

21 באוגוסט, 2011

לכבוד
פרופ' מנואל טרכטנברג
יו"ר הוועדה

מר אייל גבאי,
מנכ"ל משרד רה"מ וראש צוות דיוור

שלום רב,

הנדון: קביעת מדיניות דיוור חברתית

הרינו מתכבדים לפנות אליכם בשם הקואליציה לדיוור בר השגה, המונה ארגונים חברתיים וגופים אקדמיים המתמחים בזכויות אדם וצדק מרחבי ובתחומי המשפט, הכלכלה והתכנון. אנו עוסקים מזה מספר שנים בנושא של צדק חברתי בתחום הדיוור. אנו מקווים כי מסמך זה יסייע לוועדה להתוות מדיניות חדשה וצודקת יותר בתחום חשוב זה.

המטרה המרכזית של מדיניות דיוור חברתית

המטרה המרכזית של מדיניות דיוור, לטעמנו, היא מימוש הזכות לדיוור נאות, תוך חתימה לתמהיל חברתי בכל שכונה, כמאמץ נגדי למגמות הקיטוב וההתבדלות.

להלן פירוט עמדתנו:

מימוש הזכות לדיוור נאות

1. הזכות לדיוור הינה אחת הזכויות החברתיות הבסיסיות ביותר, המנויה כבר בסעיף 25 להכרזה הבינלאומית בדבר זכויות האדם משנת 1948, וכן בסעיף 11 לאמנה הבינלאומית לזכויות חברתיות וכלכליות משנת 1966, שישראל צד לה.¹ הסעיף פורש בהערות הרשמיות לאמנה, אשר חוברו על ידי קבוצות המומחים של האו"ם.² הזכות לדיוור נאות, כוללת מספר רכיבים:

א. **דיוור נאות (adequate housing)** - הזכות לדיוור נאות רחבה מקיומה של קורת גג כלשהי מעל הראש, שכן דיוור נאות הוא מונח המתייחס גם להיבטים של נטל עלות דיוור, נגישות לשירותים, לתעסוקה ועוד היבטים כמפורט להלן.

ב. **דיוור בר השגה (affordable housing)**: דיוור, כמו בריאות או חינוך, אינו "מוצר" – שנרכש בכסף – אלא זכות בסיסית של כל אדם, עשיר כעני. על המדינה מוטלת חובה להבטיח, באמצעים שונים, כי לכל אדם תהיה נגישות לדיוור בר השגה. דיוור בר השגה הוא דיוור הולם שיש ביכולתו של אדם לעמוד בעלותו בלי לפגוע בצרכים חיוניים אחרים שלו ושל בני משפחתו.

¹ להרחבה על הזכות לדיוור, ר' גיל גן-מור, הנדל"ניסטית – הפרת הזכות לדיוור על ידי מדינת ישראל, דוח האגודה לזכויות האזרח בישראל (2008), <http://www.acri.org.il/pdf/Diur.pdf>
² הערה כללית מספר 4 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1991).

לצורך בחינה זו נהוג להשתמש במונח "נטל עלות דיור", המבטא את הוצאה לדיור מתוך ההכנסה הפנויה (הוצאות דיור הן המשכנתא/שכ"ד, ארנונה, חשמל, מים). המקובל היום בעולם, הוא שדיור הינו בר השגה כאשר נטל עלות הדיור נמוך מ-30%, לפחות ככל שמדובר במשקי בית עם הכנסה ממוצעת ומטה³.

ג. **שוויון בדיור ונגישות לכל קבוצות האוכלוסייה (accessible housing)**: לכל אדם זכות לנגישות שווה לדיור וזכות שלא להיות מופלה בשל השתייכותו הקבוצתית או בשל צרכיו המיוחדים.

ד. **תנאי פרטיות ומרחב מחיה הולמים (habitable housing)**: לכל אדם זכות לקורת גג שתאפשר לו לקיים את חיי משפחתו בפרטיות, ושיהיו בה תנאי מחיה נאותים, לרבות הגנה מפני קור, רטיבות, חום, גשם, רוח או כל איום אחר לבריאות, בטיחות המבנה, חיבור לתשתיות חשמל ומים בטוחים לשתייה, אוורור ותאורה, ותנאים שמאפשרים שמירה על היגיינה ועל בריאות הדיירים.

ה. **חזקה משפטית מוגנת (legal security of tenure)**: לכל אדם זכות לביטחון משפטי בכל חזקת מגורים (שכירות, בעלות וכדומה), לכך שלא יתאפשר לפנותו מדירתו באופן שרירותי, וכי פינוי ייעשה רק לאחר הליך משפטי ראוי. פינוי אדם מביתו או הריסת הבית לצורך ענישה אסורים⁴.

ו. **נגישות לשירותים (availability of services, materials and infrastructure)**: לכל אדם זכות לדיור הולם בסביבה שבה נגישות לתעסוקה, שירותי בריאות, בתי ספר, תשתיות ושירותים חברתיים אחרים, ושאינה מזוהמת.

ז. **בחירה חופשית של מקום המגורים (location)**: לכל אדם הזכות לבחור בחופשיות את מקום מגוריו וסביבת מגורים שבה מקורות תעסוקה, חינוך ושירותים, המתאימה לצרכיו⁵.

ח. **התאמה לתרבות (culturally adequate housing)**: לכל אדם זכות לדיור שיאפשר לו לקיים את תרבותו ולבטאה.

