



05 דצמבר, 2024

לכבוד

יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובניה

מחוז תל אביב

בדוא"ל: [Erannit@iplan.gov.il](mailto:Erannit@iplan.gov.il)

חברי/ות הוועדה המחוזית לתכנון ובניה

מחוז תל אביב

[Deborah@iplan.gov.il](mailto:Deborah@iplan.gov.il) , [HanitSh@iplan.gov.il](mailto:HanitSh@iplan.gov.il)

שלום רב,

## הנדון: עמדת תכנית קרסו-הגר לעניין גיבוש מדיניות דיור להשכרה במחוז תל אביב

תכנית קרסו-הגר בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב עוסקת מעל עשור במחקר מעשי ובקידום מדיניות בתחום הדיור. בין היתר חקרנו היבטים רבים של תחום השכירות למגורים, ובפרט [שוק ההשכרה לטווח ארוך](#) ומגוון נושאים הקשורים בדיור בהישג יד, המוגדר בישראל כדיור להשכרה לטווח ארוך ודיור להשכרה במחיר מופחת. **אנו מברכות על הסדרת ההיבט התכנוני של השכירות המוסדית, ומבקשות להתייחס לכך כהזדמנות חשובה לחזק את מקומו של הדיור בהישג יד בהתמודדות עם משבר הדיור והפערים החברתיים.**

דיור בהישג יד (דב"י) ושכירות מוסדית הם תחומים חדשים יחסית בשוק הדיור, ומתאפיינים בין היתר בהעדר מסגרת מסדירה אחידה ויעדים ברורים. התערבות תכנונית בתחום הדיור להשכרה היא חיונית, לצד זאת דגש על **מאפיין הנשיגות (affordability)** – דיור שמייצר נטל עלות של עד 30% מהכנסת משק הבית ברוטו. על רקע זה נתייחס ליעוד קרקע לדיור להשכרה בבעלות אחודה ולמספר נקודות נוספות הרלוונטיות לגיבוש מדיניות השכרה במחוז.

### יעוד קרקע להשכרה

1. הייעוד התכנוני להשכרה כשלעצמו הוא ראוי, ומסייע ביצירת מלאי של דיור להשכרה. זוהי מטרה חשובה לאור העובדה שקרוב לשליש ממשקי הבית בישראל מתגוררים בשכירות, מרביתה שכירות פרטית המאופיינת באי יציבות ובפערי כוחות קיצוניים בין משכירים ושוכרים. לצד זאת, כאשר מדובר בקרקע ציבורית מתבקש כי הייעוד התכנוני ישאף לממש מטרות ציבוריות רחבות, לרבות יצירת "מוצר דיור" שמהווה חלופה ראויה לכשלים הקיימים בשוק השכירות הפרטית. ההסדר החל על יעוד להשכרה כיום לא עושה זאת. דלות המעטפת המסדירה לשוק השכירות מביא ליצירת מוצר דיור נחות: בדירות אלה אין חובה לשכירות ארוכת טווח; אין תבחינים לזכאות; ואין כל התערבות בתנאי השכירות, ובפרט במחיר השכירות כמרכיב ליבה במדידת טיב מוצר הדיור כמוצר יסוד. כתוצאה, המודל של דיור להשכרה כיעוד תכנוני ללא הסדרה נוספת בצידו, ממשיך לקיים שני רכיבים בעייתיים מרכזיים של שוק השכירות הפרטית - חוסר ודאות וחוסר יציבות במגורים.

2. בהקשר של מחוז תל אביב, בולט במיוחד העדר הנשיגות. **באזורי הביקוש אין די בייעוד להשכרה כדי לייצר דיור בהישג יד במובן של עלות הדיור.** יח"ד בייעוד להשכרה מושכרות במחיר שוק, ובמחוז תל אביב מדובר לעיתים קרובות במחירים שהם בהישג יד רק למשקי בית בעשירוני ההכנסה העליונים.<sup>1</sup> בנוסף, לפי [הנחיות מנהל התכנון לדיור להשכרה](#), מבנים בייעוד להשכרה ייכללו שיעור גבוה של דירות קטנות לצד שטחים משותפים גדולים, בסדר גודל של 40% אחוז משטח הבניין. היקף זה של שטח משותף צפוי לייצר עלויות תחזוקה גבוהות יחסית, שיצטרפו למחיר השכירות וייצרו עלות דיור כוללת גבוהה.

3. לצד זאת, מביא הייעוד להשכרה לירידה משמעותית בשווי הקרקע, המתבטאת במקרה של קרקע מדינה באובדן הכנסות משמעותיות לקופה הציבורית. אם כן, **הייעוד לדיור להשכרה מהווה הלכה למעשה סבסוד של הקרקע, תמורת מוצר דיור בעל תועלת ציבורית מוגבלת ביותר.**

<sup>1</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה כספית ברוטו למשק בית, לוח 3, 2021.



