



20.2.2024

לכבוד,
גב' סיגי בארי
מתכנתת הותמ"ל

העדר) דיור בהישג יד בתמ"ל 3007 – דרום גלילות

לקראת דיון ההפקדה, תכנית קרסו – הגר בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב¹ מבקשת להציג את עמדתה לתמ"ל 3007 – דרום גלילות (להלן: התכנית):

1. הוראות תמ"ל 3007 מתעלמות כמעט לחלוטין מהנושא של דיור בהישג יד (להלן: דב"י). תמוהה בעינינו כיצד תכנית שבה התייחסות כה דלה לדב"י, נקלטה והובאה לדיון להפקדה. גם המינימום המחויב על פי החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), תשע"ד-2014 אינו מפורט בתכנית; לא קבועים בה יעדים לדב"י (למעט אמירה כללית על עמידה בהוראות החוק), אין התייחסות למיקום הדב"י, לגודל יחידות הדיור או כל מאפיין אחר.
2. ההתייחסות לדב"י וההתחייבות הרפה ליעדי דב"י כמתחייב בחוק בהוראות התכנית מהווה **החמצה של ההזדמנות הטמונה בתכנית דרום גלילות למתן את אי השיוויון והפערים הזועקים בשל מחירי הדיור הגבוהים באזורי הביקוש במרכז הארץ**. החמצה זו צורמת במיוחד לאור ההשפעה הדרמטית שתהייה לתכנית בהתפתחות העיר רמת השרון, וכן לאור מגמות תכנון עכשוויות שמכירות בחשיבות של תכנון מכליל ושילוב דיור בהישג יד כאמצעי לכך.
3. שילוב דב"י בהתאם להוראות חוק הותמ"ל **לא יבטיח גיוון משמעותי של אוכלוסיה ואין בו די כדי ליצור דיור שיהיה בהישג ידם של משקי בית במעמד נמוך ואף בינוני, מבחינת המחיר. כמו כן אין בו די על מנת ליצור מלאי דב"י משמעותי שיתפקד ככזה לאורך זמן**. כדי לקבל מגוון סוגי דיור בתחום התכנית - נדרש לעשות שימוש בכלים נוספים, בדגש על כלים שמאפשרים ליצור דיור שיהיה בהישג ידם של עשירונים 3-7. כמו כן יש להגדיל את היעדים לדב"י על מנת לאפשר שילוב היקף משמעותי של הזדמנויות דיור לקהל מגוון.
4. נקדים ונבהיר כי שילוב של דיור להשכרה במחיר מופחת בקרקע הציבורית, כמחויב ע"פ חוק הותמ"ל, אינו מבטיח שהדיור יהיה בהישג ידם של עשירונים נמוכים ואף לא של עשירוני ביניים. זאת, לאור ההחרגה של קרקע ציבורית בחוק הותמ"ל מהוראות התוספת השישית לחוק התו"ב. ההגדרה של דיור להשכרה במחיר מופחת נקבעת בהחלטות מועצת רמ"י, **ונכון להיום ה'מוצר' שמתקבל בקרקעות ציבוריות הוא פחות בר השגה בהשוואה לזה המתקבל בקרקע הפרטית**. ראשית הוא עומד להשכרה למשך 15 שנה (ולא 20 שנה לפחות); שנית, המחיר נקבע כהפחתה של 20% ממחיר השוק (ללא סמכות להעמקת ההפחתה עד 40% לפי שיקול הרשות המקומית), והוא אינו כפוף לתקרת השווי המקסימלי שבתוספת השישית לחוק התכנון והבניה - תקרת השווי עומדת היום על כ-6,300 ₪. בנוסף, לפי חוק הותמ"ל רמ"י מוסמכת לייעד עד מחצית מיחידות הדיור להשכרה עבור מכירה בהנחה, על פי שיקול דעתה. הניסיון מתכניות מכר בהנחה עד כה מלמד, כי מכירה של דירות באזורי ביקוש

¹תכנית קרסו - הגר הוקמה בשנת 2014 בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב, והיא כיום הגוף היחיד בישראל הממקד את פעילותו בקידום מחקר ומדיניות בתחום הדיור החברתי. כגוף אקדמי פעילות התכנית יוצאת דופן בהשפעתה על התהליכים המעצבים את מדיניות הדיור זאת על בסיס העבודה המקצועית העומדת ברקע פעילות זו. יתרה מכך, תכנית קרסו - הגר הוא בין הגופים הבוודיים בישראל המחויבים לשילוב מתמיד בין פעילויות 'בשטח' לבין מחקר יישומי וקידום מדיניות בתחום של דיור חברתי ופיתוח עירוני חברתי. למידע נוסף: <https://www.israhc.org.h>



