

**דוח למשתתפי המחקר:
תגובתן של הרשויות המקומיות בישראל למשבר הדיור**

דר' שרה גולדברג ופרופ' שרון גלעד

עריכה: גיא ראביד

(מימון: מחקר זה מומן ידי הקרן הלאומית למדע, מענק מספר 454/16)

1. מבוא

1.1 כמה עובדות ידועות למדי על אודות ההצלחה המוגבלת במתן מענה למשבר הדיור

מאמצי הממשלה למצוא פתרון למשבר הדיור היו ממוקדים, בעיקרם, בהגדלת ההיצע, וזאת באמצעות מדיניות תכנון ריכוזית המתערבת בהליכי תכנון של שימושי קרקע (Hananel 2013). הצעד הראשון בו נקטה הממשלה באוגוסט 2011 היה יצירת ועדות אזוריות וארציות לדיור לאומי (וד"ל), שב-2014 הפכו לוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל). מאמצים אלה לא הוכתרו בהצלחה מלאה. בעוד שהוועדות הצליחו להגביר את קצב תהליכי התכנון, ואת צעדי הפיקוח על תכנון שכונות חדשות בצפיפות שלא היתה מתאפשרת במסגרת התכניות הקיימות, לא ברור אם הגידול במספר יחידות הדיור שאושר במוסדות התכנון תורגם ליחידות דיור שנבנו, כיוון שלא די בתכנון שכונה חדשה, אם אין בנמצא יזם שרוצה לבנות אותה. יותר מכך, רבים חוששים שעקיפת הרגולציה המקומית והאזורית, כמו גם התעלמות מהתנגדויות של תושבים מקומיים, תביא לתכנון שכונות על בסיס כמותי, ולא איכותי, תוך התעלמות מהבטחת המשאבים הדרושים למימון תשתיות מתאימות ועקיפת רגולציה סביבתית (Feitelson 2018).

ב-2014, על-מנת להגדיל את מספרן של דירות בהישג יד, הממשלה יישמה את תכנית "מחיר מטרה". בין יתר מטרותיה, התכנית נועדה לאפשר לצעירים לרכוש דירה חדשה במחיר בר השגה ביישובי המוצא שלהם ובקרבה למשפחותיהם, וכן להיטיב עם רשויות מקומיות וערים שהתקשו למנוע הגירה שלילית ונדרשו לסייע בפתרון בעיית הדיור הארצית ולאשר בניית מספר גדול של יחידות דיור חדשות. הצלחתה של תכנית "מחיר מטרה", ובגרסתה המאוחרת – "מחיר למשתכן", היתה מוגבלת, כיוון שרבים מהרוכשים ראו בנכס שרכשו השקעה, ולא עברו להתגורר בו. יתרה מזאת, בעוד רבות

מהדירות ששווקו במסגרת התכנית נמכרו במחיר נמוך ממחיר השוק, עדיין מחירן היה גבוה מכפי שקהל היעד של התכנית יכול היה להרשות לעצמו (Gruber 2016). נדמה כי מבחינה משפטית, העדפת "בני המקום" בייעוד ממוקד של דיור בר השגה היתה מורכבת מהצפוי, ודירות רבות שנשמרו עבור תושבים מקומיים נותרו ללא דורש.

כעת לא נותר ספק, שכדי לקדם את בנייתן של דירות חדשות בהיקף גדול, יהיה על הממשלה לסייע לרשויות המקומיות להקים תשתיות ושירותים הכרחיים, ובכלל זה בתי-ספר, שבלעדיהם השכונות החדשות יתקשו למלא את תפקידן. הממשלה נעזרה בשורה של "הסכמי גג" – מנגנון שנוצר בשנות ה-90 בעת גל העליה הגדול ממדינות חבר-העמים, וחודש ב-2013 – והתחייבה לממן מיזמי תשתית, מבני ציבור ומוסדות חינוך בשכונות מגורים מסויימות. "הסכם גג" אמנם מבטיח השקעה ממשלתית באותן תשתיות ובמוסדות ציבור, ובכל-זאת הוא לא פוטר את הרשות המקומית מחובתה להשקיע בשירותים הנדרשים לקליטת אוכלוסיה חדשה, שעלותם למעלה מכפי יכולתה. היות שההוצאה הציבורית עבור כל דירת מגורים גבוהה מהכנסות הרשות ממסי ארנונה מאותה דירה, בניית שכונות מגורים גדולות, שלא תמיד מלווה בתכנון מתאים של אזורי עסקים ומסחר מניבים לצדן, נושאת בחובה לא פעם השלכות מזיקות. כתוצאה מכך, רשויות מקומיות נאלצו לייקר את מסי הארנונה, תחת תנאים משפטיים כובלים שמגבילים ממילא את יכולתן לעשות זאת, לצמצם את היקף השירותים שהן מספקות ואת השקעתן בתשתית ולמצוא עצמן נאבקות באתגרים פיננסיים.

1.2 משבר הדיור בישראל בהקשר גלובלי

תופעת המחסור בדיור והעליה במחיר הדיור אינה ייחודית לישראל. ויכוח ניטש בקרב מומחים בנוגע לקושי במציאת פתרון לצורך בדיור בר השגה, במיוחד במרכזים מטרופולינים בעולם המפותח. במוקד הדיון עומדת השאלה: מדוע קשה כל כך לבנות שכונות צפופות, כשהכל מסכימים שזהו תנאי הכרחי במאמץ להורדת מחירי הדיור? אחת התשובות היא שתושבי הערים, ובפרט בעלי הדירות מביניהם, לא מעוניינים בהרחבת הבנייה בשכונה ובעיר שלהם, גם כשהם מסכימים שזהו צעד נדרש באופן כללי. הם לא רוצים בניינים חדשים שיפחיתו את ערך הנכסים שלהם, ויגרמו עומס בצירי התנועה ובביקוש לשירותים, והם לא מוכנים שיטילו עליהם תוספת מסים לתמיכה בהרחבת תשתיות ושירותים עבור האוכלוסיה החדשה. מחקרים אקדמיים טוענים שזה עשוי להיות המפתח להתנגדותם של בעלי תפקיד ברשויות המקומיות לבניית שיכונים חדשים. נבחרו ציבור, שרוצים להיבחר שוב, יעדיפו לדבוק באינטרסים של קהל בוחריהם ובהעדפותיהם ולמנוע בניית מספר רב של יחידות דיור חדשות, מתוך

כוונה למנוע את ירידת ערך נכסי הבוחרים, ואת צמצום איכות השירותים שהתושבים זכאים להם (Fischel 2001, 2004; Been et al. 2014).

1.3 תרומת המחקר הנוכחי

מחקר זה מתמקד בחברי מועצה נבחרים ברשויות המקומיות ובפקידים בכירים באותן רשויות, בנטייתיהם ובנימוקיהם לתמיכה, או להתנגדות למדיניות של ציפוף בניה ופתרונות דיור בהישג יד. המחקר מפנה זרקור אל עבר האתגרים הניצבים בפני ערים רבות בישראל בעת תהליך ציפוף הבניה, ואל הביקורת שבכירים באותן רשויות משמיעים כלפי הממשלה וגישתה בסוגיה. זאת ועוד, המחקר עשוי לתרום לשיח הגלובלי המחפש הסברים לקושי בפתרון משבר הדיור בערים הגדולות ברחבי העולם. עד כה הסתפק השיח בחקירת עמדות הציבור, האינטרסים שלו והעדפותיו, והתמקד בנבחריו, בעוד הערך המוסף של מחקר זה גלום בחקירת העדפותיה של הפקידות הממונה ומדיניותה. הבנת עמדות הבירוקרטיה בסוגיות של שיכון ודיור בר השגה חיונית לעולם המחקר, כיוון שזו ממלאת תפקיד פעיל ומשמעותי בקבלת ההחלטות וביישום מדיניות של שימוש בקרקע. אם ברצוננו להבין כיצד נראית תכנית דיור כשהיא מיושמת הלכה למעשה, הכרחי שנלמד את חלקם של הפקידים בתהליך.

1.4 שאלות המחקר

לאור הגדרת מטרת המחקר ותיאור תרומתו האפשרית, אנו מבקשות לחקור את עמדותיהם של בעלי תפקיד בכירים ברשויות המקומיות, ולהבין מדוע הם תומכים בבנייה חדשה וצפופה, או מתנגדים לה, ובאלו תנאים. באמצעות בחינה של התפקיד שממלאים נבחרו ציבור ופקידים בכירים, ושל עמדותיהם בסוגיות של הרחבת הבנייה ככלל, והעדפת בני המקום בזכאות לדיור בר השגה (להלן "דיור בר השגה ממוקד") בפרט, אנו מבקשות לחשוף את הגורמים שמעצבים את המדיניות ואת אופן יישומה, ולהתיר את סבך השיקולים המעורבים בה. אלה השאלות שהנחו את הניתוח שערכנו:

- (1) באיזו מידה בכירים בשלטון המקומי בישראל תומכים, או מתנגדים למדיניות של ציפוף בניה, דיור בר השגה ודיור בר השגה ממוקד בערים בהן הם עובדים או מכהנים?
- (2) במידה שישנם בכירים שמתנגדים, או חוששים מפני מדיניות של ציפוף בניה, דיור בר השגה ו/או דיור בר השגה ממוקד, מה הסיבה לכך?
- (3) מה מידת הדמיון, או השוני, בין עמדותיהם של חברי מועצה נבחרו וציבור ובין עמדות הפקידים הממונים, ואלו משתנים אחראים על הבדלים אלו, אם הם קיימים?

(4) מהם התנאים שעשויים להשפיע על נכונותם של חברי מועצה נבחרים ופקידים ממונים לתמוך במדיניות של ציפוף בניה ודיור בר השגה?

2. מתודולוגיה

2.1 סקר וראיונות עם בכירים ברשויות מקומיות

שיטת המחקר משלבת ראיונות מובנים למחצה (כלומר, שיחה חופשית ופתוחה, אך לפי שאלות מתוכננות מראש), רובם מנוהלים פנים אל פנים, יחד עם שאלונים אחידים ובהם שאלות בתבנית "תשובות סגורות". הראיונות והשאלונים נערכו במהלך שתי תקופות, בין נובמבר 2016 ויולי 2018, ובין נובמבר 2018 ומאי 2019, בעקבות עשרה ראיונות פיילוט, שמטרתם היתה לגבש ולחדד את כלי המחקר שלנו. כל משתתפי המחקר התבקשו למלא שאלון בכתב. בשלב הבא נערכו ראיונות עומק עם מדגם של בעלי תפקיד בכיר ומנהלים ועם כל חברי מועצת עיר שנתנו הסכמתם לכך. בסך הכל השתתפו במחקר 76 פקידים ו-67 חברי מועצה שכולם מילאו שאלונים, ומביניהם קיימו ראיונות עם 30 פקידים ועם 36 חברי מועצה.

השאלון בכתב נועד להעריך את מידת תמיכתם של המשיבים במדיניות של ציפוף בניה ודיור בר השגה ברשות שלהם, ולבדוק באיזו מידה הם חושבים שיש לתת עדיפות לתושבים מקומיים. אחרי שסיימו את שלב איסוף הנתונים, תשובות המשיבים לשאלונים סייעו לנו לגבש את הבסיס למבנה של שני משתנים מוסברים בהם נתמקד להלן: "תמיכה במדיניות של ציפוף בנייה" ו"תמיכה במדיניות של דיור בר השגה הממוקד בתושבים הקיימים". שני המשתנים הם תוצר של מיזוג של תשובות לשורה של פריטים קשורים בשאלון שלנו, שנעשה על פי טכניקה סטטיסטית מקובלת (ניתוח גורמים). בנוסף, הסקר כלל מידע על המשיבים, ובכלל זה נתונים דמוגרפיים ומידע על הזדהותם החברתית כתושבים וכאזרחים, החווים קושי כלכלי לאור הגידול בעלויות הדיור והתייקרות הוצאות המחיה.

הראיונות פתוחים, שנערכו עם חלק מן המשתתפים, נועדו לאפשר למרואיינים להוסיף מידע, להרחיב ולפרט בסוגיות שהופיעו בשאלון. הראיונות הוקלטו, באישור המרואיינים, ותומללו מילה במילה. האופן בו המידע שנאסף מוצג כאן מכבד את פרטיותם של המרואיינים, ומן הטעם הזה, הציטוטים מופיעים ללא כל סימן מזהה, לא של המרואיינים ולא של מקום יישובם.

