלית של משקי בית בעלי הכנסה ביןונית ונמוכה, מושע כי דמי שכירות עבור דיור בהישג יד יהיו נמוכים ב-20% ממחיר השוק. במקביל מושע להעניק לוועדה מקומית (עצמות או מיוחדת) סמכות **להפחית עוד מחיר זה**, לשם יצירת תמהיל מגוון של מחירים דיור והתאמתם לאוכלוסייה בעלת הכנסה ביןונית ונמוכה.

◆ מושע, כי דיור בהישג יד יושכר לצאיכם לתקופה של חמיש שנים לכל היוטר. תקופה זו היא אמונה תקופה קצרה יחסית, אך לאור המלאי המצוומצם של דיור בהישג יד מוצע בשלב ראשוני לקבוע כי תקופת השכירות תעמוד על חמיש שנים בלבד כדי להבטיח חלוקה של הנטבה הציבורית בין מספר רב יחסית של משקי בית. יחד עם זאת, יש מקום לשקל קביעת תקופות שכירות שונות למשקי בית שיש להם צורך בתקופת שכירות ארוכת יותר – כגון קשיים או משפחות עם ילדים במוסדות חינוך אזרחיים.

◆ דיור שיבנה כדיאור בהישג יד ישמש להשכלה למי שימצא זכאי על פי תנאי סף שיקבע על ידי הממשלה בשילוב קרייטריונים שיקבעו על ידי הרשות המקומית. בנוסף, מוצע שהממשלה תקבע סל של קרייטריונים שיכולים להגדיל את ההסתברות לזכות בהגלה לדיאור בהישג יד להשכלה, כגון גיל, הרכב משק בית, עיסוק במשלח יד נדרש בתחום רשות מקומית, או היהות המועמד בעל מוגבלויות. רשות מקומית תוכל לאמץ מבין הרשימה קרייטריונים לצאיכם בתחום בהתאם למדייניותה, ובלבד שתתנקם בכתב, לעניין כל תנאי, מודיעו הוא נדרש לצורך השגת מטרותיה ויעידה.

◆ צעד משלים מושע תיקון לפקודת העיריות אשר מסמיך רשות מקומות לבצע פעולות מגוונות לצורך רכישה, בניה, ניהול ופיקוח של מלאי הדיור בהישג יד בתחוםן, ולהתקשר בהסכם עם יזמים לצורך בנייה של דיור בהישג יד.

לסיכון, האופן בו מפורש המונח "דירות בהישג יד" בחוק התכנון והבנייה מהו כיום חסם מרכזי לפיתוח של דירור בהישג יד לבני הכנסה בינויות ונמוכה. במקרה של שדה דב, גם אם יבנה דירור המוגדר כדירות בהישג יד על פי הוראות החוק, יהיה זה דירור להשכרה במחיר השוק, שהינו כאמור בטוחה הישג ידם של משקי בית בעשרונים 9–10. דרך המלך להתמודדות עם חסם זה היא תיקון חוק התכנון והבנייה והטמעה של הגדרה אפקטיבית ל"דירות בהישג יד" המכוונה ליצור דירור במחיר המותאם ליכולת הכלכלית של משקי בית בעלי הכנסה בינויות ונמוכה.

### המלצות:

- ♦ תיקון חוק התכנון והבנייה – הטמעה של הגדרה אפקטיבית ל"דירות בהישג יד" המכוונה ליצור דירור במחיר המותאם ליכולת הכלכלית של משקי בית בעלי הכנסה בינויות ונמוכה.
- ♦ יחד עם זאת מוצע **לשלב במטרות תכנית שדה דב ובהוראות התכנית התקיימות** מפורשת להקצאה של דירור בהישג יד המיועד **לבעלי הכנסה בינויות ונמוכה**. בשל המגבלה המשפטית הקיימת ניתן לקבוע הוואה זו תחת התנינה לפיה דירור בהישג יד המיועד **לבעלי הכנסה בינויות ונמוכה** ישולב בהתאם לחקיקה בעתיד.<sup>130</sup>

## 8.5 דירור בהישג יד על קרקע המיועדת לצרכי ציבור

למרות המגבליות המשפטיות שמטוסי חוק התכנון והבנייה על בניית דירור בהישג יד, ישנו מקור חוקי אחר שמציע הגדרה שונה למונח ומאפשר לבנות דירור מסווג זה על **קרקע המיועדת לצרכי ציבור**. בשנת 2014 אושרה הוראת שעה על פיה לרשות המטרות הנכללות כ"צרכי ציבור" בסעיף 188 לחוק התכנון והבנייה,ittoosף גם הצורך הציבורי "דירות בהישג יד".<sup>131</sup>

על פי הסדר זה ניתן לבנות דירור בהישג יד על **קרקע עירוני** המיועדים בתכנית לשטח ציבורי (שטח חום), בשילוב עם עוד ציבורי נוסף. כך למשל, ניתן לבנות מרכז קהילתי בקומת קרקע ומעליו בנין בו דירות המיועדות לדירור בהישג יד.

המשמעות של "דירות בהישג יד" על פי הוראת השעה שונה מהאופן שבו מוגדר המונח בחוק התכנון והבנייה: בשטחים ציבוריים ניתן לבנות דירור להשכרה ארוכת טווח המיועד לצרכים (ע"פ קритריונים שיקבע משרד הפנים), אשר יושכר בדמי שכירות מפוקחים הנמוכים ב-20% ממחיר השוק. נקודת חשובה בהקשר זה היא **שלרשות מקומית יש סמכות להפחית עד ממחיר השכירות**, כל עוד ההפחיתה תחול באופן אחד על כל יחידות הדירור בפרויקט. בנוסף, ועדה מקומית מוסמכת ליעד 15% מיחידות הדירור עבר תושביה.

הסמכות שניתנה לוועדות מקומיות להשפיע על מחיר הדירור בשטחי ציבור מאפשרת לרשות מקומית ליצור דירור שמחירו מותאם לאוכלוסייה בעלת הכנסה בינויות ונמוכה – באמצעות טווח הנחות גמיש. בשל מובן זה הוראת השעה המדוברת היא **למעשה הכליל התכנוני היחיד** כיום שמאפשר לוועדות מקומית את מרחב הפעולה והגמישות הנדרשת כדי ליצור דירור בהישג יד, במובנו כדירור המותאם להכנסות משקי בית במעמד בינויו ועם מכך, אף למשקי בית במעמד נמוך מאד. יחד עם זאת, לאמצעי זה מגבלות ובראשם מלאי מוגבל של שטחים חסומים ומוגבלת מימון בנייה ותחזקה של המבנים.

קרקע עירונית המיועדת לצרכי ציבור מצויות לעיתים קרובות ביחסו ברשותות מקומיות וקיים חשש שימושה בקרקע עירונית לטובת דירור בהישג יד יגרע מהיכולת של הרשות המקומית לספק לצרכי ציבור אחרים. כמו כן, הוראת השעה מתירה **להקצות 15%** בלבד מיחידות הדירור לבני העיר, ועל כן המוטיבציה של חלק מההרשויות המקומיות להקצות שטחי ציבור ולהקציע לבניה של פרויקטים על שטחים אלו מצומצמת. חסרון נוסף מנוקודת מבטה של

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

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



הרשות המקומית נוגע למגבלה לפיה ניתן ליעד עד 15% מכלל זכויות הבניה בתכנית דיור בהישג יד – על כן מספר יחידות הדיור שניתן לייצור באמצעות זה מוגבל.<sup>132</sup>

חסם נוסף הוא החסם המימוני, שכן בניה ותחזוקה של דיור דורשים השקעה כספית ניכרת ואילו הוראת השעה לא קובעת מנגנון מימון או תמריצים כלכליים. כמו כן, רשות מקומית שבחורת להגדיל את שיעור ההנחה מעבר ל-20% מחייבת 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 לסייע צולב.

