

פרויקטים של התחדשות עירונית בחברות לדיור ציבורי

מוגש עבור ח"כ מיכאל ביטון

תוכן עניינים

1.	מבוא	3
2.	תקציר מנהלים	4
2.1.	פרק החקיקה	4
2.2.	פרק הפסיקה	4
2.3.	פרק הספרות	4
2.4.	פרק המשפט המשווה	5
2.5.	דיון והמלצות	5
3.	פרק החקיקה	7
3.1.	חקיקה ראשית	7
3.1.1.	חוקים מרכזיים העוסקים בדיור ציבורי בפרט והגנות על דיירים ככלל	7
3.1.2.	חוקים העוסקים בהתחדשות עירונית	8
3.2.	חקיקת משנה	10
3.3.	הצעות חוק	11
4.	פסיקה	15
4.1.	דואליות נורמטיבית	15
4.2.	המתח בין צרכי ההתחדשות העירונית לדיור הציבורי	16
4.3.	פגיעה בזכויות חוקתיות לפי הפסיקה	17
5.	סקירת ספרות – היסטוריית הדיור הציבורי והתחדשות עירונית בישראל	18
5.1.	נתונים סטטיסטיים – דיור ציבורי במדינת ישראל	18
5.2.	הספרות המחקרית בעניין דיור ציבורי	19
5.2.1.	סבסוד שכר הדירה בשוק הפרטי	19
5.2.2.	מבצעי מכר לדיירי הדיור הציבורי	20
5.2.3.	ההתייחסות בספרות לפגיעה באוכלוסיות מוחלשות	21
5.3.	התחדשות עירונית	22
5.3.1.	התחדשות עירונית – סקירה היסטורית	22
5.3.2.	מסלולים מרכזיים לקידום התחדשות עירונית:	23
5.4.	היחסים בין התחדשות עירונית לדיור הציבורי	23
6.	סקירת המשפט המשווה	26
6.1.	ארצות הברית	26
6.1.1.	רקע: חקיקה בעניין דיור ציבורי בארה"ב	26
6.1.2.	פרויקטים לדיור ציבורי והתחדשות עירונית בארה"ב	26
6.2.	סינגפור	28
6.3.	בריטניה	30
6.4.	בלגיה	31
7.	דיון והמלצות	34
7.1.	קביעת קריטריונים לחישוב שכר הדירה	34

34	קביעת מינימום יחידות דיור ציבורי לכל רשות	7.2
34	חובת שילוב דיור ציבורי בתהליכי התחדשות עירונית	7.3
35	זיכויי מס	7.4
35	עיגון זכויות הדיירים בחוק	7.5
36	הקמת גוף רגולטורי	7.6
36	הצעות חוק חדשות	8
		—

1. מבוא

מדינת ישראל נמצאת בעיצומו של גל פיתוח ובנייה נרחב, המתבטא במיוחד בעליית הפופולריות של פרויקטים להתחדשות עירונית (פינוי בינוי, תמ"א 39). כאשר פרויקטים אלה משתלבים בדירות שנועדו לצורך דיור הציבורי, מתעוררות בעיות. במסמך זה נפרט אותן ונמליץ על דרכים להתמודדות עמן.

הדיור הציבורי בישראל מורכב ממאגר דירות שרובו בבעלות המדינה, המוצע להשכרה במחיר מוזל לאוכלוסיות מוחלשות המתמודדות עם קשיים כלכליים ברכישת או שכירת דיור בשוק הפרטי.¹ מלאי הדירות בשכירות בדיור הציבורי הוא מצומצם ביותר. כתוצאה מכך, הזכאים לדירות, לצד העובדה שהם נמנים על אוכלוסייה המצויה במצוקה כלכלית ותפקודית, חווים קושי נוסף במימוש היכולת להשיג זכאות או הקצאה לדיור מסוג זה.

חברות אכלוס כגון "עמידר", "עמיגור", "חלמיש", "פרזות", "שקמונה" ו"ח.ל.ד" הן חברות ממשלתיות או ממשלתיות-עירוניות לדיור, והן אלו שמנהלות את מלאי הדיור הציבורי.² החברות הן גם אלו המשקיעות בפרויקטים ולכן ניתן לראותן כפועלות מתוך ניגוד עניינים, תוך ניצול משאבים ציבוריים והעדפת מכירת דירות חדשות על פני הגדלת מאגר הדיור הציבורי. דבר זה עשוי להוביל לפגיעות מתמשכות בקרב הדיירים בדיור הציבורי.

הפרק הראשון ביוזמה זו יעסוק בחקיקה הקיימת בתחום ויבחן את הסוגיות המשפטיות הקשורות לדיור ציבורי, תוך התמקדות בזכויות הדיירים, הערכת ההגנות המשפטיות הקיימות וזיהוי חוסרים בהן; הפרק השני יסקור את פסקי הדין המרכזיים בהם נידונו סוגיות בדיור הציבורי, בהתחדשות עירונית ובשילוב ביניהן; השלישי יציג סקירת ספרות שתבחן את ההתפתחות ההיסטורית של דיור ציבורי והתחדשות עירונית; הפרק הרביעי יעסוק במשפט משווה, במטרה להראות כיצד מדינות אחרות מתמודדות עם בעיית הדיור הציבורי והגנת הדיירים. הפרק יבחן את הגישות במדינות השונות להתחדשות עירונית ופיתוח דיור ציבורי תוך זיהוי מודלים מוצלחים ושיטות חלופיות. החלק האחרון יכלול המלצות אופרטיביות.

¹ מתן שחק, **מגמות במלאי הדיור הציבורי ומצבן של תכניות הממשלה להגדלתו** 1 (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2021).
² גילת בן שטרית **עשור ללא מדיניות דיור: נסיגת הממשלה מתמיכתה בדיור ומחאת קיץ 2011** (נייר מדיניות 2014.03, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל 2014).

2. תקציר מנהלים

2.1. פרק החקיקה

פרק החקיקה מציג את התשתית הנורמטיבית החקיקתית לעניין דיור ציבורי, התחדשות עירונית, וכן זכויות חוקתיות שעשויות להיות רלוונטיות לעניין הבחירה הפוטנציאלית בדיירי הדיור הציבורי, כפי שפגיעה זו מובאת בהרחבה בפרקים הנוספים למסמך זה. הסקירה מציגה את החוקים העוסקים בדיור ציבורי בפרט והגנות על דיירים ככלל, כאשר המרכזי שבהם הוא חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, לצד חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) וחוק הגנת הדייר; חוקים העוסקים בהתחדשות עירונית ונבחרו לצורך סקירה זו הינם חוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום, חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, חוק התחדשות עירונית (הסכמים לארגון עסקאות), חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי); סקירת חקיקת המשנה עוסקת בתקנות זכויות הדייר בדיור הציבורי וכן בנהלים שונים בעניין הקצאת דירות בשכירות בדיור הציבורי, נוהל לרכישת דירות נכסי רכישה, נוהל הסדרת זכויות חוזיות של דיירים ממשיכים בדיור הציבורי ונוהל בעניין ועדת המכרזים העליונה.

ביחס לכל חוק נבחרו סעיפי חוק לפירוט לפי מידת הרלוונטיות שלהם לעניין התחדשות עירונית ודיור ציבורי. הסקירה מפרטת בין היתר, את הזכויות שיש לדיירי הדיור הציבורי, הסטטוסים השונים שלהם, אחריות החברות העוסקות בבניית דירות הדיור הציבורי ובהתחדשות עירונית כאחד ופערים בחקיקה.

סקירה זו תתייחס בנוסף להצעות חוק שעלו לאורך השנים לצורך התמודדות עם האתגרים הנובעים משילוב תחום הדיור הציבורי בפרויקטים של התחדשות עירונית.

2.2. פרק הפסיקה

פרק הפסיקה סוקר את הפסיקה הישראלית בעניין הליכי התחדשות עירונית ביחס לדירות דיור ציבורי. עניין קלדרון נגד חלמיש נידון בהרחבה תוך מיקוד במספר היבטים. תחילה, הניתוח עוסק באפשרות לרכישת או שכירת דירה לאחר פינוי דיירי דיור ציבורי מדירותיהם וכן הגנה על זכויותיהם בעת שהם מתמודדים עם הליך פינוי בינוי בדירותיהם. בנוסף, מובא היבט האנושי אל מול השיקולים המערכתיים שיש לאזן ביניהם בעת הליכים מסוג זה. בהמשך, הפרק סוקר התייחסות למעמדן של חברות הדיור הציבורי כגופים דו מהותיים, כבעניין עמידר נ' מנדה ועמידר נ' רחל ונידונה פגיעה בזכויות החוקתיות של הדייר הציבורי, גם היא לפי פרשת קלדרון. לבסוף, נידון גם המתח בין צרכי ההתחדשות העירונית לדיור ציבורי, למשל בעניין א' ל' ד' מ' נ', צודלר ובינה, וסוגיות בעניין זכויות המיעוט בבית משותף בעת ביצוע שינויים בתוכניות הבנייה, קביעת קריטריונים להשתתפות בהגרלה לדיור בר השגה והכרה בזכאות לסיוע בשכר דירה.

2.3. פרק הספרות

פרק זה סוקר את הספרות המחקרית המשמשת כרקע למצב הקיים, תוך שימת דגש על ההתפתחות ההיסטורית של דיור ציבורי והתחדשות עירונית, חקר האבולוציה של הדיור הציבורי וההתחדשות העירונית, היחסים ביניהם והסוגיות המשפטיות הקשורות בדיור ציבורי. הסקירה מתחילה בהצגת הנתונים הסטטיסטיים של הסוגיות בהן עוסקת יוזמה זו, לצורך הבנת ההיבט המספרי של השינויים שחלו במדיניות הדיור הציבורי לאורך שנים, וכן כמות הדירות המוצעות לעומת צרכי האוכלוסייה. דרך הצגת נתונים אלו ניתן לראות את הפגיעה ההולכת וגוברת בנזקים לדיור ציבורי לאור הפער בין הצורך לדיור ציבורי ודרישות תחזוקת הדירות, לבין התקציבים המושקעים לכך בפועל.

בהמשך מפורטת הפעילות הציבורית בתחום הדיור ומקומה במדיניות הלאומית בשני העשורים הראשונים להקמת המדינה, האינטרסים שהיו למדינה בעניין השקעה בדיור ציבורי, המיקום המרוחק של הדירות וכן הירידה בשיעור הבנייה הציבורית לאורך העשורים האחרונים. בנוסף, הסקירה מתארת את השינוי בתקציבי משרד הבינוי והשיכון לאורך השנים וההשפעה של שינוי זה על אופי הפעילות הממשלתית בעניין דיור ציבורי. הסקירה מראה כי לאורך השנים הדגש עבר מבניית דירות המיועדות לדיור ציבורי, לעבר מתן סיוע כספי לשכירות או רכישת דירות באמצעות סבסוד משכנתאות לזכאים.

2.4. פרק המשפט המשווה

בסקירת המשפט המשווה מתוארות גישות שונות בניהול המתח שבין דיור ציבורי והתחדשות עירונית בארבע מדינות: ארה"ב, סינגפור, בריטניה ובלגיה. מודלים מוצלחים ושיטות חלופיות לפתרון הבעיות מתעוררות מתוך מתח זה מופיעות במהלך הסקירה.

בארה"ב, הוקם מערך פרויקטים לפתרון בעיית הדיור שהחריפה במהלך השפל הגדול. מוצג רקע קצר בדבר החקיקה האמריקאית בעניין דיור ציבורי בארה"ב, וכן הצעדים הראשוניים בהתערבות ממשלתית בתחום הדיור, ופרויקטים שונים כמו שיטת השוברים שהחלטה בשנות ה-70, תוכנית זיכויי המס לדיור בעלות נמוכה, תוכנית HOPE VI לתכנון עירונית מותאם.

בסינגפור, מוצע מודל מיוחד של דיור ציבורי, המבוסס על התערבות ממשלתית מקיפה בשוק הדיור. במרכז המדיניות עומדת רשות הדיור והפיתוח (HDB), שאחראית על מימוש המודל שמתבסס בעיקר על בעלות ולא על שכירות. בסינגפור ניתן דגש על תכנון חברתי מבעד להיבטים הפיזיים של הבנייה, מדיניות אינטגרציה אתנית ויצירת לכידות חברתית.

בבריטניה, מנוהל מודל המשלב אחריות ממשלתית וביצוע ברמה המקומית. הרשויות המקומיות נושאות באחריות לבניית וניהול הדיור הציבורי בתחומן, זאת לצד אגודות דיור המספקות דיור בשכר דירה מפוקח בשיתוף פעולה עם הממשלה. מערכת הפיקוח על מחירי השכירות בדיור הציבורי מבוססת על עקרונות של הוגנות ונגידות ומוסדרת באמצעות שורת מנגנונים: נוסחת חיוב שכר דירה ציבורי, הגבלות על העלאת שכר דירה, ותקצוב סבסוד ותמיכה. היבט מרכזי בחקיקה הבריטית הוא עיגון מעמדם המשפטי של דיירי הדיור הציבורי כ"דיירים מוגנים", המקנה להם שורת זכויות סטטוטוריות.

בבלגיה, מערכת הדיור הציבורי פועלת במבנה פדרלי תואם למבנה המדינה שבו האחריות מחולקת בין חברות אזוריות שמופקדות על קביעת מדיניות, תקצוב ופיקוח, לבין חברות מקומיות שעוסקות בניהול יומיומי ובנייה. המימון מורכב מסובסידיות ממשלתיות, אזוריות ומימון ציבורי, ומדיניות הדיור מעודדת עירוב חברתי-כלכלי בין דיירים. החוקה וחוקי הדיור האזוריים מעגנים את הזכות לדיור הולם, אוסרים אפליה ומבטיחים חוזי שכירות ארוכי טווח. מערכת הפיקוח מבוססת על קביעת שכר הדירה כאחוז מההכנסה, לצד מערכת דירוג איכות דיור וקרנות סבסוד אזוריות.

2.5. דיון והמלצות

הפרק המסכם מצביע על כך ששילוב דיור ציבורי בהתחדשות עירונית הוא חיוני לא רק לצורכי שוויון חברתי, אלא גם ליציבות עירונית ופיתוח בר קיימא. היעדר מדיניות ברורה פוגע בזכויות הדיירים, יוצר ניגודי עניינים אצל הגופים האחראים, ומחמיץ הזדמנות לעירוב חברתי אמיתי. המסמך ממליץ על תיקוני חקיקה שיחייבו שימור והרחבת מלאי הדיור הציבורי בפרויקטים, על הגנה חוזית-משפטית לדיירים (לרבות פיצוי או פתרון

קונקרטי), על תמרוץ יזמים שישלבו דיור ציבורי, ועל קידום כלים משלימים להבטחת נגישות, תחזוקה ושקיפות בניהול הדירות הציבוריות.

3. פרק החקיקה

3.1. חקיקה ראשית

להלן סקירת החקיקה העוסקת בדיוור ציבורי, התחדשות עירונית, השילוב ביניהם וכן זכויות חוקתיות שעשויות להיות רלוונטיות לעניין הבחינה הפגיעה הפוטנציאלית בדיירי הדיוור הציבורי. הסקירה תציג את חוקי היסוד הרלוונטיים לענייננו, חקיקה ראשית, משנית וכן הצעות חוק שהוצעו בעניין זה.

3.1.1. חוקים מרכזיים העוסקים בדיוור ציבורי בפרט והגנות על דיירים ככלל

חוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי, התשנ"ח-1998:³

החוק מסדיר את זכויותיהם של הדיירים בדיוור הציבורי ומגדיר מונחים רלוונטיים לעניין, כדוגמת בעלות, דייר ממשך, דירה ציבורית, זכאות למגורים בדירה ציבורית, חברה עירונית ועוד.

החוק קובע את חובות חברות הדיוור הציבורי בפני הדיירים שנוכחו בדירות בעת חקיקת החוק, אך גם בפני הדיירים העתידיים להיכנס לדירות הללו.⁴ החוק מגדיר את הכללים הנוגעים לזכויות השכירות, סיום חוזה, פינוי וכן חובות חברה לדיוור ציבורי כלפי הדייר. החובות כלפי החברה עוסקות בתיקון ליקויים בדירה, הודעה על סיום הזכאות להנחה בשכר דירה, האופן בו הדיירים יכולים לקבל מידע בדבר זכויותיהם ועוד.

