

מדיניות מגורים לאוכלוסייה מבוגרת - בתל אביב-יפו - דוח מסכם



נובמבר 2018

ד"ר קרן מזוז |
מחקר ויעוץ מקצועי

מינהל ההנדסה
היחידה לתכנון אסטרטגי



מדיניות מגורים לאוכלוסייה המבוגרת בעיר תל אביב-יפו דוח מסכם

צוות עבודה:

צילי בר יוסף | מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי, מינהל הנדסה
חדווה פיניש | סגנית מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי, מינהל הנדסה
אלה ובר | רכזת תכנון בכירה, היחידה לתכנון אסטרטגי, מינהל הנדסה

שרון מלמד בלום | מנהלת מינהל השירותים החברתיים
אביבה כהן | מנהלת תחום זיקנה, מינהל לשירותים חברתיים
ענבל בורנשטיין | מנהלת מחלקת לב העיר לגיל הזהב, אגף צפון-מרכז, מינהל לשירותים חברתיים

לאה אשוח | מנהלת המרכז למחקר כלכלי וחברתי
רז בלנרו | רכז בכיר סקרים ומחקרים, המרכז למחקר כלכלי וחברתי

ד"ר קרן מזוז | מחקר ויעוץ מקצועי, כתיבת הדוח

נובמבר, 2018

3	1. תקציר מנהלים
9	2. מבוא
9	2.1 מטרת העבודה והנחות המוצא
10	2.2 מתודולוגיה ושלבי העבודה
10	2.3 תמצית סקירת ספרות על פתרונות מגורים לאוכלוסייה הוותיקה מרחבי העולם
15	3. מיפוי מצב קיים בעיר תל אביב-יפו
15	3.1 מאפיינים סוציו-דמוגרפים של אוכלוסייה האזרחים הוותיקים בעיר ותחזית דמוגרפית לשנת 2035
18	3.2 מאפייני סביבות מגורים בעיר תל אביב-יפו
20	3.3 אתגרים להזקנות במקום ומאפיינים סוציו-דמוגרפים של אוכלוסייה האזרחים הוותיקים לפי שלושת אגפי הרווחה: אגף צפון-מרכז, אגף מזרח ואגף דרום
26	4. לימוד צרכים של אזרחים ותיקים בעיר במסגרת קבוצות המיקוד
27	5. אומדן פרוגרמתי לשנת 2035 לפי טיפוסי אוכלוסיית האזרחים הוותיקים בעיר
30	6. קווי מדיניות, כיווני פעולה והמלצות
30	6.1 המלצות לכיווני פעולה
	7. רשימת הנספחים
	נספח 1 – השוואה בין נוהל העירייה לבין חוק הדיור המוגן התשע"ב-2012
	נספח 2- סקירת ספרות בינלאומית (דוח מלא)
	נספח 3 – סיכום הדיונים בקבוצות המיקוד
	נספח 4 – סיכום הראיונות
	נספח 5- מיפוי מלאי יחידות דיור ומיטות בעיר תל אביב-יפו (נכון ל-18 לפברואר 2018)
	נספח 6- תרשים להתאמת הדירה לפי מדיניות פתרונות המגורים
	נספח 7 –מפות העיר לפי תחזית דמוגרפית של בני 75+ משנת 2013 ועד 2035
	נספח 8 – פירוט מיפוי השירותים באגף צפון-מרכז, אגף מזרח ואגף דרום
	נספח 9: התפלגות ואומדן של טיפוסי אוכלוסייה לשנת 2035
	נספח 10: פירוט מאפייני האוכלוסייה (קריטריונים)
	8. רשימת טבלאות ומפות, איורים
25	מפה מס' 1: מוסדות דיור לאוכלוסייה המבוגרת (2018)
28	טבלה מס' 2: אומדן פרוגרמתי של טיפוסי האוכלוסייה לפי ששת המאפיינים
29	טבלה מס' 3 : אומדן לפי צפי טיפוסי האוכלוסייה מול היצע קיים ומתוכנן של פתרונות מגורים
15	איור מס'1: תוחלת החיים לפי מין ולאום (2014-2035)
16	איור מס' 2: פירמידת גילים, תחזית לשנת 2035-
16	איור מס' 3: התפלגות תושבים לפי רובע וגיל 2013
18	איור מס' 4: משקי בית בתל אביב-יפו לפי סוג הזקה (באחוזים), 1991-2014
19	איור מס' 5: התפלגות מס' נפשות מטופלות לפי קבוצות גיל ולפי אגף (2016)
20	איור מס' 6: התפלגות בני 70 ומעלה לפי אגף ומגדר- מצב קיים (2017) ותחזית לשנת 2035

רציונל

דו"ח זה מציג את המדיניות העירונית של עיריית תל אביב-יפו לפתרונות מגורים עבור האוכלוסייה המבוגרת והמלצות בדבר כלי יישום למימושה. הצורך במדיניות עירונית נבע מהשינויים הדמוגרפים הגלובלים והמקומיים המכונים "מהפכת הגיל", קרי גידול בהיקף הזדקנות האוכלוסייה, עליה בתוחלת החיים ואריכות ימים. לפי נתוני הלמ"ס (2014), בעיר תל אביב-יפו מתגוררים 62,700 אלף בני 65+ ששיעורם 14.8% והוא גבוה מהממוצע הארצי העומד על 10%. לפי נתוני הלמ"ס (2018), נכון לשנת 2017 מתגוררים בעיר 67,900 בני 65+ מההווים 15% מהאוכלוסייה. משנת ה-2000 ועד היום יש עלייה של 13% במספר בני 65+ המתגוררים בעיר.

לפי תחזית האוכלוסייה שנערכה עבור עיריית תל אביב-יפו, בשנת 2035 צפויים להתגורר בעיר כ- 91,000 בני 65+ שיהיו כ- 16% מסך אוכלוסיית העיר. מהפכת הגיל והזדקנות האוכלוסייה מתרחשת בסביבה הפיזית והחברתית של העיר המשפיעה על איכות החיים והצלחת ההזדקנות. סביבת המגורים העירונית היא הסביבה המיידית בה האדם המבוגר חי, מסתובב, שוהה ופועל ולכן סביבת מגורים לא ראויה מגבירה בעיות חברתיות, כלכליות ותחלואה כרונית. לאור זאת, התפתחו תפיסות והעדפות להזדקנות במקום וצורך לייצר עיר ידידותית-גיל. בנוסף, עם התפתחותה של העיר תל אביב-יפו סוגיות אסטרטגיות של נשיגות דיור, הוצאות דיור ויוקר מחייה בעיר הגבירו את הצורך בבחינה מעמיקה ותכנון מקדים של פתרונות מגורים לאוכלוסייה המבוגרת.

גיבוש המדיניות התבסס על סקירת ספרות בינלאומית בנושא פתרונות מגורים, מיפוי סוציו-דמוגרפי של אוכלוסיית המבוגרים בעיר תל אביב-יפו, קבוצות מיקוד עם תושבים בני 70+ להערכת צרכים סורים במתחמי דיור וראיונות עם יזמי נדל"ן ומנהלי דיור, אומדן ופרוגרמה של האוכלוסייה ופתרונות המגורים לשנת 2035.

תהליך העבודה

העבודה החלה בסקירת ספרות אשר הצביעה על הצורך של מדינות וערים בעולם בהכנת תכניות אסטרטגיות עבור צרכי האוכלוסייה המבוגרת ובכלל זה גם בנושא הדיור. מתוך סקירת הספרות עולה, כי פתרונות הדיור מתמקדים בצורך להישאר בבית ובקהילה ולכן עוסקים בהתאמות המרחב הביתי, המרחב העירוני החוץ-דירתי ובהרחבת מערך שירותים חברתי וקהילתי תומך. ההתאמות במרחב הביתי נעשו בהתאם לשינויים במצבו הבריאותי-תפקודי ומצבו החברתי-משפחתי של האדם המבוגר. כך בריטניה וקנדה קידמו מדיניות הכוללת עקרונות תכנון ובנייה של "בית ושכונה לחיים". דוגמאות נוספות שנתנו ביטוי לכך: מיזם "עיר ידידותית-גיל" שפיתח ארגון הבריאות העולמי כחלק מתכנון סביבה עירונית התומכת בהזדקנות במקום ובקשר שבין היכולות של האדם המבוגר לצאת מביתו בסביבה נגישה, בטוחה וידידותית. סינגפור קידמה תפיסה אסטרטגית של "אומה לכל הגילאים", יפן, המדינה עם תוחלת

החיים הגבוהה בעולם, קידמה מדיניות בניית בתים רב-דוריים כחלק ממדיניות המקדמת סיוע בגידול ילדים כמו גם בטיפול בהורים מזדקנים, קיומם של מודלים כלכליים וחברתיים של דיור שיתופי בניהול עצמי ו- co-housing מארה"ב ואירופה.

במפגש עם אוכלוסיית המבוגרים בעיר תל אביב-יפו עלתה בברור ההעדפה להזדקנות במקום, בבית ובשכונה. סקירת פתרונות המגורים הקיימים בעיר העלתה שלוש אפשרויות מגורים: המשך מגורים בדירה (בבעלות, בשכירות), מעבר לדיור מוגן (פרטי או ציבורי) ומעבר למחלקה בבתי אבות עם שינוי במצב התפקודי של האדם המבוגר (מעצמאי לתשוש וסיעודי). נמצא כי המצב התפקודי-בריאותי מהווה שיקול מכריע בבחירה של סביבת מגורים לעת זיקנה אך הוא אינו היחיד וכי בסופו של דבר, המצב הכלכלי והמצב החברתי משפיעים על האמצעים לממש את הבחירה ולבצע את מעבר המגורים. מצבו הכלכלי של האדם המבוגר עלול להשתנות בצורה דרמטית לאחר הפרישה כשכל הכנסותיו תלויות בדמי הפנסיה ובקצבת הזיקנה ולעיתים אף בהשלמת הכנסה לקצבת הזיקנה. משום כך קיים חשש כי קשיש שפרש לגמלאות עלול להידרדר במהלך השנים הבאות אל מתחת לקו העוני בייחוד לאור הגידול בתוחלת חיים לא בריאה, קרי תוספת של שנים באיכות בריאות נמוכה את ההוצאות ונטל התחלואה ובמקרה של העיר ת"א-יפו גם ביחס ליוקר הדיור והמחייה.¹ לפי דו"ח ה-OECD לשנת 2016 ישראל מדורגת במקום הראשון בשיעור גבוה של נשים מגיל 75+ החיות בעוני. לפי דו"ח מכון טאוב, 21% מהקשישים בישראל נמצאים מתחת לקו העוני בהתייחס להכנסתם הפנויה, קרי לאחר תשלומי רווחה, קצבאות ומיסים. זהו שיעור העוני הגבוה ביותר בעולם המפותח לפי מדד של הכנסות פנויות. מעמדו הכלכלי של האדם המבוגר תלוי במצבו הבריאותי.

המעמד הכלכלי והמצב הבריאותי מושפעים לעת זיקנה גם מהמצב החברתי והמשפחתי, באם האדם המבוגר גר לבדו או עם בני זוג, באם הוא ערירי או בעל משפחה בקרבת מקום. מאפיינים אלה קשורים קשר הדוק לסביבת המגורים ולסוגי פתרונות המגורים הנשיגים והזמינים בעיר תל אביב-יפו המוגדרת כאזור ביקוש עם ערכי קרקע גבוהים.

בעוד שמסגרות הדיור הציבורי לגיל הזהב (ישנם 1,591 יח"ד בעיר) נגישים לזכאי משרד השיכון ומשרד הקליטה בעשירונים 1-3 ומסגרות הדיור המוגן הפרטי (ישנם 2,663 יח"ד בעיר) נגישים לאוכלוסיות ממעמד סוציאקונומי גבוה (עשירונים 8 ומעלה) חסר פיתרון מגורים מובנה למעמד הביניים (עשירונים 4-7) שמעדיף להמשיך ולהתגורר בביתו.² בישראל מתגוררים כ-13,000 דיירים בכ-90 בתי דיור מוגן

¹ בעוד שתוחלת החיים הממוצעת בישראל עומדת על 82.1 שנים ומדורגת במקום השמיני בעולם, אדם שנולד בישראל צפוי לחיות בבריאות טובה עד לגיל 71.1 - הפרש של עשר שנים פחות מתוחלת החיים הכוללת הצפויה. הפרש זה מוסבר על ידי מדד "נטל התחלואה" שהוא הפרש בין מצב הבריאות הנוכחי של האוכלוסייה ובין מצב שבו האוכלוסייה חייה בבריאות ובתפקוד. המדד מצא כי בישראל תחלואת לב וסכרת ומחלות הקשורות לראייה, שמיעה ודיכאון מדרדרות את תוחלת החיים הבריאה וישפיעו בעיקר על איכות החיים של האדם המבוגר בכלל וזקנים החיים בעוני בפרט.

² על רקע זה התקבלה החלטת ממשלה (דר/165) מיום 20.11.2017 להקמת צוות בין-משרדי לקידום פתרונות דיור מוגן למעמד הביניים. חלק מעבודה זו הוצגה למטה הדיור הלאומי ביום 28 לינואר 2018.

בניהול והפעלת חברות פרטיות ומלכ"ר. שיעור המתגוררים בבתי דיור מוגן בישראל הינו נמוך ביחס לעולם המערבי (מתוך דו"ח משרד הבינוי והשיכון 2017).

מקבוצות המיקוד והערכת הצרכים למדו כי, בעיר תל אביב-יפו, ההעדפה להזדקנות במקום ובבית הדגישה את מצבם המשתנה של שתי קבוצות מרכזיות: **בעלי ושוכרי דירות**. שתי קבוצות אלה תלויות בסביבת המגורים הפיזית והחברתית של דירתם ומחוץ לה המשפיעה על תפקודם העצמאי. דירה וסביבת מגורים שאינם מתאימים למצבו התפקודי, הכלכלי והחברתי של האדם המבוגר תשפיע לרעה על עצמאותו, על יכולתו לשהות ולצאת מהבית, להתנייד ברחוב בבטחה ולצרוך שירותים חברתיים ומסחריים. מצבם של שוכרי הדירות יושפע לרעה עם כל מעבר דירה ושינוי תכוף בסביבת המגורים ועם כל עלייה במחיר שכר הדירה שתגדיל את הוצאות המחייה. וכפי שצוין לעיל, סביבת מגורים לקויה חברתית ופיזית תגביר בעיות חברתיות של בדידות, בעיות כלכליות ונטל התחלואה הכרונית שעלול להפחית את שנות החיים בכעשר שנים.

