

ניתוח בעיית הדיור הציבורי בישראל

מוגש לחברת הכנסת אורלי לוי-אבקסיס

1. מבוא

במצב המשפטי הנוכחי, אין חקיקה סדורה לגבי נושא הדיור הציבורי. תחום זה מתפרש על נהלים ותקנות רבים וסבוכים. ההיסטוריה של מדינת ישראל ידועה בתרבות ענפה של בניית דיור ציבורי, שלאורך השנים הלכה והתמעטה, כשהיום אנו עדים לשיא המשבר שידעה מדינת ישראל. אם המצב יישאר כמו היום, בעוד שני עשורים הדיור הציבורי יהווה פחות מ-1% מכלל הדירות בישראל. לאור המחקר שביצענו, הנוגע בעיקר לבחינת ההיבט המשפטי של התופעה, ניכר כי ישנם פערים חקיקתיים ומוסדיים שיש לתקנם בהקדם. מסמך זה שואף להציע פתרון דרך הסדר חקיקתי יציב שיגן על האוכלוסיות החלשות הנפגעות כתוצאה מהמחסור בדיור הציבורי, וכן יציע שינוי מדיניות על מנת לאפשר דיור בר-השגה לכלל האוכלוסייה שאינה מצליחה לעשות זאת בשוק החופשי.

2. עיקרי הדברים

- ← **סקירת המצב היום:** בפרק זה נציג את הרקע למצוקת הדיור הציבורי במדינת ישראל. כמו כן, נגדיר את המושג דיור בר-השגה כשם כולל לדיור ציבורי והסיוע בשכ"ד. בנוסף, נסקור את המהלכים שבוצעו בנושא מאז הקמת המדינה, ונציג נתונים אודות הדיור הציבורי בישראל.
- ← **חקיקה:** בפרק זה נעסוק בחקיקה בנושא דיור בר-השגה במדינת ישראל. נבין מאין מגיעה הזכות לקורת-גג ומדוע נתפסת כזכות יסוד, נבחן את ההשפעה של היעדר חקיקה ראשית המסדירה את התחום, ונבחן את הצעות החוק השונות שהוגשו במהלך השנים.
- ← **פסיקה:** בפרק זה נבחן את החלטות ביהמ"ש, כיצד הוא מתמודד עם היעדר חקיקה מוסדרת, עם התנאים הקשוחים להגדרת זכאים לדיור ציבורי וסיוע בשכר דירה, עם מצוקת דיור גוברת בפועל ומדיניות הפרטת הדיור הציבורי. כמו כן, נבחן מה משמעות פירוש הזכות לדיור כנגזרת של זכות יסוד: כבוד האדם וחירותו.
- ← **משפט משווה:** בפרק זה נדון במודלים הקיימים בעולם לפתרון מצוקת הדיור, כיצד הדבר מתבטא בחקיקה ובתוכניות בפועל של מדינות שונות בעולם.
- ← **דיון והמלצות:** בפרק זה נציג את הפתרונות האפשריים לפערים החקיקתיים בהסתמך על הממצאים של הפרקים הקודמים.

3. רקע

משרד הבינוי והשיכון, ניהל במהלך שנת 2018 עבודת מטה במהלכה התייעצו עם גורמים רבים העוסקים בשוק הדיור ובחן את דרך ההתמודדות של מדינות העולם עם בעיה זו. לאחר מכן הוקמה ועדה בין-משרדית בשיתוף גורמים ממשלתיים וגופים חיצוניים רלוונטיים שמטרתה הייתה לבחון את הכלים המתאימים

ינואר, 2019

להגדלת מלאי הדיור הציבורי וכתובת מסקנות בדו"ח שיפורסם לכלל הציבור. המסמך נכתב לאורו של דו"ח זה,¹ בסקירת הרקע המשפטי למצוקת הדיור ובניסיון לבחינת יישום המלצות הדו"ח מבחינת חקיקה.

הגדרת דיור בר-השגה בישראל:²

כיום בדין הישראלי אין הגדרה אחידה וממצה למונח דיור בר-השגה, אלא הגדרה מעורפלת, שבאה לידי ביטוי בחוקים ובתקנות שונות בדין הישראלי, כאשר ההגדרה נכונה רק לאותו חוק ספציפי. כך לדוגמה:

1. חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 - "דיור להשכרה לטווח הארוך".
2. תקנות התכנון והבניה (אישור מטרה ציבורית), תשע"ה-2014 – דיור להשכרה במחיר מופחת המאושר כמטרה ציבורית לפי תקנה 2.
3. תקנה 1 לחוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), תשע"א-2011 – "דיור להשכרה במחיר מופחת לזוכה בתנאים המפורטים בתקנות אלה".
4. פרסום רשמי של משרד הפנים – "דיור בהישג יד הוא יחידת דיור שמחירה שווה לכל נפש".³

במסמך זה נתייחס לדיור ציבורי כנגזרת של דיור בר-השגה שבו הבעלות על המקרקעין היא בידי המדינה או בידי תאגידים בבעלותה.

הדיור הציבורי בישראל מקום המדינה ועד היום:⁴

בשנות החמישים והשישים, כאשר גלי העלייה התגברו, שילשה מדינת ישראל את אוכלוסייתה. לשם כך הוקמה חברה ממשלתית בשם "עמידר", שתפקידה היה למצוא פתרונות דיור למהגרים הרבים. עמידר כשלה בסיפוק הצרכים הדחופים, ותפקידה צומצם לאכלוס ואחזקה של מבנים שהיו ברשות המדינה. כך נוצר המבנה המשפטי הקיים עד היום בדיור הציבורי: הבעלות במקרקעין היא בידי המדינה, ניהול ותחזוקת המבנים נמצא בידי החברות המשכנות.⁵ לאחר שנוצל מלאי הדיור הציבורי הקיים בישראל, פנתה המדינה להקמת דיור לשיכון המהגרים. בסוף שנות השישים של המאה העשרים קיבל הדיור הציבורי יעד נוסף, שבהמשך הפך לעיקרי, מתן פתרונות דיור לאוכלוסייה ותיקה ונוקת.

משנות התשעים ועד שנת 2011 פעולותיה של הממשלה הביאו לירידה במלאי הדיור הציבורי:

1. הפסקת הבנייה של הדיור הציבורי – מאז שנת 1992 כמעט ולא נבנו בישראל דירות ציבוריות.
2. מכירת דירות – כינונו של חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998; על אף שנכנס לתוקף רק ב-2013 הוביל לצמצום במלאי הדירות של הדיור הציבורי. זאת מפני שעל פי החוק לעיל יועברו לזכאי הדיור הציבורי זכויות רכישה, והכסף ממכירת הדיור יוענק לטובת חידוש מלאי הדיור הציבורי. בפועל בתקופה שקדמה לכניסתו ביצעה הממשלה ארבעה מבצעי מכר שונים בדיור הציבורי:⁶ מבצע הבית

¹ משרד הבינוי והשיכון דו"ח תוכנית חירום לאומית לדיור ציבורי (2019) (להלן: דו"ח לגור בכבוד) <file:///C:/Users/shirb/Desktop/%D7%A2%D7%95%D7%9E%D7%A7%D7%A2%D7%95%D7%9E%D7%A7%201.pdf>.

² אלון גילדין "דיור בר השגה במשפט" נבו 1, 24-23 (2018).

³ מרכז מחקר ומידע של הכנסת דו"ח מודלים שונים של דיור בר-השגה במדינות המפותחות ובישראל (2011) https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/02f46d8d-f1f7-e411-80c8-00155d01107c/2_02f46d8d-f1f7-e411-80c8-00155d01107c_11_10933.pdf.

⁴ אלון גילדין, ה"ש 2, בעמ' 36-44.

⁵ החברות המשכנות בישראל הן: עמידר, עמיגור, חלמיש (פועלת בת"א בלבד), שקמונה (פועלת בחיפה), ח.ל.ד (הפועלת בפתח תקווה), פרוזות (הפועלת בירושלים), החטיבה להתיישבות (פועלת בפריפריה).

⁶ ר' במרכז מחקר ומידע של הכנסת דו"ח תמורות בדיור הציבורי בישראל 1988-2011 (2011) - 33,400 יחידות דיור נמכרו במבצעי המכר, 2160 דירות נמכרו בשוק החופשי ושאר הדירות נמכרו לדיירים שלא במסדרת מבצעים. מאז שנת 1999 ועד היום נערכו ארבעה מבצעי מכר לדירות של הדיור הציבורי: "הבית שלי בשנים 1999-2000", "קנה ביתך" בשנים 2000-2004, "כאן ביתי" בשנים 2005-2010 ו"דירה משלי בשנים 2008-2010.

ינואר, 2019

שלי, מבצע קנה ביתך, מבצע כאן ביתי, מבצע דירה משלי. התוצאה הייתה שבסוף שנת 2012 נותרו בישראל 63,500 דירות ציבוריות בלבד, כאשר חלקן כלל אינו ראוי לשימוש.⁷

העיגון הנורמטיבי של הדיור הציבורי בישראל:

כיום בישראל קיימים שני חוקים עיקריים המתעסקים בזכויות קנייניות של הדיור הציבורי:

1. **חוק הדיור הציבורי** (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998 – המקנה לדיירי הדיור הציבורי זכויות רכישה לדירות בהן הם מתגוררים כמפורט לעיל.
2. **חוק התכנון והבניה** תשכ"ה-1965 – אשר מסדיר את ההליכים התכנוניים ואת הקצאת הקרקעות בפועל במדינת ישראל. כמו כן קיימים עוד מספר נהלים הקשורים להסדרה של הנושא שהותקנו ע"י שרי הבינוי והשיכון לאורך השנים.⁸

ריבוי הנהלים והתקנות יצרו את העובדה שהבעיה הגדולה ביותר של הדיור הציבורי, מלבד **המחסור** הקיים בדירות של הדיור הציבורי, היא שלא קיימת חקיקה ראשית המסדירה את מדיניות הממשלה עבור עניין זה. כך נמנע הסדר ברור לחובות המדינה בנושא, לזכויות הדיירים ולהגדרת הזכאים לדיור הציבורי.

