

האגודה לזכויות האזרח בישראל • האגודה לצדק
חלוקתי • במקום – מתכננים למען זכויות תכנון •
הקליניקה לזכויות אדם בחברה באונ' חיפה • המעבדה
לתכנון עם קהילה במכניון • התנועה לחיים בכבוד •
איתך מעכי • המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי • סיכוי
– לשוויון אזרחי • שתיל •



11 בדצמבר, 2011

לכבוד

ח"כ בנימין נתניהו <u>ראש הממשלה</u>	ח"כ אריאל אטיאס <u>שר הבינוי והשיכון</u>	ח"כ אלי ישי <u>שר הפנים</u>
מר יעקב נאמן <u>שר המשפטים</u>	ח"כ יובל שטייניץ <u>שר האוצר</u>	

שלום רב,

הנדון: כללים לקביעת קריטריונים לזכאות לדיור בר השגה

הריני לפנות אליכם בנושא שבנדון בשם הקואליציה לדיור בר השגה, המאגדת ארגונים חברתיים ואקדמיים בתחומי המשפט והתכנון. הקואליציה עוסקת בקידום הזכות לדיור נאות ובר השגה.

ביום 9.10.11 קיבלה הממשלה החלטה המאמצת את דוח ועדת טרכטנברג. בין היתר נקבע בדוח כי הממשלה תפעל ליצירת מאגר דיור בר השגה מוזל לזכאים ותקדם חקיקה חדשה בנושא.

החלטה זו התקבלה בהמשך לחקיקת חוק הליכי תכנון ובניה להאצת הבניה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן - **חוק הוד"לים**), המסמיך את הוועדות לדיור לאומי לקבוע ייעוד קרקע ל"דיור בהישג יד להשכרה", ולקבוע את דמי השכירות ואת הזכאים.

משהוחלט להקים מאגר של דיור בר השגה נדרש לקבוע קריטריונים לזכאות. נבקש להביא בפניכם את עמדת הקואליציה לדיור בר השגה כדלקמן:

א. יש לחלק את האחריות לקביעת הקריטריונים בין השלטון המרכזי למקומי תוך יצירת מנגנונים בחוק להבטחת כשרותם ושקיפותם של הקריטריונים.

ב. על הקריטריונים להיקבע על בסיס צרכים מבוססים העולים מאמך צרכי הדיור בשטח התוכנית ולשרת תכליות לגיטימיות אשר בבסיס הרעיון של דיור בר השגה ותוך שמירה על השוויון.

ג. אנו תומכים בדרישה לתקרת הון, להיעדר דירה ולמיצוי כושר השתכרות (בסייגים שמפורטים), כתנאי סף, אולם סבורים כי יש צורך לבחון באמצעות ועדה מקצועית את היקף המשרה המהווה "מיצוי כושר השתכרות".

ד. אנו תומכים במבחן הכנסה, כתנאי סף, וכן בתמהיל שבו חלק מהדירות מובטח לבעלי הכנסות נמוכות, ולזכאי דיור ציבורי, וחלק לבעלי הכנסות מתונות/בינוניות.

- ה. אנו מתנגדים לקריטריון של מעמד משפחתי (נשוי/ רווק/ ידוע בציבור), שנות נישואין, שירות צבאי/לאומי/מילואים או השכלה.
- ו. אנו מתנגדים ככלל לקביעת קריטריון מקצוע או גיל אלא כאשר אמדן הצרכים מצביע על קיום של צורך לגיטימי מובהק או כאשר מדובר בדיוור בר השגה שהוא דיוור לאזרחים ותיקים.
- ז. אנו סבורים כי יש לתת עדיפות מוגבלת לתושבי הרשות המקומית, כדי למנוע דחיקה של תושבים מחוסרי דיוור בעלי הכנסה נמוכה. במקרים של אזורי התחדשות עירונית יש, ככלל, מקום לתת עדיפות לתושבי אותו אזור, שהם חסרי דירה.
- ח. אנו תומכים בהעדפה מסוימת למשפחות עם ילדים בכפוף לשמירה על תמהיל גדלי דירות בכל פרויקט. תנאים לעניין מספר ילדים יישענו על אמדן צרכים מקומי ולא כהוראה גורפת.

להלן פירוט ונימוק עמדתנו:

החובה לקבוע קריטריונים

קביעת קריטריונים לדיוור בר השגה הם למעשה קריטריונים לחלוקת משאב ציבורי מוגבל. הקצאת משאב מוגבל כרוכה מטבע הדברים בהעדפה של אחד על פני השני, ולכן אינה יכולה להיעשות באופן שרירותי או תוך העדפה פסולה של פלוני על אלמוני אלא לפי אמות מידה קבועות, ענייניות וידועות מראש.

ר' בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220,228 (2000).