טיפוסי אוכלוסייה בגילאי 70+

על מנת להיערך לביקושים לדיור, על בסיס תחזית האוכלוסייה של העיר ת"א-יפו לשנת 2035, אופיינו והוגדרו טיפוסי אוכלוסייה של בני 70+ שוכרי ובעלי דירות הצפויים להתגורר בעיר עד לשנת 2035 (סה"כ 69,000 איש). טיפוסי האוכלוסייה הובחנו בין היתר לפי המצב הנכסי (בעלות או שכירות דירה) לצד ארבעה מצבים:³

1. מצב כלכלי (נמדד לפי מקבלי השלמת הכנסה לקצבת הזיקנה בעיר)
2. מצב תפקודי (נמדד לפי זכאי גמלת סיעוד בעיר)
3. מצב משפחתי (נמדד לפי כמות תושבים במצב רווק, גרוש ואלמן בעיר)
4. מצב חברתי (נמדד לפי כמות משקי בית של נפש אחת בעיר)

ארבעת המצבים חושבו על בסיס נתונים שנלקחו מהלמ"ס, ביטוח לאומי ונתוני המרכז החברתי-כלכלי של העירייה. בכל מצב נבחנו מגמות השינוי כדי לאמוד את שיעור הגידול ולהעריך את תרחישי העתידיים של מצבים אלה בשנת 2035 (לפירוט ראו פרק 5). בהנחה שתחזית זו לא תשתנה ואין חפיפה בין המשתנים, להלן המגמות של טיפוסי האוכלוסייה⁴:

³ ארבעת המצבים חושבו על בסיס נתונים שנלקחו מהלמ"ס, ביטוח לאומי ונתוני המרכז החברתי-כלכלי של העירייה. בכל מצב נמדדה מגמת עליה וירידה החל משנות האלפיים במטרה למדוד את שיעור הגידול ולאמוד את תרחישי העתידיים של מצבים אלה בשנת 2035 (לפירוט ראו פרק 5).

⁴ התחזית לא חישבה את אוכלוסיית מקבלי גמלת הסיעוד על כלל דרגות הזכאות והשירותים הניתנים במסגרת הגמלה ולכן לא ניתנה התייחסות לפתרון המגורים המוסדי אשר מיועד לאזרחים ותיקים במצב של תלות מלאה (המוגדרים תשוש, סיעודי, סיעודי מורכב ותשוש נפש). מחלקות סיעודיות בבתי אבות (ובחלק מבתי הדיור המוגן) הם בפיקוח משרד הבריאות ולכן פתרון זה נבחן ברמה מטרופולינית וארצית מכיוון שדיירי המחלקות הסיעודיות נגרעים לכאורה מתושבי העיר. במסגרת דוח זה מופו המחלקות השונות.

1. בשנת 2035 יהיו יותר בני 70+ עצמאים בתפקודם, בעלי דירות שלא יקבלו השלמת הכנסה לעומת שוכרי דירות במצב תפקודי וכלכלי זהה.⁵
2. בשנת 2035 יהיו יותר בני 70+ בעלי דירות יחידים (במצב משפחתי גרוש ורווק) שלא יקבלו השלמת הכנסה לעומת שוכרי דירות במצב משפחתי וכלכלי זהה.⁶
3. בשנת 2035 יהיו יותר בני 70+ בעלי דירות שלא יקבלו השלמת הכנסה ויתגוררו במשק בית לבדם מאשר שוכרי דירות במצב משפחתי וכלכלי זהה.⁷

מכאן ניתן לשער על בסיס התחזית, כי המצב הנכסי ובעיקר בעלות על דירה יהווה משתנה מכריע אשר ישפיע על המשך המגורים בעיר ובכלל זה גם מקבלי השלמת הכנסה, קשישים בודדים ואחרים. ניתן להניח כי בני 70+ מחוסרי דיור שיקבלו השלמת הכנסה עלולים להידחק אל מחוץ לעיר בשל יוקר המחיה ואי נשיגות הדיור. יש להוסיף ולהניח, כי דחיקה זו תמשיך ותייצר השפעות שליליות על האדם המבוגר שיפגעו באיכות חייו, כמו ניתוק מהסביבה והשכונה המוכרת, אובדן של קשרים חברתיים משמעותיים, ריחוק וניתוק מהמעגל המשפחתי התומך (שימשיך להתגורר בעיר תל אביב-יפו או יעבור ממנה), חוסר נגישות של שירותי בריאות רלוונטיים, בידוד ובדידות. בלית ברירה, האדם המבוגר עשוי לבחור לעבור להתגורר בדיור מוסדי (מחלקות בתי אבות) שיגדיל באופן משמעותי את הנטל הכלכלי והטיפולי על מערכות הטיפול ועל המשפחה.

לצד האומדן הפרוגרמטי המהווה בסיס להבנת צרכי המגורים, יש לבחון את המגמות העתידות בתחום הטיפול בזיקנה ובעיור שיבואו לידי ביטוי בשנת 2035 כתרחישים אפשריים שישפיעו על טיפוס האוכלוסייה:

1. **הזדקנות בבית והבית כמרחב טיפולי מועדף** כתחליף לדיור מוסדי ולטיפול מרחוק שיתבסס על טכנולוגיה ובית חכם. משרד הבריאות החל בהדרכה ופיתוח של צוותי רפואה שיספקו שירותים בבית הלקוח ולא במרפאות ו/או ביה"ח.
2. **כלכלה משתפת** שתאפשר ניצול מקסימאלי של משאבים קיימים כחלק מהכנסה נוספת (כמו השכרת חנייה וחדר ב AIRBNB, שיתוף במוצרי חשמל, מציאת תעסוקות נוספות, שיתוף בתחבורה, הקמת קבוצות רכישה וצרכנות עירוניות ועוד). קבוצות אלה אף יתגבשו כקואופרטיב למגורים משותף כדוגמת הסדרי co-living. כלכלה משתפת יכולה בעיקר לסייע לאנשים ערירים המתגוררים לבדם.

⁵ בהתאמה - כ- 33 אלף (33,134) לעומת כ- 5 אלפים (5,129) בני 70+ (כ- אלפיים (2,377) שוכרי דירות יקבלו השלמת הכנסה).

⁶ בהתאמה - כ- 20 אלף לעומת כ-9 אלפים (9,704). במקביל, למעלה מ-3 אלפים (3,270) בני 70+ בעלי דירות יחידים לא יקבלו השלמת הכנסה לעומת למעלה מ-אלף (1,504) שוכרי הדירות.

⁷ בהתאמה - למעלה מ-13 אלף (13,844) לעומת למעלה מ-6 אלפים (6,384) שוכרי הדירות. במקביל, כ-אלפיים (2,149) בני 70+ בעלי דירות יתגוררו במשק בית לבדם ולא יקבלו השלמת הכנסה לעומת כ-אלף (991) שוכרי הדירות.

על רקע האומדן הפרוגרמטי והתרחישים העתידיים, גובשו קווי המדיניות הבאים:

1. **הקמת מרכזי מידע ותדריכים להתאמת דירה, בניין משותף וייעוץ לבחירת סביבת מגורים**
מרכזי ידע (דיגיטליים או פיזיים) שינגישו מידע לאזרח הוותיק באשר לאפשרויות פיתרוןות המגורים כולל שירות ייעוץ מגורים והתאמת דיור הכוללות התייחסות להתאמת הדירה הנוכחית, שיקולים כלכליים וחברתיים במעבר דירה וסביבת מגורים, החלפת דירות בין משפחות לבודדים, בחירת מגורים בסביבה ידידותית גיל, שינויים טכנולוגיים להתאמת הבית, החלפת קומות בבניין, שילוב עם התארגנות חברתית - כלכלית (קואופרטיבי דיור).

המדיניות המומלצת הינה לגבש תדריך עירוני (תקינה, הנחיות והמלצות) לבניית והתאמת "דירה לכל החיים" (lifelong home) שתתאים למגמה של הבית כמרחב טיפולי מועדף, התאמת בניין משותף, שילוב התאמה בפרויקטים להתחדשות עירונית, וקביעת תמריצים לבעלי דירות ויזמים לשיפוץ והתאמה של דירות ובניינים. המידע על מלאי הדירות המותאמות שייאסף יאפשר איתור מוקדם של אוכלוסיות בסיכון למצב מחוסרי דיור בגיל מבוגר. מערך המידע גם ישמש ככלי למדידת אזורים/שכונות ידידותיים-גיל, לקביעה של סטנדרטים לתכנון יחידות הדיור, להכוונת פריסת פתרוןות המגורים והמערך העירוני של שירותי חברה ובריאות לגיל השלישי במערך העירוני הכולל.

2. **קידום ופיתוח סביבה ידידותית-גיל**

בחירת סביבת המגורים לעת זקנה תלוי בהתאמת גם של הסביבה החברתית והפיזית מחוץ לדירה. ארגון הבריאות העולמי פרסם הנחיות להתאמת העיר כידדותית-גיל המקדמת הזדקנות פעילה ובריאה ומבוססת על אופטימיזציה של משאבים ושירותים. סביבה ידידותית-גיל היא סביבה תומכת ומוגנת המאפשרת לאדם המבוגר להסתובב ולשהות בה בביטחון ובבטחה.

המדיניות המומלצת הינה להגדיר סביבה ידידותית גיל בהתאם לגבולות שכונה/רובע ואף מתחמים עירוניים כמו מתחם שוק הכרמל. יש לבחון פיתוח והרחבה של מענים ושירותים מסובסדים שיתמכו בהתמודדות של האדם המבוגר עם האתגרים הקשורים במגורים במרחב עירוני, כמו בדידות, אי נגישות, יוקר מחייה, שינויים טכנולוגיים, תחלואה כרונית הקשורה בעיור. סביבה ידידותית גיל תעודד פיתוח של מגורים הטרונגניים מבחינה פיזית (גדלי דירות שונים) וחברתית (מגורים רב-דוריים ורב גילאים) לצד נגישות לתחבורה ציבורית ושילוב ניידות אוטונומית. בהקשר זה יש לבחון פיתוח מערך שכונתי/קהילתי חדשים ו/או עדכון והרחבת סל השירותים הניתנים במסגרת תוכנית "קהילה תומכת".

3. פיתוח דיור בהישג יד לאוכלוסייה המבוגרת בגילאי 70+

כיום, בתוכניות ממשלתיות לדיור בהישג יד, אין התייחסות לדיור בהישג יד לאוכלוסייה המבוגרת בגילאי 65+ במעמד בינוני ומטה.⁸ דיור בהישג יד בישראל התפתח כמענה עבור משפחות ומשקי בית ברמות הכנסה בינוניות ונמוכות ובקרב שוכרי דירות בגילאים צעירים בשל קושי בנשיאת נטל הוצאות הדיור ויוקר המחייה בייחוד באזורי ביקוש עם ערכי קרקע גבוהים.

המדיניות המומלצת הינה להגדיר רמות וקריטריונים לנשיגות דיור לאוכלוסייה המבוגרת המבוססת על הכנסות דמי הפנסיה, קצבת הזקנה והשלמות ההכנסה המתייחסים לכל שינוי עתידי שיתרחש בגובה הקצבאות, יש להתייחס לשינוי הכלכלי שלאחר הפרישה בייחוד במצב של היעדר הון נכסי (בעלות על דירה) ועלייה ביוקר המגורים (עליה בדמי אחזקה, בעיקר מקומות של התחדשות עירונית) וזאת לאור שינויים במצב חברתי, תפקודי ומשפחתי. בנוסף, יש לבחון מודל כלכלי של נשיגות דיור מוגן למעמד הביניים (יזמה שהחלה בשנת 2017 על ידי משרד הבינוי והשיכון).

4. קידום שיתופי פעולה רחבי היקף בתוך ובין מגזרי המשק השונים.

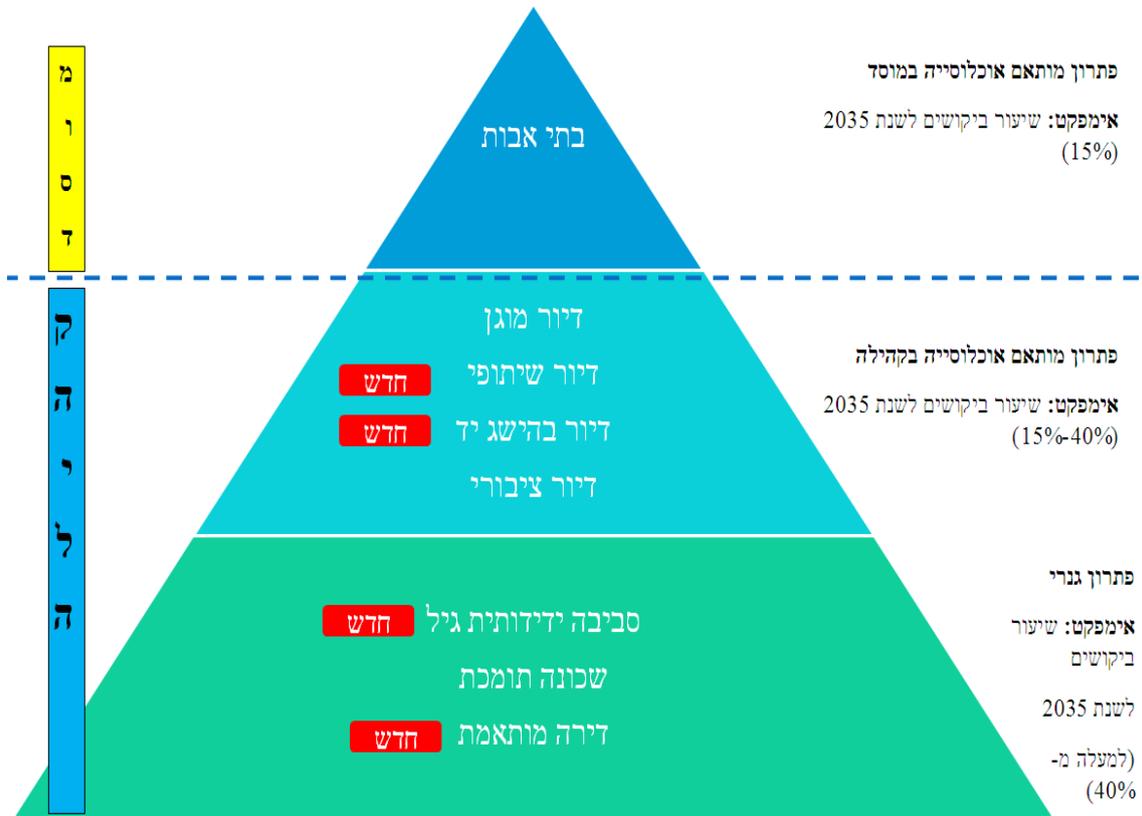
יצירת פתרונות דיור לאוכלוסייה המבוגרת הינה חלק בלתי נפרד מהסוגיה המאקרו-כלכלית של דיור בישראל ויש להתייחס לכך ברצף הפתרונות הממשלתיים המוצעים והמתוכננים. זוהי סוגיה לאומית הדורשת חשיבה שיטתית בתוך ובין מגזרי המשק ובהם המגזר הציבורי, משרדי הממשלה, המגזר השלישי, הרשות המקומית והשוק הפרטי.