2. ככל זכות חברתית, לצד האיסור לפגוע בזכות שלא לתכלית ראויה ובאופן מידתי, מוטלת על המדינה החובה לנקוט בצעדים חיוביים למימוש מלא של הזכות לדיור. מימוש הזכות לדיור יכול שיתחשב ביכולתה הכלכלית של המדינה (למעט ענייני ליבה, כמו מניעת אפליה, מניעת הריסת קורת גג ללא מתן מענה חלופי הולם, אשר יש לממשם ללא תנאי), אך המדינה חייבת להתקדם כל העת למימוש הזכות. המדינה חופשית לבחור את האמצעים הנראים לה למימוש הזכות לדיור, ובלבד שאלו מובילים לתוצאה הראויה.

³ כך, למשל, נוהג משרד השיכון האמריקאי, <http://www.hud.gov/offices/cpd/affordablehousing/>

⁴ ראו גם הערה כללית מספר 7 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

⁵ ראו גם סעיף 12(1) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדינתיות, 1966. ישראל חתמה ואשררה את האמנה.

חתימה לתמהיל חברתי

3. ישנה תפיסה לפיה כוחות השוק יסדירו את צרכי הדיור ואילו המדינה מתמקדת באוכלוסיות קצה בלבד. לרוב נעשה הדבר באמצעות הבטחת קורת גג למעוטי הכנסה בשיכונים ושכונות נפרדות, בעיקר באזורים זולים בפריפריה או בשולי הערים. אולם, אופי הבניה החדשה של שוק הדיור מוביל להגברת ההפרדה בין אוכלוסיות שונות ולקיטוב על רקע כלכלי-חברתי. לכן, ערכים בסיסיים של שוויון הזדמנויות וצמצום פערים חברתיים מחייבים חשיבה אחרת וחזון אחר. אנו סבורים כי על המדינה לחתור למדיניות של **תמהיל חברתי (Social Mix)**.
4. אף שאין כל ספק, שהשתלבות אוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי שונה באותה שכונה, ואף באותו בניין, אינה תמיד נתפסת בעינינו כעניין פשוט, המחיר שמשלמת החברה על הקיטוב וההפרדה הוא מחיר גבוה לאין ערוך, המשפיע באופן ישיר על שוויון ההזדמנויות בתחומים רבים. בין השלכות ההפרדה במגורים ניתן למנות עיוותים בחלוקת משאבי החברה, פערים בכמות ובאיכות השירותים הניתנים לתושבים, פיתוח דעות קדומות וגזענות, התפתחות רגשות קיפוח ואף אלימות חברתית.⁶ נתונים רבים מאששים את הפערים הנוצרים בין אזורים שיש בהם בעיקר בעלי הכנסות נמוכות לבין אזורים שיש בהם תמהיל או בעיקר בעלי הכנסות גבוהות. מומחי ה-OECD מציינים אף הם את הקושי בקיטוב מרחבי, ואת השפעותיו מגדירים כ"חסך משמעותי בשוויון ובנגישות לחינוך, לתעסוקה, ובנגישות לתחבורה ולשירותים ציבוריים".⁷
5. **באמצעות כלי מדיניות שונים ניתן לקדם מדיניות של דיור מכיל, שחותרת לכך שהשכונות והערים תהינה פתוחות ונגישות לאוכלוסיות ממגוון רקעים, ובעלות הכנסה מגוונת; שיהיו בהן דירות בגדלים שונים, לבעלות ולשכירות, במחירי השוק, וכן דיור בר השגה שמחירו נגזר כאחוז סביר מההכנסה של הזכאים.**
6. על הממשלה לקדם גשוגם של אזורי מגורים הטרוגניים בהם יתקיים תמהיל חברתי ובהם תחיה אוכלוסיה הטרוגנית מבחינת הכנסה. על הממשלה לבלום את דחיקתה של אוכלוסיה מוחלשת לשוליים ויצירתם של מרחבים מקוטבים מהבחינה החברתית-מעמדית. כמו כן על הממשלה להתנגד להתבדלות של אוכלוסיה מבוססת בישובים נפרדים, דוגמת הישובים הקהילתיים העורכים הליכי סינון המוכרים כחוקיים, שכן אלו פוגעים בישובים הטרוגניים.⁸
7. יש לציין, כי המדיניות הנוכחית ביחס לסוגיית התמהיל מתאפיינת בסתירות פנימיות. מצד אחד, מעודדת המדינה דפוסים של הפרדה, באמצעות הקצאת קרקע נפרדת לקבוצות שונות, היעדר אכיפה של אי-אפליה או שוויוניות בדיור, ואף חקיקת חוקים המאשרים התבדלות של אוכלוסיה

⁶ גרשון גונטובניק, "קבוצות מיעוט המבקשות מן המדינה לסגור את עצמן: חומות משפטיות, גדרות חברתיות והפליה בדיור", **בקהילות מגודרות** (אמנון להבי, עורך), 425, 437-435 (2010); על הצד האפל של ההפרדה במגורים ר' גם מנחם מאוטנר, "משני צדי הגדר", **קהילות מגודרות** לעיל, בעמ' 539.

⁷ Dan Andrews, Aida Caldera Sánchez, Åsa Johansson, Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries, עמ' 46, http://www.oecd-ilibrary.org/economics/housing-markets-and-structural-policies-in-oecd-countries_5kgk8t2k9vf3-en

⁸ למשל, מחקר של בנק ישראל שבחן דפוסי הגירה פנימית בין ישובים בפריפריה מצא כי הקמת הישובים הקהילתיים ההומוגניים, הביאה לכך שעיקר ההגירה אליהם הייתה של אוכלוסיה מבוססת יחסית מהישובים ההטרוגניים באזור, באופן שהחליש את אותם ישובים, והגביר את הקיטוב. קובי ברוידא, גיא נבון "הגירה פנימית והתבדלות" (מחלקת המחקר בנק ישראל), **בקהילות מגודרות** (אמנון להבי, עורך, 2010), בעמ' 251-250.

