

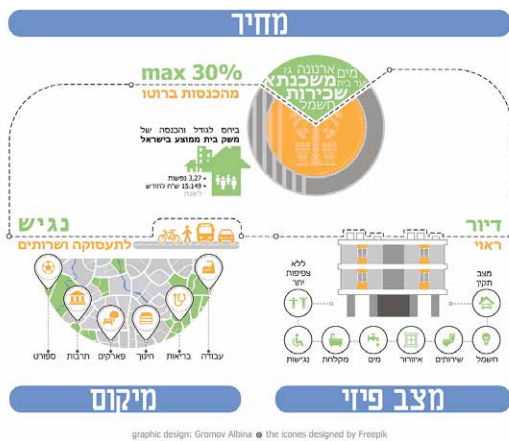


כיצד ניתן לפתח דיור בהישג יד בעיר שלי? מדריך למתמודד/ת בבחירות לרשויות המקומיות

משבר הדיור הוא נושא כואב שנוגע כמעט לכל משק בית במדינת ישראל. המטרה של מסמך זה היא להציג צעדים עדכניים בתחום הדיור שניתן לנקוט ברשות המקומית כדי להפחית את עול נטל עלות הדיור עבור תושבי העיר. האמצעי המרכזי לכך הוא – **דיור בהישג יד** (דב"י).

השלטון המקומי, יותר מבעבר, הוא שחקן מפתח קריטי בתחום הדיור. יש לו כיום סמכויות ויכולות להוביל מהלכים מחוללי שינוי בשוק הדיור המקומי. הרשות המקומית יכולה לייצר סל פתרונות לתושבים תוך שימוש במגוון כלים כדי לתת מענה לצורך ולדרישה. במסמך זה נתמקד בכלי של דיור בהישג יד – כלי מוביל בעולם להבטחת קורת גג למשקי בית במעמד בינוני ובינוני-גבוה, ולשמירת המגוון האנושי והחברתי בעיר.

מהו דיור בהישג יד?



דיור הנותן מענה הולם לצורכי הדיור של אוכלוסיות שהכנסתן אינה מאפשרת להן לרכוש או לשכור דיור מבלי שהדבר יפגע בהוצאות חיוניות אחרות כגון מזון, בריאות וחינוך. דיור זה נוצר באמצעות התערבות ציבורית בכלים שונים, שמטרתם להפחית את מחיר הדיור מתחת למחיר השוק.

בנוסף למחיר, ישנם שני היבטים נוספים לדיור בהישג יד: על הדיור להיות ראוי – כזה הכולל לכל הפחות חשמל, מים, ביוב, אוורור, שירותים, מקלחת, במצב תקין; וכן שיהיה נגיש – למקומות תעסוקה, ולמוסדות חינוך, רווחה, תרבות, בריאות וספורט.

לפי הגישה שאומצה בישראל, בדרך כלל דיור בהישג יד הוא **דיור להשכרה לטווח ארוך**, שמחיר דמי השכירות שלו **נמוך ממחיר השוק**. בנוסף, המחיר של דיור בהישג יד כפוף לתקרת שווי שמבטיחה שגם באזורים מאד יקרים מחיר דמי השכירות יהיה קרוב לממוצע שכר הדירה הארצי, ולא יעלה על תקרה שמוגדרת בחוק.

מהו דיור בהישג יד לפי החוק כיום?

דיור בהישג יד מוסדר בחוק התכנון והבניה, ומוגדר כ**דיור להשכרה לטווח ארוך**, מינימום עשר שנים לשוכר בשכירות שוקית, כאשר מחיר השכירות בחמש השנים הראשונות ניתן להעלאה לפי הצמדה למדד בלבד; או **דיור להשכרה לטווח ארוך המושכר במחיר מופחת ממחיר שוק לזכאים למשך חמש שנים**, (20%-40% הפחתה, למעט במחוזות דרום וצפון שם מדובר ב-10%-30% הפחתה). על כל הדירות המוגדרות כדיור בהישג יד להיות בבעלות אחודה, כלומר – בעלים זהה לכל יחידות הדב"י בתחום התכנית. דיור זה עומד להשכרה למשך 20 שנים לפחות.