גבוה הובילה להעמקת פערים חברתיים ואי שוויון מכיוון שההנחות הגבוהות ביותר (שהגיעו למיליון ש"ח ואף יותר²) ניתנו למשקי בית בעלי בעלי הכנסה גבוהה ובעלי הון עצמי לרכוש דירות באזורי ביקוש.³

לאור זאת, על מנת להבטיח שמתחם דרום גלילות לא יאכלס משקי בית בעשירונים 9-10 בלבד, כפי שיקרה בתרחיש 'עסקים כרגיל'⁴ ואף תחת מתווה הדב"י המחייב בחוק הותמ"ל, נדרשת התערבות משמעותית בהרבה על מנת ליצור דיור בהישג יד. נפרט את ההתערבויות הנדרשות:

התערבות במחיר - היום מחיר השכירות הממוצע ברמת השרון הוא 9,500 ש"ח ומחיר הרכישה הממוצע הוא 4,274,000 ש"ח (נתוני מדלן).⁵ רמת מחירי שכירות זו היא בהישג יד של משקי בית בעשירונים 9-10. על מנת להגיע להשגות עבור עשירונים נמוכים יותר נדרש לעשות שימוש בכלים ב"י המאפשרים העמקה משמעותית של ההנחה ממחיר השוק. כמו כן, יש חשיבות רבה להחלת **תקרת שווי מקסימלי**. בהקשר זה נדגיש, כי שילוב יח"ד קטנות הוא אמנם חשוב ורואי, אך אין בו כדי להבטיח שהדירות יהיו במחיר בר השגה עבור עשירוני ביניים ועשירונים נמוכים. הצעות לישום:

- שילוב דב"י שתחול עליו התוספת השישית לחוק התו"ב בקרקע סחירה למגורים, כזכויות תוספתיות (מתוך ההיקף הקיים או באמצעות ציפוף, בהתאם לשיקולים תכנוניים). בהתאם לסמכות הותמ"ל בתוספת השישית, יש לקבוע בתכנית **שכל יח"ד הכפופות לתוספת השישית יהיו דיור להשכרה במחיר מופחת**, וללא דיור להשכרה ארוכת טווח במחיר שוק (בשונה מברירת המחדל 25% מחיר מופחת – 75% מחיר שוק, הקיימת בחוק). דוגמה להחלטה כזו ניתן למצוא במדיניות הדיור של העיר תל אביב.
- **הקצאה יעודית** של קרקע לצרכי ציבור להקמה של דיור בהישג יד עירוני מתוקף תקנות התכנון והבניה (אישור מטרה ציבורית) 2014. ביח"ד אלה אפשר להגדיל את שיעור ההפחתה ממחיר השוק, בהתאם לשיקול דעת הרשות המקומית.
- קביעת הוראות ביחס לתמהיל הדב"י ושילוב שיעור משמעותי של דירות דב"י קטנות וקטנות מאד.

התערבות בתקופת ההעמדה להשכרה – תכנית דרום גלילות היא עתודת הקרקע בה רמת השרון עתידה להתפתח, והיא טומנת בחובה הזדמנות עבור העיר לשלב דיור למגוון אוכלוסיות, ולתת מענה לתושבי העיר ובפרט לצעירים המעוניינים להתגורר בסמוך למשפחתם. לאור זאת, יש לשאוף לייצר מלאי דיור בהישג יד לאורך עשורים קדימה, ולעשות שימוש בכלי דב"י המאפשרים להעמיד דיור להשכרה לפרקי זמן ארוכים יותר מ-15 שנה. הצעות לישום:

² כלכליסט "זוכה מחיר למשתכן בהרצליה הרוויח 1.3 מיליון שקל בתוך שנה" 15.4.2022. <https://www.calcalist.co.il/real-estate/article/bjsxgeneq>

³ מיכל לרון ונדב פן, מחיר למשתכן: מחקר הערכה, מכון ברודקיייל (2020).

⁴ טיוטת מדיניות לדיור בהישג יד ברמת השרון, שהוכנה על ידי People ואסטרטגיה אורבנית עבור עיריית רמת השרון (טרם אושר וטרם פורסם). הניתוח מבוסס על בחינת מחירי הדיור ברמת השרון, והתייחסות לדיור בהישג יד כדיוור שהוצאה עבורו אינה עולה על 30% מהכנסות משק בית.

