

# דירות קטנות בישראל - "קטן עלינו"

לילי פרידלר

עמיתת מכון מילקן

בהנחיית אדר' דורון דרוקמן, סגן לתכנון אסטרטגי, מנהל התכנון, משרד הפנים  
וד"ר חיים פיאלקוף



## תודות

ברצוני להודות לאדריכל דורון דרוקמן ולדר' חיים פאלקוף, מנחי המחקר, על ההכוונה, השיח המעניין, התמיכה המקצועית והנכונות האמיתית לעזור.

תודה לצוות מכון מילקן – פרופ' גלן יאגו וסטיבן זכר, על ההזדמנות להשתתף בתכנית העמיתים של המכון, שאיפשרה לי להרחיב אופקים. למידה והעשרה היו מנת חלקי בחודשי התוכנית. תודה מיוחדת לאורלי מובשוביץ-לנדסקרונו, מנהלת תכנית העמיתים, על המסירות, ההקשבה והתמיכה האישית והמקצועית כאחד. לחבריי לתכנית העמיתים, על השראה ועל שהפכו את השנה הזו לנעימה עוד יותר.

## על אודות תוכנית עמיתי מכון מילקן

תוכנית עמיתי מכון מילקן מקדמת את הצמיחה הכלכלית בישראל באמצעות התמקדות בפתרונות חדשניים, מבוססי שוק, לבעיות מתמשכות בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. התוכנית מתמקדת באיתור פתרונות גלובליים והתאמתם למציאות הישראלית ובבניית ממשקים חיוניים המחברים בין משאבים ממשלתיים, פילנתרופיים ועסקיים, לטובת צמיחה ופיתוח לאומי בר-קיימא.

התוכנית מעניקה מלגות שנתיות לישראלים מצטיינים, בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובעולם, המתמחים במוקדי קבלת ההחלטות הלאומיים ומסייעים בפיתוח פתרונות באמצעות מחקר והתמחות. היקף הפעילות של עמיתי התוכנית הוא מקסימלי – התמחות, הכשרה ומחקר במשך חמישה ימים בשבוע.

במשך שנת התמחותם עוסקים עמיתי מכון מילקן במחקר המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי ההחלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאתר פתרונות אפשריים. מחקרי העמיתים מתבצעים בהדרכת צוות אקדמאי ומקצועי מנוסה ותומכים במחוקקים וברגולטורים, המעצבים את המציאות הכלכלית, חברתית והסביבתית בישראל.

במהלך השנה מוענקת לעמיתים הכשרה אינטנסיבית במדיניות כלכלית, ממשל ושיטות מחקר. במסגרת מפגשי ההכשרה השבועיים, העמיתים רוכשים כלים מקצועיים לתיבת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים במשק ובממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותו פרופ' גלן יאגו, מנהל בכיר, ומייסד, המעבדות לחידושים פיננסיים<sup>™</sup> במכון מילקן.

את בוגרי התוכנית ניתן למצוא במגוון תפקידים בכירים במגזר הפרטי, כמרצים באקדמיה, במגזר הציבורי וכיועצים לשרים ולמשרדי הממשלה. ישנם בוגרים שנקלטו במשרדי הממשלה, ואחרים המשיכו ללימודים גבוהים באוניברסיטאות מובילות בישראל, ארצות הברית ובריטניה.

תוכנית עמיתי מכון מילקן היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי. התוכנית ממומנת על ידי קרנות פילנתרופיות מובילות בארצות הברית ובישראל ומנוהלת על ידי מכון מילקן.

למידע נוסף על אודות התוכנית: [www.mifellows.org](http://www.mifellows.org)



# דירות קטנות בישראל - "קטן עלינו"

לילי פרידלר

עמיתת מכון מילקן



# תוכן עניינים

1	תקציר מנהלים
2	1. מבוא
3	2. רקע
3	2.1 מהי דירה קטנה?
3	2.2 הצורך בדירות קטנות
20	3. מטרת המחקר ושאלות המחקר
20	4. שיטת העבודה
21	5. ממצאים
21	5.1 באילו דירות מתגוררים משקי הבית בישראל?
36	5.2 ניסיון מערכת התכנון להכתיב את גודל הדירה
41	5.3 פעולות הרשות המקומית לקידום דירות קטנות
50	5.4 דירות קטנות מנקודת המבט של הקבלנים
53	6. דירות קטנות - צד הביקוש
55	7. סיכום והמלצות
58	ביבליוגרפיה
63	נספחים

## תקציר מנהלים

המחקר מציג שתי מגמות בולטות בשוק הדיור בישראל בעשור האחרון: עלייה חדה במחירי הדיור וירידה משמעותית במספר הדירות הקטנות.

מטרת המחקר העיקרית היא להפנות את הזרקור לנושא הדירות הקטנות,<sup>1</sup> שנדמה כי אינו מקבל במה מספקת בשיח על שוק הדיור בישראל. השאלות המרכזיות בהן עוסק המחקר הן: האם קיים צורך בבניית דירות קטנות בישראל? מהם התהליכים והגורמים המשפיעים על בנייתן של הדירות הקטנות בפועל, והאם הצורך ל"מוצר" זה בשוק הדיור הישראלי מקבל מענה הולם?

כדי להבין את "הצורך" בדירות קטנות, המחקר מתייחס לשלושה היבטים עיקריים: (1) הלימה למאפיינים דמוגרפיים (בין משק הבית לדירה); (2) הלימה כלכלית בין יכולתו של משק הבית לשלם את מחיר המוצר (שכירות או רכישה); ו-(3) צורך כערך חברתי-סביבתי (התייחסות לשיקולים חברתיים וסביבתיים בתכנון). לאחר דיון בכל היבט, וכדי לענות על שאלת הצורך המקומי בדירות קטנות, מפורטים הנתונים על ישראל.

כמו כן, המחקר מתאר באילו דירות מתגוררים משקי הבית בישראל בפועל. אבחנה זו חשובה להבנת צורכי הדיור הדמוגרפיים של האוכלוסייה וליצירת תמהיל דיור הולם. נוסף על כך נבחנת היכולת לרכוש דיור ובעלות על דיור בקרב האוכלוסייה בישראל. גם אלה חשובות להבנת היכולת הכלכלית של האוכלוסייה ומידת התאמתה לתמהיל הדיור הקיים. הגורמים והתהליכים המשפיעים על בנייתן של דירות קטנות נבחנו, כאמור, על-פי בעלי העניין השונים המשפיעים על צד ההיצע – מערכת התכנון (סקירה של הפעולות הרגולטיביות מהשנים האחרונות המקודמות ברמה המדינית בניסיון להשפיע על בנייה של דירות קטנות); הרשויות המקומיות; והקבלנים (בפרקים אלו מובאות נקודות המבט של הצדדים השונים ביחס לדירות קטנות, כפי שעלו מראיונות עם גורמים שונים).

בהמשך, ולאחר שנראה כי קיים צורך בדירות קטנות בישראל (מהיבטים דמוגרפיים, כלכליים וחברתיים-סביבתיים), וכי קיים פער בין הצורך בדירות קטנות לבין המענה הניתן לו בשוק הדיור, וכן לאחר בחינת נקודות מבט שונות של הסוגיה הקשורות בצד ההיצע, נבקש להתייחס לצד הביקוש לדירות קטנות – הציבור בישראל. הפרק סוקר מגמות במדד רווחת הדיור, ומציג כיצד נתפס גודל הדירה על-ידי הציבור.

לבסוף, הפרק האחרון מסכם את התובנות ופורט המלצות להמשך, בהן הצורך לפעול לשינוי התפיסה (הנפוצה בקרב כלל בעלי העניין) ולפיה דירות קטנות הן מוצר מיושן; להטמיע את התפיסה שדירות קטנות הן לאו דווקא מקור למשיכת אוכלוסייה חלשה; לקדם עבודה משותפת של הרשויות המקומיות והקבלנים לאיתור האינטרסים הדומים וחיוקם; לייצר אלטרנטיבות בפרויקטים של התחדשות עירונית, כך שלא יפגעו במלאי הדירות הקטנות הקיים; לדחוף ליצירת פתרונות דיור גמישים; ועוד.

<sup>1</sup> "דירה קטנה" מוגדרת במסגרת המחקר כדירה שגודלה אינו עולה על 80 מ"ר.

## 1. מבוא

**ההוצאה על דיור היא ההוצאה הגדולה ביותר של רוב משקי הבית מתוך הכנסתם – כרבע מכלל ההוצאה לתצרוכת של משקי הבית (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012).**

בשנים האחרונות ניכרת עלייה חדה במחירי דירות בישראל. בשנים 2007-2013 עלו מחירי הדיור בשיעור ריאלי של 43 אחוזים – קצב גידול שנתי ממוצע של כ-7%, לעומת קצב רב-שנתי של כ-1.5% בשנה מ-1973 (משרד הבינוי והשיכון, 2013). על רקע עליית מחירים זו אף פרצה בשנת 2011 מחאה חברתית שעסקה בהרחבה גם בנושא מצוקת הדיור (פילק ורם, 2013).

מסיבות אלו, ומכיוון שלמדיניות הממשלה תפקיד מרכזי בשוק הדיור, נושא זה בולט כבר זמן רב על סדר היום של קובעי המדיניות ברמות הממשל השונות ובין משרדי הממשלה השונים, ולראיה שורת צעדים והחלטות המתקבלות חדשות לבקרים, כולל בימים אלו (ראו לדוגמה שיווק יחידות דיור במתכונת "מחיר מטר", החלטת ממשלה 1532 (דר/44), 3/4/2014; יישום הפרויקט הלאומי לדיור, החלטת ממשלה 987 (דר/32), 27/11/2013; ועוד).

אולם מעבר לכל אלה אפשר לזהות בשנים האחרונות מגמה נוספת המאפיינת את שוק הדיור, ואשר נוגעת לשינויים שחלו בתמהיל הדירות. מראשית שנות התשעים חלה ירידה חדה בהיקף הדירות הקטנות בישראל ("דירה קטנה" מוגדרת כדירה ששטחה 30-80 מ"ר, על-פי תקנות התכנון והבנייה - הגדרת תכנית למגורים ודירה קטנה לפי סעיף 147 (ב) (להוראת השעה, התשע"ג 2013), עד כדי הפסקה כמעט מוחלטת של בניית דירות קטנות ועלייה של עשרות אחוזים בגודל הדירה הממוצע. שיעור הדירות הקטנות (1, 2 ו-3 חדרים) מכלל הבנייה החדשה בשנת 2013 היה כ-5 אחוזים בלבד (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2014). כמו כן, גודל הדירה הממוצעת עמד על 178 מ"ר (משרד הבינוי והשיכון, 2013). (ראו בהרחבה תת-פרק 4.1: באילו דירות מתגוררים משקי הבית בישראל?).

לכאורה, דירות קטנות אמורות להיות פתרון דיור זול, המתאים למשפחות קטנות וליחידים ומאפשר גם תמהיל חברתי ותרבותי. על רקע מצוקת הדיור שהוזכרה לעיל, היה אפשר לצפות ששכיחותו של "מוצר" זה תתרחב דווקא ולא תתכווץ. החשיבות ביצירת תמהיל חברתי, המשלב קבוצות אוכלוסייה בעלות הכנסה, מצב דמוגרפי ורקע מגוונים באזור מגורים מסוים, ואף באותם מבנים, נהירה ואוזכרה רבות בספרות (Calavita, et al. 1997; Calavita and Mallach, 2010; Day, 2006; Talen, 2003).

מערכת התכנון אף היא נוקטת עמדה בנושא. בחוזר מנכ"ל שפורסם בחודש מרס 2011 נכתב כי במסגרת מדיניות חברתית-כלכלית המבקשת לצמצם פערים באוכלוסייה, ולנוכח השלכות השליליות של מצוקת הדיור המחרפה, הוחלט להנחות את מוסדות התכנון להבטיח תמהיל מגוון של יחידות דיור בעת דיון בתכניות חדשות המוגשות לאישורן (משרד הפנים, 2011).

מטרת המחקר העיקרית היא אפוא להפנות זרקור לנושא הדירות הקטנות בישראל. השאלות המרכזיות שבהן עוסק המחקר הן: האם קיים צורך בבניית דירות קטנות בישראל, ובאילו היקפים? מהם התהליכים והגורמים המשפיעים על בניית דירות קטנות בפועל, והאם הצורך ב"מוצר" זה בשוק הדיור הישראלי מקבל מענה?

שאלות אלו ייבחנו במחקר תוך התייחסות לבעלי העניין השונים, בהם המשפיעים על צד ההיצע – מערכת התכנון, הרשויות המקומיות והקבלנים; והמשפיעים על צד הביקוש – האוכלוסייה בישראל.

## 2. רקע

### 2.1 מהי דירה קטנה?

**בבואנו לדון בשאלת הדירות הקטנות בישראל, יש להגדיר תחילה מהי דירה קטנה.**

בישיבת מועצת מקרקעי ישראל מאוגוסט 2011 נקבעו מספר החלטות העוסקות בשינוי מדיניות במכרזי קרקע שמוציא המנהל, במטרה לתת פתרונות דיור חדשים לאוכלוסייה צעירה, לסטודנטים, לשוכרי דירות ולמחוסרי דיור. בין ההחלטות שהתקבלו נקבע כי במסגרת שיווק של קרקעות מכרזים בשיטת "מחיר למשתכן" (מכרזים שבהם זוכה היזם המציע את המחיר הנמוך ביותר למ"ר בנוי), יחויב הקבלן לבנות דירות קטנות, ששטחן המרבי אינו עולה על 100 מ"ר באזורים ללא עדיפות לאומית, או 120 מ"ר באזורי עדיפות לאומית (ראו: דיור בהישג יד: "מחיר למשתכן", החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1239, מיום 10/8/2011; הקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה, החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1240, מיום 10/8/2011; הקצאת קרקע למטרת מעונות סטודנטים, החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1241, מיום 10/8/2011).

במרס 2013 פרסם שר הפנים הוראת שעה לתקנות התכנון והבנייה, הנוגעת להגדרת תכנית למגורים ודירה קטנה, זאת לצורך יישום ההקלות בדבר דירות קטנות. "דירה קטנה" מוגדרת כדירה ששטחה 30 מ"ר לפחות ו-80 מ"ר לכל היותר [תקנות התכנון והבנייה, הגדרת תכנית למגורים ודירה קטנה לפי סעיף 147 (ב) (הוראה שעה), התשע"ג-2013]. שטח הדירה כולל את השטחים בדירה שנועדו למטרות עיקריות, לרבות שטח מרחב מוגן דירתי.

דרך נוספת להתייחס לדירה קטנה היא לפי מספר החדרים בה. מנתוני משרד הבינוי והשיכון על התחלות בנייה, ההתייחסות לדירות קטנות כוללת דירות בנות 1, 2 ו-3 חדרים (משרד הבינוי והשיכון, מידע סטטיסטי, 2014).

על בסיס כל אלה, ולצורך מחקר זה, "דירה קטנה" תחשב כדירה שגודלה המרבי אינו עולה על 80 מ"ר. שטח הדירה כולל את השטחים שנועדו למטרות עיקריות [כמשמען בתקנה 9 לתקנות התכנון והבנייה (חישוב שטחים ואחוזי בנייה בתכנון ובהיתרים)], התשנ"ב-1992], לרבות שטח מרחב מוגן דירתי.

### 2.2 הצורך בדירות קטנות

**בת-פרק זה ננסה לאפיין את ה"צורך" בדירות קטנות.**

בבחינת מגמות בשוק הנדל"ן בישראל עולה תופעה הנוגעת לשינויים שחלו בתמהיל הדירות. מאז ראשית שנות התשעים חלה ירידה חדה בהיקף הדירות הקטנות בישראל עד כדי הפסקה כמעט מוחלטת של בניית דירות קטנות (1, 2 ו-3 חדרים) ועלייה של עשרות אחוזים בגודל הדירה הממוצע (משרד הבינוי והשיכון, 2013; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2014).

בבואנו לבחון את התופעה עולה השאלה הבסיסית: האם יש צורך בדירות קטנות, ובאיזה היקף? על כך ידונו תתי-הפרקים הבאים. אחת הבעיות שבהסתכלות המקובלת על מספר משקי הבית כמדד לצורך בדירות היא שמלבד המשתנים הדמוגרפיים, ההחלטה אם לגור לבד בדירה או עם אנשים נוספים תלויה גם בגורמים כלכליים, בפרט מחיר הדירה ושכר הדירה. כך למשל, עלייה באלה עשויה לדחות יציאת צעירים מבית ההורים, להניעם לשכור דירה עם שותף או שותפים (במקום לבדם), או לעודד מגורי הורים מבוגרים עם ילדיהם. הואיל ומשק בית מוגדר (לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) על בסיס

המגורים בדירה ("אדם אחד או קבוצת אנשים הגרים יחד בדירה באופן קבוע רוב ימות השבוע ומנהלים תקציב הוצאות משותף למזון. משק בית יכול לכלול אנשים שאינם קרובי משפחה."), מספר משקי הבית הוא תוצאה של שיווי המשקל האמור, המשקף לא רק את הצורך בדירה אלא את ההחלטה אם לגור לבד או עם אחרים – החלטה המושפעת גם מן המחיר (בנק ישראל-חטיבת המחקר, 2012).

לכן, כדי להבין את "הצורך" בדירות קטנות, בחרנו להתייחס לשלושה היבטים עיקריים: (1) הלימה למאפיינים דמוגרפיים (בין משק הבית לדירה); (2) הלימה כלכלית בין יכולת משק הבית לשלם ובין מחיר המוצר (שכירות או רכישה); ו- (3) צורך כערך חברתי-סביבתי (התייחסות לשיקולים חברתיים וסביבתיים בתכנון). לאחר דיון קצר בכל היבט, וכדי לענות על שאלת הצורך המקומי בדירות קטנות, נתאר את המצב כפי שהוא בישראל.

## 2.2.1 הלימה למאפיינים דמוגרפיים (בין משק הבית לדירה)

**כחלק מניתוח הצורך בדירות קטנות, נבחן מדוע ראוי שתהיה הלימה בין המאפיינים הדמוגרפיים של משק הבית לבין מאפייני הדירה.**

לא קיימת הסכמה בנוגע למאפייני הדיור (כגון: איכות, כמות) שבהם משק בית צריך לגור. מהו סטנדרט דיור מינימלי הולם? האם האחרון צריך להשתנות ממקום למקום, בהתבסס על נורמות בקהילה ותנאי דיור מקומיים? מה בנוגע לבעלי הכנסה בינונית וגבוהה? מי יכול להרשות לעצמו יותר מדיור בסיסי? ישנן שאלות רבות בהקשר זה (Goodman, 2001).

Stone (2006) מתייחס לקביעת מאפייני דיור סטנדרטיים כאל בחירה סובייקטיבית של משק בית. לדוגמה, Lerman and Reeder (1987) הגדירו משקי בית הצורכים שירותי דיור הגבוהים מהמינימום הנדרש להם במונחים של "טעם חזק למגורים" או "רצון למגורי פנטהאוס". Miron (1985) טובע את המונח *over-housing* בנוגע למשקי בית הצורכים יותר דיור מאשר הם "צריכים". הוא מבדיל בין השאלה הנורמטיבית: "כמה משק בית צריך לשלם על דיור?" לבין השאלה ההתנהגותית: "כמה משק בית ככל הנראה ישלם על דיור?", ומדגיש כי התשובה לשאלה השנייה מושפעת בהכרח מהנורמות הנהוגות בקהילה.

אם כן, קשה להבדיל בין היצע בלתי מתאים של דיור לבין בחירה של משקי בית (Gabriel, et al. 2005). ובכל זאת, מדינות שונות מנחות את הרשויות המקומיות לאמוד את צורכי הדיור של האוכלוסייה. הנחיות אלו יכולות להמליץ לרשויות המקומיות לערוך בדיקה מקיפה של צורכי הדיור; להפיץ מידע סטטיסטי רלוונטי; ואף להצביע על אפשרויות ביצוע מומלצות כדי להקל על הרשויות. ההנחיות יכולות גם לדרוש הכנת תכנית מקומית לאמידת צרכים כתנאי לקבלת סיוע ממשלתי. בחלק מהמדינות ההנחיות כוללניות ומתייחסות לכלל האוכלוסייה, ואילו במקרים אחרים נעשה מיקוד באוכלוסיות הפגיעות בלבד (אלתרמן ואחרים, 2011). בהערכת צרכי הדיור, ישנו למעשה ניסיון לאמוד את הביקוש לדיור (על צורותיו השונות).

באנגליה, למשל, ה-DCLG (UK Department for Communities and Local Government), מנחה את הרשויות המקומיות להכין אומדן של צורכי הדיור, המבוסס על: (1) ניתוח שוק הדיור הנוכחי, לרבות ההקשר הדמוגרפי והכלכלי, אפיון המלאי וניתוח עסקאות נדל"ן; (2) תחזיות של צרכים עתידיים, תוך התייחסות לגודל האוכלוסייה, לצמיחה כלכלית, להשגות הצפויה; (3) אמידת הצרכים הנוכחיים והעתידיים, תוך פילוח לפי קבוצות אוכלוסייה שונות ולפי סוג משק בית,



גיל, אזור וכדומה. על סמך בדיקות אלו, הרשות המקומית מגבשת כלים סטטוטוריים, מרחביים וכלכליים לפיתוח אזורי שייתן מענה לצרכים שנבדקו (שם, 2010).

אלתרמן ואחרים (2011) מציגים שיטות שונות לאמידת צורכי דיור בחמש מדינות. המדינות נבדלות זו מזו בשיטות ובמידת הגמישות שהן מאפשרות לרשות המקומית, אך כולן מציעות ניתוח דמוגרפי של האוכלוסייה. המשתנים הדמוגרפיים הקשורים לאמידת צורכי הדיור הם המשתנים שבאמצעותם אפשר לאפיין את האוכלוסייה ואת צרכיה. חיוני להכיר במשקלן ובמאפייניהן של קבוצות שונות כדי להבין את צורכי הדיור של כלל האוכלוסייה על פלחיה השונים וכדי לגבש תכנית כוללת. הניתוח הדמוגרפי דורש פילוח של מגוון המשפחות ביישוב לפי גודל משק הבית, מבנה גילאים וסוג המשפחה. נוסף על כך, ולצורך הכנת תחזיות לגודל האוכלוסייה ולהרכבה ביישוב מסוים, יש להתייחס גם למשתנים נוספים, כגון שיעור גידול האוכלוסייה, מאזן הגירה, פירמידת הגילים, ועוד.

בבואנו לבדוק את הצורך בדירות קטנות, בנות, כאמור, 1, 2 ו-3 חדרים (שגודלן אינו עולה על 80 מ"ר), עלינו לאפיין את אוכלוסיות היעד לסוג זה של דיור. נניח לצורך הניתוח, צפיפות דיור<sup>2</sup> של נפש אחת או פחות במשק הבית (ראו איור 1).

### איור 1: דירות קטנות: אוכלוסיות יעד



מקור: מכון מילקן, 2014.

ובכן, כדי לקבוע את תמהיל הדירות במקום מסוים יש להתייחס לאפיון הדמוגרפי של האוכלוסייה, המכתיב את צרכיה. בהביננו זאת, וכדי לענות על שאלת הצורך בדירות קטנות בישראל, עלינו לנתח את המאפיינים הדמוגרפיים של האוכלוסייה ולבדוק את מידת ההלימה בין המאפיינים הדמוגרפיים של משקי הבית לבין היצע הדיור.

<sup>2</sup> צפיפות הדיור נמדדת לפי מספר הנפשות לחדר במשק בית.

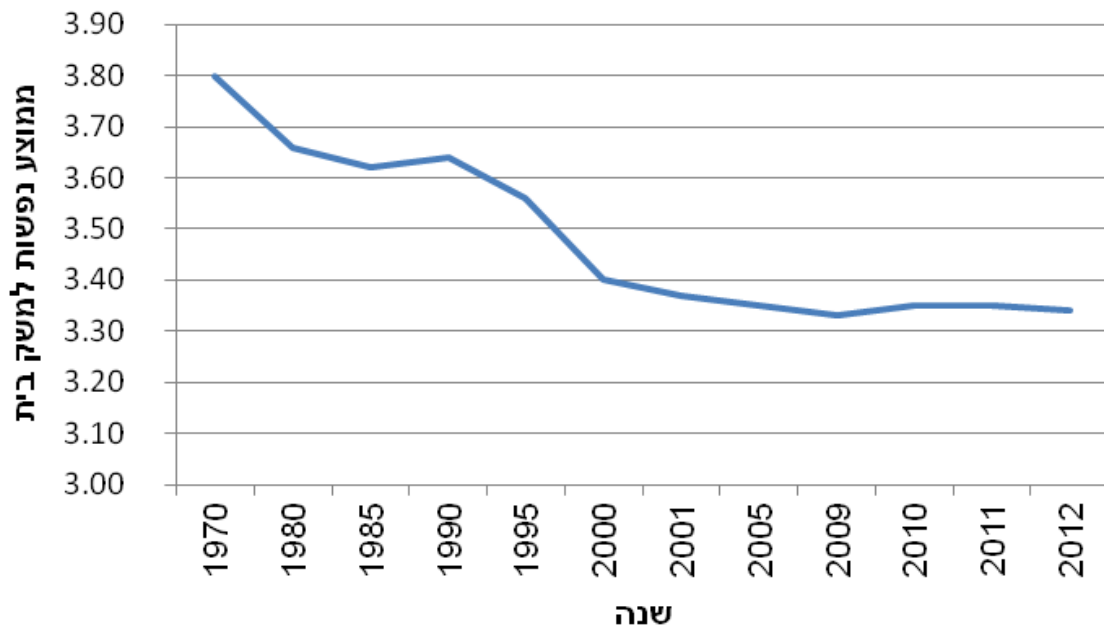
### 2.2.1.1 צורכי הדיור של משקי הבית בישראל - נתונים דמוגרפיים

בת-פרק הקודם, הסברנו את הצורך בהתייחסות לאפיון הדמוגרפי של האוכלוסייה על מנת לייצר תמהיל דיור נכון. לכן, כדי לקבוע את הצורך בדירות קטנות בישראל, תת-פרק זה בוחן את מידת ההלימה בין המאפיינים הדמוגרפיים של משקי הבית לבין היצע הדיור.

גודל משק בית הוא נתון בסיסי ביותר, מכיוון שהוא אמור להשפיע הן על גודלי דירות מבחינה נורמטיבית והן בעקיפין, על היכולת הכלכלית לשלם עבור הוצאות הדיור (אלתרמן ואחרים, 2011).

גודל משק בית ממוצע בישראל עומד על 3.34 נפשות (3.12 ו-4.34 בקרב האוכלוסייה היהודית והלא יהודית, בהתאמה) (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012). גודל משק הבית בישראל נמצא במגמת ירידה. בשנים 1970-2012 קטן גודל משק הבית הממוצע של כלל האוכלוסייה ב-12% מ-3.8 נפשות ל-3.34 (באוכלוסייה היהודית חלה ירידה של כ-11% בגודל משק הבית, מ-3.5 נפשות בממוצע ל-3.12; בקרב האוכלוסייה הלא יהודית חלה ירידה של 27%, מ-6 נפשות בממוצע ל-4.34). ראו איור 2.

איור 2: גודל משק הבית הממוצע בישראל, לפי מספר נפשות למשק בית, 1970-2012



מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013.

בבחינת גודל משק הבית לפי צורת היישוב, נראה כי גודל משק הבית הממוצע קטן ביישובים עירוניים בהשוואה ליישובים כפריים (3.32 לעומת 4 נפשות בממוצע). נוסף על כך, ככל שהיישוב העירוני מונה מספר רב יותר של תושבים, כך גודל משק הבית הממוצע קטן יותר.

לוח 1: גודל משק בית לפי צורת יישוב בישראל, אוכלוסייה יהודית, 2012			
צורת יישוב	משקי בית (אלפים)	ממוצע נפשות למשק בית	
יישובים עירוניים, סך הכל	1,724.2	3.12	
+200,000 תושבים	597.3	2.83	
100,000-199,999 תושבים	389.9	2.99	
50,000-99,999 תושבים	173.5	3.31	
20,000-49,999 תושבים	400.0	3.19	
10,000-19,999 תושבים	88.5	3.56	
2,000-9,999 תושבים	74.9	3.73	
יישובי פיתוח	209.1	3.22	
צפון	104.7	2.99	
דרום	104.3	3.45	
יישובים כפריים, סך הכל	106.3	3.90	
מושבים	73.9	3.77	
כפרים	32.4	4.21	

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013.

גם ברמה המוניציפאלית יש שונות בגודל משק הבית הממוצע בין היישובים השונים. מעבר לנתוני הגודל של משק בית לפי מספר נפשות ממוצע, חשוב, לטובת יצירת תמהיל דירות הולם, להכיר את התפלגות משקי הבית מבחינת גודל. כפי שצוין לעיל, גודל משק הבית הממוצע נמצא במגמת ירידה. תופעה זו מתבטאת בירידה בשיעור המשפחות הגדולות, המונות 7 נפשות ויותר (מ- 11.4% ל- 6.2%) ועלייה בשיעור משקי הבית הקטנים (עד שתי נפשות), שהם כעת 41.5% מכלל משקי הבית. ראו לוח 2 ואיור 3. נתונים אלו משמעותיים ביותר בבואנו לתכנן תמהיל דירות אשר תואם את הצרכים הדמוגרפיים של האוכלוסייה.

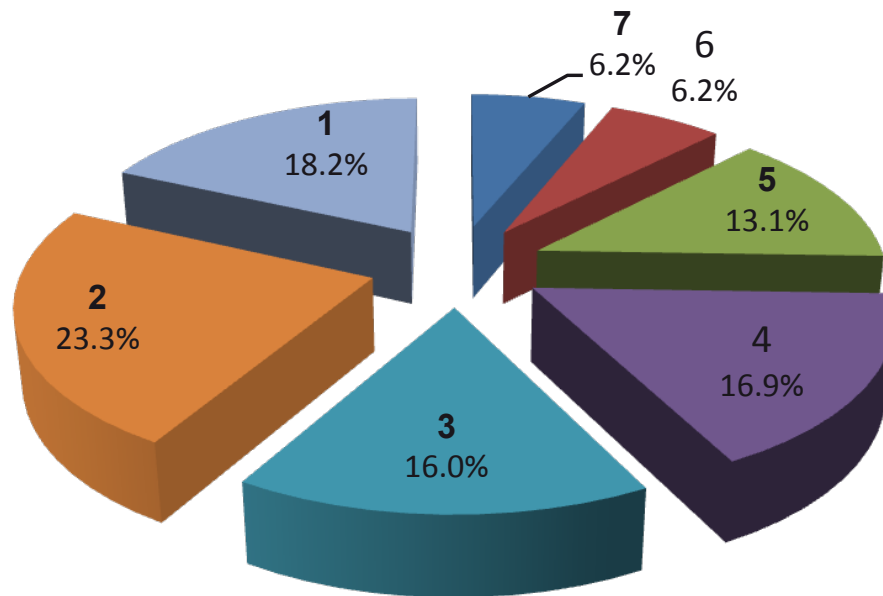
## לוח 2: משקי הבית לפי מספר נפשות, 1970-2012

## מספר נפשות במשק בית (אחוזים)

גודל משק בית ממוצע	מספר נפשות במשק בית (אחוזים)							סך הכל ב-%	משקי בית (אלפים)	שנה
	+7	6	5	4	3	2	1			
3.80	11.4	6.3	11.1	19.1	17.8	21.9	12.4	100	765.8	1970
3.66	9.1	6.8	13.6	18.8	15.2	22.5	14.0	100	1,025.8	1980
3.62	8.2	6.9	15.0	18.8	14.0	22.5	14.6	100	1,107.2	1985
3.64	8.2	8.0	16.0	17.9	13.5	21.2	15.4	100	1,227.5	1990
3.56	7.2	7.8	15.0	18.2	14.8	21.1	15.9	100	1,509.2	1995
3.40	6.4	6.9	12.8	17.7	16.5	22.5	17.2	100	1,752.3	2000
3.37	6.0	6.7	12.9	17.6	16.5	22.7	17.7	100	1,815.3	2001
3.35	6.0	5.9	13.1	17.5	17.0	23.7	16.9	100	1,968.3	2005
3.33	6.0	6.1	13.2	17.4	15.6	23.8	18.0	100	2,139.3	2009
3.35	6.1	6.7	13.1	17.0	15.4	23.8	17.9	100	2,166.2	2010
3.35	6.0	6.5	13.4	16.9	15.6	23.8	17.7	100	2,204.1	2011
3.35	6.2	6.2	13.1	16.9	16.0	23.3	18.2	100	2,258.9	2012

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013.