### **שילוב דיור בהישג יד בשטחים המיועדים לצרכי ציבור בשדה דב**

שילוב של דיור בהישג יד בשטחים ציבוריים בתכנית שדה דב יש פוטנציאלי לייצור הדיור במחירים שייפויברי השגה לאוכלוסיה במועד הבניים ובמעמדות נמוכים. על מנת לייצר השגות הדיור לאוכלוסיה בעשירוני הבניים ובעשירונים נמוכים בשדה דב יש להגדיל את שיעור הנחה ממחרך השוק מעבר ל-20%, והדבר נתון בידי הוועדה המקומית. מבדיקה שערכנו עולה כי **שיעור הסבסוד הנדרש על מנת לייצור דיור חברתי בשדה דב נע בין סבסוד כמעט מלא עבור משקי בית בעשירונים 1-2 ועד 41% עבור משקי בית בעשירון 7** (עבור שכירות של דירות 3 חדרים בשדה דב).

כיוון שלקרקע ציבורית אין עלות, לכארה ניתן לסייע באמצעותה גם הנחות ממשמעותיות ממחרך 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 שעירית תל אביב-יפו מגבשת מדיניות כלל עירונית לשימוש בקרקע ציבורית לצורכי דיור בהישג יד. אולם אף על פי שועדת המשנה לתכנון ובניה בעירית תל אביב-יפו אישרה לאחרונה תכנית כלל עירונית לשטחי ציבור מדייניות הוועדה ביחס לבנייה דיור בהישג יד בשטחים חומיים נותרה עמומה.<sup>133</sup>

התנגדות לשימוש בשטחים ציבוריים לייצור דיור בהישג יד עלתה בשיחות שערכנו עם מומחים בתחום התכנון ועם חברים במעטפת העיר תל אביב-יפו. הנימוק המרכזי להtanegdot היה החשש כי הקצתה שטחים חומיים עבור יצירת דיור תפגע בכספי הציבור אחרים. היו שעמדו על כך שהשימוש בשטחי ציבור על מנת לייצור דיור בהישג יד מגביל את היקף האוכלוסייה הזקוקה לשירותים ציבוריים באזורי, ועל כן נדרש להגדיל את סך השטחים הציבוריים על מנת לעמוד בגידול בדרישה לשירותים. כמו כן עליה חשש, שלאור המגמה הארץית לעוזד ציפוף בבנייה בשטחים המוקצים לצרכי ציבור, הוספה יעד של דיור בהישג יד אל סל השימושים החינויים תגביל אף יותר את האפשרות להיענות לצרכי ציבור אחרים כגון חינוך, בריאות, שירותים קהילתיים וכדומה.<sup>134</sup>

132 סעיף (3) לתקנות. יש לציין כי התקנות מנוסחות באופן לא ברור בנוגע לתקורת הי-15% עבור דיור בהישג יד, כיוון שהתקנות לא מציניות מalias זכויות בניה נגזר שיעור של 15%. פער זה מובהר בהחלטת מועצת מקרקעין ישראל 1453 מיום 27.1.2016 שענינה הקצתה לקרקע לרשותות מקומיות. בהחלטה נקבע כי שיעור זכויות הבניה לדיור להישג יד להשכרה יקבע מתוך סך זכויות הבניה למוגרים בתכנית בה יועד השטח כسطح לצרכי ציבור.

133 תכננית תא/מק/ץ תכנית לשטחים למבנים ומוסדות ציבור של הוועדה המקומית תל אביב-יפו (2016).

134 גוסה עדכנית של המדריך להקצתה שטחים לצרכי ציבור אושרה ביום 25.6.2016 על ידי קבינת הדיור.

## המלצות:

- ♦ על פי המתווה שהוצע לציבור, בשדה דב מתוכנים 160 דונם עבור מוסדות ציבור רבעיים ומטרופולינים (כ-11% משטח התכנית). מוצע לבחון את האפשרות לשלב בחלק ממוסדות הציבור דירור בהישג יד או שימושים ציבוריים כגון דירור מוגן ציבורי, אשר עשויים לתרום לייצורו של תמהיל חברתי מגוון.
- ♦ היה והיקף מוסדות הציבור הקיימים אינם מאפשרים שילוב דירור בהישג יד, מוצע לבחון את האפשרות להקנות שטחי ציבור נוספים ויעודיים לבניית דירור בהישג יד "על חשבון" שימושים אחרים כגון מסחר, תעסוקה, שטחים ציבוריים פתוחים או במחיר של ציפוף שטחי מגורים. המלצה זו אינה מחייבת בערכם של שימושים אלו, אלא מבקשת למקם את הדירור בהישג יד בשורה אחת עם שימושים מקובלים שאין עוררין על הקצאת קרקע לטובتهم.

הकצאה יעודית של שטחים ציבוריים, שלא תפגע בצורה לא מידתית בצריכי הציבור אחרים, היא אמצעי זמין המצויבידי ועדות התכנון ליצירת דירור שהוא בהישג ידם של מקרקעין בית בעשironים 1-7 ולמיושן יעד של תמהיל חברתי בשדה דב. להבדיל מאמצעים אחרים שהוצעו לעיל, אשר דורשים תיקוני חקיקה או התאמה של שיטות לשיווק קרקע – האפשרות ליעד דירור בהישג יד בשטחי ציבור נתונה בידי הוועדה המקומית.

## 8.6 דירור ציבוררי

על פי המלצות צוות התכנון יש לבנות ברובע שדה דב 250 יחידות דירור ציבוררי, שהן 1.5% מכלל הדירות בתכנית. לא ניתן להפחית בערכה של התוספת המוצעת לדירור ציבוררי באזור ביקוש. אך לעומת זאת העמדתנו הצעה זו אינה מספקת, **יש להגדיל את מספר יחידות הדירור המיעודת לאוכלוסייה מעשironים 1-2 באמצעות תוספת דירור ציבוררי בשדה דב.**

עמדה זו נשענת על דלות מלאי הדירור הציבורי בתל אביב-יפו, וכן על ההשפעה הזניחה שיש לשיעור כה נמוך של דירות על יצרה של תמהיל חברתי מגוון; כפי שהוצע לעיל, תל אביב-יפו מתאפשרה בריכוז דל של דירור ציבוררי – בעיר כולה כ-2,800 יחידות דירור ציבוררי, מהוות שיעור זניח מכלל יחידות הדירור בעיר (כ-2%). זאת להבדיל מערים בפריפריה כבית שאן, דימונה וירוחם שבהן דירות הדירור הציבורי מהוות יותר מ-20% מהדירות בעיר.

בניגוד לערים פריפריאליות, לתל אביב-יפו יש כיום יכולת כלכלית להכיל אוכלוסייה דלת אמצעים ולהעניק לציבור זה מיטב שירותיה ומשמעותה. בנוסף, המחשור לדירור ציבוררי בתל אביב-יפו המוערך באلف ייח"ד וזמן ההמתנה הארוך לדירור ציבוררי במרכז הארץ, אשר עומד על 5-10 שנים, מעידים על המזקקה הקיימת בDIROR ציבוררי במרכז ועל הצורך להגדיל את המלאי.

## המלצות:

- ♦ מוצע כי תכנית שדה דב תקבע כי 10% מיחידות הדירור בשדה דב (1,600 יח"ד) יועדו עבור דירור ציבוררי – לאוכלוסייה בעשironים 1-2.
- ♦ חלק הארי של מלאי זה ישלב דירור ציבוררי בדגם המוכר, אשר יבנה ויתוחזק על ידי המדינה (כ-7 מיחידות הדירור, 1,120 יח"ד).
- ♦ בנוסף מוצע לבנות דירור ציבוררי עירוני, המיעוד לאוכלוסייה עניה מתושבי תל אביב-יפו, שאינה בהכרח עונה לתנאי הזכאות לדירור ציבוררי. הדירור הציבורי העירוני יבנה ויתוחזק במימון משותף של המדינה ושל עיריית תל אביב-יפו ויעמוד על כ-3 מיחידות הדירור בתכנית (480 יח"ד).

## דיור ציבורי עירוני

המלצות צוות התכנון ליעד 250 ייחדות דיור ציבורי מכונת לכך שההקמה, הנהול והתחזקה של הדיור הציבורי ישנה על ידי השולטן המרכזי בלבד. זאת בהתאם למединות המקובלות בישראל על פיה דיור ציבורי נבנה במימון ופיקוח ממשלתי. בעבודה זו מוצע לבחון אמצעי נוספים לצירמת דיור עבור האוכלוסייה הנזקקת ביותר בעיר – דיור ציבורי עירוני אשר נבנה, מנוהל ומתוחזק בשותפות ממשלתית ומיעוד לתושבים עניים בעיר, ובhem גם מי שלא עונה בהכרח על תנאי הזכאות לדיור ציבורי.