4. להמחשה, לפי ניתוח כלכלי שערכנו לתכנית בהכנה תמל/ 3007 דרום גלילות, המצויה באזור הביקוש הגבוה, שווי קרקע ליח"ד למכירה במחירי שוק בתחום התכנית הוא 1,700,000 ש"ח, ואילו שווי קרקע לדיור להשכרה לצמיתות הוא 505,000 ש"ח - הפחתה של כ-60% בערך הקרקע. בפרוייקט בשכונת המשתלה בתל אביב בו שיווקה חברת דירה להשכיר יח"ד להשכרה לצמיתות בשילוב יח"ד למכירה, הוערך שווי קרקע שהתקבל בהצעה הזוכה עבור חלק המכרז המגלים את הדיור להשכרה לצמיתות – כשווי אפס.

5. באזורי הביקוש, ומחוז תל אביב בראשם, נדרשים כלים אחרים, המבטיחים יציבות בשכירות ומחירי שכירות נמוכים ממחיר השוק. כלי כזה הוא למשל דב"י בקרקע לצורכי ציבור, המתאפשר בהתאם לתקנות התכנון והבניה (אישור מטרה ציבורית), התשע"ה-2014, אשר לו מספר יתרונות משמעותיים:

- א. יח"ד להשכרה במחיר מופחת ממחיר השוק. הרשות המקומית מוסמכת להפחית את המחיר לפי שיקול דעתה, כפי שנעשה למשל במדיניות הדיור העירונית בתל אביב וברמת השרון, שם נקבעה הנחה של 40% ממחיר שוק.
- ב. יח"ד עומדות להשכרה לצמיתות.
- ג. הזכאות להטבה של יח"ד במחיר מופחת נקבעת לפי קריטריונים.

#### "דיור מכליל" – דיוק ושיפור ביישום הוראת תיקון 4 לתמ"א 35

6. לפי תיקון 4 לתמ"א 35 העוסק בצפיפות המגורים, "דיור מכליל" מוגדר בסעיף ההגדרות כך:

**"דיור מכליל:**  
דיוק מיוחד כדוגמת דיוק מוגן ומעונות סטודנטים וכן דירות בשטח של 30 עד 55 מ"ר לרבות מרחב מוגן דירתי ולא כולל שטח מרפסות."

7. זוהי רשימה פתוחה, המציינת דיוק מוגן, מעונות סטודנטים ודירות קטנות כדוגמאות שניתן להוסיף עליהן. לפיכך ניתן לחייב בתכנית יצירת מלאי דב"י כחלק מהעמידה בהוראות תמ"א 4/35 ועל מנת לייצר פתרונות דיור למשקי בית בעלי הכנסה מגוונת. בהקשר זה חשוב לזכור כי דיוק מוגן במחיר שוק הנוצר מכוח תמ"א 4/35, עשוי לייצר מגוון גילאי אך אינו מהווה פתרון לקשישים ממעמד הביניים שידם אינה משגת לשלם את הסכומים הנדרשים – וזאת במנותק מתפיסת "הזדקנות במקום" (ראו להלן). כך גם לגבי מעונות הסטודנטים כ"דיור מכליל".

8. מוצע לקבוע עקרון מנחה לפיו חלק ממיכסת ה"דיור המכליל" הנדרשת לפי תמ"א 4/35 תהיה בדרך של יחידות דב"י.

#### הצבת יעדים ברורים למלאי הדיור להשכרה במחוז

9. לצד חשיבות איתורי המיקומים לחיפוש הזדמנויות ליצירת דיור להשכרה, חשוב להציב יעדים ברורים של דיור להשכרה מכל הסוגים: ייעוד להשכרה לצמיתות בתנאי שוק, השכרה לטווח ארוך והשכרה במחיר מופחת לפי התוספת השישית לחוק התכנון והבניה, והשכרה במחיר מופחת לצמיתות בקרקע לצרכי ציבור. נציין כי כיום מלאי הדב"י המשמעותי ביותר בישראל מיוצר בקרקע מדינה באמצעות תכניות ותמ"ל, המחייבות הקצאת 30% מהדיור בתחומן לדב"י בכפוף לחריגים.<sup>2</sup> אולם, לא קיימת זיקה מובנית בין צרכי הדיור והדב"י המקומיים לבין היקפי ההקצאה הוותמ"לית, וההחלטות מהקצאות ברירת המחלל שבחוק מתבססות בעיקר על שיקולי שווי קרקע.