ביזור הסמכות לקביעת הקריטריונים לשלטון המקומי ופיקוח עליו

השאלה מי מוסמך לקבוע קריטריונים לדיוור בר השגה היא שאלה מרכזית, שבוודאי תתעורר בחקיקה החדשה המקודמת בימים אלו. עד עתה העניקו מקורות שונים את הסמכות לגופים שונים. בחוק הוד"לים נתונה הסמכות לוועדה לדיוור לאומי. חוק רשות מקרקעי ישראל קבע כי מועצת מקרקעי ישראל היא הגוף המוסמך לקביעת הקריטריונים להקצאת קרקע לדיוור בר השגה, ואילו תוכנית המתאר הארצית 35 קבעה כי רשות תכנון העוסקת בתוכנית להרחבה ניכרת או התחדשות עירונית, תבחן את הצורך בדיוור בהישג יד. בהתאם, במספר תוכניות מתאר מקומיות שכללו דיוור בר השגה, הייתה זו הרשות המקומית שקבעה את הקריטריונים. ועדת טרכטנברג לא דנה בנושא זה.

אנו סבורים כי טוב תעשה הממשלה אם תחדל מהמסורת של קביעת קריטריונים אחידים, מלמעלה למטה, עבור כל מקום (בין שזו מועצת מקרקעי ישראל, או משרד הבינוי והשיכון). המציאות המרחבית מחייבת התייחסות שונה בכל מקום, המבוססת על הצרכים הקיימים במקום, בשיתוף הרשות המקומית. ישנם הבדלים מהותיים בין צרכים במרכז לפריפריה, בין אזורי ביקוש גבוה לנמוך ובין ריכוזי עוני לאזורי גינטריפיקציה. יש גם הבדלים בדיוור בר השגה במכירה או בהשכרה. לשלטון המרכזי אין יכולת לעצב ולהתאים את הקריטריונים לצרכים

המקומיים השונים באותה מידה שבה יכול לעשות זאת השלטון המקומי, המכיר טוב יותר את צרכי הישוב.

ביזור חלק מהסמכויות לשלטון המקומי הוא גם דמוקרטי יותר, מאפשר לתושבי המקום להיות מעורבים יותר בעיצוב המרחב, וגם מטיל את האחריות על נבחרי הציבור בתחום הכה חשוב של הדיור, ויוצר אצלם מחויבות רבה לנושא.

עם זאת, כיוון שדיור הוא שוק בעל השפעות אזוריות ולא רק מקומיות, ויש צורך בתיאום בין רשויות קרובות, יש תפקיד גם לשלטון המרכזי ובמיוחד לוועדות התכנון המחוזיות.

יתר על כן, על השלטון המרכזי להבטיח כי הרשויות המקומיות פועלות באופן תקין, וכי הקריטריונים ענייניים ואינם מפלים או מדירים סוגי אוכלוסיות (תופעת ה-NIMBY, Not In My Back Yard), או שהם "תפורים" לסוגי אוכלוסיות, ללא קשר לתכלית החקיקה.

אנו סבורים כי יש לנקוט צעדים אלו:

החוק המסמך יסמך את שר הבינוי והשיכון, הפנים או המשפטים לקבוע סל כללי של קריטריונים מותרים, מהם תוכל הרשות המקומית לאמץ את תמהיל הקריטריונים ההולמים את צרכי התוכנית הקונקרטיה שעל הפרק. סל הקריטריונים יעוגן בתקנות לאחר היוועצות עם המועצה הארצית לתכנון ולבניה, ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת. חלק מהקריטריונים יהיו תנאי סף מחייבים.

בנוסף:

א. החוק המסמך יחייב את הרשות המקומית לקבוע קריטריונים על בסיס מסמך אמדן צרכי דיור המבוסס על עבודה מקצועית של צוות יועצים חברתיים, הכולל אנשי מקצוע רלוונטיים. דרישה זו עולה בקנה אחד עם חוקים דומים ברחבי העולם, והיא מפורטת במחקר עדכני שהוגש על ידי צוות החוקרים פרופ' רחל אלתרמן, ד"ר אמילי סילברמן וד"ר חיים פיאלקוף למינהל התכנון. רשות לא תוכל לקבוע קריטריונים שאינם עולים בקנה אחד עם מסקנות מסמך אמדן הצרכים.

ר' רחל אלתרמן, אמילי סילברמן, חיים פיאלקוף, דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית, פרק **אמידת צרכים לדיור בר השגה** (בהזמנת משרד הפנים, מאי 2011).

ב. החוק המסמך יחייב את הרשות המקומית לאשר מראש את הקריטריונים בפני גורם אזורי/מרכזי דוגמת הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, משרד המשפטים או משרד הבינוי והשיכון. לחלופין, החוק יחייב שהקריטריונים יוגשו כחלק ממסמכי תוכניות רלבנטיות.

ג. החוק המסמך יחייב את הרשות המקומית לפרסם את מסמך אמדן צרכי הדיור, הקריטריונים וההנמקות בעיתונות ובאתר האינטרנט של הרשות, זמן מספיק מראש, במועד שיאפשר לציבור להגיש השגות.

התכליות להתערבות המדינה להבטחת דיור בר השגה

קריטריונים לחלוקת משאב ציבורי מוגבל צריכים לעמוד בחובת השוויון ולכן האבחנה בין פלוני לאלמוני חייבת להיות לתכלית ראויה, הרגישה לזכויות האדם. לצורך כך נבחן את התכליות של דיור בר השגה.

