

הזכות לדיר

דיר בר השגה: התקדמות, אבל לא מספיק

בשנה החולפת הוכנסה התייחסות לדיר בר השגה¹²⁷ בשלושה חוקי תכנון מרכזיים, זאת בין היתר כתוצאה מפעילותם של ארגוני זכויות אדם וזכויות תכנון.¹²⁸ התייחסות לדיר בר השגה כבר בשלב התכנון היא משמעותית: היא יכולה להרחיב את היצע הדירות הזמינות למשפחות עם הכנסה בינונית ונמוכה, להגביר את התמהיל החברתי במתחמי המגורים ולצמצם דפוסים של הפרדה במגורים ודחיקה של אנשים מעוטי אמצעים לריכוזי עוני.

חוק התכנון והבנייה:¹²⁹ במרץ 2014 אישרה הכנסת תיקון מקיף לחוק התכנון הקיים, הכולל שורה של רפורמות מבניות במערכת התכנון. במהלך הדיונים על התיקון לחוק הוכנסו בו מספר שינויים, שלא נכללו בהצעת החוק הממשלתית, ומחייבים את הרשויות לכלול התייחסות לדיר בר השגה בהליכי התכנון: נקבע כי בכל תכנית מתאר הכוללת לפחות 100 יחידות דיר, חלה חובה שלפחות 20% מהן יהיו דירות קטנות, כהגדרתן בחוק. עוד נקבע כי לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תהיה סמכות להגדיל זכויות בנייה ליזמים שיקימו בניין להשכרה ארוכת טווח בתנאים מיוחדים, הכוללים פיקוח על עליית שכר הדירה וזכות לחוזה שכירות מתחדש לחמש שנים. ההוראות בעניין זה רוכזו בתוספת מיוחדת וחדשה לחוק, המוקדשת כולה לנושא של "דיר בהישג יד". נוסף על אלה נקבע כי רשות מקרקעי ישראל תפרסם אחת לשנה יעד מינימלי לשיווק יחידות דיר לדיר בר השגה במקרקעי המדינה. למרות זאת, התיקון אינו נותן די סמכויות לרשויות מקומיות בתחום, ואינו נושא בשורה ממשית למשפחות בעלות הכנסה בינונית ונמוכה, שכן הוא מגדיר דיר בר השגה כדיר בשכירות ארוכת טווח במחיר השוק.

חוק הווד"לים:¹³⁰ חוק הווד"לים (ועדות לדיר לאומי), שנכנס לתוקפו באוגוסט 2011, מאפשר להקים לתקופה מוגבלת ועדות תכנון מיוחדות שיוכלו לקדם במהירות תכניות גדולות לבנייה למגורים, בעיקר על קרקעות מדינה, תוך עקיפה של הליכי התכנון הרגילים (ראש הממשלה נתניהו התייחס אז אל החוק כאל ה"סופרטנקר" לנדל"ן, שיוריד את מחירי הדיר). בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011 הוכנסו לחוק סמכויות המאפשרות לווד"לים – אך לא מחייבות אותן – לקדם דיר בר השגה. אולם הווד"לים לא הוציאו אל הפועל סמכויות אלה, ותכליותיו החברתיות של החוק – מתן פתרונות דיר לאוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי מגוון, באמצעות היצע של דירות בגדלים שונים ומסוגים שונים – הפכו לאות מתה.¹³¹ בדצמבר 2013 פורסם תיקון לחוק,¹³² המאריך את תוקפו ומרחיב את סמכויותיהן של הוועדות. החוק תוקן גם בהיבט של דיר בר השגה, בעקבות הביקורת הציבורית הנוקבת על ההתעלמות ממטרותיו החברתיות. נקבע, כי בכל תכנית לדיר לאומי לפחות 25% מהדירות יהיו בהישג יד: דירות קטנות, דירות להשכרה ארוכת טווח או דירות במחיר מוזל לזכאים. חריגה מכך תיעשה רק בתנאים שנקבעו בחוק ובאישור שר הפנים. בתכניות לדיר לאומי שעניין פינוי-בינוי לפחות 10% מהדירות יהיו דירות בהישג יד.

¹²⁷ דיר בר השגה הוא דיר הולם שאדם או משפחה יכולים לעמוד בעלותו בלי לפגוע בצרכים חיוניים אחרים שלהם.