מבוססת, דוגמת חוק ועדות הקבלה. מצד שני, במדיניות התכנון הארצית, כפי שמתבטאת בתמ"א 35, ישנה דווקא התייחסות חיובית לצורך בתמהיל חברתי ויצירת שכונות מגורים מגוונות.⁹

8. דיור בתמהיל חברתי מחייב גם מאבק ללא פשרות באפליה, שכן אפליה, ביחד עם מחירי הדיור הגבוהים, הם הגורמים המרכזיים לקיטוב. האפליה נובעת מגזענות ודעות קדומות אך גם מרצון להדיר קבוצות "בלתי רצויות", אשר יש הרואים בהן בטעות "איום" על ערכי הנדל"ן ועל טיב מערכת החינוך בישוב. החוק הישראלי אוסר על המדינה, ועל חברות נדל"ן להפלות, אך הוראות אלו אינן נאכפות ואמצעים שונים ומגוונים מהווים בפועל מצע לאפליה. כמו כן, החוק הישראלי אינו אוסר על אדם המוכר או משכיר דירה להפלות בין המציעים. לכן יש לבחון שינוי חקיקתי באופן שתיאסר אפליה בדיור גם במישור הפרטי.

9. נציין עוד, כי במדינות רבות מובילה החתירה לתמהיל חברתי את מדיניות הדיור. כך, למשל, בצרפת יש חקיקה ראשית המורה על כל רשות מקומית לכלול לפחות 20% אוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה, תוך יישום השאיפה באמצעות מדיניות תכנון ובנייה. באנגליה הנחיות תכנון ממשלתיות לכלול כ-25% דיור בר השגה בכל בנייה חדשה, תוך התאמה ליהערכת צרכי הדיור בכל יישוב. גם בארה"ב, במספר ערים גדולות כולל בוסטון ושיקגו, הנחיות דורשות שילוב של בין 12% - 20% דיור בר השגה בבנייה חדשה.¹⁰

קביעת יעדים

10. יש לקבוע יעדים מדידים להשגת השינוי במדיניות הדיור, ואנו ממליצים לוועדה לקבוע יעדים מדידים כגון:

- בתוך X שנים תצמצם המדינה משמעותית את מספר האנשים שאינם גרים בדיור כלשהו ואת מספר משקי הבית המוציאים מעל 30 אחוז מהכנסתם – הרף המקובל לדיור בר השגה.
- בתוך X שנים תצמצם המדינה משמעותית את מספר המשפחות הגרות בתנאי צפיפות או בדיור זמני, מסוכן או בלתי מוסדר.
- בתוך X שנים תדאג המדינה להבטיח כי במרבית בנייני המגורים, ובכל שכונה ועיר יהיה תמהיל של דירות, בגדלים שונים, במחירים שונים, דיור במחיר השוק ודיור שמחירו זול ממחירי השוק ומטרתו לדאוג לשילוב של אוכלוסיות יעד ומניעת ריכוזן בשכונות עוני.
- בתוך X שנים תבטיח המדינה כי בכל ישוב קיים שאין לו תוכנית מתאר, או שהבניה בו אינה מוסדרת, שלא בצדק, יהיו תוכניות בנייה הולמות.

⁹ סעיפים 12, ו-14 לתוכנית המתאר הארצית 35, כמו כן, ראו סעיף 7.6 למסמך המדיניות לתוכנית, http://www.moin.gov.il/Subjects/GeneralPlaning/Documents/mediniut_01.pdf

¹⁰ Calavita, N and Mallach, A, Inclusionary Housing in International Perspective: Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture. Lincoln Institute (2010)

כלי מדיניות

11. קיימים כלי מדיניות רבים בתחום הדיור. ניתן למנות ולמפות עשרות רבות של כלים להתערבות בשוק הדיור, רבים מהכלים נמצאים בתחומים משיקים – תכנון, תחבורה, וכיוצ"ב. אנו נתרכז במסמך זה בכלים המרכזיים להגשמת מדיניות של **דיור מכיל (Inclusionary Housing)**. מטבע הדברים, לא ניתן לסכם במסמך זה את מלוא הפרטים. כל כלי יכול לשמש לכשעצמו מצע למסמך מפורט של כמה עשרות עמודים. אנו נפרט בקיצור רב את הכלים, ונשמח לעמוד לרשות הוועדה לצורך הרחבה והעמקה.

כלי מדיניות אפשריים לתכנון ולבנייה של שכונות מגורים חדשות

א. הטמעת שיקולים חברתיים בהליכי תכנון

12. ראוי שהליכי התכנון בישראל של ערים ושכונות יעסקו יותר בהיבטים חברתיים, צרכי האוכלוסייה, והמטרות החברתיות שיש להשיג, ולא יתמקדו רק או בעיקר בהיבטים פיזיים הנדסיים. לצורך כך נדרש הליך תכנוני שונה, הכולל הוראה על פתיחת הדיונים בוועדה המקומית לתכנון ובנייה לעיון הציבור וחיוב הכשרה פורמאלית לכל חברי ועדת תכנון ובנייה מקומית (כמו לדירקטורים בחברות ציבוריות); הוראות על הכנת תסקיר חברתי, ועל הכנת בחינת צרכי דיור, ושילוב יועצים חברתיים במוסדות התכנון. כמו כן ראוי לשלב נציגי ארגונים חברתיים בוועדות התכנון ולהגביר את מעורבותו של משרד הרווחה והשירותים החברתיים בהליכי התכנון. יש לוודא שכל היישובים בגודל עיר מפעילים ועדה מקומית לתכנון ובנייה: המצב חמור ביותר ביישובים הערבים, שרק בחמישה מתוכם שולטת הרשות המקומית בענייני התכנון בתחומה.