כתוצאה מהיעדר חקיקה המסדירה באופן אחיד את תחום הדיור, הפסיקה מנסה לשמור על הזכות לקיום בכבוד מינימאלי של האדם כנגזרת מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. ביהמ"ש בחלק מפסקי הדין,⁹ מותח ביקורת קשה על המחוקק בגין העובדה שהוא לא דואג להבטחת זכות זו. בחלק אחר מפסקי הדין,¹⁰ ביהמ"ש משמר תפיסה קיימת שהזכות לדיור, היא זכות מוגבלת "מטבעה" ועל כן יש למקסם את ניצול הדירות הקיימות ותו לא. מצב זה גורם גם בערכאות המשפטיות להציג קריטריונים קשוחים למדי לקבלת הזכאות לדיור, ולפעמים אף התחשבות בקריטריונים מוסריים כמו בחינת עברו הפלילי של אדם. בחינת קריטריונים אלה בעייתית ככל שמדובר בפגיעה בזכות אדם וזכות כה בסיסית כמו הזכות לקורת-גג.¹¹

בהשוואת הדיור הציבורי בישראל לדיור הציבורי בעולם, נראה כי קיים פער משמעותי בתחום, בין מדינת ישראל לבין שאר מדינות העולם. הפער מתבטא בין היתר במספר רב של כלים שניתנים במדינות שונות, כדי לאפשר לאזרחיהם דיור בר-השגה בהתאם למשאבים הכלכליים שברשותם. מדינת ישראל לעומת זאת, לא פועלת מתוך מדיניות סדורה המבוססת על: **בחינת צרכים, קביעת יעדים והגדרה של דרכי פעולה.**¹²

בדוח הממשלתי שפורסם ב-2018,¹³ הוצגו מספר מסקנות מרכזיות: (1) **דיור סוציאלי** – מענה ע"י כניסה של גורמים מוסדיים לשוק, השכרת דיור לטווח ארוך לזכאי הדיור הציבורי ופיקוח על המחירים. (2) **משכנתא רוכשת** – עזרה לזכאי הדיור הציבורי לרכוש דירה ע"י תשלום שכר דירה והשלמת ההון ע"י המדינה. (3) **תכנון** – להביא לידי ביטוי בתוכניות המתאר את הצורך בדיור ציבורי. (4) **התחדשות עירונית** – להנחות את הוועדות המקומיות לקדם תכנון ובנייה של דיור ציבורי (5) **הקצאת אחוז מסוים מהקרקעות של רשות**

⁷ למשל ריקבון חמור בארונות מטבח, סדקים הגורמים להינתקות מרפסת מבסיס הבית, ארון חשמל חשוף – ר' דו"ח לגור בכבוד, ה"ש 1, ודו"ח מבקר המדינה דו"ח שנתי 60 בשנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים 2008 (2011) <https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/292.aspx>.

⁸ ר' למשל נכון להיום: נוהל 05/08 הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי, נוהל 06/08 רכישת דירות נ"ר (נכשי רכישה), נוהל 19/08 הסדרת זכויות חוזיות של דיירים ממשתיים, נוהל 28/08 שכר דירה מדורג בשיכון הציבורי ונוהל 04/08 סיוע בשכ"ד.

⁹ ר' לדוגמא רע"א 6770/94 פרמינגר נ' הנאמן על נכסי חוה ויוסף מור, פד נ(5) 111, 111-132 (1996).

¹⁰ ר' לדוגמא ע"א (מחוזי י-ם) 6184/05 זריהן נ' עמידר (פורסם בנבו, 20.03.2007).

¹¹ אלה גלס "המפגש בין מדיניות רווחה לאתיקה נאו-ליברלית בדיונים משפטיים על דיור ציבורי בישראל", **ביטחון סוציאלי** 94, 192-188 (2014).

¹² אלון גילדין, ה"ש 2, בעמ' 141-143.

¹³ דו"ח לגור בכבוד, ה"ש 1.

ינואר, 2019

מקרקעי ישראל ורשויות מקומיות לטובת דיור ציבורי. (6) **סיוע מוגדל בשכר דירה לממתינים לדיור ציבורי** – **בתנאי** שהם יוותרו על זכותם להמתנה במשך 3 שנים.

בין היתר נידון בוועדה ביטול חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט – 1998 כתוצאה של לחץ של נציגי משרד האוצר, מחשש לגמר מלאי הדיור הציבורי. יש לציין שלפי ס' 10(ג) בהתאם לאותו חוק, הכספים שיתקבלו ממכירת הדירות אמורים לשמש לקניית דיור ציבורי נוסף. על כן מלאי הדירות לא אמור רק להידלדל, כי אם להתחדש מדי שנה. כמו כן וכפי שיפורט בהמשך אין תקדים לכך במדינות ה-OECD של מניעת האפשרות לבעלות לזכאי הדיור הציבורי. הסיבה לכך היא הקשר המובהק בין היכולת להיות בעל דירה לבין מוביליות חברתית כפי שהובא במחקר במהלך הדוח.

מטרת העל של מסמך זה, היא להציע פתרון למצוקה הקיימת בתחום הדיור הציבורי בישראל. אנו מאמינים שהצעתנו כפי שתואר בהמשך, לוקחת בחשבון את זכויות היסוד ושיקולי המדיניות הנמצאים בבסיס בעיה זו. כמו כן, ההצעה תכלול מסקנות ממודלים שונים בעולם לפתרונות עבור זכאי הדיור הציבורי למשל: שיתוף השלטון המקומי, קידום הטבות לקבלנים, יצירת כדאיות כלכלית לבניה, ייעול שימושי קרקע ושיקולים פרוצדורליים. לראייתנו, האלטרנטיבות לדיור ציבורי אינן מספקות כאשר אין לצייד פתרון ראוי להמשך בניה או/ו רכישה של דיור ציבורי. כמו כן, הצעתנו תתמוך בחלק מהמלצות הדוח הממשלתי.¹⁴

4. סקירת המצב החקיקתי הקיים

התשתית הנורמטיבית של הסדרי הדיור הציבורי אמורה להיות מבוססת בעיקרה על חקיקה ראשית, ובנוסף תקנות ונהלים פנימיים. בפועל רוב ההסדרים לדיור ציבורי מופיעים בהנחיות פנימיות או בחוזים אחידים.¹⁵ מצב זה, מעורר קושי בהיבטים של המשפט הציבורי כפי שיוצג להלן: (1) כל אדם, ואדם עני בפרט, זקוק לכך שמערכת הנורמות המסדירה את מקום מגוריו תהיה מובנת ונגישה. כשהנורמות המעצבות את נושא הדיור הציבורי פזורות על פני מספר רב של הסדרים נורמטיביים, אין ביכולתו לשאוב מביתו את הביטחון הדרוש. (2) מעמד הנורמטיבי הנמוך של הנהלים גורם לכך שהם משתנים לעיתים תכופות ללא דיון ציבורי או פרלמנטרי. הדבר מעביר לציבור מסר של שרירותיות המכוונת על ידי גחמה פקידותית אישית. אם המעמד הנורמטיבי של כלל הנורמות המסדירות את הדיור הציבורי היו בדרגת חקיקה; המסר לציבור היה של הסדר יציב וקבוע המעוגן בתפיסות יסוד חברתיות ובשיטת משפט עקבית. (3) הנהלים הנוגעים לדיור הציבורי כתובים באופן מסורבל, ללא חלוקה לנושאים, אינם ממצים את הנורמות ונוטים להפנות להוראות המפורטות בנהלים אחרים. כך שגם דיירים שיודעים על קיומם של נהלים יתקשו להיעזר בהם.

להלן מיפוי של מרבית החוקים, התקנות, הנהלים והצעות החוק בנושא:

← **חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו** – ההגנה על קורת גג נתפסת כחלק מהזכות לקיום מינימלי הנובעת מכבוד האדם.¹⁶ מעטפת הזכות לקורת-גג כוללת את האפשרות של האדם לקיים את חייו בפרטיות, בתנאי מחיה נאותים, בסביבה עם נגישות לתעסוקה ולתשתיות ולשירותים חברתיים. עם זאת, זכות זו היא תוצאה של פרשנות בג"ץ **כנגזרת** של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. לזכות זו אין ביטוי מפורש בחוק היסוד.

¹⁴ שם, עמ' 62-60

¹⁵ אלון גילדין, הי"ש 2, בעמ' 404-406.

¹⁶ דו"ח תמורות בדיור הציבורי בישראל 1988-2011, הי"ש 6.

ינואר, 2019

← **חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998** – מטרת החוק היא לאפשר לדיירי הדיור הציבורי לרכוש את הדירה בה הם מתגוררים בסבסוד המדינה, ובכך לפתור את מצוקת הדיור של משפחות רבות. החוק אפשר לראשונה לדיירי הדיור הציבורי, באופן סטטוטורי, לרכוש את הדירות בהן הם מתגוררים.¹⁷ החוק אומנם חוקק בשנת 1998, אך הוא נכנס לתוקף רק בשנת 2013. יישום החוק הוקפא בכל שנת תקציב באמצעות חוק ההסדרים, והממשלה המשיכה במבצעי מכירה בתנאים אחרים מאלה שהוגדרו בחוק. מדיניות מכירת הדירות הגיעה לקיצה בחוק ההסדרים לשנת תקציב 2011-2012.¹⁸ עם זאת רק בשנת 2013 פעלה הממשלה למימושו של החוק, אך לא באופן מלא, זאת משום שבניגוד להוראות החוק, נעשה שימוש חלקי בתקבולי המכירה לרכישה או לבנייה של דיור ציבורי נוסף. התנהלות זו של הממשלה הביאה לפיחות ניכר במלאי הדירות.¹⁹

← **חוק התכנון והבניה תשכ"ה-1965** – החוק מסדיר את ההליכים התכנוניים ואת הקצאת הקרקעות בפועל בחברה הישראלית. מאחר שהחוק נוגע לחלוקת הקצאות, מטבעו הוא כולל בחובו גם שיקולים חברתיים ושיקולי מדיניות. הבעיה המרכזית בחוק שהוא אינו מסדיר או מתייחס לדיור הציבורי באופן ספציפי. מצב זה משפיעה על חלוקת הקצאת הקרקעות בישראל, כך למשל:

- **בסעיף 188 לחוק** – החוק מתיר לוועדה מקומית להפקיע מקרקעין שנועדו בתוכנית לצרכי ציבור, אך בבואו של החוק להגדיר מהם צרכי ציבור הוא אינו כולל דיור ציבורי/דיור בר השגה.
- **ס' 62 לחוק** – מאפשר האצה של הליכי התכנון והבניה לצרכי ציבור ע"י ייעול השירות לאזרח ושיפור הליכי הרישוי והבקרה על ביצוע הבניה, בכך שהוא מעניק סמכויות לוועדות המקומיות. אך בדומה לסעיף הקודם, הגדרת צרכי ציבור אינם כוללים דיור ציבורי.
- **ס' 151 לחוק** – מאפשר סטייה ניכרת,²⁰ מתוכנית החלה על קרקע או בניין, כאשר דיור ציבורי לא נכלל בה. כמו כן, החוק מתיר לשר האוצר לקבוע בתקנות, אילו דברים נוספים ייחשבו כסטייה ניכרת לעניין סעיף זה, אך מעולם לא נקבעו על ידי השר תקנות המאשרות סטייה למען דיור ציבורי. המצב היום הוא שאין שום תמריץ תכנוני או חובה המחייבת לדיור ציבורי.