לרשות מקומיות נתונה סמכות לספק דיור למעטוי אמצעים על פי פקודת הערים. סמכות זו כוללת רכישה וחכירה של קרקע ומבנים, הקמת דיור ופעולות תחזקה לשם אספקת שכון למעטוי אמצעים. אולם בפועל, לפחות ידיעתנו, סמכות זו אינה מיושמת על ידי רשויות מקומיות בישראל.

עיריית תל אביב –ipo אינה שונה בהיבט זה מרשותות אחרות והוא לא מיישמת את הסמכויות שננתנו לה בתחום שכון מעטוי אמצעים. כמו בעיר רבות בארץ הנושא נטאפס כסוגיה שמצויה בסמכות ובאחריות השולטן המרכזי כגורם האחראי לאספקת דיור קבוע לאוכלוסייה נזקפת. לעומת זאת לדי ביתו למשל בתגובה העירייה לעתירה מנהלית נגדה, בהណון פינוי חסרי דיור שהתגוררו באוהלים בשטח ציבורי בשכונות התקווה.<sup>135</sup> באת כוח העירייה טענה כי הסמכות לספק שכון למעטוי אמצעים "מרוקנת מתוכן כיון שהיא מקיימת במלואה על ידי משרד השיכון בהתאם לתקציבים וקרקעות המוקצים לשם כך על ידי הממשלה. לעירייה אין משאבים וקרקעות לספק שכון למעטוי אמצעים". לצד זאת הסבירה כי העירייה מסייעת לאוכלוסייה נזקפת באמצעות פתרונות ביןיהם 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 מחלוקת את תקציביה ויורה לה לבנות דיור למעטוי אמצעים. כן נקבע כי המצב הנוכחי בו הדיור הציבורי מספק על ידי הממשלה לפי קритריונים שנקבעו עלידה תוך ראייה ארצית הוא מצבamazon יותר וכי אין מקום לדרוש מרשות מקומית לספק דיור למעטוי האמצעים בתחוםה. בנוספ, קיבלה השופטת את עדמת העירייה על פיה הטלת חובה כאמור תגרום לכך שנזקקים מכל רחבי הארץ "ינhero לתל אביב" וקבעה כי זהו מצב שאין להשלים עמו.

אנו מבקשים להציג את עדמת העירייה בסימן שאלה ולהציג מודל בו המדינה והרשויות המקומיות בשיתוף פעולה ובמימון משותף מייצרות דיור ציבורי שנועד לספק מענה לתושבי העיר העניים ביותר. במודל זה הסיעום מכון לתושבי העיר שהינם חסרי אמצעים ואני מקבלים סיוע ממשלתי הדיור ציבורי או שקבצת שכר הדירה שהם מקבלים אינה מספיקה להשכרת דירה בעיר, ועל כן הם סובלים ממזקמת דיור קשה ביותר. על פי גישה זו לרשות מקומית יש מחויבות למיושש הזכות לדירות של תושביה, ובפרט ביחס לתושבים חסרי אמצעים המתגוררים בעיר לאחר זמן, תלויים במרקם החיים ומוצאים 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. מדינות כמו פינלנד 60% מהדיור הציבורי נמצא בבעלות הרשות המקומית ומונוהל על ידי חברות עירוניות, וגם באוסטריה 60% מהדיור הציבורי בבעלות עירונית. בשבדיה ובפורטוגל רשות מקומית וחברות עירוניות מספקות את מרבית הדיור הציבורי, ובמדינות כאיטליה, גרמניה ואירלנד רשות מקומית מהוות שחקן מרכזי שספק דיור ציבורי לצד גופים כמו תאגידים ציבוריים, ארגונים ללא מטרת רווח וחברות פרטיות.<sup>136</sup> בכל מדינה היחסים בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי שונים, וחלוקת המימון בין הממשלה והרשויות המקומיות (ולעתים גופי שלטון מחוזי) היא שונה, והיריעה קצרה מלעומד על המאפיינים הייחודיים לכל מדינה.

לסיכום, לעומת דיור ציבורי הוא גם "ענין עירוני" ולא סוגיה ממשלתית בלבד. עיריות תל אביב יפו פועלות כיהם בוגון של יוזמות, על מנת לאפשר לאוכלוסייה שבה היא מעוניינת להישאר להtaggor בנסיבות בעיר. אין זה סוד

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

Housing Europe Yearbook 2015, Michalis Goudis ed. (2016) 136

שאוכלוסיה הזקוקה לבססוד גבוהה של עליות מחייה ובהן דירור אינה אוכלוסיה מהסוג שעיריות מעוניינות לשמר או למשור אליהן, אך עמדתנו היא שזו (גם) חובתן של הרשותות המקומיות לספק את צרכי הדירור של התושבים הנזקקים בתחום. דירור ציבורי עירוני הוא אמצעי אפשרי למימוש המחויבות זו.

## למי מיועד דירור ציבורי עירוני?

### ♦ פתרון בגיןם עבור תושבי העיר המתינו לדירור ציבורי ממשלתי

כפי שתואר בפרק 5.8, לאור המדיניות הממשלהית לאורך השנים נחקרו תקציבי הדירור הציבורי, מספר הדירותקטן, ותנאי הזכאות לדירור ציבורי הוקשחו. כתוצאה לכך קיימים פער בין הדרישה לדירור ציבורי ובין היצוע הדירותים ועל כן משקי בית שנמצאו זמינים לדירור ציבורי מתינו לבית במשך שנים ארוכות, וביתר שאת באזרחי ביקושים. דירור ציבורי עירוני עשוי לתת מענה, ولو זמני, למשקי בית הנמצאים ברשימות המתנה לדירור ציבורי ממשלתי.

### ♦ תושבי העיר מעוטי אמצעים זמינים לדירור ציבורי – אך זקנים לסייע סוציאלי

תנאי הזכאות הקשיחים לדירור ציבורי מותירים ציבור גדול אשר זקוק לסייע סוציאלי מחוץ למעגל הדירור הציבורי. הפתרון הממשלהית עבור אוכלוסייה דלת אמצעים שהכנסותיה אינה מספקת למימון דירור הוא סיוע בשכר דירה. הזכאות לקצתת סיוע בשכר דירה נקבעת על פי קритריונים כמו גודל משפחה, מספר מפרנסים, איזור מגורים, גיל וכדומה. סכום הסיוע נע בין 3,000–490 ש"ח בחודש (לא כולל סיוע שניית לעולים חדשים שהינו נמוך מסכומים אלו).<sup>137</sup>

השוואת הסכום שמקצתה לסייע בשכר דירה למחירי השכירות המומוצעים 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),<sup>138</sup> מעלה כי שכורי דירות הזכאים לסייע בשכר דירה יתקשה מכך לשכור דירה בעיר, והדבר נכון ביותר שtat לאור מגמת העליה במחירים השכירות בתל אביב–יפו.

DIROR ציבורי עירוני נועד לתת מענה לתושבי העיר הזקנים לסייע סוציאלי ושאין יכולים לעמוד במחירים השכירות בעיר, ומחייבים בסכנה של דחיקה אל מחוץ לעיר. כמו כן, DIROR ציבורי עירוני עשוי לתת מענה לאוכלוסיות הזקוקות לשירותי רוחה וסייע כלכלי בדירה אך אין זכויות לקבלו מהממשלה, כמו למשל אוכלוסייה של מבקשי מקלט, עובדים זרים ופליטים.