13. לעומת זאת, התפיסה השולטת כיום רואה בהליכי תכנון בירוקרטיה מעיקה שיש לקצצה ולקצרה. אנו שותפים לצורך בהאצת הליכי תכנון¹¹, אך אנו סבורים שיש ליעל את מערכת התכנון ע"י הפסקת ייבוש מערכת התכנון והגדלת התקנים והמשאבים העומדים לרשותה, על מנת שתהיה יעילה יתר ובמקביל תשמור על סטנדרט תכנוני גבוה. אנו מניחים שחסרים למערכת התכנון בכל הרמות כחמש מאות תקנים לפחות.

ב. הוראות לדיור מכיל בבניה חדשה

14. במדינות רבות קיימת רגולציה שמטרתה להבטיח כי בניה חדשה תאפשר למשקי בית במגוון הכנסות להתגורר בשכונה במשותף. באמצעות כלי זה מבטיחים כי בשכונה יתגוררו גם משקי בית עם הכנסה בינונית ונמוכה וכי לא תהיה התבדלות של אוכלוסייה מבוססת בלבד, או לחלופין – שלא תיווצר שכונת עוני.

15. במדינות שונות יש מודלים שונים. המשותף לכל המודלים הוא הצורך בחיוב או תמרוץ הקצאת אחוז מסוים מהדירות הנבנות בכל פרויקט לצורך "דיור בר השגה" מסובסד, שמיועד לקבוצות זכאים, שאחרת לא היו יכולים להשתלב באותה שכונה או אזור מגורים. ישנן מדינות שבהן החיוב

¹¹ האצת התכנון דרושה במיוחד ביישובים הערביים שבהם חלק גדול מתכניות הבנייה למגורים הן תכניות תקועות במוסדות התכנון לאורך שנים, דבר הגורם לבעיות וחסמי תכנון רבים בתוך אותם היישובים כמו: אי מענה לצרכי הבנייה למגורים עבור התושבים, בנייה ללא היתר ע"י משפחות מחוסרות קורת גג, היעדר תכנון ופיתוח של תשתיות מקומיות דבר שפוגע באיכות חייהם של התושבים הערביים ומשאיר את התושבים לגור בתנאי מחייה נחותים ותחת הסכנה המתמדת של צווי הריסה והריסות בפועל של הבתים שלהם.

הוא קטגורי ואחרות בהן ההוראות נקבעות לפי צרכים משתנים בכל אזור ועיר. במקומות מסוימים יש דגש על דיור בר השגה להשכרה ובאחרים על מכירה, ויש גם מודלים של דיור ביניים, שבו הזכאי רוכש חלק מהזכויות ושוכר את השאר בהתאם ליכולתו.¹²

16. בכל המדינות ישנו סל תמריצים, מנגנון להקצאת הדירות ופיקוח, והוראות המיועדות לשמור על מאגר הדיור בר השגה ככזה לאורך זמן, ולא כהטבה חד פעמית למשק בית אחד. לכן, ישנן הוראות המגבילות את יכולתו של משק הבית הזכאי להשכיר או למכור את הדירה.

17. נכון לעתה, הנושא החשוב הזה, אף שהוא חלק מהוראות תמ"א 35, לא התפתח בצורה מספקת. בין היתר לא נחקק חוק מסגרת מתאים, ואילו רשויות מקומיות שניסו לקדם תכנון מכיל נתקלו בהתנגדות של הייעוץ המשפטי לממשלה ומשרד הפנים. בחוות הדעת שחיבר היועץ המשפטי של משרד הפנים, יהודה זמרת, ואשר נתמך בחוות דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, שרית דנה, נקבע כי חוק התכנון הקיים אינו מאפשר למוסד תכנון התערבות במחיר הדירות, בהגבלת עבירותן ובקביעת הזכאים (למעט הגדרה של זכאי משב"ש). בחוק להאצת הבניה למגורים (חוק הוד"לים) נוספה לראשונה סמכות מעין זו, אך בהיעדר מסגרת רחבה יותר יתקשו הוועדות המחוזיות לממש סמכות זו.¹³ כמו כן, המדינה התחייבה לאחרונה בפני יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה, ח"כ אמנון כהן, כי תפעל לקידום חוק דיור בר השגה וכי תכניס שינויים בחוק התכנון החדש, שדון כיום בוועדה המשותפת פנים-כלכלה לרפורמה בתכנון.

ג. שינוי שיטת המכרזים בשיווק מקרקעי מדינה

18. העובדה כי ישראל מחזיקה מאגר גדול של קרקעות פנויות היא הזדמנות לשימוש חברתי במשאב הקרקע, שלא רק דרך רגולציה תכנונית. מועצת מקרקעי ישראל מוסמכת לשנות את שיטת המכרזים כדי להקים שכונות בתמהיל חברתי, וזאת בהתאם לסמכותה הכללית בחוק רשות מקרקעי ישראל להקצות קרקע לדיור בר השגה ולדיור ציבורי.¹⁴

19. בין היתר, יכולה רשות מקרקעי ישראל לקבוע הוראות מהותיות לגבי סוג הבנייה שעל היזם המעוניין בקרקע לבנות, כדי להבטיח הקמת שכונות בתמהיל חברתי, תוך עירוב בין דיור למכירה ולהשכרה ושילוב של דיור בר השגה במחיר מוזל ההולם את יכולתו של קהל היעד. תנאים אלו יהיו ידועים ליזם מראש, והוא ישכלל אותם במחיר המוצע לרכישת הקרקע.

20. שינוי שיטת המכרזים מחייב תפישה שונה מזו הקיימת היום, לפיה הקרקעות הן משאב כלכלי, וכי יש להאיץ את הפרטתן. לחברות הבניה יש עניין למקסם רווחים, והבנייה הנבנית על ידם, בהיעדר מעורבות ציבורית, הינה בנייה של שכונות הומוגניות, של דירות למכירה בלבד ובעיקר דירות גדולות.