← **נהלים של משרד הבינוי המסדירים את הדיור הציבורי:**

- **נוהל 05/08 הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי:**²¹ מסדיר את הזכאות לדיור ציבורי, את דרך הקצאת הדירות, את הזכויות להחלפת דירה ואת מנגנון קבלת ההחלטות הרלוונטיות לדיור הציבורי.
- **נוהל 06/08 רכישה דירות נ"ר (נכסי רכישה):**²² מסדיר רכישה של דירות ייעודיות ואת ההליך, על ידי משרד הבינוי והשיכון, לזכאים בעלי מאפיינים מיוחדים (על פי רוב נכים).
- **נוהל 19/08 הסדרת זכויות חוזיות של דיירים ממשכים:**²³ מסדיר את הדרך שבה דייר ממשך מממש את זכותו בדירת קרובו שנפטר.

¹⁷ אלון גילדין, ה"ש 2, בעמ' 440-401.

¹⁸ **חוק הסדרים במשק המדינה** (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992.

¹⁹ אלון גילדין, ה"ש 2, בעמ' 11.

²⁰ ס' 2 לתקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתוכנית), תשס"ב-2002.

²¹ הוראות נוהל של משרד הבינוי והשיכון 05/08 "הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי" (18.07.2007).

²² הוראות נוהל של משרד הבינוי והשיכון 06/08 "רכישת דירות נ"ר" (01.08.2006).

²³ הוראות נוהל של משרד הבינוי והשיכון 19/08 "זכויות חוזים של דיירים ממשכים" (18.08.2015).

ינואר, 2019

- נוהל 28/08 שכר דירה מדורג בשיכון הציבורי: ²⁴ מסדיר את קביעת דמי השכירות בדיוור הציבורי.
- נוהל 04/08 סיוע בשכ"ד של משרד הבינוי: ²⁵ מסדיר ומגדיר את ההשתתפות בתשלום שכר דירה. יחסי השכירות עצמם מוסדרים, בחוזה השכירות של הדייר עם המשכיר הפרטי.

← הצעות חוק קודמות שהוגשו לדיון ולא התקבלו:

בעבר הוצעו מספר הצעות חוק שמטרתן הייתה לעגן את הדיוור הציבורי בחקיקה ראשית ולעשות סדר בקשיים העולים כפי שהוצג לעיל, להלן סקירה קצרה של הצעות אלו:

1. הצעות חוק יסוד: זכויות חברתיות:

לאורך השנים, ובעיקר לאחר המחאה החברתית ב-2011, היו ניסיונות של חברי כנסת שונים לחוקק חוק יסוד: זכויות חברתיות.²⁶ זהו חוק כללי המאגד אוסף של זכויות חברתיות, הבאות לעגן בחוק יסוד את הזכויות החברתיות של האדם, המבטיחות קיום אנושי בכבוד. קיימת הנחה שהצעות חוק אלו לא עברו מפני שממשלת ישראל בארבעת העשורים האחרונים ביקשה לצמצם את האחריות למימוש הזכויות החברתיות בשל אינטרסים פוליטיים.²⁷

2. הצעות חוק שונות בנושא דיוור בר-השגה:

א. הצעת חוק דיוור בר-השגה, התשע"א-2011: מטרת הצעת החוק הייתה לצמצם את הקיטוב החברתי והמרחבי שנוצר עקב מצבו הכלכלי של האדם, בכך שבכל יחידות דיוור חדשות שיבנו יוקצה אחוז מסוים ל"דיוור בר-השגה". "דיוור בר-השגה" לפי הצעת החוק נועד בעיקר למען פתרון לזוגות צעירים, סטודנטים ומשפחות ממעמד ביניים-נמוך כך שיוכלו לשכור לטווח ארוך דירה בהקלה על נטל התשלום. הצעת החוק הזו נעדרת התייחסות לאוכלוסיות ברובד החלש, שאינן יכולות לעמוד גם בתנאי שכירות מטיבים, כמו כן לא הוגדרה על פי הצעת החוק כיצד תתבצע העזרה לזכאים, דבר המקשה על יישום הצעת החוק או בחינתו ביסודיות. הצעת חוק זו עברה בקריאה טרומית לטיפול של וועדה משותפת.

ב. הצעת חוק לתיקון חוק התכנון והבניה (תיקון – דיוור בר-השגה), התשע"ו-2016: מטרת הצעת החוק הייתה להביא למימוש הזכות לדיוור בר-השגה כדי לצמצם את הקיטוב החברתי, זאת ע"י הסדרתה בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, כלומר מבחינה תכנונית. בהצעת החוק הודגש כי זכות זו צריכה להיות מוענקת לכל אדם ועל כן אינה מותנית באמצעים. אף יותר מכך הוצע לבחון את הזכאות עפ"י מבחן נטל העלות, כלומר הגבלה של משקי בית בישראל לא להוציא מעל 30% מההכנסה שלהם על דיוור, לרבות ההוצאות הנלוות. מטרת תיקון החוק היא לתמרץ את הוועדות המקומיות והרשויות המקומיות לשלב בבניית מגורים דיוור בר-השגה. הצעת חוק זו הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם.

²⁴ הוראות נוהל של משרד הבינוי והשיכון 28/08 "שכר דירה מדורג בשיכון הציבורי" (29.02.2011).

²⁵ הוראות נוהל של משרד הבינוי והשיכון 04/08 "נוהל סיוע בשכ"ד" (29.01.2012).

²⁶ להלן הצעת חוק-יסוד: זכויות חברתיות, התשע"ה-2005, ה"ח פ/20/477.

²⁷ אלה גלס "המפגש בין מדיניות רווחה לאתיקה ניאור-ליברלית בדיונים משפטיים על דיוור ציבורי בישראל" ביטחון סוציאלי 169, 94 (2014).

²⁸ להלן הצעת חוק דיוור בר-השגה, התשע"א-2011, ה"ח פ/20/2646 והצעת חוק התכנון והבניה (תיקון – דיוור בר-השגה), התשע"ו-2016, ה"ח פ/20/2646.

ינואר, 2019

3. הצעות חוק דיור סוציאלי:²⁹ על פי נתוני מאגר החקיקה הלאומי של הכנסת, מאז 2006 כמעט בכל שנה מונחת הצעת חוק לדיון בכנסת שעיקרה נסוב סביב הדיור הסוציאלי. כל הצעות החוק דומות בעיקרן ומתבססות על 4 מאפיינים זהים: הגדרת הזכאים לדיור סוציאלי לפי גובה הכנסות בהתחשב בממדד העוני וקבלת גמלאות, ייעוד דירות לדיור סוציאלי ע"י הקצאת שטח מכל שטח המיועד לבניה (משתנה בין הצעות החוק – סדר גודל שנע בין 7%-15%) ותיקון חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 כך שיתווספו הנחיות לעניין הקצאת קרקע למען דיור סוציאלי בהתאם להוראות הצעות החוק.

4. הצעת חוק דיור חברתי, התשע"ח-2017: מטרתה בדומה להצעות החוק הנ"ל לייצר מענה למשקי בית שלא יכולים לרכוש או לשכור דיור בתנאי השוק. המודל משלב גם מענה בדמוי "דיור ציבורי" והקצאת דירות בתוכניות בניה, וגם שכירות לטווח ארוך שלא יעלה על שיעור שיקבע ע"י שר הבינוי והשיכון לזכאים. ב-2018 לפי פרוטוקול הכנסת, בקריאה הראשונה של הצעת החוק, שר הבינוי והשיכון דאז ביקש לדחות את ההצעה. זאת בעקבות הקמתו של הצוות הבין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון. לדברי השר הצוות עתיד להעביר את המלצותיו לממשלה ולפיכך ניתנת עדיפות להמתין להצעת החוק הממשלתית.³⁰ ההצעה הוסרה מסדר היום.

לסיכום, קצרה היריעה מלהכיל את עשרות הצעות החוק, ששאפו להסדיר את נושא הדיור הציבורי לאורך השנים. עם זאת הרבה מהצעות החוק טרם הבשילו לכדי חקיקה, ועל כן נשאר מימוש הזכות לדיור במצב עגום. כאמור דלעיל היעדר חקיקה מסודרת על ידי המחוקק גורם לנוק בלתי הפיך, הפוגע בעיקר בקרב האוכלוסייה המוחלשת.