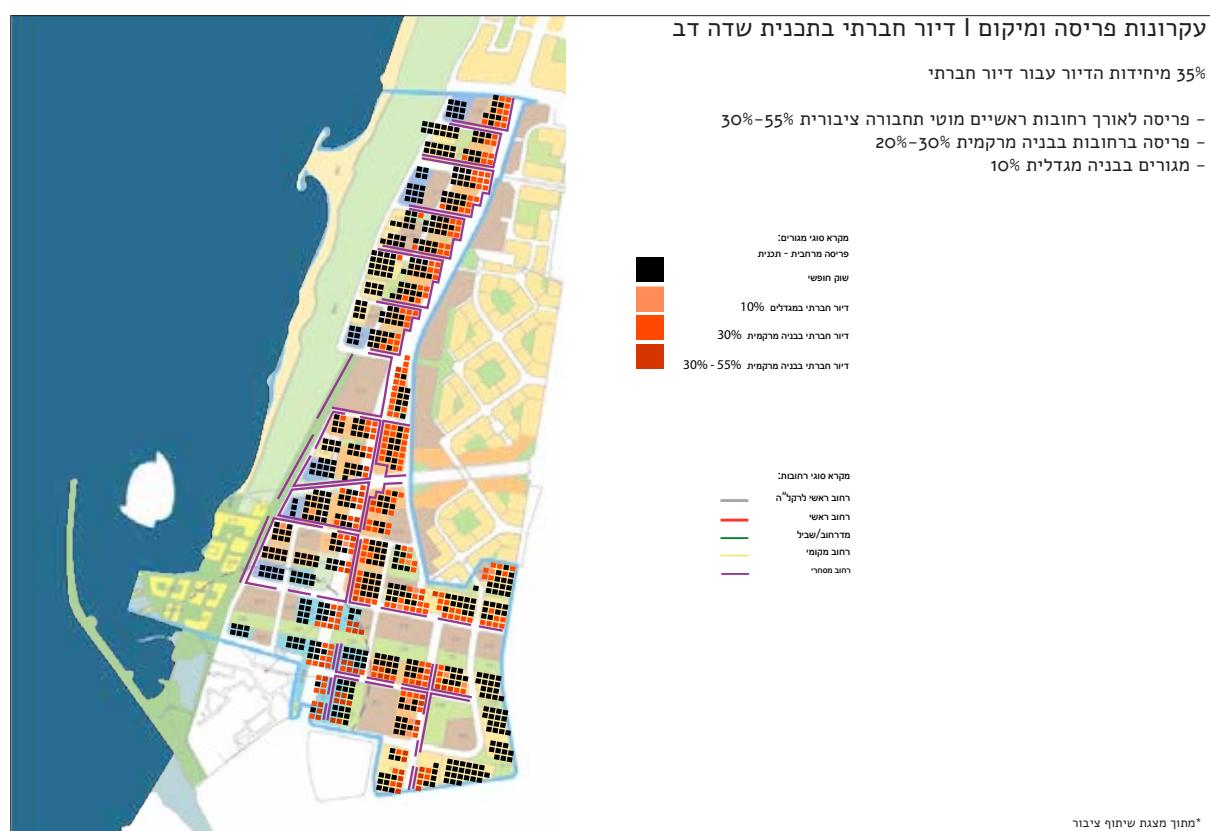
137 גבעון עירא, נתונים על מחייבי מענק סיוע בשכר דירה ממשרד הבינוי והשיכון מסמך עדכון, (הכנסת מרכז המחקר והמידע 2014).

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

## 9. עקרונות מרוחביים לתכנון דיור חברתי בשדה דב

העקרונות לתכנון ופרישה מרוחבית של דיור חברתי בשדה דב פותחו על ידי אדר' תמר פרצוב ואדר' הגר שהם העבודה המלאה – بنفسח ג'). הצגת העקרונות מבוססת על תרשימים חלוקת שימושים שפורסם לציבור לצורך המלצה והאנו סופי, אולם אפשר להתרשם מחלוקת ומיקום השימושים בתכנית, מהיקפי הבניה וכדומה.

עקרונות הפרישה המרוחבית מתורגמים ל"שפה של פיקסלים" בצבעים שונים המייצגים את שיור הדיור החברתי. הפיקסל השחור מייצג מרחב של דיור בשוק חופשי במלואו, הירוד מייצג מרחב שמאופיין בבניה של מגדלים שבהם מוצע לפחות מעט דיור חברתי בשל עלויות התחזקה הגבוהות, הפיקסל האדום הבahir מייצג שיולב ברמה ביןונית של דיור חברתי במבנה מركמתית והאדום הכהה מייצג רמה גבוהה של דיור חברתי המשולב בבניה מרכמית. השימוש בשפה זו ממחיש כיצד תראה תכנית שדה דב בתמאלן חברתי מגוון כולל 35% מיחידות הדיור כדיור חברתי, כמפורט בעובודה זו.

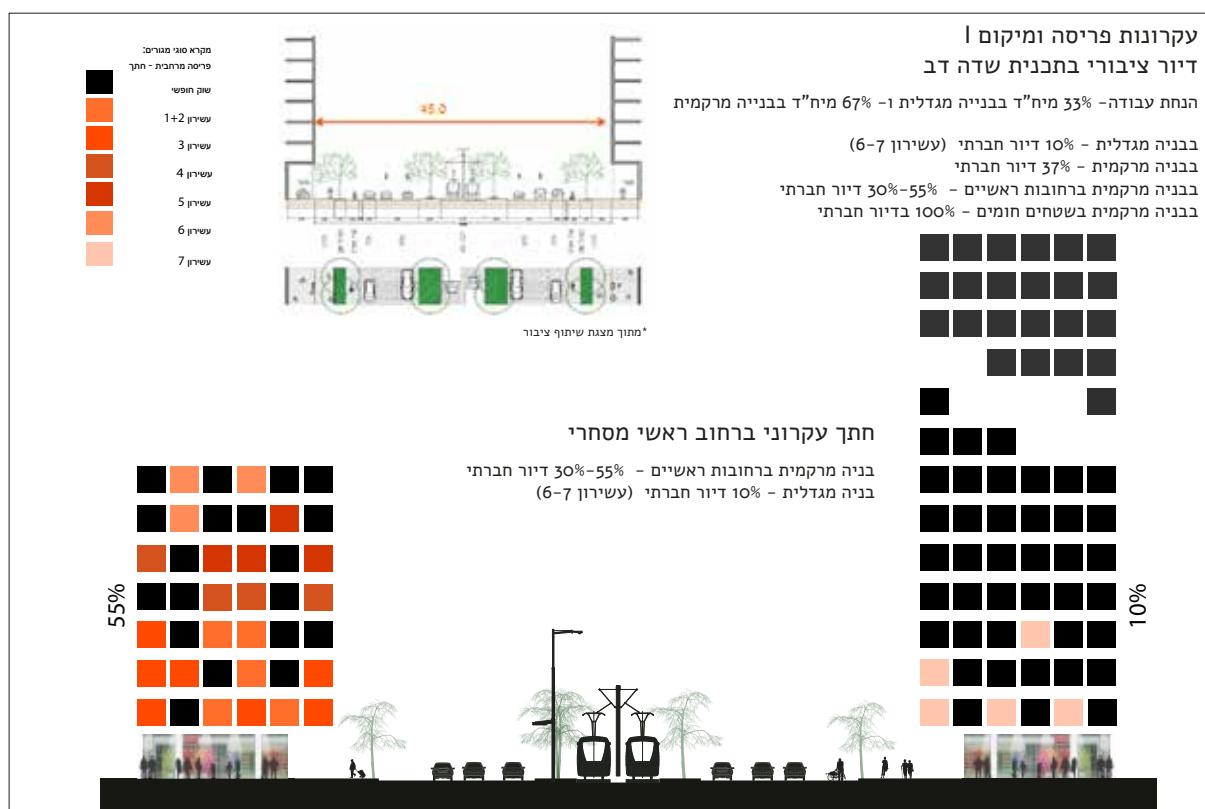


כפי שנitin לראות בתרשימים לעיל, פיזור הדיור החברתי, בהיקפים משתנים, נקבע בהתאם לעקרונות הבאים:

- ♦ **שילוב דיור חברתי למרחב כוכו** – העיקרון המוביל את ההצעה לפרישה מרוחבית הוא השילוב של דיור חברתי בכל רחבי התכנית על מנת להבטיח Tamhalil חברתי גם ברמה הפיזית. השאייה היא ליצור יציג כבוד חברתי מגוון ומאוזן בכל רחבי התכנית. חריג לעניין זה הוא הבניין המשקיף לחוף הים, מתוך הנחה שערכי הקרקע באזוריים אלו יהיו הגבוהים ביותר בתחום.
- ♦ **שילוב של דיור חברתי במבנה מרכמית ולא במבנה מגדלית** – תכנית שדה דב עתידה לשילב בנייה מרכמית (8-9 קומות) ובניה של מגדלים. המגדלים ימוקמו בחלוקת הדרום מזרחי של התכנית וכן לאורך רחובות ראשיים בלב התכנית. ישנה עדיפות לשילוב של דיור חברתי במבנה מרכמית בשל עלויות התחזקה הגבוהות המושתות על הדיירים במגדלים.