¹²⁸ בין היתר פועלים בנושא ארגונים החברים בקואליציה לדיר בר השגה ובמטה לתכנון אחראי, שבשניהם חברה האגודה לזכויות האזרח. לרשימת ארגוני הקואליציה לדיר בר השגה ראו את בלוג הקואליציה, <http://israelaffordablehousing.blogspot.co.il>. לרשימת הארגונים במטה לתכנון אחראי ראו: <http://www.acri.org.il/he/26587>.

¹²⁹ **חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 101), התשע"ד-2014**. להרחבה על החוק וניירות עמדה: <http://www.acri.org.il/he/28579>.

¹³⁰ חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011. על החוק וניירות עמדה: <http://www.acri.org.il/he/?p=13423>.

¹³¹ **זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2013**, ה"ש 53 לעיל, בעמ' 38-39.

¹³² **חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה) (תיקון), התשע"ד-2013**.

בהקשר זה יש לציין כי לאחרונה קיבל בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים שתי עתירות שהגישה הקואליציה לדיור בר השגה לפני כשנתיים, וקבע כי על הוועדה לדיור לאומי בירושלים לשוב ולדון בתכניות שקודמו במסלול של חוק הוד"לים בשכונת מלחה ובשכונת משואה בעיר. בין היתר פסק בית המשפט כי נימוקי הוועדה שלא להפעיל את סמכותה לייעד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה לא היו מבוססים על תשתית עובדתית משכנעת אלא על הנחות חסרות ביסוס של חברי הוועדה. בכך, קבע בית המשפט, חטאו חברי הוועדה לתכלית החוק, שהיא לא רק האצת התכנון אלא גם קידום בנייה של דיור המותאם למשפחות מעוטות הכנסה ולזוגות צעירים.¹³³

חוק הוותמ"ל:¹³⁴ חוק הוותמ"ל, שערב בכנסת בסוף יולי 2014, מכונן הליך תכנון מיוחד, שמטרתו לקדם בעילות ובמהירות תכניות בנייה לדיור במתחמי קרקע שהוכרזו על ידי הממשלה כמתחמים מועדפים לדיור. התכניות יקודמו בוועדת תכנון חדשה – הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל) – שתקבל סמכויות נרחבות. החוק הוצג לציבור כאחד הצעדים לפתרון בעיית הדיור בישראל וכאמצעי ליישם את פרויקט הדיור הלאומי להשכרה, אך נוסחו המקורי לא כלל כל התייחסות למטרות חברתיות או לדיור בר השגה. במהלך הדיונים בהצעת החוק בוועדת הפנים, ובעקבות לחץ ציבורי, הוכנסו תיקונים בנוסח החוק. בין היתר נקבע כי לפחות 30% מהדירות בכל מתחם ייועדו להשכרה ארוכת טווח תוך פיקוח על גובה ההעלאה של שכר הדירה, ומחצית מהן ייועדו להשכרה במחיר מוזל לזכאים. עם זאת, החוק מאפשר לממשלה לקבוע, במקרים חריגים, שיעור נמוך יותר של דירות כאלה. ניסיונות של ארגונים חברתיים וחברי כנסת, ובראשם חברת הכנסת אורלי לוי-אבקסיס, להכניס לחוק סעיף המחייב את הוותמ"ל לייעד חלק מהדירות לדיור ציבורי, לא צלחו, והדבר עורר ביקורת ציבורית קשה לנוכח המאגר המתדלדל של הדיור הציבורי.¹³⁵

שינויי חקיקה אלה, המקדמים דיור בר השגה, הם חשובים אך חלקיים בלבד. אין בהם כשלעצמם כדי ליצור מאגר מספק של דיור מוזל למכירה או להשכרה המותאם להכנסות של משפחות שונות, ולהבטיח את הזכות לדיור של מרבית האוכלוסייה בישראל. יש להמתין ולראות האם וכיצד ייושמו בשטח (בחלק מהמקרים, כאמור, החוק משאיר לממשלה פתח להימנע מייעוד של דירות לדיור בר השגה), ולהוסיף פתרונות שלא יתמקדו רק בהאצת התכנון, אלא גם יספקו תמהיל מגוון של פתרונות דיור בהיקפים נרחבים. דוגמה ליוזמה כזו שעומדת עתה על הפרק היא תכניתה של מועצת מקרקעי ישראל להקצות קרקעות לבניית יחידות דיור שימכרו במחיר מרבי הנמוך ממחירי השוק ("מחיר מטרה").¹³⁶ זהו כיוון חיובי, בתנאי שהתכנית תיתן מענה למגוון רחב של אוכלוסיות, ובהן משפחות מעוטות הכנסה, מעמד הביניים, האוכלוסייה הערבית וזכאי הדיור הציבורי.¹³⁷

¹³³ עת"מ 44796-05-12 במקום – מתכננים למען זכויות תכנון נגד הוועדה לדיור לאומי במחוז ירושלים; עת"מ

29375-07-12 במקום – מתכננים למען זכויות תכנון נגד הוועדה לדיור לאומי במחוז ירושלים (פס"ד מיום

24.11.2014). לכתבי בית הדין ולפסק הדין: <http://www.acri.org.il/he/21496>.