## איור 3: התפלגות משקי הבית לפי מספר נפשות, 2012

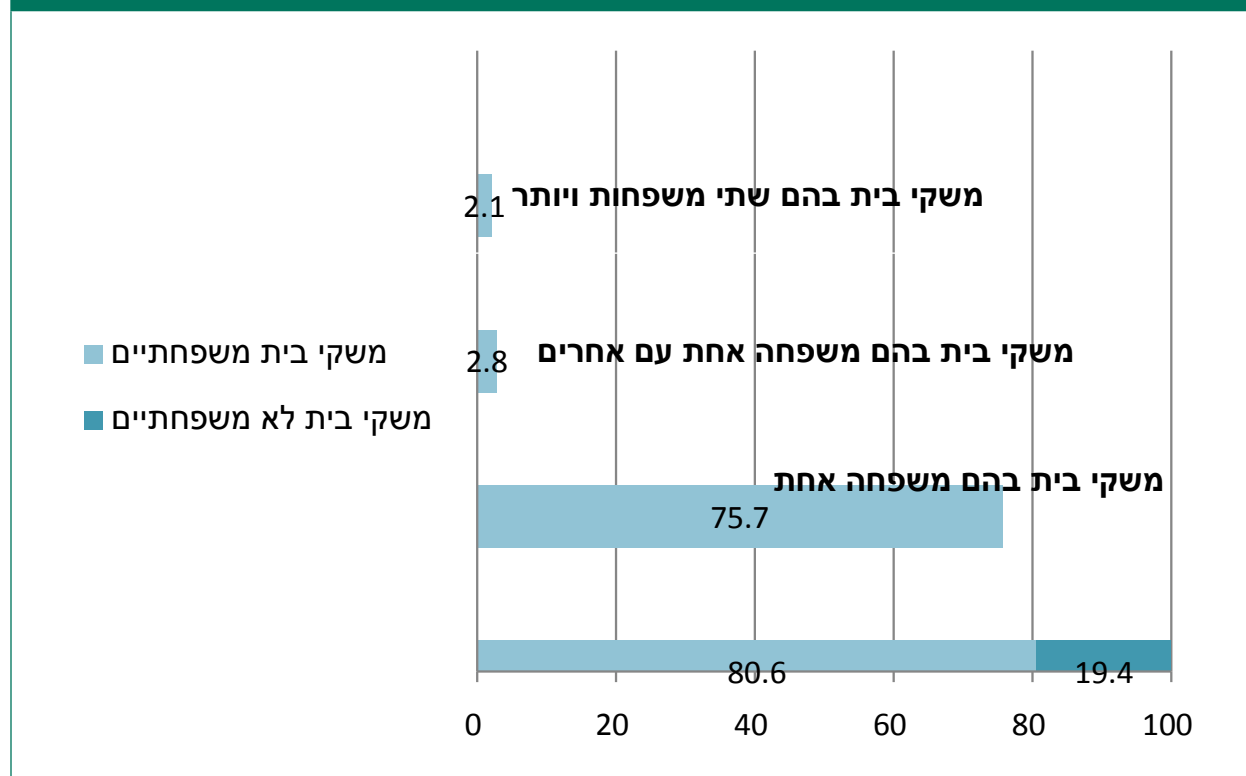


מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013.

גם כאן יש שונות ברמה המוניציפאלית בהתפלגות גודל משק הבית הממוצע. כך, בשני יישובים יכול גודל משק הבית להיות דומה בממוצע (לפי מספר נפשות ממוצע במשק הבית), אך ההתפלגות של גודל משק הבית עשויה להיות שונה ביותר. לכן, כאשר נבקש לאמוד את הצורך בדירות קטנות, יש לבחון את הנושא גם ברמת היישוב.

כדי לייצר תמהיל דירות נכון, יש להכיר גם את סוגי משקי הבית השונים. המעקב אחר משקי הבית והמשפחות לאורך זמן הכרחי לנוכח ההתפתחויות החלות בהם, ולאור המגמות הדמוגרפיות, החברתיות-תרבותיות והכלכליות המשפיעות עליהם ומושפעות מהם. בשנים האחרונות, למשל, יותר ויותר צעירים עוברים לגור יחד ללא נישואים, גיל הנישואים וגיל הולדת הילד הראשון עולים, וכן חלה עלייה במספר המשפחות החד-הוריות במקביל לעלייה בשיעור הגירושין. הרכב האוכלוסייה והשינויים החלים בו עקב הגירה, הזדקנות האוכלוסייה ושינויים בפריור ובתמותה, משפיעים גם הם על מבנה המשפחות ועל הרכב משקי הבית בישראל (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012).

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מסווגת את משקי הבית לשתי קבוצות: משקי בית משפחתיים (משקי בית שבהם משפחה אחת, משפחה אחת עם אחרים, שתי משפחות ויותר) ומשקי בית לא משפחתיים (משקי בית של אדם אחד בלבד, קבוצת אנשים שאינם משפחה). איור 4 מציג את משקי הבית בישראל לפי סוג משק הבית; לוח 3 מציג את משקי הבית המשפחתיים, לפי סוג משפחה.

איור 4: משקי בית<sup>3</sup> לפי סוג משק בית, 2010 (באחוזים)

מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012.

כ-420 אלף (19.4%) ממשקי הבית הם משקי בית "לא-משפחתיים", כאשר ברובם (92%) מתגורר אדם אחד ובשאר מתגוררים כמה אנשים ללא קשר משפחתי ביניהם. שכיחות ההשתייכות למשקי בית לא-משפחתיים גבוהה יחסית בגילים צעירים (בשנות העשרים והשלושים לחיים) ובגילים מבוגרים (החל משנות השישים לחיים).

<sup>3</sup> סך הכול 2,166,200 משקי בית.

## לוח 3: משפחות לפי סוג משפחה, 2010

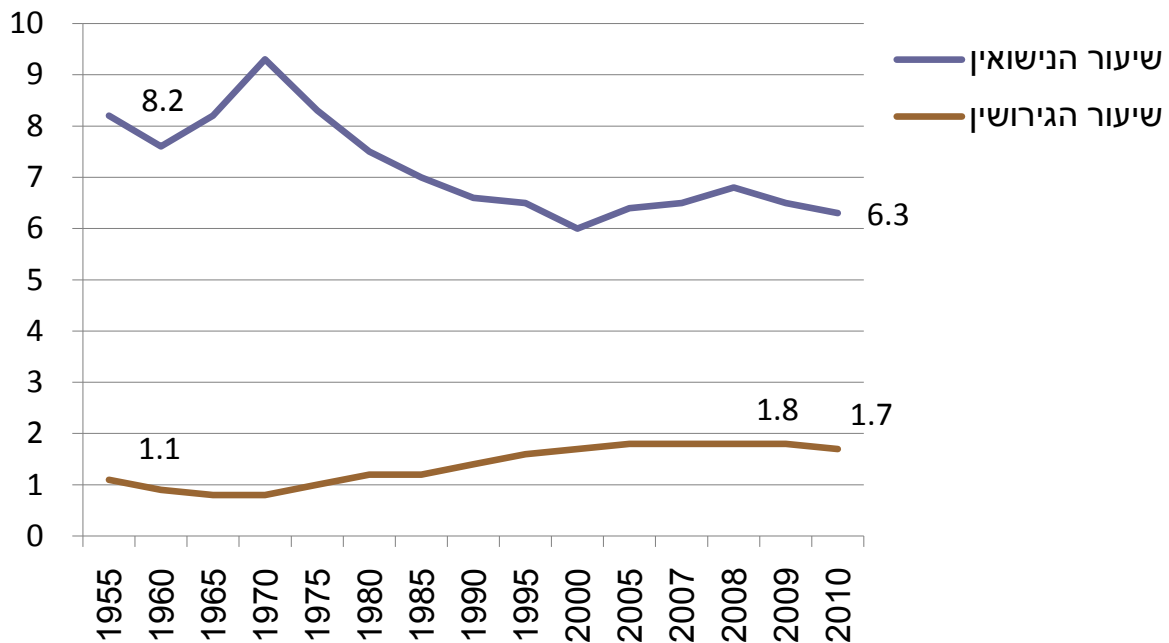
סוג משפחה	
1,796.1	משקי בית - סך הכול (אלפים)
	מתוך זה: (אחוזים)
23.8	זוג ללא ילדים
63.0	זוג עם ילדים
	גיל הילד הצעיר:
49.0	עד 17
14.0	18 ומעלה
12.4	הורה יחיד
	גיל הילד הצעיר:
5.9	עד 17*
6.5	18 ומעלה

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012

מכלל המשפחות חלקם היחסי של זוגות עם ילדים הוא הגדול ביותר (63%). נראה כי זוגות ללא ילדים הם כרבע מכלל משקי הבית. בשנת 2010 היו כ-223 אלף משפחות חד-הוריות, מהן כ-12% עם ילדים. המצב המשפחתי של ההורה במשפחות החד-הוריות עם ילדים עד גיל 17 הוא: 14.8% - נשוי/אה, גרים בנפרד; 57.7% גרוש/ה; 11.7% אלמן/ה; 15.8% רווק/ה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012).

שיעור הנישואין באוכלוסייה הכללית בישראל ירד עם השנים. בשנת 2010 הוא היה 6.3 לאלף נפש (כלומר על כל 1,000 איש נישאו 6.3 בממוצע באותה שנה), לעומת 7 ל-1,000 נפש במחצית השנייה של שנות השמונים, ו-9.3 ל-1,000 נפש בתחילת שנות השבעים. שיעור הגירושין, לעומת זאת, נתון במגמת עלייה, וכיום הוא עומד על 1.7 ל-1,000 נפש, לעומת נתונים שנעו בין 0.8 ל-1.1 ל-1,000 נפש משנות החמישים ועד שנות השבעים (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2013). ראו איור 5.

## איור 5: שיעור הנישואין ושיעור הגירושין בישראל, כלל האוכלוסייה, 1955-2010



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012.

לעלייה בשיעור הגירושין השלכה על צורכי משק הבית בנושאי דיור. כאשר ממדי התופעה גדלים, משקי בית רבים יותר דווקא נדרשים לסוגי דיור קטנים (בהנחה שלא נישאים שוב).

לסיכום, גודל משק הבית הממוצע בישראל נמצא במגמת ירידה. זאת ועוד, משקי בית קטנים (1-3 נפשות) הם כ-57% מכלל משקי הבית בישראל. משקי בית לא משפחתיים הם 20% מכלל משקי הבית, וברובם מתגורר אדם אחד בלבד. זוגות ללא ילדים הם כרבע מהמשפחות בישראל. כמו כן, שיעור הגירושין נמצא במגמת עלייה. כאמור, למאפיינים הדמוגרפיים של האוכלוסייה יש השפעה על צורכי הדיור. **נתונים אלו מעידים על אוכלוסיית יעד בהיקפים גדולים אשר לכאורה אין לה צורך נורמטיבי בדירה גדולה.**

## 2.2.2 הלימה כלכלית (בין יכולת משק הבית למחיר הדירה)

כחלק מניתוח הצורך בדירות קטנות, נבחן בתת-פרק זה מדוע ראוי שתהיה הלימה בין היכולת הכלכלית של משק הבית (לרכוש או לשכור) לבין מחיר הדירה.

בחירת דירה על-ידי משק בית היא החלטה מורכבת, וכוללת החלטות-משנה רבות, בהן בחירת סביבת המגורים, בחירה בין דירות בעלות מאפיינים שונים והחלטה לגבי סוג החזקה בנכס המגורים (אם לשכור או לרכוש דירה) (גולן, 2010).



כדי לעמוד בפני החלטות מסוג זה, דרושה יכולת בסיסית - היכולת לרכוש או לשכור יחידת דיור מתוארת בספרות בעזרת המונח הִשְׁגוּת (Affordability), אך הגדרות המונח אינן אחידות. למשל, Hancock (1993) כותב כי שכר דירה יהיה בתחום ההשגות (Affordable) אם לאחר שישולם ייוותר לדייר סכום כסף המאפשר לו צריכה, בסטנדרט חברתי מקובל, של מוצרי דיור וכאלה שאינם לדיור. Maclennan ו- Williams (1990), מגדירים השגות כהבטחה של סטנדרט נתון של דיור (או סטנדרטים שונים) במחיר אשר בעיני גוף שלישי (בדרך כלל הממשלה) אינו בגדר נטל בלתי הגיוני על הכנסות משק הבית. Hulchanski (1995) מציין כי משק בית אשר יש לו בעיית השגות הוא משק בית המשלם יותר מאחוז מסוים מהכנסתו כדי להחזיק בדיור הולם וראוי. Linneman ו- Megbolugbe (1992) מציינים כי הוצאות דיור העולות על 30 אחוזים מהכנסת משק הבית, נצפו באופן היסטורי כאינדיקטור לבעיית השגות של דיור. ואילו Stone (2006) טוען כי המושג השגות כלל לא מאפיין דיור, אם כי את מערכת היחסים בין דיור לאנשים: לאנשים מסוימים כל סוג של דיור הוא בתחום ההשגות, ולא משנה כמה יקר יהיה; ולאחרים, שום דיור אינו בתחום ההשגות, אלא אם כן הוא חינם.

עם זאת, ההגדרות השונות למושג "היכולת לרכוש/לשכור דירה", מתארות כולן את היחס שבין עלויות הדיור לבין נתון המעיד על היכולת לשלם אותן. היחס שבין ההכנסה לבין מחיר הדיור (income affordability) הוא המקובל ביותר לתיאור היכולת לשלם עבור דיור, הן במחקר האקדמי (ראו, למשל: Quigley, 1999; Thalman, 1997; Bogdon and Can, 1997; Weicher, 1977; Demographia, 2013), והן בעיתונות (ראו, למשל: גלובס, 2011; כלכליסט, 2013).

היתרון הברור של השימוש במדד זה הוא הנוחות שבחישובו. אפשר לתאר בעזרתו את הוצאות הדיור של משק בית, וכן להשתמש בו לניתוח מגמות ולהשוואה בין משקי בית שונים (Hulchanski, 1995). יתרון נוסף במדד זה הוא היותו אובייקטיבי: המדידה אינה תלויה בגורמים כלכליים כמו ריבית על הלוואות דיור (זה עלול להיות גם חיסרון, שכן יכולת ההחזר תלויה, בין היתר, בשיעור הריבית), תקופת החזר של הלוואות הדיור וגודל הפיקדון הראשוני המאושר למשק בית ספציפי בתהליך קבלת הלוואת הדיור.<sup>4</sup>

לאורך השנים התפתח יחס סטנדרטי להגדרת החלק מתוך ההכנסה החודשית המוקדש להוצאות הדיור. הרגלי הצריכה של פרטים תועדו כבר מסוף המאה ה-19 באירופה ובצפון אמריקה, וסיפקו מידע מקיף על הוצאות משקי הבית – על דיור ועל הוצאות אחרות. אחת הדרכים לסכם את המידע בנושא עלויות הדיור הייתה חישוב היחס הממוצע או החציון שבין הוצאות הדיור להכנסה. ההנחה הייתה שמכיוון שמשקי בית רבים הוציאו אחוז דומה מהכנסתם על דיור, החל שיעור זה להיתפס כסביר, ונקבע כסטנדרטי (Stone, 2006).

Arnold ו- Skaburskis (1989) מסבירים שהיחס הסטנדרטי של 25% מההכנסות על הוצאות דיור נובע מכלל שהונהג לשכר דירה במאה ה-19: "שבוע שכר לחודש שכירות". יש שהתייחסו לבלבול זה בהומור. Stone (2006) כותב כי שום דיור בנושא היחס בין שכר דירה להכנסה לא יכול להתחיל בלי להתייחס לאמונה הרווחת כי שכירות לחודש אחד צריכה להיות

<sup>4</sup> על אף האמור, השימוש ביחס שבין ההכנסה לבין מחיר הדיור כדי למדוד את היכולת לרכוש דיור, עלול להיות מטעה במקרים מסוימים, שכן המדד אינו מתייחס לשינוי באיכות הדיור, אינו מביא בחשבון את מרכיב הזמן, ולא מכיל את העדפות המשתמשים. כך, אפשר להגדיר לפיו משקי בית מסוימים, שבחרו להוציא חלק גדול מהכנסתם על דיור באיכות גבוהה ו/או גדולה, ברמת השגות נמוכה. כמו כן, המדד אינו מתייחס למיקום הדיור במרחב ולהשפעתו על המחיר. למשל, משק בית שבחר לרכוש דיור בקרבה למרכז העיר יידרש להוציא חלק גבוה יותר מהכנסתו וכתוצאה מכך "להימדד" כבעל קושי ברכישת הדיור. נוסף על כך, השימוש בהוצאות הדיור בבעלות אינו מתייחס לעלייה (או לירידה) בערך הדיור (Bogdon and Can, 1997).

שווה לשכר של שבוע אחד בקירוב (ולכן היחס שווה ל-25%). Lerman and Reeder (1987) מציינים כי בארה"ב, עד שנות השמונים נעשה שימוש ביחס של 25%, ואחר כך עודכן היחס ל-30%.

גם במחקרים חדשים על שוק הדיור ועל היכולת לרכוש דיור נעשה שימוש ביחס הסטנדרטי של הוצאות דיור למחירי דיור (אלתרמן ואחרים, 2011). אף על פי כן, סביר שבעלי הכנסה שונה יבחרו (או יאלצו) להוציא חלק שונה מהכנסתם על דיור, לכן היצע מגוון של דיור, ובמחירים שונים, חשוב כדי לתת מענה לצורכי משקי הבית השונים.

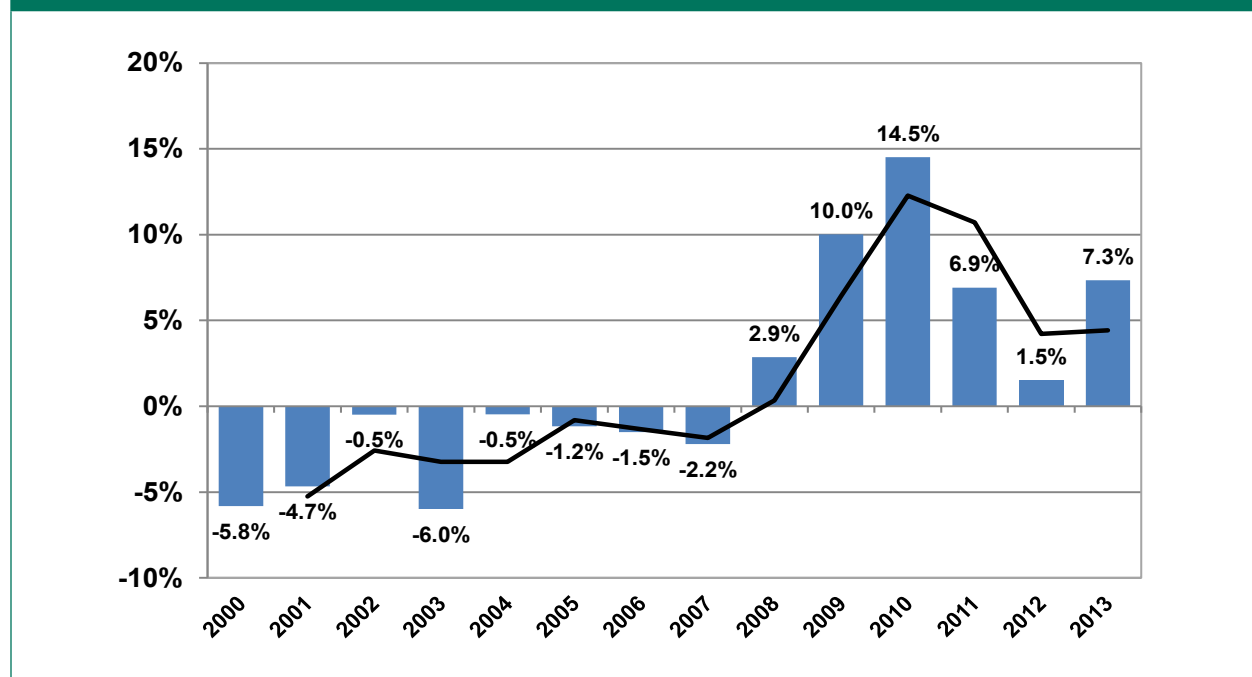
ניתן אם כך לסכם, כי על מנת שמשק בית יוכל לעמוד ביכולת לרכוש/לשכור דיור, כך שיהיה Affordable, נדרשת הלימה בין היכולת הכלכלית של משק הבית (על-פי הכנסתו) לבין מחיר הדירה/שכר הדירה. כיוון שמשקי הבית השונים נבדלים בצרכיהם ובהכנסתם, חשוב לייצר תמהיל דיור כזה שיענה על צורך ההשגות לכלל משקי הבית.

### 2.2.2.1 צורכי הדיור של משקי הבית בישראל – נתונים כלכליים

בתת-פרק הקודם, הסברנו כי יש להבחין בין הכנסתם של משקי הבית השונים על-מנת לייצר תמהיל דיור כזה שיאפשר לענות על צורך ההשגות למשקי בית רבים ככל הניתן. תת-פרק זה בוחן את מידת ההלימה בין היכולת הכלכלית של משקי הבית לבין היצע הדיור בישראל.

בשנים האחרונות ניכרת עלייה חדה במחירי הדירות. משנת 2007 (נקודת השפל לפני העליות האחרונות) ועד 2013 עלו מחירי הדיור בשיעור ריאלי של 43 אחוזים (קצב שנתי ממוצע של כ-7%, לעומת, כאמור, קצב רב-שנתי של כ-1.5% בשנה מ-1973). שיעורי השינויים הריאליים במחירי הדירות בשנים 2000-2013 מוצגים באיור 6.

איור 6: שינויים ריאליים במחירי הדירות, 2000-2013



\*קו המגמה: ממוצע נע, דו-שנתי.  
מקור: משרד הבינוי והשיכון, 2013.

בשנת 2013 עמד מחיר דירה ממוצע בישראל על כ- 1.26 מיליון ש"ח, גבוה יותר ב- 6.8% מהמחיר בשנת 2012 (ריאלית גבוה ב- 5.3%). המחיר החציוני עמד על 1.15 מיליון ₪ - עלייה של 9.5% לעומת השנה שלפניה. מחיר זה נמוך ב- 8.8% ממחיר הדירה הממוצע (משרד הבינוי והשיכון, 2014).

המחיר הממוצע של דירת 4 חדרים חדשה עמד ברבעון השלישי של 2013 על כ- 1.32 מיליון ₪ - עלייה של 3.9% לעומת 2012 (2.4% במונחים ריאליים). מחיר דירת יד שנייה בת 4 חדרים היה כ- 1.2 מיליון ש"ח, ובהשוואה לשנת 2012 חלה עלייה של 3.6% (ראו לוח 4). שיעור העסקות על דירות 4 חדרים מסך העסקות (בשנת 2013) עמד על 31%, כשני שלישים מהן עסקות בדירות יד שנייה (משרד הבינוי והשיכון, 2014).

בשנת 2013 היה מספר התחלות הבנייה של דירות 3 חדרים מצומצם ביותר, משמע מעט עסקות לשאוב מהן נתונים. לכן אי-אפשר להסיק על המחיר הממוצע של דירה חדשה בת 3 חדרים (משרד הבינוי והשיכון, 2014). מחירה הממוצע של דירה יד שנייה בת 3 חדרים עמד על 842,000 ₪ - עלייה של 6% משנת 2012 (4.4% ריאלית) (ראו לוח 4). שיעור העסקות על דירות 3 חדרים מסך העסקות בשנת 2013 עמד על כ- 26%, מהן כ- 88% היו עסקות בדירות יד שנייה.

#### לוח 4: מחירי דירות לפי גודל הדירה וסוג הדירה, 2008-2013

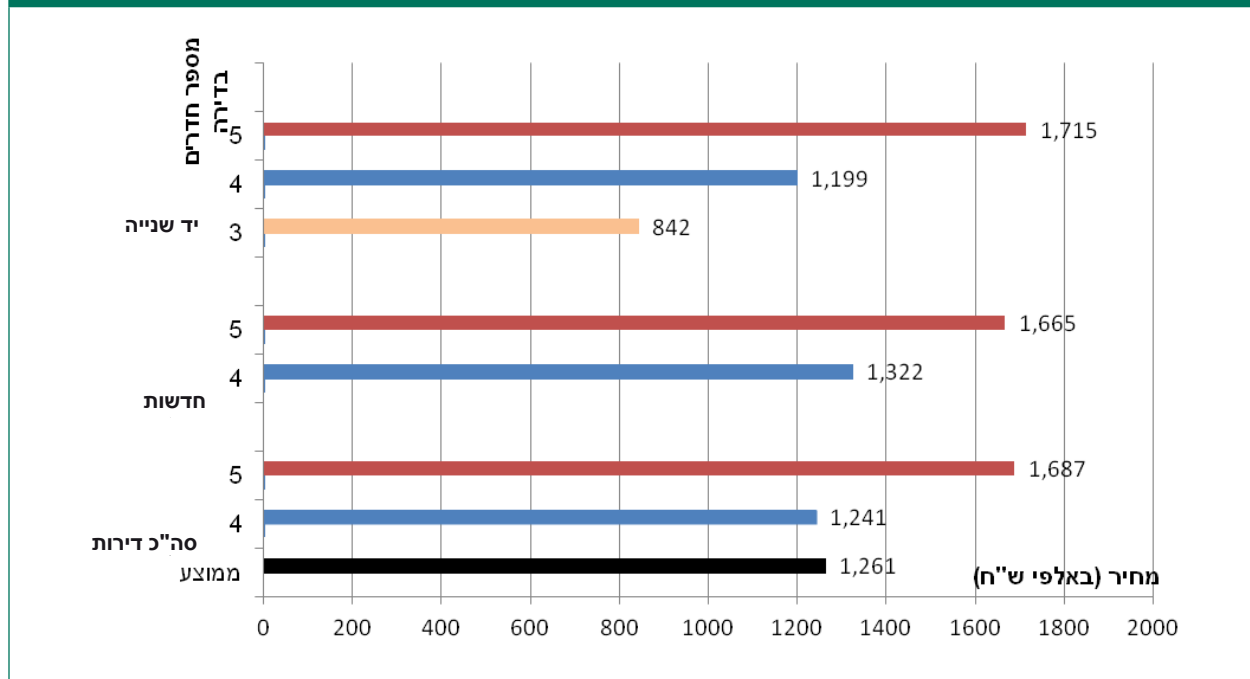
##### מחירים ממוצעים (אלפי ₪)

תקופה		סה"כ דירות			דירות חדשות			דירות יד שנייה			
		מספר חדרים			מספר חדרים			מספר חדרים			
		מחיר ממוצע			מחיר ממוצע			מחיר ממוצע			
		5	4	3	5	4	3	5	4	3	5
2008		832	841	1,218	1,113	995	1,289	762	544	783	1,170
2009		943	964	1,361	1,219	1,093	1,382	854	610	903	1,341
2010		1,081	1,095	1,539	1,407	1,235	1,565	970	683	1,028	1,511
2011		1,147	1,173	1,643	1,448	1,271	1,640	1,048	743	1,129	1,646
2012		1,180	1,193	1,651	1,413	1,272	1,613	1,097	794	1,158	1,695
2013		1,261	1,241	1,687	1,488	1,322	1,665	1,166	842	1,199	1,715

מקור: משרד הבינוי והשיכון, 2014.

למותר לציין כי ככל שהדירה גדולה יותר (לפי מספר החדרים בדירה), כך מחירה עולה (ראו איור 7).

## איור 7: המחיר כפונקציה של גודל הדירה, 2013



מקור: עיבוד לנתוני משרד הבינוי והשיכון, 2014.

כאמור, כדי שלמשק בית תהיה יכולת לרכוש דור, כך שיהיה Affordable, נדרשת הלימה בין היכולת הכלכלית של משק הבית (על-פי הכנסתו) לבין מחיר הדירה. החלק היחסי של הוצאות משק הבית על דור משתנה בין עשירוני ההכנסה השונים: העשירוני הנמוכים מוציאים חלק ניכר יותר מהכנסתם על דור. הצורך בהשגות, כפי שהוגדרה בתת-פרק 2.2.2 (ההוצאה של משק הבית על דור אינה עולה על 25% מהכנסתו), אינו מקבל מענה כבר מעשירון 6 ומטה (ראו לוח 5).

לוח 5: הוצאה על דיור ביחס להכנסה, 2011											
עשירונים	סך הכל	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
הכנסה כספית ברוטו	14,629	4,432	6,601	8,117	9,423	11,735	14,117	17,081	19,971	25,694	39,849
הכנסה כספית נטו	12,345	4,160	6,204	7,513	8,627	10,545	12,469	14,700	16,741	20,637	29,791
הוצאה כוללת לתצרוכת	13,966	7,602	9,366	10,840	11,509	12,498	13,551	15,622	16,958	18,368	23,359
הוצאה על תצרוכת - דיור	3,501	1,908	2,333	2,724	3,085	3,330	3,625	3,894	4,129	4,578	5,411
אחוז מתוך ההכנסה המופנה להוצאות דיור	23.93	43.05	35.34	33.56	32.74	28.38	25.68	22.80	20.67	17.82	13.58

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013.

לסיכום, למדנו כי כ- 88% מהעסקאות בשנת 2013 על דירות 3 חדרים היו עסקאות בדירות יד שנייה. כמו כן, ראינו כי לא ניתן להסיק על מחיר ממוצע של דירה חדשה בת 3 חדרים, זאת כיוון שמספר התחלות הבנייה כה קטן, ולא ניתן לפיכך לגזור ממנו ממוצע. נתונים אלה מלמדים על מחסור בהיקף הבנייה החדשה של דירות בנות 3 חדרים.

עוד, אחוז ההוצאה על הוצאות דיור מתוך ההכנסה משתנה בין עשירוני ההכנסה השונים, אך כבר בעשירון 6, צורך ההשגות אינו מקבל מענה. כך אנו למדים כי בחלק ממשקי הבית הצורך בהלימה בין יכולת משק הבית למחיר הדירה אינו מקבל מענה. ניתן להניח כי היצע קטן יחסית של דירות קטנות הוא אחת הסיבות המביאות משקי בית שונים לרכוש/להשכיר דירות גדולות מכפי יכולתם הכלכלית.