המדיניות המומלצת הינה לקבוע יעדים ברמה הממשלתית לסוגי פתרונות מגורים לרבות דיור ציבורי ודיור מוגן, לפי הצרכים המשתנים של האוכלוסייה המבוגרת ברמה העירונית, המטרופולינית והארצית.

פירמידת הפתרונות למגורים

לאור זאת, המדיניות העירונית לפיתרון המגורים המוצעת מדורגת ונקבעת בהתאם לשיעורי הביקושים העתידיים של טיפוסי האוכלוסייה שתוארו לעיל ומוצגת כפירמידת פתרונות במגורים. בבסיס הפירמידה נמצא הפתרון הגנרי המתאים עבור למעלה מ-40% מהאוכלוסייה בני 65+ המתמקד בהתאמת הדירה (בשכירות או בבעלות), בפיתוח סביבה ידידותית גיל ושכונה תומכת. השכבה השנייה מתמקדת בפתרונות מותאמים מבחינה חברתית וכלכלית לקבוצות באוכלוסייה בגילאי 65+ ששיעורן נע בין 15%-40%: דיור מוגן פרטי, דיור ציבורי ודיור שיתופי. קודקוד הפירמידה מתייחס לשיעור הביקושים הנמוך מ-15% ומציע פתרונות מוסדיים לאוכלוסייה במצב תפקודי של תלות מלאה. פרק ההמלצות בסוף דו"ח זה מפרט את כיווני הפעולה לקידום ויישום המדיניות ואחריות מחלקות העירייה (ראו פרק 6).

⁸ הדיור הציבורי לגיל הזהב מהווה פתרון יחיד לדיור בהישג יד לעשירונים 1-3 לפי זכאות הנקבעת על ידי משרד הבינוי והשיכון ומשרד העלייה והקליטה ואינו נתפס כדיור בהישג יד.



2.1 מטרת העבודה והנחות מוצא

גיבוש המדיניות העירונית לפתרונות מגורים התבססה על הנחות המוצא הבאות:

1. "מהפכת הגיל" - מגמה עולמית, ארצית ועירונית של עליה בתוחלת החיים וגידול בהזדקנות האוכלוסייה. לפי ארגון הבריאות העולמי, לראשונה בהיסטוריה האנושית עד לשנת 2050, יהיו יותר בני 65+ מאשר בני 0-14, מגמה עולמית זו מכונה כמהפכת הגיל. אוכלוסיית האזרחים הוותיקים בישראל גדלה יותר מכל קבוצת גיל אחרת. לפי נתוני הלמ"ס בשנת 2015, חיו בישראל כ-939,000 בני 65+ (10%) ובשנת 2035 צפויה אוכלוסייה זו למנות כ-1.7 מיליון נפש (שיהוו כ-15% מכלל האוכלוסייה בישראל). לפי נתוני הלמ"ס (2018), נכון לשנת 2017 מתגוררים בעיר 67,900 בני 65+ המהווים 15% מהאוכלוסייה. משנת ה-2000 ועד היום יש עלייה של 13% במספר בני 65+ המתגוררים בעיר. לפי תחזית האוכלוסייה, בשנת 2035 יתגוררו בעיר כ-91,000 בני 65+ שיהוו כ-16% מסך אוכלוסיית העיר.
2. **העדפה להזדקנות במקום.** הסביבה הפיזית והחברתית של העיר משפיעה על איכות החיים ועל המצב הבריאותי של אוכלוסיית האזרחים הוותיקים. סביבת המגורים העירונית היא הסביבה המיידית בה האדם המבוגר חי, מסתובב, שוהה ופועל. לאור זאת, התפתחו תפיסות חדשות "הזדקנות במקום", המעודדות המשך מגורים בבית והפיכתו למרחב טיפולי מועדף ובשכונה ועיר ידידותית גיל המאפשרת מרחבים נגישים ובטוחים. עבור אזרחים ותיקים, סביבת מגורים חברתית ופיזית לקויה מגבירה בעיות חברתיות, כלכליות ומאפייני תחלואה כרונית. במחקרים שונים נמצא קשר בין איכות סביבת המגורים מבחינה חברתית, בטיחות ונגישות לשירותים לבין מצבי בדידות, ירידה בערך עצמי, מצבי דיכאון ובעיות בריאותיות. במחקר מקיף שנערך בניו-יורק נמצא קשר מובהק בין איכות חיים בגיל מבוגר לבין סביבה בטוחה ולכידות חברתית (Friedman et al., 2011). עבור האדם המבוגר, המאפיינים של הסביבה החברתית, כמו השתתפות חברתית ואזרחית, כבוד והכלה חברתית בקהילה קשורים במאפייני הסביבה הבנויה ומהווים שיקולים מכריעים בבחירה של סביבת מגורים.
3. **נשיגות דיור, הוצאות דיור ויוקר מחייה בעיר תל אביב-יפו מהווה סוגיה אסטרטגית.** התוכנית האסטרטגית של העירייה (2017) מבקשת לקדם סביבה עירונית אטרקטיבית, קידום התחדשות עירונית מתוך ראייה תכנונית רחבה ואינטגרטיבית (קו אסטרטגי 4) ולהקל את יוקר המחייה ושיפור רווחתן ואיכות חייהן של כל קבוצות האוכלוסייה (קו אסטרטגי 1).
4. **העדר תקנות פרוגרמטיות לחלופות מגורים לאזרחים ותיקים בקהילה מלבד מתחמי דיור מוגן.** חוק הדיור המוגן שחוקק בשנת 2012 הגדיר את מאפייני בתי הדיור המוגן. יחד עם זאת, שוק הדיור המוגן פונה לפלח שוק מצומצם מבין האזרחים הוותיקים שמרביתם מעדיפים להמשיך לגור בבתם. להשוואה בין חוק הדיור המוגן לבין נוהל העירייה בנושא ראו נספח 1.

לאור הנחות אלה והאתגרים הטמונים בהיערכות להזדקנות האוכלוסייה לצד העלייה ביוקר המחיה נוצר הצורך במתן פתרונות מערכתיים וארוכי טווח עבור האוכלוסייה המבוגרת המתגוררת בתל אביב-יפו. מטרת העבודה היא לגבש מדיניות עירונית לפתרונות מגורים עבור האוכלוסייה המבוגרת ולהמליץ על כלי יישום למימושה. עבודה זו מצטרפת לשורה של עבודות נוספות שנערכו ביחידה לתכנון אסטרטגי בתחום הדיור בנושאים כגון דיור בהישג יד, תמהיל דיור, ריבוי דירות קטנות במגדלים ועוד.

2.2 מתודולוגיה ושלבי העבודה

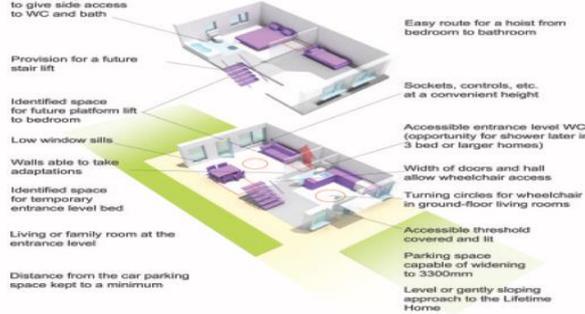
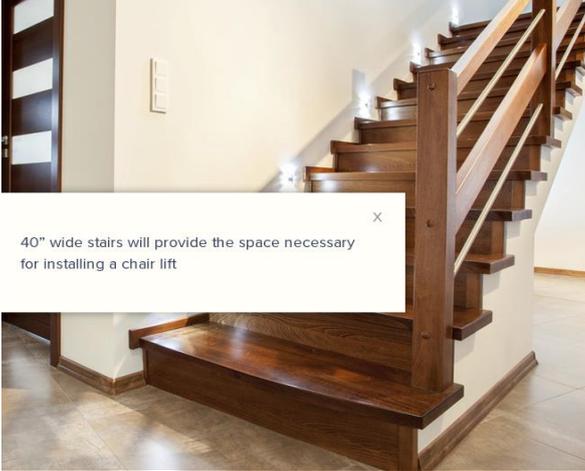
תהליך גיבוש המדיניות העירונית נערך על ידי צוות עבודה עירוני בליווי יועץ מקצועי והתבסס על ארבעה שלבים:

1. **סקירת ספרות בינלאומית** - של מדיניות גלובלית, לאומית ועירונית ויישומה ביחס לדגמי מגורים לאוכלוסייה מבוגרת בעיר תל אביב-יפו. (הדו"ח המלא בנספח 2)
 2. **מיפוי מצב קיים בעיר תל אביב-יפו והערכת צרכים** שכלל:
 - עיבוד נתונים קיימים מהמוסד לביטוח לאומי, הלמ"ס, המרכז למחקר חברתי-כלכלי של העירייה
 - סבב ראיונות עם גורמים עירוניים, יזמים של דיור מוגן, מנהלים של חברות משכנות ועוד, מרכזי מחקר, משרדי ממשלה (ראו סיכום הראיונות בנספח 4)
 - סיוורים במסגרות שונות של מגורים מיוחדים ומגורים לאוכלוסייה המבוגרת בעיר
 - קבוצות מיקוד עם אוכלוסיות קשישים בעיר (נספח 3)
 3. **אפיון טיפוסי אוכלוסייה ופרוגרמת צרכים** - על בסיס מיפוי המצב הקיים וצפי אוכלוסיית בני 70 ומעלה בשנת 2035 נערך אומדן צרכים לפתרונות דיור לפי טיפוסי אוכלוסייה. טיפוסי אוכלוסייה הוגדרו על פי שהתבססו על שישה מאפיינים:
 - גיל (בני +70)
 - מצב משפחתי (מצבי אלמנות, רווקות, גירושין ונישואין)
 - מצב חברתי (משק בית של נפש אחת)
 - מצב כלכלי (מקבלי השלמת הכנסה לקצבת הזיקנה)
 - מצב תפקודי (זכאי גמלת סיעוד)
 - מצב נכסי (בעלות או שכירות דירה)
- אל מול טיפוסי האוכלוסייה הוגדרו פתרונות מגורים רלוונטיים קיימים ומוצעים.
4. **המלצות לכיווני פעולה**

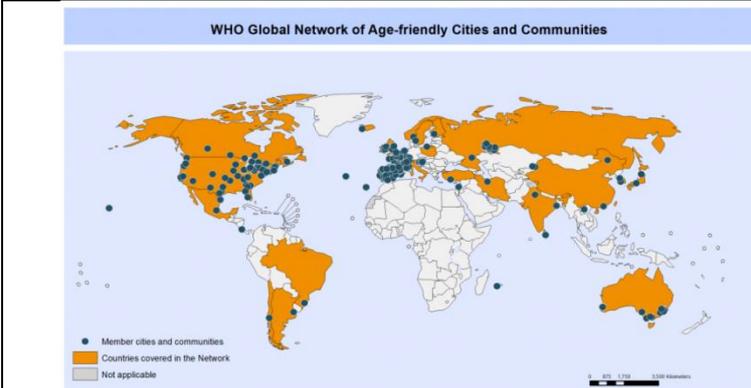
2.3 תמצית סקירת ספרות על פתרונות מגורים לאוכלוסייה הוותיקה מרחבי העולם

מטרת הסקירה היא ללמוד על התפיסות והגישות שפותחו במדינות ובערים מהעולם בכל הקשור להיבטי המגורים של אוכלוסיית המבוגרים. מתוך הסקירה עולה, כי רוב הגישות המקודמות בעולם מתבססות על העדפה של הקשיש להמשיך להתגורר בביתו ולהמשיך לפעול בסביבתו המוכרת. על בסיס תפיסה זו, גובשו כלים ופתרונות שיאפשרו לאדם "להזדקן במקום" ולנהל את חייו כרצונו. הסקירה העלתה כי מדינות כמו סינגפור או יפן גיבשו אסטרטגיה לאומית "ידידותית גיל" בדגש על פיתוח דיור מתאים, אמצעי תחבורה, עיצוב המרחב הציבורי ועוד. ערים כמו ניו יורק ומנצ'סטר ריכזו מאמצים בכל הקשור להתאמות נדרשות בבית שיאפשר לקשיש להמשיך להתגורר בביתו והתאמת סביבת המגורים מחוץ לבית וברחבי העיר לאור שינוי במצב הבריאותי-תפקודי ובמצבו החברתי-משפחתי. ההתאמות באות לידי ביטוי

בהיבטים פיזיים-מרחביים של המקום כמו גם בהיבטים חברתיים של מערך השירותים התומך. (לקריאת הדו"ח המלא של סקירת הספרות ראו נספח 2). להלן דוגמאות מתוך סקירת הספרות:

התאמה פיזית וחברתית של הבית:	
<p style="text-align: center;">Lifetime Homes</p>  <p>Bathroom planned to give side access to WC and bath</p> <p>Provision for a future stair lift</p> <p>Identified space for future platform lift to bedroom</p> <p>Low window sills</p> <p>Walls able to take adaptations</p> <p>Identified space for temporary entrance level bed</p> <p>Living or family room at the entrance level</p> <p>Distance from the car parking space kept to a minimum</p> <p>Easy route for a hoist from bedroom to bathroom</p> <p>Sockets, controls, etc. at a convenient height</p> <p>Accessible entrance level WC (opportunity for shower later in 3 bed or larger homes)</p> <p>Width of doors and hall allow wheelchair access</p> <p>Turning circles for wheelchair in ground-floor living rooms</p> <p>Accessible threshold covered and lit</p> <p>Parking space capable of widening to 3300mm</p> <p>Level or gently sloping approach to the Lifetime Home</p> <p><small>Produced by RHP English indicative only © Crown copyright 2008</small></p>	<p>בריטניה</p> <p>הגדירה סטנדרט "בית לכל החיים" המבוסס על נגישות והסתגלות</p> <p>Lifetime Homes standard</p> <p>סטנדרט "שכונה לכל החיים" שכונה ידידותית גיל</p> <p>Lifetime neighborhoods</p>
<p style="text-align: center;">https://www.homeforlife.ca/features</p>  <p>40" wide stairs will provide the space necessary for installing a chair lift</p>	<p>אדמנטון, קנדה</p> <p>The Home for Life™</p> <p>תדריך להתאמת "בית לחיים":</p> <p>60-42-36-0</p> <p>0 מדרגות בכניסה לבית ולמקלחת</p> <p>36 אינץ' רוחב מבואה</p> <p>42 אינץ' רוחב מסדרונות</p> <p>60 אינץ' קוטר</p>
 <p>TOUCH-CONTROL LAMP</p> <p>SEATED WORK AREA</p> <p>VARIABLE HEIGHT COUNTER</p> <p>ZERO-STEP ENTRANCE</p>	<p>ארגון AARP ארה"ב</p> <p>הגדיר מודל</p> <p>Lifelong home</p>

התאמה פיזית וחברתית של העיר והסביבה מחוץ לדירה:



WHO ארגון הבריאות העולמי
אסטרטגיה גלובלית של ארגון הבריאות העולמי לעיר ידידותית גיל
כיום חברים ברשת כ-500 ערים וארגונים מרחבי העולם



מנצ'סטר, אנגליה
פיתוח שכונות ידידותיות גיל
פיתוח מערכת מידע לבחינת התאמת הבית לגיל מבוגר
פיתוח מערכת מידע להחלפת שירות ומכירת דירות בדיוור ציבורי



This guide covers multi-unit residences, from two-family houses to large apartment buildings. Photos

ניו יורק, ארה"ב
מדריך להתאמת בנין משותף



יפן
אסטרטגיה לאומית לבניית משקי בית רב דוריים

סינגפור: עיר ידידותית לכל גיל

City for All Ages

We will transform our city into an enabling place for Singaporeans to grow old in. Seniors can live independently, confidently and gracefully in their homes or in communities familiar to them.