5. המצב הפסיקטי

הדיון בפסיקה הישראלית בנושא הדיור הציבורי בפרט ומחוסרי קורת הגג בכלל – רב ומקיף. כאמור לעיל, כיוון שאין חקיקה המסדירה את התחום בצורה אחידה, נראה כי הפסיקה מנסה לעשות סדר וליישם עקרונות אחידים כפי שנדגים להלן:

הזכות לקורת גג הינה זכות חוקתית, זאת בהתאם לנקבע בפס"ד **פרמינגר**.³¹ הנימוק לכך הוא שזכות זו קשורה בקשר בלתי ניתן להתרה לזכות קיום מינימלי בכבוד וכנגזרת לזכות הקונסטיטוטיובית של **כבוד האדם וחירותו**. מדיניות מדינת ישראל היא שגם לאדם המצוי בחובות רבים ללא יכולת החזר, מגיע מימוש הזכות לקורת גג. עם זאת נשאלת השאלה המשפטית, איזו זכות גוברת כאשר מדובר בשתי זכויות חוקתיות הנגזרות מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ומנגשות זו בזו – הזכות לקניין או הזכות לקיום בכבוד מינימלי? בפס"ד הנ"ל הוכרע שבבחינת איזון האינטרסים בין שמירה על כבודו של אדם, לבין פגיעה בקניינו של בעל

²⁹ ראו את השתלשלות הצעת החוק ומצבה מאז 2006 לפי אתר החקיקה הלאומי של הכנסת: הצעת חוק הדיור הסוציאלי, התשע"ז-2006 (הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם), הצעת חוק הדיור הסוציאלי, התשס"ט-2009 (הוסרה מסדר היום), הצעת חוק דיור סוציאלי הצעת חוק דיור סוציאלי, התשע"ב-2011 (הוסרה מסדר היום), הצעת חוק דיור סוציאלי, התשע"ב-2012 (הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם), הצעת חוק הדיור הסוציאלי, התשע"ג-2013 (הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם), הצעת חוק דיור סוציאלי, התשע"ה-2014 (הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם), הצעת חוק דיור סוציאלי התשע"ה-2015 (הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם), הצעת חוק דיוק סוציאלי-2016 (הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם).
³⁰ פרוטוקול ישיבה מס' 379 של הכנסת, הכנסת ה-20 (21.11.2018)

<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=2016068>

³¹ ראו לדוגמא רע"א 6770/94 פרמינגר נ' הנאמן על נכסי חוה ויוסף מור, פד נ(5) 111, 111-132 (1996) (להלן: פס"ד פרמינגר).

ינואר, 2019

הדירה יש ליצור איזון כך שבכל מקרה תינתן עדיפות לשמירה על קורת הגג לחייב, תוך פגיעה מועטה בקניין הבעלים.

בהמשך לכך, ניתן למצוא בפסיקה מקרים רבים בהם בית המשפט הגדיר את הזכות ל"קורת הגג" כחלק מהזכות לקיום מינימאלי לכבוד. בבג"ץ עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי שנדון בהרכב מורחב של שופטים, דנו ארוכות במשמעות של "להתקיים בכבוד" ומהי אחריותה של המדינה בעניין.³² מפסק הדין עולה בבירור כי **הדיוור הציבורי הוא מענה שנועד לשכבות החלשות בחברה** מאחר שהדאגה היא רק למי שלא מצליח לחיות בכבוד מינימאלי. בפס"ד צודלר, השופט חשין עומד על כך שהזכות לקורת גג איננה כמו כל זכות של קניין ורכוש.³³ לדבריו ביתו של אדם הוא המשכן שלו בקהילה, חייו מושקעים בבית והוא איננו מספק רק צרכים חומריים אלא אף צרכים אנושיים כגון: ביטחון, יציבות ותחושת שייכות. לכך מצטרף פס"ד רוזנברג שקבע כי פינוי אדם מביתו הוא דבר קשה מאוד, כיוון שקיימת זיקה של אדם למקום מגוריו וקהילתו.³⁴

בפס"ד זריהן, השופט רביד מצד אחד מותח ביקורת על אופן התנהלות הדיוור הציבורי בישראל.³⁵ על פיו, מטרת הדיוור הציבורי היא לספק דיור למי שלא מצליח לעשות זאת באמצעות השוק החופשי. מדיניות של עזרה בסיוע בהשגת דירה זו, היא מדיניות הרווחת ברוב מדינות ה-OECD וכמו כן ברובן יש חקיקה ראשית לשם הבטחת קורת הגג שנמצאת קרובה לגרעין הזכות לכבוד. השופט בפסיקתו מציין שתכלית החוק לדיוור ציבורי היא מתן סמכות לחברות המשכנות בישראל לנצל את הדירות שברשותן בצורה מקסימאלית, לנוכח העובדה כי כמותן מוגבלת ושאינן מספקות את כל צרכיהם של הנזקקים לדיוור. התייחסות השופט רביד אל **משאב הדיוור הציבורי כמשאב "מוגבל מטבעו"**, מגבשת את מסקנתו כי החוק לדיוור ציבורי אינו מקנה את הזכות לדיוור ציבורי. לדבריו זכות זו מוענקת ע"י שיקולי מדיניות ולפי אילוצי תקציב. בהמשך לקביעה זו השופט רביד פוסק כי "מי שביצע עבירה פלילית אין לו אלא להלין על עצמו" בהתייחס לאדם שהפסיד את זכאותו כדייר ממשיד,³⁶ בעת ששהה בכלא. מפסק דין זה ניתן לראות איך בביהמ"ש בישראל, משאב הדיוור הציבורי נתפס כמשאב מוגבל באופן "טבעי" כלומר ללא יכולת התרחבות, ועל כן פרשנות בדבר זכאות של דייר תלויה בהתנהגותו המוסרית. כלומר **האם הוא ראוי לדיוור ציבורי ולא האם זקוק לכך**. התוצאה היא שיענו הצרכים רק של העומדים בתנאי הקריטריונים הקשוחים ביותר, ובהיעדר הסדר בחוק רק אם ראויים לכך.

בעקבות המצוקה העולה ממחסור בדיוור הציבורי, עלתה שאלה **בעניין בת שבע אליה**³⁷, לגבי אם חד-הורית שגידלה את ששת ילדיה לבד, ונכנסה לרשימת הממתנינים לדיוור ציבורי. היא מצאה את עצמה פולשת לדיוור ציבורי אחרי שהמתנינה כ-7 שנים ללא מענה. ביהמ"ש בעתירה דן **בהמתנה הארוכה של זכאי הדיוור הציבורי שלא תמיד מגיעים למימוש הזכות**, אך לבסוף דחה אותה בשל הקביעה שאין להעדיף את העותרת על פני ממתנינים אחרים.

³² בבג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו 12.12.2005) (להלן: בג"ץ עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי).

³³ רע"א 7112/93 צודלר נ' יוסף, פ"ד מח(5) 566, 550 (1994) (להלן: פס"ד צודלר).

³⁴ רע"א 5817/95 רוזנברג נ' משרד הבינוי והשיכון (לא פורסם) (להלן: פס"ד רוזנברג).

³⁵ ראו לדוגמה ע"א (מחוזי י-ם) 6184/05 זריהן נ' עמידר (פורסם בנבו, 20.03.2007) (להלן: פס"ד זריהן).

³⁶ דייר ממשיד לפי חוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי, תשנ"ח-1998.

³⁷ ע"מ (מנהלי י-ם) 7733-03-13 אליה נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו 07.07.2013) (להלן: פס"ד בת שבע אליה).

ינואר, 2019

סוגיה נוספת הקשורה למחסור בדירות בדיוור הציבורי, עלתה לדיון ציבורי בעקבות חקיקת חוק הדיוור הציבורי (זכויות רכישה) בשנת 1998, ואי מימושו כאמור עד שנת 2013. כתוצאה מכך הוגשו מספר עתירות לבג"ץ. **פרשת רן כהן**³⁸ העותר מתאר את פעולות הממשלה לדחיית תחולת החוק בחוק ההסדרים באופן שיטתי מדי שנה מאז 1998, ומבקש מתן צו לחיוב החלת החוק באופן מיידי וללא דחוי. בעתירה של **מפלגת צדק חברתי**³⁹ דרישת העותר הייתה למידע על הנעשה עם הכספים ממכירת הדירות בין השנים 1998-2013. אותה עתירה סוקרת את הנעשה מאז חקיקת החוק ב-1998, וארבעת מבצעי המכר של הדירות במהלך השנים האלה. העתירה מבקשת תשובה לציבור מה נעשה עם הכסף ממכירת הדירות בשל הצמצום המהיר שנגרם למלאי הדירות. המדינה משיבה לעתירה זו, שבשל שיהוי כבד ומאחר שעברו שנות הכספים הנדונות אין להם כיצד להשיב על שאלה זו, ובכל מקרה לא היה למדינה מימון מספק כדי להגדיל את מלאי הדירות.⁴⁰

האחריות באכלוס הדיוור הציבורי היא של החברות המשכנות, שהן חברות ממשלתיות במהותן. הסדר זה בעייתי בפני עצמו כפי שבא לידי ביטוי ב**פרשת סינגור קהילתי**.⁴¹ בפרשה זו, העתירה הוגשה כנגד התנאים המקפחים בחוזה האחיד של החברות המשכנות בדיוור הציבורי. לטענת העותרים נעשה קיפוח של הצדדים החותמים על החוזה שכן קיימת סמכות לעמידר לסרב לשכן בדיוור הציבורי, וכך מופעל לחץ על השוכר לחתום על החוזה המקפח. ביהמ"ש פסק כי על עמידר לשנות את התנאים המקפחים. בהמשך לכך, בכתבה בדה-מרקר שפורסמה בשנת 2013 נמסר כי 17% מדירי הדיוור הציבורי נתבעו ע"י עמידר ומספר הפינויים עלה בהתאמה.⁴²

לאור האמור לעיל, נראה שביהמ"ש מוצא עצמו לא פעם, חסר אונים אל מול מצוקת הדיוור הקשה בפועל ולנוכח היעדר מדיניות ממשלתית בנושא. כמו כן, ניכר כי בשל התמודדות עם הלקונה הקיימת ביחס להיקף הזכות לדיוור, ביהמ"ש פוסק שלכל הפחות יש לכבד את הזכות לקיום מינימלי.⁴³

6. משפט משווה⁴⁴

ארה"ב

בארצות הברית מוכרת בעיית הדיוור בקרב התושבים עוד משנות ה-40 של המאה הקודמת. כמו כן, על אף שפעולותיה של הממשלה האמריקאית הקטינו את מצוקת הדיוור, בכל לילה ישנים בארצות הברית 578 אלף איש בממוצע ברחוב.⁴⁵ כדי להמחיש את היקף הבעיה, נציין כי האמריקאים דירגו את משקי הבית לקטגוריות, לפי יכולתם לעמוד בתשלומי דיוור שוטפים ביחס להכנסתם. הדיוור הציבורי מכונה "**דיוור בר-השגה**" ומשק בית מוגדר כבעל יכולת של דיוור אם הוצאות הדייר על דיוור הוא עד 30% מהכנסותיו הפנויות. משקי בית המוציאים יותר מ-30% מההכנסות הפנויות נחשבים כ-"**נטל דיוור כבד**". משק בית המוציא יותר מ-50% מהכנסותיו הפנויות עבור דיוור מוגדר כ-"**נטל דיוור כבד מאוד**". עיקר המימון של הדיוור הציבורי

³⁸ בג"ץ 519/13 רן כהן נ' שר הבינוי והשיכון (פורסם בנבו 21.03.2013) (להלן: פרשת רן כהן).