אחד ההסדרים המשמעותיים שנקבעו בחוק, למשל, הוא בעניין דייר ממשך. בהמשך מסמך זה, תידון הבעיה שהתעוררה בעקבות אלו שהוריהם או האפוטרופוס שלהם התגורר בדיוור ציבורי לאורך שנים, וכעת לא נותרו להם זכויות בנכס. סעיף 1 לחוק, סעיף ההגדרות, קובע את ההגדרה לדייר ממשך.⁵ סעיף 3(א) לחוק⁶ עוסק בעניינו של דייר וקובע כי אם זכאי נפטר או עבר להתגורר במוסד סיעודי, הדייר הממשך יפנה את הדירות תוך תשעה חודשים מיום שנמסרה לו ההודעה בדבר אי זכאותו לדירה, אך הוראה זו לא תחול על דייר ממשך המוקנית לו זכות לדירה ציבורית.

בפרוטוקול הישיבה שנערכה לצורך הדיון בחוק זה, הובאה הטענה כי מצבן של משפחות המתגוררות בדיוור ציבורי משתפר לכאורה, אך המציאות מלמדת כי בכל זאת ניצבות בפניהן בעיות רבות. זאת, במציאות בה חברות השיכון הן אלו המשכנות את הדיירים וחברות מנהלות בפועל את מלאי הדירות הציבוריות. סוגיה זו נדונה בהרחבה בפרק.

חוק הדיוור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998:⁷

טרם הצגת חוק זה יש לציין כי תוקפו פג בחודש פברואר 2023, אך הוא רלוונטי לעניינינו עקב הצעות חוק העוסקות בהארכת תוקפו שייסקרו בהמשך הפרק.

החוק הסדיר את אפשרות רכישת דירות המגורים לדיירי הדיוור הציבורי וקרוביהם, תוך הענקת תנאים מקלים ותמיכה ממשלתית. תיקון מס' 3 לחוק הגדיר את הזכאות לרכישת דירה: מי שגר כדן או ע"פ חוזה לתקופה של חמש שנים לפחות בדירה ציבורית ואין בבעלותו או בבעלות קרוביו דירה או מקרקעין בשווי של

³ חוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי, תשנ"ח-1998.

⁴ פרוטוקול ישיבה 110 של הכנסת ה-14, 4-5 (18.6.1997).

⁵ סעיף 1 לחוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי, לעיל ה"ש 3.

⁶ סעיף 3(א) לחוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי, לעיל ה"ש 3.

⁷ חוק הדיוור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998.

350,000 ש"ח, יהיה זכאי לרכישת דירה ציבורית.⁸ סעיף 4 לחוק מעגן את זכותו של הדייר הממשיך לרכוש את הדירה הציבורית.⁹

בסעיף 8(ב)(2) לחוק, העוסק בסייגים לתחולת החוק, קיימת התייחסות למצב בו מתקיים פרויקט של התחדשות עירונית.¹⁰ נקבע כי הוראות החוק לא יחולו על דירה ציבורית שחברה לדיור ציבורי מעוניינת להרוס בכדי לאפשר בנייה מחדש על המקרקעין, ובלבד שהוגשה תוכנית או בקשה למוסד ובמועדים הקבועים בחוק. עם זאת, הזכאי לרכישת דירה ציבורית בה התגורר לפי הוראות החוק, במועד חתימת עסקת פינוי ובינוי או במועדים נוספים הקבועים בחוק, יקבל זכאות ברכישת אחת מהדירות החדשות. המחיר יהיה המחיר שהיה משלם השוכר אילו רכש את הדירה הציבורית בה התגורר.

חוק הגנת הדייר [נוסח משולב], תשל"ב-1972: 11

חוק זה מגדיר את ההגנות החלות על דיירים מול בעלי ביתם, וכן התנהלות בעל הבית אל מול הדייר המוגן, כל אחד בהתאם לחובותיו וזכויותיו. סעיף 133 לחוק עוסק בסייגים לפינויים מסוימים, ומוזכר כי לא יינתן פסק דין של פינוי אלא אם מובטח לדייר סידור חלופי שיעמוד לרשותו בעת שעליו לפנות את המושכר.¹² בנוסף, בית המשפט רשאי לקבוע שהסידור יהיה המצאת דירה אחרת, או פיצויים בהסכמת הדייר (תיבחן סבירות הטעמים לסירובו לאפשרויות).¹³

3.1.2. חוקים העוסקים בהתחדשות עירונית

חוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום, התשכ"ה-1965: 14

מטרת החוק היא קידום חידוש אורבני באזורים המוגדרים כשכונות מצוקה או אזורי שיקום בעזרת הקמת רשות לבינוי ופינוי אזורי שיקום. לפי סעיף 3 לחוק,¹⁵ מטרת הרשות היא ליזום ולתכנן בינוי, שיקום ופינוי של שכונות נחשלות ועניות וכן מבנים המסכנים את הדיירים המתגוררים בשכונות אלו.¹⁶ סעיף 4 לחוק מגדיר את הרשות כתאגיד, וכן את אופן פעולתה וסמכותה להקים גופים נפרדים, להצטרף לגופים קיימים ולאצול סמכויותיה.¹⁷ סעיף 5 לחוק מגדיר את הרשות כגוף שנתון לביקורת ע"י מבקר המדינה.¹⁸

סעיף 20 לחוק מגדיר כיצד רשאית הרשות להכריז על אזור כאזור שיקום.¹⁹ בהתאם לכך, החוק מאפשר לפרט ולהגיש התנגדות בכתב להכרזה על אזור מסוים כאזור שיקום, כל עוד הוא עשוי להיפגע מאותה הכרזה.²⁰

החוק לא כולל הסדרים הנוגעים לדיירי הדיור הציבורי ולא קיימת בו הבחנה ברורה בין דיירים בדירה בעלות פרטית לדיירים בדיור ציבורי.

⁸ חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) (תיקון מס' 3, תשס"ח-2008), תשנ"ט-1998.

⁹ שם, בסעיף 4.

¹⁰ שם, בסעיף 8.

¹¹ חוק הגנת הדייר [נוסח משולב], תשל"ב-1972.

¹² שם, בסעיף 133 (א) לחוק הגנת הדייר.

¹³ שם, בסעיף 133 (ב) לחוק הגנת הדייר.

¹⁴ חוק פינוי ובינוי של אזורי שיקום, תשכ"ה-1965.

¹⁵ שם, בסעיף 3.

¹⁶ שם.

¹⁷ שם, בסעיפים 4, 6 ו-13.

¹⁸ שם, בסעיף 5.

¹⁹ שם, בסעיף 20.

²⁰ שם, בסעיף 18.

חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016: 21

בסעיף 1 לחוק, העוסק במטרותיו, נקבע כי החוק נועד לצורך קידום פרויקטים של התחדשות עירונית והאצת ביצועם לשם הגדלת היצע הדיור תוך התחשבות בשטחים הפתוחים, ייעול השימוש בקרקע, חיזוק פני העיר ושיפור איכות החיים של התושבים. זאת, לצד התחשבות בצרכי האוכלוסייה המתגוררת במתחמים המיועדים לפרויקטים.²² תפקידה של הרשות ממשלתית מוגדר בחוק זה כקידום פרויקטים של התחדשות עירונית, לפקח עליהם ולוודא כי הם מיושמים באופן מאוזן ושקול.

בנוסף, החוק מטיל על המדינה אחריות חברתית רחבה, הכוללת הבטחת זכויותיהם של דיירי הדיור הציבורי במתחם פינוי ובינוי או בבינוי.²³ למשל, החוק מגדיר את האפשרות להשכרת דירה חדשה במתחם או בבניין לאחר השלמת הפרויקט עבור דיירי הדיור הציבורי.²⁴ החוק מאפשר לדייר ציבורי לעבור לדירה ציבורית אחרת או לבית דיור מוגן לפי הנחיות משרד הבינוי והשיכון.²⁵ כמו כן, החוק קובע כי דייר שבחר לשכור דירה חדשה לא יחויב בתשלום שכר דירה גבוה יותר ממה ששילם לפני כן.²⁶

חוק התחדשות עירונית (הסכמים לארגון עסקאות), התשע"ז-2017: 27

החוק מבקש להסדיר את פעילות המארגנים של פרויקטים להתחדשות כמו פינוי-בינוי ותמ"א 38, המבקשים להתקשר בהסכמים עם בעלי דירות לצורך מימוש הפרויקט. סעיף 1 לחוק מגדיר מי נחשב "מארגן", המתקשר עם בעל הדירה בהסכם לארגון עסקת התחדשות עירונית או מבצע פעולות לקראת התקשרות עם בעל דירה בהסכם האמור.²⁸

מטרת החוק הוא הגנה על הדיירים או בעלי הדירות מפני חתימה פזיזה או כזו הנעשית תחת לחץ על הסכמים מחייבים. החוק כולל הוראות לגבי ייצוג משפטי, גילוי נאות והתנהלות מול בעלי הדירות במתחם או בבניין בו עומד להתרחש פרויקט ההתחדשות. למשל, סעיף 2 לחוק מטיל על המארגן את האחריות לכנס את בעלי הדירות לשם הסבר על הסכם הארגון לעסקת התחדשות עירונית.²⁹ כמו כן, סעיף 3 לחוק מפרט מה צורתו ותוכנו של הסכם, אילו פרטים הוא נדרש לכלול (פרטי המארגן, מועד חתימת ההסכם, עניין אישי בעסקה ופרטים נוספים).³⁰ סעיף 4 לחוק קובע כי על המארגן להסביר לבעל הדירה את מהות ההסכם ואת התוצאות המשפטיות הנובעות ממנו.³¹

חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), תשס"ו-2006: 32

בסעיף 1ד(א) לחוק³³ נקבע כי כאשר נחתמת עסקת פינוי ובינוי, מרבית בעלי הדירות בבית המשותף רשאים, לרבות מי שאינו צד לעסקה, להחליט בתנאים המנויים בסעיף כי העסקה מבוטלת. אחד התנאים מצוינים בסעיף (ג) עוסק באפשרות בה 40% מהדירות בבית המשותף, לכל היותר, הן דירות ציבוריות.

²¹ חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016.

²² סעיף 1 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, שם.

²³ סעיף 18 לחוק, שם.

²⁴ סעיף 18(א)(1) לחוק, שם.

²⁵ שם, בסעיף 18(ב).

²⁶ שם, בסעיף 18(ב)(2).

²⁷ חוק התחדשות עירונית (הסכמים לארגון עסקאות), תשע"ז-2017.

²⁸ שם, בסעיף 1.

²⁹ שם, בסעיף 2.

³⁰ שם, בסעיף 3.

³¹ שם, בסעיף 4.

³² חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), תשס"ו-2006.

³³ שם, בסעיף 1ד(א).

3.2. חקיקת משנה

תקנות זכויות הדייר בדיוור הציבורי, תשס"א-2000: 34

תקנות אלו עוסקות בעניין תיקון ליקויים בדירות הציבוריות, השתתפות עצמית, הוראות לעניין דייר שני ממשיך וכן ועדת החריגים שבסמכותה לדון בבקשות של דיירי דירות ציבוריות לתיקון ליקויים בדירותיהם אשר אינם נכללים בתוספת. התוספת מכילה מפרט לאחזקה שוטפת של דירות ציבוריות במשך תקופת השכרתן בהשכרה ציבורית ומפרט לדירות ציבוריות טרם השכרתן בהשכרה ציבורית.

נוהל 08/05: הקצאת דירות בשכירות בדיוור הציבורי: 35

נוהל זה מסדיר את הקצאת דירות בשכירות במסגרת הדיוור הציבורי. מטרתו לקבוע כללים אחידים, קריטריונים ברורים וסמכויות מנהליות הנוגעים לזכויות דיור ציבורי ולהליך הקצאת הדירות, כולל סיוע זמני בשכר הדירה, שיינתן עבור שכירות פרטית בזמן ההמתנה לקבלת דירה.

נוהל 08/06: נוהל לרכישת דירות נכסי רכישה: 36

נוהל זה מסדיר את תהליך רכישת דירות נ"ר (נכסי רכישה) עבור זכאים לדיור ציבורי. שכן, הדירות הללו נרכשות ע"י המדינה על מנת להשכירן לזכאים. הזכויות לדירת נ"ר נקבעת לפי הקריטריונים של משרד הבינוי והשיכון או משרד העלייה והקליטה. מטרת הנוהל היא קביעת הכללים, התפקידים והסמכויות בתהליך רכישת דירות נ"ר. כמו כן, בנוהל זה קבוע אופן איתור הדירות, רכישתן שיפוצן ורישומן בבעלות המדינה.

נוהל 19/08: הסדרת זכויות חוזיות של דיירים ממשיכים בדיוור הציבורי: 37

נוהל זה עוסק בהסדרת זכויותיהם החוזיות של "דיירים ממשיכים" בדיוור הציבורי. מטרתו היא הסדרת מקרים בהם אדם המתגורר עם דייר בדיוור ציבורי, ממשיך לגור בדירתו גם לאחר שהדייר המקורי נפטר או עבר למוסד סיעודי, והוא מבקש להיכנס בנעליו כחוכר לגיטימי מול החברה המשכנת.

נוהל 08/04: ועדת מכרזים עליונה: 38

נוהל זה עוסק בהסדר של ועדת המכרזים העליונה של משרד השיכון והבינוי. כמו כן, המשרד משרד הבינוי והשיכון מופקד על ייזום וביצוע המדיניות, בתחומי הבינוי למגורים. הועדה פועלת במסגרת המשרד, ואחראית לקבל החלטות בנוגע למכרזים הנוגעים לנכסי המשרד, שיווק קרקעות, התקשרויות עם יזמים, קבלנים וחברות ניהול וכן להסדרה של פרויקטים ציבוריים מיוחדים (כגון פינוי בינוי, דיור להשכרה ועוד).

מעבר לחקיקת המשנה שנסקרה עד לנקודה זו, יצוין כי לא מוזכרות בחקיקה זו הוראות מחייבות להגדלת מאגר הדיור הציבורי במסגרת פרויקטים של התחדשות עירונית. בשנת 2018 התקבלה החלטת ממשלה להקמת תוכנית חירום לאומית בתחום הדיור הציבורי שמטרתה להגדיל את מלאי הדיור הציבורי.³⁹

³⁴ תקנות זכויות הדייר בדיוור הציבורי, תשס"א-2000

³⁵ נוהל משרד הבינוי והשיכון 08/05 הקצאת דירות בשכירות בדיוור ציבורי (1.9.2024).

³⁶ נוהל משרד הבינוי והשיכון 08/06 נוהל לרכישת דירות נכסי רכישה (1.7.2020).

³⁷ נוהל משרד הבינוי והשיכון 08/19 הסדרת זכויות חוזיות של דיירים ממשיכים (18.8.2015).

³⁸ נוהל משרד הבינוי והשיכון 04/08 ועדת מכרזים עליונה (13.8.2017).

³⁹ החלטה 4078 של הממשלה ה-20 "תוכנית חירום לאומית בתחום הדיור הציבורי" (29.7.2018).

במסגרת ההחלטה, הוקם צוות בין משרדי שמטרתו להמליץ על תוכנית פעולה להגדלת מלאי הדירות הציבוריות ועל תיקוני החקיקה הנדרשים. דו"ח מבקר המדינה שדן בנושא רכישת ומכירת דירות הדיור הציבורי מעלה כי הצוות שהוקם במסגרת ההחלטה לא הגיש לממשלה את המלצותיו וכי בין חבריו שררו מחלוקות רבות.⁴⁰ כמו כן, הדו"ח מעלה נתונים המצביעים על כך שבין השנים 2020-2022 ובין השנים 2018-2016, מספר הדירות הציבוריות שנמכרו עולה על הדירות שנרכשו, דבר זה הוביל לצמצום המלאי הזמין. בנוסף, מהדו"ח עולה כי הגורם העיקרי לצמצום מלאי הדירות הציבוריות הוא מכירת מרבית הדירות לדיירי הדיור הציבורי במסגרת חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה). לצד זאת, מתרשימים וממסקנות העולים מן הדו"ח, ניכר כי יש ירידה במלאי הדיור הציבורי שבבעלות המדינה. כלומר, מצד אחד נמכרו דירות דיור ציבורי ומצד שני המדינה רכשה פחות דירות במטרה להפוך אותן לדירות דיור ציבורי.