התכליות המיוחדות

הפחתת נטל עלות הדיור

התכלית הראשונה בגינה מתערבת המדינה להבטחת דיור בר השגה היא העובדה שדיור נאות ובר השגה הוא זכות אדם שעל המדינה להבטיח לכל אדם, גם אם הפרוטה אינה מצויה בכיסו. גם ועדת טרכטנברג הכירה בכך ש"לכל אדם צורך בסיסי בקיומו של דיור נאות בהישג ידו לו ולמשפחתו הקרובה, כחלק מתנאי מחיה הכרחיים".

כאשר נטל עלות הדיור גבוה מדי ליכולתה של המשפחה, עשוי הדבר להביא לפגיעה בצרכיה הבסיסיים האחרים (חינוך, בריאות, מזון וכדומה) ובמקרים מסוימים גם לחסרות בית. גם ועדת טרכטנברג ציינה כי "לעליית מחירים חדה, ולהיעדרו של תמהיל דיור התואם את צרכי האוכלוסייה השונים, השלכות קשות מבחינה חברתית וכלכלית".

תמהיל חברתי ומניעת הדרה וקיטוב

אחת ההשלכות החברתיות הקשות הנובעות מהיעדר דיור בר השגה היא הגברת הקיטוב על רקע חברתי כלכלי והדרה של קבוצות מוחלשות לשוליים ולריכוזי עוני. לכן התכלית השנייה של דיור בר השגה היא מאבק בהדרה ובקיטוב והגברת השוויון. תמהיל חברתי חיוני לצמצום פערים חברתיים ולחלוקה צודקת יותר של משאבי החברה. הוא חיוני גם לשמירה על איכות הדיור ואף על ערכן הכלכלי של יחידות הדיור ועל היכולת לעשות בהן שימוש לטווח הארוך. שיכונים נפרדים למעוטי אמצעים אינם פתרון רצוי, כי הם נוטים להפוך לריכוזי עוני ולהנציח את המצוקה.

גם על כך עמדה ועדת טרכטנברג כאשר ציינה כי "תמהיל דירות הומוגני עלול ליצור סביבת חיים מנוכרת, הנשענת על שכונות יוקרה ופרברים עניים, על הדרה של אוכלוסיות רבות מהמרחב העירוני ודחיקתם אל שולי הערים או אל פרברים מרוחקים, תוך העמקת הפערים ופגיעה במוביליות החברתית והתעסוקתית".

הבטחת סביבה עירונית טובה ובת קיימא

תכלית נוספת להבטחת דיור בר השגה היא מתן מענה לצורך בעירוניות, שכן העיר היא המקום הטוב ביותר לצמצם את פערי הנגישות בין אנשים לתעסוקה, שירותים ומקומות פנאי ובילוי, ולענות על מירב הצרכים בלי בזבוז משאבים וניצול יתר של משאבי החברה. עבור אוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה, ובמיוחד לכ-40% ממשקי הבית שאינם מחזיקים רכב פרטי, המגורים בעיר הם הבסיס לנגישות ולהזדמנויות תעסוקה וחינוך. גם בהיבטים הסביבתיים, ציפוף הערים מועדף כמענה הטוב ביותר לפגיעה הולכת וגדלה בשטחים פתוחים, פרבור ותלות ברכב פרטי. אך אם בעיר לא יהיה מגוון אפשרויות מגורים למגוון אוכלוסיות, לא תהיה בה ההטרורגניות הנדרשת לשגשוגה.

הדבר נכון גם לעיר "חזקה" שמדירה אוכלוסיה העוסקת במקצועות ששכרם נמוך, צעירים או סטודנטים, שבלעדיהם העיר מתנוונת. הדבר נכון ביתר שאת לעיר "חלשה" שמאבדת את אוכלוסייתה האמידה ואינה יכולה להתבסס כלכלית ולתת את השירותים הנדרשים לתושביה (תופעה הגורמת לנטישה נוספת ומזינה את עצמה).

גם על כך עמדה ועדת טרכטנברג כשציינה כי "כ-90% מהאוכלוסייה בישראל מתגוררת ופועלת בתוך יישובים עירוניים במרכז ובפריפריה. לחיים העירוניים יתרונות מובהקים. הם מספקים למתגורר בהם מגוון אפשרויות, קרבה אל מוקדי תעסוקה, חיי תרבות ופנאי עשירים, חינוך ושירותים ציבוריים, והיצע נרחב של מסחר ושירותים". ועדת טרכטנברג הדגישה כי שאלת העירוניות היא קריטית להשגת צדק חברתי, כשהיא מסמנת את התמהיל החברתי כיעד מדיניות מרכזי בחזון האורבאני – "הבטחת התנאים לקיומו של תמהיל דירות מגוון ובהישג יד, בין היתר, באמצעות הבטחת היצע נרחב של דירות בגדלים שונים ובמגוון סוגים (דירות למכירה ודירות להשכרה בטווחי זמן שונים), באופן שיינתן מענה לצורכי האוכלוסייה המגוונים ולקבוצות ההכנסה השונות, ויפחית את נטל הוצאות הדיור מסך ההוצאות של משקי הבית".

