

## 5 עקרונות להגנה על שוכרי דירות מאוכלוסיות מוחלשות בהתחדשות עירונית

1. שוכרי דירות המתגוררים במתחמים המיועדים להתחדשות עירונית **זכאים להגנה מפני דחיקה מהאזור המתחדש**. יש לתעדף הגנה על שוכרים מאוכלוסיות מוחלשות.
2. יצירה של מלאי דיור להשכרה בהישג יד בהתחדשות עירונית מבטיחה מענה לאוכלוסיית השוכרים במתחמים המתחדשים ובאזורים הסמוכים.
3. במתחמים גדולים של התחדשות עירונית בהם נבנות מעל 100 יחידות דיור, יוקצו **לפחות 10% מהדירות עבור דיור בהישג יד להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת** - המיועד לבעלי הכנסה נמוכה ובינונית.
4. הדירות יושכרו למי שימצא זכאי להטבה - על בסיס קריטריונים שיקבעו על ידי קבינט ה דיור – תוך העדפה לשוכרים וותיקים בעלי הכנסה נמוכה ומקבלי סיוע בשכר דירה.
5. הדירות יושכרו למשך 20 שנה, במחיר מופחת ומפוקח שיקבע באופן המותאם להכנסה ממוצעת של אוכלוסיית היעד.

8.12.2015

ח"כ אלי כהן

**יו"ר הועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית**

**שילוב דיור בהישג יד כפתרון לדחיקת דיירים שוכרים במתחמי התחדשות עירונית**

בהמשך לבקשת יו"ר הועדה בישיבה במסגרת כנס שדרות (ביום 24.11.2015) בה נדונה סוגיית הדחיקה של דיירים שוכרי דירות אנו מתכבדים להגיש הצעה זו לשילוב פתרונות לדחיקת דיירים שוכרים מאזורים העוברים התחדשות עירונית.

**שוכרי דירות במתחמי התחדשות עירונית**

בישראל קיימים שני "מודלים" עיקריים של מגורים: בעלות ושכירות. לפי נתוני למ"ס משנת 2014, 27.4% מכלל משקי הבית בישראל מתגוררים בשכירות. עוד עולה מנתוני הלמ"ס כי שיעור שוכרי הדירות בישראל עלה מאז שנת 1997 בה שיעור השוכרים עמד על 24.3%<sup>1</sup>.

בחינת שיעור שוכרי הדירות בישובים שונים ברחבי הארץ מעלה כי שיעור שוכרי הדירות **בישובים עירוניים** (27.3%), גבוה מישובים כפריים (21.1%). כך למשל שיעור השוכרים בתל אביב הוא הגבוה בישראל (48.9%), וניתן למצוא שיעור שוכרים גבוה מהמוצע הארצי בערים כגון רמת גן (37.1%), רחובות (37%), חיפה (35%) וירושלים (32%), לוד (30.8%), באר שבע (36.6)<sup>2</sup>.

סוגיית שוכרי הדירות באזורים המיועדים להתחדשות עירונית טרם נסקרה באופן ממצה, ואין בידינו נתונים חד משמעיים אודות שיעור שוכרי דירות במתחמים. ממדגם שנבדק במסגרת מחקר שנערך בימים אלו במרכז הגר עולה כי ממוצע שוכרי דירות בפרויקטים של התחדשות עירונית עמד על 37.86%, שיעור גבוה באופן משמעותי מממוצע שוכרי דירות באוכלוסיה הכללית.<sup>3</sup>

ניתן להניח ששיעור לא מבוטל ממשקי בית שמתגוררים בשכירות במתחמים המיועדים להתחדשות עירונית הם בעלי הכנסה נמוכה מאד, ואף זכאים לקצבת סיוע בשכר דירה; זאת בפרט בשכונות מדורדרות בהן רמת מחירי שכר הדירה נמוכה.

