

תכנית לדיור חברתי בשדה דב

אורי אטינגר, נטע זיו וסבסטיאן ולרשטיין

תקציר

תכנית שדה דב חולשת על עתודת הקרקע הגדולה ביותר שאינה מתוכננת בתי"א-יפו (1,450 דונם) וצפויה לכלול כ-16,000 יחידות דיור בהן יתגוררו כ-41,000 איש. לאור עלות הקרקע הגבוהה בשדה דב, התנאי הבסיסי ליצירה של תמהיל אוכלוסיות הוא התערבות ציבורית לשם פיתוח אפשרויות מגורים שעלותן הולמת את היכולת הכלכלית של משקי בית בעלי מאפייני הכנסה בינונית ונמוכה. שכן, בהעדר התערבות, כוחות השוק יובילו לבנייה של דיור שעלותו מכוונת למשקי בית הנמנים על העשירוניים המבוססים ביותר בחברה. תכנית הדיור החברתי לשדה דב מציעה מתווה להקצאת שטחי מגורים עבור דיור חברתי, דיור בהישג יד ודיור ציבורי, בהיקפים המשקפים את האידאל לתכנון רובע חדש באזור ביקוש גבוה.

מבוא

בימים אלו מתגבשת תכנית מתאר לשטח נמל התעופה שדה דב וסביבותיו. על פי המתווה התכנוני הראשוני אשר הוצג לציבור, בשדה דב מתוכננות כ-16,000 יחידות דיור המיועדות לאכלס 41,000 איש.¹

ההסכמות על פינוי שדה התעופה דב הוזו לוו בהצהרות של הדרג הפוליטי על פיתוח השטח כצעד משמעותי בדרך לפתרון משבר הדיור. בהתאם, הצגת המתווה התכנוני הראשוני לציבור כללה התייחסות לחשיבות שרואה צוות התכנון ביצירת רובע שהוא לא 'לעשירים בלבד' ובשילוב של דיור המיועד לקדם תמהיל חברתי מגוון. יחד עם זאת, טרם הוצגו על ידי הגורמים המדינתיים והעירוניים נתונים מפורטים אודות שיעורו וטיבו של הדיור המיועד להגשים יעדים אלו בשדה דב, ושאלות רבות נותרו פתוחות, כגון: לאיזה תמהיל חברתי מכוונים יזמי התכנית? מהי אוכלוסיית היעד שתאכלס את הדיור החברתי, וכיצד יובנה התמהיל החברתי על מנת להבטיח כי הוא אכן תורם לאוכלוסייה ולקהילה שתיווצר בשדה דב?

כמו כן מתעוררות שאלות הנוגעות למדיניות הדיור הרצויה על מנת לקדם תמהיל חברתי, ובהן מה יהיו, וכיצד יקבעו מחירי הדיור החברתי? מהם האמצעים המשפטיים ליצירת דיור חברתי בשדה דב, והאם ישנה היתכנות כלכלית ליצירת דיור חברתי בשדה דב?

בניסיון להציע מענה אפשרי לשאלות לעיל מוצגת בסקירה זו תכנית לדיוור חברתי בשדה דב שגובשה במרכז הגר באוניברסיטת תל אביב. בתכנית מוצע מתווה להקצאה של שטחי מגורים עבור דיוור בהישג יד ודיוור ציבורי בהיקפים המשקפים את האידיאל לתכנון רובע חדש באזור ביקוש גבוה. התכנית מציעה תפיסה רעיונית וכן סל של כלים אשר מתייחסים לאתגר החברתי בפניו ניצבים מי שעוסקים בגיבוש מדיניות דיוור ובתכנון של אזורי ביקוש, ומבקשת לתרום תרומה צנועה למאמץ ליצירת תמהיל חברתי מגוון (גם) באזורי הביקוש בישראל.

תמהיל חברתי

נקודת המבט המוצעת לפיתוח השטח עליו חולשת תכנית שדה דב מעוגנת בחזון של עיר כמרחב שבו מתקיים צדק חברתי ושהפעילות בו מובנית במטרה לקדם שוויון. רובע שדה דב הוא הזדמנות להפיכתה של תל אביב-יפו לעיר צודקת ושוויונית יותר, על ידי פתיחת האזור למגוון רחב של אוכלוסיות באמצעות יצירת דיוור שמוותאם למשקי בית שבתנאי שוק לא היו יכולים להתגורר בצפון העיר בשל עלויות הדיוור באזור.

בהקשר זה, שילוב של דיוור המיועד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה ויצירה של תמהיל חברתי מגוון בשדה דב עשוי לצמצם את הסגרגציה החברתית בשכונות הצפוניות של תל אביב-יפו, המתאפיינות במגמה גוברת של ריכוז משקי בית אמידים בשכונות יוקרה.²

ההגדרה הרחבה של המונח 'תמהיל חברתי' (Social Mix) היא שילוב של קבוצות חברתיות מגוונות בשכונות מגורים. הגדרה זו עשויה לכלול תמהיל של מאפיינים שונים ובהם אתניות, לאום, מבנה משק בית, מאפייני הכנסה וכדומה. כמו כן ניתן להגדיר תמהיל חברתי מנקודת מבט צרה יותר אשר מתמקדת בפן חברתי-כלכלי, כמצב בו בשכונה קיים מגוון של משקי בית במעמדות סוציאקונומיים שונים (Mixed Income).³

מאחורי הרעיון של תמהיל חברתי עומדים נימוקים חברתיים וכלכליים ובהם תיקון הפליה של קבוצות על רקע תרבותי, גזעי או כלכלי המודרות מאזורי מחיה. תמהיל חברתי נחשב כאמצעי לבניית חוסן קהילתי וחברתי ולהפגה של מתחים בין קבוצות.⁴ כמו כן תמהיל חברתי הוא אמצעי לצמצום ריכוזים של עוני שעלויותיהם החברתיות והכלכליות גבוהות,⁵ ועשוי לאפשר לאוכלוסיות ממעמד כלכלי נמוך הזדמנויות חיים טובות יותר, ולקדם שוויון וחלוקה הוגנת של משאבים ציבוריים.⁶ מטרות אלו מבוססות על תפיסה, לפיה שונות חברתית מהווה כר פורה ליצירתיות ולהחלפת רעיונות המקדמים את העיר. במובן זה תמהיל חברתי תורם ליצירת עירוניות חיונית, רב גונית ותוססת ולמשיכה של אוכלוסיה יצירתית אשר תורמת לכלכלה העירונית.