More research into ageing issues:

More senior-friendly housing:
דיוור ידידותי גיל
כולל מערך קהילתי ותוכנית לטיפול רפואי וחברתי, שיקום ותחזוקה הבית ובתים חכמים

More senior-friendly transport:
אמצעי תחבורה ידידותיים גיל (שילוט מידע, נגישות)

More senior-friendly parks:
פארקים ידידותיים גיל הכוללים שירותים, תאורה, הצללה, מכשירי ספורט ופארק מיוחד לחולי דמנציה ושכבן

An age-friendly built environment:
פיתוח תדריך לעיצוב וריהוט סביבה ידידותית גיל

מחקר ופיתוח

UPGRADING TO SERVE YOU BETTER.

סינגפור
תוכנית אסטרטגית לעיר ידידותית לכל הגילאים בדגש על פיתוח דיוור, אמצעי תחבורה, פארקים, עיצוב וריהוט סביבה ידידותית גיל

התאמה של מערך שירותים תומך:

 <p>ארה"ב</p> <p>דיוור שיתופי לשם פיצוי חברתי וכלכלי על העדר תשתיות במתחם פרטי ושינוי במצב תפקודי</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. שיתופיות ערכית ונכסית- שיתופיות במתחם משותף/בניין משותף/מתחם דירות מרכז (אגודה שיתופית בישראל) 2. שיתופיות חברתית/ערכית - עיקר עיסוקה בדאגה לשירותי חינוך, תרבות והיי קהילה, תוך הפרדה נכסית ומימונית. 3. ארגון חברים לרכישות מרוכזות- רשת שחבריה מתגוררים במקומות שונים ברחבי העיר והשיתופיות מתבססת על אספקת שירותים לבתים. 	<p>ארה"ב</p> <p>קהילה תומכת</p> <ul style="list-style-type: none"> • Naturally Occurring Retirement Communities (NORCs) • Communities for a Lifetime
 <p>בשנת 2010 המחלקה לזקן בפלורידה העניקה תשעה פרסים לארגונים חברתיים מקומיים כתמריץ לפיתוח שירותים ובניית "קהילה לחיים", כמו תחזוקה ותיקונים, אוריינות דיגטלית, גינה קהילתית והנגשת תחבורה. תוכנית אחת במימני תפתח פיילוט עם חברת מוניית לספק תחבורה נגישה וזולה. הצעד הראשון בבניית "קהילה לחיים" מתחיל ברמה המקומית. הקהילה חייבת להקים ועדת היגוי עם תושבים מבוגרים ולערוך מיפוי והערכת שירותים ולתכנן תוכנית פעולה. בפלורידה עד לשנת 2010 הוקמו 115 קהילות.</p>	

פתרונות המגורים המוצגים בסקירת הספרות מתייחסים להשתנות המצב התפקודי של האדם, ממצב של עצמאות מלאה בתפקוד היומיומי למצב של תלות מלאה בתפקוד היומיומי (המוגדר כמצב סיעודי, תשוש או תשוש נפש) ולסביבת המגורים החברתית והפיזית החל מרמת יחידת הדיוור (לפי היבטים של גודל, עיצוב, בטיחות, עלויות תחזוקה וניהול הדירה), דרך סביבת המגורים המיידית (לפי היבטים של מיקום, נגישות, תחבורה ציבורית, עיצוב עירוני, בטיחות, ביטחון, מערך שירותים חברתי, קהילתי ועסקי בשכונה) ועד לסביבה הרחבה של העיר (הכולל את מערך שירותי בריאות, מערכות תמיכה ומערכות קהילתיות). השילוב בין המצב התפקודי של האדם לבין סביבת המגורים מציב ארבעה שיקולים המרכיבים את הביקושים למגורים לאוכלוסיה המבוגרת:

1. מוקד: מיקום מרכזי של המגורים בעיר/שכונה (לצד עוגני תחבורה, שירותי בריאות, שירותי חברה- מרכזים רב שירותים, מרכז מסחרי- חנויות, בתי קפה).
2. מסתגל: דירה מותאמת ונגישה המסתגלת למצבי תפקוד שונים בשילוב מערך שירותים חיצוני.
3. משפחתי: מגורים בסמוך לבני משפחה (החל מדירות רב דוריות של משק בית משותף וכלה ביחידות דיוור של בני משפחה בקרבת השכונה).
4. משתף: הזדמנויות למרחבים ולחפצים משותפים שמפצים על היעדר תשתיות בבית הפרטי או הידרדרות המצב התפקודי.

מתוך הסקירה נראה, כי בידי הרשות המקומית עומדים **לפחות שלושה כלים** רלוונטיים למימוש מדיניות מגורים לאוכלוסייה המבוגרת:

1. מערכת מידע מתעדכנת הממפה מצב קיים ומתוכנן של היצע מגורים ברחבי העיר ומאפשרת

לקבל מידע מרחבי של מגורי קשישים ומוקדים עירוניים רלוונטיים. מערכת המידע יכולה לשמש כלי למיפוי אזורים/שכונות ייחודיים-גיל והערכת צרכים, לקביעה של סטנדרטים ותקנות לתכנון יחידות דיור, להכוונת פריסת פתרונות המגורים ולפיתוח מערך עירוני של שירותי חברה ובריאות המותאם לגיל השלישי ברחבי העיר.

2. רגולציה לעידוד פתרונות דיור בהישג יד שתאפשר נשיגות לשם רכישת/שכירות הבית

(הכולל שימור שכר הדירה לטווח אורך), נשיגות תחזוקת הבית ועלויות המעבר דירה.

3. סל תמריצים לפיתוח מערך שירותים תומך הכולל תשתיות פיזיות, בריאותיות, קהילתיות

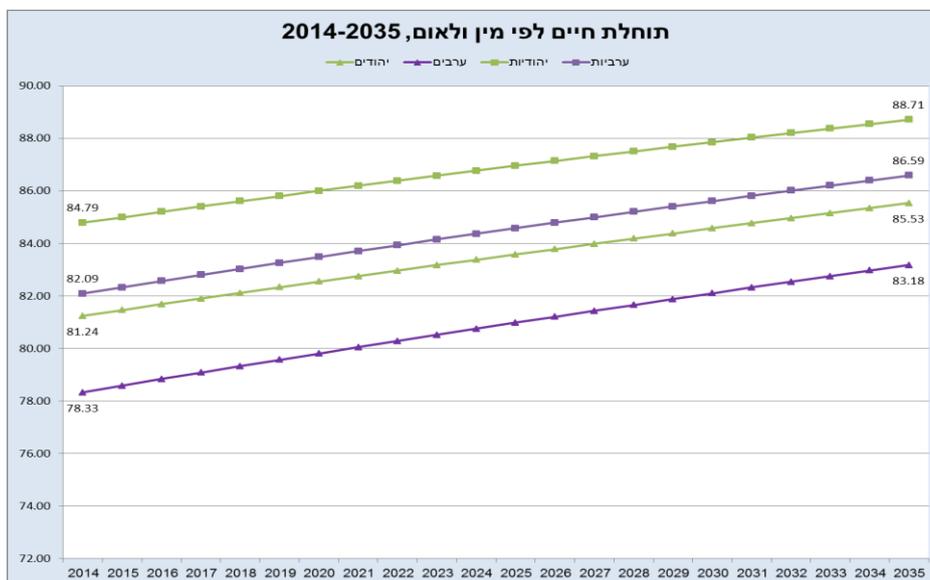
וחברתיות במקום.

כלים אלה מאפשרים ניווט של הביקושים בצורה יזומה ומבוקרת, תוך שימת דגש על הנגשת חלופות המגורים למצב סוציו-כלכלי ובעיקר עבור מעמד הביניים (עשירונים 4-7). זאת, תוך מתן מענה מיידי לתקופות מעבר ומציאת חלופה עם השינוי במצב התפקודי.

3.1 מאפיינים סוציו-דמוגרפים של אוכלוסייה האזרחים הוותיקים בעיר ותחזית דמוגרפית לשנת 2035

בשנת 2016 התגוררו בעיר תל אביב-יפו 62,700 אלף בני 65+ ששיעורם מכלל האוכלוסייה בעיר עמד על 14.8% (גבוה מהממוצע הארצי שעמד על 11%). מתוכם כ-42% גברים בני 65+ ו-58% נשים בגילאי 65+.⁹ תוחלת החיים בתל אביב-יפו בשנים 2012-2014 עמדה על גיל 82 (לשם השוואה, העיר רמת גן עם תוחלת החיים הגבוהה ביותר - 84.3 שנים). והגיל החציוני בעיר היה 35.4. להלן התפלגות תוחלת חיים לפי מין ולאום 2014-2035 מתוך תחזית האוכלוסייה של העיר משנת 2016:

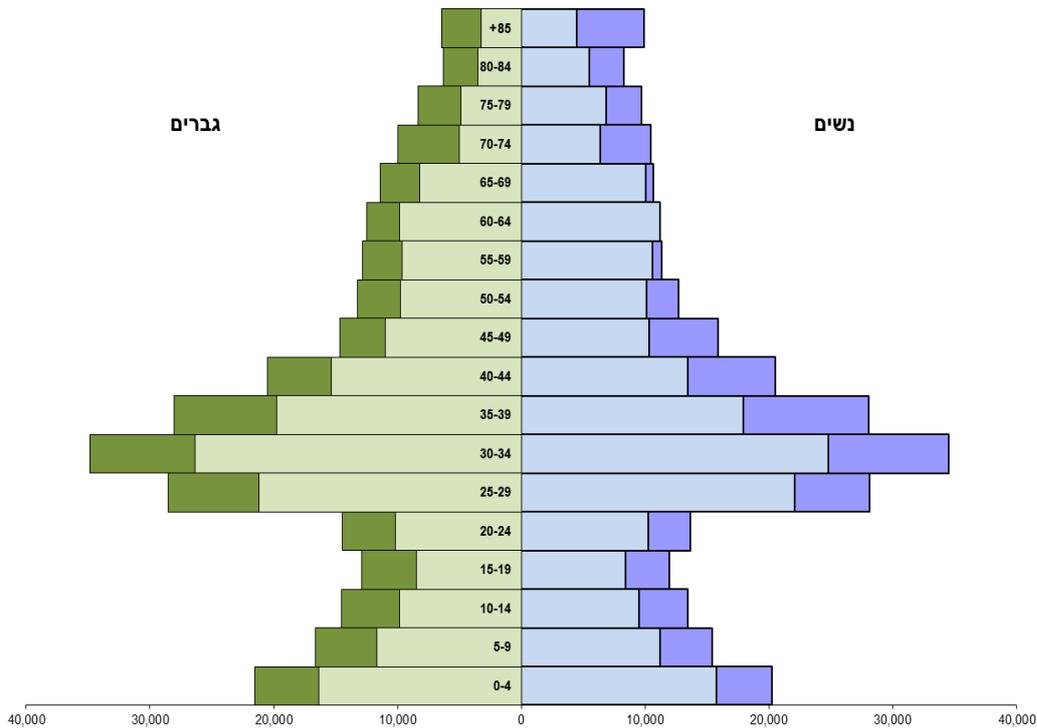
איור 1: תוחלת חיים לפי מין ולאום 2014-2035



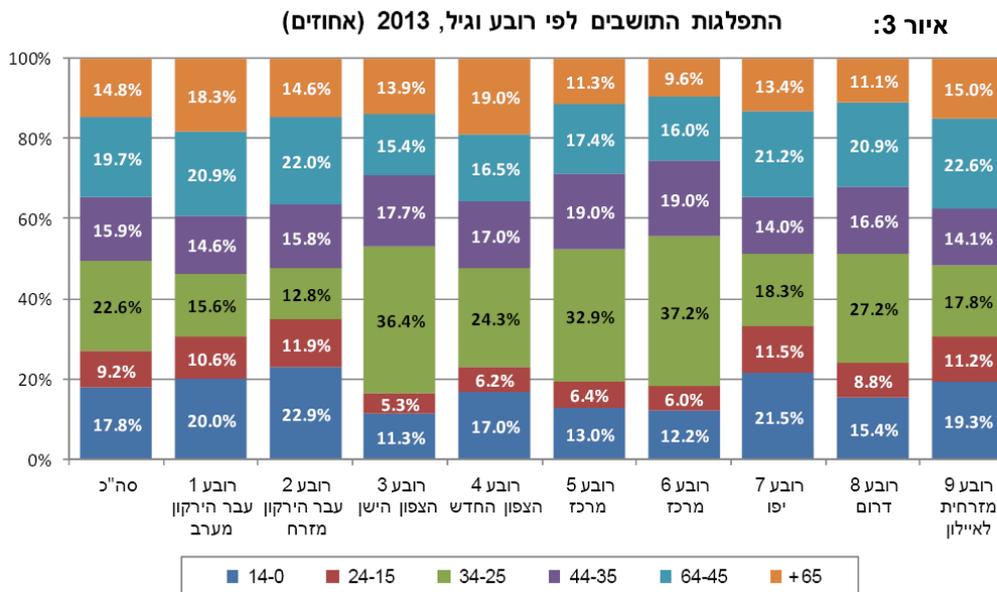
לפי תחזית האוכלוסייה בעיר ובהשוואה בין שנת 2013 לשנת 2035, לא צפוי שינוי דרסטי במבנה הגילים של העיר. עד שנת 2035, מבנה הגילים של העיר צפוי להשתנות רק במעט: חלקם של בני 65 ומעלה יגדל בכמעט 2%, בעיקר בגילאי 70+ כאשר חלקם של גילאי עבודה בני 20-64 צפוי לקטון ב-2%. אוכלוסיית בני 65+ תגדל ומספרם יעמוד על כ-91,000 נפש שיהוו 16% מאוכלוסיית העיר:

⁹ לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי ליולי 2017 מתגוררים בעיר 74,295 נשים וגברים מעל גיל פרישה (נתון זה נמדד לפי קבוצת הגיל - גיל 62 לנשים וגיל 67 לגברים).