היכן צריך דיור בהישג יד?

דיור בהישג יד נדרש באזורי ביקוש בהם מחירי הדיור אינם בהישג יד, אך גם באזורים אחרים, כמו שכונות חדשות או שכונות שעוברות התחדשות עירונית, שמחיר הדיור בהן צפוי להיות גבוה בשל ריבוי בניה חדשה בסטנדרט גבוה. באזורים אלו דב"י עשוי לסייע ביצירה של תמהיל אנושי מגוון, שיש לו חשיבות ברמה העירונית והשכונתית. כמו כן, נדרש שילוב של דב"י באזורי מגורים הסמוכים למוקדי תעסוקה ובעלי נגישות תחבורתית טובה, ובאזורים בהם יש חשש שכניסתה של אוכלוסייה חזקה תדחק אוכלוסייה וותיקה, כמו במתחמי ואזורי התחדשות עירונית.

מדוע חשוב לשלב דיור בהישג יד בעיר?

דיור בהישג יד חשוב ברמת הפרט ומשק הבית, אך גם עונה על מטרות עירונית שונות. הנה כמה מהעיקריות שבהן:

1 תמהיל חברתי מגוון

שילוב של קבוצות חברתיות מגוונות בשכונות המגורים. בהקשר של דיור, נהוג לדבר על תמהיל הכנסות מגוון (Mixed Income) – כאשר מרחבים בהם קיים מגוון של משקי בית במעמדות סוציאקונומיים שונים נתפסים כצודקים, הוגנים, פלורליסטים, רב תרבותיים, חיוניים ותפקודיים יותר ממרחבים בהם מרוכזים משקי בית בעלי הכנסה נמוכה מאד או גבוהה מאד.

2 חיזוק הכלכלה העירונית

שילוב דיור בהישג יד תורם ליצירת עירוניות הטרוגנית חיונית, רב גונית ותוססת ולמשיכה של אוכלוסיה יצרית, שנתפסת כאוכלוסיה אשר תורמת לכלכלה העירונית.

3 יצירת הזדמנויות דיור לבני העיר

רשויות מקומיות רבות שמות להן למטרה לאפשר לאוכלוסיית הבנים/ות להמשיך ולהתגורר בעיר, וכך לשמור על רשתות תמיכה משפחתיות וקהילתיות בין דוריות.

4 שמירה על עובדים חיוניים לצמיחה הכלכלית ולתפקודה השוטף של העיר

למשל, עובדים שעוסקים במתן שירותים כגון רפואה, עבודה סוציאלית, חינוך והוראה, ושיש חשיבות מיוחדת לכך שיתגוררו בסמוך למקום עבודתם.

5 קידום שכירות יציבה וארוכת טווח

המונח 'דיור בהישג יד' כיום בישראל מתייחס לדיור להשכרה. דיור בהישג יד הוא מוצר אלטרנטיבי לשכירות הפרטית, המציע שכירות ארוכת טווח שמאפשרת לשוכרים להתבסס ולבנות את ביתם ללא חשש ממעברים תכופים ומעליות מחיר פתאומיות.

לאור יתרונות אלה, יש לשלטון המקומי אינטרס מובנה בפיתוח אסטרטגיית דיור ואספקה של מגוון פתרונות דיור לאוכלוסיות שונות. לשם כך מיישמות רשויות מקומיות גישה תכנונית המכונה 'תכנון מכליל' (Inclusionary Zoning). תחת תפיסה זו לתכנון העירוני יש תפקיד מכריע ביצירת תמהיל חברתי מגוון באמצעות שילוב דב"י במלאי הדיור הכללי.