¹² ראו למשל, בס ספקטור שירי, כלי מדיניות לקידום תהליכי התחדשות עירונית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (מאי 2011), <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02839.pdf>

¹³ סעיף 3א לחוק הליכי התכנון והבניה (האצת הבניה למגורים – הוראת שעה), התשע"א-2011

¹⁴ סעיף 2א לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (כתיקונו משנת 2009).

ד. עידוד בניית דיור להשכרה

21. בניה למכירה בלבד, היא מטבעה בעלת אופי מדיר, שכן חלק לא מבוטל ממשקי הבית בישראל מסוגלים לממן עלויות דיור שוטפות, אך מתקשים לגייס הון ראשוני גבוה לצורך נטילת הלוואה לדיור (משכנתא). זאת, במיוחד על רקע הקשחת תנאי הסף למתן הלוואות אלו על ידי בנק ישראל, והדרישה לגיוס הון ראשוני גבוה בשיעור של 40% משווי הדירה. הגדלת היצע הדיור להשכרה יכול לתת מענה, אם ניתן יהיה להבטיח למשק הבית יכולת לשכור דירה לאורך זמן, בוודאות יחסית, ובלי להיחשף לעלויות תלולות במחיר השכירות.

22. כיום מבוסס שוק השכירות הפרטית על אנשים פרטיים המשכירים דירות שבהן אינם מתגוררים, ושל שחקנים קטנים הרוכשים דירות להשקעה. לא קיימת בישראל שכירות מוסדית, כמו במדינות אחרות, וזאת חרף שני חוקים שנועדו לעודד סוג כזה של שכירות: חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 וחוק לעידוד בניית דירות להשכרה, התשס"ז-2007. שני חוקים אלו מבוססים באופן בלעדי על מתן תמריצים לשוק הפרטי. אלא שחוקים אלו לא הביאו ליצירת מאגר דירות בשכירות מוסדית. זוהי עוד דוגמא מצוינת לכישלון של הסתמכות בלעדית על תמריצים בלבד.

23. על הוועדה לבחון את האפשרות להגדיל את היצע השכירות, ובמיוחד שכירות מוסדית, גם ביוזמה ציבורית וגם באמצעות תמריצים. יש לקבוע בתוכניות ייעוד להשכרה, שמחייב בנייה להשכרה. יש להבטיח כי אחוז מסוים מהדירות יהיה במחיר מפקח ונמוך ממחיר השוק וייעד לזכאים שאחרת יהיו מודרים מאותו אזור, וכי ההשכרה תיעשה בתנאים נאותים ומוסכמים, לרבות הגבלות על העלאת שכר הדירה משנה לשנה.

ה. הנמכת דרישות תכנוניות המייקרות את הדיור

24. דרישות תכנוניות מסוימות, כמו תקני חנייה ושימור, או רף שטח מינימאלי גבוה של הדירות, גורמים לייקור ניכר של הבנייה, ומקשים על יצירת תמהיל דירות.

25. מוצע כי הוועדה תשקול את האפשרות להעניק חופש רב יותר למוסדות התכנון לערוך את האיזון בין הוראות תכנוניות המייקרות את הבנייה, וכן תקבע כי אין לקבוע הוראות מינימום לגודלי דירות, הוראות שנקבעות בד"כ במטרה להדיר אוכלוסיה חלשה.

כלי מדיניות אפשריים לגבי שכונות קיימות

א. התחדשות עירונית

26. התערבות בבנייה חדשה היא צעד נדרש וחיוני, אך יש לזכור כי הבנייה החדשה מגדילה את עוגת סך הדירות רק במעט. גם ריכוז המאמץ בשטחים פתוחים, בשולי הערים, אינה מהווה תפישה חברתית-סביבתית נכונה. דווקא התחדשות של ערים והגדלת הצפיפות בהן היא דרך מתאימה ונכונה יותר להבטחת ערים תוססות והגדלת היצע הדירות. הליכי התחדשות עירונית הם הליכים מורכבים יותר, אך המדינה לא משקיעה בהם מספיק משאבים.

27. כיום תוכנית הדגל של הממשלה להתחדשות עירונית היא "פינוי-בינוי", המבוססת על מנגנוני השוק החופשי. היא מתמרצת יזמים להרוס דיור זול לצורך הקמת דיור חדש ויקר. לצד

יתרונותיה, התחדשות עירונית בשכונות עוני מפחיתה את מלאי הדיור הזול הקיים לצורך הקמת דיור חדש ויקר ומובילה לעיתים קרובות לדחיקה של אוכלוסיה ענייה.

28. אנו מציעים לוועדה לבחון רפורמה עמוקה באופן שבו משקיעה המדינה בהתחדשות עירונית. כדי שתצליח על הממשלה להשקיע משאבים רבים יותר, ולא להסתפק בתמריצים לשוק הפרטי בלבד. כדי להפיק את מירב היתרונות ולצמצם את הסכנות, יש להבטיח ליווי כלכלי ומשפטי לתושבים ולקבוע מנגנונים שיבטיחו כי הליכי ההתחדשות עירונית יכללו גם בניית דיור בר השגה כדי למנוע דחיקת אוכלוסיה לשכונות עוני אחרות.

