
תכנית אסטרטגית לדיוור לאוכלוסייה החרדית 2035 – 2016

משרד הבינוי והשיכון המכון החרדי למחקרי מדיניות

עריכת הדוח: ד"ר חיים זיכרמן

אדר א' תשע"ו

פברואר 2015

© כל הזכויות שמורות
למשרד הבינוי והשיכון והמכון החרדי למחקרי מדיניות

עריכה לשונית: פרומה איזנשטיין

עריכה גרפית: חוה סין שלום
הזכויות בתמונות: פלאש 90, יעקב לדרמן, *shutterstock*

דבר שר הבינוי והשיכון

משרד הבינוי והשיכון מתמקד במציאת פתרונות דיור עבור כלל האוכלוסייה במדינת ישראל, על ידי בנייה חדשה, התיישבות, סיוע בדיוור, התחדשות עירונית ושיפור תהליכים ומאבק בבירוקרטיה. בכל אחד מהתחומים אנחנו פועלים תוך התחשבות בכל רובדי החברה הישראלית וברצונות של כל קבוצה ומגזר. אנחנו מכירים בכך שלכל קהילה צרכים הייחודיים לה, ובאחריותנו להביא לפתרונות דיור העונים עליהם. באופן זה, אנחנו דואגים גם לצורכי הדיור של המגזר החרדי.

הגידול הטבעי של האוכלוסייה החרדית והמגורים הקהילתיים המאפיינים אותה, מחייבים היערכות ממשלתית מיוחדת. בתוך עשרים שנה, תזדקק אוכלוסייה זו ל-200 אלף דירות בכל הארץ.

לצורך הבנה מעמיקה של צורכי המגזר, בהווה ובעתיד, יזמנו שיתוף פעולה בין משרד הבינוי והשיכון לבין 'המכון החרדי למחקרי מדיניות'. הצוות גיבש תכנית אסטרטגית, באשר למדיניות הממשלתית הרצויה לתכנון ולשיווק יחידות דיור לאוכלוסייה זו.

עבודת הצוות, בראשות ד"ר חיים זיכרמן ויצחק פינדרוס, מציעה תכנית התיישבותית לשני עשורים, תוך דגש על השינויים הפוקדים את האוכלוסייה החרדית, ובראשם הגדלת ההשתתפות בשוק העבודה. תכנון ושיווק יחידות דיור למגזר החרדי, יכולים לתרום להשתלבותו בשוק העבודה ולחיזוק חוסנה של החברה הישראלית כולה.

הדוח המונח לפניכם, יובא לאישור הממשלה. לאחר שיאושה, הוא יהווה יסוד לתכנית לבניית אסטרטגיה וחזון התיישבותי ארוכי טווח. משרד הבינוי והשיכון יפעל בשנים הקרובות ליישום מסקנות הדוח ולקידום תכניות אסטרטגיות נוספות.

יואב גלנט

שר הבינוי והשיכון

דבר מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון

"הלב מתגעגע אחרי ההשגה של ארץ ישראל, אחרי האמונה של ארץ ישראל, אחרי הקדושה של ארץ ישראל..."

אבל מהי השגה זו ומה יעשה אותה קדושה?

בעיניי לא רק אמונה, אלא גם חיים שיש בהם סובלנות והכלת האחר.

אין ארץ ישראל ללא יהודיה, ואנחנו כאן כל איש לעצמו, משפחתו, קרוביו וידידיו מעצבים את צורת החיים שמתאימה לנו. היא איננה זהה ובכל זאת אנשים אחים אנחנו.

העבודה הזו מציעה פתרונות, אבל מעבר לפרקטיקה היא מציעה גם הסתכלות אחרת על המציאות שלנו כחברה. היא מחייבת ויתורים, ועם זה היא מבוססת על רעיון של אופטימיות, שהמשותף רב מהשונה ושבסופו של דבר כולנו כאן ענפיו של גזע אחד.

ממשיך הרב קוק וכותב: "איה לוקחים את השמחה של ארץ ישראל, את השלווה הפנימית של ארץ ישראל, את הדבקות של ארץ ישראל, את האמת של ארץ ישראל, את העוז והאומץ של ארץ ישראל, את הביטחון של ארץ ישראל?"

אני מאמין שכל זה תלוי קודם כל בנו, ושהיכולת שלנו ליישם את התכנית במלואה או אפילו באופן חלקי היא מבחן אמתי לעוצמתנו כעם וכחברה.

השמחה, השלווה הפנימית, הדבקות, האמת, העוז, האומץ והביטחון הם לא רק תוצריה של מציאות נכפית, אלא בראש ובראשונה עניין של בחירה.

אשל ארמוני

מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון

דבר יו"ר המכון החרדי למחקרי מדיניות

אנו שמחים ונרגשים להציג את חלקה הראשון של תכנית האב לדיור חרדי, פרי עבודה מקיפה ויסודית של "המכון החרדי למחקרי מדיניות" בשיתוף משרד הבינוי והשיכון. התכנית חוברה בשיתוף נציגי משרדי ממשלה שונים, חוקרים, כלכלנים ואנשי אקדמיה והיא חלק מהתכנית החברתית של הממשלה בנושא דיור וחברה.

"המכון החרדי למחקרי מדיניות" הוא מוסד ראשון מסוגו העוסק בקידום שיח שיטתי ומקצועי בתחומי המדיניות החברתית בתוך החברה החרדית פנימה. המכון מכוון להגביר את השפעתה של החברה החרדית במרחב הציבורי הישראלי תוך מתן ביטוי לקול הייחודי של ציבור זה. המכון שואף לספק תשומה מקצועית לתהליכי תכנון של גופים קובעי המדיניות בממשלה ובחברה האזרחית.

מוקד העבודה כרוך במצוקת הדיור החריפה בציבור החרדי אשר תורמת לעלייה במחירי הדיור בכלל. כפועל יוצא מן המצוקה החרדית "גולשים" הביקושים של משקי בית חרדיים אל ריכוזים חילוניים. מופע זה מוביל לחיכוכים חברתיים ומחריף את השסעים בחברה הישראלית.

הצרכים הייחודיים של החברה החרדית מחייבים תפיסת תכנון ייעודית לקהילה החרדית בהקשר השתלבותה במרחב הכלל ישראלי כמו גם ביחס למאפיינים החברתיים פנימה. נושא התכנון הייעודי לחברה החרדית, ברמה הלאומית, היה מוזנח בהיעדר מדיניות ממשלתית מותאמת. הצרכים הגוברים בתחום השיכון החרדי, החיכוך הפוטנציאלי עם מי שאינם חרדים והגידול הדמוגרפי מצריכים חשיבה תכנונית חדשה.

מסמך זה הוא פריצת דרך במונחי שיתוף הקהילה ואישי ציבור חרדים בשיח תכנוני רחב. חיבור התכנית נשען על מתודולוגיה של שולחנות עגולים עם גורמים רלוונטיים במגזר החרדי, כמו גם אנשי מקצוע במשרדי הממשלה. השיח והחיבור בין הצדדים עומד ביסוד ההצלחה של תהליך התכנון המשותף. שותפות זו הכרחית גם בשלב היישום של התכנית ופיתוחה העתידי.

לסיום אני מבקש להודות לצוות הפרויקט בראשות ד"ר חיים זיכרמן ויצחק פינדרוס, אשר הובילו בנחישות ובאמונה את עבודת התכנון המקיפה.

אלי פלאי

יו"ר המכון החרדי למחקרי מדיניות

דבר מנהל אגף אסטרטגיה במשרד הבינוי והשיכון

דוח זה, המונח לפניכם, הוא חלק מתכנית לבניית אסטרטגיה וחזון התיישבותי ארוכי טווח לחברה החרדית, שחלקה בחברה הישראלית גדל והולך.

משרד הבינוי והשיכון הוא האחראי לייזום וביצוע מדיניות הממשלה בתחומי הבנייה למגורים, וכן ליצירת תנאים ופתרונות דיור הולמים, שמטרתם לענות על צרכי מגוון האוכלוסיות בארץ. ברם, העבודה היא מורכבת בשל המגוון הרחב של סוגי האוכלוסייה, שכל אחד מהם מאופיין בתרבות, באופי, במסורת ובצרכים הייחודיים לו.

עבודות ומאמרים רבים פורסמו כדי להבין את מהות הקשר בין אוכלוסיות שונות וצורכיהן לבין הסביבה הבנויה שבה הן מתגוררות. רובם ככולם מצביעים על השפעות השיח המתקיים בין התושבים לסביבת מגוריהם. במילים אחרות, על מנת לתכנן מרקם בנוי טוב יותר ועל מנת ליצור סביבה המותאמת למשתמש, תחילה עלינו לזהות ולהבין מהם הצרכים של האוכלוסייה שעבורה אנו מתכננים את אזור המגורים.

תפיסה זו היא שהנחתה גם את העבודה המונחת לפניכם. עבודת הצוות המשותפת לאגף בכיר לתכנון אסטרטגי ומדיניות ו'המכון החרדי למחקרי מדיניות', אפשרה לנו להבין לעומק את צרכיה העתידיים של הקהילה החרדית, על גווניה השונים. הבנה זו הביאה עמה תהליך, שבסופו מוצעת תכנית התיישבותית לשני עשורים המעמידה מגוון פתרונות שמביאים בחשבון את השינויים הפוקדים את האוכלוסייה החרדית - ובראשם הגדלת ההשתתפות בשוק העבודה ובמערכת החיים הלאומית, ואת כמו גם את הגידול הטבעי והמגורים הקהילתיים הנהוגים בה. אלו גם אלו מחייבים היערכות ממשלתית ייעודית המותאמת לצורכי הקהילה.

ברקע לדברים אלו חשוב לציין כי לצד פתרונות ייחודיים שהמשרד נדרש אליהם, ממשלת ישראל משקיעה משאבים גדלים והולכים המיועדים להתמודד עם האמרת מחירי הדיור ולהגדיל את היצע הדירות בארץ. השקעה זו כוללת הקצת משאבים לאומיים משמעותיים וקידום תכניות לאומיות כגון 'מחיר למשתכן'.

בהזדמנות זו, ברצוני להודות ליו"ר 'המכון החרדי למחקרי מדיניות' מר אלי פלאי, ולצוות הפרויקט בראשות ד"ר חיים זיכרמן ומר יצחק פינדרוס, על שיתוף הפעולה, על ההשקעה והעבודה היסודית ועל החתירה המתמדת למקצועיות ללא פשרות, אשר הביאו לתוצר איכותי זה.

נתנאל לפידות

מנהל אגף בכיר

תכנון אסטרטגי ומדיניות

צוות הפרויקט

ד"ר חיים זיכרמן, המכון החרדי למחקרי מדיניות
מר יצחק פינדרוס, המכון החרדי למחקרי מדיניות
ד"ר לי כהנר
חברת פז כלכלה והנדסה, באמצעות גב' גל רגב מתוקי
חברת מלגה, באמצעות מר מנחם פרויליך

חברי ועדת ההיגוי

פרופ' עמירם גונן
ד"ר יוליה זיפלינגר
מר נתנאל לפידות
גב' דניאלה פז ארז
מר אליהו פלאי
הרב מרדכי קרליץ
מר משה רובינשטיין
המועצה הלאומית לכלכלה באמצעות מר עופר דרור וגב' נועה ליטמנוביץ'
מינהל תכנון באמצעות נציגיו
עריכת הדו"ח: ד"ר חיים זיכרמן

תוכן העניינים

5	דבר שר הבינוי והשיכון.....
6	דבר מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון.....
7	דבר יו"ר המכון החרדי למחקרי מדיניות.....
8	דבר מנהל אגף אסטרטגיה במשרד הבינוי והשיכון.....
9	צוות הפרויקט.....
10	תוכן עניינים.....
15	תקציר מנהלים.....
16	הקדמה.....
18	הרציונל.....
21	הנתונים.....
24	המלצות כלליות.....
26	התפלגות הפתרונות.....
30	המלצות הצוות לפתרונות הדיור השונים.....
30	א. מיצוי פוטנציאל בריכוזים חרדיים קיימים.....
31	ב. הקמתן של שכונות חרדיות חדשות ביישובים הטרוגניים.....
32	ג. יישובים חרדיים חדשים/צמודי דופן.....
36	ד. התחדשות עירונית.....
37	ה. זליגת קהילות חרדיות אל שכונות ותיקות.....
37	ו. פעולות במסגרת מגוון הפתרונות.....

39	מבוא
44	מבנה הצוות ושלבי העבודה
47	1. רקע
49	1.1 דמוגרפיה וקהילה
54	1.2 השכלה ותעסוקה
56	1.3 גלי התיישבות חרדית
60	1.4 תמונת מצב הדיור החרדי
63	2. שיקולים בבחירת הדיור החרדי
65	2.1 יתרון הגודל
66	2.2 קשר לקהילת האם
68	2.3 מחיר
69	2.4 תפיסת מקום
70	2.5 תעסוקה
71	2.6 סיכום
73	3. אומדן הצורך ביחידות דיור בשנים 2016-2035
81	4. סל הפתרונות
82	4.1 מתודולוגיה
82	4.2 המלצות כלליות
86	4.3 מיצוי פוטנציאל הבנייה בריכוזים החרדיים הקיימים
86	4.3.1 צד הביקוש
86	4.3.2 צד ההיצע

89	.....	4.3.3	שיקולי מדיניות
91	.....	4.3.4	הרחבת היישובים החרדיים
91	.....	4.3.5	סיכום והמלצות
92	.....	4.4	הקמת שכונות חרדיות חדשות ביישובים הטרזוגניים קיימים
92	.....	4.4.1	צד הביקוש
93	.....	4.4.2	צד ההיצע
94	.....	4.4.3	שיקולי מדיניות
95	.....	4.4.4	סיכום והמלצות
96	.....	4.5	עיר הומוגנית חרדית חדשה
96	.....	4.5.1	צד הביקוש
97	.....	4.5.2	צד ההיצע
97	.....	4.5.3	שיקולי מדיניות
99	.....	4.5.4	התאמת היישוב כסיף לאוכלוסייה החרדית
100	.....	4.5.5	הצעת הצוות לערים חדשות
105	.....	4.5.6	סיכום והמלצות
106	.....	4.6	התחדשות עירונית
106	.....	4.6.1	צד הביקוש
106	.....	4.6.2	צד ההיצע
107	.....	4.6.3	שיקולי מדיניות
108	.....	4.6.4	סיכום והמלצות

109	4.7 תהליכי זליגה לריכוזים הטרוגניים ותיקים
109	4.7.1 צד הביקוש
110	4.7.2 צד ההיצע
110	4.7.3 שיקולי מדיניות
112	4.7.4 סיכום והמלצות
113	4.8 ביקושים מחוץ לקהילה
113	4.8.1 חרדיות מודרנית
114	4.8.2 אוכלוסיית מקור
114	4.8.3 אוכלוסיות נוספות
115	4.8.4 סיכום
116	4.9 מגוון הפתרונות
116	4.9.1 מכרזי מחיר למשתכן
117	4.9.2 דיור להשכרה
117	4.9.3 דיור ציבורי
117	4.9.4 סיכום והמלצות
119	5. סיכום וריכוז ההמלצות
128	נספח א' - רשימת הראיונות שערך הצוות
131	נספח ב' - חוות דעת משפטית
147	נספח ג' - מיצוי פוטנציאל הבנייה בריכוזים חרדיים
159	נספח ד' - מפות היתכנות ערים חדשות



תקציר מנהלים

הקדמה

בעשור האחרון נמצאת מדינת ישראל במשבר דיור מתמשך, המתבטא בעלייה תלולה של מחירי הדיור בכל רחבי הארץ. עליית מחירי הדיור משפיעה באופן ישיר על רבים ממשקי הבית בישראל. רכישת דירת המגורים - ההחלטה הכלכלית החשובה ביותר של כל בית אב - הופכת להיות קשה יותר ויותר. הממשלה, מצדה, עושה מהלכים משמעותיים בשנים האחרונות, במטרה להוזיל את מחירי הדיור, בדגש על רוכשי דירות ראשונות. אך לצד זאת, היעדר המלאי התכנוני והימשכות הליכי התכנון, מחייבים תכנון אסטרטגי לטווח בינוני וארוך, שיאפשר היערכות ויצירת עתודות קרקע מתוכננות, שישווקו בהתאם לפרוגרמות התיישבותיות שיוכנו מראש. בדרך זו תוכל הממשלה, באמצעות המשרדים הרלוונטיים ובאמצעות רשות מקרקעי ישראל המחזיקה במרבית המקרקעין בישראל, לנווט את הביקושים באופן יזום ומבוקר.

שוק המקרקעין בישראל אמור לתת מענה התיישבותי לכלל אזרחי המדינה, ללא הבדל וללא הפליה. עם זאת, שתי קבוצות אוכלוסייה הן בעלות מאפייני דיור שונים וייחודיים המחייבים התבוננות מובדלת, בכל הנוגע ליצירת מענה עבור ביקושי הדיור של קבוצות אלו בעשורים הבאים. אלו הן המגזר הערבי והאוכלוסייה החרדית.

האוכלוסייה החרדית העומדת בבסיס מסמך זה, מחזיקה במאפייני דיור ייחודיים שבמרכזם מוסדות הקהילה. בשונה ממרבית האוכלוסייה העירונית בישראל המתגוררת בהתאם להעדפותיה האישיות והאינדיווידואליות של כל משפחה, האוכלוסייה החרדית מתאפיינת במגורים קהילתיים, בהתאם להשתייכותו הקהילתית והתת-קהילתית של כל אחד מהפרטים. הצורך בקהילה איננו רק תרבותי-חברתי. הוא נובע מצורך דתי-הלכתי, המתאפשר פעמים רבות רק בחיים קהילתיים. מצוקת הדיור החריפה

שתי קבוצות אוכלוסייה הן בעלות מאפייני דיור שונים וייחודיים המחייבים התבוננות מובדלת, בכל הנוגע ליצירת מענה עבור ביקושי הדיור של קבוצות אלו בעשורים הבאים. אלו הן המגזר הערבי והאוכלוסייה החרדית

בתוך הריכוזים החרדיים, הובילה בעשורים האחרונים לעליית מחירים תלולה, לפתרונות מגורים לא ראויים, ולזליגה גדלה והולכת של תושבים חרדים אל שכונות חלשות בערים מעורבות, תוך יצירת קהילות חרדיות חדשות ושינוי אופי השכונה. כך קרה למשל בשכונת נווה יעקב, רמות, רמת אשכול וקרית יובל בירושלים, ובאזורים נוספים באשדוד, בחיפה, בערד ועוד.

בשורש הדוח עומדת התפיסה, לפיה על הממשלה לפעול לתכנון ולשיווק יחידות דיור ייעודיות עבור האוכלוסייה החרדית, שיאפשרו את ארגון החיים הקהילתיים הנחוצים לאוכלוסייה זו. בהיעדר תכנון כאמור, הרי שכוחות השוק יפעלו למציאת פתרונות קהילתיים, תוך זליגה לשכונות מעורבות ודחיקת האוכלוסייה הוותיקה. לטעמנו, יש להעדיף פתרונות ממשלתיים יזומים, על פני פתרונות אד-הוק הנובעים מלחצי השוק

בשורש הדוח עומדת התפיסה, לפיה על הממשלה לפעול לתכנון ולשיווק יחידות דיור ייעודיות עבור האוכלוסייה החרדית, שיאפשרו את ארגון החיים הקהילתיים הנחוצים לאוכלוסייה זו. בהיעדר תכנון כאמור, הרי שכוחות השוק יפעלו למציאת פתרונות קהילתיים, תוך זליגה לשכונות מעורבות ודחיקת האוכלוסייה הוותיקה. לטעמנו, כפי שיוסבר להלן, יש להעדיף ככל האפשר פתרונות ממשלתיים יזומים, על פני פתרונות אד-הוק הנובעים מלחצי השוק.

דוח זה מבקש לתת מענה לצורך הקהילתי של קרוב למאתיים אלף יחידות דיור, בשני העשורים הבאים.

זאת, בשים לב לצירי הביקוש השונים מחד גיסא, ולהיתכנות הקיימת בשוק מאידך גיסא, ותוך שימת לב למדיניות הדיור הראויה במקרה זה.

כמעט שנה ישב צוות הדוח על המדוכה. לאורך העבודה, נועץ הצוות בקביעות עם נציגי הקהילה החרדית מזה, ונציגי משרד הבינוי והשיכון, הכלכלה, האוצר, מינהל התכנון, המועצה הלאומית לכלכלה, רשות מקרקעי ישראל והרשויות המקומיות מזה. סך הכל כללה העבודה פגישות עם עשרות מומחים, הן מהמגזר הציבורי, הן מהקהילה החרדית. רשימת המרואיינים לדוח זה, מופיעה בנספח א' לדוח.

הרציונל

עיקרון החיים הקהילתיים מצוי בבסיס התפיסה ההתיישבותית החרדית בארץ ובעולם כולו. התעלמות מצורך זה, איננה ראויה משלושה טעמים עיקריים: ראשית – **הטעם התכנוני:** חיוניות התכנון הייעודי עבור הקהילה החרדית, נובעת מקיומן של נורמות תכנוניות שונות באזורים החרדיים, ביחס לתכנון שכונה שאיננה חרדית. נורמות אלו מוחלות כבר כעת על ידי מינהל התכנון ומשרד הבינוי והשיכון, בכל הנוגע לתכנון אזורים חרדיים. כך למשל, ההפרשה למבני ציבור באזורים המתוכננים לחרדים, גבוהה בהרבה מהמקובל באוכלוסייה הכללית. זאת בשל הצורך בקיומם של מוסדות חינוך ומבני ציבור רבים, ובגין העובדה כי מספר הדיירים לכל יחידת דיור גבוה בהרבה. מנגד, הצורך בחניה בציבור החרדי הנסמך רבות על תחבורה ציבורית, נמוך מהמקובל באוכלוסייה הכללית, ובשל כך ניתן לאשר תקן חניה נמוך יותר. אף התכתיב ההלכתי המחמיה לפיו מרבית הקהילה איננה נעזרת במעלית שבת, מאלצת את בנייתם של בניינים נמוכים יחסית, בני 6-8 קומות, שיאפשרו עלייה וירידה ביום השבת באמצעות המדרגות. התכנון הייחודי מחייב אפוא הגדרת מתחמים מראש, ככאלו המיועדים לאוכלוסייה החרדית, ולתכננם בהתאם לצורכי הקהילה. שנית – **הטעם החברתי:** בהיעדר תכנון ייעודי שיאפשר את התפתחותן של קהילות גיאוגרפיות, יתפתחו קהילות כאלו באופן לא מבוקש, בדרך של התפשטות לאזורים אחרים. לדרך זו, הפועלת באמצעות כוחות השוק, קיים מחיר לא מבוטל של חיכוך עם האוכלוסייה המקומית, המתנגדת לרוב לשינוי אופי היישוב או השכונה. שלישית – **הטעם הליברלי:** על המדינה כבעלת מונופול במקרקעי ישראל, לאפשר לכל אדם את התנאים הנדרשים לו לצורך פולחן הדתי. התארגנות קהילתית ראויה, תוכל להיעשות רק על ידי הקצאת קרקע (בתנאים זהים לכל הקצאה אחרת) שתאפשר ביסוס קהילתי וחופש פולחן.

על רקע טעמים אלו, מסכימים חוקרי החברה ומתכנני הערים בישראל כי נכון להמציא לקהילה החרדית פתרונות דיור ייעודיים ומובחנים. עם זאת, קיימת מחלוקת באשר לאופי הפתרונות המוצעים: יש הסבורים כי נכון להקים ערים חרדיות הומוגניות, ויש הסבורים כי נכון לפעול להקמתן של ערי פסיפס, תוך כינון שכונות חרדיות בתוך יישוב כללי (הומוגני בתוך הטרוגני). אלו כאלו סבורים כי יש לפעול לתכנון ייעודי, וכי המחיר חברתי של אי תכנון לחרדים, גבוה מהחלופה האחרת. אף אנו סבורים כי יש לפעול לפתרון דיור קהילתי יזום עבור הקהילה החרדית. על סוגי הפתרונות ידובר להלן, אך ייאמר כבר כעת כי המלצת הצוות היא לפעול ככל האפשר לכינון של שכונות חרדיות בערים כלליות. בדרך זו שומרת האוכלוסייה החרדית על מגורים קהילתיים, אך מבלי לייצר איים של סגירות ובדלנות.

לא ניתן להתעלם מגישות הסבורות כי המדינה איננה צריכה להשתמש בכלי המדיניות שלה, כדי לאפשר סגרגציה והתבדלות זה מזה, ובוודאי כדי לא לאפשר הדרה של קבוצות אוכלוסייה שונות. עם זאת, אנו סבורים כי במקרה של האוכלוסייה החרדית, הובלת תכנון ייעודי על ידי הממשלה, נכונה יותר מהסיבות הבאות:

ראשית, הקהילה החרדית איננה מבקש להדיר אחרים ולמנוע מהם להתגורר בשטחה, אלא בוחרת להתכנס ולחיות בקהילה מאורגנת, זה לצד זה. בהיעדר ועדות קבלה מכל סוג שהוא, כל אזרח, חילוני כחרדי, רשאי, לו אך ירצה, לרכוש דירה בכל שכונה בירושלים או בבני ברק. אכן, סביר כי אזור המגורים לא יתאים לאורח חייו, אך בידו הבחירה לעשות כן (למשל, ברכישת דירה להשקעה). בכך שונה המצב במעט, מהמקרה שבו הקהילה מונעת מאחרים – באמצעות כלים משפטיים – מלרכוש דירה ולהתגורר בשטחה.

שנית, אנו סבורים כי מן הפן הליברלי, על המדינה לאפשר את העדפותיהם של אזרחיה לחיי קהילה. ודוק, עצם הבחירה בחיי קהילה, מבטאת דה-פקטו את ההתבדלות הגיאוגרפית ממעורבות בחיי השאה. אכן, נקודות ההשקה בין החברה החרדית לכלל האוכלוסייה אינן נעלמות, כאשר הקהילה מתגוררת בנפרד. הן נותרות בחיי העבודה ובמהלך היום כולו, בעת היציאה מן הקהילה אל המרחב הישראלי. כך או כך, לא ניתן לדעתנו, לכפות את קיומה של אינטגרציה במגורים, כאשר קבוצת אוכלוסייה מעדיפה לשמר את העדפתה להתגורר במסגרת קהילתית מאורגנת. עם זאת ובשונה מהנעשה בעבר, ראוי להציע סל פתרונות דיור רחב, הן

לחרדים המתגוררים מחוץ לקהילה ומעורים באוכלוסייה הכללית, הן לחרדים המבקשים להתגורר בקהילה הומוגנית, אף שהיא נמצאת בתוך יישוב הטרוגני, הן לחרדים המבקשים להתגורר במסגרת הומוגנית מוחלטת בתוך יישוב חרדי. בכך לא נמנעת האפשרות מהאוכלוסייה החרדית לבחור לה מקום מגורים, בהתאם לאורח חייו של כל אחד מהפרטים.

שלישית, אנו סבורים כי מחיר ההתעלמות מצורכי הקהילה, העומדים בבסיס הווייתה, גבוה יותר ממחיר ההיזקקות לצרכים אלו. בהנחה כי הציבור החרדי יממש בכל מקרה את העדפות הדיור שלו וישמר את הקיום הקהילתי, הרי שנכון יותר לממשלה להפנות את משאביה לניהול נכון של הביקושים, ולא להתעלם מהם ולהותיר לכוחות השוק לפעול בהיעדר יד מכוונת. זאת משום שפעילות בדרך של כוחות שוק עלולה לפגוע במרקמים עירוניים קיימים ולשנותם, תוך כדי יצירת מתח וחיתוך מיותרים בין האוכלוסיות.

המלצת הצוות היא לפעול ככל האפשר לכינון של שכונות חרדיות בערים כלליות. בדרך זו שומרת האוכלוסייה החרדית על מגורים קהילתיים, אך מבלי לייצר איים של סגירות ובדלנות

מילוי הצורך העתידי ביחידות דיור יכול להיעשות על ידי מגוון פתרונות, בין היתר באמצעות יצירת יחידות דיור הומוגניות חדשות, אך גם באמצעות רכישת דירות חדשות או יד שנייה במסגרת ההיצע של האוכלוסייה הכללית. עבור כל אחד מסוגי הפתרונות שיוצעו להלן, מתקיים דיון בשלושה מישורים שונים. הראשון, מישור הביקוש: האם יש ביקוש לפתרון זה, ובאיזה היקף. השני, מישור ההיתכנות: מהי היתכנות הביצוע של הפתרון המוצע. השלישי, מישור המדיניות: האם, בהתקיים ביקוש ובהינתן היתכנות ביצוע, נכון לפעול לכינונו של פתרון זה.

סיכום הממצאים מעלה חמישה שיקולים מרכזיים, המכוונים את בחירת בני הזוג בקהילת המגורים ("חמשת המ"מים"):

יתרון הגודל (מסה): מבטא את העדפת האוכלוסייה החרדית להתגורר בסביבה חרדית גדולה ומבוססת, המעניקה לה את מרב השירותים והצרכים.

קשר לקהילת האם (מוקד): מבטא את הביקוש לקהילה שממנה ניתן יהיה להגיע בקלות יחסית למטרופולינים החרדיים, ובראשם ירושלים ובני ברק.

מחיר: שיקול המחיר תופס מקום רחב בקביעת הביקוש. "מחיר המטרה" החרדי עומד נכון לכתובת הדוח על כ-700,000 ש"ח.

תפיסת מקום: מבטא את ההתרשמות הכללית מהאזור, הנובעת מפרמטרים גיאוגרפיים, מדיניים, חברתיים ועוד.

תעסוקה (מלאכה): שיקול זה מביא לידי ביטוי את חשיבותה הגוברת של אפשרות התעסוקה עבור המשפחה החרדית.

שיקולים אלו אמורים להיות תנאי סף בכל הליך תכנוני המיועד לקהילה החרדית. בבחינה של פוטנציאל משמעותי להקמה של יחידות דיור ייעודיות, מומלץ לתת את הדעת לשיקולים אלו ולאזן ביניהם, שכן במידה רבה הם שיקבעו את הביקושים באזור המיועד ואת יכולתו להצליח.

הנתונים

על פי נתוני הלמ"ס, מספר החרדים בישראל נכון לשנת 2014 עומד על 910,500 נפש, שהם כ-11% מכלל אוכלוסיית מדינת ישראל. בתוך שני עשורים, תכפיל האוכלוסייה החרדית את גודלה ותמנה 1,891,300 נפשות, שיהוו כ-17% מכלל האוכלוסייה בישראל.

על בסיס האומדן הדמוגרפי של האוכלוסייה החרדית, אנו מבקשים לקבוע את הצורך ביחידות דיו, על פני שני העשורים הבאים. חישוב הצוות העלה, כי בתקופת התכנית יידרש מספר כולל של 188,562 יחידות דיו עבור האוכלוסייה החרדית. מספר זה מגלם את הערכת מספר בתי האב שיוקמו במהלך שנים אלו, בהפחתת הדירות המתפנות בתוך הקהילה. מלבד זאת, אנו מעריכים את החסר הקיים נכון לשנת 2015, בכ-10,000 יחידות דיו נוספות.

חישוב האומדן נעשה על בסיס ההנחות הבאות:

- א. עיקר צריכת הדירות באוכלוסייה החרדית חופף לנישואין. האומדן נערך בהתאם למספר הנפשות במחזור גילאי 22 בכל שנה, שהוא מעט מעל גיל הנישואין הממוצע כיום בציבור החרדי. הונח כי במהלך השנים הקרובות גיל הנישואין הממוצע ימשיך ויעלה אך לא במידה משמעותית.
- ב. הונח, על בסיס מחקרים קיימים, כי 84% מהאוכלוסייה החרדית בגילאי העשרים הם נשואים.
- ג. הונח כי כל זוג שנישא, דורש יחידת דיו. זאת על רקע הנוהג המקובל באוכלוסייה החרדית, לפיו זוג שנישא מתגורר ביחידה נפרדת ולא נשאר להתגורר אצל ההורים באורח קבע. חישוב הצרכים איננו מבחין בין רכישה לשכירות, שכן כל חתונה דורשת בצדה יחידת דיו נוספת.
- ד. מגורים בנפרד, בדירות שותפים או בדירת יחיד טרם הנישואין, כמעט ואינם מצויים בחברה החרדית. הובאה בחשבון תוספת של 5% בלבד לצריכת דירות מבני השנתון שאיננו נשוי.
- ה. מאומדן הצרכים, הופחתו כ-22,000 דירות המתפנות לאורך השנים, בהתבסס על אומדן הנפטרים באוכלוסייה החרדית בכל שנה, העומד על יחס של 1.5:1,000 בשנה.

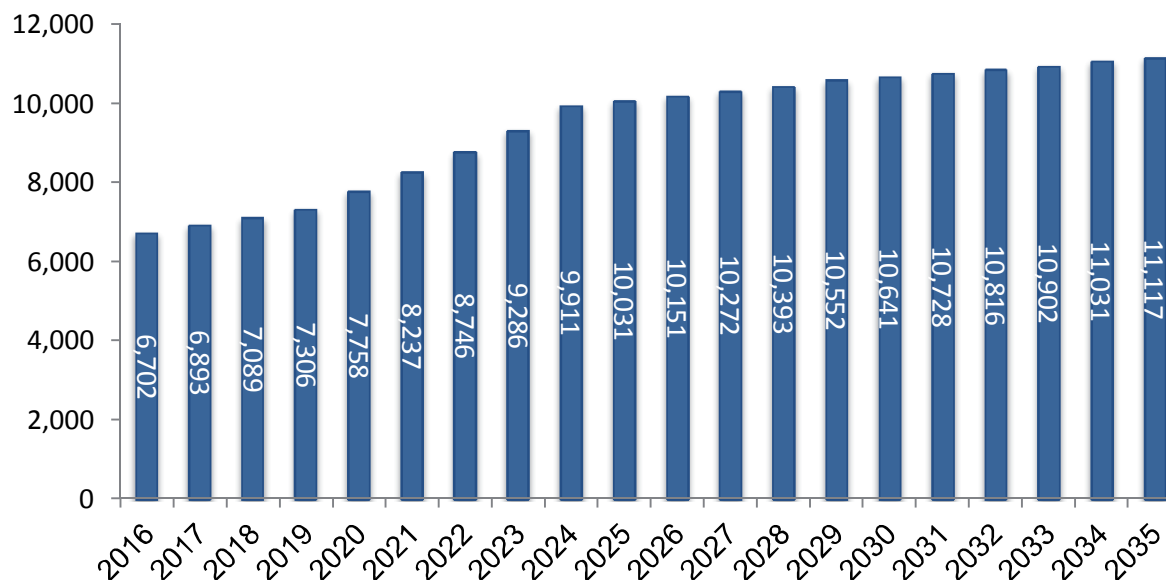
מספר החרדים בישראל נכון לשנת 2014 עומד על 910,500 נפש, שהם כ-11% מכלל אוכלוסיית מדינת ישראל. בתוך שני עשורים, תכפיל האוכלוסייה החרדית את גודלה ותמנה 1,891,300 נפשות, שיהוו כ-17% מכלל האוכלוסייה בישראל

הטבלה הבאה מציגה את תפרוסת הצרכים על פני שני העשורים הבאים:

אומדן צורך יחידות דיור מוכנות לאוכלוסייה החרדית (אכלוס) 2016-2035					
שנה	שנתון חרדי 22	מספר חתונות, 84% נישואין (נתוני למ"ס)	דירות מתפנות 50% (מפטירות) באוכלוסייה החרדית	5% מהלא נשואים יצרכו דירה לבד	צורך ביח"ד (ללא חסר קיים)
2016	17,399	7,307	744	139	6,702
2017	17,921	7,527	777	143	6,893
2018	18,458	7,753	811	148	7,089
2019	19,000	7,980	826	152	7,306
2020	20,140	8,459	862	161	7,758
2021	21,348	8,966	900	171	8,237
2022	22,629	9,504	940	181	8,746
2023	23,987	10,075	981	192	9,286
2024	25,480	10,702	995	204	9,911
2025	25,862	10,862	1,038	207	10,031
2026	26,250	11,025	1,084	210	10,151
2027	26,644	11,190	1,132	213	10,272
2028	27,044	11,358	1,181	216	10,393
2029	27,440	11,525	1,192	220	10,552
2030	27,769	11,663	1,245	222	10,641
2031	28,103	11,803	1,300	225	10,728
2032	28,440	11,945	1,357	228	10,816
2033	28,781	12,088	1,416	230	10,902
2034	29,086	12,216	1,418	233	11,031
2035	29,435	12,363	1,481	235	11,117
סה"כ צורך החל משנת 2016		206,311	21,679	3,930	188,562
סה"כ צורך ביחידות דיור (אכלוס) עד שנת 2035*		188,562			

* ללא התייחסות לחסר קיים, העומד להערכת הצוות על כ-10,000 יחידות דיור נוספות.

אומדן צורך עתידי ביחידות דיור באוכלוסייה החרדית 2016-2035



הנתונים המוצגים בטבלה זו, מציגים את **צורכי האכלוס** השנתיים של האוכלוסייה. ברור אפוא כי מנתונים אלו יש לגזור לאחור את יעדי השיווק ויעדי התכנון עבור האוכלוסייה, כך שבמועד הצורך יהיו בנמצא יחידות דיור בהיקף הנדרש, המוכנות לאכלוס.

כעשרה אחוזים מקרב החברה החרדית אינם דורשים פתרון קהילתי, בשל העדפותיהם למגורים מחוץ לקהילה מסיבות שונות (כך למשל חרדים מודרניים ורבים מהחוזרים בתשובה). בהתאמה, קבוצה זו לא דורשת פתרון ייעודי במסגרת סל הפתרונות הכולל.

אין הכוונה שהזוגות הצעירים ידרשו כולם יחידות דיור חדשות. סביה, כי חלק מהיחידות החדשות ואולי אף מרביתן, יופנו לטובת משפרי דיור בתוך הקהילה, ודירותיהם המתפנות ישמשו את הזוגות הצעירים. כך או כך, מספר יחידות הדיור התוספתי הנדרש בתקופת התכנית, איננו משתנה.

המלצות כלליות

עבודה מערכתית ושיטתית: יצירת פתרונות דיור בני קיימא, למשך שני עשורים, מחייבת

עבודה מערכתית ושיטתית שתיתן מענה לביקושים הקהילתיים. פתרונות דיור שאינם תואמים את צורכי הקהילה, לא יעמדו במבחן הביקושים, וממילא לא תהיה בהם כל תועלת. זאת ועוד: הפתרונות המוצעים נדרשים לצאת מתוך עבודת מטה מושכלת הכוללת תכנון אסטרטגי לטווח ארוך. אמור מעתה: תכנון ושיווק המקרקעין לאוכלוסייה החרדית נדרשים להיעשות תוך גיבוש מדיניות תכנון כוללת, בשים לב לצורכי הקהילה ולאופן התפתחותה.

יש לשקוד על הכנת תדריך תכנוני לאוכלוסייה החרדית, שיכלול התייחסות למאפייני התכנון האזוריים בשכונות החרדיות, כגון תקן מוסדות ציבור, גובה הבניינים, תקני חניה וסוגיות רבות נוספות. נדרשת חשיבה רעננה באשר לאפשרויות ציפוף וניצול מיטבי של הקרקע באזורים החרדיים, בשים לב למאפייני האוכלוסייה.

תכנון ושיווק המקרקעין לאוכלוסייה החרדית נדרשים להיעשות תוך גיבוש מדיניות תכנון כוללת, בשים לב לצורכי הקהילה ולאופן התפתחותה

קביעת יעדים: לצורך מענה לצורכי הדיור של האוכלוסייה

החרדית, נדרשת פעולה ממשלתית נמרצת לשיווק יחידות דיור מותאמות לצורכי ולביקושי האוכלוסייה החרדית, במקביל לשיווק יחידות הדיור לכלל האוכלוסייה. אנו סבורים כי **על הממשלה לקבוע יעד שנתי ורב-שנתי, לתכנון ולשיווק יחידות דיור לאוכלוסייה החרדית, שייגזרו מהיעדים שקובעת הממשלה לכלל האוכלוסייה.** קיומו של יעד לתכנון ולשיווק יחידות דיור מותאמות עבור האוכלוסייה החרדית, יעודד את המערכת כולה להגברת הייצע הייעודי וליישום הפתרונות המוצעים בדוח זה.

פתרון משפטי: תנאי סף להיתכנות ביצוע המסקנות, הוא הצורך במציאת פתרון משפטי, שיאפשר

את תכנון ושיווקן של יחידות דיור יעודיות לאוכלוסייה החרדית. על הפתרון המשפטי עמדנו בהרחבה בנספח ב' העוסק בסוגיה המשפטית ובפתרונה. ואולם, בטרם נצלול אל פרטי הפתרונות, יש להבטיח כי מקרה שיווק העיר חריש לא יישנה, והמאמץ המושקע בהתאמת אזור לצביון קהילתי מסוים, לא יהיה לשווא. הפתרון שאנו מציעים הוא כי במרבית המקרים שבהם יתוכננו יחידות דיור עבור האוכלוסייה החרדית, הן ישווקו כשיווק ל"צביון חרדי", כאשר משמעות השיווק היא אמנם דקלרטיבית בלבד, אך יש בה כדי להצהיר על כוונת המדינה ליישב באזור זה אוכלוסייה חרדית. עם זאת, אנו סבורים כי כאשר מדובר בשיווק הראשון בשכונת מגורים חדשה, שאופייה עדיין לא נקבע בשטח, יש להטיל מגבלה מכרזית על שינוי התכנון, באופן שיבטיח כי הזוכה במכרז לא ישנה את התכנון כך שיתאים אף לאוכלוסייה שאיננה מתוכננת להיות אוכלוסיית היעד.

הטבלה הבאה מציגה את ריכוז האפשרויות לפתרון עבור שיווק יחידות דיור לאוכלוסייה החרדית:
שיטת התכנון והשיווק לפי סוג האזור

שיווק ייעודי				תכנון ייעודי	השיטה / האזור
מכרז סגור	ועדת קבלה	מגבלה מכרזית על שינוי התכנון	דקלרטיבי - "צביון חרדי"		
✗ (לא נדרש)	✗ (לא נדרש)	✗ (לא נדרש)	✗ (לא נדרש)	✓	בלב אזור חרדי קיים
✗	✗	במתחם מניע בלבד	✓	✓	שכונה חדשה ביישוב כללי
✗	✗		✓	✓	עיר חדשה
✗	✗	✗	✗	✗	בלב אזור כללי קיים

קשר מתמיד בין נציגי משרדי הממשלה לנציגים

החרדים: סל הפתרונות המוצע להלן, דורש מאמץ נרחב ומקיף המשתרע על פני משרדי ממשלה רבים, לאורך שנים רבות. לצד זאת, אנו ממליצים כי כלל הפתרונות ייעשו תוך הבנת הביקושים והצרכים, כפי שעשויים להשתנות מעת לעת. לשם כך, יש לפעול לקיומו של קשר מתמשך בין נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים, העוסקים בתכנון ובשיווק מקרקעין, לבין הנציגים החרדים. לצורך כך, מוצע כי מטה הדיור ומשרד הבינוי והשיכון יכללו משרת תקן ייעודית שהמחזיק בה יעסוק בקידום ובהשגת יעדי התכנון והשיווק

שתקבע הממשלה. גורם זה יהיה אחראי לטיפול שיתוף הפעולה בין הממשלה והקהילה. בנוסף, יהיה אחראי הגורם הרלוונטי לקידום תכנית ליצירת עוגנים כלכליים בריכוזים החרדיים, בשיתוף פעולה עם כלל משרדי הממשלה בכלל ומשרד הכלכלה בפרט, ועם הרשויות המקומיות ונציגי הקהילה.

ריכוז ההמלצות הכלליות:

1. תכנון המקרקעין לאוכלוסייה החרדית ייעשה תוך גיבוש מדיניות תכנון כוללת, בשים לב לצורכי הקהילה ולאופן התפתחותה.	המלצות כלליות
2. קביעת יעדים לתכנון ולשיווק של יחידות דיור לאוכלוסייה החרדית.	
3. שיתוף פעולה עמוק ומתמשך בין נציגי המשרדים הרלוונטיים לנציגי הקהילה החרדית.	
4. מתן מענה לסוגיה המשפטית, שיאפשר שיווק מקרקעין לצביון חרדי (נספח ב' לדוח).	
5. תקן ייעודי במטה הדיור ובמשרד הבינוי והשיכון.	

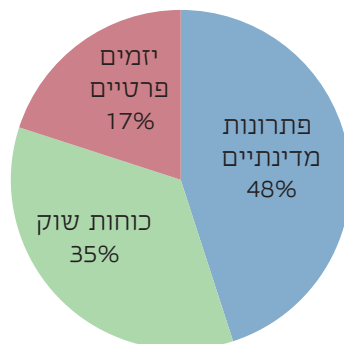
התפלגות הפתרונות

השגת יעדי תכנון ושיווק, שייתנו פתרון דיור לכלל האוכלוסייה החרדית, מחייבת קיומו של סל פתרונות מגוון, שעשוי לתמוך בביקושים השונים (הומוגני מול הטרוגני), תוך שליטה במוקדי הפתרון והתאמתם לקהל היעד. במסגרת התפלגות הפתרונות הועלו שני תרחישים. הראשון, לפיו תעניק המדינה **מענה מינורי** לצורכי הדיור הקהילתיים. במקרה זה עשויה הקהילה להמשיך ולהגדיל את תהליכי הזליגה לשכונות ההטרוגניות. על פי **תרחיש א'**, התפלגות הפתרונות כדלקמן:

תרחיש א' של פתרונות דיור לאוכלוסייה החרדית

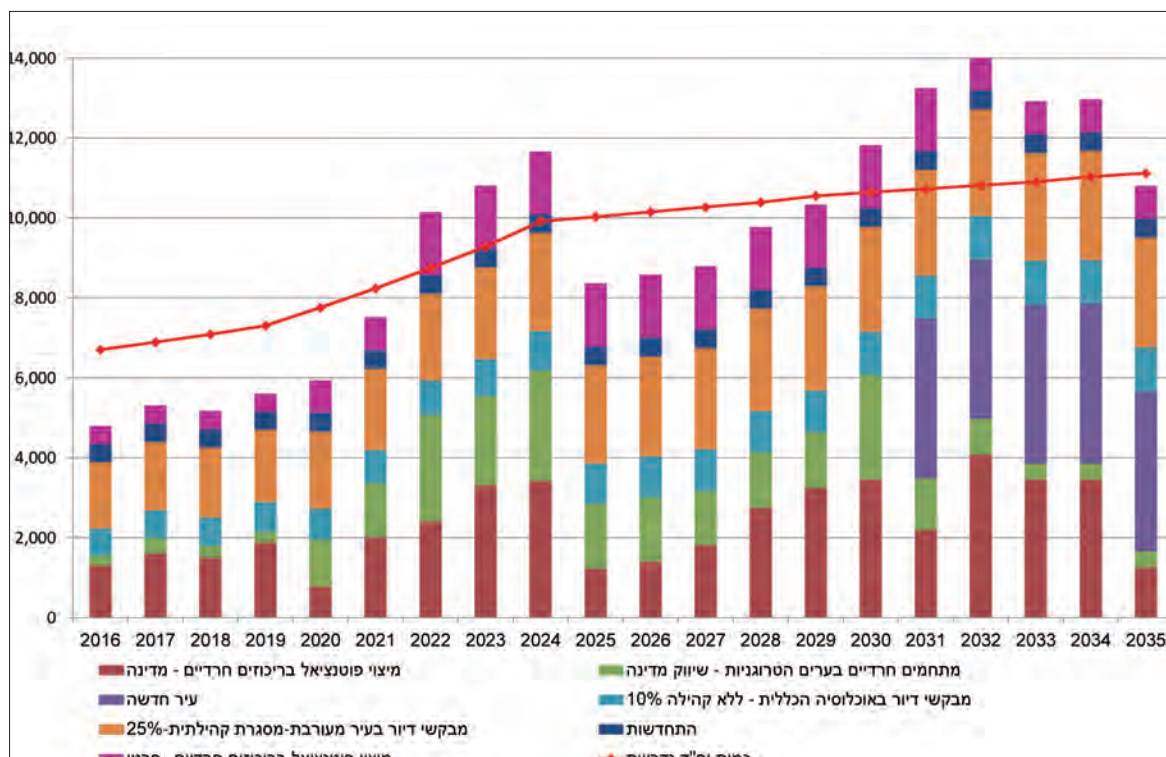
הערות	מענה למס' יח"ד	שיעור הפתרון מהסל הכולל	פתרון	
הונח, כי בהיעדר מלאי פתרונות מספק, שיעור הזליגה לשכונות כלליות לא יתמתן ואולי אף יגבר	47,000	25%	מבקשי דיור בעיר מעורבת - מסגרת קהילתית	כוחות שוק
מספר קבוע המייצג הנחה לפיה 10% מהחרדים מתגוררים מחוץ לקהילה בכל מקרה. קבוצה זו איננה דורשת פתרונות דיור	19,000	10%	מבקשי דיור בעיר מעורבת - ללא קהילה	
מספר ידוע וקבוע המורכב מסכמת יח"ד בתכניות הנמצאות בהליכי תכנון, על קרקע פרטית בתוך הריכוזים החרדיים	22,500	12%	מיצוי פוטנציאל בריכוזים חרדיים קיימים - קרקע פרטית	יזמים פרטיים
על רקע קשיים ביישום תכניות התחדשות עירונית בריכוזים החרדיים, הונח כי כ-10,000 יח"ד ייבנו במסגרת זו, בתקופת הדוח (כ-500 יח"ד לשנה)	9,330	5%	התחדשות עירונית (באוכלוסייה הכללית ובריכוזים חרדיים)	
מספר ידוע וקבוע המורכב מסכמת יח"ד בתכניות הנמצאות בהליכי תכנון, על קרקע מדינה בריכוזים החרדיים	47,000	25%	מיצוי פוטנציאל בריכוזים חרדיים קיימים - קרקע מדינה	פתרונות מדינתיים
מספר זה מייצג את יח"ד כתוצאה מהקמת שתי ערים חדשות עבור הקהילה החרדית (הונח אכלוס החל מ-2030). פתרון זה יניב מענה גם לצרכים שמעבר לתקופת התכנית	20,000	10%	עיר חדשה/צמודת דופן	
פתרון זה, המועדף על ידי הצוות, מייצג את יתרת הצורך. ככל שפתרון זה יגדל, וכך מוצע, יקטן הצורך בפתרונות האחרים, לרבות הצורך בהקמת ערים חדשות	24,000	13%	שיווקים ייעודים של המדינה (שכונות חדשות באזורים כלליים)	
	188,830	100%	סך הכל	

האחריות על יצירת פתרונות הדיור, אליבא דתרחיש א', היא כדלקמן:



ניתן לראות כי בתשריט זה, חלקה של המדינה ביצירת הפתרונות עבור האוכלוסייה, עומד על 48% בלבד מכלל הפתרונות (עיר חדשה, מיצוי פוטנציאל בריכוזים קיימים על קרקע מדינה, ושיוקים יעודיים). כתוצאה מכך, כוחות השוק, הבאים לידי ביטוי בזליגה לשכונות חלשות, מתחזקים.