### 2.2.3 צורך חברתי-סביבתי

כחלק מניתוח הצורך בדירות קטנות, נסביר בתת-פרק זה את החשיבות החברתית והסביבתית הגלומה בדירות קטנות, ומדוע יש להתחשב בשיקולים אלה בתכנון תמהיל דיור נכון.

הפרדה, קיטוב חברתי והדרה חברתית הם מושגים מרכזיים בדיונים אורבניים כיום. ערים מערביות רבות מבטאות, בצורה כזו או אחרת, את התוצאות החברתיות-מרחביות של תהליכי קיטוב, הפרדה והדרה (Musterd & Ostendorf, 1998). השימוש במושג הדרה חברתית טומן בחובו הדגשת הממדים או התחומים השונים של חיי היום יום, שבהם קיים אי-שוויון. שאלות בנוגע להדרה חברתית נעות בין דאגה לגישה לרשתות חברתיות ולתמיכה, אפשרות גישה לשירותים ולמשאבים, וכן גישה לקבלת החלטות דמוקרטיות. רוב הצורות האלה של גישה מובחנות מבחינה מרחבית. לנוכח מגוון הגורמים ויחסי הגומלין המעורבים ביצירת הדרה חברתית, מקובל כי כל דיון אקדמי במושג לכלול התייחסות לתפקיד המרכזי של דיור (Arthurson & Jacobs, 2004).

ובכן, עולה השאלה האם צמצום בהתחלות הבנייה של דירות קטנות, כפי שהוצג בפרקים הקודמים, מהווה בעיה? היות שסוגים שונים של דיור מושכים קהלי יעד שונים, חוקרים רבים מתייחסים לנושא של הפרדה של קבוצות אוכלוסייה שונות במגורים כגורם ליצירת אזורים עירוניים מוחלשים. מיקום הבית הוא אחת מהסיבות שבגללן גישה למגורים היא בעלת חשיבות קריטית: מיקום מעניק גם גישה לשירותים שכונתיים (כמו גנים ובתי ספר) וקובע את מידת החשיפה הפוטנציאלית לסיכונים בשכונה, כמו פשיעה (NYU Furman Center, 2013).

כך למשל, כדי להתמודד עם מגמת ההפרדה בשוק הדיור, הפעילה מחלקת הדיור והפיתוח העירוני בארה"ב כמה תכניות של ניידות מגורים, אשר מטרתן לעזור למשפחות בעלות הכנסה נמוכה לעבור לקהילות בריאות יותר (Calavita, et al. 1997). בין היוזמות שנרשמו בארה"ב בעניין זה אפשר למנות את חוק האזור במסצ'וסטס, הידוע בכינוי "anti-snob zoning". החוק מעניק פיצוי ליזמים המבקשים לבנות דיור בר-השגה בקרב קהילות שלא הצליחו לייצר כמות הולמת של דיור מסוג זה בעצמן. כמו כן, במדינות אורגון ופלורידה הוכנסו דרישות לאימוץ תכניות לדיור בר-השגה בקרב הרשויות במסגרת חוק התכנון והבנייה (Calavita, et al. 1997).

תיאוריות שונות בתכנון עירוני (למשל: New Urbanism, Smart Growth) תומכות בבסיסן ביעד שאפשר להגדירו **גיוון מרחבי** (place diversity): גיוון חברתי וכלכלי של אנשים ופונקציות ביישוב. לא מדובר רק בעירוב אוכלוסייה ממוצא שונה, אלא בהגדרה רחבה יותר הכוללת את כל סוגי העירוב החברתיים והכלכליים, בהם גיוון בהכנסה, בגזע, במגדר, בשיון אתני, בגודל משק הבית ובסגנון החיים, וכן גיוון בפעילויות שלא מתחום המגורים שהן חלק מפונקציות השימוש בקרקע. חוקרים טוענים שיצירת מקום מגוון כיעד נורמטיבי במדיניות התכנון תורמת לחיוניות של מקום, לכלכלה בריאה, להון חברתי ולאיטנות החברה (Talen, 2006).

תמיכה בגיוון בשכונות מגורים מייצגת, כאמור, יעד חשוב של גישת ה-New Urbanism. התנועה לעירוניות חדשה מעודדת מטרה זו על-ידי עידוד בנייה של מגורים מסוגים שונים ובגדלים שונים בכל קהילה (The Congress of New Urbanism, Retrieved 2014). הרעיון העומד בבסיס: קרבה במגורים תביא אנשים ממגוון גילים, מוצאים ורמות הכנסה לאינטראקציה יומיומית (Day, 2003).

דיור מכיל (Inclusionary housing) הוא אחד מהכלים לעירוב אוכלוסייה באמצעות דיור, והוא מוגדר כשימוש בתהליך התכנון לייצור דיור חברתי או בר-השגה. המושג מתייחס לתכנית, לרגולציה או לחוק אשר דורש, או לחילופין מתמרץ יזמים פרטיים, להכליל דיור חברתי או בר-השגה כחלק מפיתוח מונע שוק. זאת על-ידי שילוב דיור בר-השגה באותו מקום בנייתו במקום אחר, או הפרשה של כסף או קרקע לצורך ייצור של דיור חברתי או בר-השגה במקום בנייה (Calavita and Mallach, 2010). סוג זה של פתרון הפך לכלי חשוב ליצירת דיור והכלה חברתית בדיור במקומות רבים בעולם. דיור מכיל

הוא אפקטיבי ביותר במקומות שבהם תכניות דיור המעניקות סובסידיות ליזמים דווקא אינן יעילות, כאשר בדרך כלל מדובר בשווקים חזקים ותחרותיים.<sup>5</sup>

במקרה אחר הבין ראש עיריית ניו-יורק, מייקל בלומברג, את הצרכים המשתנים של תושבי העיר, שחלו עקב שינויים דמוגרפיים (גידול במשקי הבית הכוללים 1-2 נפשות), וכן את הצפיפות הגוברת והצורך ביעול השימוש בקרקע. כך, כדי להתאים את שוק הדיור לצורכי האוכלוסייה, השיקה בחודש יולי 2012 מחלקת הדיור של עיריית ניו-יורק תחרות להגשת תכנית פיילוט - פיתוח מודל חדשני לבניין מגורים שיכיל דירות קטנות (micro-housing): adAPT NYC Competition. לתכנית הוקצתה קרקע בבעלות העירייה. התחרות משכה תשומת לב ציבורית רבה והוגשו במסגרתה עשרות הצעות מרחבי העולם. בתחילת 2013 הוכרז הזוכה, עם פרויקט מגורים הכולל 55 יח"ד. מהן 40% מיועדות לדיור בר-השגה (ליחידים ולמשפחות עם הכנסה נמוכה ובינונית), והיתר ייסחרו במחירי השוק. גודל הדירות 23-34 מ"ר, והן כוללות גם מטבח ומקלחת, אשר גודלם קטן מהמותר על-פי הרגולציה הקיימת. הבניין כולל שטחים משותפים כמו גינה על הגג, מרפסת עם שולחנות פיקניק בקומת הכניסה, שטחים משותפים בכל קומה, חדר כביסה, מחסן וכיו"ב, מה שעתידי להגביר את תחושת הקהילתיות בקרב הדיירים (New-York Government website, Retrieved 2014). זאת ועוד, יהיה זה הבניין הראשון שיוקם בבנייה מודולרית - היחידות המודולריות ייבנו במפעל מקומי בברוקלין.

ההצעה הזוכה, לצד עבודות נוספות, הוצגו בתערוכה במוזיאון של העיר ניו-יורק (Museum of the City of New York), תחת הכותרת: "Making Room: New Models for Housing New Yorkers". מטרת הפרויקט לייצר מודל שיהיה אפשר לשכפל גם במקומות אחרים כדי להרחיב את מלאי יחידות הדיור בניו-יורק ולענות על הצרכים הדמוגרפיים של האוכלוסייה. התנועה לבתים קטנים (small house movement), אשר הוקמה על רקע הגידול בגודל הדירה הממוצעת בארה"ב (165 מ"ר ב-1978, 230 מ"ר ב-2007), תופסת תאוצה ברחבי העולם. התנועה מסמלת את החזרה לבתים קטנים (בתים הקטנים מ-92 מ"ר) (<http://thetinylife.com/what-is-the-tiny-house-movement>).

ארגון ה-Small House Society, אשר מוגדר כ"קול" התנועה לבתים קטנים, נוסד ב-2002 ומעודד חיים פשוטים בבתים קטנים. פעילות התנועה גדלה בתוך שנים ספורות בקצב ניכר, ומונה כעת מאות חברים ברחבי העולם. העניין הגובר במגורים קטנים נובע מהבנה של האנשים בדבר השפעת הסביבה על חייו והשפעתנו על הסביבה: מגורים קטנים יותר מייצרים טביעת רגל אקולוגית קטנה יותר והם בהכרח סביבתיים יותר. הבתים הקטנים מעוצבים בצורה פונקציונלית ומעודדים שינוי בהרגלי הצריכה ומעבר לאורח חיים מקיים יותר. נוסף על כך, מעבר למגורים קטנים נובע משינוי באורח החיים של האוכלוסייה - בני אדם נוטים יותר לרצות חופש ורווחה כלכלית, ובעוד מגורים בבתים גדולים דורשים תחזוקה וחשבונות, מגורים בבתים קטנים מאפשרים הכנסה פנויה גדולה יותר למטרות פנאי (<http://smallhousesociety.net>).

חשוב לציין שמדינת ישראל מאופיינת במצוקת קרקע הנובעת ממגבלות שטח, מגידול מהיר של האוכלוסייה, ובעיקר מתרבות שימושי קרקע בזבזנית. המחסור בקרקע מאיים לחסל את השטחים הפתוחים שנותרו ולפגוע פגיעה הרסנית, ובלתי הפיכה, בסביבה ובחברה (אתר מכון דש"א, 2014). הקמת יחידות דיור קטנות רבות יותר על אותה יחידת שטח תהיה בגדר התייחסות אחראית יותר למשאב הקרקע. כמו כן, כאמור, גודל הדירה הקטן עשוי להוביל להתנהגות סביבתית

<sup>5</sup> ראו גם בהמשך התייחסות להכללת דירות קטנות בתכניות חדשות, במסגרת תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה הישראלי (תת-פרק: 5.2).

יותר של הדיירים, למשל צרכנות מחושבת (שטח הדירה לא מאפשר לאגור חפצים שאינם נדרשים), אפשרות לשטחים משותפים כמו חדר כביסה (מוצר שאפשר לחלוק), ועוד.

אם כך, תמהיל נכון של דיור, והכלת מלאי מספק של דירות קטנות, חשובים למניעת הפרדה של קבוצות שונות באוכלוסייה. מעבר לכך, מגורים בדירות קטנות תומכים בערכים סביבתיים ועשויים לחזק את תחושת הקהילתיות. על מקבלי ההחלטות להתחשב בשיקולים חברתיים וסביבתיים אלה בתכנון.

### 3. מטרת המחקר ושאלות המחקר

לאחר הבנת הצורך בדירות קטנות ובתמהיל דירות כמקדם חוסן של חברה, עולה חשיבות בחינת הנושא לעומק בישראל. שאלת המחקר המרכזית בודקת אם הצורך בדירות קטנות (ראו תת-פרק 2.2) מקבל מענה ראוי בשוק הדיור הישראלי. בפרט, המחקר בוחן את השאלות האלה: (1) באילו דירות מתגוררים משקי הבית בישראל? (2) מהן הפעולות העיקריות של מערכת התכנון לקידום בניית דירות קטנות? (3) מה עושה הרשות המקומית בנוגע לעניין זה? (4) האם ישנם חסמים ביצירת מלאי מספק של דירות קטנות, ואם כן, האם מקורם בעלויות? או – בירור נקודת המבט של הקבלנים; ולבסוף, נרצה לברר (5) האם יש ביקוש לדירות קטנות בקרב הציבור הישראלי?

### 4. שיטת העבודה

כדי להשיב על שאלת המחקר הראשונה, וכדי לאפיין את הדירות שבהן מתגוררים משקי הבית בישראל, נציג סקירה של נתונים דמוגרפיים וכלכליים רלוונטיים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; משרד הבינוי והשיכון). שאלת המחקר השנייה, המבקשת לסקור את פעולות מערכת התכנון לקידום בנייה של דירות קטנות, מתבססת על סקירת ספרות ועל ראיונות עם בעלי תפקידים במחלקה לתכנון אסטרטגי במנהל התכנון שבמשרד הפנים. השאלה השלישית והרביעית בוחנות את נקודות המבט של הרשות המקומית ושל הקבלנים (בהתאמה) בנוגע לדירות קטנות, ונשענות על ראיונות אישיים עם שלושה נציגי רשויות (תל אביב, בת-ים, ומודיעין-מכבים-רעות), על ריאיון עם אדריכל ומתכנן העוסק בפרויקטים להתחדשות עירונית במרכז הארץ; וכן על ראיונות עם נציגי חברות קבלן, מהגדולות במשק (דניה סיבוס, התאחדות בוני הארץ) ועם יועץ שמאי למנהל התכנון. שאלת המחקר האחרונה, העוסקת בצד הביקוש לדירות קטנות, מתבססת על העבודה שנעשתה במסגרת תמ"א 35 (ראו: כהן, 2005), ספרות ופרסומים בעיתונות.



## 5. ממצאים

בתתי הפרקים הבאים ננסה להשיב על שאלת המחקר המרכזית - האם הצורך בדירות קטנות מקבל מענה בשוק הדיור הישראלי?

### 5.1 באילו דירות מתגוררים משקי הבית בישראל?

בת-פרק זה נתאר באלו דירות מתגוררים משקי הבית בישראל בפועל. אבחנה זו חשובה להבנת צרכי הדיור הדמוגרפיים של האוכלוסייה וליצירת תמהיל דיור הולם.

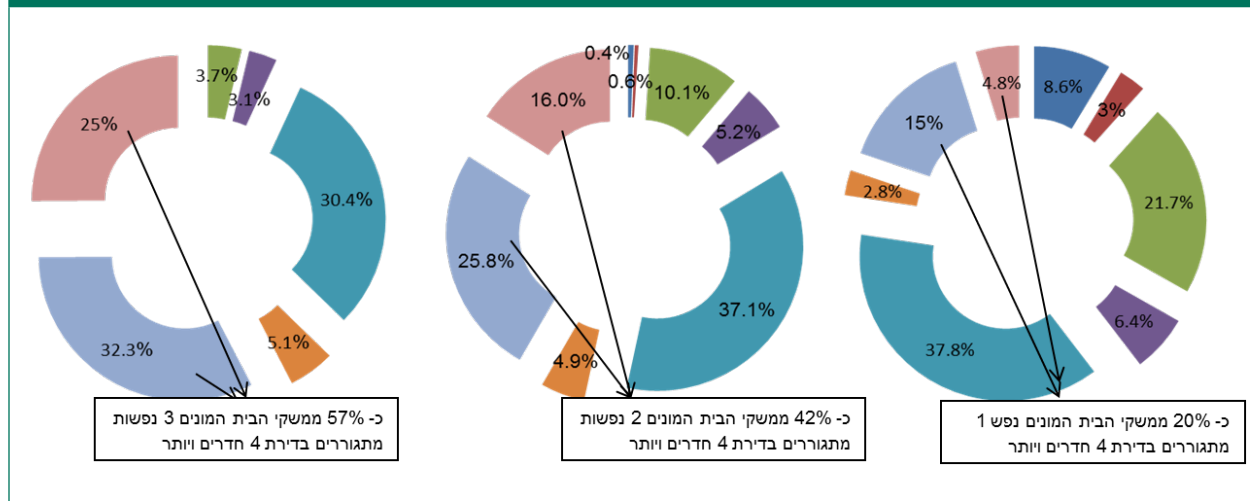
צפיפות הדיור נמדדת לפי מספר הנפשות לחדר במשק בית. צפיפות הדיור הממוצעת למשק בית בישראל עומדת על 0.89 נפשות לחדר במשק בית. רוב משקי הבית בישראל (74%) גרים בצפיפות דיור של נפש אחת לחדר (כ-19%) או פחות (כ-55%) (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013). לוח 6 מציג את משקי הבית לפי קבוצת אוכלוסייה, מספר הנפשות למשק בית וגודל הדירה (לפי מספר חדרים). איור 8 מציג את משקי הבית הקטנים (1-3 נפשות) לפי גודל הדירה שבה הם מתגוררים.

לוח 6: משקי בית יהודים, לפי גודל משק הבית ומספר החדרים בדירה, 2011

נפשות במשק בית							סך הכול (אלפים)	חדרים בדירה
7+	6	5	4	3	2	1		
75.1	91.2	227.7	306.5	292.5	475.9	359.3	1,828.2	אלפים
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		אחוזים
..	-	-	..	..	0.6	8.6	34.4	1
-	..	-	..	..	0.4	3.0	13.4	1.5
..	..	0.6	0.8	3.7	10.1	21.7	142.2	2
..	1.4	0.4	1.5	3.1	5.2	6.4	64.2	2.5
16.3	15.9	15.1	21.3	30.4	37.1	37.8	527.3	3
4.4	3.3	2.9	4.7	5.1	4.9	2.8	75.7	3.5
32.1	29.2	30.4	36.8	32.3	25.8	15.0	503.2	4
45.2	49.0	50.5	34.7	25.0	16.0	4.8	466.0	4.5+

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012.

## איור 8: משקי בית קטנים לפי גודל הדירה שבה הם מתגוררים, 2011



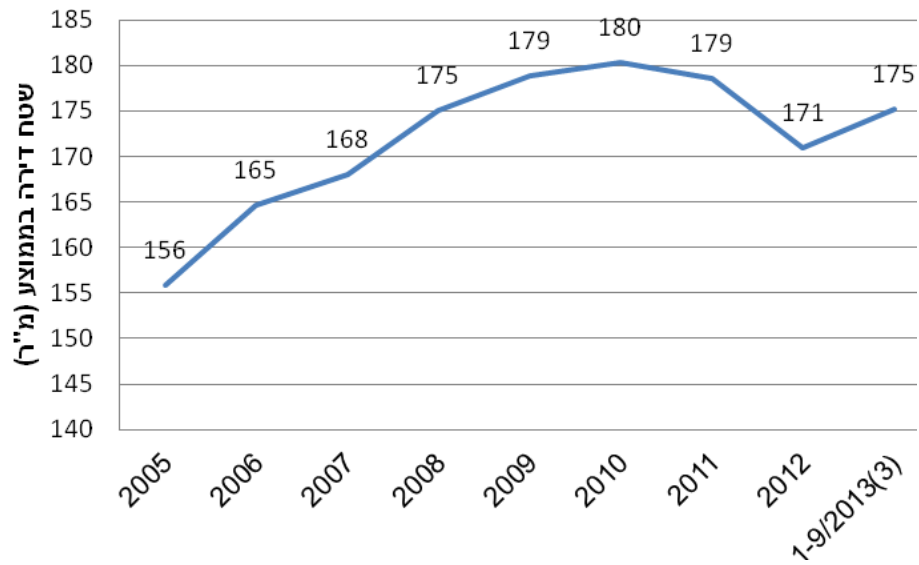
מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012.

ניכר מהנתונים כי בקרב משקי הבית הקטנים, כ-20% ממשקי הבית המונים נפש אחת מתגוררים בדירות 4 חדרים ומעלה. כ-42% ממשקי הבית הכוללים 2 נפשות מתגוררים בדירות 4 חדרים ומעלה, וכ-57% ממשקי הבית הכוללים 3 נפשות מתגוררים בדירות 4 חדרים ומעלה. משמע, חלק ניכר ממשקי הבית בישראל גרים בדירות הגדולות ממידותיהם. כלומר, אין הלימה בין הצורך הדמוגרפי לגודל הדירה.

נציין כאן כי מספר החדרים הממוצע לדירה גבוה יותר בעשירונים הגבוהים יותר, ואילו צפיפות המגורים לנפש נמצאת ביחס הפוך. צפיפות מגורים של פחות מנפש לחדר נכונה לעשירונים 4-10 (ראו נספח 1).

מגמה בולטת המאפיינת את שוק הנדל"ן בעשור האחרון נוגעת לשינויים שחלו בתמהיל הדירות. גודל הדירה הממוצע עלה בכ-12% משנת 2005 (ראו איור 9). הנתונים המוצגים באיור 9 כוללים התחלות בנייה משנת 2005 (כולל בנייה עצמית). חישוב שטח הדירה כולל את שטח הדירה עצמה ואת השטח לשימוש משותף בבניינים בני שתי קומות ויותר, ואינו כולל תוספת שטח לבניין קיים.

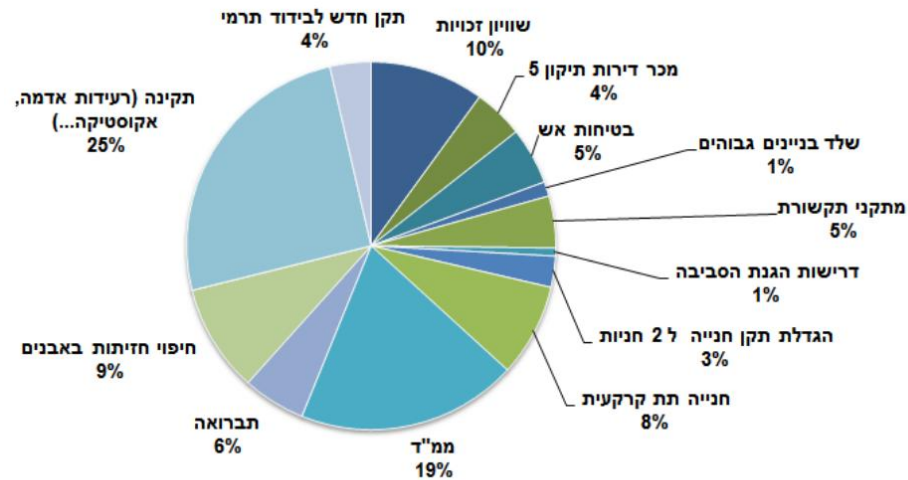
איור 9: שטח דירה ברוטו ממוצע (במ"ר), 2005-2013



מקור: נתוני משרד הבינוי והשיכון, 2014.

עם זאת, בעשור האחרון נוספו דרישות רגולטוריות שונות שיש להן השפעה מצטברת על שטחי הדירות. כך, לפי נתוני התאחדות בוני הארץ (התאחדות הקבלנים והבונים בישראל, 2011), השטח ברוטו בדירה ממוצעת (כולל שטחי שירות וללא חניה) גדל בעשור האחרון בכ-19%. באיור 10 מוצג המשקל היחסי של כל אחד מהמרכיבים השונים המשפיעים על העלייה בגודל הדירה הממוצעת.

**איור 10: מרכיבי הרגולציה השונים המשפיעים על עלייה של כ-19% בגודל הדירה הממוצע בעשור האחרון**



מקור: התאחדות הקבלנים והבונים בישראל, 2011.

כך, במקביל לציבור גדל והולך שאינו מסוגל לרכוש דירה במחירים המאמירים, **הדירות החדשות הנבנות בישראל הולכות וגדלות** (סופר וסבירסקי, 2012).

כעת, וכדי להבין אם הצורך מקבל מענה, נבחן את מלאי יחידות הדיור הקיימות. הנתונים המעודכנים ביותר שאפשר ללמוד מהם על מלאי יחידות הדיור (לפי גודל הדירה) מתבססים על מפקד האוכלוסין משנת 2008. הנתונים מעידים על אחוז משקי הבית המתגוררים בדירות בגדלים שונים, אך החיסרון במקור זה, מעבר לעדכניותו, הוא שעלינו להניח אכלוס של כלל הדירות הקיימות כדי להסיק על המלאי. ראו לוח 7.

**לוח 7: משקי בית לפי סוג מגורים (גודל דירה)**

משקי בית עם חדר אחד בדירה	משקי בית עם 2 חדרים בדירה	משקי בית עם 3 חדרים בדירה	משקי בית עם 4 חדרים בדירה	משקי בית עם 5 חדרים בדירה	משקי בית עם 6 חדרים בדירה	משקי בית עם 7 חדרים בדירה	משקי בית עם 8+ חדרים בדירה	%
4.8	13.5	33.5	28.3	13.2	4.6	1.4	0.6	
<b>סך הכל משקי בית: 2,314,100</b>								
111.08	312.40	775.22	654.89	305.46	106.45	32.40	13.88	<b>אלפים</b>

מקור: מפקד האוכלוסין, 2008.

על בסיס הנתונים המוצגים בלוח 7, נניח כי מלאי יחידות הדיור בנות 1-2 חדרים עומד על כ-423,480; כ-775,000 יחידות דיור בנות 3 חדרים; כ-654,890 יחידות דיור בנות 4 חדרים, וכ-458,190 דירות 5 חדרים ומעלה. **סך כל מלאי יחידות הדיור הקטנות (עד 3 חדרים) מהווה כ-52% מכלל הדירות.**

מינואר 2005 ועד ספטמבר 2013 נרשמו כ-325,000 התחלות בנייה, כאשר למעלה ממחצית מהן (53%) הן דירות בנות 5 חדרים לפחות. כ-76,000 הן דירות גדולות בנות 6 חדרים ומעלה (23% מסך התחלות הבנייה), ולעומתן רק כ-28,000 דירות קטנות בנות 3 חדרים ומטה (9% מהכמות הכוללת) (ראו לוח 8).

### לוח 8: התחלות בנייה לפי גודל דירה (מספר חדרים), 2005-2013

דירות בנות 6 חדרים ויותר (%)	דירות 5 חדרים (%)	דירות 4 חדרים (%)	דירות 3 חדרים (%)	דירות 2 חדרים (%)	דירות בנות חדר אחד (%)	שטח דירה ממוצע (במ"ר)	סך הכול	שנה
18.94	28.51	39.25	7.70	2.42	3.19	156	32,382	2005
22.46	25.33	41.27	8.30	1.61	1.04	165	31,297	2006
25.94	26.04	38.21	5.15	2.03	2.63	168	30,797	2007
26.98	30.19	36.00	4.35	1.34	1.13	175	33,063	2008
26.91	29.90	36.35	3.96	1.64	1.23	179	35,148	2009
23.32	30.58	39.43	5.26	0.96	0.45	180	40,476	2010
21.13	32.92	36.12	7.26	2.00	0.58	178	46,626	2011
23.55	31.14	37.25	3.96	1.30	2.79	171	42,539	2012
22.0		37.0			5.0	175	44,338	2013

מקור: עיבוד נתוני בינוי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2014.

התפלגות התחלות הבנייה לפי מספר החדרים בדירה משתנה מיישוב ליישוב: ביישובים מסוימים היו דירות 3 חדרים ומטה פחות מ-5% מכלל הבנייה החדשה בשנים 2005-2013 (הוד השרון, כפר סבא, נס ציונה, באר שבע ועוד), ואילו בערים אחרות היו הדירות הקטנות נתח גדול יותר מסך הבנייה החדשה (תל אביב, רמת גן, ירושלים ועוד). ראו לוח 9.

לוח 9: התחלות בנייה לפי יישוב<sup>6</sup> ומספר חדרים בדירה, (3)2013-2005

דירות בנות 6 חדרים יותר	דירות בנות 5 חדרים	דירות בנות 4 חדרים	דירות בנות 3 חדרים	דירות בנות 2 חדרים	דירות בנות חדר אחד	סך הכל	יישוב
23.69%	31.09%	37.89%	4.76%	1.56%	1.02%	100%	<b>כלל ארצי</b>
732	4,381	11,301	2,803	753	223	20,193	<b>ירושלים</b>
3.63%	21.70%	55.96%	13.88%	3.73%	1.10%	19,839	<b>תל אביב -יפו</b>
1,157	4,421	6,046	4,541	2,177	1,479		
5.83%	22.28%	30.48%	22.89%	10.97%	7.55%	14,946	<b>פתח תקווה</b>
1,581	6,906	5,698	549	104	108		
10.58%	46.21%	38.12%	3.67%	0.70%	0.72%	12,640	<b>נתניה</b>
1,101	5,488	5,520	154	37	340		
8.71%	43.42%	43.67%	1.22%	0.29%	2.69%	8,707	<b>ראשון לציון</b>
586	4,124	2,924	699	129	245		
6.73%	47.36%	33.58%	8.03%	1.48%	2.81%	7,544	<b>אשקלון</b>
565	3,372	3,369	238				
7.49%	44.70%	44.66%	3.15%	0.00%	0.00%	7,179	<b>רחובות</b>
717	3,016	2,940	285	39	182		
9.99%	42.01%	40.95%	3.97%	0.54%	2.54%	6,721	<b>אשדוד</b>
613	2,721	2,939	242	72	134		
9.12%	40.49%	43.73%	3.60%	1.07%	1.99%	6,476	<b>חולון</b>
706	2,760	2,936	61	2	11		
10.90%	42.62%	45.34%	0.94%	0.03%	0.17%	5,146	<b>כפר סבא</b>
734	2,826	1,465	87		34		
14.26%	54.92%	28.47%	1.69%	0.00%	0.66%	5,059	<b>מודיעין- מכבים-רעות</b>
861	1,613	2,186	392	7			
17.02%	31.88%	43.21%	7.75%	0.14%	0.00%		

<sup>6</sup> לוח 12 כולל את 20 היישובים היהודיים המובילים במספר התחלות הבנייה בשנים 2005-2013.

לוח 9: התחלות בנייה לפי יישוב<sup>6</sup> ומספר חדרים בדירה, (3) 2005-2013 (המשך)

דירות בנות 6 חדרים ויותר	דירות בנות 5 חדרים	דירות בנות 4 חדרים	דירות בנות 3 חדרים	דירות בנות 2 חדרים	דירות בנות חדר אחד	סך הכל	יישוב
312	1,110	2,281	697	357	281	5,038	רמת גן
6.19%	22.03%	45.28%	13.83%	7.09%	5.58%		
471	2,002	2,266	194	8	4	4,945	באר שבע
9.52%	40.49%	45.82%	3.92%	0.16%	0.08%		
236	827	3,034	384			4,481	בית שמש
5.27%	18.46%	67.71%	8.57%	0.00%	0.00%		
250	1,095	2,024	376	96	327	4,168	חיפה
6.00%	26.27%	48.56%	9.02%	2.30%	7.85%		
271	2,031	1,408	238			3,948	יבנה
6.86%	51.44%	35.66%	6.03%	0.00%	0.00%		
297	2,117	1,298	109	2	56	3,879	חדרה
7.66%	54.58%	33.46%	2.81%	0.05%	1.44%		
112	1,157	2,246	218	60	80	3,873	רמלה
2.89%	29.87%	57.99%	5.63%	1.55%	2.07%		
1,413	1,631	762	59			3,865	הוד השרון
36.56%	42.20%	19.72%	1.53%	0.00%	0.00%		
788	1,794	791	59		24	3,465	נס ציונה
22.80%	51.91%	22.89%	1.71%	0.00%	0.69%		

מקור: משרד הבינוי והשיכון, עיבוד נתוני בינוי, 2014.

הנתונים לחודשים ינואר-ספטמבר 2013 מראים כי דירות קטנות (1-3 חדרים) הן 5.4% בלבד מהדירות בבנייה החדשה. שיעור העסקאות יד שנייה על דירות קטנות, באותה התקופה, היו כ-49% מכלל העסקאות על דירות יד שנייה (משרד הבינוי והשיכון, 2013). הנתונים מרמזים על פער אפשרי בין הביקוש בקרב הצרכנים לדירות קטנות לבין היצע הדירות בשוק (ראו לוח 10).

