

הנדון: תמל 2040 – כפר סבא יוספטל

1. פנייה זו מוגשת מטעם תכנית קרסו למחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי – הגר באוניברסיטת תל אביב, בשיתוף הקליניקה לצדק סביבתי ולהגנה על זכויות בעלי חיים של הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב.
2. עניינה של הפניה היא תוכנית להתחדשות עירונית בשכונת יוספטל בכפר סבא – תמל 2040 אשר נדונה ב-13.12.22 במסגרת שולחן עגול (להלן: 'התכנית'). התכנית חסרה באמצעים ליצירת דיור למעמד נמוך ובינוני, ובפרט דיור בהישג יד, דיור ציבורי והיקף מספק של דירות קטנות. כמו כן, היא אינה מצה את האמצעים התכנוניים הקיימים למניעת דחיקה של אוכלוסיה מקומית ובפרט ביחס לסוגיית עלויות התחזוקה, כפי שיפורט להלן:

מאפיינים חברתיים – כלכליים של שכונת יוספטל

3. שכונת יוספטל היא שכונת מגורים המאכלסת באופן היסטורי וגם היום אנשים קשי יום. השכונה הוגדרה בעבר כשכונת שיקום בפרויקט שיקום שכונות, והיא מדורגת כיום 5 מתוך 10 במדד החברתי – כלכלי של הלמ"ס. על פי הנספח החברתי 18% מהדיירים בשכונה נתמכים בשירותי רווחה; 65% מתושביה משתכרים מתחת לממוצע הארצי; ובקרב התושבים קיים שיעור גבוה של עולים, קשישים ואנשים בעלי מוגבלויות.
4. בנוסף, השכונה מאופיינת בשיעור גבוה של שכירות - 47% שוכרים. שיעור זה גבוה משמעותית מהממוצע העירוני שעומד על 29%. את שיעור השוכרים הגבוה ניתן לזקוף הן לרמת ההכנסה הנמוכה של אוכלוסיית השכונה, והן למחירי השכירות הנמוכים. מחיר השכירות הממוצע ביוספטל נמוך ב-30% מהממוצע העירוני – 3,750 ₪ בממוצע ביוספטל מול 5,800 ₪ בממוצע בכפר סבא. וכלשון הדוח החברתי השכונה משמשת כמקור "לדיור מוזל עבור צעירים, משקי בית יחידניים ומעוטי יכולת כלכלית שלא מוצאים אלטרנטיבות בשכונות אחרות בכפר סבא."
5. כמו כן, בתחום התכנית 98 דירות דיור ציבורי (עמידר) שמהוות 46% מדירות הדיור הציבורי בכפר-סבא.
6. מאפיין משמעותי נוסף הוא ריבוי משקי בית יחידניים, כאשר גודל משק הבית הממוצע הוא 2.7 נפשות. ממצאי הדוח החברתי עולה כי 63% מיחידות הדיור מאכלסות משקי בית בהם אדם בודד או שני אנשים.
7. התמונה החברתית – כלכלית העולה מהנתונים לעיל מצביעה על צורך חיוני בהתאמה של תכנון ההתחדשות העירונית באופן שיצמצם דחיקה ויאפשר לאוכלוסיה המקומית להוסיף ולהתגורר בה. עמדה זו מקבלת משנה תוקף לאור רמות המחירים הגבוהות בכפר סבא המצויה בלב אזור הביקוש הארצי – שכן, עם ההתחדשות המבורכת של השכונה, לצד התועלות הרבות שבה, ניתן להעריך שרמת מחירי הדירות, כמו גם מחירי השכירות בשכונה יעלו באופן ניכר. תהליך זה צפוי להביא לדחיקה של רבים מתושבי השכונה, ולצמצום את מלאי השכירות שהיום הוא בר השגה גם לאוכלוסיה ממעמד נמוך ובינוני – נמוך.

דיור בהישג יד

8. עיון בעיקרי התוכנית אל מול נתוני הנספח החברתי מעלה פער בלתי ניתן לגישור בין מאפייני השכונה והאזור והצורך בדיור לאוכלוסיות במעמד נמוך ובינוני לבין המתוכנן בפועל. לאור הרכב האוכלוסיה בשכונה, הנספח החברתי ממליץ לשלב מנגנונים של דיור בהישג יד, אולם עיון בהוראות התכנית מעלה כי היא מתעלמת מהיבטים אלו ולא כוללת הוראות בדבר דיור בהישג יד. התכנית מאפשרת לבנות 3,986 יח"ד במקום 932 יח"ד, קרי מכפיל של מעל 4, ולא משלבת כלל דיור בהישג יד.
9. אנו מודעים לכך שבמסגרת החוק לקידום הבניה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) תשע"ד – 2014, לא חלה החובה המפורטת בסעיף 4 (ב) (1) להקצות 30% מיחידות הדיור להשכרה ארוכת טווח בתכנית פינוי בינוי. יחד עם זאת, אנו סבורים כי הסמכויות הנרחבות הנתונות בידי הותמ"ל וההתמקצעות ההולכת וגוברת של הועדה בנושא מתחמי פינוי בינוי, מאפשרת לה ואף מחייבת אותה לנצל את הפלטפורמה לטובת תכניות המטמיעות שיקולים חברתיים באופן אקטיבי.

