

האוניברסיטה העברית בירושלים  
The Hebrew University of Jerusalem



**הסדנה לתכנון חברתי**

Workshop for Social Sustainability

## JCRC בוסטון: סיור דיור בר השגה בישראל

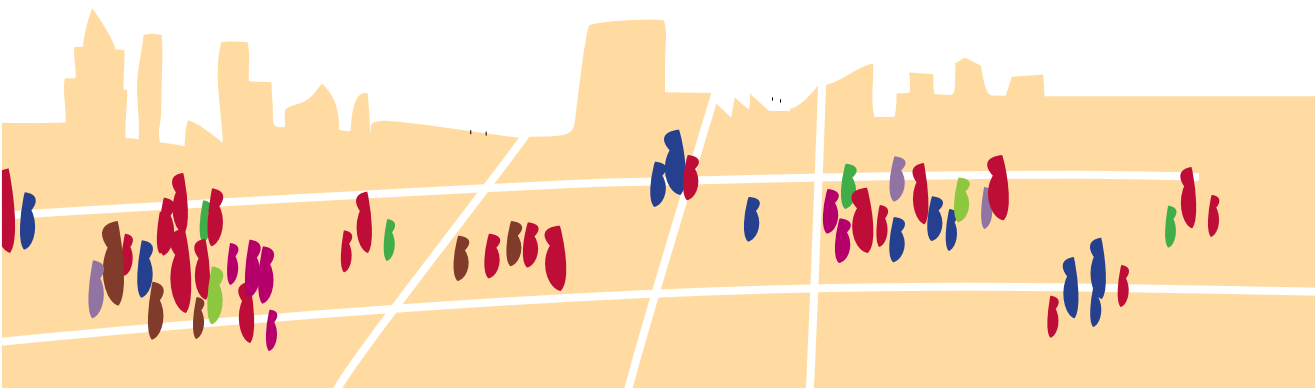
ה-22-18 במרץ, 2012

לקחים מרכזיים מהניסיון בבוסטון בתחום הדיור בר השגה  
וההתחדשות העירונית בישראל



סיכום: מייק נובל, שרה קרמר ואמילי סילברמן

2012

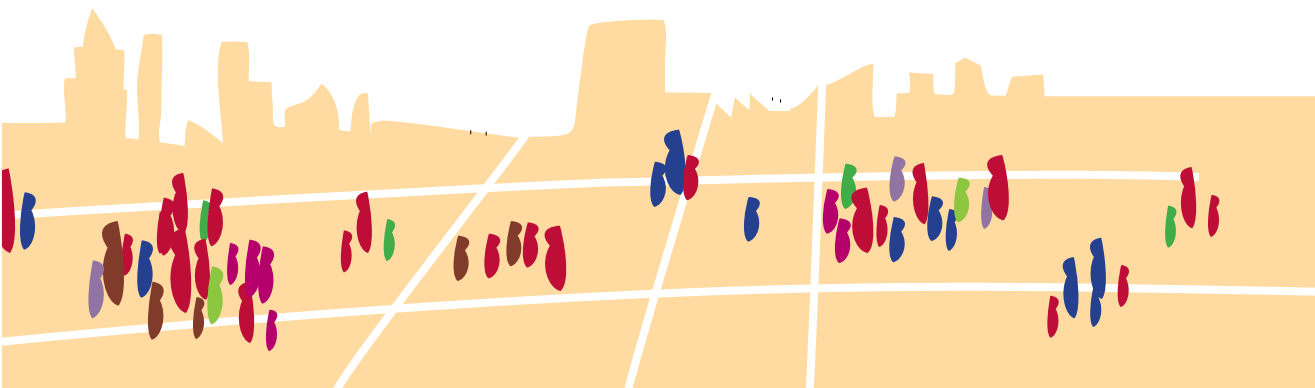




תמונה 1: ביקור באתר עם יזם רוני צברי



תמונה 2: שיחה עם ג'ו קריסברג, משלחת בוסטון



## הקדמה

דו"ח זה מסכם סמינר של 4 ימים על דיור בר השגה שהתקיים בחודש מרץ 2012.