בנספח א' ניתן למצוא גרסה מלאה של השאלון. נספח ב' מספק הסברים טכניים וסטטיסטיים נוספים, אשר לאופן שבו גיבשנו את המדדים ואת המפתחות בהם השתמשנו, בהתאם לתשובות המשיבים לשאלון.

2.2. בחירה ברשויות מקומיות

במחקר זה התמקדנו ב-20 רשויות מקומיות, כולן שוכנות במרכז הארץ (מחוזות תל אביב ומרכז, להוציא העיר תל אביב יפו עצמה), שמצבן הסוציו-אקונומי "ממוצע" עד "גבוה" (מדורגות באשכול חברתי-כלכלי 5 עד 8, לפי הלמ"ס). בחרנו להתמקד בהן דווקא, בגלל העלות הגבוהה של הדיור בתחומן ובשל המחסור בדיור שמאפיין את האזור האמיד, יחסית, של מרכז הארץ, וכן לנוכח מאמצי הממשלה להגדיל את היצע הדיור באזור זה.

2.3 בחירה במשיבים בכל רשות ורשות

כאמור, קבוצת המחקר כללה 76 פקידים בכירים ברשויות מקומיות ו-67 חברי מועצת עיר נבחרים, וזאת מתוך 143 פקידים ו-90 נבחרים ציבור אליהם פנינו בבקשה להשתתף במחקר.

חברי מועצת עיר נבחרים ציבור

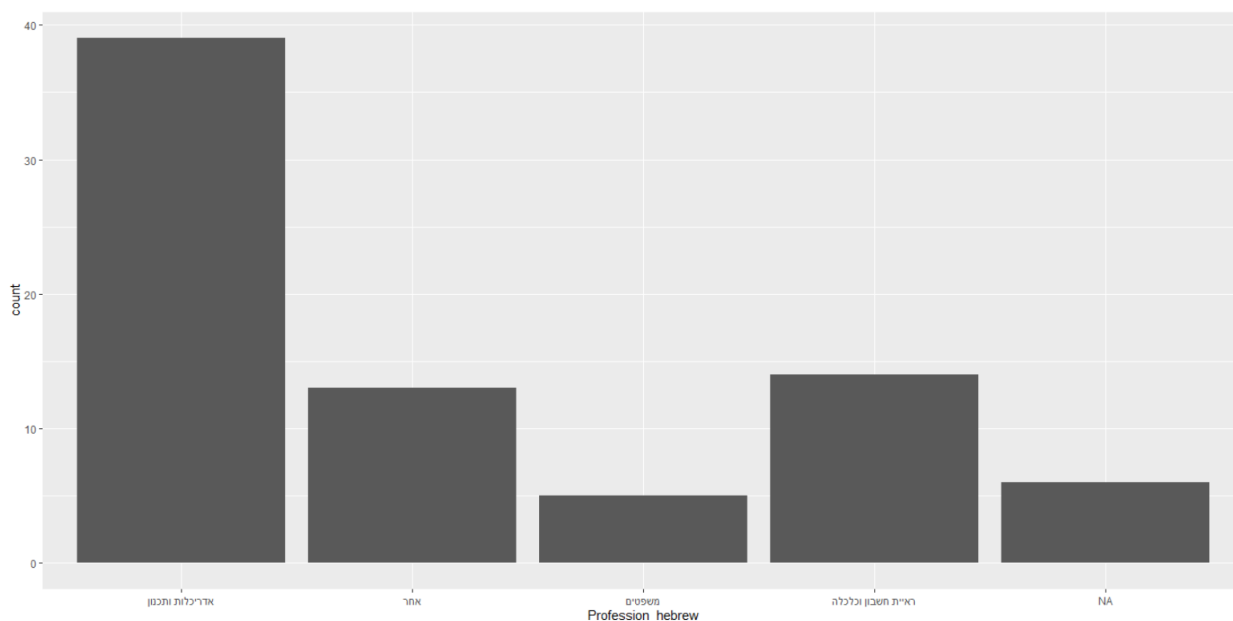
בכל עיר ורשות מקומית ביקשנו לראיין ארבעה חברי מועצה, כולם חברים בוועדה לתכנון ובניה, לפחות אחד מהקואליציה ולפחות אחד מהאופוזיציה. הלכה למעשה, הצלחנו להבטיח תנאי זה במלואו רק בעשר רשויות, כאשר בשאר הרשויות – שם הצלחנו לראיין 2 עד 3 חברי מועצה בלבד – הצלחתנו היתה חלקית.

פקידים ממונים ברשות המקומית

בכל רשות אליה פנינו יצרנו קשר עם המנכ"ל. ית, הגזבר. ית, מהנדסת העיר וראש.ת. אגף תכנון והיועץ.ת. המשפטית, או עם הכפופים הבכירים להם ביותר. בנוסף, ביקשנו לראיין את כל מנהלי המחלקות והכפופים להם שמועסקים במחלקות התכנון או ההנדסה. בפועל, 13 מהמרוויינים היו ראשי אגף תכנון, 8 היו גזברים, 3 היו יועצים משפטיים, 8 היו מנכ"לים ואילו האחרים, כפי שהסברנו, היו מנהלים ועובדים במחלקות תכנון ובינוי. כפי שניתן להתרשם מהתרשים 1 שלהלן, לרוב המכריע של הפקידים שעלה בידינו לראיין (N=39; 51%) יש ניסיון וידע מקצועי בתחומי התכנון וההנדסה. מרוויינים

אחרים הם בעלי הכשרה בתחום ראיית חשבון (N=3; 4%), כלכלה (N=11; 14%), משפטים (N=5; 7%) ומקצועות אחרים או לא ידועים (N=19; 25%).

תרשים 1: המקצועות האקדמיים של עובדי הרשות שהשתתפו במחקר



נספח ג' מציע תיאור מפורט יותר של המאפיינים הדמוגרפיים של משתתפי המחקר בהיבטים של מגדר, ותק וגיל.

3. ממצאים

תיאור הממצאים שלהלן תואם את מבנה שאלות המחקר, כפי שהצגנו בסעיף 1.4 במבוא.

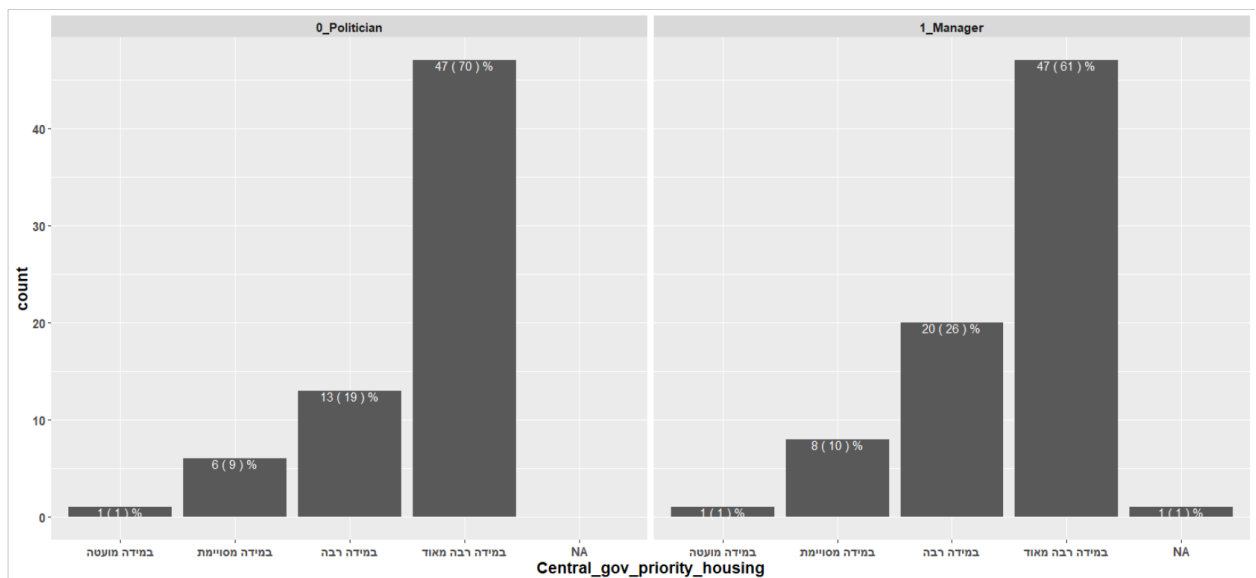
3.1 תמיכתם של נבחרי ציבור ופקידי עירייה במדיניות של ציפוף בניה ודיוור בר השגה

בחינת שאלת המחקר הראשונה – באיזו מידה בכירים בשלטון המקומי בישראל תומכים במדיניות של ציפוף בניה, דיוור בר השגה ודיוור בר השגה ממוקד בערים שלהם, או מתנגדים לה? –

העלתה שמשותפי המחקר שלנו מודאגים לנוכח עלות הדיור בישראל, באופן כללי. רובם המכריע של הבכירים שהשתתפו בסקר, עובדי ונבחרו ציבור, סבורים שמחירן הגבוה של דירות הוא בעיה דוחקת, ושהמשלה חייבת להציב אותה גבוה בסולם עדיפויותיה ולמצוא לה פתרון. כפי שניתן להתרשם מתרשים 2 שלהלן, כששאלנו אותם באיזו מידה הם סבורים שהמשלה צריכה להציב את סוגיית הדיור בעדיפות גבוהה, 61% מהפקידים ו-70% מחברי המועצה השיבו "במידה רבה מאוד".

תרשים 2: שיעור נבחרו הציבור והמנהלים שסבורים שסוגיית הדיור צריכה להיות בעדיפות

גבוהה של המשלה



יותר מכך, גם כשזה נוגע לרשות המקומית שלהם, מצאנו שרוב הבכירים שהשתתפו בסקר תומכים בבינוי שכונות בשיעור ציפוף גבוה ובדיור בר השגה בעיר שלהם. ממצא זה נכון הן בקרב פקידים והן בקרב חברי מועצה, אם כי באופן מובהק יותר בקרב הראשונים. כאשר מתקנים את המשתנה של תמיכה במדיניות של ציפוף בניה על גבי סולם שבין 0 ל-1 (כאשר 1 פירושו תמיכה במידה הרבה ביותר, על בסיס מדד המשלב ומציג ממוצע של שבעה פריטי סקר¹), בקרב הפקידים ממוצע

¹שבעת הפריטים שמרכיבים יחד את המשתנה המשולב הם:

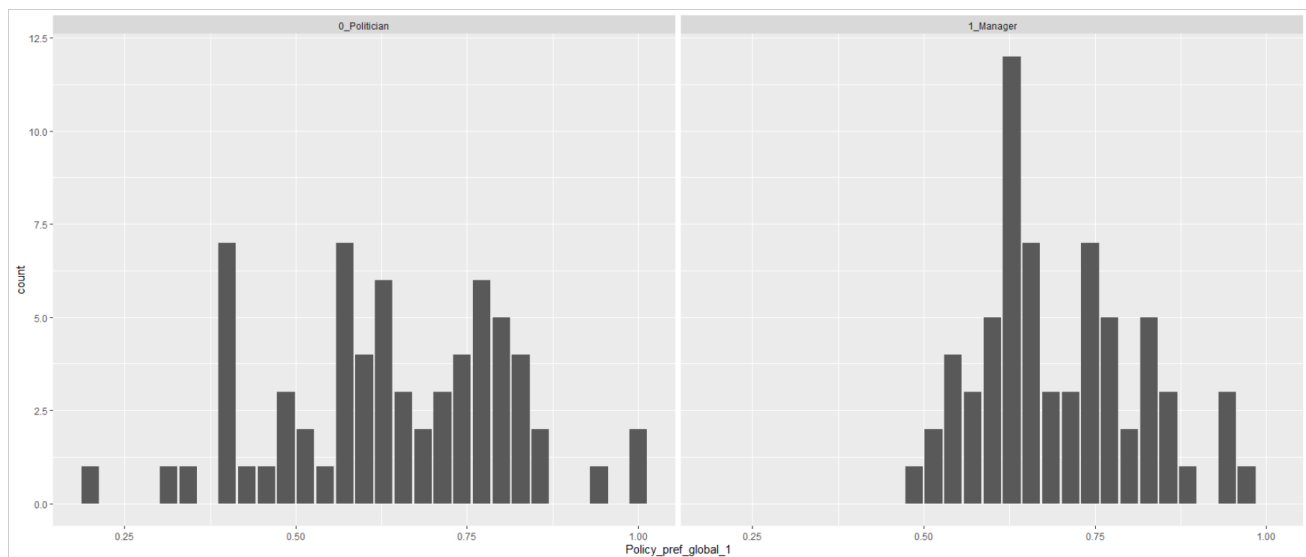
כמה דגש ... היית רוצה שראש העיר והעירייה יתנו לסוגי הפרויקטים שלהלן:

1. ציפוף מאסיבי של הבינוי בשכונות הוותיקות תוך בנייה לגובה וכניסה של תושבים חדשים
2. כמה דגש...בנייה צפופה, לגובה, של שכונה או שכונות חדשות, שתמשוך לעיר משפחות צעירות
3. כמה דגש...הגדלת היצע הדיור בהישג יד לצעירים ולאוכלוסייה איכותית, לאו דווקא מבני מקום הלכה למעשה, בחמש השנים האחרונות, באיזו מידה השמעת את דעתך ... לטובת קידום פרויקטים כדלקמן
4. באיזו מידה השמעת את דעתך בישיבות מועצת העיר לטובת... קידום התחדשות וציפוף מאסיבי של הבינוי בשכונות הוותיקות, תוך בנייה לגובה וכניסה של תושבים חדשים?