ב. ייצוב מחירי שכירות

29. אחת הדרכים בהן יוצרים מאגר דיור בר השגה שלא דרך בנייה חדשה הוא פיקוח על מחירי השכירות, באופן שמוריד אותו מתחת למחיר השוק. פיקוח מהסוג שהונהג בעבר על דירות להשכרה, וששרידיו קיימים במקומות שונים, הוא שנוי במחלוקת. חלק מאנשי הכלכלה סבורים כי הוא גורם בסופו של דבר לתמריץ שלילי להשכרת דירות, מוריד את היצע הדירות, מיטיב עם מי שכבר גר בדירה שכורה על חשבון מי שמחפש דירה כזאת. יחד עם זאת, מקומה של המדינה בהסדרת שוק השכירות רחוק מלהסתיים. בכמעט כל המדינות המפותחות עדיין מעורבת הממשלה בהסדרה ופיקוח על שוק השכירות הפרטית. לפי נתוני ה-OECD, מבין המדינות החברות בארגון, ישראל נמצאת במקום השני מהסוף בתחום של הסדרת יחסי השכירות ופיקוח על מחירי השכירות.¹⁵

30. אנו מציעים לוועדה לבחון התערבות שתגלם איזון נכון יותר בין זכותו של השוכר לדיור נאות לבין זכותו של בעל הדירה לקניין, בעיקר בתחום יחסי השכירות וייצוב מחירים. נכון לעכשיו, בהיעדר שכירות מוסדית מפוקחת, ישנו קושי לגור בדירה שכורה, ומשקי בית מתקשים להתגורר לאורך זמן ובביטחון בסיסי בדירה, ולראות בה את ביתם. מי ששוכר דירה יודע כי הוא עלול להיות מפונה באופן שרירותי, כי חוזה השכירות יכלול תניות מקפחות ופוגעניות שאין אפשרות להתמקח עליהן וכי הוא בסיכון לעליות קיצוניות בשכר הדירה. תופעה זו גם דוחפת אנשים ליטול הלוואות לדיור בסיכון גבוה מדי.

31. יש לבחון בחיוב הסדרה של יחסי השכירות בשוק ההשכרה הפרטית שאינה מוסדית, כפי שמקובל במרבית המדינות המפותחות. הסדרה כזאת תכלול היבטים בסיסיים של יחסי שכירות, לרבות עילות פינוי, חובות וזכויות הצדדים, ופיקדונות וערבויות מותרים. יש לבחון בחיוב הקמת נציבות מינהלית במשרד הבינוי והשיכון או המשפטים, שתפקידה לתת סעד מהיר לתלונות על הפרת הכללים, לרבות אפשרות לפינוי מהיר של שוכרים שאינם משלמים את שכר הדירה. אמצעי זה מגביר את הודאות של שוכרים ומשכירים כאחד, ומאפשר למשכירים להפחית בדרישות הסף לקבלת שוכר חדש.

32. כמו כן, יש לבחון את האפשרות להגביל בחקיקה את האפשרות להעלות את שכר הדירה מעבר לשיעור מסוים, בתנאים שייקבעו, ואשר יתחשבו בין היתר בהשקעה של בעל הדירה בשיפוצה, התווספות דיירים וכדומה. פיקוח זה הקרוי Tenancy Rent Control מקובל גם על מומחי ה-OECD

¹⁵ Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries לעיל, בעמ' 47-49.

כפשרה הוגנת בין הזכות לדיור והזכות לקניין. תפקידו העיקרי של פיקוח זה הוא להגן על שוכר בשלב חידוש החוזה, שכן בעלי הדירות נוטים להעלות את שכר הדירה באופן שמשקף את הערכתם בדבר עלויות המעבר של השוכר, ומתוך ידיעה כי במצב זה השוכר הינו במצב "סחיט".¹⁶ במדינות אחדות אף מאפשרים לטריבונל השכירות להתערב במחיר הראשוני, אם המחיר הוא לא הוגן ביחס לדירות אחרות באותו גודל ובאותו אזור.¹⁷

ג. שימוש בנכסים קיימים לצורך דיור בר השגה

33. השמשת מבנים קיימים לצורך דיור בר השגה, היא חיונית ופשוטה ליישום. כך, למשל, הציעו הקליניקה לזכויות אדם בחברה באוני' חיפה ועמותת ידיד להפסיק להפריט למרבה במחיר את נכסי רשות הפיתוח ולייעדם להשכרה מסובסדת לנזקקים.¹⁸

כלי מדיניות אפשריים של סיוע ממשלתי ישיר

34. הסיוע הממשלתי בדיור הינו אמצעי ותיק במדיניות הדיור של ישראל, שאף היה גולת הכותרת של מימוש הזכות לדיור בר השגה בעבר. מדינת ישראל הפעילה כלי מדיניות משולבים, שכללו דיור ציבורי, סיוע לרכישת דירה. המדינה השקיעה תקציב משמעותי בכלים אלו. כמו כן, הייתה הממשלה יזמית של בנייה עממית בכל הארץ, באמצעות חברות בנייה ממשלתיות.

35. שני נתונים יכולים לסכם את הנסיגה הדרמטית של המדינה ממעורבותה בשוק הדיור. הראשון הוא נתח בתקציב של משרד הבינוי והשיכון מתוך תקציב המדינה – תקציב משב"ש, שהיווה בשנת 1999 4.5% מתקציב המדינה, ירד בתקציב 2008 ל- 1.6% מהתקציב. הנתון השני מתייחס לירידה בערכים ריאליים של תקציב משרד הבינוי והשיכון – 56% בתוך עשור – עד שנת 2008.¹⁹ יש לציין כי המגמה נמשכה גם בשנתיים האחרונות.

36. אנו מציעים לוועדה לבחון מחדש את תפקידו של משרד הבינוי והשיכון הן כיוזם והן כרגולטור, ואת תפקידו בסיוע לאוכלוסיות הזקוקות לכך.

