

תמהיל גדלי – דיור בישראל – מסמך רקע



עורכי המחקר

חברת AVIV AMCG

חן נאור, יועץ חברתי ומתכנן

אנדי איז'ק, מתכננת

טל ונגר, כלכלנית ומתכננת

סטודיו IPLAN

אדר' ארז בן אליעזר, מנחה הסטודיו, יועץ למנכ"לית מנהל התכנון

אדר' עופר רוסמן, סטודיו XS

אדר' מיכל יוקלה, סטודיו מיא

אדר' פרח פרח, מודו סטודיו

אדר' עמוס דר, סטודיו ADMA

מתכננת טל ונגר, AVIV AMCG

תודות

**ברצוננו להודות ולהביע את הערכתנו הרבה לכל אנשי המקצוע אשר ענו לשאלותינו
והרחיבו את הבנתנו במגוון נושאים וסוגיות:**

מיכל אליאב | מיכל אמיתי | היבה בווארדי | עידית בן בסת | רוני בר | ניר בריל | עדית גבע
| תומר גוטהולף | דן גינגס | דלית הראל | מיקי הרלב | חגית זהבי | דלית זילבר | מיקי זיסמן
| דליה טוריסקי | מאיה טופול | אבי כהן-צדק | רמי כסיף | הילה לובנוב | עדו ליברמן | דוד
לנדאו | דוד לפלר | אייל מהריאן | מיכל מוזס | מיכל מריל | מיכל סבח | שחר סולר | דיוד
סוקט | עינב סירקיס | איתן סרבר | ליאת פלד | חיים פיאלקוף | חדוה פיניש | ירון פלוס |
דוד קורץ | רחל קטושבסקי | קרין קיטה | אבישי קימלדורף | איריס קשמן | אילנה
רודשבסקי | אוהד רוזנוסר | עופר רוסמן | ברוך רזניק | נתי רייכר | שאול שלום | מאיר
שמחה | שרון שפר | מיכל שרייבר

השתתפות בכנסים ופורומים

פורום איכות התכנון בנושא חברה וקהילות (2019) | פורום מטה מורחב מנהל התכנון
(2019) | דיון בנושא עדכון צפיפיות תמ"א 35 | כנס המועצה לבניה ירוקה (2019) | כנס
איגוד המתכננים (2021) | פורום איכות התכנון בנושא מגורים בעיר (2021)



תוכן עניינים

3	תוכן עניינים
5	מבוא
8	חלק א – רקע ומתודולוגיה
8	1. מטרות העבודה
10	2. מתודולוגיה
10	2.1 סוגיות המחקר
10	2.2 שיטת המחקר ואיסוף נתונים
15	3. מוטיבציה
15	3.1 חוסר איזון - מלאי דירות הומוגניות מול צרכים הטרוגניים ומשתנים
15	3.2 צד היצע (דירות) – גידול עקבי בגודל לצד צמצום בתמהיל הדירות
17	3.3 צד הביקוש (אנשים) – משקי בית שונים שהופכים למגוונים (וקטנים) יותר
20	3.4 פתרונות דיור "מהשטח"
21	3.5 תועלות אפשריות מאספקת תמהיל דיור מגוון
28	חלק ב – ניתוח נתונים אודות היצע הדירות ומשקי בית
28	4. תמהיל גדלי דיור בישראל – תמונת מצב ומגמות
28	4.1 נתונים ואיסוף המידע
28	4.2 תמונת מצב ומגמות בגדלי דירות – מ"ר בנוי
34	5. פרופיל משקי הבית בישראל – תמונת מצב ומגמות
34	5.1 גודל משק הבית - תמונת מצב ומגמות:
40	5.2 ניתוח צולב – נתוני דיור ונתוני משקי בית:
42	5.3 העדפות דיור בקרב משקי בית קטנים
43	חלק ג – מדיניות תמהיל גדלי דיור בארץ ובעולם
43	6. מדיניות תמהיל גדלי דיור בישראל
44	6.1 מדיניות תמהיל גדלי דיור ברמה ארצית
44	6.2 מדיניות תמהיל גדלי דיור בתכניות כוללניות
45	6.3 מדיניות עירונית עצמאית לתמהיל גדלי דיור
48	6.4 ביטוי לתמהיל דיור בתכניות מפורטות
49	6.5 מדיניות תמהיל דיור בישראל – סיכום ותובנות
51	7. מדיניות ושיטות יישום תכנון תמהילי דיור – סקירה בינלאומית
51	7.1 אנגליה
56	7.2 קנדה
57	7.3 ארה"ב
59	7.4 אירלנד
60	7.5 סיכום תובנות הסקירה הבינלאומית
61	חלק ד – סיכום תובנות והמלצות
61	8. סיכום ותובנות
64	9. המלצות
65	10. נספחים
65	10.1 נספח 1: נתונים אודות מלאי הדיור הקיים מהלמ"ס
67	10.2 נספח 2: שאלון סקר העדפות דיור
77	10.3 נספח 3: תמהיל דיור בתכניות מפורטות
77	10.4 נספח 4: מחיר ממוצע למ"ר על בסיס דירות שנמכרו בשנה האחרונה, ע"פ אתר מדלן (נדלה 11.11.2020)
82	10.5 נספח 5: הגדרות והסברים מתודולוגיים – נתוני מרשם דירות של הלמ"ס
86	10.6 נספח 6: מידע אודות תמהיל גודל יחידת דיור במסמכי הבקשה להיתר בניה





מבוא

מסמך זה נכתב בהזמנת מינהל התכנון, במסגרת סטודיו IPLAN, המניח את הבסיס העקרוני והתיאורטי סביב השאלה – "עבור מי אנו מתכננים?" הרעיון לעבודה נולד מתוך ניסיוננו המעשי בתכנון מגורים, במסגרתו זיהינו כי לפרקטיקה התכנונית הקיימת כיום בישראל חסרים כלים, נתונים בסיסיים וכן סטנדרטים הנדרשים לצורך גיבוש מדיניות מרחבית ברורה הניתנת לכימות בתחום הדיור.

בעשורים האחרונים, ובפרט בשנים האחרונות, מהווה תחום הדיור נושא מרכזי בשיח הציבורי והתכנוני כאחד. בבסיס השיח קיים קונצנזוס כמעט מוחלט לגבי המחסור הקיים בדירות ובקצב אספקתן, לצד ביקוש גובר לדירות, ובהתאם גם לעליית מחירי הדיור. תחת תפיסה זו, המכונה "משבר הדיור", הושקעו בשנים האחרונות מאמצים כבירים להגדלה **כמותית של היצע הדירות** במשק. מאמצים אלה מקבלים ביטוי במגוון רבדים ושלבם ב"שרשרת האספקה" של דירות: בקבלת החלטות ובהכנת מסמכי מדיניות שונים, ובראשם התכנית האסטרטגית לדיור אשר קובעת יעדים כמותיים עד לשנת 2040, המפורטים בחתכים תקופתיים ומרחביים; בייזום תכניות למגורים על-ידי גופים ממשלתיים (רשות מקרקעי ישראל, דירה להשכיר, משרד השיכון, הרשות להתחדשות עירונית); בשינוי מנגנוני התכנון על-ידי הקמת וועדה ארצית מיוחדת לקידום מתחמים מועדפים לדיור (הותמ"ל); בהתערבות במנגנוני השוק על-ידי שיווקי קרקעות משמעותיים לטובת מגורים - עידוד, סבסוד ומתן תמריצים לרשויות מקומיות להובלת תהליכי התחדשות עירונית והקמת מנהלות, הנפקת היתרי בניה, חתימה על הסכמי גג ואף בחקיקה ותקינה שונים (למשל: תמ"א 38 על תיקוניה, תקנות שבס ועוד).

חלק מפעולות אלה, כמו גם אחרות, הובילו באופן ישיר או עקיף להגדלה משמעותית של היקף הדירות המתוכננות וכן לעליה בכמות הדירות המשוקות והנבנות בישראל. אלא שהחתימה ליעד כמותי של מספר הדירות הנדרשות, לעיתים מסיטה את המיקוד ממרכיבים חיוניים אחרים בתכנון, כגון: מגוון הדירות, טיפוס הבינוי וצורות המגורים, דבר הפוגע במענה התכנוני המסופק, ובהתאמה לצרכים של אוכלוסיות שונות עבורן אנו מתכננים.

הצבת השיקול הכמותי כשיקול כה מוביל (ולעיתים קרובות אף מכריע) בשיח הציבורי מותירה חלק גדול מהמרכיבים האחרים, ובניהם גודל הדירות, בידי השוק הפרטי אשר באופן טבעי עשוי להעדיף ייצור שיטתי ואחיד יחסית (המקל על התכנון והביצוע) של דירות ובניינים בעלי מאפיינים דומים למדי. כך, בשנים האחרונות מתהווה מגמת תכנון



המאופיינת בהומוגניות גבוהה וחריגה של שכונות ובנייני מגורים ברחבי המדינה. ¹ זו כוללת משקל גדול במיוחד, ולעיתים כמעט בלעדי², לדירות 4-5 חדרים, במבנה אדריכלי ובשטח בנוי דומה ³.

שוק דיור שכזה מותאם בעיקר לקהל היעד ה"נורמטיבי" של משפחות עם ילדים. זאת על-אף שפרופיל משקי בית ברוב המכריע של המקומות רחב ומגוון בהרבה, וכולל למשל: יחידניים, קשישים, משפחות חד-הוריות, גרושים, רווקים צעירים (או מבוגרים) או משקי בית לא-משפחתיים מסוגים אחרים, שחלקם באוכלוסייה הולך וגדל (להרחבה ראו פרק 7). צרכני דיור אלה נמצאים "מתחת לרדאר" התכנוני, ועד כה זכו להתייחסות מוגבלת למדי, במקומות ספורים ובמעט מאוד תכניות ומסמכי מדיניות.

פער זה בין ההומוגניות של הדירות המתוכננות והנבנות לבין ההטרוגניות והדינאמיות של מבנה משקי הבית בישראל על צרכיו בתחום הדיור, מעיד על **הנחיצות בבחינה שיטתית וכלל מערכתית הן של צד ההיצע - מגוון הדירות הקיים והמתוכנן, והן של צד הביקוש - מגוון משקי הבית/צרכני הדיור.**

מסמך זה שואף לספק מענה לצורך זה, במסגרתו **נבחנת לראשונה סוגיית תמהיל גדלי הדירות בראיה מערכתית רחבה**, בהתבסס על נתונים מהימנים יחסית אודות פרופיל משקי הבית בישראל ביחידות גיאוגרפיות שונות (מחוזות, מטרופוליניים ובערים גדולות ובינוניות) – צד הביקוש, ואודות תמהיל גדלי הדירות באותם אזורים – צד ההיצע. ניתוח כמותי מסוג זה עשוי להוביל לבחינה מחודשת של תכניות למגורים ולהגדיל את מגוון גדלי הדיור בהתאם לצרכי המקום. אנו סבורים כי הדבר יספק מענה לצרכים מגוונים באוכלוסייה ובכך ישפיע לחיוב גם על התמהיל החברתי-כלכלי שעשוי להיות מכיל ובריא יותר ויעודד בתורו תכנון מגוון יותר של טיפוסים ומאפייני בינוי. בכך יאפשר בסיס משופר לתכנון הרצוי, הכולל בין היתר: הגדלה איכותית ומותאמת של הצפיפות האורבנית, הגברה וייעול השימוש במרחב הציבורי, בתשתיות ובקרקע, ותרומה לכלכלה ולחוסן העירוניים.

מערכת התכנון אף היא נוקטת עמדה בעניין הצורך במגוון, ובטאה זאת במספר תיקונים לחוק התכנון והבנייה ובחוזרי מנכ"ל משרד הפנים (למשל חוזר 03/2011) אשר מבקשים לצמצם פערים באוכלוסייה ולסייע ליכולות ולצרכים של אוכלוסיות שונות. זאת באמצעות הבטחת תמהיל מסוים של יחידות דיור בעת דיון בתכניות המובאות לאישור מוסדות התכנון. יחד עם זאת, הנחיות ותיקונים אלו (כפי שיפורטו בהמשך) אינם מספקים כלים

¹ מנתוני גמר בנייה של הלמ"ס (לוח 22.9 דירות וחדרים, פורסם בספטמבר 2018) עולה כי בעשור שבין 2008-2017, תמהיל גדלי הדירות נע בטווח של 7%-10% לדירות בנות 1 עד 3 חדרים, 63%-72% לדירות בנות 4 עד 5 חדרים, ו-22% 27% לדירות בנות 6 חדרים ויותר.

² כמו למשל בתכנית רנ/מק/9/ב חורשים ראש העין, ובה 19 מבנים בעלי 16-18 קומות ביחידות דיור בעלות 4-6 חדרים.

³ רוני בר, 2020, "דירה: שכפול יחידת המגורים עבור 'משפחת ישראלי'", בתוך: טלי חתוקה (עורכת), דפוס תכנון: דירה, בניין, שכונה, מרכז, עיר, מטרופולין, מדינה (עמודים 55-31), תל אביב: רסלינג.



לבחינת התמהיל המקומי הרצוי נוכח היצע הדיור הקיים ו/או הרכב האוכלוסייה הרלבנטי לאזור.

אנו מקווים כי מסמך זה יהווה תשתית להעמדת מדיניות דיור משלימה הבוחנת ומפרטת את תמהיל הדיור הרצוי בהקשרו הרחב, בהתאם לצרכי הדיור המשתנים בזמן ובמקום ובכל רובד תכנוני: החל מתכנון ארצי ואזורי, בתכנון כוללני ליישובים ועד להיתר בניה לבניין הבודד.



חלק א – רקע ומתודולוגיה

1. מטרת העבודה

מטרת המסמך ותוצרי המשנה שיגזרו ממנו, היא להרחיב את הידע והשיח הקיים ברמה הלאומית, ברשויות מקומיות, ובקרב גורמי התכנון ואנשי מקצוע בנושא תמהיל הדיור המתוכנן בישראל:

- א. להנגיש ידע חשוב הנוגע להיצע והביקוש האפשריים של דירות מגורים;
- ב. לעורר שיח מקצועי מעמיק אודות צרכי הדיור עבור קהלים שונים באזורים שונים;
- ג. לספק קריאת כיוון בת יישום לאמידת צרכי דיור ולגיבוש מדיניות תכנון ופיתוח של מגורים באזורים שונים בישראל.

הצורך במתן מענה למטרות אלה מבוסס על ההשערה הבסיסית כי **קבלת החלטות בתהליכי תכנון של דירות בישראל לרוב נעדרת התייחסות לגודל הדירות הדרוש לדיירים, ומובילה לתכנון הומוגני למדי של אזורים רבים**. הסיבות לכך מגוונות:

- א. התמקדות השיח בכמות הדירות המתוכננות, המעפילה על שיקולים אחרים כמו תמהיל הדיור. זאת בהתאם לפעילות הממשלה וגופי התכנון והפיתוח, להגדלה משמעותית של היצע הדירות (מתוך מטרה לייצוב והורדת מחירי הדיור).
- ב. תפיסת עבודה ברשויות מקומיות ובקרב גורמים אחרים כי תכנון דירות מגורים מיועד לספק מענה בעיקר למשפחות (עם ילדים), שירכשו אותן ויגורו בהן בבעלות ולאורך זמן.
- ג. שליטתו של שוק הנדל"ן בתפיסת הדיור כמוצר אחד הנסחר בשוק משוכלל, בו קיים איזון בין ביקוש והיצע. מה שמכתיב תכנון הומוגני יחסית המובל במידה רבה על-ידי יזמים המבקשים למכור דירות במטרה למקסם רווחים⁴. זאת בשונה מתפיסת הדיור כמוצר או כשירות בעל מאפיינים ציבוריים, שעל המדינה להבטיח לכלל תושביה על בסיס צרכיהם.
- ד. מחסור בנתונים עדכניים וזמינים למתכננים ומקבלי החלטות – מצב שכמעט ואינו משתנה כל עוד הסיבות לעיל (א-ג) מכתיבות את סדר היום התכנוני.

עבודה זו מבקשת לספק, למיטב ידיעתנו זו הפעם הראשונה, יסודות כמותיים יציבים ומונגשים בפריסה ארצית ומקומית אודות תמהיל דירות המגורים (צד ההיצע) ותמהיל

⁴ למשל באמצעות תכנון חזרתי של בניינים ודירות, אשר מאפשר להוזיל את עלויות התכנון והביצוע, ולעיתים אף להגדיל הכנסות, למשל באמצעות מנגוני "שינוי דיירים"



משקי הבית (צד הביקוש). אלה מיועדים לסייע בהתבוננות מפוקחת ובת השוואה שתאפשר לאמוד, גם אם באופן בסיסי, את צרכי הדיור במקומות שונים ולקיים שיח רלבנטי לקראת גיבוש מדיניות ומתן מענה תכנוני ראוי בתחום המגורים.

יש לציין כי ברמה הלאומית והכללית ישנם כלי מדיניות שונים לאומדן צרכי הדיור, בניהם: 'אומדן צרכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל' בעריכת המועצה הלאומית לכלכלה (על בסיסם הותוותה התכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040); יישום מדיניות דיור ציבורי; קידום מחקרים ו/או מסמכי מדיניות הנוגעים לקהלי יעד ספציפיים⁵ ולדיור בר השגה⁶. עם זאת, עד כה לא נאמדו צרכי דיור ברמה הלאומית המתייחס למאפייני הדיירים באופן שיטתי וסדור – היינו משקי הבית על גוניהם (בהווה ובעתיד) ביחס להיצע הדיור, בחתכים גאוגרפיים שונים ותחת אמות מידה ברורות.

גם ברמה העירונית, קיימים כלים ו/או מדיניות שנועדו לסייע לאמידת צרכי הדיור על בסיס אפיון האוכלוסייה ומשקי הבית בעיר (להרחבה ראה פרק 8). עם זאת, אלה קיימים בערים בודדות בלבד, בעוד רוב הרשויות המקומיות אינן מחזיקות כלל במסמך מדיניות בתחום הדיור, אינן מבססות את החלטותיהן על נתונים רלבנטיים ולעיתים קרובות אף אינן שוקלות כלל את צרכי הדיור הקיימים והרצויים בהן. כך, נפגעת האפשרות לאספקת היצע דיור מגוון ומותאם, אשר עשוי היה לתרום רבות, ובקלות יחסית, ליצירת איזונים חברתיים ולתפקודם הבריא של שכונות ויישובים לאורך זמן.

המאמץ לאמוד צרכים כמותיים אלו ברמה הלאומית והמקומית כבסיס לגזירת משמעויות ותובנות לתכנון תמהיל גדלי דירות, היא תרומתה העיקרית של עבודה זו.

חשוב להדגיש כי המונח תמהיל דיור, מעבר לגודל הדירה, מגלם בתוכו מגוון רחב של מרכיבים, בין אלה: צורת החזקה בדיור, רמת המחירים וטיפוסי הבניה (ראה פרק 3). אנו מקווים ומאמינים כי עבודה זו תחזק את המגמה הקיימת לקידום תכנוני משמעותי של מרכיב תמהיל הדיור בתכנון כבר בעתיד הקרוב, ובכך תסייע במתן ביטוי ממשי לצרכי הדיור והמגורים של קבוצות אוכלוסייה שונות במקומות שונים ברחבי ישראל.

⁵ לדוגמה – 'שוק הדיור החרדי ופריסתה הגיאוגרפית של האוכלוסייה החרדית בישראל', המכון הישראלי לדמוקרטיה, נובמבר 2020

⁶ לדוגמה – 'מודלים שונים של דיור בר השגה במדינות המפותחות ובישראל – עדכון', מרכז המחקר והמידע, המחלקת לפיקוח תקציבי, הכנסת, 2011. 'לקראת דיור בר השגה בישראל', מכון ירושלים למחקר מדינות, 2015



מתודולוגיה

1.1 סוגיות המחקר

עבודה זו התפתחה מתוך הבחנות חוזרות, מקצועיות ואישיות כאחד, כי קיימות קבוצות אוכלוסייה רבות אשר אינן מקבלות מענה מהיצע הדיור העומד לרשותן. הסיבות לכך מגוונות אך מוכרות, בניהן: מחירי דיור גבוהים, איכות דיור ירודה, בטחון דיורי רעוע בשוק השכירות, היצע מוגבל של דירות המתאימות ליחידים או לזוגות, ולעיתים גם אי-שביעות רצון מסביבת המגורים. לצד אלה, ניכר כי היצע הדירות הנבנות בשנים האחרונות בישראל הומוגני למדי, בעל אופי תכנוני דומה ולעיתים אף בסטנדרט כמעט אחיד. תופעה זו מאפיינת ערים ואזורים שונים ברחבי המדינה.

הבחנות אלה, הובילו לקידום מחקר זה סביב נושאים שונים הנוגעים לאפיון מנעד הביקושים לצורות שונות של דיור, לרבות צורות בלתי שגרתיות של דיור שיתופי ודיור מותאם לגיל השלישי, לצד המענה המסופק והאפשרי בתכנון ובביצוע בפועל. עם זאת, במהרה התבהר כי אפיון דקדקני או נישתי של צרכים ומענים בתחום הדיור, לא רק שהינו מאתגר, אלא מהווה נושא שולי יחסית ביחס לפערים בסיסיים יותר שזוהו: העדרו של שיח תכנוני משמעותי אודות צרכי הדיור השונים ופתרונות הדיור הנדרשים עבורם, ובהתאם גם ביטוי מוגבל למדי של אלה בתכניות למגורים המקודמות באזורים רבים בישראל.

מצאנו כי אחת הסיבות המרכזיות לכך קשורה בהיעדר מידע ונתונים רלבנטיים בתהליכי תכנון אודות מאפייני דירות ומשקי הבית, ובפרט **גדלי** דירות ומשקי הבית. נתונים אודות גדלי דירות ומשקי בית זמינים ופשוטים יחסית לעיבוד, ניתוח והטמעה בתהליכי תכנון.

עבודה זו מתמקדת בסוגיית הגודל – של דירות ושל משקי בית. זאת מתוך שאיפה ליצירת בסיס ידע זמין ורלבנטי שיאפשר לאמוד את צרכי הדיור ביחידות גיאוגרפיות שונות ולהצביע על פערים אפשריים ו/או צרכים משתנים במבנה משקי הבית בהווה ובעתיד. המידע שנאסף ועובד במסגרת העבודה נשען בעיקרו על נתונים שהוגדרו והוזמנו במיוחד מהלמ"ס, קריאת מסמכי מדיניות ותכניות מהארץ והעולם, עריכת סקר בקרב משקי בית וביצוע ראיונות ופגישות עם גורמי מקצוע שונים. להלן מפורטים מקורות המידע ואופן השימוש בהם:

1.2 שיטת המחקר ואיסוף נתונים

שיטת המחקר התבססה על מגוון מקורות מידע שניתן לחלק לשני צירים מרכזיים – צד ההיצע הכולל נתונים סטטיסטיים מהלמ"ס, וסקירת תוכניות שונות בשנים האחרונות, וצד הביקוש – הכולל מקורות מגוונים כגון נתוני הלמ"ס, סקר העדפות דיור שגובש לצורך



עבודה זו וכן ראיונות ושיחות שונות שסייעו בעיבוי ותיאור הידע בנושא. להלן פירוט מקורות המידע.

נתונים סטטיסטיים מהלמ"ס - נתוני הלמ"ס היוו את הרובד הכמותי הבסיסי אשר נועד לסייע בזיהוי פערים אפשריים בין תמהיל גודל הדירות לבין תמהיל משקי הבית, והם המקור לרובם המוחלט של הנתונים הסטטיסטיים שנאספו ונותחו בעבודה. תחילה נעשה שימוש בנתונים ברמה הארצית (מתוך לוחות ופרסומים זמינים באתר הלמ"ס), אשר שימשו לזיהוי תמונת מצב ו/או מגמות כלליות כפי שזוהו בתחילת העבודה, סייעו באישוש ראשוני של ההשערות אודות תמהיל משקי הבית ותמהיל הדיור, וכבסיס להגדרת הנתונים החסרים והדרושים להשלמה.

לאחר מכן, בוצעה פנייה ללמ"ס לצורך הזמנת נתונים מפורטים יותר. זו כללה תהליך למידה והגדרה דקדקני ומשותף עם גורמי הלמ"ס אודות המידע הרלבנטי הזמין לאספקה. כאן המקום להדגיש כי קיים פער בהיקף ורזולוציית הנתונים שהתקבלו. בצד ההיצע, הנתונים מבוססים על נתוני ארנונה נרחבים, ברמת פירוט גבוהה עבור מרבית הישובים. בעוד ובצד הביקוש, הנתונים הזמינים מבוססים על סקר מדגמי בלבד המספק מידע על ישובים מרכזיים. בהתאם, הנתונים הזמינים לניתוח נוגעים ליישובים בגודל 50 אלף תושבים ומעלה, וללא פילוח פנים יישובי.

להלן תיאור הנתונים המעובדים שהוזמנו:

א. נתונים אודות מלאי הדיור הקיים: פירוט אודות מספר הדירות הקיימות בשנים 2011-2019 (לא קיים מידע מסוג זה עבור שנים קודמות) הנשען על מרשם המבנים והדירות המתעדכן אחת לשנה על בסיס נתוני ארנונה של הרשויות המקומיות (להרחבה ראה נספח 1). המידע התקבל לפי 5 קבוצות גודל: עד 55 מ"ר, 56-90 מ"ר, 91-115 מ"ר, 116-140 מ"ר ו-140+ מ"ר ובפילוח לפי אזורים סטטיסטיים. המידע התקבל גם בחתכים גיאוגרפיים שהוגדרו: עבור כל אחד מששת המחוזות (להוציא יו"ש), עבור כל אחד מארבעת המטרופולינים (כפי שמוגדרים בלמ"ס) ועבור כל היישובים שבשנת 2019 מנו 50,000 תושבים או יותר. (להרחבה ראו נספח 5: הגדרות והסברים מתודולוגיים – נתוני מרשם דירות).

נציין כי בשלבים מאוחרים יותר של המחקר, התקבלו נתונים מעודכנים אודות מלאי הדיור הקיים ביישובים מגודל של 5,000 עד 50,000 תושבים לפי אזורים סטטיסטיים. נתונים אלו מאפשרים הצגת תמונת מצב מדויקת יותר התואמת את ההמלצות התכנוניות של מחקר זה, ויפורסמו לשימוש עבור קהילת המתכננים.

ב. נתונים אודות תזרים הדירות הקיים: נתונים אלה, הנאספים באמצעות סקר מעקבי בנייה - התחלות בנייה וגמר בנייה, כולל מידע על מספר הדירות המתווספות בכל שנה



בין השנים 1995-2018 במונחי מס' חדרים: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 ו-8+ חדרים. המידע התקבל גם בחתכים גיאוגרפיים שהוגדרו: עבור כל אחד מששת המחוזות, עבור כל אחד מארבעת המטרופוליניים (כפי שמוגדרים בלמ"ס) ועבור כל היישובים שבשנת 2018 מנו 50,000 תושבים או יותר (36 יישובים).

ג. נתונים אודות מאפייני משקי הבית: בניגוד לנתוני הדירות (סעיפים א' ו-ב') הנאספים בכללותם, המידע העדכני אודות משקי הבית בישראל מתבסס על סקר מדגמי בלבד: סקר כוח האדם משנת 2011 ומשנת 2018, במסגרתו נאספים באופן שוטף נתונים על מאפייני התעסוקה בישראל (בעיקר) וכן נתונים על מאפייני דיור והמבנה הדמוגרפי של משקי הבית בישראל.

בהתאם לכך, ולאור מורכבויות סטטיסטיות ומבניות של נתוני הסקר, הנתונים שהוזמנו הושתתו על מבנה הלוחות המפורסמים והזמינים לשימוש באתר הלמ"ס: לוח 2 (משקי בית, לפי גודל משק בית, צורת יישוב מגורים וקבוצת אוכלוסייה), לוח 6 (משקי בית, לפי סוג משק בית, גודל משק בית וקבוצת אוכלוסייה) ולוח 39 (משקי בית עם בני 65 ומעלה, לפי סוג משק בית, גודל משק בית וקבוצת אוכלוסייה)⁷, אשר התקבלו בחתכים גיאוגרפיים שהוגדרו: עבור כל אחד מששת המחוזות, עבור כל אחד מארבעת המטרופוליניים (כפי שמוגדרים בלמ"ס) ועבור כל היישובים שבשנת 2018 מנו 50,000 תושבים או יותר. בחלק מהמקרים התקבל גם מידע המשקף נתונים ייעודיים עבור משקי הבית בקרב חרדים⁸.

הסקר מתייחס לכלל משקי הבית בישראל להוציא משקי בית המתגוררים בקיבוצים, מוסדות למיניהם כולל מעונות סטודנטים, התיישבות בודדים ויישובים שאינם מוכרים. כמו כן, בחלק לא מבוטל מהמקרים קיימים נתונים חלקיים בשל חשיפה לטעויות דגימה גבוהות – מה שמגביל גם את האפשרות להשוות בין יישובים ואזורים שונים.