התמיכה עמד על 0.7, ובקרב חברי מועצה ממוצע התמיכה עמד על 0.67. תרשים 3 שלהלן מציג את ההתפלגות המלאה של תשובות המשיבים – פקידים בצדו הימני של התרשים וחברי מועצה בצדו השמאלי – על גבי קשת התמיכה במדיניות ציפוף בניה ודיור בר השגה ביישוביהם. מהתרשים ניתן ללמוד שנבחרי ציבור נוטים להתפזר יותר על גבי הסולם (כלומר, כמה מהם מתנגדים למדיניות בחריפות, כמה לא משוכנעים וכמה תומכים בה מאד). בהשוואה אליהם, הפקידים ממוקמים ברובם בחלק העליון של הסולם (0.5 ולמעלה מזה), כלומר של תמיכה בציפוף ופתרונות דיור בהישג יד בעיר.

תרשים 3: תמיכת פוליטיקאים ומנהלים במדיניות של ציפוף בניה ודיור בר השגה ביישובים בהם

הם מכהנים או עובדים



בעוד הפקידים נוטו לתמוך במדיניות של ציפוף בניה ודיור בר השגה יותר מאשר נבחרי הציבור, מצאנו שההפך הוא הנכון כשזה נוגע לתמיכת בכירים בהעדפת בני המקום במדיניות של דיור בר השגה ממוקד. במקרה הזה, התמיכה, כשהיא נמדדת באמצעות ממוצע של שני פריטי סקר, היתה גבוהה יותר בקרב נבחרי ציבור מאשר בקרב הפקידים.² בסולם שבין 0 ל-1, ממוצע התמיכה בדיור בר השגה

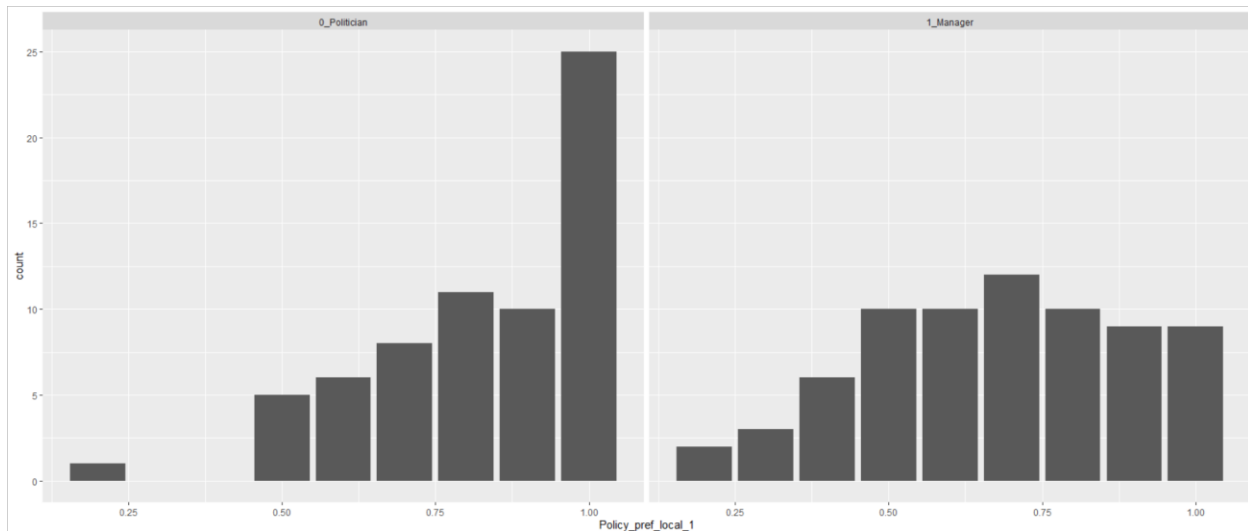
5. באיזו מידה השמעת את דעתך בישיבות מועצת העיר לטובת קידום פרויקטים ... בנייה רוויה של שכונה או שכונות חדשות, שתמשוך לעיר משפחות צעירות?
6. באיזו מידה השמעת את דעתך בישיבות מועצת העיר לטובת קידום פרויקטים... הגדלת היצע הדיור בהישג יד לצעירים ולאוכלוסייה איכותית, לאו דווקא מבני מקום?
7. באיזו מידה אתה סבור שהרשויות המקומיות צריכות לתת כתף למאמצי הממשלה להורדת מחירי הדיור... לתמוך במאמצי הממשלה להגדיל את היצע הדיור, לטובת כלל אזרחי ישראל?

2. המדד אותו יצרנו כולל את שתי השאלות שלהלן:

1. כמה דגש ... היית רוצה שראש העיר והעירייה יתנו ל...הגדלת היצע הדיור בהישג יד לבני המקום
2. הלכה למעשה, בחמש השנים האחרונות, באיזו מידה השמעת את דעתך ... לטובת...הגדלת היצע הדיור בהישג יד לבני המקום והעדפתם על פני אחרים

ממוקד בקרב חברי המועצה עמד על 0.83, אבל רק על 0.68 בקרב הפקידים. יש הגיון בפער הזה, היות שדיוור בר השגה שאינו ממוקד עשוי לשרת את האינטרס של המדינה כולה, בכך שהוא מספק פתרון שיכון לכל, מקל על מצוקת הדיוור הארצית ומקטין את המחסור בדירות, בעוד שדיוור בר השגה ממוקד משרת את האינטרסים של תושבי העיר בה מתגוררים הפוליטיקאים, שאותם הם נבחרו לשרת. תרשים 4 שלהלן מראה את ההתפלגות בקרב חברי מועצה ופקידים על גבי סולם שבין 0 ל-1, שבו 1 מייצג את התמיכה הרבה ביותר במדיניות דיוור בר השגה שמקנה עדיפות לתושבים מקומיים. כפי שניתן להתרשם מהתרשים, חברי מועצה (בצדו השמאלי של התרשים) מתרכזים בחלקו העליון של הסולם, ורובם העידו על תמיכה במדיניות במידה הרבה האפשרית. לעומתם, עמדות הפקידים מפוזרות לאורך הסולם (כלומר, כמה מהם מתנגדים בחריפות למדיניות העדפת בני המקום בדיוור בר השגה, אחרים מתקשים להחליט וכמה תומכים בפה מלא במדיניות).

תרשים 4: תמיכת פוליטיקאים ומנהלים בהעדפת תושבי המקום במדיניות דיוור בר השגה



הממצאים הללו מצביעים על כך שלא רק שבעלי תפקיד בכיר בשלטון המקומי בישראל נוטים להביע דאגה לנוכח מחירי הדיוור הגבוהים, ולהאמין שתפקיד הממשלה למצוא לכך מענה (כפי שממחיש תרשים 2), אלא שהם נוטים לתמוך באופן כללי במדיניות ציפוף בניה ובניית דירות בנות השגה ביישובים שלהם (כפי שממחישים תרשימים 3 ו-4). ממצאים אלה מפריכים האשמות שנשמעות לעתים, לפיהן רשויות מקומיות בישראל מאמצות עמדה של נמב"י ("נגד מיקום בחצרי") (NIMBY – Not In My Back Yard) ותומכות בה, ואף נמנעות לסייע לממשלה במאמציה לפתור את בעיית המחסור בדירות. גם אם נסיונות למצוא פתרון למשבר הדיוור נתקלו בקשיים, בעיקרם של דברים קיימת הסכמה בקרב פקידים ברשויות המקומיות וחברי מועצת עיר בדבר ההכרח במדיניות ציפוף בניה ודיוור בר השגה. דווקא משום כך, חשוב

עוד יותר להבין מדוע יש בעלי תפקיד ברשויות המקומיות שתומכים במדיניות זו יותר מאחרים, ואלו בעיות הם מזהים במאמצי הציפוף הנוכחיים.

3.2 מדוע בעלי תפקיד ציבורי תומכים במדיניות ציפוף בניה ודיור בר השגה, או מתנגדים לה?

בפרק זה של הדוח אנו חורגות מתחום הניתוח הכמותני של דפוסי התמיכה במדיניות ציפוף בניה ודיור בר השגה בקרב חברי מועצה ופקידים ברשויות המקומיות, ומנסות להבין את הסיבות והמניעים לעמדותיהם ולחשוף את נימוקיהם. המידע האיכותני, כמו הנתונים הכמותיים, מצביע על כך שבעלי תפקיד ברשויות המקומיות מפגינים מגוון דעות, אבל גם שכל נושא משרה נתון מאמין שמדיניות ציפוף הבניה ודיור בר השגה נושאת בחובה תועלת, כמו גם חסרונות. המשתתפים במחקר הביעו עמדות בסוגיית הדיור, שהבדלים דקים ביניהן, והנימוקים שהושמעו, ומפורטים להלן, יכולים להסביר מדוע, למשל, אדם שמאמין שהרחבת היצע הדיור צריך לעמוד בראש סדר העדיפויות הממשלתי עלול להפגין היסוס כלפי הרחבת הבנייה ביישוב מגוריו, או מדוע אדם שבדרך כלל מודאג מעבודות פיתוח עשוי לתמוך דווקא בתוספת בינוי בהקשר של היישוב שלו. הבנת הסיבות והמניעים לתמיכה במדיניות של ציפוף ודיור בר השגה ולהתנגדות לה היא מפתח להבנת ההחלטות המורכבות שבעלי תפקיד ציבורי שותפים להן בנוגע לשיכון, בינוי ותכנון שימושים בקרקע.

3.2.1 סיבות ונימוקים שמספקים פקידים וחברי מועצה לתמיכה במדיניות ציפוף בניה ודיור בר השגה

שלושת הנימוקים הבולטים והנפוצים לתמיכה במדיניות ציפוף בניה ודיור בר השגה, כפי שמפורט להלן, משקפים מציאות שבה עובדי הרשות ונבחריה מאמצים מגוון של יעדי מדיניות וקהלי יעד. נימוקי התמיכה שלהם מלמדים על דאגתם לחיזוק העיר ולרווחת תושביה, לצד משקל שונה שהם מייחסים להשפעות של החלטותיהם על כלל האוכלוסיה בישראל.

