

התוכן	מס' החלטה
תא/מק/9146 - מדיניות דיור דיון באישור מדיניות	27/07/2022 38 - 0022-ב'

מסמך מדיניות דיור כלל עירוני לתל אביב - יפו

מוסד התכנון המוסמך להפקיד את התכנית: מסמך מדיניות בסמכות הועדה המקומית

תיאור גבולות: כל העיר

שטח התכנית: כל העיר

מתכנן:

בהובלת היחידה לתכנון אסטרטגי: בשיתוף עם אגף תכנון העיר, אגף הרישוי, אגף הנכסים, אגף הכנסות מבנייה, אגף תקציבים, השירות המשפטי, המרכז למחקר כלכלי וחברתי, מנהל קהילה.

יועצים:

סטודיו מיא, מיכל יוקלה, אדריכלים - ראש צוות התכנון, אדר' אמיתי הרטוב
טל אלסטר - תכנון ערים, מחקר ומדיניות
תמי גבריאלי, גידו סגל - משרד גבריאלי סגל
ד"ר איל סלינגר - סלינגר שמאות מקרקעין וייעוץ
עפר לרנר, איתן סרבר - יועצי שיתוף ציבור למסמך המדיניות
ד"ר אמילי סילברמן - יועצת אקדמית

יזם: הועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב - יפו

בעלות: פרטיים, מדינת ישראל, עיריית תל אביב-יפו

רקע לעבודה:

- עיריית תל אביב - יפו פועלת למעלה מעשור לגיבוש מדיניות וקידום מיזמים ייעודיים בתחום הדיור
- בשנת 2008 פרסמה העירייה מסמך מדיניות חלוצי בנושא של דיור בר השגה, אשר המלצותיו הפכו ביולי 2011 להחלטות אופרטיביות של מועצת העיר באשר לדרכים בהם יש לייצר דיור בהישג יד לראשונה בתל אביב - יפו, ולמעשה במדינה כולה
- ביני לביני אושרו תיקונים 101 ו-120 לחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965 אשר עיגנו בחוק אפשרות לקביעת דיור בהישג יד בשטחים סחירים ואף אושרו תקנות התכנון והבניה (מטרה ציבורית) תשע"ה-2014 אשר קבעו כי דיור בהישג יד להשכרה הינו מטרה ציבורית לפי סעיף 188 לחוק התכנון והבניה
- נכון להיום מאוכלסות ברחבי העיר מאות יחידות דיור בהישג ואלפי יחידות דיור כאלה נמצאות בשלבי תכנון שונים

- התכנית האסטרטגית העירונית (2017) הנחתה להכנת מסמך מדיניות דיור כלל עירוני המתייחס למדיניות המגורים העירונית על כל היבטיה בראייה ארוכת טווח ובמטרה לממש תמונת עתיד של עיר אטרקטיבית למגורים עבור מגוון אוכלוסיות, לאורך כל מעגל החיים
- מסמך מדיניות הדיור שגובש הוא תוצר של עבודה שערכה כשנתיים וכללה לימוד מעמיק של מצב הדיור בעיר, גיבוש חזון ותפישה ייעודיים לתחום הדיור בטווח הקצר והארוך, ובניית כלים ליישום התפישה העירונית הלכה למעשה

לוי'	מסמך מדיניות דיור - שלבי עבודה
9.20	שלב 1 - לימוד
שיתוף ציבור מפגשים עם בעלי עניין	<ul style="list-style-type: none"> • הפקת לקחים מעבודות עירוניות קודמות בתחום הדיור • סקר ספרות בינלאומי • פרופיל דיור (היבטים פיזיים ודמוגרפיים) • סקר עמדות וצרכים בקרב תושבים
	שלב 2 - גיבוש חזון ותפישה
1.21	שלב 3 - אומדן צרכים וגיבוש יעדים שנתיים
היוועצות עם גורמי מקצוע מהעולם	שלב 4 - גיבוש כלים יישום
	שלב 5 - כתיבת מסמך המדיניות
4.21	
5.21	