## לוח 10: התחלות בנייה ועסקאות לפי מספר חדרים, ינואר-ספטמבר 2013

מספר חדרים	התחלות בנייה (אחוזים)	עסקאות בדירות חדשות (אחוזים)	עסקאות יד שנייה (אחוזים)
1-2	1.6	4.6	11.5
3	3.8	10.7	37.4
4	40.4	36.7	31.1
5	32.0	40.2	14.2
6+	22.2	7.9	5.8

מקור: משרד הבינוי והשיכון, 2013.

נוסף על הנתונים המוצגים כאן, המעידים על התחלה מועטה ביותר של בנייה של דירות קטנות, תכניות להתחדשות עירונית, כגון פינוי-בינוי ותמ"א 38, מאפשרות (בצורות שונות)<sup>7</sup> הרחבת יחידות הדיור, ובכך נוגסות במלאי יחידות הדיור הקטנות הקיימות בשוק. לאחר הגדרת הצורך בדירות קטנות (ראו תת-פרק 2.2), אנו נוכחים כאן כי משקי בית קטנים רבים בישראל מתגוררים בדירות גדולות ממידותיהם. מלאי הדירות הקטנות (3 חדרים ומטה) עומד על כ- 52% (האחרון קטן מאחוז משקי הבית הקטנים - המונים 3 נפשות לכל היותר, העומד, כאמור, על כ- 57%). זאת ועוד, התחלות הבנייה של דירות קטנות מועטות ביותר, וכן יש התערבות במלאי הדירות הקטנות הקיים. **המענה לצורך הדמוגרפי בדירות קטנות עומד לפיכך בסימן שאלה.**

### 5.1.1 היכולת לרכוש דירה ובעלות על דירה בישראל

**בתת-פרק זה נבחן את היכולת לרכוש דיור ובעלות על דיור בקרב האוכלוסייה. הבחנות אלה חשובות להבנת היכולת הכלכלית של האוכלוסייה ומידת התאמתה לתמהיל הדיור הקיים.**

כאמור בתת-פרק 2.2.2: הלימה כלכלית (בין יכולת משק הבית למחיר), המדד הרווח ביותר לתיאור היכולת לשלם עבור דיור הינו היחס שבין ההכנסה לבין מחיר הדיור (*income affordability*).

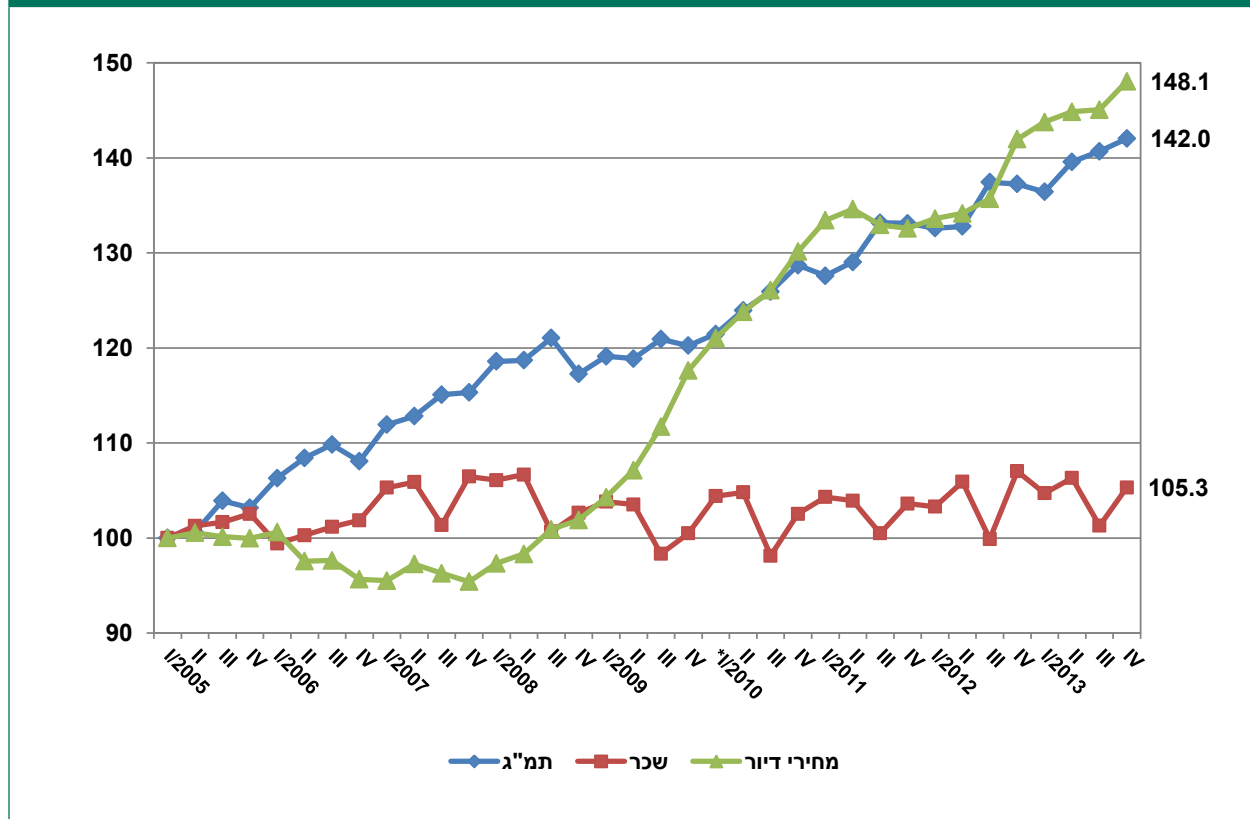
אפשר ללמוד על תהליכים בשוק הדיור לפי חישוב מספר השנים שאדם (במשרת שכיר ממוצעת) צריך לעבוד כדי לרכוש דירה. תנודות במדד משקפות שינויים ביכולתו של השכיר הממוצע במשק לרכוש דירה. בבחינת יחס זה בישראל, ניכרת עלייה במחיר הדירות: מינואר 2005 ועד אוגוסט 2013 עלו מחירי הדירות במצטבר ב-43 אחוזים מעבר לעלייה של השכר הממוצע (משרד הבינוי והשיכון, 2013). ראו איור 11.

<sup>7</sup> תמ"א 38 מאפשרת הרחבת הדירות הקיימות על-ידי הוספת חדר (כך גדלה הדירה בכ-25 מ"ר). בפרויקטי פינוי בינוי, הדירות הקטנות נהרסות כליל, ותמהיל הדיור החדש הנוצר נוטה לדירות גדולות בהרבה.



ואשר לשוכרים, אחד המדדים ליוקר הדיור הוא שיעור עלות שכר הדירה הממוצע בהשוואה לשכר החודשי ממוצע. בשנים האחרונות גדל שיעור זה מ- 30% בשנת 2007 (שכר דירה ממוצע של כ- 2,300 ₪ לעומת שכר ממוצע של 7,750 ₪ לשכיר ישראלי), לרמה של 38% בשנת 2013: גובה שכר דירה ממוצע של 3,497 ₪ לעומת שכר חודשי ממוצע של 9,204 ₪ (משרד הבינוי והשיכון, 2014).

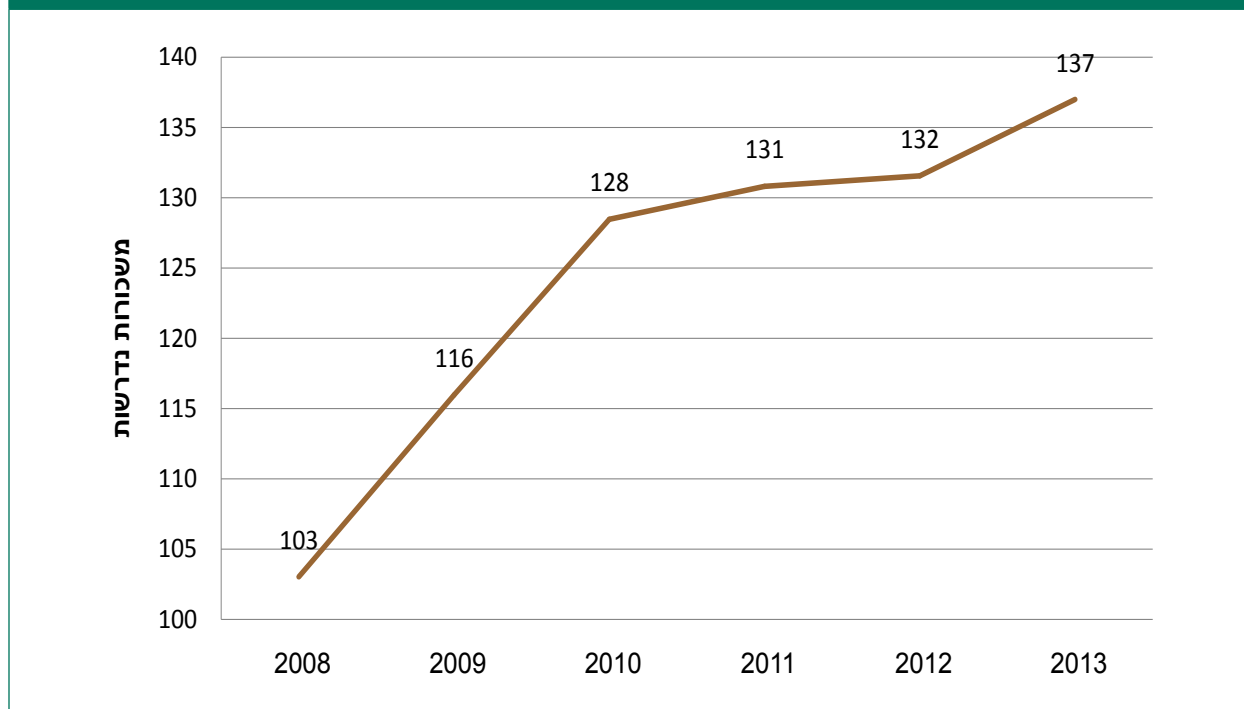
**איור 11: התפתחות מדד מחירי הדירות והשכר החודשי למשרת שכיר ישראלי והתמ"ג (נתונים ריאליים), 2005-2013**



מקור: משרד הבינוי והשיכון, 2014.

לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון (2014), נדרשו בשנת 2013 137 משכורות חודשיות לרכישת דירה במחיר ממוצע בישראל [בשכר ממוצע (ברוטו)]. זאת לעומת 132 בשנה שלפניה (ובהשוואה ל-103 משכורות בשנת 2008) (ראו איור 12). מספר המשכורות הנדרשות לרכישת דירה עלה במידה ניכרת בשנים האחרונות. הסיבה לכך היא שרמת השכר במשק עלתה בשנים 2005-2013 ריאליית ב-5.3% בלבד, ואילו מחירי הדירות עלו בכ-48% ריאליית. שיעור עליית מחירי הדירות גבוה מצמיחת התמ"ג (כ-42%) (משרד הבינוי והשיכון, 2013) (ראו, איור 11).

**איור 12: מספר המשכורות החודשיות הנדרשות לשכיר ישראלי לרכישת דירה במחיר ממוצע, 2013-2008**



מקור: נתוני משרד הבינוי והשיכון, 2014.

רמת ההשגות בישראל נחשבת נמוכה ביותר, גם בהשוואה בינלאומית (ראו: Demographia, 2013). אף על פי כן, אחוז הבעלות על דירה גבוה יחסית, ועומד על כ- 64 אחוזים (ראו לוח 11). הנתון גבוה גם בהשוואה למדינות אחרות (ראו איור 13).

**לוח 11: אחוז הבעלות של משקי בית על דירות בישראל**

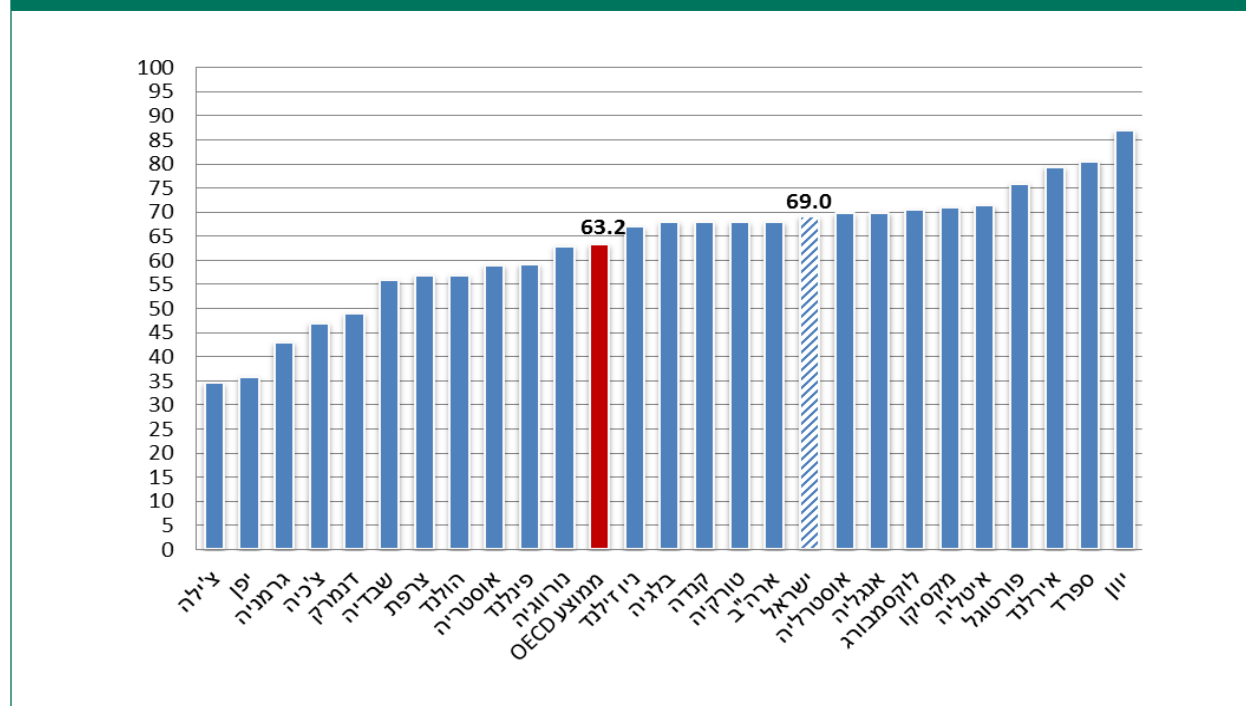
שנה	ללא בעלות על דירה	בעלי דירה אחת	אחר
2003	27.4	69.5	3.2
2004	27.7	68.7	3.6
2005	28.2	69.4	2.3
2006	29.0	68.0	3.0
2007	29.0	68.5	2.5

לוח 11: אחוז הבעלות של משקי בית על דירות בישראל (המשך)

שנה	לא בעלות על דירה	בעלי דירה אחת	אחר
2008	29.6	67.0	3.3
2009	29.2	66.5	4.2
2010	28.8	66.7	4.5
2011	27.6	66.0	6.4
2012	28.0	64.1	7.9

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012.

איור 13: שיעורי בעלות על דירות במדינות ה-OECD, 2009

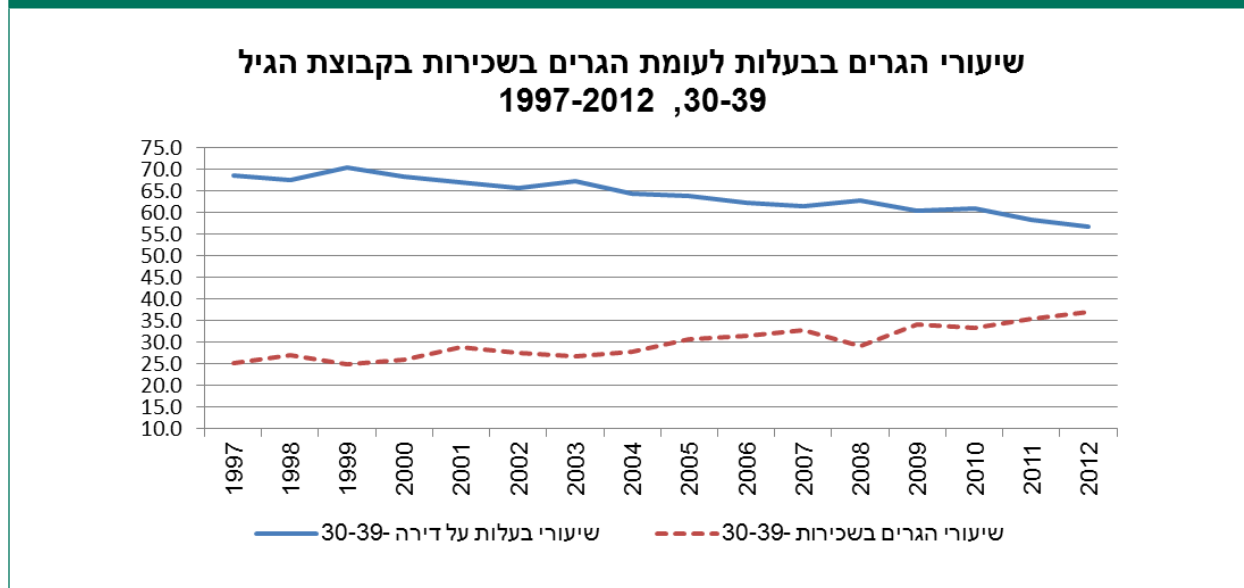


מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012.

בבחינת נתון הבעלות לאורך זמן, מסתמן כי אחוז המתגוררים בדירות שבעלותם ירד מ-69.5% בשנת 2003, ל-64% בשנת 2012. בבחינה נקודתית של קבוצת גיל 30-39 אפשר להבחין כי הירידה בשיעורי הבעלות על דירה היא תמונת ראי של העלייה בשיעורי הגרים בשכירות בקבוצת גיל זו, בפרט בקרב נשואים: זוגות צעירים שבחרו בעבר לרכוש דירה, עברו

אט אט לאורך השנים לחלופה של מגורים בשכירות. זאת, אפשר לשער, בגלל העלייה במחירי הדיור בשנים האחרונות והשינויים בשוק הדיור (ראו איור 14).

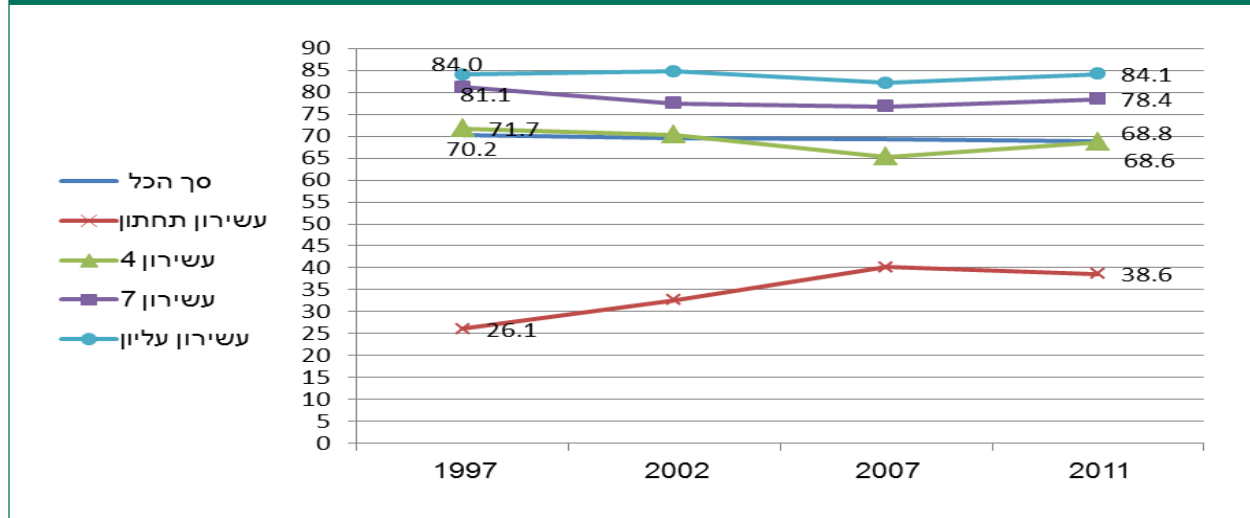
### איור 14: שיעורי בעלות על דירה ושיעור הגרים בשכירות לפי קבוצת הגיל 30-39, 1997-2012



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012.

שימוש בעשירוני הכנסה מאפשר ניתוח של היכולת לרכוש דיור ברמות הכנסה שונות, ומדגים כי ברמות הכנסה נמוכות ישנו קושי גדול יותר ביכולת לרכוש דיור מאשר ברמת הכנסה ממוצעת. מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2012) עולה כי למחצית ממשקי הבית בחמישון התחתון יש דירה בבעלותם, לעומת שיעור של מעל שמונים אחוזים ממשקי הבית בחמישון העליון (ראו איור 15). לפיכך, עליית מחירי הדירות מגדילה גם את אי-השוויון הכלכלי בין השכבות המבוססות לשכבות החלשות (סייג, 2011).

### איור 15: שיעור הגרים בדירות בבעלות לפי עשירונים נבחרים של משקי בית לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית, 1997-2012.



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012.

אם כן, בשנים האחרונות חלה עלייה חדה במחירי הדיור בישראל. עליית המחירים גרמה לגידול ניכר בנטל הוצאות הדיור של משקי הבית בישראל, ומקשה עליהם מאוד לרכוש דירות. עליית המחירים נכונה לגודלי הדירות השונים, אך מלאי יחידות דיור קטנות עשוי לספק אלטרנטיבה זולה יותר למגורים (לרכישה או בשכירות) לחלק ממשקי הבית, וכך לספק מענה חלקי לצורך החסר בהלימה כלכלית בין יכולת משק הבית למחיר.

אמידת צורכי הדיור אינה פשוטה, הן בשל הקושי המושגי להגדיר צרכים אלו והן בשל הקושי המעשי לכמת אותם (בנק ישראל-חטיבת המחקר, 2012). לפיכך קשה להסיק במדויק אם הצורך בדירות קטנות מקבל מענה. הקביעה משתנה בין הערים השונות ובתוכם. ובכל זאת, הניתוח המובא בפרקים האחרונים מלמד כי:

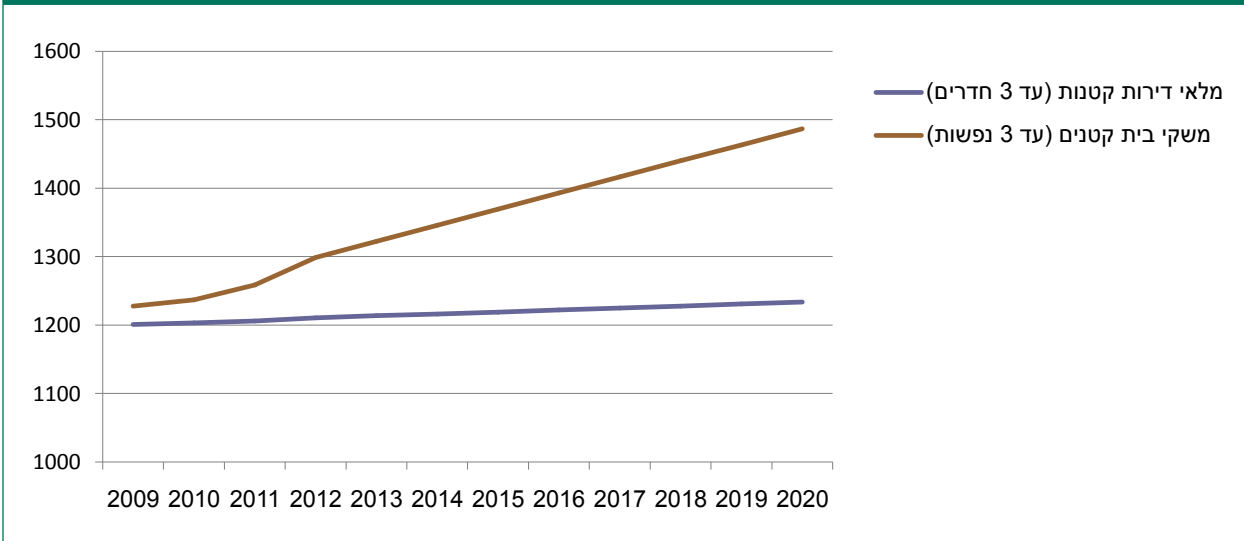
- מאפיינים דמוגרפיים
  - סך כל משקי הבית הקטנים, הכוללים עד 3 נפשות, הם כ-57% מכלל משקי הבית (שמספרם הכולל 1,287,630).
  - עליית מחירי הדירות מקטינה את מספר משקי הבית הנוצרים, ולכן הנתונים בפועל לא ישקפו את **מלוא המחסור** בדירות (בנק ישראל-חטיבת המחקר, 2012).
  - גודל משק הבית הממוצע בישראל עומד על 3.34 נפשות ונמצא במגמת ירידה.
- מאפייני בנייה
  - סך כל מלאי יחידות הדיור הקטנות (3 חדרים ומטה) עומד על כ-1,198,480 (כ-52% מכלל הדירות).
  - מלאי יחידות הדיור הקטנות הקיים עלול לקטון עקב תהליכי התחדשות עירונית.

- בשנים 2005-2013 היו כ-28,000 התחלות בנייה של דירות קטנות בנות 3 חדרים ומטה, שהן 9% מהכמות הכוללת.
  - גודל הדירה הממוצעת בישראל נמצא במגמת עלייה (בשנת 2013 עמד גודל הדירה הממוצעת בבנייה חדשה על 178 מ"ר).
  - רק עשירונים 7 ומעלה מוציאים פחות מ-25% מהכנסתם על דיור.
  - תמהיל נכון של דיור ומלאי מספק של דירות קטנות חשובים למניעת הפרדה של קבוצות שונות באוכלוסייה. כמו כן, בתכנון יש להתחשב בשיקולים סביבתיים, כמו מחסור בקרקע.
- כדי להמחיש את המגמות המתוארות ואת הפער, לכאורה, בין הצורך בדירות קטנות לבין המענה הניתן ל"מוצר" בשוק הדיור, ננסה להביא כאן את תמונת הפער כפי שהיא משתקפת מאז 2009 ועד 2020 (ראו איור 16).<sup>8</sup> לקבלת הערכה זהירה, נתבסס על ההנחות הבאות:
- התחלות בנייה לשנים 2014-2020 חושבו לפי ממוצע ההתחלות בשנים 2008-2013 (כ-40,000 יחידות דיור בשנה).
  - שיעור הדירות הקטנות (3 חדרים לכל היותר) מסך הבנייה החדשה לשנים 2014-2020 חושב לפי ממוצע שיעור זה בשנים 2008-2013 (כ-1%).<sup>9</sup>
  - הגידול במשקי הבית לשנים 2013-2020 חושב לפי תוספת של 40,000 משקי בית בכל שנה (משרד הבינוי והשיכון, 2014).
  - שיעור משקי הבית הקטנים (3 נפשות ומטה) לשנים 2013-2020 חושב לפי ממוצע שיעור זה בשנים 2009-2012 (כ-57%).
  - התחזית אינה מביאה בחשבון קיטון בגודל משק הבית הממוצע, גידול בשיעור הגירושין, ומגמות דמוגרפיות שונות אשר יכולות להשפיע על גידול במספר משקי הבית הקטנים. כמו כן, לא הובאה בחשבון "נגיסה" במלאי הדירות הקטנות הקיים (פרויקטי פינני בינוי, תמ"א 38, וכדומה). לכן, כאמור, מדובר בהערכה זהירה.

<sup>8</sup> החיזוי מבוסס על נתוני מלאי הדירות לפי גודל דירה מ-2008 (מפקד האוכלוסין, 2008); נתוני התחלות בנייה לפי גודל דירה לשנים 2008-2013 (משרד הבינוי והשיכון, 2014); משקי בית בישראל לפי מספר נפשות במשק בית (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012).

<sup>9</sup> מערכת התכנון אמנם מקדמת פעולות שונות בניסיון להשפיע על שיעור הדירות הקטנות מכלל הבנייה החדשה (ראו בפירוט תת-פרק 5.2), אך נכון ליום כתיבת העבודה, ניסיונות אלו טרם צלחו ושיעור הדירות הקטנות נשאר מינורי. לצורך המחשה בלבד הנחנו כאן כי המגמות הרווחות כיום לא ישתנו. אם יגדל נתח הדירות הקטנות, הפער המוצג כאן צפוי להצטמצם.

איור 16: משקי בית קטנים (עד 3 נפשות) בהשוואה למלאי הדירות הקטנות (עד 3 חדרים),  
(באלפים) 2009-2020

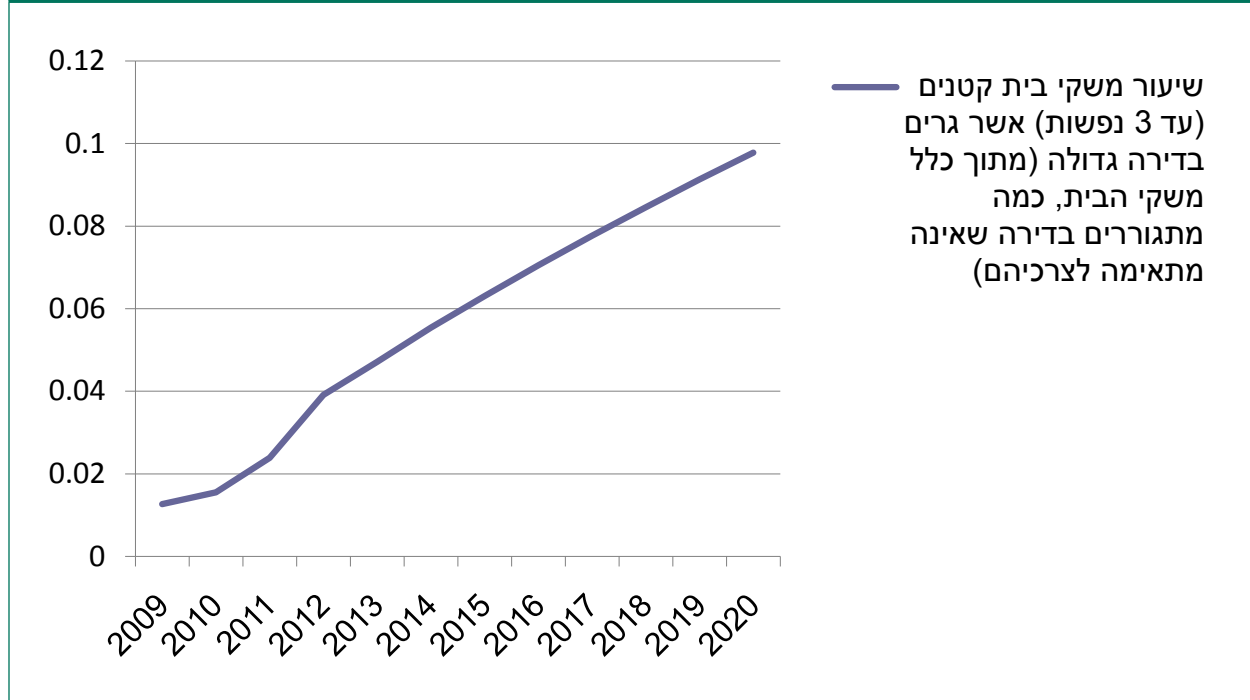


מקור: מכון מילקן, 2014.