מדיניות תכנון מכליל מוסדרת במדינות רבות בחקיקה או אסדרה המחייבת/מתמרצת יעוד שיעור מסוים של דב"י בתכניות למגורים. למשל, בערים כמו לונדון, ניו יורק ווינה ישנן תכניות דיור שקובעות יעדים לכמות הדב"י שרוצים להגיע אליה ברמה עירונית ואזורית, ובהתאם נקבעות מכסות מנחות לתכנון. בלונדון קיימת דרישה להקצות 30%-35% מהדיור לדב"י בכל פרוייקט חדש; בברצלונה חובה להקצות 50% מכל קרקע ביעוד מגורים לדב"י; בניו יורק, החל מינואר 2016, באזורים מסוימים נדרשים יזמים לבנות 20%-30% יחידות לדיור חברתי בכל פרויקט, כאשר המטרה העירונית הכללית היא להגיע ל 300,000 יח"ד במחיר מופחת המותאם לאוכלוסייה ברמת הכנסה נמוכה ובינונית, עד שנת 2026.

דיור בהישג יד ברשות המקומית – איך מתחילים?

כאשר ניגשים לגבש הצעה לדיור בהישג יד ברמה המקומית, כדאי להתחיל מזיהוי של צרכי הדיור על ידי צוותי התכנון ברשות המקומית. בתהליך הזה נשאל שאלות כמו מהי אוכלוסיית היעד; באילו אזורים בעיקר נדרשת התערבות לצורך יצירת דב"י; כמה יחידות דב"י נדרשות, וכמה ידרשו בעתיד; מהו תמהיל גודל הדירות הנדרש לאור אוכלוסיית היעד והמיקומים; ומהו עומק ההפחתה במחיר הרצויה באזורים השונים בעיר.

מיפינו צרכים, קבענו יעדים. איך מתקדמים?

את היעדים אפשר להטמיע במסמך מדיניות עירונית, בתכנית מתאר כוללנית וליישם בתכניות מפורטות כולל בתכניות בסמכות ועדה מקומית.



דוגמאות לתכניות מדיניות דיור שקובעות יעדים עירוניים לדב"י:

באוקטובר 2022 אישרה הועדה המקומית בפתח תקווה [מדיניות עירונית לדיור בהישג יד](#), בה נקבעו יעדים מחייבים לשילוב דיור בהישג יד ברחבי העיר, תמהילי גודל דיור, אוכלוסיות יעד ותנאי זכאות בהתאם למאפיינים חברתיים, כלכליים ומרחביים של האזורים השונים בעיר.



באוגוסט 2022 אישרה עיריית תל אביב-יפו [מסמך מדיניות דיור כלל עירוני](#), בו נקבעו בין היתר יעדים לשילוב של דב"י בשיעור של 10%-15% בבניה חדשה למגורים בקרקעות מדינה וקרקעות פרטיות ובהתחדשות עירונית, ו-50% בבניה למגורים המבוצעת בקרקע בבעלות עירונית.



במקביל, ישנן מספר רשויות המצויות בתהליך גיבוש מדיניות דיור עירונית – ובהן רמת השרון, רמלה ורעננה.

יישום המדיניות – מהן האפשרויות בפועל?

תכניות מתאר בעיר

חוק התכנון והבניה מעניק סמכות לוועדות מקומיות לתכנון ובניה לקבוע בתכניות הוראות לדיור בהישג יד לפי התוספת השישית, ולהקצות זכויות בניה למטרה זו. החוק גם נותן סמכות לרשות המקומית לקבוע מאפיינים שונים של דיור בהישג יד בתחום הרשות.

יש למצוא את המסלולים התכנוניים המתאימים להגשמת יעדי המדיניות העירונית של דיור בהישג יד.

ועדה מקומית רגילה

ועדה מקומית רגילה יכולה להגדיל את זכויות הבניה המאושרות בקרקע המיועדת למגורים בשיעור של עד 50% (ע"פ תכנית שאושרה ע"י ועדה מחוזית) לצורך דיור בהישג יד, וכן להוסיף 25% לזכויות הבניה מסחר. בנוסף, מוסמכת הוועדה המקומית להמיר שטחי תעסוקה לשימוש לדיור מוגן, מעונות סטודנטים ו/או דב"י בהיקף של עד 30% מהשטח המאושר לבניה ובתנאים מסויימים.