היוזמה לסמינר היגעה מה Jewish Community Relations Council של בוסטון, ארה"ב, אשר אירגן משלחת של כעשרים בכירים מתחום דיור בר השגה מהמגזר הציבורי, הפרטי והחברה האזרחית. מטרת הסיור היתה לקדם לימוד הדדי בין אנשי מקצוע מארה"ב וישראל. הוא אפשר למומחים אמריקאים ללמוד אודות האתגרים הספציפיים בישראל, ולשתף את הישראלים בנסיונם בארה"ב.

המשלחת מבוסטון נפגשה בארץ עם עמיתים ישראלים מאותם התחומים וביחד ביקרו בפרויקטים מתהווים של דיור בר השגה, הציגו מצגות לפורומים מגוונים, ודנו על לקחים לקידום דיור בר השגה.

הסיור בחיפה תואם על ידי לירון פלג מהשותפות ארוכת השנים בין עיריית בוסטון וחיפה. הסיור בתל אביב אורגן ע"י גב' שרה קרמר ופרויקט הדיור במוסד נאמן בטכניון. יחידת התכנון האסטרטגי של עיריית תל אביב, ובראשה הגברת תמי גבריאלי, ארגנה סיורים בשטח ואת סדנת הסיום, בתל אביב, ומרכז השלטון המקומי בישראל קיים אירוע ציבורי עבור המשתתפים. ליווי אקדמי כולל ניתן על ידי ד"ר אמילי סילברמן, כיום מנהלת הסדנה לתכנון חברתי באוניברסיטה העברית. ניתן למצוא מצגות, רשימת משתתפים, דו"ח מלא באנגלית וסיקור תקשירתי באתר של הסדנה לתכנון חברתי.

להלן התובנות המרכזיות מהסיור. ניתן לסכם את עיקרי התובנות בחמש נקודות:

- 1. פתחו פרויקטים הניתנים לביצוע מייד, ובמקביל פתחו תכניות למאה השנים הבאות.**
- 2. היו סקפטיים לגבי פרויקטים של פינולבינוי, במיוחד כאשר הם מתמקדים בבנייה לגובה.** התחדשות עירונית צריכה לכלול השקעה במוסדות קהילתיים ותכניות חברתיות, לצד בניית מגורים ומבנים מסחריים.
- 3. קחו את הקהילה ברצינות.** יש לשמוע את קולם של הדיירים המושפעים באופן ישיר וגם של אלה מהקהילה הסובבת. יש לקבוע תמריצים מתאימים כדי לעודד תמיכה בפרויקט. על אף התמקדותכם בבעלי הדירות, אל תשכחו את שוכרי הדירות.
- 4. פתחו קשרי עבודה ואמון חזקים בכל הסקטורים, לרבות בממשלה, בעיריות, בארגוני החברה האזרחית ובסקטור הפרטי.**
- 5. מומלץ כיום להתמקד על: פרויקטי פילוט בפועל, גוף מתווך ליעוץ וסיוע מעשה, פיתוח מנגנונים פיננסיים, ופיתוח רישות ושותפות בין האנשים הפעילים בסקטורים השונים.**