3.3. הצעות חוק

לאורך השנים עלו הצעות חוק שונות שמטרתן להתמודד עם האתגרים הנובעים משילוב תחום הדיור הציבורי בפרויקטים של התחדשות עירונית. ההצעות מבקשות לתקן ליקויים מבניים בהסדרה הקיימת, לחזק את מעמד הדיירים ולהבטיח מימוש זכויותיהם החברתיות והקנייניות. להלן סקירה של הצעות חוק שהוגשו בנושא.

הצעת חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) (תיקון- הארכת תוקף):

בין השנים 2022-2023 הונחו על שולחן הכנסת שלוש הצעות חוק שמטרתן הייתה להאריך את תוקפו של חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), וזאת כדי לאפשר לדיירי הדיור הציבורי הזכאים לרכישת דירה ציבורית להמשיך ולממש את זכותם ולרכוש את הדירה בה הם מתגוררים.⁴¹ דחינו, למנוע מצב שבו אלפי דיירים, הזכאים לרכוש את דירותיהם בהתאם לתנאים הקבועים בחוק, יאבדו את זכאותם בשל פקיעת תוקף החוק.

דברי ההסבר להצעה מדגישים את חשיבות הזכות לרכישת דירה כצעד משמעותי בשיפור רווחתם של דיירי הדיור הציבורי, תוך מימוש זכותם לביטחון בדיור ולביטחון כלכלי. הצעת חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) (תיקון-הארכת תוקף), התשפ"ג-2023, 17.07.2023, של ח"כ מיכאל ביטון נמצאת כרגע בשלב הכנה לקריאה ראשונה.

הצעת חוק הדיור הציבורי (פתרונות עבור ממתנים לדיור ציבורי), התשפ"ג-2023:⁴²

יוזמת ההצעה הינה ח"כ יסמין פרידמן. בדברי ההסבר של ההצעה נאמר כי מצוקת הדיור הציבורי הפכה לבעיה אקוטית בשנים האחרונות, ובעת שהקריטריונים לזכאות מחמירים, מספר הנזקקים ונתמכי הסעד במדינה עולה. לפי ההצעה, כל קבלן או יזם המשווק מתחם מגורים וניתנו לו הטבות לשם בניית מתחם המגורים, יקצה עשרה אחוזים לפחות מהדירות באותו המתחם להשכרה ציבורית. פירושה של השכרה ציבורית (לפי החוק המוצע) הינה מצב בו משרד הבינוי והשיכון שוכר דירות בשוק החופשי ולאחר מכן משכיר אותן לממתנים לדיור ציבורי, עד שתימצא עבורם דירה ציבורית. הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חברת הכנסת אורלי לוי אבקסיס (פ/1906/24) ועל שולחן הכנסת העשרים וחמש על ידי חברת הכנסת חוה אתי עטייה (פ/2262/25).

⁴⁰ מבקר המדינה **רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי** (2024).

⁴¹ הצעת חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) (תיקון- הארכת תוקף), התשפ"ב-2022, פ/3825/24; הצעת חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) (תיקון-הארכת תוקף), התשפ"ג-2023, פ/1395/25.

⁴² הצעת חוק הדיור הציבורי (פתרונות עבור ממתנים לדיור ציבורי), התשפ"ג-2023.

הצעת חוק הקצאת דירות לדיוור בר השגה ולדיוור ציבורי, התשפ"ג-2023:

יוזם הצעת החוק הינו כ"ח מאיר כהן. בדברי ההסבר להצעה נאמר כי צעירים רבים נאלצים לשכור דירות במחירים מופקעים, או לחילופין לגור בבית הוריהם. לכן, על המחוקק להציע פתרונות דיוור. בהצעה זו מוצעת הגדרה למונח "דיוור בר השגה" והיא דירת מגורים ששטחה אינו עולה על 85 מ"ר, תוקצה ע"י המדינה להשכרה בהתאם להוראות הקבועות בהצעה. לצד זאת, מוטלת חובה על המדינה להקצות 70% מהדירות שנמסרו לרשותה להשכרה של דיוור בר השגה, ו-30% מהן לטובת הגדלת הדירות בדיוור הציבורי. הצעת חוק דומה הונחה על שולחן הכנסת ביוזמת חה"כ לוי - אבקסיס.⁴³ בדברי ההסבר להצעה זו נאמר כי ההסדר המוצע לא נותן מענה ממוקד או מעשי דיו לבעיית המחסור בדירות במאגר הדיוור הציבורי, שכן הוא כללי באופיו, ואינו מתייחס באופן פרטני למנגנון ההקצאה, לאופן ניהול הדירות שיוקצו, לאכיפה או תמריץ יעיל כלפי היזמים.

יש להדגיש כי בדומה להצעה הקודמת, גם כאן מדובר בהסדר כללי ובלתי מפורט, אשר אינו מבהיר את מנגנוני הביצוע, את פיקוח המדינה על ההקצאה, את משך ההשכרה או את אופן שמירת הזכויות של הדיירים הזכאים.

הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם ולא המשיכה לשלבים הבאים.

הצעת חוק לקידום דיוור בר השגה, התשפ"א-2021, 05.07.2021:⁴⁴

הצעה זו, שהוגשה בידי חה"כ אורלי לוי - אבקסיס, מבקשת להסמיך את שר הבינוי והשיכון להכריז על אזורים מסוימים כעל אזורים בעלי עודף ביקוש לדיוור. בהתאם להכרזה, הממשלה תגבש תכנית ייעודית לקידום דיוור בר-השגה באזורים, במטרה להתמודד עם הלחץ הגובר בשוק הדיוור המקומי ולהבטיח אפשרות למגורים בתנאים נגישים לאוכלוסיות רחבות יותר. הצעת החוק כוללת הגדרה מפורטת למונח "דיוור בר-השגה" - יחידת דיוור להשכרה עם תנאים קונקרטיים לדמי השכירות עבורה - יחידת דיוור המיועדת להשגרה למגורים ודמי השכירות המרביים עבורה הם 15 אחוזים מהשכר הממוצע במשק, ובדירה ששטחה עולה על 55 מטרים רבועים - 30 אחוזים מהשכר הממוצע במשק. הגדרה זו שונה מההגדרה המוצעת בהצעה של ח"כ מאיר כהן למשל, שהובאה מעלה. לצורך ההבהרה, שכר ממוצע במשק מחושב כשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר בישראל, כפי שמפורסם ע"י הלמ"ס. הוראות אלו קבועות בסעיף 1 להצעת החוק.

הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון- דיוור בר-השגה), התשע"ו, 2016, 22.02.2016:⁴⁵

מדובר בהצעת חוק של חה"כ לשעבר דב חנין. בהצעה זו, מתבקשת קביעת הוראות מפורטות לעניין דיוור בר-השגה. הוראות אלו יכללו את קביעת מידת ההתאמה של הדיוור מבחינת העלות שלו והאם הוא מתאים לאוכלוסיית היעד בהתאם לנסיבות המקומיות. למשל, בסעיף 136א (א) להצעה, נכתב כי לא תאושר תוכנית המיועדת קרקע למטרת מגורים, תוכנית מתאר ארצית, מחוזית או מקומית אלא לאחר שנמצא כי היא כוללת הוראות מספקות לעניין דיוור בר השגה. סעיף 134א (ב) דורש כי על התוכנית לתרום לקידום דיוור בתמהיל חברתי (לעניין הצעת חוק זו - דיוור המשלב משקי בית שרמת הכנסתם נמוכה עם משקי בית שרמת הכנסתם גבוהה). סעיף 136ב קובע את הסמכויות של מוסד התכנון לצורך קידום דיוור בר השגה ודיוור בתמהיל חברתי. לבסוף, סעיף 136ג קובע כי על המוסד להכין מסמך רקע הבוחן את צרכי הדיוור הקיימים

⁴³ הצעת חוק הדיוור הציבורי (הקצאת דירות), התשפ"ב-2021, 2449/24/פ.

⁴⁴ הצעת חוק לקידום דיוור בר השגה, התשפ"א-2021, 1710/24/פ.

⁴⁵ הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון- דיוור בר-השגה), התשע"ו, 2016, 2646/20/פ.

והעתידיים בשטח התוכנית ובסביבתו כמו תנאי הדיור, מחירי הדיור, הסיוע הנדרש לאוכלוסיות הנזקקות לרכישה או להשגרה של דיור.

בדברי ההסבר להצעת חוק נטען כי הזכות לדיור בר-השגה היא זכות חברתית בסיסית שעל המדינה מוטלת החובה לממש בדרכים שונות. מדובר בזכות שאינה תלויה באמצעים וחייבת לעמוד גם למי שאין ביכולתו הכלכלית להשכיר דירה.

הצעת חוק הדיור הציבורי (הגדלת המלאי), התשפ"ה-א, 2021, 28.06.2021: 46

הצעת החוק באה להסדיר את החוסר במלאי הדירות העומד לרשות המדינה. המחסור מוביל לכך שמשפחות הנזקקות לדיור ציבורי אינן מקבלות פתרון הולם למצוקתן, לכן, ההצעה מבקשת להרחיב את מאגר הדיור הציבורי באמצעות שימוש מושכל במשאב הקרקע. במרוצת השנים הוצעו הצעות חוק רבות שמטרתן הייתה לפתור את הבעיה ולהגדיל את התקציב לרכישת דירות נוספות, אולם הבעיה נותרה בעינה. מטרתה של הצעת חוק זו היא לפתור את הבעיה בדרך אחרת: לפי המוצע, הגדלת מלאי הדירות תתבצע על ידי שימוש במשאב הקרקע של המדינה - העברת 7% מסך הדירות מכל בניין מגורים שנבנה על קרקע שמשווקת במכרז. בכך, ניתן יהיה להגדיל משמעותית את מלאי הדירות להשכרה או למכירה עבור הזכאים הממתינים לאכלוס בדיור הציבורי.

מדובר בפתרון שיוכל להגדיל באופן עקבי את היצע הדירות מבלי להטיל נטל תקציבי ישיר על המדינה, וכן הוא מייצר מנגנון שיטתי, ברור ובר-קיימא להתחדשות המלאי הציבורי. הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם ולא המשיכה לשלבים הבאים. הצעת חוק דומה הוגשה ע"י חבר הכנסת מיכאל ביטון בתאריך 26.03.2024,⁴⁷ אך גם היא הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם ולא המשיכה לשלבים הבאים.

הצעת חוק הקצאת דירות שנבנו במסגרת תכנית מחיר למשתכן למחוסרי דיור או לדיור הציבורי, התש"ף-9, 02.12.2019, 2019: 48

הצעה נוספת לעניין חוסר מלאי הדירות, הינה הצעת החוק שהוגשה ביוזמתו של ח"כ מיקי לוי. מטרת ההצעה הייתה להגדיל את מלאי הדירות הציבוריות שהצטמצם בשנים האחרונות וכן להגדיל את מלאי הדירות להשכרה עבור מחוסרי דיור, זאת באמצעות הקצאת אחוז מסוים מהדירות המוקמות במתחמי מגורים במסגרת תכנית "מחיר למשתכן".

בדברי ההסבר להצעה נטען כי בשנים האחרונות הצטמצם מלאי הדירות הציבוריות בשל מכירת דירות לזכאים לפי חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), ואי חידוש מלאי הדירות בדיור הציבורי. יוזם הצעת החוק סבור כי מכירת הדירות לזכאים היא בעלת ערך חברתי חשוב מאחר והיא מהווה מרכיב משמעותי בצמצום פערים חברתיים ויצירת צדק חלוקתי. אולם, מאחר ולא נרכשו דירות חדשות לצורך דיור ציבורי, יש להגדיל את מלאי הדירות שהרי פעולה זאת תסייע לצמצום את רשימת הממתינים לאכלוס בדיור ציבורי. כתוצאה מהגדלת מלאי הדירות, בהמשך ניתן יהיה להגמיש את הקריטריונים הנוקשים לזכאות לדיור ציבורי.

הפתרון שהוצע במסגרת הצעת החוק הוא הסדרת מנגנון שיקבע כי קבלן או יזם שזכה במכרז להקמה של מתחמי מגורים במסגרת תוכנית "מחיר למשתכן", יעביר לבעלות המדינה חמישה אחוזים מהדירות במתחם

⁴⁶ הצעת חוק הדיור הציבורי (הגדלת המלאי), התשפ"ה-א, 2021, 1615/24-פ, (28.6.2021).

⁴⁷ הצעת חוק הדיור הציבורי (הגדלת המלאי), התשפ"ד-2024, 4463/25-פ.

⁴⁸ הצעת חוק הקצאת דירות שנבנו במסגרת תכנית מחיר למשתכן למחוסרי דיור או לדיור הציבורי, התש"ף-9, 1190/22-פ.

המגורים לצורך השכרתן לזכאים לדיור ציבורי ולמחוסרי דיור במסגרת מנגנון זה, שר הבינוי והשיכון יקבע את שיעור הדירות שיוקצו לצורך השכרה במסגרת הדיור הציבורי ואת שיעור הדירות שיוקצו להשכרה למחוסרי דיור, מבין כלל הדירות שיועברו לבעלות המדינה לפי חוק זה.

4. פסיקה

פרק זה יעסוק בסקירת הפסיקה הישראלית בעניין הליכי התחדשות עירונית ביחס לדירות דיור ציבורי. בנוסף, תוצג התייחסות השופטים השונים לחשיבות ההגנה על זכויות דיירי הדיור הציבורי בהליכי התחדשות עירונית.

בעניין קלדרון נ' חלמיש,⁴⁹ בית המשפט עסק בזכויותיה של דיירת בדיור ציבורי אשר נדרשה להתפנות מדירתה בשל פרויקט פינוי בינוי, ועלתה השאלה האם היא זכאית לרכוש את הדירה החדשה, לשוב להתגורר בה בשכירות, או לשכור דירה אחרת בדיור הציבורי. קבע בית המשפט כי הדיירים המתגוררים בדירות אלו זכאים לשני מסלולים עיקריים: המסלול הראשון הוא מסלול של בעלות, במסגרתו רשאי הדייר להגיש בקשה לרכישת הדירה בהתאם לתנאי הזכאות והמועדים הקבועים בחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה).⁵⁰ מי שאינו עומד בתנאי הזכאות או שאינו מעוניין ברכישת הדירה, יכול לפנות למסלול של המשך המגורים במתכונת של דייר ציבורי. בעניין זה, ישנה התייחסות למשמעות של המשך מגורים כדייר ציבורי בהליכי פינוי בינוי. לפי הפסיקה, דייר הבוחר במסלול זה זכאי לדיור חלופי במהלך תקופת הבנייה, וכן זכאי לחזור ולהתגורר בדירה חדשה באותו מתחם עם סיום הבנייה.⁵¹ בית המשפט אף קבע עיקרון חשוב לפיו חלמיש הייתה מחויבת לראות את המערכת כזכאית להתגורר בדירה החדשה בתום הליך פינוי בינוי, עיקרון המבטא את התפיסה שדיירי הדיור הציבורי אינם אמורים לשאת בנטל נוסף כתוצאה מהליכי התחדשות עירונית. עוד הדגישה השופטת ברק-ארז את תכליתו הסוציאלית של הדיור הציבורי, ופסקה כי מוסד הדיור הציבורי נועד לתכלית סוציאלית מובהקת והיא מתן מענה למצוקת הדיור וסיוע לכל מי שאינם מסוגלים לרכוש או לשכור דירה בשוק החופשי.⁵²

העיקרון שנקבע בעניין קלדרון הוא שהליכי פינוי בינוי ותהליכי התחדשות עירונית ככלל, אינם יכולים לשמש ככלי להשגת "מטרות חיצוניות". לדברי השופטת ברק-ארז, "הליכי פינוי בינוי נועדו לאפשר שיקום שכונות ותיקות ולספק פתרונות דיור, אך הם ודאי לא נועדו להשגת מטרות 'חיצוניות' נוספות, כגון פינוי דיירים בדיור הציבורי אשר מצויים במחלוקת משפטית עם החברה המשכנת".⁵⁴ ניתן לנתח את עיקרון זה כמשקף גישה שתכליתה הגנה על זכויות דיירי הדיור הציבורי בהליכי התחדשות עירונית, תוך הכרה בפער הכוחות בין הדיירים לבין החברות המשכנות.