♦  **נגישות תחבורתית** – התכנון בשדה דב שואף לייצר סביבה עירונית המשוררת היטב על ידי תחבורה ציבורית מה שמעניק יתרון מובהק לשילוב דיר חברתי מכל חלקי הרובע. יחד עם זאת, בהצעה זו נתונה עדיפות למיקום של דיר חברתי בקרבת צירי התחבורה המרכזיים הראשיים, כגון הרכבת הלהה. בין היתר מותך הנחה שנגישות תחבורתית תגדיל את טווח ההזדמנויות העומדות לרשות הדיירים ותפחית את הצורך בהחזקת כלי רכב פרטי.

♦  **קרבה למוסדות ציבורי** – ניתן לראות ריכוז יחסית של דיר חברתי בחלק הדרום של התכנון בסמוך לאזורים המועדים לצרכי ציבור. מיקום זה נבחר במטרה להנגיש שירותים שונים כגון בתים ספר, מרכזיים קהילתיים וכדומה.



בתרשים לעיל מוצג חתך של רחוב מסחרי (לפי מה שהוצע על ידי צוות התכנון) ובו מגדל וכן בניין בבנייה מרכזית – בחתך זה הפיקסלים מבטאים גם את רמת ההכנסה של משקי הבית להם מיועד הדיר החברתי בחלוקת לעשרונים.

במגדל ניתן לראות מיעוט של דיר חברתי, כאשר הדיר המשולב נמצא במקומות נמוכים ומיעוד למשקי בית בעשרונים 6–7, שהכנסתם גבוהה יחסית בטווח ההכנסות של אוכלוסיות העיר לדיר חברתי (עשרונים 1–7).

מהעבר השני של הרחוב ניתן לראות בניין בו תמהיל דיר ואוכלוסייה מאוד גבוהה, החל מדירה במחירים שוק חופשי, ועד לדיר ציבורי (המיועד לעשרונים 1–2). התמהיל הבניין מבטא את העיקרון לעיל על פיו ישנה העדפה לשילוב של דיר חברתי בבנייה מרכזית, גם בהיקפים גבוהים.

עקרונות אלה הם בסיסיים ביותר ונועדו לספק תכוונה כללית ביחס לפרישה המרחיבת של הדיר החברתי. יש לפתח עקרונות אלו ברזרווציה גבוהה יותר אם וכאשר יוחלט על היקף וסוג הדיר החברתי שיוצר בשדה דב.

## נספחים

נספח א – בדיקה כלכלית ל'מודל הגר' – מכרז שיווק קרקע לבניית דיור להשכלה באזרחי ביקוש

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

נספח ג – עקרונות מרוחביים לתכנון דיור חברתי בשדה דב

## **נספח א: בדיקה כלכלית ל'מודל הגר' – מכרז שיווק קרקע לבנית דירור להשכלה באזרוי ביקוש**



### הנחהות יסוד

התחשיב נערך עבור היח"ד שבבעלות המדינה בלבד (ללא התיחסות לייח"ד שהיו בעלות פרטית) התחשיב נערך עבור שיווק זכויות למגורים בלבד (ללא התיחסות לשיווק זכויות למולנות, מסחר ותעסוקה)

### הנחהות תבונניות לדירור חברתי

500	מספר היח"ד לבדיקה
35%	שיעור הדירות שיוקצו לדירור חברתי
175	מספר הדירות שיוקצו לדירור חברתי
75 מ"ר	שטח פלדلت של דירה ממוצעת בDIROR החברתי

### הנחה מרכז הגר - הקצתת דירור חברתי לשירותנים

סוג	מספר יח"ד	שיעור	שיעור
DIROR ציבורי	25	5%	1
DIROR ציבורי	25	5%	2
שכ"ד מפוקח	25	5%	3
שכ"ד מפוקח	25	5%	4
שכ"ד מפוקח	25	5%	5
שכ"ד מפוקח	25	5%	6
שכ"ד מפוקח	25	5%	7
	<b>175</b>	<b>35%</b>	<b>סה"כ</b>

### הנחהות שמאויות מרכזיות

20	תקופת ההשכרה (שנתיים)
₪ 100	דמי שכירות ודמי אחזה מפוקחים בDIROR ציבורי, לחודש
22%	דמי שכירות ודמי אחזה מפוקחים לעשרונים 3-7, לחודש מהכנסה
₪ 500	דמי אחזה וקרן תחזקה, לחודש
₪ 40,000	שווי מ"ר בניי בדירה ממוצעת, כולל מע"מ
₪ 20,000	שווי זכויות בניה למ"ר פלדلت
17%	שיעור המע"מ
6%	שיעור תשואה מבוקש בגין ההשכרה
15%	רווח יצמי מבוקש



**תחשייב "הפיוצז"** הנדרש בזכויות בגיןיה נוספת

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

כלומר, עבור הקצאה של 175 י"ד בשטח 75 מ"ר לדיזור חברתי, נדרשות זכויות בניה ל- 139 י"ד נוספת בשטח 100 מ"ר.

## נספח ב: הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון – דירור בהישג יד), התשע"א – 2016

### הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון – דירור בהישג יד), התשע"א – 2016

תיקון התוספת 1. בתוספת השישית לחוק המקורי –

השישית

– בסעיף 1 (1)

(א) אחרי ההגדירה "בעליים" יבוא:

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

(ב) במקום ההגדירה "DIROR BHAYSHAG YD" יבוא:

"DIROR BHAYSHAG YD LASHCHERAH" – יחידת DIROR LMGORIM LASHCHERAH LETOVOH ARUCH VBMCHIR MOPCHET, LBALI ENTRANCE BINONIYAH VNAMOCHA, LTAKOPHA KOLLET SHALA TPFAT MEASHERIM SHNA MIOM SHAHMENHAL KIBEL HODUA UL CK SLEFHOT MACHZIT DIROR MIYUDOT DIROR BHAYSHAG YD LASHCHERAH BAOTTO BNEYIN HOSCHERO (BTOSFAT ZO – TKOPHT HUMDA LASHCHERAH BAOTTO BNEYIN HOSCHERO, VASHER HSCRM HSCRROT CHAL ULIA YIHUA BCTAV VIKLUL LASHCIRROT), VASHER HSCRM HSCRROT CHAL ULIA YIHUA BCTAV VIKLUL LPACHOT SHNI TANAIM ALA :

(1) יחידת DIROR TSMASH LASHCHERAH LAADAM YCHID VBNI MASHFHTO LTAKOPHA SHL SHNA ACHAT LPACHOT (BTOSFAT ZO – TKOPHT SCHIRROT), VBLBD SHTEINTEN LAOTTO ADAM ZCOT BRIRAH LSCCOR AT YCHIDAT DIROR LMGORIM LTAKOPOT SCHIRROT NOSFOT SHL CHMS SHNIM BMZTB, ALA AM MATKIM AHD MAALA :

(א) NOTRAH TKOPHA KZRAH YOTER UD TOM TKOPHT HUMDA LASHCIRROT ;

(ב) BTOM SHLOSH SHNIM MIOM TCHILAT TKOPHT HSCRM HSCRROT, KBU MSRD HBINI VHSCHIKUN CI PISK HSOCR LUMOD BTNAI HSOF LZCOT HSHSTTPOT HBGRLA SHNKBUV CAMOR BASUF 2A ;

(ג) HSOCR HTKSHR BHSCRM LRCHISHT YCHIDAT DIROR CAMOR BASUF 5A.