סקר העדפות דיור - בכדי ללמוד על מאפייני הביקוש לדיור של משקי הבית השונים, ומתוך רצון להימנע מהנחת הנחות מכלילות וחד-ערכיות הקושרות בין גודל משק בית לגודל דירה כבסיס לניתוח פערים בין ביקוש להיצע, נערך סקר העדפות וצרכים. הסקר הופץ בקנה מידה ארצי במטרה לקבל תמונת מצב מבוססת יותר אודות הצרכים, השיקולים וההעדפות של משקי הבית השונים בבחירת דירת המגורים ומאפיינים מרחביים אחרים. כמו כן נועד הסקר לסייע בהבנת הפער בין הצרכים הנוכחיים לצרכים עתידיים ואת מידת

⁷ סוג משק הבית = משפחתי ולא משפחתי (עם חלוקות משנה). קבוצת אוכלוסייה = סך הכל, יהודים, ערבים או אחרים.

⁸ קבוצה זו אופיינה מתוך שאלה המופיעה בסקר כ"א של הלמ"ס שבה התבקש הנשאל לדווח אודות "אורח החיים העיקרי מבחינה דתית של הגרים בדירה הוא חרדי או דתי מאוד" (תשובות 4 ו-5 בשאלה 2.120.1 בשאלון הסקר)



הגמישות בשינוי מקום המגורים, ובפרט במעבר לדירה קטנה יותר בתמורה לתועלת אלטרנטיבית כגון מחיר או מיקום.

הסקר הופץ באופן טלפוני ואינטרנטי (ראה נספח 2: שאלון הסקר) ועליו השיבו מעל 4,500 משיבים בקרב משקי בית מקבוצות אוכלוסייה שונות (חילוניים/ דתיים/ חרדים/ ערבים), בפיזור גאוגרפי ויישובי רחב ובקרב מגוון טיפוסים משקי בית - יחידניים, גרושים, חד-הוריים, הורות משותפת, זוגות מבוגרים ללא ילדים, משפחות עם ילדים ועוד.

הסקר הורכב משני סוגי שאלות: א) שאלות הבודקות את מאפייני הפרט ומאפייני משק הבית אליו הוא משתייך ב) שאלות הנוגעות להעדפות הדיור של הפרט/משק הבית, שמטרתן לחשוף את ההעדפות והצרכים של משקי הבית השונים, להבין האם יחידת הדיור בה הם גרים תואמת לצרכיהם והאם קיימים תמריצים שיגרמו להם לעבור לדירה אחרת העונה על צרכיהם בצורה טובה יותר.

על אף היקף המשיבים הגדול והתפוצה הרחבה, מורכבות הנושאים בהם עסק הסקר והיקף הפילוחים והמדגמים הנגזרים ממנו הקשו על הסקת מסקנות בהירה לצורכי עבודה זו. בשל כך הוחלט להסתפק בנתונים ורשמים כלליים ובולטים במיוחד הנגזרים מהסקר לצורך הבנת מורכבות צרכי/טעמי משקי הבית.

סקירת מגמות דמוגרפיות וסוגי משקי בית מגוונים – איסוף מחקרים ונתונים המלמדים על תמורות דמוגרפיות וסוגיות חברתיות של משקי בית בישראל, במטרה להאיר על השתנות הרכב משקי הבית מחד, ולספק מבט ראשוני על המאפיינים של אותם משקי בית אשר מצביעים על צרכי הדיור שלהם מאידך.

סקירת ספרות אודות מדיניות תמהיל דיור בישראל בעולם – סקירה והשוואה של דוגמאות למדיניות לאומית ועירונית, אשר תורחב בפרקים 8 ו-9, הסוקרת את המסמכים האחרונים שגובשו בישראל וכן במדינות נבחרות: אנגליה, ארה"ב, קנדה, אוסטרליה ואירלנד, אשר מתמודדת עם סוגיית אומדן צרכי משקי הבית ומענה תכנוני בדגש על תמהיל גודל יחידת הדיור.

שיחות עם גורמים המקדמים פתרונות דיור אלטרנטיביים – במהלך העבודה התקיימו כמה מפגשים ושיחות עם גורמים פרטיים, מקצועיים ועסקיים המקדמים פתרונות דיור אלטרנטיביים עבור משקי בית המחפשים אחר מענה דיורי לא סטנדרטי: דיור שיתופי לצעירים, דיור שיתופי עירוני למשפחות, דיור שיתופי לגיל השלישי, מענה למשפחות במהלך ולאחר גירושין. אלה סייעו בהבנת מנעד הצרכים הרחב ובקשיים והמגבלות בקידום פתרונות דיור אלה.

ראיונות עם יזמים וקבלנים – במהלך 2019 נערכו פגישות עם 13 יזמי נדל"ן גדולים ובינוניים, העוסקים הן בבניה חדשה והן בהתחדשות עירונית, בפיזור גאוגרפי ארצי בדגש



על אזורי הביקוש. המפגשים נועדו להכרת המוטיבציה של היזמים לתכנון תמהיל מגוון של דירות, ללמוד על השיקולים היזמיים שבבחירת טיפולוגיית מבנה, ללמוד כיצד היזמים צופים את הביקוש, כיצד הם תופסים את המענה שהם מספקים כמענה לביקוש ולצרכים וכן ללמוד על היכרותם עם הטעמים של הדייר הישראלי (השאלון המלא בנספח 2).

מפגשים עם בעלי תפקידים ואנשי מקצוע מעולם התכנון – במסגרת העבודה נערכו מספר פגישות עם מתכננים ובעלי תפקידים במערכת התכנון, בניהם: צוות האגף לתכנון אסטרטגי במנהל התכנון, נציגי המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, מתכנני מחוזות ו/או אנשי לשכות תכנון מחוזית, מתכננים עצמאיים, אדריכלים ומהנדסי רשויות מקומיות. פגישות אלה סייעו רבות בהבנת פערי המידע, הצרכים והתועלות האפשריות הנגזרות מעבודה זו, וכן סייעו בזיהוי מגבלות העבודה ובמתן דגשים חיוניים.



2. מוטיבציה

השיח בנושא תמהיל דיור מתייחס למאפייני דיור שונים, הניתנים לחלוקה לארבע קבוצות עיקריות:

- א. **גודל יחידת הדיור:** במונחי שטח ו/או מספר חדרים (דירות קטנות מאד ועד דירות גדולות מאד).
- ב. **סוגי וטיפוסי בניה:** בניה רוויה מסוגים שונים, בניה צמודת קרקע וכדומה.
- ג. **מבנה וצורת חזקה:** שכירות, בעלות, דיור ציבורי, דיור שיתופי וכו'.
- ד. **טווח מחירים:** עלויות רכישה והשכרה, הקמה ותחזוקת המבנה לאורך זמן.

עבודה זו מתמקדת במרכיב הראשון - גודלה של יחידת הדיור. טיפוסי וסוגי הבנייה זוכים להתייחסות אחרת במסגרת מחקרים מקבילים ב"סטודיו iPLAN"⁹, ואילו צורת החזקה וסוגיית עלויות הדיור, על אף חשיבותם לגיוון מצאי הדיור, אינן מקבלות ביטוי של ממש בעבודה זו משום שמושפעות יותר מתהליכים וגופים שמחוץ לעולם התכנון.

להלן מתוארת המוטיבציה לעריכתה של העבודה ולהתמקדותה בסוגיית גודל הדירות, כמרכיב חיוני הנעדר התייחסות מבוססת נתונים בתהליכי תכנון. זו נשענת על סדרת נתונים ועדויות כמותיות המתייחסות הן למצב הקיים והן למגמות, הנוגעים בהיצע הדירות ובביקוש האפשרי להן בקרב משקי הבית בישראל.

2.1 חוסר איזון - מלאי דירות הומוגניות מול צרכים הטרוגניים ומשתנים

2.2 צד ההיצע (דירות) – גידול עקבי בגודל לצד צמצום בתמהיל הדירות

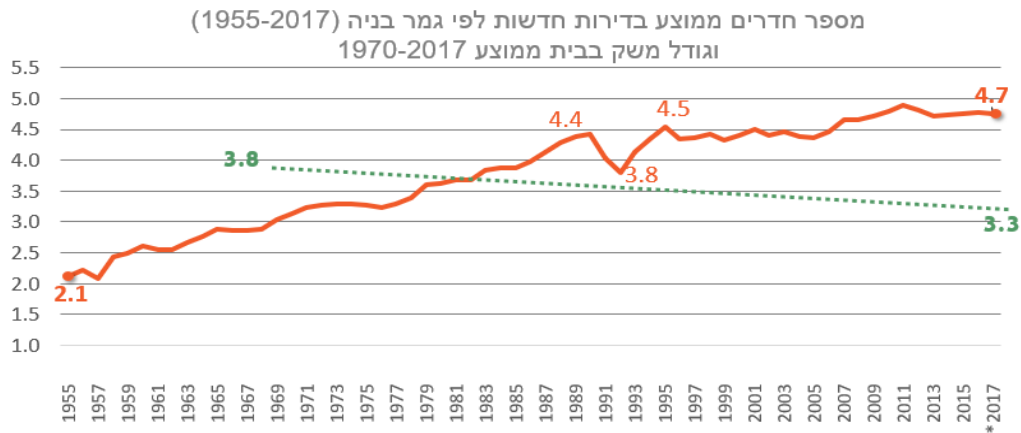
באופן גלובלי, דיור הינו מוצר צריכה נורמלי, שצריכתו גדלה ככל שההכנסה גדלה. עלייה ברמת החיים משקפת את העלייה בגודל הדירה¹⁰, וכן באיכות הדירה, למשל חדשה או משופצת. לראייה, ניתוח פשוט של נתוני הלמ"ס אודות בניית דירות בישראל מאז שנות ה-50 ועד היום (2017) מעיד באופן ברור כי גודלן של הדירות הנבנות, במונחי מספר חדרים, הולך וגדל בהדרגה וברציפות כמעט ללא הפסקה עד לכדי יותר מהכפלת מספר החדרים: מ-2.1 חדרים ב-1955 לכ-4.7 חדרים בממוצע ב-2017 כמתואר בתרשים להלן.

⁹ בין המחקרים היישומיים המבוצעים במסגרת סטודיו iPLAN נציין שתי עבודות: האחת מתמקדת במבנה הפנים דירתי והבנייה בהובלת סטודיו XS - אדר' עופר רוסמן, והאחרת בטיפולוגיות הבניה והמבן בהובלת משרד MIA - אדר' מיכל יוקלה.

¹⁰ ראה למשל נתוני רווחת דיור ומספר נפשות למשק בית בטבלה 1 בתוך: רון תקוה (2008). "מצוקת הדיור בישראל". המחלקה לפיקוח תקציבי, מרכז המחקר והמידע, הכנסת.



נתונים רציפים לפי שטח בנוי (במ"ר) של דירות קיימים משנים מאוחרות יותר, ואלו מעידים על מגמה דומה (כמתואר בהרחבה בחלק ב' לעבודה זו).



מקור: עיבוד נתוני הלמ"ס מלוח 22.9 דירות וחדרים (2018)

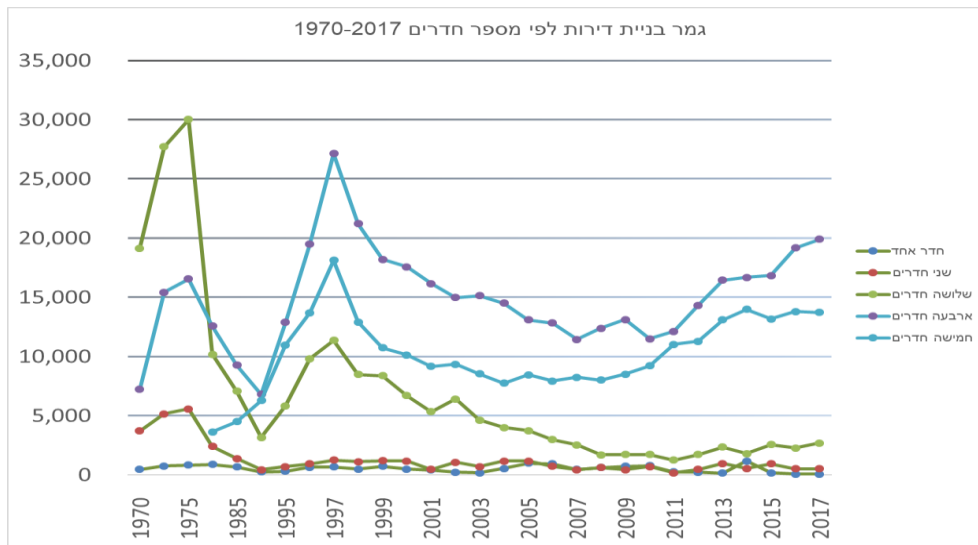
יש לציין כי גם במסגרת מחקר שנערך ב-2015, אשר עסק בדירות קטנות ובאספקתן בשוק הדיור הישראלי¹¹, זוהה כי החל משנות ה-90' חלה ירידה חדה בהיקף הדירות הקטנות הנבנות בישראל, עד כדי הפסקה כמעט מוחלטת של בנייתן. כך למשל, מעלה המחקר כי ב-2013 עמד שיעור הדירות הקטנות (עד 3 חדרים) שנבנו על כ-5% בלבד, וגודל הדירה הממוצעת שנבנתה עמד על 178 מ"ר (משרד השיכון והבינוי, 2013).

מן התרשים והטבלה להלן ניתן להתרשם כי בעוד שבראשית שנות ה-70 תמהיל הדירות בישראל כלל 74% של דירות בנות 3 חדרים או פחות, ב-2017 חלקן היחסי מסך גמר הבניה עמד על 7% בלבד (!). התבוננות נוספת מעלה כי תמהיל קבוצות הקצה השתנה באופן קיצוני הרבה יותר: מצד אחד ירידה ניכרת מאוד בשיעור הדירות הקטנות מאוד (1-2 חדרים) מ-13% ב-1970 לכדי 1% בלבד ב-2017. מצד שני עליה משמעותית בשיעור הדירות הגדולות מאוד (+6 חדרים) מ-3% ב-1970 לכדי כרבע (23%) מסך הדירות שנבנו בישראל ב-2017.

מס' חדרים	1	2	3	4	5	6+
1970	1%	12%	61%	23%	0%	3%
1980	3%	8%	33%	41%	12%	4%
1990	1%	2%	16%	34%	31%	15%
2000	1%	3%	15%	40%	23%	17%
2010	2%	2%	5%	35%	28%	28%
2017	0%	1%	6%	42%	29%	23%
ממוצע	2%	5%	23%	36%	20%	15%

מקור: לוח 22.9 - דירות וחדרים, הלמ"ס

¹¹ פרידלר, לילי (2015). "דירות קטנות בישראל - "קטן עלינו"?". ירושלים: מכון מילקן, המרכז בישראל.



מקור: לוח 22.9 – דירות וחדרים, הלמ"ס

השינוי בתמהיל הדירות כפי שמובא לעיל, עשוי להעיד על אספקת מענה של דירות גדולות שהיה חסר על רקע הקמתן של דירות קטנות לפני קום המדינה ובעשורים הראשונים להקמתה. עם זאת, התעצמותה של המגמה גם בשנים מאוחרות יותר, למשל משלהי שנות ה-2000, לאו דווקא ניתנת להסבר פשוט. מי שאינו מכיר את התהליכים הדמוגרפיים, החברתיים והתרבותיים בישראל, יכול להניח, בטעות, כי אלה משקפים את צרכי הדיור המשתנים עקב הרחבת התא המשפחתי וגידול בגודל משק הבית. אלא שהנתונים המובאים להלן, מצביעים על מגמה הפוכה.

2.3 צד הביקוש (אנשים) – משקי בית שונים שהופכים למגוונים (וקטנים) יותר

ניתוח נתוני הלמ"ס שהוזמנו לצורך עבודה זו מעלים כי בין השנים 2001 ל-2018 חל גידול משמעותי של כ-10% בשיעור משקי הבית הקטנים (1-2 נפשות) בישראל על כלל אוכלוסייתה (להרחבה ראה פרק 5). נתון זה כולל את הגידול בחלקם של משקי הבית הבודדים אשר היוו כ-12% מכלל משקי הבית בישראל ב-1970, 17% בשנת 2001, ונכון לסוף 2018, מהווים כחמישית (19%) מסך משקי הבית בישראל. יחד עם משקי בית הכוללים 2 נפשות נכון ל-2018, כ-44% ממשקי הבית בישראל הינם משקי בית קטנים¹². נתונים אלה תואמים למגמות שונות הנצפות במבנה המשפחתי והדמוגרפי באוכלוסייה הישראלית בעשורים האחרונים, כמתואר להלן:

עליה בהליכי הגירושין ביחס לנישואין, פי שלושה ויותר מאז שנות ה-70: מ-0.1 ל-0.3 בשנות האלפיים ונשאר יציב מאז. כלומר, כיום, כ-30% מסך הזוגות הנישואים במדינת

¹² משקי בית ומשפחות: תכנות דמוגרפיות 2018 על פי סקרי כוח אדם, לוח 2, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018.

ישראל צפויים להתגרש. נדגיש כי נתון זה הינו בעל שונות ניכרת בין קבוצות באוכלוסייה. למשל, בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל שיעור הגרושים עומד על 17.1%¹³.

עליה באחוז משקי הבית שאינם מוגדרים "משפחתיים" בא לידי ביטוי, בין היתר, בגידול באחוז הרווקים והרווקות באופן אבסולוטי לאוכלוסייה וביחס לקבוצת הגיל, כלומר נישואין מאוחרים והורות מאוחרת יותר. מנתוני הלמ"ס עולה כי ב-40 השנים האחרונות שיעור הפיריון הסגולי בקרב נשים יהודיות לא חרדיות בקבוצת גיל 20-24 ירד מראשית שנות ה-80 עד היום ב-70% (!), ובקבוצת גיל 30-34 עלה ב-67%¹⁴. שיעור הנישואין באוכלוסייה הכללית הולך ופוחת, וביתר שאת בחברה היהודית. כתוצאה מהירידה בהיקף הנישואין עולה גם אחוז הרווקים. למשל, בשנת 1970 עמד אחוז הרווקים והרווקות היהודים בגילאי 45-49 על 3% ו-2% בהתאמה ונכון לסוף שנת 2017 עומד שיעורם על 12% ו-10% בהתאמה – גידול של מאות אחוזים. בנוסף, גיל הנישואין הממוצע בקרב האוכלוסייה היהודית עלה מ-25 בשנת 1970 ל-28 בסוף שנת 2017¹⁵. בהקשר זה מעניין לציין כי נמצאה שונות גיאוגרפית בשיעור הרווקים שהינו גבוה יותר בפריפריה, דבר שנכון גם לגבי החברה הערבית. לדוגמה, 62% מהגברים הערבים בני 25-29 שגרו ביישובים פריפריאליים מאוד היו רווקים, לעומת 42% מאלה שגרו ביישובים מרכזיים מאוד¹⁶.

עליה בשיעור הזקנים בישראל - באחד מתוך ארבעה משקי בית בישראל חי אדם בן 65+. בדומה למרבית העולם המערבי, אוכלוסיית הזקנים בישראל גדלה באופן דרמטי בעשורים האחרונים ויותר מהכפילה עצמה ביחס לשנות השישים. בשני העשורים הבאים צפויה לגדול אוכלוסייה זו בכ-77%, קצב גידול מהיר פי 2.2 מזה של האוכלוסייה הכללית בתקופה זו. נכון לשנת 2017, אחוז הזקנים הגרים לבד עומד בישראל על 23%¹⁷.

תמורות באוכלוסייה הערבית - נכון ל-2018, מספר הנפשות הממוצע למשק בית בחברה הערבית עמד על 4.49, ירידה משמעותית ביחס לעשורים האחרונים, הקשורה בקיטון הדרגתי בשיעורי הפיריון, הגבוה רק במעט מזה של האוכלוסייה היהודית הכללית (3.2 לעומת 3.3)¹⁸. מניתוח נתוני הלמ"ס שהוזמנו לצורך עבודה זו עולה כי חל גידול משמעותי בשיעור משקי הבית הקטנים (1-2 נפשות) בחברה הערבית. בתקופת הזמן שבין 2001 ל-

¹³ שיעור גירושין כולל בישראל, שלמה נהיר, 2016, לשכה מרכזית לסטטיסטיקה.

¹⁴ לוח 8 שיעור פיריון סגולי לגיל ושיעור פיריון כולל: נשים יהודיות – לא חרדיות, 1979-2019, הלמ"ס, 2020.

¹⁵ לקט נתונים לרגל ט"ו באב, תשע"ט – 2019, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

¹⁶ פני החברה בישראל מס' 11 | פערים בין מרכז לפריפריה, פרק 1, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2019, עמ' 52.

¹⁷ הזקנים בישראל, מכון ברוקדייל, ג'וינט ישראל 2017, עמ' 3, 6.

¹⁸ משקי בית ומשפחות: תכונות דמוגרפיות 2018 על פי סקרי כוח אדם, לוח 4, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018.



2018 גדל משקלם ב-60% (!). זאת לצד קיטון ניכר, העומד על 30%, בקרב משקי בית בני 6 נפשות ויותר (להרחבה והסבר ראה פרק 5).

יחד עם קיטון במספר הנפשות הממוצע למשק בית נצפית בעשורים אחרונים עליה הדרגתית בגיל הנישואים באוכלוסייה הערבית. כיום, הגיל הממוצע לנישואים של הגברים הערבים הוא 28.3 ושל הנשים 24.19. בנוסף, מצביעות תחזיות הלמ"ס כי אחוז בני ה-65+, העומד כיום על כ-7% צפוי לעמוד בשנת 2040 על כ-10% ובשנת 2065 על כ-17%. נתונים אלו מלמדים על שינויים חברתיים-תרבותיים עמוקים החלים בקרב האוכלוסייה הערבית שניתן ליחסם, בין היתר, לעליה ברמת החיים. על אף שלא תמיד ניתן לקשור באופן ישיר בין תמורות אלו לבין שינוי בצרכי הדיור בחברה הערבית, סביר להניח כי אלו יתרחשו במיוחד בקרב צעירים בחברה הערבית.

תמורות באוכלוסייה החרדית - משק הבית החרדי מונה בממוצע 5.4 נפשות, נתון הנמצא במגמת ירידה לאורך השנים וצפוי לרדת באופן הדרגתי בכ-12% אחוזים נוספים במהלך 40 השנים הקרובות, כתוצאה מעליה ברמת החיים. לאורך השנים ניכרת עלייה בשיעור הרווקים, הגרושים והאלמנים באוכלוסייה החרדית. ב-2004 עמד שיעור הגרושים והאלמנים בקרב חרדיים על כ-15%, וב-2017 הגיע לכ-17% מהאוכלוסייה. בקרב בני 20-29, גדל שיעור הרווקים החרדיים עוד יותר: מ-23% ב-2004 לכ-33% ב-2017.

כאן המקום לציין כי חיזוק למגמות ועדות לצורך בדירות קטנות גם במגזר החרדי, מקבלים ביטוי במסמך של המכון הישראלי לדמוקרטיה²² מ-2020 המאגד את צרכי התכנון העירוני לאוכלוסייה החרדית. במסמך מוגדר הצורך בתמהיל דיור בו כ-25% דירות הכוללות עד 3 חדרים וכ-50% של דירות בתמהיל של עד 4 חדרים. כמו כן עולה מן המסמך כי תכנון מבנים בעלי יחידות דיור קטנות יאפשרו לזוגות צעירים בחברה החרדית לשכור או לרכוש דירה בשלבים הראשונים לחייהם הזוגיים²³.

תמורות תרבותיות ושינויים בהעדפות הדיור - המגמות הדמוגרפיות-חברתיות שתוארו לעיל, מצטרפות למגוון טיפוסים ומבנים של משקי בית הבולטים כיום, לפחות ברמת השיח הכללי, יותר מבעבר. בין אלה למשל: משקי בית הפועלים במתכונת של הורות משותפת, משקי בית המקיימים זוגיות בדירות נפרדות, איחוד משפחות בנישואים שניים ועוד. על אלה ניתן להוסיף שינויים תרבותיים ותפיסתיים הנוגעים לצרכי דיור עבור משקי בית 'לא משפחתיים' ולהעדפת משקי בית בוגרים 'להזדקנות במקום'. אלה מרחיבות את מגוון

¹⁹ החברה הערבית בישראל תמונת מצב חברתית-כלכלית ומבט לעתיד, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016

²⁰ אוכלוסייה - שנתון סטטיסטי לישראל - מספר 71, לוח 2.10, 2020, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

²¹ שנתון החברה החרדית בישראל, תקציר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018

²² מאפייני שוק הדיור ופריסתה הגאוגרפית של האוכלוסייה החרדית בישראל, 2020

²³ תדריך לתכנון עירוני של שכונות לאוכלוסייה החרדית, משב"ש, 2020, עמ' 23-24, 218.



הרכב משק הבית המשפחתי ובתורן משפיעות על צרכי הדיור. אומנם קיים קושי בכימות היקפי משקי בית אלה וקשה עוד יותר להקיש ו/או לקטלג את צרכי הדיור הספציפיים של כל אחד מהם (מפני שגם הם מגוונים למדי במאפייניהם והעדפותיהם), אך ההכרה בשינויים- חברתיים-תרבותיים אלה, היא ללא ספק חיונית וקשורה גם בשינויים בצרכי הדיור. דוגמאות לכך ניתן לראות במדינות שונות כמו דנמרק²⁴, אנגליה ואחרות, אשר הנהיגו קו מדיניות דיור התואמת את קהלי היעד השונים (להרחבה ראה גם פרק 8).

2.4 פתרונות דיור "מהשטח"

המגמות בשינוי הרכב משקי הבית יצרו מגוון פתרונות יצירתיים לדיור העונה על הצרכים המשתנים. משיחות שהתקיימו במסגרת עבודה זו עם גורמים פרטיים שונים, עלו מספר פתרונות דיור אלטרנטיביים לגישור על מצאי הדיור הקיים.

אחד הביטויים הנפוצים לכך הנה תופעת פיצול דירות מגורים לדירת משנה אחת או יותר, והשכרתן באופן נפרד לכל שוכר. מגמה זו של פיצול הדירות מהווה אתגר משמעותי באומדן כמות הדירות והדיירים באזור נתון, באספקתם של שירותים ותשתיות מתאימות ובגביית מיסים כחוק. בשנים האחרונות עלו ניסיונות להסדרת פיצול הדירות במסגרת תיקון 117 לחוק התכנון והבנייה, ואף בהצעת חוק שהובאה ביולי 2020 המבקשת להתיר פיצול דירות גדולות ללא צורך בהיתר בנייה ובפטור מהיטל השבחה גם בדירות בבנייני מגורים²⁵.

בשנים האחרונות קמות בישראל יוזמות למגורים במתכונת של "דיור שיתופי", אשר מתאפיינות בגמישות ובמגוון שירותי הדיור המסופקים, הקשורים לרוב במוכנות של הדייר להקטין את החלל הפרטי בתמורה להגדלת חללים נוספים כגון שטחי חוץ וגג, מטבח גדול, חלל עבודה, חדרי פנאי, וכן בתמורה להרחבת חיי קהילה. הדיור השיתופי לרוב נותן מענה לקהל מאופיין, כגון צעירים רווקים²⁶, משפחות²⁷, או גיל שלישי²⁸, אשר להם תחומי עניין וצרכים דומים בניהול משק בית.

צורך דיורי נוסף, שהופך מקובל יותר בקרב משפחות שונות, מכונה "נסטינג"²⁹ (קינון). במסגרת הסדר זה הילדים מתגוררים בדירת קבע מרכזית וההורים מתגוררים עימם לסירוגין, בעוד שההורה השני מתגורר במקום אחר או ביחידת דיור עצמאית המאפשרת פתיחה לכיוון היחידה הראשית בעת הרלבנטית. פתרון דיור זה עשוי לענות על צרכיהם

²⁴ פאנל בכנס אדריכלות בדנמרק: [NEW DEMOGRAPHICS, NEW HOUSING NEEDS](#), 2018.

²⁵ הצעת חוק: להתיר פיצול דירות גדולות – בלי היתר בנייה ובפטור מהיטל השבחה, The Marker, יולי 2020

²⁶ ראיון עם איתן סרבר, מייסד חברת Communit, יוזמה עסקית-חברתית לדיור שיתופי

²⁷ לדוגמה קהילת "חורש" בקרית יובל, ירושלים

²⁸ ראיון עם דוד קורץ, מייסדי קהילת אד"מ – אגודה לדיור משותף, יוזמה פרטית מאורגנת, לבני 65+

²⁹ כיצד תכנית בניין עיר נושקת לגירושין ("נסטינג"), עו"ד מיכל מזוס, כלכליסט, מאי 2020



של טיפוסים משפחות כגון זוגות מתגרשים, הורות משותפת, נישואים שניים עם ילדים, זוגיות בגיל שלישי ועוד, המבקשים יחידת דיור גמישה המאפשרת חלוקה ליחידות עצמאיות והתמזגותן במידת הצורך.