37. כמו כן, אנו סבורים כי ראוי לעגן את מדיניות הסיוע בחקיקה ראשית ולהפסיק את השימוש בנהלים פנימיים, ששינויים אינו שקוף, ואשר קל מאוד לקצץ את תקציבם בלי פיקוח ציבורי של הכנסת.

א. דיור ציבורי

38. הדיור הציבורי הוא מאגר דירות המוחזק על ידי המדינה, באמצעות חברות משכנות, הפועלות ללא מטרת רווח. מטרתו לאפשר את מימוש הזכות לדיור עבור אוכלוסייה הזקוקה לסיוע. בעבר הייתה התפיסה של הדיור הציבורי אוניברסאלית יותר, ומאגר הדירות מנה בסוף שנות השישים כ-23%

¹⁶ Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries לעיל, בעמ' 52.

¹⁷ אורלי לוטן, רגולציה של גובה שכר הדירה – סקירה משווה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (אפריל 2007),

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01777.pdf>

¹⁸ על הפנייה, ר' באתר ידיד, http://www.yedid.org.il/?id=3817&file_loc=1107&btnmain=5085

¹⁹ בנימין היימן, גילת בן שטרית, שינויים בתקציבי משרד הבינוי והשיכון בעשור האחרון, דוח האגודה לצדק חלוקתי

(טרם פורסם), <http://adj.org.il/index.php?module=features;task=view;id=14>

מסך הדירות במדינה.²⁰ אלא שברבות השנים החליטה המדינה לנטוש מפעל זה ולייבשו. קרוב לשני עשורים אין נבנות דירות חדשות למעט מעט דירות שנרכשות עבור אנשים עם מוגבלות (דירות נ"ר). במקביל, מכרה המדינה דירות לדיירים ותיקים, צעד ראוי שנועד לתקן עוולות עבר. אלא שמכירת הדירות לא לוותה בחידוש מאגר הדירות, כמצוות חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), חוק שעבר בכנסת בשנת 1998, ומוקפא מאז באמצעות חוק ההסדרים. לפי דוח המדינה, גם 2 מיליארד השקלים שהצטברו ממכירת הדירות לא שימשו לתחזוק מאגר הדירות ולהגדלתו.²¹

39. התוצאות של הרס הדיור הציבורי ניכרות. נותרו היום במאגר רק 66 אלף דירות, חלקן במצב גרוע.²² הן יכולות לשרת בקושי 3% מהאוכלוסייה, בעוד שכל משפחה רביעית בישראל היא מתחת לקו העוני. בהיעדר דירות הוקשחו התנאים להחלפת דירה והתנאים לזכאות. זכאים היום לדיור ציבורי רק משפחות עם שלושה ילדים ומעלה, ונכים הרתוקים לכסא גלגלים.²³ התורים לקבלת דירה הם ממושכים מאוד, ולמעשה הפך הדיור הציבורי לתיאורטי עבור מרבית מחוסרי הדיור.²⁴

40. אנו מציעים לוועדה לבחון את מצב הדיור הציבורי וייעודו, ולחתור להגדלת המאגר, **תוך שילובו בשכונות רגילות**. בניית שיכונים נפרדים למעוטי הכנסה הם מתכון להידרדרות פיזית וחברתית ואינם רצויים. גם אם זהו פתרון קל וזול יותר, בטווח הארוך החברה משלמת ביוקר על היווצרות ריכוזי עוני. כמו כן אנו מציעים לוועדה לדון בתנאים למכירת הדירה לדיירים ותיקים. בחלק מהמדינות החליטו לעבור לבחינה תקופתית של הזכאות גם בדיור הציבורי, ופינוי דיירים שמצבם הכלכלי השתפר כדי לפנות מקום לזכאים אחרים. יש לבחון זאת בזהירות שכן צעדים אלו עלולים לפגוע במוטיווציה לשפר את ההכנסה בקרב משפחות, החוששות יותר מאיבוד קורת הגג.

ב. סיוע לרכישת דירה

41. סיוע לרכישת דירה, באמצעות מתן משכנתאות מסובסדות, היו אמצעי מוביל במדיניות הסיוע אפילו במהלך שנות התשעים. אלא שבינתיים צנחה הריבית במשק, והמשכנתאות המסובסדות איבדו מקסמם והפכו להיות בלתי רלוונטיות עבור מרבית הציבור. הריבית המוצעת היום (4%) קבועה בחוק²⁵, והיא גבוהה משמעותית מהריבית המוצעת בשוק המשכנתאות הפרטי. היא מיועדת כיום בעיקר ללווים, שאין באפשרותם לקבל הלוואה בנקאית.

42. העובדה כי לווים היום אינם מקבלים משכנתא מסובסדת משמעה, לטווח הארוך, איבוד רשתות הביטחון שפורשת המדינה ללווים שנקלעו למצוקה. למשל, הוועדה הבין-משרדית (אוצר – שיכון) שהוקמה כדי להקל על לווים במצוקה, אינה מוסמכת לסייע למי שההלוואה שנטל הינה ממקור בנקאי בלבד.²⁶

²⁰ אליה ורצברגר, הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור, בתוך: אורי אבירם, גיוני גל, יוסף קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל – מגמות וסוגיות, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2007, עמ' 149, 165. http://www.taubcenter.org.il/files/H2007_Housing_Policy.pdf

²¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 59 לשנת 2008 (2009)

²² שם, כמו כן: מבקר המדינה דוח שנתי 60 לשנת 2009 (2010)

²³ נוהל הקצאת דירות בשכירות בדיור הציבורי,

http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/nehelim/nohal_0805.pdf

²⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 59 לשנת 2008 (2009)

²⁵ חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992.