התכליות הכלליות

מעבר לתכליות המיוחדות, לכל מעשה חקיקה או אקט שלטוני יש גם תכליות כלליות. נזכיר שתיים מהן:

שמירה על השוויון

חובתה של המדינה לנהוג בשוויון משתרעת על כל פעולותיה, והיא תכלית בפני עצמה. היא חלה כמובן גם על הקצאת משאב ובקביעת קריטריונים. אין המדינה יכולה להעדיף אדם אחד על פני חברו אלא אם יש ביניהם שוני רלוונטי להשגת התכליות המיוחדות של החוק או האקט השלטוני. למשל, בהקצאת קרקע למגורים, אין המדינה יכולה לקבוע קריטריון של לאום.

ר' בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258, 272-271 (2000).

צדק חלוקתי

החובה לשקול שיקולים של צדק חלוקתי היא חלק בלתי נפרד מסמכותה של רשות מינהלית, אשר בסמכותה להחליט על הקצאת משאבים מוגבלים. משמעות הדבר היא שעל הרשויות לחלק את המשאבים הציבוריים באופן "הוגן, צודק וסביר".

ר' בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25, 66-65 (2002).

קריטריונים אפשריים

כאמור, קריטריונים צריכים לקבוע סדרי עדיפויות ולהבחין בין אדם לאדם, כאשר השוני בין מי שייחנה מההטבה לבין מי שלא הוא שוני רלוונטי להגשמת מטרות חברתיות הרגישות לזכויות אדם. אכן, אבחנה בין קריטריון לגיטימי לאפליה היא לעיתים אבחנה קשה.

תקרת הכנסה

אנו תומכים במבחן הכנסה הבוחן את רמת ההכנסה המירבית לזכאות, כתנאי סף, שכן התכלית המרכזית של דיור בר השגה היא מתן מענה למשפחות אשר בגין הכנסתן הנמוכה, הן מתקשות

להתמודד עם נטל עלות הדיור ומודרות מאזורי מגורים נרחבים. לאור זאת טבעי שתהיה עדיפות לאוכלוסייה עם הכנסה בינונית ונמוכה. מכאן שקביעה כי מי שמרוויח מעל סכום מסוים לא יוכל לגור באותן דירות המסומנות כדיור בר השגה היא אבחנה מותרת.

ניתן במקרים מסוימים לקבוע רמות שונות של מבחן הכנסה. למשל, אחוז מהדירות יושכר לבעלי הכנסה עד רף מקסימאלי (לצורך הדגמה – ההכנסה החציונית באותו אזור), כאשר חלק מהן יובטחו לבעלי הכנסות נמוכות יותר (לצורך הדגמה – 60% מההכנסה החציונית באותו אזור). באופן זה נוצר תמהיל של אוכלוסייה עם הכנסה בינונית וגם נמוכה. מחקרים על פרויקטים כאלו שנבנו ואוכלסו בפועל מראים כי הדבר תורם ליציבות הפרויקט.

לדוגמא של ריבוי מבחני ההכנסה בניו יורק, ראו:

<http://www.nychdc.com/ApartmentSeekers/AMlcalc.asp>

על מבחן ההכנסה להתחשב ברמת ההכנסה הממוצעת באזור המגורים המדובר ובמספר המפרנסים.

אנו מתנגדים לקביעת מבחן הכנסה מינימאלית אך סבורים כי ניתן לדרוש מהזכאי להראות יכולת לעמוד בתשלומים השוטפים, במיוחד כדיור בר השגה למכירה.

תקרת הון

אנו תומכים בדרישה לתקרת הון ממועמדים לקבלת דיור בר השגה, כתנאי סף. זאת לאור הצורך לוודא כי תושבים עתירי נכסים לא נהנים מהטבה המיועדת להיטיב עם אוכלוסייה מודרת, רק משום שהכנסתם נמוכה או שהנכסים שלהם אינם כוללים דירה. ניתן לבחון עמידה בקריטריון זה באמצעות דרישה להצהרת הון.

היעדר בעלות על דירה אחרת

אנו תומכים בקריטריון זה, אשר משרת את תכליות החוק. עם זאת, הכללים הקיימים בנהלי משרד הבינוי והשיכון, לפיהם סיוע בדיור יינתן רק למי שאין בבעלותו דירה או חלק מדירה משנת 1971 הם דרקוניים ומיותרים. ניתן להסתפק בהיעדר בעלות בהווה או במספר שנים מצומצם קודם למועד הגשת בקשת הזכאות. כמו כן, יש לקבוע חריגים למקרים בהם משק הבית פונה מביתו עקב אי-עמידה בתשלומי המשכנתא, או במקרה של גירושין. כמו כן, יש להחריג בעלות חלקית על דירה (למשל, ירושה של חלק מדירה) ששווייה אינה עולה על תקרת ההון שתיקבע.