4.1. דואליות נורמטיבית

מערכת היחסים בין דייר בדיור הציבורי לבין החברה המשכנת היא מערכת יחסים חוזית הכפופה לכללי המשפט האזרחי. אולם, לצד זאת חלים עליה גם כללי המשפט הציבורי, וזאת מעצם היותה של החברה גוף דו-מהותי ומתוקף עקרון הדואליות הנורמטיבית. חברות הדיור הציבורי הוכרו בפסיקה כגופים דו-מהותיים בשל תפקידן הציבורי המובהק בניהול משאב ציבורי מוגבל, הבעלות הממשלתית, והיקף השפעתן על זכויות יסוד של אוכלוסיות מוחלשות. הקריטריונים לקביעת מעמדה של חברה כגוף דו-מהותי הם שיעור התמיכה הכספית מהמדינה; הסמכויות שהוקנו לחברה; רמת השליטה של החברה במשאב (הדירות); ואופי התפקיד שממלאת החברה. הפסיקה מתייחסת בעיקר לחברות ממשלתיות ועירוניות, ופחות לחברות פרטיות.

⁴⁹ ע"מ 2414-17 קלדרון נ' חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיור לשיקום ולהתחדשות (נבו 13.2.2018).

⁵⁰ ס' 2 לחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998.

⁵¹ עניין קלדרון נ' חלמיש, פסקה 7 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז, לעיל ה"ש 49.

⁵² עניין קלדרון נ' חלמיש, לעיל ה"ש 49, פס' 3 לפסק הדין של השופטת ברק-ארז.

⁵³ עיריית תל אביב-יפו (@telaviv) "התחדשות עירונית – מתי עולה הטרקטור" (14.8.2023) <https://youtu.be/SI2VVQD3d10>.

⁵⁴ עניין קלדרון נ' חלמיש, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת, פס' 62 לפסק הדין של השופטת ברק-ארז.

. בעניין עמידר בע"מ נ' מנדה⁵⁵ נקבע כי עמידר, בהיותה חברה ממשלתית הממלאת משימה ציבורית, כפופה לנורמות מהמשפט הציבורי בנוסף לכך שהיא גוף פרטי. לכן, היא נושאת עמה חובות מן המשפט הציבורי בכל הקשור בביצוע משימתה הציבורית, כמו חובת הגינות מוגברת בהיקשרויות חוזיות. בעניין עמידר נ' רחל⁵⁶, העוסק בתביעה ע"י עמידר לפינוי הנתבעים, דיירי הדיור הציבורי, במגורונים בשכונת גבעת המטוס בירושלים. עמידר מבקשת לפנות את הנתבעים ותחת הנכס המושכר להוציא לפועל פרויקט להקמת שכונה חדשה במקום. בית המשפט הדגיש את האחריות הכפולה המוטלת על חברות הדיור הציבורי. חברות אלה אמונות לא רק על רווחתם של הדיירים לגביהם נדרש הפינוי, אלא גם על רווחתם של מבקשי הדיור הציבורי האחרים הממתינים לו, ולכן לנגד עיניהם עומד לא רק השיקול הפרטי של הדיירים שאותם נדרש לפנות.

4.2. המתח בין צרכי ההתחדשות העירונית לדיור הציבורי

בחינת הפסיקה בתחום הדיור הציבורי מגלה את המתח הקיים בין צרכי ההתחדשות העירונית לבין ההגנה על זכויות דיירי הדיור הציבורי. בעניין א' ל' ד' מ' נ' משרד הבינוי והשיכון/אגף איכלוס⁵⁷, שעסק בעותרות המבקשות להכיר בזכאותן לסיוע בשכר דירה, וכן לחייב את המשיב (משרד הבינוי והשיכון) בתשלום רטרואקטיבי בסכום הסיוע שאושר בשנת 2021, התייחס בית המשפט למתח הבלתי נמנע הזה, והבהיר כי הקצאת משאבי הדיור הציבורי מחייבת איזון עדין ומפוקח בין צרכי הפרט לצרכי הכלל. ניתן לראות בכך הכרה במציאות המורכבת של ניהול משאב שנמצא במחסור תמידי, תוך שמירה על עקרונות של צדק חלוקתי וסולידריות חברתית, ולכן נקבע רף ביקורת שיפוטית גבוה על החלטות הרשויות בתחום זה.

פסק דין צודלר⁵⁸ עסק בבית משותף ברמת גן שנפגע מטיל סקאד במלחמת המפרץ. השופט חשין קבע כי זכות הבעלות בבית משותף היא מוגבלת. כתוצאה מהפגיעה נדרשו שינויים בתוכנית הבנייה, ובפסק הדין נקבע כי מדובר בשינויים סבירים, המתאימים לצרכי הבנייה המודרניים. פסק הדין ראה בדירה לא רק נכס קנייני אלא "משכן לאדם" ושילב שיקולי סבירות וטובת הרוב בהכרעה הקניינית. ניתן לראות בגישתו של השופט חשין, ככזו שהעדיפה את האינטרס הקולקטיבי של רוב הדיירים והאינטרס הציבורי על פני זכות הקניין הפרטית של המיעוט המתנגד. יצוין כי המיעוט הינו בעלי דירות שבבעלותם עד רבע מן הרכוש המשותף, וכי השופט חשין קבע כי גם מיעוט זה הוא "בן-השכונה", וגם לו מוקנות זכויות, כמוהן כזכויות המוקנות לרוב. ואולם, בהחזיקו בעקרון הסבירות בנינו אל תוכו של ההסדר את הגנת המיעוט, וממילא אין לנו לחוש לפגיעה בזכויותיו.⁵⁹

בעניין בינה כהן נ' עיריית תל-אביב-יפו נידונו קריטריונים שקבעה עיריית תל אביב להשתתפות בהגדלה לדיור בר השגה בעיר, ובשאלה האם הם פוגעים בשוויון ללא הצדקה. בית המשפט דחה את העתירה. בית המשפט נדרש להבחין בין דיור ציבורי לדיור בר השגה, תוך מתן דגש על המאפיינים הייחודיים של הדיור הציבורי, שלפחות בעת הזו, נתפס כנועד לתכלית סוציאלית מובהקת בדמות מתן מענה למצוקת הדיור וסיוע למי שידם אינה משגת לרכוש או לשכור דירה בשוק החופשי.⁶⁰

לעניין המתח בין התחדשות עירונית לצרכי הדיירים בדיור ציבורי, נחזור אל פרשת קלדרון, שם הצביעה השופטת ברק-ארז על הקושי באיזון בין הזכות לקורת גג לבין הצורך בהתחדשות עירונית. במקרה זה,

⁵⁵ רע"א 1784-98 עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ נ' אליעזר מנדה ז"ל, פ"ד נג(4) 315 (1999).

⁵⁶ תא"ח (בית שמש) 50738-12-20 עמידר החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ נ' רחל זכאים (נבו 14.3.2022).

⁵⁷ עת"ם (ת"א) 31575-04-22 א' ל' ד' מ' נ' משרד הבינוי והשיכון/אגף איכלוס (נבו 9.8.2022).

⁵⁸ רע"א 7112-93 צודלר בתיה ו-18 אח' נ' שרה יוסף, פ"ד מח(5), 550 (1994).

⁵⁹ שם, בפסקה 6 לפסק דינו של השופט חשין.

⁶⁰ עת"ם (ת"א) 19282-02-21 בינה כהן נ' עיריית תל-אביב-יפו, פס' 27 לפסק הדין של השופט אליהו בכר (נבו 4.4.2021).

הדגישה השופטת את המורכבות של הליכי פינוי בינוי בדיוור הציבורי והצורך לשקול הן את ההיבט האנושי של הזכות לקורת גג והן את השיקולים המערכתיים הרחבים יותר של ניהול מלאי הדיוור הציבורי.⁶¹

לדייר הציבורי בפינוי בינוי קיימות חלופות של קבלת דירה קטנה יותר בתוספת פיצוי כספי, קבלת שתי דירות קטנות, רכישת דירה מחוץ למתחם, ולדיירים מבוגרים, אפשרות למעבר לדיוור מוגן או בית אבות.⁶² יש לציין כי בחירה בחלופות אלה עשויה להשפיע על הטבות המס הניתנות במסגרת פרויקטים של פינוי בינוי. בפרשת קלדרון הדגישה השופטת ברק-ארז כי נוהל פינוי-בינוי של משרד השיכון "יוצא מתוך נקודת הנחה כי 'במסגרת פינוי בינוי מציע היזם לדיירים לחזור, בסיום הבנייה, לדירות אותן הוא בונה'. לרקעה של הנחת מוצא זו מוצעות חלופות אחרות לברירת המחדל של חזרה לדירה".⁶³

4.3. פגיעה בזכויות חוקתיות לפי הפסיקה

הפסיקה התייחסה גם לממד החוקתי של הזכות לדיוור ציבורי. בפרשת קלדרון ציינה השופטת ברק-ארז כי "אימוץ נקודת המוצא לפיה המערערת הייתה זכאית לחזור לדירתה מתיישב גם עם התפיסה שהסיוע של המדינה לזכאי הדיוור הציבורי הוא אחד הביטויים של ההגנה על הזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד".⁶⁴ האמירה משקפת את הגישה הרואה בזכות לדיוור נאות חלק בלתי נפרד מהזכות לכבוד האדם המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.⁶⁵ גישה זו אומצה גם בפסיקה מאוחרת יותר, המדגישה את חשיבות ההגנה על זכויות דיירי הדיוור הציבורי בהקשר של התחדשות עירונית.⁶⁶

⁶¹ עניין קלדרון נ' חלמיש, לעיל ה"ש שגיא! הסימניה אינה מוגדרת, בפס' 75.
⁶² "פינוי בינוי - המדריך השלם לשנת 2025" מרכז הנדל"ן (05.2.25) <https://www.nadlancenter.co.il/article/565>.
⁶³ שם, בפס' 67.
⁶⁴ ס' 4 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.
⁶⁵ עת"ם (ת"א) 2531-05-18 בנייה משה נ' משרד הבינוי והשיכון, ס' 5 לפסק הדין של השופטת מיכל אגמון-גונן (31.3.2020).
⁶⁶ עת"ם (ת"א) 2531-05-18 בנייה משה נ' משרד הבינוי והשיכון, ס' 5 לפסק הדין של השופטת מיכל אגמון-גונן (31.3.2020).

5. סקירת ספרות – היסטוריית הדיור הציבורי והתחדשות עירונית בישראל

פרק זה יסקור את הספרות המחקרית שיכולה להציע רקע למצב הקיים, תוך שימת דגש על ההתפתחות ההיסטורית של דיור ציבורי והתחדשות עירונית, חקר האבולוציה של הדיור הציבורי וההתחדשות העירונית, היחסים ביניהם והסוגיות המשפטיות הקשורות בדיור ציבורי. תחילה, יוצגו נתונים סטטיסטיים לצורך הבנת התמונה המספרית של הנושא בו מסמך זה עוסק, שנלקחו מספרות מגוונת בה נשוב לעסוק בהמשך סקירה זו.

5.1. נתונים סטטיסטיים – דיור ציבורי במדינת ישראל

הצגת הנתונים נועדה להבנת ההיבט המספרי של השינויים שחלו במדיניות הדיור הציבורי לאורך שנים, וכן כמות הדירות המוצעות לעומת צרכי האוכלוסייה. דרך הצגת נתונים אלו תובהר הפגיעה בנוקשים לדיור ציבורי לאור הפער בין הצורך לבין המציאות.

כפי שנציג בהרחבה בהמשך, לאורך חמישים השנים האחרונות, ירד היקף הדירות הציבוריות מכלל הדירות בישראל. בשנת 1970 היקף הדירות הציבוריות עמד על 23%, לעומת 2018, בה ההיקף עמד על 2.5% בלבד. נכון לחודש מאי 2023, היו במאגר הדיור הציבורי כ-48,000 דירות, לעומת שנת 1999 בה היו במלאי 90,000 דירות ציבוריות.

נתונים עדכניים מארבע השנים האחרונות מראים כי בשנת 2022 מכר משרד הבינוי והשיכון 1,624 דירות ציבוריות, אך רכש 234 דירות חדשות בלבד, ובשנת 2021 נמכרו 1,040 דירות, ובמקביל נרכשו 48 דירות חדשות בלבד.⁶⁶ למרות שהוראות חוק הדיור הציבורי קובעות כי הכספים המתקבלים ממכירת דירות ישמשו להגדלת המלאי של דירות ציבוריות, בפועל, ניתן ללמוד מנתונים אלו כי מעט מאוד דירות חדשות נרכשו.⁶⁷

בעניין זמן ההמתנה, בעשור האחרון עלה זמן ההמתנה הממוצע בישראל לדירה ציבורית מ-25 חודשים בשנת 2016 ל-35 חודשים בשנת 2023, ואילו במרכז הארץ הגיע זמן ההמתנה הממוצע ל-40 חודשים.⁶⁸ בשנת 2023 מספר הממתנים לדיור ציבורי עמד על כ-4,300.⁶⁹ נכון לשנת 2024, סכום הסיוע עומד על ממוצע של כ-1,115 ₪ למשק בית, המהווה 24.2% משכר דירה ממוצע – דבר שלא מספק מענה אמיתי ושלם לבעיית הדיור כפי שנציג אותה בהמשך.⁷⁰

לעניין תחזוקת הדירות, לפי הערכה שמסרה חברת 'עמידר' למבקר המדינה, התקציב השנתי הנדרש לתחזוקה ראויה של דירות הדיור הציבורי עומד על כ-400 מיליון ₪ בשנה. בפועל, התקציב העומד בפועל לרשות תחזוקת הדיור הציבורי נמוך בהרבה. בין השנים 2013 ל-2023 עמדו סכומי הביצוע של תקציב תחזוקת הדיור הציבורי על סכומים הנעים בין 134 מיליון ₪ לכ-224 מיליון ₪. בשנת 2024 עמד תקציב תחזוקת הדיור הציבורי על כ-140 מיליון ₪.⁷¹

⁶⁶ ירון הופמן - דישון ותהילה שרעבי תיקון הפגיעה המתמשכת במערך הדיור הציבורי בישראל (נייר עמדה, מרכז אדוה 2024).

⁶⁷ שם.

⁶⁸ מרכז אדוה ופורום הדיור הציבורי, נייר עמדה לוועדה לביקורת המדינה, לעיל ה"ש 17.

⁶⁹ הופמן - דישון, ניתוח תקציב משרד הבינוי והשיכון, לעיל ה"ש 12, בעמ' 7.

⁷⁰ ירון הופמן-דישון ניתוח תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנת 2025 **מרכז אדוה** (2025), בעמ' 4 <https://adva.org/he/budget2025-housing>.

⁷¹ הופמן-דישון, ניתוח תקציב משרד הבינוי והשיכון, לעיל ה"ש 12, בעמ' 9.