פריסת סל הפתרונות על פני השנים, בתרחיש א'



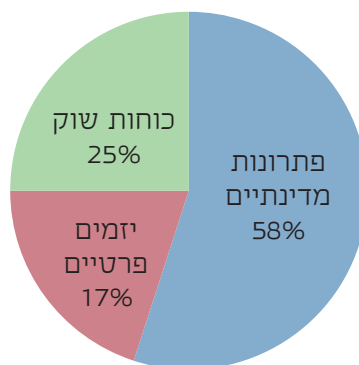
מנגד, על פי תרחיש ב', חלקה של המדינה ביצירת פתרונות דיור גדול יותר, והוא מצריך מציאת פתרונות לכ-10% נוספים מהאוכלוסייה. אנו סבורים כי אם יהיו בנמצא פתרונות דיור אלו, הם יופחתו ממגמת הזליגה אל השכונות ההטרוגניות הוותיקות (אף שכפי הנאמר לעיל, תופעת הזליגה לא תתבטל לחלוטין). כאמור לעיל, אנו סבורים כי הפתרון המיטבי הוא יצירת שכונות חדשות בערים כלליות, ועל כן מתקיים משחק שסכומו אפס, בין שני המשתנים: ככל שיגדלו שיווקי המדינה במסגרת שיווק שכונות חרדיות בערים הכלליות, תקטן תופעת הזליגה הלא מבוקרת. על פי תרחיש זה, ההתפלגות הינה כדלהלן:

תרחיש ב' של פתרונות דיור לאוכלוסייה החרדית

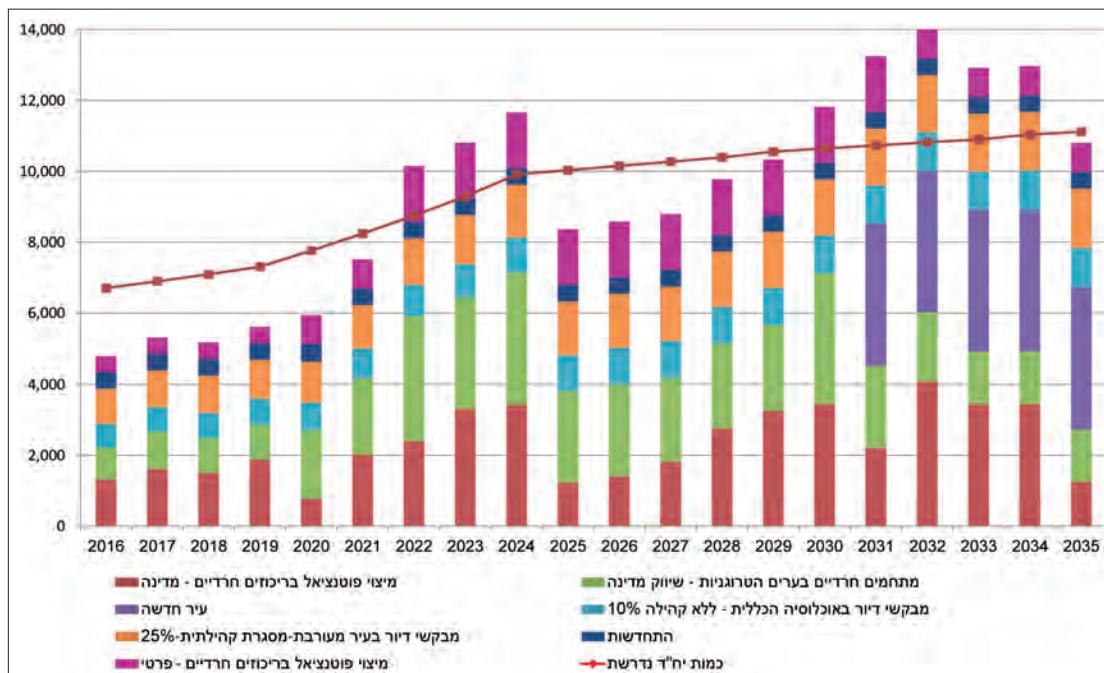
הערות	מענה למס' יח"ד	שיעור הפתרון מהסל הכולל	פתרון	
הונח, כי עם התערבות המדינה, שיעור הזליגה לשכונות כלליות יקטן.	28,000	15%	מבקשי דיור בעיר מעורבת - מסגרת קהילתית	כוחות שוק
מספר קבוע המייצג הנחה לפיה 10% מהחרדים מתגוררים מחוץ לקהילה בכל מקרה.	19,000	10%	מבקשי דיור בעיר מעורבת - ללא קהילה	
מספר ידוע וקבוע המורכב מסכמת יח"ד בתכניות הנמצאות בהליכי תכנון, על קרקע פרטית בתוך הריכוזים החרדיים.	22,500	12%	מיצוי פוטנציאל בריכוזים חרדיים קיימים - קרקע פרטית	יזמים פרטיים
על רקע קשיים ביישום תכניות התחדשות עירונית בריכוזים החרדיים, הונח כי כ-10,000 יח"ד ייבנו במסגרת זו, בתקופת הדוח (כ-500 יח"ד לשנה).	9,330	5%	התחדשות עירונית (באוכלוסייה הכללית ובריכוזים חרדיים)	
מספר ידוע וקבוע המורכב מסכמת יח"ד בתכניות הנמצאות בהליכי תכנון, על קרקע מדינה בריכוזים החרדיים.	47,000	25%	מיצוי פוטנציאל בריכוזים חרדיים קיימים - קרקע מדינה	פתרונות מדינתיים
מספר זה מייצג את יח"ד כתוצאה מהקמת שתי ערים חדשות עבור הקהילה החרדית (הונח אכלוס החל מ-2030). פתרון זה יניב מענה גם לצרכים שמעבר לתקופת התכנית.	20,000	10%	עיר חדשה/צמודת דופן	
פתרון זה, המועדף על ידי הצוות, מייצג את יתרת הצורך. ככל שפתרון זה יגדל, וכך מוצע, יקטן הצורך בפתרונות האחרים.	43,000	23%	שיווקים ייעודים של המדינה (שכונות חדשות באזורים כלליים)	
תרחיש זה מייצג עלייה של 10% בפתרונות המדינה בסעיף זה, על חשבון פתרונות השוק, הכוללים זליגה לאזורים כלליים. ככל ופתרון זה יגדל יותר - ניתן יהיה לוותר על הקמת אחת הערים.				
	188,830	100%	סך הכל	

על פי תרחיש זה, התפלגות האחריות על הפתרונות הינה כדלקמן:

אנו סבורים כי הפתרון המיטבי הוא יצירת שכונות חדשות בערים כלליות, ועל כן מתקיים משחק שסכומו אפס, בין שני המשתנים: ככל שיגדלו שיווקי המדינה במסגרת שיווק שכונות חרדיות בערים הכלליות, תקטן תופעת הזליגה הלא מבוקרת



פריסת סל הפתרונות על פני השנים, בתרחיש ב'



יש להעיר, כי במידה והמדינה תאיץ עוד את שיווקיה הייעודיים לאוכלוסייה החרדית במסגרת הערים הכלליות, ניתן יהיה להפחית אף את הצורך בפתרונות האחרים, היקרים יותר, ובראשם – יצירת ערים חדשות.

המלצות הצוות לפתרון הדיור השונים

א. מיצוי פוטנציאל בריכוזים חרדיים קיימים

שיקולי המדיניות תומכים במיצוי הפוטנציאל בדרך של עיבוי וציפוף הריכוזים החרדיים, בשל חמש סיבות מרכזיות: ראשית, אזורים אלו, שהינם בעלי "תפיסת מקום" מגובשת בתוך הקהילה, זוכים לביקוש גבוה ואינם דורשים השקעה ביצירת ביקוש באזור חדש. שנית, התשתיות הקהילתיות, בדמות מוסדות ציבור וחינוך, קיימות, כמו גם תשתיות העל היישוביות. שלישית, בשונה מהקמת אזורים חדשים הנתקלים בקושי משפטי לשיווקם לאוכלוסייה החרדית (כך למשל שיווק העיר חריש), שיווקן של יחידות דיור באזורים החרדיים הקיימים, איננו מתמודד עם קושי זה, משום שאזורים אלו "צבועים" כחרדים, ובשל כך קיימת ודאות שוקית לפיה הם יאוכלסו בחרדים. רביעית, במרבית האזורים החרדיים, הרשות המקומית לא תעכב את שיווק יחידות הדיור לאוכלוסייה החרדית, ובכך מוסר הקושי הפוליטי. חמישית, פתרון זה הוא הקל ביותר ונגיש לביצוע בטווח המידי. הוא עשוי להיות מקודם הן על ידי משרדי הממשלה, הן על ידי יזמים קהילתיים, הן על ידי הרשויות המקומיות עצמן.

מנגד, עלות פתרון החסמים בחלק מתכניות אלו גבוהה, ונדרש תכלול בין גורמים סטטוטוריים שונים, לצורך פתרון החסמים והוצאת הפרויקטים אל הפועל. כך למשל, הקמתן של למעלה מעשרת אלפים יחידות דיור בבית שמש, הותנתה בתקצוב ובביצוע עבודות הרחבת כבישים ראשיים (כביש 38 וכביש 5). העמסת העלויות, כולן או חלקן, על יחידות הדיוור, תעלה את מחיר הדירות במידה משמעותית.

ריכוז ההמלצות:

הפתרון	ביקושים	היצע	מדיניות	סה"כ יח"ד לשנה
מיצוי פוטנציאל הבנייה בריכוזים החרדיים הקיימים - קרקע פרטית ומקרקעי מדינה	גבוהים - בהתאם לביקושים בריכוז הרלוונטי	תכניות בהכנה: קרקע מדינה - 47,000 יח"ד קרקע פרטית - 22,500 יח"ד	בעד: תפיסת מקום מגובשת; תשתיות קיימות; היעדר קושי משפטי; ביצוע מידי נגד: עלויות פתרון חסמים; ציפוף גבוה מאוד בישובים הוותיקים	סה"כ כ-3,500 יח"ד לשנה במוצע, שהם סה"כ כ- 37% מסל הפתרונות הכולל
המלצות הדוח	1. ביצוע מיפוי חסמי תכנון ושיווק, והקצאת תקציב ייעודי לפתרון לצורך אישור ושיווק מהיה. מעקב חצי שנתי של ועדת חסמים. 2. שיתוף כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים והרשויות מקומיות בביצוע התכניות. המלצה נוספת: בחינת אפשרות הרחבת היישובים החרדיים על ידי ועדת הגבולות.			

ב. הקמתן של שכונות חרדיות חדשות ביישובים הטרורגניים

הקמתן של שכונות חרדיות חדשות ביישובים הטרורגניים מסייעת לחיבור שבין האוכלוסיות השונות בישראל. הניסיון מלמד, כי יישובים ותיקים שבהם מתגוררת אוכלוסייה הטרורגנית, אינם מייצרים חיכוך מיותר, אחרי שנמצא איזון בין צורכי האוכלוסיות השונות. הקמתן של שכונות אלו, מאפשרת את המגורים הקהילתיים הנדרשים למשפחה החרדית, תוך שהקהילה איננה מבודדת את עצמה מכלל חלקי האוכלוסייה. **פתרון זה עשוי להיות הפתרון המיטבי עבור חוסנה של החברה הישראלית.** משיחות שערכנו הן עם נציגי האוכלוסייה החרדית, הן עם נציגי הממשלה, עולה כי זהו הפתרון המיטבי והמומלץ ביותר עבור האוכלוסייה החרדית, המאפשר שמירה על מגורים קהילתיים מצד אחד, ואפשרויות השתלבות בכלכלה ובתעסוקה, מהצד האחר.

שכונות ייעודיות קיימות כבר כיום במספר רב של יישובים, ופרויקטים ייעודיים שונים לאוכלוסייה החרדית מתוכננים במגוון יישובים כלליים ברחבי הארץ, כדוגמת אופקים, חצור הגלילית, גבעת זאב וקריית מלאכי. מוצע לפעול לתכנון שכונות חרדיות באזורים שבהם מתקיים תכנון נרחב, ובעיקר ביישובים הסמוכים ליישובים חרדיים. כך לשם הדוגמה, ניתן לקדם תכנון לכינונה של שכונה חרדית במרחב העירוני החדש בראש העין, הסמוכה לעיר אלעד.

עם זאת, הניסיון מלמד כי הקמת שכונות חרדיות חדשות נתקלת בדרך כלל בהתנגדות של ראשי הרשויות המקומיות וכן של הציבור בעיה על רקע החשש משינוי צביון העיר ומהתחרדותה. יישומו של פתרון זה דורש אפוא עבודה מאומצת מול ראשי הרשויות המקומיות, שיאפשרו את שיווקם של מתחמים שיאפשרו את כינונה של קהילה חרדית בעיה. יש לפעול להסדר עם ראשי הרשויות שיעקר את התנגדותם הצפויה לתכנית. זאת הן בדרך של עיגון התכנון הייעודי במסגרת הסכמי הגג הנחתמים עם ראשי הרשויות תוך העמדת תמריצים רלוונטיים, הן בדרך של תחימת האזורים החרדיים והגדרתם כרבעים העומדים בפני עצמם.

בשונה מתהליך הזליגה לדירות יד שנייה במרכזי הערים, שמובילים כוחות השוק, הרי שבהקצאת קרקע ייעודית לבניית שכונה חרדית נדרשת קבלת החלטה לייעוד השכונה לאוכלוסייה החרדית, דבר שיבוא לידי ביטוי בפרוגרמות התכנוניות, בתמהיל שימושי הקרקע ובהקצאה ותכנון של מוסדות חינוך, ציבור ותרבות.

מספר יחידות הדיור שניתן לשווק בדרך זו, כמעט ואינו מוגבל. זאת משום שבכל יישוב שבו משוקקת המדינה קרקע בהיקפים נרחבים, ניתן לתכנן אזור מוגדר עבור האוכלוסייה החרדית. כאמור לעיל, אנו אף סבורים כי זהו הפתרון הנכון ביותר, שאותו על המדינה לקדם ביתר עוז. עם זאת, מספר יחידות

הדיור שאנו מציעים במסגרת הפתרון הכולל, נע בין 13% (לתרחיש א') ל-23% (בתרחיש ב') מסך הפתרונות הכולל. מספר זה מבוסס על תכניות שמקדמות הרשויות כיום, להקמת שכונות חרדיות בערים כלליות. במסגרת תכניות אלו איתר הצוות 18,000 יחידות דיור (לאחר שכלול מקדם היתכנות).

הסיבה לאחוז הנמוך יחסית, מעבר לתכניות שנמצאות כבר בתהליך, נעוצה בהבנה לפיה קיים קושי גדול בתכנון ובשיווק יחידות דיור ייעודיות, בהיעדר הסכמה מצד ראשי הרשויות. עם זאת, ככל שיימצא פתרון שיאפשר את הגדלת השיווקים היעודיים בפתרון זה, הרי שניתן יהיה להקטין את חלקם של הפתרונות האחרים שאנו מציעים, כדוגמת הצורך בעיר חדשה.

כאמור לעיל, שיווק שכונות חרדיות במרחבים הטרוגניים, יתאפשר רק עם קיומו של פתרון משפטי שיתמוך בכך. המלצת הצוות על פתרון משפטי נזכרה לעיל, ומצורפת בנספח ב' לדוח.

ריכוז ההמלצות:

הפתרון	ביקושים	היצע	מדיניות	סה"כ יח"ד לשנה
הקמת שכונות הומוגניות בערים מעורבות	בינוניים - בהקמת שכונות קטנות גבוהים - בהקמת שכונות גדולות	בלתי מוגבל, בכל אזור בו מתוכננת בנייה רחבת היקף	בעד: תמיכה בתהליכים חברתיים, קיום היצע רחב נגד: התנגדות ראשי רשויות, חיכוך עם אוכלוסייה, קושי משפטי	תשריט א' - תכנון מינורי: 13% מסך הפתרונות הכולל תשריט ב' - תכנון מז'ורי: 23% מסך הפתרונות הכולל
המלצות הדוח	1. תכנון ושיווק שכונות חרדיות ביישובים שבהם מתקיים תכנון רחב. 2. הכללת התכנון הייעודי בהסכמי הגג עם הרשויות ותמרוץ מתאים. 3. יצירת אמנה חברתית בין ראשי הקהילה ונציגי העיה, בעידוד השר. 4. פתרון משפטי לשיווק ייעודי (נספח ב' לדוח).			

ג. יישובים חרדיים/חדשים/צמודי דופן

תכנונם והקמתם של שני יישובים חדשים/צמודי דופן ליישובים קיימים, נחוצים לצורך מתן מענה הן בתוך תקופת התכנית, הן לאחריה. זאת משום שבתוך תקופת התכנית ימוצו מרבית עתודות הדיור

באזורים החרדיים הקיימים. עם זאת, יש לבחון את החלופה בין שני מודלים: עיר הטרוגנית בעלת שכונות נפרדות, מול עיר חרדית הומוגנית.

בין גישת היישוב ההומוגני לגישת היישוב ההטרוגני, **אנו סבורים כי ראוי לפעול להקמת שני יישובים הומוגניים, אחד בדרום הארץ באזור עוטף אשקלון ואחד בצפון הארץ, בקצה אזור הביקוש.** אכן, ערים הומוגניות כפי שהוקמו בעבר, מדגישות את הבידול החברתי והגיאוגרפי בין הציבורים בישראל, ויוצרות מובלעות סגורות הגורמות לצמצום נקודות המפגש בין המגזרים השונים. עם זאת, סביר כי יצירת עיר חדשה לא תעכב תהליכים המתרחשים בציבור החרדי, דוגמת כניסה לשוק התעסוקה וההשכלה, **ובתנאי שקיימים פתרונות דיור אחרים**, המאפשרים בחירה באחד מהפתרונות השונים, לכל אחד בהתאם להשקפתו.

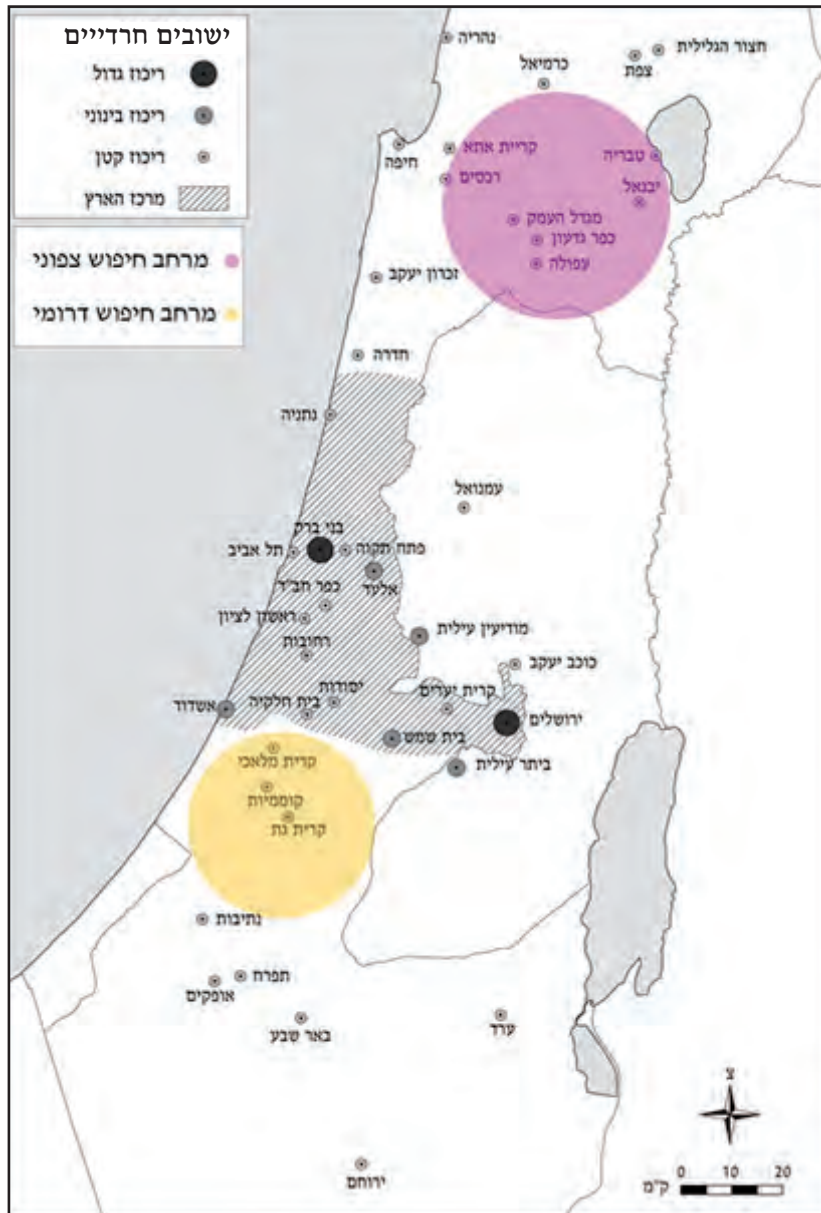
היישובים החדשים נדרשים להיות בעלי חוסן כלכלי ופתרון תעסוקתי. זאת בשונה מהערים החרדיות שהוקמו במהלך שנות ה-90 (אלעד, ביתר עילית ומודיעין עילית) הסובלות ממחסור באזורי תעסוקה ותעשייה, והיקף נמוך של שרותי מסחר ופנאי. גידול השתתפות הציבור החרדי בשוק העבודה, והעלייה המתמדת ברכישת השכלה אקדמית, הינם תהליכים המייצרים צרכים נוספים ומאפייני ביקוש שלא היו קיימים בעת הקמת הערים החרדיות בעבר ויש לתת את הדעת אליהם.

תכנון עתידי של עיר חרדית חדשה צריך לכלול הקמת מרכזי מסחר, פנאי ותעסוקה משמעותיים ומגוונים, אשר יוכלו לספק מענה לתהליכי ההשתלבות ההולכים וגוברים של החברה החרדית בשוק העבודה ובמרחבי השיח המשותפים, ובנוסף למזער את תלותה של הרשות המקומית במקורות מימון חיצוניים.

על מנת שהעיר תהווה פוטנציאל ממשי, עליה לענות למאפייני הביקוש החרדיים, כפי שהוצגו לעיל. עיר חרדית צריכה להיות מחוברת לריכוזים החרדיים הקיימים בירושלים ובבני-ברק ולתחבורה נוחה. בנוסף היא צריכה להכיל בתוכה מקורות הכנסה לרשות המקומית, ומרחבי תרבות, פנאי ותעסוקה לתושבים. זאת, תוך יצירת מרחב התיישבות ל"קהילות אם" חזקות, שיאפשרו המשך פיזור גיאוגרפי של התיישבות חרדית עתידית כ"קהילות משנה" במעגלי ההשפעה המרחביים והחברתיים של העיר.

הקמת שכונות חרדיות בערים כלליות, עשויות להיות הפתרון המיטבי עבור חוסנה של החברה הישראלית. משיחות שערכנו הן עם נציגי האוכלוסייה החרדית, הן עם נציגי הממשלה, עולה כי זהו הפתרון המיטבי והמומלץ ביותר עבור האוכלוסייה החרדית, המאפשר שמירה על מגורים קהילתיים מצד אחד, ואפשרויות השתלבות בכלכלה ובתעסוקה, מהצד האחר

לצורך איתור מיקום אופטימלי עבור הערים החדשות, הגדרנו בשלב ראשון שני מרחבי חיפוש, העונים לדרישות המתוארות. המפה שלהלן, מתארת את מרחבי החיפוש המוגדרים:



לאחר סימון המרחבים, פנינו לחפש את המיקום הטוב ביותר להקמת עיר חדשה. לצורך סימון האפשרויות, נקבעו קריטריונים לאיתור שיניבו את התוצאות המיטביות:

נגישות תחבורתית

קרבה למוקדי תעסוקה משמעותיים

חישוב ברוטו-ברוטו של 1:4

התאמה להנחיות סביבתיות עקרוניות בתכניות המתאר

שטח מינימלי לאיתור - 12,000 דונם

התאמת האיתורים לחמשת שיקולי הביקוש החרדיים

על רקע המסקנה שאליה הגיע הצוות, לפיה על מוסדות התכנון לפעול במהירות לתכנון של שני יישובים חדשים, בקצוות הצפוניים והדרומיים של מרכז הארץ, הוצגו שלושה איתורים מתאימים בצפון ושלושה איתורים מתאימים בדרום. כל האיתורים מבוססים על הרחבה של יישובים קיימים, ואינם דורשים הקמת ישוב חדש.

האיתורים הרלוונטיים בצפון הארץ הם:

1. הרחבת מסריק

2. הרחבת הזורע

3. הרחבת אומן

האיתורים הרלוונטיים בדרום הארץ הם:

1. הרחבת עין צורים

2. הרחבת בית ניר

3. הרחבת זוהר

נספח ד' לדוח מציג את המפות והתרשימים הרלוונטיים לאיתורים המוצעים. פרק 4.5.5 להלן, מציג את הנימוקים לבחירת כל אחד מהאיתורים המוצעים.

ריכוז ההמלצות:

הפתרון	ביקושים	היצע	מדיניות	סה"כ יח"ד לשנה
ערים הומוגניות חדשות/צמודי דופן ליישובים קיימים	גבוהים - בהתאם לאופי היישובי על פי חמשת תנאי הביקוש: מסה, קרבה לקהילת אם, מחיה, תפיסת מקום ואפשרויות תעסוקה	החל משנת 2030 - 4,000 יח"ד לכל יישוב חדש (2,000 יח"ד לאחר מקדם היתכנות)	בעד: מחיר נמוך לצרכן, ביקוש קשיח, היעדר חיכוך, היעדר התנגדות מצד ראשי הרשויות נגד: עלות ביצוע תשתיות, סגרגציה, קושי תעסוקתי, תמ"א 35	4,000 יח"ד (לשני יישובים) החל משנת 2030. סה"כ מהווה פתרון זה 10% מסך יח"ד הנדרשות בתכנית
המלצות הדוח	<ol style="list-style-type: none"> 1. קידום תכנון שני יישובים הומוגניים במישור החוף הצפוני והדרומי. 2. יש לייצר תפיסת מקום חיובית באמצעות יצירת עוגנים תרבותיים. 3. היישוב יכלול אזורי תעסוקה רחבי היקף שיאפשרו יציבות כלכלית ופתרון תעסוקתי. 4. במקרה שיגדל ההיצע הייעודי בערים הכלליות - ניתן להקטין את הצורך בפתרון זה. 			

ד. התחדשות עירונית

הפתרון	ביקושים	היצע	מדיניות	סה"כ יח"ד לשנה
התחדשות עירונית	נמוכים, בשל מחיר קרקע גבוה וקיום קומות גבוהות	מוגבל. מחייב היתכנות סטטוטורית וערכי קרקע גבוהים. לעתים נדרשת מעלית שבת	בעד: חידוש האזור הוותיק, ניצול הקרקע, יעד ממשלתי	סה"כ 9,330 יח"ד שהם 5% מסל הפתרונות הכולל
המלצות הדוח	<ol style="list-style-type: none"> 1. הקמת יחידה מקצועית שתקדם פרויקטים להתחדשות מול הרשות המקומית ויזמים קהילתיים. 2. פעילות ממשלתית מול רשויות מקומיות חרדיות להסרת ההתנגדות לפרויקטי התחדשות עירונית בתחומן. 			

ה. זליגת קהילות חרדיות אל שכונות ותיקות

הפתרון	ביקושים	היצע	מדיניות	סה"כ יח"ד לשנה
זליגת קהילות חרדיות אל שכונות ותיקות נעזבות	גבוהים - ביישובים בעלי קהילות חרדיות קיימות	בהתאם לכוחות השוק	בעד: הישענות על כוחות שוק, הסתמכות על תשתיות קיימות, אין צורך בבניית יח"ד, מגע עם אוכלוסייה מקומית נגד: חיכוך עם אוכלוסייה מקומית, תהליך לא מובנה והיעדר שליטה ממשלתית	תשריט א' - 25% מכלל הפתרונות, בשל תכנון מינורי וקיום חסר חריף תשריט ב' - 15% מכלל הפתרונות, לאור קיומם של פתרונות דיור יזומים (בנוסף ל-10% לא קהילתיים)
המלצות הדוח	<p>1. הגדלת היצע על ידי המדינה במטרה להקטין את תופעת הזליגה.</p> <p>2. כיוון הזליגה ליישובים חזקים שלא ישנו את אופיים, או ליישובים חלשים המבקשים לשנות את אופיים.</p>			

ו. פעולות במסגרת מגוון הפתרונות

<p>1. יש לפעול להוצאת מכרזי מחיר למשתכן במסגרת השיווקים המיועדים לקהילה החרדית, וזאת בשיעור יחסי דומה לכלל האוכלוסייה.</p> <p>2. יש לבחון פתרון במסגרת מכרז מחיר למשתכן, שיאפשר התמודדות של עמותות וקבוצות.</p> <p>3. יש לקדם מכרזי דיור להשכרה במסגרת הקהילתית, תוך יצירת ענין בקרב הקהילות השונות.</p> <p>4. יש לפעול ליצירת מלאי דיור ציבורי באזורים היעודיים המתוכננים.</p>	המגוון הנכסי - המלצות הדוח
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------

פרטי ההמלצות בהרחבה מצויים בהמשך הדוח, כסדרם.



מבוא

מבוא

בעשור האחרון נמצאת מדינת ישראל במשבר דיור מתמשך, המתבטא בעלייה תלולה של מחירי הדיור, בכל רחבי הארץ.¹ הגורמים העיקריים למשבר זה הם: היעדר מלאי תכנוני הניתן לשיווק על ידי המדינה; התמשכות וסרבול הליכי התכנון בישראל; התייקרות חומרי הבנייה וחסר חמור בעובדים בענף; וכניסתם של משקיעים קטנים רבים הרוכשים דירות להשקעה, על רקע שחיקת הרווחיות בענפי השקעה אחרים.

עליית מחירי הדיור משפיעה באופן ישיר על רבים ממשקי הבית בישראל. רכישת דירת המגורים - ההחלטה הכלכלית החשובה ביותר של כל בית אב - הופכת להיות קשה יותר ויותר. הממשלה, מצדה, עושה מהלכים משמעותיים בשנים האחרונות, במטרה להוזיל את מחירי הדיור, בדגש על רוכשי דירות ראשונות. זאת באמצעות שיטות שונות שעיקרן הוזלת נטל המס על הדירה, או הוזלה יזומה של מחיר הקרקע בפרויקטים הנבנים על קרקע מדינה.

צעדים אלו אמורים לתת מענה מידי לעליית המחירים בטווח הקצר. אך לצד זאת, היעדר המלאי התכנוני והימשכות הליכי התכנון, מחייבים תכנון אסטרטגי לטווח בינוני וארוך, שיאפשר היערכות ויצירת עתודות קרקע מתוכננות, שישווקו בהתאם לפרוגרמות התיישבותיות שיוכנו מראש. בדרך זו תוכל הממשלה, באמצעות המשרדים הרלוונטיים ובאמצעות רשות מקרקעי ישראל המחזיקה במרבית הקרקע בישראל, לנווט את הביקושים ולשלוט בשוק באופן יזום ומבוקר.

שוק המקרקעין בישראל אמור לתת מענה התיישבותי לכלל אזרחי המדינה, ללא הבדל וללא הפליה. כל אזרח בישראל רשאי להתגורר בכל מקום שיחפוץ, בהתאם ליכולותיו והעדפותיו.² עם זאת, שתי קבוצות אוכלוסייה הן בעלות מאפייני דיור שונים ונבדלים המחייבים התבוננות מובדלת, בכל הנוגע ליצירת מענה עבור ביקושי הדיור של קבוצות אלו בעשורים הבאים. אלו הן המגזר הערבי והקהילה החרדית.

האוכלוסייה החרדית העומדת בבסיס מסמך זה, מחזיקה במאפייני דיור ייחודיים, שבמרכזם מוסדות הקהילה. בשונה ממרבית האוכלוסייה העירונית בישראל, המתגוררת בהתאם להעדפותיה האישיות והאינדיווידואליות של כל משפחה, האוכלוסייה החרדית מתאפיינת במגורים קהילתיים, בהתאם

¹ מבקר המדינה דו"ח ביקורת המדינה על משבר הדיור (2015).

² בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל ואחרים, פ"ד נד(1) 258 (2000).

להשתייכותו הקהילתית והתת-קהילתית כל אחד מהפרטים. חסיד גור יתגורר יחד עם חסידי גור אחרים, וחסיד צאנז יתגורר אף הוא, ככל האפשר, עם בני קהילתו.

הסיבה המרכזית לכך נעוצה בתפיסה התרבותית של בני הקהילה, הנדרשים לפעול בהתאם לפרשנות ההלכתית של מנהיגיהם. חז"ל מזרזים כל יהודי לעשות לעצמו רב, ומשעה שהכתיר את רבו, עליו להישמע לפסיקתו ההלכתית, ומעת לעת אף להנחיותיו בעניינים שבתרבות ובהנהגות. כך למשל, כל אחד מבני הקהילה ילך להתפלל, שלוש פעמים ביום, בבית הכנסת הקהילתי שבראשו עומד רבו, וישלח את ילדיו למוסדות החינוך של הקהילה. מובן אפוא מדוע נדרשת בחירת המגורים בתוך הקהילה, שכן, כיצד יישלחו הילדים לבית הספר הקהילתי, כאשר המשפחה מתגוררת במרחק?

האידיאולוגיה של האוכלוסייה החרדית בישראל, מושתתת בדורות האחרונים על שלושה עקרונות בסיסיים: מחויבות לפרשנות הלכתית מחמירה, כל אחד בהתאם למנהיגיו; מחויבות ללימוד תורה כערך עליון ("ותלמוד תורה כנגד כולם"³); מחויבות בלתי מתפשרת לערכי הצניעות, הבאה לידי ביטוי בהפרדה מגדרית מוחלטת. לצד זאת, שניים מן הערכים החשובים ביותר בחברה החרדית, הם ההשתייכות הקהילתית וחינוך הילדים.

הביקוש למגורים הומוגניים בתוך הקהילה, מבטא בראש ובראשונה את הצורך של האוכלוסייה החרדית בקיומן של קהילות גיאוגרפיות בעלות מכנה משותף הנהגתי. הצורך בקהילה איננו רק תרבותי-חברתי. הוא נובע מצורך דתי-הלכתי, המתאפשר פעמים רבות רק בחיים קהילתיים. כך למשל קיומם של מנייני תפילה במשך כל השבוע בנוסח המקובל, קיומם של מתקנים דתיים כגון מקוואות לנשים ולגברים, קיומם של חנויות המוכרות מוצרים בכשרות מהודרת ועוד.

עקרון החיים הקהילתיים מצוי בבסיס התפיסה ההתיישבותית החרדית בארץ ובעולם כולו. התעלמות מצורך זה איננה ראויה משלושה טעמים, שעליהם יורחב להלן: ראשית – תכנוני: חינויות התכנון הייעודי עבור הקהילה החרדית, נובעת מקיומן של נורמות תכנוניות שונות באזורים החרדיים, ביחס לתכנון שכונה שאיננה חרדית. נורמות אלו מוחלות כבר כעת על ידי מינהל תכנון ומשרד הבינוי והשיכון, בכל הנוגע לתכנון אזורים חרדיים.⁴ כך למשל, ההפרשה למבני ציבור באזורים אלו, גבוהה בהרבה מהמקובל באוכלוסייה הכללית. זאת בשל הצורך בקיומם של מבני ציבור רבים, ובגין העובדה כי מספר הדיירים לכל יחידת דיור גבוה בהרבה. מנגד, הצורך בחנייה בציבור החרדי הנסמך רבות על תחבורה ציבורית, נמוך מהמקובל באוכלוסייה הכללית, ובשל כך ניתן לאשר תקן חניה נמוך יותר. אף התכתיב ההלכתי המחמיר, לפיו מרבית האוכלוסייה איננה נעזרת במעלית שבת, מאלץ את בנייתם של בניינים נמוכים

³ משנה, פאה א, א.

⁴ כך למשל החילו ועדות התכנון הוראות ייחודיות בנוגע לתכנון העיר חריש ושכונת אחיסמך בלוד.

יחסית, בני 6-8 קומות, שיאפשרו עלייה וירידה ביום השבת באמצעות המדרגות. התכנון הייחודי מחייב אפוא הגדרת אזורים מראש, כאזורים המיועדים לאוכלוסייה החרדית, ולתכנון בהתאם לצורכי הקהילה.

שנית – הטעם החברתי: בהיעדר תכנון ייעודי שיאפשר את התפתחותן של קהילות גיאוגרפיות, יתפתחו קהילות כאלו באופן לא מבוקר, בדרך של התרחבות והתפשטות לאזורים אחרים. לדרך זו, הפועלת באמצעות כוחות השוק, קיים מחיר לא מבוטל, של חיכוך עם האוכלוסייה המקומית המתנגדת לעתים לשינוי אופי היישוב או השכונה. על נושא זה יורחב בפרקים הבאים.

שלישית – הטעם הליברלי: על המדינה כבעלת מונופול על מקרקעי ישראל, לאפשר לכל אדם את התנאים הנדרשים לו לצורך פולחן הדתי. התארגנות קהילתית ראויה, תוכל להיעשות רק על ידי הקצאת קרקע (בתנאים זהים לכל הקצאה אחרת) שתאפשר ביסוס קהילתי וחופש פולחן.

לא ניתן להתעלם מגישות הסבורות כי המדינה איננה צריכה להשתמש בכלי המדיניות שלה, כדי לאפשר סגרגציה והתבדלות זה מזה, ובוודאי כדי לא לאפשר הדרה של קבוצות אוכלוסייה שונות.⁵ הדוח שלפניכם איננו כופר בהנחה זו. עם זאת אנו סבורים כי הובלת תכנון ייעודי על ידי הממשלה נכונה יותר מהסיבות הבאות:

ראשית, האוכלוסייה החרדית איננה מבקש **להדיר** אחרים ולמנוע מהם להתגורר בשטחה, אלא בוחרת **להתכנס** ולחיות כקהילה מאורגנת, זה לצד זה. בהיעדר ועדות קבלה מכל סוג שהוא, כל אזרח, חילוני כחרדי, רשאי, לו אך ירצה, לרכוש דירה בכל שכונה בירושלים או בבני ברק. אכן, סביר כי אזור המגורים לא יתאים לאורח חיו, אך לו ירצה – הבחירה בידו. בכך שונה המצב במעט, ממקרה שבו הקהילה מונעת מאחרים – באמצעות כלים משפטיים – מלהתגורר בשטחה.⁶

שנית, כנזכר לעיל, אנו סבורים כי מן הפן הליברלי, על המדינה לאפשר את העדפותיהם של אזרחיה לחיי קהילה. ודוק, עצם הבחירה בחיי קהילה, מבטאת דה-פקטו את ההתבדלות הגיאוגרפית ממעורבות מחיי השאר. אכן, נקודות ההשקה בין החברה החרדית לכלל האוכלוסייה אינן נעלמות, כאשר הקהילה מתגוררת בנפרד. הן נותרות בחיי העבודה, ובמהלך היום כולו, בעת היציאה מן הקהילה אל המרחב הישראלי. כך או כך, לא ניתן לדעתנו לכפות את קיומה של אינטגרציה במגורים, כאשר קבוצת אוכלוסייה מעדיפה לשמר את העדפתה להתגורר במסגרת קהילתית מאורגנת. עם זאת, כפי שיוצג להלן בפרק העוסק בפתרונות הדיו, אנו מציעים את המגורים המשותפים במסגרת של הפתרונות, כאפשרות מעשית לחרדים הרואים זאת כמתאימה לאורח חייהם.

⁵ ראו למשל גרשון גונטובניק **הפליה בדיור וקבוצות תרבותיות: בין חומות משפטיות לגדרות חברתיות** (נבו, 2014).

⁶ השוו למשל עם עניין **קעדאן**, הערה 2 לעיל. באותו המקרה נמנע מהמשפחה באמצעות ועדת הקבלה, להתקבל למגורים ביישוב הקהילתי. ואולם, זהו איננו המצב בקהילות העירוניות החרדיות הפתוחות לכל. איננו מציעים לשנות זאת ולמנוע, בכלים משפטיים, מכל אדם לרכוש דירה באזור כלשהו.

שלישית, אנו סבורים כי מחיר ההתעלמות מצורכי האוכלוסייה, העומדים בבסיסי הווייתה, גבוה יותר ממחיר ההיזקקות לצרכים אלו. בהנחה המוסכמת על ידי צוות הפרויקט, כי הציבור החרדי יממש בכל מקרה את העדפות הדיור שלו וישמר את הקיום הקהילתי, הרי שנכון יותר לממשלה להפנות את משאביה לניהול נכון של הביקושים, ולא להתעלם מהם ולהותיר לכוחות השוק לפעול בהיעדר יד מכוונת. זאת משום שפעילות בדרך של כוחות שוק עלולה לפגוע במרקמים עירוניים קיימים ולשנותם, תוך כדי יצירת מתח וחיכוך מיותרים בין האוכלוסיות.

רביעית וזאת עיקר הדוח שלפניכם נמנע מלהכווין את התנהגות הפרטים, באופן זה או אחר. כפי שיוצג להלן, הדוח מבקש להתחקות אחר ביקושי החרדים ולבנות סל פתרונות שייתן מענה לכל אחד מסוגי הביקושים. במסגרת זו, נדרש הדוח לכל קשת האפשרויות: לחרדים המתגוררים מחוץ לקהילה ומעורים באוכלוסייה הכללית, לחרדים המבקשים להתגורר בקהילה הומוגנית, אף שהיא נמצאת בתוך יישוב הטרוגני, ולחרדים המבקשים להתגורר במסגרת הומוגנית מוחלטת בתוך יישוב חרדי. הפתרונות שאנו מציעים, מאפשרים מתן מענה לביקושים הקיימים בקרב האוכלוסייה החרדית, תוך התבוננות במגמות המתרחשות באוכלוסייה זו, אך אינם מבקשים לשנות את דפוסי ההתנהגות באמצעות העמדת סוג אחד של פתרון בלבד.

הנוהג המקובל בחברה החרדית הינו, כי ההורים מקבלים עליהם את האחריות לנישואי ילדיהם. בשל כך, חלק מתהליך השידוך כולל התייחסות של הורי שני הצדדים לפתרון המגורים של ילדיהם הנישאים זה עתה. בכך מוטל עול כבד על ההורים הנדרשים להשיא לא מעט ילדים, בזמן קצר בזה אחר זה. בעבה, מקובל היה כי ההורים רוכשים דירה לילדיהם, והחתן המבקש להמשיך את חוק לימודיו התורניים אינו נוטל על עצמו כמעט כל עול כספי. העלות מומנה על ידי הורי הצדדים בהתאם ליכולותיהם, ותוך שימוש ברזרבות שנחסכו במהלך השנים, בעזרה של דור הסבים, או באמצעות מכירת דירתם של ההורים עצמם. עם עליית מחירי הדיור מחד גיסא, ודלדול המשאבים הכלכליים מאידך גיסא, חלה תמורה בנוהג הקיים. כיום זוגות צעירים רבים רוכשים דירות ונושאים בעצמם בחלק מהנטל. אחרים רוכשים דירה זולה בפריפריה, משכירים אותה לתושבי המקום, ושוכרים דירה אחרת באזורים החרדיים תוך מימון הפרשי השכירות. זוגות שאין ידם משגת, מתגוררים בשכירות ואינם רוכשים דירה כלל. עם זאת, עדיין מקובל כי ההורים יעשו כל מאמץ אפשרי, במטרה להביא את בני הזוג לרכישת דירה בסמוך לנישואיהם. דוח זה מבקש לתת מענה לצורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית, העומדים על קרוב לכמאתיים אלף יחידות דיור, בשני העשורים הבאים. זאת, כפי שיוצג להלן, תוך שימת לב לצירי הביקוש השונים מחד, ולהיתכנות הקיימת בשוק, מאידך.

דוח זה מבקש לתת מענה לצורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית, העומדים על קרוב לכמאתיים אלף יחידות דיור, בשני העשורים הבאים. זאת, כפי שיוצג להלן, תוך שימת לב לצירי הביקוש השונים מחד, ולהיתכנות הקיימת בשוק, מאידך.

מננה הצוות ושליבי העבודה

ההכרה בצורך של תכנית אסטרטגית לדיור לאוכלוסייה החרדית, הובילה לשיתוף פעולה בין משרד הבינוי והשיכון, באמצעות אגף אסטרטגיה של המשרד, למכון החרדי למחקרי מדיניות, העוסק באתגרים האזרחיים של החברה החרדית בישראל. מטרת שיתוף הפעולה טמונה בניסיון הממשלתי להבין היטב ככל האפשר את צרכי האוכלוסייה החרדית בכל הנוגע לפתרונות דיו, טרם גיבוש הפתרונות עצמם. לצורך כתיבת הדוח, הוקם צוות מקצועי הכולל מומחים מדיספלינות שונות, בהם מתכנני ערים, גיאוגרפים ומשפטנים. צוות העבודה כלל את החברים הבאים:

ד"ר חיים זיכרמן – משפטן, חוקר החברה החרדית
מר יצחק פינדרוס – לשעבר ראש עיריית ביתר עילית, וכיום חבר מועצת העיר ירושלים
ד"ר לי כהנר – גיאוגרפית וחוקרת החברה החרדית
חברת פז כלכלה והנדסה, באמצעות גב' גל רגב מתוקי – מתכנתת ערים
חברת מלגר, באמצעות מר מנחם פרויליך – מתכנן ערים

במקביל, הוקמה ועדת היגוי, שכללה מומחים משדרות ידע שונות, הרלוונטיים לעבודה. הוועדה כללה את החברים הבאים:

פרופ' עמירם גונן – גיאוגרף וחוקר החברה החרדית
ד"ר יוליה זיפלינגר – שותפה מייסדת ומנכ"לית חב' מלגר
מר נתנאל לפידות – ראש אגף אסטרטגיה במשרד הבינוי והשיכון
גב' דניאלה פז ארז – מנכ"לית חב' פז כלכלה והנדסה
מר אליהו פלאי – יו"ר המכון החרדי למחקרי מדיניות
הרב מרדכי קרליץ – לשעבר ראש עיריית בני ברק ויזם חרדי בהווה
מר משה רובינשטיין – ממונה על חוק המכר במשרד הבינוי והשיכון
מר עופר דרור וגב' נועה ליטמנוביץ – המועצה הלאומית לכלכלה
נציגי מינהל תכנון

לאורך העבודה, נועץ הצוות בקביעות עם נציגי משרדי הכלכלה והאוצר, רשות מקרקעי ישראל ונציגי הרשויות המקומיות. סך הכל כללה העבודה פגישות עם עשרות מומחים, הן מהמגזר הציבורי, הן מהקהילה החרדית. רשימת המרואיינים לדוח זה, מופיעה בנספח א' לדוח.

שלבי הדוח הם כדלקמן:

בשלב ראשון, נבחנה עבודת המטה שנעשתה עד כה, בכל הנוגע לצורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית.

בשלב שני, נבחן החסר הקיים במלאי הדיור עבור האוכלוסייה, נכון לשנת 2015. בשלב שלישי, נבחן הצורך ביחידות דיור תוספתיות למשך תקופת התכנית, בין השנים 2016-2035. בשלב רביעי, נבחנו ההעדפות והביקושים של האוכלוסייה, תוך התבוננות בפסיפס החרדי על מורכבויותיו.

בשלב חמישי, נבנה סל פתרונות מגוון המותאם לביקושים מחד גיסא, ולהיתכנויות השוקיות מאידך גיסא.