מיצוי כושר השתכרות

לצד מבחן ההכנסה, אנו תומכים בדרישה למיצוי כושר השתכרות, כתנאי סף. תכלית ההתערבות הינה לסייע למי שהכנסתו נמוכה והוא מודר מאזור המגורים, אך הטלת נטל על הציבור לממן את מי שאינו מעוניין לעבוד ללא סיבה הגיונית, ורק מסיבה זו עומד בקריטריון ההכנסה הנמוכה, תעורר תחושת אי-צדק מצד אלו העובדים לפרנסתם ותהווה תמריץ לא לעבוד. ועדת טרכטנברג סברה כי יש לקבוע תנאי סף של מיצוי כושר השתכרות לפי הגדרת המוסד לביטוח לאומי או להתחשב בו ולתת עדיפות למי שממצה את כושר השתכרות. גם בית המשפט העליון הצדיק קריטריון זה, וכדברי השופט חשין, "עד אשר מבקש אדם מן המדינה כי תעזור לו בדיור, שומה

עליו להוכיח כי הוא עצמו עשה ככל יכולתו כדי לפרנס את עצמו" (בג"ץ 1/98 כבל נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד נג(2) 241, 246 (1999)).

אכן – השאלה המרכזית היא לא רק עצם הדרישה למיצוי כושר השתכרות אלא מהותה. ברי כי מוסכם על הכול שעובדת היותו של אדם בעל מוגבלות שבשל כך אינו מסוגל לעבוד לא תעמוד לו לרוועץ. אדם כזה ייחשב כמי שממצה את כושר ההשתכרות, גם אם הוא תלוי בקצבאות קיום. כך גם מי שעבר את גיל הפנסיה ממצה את כושר ההשתכרות. אולם יש שאלות קשות יותר, כמו למשל, האם אם חד-הורית עם תינוק, שכל הכנסתה ממזונות חודשיים תיחשב כממצה את כושר השתכרות שלה. לפי הגדרת משרד הבינוי והשיכון התשובה היא חיובית ואנו סבורים שבצדק, לאור הקשיים האובייקטיביים שמוצבים בפני נשים חד-הוריות המבקשות להשתלב בשוק העבודה, והרצון לסייע בידן ובידי הילדים לשפר את מקום ותנאי המגורים.

גם השאלה מהו נפח העבודה הנחשב מיצוי כושר השתכרות היא שאלה מורכבת. ברי כי יש לקבוע מבחן שונה למשק בית זוגי לעומת יחיד. עבור משק בית זוגי, המליצה ועדת טרכטנברג כי מיצוי כושר השתכרות הינו היקף משרה של בני הזוג יחד שאינו פחות מ-125% משרה. במסגרת מדיניות הדיור בירושלים ישנה המלצה להיקף של 150% משרה עבור שני בני הזוג כתנאי להטבות בדיור. המלצות אלו מגלמות דרישה לכך ששני המפרנסים יעבדו, ולו במשרה חלקית.

נראה ששאלה זו היא במוקד הויכוח על קריטריון מיצוי כושר השתכרות. אכן, היא מעוררת שאלות לא פשוטות, המחייבות בדיקה מעמיקה יותר.

למשל, לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2009, מתוך 845 אלף משקי בית של זוגות נשואים עם ילדים עד גיל 17, ב-235 אלף יש מפרנס יחיד (וב-54 אלף אין מפרנס כלל). כלומר – הגדרה המחייבת זוג להיקף עבודה שגבוה ממשרה מלאה אחת משמעה ש-28% ממשקי הבית הרלוונטיים עם ילדים, שכן מפרנסים את עצמם, אינם יכולים לעמוד בקריטריונים.

יש לבחון לעומק, באמצעות ועדה מקצועית, מדוע רבים ממשקי הבית הזוגיים מסתפקים במפרנס יחיד ומהו האיזון הנכון. מצד אחד, ייתכן שמשקי בית זוגיים רבים נתקלים בבעיות מבניות, כמו מחסור במקומות עבודה באזורי מגורים מסוימים, או חוסר כדאיות כלכלית של הורים לצאת שניהם לעבוד, כאשר עלויות הטיפול בילדים גבוהות משכר של משרה עבודה.

מצד שני, ישנו רצון להימנע מתמרוץ שלילי לעבודה. אם יציאה לעבודה תעלה את הכנסת משק הבית אל מעבר לרף ההכנסה המקסימאלי המזכה, וכמו כן, דרישת מיצוי כושר ההשתכרות נמוכה מדי, עלול הדבר לתמרץ אי-יציאה לעבודה.

ועדה מקצועית תוכל להעמיד תשתית לקבלת החלטה מושכלת בדבר היקף העבודה הנדרש לצורך מיצוי כושר השתכרות בתא זוגי ובתא יחיד. הקריטריון שקבעה ועדת טרכטנברג (125% משרה) אינו מנומק ולא ניתן ללמוד ממנו מהם השיקולים והנתונים ששקלה הוועדה.

תושב/ת הרשות המקומית

המימרה הידועה "עניי עירך קודמים" (בבא מציעא עא עמוד א) משמשת רשויות שונות כדי להצדיק מתן עדיפות לתושבי המקום. אולם הרציונל של מימרה זו טמון במילה "עניי". אכן, אוכלוסיה ענייה זקוקה לשמר את הזיקה שלה למקום, לתמיכת בני המשפחה והרשתות החברתיות. אלא שיש ערים המבקשות לסגור את שעריהן בפני מי שאינו תושב המקום.