## תובנות מרכזיות

### מה לעשות – להתמקד בקיים

- 1. היו סקפטיים בנוגע לתכניות פינוי בינוי, במיוחד אם הן מתמקדות בבנייה לגובה, ממגוון סיבות:**
  - ▲ כשלונן של תכניות "התחדשות עירונית" בארה"ב באמצע המאה העשרים, שלהן מאפיינים דומים ל"פינוי-בינוי" הישראלי.
  - ▲ פרויקטי פינוי בינוי עשויים להישען על על מודלים פיננסיים אופטימיים מדי, לרבות שוק דיור חזק.
  - ▲ תכניות התחדשות שכאלה נוטות להתמקד יתר על המידה בפינוי הפיזי, למגורים ומסחר. חשוב לכלול, למן הרגע הראשון, השקעה במוסדות קהילתיים ותכניות חברתיות.
  - ▲ יש להתייחס בכובד ראש לשאלות של ניהול ותחזוקה מגדלי מגורים עם אוכלוסייה ברמות הכנסות מגוונות.
- 2. רצוי להעדיף שימור ושיפוץ של מבנים קיימים על פני בנייה חדשה "במידת האפשר"**
  - ▲ מהניסיון שנרכש בבוסטון עולה כי שיפוץ מבנים קיימים עולה מחצית מעלות בניית בניינים חדשים, ויכול ליצור בניינים ושכונות שמתפקדים היטב ומהווים מקום מגורים אטרקטיבי.
  - ▲ "בבוסטון, בניית קומפלקס מגורים עולה \$1,000 למטר רבוע, אם מדובר במיקום טוב. שיפוץ טוב עולה חצי מזה."
  - ▲ יותר קל לקהילות לתמוך בפרויקטים שלוקחים אזור קיים ומשפרים אותו, מאשר ביצירת משהו חדש, שמאיים לשנות את הקיים באופן דרסטי.
  - ▲ פרויקטי ענק של בנייה חדשה עשויים לשאוב כספים רבים, תמיכות ממשלתיות, זמן ומשאבים נוספים שניתן לפרוס ולהשקיע בפרויקטים קטנים רבים, הנבנים לעיתים בצורה מהירה יותר.
  - ▲ גישה זו מצריכה מומחיות בלתי מבוטלת בתכניות שיפוץ, על מנת לוודא שהן מצבצעות בצורה יעילה ונכונה.
- 3. "קבל את מה שיש ובנה משם והלאה." לערים בישראל יש משאבים רבי ערך, אותם יש להעריך, להבין, ולנצל. יש לעבוד בעדינות, מבלי להרוס את היופי הקיים. אזורים רבים בבוסטון, שעברו החיאה, התחילו מנקודת מוצא עגומה מזו שבחיפה ובתל אביב, מנקודת מבט פיזית וחברתית. בחיפה ממליצים לשמור על הנכסים כגון:**
  - ▲ אדריכלות מושכת וקנה מידה אורבני אינטימי באזורים כגון הדר ובת גלים
  - ▲ רמת פשע נמוכה
  - ▲ אחוז גבוה של בעלי בתים
  - ▲ מנהיגי קהילה פעילים
  - ▲ קהילות תוססות, יצירתיות ומתפתחות במקומות כגון הדר
  - ▲ נוף יפה וגישה לים
  - ▲ עיר קטנה עם אזורים קרובים זה לזה
  - ▲ אפשרויות תעסוקה מודרנית באוניברסיטאות, בתי חולים, וחברות היי-טק
  - ▲ מיקום באזור אטרקטיבי של המדינה, עם מגוון אפשרויות דיור, פנאי ותעסוקה בסביבה המורחבת

