



13.07.2022

לכבוד:

פרופ' ישי בלנק

דקאן הפקולטה למשפטים

כאן

### הנדון: דו"ח פעילות לשנה"ל תשפ"ב 2021-2022 – מרכז הגר למחקר ופיתוח דיור חברתי

אנו מתכבדות להציג בפנייך סקירה של עיקרי הפעילות שהתקיימה במסגרת תכנית קרסו בשנה"ל תשפ"ב. כידוע לך, עד לחודש דצמבר 2021 התנהלה הגר תחת איום מוחשי בסגירה ועד חודש אפריל, עם מצבת כוח אדם של עובדת אחת בלבד.

בחודש ינואר התקבלה הצעה לתמיכה של חברת קרסו נדל"ן בתוכנית, כאשר הסכם התרומה נחתם באופן סופי במרץ 2022. בהתאם להסכם התחייבה חברת קרסו לתרום לאוניברסיטה מיליון ₪ אשר יועברו לאוניברסיטה על פני ארבע שנים, כתמיכה במרכז הגר. 20% מהסכום הנ"ל ינוכה בתקורה לאוניברסיטה. כאות הקרה יוחלף שם התכנית ממרכז הגר ל:

תכנית קרסו למחקר ופיתוח דיור חברתי  
הגר – הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב

כיום מורכב צוות התכנית מ:

- פרופ' נטע זיו, המנהלת האקדמית
- עו"ד ומתכנתת ערים אורלי אריאב - עובדת במשרה מלאה.
- עו"ד אורי אטינגר – חזרה מחופשת לידה בחודש אפריל ועובדת ב-60% משרה.

על אף המשבר והצמצום הניכר בכוח האדם המועסק במרכז, אנו שמחות להציג בפניך דו"ח המשקף עשייה מגוונת ועשירה בתחום של דיור חברתי באמצעות מחקר יישומי, קידום מדיניות וחקיקה וליווי פרויקטים 'מחוללי שינוי' ומתן הרצאות והכשרות.

## 1. מחקר יישומי

במהלך השנה האחרונה סיימנו מספר מחקרים משמעותיים ושני מחקרים נוספים מצויים לקראת סיום:

### א. מחקר בנושא הסדרת נכסי רשות הפיתוח בערים מעורבות

במהלך השנה ערכנו מחקר בנושא נכסי רשות הפיתוח, ובו ביקשנו לאפיין את התופעה, לאמוד את היקפה, לנתח את הקשיים המרכזיים ולהציע פתרונות אשר ימנעו דחיקה של דיירים מהנכסים. המחקר התמקד בנכסי רשות הפיתוח בערים יפו, עכו ולוד. כך למשל, ביפו, בעיקר בשכונות בהן מצויים מרבית נכסי הנפקדים, עלו מחירי הדיור ב-20 השנים האחרונות ב-500% - 600%, מגמה אשר מאיימת באופן ישיר על דיירים המתגוררים בנכסי רשות הפיתוח, הן בשל לחצי הדחיקה והן בשל הקושי הכלכלי לרכוש את הנכסים ולהסדיר את הבעלות בהם. המלצות המחקר ממוקדות בפעולות בהן יש לנקוט על מנת להביא להסדרה של זכויות הדיירים המתגוררים בנכסים, בין היתר הוצע להעניק הנחה של 75%



לפחות לדיירים מוגנים בנכס, לאור מאפייני ההכנסה של הדיירים, וכדי לאפשר רכישת נכסים.

המחקר הוצג בפני צוות שהוקם במשרד האוצר יחד עם משרד השיכון ורשות מקרקעי ישראל, לבחינת ההסדרה של נכסי רשות הפיתוח. יש לציין שבשימוע הציבורי שערך הצוות תכנית קרסו הייתה הגוף הציבורי היחיד שהציג את הנושא, והייתה משמעות רבה לכך שהצעותינו התבססו על מחקר מעמיק, שכלל המלצות מבוססות נתונים.