³⁹ בג"ץ 328/13 מפלגת צדק חברתי נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו 09.05.2013) (להלן: מפלגת צדק חברתי).

⁴⁰ דו"ח לגור בכבוד, ה"ש 1.

⁴¹ בעש (י-ם) 90/96 עמותת סינגור קהילתי נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו 17.08.2008) (להלן: פרשת סינגור קהילתי).

⁴² "עמידר 2013: חברת הדיוור הממשלתית תובעת אחד מכל שישה מדיריה" **דה-מרקר** 13.04.2013.

<https://www.themarket.com/realestate/1.1992445>

⁴³ הדרישה למימוש הזכות בקיום מינימאלי היא כתוצאה מהיעדר עיגון של הזכות בחקיקת יסוד כפי שניתן לראות לעיל בהצעת החוק זכויות חברתיות. בהיעדר חוק שכזה קיום בכבוד מינימלי הוא המירב שיכול לשכון בתכלית חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

⁴⁴ הפרק מבוסס בעיקרון על ספרו של אלון גילדין, ה"ש 2.

⁴⁵ Worst Case Housing Needs 2013: Report to Congress. U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Policy Development and Research (2015)

ינואר, 2019

בארצות הברית הוא פדרלי. ברוב המדינות המודל פועל בצורה ובתנאים דומים, עם שינויים ספציפיים המותאמים לפי המדינה או הרשויות המקומיות בה.

ארבעת המאפיינים עיקריים לדיור בר השגה בארצות הברית כיום:

1. תמרוץ השוק הפרטי – בעיקר עבור חידוש ושיפור מלאי הדירות הקיים.
2. סיוע ממוקד לאזרחים שאין ביכולתם לרכוש/ להשכיר דירה.
3. שיקום מלאי הדיור הציבורי הקיים – שיפור מצב הדירות הקיימות על חשבון הוספת דירות. בנייה בסטנדרט גבוהה על חשבון בנייה מרובה.
4. ארגונים וסוכנויות קהילתיות האחראיות על תכניות הדיור הציבורי. ארגונים אלה נתמכים בעזרת מימון פדרלי, מימון מדינתי ותרומות.

פעולות של הממשל הפדרלי בעניין הדיור הציבורי בפרט:

1. **דיור ציבורי** – את הדיור הציבורי מפעילים כ-3,000 סוכנויות וארגונים מקומיים שהם בעלי הדירות. תנאי מרכזי לקבלת דירה ציבורית הוא שכר נמוך מ-80% מההכנסה החציונית האזורית. לרוב, הממשל הפדרלי משלם עבור הפער בין שכר הדירה הנמוך באופן יחסי ממחיר השוק, לבין עלויות התחזוקה. כמו כן, קיים סטנדרט בנייה פדרלי בהן הדירות צריכות לעמוד. יותר מ-50% מהדירות נמצאות באזורים בהם אחוז התושבים המוגדרים עניים הוא מתחת ל-30%. המיקום של הדיור הציבורי באזורים נרחבים ולא רק באזורי עוני עוזר להצלחת הפרויקטים ומקדם תמהיל חברתי מגוון.

2. **תכנית שוברים** – נחקקה בשנת 1974. היא עברה גלגולים רבים אך מאז שנות ה-90 היא מחולקת ל-3 תתי תכניות:

- **תכנית מבוססת דייר** – דייר מוצא לעצמו דירה בסטנדרטים ותנאים אותם קבע משרד השיכון. סוכנות הדיור המקומית או המדינית כורתת חוזה עם המשכיר והיא מממנת את הדייר בצורה מוגבלת.
- **תכנית מבוססת פרויקט** – כדי לעודד בעלי דירות לרבות עמותות וארגונים שהם בעלי דירות להשכירן לבעלי הכנסה נמוכה, משרד השיכון כורת חוזה עם בעלי הדירות. הדייר משלם 30% מהכנסתו עבור שכר הדירה ואת השאר משלם משרד השיכון. הדייר בוחר דירה מתוך מאגר משרד השיכון.
- **תכנית שיקום** – בעלי דירות המעוניינים לשפץ את דירותיהם מקבלים מימון משרד השיכון בתמורה להתחייבות להשכיר חלק מהדירות לבעלי הכנסה נמוכה ובעלי הכנסה נמוכה מאוד (לפי הגדרת משרד השיכון).

תכנית השוברים לא זכתה להצלחה גדולה מכיוון שמספר רב של בעלי דירות לא היו מוכנים להשכיר את דירתם לאוכלוסיות מוחלשות. בפועל, 31% מהשוברים לא מומשו מסיבה זאת.

3. **הטבות מס** – החל משנת 1986 מפעיל הממשל תכנית לזיכוי במס ליזמים וקבלנים אשר בונים דירות המיועדות להשכרה עבור בעלי הכנסה נמוכה. למעשה, הטבות המס מימנו בין 20% ל-50% מעלות

ינואר, 2019

הפרויקט כולו. הערכה היא כי בין השנים 2017-2018 חילק הממשל הטבות מס בשווי שישה מיליארד דולר בשנה. משרד השיכון הציב תנאים בעניין זה עבור הקבלנים והיזמים:

- 20% מהיחידות בפרויקט מיועדות לאנשים שמרוויחים פחות מ-50% מהשכר החציוני באותו אזור או 40% מהיחידות בפרויקט מיועדות לאנשים שמרוויחים פחות מ-60% מהשכר החציוני באותו אזור.
- הדירות יושכרו ל-15 שנים לפחות.
- הדירות יעמדו בסטנדרט הבניה אותו קבע משרד השיכון.

הטבות המס לא ניתנות באופן אוטומטי וללא הגבלה, משרד השיכון מקצה לכך משאבים ולכן מספר הפרויקטים מצומצם. הטבות המס משתלמות ליזמים ולכן יש ביניהם תחרות עבור קבלתן – כך שנוצר מצב בו הרשויות מגיעות להסכמים טובים יותר מאשר התנאים שאותם הציב משרד השיכון. לדוגמא, פעמים רבות היזמים מתחייבים להשכיר את הדירות ליותר מ-15 שנים. חשוב לציין כי למרות שמדובר בפרויקטים במימון פדרלי, עדיין רבים מהדיירים נעזרים בתכנית השוברים. זיכוי המס הוא פדרלי אך ניהול הפרויקטים הוא בשליטת המדינה ולפי צרכיה. בנוסף לאמור לעיל, קיימות פעולות נוספות אותן מבצע הממשל הפדרלי לטובת פתרון בעיית הדיור בארצות הברית, כמו קרנות ייצור לדיור בר-השגה ותוכנית ליצירת קהילות מעורבות הכנסה.

מדינות מערב אירופה

מדינות מערב אירופה נוהגות במדיניות דומה של תמיכה בדיור ציבורי. הדיור הציבורי באירופה מכונה כ"דיור סוציאלי". העיקרון המשותף לכל המדינות הוא דיור לזכאים במחיר נמוך ממחיר השוק. לרוב מדובר בדיור בשכירות ולא בבעלות. בדומה לארצות הברית, גם באירופה הדיור הציבורי הושפע ממלחמת העולם השנייה. במדינות אירופאיות רבות בנו כמות גדולה של יחידות על חשבון איכות הבניה ובלי חשיבה על מיקום הדיור. שיעור יחידות הדיור הציבורי באירופה עומד על 8.3% אך יש מדינות שם אחוז הנתמכים בדיור הסוציאלי הוא גבוה ולכן שיעור יחידות הדיור הציבורי במדינות אלה מגיע אף ל-18%.⁴⁶

יש מספר מגמות משותפות לכל אירופה בעשורים האחרונים:

- מעבר מתמיכה ממשלתית בהיצע לתמיכה ממשלתית בביקוש, תהליך שהחל בשנות ה-70 של המאה הקודמת.
- מתן דגש לאיכות הבניה של יחידות הדיור הציבורי ומיקומן על חשבון מספר היחידות.
- התמקדות באוכלוסיות נזקקות על חשבון תמיכה אוניברסאלית.
- מעבר מתמיכה של המדינה לתמיכה של ארגונים פרטיים ללא מטרות רווח וארגונים למטרות רווח. השותפות הציבורית – פרטית יצרה לראשונה מודל של דיור בר השגה שהוא ריווחי למדינה.⁴⁷

⁴⁶ Michela Braga and Pietro Palvarini, Social housing in the EU 9 (January 2013), Christian Tutin, Social Housing and Private Markets: From Public Economics to Local Housing 5 Markets, in SOCIAL HOUSING IN EUROPE II 47, 47, 52-53 (Kathleen Scanlon and Christine . Whitehead eds., 2008

⁴⁷ אלון גילדין, ה"ש 2, בעמ' 118.