10. מעבר לכך, לאור העדכון של תמ"א 35, **על התכנית הנדונה לשלב דיור מכליל**: בעדכון האחרון של תמ"א 35 נקבע לפי לוח 1 שבישובים בסדר גודל של כפר סבא (סוג 3 המונים 200-50 אלף תושבים), **יש לקבוע לפחות 15% דיור מכליל בתכניות במתחמים אינטנסיביים ובהם מתחמי התחדשות עירונית**. דיור מכליל מוגדר בתמ"א 35 באמצעות **רשימה פתוחה**: "דיור מיוחד **כדוגמת** דיור מוגן ומעונות סטודנטים וכן דירות בשטח של 30 עד 55 מ"ר לרבות מרחב מוגן דירתי ולא כולל שטח מרפסות".
11. התכנית שבנדון אמנם קובעת היקף מסויים של דירות קטנות (שהיקפו אינו ברור, כפי שמוסבר בהמשך), ודיור המכונה 'דיור מיוחד' כיוון שהוא מאפשר שילוב של משרדים וקליניקות כחלק מיחידות הדיור וכן דיוריות, אך לעמדתנו, פתרונות אלו אינם מספיקים כדי לממש את התכלית לשמה יש לקבוע דיור מיוחד – והיא יצירה של תמהיל חברתי מגוון, ובמקרה של התחדשות עירונית – מניעת דחיקה של אוכלוסייה וותיקה, כחלק מיצירת התמהיל המגוון.
12. ונפרט:
- א. דיוריות משולבות ביחידות דיור גדולות שאינן בהישג יד, העמדתן לשכירות נתונה לבחירת בעלי הנכס והן אינן מנגנון שיכול לבדו להבטיח תמהיל חברתי.
- ב. דיור מיוחד המאפשר לשלב קליניקה או משרד – גם הוא אינו מכווון להשגות דיור או לאוכלוסיות במעמד נמוך.
- ג. דירות קטנות או קטנות מאד - אינן מבטיחות השגות ואינן שקולות לדיור בהישג יד - לאור רמת מחירי הדיור הגבוהה בכפר סבא. ככלל, באזורי ביקוש גבוה כמו כפר סבא – **דירות קטנות הן תנאי הכרחי אך לא מספיק ליצירת השגות דיור**, וודאי כאשר מדובר בדירות חדשות. ניתן ללמוד זאת מרמות המחירים של דירות קטנות יחסית בשכונות סמוכות לשכונת יוספטל, כפי שעולה מדגימה אקראית של עסקאות בשכונות סמוכות. כך למשל, בשכונת הדסים מצאנו כי דירת 77 מ"ר נמכרה ביוני 2022 ב- 2.6 מליון ש"ח, ודירת 72 מ"ר נמכרה באותו חודש ב- 2.7 מליון ש"ח. בשכונת כפר סבא הצעירה, המאופיינת בבניה חדשה יחסית, הדירות הקטנות ביותר, 79-83 מ"ר, נמכרו במחירים הנושקים ל-3 מליון ש"ח. למותר לציין כי **רמת מחירים זו אינה בהישג ידם של משקי בית במעמד נמוך עד בינוני בכלל ושל מרבית תושבי שכונת יוספטל כיום בפרט**, ובהתאם, ניתן להניח במידה רבה של וודאות שהאוכלוסיות שיאכלסו את הדירות הקטנות שיבנו ביוספטל, ככל שהן יוצעו במחירי שוק, יהיו מרמת הכנסה גבוהה משמעותית מרמת ההכנסה המאפיינת את תושבי השכונה כיום.
13. לצד האמור לעיל, התכנית גם אינה עונה על ההנחיה בתמ"א 35 ליישם **תכנון מכליל**, הכולל על פי התמ"א את בחינת הצורך בדיור בהישג יד ובהתחדשות עירונית, ודרישה מפורשת להתייחס לאוכלוסיה הקיימת (מסמך מס' 1 שיקולים לתכנון עירוני בתמ"א 35). ונזכיר כי תמ"א 35 בהתייחסה לתכנון מכליל קובעת כי תכנון זה הוא "תכנון הטרונגי המאפשר **מגוון של פתרונות דיור**...". אל מול הגדרה זו התכנית אינה מציעה מגוון פתרונות דיור, היא לא מציעה כל פתרון לבעלי הכנסה נמוכה, ואינה מתייחסת לסוגיית השכירות כלל.
14. הוראה נוספת בתמ"א 35 המחזקת את החובה החלה על הותמ"ל לבחון את הצורך בדיור בהישג יד נוגעת להכנת תכניות ומסמכי מדיניות לחידוש ושימור עירוני, בהם לפי תמ"א 35 נדרש כך: "תכנית או מסמך מדיניות כאמור יגדירו את השטחים המתאימים לחידוש ושימור עירוני, יקבעו תוספת יח"ד בסוגים ובגדלים מגוונים, יקבעו היקף מתאים של "דיור בהישג יד" לאוכלוסיות חלשות לרבות שיקום חברתי...". (ס' 2.2.14)
15. לאור כל האמור לעיל, ובפרט לאור ההנחיות המפורשות בתמ"א 35 לעניין תכנון מכליל ודיור מכליל, והמאפיינים החברתיים - כלכליים של שכונת יוספטל, נראה כי התעלמות מוחלטת מסוגיית השגות הדיור, והימנעות משימוש בכלים הקיימים היום להבטחת השגות, ובראשם דיור בהישג יד עולה כדי חוסר סבירות.