3.2.1.1 ציפוף הבנייה ודיור בהישג יד כפתרון למשבר הדיור הלאומי

אחד הנימוקים שסיפקו בעלי תפקיד בכיר ברשויות המקומיות לתמיכתם במדיניות של ציפוף בניה ודיור בר השגה נגע לדאגתם לנוכח משבר הדיור הלאומי, ולעמדתם, לפיה הרשות המקומית צריכה לגלות אחריות ולתרום לפתרון הבעיה במגבלות יכולתה. בעלי תפקיד בכיר ברשויות המקומיות שתומכים

בפתרון של הרחבת היצע הדירות בשטח הרשות כפתרון לבעיית הדיור הלאומית משתמשים במונחים של "החובה לפעול" במישור המקומי, לנוכח האינטרס הלאומי, ומדברים בשם טובת הציבור הישראלי כולו. ממצאינו מצביעים על כך שהסבירות לכך שהמניע לתמיכה במדיניות של ציפוף יהיה הרצון העז למצוא פתרון למשבר הדיור הלאומי גבוהה יותר בקרב פקידיים מאשר בקרב חברי מועצה. הציטוטים שלהלן, אחד מהם מפיו של פקיד והשני של חבר מועצה, ממחישים עמדה זו.

"אנחנו יודעים שמדינת ישראל הולכת לגדול ... עד שנת 2040 [להיות] פי שניים ממה שהיא היום. אז כל מדינת ישראל צריכה להבין: שטחה קטן, וצריך לצופף את הערים, וכל עיר צריכה לדאוג לכך שיהיה לה יותר יחידות דיור, כדי לתת מענה לכלל אזרחי ישראל בנוסף לאזרחי העיר שלנו. ולכן הדרך זה לצופף ולתת יותר יחידות דיור." (פקיד ברשות מקומית).

"כן, הכניסה של תושבים חדשים משנה את הצביון של השכונות... אבל כל עיר צריכה לתרום את חלקה לבעיית הדיור במדינת ישראל. בעיקר אנחנו במרכז." (חבר מועצה).

3.2.1.2 בינוי שיכונים כאמצעי להחייאת העיר

מספר בעלי תפקיד בכיר ברשויות המקומיות הביעו תמיכה בציפוף הבנייה ובנייה בהישג יד כאמצעי להצרת העיר ולחידוש נעוריה. בכירים אלה תופסים את בנייתם של מיזמי פיתוח ושיכון חדשים כהזדמנות להזרמת דם חדש לעיר ודרך למשוך משפחות חדשות ומבוססות כלכלית. יותר מכך, הם היו מוכנים לתמוך בבניית דירות קטנות יותר, ואפילו במחיר בר השגה, כדי למשוך משפחות צעירות שיישארו בעיר ויתמכו בעסקיה. זהו ההסבר שסיפק אחד הפקידיים לתמיכתו בבניית דירות בנות השגה, כאמצעי לחיזוק העיר:

"נביא עוד צעירים, עוד אוכלוסיה. מאוד יכול להיות שהשכונה החדשה תביא ליותר בעלי מקצוע חופשיים ... הם יצרכו יותר מסעדות ויותר בתי קפה ואולי ירצו גם [יותר] קולנוע... הציפוף הזה ... בסך הכל בסופו של דבר יביא לפיתוח העיר." (פקיד ברשות מקומית).

3.2.1.3 בינוי שיכונים ודירות בהישג יד כאמצעי שיאפשר לצעירים תושבי המקום להרשות

לעצמם להישאר ביישוב מגוריהם

בנוסף, כמה בעלי תפקיד ברשויות המקומיות הביעו תמיכה בבניית דירות בהישג יד, כיוון שהם רואים בה מפתח למשיכת משפחות צעירות לעיר, וגם פתרון שיאפשר לצעירים שכבר גרים בה להישאר. מנקודת מבטם, דיור בר השגה – בין שהוא שמור באופן מוצהר ומפורש עבור בני המקום, ובין שהוא לא – יכול לסייע למשפחות צעירות להכות שורש בעיר. המדיניות שמייעדת באופן מוצהר דיור בר השגה לבני המקום מגבירה את התמיכה של אותם משיבים בהרחבת הבנייה בעיר, כיוון שהם קושרים בין מדיניות כאמור לעתידם של ילדיהם שלהם, או לצעירים כמוהם שכעת יוכלו להרשות לעצמם לרכוש דירות כאלה, ולא מייחסים זאת לזרם דמיוני של אוכלוסיה חלשה שתפלוש אל היישוב שלהם. כך מסבירים נבחר ציבור ופקיד, כל אחד בתורו, את תמיכתם בדיור בר השגה, שיאפשר לבני המקום, כמו גם למשפחות צעירות אחרות, להגר לעיר או להישאר בה:

"[ב]בנייה צפופה לגובה ... הרצון הוא ... לשדרג את הנושא של דירות לצעירים ... ככל שהבנייה צפופה ולגובה ... אז אתה יכול להכניס יותר חבר'ה צעירים לגור, במחיר בר השגה, במחיר יותר נמוך. להגדיל את ההיצע". (חבר מועצה).

"אנחנו חושבים שצריכים לראות בהתחדשות העירונית כלי לשפר, קודם כל, את חיי התושבים שכבר גרים בשכונה ... לאפשר עד כמה שניתן לבנים הצעירים שלהם להישאר בשכונה". (פקיד ברשות מקומית).

3.2.2 סיבות ונימוקים שמספקים בעלי תפקיד בכיר להתנגדות למדיניות ציפוף בניה ודיור בר השגה

את הסיבות והנימוקים להתנגדות למדיניות ציפוף בניה ודיור בר השגה חילקנו לשתיים: כאלה המתמקדים בהשפעת מדיניות ציפוף הבניה ודיור בר השגה על תקציב העירייה ועל יכולתה לספק שירותים איכותיים, וכאלה המתמקדים בהשפעת המדיניות על המרקם הפיזי והחברתי של העיר.

3.2.2.1 ציפוף בניה כגורם שיוצר עומס על התשתית ומותח את יכולת אספקת השירותים לקצה

גבולה

אחד ההסברים שסיפקו המרואיינים להתנגדות לציפוף הבנייה שיקף דאגה משותפת מפני העומס שעלולות הרחבת הבניה ותוספת אוכלוסיה להטיל על התשתית הקיימת, וחשש ליכולתה של העירייה לספק שירותים באיכות גבוהה. פקידי ציבור ביטאו אמונה לפיה פיתוח והרחבת הבניה יפגעו באיכות השירותים שמוענקים לתושבים הקיימים, או לחילופין יאלצו את העירייה לייקר את מסי הארנונה, על

מנת לשמר את איכות השירותים הנוכחית (אם כי ייקור שכזה כובל את העירייה במגבלות הרגולציה ולא נתון בידיה). לבד מהצורך להגדיל את ההשקעות במימון שירותי העירייה, גידול באוכלוסיה יחייב גם תוספת הקצאת קרקע למבני ציבור, כגון גני ילדים ומתנ"סים. איתור שטחים פנויים לצרכים ציבוריים בשכונות הוותיקות הוא הליך קשה לביצוע, יקר וכמעט בלתי אפשרי. אמנם, מבין המשיבים, גם פקידיים וגם נבכרי ציבור הביעו חששות מסוג זה, אבל הסבירות שהפקידיים יהיו מודאגים מפני העומס שיטיל ציפוף הבניה על משאבי העיר היתה גבוהה יותר בהשוואה לזו של נבכרי הציבור. למעשה, זה היה החשש העיקרי שהם הביעו. הציטוטים הבאים ממחישים עמדות אלה:

"סורי, לא אוסיף יחידות דיור ... על הגב של התושבים שלי. אם אני לא יכולה לתת להם את מוסדות הציבור הנדרשים, אם אני לא אעמוד בעומס התחבורתי, אם אני לא אשפר במשהו את איכות החיים של מישהו, למה לי להרע את חיי התושבים שלי? ... העיר שבה אני עובדת מאוד מוגבלת. הנזקים שיכולים להיגרם לתושבים כאן הם גרועים פי כמה, ואני חושבת שיש כל עיר והיכולות שלה". (פקידה ברשות מקומית).

"אני חושבת שצריך לשים יותר דגש על מסחר ... ופחות על דירות. אני מדברת מהצד הכלכלי, שצריך איזון נכון שהעירייה הזו לא תיפול מחר, שלא תיכנס לגירעונות ולא יהיה אפשר לתת את השירות הראוי [לתושבים]. צריך למצוא את הפרופורציה והאיזון בין כמות התושבים ליכולת לתת להם את השירות המקסימלי". (חברת מועצה).

3.2.2.4 שינויים באופי העיר או בחזות השכונות הקיימות

בעלי תפקיד בכיר, ובפרט חברי מועצה, הביעו חשש שמא בינוי של שכונות חדשות וצפופות יביא לשינוי בטבען של השכונות הקיימות והעיר, ואף יהרוס את המרקם הפיזי או החברתי שלהן. השינויים החברתיים שהטרידו את בעלי התפקיד הציבורי נגעו בעיקר לרשתות החברתיות והבין-אישיות ולמערכות היחסים בין התושבים. בהיבט הפיזי, החשש השכיח קשור בגובה הבניה ובצפיפותה, והמשיבים הביעו דאגה מפני הקמת מגדלים גבוהים ומפני צפיפות יתר בשכונות מגורים. לטענתם, המגדלים ישנו באופן דרמטי את המראה האסתטי של השכונות, ויצפו אותן בדיירים חדשים בהיקפים שיתירו את התושבים הקיימים מבודדים ומנוכרים לסביבתם החדשה. הציטוטים שלהלן, מפיהם של פקידה ושל נבחר ציבור, ממחישים את תפיסתם בנוגע לשינויים באופי העיר שהפיתוח עלול לחולל, ואת טיעוניהם כנגד מדיניות של ציפוף בניה ודיור בר השגה:

"השכונות הן מעין מושב... בזמנו, [כ]שאני גדלתי [שם], ועד היום ... אין גדרות... ואפשר להגיע מחצר לחצר ללא אף גדר. בשכונה גם לא היה [מקובל שתהיה] סגירת דלת. היום לבוא, ולאוכלוסייה ... מבוגרת, או גם לאוכלוסייה כמוני, לבוא ולשנות להם את סגנון החיים שלהם, שככה גדלתי וככה נולדתי ובעזרת השם ככה אני גם רוצה להגיע לגיל 121. ללא גדרות. שאני יכול להגיע לשכן מתי שאני רוצה ולא להרים טלפון, [ולשאול] אם אני יכול להגיע היום ... אם זה לא מפריע. הייתי צריך מהשכן משהו הייתי בא, נוקש, פותח את הדלת, אפילו ... לא הייתי מחכה שיאמרו כן. ככה זה היה נהוג אז... שיבנו גורדי שחקים, ספק אם אני אכיר את השכן בדלת ממול, שלא נאמר על הבניין ממול או הבניין ליד. ספק אם אני אכיר את השכן באותה קומה דלת ממולי". (חבר מועצה.)

"התחדשות... בשכונות הוותיקות...? פה יש לי בעיה אישית ואני יודעת שצריך [ציפוף]... מבחינת התיאוריה אבל אני פשוט גרה [כאן] ואני יותר אוהבת את המרקם הנמוך, המרקם של השכונות הוותיקות הנמוך או הבינוני". (פקידה ברשות מקומית).

3.2.3 תמיכה במדיניות ציפוף בניה ודיור בר השגה והתנגדות לה – דפוסים והפתעות

בניגוד להנחה המקובלת בספרות המקצועית העוסקת בחסמים לפיתוח ובינוי, לפיה עלינו לצפות מפוליטיקאים להיות מושפעים מלחץ של התושבים לנוכח ציפוף בניה והקמת דירות בנות השגה, הממצאים שלנו משרטטים תמונה שונה. לפי עדויות המרואיינים שלנו, דעותיהם הפומביות של התושבים, או הלחץ הציבורי, הפוליטי והאלקטורלי, לא היוו גורם משמעותי שהשפיע על עמדותיהם של הבכירים כלפי תכניות הפיתוח, בעדן או נגדן. בדרך כלל, הן הפקידים והן נבחרי הציבור התחשבו באינטרסים של התושבים או באינטרסים של כלל הציבור בישראל, לנוכח משבר הדיור הלאומי, ופחות בלחץ ציבורי המקומי ובדעות קונקרטיים שהביעו תושבים בפומבי. נימוקיהם לתמיכה במדיניות ציפוף בניה ודיור בר השגה, או להתנגדות לה, מצביעים על כך שבמאזן השיקולים שלהם בעלי התפקיד הבכירים שקללו את ההשלכות הצפויות של השינויים על חוסנה הכלכלי של העיר ועל רווחת התושבים. ייתכן, כמובן, שהמרואיינים לא חלקו אתנו את כל נימוקיהם לתמיכה במדיניות הציפוף או להתנגדות לה, אבל גם כך הממצאים מציגים תמונה שבה בעלי תפקיד ציבורי בכיר מודאגים מפני השפעת מחירי הדיור הגבוהים ומפני המחסור בדירות, אך גם מהשינויים שתחולל מדיניות ציפוף הבניה והקמת דירות בנות השגה בעיר ובקרב תושביה.