²⁶ דוח התנועה לחיים בכבוד והאגודה לזכויות האזרח בישראל על הוועדה הבין משרדית הפועלת להקלה על לווים

שנקלעו למצוקה (2010), <http://www.acri.org.il/pdf/mortgages-committee.pdf>

43. בנוסף לקיצוץ הסיוע, בוטלו בשנת 2003 גם מענקים, שהוענקו לרוכשי דירה בפריפריה. יש לציין כי מענקי מקום שנויים במחלוקת שכן הם נוטים להעלות את מחירי הדיור במקום בו ניתנים המענקים, בניגוד, למשל, לסבסוד ישיר של הדיור באמצעות קביעת גובה העלות בתנאי מכרז הקרקע. לאחרונה החליטה הממשלה להחזיר את מענקי המקום בכ-30 ישובים, ובהיקף של 60 אלף ש"ח למשפחה.
44. אחת התוצאות הבולטות של נסיגת המדינה מתחום הסיוע לרכישת דירה (ביחד עם סיבות נוספות) היא ירידה משמעותית בשיעור משקי הבית הגרים בדירה בבעלותם. בעוד שבשנת 1995 עמד הנתון על 73% ממשקי הבית, לפי מפקד שנערך בשנת 2008, השיעור הוא 66% בלבד.²⁷
45. השאלה האם המדינה צריכה לעודד חזקת בעלות על פני חזקת שכירות היא שאלה כבדת משקל, ויש עליה מחלוקת. אך אין מחלוקת כי המדינה חייבת לאפשר בחירה לתושבים בין חזקות מגורים שונות, התואמות את צרכיהם ויכולתם. גם אין מחלוקת, כי מצב בו מחד גיסא, המדינה אינה מאפשרת שכירות בטוחה וארוכת טווח מאידך גיסא, וגם נמנעת מסיוע אפקטיבי לאוכלוסיה מעוטת אמצעים לרכוש דירה מאידך גיסא, הוא מצב בעייתי.
46. לכן על הוועדה לבחון כיצד חוזרת המדינה לסייע לתושבי המדינה לרכוש דירה, ולפרוש רשתות ביטחון למי שנקלע לקשיים בתשלומי המשכנתא.

ג. סיוע לשכירת דירה

47. סיוע לשכירת דירה הוא כלי נוסף בו מסייעת המדינה, והוא היום הכלי המרכזי. הסיוע ניתן בהתאם למבחן מיצוי כושר השתכרות, מבחן הכנסה, מצב משפחתי. הסיוע ניתן למשפחות וליחידים מעל גיל 55 בלבד, וכמו כן לאוכלוסיות במצבים מיוחדים לפי נהלים ייחודיים (דרי רחוב, אסירים משוחררים וכדומה).²⁸
48. המעבר מדיור ציבורי לסיוע בשכר דירה העמיד את הזכאים במצב נחות, שכן במקום להתמודד עם חברות ממשלתיות שאמורות לפעול לרווחתם, וללא מטרת רווח, נאלצים הזכאים למצוא דירה להשכיר בשוק שכירות פרטי, שאין בו הגנות מינימאליות לשוכרים, כמו איסור אפליה. לא עזרו לזכאים גם הקיצוצים החדים בתקציב. בשנת 2003 קוצץ הסיוע לזכאים חדשים לכדי מחצית. בשנים האחרונות לא עודכן גובה הסיוע ובמרכז הארץ הוא נשחק בשלושים אחוז עקב עליות המחירים.²⁹
49. כתוצאה מהאמור לעיל, ירד מספר הזכאים משיא של 195,000 בשנת 2001 ל-137,000 בשנת 2009.³⁰ חלק מהזכאים אינו מממש את זכאותו בשל חוסר היכולת למצוא דירה עם הסכומים הנוכחיים, שנעים בין 550 שקלים ל-1,250 שקלים. מי שמממש את הסיוע מתקשה לעשות כן בשכונות עם תנאי מחיה נאותים ונגישות לשירותים טובים. המשמעות היא הגדלה של הקיטוב

²⁷ רחל הולנדר, התפתחות ענף הבנייה ופעילות משרד הבינוי והשיכון (מאי 2011),

http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/hoveret_meyda/may2011.pdf

²⁸ נוהל השתתפות בתשלום שכר דירה,

http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/nehelim/nohal_0804.pdf

²⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי 61 לשנת 2010 (2011).

³⁰ שם.

החברתי, וזאת על אף שבבסיסו הסיוע אמור לאפשר לזכאי חירות רבה יותר לבחור את מקום מגוריו.

50. אנו מציעים לוועדה לבחון לעומק את כלי המדיניות הזו, כדי לעשותו יותר יעיל ויותר מאפשר שילוב. כך, למשל, ראוי לקבוע כי הזכאי ישלם לא יותר משלושים אחוז משכר הדירה, וכי השאר ישולם על ידי המדינה. כך נהוג ברוב מדינות ה-OECD, אף שחלקן משלמות את ההפרש לפי גובה של שכר דירה ממוצע באותו אזור, ולא שכר הדירה האמיתי.³¹

סיכום

במסמך זה נגענו בעקרונות וביעדים אשר לעמדתנו צריכים להנחות את הוועדה בקביעת מדיניות דיור. כמו כן נגענו במקצת מכלי המדיניות האפשריים לקידום העקרונות והיעדים שצינו, אף שוודאי שיש עוד כלי מדיניות רבים בתחום התכנון, הקרקע, התחבורה וסוגיות משיקות נוספות. אנו מקווים כי הוועדה תימצא מסמך זה לעזר ונשמח להופיע בפניה הוועדה ולהרחיב.

בכבוד רב,

גיל גן-מור, עו"ד
האגודה לזכויות האזרח בישראל
בשם הקואליציה לדיור בר השגה

³¹ Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries לעיל, עמ' 56.