איור 2: פירמידת גילים – תחזית לשנת 2035



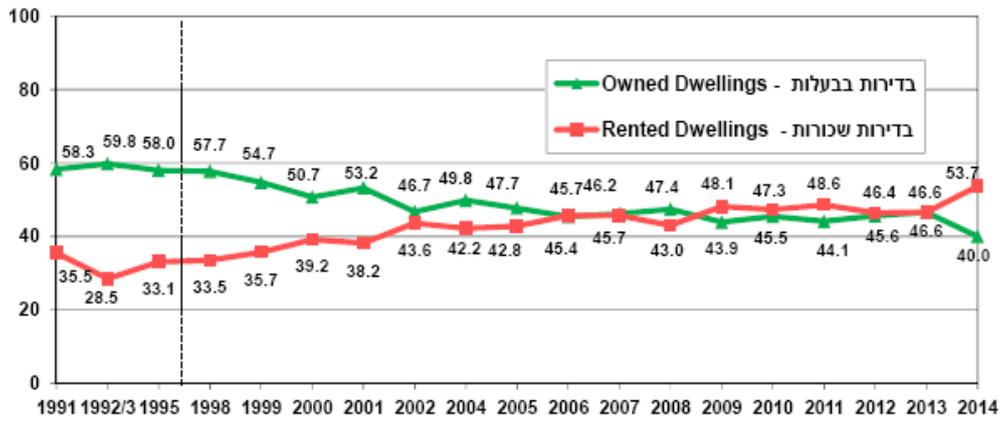
בשנת 2016, רובע 9 ורובע 4 התאפיינו בריכוז גבוה של בני +65 בשיעור שיעור הממוצע בעיר (15% ו-19% בהתאמה) (מקור: השנתון הסטטיסטי של המרכז החברתי-כלכלי):



נספח 7 ניתן לראות מפות המפרטות את התחזית הדמוגרפית לפי שיעור וכמות של בני +75 לפי שכונות העיר (לשנים 2013, 2020, 2025, 2030, 2035).

מגורים בשכירות: לפי נתוני המרכז החברתי-כלכלי של העירייה (2015), שיעור המתגוררים בעיר בשכירות בשוק החופשי בשנת 2013 עמד על כ-47% והוא הגבוה ביותר בישראל. נתון זה מלמד על הסדרי מגורים בשכירות שיכולים להשפיע על איכות החיים של האדם המבוגר בעיקר עקב השינוי התכוף בסביבת מגוריו.

איור 4: משקי הבית בתל אביב-יפו לפי סוג החזקה - אחוזים (1991-2014)



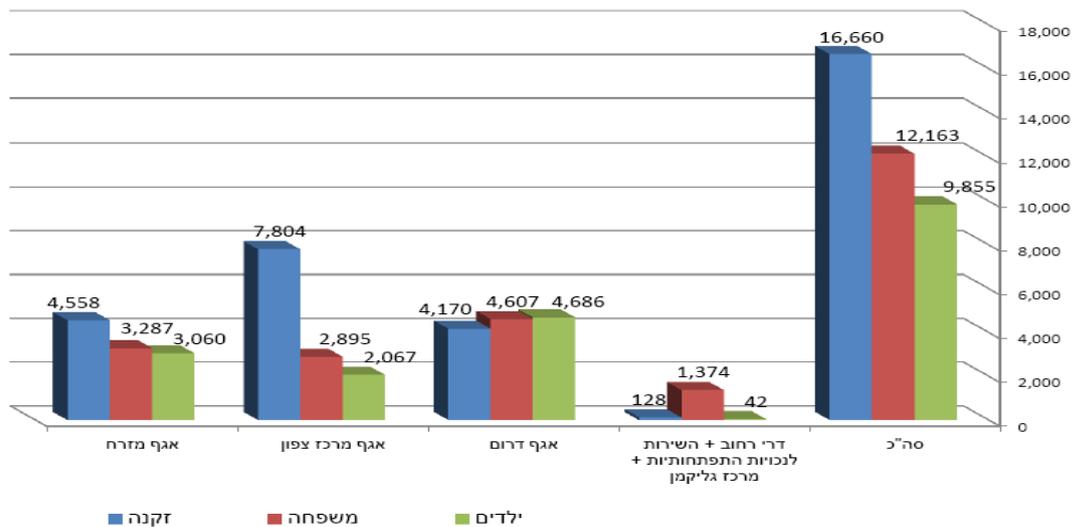
יוקר מחיה: לפי נתוני המרכז החברתי-כלכלי של העירייה (2015), מחירי הדירות להשכרה בעיר תל אביב-יפו גבוהים משמעותית בהשוואה לממוצע בישראל. המחיר הממוצע של שכר דירה בתל אביב-יפו עומד על 5,671 ש"ח. ההוצאה החודשית הכוללת לתצרוכת לנפש עומד על 7,384 א"ש (הכי גבוה מבין ערי ישראל והממוצע הארצי) המשמעות היא כי 32% מהתצרוכת מושקעת בדיוור. נתונים אלו מלמדים על רמת החיים הנדרשת בעיר ומידת ההכנסה החודשית המיועדת לדיוור בלבד.

גודל משק הבית: לפי נתוני המרכז החברתי-כלכלי של העירייה (2015), בשנת 2014 כ-68% ממשקי הבית בעיר היו משקי בית של נפש אחת או שתי נפשות בעוד שבישראל השיעור עמד על כ-42%. בשנת 2014 כרבע (25%) ממשקי הבית בעיר התגורר אדם אחד לפחות בן 65 ומעלה (נתון זה יכול ללמד על מצבי בדידות של הקשישים והזדקקותם לסביבה חברתית וקהילתית תומכת שיכולה להוות שיקול בבחירה של סביבת מגורים).

גודל דירה ומצב סוציו-אקונומי: לפי נתוני המרכז החברתי-כלכלי של העירייה (2015), אחוז מקבלי השלמת הכנסה מקרב מקבלי קצבת זקנה גבוה בדרום העיר ובמזרחה. אזורים אלה מאופיינים בין היתר גם בדירות הקטנות בשטחן מהממוצע העירוני.

שירותים חברתיים: בשנת 2015, כ-22,600 בתי אב היו בטיפול לשכות הרווחה מתוכם 60% הם בתי אב של קשישים (54% באגף דרום, 60% באגף מזרח ו-75% באגף מרכז צפון).

איור 5: התפלגות מספר הנפשות המטופלות לפי קבוצות גיל ולפי אגף (2016):



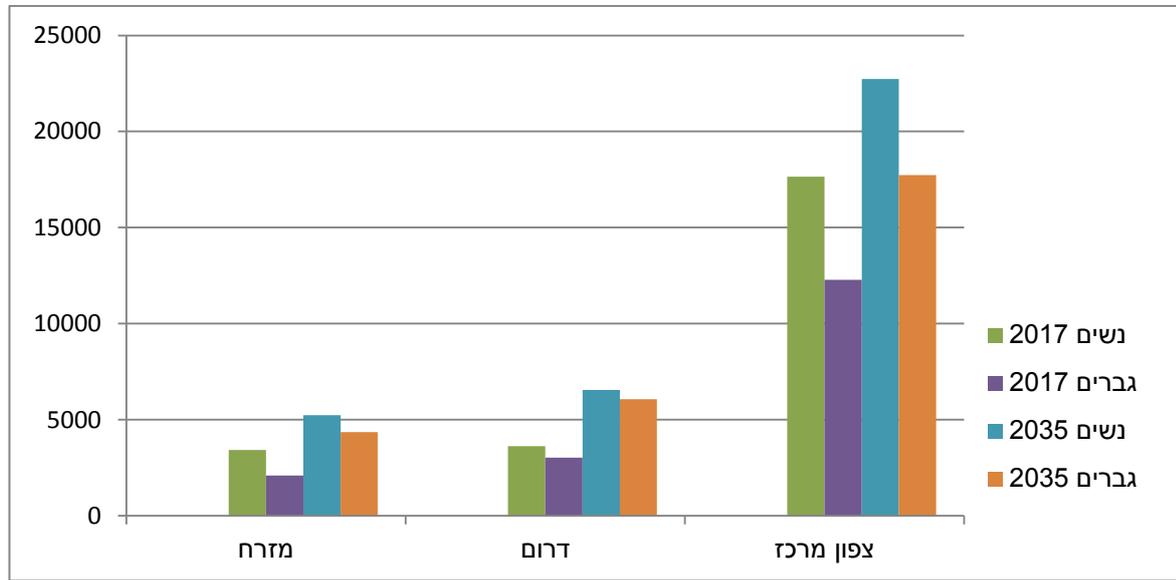
שירותי קהילה: קהילתיות וסולידריות חברתית בשכונה משפיעה על מידת השתתפותו של האזרח הוותיק בחיים העירוניים. בעיר תל אביב-יפו פועלים 6 מרכזי יום-18 מועדונים חברתיים הפזורים ברחבי העיר. בנוסף, פועלות 10 "קהילות תומכות" בעיר עם 2,633 חברים שמהווים 4.2% מסך בני 65+ בעיר (2,171 בתי אב).¹⁰

ג'נטריפיקציה ובין-דוריות: שיעור קבוצת הגיל בני 25-45 גבוה בעיר ויש לבחון כיצד פתרונות מגורים מציעים שילוב ביו-דורי בין קבוצות גיל שונות וזאת בייחוד לאור מגמה של ג'נטריפיקציה. יוקר המחייה הגבוה בעיר מייצר תהליך עירוני חברתי לא מתוכנן של מעבר אוכלוסייה חזקה לשכונות ותיקות תוך שינוי מתמשך של אופי השכונה. יש לבחון במגמה זו מהו מקומם של האזרחים הוותיקים בסביבות מגורים צעירות ולאור תהליכים של התחדשות עירונית.

¹⁰ לפירוט כלל השירותים ופתרונות המגורים ראו נספח 5. יש להבחין בין סוגי השירותים לפי סוג הזכויות: מרכזי היום מיועדים לזכאים בעלי גמלת סיעוד, מועדונים חברתיים מיועדים לכלל בני 65+ המעוניינים בפעילות וקהילה תומכת מספקת שירותי אב בית, מועדון חברתי לקבוצה המתגוררת בשכונה.

3.3 אתגרים להזדקנות במקום ומאפיינים סוציו-דמוגרפים של אוכלוסייה האזרחים הוותיקים לפי שלושת אגפי הרווחה: אגף צפון-מרכז, אגף מזרח ואגף דרום

איור 6: התפלגות בני 70 ומעלה לפי אגף ומגדר - מצב קיים (2017) ותחזית לשנת 2035:



מגזר	אגף צפון-מרכז	אגף דרום	אגף מזרח	מצב כלכלי
אחוז מקבלי השלמת הכנסה מסך מקבלי קצבת זקנה	18.6%	55.3%	37.6%	

אגף צפון ומרכז:

אגף צפון ומרכז כולל את רובעים 1-6 בהם מתגוררים כ- 60% מכלל אוכלוסיית העיר. בכלל האזור כ- 42.4 אלף בני 65 ומעלה (נכון לשנת 2016), מתוכם מספר המטופלים באגף הינו כ- 6,500, המהווים כ- 75% מסך בתי האב המטופלים באגף. מרבית האזרחים הוותיקים המטופלים באגף הינם בגילאי 85 ומעלה, מרביתם זכאי חוק ביטוח סיעוד. אחוז גבוה ממטופלי האגף הם ניצולי שואה. עפ"י נתוני הרווחה, כשליש מהלקוחות מעסיקים עובד זר (ייתכן והנתון אינו מדויק ואף גבוה יותר).

אתגרי האגף בהיערכות להזדקנות במקום:

- היעדר רשת קהילתית חברתית ומערכות תמיכה קהילתית, ובבעיות של ניכור ובדידות חברתית.
- האוכלוסייה המבוגרת סובלת בעיקר מבדידות בשל מגורים בסמוך לאוכלוסייה צעירה שמתחלפת בשל מגורים בשכירות.
- יוקר המחיה הגבוה והיעדר תחבורה ציבורית נגישה וזמינה יוצרים בעיות נגישות לשירותים ולכן קושי בצריכת שירותים.

- באזור מרכז העיר הבניה ישנה ורבים מהקשישים מתגוררים בבניינים ללא מעלית. ישנם לא מעט קשישים המתגוררים בדירות בדמי מפתח – המשמעות היא דירות במצב תחזוקתי ירוד מאוד כתוצאה של הזנחה מצד בעלי הבתים.
- הדיירים המבוגרים מתקשים בעזיבת המקום בשל הקרבה למערכת שירותי הרווחה ולכן חיים בתנאים פיזיים קשים של הדיור.
- קשישים רבים מתקשים לשלם את שכר הדירה לאור ירידה בהכנסות- אך מתקשים/מסרבים לעזוב את מרכז העיר.
- הרובעים עוברים תהליכי התחדשות עירונית מואצים העלולים לפגוע באוכלוסיית הקשישים (מעבר לדיור חדש, תשלומי ועד, איבוד רשת חברתית ועוד).
- ניכרת העדפה בקרב מבוגרי האיזור לעבור לדיור מוגן

ככלל, נראה כי הקשישים מעדיפים להזדקן בבתיהם כל זמן שמבנה הבית והמצב הכלכלי מאפשר זאת. חלק גדול מהקשישים מעדיפים להעסיק עובד זר בבית ולא לעבור לסידור מוסדי. חלק לא מבוטל מהקשישים אשר עוברים לבתי אבות, עושים זאת מחוסר ברירה (כאשר אינם יכולים לרשות לעצמם מבחינה כלכלית להעסיק עובד זר, או כאשר הדירה קטנה מדי למגורים של אדם נוסף או כאשר היא ממוקמת בקומה גבוהה ללא מעלית וכד').

אגף מזרח:

אגף מזרח נחלק לשלוש מחלקות החולשות על רובע 9¹¹. ברובע כ- 14,000 בני 65 ומעלה (נתוני 2016) 10% מהם מעל גיל 85. כ- 4500 קשישים מטופלים באגף. כ- 3,000 זכאי חוק גמלת סיעוד.