10. במקומות בעולם אותם בדקנו נדרשת הרשות המקומית לבצע הערכה מבוססת נתונים של צרכי הדיור המקומיים, ובהתאם להערכה זו מתקבל מימון ממשלתי ליצירת דב"י בעיר. מוצע לייצר גם במחוז תל אביב זיקה בין צרכי הדב"י להיקפי התכנון (ומכאן גם הסבסוד – בדרך של אובדן הכנסות מהקרקע כאמור), באמצעות הצגת צרכים ברמה

<sup>2</sup> ניתן להורות על סטייה מהקצאה זו ו/או על מכירת מחצית הדירות. ר' סעיפים 4(ב)(2), 4(ב)(4) לחוק לקידום הבניה במתחמים מועדפים, תשע"ד-2014.



המחוזית והמקומית והקצאת הדב"י בהתאם. נציין כי המגמה של בחינת צרכי דיור וקביעת מדיניות דיור מקומית לדב"י ובכלל כבר קיימת ברשויות מקומיות בישראל – למשל בתל אביב, רמת השרון, ובמחוז המרכז - בפנת תקווה. יעדי תכנון מקומיים לדב"י נדרשים במיוחד בערים שעוברות התחדשות עירונית, השוחקת את מלאי הדיור הזול הקיים. מלאי חלופי נדרש הן לתקופת הביניים שבין הבניה לאיכלוס מחדש והן כאמצעי למיתון תהליכי דחיקה.

11. כחלק מהתאמת יעדי מלאי הדיור לצרכי המחוז והעיר נדרשת גם התאמה מיטבית בין מדיניות דב"י עירונית לדב"י בקרקע מדינה. חשוב להתייחס לכך במידת האפשר במסגרת המדיניות המחוזית. במצב הקיים, החלת מדיניות דיור עירונית (היכן שקיימת) על קרקע מדינה, תלויה בהסכמות רמ"י, ולכן נוצר פער בין משאבי דב"י, המבוסס רק על הבעלות בקרקע ולא על סיבות ענייניות-תכנוניות.

12. מכל מקום, במסמך מדיניות עירונית שייערך למחוז, חשוב לדעתנו להבהיר את היחס בין מדיניות מחוזית למדיניות עירונית, ככל שתעלה סתירה או אי התאמה ביניהן.

### פתרונות שכירות ייעודיים לאוכלוסיית לקשישים בעשירוני הביניים

13. המגמה העולמית בתחום הדיור בהקשר של זקנה עוסקת ב"הזדקנות במקום". מגמה זו משתקפת גם במדריך המקצועי שערך משרד השיכון, "תדריך תכנון סביבות מגורים לעת זקנה" (יוני 2023). אולם לצד זאת, לא קיים כיום בישראל פתרון דיור למעמד הביניים בגיל הזיקנה. הפתרונות הקיימים, של דיור מוגן סחיר או בתי גיל הזהב המוחזקים על ידי המדינה, מתאימים לעשירונים הגבוהים או הנמוכים ביותר. הפתרון בפועל הקיים עבור משקי בית בעשירוני הביניים של ההכנסה הוא המשך המגורים בבית, לעתים בסביבה לא מותאמת וללא שירותי שגרה נגישים ותוך חשיפה לבדידות. בד בבד, וכפי שאנו רואים כעת במחוז תל אביב, השימוש התכנוני של שכירות ארוכת טווח הולך וצובר תאוצה, ובהתאמות הוא עשוי לייצר פתרון מותאם לקשישים למגורים בקהילה לטווח ארוך.

14. חלק מההתאמות הנדרשות במודל השכירות הקיים עבור דיור לקשישים במעמד הביניים, מצויות בשליטת המדינה – למשל הארכת משך תקופת השכירות לשוב ויצירת תנאי זכאות של גיל מינימום להקצאה ייעודית. אולם, **הגדלת מלאי הדב"י במחיר מופחת** מצויה במידה רבה בשליטת המחוז, והיא משמעותית מאוד ביחס לאוכלוסיה הזקנה, המתאפיינת בצמצום ההכנסה עם הפרישה ממעגל העבודה. לצד הגדלת מלאי הדב"י במחיר מופחת, יש לקדם כאמור את הארכת משך תקופת השכירות לקבוצת אוכלוסיה זו ולעגן בחקיקה **תנאי זכאות** המאפשר הקצאת דב"י לזכאים מעל גיל זיקנה מסויים. תקדים להטמעת רף גיל גבוה בהיבטים של תכנון ודיור קיים למשל בחוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), תשס"ו-2006.

15. נזכיר כי מסלול דב"י ייעודי לקשישים מאד מצוי במדינות אחרות, למשל בארצות הברית, ונתפס כמוצר מרכזי במסגרת תמהילי הדיור הקיימים.

נשמח להגיע לדיונים נוספים שיתקיימו בנושא במחוז.

בכבוד רב,

עו"ד שרון קרני כהן  
מנהלת קידום מדיניות

פרופ' נטע זיו  
מנהלת אקדמית

תכנית קרסו-הגר