אנגליה

באנגליה קיימות מגוון תכניות הנותנות מענה למספר אוכלוסיות יעד, באזורים שונים ולמטרות שונות. בעבר התמקד הממשל האנגלי בתמיכה בהיצע, בביקוש ובפיקוח מחירים,⁴⁸ בעוד שכיום התמונה שונה. בשנת 1974 אחוז יחידות הדיור הסוציאליות להשכרה היה 31% מכלל יחידות הדיור במדינה,⁴⁹ אך מאז מלאי הדיור הציבורי הצטמצם. בשנת 2014 רק 17% מיחידות הדיור במדינה היו יחידות לדיור הציבורי.⁵⁰ הסיבות המרכזיות לצמצום הן – גידול ניכר בבניה הפרטית, קיצוץ תקציבים מטעם הממשלה ופיתוח תכנית לרכישת הדירות ע"י הדיירים (בישראל קרה אותו תהליך רק בצורה מואצת). בשנות ה-90 הדיור הציבורי סבל מבעיות מגוונות בין היתר מבעיית דימוי ציבורי שלילי. כדי להתמודד עם בעיות אלה נקטה הממשלה בצעדים דרסטיים:

- **העברת הבעלות לארגוני דיור** – קמו ארגוני דיור למטרות רווח וגם ללא מטרות רווח. רוב הבניה החדשה של יחידות דיור ציבורי נבנתה ע"י ארגונים אלה והממשלה יצרה גוף רגולטורי (housing corporation) שיפקח על הארגונים. נכון לשנת 2010, כ-50% מהדיור הציבורי הסוציאליות להשכרה הוחזק בבעלות ארגונים ללא מטרות רווח. מהלך זה יעיל מכיוון שהארגונים מחויבים יותר למימוש המשאבים שבידיהם, ריבוי הארגונים פיזר את הסכנות ועזר להתאים את הדירות לצרכים הממוקדים של הדיירים.⁵¹
- **שימור ושיפור המלאי הקיים** – עקב מחקרים שהצביעו על קשר בין רמת פשיעה גבוהה בקרב דיירי הדיור הציבורי, לבין רמת הדיור הציבורי, החליטה הממשלה לממן שיפוץ של הדיור הקיים לפי סטנדרטים של בנייה אותה קבעה הממשלה. כך מרבית הדיור הציבורי באנגליה הפך לדיור המספק תנאים טובים לדיירים.⁵²
- **מתן קצבאות דיור וקביעת רף לשכר הדירה** – למרות שכר הדירה בדיור הסוציאליות נמוך בכ-40%-50% משכר הדירה בשוק, עדיין מתקשים רבים מהדיירים לעמוד בתשלומים אלו. שכר הדירה אמור לממן את עלויות האחזקה ואף בנייה נוספת של יחידות דיור. הממשלה יצרה רפורמה שדרכה יכלו בעלי הדירות לגבות שכר דירה בשיעור שיאפשר להם לקיים את אחזקת הדיור הסוציאליות. כדי להתמודד עם הדיירים שמתקשים לשלם את שכר הדירה, המדינה חילקה קצבאות דיור לדיירים שלא הצליחו לעמוד בתשלום שכר הדירה, למרות שהיה נמוך ממחיר השוק.
- **הגדלת מלאי הדיור הסוציאליות** – המדינה מסבסדת בניה חדשה של יחידות דיור סוציאליות במקרים מסוימים עד 80% מעלות הבניה. בעיר לונדון, בכל פרויקט בניה דורשות הרשויות ש-30-35% מהדירות יוקצו לדיור בר השגה.⁵³
- **פיתוח מודלים מורכבים לדיור בר השגה** – פותח כלי המאפשר לזכאים לרכוש דירות בבעלות מלאה או בבעלות חלקית. הם עשו זאת על ידי הקצאת קרקע מטעם המדינה, ללא עלות ליזמים שהתחייבו לעמוד בדרישות של הקצאת יחידות לדיור בר השגה. היזמים התחייבו כי מתחמי הדיור יכללו 25% דיור להשכרה בדיור הסוציאליות, 25% מהדירות ימכרו בשוק החופשי וכ-50% ימכרו במחיר מוזל לזכאים.

⁴⁸ Shlomo Angel, HOUSING POLICY MATTERS: A GLOBAL ANALYSIS 109–122 (2000)
⁴⁹ Mark Stephens, Marja Elsinga and Thomas Knorr-Siedow, The Privatization of Social Housing: Three Different Pathways, in Social Housing In Europe II 105, 106 (Kathleen Scanlon and, eds Whitehead Christ 2008)

⁵⁰ אלון גילדין, ה"ש 2, בעמ' 119-120.

⁵¹ שם, בעמ' 122.

⁵² שם, בעמ' 123.

⁵³ שם, בעמ' 125.

הולנד

היקף הדיור הסוציאלי בהולנד הוא מהרחבים באירופה, ועומד על שיעור של כ-31% יחידות דיור ציבורי מכלל יחידות הדיור. באמסטרדם ובנוטרדם, שתיים מהערים המרכזיות בהולנד, שיעור הדיור הסוציאלי אף מגיע לכ-51% מכלל יחידות הדיור.⁵⁴ עד שנת 2011 הסיוע בדיור ניתן לכלל האוכלוסייה ולא רק לנזקקים. בנוסף, ממשלת הולנד הנהיגה מדיניות פיקוח הדוקה על שכר דירה בשוק הפרטי, כך שהמחירים בשוק הפרטי אינם גבוהים בהרבה מהדיור הסוציאלי. הסיוע ניתן גם לבעלי הכנסה גבוהה ולא רק לנזקקים, הוא הוקם באזורים נרחבים ולא התמקד באזורים חלשים – מה שהוביל לדעה ציבורית חיובית כלפי הדיור הסוציאלי.

עם זאת, חלו שינויים רבים בניהול הדיור הסוציאלי לאורך השנים. בשנת 1993 הותקנו תקנות המכונות BBSH, המקנות לארגונים ללא מטרת רווח (מעמד ארגונים אלה הוסדר בחוק השיכון), סמכויות ניהוליות לגבי הדירות שברשותן. התקנות אפשרו לרשויות לקבוע תנאי זכאות והקצאה. לאור הצלחת הארגונים בניהול הדיור הסוציאלי ומצבם הכלכלי הטוב, הפסיקה הממשלה, בשנת 1995 לסבסד את הדיור הציבורי, אך ארגונים אלה עדיין קיבלו הטבות מהמדינה כמו הלוואות בריבית נמוכה והקצאת קרקעות במחיר נמוך.⁵⁵ הדיור הסוציאלי בהולנד נהנה מהצלחה והארגונים נהנו מעצמאות בניהול הנכסים. הם אף הקימו גוף ציבורי שמומן על ידם, אשר פיקח על כלל ארגונים.

בשנת 2009, עקב תלונה של יזמים פרטיים למועצת אירופה על כך שהתמיכה האוניברסלית אותה מעניקה ממשלת הולנד בתחום הדיור פוגעת בשוק הפרטי, נאלצה הולנד להתאים את תכניות התמיכה שלה לחוקים של מועצת אירופה. למעשה, עקב החלטה של מועצת אירופה, הולנד לא הייתה רשאית יותר להעניק תמיכה אוניברסלית, וכעת עליה להתמקד באוכלוסיות חלשות. שכר הדירה בדיור הסוציאלי למשפחות זכאיות מפוקח והוא נמוך מ-711 יורו בחודש.⁵⁶ אוכלוסיות שעדיין מתקשות בתשלום שכר הדירה בדיור הסוציאלי מקבלות קצבאות דיור.

סיכום ומסקנות ביניים:

בעולם קיימים מודלים רבים ומגוונים להנגשת הדיור הציבורי לאוכלוסיות חלשות. נראה כי המשותף לכל המדינות הוא שיתוף פעולה של המדינה עם גופים וארגונים פרטיים (עם או בלי מטרת רווח). גופים אלה אשר מנהלים את אחזקת הדירות, הם גם האחראיים על הגדלת מלאי הדירות ע"י הובלה של פרויקטים חדשים של בניה האמורים להגדיל את מספר הדירות. אף על פי כן חלה ירידה במלאי הדיור הציבורי ברוב המדינות.

במדינות אלה, תפקידה של המדינה אינו רק סבסוד מערך הדיור הציבורי. **כדי ליעל את מערך הדיור הציבורי המדינה נוקטת בצעדים נוספים כמו: הקמת גופים רגולטורים אשר מפקחים על המערך, מתן הטבות מס ליזמים והקצאת קרקעות במחיר מוזל ואף בחינם כדי להאיץ בניית דיור בר-השגה.** במדינות המפורטות לעיל, חל שינוי בתפיסת מערך הדיור הציבורי. השינוי מתבטא בכך שהמדינות אינן מתמקדות בכמות יחידות

⁵⁴ אלון גילדין, ה"ש 2, בעמ' 128.

Arend Jonkman and Leonie Janssen-Jansen, The 'Squeezed Middle' on the Dutch Housing Market: How and Where can they be Found 2-4 (July 2013)

⁵⁶ <https://www.government.nl/topics/housing/contents/rented-housing>

ינואר, 2019

הדיוור אלא באיכותן, שכן מחקרים מראים כי תנאי מגורים ראויים מורידים את אחוזי הפשיעה ומשפרים את דעת הציבור לגבי דיור בר-השגה. (נסייג אמירה זו שהכוונה היא גם התמקדות באיכות אך לא בלבד).

התמיכה של המדינות אינה מתמקדת רק בהיצע הדירות (כלומר יצירת מלאי דירות) אלא גם בביקוש. כלומר, לאפשר מערכת תמיכה באוכלוסיות חלשות שלא מצליחות לעמוד בתשלום שכר הדירה של יחידות הדיור הציבורי, וזאת על ידי מתן קצבאות. במדינות כמו הולנד ואנגליה תמיכת המדינה בדיור הציבורי הפכה אותו לריווחי עבור המדינה ועבור היזמים. שילוב של אמצעים בעניין ההיצע לצד מתן סיוע בביקוש הוא זה שמחזיק את הדיור הציבורי ברמה יעילה במדינות העולם.

כיום, המגמה היא תמיכה באוכלוסיות חלשות ונזקקות. לדעתנו וכפי שיוצע בפרק הבא, יש להרחיב את התמיכה של המדינה גם לאוכלוסיות עם רמת הכנסה בינונית כפי שהיה נהוג בעבר בהולנד. שם הוכח שככל שהדיור מעוגן במדיניות כוללת ונוגע לאוכלוסייה רחבה יותר כך הדבר גם יעיל.