התנאי הבסיסי ליצירה של תמהיל אוכלוסיות בשדה דב הוא התערבות ציבורית לשם פיתוח אפשרויות מגורים שמתאימות למשקי בית בעלי מאפייני הכנסה בינונית ונמוכה. כפי שיוסבר בהמשך, בהעדר התערבות מכוונת ותחת הנחה כי מחירי הדיוור בסביבת שדה דב לא ירדו באופן משמעותי מערכם כיום, כוחות השוק יובילו לבניה של שכונות יוקרה בשדה דב, אשר יאכלסו משקי בית הנמנים על העשירונים המבוססים ביותר בחברה. ההתערבות

המוצעת בעבודה זו היא שילוב של דיור חברתי בשדה דב המיועד לאוכלוסיה בעלת הכנסה בינונית ונמוכה.

דיור חברתי: על דיור בהישג יד ודיור ציבורי

המונח 'דיור חברתי' מכיל בתוכו שני מושגים מוכרים יותר. הראשון הוא 'דיור ציבורי' שהינו על פי רוב דיור בבעלות המדינה, ובשארל זהו דיור המיועד לזכאים משכבות האוכלוסיה המוחלשות ביותר. השני הוא 'דיור בהישג יד' המתייחס לדיור המיועד למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה ובינונית אשר מיוצר באמצעות התערבות ממשלתית, בדרגה משתנה.

דיור בהישג יד הוא 'דיור הנותן מענה הולם לצורכי הדיור של אוכלוסיות ברמת הכנסה נמוכה עד בינונית שהכנסתן אינה מאפשרת להן לרכוש או לשכור דיור בתנאי שוק חופשי מבלי שהדבר יפגע בהוצאות חיוניות אחרות'.⁷ כמו כן, דיור בהישג יד הינו דיור שמצבו הפיזי ראוי למגורים ומיקומו מאפשר נגישות לתעסוקה ולשירותים כגון בריאות, חינוך, פנאי, תרבות וספורט.

עבודה זו מאמצת מדד 'השגות' (Affordability) על פיו דיור בהישג יד הוא דיור שההוצאה עבורו אינה עולה על 30% מהכנסות משק בית (ברוטו), כולל הוצאות נלוות. מדד זה מבטיח הותרת הכנסה פנויה למימון צרכים חיוניים אחרים ובכללם מזון, ביגוד, בריאות וחינוך. ככלל, ההנחה של עבודה זו היא שדיור בהישג יד הוא דיור שמטרתו לספק מענה לצרכי דיור של משקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה – אלו משקי בית בעשירונים 3-7.

דיור ציבורי על פי הגדרת משרד הבינוי והשיכון, הוא דיור אשר נבנה ביוזמת הממשלה, מוסדות לאומיים, רשויות מקומיות וחברות משכנות. הזכאות לדיור ציבורי נקבעת על ידי שילוב של מספר קריטריונים, ביניהם גודל משק בית, מיצוי כושר השתכרות, הכנסות משק בית וזכאות לקצבת קיום, מצב משפחתי, מצב בריאותי, ועוד.

כיום, זכאים לדיור ציבורי משתייכים על פי רוב לעשירון ההכנסה הראשון והשני. בנוסף, ישנם דיירי דיור ציבורי אשר משתייכים לעשירון השלישי, בהתאם לכללי הזכאות.⁸ בשל מדיניות ממשלתית שדגלה בצמצום מלאי הדיור הציבורי, קיים פער גדול בין הצורך בדיור ציבורי ובין מספר הדירות בפועל. כמו כן, בשל תנאי הזכאות הנוקשים לדיור ציבורי, ישנם משקי בית רבים החיים בעוני אך אינם זכאים לדיור ציבורי.

המתווה המוצע עושה שימוש בתפיסה רחבה של זכאות לדיור, לפיה דיור ציבורי נותן מענה לצרכי דיור של משקי בית בעלי הכנסה נמוכה מאד, אלו משקי הבית בעשירונים 1-2, ללא תלות בקריטריונים הקיימים לעצם הזכאות לדיור. יחד עם זאת יש חשיבות לקביעת קריטריונים על מנת לדרג ולתעדף קדימות מבין הזכאים לדיור ציבורי.

יעדים כמותיים לדיור חברתי בשדה דב

קביעה של יעדים כמותיים לדיור חברתי היא משימה מורכבת ומתמשכת שיש ליישם ברמה העירונית או ברמה לאומית, וכחלק מתהליכי תכנון אסטרטגיים רחבים לאמידת הצורך בדיור חברתי. קיימות גישות שונות לקביעה של יעדים כמותיים של דיור חברתי בתכנון; עבודה זו מציעה להשתמש בגישה המייעדת

שיעור אחיד מסך הדיור המתוכנן עבור דיור חברתי. במרבית המדינות הנוקטות בדרך זו, הרמה הנקבעת נעה בין 20% - 30%.

בתכנית שדה דב מוצע לקבוע שיעור דיור חברתי של 35% מיחידות הדיור בתכנית. משמעות הדבר היא שמתוך 16,000 יחידות דיור המתוכננות, 5,600 מהן ייועדו לדיור חברתי המכוון למשקי בית שבתנאי שוק לא יוכלו להתגורר בשדה דב.