בנוסף, הוצגו תוצרי המחקר בכנס שערכה האוניברסיטה הפתוחה בנושא ערים מעורבות בחודש מאי 2022, בכנס של השדולה לקידום השוויון בערים מעורבות בנושא מצוקת הדיור ביפו ב-20.06.2022 ומפגש של תושבים ופעילים ביפו.

## ב. מחקר בנושא דיור בהישג יד בישראל – פיתוח אקו סיסטם למשקיעי אימפקט

במהלך השנה ערכנו בשיתוף עם מכון אלרוב מחקר הבוחן את הפוטנציאל לרתימת השקעות אימפקט ליצירת דיור בהישג יד בישראל. במחקר חקרנו את הניסיון שנצבר במדינות המיישמות שימוש בהשקעות אימפקט לייצור דיור בהישג יד, ובחנו את האפשרות ליישם מודל לשימוש בהשקעות מסוג זה להתגבר על החסמים בשוק השכירות והדיור בהישג יד הישראלי, והוא כולל בחינה כלכלית-שמאית של שני מיזמים באזורי ביקוש בישראל ששווקו ב-2021, וכללו דיור לשכירות ארוכת טווח במחיר שוק ובמחיר מפוקח, על מנת להגדיר את הפער הפיננסי עליו יש לגשר כדי להגדיל את "האימפקט החברתי" במיזמים אלו (יותר דירות במחיר מוזל והגדלת ההוזלה), ואת הפוטנציאל למעורבות משקיעי אימפקט לשם כך.

מהמחקר עולה, שבכל המדינות בהן נעשה שימוש בהשקעות אימפקט ליצירת דיור בהישג יד קיימת תשתית פיננסית, ארגונית ורגולטורית ברורה ומבוססת ("אקו-סיסטם") התומכת בפיתוחו. בנוסף לרשויות הממשל – ברמה הארצית ו/או המקומית, כוללת תשתית זו גם מגוון שחקנים הפועלים בשיתוף פעולה ורמת תיאום גבוהה, החיוניים להצלחתו של השוק. בהתאם גובו המלצות ליצירת אקו סיסטם ישראלי אשר יתמוך בהשקעות אימפקט בדב"י.

המחקר הוצג במסגרת כנס שערך במאי 2022 מכון אלרוב בנושא סביבה, חברה וממשל תאגידי ESG בהשקעות נדל"ן והוא יושק בקרוב.

## ג. מחקר לשם פיתוח מודל להתחדשות עירונית הכולל דיור חברתי בפריפריה הגיאוגרפית

תכנית קרסו חברה לעמותת ג'ינדאס, במסגרת פרויקט 'בונים שינוי' של העמותה על מנת לסייע לג'ינדאס לפתח מודל של התחדשות עירונית אשר יכלול דיור חברתי, על מנת למנוע דחיקת דיירים מוחלשים, בפריפריה הגיאוגרפית. הצורך במודל יעודי לפריפריה עולה כיוון שלפריפריה יש מאפיינים שונים מהותית מאזורי הביקוש ככל שהדבר נוגע למחירי דיור, הביקושים לדיור וההיתכנות לבצע התחדשות עירונית. בתוך כך הנחנו שההגדרה המקובלת לדיור בהישג יד - שכירות שוקית ארוכת טווח במחיר מופחת ממחיר שוק או במחיר שאינו עולה על 30% מהכנסות משקי בית באוכלוסיית היעד, היא לא בהכרח המודל המתאים ביותר או היחיד לפיתוח בפריפריה. מהמחקר עולה כי ישנם מודלים אחרים ליצירה של השגות בדיור שיכולים להיות רלוונטיים יותר לפריפריה – ובפרט מודלים של בעלות חלקית במסגרתם הבעלות בנכס נחלקת בין גוף ציבורי או פילנתרופי לבין בעלים פרטי, או מודל של שכירות רוכשת – שהוא מודל המאפשר רכישה הדרגתית של דירה באמצעות דמי השכירות, כדי לגשר על הפער של העדר הון עצמי.



תוצרי המחקר הוצגו בפני מנכ"ל משרד השיכון וראש הרשות להתחדשות עירונית ובעקבות הפגישה הוקצה תקציב לבחינת המודלים בפילוטרים של ג'ינדאס ותנועת אור.