¹³⁴ [חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור \(הוראת שעה\), התשע"ד-2014](http://www.acri.org.il/he/30257). על החוק וניירות עמדה:

<http://www.acri.org.il/he/30257>, עוד על החוק: נמרוד בוסו, ["אוסף חוק הוותמ"ל: יוסף לאשר במהירות](http://www.acri.org.il/he/30257)

[תוכניות לאלפי יחידות דיור](http://www.acri.org.il/he/30257), TheMarker, 29.7.2014.

¹³⁵ ראו למשל: נמרוד בוסו, ["הח"כים התקפלו: גוף התכנון של לפיד לא יחויב לספק דיור ציבורי"](http://www.acri.org.il/he/30257),

TheMarker, 23.7.2014.

¹³⁶ נמרוד בוסו, ["אוסף תוכנית מחיר מטרה: תחול על דירות בשווי של עד שני מיליון שקל"](http://www.acri.org.il/he/30257), TheMarker,

9.7.2014. אתר התכנית מטעם משרד הבינוי: <http://www.lamamatar.co.il>.

¹³⁷ עמדת הקואליציה לדיור בר השגה, 9.7.2014.

<http://israelaffordablehousing.blogspot.co.il/2014/07/97.html>

חוק הדיור הציבורי מופעל לראשונה אחרי 14 שנה

חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998 (להלן: "חוק הדיור הציבורי")¹³⁸ נועד לממש מטרה חברתית מן המעלה הראשונה: לאפשר לדיירים בדיור הציבורי לרכוש את דירותיהם בהנחה, וכך להעניק לאוכלוסיות מעוטות הכנסה הזדמנות לצבור הון הניתן להורשה, ככלי לניעות חברתית וליציאה ממעגל העוני. החוק גם נועד לתקן את העוול ההיסטורי שנגרם למשפחות שעלו לישראל בשנות החמישים של המאה הקודמת, בעיקר ממדינות ערב, ושוכנו בשיכונים של דיור ציבורי בשכונות עוני ובערי פיתוח בפריפריה. היבט חשוב של החוק היה הקביעה כי ההכנסות ממכירת הדירות יועדו לחידוש המאגר של דיור ציבורי בישראל, באמצעות בנייה או רכישה של דירות חדשות.

אלא שהחוק הצודק והחשוב הזה מעולם לא יושם. הוא הוקפא חודשים אחדים לאחר חקיקתו באמצעות חוק ההסדרים, ומאז שב והוקפא באופן זה שוב ושוב. רק בתחילת 2013, 14 שנה לאחר חקיקתו, נכנס החוק לתוקף, אולם תחילה נמנעה הממשלה מלקיימו, ונדרשה התערבות של בג"ץ כדי לחייב את המדינה ליישם את החוק.¹³⁹

החוק כולל מנגנון שלפיו כספי המכירה יופנו לרכישת דירות חדשות לטובת זכאים שממתינים לדירה, לעתים שנים ארוכות. אולם הממשלה החליטה לתקן את החוק כך שניתן יהיה להפנות חלק מההכנסות ממכירת הדירות למטרות אחרות. אם תיקון זה יעבור, משמעותו תהיה פגיעה קשה במאגר הדיור הציבורי ובזכות לדיור של משפחות מעוטות הכנסה. בעקבות לחץ ציבורי ופעילותם של חברי כנסת ופעילים חברתיים¹⁴⁰ חזרה בה לעת עתה הממשלה מכוונתה זו, והחלה במכירת הדירות לזכאים. בספטמבר 2014 פורסם כי לראשונה מזה שנים הורה שר השיכון על רכישת דירות עבור הדיור הציבורי, מהכספים שיתקבלו ממכירת דירות לזכאים.¹⁴¹

עם זאת, ברור כי כספי המכירה של הדירות לדיירים הוותיקים הזכאים לא יספיקו כדי לענות על הצורך הקיים בדירות של הדיור הציבורי, ונדרשים מקורות תקציביים נוספים. הוועדה למלחמה בעוני בראשות אלי אלאוף (ועדת אלאוף), שמינה שר הרווחה, המליצה לאחרונה להפנות 1.63 מיליארד ש"ח בשנה למצוקת הדיור של המשפחות המתמודדות עם עוני, לרבות בעבור הקמה או רכישה של 700-1,000 דירות חדשות מדי שנה למאגר הדיור הציבורי.¹⁴² אך נכון לכתיבת שורות אלה לא יועד תקציב למימוש המלצות אלה, ונראה שמימושן יידחה.