ניסיונות אלו לקדם פתרונות דיור מגוונים מלמדים על ביקוש ועל צורך. כיום מימושם נתקל בחסמים רגולטוריים ואחרים לרישום הדירות המפוצלות או שטחים משותפים בדיור שיתופי, המקשים על הסדרתם ומותירים אותם "מתחת לרדאר" התכנוני, החוקי ו/או הקנייני.

לסיכום ניתן לומר, כי בעשורים האחרונים קיימת מגמה ברורה של בנייתן של דירות גדולות יחסית, תוך צמצום מלאי הדירות הקטנות והבינוניות. זאת בעוד במקביל חלות תמורות דמוגרפיות-חברתיות חוצות מגזרים, אשר מעידות על גידול ניכר ומתהווה בהיקף משקי בית הקטנים ו/או הלא משפחתיים ו/או ה"לא-סטנדרטיים". מגמות אלו מעידות על **הצורך הכללי באספקת דיור בתמהיל גדלים מגוון, ובכלל זה גם אספקת מלאי דירות קטנות ברחבי המדינה.**

2.5 תועלות אפשריות מאספקת תמהיל דיור מגוון

תמהיל דיור מגוון מספק מנעד אפשריות דיור עבור קבוצות שונות באוכלוסייה, על בסיס גיל, רקע חברתי וכלכלי, סטטוס משפחתי, מאפיינים תעסוקתיים ועוד. באופן זה, בכוחו של תמהיל דיור להביא לשילוב והכלה חברתית ואף לצמצום פערים חברתיים-כלכליים – ערכים שקיים קונצנזוס לחשיבותם וחיוניותם לתפקודן האפקטיבי של ערים לאורך זמן.

היעדר ההתייחסות למשמעויות והנגזרות המתאפשרות על-ידי גיוון תמהיל דיור מחמיץ את ההזדמנות לתכנון איכותי ולמתן מענה ראוי ובר-קיימא לצרכי הדיור המקומיים והלאומיים. לפיכך, מובאות להן סדרת תועלות הממחישות את הצורך בגיבוש מדיניות שתוביל לגיוון תמהיל דיור בישראל בעת הזו.

2.5.1 תועלות חברתיות-כלכליות

א. התאמה לצרכי חברתיים ודמוגרפים מגוונים ומשתנים והגברת החוסן הקהילתי של יישובים וקהילות:

התאמה למגוון חברתי - תכנון מוטה תמהיל גדלי דיור מגוון צפוי לענות על **צרכי הדיור של טיפוסים משקי בית מגוונים**, ולהתאים לשינויים דמוגרפיים ותרבותיים (כפי שתוארו לעיל), בניהן: שילוב והכלה של קבוצות מגוונות מבחינה סוציו-אקונומית, גילאית, תרבותית, ומבחינת הכנסה, הגברת הסולידריות והמעורבות החברתית, צמצום רמת האלימות ותת-הישגיות בחינוך בקרב קבוצות מוחלשות.



גמישות ויציבות - הרחבת מלאי הדיור מגדיל משמעותית את מידת **הגמישות** וחופש בחירה רחב לדירה אחרת באותו אזור מגורים כאשר ישנם שינויים במצב המשפחתי, יכולת כלכלית, או התבגרות ומתן אפשרות להזדקנות בקהילה. כך למשל, משפחות של הורים גרושים יכולים להמשיך להתגורר בסמיכות זה לזה, או זוג מבוגרים שילדיהם בגרו ועזבו יוכלו לעבור להתגורר בדירה קטנה יותר באזור מגוריהם. לכך חשיבות חברתית ראשונה במעלה בדמות של **יציבות אישית**, חברתית ונפשית.

חוסן ועמידות - שכונות הטרוגניות בסוג משק הבית מגדילות את החוסן הקהילתי האישי והכלכלי, ואף לתרום לשיפור בביטחון ובתחושת הביטחון, ועשוי לתרום להגדלת תחושת הבטחון.

ב. יצירת תמהיל מחירי דיור והגדלת מלאי דיור בר-השגה

תחת ההנחה שמספר הדירות הקטנות הנבנות בישראל הינו נמוך, נערך ניתוח לנתוני מכירה משנת 2020 על 15 ערים נבחרות³⁰ (מהן 5 בפריפריה) מתוך אתר מדלן³¹ במטרה לבחון את התועלות הכלכליות הטמונות בצמצום שטחן של חלק מן הדירות המתוכננות והמשווקות. בדיקה פשוטה של מחיר מ"ר בנוי ממוצע עומד על כ- 16,000 ש"ח (ראה טבלת מכירת דירות בערים נבחרות בנספח 4). כך לכאורה, צמצום שטחה של דירה ב-30 מ"ר (שווה ערך להחלפת דירת 5 חדרים לא גדולה ששטחה 110 מ"ר, לדירת 3 חדרים גדולה בשטח של 80 מ"ר) יכול להביא להוזלה של עד כ- 480,000 ש"ח במחיר הדירה.

יש להדגיש כי ידוע שעלותו השולית של מ"ר בנוי יורדת ככל ששטח הדירה גדול יותר (כך שצמצום של שטח דירה גדולה צפוי להניב "חסכון" נמוך יותר ביחס למצוין לעיל). על כן, בוצעה בדיקה נוספת, הפעם על בסיס נתוני מכירת דירות חדשות (2019) בגדלים שונים מתוך פרסומי אתר "Yad 2"³² (ראה בתרשים להלן). הבדיקה העלתה כי ההפרש במחיר המכירה הממוצע בין דירות 3 חדרים לדירת 4 חדרים עמד על כ-440,000 ש"ח, ואילו ההפרש בין מחיר דירת 3 חדרים לדירת 5 חדרים, עמד על כמעט 690,000 ש"ח. מתוך הדברים עולה כי דירות בנות 3 חדרים, היינו קטנות ובינוניות, זולות משמעותית מדירות גדולות יותר. הגדלה של היצע דירות אלה עשוי להוריד את מחירן.

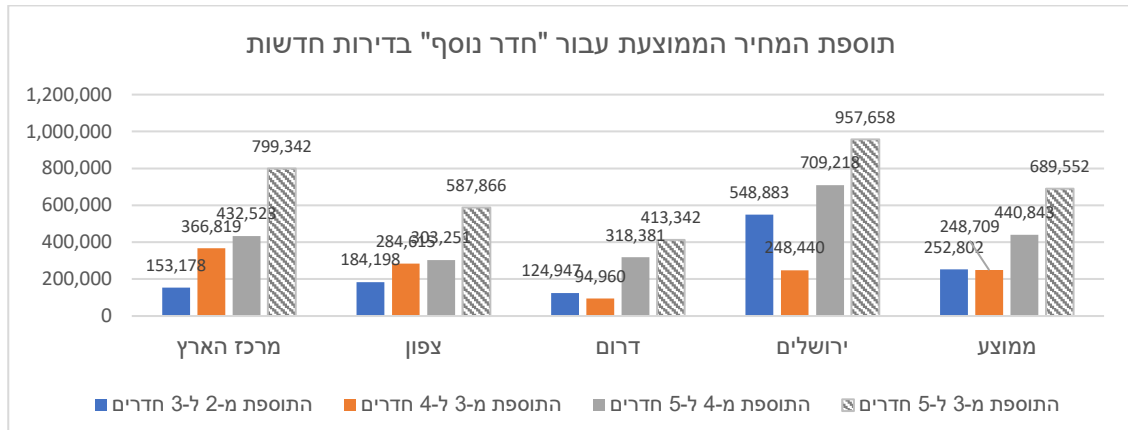
³⁰ טבריה, נצרת עילית, חיפה, חדרה, כפר-יונה, כפר-סבא, ראש העין, פתח תקוה, בת-ים, ראשון לציון, יבנה, אשדוד, באר-שבע, דימונה ואילת

³¹ <https://www.madlan.co.il>

³² מבוסס על נתוני מכירה של דירות חדשות ב-2019 ב-16 הערים הבאות: תל-אביב, ירושלים, חיפה, מודיעין, באר-שבע, רמת גן, ראשון לציון, כרמיאל, כפר סבא, חולון, פתח-תקוה, חדרה, רמלה, דימונה, אשדוד וקריית אתא.



גם בתרחיש בו נישען על מחירי מכירה נמוכים למדי - 8,000 ש"ח למ"ר (סכום המתקרב לעלות הבניה הממוצעת), הקטנת שטח דירה סטנדרטית בכ-30 מ"ר תאפשר את הוזלתה בכ-240,000 ש"ח. בכדי להמחיש עד כמה חסכון כספי זה הינו משמעותי, אפשר להתרשם מגובה ההנחה המינימאלי שהגדירה המדינה כיעד לשיווק של אלפי דירות במסגרת תכנית מחיר למשתכן, העומד על כ-200,000 ש"ח.



מקור: עיבוד נתוני אתר "Yad 2"

ההפרשים הכספיים המתוארים במחירי המכירה של דירות בגדלים שונים, עשויים להיות מושפעים מגורמים שונים "המלכלכים" את הביקוש האמיתי למגורים של משק הבית, למשל: שיקולי התאמת הדיור לטווח ארוך (רכישת דירה גדולה, על אף שאינה נחוצה כיום, לטובת העתיד הרחוק), תפיסת הדירה כנכס להשקעה וצבירת הון, גילום ציפיות לעליית ערך והשבחה או שיקולים פסיכולוגיים וערכים רגשיים. בכדי לנסות ולהתמודד עם אלה, נערכה בדיקה אחרת המתמקדת בשוק השכירות. מחירי שכירות עשויים לשקף מהימנה את הביקוש בפועל, משום שמגלמים את הנכונות לשלם עבור מגורים בלבד, בניקוי שיקולים נכסיים.

הטבלה להלן מציגה את אחוז השינוי במחירי השכירות של דירות קטנות (עד 1.5-2 חד'), קטנות-בינוניות (עד 2.5-3 חד'), ובינוניות-גדולות (4-3.5 חד') בישראל ובשלוש הערים הגדולות בעשור וחצי האחרונים. מן הטבלה עולה כי ב-15 השנים האחרונות מחירי השכירות של הדירות הקטנות בישראל עלו בשיעור הגבוה ביותר (צבע אדום) ביחס לקבוצות הגודל האחרות, ובעיקר ביחס לדירות הבינוניות-גדולות (עד 4 חד') שעלו בשיעורים נמוכים יחסית (צבע ירוק). גם במבט עירוני ניתן להתרשם שמחירי השכירות של דירות קטנות ובינוניות (עד 3 חדרים) עלו בשיעורים הגבוהים ביותר הן בירושלים והן בתל אביב. נראה כי המיוחדת לעניין זה היא העיר חיפה, בה שיעורן של הדירות הבינוניות-גדולות (עד 4 חד') עלו יותר מן הקטנות.

אחוז השינוי השנתי במחירי השכירות הממוצעים בישראל ובשלוש הערים הגדולות



חיפה			תל אביב - יפו			ירושלים			ישראל			אזור
3.5-4	2.5-3	1.5-2	3.5-4	2.5-3	1.5-2	3.5-4	2.5-3	1.5-2	3.5-4	2.5-3	1.5-2	מס' חדרים
2.03	1.89	1.68	3.39	4.38	4.42	2.89	2.99	3.05	2.78	3.26	3.29	15 שנה (2004-2018)
5.04	4.94	4.69	4.78	6.37	6.35	4.86	5.01	5.43	5.01	5.43	5.39	10 שנים (2009-2018)
2.41	3.20	2.89	2.01	2.97	2.96	2.54	2.76	2.87	2.00	2.80	3.14	5 שנים (2014-2018)
4.37	3.96	3.40	4.02	4.80	3.30	2.94	3.09	5.32	3.70	4.18	4.89	2018

מקור: לוח ט/12, פרק ט' - בינוי ודיר, השנתון סטטיסטי לירושלים 2019.

2.5.2 תועלות עירוניות-תפקודיות וכלל משקיות

א. הגדלת הצפיפות העירונית, גיוון טיפוסים הבניה וניצול קרקע יעיל

הגדלת צפיפות האוכלוסייה העירונית הינו נושא מרכזי בשיח התכנוני ויעד של מערכת התכנון וגופים נוספים, זאת במטרה למנוע זליגת העיר למרחב הפתוח, ליעל את התפקוד העירוני ולשפר את איכות החיים בעיר. זאת בין היתר באמצעות ערוב שימושים והקצאות חכמות ורב תפקודיות לצורכי ציבור, מסחר, תעסוקה ועוד³³. ביטוי לכך ניתן בניתוח שערך משרד השיכון ב-2014 בנושא צפיפות בשכונות מגורים³⁴. נמצא כי ניתן לתכנן מגורים בצפיפות גבוהה בבניה מרקמית, תוך ניצול שטחים יעיל יותר ותוך שילוב שימושים שונים.

באוגוסט 2019 הוצג בפני המועצה הארצית לתכנון ובנייה עריכת בחינה לשינויים בתקנים ובשיטת החישוב של הצפיפות שהיו נהוגים עד אז - ממספר יח"ד לדונם ("צפיפות נטו") למספר נפשות לקמ"ר ("צפיפות ברוטו") והכנסת ממד נוסף - היקף תכסית הקרקע למגורים בכל תכנית. בחינה זאת משתלבת גם במסגרת עדכון הוראות תמ"א 35.

האבחנה כי תמהיל הדיור הקיים והמתהווה בשנים האחרונות בישראל הינו הומוגני ומאופיין בדירות גדולות, מעצימה את הצורך והערך בגיוון התמהיל ובהגדלת שיעורן של הדירות הקטנות ביחס למצב הקיים. באופן זה ניתן יהיה להגדיל את מספר התושבים (ומספר הדירות) בשטח ובנפח בניו נתון, להרחיב

³³ <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001296241>

³⁴ ניתוח צפיפויות בשכונות מגורים, משרד הבינוי, 2014



את מגוון טיפוסים הבניה, ובכלל זה 'בניה מרקמית'³⁵ ובכך לתרום באופן ישיר למטרות והיעדים התכנוניים האמורים, כמו גם ליצירתן של תועלות נוספות כמפורט להלן.

ב. שימוש יעיל במשאבים ושיפור תפקודן של תשתיות עירוניות

הגדלת הצפיפות בערים, כמו גם גיוון פרופיל משקי הבית, מהווים פוטנציאל ליעילות בשימוש בתשתיות ובמשאבים העירוניים: תקציביים, קרקעיים ותפעוליים.

כך למשל, משקי בית מגוונים הכוללים אוכלוסיית צעירים, מבוגרים, משפחות עם ילדים וכן קבוצות שונות עם צרכים ייחודיים, מאפשרים שימוש אפקטיבי במרחב הציבורי וכן תכנון של שירותי ומבני ציבור רב תכליתיים, התורמים לחסכון במשאבים בהקמה ובהפעלה. כמו כן, באופן זה גדל מנעד השירותים הכללי הזמין לציבור, ומתרחבת האפשרות להפעלת המבנים והשירותים לאורך שעות היממה וימות השבוע. בנוסף, הצורך בשינויים משמעותיים במבנים ובשירותים המסופקים הנובע משינוי בפרופיל התושבים, עשוי להצטמצם משמעותית ככל שאלה הטרונגניים וככל שמלאי הדיור במקום מאפשר קיומו של מ"מ"מעגל חיים" מלא³⁶.

גם הקמתן והפעלתן של תשתיות אחרות הופכת ליעילה ורלבנטית יותר ככל שעולה הצפיפות ומתרחב המגוון האנושי. כך למשל, האתגרים הכלכליים והתפעוליים הנוגעים לתשתיות תחבורה ציבורית צפויים להצטמצם ככל ש"סף הכניסה" להקמתם והפעלתם נמוך יותר (עם הגידול בביקוש הנובע מאוכלוסייה רבה יותר), וככל שהביקוש "מפוזר" יותר על פני שעות היממה ומצמצם את שעות השיא והשפל לטובת שעות אחרות (עם גיוון פרופיל המשתמשים ומטרות ויעדי נסיעתם).

להגדלת מספר התושבים ולגיוונם עשויה להיות השפעות חיוביות נוספות, כמו הרחבת מנעד בעלי המקצוע ונותני השירותים במקום – מה שעשוי להיות חיוני לשכונה ולערים שונות (לראיה ניתן להתרשם ממאמצי של העיר תל-אביב למתן פתרונות דיור לבעלי מקצוע חיוניים המתקשים למצוא מגורים בהישג יד

³⁵ צורת בינוי שנחשבת כיום לרצויה ומועדפת, אך קיים אתגר לספקה מסיבות שונות, בניה גם גודלן של הדירות עצמן, המגביל, למשל, אפשרות לאזור טבעי בחדרים מרכזיים.

³⁶ נאור חן (2019). 'הפרעת קצב' בשכונות חדשות גדולות. הרצאה בכנס איגוד המתכננים.



בעיר)³⁷, כמו גם לתרום לעליה בכוח הקניה, לגיוון מנעד הביקושים וליציבות של שירותי מסחר ונותני שירותים מקומיים לאורך זמן.

ג. פוטנציאל כלכלי למשק

צמצום ההוצאה הציבורית על דיור בתוכניות סבסוד מסוג "מחיר למשתכן": כפי שתואר לעיל, כמעט בכל תרחיש, צמצום שטחן של דירות, ולו בהיקף קטן, עשוי להוזיל את מחירי הדיור – לעיתים קרובות אף בשיעורים גבוהים יותר מיעדי המדינה שנקבעו במסגרת תכנית למשתכן. מכאן שהגדלת שיעור הדירות הקטנות והבינוניות בפרויקטים מסוג זה ודומיו, צפוי להפיק תועלות גבוהות יותר מאשר סבסודן של דירות גדולות בלבד. לכך תרומה כפולה - הן מעצם הורדת מחירי הדיור בהתאם למטרה הלאומית, והן בצמצום ניכר בהוצאה הציבורית³⁸ ו/או בהפחתת נטל המיסים המתגלגל על משלמי המיסים.

הגדלת ההכנסה הפנויה של משק הבית ויצירת תועלות מאקרו-כלכליות: ההוצאה על דיור מהווה את הרכיב הגדול ביותר מההוצאה הכוללת לתצרוכת של משקי הבית, ועומדת על כמעט 25%³⁹. צמצום גודל הדירה והוזלתה בהתאם (ברכישה), כפי שתואר לעיל, יכולה להביא לחסכון כספי משמעותי (במיוחד עבור מי שנוטלים משכנתא) ולתרום להגדלת ההכנסה הפנויה של משקי בית רבים, ובהתאם להגדלת הצריכה בתחומים אחרים – כלומר תועלת אישית לצד פוטנציאל לתועלות מאקרו-כלכלית למשק.

הגברת היציבות הכלכלית במשק – גיוון של תמהיל דיור מהווה, כאמור, את אחד האמצעים להרחבת מלאי הדיור בהישג היד - מטרה לאומית בפני עצמה המקבלת ביטוי בחוק ובמערכת התכנון⁴⁰. הניסיון מלמד כי העדר מדיניות ממשלתית מתאימה להשגת מטרה זו, עשוי להוביל לעליות מחירי דיור קיצוניות שעלולות לסכן את הכלכלה ואף לגרום ללחצים חברתיים משמעותיים המתרגמים להוצאות ציבוריות⁴¹.

³⁷ לדוגמא פרויקט "בית המורה" בתל אביב המציע דיור בר השגה בבניין מגורים חדש עבור אנשי הוראה וחינוך הגרים או מלמדים בעיר בשכירות במחיר מוזל.

³⁸ הערכת העלות הציבורית של תכנית מחיר למשתכן נאמדה ב-2019 על כ-7 מליארד ש"ח, בתוך: <https://www.themarket.com/realestate/1.8232600>

³⁹ הלמ"ס, סקר הוצאות משק הבית לשנת 2018.

⁴⁰ למשל: תיקון לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"א-1 (2009), סעיף 2א, חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה) (דיור בהישג יד להשכרה), תשע"ה-2015 וחוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 120), התשע"ח-2018.

⁴¹ תמיר אגמון (2011), מודלים שונים של דיור בר-השגה במדינות המפותחות ובישראל. המחלקה לפיקוח תקציבי. הכנסת.





חלק ב – ניתוח נתונים אודות היצע הדירות ומשקי בית

3. תמהיל גדלי דיור בישראל – תמונת מצב ומגמות

3.1 נתונים ואיסוף המידע

נתונים אודות תמהיל גדלי הדירות בישראל מתפרסמים על-ידי הלמ"ס בראיה כלל ארצית ועל-ידי גופי סמך בערים הגדולות (כגון מכון ירושלים לחקר מדיניות ואחרים) בחתכים עירוניים מפורטים יותר או פחות, בהתאם לאופן העבודה המקובל בכל אחד מהגופים. מדידת גדלי הדירות נעשית בשני אופנים: על-פי גודל דירה במ"ר או על-פי מספר חדרים לדירה. כל אחת מהשיטות מתבססת על מקורות מידע שונים ולכל אחת מטרות/יתרונות אחרים.

עם זאת, בסיס מידע מלא ומקיף בנושא אינו מתפרסם באופן תדיר, וזמין לציבור רק עבור חלק קטן מהערים ובהקשרים מסוימים. מידע אודות גדלי דירות ביישובים קטנים יחסית כמעט שאינו נגיש לציבור הכללי וכן לא לציבור המתכננים. אומנם במחלקות הגביה/ארנונה ברשויות המקומיות קיים בסיס מידע מסודר, אך זה אינו מפורסם (ברמה מפורטת המאפשרת שימוש לצרכי תכנון מקומיים) ולרוב נמסר רק באישור ולצורך ביצוע עבודות בהזמנת הרשות המקומית. גם כשהמידע הקיים מתקבל, קיימים לעיתים קשיים בשימוש יעיל בו, בין היתר: שיטת המדידה וההזנה של הנתונים תלויים באופן העבודה המקובל ברשות וב"שפה" המקובלת במסגרת צו הארנונה המקומי, ובישובים רבים, במיוחד כאלה שהינם דלי אמצעים, עשויים להיות פערים במידע הקיים ביחס למציאות.

תחת מציאות זו, פועל הלמ"ס לאיסוף המידע מהרשויות המקומיות ואיגומו ועיבודו לכדי בסיס מידע אחוד ומתוקנן המאפשר ניתוח ובחינה בת השוואה. במסגרת עבודה זו, נאסף ונותח מידע, ועיבודים נבחרים שלו מובאים להלן. יש לציין כי בין תוצרי העבודה יובאו נתונים גולמיים רלבנטיים ונוחים לעיבוד שישמשו את ציבור המתכננים ואנשי המקצוע הרלבנטיים לתחום הדיור.

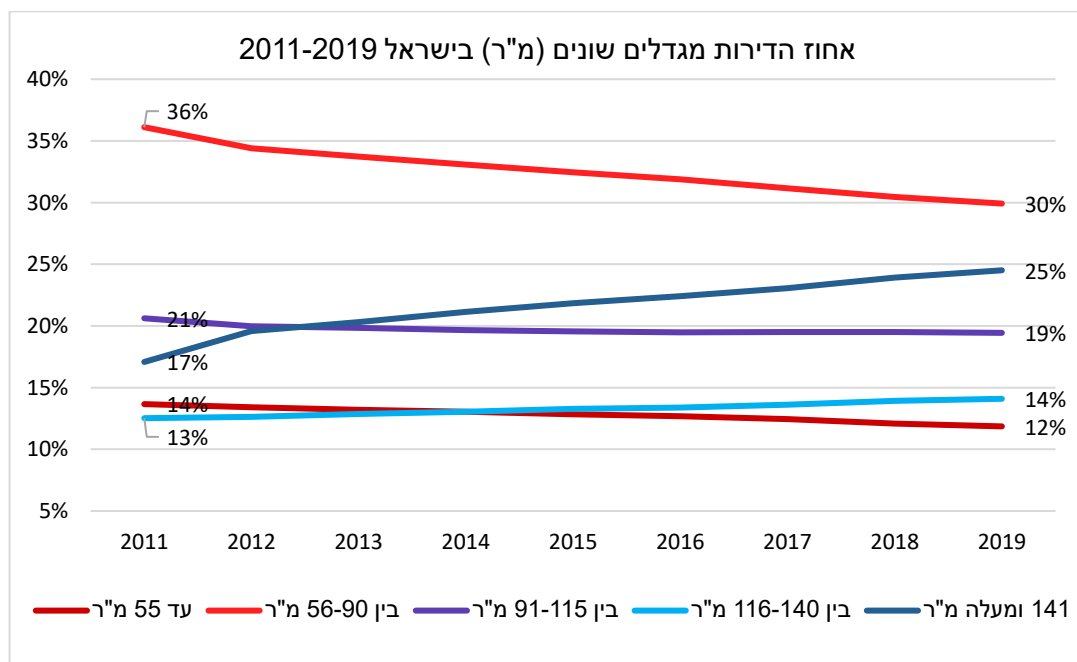
3.2 תמונת מצב ומגמות בגדלי דירות – מ"ר בנוי:

בישראל קיימות כיום (סוף 2019) 2,679,728 יחידות דיור מוכרות. נתון זה מבטא גידול של כ-26% במספר הדירות מאז 2011. הטבלה שלהלן כוללת גם פירוט בדבר תמהיל הדירות בחלוקה ל-5 טווחי גודל אשר הוגדרו מראש לצרכי עבודה זו.



141 ומעלה מ"ר	בין 116-140 מ"ר	בין 91-115 מ"ר	בין 56-90 מ"ר	עד 55 מ"ר	סך דירות למגורים	שנה
מספר דירות						
361,900	265,368	436,937	765,158	289,475	2,118,840	2011
450,563	290,677	459,198	791,473	308,267	2,300,249	2012
479,157	303,584	468,116	795,709	311,674	2,358,784	2013
511,328	315,916	475,707	800,180	315,613	2,419,534	2014
538,403	327,187	482,360	799,992	316,635	2,465,740	2015
560,289	334,760	487,077	796,776	316,899	2,499,015	2016
587,927	347,070	497,344	794,192	317,294	2,548,155	2017
627,220	365,212	511,436	798,723	316,810	2,623,402	2018
656,848	377,678	520,968	801,747	317,808	2,679,728	2019
אחוזים						
17%	13%	21%	36%	14%	100%	2011
20%	13%	20%	34%	13%	100%	2012
20%	13%	20%	34%	13%	100%	2013
21%	13%	20%	33%	13%	100%	2014
22%	13%	20%	32%	13%	100%	2015
22%	13%	19%	32%	13%	100%	2016
23%	14%	20%	31%	12%	100%	2017
24%	14%	19%	30%	12%	100%	2018
25%	14%	19%	30%	12%	100%	2019

מבחינת השתנות תמהיל גדלי הדירות בתקופה זו, כמתואר בתרשים להלן, עולה צמצום במשקלן היחסי של דירות קטנות (עד 55 מ"ר) והבינוניות (56-90 מ"ר) מסך הדירות במדינה (מ-14% ל-12% ומ-36% ל-30%). לעומת זאת, משקלן היחסי של דירות גדולות - בעיקר מעל 140 מ"ר ויותר, עלה בצורה ניכרת (מ-17% ל-25%).