#### ד. מחקר בנושא אפיון קהילות וסוגיית הדיור ביפו

תכנית קרסו ביצעה עבור עיריית תל אביב מחקר עומק שמטרתו לאפיין את מצוקת הדיור ביפו על היבטיה השונים ואת האופן בו חוות אותה אוכלוסיות וקהילות שונות בעיר. בחלק הראשון של המחקר, ערכנו סקירת רקע במסגרתה סקרנו ספרות בנושא מצוקת דיור באופן כללי וספציפית ביפו, לאחר מכן סקרנו את הליכי התכנון המרכזיים המשפיעים על העיר ובחנו נתונים סטטיסטיים רלוונטיים ממקורות זמינים, כגון נתוני הלמ"ס וכן סקר שערכה עיריית תל אביב – יפו ברחבי העיר כולה. בחלק השני של המחקר, ערכנו 10 ראיונות עומק מקדימים עם תושבים ופעילים בעיר, קיימנו קבוצת מיקוד עם פעילים צעירים בחברה הערבית וכן שיחות רקע עם אנשים מקצוע ופעילים חברתיים, ולאחר מכן ערכנו 38 ראיונות עומק עם חברי/ות קהילות שונות המתגוררים היום ביפו וכן ראיונות עם חברי/ות קהילות שעזבו את העיר. בחלקו השלישי של המחקר גיבשנו המלצות יישומיות וקונקרטיים, המבוססות על ממצאי הראיונות, שיישומן צפוי להקל ולסייע לקהילות השונות בהתמודדות עם מצוקת הדיור ביפו. ניתן דגש על המלצות שניתן ליישם באמצעות כלי מדיניות קיימים, במסגרת תכנון ומדיניות עירונית, בעיקר תהליכי גיבוש מדיניות המתרחשים במקביל לעבודה זו.

המחקר עצמו הסתיים ואנו ממתינות להערות אחרונות של עיריית תל אביב על מנת לפרסמו.

## 2. קידום מדיניות וחקיקה

#### א. מוניטור תוכניות:

יחד עם הקליניקה לצדק סביבתי בפקולטה אנו מבצעים מוניטור של תוכניות מחוזיות ותוכניות ותמ"ליות על מנת לבחון את שילובן של יחידות דיור בהישג יד ושל כלים אחרים למניעת דחיקה של אוכלוסיות בהוראותיהן של התוכניות השונות. בעקבות פעילות זו הבאנו השנה לשינוי בשתי תוכניות:

**תכנית התחדשות עירונית לשדרות ירושלים בתל אביב – יפו – (תכנית 507-0368191)**  
בעקבות פנייתנו נוספו בתוכנית 40 יחידות לדיור בהישג יד.

**תכנית להתחדשות עירונית בשכונת גבעת אולגה בחדרה - תכנית שנדונה בותמל (תמ"ל/ 2015 חדרה – גבעת אולגה).** בעקבות פנייתנו נערכו בתכנית מספר שינויים - כאשר במקום 300 יחידות עבור דיור המוגן שחל נקבע שימוש לדיור להשכרה ארוכת טווח ולכך הוסיפה הועדה 20% יחידות דיור נוספות להשכרה ארוכת טווח. כמו כן, בעקבות הטענה שלנו שהתכנית אינה מבטיחה תמהיל דיור שיכלול יחידות דיור קטנות וקטנות מאד, דוייקו הוראות התכנית כך שיאפשר גם : יח"ד קטנות במיוחד (עד שטח של 50 מ"ר עיקרי ליחידה) להשכרה ולמעונות סטודנטים. כמו כן הוטמע מנגנון המאפשר ליזם להמיר שטחים ציבוריים משותפים שחושבו עבור דיור מוגן ביחידות דיור קטנות במיוחד עבור השכרה.