סל הפתרונות נדרש לארבעה צירי ביקוש עיקריים:

ציר הומוגני-הטרונגי: כולל התייחסות לדיור הטרונגי (מחוץ לתחומי הקהילה), הומוגני בתוך הטרונגי (קהילה חרדית בישוב מעורב), והומוגני מוחלט (יישוב חרדי).

ציר פריפריה-מרכז: כולל התייחסות להעדפה להתגורר בפריפריה (בעיקר בשל שיקולים כלכליים), מול ההעדפה להתגורר באזורי המרכז, על אף המחיר הגבוה.

ציר קהילתי: העדפה להתגורר בעיר חרדית גדולה, מול הרצון להשתייך לקהילה קטנה.

ציר המגוון הנכסי: התייחסות לסוגי פתרונות שונים, החל מרכישת דירה ועד לפתרונות של דיור בשכירות, לרבות מגוון סוגי המכרזים ודיור ציבורי.



1. רקע

1. רקע

מצוקת הדיור הפכה בשנים האחרונות לאחד מהנושאים המרכזיים ביותר בשיח הישראלי, מהמחאה הציבורית בשנת 2011 ועד למערכת הבחירות לכנסת העשרים. למתהלך ברחובות הערים החרדיות, ברור כי מצוקת הדיור הגיעה גם אליהן. קצב בניית יחידות הדיור בריכוזים החרדיים שאיננו מצליח להדביק את קצב גידול האוכלוסייה ומחירי הדיור שהאמירו בעשרות אחוזים בשנים האחרונות, מאלצים את האוכלוסייה החרדית למצוא פתרונות דיור נוספים בתוך המרכזים החרדיים הקיימים ומחוצה להם. מצוקת הדיור מייצרת פתרונות לא שגרתיים כגון הסבת מחסנים וחנויות לדירות מגורים, חלוקת דירות לשלוש ולארבע יחידות דיור קטנות ועוד. בעוד ובמגזר הכללי, יחידות דיור כגון אלו ישמשו למגורי יחיד או לכל היותר זוג שותפים, הרי שבריכוזים החרדיים, דירות מאולתרות אלו מאכלסות זוגות נשואים עם ילדים.

על שולחנם של מקבלי ההחלטות מונחות תכניות שונות ומגוונות להקלה על מצוקת הדיור, המותאמות ברובן המוחלט לציבור הכללי. ההנחה כי אם תיפתר מצוקת הדיור בציבור הכללי תיפתר גם מצוקת הדיור החרדית, נכונה רק חלקית. זאת משום שלציבור החרדי מאפיינים ייחודיים המבדילים אותו מהציבור הכללי, בכל הנוגע לצורכי וביקושי הדיור.

הבנה של המאפיינים הדמוגרפיים, החברתיים והכלכליים של האוכלוסייה החרדית, לרבות תמורות שונות המתרחשות בשנים האחרונות, והבנת השיקולים של האוכלוסייה החרדית בבחירת מקום מגורים, יאפשרו תכנון מושכל המותאם לצורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית.

בפרק זה נבקש לשפוך מעט אור על החברה החרדית בישראל, תוך התמקדות בידע הרלוונטי להיבטי הדיור השונים.

1.1 דמוגרפיה וקהילה

סוגית "מיהו חרדי", מעסיקה את חוקרי החברה הישראלית זמן רב, והיא כוללת אפשרויות שונות להגדרת החרדיות.⁷ אף בתכניות ממשלתיות ובמסמכים רשמיים נהוג להיעזר בשיטות שונות, על מנת לאמוד את מספר החרדים בישראל. מסמך זה מתבסס על הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הנשענת על שיטת ההגדרה העצמית בשילוב עם מידע ממרשם האוכלוסין, ולפיה, מספר החרדים בישראל, נכון לשנת 2014, עומד על 910,500 נפש.⁸

שיעור הפיריון בקרב נשים חרדיות גבוה יחסית לאוכלוסייה הכללית.⁹ קצב הגידול השנתי של האוכלוסייה החרדית עומד על כ-5% אל מול 1.8% באוכלוסייה הכללית, ומכאן שאף משקלה היחסי

⁷ בהיעדר הגדרה מדויקת ומוסכמת לשאלה "מיהו חרדי", הדיון בגודל האוכלוסייה החרדית בישראל הניב בעשורים האחרונים מספר מחקרים שמשקנותיהם נבדלות. מחקרים אלו ביקשו להציג פרמטרים איכותניים וכמותיים שונים, כדי להגיע לאומדן החרדים בחברה הישראלית. את רובם ככולם ערכו מכוני מחקר, ובראשם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, וחוקרים מתחום הדמוגרפיה, הסטטיסטיקה ומדעי החברה. ההבדלים בין מסקנות מחקר אחד למשנהו באשר למספר החרדים בארץ, נובעים כאמור מהיעדר הגדרה מקובלת הן על הציבור החרדי והן על החוקרים בנוגע להגדרה מיהו חרדי. פרסום הלמ"ס ממרץ 2011 הציג ארבע שיטות לאמידת גודלה של החברה החרדית: זיהוי לפי פריסה גאוגרפית המבוסס על דפוסי הצבעה; זיהוי על פי סוג בית ספר אחרון בסקר כוח אדם כאשר אחת האפשרויות היא "ישיבה גדולה"; זיהוי לפי הגדרה עצמית בסקר חברתי כאשר אחת האפשרויות היא "חרדי"; וזיהוי לפי סוג פיקוח של מוסדות חינוך בהסתכלות במוסדות בפיקוח חרדי עצמאי. ראו ישראלה פרידמן ואחרים **שיטות מדידה ואמידת גודלה של האוכלוסייה החרדית בישראל** (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2011). דיון רחב בסוגיית "מיהו חרדי" ניתן לראות גם בספרו של זיכרמן המסכם את ההגדרות והגישות לסיווג החרדיות שהועלו על ידי חוקרים שונים במהלך השנים. חיים זיכרמן **שחור כחול-לבן מסע אל תוך החברה החרדית בישראל** 25-28 (2014) (להלן: "זיכרמן, 2014").

⁸ ארי פלטיאל, מישל ספולקה, אירינה קורנילקו ומרטין מלדונדו **תחזיות אוכלוסייה לטווח ארוך 2009-2059** (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012) (להלן: **פלטיאל, ספולקה, קורנילקו ומלדונדו, 2012**). ראו על כך עוד בפרק 3 להלן, הסוקר את המתודולוגיה שבה השתמשנו בעבודה זו.

⁹ שיעור הפיריון בקרב האוכלוסייה הכללית הוא 2.96 ילדים, ואילו שיעור הפיריון בחברה החרדית עומד על 6.53 ילדים. דיון בשינויים שחלו בשיעורי הפיריון בקרב נשים חרדיות ניתן למצוא אצל: ארי פלטיאל, מישל ספולקה, אירינה קורנילקו ומרטין מלדונדו **תחזיות אוכלוסייה לטווח ארוך 2009-2059** (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012); אליהו בן משה **שינוי במבנה והרכב האוכלוסייה לפי מגזר תרבותי-דתי בישראל בעשרים השנים הבאות והשלכותיו על שוק העבודה** (מנהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, 2011); אחמד חליחל **פיריון של נשים יהודיות ומוסלמיות בישראל לפי מידת הדתיות שלהן בשנים 1979-2009** (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2011); אסתר טולידנו, נעם זוסמן, רוני פרש ודניאל גוטליב **השפעת גובה קצבאות הילדים על פיריון הילודה** (מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, 2009).

באוכלוסיית המדינה נמצא בעלייה מתמדת. בשנת 2014 מנתה האוכלוסייה החרדית כ-11% מכלל אוכלוסיית מדינת ישראל. על פי נתוני הלמ"ס,¹⁰ בשנת 2019 תמנה האוכלוסייה החרדית 1,100,900 נפש, שיהיו 12.4% מכלל האוכלוסייה. בתוך שני עשורים, תכפיל האוכלוסייה החרדית את גודלה ותמנה 1,891,300 נפשות, שיהיו כ-17% מכלל האוכלוסייה.

לוח 1: צפי הגידול של האוכלוסייה החרדית עד לשנת 2034¹¹

שנה	אוכלוסייה כללית ללא חרדים (כולל חברה ערבית)	אוכלוסייה חרדית	אחוז חרדי	סה"כ
2009	6,802,100	750,000	9.9%	7,552,100
2014	7,272,900	910,500	11.1%	8,183,400
2019	7,742,100	1,100,900	12.4%	8,843,000
2024	8,198,800	1,326,000	13.9%	9,524,800
2029	8,648,200	1,589,700	15.5%	10,237,900
2034	9,089,900	1,891,300	17.2%	10,981,200

אל שיעור הגידול הנזכר מצטרף אף אחוז נישואין גבוה, והנהגה קהילתית-הלכתית לפיה אין לפעול לעיכוב בכניסה להריון בסמוך לאחר הנישואין. בכך נוצר מרווח בין-דורי קצר במיוחד בין דור ההורים לדור הבנים, העומד על כעשרים שנים. נקל למצוא בקהילה החרדית סבים וסבתות, שזה עתה חגגו את יום ההולדת הארבעים לחייהם. משפחות חרדיות צעירות יחסית, שעדיין אינן מבוססות כלכלית, נדרשות כבר לדאוג לדיוור עבור ילדיהן הנישאים, בדרך כלל בזה אחר זה. משמעות הדבר היא כי משקי בית חרדיים רבים עלולים להיקלע לקשיים כלכליים, כדי לעמוד בנורמות המקובלות בחברה החרדית בכל הנוגע לרכישת דירה לילדים¹²

¹⁰ הרחבה לדיון ניתן לראות אצל: ארי פלטיאל, מישל ספולקה, אירינה קורנילקו ומרטין מלדונדו **תחזיות אוכלוסייה לטווח ארוך 2009-2059** (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012).

¹¹ שם.

¹² איתן רגב "לגמור את החודש הכנסות, הוצאות וחיסכון של משקי בית בישראל" דוח מצב המדינה - חברה,

אף שגיל הנישואין הממוצע בחברה החרדית - העומד על גיל 21 לגברים ו-20 לנשים - נמוך במיוחד ביחס לחברה המערבית, הרי שהוא איננו צפוי לעלות במידה משמעותית בשנים הקרובות, בשל התפיסה התרבותית המושרשת בקהילה ובמוסדות החינוך שלה.¹³ על תפיסה זו עמדנו מעט בפרק המבוא לדוח זה.

האוכלוסייה החרדית מורכבת מתת-זרמים רבים, השומרים בקנאות על מאפייניהם הייחודיים. עם זאת, מקובל להציג שלושה זרמים מרכזיים, שכל אחד מהם מונה כשליש מהחרדים בישראל:¹⁴

החסידיים – זרם אורתודוקסי שהתפתח במאה השמונה עשרה, בהנהגת רבי ישראל בעל שם (הבעל שם טוב). בפן הפנימי, דוגלת החסידות בעבודה דתית הנעשית מתוך רגש ועבודת הלב, תוך שימת דגש על ריטואלים רוחניים חווייתיים. לצד זאת, החסידות מקדשת את הצניעות וההפרדה המגדרית, במטרה לשמור על טהרת הלב והמחשבה. בפן החיצוני, החצר החסידית מתאפיינת בסגירות רבה כלפי חוץ, תוך אימוץ חזות ייחודית ומתבדלת, ובמרבית המקרים גם שמירה על שפת האידיש כשפה המדוברת.¹⁵ בישראל פועלות כמה עשרות חסידיות בגדלים שונים. הגדולות שבהן, כגון חסידיות גוה, בעלזא וויז'ניץ, מונות כמה אלפי משפחות. בראש החצר עומד האדמו"ר – המנהיג את בני קהילתו. כל אחת מהחסידיות שומרת בקנאות על גבולות החצר, מתוך מטרה למנוע חיכוך עם אוכלוסיות אחרות. בשל כך, מרבית החסידיות מחזיקות במוסדות ציבור של החסידות, כגון בתי ספר לבנים ולבנות, ישיבות ותיכונים לבנות, ולעתים אף מערכות כשרות, צרכניות ואפילו חלקות נפרדות בבתי העלמין. בנוגע ליציאה לעבודה הגישה החסידית פרגמטית יחסית. מעט לאחר נישואיהם, יוצאים רבים מהצעירים

¹³ כלכלה ומדיניות 16, 41 (מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2014) (להלן: "רגב, 2014").

¹³ ראו אצל: חגי לוין **המגזר החרדי בישראל העצמה תוך שילוב בתעסוקה** (2009) (להלן: "לוין 2009"); זיכרמן 2014, עמ' 174-188.

¹⁴ **מנהיגות וסמכות בחברה החרדית בישראל: אתגרים וחלופות** (קימי קפלן ונורית שטדלר עורכים, 2009); זיכרמן 2014, עמ' 21. סקר עדכני משנת 2015, הציג את הנתונים הבאים:

זרם	מספר משקי הבית	%	גודל משק הבית
ליטאי	468	27%	5.6
חסידי	539	31%	5.6
ספרדי	476	27%	5.2
אחר (חרד"ל, חרדים לא מזוהים, חרדים חדשים)	69	15%	5.4

מקור הנתונים: סקר הרגלי נסיעה ב-12 יישובים חרדיים, 2015. לסקר המציג נתונים מעט שונים, ראו: <http://www.bhol.co.il/article.aspx?id=88679>

¹⁵ יעקב לופו, **ההתנגדות החרדית לשיבות התיכונות** (2007); Nurit Stadler, **Yeshiva Fundamentalism: Piety, Gender, and Resistance in the Ultra-Orthodox World** (2009) (להלן: "Stadler 2009").

החסידיים לעבודה.¹⁶ בפן המגורים, מרבית הקהילות החסידיות בונות קריות מגורים לחסידיהן, באופן שיאפשר לכידות של בני החסידות, והקמת מוסדות מתאימים ברוח החסידות. אף שהקריות החסידיות הוותיקות ממוקמות בבני ברק, בירושלים ואף בתל אביב, הרי שהחל משנות התשעים הוקמו קריות רבות בפריפריה, הן בתחומי היישובים החרדיים, הן מחוצה להם. כך למשל חסידות גוה, הגדולה ביותר בישראל, הקימה קריות בערד, בחצור הגלילית, וביישובי פיתוח נוספים.

הליטאים – כינוי המייצג זרם אורתודוקסי שהתנגד לחסידות. מקורו בגאון מווילנא (שבליטא) ובתלמידיו, ומכאן שמם.¹⁷ לליטאים מאפיינים שונים מהחסידיים: חיצונית, לבושם מודרני ומעודכן יותר. אידיאולוגית, להשקפתם העיסוק החשוב ביותר הוא לימוד התורה. בשונה מהחסיד, בעבודתו הרוחנית של הליטאי היבטים רציונאליים המתבטאים בלימוד תורה, ופחות עיסוק ברוחניות ורגש. החל מהדור הקודם שבו הפכה "חברת הלומדים"¹⁸ לנורמה שאין לסטות ממנה, היציאה לעבודה של הגברים הליטאיים, בעיקר בגיל צעיר יחסית, מלווה בתיוג חברתי שלילי.¹⁹ הליטאים הם אבותיה ומקימיה של חברת הלומדים החרדית בצורתה הנוכחית.²⁰ אחוז הלומדים בקרבם הוא הגבוה ביותר מכל זרמי היהדות החרדית, וממילא השתתפותם של הגברים בשוק העבודה, נמוכה ביותר.²¹ בכל הנוגע להקשר הדיוח, הליטאים מתגוררים בפזורה החרדית, אך ללא מרכיב תת-קהילתי מוגדר. בהיעדר הכוונה הנהגתית כמקובל אצל החסידיים, מרבית הליטאים יעדיפו בהתאם ליכולתם הכלכלית, להתגורר באזור מרכז הארץ.

החרדים המזרחיים – מכונים גם "ספרדים". זהו כינוי לחרדים שמקורם בקהילות אפריקה ואסיה. רק מעטים מהם נותרו אדוקים בדתם לאחר העלייה לארץ, ואלו הסתפחו בעשורים הראשונים לחברה החרדית-ליטאית.²² בראשית שנות השמונים בעקבות תהליכים חברתיים ופוליטיים, שבמרכזם הקמת

¹⁶ עמירם גונן "מהישיבה לעבודה: הניסיון האמריקני ולקחים לישראל" (2000)

¹⁷ שאול שטמפפר **הישיבה הליטאית בהתהוותה** (1995).

¹⁸ חברת הלומדים הוא כינוי שטבע החוקר מנחם פרידמן, בנסותו לתאר את התפתחות התבנית החרדית-ליטאית, לפיה תפקידו של הגבר החרדי הוא ללמוד תורה אף לאחר נישואיו, תוך שהוא נשען על פרנסת האישה. זו מצדה, הופכת להיות שותפה בהישגיו הרוחניים. (מנחם פרידמן, החברה החרדית - מקורות, מגמות ותהליכים (1991), פרקים ד-ה).

¹⁹ קימי קפלן ונורית שטדלר **מנהיגות וסמכות בחברה החרדית בישראל: אתגרים וחלופות** (2009)

²⁰ Stadler, 2009

²¹ דניז נאון יהודית קינג ואברהם וולדה-צדיק **אוכלוסיות שאינן משתתפות באורח מלא בשוק העבודה: גודלן, מאפייניהן ותכניות לקידום תעסוקתן ולהגברת ניידותן בתעסוקה** (2006).

²² ד"ר יעקב לופו "ההשפעה הליטאית על עולם התורה במרוקו מתחילת המאה העשרים ועד לעליית ש"ס" כיוונים חדשים 2, 61 (2000).

תנועת ש"ס, החלו המזרחיים להיתפס כזרם חרדי עצמאי, תוך שהם מפתחים מוסדות חינוך, והנהגה רוחנית ופוליטית עמידה.²³ קהילה זו מתאפיינת בפתיחות יחסית לעולם החיצוני.²⁴ מנהיגה הבולט בדור האחרון, הרב עובדיה יוסף, נודע בתפיסת "כוח ההיתר" שאימץ, שכללה פסיקות מקלות יחסית, שבלטו על רקע מגמת ההחמרה האשכנזית. בניגוד לפלגים החרדיים האחרים, רבים מהמזרחיים מתגוררים באזורי מגורים הטרוגניים, ולרבים מהם קרובי משפחה שאינם חרדים, כך שקרבנם לאוכלוסייה הכללית רבה משל האחרים. הרב עובדיה יוסף, שהתווה את דרכה של הקהילה הן מבחינה הלכתית, הן מבחינה אידיאולוגית-השקפתית, דגל בגישה פרגמטית לגבי לימודי חול ויציאה לעבודה, דבר המוצא ביטוי ברמת הלימודים הכלליים הגבוהה יותר בבתי הספר המזרחיים ואחוז גבוה של גברים היוצאים לעבודה. בשונה מהזרמים האשכנזיים התופסים את החרדיות כדבר שהגבול בינו לבין החילוניות דיכוטומי, ברור ובלתי עביר, המזרחיים פתוחים לקבלת אורח חיים שונה, עובדה המקלה עליהם להתערות בחברה הכללית ולהשתלב במקומות עבודה שאינם חרדיים.²⁵

לצד שלוש הקבוצות המרכזיות, יש להפנות מבט במסגרת דוח זה, לשתי קבוצות נוספות קטנות יותר. הראשונה, אלו החוזרים בתשובה. על פי מחקרים שונים, למעלה מעשרים אחוזים מהמגדירים עצמם כחרדים בישראל, הם כאלו שבאו מרקע לא חרדי.²⁶ אלו משתייכים לשלושת הזרמים הנזכרים לעיל, אולם במספרים גדולים יותר בקרב הזרם המזרחי. את החוזרים בתשובה ניתן לחלק, בהקשר של הרגלי הדיוק, לשלוש קבוצות: "הנטועים", כלומר, אותם הנשארים להתגורר בסביבת המגורים הקודמת; "הנטמעים", כלומר, אותם העוקרים את משפחתם מסביבתם הקודמת ועוברים להתגורר בסביבה חרדית; "קבוצות חוזרים", המתגוררים בקהילות סגורות, בדרך כלל סביב הנהגתו של רב כריזמטי.²⁷

קבוצה נוספת מכונה **חרדיות מודרנית**. אלו חרדים, בני שלושת הזרמים העיקריים, המסגלים לעצמם אופי מודרני ופתוח יותר מהמקובל בקהילה. הגברים והנשים בעלי השכלה גבוהה, ומשולבים במגוון התפקידים בשוק התעסוקה הישראלי. בהתאם לרמת חייהם הגבוהה יחסית לציבור החרדי, הם מאמצים תרבות צריכה מערבית הכוללת חיי רווחה ופנאי. בהתאם לאורח חייהם, רבים מבני הקבוצה מעדיפים

²³ נסים ליאון **חרדיות רכה** (2009) (להלן: ליאון 2009); בנימין לאו **ממון עד מורן** (2005) (להלן: לאו 2005).

²⁴ ליאון 2009

²⁵ עמנואל סיון "תרבות המובלעת" **אלפיים: כתב עת רב תחומי לעיון, הגות וספרות** 4, 45 (1991); שלמה דשן "הדתיות של המזרחים: ציבור רבנים ואמונה" **אלפיים: כתב עת רב תחומי לעיון, הגות וספרות** 9, 44 (1994); ליאון 2009; לאו 2005.

²⁶ הסקר החברתי של הלמ"ס משנת 2009 מעלה כי 22% מהחרדים בישראל מגדירים עצמם כחוזרים בתשובה.

²⁷ זיכרמן, 2014.

לחיות בשולי האזורים החרדיים, על קו התפר שבין החרדי והמערבי. אחרים מעדיפים להתגורר מחוץ לתחומי הקהילה, באזורים מעורבים.²⁸

1.2 השכלה ותעסוקה

אידיאל לימוד התורה נטוע בלב המסורת היהודית לאורך דורות ונקשר בה לתכלית מעמדו של האדם בעולם.²⁹ שנים רבות נשמר אידיאל זה רק בידי תלמידי חכמים מופלגים שהעיסוק המתמיד בתורה היה נחלתם, אך בתקופת העלייה לארץ והקמת מדינת ישראל, חל שינוי. ההנהגה החרדית של הדור הראשון לתקומה, קיבלה עליה את משימת שיקום עולם התורה, שנחרב כמעט לחלוטין בימי השואה. עם השנים, החל עולם התורה לפרוח ולשגשג, בעיקר בזכות שלושה גורמים עיקריים: הנהגה רוחנית כריזמטית וסוחפת, יצירת מודל "חברת לומדים" שכלל הקמת "כוללים" (מוסדות לימוד) לאברכים והפניית נשותיהם לרכישת מקצוע ולהשתלבות בשוק העבודה, ועוגן כלכלי שהתאפשר בעקבות הצטרפות החרדים לממשלת בגין ותרומות שונות מנדיבים. אורח החיים החרדי שהתאפיין בחיים צנועים, פריון גבוה ובידול חברתי, הגיע לשיאו בסוף המאה הקודמת, כאשר רק 34% מן הגברים החרדים היו משולבים בשוק העבודה.³⁰ שאר בני הקהילה התפרנסו ממלגות, קצבאות, עזרה מההורים ותרומות מחו"ל.

החל מהמאה הנוכחית, ניתן לראות שינוי משמעותי בכל הנוגע להשתלבות החברה החרדית בתעסוקה.³¹ שינוי זה בא לידי ביטוי הן בעלייה בשיעור החרדים העובדים, הן באיכות המשרות, על רקע תהליך התמקצעות במוסדות ייעודיים להשכלה גבוהה. במהלך העשור האחרון נרשמה עלייה חדה במספר הסטודנטים החרדיים הלומדים במוסדות אקדמיים להשכלה גבוהה. בשנת 2014 למדו כ-8,300 סטודנטים חרדים באקדמיה רובם המוחלט במסלולים נפרדים לחרדים.³²

²⁸ חיים זיכרמן ולי כהנר "חרדיות מודרנית מעמד ביניים חרדי בישראל" (2012) (להלן: "זיכרמן וכהנר, 2012").

²⁹ ישי שליף "המניעים ללימוד תורה והתפתחותם אצל בחורי ישיבה ואברכי כולל" (1995)

³⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה דו"ח שנתי (2003)

³¹ שם; וכן ראו: גלעד מלאך, דורון כהן וחיים זיכרמן **כניסה לתעסוקה או תעסוקה מכניסה** (2015) (להלן: "מלאך כהן וזיכרמן, 2015"); דיון רחב, ופירוט נתונים כמותיים ממקורות שונים על אודות תהליכי השינוי המתרחשים בחברה החרדית בהקשרים של השכלה גבוהה וכניסה לשוק העבודה, ניתן לראות אצל גלעד מלאך ולי כהנר "נגיעות מודרניות או חרדיות מודרניות? אומדן מספרי לתהליכי מודרניזציה בחברה החרדית" **תרבות דמוקרטית** (טרם פורסם) (להלן: "מלאך וכהנר - חרדיות מודרנית").

³² להרחבה ראו נתונים במחקרים ובדוחות הבאים: גלעד מלאך **על טהרת התואר - לימודים אקדמיים במגזר**

בעקבות תמורות משמעותיות שחלו בהדרגה מתחילת המאה הנוכחית, ובכללן תמורות כלכליות שעיקרן קיצוצים בתקציבים ייעודיים וקשיים כלכליים של תורמים מחו"ל; תמורות תרבותיות, שעיקרן כניסתו של עולם התוכן הדיגיטלי והתחזקותה של תרבות הצריכה; ותמורות הנהגתיות בקרב ההנהגה התורנית של הקהילה, ניתן לראות אף יציאה מדורגת של גברים חרדים רבים לשוק העבודה. במקביל, במהלך העשור האחרון החלה להתהוות מדיניות ממשלתית ליצירת מגוון מסלולים ייעודיים עבור החברה החרדית בתחומי התעסוקה. בשנים אלו הוקמו מסגרות חרדיות שונות להכשרה מקצועית וללימודים אקדמיים שבהן למדו חרדים, וחלק ניכר מבוגריהן השתלבו בשוק העבודה הכללי.³³

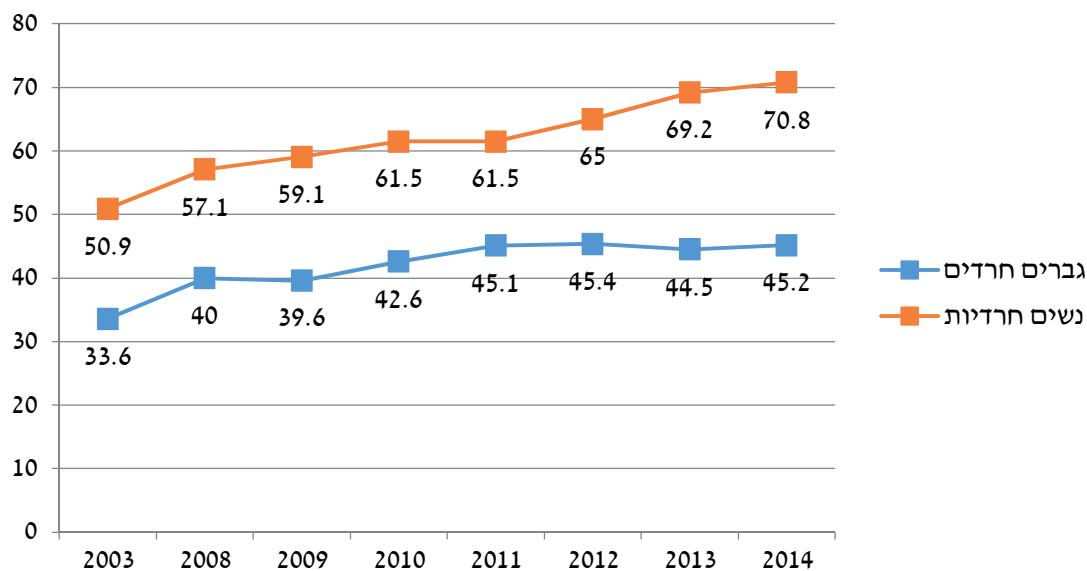
התרשים הבא מציג את הגידול במספרם של חרדים וחרדיות המשולבים בשוק העבודה, בעשור האחרון. מן התרשים עולה כי קרוב למחצית הגברים החרדים משולבים בשוק העבודה. המחצית האחרת היא אברכים שתורתם אומנותם, הממשיכים את לימודיהם אף לאחר הנישואין, על פני שנים ארוכות.³⁴

החרדי (2014); אסף מלחי ומיכל בראל יגעת ומצאת תאמין: מאפייניהם של תלמידים חרדים הנתמכים על ידי קרן קמ"ח במסלולים אקדמיים ומקצועיים (2012); גלעד מלאך ובצלאל כהן חרדים לאקדמיה (2011); המועצה להשכלה גבוהה הנגשת ההשכלה הגבוהה לאוכלוסייה החרדית: תמונת מצב ומודל מוסדי חדש (ירושלים: המועצה להשכלה גבוהה, 2011); בנק ישראל דו"ח 2010 - פרק חמישי (2011) www.bankisrael.gov.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Doch2010/p5.pdf

³³ להרחבה ראו: גלעד מלאך ובצלאל כהן חרדים לאקדמיה (2011); לוי, 2009; יוסי תמיר, נרי הורוביץ, בצלאל כהן וחגי לוי תעסוקה במגזר החרדי (2010); יוחאי חקק בין קודש לתכל'ס: גברים חרדים לומדים מקצוע (2004); ד"ר יעקב לופו מפנה בחברה החרדית: הכשרה מקצועית ולימודים אקדמיים (2003).

³⁴ להרחבה ראו: מלאך וכהנר - חרדיות מודרנית; סקרי כוח אדם של הלמ"ס בין השנים 2003-2013 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2014); מלאך, כהן וזיכרמן, 2015.

תרשים 1: שיעור תעסוקה של גברים חרדים ונשים חרדיות בגילאי העבודה המרכזיים
 (25-64), בין השנים 2003-2014³⁵



מגמת ההתמקצעות הנזכרת לעיל, גוררת את השתלבותם של חרדים רבים במשרות מחוץ לקהילה, בחברות היי-טק, בראיית חשבון ועריכת דין ועוד. מגמה זו צפויה להמשיך ולגדול ולהגדיל את נקודות ההשקה בין החברה הישראלית והאוכלוסייה החרדית. עם זאת, חשוב להדגיש כי אין בתהליכים המתוארים כדי להשפיע בצורה קיצונית על אופייה של רוב הקהילה החרדית בטווח הנראה לעין, בכל הנוגע להיבטי הדיור שבהם עוסק דוח זה.

³⁵ מקור: סקרי כוח אדם של הלמ"ס בין השנים 2003-2013

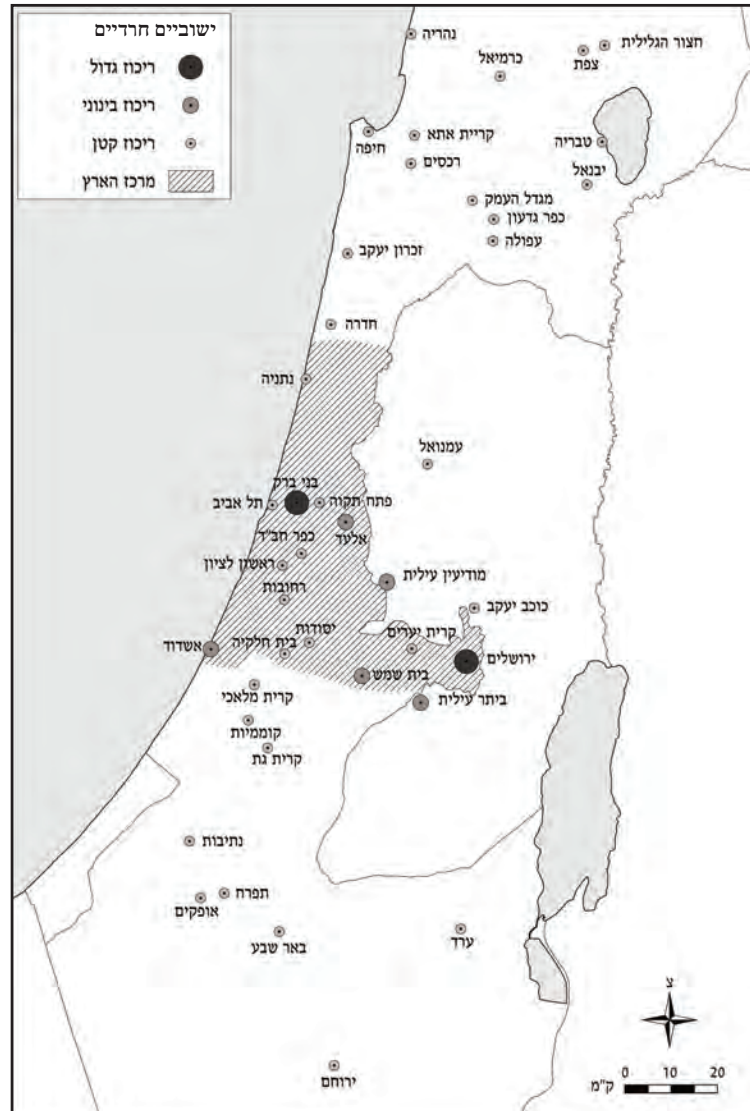
1.3 גלי התיישבות חרדית

על אף השינויים המתוארים במאפיינים הסוציו-כלכליים והתרבותיים של רבים בחברה החרדית, רוב החרדים מבקשים להמשיך ולהתגורר בסביבת מגורים הומוגנית, המאפשרת להם לנהל אורח חיים קהילתי, הכולל את המאפיינים הנדרשים לחיי הקהילה, ובראשם מוסדות החינוך בהתאם להשתייכותם הקהילתית.³⁶

תפוצת האוכלוסייה החרדית היא ארצית, מהגליל ועד הנגב. על פי נתוני הלמ"ס, כ-85% מכלל החרדים מתגוררים באזור מרכז הארץ, במרחב שמכונה "המשולש החרדי", כלומר המרחב הגיאוגרפי שבין הערים ירושלים, בני ברק ואשדוד. כ-14% מתוכם מתגוררים באזורי יהודה ושומרון, בעיקר ביישובים ביתר עילית ליד ירושלים, ומודיעין עילית שעל יד מודיעין. במחוזות הצפון מתגוררים כ-8% מהאוכלוסייה החרדית, ובדרום כ-7%, כשהקהילות הגדולות מרוכזות ביישובים אופקים ונתיבות.

³⁶ ראו דיון רחב אצל: לי כהנר התפתחות המבנה ההיררכי והמרחבי של האוכלוסייה החרדית בישראל (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת חיפה, 2009) (להלן: "כהנה 2009").

תרשים 2: פריסת האוכלוסייה החרדית בישראל³⁷



³⁷ מקור למפה: לי כהנא, ניקולא יוזגוף-אורבך וארנון סופר חרדים בישראל - מרחב, חברה, קהילה 46 (2012).
 המקרא למפה: ערים גדולות בני ברק וירושלים מעל 100,000 תושבים חרדים, ריכוזים בינוניים – הערים החדשות מעל 40,000 תושבים חרדים ריכוזים קטנים – אלפים בודדים של תושבים חרדים.

ניתן להציג שלושה דורות של התיישבות חרדית. הדור הראשון, החל מקום המדינה ועד לשנות השבעים של המאה הקודמת, כלל התיישבות במרחב הכלל ישראלי, בעיקר על ידי עולים חרדים שהגיעו למדינה הצעירה. במקביל, עובו הקהילות החרדיות הקיימות בירושלים ובבני ברק, והוקמו קהילות נוספות ביישובים הטרוגניים שונים כדוגמת רחובות, נתניה ופתח-תקווה.

הדור השני, החל משנות השמונים של המאה הקודמת ועד לראשית המאה הנוכחית, החל לזנוח את הערים המעורבות ולהתכנס אל תוך הריכוזים החרדיים. זאת, בעיקר על רקע שינוי אידיאולוגי שהנחילו מנהיגי הדור השני של הקהילה החרדית, שדגלו בחינוך חוסם, תוך יצירת חיץ גיאוגרפי בין החרדים ויתר האוכלוסייה, במטרה להגן על עתידם הרוחני של צאן מרעיתם. ההיפרדות הצליחה על רקע תכנונם והקמתם של מספר יישובים חרדיים, כדוגמת ביתר עילית, מודיעין עילית ואלעד.³⁸ היו אלו יישובים שמוקמו באזורים הקרובים לריכוזים החרדיים הוותיקים (ירושלים ובני ברק) ומחירי הדיור בהם היו נמוכים ביותר. כך למשל, דירה בת ארבעה חדרים במודיעין עילית, עלתה בשנות התשעים פחות ממאה אלף דולה, וכך גם בביתר עילית.

במקביל לביסוסן של הערים החרדיות החדשות, הוקמו וטופחו קהילות חרדיות קטנות בערי הפיתוח. הקמתה של ש"ס בשנות השמונים, על מוסדות החינוך שלה, לצד גל חזרה בתשובה נרחב שכלל רבים מתושבי ערי הפיתוח, הובילו לכך שבתחילת המאה הנוכחית, מחצור הגלילית בצפון ועד ירוחם בדרום, אין עיר פיתוח שאין בה קהילה חרדית. עם זאת, במרבית עיירות הפיתוח נותרו השכונות והשיכונים החרדיים קטנים ולא מפותחים.

הקמת היישובים החרדיים, לצד כניסתם של חרדים ליישובים נוספים כגון אשדוד ובית שמש, נתנה מענה למרבית הצורך החרדי ביחידות דיו, במשך למעלה משני עשורים. תכנון ושיווק הערים החרדיות על ידי המדינה, אפשרו במודע את שינוי פריסתה של האוכלוסייה החרדית במרחב הישראלי, ונתנו מענה להעדפות הדיור ההומוגניות ולהתכנסות הקהילה פנימה. בשנת 2013, כ-20% מהחברה החרדית התגוררה בערים החרדיות החדשות: אלעד, ביתר עילית, מודיעין עילית ובית שמש.³⁹

בדור הנוכחי, שראשיתו בעשור הקודם, דולדלו במהירות עתודות הקרקע הפנויות המיועדות לציבור החרדי. צעירים רבים, הנישאים ומתבקשים להתגורר בתוך תחומי הקהילה, נדרשים לשלם מחירים מופרזים ולהתגורר בפתרונות דיור שאינם ראויים, כדוגמת מחסנים וחניות. מצוקת הדיור ברחוב החרדי הולכת ומחריפה וגורמת לעליית מחירים, לבנייה בלתי חוקית, ולהתפשטות השכונות החרדיות אל תוך

³⁸ להרחבה ראו: לי כהנר ויוסף שלהב "מגטו לפרוור – תמורות במרחב החרדי בישראל" מהישרדות להתבססות תמורות בחברה החרדית בישראל ובחקרה 252 (קימי קפלן ונורית שטדלר עורכים, 2012).

³⁹ להרחבה ראו: לי כהנר ויוסף שלהב "התנחלויות חרדיות ביהודה ושומרון" סוגיות חברתיות בישראל-כתב עת לנושאי חברה 16 41 (2013).

השכונות החילוניות הגובלות בהן. כך למשל התפשטותה של שכונת בית וגן שבירושלים אל שכונת קריית יובל הסמוכה.

מצוקת הדיור גורמת לרבים מהחרדים למצוא פתרונות דיור מחוץ לתחומי הקהילה, ברחבי הערים, במתווה המזכיר את דור ההתיישבות הראשון. במסגרת זו ניתן להבחין בהגירה מחודשת של אוכלוסייה חרדית למרכזי ערים ותיקות, הן במסגרת מאורגנת של התיישבות קהילתית, הן במסגרת פתרונות דיור שאינם מאורגנים. ההתיישבות החרדית בערים אלו, מכוונת בעיקר אל השכונות הישנות והמתרוקנות מאוכלוסייה, כגון שכונת הדר בחיפה, רבעים ז' ו ח' באשדוד ושכונות מרכז העיר בפתח תקווה. התיישבות זו איננה מלווה בהליך תכנוני, ולא נובעת מהתאמה של סביבת המגורים והיצע הדיור לאוכלוסייה החרדית, אלא מתאפיינת בזליגה ספונטנית לאזורים ותיקים בערים הטרוגניות, שבהם קיימת אוכלוסייה חלשה ומחירי דיור נמוכים. תהליכים אלו מובילים לעתים לחיכוכים והתנגשויות עם האוכלוסייה והרשויות המקומיות, המנסות לשמר את אופיין החילוני של השכונות ההולכות ו"נכבשות", תוך תהליך שעשוי להביא לשינוי פני העיר.

1.4 תמונת מצב הדיור החרדי

החל משנות השמונים, אז שווקו היישובים החרדיים החדשים, לא תוכננו אזורים חרדיים נוספים. בשנות התשעים שווקו הערים החדשות לציבור החרדי, ומעט יחידות דיור בהן אף לבני הציננות הדתית. אלו היו אלעד, מודיעין עילית, ביתר עילית, עמנואל ובית שמש. כל אלו לצד בניה ביישובים החרדיים הוותיקים – ירושלים ובני ברק, ובערי הפיתוח, הניבו היצע דיור קהילתי גדול יחסית, שענה על הביקושים. בעשור האחרון התהפכה התמונה. העיר בני ברק – אחת מן הערים הצפופות במערב – כמעט ומיצתה את יכולת ההתפתחות שלה⁴⁰ כך גם לגבי האזורים החרדיים במערב ירושלים. מנגד, השכונות שבירושלים המזרחית, והישובים ביתר עילית ומודיעין עילית, מתקשות להתפתח בשל אילוצים מדיניים. העיר אלעד, מוקפת מכל צדדיה באזורים שאינם מאפשרים את הרחבתה לעת עתה. רק בבית שמש קיימת עתודה משמעותית של יחידות דיור, ואולם בהתאם להסכמים הקואליציוניים של הממשלה ה-34, עתודה זו תשווק לכלל הציבור. תמונת המצב של מיצוי אפשרויות הבנייה באזורים החרדיים הקיימים, מעלה תמונה עגומה שאיננה יכולה לתת פתרון דיור למלוא הצרכים העתידיים של האוכלוסייה. במטרה להתאים את פתרונות הדיור לצורכי הקהילה החרדית, נדרשה הקמתן של 32,000 יחידות דיור ייעודיות בין השנים 2006-2015, כך עולה מדוח מיוחד שהוכן עבור משרד הבינוי והשיכון בשנת

⁴⁰ זאת למעט כמה אלפי יחידות דיור בהתאם לתכנית מתאר חדשה לבני ברק, שטרם אושרה. ראו על כך דיון בפרק 4.3 להלן.

2006⁴¹ עם זאת, על פי נתוני הלמ"ס ומשרד הבינוי והשיכון, עד שנת 2013 הושלמה בנייתן של כ-15,000 יחידות דיור בריכוזים החרדיים ההומוגניים, כאשר עיקר הבנייה התרכזה בערים החרדיות המרכזיות: בני ברק, ביתר עילית, מודיעין עילית, אלעד, רמת בית שמש וירושלים. בשנת 2014, נוספו עוד כ-4,000 יחידות דיור עבור האוכלוסייה החרדית, רובן ברמת בית שמש. סך הכל עולה כי במהלך העשור האחרון נבנו כ-60% מצורכי הדיור החרדיים בשנים אלו, וכי קיים חסר של למעלה מ-10,000 יח"ד.⁴²

בעשור האחרון פעלה הממשלה לתכנן את היישוב חריש עבור הציבור החרדי, זאת אחרי ששיווק היישוב בכלל האוכלוסייה לא צלח.⁴³ החל משנת 2008 תכנן משרד הבינוי והשיכון את היישוב בהתאם לנורמות תכנוניות הנדרשות עבור האוכלוסייה החרדית. עם זאת, משיקולים משפטיים, שווק שלב א' של העיר חריש עבור כלל הציבור. לאחר הכרזת הזוכים התברר כי מלבד מספר מתחמים קטנים, קבוצות הרכישה החרדיות נכשלו, ומרבית יחידות הדיור שווקו ליזמים מסחריים, והללו מיהרו לשנות את תכנון המתחמים מן היסוד ולמכור את הדירות לכלל הציבור. העיר חריש שינתה אפוא את צביונה המתוכנן והפכה לעיר הטרוגנית. משכך, הפתרון הממשלתי המתוכנן עבור הציבור החרדי, עלה בתוהו.⁴⁴ התמונה המצטיירת עד עתה, לפיה קיים חסר של כ-10,000 יחידות דיור נכון לשנת 2015; שיווקה של העיר חריש לאוכלוסייה החרדית - נכשל; מחסור בעתודות עתידיות לבנייה וקצב הצמיחה המהיר של אוכלוסייה זו, כל אלו מחייבים את הממשלה לפעול ללא דיחוי לאימוץ תכנית אסטרטגית לדיור לאוכלוסייה החרדית, שתייצר סל פתרונות התיישבותי רחב, עבור בני הקהילה.

⁴¹ להרחבה ראו: שלומית כנען, אלי שטרן וטל עוזיאל-כרמל **צורכי הדיור של המגזר החרדי** (2006) (להלן: "דוח 2006").

⁴² נתונים על פי מידע שנתקבל ממשרד הבינוי והשיכון.

⁴³ ראו ת"א (י-ס) 6061/04 **אלמוג ב.ז. בניה נ' משרד הבינוי והשיכון** (פורסם בנבו, 2.11.2004); עת"מ (חי) - 11475-07-11 **חריש הירוקה אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית בע"מ נ' ועדת העררים שליד המועצה הארצית לתכנון ולבניה** (פורסם בנבו 1.5.2012).

⁴⁴ להרחבה, ראו בנספח ב' לדוח זה.



2. שיקולים בבחירת הדיור החרדי

2. שיקולים בבחירת הדיור החרדי

ההחלטה על רכישת דירה, היא בדרך כלל ההחלטה הכלכלית החשובה ביותר של התא המשפחתי. שיקולים רבים נלקחים בחשבון בקרב כלל הציבור טרם בחירת סביבת המגורים. עם השיקולים, ניתן למנות אפשרויות תעסוקה סמוכות, קיומם של שטחים פתוחים ושטחי ציבור בשכונה או ביישוב, הרכב האוכלוסייה במקום, איכות מערכת החינוך, נגישות תחבורתית, אפשרויות בילוי ופנאי, וכמובן - המחיר הוא בעל משקל משמעותי בהחלטה על קניית הנכס.

עקומת התמורה מכתובה עבור התא המשפחתי את ניצול התקציב הפנוי עבור מגורים, באופן המיטבי עבורם בהקשר של עלות-תועלת. יש שיבחרו דירה גדולה יותר בפריפריה בעלת השטחים הפתוחים, ויש שיעדיפו דירה קטנה יותר במרכז הצפוף, אך בעל הנגישות. כל אחד ממבקשי הדיור מעניק משקל סובייקטיבי לכל פרמטר, בהתאם לנסיבותיו האישיות. מכיוון שמרחבי הדיור עבור כלל האוכלוסייה כוללים את הארץ כולה, הרי שניתן להצביע על גמישות רבה במציאת פתרונות דיור בטווח רחב של אפשרויות. העתקת מקום העבודה או נכונות לנסיעה מעט יותר ארוכה, יכולה להוביל להוזלה של מחיר הדירה המבוקשת ולהרחבת טווח החיפוש. שיפור הנגישות התחבורתית בין הפריפריה למרכז בשנים האחרונות, הרחיב אף הוא את טווח המגורים הפוטנציאלי.

בכל הנוגע להיבטים חברתיים, הרי שבקרב מרבית האוכלוסייה העירונית (שאיננה חרדית), רכיב הקהילה איננו תופס מקום של ממש. ההנחה הרווחת בציבור הכללי היא כי ברוב אזורי המגורים, ובוודאי בשכונות חדשות המאופיינות באחוז גבוה של זוגות צעירים, ימצא מוסד חינוכי מתאים, ייווצר קשר עם השכנים ויווצר מרקם חברתי שיאפשר לזוג להשתלב בו במידת הצורך. למעשה, חלק גדול מהזוגות הרוכשים היום דירה, נותנים משקל משמעותי להיבטים האינדיבידואליים, כגון שיקולים פיננסיים, תעסוקה אפשרית ונגישות תחבורתית, ולהיבטים הסביבתיים, ועוברים למקום מגורים שבו הם אינם מכירים את השכנים ואת האוכלוסייה המתגוררת במקום. הדבר נכון עוד יותר כאשר מדובר בקניית דירה בשכונה חדשה, פעמים רבות טרם אכלוס השכונה בפועל.⁴⁵

בשונה מהציבור הכללי, הציבור החרדי מאופיין באורח חיים קהילתי, שבו הקהילה ולא האינדיבידואל, מצויה במרכז. התפיסה המעמידה את הקהילה במרכז החיים, יוצרת מערכת צרכים ושיקולים שונים לחלוטין. כך למשל, משפחה מקהילה חסידי גדולה, תתגורר בסביבה שתיתן מענה חינוכי ומוסדי לבני המשפחה. חתך החיפוש של חסידי בעלזא, למשל, קטן ביותר, בשל ההסתמכות שלהם על מוסדות

⁴⁵ חנה גנדל-גוטרמן, ישראל דוד נבנצאל ומרים ביליג "גורמים המשפיעים על הערך הנתפס של אזור המגורים - מחקר השוואתי בין יישובי השומרון לבין הקו הירוק". **קובץ מחקרי יהודה ושומרון** יט 187 (2010).