5.2. הספרות המחקרית בעניין דיור ציבורי

בשני העשורים הראשונים להקמתה של מדינת ישראל, הפעילות הציבורית בתחום הדיור היוותה חלק ממדיניות לאומית כוללת שביקשה להגשים כמה מטרות באופן סימולטני: קליטת עלייה ומציאת פתרונות דיור לעולים, יישוב כל חלקי הארץ ופיזור אוכלוסייה באזורי ספר ופריפריה. מרבית דירות הדיור הציבורי נבנו בפריפריה בשל הרצון לפזר את אוכלוסיית העולים באזורים דלילי אוכלוסייה.⁷²

בעשור שלאחר הקמת המדינה החלה הממשלה לחפש אחר דרכים לפתרון הבעיה של "משכנות עוני". בראשית שנות ה-50, זמן קצר לאחר הקמת מדינת ישראל, הגיעו למדינת ישראל מאות אלפי מהגרים/עולים חדשים שהזדקקו למקום מגורים. בתקופה זו מנתה מדינת ישראל כ-700,000 תושבים, הדירות והמבנים שהיו קיימים אוכלסו, ובמחנות העולים שהוקמו שימשו אוהלים כמגורים. מצוקת קליטת העלייה הלכה והחריפה, ולאור זאת הציע לוי אשכול, ראש מחלקת ההתיישבות דאז, לבנות עבור העולים את בנייני השיכון.⁷³

בעשור הראשון להקמת המדינה נבנו 200,000 דירות לדיור הציבורי, יותר ממחצית הדירות שנבנו באותה התקופה. רוב הבנייה באותה התקופה הייתה ציבורית, ורק מיעוטה נעשתה ע"י גורמים פרטיים. החל באמצע שנות החמישים, עולים שנזקקו לדיור, קיבלו אותו מהמדינה באזורים המרוחקים ממרכז הארץ, וזאת כחלק מהאינטרס הלאומי ליישוב הספר.⁷⁴

בסוף שנות ה-60, שיעור הבנייה הציבורית ירד לפחות מ-30% מכלל הבנייה בישראל.⁷⁵ בעשור שלאחר מכן, תקציב משרד הבינוי והשיכון קוצץ באורח ניכר ומגוון כלי ההתערבות מצד הממשלה בתחום זה צומצם. בעקבות כך, החל משנות ה-70 והממשלה החלה לתמוך בדיור בבעלות באמצעות סבסוד משכנתאות.⁷⁶ התבצע שינוי כולל במדיניות השיכון הממשלתית, כאשר הוועדה המייעצת לקביעת עקרונות ודרכי סיוע לשיכון המליצה לקטוע את המדיניות הנהוגה. המשרד המליץ על מעבר למדיניות שמגדירה נורמות של מצוקת דיור ואמות מידה לסיוע, המתבססות על מצב כלכלי ומשפחתי.⁷⁷

5.2.1 סבסוד שכר הדירה בשוק הפרטי

לאורך השנים התבצעו שינויים נוספים במדיניות השיכון בישראל. הדגש עבר מבניית דירות המיועדות לדיור ציבורי לעבר מתן סיוע כספי לשכירות או רכישת דירות באמצעות משכנתאות מסובסדות לזכאים. כלומר, התבצע מעבר מהתערבות בצד ההיצע, קרי בניית דירות, להתערבות בצד הביקוש שהתמקד בסיוע כספי לרכישת דירות.⁷⁸ שינויים אלה הובילו למצב הנוכחי, בו מלאי הדירות הציבוריות מצומצם ולא מהווה פתרון דיור מספק לכלל הזכאים.⁷⁹ מדיניות זו, שניתן לראות אותה כהעדפת השוק הפרטי לעומת הדיור הציבורי הביאה להארכת זמן ההמתנה של זכאי הדיור הציבורי לדירה פנויה.⁸⁰

⁷² דו"ח הוועדה, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת, בעמ' 34.
⁷³ נאווה קיינר-פרסוב "שינוי פרדיגמה בחידוש עירוני בישראל: ממיגור העוני לחידוש מלאי המגורים הבנוי בדרך של עסקה כלכלית" תכנון 18(1) 60, 63 (2021).

⁷⁴ זיו "בין שכירות לבעלות", לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת, בעמ' 419.

⁷⁵ דו"ח הוועדה, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת, בעמ' 35.

⁷⁶ דו"ח הוועדה, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת, בעמ' 6.

⁷⁷ זיו "בין שכירות לבעלות", לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת, בעמ' 421.

⁷⁸ דו"ח הוועדה, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת, בעמ' 35.

⁷⁹ שם, בעמ' 34.

⁸⁰ מרכז אדוה ופורום הדיור הציבורי, נייר עמדה לוועדה לביקורת המדינה, לעיל ה"ש 17.

הרחבת הסבסוד הממשלתי של שכר הדירה בשוק הפרטי, שהגיע עד כדי חמישית ממשקי הבית השוכרים (6% מכלל משקי הבית), סייעה לעלייה כללית בדמי השכירות.⁸¹ עלייה זו הובילה להרעה בזכויותיהם של השוכרים שמוכרים כזכאים לדיור הציבורי ובביטול חלק מהתועלת הגלומה במנגנון הסיוע בשכר הדירה.⁸² במילים אחרות, הממשלה שדיללה את מלאי הדיור הציבורי סבסדה מחירים למשכירים בשוק הפרטי ובכך הביאה להמשך העלייה במחירי השכירות. עליית המחירים בשוק השכירות השפיעה גם על המחירים בשוק הדירות לבעלות, הן בשל הלחץ שהדבר גורם לשוכרים לקנות דירה משלהם, והן בשל עידוד בעלי הון להשקיע בנדל"ן.⁸³

בספרות עלתה הטענה כי מגורים בשכר דירה מסובסד בשוק הפרטי אינם עובדה מוגמרת ויציבה שניתן להסתמך עליה. השוכרים נתונים לחסדיהם של בעלי הדירה באשר למועד הפינוי או להעלאת דמי השכירות מחד גיסא, ומאידך גיסא נתונים להחלטות שרירותיות של מקבלי ההחלטות בדרג הפוליטי, שעלולים לקצץ תקציבים או להסיטם לצרכים אחרים. לעומת זאת, השוכרים בדיור הציבורי זכאים להגנות הקבועות בחוק, ומכאן אנו למדים שהמודל של סבסוד שכר הדירה בשוק הפרטי הוא מודל שאינו מעניק יציבות לקבוצות האוכלוסייה המוחלשת.⁸⁴

הסתמכות על השוק הפרטי במצב שבו כמעט ואין אסדרה ופיקוח על השוק, פירושה שכמעט אין בקרה על איכות וטיב הדירה המוצעת לזכאים. כך, משפחות רבות בישראל אינן זוכות לקורת גג ראויה, באופן שמשליך על ניידות חברתית, הישגים חינוכיים, פשיעה, הזדמנויות תעסוקתיות ועוד.⁸⁵

5.2.2. מבצעי מכר לדיירי הדיור הציבורי

שינוי המדיניות שתואר מעלה, ששם דגש מבנייה לסיוע, אינו הסיבה היחידה להידלדלות מאגר הדירות הציבוריות. סיבה נוספת היא מבצעי מכר של הדירות לדירים בהן, ורכישה מוגבלת של דירות חדשות. במהלך השנים, קיים משרד הבינוי מבצעי מכר לדיירי הדיור הציבורי ונמכרו דירות דיור ציבורי בהנחות ניכרות. זאת, לצד מדיניות עידוד העלייה, קליטת העולים ושיכונם ביישובי הספר שהוזכרה לעיל. עם מותם של ההורים שהיוו הדיירים המקוריים בדירה הציבורית, השתכנו צאצאיהם בדירה המשפחתית, אולם ישנו קושי בהורשת הדירה הציבורית לצאצאים והם נאלצים לנהל הליכים משפטיים לצורך תביעת זכויותיהם בדירה.

מהלך מבצעי המכר המתוארים נמכרו כ-37,500 דירות. ההכנסות ממבצעים אלו שימשו לקנייה מחודשת של דירות מעטות (כ-5,000 דירות), כאשר היתרה ממכירת הדירות הועברה בחלקה למשרד האוצר.⁸⁶

יש לציין כי חוק הדיור הציבורי קובע כי כל הכספים שיתקבלו ממכירת דירות בהתאם לחוק זה, יופקדו בקרן, וכספי הקרן ישמשו להגדלת המלאי של דירות ציבוריות בלבד.⁸⁷ אולם, הדירות הציבוריות נמכרו לזכאי הדיור הציבורי בהנחות משמעותיות של עד 85% ממחיר הדירה והתמורה הממוצעת ממכירת דירה

⁸¹ שם, בעמ' 28.

⁸² ג' מהזנחה לאחריות, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת, בעמ' 24.

⁸³ שם, בעמ' 13.

⁸⁴ בן שטרית, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת, בעמ' 28.

⁸⁵ ג' מהזנחה לאחריות, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת, בעמ' 13.

⁸⁶ איתמר מילרד, הדיור הציבורי ותכנית חמש הנקודות של משרד הבינוי (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2015), בעמ' 5.

⁸⁷ דו"ח הוועדה, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת, בעמ' 35.

לזכאים מהווה רק 20-25% מעלות רכישה של דירה למאגר הדיור הציבורי. כך, מלאי הדירות לקנייה מחודשת לאחר מבצעי המכר צומצם באופן ניכר והדיור הציבורי הפך למשאב יקר ומוגבל בהיקפו.⁸⁸

לנוכח הפער הגדול בין ההיצע לביקוש, ובהתחשב באילוצים תקציביים,⁸⁹ הגדיר משרד הבינוי והשיכון קריטריונים המבטאים רף גבוה המותיר אוכלוסייה גדולה כלא זכאית לדיור ציבורי או לסיוע בדיור.⁹⁰ התבחינים הינם, בין היתר, מצב סוציו אקונומי, ובכללם רמת תפקודם הפיזי וכושר ההשתכרות של המבקשים.⁹¹

קריטריונים אלו כוללים דרישות נוספות למצב סוציאקונומי נמוך, כגון:

- משפחה חד הורית עם שלושה ילדים לפחות.⁹²
- עולים חדשים וקשישים המתקיימים מקצבאות קיום של המוסד לביטוח לאומי.⁹³
- זכאות לקצבת נכות.⁹⁴
- זוגות נשואים עם שלושה ילדים לפחות במשפחה.⁹⁵

5.2.3. ההתייחסות בספרות לפגיעה באוכלוסיות מוחלשות

בהמשך לסקירה שהוצגה בעניין הפגיעה בקבוצות שונות, הספרות המחקרית דנה בהשלכות הייחודיות על קבוצות מוחלשות.

עירות הפיתוח שבהן נבנו רובן המוחלט של הדירות, מוקמו באזורים מבודדים מבחינה גיאוגרפית ותחבורתית, זאת במטרה ביטחונית-לאומית ליישב את אזורי הספר. באופן זה, הועלתה הטענה כי מדיניות הדיור הציבורי חיזקה את ההפרדה המעמדית-עדתית, והגבירה את הפערים החברתיים-כלכליים בין מרכז לפריפריה.⁹⁶

עוד בעניין ההשלכות על אוכלוסיות מוחלשות, המחסור בדיור הציבורי פגע באספקת הדיור עבור נשים נזקקות, וכתוצאה מכך הן נאלצו למצוא פתרונות כגון מגורים עם קרובי משפחה, מגורים ברחוב ו"פלישה" לדירות קיימות.⁹⁷ כאשר דנים בפולשים לדירות הדיור הציבורי, ניתן לסווגם לשני סוגים: הסוג הראשון הם בני משפחה של דייר זכאי בדיור הציבורי, אשר נפטר או עבר למוסד סיעודי, שלא הוכרו כ"דיירים ממשיכים" בהתאם להוראות חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, תשנ"ח-1998;⁹⁸ הסוג השני של פולשים הם אלו אשר אין להם כל זיקה לדירה אליה פלשו. בתוך קבוצה זו ישנם שלושה סוגים: זכאים הממתינים לדיור ציבורי שפלשו לדירה במקום להמתין לתורם בהקצאה, פולשים שאינם עומדים בתנאי הזכאות הרשמיים אך בעלי תבחינים מסויימים שעשוים להצדיק סיוע בדיור ופולשים שאינם זכאים לדיור ציבורי וגם ללא תבחינים.⁹⁹

⁸⁸ שם, בעמ' 36.

⁸⁹ בן שטרית, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת., בעמ' 22.

⁹⁰ דוח הוועדה, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת., בעמ' 36.

⁹¹ ס' 3.6.4 לנהל 08/05 "הקצאת דירות בשכירות בדיור הציבורי" (01.09.2024) משרד הבינוי והשיכון - המינהל לסיוע בדיור.

⁹² דו"ח הוועדה, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת., בעמ' 37.

⁹³ שם, בעמ' 37.

⁹⁴ גף מהזנחה לאחריות, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת., בעמ' 12.

⁹⁵ שם, בעמ' 12.

⁹⁶ שם, בעמ' 10.

⁹⁷ בן שטרית, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת., בעמ' 24.

⁹⁸ חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, לעיל ה"ש 3.

⁹⁹ דו"ח הוועדה, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת., בעמ' 45.

פעולת פינוי הדיירים המתגוררים בדיור הציבורי מבוצעת ע"י החברות המשכנות. הפינוי מתבצע לא בשל שיפור מצבם הכלכלי, או בשל תום תקופת זכאותם לסיוע, אלא כתוצאה מאי עמידה בתשלומי שכר הדירה. פינויים אלו מבוצעים ללא התייעצות מקדימה עם גורמי הרווחה, וכתוצאה מכך הושלכו לרחוב משפחות נזקקות.¹⁰⁰

5.3. התחדשות עירונית

התחדשות עירונית היא כלי מדיניות שנועד להשגת מטרות כלכליות, חברתיות ומרחביות באמצעות תוספת יחידות דיור באזורים אשר בעבר נבנו בצפיפות נמוכה יחסית על מנת לייעל את השימוש בקרקע. ההתחדשות העירונית עוסקת בחידוש פני הערים באמצעות ניתוב הגורמים המפעילים לחצים על תהליך הפיתוח אל תוך מרקמים עירוניים ותיקים. בהיבט החברתי, זו הזדמנות לשפר את תנאי המגורים ואת המצב הכלכלי של אוכלוסיות מוחלשות המתגוררות באזורים עירוניים ותיקים.¹⁰¹

ההתחדשות העירונית היא יעד מרכזי של ממשלת ישראל בשל גידול האוכלוסייה המואץ והמצב הירוד של מחצית ממלאי הדיור הקיים. יעדי הממשלה בין השנים 2017-2020 לאישור יחידות דיור תוספתיות עמד על 82,000 יחידות דיור, בשנים 2021-2025 יעדי הממשלה עמדו על 130,000 יחידות דיור, ובשנים 2026-2030 היעד עומד על 182,700 יחידות דיור לאישור.¹⁰² באזורי הפריפריה כמעט ולא מתקיימים פרויקטים של התחדשות עירונית. בשל ערכי הקרקע הנמוכים, הפרויקטים אינם כדאיים כלכלית ליוזמים, והם נמנעים מבנייה מסוג זה. כך, אי השוויון והפער החברתיים גדלים, ואין מענה מספק לצורך של אזורים אלו בפינוי-בינוי בשל חשיפתם לסיכון מוגבר מפני רעידות אדמה ואיומים ביטחוניים.¹⁰³

התחדשות עירונית עשויה לכלול פיתוח וחיזוק שירותים ציבוריים מדולדלים, תמיכה בעסקים שכונתיים ובכלכלה המקומית, שיפוץ מבנים וכן בנייה של יחידות דיור חדשות, טיפוח ושימור המרחב הציבורי, תגבור פעולות תרבות, השקעה בצמצום פשיעה וונדליזם, החייאת מתחמים נטושים ומשיכת אוכלוסייה חזקה יותר אל האזור המתחדש.¹⁰⁴ ההתחדשות העירונית נועדה לפתור את בעיית התשתית והבנייה הלקויה של מבנים משנות ה-50 וה-60, וכן לספק תוספת של יחידות דיור בתוך הערים.¹⁰⁵

5.3.1. התחדשות עירונית – סקירה היסטורית

בראשית שנות ה-60 לצד מפעל ההתיישבות ובניית השיכונים הרבים שתואר בתחילת סקירה זו, החל ניסיון להתמודד עם "משכנות העוני" בשכונות הוותיקות במרכזי הערים הקיימות.¹⁰⁶ "תכנית לפינוי ובינוי משכנות העוני בישראל", המצויה בדו"ח שהכין שר השיכון דאז יוסף אלמוגי בשנת 1963, מציעה את הגדרתן של מאה שכונות בישראל כמיועדות לשיקום. לצד זאת, ננקטו צעדים כגון הפקעת הקרקעות בשכונות אלו מידי בעלי הקרקע, פינוי הדיירים מבתיהם תמורת פיצוי כספי וכן בניית מבנים חדשים במקום המבנים שנהרסו ומכירתם בשוק הפרטי.¹⁰⁷

¹⁰⁰ שם, בעמ' 24.