- מכלול הנתונים שנאספו בשלב הלימוד, ובראשם סקר עמדות וצרכים מקיף שנערך בקרב תושבי העיר¹ באמצעות המרכז למחקר כלכלי וחברתי, העלו תמונה מדאיגה של תושבים, ובעיקר שוכרים, הנאנקים תחת נטול עלות דיור כבד וחוששים מדחיקה מן העיר. עפ"י הסקר, 36% ממשקי הבית בעיר, בעלי דירות ושוכרים כאחד, סבלו בשנת 2020 מנטל עלות דיור כבד והוציאו למעלה מ- 50% מסך הוצאותיהם על דיור
- התמקדות בשוכרים, המהווים למעלה ממחצית ממשקי הבית בעיר, העלתה תמונת מצב קשה אף יותר והצביעה על כך ש- 50% ממשקי הבית השוכרים סובלים מנטל עלות דיור של 50%. השוכרים התבררו כקבוצת אוכלוסייה מגוונת:
 1. כשליש ממשקי הבית כוללים ילדים.
 2. כשליש ממשקי הבית הם בני למעלה מ- 40.
 3. כ- 20% מהשוכרים גרים 6 שנים ומעלה בדירתם הנוכחית וכ- 70% מהם גרים בעיר 6 שנים ומעלה.
- שכירות בת"א-יפו היא דרך חיים. המגורים בשכירות משמשים חלק ממשקי הבית לאורך שנים, ומיועדים גם למשקי בית משפחתיים ולמבוגרים הזקוקים לפתרונות דיור יציבים ובטוחים, אשר שוק השכירות הפרטי, במתכונתו הנוכחית, אינו מספק.

¹ סקר זה יבוצע מעתה באופן עיתי במטרה להמשיך בניטור ובחינה של מגמות בתחום הדיור בעיר, ויחד עם בסיסי מידע נוספים יסייע בגיבושו של דו"ח שנתי על "מצב הדיור בעיר" בדומה למקובל בערים גלובליות אחרות בעולם

- מסקר דיור אזורי שערכה העירייה עולה כי נטל עלות הדיור הכבד ממנו סובלים משקי בית הגרים בשכירות, אינו ייחודי לתל אביב - יפו ומאפיין במידה רבה גם את הערים הגובלות בה

חלקן של הוצאות הדיור מס"כ הכנסות ברוטו של משק הבית בקרב שוכרים



- תמונת הראי של הצורך בדיור, הבאה לידי ביטוי בהיצע הדיור המוזל בעיר, אף היא אינה מעודדת. **היצע דיור מוזל להשכרה: קיים ומתוכנן (יח"ד)**

מוצר דיור	קיים	מתוכנן	סה"כ
דיור ציבורי	3,500	-	3,500
דב"י עירוני	172	3,560	3,732
דב"י פרטי	141	6,780	6,921
דירה להשכיר	93	84	177
סה"כ	3,906	10,424	14,330

היצע דיור זה מהווה רק 1.8% מהיצע הדירות הקיים בעיר (213,400 יח"ד) והוא:

- מתכלה/בעל תאריך תפוגה: בין אם בשל חוק המכר בדיור הציבורי ובין אם נוכח מכירת יחידות הדב"י הפרטי וזה הכלול במיזמי דירה להשכיר לאחר 20 שנה
- נמצא בפרישה עירונית לא מאוזנת: רובו ככולו מתוכנן בקרקע פנויה בצפון - מערב העיר

מדיניות מוצעת:

1. כללי

- תמונת המצב הקיים, כפי שנחשפה בשלב הלימוד ותהליך שיתוף הציבור (מפורט בנספח לדרפט) חייבו התמקדות של מסמך מדיניות הדיור במשבר השגות הדיור החרیف הפוקד את העיר, בדומה לערים גלובליות רבות אחרות בעולם
- סקירת מדיניות הדיור העדכנית של חלק מערים אלה העלתה כי גם ערים ללא תשתית פיזית מבוססת של דיור בהישג יד, הצליחו להרחיב באופן משמעותי את פתרונות המגורים שהן מציעות לקבוצות אוכלוסייה מגוונות מבחינת מאפיינים חברתיים ורמות הכנסה, תוך שנים מספר. כל זאת, לא בהכרח בגיבוי ממשלתי מאסיבי בדרך של ביזור סמכויות ותמיכה תקציבית