הקהילה. אף מי שמחפש פתרון קהילתי בכלל האזורים החרדיים, נתקל בקושי רב, הנובע מהיצע דל ומחירים יקרים.

תכנון אזור מגורים לאוכלוסייה החרדית מצריך היכרות עם אורח החיים החרדי ועם הקהילה הספציפית שלה מיועד התכנון. בהליך תכנוני הנוגע ליצירת יחידות דיור ייעודיות לציבור החרדי, יש לתת את הדעת למספר שיקולים ייחודיים, שאינם קיימים במסגרת שיקולי התכנון לאוכלוסייה הכללית. מהם אפוא השיקולים המרכזיים של משפחה חרדית, בטרם תבחר את מקום מגוריה?

במשך חודשי העבודה על הפרויקט, ערך צוות הפרויקט ראיונות ושולחנות עגולים עם דמויות חרדיות מכלל הקהילות. בין השאר רואיינו יזמים, ראשי ערים, עסקני הקהילות ואישי ציבור⁴⁶ סיכום הממצאים מעלה חמישה שיקולים מרכזיים, המכוונים את בחירת בני הזוג בקהילת המגורים ("חמשת המ"מים"):

יתרון הגודל (מסה)

קשר לקהילת האם (מוקד)

מחיר

תפיסת מקום

תעסוקה (מלאכה)

שיקולים אלו שיפורטו להלן, אמורים להיות תנאי סף בכל הליך תכנוני המיועד לקהילה החרדית. בבחינה של פוטנציאל משמעותי להקמה של יחידות דיור ייעודיות, מומלץ לתת את הדעת לשיקולים אלו ולאזון ביניהם, שכן במידה רבה הם שיקבעו את הביקושים באזור המיועד ואת יכולתו להצליח.

2.1 יתרון הגודל

כ-40% מהאוכלוסייה החרדית מתגוררים במרכזים החרדיים הגדולים, ירושלים ובני ברק. בערים אלו – המטרופולינים החרדיים – מצוי ריכוז הישיבות ומוסדות החינוך הנחשבים, ההנהגה הרוחנית של הציבור החרדי וכן אזורי הצריכה הייעודיים הגדולים. לאורך השנים, התרכזו גרעיני התיישבות חרדיים סביב המטרופולינים החרדיים ונשענו עליהם בכל הנוגע לאספקת שירותים וכמקור רוחני ותרבותי.

התיישבות והקמה של מרכזים חרדיים חדשים משמעותיים, מתרחשת כאשר נוצרת **מסה מספקת של יחידות דיור בזמן קצר** המביאה לידי ביטוי את יתרון הגודל, כלומה, הקמת קהילה רחבה ומגוונת, פיתוח תשתיות חברתיות ותרבותיות התואמות את דרך החיים הייחודית לקהילה החרדית, מסחר

⁴⁶ ראו נספח א' - רשימת ראיונות ושולחנות עגולים

ושירותים ייעודיים לאוכלוסייה וכן הצדקה כלכלית מספקת לאמצעי תחבורה ייעודיים המשמשים לשמירה על הקשר עם המרכזים הקיימים.

ככל שהמרחק מהמטרופולינים החרדיים עולה וההסתמכות עליהם פוחתת, כך יש צורך ביצירת מספר יחידות דיור גדול יותר בתקופת זמן קצרה, כדי לאפשר לחברה החרדית יצירת סביבה בעלת מאפיינים חרדים, גיוון פנימי בכל הנוגע להרכב החברתי של האוכלוסייה ובניית מרקם קהילתי כגון טווח גילאים המאפשר מגוון מוסדות חינוך, תעסוקות שונות בתוך הקהילה, מגוון בתי מדרש ובתי כנסת ועוד. ריכוז משמעותי כזה, יוכל להוביל לאחר מכן ליצירת "גרעיני משנה" נוספים.

עם השנים, התפתחו מטרופוליני משנה חרדיים. כך למשל הקהילות החרדיות באשדוד, במודיעין עילית ובבית שמש, הפכו לקהילות מקור בעצמן, הכוללות בתוכם עוגנים רוחניים, תרבותיים וקהילתיים, ושאינן נזקקות להישען על המטרופולינים הוותיקים – ירושלים ובני ברק. בכך נפתחה הדרך ליצירת קהילות נוספות, הנשענות על מרכזים אלו.

לסיכום, ככל שהקהילה החדשה מרוחקת ממטרופולין קיים, עליה להיות גדולה ומשמעותית יותר, במידה שתאפשר לה חיים עצמאיים. מנגד, קיומה של קהילה בסמוך למטרופולין חרדי, מאפשרת ביסוס אף במספרים קטנים, תוך הישענותה של הקהילה על המטרופולין הסמוך.

2.2 קשר לקהילת האם

כאמור לעיל, הציבור החרדי מורכב מפסיפס קהילתי רחב, הנסמך על שלושה זרמים מרכזיים בעלי מאפיינים קהילתיים, חברתיים, דמוגרפיים וכלכליים שונים. שלושת הזרמים הם החסידיים, הליטאים והספרדים (מזרחים). גודלן של שלוש הקבוצות הינו פחות או יותר, זהה.⁴⁷

החלוקה לתת-קהילות בציבור החרדי משפיעה על פיזור ומיקומה של האוכלוסייה החרדית במרחב ההתיישבותי, שכן לכל זרם צרכים וביקושי דיור שונים. יתירה מכך, כל אחד מהזרמים כולל חלוקה נוספת לתת-קהילות נפרדות, שלהן שאיפה למוסדות חינוך ייעודיים, בתי כנסת, מבני ציבור וסביבת מגורים ייחודית. ככל שניתן (מבחינת גודל הקבוצה ויכולותיה הכלכליות והחברתיות), המרכזים הקהילתיים אינם משותפים לחברי הקבוצות השונות, או לכל היותר משותפים לתת-קהילות בעלות מאפיינים דומים⁴⁸

⁴⁷ הרחבה לדיון במאפיינים הייחודיים לכל קבוצה ניתן לראות אצל: זיכרמן, 2014, 128-25.

⁴⁸ להרחבה בדיון על אודות מאפייני המגורים בתת הקבוצות החרדיות ראו דיון אצל: שלומית פלינט, נורית אלפסי ויצחק בנסון "דומים ושונים: מיקרו-סגרגציה של חרדים במרכז ירושלים" **סוציולוגיה ישראלית** יב 81 (2010); לי כהנר "בין גיאוגרפיה של היבדלות דתית לגיאוגרפיה של מובחנות מעמדית: מרחב וריבוד חברתי בחברה החרדית בישראל" **מעמד דת וריבוד חברתי בישראל** (שלמה פישר וליאון ניסים עורכים, עתיד להתפרסם) (להלן: "כהנר, בין גיאוגרפיה של היבדלות דתית לגיאוגרפיה של מובחנות מעמדית").

כך לדוגמה, מוסדות החינוך הליטאיים והחסידיים נפרדים לחלוטין, ואף בתוך הקהילה החסידית עצמה ישנם מוסדות אוטונומיים למרבית החסידויות.

כאמור לעיל, הקהילה עומדת במרכז חייו של הפרט החרדי. החל ממוסדות החינוך בגיל הרך, המשך במוסדות התיכונים – הישיבה (לנערים) או הסמינר (לנערות), וכלה בשידוך המיועד, הכל סובב סביב הקהילה. אף שגרת החיים עצמה מתרחשת בתוך הקהילה וכוללת מרכזי קניות, בתי כנסת, אירועים חברתיים ומוסדות קהילתיים שונים כגון צרכנייה, בית דין פרטי ליישוב סכסוכים, גוף כשרות ואפילו בתי אבות וחלקות נפרדות בבתי עלמין.

הרצון להתגורר בתוך תת הקהילה ולהיות חלק ממנה הוא משמעותי בהווי החיים החרדי. זוג צעיר יחפש מקום מגורים במסגרת "קהילת האם" הספציפית שהוא משתייך אליה, או בקהילת משנה הנשענת על סמיכות לקהילת האם. לזוג צעיר חרדי ישנה חשיבות למגורים בסמיכות לתת הקהילה, כדי להימצא בסמיכות למוסדות הציבור של תת הקהילה, למודות החינוך הייעודיים לה ולהנהגה הרבנית. גם התלות הכלכלית של הזוג בקהילה (הנסמכת על לימודי הבעל ב"כולל" האברכים הקהילתי וקבלת הקצבה ממנו, או תעסוקה של אחד מבני הזוג במוסדות הקהילתיים) גורמת לכך כי חיפוש המגורים יתבצע ברדיוס מצומצם למרכז ההומוגני של הקהילה.

העתקת מקום המגורים משיקולים כספיים, או סמוך למקום העבודה, אינה אפשרית כמעט אם מדובר במרחק משמעותי מ"קהילת האם", או באזור שאינו מאפשר לשמר את אורח החיים הייחודי.

ריכוזי האוכלוסייה החרדית בנויים בצורה המאפשרת יחסי גומלין גיאוגרפיים וחברתיים בין קהילות האם והתיישבויות המשנה של קהילות אלו. בין אם מדובר בקשר פיזי המאפשר גישה נוחה למוסדות החינוך ומבני הציבור, אפשרויות תעסוקה במקצועות האופייניים לקהילה והמצויים בתחומיה, זמינות קווי התחבורה הציבורית הייעודית אל ריכוז זה וממנו, שירותי הדת הקיימים בו (בתי כנסת, מקוואות, בתי מדרש, רבנים ופוסקי הלכה) ושירותי הקהילה הכלליים שהוא מספק (אולמות אירועים, גמחים ועוד).⁴⁹

ככל שקהילת האם חזקה יותר ומאפשרת מגוון רחב של שירותים ונגישות באמצעות תחבורה ציבורית זמינה, ייתכנו התיישבויות מצומצמות יותר של חברי הקהילה במרחב הסובב, לעתים אף כיחידים או קבוצה מצומצמת בתוך אוכלוסייה חרדית אחרת או אוכלוסייה שאיננה חרדית, תוך הסתמכות על מוסדות החינוך, מוסדות הציבור ואפשרויות הצריכה והתרבות שמספקת קהילת האם.

ככל שהמרחק הגיאוגרפי עולה והנגישות לקהילת האם פחות נוחה, אזי יש לתכנן התיישבויות גדולות יותר של בני הקהילה, המאפשרות הקמת מוסדות חינוך ייעודיים שהם שלוחה של המוסדות בקהילת האם, שירותי צריכה ותרבות מקומיים והנהגה מקומית אשר נתפסת כחלק מהנהגת קהילת האם.

אין להניח שכל ריכוז חרדי ייתן פתרון לכלל תת-הקבוצות, אלא על ההליך התכנוני לתת את הדעת

⁴⁹ להרחבה ראו דיון אצל: כהנה, 2009.

גם להרכב האוכלוסייה ההטרוגני הפנים חרדי, בוודאי בכל הנוגע לתכנון מגורים מחוץ לריכוזים החרדיים הגדולים.

תכנון נכון לאוכלוסייה החרדית שנדרש לרב גוניות הקיימת, צריך לבחון את תת הקהילה הספציפית, את יחסי הגומלין הגיאוגרפיים, החברתיים והתרבותיים עם קהילת האם, ואת מערכת הקשרים וההסתמכויות, ולגזור מכך את הפרוגרמה המיטבית, את מספר יח"ד הפוטנציאליות וצורכי התכנון הנלווים.

2.3 מחיר

עניין המחיר חשוב ורלוונטי עבור כל זוג צעיר הרוכש את בית מגוריו. אולם, בגלל היכולת הכלכלית הנמוכה יחסית של החברה החרדית, ובשל ההנהגה הקיימת, לפיה מסייעים הורי הזוג הצעיר ברכישת דירת בני הזוג ככל שהחתן ימשיך את לימודי הקודש, הרי שמחיר הדירה הוא שיקול מרכזי בבחירת מקום המגורים. במהלך העבודה עלתה סוגיית המחיר כאחד השיקולים המרכזיים בכל אחד מהראיונות שערכנו.

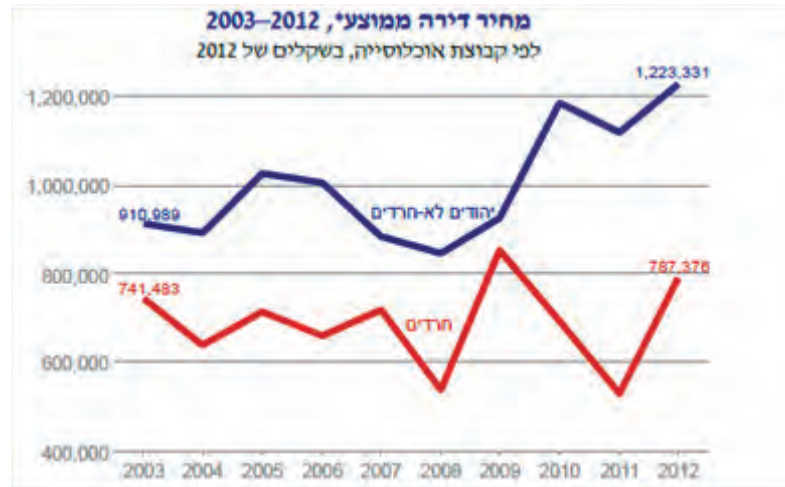
חיפוש דירה לרכישה בחברה החרדית, נעשה בדרך כלל בתקופה שבין אירוסי בני הזוג לנישואיהם. ההכנסה הממוצעת לנפש בחברה החרדית נכון לשנת 2012 היא 2,250 ש"ח, כשליש מההכנסה הממוצעת באוכלוסייה הכללית.⁵⁰ נתון זה, בשילוב העובדה כי הנוהג בחברה החרדית הוא השתתפות משמעותית של ההורים ברכישת הדירה לכל אחד מילדיהם וזאת כאשר מדובר במשפחות מרובות ילדים, מטיל עול כלכלי כבד על כתפי ההורים. מצטרף לכך גיל נישואין נמוך שאיננו מאפשר צבירת הון ראשוני על ידי בני הזוג הנישאים.

מראיונות שערכנו במהלך העבודה, עלה כי מרבית הציבור החרדי (רוכשי דירות ראשונות) מבקשים יחידת דיור שעלותה היא עד 700,000 ש"ח ("מחיר המטרה").⁵¹ העובדה כי העיר חריש אפשרה על פי התחזיות רכישת דירות בסכומים אלו, הפיחה תקוות בקרב האוכלוסייה החרדית, אולם הן התבדו. ניתן לראות כי על אף עליית מחירי הדיור בשנים האחרונות, הרי שטווח מחירי קניית הדירות נותר סביב סכום זה.

⁵⁰ מקור זה מבוסס על נתוני הביטוח הלאומי על בניית מדד גוטליב-קושניר. ראו המכון הישראלי לדמוקרטיה, מכון ירושלים לחקר ישראל והמכון החרדי למחקרי מדיניות **שנתון החברה החרדית בישראל** (גלעד מלאך, לי כהנר ומאיה חושן עורכים, טרם פורסם).

⁵¹ הרחבה לדין בנוגע למאפייני הדיור ולגובה המשכנתא בקרב הציבור החרדי, ניתן לראות אצל רגב, 2014, 18.

תרשים מספר 3: מחיר דירה ממוצעת 2003-2012 לפי קבוצות אוכלוסייה⁵²



מטבע הדברים, חיפוש דירות במחיר זה, מוביל את הציבור החרדי להתיישבות באזורים שבהם מחירי הקרקע נמוכים, או לחלופין בשכונות ותיקות בערים מעורבות, שבהן ערך הדירות נמוך. כמו שאר השיקולים, גם פרמטר זה אינו עומד בפני עצמו, שכן אף שהציבור החרדי מחפש פתרונות דיור זולים, הרי שהם נדרשים כאמור להיות קשורים גיאוגרפית למטרופולין החרדי ולקהילת האם.

תהליכי התמקצעות ותעסוקה, המתחזקים בעשור האחרון בקרב האוכלוסייה החרדית, עשויים לגרום לשיפור היכולת הכלכלית של החברה החרדית בטווח הנראה לעין, אולם גיל הנישואין הנמוך אשר לא צפוי לעלות במידה משמעותית, מוביל לכך שטווח המחיר המבוקש לדירת מגורים ראשונה (במובחן ממשפרי דיור), שבו יכול לעמוד הציבור החרדי, לא ישתנה במידה משמעותית וימשיך להיות נמוך מהמבוקש באוכלוסייה הכללית.

2.4 תפיסת מקום

בדומה לחברה הכללית שבה לכל עיר ויישוב ישנם דימוי ותפיסה שונה, כך הם קיימים גם באוכלוסייה החרדית ו"מדרגים" את היישובים החרדיים, מה שמכתיב במישרין את רמת הביקוש של יישובים אלו. ייחודיות הקהילה מתגלה בבדיקת הנתונים שעליהם נסמכת תפיסת המקום.

⁵² מקור לגרף: רגב, 2014, 44.

דימוי חיובי של יישוב באוכלוסייה הכללית נוצר בדרך כלל בשל קיומם של אזורי מסחר ותעסוקה, חופי ים, מקומות בילוי, גיל האוכלוסייה והרכבה ועוד. בקהילה החרדית, לעומת זאת, הפרמטרים המרכזיים הם: עוגנים תרבותיים ורוחניים, כדוגמת מוסדות חינוך נחשבים או הנהגה רבנית בולטת, ההרכב הקהילתי של האוכלוסייה, אופי האוכלוסייה הכללית הסובבת והיכולת לספק מעטפת מלאה הנדרשת לאדם החרדי.⁵³

בתכנון מגורים לאוכלוסייה החרדית, יש לתת את הדעת לדימוי הקיים למקום בתפיסה החרדית ולהשלכות הנובעות מכך (כגון חוסר ביקוש להיצע שייבנה, התיישבות של קבוצות חרדיות חלשות כלכלית וקהילתית וכו'). קידום תכניות מגורים באזורים בעלי דימוי נמוך, יצטרך לכלול גם התייחסות לשינוי הדימוי באמצעים תכנוניים וחברתיים שייצרו ביקוש גם בקרב האוכלוסיות החזקות בקהילה החרדית ויהפכו את המקום לפוטנציאל להתיישבות חרדית.

2.5 תעסוקה

הקשר בין אזור המגורים לאפשרויות התעסוקה, גדול ביותר בכל הנוגע לקהילה החרדית. כאמור לעיל בפרק המבוא, בשני הדורות האחרונים התפתח מודל "חברת הלומדים" לפיה נסמכת המשפחה החרדית על עבודתה של האם, בעוד האב ממשיך את חוק לימודיו התורניים לאורך שנים. תפיסה השקפתית זו קנתה שבייתה בכל הקהילות החרדיות, והיא משפיעה על שיעור ההשתתפות הגבוה של הנשים החרדיות בשוק התעסוקה, ביחס לשיעור ההשתתפות של הגברים החרדיים, הנמוך יותר.

האישה החרדית, המטופלת לרוב בילדים רכים, מחפשת מקום עבודה בסמיכות לאזור מגוריה. בכך, נוצר קשר הדוק בין אזור המגורים לאפשרויות התעסוקה. המגורים באזורים שאינם בעלי אפשרויות תעסוקה רבות, מחייבים נסיעה ארוכה למקום העבודה או עבודה בשכר נמוך יותר מהמקובל בשוק הכללי.

בעשור האחרון הוקמו מרכזי תעסוקה בריכוזים החרדיים, במודיעין עילית, באלעד ובביתר עילית, המעניקים תעסוקה למאות נשים חרדיות במגוון עבודות וברמות שכר שונות. המצוקה הכלכלית הגוברת, כתוצאה מקיצוץ בתקציבי המדינה, שחיקה בכספי התרומות והסיוע מצד נדיבים שונים, והתייקרות משמעותית של סל המחיה, מובילה לחיפוש מתמיד אחר הזדמנויות תעסוקתיות שיאפשרו את שיפור רמת החיים, תוך הישארות בסמוך לסביבת המגורים.

כפי שהראינו לעיל, אף בקרב הגברים החרדיים ניתן להציג עלייה תלולה בשיעור ההשתתפות בשוק העבודה. עם זאת, בקרב אוכלוסיית הגברים קיימת גמישות גבוהה יותר בכל הנוגע לנסיעה לסביבת

⁵³ ראו: כהנה, בין גיאוגרפיה של היבדלות דתית לגיאוגרפיה של מובחנות מעמדית.

עבודה מרוחקת. יוצא אפוא, כי ככל שהמשפחה החרדית נסמכת על פרנסת האישה, יגדל הקשר בין מקום המגורים ואפשרויות התעסוקה.

הריכוזים החרדיים שהוקמו בשנות השמונים והתשעים, כגון ביתר עילית, מודיעין עילית ואלעד, הוקמו ללא פתרונות תעסוקתיים משמעותיים. בכך, נגזר למעשה על משפחות האברכים המתגוררים באזורים אלו לחיות בעוני תמידי, שכן אפשרויות התעסוקה באזור מוגבלות ביותר.

נדרשת אפוא התבוננות משמעותית על הקשר בין אזור המגורים לאפשרויות התעסוקה, זאת הן מבחינת קרבת אזור המגורים למרכזי תעסוקה כלליים, הן ביחס לקיומם של פתרונות תעסוקתיים בתוך אזור המגורים עצמו. כאמור, ככל שמדובר במשפחות שבהן המפרנסת העיקרית היא האישה, יש לשים לכך תשומת לב כפולה.

2.6 סיכום

כל תכנון ייעודי ואיתור חלופות לציבור החרדי, צריך יהיה לתת את הדעת לחמשת השיקולים הנזכרים, כאשר חשיבות של כל אחד מהשיקולים משתנה בהתאם למקרה הפרטני. כך לדוגמה, קרבה גיאוגרפית המאפשרת נגישות גבוהה לקהילת האם, תגרום לכך שמספר יחידות הדיור הנצרך יוכל להיות נמוך יותר ולהסתכם במספר בנייני דירות הומוגניים, שכן המערכת הקהילתית, מוסדות החינוך ומבני הציבור הסמוכים הם הבסיס לקהילה.

דוגמה נוספת, חלופה תכנונית עם ריחוק משמעותי מקהילת האם, תוכל להיות פוטנציאל אם יושם בה דגש על מספר יחידות דיור גבוה הניתנות לאכלוס במקביל ומאפשרות הקמת קהילה עם מוסדות ייעודיים, מחיר נמוך ודימוי גבוה, בין היתר באמצעות קהילות חזקות שיהיו מעוניינות להטיל עוגן ביישוב החדש.

מחיר גבוה יהיה פוטנציאל לביקושים של אלו אשר מעוניינים לגור במרכזים החרדיים הקיימים, ובאזור בעל דימוי גבוה. יחידות דיור ייעודיות באזורי ביקוש כלליים וכן שבהם ערך הקרקע גבוה, לא יהיו פוטנציאל לציבור החרדי אם לא ייהנו מקהילת אם סמוכה ומדימוי חרדי נחשב.

אוכלוסיית חרדית תהיה מוכנה להגר לאזורים בעלי דימוי נמוך, אם תתאפשר נגישות סבירה לקהילת האם, קיימת במקום קהילה מקומית ומחיר הדיור יהיה נמוך.

יחידות דיור בחלופה מסוימת, תוכלנה להיות פוטנציאל לתת קהילה ספציפית כאשר החלופה סמוכה לקהילת האם, אולם לא ישמשו חלופה לתת קהילה אחרת, אשר קהילת האם שלה רחוקה גיאוגרפית או שיכולותיה הכלכליות נמוכות יותר. כך לדוגמה, יחידות דיור באזור העיר בת ים, יוכלו להיות פוטנציאל לחברי קהילת חסידות בבוב שמרכזה בעיה, או לקהילות הספרדיות בעיה. יחידות דיור בעיר נתניה, יהיו פוטנציאל לבני חסידות צאנז שמרכזה בעיה, אולם "תפיסת המקום" החרדית והריחוק היחסי מקהילות אם חזקות סמוכות, יקשו על תת-קהילות אחרות להתיישב בערים אלו.



3. אומדן הצורך ביחידות דיור בשנים 2016-2035

3. אומדן הצורך ביחידות דיור בשנים 2016-2035

בעוד שבחברה הכללית, הצורך ביחידות דיור לא חופף במדויק למספר הזוגות הנישאים, שכן זוגות רבים עוברים להתגורר יחד טרם החתונה, וכן מקובל כי רווקים שוכרים דירות לבד או עם שותפים, הרי שבחברה החרדית הצורך ביחידות דיור נוספת מתעורר עם נישואי הזוג הצעיר. אז עוזבים הצעירים את הוריהם ובוניים בית משותף. בקרב הנשים החרדיות מקובל כי הבת נשארת לגור עם הוריה עד לנישואיה, וזאת אף אם מדובר בגילאים מבוגרים. הגברים הרווקים מתגוררים עד לנישואיהם בפנימייה הישיבתית, בדירת מגורים השייכת לישיבה או בבית הוריהם. הביקוש ליחידות דיור בציבור החרדי מתעורר אפוא בגיל צעיר מהמקובל בציבור הכללי. מירב הצורך מתרכז בשנתונים 20-24 הסובבים את גיל הנישואין הממוצע בחברה החרדית.

לאור האמונה, יש לבחון מהו הצפי הדמוגרפי לשכבת הגיל הרלוונטי באוכלוסייה בשני העשורים הבאים. לצורך כך יש לבחון תחילה את האומדנים הדמוגרפיים הכלליים הקיימים לכלל האוכלוסייה החרדית.

בשנת 2000 בחנה חברת "גיאוקרטוגרפיה" את צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית,⁵⁴ עבור משרד הבינוי והשיכון. בהיעדר נתונים מהימנים, המחקר השתמש בהצלבה של נתונים שונים כגון: מוסדות חינוך, נתוני בחירות, נתוני רשויות מקומיות ועוד. על רקע חסר בנתונים מדויקים הרי שמדובר באומדן שטווח הסטייה שלו גבוה - כ-50,000 נפש.

כנען ושטרן בעבודתם משנת 2006⁵⁵ המשיכו להשתמש באומדן "גיאוקרטוגרפיה" משנת 2000, ואף התאימו את מספר יחידות הדיור הנדרשות בהתאם לאומדן זה. כנען ושטרן מציינים כי באומדן זה כלולות אוכלוסיות נוספות שאינן מהליבה החרדית, כגון "חרדים לאומיים", אשר ספק אם אוכלוסייה זאת מגדירה את עצמה כשייכת לציבור החרדי וככל הנראה אינה מבקשת לגור לצד האוכלוסייה החרדית.

בשנת 2011 פרסם בן משה⁵⁶ תחזית דמוגרפית לאוכלוסייה החרדית עד לשנת 2030, המתבססת בין

⁵⁴ אבי דגני ורינה דגני **הביקוש למגורים במגזר החרדי** (גיאוקרטוגרפיה, 2000).

⁵⁵ שלומית כנען, אלי שטרן וטל עוזיאל-כרמל **צורכי הדיור של הציבור החרדי** (סביבותכנון ומשרד הבינוי והשיכון, 2006).

⁵⁶ אליהו בן משה **שינוי במבנה והרכב האוכלוסייה הישראלית לפי מגזר תרבותי-דתי בעשרים השנים הבאות**

היתר על השינויים בנתוני הפריזון בחברה הישראלית. בן משה מציג שלושה תרחישים, ועל פי התרחיש האמצעי האוכלוסייה החרדית עתידה לכלול בשנת 2030 כ-1,950,000 איש.

בשנת 2012, פרסם ארי פלטיאל תחזית נוספת.⁵⁷ פרק הצרכים מתבסס על תרחיש האמצע באומדן פלטיאל, וזאת הן מפני שזהו האומדן העדכני ביותר, הן מפני שאומדן פלטיאל מתבסס על מאפייני הגדרה עצמית, דבר המאפשר דיוק גבוה בנתונים וצמצום טווח הסטייה הנובע מהתבססות על נתוני חינוך ובחירות. כך קבוצות אוכלוסייה הנהנות ממוסדות החינוך החרדיים כגון מוסדות החינוך של ש"ס או חב"ד, אך אינן מגדירות את עצמן כחרדיות ואינן מבקשות דיור כחלק מהאוכלוסייה החרדית, לא ייכללו באומדן צורכי הדיור החרדי.

בנוסף, הלמ"ס אימץ את אומדן פלטיאל, ומשכך, מחקרים ומסמכי מדיניות הנוגעים לאוכלוסייה החרדית ולכלל האוכלוסייה, מתבססים על נתונים דמוגרפים אלו.⁵⁸ לצד זאת, נתוני פלטיאל מפורטים ורחבים הן בנוגע לקבוצות הגילאים השונות, הן ביחס לטווח השנים.

לוח 2: אומדני אוכלוסייה שנתונים 20-24 על פי פלטיאל (2012)

שנתונים 20-24			
שנה	אוכלוסייה חרדית	אוכלוסייה כללית ללא חרדים (כולל חברה ערבית)	אחוז השנתונים החרדיים מהשנתונים המקבילים באוכלוסייה
2014	82,000	514,200	14%
2019	95,000	543,800	15%
2024	127,400	579,800	18%
2029	137,200	625,400	18%
2034	145,432	662,924	18%

והשלכותיו על שוק העבודה (מינהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, 2011).

⁵⁷ ארי פלטיאל, מישל ספולקה, אירינה קורנילנקו ומרטין מלדונדו תחזיות אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך: 2009-2059 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012).

⁵⁸ עופר רז-דרור ונעה ליטמנוביץ צורכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל (2014) (להלן: "רז-דרור וליטמנוביץ, 2014").

על בסיס האומדן הדמוגרפי, אנו מבקשים לקבוע את הצורך ביחידות דיור לאוכלוסייה החרדית, על פני שני העשורים הבאים. לצורך כך נלקחו בחשבון ההנחות הבאות על בסיסן חושב האומדן:

כאמור, עיקר צריכת הדירות באוכלוסייה החרדית חופפת לנישואין. משכך, הרי שהאומדן נערך בהתאם למספר הנפשות במחזור גילאי 22 בכל שנה, שהינו מעט מעל גיל הנישואין הממוצע כיום בציבור החרדי. זאת בהנחה כי במהלך השנים הקרובות גיל הנישואין הממוצע ימשיך ויעלה אך לא בצורה משמעותית.

בהמשך להנחה זאת, דגני ובעקבותיו דוח 2006 מתייחסים למספר הזוגות הנישאים כבסיס האומדן לצריכת הדירות העתידיות. אנו ממשיכים במתודה זו תוך התאמה לנתוני הלמ"ס העדכניים, המציינים כי 84% מהאוכלוסייה החרדית שמעל גיל 20 הינם נשואים. הונח כי כל זוג שנישא, דורש יחידת דיוה. זאת על רקע הנוהג המקובל באוכלוסייה החרדית, לפיו זוג שנישא מתגורר ביחידה נפרדת ולא נשאר להתגורר אצל ההורים באורח קבע.

מגורים בנפרד, בדירות שותפים או בדירת יחיד טרם הנישואין, כמעט ואינם מצויים בחברה החרדית ובוודאי שלא ביחידות דיור חדשות. משכך, נלקחה בחשבון תוספת של 5% בלבד לצריכת דירות מבני השנתון שאיננו נשוי.

בשונה מן הדוחות הקודמים, דוח זה המגדיר את צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית, איננו מבחין, לעניין הצרכים, בין רכישה לשכירות. הונח כי זוג צעיר לאחר נישואיו, דורש יחידת דיוה, אם בשכירות אם בבעלות, ובכך תורם לצורך ביחידת דיור נוספת.

מאומדן הצרכים, הופחתו כ-22,000 דירות המתפנות לאורך השנים, בהתבסס על אומדן הנפטרים בחברה החרדית בכל שנה, העומד על יחס של 1.5:1,000 בשנה. לצורך האומדן, הונח כי מספר הדירות המתפנות בכל שנה, הינו 50% ממספר הנפטרים. עוד הונח כי דירות נפטרים חרדיים, יאוכלסו על ידי אוכלוסייה חרדית.⁵⁹

⁵⁹ האומדן לוקח בחשבון כי רבים מהקשישים, בני האוכלוסייה החרדית, מתגוררים מחוץ לריכוזים החרדיים, ומשכך, הדירה המתפנה לא נתפסת על ידי האוכלוסייה החרדית דווקא. בשל כך, הופחת מספר הדירות המתפנות.

לוח 3: אומדן צורך יחידות דיור לאוכלוסייה החרדית עד לשנת 2035

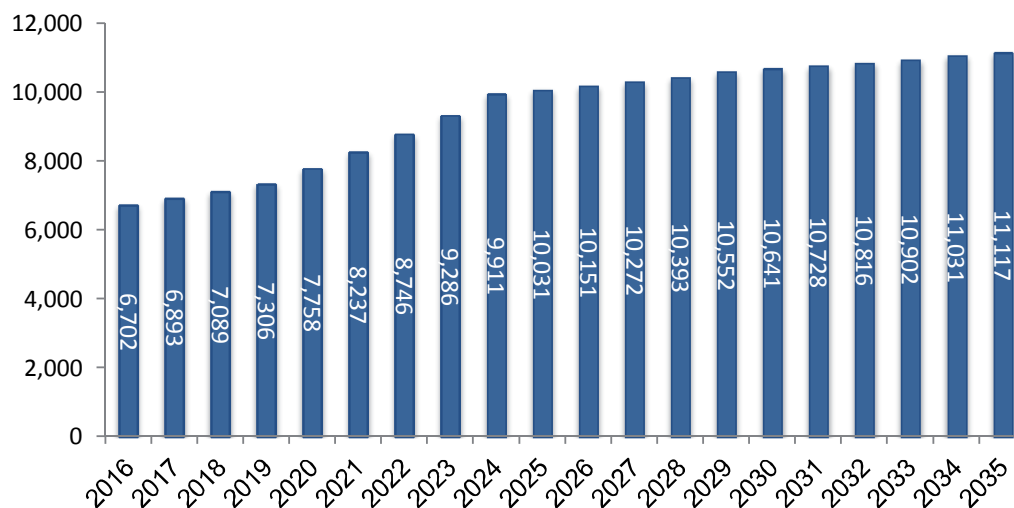
אומדן צורך יחידות דיור מוכנות לאוכלוסייה החרדית (אכלוס)					
שנה	שנתון חרדי 22	מספר חתונות, 84% נישואין (נתוני לנ"ס)	דירות מתפנות 50% (מפטירות) באוכלוסייה החרדית	5% מהלא נשואים יצרכו דירה לבד	צורך ביח"ד (ללא חוסר קיים)
2016	17,399	7,307	744	139	6,702
2017	17,921	7,527	777	143	6,893
2018	18,458	7,753	811	148	7,089
2019	19,000	7,980	826	152	7,306
2020	20,140	8,459	862	161	7,758
2021	21,348	8,966	900	171	8,237
2022	22,629	9,504	940	181	8,746
2023	23,987	10,075	981	192	9,286
2024	25,480	10,702	995	204	9,911
2025	25,862	10,862	1,038	207	10,031
2026	26,250	11,025	1,084	210	10,151
2027	26,644	11,190	1,132	213	10,272
2028	27,044	11,358	1,181	216	10,393
2029	27,440	11,525	1,192	220	10,552
2030	27,769	11,663	1,245	222	10,641
2031	28,103	11,803	1,300	225	10,728
2032	28,440	11,945	1,357	228	10,816
2033	28,781	12,088	1,416	230	10,902
2034	29,086	12,216	1,418	233	11,031
2035	29,435	12,363	1,481	235	11,117
סה"כ צורך החל משנת 2016					188,562
סה"כ צורך ביחידות דיור (אכלוס) עד שנת 2035*					188,562

* ללא התייחסות לחסר קיים, העומד להערכת הצוות על כ-10,000 יחידות דיור

הנתונים המוצגים בטבלה זו, מציגים את **צורכי האכלוס** השנתיים של האוכלוסייה. ברור אפוא כי מנתונים אלו יש לגזור לאחור את יעדי השיווק ויעדי התכנון עבור האוכלוסייה, כך שבמועד הצורך יהיו בנמצא יחידות דיור בהיקף הנדרש, המוכנות לאכלוס.

בהתאם לאומדן זה, צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית בישראל, בשנים 2016-2035, עומדים על כ-198 אלף יחידות דיור. מספר זה הוא כ-17% מצורכי האוכלוסייה הכללית בשנים אלו, שעתידים לעמוד על כ-1,100,000 יח"ד.⁶⁰

תרשים מס' 4 מציג את צורכי הדיור בשני העשורים הבאים, בהתאם לגידול האוכלוסייה:



⁶⁰ רז-דרור וליטמנוביץ, 2014.

נתון זה מהווה מספר מינימלי משום שהוא אינו לוקח בחשבון גלי עלייה לארץ, שיתכנו בעשורים הבאים מצד קהילות חרדיות בחו"ל.⁶¹ אף שנתון זה אינו ידוע במדויק, הרי שסביר כי מספר החרדים העולים לארץ, יהיה גדול ממספרם של היורדים ממנה. זאת על רקע תפיסת החיבור של הקהילה החרדית בעולם לארץ ישראל ולאתריה, ולמוסדות החינוך שבה.⁶²

יש להעיר כי באומדן זה לא נלקחו בחשבון תהליכים חברתיים של מעברים בין הקהילות, כגון חזרה בתשובה או עזיבת דרך החיים החרדית. לא ניתן לחזות במדויק את המספרים בעתיד, אך ניתן להניח כי הם עשויים, בקירוב, לקוזז זה את זה. בנוסף, כאמור לעיל, רבים מהחוזרים בתשובה נשארים נטועים באזור מגוריהם ואינם עוברים להתגורר בתוך הקהילה החרדית. אף בשל כך, השפעת החזרה בתשובה על מספרם הכולל של דורשי הדיוה, איננה גדולה. כמו כן לא נלקח בחשבון הגידול בקניית דירות להשקעה בציבור החרדי, תופעה הרווחת בשנים האחרונות.⁶³ זאת משום שדירות אלו מאוישות על ידי בני הקהילה, ובכך הן מהוות פתרון התיישבותי עבור משפחה חרדית אחרת.

⁶¹ אנו מניחים כי הגירה שלילית של האוכלוסייה החרדית, זניחה ואיננה קיימת כמעט.

⁶² כך למשל, בישיבת מיר בירושלים לומדים כ-7,000 תלמידים (רווקים ונשואים) כמחציתם בני חו"ל. למעלה ממחצית בני חו"ל נותרים להתגורר בארץ לאחר נישואיהם (מתוך שיחה עם מנהל הישיבה, 18.1.2015).

⁶³ רגב, 2014, 66.



4. סל הפתרונות

4. סל הפתרונות

4.1 מתודולוגיה

הפרק הקודם הציג את מספר יחידות הדיור הנדרשות בשני העשורים הבאים. פרק זה מבקש לרקום סל פתרונות, התואם את ביקושי האוכלוסייה מחד גיסא, ואת ההיתכנות הריאלית מאידך גיסא. כאמור לעיל, נקודת המוצא של צוות הפרויקט היא שביקושי האוכלוסייה יקבלו פתרונות בסופו של דבר, או בדרך יזומה או באמצעות כוחות השוק. בשל כך קיימת חשיבות רבה, לדעתנו, להבנת סוג הביקושים באוכלוסייה החרדית, והיקפם. בדרך זו ניתן יהיה לתת מענה לביקוש עצמו, תוך תכנון מקסימלי, ככל הניתן, של פתרונות שוק הדיור החרדי.

מילוי הצורך העתידי ביחידות דיור יכול להגיע במגוון פתרונות, בין היתר ביצירת יחידות דיור הומוגניות חדשות, אך גם מדירות יד שנייה באוכלוסייה הכללית או ממגורים בסביבה הטרוגנית. בפרק זה נבקש לבחון את צורות ההתיישבות החרדיות הפוטנציאליות ליצירת סל פתרונות למגורים, מן העבר האחד בהתאמה למאפייני הביקוש באוכלוסייה החרדית, אולם מן העבר האחר ייבחנו ההשלכות של פוטנציאלים אלו על התהליכים החברתיים-כלכליים בתוך הקהילה החרדית, ועל התהליכים החברתיים שבין הקהילה לציבור הכללי.

עבור כל אחד מסוגי הפתרונות המוצעים, מתקיים דיון בשלושה מישורים שונים. הראשון, מישור הביקוש: האם יש ביקוש לפתרון זה, ובאיזה היקף. השני, מישור ההיתכנות: מהי היתכנות הביצוע של הפתרון המוצע. השלישי, מישור המדיניות: האם, בהתקיים ביקוש ובהתקיים היתכנות ביצוע, נכון לפעול לכינונו של פתרון זה.

4.2 המלצות כלליות

עבודה מערכתית ושיטתית: יצירת פתרונות דיור בני קיימא למשך שני עשורים מחייבת עבודה מערכתית ושיטתית שתיתן מענה לביקושים הקהילתיים. פתרונות דיור שאינם תואמים את צורכי הקהילה, לא יעמדו במבחן הביקושים, וממילא לא תהיה בהם כל תועלת. זאת ועוד: הפתרונות המוצעים נדרשים לצאת מתוך עבודת מטה מושכלת הכוללת תכנון אסטרטגי לטווח ארוך. יש לשים לב לשינויים המאפיינים את האוכלוסייה החרדית, ולגבש צעדי מדיניות התומכים בשילוב חרדים בכלכלה ובתעסוקה.

אמור מעתה: **תכנון ושיווק המקרקעין לאוכלוסייה החרדית נדרש להיעשות תוך גיבוש מדיניות תכנון כוללת, בשים לב לצורכי הקהילה ולאופן התפתחותה.**

יש לשקוד על הכנת תדריך תכנוני לאוכלוסייה החרדית, שיכלול התייחסות למאפייני התכנון האזוריים בשכונות החרדיות, כגון תקן מוסדות ציבור, גובה הבניינים, תקני חניה וסוגיות רבות נוספות. נדרשת חשיבה רעננה באשר לאפשרויות ציפוף וניצול מיטבי של הקרקע באזורים החרדיים, בשים לב למאפייני האוכלוסייה.

קביעת יעדים: לצורך מענה לצורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית, נדרשת פעולה ממשלתית נמרצת לשיווק יחידות דיור מותאמים לצורכי ולביקושי האוכלוסייה החרדית, **במקביל** לשיווק יחידות הדיור לכלל האוכלוסייה. בכך ניתן יהיה לייצר פתרונות מותאמים שיקלו על המצוקה וימנעו את תופעות הלוואי של התיישבות חרדית שאיננה מאורגנת.

על רקע דברים אלו, אנו סבורים כי **על הממשלה לקבוע יעד שנתי ורב-שנתי לתכנון ולשיווק יחידות דיור לאוכלוסייה החרדית, שייגזרו מהיעדים שקובעת הממשלה לכלל האוכלוסייה.** כך למשל, אם תחליט הממשלה על תכנון ושיווק של X יחידות דיור בשנה עבור כלל האוכלוסייה, יש לקבוע באותה ההחלטה, כי Y יחידות דיור מתוכנן יהיו מתואמות עבור האוכלוסייה החרדית. על ה-Y לייצג את אחוז האוכלוסייה החרדית באוכלוסייה הכללית, תוך התחשבות בחסר הקיים ובשיווקים בשנים שקדמו לשנת ההחלטה.

קיומו של יעד לתכנון ולשיווק יחידות דיור המתואם עבור האוכלוסייה החרדית, יעודד את המערכת כולה להגברת הייצע הייעודי וליישום הפתרונות המוצעים בדוח זה.

קיומו של יעד ייעודי מחייב את קיומם של תכנון ושיווק ייעודיים עבור האוכלוסייה. שכן בלאו הכי, כיצד ניתן לדעת מהן יחידות הדיור המתואמות עבור החרדים? מקרה חריש ממחיש זאת היטב: דוח שהוכן עבור משרד הבינוי והשיכון בשנת 2006 המליץ לממשלה לתכנן את היישוב חריש כפתרון דיור עבור האוכלוסייה החרדית. ואמנם, במשך שנים תכנן משרד הבינוי והשיכון את היישוב באופן שיתאים לצורכי הקהילה ובהתאם לפרוגרמה מיוחדת ונבדלת הכוללת שינויים רבים מנורמת התכנון המקובלת באוכלוסייה הכללית. ואולם, כאשר שיווקו רמ"י ומשרד הבינוי והשיכון את המכרזים, לא נכללה כל הוראה בדבר ייעוד היישוב לקהילה החרדית. בסופה של סאגה משפטית מורכבת נפסלו קבוצות הרכישה החרדיות, וקבלנים שונים שזכו במקומן מיהרו לשנות את התכנון ולשווק את יחידות הדיור לכלל האוכלוסייה תמורת מחיר יקר יותר.

ברור כי הייתה זו תוצאה בלתי צפויה שטרפה את הקלפים. כיצד יכולה הממשלה להבטיח שיווק של מספר יחידות דיור מתואמות, בלא שניתן להבטיח כי מתחם מסוים ייועד עבור האוכלוסייה החרדית, אחר שאף תוכנן כך? אכן, במקרה חריש, אילו שווקו המתחמים לאוכלוסייה החרדית, הרי שאף לאחר

פסילת קבוצות הרכישה, היו הזוכים האחרים ממשיכים ומוכרים את יחידות הדיור לבני הקהילה, ובכך היה נשמר הצביון המתוכנן של הישוב.

פתרון משפטי: אנו סבורים כי תנאי סף לשימות הדוח, הוא מציאת פתרון משפטי, שיאפשר את תכנון ושיווקן של יחידות דיור לבני האוכלוסייה החרדית. זאת, כחלק מהצורך בקיומו של פתרון שיענה על ביקוש האוכלוסייה החרדית ויאפשר את הכוונת שוק הדיור בקהילה החרדית ומחוצה לה. על הפתרון המשפטי נעמוד בהרחבה בפרק העוסק בסוגיה המשפטית. ואולם, בטרם נצלול אל פרטי הפתרונות, יש להבטיח כי מקרה שיווק העיר חריש לא יישנה, והמאמץ המושקע בהתאמת אזור לצביון קהילתי מסוים לא יהיה לשווא. הפתרון שאנו מציעים הוא כי בכל מקרה שבו יתוכננו יחידות דיור עבור האוכלוסייה החרדית, הן ישווקו כשיווק ל"צביון חרדי", כאשר משמעות השיווק היא אמנם דקלרטיבית בלבד, אך יש בה כדי להצהיר על כוונת המדינה ליישב באזור זה אוכלוסייה חרדית. באופן אחר: מכרז לצביון חרדי, הינו מכרז הכולל הצהרה מפורשת, לפיה מאפייני התכנון האזוריים מותאמים לאורח חייה של האוכלוסייה החרדית.

עם זאת, אנו סבורים כי כאשר מדובר בשיווק הראשון בשכונת מגורים חדשה, שאופייה עדיין לא נקבע בשטח, יש להטיל מגבלה מכרזית על שינוי התכנון, באופן שיבטיח כי הזוכה במכרז לא ישנה את התכנון כך שיתאים אף לאוכלוסייה שאיננה מתוכננת להיות אוכלוסיית היעד. הטבלה הבאה מציגה את ריכוז האפשרויות לפתרון עבור שיווק יחידות דיור לאוכלוסייה החרדית:

שיטת התכנון והשיווק לפי סוג האזור

שיווק ייעודי				תכנון ייעודי	השיטה האזור
מכרז סגור	ועדת קבלה	מגבלה מכרזית על שינוי התכנון	דקלרטיבי - "צביון חרדי"		
✗ (לא נדרש)	✗ (לא נדרש)	✗ (לא נדרש)	✗ (לא נדרש)	✓	בלב אזור חרדי קיים
✗	✗	במתחם מניע בלבד	✓	✓	שכונה חדשה בישוב כללי
✗	✗		✓	✓	עיר חדשה
✗	✗	✗	✗	✗	בלב אזור כללי קיים

חוות הדעת המשפטית המלאה בנושא שיווק מקרקעין לאוכלוסייה החרדית, מצ"ב בנספח ב' להלן.

קשר מתמיד בין נציגי משרדי הממשלה לנציגים החרדים: סל הפתרונות המוצע להלן דורש מאמץ נרחב ומקיף המשתרע על פני משרדי ממשלה רבים, לאורך שנים רבות. לצד זאת, אנו ממליצים כי כלל הפתרונות ייעשו תוך הבנת הביקושים והצרכים, כפי שעשויים להשתנות מעת לעת. לשם כך, יש לפעול לקיומו של קשר מתמשך בין נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים, העוסקים בתכנון ובשיווק מקרקעין, לבין הנציגים החרדים. לצורך כך, מוצע כי מטה הדיור ומשרד הבינוי והשיכון יכללו תקן ייעודי שיעסוק בקידום ובהשגת יעדי התכנון והשיווק שתקבע הממשלה. גורם זה יהיה אחראי לטיפוח שיתוף הפעולה בין הממשלה והקהילה. בנוסף, יהיה אחראי הגורם הרלוונטי לקידום תכנית ליצירת עוגנים כלכליים בריכוזים החרדיים, בשיתוף פעולה עם כלל משרדי הממשלה בכלל ומשרד הכלכלה בפרט, ועם הרשויות המקומיות ונציגי הקהילה.

1. קביעת יעדים לתכנון ולשיווק של יחידות דיור לאוכלוסייה החרדית.	המלצות כלליות
2. תכנון המקרקעין לאוכלוסייה החרדית ייעשה תוך גיבוש מדיניות תכנון כוללת, בשים לב לצורכי הקהילה ולאופן התפתחותה.	
3. שיתוף פעולה עמוק ומתמשך בין נציגי המשרדים הרלוונטיים לנציגי הקהילה החרדית.	
4. מתן מענה לסוגיה המשפטית, שיאפשר שיווק מקרקעין לצביון חרדי (נספח ב' לדוח).	
5. תקן ייעודי במטה הדיור ובמשרד הבינוי והשיכון לנושא הדיור החרדי.	