- 4. כדאי לבנות שותפויות רב מגזריות בין העירייה, ארגונים מהחברה האזרחית העובדים עם הקהילה, משרדי הממשלה, יזמים פרטיים ובנקים.** לכל גוף יש תפקיד ביצירת פרויקט שיחזיק מעמד. בעידר אחד הגורמים, המערכת כולה אינה בת קיימא:
- ▲ בארה"ב, לרשות המקומית יש סמכות מתן תוספת זכויות בנייה לפרויקטים הכוללים יחידות דיור ייעודיות לדיירים בעלי הכנסה נמוכה (דיור בתמהיל חברתי – Inclusionary Zoning); הרשות המקומית יכולה גם לספק קרקע בעלות אפסית, באזורים בהם צברו הבניינים חובות בתשלומי מס.
  - ▲ היתרון הגדול של ארגונים ללא מטרת רווח היא היכול להתמקד בטווח הארוך, לעומת פוליטיקאים ובני הסקטור הפרטי. בבוסטון, ארגוני CDC (community development corporations, עמותות לפיתוח קהילתי) מתכננים בקנה מידה של עשרות שנים. "התחדשות היא תהליך איטי; אתם לא יכולים לצפות לתוצאות תוך שנה-שנתיים."
  - ▲ עוד יתרון של ארגונים ללא כוונת רווח הוא יכולתם גייס ולמנף מימון פילנתרופי.
  - ▲ בארה"ב, מדיניות ממשלתית מעודדת את הסקטור הפרטי להשקיע באזורים בעלי ביקוש נמוך. סיוע פיננסי מצד הממשלה יכול ללבש מגוון צורות, לרבות מימון תשתיות, העמדת הלוואות ארוכות טווח בריבית נמוכה, הטבות מס, קרקע בעלות מופחתת או בחינם, והנהגת תהליכי תכנון ארכניים. בישראל יש לברר כיצד מעדיפה הממשלה להשקיע, ולבנות פרויקטים בהתאם לעדיפויות אלה.
- 5. קחו את הקהילה ברצינות. חשוב לערב את הדיירים שמושפעים ישירות על ידי הפרויקטים, ואת אלה בקהילה הסובבת. כך ניתן לשפר את איכות הפרויקט ורמת התמיכה מצד הדיירים:**
- ▲ בבוסטון, שיתוף דיירי הקהילה הקיימת הינו משאב עבור היזם. מעורבותם מקטינה סיכונים ותורמת לשימור הנכסים לאורך הזמן.
  - ▲ יזמים ישראלים ביפו ג' וראשון לציון מדווחים על יתרונות דומים במעורבות קהילה מאורגנת.
- 6. אל תשכחו את שוכרי הדירות**
- ▲ באתרי פינוי-בינוי, הטבות נצברות על ידי בעלי בתים נוכחיים ועל ידי היזם. אלה הגרים בשכירות בעת תחילת הפרויקט נאלצים לעזוב, ולא מוצע להם פתרון.
  - ▲ "השוכרים שגרים שם [בפרויקט פינוי בינוי נוה שבו ביקרו במהלך הסמינר] בשכ"ד נמוך יחסית כיום, זוכים להתעלמות מוחלטת. אתם צריכים לקחת נכסים ישנים, בעלי ביקוש נמוך, ולפתח אותם בעצמכם, על ידי המגזר הציבורי. צריך לשלב תכניות עבור השכבות החברתיות השונות."
  - ▲ בארה"ב, דיור בשכירות עומד במרכז התכניות לדיור בר השגה. יזם עשוי לבנות ולנהל בניין מגורים בטווח הארוך, תוך שמירה על יחידות דיור בשכר דירה מפוקח, לפי התכנון הסטטוטורי וחוקי המס התקפים ליחידות הנ"ל.
- 7. דיור בר השגה מצריך תיאום בין העירייה והממשלה. בישראל, התיאום נראה לקוי בחסר.**
- ▲ מסתבר שלרשות המוניציפלית אין סמכות לקבל החלטות בכוחות עצמה, והאג'נדה הממשלתית לא תומכת כראוי באג'נדה המוניציפלית לדיור בר השגה
  - ▲ בבוסטון, התכנון הסטטוטורי מצריך שבכל פרויקט מגורים חדש בעלות השוק, יוקדשו 13% מהיחידות לדיור בר השגה.
  - ▲ הממשלה תומכת בהקמת שכונות חדשות בחיפה, שעשויות לשאוב דיירים והשקעות משכונות קיימות, בהן נוכחותם עשויה להיות בעלת ערך רב יותר.
  - ▲ ישנו צורך בפעילות ברמה הממשלתית.
  - ▲ בארה"ב, כאשר הערים גסו, קידמו ראשי הערים את הצורך באג'נדה עירונית. חשוב ביותר שיהיו ראשי ערים שיקדמו באופן פעיל האג'נדה לאומית של חידוש עירוני, ביחד עם ראשי ערים אחרים. ללא הקואליציות של ראשי הערים, שפנו לממשלה המרכזית, לא הייתה משתנה המדיניות בארה"ב.

▲ כדאי להתחבר עם אנשים שכבר פעילים פוליטית כיום, כגון מנהיגי מחאות חברתיות  
 ▲ כדאי לעבוד עם הקהילה המקומית כדי לקבוע מה בדיוק צריך, ואחר כך אל תבקשו  
 מהממשלה, הגידו לה.