המהלך לקביעת יעד כמותי לשילוב דיור חברתי בתכנית דורש רמת פירוט נוספת המתייחסת לתמהיל האוכלוסייה בדיור החברתי. קיימים קריטריונים שונים שניתן להביא בחשבון על מנת לייצר תמהיל חברתי מגוון, ועבודה זו מתמקדת בקריטריון ההכנסה שמהווה החסם העיקרי בפני יצירת תמהיל חברתי בשדה דב.

בהעדרם של נתונים מספקים המאפשרים ליצור אומדן מדוקדק של צרכי הדיור באזור שדה דב, אנו ממליצים לייעד דיור חברתי בחלוקה שווה בין עשירוני ההכנסה שאין ביכולתם להתגורר בתנאי שוק ברובע, קרי עשירונים 1-7 (כפי שיפורט בהמשך). לפיכך מוצע כי 35% מיחידות הדיור החברתי בשדה דב יחולקו באופן שווה בין עשירונים 1-7, כך שיוקצו כ-5% יחיד לכל עשירון. הדיור המכוון לעשירונים 1-2 יהיה דיור ציבורי, הדיור המכוון לעשירונים 3-7 יהיה דיור בהישג יד.

סוג החזקה המוצע לדיור בהישג יד בשדה דב היא שכירות ארוכת טווח, שעלותה תותאם להכנסות משקי בית בעשירונים 3-7. שכירות ארוכת טווח היא החזקה השכיחה ביותר המוקנית במסגרת דיור בהישג יד והיא מאפשרת חלוקה של ההטבה הציבורית בדיור בהישג יד בין מספר גדול יותר של משקי בית לאורך שנים, ושמירה על מלאי דיור לאורך זמן.

השגות הדיור בשדה דב

על מנת לכמת את המונח 'השגות' בהקשרו הישראלי, בחנו מהי ההוצאה על דיור שעולה כדי 30% מהכנסות משק הבית (ברוטו) ביחס להכנסות של עשירוני ההכנסה בישראל, בניכוי של הוצאות נלוות.

בחינת השגות דיור הנשענת על הכנסות משק בית בלבד הינה חלקית, ומטבעה מחטיאה מימדים חשובים אשר משפיעים על היכולת של משק בית לעמוד בנטל עלות הדיור. כך למשל, המדידה המוצעת אינה מביאה בחשבון את מספר הילדים במשק הבית, מצבים משפחתיים שונים או הון עצמי ויכולת כלכלית של הורים תומכים.

בנוסף, המדד בו השתמשנו אינו מדד מתאים כאשר מדובר בעשירוני ההכנסה הנמוכים ביותר (1-2) והגבוהים ביותר (9-10). הראשונים הם בעלי רמת הכנסה כה נמוכה שהוצאה של 30% ממנה עבור דיור לא מותרת אפשרות לדאוג לצרכים חיוניים אחרים. זאת בעוד שמשקי בית בעשירונים 9-10 יכולים להוציא יותר מ-30% מהכנסותיהם על דיור ומבלי שתפגע יכולתם לממש צרכים חיוניים.

על אף המגבלות הנ"ל, השימוש בהכנסות משק בית על מנת לבחון את רמת ההשגות בישראל משמש כבסיס טוב לקבלת תמונה כוללת המשקפת את

ההוצאה הרצויה על דיור עבור משקי בית מעשירוני הכנסה שונים, ובפרט עשירוני הביניים.

על מנת לבדוק את רמת השגות הדיור בשדה דב נערכה בשלב ראשון בדיקה של מחירי הדיור הצפויים ברובע, באמצעות אומדן מחירי שכירות המבוסס על סקר מחירי שכירות. על פי בדיקה זו דמי שכירות בדירת 3 חדרים (74 מ"ר בממוצע) בשדה דב צפוי לעמוד על 6,800 ₪.

בשלב שני בדקנו מהי הוצאה בת השגה על דיור, ביחס לעשירוני ההכנסה השונים על פי נתוני למ"ס לשנת 2013. באמצעות נתון זה בחנו מהו הפער בין מחירי הדיור בשדה דב ובין שיעור הוצאה בת השגה על דיור בהתאם להיקפי ההכנסה (ברוטו) בישראל, כפי שמוצג בטבלה הבאה. לשם הבדיקה בחנו עלות דמי שכירות בדירת 3 חדרים.

טבלה 1: פערי השגות בדיור בשדה דב – שכירות דירת 3 חדרים

עשירון	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
חציון הכנסה כספית ברוטו למשק בית (₪) ⁱ	2,857	5,158	7,309	9,617	12,059	14,890	18,165	22,565	29,484	44,599
הוצאה בת השגה על דיור - לא כולל הוצאות נלוות (₪)	*	*	1,676	2,179	2,710	3,340	4,039	5,037	*6,536	*9,647
פערי השגות עבור דירת 3 חדרים, בדמי שכירות המוערכים ב-6,800 ₪ בחודש	*	*	5,123	4,620	4,089	3,459	2,760	1,762	263	לא קיים פער השגות

i הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 4 הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה כספית נטו למשק בית (2013).

* התאים המסומנים בכוכבית * מייצגים עשירונים שמדד ההשגות אינו משקף בצורה טובה את ההוצאה הרצויה של משק הבית עבור דיור, כמוסבר לעיל.

הטבלה מציגה את הפער בין שיעור ההוצאה הרצוי על דיור על פי קריטריון ההשגות (בשורה 2) ובין עלות דמי השכירות עבור דירת 3 חדרים בשדה דב המוערכת ב-6,800 ₪ בחודש. ההפרש בין דמי השכירות ובין הוצאה ברת השגה על דיור (שורה 3) מלמד על שיעור ההנחה הנדרשת על מנת ליצור דיור שהוא בהישג ידם של משקי בית בעשירוני ההכנסה השונים בשדה דב.