ועדה מקומית עצמאית

ועדה מקומית עצמאית יכולה להגדיל את זכויות הבניה המאושרות בקרקע המיועדת למגורים בשיעור של עד 200% (ע"פ תכנית שאושרה ע"י ועדה מחוזית), לצורך דיור בהישג יד; ויכולה גם להוסיף שימושים

ולהגדיל את זכויות הבנייה בקרקע בייעוד תעסוקה או מסחר בשיעור של עד 100% למגורים בהישג יד, או להקצות קרקע עירונית לדיור בהישג יד.

ועדה מחוזית

ועדה מחוזית מוסמכת להוסיף זכויות לבניית דיור בהישג יד בשיעור בלתי מוגבל, כל עוד מדובר על זכות תוספתיות, שהן מעבר לסך הזכויות שהייתה מאשרת בתכנית למגורים ללא דב"י.

הותמ"ל

הותמ"ל מחויבת להקצות לדיור בהישג יד 30% מיחידות הדיור למגורים בתכנית בקרקע בבעלות ציבורית, ו-15% מיחידות הדיור בקרקע מרובת בעלים, כאשר מחצית מיחה"ד יושכרו במחיר מופחת.

התאמה של דב"י לצרכי העיר

בנוסף לתכנון, ביצירת דיור בהישג יד לפי התוספת השישית לחוק בידי הרשות המקומית סמכויות נוספות ומשמעותיות בנושא דב"י –

קביעת שיעור ההפחתה במחיר דמי השכירות. ברירת המחדל היא הפחתה של 20% בגובה דמי השכירות אך רשות מקומית מוסמכת לקבוע הפחתה שונה בטווח של 20%–40% או של 10%–30% במחוזות הצפון והדרום.

תנאי הזכאות לדיור להשכרה במחיר מופחת כוללים את היותו של הזכאי "חסר דירה", זוג או יחיד מעל גיל 26. שר האוצר מוסמך לקבוע תנאי זכאות נוספים בתקנות, אך נכון להיום לא נקבעו תקנות כאלה. לצד זאת, כאשר דיור בהישג יד נבנה על קרקע בבעלות עירונית, לרשות המקומית יש סמכות לקבוע תנאי זכאות בהתבסס על המאפיינים העירוניים וצרכי העיר.

עריכת ההגדרה לדיור בהישג יד במחיר מופחת

סמכות לייעד עד 25% מיחידות הדיור במחיר מופחת להשכרה לבני המקום

קביעת תמהיל גודל יחידות הדיור – שלו השפעה משמעותית על מחיר הדיור ויצירת הזדמנויות דיור מגוונות

קביעת תקן חניה מופחת

ראו פירוט נוסף בנושא הסמכויות בטבלה שבסוף המסמך.

דיור בהישג יד בקרקע המיועדת לצרכי ציבור

תקנות התכנון והבניה (אישור מטרה ציבורית) משנת 2014 מאפשרות לקבוע שימוש של דיור בהישג יד בקרקע המיועדת לצרכי ציבור. זהו משאב משמעותי ליצירת מלאי של דיור בהישג יד.

דיור בהישג יד לפי התקנות הוא דיור להשכרה במחיר מופחת, שיועמד לזכאים לפי קריטריונים. הרשות המקומית רשאית לשריין עד 15% מיחידות דיור אלה לבני המקום לפי הגדרתם בתקנות.

מימון הקמת דב"י בקרקע ביעוד צרכי ציבור: ניתן לפתח דב"י בקרקעות לצרכי ציבור באמצעות שותפות ציבורית-פרטית (PPP) או מיזם עסקי משותף (Joint venture) בין רשות מקומית וגורם פרטי. דוגמה לשותפות כזו היא מצב בו יזם פרטי מתכנן, מממן, בונה, מנהל ומתחזק פרויקט לדיור בהישג יד בעוד שהרשות המקומית מקצה קרקע ציבורית עבור הפרויקט.