**דחיקתם של שוכרים בהתחדשות עירונית**

תהליכי התחדשות עירונית באזורי עיר ותיקים נתפסים כתהליכים שמטיבים עם כל הנוגעים בדבר – אולם נקודת מבט זו **מתעלמת מאוכלוסיית שוכרי הדירות**. תהליכים של התחדשות עירונית יכולים להוות הזדמנות לשיפור תנאי המגורים וליצירת תמהיל אוכלוסיות מאוזן, אולם, בצד זאת תהליכים אלו טומנים בחובם חשש ששוכרי דירות לא יוכלו לעמוד ברמת מחירים גבוהה יותר של שכירות או בעלויות תחזוקת הבניין גבוהות יותר, וידחקו בליט ברירה מאזור מגוריהם ומקהילותיהם.

כיום שוכרי דירות נטולי הקניין הם "שקופים" בתהליכי התחדשות עירונית, וצורכיהם אינם מובאים בחשבון באף שלב של התהליך, והם מועדים לדחיקה מאזורים שעוברים התחדשות עירונית. לפיכך, אנו סבורים כי אחד מתפקידיה המרכזיים של הרשות להתחדשות עירונית (להלן: "הרשות") הינו **יצירה של פתרונות למניעת דחיקת אוכלוסיות בפרויקטים של התחדשות עירונית**, ובתוך כך יצירת פתרונות עבור אוכלוסיית שוכרי דירות.

<sup>1</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (18.11.2015), הדיור בישראל – ממצאים מסקר הוצאות משק הבית, 2014.  
<sup>2</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2014), תיאור וניתוח שוק הדירות להשכרה והשפעת רגולציה מוצעת על הגבלת שיעור העליה בשכר-דירה.  
<sup>3</sup> הנתונים המתוארים מבוססים על נתוני למ"ס. במקביל במסגרת פעילות מחקרית במרכז הגר נבדק מעת לעת מספר שוכרי הדירות במתחמים ספציפיים. גם מבדיקות אקראיות אלו עולה כי מתחמי התחדשות עירונית מתאפיינים בשיעור גבוה מהמוצע של שוכרים. כך למשל, מנתונים שהתקבלו מחברת מוריה בירושלים במסגרת מחקר שנערך בימים אלה במרכז הגר עולה שבשני מתחמים ברחוב טהון יש 33% ו- 37% שוכרים, כן נמצא מתחם בו דיווח יזם על סדר גודל של 48% **דירות בשכירות**. כמו כן בפרויקט בו הקליניקה המשפטית לדיור באוניברסיטת תל אביב עובדת לקידום התחדשות עירונית, במתחם שבין הרחובות ציהתלי, הבעש"ט ושדרות ירושלים ביפו, נמצא כ-30% **שוכרי דירות**. במתחם ברל כצלסון בחיפה אשר נבדק על ידי צוות הקליניקה האורבאנית נמצא כי 76% **מדיירי המתחם הם שוכרים**. בנוסף, במתחם ברל כצלסון בחיפה אשר נבדק על ידי צוות הקליניקה האורבאנית באוניברסיטה העברית נמצא כי 76% **מדיירי המתחם הם שוכרים**.

כמו כן, על הרשות לייצר פתרונות לגריעת דיור זול באזורים המתחדשים אם כתוצאה ישירה של הריסת דיור זול ובניה מחדש של דיור שעלותו גבוה יותר, ואם באופן עקיף כתוצאה מהעלאת מחירים כוללת באזורים מתחדשים. הפתרון המוצע במסמך זה עושה שימוש במנגנון של דיור בהישג יד ונועד להגשים שלוש מטרות במקביל:

- א. מניעת דחיקת שוכרי דירות מפרויקטים של התחדשות עירונית.
- ב. איזון גריעת הדיור הזול בפרויקטים של התחדשות עירונית.
- ג. הגדלת מלאי של דיור בהישג יד במרכזי הערים.