פקידי הציבור שראינו, גם אלה שתומכים במדיניות ציפוף בניה ודיור בר השגה, הביעו את דאגתם מהשלכותיה. עבור כמה מהם, במיוחד עבור אלה מהם שחוששים מתוצאות משבר הדיור, הסיכון בציפוף בניה ובהקמת דירות בנות השגה כדאי, והעלויות הכרוכות בהם משתלמות. משבר הדיור הלאומי נתפס כסיבה טובה לתמיכה במדיניות ציפוף בקרב פקידי יותר מאשר בקרב חברי מועצה. דיור בר השגה, ודיור בר השגה הממוקד בבני המקום, נתפסים כפתרון לבעיית משבר הדיור ולהשפעתה על תושבי העיר בסבירות רבה יותר בקרב האחרונים.

3.3. הזדהות חברתית של בכירים עם תושבים ועם אזרחים כגורם המשפיע על תמיכתם במדיניות ציפוף בניה ודיור בר השגה

נזכיר שממצאינו מצביעים על כך שלא זאת בלבד שחברי מועצת עיר ופקידי עירייה תומכים בכל לבם בצעדי ממשלה להתמודדות עם משבר הדיור, אלא הם גם מביעים תמיכה בדרך כלל בבניית שיכונים ודירות בנות השגה בעריהם. עם זאת, יש משיבים שתמיכתם משמעותית מזו של עמיתיהם. בפרק זה ננסה לגלות מה עומד מאחורי הבדלים אלה.

ראשית, כפי שהראינו בסעיף 3.1 לעיל, מצאנו שהפקידים נטו יותר להביע תמיכה במדיניות ציפוף בניה ודיור בר השגה, בלא קשר לזהות הדיירים החדשים, בעוד נבחר הציבור נטו יותר, יחסית, להביע תמיכה במיקוד דיור בר השגה וייעודו לתושבי המקום. את הפער הזה, שבין חברי מועצת עיר ופקידיים, ניתן להסביר כמשקף את ההבדל שבין תמריצים פוליטיים ואלקטורליים ותמריצים פרופסיונליים, ואת השיקולים של נבחר ציבור ושל משרתי ציבור שאינם נבחרים. בעוד פרשנות זו מסבירה כמה מההבדלים בין הקבוצות, הממצאים שלנו שלהלן מצביעים על הסבר נוסף שעלה בעקבות מתוך המידע האיכותני והנתונים הכמותיים שאספנו, בנוגע להזדהותם של המשיבים עם תושבים ועם אזרחים; במלים אחרות, נטייתם לחוש כלפי תושבי היישוב ואזרחי המדינה אמפתיה, או סימפתיה, שדוחקת בהם לסייע בידם.

3.3.1 הזדהותם של בכירים עם מצוקתם הכלכלית של תושבים ואזרחים

ממצאינו מלמדים שרבה הסבירות שבעלי תפקיד ציבורי—פקידיים וחברי מועצה, שמזדהים באופן אישי עם מצוקתם הכלכלית של תושבים מקומיים ושל אזרחים ישראלים, יתמכו במדיניות ציפוף בניה ודיור בר השגה. בעלי תפקיד ציבורי שמזדהים עם מצוקה כלכלית של אחרים מתארים את עצמם כמי שחווים בעצמם לחץ כלכלי הדומה לזה שחווים רוב רובם של בני מעמד הביניים בישראל, ולכל

הפחות חשים דאגה כלפי אחרים שחווים לחץ דומה.³ לא מצאנו הבדלים בין פקידים ובין חברי מועצה בהשפעות של המשתנה הזה. לדוגמה, כך מתארים נבחר ציבור ופקיד את ההזדהות שהם חשים עם המצוקה הכלכלית של מעמד הביניים:

"אני ... [מרגיש] מחובר [למי שחווים מצוקה כלכלית], כי אני גדלתי בשכונה כזו 40 שנה. גדלתי במשפחה עם עוני כבד, מצוקה ואלימות ... אני אוהב את האנשים האלה". (חבר מועצה).

"לי שיחק המזל, כי אני את הדירה הראשונה שלי רכשתי לפני הרבה זמן. דירות היום... הם במחירים שהיום לא הייתי מצליח לעמוד בהם. אני שם את עצמי עכשיו, כאילו אם הייתי צריך לקנות, לא הייתה לי את היכולת הזאתי בכלל... אז בהחלט מזדהה איתם." (פקיד ברשות מקומית).

3.3.2 מקום מגוריהם של הבכירים והזדהותם כתושבי המקום

ממצא נוסף של עבודת המחקר שלנו קשור בהבדלי הגישות בין פקידים שמתגוררים בעיר ומחוצה לה, ובאופן כללי יותר, משמעותה של ההזדהות העצמית של הפקידים כתושבים בעיר. הניתוח הסטטיסטי של נתוני הסקר מצביע על כך שהסבירות שפקידים שמתגוררים בעיר בה הם עובדים יתמכו במדיניות ציפוף בניה והקמת דירות בנות השגה נמוכה משמעותית בהשוואה לפקידים שגרים מחוץ לה (ממוצע של 0.66 עבור פקיד שגר בעיר, לעומת 0.71 עבור פקיד שגר מחוץ לעיר, על גבי סולם שבין 0 ל-1).

הסבר אפשרי אחד לפער הזה, כפי שניתן לראות בתרשים 5, קשור במידת ההזדהות העצמית של הבכירים כתושבים.⁴ על גבי סולם שבין 1 ל-5, הפקידים שמתגוררים בעיר בה הם עובדים ונבחר

³ על-מנת למדוד את מידת ההזדהות עם מצוקתו הכלכלית של האחר, יצרנו מדד משולב, שמהווה ממוצע של הפריטים הבאים, אותם מצאנו בזיקה חזקה אלה לאלה:

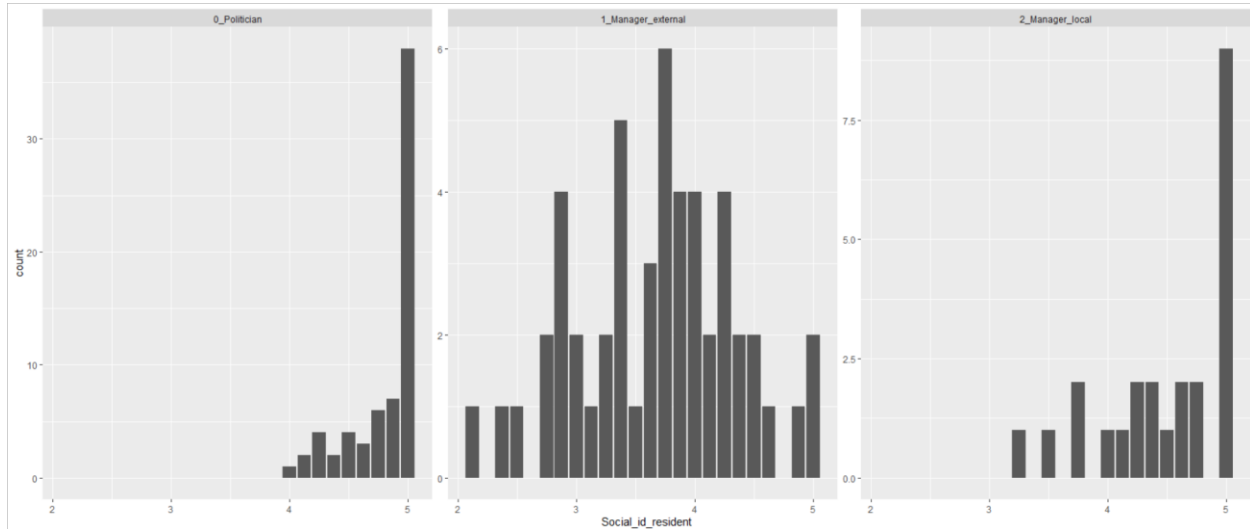
כואב לי שיוקר המחייה פוגע ביכולת של אזרחי ישראל לחיות ברווחה
כואב לי שיוקר המחייה פוגע ביכולת של תושבי היישוב לחיות ברווחה
אני רואה את עצמי כחלק מהציבור שנפגע מיוקר המחייה במדינת ישראל
אני מזדהה עם הרצון של אזרחי ישראל לרכוש דירה במחיר סביר
אני מזדהה עם הרצון של צעירים בני היישוב לרכוש בו דירה במחיר סביר
אני רואה את עצמי כחלק מדור שנפגע מעליית מחירי הדיור
אני שייך לקבוצה בחברה הישראלית שנפגעת מהתרחבות הפערים הכלכליים-חברתיים

מדד ההזדהות עם התושבים מבוסס על מיצוע של השאלות הבאות:

1. יש לי תחושת שייכות לתושבי העיר
2. אני חש חובה לתרום את חלקי לרווחת תושבי העיר
3. השייכות לעיר הזו ולתושבים שלה היא חלק חשוב ממי שאני
4. יש לי מחויבות כלפי בני המקום

הציבור העידו שהם מזדהים עם התושבים במידה רבה (4.49 ו-4.81 בהתאמה), בהשוואה לפקידים שמתגוררים מחוץ לעיר (3.67).

תרשים 5: מגורים בעיר והזדהות עם התושבים



העדויות האיכותניות מציעות הסבר אפשרי שני. פוליטיקאים נבחרו ציבור מתגוררים בהכרח בעיר שאת תושביה הם משרתים, בעוד פקידים עשויים לגור בעיר בה הם מועסקים, או ביישוב אחר. נבחרו ציבור ופקידים שגרים בעיר שאותה הם משרתים מבליים בה זמן רב יותר, נפגשים עם תושביה ורואים אותם בחיי היום יום שלהם: כיצד הם מהלכים ברחובותיה, ואוספים את ילדיהם מגני הילדים. במפגשים אלה, בעלי התפקיד הציבורי באים במגע עם התושבים, שומעים את תלונותיהם ואת דאגותיהם מפני העתיד. מפגשים פנים-אלפנים אלה עם התושבים עשויים להגדיל את הסבירות שאותם בעלי תפקיד ציבורי שמתגוררים בעיר יגיבו לחששות שמביעים התושבים מהשלכותיה של מדיניות ציפוף בניה ודיור בר השגה. הנה כך תיאר בפנינו אחד מנבחרו הציבור כיצד הוא שומע את תלונותיהם של התושבים שהוא פוגש:

5. ההשתייכות לעיר ולתושביה חשובה לי
6. חשוב לי שהתושבים יראו אותי כאחד מהם
7. כאשר אני מדבר על תושבי העיר, אני נוטה לומר "אנחנו" ולא "הם"

"תראה, אני אגיד לך, (כ) שאני הולך ברחוב הרבה מאוד אנשים מכירים אותי, אני לא אגיד לך שכולם לטובה, אבל מכירים אותי ועוצרים אותי, ושואלים אותי: למה החנייה פה לא מסודרת, או למה המדרכה שבורה". (חבר מועצה).

מצד שני, פקידיים מזדהים יותר כפרופסיונלים. הזדהותם יכולה להיות עם פרופסיה מסויימת (למשל, עריכת-דין, ראיית חשבון או תכנון עירוני), או הזדהות כללית עם היותם משרתי ציבור. אחת הפקידיים תיארה את חשיבותה של זהותה המקצועית, וכיצד זו מחלישה את הזדהותה כתושבת המקום, ואף מקשה עליה להזדהות עם מצוקתם הכלכלית של התושבים ועם חוסר יכולתם להרשות לעצמם רכישת בית:

"עם הרצון שלי, ככל שאני ארצה לתרום ל... לבית הפרטי שלי, אני פה, בתור גזברית, חייבת לדאוג לאיזון התקציב. חייבת לראות...לטווחים ארוכים...לעוד 5 שנים, לעוד 10 שנים". (פקידה ברשות מקומית).