**8. יש חסר בתמיכה פיננסית ואדמיניסטרטיבית בדיור בר השגה בכל הרמות. חשוב לבנות תמיכה ממשלתית לאורך זמן.**

תמיכה ממשלתית יכולה ללוש צורות רבות. חפשו את הדרכים שסביר ביותר שיזכו לתמיכה. בבוסטון, זיכוי מס הם כלי מרכזי. אפשרויות אחרות כוללות:

- ▲ תמיכה כלכלית ישירה ומענקים.
- ▲ השקעה בתשתיות ולאן שרותי ציבור ושרותים בקהילתי
- ▲ מתן קרקעות
- ▲ לקיחת אחריות על תחזוקת קרקעות ושטחים ציבוריים
- ▲ הפעלת רגולציות כגון inclusionary housing (דיור בתהמיל חברתי) שמבקשים מיזמים לשלב דיור בר השגה בבנייה חדשה, כחובה או בתמורה לתוספת זכויות בנייה.
- ▲ בארה"ב, ה-CRA (Community Reinvestment Act – "חוק השקעה בקהילה") דרש מבנקים להשקיע בקהילות מהן באו פקודותיהם. אחת התוצאות הייתה פיתוח דיור בר-השגה.



תמונה 2: גרפיטי מקומי: "גונבים מעניים, נותנים לעשירים".



תמונה 1: שלט מוניציפאלי המצהיר על הפרויקט בגני שפירא



תמונה 4: יפו ג' – קיים



תמונה 3: יפו ג' – תוכנית מאושרת

## איך לעשות את זה: להתחיל ממה שיש; לבנות לטווח ארוך

**9. צרו פרויקטים שאפשר להוציא לפועל מיד, ובה בעת לפתח תכניות למאה השנים הבאות:** רבים מהאלמנטים שהפרויקטים בבוסטון מתבססים עליהם כיום, כגון נוכחותם והשפעתם של ארגוני ה-CDC, מומחיותם של אנשי עסקים ותמיכתן של רמות שונות של ממשל ופילנתורפיה, נבנו וטופחו במהלך עשרות שנים. אזורים מסוימים שעברו החיאה היו במצב קשה במשך מאה שנים לפני שהגיע אליהן השינוי. בכל פרויקט יש קושי, ורבים הפרויקטים שייכשלו או אפילו לא יתחילו מאשר יצליחו. מי שמצפה להתרחשויות מרעישות בן לילה, סופו להתאכזב. עם זאת, הצלחות על בסיס שנתי ושיפורים התרחשו לכל אורך הדרך, בעזרת הבנה עמוקה של הקונטקסט בתקופה מסוימת, ובנייה בהתאם.

### ▲ לטווח הקצר:

- ▲ יש למצוא שיפורים קטנים וחשובים שניתן לבצע מיד, ובכך ליצור את הביטחון לעשות להמשך.
- ▲ הפכו למומחים בתכניות ממשלתיות, אפשרויות פיננסיות ושאר משאבים שקיימים כיום, לא אלה שעשויים להתקיים, או שהייתם רוצים שיתקיימו.
- ▲ התמקדו במוסדות ובמעסיקים (אוניברסיטאות, בתי חולים, היי-טק) שמגלים עניין בעבודה אתכם היום, ולגבי אלה שלא, שמחו על התעסוקה שהם מספקים. אם אינכם יכולים להתחבר עם המוסד ברמה האדמיניסטרטיבית, ייתכן ותצליחו להתחבר עם העובדים/הסטודנטים בו. בארה"ב, יש למוסדות עניין לתרום לשכונת שלהם, אחרת לא יצליחו למשוך אנשים לעבוד או ללמוד אצלם.

### ▲ לטווח הארוך:

- ▲ "לא מדובר רק בבניית דיור בר השגה וסבסוד ממשלתי, אלא בבניית מערכת מתפקדת."
- ▲ יש לפתח מוסדות מקומיים וקבוצות דיירים
- ▲ יש לעסוק בפעילות פוליטית כדי ליצור תמיכה ממשלתית במהלך הזמן

באזורים שעוברים תהליך ג'נטריפיקציה, האם יש אפשרויות למגזר הציבורי לרכוש נכסים ולשמר אותם כדיור בר השגה?

## **10. תחזוקת בניינים וסביבתם יכולה להיות משמעותית עוד יותר ממחסור במלאי דירות.**

- ▲ דיירים נוכחיים בשיכונני דיור ציבורי לשעבר משקיעים את כל כספם ברכישת נכסים, ולא מסוגלים לעמוד בעלויות התחזוקה.
- ▲ על אף היתרונות הרבים בבעלות על דיור, יכול להיות שבישראל מגזימים בעידוד הרכישה הפרטית עבור כולם. לפעמים צריך יותר אפשרויות שכירות, או דרך אחרת להתמודד עם נכסים נוכחיים שנמצאים בשכירות.
- ▲ הצפפת הבנייה או פינוי ובינוי מחדש בצפיפות גבוהה יותר אינם בהכרח פתרון בר קיימא לאוכלוסייה זו בטווח הארוך.