- (2) דמי השכירות, כולל או חלקם, אינם ניתנים להיוון, והם משלימים בתשלומים עיתתיים לתקופות קצרות של אחת מהן אינה עולה על שישה חודשים, בתנאים שייקבעו בהסכם, ככל שלא נקבע אחרת לפי חוק זה; ;
- (א) ההגדירה "השכרה לטוח ארכז" – תימחק;
- (ד) אחרי ההגדירה "רכוש משותף" יבוא:
- "רשות מקומית" – רשות מקומית שבניין שיש בו דירט בהישג יד להשכרה נמצא בתחום; ;
- (ה) בהגדירה "שוכר", במקום "מי שוכר" יבוא "מי שזכה בהגרלה להשכרה לפי סעיף 2 א ושותך"; ;
- בכל מקום – (2)
- (א) במקום "דירה בהישג יד" יבוא "דירה בהישג יד להשכרה", במקום "בדיר בהיישג יד" יבוא "בדיר בהיישג יד להשכרה", ובמקום "לדירות בהישג יד" יבוא "לדירה בהישג יד להשכרה"; ;
- (ב) במקום "השכרה לטוח ארכז" יבוא "דירה בהישג יד להשכרה", במקום "בשכרה בטוח ארכז" יבוא "בדיר בהיישג יד להשכרה", ובמקום "להשכרה בטוח ארכז" יבוא "לדירה בהישג יד להשכרה"; ;
- אחרי סעיף 2 יבוא: (3)
- "הגרלה להענקת 2 א. (א) רשות מקומית תערוך הגרלה להענקת זכות שכירת יחידת דירט שהיא דירט בהישג יד להשכרה בתוספת זו – הגרלה); השר יקבע הוראות לעניין זה.
- זכות לשכירת יחידת דירט שהיא דירט בהישג יד להשכרה
- (ב) (1) הממשלה או ועדת שרים שמנתה לעניין זה תקבע תנאי סף להשתתפות בהגרלה לרבות מבחן הכנסת, תקרת הון עצמי והיות הזוכה חסר דירה.
- (2) משרד הבינוי והשיכון ינפיק תעודה זכאות למי שנמצא זכאי לפי תנאי הסף שנקבעו כאמור בפסקה (1) (בסעיף זה – זכאי).

(ג) הממשלה או ועדת שרים שמנתה לעניין זה תקבע אמות מידת לגבי אופן ניהול החברלה ובכלל זה רשות אמות מידת המאפשרות הגדלת שיעור ההסתברות לזכיה בהגרלה, בהתחשב בתבוחנים שתקבע לרבות גיל הזכאי, הרכב משק ביתו, עיסוקו במשלח יד הנדרש בתחום הרשות המקומית או היותו אדם עם מוגבלות כהגדרטו בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.<sup>1</sup>.

(2) רשות מקומית רשאית לקבוע כי עמידה באמות המידה שנקבעו לפי פסקה (1), כולל או חלקו, תגדיל את שיעור ההסתברות לזכיה בהגרלה, ובלבד שתنمך בכתב, לעניין כל אמת מידת, מדוע היא נדרשת לצורך השגת מטרותיה ויעדיה של הרשות המקומית.

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

— בסעיף 3 (4)

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

(1) במקום "ישמשו כל ייחidot הדירור למגורים במגרש או בבניין לפי העניין" יבוא "לפחות מס' 25% לפחות ייחidot הדירור למגורים במגרש או בבניין, לפי העניין, או שיעור אחר גובה מזה שתקבע ועדת מקומית מטעמים מיוחדים שירשו, ישתמשו";

(2) אחרי פסקה (1) יבוא :

---

<sup>1</sup> ס"ח התשנ"ח, עמ' 152.

"(2) ועדה מקומית רשאית לקבע שיעור נמוך מזה הקבוע בפסקה (1) אם אתה כי קיימות, בתחום הרשות המקומית, ייחidot הדיור המשמשות לדירות בהישג יד להשכלה בשיעור גבוה מן הרגיל, או אם אתה כי קביעת השיעורים כאמור בפסקה (1)تبיא לכך שהתכנית לא תהיה ישימה".

(ב) בסעיף קטן (ב), במקום "כל ייחidot הדיור בבניין" יבוא "ICHIDOT הדיור שישמשו";

(5) בסעיף 4(א) אחרי "אותו בניין" יבוא "לפי החלק ברכוש המשותף הצמוד ליחidot הדיור שבבעלותו";

(6) בסעיף 5(א), במקום פסקה (1) יבוא :

"(1) (א) דמי שכירות ביחידה דיור שהוא דיור בהישג יד להשכלה, יהיו פחותים בשיעור של 20% מדמי השכירות המשתלמים משוכר מרכzon למשכיר מרכzon بعد שכירות של ייחידת דיור דומה בגודלה ובמיקומה באותו אזור, כפי שיקבע שמאז מטעם מוסד התכנון.

(ב) רשות מקומית רשאית לקבע שיעור הפחתה מדמי השכירות הגבוהה יותר מהשיעור הקבוע בפסקה משנה (א) ולהחילו באופן אחיד או משתנה על כל ייחidot הדיור שהן דיור בהישג יד להשכלה, בהתאם למידניות שתקבע, לשם יצירת תמהיל מגוון של דמי שכירות בדיור בהישג יד להשכלה והתאמתם לאוכלוסייה בעלת הכנסתה ביןונית ונמוכה.

(ג) השר, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, יקבע תקנות לעניין סעיף זה, לרבות אמות המידה להגדלת הכנסתה ביןונית נמוכה ולענין התאמת גובה דמי השכירות לבניי הכנסת ביןונית ונמוכה.";

(7) אחרי סעיף 5 יבוא :

"**פקיעת חוזה** 5א. (א) התקשר שוכר בהסכם לרכישת ייחידת דיור חדשה שעתידה להיבנות, יפרק תוקפו של חוזה השכירות של ייחידת הדיור שהיא דיור בהישג יד להשכלה, בלבד שהתקבלה בעבר הבניין שבו מצוייה ייחידת הדיור שבגינה התקשר השוכר בהסכם הרכישה תעודה גמר כאמור בסעיף 3158(ג).

(ב) התקשר שוכר בהסכם לרכישת יחידת דירור קיימת, יפקע תוקפו של חוזה השכירות של יחידת הדירור שהוא דירור בהישג יד להשכרה עם כניסהו ליחידת הדירור שבגינה התקשר השוכר בהסכם הרכישה או בתום שישה חודשים ממועד הרכישה, לפי המוקדם.”.

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

תיקון פקודת 2. בפקודת העיריות<sup>2</sup>, בסעיף 249, אחרי פסקה (5) יבוא:  
העיריות

”(5א) להקים דירור המועד לבני הכנסה נמוכה ובינונית לרבות דירור בהישג יד להשכרה, ולתכלית זו –

(א) לערוֹץ הגרלה להענקת זכות לשכירת יחידת דירור שהוא דירור בהישג יד להשכרה;

(ב) לנחל ולהתקשר בהסכם, לרבות עם גופים העוסקים ביזמות ובניה, לצורך הקמת דירור בהישג יד ולענין זה, גם בקרקע שאינה בבעלות העירייה;

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

(ד) להקים מבני מגורים על כל קרקע;

(ה) לרכוש או לחכור כל קרקע, כדי למקרה או להחכירה חכירה ראשית או שניית, להקמת דירור בהישג יד על ידי אדם זולת העירייה;

(ו) לקבוע כלליים לניהול דירור בהישג יד להשכרה, ובכלל זה סדרי הקצאת הדירור לזכאים, תקופת זכאות, ושיעור דמי שכירות;

(ז) לעשות פעולות הדרושים לשם תחזוקת מבנים המשמשים לדירור בהישג יד;

בפסקה זו –

”בעל הכנסה נמוכה ובינונית” ו-”DIROR BAHISHAG YD LASHCERAH” – כהגדרתם בתוספת השישית לחוק התכנון והבנייה, התשכ”ה-1965.

”DIROR BAHISHAG YD” – DIROR MUYUD LBALI HAKNESHA NMUCHA VIBINONIT LERBOTS DIROR BAHISHAG YD LASHCERAH.”.

<sup>2</sup> דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197.



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

### דברי הסבר

כיום שורר חוסר אחידות בין ההגדירות השונות למונח "דיור בהישג יד", אשר יוצר בלבול וחוסר ודאות לגבי המדיניות הציבורית בקרב קובעי מדיניות, רשותות מקומיות, יזמים ואזרחים מן השורה. היעדר האחדות מקשה על האפשרות לקדם מדיניות Kohärenz ולעודד הקמה של דיור בהישג יד זה ברמה המקומית והן ברמה הארץית.