מהטבלה עולה כי מחיר השכירות של דירת 3 חדרים בשדה דב הינו בר השגה עבור משקי בית בעשירון 10 ועשירון 9.

כלים ליצירת דיור חברתי בשדה דב - המלצות

על מנת ליצור תמהיל דיור מגוון יש צורך בהתערבות מדינתית (ממשלתית ו/או עירונית) להפחתת מחיר השכירות בשדה דב וליעוד של יחידות דיור במחיר מופחת למשקי בית בעשירוני הכנסה שבתנאי שוק לא יוכלו להתגורר במקום. בהעדר מדיניות סדורה לדיור חברתי בישראל עומדים לרשות מקבלי ההחלטות מספר כלים, חלקם מתחום התכנון וחלקם מתמקדים באופן שיווק הקרקע הציבורית, אשר ייסקרו להלן.

תמהיל גודל דירות

יצירת מלאי סביר של יחידות דיור קטנות נתפסת כאחד הכלים המרכזיים להשגת תמהיל מחירי דיור ולמיתון עליה במחירי דיור. צוות התכנון של תכנית שדה דב הצביע על כך שהרבעים הסמוכים לרובע שדה דב מתאפיינים במיעוט דירות קטנות. לכן הוצע תמהיל דירות הכולל דירות קטנות ביחס הבא: 25% דירות 2 חדרים, 25% דירות 3 חדרים, 25% דירות 4 חדרים, 25% דירות בנות 5 חדרים ויותר.

על מנת לאמוד את השפעתה של המלצה זו על יצירת אפשרויות דיור בשדה דב לאוכלוסיות בעלות הכנסה בינונית ונמוכה, בחנו את המחיר המשוער של דמי השכירות בדירות בגדלים שונים והתאמתם ליכולת הכלכלית של משקי בית מעשירוני ההכנסה השונים. על אף שצוות התכנון לא הציע לבנות דירות בנות חדר יחיד, נבחנה גם חלופה זו שעשויה להיות רלוונטית ליחידים ולזוגות בשלבים שונים של חייהם.

בדיקה זו העלתה כי לאור מחירי הדיור הגבוהים בשדה דב, דמי שכירות ביחידות דיור בנות שלושה, ארבעה וחמישה חדרים צפויים להיות בהישג ידם של משקי בית בעשירוני 9-10. לשילוב של יחידות דיור בנות שני חדרים יש פוטנציאל ליצור דיור בהישג ידם עבור עשירון 8. יחד עם זאת, דירות חדר יחיד עשויות להיות בהישג ידם של משקי בית מעשירוני 7-8 וחלק ממשקי הבית בעשירון השישי.

נדגיש כי דירת חדר מתאימה ליחיד או לזוג בדוחק, ושילוב של דירות חדר אינו מציע פתרון למשקי בית בהם מעל שתי נפשות. יחד עם זאת מדובר בדיור שעשוי להתאים למשקי בית רבים בתל אביב, שבה 68% ממשקי בית הם בני 1-2 נפשות (בשנת 2014). מתוכם 37% משקי בית של אדם יחיד, ו- 31% משקי בית בהם שתי נפשות.

לאור האמור לעיל מוצע לאמץ את המלצת צוות התכנון בנוגע לתמהיל גודל דירות הכולל דירות 2 חדרים ודירות 3 חדרים, לצד דירות 4 ו-5 חדרים ומעלה. בנוסף מוצע לכלול יחידות דיור בנות חדר יחיד במימדים ראויים למגורים.

כמו כן מוצע לאמץ אמצעי נוסף שהציג צוות התכנון ליצירה של תמהיל אוכלוסייה מגוון - דיורית; מדובר ביחידת דיור נלווית, אך עצמאית, שסמוכה ליחידת דיור ראשית, גדולה יותר. יחידת הדיור הנלווית מתוכננת מראש כך שתוכל לתפקד כיחידה עצמאית, כולל כניסה נפרדת, שירותים ומטבח והיא יכולה לתפקד כחלק מהדירה הראשית או בנפרד ממנה בהתאם לבחירת בעלי הנכס.

צוות התכנון הציע לקבוע בתכנית כי עד 25% מיחידות הדיור ששטחן עולה על 120 מ"ר יכללו דיורית. בסך הכל מדובר בפוטנציאל תוספת כ-1,000 יח"ד קטנות לתכנית, אשר אם יושכרו, שכר הדירה עבורן יקבע על פי מחיר השוק. יחד עם זאת, תמהיל גודל דירות ושילוב של יחידות דיור קטנות הוא פתרון מוגבל ועל מנת ליצור דיור שהוא בהישג ידם של משקי בית בעשירונים 1-7 נדרשת התערבות אינטנסיבית יותר לשילוב של דיור חברתי.

- שיווק קרקע במכרזי דיור להשכרה

בשנים האחרונות נוקטת הממשלה בצעדים שונים על מנת לעודד בניית דיור להשכרה ויצירה של שוק השכרה מוסדי. בין היתר גובשו תמריצים כלכליים לעידוד דיור להשכרה, הוחלט על שיווק קרקעות בבעלות המדינה עבור בניית דירות המיועדות להשכרה, והוקמה חברה ממשלתית בשם 'דירה להשכיר', אשר אמונה על קידום וניהול פרויקטים של דיור להשכרה בקרקעות בבעלות ציבורית.

חלק ניכר משיווק הקרקעות להשכרה כיום נעשה במודל בו נקבע מראש שיעור מחיר השכירות המופחתת כ- 80% ממחיר השוק (ובמילים אחרות 20% הנחה). בשדה דב בשל מחיר השוק הגבוה, גם בניכוי של 20%, עלות דמי השכירות נותרת ברף שאינו בהישג ידם של מרבית משקי הבית בישראל.