⁵ יש הטוענים שרמת השרון היא העיר השנייה הכי יקרה בישראל לרכישת דירה. גלובס, ת"א בראש, רמת השרון אחריה: שיאניות המחירים של דירות 4 חדרים 12.1.2023.



- הקצאה יעודית של קרקע לצרכי ציבור להקמה של דיור בהישג יד עירוני מתוקף תקנות התכנון והבניה (אישור מטרה ציבורית) 2014. דב"י בקרקע לצרכי ציבור אינו ניתן למכירה והוא מהווה מלאי עירוני של דיור יחודי לתקופה בלתי מוגבלת.
- ביחס לדב"י שתחול עליו התוספת השישית לחוק התו"ב בקרקע סחירה למגורים – יש לקבוע תקופה ארוכה יותר להעמדה להשכרה. החוק קובע כי תקופת ההעמדה להשכרה היא **לפחות** 20 שנה. כך למשל, במדיניות הדיור של עיריית ת"א נקבע כי דב"י יעמוד להשכרה למשך 25 שנה.

התערבות במספר יח"ד בהישג יד – אנו מעריכות שאם ייושם חוק הותמ"ל כלשונו, שיעור יחידות הדיור שישולבו כדיור להשכרה ארוכת טווח במחיר מופחת/השכרה ארוכת טווח במחיר שוק בתכנית יעמוד על 24%. הכללת דיור להשכרה ארוכת טווח במחיר שוק היא חשובה, אולם כאמור ללא התערבות במחיר היא לא תוביל לגיוון משמעותי של אוכלוסיית דרום גלילות, שכן דיור להשכרה במחירי שוק יהא רלוונטי למשקי בית ברמות ההכנסה הגבוהות ביותר בחברה. לפיכך, יש לפעול **להגדלה של היקף יחידות דיור להשכרה במחיר מופחת באופן אבסולוטי**, וגם על חשבון יחידות דיור להשכרה במחיר שוק. אין להסתפק בהיקף נמוך של 12% דיור להשכרה במחיר מופחת – השיעור שלפי הערכתנו יקבע לפי הוראות חוק הותמ"ל לבדן. נדרשת התערבות משמעותית שתביא את התכנית למצב בו **כשליש מיחידות הדיור בה הן במחיר מופחת ובר השגה עבור עשירונים נמוכים ועשירונים ביניים**. לותמ"ל יש את הסמכות להפעיל כלים תכנוניים נוספים על מנת להשיג יעד זה.

תקדים ליעד דומה נקבע בתכנית שדה דב (תא/4444 והתכניות המפורטות מתוקפה). תכנית זו כוללת הקצאה יעודית של קרקע לצרכי ציבור להקמת דב"י. ההצדקות שהתקיימו בעת תכנון שדה דב קיימות אף ביתר שאת בעת הזו בתכנית דרום גלילות (ר' נימוקים לכך בהמשך). נכון להיות **תכנית דרום גלילות מהווה נסיגה משמעותית מיעדי תכנון הדב"י בשדה דב גם מבחינת כמות הדב"י וגם מבחינת רמת ההשגות**.

הפער הבולט ביותר בין התכניות הוא בהיקף הדיור להשכרה במחיר מופחת: בעוד שבשדה דב מדובר על 3,654 יח"ד במחיר מופחת המהוות 21% מהתכנית, מתוכן 2,100 יח"ד מלאי עירוני שיעמוד להשכרה ללא מגבלת זמן, והיתר 1,254 יח"ד להשכרה ארוכת טווח במחיר מופחת לפי הנחיות התוספת השישית, בתכנית דרום גלילות היעד עומד על כ-2,091 יח"ד המהוות 12% בלבד מהתכנית, ורובן כפופות לכללי מועצת רמ"י המגבילים את ההנחה ממחיר השוק, ופוטרים מתקרת שווי. להלן השוואה בין התכניות המבוססת על הערכת היקף הדב"י בדרום גלילות:

שדה דב	דרום גלילות	
1,254 יח"ד (7.8%)	2,091 יח"ד (12%)	השכרה ארוכת טווח במחיר שוק
3,354 יח"ד (21%) *2,100 מתוכן ביעוד לצרכי ציבור – ללא הגבלת זמן	2,091 יח"ד (12%)	השכרה ארוכת טווח במחיר מופחת
300	-	דיור מוגן ציבורי
300	409	דיור מוגן/מעונות סטודנטים סחיר
5,208 יח"ד (32.5%)	4,591 יח"ד (27%)	סכ"ה



התערבות בפרישת הדב"י במרחב – התכנית אינה מתייחסת למיקום הדב"י כלל, וישנה חשיבות לקבוע

בה הנחיות ועקרונות לשילוב הדב"י במרחב התכנית.