3.3 הזדהותם של בכירים כהורים לילדים בוגרים

ביטוי נוסף של חשיבותו של מושא ההזדהות בתרומתו לעיצוב תמיכתם של בעלי תפקיד ציבורי במדיניות ציפוף בניה ודיור בר השגה נוגע לתמיכה המתמשכת בילדיהם שמעניקים בכירים שהם הורים לבני 30 ויותר. ממצאינו הכמותניים מצביעים על כך שמשתנה זה הוא בעל השפעה סטטיסטית חיובית ומובהקת בניתוח רגרסיה של תמיכת המשיבים במדיניות של ציפוף ודיור בר השגה. נדמה שהורות לילדים בני 30 ויותר, המצויים בשלב בחיים שבו הם כנראה מקימים משפחה ומעוניינים לרכוש דירה, אך נתקלים בקשיים, זורעת אצל בעלי תפקיד ציבורי רגישות יתר לסוגיית המחסור בדיור על פני דאגות אחרות.

כך הסביר זאת אחד הפקידיים:

"יש מחסור בדירות. המחירים היו כאלה שצעירים לא יכלו לקנות דירה. אני יודע את זה באופן אישי. יש לי ארבע(ה) בנים. רק אחד מהם גר בעיר, לצערי".

בעוד נבחר ציבור תיאר זאת כך:

"גם אנחנו בעלי משפחות. גם אנחנו יש לנו ילדים שבונים את החיים שלהם. אני יודע מה המצוקות".

3.4 מכשולים שמעכבים בנייה צפופה ודיור בר השגה

כפי שראינו, רובם של המשתתפים במחקר סבורים שעל הממשלה להציב את סוגיית הרחבת היצע הדיור למגורים בראש סדר עדיפויותיה, ושהרשויות המקומיות שלהם צריכות לתרום את חלקן למטרה זו. גם הבעיות, כפי שהסברנו קודם, ידועות – ציפוף בניה גורר עלויות גבוהות שההכנסות ממסים אינן מכסות, הסיכון הכרוך בהידלדלות השירותים ובעומס על התשתיות, כמו גם שינויים באופי השכונות ובחזותן. מחקר זה מצביע על שני נתיבים בהם ניתן לבחור, על-מנת לעצב אסטרטגיה אפקטיבית יותר במענה למשבר הדיור.

3.4.1 דיור בר השגה ממוקד כתמריץ לפוליטיקאים

פוליטיקאים נבחרו ציבור שהשתתפו במחקר זה הביעו תמיכה בדיור בר השגה שממוקד בבני המקום. יש בזה הגיון; בסופו של דבר, פוליטיקאים אחראים כלפי מי שהם מייצגים, הם שומעים את תלונותיהם של תושבים שהם פוגשים ברחוב, ועל בשרם הם חשים מה פירושם של חיים ביישוב שאותו הם מייצגים. וכך, כאשר צעירים מתקשים לרכוש דירות בסמיכות לבית הוריהם, או כשילדיהם של תושבים ותיקים נאלצים להגר ליישוב אחר, ברי שהפוליטיקאים המקומיים ירצו לעזור ושהם יראו בדיור שמועד באופן ממוקד לתושבים מקומיים פתרון מוצלח. לעומת זאת, הסבירות שפקידים יתמכו בפתרונות דיור ממוקד נמוכה יותר, ואילו הסבירות שהם יטענו שאין כל סיבה, מטעמי צדק ויעילות, שתושבים מקומיים דווקא יזכו לעדיפות על פני תושבי יישובים אחרים גבוהה יותר.

המחקר בעולם על חסמים לבנייה מלמד שהתנגדות של פוליטיקאים מקומיים מהווה גורם מעכב מרכזי, ובלא קשר לשאלה אם קביעה זו תקפה גם למקרה הישראלי, סביר להניח שפוליטיקאים מקומיים יתגייסו וירתמו לקידום סוגיית הדיור ככל שהם רואים רווח ברור עבור התושבים אותם הם מייצגים. הקדשת נתח מתוך כלל הדירות שנבנות במחיר בר השגה לבני המקום עשויה לשמש לא רק דרך לגיוס תמיכת הפוליטיקאים במיזמי בניה גדולים, אלא גם תגמול לתושבי העיר, שנושאים בחלק מעלויות קליטתם של תושבים חדשים, בדמות בניית שכונות חדשות שילדיהם יוכלו להרשות לעצמם לגור בהן. בגרסתה הנוכחית, מדיניות דיור בר השגה ממוקדת המיועדת לתושבי המקום מהווה פתרון מוגבל בלבד – המנגנון סובל משורה של בעיות משפטיות, ותכנית "מחיר למשתכן" נשענת על ההיצע והזמינות של קרקע בבעלות ממשלתית בתוך הערים. תמיכה במאמצי הרשויות המקומיות לקדם דיור בר השגה עבור תושביהן עשויה להיות גורם מפתח ביצירת איזון בין שיקולי עלות ותועלת שמיזמי הבניה החדשים מעמידים בפני התושבים הקיימים.

3.4.2 בעיית התשתית והמשאבים: הצורך להבהיר את חובתה של הממשלה

המתח המתמיד ביחסיהן של הרשויות המקומיות עם הממשלה מציב משוכה משמעותית בפני המאמצים ליצירת מלאי הולם של פתרונות שיכון ודיור בר השגה. רבים מבעלי התפקיד שהשתתפו במחקר העידו על אי הלימה בין האינטרסים של השלטון המקומי ואלה של השלטון המרכזי. הם סיפרו שהממשלה מתעניינת אך ורק במספרים של יחידות הדיור החדשות שנוצרו – אולי בגלל הנחייה מיניסטרילית, ואולי בגלל הדחף לספק פתרונות מהירים – אבל לא מתעניינת באיכות של השכונות החדשות או בהשפעת הקמתן על הערים הקיימות ועל תושביהן.

לאור חוסר הלימה זה, בעלי תפקיד רבים האשימו את הממשלה בשימוש בכלי מדיניות גולמיים ולא מלוטשים, שדחקו ברשויות המקומיות לבנות עוד ועוד דירות, אבל לא הציעו תקציב מתאים למימון הקמת התשתית הנדרשת. בעוד כמה מהמראיינים ראו בהסכמי הגג הצלחה, אחרים אמרו שאלה עלולים להביא את העיר לידי פשיטת רגל, כל עוד ההסכם מבטיח תשלומים מיידיים לטווח הקצר, אבל לא כיסוי עלויות מתמשכות בטווח הארוך. אחרים הצביעו על כך שמיזמי התחדשות עירונית שמצופפים את השכונות הקיימות מחייבים מימון ממשלתי, כדי שאפשר יהיה לבנות בתי-ספר חדשים למשל, אלא שבפועל מימון כזה לא ניתן, או שאינו מספיק.

על-מנת להסיר כמה מהמכשולים ולאפשר גידול משמעותי בהיצע הדירות בישראל, מחקר זה מציין שהתמיכה הממשלתית בתכניות לציפוף בניה – גם בהיקפה הרחב הנוכחי – אינה מספיקה. תשלומים מיידיים בטווח הקצר לרשויות המקומיות אין בהם די. תכניות ציפוף והקמת שכונות חדשות בהיקף נרחב חייבות לכלול מנגנונים ארוכי טווח ומפורטים למימון תשתיות ושירותים. האתגר לספק תשתית מתאימה ושירותים איכותיים לתושב, לצד הדרישה להגדיל את מלאי הדיור למגורים, הם סוגיה לאומית, שהמענה לה נמצא במישור הלאומי ולא המקומי; יש לה השפעה על כל רמות התכנון (מקומית, אזורית וארצית), והיא מחייבת שיתוף פעולה של מגוון יחידות מנהליות. הנסיונות לתת מענה לסוגיית הדיור, ובכלל זה באמצעות הקמת הוותמ"ל ויישום תכנית "מחיר למשתכן", היו נסיונות ארעיים וקצרי מועד להגדיל את היצע הדירות, או להגדיל את שיעור זמינותן לצעירים, ולא תכניות סדורות, שיטתיות וארוכות טווח, שמטרתן להגדיל את היצע הדירות, וגם להבטיח שהערים הבונות נהנות מתשתית שיש בה כדי להבטיח איכות חיים גבוהה לתושביהן. תכנית מתאר ארצית (תמ"א), שמטרתה להגדיל את היצע הדירות וגם להבטיח את איכותן, צריכה לקחת בחשבון את צרכיהן של רשויות מקומיות, באמצעות שילוב של מומחים מקומיים החל מרגע גיבושה וניסוחה, ועל-ידי התחשבות בכוחם של בעלי תפקיד

מקומיים והקשבה סדורה לקולותיהם במהלך התהליך כולו. בהיעדר תכנית ארצית, כל חקיקה, או תיקון לחוק, שמכוונים להגדלת היצע הדירות, חייבים לקבוע סדר עדיפות שמעניק את החשיבות הראויה לתשתית ולשירותים, ואל להם, למשל, לתכנן מכרזים שנותנים עדיפות ליזמים שמציעים את המחיר הנמוך ביותר עבור הוצאות פיתוח.

4. מסקנות

המחקר בעולם על חסמים לבניית שיכונים ודיור בר השגה מותיר מעט טעם רע בפה. הוא מספר סיפור של פוליטיקאים מקומיים שנואשים להיבחר מחדש, ושל אזרחים אינסטרומנטליים, שאינם מודאגים אלא מפני אובדן הערך של נכסיהם והתייקרות המסים העירוניים שעליהם לשלם. תוצאות המחקר שלנו מספקות נקודת מבט חיובית יותר. נבחרו הציבור והפקידים ברשויות המקומיות בישראל מודאגים מהיקף הגידול בבינוי ומהשלכותיו, אבל אין זה אלא בגלל שהם רוצים להבטיח את יכולתם לספק לתושביהם שירותים באיכות הגבוהה ביותר. נדמה שההבדלים בין עמדותיהם של נבחרו ציבור ופקידים בסוגיית הדיור נובעים מפערים לגיטימיים בתפיסה של מי הם נמעני השירות. בעלי תפקיד ברשות מקומית עשויים לגלות שעמיתיהם ברשויות אחרות, ואפילו בעיר שלהם, חלוקים עמם מאד ביחס לצורך בבניית שכונות חדשות וצפופות, אלא שהמחקר שלנו מלמד שאי הסכמה זו נובעת, כנראה, לא מחילוקי דעות סביב הרצון לפתור את משבר הדיור, אלא מחילוקי דעות באשר ליכולת לממן את העלויות של הפתרון הנבחר ליישמו באופן אפקטיבי.

חששות מעלויות הקמת תשתית ואספקת שירותים מעידים על בעיה מורכבת, אבל לא בלתי ניתנת לפתרון. כשתכנית "מחיר למשתכן" סובלת מבעיות, כשמשרד החינוך מספק מימון בחסר להקמת בתי-ספר וכששכונות חדשות תורמות לעומס תנועה, רשויות מקומיות הן שמוצאות עצמן מתמודדות עם אותן בעיות. אלא שפתרון בעיות אלה מחייב שיתוף פעולה, וכנראה גם את התמיכה הכספית של הממשלה. הרשויות המקומיות לא צריכות להתחרות ביניהן על משאבים ועל עסקים, אלא יש להן אינטרס משותף, ועליהן להתאחד בדרישה משותפת לחלוקה מחדש של המשאבים. הרי הדרישה מהממשלה להציג תכניות להגדלת היצע הדיור צועדת יד ביד עם תכניות שאפתניות לא פחות לשיפור תשתיות מקומיות ולמימון שירותים לתושב.



תגובות הממשלה והרשויות המקומיות למשבר הדיור

אנו פונים אליך **כחבר/ת מועצה** ברשות המקומית. השאלון מיועד לאפשר לנו להבין את עמדתך כלפי הסוגיות של משבר הדיור, וכלפי המענה מצד הממשלה והעירייה בה את/ה עובד/ת לסוגיות אלה.

במסגרת המחקר אנו פונים לחברי מועצה ולמנהלים במספר גדול של רשויות מקומיות ולארבעה אנשים לפחות בכל רשות.

זמן מילוי השאלון הוא כ-15 דקות.