הפתרון מתייחס להליך של פינוי בינוי (או בינוי פינוי) וכן לפינוי בינוי אשר נעשה מתוקף תמ"א 38.<sup>4</sup>

### המודל המוצע

**מוצע לחייב בתכניות התחדשות עירונית שילוב של דירות להשכרה בהישג יד – דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת המיועד לבעלי הכנסה נמוכה ובינונית.**

#### **א. הקצאת דירות להשכרה בהישג יד במתחם**

- בכל מתחם המיועד להתחדשות עירונית בו עתידות להיבנות מעל 100 דירות (כולל דירות התמורה), ישולבו דירות להשכרה בהישג יד – דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת המיועד לבעלי הכנסה נמוכה ובינונית.
- מספר הדירות המיועדות להשכרה כאמור לא יפחת מ- 10% מסך הדירות שיבנו במתחם החדש.<sup>5</sup>
- הדירות יושכרו לאורך 20 שנה במחיר מפוקח. לאחר מכן ניתן להשכיר/למכור את יחידות הדיור בתנאי שוק חופשי.
- הקצאת דיור בהישג יד תהווה תנאי להכרזה על מתחם/למתן היתר בניה, לפי העניין, כפי שיוסבר להלן:
  - ✓ בפינוי בינוי/בינוי פינוי במסלול יזמים – תנאי לאישור תכנית על ידי הועדה המקומית יהיה הקצאה של דיור להשכרה בהישג יד בתכנית. כמו כן, הקצאת דיור בהישג יד תהווה תנאי סף להכרזה על המתחם על ידי הרשות להתחדשות עירונית.
  - ✓ בפינוי בינוי/בינוי פינוי במסלול רשויות – מוצע כי הקצאת דיור בהישג יד להשכרה יהווה תנאי להכרזה על מתחם להתחדשות עירונית. רשות מקומית תגיש פרוט של מספר יחידות הדיור בהישג יד במסגרת שלב המיון השני לרשות להתחדשות עירונית.
  - ✓ בפרויקטים הנבנים מתוקף תמ"א 38/2 (הריסה ובניה) – קבלת היתר בניה תותנה בהקצאת דיור להשכרה בהישג יד.

#### חריגים

- במקרים חריגים יש לאפשר הקצאת שיעור נמוך יותר של דירות להשכרה בהישג יד.
- מוצע להסמיך את מליאת הרשות (או את ועדת התכנון והבניה לפי העניין) להפחית את שיעור יחידות הדיור המיועדות לשכירות בהישג יד - במקרים חריגים.
- הקלה כאמור תעשה בהחלטה מנומקת, אם נוכח שמתקיים אחד מאלה:

<sup>4</sup> לשם אימוץ המודל המוצע יתכן וידרש לערוך תיקון בתמ"א 38. כמו כן נדרש לתקן את חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965; וכן את סעיף 3א(2)(ב) לחוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), תשע"א-2011

<sup>5</sup> שיעור זה מבוסס על הנחה לפיה שיעור שוכרי דירות באזורים המיועדים להתחדשות לא נופל מן הממוצע הארצי-27.4%. בהנחה שמכפילי הציפוף המינימאליים נעים בין יחס של 1:2 ובין יחס של 1:3, הקצאה מינימאלית של 10% מהדירות שיבנו מבטיחה התאמה, לפחות חלקית, של הדירות בשכירות למספר השוכרים המקורי (למשל: אם במתחם של 100 דירות יש 30% שוכרים. במכפיל של 1:3 יבנו 300 דירות. 10% מהדירות החדשות שקולים למספר השוכרים המקורי).

- (1) ההיתכנות הכלכלית של הפרויקט מצדיקה שלא לכלול בו מספר דירות להשכרה בהישג יד כאמור;
- (2) נוכח מאפייני היישוב שבתחומו נכלל שטח המתחם או קיומו של מלאי מספיק של דירות להשכרה בהישג יד, אין צורך או הצדקה לייעד דירות להשכרה בהישג יד.