אתגרי האגף בהיערכות להזדקנות במקום:

- הבעיות המרכזיות של אוכלוסיית הקשישים ברובע: בריאות לקויה ומצב כלכלי ירוד. מרבית התושבים מתקיימים מקצבת זקנה והשלמת הכנסה שלרובם אין פנסיות. מבוגרים ניצולי שואה המתקיימים מרנטות. בנוסף, המבוגרים נאלצים לאפשר לילדיהם לחזור עם משפחותיהם לגור עם ההורים המבוגרים בשל מצוקה וניצול כלכלי של הקצבאות.
- המרחב הציבורי לא נגיש ומקשה על אוכלוסיית הקשישים להתנייד בחוץ
- מתחמים שלמים מתחילים לעבור תהליכי התחדשות עירונית בעיקר בגובה במגדלים. תהליכים אלה מהווים מערימים קשיים חברתיים, כלכליים בפני קשישים וקשיי תחזוקה בדיור החדש, נטל כלכלי לשלם את דמי הוועד והתחזוקה החודשית מקצבת הזקנה.
- היעדר שירות זמין ונגיש של קווי תחבורה ציבורית לתוך השכונות. דיירי השכונות תלויים בהסעות פרטיות ו/או מוניות שמהווה הוצאה כלכלית גדולה. הוצאות הנסיעה גוררת ויתור על נסיעות לקבלת

¹¹ : מחלקת איילון (שכונת יד אליהו, יצחק ביצרון ורמת ישראל), מחלקת אפיקים (שכונת כפר שלם רבתי) ומחלקת אחווה (שכונת התקווה, עזרא והארגזים).

טיפול רפואי ואף על רכישה של תרופות, הימנעות מטיפולי שיניים יקרים שגורמים לתזונה לקויה. הפתרון הינו בביקור של המבוגרים במרכזי היום לקבל מנה חמה ומקלחת.

□ העדר שירותים אישיים: בכפר שלם רבתי אין סניפי בנק, בית מרקחת וסניף דואר. יש מרכז מסחרי קטן עם מכולות ומרכז מסחרי נוסף וסניף בנק בנווה חן. ישנו סניף דואר בנווה בארבור וסניף בנק בשכונת התקווה.

□ העדר ביטחון אישי ברחובות בעיקר בשעות הלילה בשל מקרי אלימות מצד בני נוער, אוכלוסיות זרות ודרי רחוב. המבוגרים לא מבקרים במרחב הציבורי בשל נוכחותם של זרים. יש חשש מפריצות לבתים בעיקר בקרב מבוגרים המתגוררים בקומות הראשונות בשכונת עזרא והתקווה.

□ הרובע מתאפיין בריכוז של דיור מוגן ציבורי לזכאי משרד השיכון ובהם הכוללים כ-300 יחידות¹².

• ברחוב דרך השלום דיור ציבורי המנוהל על ידי עמיגור. 2 בניינים עם 101 דירות וכעת יתווסף מגדל שלישי עם 107 דירות וכנראה יגדל ל-190 דירות. כיום, המבוגרים גרים באתר בנייה עד להשלמת הבנייה. המקום בתפוסה מלאה בעיקר על ידי עולים מרוסיה. עלות שכר הדירה עומד על כ-500 שקל הכולל שירותים של עו"ס מחברת עמיגור, אם בית במשרה מלאה. במבנה יש דירות חדר ויש אפשרות למגורי עובדים זרים בדירות במקרה של סיעודיים.

• בשכונת התקווה יש דיור ציבורי ברחוב בועז עם 52 דירות ובפלוגות יש 60 דירות. מבנים אלו נתרמו על ידי יהדות ארה"ב וחברת עמיגור היא החברה המנהלת. במקום יש ועדת קבלה שנותנת עדיפות לתושבי השכונה שלא עומדים בקריטריונים בשל מצבי גירושין ודמי מפתח.

• כשאדם נעשה סיעודי ישנה העדפה לא להוציאו לדיור מוסדי ובכלל ההעדפה בקרב תושבי השכונה היא להישאר בשכונה ובבית/דיור ציבורי ולא לעבור לבית אבות.

• בכפר שלם רבתי יש את דיור כפיר המנוהל על ידי חלמיש. מתחם סגור עם 5 כניסות ו-64 יחידות דיור כש-2 דירות הוסבו למועדון משותף, ללא מעלית במבנה. אוכלוסייה בני 60+ ממוצא רוסי והיחסים בין הזדירים ירוד. יש אם בית בחצי משרה מטעם חלמיש, מוקד אנוש והעירייה ועובדת פרטנית שאחראית על הפעילות החברתית במקום.

• בשכונת יד אליהו יש דיור ציבורי בית ברכה המנוהל על ידי עמותת רעות אך אין קשר עימם

• אין בכלל דיור מוגן פרטי ברובע.

• יש בית אבות "בית גילה" בשכונת יד אליהו, ודיור מוגן "בית גיל הזהב" עם מחלקה סיעודית שמנוהלת על ידי עמותת קשת.

¹² ברחוב דרך השלום דיור ציבורי המנוהל על ידי עמיגור סה"כ כ-190 דירות, שכונת ברה' בועז עם 52 דירות ובפלוגות יש 60 דירות, בכפר שלם רבתי יש את "כפיר" המנוהל על ידי חלמיש עם 64 יחידות דיור. בשכונת יד אליהו יש דיור ציבורי בית ברכה המנוהל על ידי עמותת רעות. בית אבות "בית גילה", ודיור מוגן "בית גיל הזהב" עם מחלקה סיעודית שמנוהלת על ידי עמותת קשת.

אגף דרום כולל את רובעים 7-8. נכון לשנת 2016, באזור מתגוררים קרוב ל-10.0 אלפים בני 65 ומעלה. רובם מטופלים במסגרת אגף דרום ומהווים כמחצית מכלל המטופלים של האגף. רובעים אלה מתאפיינים באוכלוסיות ממעמד סוציו-אקונומי נמוך מגוונות ורב תרבותיות כמו ערבי יפו עולים מאתיופיה, מהגרי עבודה ופליטים לצד אוכלוסייה ותיקה ואוכלוסיות צעירות "חזקות" הנכנסות בתקופה האחרונה לאזור. לרוב אוכלוסיות אלה אינן מתקשרות זו עם זו וקיימת מתיחות ביניהן שמתבטא לעיתים בהעדר ביטחון אישי.

אתגרי האגף להיערכות להזדקנות במקום:

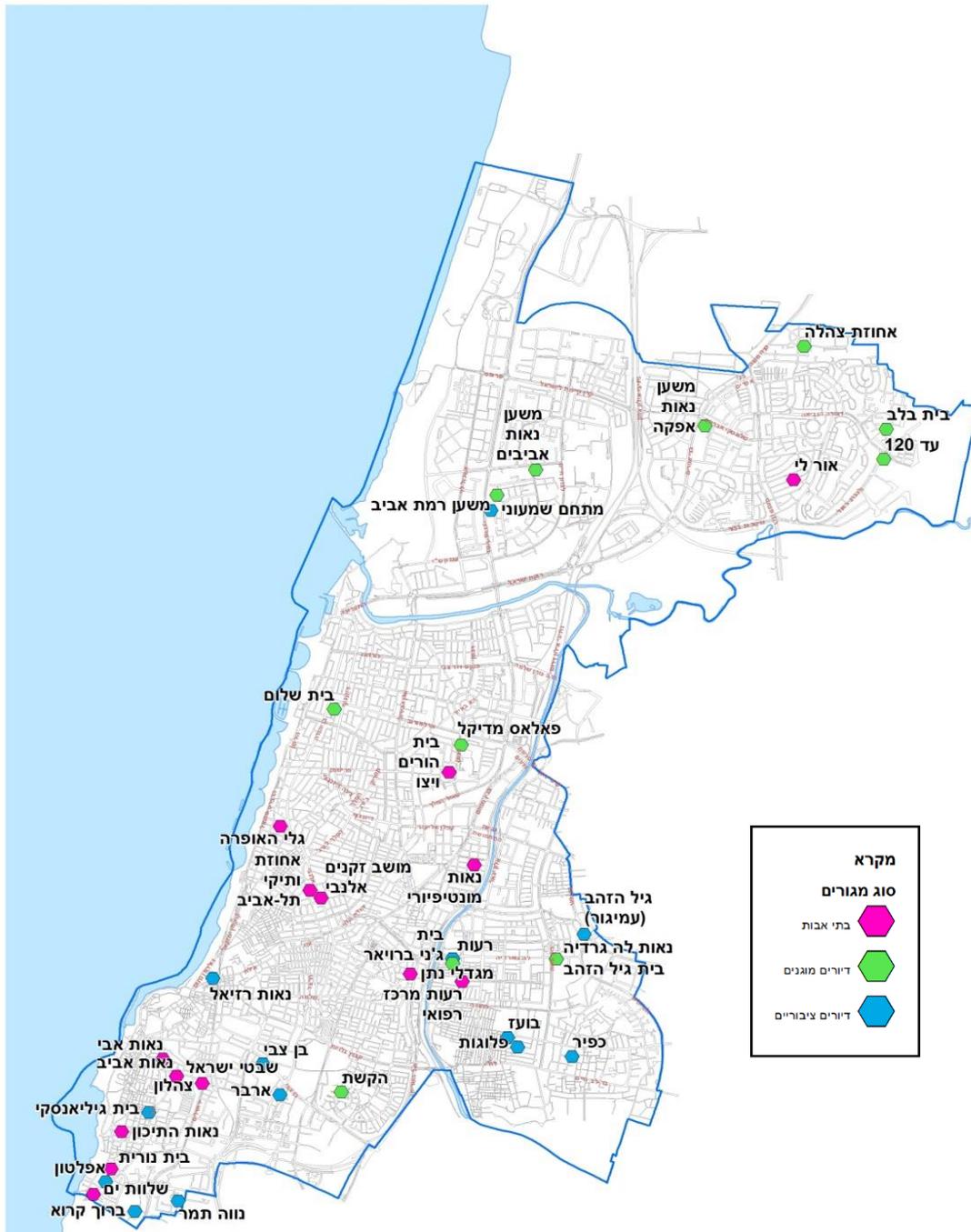
- אוכלוסיית המבוגרים באזור מגוונת מבחינה חברתית ומתאפיינת בעיקר בבעיות של מוגבלות פיזית וחברתית. באזור מתגוררים ניצולי שואה, עולים חדשים מאתיופיה, מבוגרים ערבים (נוצרים ומוסלמים) ומבוגרים חסרי דיור.
- הבעיות העיקריות הן של ירידה תפקודית (על רקע נפשי, קוגניטיבי, רגשי, פיזי), פגועי נפש, אנשים במצוקה כלכלית, בדידות, חסרי דיור, קשישים הנתונים לאלימות והתעמרות, יחסים בין-דוריים מורכבים, התמכרויות. במקום מרוכזים דיור ציבורי לאוכלוסייה מבוגרת זכאית משרד השיכון. האוכלוסייה הערבית מרוכזת בשכונת עג'מי בשל העדר אפשרויות של מעבר שדירה (שכירות או בעלות) בשכונות אחרות בעיר.
- ריכוז של מבני דיור ציבורי מוגן המאוכלסים בעיקר בעולים חדשים, בעלי הכנסה נמוכה ומחוסרי דיור מבוגרים שעדין עצמאים ומתגוררים בקהילה. יחד עם זאת, רובם ללא ניהול יומיומי של המקום וללא תחזוקה – דבר הפוגע באיכות החיים ואיכות המגורים של הקשישים. בדרום העיר יש 8 מתחמים של דיור מוגן: 4 מרכזי דיור מנוהלים על ידי חברת חלמיש והעירייה ו-4 דיור מוגן בניהול פרטי¹³.

בסקירה של בתי הדיור הציבורי המוגן בתל אביב-יפו עלו הקשיים הבאים:

- העדר התארגנות של הדיירים במבנה ולכן קשיי בדידות וחוסר תיאום
- ריכוז של אנשים ממעמד סוציואקונומי נמוך עם בעיות חברתיות שמקשות על ניהול ותחזוקת המקום שמגביר סכסוכים פנימיים ואי הסכמות
- בעיות של ביטחון אישי ובטיחות של המקום (בכל דירה מותקן לחצן מצוקה וגלאי עשן)
- העדר רשת תמיכה פורמלית וקהילתית. הדיירים מקבלים פטור מתשלום לקהילה תומכת ולכן מקבלים שירותי כביסה, שירותים חברתיים וארוחות משותפות. בשנים האחרונות הצליחו להכניס עולים ותיקים כדי לגבש את אוכלוסיית הדיירים ויש מועדון קטן בכל מקום.

¹³ ברחוב בן צבי 42 (חברת עמידר) עם 115 יח"ד, בית זאב בויים-גליאנסקי ברחוב יפת 142 (חברת עמידר) עם 125 יח"ד, ברזיאל עם 100 יח"ד (עמיגור ומשרד השיכון), ודיור מוגן ציבורי בניהול חברת חלמיש עם כ-170 דירות: קופטים, נווה תמר, אפלטון, ארבר, ברוך קארו

- ריכוז רחב היקף של דיור מוגן ציבורי באיזור שולים של העיר מביא בעיות מהסביבה החיצונים פנימה למקום.
- מקרים בודדים של אוכלוסייה ערבית ובעיקר נוצרית שמתגוררת במקום בשל העדר קשרים חברתיים פנימיים
- מקרים בודדים של מבוגרים שגרו עם עובדים זרים במקום כי עם ירידה תפקודית הדייר עובר לבית אבות
- אין אפשרות להחליף דירות בדיור הציבורי בגלל קשיים חברתיים, לזכאים הממתינים לדירה יש אפשרות לעבור לעיר אחרת או לבית אבות כי השכירות בשוק הפרטי בעיר גבוה מאוד.
- הקניית עדיפות: דייר שגר בקהילה ומפנה דירה למשפחה מקבל עדיפות בתור לדיור ציבורי מוגן בנוסף גם בני זוג גם מקבלים עדיפות בתור.