## **11. בעלות וניהול דיור בהשכרה על ידי חברה אחת מאפשר יותר גמישות במדיניות.**

- ▲ בבוסטון, רוב הדיור בר השגה הוא בשכירות. ישנה דרישה שיחידות דיור יושכרו במחירים ברי השגה במשך 15 שנים לפחות. המגמה נוטה לכיוון שמירה על היחידות כדיור בר השגה לצמיתות. מעקב אחר דמי השכירות וזכאותם המתמשכת של הדיירים כדיור בר השגה מתבצע על ידי רשויות ציבוריות, או ארגוני החברה האזרחית בשרות הרשויות המוניציפליות.
- ▲ בבוסטון, יזמים ובעלי נכסים הינם האחראים על ניהול ותחזוקת המבנים. כך יש מי שנושא באחריות על התחזוקה, ובנוסף מתאפשר לבעלים של דיור ברמות הכנסות שונות להשתמש במבנה של סובסידיה פנימית, שבו הדיירים בעלי היכולת הכלכלית הגבוהה יותר מממנים את עלות התחזוקה עבור אלה פחותי היכולת הכלכלית.
- ▲ בישראל, אין זכר למודל כזה. ריבוי בעלי דירות שעלולים להשכיר יחידה בודדת בבניין מקשה על יצירת מדיניות השכרת דיור בר השגה. יצירת בנייני מגורים חדשים להשכרה לטווח ארוך תאפשר מעבר בכיוון הזה.

## 12. לא רק דיור, אלא גם מרקם עירוני טוב.

- ▲ דיור בר השגה בבוסטון מאפשר למעמד הביניים – אחיות, מורים, שוטרים, להישאר בתחומי העיר. "כמו בישראל, גם אנחנו שלחנו אנשים 'הרחק מן העין', הרחק ממקורות התעסוקה והפרסה, וזה ההפך מחוסן חברתי. הבעיה לא תיעלם רק כי מתעלמים ממנה."
- ▲ בבוסטון, הדרישה ל-13% דיור בר השגה בכל בנייה חדשה – יוצרת תמהיל חברתי, במקום אזורים עם ריכוז עוני. במצבים ייחודיים, היזם יכול לבחור להעביר תשלום לקן דיור בר השגה במקום לבנות דיור בר השגה משולב בפרויקט.

## 13. מסקנות נוספות:

- ▲ בעבר, הייתה בישראל מדיניות דיור שפעלה למופת ליישוב עולים חדשים. אבל נראה שמדיניות זו לא השתנתה בעקבות השתנות פני החברה בארץ. רבים מהתהליכים הקיימים כיום הנם ניסיון מאולץ להידחס למבנה ארגוני הארכאי. אולי יש צורך במבנה ארגוני חדש.
- ▲ חלק גדול מהמדינה נבנה בדור האחרון, ממניעי התרחבות. עתה, כדאי לעבור לתודעה של שיפור הקיים.
- ▲ יש דגש יתר על המידה במשיכת "צעירים" (18-24). עדיף להציב כיעד משיכת משפחות עם ילדים (הורים בשנות ה-30, 40, 50 שלהם), שהן יציבות יותר ומשקיעות בשכונתן. עם זאת, אוכלוסיות כאלה מצריכות יותר שירותים חברתיים מאשר סטודנטים.
- ▲ יש לקחת בחשבון, בעת התכנון, את השפעת היחסים בין אוכלוסיות יהודיות וערביות, וההבדלים בין נקודות המבט והצרכים של שתי הקבוצות. למשל, אחוז גבוה מהאחיות בבתי החולים ברמב"ם הן ערביות. כיצד נלקחים בחשבון צרכיהן במגורים ובבילוי בשעת תכנון האזורים הסובבים את בית החולים?
- ▲ באזורים מסוימים בבוסטון, פיתוח דיור בר-השגה הינו הפיתוח היחיד שהתרחש. הוא סייע לייצב את השכונות עד שדיור בעלויות גבוהות יותר