#### ב. מהלכים שמטרתם להשפיע על הליכי חקיקה

החוק המשמעותי ביותר שנדון במהלך השנה האחרונה והוא בעל השלכות קריטיות על



תחומי עיסוקו של מרכז הגר היה החוק חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021 חוק ההסדרים. לקראת החקיקה הוצאנו מספר ניירות עמדה, פעלנו מול משרדי הממשלה הרלוונטיים ומול חברי כנסת והצגנו את עמדותינו בוועדות הכלכלה בכנסת, במטרה לקדם שורה של נושאים אליהם התייחס מרכז הגר לאורך השנים בתגובה לתזכירי חוק שונים ששולבו בחוק ההסדרים. נושאים אלה כוללים, בין היתר:

**ניסיון למנוע את הפחתת שיעור ההסכמה במסגרת תוכניות פינוי בינוי** לשם התחדשות עירונית. למרות שלהפחתת שיעור ההסכמה יש השלכות מרחיקות לכת על זכות הקניין של בעלי דירות, שהיא זכות חוקתית, ולמרות שהפחתת שיעור ההסכמה פוגעת באוכלוסיות הפגיעות ביותר המתגוררות בדירות המיועדות לפינוי, ההסדר שולב בחוק ההסדרים. לצד המשך התנגדות לשילוב ההצעה בחוק הסדרים, פעלנו כדי לשנות את טיב ההסדר ולאן את הפגיעה הציבורית באמצעות דרישה להגביר את ההגנות שינתנו לאוכלוסיות הפגיעות המתגוררות במתחמי פינוי בינוי ניסיון למנוע את ובחלק מהמקרים עמדתנו התקבלה ובאה לידי ביטוי בנוסחי החוק כפי שהוצגו בחוק ההסדרים.

### **ניסיון למנוע את ביטול הקרן להתחדשות עירונית – הניסיון לא צלח.**

**דרישה להרחבת תנאי הזכאות לדיור בהישג יד** – נושא תנאי הזכאות לדיור בהישג יד נותר לא פתור באופן משביע רצון במסגרת תיקון 120 לחוק התכנון והבניה ובמסגרתו שולבו תנאי זכאות מאד מרחיבים שאינם מבטיחים כי הזכאים ישתייכו לאוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה ובינונית. לאחר פניות רבות בנושא אל הגורמים המקצועיים, שולב במסגרת חוק ההסדרים סעיף המחייב את השר הממונה לקבוע בתקנות תנאי זכאות נוספים, הכוללים גם מבחן הכנסה.

### **ג. כתיבת נייר עמדה לצורך קידום חקיקה מקיפה בנושא דיור בהישג יד במסגרת שיתוף פעולה עם התאחדות הקבלנים**

במהלך השנים האחרונות, נעשו מספר ניסיונות ע"י ממשלות ישראל להפחית את מחירי הדיור, או להשפיע באופן ממוקד יותר על נטל עלות הדיור של משקי בית חסרי דיור. אולם ניסיונות אלה בוצעו ברובם באמצעות החלטות ממשלה והחלטות מועצת רשות מקרקעי ישראל, ובאופן חלקי באמצעות רגולציה, בעיקר בתחום התכנון והמיסוי. בין היתר פעלו הממשלות באמצעות פיתוח שוק לשכירות מוסדית, באמצעות מספר חוקים אשר קבעו תמריצים לבניית דיור להשכרה, הקמת קרנות ריט המשקיעות בדיור להשכרה והקמת החברה הממשלתית 'דירה להשכיר' המתמחה בשכירות. אלא שהצעדים הללו עד כה הניבו היקף זניח של דיור להשכרה, רובו המכריע במחירי שוק, ועל כן טרם יצרו שינוי משמעותי בשוק השכירות. יתרה מזאת, ריבוי היוזמות ואולי גם התפיסות השונות בנוגע לשאלה מהו 'דיור בהישג יד' הביא לכך שההסדרה המשפטית של התחום נעשתה טלאי על טלאי, תוך ריבוי הגדרות, ומנגנוני תמרוץ שבחלקם יש סתירות. דיור בהישג יד הוא אמנם תחום שנמצא בראשית הדרך בישראל, אך כבר עתה הרגולציה של תחום זה מאופיינת בחוסרים, אי בהירות, פשרות וסתירות.