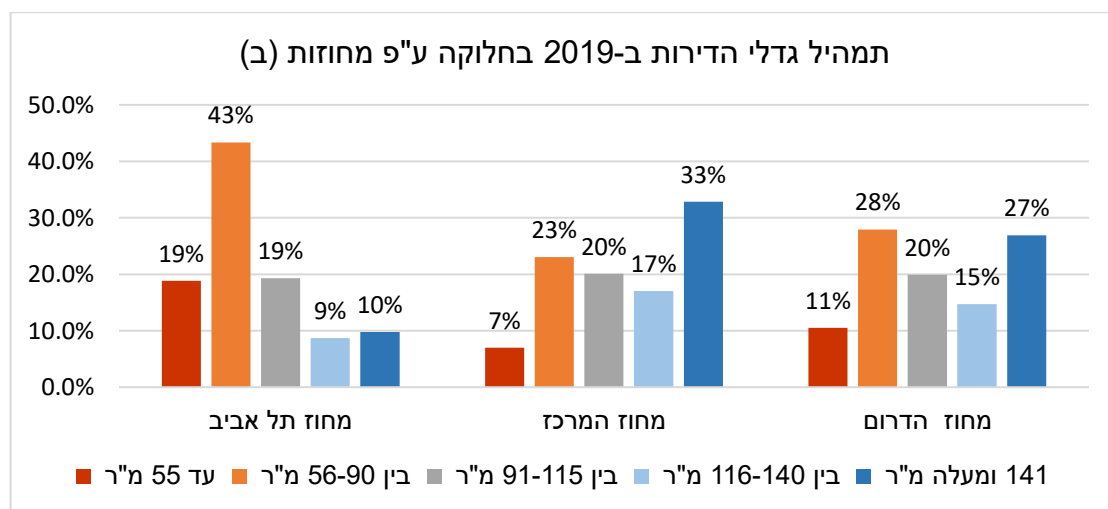
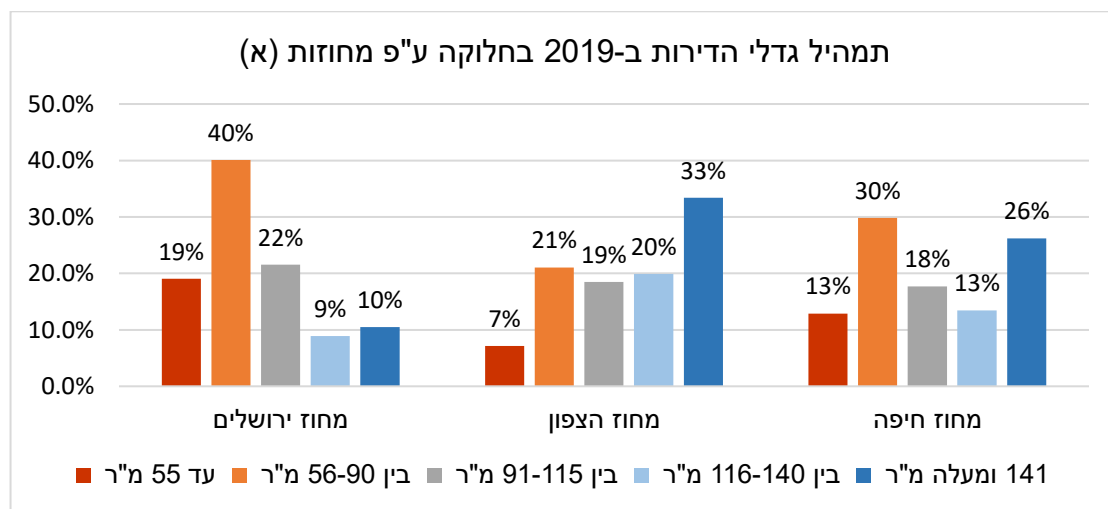


על אף המגמות המתוארות ברמה הלאומית, התבוננות בחתך גיאוגרפי לפי מחוזות משרד הפנים, מעלה כי קיימת שונות רבה בין האזורים. התרשימים הבאים ממחישים כי תמהיל הדירות הקיים (2019) במחוזות תל-אביב וירושלים למשל, בולט מאוד בשיעור הגבוה (כ-60%) של דירות קטנות ובינוניות (עד 90 מ"ר) ובהתאמה בשיעור הנמוך (18.5%-19.5%) של דירות גדולות (מעל 116 מ"ר).

לעומתם, מחוזות הצפון והמרכז מאופיינים בתמהיל מוטה דירות גדולות - כ-50-53% ממצאי הדירות בנות 116 מ"ר או יותר. זאת בעוד היצע הדירות הקטנות-בינוניות (עד 90 מ"ר) במחוזות אלה נמוך משמעותית ממחוזות אחרים (28-30%).

מחוזות הדרום וחיפה מאופיינים בתמהיל גדלים דומה מאוד ומאוזן, בו משקלן של כל אחת מחמש קטגוריות הגודל נע בין 10%-30%.

נתון נוסף הדומה בין כל המחוזות נוגע למשקלן היחסי של דירות בנות 91-115 מ"ר המהוות כחמישית (כ-17%-21%) מסך הדירות.

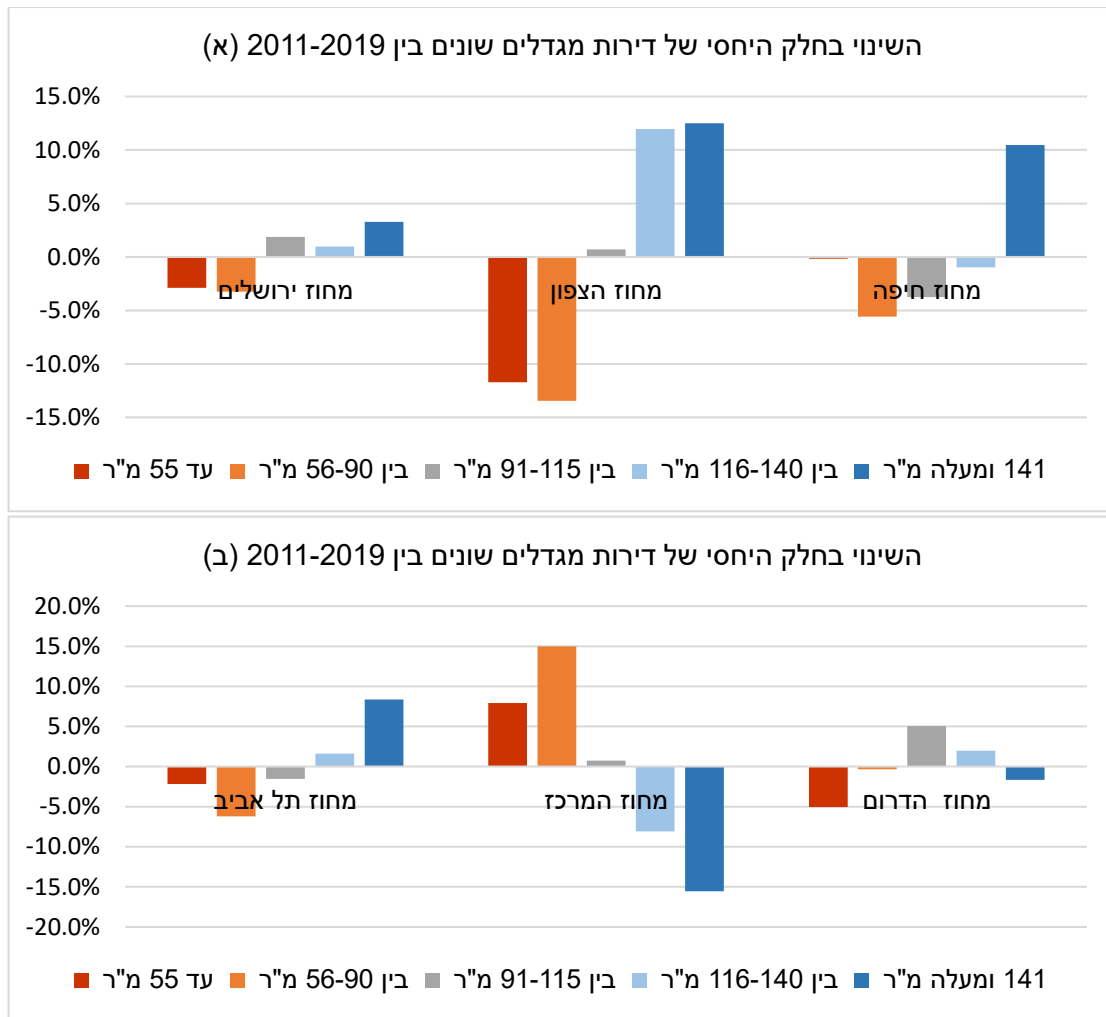


לצורך בחינת מגמות בתמהיל גדלי הדיור במחוזות, נבחן השינוי בחלק היחסי של דירות בכל אחת מחמשת הקטגוריות בין השנים 2011-2019, כמתואר בתרשימים הבאים. עוצמת השינוי מתבטאת בגובה העמודות, לחיוב או לשלילה כתלות בכיוון השינוי. עמודות נמוכות (הקרובות לאפס) מבטאות שמירה על חלקה היחסי של קבוצת דירות מגודל מסוים.

התרשימים מלמדים על כמה תהליכים מעניינים: במחוז הצפון מתרחשת מגמת צמצום בחלקן היחסי של הדירות הקטנות, לטובת דירות גדולות וגדולות מאוד – מעל 116 מ"ר (סביר להניח כי השינוי נובע גם מהרחבת דירות קיימות, לצד תוספת משמעותית של דירות גדולות חדשות במחוז).

כתמונת מראה כמעט, ניכרת במחוז המרכז עליה משמעותית ובלעדית במשקלן של הדירות הקטנות והבינוניות (עד 90 מ"ר). באופן זה נוצר "פיצוי" למעשה על ההיצע המוגבל הקיים של דירות קטנות ובינוניות (7% עד 55 מ"ר וכ-23% של עד 90 מ"ר בלבד) כפי שתואר לעיל. במחוז חיפה ניתן לזהות ירידה במשקלן היחסי של כל גדלי הדירות (כאשר הדירות הקטנות מ-55 מ"ר כמעט ולא מאבדות ממשקלן) לטובת דירות גדולות מאוד (141 מ"ר ומעלה). במחוזות ירושלים, תל-אביב והדרום השינויים בתמהיל יחסית נמוכים, אך במחוזות ירושלים ותל אביב ניתן לזהות ירידה במשקלן של הדירות הקטנות-בינוניות (עד 90 מ"ר) לטובת דירות גדולות יותר.

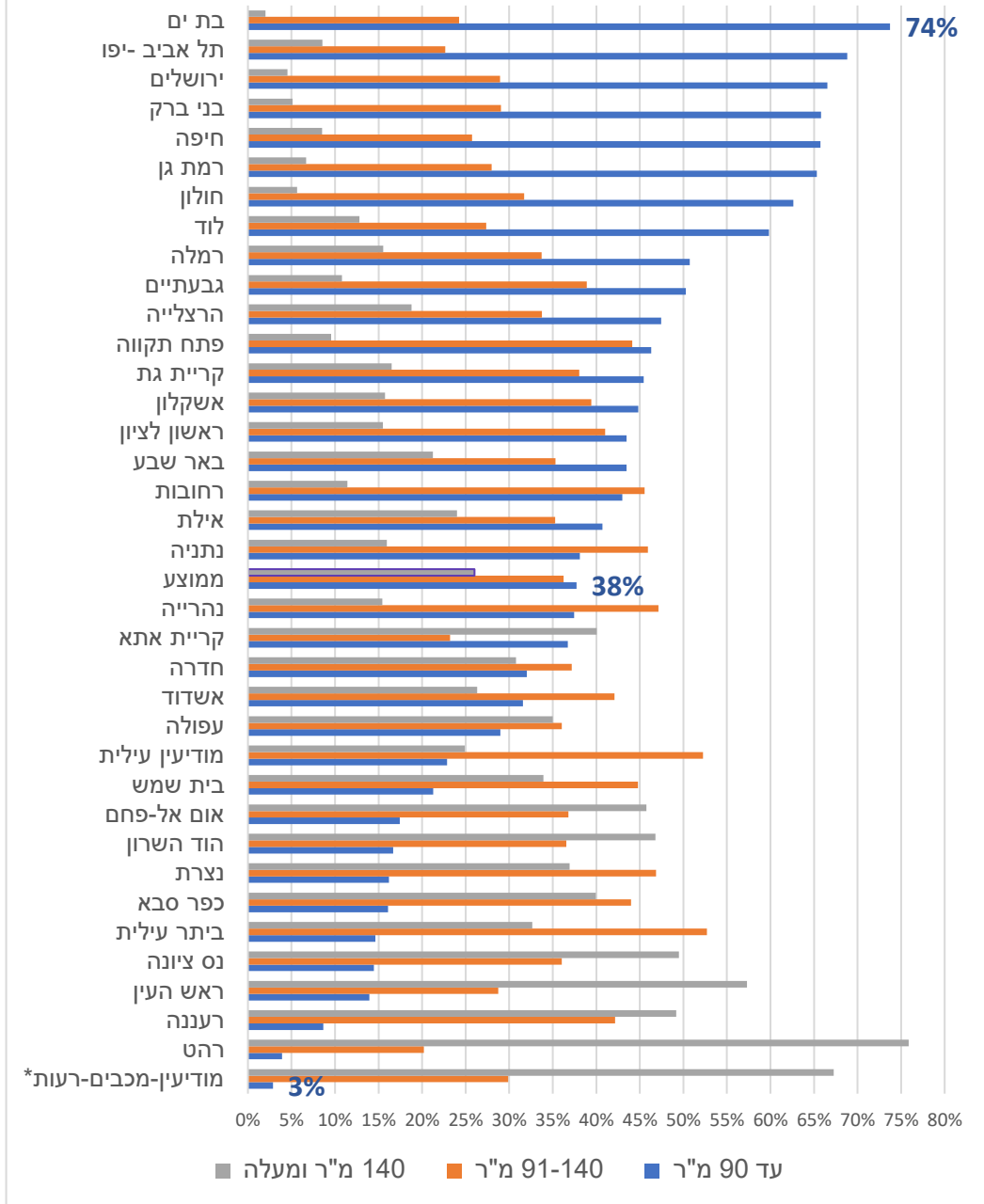




המידע שנאסף ומובא לראשונה לציבור במסגרת עבודה זו, מציג נתונים מעניינים וברי השוואה גם ברמת היישוב. הניתוח התמקד ב-36 היישובים הגדולים בישראל, בהם מתגוררים 50,000 נפשות ויותר. התרשים להלן מציג יישובים אלה בסדר יורד על-פי אחוז הדירות הקטנות והבינוניות (עד 90 מ"ר) נכון לסוף שנת 2019. התבוננות בתרשים ממחישה את המנעד הרחב ואף הקיצוני בתמהיל גדלי הדירות בין ערי ישראל: מ-74% דירות קטנות ובינוניות בבתיים בקצה האחד, ועד ל-3% (!) בלבד של דירות מסוג זה במודיעין-מכבים-רעות בקצהו השני. שונות זו מעוררת שאלות רבות בנוגע לסיבות להיווצרותו ולהשלכות האפשריות הנגזרות ממנו, אך בעיקר מחדד כי התייחסות שיטתית ומבוססת לסוגיית תמהיל הדיור מחויבת במציאות התכנונית בישראל.



תמהיל גדלי דירות ביישובים הגדולים (מעל 50,000 נפש).



4. פרופיל משקי הבית בישראל – תמונת מצב ומגמות

נתונים אודות תמהיל משקי הבית בישראל (צד הביקוש למגורים) מתפרסמים בלוחות ייעודיים הנבנים על-ידי הלמ"ס בראיה כלל ארצית לפי צורות/גדלי ומגזרים באוכלוסייה (יהודים וערבים) בעיקר. בניגוד לנתונים על דירות (צד ההיצע) הנאספים על-פי כתובת בכל יישוב ויישוב, הנתונים אודות משקי הבית מתבססים בעיקר על סקר כוח אדם - **סקר מדגמי** בלבד. מצב זה מייצר שתי מגבלות מרכזיות בניתוח המידע לעניין צרכי הדיור:

הראשונה, היות שמדובר במדגם, לא ניתן לקשור באופן ישיר בין הדירות הקיימות לבין האוכלוסייה המתגוררת בהן, אלא להסתפק בהתייחסות לתמהיל הדירות הכולל באזור נתון ביחס לתמהיל משקי הבית באותו האזור.

המגבלה השנייה קשורה לגודל המדגם (כ-20,000 איש המייצגים משקי בית⁴²). אף כי מדובר במדגם גדול למדי, הוא אינו מאפשר ייצוג מלא של משקי הבית ביישובים בינוניים-קטנים ו/או בקרב קבוצות אוכלוסייה קטנות יחסית.

בנוסף על כך, סקר כוח האדם נועד להתמקד בעיקר במאפייני התעסוקה: מבנה כוח העבודה, היקף התעסוקה והאבטלה, ניידות בתעסוקה ועוד. נתונים אודות משקי הבית הנאספים באמצעותו מתמקדים במבנה הדמוגרפי של משקי הבית.

תחת מגבלות אלה, עבודה זו כללה סדרת תיאומים והגדרות ייעודיות עם הלמ"ס בנוגע למידע המבוקש אודות משקי הבית בקבוצות וביישובים שונים בישראל. על אף המגבלות, המידע שנאסף, שעבודים נבחרים שלו מובאים להלן, עשויים להיות בעלי ערך רב ולספק תובנות חדשות עבור מתכננים וגורמים אחרים העוסקים בתחום הדיור.

4.1 גודל משק הבית - תמונת מצב ומגמות:

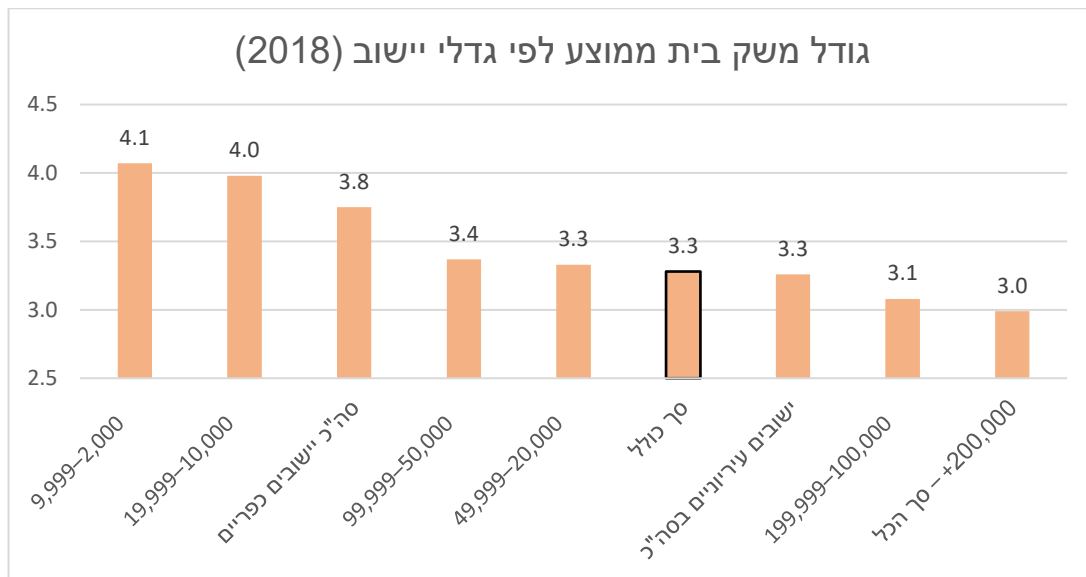
נכון לסוף 2018, קיימים בישראל כ-2,587,000 משקי בית. גידול של כ-43% מאז שנת 2001⁴³. גודל משק הבית הממוצע עמד בשנה זו על 3.28 נפשות, לעומת 3.37 ב-2001 (ירידה של כ-3%).

⁴² נכון לסקר 2018

⁴³ השנה המוקדמת ביותר לגבי קיימים נתונים מהימנים מסקר כוח האדם



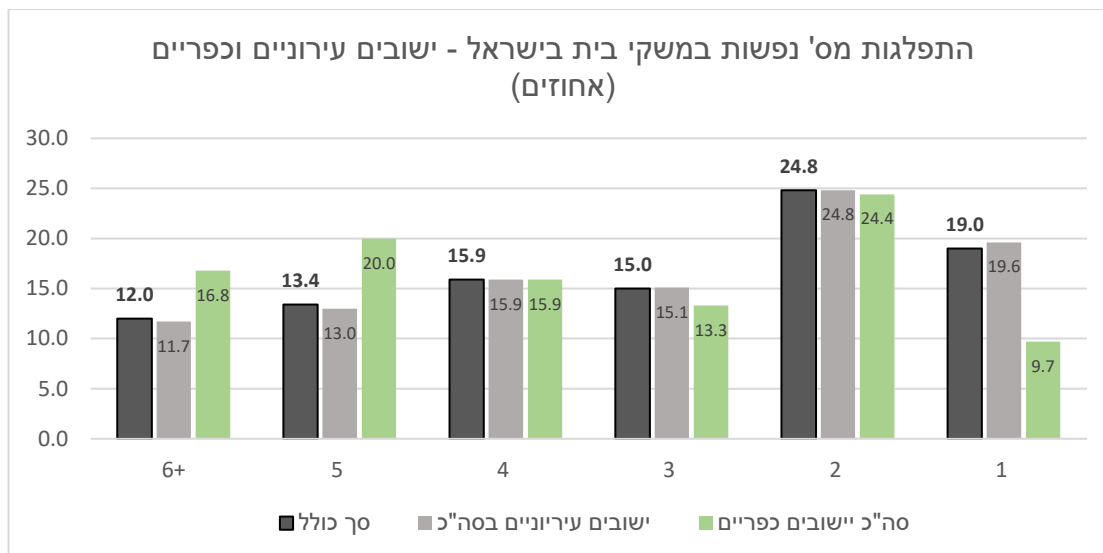
בעולם התכנון מוכרת השונות בגודל משק הבית הממוצע בהקשר מגזרי (למשל: מגזר כללי, ערבי, חרדי) ובהבחנה בין אזורי פיתוח חדשים לוותיקים. להלן מוצגת הבחנה דומה נוספת בגודל משק הבית הממוצע על-פי גדלי יישובים. זו מצביעה על כך שיישובים עירוניים גדולים, מתאפיינים בגודל משק בית ממוצע קטן, לעומת יישובים קטנים ויישובים כפריים המאופיינים בגודל משק בית ממוצע גדול יותר. ההבדל בין הקצוות מגיע לכ-36% (3.0 נפשות בממוצע בשלושת הערים הגדולות, לעומת 4.1 ביישובים עד 10,000 נפש).



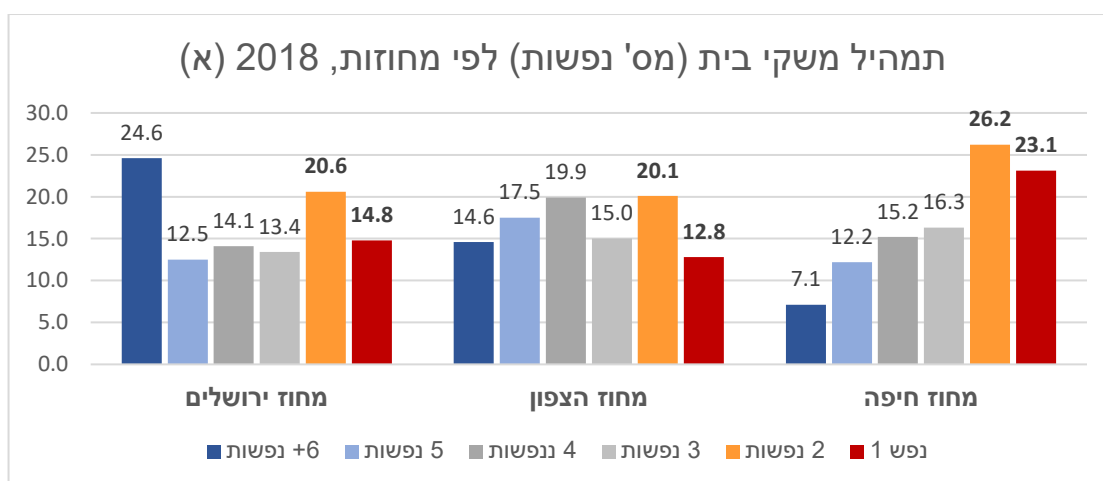
השימוש בנתון 'גודל משק הבית הממוצע' שגור ומקובל מאוד בתהליכי תכנון ובהתוויית מדיניות פיתוח, ולעיתים קרובות תהליכים אלה אינם כוללים התייחסות להתפלגות גדלי משקי הבית. באופן זה ניתן אולי להסביר את העובדה שתכניות רבות, בעיקר בעשורים האחרונים, מאופיינות בתמהיל דירות אחיד, ובגדלי דירות 'סטנדרטים' של 4 ו-5 חדרים בעיקר. זאת על אף כי קיימת שונות רבה בין יישובים ואזורים במדינה.

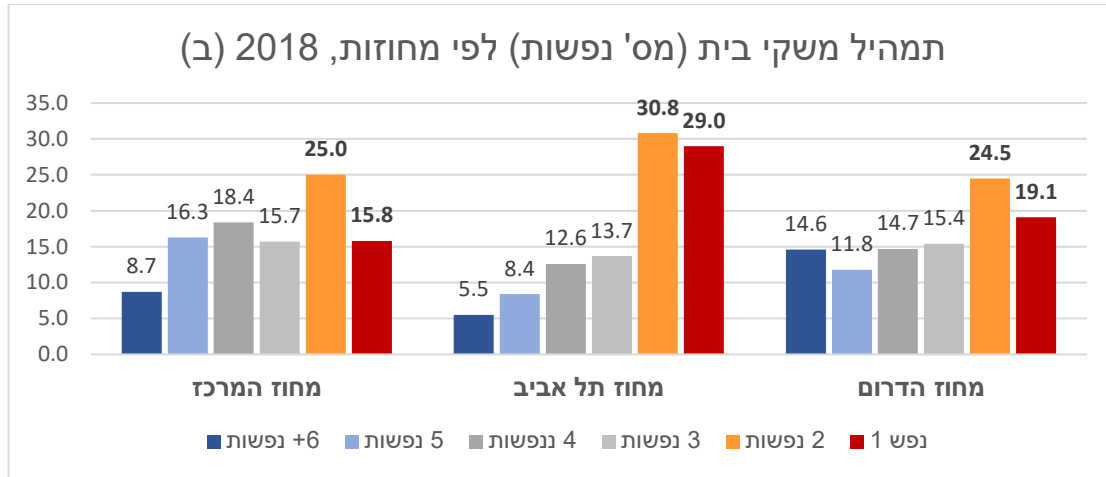
התרשים להלן מציג את התפלגות משקי הבית בישראל בחלוקה ליישובים עירוניים וכפריים ונתון כלל ארצי. מן התרשים עולה כי **גודל משק הבית השכיח ביותר בישראל הוא 2 נפשות (כ-25%) וגודל משק הבית השני בשכיחותו הוא של יחידים (19%), ובסה"כ שתי קבוצות אלה מהוות כ-44% מסך משקי הבית בישראל**. משקי בית בני 3 או 4 נפשות מהווים כ-15-16% כל אחד, ומשקי בית בני 4-5 נפשות מגיעים לכ-13%, וככל שמספרם עולה כך יורד משמעותית שיעורם. עוד עולה מן התרשים, כי הדומיננטיות של משקי הבית הקטנים קיימת לא רק בכלל האוכלוסייה או בערים, אלא גם ביישובים כפריים, שכאמור מאופיינים בגודל משק בית ממוצע גבוה יחסית. ובסה"כ משקלם היחסי של משקי הבית הקטנים (1-2 נפשות) ביישובים הכפריים, דומה למשקלם היחסי של משקי הבית הגדולים ביותר (+5 נפשות) - 34% ו-37% בהתאמה.





גם בחלוקה למחוזות ניתן לזהות שונות מעניינת בגדלי משקי הבית. מן התרשים להלן ניתן לראות כי היקף משקי בית הקטנים (1-2) גדול במיוחד במחוז תל אביב (כ-59%) וגם בחיפה (כ-49%), דומה למוצע הארצי במחוז דרום (כ-43%), ונמוך משמעותית במחוזות הצפון וירושלים (33% ו-35% בהתאמה). לעומת זאת, משקלם של משקי הבית בני 5 נפשות נמוך מאוד במחוז תל אביב, וגבוה ביחס למוצע (13%) במחוזות הצפון והמרכז (16%-17.5%). משקי בית של 6 נפשות ומעלה בולטים מאוד במחוז ירושלים (כ-25%) וגבוהים מהמוצע (12%) גם במחוז הצפון והדרום (כ-15% כל אחד). יש לציין כי משקלם של משקי הבית בגדלי הביניים – 3 ו-4 נפשות, אינו שונה מהותית בין המחוזות ונע לרוב בקרבת הממוצע (15-16%).



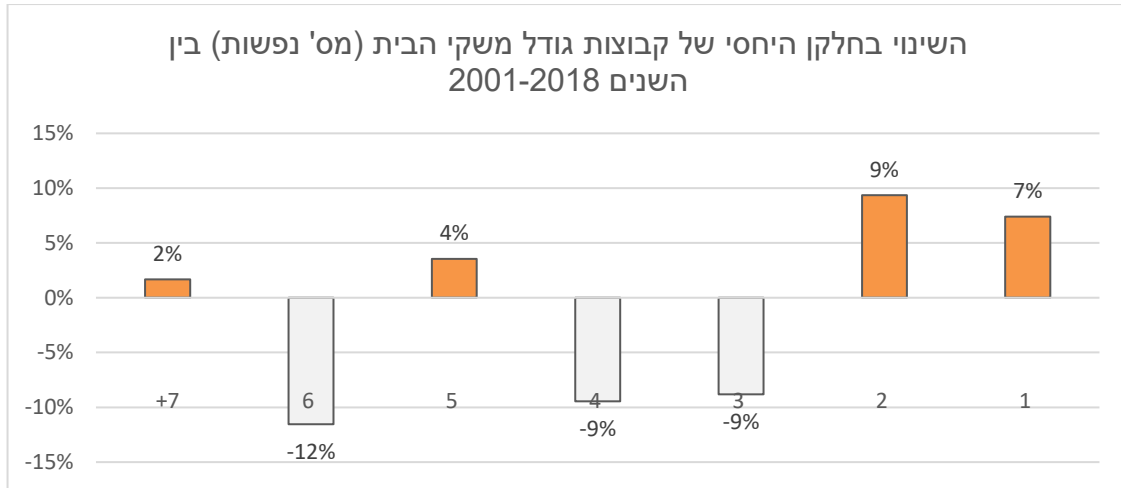


לצורך בחינת המגמות בתמהיל גדלי משקי הבית ביישובים השונים, נבחן השינוי בחלק היחסי של כל קבוצת גודל בין 2001-2018, כמתואר בשני התרשימים הבאים. עוצמת השינוי מתבטאת בגובה העמודות, לחיוב או לשלילה כתלות בכיוון השינוי. עמודות נמוכות (הקרובות לאפס) מבטאות שמירה על חלקה היחסי של קבוצת גודל משק הבית.