חשוב לציין שתחום הדיור הציבורי מתדרדר זה שנים ארוכות. מלבד המחסור בדירות, שתוצאתו תור ארוך של ממתינים, משופע הדיור הציבורי בקשיים ובבעיות, ובהם: תחזוקה לקויה של דירות; פינויים; חריגה מנהלי משרד השיכון בהקצאת דירות למוסדות ציבוריים; וקשיים של הדיירים במיצוי זכויותיהם מול החברות המשכנות.¹⁴³

¹³⁸ חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998.

¹³⁹ בג"ץ 519/13 [רן כהן נ' שר הבינוי והשיכון](#).

¹⁴⁰ ראו למשל: [ועדת הכלכלה אישרה את התקנות שיסדירו את מכירת דירות הדיור הציבורי לזכאים – לאחר שמשרד השיכון והאוצר חזרו בהם מהכוונה להשתמש בכספי הקרן לטובת הוצאות פרסום](#), הודעה באתר הכנסת, 19.3.2014.

¹⁴¹ נמרוד בוסו, [שר השיכון הורה לעמידר לרכוש 200 דירות עבור הדיור הציבורי](#), TheMarker, 2.9.2014.

¹⁴² דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל – חלק 1: דוח המליאה (להלן: "המלצות ועדת אלאוף"), יולי

2014, bit.ly/1pDwc5M, בעמ' 25-32.

¹⁴³ להרחבה על מצב הדיור הציבורי ראו למשל: ורדית דמרי-מדר ושני רבינוביץ, [בית בלא משפט: הצעה אל](#)

[הסמטאות האחוריות של שוק הדיור הציבורי והמשכנתאות בישראל](#), עמותת ידיד, דצמבר 2012; דורון צברי, [מדורי הגיהנום של הדיור הציבורי](#), המערכת עם מיקי חיימוביץ', רשת; מבקר המדינה, [דוח שנתי 64'א'](#) 15.10.2013, בעמ' 301-356.

פגיעה בזכות לשוויון בדירור

בשנה האחרונה בלטה בשיח הציבורי **"הצעת חוק מע"מ 0"**, המבקשת להעניק הטבת מע"מ לרוכשי דירה ראשונה מקבלן, כך ששיעור המע"מ יהיה 0%.¹⁴⁴ אמנם הכוונה שבבסיס הצעת החוק היא חיובית – לאפשר למי שאין ברשותו דירה לרכוש אחת בעלות סבירה; אולם מעבר לחשש שהביעו מומחים בתחום, שהחוק עלול לגרום בסופו של דבר דווקא לעלייה במחירי הדירות, הצעת החוק **נגועה באפליה פסולה**. היא מתנה את גובה ההטבה בשירות צבאי או לאומי,¹⁴⁵ ובכך קושרת בין השירות בצבא להטבה סוציאלית שניתנת שנים לאחר השחרור, ללא כל ראייה לכך שמצבם הכלכלי של המשרתים נחות מזה של מי שלא שירתו, בשל השירות, שנים לאחר מכן. התניית ההטבה בשירות צבאי תפגע בעיקר במי ששוחרר משירות כדין מטעמי דת, לאום או מוגבלות או מטעמים סוציאליים, ותגביר את האפליה של קבוצות אוכלוסייה שלמות: ערבים, חרדים, אנשים עם מוגבלויות ועולים שעלו אחרי גיל הגיוס. הצעת החוק מפלה גם על בסיס מעמד חברתי-כלכלי, שכן היא נותנת מענה לקבוצה קטנה וחזקה יחסית באוכלוסייה, ולא תסייע לרוב הזקוקים לכך – למי שמתקשה לגייס הון ראשוני לרכישת דירה חדשה מקבלן, לדיירי הדיור הציבורי ולשוכרי הדירות.