¹⁰¹ נטע זיו "התחדשות עירונית בישראל- דינמיקה של מרחב חברתי ורגולטורי" משפט חברה ותרבות ה' 15, 22 (2022).
¹⁰² אורי אטינגר ושרון קרני כהן **אתגרים חברתיים וסביבתיים בהתחדשות עירונית- אתגרים עכשוויים** 12 (עבודה שנערכה כתשתית להקמת שולחן עגול רב מגזרי לשינוי מדיניות במסגרת תוכנית קרסו למחקר ופיתוח דיור חברתי, אוניברסיטת תל אביב 2024).

¹⁰³ שם, בעמ' 14.

¹⁰⁴ שם, בעמ' 23.

¹⁰⁵ יעל פדן דו"ח **התחדשות עירונית – היבטים חברתיים בתכנון** (עמותת במקום, 2014), בעמ' 13.

¹⁰⁶ שם, בעמ' 64.

¹⁰⁷ זיו "התחדשות עירונית בישראל", לעיל ה"ש **שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.**, בעמ' 26.

לצד זאת, החל משנות ה-70, ישראל פנתה למסלול נוסף בהתמודדות עם אתגר ההתחדשות העירונית: פרויקט "שיקום שכונות". במסגרת הפרויקט, הושקעו משאבים רבים בעבודה קהילתית, בחינוך לגיל הרך, שיפור מצבם של קשישים ועוד, תוך שאיפה לצמצום הפערים בחברה הישראלית. בוצע שיפור פיזי של המרחבים הציבוריים ושל מבני המגורים, שיפוץ מרחבים ומבני ציבור.¹⁰⁸

בסוף שנות ה-90 ובמהלך שני העשורים האחרונים, מופעלת בישראל מדיניות התחדשות עירונית שוקית, המעודדת יזמים להוביל מיזמי דיור, באמצעות תמריצים לעשיית רווח.¹⁰⁹

5.3.2. מסלולים מרכזיים לקידום התחדשות עירונית:¹¹⁰

- **פינוי בינוי**: תהליך הריסת מבנים קיימים ובניית מבנים חדשים במקומם. במסלול זה, כל בעל דירה זכאי לדירה חדשה בתמורה לדירתו המקורית. הדירה החדשה בדרך כלל גדולה יותר, בבניין הכולל ממ"ד, חנייה ולעתים גם מחסן. פינוי בינוי יכול להתבצע גם במסגרת עיבוי בנייה, כך שלא הורסים מבנים, אלא מחזקים את המבנים הקיימים ומוסיפים להם מעלית, ממ"ד ולעתים גם חנייה. פינוי בינוי עשוי להתבצע בשני מסלולים: מסלול רשויות - בו הרשות המקומית לוקחת חלק מרכזי בהובלת התהליך במימון ממשלתי; ומסלול יזמים - יזמים פרטיים שמתכננים ומבצעים פרויקטים של פינוי בינוי, במתחמים מוכרזים על ידי הממשלה, לבקשת יזם ובהסכמת הרשות המקומית. בפרויקט פינוי בינוי, ההסכמים נחתמים ונערכים אך ורק עם בעלי הנכסים, ואילו השוכרים, ללא קשר למספר השנים שהם מתגוררים במקום או למצבם הכלכלי, המשפחתי והתעסוקתי, אינם כלולים בתוכנית ההתחדשות העירונית.¹¹¹

- **תמ"א 38**: תכנית המתאר הארצית מס' 38. מטרתה עידוד חיזוק מבנים ישנים מפני רעידות אדמה. מסלול זה עשוי להתבצע באחת משתי דרכים הבאות: חיזוק והרחבה של הבניין בלא הריסתו, או הריסה ובנייה מחדש.¹¹² לפי החלטת המועצה הארצית לתכנון ובנייה, התכנית פקעה למעט במספר ועדות מקומיות שעמדו בתנאי המועצה הארצית והגישו תכניות מחליפות.¹¹³

- **התחדשות בניינית**: במסגרת מסלול זה, ועדות מקומיות מוסמכות לאשר ארבעה מסלולים של תוכניות לחיזוק מבנים בפני רעידות אדמה: מסלול הריסה ובניה מחדש, מסלול חיזוק בלבד, מסלול הריסה ובניה והעברת זכויות הבניה שמקנה התיקון אל מגרש אחר. המסלול האחרון הינו חיזוק והעברת זכויות הבניה שמקנה התיקון אל מגרש אחר.¹¹⁴ בנוסף, המתחמים המתחדשים עוברים תהליך ציפוף על ידי הוספת יחידות דיור חדשות על אלו הקיימות (יחידות דיור "תוספתיות"). תהליכי הציפוף עלולים ליצור עומס יתר על התשתיות הקיימות.¹¹⁵

5.4. היחסים בין התחדשות עירונית לדיור הציבורי

אף שיזמות נדל"ן יש בה כדי לדחוף לביצוע מיזמי התחדשות, נדרשת מעטפת רגולטורית שתגדיר את גבולותיה ואת תנאיה, בין פעילות שוקית לבין רגולציה והסדרה משפטית מדינתית. על אסדרה מאזנת זו

¹⁰⁸ שם, בעמ' 29.

¹⁰⁹ זיו "התחדשות עירונית בישראל", לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת., בעמ' 30.

¹¹⁰ אטינגר וקרני אתגרים בהתחדשות עירונית, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת., בעמ' 11.

¹¹¹ קינר-פרסוב "שינוי פרדיגמה בחידוש עירוני", לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת., בעמ' 84.

¹¹² אטינגר וקרני אתגרים בהתחדשות עירונית, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת., בעמ' 11.

¹¹³ <https://www.gov.il/he/pages/decisions-tama38>

¹¹⁴ שם, בעמ' 11.

¹¹⁵ אלון כהן **התחדשות עירונית בישראל: חסמים מרכזיים והצעות יעול** (נייר מדיניות 2019.02, מכון אהרן למדיניות כלכלית ע"ש אהרן דוברת ז"ל).

להגדיר את המטרות של התחדשות עירונית בישראל במונחים של ערכים, זכויות ואינטרס ציבורי, לבחון מהי הזירה המתאימה ביותר להשגתם, ומה מקומה של הפעילות הכלכלית בהם.¹¹⁶

מודל ההתחדשות העירונית השוקית שהופעל החל מסוף שנות התשעים אימץ מגוון מטרות בקידום מיזמים: הגדלת היצע הדירות, חיזוק העירוניות ושימור שטחים פתוחים, משיכת אוכלוסייה חזקה לשכונות ותיקות ועוד. אולם, במשך למעלה מעשור התעלמו הרשויות מהצורך להתמודד עם כשלים חברתיים עמוקים במודל זה כפי שאומץ בהתחלה: העדפת האינטרס הכלכלי האישי של הצדדים לעסקת ההתחדשות על פני אינטרסים עירוניים-תכנוניים; חשש מפני דחיקה של דיירים מעוטי אמצעים בשל עליית מחירים במתחם המחודש באופן שמקשה על חזרתם לשכונה; הצורך הבטחת מלאי דירות בהישג יד, ועוד. המדינה מחזיקה בכלים שיאפשרו לה לעשות כן, למשל, דרישה לכלול במיזמי ההתחדשות דירות בגדלים שונים, דירות להשכרה ארוכת טווח ודירות בהישג יד, דרך אמצעים תכנוניים ובאמצעות הקמת דירות בהישג יד עירוני במתחמים סמוכים.¹¹⁷

בקשר בין התחדשות עירונית לדירות הציבורי, נראה כי מעמדם של דיירי דירות הציבורי בהתחדשות עירונית פגיע, זאת משום שהם לא בעלי זכויות בעלות בנכס שהם מתגוררים בו.¹¹⁸ בישראל, אחוז הדירות בדירות הציבורי בפרויקטים של פינוי בינוי הוא נמוך מאוד, מרבית הדירות בבעלות פרטית, והמטרה של שיפור הדירות הציבורי אינה נידונה כראוי כחלק מתהליכי ההתחדשות.¹¹⁹

לעניין האוכלוסיות המוחלשות שמתגוררות בדירות הדירות הציבורי, התחדשות עירונית עשויה לצמצם פערים חברתיים ולשפר את איכות חיי התושבים, המתגוררות באזורים מוזנחים ובדירות ישנות. לצד זאת, תהליך ההתחדשות מגדיל את הונם של בעלי הזכויות ע"י הרחבת דירותיהם והשבחת בניין מגוריהם או העברתם לדירה חדשה. בנוסף, ההתחדשות העירונית יש בה כדי ליצור תמהיל דמוגרפי משופר בשכונות המוחלשות, אך מנגד הדבר עלול לגרום לתהליך 'עילות' (ובלעז - 'גיטריפיקציה')¹²⁰, המאופיין במשיכת אוכלוסיות חזקות לאותם האזורים המתחדשים, ודחיקתן של האוכלוסיות החלשות מחוץ לאזורים אלו, בשל התייקרות עלויות המחיה בהם. דמי השכירות של הדירות החדשות גבוה יותר, באופן שעלול להקשות על הדיירים השוכרים, וכן מחירי הארנונה והעלויות השוטפות של תחזוקת והוצאות הדירה יתייקרו גם הם, באופן שעלול להקשות על דיירים שהם גם בעלי הדירות.¹²¹

חשוב להדגיש כי עם חקיקת חוק הרשות להתחדשות עירונית, בפני דיירי הדירות הציבורי עמדה האפשרות לבחור בין שכירת דירה במתחם החדש שיבנה, לבין קבלת דירה ציבורית חלופית. קיימת הגבלה על שיעור דמי השכירות שניתן לגבות מדייר ציבורי באם יבחר בשכירת דירה במתחם החדש שיבנה, ובנוסף קיימת הגבלה על דמי הניהול או דמי ועד הבית שישלם.¹²²

החל משנת 2014, הממשלה הגתה שני פתרונות עיקריים:¹²³

- **"מחיר למשתכן"**: מטרתו להגדיל את היצע הדירות ע"י שיווק קרקעות מדינה ליזמים במחיר מסובסד, בתמורה להתחייבות למכירה במחיר מוזל לרוכשים. על אף הוזלת מחירי הדירות כפי שהתוכנית מציעה,

¹¹⁶ שם, בעמ' 46.

¹¹⁷ שם, בעמ' 45.

¹¹⁸ זיו "התחדשות עירונית בישראל", לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת, בעמ' 37.

¹¹⁹ פדן "התחדשות עירונית", לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת, בעמ' 6.

¹²⁰ שם, בעמ' 11-12.

¹²¹ שם, בעמ' 30.

¹²² זיו "התחדשות עירונית בישראל", לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת, בעמ' 37.

¹²³ גף מהזנחה לאחריות, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת, בעמ' 15.

כמעט מחצית מהדירות הכלולות בה אינן בהישג יד עבור משקי בית מהעשירון השביעי ומטה. המודל אינו מתמקד באוכלוסיות קשות יום, אלא מבוסס על הגרלה. כך, הזכות לדירור נאות הופכת תלויה במזל.¹²⁴

- **"דירה להשכיר"**: תכנית שמציעה דיור להשכרה לטווח ארוך באמצעות החברה הממשלתית שהוקמה לשם כך בשנת 2014. התוכנית משווקת קרקע מוזלת לבנייה ליזמים בתמורה להתחייבותם לבנות ולתפעל פרויקטים להשכרה ארוכת טווח. בתום התקופה, היזמים חופשיים למכור את הדירות. העלויות של תוכנית זו הן גבוהות בשל הרווח היזמי הכרוך בפרויקט, וכן גם היא מבוססת על הגרלה, והבנייה מתבצעת בהיקף נמוך ובקצב איטי.¹²⁵

¹²⁴ שם, בעמ' 15.

¹²⁵ שם, בעמ' 15.

6. סקירת המשפט המשווה

המדינות שנבחרו לסקירת המשפט המשווה מתארות גישות שונות בניהול המתח שבין דיור ציבורי ובין התחדשות עירונית. מטרת הסקירה היא להראות כיצד מדינות אחרות מתמודדות עם בעיית בניית דיור ציבורי והגנת דיירים באופן כללי, וכן לבחור את הגישות במדינות שונות, תוך זיהוי מודלים מוצלחים ושיטות חלופיות להגדלת היצע הדיור הציבורי.

6.1. ארצות הברית

6.1.1. רקע: חקיקה בעניין דיור ציבורי בארה"ב

המערכת האמריקאית מעניקה מספר הגנות בסיסיות ברובן לדיירי הדיור הציבורי, המוגבלות בהיקפן ומשתנות באופן משמעותי בין המדינות והרשויות המקומיות השונות. חוק הדיור הציבורי בארה"ב אינו מעגן זכות מהותית לדיור, אלא מתמקד בהגנות פרוצדורליות. דיירי הדיור הציבורי זכאים להליך הוגן לפני פינוי, הכולל הודעה מוקדמת, שימוע, וזכות ערעור על החלטות הרשות. חוק איכות הדיור ואחריות עבודה הרחיב מעט את ההגנות, תוך קביעת סטנדרטים מינימליים לתחזוקה ואיכות הדיור.¹²⁶

בולט בהיעדרו הוא מחסור בהגנות משמעותיות בתהליכי התחדשות עירונית, רבים מהדיירים המקוריים שפוננו מבתיים במסגרת פרויקטים לא זכו להבטחה לזכות לחזרה מחייבת לאזור ממנו פונו, וההגנות שניתנו היו חלשות ולא נאכפו באופן אפקטיבי. רק בשנת 2003, לאחר ביקורת ציבורית רחבה, נוספו הוראות המחייבות מעורבות של דיירים בתהליך התכנון ומתן עדיפות לחזרתם של דיירים מקוריים.

6.1.2. פרויקטים לדיור ציבורי והתחדשות עירונית בארה"ב

במהלך המאה ה-20 היו מספר נקודות שבר שהובילו להתוויית מדיניות הדיור הפדרלית בארצות הברית שנהוגה עד היום. מערך של "פרויקטים" בערים נבחרות בארה"ב הוקם כפתרון לבעיית הדיור שהחריפה במהלך השפל הכלכלי הגדול של שנות ה-30. מסגרות הדיור הללו, שקיבלו את הכינוי "Housing Projects", התאימו בעיקר למשפחות עם הכנסה נמוכה והתאפיינו באיכות בנייה ירודה. רבים מהם הפכו לשכונות עוני עם השנים.¹²⁷ דבר זה הוביל להקמת מנהל הדיור הפדרלי (FHA) ולחקיקת חוק הדיור הציבורי של 1937 שהיוו צעדים ראשוניים בהתערבות ממשלתית בתחום הדיור. החוק נחקק במטרה לספק דיור בר השגה לאלו שבמצוקה. לרשויות המקומיות ניתנה הבעלות על הנכסים, והן קבעו את נראותם, מיקומם ותנאי הזכאות לדיור.¹²⁸

שיטת השוברים של "Section 8" החלה בשנות ה-70, ומייצגת את הגישה הייחודית של ארה"ב לדיור ציבורי. במקום להשקיע ישירות בבניית דירות ממשלתיות, הממשל האמריקאי בחר לנצל את שוק הדיור הפרטי באמצעות מתן שוברים לאוכלוסיות מעוטות יכולת.¹²⁹ התוכנית מנוהלת על ידי המחלקה לדיור ופיתוח עירוני (HUD), ומאפשרת לבעלי הכנסה נמוכה לשכור דירות בשוק הפרטי כאשר הממשלה מסבסדת את ההפרש בין 30% מהכנסתם לבין שכר הדירה הסביר באזור. התוכנית נועדה להגשים מטרה כפולה: הנגשת

¹²⁶ "Grivance Procedures" Public Housing Occupancy Guide book (2020).

¹²⁷ Becky little How a New Deal Housing Program Enforced Segregation History Channel (2025) <https://www.history.com/articles/housing-segregation-new-deal-program>.