בשדה דב כמו באזורי ביקוש אחרים, ההשקעה הציבורית בשיווק דיור להשכרה, כפי שנעשה היום, אינה מייצרת פתרונות דיור למשקי בית מעשירוני הביניים והעשירונים הנמוכים. לפיכך מוצע ליישם בשדה דב מודל מכרזים ייעודי לשיווק קרקע, שמטרתו ליצור תמהיל שוכרים מגוון בפרויקטים להשכרה בדגש על שילוב משקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה.

במודל המכרזים המוצע – 'מודל הגר':

- המציעים יתחרו על מחיר הקרקע.
- לפחות 25% מיחידות הדיור ייועדו להשכרה ארוכת טווח במחיר מפוקח.
- יחידות הדיור להשכרה במחיר מפוקח ייועדו למשקי בית בעשירוני הכנסה 3-7 בחלוקה שווה.
- מחיר השכירות המפוקחת יהיה בר השגה ויקבע כשיעור של 30% מההכנסה החציונית של כל עשירון (עשירונים 3-7) לרבות הוצאות נלוות על דיור.
- יחידות הדיור יושכרו למשך 20 שנים לפחות (בהעדפה להשכרה לצמיתות).
- עד 75% מיחידות הדיור בפרויקט ייועדו למכירה - על מנת להבטיח כדאיות כלכלית לפרויקטים מוצע לאפשר שילוב של דיור למכירה. ועדת המכרזים תשאף להגדיל את שיעור יחידות הדיור במחיר המפוקח ככל הניתן מעבר לסף הנדרש (25% יח"ד), תוך הבטחת כדאיות כלכלית.
- תנאי סף וקריטריונים לזכאות - בנוסף לתנאי הסף הקיימים היום על פיהם זכאי לדיור להשכרה יהיה חסר דירה, יש לקבוע תקרת הון עצמי ותנאי לזכאות. כמו כן, כמוסבר, יחידות הדיור להשכרה ארוכת טווח

במחיר ממוקד ייועדו למשקי בית הנמנים על עשירוני ההכנסה 3-7. ניתן לשקול קריטריונים נוספים על פי יעדים ברמה עירונית וארצית. מבדיקה כלכלית בה השוותה העלות של מודל המכרזים הקיים מול מודל הגר' המוצע, עבור מתחם בן 500 יחידות דיור בשדה דב עולה כי העלות של מודל המכרזים המוצע נמוכה מעלות מודל המכרזים המיושם היום בשיווק קרקעות ציבוריות להשכרה. מסקנות הבדיקה מעלות כי הויתור הפוטנציאלי של המדינה בערכה של קרקע המשווקת ב'מודל הגר' עבור המתחם אותו בדקנו בשדה דב הינו 241 מיליון ש"ח. זאת אל מול ויתור פוטנציאלי של 720 מיליון ש"ח במודל הממשלתי המיושם כיום.

דיור מכיל - יעוד דיור בהישג יד בתכנית

שילוב של דיור בהישג יד במלאי דיור בישוב, בשכונה או בבניין נעשית במקומות רבים בעולם באמצעות שיטת ה'דיור המכילי' (inclusionary zoning), שמשמעותו היא הכללת היקף מסוים של יחידות דיור במחיר מופחת במיזמים של בנייה חדשה, לצד יחידות דיור הנמכרות במחירי שוק.

דיור מכיל מוסדר במדינות מערביות רבות בחקיקה המחייבת יעוד שיעור מסוים של דיור בהישג יד בכל בנייה חדשה, בקרקע פרטית או ציבורית. השיעור של יחידות הדיור שצריכות להוות דיור בהישג יד משתנה ממדינה למדינה ובערים שונות, אך הוא על פי רוב בין 15%-30%.

בישראל קיימות מגבלות משפטיות משמעותיות על האפשרות לקבוע הקצאה של דיור בהישג יד בתכנית. בתיקון 101 לחוק התכנון והבנייה משנת 2014 הוגדר 'דיור בהישג יד' כ'דיור להשכרה לטווח ארוך'. כמו כן נוסף לחוק פרק הוראות שעניינו דיור בהישג יד (התוספת השישית) על פיו דיור בהישג יד הוא דיור להשכרה ארוכת טווח, שנבנה בתמורה לתמריצים שונים ומושכר לתקופה שלא תפחת מעשר שנים. חוזה השכירות בדיור בהישג יד הינו לתקופה של שנה עם אופציה להארכתו למשך 5 שנים במצטבר. דמי השכירות בדיור בהישג יד שקולים למחיר השוק, אך הם דמי שכירות ממוקדים.

מכאן, שהגרסה לדיור בהישג יד על פי חוק התכנון והבנייה לא מכוונת ליצירת דיור המיועד לאוכלוסייה ממעמד הביניים ומעמדות נמוכים, אלא לדיור להשכרה במחיר שוק. בהגדרה לא בא לידי ביטוי הקשר בין הכנסות משק הבית ובין הוצאותיו על דיור, וכמו כן אין התייחסות לקהל היעד אליו מיועד דיור זה.

לאור המגבלות שיוצרת ההגדרה 'דיור בהישג יד' בחוק התכנון והבנייה על האפשרות לייעד דיור למשקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה, מוצע לתקן את ההגדרה ואת ההסדר הקיים בתוספת השישית בחוק התכנון והבנייה. כצעד משלים מוצע להרחיב את הסמכויות הנתונות בידי רשויות מקומיות ליצור דיור המיועד לאוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה ובינונית, כל זאת בהתאם לעקרונות הבאים:

- המטרה של דיור בהישג יד היא יצירת דיור להשכרה עבור משקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה.
- בשאיפה לקבוע דמי שכירות מופחתים ממחיר השוק, אשר מותאמים ליכולת הכלכלית של משקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה, מוצע כי דמי שכירות עבור דיור בהישג יד יהיו נמוכים לפחות ב-20%

ממחיר השוק. במקביל מוצע להעניק לועדה מקומית סמכות להפחית עוד ממחיר זה, לשם יצירת תמהיל מגוון של מחירי דיור והתאמתם לאוכלוסייה בעלת הכנסה בינונית ונמוכה.