לביקורת על הפגיעה בזכות לשוויון הגלומה בהצעת החוק שותפים ארגוני זכויות אדם ומשפטנים,¹⁴⁶ ואף היועץ המשפטי של הכנסת, שכתב: "אף שהתכליות העומדות בבסיס הצעת החוק [...] הן תכליות ראויות, הרי שהאופן שבו תכליות אלה מוגשמות בהצעה אינו מתחשב דיו במגבלות החוקתיות הנובעות מהזכות לשוויון. הדברים אמורים במיוחד בהתחשב בכך שהצעת החוק מבקשת להתמודד עם בעיית מחירי הדיור בישראל, שאינה ייחודית למגזר כזה או אחר, אלא נוגעת לכלל אזרחי המדינה."¹⁴⁷

פגיעה נוספת בזכות לשוויון בדירור בשנה החולפת הייתה פסק הדין בעניין **ועדות הקבלה**. "חוק ועדות הקבלה"¹⁴⁸ מאפשר לתושביהם של מאות יישובים קהילתיים, שהוקמו על קרקעות המדינה, "לסנן" את המבקשים להתגורר ביישובם, אף שאין לתושביו כל ייחוד תרבותי או אחר שעשוי להצדיק את הסינון. אמנם, לשון החוק אוסרת על אפליה מחמת לאום, מעמד אישי, הורות והשקפה; אולם הקריטריונים העמומים של "התאמה לחיי קהילה" ו"התאמה למרקם החברתי-תרבותי" מאפשרים ליישובים לדחות אוכלוסיות "לא-רצויות" כגון ערבים, אנשים עם מוגבלות, מבוגרים, מזרחים, יוצאי אתיופיה, דתיים, משפחות חד-הוריות, בני זוג מאותו מין ועוד.¹⁴⁹ בספטמבר 2014 דחה הרכב מורחב של בג"ץ ברוב קולות עתירות שהגישו ארגוני זכויות אדם נגד החוק, בטענה שאין "בשלות" להכרעה מכיוון שהחוק טרם יושם.¹⁵⁰ למרות שבית המשפט

¹⁴⁴ [הצעת חוק מס ערך מוסף \(הטבה במס בעסקה לרכישת דירת מגורים מוטבת\), התשע"ד-2014](#). ההצעה

עברה בקריאה ראשונה בכנסת בתחילת יולי 2014 ונדונה בימים אלה בוועדת הכספים.

¹⁴⁵ ההצעה קובעת כי מי ששירת שירות צבאי או לאומי יהיה זכאי לפטור ממע"מ על דירות בשווי של עד 1,600,000 ש"ח, אך מי שלא שירת שירות צבאי או לאומי יקבל את ההטבה רק על דירות ששוויין עד 950,000 ש"ח. בהצעת החוק המקורית היה השווי 600,000 ש"ח, אך הסכום שונה במהלך הדיונים בכנסת.

¹⁴⁶ ניירות עמדה של הקואליציה לדיור בר השגה וארגונים נוספים: <http://www.acri.org.il/he/31802>;

[תגובת עדאלה לפטור ממע"מ ליוצאי צבא שירכשו דירה](#), אתר עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, 12.5.2014; עמדת מרכז מוסאוא:

[Mossawa staff advocate in the Knesset against discriminatory housing tax bill](#),

14.5.2014;

ברק מדינה, [אפליה בחסות המדינה](#), הארץ, 20.5.2014.

¹⁴⁷ מכתבו של איל ינון, היועץ המשפטי לכנסת, לחברי הכנסת משה גפני וסתיו שפיר, 7.7.2014.

¹⁴⁸ חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011. לנוסח החוק ולעמדת האגודה לזכויות

האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=97>.

¹⁴⁹ להרחבה על ועדות הקבלה ועל הפגיעה הגלומה בהן ראו: [זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2013](#),

ה"ש 53 לעיל, בעמ' 7-8.

¹⁵⁰ בג"ץ 2311/11 [אורי סבח נ' הכנסת](#). את העתירה הגישה האגודה לזכויות האזרח יחד עם יוזמות קרן

אברהם ותושבי יישובים קהילתיים מחבל משגב (קבוצת "עתידי משגב"). להרחבה ולכתבי בית הדין:

השאיר פתח לביטולו של החוק בעתיד, פסק הדין מכשיר הלכה למעשה את המנגנון המפלה והמשפיל של ועדות הקבלה, ומסיג לאחור את המאבק באפליה בדיור.¹⁵¹

¹⁵¹ וארגונים אחרים. <http://www.acri.org.il/he/?p=12905>. העתירה נדונה יחד עם בג"ץ 2504/11, שהגישו ארגון עדאלה, פסק דין ועדות הקבלה: הפסיביזם השיפוטי של גרוניס ניצח, ¹⁵¹ לביקורת על פסק הדין ראו: אייל גרוס, הארץ, 18.9.2014.