רשות המבקשת לתת הטבה מסוימת או להקצות טובין לתושבי הרשות בלבד, חייבת להראות הצדקה לכך ולהוכיח כי קיים שוני רלוונטי בין מי שהוא תושב העיר לבין מי שאינו תושב העיר.

מבחינה משפטית, רשות מקומית אינה זכאית לקבוע כי פרויקט מגורים מסוים בעיר ייסגר רק לתושבי העיר. החלטה כזו אינה משרתת כל תכלית, ובערים חזקות יש בה לשמש כמנגנון סלקציה. שונה המקרה כאשר הרצון של רשות מקומית הוא להיטיב עם תושביה חסרי הדיור העומדים בתנאי הזכאות ובמבחני הכנסה, ואשר נמצאים בסכנה של דחיקה כתוצאה מיוקר הדיור (אכן – הגשמת הרעיון של עניי עירך קודמים).

ראו: ע"א 1444/95 **עיריית אילת נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פ"ד מט(3) 749 (1995); רע"א 5817/95 **רוזנברג נ' משרד הבינוי והשיכון** פד"י נ(1) 221 (1995).

מאבק בדחיקה של אוכלוסיה מעיר מגוריה היא אכן תכלית ראויה שמוצדק בגינה להבחין בין מי שהוא תושב העיר לבין מי שאינו תושב העיר. אף ראינו כי בערים בהם פועלת הרשות המקומית "לייבא" אוכלוסייה מבחוץ, מתעוררים בקרב תושבי העיר הזקוקים לסיוע רגשות קשים של קיפוח והזנחה.

יחד עם זאת, יש לתת את הדעת גם לסוגיות רחבות יותר של צדק חלוקתי וצדק חברתי. למשל, האם ראוי שיעיר חזקה ומבוססת במרכז תיתן עדיפות לתושביה על פני מי שמבקש להגר אליה מישוים חלשים בפריפריה? שאלה זו אינה פשוטה כלל ועיקר.

לכן עמדתנו היא שככלל אין לקבוע קריטריון של תושב המקום אלא לגבי זכאים תושבי המקום אשר אי העדפתם תביא לדחיקה, ומכאן נובע שקריטריון זה נכון בעיקר לבעלי הכנסות נמוכות, שללא סיוע יידחקו מהעיר לחלוטין. על הרשות המקומית להתבסס בקביעת קריטריון זה על ניתוח אמדן צרכי דיור.

מאחר שחיוני גם לשמר יכולת הגירה בין ערים, אנו סבורים כי גם אם יש הצדקה לדיור בר השגה לבני המקום, לא כל הדירות המוצעות בפרויקט יהיו לבני המקום.

תושב/ת שכונה העוברת הליכי התחדשות עירונית/ ג'נטריפיקציה

מאחר שהגנה על תושבים מפני דחיקה היא תכלית ראויה, אנו סבורים כי מקום בו שכונה או רובע מסוים עוברים הליך של חידוש או יש בהם הליכי ג'נטריפיקציה וסכנת דחיקה לתושבים הוותיקים, לגיטימי ואף רצוי מצד הרשות המקומית להגן על תושבים אלו על ידי מתן עדיפות לתושבי השכונה מחוסרי הדיור, העומדים בתנאי הזכאות. יש לזכור, כי החידוש, לצד יתרונותיו, פורס את הקשרים הקהילתיים הנחוצים במיוחד בקרב אנשים עניים.

בנוסף, בתוכניות חידוש עירוני יש לעיתים קרובות הריסה של דיור זול קיים והקמה מחדש של דיור חדש ויקר, הפוגע בתושבים ותיקים חסרי דירה. חששות אלו אף עומדים פעמים רבות בבסיס ההתנגדות והמחאה של תושבים לתוכניות חידוש. לכן אנו סבורים כי נכון במקרים אלו שהרשות תחייב אחוז גבוה של דיור בר השגה עם עדיפות לתושבי השכונה הוותיקים העומדים בקריטריונים הכלליים. בנסיבות אלו לא תהיה בכך משום אפליה לעומת אחרים.

יליד/ת המקום

אין טעם ענייני לתת עדיפות גורפת למי שהוא יליד הרשות ואינו גר בה, ולעיתים קרובות איבד כל זיקה לישוב. בדומה להעדפת תושב הרשות, העדפת יליד הרשות עלולה לשמש ככלי סינון ולמנוע הגירה מישובים חלשים יותר. עם זאת, אנו סבורים כי בישובים מסוימים, בעיקר בפריפריה, הסובלים מהגירה שלילית של צעירים ילידי המקום, ייתכן שיש מקום מצד הרשות לתת עדיפות למי ששומר על זיקה לישוב ורוצה לחזור לגור בו, לאור התרומה הסגולית של כך לישוב, והדאגה לדור ההורים בהזדקנותם. רשות המבקשת לקבוע קריטריון זה תצטרך להשעין אותו על מסמך אמדן צרכי הדיור המקומי.