הצעות ליישום:

- נגישות – לשאוף שדב"י ימוקם באזורים נגישים מבחינה תחבורתית. למשל בסמיכות לתחנות מתע"ן, בהתאם ליעדים המוגדרים במדיניות פיתוח צירי מתע"ן של מחוז ת"א (ר' בהמשך).
- פרישה במרחב – להמנע מריכוז יתר של דב"י על מנת להבטיח גיוון מירבי ולהמנע מבידוד של אוכלוסייה המתגוררת בדב"י.
- בניה מרקמית – יש להעדיף שילוב דב"י במבנים מרקמיים ולא במגדלים, בשל עלויות התחזוקה הגבוהות שמושגות בדב"י על השוכר.

5. להלן פרוט ההצדקות המרכזיות לשילוב שיעור משמעותי של דב"י בתכנית:

א. **מטרות תכנון מתחמים מועדפים לדיור** – תכנון בותמ"ל נועד להגשים את המטרות המוגדרות בחוק, ובהן יצירת היצע של דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת, קרי דיור בהישג יד. החוק מתייחס לרמת הפרוט המינימאלית שיש ליישם בהוראות תכנית ותמ"ל ביחס לדב"י. לעמדתנו יש להתייחס לדרישה זו כמינמום, הן ביחס לדב"י והן ביחס לפרוט היבטים נוספים כמו מיקום, גודל דירות ועוד.

ב. **מגמות תכנון עכשוויות בדגש על תכנון מכליל** – תמ"א 35 לאחר תיקון 4 מדגישה יותר מבעבר את החשיבות של תכנון מכליל, בדגש על שילוב של דיור מכליל למגוון סוגי אוכלוסייה. תמ"א 35 מכוונת את מוסדות התכנון ליצור דיור "שמאפשר לבעלי הכנסה נמוכה יחסית להתגורר בכל מקום, לבעלי מוגבלויות לנוע בכל מקום, למועסקים במשרה זמנית למצוא דירה להשכרה במקום העסקתם, ולמי שחיים בצורה שונה מהמקובל למצוא פתרונות דיור, בילוי ותעסוקה" (סעיף 6 במסמך מס' 1 שיקולים לתכנון עירוני, תמ"א 35). בהתאם קובעת תמ"א 35 יעדים לדיור מכליל כתלות בגודל הישוב ואינטנסיביות. כאשר דיור מכליל מוגדר באמצעות רשימה פתוחה הכוללת "דיור מיוחד כדוגמת דיור מוגן ומעונות סטודנטים וכן דירות בשטח של 30 עד 55 מ"ר...". דיור בהישג יד נכלל תחת הגדרה זו של דיור מכליל. התכנית היום מתייחסת לדיור מכליל כדירות קטנות/מיקרו בלבד ובכך לכאורה יוצאת ידי חובה ביחס ליעדי הדיור המכליל אולם היא מחמיצה את העיקר. אנו מקוות שהותמ"ל כמוסד תכנון מוביל יפעל ליצירה של מודל תכנון מכליל שאינו מתמצה בגודל הדירות, אלא עושה שימוש בסל כלים רחב בהרבה המציע הזדמנויות דיור מסוגים שונים. בשל ערכי הקרקע הגבוהים בדרום גלילות וכיוון שמדובר בקרקע שרובה בבעלות ציבורית - קידום מודל מורחב של דיור מכליל אפשרי ונחוץ יותר מאשר בתכנית אחרות.

ג. **מדיניות פיתוח צירי מתע"ן של מחוז ת"א ותמ"א 70** – תמ"א 70 מתייחסת לחשיבות של שילוב דיור מכליל ובכלל זה דיור בהישג יד בסמוך לתחנות מתע"ן. ביחס להיקף, התמ"א מפנה ליעדים שנקבעו בתמ"א 35, אך מציינת כי "במידה ובמחוז קיים מסמך מדיניות מאושר לפיתוח סביב צירי מתע"ן אשר מגדיר אחוז גבוה יותר של דיור מכליל יש לפעול לפיו". במדיניות פיתוח צירי מתע"ן של מחוז ת"א נקבע יעד של **לפחות 50% יח"ד מכליל** בסביבת המתע"ן (בפינוי בינוי לפחות 40%) "על מנת לספק מלאי של דירות נגישות בסמיכות לשירותי תחבורה ציבורית".