¹²⁸ Housing Act of 1937, Pub. L. No. 75-412 Stat 888. (2014).

¹²⁹ עינת פרייגר "מדיור ציבורי לחיסול ציבורי – המודל האמריקאי" אורבנולוגיה (2018) <https://urbanologia.tau.ac.il/public-housing-the-american-model>.

דיוור איכותי למעוטי יכולת וקידום התחדשות עירונית באזורים מוחלשים, כל זאת תוך הסתמכות על מנגנוני השוק החופשי במקום ניהול ממשלתי ישיר של נכסי דיוור.¹³⁰

בעוד השוברים הם הדרך העיקרית שבה הממשל האמריקאי מסייע ישירות לאנשים, תוכנית זיכויי המס לדיוור בעלות נמוכה (Low Income Housing Tax Credit - LIHTC) היא הדרך המרכזית בה הממשל מעודד בנייה חדשה של דיוור בר-השגה. התוכנית, שהחלה לפעול בשנת 1986, מספקת ליזמים זיכויי מס פדרליים בתמורה להתחייבות להקצאת דירות למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה.¹³¹

התוכנית דורשת השכרת 20% מהדירות לפחות, למשפחות שהכנסתן עד 50% מההכנסה החציונית באזור, או לחלופין 40% מהדירות למשפחות שהכנסתן עד 60% מההכנסה החציונית.¹³² דמי השכירות מוגבלים כך שלא יעלו על 30% מהכנסת הדיירים.

מאז הקמתה, התוכנית הביאה ליצירת למעלה מ-3.5 מיליון יחידות דיוור, ומהווה כיום מקור המימון הגדול ביותר לדיוור בר-השגה בארה"ב. קיימים שני סוגי זיכויים: 9% לבנייה חדשה ו-4% לשיפוץ ורכישה, כאשר היזמים מוכרים את הזיכויים למשקיעים תמורת מימון מיידי.¹³³ על אף ההישגים, קיימת ביקורת על התוכנית.¹³⁴

תוכנית HOPE VI

לעומת פרויקטי הדיוור הציבורי אשר התאפיינו בבניינים רבי-קומות המנותקים מהמרקם העירוני, תוכנית HOPE VI אימצה עקרונות תכנון עירוני חדשים המותאמים לסביבה. התוכנית שילבה רשת רחבות מסורתית, אדריכלות מקומית, ומגוון סוגי בנייה, כל זאת במטרה ליצור שכונות הדומות יותר לשכונות ותיקות ואיכותיות.¹³⁵

בתחילת שנות ה-90, מתכנני הדיוור הפדרליים הגיעו למסקנה שהגישה של פרויקטים צפופים ומרוכזים אינה הפתרון האידיאלי. לכן הקימו את תוכנית HOPE VI ב-1993. התוכנית פיתחה שיטה חדשה: דיוור בעל תמהיל חברתי מעורב שהיה רעיון חדשני ומקורי באותה התקופה. התוכנית היוותה ניסיון מקורי לשלב אוכלוסיות מרקעים שונים במרחב הדיוור.¹³⁶

התוכנית הוקמה לאחר שהוגשו המלצות הוועדה הלאומית לדיוור ציבורי במצוקה קשה. כשלוש שנים מאוחר יותר הוגש דו"ח לפיו כ-6% מדירות הדיוור הציבורי (כ-86,000 יחידות) הן יחידות שנמצאות במצוקה קשה והומלצה, ע"י הוועדה, תוכנית מקיפה לשיקומן.

עלות התוכנית עמדה על כ-6 מיליארד דולר שהושקעו ב-249 פרויקטים עד 2010. התוכנית הובילה להריסת 98,592 יחידות דיוור ציבורי ובנייה של 97,389 יחידות דיוור מעורבות הכנסה.¹³⁷ אולם, מתוך היחידות

¹³⁰ "סקשן 8 – הדיוור הציבורי בארה"ב" MSR Investments (2022) <https://short-link.me/123Bs>

¹³¹ What is the Low-Income Housing Tax Credit and how does it work?, Tax Policy Center, (2024) <https://taxpolicycenter.org/briefing-book/what-low-income-housing-tax-credit-and-how-does-it-work>.

¹³² What is Affordable Housing?, National League of Cities, (2024) <https://www.nlc.org/article/2024/01/08/what-is-affordable-housing/>.

¹³³ The Low-Income Housing Tax Credit program, explained, Rice University, (2025) <https://short-link.me/123FP>.
¹³⁴ שם.

¹³⁵ "Hud Hope vi", Congress for the new urbanism, (2022).

¹³⁶ Meagan Cahill, Samantha Lowry and P. Mitchell Downey, Movin' Out: Crime Displacement and HUD's HOPE VI Initiative, Research Report, Washington, DC: Urban Institute – Justice Policy Center (08.2011).

¹³⁷ Mark Forgarty, Supra Note. **שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.**

החדשות, רק 55,318 (57%) היו יחידות דיור ציבורי חלופיות, כאשר 30% היו יחידות במחיר בר-השגה ו-13% יחידות במחיר שוק. משמעות הדבר היא אובדן של למעלה מ-43,000 יחידות דיור ציבורי.

מחד, הבנייה החדשה יצרה סביבות מגורים משופרות מבחינה פיזית. מחקר שערכה מחלקת המדיניות, במשרד השיכון האמריקאי (HUD) העלה כי התוכנית הובילה לשיפור משמעותי באיכות הדיור, שיעורי פשיעה נמוכים יותר, הכנסות גבוהות יותר של התושבים, עלייה בתעסוקה ובהשכלה, גיוון גזעי רב יותר, שיפור בניהול הנכסים, ושיפור בתנאי השכונה ברוב האתרים.¹³⁸ מאידך, נתון חשוב הוא שרבים מהתושבים המקוריים לא חזרו.¹³⁹

מבקרים רבים מצביעים על כך שהתוכנית לא דרשה החלפה מלאה של יחידות דיור שנהרסו, ולא הייתה מחויבות עוד מלכתחילה לאכלס מחדש את אותם דיירים. מדיניות זו של חוסר החלפה מלאה של הדירות אמנם בוטלה ע"י הקונגרס ב-1998, אך הנזק היה בלתי נמנע: אלפי משפחות נותרו ללא פתרון דיור הולם.¹⁴⁰ בפועל, הקואליציה הלאומית לדיור במחירים נמוכים (NLIHC) התנגדה להקצאת מענקי HOPE VI ללא דרישות להחלפת יחידות דיור אחד לאחד, מה שהוביל בסופו לקיצוץ ביוזמות התוכנית.¹⁴¹

6.2. סינגפור

סינגפור מציעה מודל מיוחד של דיור ציבורי, המבוסס על התערבות ממשלתית מקיפה בשוק הדיור. בניגוד לתפיסה המערבית, שמגבילה את הדיור ציבורי בעיקר לשכבות החלשות,¹⁴² המודל הסינגפורי המפותח מרחיב את הזכאות לדיור ציבורי למרבית האוכלוסייה - הרחבה שהופכת אותו לכלי עיקרי ליצירת לכידות חברתית וצמיחה כלכלית. ליו תאי קר, אדריכל סינגפורי ואחראי על כל תחום ההתחדשות העירונית בסינגפור המכונה "האדריכל של סינגפור המודרנית", טוען שהמשאב היחיד שיש בסינגפור הוא בני האדם, ולכן המדינה חייבת לדאוג להם לצרכים האנושיים הבסיסיים ביותר, לבוש, מזון, דיור ותחבורה, וזאת על מנת לשרוד כמדינה.¹⁴³

במרכז מדיניות הדיור בסינגפור עומדת רשות הדיור והפיתוח HDB - Housing & Development Board שנפתחה בשנת 1960 במטרה להתמודד עם מצוקת הדיור החריפה. אז, כ-75% מאוכלוסיית סינגפור חיה בשכונות עוני צפופות.¹⁴⁴ כיום, הצליחה הרשות לחולל מהפכה: כ-80-82% מתושבי סינגפור מתגוררים בדירות הרשות, כשכ-90% מהם הם בעלי הדירות בהן הם מתגוררים.¹⁴⁵

המודל הסינגפורי מתבסס על מספר עקרונות מרכזיים: ראשית, בניגוד למודלים אחרים של דיור ציבורי, הדגש בסינגפור הוא על בעלות ולא על שכירות. ליו מסביר שרשות הדיור הציבורי בסינגפור היא אחת הבודדות בעולם שבונה דיור לא להשכרה, אלא דווקא לרכישה, משום שכאשר דייר הוא הבעלים של ביתו הוא מרגיש שהכה שורש בחברה וירצה להגן על החברה והמדינה ולתרום לבניית הכלכלה.¹⁴⁶ שנית, סינגפור מספקת סובסידיות משמעותיות לרכישת דירות, כולל מענקים שיכולים להגיע עד 60,000 דולר סינגפורי

¹³⁸ Linda Couch, Public Housing: Choice Neighborhoods Initiative and HOPE VI (2010).

¹³⁹ Mark Forgarty, Supra Note. **שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.**

¹⁴⁰ Sean Zielenbach and Richard Voith, *HOPE VI and neighborhood economic development: The importance of local market dynamics*, 12 Cityscape: A Journal of Policy Development and Research 99, 99-132, (2010).

¹⁴¹ Dukmasova Maya, *The Problem with Mixed-Income Housing*, Jacobinmag (Aug.27, 2014) <https://jacobin.com/2014/05/the-problem-with-mixed-income-housing>.

¹⁴² סיגל אייל "מהו דיור ציבורי ומי זכאי לו" **מרכז מידע רעות** (31.7.2023) <https://www.reutheshel.org.il> (מהו דיור ציבורי-ומי זכאי לו).

¹⁴³ בלומברג "הסוד של המדינה שבה רוב האנשים הם הבעלים של הדירות שבהן הם מתגוררים" **דה מארקר** (05.08.2022).

¹⁴⁴ שם.

¹⁴⁵ Housing & Development Board, HDB Annual Report, (2023/2024).

¹⁴⁶ בלומברג, לעיל ה"ש 143.

לרוכשי דירה ראשונה.¹⁴⁷ שלישית, מערכת החיסכון הפנסיוני הלאומית (CPF) מאפשרת לתושבים להשתמש בחסכונותיהם לרכישת דירה ותשלומי משכנתא.¹⁴⁸

עוד מרכיב קריטי בהצלחת המודל הסינגפורי הוא הגישה התכנונית. את הערים החדשות הופכים לשכונות, ובכל מתחם מכוונים לכך שיהיו דירות בכל מיני גדלים, אך לא אחת ליד השנייה. רצוי, למשל, לא לשלב בין דירות חדר לדירות שלושה חדרים, כי הפער הכלכלי גדול מדי וזה עלול לגרור קנאה בין התושבים.¹⁴⁹ גישה זו מדגישה את החשיבות של תכנון חברתי מעבר להיבטים הפיזיים של הבנייה. מרכיב ייחודי נוסף במודל הסינגפורי הוא מדיניות האינטגרציה האתנית, שנועדה למנוע היווצרות של מובלעות אתניות. המדיניות שהוקמה לפני כארבעים שנים, קובעת מכסות מקסימליות לכל קבוצה אתנית בכל בלוק מגורים ושכונה. למשל, הקבוצה האתנית המלוזית לא יכולה לעלות על 22% מתושבי השכונה ו-25% בבלוק יחיד. אמנם המדיניות הנ"ל מגבילה את חופש הבחירה, אך נתפסת כמרכיב חיוני ביצירת לכידות חברתית.¹⁵⁰

הממשלה הסינגפורית פועלת כשחקן פעיל ואף מרכזי בשוק הדיור בכך שהיא מתערבת באופן משמעותי על מנת לשמור על יציבות המחירים. כאשר שוק הדיור התחיל "להתחמם", הממשלה נקטה בצעדי "קירור" רגולטיביים, כגון הטלת מיסים על דירות יוקרה, הגדלת מיסי הקנייה על משקיעים זרים והרחבת ההגבלות עליהם.¹⁵¹ אחד התפקידים המרכזיים ברשות היה לעקוב אחר היצע הדיור הציבורי מול הביקוש, ולוודא שאנשים לא צריכים להמתין זמן רב מדי כדי לקבל דיור ציבורי. אחד התפקידים המרכזיים של רשות הדיור והפיתוח היה לאזן בין היצע וביקוש בשוק הדיור, תוך שמירה על עודף היצע מתון כדי למנוע עליות מחירים חדות ולקצר את זמני ההמתנה לדיור ציבורי.¹⁵²

למרות ההצלחה הכבירה של המודל הסינגפורי לאורך השנים, הוא ניצב בפני מספר אתגרים בשנים האחרונות. מאז מגפת הקורונה, עליית המחירים והירידה ברווחיות מגבירות את החששות לגבי התרחבות הפערים בין תושבי העיר. גם מארגני התוכנית עצמם מביעים דאגה מכך שכיום הדיור הציבורי נהפך לסוג של מיזם עסקי ולא באמת רק פותר את צורכי הדיור.¹⁵³

המודל הסינגפורי מציע מערכת מקיפה של הגנות לבעלי דירות (רשות הדיור והפיתוח) השונה באופן מהותי מהגישה האמריקאית. במקום להתמקד בעיקר בהגנות פרוצדורליות, סינגפור בנתה מערכת המדגישה הגנה על נכסים וביטחון פיננסי. הגישה הופכת דיירי דיור ציבורי ממשכירים פגיעים לבעלי עניין עם זכויות קניין והזדמנויות לצבירת הון.

הממשלה הסינגפורית יישמה תוכניות שדרוג שונות לשימור והעלאת ערך שכונות HDB מתיישנות, כולל תוכנית השדרוג הראשית (MUP) ותוכנית שיפור הבית (HIP) המספקות סובסידיות נרחבות (עד 95% מהעלויות) לשיפוצים.¹⁵⁴ תוכנית הפיתוח מחדש סלקטיבית (SERS) ומאפשרת לרוכשי בנייני HDB ישנים, תוך העברת הדיירים לדירות חדשות ומשופרות בקרבת מקום עם חכירות חדשות ל-99 שנים.

¹⁴⁷ Housing & Development Board, Enhanced CPF Housing Grant (Families) (2025).

¹⁴⁸ Supra Note 147.

¹⁴⁹ בלומברג, לעיל ה"ש 143.

¹⁵⁰ HDB Ethnic Intergration Policy, SG101, (2025) <https://www.sg101.gov.sg/social-national-identity/examples/hdb/>.

¹⁵¹ פרייגר, לעיל ה"ש 129.

¹⁵² Sing Tien Foo, Supply-demand imbalances in HDB market will need time to clear, CAN (Feb 7. 2023). <https://short-link.me/Z46J>.

¹⁵³ בלומברג, לעיל ה"ש 143.

¹⁵⁴ PHANG Sock Yong and Matthias HELBLE, Housing Policies in Singapore, The housing challenge in emerging Asia 204 (2016).