כדי להמחיש את הפער הגדל, ניסינו לחזות את שיעור משקי הבית המתגוררים בדירות אשר לכאורה אינן מתאימות לצרכיהם (במילים אחרות, את שיעור משקי הבית הקטנים, המונים עד 3 נפשות, אשר גרים בדירות גדולות מ-3 חדרים).<sup>10</sup> התוצאות המוצגות באיור 17 משקפות את המשך המגמות.

<sup>10</sup> לצורך החישוב השתמשנו בפער שמצאנו בין מספר משקי הבית הקטנים (עד 3 נפשות) לבין מלאי הדירות הקטנות (עד 3 חדרים) (ראו, כאמור, איור 16), וחילקנו אותו במספר כלל משקי הבית (ראו שוב הנחות לעיל).

### איור 17: שיעור משקי הבית הקטנים (עד 3 נפשות) המתגוררים בדירות גדולות ממידותיהם, 2009-2020



מקור: מכון מילקן, 2014.

לסיכום, הנתונים מלמדים על שתי מגמות עיקריות שאינן משלימות. הדמוגרפית מעידה על צורך קיים וחוזי בדירות קטנות שיתאימו למשקי בית קטנים, ולעומתה, מגמת הבנייה בפועל מעידה על התרחקות מהצורך. בחינת המלאי הקיים, והידיעה שדירור אינו בר-השגה למשקי בית רבים, תורמים גם הם למסקנה כי יש מקום לפעול להגדלת מלאי הדירות הקטנות בשוק הדירור בישראל.

## 5.2 ניסיון מערכת התכנון להכתיב את גודל הדירה

תת-פרק זה סוקר את הפעולות הרגולטוריות, מהשנים האחרונות, המקודמות ברמה המדינית בניסיון להשפיע על בנייה של דירות קטנות.

מערכת התכנון בישראל היא מערכת ארגונית, שעיקר עיסוקה בתכנון מרחבי של המדינה ובקביעת שימושי הקרקע. הבסיס לפעילותם של מוסדות התכנון בדרג הארצי, המחוזי והמקומי הוא חוק התכנון והבנייה משנת 1965, על תיקונו. החוק מגדיר את מוסדות התכנון, את סוגי התכניות השונות (תכנית מתאר ארצית-תמ"א, תכנית מתאר מחוזית-תמ"מ, תכנית מתאר מקומית ותכנית מפורטת), ואת ההיררכיה ביניהן. כמו כן, החוק קובע את תהליך הטיפול בתכניות השונות ואישורן, כולל תהליכי התנגדות ועררים על החלטותיהם של מוסדות התכנון, לוחות זמנים ועוד.



נוסף על החקיקה הראשית, קיימת חקיקת משנה ענפה (תקנות התכנון והבנייה), המסדירה נושאים רבים מתחום התכנון והבנייה ברמת פירוט גבוהה יותר מזו המצויה בחוק. בצד כל אלה קיימות הנחיות מנהליות רבות (חוזרי מנכ"ל ועוד), המפרטות גם הן היבטים רבים בתחום התכנון והבנייה. כל אלה יחד מהווים את "תורת" התכנון והבנייה, שעל-פיה פועל מערך התכנון והבנייה במדינת ישראל (שנתון התכנון, 2013).

משרד הפנים הוא הגוף האחראי על מוסדות התכנון הארציים והמחוזיים ועל הקשר עם השלטון המקומי. המשרד פועל באמצעות מינהל התכנון, העוסק בעבודת המטה ובתכנון הארצי באמצעות שש לשכות תכנון מחוזיות בשישה מחוזות גיאוגרפיים, המכסים את כל שטחה של מדינת ישראל (שם, 2013).

כלל הפעילויות בדרג הארצי מקודמות ונתמכות בפועל, מהבחינה המקצועית והתפעולית, על-ידי מינהל התכנון – גוף מטה תכנוני-מקצועי במשרד הפנים, שתפקידיו המרכזיים הם גיבוש של מדיניות תכנון ארצית בנושאים השונים, ייזום של תכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות, טיפול בתכניות מפורטות והכנה וקידום של תקנות מתוקף חוק התכנון והבנייה. נוסף על כך, הוא מנחה מקצועית את מתכנני המחוזות ואת עובדי לשכות התכנון המחוזיות (שם, 2013).

ביולי 2010 קבעה החלטת הממשלה בדבר "הגדלת היצע הקרקע למגורים" כי על מוסדות התכנון לאשר תכניות למגורים בהיקף שלא יפחת מ- 60,000 יח"ד בשנה, משנת 2011 עד 2020, בחלוקה על-פי מחוזות (החלטת ממשלה מס' 2019, מיום 15.7.2010). לפיכך, בשנת 2012 עמד נושא המגורים בעדיפות לאומית עליונה. מינהל התכנון פעל יחד עם לשכות התכנון המחוזיות למקד את המאמצים בנושא זה, כדי להגדיל את מלאי יחידות הדיור המאושרות (שם, 2013).

שלב התכנון הוא נדבך הכרחי, אך ראשון בלבד, בדרך לבניית יחידת דיור. בשלבים הבאים יידרשו מהלכים נוספים: פדיון קרקע, הסכמי פיתוח, פינוי, שיווק קרקע, תשלומי אגרות והיטלים, הוצאת היתרי בניה, וכן תכנון או ביצוע של תשתיות משלימות. בסופם של מהלכים אלו יוצאות התחלות הבנייה לפועל, אם כי לעתים ייתכנו התניות נוספות עד לשלב האכלוס (שם, 2013).

להלן מובאת סקירה של פעולות הממשלה ומערכת התכנון לקידום בנייה של דירות קטנות.

כבר בשנת 2001 אושרה בחוק התכנון והבנייה הוראת שעה (ספר חוקים תשס"א מס' 1784, מיום 29.3.2001, עמוד 208), בנוגע לדירות קטנות. ההוראה קובעת כי "דירה קטנה" היא דירה ששטחה הכולל המותר לבנייה אינו עולה על 80 מ"ר. בנוסח הוראת השעה נכתב כי בתקופה שמיום תחילתו של חוק זה ועד תום שלוש שנים, לא יסרבו מוסדות התכנון לאשר תכנית רק מהטעם שהתכנית כוללת דירות קטנות, בהיקף שאינו עולה על שליש מסך כל הדירות שבתכנית.

בשנת 2011 אושרה החלטת ממשלה "תכנית חירום להאצת הבנייה למגורים" (החלטת ממשלה מס' 2982, מיום 13.3.2011), העתידה להתקבל כתיקון חקיקה במתכונת של "הוראת שעה" למשך 18 חודשים (ראו בהמשך). על-פי ההחלטה יוקמו ועדות מיוחדות לדיור לאומי (וד"ל) ברמה המחוזית והארצית, שתעסוקנה באישור מהיר של תכניות הכוללות 200 יח"ד ומעלה.

כמו כן, ב-11/5/2011 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/2011, הכולל הנחיות מפורטות למוסדות התכנון בנושא קידום יחידות דיור קטנות בתכניות הבנייה החדשות, במטרה לספק את צורכי הדיור של האוכלוסייה ולדאוג לתמהיל מגורים מאוזן של שכבות שונות בחברה. הנוהל מצטרף למדיניות הכוללת להתמודדות עם המצב המחמיר בשוק הדיור. בין היתר נקבע באותו חוזר, כי על מוסדות התכנון לשאוף להקצאה של כ-20% דירות קטנות מסך כל יחידות הדיור בתכנית

המוצעת, וזאת בכפוף למצב הקיים בשטח ולאופי הסביבה (יחידת דיור קטנה לעניין זה מוגדרת עד 100 מ"ר באזורי עדיפות לאומית, ועד 75 מ"ר ביתר האזורים בארץ) (משרד הפנים, 2011).<sup>11</sup> יש לציין כי חוזר מנכ"ל נמצא במעמד הנחיה מנהלית מבחינה היררכית-חוקית, ומשמעותו מסגרת מוצעת לפעולה. כך נותר חופש יחסי של יוזמי התכניות ביישום ההקצאה הנוגעת לדירות קטנות.

בריאיון שנערך עם קארין טלמור מהאגף לתכנון אסטרטגי במינהל התכנון (3/2/2014), ציינה טלמור כי לחוזר יתרונות וחסרונות. היתרון הבולט הוא העלאת נושא הדירות הקטנות על הכתב, ומתן הכוונה מפורשת לקדם את הנושא במסגרת תכניות למגורים. בין חסרונותיו של החוזר אפשר לציין את אלה: (1) היותו מפורט מדי מבחינת התבחינים (לבדיקת המצב הקיים בשטח), (2) הנתונים הדרושים בחוזר, לצורך יישום ההקצאה של דירות קטנות, קשים להשגה, (3) הסטטוס החוקי של החוזר (מעליו בהיררכיה: תקנות, תכניות, חוקים), (4) חסר בו מנגנון בקרה.

באוגוסט 2011 נכנס לתוקפו חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה) (ספר חוקים תשע"א מס' 2312, מיום 11.8.2011, עמ' 1047-1036), הידוע בכינויו "חוק הוד"לים" (ועדות דיור לאומיות). במסגרת חוק זה הוגדרו כהוראת שעה (למשך 18 חודשים מיום פרסום החוק) הסדרים מיוחדים לאישור של תכניות בנייה למגורים בגדלים ומסוגים שונים, וזאת לצורך קידום מהיר של תכניות למגורים.<sup>12</sup>

הצורך בדירות קטנות הוכר ועוגן אפוא בחוק. כך, החוק מחייב לכלול בתכנית לדיור לאומי הוראות לעניין גודלן של יחידות הדיור, וכן את היחס בין דירות קטנות לדירות גדולות [סעיף 3 (א) לחוק]. עוד נקבע, כי "דירות קטנות" הן דירות ששטחן הכולל המותר לבנייה, לרבות מרחב מוגן דירתי, אינו עולה על 75 מ"ר (ראו סעיף 2 לחוק: הגדרות ופרשנות). אף על פי כן, החוק אינו מספק כלל שלפיו על תכנית למגורים לכלול שיעור מסוים של דירות קטנות.

תקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתכנית) (הוראת שעה), התשע"ב-2011,<sup>13</sup> מאפשרות הוספת דירות, למעט הוספת דירות באמצעות פיצול דירות קיימות, אם שטח הדירה לאחר הפיצול לא יפחת מ-30 מ"ר, בהסכמת כל בעלי הזכויות במגרש, וכל עוד מספר הדירות שהוספו הוא בשיעור שאינו עולה על 30% מן המספר המרבי של הדירות המותר לבנייה על המגרש לפי הוראות התכנית התקפה, או ממספר הדירות הקיימות בבניין (לפי הנמוך מביניהם). על מהנדס הוועדה להציג חוות דעת המתייחסת לתמהיל הדירות המתקבל לאחר הפיצול, וכן למוסדות הציבור, לשטחים הפתוחים, לתשתיות ולשטחי החניה בסביבת הבניין – האם הם נותנים מענה לצרכים הנובעים מהוספת הדירות. הוראת השעה תקפה לחמש שנים מיום פרסומה (ראו סעיפים 1(2) א ו-2 בתקנות). משמעות התקנות, לענייננו, היא מתן אפשרות, בהליך מקוצר, להגדיל את מספר הדירות על יחידת שטח, באופן שיביא בהכרח לידי קיטון בגודל הדירה. אף על פי כן, בריאיון שנערך עמו (8/6/2014) אמר עו"ד אמיר הלר מהתאחדות בוני הארץ, כי מניסיונו, רק רשויות מעטות מקדמות את יישום התקנות בשטחן, וישנן אף כאלה המצהירות כי לא יאפשרו את היישום בשום מקרה.

ב-18/2/2013 נכנס לתוקפו תיקון לסעיף 147 לחוק [תקנות התכנון והבנייה (הגדרת תכנית למגורים ודירה קטנה) לפי סעיף 147 (ב)] (הוראת שעה), התשע"ג 2013. סעיף זה קובע כי הוועדה המחוזית רשאית לתת הקלה במספר הדירות

<sup>11</sup> מבריר מול גורמים במנהל התכנון, אציין כי שיעור הדירות הקטנות נקבע כתוצאה משיקול דעת מושכל שנועד להבטיח שיעור שלא יהיה זניח ומנגד יאפשר יצירת מלאי משמעותי.

<sup>12</sup> הוראת השעה הוארכה בהמשך עד שנת 2015.

<sup>13</sup> מוכרות גם בשם "תקנת שבס".

הקבוע בתכנית, לצורך תוספת דירות קטנות, בבקשה המוגשת על-ידי משרד ממשלתי ובכפוף לקיומם של צורכי ציבור ותשתית. זאת אף בלא הגשת בקשה להיתר, ובלבד שהבקשה להיתר תוגש בתוך שנה ממועד מתן ההקלה. בהתאם לקבוע בסעיף 147 (ב), התקנות מגדירות מהי "דירה קטנה" ומהי "תכנית למגורים" לצורך סעיף זה. על-פי התקנות, דירה קטנה הוגדרה כדירה אשר שטחה לכל הפחות 30 מ"ר ולכל היותר 80 מ"ר. "תכנית למגורים" היא תכנית שמספר הדירות החדשות הקבוע בה לכל הפחות 50, והצפיפות בה לכל הפחות 4 דירות לדונם {תקנות התכנון והבנייה, הגדרת תכנית למגורים ודירה קטנה [לפי סעיף 147 (ב)] (הוראת שעה), התשע"ג 2013, קובץ התקנות מס' 7225, מיום 18.2.2013, עמוד 787}.

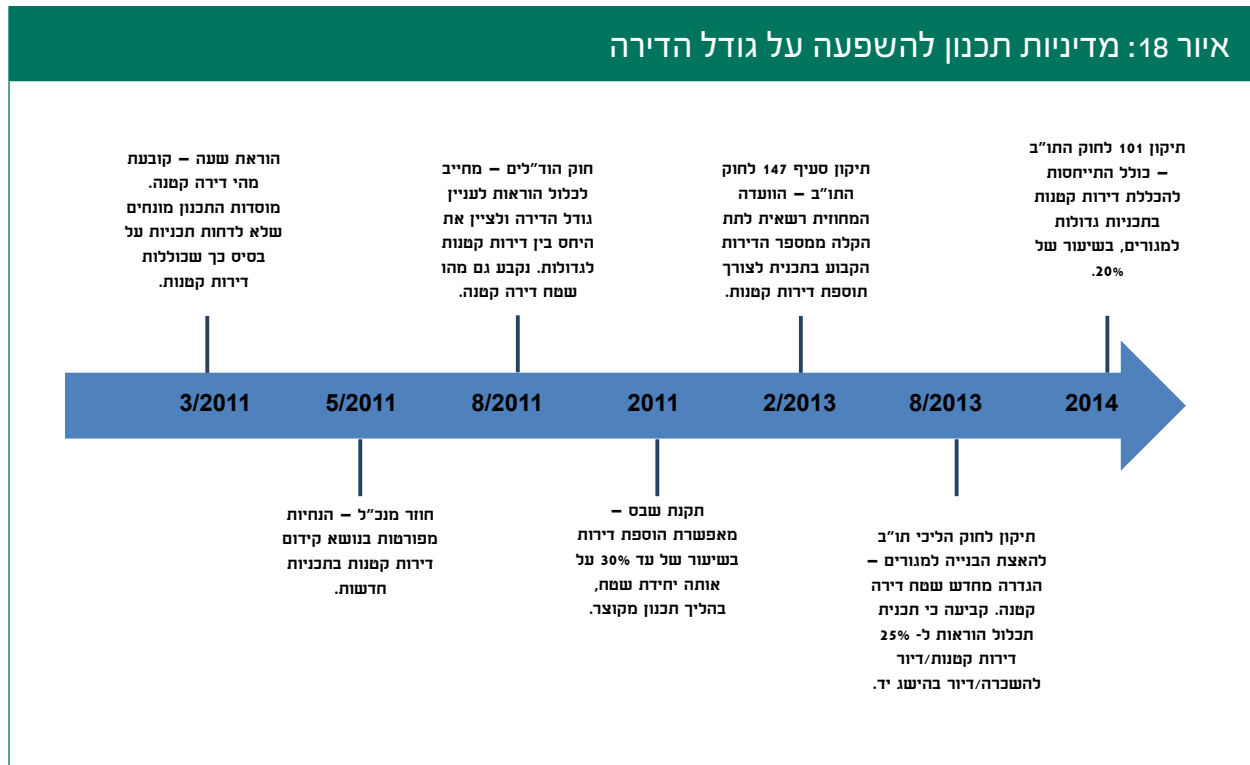
באוגוסט 2013 נכנס תיקון לחוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה) (התשע"ד, 2013), ולפיו "דירות קטנות" הן דירות ששטחן הכולל המותר לבנייה הוא 63 מ"ר, בתוספת שטח של מרחב מוגן דירתי, ובתכנית החלה בתחום הנמצא בנפת באר שבע או במחוז הצפון – דירות ששטחן הכולל המותר לבנייה הוא 88 מ"ר, בתוספת שטח של מרחב מוגן דירתי [ראו סעיף 1(1) לחוק]. כמו כן, תכנית דיור לאומי תכלול הוראות לעניין "ייעוד בשיעור של 25% לפחות מיחידות הדיור בתכנית, לאחד או יותר מאלה, במצטבר: דירות קטנות, דיור המיועד להשכרה לתקופה שלא תפחת מעשר שנים או דיור בהישג יד להשכרה" [ראו סעיף 2(1).א(2).א].

על אף האמור, בתכנית לדיור לאומי במתחם פינוי ובינוי יהיה שיעור הדירות המתוארות (דירות קטנות, דיור המיועד להשכרה לתקופה שלא תפחת מעשר שנים או דיור בהישג יד להשכרה) 10% מיחידות הדיור החדשות הנוספות על מספר היחידות שהיו בתחום התכנית לפני אישורה [ראו סעיף 2(1).א(2).ב]. הוראות סעיף זה לא יחולו במקרים חריגים, אם השתכנעה הוועדה המחוזית כי לנוכח מאפייני היישוב, או לנוכח היצע הדירות הקטנות ברשות המקומית, אין הצדקה להכללת ההוראות [ראו סעיף 2(1).א(1)].

מינהל התכנון במשרד הפנים ליווה את תהליך החקיקה במסגרת תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה [חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 101), התשע"ד-2014]. משרד הפנים יזם וקידם את התיקון לחוק במטרה לבצע שינוי משמעותי בתחום התכנון ובתחום רישוי הבנייה. בתכנון: ביזור וחלוקה מחדש של סמכויות התכנון בין הוועדות המחוזיות לבין הוועדות המקומיות, בד בבד עם שיפור יכולתן המקצועית של הוועדות המקומיות, קיצור וייעול הליכים, שיפור השירות והגברת השקיפות והוודאות. ברישוי הבניה: שיפור וייעול הליכי רישוי הבנייה ובקרת הביצוע לטובת איכות הבנייה תוך קיצור הליכי הרישוי (משרד הפנים-מינהל התכנון, 2014).

התיקון לחוק התכנון והבנייה כולל התייחסות ל"הכללת דירות קטנות בתכנית למגורים", וקובע כי אם התכנית כוללת 100 יחידות דיור חדשות לפחות, וכי צפיפות הבנייה היא 7 יחידות דיור לדונם לפחות, אזי תקבע התכנית כי לפחות 20% מיחידות הדיור הכלולות בה יהיו דירות קטנות. על אף האמור, רשאי מוסד התכנון, בהחלטה מנומקת, לאשר תכנית אף אם כמות יחידות הדיור הקטנות הכלולות בה קטנה מעשרים אחוז (אם למשל, מאפייני הבינוי בתחום התכנית מצדיקים שלא לכלול בה כמות דירות קטנות כאמור) [ראו סעיף 63(ב) בתיקון 101 לחוק התכנון והבניה, 2014]. ראו את המהלכים המתוארים על ציר זמן (איור 18).

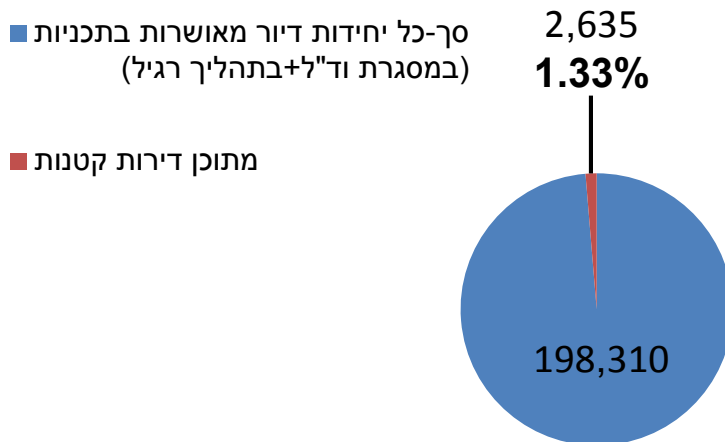
### איור 18: מדיניות תכנון להשפעה על גודל הדירה



מקור: מכון מילקן, 2014.

מחודש יוני 2012 מבצע מנהל התכנון מעקב ובקרה ממוחשבים אחר תכניות מתוקף חוק התכנון והבנייה ותכניות במסגרת וד"ל. מנובמבר 2011 (כאשר הוגשה תכנית הוד"ל הראשונה) ועד סוף שנת 2012 הוגשו כ-120,000 יח"ד לוועדות המחוזיות (במסלול וד"ל ובהליך רגיל), מהן 866 יח"ד בלבד קטנות, שהן 0.72% מכלל יח"ד שהוגשו ב-2012 (מינהל התכנון, 2012). בשנת 2013 אושרו 79,310 יח"ד (במסלול וד"ל ובהליך רגיל), מהן 1,769 יחידות קטנות, שהן 2.23% מכלל הדירות שאושרו ב-2013. (מינהל התכנון, 2013). ראו איור 19.

## איור 19: דירות קטנות מתוך סך התכניות המאושרות או בתהליכי אישור, 2012-2013



מקור: נתוני מינהל התכנון, 2013.

אם כן, על אף ניסיון מערכת התכנון להשפיע על גודל הדירה, שיעור יחידות הדיור הקטנות החדשות מתוך התכניות המאושרות עד סוף שנת 2013 קטן ביותר. עם זאת, לרשות המקומית נותרת גמישות בהגדלת מספר יחידות הדיור הקטנות הנבנות בשטחן.

### 5.3 פעולות הרשות המקומית לקידום דירות קטנות

תת-פרק זה בוחן את נקודת המבט של הרשויות המקומיות ביחס לדירות קטנות. הפרק פורט את התובנות העיקריות שעלו מראיונות עם נציגי רשויות תל אביב, בת-ים ומודיעין, וכן מראיון עם דודי גלור, חברת גלור תכנון ואדריכלות בע"מ.

באמצעות מגוון של ערוצים בצד ההיצע, לרשויות המקומיות עשויה להיות השפעה גדולה ביותר על שוק הדיור. קביעת שימושי הקרקע ואכיפת תקנות הבנייה מוסדרים על-ידי הרשות המקומית ומהווים גורמים עיקריים בהחלטה מה יכול להיבנות ומה יהיה המחיר (Goodman, 2001).

לשם הבנת פעולותיהן של הרשויות המקומיות לעניין הדירות הקטנות, בוצעו ראיונות אישיים בשלוש רשויות מקומיות בישראל: תל אביב יפו, בת-ים ומודיעין. בחירת הרשויות נעשתה על-פי זמינות לנתונים ורצון לשיתוף פעולה לצורך המחקר. השתדלנו בבחירתנו לשקף נקודות מבט שונות בנוגע לדירות קטנות. עם זאת, נדרשת הרחבת הדגימה במחקר עתידי. עיקרי הדברים מהראיונות יוצגו להלן.

#### תל אביב יפו

בבחינת מלאי הדירות הקיים בתל אביב, נראה כי אחוז המתגוררים בדירות חדר אחד ו-3 חדרים דומה לנתון הארצי. אחוז משקי הבית המתגוררים בדירות 2 חדרים גבוה בתל אביב בהשוואה לממוצע הארצי, מה שמעיד בעיקר על תקופת הבנייה.

אשר לדירות הגדולות מ-4 חדרים, ניכר כי בתל אביב אחוז הדירות מסוג זה קטן מהנתון הארצי (מפקד האוכלוסין, 2008) (ראו לוח 12).

לוח 12: משקי בית לפי מספר חדרים בדירה, תל אביב בהשוואה לנתונים כלל-ארציים								
אחוז משקי בית עם 8+ חדרים בדירה	אחוז משקי בית עם 7 חדרים בדירה	אחוז משקי בית עם 6 חדרים בדירה	אחוז משקי בית עם 5 חדרים בדירה	אחוז משקי בית עם 4 חדרים בדירה	אחוז משקי בית עם 3 חדרים בדירה	אחוז משקי בית עם 2 חדרים בדירה	אחוז משקי בית עם 1 חדר בדירה	
0.2	0.4	1.3	6.5	17.4	33.7	28.4	12.1	<b>תל אביב</b>
0.6	1.4	4.6	13.2	28.3	33.5	13.5	4.8	<b>כלל ארצי</b>

מקור: מפקד האוכלוסין, 2008.

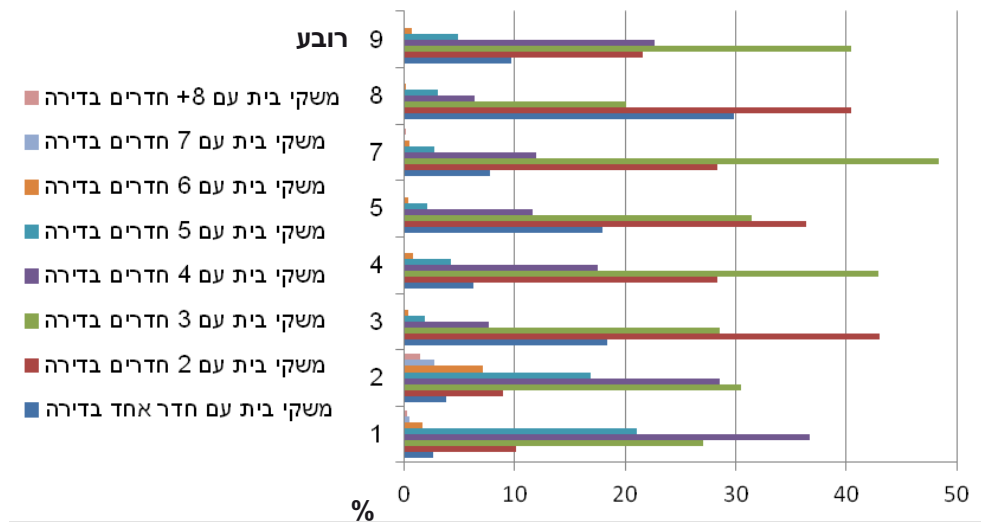
בבחינת התפלגות הדירות בחלוקה לפי רובעים ותתי-רובעים (ראו מפת רובעים בנספח 3), ניכר כי תמהיל הדירות משתנה מאזור לאזור. למשל, ברובעים <sup>14</sup>3 ו-<sup>15</sup>9 דירות 3 חדרים ומטה הן 90% מכלל הדירות; ואילו ברובע <sup>16</sup>1 דירות 3 חדרים ומטה הן 40% מכלל הדירות (ראו איור 20) (מפקד האוכלוסין, 2008).

<sup>14</sup> הצפון הישן, רחובות עיקריים: אבן גבירול, דיזנגוף, הירקון, בן יהודה, ארלוזורוב, פרישמן, ועוד.

<sup>15</sup> דרום-מזרח, שכונות עיקריות: שכונת התקווה, כפר שלם, נחלת יצחק, ביצרון, יד אליהו ותל חיים.

<sup>16</sup> צפון תל אביב, שכונות עיקריות: רמת-אביב, אזורי חן, אפקה, כוכב הצפון, תכנית ל', הגוש הגדול.

**איור 20: משקי בית בתל אביב, לפי מספר חדרים בדירה, בחלוקה לרובעים**



מקור: נתוני מפקד האוכלוסין, 2008.

נזכיר כאן כי הנתונים על התחלות בנייה בתל אביב לשנים 2008-2013, מעידים כי מסך התחלות הבנייה, כ-46% הן של דירות 3 חדרים ומטה (כ-7,000 יח"ד). נתונים אלו גבוהים בהרבה מהנתונים הארציים (דירות 3 חדרים ומטה הן כ-7% מכלל הבנייה החדשה). אשר לדירות 4 חדרים ומעלה, הנתונים לתל אביב נמוכים מהממוצע הארצי (53%, כ-8,000 יח"ד בתל אביב, לעומת 93% בכל הארץ) (ראו לוח 9).

מריאיון עם הגברת חדוה פיניש, סגנית מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי במינהל ההנדסה תל אביב-יפו (9/6/14) בעניין תמהיל הדירות עולה כי העיר מתמודדת כיום עם בעיות שונות מאלה שהתמודדה עמן בעבר. למשל, בשנות השמונים סבלה העיר מהגירה שלילית של משפחות שהעדיפו דירות מרווחות (לטובת ערים כמו רעננה, כפר סבא, ראשון לציון). להגירה השלילית היו מגוון השלכות, בהן התרוקנות של מרכז העיר ופגיעה בהיבטים אורבניים, כלכליים וחברתיים של העיר. הגופים המקצועיים שזיהו את בעיית המחסור בדירות גדולות, הביאו לידי קידום מלאי גדול של תכניות לבניית דירות גדולות (100-120 מ"ר), רובן נבנו (ועדיין נבנות) בצפון העיר. כיום המצב שונה, ונעשה ניסיון להתמודד עם השלכות בבחינת תמהיל הדירות בעיר, אנו מקבלים עיר דיכוטומית: אף שמלאי הדירות הקטנות גדול יחסית, הן מרוכזות באזורים מסוימים. באזורים אחרים, בעיקר בצפון העיר, עודף הדירות הגדולות מונע מתן מענה לפלחים שונים של האוכלוסייה, בהם צעירים, קשישים ומשפחות בתחילת דרכן. למתכננים ברור שכל עיר חייבת לכלול משפחות צעירות ומעמד ביניים כמרכיב באוכלוסייה, ושאלה חלק מהותי מהחיים החברתיים והכלכליים של העיר.

השאיפה כיום היא לייצר שכונות הטרוגניות יותר, עם תמהיל מגוון של דירות. ההסתכלות על תמהיל צריך שתיעשה ברמה המקומית (בניין), האזורית (שכונה) והכלל-אזורית (העיר). העבודה נעשית ברמה האסטרטגית-תפיסית, אך הטיפול ברמת השטח צריך להיות עדין ומקומי, ולשקף הבנה של התהליכים.

פיניש גורסת כי המושגים של גודל הדירה צריכים להשתנות לנוכח מצוקת הדיור, ולהתחשב בצרכים הקיימים כיום, זאת תוך שימת דגש על הקהל שעבורו מתכננים. למשל, דירות קטנות לא יתנו מענה לצורכי אוכלוסייה חרדית או ערבית, מכיוון שמשק בית אלו גדולים יותר. כמו כן, יש לזכור כי ההתייחסות לדירות קטנות אינה עומדת בפני עצמה, אלא היא חלק מתמונה גדולה, שבה גם מגוון הדיור והאוכלוסייה בעיר, המערך העירוני ועוד. בהקשר זה חשוב להתייחס גם למשאב הקרקע, אשר נמצא בחסר בישראל. זהו שיקול שיש להביא בחשבון בתכנון ובחשיבה על גודל הדירה.