דיור ציבורי

16. בתחום התכנית מצוי קרוב למחצית ממלאי הדיור הציבורי העירוני של כפר סבא - 98 דירות דיור ציבורי בבעלות עמידר. ולמרות נתון משמעותי זה, הוראות התכנית אינן מתייחסות למשמעויות של התחדשות מלאי הדיור הציבורי, לעיגון והבטחת מעמד דיירי הדיור הציבורי או לכל היבט הנוגע לדיור זה.
17. בהקשר זה, ישנם היבטים המצויים בתחום התכנון שיש לתת עליהם את הדעת, ובעיקר **מיקום דירות הדיור הציבורי והשאלה האם הן מרוכזות או פרושות ומפוזרות ברחבי המתחם**. לעמדתנו, יש לשאוף לפזר את דירות הדיור הציבורי ולהמנע מלרכזן במבנה או מבנים אחידים, על מנת למנוע תיוג שלהן כאוכלוסיות מוחלטות ולסייע באינטגרציה החברתית של דייריהן.

18. בנוסף, כחלק מהחובה לקבוע הוראות בדבר דיור מכליל והדרישה ליישם עקרונות תכנון מכליל, יש למצוא את האפיק להגדיל את מלאי הדיור הציבורי בשכונה (ואגב כך בעיר כולה). גם אם הדבר לא יבוא לידי ביטוי בהוראות התכנית, תכנון ההתחדשות העירונית הוא השלב בו ניתן להגיע להסכמות בנושא, ולעגן הקצאה של שיעור מסויים של דירות עבור דיור ציבורי. ניתן לעשות זאת באמצעות שימוש בקרקעות לצרכי ציבור ובהן לקבוע למשל יעוד של דיור מוגן ציבורי, או באמצעות הסכמות להעברת זכויות על שיעור מסויים בזכויות המגורים הסחירות לחזקת המדינה כדיור ציבורי. ניתן לממן זאת למשל באמצעות שילוב של קרקע משלימה.

תמהיל דיור

19. אוכלוסיית השכונה מאופיינת כאמור במשקי בית קטנים של יחידים ושני אנשים. התכנית קובעת כי לפחות 20% מיחידות הדיור יהיו קטנות קרי בגודל של 30-65 מ"ר (סעיף 4.2.2). ואולם בסעיף 6.1 נקבע כי תכנית הבינוי והפיתוח בהיתר הבניה תכלול תמהיל יחידות בו 10% דירות שגודלן עד 55 מ"ר ו-20% דירות שגודלן עד 80 מ"ר. כאשר היחס בין ההוראות אינו ברור – האם מתוך 20% יחיד קטנות (עד 80 מ"ר), נדרש לשלב לפחות 10% דירות קטנות בגודל של 30-65 מ"ר על מנת לענות לדרישה הקבועה בסעיף 4.2.2? והאם ניתן לכלול את הידירות כחלק מהמלאי הכללי של יחידות הדיור הקטנות?