ב-17 שנים שבין 2001 ל-2018 חל שינוי בהרכב משקי הבית בישראל. **גידול משמעותי חל בשיעור משקי הבית הקטנים (1-2 נפשות):** מכ-40% לכ-44%. גידול זה **משקף תוספת של כ-400,000 משקי בית קטנים נוספים**, והוא מהווה את **רוב הגידול במספר משקי הבית בישראל בתקופה זו**, העומד על כ-770,000 משקי בית בסך הכל.

מנגד, חלה ירידה בשיעור משקי בית גדולים יותר, ובאלה בולטת הירידה בשיעור משקי הבית הבינוניים (3-4 נפשות): מכ-34% לכ-31%, וירידה משמעותית עוד יותר בשיעור משקי הבית בני 6 נפשות (ירידה מ-6.7% ל-5.9%). יש לציין כי ירידה זו מתקיימת לצד מגמות של עליה קלות בשיעור משקי הבית בגודל דומה - 5 נפשות (עליה מ-12.9% ל-13.4%) ו-7 נפשות (מ-6.0% ל-6.1%) וסביר להניח ששינויים אלה קשורים זה בזה, בין היתר משום ששיעורם הכולל של משקי הבית הגדולים (5, 6 ו-7 נפשות) כמעט ולא השתנה בתקופה זו, ונשמר על כרבע ממשקי הבית (ירידה מזערית מ-25.6% ל-25.4%).





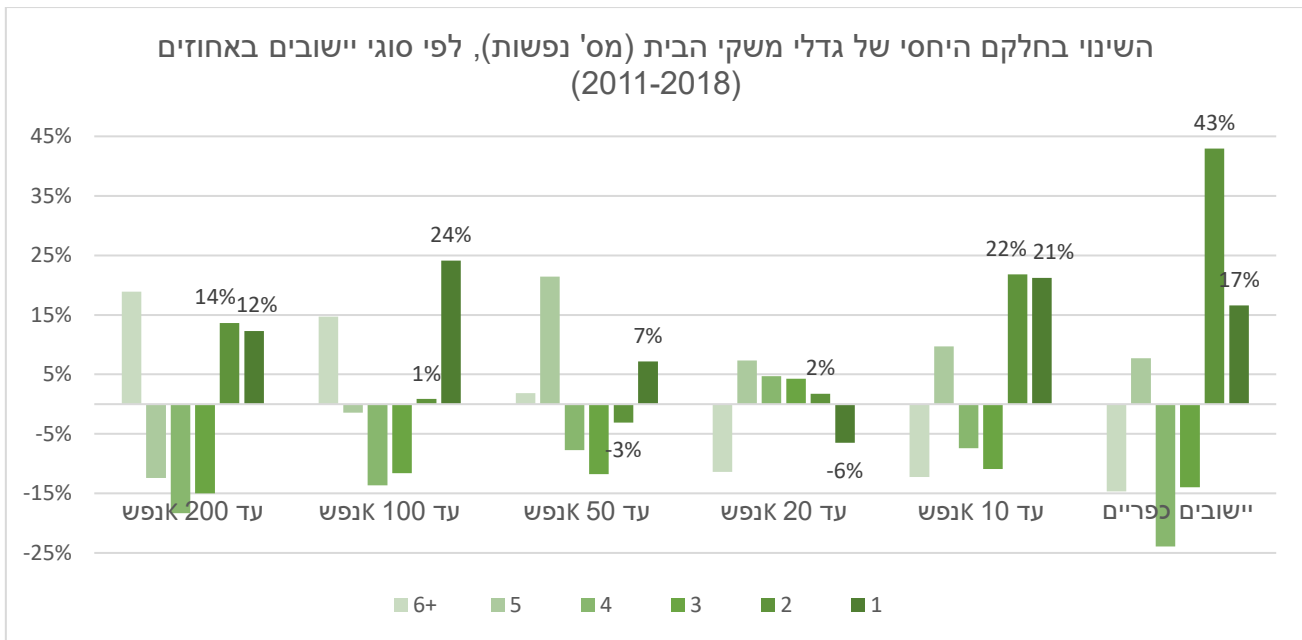
בחינת נתונים דומים לפי קבוצות יישובים מעלה תמונה דומה בנוגע למשקי הבית הקטנים (1-2 נפשות), אשר מצביעים על עליה בכל קבוצות היישובים (בהחרגה לקבוצת היישובים בני 10-20 אלף נפש המתנהגת הפוך – גידול במשקי הבית הבינוניים, וקיטון בקטנים והגדולים ביותר).

במהופך מתמונת המצב שתוארה לעיל (תרשים התפלגות מס' נפשות במשקי הבית בישראל – ישובים עירוניים וכפריים באחוזים, עמוד 27), ניכר מאוד הגידול בחלקם היחסי של משקי הבית הקטנים ביישובים הכפריים (+60%) וביישובים הקטנים עד 10,000 נפש (+43%) – כלומר תהליך של "התקרבות" למוצע. יש לציין כי הקיטון במשקי הבית בני 6+ נפשות מלווים בגידול במשקי הבית בני 5 נפשות – מה שעשוי לחזק את מגמת קיטון משקי הבית ביישובים אלה.

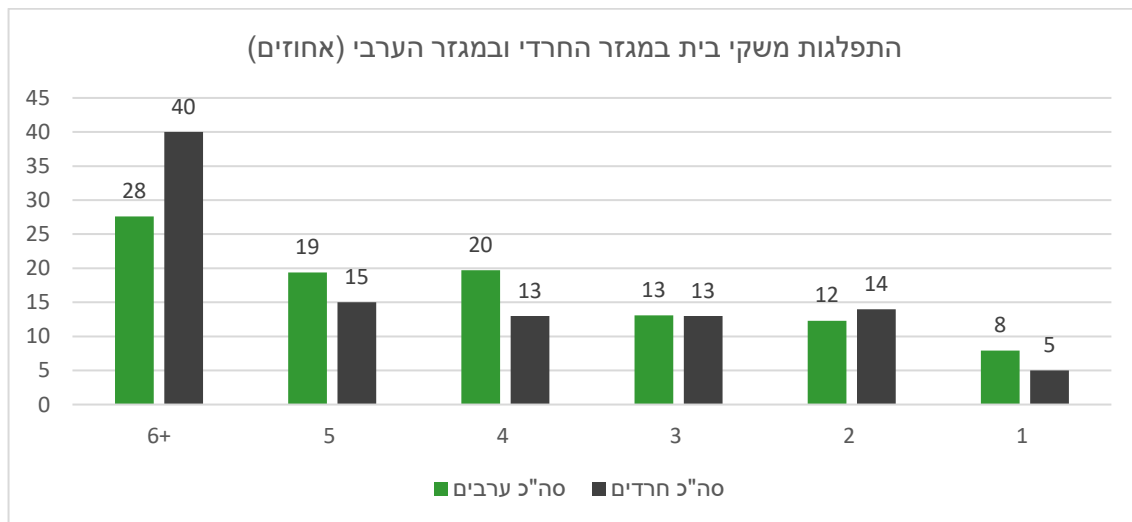
מן הצד השני, חל תהליך של גידול של 15%-19% בקרב משקי הבית הגדולים בקטנים בינוניות וגדולות (50,000 או יותר). כלומר גם במקרה זה מתקיים תהליך של "התקרבות" למוצע. יש לציין כי יתכן שהגידול במשקי הבית בני 6+ נפשות בערים הגדולות מ-200,000 תושבים מגיע "על-חשבון" קיטון במשקי הבית בני 5 נפשות.

מבלי לנתח את הסיבות לשינויים אלו, מלמדים הנתונים כי מתקיים תהליך של גיוון תמהיל משקי הבית בין צורות היישוב השונות – מצב שמעורר מחשבה על הצורך בגיוון תמהיל הדיור בכל צורות היישוב.





כאן המקום להדגיש כי בקרב המגזרים הערבי והחרדי⁴⁴, המאופיינים באורח חיים מסורתי יחסית, בשיעורי פריון גבוהים ובריבוי משפחות עם ילדים, **משקי הבית הקטנים (1-2 נפשות) אינם דומיננטיים ואף מהווים מיעוט. עם זאת, עדיין מדובר בשיעורים לא מבוטלים המגיעים לכמעט חמישית (19%-20%) ממשקי הבית במגזרים אלה, כמתואר בתרשים להלן.**



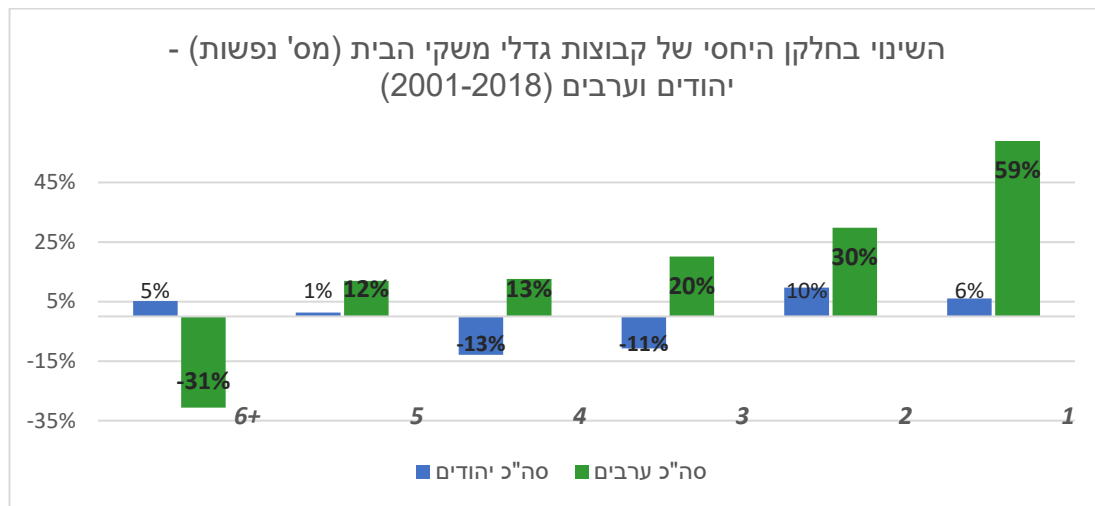
חשוב להדגיש כי בקרב המגזר הערבי והחרדי חלות בשנים האחרונות תמורות חברתיות-תרבותיות, ובהתאם גם דמוגרפיות, משמעותיות. ביטוי לכך ניתן לראות בתרשים הבא, המתאר את השינוי בחלקם היחסי של משקי הבית מגדלים שונים במגזר הערבי ביחס

⁴⁴ יהודים שהשיבו שאורח החיים העיקרי מבחינה דתית של הגרים בדירה הינו "חרדי" או "דתי מאוד", מתוך סקר כ"א של הלמ"ס



למגזר הכללי. מן התרשים עולה כי הגידול המשמעותי ביותר (עד כ-60%) חל בקרב משקי הבית הקטנים ביותר במגזר, והוא הולך ופוחת ככל שגודל משק הבית גדול יותר. בקרב משקי בית הגדולים מאוד (+6 נפשות) חלה ירידה משמעותית של מעל 30%. על רקע הממצאים החריגים חשוב להתייחס לנתונים אלה בזירות המתבקשת לאור סוגיית רישום הדירות והדיווח ביישובים ערביים רבים, והשינויים בתחום בשנים האחרונות. כך למשל, הסדרת הרישום של דירות במבנה קיים עשויה להוביל ל"פיצול" לכאורה של משקי בית ובהתאם ל"גידול" במשקי הבית הקטנים, בעוד שבפועל לא התרחש שינוי במספר משקי הבית ומספר הדירות באותו המבנה.

השינוי במגזר החרדי לא מוצג בשל העדר נתונים מפורטים, אולם המגמות המגזריות שהוצגו בפרק 3 (תמורות באוכלוסייה החרדית), מלמדות כי לא מן הנמנע שמגמות שינוי בכיוון דומה אפשריות גם בקרב המגזר החרדי.



4.2 ניתוח צולב – נתוני דיור ונתוני משקי בית:

להלן מתואר ניתוח נתונים צולב של תמהיל גדלי הדירות ותמהיל גדלי משקי הבית בשנת המחוזות ב-2018. **יודגש כי הקשר בין שני המשתנים קיים, אך אינו ישיר או מוחלט**, וכי קיים קושי רב בהשוואה בין נתוני גדלי משקי הבית ובין גדלי הדירות אשר ניתן יהיה לגזור ממנה תובנות חד משמעיות. זאת משום שלמשקי בית שונים העדפות וצרכים שונים לגדלי דירות, וגם כאלה שאינם נוגעים רק לגודל הדירה. גודל הדירה מושפע ממיקומה ביחס לאזורי הביקוש. דירות גדולות לרוב יימצאו בערים המרוחקות המאפשרות רווחת דיור, זאת בעוד דירות קטנות יימצאו בקרבת אזורי ביקוש ובלב הערים הגדולות.

ובכל זאת, לצורך **אינדיקציה עקרונית בלבד**, הונח כי קיים קשר בין גודל משק הבית לגודל הדירה בחלק גדול מן המקרים, כך שמשקי בית קטנים (2-1 נפשות) צפויים



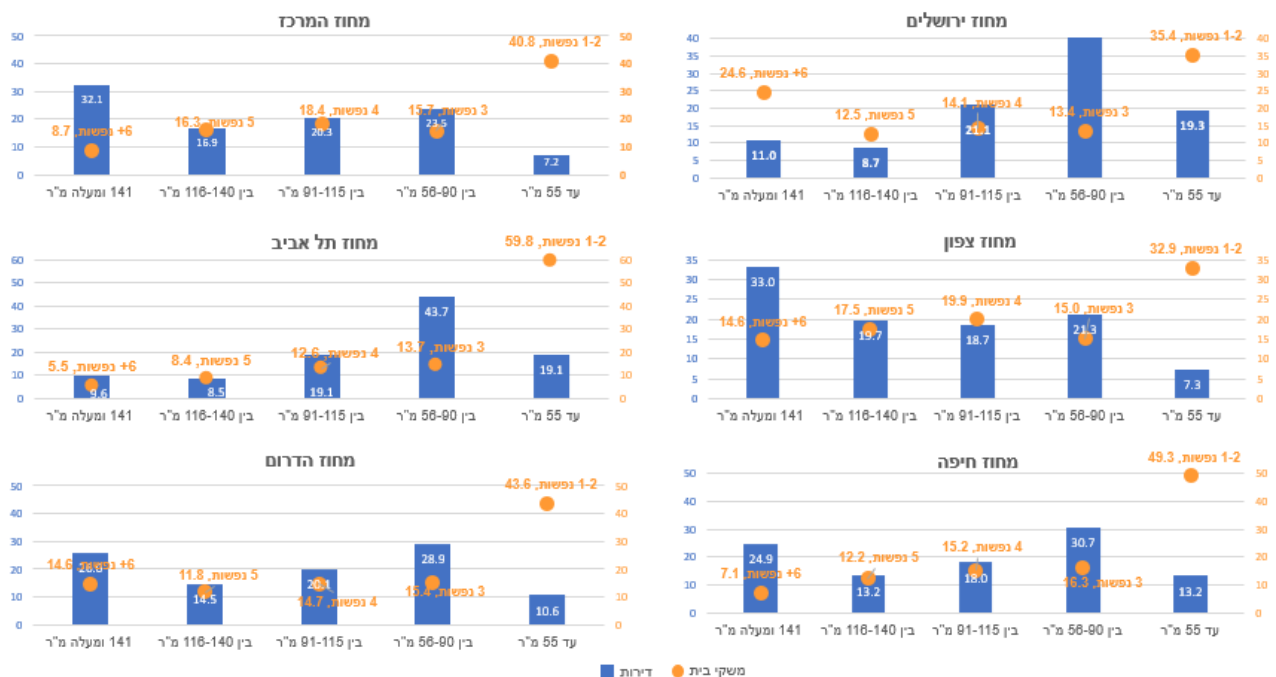
להסתפק בדירות קטנות ומשקי בית גדולים בדירות גדולות. תחת הנחה גורפת זו, מן התרשים ניתן לזהות את ההיקשים הבאים:

א. במחוז המרכז קיים היצע משמעותי של דירות גדולות מאוד (מעל 141 מ"ר) ביחס לשיעור נמוך של משקי בית גדולים (5+ נפשות), ומנגד היצע מוגבל מאוד של דירות קטנות (עד 55 מ"ר) ביחס לשיעור משקי הבית הקטנים (1-2 נפשות).

ב. במחוז תל אביב קיים היצע משמעותי של דירות קטנות ובינוניות, ה"תואם" לכאורה לשיעורם הגבוה של משקי הבית הקטנים והבינוניים (עד 3 נפשות). זאת לעומת מחוז ירושלים, בו היצע הדירות הקטנות והבינוניות גבוה אף הוא (בדומה למחוז תל אביב) אך שיעור משקי הבית הקטנים נמוך יחסית. בשני המחוזות היצע הדירות הגדולות מ-91 מ"ר נמוך ביחס לשאר המחוזות ונע בין 37%-40% בלבד.

ג. במחוזות הצפון וירושלים חיים משקי בית גדולים רבים (כ-32% ו-37% בני 5+ נפשות בהתאמה), אך בעוד מחוז הצפון כולל היצע גדול של דירות גדולות - כ-33% דירות של 141 מ"ר ומעלה) במחוז ירושלים שיעורן נמוך ועומד על 11% בלבד.

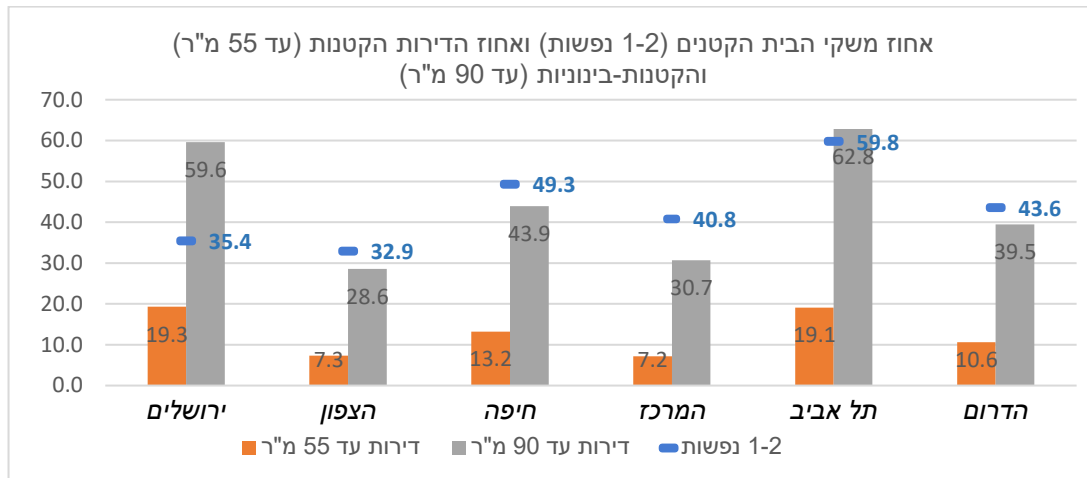
התפלגות גדלי משקי בית (נפשות) וגדלי דירות (מ"ר) במחוזות, באחוזים



התרשים להלן מתמקד ב'פער' האפשרי הקיים בין משקי הבית הקטנים (1-2 נפשות) לבין היקף הדירות הקטנות-בינוניות אשר עשויות להתאים לרובם, בחלוקה לפי מחוזות. מן התרשים עולה כי בכל המחוזות קיים פער ניכר בין היקף משקי הבית הקטנים (הנע בין 33%-60% לערך) לבין היקף יח"ד שגודלן עד 55 מ"ר (נע בין 7%-19% לערך). יתרה מכך, ברוב המחוזות קיים פער גם ביחס להיקף סך הדירות הקטנות והבינוניות שגודלן עד 90 מ"ר (נע בין 29%-63% לערך) ורק בתל אביב היקפם דומה. המחוז הדרום הינו מחוז ירושלים, בו



היקף יח"ד הקטנות והבינוניות יחסית גבוה, ושיעור משקי הבית הקטנים יחסית נמוך, כך שהפער בניהם גדול ומשמעותי.



4.3 העדפות דיור בקרב משקי בית קטנים

על אף היקף המשיבים הגדול והתפוצה הרחבה, מורכבות הנושאים בהם עסק הסקר והיקף הפילוחים והמדגמים הנגזרים ממנו הקשו על הסקת מסקנות בהירה לצורכי עבודה זו. בשל כך הוחלט להסתפק בנתונים ורשמים כלליים ובולטים במיוחד הנגזרים מהסקר לצורך הבנת מורכבות צרכי/טעמי משקי הבית, בדגש על משקי בית קטנים ודירות קטנות.

ממצאי הסקר מצביעים כי קיימת מידה של נכונות לעבור לדירה קטנה יותר. רוב המשיבים ציינו שאכן קיים תמריץ שיגרום להם לעבור לדירה יותר קטנה. חסכון כספי הנו התמריץ החזק ביותר להקטנת הדירה בקרב הנשאלים.

בקרב משקי הבית הקטנים, ממצאי הסקר מחזקים את ההנחה כי קיים קשר בין גודל משק בית קטן לבין הצורך או ההעדפה לדירה קטנה. הסקר העלה כי שני שליש (כ-68%) ממשקי בית הקטנים (1-2 נפשות) הגרים בדירות של 80 מ"ר ומעלה הביעו נכונות לגור בדירה קטנה יותר (ראה שאלה 23 בשאלון הסקר המפורט בנספח 2).

נמצא כי משקי הבית בני הגיל השלישי (+65) הכוללים עד 2 נפשות, מתגוררים בדירות הגדולות מ-100 מ"ר. בקרב קבוצה זו, התמריץ החזק ביותר להקטין את הדירה הנו קרבה למשפחה/ חברים.



חלק ג – מדיניות תמהיל גדלי דיור בארץ ובעולם

5. מדיניות תמהיל גדלי דיור בישראל

5.1 מדיניות תמהיל גדלי דיור ברמה ארצית

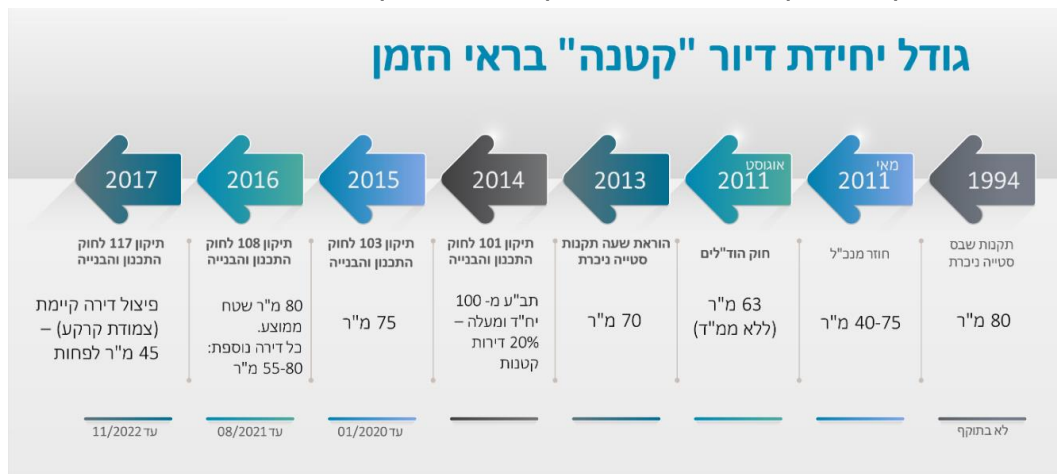
הנחיות תכנוניות ואמצעים סטטוטוריים להחלת תמהיל גדלי דירות התפתחו בהדרגה ובקצב גובר בשני העשורים האחרונים. כבר בשנת 2001 אושרה בחוק התכנון והבנייה הוראת שעה הקובעת כי "דירה קטנה" היא דירה ששטחה הכולל המותר לבנייה אינו עולה על 80 מ"ר. בשנת 2003, בסעיף 9 בתקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית) לנושא הקטנת גודל יח"ד באמצעות ציפוף, ניתן היתר להוסיף עד 20% מהיקף יחידות הדיור מבלי להוסיף אחוזי בנייה ובלבד ששטח הממוצע של הדירות במגרש לאחר מתן הקלה יעמוד על כ- 80 מ"ר. הקלה זו מאפשרת לרשויות המקומיות להוסיף דירות קטנות בלי צורך בהגשת תכניות חדשות. תקנות אלו הורחבו בצו השעה שאישר שר הפנים בשנת 2013, ואפשרו הקלות לתוספת של עד 30% דירות קטנות ששטחן הממוצע 70 מ"ר בסמכות רשות מקומית.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011 מיום 11 במאי 2011 בעניין קידום יח"ד קטנות במוסדות התכנון נקבע כי "יש לשאוף להקצאה של כ-20% יח"ד קטנות מסך יח"ד, וזאת בכפוף למצב הקיים בשטח ולאופי הסביבה (יחידת דיור קטנה באזורי עדיפות לאומית - 100 מ"ר, וביתר האזורים בארץ - 75 מ"ר).

בהמשך, סעיף 63' לחוק התכנון והבנייה (תיקון 101), התשע"ד - 2014, קבע כי בתכניות לבנייה חדשה הכוללות 100 יח"ד ויותר בצפיפות של 7 יח"ד לדונם "תקבע התכנית כי לפחות 20% מיחידות הדיור הכלולות בה יהיו קטנות. לא נקבעו הנחיות לגבי בחינת הצורך ואופן הפריסה הרצוי. לעניין סעיף זה דירה קטנה מוגדרת כדירה "ששטח הבנייה הכולל שלהן הוא כפי שקבע סעיף 147(ב) או כפי שקבע שר הפנים". סעיף זה מסמיך את הועדה המקומית לתת הקלות לתכניות מגורים של 50 יח"ד בצפיפות של 4 יח"ד / ד', ובכלל זה דירה קטנה ששטחה בין 30 - 80 מ"ר שטח עיקרי לרבות ממ"ד.



במסגרת תיקון 108 לחוק הת"ב ב-2016 חוזר המנכ"ל הגדיר "דירה קטנה" כדירה ששטחה מ-40 מ"ר עד 80 מ"ר כולל שטח עיקרי, ואיפשר למוסדות התכנון לחרוג מן ההנחיה לעניין דירות קטנות בהגשת נימוק למניעים לכך.



במקביל לשינויי החקיקה, התפתחה גם מדיניות להרחבת מגוון סוגי דיור. כך למשל נושא הגברת הצפיפות עלה במסגרת עדכון לוח 1 של תמ"א 35. באפריל 2019 אישרה הועדה המחוזית תל אביב מסמך מדיניות לפיתוח לאורך צירי מתע"ן. הנ"ל מתייחס ליעד התכנוני של פיתוח 460 אלף יחידות דיור במחוז תל-אביב בשנת 2040 (כאשר מתוכם 70% בהתחדשות עירונית). המסמך קובע אזורים מתוך המחוז שבהם תחול המדיניות בתלות לקרבה לתחנות הרכבת והמטרו ולקווי הרק"ל המתוכננים. בין ההנחיות התכנוניות המיועדות לתכניות החלות באזורים אילו, נכללות גם הנחיות הנוגעות לנושא תמהיל הדיוור, וזאת מתוך התפיסה שיש לאפשר למגוון רחב ככל הניתן של האוכלוסייה להתגורר באזור עם נגישות גבוהה למוקדי עבודה וצרכי חיים אחרים ובמיוחד לאוכלוסיות המתקשות לשאת בהוצאות רכב. בהתאם לכך, מגדיר מסמך המדיניות את המושג "דיוור מכליל" כדירות מאחד הסוגים הבאים: דירות קטנות – עד 65 מ"ר (עיקרי ושירות), דירות להשכרה ארוכת טווח, יח"ד עם תקן חניה 0, דיוור מיוחד – דוגמת דיוור מוגן ומעונות סטודנטים, דיוור ציבורי ובר השגה (בהתאם למדיניות הממשלה ותוך עמידה בהוראות החוק), ודיוור רווחה. מסמך המדיניות קובע כי תכניות באזורים המוגדרים אשר יבואו לדיון הועדה יחוייבו לתמהיל של 50% דיוור מכליל מסך הדירות בתכנית, כאשר ניתן לצמצם לכדי 40% בתכניות התחדשות עירונית. מאז אישורה, הוטמעה הנחיה זו בכל התכניות המקודמות במחוז תל-אביב.