¹⁴ לפירוט מערך הדיור והשירותים ראו נספח 5

4. לימוד הצרכים של אזרחים ותיקים בעיר במסגרת קבוצות המיקוד

במהלך דצמבר 2017 נערכו שתי קבוצות מיקוד: הקבוצה הראשונה נערכה עם משתתפי התוכנית קהילה תומכת (שירותים הניתנים בתשלום) והקבוצה השנייה נערכה עם משתתפי התוכנית "עזרה בדרך" שמפעיל ארגון דור לדור (שירותים הניתנים ע"י מתנדבים וללא עלות). המשתתפים בממוצע גילאי 70+ המתגוררים ברחבי העיר, מרביתם עצמאים במצב תפקודי (לפירוט דיוני קבוצות המיקוד ראו נספח 3). חלק גדול ממשתתפי קבוצות המיקוד העלו צרכים דומים עימם מתמודדים מבוגרים בעלי ושוכרי דירות. ממצאי קבוצות המיקוד:

1. **מעגלי תמיכה מחוץ לבית:** ניכר כי מעגלי התמיכה המידיים מחוץ לבית הם אב הבית של הקהילה התומכת והמתנדבים הקבועים. אלו משמשים דמויות מפתח בניהול חיי היום-יום גם אם האדם מתגורר לבדו או עם משפחה ובני זוג. מעגל התמיכה מהווה עורף עירוני מידי.
2. **שירותים חיוניים:** הצרכים הנדרשים: המלצה על אנשי מקצוע אמינים, ליווי לבדיקות, משלוחים והרמה של ציוד בבית ואל הבית, תיקונים קלים בבית, פעילות חברתית (שיחות, טיולים וחוגים).
3. **מיצוי זכויות:** קושי ניכר בארגון סיוע, בקבלת מידע לאן לפנות, בהתמודדות מול ספקים, במילוי טפסים ובהתמודדות עם מטפלת של סל שירותי סיעוד:
 - במיצוי של זכויות מול המוסד לביטוח לאומי ובעיקר סביב **שירות המטפלת** בבית ובקבלת טיפול בריאות בעיקר סביב ראייה ושיניים.
4. **דיוור מוגן:** החסם המרכזי במעבר לדיוור מוגן הינו כלכלי ובקרב נשים בעלות דירה החסם שהועלה קשור לאישיות ולאופי של האדם וליכולת שלו לגור במקום משותף. יחד עם זאת, כולם דיווחו שדיוור מוגן יקל עם הידרדרות במצב התפקודי.
5. **התאמה של הבית:** בעלות דירה ערכו שיפוצים והתאמה של הבית שכללו שבירת קירות, סגירת מרפסות בעיקר להוסיף חדר למטפלת והוספת מעקי בטיחות ומעבר דירה נעשה בשל שיקולי מעלית.
6. **יוקר מחייה:** יוקר המחייה מתבטא בתעריפי תחבורה במוניות, רכישת מזון מוכן ומוצרים, כרטיסים לפעילות חברתית ושכר דירה. עבור כולם שוק הכרמל מהווה מקום מרכזי וזול לצרכנות.
7. **ביטחון אישי:** משתתפים משכונות דרום העיר הביעו אי ביטחון אישי בעיקר בסביבת המגורים (שכנים עבריינים, פריצות, אוכלוסיית מהגרים).

5. אומדן פרוגרמתי לשנת 2035 לפי טיפוסים אוכלוסיית האזרחים הוותיקים בעיר

לאור המיפוי הסוציו-דמוגרפי שהוצג בפרק הקודם, האומדן הפרוגרמתי לשנת 2035 נבנה על בסיס חישוב תחזית דמוגרפית של טיפוסים אוכלוסייה לפי שישה מאפיינים:



פירוט ששת המאפיינים (ראה פירוט נספח 10):

- מאפיין הגיל:** בחישוב הפרוגרמה נלקחה בחשבון קבוצת בני 70+ לשנת 2035 מאחר וזו קבוצת הגיל שתגדל בצורה משמעותית עד לשנת היעד 2035. בנוסף, קבוצת גיל זו תתמודד עם שאלת מעבר המגורים לאור שינויים תפקודיים, חברתיים וכלכליים (ממוצע גילאי בדיור מוגן הינו 82). כמו כן, גיל 70 הוא הגיל המזכה בקצבת זקנה ללא קשר להכנסות (הגיל הראשון המזכה בקצבה הינו גיל הפרישה כשהזכאות נקבעת רק לפי מבחן הכנסות)
 - מאפיין המצב המשפחתי:** בחישוב התחזית נלקח בחשבון מצבו המשפחתי של אדם לא נשוי (גרוע, רווק, אלמן) ובקרב בני 59-50 שיוזקנו בעיר עד לשנת היעד 2035. החישוב הראה מגמה ברורה של עלייה בשיעור הגרושים בקרב קבוצת גיל זו.
 - מאפיין המצב התפקודי:** חישוב התחזית נעשה על בסיס נתוני ביטוח לאומי לזכאי גמלת סיעוד על כלל דרגות הגמלה וסל השירותים החל משנת 2003 ואילך. החישוב הראה מגמה עקבית ומתונה בשיעור מקבלי גמלת סיעוד שיש לשער שתימשך לשנת 2035.
 - מאפיין המצב הכלכלי:** חושב על בסיס נתוני מקבלי השלמת הכנסה לקצבת הזיקנה משנת 2008 ואילך. קצב הגידול של מקבלי השלמת הכנסה לקצבת הזיקנה הראה מגמה ברורה של ירידה בשיעור מקבלי השלמת הכנסה בקרב תושבי העיר. ניתן לשער שקבוצת מקבלי השלמת הכנסה תעזוב את העיר משיקולים כלכליים.
 - מאפיין המצב החברתי:** חושב על בסיס נתוני הלמ"ס למשקי בית של נפש אחת.
 - מאפיין המצב הנכסי:** חושב לפי נתוני הלמ"ס לבעלי ושוכרי דירות בעיר בקרב שתי קבוצות גיל: בני 65+ ובני 55-65.
- ניתן לשער, כי בקרב שתי קבוצות אוכלוסייה ייחודיות המאפיין הנכסי יהווה בעיה: **בקרב קבוצת הלהט"ב** - בהיעדר פיתרון מגורים ייחודי, קבוצה זו תמשיך להתגורר בדירות בקהילה בשכירות/בעלות והחלופה של דיור מוגן יהיה פתוח לעשירונים הגבוהים של קבוצה זו. לכן יש חשיבות יש לבחון פיתוח מערך שירותים ורשת תמיכה מוגבר לאוכלוסיית הלהט"ב שטרם משתלבת במערך הדיור והשירותים הקיימים). בקרב **ערביי יפו:** על אף הפיתוח הצפוי ביפו בהיקף המגורים, ההנחה היא כי רק אחוז קטן מקרב האוכלוסייה הערבית תוכל להנות מהיכולת להמשיך להתגורר ביפו בין עם בדירה בבעלות ובין בדירה בשכירות. בשל אי מענים לצרכי דיור – עלולה להתרחש הגירה החוצה של תושבים ערביים

מבוגרים. המשמעות היא פגיעה ברשת התמיכה המשפחתית הנדרשת לטיפול באוכלוסיית המבוגרים ועליה בצורך בפתרון מוסדי לאוכלוסייה זו.

על בסיס ששת המאפיינים לעיל, ניתן לסכם בטבלה הבאה את אומדן טיפוסי האוכלוסייה לשנת 2035 (בהנחה שאין קשר וחפיפה בין המשתנים). פירוט מלא ניתן לראות בנספח 9.

טבלה מס' 1: אומדן פרוגרמטי של טיפוסי האוכלוסייה לפי ששת המאפיינים

ששת המאפיינים:	אחוז הלא סיעודיים מתוך הזקנים	אחוז בעלות על דירה	אחוז שכירות	אחוז לא מקבלי השלמת הכנסה	אחוז מקבלי השלמת הכנסה	אחוז גרושים ורווקים	משק בית נפש אחת	
ממוצע:	80.84%	77.63%	22.27%	84.10%	15.90%	35.82%		
תרחיש מינימום:	78.28%	68.44%	13.17%	86.94%	13.06%	35.82%		
תרחיש מקסימום:	83.10%	86.83%	31.56%	81.27%	18.73%	52.79%	34.70%	
הסבר לנתון שנלקח עבור כל משתנה:	עבור משתנה זה נלקח התרחיש המינימאלי מאחר ולפי המגמה יהיו פחות בעלי דירות בגילאי +65	עבור משתנה זה נלקח התרחיש המינימאלי מאחר ולפי המגמה יהיו יותר שוכרי דירות בגילאי +65	עבור משתנה זה נלקח התרחיש המקסימאלי מאחר ולפי המגמה יהיו יותר שוכרי דירות בגילאי +65	עבור משתנה זה נלקח התרחיש המינימאלי כי יהיו פחות מקבלי השלמת הכנסה	עבור משתנה זה נלקח התרחיש המינימאלי כי יהיו פחות מקבלי השלמת הכנסה	עבור משתנה זה נלקח התרחיש המקסימאלי מאחר ולפי המגמה יהיו יותר מבוגרים במצב משפחתי גרוש ורווק	עבור משתנה זה הנתון קבוע כי נגזר ממגמה קבועה שנמצאה בין 2010 לשנת 2016 עבור בני 70+ בלבד	

הטבלה הבאה מציעה שלושה סוגי טיפוסי אוכלוסייה, שיעורם וכמותם בקרב בני 70+ בשנת 2035 בהינתן ובשנה זו יתגוררו בעיר כ- 69,000 אלף בני 70+ אל מול סוג הדיור המתאים. השערותנו הינה שהמשתנים הבלתי תלויים (מצב תפקודי, כלכלי, משפחתי ומשקי) ישפיעו על המשתנה התלוי- שיעור וכמות בעלי ושוכרי דירות:

טבלה מס' 2 : אומדן לפי צפי טיפוסית האוכלוסייה מול היצע קיים ומתוכנן של פתרונות מגורים

סוגי פתרונות מגורים למבוגרים							ביקושים בני +70 לשנת 2035	
בתי אבות (דיוור מוסדי) ¹⁵	דיוור מוגן פרטי	דיוור שיתופי	דיוור בהישג יד	דיוור ציבורי	סביבה ידידותית גיל תומכת	דירה מותאמת	טיפוסית אוכלוסייה	אומדן כמויות
X	X	X	X	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	שוכרי דירות מקבלי השלמת הכנסה ¹⁶ לא סיעודי יחיד	5,500 בני +70
X	X	<input checked="" type="checkbox"/>	X	X	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	בעלי דירות מקבלי השלמת הכנסה לא סיעודי יחיד	12,000 בני +70
X	X	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	X	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	שוכרי דירות לא מקבל השלמת הכנסה ¹⁷ לא סיעודי יחיד	30,000 בני +70
X	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	X	X	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	בעלי דירות לא מקבל השלמת הכנסה לא סיעודי יחיד	40,000 בני +70
משרדי ממשלה	שוק פרטי	אין	אין	משרדי ממשלה	רשות מקומית	שוק פרטי	נושאי באחריות כיום	

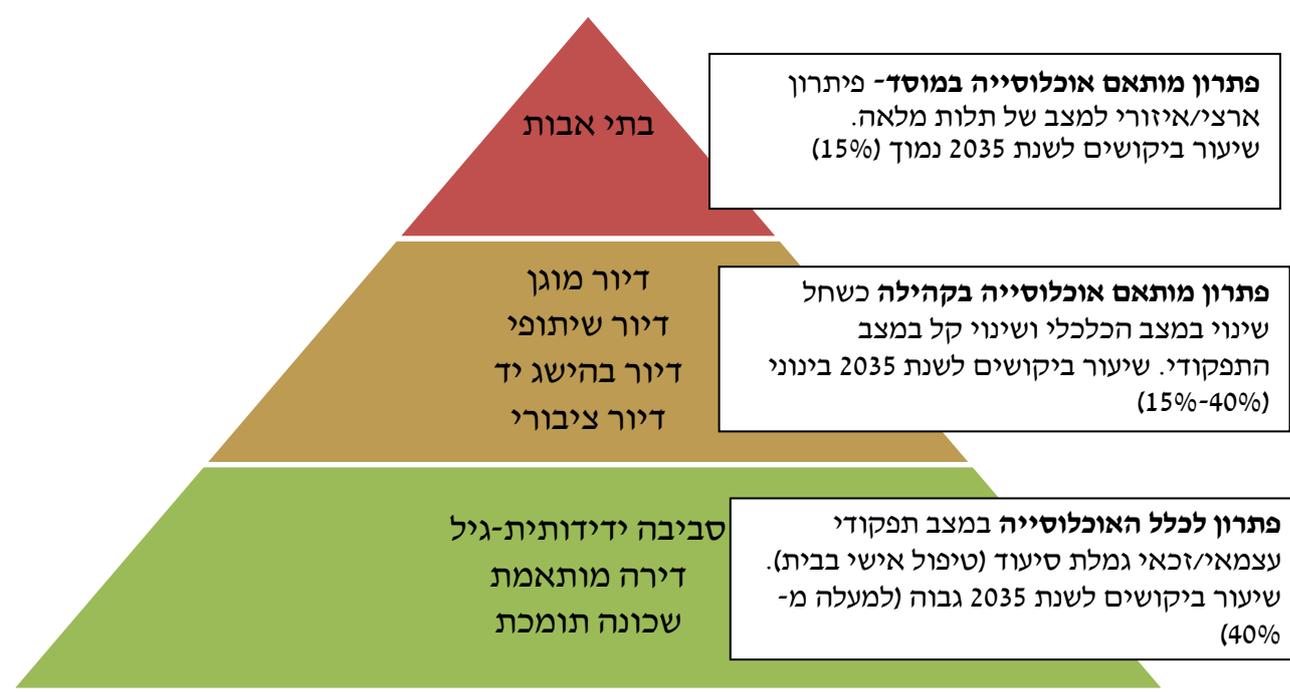
¹⁵ פתרון המגורים המוסדי מיועד לאזרחים ותיקים במצב של תלות מלאה (המוגדרים סיעודי, סיעודי מורכב ותשוש נפש). מחלקות סיעודיות בבתי אבות (ובחלק מבתי הדיוור המוגן) בפיקוח משרד הבריאות ולכן פתרון זה נבחן ברמה המטרופוליטית והארצית מכיוון שדיירי המחלקות הסיעודיות נגרעים לכאורה מתושבי העיר. במסגרת עבודה זו נמדד קצב הגידול בזכאים לגמלת חוק סיעוד על כל דרגות הזכאות בעיר תל אביב יפו ועל פיו נבחן כמות הסיעודיים לשנת 2035. קצב הגידול: **לשנת 2020** גידול מינימאלי של 16.48% שיעמוד על 11,397 זכאי חוק גמלת סיעוד וגידול מקסימאלי של 21.8% שיעמוד על 15,076 זכאי חוק גמלת סיעוד. **לשנת 2035** גידול מינימאלי של 16.48% שיעמוד על 15,058 זכאי חוק גמלת סיעוד וגידול מקסימאלי של 21.8% שיעמוד על 19,919 זכאי חוק גמלת סיעוד. לפי אומדן שנערך בשיתוף המחלקה לאזרחים ותיקים במינהל שירותים חברתיים, יש כיום בעיר 52 מיטות למצב תשושים, 1,009 מיטות סיעודי, 341 מיטות לסיעודי מורכב (בצהלון בניהול עמותת קשת יש 247 מיטות למצב סיעודי ותשוש נפש ובנאות התיכון-דיוור מוגן פרטי יש 240 מיטות למצב סיעודי ותשוש נפש). לאור השינויים בפרוגרמה של משרד הבריאות למחלקות סיעודי ייתכן ומספר המיטות יצטמצם. בנוסף, יש לציין כי הקצאת קודי מיטה למצב סיעודי, תשוש נפש וסיעודי מורכב נעשה באופן איזורי וארצי ולא רק עירוני.