% משקי בית המתגוררים בדיוור מוזל בערים בעולם

וינה	לונדון	סיאטל	ת"א - יפו
60%	22%	8%	1.8%

- לאור כל זאת ביקש מסמך המדיניות למצוא את כלי היישום שיוכלו לחולל תפנית דומה גם בתל אביב - יפו והוא מציע שורה מגוונת של כלים שאת רובם ניתן ליישם מידיית ובאימפקט משמעותי
- **כל פתרונות הדיוור המוצעים הם מעולם השכירות במחיר מוזל ובמחיר שוק** כאשר הכוונה היא לכריית ערך ציבורי מערכי הקרקע המאמירים, שיאפשר הגדלה משמעותית של מאגר הדיוור המוזל להשכרה בעיר

2. עיקרי המדיניות - כלי היישום המרכזיים²

2.1 הכללת דיוור בהישג יד בתכנית הכוללת מגורים

קרקע פרטית/מדינה

- שיעור הדיוור בהישג יד (להלן: דב"י) יעמוד על כ - 15% בצפון ובמרכז העיר, וכ - 10% בדרום ובמזרח העיר, בדומה להיקף הדרישה הקיימת ממיזמים הכוללים דב"י במסגרת תכניות המקודמות כיום. בשונה מהמצב הקיים, הדרישה לדב"י תהא מעתה גורפת, בדומה לדרישה להקצאת קרקע לצרכי ציבור. בשיקול דעת מה"ע, ובכפוף לאישור הוועדה המקומית, ניתן יהיה לצמצם או להגדיל שיעור זה בנסיבות מיוחדות ובנימוקים שיירשמו בהחלטת הוועדה המקומית
- שיעורים אלה ייבחנו אחת לכמה שנים, ובמידת הצורך יעודכנו ביחס לתנאי השוק
- להנחיה זו תתווסף דרישה להנחה משמעותית ממחיר שוק (40% ולא יעלה על תקרת דמי השכירות המופחתים כהגדרתם בתוספת השישית לחוק התו"ב) ולשיעור קבוע של בני מקום (25% תושבי תל אביב - יפו) למשך זמן שלא יפחת מ - 25 שנה. הדרישה להנחה ממחיר שוק ולשיעור בני מקום תעוגן בהחלטת מועצת העיר, כנדרש מכוח התוספת הששית לחוק התו"ב

קרקע עירונית

- שיעור הדב"י יעמוד על 50% בכל העיר בקרקע עירונית סחירה בייעוד מגורים, בבחינת "נאה דורש, נאה מקיים", בדומה לדרישה שמציבות ערים אחרות בעולם לדב"י בקרקעות שבבעלותן
- הנחייה זו תאפשר לתושבי העיר ליהנות מהרחבה משמעותית של מאגר הדב"י העירוני לו יתרונות משמעותיים בהשוואה למאגר הדב"י הפרטי:

מאפיינים	דב"י בקרקע בבעלות פרטית	דיוור בהישג יד בקרקע עירונית
משך העמדת הנכס לשכירות	לא פחות מ - 20 שנה ובפועל: 20-25 שנה ואז מכר בשוק החופשי	דיוור להשכרה בהתאם למדיניות עיריית תל אביב יפו
גובה שכ"ד	נגזר מהנחה ממחיר שוק (20-40%)	נגזר מנטל עלות דיוור סביר למעמד הביניים

² בכפוף לאישור הוועדה המחוזית במסגרת תכנית המתאר הכוללנית

תנאי זכאות	מעל גיל 26 וחסר דירה (ללא מבחן הכנסה)	נובעים מצרכים ומטרות עירוניות (כולל מבחן הכנסה)
------------	---------------------------------------	---

2.2 קרן ייעודית לדיור בהישג יד (קרן דב"י)

בשיקול דעת מהנדס העיר, ובכפוף לאישור הוועדה המקומית, תכניות שלא יוכלו לספק את שיעור הדב"י המבוקש, יידרשו להמרת הדרישה ליח"ד דב"י בתשלום של שווין הכספי לקרן ייעודית לדיור בהישג יד ("קרן דב"י"), בכפוף להוראות מתאימות ככל שייקבעו בתכנית המתאר הכוללת תא/5500 ולקביעת הסדר חוקי שיאפשר את ההמרה המבוקשת.