להלן יוצגו מגוון הפתרונות המוצעים לצורך השגת היעדים הנזכרים.

4.3 מיצוי פוטנציאל הבנייה בריכוזים החרדיים הקיימים

4.3.1 צד הביקוש

עיבוי וציפוף הריכוזים החרדיים הקיימים זוכים לביקוש גבוה, בשל קיומה של תשתית קהילתית וחברתית, כמו גם תחבורה ציבורית, מוסדות ציבור וכל שאר הפרמטרים המרכיבים את "תפיסת המקום" החרדית. ציפוף האזורים החרדיים מותאם לביקושי האזור. כך למשל, ציפוף העיר בני ברק, המטרופולין החרדי, יהנה מביקוש גבוה ביותר, זאת אף שמחירי הדיור בעיר – גבוהים. מנגד, ציפוף העיר ביתר עילית יהנה מביקוש של אוכלוסייה שונה, בשל "תפיסת המקום" הנמוכה יותר של היישוב מהצד האחד, אולם מחיר אטרקטיבי יותר מהצד האחר.

הביקושים באזורים השונים עשויים לבוא הן מבני קהילות שבסיסן נמצא ביישוב המבוקש, הן מזוגות צעירים בני המקום הנישאים ומבקשים להישאר בסמיכות לבית ההורים, הן מכלל האוכלוסייה החרדית.

יש לציין כי מרבית האזורים החרדיים הקיימים מצויים במרכז הארץ, ומשכך מחיריהם של מרבית יחידות הדיור יהיו גבוהים ממחיר המטרה החרדי. בכך, פתרון זה אינו עונה באופן מיטבי על ביקושי יחידות הדיור במחירי המטרה.

4.3.2 צד ההיצע

על אף הביקוש הגבוה שפתרון זה זוכה לו, הרי שמבחינה מדוקדקת שערך הצוות עולה כי מדובר בהיצע מצומצם, שאינו מאפשר פתרון התיישבותי לכלל הביקושים. זאת ועוד: ביצוע של חלק גדול מיחידות דיור אלו תלוי בפתרון חסמים סטטוטוריים מורכבים, שאורך זמן רב ועלול להשפיע אף על מחירי הדירות.

הטבלה המוצגת להלן מפרטת את האפשרויות השונות למיצוי הפוטנציאל באזורים החרדיים הקיימים, זאת הן על מקרקעי המדינה, הן על מקרקעין פרטיים.

מתודולוגיה:

תהליך בניית "בנק" התכניות על קרקע מדינה בריכוזי חרדים קיימים נעשה באופן הבא:

שלב ראשון: רוכזו כלל התכניות הנמצאות במוסדות התכנון בהליכי אישור, וכן תכניות שאושרו וטרם שוקו.

שלב שני: מתוך כלל התכניות, נופו תכניות אשר סיכויי המימוש שלהן בדור הנוכחי הוא קלוש כך לדוגמה: בעיר אלעד קיימת תכנית להוספת כ-3,000 יחידות דיור ביישוב הקיים, אולם המגבלות הסביבתיות והאחרות באזור הן רבות, ולכן סיכויי המימוש של תכניות אלה בדור הנוכחי קטנים ביותר. תכניות אלו לא נכללות בבנק.

שלב שלישי: תכניות אשר זוהו כבעלות פוטנציאל מימוש בתקופת התכנית נכנסו לתוך הבנק, תוך שילוב מקדם היתכנות, המעריך את סיכוייהם. מקדם ההיתכנות עומד על 0.75. כלומר, רק 75% מתוך סך יחידות הדיור בבנק התכניות יגיעו לידי מימוש.

שלב רביעי: לאחר מיפוי התכניות הקיימות והמתוכננות ביישובים החרדיים, ועל רקע תקופת הדוח הארוכה (עד לשנת 2035), נבחנו תכניות המתאר של היישובים החרדיים הקיימים ונבחן פוטנציאל הגידול העתידי של יישובים אלה. במסגרת זאת יצרנו איתורים ראשוניים אשר טרם נבחנו סטטוטורית, אך הם בעלי סיכויי מימוש להרחבות עתידיות. איתורים אלה נכנסו אף הם לתוך הבנק, אולם בשל היעדר הליך סטטוטורי קיים, ובשל טווח שנים ארוך, הועמד סיכוי המימוש שלהם על בסיס מקדם של 0.5. כלומר, רק 50% מתוך סך יחידות הדיור בתכניות אלו יגיעו לידי מימוש.

סך הכל, יתרת יחידות הדיור על קרקע מדינה, לאחר הפחתות המקדמים, עומדת על כ-47,000 יחידות דיור.

לוח מס' 4 מסכם את התכניות המאושרות/מקודמות סטטוטורית,
באזורים שבהם קיים כיום ריכוז חרדי:

שם היישוב	סטטוס תכנוני	מספר יח"ד	מקדם לאחר פוטנציאל נוסף	מקדם לאחר	סה"כ
אלעד	בהכנה	500		375	375
בית שמש	בתוקף	2387		1790	1790
בית שמש	בתוקף	2498		1874	1874
בית שמש	בתוקף	1030		773	773
בית שמש	בתוקף	1501		1126	1126
בית שמש	בתוקף	4019		3014	3014
בית שמש	בתוקף	1798		1349	1349
בית שמש	בתוקף	972		729	729
בית שמש	בהכנה	1200		900	900
בית שמש	בהכנה	300		225	225
בית שמש	בהכנה	350		263	263
בית שמש	בהכנה	100		75	75
בית שמש	בהכנה	6000		4500	4500
ביתר עילית	בהכנה	700		525	525
ביתר עילית	בהכנה	168		126	126
ביתר עילית	ט. הכנה	750		562	562
ביתר עילית	ט. הכנה	500		375	375
בני ברק	בתוקף	96		72	72
בני ברק	בהכנה	2200		1650	1650
ירושלים	בהכנה	4000	5000	3000	2500
תל ציון	ט. הכנה	2000	2000	1500	1000
כפר חבד	ט. הכנה	4000		3000	3000
מעלה עמוס	ט. הכנה	5000		3750	3750
נצרת עילית	בהכנה	687		515	515
נצרת עילית	בתוקף	3015	7500	2261	3750
עמנואל	בהכנה	1226	1000	920	500
עמנואל	בתוקף	1159		869	869
רכסים	בהכנה	1650	2000	1200	1000
שערי אברהם	ט. הכנה	1500	2000	1125	1000
סך הכול		51,306	19,500	38,443	9,750
					48,193

נספח ג' להלן, מציג את פירוט התכניות על בסיס טבלה זו.

מיצוי פוטנציאל בריכוזים חרדיים על קרקע פרטית

ביישובים החרדיים הקיימים ישנן תכניות המקודמות על קרקע פרטית, בנוסף לתכניות המקודמות על מקרקעי המדינה. הנתונים על התכניות המקודמות על קרקע פרטית קשים יותר להשגה, ולכן הדיוק והזיהוי באשר לתכניות אלו נמוך יותר ומבוסס בעיקרו על מידע ממהנדסי הערים הרלוונטיות ומשיחות עם יזמים. הטבלה שלהלן מסכמת את הנתונים שבידי הצוות:

שם היישוב	סטטוס תכנוני	מספר יח"ד	מספר יח"ד לאחר מקדם	הערות/מספר התכנית
ירושלים	בהכנה	6,000	4,500	מורכב ממספר תכניות
בית שמש	בהכנה + בתוקף	10,000	7,500	מורכב ממספר תכניות
בני ברק	בהכנה	8,000	6,000	501-0308296 תכנית חדשה
מודיעין עילית ויישובים נוספים	בהכנה + בתוקף	6,000	4,500	מורכב ממספר תכניות
סה"כ		30,000	22,500	

יחד עם הנתונים החסרים, ישנה סבירות גבוהה כי תכניות אלה אכן יתממשו במלואן, ולכן הותרנו מקדם היתכנות של 0.75 גם עבור תכניות שמקדמים יזמים פרטיים. לאחר חישוב המקדם, **פוטנציאל המיצוי בריכוזים חרדיים על קרקע פרטית עומד על 22,500 יח"ד.**

4.3.3 שיקולי מדיניות

שיקולי המדיניות תומכים במיצוי הפוטנציאל בשל חמש סיבות מרכזיות: ראשית, אזורים אלו, שהם בעלי "תפיסת מקום" מגובשת בתוך הקהילה, זוכים לביקוש גבוה ואינם דורשים השקעה ביצירת ביקוש באזור חדש. שנית, התשתיות הקהילתיות, בדמות מוסדות ציבור וחינוך, קיימות, כמו גם תשתיות העל היישוביות. שלישית, בשונה מהקמת אזורים חדשים הנתקלים בקושי משפטי לשיווקם לאוכלוסייה החרדית (כך למשל שיווק העיר חריש), שיווקן של יחידות דיור באזורים החרדים הקיימים איננו מתמודד עם קושי זה, משום שאזורים אלו "צבועים" כחרדים, ובשל כך קיימת ודאות שוקית שהם יאוכלסו בחרדים.

רביעית, במרבית האזורים החרדיים, הרשות המקומית לא תעכב את שיווק יחידות הדיור לאוכלוסייה החרדית, ובכך מוסר הקושי הפוליטי. חמישית, פתרון זה הוא הקל ביותר ונגיש לביצוע בטווח המידי. הוא עשוי להיות מקודם הן על ידי משרדי הממשלה, הן על ידי יזמים קהילתיים, הן על ידי הרשויות המקומיות עצמן.

מנגד, עלות פתרון החסמים בחלק מתכניות אלו גבוה, ונדרש תכלול בין גורמים סטטוטוריים שונים לצורך פתרון החסמים והוצאתן אל הפועל. כך למשל, ביצוען של למעלה מעשרת אלפים יחידות דיור בבית שמש, מותנה בתקצוב ובביצוע עבודות הרחבת כבישים ראשיים (כביש 38 וכביש 5). העמסת העלויות, כולן או חלקן, על יחידות הדיור, תעלה את מחיר הדירות במידה משמעותית.

מוצע להקצות תקציב ייעודי לפתרון חסמים אלו, תוך שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה המופקדים על התכניות לרשויות המקומיות שמעוניינות בהוצאתן אל הפועל. מוצע כי ועדת חסמים הפועלת ביחס לכלל התכניות המתוכננות ומשווקות על קרקע מדינה, תייחד אחת לשישה חודשים דיון לתכניות אלו, ולקידומן. עלות פתרון החסמים עשויה להתקזז עם החיסכון בבניית תשתיות אזוריות בפרויקטים אלו.

איתור ומיפוי החסמים הסטטוטוריים לאישור תכניות אלו ומתן תמריצים מתאימים להתחלת בנייתן של יחידות הדיור, יאפשרו הגדלה של ההיצע הפוטנציאלי בטווח הקצר והבינוני. ביצוע תכניות אלו דורש את בחינת יכולת הנשיאה של היישוב, הן בהיבטים של הקצאת מוסדות חינוך, שטחים ירוקים ומבני ציבור נוספים, הן בהיבטי תעסוקה ותחבורה. אף בשל כך מומלץ קיום שיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות עצמן.

קושי נוסף המתעורר ממיצוי פוטנציאל הבנייה באזורים החרדיים, טמון באפשרויות התעסוקתיות באזורים אלו. כפי שנכתב לעיל, רבים מהריכוזים החרדיים סובלים ממחסור חריף במרכזי תעסוקה, ובכך מקשים על יכולת התעסוקה של הנשים החרדיות, המבכרות לעבוד בסמוך לאזור מגוריהן. מוצע אפוא כי מיצוי פוטנציאל הבנייה באזורים החרדיים ייעשה תוך בניית תכנית מקיפה לעיבוי מרכזי התעסוקה באזורים אלו, והגדלת ההזדמנויות העסקיות והתעסוקתיות. בהמלצה קודמת קבע הצוות כי יש להקצות תקן ייעודי במטה הדיור לצורך ריכוז המאמץ בקידום הפתרונות לדיור החרדי. כאמור, מוצע כי במסגרת זו יינתן דגש על הכללת פתרונות תעסוקתיים כחלק מהרחבת ומיצוי הפוטנציאל באזורים החרדיים הקיימים.

4.3.4 הרחבת היישובים החרדיים

במסגרת מיצוי פוטנציאל הבניה באזורים החרדיים, נדרשת עבודה מקיפה באשר לאפשרות הגדלת גבולות היישובים, בהם קיים ריכוז חרדי גדול. זאת, תוך הבנה כי מתן מענה במסגרת היישובים החרדיים הקיימים, הינו הפתרון הטוב ביותר.

בשל כך, ממליץ הצוות על ביצוע עבודת המשך במשרדי הבינוי והשיכון והפנים, לפיה תיבחן הגדלת שטחי היישובים הבאים: מודיעין עילית, ביתר עילית, קריית יערים, רכסים, בית שמש, תל ציון ואלעד. בכל אחד מיישובים אלו, יבחנו אפשרויות ההגדלה ויצוינו החסמים הרלוונטיים להחלתם. מוצע כי העבודה תכלול המלצות מעשיות באשר לפתרונות הנדרשים בכל אחד מן היישובים.

4.3.5 סיכום והמלצות

הפתרון	ביקושים	היצע	מדיניות	סה"כ יח"ד לשנה
מיצוי פוטנציאל הבנייה בריכוזים החרדיים הקיימים - קרקע פרטית ומקרקעי מדינה	גבוהים - בהתאם לביקושים בריכוז הרלוונטי	תכניות בהכנה: קרקע מדינה - 47,000 יח"ד קרקע פרטית - 22,500 יח"ד	בעד: תפיסת מקום מגובשת; תשתיות קיימות; היעדר קושי משפטי; ביצוע מידי נגד: עלויות פתרון חסמים; ציפוף גבוה מאוד ביישובים הוותיקים	סה"כ כ-3,500 יח"ד לשנה במוצע, המהווים סה"כ כ- 37% מסל הפתרונות הכולל
המלצות הדוח	1. ביצוע מיפוי חסמי תכנון ושיווק, והקצאת תקציב ייעודי לפתרון לצורך אישור ושיווק מהיר. מעקב חצי שנתי של ועדת חסמים. 2. שיתוף כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים והרשויות מקומיות בביצוע התכניות. המלצה נוספת: בחינת אפשרות הרחבת היישובים החרדיים על ידי ועדת הגבולות.			

4.4 הקמת שכונות חרדיות חדשות ביישובים הטרוגניים קיימים

4.4.1 צד הביקוש

שכונה חרדית חדשה, המונה כמה מאות יחידות דיוור, מאפשרת את קיומה של מסה בסיסית ליצירת מגוון קהילתי ומרחב שירותים ייעודיים הדרושים לאדם החרדי. זאת לצד השימוש בשירותים העירוניים הקיימים, כגון מרכזי תחבורה ציבורית, פארקים ומתחמי מסחה. הביקוש לאזורים אלו מוכתב מהתאמתו לחמשת משתני הביקוש הנזכרים לעיל. מכיוון שאין מדובר במסה משמעותית, ובכך משקל פרמטר הביקוש הראשון נמוך יחסית, הרי שהמקום יזכה לביקוש רק במידה ושאר הפרמטרים יהנו ממשקל גבוה. בהנחה שהמחיר יהיה אטרקטיבי, יחד עם תפיסת מקום חיובית, הרי שיש בכך כדי להשפיע על הביקוש למגורים בשכונה זו. לצד זאת, שכונות חרדיות בערים שבהן כבר קיימת התיישבות חרדית ותיקה, כמו למשל העיר נתניה או פתח תקווה, עשויות ליהנות מביקוש רב יותר הנובע מתפיסת מקום מגובשת של העיר בקרב הקהילה, וכן מהיכולת להסתמך על המוסדות והשירותים הקיימים שאותם מספקת הקהילה הוותיקה.

קהל היעד של אזורים אלו שונה במעט מקהל היעד של המתגוררים ביישובים ההומוגניים. המגורים בעיר מעורבת (אף בתוך שכונה חרדית) מזמנים חיכוך מתמיד עם אוכלוסיות מרקע תרבותי שונה. בכך נחשפים התושבים החרדים באופן קבע לחילול שבת, למראות שאינם צנועים, למכולות וחנויות המוכרות מאכלים שאינם כשרים ועוד. מנגד, המגורים ההטרוגניים עשויים לזמן חוויית מגורים טובה יותר, תוך הישענות על תשתיות עירוניות איכותיות, מרחבים עירוניים, קרבה למוקדי תעסוקה ועוד. יש בכך אף אתגר חינוכי, שהמצליח בו יגדל ילדים בעלי חוסן ערכי רב.⁶⁴ בשל כך, הביקוש לקהילות אלו עשוי לבוא מצד קהילות הומוגניות וסגורות מאוד, כגון קהילות חסידיות מסוימות, שאינן חוששות ממגורים בעיר מעורבת, בשל הבידול הרב שהן מנהיגות באורח חייהן, או בקרב פרטים מהקהילה הליטאית והספרדית, שאינם חוששים ממגורים קהילתיים בסביבה הטרוגנית.

אמנם יש לציין, כי במידה והשכונה החרדית תהיה בעלת מסה משמעותית, הכוללת מאות משפחות רבות, הרי שקיומו של אזור חרדי גדול דיו יפחית את החיכוך, ובכך תיתן השכונה פתרון לביקושי כלל האוכלוסייה החרדית לסוגיה. מודלים לכך ניתן למצוא בשכונת גני הדר בפתח תקווה, או במספר רבעים באשדוד וכמובן בשכונות רבות בירושלים.

⁶⁴ ראו למשל הרב שמשון רפאל הירש **יסודות החינוך** כרך א, נא-נג (תשי"ח).

4.4.2 צד ההיצע

תכנון והקמת שכונות חרדיות בערים מעורבות מאפשרים שדה תכנוני רחב בכל יישוב שבו מתוכננת כמות גדולה של יחידות דירה, בכך, נפתחות אפשרויות רבות להתיישבות החרדית, מחוץ לריכוזים הקיימים כיום. האצת הליכי התכנון של מתחמים גדולים, בעקבות משבר הדיור עשויה להגדיל את מרחב הפתרון.

תכנון רחב היקף נעשה ביישובים שונים, כגון ראש העין, באר יעקב, קריית מוצקין, קריית ביאליק ועוד. לצד זאת מתוכננת בנייה נרחבת בשטחי מחנות צה"ל המתפנים במרכז הארץ, כמו גם מפעלי תע"ש. אף שלרוב מדובר בערכי קרקע גבוהים בשל מיקומם באזור מרכז הארץ, הרי שיש בכך פתרון למשפרי דיור חרדים, שהם אוכלוסייה עובדת ובעלת אמצעים מחד גיסא, אך מבקשת דיור קהילתי, מאידך גיסא.

תכנון ייעודי לאוכלוסייה החרדית קיים כבר כיום במגוון רחב של יישובים, כדוגמת אופקים, חצור הגלילית, גבעת זאב וקריית מלאכי. סך כל התכניות הקיימות עולה לכדי 18,000 יחידות דיור (לאחר הפחתת מקדמי ההיתכנות), המוצגות בטבלה הבאה:

שם היישוב	סטטוס תכנוני	מספר יח"ד	לאחר מקדם	פוטנציאל נוסף	לאחר מקדם	סה"כ
אופקים	בהכנה	340	255	1500	750	1005
אופקים	בהכנה	1137	852.75			852.75
אשדוד				7500	3750	3750
גבעת זאב	בתוקף	1200	900	7500	3750	4650
חצור הגלילית	בתוקף	192	144			144
חצור הגלילית	בתוקף	44	33			33
חצור הגלילית	בתוקף	22	16.5			16.5
חצור הגלילית	בתוקף	206	154.5			154.5
חצור הגלילית	בהכנה	70	52.5	2000	1000	1052.5
צפת	ט. הכנה	4000	3000			3000
נתניה				1600	800	800
קרית מלאכי				5000	2500	2500
סך הכול		7,841	5,408	25,100	12,550	17,958

מוצע אפוא לעבות את התכנון הייעודי עבור האוכלוסייה החרדית בערים הטרוגניות נוספות, כאמור.

4.4.3 שיקולי מדיניות

הקמתן של שכונות חרדיות חדשות ביישובים הטרזוגניים מסייעת לחיבור שבין האוכלוסיות השונות בישראל. הניסיון מלמד, כי יישובים ותיקים שבהם מתגוררת אוכלוסייה הטרזוגנית אינם מייצרים חיכוך מיותר, אחרי שנמצא איזון בין צורכי האוכלוסיות השונות.⁶⁵

הקמתן של שכונות אלו, מאפשרת את המגורים הקהילתיים הנדרשים למשפחה החרדית תוך שהיא איננה מבודדת את עצמה מכלל חלקי האוכלוסייה. פתרון זה עשוי להיות הפתרון המיטבי עבור חוסנה של החברה הישראלית.

עם זאת, הניסיון מלמד כי הקמת שכונות חרדיות חדשות נתקלת בדרך כלל בהתנגדות של ראשי הרשויות המקומיות וכן של הציבור בעיה, על רקע החשש משינוי צביונה של העיר ומהתחרדותה. יישומו של פתרון זה דורש אפוא עבודה מאומצת מול ראשי הרשויות המקומיות, שיאפשרו את שיווקם של מתחמים שיאפשרו את כינונה של קהילה חרדית בעיה.

בשונה מההליך הזליגה לדירות יד שנייה במרכזי הערים, תהליך שמובילים כוחות השוק, הרי שבהקצאת קרקע ייעודית לבניית שכונה חרדית נדרשת קבלת החלטה לייעוד השכונה לאוכלוסייה החרדית, דבר שיבוא לידי ביטוי בפרוגרמות התכנוניות, בתמהיל שימושי הקרקע ובהקצאה ותכנון של מוסדות חינוך, ציבור ותרבות.

הרשויות המקומיות רואות בבניית השכונות החדשות הזדמנות לקידום כלכלי וחברתי של העיה, ולמשיכת זוגות צעירים בעלי מאפיינים סוציו-אקונומיים גבוהים הקצאת השכונות לאוכלוסייה החרדית נתפסת כוויתור על הזדמנות זו, וכאפליה לרעה של הזוגות הצעירים החילוניים חסרי הדיור לטובת אוכלוסייה חרדית. לכך נוסף אף הקושי המשפטי, בדבר שיווק ייעודי של מתחמים עירוניים.

התנגדות ראשי הרשויות להקצאת השכונות החדשות לציבור החרדי, נובעת גם מהחשש מההשלכות הדמוגרפיות, הכלכליות והחברתיות, שעתידות להשפיע על אופי העיר ועל הניהול המוניציפאלי שלה.

עם זאת, אנו סבורים כי יצירת מרחבי מגורים חרדיים בערי ביקוש הסמוכות למרכזיים חרדיים קיימים (כחלק מהקמת שכונות חדשות לציבור הכללי), יכולה להוביל להגעה של אוכלוסייה חרדית צעירה ואיכותית, בעלת מאפיינים סוציו-אקונומיים גבוהים המחפשת את הדרך ליצירת מרחבים משותפים והשתלבות בחברה הכללית, יחד עם שמירה על מגורים קהילתיים. בערי ביקוש שאינן חרדיות, אפשרויות התעסוקה לציבור החרדי רחבות ומגוונות יותר, ומאפשרות תעסוקה איכותית, המובילה בין היתר ליצירת תהליכים ומרחבי חיברות עם האוכלוסייה הכללית.⁶⁶ פתרון זה מבטא את האיזון הראוי

⁶⁵ גונטובניק, הערה 5 לעיל.

⁶⁶ להרחבה ראו דיון אצל: עזרא סדן, עמירם גונן ויקיר פלסנר כינון עיר שדה חרדית לעומת עיר הערוכה כפסיפס חרדי ולא חרדי (2011).

בין הצורך במגורים קהילתיים מחד גיסא, תוך קיומו של מגע עם כלל החברה הישראלית ואפשרויות תעסוקה מגוונות מאידך גיסא. בשל כך, זהו הפתרון המועדף על ידי הצוות, ועל המדינה לפעול ככל האפשר לעודד את ראשי הרשויות להקים שכונות חרדיות בתחומן.

על רקע הקושי המתואר בשיטת שיווק זו, כללנו בהתפלגות הפתרונות בין 13% (בתשריט המינורי) ל-23% (בתשריט המז'ורי) מסך הצורך הכולל, באמצעות פתרון זה. הערכה זו מבוססת על תכניות המקודמות כבר כעת על ידי הממשלה, בערים כלליות עבור האוכלוסייה החרדית. כך למשל תכניות באופקים, בחצור הגלילית, בגבעת זאב ובקריית מלאכי. סך כל יחידות הדיור בתכניות הייעודיות הקיימות כיום בערים הכלליות, עומד על 18,000 יחידות דיור (לאחר הפחתת מקדם ההיתכנות).

עם זאת, אנו סבורים כי נכון שהממשלה תפעל לעידוד ולהגדלת השיווקים בשיטה זו, אף מעבר לתחום המוצג בתכנית זו. מוצע לפעול לתכנון שכונות חרדיות באזורים שבהם מתקיים תכנון נרחב, ובעיקר ביישובים הסמוכים ליישובים חרדיים. כך למשל, מוצע לקדם תכנון לכינונה של שכונה חרדית במרחב העירוני החדש בראש העין, הסמוכה לעיר אלעד. יש לפעול להסדר עם ראשי הרשויות שיעקר את התנגדותם הצפויה לתכנית. זאת הן בדרך של עיגון התכנון הייעודי, במסגרת הסכמי הגג הנחתמים עם ראשי הרשויות, הן בדרך של תחימת האזורים החרדיים והגדרתם כרבעים העומדים בפני עצמם. שיווק שכונות חרדיות במרחבים הטרוגניים, יתאפשר רק עם קיומו של פתרון משפטי שיתמוך בכך. המלצת הצוות על פתרון משפטי מצורפת בנספח ב'.

עוד מוצע כי ראשי הקהילה החרדית יזמו את כריתתה של אמנה חברתית עם ראשי הערים, במטרה להפחית את החשש מפני חיכוך עתידי בין חלקי האוכלוסייה. מוצע כי ביצוע האמנה יעודד על ידי השר הממונה.

4.4.4 סיכום והמלצות

הפתרון	ביקושים	היצע	מדיניות	סה"כ יח"ד לשנה
הקמת שכונות הומוגניות בערים מעורבות	בינוניים - בהקמת שכונות קטנות גבוהים - בהקמת שכונות גדולות	בלתי מוגבל, בכל אזור שבו מתוכננת בנייה רחבת היקף	בעד: תמיכה בתהליכים חברתיים, קיום היצע רחב נגד: התנגדות ראשי רשויות, חיכוך עם אוכלוסייה, קושי משפטי	תשריט א' - תכנון מינורי: 13% מסך הפתרונות הכולל תשריט ב' - תכנון מז'ורי: 23% מסך הפתרונות הכולל
המלצות הדוח		<ol style="list-style-type: none"> 1. תכנון שכונות חרדיות ביישובים שבהם מתקיים תכנון רחב היקף. 2. הכללת התכנון הייעודי בהסכמי הגג עם הרשויות. 3. יצירת אמנה חברתית בין ראשי הקהילה ונציגי העיר, בעידוד השר. 4. פתרון משפטי לשיווק ייעודי (נספח ב' לדוח). 		

4.5 עיר הומוגנית חרדית חדשה/צמודת דופן

4.5.1 צד הביקוש

עיר חרדית הומוגנית מועדפת על רבים מהחרדים, משום שהיא יוצרת מרחב מגורים בעל אורח חיים חרדי מובהק, המעניק מעטפת תשתית מלאה עבור בן הקהילה.⁶⁷ מעטפת זו כוללת אספקת שירותים ייחודיים המותאמים לציבור החרדי, כגון מוסדות ציבור, מרכזי קניות ומרחבי פנאי, כמו גם פיתוח מערכת תחבורה ציבורית ייעודית שאופייה שונה מהרגיל בהקשרים של זמן ומרחב, בהיקף הנסיעות, בהרכב הגילים שלו ובחלוקה המגדרית.⁶⁸

מלבד זאת, בקרב ציבור אדוק יותר המקפיד על כללי צניעות מחמירים מאוד, עשויים המגורים בעיר החרדית למנוע חיכוך עם המתירנות המערבית. רבים מבני הקהילה החרדית מקפידים על הימנעות מהיחשפות למראות בלתי צנועים, שכן אחרי העיניים נמשך אף הלב. אף שהקהילה החסידיית מובילה את ערכי הפרישות והצניעות, הרי שזה מכבר הפכו ערכים אלו לנחלת כלל הציבור החרדי. לאור זאת, רבים מבני הציבור החרדי מבקשים להקים את קהילתם דווקא בתוך עיר הומוגנית חרדית, כך שלא ייכפה עליהם להיחשף למראות או מעשים שאינם מתיישבים עם צו מצפונם.

מיקום העיר החדשה הוא הרכיב המשמעותי ביותר שיש לבחון בהליך האיתור, שכן קרבה לאזורי הביקוש תעלה את מחיר הקרקע ותגרום לכך שעלות יחידת דיור תהיה גבוהה ממחיר המטרה החרדי, העומד כאמור על כ-700,000 ש"ח. מנגד, הריחוק מהמטרופולינים החרדיים ומקהילות האם, לצד ריחוק ממרכזי תעסוקה, עלול אף הוא לפגוע בסיכויי הצלחתה של העיר החדשה. בשל כך, כפי שיוצג להלן, תחמנו את אזורי החיפוש במעגל השני ממרכז הארץ, באזור עוטף אשקלון בדרום הארץ, ובאזור מישור החוף בצפון הארץ.

מיתוג העיר החדשה מחייב יצירת עוגנים תרבותיים ברוח הקהילה, בתוכה. זאת, באמצעות העתקתם

⁶⁷ עזרא סדן, עמירם גונן ויקיר פלסנר כינון עיר שדה חרדית לעומת עיר הערוכה כפסיפס חרדי ולא חרדי (2011) (להלן: "סדן, גונן ופלסנר, 2011").

⁶⁸ האוכלוסייה החרדית נשענת רבות על תחבורה ציבורית, הן בשל מעמד סוציו-אקונומי שאינו מאפשר החזקת רכב, הן בשל העובדה שרבות מהנשים לא מחזיקות ברישיון נהיגה מסיבות תרבותיות. כך למשל, 80% מתושבי הערים החרדיות החדשות (מודיעין עילית, ביתר עילית) נזקקים לתחבורה ציבורית. לי כהנר, סקר ייעודי בערי הפרוור החרדיות: מאפיינים חברתיים וכלכליים במרחב החרדי המשתנה, מכון ירושלים (עתידי להתפרסם 2016). לקיומה של מערכת הסעת המונים משוכללת, יש משמעות רבה. זו תשתכלל, רק עם קיומה של מסה משמעותית הדורשת זאת.

של מוסדות חינוך יוקרתיים לתוך העיר, או של קהילות איכותיות, בעלות מעמד חברתי חיובי. לצד זאת, על העיר החדשה להקצות שטחים משמעותיים למסחר ולתעסוקה, באופן שתאפשר תעסוקה רחבת היקף עבור בני העיר, והעיר תיהנה מעוגן כלכלי משמעותי.

4.5.2 צד ההיצע

הקמת יישוב חדש איננה יכולה לתת מענה למלוא הביקושים של האוכלוסייה החרדית. זאת משום שהניסיון מלמד כי תחילת תכנון עיר חדשה כיום, תייצר פתרונות דיור לא לפני 2030. אף אם יואצו הליכי התכנון באופן מיוחד, הרי שהיישוב לא יניב יחידות דיור בתוך פחות מעשור. בכך יש חיסרון מסוים, שכן השפעת העיר החדשה על סל הפתרונות בתכנית, נמוכה.

אף לאחר עשור או יותר מכן, תניב העיר החדשה פתרונות במנות קצובות של כמה אלפי יחידות דיור בכל שנה. עם זאת, אנו סבורים כי תחילת תכנונה של עיר חדשה כעת היא מחויבת המציאות, שכן היא תאפשר אופק שיווקי מעבר לתקופת התכנית, לאחר שנת 2035.

חישוב זהיר מלמד כי הקמת יישוב חדש, ואכלוסו החל משנת 2030, יניבו כ-4,000 יחידות דיור מדי שנה (אכלוס), שייתנו מענה החל משנה זו על כ-40% מהביקושים השנתיים. הקמת שני יישובים עשויה להכפיל את המענה, זאת אף שמסיבות של גיוון בפתרונות הדיור, שעליהם הורחב במבוא לעבודה זו, ראוי שלא לנתב את מלוא הביקושים ליישובים החדשים.

4.5.3 שיקולי מדיניות

הקמת יישוב חדש דורשת השקעה כלכלית עצומה מצד המדינה בפיתוח תשתיות היישוב. זאת ועוד, תנאי 35 מתנגדת ככלל להקמת יישובים חדשים. עם זאת, משיחות שערכנו עם נציגי הממשלה, ובכלל נציגי משרד האוצר וראשי מינהל התכנון, הוצגה הסכמה רחבה באשר לצורך בתכנונם והקמתם של שני יישובים חדשים, הנחוצים לצורך מתן מענה הן בתוך תקופת התכנית, הן לאחריה. בנוסף, המגבלה התכנונית עשויה להיפתר בדרך שבה אין מדובר בסמל יישוב חדש, אלא בהרחבת יישוב עירוני או כפרי קיים, או בדרך של בנייה צמודת דופן לעיר קיימת.

האיתורים שיוצגו להלן העדיפו הרחבת יישובים קיימים על פני הקמת יישוב חדש לחלוטין. זאת משום, שכפי שיוצג להלן, בתוך תקופת התכנית ימוצו עתודות הדיור באזורים החרדיים הקיימים. עם זאת, יש לבחון את החלופה בין שני מודלים: עיר הטרוגנית בעלת שכונות נפרדות, מול עיר חרדית הומוגנית.

עם זאת, יש להעיר כי פתרון זה איננו הפתרון המועדף על צוות הפרויקט. אנו סבורים כי להקמת עיר חדשה ישנם מחירים חברתיים, תכנוניים וכלכליים שאין להתעלם מהם. משכך, פתרון זה נדרש

למילוי החסה, רק במידה והמדינה איננה יכולה להעמיד פתרונות רחבים יותר למילוי החסה, בדרך של הקמת שכונות נוספות ייעודיות לאוכלוסייה החרדית במסגרת הערים הכלליות הקיימות. ברי, כי ככל שפתרון האחרון יגדל, כך הצורך בעיר חרדית חדשה – יקטן, וכן להיפך.

דוח משרד הבינוי והשיכון משנת 2006 בחן את הפער בין קשיי הדיור למענים הקיימים והמתכננים לאוכלוסייה החרדית. הדוח אף הציג בדיקות תכנוניות מפורטות לאתרים חדשים ליישובים חרדיים. המסקנות האופרטיביות שעלו מתוך הדוח הן כי "הפתרון האפשרי היחיד למתן מענה לפער שבין ביקושים החזויים להיצעים הפוטנציאליים (קיימים ומתוכננים) הוא בראש ובראשונה אכלוס ביישוב או ביישובים נבדלים". לכן עסק דוח 2006 בעיקרו בחיפוש מרחבי למציאת פתרונות פוטנציאליים להקמת יישוב (או יישובים) עירוני חדש והומוגני לאוכלוסייה החרדית.

מרחב החיפוש של דו"ח משרד הבינוי והשיכון משנת 2006 עסק רק בבחינת איתורים חדשים כאשר הקריטריונים המרכזיים אשר הנחו את המתכננים היו כדלקמן:

קרבה ואו נגישות לירושלים

עלויות קרקע

היבטים גאו-פוליטיים בדבר חיפוש בתוך תחומי הקו הירוק

זמינות קרקעית גבוהה ליישוב עד 2015

גודל חטיבת קרקע בסדר גודל של בין 10,000-15,000 דונם

במסגרת עבודות הצוות נבחנו הנחות המוצא של דוח 2006, והאיתורים שנכללו בו. בבדיקה שנעשתה כיום, עשור מכתבת דוח 2006, עולה כי מרבית האיתורים לא מומשו. האיתור היחיד שמומש – העיר חריש – שווק לכלל האוכלוסייה הישראלית.

ניתוח האיתורים מעלה, כי קיימות מספר סיבות לחוסר ההצלחה במימושם. חלק מן האיתורים הם בעלי ערכי קרקע גבוהים ונמצאים בלב אזורי הביקוש (כדוגמת מקרקעין המצויים על מחנות צה"ל המתפנים). בכך יש קושי כפול. הן בהתאמה למחיר המטרה של האוכלוסייה החרדית (בשל ערכי הקרקע הגבוהים), הן במראית העין כלפי שאר האוכלוסייה.

בנוסף, איתורים הקטנים מ-10,000 דונם אינם ישימים, שכן הם אינם נותנים מענה מספק לכמות יחידות דיור הנדרשת ביחס להשקעה בתשתית (כך למשל אייל, מגל ויסודות). איתורים אחרים, גדולים יותר, כדוגמת אל-עזי, חלא, נגבה ומזרח שוהם, נמצאים באזורים מוגבלים סטטוטורית, בשל הימצאותם בקרבת שמורות טבע או תשתיות על.

בשנת 2011 הוצג מחקר של פרופסור סדן, פרופסור גונן ופרופסור פלסנר שעסק בנושא "כינון עיר חרדית לעומת עיר ערוכה כפסיפס חרדי ולא-חרדי". המחקר הציג מסקנות הקובעות כי בערי השדה החרדיות שקמו בשני העשורים האחרונים כדוגמת ביתר עילית ומודיעין עילית, מתרכזת בעיקר אוכלוסייה חרדית חלשה יחסית, כזו אשר אינה יכולה להרשות לעצמה לרכוש דיור בריכוזים החרדיים המבוקשים המצויים במטרופולין החרדי. החוקרים שללו את האופן שבו התפתחו יישובים אלו. המלצתם

המרכזית בדוח היא פתרון הטרוגני של ערי פסיפס, שבהן האוכלוסייה החרדית מצויה בשני המרחבים – החרדי והישראלי.

בין גישת היישוב ההומוגני (דוח 2006) מול היישוב ההטרוגני (דוח 2011), אנו סבורים כי ראוי לפעול להקמת שני יישובים הומוגניים, אחד בדרום הארץ באזור עוטף אשקלון ואחד בצפון הארץ, בקצה אזור הביקוש. אכן, ערים הומוגניות כפי שהוקמו בעבר, מדגישות את הבידול החברתי והגיאוגרפי בין הציבורים בישראל, ויוצרות מובלעות סגורות הגורמות לצמצום נקודות המפגש בין המגזרים השונים. עם זאת, סביר כי יצירת עיר חדשה לא תעכב תהליכים המתרחשים בציבור החרדי, דוגמת כניסה לשוק התעסוקה וההשכלה, זאת כל זמן שקיימים פתרונות דיור אחרים, המאפשרים בחירה באחד מהפתרונות השונים, לכל אחד בהתאם להשקפתו.

היישובים החדשים נדרשים להיות בעלי חוסן כלכלי ופתרון תעסוקתי. זאת בשונה מהערים החרדיות שהוקמו במהלך שנות ה-90 (אלעד, ביתר עילית ומודיעין עילית) הסובלות ממחסור באזורי תעסוקה ותעשייה, ומהיקף נמוך של שרותי מסחר ופנאי. גידול השתתפות הציבור החרדי בשוק העבודה, והעלייה המתמדת ברכישת השכלה אקדמית, הם תהליכים המייצרים צרכים נוספים ומאפייני ביקוש שלא היו קיימים בעת הקמת הערים החרדיות בעבר ויש לתת את הדעת אליהם.

תכנון עתידי של עיר חרדית חדשה צריך לכלול הקמת מרכזי מסחר, פנאי ותעסוקה משמעותיים ומגוונים, אשר יוכלו לספק מענה לתהליכי ההשתלבות ההולכים וגוברים של החברה החרדית בשוק העבודה ובמרחבי השיח המשותפים, ובנוסף למזער את תלותה של הרשות המקומית במקורות מימון חיצוניים.⁶⁹

תהליך זה עשוי ליצור הזדמנות לדור הצעיר לבנות ולעצב את חייו באופן עצמאי, ולפתח אורח חיים שנמנע ממנו בערים החרדיות הקיימות, אך גם אינו מתאפשר לו במסגרת המרחב הכללי.

4.5.4 התאמת היישוב כסיף לאוכלוסייה החרדית

היישוב כסיף, הממוקם בדרום הארץ בין באר שבע לערד, מתוכנן זמן מה עבור האוכלוסייה החרדית.⁷⁰ במסגרת זו, מתוכננת בו הקמתן של כ-18,000 יחידות דיור שייועדו למגורי האוכלוסייה החרדית, כיישוב חרדי הומוגני.

הצוות סבור כי נדרשת עבודה מאומצת והשקעת משאבים רבים לאורך זמן, לצורך התאמת היישוב לאוכלוסייה החרדית. זאת בשל מספר סיבות: ראשית, המרחק מהמטרופולינים החרדיים ומקהילות

⁶⁹ להרחבה ראו דיון אצל: סדן, גונן ופולסנה, 2011; כהנר, 2009; יוסף שלהב מנהל וממשל בעיר חרדית (1997).

⁷⁰ ראו החלטת ממשלה מס' 877 מיום 10.11.2013.

האם, לצד תפיסת מקום נמוכה, יובילו לביקושים נמוכים ביותר המתמקדים במחיר הנמוך הנובע מערכה האפסי של הקרקע. בכך תזרום לכסיף אוכלוסייה חלשה שעלולה לפגוע עוד בתדמית היישוב. בחינת התאמת היישוב לחמשת מאפייני הביקוש החרדיים, מעלה צד חיובי בכל הנוגע לתנאי המחיר ולתנאי המסה, וצד שלילי בכל הנוגע לתפיסת המקום, קרבה למרכזים החרדיים ואפשרויות תעסוקה. שנית, החסר במרכזי תעסוקה בקרבת מקום ינציח את מעגל העוני והאבטלה, הגדול בלאו הכי בחברה החרדית. משכך, פתרון זה נוגד את החלטות הממשלה הקודמות בדבר עידוד התעסוקה לחרדים.⁷¹

עם זאת, החלטה בדבר ייעוד העיר כסיף לאוכלוסייה החרדית מחייבת עבודת מטה מוקפדת שתאפשר את משיכתה של אוכלוסייה חזקה לעיר, והפיכתה למטרופולין חרדי דרומי, זאת באמצעות שני צעדים מרכזיים: הראשון, יצירת עוגנים קהילתיים משמעותיים, כדוגמת מוסדות חינוך יוקרתיים או קהילות מבוססות. השני, יצירת פתרון תעסוקתי פנים יישובי ורחב היקף, שיאפשר עוגן כלכלי לקיומה של העיר ופתרון תעסוקתי לתושבי המקום.

עוגנים אפשריים נוספים עשויים להיות בדרך של הסבת חלק מיחידות הדיור לצמודי קרקע, שיאפשרו את בואם של משפרי דיוו, הקמת מוסד אקדמי חרדי, בית חולים חרדי, בריכת שחייה ומתקני תרבות ועוד. עוד סבור הצוות כי ככל שיוחלט על המשך תכנונה של העיר לאוכלוסייה החרדית, יש לערב את הנציגות החרדית באופן תכנון היישוב, כבר משלבים מוקדמים ככל האפשר.

עם זאת, מהראיונות שקיים הצוות עם נציגי הקהילה החרדית עלה ספק באשר להתאמת היישוב לאוכלוסייה החרדית. זאת בעיקר על רקע המרחק הרב מהמטרופולינים החרדיים, היעדר אפשרויות התעסוקה, תפיסת המקום הירודה וקיומן של דירות במחיר שעשוי להיות דומה באזורים קרובים יותר למרכז.

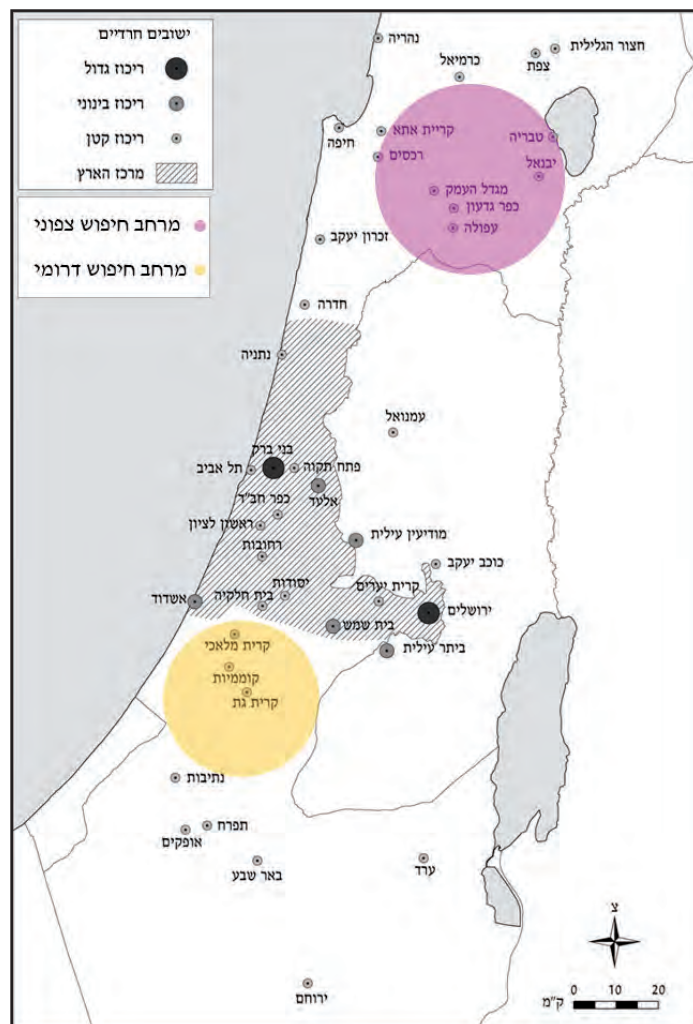
אנו סבורים כי השקעה משמעותית מצד הממשלה בשיתוף הקהילה, בפיתוחם של עוגנים משמעותיים כמתואר לעיל, עשויים לעודד את הביקושים ביישוב ולהוביל להצלחתו.

4.5.5 הצעת הצוות לערים חדשות/צמודות דופן

על מנת שהעיר תהווה פוטנציאל ממשי, עליה לענות למאפייני הביקוש החרדיים, כפי שהוצגו לעיל. עיר חרדית צריכה להיות מחוברת למטרופולינים החרדיים הקיימים ולתחבורה נוחה. בנוסף היא צריכה להכיל בתוכה מקורות הכנסה לרשות המקומית, מרחבי תרבות, פנאי ותעסוקה לתושבים. זאת תוך יצירת מרחב התיישבות ל"קהילות אם" חזקות, שיאפשרו המשך פיזור גיאוגרפי של התיישבות חרדית עתידית כ"קהילות משנה" במעגלי ההשפעה המרחביים והחברתיים של העיר.

⁷¹ החלטה 1994 של הממשלה ה-32 "הצבת יעדי תעסוקה לשנים 2010 – 2020" (15.7.2010).

בהמשך למחקרים הקודמים אשר נערכו במשרד הבינוי והשיכון לאורך השנים ומתוך הצורך שעלה בתכנית זו, עשה הצוות מאמץ רב לאתר שטח חדש להקמת שני יישובים חדשים לאוכלוסייה החרדית. כאמור לעיל, הושם דגש על איתור שטחים שאינם מצריכים הקמת יישוב חדש, אלא את הרחבתם של יישובים קיימים. מרחב חיפוש לעיר החדשה הסתמך על המלצות דוח 2006 ועל תפיסת הביקושים שהוצגה לעיל. לצורך איתור מיקום אופטימלי עבור הערים החדשות, הגדרנו בשלב ראשון שני מרחבי חיפוש, העונים לדרישות המתוארות לעיל. המפה שלהלן, מתארת את מרחבי החיפוש המוגדרים:⁷²



⁷² מקור הטבלה: כהנא, 2009.