- דיור שיבנה כדיור בהישג יד ישמש להשכרה למי שימצא זכאי על פי תנאי סף שיקבעו על ידי הממשלה בשילוב קריטריונים שיקבעו של ידי הרשות המקומית.
- כצעד משלים מוצע תיקון לפקודת העיריות אשר מסמיך רשויות מקומיות לבצע פעולות מגוונות לצורך רכישה, בנייה, ניהול ופיקוח של מלאי הדיור בהישג יד בתחומן, ולהתקשר בהסכמים עם יזמים לצורך בניה של דיור בהישג יד.

דיור בהישג יד על קרקע המיועדת לצרכי ציבור

בשנת 2014 הותקנו תקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית), תשע"ה-2014 על פיהן לרשימת המטרות הנכללות כ"צרכי ציבור" בסעיף 188 לחוק התכנון והבניה, יתווסף כצורך ציבורי 'דיור בהישג יד'. על פי הסדר זה ניתן לבנות דיור בהישג יד על מקרקעין המיועדים בתכנית לשטח ציבורי בשילוב עם יעוד ציבורי נוסף. כך למשל, ניתן לבנות מרכז קהילתי בקומת קרקע ומעליו דירות המיועדות לדיור בהישג יד. על פי התקנות לרשות מקומית יש סמכות לקבוע הנחות משמעותיות בדמי השכירות ביחס למחיר השוק.

בשל מובן זה התקנות המדוברות הן למעשה הכלי התכנוני היחיד כיום שמאפשר לרשות מקומית את מרחב הפעולה והגמישות הנדרשת כדי ליצור דיור בהישג יד, במובנו כדיור המותאם להכנסות משקי בית במעמד בינוני ומעמד נמוך, ואף למשקי בית במעמד נמוך מאד. יחד עם זאת, לאמצעי זה מגבלות ובראשון מלאי מוגבל של שטחים חומים ומגבלת מימון בניה ותחזוקה של המבנים.

ההתנגדות לשימוש בשטחים ציבוריים ליצירת דיור בהישג יד מובנת. הנימוק המרכזי להתנגדות הוא החשש כי הקצאת שטחים ציבוריים עבור יצירת דיור תפגע בצרכי ציבור אחרים. בהקשר זה בשדה דב מתוכננים 160 דונם עבור מוסדות ציבור רובעיים ומטרופולינים, ומוצע לבחון את האפשרות לשלב בחלק ממוסדות הציבור דיור בהישג יד או שימושים ציבוריים כגון דיור מוגן ציבורי, אשר עשויים לתרום ליצירה של תמהיל חברתי מגוון.

היה והיקף מוסדות הציבור הקיים לא מאפשר שילוב דיור בהישג יד, מוצע לבחון את האפשרות להקצות שטחי ציבור יעודיים לבניית דיור בהישג יד "על חשבון" שימושים אחרים או במחיר של ציפוף שטחי מגורים. המלצה זו אינה מפחיתה בערכם של שימושים אלו, אלא מבקשת למקם את הדיור בהישג יד בשורה אחת עם שימושים מקובלים שאין עוררין על הקצאת קרקע לטובתם.

דיור ציבורי

על פי המלצות צוות התכנון יש לבנות ברובע שדה דב 250 יחידות דיור ציבורי, שהן 1.5% מכלל הדירות בתכנית. לא ניתן להפחית בערכה של התוספת, המוצעת לדיור ציבורי באזור ביקוש. אך לעמדתנו הצעה זו אינה מספקת,

ויש להגדיל את מספר יחידות הדיור המיועדות לאוכלוסיה מעשירוניים 1-2 באמצעות תוספת דיור ציבורי בשדה דב.

עמדה זו נשענת על דלות מלאי הדיור הציבורי בתל אביב-יפו, וכן על ההשפעה המועטה שיש לשיעור כה נמוך של דירות על יצירה של תמהיל חברתי מגוון; בתל אביב-יפו כולה יש כ-2,800 יחידות דיור ציבורי, המהוות שיעור זניח מכלל יחידות הדיור בעיר (כ-2%). כפי שהוזכר לעיל מוצע כי תכנית שדה דב תקבע כי 10% מיחידות הדיור בשדה דב (כ-1,600 יחיד) ייועדו עבור דיור ציבורי - לאוכלוסיה בעשירוניים 1-2. כן מוצע כי חלק הארי של מלאי זה ישלב דיור ציבורי בדגם המוכר, אשר יבנה ויתוחזק על ידי המדינה. אך בנוסף מוצע לבנות דיור ציבורי עירוני, המיועד לאוכלוסיה עניה מתושבי תל אביב-יפו, שלא בהכרח עומדת בתנאי הזכאות לדיור ציבורי. הדיור הציבורי העירוני יבנה ויתוחזק במימון משותף של המדינה ושל העירייה.