לאור האמור לעיל, פתחנו בשיתוף פעולה עם התאחדות הקבלנים, במטרה ליצר חוק דיור בהישג יד אשר יסדיר את כל ההיבטים הנוגעים לדיור זה – יעדים כמותיים, תכנון, אוכלוסיית יעד ותנאי זכאות, מחיר, תמריצים, סמכויות, ניהול, פיקוח ועוד ויתמוך בפיתוחו ושכלולו של שוק זה בהיקפים גדולים.

בשלב ראשון הגשנו השנה להתאחדות הקבלנים נייר עמדה המפרט את ההגדרות השונות, העקרונות עליהם יבוסס החוק ואמצעי היישום האפשריים לשם פיתוח שוק זה.



### 3. ליווי פרויקטים 'מחוללי שינוי'

#### א. ליווי עיריית פתח תקווה בגיבוש מדיניות דיור בהישג יד לעיר

בתקופת הדיווח ליווינו באופן אינטנסיבי את מחלקת התכנון האסטרטגי ומחלקת ההנדסה של עיריית פתח תקווה, ביצירת מסמך מדיניות עירוני לדיור בהישג יד. מדובר במסמך יחודי, כאשר פתח תקווה היא אחת מהרשויות הבוודדות המקדמת מסמך שכזה. מסמך המדיניות כולל חלוקה של כל העיר למתחמים, הגדרות ברורות של המטרות אותן רוצים להשיג בכל מתחם, מאפייני אוכלוסיית היעד בכל מתחם, תמהיל הדיור המתאים למאפייני האוכלוסייה, הכלים בהם ניתן לעשות שימוש לצורך יצירת דיור בהישג יד, תנאי הזכאות המתאימים לדיור בהישג יד וכן המשאבים העירוניים שניתן לרתום כדי לקדם דיור בהישג יד. מסמך המדיניות כולל קביעה של שעורי דיור בהישג יד בכל תכנית לבניה חדשה, בתוכניות להתחדשות עירונית, בקרקעות לצרכי ציבור, בקרקעות בבעלות העירייה ובאיזורי תעסוקה.

כמו כן, במסגרת העבודה ניתחנו מספר מתחמים ספציפיים והראנו באלו אמצעים ניתן לשלב בהם דיור בהישג יד, בהתאם לבעלות וליעוד השטח. עבודה זו, יחד עם הצוות המקצועי באגף ההנדסה וביחידה האסטרטגית סייע לצוותים להכיר את תהליך העבודה והחשיבה על תכנון דיור בהישג יד.

המסמך הוצג לאחרונה לראש העיר, אשר הודיע על כוונתו לקדמו בפני מועצת העיר. תהליך העבודה הוצג במסגרת כנס של איגוד המתכננים ובעקבותיו קיבלנו מספר פניות בבקשה לבצע ליווי דומה של רשויות נוספות.

#### ב. פיתוח כלי להערכת אימפקט חברתי וסביבתי של מיזמי התחדשות עירונית

לצד הקושי להוביל לשינוי רגולטורי בתחום ההתחדשות העירונית, פעלנו במקביל כדי לפתח ולהטמיע כלי שעשוי להשפיע על שילוב היבטים חברתיים וסביבתיים פרויקטים של התחדשות עירונית. מדובר בכלי להערכה של אימפקט חברתי וסביבתי במיזמי התחדשות עירונית, אשר פיתחנו יחד עם ארגון Social Finance Israel, והוא נועד במקור לשמש משקיעי אימפקט כדי לאמוד השפעות חברתיות וסביבתיות של מיזם התחדשות עירונית, ולסייע להם בבדיקה של השקעה במיזמים אלו. במובן זה, הכלי אמור לסייע גם לפיתוח של אקוסיסטם שתומך בהשקעות אימפקט בהתחדשות עירונית. לאחר מחקר מעמיק שכלל סקירת ספרות מקיפה בנושא מדידת אימפקט באופן כללי, ובהתחדשות עירונית ופיתוח עירוני באופן יעודי, וכלל 37 ראיונות עם אנשי מקצוע בתחום, פיתחנו שאלון שכולל 40 שאלות בנושאים חברתיים וסביבתיים שזוהו כנושאים המרכזיים ביותר להתחדשות עירונית. אחד הנושאים המרכזיים בהם עוסק הכלי הוא שילוב של דיור בהישג יד ודיור להשכרה ארוכת טווח במיזמי התחדשות עירונית. הכלי קובע ניקוד לשאלות השונות, ומי שעושה בו שימוש למעשה מקבל ציון על הפרויקט.