- לאחר סימון המרחבים, פנינו לחפש את המיקום הטוב ביותר להקמת עיר חדשה. לצורך סימון האפשרויות, נקבעו קריטריונים לאיתור שיניבו את התוצאות המיטביות:
1. **נגישות תחבורתית:** קרבה לכבישים ולמערכות תנועה ארציות ומרכזיות קיימות היא בסיס להצלחת כל יישוב. בוודאי לאוכלוסייה החרדית הנשענת על תחבורה ציבורית, תוך זיקה טבעית למטרופולינים החרדיים בבני ברק ובירושלים.
 2. **קרבה למוקדי תעסוקה משמעותיים:** על העיר החדשה להיות סמוכה למוקדי תעסוקה שבהם יוכלו להשתלב תושביה. מגמת ההתמקצעות והאקדמיה בתוך החברה החרדית נדרשת לקבל מענה, בייחוד על רקע הניסיון המלמד כי נשים חרדיות מתקשות לעבוד בריחוק רב ממקום מגוריהן, הן בשל גודל המשפחה, הן בשל העובדה כי רבות אינן מחזיקות ברישיונות נהיגה.
 3. **חישוב ברוטו-ברוטו של 1:4:** כדי לעמוד בסטנדרט תכנוני הולם, המאפשר את קיומם של שטחי ציבור מספקים לקהילה, וכן את קיומן של עתודות קרקע, יש לחשב יחס ברוטו-ברוטו של לא פחות מ-1:4. בנוסף, **צפיפות מגורים של 13 יח"ד לדונם** משקפת לדעתנו את הנורמה התכנונית המתאימה לקהילה החרדית, בהתאם לצרכיה ומאפייניה.⁷³
 4. **התאמה להנחיות סביבתיות עקרוניות בתכניות המתאר:** מתוך הכרה בחשיבות תכניות המתאר, יש לנסות ולשלב בצורה המקסימלית את האיתורים החדשים עם תכניות המתאר הרלוונטיות.
 5. **שטח מינימאלי לאיתור - 12,000 דונם:** שטח זה יאפשר לעיר החדשה להיות מרכז מטרופוליני חרדי עצמאי, ולהפוך לעיר אוטונומית אשר יכולה לכלכל עצמה עם שטח מספק של כ-2,000 דונם לתעסוקה ולמסחה, שיהיו עוגן כלכלי עבור העיר. בנוסף, נדרשים שטחי ציבור בגודל נאות, הן לקהילה המתגבשת, הן ליצירת עוגנים תרבותיים באמצעות קיבוע מוסדות בעלי שם בתוך העיר. בנוסף, גודל האיתור יאפשר שימור עתודה לדורות הבאים.
 6. **התאמת האיתורים לחמשת שיקולי הביקוש החרדיים:** במהלך העבודה בחנו כל אחד מהשטחים, ביחס לחמשת הפרמטרים שנסקרו לעיל – יתרון הגודל; קשר לקהילת אם; מחיר הדירות; תפיסת המקום ואפשרויות התעסוקה.
- להלן יוצגו האיתורים הראשוניים, שנבחנו על פי חלוקה לאזורי צפון מישור החוף ודרומו. בנוסף, יוצג תיאור כללי של היחס בין אזור האיתור למרחב הקיים, על פי קריטריונים של נגישות תחבורתית ונגישות תעסוקתית. לבסוף, תוצג בדיקה סטטוטורית כללית, המתבססת על תמ"א 35 ותמ"מ 9/2 ותמ"מ 14/4. האיתורים המוצגים נמצאו עומדים במרבית הקריטריונים.
- על רקע המסקנה שהצוות הגיע אליה, לפיה על מוסדות התכנון לפעול במהירות לתכנונם של שני יישובים חדשים, בצפון הארץ ובדרומה, הוצגו שלושה איתורים מתאימים בצפון ושלושה איתורים מתאימים בדרום.

⁷³ חלקו השני של הדוח יעסוק בנורמות תכנוניות לקהילה חרדית, תוך שימת לב על לייחודיות התכנונית הנדרשת לקהילה.

האיתורים הרלוונטיים בצפון הארץ הם:

1. הרחבת מסריק

האיתור נמצא מצפון מערב לקיבוץ כפר מסריק, ממערב לקיבוץ עין המפרץ, מדרום לגדידה מכר ומדרום מערב לעכו. אזורי התעסוקה שעשויים להציע פתרונות תעסוקתיים לתושבי העיר הם חיפה הנמצאת במרחק של 23 ק"מ ויקנעם הנמצאת במרחק של 36 ק"מ. בהיבט הסטטוטורי, האיתור נמצא בתמ"א ובתמ"מ על שטחים חקלאיים אשר כיום מעובדים בעיבוד עונתי. איתור זה יכול לתת מענה הולם למגורי הקהילה החרדית בשל הקרבה לאזורי תעסוקה סמוכים וכן לפתרונות תחבורתיים ראשיים אשר כוללים חיבור לרשת הרכבות הארצית. אף שהמרחק מהמטרופולינים החרדיים עשוי להקטין את הביקושים להתיישבות חרדית במקום, הרי שצפוי כי המחירים יהיו אטרקטיביים, וכן יתקיים חיבור בין הקהילה המקומית לקהילה החרדית בחיפה.

2. הרחבת הזרע

איתור זה נתחם בין כביש 722 מצפון ורכבת העמק ממזרח, שהם גם חלק מהחיבוריות התחבורתית לאיתור. בסמיכות נמצא ממזרח מושב כפר יהושע שבו ישנה תחנה של רכבת העמק, ומדרום ומזרח נתחם האיתור בכביש 66 המתחבר בהמשכו לכבישים 70 ו-6 המתוכנן. בנוסף לחיבוריות התחבורתית של האיתור, בסמיכות מרחק של 6 ק"מ נמצא אזור התעסוקה של יקנעם. חיפה נמצאת במרחק של 25 ק"מ ובכפר יהושע הסמוך ישנה תחנת רכבת המגיעה בסופה אל חיפה. מבחינה סטטוטורית נמצא האיתור על קרקע ביעוד "שמור משולב" בתכנית המתאר הארצית ובתכנית המתאר המחוזית, כששטח האיתור נמצא בשטח חקלאי. החברה החרדית יכולה לייצר במרחב זה עיר הומוגנית אשר מנצלת את הקרבה לאזורי התעסוקה והתחבורה הסמוכים וכן לייצר יתרון לגודל בשיתוף עם הקהילה המתפתחת בנצרת עילית הנמצאת במרחק של כ-15 דקות נסיעה. אף כאן צפוי כי מחירי הקרקעות יהיו נמוכים יחסית, בשל המרחק הרב ממרכז הארץ.

3. הרחבת אומן

היישוב אומן הוקם בשנת 1958 כמרכז כפרי ליישובי חבל התענך. היישוב נמצא מדרום מזרח לעיר עפולה ומקביל ממערב לכביש הסרגל. אזור זה משורת תחבורתית על ידי תחנת רכבת בעפולה וניזון אף מחיבור לכביש 6 הנמצא באזור יקנעם, במרחק של 29 ק"מ. אזורי התעסוקה המשמעותיים הנמצאים בסמיכות הם יקנעם, עפולה וחיפה המרוחקת כ-50 ק"מ. מבחינה סטטוטורית חלק מהאיתור נמצא על קרקע בייעוד "שמור משולב", וחלקה בקרקע לייעוד חקלאי כפרי. הקצה הדרומי של האיתור גובל בגדר ההפרדה. סביר כי סמיכות זו תוביל לתפיסת מקום נמוכה, יחסית לשאר היישובים החרדיים.

האיתורים הרלוונטיים בדרום הארץ הם:

1. הרחבת עין צורים

קיבוץ עין צורים מסונף לתנועת בני עקיבא ומשתייך למועצה אזורית שפיה האיתור תחום בין שלושה כבישים ארציים: כביש 4 ממערב, כביש 6 ממזרח וכביש 3 מצפון. קישוריות תחבורתית זו וכן מרחק קצר אל מערכת מסילת הברזל הארצית: 16 ק"מ מאשקלון ו-17 ק"מ מקריית גת, יוצרים חיבוריות מיטבית לאיתור הן מבחינה תעסוקתית והן מבחינה קהילתית אל ירושלים הנמצאת במרחק 60 ק"מ, ולאשדוד הנמצאת במרחק של 25 ק"מ. מבחינה סטטוטורית האיתור נמצא בייעוד קרקעי "שמור משולב" מבחינה ארצית ובקרקע חקלאית לפי תכנית תמ"מ 14/4. איתור זה עשוי להיות בעל ביקוש גבוה לאוכלוסייה החרדית, הן בשל מיקומו הקרוב לקהילה החרדית באשדוד, הן בשל מרחק סביר מהמטרופולינים החרדיים בירושלים ובני ברק, הן על רקע תפיסת מקום איכותית שעשויה להצטייר בעיני הקהילה, בשל הנגישות והאוכלוסייה הדתית המתגוררת באזור כיום.

2. הרחבת בית ניר

את קיבוץ בית ניר הקימו חברים מתנועת השומר הצעיר בשנת 1958. הקיבוץ ממוקם ממזרח לכביש 6 כחלק מהמועצה האזורית יואב. האיתור נמצא מדרום למושב לוזית וממערב לקיבוץ בית ניה. מבחינת חיבוריות תחבורתית, האיתור

נמצא בסמיכות לכביש 6 ולקריית גת הנמצאת במרחק של 16 ק"מ, ובה יש תחנת רכבת המתחברת למערכת המסילות הארצית. מבחינה חברתית איתור זה נמצא במרחק נסיעה של כשעה מירושלים, דבר המאפשר שמירה על קשר עם המטרופולין החרדי הגדול. מבחינה סטטוטורית האיתור נמצא על קרקע בייעוד "שמור משולב" ברמה הארצית, וברמה המחוזית בהתאם לתמ"מ 14/4 האיתור נמצא בייעוד קרקע חקלאית.

3. הרחבת זוהר

מושב זהר משויך מוניציפלית למועצה האזורית לכיש. האוכלוסייה במושב מורכבת מדתיים וחילוניים. האיתור נמצא ממערב לכביש 40 ובסמיכות לאזור תעסוקה המתוכנן במערב קריית גת. האיתור נהנה מקרבה לתחנת הרכבת בקריית גת ולכביש 6 הנמצא מצפון לקריית גת, כמו גם לאזור התעסוקה אשקלון הנמצא במרחק 20 ק"מ מהאיתור. מבחינה סטטוטורית האיתור נמצא על מרקם "שמור משולב" ברמה הארצית ומבחינת התמ"מ 14/4 ייעוד הקרקע הוא חקלאי. בהיבט הקהילתי הקרבה לאשדוד והחיבוריות הישירה לירושלים ולבני ברק מאפשרת שמירה על הקהילתיות ותחושת חיבור.

נספח ד' להלן יציג את המפות והתרשימים הרלוונטיים לאיתורים המוצעים.

4.5.5 סיכום והמלצות

הפתרון	ביקושים	היצע	מדיניות	סה"כ יח"ד לשנה
ערים הומוגניות חדשות	גבוהים - בהתאם לאופי היישובי על פי חמשת תנאי הביקוש: מסה, קרבה לקהילת אם, מחיה, תפיסת מקום ואפשרויות תעסוקה	החל משנת 2030 - 4,000 יח"ד לכל יישוב חדש (2,000 יח"ד לאחר מקדם היתכנות)	בעד: מחיר נמוך לצרכן, ביקוש קשיח, היעדר חיכוך, היעדר התנגדות מצד ראשי הרשויות נגד: עלות ביצוע תשתיות, סגרגציה, קושי תעסוקתי, תמ"א 35	4,000 יח"ד (לשני יישובים) החל משנת 2030. סה"כ מהווה פתרון זה 10% מסך יח"ד הנדרשות בתכנית
המלצות הדוח	<ol style="list-style-type: none"> קידום תכנון שני יישובים הומוגניים במישור החוף הצפוני והדרומי. יש לייצר תפיסת מקום חיובית באמצעות יצירת עוגנים תרבותיים. היישוב יכלול אזורי תעסוקה רחבי היקף שיאפשרו יציבות כלכלית ופתרון תעסוקתי. אם יגדל ההיצע הייעודי בערים הכלליות - ניתן להקטין את הצורך בפתרון זה. 			

4.6 התחדשות עירונית

4.6.1 צד הביקוש

לא ניתן להצביע על מאפיינים ייחודיים לביקוש דירות בפרויקטים של התחדשות עירונית. זאת משום שהביקוש הוא פועל יוצא של חמשת הפרמטרים הנזכרים לעיל, ובמרכזם מיקום ומחיר יחידות הדירה. הביקוש ליחידות דירה אלו נמהל בתוך ההיצע הכללי של פתרונות הדירה הקהילתי, ויוכתב בהתאם לכל פרויקט בנפרד.

מכיוון שנכון לעת הזו, כדאיות הביצוע של פרויקטי התחדשות עירונית אפשרית רק באזורים בעלי ערכי קרקע גבוהים ביותר, הרי שסביר להניח כי מחירי הדירות בפרויקטים אלו יהיו גבוהים ממחיר המטרה החרדי. עובדה זו עשויה לצנן את הביקושים לדירות אלו. זאת ועוד: ככל שפרויקט הדירה יכלול מספר קומות רב שיחייבו שימוש בפתרון מעלית שבת, או עליית קומות רבות במדרגות ביום השבת, הרי שגם לכך תהיה השפעה שלילית על הביקושים.

עם זאת, אין להסיק מכך כי למספר מוגבל של יחידות דירה בפתרון זה, לא יהיה ביקוש. על רקע המחסור ביחידות דירה חדשות, סביר כי פרויקטים אלו, שמטבע הדברים ייבנו במרכזי המטרופולינים החדשים, ייהנו מביקוש קשיח.

4.6.2 צד ההיצע

פרויקט התחדשות עירונית מעמיס הוצאות כבדות על היזם, אותן הוא מממן באמצעות מכירת יחידות דירה נוספות במתחם, תוך יצירת תשואה סבירה לדיירי המתחם הישן. לשם כך נדרשים שלושה תנאים עיקריים: ערכי קרקע גבוהים המאפשרים את ביצוע הפרויקט מן הפן הכלכלי; קיומה של תשתית התומכת בבניית יחידות דירה תוספתיות; הסכמתם של הדיירים, בעלי הדירות, לביצוע הפרויקט. לאחר מכן נדרש הליך תכנוני ארוך, ואישור רשויות התכנון המוסמכות.

חלק נכבד מן הריכוזים החרדיים הוותיקים כולל מבנים ישנים המתאימים מן הפן העקרוני להתחדשות עירונית. ואולם, ריכוזים אלו תומכים באופן מוגבל בתנאים הנזכרים. ראשית, כדאיות כלכלית קיימת כיום רק באזורי מרכז הארץ. הריכוזים החרדיים הוותיקים במרכז הארץ הם בעיקר הערים ירושלים ובני ברק.

ואולם, בחלק מיישובים אלו אין תשתית התומכת בתוספת יחידות דירה. זאת בשל שתי סיבות עיקריות: ראשית, צפיפות הריכוזים הוותיקים רבה, וחלקם לא יכולים להכיל יחידות דירה נוספות.

שנית, תוספת יחידות דיור במרחב עירוני בנוי מחייבת בנייה לגובה, לעתים 9 קומות ויותר. בהיעדר פתרון קהילתי מוסכם שיאפשר את השימוש במעלית שבת, הפרויקט איננו אפשרי, ובעיר בני ברק לא מאושרות תכניות בנייה של בניינים רבי קומות. בעיר ירושלים, חלק מן האזורים הוותיקים מיועדים לשימור ולא ניתנים להתחדשות.

מנגד, הנוכחות הקהילתית וההנהגה האקטיבית של הקהילה החרדית, מקלה על יכולת ההתארגנות מול דיירי הבניין המיועד להתחדשות. בכך יש יתרון מסוים לאוכלוסייה החרדית, שאותו ניתן למנף לצורך קידום מואץ של הפרויקטים.

4.6.3 שיקולי מדיניות

התחדשות עירונית היא אחת הדרכים היצריות לעיבוי אזורים עירוניים קיימים, תוך שיפור בתי המגורים והתשתיות הצמודות. בשל כך, מדינת ישראל החלה במאמצים מוגברים לעידוד התחדשות עירונית במדינה. החלטת הממשלה משנת 2013,⁷⁴ קובעת יעדים לאומיים להתחלות בנייה לתכניות במסגרת התחדשות עירונית:

יעד פעילות שנתי (ביח"ד)	2016	2019	2024	סה"כ 2016-2026
יעד להתחלות בנייה לתכניות במסלולי התחדשות עירונית (פינוי בינוי, עיבוי בינוי ותמ"א 38)	3,500	5,000	10,000	155,500
מתוכן, יעד להתחלות בנייה לתכניות פינוי בינוי	1,000	1,500	3,000	49,500

האוכלוסייה החרדית מונה כיום למעלה מ-10% מכלל האוכלוסייה ועתידה להגיע ל-17% בעוד כשני עשורים. לכן, ניתן לקבוע יעד לפיו מתוך יעדי הממשלה להתחדשות עירונית, כ-10% ימומשו על ידי החרדים עצמם, הן בריכוזים חרדיים קיימים, הן באזורים אשר אינם מאופיינים כחרדיים כיום. על רקע הקשיים המתוארים לעיל ביחס ליישום פרויקטי התחדשות עירונית באוכלוסייה החרדית,

⁷⁴ החלטה מספר 376 (ד/12) של הממשלה ה-33 "קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני" (03.06.2013).

אנו צופים כי מקדם ההיתכנות למימוש ההתחדשות העירונית בקרב האוכלוסייה החרדית הוא 0.6, המייצג סבירות של 60% למימוש התכניות.⁷⁵

היעד הממשלתי לשנת 2026 עומד על 155,500 יחידות דיור חדשות. אנו מעריכים כי כעשרה אחוזים מיעד זה תממש האוכלוסייה החרדית במרחב החרדי ומחוצה לו, ובסך הכל 15,500 יחידות דיור. עם זאת, על רקע מיעוט האזורים החרדיים שבהם ניתן לפעול במסגרת התחדשות עירונית, כמפורט לעיל, אנו סבורים כי יעד זה יושג בשני עשורים ולא בתוך עשור אחד.

אף שהיעד הממשלתי עוסק במספר יח"ד שייבנו בפועל, הכפלנו יחידות דיור אלו במקדם ההיתכנות של 0.6, המביא לידי ביטוי את הקושי במימוש תכניות אלו. אנו סבורים אפוא, כי 9,330 יחידות דיור ייבנו במסגרת ההתחדשות העירונית לאוכלוסייה החרדית בתוך שני עשורים.

במטרה להאיץ את הפרויקטים ולהגדיל את סיכויי הצלחתם, מוצע לקדם הקמת יחידה ממשלתית בתוך המסגרת הקיימת, שתעסוק בקידום תכניות התחדשות עירונית באזורים החרדיים, מול הרשויות המקומיות ומול הקהילה.

4.6.4 סיכום והמלצות

הפתרון	ביקושים	היצע	מדיניות	סה"כ יח"ד לשנה
התחדשות עירונית	נמוכים, בשל מחיר גבוה וקומות גבוהות	מוגבל. מחייב היתכנות סטטוטורית וערכי קרקע גבוהים. לעתים נדרשת מעלית שבת	בעד: חידוש האזור הוותיק, ניצול הקרקע, יעד ממשלתי	סה"כ 9,330 יח"ד שהם 5% מסל הפתרונות הכולל
המלצות הדוח	<ol style="list-style-type: none"> הקמת יחידה מקצועית שתקדם פרויקטים להתחדשות מול הרשות המקומית ויזמים קהילתיים. פעילות ממשלתית מול רשויות מקומיות חרדיות להסרת ההתנגדות לפרויקטי התחדשות עירונית בתחומן. 			

⁷⁵ מקדם היתכנות זה הוא גבוה ממקדם ההיתכנות של איתורי קרקע העומדים על 50%, אך נמוך יותר מתכניות שאינן להתחדשות עירונית (מיצוי פוטנציאל תכנוני קיים) העומד על 75%. מקדם היתכנות זה מבוסס על קיומה של יחידה ממשלתית מקצועית שתקדם פרויקטים להתחדשות עירונית לצד הרשויות המקומיות והיזמים הקהילתיים.

4.7 תהליכי זליגה לריכוזים הטרוגניים ותיקים

4.7.1 צד הביקוש

דו"ח 2006 הציג כי כ-20% מהאוכלוסייה החרדית התגוררו באזורים הטרוגניים. נתון זה נמצא בעלייה מתונה, כפי שניתן לראות מנתוני סקר חברת גיאוקרטוגרפיה משנת 2009,⁷⁶ לפיו מספר המתגוררים בסביבה הטרוגנית עומד על 22.2%.⁷⁷ כפי שיוצג להלן, ניתוח השוואתי של תוצאות הבחירות לכנסת ישראל בשנת 2006 אל מול נתוני הבחירות לכנסת בשנת 2015, מצביע על התחזקות המגמה, והמשך הזליגה של האוכלוסייה החרדית מן האזורים החרדיים לאזורים סמוכים בעלי מאפיין דיור זול. הביקוש הגבוה נסמך על מאפייני הביקושים המוגדרים לעיל: המגורים סמוכים לריכוזים החרדיים ולקהילות האם, וזאת במחירים נמוכים יחסית. על אף תפיסת המקום הנמוכה יחסית, בשל הדירות הישנות והחיכוך עם האוכלוסייה המקומית, הפתרון של זוגות צעירים להישאר בסמוך לקהילות האם מצוי בפאתי השכונות החרדיות, תוך זליגה לשכונות הסמוכות ויצירת קהילות.

ואמנם, גל ההתיישבות בציבור החרדי בעשור האחרון, הופנה לשכונות ותיקות בערים שאינן חרדיות שבהן קיים גרעין של קהילה חרדית. הדירות הישנות מאופיינות בדרך כלל במחירים התואמים את היכולת הכלכלית של הציבור החרדי, ואופי הבנייה הנמוכה בשכונות הוותיקות תואם אף הוא לביקוש החרדי. הריכוזים החרדיים הוותיקים אפשרו "זליגה" של קבוצות קטנות לשכונות סמוכות, תוך שהן נתמכות על המרכזים החרדיים הקיימים בכל הנוגע למוסדות ולשירותים הציבוריים.

כניסתם של חרדים אל השכונות הישנות מאיצה את תהליכי העזיבה של התושבים הוותיקים ומגדילה את מלאי הדירות המתפנות, ה"נכבשות" אף הן על ידי משפחות חרדיות נוספות, וכך משנה השכונה בתוך שנים ספורות את פניה. כך באשר לשכונות רבות בירושלים (קריית יובל, רמת אשכול, נווה יעקב ועוד), וכך באשר לשכונות בפתח תקווה, באשדוד, בחיפה, בערד, בקריית גת ועוד.

נתוני מערכות הבחירות בעשור האחרון מלמדים על עוצמת התופעה. בין מערכות הבחירות ב-2006 ו-2015, נרשם גידול משמעותי במספר המצביעים למפלגת יהדות התורה בשכונות אלו, כאשר התופעה מתעצמת עוד יותר בין שתי מערכות הבחירות האחרונות (2013-2015).

באשדוד, שבה קיים גרעין חרדי גדול, נרשמה עלייה של כ-3,200 מצביעים, רובה ברבעים ז', ח', ג', ו'.

⁷⁶ ראו דיון אצל: אבי דגני **מצגת הדיור החרדי 2011** (כנס של אגודת ישראל, 31.7.2011); ראיון עם פרופ' אבי דגני בנושא "האוכלוסייה החרדית המחפשת לגור מחוץ למובלעת החרדית" (מאי 2015).

⁷⁷ נתון זה כולל הן חרדים המתגוררים ללא קהילה, הן חרדים המתגוררים בקהילה מחוץ לריכוזים החרדיים.

שכונות אלו סמוכות לריכוזים החרדיים הקיימים ומאופיינות בבנייה עד ארבע קומות ובמחירי דיור נמוכים.

בחיפה עלה מספר המצביעים למפלגת יהדות התורה בכ-1,500 מצביעים. רוב הגידול הוא בשכונת הדר הסמוכה לרמת ויז'ניץ, שבה מתגורר האדמו"ר. שכונה זאת מאופיינת אף היא במחירי דיור נמוכים של כ-500,000 ש"ח (דירת שלושה חדרים) ובהיצע רחב של דירות יד שנייה.

זוג צעיר המבקש להתגורר בקרבת המטרופולינים החרדיים אך אינו בעל יכולת כלכלית, יחפש פתרון בשכונות הסמוכות לקהילה המבוקשת, תוך יצירת קהילה חדשה וצעירה באזורים ותיקים המתפנים במהירות מיושביהם.

4.7.2 צד ההיצע

האצת הבנייה בערים השונות גורמת לתהליך פרוור עירוני בו תושבים רבים עוזבים את מרכזי הערים והשכונות הוותיקות, אל השכונות החדשות המוקמות במעגל החיצוני של העיר. תופעה זו (הנקראת גם "אפקט הבייגלה" או "Doughnut effect") גורמת להיחלשות מרכזי הערים, תוך שמירה על רמת מחירים נמוכה יחסית, והגדלת היצע הדירות בשוק.

ביישובים שבהם קיימת קהילה חרדית מבוססת, עשויות דירות אלו להפוך לריכוזים חרדיים, כמתואר לעיל, תוך הרחבת השכונות החרדיות אל השכונות הנעזבות, או יצירת קהילות חדשות ונבדלות, שנסמכות על התשתיות הציבוריות של הקהילות הקיימות.

4.7.3 שיקולי מדיניות

עיר בריאה מאופיינת במגוון אוכלוסייה ובשונות היוצרת מרקם חברתי הטרונגי רחב.⁷⁸ התיישבות של ציבור חרדי, אם בהליכי "זליגה" ואם כחלק מהליך תכנוני מבוקה, במקביל להמשך גידול והתפתחות העיר, תוך קיום איזון יחסי בין קבוצות האוכלוסייה השונות, היא תהליך המאפשר יצירת מרחב עירוני מגוון, המעודד יצירת מרחבי השתלבות, הכירות ושיתופי פעולה כלכליים וחברתיים בין האוכלוסייה הכללית והאוכלוסייה החרדית.⁷⁹

⁷⁸ ראו דיון את אלישע אפרת בנוגע להקמת ערים בעלות זהות אתנית אחת ("האיים התרבותיים"): אלישע אפרת "עיר לכל מגזר" (2001).

⁷⁹ ראו אצל: דוח 2006; סדן, גונן ופלסנה, 2011.

שיקול נוסף התומך בתופעת הזליגה, טמון בגישה לפיה אין לממשלה להתערב בפעילות כוחות השוק. על פי אסכולה זו, כניסת תושבים חרדים לשכונות נעזבות היא תהליך שוקי שיש לאפשרו בלא התערבות ממשלתית מכוונת.

זליגת החרדים אל האזורים הנעזבים היא תוצאה של מחסור חמור בפתרונות דיור לחברה החרדית. במהלך שנות התשעים, אז שווקו הערים החרדיות החדשות, לא רווחו פתרונות אלו. ברי, כי חסר ביצירת פתרונות דיור הומוגניים חדשים, יאיץ את תופעת הכניסה לאזורים הוותיקים בצורה שתפר את האיזון במרכזי הערים. תהליך זה המואץ בגלל חוסר בהיצע, ימשיך ויהיה רכיב משמעותי בצריכת הדיור של הציבור החרדי, תוך שהוא עתיד להגיע בשנת 2035 לממדים גבוהים ביותר.

בהיעדר פתרונות הומוגניים מספקים, ואחר שהובהר כי מיצוי הפוטנציאל באזורים החרדיים מוגבל, פתרונות הדיור לרבים מבני האוכלוסייה החרדית יימצאו בערים המעורבות, זאת בשתי הדרכים הנזכרות: באמצעות תכנון ייעודי של קהילות חרדיות בערים השונות, ובאמצעות תחלופת האזורים הוותיקים באוכלוסייה חרדית צעירה.

הגדלת ההיצע במתן פתרונות ייעודיים לציבור החרדי תמתן את תופעת הזליגה הלא מבוקרת. מנגד, היצע פתרונות קטן יגרום להאצת תהליכי הזליגה לשכונות הוותיקות. עם זאת, ניתן להעריך כי גם במקרה של היצע מספק של פתרונות דיור, ימשיכו שכונות אלו לשמש יעד לאוכלוסייה החרדית אף אם בהיקף מצומצם. זאת משום שמחירי הדירות הנמוכים והעובדה כי במקום כבר ישנה קהילה חרדית, הם כר להרחבת הקהילה החרדית.

תופעת הזליגה היא בעלת פן חיובי נוסף, שכן היא מאפשרת למשפחות חרדיות לרכוש דירות מיד שניה מחוץ לגבולות הקהילה. אכן, נראה כי הצעת פתרון של יחידות דיור חדשות עבור 100% מצורכי הדיור החרדיים, מדי שנה, איננה ריאלית. נכון יותר, כי חלק מהאוכלוסייה ימצא פתרון באמצעות רכישת דירות יד שנייה בשכונות ותיקות.

שאלת המדיניות המרכזית בפרק זה היא, עוצמת הפעילות הממשלתית למתן פתרונות דיור, שיפחיתו את הלחץ השוקי מהטבעת החיצונית של השכונות החרדיות. כאמור לעיל, זהו משחק שסכמו אפס. ככל שהמדינה תציע יותר פתרונות דיור, פעילות השוק הלא מבוקרת תקטן, וכך להפך.

בשאלת מדיניות זו, שהיא אחד מהמוקדים המשמעותיים של דוח זה, לא הכרענו. חלף זאת, הצענו שני תרחישים. תרחיש אחד – לפיו המדינה מגדילה את היצע השיווקים לאוכלוסייה החרדית, ובהתאמה, הזליגה הקהילתית אל השכונות הוותיקות תקטן, ותהיה כ-15% מסך הפתרונות הכולל. בתרחיש השני, שבו המדינה פועלת פחות להגדלת השיווקים, הזליגה הקהילתית אל השכונות הוותיקות תגדל, ותגיע לכ-25% מסך הפתרונות הכולל.⁸⁰

⁸⁰ זאת כמובן, מלבד 10% נוספים המתגוררים בכלל הארץ, מחוץ לקהילה.

על רקע האמור לעיל, אנו סבורים כי זליגת האוכלוסייה החרדית אל השכונות הוותיקות איננה רע מוחלט. היא מאפשרת מגע עם האוכלוסייה המקומית, אף שלעתים נלווה אליו חיכוך. היא מאפשרת רכישת יחידות דיור ישנות על ידי אוכלוסייה חלשה יחסית, ובכך מעניקה פתרון דיורי זול. היא אף מאפשרת כניסתה של אוכלוסייה צעירה ותוססת אל מרכזים חלשים ונעזבים.

לאור כל זאת, על המדינה לפעול להקטנת תופעת הזליגה, תוך ניתובה ליישובים שעשויים לצאת מורווחים מתופעה זו. בהקשר זה, יש להבחין בין ערים בעלות תשתית חברתית כלכלית חזקה, אוכלוסייה גדולה ופיתוח קיים ועתידי המסוגלות להכיל את גידול הדיור החרדי ללא השפעה מכרעת על אופי האוכלוסייה והמרחב העירוני, ובין ערים קטנות בעלות תשתית כלכלית חלשה, אשר תהליך זה יכול להפר את האיזון הפנימי בין קבוצות האוכלוסייה השונות ולהפוך לחלוטין את אופי הרחוב העירוני.

במקרים אחרים, תהליכי זליגה חרדיים עשויים להיעשות באופן מתוכנן, על ידי הממשלה והרשויות המקומיות, כפתרון ליישובים חלשים בפריפריה ובמרכז. כך למשל ניתן לפעול לקידום התיישבות חרדית בערים לוד ורמלה שבמרכז, בעיר ערד שבדרום ובעיר נצרת עילית שבצפון. זאת באמצעות תכנית לה שותפות הממשלה, הרשות המקומית והקהילה החרדית. קיומם של עוגנים תרבותיים וכלכליים חרדיים, לצד מחירי דיור זולים וקרבה לקהילות קיימות, עשוי להוביל לתהליך חיובי של התחדשות האוכלוסייה.

4.7.4 סיכום והמלצות

הפתרון	ביקושים	היצע	מדיניות	סה"כ יח"ד לשנה
זליגת קהילות חרדיות אל שכונות ותיקות נעזבות	גבוהים - ביישובים בעלי קהילות חרדיות קיימות	בהתאם לכוחות השוק	בעד: הישענות על כוחות שוק, הסתמכות על תשתיות קיימות, אין צורך בבניית יח"ד, מגע עם אוכלוסייה מקומית ותהליכי חברות נגד: חיכוך עם אוכלוסייה מקומית, תהליך לא מובנה, שינוי אופי השכונה	תשריט א' 15% מכלל הפתרונות תשריט ב' - 25% מכלל הפתרונות (בנוסף ל-10% לא קהילתיים)
המלצות הדוח	1. הגדלת היצע במטרה להקטין את תופעת הזליגה. 2. כיוון הזליגה ליישובים חזקים שלא ישנו את אופיים, או ליישובים חלשים המבקשים לשנות את אופיים.			

4.8 ביקושים מחוץ לקהילה

הרצון לגור בסביבת מגורים הומוגנית נובע מההעדפות והצרכים הייחודיים של בני הקהילה החרדית. על אף זאת, ניתן להצביע על שתי קבוצות אוכלוסייה המבקשות מבחירה, להתגורר בתוך האוכלוסייה הכללית. יש להצביע על קבוצות אלו ולהעריך את גודלן, שכן במסגרת התכנית האסטרטגית, אין צורך במציאת פתרונות דיור ייעודיים עבורן.

4.8.1 חרדיות מודרנית

החרדיות המודרנית מתפתחת בעשור האחרון, על רקע תמורות המתרחשות בתוך הקהילה החרדית ומחוצה לה.⁸¹ בקרב משפחות אלו שני בני הזוג עובדים, וצריכת התרבות והפנאי קרובה לזאת של הציבור הכללי. תהליך האקדמיזציה וההשתלבות בתעסוקה, תוך עלייה ברמת החיים, גורם לזוגות צעירים ובעיקר למשפרי דיוה, לחפש פתרון מגורים מחוץ לקהילה, אך בסמוך לה על קו התפר. כך למשל ניתן למצוא את רחובות רמת גן על גבול בני ברק, המאפשרים חיים מחוץ לקהילה תוך הישענות על שירותי הקהילה בעת הצורך (בתי כנסת, מקוואות, קניית וכו'). אמנם אין לומר כי כל החרדים המודרניים מתגוררים מחוץ לתחומי הקהילה, אך רבים מהם נוטים לעשות זאת.

אוכלוסייה זו איננה קהילה, אלא אוסף של בודדים המשתלבים במרחב הישראלי. חלקם הם חרדים שעלו ממדינות אירופה וצפון אמריקה, ואחרים ילידי הארץ, מכלל הקהילות החרדיות.⁸² אין מידע מספק המאפשר הערכה של המבקשים להתגורר מחוץ לקהילה, אך אנו מעריכים בהערכה זהירה כי מדובר בטווח שבין 2% ל-5% מכלל הקהילה החרדית.⁸³ אחוזים אלו צפויים לגדול בצורה מתונה, אם תהליכי השינוי החברתיים והכלכליים העוברים על הציבור החרדי, יעמיקו.

⁸¹ להרחבה ראו: זיכרון וכהנה, 2012.

⁸² שם.

⁸³ להרחבה ראו: מלאך וכהנה, חרדיות מודרנית.

4.8.2 אוכלוסיית מקור

תת קבוצה זו מורכבת מחוזרים בתשובה, או דור שני לחוזרים בתשובה, וכן מאוכלוסייה מסורתית מתחזקת, המבקשים להישאר ולגור באזור המגורים המקורי כחלק מסביבת המגורים שבה גדלו.⁸⁴ בקרב משפחות אלו, שמרביתן מן הזרם הספרדי, השינוי באורח החיים הדתי אינו גורר בעקבותיו שינוי באורח החיים הקהילתי. זאת בשונה מחוזרים בתשובה המבקשים להתגורר בתוך הקהילה החרדית ולהפוך לחלק ממנה, ובשונה מקבוצה נוספת של חוזרים בתשובה, המתגוררים בקהילות סגורות, החולקות בדרך כלל הנהגה ואורח חיים משותפים.

לא בוצע אומדן מדויק בנוגע לגודל הקבוצה הנזכרת. הבעייתיות בביצוע אומדן שכזה יכולה לנבוע, בין היתר, מהעובדה שמדובר בפרטים ולא בקבוצה המתגוררת במקום אחד, ולא ניתן להצביע על דפוסי הצבעה לבחירות, שכן הם אינם מאפיינים אוכלוסייה חרדית הומוגנית (כגון הצבעה למפלגות מהזרמים הלאומיים), או דפוס התנהגות שונה בכל הנוגע לצריכה, תרבות ופנאי.⁸⁵

4.8.3 אוכלוסיות נוספות

לשתי הקבוצות הנזכרות, המאופיינות במכנה משותף מסוים, מצטרפים יחידים מהאוכלוסייה החרדית, המתגוררים מסיבות שונות ואינדיווידואליות במרחב הישראלי. כך למשל כאלו העושים זאת משיקולי תעסוקה, מרצון להתגורר ליד ההורים המתגוררים בסביבה הטרופית, או בשל תפקידים קהילתיים דתיים, כדוגמת משרות רבנות, בתי חב"ד וכיוצא באלו.

ניתן להעריך כי בסך הכל מדובר במאות משפחות חרדיות, המתגוררות במרחב הישראלי, בדרך כלל לפרקי זמן מסוימים של מספר שנים.

⁸⁴ ראיון עם יוסי וליס ואברהם זייבלד בנושא "מרחבי המגורים של קהילות החוזרים בתשובה" (המכון החרדי, 16.4.15).

⁸⁵ להרחבה ראו: שלומי דורון המהלכים בין העולמות - "חזרה בתשובה" ו"חזרה בשאלה" בחברה הישראלית (2013); יאיר שלג הדתיים החדשים מבט עכשווי על החברה הדתית בישראל (2000).

4.8.4 סיכום

אנו מעריכים בהערכה זהירה, כי שלוש הקבוצות הנזכרות הן כעשרה אחוזים מביקושי האוכלוסייה לדיוור. אכן, ניתן להעריך כי קבוצת החרדיות המודרנית תגדל ובכך תגדיל את הביקושים מחוץ לקהילה. ואולם, בקרב החוזרים בתשובה ניתן לזהות גל הפוך, לפיו רבים מבני הדור השני מבקשים להשתלב בתוך תחומי הקהילה ולהפוך לחלק אינטגרלי ממנה. גודלה של הקבוצה השלישית לא צפוי להשתנות.

לאור זאת, אנו סבורים כי מסל הפתרונות ניתן להפחית 10% של מבקשי דיוור באוכלוסייה הכללית, שאינם זקוקים לפתרונות קהילתיים ייעודיים.

4.9 מגוון הפתרונות

סל הפתרונות המוצע לאוכלוסייה החרדית בדוח זה, אינו שלם ללא התעסקות רחבה לצורכי הדיור הקהילתיים, לא רק בפן הגאוגרפי אלא אף בפן הכלכלי. כפי שהוצג לעיל, השינויים הבין-דוריים המתרחשים בתוך הקהילה, עליית מחירי הדיור והעמקת העוני, כל אלו גורמים לשינויים במבנה המסורתי, לפיו ההורים נהגו לרכוש לילדיהם דירות עם נישואיהם. המגבלות הכלכליות גורמות לבחינת פתרונות דיור בשיטות שונות, בהן דירות להשכרה, והיעזרות במכרזים מוזלים שמציע משרד הבינוי והשיכון, כדוגמת מחיר למשתכן ומחיר מטר. לצד זאת, יש לבחון התייחסות לפתרונות הדיור הציבורי במסגרת הקהילות החרדיות השונות, באופן שייתן מענה לאוכלוסיות חלשות בקהילה.

4.9.1 מכרזי מחיר למשתכן

עליית מחירי הדיור בעשור האחרון הובילה לניסיונות שונים מצד הממשלה להוזלת המחירים ולצינון השוק, זאת בין השאר באמצעות סבסוד מחירי הקרקע באמצעות מכרזי "מחיר למשתכן". מכרזים אלו מאפשרים לזכאים חסרי דיור לרכוש דירה במחיר מפוקח, תוך הוזלה משמעותית במחיר הדירה. ההוזלה מתאפשרת באמצעות ויתור המדינה על חלק מתקבולי הקרקע, תוך הבטחת הסבת ההטבה לרוכשי הדירות.

הקריטריונים לזכאות רכישת דירות במסגרת מכרזי "מחיר למשתכן", עמדו בעין הסערה במהלך כהונת הממשלה ה-33, אז שונו הקריטריונים באופן המעניק העדפה בזכאות ליוצאי צבא, על פני זוגות נשואים עם מספר ילדים. בבסיס השינוי עמדה התפיסה כי לקהילה החרדית קיים יתרון מובנה בקריטריון המושגת על גודל המשפחה, וזאת בשל גיל הנישואין הצעיר. למרות זאת נקבע כי אחוז מסוים של מכרזי מחיר למשתכן ייועד לקהילה החרדית.

החלטת מועצת מקרקעי ישראל מיום 15 ביולי 2015 ביטלה את הקריטריונים הקודמים, והעמידה את הזכאות לכלל חסרי הדיור במידה שווה. עוד קבעה ההחלטה, כי "ככלל, מגרשים המיועדים לבנייה רוויה, ישווקו במסלול מחיר למשתכן". בכך נסללה הדרך לשיווקם של עשרות אלפי יחידות דיור בדרך של "מחיר למשתכן", תכנית שתהפוך להיות מסלול השיווק העיקרי של מקרקעי המדינה בשנים הקרובות.

הצוות ממליץ לממשלה לפעול לשיווק יחידות דיור מוזלות במסגרת השיווקים הייעודיים לקהילה החרדית, וזאת ביחס דומה לשיווקים עבור כלל האוכלוסייה. עם זאת, יש לשים לב כי לאוכלוסייה החרדית מאפיינים ייחודיים, המחייבים תשומת לב להיבט הקהילתי. על מכרזי "מחיר למשתכן" ליתן מענה ליכולת ליצור אזורים קהילתיים הומוגניים, צורך שכיום במנגנון הקיים אין לו מענה.

4.9.2 דיור להשכרה

פתרון דיור נוסף מצוי במסלולי דיור להשכרה המיועדים לכלל האוכלוסייה. במסגרת זו מפרסם משרד הבינוי והשיכון מכרזים לבניית דיור להשכרה במחיר מפוקח. יצירת שוק שכירות משוכלל יאפשר את צינון מחירי הדיו, מאחר שרבים יעדיפו שכירות דירה במחיר סביר לטווח ארוך על פני רכישה. עד היום, נתקלה הממשלה בקשיים רבים בדרך ליישום מכרזים אלו. זאת בשל היעדר ביקוש יזמי לפרויקטים מסוג זה, על רקע שיקולי כדאיות כלכלית וחסמים נוספים.

נראה כי יישום מכרזים אלו במסגרת פתרונות הדיור לבני הקהילה החרדית, יסייע באיתור פתרונות דיור לזוגות הנישאים שידם אינה משגת לרכוש דירה. קהילות חרדיות שונות עשויות להתאגד וליזום פרויקטים לשכירות על מקרקעי המדינה, ובכך ניתן יהיה למנף את המוטיב הקהילתי ליתרון בהפעלת מכרזים אלו ולהפכם לסיפור הצלחה.

4.9.3 דיור ציבורי

במסגרת פתרונות הדיור שהמדינה מקדמת עבור האוכלוסייה החרדית, יש לתת את הדעת לקיום מלאי מספק של דיור ציבורי במסגרת הקהילתית, עבור הזכאים לכך. הערבות ההדדית שבתוך הקהילה החרדית, מאפשרת יצירת תמהיל חברתי שבו יתגוררו רוכשי הדירות לצד דיירי הדיור הציבורי, ללא הבדל.

במסגרת הרפורמה שמבצע משרד הבינוי והשיכון בכלל שוק הדיור הציבורי, יש לבחון את מספר יחידות הדיור הציבורי הקיימות בתוך האזורים החרדיים, ולדאוג לקיומו של מלאי כאמור, הן באזורים הקיימים, הן באזורים החדשים המתוכננים בדוח זה.

4.9.4 סיכום והמלצות

1. יש לפעול להוצאת מכרזי מחיר למשתכן במסגרת השיוקים המיועדים לקהילה החרדית, וזאת בשיעור יחסי דומה לכלל האוכלוסייה.	המגוון הנכסי - המלצות הדוח
2. יש לבחון פתרון במסגרת מכרז <u>מחיר למשתכן</u> , שיאפשר התמודדות של עמותות וקבוצות.	
3. יש לקדם מכרזי <u>דיור להשכרה</u> במסגרת הקהילתית, תוך יצירת עניין בקרב הקהילות השונות.	
4. יש לפעול ליצירת מלאי <u>דיור ציבורי</u> באזורים היעודיים המתוכננים.	



5. סיכום וריכוז ההמלצות

5. סיכום וריכוז ההמלצות

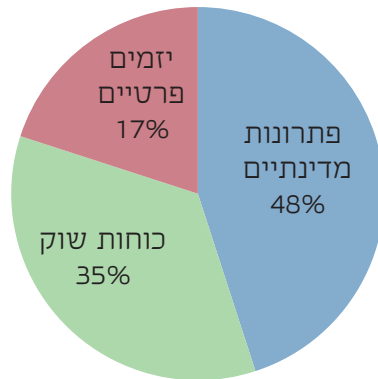
חישוב הצוות העלה, כי בתקופת התכנית יידרש מספר כולל של 188,562 יחידות דיור עבור האוכלוסייה החרדית (זאת מלבד החסר הקיים, שאנו מעריכים בכ-10,000 יח"ד). מספר זה מגלם את הערכת מספר בתי האב שיוקמו במהלך שנים אלו, בהפחתת הדירות המתפנות בתוך הקהילה. כעשרה אחוזים מקרב החברה החרדית אינם דורשים פתרון קהילתי, בשל העדפותיהם למגורים מחוץ לקהילה מסיבות שונות. בהתאמה, קבוצה זו לא נכללה בצורך בפתרון ייחודי. על פי ניתוח הביקוש וההיצע שביצע הצוות, עולה כי בין 15% ל-25% ימצאו פתרונות קהילתיים מחוץ לריכוזים החרדיים, תוך זליגה לשכונות חלשות ונעזבות בערים הטרוגניות.

השגת יעדי תכנון ושיווק, שייתנו פתרון דיור לכלל האוכלוסייה החרדית, מחייבת קיומו של סל פתרונות מגוון, שעשוי לתמוך בביקושים השונים (הומוגני מול הטרוגני), תוך שליטה במוקדי הפתרון והתאמתם לקהל היעד. במסגרת התפלגות הפתרונות הועלו שני תרחישים. הראשון, לפיו תעניק המדינה מענה מינורי לצורכי הדיור הקהילתיים. במקרה זה עשויה הקהילה להמשיך ולהגדיל את תהליכי הזליגה לשכונות ההטרוגניות. על פי **תרחיש א'**, התפלגות הפתרונות היא כדלקמן:

תרחיש א' של פתרונות דיור לאוכלוסייה החרדית

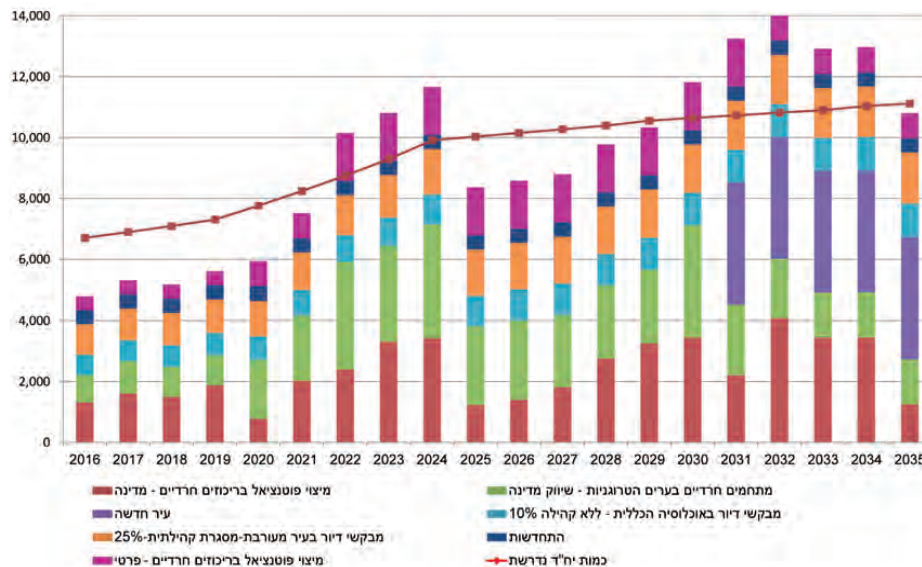
הערות	מענה למס' יח"ד	שיעור הפתרון מהסל הכולל	פתרון	
הונח, כי בהיעדר מלאי פתרונות מספק, שיעור הזליגה לשכונות כלליות לא יתמתן ואולי אף יגבר	47,000	25%	מבקשי דיור בעיר מעורבת - מסגרת קהילתית	כוחות שוק
מספר קבוע המייצג הנחה לפיה 10% מהחרדים מתגוררים מחוץ לקהילה בכל מקרה. קבוצה זו איננה דורשת פתרונות דיור	19,000	10%	מבקשי דיור בעיר מעורבת - ללא קהילה	
מספר ידוע וקבוע המורכב מסכמת יח"ד בתכניות הנמצאות בהליכי תכנון, על קרקע פרטית בתוך הריכוזים החרדיים	22,500	12%	מיצוי פוטנציאל בריכוזים חרדיים קיימים - קרקע פרטית	יזמים פרטיים
על רקע קשיים ביישום תכניות התחדשות עירונית בריכוזים החרדיים, הונח כי כ-10,000 יח"ד ייבנו במסגרת זו בתקופת הדוח (כ-500 יח"ד לשנה)	9,330	5%	התחדשות עירונית (באוכלוסייה הכללית ובריכוזים חרדיים)	
מספר ידוע וקבוע המורכב מסכמת יח"ד בתכניות הנמצאות בהליכי תכנון, על קרקע מדינה בריכוזים החרדיים	47,000	25%	מיצוי פוטנציאל בריכוזים חרדיים קיימים - קרקע מדינה	פתרונות מדינתיים
מספר זה מייצג את יח"ד כתוצאה מהקמת שתי ערים חדשות עבור הקהילה החרדית (הונח אכלוס החל מ-2030). פתרון זה יניב מענה גם לצרכים שמעבר לתקופת התכנית	20,000	10%	עיר חדשה/צמודת דופן	
פתרון זה, המועדף על ידי הצוות, מייצג את יתרת הצורך. ככל שפתרון זה יגדל, וכך מוצע, יקטן הצורך בפתרונות האחרים, לרבות הצורך בהקמת ערים חדשות	24,000	13%	שיוקים ייעודים של המדינה (שכונות חדשות באזורים כלליים)	
	188,830	100%	סך הכל	

האחריות על יצירת פתרונות הדיור, אליבא דתרחיש א', היא כדלקמן:



ניתן לראות כי בתשריט זה, חלקה של המדינה ביצירת הפתרונות עבור האוכלוסייה עומד על 48% בלבד מכלל הפתרונות (עיר חדשה, מיצוי פוטנציאל בריכוזים קיימים על קרקע מדינה, ושיווקים יעודיים). כתוצאה מכך, כוחות השוק, הבאים לידי ביטוי בזליגה לשכונות חלשות, מתחזקים.