שיתוף הפעולה מצדך הוא וולונטארי ואת/ה יכול/ה להפסיק את מילוי השאלון בכל שלב מבלי לנמק.

השאלון מנוסח בלשון זכר, אך הוא מכוון לנשים וגברים כאחד.

בכל פרסום עתידי ממחקר זה, לא יוזכרו שמות המשתתפים במחקר ויושמטו פרטים מזהים של המשתתפים ושל הרשויות המקומיות. כמו כן, לא ייעשה במידע כל שימוש שהוא מעבר לצורכי המחקר.

בתום המחקר נשלח לך דו"ח המפרט את הממצאים העיקריים שעלו מניתוח השאלונים והראיונות.

תודה רבה,

פרופ' שרון גלעד
ביה"ס על-שם פדרמן למדיניות ציבורית
האוניברסיטה העברית
sharon.gilad@mail.huji.ac.il

באיזו מידה אתה חושב שהממשלה צריכה לתת עדיפות גבוהה לפתרון הבעיות שלהלן?

במידה רבה מאד	במידה רבה	במידה בינונית	במידה מועטה	בכלל לא	
5	4	3	2	1	1 יוקר המחייה בישראל
5	4	3	2	1	2 יוקר הדיור בישראל
5	4	3	2	1	3 הפערים הכלכליים-חברתיים בחברה הישראלית

4. על בסיס ניסיוןך, מהי ההשפעה בפועל של כל אחד מהשחקנים הבאים על עיצוב האיזון בין בנייה למגורים, בנייה לעסקים ושמירה על שטחי ציבור ביישוב בו אתה מכהן כחבר מועצה:

השפעה רבה ביותר	השפעה רבה	השפעה מסוימת	השפעה מועטה	אין השפעה	
5	4	3	2	1	א. ראש העיר
5	4	3	2	1	ב. יושבי ראש ועדות הרשות
5	4	3	2	1	ג. חברי מועצה בודדים
5	4	3	2	1	ד. מנכ"ל העירייה
5	4	3	2	1	ה. אתה עצמך
5	4	3	2	1	ו. בכירי העירייה (מהנדס, גזבר, היוהמ"ש, ראשי אגפים)
5	4	3	2	1	ז. משרדי הממשלה
5	4	3	2	1	ח. יזמים פרטיים
5	4	3	2	1	ט. ארגונים המייצגים את התושבים
5	4	3	2	1	י. העיתונות המקומית
5	4	3	2	1	כ. אחר _____

כעת, ברצוננו לשאול אותך על עמדת ראש העיר, לו הדבר היה תלוי רק בו, בנוגע לאיזון הרצוי בין פרויקטים שונים שענינם בנייה לדיור, בנייה לעסקים ושמירה על שטחי ציבור בעיר:

במידה רבה מאד	במידה רבה	במידה בינונית	במידה מועטה	בכלל לא	ראש העיר תומך בפעולות הבאות:
5	4	3	2	1	5 הרחבת הפעילות של עסקים ומסחר
5	4	3	2	1	6 <u>ציפוף מאסיבי</u> של הבינוי <u>בשכונות הוותיקות</u> , תוך בנייה לגובה וכניסה של תושבים חדשים
במידה רבה מאד	במידה רבה	במידה בינונית	במידה מועטה	בכלל לא	ראש העיר תומך בפעולות הבאות:
5	4	3	2	1	7 בנייה צפופה, לגובה, של <u>שכונה או שכונות חדשות</u> , לשם משיכה של משפחות צעירות ליישוב
5	4	3	2	1	8 <u>בנייה יוקרתית</u> , לשם משיכה ושימור של אוכלוסייה מבוססת
5	4	3	2	1	9 הגדלת היצע הדיור <u>בהישג יד</u> לחסרי דירה
5	4	3	2	1	10 הגדלת היצע הדיור בהישג יד <u>לצעירים ולאוכלוסייה איכותית</u> , לאו דווקא מבני מקום
5	4	3	2	1	11 הגדלת היצע הדיור בהישג יד <u>לבני המקום</u>
5	4	3	2	1	12 <u>התחדשות ובנייה נמוכה</u> ("מרקמית") <u>בשכונות הוותיקות</u> , תוך שמירה, ככל שניתן, על צביון הפיזי והחברתי

השאלות שלהלן מתייחסות למידת ההזדהות והמחויבות שאתה חש כלפי תושבי העיר:

מסכים מאד	מסכים	לא מסכים ולא מתנגד	לא מסכים	ממש לא מסכים	
5	4	3	2	1	13 יש לי תחושת שייכות לתושבי העיר
5	4	3	2	1	14 אני חש חובה לתרום את חלקי לרווחת תושבי העיר
5	4	3	2	1	15 השייכות לעיר הזו ולתושבים שלה היא חלק חשוב ממי שאני
5	4	3	2	1	16 יש לי מחויבות כלפי בני המקום
5	4	3	2	1	17 ההשתייכות לעיר ולתושביה חשובה לי

5	4	3	2	1	חשוב לי שהתושבים יראו אותי כאחד מהם	18
5	4	3	2	1	כאשר אני מדבר על תושבי העיר, אני נוטה לומר "אנחנו" ולא "הם"	19
5	4	3	2	1	אני רוצה לעזור לבני המקום	20

באיזו מידה אתה מרגיש שהמשפטים הבאים מתארים אותך?

מסכים מאד	מסכים	לא מסכים ולא מתנגד	לא מסכים	ממש לא מסכים		
5	4	3	2	1	כואב לי שיוקר המחייה פוגע ביכולת של <u>אזרחי ישראל</u> לחיות ברווחה	21
5	4	3	2	1	כואב לי שיוקר המחייה פוגע ביכולת של <u>תושבי היישוב</u> לחיות ברווחה	22
5	4	3	2	1	אני רואה את <u>עצמי</u> כחלק מהציבור שנפגע מיוקר המחייה במדינת ישראל	23
5	4	3	2	1	אני מזדהה עם הרצון של <u>אזרחי ישראל</u> לרכוש דירה במחיר סביר	24
5	4	3	2	1	אני מזדהה עם הרצון של צעירים <u>בני היישוב</u> לרכוש בו דירה במחיר סביר	25
5	4	3	2	1	אני רואה את <u>עצמי</u> כחלק מדור שנפגע מעליית מחירי הדיור	26
5	4	3	2	1	אני חש חובה לתרום את חלקי להקטנת הפערים הכלכליים-חברתיים <u>בחברה הישראלית</u>	27
5	4	3	2	1	אני חש חובה לתרום את חלקי להקטנת הפערים הכלכליים-חברתיים <u>ביישוב</u>	28
5	4	3	2	1	<u>אני</u> שייך לקבוצה בחברה הישראלית שנפגעת מהתרחבות הפערים הכלכליים-חברתיים	29
במידה רבה מאד	במידה רבה	במידה בינונית	במידה מועטה	בכלל לא		
5	4	3	2	1	באיזו מידה השתתפת במחאה החברתית של קיץ 2011 ?	30

באיזו מידה אתה מרגיש שהמשפטים הבאים מתארים את מידת השקעתך, מבחינת זמן, מרץ ומחשבה, בתפקידך כחבר מועצת העיר בהשוואה להיבטים אחרים של חייך?

מסכים מאד	מסכים	לא מסכים ולא מתנגד	לא מסכים	ממש לא מסכים	
5	4	3	2	1	31 אני משקיע בהתאם למה שמקובל ומצופה מחברי מועצה כמוני, ולא יותר מכך
5	4	3	2	1	32 אני משקיע יותר ממרבית חברי המועצה האחרים בעירייה
5	4	3	2	1	33 כאשר אני חש ברע, אני בכל זאת מגיע לשיבות מועצת העיר ולוועדות בהן אני חבר משום שאני יודע שהתרומה שלי תחסר

באיזו מידה אתה סבור שהאפשרויות הבאות תואמות את רצון הבוחרים אותם מייצג או מעוניין לייצג?

מסכים מאד	מסכים	לא מסכים ולא מתנגד	לא מסכים	ממש לא מסכים	
5	4	3	2	1	34 משיכה של עסקים, מסחר ותעסוקה לעיר
5	4	3	2	1	35 התחדשות וציפוף מאסיבי של הבינוי בשכונות הוותיקות, תוך בנייה לגובה וכניסה של תושבים חדשים
5	4	3	2	1	36 בנייה צפופה, לגובה, של שכונה או שכונות חדשות
5	4	3	2	1	37 בנייה יוקרתית, של קוטג'ים ודירות גדולות
5	4	3	2	1	38 הגדלת היצע הדיור ב"הישג יד" (פרויקטים של "מחיר למשתכן" או "מחיר מטרה", דירות קטנות, דיור לשכירות ארוכת טווח ועוד)
5	4	3	2	1	39 הגדלת היצע הדיור בהישג יד לצעירים ולאוכלוסייה איכותית, לאו דווקא מבני המקום
5	4	3	2	1	40 הגדלת היצע הדיור בהישג יד לבני המקום

5	4	3	2	1	41 התחדשות ובנייה נמוכה ("מרקמית") בשכונות הוותיקות, תוך שמירה על צביון הפיזי והחברתי
---	---	---	---	---	---

באיזו מידה אתה סבור שהרשויות המקומיות צריכות לתת כסף למאמצי הממשלה להורדת מחירי הדיור?

מסכים מאד	מסכים	לא מסכים ולא מתנגד	לא מסכים	ממש לא מסכים	
5	4	3	2	1	42 הרשויות המקומיות צריכות לתמוך במאמצי הממשלה להגדיל את היצע הדיור, לטובת כלל אזרחי ישראל
5	4	3	2	1	43 הרשויות המקומיות צריכות לקדם מדיניות שתטיב עם תושביהן ולא עם כלל אזרחי ישראל
5	4	3	2	1	44 השלטון המרכזי צריך לשאת, לבדו, בעלויות הכרוכות בהורדת יוקר הדיור במדינת ישראל

הנח, לרגע, שיכולת לחזור בזמן חמש שנים אחורה ושלרשות המקומית בה אתה מכהן יש קרקע זמינה וחופש תמרון ובחירה רחבים יותר במערכת יחסיה עם השלטון המרכזי.

במצב זה, מה היה, מנקודת מבטך, התמהיל המועדף בין הפרויקטים שלהלן, בהינתן משבר הדיור הלאומי, מחד, והאינטרסים הפרטיקולריים של העירייה והתושבים ביישוב, מאידך.

ביחס לכל אחד מארבעת הצירים שלהלן, סמן בעיגול את המיקום המבטא את האיזון המועדף לדעתך בין שני סוגי הפרויקטים:

לדוגמא:

דגש רב יותר על:	<----->	דגש רב יותר על:
	->	
בנייה למגורים		עסקים ומסחר

דגש רב יותר על:	<----->	דגש רב יותר על:
	>	
בנייה למגורים		45 עסקים, מסחר ותעסוקה
בנייה צפופה, לגובה, של שכונה או שכונות חדשות, שתמשוך לעיר משפחות צעירות		46 בנייה יוקרתית שתמשוך ותשמר אוכלוסייה מבוססת

התחדשות וציפוף מאסיבי של הבנייה בשכונות הוותיקות תוך בנייה לגובה וכניסה של תושבים חדשים	----- ----- ----- -----	התחדשות ובנייה נמוכה בשכונות הוותיקות, תוך שמירה על צביון	47
הגדלת היצע הדיור בהישג יד לצעירים ולאוכלוסייה איכותית באופן כללי	----- ----- ----- -----	הגדלת היצע הדיור בהישג יד לבני המקום	48

נמשיך עם אותן הנחות, שלפיהן אתה חוזר חמש שנים אחורה ולרשות בה אתה מכהן כחבר מועצה יש חופש תמרון רב יותר מול השלטון המרכזי וקרקע זמינה. במצב זה, כמה דגש היית רוצה שראש העיר והעירייה יתנו לסוגי הפרויקטים שלהלן:

הייתי רוצה שיינתן דגש ל:	בכלל לא	במידה מועטה	במידה בינונית	במידה רבה	במידה רבה מאד
49 הרחבת הפעילות של עסקים, מסחר ותעסוקה	1	2	3	4	5
50 ציפוף מאסיבי של הבינוי בשכונות הוותיקות תוך בנייה לגובה וכניסה של תושבים חדשים	1	2	3	4	5
51 בנייה צפופה, לגובה, של שכונה או שכונות חדשות, שתמשוך לעיר משפחות צעירות	1	2	3	4	5
52 בנייה יוקרתית שתמשוך אוכלוסייה מבוססת	1	2	3	4	5
53 הגדלת היצע הדיור בהישג יד לחסרי דירה	1	2	3	4	5
54 הגדלת היצע הדיור בהישג יד לצעירים ולאוכלוסייה איכותית, לאו דווקא מבני מקום	1	2	3	4	5
55 הגדלת היצע הדיור בהישג יד לבני המקום	1	2	3	4	5
56 התחדשות ובנייה נמוכה ("מרקמית") בשכונות הוותיקות, תוך שמירה, ככל שניתן, על צביון הפיזי והחברתי	1	2	3	4	5

ועתה, הלכה למעשה, בחמש השנים האחרונות, באיזו מידה השמעת את דעתך בישיבות מועצת העיר לטובת קידום פרויקטים כדלקמן?