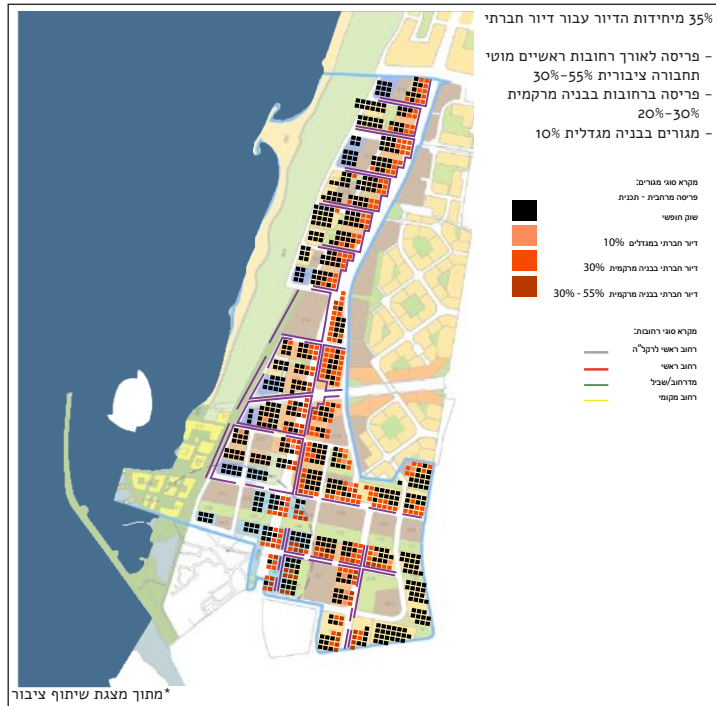
עקרונות מרחביים לתכנון דיור חברתי בשדה דב

העקרונות לתכנון ופרישה מרחבית של דיור חברתי בשדה דב מבוססים על תרשימי חלוקת שימושים ומיקום צירי תנועה, וכן על תרשים חתך רחוב שהוכנו על ידי אדריכל התכנית, ארי כהן. התרשימים פורסמו לציבור במסגרת תהליך שיתוף בעלי עניין לצורך המחשה ואינם סופיים. יחד עם זאת תרשימים אלו מאפשרים לנו להתרשם מהחלוקה וממיקום השימושים בתכנית, מהיקפי הבניה וכדומה.

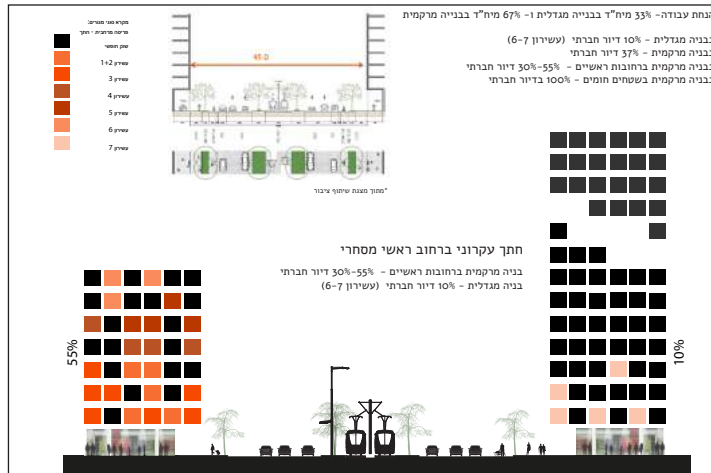
עקרונות הפרישה המרחבית שפותחו על ידי אדרי' תמר פרצוב ואדרי' הגר שהם, מתורגמים ל'שפה של פיקסלים' בצבעים שונים המייצגים את שיעור הדיור החברתי. הפיקסל השחור מייצג מרחב של דיור בשוק חופשי במלואו, הורוד מייצג מרחב שמאופיין בבניה של מגדלים שבהם מוצע לשלב מעט דיור חברתי, הפיקסל האדום הבהיר מייצג שילוב ברמה בינונית של דיור חברתי בבניה מרקמית, והאדום הכהה מייצג רמה גבוה של דיור חברתי המשולב בבניה מרקמית. השימוש בשפה זו ממחיש כיצד תראה תכנית שדה דב בתמהיל חברתי מגוון הכולל 35% מיחידות הדיור כדיור חברתי, כמוצע בעבודה זו.

פיזור הדיור החברתי, בהיקפים משתנים, נקבע בהתאם לעקרונות הבאים:

שילוב דיור חברתי במרחב כולו – העיקרון המוביל את ההצעה לפרישה מרחבית הוא שילוב של דיור חברתי בכל רחבי התכנית על מנת להבטיח תמהיל חברתי גם ברמה הפיזית, והשאיפה היא ליצור יצוג חברתי מגוון ומאוזן בכל רחבי התכנית (כפי שניתן לראות באיור 1). חריג לעניין זה הוא הבינוי המשקיף לחוף הים, מתוך הנחה שערכי הקרקע באזורים אלו יהיו גבוהים ביותר במתחם.



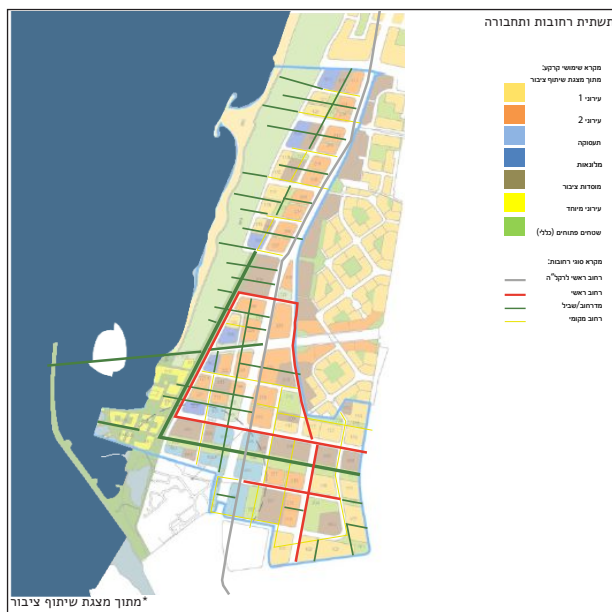
איור 1: פריסה מרחבית של דיור חברתי בשדה דב



איור 2: תמהיל דיור חברתי בבניה מגדלית ומרקמית

שילוב של דיור חברתי בבניה מרקמית ולא בבניה מגדלית – תכנית שדה דב עתידה לשלב בניה מרקמית עם בניה של מגדלים רבי קומות, שימוקמו ככל הנראה בעיקר בחלקה הדרום מזרחי של התכנית ולאורך רחובות ראשיים בלב הרובע. כפי שניתן לראות באיור 2 המציג את תמהיל הדיור בטיפוסי בניין שונים, ישנה עדיפות לשילוב של דיור חברתי בבניה מרקמית עד 8 קומות בשל עלויות התחזוקה הגבוהות המושתות על הדיירים במגדלים. בבניה מגדלית ישנה העדפה לשילוב נמוך של דיור חברתי אשר ייועד למשקי בית בעלי הכנסה בינונית (עשירון 7).