5.2 מדיניות תמהיל גדלי דיור בתכניות כוללניות

תבנית ההוראות של התכנית הכוללנית, המתעדכנת מעת לעת, כולל כבר כיום הוראה המתייחסת לתמהיל יחידות דיור מותאם אוכלוסיית יעד:



סעיף 4 בתבנית⁴⁵, מגדיר כי תוספת של מעל X יחידות דיור⁴⁶ תכלול נספח פרוגרמתי, ערוך בהתאם להוראות תכנית זו והנספח הפרוגרמתי המצורף לה, ו/או התדריך הארצי להקצאת קרקע לצרכי ציבור התקף לאותה עת. הנספח יערך על בסיס בדיקה תכנונית מוקדמת המציגה נתונים בנוגע לנושאים הבאים:

1. מאפייני אוכלוסיית היעד של התכנית, כולל הערכה של מספר הנפשות שיתווספו כתוצאה ממימוש התכנית.

2. בדיקה בהתייחס לצורך בדיור בהישג יד ובהקצאת יחידות דיור קטנות, לרבות:

(1) תמהיל יחידות הדיור הקיימות והמאושרות בתחום התכנית ובסביבתה מבחינת גודלן, גובה הבניה, מגוון צפיפויות, סוג הבינוי וכל מאפיין אחר העשוי להשפיע על יכולתן של אוכלוסיות מגוונות להתגורר בתחום התכנית ובסביבתה על מנת ליצור היצע עבור אוכלוסייה בשלבים שונים של מחזור החיים.

(2) מלאי יחידות הדיור העונות על מאפיינים אלו בסביבה הקיימת והמתוכננת, לרבות מלאי יחידות דיור בהישג יד בהתאם להסדרים בדין, ו/או מלאי יחידות דיור קטנות כהגדרתן בחוק, הקיים בתחום התכנית ובסביבתה, ויכולתו לתת מענה לצורך ביחידות דיור אלה.

(3) המלצות בדבר תמהיל יחידות הדיור הנדרש בתכנית המוצעת, כולל יח"ד בהישג יד ו/או יח"ד קטנות ככל הנדרש ובהתאם למטרות התכנית כפי שהוגדרו לאותו מתחם.

3. נתונים פרוגרמטיים הכוללים, בין היתר, את היקף השטחים הציבוריים לנפש המאושרים והמפותחים בתחום המתחם וסביבתו הקרובה, ואת האפשרות לספק בתחומו או בסביבה הקרובה שטחי ציבור נוספים לאור צפיפות הבניה הקיימת בו והצפי לפרויקטים חדשים.

5.3 מדיניות עירונית עצמאית לתמהיל גדלי דיור

תכנית המתאר של העיר תל אביב-יפו (תא/5000) הייתה בין הראשונות לקבוע הנחיות ליצירת תמהיל דיור מבוסס צרכים ברמה העירונית. פרק 3 בתכנית מגדיר כי תכנית מפורטת מעל 200 יח"ד תידרש, בין היתר, התייחסות לתמהיל יח"ד בהתאם לתמהיל הקיים והמאושר באזור מבחינת גודל הדירות, גובה הבניה וסוג הבינוי, וכן "כל מאפיין העשוי

⁴⁵ [תבנית הוראות תכנית מתאר כוללנית למבא"ת](#), גרסת 2021.

⁴⁶ X תלוי במאפייני הישוב והיחס בין התוספת המתוכננת לגודל הישוב



להשפיע על יכולתן של אוכלוסיות מגוונות, לרבות קשישים, סטודנטים ואנשים בעלי צרכים פיזיים או מנטליים מיוחד, להתגורר בתחום התכנית". בנוסף, הוועדה המקומית רשאית לדרוש הכנה של מסמך מדיניות כתנאי להפקדת תכנית מפורטת להתחדשות עירונית, שיכלול בין היתר "שמירה ויצירה של תמהיל דיור מגוון" (סעיף 2.35. (ב) (2)).

לאור תקנות אלו, ובכדי לקבוע כלי עזר לעבודת צוותי התכנון, היחידה לתכנון אסטרטגי של העירייה גיבשה ב-2016 מסמך מדיניות לקביעת תמהיל דיור ברמה העירונית⁴⁷. מסמך זה מובא כאן כדוגמא למדיניות העירונית לתמהיל גדלי דיור המפורטת והרחבה ביותר המוכרת בישראל, הנשענת על ניתוח בסיס מידע מקומי ומיפוי המצב הקיים בהיבטי גדלי דירות ברחבי העיר. חוזקו של מסמך מדיניות זה, הוא המתודולוגיה לפיה גובש כלי לקביעת היקף יח"ד ותמהיל גדלי הדיור לכל אזור משנה בתל אביב-יפו, התואם את מאפייניו וצרכיו. הכלי לקביעת תמהיל הדיור בתל אביב-יפו מבוסס על ניתוח מצב נוכחי ומצב מוצע באזורי משנה בהתייחסות לקטגוריות הבאות:

• אוכלוסייה –

- התפלגות גדלי משקי בית (נפש 1, 2, 3 וכן הלאה)
- אחוז משקי בית עם בני גיל 65 ויותר.
- אחוז משקי בית עם ילדים עד גיל 17.
- קבוצות גילאים, ובכלל זה תחזית גידול קבוצות אוכלוסייה.

• מלאי דירות –

- התפלגות הדירות הקיימות בחלוקה לארבעה טווחים – 'קטנות מאוד' עד 50 מ"ר, 'קטנות' 51-85 מ"ר, 'בינוניות' 86-100 מ"ר, ו'גדולות' מעל 100 מ"ר.
- התפלגות משקי בית לפי מספר חדרים בדירה.
- נתונים על רווחת הדיור (מ"ר לנפש).

⁴⁷ חיים פיאלקוף, ארי כהן ואבי לנדנבאום (2016). תמהיל דיור בתל אביב כלי עזר לעבודת הצוותים. היחידה לתכנון אסטרטגי מינהל הנדסה עיריית תל אביב-יפו.



- **מלאי תכנוני –**

נסקרו הוראות התכניות המפורטות במאגר העירוני הכולל 120 תכניות, ונבחנו היקף קיבולות יח"ד והערכת פוטנציאל המימוש לכל תכנית.

- **יעדי תכנון כלליים לכל אזור משנה –**

המסמך מגדיר כי על המתכננים לקבוע את יעדי התכנון על בסיס רשימת שאלות מנחות כמו: לאלו קבוצות אוכלוסייה מכוונן הפיתוח, מהם טיפוס הבינוי שישתלבו עם המרקם הבנוי הקיים או הצפוי, מהם שימושי הקרקע המוצעים לאזור ועוד.

מבחינת היישום, מסמך המדיניות בחן חלופות לאופן הסדרת תמהיל גדלי הדיור שיידרש בתכנית, על-פי כמות סך יחידות הדיור וסך אחוזי הבנייה לכל תכנית. החלופות נעות בין הקשיחה ביותר עד לגמישה ביותר:

- חלופה 1 (הקשיחה ביותר) – מוגדר תמהיל גדלי דיור באמצעות קביעה קשיחה של סה"כ יח"ד וסך הדירות בנות 2, 3, 4 ו-5 חדרים ויותר.

- חלופה 2 – מוגדר סה"כ יח"ד, ומנעד אפשרי לגדלי דירות לפי מספר חדרים לדוג' – 20%-25% דירות שני חדרים וכן הלאה.

- חלופה 3 – קביעת סה"כ יח"ד, אחוז הדירות הקטנות והשטח הממוצע לדירה.

- חלופה 4 (הגמישה ביותר) – קביעת סה"כ יח"ד, מנעד אפשרי לאחוז דירות קטנות, לדירות גדולות ולשטח הממוצע ליח"ד.

החלופות הוערכו לפי יכולתן להשיג תמהיל רצוי; גמישות לתנאי שוק משתנים; התאמה לסוגי בנייה שונים; מניעת מקרי קיצון ופשטות היישום. לאחר ניתוח והערכת החלופות, הוחלט להגדיר מנעד של גדלי דירות במונחים של שטח ולא של חדרים, ואת התפלגות התמהיל המוצע להשאיר לקביעה בהתאם למדיניות בכל אזור. סוגי הדירות וגודלן נקבעו באופן הבא - 'קטנות מאוד' עד 50 מ"ר, 'קטנות' 51-85 מ"ר, 'בינוניות' 86-100 מ"ר, ו'גדולות' מעל 100 מ"ר.

במדיניות העירונית, מעודדים את המתכננים לשמור על עקרונות נוספים בבואם לקבוע תמהיל גדלי הדיור ברמה הכלל עירונית. בכלל זה מוצעים העקרונות הבאים: שמירה על תמהיל בכל רמות התכנון והבניין, מניעת תמהיל חד-גוני בבניין, גיבוש כללים להיתר בניית 'דיורית', שמירה על היצע דירות קטנות בהתחדשות עירונית, ועוד. באמצעות מתודולוגיה זו, המתווה שיגובש עבור כל אזור משנה בעיר אמור לאפשר זיהוי של פערים, צרכים, ויעדים עתידיים, וכך לשמש תשתית לקבלת החלטות תכנוניות בקשר לתמהיל הרצוי. התמהיל שיבחר יעוגן בתכנית סטטוטורית, או בתכנית עיצוב המגובה בהוראות התכנית הסטטוטורית.



למעט העיר תל אביב-יפו, ככל הנראה אין ערים נוספות המחזיקות במדיניות עירונית מוצהרת, הנשענת על מתודולוגיה וכלים לקביעת תמהיל גודל יחידות הדיור. יחד עם זאת, עיסוק והגדרת תמהילי דיור קיימת בהחלטות ומסמכים עירוניים שונים המבקשים לנתב את התכנון בהתאם לצרכים מקומיים. דוגמא לכך היא מסמך 'מדיניות דיור בבת-ים' משנת 2013 שנועד לאפיון צרכי הדיור בבת-ים, וכולל התייחסות למגוון רחב של אמצעים שיטות וכלים לגיוון ושיפור היצע הדיור וצרכי הדיור בעיר, בדגש על הבטחת תמהיל חברתי שיושג בין היתר באמצעות תמהיל גדלי דיור ומחיריהן. דוגמא אחרת מתבטאת בהחלטה שהתקבלה בעיריית מודיעין (מאי 2020) להקצות 30% מסך הדירות בכל פרויקט עתידי לטובת דירות בנות שלושה חדרים, על מנת לאפשר לצעירים, לגרושים ולבני הגיל השלישי לרכוש דירה בעיר ולספק מלאי דיור זול יותר⁴⁹. החלטה זו היא ללא ספק מבורכת נוכח מצאי הדירות בעיר (ראה גרף תמהיל גדלי דירות ביישובים הגדולים (מעל 150 אלף נפש), סעיף 4.2) וסביר להניח שנעשתה מתוך הכרות טובה של מקבלי ההחלטות את העיר וצרכיה. עם זאת, ספק אם קביעת שיעור הדירות או מספר החדרים המסוים התבססה על בדיקה מעמיקה ונתונים אודות התפלגות משקי הבית בהווה ובעתיד וצרכיהם, ולו לאור העובדה שזמינותם של אלה מוגבלת למדי.

5.4 ביטוי לתמהיל דיור בתכניות מפורטות

בשנים האחרונות ניתן לראות יותר ויותר תכניות המכילות בהוראותיהן הנחיות לעניין קביעת תמהיל גדלי דיור, זאת בין היתר לאור תיקון 101 לחוק הת"ב ב-2014. עם זאת, בחינה אקראית של 26 תכניות בינוניות וגדולות (250 יח"ד ומעלה) מפורטות למגורים, שאושרו בערים מרכזיות ברחבי המדינה ב-5 השנים האחרונות (ראה נספח 3), העלתה כי ברוב המקרים הוראות התכנית מגדירות הקצאה של 20% דירות "קטנות" בהתאם לתיקון 101. במקרים אלה הוגדרו דירות קטנות על בסיס המקסימום המותר, כלומר כ-80 מ"ר (או קרוב לכך) ורק במקצת המקרים הוגדרו דירות בשטח מקסימאלי קטן יותר ו/או הרחיבו את המנעד ו/או פרטו אותו. יש לציין כי בכל התב"עות שנבחנו, הוגדר מספר יח"ד המותר לבניה, וכן היקף זכויות הבניה המרביות במונחי מ"ר בנוי. משכך ניתן להבין כי בפועל התב"עות מייצרות בסיס למיקסום זכויות הבניה ואינן מספקות ארובה להקמת דירות קטנות מתוקפן.

יש לציין כי גם במקרים המעטים בהן כן הוגדר שיעור גבוה יותר של דירות קטנות ו/או הורחב מנעד גדלי הדירות הקטנות, לא ברור הבסיס לקביעה, אך סביר להניח שמעטים

48 מדיניות דיור בבת-ים – מסמך מסכם, מאי 2013

49 הסוף למחסור בדירות הקטנות במודיעין?, Mnews, מאי 2020



עד מאוד המקרים בהם נעשה ניתוח צרכים קונקרטי על בסיס נתונים מתאימים ורלבנטיים.

5.5 מדיניות תמהיל דיור בישראל – סיכום ותובנות

התפתחות הכללים הסטטוטוריים והרגולטוריים, לצד מדיניות עירונית מוגבלת למדי לגיוון תמהיל הדיור, מצביעים כי עדיין יש שונות ופערים גדולים במנגנוני קביעת תמהיל, בהנחיות ליישום, ובדרכי הבטחת מימוש המדיניות במסגרת תכניות מפורטות ו/או בשלב הבקשה להיתר. להלן ריכוז התובנות שעלו מתוך סקירת המדיניות בתחום בישראל:

(1) **מדיניות עירונית הנוגעת לתמהיל דירות כמעט שאינה קיימת**, אלא ברשויות בודדות. עיריית תל-אביב היא ככל הנראה הרשות המקומית היחידה בה מדיניות בתחום תמהיל הדיור מקודמת באופן שיטתי ושוטף.

(2) **לא קיימת מדיניות ארצית ממשית בתחום תמהילי גדלי הדיור**, למעט בתכניות מתאר כוללניות כפי שפורט לעיל, ולהוציא זו הנגזרת מתיקון 101 לחוק התו"ב המורה להקצות 20% דירות קטנות בכל תכנית מסדר גודל מוגדר. חסרה דרישה או הנחיה ברורה לגיוון תמהיל הדיור בתכניות ו/או דרישה לאיסוף מידע שיספק בסיס לניתוח רלבנטי לעניין.

(3) **במקרים רבים אופן קביעת תמהיל גדלי הדיור נותר שרירותי ומקובע לתקנות אחידות של 20% דירות קטנות.**

(4) ברוב התכניות שנסקרו ההנחיה להקצאת דירות "קטנות" מקבלת ביטוי במיצוי שטח הבניה המותר, כך שכל הדירות הקטנות נבנות בשטח המקסימלי הנע לרוב בין 75-80 מ"ר. דירות קטנות יותר (60-30 מ"ר למשל) כמעט ולא נכללות בתב"עות, אלא במקרים ובאזורים מצומצמים בלבד.

(5) ברוב התכנית שנסקרו אין התייחסות לאופן פריסת תמהיל הדיור בשטח התכנית ובמגרשים השונים – מה שעשוי לייצר מצב בו כל הדירות 'הקטנות' ישולבו באופן שאינו רצוי (למשל: בעיית "היזם האחרון" שעשוי ל"היתקע" עם חובת דירות הקטנות שלא מומשה בפרויקטים קודמים).

(6) התכניות שנמצאו שכוללות התייחסות לתמהיל דיור, מציגות שונות גדולה באופן החלת תמהיל גדלי הדיור בהוראות ובמטרות התכנית. בחלק מהתכניות התמהיל התייחס באופן כללי לשטח התכנית ובחלקן הקטן לרמת הבניין. בתכנית שדה דב למשל התמהיל נקבע לפי מספר חדרים, בעוד שבתכניות אחרות התמהיל נקבע לפי שטח הדירה במ"ר.



7) גם תכניות המגדירות תמהיל גדלי דירות מגוון ונותנות לו ביטוי ראוי בהוראותיהן, ככל הנראה וברוב המקרים, **אינן מתבססות על נתונים מתאימים אודות היצע הדירות הקיים והאוכלוסייה/משקי הבית הקיימים, ו/או על ניתוח סדור ושיטתי.** בהתאם, קשה להצביע על איכותו ומידת הרלבנטיות של תמהיל הדיור שהן קובעות.



6. מדיניות ושיטות יישום תכנון תמהילי דיור – סקירה בינלאומית

תכנון מוכוון תמהיל דיור (housing mix) החל להיות נפוץ בעשורים האחרונים בכמה מדינות. הסקירה שלהן, על אף שמתמקדת במספר מצומצם של מדינות (בהן אותה מדיניות דיור בשפה האנגלית), מעלה כי הביטוי לתכנון מוטה תמהיל דיור נחלק לשלוש רמות: א) מדיניות דיור לאומית, ב) מדיניות דיור עירונית ו-ג) תוכניות יישום מקומיות מבוססות מיפוי צרכים ופערים.

מדיניות דיור ברמה הלאומית לרוב התגבשו על רקע ההבנה כי מגמת העיור העולמית הולכת וגוברת, דבר המצריך חשיבה והכנה להתפתחות הערים וגידול היצע הדיור באופן בר-קיימא. חלקן מייחסות את הצורך במדיניות זו כפתרון למשברי דיור מקומיים או מדינתיים (למשל ניו-יורק)⁵⁰, וחלקן מבססות אותה על ההכרה בהשתנות צרכי הדיור עבור אוכלוסיות ומשקי בית שונים. בתגובה לצורך זה, מדינות כמו אנגליה, קנדה, אירלנד ואוסטרליה, גיבשו מדיניות דיור אסטרטגית שמטרתה להבטיח מענה דיורי עבור קבוצות אוכלוסייה שונות באמצעות הכוונת תכנון עם תמהיל דיור המתבטא בכמה היבטים – גודל וסוג המבנה או הדירה, סוג וגודל משק הבית, עלות הדיור ויכולת של משק הבית לגור בהישגיד וסוג החזקה על הדירה.

קו המדיניות הלאומית לתמהיל דיור במדינות אלה הוביל גם כמה ערים, כמו לונדון באנגליה, קלגרי בקנדה, וניו-יורק וסיאטל בארה"ב, לגבש מדיניות דיור עירונית עצמאית המבוססת על מתודולוגיית איסוף מידע, מיפוי ומדידת צרכים ופערים בהיצע גדלי הדיור בעיר אל מול הביקוש של טיפוסי משקי בית שונים, בדגש על אתגרי העיר ויעדיה. ערים נוספות שנסקרו, אף התקדמו לתכנית יישום מקומית על בסיס מדיניות זו.

להלן דוגמאות למדינות אשר נותנות ביטוי לצורכי הדיור של משקי הבית באמצעות מדיניות לאומית או עירונית, וכלי תכנון ומדידה שונים הנוגעים לתמהיל גודל יחידת הדיור הנדרש.

6.1 אנגליה

א. מדיניות ברמה הלאומית

באנגליה, עוד בשנת 1918 החלה ההתייחסות לנושא גודל הדירה ברמה לאומית, ומאז הדיון והמדיניות מתפתחים לפי צורך, כאשר הגישה השלטת כיום היא מתן מענה למשבר הדיור הנוכחי המחייב שימוש יעיל בקרקע ומתן פתרונות דיור בר-

⁵⁰ [Housing New York, A Five-Borough, Ten-Year Plan, 2014](#)



השגה לאוכלוסייה הולכת וגדלה, תוך הקפדה על גודל הדירה בהתאם לגודל ורווחת משק הבית.

מחקר מקיף שפורסם לאחרונה באנגליה סקר והשווה את התפתחות המדיניות הלאומית ותקנות גודל הדיור הנגזרות ממנה במאה השנים האחרונות⁵¹. בשונה מישראל, באנגליה התמקדו בקביעת שטח דירה לאדם, ולפיכך המענה הוא באמצעות קביעת סטנדרטים ותקנות לגודל מינימאלי לדירה בגדלים שונים. הדיון על סוגיית גודל הדירות באנגליה מתמקד באיכות התכנון של דירות, תוך דגש על הצורך בדירות קטנות, אשר יתרמו לשימוש יעיל של קרקע, ולאיכות חיים גבוהה יותר למשקי בית יחידניים או זוגיים, באמצעות בניית חדרים גדולים ושטחי אחסון יעילים.

כך למשל, בכדי להתמודד עם צפיפות ורווחת הדיור, בשנות ה-60 תוקנו תקנות 'פארק מוריס' המגדירות גדלי דיור מינימאליים לכל גודל משק בית, וכן את התפקיד הפונקציונאלי שחלל הבית ממלא כפי ששרטטו את התנהגות משק הבית הנורמטיבי באותה תקופה. לדוגמה התקנות קבעו – 29.7 מ"ר לדירת יחיד, 44.6 מ"ר לדירה עבור 2 נפשות, 56.7 מ"ר לדירה עבור 3 נפשות וכן הלאה. כלים אלו, הגם שזכו לביקורת רבה ולשינויים כעשרים שנים לאחר מכן, מלמדים על הניסיון לשמר איכות תכנונית על בסיס אפיון צרכים ופונקציות שנדרשת הדירה למלא עבור משקי בית בגדלים שונים. בשנות השמונים והתשעים, עם התפתחות המודעות לנושאי הנגישות וצרכיהן של אוכלוסיות ייעודיות, נקבעו תקנות נוספות אשר מתייחסות לא רק למספר הנפשות במשק הבית, אלא גם לצרכים נוספים הקשורים לגיל או מוגבלות, ואלו קיבלו ביטוי בתעודף תכנוני לביצוע. במשבר הדיור שפקד את המדינה לקראת סוף שנות התשעים, הורחבו תקנות הדיור כך שכללו גם מנגנונים לעידוד בניה באזורי ביקוש באמצעות תכנית מימון רוחבית במטרה להבטיח מנעד גדלי דירות בהתאם לגדלי משקי הבית.

תקנות אלו מהוות את הרקע והבסיס של מדיניות התכנון הלאומית הנוכחית (- 'National Planning Policy Framework' NPPF)⁵², אשר הושקה על ידי משרד השיכון הבריטי ב-2015 ועודכנה לאחרונה בפברואר 2019, ולראשונה קבעה שפה אחידה ומשותפת הנוגעת לסטנדרט גדלי דיור ולעקרונות מפורטים לתכנון דירות, וכללה שורת צעדים מנחים לרשויות המקומיות במדינה. המדיניות מבוססת בעיקרה על האסטרטגיה לספק מבחר רחב ומגוון של דיור איכותי אשר

⁵¹ Julia Park, [ONE HUNDRED YEARS OF HOUSING SPACE STANDARD](#), 2015. London.

⁵² Ministry of Housing, Communities and Local Government, [National Planning Policy Framework](#), February 2019



מאפשר את צמיחתן של קהילות מכילות, מגוונות ובנות-קיימא באמצעות: 1. מיפוי צרכים; 2. תכנון תמהיל מגוון התואם צרכים מקומיים; 3. קביעת מדיניות משלימה וגמישה אשר תתעדף דיור בר-השגה.

עקרונות מנחים אלו מחייבים את המתכננים להשתמש בכלים לחישוב גודל שטח דירה, כמענה הדרוש לצרכי הדיור של משקי הבית השונים, בהתייחס למשתנים שונים: גודל משק הבית, מאפייני הדיירים (גיל וצרכים מיוחדים), ויכולתם הכלכלית לרכוש או לשכור את הדירה. וועדות התכנון המקומיות נדרשות לגבש תמהיל דיור מקומי המבוסס על צרכים דמוגרפיים אלו.

בעוד שתוצאות המדיניות טרם התבססו מספיק שנים על מנת לאמוד אותן באופן מלא, כבר ב-2017 עשרות ערים גיבשו מדיניות מקומית בנושא תמהילי דיור, וכבר אז ניכר כי לאלה יתרון באימוץ מנגנון מבוסס צרכים.

ב. מדיניות ברמה העירונית

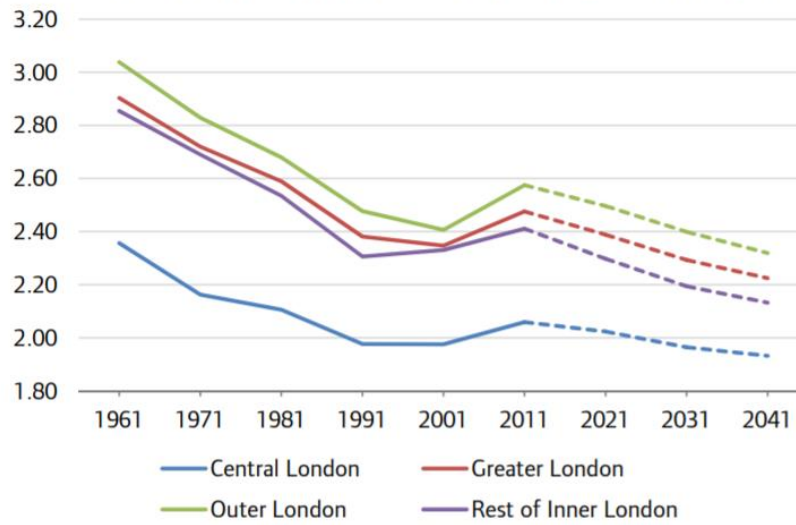
בהתאם למדיניות הלאומית, בעשור האחרון עיריית לונדון השיקה מדיניות כלל עירונית (London Plan) המאמצת את מנגנון התיעדוף לתכניות דיור שיתנו ביטוי לסטנדרט הדיור החדש (בהיבטי תקנות גודל מינימאלי לדירה) ולמענה למגוון רחב של צרכי הדיור.

כמו כן, מתוקף מדיניות עירונית זו נערך בלונדון מחקר ביקושים, מגמות דמוגרפיות וכלכליות בשוק הדיור הצפויות בעיר עד לשנת 2041⁵³. בניתוח המגמות הדמוגרפיות עלה כי גודל משק הבית הממוצע בלונדון רבתי, נמצא במגמת ירידה וצפוי לעמד על פחות מ-2.4 נפשות למשק בית בכל אזורי העיר עד שנת 2041, ואף מתחת ל-2 נפשות במרכז לונדון.

⁵³ https://www.london.gov.uk/sites/default/files/london_shma_2017.pdf

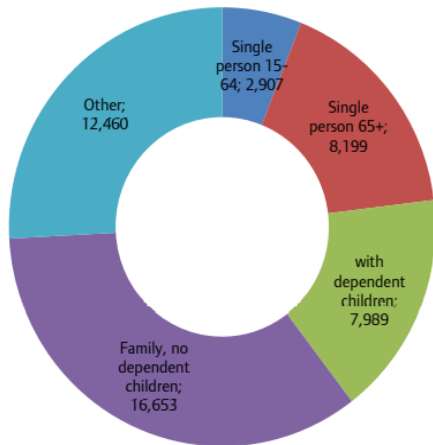


Fig 24: Historic and projected average household size in London, 1961-2041



בנוסף נבדק צפי גידולן של ארבע קבוצות משקי בית עיקריות עד לשנת 2041: משק בית יחידני; יחידני מעל גיל 65; משפחה עם ילדים צעירים; משפחה עם ילדים מבוגרים; והיתר. המתודולוגיה להערכת צרכי הדיור ולקביעת התמהיל הרצוי הורכבה משלושה אלמנטים מרכזיים:

Fig 38: annualised growth in households by type 2016 to 2041

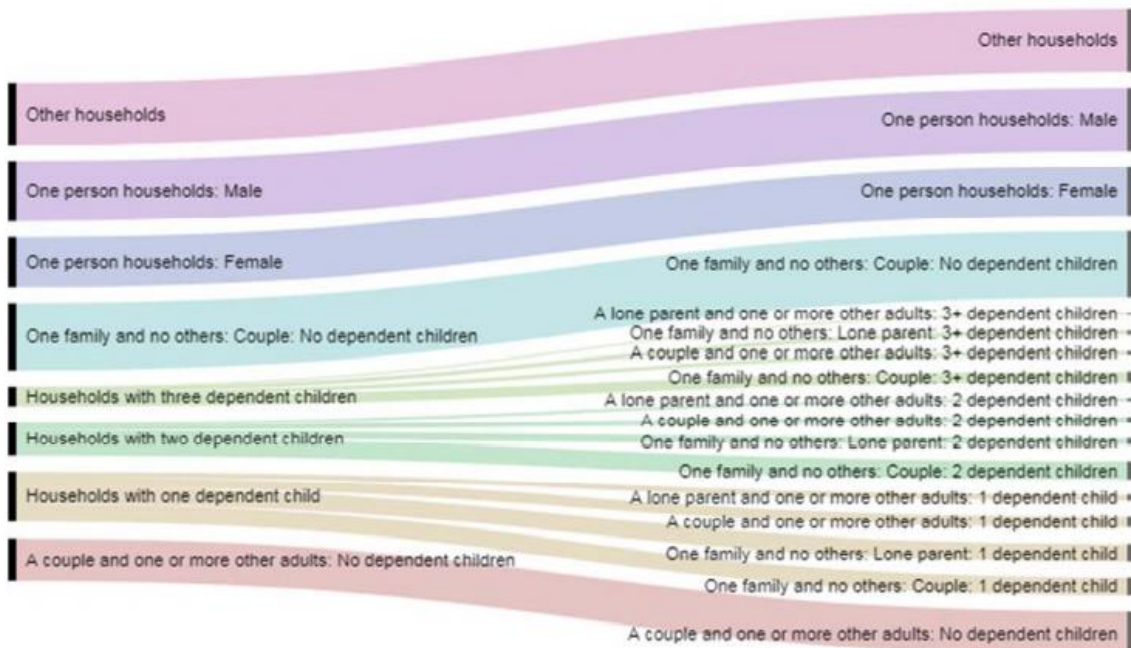


- צפי גידול קבוצות אוכלוסייה וטיפוסי משקי בית.
- מידת ההשגות (עד כמה הדירה בת-השגה) לסוגי הדירות השונים, ביחס להכנסה ממוצעת של סוגי משקי הבית שנבדקו.
- מרווח להתאמות הנדרשות לפי צורך מקומי באספקת כמות יחידות הדיור או כתגובה לתנודות השוק.