פריסת סל הפתרונות על פני השנים, בתרחיש א'

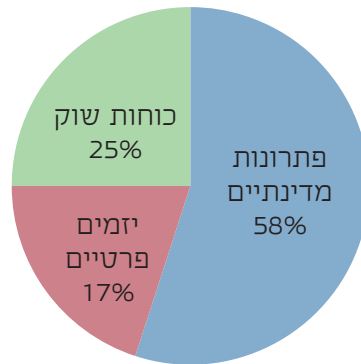


מאידך על פי **תרחיש ב'**, חלקה של המדינה ביצירת פתרונות דיור גדול יותר, והוא מצריך מציאת פתרונות לכ-10% נוספים מהאוכלוסייה. אנו סבורים כי אם יהיו בנמצא פתרונות דיור אלו, הם יפחיתו ממגמת הזליגה אל השכונות ההטרוגניות הוותיקות (אף שכפי הנאמר לעיל, תופעת הזליגה לא תתבטל לחלוטין). כאמור לעיל, אנו סבורים כי הפתרון המיטבי הוא יצירת שכונות חדשות בערים כלליות, ועל כן מתקיים משחק שסכומו אפס, בין שני המשתנים: ככל שיגדלו שיווקי המדינה במסגרת שיווק שכונות חרדיות בערים הכלליות, תקטן תופעת הזליגה הלא מבוקרת. על פי תרחיש זה, ההתפלגות היא כדלהלן:

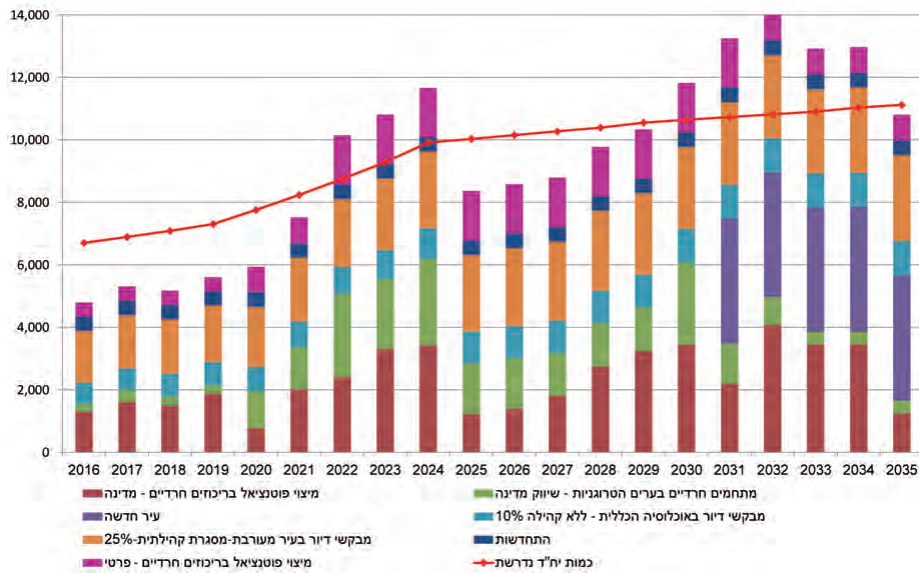
תרחיש ב' של פתרונות דיור לאוכלוסייה החרדית

הערות	מענה למס' יח"ד	שיעור הפתרון מהסל הכולל	פתרון	
הונח, כי עם התערבות המדינה, שיעור הזליגה לשכונות כלליות יקטן	28,000	15%	מבקשי דיור בעיר מעורבת - מסגרת קהילתית	כוחות שוק
מספר קבוע המייצג הנחה לפיה 10% מהחרדים המתגוררים מחוץ לקהילה בכל מקרה	19,000	10%	מבקשי דיור בעיר מעורבת - ללא קהילה	
מספר ידוע וקבוע המורכב מסכמת יח"ד בתכניות הנמצאות בהליכי תכנון, על קרקע פרטית בתוך הריכוזים החרדיים	22,500	12%	מיצוי פוטנציאל בריכוזים חרדיים קיימים - קרקע פרטית	זמנים פרטיים
על רקע קשיים ביישום תכניות התחדשות עירונית בריכוזים החרדיים, הונח כי כ-10,000 יח"ד ייבנו במסגרת זו, בתקופת הדוח (כ-500 יח"ד לשנה)	9,330	5%	התחדשות עירונית (באוכלוסייה הכללית ובריכוזים חרדיים)	
מספר ידוע וקבוע המורכב מסכמת יח"ד בתכניות הנמצאות בהליכי תכנון, על קרקע מדינה בריכוזים החרדיים	47,000	25%	מיצוי פוטנציאל בריכוזים חרדיים קיימים - קרקע מדינה	פתרונות מדינתיים
מספר זה מייצג את יח"ד כתוצאה מהקמת שתי ערים חדשות עבור הקהילה החרדית (הונח אכלוס החל מ-2030). פתרון זה יניב מענה גם לצרכים שמעבר לתקופת התכנית	20,000	10%	עיר חדשה/צמודת דופן	
פתרון זה, המועדף על ידי הצוות, מייצג את יתרת הצורך. ככל שפתרון זה יגדל, וכך מוצע, יקטן הצורך בפתרונות האחרים. תרחיש זה מייצג עלייה של 10% בפתרונות המדינה בסעיף זה, על חשבון פתרונות השוק, הכוללים זליגה לאזורים כלליים. ככל שפתרון זה יגדל יותר - ניתן יהיה לוותר על הקמת אחת הערים.	43,000	23%	שיווקים ייעודים של המדינה (שכונות חדשות באזורים כלליים)	
	188,830	100%	סך הכל	

על פי תרחיש זה, התפלגות האחריות על הפתרונות היא כדלקמן:



פריסת סל הפתרונות על פני השנים, בתרחיש ב'



יש להעיר, כי במידה והמדינה תאיץ עוד את שיווקיה הייעודיים לאוכלוסייה החרדית במסגרת הערים הכלליות, ניתן יהיה להפחית אף את הצורך בפתרונות האחרים, היקרים יותר, ובראשם – יצירת ערים חדשות.

דרור וליטמנוביץ' מציינים כי:

"מניתוח התפלגות צורכי הדיור עולה כי חלק ניכר מהגידול בצורכי הדיור השוטפים בשנים 2015-2035 – כ 40 אחוזים, מקורו באוכלוסייה הערבית ובאוכלוסייה החרדית. לאוכלוסיות אלה מאפיינים, צרכים והעדפות ייחודיים, הבאים לידי ביטוי הן במיקום הגיאוגרפי של המגורים והן במאפייני התכנון של השכונה והדירה. יש לתת את הדעת לכך במסגרות התכנון".⁸⁶

פתרונות דיור מגוונים לאוכלוסייה הכללית, ללא התייחסות למאפייניה הייחודיים ולצורת המגורים והפריסה של החברה החרדית,⁸⁷ לא יוכלו לפתור את מצוקת הדיור החרדית. ההנחה כי "היד הנעלמה" תפעל גם במקרה זה, וכי הציבור החרדי ישתלב בתוך מערך הפתרונות המוצע ללא בחינה רחבה יותר של מערך הצרכים והביקושים בחברה החרדית, מה שיוביל להמשך המצוקה, ליצירת מרחבי מגורים שאינם תואמים לחברה החרדית ומוקדי חיכוך גדולים יותר עם האוכלוסייה הכללית.

בשנת 2035, תהיה האוכלוסייה החרדית כ-17% מאוכלוסיית מדינת ישראל. הגידול המשמעותי באוכלוסייה זו ישליך על היחסים החברתיים, הכלכליים והתרבותיים בין חרדים וכלל החברה הישראלית וכן על האוכלוסייה החרדית עצמה.

תכנית אסטרטגית לדיור לציבור החרדי, אשר מטבע הדברים כוללת הליכי תכנון ארוכים, חייבת לקחת בחשבון את ההשלכות אשר ינבעו מהפיזור העתידי של יחידות הדיור הייעודיות לציבור החרדי.

סל פתרונות רחב ומגוון בצורות התיישבות שונות, התואמות את המאפיינים והצרכים הייחודיים של האוכלוסייה החרדית ותת-הקהילות שבה, מאפשר גמישות בנוגע לפריסה הרצויה ולבחירה האסטרטגית במספר יחידות דיור בכל צורת התיישבות והתאמה של פתרונות הדיור לאוכלוסיות נקודתיות בחברה החרדית. זאת תוך שמירה על איזון נכון בין הרצון להיבדלות ובין תהליכי החיברות אשר עוברים על החברה החרדית בין כוחות השוק, ובין מדיניות מכוונת והובלה של יצירת מרחבים גיאוגרפיים ועירוניים נכונים, המהווים כר פורה להמשך יצירה של ממשקי חיברות האוכלוסיות השונות במדינת ישראל ומתן מענה לביקושי הדיור המגוונים בחברה החרדית.

⁸⁶ רז-דרור וליטמנוביץ', 2014.

⁸⁷ התייחסות למאפייני הדיור הייחודיים החרדים ניתן למצוא בין היתר אצל: עמית שפירא ואיריס האן שטחים **ציבוריים פתוחים בערים** (2008); גבריאלה נוסבאום **מדריך תכנון לשילוב מבני ציבור, מסחה, תעסוקה ומגורים** (2011).



נספח א'

רשימת הראיונות שערך הצוות

רשימת הראיונות שערך הצוות

תאריך	משתתפים - בנוסף לצוות הפרויקט
8.2.15	ראש עיריית ביתר עילית מר מאיר רובינשטיין
8.2.15	נתנאל לפידות, עמירם גונן, מאיר קראוס, משה רובינשטיין, הרב מרדכי קרליץ
26.2.15	ישיבה עם חב' גיאוקרטוגרפיה, פרופ' אבי דגני
1.3.15	ח"כ הרב מאיר פרוש
12.3.15	ישיבה עם המועצה הלאומית לכלכלה
12.3.15	שולחן עגול יזמים חרדים - הרב יעקב שפירא, הרב רפי הופמן, הרב אהרן לוי, הרב משה הס, הרב מרדכי קרליץ
26.3.15	ישיבת הצוות עם המועצה הלאומית לכלכלה
1.4.15	ישיבת הצוות עם הרב קרליץ
16.4.15	שולחן עגול - דוד בן ישי, אהרן נחמני, רפאל כהן
16.4.15	שולחן עגול - יצחק בוטח בהשם, בורנשטיין
28.4.15	ישיבה עם חב' גיאוקרטוגרפיה, פרופ' אבי דגני
14.5.15	ישיבת הצוות עם הרב מרדכי קרליץ
28.4.15	ישיבה עם פרופ' אבי דגני
25.5.15	ישיבת המשך עם הרב מרדכי קרליץ
28.5.15	ישיבה עם משרד הכלכלה
28.5.15	ישיבה עם מינהל תכנון
28.5.15	ישיבה עם ח"כ לשעבר יעקב אשר

28.5.15	ישיבה עם ראש עיריית בני ברק הרב חנוך זייברט
8.6.15	ישיבה עם ראש עיריית מודיעין עילית, הרב יעקב גוטרמן
16.6.15	ישיבה עם מר אריאל אטיאס, שר השיכון לשעבר
16.6.15	ישיבה עם מר בנימין דרייפוס, מנהל אגף שיווק במשרד הבינוי והשיכון
17.6.15	ישיבה עם מתכנתת מחוז ת"א, רשות מקרקעי ישראל ועם מתכנן מחוז מרכז במשרד הבינוי והשיכון
18.6.15	שולחן עגול יזמים חרדים - עקיבא זורבין, אברהם להב, דני גרוסברד, שלום וסרטייל, חיים גולובנציץ
18.6.15	שולחן עגול עם מינהל תכנון, משרד הבינוי והשיכון, המועצה הלאומית לכלכלה, רשות מקרקעי ישראל
18.6.15	שולחן עגול עם נציגי משרדי הממשלה
18.6.15	ישיבה עם מר ליאור גבאי, פעיל חרדי
18.6.15	ישיבה עם נציגי מינהל תכנון
28.6.15	ישיבה עם מר משה מונטג, סגן ראש עיריית בית שמש
12.8.15	ישיבה עם מתכנן מחוז חיפה ברשות מקרקעי ישראל, סגנית מתכנתת מחוז חיפה במינהל תכנון, וכן עם סגן מנהל מחוז במשרד הבינוי והשיכון
13.8.15	ישיבה עם מתכנתת מחוז דרום במינהל תכנון, מתכנן מחוז דרום ברשות מקרקעי ישראל, ומתכנתת מחוז דרום במשרד הבינוי והשיכון
13.8.15	ישיבה עם שר הבינוי והשיכון ומנכ"ל המשרד
13.8.15	ישיבה עם שר הכלכלה, ומר אריאל אטיאס, מר מרדכי מרדכי ומר ניסים דהן
13.8.15	ישיבה עם מר מרדכי מרדכי ומר ניסים דהן
17.8.15	שולחן עגול בשיתוף שר הבינוי והשיכון, מנכ"ל המשרד וראשי הערים החרדיות
17.8.15	שולחן עגול בשיתוף שר הבינוי והשיכון, מנכ"ל המשרד ויזמי דיור חרדיים
17.8.15	פגישה בשיתוף שר הבינוי והשיכון ומנכ"ל המשרד עם נציגי שכונת קריית יובל
19.8.15	ישיבה עם מתכנתת מחוז צפון ברשות מקרקעי ישראל, סגן מתכנתת מחוז צפון במינהל תכנון



נספח ב'

חוות דעת משפטית

לכבוד עו"ד אלעזר במברג,
היועץ המשפטי, משרד הבינוי והשיכון
ירושלים

הנדון: חוות דעת בנושא שיווק מכרזים לצביון חרדי

1. רקע - האוכלוסייה החרדית

האוכלוסייה החרדית העומדת בבסיס חוות דעת זו, מחזיקה במאפייני דיור ייחודיים, שבמרכזם מוסדות הקהילה. בשונה ממרבית האוכלוסייה העירונית בישראל המתגוררת בהתאם להעדפותיה האישיות והאינדיווידואליות של כל משפחה, הקהילה החרדית מתאפיינת במגורים קהילתיים, בהתאם להשתייכותו הקהילתית והתת-קהילתית של כל אחד מחבריה.

הסיבה המרכזית לכך נעוצה בתפיסה התרבותית החרדית, לפיה על הפרטים לפעול בהתאם לפרשנות ההלכתית של מנהיגיהם. חז"ל מזרזים כל יהודי לעשות לעצמו רב. ומשעה שהכתיר את רבו, עליו להישמע לפסיקתו ההלכתית, ומעת לעת אף להנחיותיו בעניינים שבתרבות ובהנהגות דתיות. כך למשל, כל אחד מבני הקהילה ישלח את בנו ובנותיו למוסדות החינוך של הקהילה. מובן אפוא מדוע נדרשת בחירת המגורים בתוך הקהילה, שכן, כיצד יישלחו הילדים לבית הספר הקהילתי, כאשר המשפחה מתגוררת במרחק?

האידיאולוגיה של הקהילה החרדית בישראל מושתתת בדורות האחרונים על שלושה עקרונות בסיסיים: מחויבות לפרשנות הלכתית מחמירה, כל אחד בהתאם למנהיגיו; מחויבות ללימוד תורה כערך עליון; ומחויבות בלתי מתפשרת לערכי הצניעות, הבאה לידי ביטוי בהפרדה מגדרית מוחלטת. לצד זאת, שניים מן הערכים החשובים ביותר בקהילה, הם ההשתייכות הקהילתית הנובעת מדוקטרינת "דעת התורה", לפיה יש להישמע למנהיג בכל עניין בשל גדלותו הרוחנית, וחינוך הילדים במוסדות פנים קהילתיים.

הביקוש למגורים הומוגניים בתוך הקהילה, מבטא בראש ובראשונה את הצורך של האוכלוסייה החרדית בקיומן של קהילות גיאוגרפיות בעלות מכנה משותף הנהגתי. הצורך בקהילה איננו רק תרבותי-חברתי. הוא נובע מצורך דתי-הלכתי, המתאפשר פעמים רבות רק בחיים קהילתיים. כך למשל קיומם

של מנייני תפילה במשך כל השבוע בנוסח המקובל, קיומם של מתקנים דתיים כגון מקוואות לנשים ולגברים, קיומם של חנויות המוכרות מוצרים בכשרות מהודרת ועוד.

*

האוכלוסייה החרדית מונה כיום קרוב למיליון נפש, והיא מונה 11.5% מכלל האוכלוסייה בישראל. על פי טיוטת דוח המוכן בימים אלו באגף האסטרטגיה במשרד הבינוי והשיכון, צורכי הדיור של הקהילה החרדית למשך עשרים השנים הבאות עומדים על 188,000 יח"ד, כ-9,000 יח"ד בממוצע לשנה. כ-90% מהאוכלוסייה החרדית מעדיפים להתגורר במסגרת קהילתית כלשהי. 10% הנותרים הם חוזרים בתשובה וחרדים מודרניים ואחרים, המתגוררים ברחבי הארץ מחוץ לקהילה. מספר יחידות דיור כה גדול, מצריך היערכות תכנונית רחבת היקף, שתאפשר פתרונות דיור לאוכלוסייה החרדית, בהתאם למאפייניה, במקביל לפתרונות הדיור המוצעים לכלל האוכלוסייה.

מרבית החרדים בישראל מתגוררים בירושלים ובבני ברק. עם זאת, במהלך שנות התשעים שווקו מספר ערים נוספות לאוכלוסייה החרדית. אלו הן מודיעין עילית, ביתר עילית, אלעד ועמנואל. אף רמת בית שמש הפכה במהלך שני העשורים האחרונים לבעלת רוב חרדי מוצק. ריכוזים חרדיים נוספים מצויים באשדוד, בנתיבות, בחיפה, בנצרת עילית, בנתניה וברבות מערי הפיתוח.

2. הצורך בפתרונות דיור ייעודיים ומובחנים

עקרון החיים הקהילתיים מצוי בבסיס התפיסה ההתיישבותית החרדית בארץ ובעולם כולו. התעלמות מצורך זה איננה ראויה משלושה טעמים עיקריים: ראשית – **הטעם התכנוני:** חיוניות התכנון הייעודי עבור הקהילה החרדית, נובעת מקיומן של נורמות תכנוניות שונות באזורים החרדיים, ביחס לתכנון שכונה שאיננה חרדית. נורמות אלו מחילים כבר כעת מינהל התכנון ומשרד הבינוי והשיכון, בכל הנוגע לתכנון אזורים חרדיים.¹ כך למשל, ההפרשה למבני ציבור באזורים המתוכננים לחרדים, גבוהה בהרבה מהמקובל באוכלוסייה הכללית. זאת בשל הצורך בקיומם של מבני ציבור רבים, ובגין העובדה כי מספר הדיירים לכל יחידת דיור גבוה בהרבה. מנגד, הצורך בחניה בציבור החרדי הנסמך רבות על תחבורה ציבורית, נמוך מהמקובל באוכלוסייה הכללית, ובשל כך ניתן לאשר תקן חניה נמוך יותר.

אף התכתיב ההלכתי המחמיה, לפיו מרבית הקהילה איננה נעזרת במעלית שבת, מאלצת את בנייתם של בניינים נמוכים יחסית, בני 6-8 קומות, שיאפשרו עלייה וירידה ביום השבת באמצעות המדרגות. התכנון הייחודי מחייב אפוא הגדרת מתחמים מראש ככאלו המיועדים לאוכלוסייה החרדית ותכנונם בהתאם לצורכי הקהילה. שנית – **הטעם החברתי:** בהיעדר תכנון ייעודי שיאפשר את התפתחותן של

¹ כך למשל החילו ועדות התכנון הוראות ייחודיות בנוגע לתכנון העיר חריש ושכונת אחיסמך בלוד.

קהילות גיאוגרפיות, יתפתחו קהילות כאלו באופן לא מבוקה, בדרך של התפשטות לאזורים אחרים. לדרך זו, הפועלת באמצעות כוחות השוק, קיים מחיר לא מבוטל של חיכוך עם האוכלוסייה המקומית, המתנגדת לרוב לשינוי אופי היישוב או השכונה. לשני הטעמים הנזכרים, מצטרף אף **הטעם הליברלי**: על המדינה כבעלת מונופול במקרקעי ישראל, לאפשר לכל אדם את התנאים הנדרשים לו לצורך פולחן הדתי. התארגנות קהילתית ראויה תוכל להיעשות רק על ידי הקצאת קרקע (בתנאים זהים לכל הקצאה אחרת) שתאפשר ביסוס קהילתי וחופש פולחן.

על רקע טעמים אלו, מסכימים חוקרי החברה ומתכנני הערים בישראל כי נכון להמציא לקהילה החרדית פתרונות דיור ייעודיים ומובחנים.² עם זאת, קיימת מחלוקת באשר לאופי הפתרונות המוצעים: יש הסבורים כי נכון להקים ערים חרדיות הומוגניות,³ ויש הסבורים כי נכון לפעול להקמתן של ערי פסיפס, תוך כינון שכונות חרדיות בתוך יישוב כללי (הומוגני בתוך הטרוגני).⁴ אלו כאלו סבורים כי יש לפעול לתכנון ייעודי, וכי המחיר החברתי של אי תכנון חרדים גבוה מהחלופה האחרת.

לא ניתן להתעלם מגישות הסבורות כי המדינה איננה צריכה להשתמש בכלי המדיניות שלה, כדי לאפשר סגרגציה והתבדלות זה מזה, ובוודאי כדי לא לאפשר הדרה של קבוצות אוכלוסייה שונות.⁵ כך למשל סבור גונטובניק, כי הפרדה עלולה להוליך לעיוותים קשים בחלוקת המשאבים בחברה, תוך הקצאת יתר לקבוצות חזקות מבחינה פוליטית ולהקצאת חסר לקבוצות תרבותיות חלשות מבחינה פוליטית, המתאפשרת בשל הריכוז של כל קבוצה באזורי מגורים נפרדים; כי הפרדה במגורים דוחקת מיעוטים אל מחוץ למוקדי החלוקה וההשפעה החברתיים; כי הפרדה תורמת לשימור אי-שוויון בחברה שכן היא חוסמת את הגישה למימוש זכויות בסיסיות; כי ההפרדה משקפת ומעצבת את טיבן של מערכות היחסים בין הקבוצות התרבותיות השונות בחברה; כי היא עלולה לקדם פגיעה בקבוצות תרבותיות חלשות, ולמנוע כניסה של בני קבוצות תרבותיות "לא רצויות" לאזור מגורים נתון; כי רעתה הגדולה ביותר של ההפרדה במגורים היא העובדה שהיא מעודדת ומזינה ניכור חברתי והפליה וכי במקרה קיצוני היא עלולה להוליך גם להתפוררות חברתית.⁶

גישה זו – אף שכפי שיוצג להלן, לא קנתה שביתה בבתי המשפט בישראל בכל הנוגע לאוכלוסייה

² ראו למשל דוח גיאוקרטוגרפיה עבור משרד השיכון משנת 1999; דוח 2006, דוח סדן, גונן ופלסנר משנת 2011, וטיוטת דוח משרד הבינוי והשיכון והמכון החרדי למחקרי מדיניות, 2015.

³ כך למשל דוח 2006, שם.

⁴ ראו למשל דוח 2011, שם.

⁵ ראו למשל גנטובניק ג', **הפליה בדיור וקבוצות תרבותיות: בין חומות משפטיות לגדרות חברתיות**, נבו 2014.

⁶ גרשון גונטובניק "קבוצות מיעוט המבקשות מן המדינה לסגור את עצמן: חומות משפטיות, גדרות חברתיות והפליה בדיור" בתוך קהילות מגודרות (אמנון להבי, עורך) 425, 435-437 (2010). ראו אף גרשון גונטובניק, הערה 5 לעיל. לגישה דומה ראו: ישי בלנק, "איים של פלורליזם: היפרדות ושילוב בין דתיים וחילונים בישראל", דין ודברים | 1 (תשע"א-2011)

החרדית – מעלה טיעונים כבדי משקל כנגד השיווק הייעודי. **אנו סבורים כי בין שתי הגישות הנזכרות, ניתן לאזן, באמצעות שיווק מבוקה, בשים לב לשלושה מנגנוני ריכוך: א. סוג האוכלוסייה הייעודית; ב. סוג הקרקע. ג. כלי הייעוד.** פירוט ההצעה יובהר להלן.

אנו סבורים כי הובלת תכנון ייעודי על ידי הממשלה לקהילה החרדית, תוך שימוש במנגנונים הנזכרים, נכונה יותר מהסיבות הבאות:

ראשית, הקהילה החרדית איננה מבקש **להדיר** אחרים ולמנוע מהם להתגורר בשטחה, אלא בוחרת **להתכנס** ולחיות בקהילה מאורגנת, זה לצד זה. בהיעדר ועדות קבלה מכל סוג שהוא, כל אזרח, חילוני כחרדי, רשאי, לו אך ירצה, לרכוש דירה בכל שכונה בירושלים או בבני ברק. אכן, סביר כי אזור המגורים לא יתאים לאורח חייו, אך בידו הבחירה לעשות כן. בכך שונה המצב במעט, ממקרה שבו הקהילה מונעת מאחרים – באמצעות כלים משפטיים – מלהתגורר בשטחה.⁷

שנית, כנזכר לעיל, אנו סבורים כי מן הפן הליברלי, על המדינה לאפשר את העדפותיהם של אזרחיה לחיי קהילה. ודוקו, עצם הבחירה בחיי קהילה, מבטאת דה-פקטו את ההתבדלות הגיאוגרפית ממעורבות בחיי השאר. אכן, נקודות ההשקה בין החברה החרדית לכלל האוכלוסייה אינן נעלמות כאשר הקהילה מתגוררת בנפרד. הן נותרות בחיי העבודה, ובמהלך היום כולו, בעת היציאה מן הקהילה אל המרחב הישראלי. כך או כך, לא ניתן לדעתנו לכפות את קיומה של אינטגרציה במגורים, כאשר קבוצת אוכלוסייה מעדיפה לשמר את העדפותיה להתגורר במסגרת קהילתית מאורגנת. עם זאת, ראוי להציע סל פתרונות דיור רחב, הן לחרדים המתגוררים מחוץ לקהילה ומעורים באוכלוסייה הכללית, הן לחרדים המבקשים להתגורר בקהילה הומוגנית, אף שהיא נמצאת בתוך יישוב הטרוגני, הן לחרדים המבקשים להתגורר במסגרת הומוגנית מוחלטת בתוך יישוב חרדי. בכך לא נמנעת האפשרות מהאוכלוסייה החרדית לבחור לה מקום מגורים, בהתאם לאורח חייו של כל אחד מהפרטים.

שלישית, אנו סבורים כי מחיר ההתעלמות מצורכי הקהילה העומדים בבסיסי הווייתה, גבוה יותר ממחיר ההיזקקות לצרכים אלו. בהנחה כי הציבור החרדי יממש בכל מקרה את העדפות הדיור שלו וישמר את הקיום הקהילתי, הרי שנכון יותר לממשלה להפנות את משאביה לניהול נכון של הביקושים, ולא להתעלם מהם ולהותיר לכוחות השוק לפעול בהיעדר יד מכוונת. זאת משום שפעילות בדרך של כוחות שוק עלולה לפגוע במרקמים עירוניים קיימים ולשנותם, תוך כדי יצירת מתח וחיוך מיותרים בין האוכלוסיית. די אם נביט במכתבים המצורפים לדוח 2006,⁸ שבהם מביעים ראשי רשויות רבים את התנגדותם לקליטת חרדים באזוריהם.

⁷ השוו למשל עם בג"ץ 6695/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד (ו) 258.. באותו המקרה נמנע מהמשפחה באמצעות ועדת הקבלה, להתקבל למגורים ביישוב הקהילתי. ואולם, זהו איננו המצב בקהילות העירוניות החרדיות הפתוחות לכל. איננו מציעים לשנות זאת ולמנוע, בכלים משפטיים, מכל אדם לרכוש דירה באזור כלשהו.

⁸ ראו בנספחים לדוח 2006.

3. המצב המשפטי הקיים

בהזדמנויות שונות, אישרו בתי המשפט תכנון ושיווק ייעודי לאוכלוסייה החרדית, כל זמן שהם אינם כרוכים בהטבה כלכלית מיוחדת. בעניין כבל פסל בית המשפט הטבת דיור שנועדה לציבור החרדי בלבד, בשל היותה פוגעת בשוויון.⁹ עם זאת באותה הפרשה קבע בית המשפט כי:

משפחות חרדיות – כולנו נסכים – יש מהן הזקוקות לשכירות בדיור הציבורי. ועוד נסכים, כי החרדים ראויים וזכאים, אם אך יחפצו בכך, כי נעשה כמיטבנו להקצאת מקומות דיור ייחודיים להם, כדי לאפשר להם להוסיף ולקיים את אורחות חייהם.¹⁰

במהלך שיווק העיר אלעד, נדרש בית משפט העליון לשאלת הקצאת קרקע באופן ספציפי לחרדים.¹¹ במסגרת מכרזי הקרקע שפרסמה המדינה לגבי הקרקעות במקום הוטלה על הזוכים במכרז התחייבות למכור את הדירות לרוכשים בעלי צביון דתי בלבד. העתירה התמקדה בהטבות שנתנה המדינה לרוכשי יחידות דיור בעיר אלעד, כאשר העותרים טענו כי ההטבות שניתנו לרוכשי הדירות החרדים בעיר הן חריגות, ולא ניתנו לרוכשי דירות ביישובים אחרים המצויים באזור הסמוך לאלעד. במסגרת דיון זה, בלטה עמדת המוצא של בית המשפט, לפיה אין קושי מיוחד בעצם הקצאת הקרקע לבניית יישוב נפרד לאוכלוסייה חרדית, במטרה לאפשר לה לקיים ולשמר את אורחות חייה. בעניין זה נכתב בפסק הדין כי:

הקצאת קרקע לבנית יישוב נפרד לאוכלוסייה החרדית כדי לאפשר לה לקיים ולשמר את אורחות חייהם היא מותרת, וכשלעצמה אין בה פסול... האפשרות להקצות משאבי קרקע לבנייה בעבור קבוצת אוכלוסין אחת, אשר על-פי צרכיה יש הצדקה לאפשר לה בנייה נפרדת, כבר הוכרה בבית-משפט זה גם ביחס לאוכלוסייה אחרת - האוכלוסייה הבדואית (בג"ץ 528/88 אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל)...

ההכרה באפשרות להקצות מקרקעין ולאפשר דיור נפרד לקבוצות אוכלוסייה בעלות מאפיינים מיוחדים, על-פי צרכיהן ושאיפותיהן, משתלבת בתפיסה המכירה בזכותן של קהילות מיעוט המעוניינות בכך, לשמר את ייחודיותן; זוהי תפיסה המייצגת גישה הרווחת כיום בקרב משפטנים, פילוסופים, אנשי חברה

⁹ בג"ץ 1/98 כבל נ' ראש ממשלת ישראל פ"ד נג (2) 241.

¹⁰ שם, עמ' 256.

¹¹ בג"ץ 4906/98 עמותת "עם חופשי" לחופש דת, מצפון, חינוך ותרבות ואח' נגד משרד הבינוי והשיכון פ"ד נד (2) 503.

והינו, ולפיה זכאי גם היחיד בין יתר זכויותיו - לממש את השתייכותו לקהילה ולתרבותה המיוחדת כחלק מזכותו לאוטונומיה האישית שלו.

אף בעניין תכנון העיר חריש עבור האוכלוסייה החרדית, קבע בית המשפט לעניינים מנהליים, כי אם יישמרו תנאי המחיה הנדרשים לאוכלוסייה המקומית הוותיקה, אין כל מניעה מלייעד את העיר עבור האוכלוסייה החרדית.¹² בכך אפשר בית המשפט את תכנונה של חריש כיישוב עירוני חרדי.

עולה אפוא, כי בתי המשפט אפשרו לייעד מקרקעין לאוכלוסייה חרדית, הן בתכנון הן בשיווק, כל זמן שמדובר בהקצאה שוויונית שאיננה מעניקה תנאים מיוחדים עודפים, אם אין בכך פגיעה באוכלוסייה קיימת.

לא למותר לציין בהקשר זה, כי יש להבחין בין ייעוד מקרקעין לאוכלוסייה החרדית, כאמור לעיל, לבין ייעוד מקרקעין לאוכלוסיית הצינונות הדתית. ראו למשל דברי הנשיאה בייניש, בעניין סבא:¹³

עוד יתכן כי יש ממש בטענה שהציבור הדתי לאומי אינו בגדר קבוצת מיעוט הדורשת הגנה על מאפייניה הדתיים והתרבותיים הייחודיים, בפרט כאשר מדובר בקרקע המיועדת לדיור בתחום יישוב עירוני; ובהתחשב במיקומו של המגרש הנדון.

ובעניין אלעד, הנזכר לעיל, עמד בית המשפט על הגדרת המכרזים כ"צביון דתי":¹⁴

יצוין, כי היישוב אלעד הוגדר על-ידי משרד הבינוי והשיכון כמיועד לאוכלוסייה "בעלת צביון דתי", ביטוי עמום שכל הנראה נועד להתאים את התכנית להנחיות היועץ המשפטי לממשלה לאחר שהקצאת קרקעות לבנייה שלא בהתאם לאותן הנחיות נפסלה בעבר בבג"ץ 5023/91 פורז נ' שר הבינוי והשיכון. מכל מקום, ממכלול החומר שהוגש לנו בעתירה זו, עולה בבירור כי היישוב אלעד נועד לציבור חרדי, והביטוי "צביון דתי" אינו אלא מסווה לתכלית זו.

יצוין, כי אף העתירות שמגישה מפעם לפעם האגודה לזכויות האזרח, בנוגע להקצאת מקרקעין לצביון דתי, אינן מתנגדות (כך במשתמע) לקיומם של מכרזים לצביון חרדי, אלא למכרזים לצביון דתי, המיועדים

¹² עת"מ 11475-07-11 חריש הירוקה אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית בע"מ נ' ועדת העררים שליד המועצה הארצית לתכנון ולבניה (פורסם בנו, 1.5.2012).

¹³ עע"מ 1789/10 אסתר סבא נ' מינהל מקרקעי ישראל,

¹⁴ בג"ץ 4906/98 עמותת "עם חופשי" נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נד(2) 503, 508 (2000).

לאוכלוסיית הציונות הדתית.¹⁵ למען הסר ספק, נבהיר כי מסמך זה איננו נוקט עמדה כלפי ייעוד מכרזים לציבור הציוני-דתי, באשר הוא עוסק בחברה החרדית בלבד, על מאפייניה הייחודיים.

על אף העולה מן הפסיקה, נמסר לנו כי בתקופה זו נבחנת במשרד הבינוי והשיכון, בשיתוף משרד המשפטים, עמדת המדינה בכל הנוגע לסוגיית שיווק קרקע ייעודי לחברה החרדית, וכי עד לגיבושה, ככלל, נמנעים משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל, מלשווק מקרקעין לאוכלוסייה בעלת צביון חרדי. זאת, אף שמוסדות התכנון – מתכננים את אותם המקרקעין לאוכלוסייה החרדית. תכנון המקרקעין לאוכלוסייה החרדית ושיווקם לכלל האוכלוסייה - הם המצב הגרוע ביותר. זאת משום שרשויות המדינה משקיעות מאמצים ניכרים בתכנון אזור מסוים לאוכלוסייה מסוימת, אך הן אינן יכולות להבטיח כי האוכלוסייה המיועדת אכן תצליח לקבל את המקרקעין הנ"ל. המקרה הבולט בהקשר זה הוא תכנון ושיווק היישוב חריש, שיסופר להלן.

4. פרשת שיווק מקרקעי חריש

בראשית שנות התשעים של המאה הקודמת, הוחלט במשרד הבינוי והשיכון להקים יישוב עירוני בפאתי ואדי ערה. למטרה זו אושרו תכניות בניין עיר שנועדו לאפשר בנייה של 4,126 יחידות דיור ביישוב חריש. לקראת השיווק, ביצע המשרד עבודות פיתוח ותשתית ביישוב בהיקפים של למעלה ממאה מיליון שקלים.

ניסיונות לאכלס את היישוב לא צלחו ממגוון סיבות, ולמעט כ-300 משפחות נותר היישוב בשיממונו. בשנת 2008 הכין משרד הבינוי והשיכון תזכיה שממנו עולה כי במועד הכנת התזכיר היה היישוב מאוכלס באוכלוסייה הטרוגנית לרבות חברי עמותת "יוגה של אהבה", חברי קהילת הרא-קרישנה, גרעין תורני של הציבור הדתי לאומי, משפחות הנמנות עם חסידי ברסלב, עולים חדשים, משפחות מהמגזר הערבי ועוד. כמו כן עולה מהתזכיר כי חלק ניכר מהתושבים התגוררו ביישוב בשכירות. בתים רבים ביישוב עמדו ריקים והתשתיות הנרחבות שנבנו בו מוטלות היו כאבן שאין לה הופכין. עקב מיעוט האוכלוסייה וגיוונה, לא הוקמו ביישוב מוסדות חינוך, מוסדות ציבוריים ובתי עסק, והתושבים מצאו את המענה לצורכי החינוך והקהילה מחוץ ליישוב.

נוכח שיממונו של היישוב מצד אחד, ומצוקת הדיור של האוכלוסייה החרדית בארץ, מצד שני, הציע אגף תכנון ערים במשרד הבינוי והשיכון לייעד את חריש להתיישבות אוכלוסייה חרדית. פתרון זה ביקש

¹⁵ ראו העתירה בעניין עת"מ 25573-03-12 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' רשות מקרקעי ישראל (פורסם במרשתת: <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2012/03/hit25573.pdf>). ראו אף סעיף 5 למכתב האגודה לזכויות האזרח ליועמ"ש רשות מקרקעי ישראל, מיום 10.3.2015 (<http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2015/03/carmey-gat100315.pdf>).

לתת מענה גם למצוקת הדיור של הקהילה החרדית וגם לאכלוס היישוב חריש, שעד לאותה העת נותר כאבן שאין לה הופכין.

בחודש יוני 2008, החליטה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה להמליץ על הקמת מרחב תכנון מיוחד בגבולות היישוב חריש. בהתאם להמלצה זו פרסם שר הפנים בחודש אוקטובר 2008, צו תכנון והבניה (קציר-חריש) (מרחב תכנון מיוחד), תשס"ח-2008, הנדרש לשטח של 3,560 דונם בתחומי היישוב חריש ומאפשר בנייה של כ-8,800 יחידות דיור. בהתאם לכך, הצהירה המועצה הארצית כי "המועצה הארצית מכירה בחשיבות תכנונה והקמתה של עיר חרדית, אשר תאפשר פתרונות דיור לאוכלוסייה החרדית".

בחודש מרץ 2010 קיבלה ממשלת ישראל החלטה בעניין קידום היישוב חריש כפתרון למצוקת הדיור של אוכלוסייה בעלת הצביון הדתי.¹⁶ אף שמטבע הלשון עסקה ב"צביון דתי", הרי שכפי הנלמד ממוסדות התכנון, הכוונה הייתה לייעד את חריש לעיר חרדית.

התאמת התכנון לאוכלוסייה החרדית כללה ייעוד שטחים נרחבים למוסדות חינוך, בקנה מידה המתאים לשיעור הילודה החרדית, ובפריסה רחבה של מוסדות קטנים, במטרה להתאימם לביקושים מצד תת-קהילות שונות. עוד תוכננו מבנים למוסדות ציבור, בתי כנסת ומקוואות. כמו כן ניתן דגש רב על תחבורה ציבורית, התואמת את ביקושי האוכלוסייה החרדית.

בין השנים 2010-2011 הופקדו ואושרו תכנית מתאר ותכנית מפורטת, שמטרתן בין היתר, להקים שכונות מגורים בנות כ-6,000 יחידות דיור ושירותים נלווים המתאימים לאוכלוסייה בעלת צביון חרדי. בכך הושלם ההליך התכנוני להקמת היישוב חריש – כיישוב עירוני המיועד לאוכלוסייה החרדית בלבד. העררים כנגד תכנית המתאר נדחו, תוך קביעת ועדת המשנה כי ניתן (מהבחינה המשפטית) לייעד יישוב לחרדים; כי אכן ייעוד היישוב חריש הוא לחרדים בלבד; וכי בנסיבות העניין ההחלטה לייעד את היישוב לחרדים בלבד ראויה וסבירה.

כנגד החלטת ועדת המשנה הוגשו עתירות לבית המשפט לעניינים מנהליים. בין כך ובין כך, עסקה ועדת המשנה בעררים כנגד התכנית המפורטת, וקבעה כי במסגרת התכנית יש לשלב תיקונים מספך במטרה לתת מענה גם לצורכי האוכלוסייה החילונית המתגוררת ביישוב. משנערך האיזון בין התכנית המייעדת את העיר לאוכלוסייה החרדית, לבין צורכי האוכלוסייה החילונית, דחה בית המשפט את העתירה ואישר את הליכי התכנון.¹⁷

עם זאת, במסגרת העתירה הודיע נציג משרד הבינוי והשיכון, כי הוחלט במשרד לפתוח את שיווק היישוב חריש לכלל האוכלוסייה, וכוחות השוק הם שיקבעו מי יתגורר בסופו של דבר במקום. במילים אחרות: אף שהתכנון יועד לאוכלוסייה החרדית, הרי ששיווק המכרזים יעשה לכלל האוכלוסייה.

¹⁶ החלטת ממשלה מס' 1505, 14.3.2010.

¹⁷ עת"מ 11475-07-11 חריש הירוקה אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית בע"מ נ' ועדת העררים שליד המועצה הארצית לתכנון ולבניה (פורסם בנוב, 1.5.2012).

ואמנם, בחודש אוגוסט 2012 פורסמו מכרזים לבניית 4,634 יחידות דיור ומסחר ב-29 מתחמים ביישוב חריש. השיווק נעשה לכלל האוכלוסייה, ולא כמכרז ייעודי ל-"צביון דתי", זאת אף שכאמור, התכנון נעשה על פי הפרמטרים המתאימים לאוכלוסייה החרדית. בגין כלל המתחמים הוגשו בסה"כ 39 הצעות.

עשר עמותות חרדיות שהתמודדו במכרז, פעלו באמצעות ארגון גג שנקרא "ועד הדיור". משנודעה פעילותם המשותפת, שעלתה כדי תיאום אסור בין מציעים במכרז, החליטה ועדת המכרזים לפסול את הצעות העמותות, לאחר שמיעת טענותיהן. בעקבות הפסילה, הכריזה ועדת המכרזים על זכייתם של מציעים אחרים, חלק מהם יזמים וחברות בנייה, וחלק מהם עמותות המייצגות ציבורים שונים, שאינם בהכרח חרדים.

כנגד החלטת ועדת המכרזים הוגשה עתירה מנהלית ובקשה לצו ביניים, שנדחה בשל סיכוייה הנמוכים של העתירה להתקבל.¹⁸ הזוכים במכרזים מיהרו לשנות את התכנון העירוני, במטרה להתאימו לכלל האוכלוסייה, אחר שמצוקת הדיור של העשור האחרון, והפרסום שזכתה לו העיר חריש במסגרת פרשת המכרזים, העלו את ביקושי כלל האוכלוסייה לרכישת דירות במקום. בכך, נסתם הגולל על הפיכת חריש לעיר חרדית הומוגנית.

אכן, סביר כי אילו שווקה חריש במכרז ייעודי לאוכלוסייה בעלת צביון חרדי, כפי שתוכננה, הרי שפסילת העמותות לא הייתה משנה את צביונה המתוכנן של העיר, שכן קבלנים ועמותות שאינם פועלים בסביבה חרדית היו נמנעים מלהשתתף במכרז, וכך היה מתאפשר לעמותות חרדיות אחרות לזכות בו.

חוות הדעת יוצאת מתוך נקודת הנחה, כי משרדי הממשלה יוכלו להכווין את שוק המקרקעין של האוכלוסייה החרדית, רק אם תובהר המסגרת המשפטית המאפשרת שיווק דירות לאוכלוסייה החרדית. ההצדקה העקרונית לכך הובהרה בנימוקים שפורטו בהרחבה לעיל, ובראשם הצורך של הקהילה החרדית בפתרונות קהילתיים גאוגרפיים, המחייבים נורמה תכנונית ייחודית ושיווק ייעודי. בכך ימנעו כישלונות תכנוניים נוספים בדומה להשתלשלות האירועים בשיווק העיר חריש, ומשרד הבינוי והשיכון יוכל להמשיך לתכנן ולשווק מקרקעין לאוכלוסייה החרדית, לצד התכנון והשיווק לכלל האוכלוסייה.

5. הצעת הפתרון - מכרזים לצביון חרדי

כאמור, בהיעדר מסגרת משפטית המאפשרת את שיווקם של פתרונות הדיור באופן ייעודי לבני הקהילה, הרי שכל תכנית המבקשת לייעד מתחם קרקע לאוכלוסייה זו נתונה ליד המקרה. התכנון

¹⁸ עת"מ 14134-02-13 עמותת שבות יעקוב - חריש נ' ועדת המכרזים שליד מינהל מקרקעי ישראל (פורסם בנבו), 6.6.2013.

הממשלתי המיועד לחרדים – יגיע לידיהם רק אם הזוכה במכרז יתרצה למכור את יחידות הדיור לידיים חרדיות. לעומת זאת, חוות הדעת מבקשת להציע פתרון לפיו קרקע המתוכננת לאוכלוסייה החרדית, תאוכלס בסופו של דבר בבני הקהילה.

עם זאת, על רקע הקושי הנזכר לעיל, בכל הנוגע לשיווק מקרקעין לאוכלוסיות יעודיות, אנו סבורים כי יש להפעיל את הפתרון בכפוף לשלושה מנגנוני ריכוך שיווהרו להלן.

א. סוג האוכלוסייה

אנו סבורים כי יש להבחין בין האוכלוסייה החרדית לבין שאר חלקי האוכלוסייה היהודית בישראל. זאת על רקע ייחודיותה התרבותית, כפי שהובהר בהרחבה לעיל, והעובדה כי האוכלוסייה החרדית תמשיך להתגורר בקהילה, בין אם מדינת ישראל תתכנן את המקרקעין בעבורה ובין אם לאו. ואולם, בהיעדר תכנון יוזם, תמשיך האוכלוסייה החרדית לגלוש אל שכונות חילוניות ולשנות את אופיין. אנו סבורים כי נכון לנהל את הביקושים, ולא להיגרר אחריהם. אף בתי המשפט הכירו זה מכבר בייחודיות הקהילה החרדית

מוצע אפוא כי השיווק יוגדר כשיווק ל"צביון חרדי" בלבד, במקום ההגדרה המוכרת "צביון דתי", כך שיווהר כי המדינה תכננה ומייעדת את הקרקע לקבוצת אוכלוסייה חרדית דווקא, בשל מאפייניה המיוחדים.

ב. מיקום הקרקע

בהקשר החברתי, שיווק המקרקעין יכול שיעשה בארבע קטיגוריות שונות. אנו מציעים כי ייעוד הקרקע לאוכלוסייה החרדית, לא ייעשה בכל אחד מסוגי המקרקעין המשווקים, אלא בחלק מהמקרקעין בלבד, כמפורט להלן.

1. קרקע בלב אזור חרדי

כאשר המדינה משווקת מקרקעין הנטועים בלב יישוב חרדי קיים, אין לכאורה צורך לפעולה לייעוד המקרקעין לאוכלוסייה מסוימת, שכן סביר כי בלאו הכי, הביקוש יהיה מצד אוכלוסייה החרדית בלבד. עם זאת, דווקא במקרים אלה דומה כי שיווק ייעודי לאוכלוסייה החרדית יהיה מהלך שאינו פוגע בקבוצות אוכלוסייה אחרות, אשר באופן טבעי אינן רואות במקום חלופה מתאימה למגורים.

2. קרקע בלב אזור הטרונגי

כאשר המדינה משווקת מקרקעין המצויים בלב יישוב כללי, שאיננו חרדי, אין כל הצדקה לייעוד את המקרקעין לאוכלוסייה החרדית השונה במאפייניה מאוכלוסיית המקום, ובכך להביא

לשינוי המרקם האזורי. בשל כך, איננו מציעים לפעול לייעוד קרקע לאוכלוסייה החרדית באזורים אלו.