פיניש מציינת כי בתל אביב יש ביקוש גדול במרכז העיר לדירות קטנות, אך בשכונות הצפון לא מזהים ביקוש<sup>17</sup> מהסוג הזה. אף על פי כן, המתכנן מבין כי יש למשוך אוכלוסייה צעירה גם לאזורים אלו, כדי לחזק את האזור ולמנוע מצב של הזדקנות האוכלוסייה. ככלל, היזמים בהחלט מזהים שוק של דירות קטנות, בעיקר לאוכלוסייה צעירה. במקרה זה חשוב לציין כי האוכלוסייה הצעירה היא לאו דווקא זו המשתכרת מעט. ישנם גם רווקים המשתכרים מעל הממוצע, ומחפשים לגור (או להשקיע) בדירה המתאימה למידותיהם. האופי הדמוגרפי של האוכלוסייה התל אביבית (שבה זוגות מאותו המין, גרושים הזקוקים לשתי יח"ד, משפחות חד-הוריות וכו'), מנפח את הצורך בדירות זולות יותר וקטנות יותר. תפקיד המתכנן להבין ולתת ביטוי לצורך הדמוגרפי ולצורך הכלכלי בדירות קטנות. יחד עם זאת, יש גם קהל החוזר לעיר ומבקש לקנות דירות גדולות ומרווחות. הביקוש לדירות גדולות קיים גם בדרום העיר, שם למשפרי הדיור אין אפשרויות רבות, ולכן הם נוטים לצאת מתל אביב. העיסוק בדירות קטנות והאג'נדה לקידום כאלה מצד ראש העיר החלו הרבה לפני תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה (ראו בהרחבה תת-פרק: 5.2). לכן השפעתו על מגמות התכנון בעיר אינה משמעותית.

בבחינת הסיטואציה ברשויות אחרות, פיניש גורסת כי ראשי עיריות אינם מעוניינים בדירות קטנות בגלל סוג האוכלוסייה שהן מושכות (בדרך כלל צעירה יותר, ממעמד סוציו-אקונומי נמוך יותר), ובשל העובדה שהעיר תיאלץ לספק פתרונות לאוכלוסייה זו. בתל אביב המצב שונה, מכיוון שהדרישה לדירות קטנות מגיעה גם מצד אוכלוסייה חזקה. חשוב להבין שגם בערי הפריפריה הדיור הוא רק מרכיב אחד מן התמונה הגדולה, ויש לו השפעה על סוג החיים האורבניים שהעיר מציעה לתושביה. כמו כן, החשיבה חייבת להיות לטווח הארוך: האם מה שעושים היום יהיה טוב בעתיד? האם בנייה של דירות קטנות עלולה לפגוע ביכולתן של משפחות אחרות להתקיים בעיר? האם מדובר בחיזוק האוכלוסייה בכוח צעיר, במתן אפשרות לגור בקרבת המשפחה? חשיבה דומה צריכה להיעשות גם בערים חזקות (רעננה, כפר סבא), המתמודדות עם הבעיה שמשפחות צעירות אינן יכולות למצוא דירה שעונה לצרכים שלהן. מדובר בתופעה שלילית, המביאה לידי הזדקנות האוכלוסייה.

התשובה בתל אביב היא ניסיון להתמודד עם כשלי השוק, כך שבכל פרויקט חדש עם דירות בינוניות מחייבים בנייה גם של דירות קטנות, ולהפך. את הדירות הגדולות משאירים לשוק. רצוי לחשוב על פתרון יצירתי ליצירת תמהיל של דירות גם ברמת הבניין, ולהביא בחשבון את הצרכים המשתנים (כך שיתאפשר להתנייד בין דירות בגדלים שונים בקלות יחסית, מה שעשוי לתת מענה במצבים שבהם צורכי הדיור של תושב כלשהו משתנים, אך הוא אינו מעוניין לשנות את סביבת המגורים שלו: מכולת, שכנים, וכדומה). כמו כן, חשוב להנחיל לציבור את התפיסה שכדי לחוש נוחות, אין הכרח בדירות של 5 ו-6 חדרים. אפשר בקלות להסתפק בדירה קטנה יותר שתענה על כל הצרכים.

<sup>17</sup> את הביקוש מעריכים לפי ההרכב הדמוגרפי הנוכחי באזור, וכן על-פי היוזמות של היזמים: הדרישות להקטנת גודל הדירות במרכז העיר ולהיפך בשכונות הצפון.



## בת-ים

בבחינת מלאי הדירות הקיים בבת-ים, נראה כי שיעור המתגוררים בדירות חדר אחד דומה לנתון הארצי. אחוז משקי הבית המתגוררים בדירות 2 ו-3 חדרים גבוה בבת-ים בהשוואה לממוצע הארצי. אשר לדירות 4 חדרים ומעלה, בבת-ים אחוז הדירות מסוג זה קטן מהנתון הארצי (מפקד האוכלוסין, 2008) (ראו לוח 13). מצב זה משקף בעיקר את גיל המבנים המבוגר בהשוואה לממוצע הכלל ארצי, וכן את המשקל של בנייה ביוזמה ציבורית (פיאלקוף, 2013).

## לוח 13: משקי בית לפי מספר חדרים בדירה, בת-ים בהשוואה לנתונים כלל-ארציים

אחוז משקי בית עם חדר אחד בדירה	אחוז משקי בית עם 2 חדרים בדירה	אחוז משקי בית עם 3 חדרים בדירה	אחוז משקי בית עם 4 חדרים בדירה	אחוז משקי בית עם 5 חדרים בדירה	אחוז משקי בית עם 6 חדרים בדירה	אחוז משקי בית עם 7 חדרים בדירה	אחוז משקי בית עם 8+ חדרים בדירה	
5.5	29.9	44.1	17.4	2.9	0.3	0.0		בת ים
4.8	13.5	33.5	28.3	13.2	4.6	1.4	0.6	כלל ארצי

מקור: נתוני מפקד האוכלוסין, 2008.

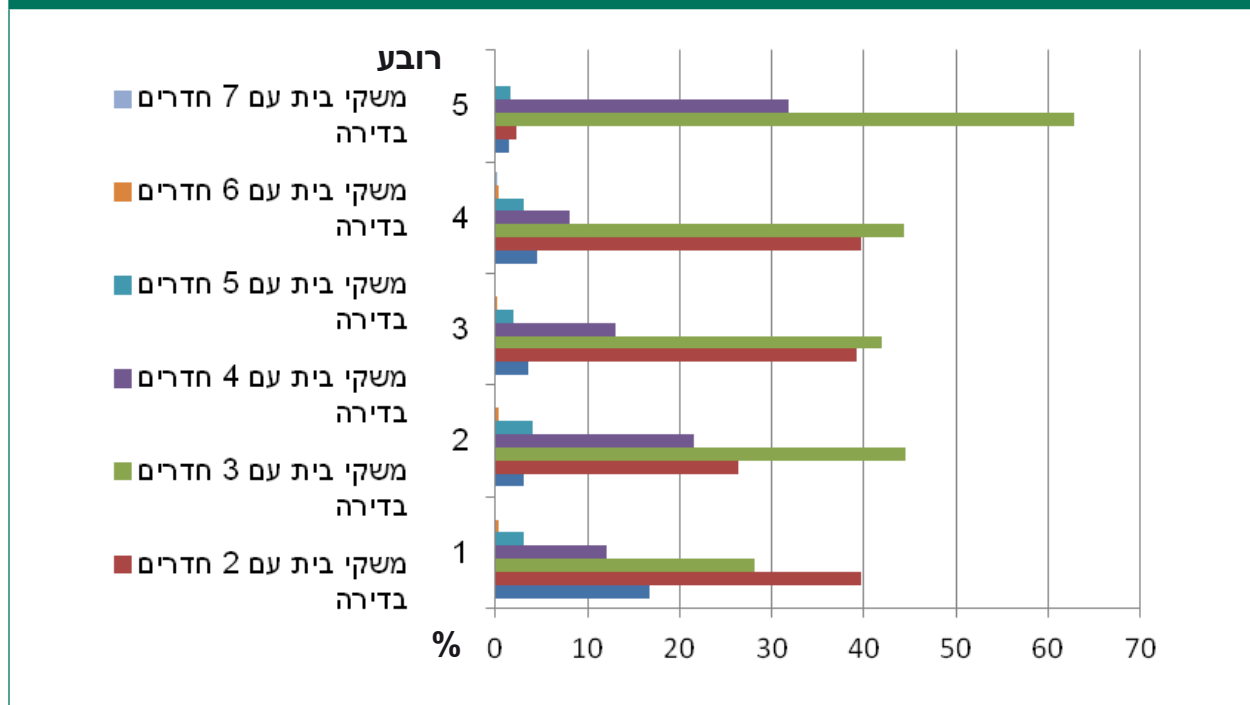
בבחינת התפלגות הדירות בחלוקה לפי רובעים ותתי-רובעים (ראו מפת רובעים בנספח 4), ניכר כי תמהיל הדירות משתנה מאזור לאזור. כך, ברובעים 1<sup>18</sup> ו-3<sup>19</sup> קיים השיעור הגדול ביותר של דירות 3 חדרים ומטה – כ-85% מכלל הדירות; ואילו ברובע 20<sup>5</sup> קיים השיעור הנמוך ביותר של דירות בגדלים אלו, שם דירות 3 חדרים ומטה הן כ-66% מכלל הדירות (ראו איור 18) (מפקד האוכלוסין, 2008). ראו איור 21.

<sup>18</sup> צפון מערב משדרות העצמאות.

<sup>19</sup> לב העיר.

<sup>20</sup> דרום מזרח (רמות הנשיא, קריית באבוב).

**איור 21: משקי בית בבת-ים לפי מספר החדרים בדירה, בחלוקה לרובעים**



מקור: נתוני מפקד האוכלוסין, 2008.

נתונים על התחלות בנייה בבת-ים לשנים 2008-2013 מעידים שדירות 3 חדרים הן כ-7% בלבד (כ-56 יח"ד). דירות 1-2 אינן נבנות כלל. נתונים אלו דומים לנתון הארצי (דירות 3 חדרים ומטה הן כ-7% מכלל הבנייה החדשה). אשר לדירות 4 ו-5 חדרים, הנתונים בבת-ים גבוהים מהמוצע הארצי (93%, שהם כ-750 יח"ד בבת-ים, לעומת ממוצע ארצי של 69%). בבת-ים לא היו התחלות בנייה של דירות 6 חדרים ומעלה בשנים האמורות (לעומת 23% של דירות מסוג זה בנתון הארצי).

מריאיון עם מר גורי נדלר, סגן מהנדס העיר בת-ים (22/4/14) עולה, בעניין התמהיל, כי ראשית יש לשים לב שמספרן הכולל של התחלות הבנייה בעיר קטן ביותר (סה"כ 808 התחלות בנייה בשנים 2008-2013), לכן השפעת הצמצום בבניית הדירות הקטנות על התמהיל העירוני – שולית. גם עוד שנים רבות של בנייה משמעותית יחסית של דירות גדולות, לא תשפיע במידה ניכרת על תמהיל הדיור בעיר ועל חלקן היחסי של הדירות הקטנות.

לתפיסתו של נדלר, חשיבות תמהיל הדיור היא אדירה. מגוון של דירות מושך קהלים שונים, וזו, לדעת נדלר, תמצית העשייה של הרגולטור בתחום הדיור ומהדברים החשובים ביותר שבתחום אחריותו. לדעתו, כך גם ההסתכלות על דיור בהישג יד: זו צריכה להיות מתוך ההבנה כי יש לאפשר לאנשים עם פחות אמצעים לגור במקומות טובים יותר עם אוכלוסייה חזקה יותר. תמהיל דיור הוא אחד הכלים לאפשר זאת.

בת-ים יש מלאי גדול של דירות קטנות, רובן ככולן בבניינים ישנים ולא מתוחזקים, אך כיום הדבר עדיין לא מהווה בעיה. פיזור הדירות הקטנות בין חלקי העיר דומה: בכל אזור יש דירות קטנות, ובכל אזור יש גם מעט בנייה חדשה. עם זאת,

בדרום מערב העיר ישנו מקבץ מגורים של כ-7,000 יח"ד, כמעט ללא דירות קטנות. לא ניתנה תשומת לב מספקת לתמהיל בזמן התכנון, אך ייעשה ניסיון להתמודד עם הבעיה בשלב המימוש. שכונת עמידר (ראו רובע 4 במפת בת-ים שבנספח 4) גם היא יוצאת דופן בניסיון התכנוני להשפיע על התמהיל, דווקא בכיוון הומוגני. מדובר בשכונה ישנה שבה כ-1,500 יח"ד, כולן במקור בגודל של כ-40 מ"ר. בשכונה זו יש כוונה לשמור על המרקם הקיים (צפיפות נמוכה), ולהרחיב את הדירות הקיימות. המהלך יהפוך את השכונה משכונה עם יח"ד קטנות מאוד לשכונה שבה יח"ד גדולות מאוד, וזהו תהליך שנעשה ביוזמת השנים האחרונות. בכלל, יש ניסיון בשנים האחרונות לקדם בניית דירות גדולות כדי לחזק את האוכלוסייה הקיימת. לעומת זאת, בפרויקטים של פינוי בינוי יש ניסיון מרבי ליצור תמהיל של מגוון גודלי דירות. כך, במקרים מסוימים, בחינת התמהיל צריכה להיעשות ברמת הפרויקט, ובמקרים אחרים ברמת הרובע או העיר.

נדלר טוען כי ישנו ביקוש לדירות קטנות בבת-ים. הזמן הממוצע למכירת דירה קטנה (3 חדרים ומטה) קצר ביותר, הן אבסולוטית (כ-21 יום) והן בהשוואה לדירות גדולות יותר. נדלר מציין עוד שהביקוש לדירות קטנות בולט בקרב "תושבים חוזרים".

בעשרים השנים האחרונות נבנו בבת-ים מעט מאוד מטרים חדשים. השטח הבנוי בעיר גדל ואוכלוסיית העיר הצטמצמה. מחד, שינוי המגמות מתבטא בעלייה ברווחת הפרט – אנשים מבקשים דירות גדולות יותר. מאידך, המאפיינים הדמוגרפיים השתנו – זוגות מתחתנים מאוחר יותר, תוחלת החיים עלתה, ולכן צורכי הדיור משתנים. לכן יש להתאים את גודל הדירות לדרשות האוכלוסייה. כמו כן יש להביא בחשבון בעת התכנון שיקולים חברתיים. אחד האמצעים לפתרון מצוקת הדיור בישראל הוא אפוא הקטנת גודל הדירה, דבר שיהפכן לבנות השגה לקהל יעד רחב יותר.

ברמה הארצית, שינוי המגמה בנוגע לגודל הדירות בא לידי ביטוי בחוזר מנכ"ל, הכולל הנחיות מפורטות למוסדות התכנון בנושא קידום יחידות דיור קטנות בתכנון הבנייה החדשות (ראו בהרחבה תת-פרק 5.2). החוזר נותן לגיטימציה לקביעה של תמהיל ומייצר מדיניות אחידה. שינוי המגמה בפועל בבת-ים משתנה מגורם לגורם. כך, בעת כתיבת מסמך מדיניות הדיור של העיר, שנכתב על-ידי ועדת היגוי שבה חברי מועצה ומומחים (ראו: פיאלקוף, 2013), נסב ויכוח מהותי בנושא תמהיל הדיור. הכול רוצים שאוכלוסייה חדשה וחזקה תגיע לעיר, וכולם גם מבינים היכן העיר נמצאת היום ולאן היא שואפת להגיע. אך הדעות בנוגע לדרך למשיכת אוכלוסייה חזקה נעו בין מי שתמכו בהקמת דירות גדולות, לבין מי שהשכילו להבין כי אחת הדרכים למשיכת אוכלוסייה חזקה היא דווקא ליצור עיר שיש בה גם אוכלוסייה חלשה – עיר שיש בה מגוון. אם כן, על דירות קטנות יש לדבר גם בהקשר של דירות גדולות. הדבר הנכון והחשוב הוא התמהיל. הבעיה של בת-ים בוועדה המחוזית היא דווקא שלא מאפשרים לבנות דירות גדולות אפילו בתוך שכונות העמוסות בדירות קטנות.

### מודיעין-מכבים-רעות

בבחינת מלאי הדירות הקיים במודיעין, נראה כי שיעור המתגוררים בדירות 1-2 חדרים מזערי, ונמוך בהרבה מהנתון הארצי. שיעור משקי הבית המתגוררים בדירות 3 חדרים נמוך גם הוא במודיעין בהשוואה לממוצע הארצי (ביותר מחצי). אשר לדירות 4-7 חדרים, ניכר כי במודיעין שיעור הדירות מסוג זה גדול במידה ניכרת מהנתון הארצי (מפקד האוכלוסין, 2008) (ראו לוח 14).

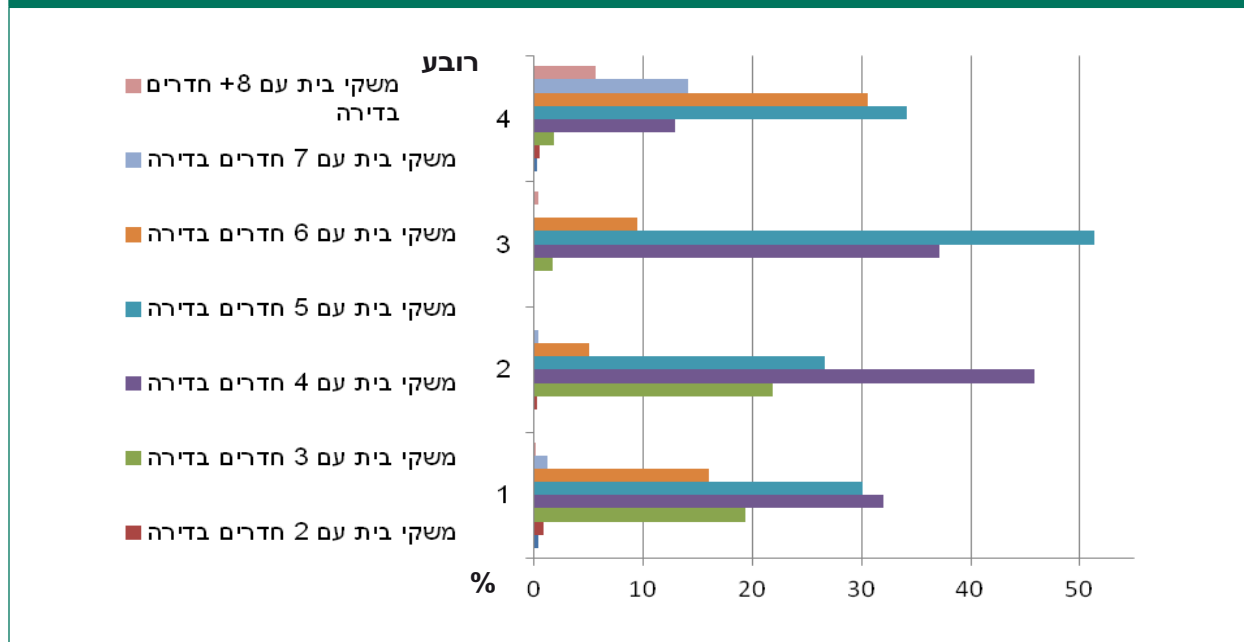
**לוח 14: משקי בית לפי מספר החדרים בדירה, מודיעין בהשוואה לנתונים כלל-ארציים**

מודיעין	אחוז משקי בית עם חדר אחד בדירה	אחוז משקי בית עם 2 חדרים בדירה	אחוז משקי בית עם 3 חדרים בדירה	אחוז משקי בית עם 4 חדרים בדירה	אחוז משקי בית עם 5 חדרים בדירה	אחוז משקי בית עם 6 חדרים בדירה	אחוז משקי בית עם 7 חדרים בדירה	אחוז משקי בית עם 8+ חדרים בדירה
מודיעין	0.2	0.4	15.9	35.4	31.8	13.0	2.5	0.8
כלל ארצי	4.8	13.5	33.5	28.3	13.2	4.6	1.4	0.6

מקור: מפקד האוכלוסין, 2008.

בבחינת התפלגות הדירות בחלוקה לפי רובעים ותתי-רובעים (ראו מפה בנספח 5), ניכר כי תמהיל הדירות משתנה מאזור לאזור: ברובעים 1 ו-2 קיים השיעור הגדול ביותר של דירות 3 חדרים ומטה (כ-20% מכלל הדירות), ואילו ברובעים 3 ו-4 כמעט לא קיימות דירות בגדלים אלו (ראו איור 22) (מפקד האוכלוסין, 2008).

**איור 22: משקי בית במודיעין-מכבים-רעות לפי מספר החדרים בדירה, בחלוקה לרובעים**



מקור: נתוני מפקד האוכלוסין, 2008.

נזכיר כאן כי הנתונים על התחלות בנייה במודיעין לשנים 2008-2013 מעידים ששיעור הדירות בנות 3 חדרים ומטה הוא כ-8% (כ-400 יח"ד). נתונים אלו דומים לנתון הארצי (דירות 3 חדרים ומטה הן כ-7% מכלל הבנייה החדשה).<sup>21</sup> אשר לדירות 4 חדרים, הנתונים במודיעין גבוהים מהמוצע הארצי (43% שהם כ-2,180 יח"ד במודיעין, לעומת שיעור ארצי של 38%). שיעור הבנייה של דירות בנות 5 חדרים במודיעין דומה למוצע הארצי (כ-31%), ושיעור הבנייה של דירות 6 חדרים ומעלה נמוך במודיעין מהמוצע הארצי (17% שהם כ-860 יח"ד במודיעין, לעומת שיעור ארצי של 23%) (ראו לוח 9). מריאיון עם אדר' נילי טייכמן, מהנדסת העיר מודיעין-מכבים-רעות, ועם עוזרת המהנדסת, הגברת חיה מוסרי (9/7/14) עולה כי יש בעיניהן חשיבות לתמהיל, אך זה אינו מקבל מענה מספק בעיר, מכיוון שאין די דירות קטנות (3 חדרים ומטה או שאינן עולות על 75 מ"ר). טייכמן מציינת כי אינה יודעת לומר באופן חד-משמעי אם יש או אין ביקוש בקרב התושבים לדירות קטנות, אך אילו היה מלאי גדול יותר של דירות מסוג זה, יכול להיות שהיו נמצאים להן קונים/שוכרים. בהמשך היא מציינת כי במקרים מסוימים, אוכלוסייה מבוגרת יותר המתגוררת בשכונות הוותיקות מחפשת להצטמצם לדירות קטנות, אך כמעט אין אופציות עבודה. כמו כן היא מציינת כי הרבה מהגרושים עוזבים את העיר ליישובים סמוכים כדי לגור בדירות קטנות, מכיוון שבמודיעין היצע הדירות הקטנות מצומצם. תופעות אלו מעידות על ביקוש לדירות קטנות. עם זאת, ההרכב הדמוגרפי של העיר הוא ברובו של משפחות, ופחות אנשים שגרים לבד.

עוד נאמר בריאיון כי לקבלנים הפועלים בעיר יש השפעה מועטה על גודל הדירות הנבנות, שכן הגודל הממוצע מוכתב על-ידי התכנית התקפה. מכיוון שהתכניות גובשו לפני כ-15 שנים, יש להן תוקף כיום. גודל הדירה הממוצע בהן בדרך כלל גבוה, והתכנית מחייבת לממש את מלוא זכויות הבנייה. כך נוצר מצב שלפיו מתאפשרת בנייה מועטה של דירות קטנות, ובנייה רבה של דירות גדולות (4 חדרים ומעלה).

לשאלתי בנוגע ליישום תקנת שבס (ראו בהרחבה תת-פרק 5.2), נענית כי יישום התקנה פוגע בצרכים הפרוגרמטיים האחרים (חינוך, תשתיות וכיו"ב). כמו כן, מסיבות שאינן תכנוניות לא מאפשרים במודיעין ליישם את התקנה. בתחילת הדרך של העיר מודיעין היה משרד הבינוי והשיכון מעורב בתכנון ודאג לכך ששיעור של 25-30 אחוזים מהדירות בבנייה חדשה יהיו קטנות. בשנים האחרונות אין זה המצב עוד. המרואיינות מציינות כי בתכניות חדשות נעשה ניסיון להתייחס לבעיה, ומושם דגש על התמהיל. למשל, בתכנית מרכז העיר (בסמכות הוועדה המחוזית) התערבה מודיעין כדי להגדיל את נתח הדירות הקטנות ולייצר תמהיל שיספק מגוון סוגי דיור. אף על פי כן, ברוב השכונות בעיר הדירות עדיין גדולות. הדבר נובע מהרצון שהוכתב במדיניות הקמת היישוב: למשוך אוכלוסייה חזקה ולמצב את העיר כאלטרנטיבה למגורים בדירות גדולות באזור מרכזי.

לתפיסתן, הקבלנים מוכרים היטב את הדירות הגדולות (בין קהל היעד גם משפרי דיור מתוך העיר). הדירות הקטנות שנבנות מוגרלות בין הזכאים במכרזי "דירות למשתכן" ונחטפות, אך ייתכן שמלאי גדול יותר של דירות קטנות היה מייצר את הצורך בהגרלות. אם כך, יכול להיות שיש ביקוש לדירות קטנות, אך גם אם הוא קיים, אין מתאם בינו לבין התכניות המאושרות. במסגרת בחינת נקודת המבט של הרשויות המקומיות בוצע ריאיון נוסף (ב-24/6/14), עם מר דודי גלור מחברת גלור תכנון ואדריכלות בע"מ.<sup>22</sup> גלור גורס כי רווחת הדיור היא נושא מרכזי בדיון על גודל הדירה, מגמות בסטנדרט המקובל

<sup>21</sup> אף שבמודיעין לא נבנו כלל דירות חדר בתקופה זו, ודירות 2 חדרים היו פחות מ-1% מהבנייה החדשה.

<sup>22</sup> החברה עוסקת בפרויקטי התחדשות עירונית, בנייה במרקם עירוני קיים ותכנון ציפוף, בעיקר במרכז הארץ (ת"א, ר"ג, בת-ים). לפרטים נוספים, ניתן לפנות ל: dud@gapide.com

לרווחת הדיור ישפיעו בהכרח על תמהיל הדיור. לתפיסתו, ישנם תהליכים שונים אשר עשויים להשפיע דווקא על קיטון בגודל הדירות, בהם הקושי ליצר דירות גדולות במסגרת דרישות התכנון כיום לשאוף לציפוף מרכזי הערים; הגורם הדמוגרפי - ידוע כי גודל משק הבית הממוצע בישראל נמצא במגמת ירידה כמעט בכל קבוצות האוכלוסייה; גורמים שונים ברשויות אשר צופים ירידה ברווחת הדיור המקובלת; ועוד. כמו כן, גודלי הדירות בעיר מושפעים ממגוון גורמים, בהם המצב הכלכלי, אספקטים הנדסיים ופיזיים, וכדומה.

אף-על-פי שתכנון דירות קטנות נדרש כדי להגיע ליעדי הצפיפויות, בגלל המחסור בקרקע, גלור מציין כי לא בטוח שהציבור בישראל מוכן לשינוי המגמות המתואר. עם זאת, בתל אביב המצב שונה, ואפשר להבחין בביקוש לדירות קטנות, בעיקר בגלל מאפייני האוכלוסייה (צעירים ומבוגרים רבים, ושכבת ביניים מצומצמת יותר). כאן צריך המתכנן לבחון האם להתייחס להלכי השוק ולדרישות הרשויות, או שמא יש לתכנן בראייה ארוכת טווח, שבה מובאים בחשבון גם הצרכים וההשפעות העתידיות.

לדעת גלור אפשר, בדרך יצירתית, להגדיר את הצפיפות באמצעות כלים אחרים, למשל דרך סטנדרט קבוע לרווחת דיור; גולציה שתקבע את מספר הנפשות המרבי אשר יכולים לגור בחדר אחד; או לפי מספר חדרי שינה ליחידת שטח. אלה ישקפו נאמנה את צורכי הציבור הנדרשים, יאפשרו גמישות תכנונית וישפיעו על גודל הדירה.

**לסיכום, ניכר כי בקרב גורמים שונים ברשויות המקומיות קיימת הבנה של הצורך בתמהיל דיור, בו נתח משמעותי של דירות קטנות. תל אביב היא העיר בה נבנו הכי הרבה דירות קטנות בשנים האחרונות (דירות 3 חדרים ומטה היוו כ- 40% מכלל הבנייה החדשה בתל אביב בין השנים 2013-2005, ראו לוח 9), לכן נראה כי מיישמת את ההבנה במדיניות התכנון. בבת-ים, המאופיינת במלאי קיים של דירות קטנות בהיקפים גדולים, כמעט שלא בונים דירות קטנות בבנייה חדשה, אך כיוון שהיקפי הבנייה מצומצמים, ספק אם יש לכך השפעה ניכרת על תמהיל הדיור, ונראה כי הנושא מקבל התייחסות בתכנון. במודיעין נראה כי התכניות התקפות לא מאפשרות דירות קטנות, ואילו בתכניות חדשות נעשה ניסיון להתייחס לנושא התמהיל. מהראיון האחרון עלה כי נושאים כמו ציפוף, המחסור בקרקע ורווחת הדיור הינם גורמים בעלי השפעה על הרשויות בשיח מול המתכנן על גודל הדירות.**

## 5.4 דירות קטנות מנקודת המבט של הקבלנים

**תת-פרק זה בוחן את ההיבט הכלכלי של דירות קטנות מנקודת המבט של הקבלנים, ומתבסס על ראיונות עם נציגי חברות קבלן גדולות, וכן עם שמאי מקרקעין.**

כדי לקדם בנייה של דירות קטנות, עליהן להיות כדאיות מבחינה כלכלית לקבלנים. למשל, אם יזם כלשהו ירצה לנצל את אחת התקנות הנוגעות לדירות קטנות או לפיצול דירות (ראו תת-פרק 4.2: ניסיון מערכת התכנון להשפיע על גודל הדירה), אך רווחיות הפרויקט תיפגע עקב כך, התקנה לא תאפשר בפועל בנייה של דירות קטנות. עיקרי הדברים מהראיונות מוצגים בלוח להלן (ראו לוח 15).