ומה עם תכניות שלא בסמכות ועדה מקומית?

חשוב גם לדרוש הוספת דיור בהישג יד בתכניות ותמ"ל (המחויבות לפי החוק לאחוז מסוים של דיור כזה) ובתכניות בסמכות מחוזית בתחום הרשות המקומית. אפשר לעשות זאת באמצעות זכות השימוע שיש לרשות המקומית בפני ועדות אלה ובעזרת נציגי הרשויות המקומיות בוועדה המחוזית.

סל הכלים לדיור בהישג יד

פיקוח	ניהול שוטף	תקופת העמדת יח"ד לשכירות	תנאי זכאות	סוג הדיור	סמכות תכנונית	תמריץ ליזום מימון	קרקע	כלי
ממשלתי. ממונה במשרד האוצר	פרטי	לפחות 20 שנה	זוג, או יחיד מעל גיל 26, שהם חסרי דירה לפי הגדרות משרד השיכון	דיור להשכרה ארוכת טווח. לפחות 25% מיח"ד בדמי שכירות מופחתים	מקומית - עד 50% מזכויות הבניה המאושרות. מקומית עצמאית - עד 200% מזכויות הבניה המאושרות. מחוזית - תוספת זכויות ללא הגבלה	תוספת זכויות בניה לדב"י בחלק מהמקרים - הקלות מס.	בייעוד למגורים (פרטית וציבורית)	דב"י בבניה חדשה למגורים
ממשלתי. ממונה במשרד האוצר	פרטי	לפחות 20 שנה	זוג, או יחיד מעל גיל 26, שהם חסרי דירה לפי הגדרות משרד השיכון	דיור להשכרה ארוכת טווח. לפחות 25% מיח"ד בדמי שכירות מופחתים	מקומית עצמאית	תוספת זכויות המיועדות לתעסוקה או מסחר לזכויות מגורים בדיור בהישג יד, בהיקף של עד 100% מהזכויות המאושרות בחלק מהמקרים - הקלות מס	יעוד מאושר לתעסוקה או מסחר	דב"י בקרקע לתעסוקה או מסחר
עירוני או ממשלתי	רשות מקומית. ניתן להמחות לגוף מבצע	ללא הגבלה	זוג, או יחיד מעל גיל 35, שהם חסרי דירה	דיור להשכרה ארוכת טווח במחיר המופחת לכל הפחות ב-20% ממחיר השוק	תכנית בסמכות מחוזית	בניה אפשרית באמצעות שותפות - ציבורית - פרטית (PPP)	יעוד לצרכי ציבור לרוב בשילוב שימוש ציבורי נוסף בקומות הקרקע	דב"י בקרקע לצרכי ציבור
ממשלתי באמצעות דירה להשכיר	פרטי	20 שנה	זוג, או יחיד מעל גיל 26, שהם חסרי דירה לפי הגדרות משרד השיכון	מתוך כלל יח"ד בתכנית, 15% להשכרה במחיר שוק ו-51% להשכרה במחיר מופחת	ותמ"ל	הנחה במחיר הקרקע. הקלות מס.	קרקע מדינה בייעוד למגורים. רמ"י משווקת במכרזים להשכרה	מגורים בקרקע בבעלות מדינה בתכנון ותמ"ל
עירוני	עירוני או פרטי	אם דב"י לפי תוספת שיטת - לפחות 20 שנה אם לא - לשיקול דעת הרשות	לשיקול דעת התוספת השיטת	לשיקול דעת הרשות המקומית	ועדה מקומית או ועדה מחוזית	במסלול של שותפות עם יזם - הנחה ליזום במחיר הקרקע	בעלות עירונית	הקצאת קרקע סחירה בבעלות עירונית

מסמך זה מציג בקווים כלליים את נושא דיור בהישג יד ברשות המקומית.

מוזמנים לפנות אלינו לתכנית קרסו - הגר להצגה מפורטת יותר של הנושא ולבניית שיתופי פעולה מקצועיים:

sharonka@tauex.tau.ac.il