¹⁶ יש לציין כי התאמה של דירות שכורות שאינה מבחירה של בעל הדירה אפשרית במסגרת הקמת פרויקטים חדשים ויש לבחון בהמשך הקצאה לשכירות בפרויקטים חדשים

¹⁷ יש לציין כי התאמה של דירות שכורות שאינה מבחירה של בעל הדירה אפשרית במסגרת הקמת פרויקטים חדשים ויש לבחון בהמשך הקצאה לשכירות בפרויקטים חדשים

6. קווי מדיניות, כיווני פעולה והמלצות

ההעדפה של אזרחים ותיקים לעת זיקנה היא להמשיך להתגורר בבית, בסביבה המוכרת ובקהילה. כחלק ממדיניות יש לתמוך בהעדפה זו ולקדם פעולות לשיפור והתאמת הבית וסביבת המגורים. כפי שמוצג בפירמידה שלהלן, הפיתרון הגנרי שמתאים לכלל טיפוסי האוכלוסייה טמון בהתאמה של הבית, גיבוש סביבה ידידותית גיל והרחבה של מערך שירותים תומך. פתרונות מגורים ייעודיים לטיפוסי אוכלוסייה, כגון: דיור שיתופי ודיור בהישג יד, דיור מוגן ודיור ציבורי הם בביקוש בינוני. הביקוש הנמוך בקצה הפירמידה הינו לבתי אבות (לתרשים התאמה של פתרונות המגורים ראו נספח 6).



6.1 המלצות לכיווני פעולה

6.1.1 דירה לכל החיים

גיבוש תדריך עירוני להתאמת דירה, בניין משותף וייעוץ לבחירת סביבת מגורים גיבוש תדריך עירוני (תקינה, הנחיות והמלצות) לבניית והתאמת "דירה לכל החיים" שתתאים למגמה של הבית כמרחב טיפולי מועדף, התאמת הבניין המשותף, ושילוב התאמת הדיור במסגרת פרויקטים להתחדשות עירונית. קביעת תמריצים לבעלי דירות וזימים לשיפוץ והתאמה של דירות ובניינים. המידע על מלאי הדירות המותאמות שייאסף יאפשר איתור מוקדם של אוכלוסיות בסיכון למצב מחוסרי דיור בגיל מבוגר. מערך המידע גם ישמש ככלי למדידת אזורים/שכונות ידידותיים-גיל, לקביעה של סטנדרטים לתכנון יחידות הדיור, להכוונת פריסת פתרונות המגורים והמערך העירוני של שירותי חברה ובריאות לגיל השלישי במערך העירוני הכולל.

פיתוח מרכזי ידע (דיגיטליים או פיזיים)

מרכזי הידע ינגישו מידע לאזרח הוותיק באשר לאפשרויות לפתרונות דיור ובכלל זה שירותי ייעוץ למגורים כמו התאמת הדירה הנוכחית, בחינת השיקולים הכלכליים והחברתיים במעבר דירה וסביבת מגורים חדשה, החלפת דירות בין משפחות לבודדים, בחירת מגורים בסביבה ידידותית גיל, שינויים טכנולוגיים להתאמת הבית, החלפת קומות בבניין, שילוב עם התארגנות חברתית - כלכלית (כמו קואופרטיבי דיור).

כיווני פעולה מומלצים :

שותפים	אחריות	אמצעים
<ul style="list-style-type: none"> ○ משרד ממשלה: השיכון, רווחה, האוצר, מנהל תכנון יזמי גדל"ן ○ מעבדות חדשנות וסטארטאפים ○ לפיתוח טכנולוגיות לבית חכם לזיקנה מכון התקנים ○ אגף רישוי בנייה של העירייה 	מינהל ההנדסה	<p>1. גיבוש תדריך עירוני להתאמת הדירה לגיל זיקנה:</p> <ul style="list-style-type: none"> • גודל דירה, אמצעים טכנולוגיים, אביזרים פיזיים, נגישות לבניין, התקנת מעליית, נגישות לאמצעי הליכה וניוד בתוך הדירה, ועוד . • לימוד סטנדרטים ל-lifetime apartment מבריטניה, ארה"ב וקנדה וכתיבת סטנדרט מותאם לעיר. • בחינת חסמים רגולטורים (חסמי תקני בנייה ותכנון), משפטיים וכלכליים המונעים שיפוץ והתאמת דירה/שטח פרטי ובחינת תמריצים לעידוד יזמים. • בניית מודל לדירה מותאמת (בשיתוף מכון התקנים) • קביעת הנחייה לשיעור דירות מותאמות בפרויקטים חדשים • גיבוש אמצעים ליצירת מאגר דירות מותאמות: <ul style="list-style-type: none"> ○ כתועלת ציבורית- לבחון משפטית כתועלת ציבורית היקף של יח"ד בפרויקט "מותאמות" למכירה או להשכרה ○ בפרויקטים להתחדשות עירונית- גיבוש הנחיות לשילוב שיפוץ של דירה כדירה מותאמת בפרויקטים להתחדשות עירונית (לאור המלצות דו"ח מרכזו הגר על התחדשות עירונית והאוכלוסייה המבוגרת). ○ במסגרת זו יש לבחון עידוד בעלי דירות ובניינים לשיפוץ והתאמת דירות.
	מינהל הנדסה, מינהל שירותים חברתיים ומינהל קהילה	<p>2. הפעלת שירות עירוני לאבחון מידת התאמת הדירה לגיל השלישי והכוונה לפעולות הנדרשות בהתאם לתוצאות האבחון</p>

6.1.2 קידום ופיתוח סביבה ידידותית-גיל

בחירת סביבת המגורים לעת זקנה תלוי בהתאמת גם של הסביבה החברתית והפיזית מחוץ לדירה. ארגון הבריאות העולמי פרסם הנחיות להתאמת העיר כידידותית-גיל המקדמת הזדקנות פעילה ובריאה ומבוססת על אופטימיזציה של משאבים ושירותים. סביבה ידידותית-גיל היא סביבה תומכת ומוגנת המאפשרת לאדם המבוגר להסתובב ולשהות בה בביטחון ובבטחה.

כיווני פעולה מומלצים :

שותפים	אחריות	אמצעים
<ul style="list-style-type: none"> ○ מגזר עסקי ○ רשויות מקומיות ○ נוספות ○ מינהל התכנון ○ משרד האוצר ○ משרד הרווחה ○ משרד לשיווין חברתי ○ מגזר שלישי (עמותות וחברה אזרחית) ○ אקדמיה 	<p>אחריות: מינהל שירותים חברתיים ומינהל קהילה</p>	<p>1. הרחבת מספר משתתפי התוכנית "קהילה תומכת" ועדכון סל השירותים הקיים</p> <ul style="list-style-type: none"> • תוספת שירותים : שליחויות, היסעים, הסעדה או קניית אוכל מוכן במחירים בני השגה • מתן תמיכה מקצועית: ניהול פיננסי, אוריינות דיגיטאלית, מיצוי זכויות • קידום רשת חברתית תומכת באמצעות מתנדבים • בניית מאגר מידע עירוני של בעלי מקצוע אמינים לתחזוקת הבית המציעים מחירים מוזלים, מתווכי דירות וחברות הובלות • עידוד הקמת קבוצות רכישה של מבוגרים לצרכנות נבונה • הגשת בקשה להצטרפות לרשת הבינלאומית של ערים ידידותיות גיל של ארגון הבריאות העולמי • גיבוש מערך למידה ומדידה של הזדקנות פעילה באזורים ידידותיים גיל ובחינת תוצאי בריאות
<p>מינהל שירותים חברתיים ומינהל קהילה</p>	<p>מינהל הנדסה,</p>	<p>2. בחינה והגדרה של אזורים (שכונות, רובעים או מתחמים עירוניים) כידידותיים גיל. הבחינה תכלול:</p> <ul style="list-style-type: none"> • קביעת קריטריונים לבחירת האזורים (כגון: נגישות וקרבה למוקדי תח"צ, היקף שירותי בריאות, חברה ופנאי, מגוון גינות/פארקים ועוד). • בחינת כלים לשדרוג וטיפוח המרחב הציבורי של אזורים אלה שייתן מענה לצרכים של האוכלוסייה המבוגרת בהיבטים של תאורה ומרחב בטוח מפשיעה, ריהוט רחוב, נגישות במרחב הציבורי • עידוד עירוב שימושים הכולל שירותים ציבוריים המשלבים קבוצות גיל נוספות כמו הגיל הרך

6.1.3 פיתוח דיור בהישג יד לאוכלוסייה המבוגרת בגילאי 70 ומעלה

כיום, בתוכניות ממשלתיות לדיור בהישג יד, אין התייחסות לדיור בהישג יד לאוכלוסייה המבוגרת בגילאי 65+ במעמד בינוני ומטה.¹⁸ דיור בהישג יד בישראל התפתח כמענה עבור משפחות ומשקי בית ברמות הכנסה בינוניות ונמוכות ובקרב שוכרי דירות בגילאים צעירים בשל קושי בנשיאת נטל הוצאות הדיור ויוקר המחייה בייחוד באזורי ביקוש עם ערכי קרקע גבוהים. המדיניות המומלצת הינה להגדיר רמות וקריטריונים לנשיגות דיור לאוכלוסייה המבוגרת המבוססת על הכנסות. ובהתייחס לשינוי הכלכלי שלאחר הפרישה בייחוד במצב של היעדר הון נכסי ועלייה ביוקר המגורים.

דיור ציבורי לגיל הזהב

בת"א - יפו קיימות ומתוכננות כ-1600 יח"ד ציבורי. דיור מוגן ציבורי מבנים ובהן דירות קטנות המיועדות למבוגרים עצמאיים וחסרי דיור ובמצב סוציו אקונומי נמוך. רוב הבתים מנוהלים על ידי חברות ממשלתיות ובהם מערך שירותים מצומצם (שירותי אם בית, שירותי אחזקה וגינון, עובדת סוציאלית). שיפור מלאי הדיור הציבורי יכול לספק מענה לשכבת אוכלוסייה מבוגרת ענייה ששיעורה עלול לגדול עד שנת היעד. קידום המלצה זו דורשת שותפות פעולה רב מערכתית עם משרדי ממשלה.

דיור מוגן ודיור בהישג יד (דב"י)

קידום תפיסת דיור מוגן כחלק מרצף המגורים בשכונה. יש לעודד בנייה של בתי דיור מוגן ולצידה לקדם מודל כלכלי שיאפשר נשיגות הדיור - דיור בהישג יד. יצירת מלאי של דיור בהישג יד תרחיב את אפשרויות המגורים עבור אוכלוסייה זו במידה וימצאו כלים תכנוניים ומימוניים ליצירת מאגר זה ושימורו לטווח הארוך תוך התמודדות עם עלויות הקרקע הגבוהות בעיר.

פיתוח דגם לדיור שיתופי

הסדר מגורים שיתופי מבסס אורח חיים של סולידריות ותמיכה הדדית וטמון בו גם יתרון כלכלי. קיימים מספר מודלים של דיור שיתופי כוללים התארגנויות שונות של בעלות בנכס, שטחים משותפים ומרכיבים קהילתיים. התשתיות המשותפות מתוכננות לשימוש יומיומי ורב-משתתפים כפיצוי חברתי וכלכלי על העדר התשתיות בדירה הפרטית. דיור שיתופי לאזרחים ותיקים נפוץ במדינות סקנדינביה וכן בארצות הברית ובריטניה. כיום, בת"א - יפו לא קיים מודל מגורים מסוג זה. במהלך שנת 2017, נרשמה אגודה שיתופית ראשונה בישראל של אזרחים ותיקים המעוניינים בדיור שיתופי.

¹⁸ הדיור הציבורי לגיל הזהב מהווה פתרון יחיד לדיור בהישג יד לעשירונים 1-3 לפי זכאות הנקבעת על ידי משרד הבינוי והשיכון ומשרד העלייה והקליטה ואינו נתפס כדיור בהישג יד.

		הערבית ביפו.
<ul style="list-style-type: none"> ○ עירייה ○ מגזר פרטי ○ משרד הבינוי והשיכון ○ מטה לאומי לדיור ○ משרד הרווחה ○ משרד לשוויון חברתי ○ מנהל התכנון 	<ul style="list-style-type: none"> מינהל הנדסה, מינהל לשירותים חברתיים ומינהל קהילה 	<p>3. פיתוח מודל לדיור שיתופי לאזרחים ותיקים :</p> <ul style="list-style-type: none"> • בחינת האפשרות למתן סיוע ותמריצים לקבוצות המתארגנות לניהול עצמי של מגורים: העירייה תקבע סל תמריצים לפיתוח תשתיות פיזיות, קהילתיות וחברתיות • בחינה של תמריצי מיסוי וכלים מימוניים לעידוד יזמים לבנייה של מתחמים משותפים (בשיטת PPP או BOT), לקיחת משכנתא על קרקע ציבורית)

6.2 קידום שיתופי פעולה רחבי היקף בתוך ובין מגזרי המשק השונים.

יצירת פתרונות דיור לאוכלוסייה המבוגרת הינה חלק בלתי נפרד מהסוגיה המאקרו-כלכלית של דיור בישראל ויש להתייחס לכך ברצף הפתרונות הממשלתיים המוצעים והמתוכננים. זוהי סוגיה לאומית הדורשת חשיבה שיטתית בתוך ובין מגזרי המשק ובהם המגזר הציבורי, משרדי הממשלה, המגזר השלישי, הרשות המקומית והשוק הפרטי.

מדיניות מוצעת – לגבש דרכי פעולה וערוצי תקשורת לעבודה מול ממשרדי ממשלה על מנת לקדם קביעת מדיניות ויעדם ברמה הממשלתית לפיתוח וקידום סוגי פתרונות מגורים לרבות דיור ציבורי ודיור מוגן, לפי הצרכים המשתנים של האוכלוסייה המבוגרת ברמה העירונית, המטרופוליניים והארצית.

נספחים