20. מעבר לאי הבהירות שבהוראות, הרי שיש פער בין מאפייני גודל משק הבית של האוכלוסייה הקיימת ובין תמהיל הדיור - גודל הדירה הממוצעת בפרויקט עומד על 117 מ"ר, ובתוכו מיעוט של דירות קטנות וקטנות מאד. מכאן שמרבית הדירות בפרויקט יהיו דירות גדולות, ועל כן יהיו יקרות ויתאימו בעיקר למשקי בית גדולים, וסביר להניח שיהיו מחוץ להישג ידם של תושבי השכונה, וודאי שלרכישה אך גם לשכירות. לפיכך, יש לשקול בשנית את תמהיל הדיור, ולהבטיח כי ההתחדשות העירונית לא תגרע ואף תוסיף יחיד קטנות וקטנות מאד, בהתאם למאפייני משקי הבית הקיימים.

מימון עלויות תחזוקה

21. התכנית אינה נותנת דעתה לנושא עלויות התחזוקה של המבנים, שעתידות להאמיר בעקבות ביצוע התוכנית. על פי הנספח החברתי 65% מהדיירים הקיימים משתכרים מתחת לממוצע הארצי, ורבים מהם הביעו חשש כי לא יוכלו לעמוד בהוצאות ההחזקה העתידיות. על כן הנספח החברתי ממליץ לחייב את החברות היזמיות להקים קרן תחזוקה ל-10 שנים. המלצה זו לא באה לידי ביטוי בתכנית, וקיים חשש משמעותי שגם דיירים שבבעלותם דירה בשכונה ידחקו מחוץ לה, מאחר ולא יוכלו לעמוד בעלויות התחזוקה.

22. ההתעלמות מסוגיית התחזוקה תמוהה בעינינו לאור חו"ד שניתנה ביום 7.7.2022 על ידי המשנה ליועמ"ש לממשלה (משפט אזרחי) בעניין ['קביעת שטחי בנייה בתכנית המותנים בכינונה של קרן תחזוקה לבניין רב קומות למגורים'](#). לפי חו"ד זו, מוסמכת הועדה ליעד בתכנית זכויות תוספתיות אשר יוגדרו כזכויות שמטרתן לממן הקמת קרן תחזוקה. משכך, היות וקיים אפיק משפטי להבטחת מימון עלויות תחזוקה, היינו מצפים שהותמ"ל תהיה הראשונה ליישמו ולהוביל את שינוי המגמה המיוחל בכל הנוגע לתחזוקת מבנים.

23. בהקשר זה נפנה [להחלטת ועדת המשנה להתחדשות עירונית בועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים מיום 5.12.22](#) אשר התנתה הפקדתן של שלוש תכניות לפינוי ובינוי¹ בהצגת חו"ד שמאית המשקפת את הסכום שנדרש להפקיד בקרן תחזוקה לשם תחזוקת המבנים, בצרוף של נספח תחזוקה המפרט את הוצאות התחזוקה הצפויות. מסמכים אלו יועמדו לבחינת שמאי הועדה המחוזית וככל שידרש נקבע כי יקבעו זכויות בניה תוספתיות לצורך הקמת קרן תחזוקה.

סיכום

לאור האמור לעיל, אנו מבקשים מהוועדה לפעול לשינוי התכנית כך:

- א. לקבוע הוראות לדיור בהישג יד, בין אם בקרקעות בבעלות פרטית תחת הוראות התוספת השישית, ובין אם בקרקעות לצרכי ציבור, בהתאם להוראות תקנות התכנון והבניה (אישור מטרה ציבורית), וזאת בהתאם להערכת הצורך בדיור כאמור, בהתאם לתסקיר החברתי.
- ב. לקבוע הוראות בנוגע לפיזור יחידות דיור ציבורי, וכן לקדם הסכמות להגדלה של מלאי הדיור הציבורי בשכונה במסגרת התכנית.

¹ תוכנית 101-0948356 התחדשות עירונית- מתחם הרדוף, תוכנית 101-0403428-101- בינוי פינוי מתחם אפרסמון בשכונת גילה, תוכנית 101-0885392-101-מקסיקו 6/א- פינוי בינוי.

- ג. להבהיר את היחס בין ההוראות השונות המתוות את תמהיל גודל יחידות הדיור ואת החובה לשלב יחידות דיור קטנות.
- ד. להגדיל את היקפן של יחידות הדיור הקטנות מאד (עד 55 מ"ר), על מנת לתת מענה מקיף יותר למשקי בית יחידנים או משקי בית של שני אנשים, שכאמור מהווים היקף משמעותי מאוכלוסיית השכונה.
- ה. לשלב הוראות המבטיחות מימון של הוצאות תחזוקה לדירות התמורה לאורך זמן.

בברכה,



ד"ר (גאוי) ערן צין, עו"ד
מנחה קליניקה לצדק סביבתי
ולהגנה על זכויות בעלי חיים



אורי אטינגר, עו"ד
מנהלת מחקר וקידום מדיניות
תכנית קרסו – הגר

העתקים

מתכנני ותמ"ל

יועמש ותמ"ל