במידה רבה מאד	במידה רבה	במידה בינונית	במידה מועטה	בכלל לא	השמעתי את דעתי לטובת:	
5	4	3	2	1	משיכת עסקים ומסחר לעיר	57
5	4	3	2	1	התחדשות וציפוף מאסיבי של הבינוי בשכונות הוותיקות, תוך בניה לגובה וכניסה של תושבים חדשים	58
5	4	3	2	1	בנייה רוויה של שכונה או שכונות חדשות, שתמשוך לעיר משפחות צעירות	59
5	4	3	2	1	בנייה יוקרתית, שתמשוך לעיר אוכלוסייה מבוססת	60
5	4	3	2	1	הגדלת היצע הדיור בהישג יד באופן כללי	61
5	4	3	2	1	הגדלת היצע הדיור בהישג יד לצעירים ולאוכלוסייה איכותית, לאו דווקא מבני מקום	62
5	4	3	2	1	הגדלת היצע הדיור בהישג יד לבני המקום והעדפתם על פני אחרים	63
5	4	3	2	1	התחדשות ובנייה נמוכה ("מרקמית") בשכונות הוותיקות, תוך שמירה על צביון הפיזי והחברתי	64

לבסוף, מספר שאלות עליך באופן כללי:

							65	האם נולדת ביישוב בו אתה מכהן כחבר מועצה?
							66	האם גדלת ביישוב בו אתה מכהן כחבר מועצה?
							67	גילך
71 ומעלה	61-70	51-60	41-50	31-40	20-30		68	השכלה
אחר	תואר שלישי	תואר שני	תואר ראשון	לימודי תעודה	תיכון/ בגרות		69	מקצוע
							70	האם שימשת בעבר כעובד העירייה
							71	האם עבדת בעבר בשירות המדינה (לא כולל רשויות מקומיות)
26 ומעלה	21-25	16-20	11-15	6-10	0-5		72	ותק כחבר מועצת העיר (סך שנים)
5 ומעלה	4	3	2	1	0		73	מספר ילדיך

74	גילו של בנך או בתך הבכור/ה	0-4	18-5	19-21	22-30	31 ומעלה	לא רלוונטי
75	האם יש לך דירה בבעלותך?	כן	לא				
76	תפיסותיך על הציר שבין ימין לשמאל		ימין	מתון	מרכז	שמאל מתון	שמאל
77	שירות צבאי (סדיר/קבע)						
78	וועדות בהן אתה חבר						
79	תיקים בהם אתה מחזיק						
80	חבר הקואליציה/ האופוזיציה (סמן בעיגול); מפלגה:						

(אנא ציין תחילה את הסעיף שביחס אליו ברצונך להעיר). הערות או הארות ביחס לתשובותיך לשאלון:

נספח ב: ניתוח גורמים (Factor Analysis)

השאלון שלנו נועד להעריך את מידת הזדהותם החברתית של המשיבים כתושבים וכאזרחים שחווים מצוקה כלכלית, בשל המחסור בדירות, ובשל העלייה במחיר הדיור וביוקר המחיה בעריהם. ביקשנו גם להעריך את מידת תמיכתם של המשיבים בהצעות להרחבת מיזמי פיתוח ובינוי של דירות במחיר נמוך בערים, ולהבין אם הם סבורים שהרחבה כזו צריכה להיטיב עם כל האזרחים או עם התושבים המקומיים בלבד.

לא היו בנמצא סולמות למדידת הזדהות עם מצוקה כלכלית, תמיכה במדיניות ציפוף ותמיכה בדיור בר השגה לכל או לתושבי העיר בלבד, ולכן נעזרנו בניתוח גורמים מגשש (EFA) כדי ליצור את הסולמות החסרים. ניתוח גורמים הוא שיטה בסטטיסטיקה שבאמצעותה מתבוננים במשתנים הנצפים – במקרה שלנו, התשובות לשאלות שבשאלון – ומגלים את הגורמים, או את הדבר שאותו אנחנו מנסים למדוד, שמהם ניתן להרכיב שורה של משתנים. השימוש בשיטת ניתוח הגורמים סייע לנו לגלות 7 גורמים, 5 מהם מובהקים מבחינה סטטיסטית. חמישה גורמים אלה, ולצדם השאלות שמהן הם נוצרו, מוצגים להלן:

מספר סידורי	תיאור הפריט ונוסח השאלה בשאלון	שם הגורם
1.2	כמה דגש...ציפוף מאסיבי של הבינוי בשכונות הוותיקות תוך בנייה לגובה וכניסה של תושבים חדשים	תמיכה במדיניות ציפוף
1.3	כמה דגש...בנייה צפופה, לגובה, של שכונה או שכונות חדשות, שתמשוך לעיר משפחות צעירות	
1.6	כמה דגש...הגדלת היצע הדיור בהישג יד לצעירים ולאוכלוסייה איכותית, לאו דווקא מבני מקום	
2.2	באיזו מידה השמעת את דעתך בישיבות מועצת העיר לטובת... קידום התחדשות וציפוף מאסיבי של הבינוי בשכונות הוותיקות, תוך בניה לגובה וכניסה של תושבים חדשים?	
2.3	באיזו מידה השמעת את דעתך בישיבות מועצת העיר לטובת קידום פרויקטים... בנייה רוויה של שכונה או שכונות חדשות, שתמשוך לעיר משפחות צעירות?	
2.6	באיזו מידה השמעת את דעתך בישיבות מועצת העיר לטובת קידום פרויקטים... הגדלת היצע הדיור בהישג יד לצעירים ולאוכלוסייה איכותית, לאו דווקא מבני מקום?	
6.1	באיזו מידה אתה סבור שהרשויות המקומיות צריכות לתת כתף למאמצי הממשלה להורדת מחירי הדיור... לתמוך במאמצי הממשלה להגדיל את היצע הדיור, לטובת כלל אזרחי ישראל?	
1.7	העירייה שמה דגש משמעותי על הגדלת היצע הדיור בהישג יד לבני המקום	תמיכה בר השגה ממוקד
2.7	באיזו מידה השמעת את דעתך... הגדלת היצע הדיור בהישג יד לבני המקום והעדפתם על פני אחרים?	
3.1	יש לי תחושת שייכות לתושבי העיר	הזדהות חברתית עם התושבים
3.2	אני חש חובה לתרום את חלקי לרווחת תושבי העיר	
3.3	השייכות לעיר הזו ולתושבים שלה היא חלק חשוב ממי שאני	
3.4	יש לי מחויבות כלפי בני המקום	
3.5	ההשתייכות לעיר ולתושביה חשובה לי	

3.6	חשוב לי שהתושבים יראו אותי כאחד מהם	הזדהות חברתית עם מצוקה כלכלית
3.7	אשר אני מדבר על תושבי העיר, אני נוטה לומר "אנחנו" ולא "הם"	
3.8	אני רוצה לעזור לבני המקום	
4.1	כואב לי שיוקר המחייה פוגע ביכולת של אזרחי ישראל לחיות ברווחה	
4.2	כואב לי שיוקר המחייה פוגע ביכולת של תושבי היישוב לחיות ברווחה	
4.3	אני רואה את עצמי כחלק מהציבור שנפגע מיוקר המחייה במדינת ישראל	
4.4	אני מזדהה עם הרצון של אזרחי ישראל לרכוש דירה במחיר סביר	
4.5	אני מזדהה עם הרצון של צעירים בני היישוב לרכוש בו דירה במחיר סביר	
4.6	אני רואה את עצמי כחלק מדור שנפגע מעליית מחירי הדיור	
4.9	אני שייך לקבוצה בחברה הישראלית שנפגעת מהתרחבות הפערים הכלכליים-חברתיים	

נספח ג': מאפיינים דמוגרפיים של המשיבים לסקר

כפי שצויין, לסקר השיבו 143 נושאי תפקיד בכיר, מהם 76 פקידים ו-67 חברי מועצה נבחרים. להלן תיאור סטטיסטי קצר של משתתפי המחקר:

מגדר: 92 מהמשיבים הם גברים (65%), ו-51 הן נשים (35%). ביתר פירוט, מבין חברי המועצה, 50 הם גברים (75%) ו-17 הן נשים (25%), בעוד מבין הפקידים, 42 הם גברים (56%) ו-34 הן נשים (44%).

גיל: משיב אחד מקרב חברי המועצה המשיבים לסקר הוא בשכבת הגיל שבין 20 ל-30 (1.5%), 12 מהם (18%) בגילאי 31 עד 40, 13 מהם (19%) בגילאי 41 עד 50, 20 מהם (30%) בגילאי 51 עד 60, 14 מהם (21%) בגילאי 61 עד 70 ו-7 מהם (10.5%) בגילאי 71 ויותר. בקרב הפקידים, משיב אחד הוא בשכבת הגיל שבין 20 ל-30 (1%), 10 מהם (13%) בגילאי 31 עד 40, 27 מהם (36%) בגילאי 41 עד 50, 22 מהם (29%) בגילאי 51 עד 60 ו-16 מהם (21%) בגילאי 61 עד 70.

ותק: מקרב נבחרים הציבור שהשיבו לסקר, 23 מתמידים בתפקידם במועצת העיר 5 שנים לכל היותר (34%), 18 מהם מתמידים 6 עד 10 שנים (27%), 15 מהם מתמידים 11 עד 15 שנים (22.5%), 8 מתמידים 16 עד 20 שנים (12%), 2 מתמידים 21 עד 25 שנים (3%) ואחד מתמיד בתפקידו במועצת העיר למעלה מ-26 שנים (1.5%). מקרב הפקידים, 29 מועסקים במועצת העיר 5 שנים לכל היותר (38%), 13 מהם מועסקים 6 עד 10 שנים (17%), 10 מהם מועסקים 11 עד 15 שנים (13%), 7 מועסקים 16 עד 20 שנים (9%), 9 מועסקים 21 עד 25 שנים (12%) ו-8 מועסקים במועצת העיר למעלה מ-26 שנים (11%).

מקורות ורשימת קריאה

REFERENCES

Been, V., Madar, J., & McDonnell, S. (2014). Urban Land-Use Regulation: Are Homevoters Overtaking the Growth Machine? *Journal of Empirical Legal Studies*, 11(2), 227-265.

Feitelson, E. (2018). Shifting sands of planning in Israel. *Land Use Policy*, 79, 695-706.

Fischel, W. A. (2001). Why Are There NIMBYs? *Land Economics*, 77(1), 144-152.

Fischel, W. A. (2004). An Economic History of Zoning and A Cure for Its Exclusionary Effects. *Urban Studies*, 41(2), 317-340.

Hananel, R. (2013). Planning Discourse versus Land Discourse: The 2009–12 Reforms in Land-Use Planning Policy and Land Policy in Israel. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(5), 1611-1637.

Mualam, N. (2018). Playing with Supertankers: Centralization in land use planning in Israel—A national experiment underway. *Land Use Policy*, 75, 269-283.

גרובר, נ. (2016) "שוק הדיור בישראל: לפני היפוץ מגמה." שורש מוסד למחקר כלכלי-חברתי.
<https://shoresh.institute/research-paper-heb-Gruber-16-11-housing.pdf>

מבקר המדינה (2015) משבר הדיור: דו"ח ביקורת מיוחד. ירושלים.