באופן דומה נערך ניתוח ביקוש לצרכי הדיור והתמהיל הנדרש, הנשען על ניתוח סוג וגודל משק הבית של 16 טיפוסי משקי בית, לפיהם הוגדרו בלונדון 16 טיפוסי דירות, שטח מינימלי לאחסון, ושטח פתוח מינימלי לכל דירה.



Fig 68 - Visualisation of household allocation procedure



תוצאות המחקר בכללותו העלו כי עד לשנת 2041 העיר לונדון צריכה להיערך להכלתם של 4.8 מיליון משקי בית, ולפיכך לתוספת נדרשת של 55 אלף יחידות דיור בכל שנה, החל משנת 2016 עד שנת היעד.

בהתאם למגמת צמצום גודל משק הבית, הוצעה תוספת יחידות הדיור בתמהיל מגוון בשיעור של כ-18% לדירת בת חדר שינה אחד, כ-31% לדירת בת שני חדרי שינה, כ-33% לדירה בת שלושה חדרי שינה, וכ-18% לארבעה חדרי שינה, כפי שמוצג בטבלה הבאה. בתמהיל הגדלים ניתן למצוא גם תמהיל לצורת החזקה של הדירות המוצעות, כך שסך יחידות הדירות המוצעות בשכירות מוזלת עומד על 25% מכלל הדירות שייבנו עד שנת 2041.

Table 5: Gross projected number of households in 2041 by tenure and size, based on current mix

	1b	2b	3b	4b+	Total	% of total
Market	499,967	1,022,406	1,267,819	775,109	3,565,301	74%
Intermediate	16,343	14,921	16,171	0	47,434	1%
Low cost rent	339,340	459,158	309,573	66,036	1,174,107	25%
Total	855,649	1,496,485	1,593,564	841,145	4,786,843	100%

לאור מחקר זה, מדיניות התכנון העירונית החדשה (New London Plan)⁵⁴ שפורסמה במרץ 2021, אימצה את ממצאי הצרכים שנמצאו במחקר הביקושים וכוונה תקנות וכלים למקבלי ההחלטות בבואם לאשר תכניות חדשות הכוללות תמהיל גדלי דיור בכל פרויקט

⁵⁴ https://www.london.gov.uk/sites/default/files/the_london_plan_2021.pdf



בנייה חדש (Policy H10 Housing size mix). התקנות מבקשות לבטא את תמהיל הדיור תוך התייחסות למספר רבדים: בחינת צרכים מקומיים לתמהיל, תמהיל במחיר הדיור, העדפה לדירות קטנות בסמיכות למרכזי ערים ומוקדי תחבורה ועוד. מדיניות זו, המהווה את מסמך המדיניות העירוני המקיף ביותר, נותן מענה למרבית האתגרים עמה מתמודדת ולונדון תוך ראייה אסטרטגית ל-25 שנים קדימה.

לסיכום, מדיניות הדיור באנגליה בכלל ולונדון בפרט, מציגה הן את כוחה של מדיניות לאומית להוביל ערים לפתח מדיניות דיור מקומית המבוססת על מתודולוגיית מיפוי, תכנון ויישום מפורטים התואמים את צרכי המקום והתושבים, והן את כוחה של עיר מטרופולינית אשר בוחנת לעומק את הצרכים המקומיים ומתווה תקנות תכנון בהתאם אליהם.

6.2 קנדה

בסקר ארצי שערכה הרשות הלאומית לסטטיסטיקה של קנדה (Statistics Canada) ב-2016 עלה כי תמהיל טיפוסי הדיור בקנדה משקף תמונת מצב בה מעל ל-50% ממשקי הבית מתגוררים בבית פרטי יחיד, והיתר בבנייני דירות משותפים מסוגים שונים⁵⁵. ב-2019 השיקה הרשות תכנית לאיסוף מידע סטטיסטי המתייחס לגדלי הדיור בשלושה מחוזות מרכזיים, במטרה ליצור אומדן אחיד בין אזורים שונים במדינה וכך להעריך ולהשוות את גודל הדיור, מחירי הדיור למ"ר, וכן מגמות וצרכים⁵⁶.

שימוש בכלי מדידה אלו מאפשרים השוואה אחידה ועקבית בנתוני גודל יחידת הדיור, וכך מסייעים למתכננים בקביעת מדיניות לאומית או עירונית התואמת את צרכי העיר. כך למשל, מדיניות התכנון המכיל של טורונטו, ונקובר ומונטריאול, מתעדפת תוכניות המיועדות למשקי בית בעלי הכנסות שונות באזורים בהם ישנה קרקע פנויה או צפיפות בנייה נמוכה. באותו אופן, העיר קלגרי מעניקה תמיכות תקציביות והקלות להיתרי בנייה עבור פיצול דירות ובניית יחידות דיור נוספות בשכונות בהם נמצא מדד הומוגניות גבוה, על מנת לגוון את האוכלוסייה, טיפוסי הבנייה, והגדלת מלאי דיור בר-השגה⁵⁷.

מדיניות הדיור של טורונטו⁵⁸ מבוססת על מחקר השוואתי של מאפייני משקי הבית ורמת התפוסה של דירות בעיר בין השנים 2006-2016⁵⁹. המחקר העלה כי גודל משק הבית נמצא במגמת ירידה, לעומת מגמת עליה בגודל הדירות החדשות הנבנות, אשר מגדילות את הפער במידת התאמת הדיור לצרכי התושבים. בנוסף, במסגרת מדיניות הפיתוח (Inclusionary Zoning) הנהוגה כיום בעיר, הוגדרו היקפים של תמהיל דיור בר השגה ודיור ציבורי המחייבים כל תכנית דיור הגדולה מ-200 יחידות דיור או 50 דונם, בהתאמות

⁵⁵ <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016005/98-200-x2016005-eng.cfm>

⁵⁶ <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190503/dq190503b-eng.htm>

⁵⁷ HOUSING IN CANADA'S BIG CITIES, The City of Calgary, Affordable Housing Division, May 2018

⁵⁸ <https://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2020/ph/bgrd/backgroundfile-148582.pdf>

⁵⁹ https://www.toronto.ca/wp-content/uploads/2019/11/9895-CityPlanning_HousingOccupancyTrends_1996to2016.pdf



מקומיות שונות על בסיס תהליך שיתוף ציבור ממושך הנועד לקבוע את אזורי הפיתוח לדירות מגוונות וברות-השגה. מדיניות דומה נמצאה בערים אונטריו⁶⁰ וקלגרי⁶¹.

בעיר קלגרי, גיבשה העירייה אינדקס תמהיל גדלי דיור⁶² באמצעות מחקר ומיפוי של גדלי המבנים בעיר, במטרה להציע מדד השואף לשפר את התכנון באמצעות מנגנון הקובע תמהיל מגוון של טיפוס דיור. בכדי לגבש את האינדקס, נמדד מספר יחידות הדיור הקיימות בכל מבנה, ועל בסיס כך נאמד המגוון העירוני וצפיפות יח"ד לק"מ בכל אזור. המדד ערך השוואה בין שלוש צורות מבנים: בתים פרטיים, מבנים משותפים צמודי קרקע, ובנייני דירות גבוהים. סיווגים אלו נמצאו כמשקפים גם את סוג משקי הבית המתגוררים בהם וגם את האופי העירוני.

על מנת לאמוד את מידת ההטרוגניות בכל שכונה, השתמשו במדד סימפסון (Simpson Index) ובמידע הכמותי שאספו עבור כל דירה, בניין ושכונה. המדד הפיק תוצאה הנעה בין 0 (הכי הטרוגני) ל-1 (הכי הומוגני) לכל אזור תכנון. אזורים בהם נמצא כי מרבית המבנים וסוג משקי הבית דומים בצורת הבינוי וכמות יחידות הדיור במבנה, קיבלו ערך הקרוב ל-1. המדד נועד לסייע למתכננים ולרשות המקומית להכיר את תמהיל הדיור המצוי בכל שכונה, מתוך כוונה להגביר את הטרוגניות המבנים ולגבש מדיניות פיתוח מתאימה לכל אזור, ומתוך כך לתרום לגיוון משקי הבית המתגוררים בהם.

6.3 ארה"ב

עיריית ניו-יורק המתמודדת עם משבר דיור בר-השגה מתמשך, השיקה בשנת 2014 תכנית דיור עירונית למשך עשר שנים⁶³, שנועדה לספק יחידות דיור למשקי בית בעלי הכנסות נמוכות. המדיניות מתבססת על סקר עירוני אשר מיפה את היצע הדירות הקיימות, הנבנות והמאושרות, והישווה אותן לגודל משק הבית בעיר, ורמות ההכנסה שלהן החל משנת 1990 עד 2013. ממצאי הסקר הצביעו על פערים גדולים בין הנתונים שהושאו: בעוד בעיר ישנם כ-1.9 מיליון משקי בית של אדם אחד או שניים (61% ממשקי הבית), ישנן רק 1.25 מיליון דירות (41%) בעלות חדר אחד או שניים. להערכת עורך הסקר, קיימים עוד מאות אלפי משקי בית יחידניים פוטנציאליים שנאלצים לגור בדירות גדולות עם שותפים או משפחה משום שהיצע הדירות הגדולות גדול יותר, ואין להם יכולת כלכלית לעבור לדירה קטנה. פער זה עומד בבסיס המדיניות של ניו-יורק לדיור בר-השגה (לדירות קטנות בעיקר), עם יעד של 200,000 יחידות דיור מתחדשות או חדשות באמצעות צעדים המעודדים מגוון

⁶⁰ <https://files.ontario.ca/mmah-housing-supply-action-plan-21may2019.pdf>

⁶¹ <https://www.calgary.ca/cs/olsh/affordable-housing/affordable-housing.html>

⁶² <https://calgaryherald.com/news/local-news/how-we-came-up-with-an-index-for-housing-mix>

⁶³ [Housing New York, A Five-Borough, Ten-Year Plan, 2014](#)



שימושים ומגוון מודלי תקצוב ומימון המאפשרים את הישגיות הדיור עבור קהלי יעד שונים (נשים, קשישים, מהגרים ועוד).

Household Size and Unit Type

Household Size

1 Person	2 Person	3 Person	4 Person	5+ Person
32%	29%	17%	12%	10%

Unit Type

Studios	1 Bedrooms	2 Bedrooms	3+ Bedrooms
7%	34%	33%	26%

Figure 1- גודל משק בית וגודל דירות בניו יורק

העיר סיאטל בארה"ב מתמודדת עם בעיה הפוכה מזו שתוארה בניו-יורק. לאחר מספר עשורים של פרבור והתרחקות המשפחות לעיירות מחוץ לעיר, זיהתה העירייה כי בכדי להשיבן לעיר, יש לטפל במחסור בדירות גדולות ובנות-השגה המותאמות לצרכי משפחות במרכז העיר. במחקר שערכה ב-2011 נמצא כי 70% מסך הדירות במרכז העיר הן בעלות 1-2 חדרים, וכתוצאה מכך תכנית הדיור של העיר לשנת 2035⁶⁴ שמה למטרה להשיב את משקי הבית המשפחתיים למרכז העיר מהפרברים, ולאכלס מחדש אזורים מזדקנים עם אוכלוסייה שהולכת ומצטמצמת. בסיס ההנחה הוא כי תכנון התואם את צרכי משק הבית ימשוך את משקי הבית הגדולים והמשפחות חזרה ללב והעיר, ויתרום במספר מישורים:

- הפחתת עלויות נסיעה ותחבורה, בכך שהמשפחה מתגוררת במרחק הליכה או בקרבת תחבורה עירונית יעילה לצרכי עבודה ולימודים.
- יתרונות בריאותיים הנובעים מגישה טובה יותר לשירותי רפואה ומקרבה לשירותים ומוקדי צריכה משפחתיים המעודדים הליכה ברגל ורכיבה על אופניים.
- הגדלת משך זמן האיכות עם המשפחה כתוצאה מהפחתת זמני נסיעה בין הבית לעבודה/לימודים.
- הגדלת הכוח הכלכלי של העיר ויתרון תחרותי למעסיקים בכך שכוח העבודה האיכותי בעיר עולה.
- תכנון שכונות בצפיפות גבוהה ושימוש יעיל בקרקע, ובכך הפחתת טביעת הרגל האקולוגית וסיוע לעיר להגיע למטרות האקלים שהציבה.

⁶⁴<https://www.seattle.gov/Documents/Departments/SeattlePlanningCommission/SPCNeighborhoodsForAllFINALdigital2.pdf>



- הבטחת צדק חברתי עבור משפחות בגדלים שונים, מרקעים שונים, וממעמד סוציו-אקונומי שונה, ומרחב ציבורי משופר עבור ילדים ולתושבים בכלל.

בהתאם לכך, בשנים האחרונות התירה העירייה לבעלי מגרשים המיועדים לבניית בתים פרטיים זכויות לבניית יחידת דיור נוספת. הצלחתה המוגבלת של יוזמה זו (רק 2% מבעלי המגרשים מימשו אפשרות זו) הובילה את העירייה לגבש תכנית יישום להרחבת מספר האזורים בהם ניתן לבנות דיור משולב שימושים נוספים, ובמגוון טיפוסים הבנייה. זאת תוך הענקת סובסידיות לתכנון מבני דירות בעיר, כך שכל משק בית יהיה במרחק הליכה משירותים ציבוריים ומסחריים העונים על צרכי משפחות.

6.4 אירלנד

מדיניות הדיור הלאומית של אירלנד הכתיבה פיתוח ערים בנות-קיימא, כך שגידול היצע הדיור נוטה כלפי פנים הערים, על פני גידול והתרחבות כלפי חוץ. בהשוואה למדינות אירופאיות אחרות, שיעור משקי הבית באירלנד המתגוררים בדירות (ולא בבתים פרטיים) הוא מצומצם ועומד על כ-35% בלבד. זאת לעומת מדינות כמו אנגליה, צרפת גרמניה ואיטליה ששיעור משקי הבית הגרים בבניה רוויה גבוה יותר ונע בין 40%-60%. בהינתן מצב זה, ולאור הרצון ליצור מרחבים עירוניים, גיבש משרד השיכון האירי מסמך הנחיות ליישום אשר שם דגש על בניה כלפי פנים וכלפי מעלה (infill)⁶⁵. הנחיות יישום אלה מהוות חלק ממדיניות תכנון לאומית לשנת היעד 2040, אשר צופה ביקוש לכ-500,000 יחידות דיור נוספות ברחבי המדינה, כשמחציתן צפויות להיבנות בחמש הערים הגדולות, בהן המיקוד הוא בעיבוי המרקם הקיים והגדלת הצפיפות העירונית. לשם כך, המדיניות הלאומית מחייבת את רשויות מקומיות ומתכננים להגדיל את מגוון גדלי הדיור והבניינים בהתאמה לצרכי התושבים המגוונים באותם אזורים עירוניים.

סקר משקי הבית שנערך במדינה ב-2016 מצא פערים בין ההיצע המוגבל של יחידות דיור קטנות ביחס לצורכי הדיור הצפויים של משקי בית בני קטנים בני 1-2 נפשות – פער המגיע לכ-150%. בהתאם לכך, הנחיות התכנון מעודדות תכנון מבנים עירוניים של עד 50% דירות בנות 1 עד 2 חדרים, אך לא יותר מאשר 25%-20% לדירות חדר 1, וללא הנחיות מינימום לתכנון דירות בנות שלושה חדרים או יותר. שינוי זה בתמהיל יתבסס על מיפוי צרכים מקומי, בהתאם לתכניות האסטרטגיות ברמה האזורית, העירונית והמטרופוליטית.

⁶⁵https://www.housing.gov.ie/sites/default/files/publications/files/design_standards_for_new_apartments_-_guidelines_for_planning_authorities_2018.pdf



ב-2017 נערכה תכנית יישום לדיור במדינה⁶⁶, אשר הדגישה אף יותר את הצורך במחקר צרכים וטעמים בדיור, על בסיסה סוכנות הדיור הלאומית באירלנד השיקה סקר תושבים במטרה להכיר מגמות משתנות, ציפיות ושביעות רצון ושיקולים בבחירות דיור מסוגים שונים. הסקר שנערך בקרב 1,200 משקי בית הכוללים שוכרים ובעלי דירות, חיזק את הנחות המוצא של תכנית היישום בצורך לקדם תכניות לדיור בר-השגה באזורים עירוניים הנגישים לשטחי ציבור, מסחר ושירותים⁶⁷.

6.5 סיכום תובנות הסקירה הבינלאומית

מהסקירה הבינלאומית לתמהיל דיור עולות כמה מגמות מרכזיות המובילות את קו המדיניות הדיור במדינות שנסקרו:

- א. משבר דיור הנובע ממחסור דירות בנות-השגה התואמות את צרכי גודל משק הבית, מחייב את הערים להגדיל את כמות יחידות הדיור ומגוון גדלי הדירות, לצד ליווי מודלי מימון, תכנון ויישום שיבטיחו את התאמתן למגוון משקי הבית.
- ב. במדינות שנסקרו, להוציא ארה"ב, קיימת מדיניות תמהיל דיור ברמה לאומית אשר ממנה נגזרת מדיניות ו/או פרקטיקה ברמת העירונית. תכניות ברמות שונות תומכות זו בזו ומאפשרות את היישום התואם לצרכי המקום.
- ג. מדיניות הדיור מבוססת על ההכרה בהשתנות דמוגרפית של משקי הבית ובעיקר – עלייה בשיעור משקי הבית הקטנים, עלייה בשיעור משקי הבית המבוגרים, וגידול במגוון טיפוסים משקי בית וצרכיהם.
- ד. מדיניות של התרחקות מתכנון מוטה איזור והפרדת שימושים, תוך הגברת השימוש באמצעים ופרקטיקות לפיתוח העירונית, לצד יישום תקנות להרחבת מגוון גדלי הדירות בהתאם לצרכים.
- ה. מדיניות מבוססת על איסוף מידע מקיף ומתמשך אודות גדלי דירות ומבנים, גדלי משק בית המתגוררים בהם, תוך שימוש במתודות שונות אפשרו לערים את העמידה על הפערים, ובחינתם לצד תחזיות גידול אוכלוסייה וצפי לעלייה בביקוש לדיור בר-השגה.

⁶⁶https://www.housing.gov.ie/sites/default/files/publications/files/third_quarterly_progress_report_rbi_31_may_2017.pdf

⁶⁷<http://www.housingagency.ie/sites/default/files/18.%20Housing-Attitudes-Report-2-Satisfaction.pdf>



חלק ד – סיכום תובנות והמלצות

7. סיכום ותובנות

מסמך זה נועד לספק ידע חיוני, לעורר שיח מקצועי ולספק קריאת כיוון ליישום פרקטיקות שיאפשרו תכנון ואספקה של מלאי דיור התואם צרכים באזורים שונים בישראל. בחלק א' תוארו בהרחבה הרקע והמוטיבציה להכנתו, אשר כללו תיאור של המצב הקיים והמגמות המאפיינות את ישראל בעשורים האחרונים בצד ההיצע (הדירות) ובצד הביקוש (משקי הבית). חלק זה העלה כי ברמה הארצית קיים פער בין היצע דיור הומוגני המתהווה בעשורים האחרונים, אל מול מגוון משקי הבית הקיימים, אשר הולכים והופכים מגוונים יותר. פערים אלה אינם מוצאים דרכם בפרקטיקה התכנונית ועל כן גם אינם נשקלים באופן מספק בתהליכי תכנון ובניה. כך, מלאי הדיור הקיים והנבנה בישראל אינו מגוון דיו ולא מותאם לצרכים – מה שבתורו מוביל ל"הפסדים" כלכליים וחברתיים רחבים למשקי הבית, לחברה, לרשויות מקומיות ולמשק הלאומי בכללותו.

אחת מתרומותיה המרכזיות של העבודה מקבלות ביטוי בחלק ב' של המסמך, אשר מציג ניתוח של נתונים נבחרים אודות המצאי והמגמות בגדלי הדירות ומשקי הבית בחתכים גיאוגרפיים ומגזריים מפורטים יותר: לפי מחוזות, יישובים מסוגים וגדלים שונים, במגזר הערבי, החרדי ואף הכפרי. נתונים אלה נותנים ביטוי נוסף לפערים הקיימים ולמורכבותם, ובאמצעותם ניתן יהיה מעתה לספק בסיס קונקרטי ורלבנטי לעבודות תכנון, שעד כה נאלצו להסתפק בנתונים כללים, ארציים או לא עדכניים, שאינם ייצגו נאמנה את האזור המתוכנן. כפועל יוצא של אלה, סביר להניח כי הציפיות המוגבלות מצד גורמי התכנון ישתנו, ובמהרה תעלה דרישה לשימוש בנתונים רלבנטיים ועדכניים בתהליכי תכנון.

ממצאי הניתוח ממחישים היטב כי הפערים האפשריים בין "הביקוש" ל"היצע" אינם אחידים לכל האזורים, אך גם אינם ייחודיים ליישובים בודדים או ערים גדולות בלבד. הבדלים קיימים במגוון רחב מאוד של קהילות ואזורים, לעיתים אף באופן חריג ביחס לסביבתם הקרובה או ביחס ליישובים מסדרי גודל דומים. ממצאים אלה שופכים אור על השוני הרב הקיים בין יישובים, על חסרונם של נתונים רלבנטיים זמינים לצרכי תכנון, ועל הצורך בבחינתם הפרטנית בהתאם למאפייניו של כל אזור/יישוב ומדיניותו התכנונית המקומית.

ניתוח של המדיניות הקיימת בנושא תמהיל דיור מוצגת בחלק ג' של המסמך, וכוללת סקירה של חקיקה ותקינה ארצית לצד בחינה של מדיניות עירונית וסידרה של תכניות מפורטות מהשנים האחרונות. כל אלה העלו כי הביטוי הניתן לתמהיל דיור ברוב המסמכים



הוא מוגבל למדי, ובהתאם נבנים פרויקטים ושכונות מגורים בהם תמהיל הדיור אינו מגוון דיו. מדיניות עירונית בתחום אותרה בעיריית תל-אביב, וזו משמשת כלי משמעותי בידי גורמי התכנון והוועדה המקומית בקביעת תמהיל הדיור בפרויקטים המקודמים בעיר. הסקירה הבינלאומית העלתה כי אתגרים תכנוניים דומים בתחום תמהיל הדיור קיימים גם בעולם. מדיניות זו נעה בין הרמה הלאומית ועד הרמה המקומית ובחלק גדול מהמקרים מתמקדת בגדלי משקי הבית וגדלי הדירות הנדרשים להם. ביטוי אפקטיבי לתמהיל דיור מתורגם למדיניות וליישום על-ידי הרשויות המקומיות הנדרשות לתכנן תמהיל המבוסס על אפיון של צרכים מקומיים.

התובנות המרכזיות העולות מן העבודה מרוכזות להלן:

א. העדר מעקב וביטוי תכנוני למלאי הדירות הקיים:

מלאי הדירות הקיים בישראל עובר **תהליכי שינוי** בעשורים האחרונים – גידול מתמיד ומשמעותי במספר ובשיעור הדירות הגדולות (90 מ"ר ויותר) לעומת דירות הקטנות והבינוניות (עד 90 מ"ר) שחלקן היחסי והנומינלי הולך וקטן. שינוי זה בפרט, ומנעד גדלי הדירות בכלל, **אינו מצוי במעקב, אינו מנוהל ואינו מפורסם** על-ידי גורמי ממשלה או הרשויות המקומיות (להוציא רשויות בודדות). בהתאם, על אף הצורך שזוהה במחקר, מנעד גדלי דירות **אינו מקבל ביטוי ממשי בתהליכי תכנון וקבלת החלטות.**

ב. מדיניות דיור חסרה:

על אף המנגנון הארצי שנקבע בתיקון 101 לחו"ק התו"ב המורה על הקצאה של לפחות 20% דירות קטנות, רובן המכריע של התכניות **נצמדות למינימום כמותי זה**, ובאופן כמעט עקבי וחסר בהבחנה מקומית. בנוסף, הגדרתה של "דירה קטנה" מתוקף חוק זה קובעת רף עליון הנע סביב 75-80 מ"ר, ומרבית התכניות שאושרו מאז תיקונו **נצמדות לרף עליון זה**. כך שבפועל **חלק גדול מן הדירות ה"קטנות" הן למעשה דירות בינוניות** (שוות ערך לדירות 3-3.5 חדרים), **והימצאותן של דירות קטנות יותר (עד 60 מ"ר למשל) כמעט ואינן מתוכננות** בתכניות חדשות. מדיניות אפקטיבית ובת-יישום בנוגע לתמהיל דיור בקנה מידה מקומי זוהתה בערים שונות בעולם, ובישראל נמצאה בתל אביב בלבד. המחקר מעלה את הצורך בהרחבתה והתאמתה לערים נוספות בישראל.

ג. פער בזמינות המידע ושיטת המדידה:

במהלך העבודה זוהו פערים בזמינות המידע ושיטת המדידה הן של יח"ד והן של משקי הבית:



- הלמ"ס אוסף שני סוגי מידע: מלאי יח"ד – לפי מ"ר, ותזרים יח"ד (התחלות/גמר בניה) – לפי מס' חדרים. מלאי הדיור מבוסס על קבצי הארנונה של הרשויות המקומיות ונמדד בהתאם לשיטה הנהוגה ברשות המקומית במונחי **שטח בנוי** (מ"ר) בלבד, בעוד שתזרים הדירות החדשות (התחלות/גמר בניה) מתייחס בעיקר **למספר החדרים** בדירות הנבנות, כפי שמפרטים יזמי הבניה בטפסים המועברים לרשויות המדינה.

- שיטת המדידה של שטחי הדירות אינה אחידה בין הרשויות המקומיות (שיטות מדידה הנהוגות לפי חוק המכר, שיטות המדידה לפי טאבו, שיטות מדידה שונות הנהוגות לחישוב ארנונה), דבר המקשה על ניתוח הנתונים והבנה של המציאות.

- מבחינת משקי הבית, המצב מורכב עוד יותר. מידע מפורט אודות משקי הבית באזורים שונים קיים על בסיס מפקד האוכלוסין שנערך בתדירות נמוכה (האחרון ב-2008). נתונים עדכניים אודות משקי הבית מבוססים על סקר כוח אדם שוטף, מבוסס על מדגם של כ-30,000 נפש, אך זה מאפשר ניתוח מוגבל ברמה מקומית ומנגיש נתונים חלקיים לניתוח הרכב משקי הבית.

התובנה המשתקפת מפערים אלה באיסוף ומדידת הנתונים מגבילים את השימוש במידע ואת איכות התוצר התכנוני. גישור על פערים אלה יתרום להבנת הצרכים, להנגשת הנתונים ולשימוש יעיל בהם לאורך זמן.

ד. תמהיל גודל יח"ד הוא חלק מ"תמונה גדולה" אודות תמהיל הדיור שיש להשלימה:
במסגרת המחקר זהו מספר מרכיבים רלוונטיים לתמהיל דיור והשלכותיו על סביבת המגורים. ביניהם התייחסות לצורת חזקה, טיפוסי מבנים, דיור מיוחד, דיור בהישג יד, השכרה ארוכת טווח וכו'. כמו כן, עלה צורך בהבנה מעמיקה יותר אודות מאפייני משקי הבית השונים וצרכי הדיור שלהם. צרכי הדיור ותמהיל הדיור קשורים ומושפעים מסיבת המגורים, ובעלי זיקה למרחב שמעבר ליחידת הדיור: לבניין, למרחב הציבורי הסמוך, לשכונה ולעיר.
נושאים אלו לא קיבלו ביטוי במסגרת המחקר, וראויים להרחבה בהמשך.

מסמך זה מסכם את העבודה שנערכה ואת מסקנותיה. המלצות הנגזרות ממנה - המלצות פרקטיות שמטרתן להטמיע את היבטי תמהיל הדיור בהליכי תכנון ותוצריו, המלצות המייחסות לנושאים נוספים הראויים להמשך בחינה וכן פעולות הנדרשות מצד גופי המדינה השונים - מובאות בנייר נפרד.