במקביל עולה צורך לשפר את המנגנון הנוכחי בחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 (להלן – החוק), לייצור דיור בהישג יד להשכרה עבור משקי בית בעלי הכנסת בינונית ונמוכה, שאינם מצלחים הגיעו לדיר הוגן ונאות כאשר זה מוצע במחירים השוק.

مוצע לשנות את ההגדירה של "דיור בהישג יד" בתוספת השישית לחוק מדיור להשכרה לטוויה ארוך לדיר להשכרה לטוויה ארוך במחיר מופחת המועד לעצמי הכנסה בינונית ונמוכה.

כמו כן, ההצעה מבקשת להסיר את המגבלה הקבועה ביום בחוק, לפחות כל ייחדות הדיור הנבנויות מתוקף התוספת השישית יהיו יחידות דיור בהישג יד. מוצע להקל על דרישת זו כך שתידרש הקצתה של לפחות 25% מהדירות שיבנו לדיר בהישג יד. ועדה מקומית עצמאית וועדה עצמאית מיוחדת רשאית להפחית עוד מדרישה זו, במקרים חריגים.

בנוסף, דיור שיבנה כדיר בהישג יד ישמש להשכרה למי שנמצא זכאי, לפחות 20 שנים שבתוםן, ניתן למוכר את הדירות בשוק החופשי. הדירות יוקצו לזכאים ותנאי הסף לזכאות ייקבע על ידי הממשלה. משרד הבינוי והשיכון ינפיק תעודה זכאות למי שנמצא זכאי לפי תנאי הסף.

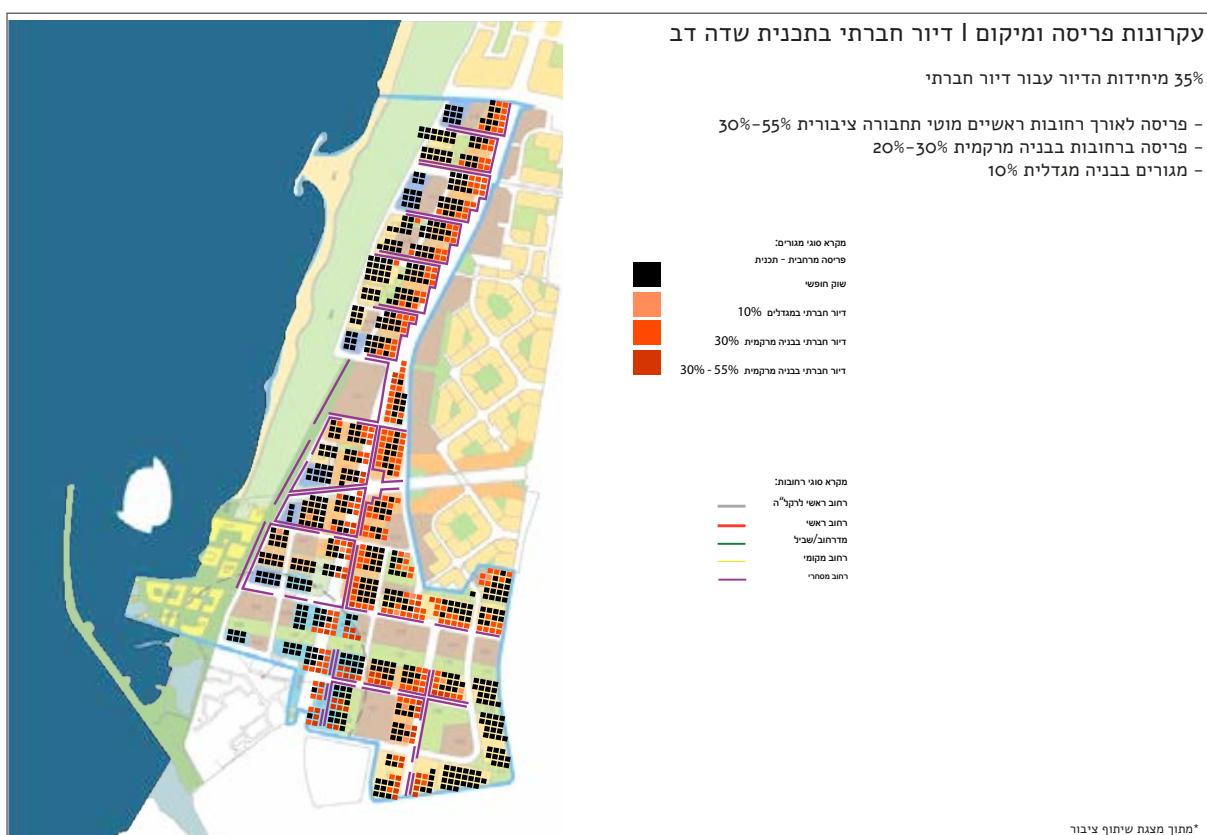
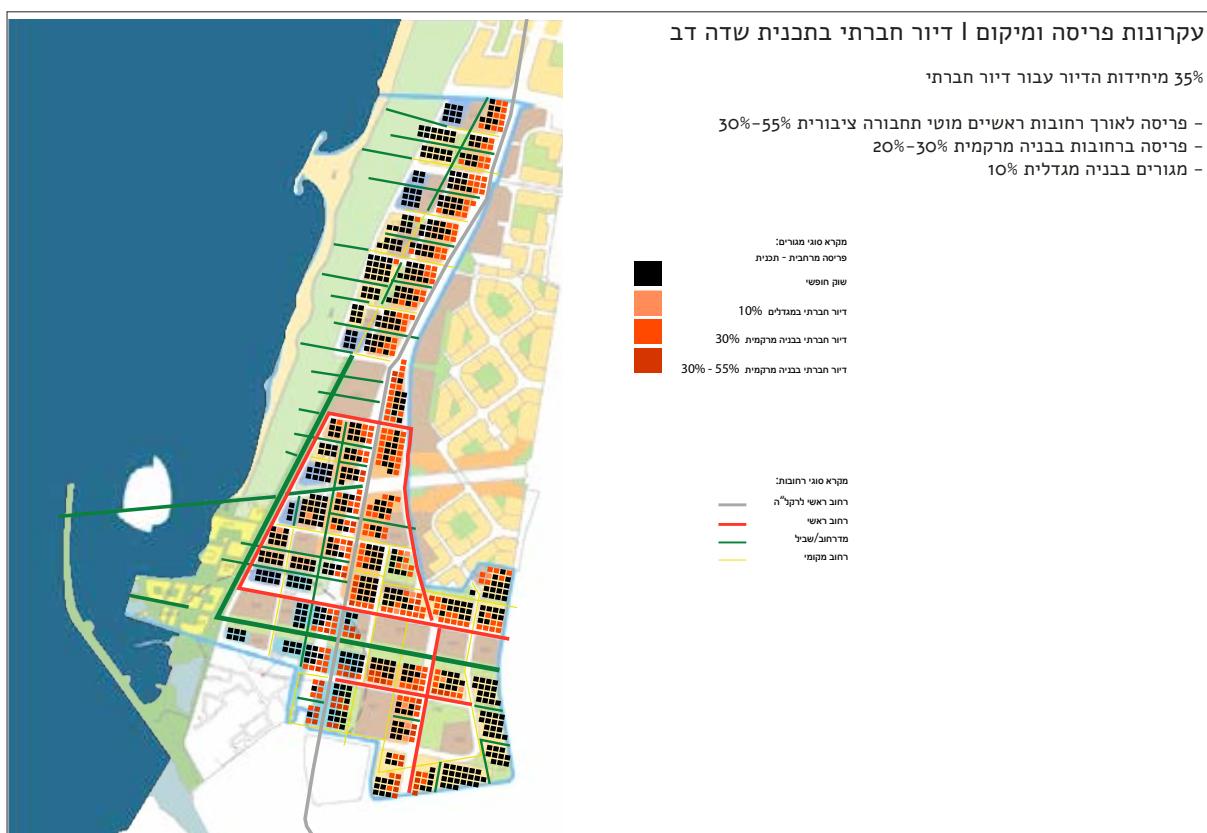
לצד זאת מוצע כי הממשלה תקבע סל קритריונים שהעמידה בהם מגילה את ההסתברות לזכות בהגרלה לדיר בהישג יד להשכרה (כגון גיל, הרכב משק בית, עיסוק במשלח יד נדרש בתחום רשות מקומית, או להיות המועמד אDEM עם מוגבלות). רשות מקומית תוכל לאמץ את הקритריונים שקבעה הממשלה בהתאם למדיניות הרשות ובלבד שתنمך בכתב, לעניין כל תנאי, מדוע הוא נדרש לצורך השגת מטרותיה ויעדייה. הרשות המקומית תערוך את ההגרלה בין הזכאים בהתאם להנחיות שיקבע משרד הבינוי והשיכון.