✓ רשות מקומית שתבקש לעשות שימוש בחריג הנוגע למלאי הדיור תידרש להציג **סקר אמדון צרכי דיור**; ניתוח כמותי של היקף יחידות הדיור הקיים והמוצע ברשות, לצד ניתוח חברתי כלכלי של האוכלוסייה הקיימת והעתיידת וצרכי הדיור של האוכלוסייה בעיר.<sup>6</sup>

## ב. תנאי השכירות

- הדירות יושכרו לזכאים לתקופה שאינה עולה על 5 שנים. מוצע ליצור חריג לתקופה זו לשוכרים קשישים ולאפשר תקופת שכירות ארוכה יותר.
- דמי השכירות לא יעלו במשך תקופה זו אלא בהתאם למדד.
- הדירות יושכרו במחיר מופחת ומפוקח, המותאם להכנסה ממוצעת של אוכלוסיית היעד בחלוקה לשלוש קטגוריות הכנסה: **הכנסה נמוכה מאד**, **הכנסה נמוכה** ו**הכנסה בינונית**. לכל קבוצת הכנסה יקבע טווח דמי שכירות במסגרת התכנית.

טווח דמי השכירות יקבע על פי עקרון ה**שָׁגוּת** (Affordability) - אשר קובע כי דיור נאות צריך להיות במסגרת האפשרויות הכלכליות של הפרט או משק הבית, מבלי שיפגעו צרכים חיוניים אחרים או שיהיה צורך להתפשר על צרכים אלו. מוצע להשתמש במדד המקובל בארצות שונות בעולם לפיו **סך ההוצאה לדיור לא יעלה על 30% מהכנסות משק הבית ברוטו**.

להלן דוגמה הממחישה את טווחי דמי השכירות המותאמים לשלוש קבוצות ההכנסה. המחירים נגזרים מ**מרמת ההכנסה החצינית של משק בית בישראל**, אשר עמדה בשנת 2011 על- 11,057 ₪ (ברוטו), ובו 3.4 נפשות (ממוצע נפשות למשק בית בעשירון ה-5). מחירים אלו ממחישים את **שכר הדירה שניתן לגבות ממשק בית בכל רמת הכנסה כך שהוא יחשב כדיור בהישג יד**.

רמת הכנסה	אחוז מההכנסה החצינית	עשירונים	הכנסה חודשית ברוטו למשק בית על בסיס סקר הכנסות 2011 (₪)	דמי השכירות לא כולל הוצאות תחזוקה ואחרות (₪)
נמוכה מאד	30%-50%	מ-80% מעשירון ראשון עד סוף עשירון שני	מ- 3,318 עד- 5,529	מ-767 עד-1,277
נמוכה	50%-75%	מעשירון שלישי עד 59% מעשירון רביעי	מ- 5,530 עד- 8,293	מ-1,278 עד-1,916
בינונית	75%-125%	מ-59% מעשירון רביעי עד 25% מעשירון שביעי	מ- 8,294 עד- 13,821	מ-1,916 עד-3,192

<sup>6</sup> חיים פיאלקוף (2011). "פרק 10 – מבוא לאמידת הצרכים", עמודים 170-108 בתוך: רחל אלתרמן, אמילי סילברמן וחיים פיאלקוף עם ניר מועלם, דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית. הוצאת משרד הפנים, מנהל התכנון, ביחד עם הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל.

<sup>7</sup> לפי סקר הוצאות משק הבית 2011 של הלמ"ס, הוצאות על תחזוקת הדירה (סעיף תחזוקת הדירה ומשק הבית בניכוי תתי-הסעיפים 'עזרה בבית' ו-'צרכי משק בית שונים' מהווים בין 8.6% ל- 7.9% מסך התצרוכת של משקי הבית. מתוך סך ההוצאות על דיור (שכר דירה + הוצאות תחזוקה) מרכיב שכר הדירה מהווה כ-77% מסך ההוצאה ו- מרכיב הוצאות תחזוקה ואחרות מהווה כ-23%.