7. דיון והמלצות

לאחר סקירת הנושא כפי שהוצג לעיל, בחרנו להציג ארבע המלצות חלופיות ומשלימות לפתרון מצוקת הדיור בציבורי בישראל:

א. הצעת חוק דיור בר-השגה (הצעת חוק ממשלתית על בסיס הצעות חוק קודמות):

ב-2017 הוצעה הצעת חוק הדיור החברתי, התש"ע-2017 (להלן: "הצעת חוק הדיור החברתי") כפי שהזכרנו לעיל כמענה לפתרון מצוקת הדיור בישראל. הצעת חוק הדיור החברתי הוסרה מסדר היום כאשר 52 היו בעד ו-60 נגד. הסיבה המרכזית שבגללה החוק הוסר הייתה בשל שיקולים קואליציוניים. כפי שמשמע מפרוטוקול המליאה, שר הבינוי והשיכון טען שיש לחכות להמלצות הוועדה הבין משרדית שמטרתה לנתח את המצב הנוכחי, ולספק מענה דמוי חקיקה ממשלתית.⁵⁷

מתוך ישיבות הוועדה הבין משרדית צמחה תוכנית "לגור בכבוד", אשר הציבה לעצמה מטרות ודרכים לביצוע הדומות לפרקטיקה המוצעת בהצעת החוק דיור חברתי. **אי ההסכמה העיקרית** בדוח עצמו נגעה להעדפתו של משרד האוצר להגדיל את הסיוע שניתן בשכר דירה ולהפחית למינימום את הרכישה של דיור ציבורי. לטענתם של המתנגדים, רכישת דיור ציבורי משמעותו הפסד בטווח הארוך הן לזכאים, והן למדינה. מכאן שמשרד האוצר מתנגד לחוק דיור ציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998, אולם מסמך זה לאור הנימוקים שהוצגו בתחילתו לא יתמוך בטענה זו.

לפיכך, לדעתנו יש לקדם את החוק לדיור חברתי העונה על מסקנות הדוח הממשלתי, במספר שינויים קטנים. ראשית, יש לקרוא להצעת החוק בשם **חוק לדיור בר-השגה**, בהתאם להגדרה המקובלת בשאר מדינות ה-OECD, שמשמעותו היא קביעת מדיניות לדיור ולא פתרון דיור קונקרטי לקבוצת אוכלוסייה כזו או אחרת. שנית, הצעת חוק ממשלתית היא הדבר הנדרש לאחר קיום הוועדה באישור הממשלה הבין-משרדית ו-14 שנים בהן הצעות חוק דומות או זהות מגיעות לשולחן הכנסת.

⁵⁷ פרוטוקול ישיבה מס' 379 של מליאת הכנסת, הכנסת ה-20 (21.11.2018). <https://main.knesset.gov.il/Activity/plenum/Pages/PlenumAllProtocols.aspx>

כאמור, אנו מציעים לתקן את סעיפי הצעת החוק כדיור חברתי כדלקמן:

- שינוי סעיף ההגדרות 2 וסעיף 6 לעניין "זכאי לדירה בשכירות חברתית":
 - ס' 2: "זכאי לדירה בשכירות חברתית" – משק בית שמתקיימים בו כל אלה:
 1. חסר דירה;
 2. הכנסתו אינה עולה על הכנסה כפי שקבע השר לפי סעיף 6;
 3. ההון העצמי המצוי ברשותו אינו עולה על שיעור כפי שקבע השר לפי סעיף 6; לעניין זה, "הון עצמי" – מכלול הנכסים והחסכונות;

ס' 6: "זכאות לדירה בשכירות חברתית: השר, בהמלצת מועצת הרשות כדיור ציבורי, יקבע את גובה ההכנסה וההון עצמי הדרושים להגשת בקשת זכאות לדירה בשכירות חברתית".

נמליץ כי בדומה לסקירתנו במשפט משווה בעולם, מקובל לבחון את הזכאות כדיור ציבורי/שכירות בהישג יד – כך שעלות הדיור וההוצאות הנלוות למשק בית לא יעלו על 30% מהכנסתו.

היתרונות הגלומים בהצעת חוק זו:

1. **מענה מקיף** - הצעת החוק נותנת מענה רחב לכלל שכבות האוכלוסייה, במגוון פתרונות, פיקוח לצד אי התערבות רגולטורית חונקת.
2. **חקיקה מוסדרת** – המצב של היעדר חקיקה מסרבל, מסבך ובעיקר אינו נותן מענה מספק כפי שהוצג לעיל. הצעת החוק כדיור חברתי ע"י הממשלה תהווה פתרון אידאלי כך שהזכות לקורת גג תבוא לידי ביטוי בחקיקה ראשית, תוך דאגה גם ליזכות לקורת גג בתנאים נאותים. כמו כן הצעת החוק כוללת מספר מענים גם בתחום השכירות לטווח ארוך, גם בהתערבות בשוק החופשי ע"י קניה של דירות, תמרוץ מוסדות התכנון לבניה, הקניית סמכות לוועדות מקומיות לבנית דיור ציבורי וכן הקמה של רשות שתהיה אמונה על דרכי הפעולה.

החסרונות הגלומים בהצעת החוק:

1. **קושי בהקמת רשות של דיור בר-השגה** – הקמת רשות כפי שמפורט בחוק תדרוש מאמץ אדיר. בנוסף, בכינונה של רשות חדשה בעלת סמכות משמעותית להקצאת קרקעות, ויצירת תמריצים לרשויות מקומיות, קיימת סכנה לפגיעה בכדאיות הכלכלית לבניה של יזמים פרטיים. כמו כן ישנה סכנה להתערבות יתר העלולה לפגוע בשוק. החששות המוזכרים לעיל עלולים ליצור התנגדויות שימנעו מהחוק לעבור.
2. **חוסר יציבות** – על אף שהצעת החוק היא מקיפה ומציעה לכונן סדר חדש בעולם הדיור, בהתחשב בחוסר היציבות הממשלתית בישראל בשנים האחרונות יתכן שהצעה זו תהיה קשה לביצוע. בהתאם לאמור, מצוקת הדיור היא בגדר מצב חירום, והצעת החוק עלולה להוות פתרון שאינו יעיל לסיטואציה הנוכחית.

ינואר, 2019

ב. תיקון חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998 – הוספה של אפשרות למשכנתא רוכשת:
לאור הצעתנו בס' א' למסמך זה, נציע במקביל גם לפעול למען שינוי החקיקה של זכויות הרכישה, שכן שינוי מקיף בתפיסה הדיור בר-השגה, משפיע גם על השינויים העתידיים והאפשריים גם בזכויות הרכישה והבעלות. יתר על כן, לאור העובדה שמחקרים, ומדינות אחרות בעולם הציגו את החשיבות הרבה שאנשים יהיו בעלי דירה.⁵⁸

בהקשר הישראלי, "החלום הישראלי" הוא להיות "בעל בית", ועל כן תפיסה זו מתיישבת גם עם האנתרופולוגיה והסוציולוגיה המקומיים. כמו כן, כפי שהצגנו במשפט המשווה לעיל אין תקדים בעולם למקום שאינו מאפשר רכש של דיור ציבורי בצורה כזו או אחרת. מצד שני, קיים קושי בביצוע חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998, שכן מאז שחוק זה לתוקף, בצירוף עם מבצעי המכירה שהתבצעו לפני-כן, מלאי הדיור הציבורי הצטמצם באופן ניכר.

על כן, אנו מציעים להוסיף לחוק סעיף שיוורה כי זכאי הדיור הציבורי שנמצאים בתור וממתינים פרק זמן מסוים, אותו יגדיר שר משרד הבינוי והשיכון, זכאים לסיוע בשכר דירה מוגדל במתכונת של משכנתא רוכשת. כלומר, הדיירים יקבלו סיוע בשכר דירה מוגדל, ובנוסף יידרשו להוסיף סכום מוגבל לפרק זמן מסוים, כך שבסוף תקופה של כ-30 שנה, הדיירים יוכלו לרכוש את הדירה. כלומר, הכסף ששילמו בעבור השכירות יהווה תשלום משכנתא. את ההון העצמי תספק הקרן לדיור ציבורי כפי שמוגדרת בחוק בס' 10. לפי סעיף זה הכספים בקרן לדיור ציבורי אמורים להתקבל ממכירת הדירות ולשמש לקניית דיור ציבורי חדש. כך בעצם, הלכה למעשה עונה הקרן על תכליתה. בניגוד לשאר ההצעות כאן, לא כתבנו את ניסוח החוק כי הוא נדרש חשיבה ותכנון מעמיקים יותר משהתבקשנו, אך אנו מניחים כאן את התשתית הרעיונית לחקיקה ולביצוע בעתיד.

היתרונות בחקיקה כזו:

1. פתרון לתור הארוך של הממתינים לדיור ציבורי.
2. קיום רכישת דירות ע"י זכאי הדיור הציבורי ללא פגיעה במלאי הקיים.
3. מענה תקציבי לפתרון מידי וישים.

החסרונות בחקיקה כזו:

1. קושי בשינוי תנאי הזכאות של ממתין לדיור ציבורי. כלומר מי שהתחיל את התהליך במסלול של "משכנתא רוכשת" יגביל את המדינה באפשרותה לשלול את זכאותו לרבות אם מצבו ישתנה.
2. קושי בהשגת שוויון בתהליך – למעשה באפשרות של "משכנתא רוכשת" בתנאים הנ"ל, קיימת האפשרות שיווצר חוסר שוויון בין זכאים לדיור הציבורי, שכן תנאי שכזה עלול להיות טוב יותר.

ג. תיקון חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (שינויים לחקיקה)

אחת המסקנות שעלו מהסקירה שביצענו לעיל היא שנדרשים שינויים בהיבט התכנוני על מנת להבטיח פתרון למצוקת הדיור. על כן הצעתנו לתיקונים בחוק התכנון והבניה להלן:

⁵⁸ דו"ח לגור בכבוד, ה"ש 1 לעיל.

ינואר, 2019

- תיקון סעיף 188(ב) לחוק התכנון והבניה – כך שבהגדרת צרכי ציבור יחול גם "דיור ציבורי".

להלן סעיף החוק:

(ב) "צרכי ציבור", בסעיף זה – כל אחד מאלה: דרכים, גנים, שטחי נופש או ספורט, שמורות טבע, עתיקות, שטחי חניה, שדות תעופה, נמלים, מזחים, תחנות רכבת, תחנות אוטובוסים, שווקים, בתי מטבחיים, בתי קברות, מבנים לצרכי חינוך, דת ותרבות, מוסדות קהילתיים, בתי חולים, מרפאות, מקלטים ומחסים ציבוריים, תחנות משטרה ותחנות שירות לכיבוי אש, מיתקני ביוב, מזבלות, מיתקנים להספקת מים וכל מטרה ציבורית אחרת שאישר שר האוצר לענין סעיף זה.