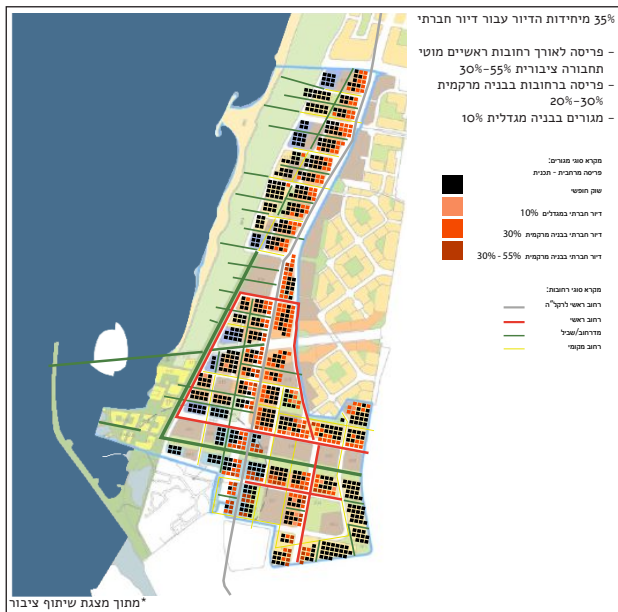
נגישות תחבורתית וקרבה למוסדות ציבור – בהצעה ניתנה עדיפות למיקום של דיור חברתי בקרבת צירי התחבורה הציבורית הראשיים, כגון הרכבת הקלה, כפי שניתן לראות באיורים 3 ו-4. נגישות תחבורתית עשויה להגדיל את טווח ההזדמנויות העומדות לרשות הדיירים ולהפחית את הצורך בהחזקת כלי רכב פרטי. מיקום זה עשוי להצדיק צמצום משמעותי ואף ביטול של תקן החניה המחייב ליחידות הדיור אשר יבנו כדיור חברתי, מה שעשוי להוזיל משמעותית את עלות הדיירות.



איור 3: צירי תנועה מרכזיים בשדה דב

כמו כן ניתן לראות באיורים 3 ו-4 ריכוז יחסי של דיור חברתי בחלק הדרומי ובגבול המזרחי של התכנית, בסמוך לאזורים המיועדים לצרכי ציבורי. מיקום זה נבחר במטרה להנגיש שירותים שונים כגון בתי ספר, מרכזים קהילתיים וכדומה לדיירים המתגוררים בדיור חברתי. עקרון זה עשוי להשתלב עם האפשרות החוקית לבנות דיור חברתי על שטחים המיועדים לצרכי ציבור

(שטחים חומים). כפי שניתן לראות בחתך הרחוב באיור 5, פרויקטים לדיור חברתי בשטחים חומים מחייבים שילוב של שימוש ציבורי יחד עם דיור להשכרה ארוכת טווח במחיר מופחת. כמו כן כל יחידות הדיור בפרויקט על קרקע לצרכי ציבור מיועדות להשכרה.



איור 4: פריסה של דיור חברתי בסמוך לצירי תנועה ראשיים



איור 5: דיור חברתי בשילוב מבנה ציבור הנבנה על קרקע המיועדת לצרכי ציבור

לסיכום, המתווה המוצע יוצא מנקודת הנחה לפיה שילוב של דיור חברתי בשדה דב הוא מדיניות חיונית ליצירה של רובע מגוון, ולהפחתת מגמות הסגרגציה בתל אביב-יפו. כפי שהוצג בסקירה זו, אין אמצעי אחד ויחיד באמצעותו ניתן להפוך את רובע שדה דב לרובע מעורב ומגוון ולהבטיח תמהיל חברתי. אולם בהחלט אפשר לגייס את הכלים הקיימים, ולבצע בחלקם שינויים שאינם מרחיקי לכת, על מנת להבטיח שבשדה דב יוכלו להתגורר אנשים מכל שכבות החברה בישראל ברובע פתוח ומכיל.

הערות

1. המתווה שהוצג לציבור אינו סופי, אך משקף את סדרי הגודל של חלוקת השימושים השונים בתכנית.
2. מאור מילגרומ, סגרגציה כלכלית בישראל 1983-2008. 2015. המכון לרפורמות מבניות.
3. George C. Galster & Jurgen Friedrichs. 2015. The Dialectic of Neighborhood Social Mix: Editors' Introduction to the Special Issue, *Housing Studies* 30
4. רחל אלטרמן, אמילי סילברמן וחיים פיאלקוף. 2012. דיור בר השגה כלים של תכנון סטטוטורי ומדניות מקומית.
5. Galster & Friedrichs, לעיל הערה 4.
6. Paul C. Brophy & Rhonda N. Smith. 1997. Mixed-Income Housing: Factors for Success *Journal of Policy Development and Research* Vol. 3
7. טל רוזנפלד, סבסטיאן ולרשטיין ונתנאל רייכר. 2014. לקראת מערך כולל של דיור בהישג יד בישראל. מרכז הגר.
8. בנק ישראל. 2015. דין וחשבון 2014.
9. הבדיקה נעשתה על ידי השמאי אורן קריסטל.