### ג. קריטריונים לזכאות – מתן עדיפות לשוכרי הדירות המקוריים במתחם ולזכאי סיוע בשכר דירה

- זכאות להשכרת דירה במתחם תבסס על לתבחיני זכאות שיקבעו על ידי ועדת השרים לענייני דיור (קבינט הדירור).
- במסגרת תבחיני הזכאות תינתן תוספת ניקוד משמעותית לשוכרי דירות אשר התגוררו במתחם לפני ביצוע תהליכי התחדשות עירונית. כמו כן, מוצע לשקף את הותק של שוכרי הדירות באמצעות תוספת ניקוד.
- כמו כן, ינתן ניקוד נוסף לשוכרי דירות הנמנים על משקי בית הזכאים לסיוע ממשלתי בשכר דירה.
- שוכר אשר רוכש דירה יאבד את זכאותו.

### ד. מיפוי השוכרים במתחם

- יש לבצע מיפוי בעלויות של הדיירים במתחם על מנת לזהות מהו שיעור השוכרים, וכן מהו שיעור הבעלים המתגוררים בדירתם ודיירי דיור ציבורי. כמו כן על המיפוי להכיל נתונים בדבר גודל הדירות בהם מתגוררים שוכרי דירות ועלות שכר הדירה המשולם.<sup>8</sup>
- המיפוי יבוצע בשלב מוקדם ככל הניתן של הפרויקט ולכל המאוחר לפני הכרזת המתחם (מסלול רשויות), או לפני אישור הועדה המקומית (מסלול יזמים או בהוצאת היתר בניה מכח תמ"א 38).<sup>9</sup>

### ה. מקורות מימון

המודל מבוסס על ההנחה כי אין לפגוע בהיתכנות הכלכלית של פרויקטים להתחדשות עירונית. להלן מספר הצעות למקורות מימון:

- **תוספת זכויות בניה** – ועדות התכנון הדנות בתכנית ידרשו להתייחס בתחשיב הכלכלי המונח לפתחן ע"פ תקן 21, לכדאיות הכלכלית של הפרויקט הכולל הקצאה של דיור בהישג יד להשכרה, ולהקצות זכויות בניה בהתאם.
- **מענקים מהקרן להתחדשות עירונית** – קרן ההתחדשות העירונית, שכספיה מגיעים מ"קנסות" בגין אי בניית דיור בהישג יד - תשמש לגישור על הפער בין כדאיות הפרויקט ללא מרכיב של השכרה לדיור בהישג יד ובין עלויות המנגנון המוצע.
- **קרקע משלימה** – רמ"י תהיה רשאית להקצות קרקע משלימה לפרויקט על מנת ליצור כדאיות כלכלית.
- **הקלות כגון הפחתת תקן חניה לדירות להשכרה** – על מנת להוזיל עלויות בניה ניתן לתת הקלות כגון הפחתה של תקן החניה לדירות להשכרה.

<sup>8</sup> דרך המלך לאיסוף מידע כאמור היא עריכת **מיפוי חברתי** כבסיס לקביעת מדיניות התכנון במתחם. מיפוי חברתי סוקר את הפרופיל הסוציו-אקונומי וכן את הצרכים והרצונות של תושבי שכונה/מתחם המיועד להתחדשות עירונית. המיפוי הוא חלק מבסיס המידע שעומד לרשות המתכננים וקובעי המדיניות בטרם ההחלטה על אופי התכנון המיועד למתחם. [דוגמה למיפוי חברתי](#) שנערך על ידי ארגון במקום בשכונת נוה אליעזר בתל אביב. (להוסיף גם את הדוגמא של הקליניקה)

<sup>9</sup> יש להוסיף לאוגדן הנחיות פינני בינוי עריכת מיפוי כאמור כתנאי סף.