הכלי אמנם יועד למשקיעי אימפקט אך הוא בפועל משמש כמפת דרכים שעשויה לשרת משקיעים, יזמים, מתכננים, רשויות מקומיות ושחקנים נוספים. בימים אלו אנו משיקים את הכלי ובין היתר פועלים כדי לשלב אותו בתהליכי קבלת החלטות של רשויות מקומיות ושחקנים ממשלתיים – בבואם להעריך ולקדם מיזמי התחדשות עירונית. אנו שואפים שהכלי יצור סטנדרטיזציה של כלים ודרישות בשלב התכנון שיש להם השלכות על הקהילה והסביבה, ובמובן זה הוא עשוי לשמש כרגולציה רכה, במידה וגורמים ממשלתיים אכן יאמצו אותו.


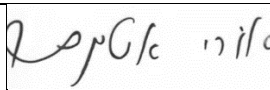
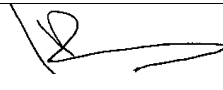


לשם כך ערכנו בתקופת הדיווח מספר פגישות לקידום הכלי – בין היתר נפגשנו עם נציגי הרשות הממשלתית להתחדשות, אשר הביעו עניין באימוץ של הכלי; עם רשויות מקומיות; ועם משרדי תכנון חברתי.

#### 4. השתתפות בכנסים והרצאות

- במהלך השנה האחרונה השתתפנו בשורה של כנסים והעברנו מספר רב שלהרצאות בנושאי הליבה בהם אנו עוסקות:
- הרצאה במסגרת הקורס 'העיר הישראלית' של מרכז השלון המקומי ועמותת מרחב - בנושא דיור בהישג יד ככלי תכנוני
  - הרצאה במסגרת קורס שכונה 360 - בנושא דיור בהישג יד ככלי תכנוני
  - הרצאה במסגר כנס ארץ עיר חיפה - בנושא הכלי להערכת אימפקט של מיזמי התחדשות עירונית
  - הרצאה במסגרת יום עיון בטכניון – בנושא אתגרי השעה בדב"י
  - הרצאה בכנס ביפו – בנושא הסדרת זכויות דיירי רשות הפיתוח
  - הרצאה בכנס ערים מעורבות של האוניברסיטה הפתוחה – בנושא הסדרת זכויות דיירי רשות הפיתוח
  - הרצאה בקורס סטריטלייט – בנושא אוכלוסיות פגיעות בהליכי התחדשות עירונית
  - הרצאה במושב של כנס איגוד המתכננים – בנושא מדיניות עירונית לדיור בהישג יד

בברכה,

		
_____	_____	_____
עו"ד ומתכננת ערים אורלי אריאב	עו"ד אורי אטינגר	פרופ' נטע זיו
מנהלת <a href="#">מרכז קרסו - הגר</a>	מנהלת קידום מדיניות <a href="#">מרכז קרסו - הגר</a>	מנהלת אקדמית <a href="#">מרכז קרסו - הגר</a>

Carasso – Social Housing Research  
and Development Program  
Hagar – The Buchmann  
Faculty of Law  
Tel Aviv University

برنامج كراسو للأبحاث  
وتطوير الإسكان  
الاجتماعي  
هاجر - كلية بوخمان للحقوق  
جامعة تل أبيب

תוכנית קרסו למחקר  
ופיתוח דיור חברתי  
הגר - הפקולטה למשפטים  
ע"ש בוכמן  
אוניברסיטת תל אביב