מטרת סעיף חוק זה, היא לאפשר לוועדה המקומית להפקיע קרקע שנועדה על פי התכנון לצרכי ציבור בתנאי שההפקעה תהיה מימוש של מטרה ציבורית. הוספה של "דיור ציבורי" להגדרת "צרכי ציבור", תעניק סמכות לוועדה המקומית אפשרות להשתמש בשטחים שעפ"י התכנית מוגדרים ל"צרכי ציבור" למען הגדלת היצע ומלאי הדיור הציבורי. כמו כן, תיקון זה יהווה פתרון לעניין מהותי – בהגדרת "צרכי ציבור" יכלול גם דיור ציבורי.

החיסרון המרכזי בתיקון סעיף החוק על אף שהוא גם היתרון, הוא הענקת סמכות ההחלטה לוועדה מקומית. לא בטוח שבניית דיור ציבורי תעלה בקנה אחד עם מכלול האינטרסים של אותה וועדה מקומית או רשות מקומית. על כן על מנת שיהיה טעם בחוק זה יש גם לראות כיצד מתמרצים את הוועדה לבניה של דיור כזה.

- תיקון ס' 62א(א)(3) - בדומה לסעיף 188 לעיל להכניס בהגדרת "צרכי ציבור" גם את צמד המילים "דיור ציבורי" מאותן סיבות כאמור.

להלן סעיף החוק:

"הגדלת שטחים שנקבעו בתכנית בת-תוקף לצורכי ציבור; בסעיף זה – "צרכי ציבור" – כל אחד מאלה: גנים, שטחי נופש וספורט, עתיקות, שטחי חניה, תחנות אוטובוס ורכבת שאינן תחנות קצה, שווקים, בתי קברות, מבנים לצורכי חינוך, רווחה, דת ותרבות, מוסדות קהילתיים, בתי חולים, מרפאות, מקלטים, מחסני חירום, תחנות משטרה ותחנות שירות לכיבוי אש, מיתקני תשתית מקומיים; שר האוצר רשאי לקבוע, בצו, צורכי ציבור נוספים כצורכי ציבור לעניין סעיף זה או לעניין סעיף קטן זה, ובלבד שאישר צרכים אלה כמטרה ציבורית לעניין סעיף 188; "מיתקני תשתית מקומיים" – מיתקנים לייצור, להפקה, לאספקה, לאגירה, לטיפול ולהולכה של דלק, גז, נפט, חשמל, מים, ביוב או פסולת, למעט תחנת תדלוק, וכן מיתקני תקשורת, והכול אם הם מיועדים לשרת בעיקר את מרחב התכנון המקומי";

- תיקון סעיף 62א(א)(16)(א)(1) – התיקון יבוא לידי ביטוי כך שלרשות עירונית תהיה סמכות לאשר תכניות מתאר או תכניות מפורטות באשר לבניה במגרשי בניה רוויה, במטרה להגדיל את השטח עד 35% משטח המגרש. זאת בכפוף לבניית דיור ציבורי בהיקף של לפחות 5% משטח המגרש והעברתו לבעלות המדינה.

להלן סעיף החוק:

"הגדלת השטח הכולל המותר לבנייה, בתחום רשות עירונית –

במגרש המיועד לפי תכנית שאישרה הוועדה המחוזית למגורים בבנייה רוויה ובמגרש המיועד לפי תכנית כאמור לבנייה שאינה למגורים – בשיעור שלא יעלה על 20% משטח המגרש או בשטח שלא יעלה על 500 מ"ר, לפי הקטן, בפסקה זו, "בנייה רוויה" – בנייה במגרש של ארבע יחידות דיור או יותר במבנה אחד בשתי קומות לפחות";

ההצעה שלנו היא שלאחר סעיף זה יבוא סעיף (1)(א): "במגרש המיועד לפי תכנית שאישרה הוועדה המחוזית למגורים בבנייה רוויה ובמגרש המיועד לפי תכנית כאמור לבנייה שאינה למגורים – בשיעור שלא יעלה על 35% משטח המגרש בכפוף לבניית דיור ציבורי בהיקף של לפחות 5% משטח המגרש והעברתו לבעלות המדינה". תיקון חקיקה כזה יענה על החיסרון במתן סמכות לוועדות מקומיות ע"י תמרוץ שבהקניית שטח גדול יותר לניצול וועדה מקומית ובתנאי שאחוז קטן ממנו ייועד לדיור ציבורי.

ד. הגמשת קריטריונים ושיפור תנאים בנוהל 08/05 הקצאת דירות בשיכון הדיור הציבורי:

כפי שהצגנו במסמך לעיל, הקריטריונים להגדרת הזכאות לדיור ציבורי או סיוע בשכר דירה מוגדרים במספר נהלים שקבע משרד הבינוי והשיכון. הקריטריונים "קשוחים" וקשיחים, ולכן מקרים מסוימים המעידים על מצוקה ומחסור בדיור, נופלים בין הכיסאות. כמו כן, במידה שההצעות שהצענו לפני כן לא יתקבלו, הרי שכאן מדובר בשינוי נהלים, שאמור להיות הליך פשוט יותר. משמעות שינוי הקריטריונים, היא היכולת של יותר אנשים להיעזר במענים הקיימים, וכן אפשרות הוגנת יותר לעשות בהם שימוש. כמובן ששינוי הקריטריונים ללא דאגה להיצע הדירות הציבוריות לא יוביל לפתרון, אלא למעמסה על המערכת, אכזבה לממתינים לדיור ציבורי וחוסר יכולת לעמוד תקציבית בפני השינויים. בכל אופן זו הצעתינו ובלבד שתבוא עם פתרון להגדלת מלאי הדיור הציבורי:

1. שינוי ס' 5.1.2 "משפחות חד-הוריות משפחה חד-הורית אשר לה 3 ילדים או יותר העונה על הגדרת מיצוי כושר השתכרות ואשר הכנסת המשפחה אינה עולה על ההכנסה המזכה לאכלוס בדירה בשכירות, על פי טבלת הכנסה המתעדכנת מעת לעת."

להוריד את קריטריון מספר הילדים ולקבוע במקום – "למשפחה חד-הורית אשר לה ילדים". זאת מפני שהקריטריון מתמרץ הורים עצמאיים להגדיל את כמות הילדים בשביל להיות זכאים לדיור ציבורי.

2. שינוי ס' 2.4 א: "זוג נשוי על פי קביעת משרד הפנים (עם או בלי ילדים)".
להוסיף בסיום המשפט בדומה לנוהל 08/04 השתתפות בתשלום בשכר דירה, "לרבות מאותו מין". עצם העניין שיש הבדל בהגדרת המשפחה בין הנוהל של סיוע בתשלום בשכר דירה לבין הנוהל לדיור ציבורי הוא כבר תמוה. ככל שמשפחה בה יש שני בני זוג מאותו מין זכאים לסיוע בשכר דירה, כך יש למצוא אותם גם עונים להגדרת המשפחה כזכאים לדיור ציבורי.

ינואר, 2019

3. שינוי ס' 2.4 במגדיר משפחה חד-הורית: "נשוא/אה החיה בנפרד מבן/בת זוגו תקופה של שנתיים לפחות, פתחה/ בהליך על פי דין להשתחרר מקשר נישואין ופעלה/ במסגרת הליך זה במשך השנתיים האחרונות, לפחות".

להסיר את הקריטריון "שנתיים לפחות" – הליך גירושין או חיים בנפרד יכולים להימשך גם פחות משנתיים ועדיין להוות נטל כבד על משפחות חד-הוריות שעלול לגרום לפגיעה בילדים או לאלומות כלכלית כלפי אחד ההורים.

4. שינוי ס' 2.12.2 לעניין מיצוי כושר השתכרות של משפחות חד-הוריות: "הורה יחיד עם ילדים שמתקיימים לגביו אחד התנאים הקבועים 2.12.1".

- 2.12.1: "זוג עם או בלי ילדים:
- משפחה המקבלת מביטוח לאומי קצבת הבטחת הכנסה במשך שנתיים ברציפות.
 - משפחה המתקיימת משכר עבודה או מהכנסה אחרת (פנסיה או גמלה של המוסד לביטוח הלאומי: גמלת נכות מעבודה, גמלת נכות בשיעור של עד 74%, דמי מזונות, קצבת שאירים וכד") ובנוסף מקבלת מהמוסד לביטוח לאומי גמלת השלמת הכנסה במשך 24 חודשים לפחות.
 - משפחה שלאחד מבני הזוג נקבעה דרגת אי כושר השתכרות יציבה של 75% ומעלה ובתנאי שמקבלת קצבה למשפחה ולא ליחיד.
 - משפחה שלשני בני הזוג נקבעה דרגת אי כושר השתכרות יציבה של 75% ומעלה."

להוסיף לס' 2.12.2 סעיף קטן הקובע לעניין משפחות חד-הוריות, שגם **משפחה המקבלת דמי מזונות זכאית לסיוע בשכר דירה**. הרבה מהפעמים קיום משפחה חד-הורית כולה מבוסס על דמי מזונות ולאוו דווקא על הבטחת הכנסה, על כן יש להקל על משפחות חד-הוריות ולאפשר הקלה בסעיף.⁵⁹

מסמך זה נכתב על-ידי: ראשת הצוות זוהר זמיר, שיר בן עזרא ויונתן קהלני;

נבדק על-ידי: סמנכ"ל הכשרות איתמר בכר.

בברכה,

מרכז 'עומק' – עיצוב מדיניות וחקיקה

⁵⁹ למעשה בעניין זה כבר ניתן פסק דין שקבע שיש לבטל את הסעיף לאלתר ובשנה הקרובה נצטרך לראות את אותותיו – ר' עת"מ (ת"א) 28922-03-17 אלבוני נ' משרד הבינוי והשיכון (פורסם בנבו 01.04.2019), השופטת אגמון גונן: "סעיף 12.2 לנוהל 05/08 יבוטל כך שהמבקשים דיור ציבורי, לרבות נשים המקבלות קצבת מזונות, יוכלו להוכיח מיצוי יכולת השתכרות שלא רק באמצעות קבלת קצבת הבטחת הכנסה. התנאי הקבוע היום בסעיף זה לרבות קבלת קצבת הכנסה כאמור בנוהל, יהוו את אחת הדרכים להוכחת מיצוי כושר השתכרות אך לא הדרך הבלעדית. ביטול הסעיף יכנס לתוקף בתוך שנה מהיום".