2.3 יצירת ייעוד קרקע/שימוש של דיור להשכרה

עדכון חוק עידוד השקעות הון במסגרת חוק ההסדרים האחרון, בצירוף מכרזי חברת "דירה להשכיר", מכניסים לשוק הדיור שחקנים חדשים בתחום של השכרה ארוכת טווח. עיריית תל אביב - יפו מעוניינת להצטרף למאמץ הלאומי ולעודד את הקמתם של מיזמים אלה בדרך של יצירת ייעוד קרקע או שימוש בייעוד מגורים של דיור להשכרה, המפחית מערכה של קרקע סחירה למגורים ומאפשר בנייה ייעודית להשכרה ארוכת טווח (build to rent), אשר תוכל להציע דיור להשכרה יציבה ובטוחה, ראויה בהיבטי תחזוקה והוגנת מבחינת קצב עליית שכר הדירה, בכפוף לעדכון חקיקה בנושא. מיזמים אלה יאפשרו לבעלי הכנסות גבוהות, שאין ידם משגת לקנות דירה/הבותרים שלא לקנות דירה, לשכור דירה בעיר במחיר שוק ובתנאים ראויים. יש לקוות שעם הגדלתו של מאגר דיור זה, הוא יהווה חלופה משמעותית לשוק השכירות הפרטית הקיים. יש לציין כי הכללת דב"י בתכנית הכוללת מגורים, קרן דב"י ויצירת ייעוד קרקע/שימוש של דיור להשכרה הוטמעו במקביל במסגרת עדכון תכנית המתאר.

2.4 הרחבת מנגנון הסיוע בשכ"ד מטעם הממשלה³

עיריית תל אביב - יפו מבקשת להשתלב במנגנון הממשלתי הקיים ולהוסיף סכום סיוע זהה לסכום הסיוע בשכ"ד המשולם ע"י משרד השיכון כיום (ממוצע של כ - 1,000 ₪ בחודש למשק בית). בכך יוכל סכום הסיוע לזכאים, ויסייע בידם לכסות כמחצית עד שני שלישי משכ"ד ולהותיר לאוכלוסיות עם הכנסות נמוכות מאוד בעיר הכנסה פנויה לצרכים כגון מזון, ביגוד, תחבורה, חינוך ועוד.

מסמך מדיניות הדיור, על פתרונות הדיור הכלולים בו, מהווה צעד ראשון בהרחבה משמעותית של מאגר הדיור להשכרה במחיר מוזל ובמחיר שוק בעיר, ויסייע בשימור מגוון האוכלוסיות המאפיינות אותה. אוכלוסיות אלה הן מעמודי התווך של העיר כיום, ומאגר גדל ובר קיימא של דיור להשכרה, יאפשר להן להמשיך להתגורר בה ולשמר את החוסן והחיוניות המאפיינים אותה, לאורך זמן.

פעולות משלימות למדיניות הדיור המקודמות בימים אלה ע"י העירייה:

- הבטחת תקציב עירוני לדיור
- הקמת רשות דיור עירונית לייזום ותכלול של העשייה העירונית בתחום הדיור, ובכללה יישום מדיניות הדיור העירונית, שינויי חקיקה מול הממשלה, וקידום שותפויות עם השלטון המקומי, המגזר הפרטי וארגוני החברה האזרחית

נספח

תהליך ההיוועצות עם מומחים למדיניות דיור עירונית מן העולם

העבודה על מסמך המדיניות "בזמן קורונה" אפשרה את קיומם של סדרת מפגשים בזום עם עמיתים מהעולם העוסקים במדיניות דיור, עפ"י הפירוט הבא:

1. **קרוליין ויצמן**: מרצה באוניברסיטת אוטווה ומומחית למדיניות דיור בהישג יד. קרוליין נפגשה עם צוות התכנון ונציגי העירייה מספר פעמים לצורך גיבוש מתודולוגיה להצבת יעדים לדיור בהישג יד.
2. **אלן מלאך**: עמית מחקר בכיר ב-Center for Community Progress, וושינגטון די.סי ומומחה למדיניות דיור. אלן נפגש עם צוות התכנון ונציגי העירייה מספר פעמים לצורך מתן הערות לכלי היישום המוצעים במסגרת מדיניות הדיור.
3. **ג'ון ווצ'ר**: ראש צוות ה-Viability Team של עיריית לונדון, העוסק בבחינה כלכלית של החיוב לכלול דיור בהישג יד בתכניות חדשות. ג'ון וצוות עובדו נפגשו עם צוות התכנון ונציגי העירייה מספר פעמים לצורך גיבוש הכלי המתייחס לאחוז מחייב של דיור בהישג יד בתכניות מגורים חדשות.