דיור מכליל מוגדר במסמך המדיניות באופן רחב: דירות קטנות עד 65 מ"ר, דירות להשכרה ארוכת טווח, יח"ד עם תקן חניה 0, דיור מיוחד כדיור מוגן ומעונות סטודנטים, דיור ציבורי, דיור בהישג יד, דיור רווחה. בתחום התכנית מתוכננים שני קווי מטר, ועל כן יש הצדקה לעמוד **לפחות בשיעור האמור של דיור מכליל בהתאם להוראות מסמך המדיניות ותמ"א 70**. ונדגיש, אם מתוקף מסמך



המדיניות דורשים היום מתכניות פינוי בינוי במחוז ת"א לעמוד ביעד של 40% דיור מכליל, אז ודאי שיש לעשות זאת בקרקע פנויה, באזור ביקוש גבוה שיש בו היתכנות כלכלית גבוהה לדב".

ד. **קרקע ציבורית כמשאב למגוון חברתי, צמצום פערים ויצירת הזדמנויות דיור** – שטח תכנית דרום גלילות הוא אחת מעתודות הקרקע האחרונות באזור המרכז, וודאי בסדר הגודל הזה. בתנאי שוק כפי שתואר לעיל, ניתן להניח שמחירי הדיור בתחום התכנית יהיו דומים למחירים ברמת השרון כיום – בה מחירי השכירות הם כאמור בהישג ידם של עשירונים 9 – 10. קרקע בבעלות ציבורית היא משאב משמעותי וראשון במעלה למימוש יעדים חברתיים ובהם צמצום פערים ואי שיוויון באמצעות יצירת הזדמנויות דיור באזורי הביקוש לאוכלוסיות שבתנאי שוק לא היו יכולות להתגורר באזורים אלו ולהינות מהזדמנויות החיים שהם מציעים. זהו ייעוד מרכזי של משאב ציבורי זה האמור לשרת את כלל האוכלוסיה בישראל ולא רק את האוכלוסיות העשירות.

ה. **מגמות תכנון וצרכים עירוניים ברמת השרון** - תכנית דרום גלילות עתידה להכפיל את מלאי הדיור ברמת השרון, והזדמנויות הדיור בה ישפיעו על אופיה של העיר ועל האפשרות שלה להפוך לעיר מגוונת, תוססת ומכלילה. יעדים אלה באים לידי ביטוי בתכנית מדיניות דיור בהישג יד שנמצאת בהכנה בשלבים מתקדמים, וראוי היה שתכנית דרום גלילות תתייחס למדיניות העירונית. כמו כן, ברמת השרון היום היקף משמעותי של התחדשות עירונית, תהליך שבו כידוע דיור להשכרה זול נהרס ומוחלף בדור חדש ויקר יותר. היכולת היום לשלב דיור בהישג יד בתכניות התחדשות עירונית מאד מוגבל, ולכן במידה רבה תכנית דרום גלילות מהווה האפיק של רמת השרון לפצות על גריעה של שכירות זולה בתחומה והעתודה לפיתוח מכליל. דיור זה נחוץ לא רק לאוכלוסיה עתידית, אלא גם לאוכלוסייה המתגוררת בעיר היום, שחלקה בעלת הכנסה נמוכה.

העקרונות לעיל מצדיקים ומצריכים התייחסות יחודית לנושא הדיור וישום של התערבות ציבורית כבר בשלב התכנון, להבטחה של שילוב דיור מכליל בדגש על דיור בהישג יד בדרום גלילות.

אנו תקווה שהדברים שהובאו בפניה זו יקבלו ביטוי בהחלטת ההפקדה של התכנית.⁶

בברכה,

עו"ד אורי אטינגר
מנהלת
מרכז הגר

פרופ' נטע זיו
מנהלת אקדמית
מרכז הגר

העתק:

יובל דריר - שילה, מתכנן ותמ"ל

⁶ גילוי נאות – פרופ' נטע זיו, המנהלת האקדמית של תכנית קרסו – הגר, מכהנת כחברת מועצה עד חילופי חברי מועצה בעקבות הבחירות שיתקיימו ב 27.2.2024. במסגרת זו היא מחזיקה בתיק הסביבה וחברה בועדה המקומית לתכנון ובניה. פרופ' זיו השתתפה בחלק מדיוני הותמל על תכנית דרום גלילות, אך לא הייתה מעורבת בדיונים שעסקו בסוגיית הדיור בתכנית.