מעמד משפחתי ושנות נישואין

אנו מתנגדים להתניית הזכאות במעמד משפחתי מסוים, וסבורים כי יש לאפשר נגישות שווה לדיור למשקי בית מסוגים שונים – יחידים וזוגות, נשואים או ידועים בציבור, לרבות זוגות מאותו המין, ללא אפליה פסולה.

כמו כן אנו מתנגדים לקריטריון של שנות נישואין, שהוא מוטה מבחינה תרבותית וחסר רלוונטיות למטרות החברתיות של דיור בר השגה.

ילדים ומספר ילדים

ילדים עד גיל סיום בית הספר היסודי, ממשפחות עם הכנסה נמוכה הם הנהנים הפוטנציאליים העיקריים ממגורים בשכונה בה תמהיל חברתי, שכן הם זוכים עקב כך לסביבה בטוחה יותר ולבתי ספר יסודיים טובים יותר לעומת מגורים בשכונה שהיא ריכוז עוני. לכן במקרים אלו יש טעם ענייני במתן עדיפות למשפחות עם ילדים בבית הספר היסודי. עם זאת, יש להקפיד שבפרויקט יהיה תמהיל דירות מגוון שייתן מענה גם למשקי בית ללא ילדים. פרויקט הומוגני שכולו בנוי ומיועד למשפחות עם ילדים עלול להתנוון כשהילדים גדלים והאוכלוסייה מזדקנת בבת אחת. דווקא תמהיל של אוכלוסייה, בגילאים שונים ועם צרכים שונים, מסוגל לשמור על שכונה יציבה לאורך זמן.

קריטריון הנוגעים למספר מינימאלי של ילדים ייקבע רק אם נתונים אובייקטיביים של אמדן צרכי דיור מקומי מצדיקים זאת. יש מקומות שבהם הדירות מאוד קטנות וקיים צורך בדירות גדולות למשפחות מרובות ילדים ויש מקומות שההיפך הוא הנכון.

גיל

אנו מתנגדים, ככלל, לשימוש בקריטריון גיל לצורך זכאות או לשימוש במונח כמו "זוגות צעירים". אבחנה על בסיס גיל הינה אבחנה חשודה ונראה כי רשות שתבקש לקבוע קריטריון גיל תצטרך לשאת בנטל כבד מאוד כדי להצדיק קריטריון כזה. יש לציין כי דרישות להיעדר דיור או היעדר הון משמעותי, ועדיפות מסוימת למשפחות עם ילדים, מטבען מביאות להעדפה של משפחות ויחידים צעירים. אין מקום להוסיף הגבלות נוספות. הגבלות גיל יכולות להיות מוצדקות רק במקרה שמסמך אמדן צרכי הדיור מצביע על צורך ברור ומובהק, כמו מחסור באוכלוסייה צעירה בשכונה מסוימת, עקב הליך הזדקנות אוכלוסין המטיל נטל הולך וגדל על הרשות המקומית. בדיור בר השגה לאזרחים ותיקים ניתן לקבוע קריטריון של גיל מינימום.

השכלה

אנו מתנגדים לקביעת קריטריון השכלה. בכמה רשויות מקומיות התעורר רצון לעודד מעבר לעיר של אוכלוסיה משכילה בעלת תארים מתקדמים. הרצון של ערים למשוך אליהן אוכלוסיה צעירה ומשכילה הוא ברור, אך אין לו קשר לתכליות הסוציאליות שלמען מספקים דיור בר השגה, וקריטריון כזה אינו ענייני. השימוש במשאבי ציבור למשך דווקא את האוכלוסייה האמידה ובעלת פוטנציאל ההשתכרות הגבוה ביותר עלול דווקא להביא לריכוז אוכלוסיה זו במספר ישובים מבוססים, אשר יכולים להציע יותר מאחרים. זאת, בניגוד לאינטרס הציבורי של חיזוק החוסן החברתי וצמצום פערים בין ישובים.

סטודנטים

בישובים בהם אוניברסיטאות או מכללות, אנו סבורים כי יש הצדקה לסייע בדיור בר השגה לסטודנטים בתקופת לימודיהם, בכפוף למבחני הכנסה ותוך עדיפות לסטודנטים מרקע כלכלי נמוך, וזאת כדי להגביר את הנגישות של סטודנטים להשכלה גבוהה, ולמנוע הדרתם ממנה רק בשל חוסר יכולת להתגורר בסמיכות לאוניברסיטה או המכללה. עם זאת, אין לראות בדיור ייעודי לסטודנטים חלק ממאגר הדיור בר השגה.

שירות צבאי/ לאומי/אזרחי/מילואים

אנו מתנגדים להכללת קריטריון כזה בזכאות לדיור בר השגה בניגוד לעמדת ועדת טרכטנברג. על אף הרצון הלגיטימי לפצות את אלו ששרתו בצבא, יש לכך דרכים אחרות, הבאות לידי ביטוי בחוק חיילים משוחררים והטבות נוספות שמעניקה המדינה למשרתים במילואים (כולל הגדלת הזכאות למשכנתא מסובסדת).