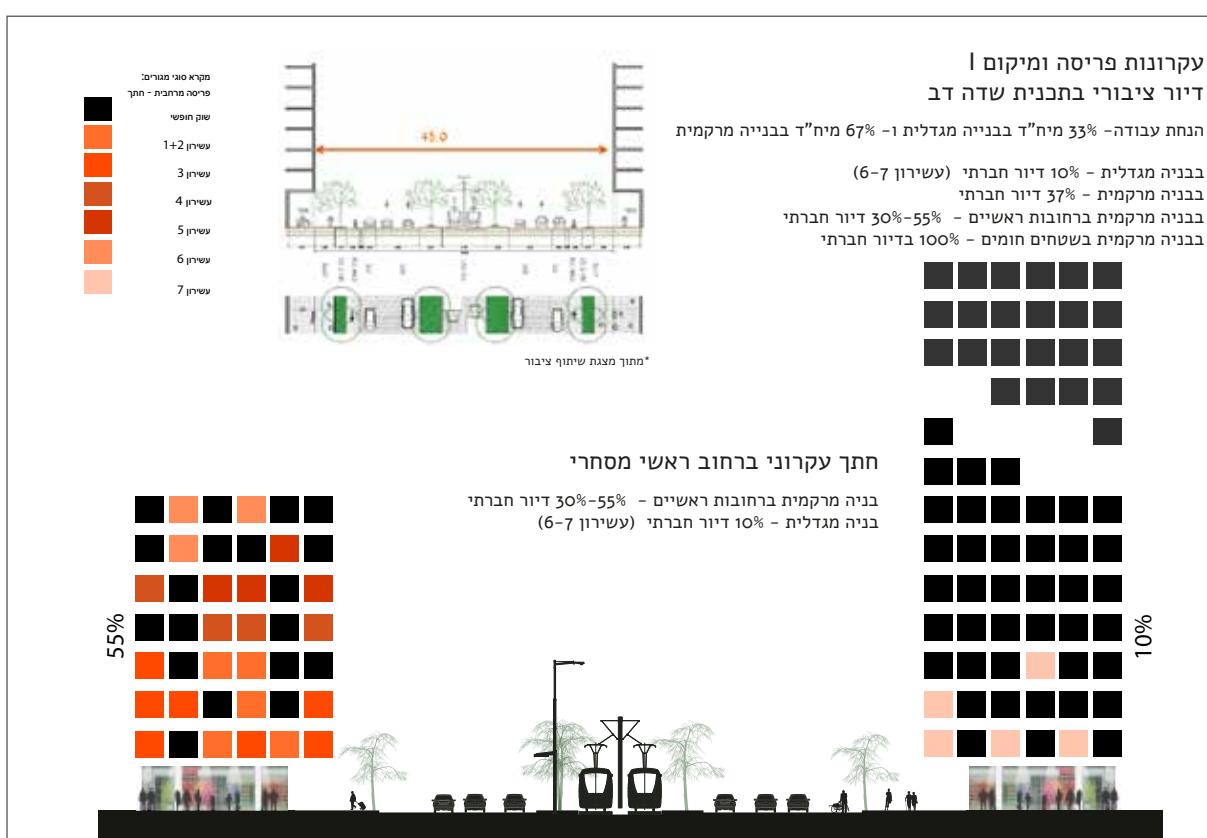
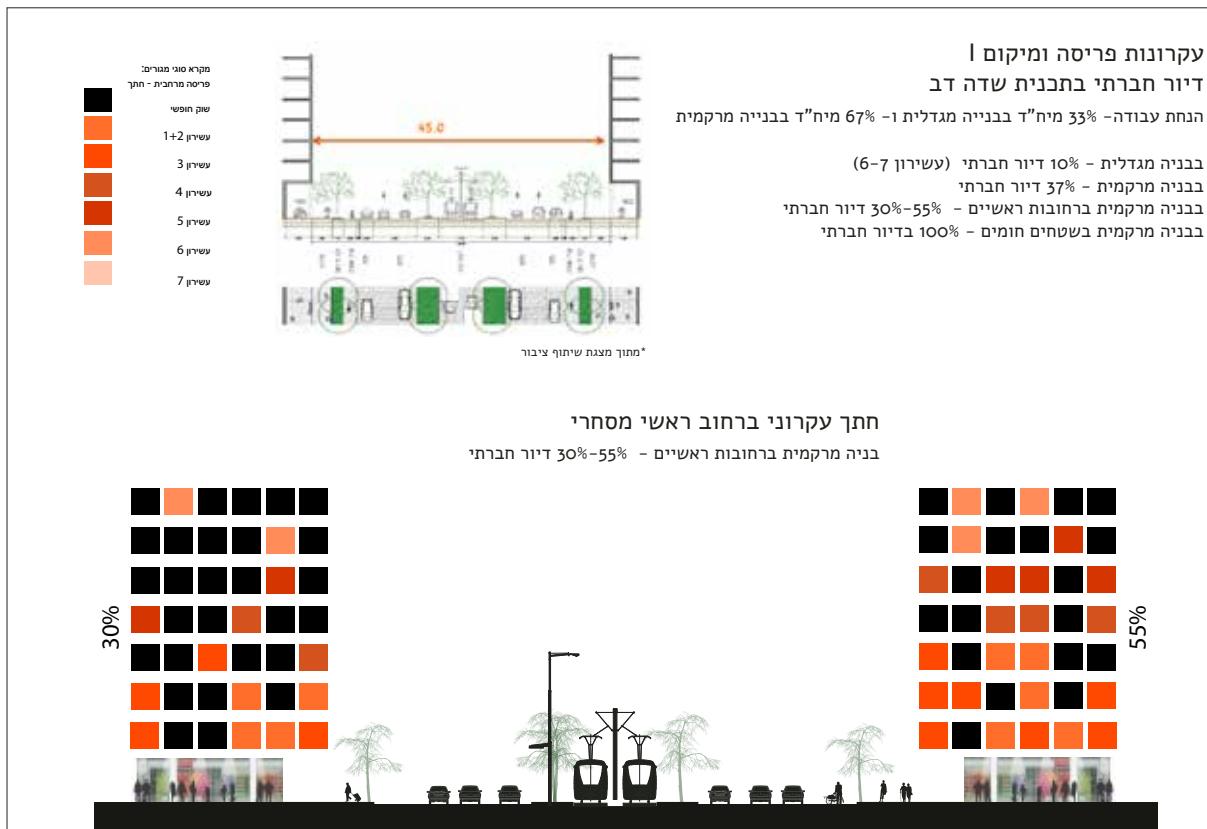
דמי השכירות עבור דיור בהישג יד שיוגרך כאמור יהיו נמוכים ב-20% ממחיר השוק, אולם, ועדה מקומית עצמאית או ועדה עצמאית מיוחדת מוסמכת להפחית מחיר זה, לשם ייצור תמהיל מגוון של מחירי דיור והתאמתם לאוכלוסייה בעלת הכנסת בינונית ונמוכה. כמו כן, דירות אלו יושכוו לזכאים לתקופה של חמיש שנים לכל היוטר. הגבלת התקופה מבטיחה חלוקה של ההטבה בין מספר משקי בית.

בצעד משלים מוצע תיקון לפקודת הערים, אשר מסמיך רשותות מקומיות לבצע פעולות מגוונות לצורך רכישה, בניה, ניהול ופיקוח של מלאי הדיור בהישג יד בתחוםן.

## נספח ג: עקרונות מרחביים לתוכנית דירן חברתי בשדה דב

### תמר פרצוב והג'ר שהם, פרצוב ארכיטקטורה













מחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי  
הפקולטה למשפטים | אוניברסיטת תל אביב