3. יישוב חדש

כאשר מקדמים מוסדות התכנון את תכנונו של יישוב חדש לאוכלוסייה החרדית, ראוי כי המדינה תפעל לוודא כי בסופו של דבר השיווק יעקוב אחרי התכנון, וייעוד היישוב יישמה. בשל העובדה כי במקרה של יישוב חדש אין פגיעה באוכלוסייה קיימת, מומלץ להפעיל את כלי הייעוד שיפורטו להלן, בשיווקים אלו.

4. שכונה חדשה ונבדלת ביישוב הטרוגני

כאשר מדובר על תכנון שכונה חדשה הומוגנית (חרדית) ביישוב קיים הטרוגני, הרי שמבחינת מדיניות תכנון, זהו הפתרון הנכון ביותר. מחד גיסא, האוכלוסייה החרדית יכולה להמשיך ולשמר את חיי הקהילה בשכונה בעלת אופי ייחודי התואם את אורחות חייה, ומאידך גיסא, אין מדובר בעיר הומוגנית שמצמצמת את יכולות התעסוקה, אלא בעיר פסיפס המעניקה אפשרויות תעסוקתיות וחינוכיות רחבות יותר, וכן מעורבות רבה יותר של חברי הקהילה החרדית בציבור הישראלי הכללי.¹⁹

כאשר מדובר בשכונה חדשה, תחומה ונבדלת, הרי שאין לחשוש משינוי המרקם האזורי ומהתפשטות לשכונות נוספות. אנו מציעים כי בחטיבות קרקע אלו יופעלו גם כן כלי הייעוד, במטרה לאפשר את שיווק הקרקע לאוכלוסיית היעד, וזאת על רקע העובדה כי סביר שבמקומות אלה יהיו ביקושים גם מצד קבוצות אוכלוסייה אחרות.

ג. כלי הייעוד

הכלים המשפטיים המאפשרים את ייעוד הקרקע לאוכלוסייה ספציפית, יכול שיהיו מכמה סוגים. אנו מציעים כי ייעוד הקרקע לא ייעשה בדרך של הדרה של מאן-דהו מלרכוש יחידת דיור במקום, אלא בדרך המאפשרת לכל אדם לרכוש יחידת דיור באזור המיועד ולהתגורר בה, לאחר שיידע כי מדובר בקרקע המיועדת לאוכלוסייה מסוימת, ומתוך הנחה כי באופן טבעי, הצהרה ממשלתית ברורה בדבר אופי המקום המתוכנן, תמשוך אליו את האוכלוסייה המתאימה לאופי זה.

1. מכרזים סגורים המיועדים לקבוצות/עמותות/פרטיים בעלי מאפיינים מיוחדים.

¹⁹ ראו למשל דוח סדן 2011.

בשיטה זו, השליטה על הצרכן הסופי נעשית דרך דיני המכרזים. מראש, רק עמותות או קבוצות מסוימות, העומדות בקריטריונים של אוכלוסיית היעד, מורשות להשתתף במכרז. כך למשל, שיווק לאנשי כוחות הביטחון, המוסדר בתקנות חובת מכרזים.²⁰ בשל העובדה כי מדובר בתניה המגבילה את הזכות להשתתף במכרז, איננו מציעים להשתמש בכלי זה.

2. ועדת קבלה/ זכאות להתגורר בפרויקט

בשיטה זו, כל יזם יכול להתמודד במכרז, ואולם הוא רשאי למכור את יחידות הדירור רק לזכאים, בעלי האופי היישובי המבוקש. בשיטה זו פועלת ועדת הקבלה היישובית, בהתאם לחוק ועדות קבלה.²¹ בעבר, הונהגו שיטות דומות ביישובים החרדיים. אולם, מכיוון שבשיטה זו ניתן למנוע מאדם כלשהו להתגורר במקום, איננו מציעים לפעול בדרך זו. סיבה נוספת להמלצתנו שלא להשתמש בשני הכלים הנזכרים, נובעת מהצורך בשוליים העמומים של הגדרת "מיהו חרדי", שעלולה להביא למחלוקות רבות בשאלת הזכות להיכלל בקבוצת היעד.

3. מכרזים לצביון חרדי

בשיטה זו, רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון מצהירים כי מדובר בשיווק מקרקעין לצביון חרדי. ודוק – המכרז אינו מחייב את הזוכה למכור את הדירות דווקא לרוכש כזה או אחר, אלא להפך – כל רוכש יודע כי קיימת לו האפשרות לרכוש יחידת דיור מהיזם הזוכה במכרז, ואולם הצביון האזורי יהיה חרדי. בדרך זו נמנעת המדינה מהדרה של פרטים בחברה, ללא הטלת מגבלה על כל אדם לרכוש מקרקעין במתחם המשוק, אחר שהוצהר על האופי היישובי העתידי. בה בעת, ההנחה היא כי הביקוש למתחמים אלה יבוא מצד פרטים שהאופי המוצהר של המקום מתאים להם. אנו מציעים לפעול בכלי זה ככלי המרכזי, שיאפשר את שיווק המקרקעין לצביון חרדי. בעניין קריית שמואל, קיבל בית המשפט את טענות העותרים, שביקשו לבטל מכרז באזור דתי, בשל העובדה כי הוא לא פורסם כמכרז ל"צביון דתי". בית המשפט קובע כי:

יש גם להדגיש, כי הביטויים "צביון דתי" או "אורח חיים דתי", אינם בעלי הגדרה מדויקת וחד משמעית, אם כי מקובל לחשוב על מספר תנאי מינימום ובעיקר המנעות מחילול השבת ומועדי ישראל והתנהגות בפרהסיה שיש בה כיבוד הדת והדתיים. הביטוי מתיחס פחות לחייו הפנימיים של האדם בתוככי מעונו.

²⁰ תקנה 25(24) לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993.

²¹ חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011.

קשה גם לבדוק "בציציות" (תרחי משמע) של כל המציעים ואינני קובע גם שבמכרז ידרשו המציעים לצרף תצהיר או מסמך אחר המאשר את דתיותם.

כמו כן, אינני קובע שלמבקשים תהא זכות לקבוע מי מהמציעים "כשר" לבוא בשערי המכרז, ומי לא. קביעת הכותרת במכרז לאוכלוסייה בעלת "צביון דתי" תספיק לדעתי להביא ל"סינון" מתאים של המציעים.²²

דברים אלו יפים לענייננו. הכרזה על שיווק מתחם מסוים כ"אזור בעל צביון חרדי", איננה מדירה רוכשים מלהתגורר באותו האזור. אולם היא מגלה להם מהו הצביון המיועד של האזור, ובכך היא מאפשרת לשמר את האופי התכנוני שתוכנן למקום.

4. מגבלות על שינוי התכנון

כלי נוסף המשלים את הכלי ההצהרתי, הוא הטלת מגבלה בתנאי המכרז על שינוי התכנון במכרזים המיועדים לצביון חרדי. אף כיום, שינוי תכנוני בקרקע המשווקת על ידי משרד הבינוי והשיכון, דורשת את אישור ועדת המכרזים המשרדית. ניתן אפוא לקבוע עוד בתנאי המכרז, כי הוועדה לא תאשר שינויים תכנוניים המיועדים לשנות את אופי האוכלוסייה בפרויקט. מדוע יש צורך בכלי משלים זה? לעתים, כאשר מדובר במתחם גדול המשווק בפעם הראשונה, כך למשל יישוב או שכונה חדשים, הרי שאין די בהכרזה כשלעצמה על שיווק לצביון חרדי. יזם הזוכה במקרקעין, יכול ליזום את שינוי התכנית, במטרה להשיא את רווחיו. המגבלה על שינוי התכנון, המוטלת מלכתחילה כתנאי מתנאי המכרז, מסכלת את שינוי התכנית לאחר הזכייה.

מכיוון שלתנאי זה יש משמעות שהיא מעבר להצהרתית בלבד, אנו מציעים כי תנאי זה יופעל רק במסגרת המכרזים הראשונים היוצאים באזור חדש. למכרזים אלו משמעות רבה, משום שהם מעצבים הלכה למעשה את האופי האזורי המתקדם.

סיכום:

חוות הדעת מבקשת להציע פתרון משפטי, המאפשר לקיים את הזכות לקהילה מחד גיסא, מבלי לפגוע בזכות לשוויון וכן מאידך גיסא. בין שתי הגישות, זו המאפשרת לשווק לקבוצות שונות בהתאם למאפייניהן, וזו המבקשת למנוע את השיווקים הייעודיים, אנו ממליצים לפעול בדרך ביניים, המתירה

²² ה"פ (חי) 102/99 שכונה שיתופית של הפועל המזרחי בעמק זבולון קרית שמואל בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל, תשנח (3) 193.

את השיווק הייעודי לקבוצות מסוימים, במקרקעין מסוימים ובדרכים מוגבלות. ההצעה שאנו מציעים, בהקשר לאוכלוסייה החרדית, מרוכזת בטבלה הבאה:

שיטת התכנון והשיווק לפי סוג האזור

שיווק ייעודי				תכנון ייעודי	השיטה האזור
מרכז סגור	ועדת קבלה	מגבלה מרכזית על שינוי התכנון	דקלרטיבי - "צביון חרדי"		
✗ (לא נדרש)	✗ (לא נדרש)	✗ (לא נדרש)	✗ (לא נדרש)	✓	בלב אזור חרדי קיים
✗	✗	במתחם מניע בלבד	✓	✓	שכונה חדשה ביישוב כללי
✗	✗		✓	✓	עיר חדשה
✗	✗	✗	✗	✗	בלב אזור כללי קיים

בכבוד רב

ד"ר חיים זיכרמן



נספח ג'

מיצוי פוטנציאל הבנייה בריכוזים חרדיים

אלעד



שם התכנית: רובע A מזרח
מס' התכנית:
מס' יח"ד: 500
סוג תכנית: מפורטת
סטטוס תכנוני: בהכנה

בית שמש



שם התכנית: ה' 1
מספר התכנית: 102-0055277
מס' יח"ד: 2,387
סוג תכנית: מפורטת
סטטוס תכנוני: בתוקף



שם התכנית: ה' 2
מספר התכנית: 102-0054791
מס' יח"ד: 2,498
סוג תכנית: מפורטת
סטטוס תכנוני: בתוקף



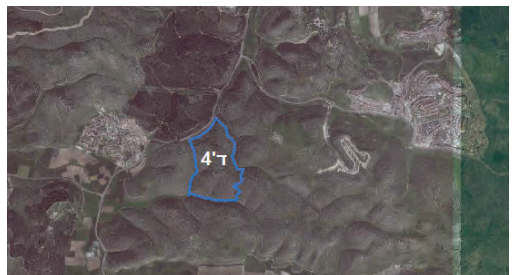
שם התכנית: ד'1
 מספר התכנית: 102-0074732
 מס' יח"ד: 1,030
 סוג תכנית: מפורטת
 סטטוס תכנוני: בתוקף



שם התכנית: ד'2
 מספר התכנית: 102-0066951
 מס' יח"ד: 1,501
 סוג תכנית: מפורטת
 סטטוס תכנוני: בתוקף



שם התכנית: ד'3
 מספר התכנית: 102-0073593
 מס' יח"ד: 4,019
 סוג תכנית: מפורטת
 סטטוס תכנוני: בתוקף



שם התכנית: ד'4
 מספר התכנית: 102-0082552
 מס' יח"ד: 1,798
 סוג תכנית: מפורטת
 סטטוס תכנוני: בתוקף



שם התכנית: ד'5'
מספר התכנית: 102-0062257
מס' יח"ד: 972
מפורטת: סוג תכנית:
סטטוס תכנוני: בתוקף



שם התכנית: ד'6'
מספר התכנית:
מס' יח"ד: 1,200
מפורטת: סוג תכנית:
סטטוס תכנוני: בהכנה



שם התכנית: מע"ר שלב ב'
מספר התכנית:
מס' יח"ד: 300
מפורטת: סוג תכנית:
סטטוס תכנוני: בהכנה



שם התכנית: אזור מגורים ותעסוקה דרום
 מספר התכנית:
 מס' יח"ד: 350
 סוג תכנית: מפורטת
 סטטוס תכנוני: החלטה להפקדה



שם התכנית: ג1 -
 שינוי ת.ב.ע. למגרש 1000
 מספר התכנית:
 מס' יח"ד: 100
 סוג תכנית: מפורטת
 סטטוס תכנוני: בהכנה



שם התכנית: הרחבת בית שמש לכיוון
 מזרח לאורך כביש 10
 מספר התכנית:
 מס' יח"ד: 6,000
 סוג תכנית: מפורטת
 סטטוס תכנוני:

ביתר עילית



שם התכנית: ג' שינוי תב"ע
מספר התכנית:
מס' יח"ד: 700
סוג תכנית: מפורטת
סטטוס תכנוני: בהכנה



שם התכנית: ב'2 קצה
מספר התכנית:
מס' יח"ד: 168
סוג תכנית: מפורטת
סטטוס תכנוני: לפני הפקדה



שם התכנית: ב3 תבע על פי בעלות מדינה
בהתאם לשלד
מספר התכנית:
מס' יח"ד: 750
סוג תכנית: מפורטת
סטטוס תכנוני: טרום הכנה

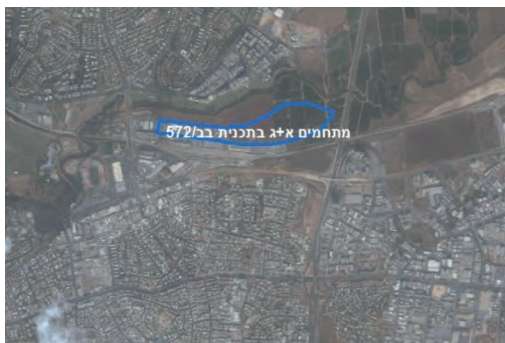


שם התכנית: א' 2 קצה תוספת
 מספר התכנית:
 מס' יח"ד: 500
 סוג תכנית: מפורטת
 סטטוס תכנוני: טרום הכנה

בני ברק

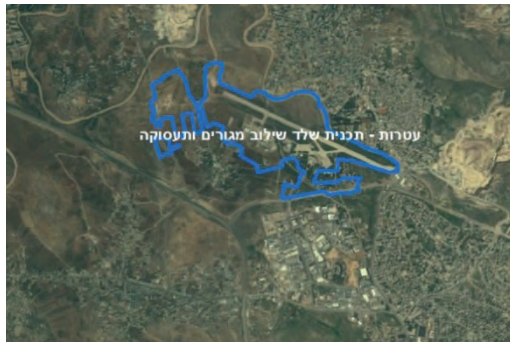


שם התכנית: מתחם ציפור
 מספר התכנית: 708/בב
 מס' יח"ד: 96
 סוג תכנית: מפורטת
 סטטוס תכנוני: אושרה למתן תוקף
 19/01/2009



שם התכנית: מתחמים א+ג בתכנית
 בב/572
 מספר התכנית:
 מס' יח"ד: 2,200
 סוג תכנית: מפורטת
 סטטוס תכנוני: בהכנה

ירושלים



שם התכנית: עטרות - תכנית שלד שילוב מגורים ותעסוקה
מספר התכנית:
מס' יח"ד: 4,000
סוג תכנית: שלד
סטטוס תכנוני: טרום הכנה

כפר חב"ד



שם התכנית:
מספר התכנית:
מס' יח"ד: 4,000
סוג תכנית: שלד
סטטוס תכנוני: טרום הכנה

כוכב יעקב-תל ציון



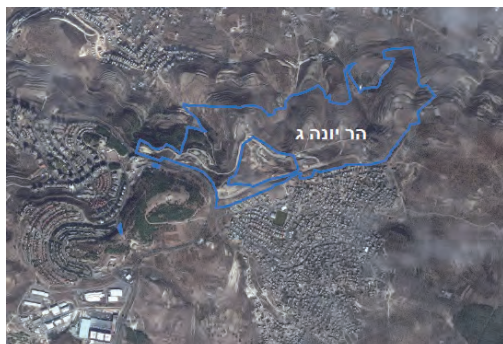
שם התכנית
מספר התכנית
מס' יח"ד: 2,000
סוג התכנית: שלד
סטטוס תכנוני: ט.הכנה

מעלה עמוס

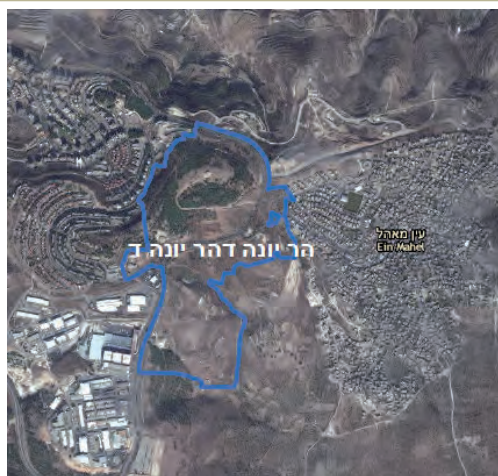


שם התכנית:
 מספר התכנית:
 מס' יח"ד: 5,000
 סוג תכנית: שלד
 סטטוס תכנוני: בהכנה

נצרת עילית



שם התכנית: הר יונה רובע ג'
 מספר התכנית: 10278/ג
 מס' יח"ד: 3,015
 סוג תכנית: מפורטת
 סטטוס תכנוני: אושרה למתן תוקף
 01/08/1999

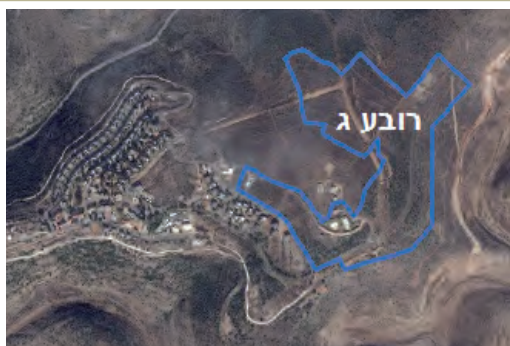


שם התכנית: הר יונה ד'
 מספר התכנית: 17008 /ג
 מס' יח"ד: 687
 סוג תכנית: מפורטת
 סטטוס תכנוני: בהכנה

עמנואל

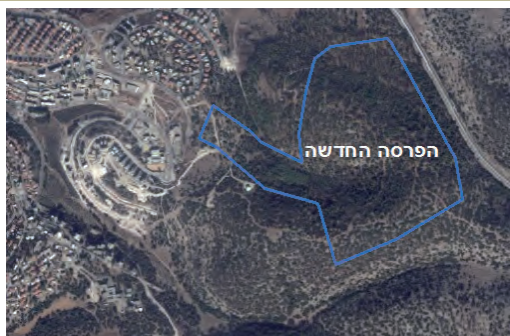


שם התכנית: עמנואל ב'
מספר התכנית: 120/2
מס' יח"ד: 1,226
סוג תכנית:
סטטוס תכנוני:



שם התכנית: רובע ג'
מספר התכנית: 120/6
מס' יח"ד: 1,159
סוג תכנית: מפורטת
סטטוס תכנוני: אושרה למתן תוקף

רכסים



שם התכנית: הפרסה החדשה
מספר התכנית:
מס' יח"ד: 1,650
סוג תכנית: מפורטת
סטטוס תכנוני: בהכנה



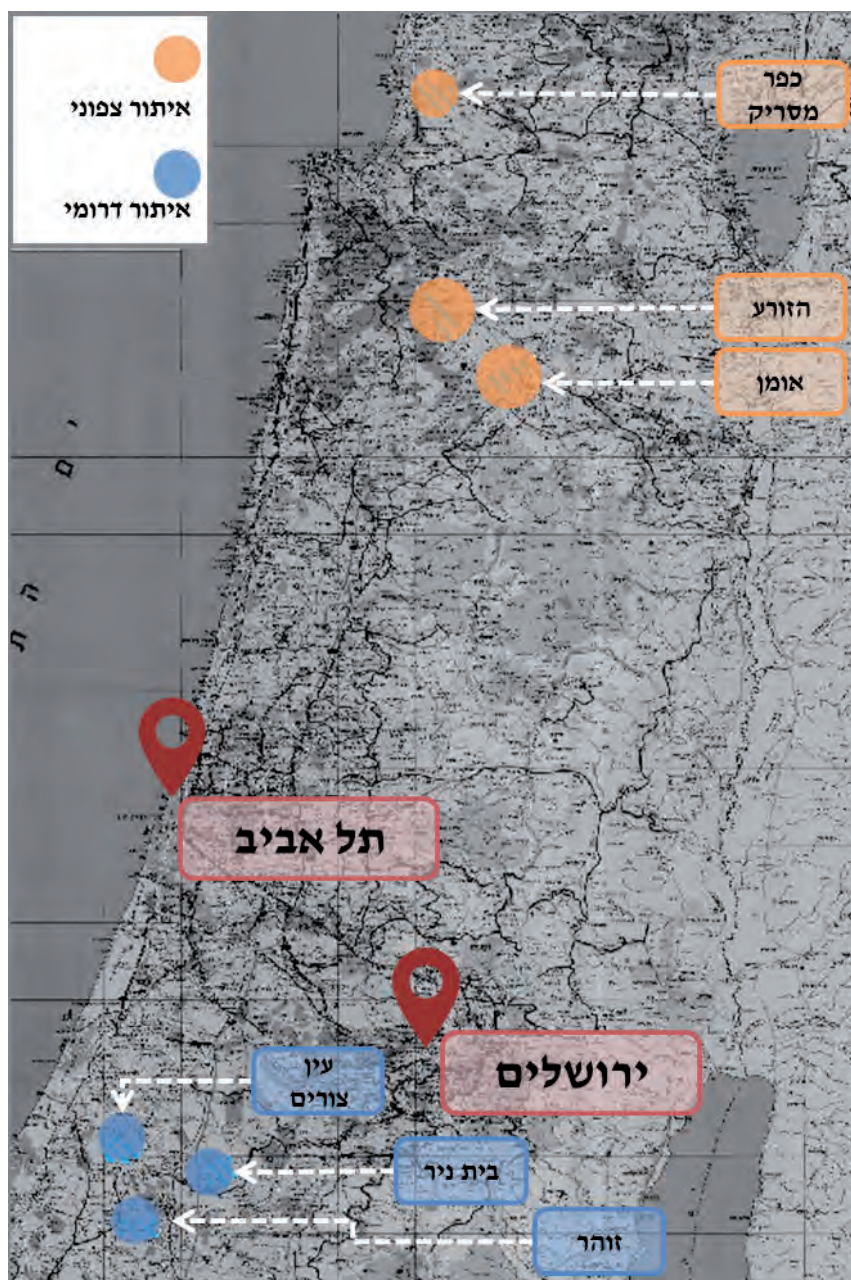
נספח ד'

מפות היתכנות ערים חדשות

159

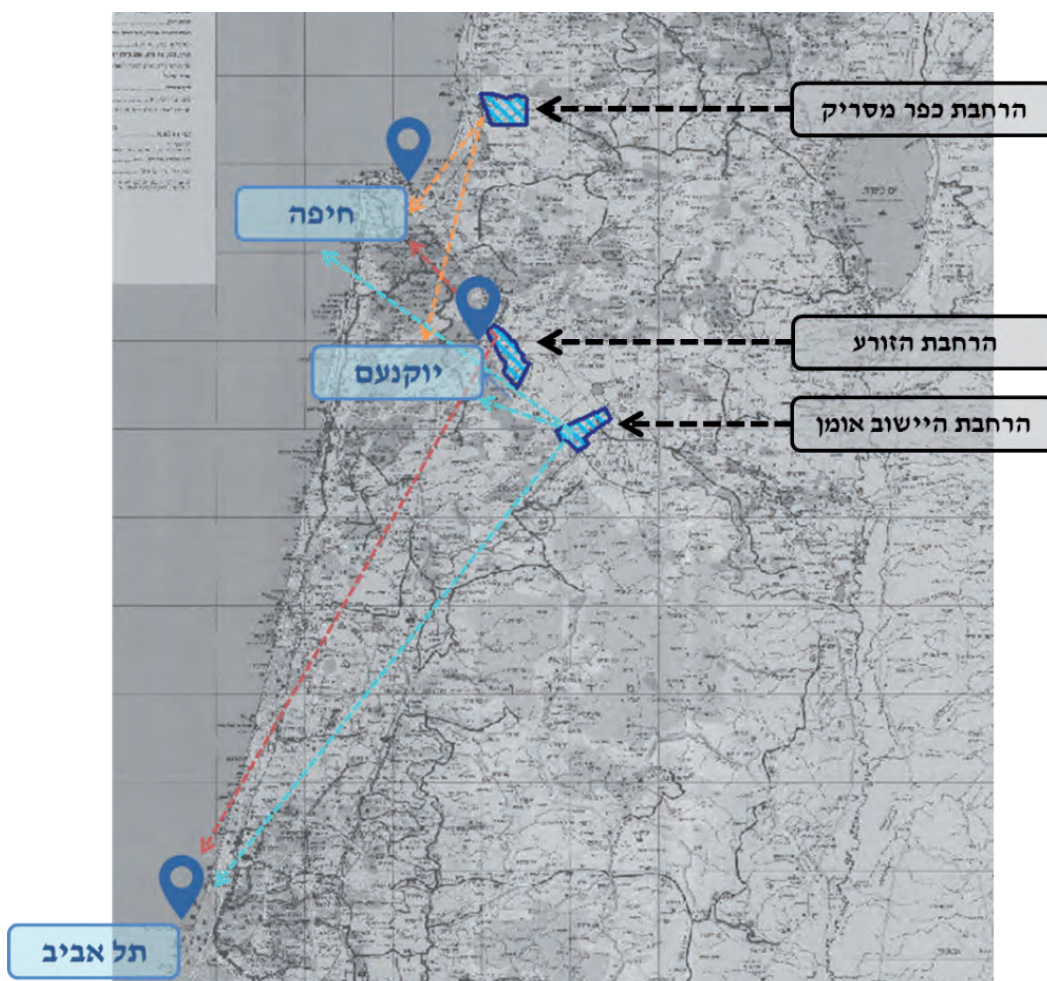
תכנית אסטרטגית לדיור לאוכלוסייה החרדית

מפת איתורים עבור עיר חדשה לאוכלוסייה החרדית:

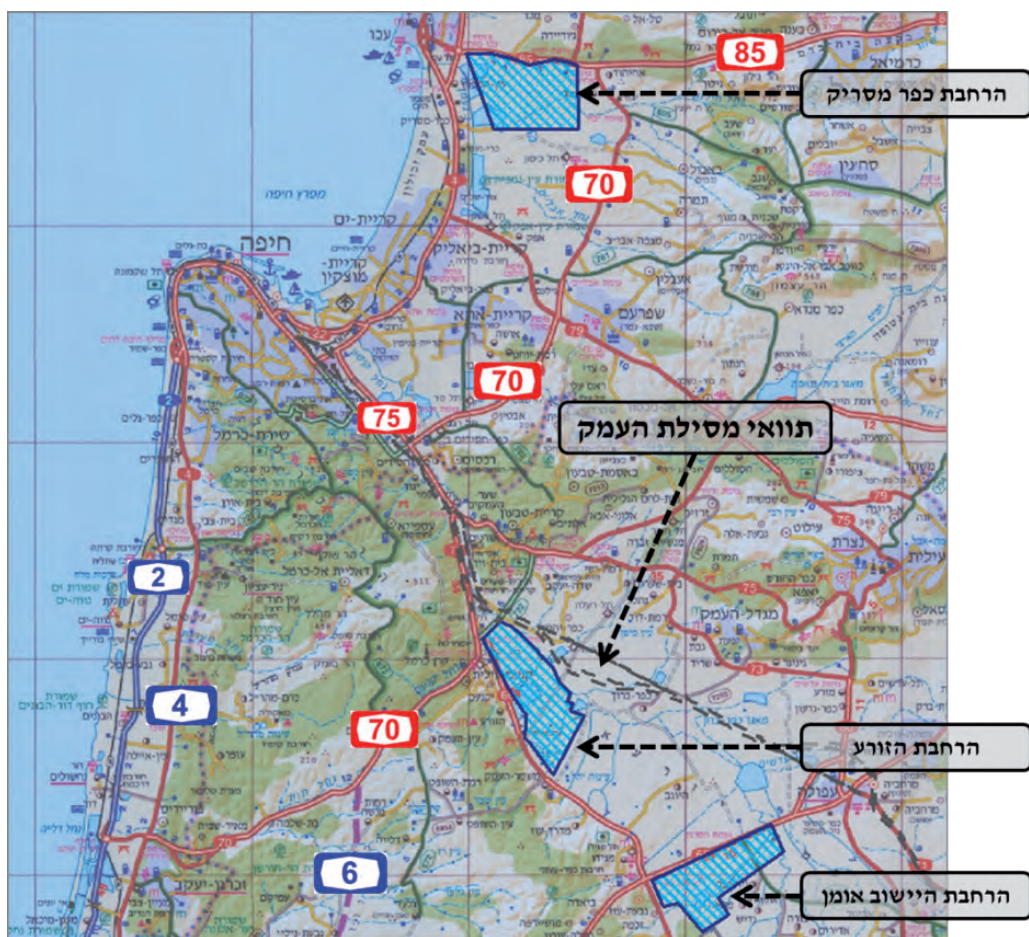


איתורים צפוניים

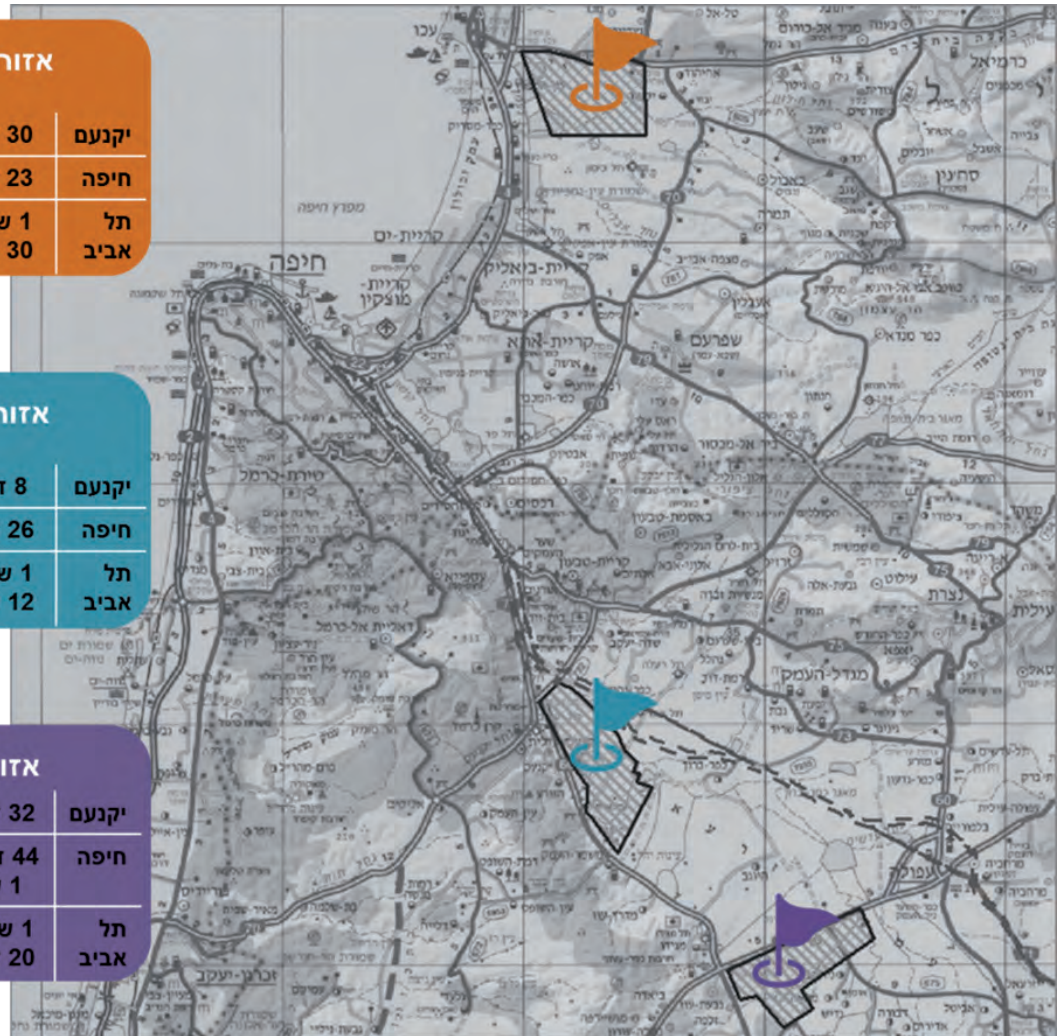
מוקדי תעסוקה עיקריים למרחב הבדיקה:



נגישות מרחבית - כבישים ארציים ומסילת ברזל



נגישות ברכב פרטי (ללא עומסי תנועה) למוקדים עיקריים במרחב האזורי:



אזור מסריק:

יקנעם	30 דק'	36 ק"מ
חיפה	23 דק'	23 ק"מ
תל אביב	1 ש' ו- 30 דק'	111-122 ק"מ

אזור הזרוע:

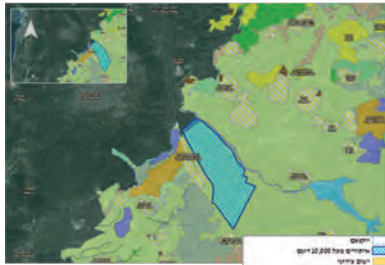
יקנעם	8 דק'	6 ק"מ
חיפה	26 דק'	25 ק"מ
תל אביב	1 ש' ו- 12 דק'	90-94 ק"מ

אזור אומן:

יקנעם	32 דק'	29 ק"מ
חיפה	44 דק'- 1 ש'	45-55 ק"מ
תל אביב	1 ש' ו- 20 דק'	94 ק"מ

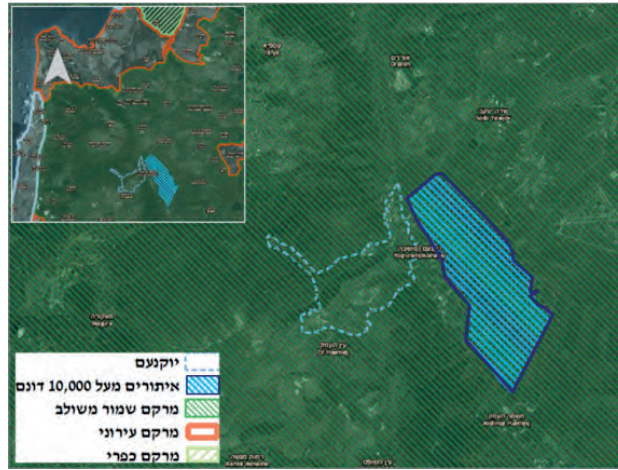
2. אזור הזרע

תמ"מ 9/2



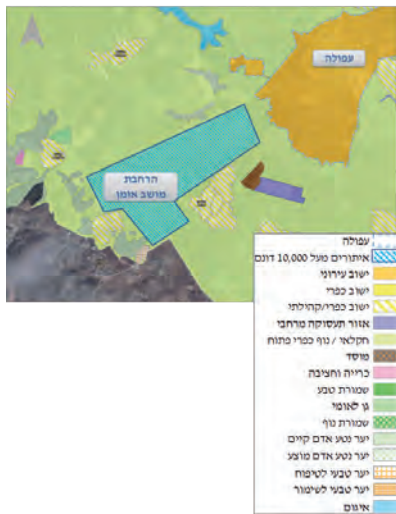
יוקנעם	
2000	מספרים מעל 20,000 ימים
1000	יובל עירייה
500	יובל כפר
200	יובל עירייה/כפר
100	יובל תעשייה/מפעלים
50	יובל תעשייה/מפעלים
25	יובל תעשייה/מפעלים
10	יובל תעשייה/מפעלים
5	יובל תעשייה/מפעלים
2	יובל תעשייה/מפעלים
1	יובל תעשייה/מפעלים
0.5	יובל תעשייה/מפעלים
0.2	יובל תעשייה/מפעלים
0.1	יובל תעשייה/מפעלים
0.05	יובל תעשייה/מפעלים
0.02	יובל תעשייה/מפעלים
0.01	יובל תעשייה/מפעלים
0.005	יובל תעשייה/מפעלים
0.002	יובל תעשייה/מפעלים
0.001	יובל תעשייה/מפעלים
0.0005	יובל תעשייה/מפעלים
0.0002	יובל תעשייה/מפעלים
0.0001	יובל תעשייה/מפעלים
0.00005	יובל תעשייה/מפעלים
0.00002	יובל תעשייה/מפעלים
0.00001	יובל תעשייה/מפעלים

תמ"א 35

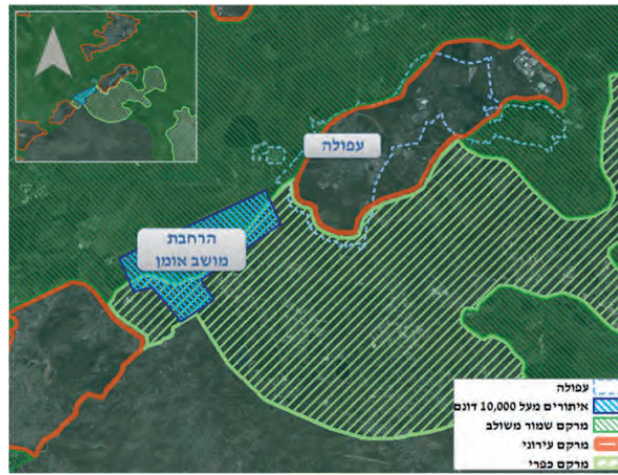


3. אזור היישוב אומן

תמ"מ 9/2

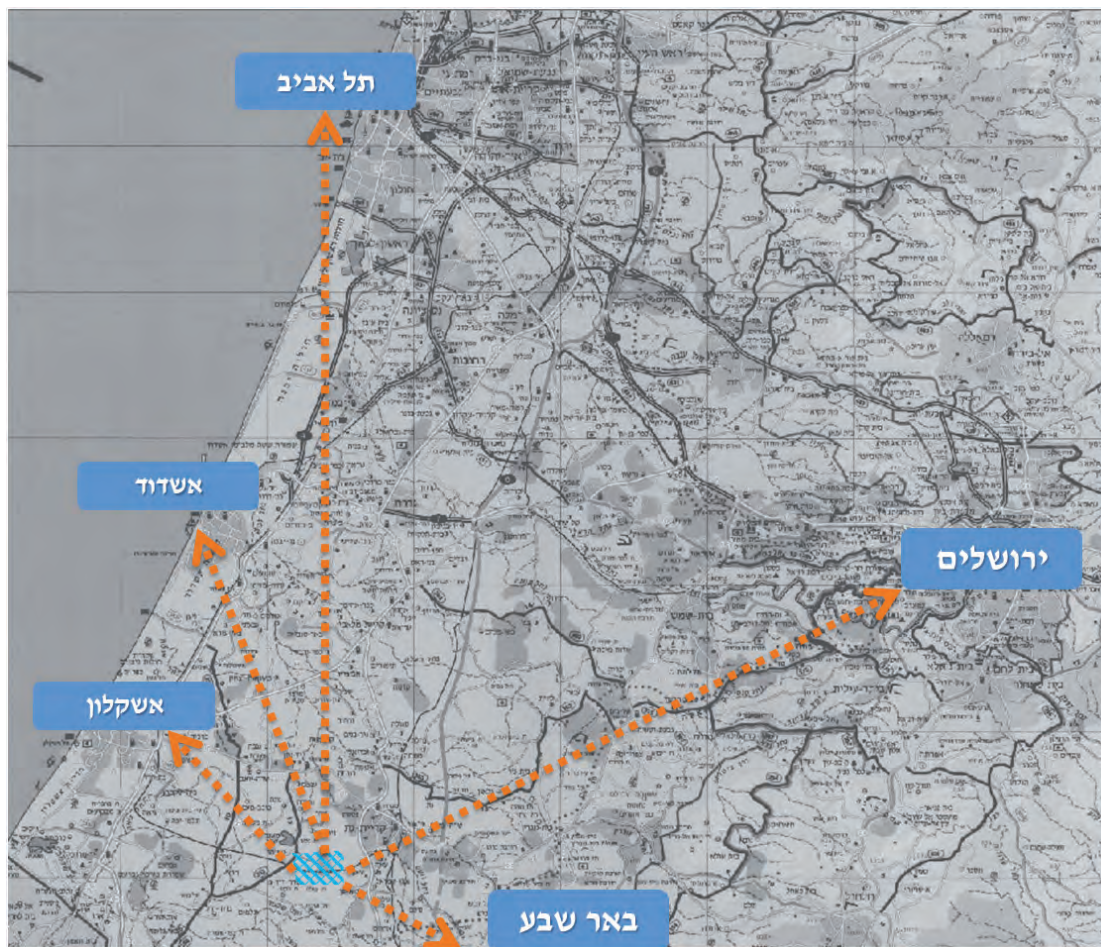


תמ"מ א 35



איתורים דרומיים

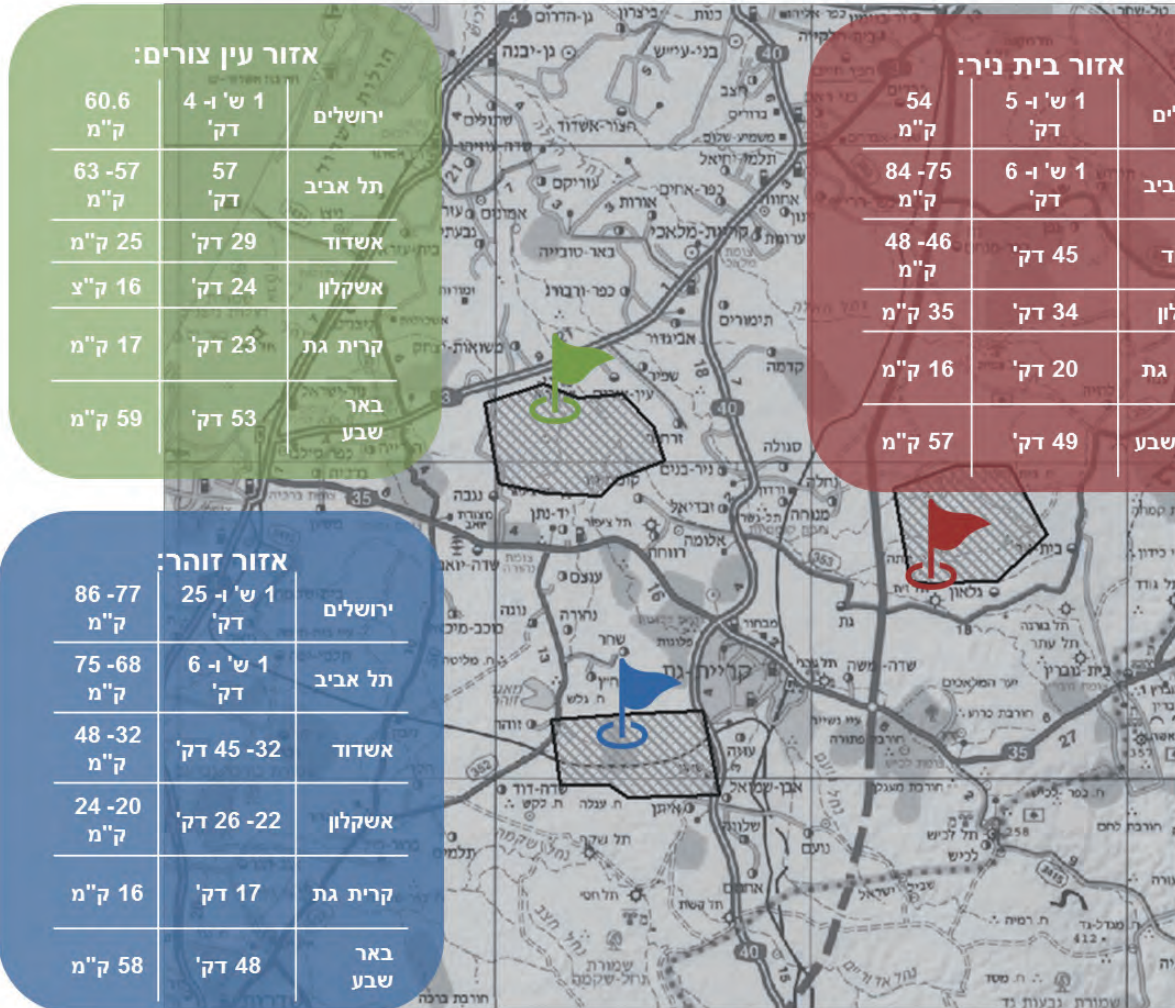
מוקדי תעסוקה עיקריים למרחב הבדיקה:



נגישות מרחבית - כבישים ארציים ומסילת ברזל

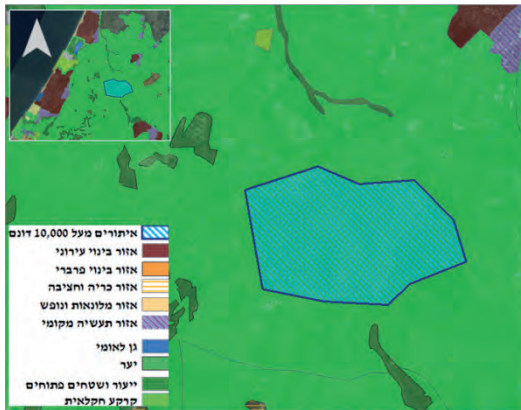


נגישות ברכב פרטי (ללא עומסי תנועה) למוקדים עיקריים במרחב האזורי:

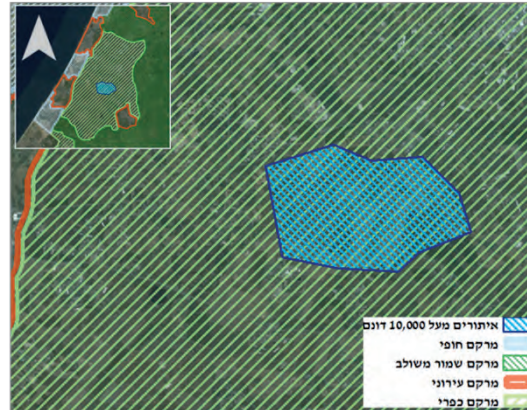


2. אזור קיבוץ עין צורים

תמ"מ 14/4

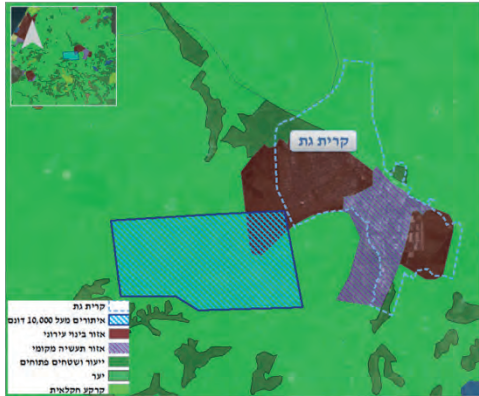


תמ"א 35

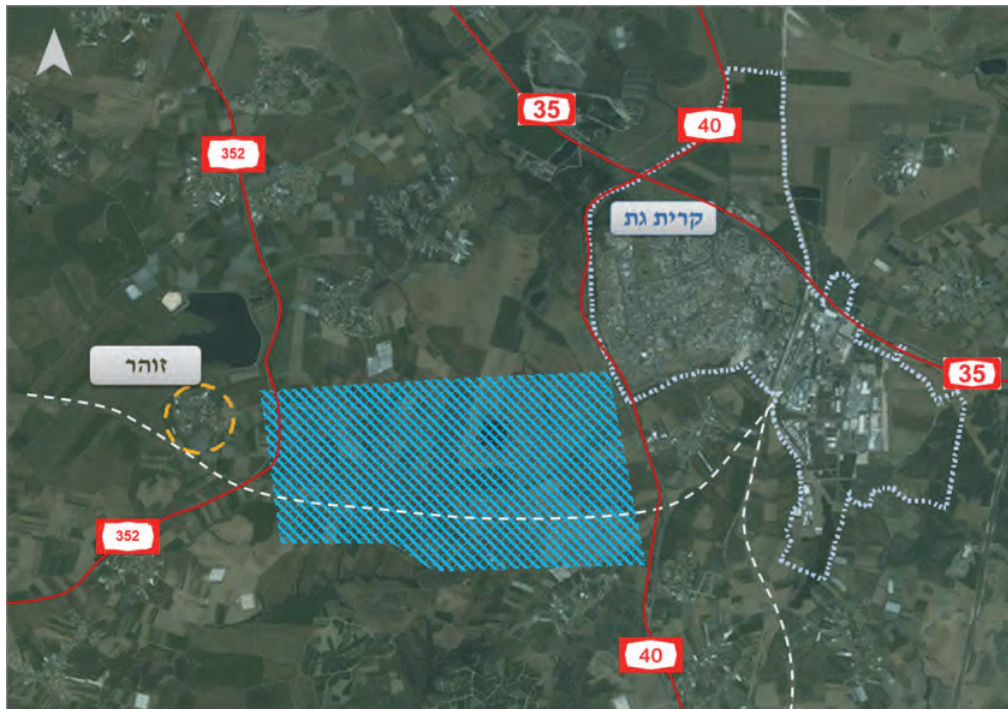


3. אזור מושב זוהר

תמ"מ 14/4



תמ"מ א 35



175

תכנית אסטרטגית לדיור לאוכלוסייה החרדית