האבחנה מתי זכאית המדינה לתת עדיפות למי ששירת היא לא תמיד חדה. בית המשפט העליון קבע כי לא ניתן לקבוע באופן גורף שהקריטריון חוקי או לא חוקי, והדבר ייבחן בהתאם לנסיבות העניין. כשעלה הנושא של הגדלת המשכנתאות המסובסדות, קיבל בג"ץ את הקריטריון, לאחר שהובהר כי אין מדובר בתנאי סף, וכי היישום סביר ואינו פוגע באופן ניכר במי שאינו משרת, שיוכל אף הוא לקבל משכנתא מסובסדת, אף שפחותה.

לעומת זאת, כאשר מדובר למשל בנגישות לפרויקט דיור בר השגה של 100 דירות, מתן עדיפות למי ששירת בצבא, משמעותה כי בפועל הופך השירות הצבאי לתנאי סף, ומי שלא שירת יאבד סיכוי להתמודד על מלאי דירות מוגבל. דומה הדבר למתן עדיפות למשרתים במכרזים למשרות בשירות הציבורי – הצעה שהיועץ המשפטי התנגד לה.

ר' בג"ץ 11956/05 בשארה נ' שר הבינוי והשיכון (מיום 13.12.06)

יש לזכור כי מי שאינו משרת שוחרר כדין על ידי הצבא, בשל דתו, לאומו, מחלתו או סיבות אחרות, ואין להענישו על כך. דווקא אוכלוסיות שלא משרתות, כמו החרדים, הערבים ואנשים עם מוגבלות או רקע של מצוקה, הן הסובלות מהדרה בולטת בתחום המגורים, והדבר גם משפיע לרעה על הרצון לשפר את שילובן בשוק העבודה.

מקצוע

הצורך של רשויות מקומיות בעובדים המשתכרים שכר עבודה נמוך עלה במספר לא קטן של ערים בעולם, כאשר עובדים אלו התקשו למצוא דיור בר השגה בעיר. עיר אינה יכולה להתקיים בלי מורים, אחים, עובדים סוציאליים ומקצועות אחרים, וגם יש חשיבות למגורים של נותני שירותים בעיר, במיוחד אלו העובדים במשמרות לילה. ההסתמכות על נסיעות יומיומיות ממושכות לעבודה אינה בת קיימא, לאור תשתיות התחבורה הלקויות ועלות הנסיעה לעובד, ואינה רצויה מבחינה חברתית. לכן במקרים מסוימים קריטריון של מקצוע מסוים יכול להיתפס כמגשים את התכליות של דיור בר השגה. על רשות שתבקש לתעדף מקצוע מסוים בקבלה לדיור בר השגה להשעין את הקריטריון על בסיס הנתונים העולים מן האמדן, וזאת כדי למנוע מצב בו דיור בר השגה מנוצל למטרות של משיכת מקצועות רווחיים כמו אנשי הייטק או רופאים, במקום לשרת את המטרות החברתיות שלו.

ייתכן גם אינטרס לגיטימי של עיר למשוך בעלי מקצועות מסוימים לאזור בו יש מחסור, או לפתות אנשי מקצוע מצטיינים במקום בו יש בעיית איכות, וזאת באמצעות הטבות שונות. אולם כאשר אין מדובר בהדרה בשל מחירי הדיור, אין מקום לעשות שימוש במאגר הדיור בר השגה לצורך זה, על חשבון מי שזקוק לדיור בר השגה. על הרשות למצוא במקרים אלו מקורות אחרים למימוש התכלית, הלגיטימית לכשעצמה.

אנו תקווה כי מכתבנו זה יסייע בעיצוב המדיניות לדיור בר השגה. אנו סבורים כי טוב תעשה הממשלה אם תקיים דיון ציבורי פתוח בנושא, ותעביר להשגות הציבור טיוטא של ההסדר המוצע בנושא הקריטריונים בטרם תתקבל החלטה סופית.

נציגי הקואליציה ישמחו להיפגש ולהרחיב בנושא ככל שנדרש.

בכבוד רב,

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

העתק:

עו"ד יהודה ויינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה

עו"ד שרית דנה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי)

עו"ד יהודה זמרת, יועמ"ש משרד הפנים

עו"ד ציפורה בירן, יועמ"ש משרד הבינוי והשיכון
עו"ד איריס פרנקל כהן, יועצת משפטית לוועדה המשותפת לקידום הרפורמה בתכנון
גב' בינת שוורץ, ראש מנהל התכנון, משרד הפנים
מר מרדכי מרדכי, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון
מר עמרם קלעג'י, מנכ"ל משרד הפנים ויו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה
מר שוקי אמרני, משנה למנכ"ל משרד הפנים וראש הוד"ל הארצית
מר בנצי ליברמן, מנהל רשות מקרקעי ישראל
עו"ד יעקב קוינט, יועמ"ש רשות מקרקעי ישראל
מר שלמה בוחבוט, יו"ר מרכז השלטון המקומי
חברי המועצה הארצית לתכנון ולבניה