לוח 15: ממצאים עיקריים מראיונות עם קבלנים בנושא דירות קטנות

האם יש ביקוש לדירות קטנות?	האם דירות קטנות זולות יותר?	מבחינת כדאיות, מה עדיף לקבלן?	שיוני מגמות	מי משפיע על גודלי הדירות?	דירות קטנות בפרויקטים קיימים	גודל דירה ממוצע בפרויקטים קיימים	פרויקטים פעילים ומיקום גיאוגרפי	
- בהחלט יש ביקוש. דירות 3 חדרים משווקות ונמכרות מיד.	- כן בהכרח.	- עדיפות כלכלית למספר רב יותר של דירות על אותה יחידת שטח.	- לפני כ-10 שנים דירות קטנות היו כ-30% מהפרויקטים. כיום אין כמעט בכלל בנייה של דירות קטנות.	- מדיניות ממשלתית. - ראשי ערים. - לקבלן אין השפעה על גודלי הדירות בפרויקט.	- פרויקט אחד: דרום ת"א, 130 יח"ד.	150-160 מ"ר.	כ-50 פרויקטים, מחדרה (בצפון) עד רחובות (בדרום).	דניה סיבוס <sup>1</sup>
- יש ביקוש לדירות קטנות בכלי שליבי החיים.	- עלות הבנייה בסטנדרט רגיל למ"ר לא משתנה באופן ניכר בין דירות, לכן דירות קטנות זולות יותר, אך ההפרשים לא גדולים (כ-150,000 ש"ח בין דירת 3 ל-4 חדרים)	- הקבלן מעדיף לבנות יותר דירות קטנות: שיקול כלכלי, פיזור סיכונים, תזרים נוח, קהל יעד רחב יותר, תרומה למיתוג ומשמעות חברתית.	- מחד, יש ביקוש גדול יותר כיום לדירות קטנות. מאידך, עליית המחירים, וההפרשים בין מחירי דירות 3 ו-4 חדרים, גורמים למשקיעים לבחור בדירות גדולות יותר. - בקרב חלק מהרשויות יש מגמה חיובית להחלת דירות קטנות בתכניות, אחד הגורמים: עליית מחירי הדיור.	- לרשויות המקומיות ההשפעה הגדולה ביותר על גודל הדירה. - על קרקע בבעלות מדינה לזים אין השפעה על גודל הדירות. - על קרקע בבעלות פרטית יש לזים השפעה, אך הוא צריך לעבוד בשיתוף הרשות, ולכן האחרונה קובעת לפי שיקוליה. - על הממשלה להמציא את התמריצים הרלוונטיים לרשות כדי ליצור תמחיל הולם.	- ההתאחדות היא גוף יציג של מספר קבלנים.	- ההתאחדות היא גוף יציג של מספר קבלנים.	- ההתאחדות היא גוף יציג של מספר קבלנים.	התאחדות בוני הארץ <sup>2</sup>

<sup>23</sup> דניה סיבוס, חברת בת ציבורית של אפריקה ישראל להשקעות בע"מ, היא חברת בנייה בינלאומית, בין הגדולות בישראל. החברה פעילה בתחומי הבנייה והתשתיות, והשלימה עד כה כעשרים אלף יחידות דיור. היא בעלת יכולות לתכנן ולבצע פרויקטים מורכבים (<http://www.danya-cebus.co.il>).

<sup>24</sup> התאחדות בוני הארץ (התאחדות הקבלנים והבונים בישראל לשעבר), היא הארגון היציג של העוסקים בבנייה, בתשתיות, בפיתוח ובמכלול עבודות ההנדסה הבנאיות האחרות. התאחדות פועלת לקידום ענף הבנייה והתשתיות בישראל, לשמירת האינטרסים והזכויות של כלל הקבלנים והבונים בישראל ולפתרון בעיות במגוון תחומים מקצועיים של הענף. ההתאחדות נוסדה ב-1949, ויש בה כ-2,000 חברים (<http://www.acb.org.il>).

לוח 15: ממצאים עיקריים מראיונות עם קבלנים בנושא דירות קטנות (המשך)

פרויקטים פעילים ומיקום גיאוגרפי	גודל דירה ממוצע בפרויקטים קיימים	דירות קטנות בפרויקטים קיימים	מי משפיע על גודלי הדירות?	שינוי מגמות	מבחינת כדאיות, מה עדיף לקבלן?	האם דירות קטנות זולות יותר?	האם יש ביקוש לדירות קטנות?
צ'רניאבסקי שמאות מקרקעין <sup>26</sup>	--	--	היזם. היזם שואף לדירות גדולות כדי למקסם את רווחיות הפרויקט (כך גם חוסך עלויות שיווק, ומפחית סיכונים בעבודה מול אוכלוסייה חלשה יותר). - לאוכלוסייה: ביקוש לדירות גדולות יותר. - לרשות המקומית: מעדיפה דירות גדולות למשיכת אוכלוסייה חזקה.		- לקבלן עדיף דירות גדולות עד כמה שניתן, בהתאם לביקושים.	- דירות קטנות זולות יותר, אך ההפרשים לא משמעותיים דיים להצדיק עלויות מעבר לדירה גדולה יותר בהמשך.	- יש להבדיל בין צורכי דיור לביקוש לדיור. יש נטייה לצרוך שירותי דיור מעבר לצורך. - ביקוש לדירות קטנות בעיקר בקרב שוכרים.

לסיכום, נראה כי הקבלנים מעדימים דווקא על רצון ונכונות לבנות דירות קטנות. לטענתם, הרשות המקומית היא הגורם המונע את קידומו. דברים אלו סותרים את חוות הדעת של שמאי המקרקעין, הגורס כי במקרים רבים הקבלנים הם דווקא המתנגדים לבניית דירות קטנות, בתואנה כי אלה אינן ממקסמות את הרווחים.<sup>26</sup> המרואיינים כולם תמימי דעים בעניין השפעת הרשות המקומית על גודלי הדירות, ועל העובדה שקיים ביקוש לדירות קטנות.

## 6. דירות קטנות - צד הביקוש

עד כאן הראנו כי קיים צורך בדירות קטנות בישראל (דמוגרפי, כלכלי וחברתי-סביבתי), וכי קיים פער בין הצורך בדירות קטנות לבין המענה הניתן לו בשוק הדיור. עוד, בחנו נקודות מבט שונות של הסוגיה הקשורות בצד ההיצע: מערכת התכנון, הרשויות המקומיות והקבלנים. תת-פרק זה מבקש להתייחס לצד הביקוש לדירות קטנות, הלוא הוא הציבור בישראל. נראה כאן מגמות במדד רווחת הדיור, וכיצד נתפס גודל הדירה מבחינה תרבותית.

נושא מהותי אשר ראוי לבחון כאשר מתייחסים לדירות קטנות הוא הביקוש לדיור. בשנים 1960-1977 גדל שטח המגורים הכולל בארץ פי 5.25. את שיעור הגידול אפשר לייחס לגידול של האוכלוסייה (פי 2.7), וכן לגידול של 95% בשטח המגורים לנפש (שטח המגורים בפועל לנפש גדל מ-14.6 מ"ר ברוטו בשנת 1960 ל-28.5 מ"ר ברוטו ב-1997) (כהן, 2005). על אף

<sup>25</sup> המשרד פעיל משנת 1990 ועוסק במגוון תחומים בתחום שמאות מקרקעין וענף הבנייה. עם לקוחות המשרד נמנים יזמים פרטיים, חברות נדל"ן, רשות מקרקעי ישראל, משרד הפנים, משרד האוצר ועוד (<http://www.cherniavsky.co.il>).

<sup>26</sup> יש מקום לבחון סתירה זו לעומק בעבודת המשך.



הגידול, ישראל עדיין מפגרת בתחום זה אחר ארצות המערב. לעומת זאת, בבחינה השוואתית של שטח הדירה הממוצעת, אשר בארץ עומד על 100 מ"ר ברוטו, ישראל מראה נתון גבוה יחסית לארצות המערב שנבדקו (בהן הטווח הוא 77-92 מ"ר) (שם, 2005).<sup>27</sup>

המודלים המפורטים בתמ"א 35 מציגים תחזית להמשך הגידול ברווחת החיים כחלק מהגידול הכללי ברמת החיים בארץ עד 2020, אך מודל הגידול מניח רמות רוויה בשטח המגורים לנפש בטווח שבין 40-50 מ"ר לנפש, כלומר ההנחה היא ששטח המגורים לנפש לא יגדל ללא סוף, אלא יגיע בטווח הרחוק לרמות הרוויה שפורטו לעיל (יחד עם תוספת צפויה של כ-2.7 מיליון נפש עד 2020, הם מסבירים את תחזית הבנייה למגורים עד 2020) (שם, 2005).

על-פי התחזית יגדל שטח המגורים לנפש בפועל (בדירות מאוכלסות בלבד המשמשות למגורים) מ-28.5 מ"ר ברוטו ב-1997 ל-36.8 מ"ר בשנת 2020. לפיכך, מלאי שטחי המגורים בארץ יגדל מכ-177 מיליון מ"ר בסוף 1998 ל-335 מיליון מ"ר בסוף שנת 2020. זו תוספת של 158 מיליון מ"ר, שהם 89% משטח המגורים הקיים. נציין כי כושר הנשיאה של שטחי הרצפה הבנויים ביישובים הוא פונקציה של שני גורמים הפועלים בכיוונים מנוגדים: הגורם האחד הוא הגידול ברמת הרווחה בדוור, הפועל בכיוון של הקטנת כושר הנשיאה: ככל שהצריכה לנפש של שטחי רצפה למגורים עולה, קטן מספר הנפשות שנפח הבינוי הקיים יכול לשאת. הגורם האחר, הפועל בכיוון של הגדלת כושר הנשיאה, הוא האפשרות לתוספת שטחי רצפה בתוך האזורים הבנויים היום (שם, 2005).

בניתוח המגמות שהובא בדו"ח המעקב לתכנית (כהן ואחרים, 2010), נראה כי בתקופה שנבחנה (1998-2008) עלתה רווחת הדוור בכ-1.5 מ"ר לנפש.<sup>28</sup> שיעור הגידול הממוצע השנתי ברווחת הדוור עמד על 0.68%. בחישוב לשנת היעד 2020, ובהנחה כי מגמת הגידול ברווחת הדוור תעמוד על שיעור שנתי דומה, תעמוד רווחת הדוור בשנת 2020 על מעט יותר מ-34 מ"ר לתושב (תחזית נמוכה במעט מהתחזית המקורית של 36.8 מ"ר).

בכתבה שפורסמה באחרונה בעיתון דה מרקר (2014), מפורטות מגמות אלו של עלייה במדד רווחת הדוור. בחלוף השנים החל הציבור להכיר מגוון של מפרטים טכניים חדשים בדירות: ממרצפות מדגם חדש, אריחי קרמיקה ושיש, דלתות כניסה משוכללות, פרופילי חלונות מתוחכמים, דרך מגוון אביזרים כמו ארונות מטבח, ברזים ואסלות; כל אלה הגדילו את אפשרויות הבחירה של רוכשי הדירות. הממ"ד, שהומצא בשנות התשעים (בתחילה היה קטן ושימש יותר כמחסן), אפשר למתכננים ולקבלנים שנים ספורות לאחר מכן להוסיף חדר שינה לבית (כאשר הממ"ד הוגדל לשטח המתאים). בשנות האלפיים נרשמה קפיצת דרך נוספת, כאשר טכנולוגיות חדשות תרמו גם הן לסטנדרט של נוחות ואיכות חיים שמציע פרויקט המגורים לדיריו. גם המרפסות גדלו בהתמדה, ממרפסות שמש קטנות של 4-6 מ"ר, לגדלים של 20 מ"ר. לכל אלה תרמו, בין השאר, השליטה העולה של המגזר הפרטי בבנייה. אם מגוון הדירות שהוצעו בשנות החמישים היו של 2-3 ו-4 חדרים; בתחילת שנות האלפיים כבר דובר על 3, 4 ו-5 חדרים. בתחילת שנות האלפיים קטן מספרן של הדירות בנות 3 חדרים, שהיו הנפוצות בתקופת השיכונים הישנים, לטובת דירות 4 ו-5 חדרים. כיום שיעור הדירות בנות 5 חדרים ויותר עולה על מחצית, וגם גודל הדירה עולה (ראו בהרחבה תת-פרק 5.1: באילו דירות מתגוררים משקי הבית בישראל?).

<sup>27</sup> משקי הבית הגדולים יחסית בישראל מסבירים את הפער.

<sup>28</sup> החישוב התבצע ברמה ההשוואתית בין השנים 1998 ו-2008 ונבחן גידול האוכלוסייה האבסולוטי וסה"כ שטח התחלות הבנייה למגורים בכל מחוז וזאת על מנת לקבל אינדיקציה לשיפור ברווחת הדוור. בבחינת הנתונים ניתן לקבל אינדיקציה לעליה כללית ברווחת הדוור.

השינויים אמנם שיפרו את איכות המגורים ואת איכות הדיור, אך מה שמתלווה אליהם באופן בלתי נמנע הוא עליית מחיר הדירה. שדר (2014) מתייחסת לזרז שיצר את השינויים הבלתי פוסקים באופי הדירה הישראלית – הפרטת הבנייה בפועל.<sup>29</sup> היא מציינת כי אם הממשלה תאפשר הפרטה לאורך כל תהליכי התכנון והבנייה, האינטרסים החברתיים עומדים בסכנת הזנחה.

ואולם, בימים אלו ניכר שהמדינה מנסה לסובב לאחור את גלגל התפתחות הדירה, להקטין במקצת את הסטנדרטים והשטחים, ובכך לאפשר לעלויות הבנייה, ועקב כך גם למחירים, לרדת במידה-מה (דה מרקר, 2014).<sup>30</sup> עולה השאלה האם זה אפשרי. האם הציבור בישראל מוכן לירידה ברמה? יש המשיבים בשלילה, ומתבססים על העובדה שגם זוגות צעירים מגלים כיום עניין ברכישת דירות גדולות.

שאלה מרכזית נוספת עוסקת ביישום: כיצד מייצרים מגוון המתאים לקהל רוכשים שונה בטעמיו? האם אפשר להציע דירה עם מפרט בסיסי, אשר המעוניינים בה יהיו מוכנים לראותה כמוצר פונקציונלי, ואשר רכישתה או המגורים בה בשכירות יאפשרו לחסוך בהוצאות?

ובכל זאת, על אף שלא ברור איך יגיב הציבור לשינוי כזה, נראה כי לא כולנו זהים בצרכינו, או כפי שנכתב בגלובס (2012): "לא כולנו מפונקים שמחפשים לגור בארמונות". לא כל הזוגות הצעירים מחפשים דירת 5 חדרים עם מרפסת. רובם לא יכולים להרשות זאת לעצמם, וחלקם כבר הבינו שהם פשוט לא מעוניינים. אלה מעדיפים ללכת לפארק השכונתי ולא להשתעבד למשכנתה על וילה עם גינה, או מעדיפים מגורים במרכז העיר, ומוכנים להקריב למען זאת כמה מטרים רבועים.

אפשר גם ללמוד ממדינות נאורות אחרות אשר דחפו לכיוון הזה. שם אפשר לחוש כי חל שינוי בתפיסה המושרשת תרבותית של הדירה: דירה קטנה אינה נחשבת עוד מוצר מיושן אלא דווקא אלמנטים של חדשנות, קדמה וטכנולוגיה (ראו גם בתת-פרק 2.3.3: צורך כערך חברתי-סביבתי). לדוגמה, אנו למדים כי דירות קטנות החלו להיות פופולריות כבר בעשור הקודם בערים שונות אשר השכירות בהן גבוהה (U.S. News, 2013). יזמים זיהו כי קהל רב אינו מעוניין עוד בשטח דירה גדול יותר למטרות אישיות, אלא מעדיף להוציא יותר כסף בשטח המשותף, ומחוץ לשטח הפרטי של הדירה. מאז 2011 נרשמו בארה"ב 26 פרויקטים של דירות זעירות (micro-apartments), הכוללת 2,000 יח"ד בחמישה שווקים, מהיקרים במדינה: סן-פרנסיסקו, לוס אנג'לס, בוסטון, ניו-יורק וסיאטל. מומחים טוענים כי לא מדובר באופנה חולפת, אלא במגמה שתתחזק עם השנים (U.S. News, 2013).

אם כן, על אף תחזית העלייה במדד רווחת הדיור עד לכ-40 מ"ר לנפש, נראה כי ישנן מגמות סותרות: ההבנה כי על הדירה לקטון כדי להתאים ליכולת הכלכלית של התושבים, ושינוי בתפיסה שגודל הדירה הוא שקובע את מעמד הדייר עתיד להשתנות. העדפות הרוכשים משתנות בהתאם למציאות המתפתחת, שבה אפשר לערער על תפיסות חברתיות קיימות. מכיוון שלנגד עינינו עומדים גם האינטרסים החברתיים והסביבתיים, וההבנה כי בעת תכנון תמהיל דיור לאוכלוסייה יש לשאוף להלימה דמוגרפית וכלכלית, ניכר כי יש לבחון מקום להתערבות ממשלתית אם רוצים לקדם הקמת דירות מעין אלה, פשוטות ואולי אף קטנות יותר.

<sup>29</sup> את הבנייה ביצעו קבלנים חיצוניים ששילבו בתכנון הבינוי אדריכלים חיצוניים.

<sup>30</sup> במידה רבה ההתערבות ניכרת כיום. למשל, בתכנית משרד הבינוי השיכון למכרזי מחיר מטר: הוצאת מכרזים לקרקעות ממשלתיות, שמחיר הדירות הסופי יהיה ידוע ליזמים וייקבע על-ידי משרד הבינוי השיכון כך שיהיה נמוך בכ-15% ממחירי הדירות בסביבה. הזוכה במכרז יהיה מי שיציע את מחיר הקרקע הגבוה ביותר, ולפיכך, מכיוון שיש לו מחיר גג לדירה, הוא ייאצף לקצץ במפרט הטכני של הדירה.

## 7. סיכום והמלצות

שאלת המחקר המרכזית בודקת האם הצורך בדירות קטנות מקבל מענה בשוק הדיור הישראלי. בפרט, המחקר בחן את השאלות האלה: (1) באילו דירות מתגוררים משקי הבית בישראל? (2) מהן הפעולות העיקריות של מערכת התכנון לקידום בניית דירות קטנות? (3) מה עושה הרשות המקומית בנוגע לעניין זה? (4) האם החסמים ביצירת מלאי מספק של דירות קטנות טמונים בעלויות? ברור נקודת המבט של הקבלנים; ולבסוף, (5) האם יש ביקוש לדירות קטנות בקרב הציבור הישראלי? בבחינת הצורך בדירות קטנות בחרנו להתייחס לשלושה היבטים: (1) הלימה למאפיינים דמוגרפיים (בין משק הבית לדירה); (2) הלימה כלכלית בין יכולת משק הבית לשלם את מחיר המוצר (שכירות או רכישה); ו- (3) צורך כערך חברתי-סביבתי (התייחסות לשיקולים חברתיים וסביבתיים בתכנון).

כאמור, למאפיינים הדמוגרפיים של האוכלוסייה יש השפעה על צורכי הדיור. בבחינת הנתונים בישראל נראה כי ישנה אוכלוסיית יעד בהיקפים גדולים אשר לכאורה אין לה צורך בדירה גדולה. עוד הראינו כי כדי שמשק בית יוכל לעמוד ביכולת לרכוש דיור, כך שיהיה Affordable, נדרשת הלימה בין היכולת הכלכלית של משק הבית לבין מחיר הדירה. מכיוון שמשקי הבית השונים נבדלים בצרכיהם ובהכנסתם, חשוב לייצר תמהיל דיור שיענה על צורך ההשגות לכלל משקי הבית. בבחינת הנתונים בישראל, נראה כי שיעור ההוצאה על דיור מתוך ההכנסה משתנה בין עשירוני ההכנסה השונים, אך כבר בעשירון 6 צורך ההשגות אינו מקבל מענה. כך אנו למדים כי בחלק ממשקי הבית אין הלימה בין יכולתו של משק הבית ובין מחיר הדירה. אפשר להניח שהיצע קטן יחסית של דירות קטנות הוא אחת הסיבות הגורמות למשקי בית שונים לרכוש או להשכיר דירות הגדולות מכפי יכולתם הכלכלית. כמו כן, תמהיל נכון של דיור והכלת מלאי מספק של דירות קטנות, חשובים למניעת הפרדה של קבוצות שונות באוכלוסייה. מעבר לכך, מגורים בדירות קטנות יש בהם משום קידום של ערכים סביבתיים, ועל מקבלי ההחלטות להתחשב גם בשיקולים חברתיים וסביבתיים אלו בתכנון.

מלאי הדירות הקטנות עומד על כ-52% (שיעור הקטן משיעור משקי הבית הקטנים, המונים 3 נפשות לכל היותר, העומד כאמור על כ-57%). נוסף על כך, התחלות הבנייה של דירות קטנות מועטות ביותר, וכן יש התערבות במלאי הדירות הקטנות הקיים. הנתונים מלמדים על שתי מגמות עיקריות שאינן משלימות זו את זו: הדמוגרפית, המעידה על צורך קיים וחזוי בדירות קטנות שיתאימו למשקי בית קטנים, ולעומתה, מגמת הבנייה בפועל, המעידה על התרחקות מהצורך. המענה לצורך הדמוגרפי בדירות קטנות עומד לפיכך בסימן שאלה.

על אף ניסיונה של מערכת התכנון להשפיע על גודל הדירה, שיעור יחידות הדיור הקטנות החדשות מתוך התכנון המאושרות עד סוף שנת 2013 קטן ביותר.

אשר לרשויות המקומיות, מהראיונות עולה כי ישנה הבנה של הצורך בתמהיל דיור ובו נתח משמעותי של דירות קטנות. 31 תל-אביב היא העיר שבה נבנו הכי הרבה דירות קטנות בשנים האחרונות, ונראה כי היא מיישמת הבנה זו במדיניות התכנון. בבת-ים, המאופיינת במלאי קיים של דירות קטנות בהיקפים גדולים, כמעט לא בונים דירות קטנות בבנייה חדשה, אך מכיוון שהיקפי הבנייה מצומצמים, ספק אם יש לכך השפעה ניכרת על תמהיל הדיור, ונראה כי הנושא מקבל התייחסות

<sup>31</sup> נציין שוב כי בחירת הרשויות המקומיות נעשתה על בסיס רצון לשיתוף פעולה, ולכן אולי אינה משקפת את המצב השכיח.

בתכנון. במודיעין ניכר כי הבעיה טמונה בתכניות המאושרות, המכתיבות גודל דירה ממוצע גבוה ואפשרות מצומצמת להתערבות. בתכניות חדשות נעשה ניסיון לשים דגש על תמהיל.

הקבלנים מעידים דווקא על רצון ועל נכונות (כלכלית) לבנות דירות קטנות. לטענתם, הרשות המקומית היא הגורם המונע את קידומן. אלה סותרים את חוות הדעת של שמאי המקרקעין, הגורס כי במקרים רבים דווקא הקבלנים הם שמתנגדים לבניית דירות קטנות, בתואנה כי אלה אינן ממקסמות את הרווחים. הכול מסכימים שלרשות המקומית השפעה רבה על גודל הדירות, וכי קיים ביקוש לדירות קטנות.

בבחינת צד הביקוש, ועל אף תחזית עלייה במדד רווחת הדיור עד לכ-40 מ"ר לנפש, נראה כי ישנם קולות הקוראים להקטנת הדירות, ולו רק כדי שתתאמנה ליכולת הכלכלית של התושבים. לטענתם, התפיסה שגודל הדירה קובע את מעמד הדייר סופה להשתנות בהתאם למציאות המתפתחת, בה ניתן לערער על תפיסות חברתיות קיימות.

מטרת העבודה להעלות את סוגיית הדירות הקטנות בישראל על סדר היום, ולחדד את התמונה על-ידי הצגת נתונים כמותניים ואיכותניים ובחינת הנושא מזוויות שונות. בכך תרומתה העיקרית.

נראה כי על אף שיש פער בין הצורך בדירות קטנות לבין המענה הניתן לו בשוק הדיור, אין הגורמים בצד ההיצע מסכימים על מקור הבעיה, ולפיכך גם אין ביכולתם להציע פתרון. נבקש לחדד כאן:

- דירות קטנות הן לא "מוצר" המיועד לאוכלוסייה חלשה בלבד, ואין לטעות ולהתייחס אליהן כאל NIMBY (Not In My Back Yard). גודלן עשוי להתאים למשקי בית שונים, אשר נבדלים זה מזה בגודלם: יחידים, סטודנטים, משפחות צעירות, זוג שילדיהם עזבו את הבית ועוד. בכוחם של אלה לתרום תרומה לחיים התרבותיים והכלכליים בעיר.
- תל-אביב ובת-ים השכילו להבין זאת, וכך גם על רשויות אחרות.
- יש לפעול לשינוי התפיסה המקובלת בקרב חלק מהאוכלוסייה ובקרב הרשויות המקומיות, ולפיה דירות קטנות הן מוצר מיושן. להפך, אנו מזהים מגמות שלפיהן דירות קטנות מייצגות דווקא קדמה ברמה הטכנולוגית, ומשקפות ערכים נאורים (חברתיים וסביבתיים).
- מנתונים ומראיונות עם גורמים שונים עולה שישנו ביקוש לדירות קטנות. גם אם קשה לכמת את הביקוש, ראינו כי ישנו פער בינו לבין היצע הדירות הקטנות. יש לפעול להקטנת פער זה.
- ניסיונות מערכת התכנון בשנים האחרונות להשפיע על גודל הדירה (חוזר מנכ"ל, תקנת סטייה ניכרת, ועוד) לא הוכיחו עצמם. יש מקום לחשוב על פתרונות אחרים:
- התייחסות שונה בארנונה (בשיטת הגבייה כיום, ככל שהדירה גדולה כך התשלום למ"ר נמוך יותר). הצעה זו לא נבדקה במסגרת המחקר ומדובר בקריאת כיוון בלבד.
- אכיפה של מערכת התכנון בנושא הדירות הקטנות, כך שיהיה על הרשויות המקומיות לדווח על תמהיל הדיור בשטחן ולהסבירו.
- אם אחד החסמים בבניית דירות קטנות אכן טמון באי-כדאיות כלכלית ליזמים (כפי שטוען צ'רניאבסקי, ראו לוח 15), על מערכת התכנון ליצור תמריצים כלכליים מתאימים ליזמים (אולי בשינוי בשיטת המיסוי).

- דירות קטנות בהכרח עולות פחות (ראינו במחירי דירות יד שנייה כי דירת 3 חדרים עולה כ-400,000 ₪ פחות מדירת 4 חדרים). על מקבלי החלטות להכיל שיקול זה, בשאיפה לייצר אפשרות לצרוך שירותי דיור שיהיו בהישג ידם של משקי בית רבים ככל האפשר.
- עיר המציעה מגוון סוגי דיור מצליחה לייצר גם תמהיל חברתי. מדובר בתכונה חשובה לחוסנה של העיר. על הרשויות לשאוף לשאת דגל זה.
- יש לתת את הדעת על פרויקטי פינוי בינוי, תמ"א 38 וכדומה, אשר פוגעים במלאי הדירות הקטנות הקיימים. למשל, אפשר לשקול אפשרות להציע לדיירים המפונים בפרויקטי פינוי בינוי לקבל דירה בגודל דומה, נוסף על פיצוי כספי.<sup>32</sup>
- יש מקום לייצר פתרונות דיור גמישים, אשר ביכולתם להתאים עצמם לצרכים המשתנים במהלך החיים. פתרון הדיורית,<sup>33</sup> למשל, יש בו כדי לתת מענה להיבטים דמוגרפיים, חברתיים, כלכליים ועוד (ראו למשל: New York Times, 1991; New York Times, 2012).

<sup>32</sup> גם כאן נציין כי ההצעה לא נבחנה לעומק במסגרת העבודה, וכי יש לכך מקום במחקר המשך.

<sup>33</sup> דיורית היא יחידת דיור נלווית הסמוכה ליחידה ראשית, גדולה יותר. היחידה הנלווית עונה על כל דרישות התפקוד של יחידת דיור עצמאית, לרבות כניסה נפרדת, מטבח ושירותים. היחידה הנלווית יכולה לתפקד כחלק מהיחידה הראשית או בנפרד ממנה.

## ביבליוגרפיה

- אלתרמן, ר., סילברמן, א., פיאלקוף, ח. ומועלם, נ. (2011). דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית. מנהל התכנון, משרד הפנים.
- אלתרמן, ר., סילברמן, א., פיאלקוף, ח. ומועלם, נ. (2011). אמידת צרכים לדיור בהישג יד. הוכן על-ידי פיאלקוף, ח. במסגרת המחקר "דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית". מנהל התכנון, משרד הפנים.
- בנק ישראל – חטיבת המחקר (2012). אמידת הצורך בדירות הנגזר מההתפתחויות הדמוגרפיות במגזר היהודי. גולן, ר. (2010). אישיות נדל"נית: על הקשר שבין תכונות האישיות להחלטות בשוק הנדל"ן. הוגש במסגרת מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים. הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל.
- גלובס (2011). עד 187 משכורות לרכישת דירה בישראל, רק 30 בשבדיה. אוחזר בתאריך 28/2/14, מתוך: <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000683442>
- גלובס (2012). לא כולם רוצים דירת 5 חדרים: על משפחות שרוצות דירה קטנה. אוחזר בתאריך 5/7/14, מתוך: [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000786930](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000786930)
- דה מרקר (2014). צד ההיצע – הדירה//הדירה הישראלית גדולה ומפוארת יותר – אבל גם יקרה יותר. אוחזר בתאריך 5/7/14, מתוך: <http://www.themarker.com/realestate/1.2344769>
- דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (2012). עיקרי ההמלצות – פרק דיור.
- החלטת ממשלה מספר 2019, מיום 15.7.2010 (2010). הגדלת היצע הקרקע למגורים.
- החלטת ממשלה מספר 2982, מיום 13.3.2011 (2011). תכנית חירום להאצת הבנייה למגורים.
- החלטת ממשלה מספר 987 (דר/32) (2013). יישום הפרויקט הלאומי לדיור.
- החלטת ממשלה מספר 1532 (דר/44) (2014). שיווק יחידות דיור במתכונת "מחיר מטר".
- החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 1239 (2011). דיור בהישג יד: "מחיר למשתכן".
- החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 1240 (2011). הקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה.
- החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 1241 (2011). הקצאת קרקע למטרת מעונות סטודנטים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2008). נתוני מפקד האוכלוסין.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2010). אוכלוסייה בשנת הבסיס 2010 ותחזית לשנים 2015, 2025 ו-2035, לפי חלופה, קבוצת אוכלוסייה, דת וגיל.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2012). הדיור בישראל: ממצאים מסקר הוצאות משקי בית.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2012). ממצאים מסקר הוצאות משק הבית 2012: נתוני הכנסות, הוצאות ובעלות על מוצרים של משקי הבית בישראל.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2012). משקי בית ומשפחות: תכונות דמוגרפיות 2010-2009, על-פי סקרי כוח אדם.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2012). שנתון סטטיסטי לישראל.