כמו כן, התקיימה היוועצות עם גורמים העוסקים בניהול הדיור בערים נבחרות בעולם (ברצלונה, ספרד | לובליאנה, סלובניה | גנט, בלגיה) במטרה להמליץ לעירייה על הדגם המיטבי לניהול הדיור העירוני. ההמלצות הוצגו בפני הנהלת העירייה והיוו בסיס למתווה הקמת רשות הדיור העירונית.

תהליך שיתוף הציבור

לאורך העבודה על מסמך המדיניות בוצע תהליך שיתוף ציבור והתייעצות עם בעלי עניין, וכן יידוע על התהליך ותוצריו בעמוד ייעודי באתר העירייה:

1. מפגשי התייעצות ושולחנות עגולים

- התקיימו באופן מקוון ואפשרו קיום מספר רב של פגישות בזמן קצר ובנוכחות משמעותית ומגוונת
- סה"כ התקיימו שני סבבי התייעצות מרכזיים: בשלב הלימוד ובשלב גיבוש כלי היישום, בהם השתתפו:

בקרב גורמים פנים עירוניים

נציגי הוועדה המקומית, צוותי התכנון באגף תכנון העיר, נציגי אגף הרישוי, יחידת הצעירים, עזרה וביצרון ומפגשים ייעודיים עם מה"ע, מנכ"ל העירייה, מנהל אגף הנכסים ועוד.

בקרב בעלי עניין חיצוניים

מגזר יזמי - כלכלי: יזמי נדל"ן בעולמות ההתחדשות העירונית ושכירות ארוכת טווח, נציגי קרנות ריט למגורים, מוסדות פיננסים, אנשי מקצוע מתחום היזמות (שמאות, ייעוץ כלכלי ועריכת דין)

³ בכפוף לאישור מועצת העיר

מגזר המקצועי - תכנוני : אדריכלים ומתכנני ערים, נציגי החברה האזרחית (עמותות וארגונים מתחום הדיור, התחדשות עירונית ועירוניות) ונציגי אקדמיה כן התקיימו מפגשי 'שולחנות עגולים' ייעודים שעסקו בדיור להשכרה (במחיר שוק ובמחיר מופחת) ובעדכון חוק עידוד השקעות הון

2. "פרלמנט מגורים"

- בכדי ליצור מסמך מדיניות המחובר לצרכי התושבים, הוקם "פרלמנט מגורים" - פורום תושבים שילווה את הכנת מסמך מדיניות הדיור באמצעות לימוד מעמיק של תכני המסמך בקרב חברי הפרלמנט ודיון משמעותי במדיניות המתייחסת לעתיד המגורים בעיר
- בסיוע מנהל קהילה ויחידת הצעירים אותרו 30 נציגים מכלל רובעי העיר, המהווים, באופן יחסי, מדגם מייצג של אוכלוסיית העיר בהתייחס למגדר, גיל, וצורת חזקה בדיור (בעלים/שוכרים)
- הנציגים השתתפו בשני מפגשים פרונטליים שהתקיימו במרכזי הצעירים העירוניים בהם בוצע לימוד משותף, גובשו תובנות משלב הלימוד ונערך דיון בכלים היישום המוצעים. מפגש פרלמנט שלישי מתוכנן לסוף חודש יולי לצורך קבלת משוב סופי על מסמך המדיניות מקרב חברי הפרלמנט

חוו"ד הצוות : (מוגש ע"י היחידה לתכנון אסטרטגי).

ממליצים לאשר את מסמך מדיניות הדיור.

ועדת המשנה לתכנון ולבניה ישיבה מספר 0022-22ב' מיום 27/07/2022 תיאור הדיון :

ירד מסדר היום

בישיבתה מספר 0022-22ב' מיום 27/07/2022 (החלטה מספר 38) דנה ועדת המשנה לתכנון ולבניה בתכנית והחליטה :