8. המלצות

[טיוטת ההמלצות לדין והיוועצות - במסמך נפרד]



9. נספחים

10.1 נספח 1: נתונים אודות מלאי הדיור הקיים מהלמ"ס

הנתונים המעובדים שהוזמנו מהלמ"ס לצורך עבודה זו כללו קובץ אקסל עם 5 גיליונות בהם מרוכזים הנתונים המבוקשים לשנים 2011-2019 בהתפלגות לפי שטח: עד 55 מ"ר, 56-90 מ"ר, 91-115 מ"ר, 116-140 מ"ר ו-141 מ"ר ומעלה, עבור דירות למגורים (להלן דירות):

א. סך הדירות בהתפלגות לפי שטח ושנה.

ב. סך הדירות בהתפלגות לפי שטח ומחוז.

ג. סך הדירות בהתפלגות לפי שטח ומטרופולין.

ד. סך הדירות בהתפלגות לפי שטח ביישובים המונים 50,000 ומעלה.

ה. סך הדירות בהתפלגות לפי שטח ביישובים המונים 50,000 ומעלה לפי אזור סטטיסטי- נתונים עבור שנת 2019 בלבד.

יצוין כי בתהליך העיבוד ישנם מקרים בהם התקבלו נתונים עבור מועצות אזוריות אך ללא שיוך ליישוב, במקרים אלה השיוך למחוז לדוגמה, נעשה לפי מיקום הגאוגרפי של המועצה האזורית.

רשימת רשויות עבורם התקבל מידע מהלמ"ס אודות תמהיל גדלי דירות, ברמת אזור סטטיסטי:

שם היישוב המונה מעל 50,000 תושבים	קוד מחוז
אשדוד	70
רהט	1161
מודיעין-מכבים-רעות*	1200
אילת	2600
בית שמש	2610
קריית גת	2630
ראש העין	2640
אום אל-פחם	2710
ירושלים	3000
ביתר עילית	3780
מודיעין עילית	3797
חיפה	4000
תל אביב-יפו	5000
בני ברק	6100
בת ים	6200
גבעתיים	6300
הרצלייה	6400
חדרה	6500



שם היישוב המונה מעל 50,000 תושבים	קוד מחוז
חולון	6600
קריית אתא	6800
כפר סבא	6900
לוד	7000
אשקלון	7100
נס ציונה	7200
נצרת	7300
נתניה	7400
עפולה	7700
פתח תקווה	7900
ראשון לציון	8300
רחובות	8400
רמלה	8500
רמת גן	8600
רעננה	8700
באר שבע	9000
נהרייה	9100
הוד השרון	9700



10.2 נספח 2: שאלון סקר העדפות דיור

שלום רב,
השאלון שלפניך עוסק בהיבטי דיור, צורות מגורים, תכנון עירוני ועוד.
השאלון הארצי נועד ללמוד על צרכים והעדפות של תושבי ישראל בבחירת
המגורים שלהם, במטרה לסייע למקבלי החלטות בתכנון.
נשמח לשיתוף פעולה מלא. אורך הסקר: כ-5 דקות.
הניסוח בלשון זכר מטעמי נוחות בלבד.

1. מהו המצב המשפחתי שלך?

1. רווק
2. נשוי
3. גרוש
4. אלמן
5. אחר

2. מהי ההגדרה הנכונה עבורך?

1. יהודי
2. מוסלמי
3. נוצרי
4. דרוזי
5. אחר

שאלה ליהודים בלבד

3. אנא בחר את ההגדרה הקרובה ביותר להשקפתך!

1. חילוני
2. מסורתי לא דתי
3. מסורתי דתי



- .4 דתי
- .4 חרדי

4. סמן בבקשה את סוג משק הבית בו אתה מתגורר!

- 1. יחידני (גר לבד)
- 2. זוג ללא ילדים
- 3. זוג עם ילדים
- 4. הורה יחיד עם ילדים (חד הורי/הורות משותפת/גרוש עם ילדים)
- 5. מגורי שותפים
- 6. מגורים עם מטפל או מטופל ברמת סיוע/סיעוד
- 7. גר עם/אצל קרוב משפחה ממעגל שני (סבא, סבתא, דוד, גיס וכד')
- 8. מגורים בדיור מוסדי – מעונות סטודנטים / הוסטל / דיור מוגן / פנימיות

השאלה מופנית למשיבים נשואים

- 5. מהי רמת ההכנסה החודשית של משק הבית שלך ביחס לממוצע?
(לשם השוואה, ההכנסה הממוצעת בישראל בשנת 2018 עמדה על 21,063 ש"ח ברוטו למשק בית)

- 1. נמוכה בהרבה מהממוצע
- 2. נמוכה מהממוצע
- 3. דומה לממוצע
- 4. גבוהה מהממוצע
- 5. גבוהה בהרבה מהממוצע

השאלה מופנית למשיבים שאינם נשואים

- 6. מהי רמת ההכנסה החודשית שלך ביחס לממוצע?
(לשם השוואה, ההכנסה הממוצעת בישראל בשנת 2018 עמדה על 10,584 ש"ח ברוטו לשכיר בממוצע) ?



1. נמוכה בהרבה מהממוצע
2. נמוכה מהממוצע
3. דומה לממוצע
4. גבוהה מהממוצע
5. גבוהה בהרבה מהממוצע

השאלה מופנית למשיבים בשאלה 4 ג' או ד'

7. כמה אנשים גרים בבית באופן קבוע, עבור כל טווח גילאים מהבאים?

1. עד גיל 18 0 - 10
2. בין גיל 19 לגיל 24 0 - 10
3. בין גיל 25 לגיל 64 0 - 10
4. מגיל 65 ומעלה 0 - 10

8. מהו מספר החדרים בדירה (סלון נספר כחדר)?

1. 1
2. עד 2
3. עד 3
4. עד 4
5. עד 5
6. עד 6
7. 6 ומעלה

9. מהו גודל הדירה במ"ר (לא כולל מרפסת, חצר, גינה, חנייה)?

1. עד 30 מ"ר
2. 30 - 40 מ"ר
3. 40 - 60 מ"ר
4. 60 - 80 מ"ר
5. 80 - 100 מ"ר
6. 100 - 120 מ"ר
7. 120 מ"ר ומעלה



10. האם ישנו חדר בדירתך, שאינו משמש כחדר שינה באופן קבוע? ואם כן מה שימושו העיקרי?

1. אין חדר כזה
2. חדר עבודה
3. חדר אירוח
4. חדר אחסון
5. חדר משחקים/פנאי/תחביב

11. סמן את מאפייני הדירה בה אתה גר?

1. בית צמוד קרקע (בית פרטי, דו משפחתי, וכד')
2. דירת גן בבניין / בית משותף
3. דירה בבניין / בית משותף עד 5 קומות
4. דירה בבניין / בית משותף מעל 5 קומות
5. דירה במגדל גבוה (מעל 15 קומות)

12. כמה שנים הנך מתגורר בדירה הנוכחית?

1. 0 - 3 שנים
2. 4 - 7 שנים
3. 8 - 14 שנים
4. 15 שנים ומעלה

13. מהו סוג החזקה שלך על הדירה?

1. אני בעל הדירה בה אני גר
2. אני שוכר את הדירה בה אני גר, ואין בבעלותי דירה אחרת



3. אני שוכר את הדירה בה אני גר, ויש בבעלותי דירה אחרת
4. הדירה בה אני גר אינה בבעלותי, אך איני משלם דמי שכירות/משלם שכירות מופחתת
5. אני גר בדיוור ציבורי

14. מהו מרחק המגורים שלך ממקום העבודה (רוב הזמן)?

1. עובד מהבית/צמוד לביתי
2. עובד באזור או בשכונה בה אני גר
3. עובד במרחק עד 30 דק' נסיעה (בוקר ממוצע) מביתי
4. עובד במרחק של 30 עד 60 דק' (בוקר ממוצע) נסיעה מביתי
5. עובד במרחק גדול מ- 60 דק' (בוקר ממוצע) נסיעה מביתי
6. לא רלוונטי לי

מופנה למשיבים אשר לא סימנו "לא רלוונטי לי"

15. מהו אמצעי התחבורה **העיקרי** (בד"כ וברוב הדרך) המשמש להגעה למקום עבודתך?

1. אני הולך ברגל
2. קורקינט/אופניים וכד'
3. אופנוע
4. רכב
5. הסעה
6. תחבורה ציבורית (מונית/אוטובוס/רכבת)
7. אף אחד מהם/לא רלוונטי אליי

דירוג העדפות ושיקולים בבחירת דירה וסביבת מגורים

16. אילו נדרשת **היום** לבחור את דירת המגורים שלך, באיזו מידה המאפיינים הבאים ישפיעו על בחירתך?



סמן בבקשה את התשובה המתאימה ביותר עבור כל מאפיין!

מאפיין	לא רלוונטי	במידה מועטה מאוד	במידה מועטה	במידה בינונית	במידה רבה	במידה רבה מאוד
מספר החדרים בדירה						
גדול הדירה במ"ר						
הוצאות דיור חודשיות (שכירות /משכנתא/ חשבונות)						
סוג הבניין (גבוה, נמוך, בית פרטי)						
מיקום הדירה						
קיום חדר נוסף לשימוש שאינו חדר שינה (קליניקה, משרד, תחביב, אירוח וכד')						

17. באיזו מידה אתה מרוצה באופן כללי מ-?

מאפיין	כלל לא מרוצה	במידה מועטה מאוד	במידה מועטה	במידה בינונית	במידה רבה	במידה רבה מאוד
מהדירה בה אתה גר						



						מהשכונה וסביבת המגורים בה אתה גר
--	--	--	--	--	--	---

18. באיזו מידה המשפטים הבאים נכונים עבורך?

לא רלוונטי	במידה מועטה מאוד	במידה מועטה	במידה בינונית	במידה רבה	במידה רבה מאוד	
						יש לי קושי בתשלום שכירות/מש כנתא
						יש לי קושי בתשלום חשבונות ותחזוקת הדירה (ארנונה, ועד בית, תיקונים וכד')
						אני צריך דירה גדולה יותר
						חסרים לי אזורים לשימוש משותף בבניין (למשל מועדון/חדר דיירים, חדר עגלות/אופניי ם, חדר כביסה, גינה משותפת וכד')
						הדירה לא מותאמת



						לצרכי הנוכחיים
--	--	--	--	--	--	-------------------

19. באיזו מידה השיקולים הבאים השפיעו על בחירת **סביבת המגורים הנוכחית** שלך?

במידה רבה מאוד	במידה רבה	במידה בינונית	במידה מועטה	במידה מועטה מאוד	לא רלוונטי	
						קרבה לבני-משפחה או חברים
						קרבה למוסדות חינוכיים מועדפים
						קרבה למוסדות קהילה / דת
						קרבה למרכז מסחרי
						קרבה לעבודה / אמצעי תחבורה נוחים
						אופי האוכלוסייה

20. באופן כללי, האם גודל הדירה תואם את הצרכים שלך היום?



1. כן
2. לא

21. באופן כללי, האם לדעתך הדירה בה אתה גר, מסוגלת לענות על צרכיך בעוד....?

כנראה שלא	כנראה שכן	
		5 שנים מהיום
		15 שנה מהיום

למשיבים א' בשאלה 13

22. במידה וישתלם לך, האם היית מוכן לגור בשכירות בדירה אחרת המתאימה לצרכיך, ולהשכיר את זו שבבעלותך?

1. כן
2. לא

23. סמן מאילו סיבות היית מוכן לגור בדירה **קטנה יותר** מזו שאתה גר בה היום?

ניתן לבחור יותר מתשובה אחת

- חסכון משמעותי בהוצאה הכספית (למשל חסכון בשכירות/אחזקה/משכנתא)
- קירבה למרכז עירוני
- קירבה לבני משפחה / חברים
- קירבה למקום עבודה
- יתרון במפרט הדירה או הבניין (למשל מרפסת, חדר אופניים, מעלית וכד')
- נגישות תחבורתית טובה יותר
- סיבה אחרת
- אין תמריץ שיגרום לי לעבור לדירה קטנה יותר

24. האם ישנם צרכים או מאפיינים ייחודיים למשק הבית שלך המשפיעים על בחירת מגוריך? אנא פרט:





10.3 נספח 3: תמהיל דיור בתכניות מפורטות

הגדרת הגודל של דירות קטנות	אחוז דירות קטנות	תאור תמהיל הדיור המוצע	מס' יח"ד	האם ידוע על ניתוח צרכי דיור (שלא מנספחים מפורסמים)	שם תכנית	מס' התכנית	מחוז	שם הרשות המקומית
ל"ר	0	אין	580	לא	שכונת מגורים בנצרת - מתחם 12 - מתחם דרומי (ג/21890)	211-0238683	צפון	נצרת
ל"ר	0	אין	300	לא	שכונה מערבית לחיילים משוחררים בית ג'אן	299-0446278	צפון	בית ג'אן
30-80	15.3%	דירות ששטחן הכולל בין 30-80	8060	לא	עבו מזרח	1042/תמל	צפון	עבו
85-100	אין הגדרה אחידה	20% מסך יח"ד. דירות קטנות ששטחן הכולל בין 85-100 מ"ר ודירות ששטחן מעל 100 מ"ר.	514	לא	שער הגיא מערב	222-0296921	צפון	יקנעם
90 מ"ר	כ-20%	כ- 20% יח"ד קטנות. 90 מ"ר - 80 עיקרי ו 10 שירות	1581	לא	תכנית תמל/1021	1021/תמל	צפון	עפולה

שם הרשות המקומית	מחוז	מס' התכנית	שם תכנית	האם ידוע על ניתוח צרכי דיור (שלא מנספחים מפורסמים)	מס' יח"ד	תאור תמהיל הדיור המוצע	אחוז דירות קטנות	הגדרת הגודל של דירות קטנות
חדרה	חיפה	302-0179051	שכונת הפארק - הוספת יחידות דיור ושטחי בניה למגדלים	לא	1142	32 יח"ד קטנות המהוות 20% מה-157 יח"ד חדשות שנוספו בתכנית ששטחן (כולל ממ"ד לא יעלה על 80 מ"ר), 63 יח"ד ששטחן (כולל ממ"ד) לא יעלה על 87.5 מ"ר	כ-20%	80-87.5
חיפה	חיפה	304-0137240	חפ/מק/2188א' - פינוי בינוי ברח' המלך אמציהו בשכונת נוה דוד	לא	437	אין	0	ל"ר
חדרה	חיפה	302-0555813	התחדשות עירונית בחדרה- מגדלי חוף הים מתחם אלי כהן	לא	1109	לפחות 20% ממספר יח"ד הכלול ביעוד זה יהיו יח"ד קטנות בהגדרתן בחוק ובתקנות. לפחות 20% ממספר היחידות בכל מגרש יהיו יח"ד קטנות. לא יותרו בנייני מגורים ללא יח"ד קטנות או בנייני מגורים בהם רק יח"ד קטנות.	20%	לא ידוע
פרדס חנה - כרכור	חיפה	308-0783423	שכונת עומרים, מתחם הטריז, מתחמים 1-4, כרכור.	לא	636	26% דירות קטנות מסך הכל יח"ד בכלל המתחמים	26%	עד 75 מ"ר
טירת כרמל	חיפה	355-0578310	שכונת אילת הכרמל- טירת כרמל	לא	544	מס' יח' הדיור יהיה 20% מכלל יח"ד ושטח היח' לא יפחת מ 55 מ"ר ולא יעלה על 80 מ"ר כולל ממ"ד	20%	55-80 מ"ר

שם הרשות המקומית	מחוז	מס' התכנית	שם תכנית	האם ידוע על ניתוח צרכי דיור (שלא מנספחים מפורסמים)	מס' יח"ד	תאור תמהיל הדיור המוצע	אחוז דירות קטנות	הגדרת הגודל של דירות קטנות
נתניה	מרכז	408-0651471	נת/מק/555/א/24 פינוי בינוי במתחם "הבית הלבן"	לא	314	לפחות 20% מהדירות המנוידות יהיו בגודל שלא יעלה על 90מ"ר, 10% מהדירות המאושרות יהיו בגודל שלא יעלה על 90 מ"ר	20% מהמנוידות ועוד 10% מהדירות המאושרות	0-90 מ"ר
ראשון לציון	מרכז	413-0144980	רצ/1/50/61 - בינוי פינוי נחלת יהודה	לא	1014	25% מכלל הדירות בכל המתחם יהיו של דירות קטנות	25%	0-80 מ"ר
יבנה	מרכז	404-0147124	מתחם החרמון יבנה יב/150/5	לא	487	20% מהדירות יהיו בשטח של כ 68 מ"ר עיקרי	20%	0-68 מ"ר
כפר קאסם	מרכז	451-0111708	הקמת שכונת מגורים כפר קאסם מזרח	לא	1402	יוקצו דירות קטנות בשיעור של 10% מכלל הדירות	10%	0-80 מ"ר
נתניה	מרכז	תכנית נת/1/542	שכונת הרומנים - פינוי בינוי	לא	881	אין	20%	לא ידוע
בת ים	תל אביב	502-0151878	בי/518- התחדשות עירונית מתחם השבטים	לא	714	20% מסך יחידות הדיור יהיו דירות קטנות בשטח של עד 80 מ"ר (עיקרי + ממ"ד)	20%	0-80 מ"ר

שם הרשות המקומית	מחוז	מס' התכנית	שם תכנית	האם ידוע על ניתוח צרכי דיור (שלא מנספחים מפורסמים)	מס' יח"ד	תאור תמהיל הדיור המוצע	אחוז דירות קטנות	הגדרת הגודל של דירות קטנות
קריית אונו	תל אביב	508-0205393	פינוי בינוי לוי אשכול צפון	לא	930	יקבעו לפחות 20% יח"ד קטנות מסך יח"ד.	20%	10% יהיו בשטח של 63 מ"ר + ממ"ד ו 10% הנותרים יהיו בשטח של 75 מ"ר + ממ"ד
אור יהודה	תל אביב	555-0469163	מא/566 מתחם גניש אור יהודה	לא	400	לפחות 20% מיח"ד יהיו יח"ד קטנות בשטח "פלדלת" של 80 מ"ר (שטח עיקרי + ממ"ד או עיקרי בלבד עם ממ"ק. בהתאם, תתאפשר תנודה ביחס בין השטח העיקרי לשטח השירות העילי).	20%	0-80 מ"ר
רמת השרון	תל אביב	553-0198077	שכונת שתיל רמת השרון	לא	285	28 יח"ד מסך הכל יח"ד בייעוד מגורים ג' שטחן לא יעלה על 63 מ"ר עיקרי לא כולל מרפסת	20%	0-63 מ"ר
רמת השרון	תל אביב	553-0190975	רצועת הנופש מערב רמה"ש - רש/1010	לא	3089	30% מכלל יח"ד יהיו דירות קטנות של 80 מ"ר (כולל ממ"ד)	30%	0-80 מ"ר

שם הרשות המקומית	מחוז	מס' התכנית	שם תכנית	האם ידוע על ניתוח צרכי דיור (שלא מנספחים מפורסמים)	מס' יח"ד	תאור תמהיל הדיור המוצע	אחוז דירות קטנות	הגדרת הגודל של דירות קטנות
ירושלים	ירושלים	101-0233965	מתחם שנלר	לא	249	אין	0%	ל"ר
אשדוד	דרום	3/03/124/3	הרובע המיוחד באשדוד	לא	2108	דירות קטנות בהתאם לחוק התכנון והבניה והתקנות על פיו.	21%	לא ידוע
אופקים	דרום	/03/23133	שכונת מישור הגפן	לא	758	אין	0%	ל"ר
באר שבע	דרום	/02/5216/102	מבואה דרומית באר שבע מתחם מרכזי	לא	1039	סה"כ יח"ד קטנות יהיה לפחות 208 המהווים 20% מסך ביח"ד בתכנית. ניתן בהסכמה להעביר יח"ד קטנות ממגרש למגרש ובלבד שבאף מגרש לא יהיו יותר מ 30% יח"ד קטנות וכך ישמר 20% בתחום כל התכנית	20%	לא ידוע
אשדוד	דרום	603-0271296	מתחם אבן עזרא, אשדוד	לא	684	לפחות 130 יח"ד (20% מכלל יח"ד) בגודל מקסימאלי של 68 מ"ר עיקרי לכל היותר - שטח מקסימאלי כולל ממ"ד יהיה 80 מ"ר	20%	68-80 מ"ר
באר שבע	דרום	605-0225284	שכונת "פארק הנחל" - באר שבע	אין	3982	10% מסך הדירות בתכנית תהיינה דירות קטנות	10%	30-80 מ"ר

10.4 נספח 4: מחיר ממוצע למ"ר על בסיס דירות שנמכרו בשנה האחרונה, ע"פ אתר מדלן (נדלה 11.11.2020)

מכפלה	מחיר ממוצע למ"ר	מס' עסקאות	
4,756,920	9,708	490	טבריה
6,623,875	13,945	475	נצרת עילית
42,592,480	15,659	2,720	חיפה
15,557,204	14,594	1,066	חדרה
5,253,120	15,360	342	כפר יונה
14,041,065	22,831	615	כפר סבא
8,415,288	15,848	531	ראש העין
38,978,000	19,489	2,000	פתח תקוה
22,295,054	25,393	878	בת ים
41,680,800	16,800	2,481	ראש"צ
14,635,500	16,500	887	יבנה
31,336,995	17,795	1,761	אשדוד
36,312,100	12,100	3,001	באר-שבע
3,236,890	6,887	470	דימונה
12,559,590	16,290	771	אילת
298,274,881	239,199	18,488	סהכ
16,133	מחיר ממוצע למ"ר (ממוצע משוכלל)		

10.5 נספח 5: הגדרות והסברים מתודולוגיים – נתוני מרשם דירות של הלמ"ס

מרשם דירות ומבנים של הלמ"ס הוא מאגר של כל הדירות והמבנים בישראל על מאפייניהם השונים המתעדכן אחת לשנה. רשומות המאגר הן ברמת הדירה, ולכל דירה ישנו זיהוי חד-ערכי המאפשר מעקב ועדכון שוטף של מאפייני דירה פיזיים (מיקום וגודל) מאפייני ערך (תעריפי ארנונה), מאפייני הגרים בה (זהות, מאפיינים חברתיים-כלכליים) ושל מאפייני האנשים הקשורים אליה בקשר קנייני (בעלים, מחזיק, שוכר).

נתוני המרשם נמסרים על ידי חברות מחשוב המנהלות את חיובי הארנונה ברשויות המקומיות וזאת באישור ראשי הרשויות המקומיות. חשוב לציין כי קיימת שונות בין הרשויות בדרך ובאופן חישוב שטח הדירה. הנתונים המתקבלים ללמ"ס הם נתונים גולמיים ויש צורך במציאת דרך שתשקלל את כל המרכיבים (ההבדלים עשויים לנוע עד למעלה מ-10 אחוזים). הנתונים המועברים בעיבוד זה לא עברו תקנון והם משקפים את שיטת המדידה הנהוגה בישוב.

שנה	סך רשויות מקומיות	עיריות	מועצות מקומיות	מועצות מקומיות תעשייתיות	מועצות אזוריות
2019	257	77	124	2	54
2018	256	77	124	2	53
2017	255	76	124	2	53
2016	254	76	124	2	52
2015	255	76	125	2	52
2014	254	76	124	2	52
2013	252	75	125	2	50
2012	248	75	125	2	46
2011	196	75	119	2	-

נכון לשנת **2019**, מרשם דירות ומבנים כולל את כלל הרשויות המקומיות בישראל - 257 עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. לאורך השנים נוספו רשויות שונות למרשם.

מצ"ב טבלה המסכמת את מספר הרשויות המקומיות במרשם דירות משנת 2011. חשוב לציין שבעיבודים שהוכנו בבקשתכם לא נכללו המועצות התעשייתיות מכיוון שההתייחסות היא לדירות למגורים בלבד. החלוקה לפי סוג רשות היא בהתאם לסיווג



הרשויות באותן השנים, יש לציין שבשנים 2016-2017 העיר רמת השרון לא נקלטה במרשם.

המרשם הוקם בשנת 2011 אז נכללו נתוני העיריות והמועצות המקומיות בלבד, משנת 2012 נכללו גם נתוני המועצות האזוריות. בשנה הראשונה של קליטת נתוני המרשם הופקו לקחים רבים בתהליך בכללם אופן החישוב והסיווג בכל רשות להגדרות שימוש דירה.

חלוקות גאוגרפיות

בקבצי הנתונים בקשתם לקבל את נתוני הדירות בחלוקה לפי מחוז / מטרופולין / יישובים המונים 50,000 ומעלה. בבניית השאילתה קבענו את הנתונים לציר הגאוגרפי לשנת 2019, לדוגמה רשימת יישובי 50 אלף היא בהתייחס לשנה העדכנית ביותר כאשר בשנים קודמות יתכן ולא היו מתווספים לרשימה מכיוון שלא השתייכו לקבוצת הגודל הרלוונטית. בגיליון שמפרט את מספר הדירות לפי שטח וא"ס ביישובים המונים מעל ל- 50 אלף יש התייחסות ליישובים בהם העיגון לרמת הא"ס הוא 70% ומעלה, כלומר 35 יישובים (היישוב אום אל פחם לא נכלל בעיבודים). בכל יישוב בו היו מקרים בהם לא ניתן היה לעגן לא"ס, מתקבל ערך /null. ככל שהאחוז גבוה יותר כך המידע איכותי יותר. בירושלים ובאשקלון, מספר המבנים חלקי בשל אחוזי עיגון נמוכים באופן יחסי.

עיגון הוא קישור רשומה אלפאנומרית לישות גאוגרפית (מרחבית) על סמך מזהים מרחביים. כלומר, שיוך פריט כלשהו למיקומו המדויק בשטח באמצעות המאפיינים שלו. המאפיינים חייבים לכלול נתון אחד לפחות על מיקומו במרחב, כגון כתובת המבנה, סמל יישוב, סמל רחוב ו/או מספר בית וכד'. אחוז העיגון נובע מאיכות הכתובות ו/או גושים וחלקות המועבר מהרשות המקומית וכן תלוי בעדכון התשתיות של מערכת המידע הגאוגרפי בלמ"ס. מספר הדירות לפי א"ס שמוצגים בעיבוד מייצג את מספר הדירות שהצלחנו לחבר לאזור הסטטיסטי.

נתוני מועצות אזוריות

הנתונים המתקבלים מחברות המחשוב המנהלות את חיובי הארנונה, בנתוני המועצות האזוריות ישנם מקרים בהם מתקבלים נתוני דירות למגורים במועצה אך סמל היישוב חסר, כאשר קיבצנו את הנתונים לפי מחוז, הדירות קיבלו את ערך המחוז שבו נמצאת המועצה.



מקרים שבהם ייתכנו שינויים במספר הדירות/יחידות דיור בין השנים:

1. שינויים במספר הדירות למגורים יכולים לנבוע כתוצאה מאיחודים או מפיצולים של יישובים דוגמת חריש-קציר ובאקה-ג'ת.
2. שינויים במספר הדירות עלולים לנבוע מפעולות טיוב שנעשות במערכות המחשוב של הרשויות (מחיקת רשומות פיקטיביות וכו'), ואינן מבטאות שינוי במצבת הדירות.
3. סקרי נכסים שמבצעות הרשויות המקומיות בתדירות שונה עשויים אף הם להשפיע על מצבת הדירות. בעקבות הסקר תיתכן מחיקת נכסים שהתבררו כלא שמישים/לא למגורים או הוספה של נכסים שלא היו ידועים ורשומים ברשויות.
4. על פי רוב, רשומת מגורים היא דירה. ישנן רשויות שבהן רשומה יכולה לכלול כמה דירות שאינן מחולקות לצורכי ארנונה.



10.6 נספח 6: מידע אודות תמהיל גודל יחידת דיור במסמכי הבקשה להיתר בניה

שטח הדירות (אם ישנה) - מ"ר	אפשרות לדירות (כן/לא)	קומה	שטחים נוספים לרווחת הדיירים (החלק היחסי לדירה)*	שטח מ"ד / ממ"ק (מ"ר)	סוג המרחב המוגן: ממ"ד / ממ"ק	מס' חדרים (כולל סלון)	שטח מחסן (מ"ר)	סה"כ מרפסות ושטחי חוץ (מ"ר)	שטחי קרקע או גג מוצמדים (מ"ר)	שטח מרפסת (מ"ר)	שטח דירה (פלדלת) במ"ר		
	לא	2			ממ"ק	3.5				11.5	87	דירה 1	בנין 1
	לא	2			ממ"ק	2				8.5	43	דירה 2	
												דירה 3	
												דירה 4	
												דירה 5	
												דירה 6	
												דירה 7	בנין 2
												דירה 8	
												דירה 9	
												דירה 10	
												דירה 11	
												דירה 12	בנין 3

*שטחים לרווחת הדיירים לדוגמא – מועדון דיירים, חלל עבודה, משחקה, חדר כביסה, חדר אופניים וכו'.
לא כולל שטחי שירות כגון חדר מדרגות, מעלית, פיר וכו'.