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013). שנתון סטטיסטי לישראל.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2014). עיבוד נתוני בינוי.
- התאחדות הקבלנים והבונים בישראל (2011). תוספת עלויות בנייה בגין רגולציה. אגף טכני, אגף כספים וכלכלה, נייר מספר 87395.
- חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה) (תיקון), התשע"ד-2013.
- חוק התכנון והבנייה – הוראה שעה תשס"א-2001. ספר חוקים מספר 1784, עמוד 208.
- חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 101), התשע"ד-2014.
- כהן, ש. (2005). תכנון כולל משולב למדינת ישראל (תמ"א 35) – כרך אמצעי מדיניות. משרד הפנים, מדינת ישראל.
- כהן, א., טוראל, י. וקפלן, מ. (2010). תמ"א 35: ליווי, מעקב ועדכון. דו"ח שלב ג'. משרד הפנים, מדינת ישראל.
- כלכליסט (2013). השוואה עולמית: 126 משכורות לדירה בישראל, פי 2 מבריטניה. אוחר בתאריך 28/2/13, מתוך: [http://www.calcalist.co.il/real\\_estate/articles/0,7340,L-3609995,00.html](http://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3609995,00.html)
- מרכז המחקר והמידע (2013). מבחר נתונים על גירושין בישראל. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- משרד הבינוי והשיכון (2013). ענף הבנייה בישראל: ניתוח כלכלי.
- משרד הבינוי והשיכון (2014). ענף הבנייה בישראל: ניתוח כלכלי.
- משרד הפנים (2011). חוזר המנהל הכללי מספר 3/2011. מדינת ישראל, משרד הפנים.
- משרד הפנים, מינהל התכנון (2013). שנתון התכנון 2012.
- משרד הפנים, מינהל התכנון (2013). שנתון התכנון 2013.
- משרד הפנים, מינהל התכנון (2014). עיקרי תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה.
- סופר, ע. וסבירסקי, ש. (2012). תקציב משרד הבינוי והשיכון: מאחריות מדינתית ליד הנעלמה של השוק החופשי. פרסומי מרכז אדוה - מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל.
- סייג, ד. (2011). מגמות אזוריות במחירי הדירות ואמידת הגמישות של מאפייני הדירה והסביבה. סקר בנק ישראל, 85, 103-140.
- פיאלקוף, ח. (2013). מדיניות דיור בבת-ים – דו"ח מסכם. נכתב עבור עיריית בת-ים.
- פילק, ד. ורם, א. (2013). עלייתה ונפילתה של המחאה החברתית (עד כה): ניתוח סוציו-פוליטי. תיאוריה וביקורת, 41.
- צ'רניאבסקי – שמאות מקרקעין. (2013). בדיקת כדאיות כלכלית לתכנית פינוי-בינוי, מתחם הררי, רמת גן.
- שדר, ה. (2014). אבני הבניין של השיכון הציבורי. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון.
- תקנות התכנון והבנייה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכנון ובהיתרים), התשנ"ב, 1992.
- תקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתכנית) (הוראת שעה), התשע"ב, 2011.
- תקנות התכנון והבנייה [הגדרת תכנית למגורים ודירה קטנה לפי סעיף 147 (ב)] (הוראה שעה), התשע"ג 2013.

- Arnold, E. and Skabuski, A. (1989). "Measuring Ontario's Increasing Housing Affordability Problem". *Social Indicators Research*, 21, 501-515.
- Arthurson, K. and Jacobs, K. (2004). "A Critique of the Concept of Social Exclusion and its Utility for Australian Social Housing Policy". *Australian Journal of Social Issues*, 39 (1): 25-40.
- Belsky, E. S., Goodman, J. and Drew, R. (2005). *Measuring the nation's rental housing affordability problems*. Cambridge: Joint Center for Housing Studies, Harvard University.
- Bogdon, A. S. and Can, A. (1997). "Indicators of Local Housing Affordability: Comparative and Spatial Approaches". *Real Estate Economics*, 25 (1): 43-80.
- Calavita, N., Grimes, K. and Mallach, A. (1997). "Inclusionary Housing in California and New Jersey: A Comparative Analysis". *Housing Policy Debate*, 8 (1): 109-142.
- Calavita, N. and Mallach, A. (Eds.). (2010). *Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture in Inclusionary Housing in International Perspective*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Chen, J., Hao, Q. and Stephens, M. (2010). "Assessing Housing Affordability in Post-reform China: A Case Study of Shanghai". *Housing Studies*, 25 (6): 877-901.
- Day, K. (2003). "New Urbanism and the Challenges of Designing for Diversity". *Journal of Planning Education and Research*, 23, 83-95.
- Demographia (2013). *9th Annual Demographia International Housing Affordability Survey, 2013* (Data for 3rd Quarter 2012). Retrieved 18/1/2014, from: <http://www.demographia.com/dhi.pdf>.
- Gabriel, M., Jacobs, K., Arthurson, K., Burke, T. and Yates, J. (2005). *Conceptualising and Measuring the Housing Affordability Problem*. Background Report for Collaborative Research Venture 3, <http://www.ahuri.edu.au/global/docs/doc853.pdf>
- Goodman, J. (2001). *Housing Affordability in the United States: Trends, Interpretations, and Outlook*. a report prepared for the Millennial Housing Commission.
- Hancock, K. E. (1993). "'Can pay? Won't pay?' or economic principles of 'affordability'". *Urban Studies*, 30 (1): 127-145.
- Hulchanski, J. D. (1995). "The Concept of Housing Affordability: Six Contemporary Uses of the Housing Expenditure-to-Income Ratio". *Housing Studies*, 10 (4): 471-491.
- Kim, K.H. and Cho, M. (2010). "Structural Changes, Housing Price Dynamics and Housing Affordability in Korea". *Housing Studies*, 25 (6): 839-856.
- Lerman, D. L. and Reeder, W. J. (1987). "The Affordability of Adequate Housing". *Real Estate Economics*, 15 (4): 389-404.



- Linneman, P. D. and Megbolugbe, I. F. (1992). "Housing Affordability: Myth or Reality?" *Urban Studies*, 29 (3-4): 369-392.
- Maclennan, D. and William, R. (Eds.) (1990). *Affordable housing in Britain and the United States*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Miron, J. R. (1985). Housing Affordability and Willingness to Pay. Report Submitted to the Canada Mortgage Corporation.
- Musterd, S. and Ostendorf, W. (Eds.). (1998). *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*. Routledge, London and New York.
- New York Times (1991). *A New Look at Accessory Apartment*. Retrieved 1/8/2014, from: <http://www.nytimes.com/1991/07/07/realestate/a-new-look-at-accessory-apartments.html>
- New York Times (2012). *D.C., Montgomery County look to ease rules on adding accessory rental units to homes*. Retrieved 1/8/2014, from: [http://www.washingtonpost.com/realestate/dc-montgomery-county-look-to-ease-rules-on-adding-accessory-rental-units-tohomes/2012/06/07/gJQAtJnxNV\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/realestate/dc-montgomery-county-look-to-ease-rules-on-adding-accessory-rental-units-tohomes/2012/06/07/gJQAtJnxNV_story.html)
- NYU Furman Center (2013). *State of New-York City's Housing and Neighborhoods in 2013*.
- Quigley, J. M. and Raphael, S. (2004). "Is housing unaffordable? Why isn't it more affordable? ." *Journal of Economic Perspectives*, 18 (1): 129—152.
- Stone, M. E. (2006). "What is Housing Affordability? The Case for the Residual Income Approach". *Housing Policy Debate*, 17 (1): 151-184.
- Talen, E. (2006). "Design That Enables Diversity: The Complications of a Planning Ideal". *Journal of Planning Literature*, 20 (3): 233-249.
- Thalman, P. (1999). "Identifying households which need housing assistance". *Urban Studies*, 36 (11): 1933—1947.
- U.S. News (2013). *Cities Try to Lure Young Professionals with Cheap 'Micro' Units*. Retrieved 5/7/2014, from: <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304173704579262173337853070>
- Weicher, J. C. (1977). "The Affordability of New Homes". *Real Estate Economics*, 5 (2): 209- 226.

## אתרי אינטרנט

מכון דש"א [/http://www.deshe.org.il](http://www.deshe.org.il)

/The Congress for New Urbanism, Retrieved 22/2/14, from: <https://www.cnu.org>

New-York Government, Retrieved 7/6/14, from: <http://www.nyc.gov/html/hpd/html/developers/HPD-adAPT-NYC-RFP.shtml>

## ראיונות

שם	שיוך	תפקיד	תאריך
<b>קארין טלמור</b>	האגף לתכנון אסטרטגי, מינהל התכנון	ראש ענף מדיניות	3/2/2014
<b>גורי נדלר</b>	עיריית בת-ים	סגן מהנדס העיר	22/4/2014
<b>רן פרידמן</b>	דניה סיבוס בע"מ מקבוצת אפריקה ישראל להשקעות	סמנכ"ל בניה	29/5/2014
<b>עו"ד אמיר הלר</b>	התאחדות בוני הארץ	סמנכ"ל ומנהל אגף יזמות ובניה	8/6/2014
<b>חדוה פיניש</b>	עיריית תל אביב	סגנית מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי	9/6/2014
<b>דודי גלור</b>	גלור תכנון ואדריכלות בע"מ	אדריכל ומתכנן	24/6/2014
<b>נילי טייכמן, חיה מוסרי</b>	עיריית מודיעין-מכבים-רעות	מהנדסת העיר, עוזרת המהנדסת	9/7/2014

## נספח 1: נתונים נבחרים על דיור בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית - גרים בדירה בבעלותם, נתונים ל- 2011 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013)

סה"כ עשירונים											
10	9	8	7	6	5	4	3	2	1		
562	518	504	492	440	416	414	375	311	193	4,225	משקי בית במדגם
186.4	174.3	175.3	173.5	163.6	154.4	152	140	119.9	85.5	1,524.9	משקי בית באוכלוסייה (אלפים)
2.49	3.10	3.15	3.27	3.49	3.46	3.51	4.18	5.07	6.38	3.61	ממוצע נפשות במשק בית
4.85	4.54	4.30	4.22	4.03	3.99	3.81	3.65	3.57	3.60	4.12	חדרים בדירה
4.73	4.47	4.25	4.18	4.01	3.95	3.78	3.63	3.50	3.58	4.07	חדרים למגורים
0.53	0.69	0.74	0.78	0.87	0.88	0.93	1.15	1.45	1.78	0.89	צפיפות דיור

## נספח 2: ניתוח כדאיות כלכלית, תכנית פינני-בינוי, מתחם הררי, רמת-גן

ניתוח הכדאיות הכלכלית שלהלן מבוסס על בדיקה שנעשתה לתכנית פינני-בינוי במתחם רחוב הררי ברמת-גן, על-ידי צ'רניאבסקי – שמאות מקרקעין (צ'רניאבסקי – שמאות מקרקעין, 2013). 20% מהדירות בפרויקט יועדו להיות דירות קטנות (ראו בפירוט בהמשך).

העקרונות שלפיהם נכתבה חוות הדעת התבססו על:

1. הנחיות מנהל התכנון:
  - א. עמידה בתקן מספר 21 בדבר פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנית פינני-בינוי (מדינת ישראל – משרד המשפטים; מועצת שמאי המקרקעין – הוועדה לתקינה שמאית, 2012).
  - ב. שטח עיקרי ממוצע ליחידת דיור בפרויקט: 95 מ"ר.
  - ג. 20% מיחידות הדיור בפרויקט הן דירות קטנות, בשטח עיקרי של 63 מ"ר.
  - ד. מספר החניות יהיה לפי התקן הארצי.
  - ה. תוספת חניות לפי 15%-20% ממספר יחידות הדיור בפרויקט.
    - ו. שטח מקום חנייה לפי 50 מ"ר.
2. התמורה לדיירים:
  - א. שטח הדירות החדשות שיימסרו למתפנים: תקן 21 קובע כי הדירה החדשה שתימסר לדיירים תהיה גדולה ב- 25 מ"ר משטח הדירה הישנה. לפי התחשיבים התקבלה התוצאה כי שטח דירה ממוצעת שתימסר לדייר המתחם הוא 96.5 מ"ר.
  - ב. הדירה תכלול גם מרפסת שמש 12 מ"ר, חניה ומחסן קומתי.
  - ג. החזר הוצאות הדיירים, כולל תשלום שכר דירה לתקופת מעבר, הוצאות הובלה, וכדומה.
  - ד. תשלומי המסים ישולמו על-ידי היזם.
3. מחירי הדירות:
 

מחיר מכירת הדירות הוערך (הערכה זהירה) לפי 19,130 ₪ למ"ר בממוצע (אומדנים מפורטים בבדיקה).
4. עלויות הבנייה:
 

עלויות הבנייה הוערכו לפי 4,000-3,900 ₪ למ"ר לכלל השטחים העיליים בפרויקט.  
עלות השטחים התת-קרקעיים הוערכה לפי 2,200 ₪ למ"ר.
5. עלויות פינני-בינוי ועלויות נלוות:

- א.** שכר דירה חלופי: הוערך לפי 4,250 ₪ לדירה לחודש (הערכה מבוססת על לוחות המודעות להשכרת דירות באזור הפרויקט).
- ב.** מחירי הובלה: אומדן של 4,000 ₪ + מע"מ להובלה כפולה (מבוסס על סקר בין כמה חברות הובלה).
- ג.** עלות מטלה ציבורית: הובאה בחשבון עלות מטלה ציבורית של בניית שני גני ילדים ושני פעוטונים [עלות הבניה של גן הילדים הוערכה לפי מחירון דקל (חוברת מרץ 2013)].
- ד.** תוספת עלויות לפרויקט בסך 2% מעלות הבניה הישירה של היזם (עלות זו צורפה לבצ"מ של 5%), קרי תוספת עלות של כמעט 3 מיליון ₪ לפרויקט בגין תביעות אפשריות.
- 6.** שטח דירות היזם ושטחי שירות של הפרויקט:  
הנחיות לשכת התכנון, כאמור:
- א.** שטח ממוצע של יח"ד בפרויקט - 95 מ"ר עיקרי.
- ב.** 20% מיח"ד בפרויקט הן דירות קטנות, בשטח של 63 מ"ר עיקרי.
- ג.** שטח דירה ממוצעת שתיבנה עבור דיירי המתחם הינו 96.5 מ"ר.
- ד.** שטח עיקרי ממוצע של דירות היזם, לפיכך, 99 מ"ר (נושא התמהיל ייבחן על-ידי לשכת התכנון).
- ה.** מחסן קומתי בשטח של 6 מ"ר לכל יח"ד, וכן מרפסת שמש של 12 מ"ר לכל יח"ד.
- ו.** שטח שירות קומתי לא סחיר (מבואה, חדרי מדרגות, ושטח טכני ככל שקיים) חושב לפי 22.5 מ"ר ליח"ד. כמו כן, הובאו בחשבון שטחי שירות לא סחירים של לובי ושטחים טכניים.
- 7.** מספר החניות ושטח מקום חניה:  
יישום הנחיות לשכת התכנון לפי התקן הארצי: לדירה בשטח עיקרי עד 120 מ"ר: 1 מקום חניה; לדירה בשטח עיקרי מעל 120 מ"ר: 2 מקומות חניה (התקן מתייחס ל- 1.33 מקומות חניה, אך הבדיקה השתמשה ביחס המקובל בשוק בעניין זה).  
שטח הנדרש למקומות חניה בפרויקט: 50 מ"ר (הנחיה זו עוד עתידה להיבדק על-ידי גורמים מוסמכים בלשכת התכנון).
- 8.** רווח יזמי:  
לפי התקן נדרש רווח של 25%-30% מסך עלויות הפרויקט.  
לפי העקרונות המפורטים נראה כי הפרויקט כדאי מבחינה כלכלית וצפוי להניב רווח יזמי של כ- 25% מסך עלויות הפרויקט. החישוב נעשה בהנחה שהפרויקט יהיה פטור מהיטל השבחה. ראו לוחות 16 ו-17.

לוח 16: חישוב העלויות ליזם (צ'רניאבסקי - שמאות מקרקעין, 2013)

סה"כ עלויות*	מספר דירות (ש)	מטלות ציבוריות (ש)	עלויות מימון וערבויות (ש)	עלויות עקיפות לדירה (ש)	עלויות בנייה ישירה לדירה (ש)	עלויות ייזום לדירה (ש)	אגרות והיטלים לדירה (ש)	מספר דירות	
94,935,239		9,000	99,494	448,022	736,946	11,286	51,470	70	דירות שיימסרו למתפנים
51,949,717		9,000	46,055	153,066	664,169	3,000	52,384	56	דירות לשיווק
138,368,962		9,000	55,490	153,066	761,549	3,000	66,144	132	
23,695,839		9,000	73,746	153,066	844,636	3,000	101,344	20	
308,949,756		1,872,000	11,378,710	31,837,728	154,610,687	624,000	13,691,392	278	סה"כ

לוח 17: חישוב התקבולים ליזם (צ'רניאבסקי - שמאות מקרקעין, 2013)

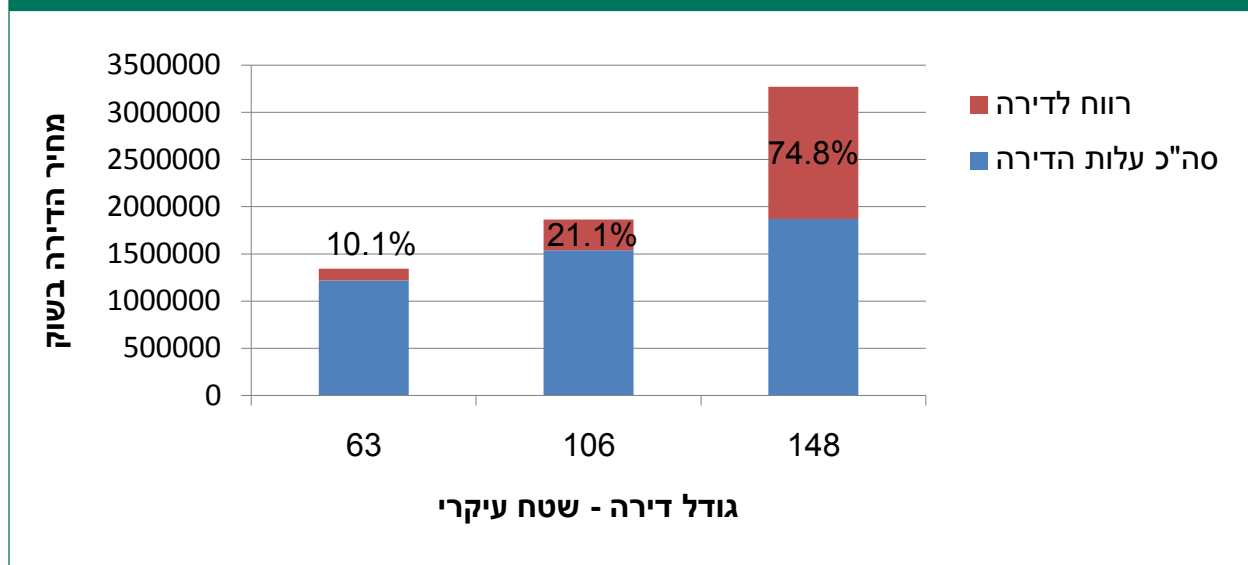
סה"כ תקבולים ליזם (ש)	שווי דירה ללא מע"מ (ש)	עלות למ"ר (ש)	שטח כולל מחסן ומרפסת (מ"ר)	שטח עיקרי (מ"ר)	מספר דירות	
-	-	-	100.2	84	70	דירות שיימסרו למתפנים
75,172,881	1,342,373	20,000	79.2	63	56	דירות לשיווק
246,056,949	1,864,068	18,000	122.2	106	132	
65,401,695	3,270,085	23,500	164.2	148	20	
386,631,525				94.8	278	סה"כ/ממוצע

סך כל העודף השוטף ליזם על בסיס הנתונים הוא 77,681,769 ש, שמביאים, כאמור, לרווח של 25% מעלויות הפרויקט. בבחינת הרווח ליזם לפי סוגי הדירות השונים, נראה כי הרווח גדל ככל שהדירה גדולה יותר. עם זאת, חשוב להדגיש שישנו רווח ליזם גם בבניית 20% דירות קטנות. ראו לוח 18, וכן איור 23.

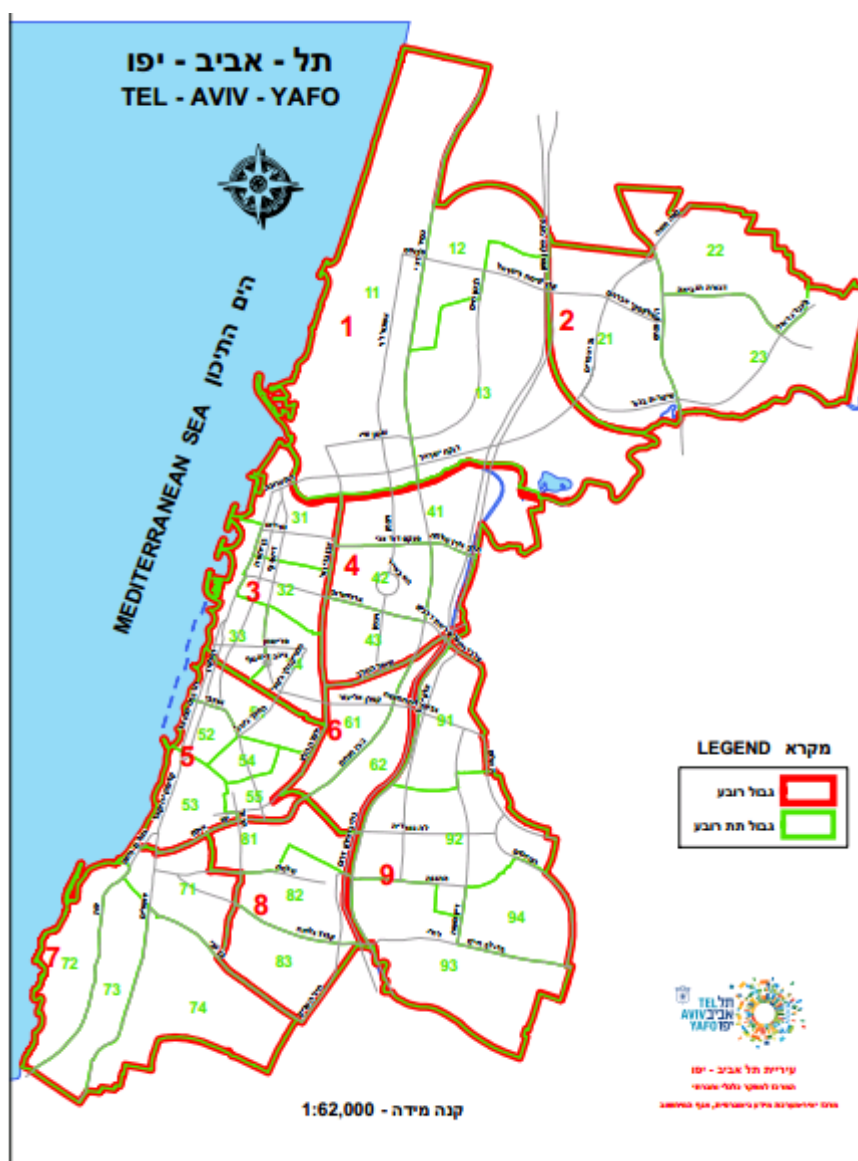
## לוח 18: רווח ליזם לפי גודל הדירה (מבוסס על: צ'רניאבסקי - שמאות מקרקעין, 2013)

רווח מעלויות לדירה (אחוזים)	רווח ליזם על כל דירה (₪)	סה"כ עלות הדירה ליזם (₪)	שווי דירה ללא מע"מ (₪)	עלויות בניית הדירות שנמסרו למתפנים - העמסה על שאר הדירות לפי הגודל (₪)	גודל דירה (שטח עיקרי) (מ"ר)
10.1%	122,662	1,219,711	1,342,373	292,037.11	63
21.1%	324,454	1,539,614	1,864,068	491,364	106
74.8%	1,399,237	1,870,847	3,270,085	686,055	148

## איור 23: רווח ליזם לפי גודל הדירה (עיבוד נתוני: צ'רניאבסקי - שמאות מקרקעין, 2013)

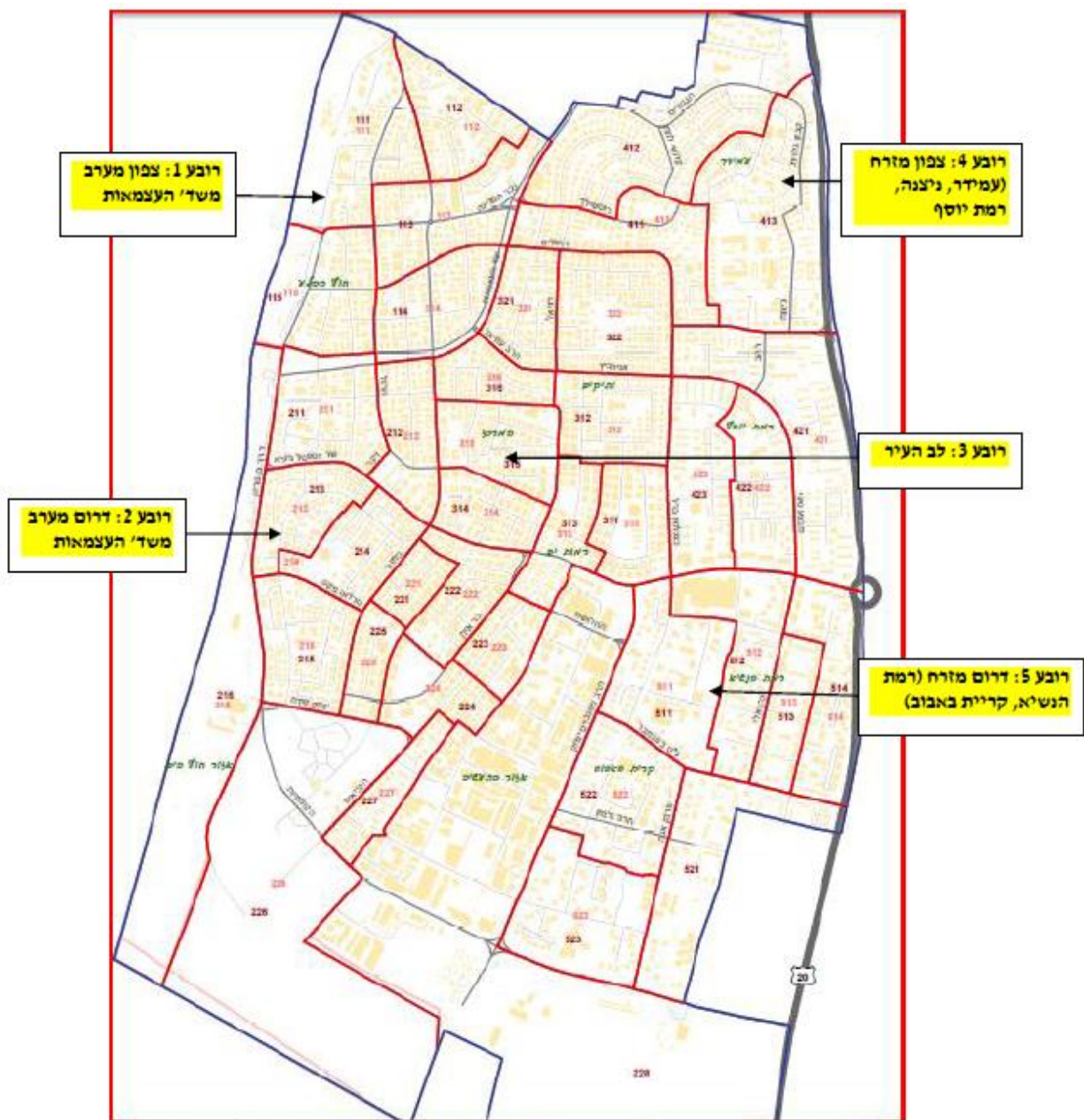


## נספח 3: מפת תל אביב יפו, לפי רובעים ותת-רובעים (עיריית תל אביב-יפו)

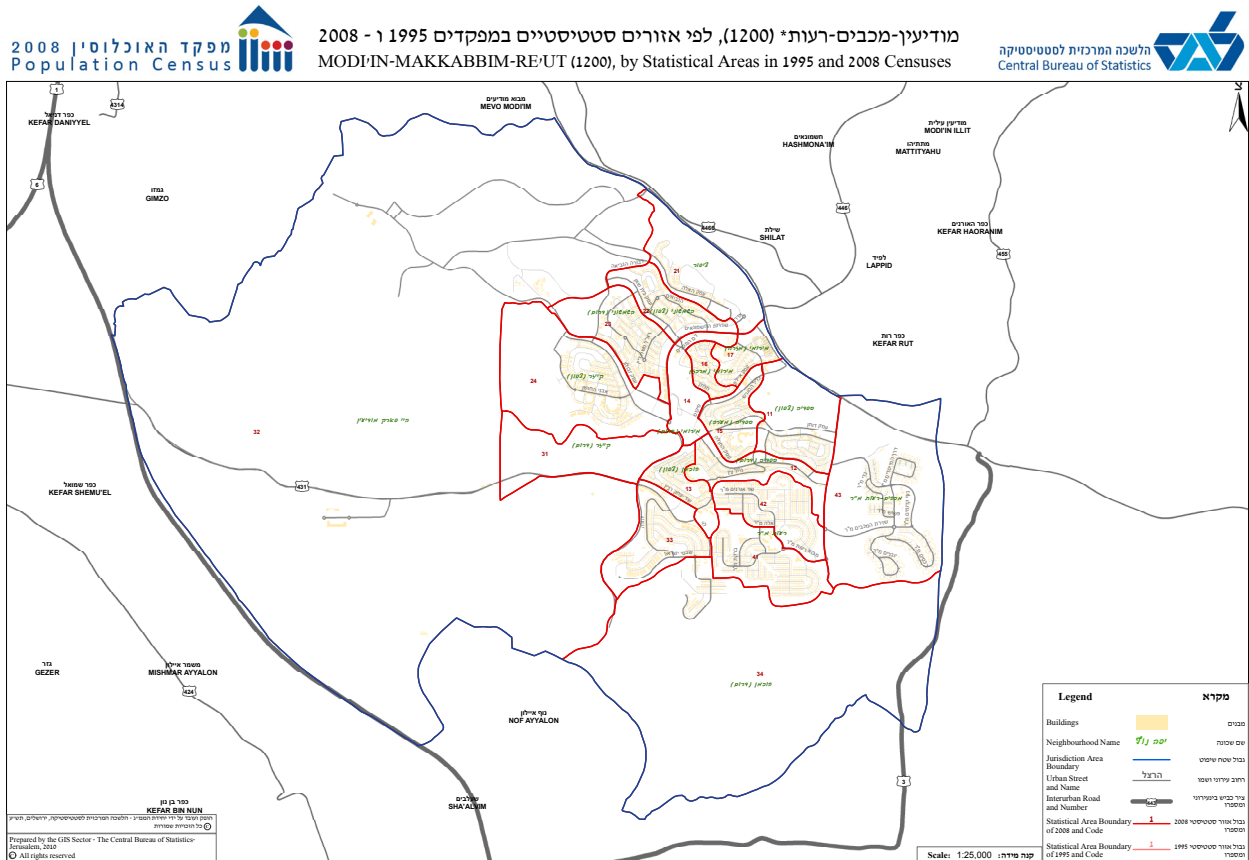




## נספח 4: מפת בת-ים לפי רובעים, תת-רובעים ואזורים סטטיסטיים (פיאלקוף, 2013)



# נספח 5: מפת מודיעין-מכבים-רעות לפי אזורים סטטיסטיים במפקדים 1995 ו-2008 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מפקד האוכלוסין, 2008)



מקור: [http://www.cbs.gov.il/www/mifkad/mifkad\\_2008/profiles/map\\_120000000000.pdf](http://www.cbs.gov.il/www/mifkad/mifkad_2008/profiles/map_120000000000.pdf)

FELLOWS | MILKEN  
PROGRAM | INSTITUTE

תוכנית עמיתי מכון מילקן  
רחוב ושינגטון 4  
ירושלים, 9418704

[info@mifellows.org](mailto:info@mifellows.org)  
[www.mifellows.org](http://www.mifellows.org)