6.3. בריטניה

הדיוור הציבורי בבריטניה מנוהל במודל המשלב אחריות ממשלתית וביצוע ברמה המקומית. הרשויות המקומיות אחראיות על בנייה וניהול של הדיוור הציבורי בתחומן, לצד אגודות דיור (ארגונים ללא מטרות רווח) המספקות דיור בשכר דירה מפקח ומשתפות פעולה עם הממשלה. מעל אלה, פועל רגולטור הדיוור החברתי שהינו גוף ממשלתי הממונה על פיקוח ואכיפת סטנדרטים בתחום הדיוור החברתי.¹⁵⁵

כיום, קיימים בבריטניה מספר חוקים המסדירים את המסגרת המשפטית בה. הראשון הוא: Housing Act, 1996 חוק הדיוור המסדיר את הזכאות והקצאת הדיוור הציבורי. החוק השני הוא: Localism Act 2011, חוק הרשויות המקומיות, המעביר סמכויות וגמישות לרשויות מהמדינה לפעול בנושא. החוק האחרון הוא Housing and Regeneration Act 2008, חוק הדיוור וההתחדשות המסדיר פיקוח ורגולציה לספקי דיור ציבורי. יחד, חוקים אלה מסדירים את המסגרת לדיוור ציבורי ברמה הלאומית, ויוצרים מערכת כוללת של זכויות והגנות לדיירים.¹⁵⁶

מבחינת מימון, המודל משלב תקציב ממשלתי באמצעות סובסידיות ישירות לבנייה ושיפוץ, מימון מקומי מתקציבי רשויות מקומיות, הלוואות מסובסדות לאגודות דיור, שותפויות ציבוריות-פרטיות, ומודל של שכר דירה בגובה של עד כ-80% ממחיר השוק, המאפשר מימון עצמי חלקי של המערכת. מגוון זה של מקורות מימון מחזק את יציבות המערכת ואת יכולתה להתרחב.¹⁵⁷

בנוסף, קיימת מערכת פיקוח על מחירי השכירות בדיוור הציבורי בבריטניה, המבוססת על עקרונות של הוגנות ונגישות, ומוסדרת באמצעות שורת מנגנונים משפטיים:

- **נוסחה לחישוב שכר דירה ציבורי:** נוסחה ממשלתית מחייבת לקביעת שכר הדירה בדיוור הציבורי, המתבססת על משתנים אובייקטיביים כגון ערך הנכס, רמת השכר הממוצעת באזור, וגודל הדירה. נוסחה זו מבטיחה כי שכר הדירה בדיוור הציבורי יהיה נמוך משמעותית (בכ-50%-60%) ממחירי השוק החופשי.¹⁵⁸
- **הגבלות על העלאת שכר הדירה:** הגבלת קצב והיקף העלאות שכר הדירה בדיוור הציבורי. עד לעת האחרונה, התקנות קבעו כי העלאות שכר הדירה לא יגברו על שיעור האינפלציה. עם זאת, בשנת 2016 נכנסה לתוקף רפורמה שקבעה הפחתה של 1% בשכר הדירה בדיוור החברתי למשך ארבע שנים, כמהלך להפחתת עלויות הדיוור לאוכלוסיות מוחלשות.¹⁵⁹
- **מנגנוני סבסוד ותמיכה:** לצד הפיקוח הישיר על מחירי השכירות, ישנה מערכת של קצבאות דיור המסבסדת את עלויות הדיוור עבור אוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה. מערכת זו מבטיחה כי העלות האפקטיבית של הדיוור הציבורי לדיירים לא תעלה על שיעור סביר מהכנסותיהם.¹⁶⁰

¹⁵⁵ Kathleen Scanlon, Melissa Fernández Arrigoitia and Christine Whitehead, *Social Housing in Europe*, European Policy Analysis 17, 4-5 (2015), <https://eprints.lse.ac.uk/62938>.

¹⁵⁶ Christine Whitehead & Peter Williams, *Assessing the Evidence on Rent Control from an International Perspective*, LSE, 300-302 (2018).

¹⁵⁷ Kathleen Scanlon, Christine Whitehead and Melissa Fernández Arrigoitia, *Social Housing in Europe*, 87-90 (2014).

¹⁵⁸ ש.ם.

¹⁵⁹ ש.ם.

¹⁶⁰ Scanlon, Whitehead and Arrigoitia, Supra Note 157, 7-8.

היבט מרכזי בחקיקה הבריטית הוא מעמדם המשפטי של דיירי הדירור הציבורי כ"דיירים מוגנים". מעמד זה מקנה להם שורת זכויות סטטוטוריות, לרבות:

- **זכות לביטחון בדיור:** זכות המהווה הגנה משמעותית מפני פינוי שרירותי. החוק הבריטי מגדיר את העילות החוקיות לפינוי דייר, ומטיל נטל הוכחה כבד על הרשויות המבקשות לפנות דייר. עילות לפינוי דייר מוגבלות למקרים של הפרות חוזה חמורות, אי תשלום דמי שכירות לתקופה ממושכת, או התנהגות אנטי-חברתית מוכחת.¹⁶¹
- **סטנדרט הדיור ההולם:** זכות לתנאי מגורים הולמים שנקבעה בחקיקה מחייבת את ספקי הדיור הציבורי לעמוד בסטנדרטים מינימליים של איכות דיור, הכוללים דרישות לבטיחות, איטום, מערכות חימום ומים תקינות, ותחזוקה שוטפת. החקיקה מאפשרת לדיירים לתבוע את רשויות הדיור במקרה של אי עמידה בסטנדרטים אלו.¹⁶²
- **זכות להתארגנות:** החקיקה הבריטית אף מעגנת את זכותם של דיירי הדיור הציבורי להתאגד בוועדי דיירים ומעניקה מעמד רשמי לגופים אלו בתהליכי קבלת החלטות. ישנם הסכמים פורמליים בין רשויות הדיור לארגוני דיירים, המוסדרים בחקיקה ומחייבים את הרשויות לקיים התייעצויות עם נציגי הדיירים בנושאים מהותיים.¹⁶³

היתרונות המרכזיים במודל הבריטי כוללים היקף נרחב של הדירות המהוות דיור ציבורי או חברתי במדינה, כ-17% מהדירות בבריטניה, דבר המאפשר פתרון דיור לכמות גדולה של אנשים הזקוקים לכך; מערכת רגולטורית מפותחת המבטיחה סטנדרטים גבוהים של בנייה ותחזוקה בהתאם לסטנדרט הדיור ההולם, ופיקוח קפדני שוטף על איכות המבנים והשירות; מערכת גמישה המציעה מגוון פתרונות, החל מדיור ציבורי מלא, דרך דיור בשכר דירה מפקח ובעלות חלקית. בנוסף, המודל הבריטי מעודד מעורבות חברתית ושיתוף דיירים באמצעות ועדי דיירים, זכות לייצוג בדירקטוריונים של אגודות דיור, ותהליכי התייעצות מובנים.¹⁶⁴

6.4. בלגיה

מערכת הדיור הציבורי בבלגיה מאופיינת במבנה התואם את המבנה הפדרלי של המדינה, המורכב מהרמות הבאות: פדרלי (לאומי), אזורי (מחוזי), ומקומי (עירוני כפרים וכו'). חברות הדיור הציבורי האזוריות אחראיות על מדיניות, פיקוח ותקצוב ברמה האזורית (פלנדריה, ולוניה ובריסל), וחברות דיור ציבורי מקומיות (ברמת הערים והקהילות) אחראיות על הבנייה, התחזוקה והניהול היומיומי של הדיור הציבורי. הממשלה הפדרלית (הלאומית) קובעת את המסגרת הכללית, בעוד הסמכויות המעשיות מבוצעות לרמות האזוריות והמקומיות.¹⁶⁵ לכן, לכל אזור יש סמכות וחקיקה ייחודית המסדירה את תחום הדיור הציבורי.¹⁶⁶

מערכת המימון הבלגית כוללת סובסידיות ממשלתיות והשתתפות אזורית עם מימון ציבורי משמעותי ברמה הפדרלית והאזורית, הלוואות מועדפות וערבויות ממשלתיות, מיסוי ייעודי לדיור, שותפויות עם המגזר הפרטי, ושכר דירה מדורג המבוסס על הכנסת הדיירים. היבטים אלו מאפשרים תמהיל חברתי-כלכלי מגוון

¹⁶¹ Scanlon, Whitehead and Arrigoitia, Supra Note 157, 5-7.

¹⁶² Anna Granath Hansson and Björn Lundgren, *Defining Social Housing: A Discussion on the Suitable Criteria*, 36(2) HOUSING, THEORY & SOCIETY 149, 153-155 (2019).

¹⁶³ Marja Elsinga, Mark Stephens & Thomas Knorr-Siedow, *The Privatizations of Social Housing: Three Different Pathways*, Social Housing in Europe, 397-399 (2014).

¹⁶⁴ Hansson & Lundgren, Supra Note 162, at 153-155.

¹⁶⁵ Darinka Czischke and Gerard van Bortel, *An Exploration of Concepts and Policies on 'Affordable Housing' in England, Italy, Poland and The Netherlands*, 33(2) J. HOUSING & BUILT ENV'T 293, 300-303 (2018).

¹⁶⁶ Kristof Van den Broeck and Sien Winters, *Belgian Housing Policy*, HOUSING AND SOCIAL THEORY 132, 134-136 (2018).

בפרויקטים.¹⁶⁷ תמהיל זה, הינו מדיניות מכוונת של עירוב דיירים ממעמדות כלכליים שונים באותם מתחמי מגורים. הדבר נעשה על ידי שילוב של יחידות דיור בשכר דירה מדורג על פי הכנסה, כך שבאותו מתחם מגורים יש תמהיל של דיירים מרמות הכנסה שונות. למשל, חלק מהדירות מיועדות למשפחות בעלות הכנסה נמוכה מאוד (20%-30% מההכנסה החציונית); משפחות בעלות הכנסה נמוכה יותר (50%-30%); ומשפחות בעלות הכנסה בינונית (50%-80%). מדיניות זו נועדה למנוע ריכוזי עוני ואת הדעות הקדומות המתלוות אליהם, וליצור קהילות מגוונות יותר מבחינה חברתית וכלכלית.

למרות שהסמכות על דיור ציבורי מוטלת על כל אזור בנפרד, כאשר לכל אחד מהאזורים יש חקיקה נפרדת בנושא דיור ציבורי, קיימים מספר עקרונות המשותפים לכלל האזורים, ומעוגנים בחקיקה של כל אזור בנפרד:

- **חוזי שכירות ארוכי-טווח** (בדרך כלל 9 שנים ומעלה), המספקים ביטחון דיור משמעותי. חוזים אלו מתחדשים באופן אוטומטי כל עוד הדייר עומד בתנאי הזכאות הבסיסיים, ומגבילים מאוד את האפשרות לסיימם ביוזמת ספק הדיור.¹⁶⁸
- החוקה הבלגית וחוקי הדיור האזוריים מעגנים את **הזכות לדיור הולם כזכות יסוד**. זכות זו מתורגמת להוראות מעשיות המחייבות את רשויות הדיור הציבורי לספק דיור העומד בסטנדרטים גבוהים של איכות, בטיחות ונגישות, וכוללות מנגנוני אכיפה ופיקוח, כולל סנקציות כלכליות על רשויות שאינן עומדות בתקנים אלו.¹⁶⁹
- **הגנה ואיסור מפני הפליה בהקצאת דיור ציבורי** על בסיס מוצא, לאום, דת, מגדר, גיל, מצב משפחתי או מוגבלות. מערכת ההקצאה מוסדרת באמצעות קריטריונים שקופים וניתנים לבדיקה: הכנסה משפחתית, גודל המשפחה, מצב דיור נוכחי, דחיפות הצורך ומקרי חירום, משך ההמתנה ברשימה וקשר לקהילה המקומית. מערכת ניקוד ממוחשבת מדרגת את המועמדים אובייקטיבית, וכל החלטה ניתנת לערעור בפני ועדת ערר עצמאית. חוקי הדיור האזוריים מחייבים שקיפות מלאה בתהליכי ההקצאה, ומטילים סנקציות חמורות במקרים של הפליה מוכחת.¹⁷⁰

בדומה לבריטניה, גם בבלגיה קיימת מערכת פיקוח על מחירי השכירות בדיור הציבורי המתאפיינת בגישה המשלבת קריטריונים כלכליים וחברתיים:

- עיקרון מרכזי הוא **קביעת שכר הדירה בדיור הציבורי כאחוז קבוע מהכנסת משק הבית** (בדרך כלל בין 20% ל-30%, בהתאם לגודל המשפחה והכנסתה). מודל זה מבטיח שהנטל הכלכלי של שכר הדירה לא יעלה על רמה סבירה ביחס להכנסות הדיירים. החקיקה מחייבת בחינה תקופתית של הכנסות הדיירים והתאמת שכר הדירה בהתאם, תוך שהיא מגדירה רף עליון מקסימלי לשכר הדירה, שלעולם לא יעלה על 75% ממחיר השוק באותו אזור.¹⁷¹
- **מערכת ייחודית לדירוג איכות הדיור**, המשפיעה על קביעת שכר הדירה. מערכת זו מביאה בחשבון פרמטרים כגון השנה בה המבנה נבנה, מצבו, נגישות לתחבורה ציבורית ושירותים קהילתיים. דירות

¹⁶⁷ Scanlon, Whitehead and Arrigoitia, Supra Note 157, at 123-125.

¹⁶⁸ Czischke and van Bortel, Supra Note 165, at 301-302.

¹⁶⁹ Van den Broeck and Winters, Supra Note 165, at 136-138.

¹⁷⁰ Czischke and van Bortel, Supra Note 165, at 304-305.

¹⁷¹ Scanlon, Whitehead and Arrigoitia, Supra Note 157, at 124-126.

באיכות נמוכה יותר מחויבות בשכר דירה נמוך יותר, דבר היוצר תמריץ לרשויות הדיור לשפר את איכות הדיור, שכן שכר הדירה משולם לחברות הדיור הציבורי האזוריות והמקומיות.¹⁷²

- לצד הפיקוח הישיר על שכר הדירה, החקיקה מעגנת מערכת של קרנות סבסוד אזוריות המספקות סיוע נוסף למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה במיוחד. קרנות אלו, הממומנות בעיקר מתקציבים ממשלתיים אזוריים ודרך מיסוי ייעודי על נדל"ן, מכסות חלק משכר הדירה עבור אוכלוסיות זכאיות, ומממנות גם תוכניות לשיפור איכות הדיור הציבורי, דבר המאפשר שמירה על רמת מחירים נמוכה ללא פגיעה באיכות הדיור.¹⁷³

היתרונות המרכזיים של המודל הבלגי כוללים מודל פדרלי גמיש המאפשר התאמה לצרכים ולמאפיינים הייחודיים של כל אזור, אינטגרציה חברתית עם דגש על תמהיל חברתי בפרויקטים של דיור ציבורי, בנייה מעורבת של דיור ציבורי ודיור בשוק החופשי, ומניעת סטיגמה וקיטוב חברתי. המודל מעודד שיתוף פעולה בין-מגזרי - עבודה משותפת עם ארגוני חברה אזרחית, עמותות ויזמים פרטיים. כמו כן, ישנו דגש על פיתוח קהילתי ושירותים משלימים באמצעות שילוב שירותי רווחה בפרויקטים של דיור ציבורי, תוכניות תעסוקה ייעודיות לדיירי הדיור הציבורי, ומרכזים קהילתיים משולבים. בנוסף, המודל הבלגי מדגיש קיימות סביבתית וחדשנות אדריכלית עם סטנדרטים גבוהים של בנייה ירוקה, התייעלות אנרגטית ושימוש באנרגיות מתחדשות, ועיצוב המקדם איכות חיים וקהילתיות.¹⁷⁴

¹⁷² Van den Broeck and Winters, Supra Note 165, at 138-140.

¹⁷³ Czischke and van Bortel, Supra Note 165, at 306-307.

¹⁷⁴ Czischke and van Bortel, Supra Note 165, at 305-309.

7. דיון והמלצות

הסקירות שבוצעו ביוזמה זו מעלות את הצורך בעיצוב מחדש של מסגרת מדיניות הדיור הציבורי כחלק אינטגרלי מהליכי ההתחדשות העירונית. לאור זאת, בחרנו להציע מספר המלצות. חשוב לציין כי כל אחת מההמלצות כשלעצמה אין בכוחה לפתור את מצוקת הדיור, אך הן עשויות להתחיל את שינוי המדיניות הנדרש.

7.1 קביעת קריטריונים לחישוב שכר הדירה

יש לקבוע קריטריונים אחידים לשכר הדירה בדיור הציבורי על בסיס נוסחה המשלבת: רמת הכנסה, ערך הנכס, מדד מחירים לצרכן והיצע מקומי. נוסחה זו תצמצם את החשיפה לשרירותיות ותספק ביטחון בדיור. יש להקפיד לעדכן את קריטריוני הזכאות כך שלא ידירו אוכלוסיות מוחלשות באופן בלתי מידתי.

המודל הבלגי מציע מערכת שכר דירה מדורג כאחוז קבוע מהכנסת משק הבית (בדרך כלל בין 20% ל-30%, בהתאם לגודל המשפחה והכנסתה). מודל זה מבטיח שהנטל הכלכלי של שכר הדירה לא יעלה על רמה סבירה ביחס להכנסות הדיירים. החקיקה צריכה לחייב בחינה תקופתית של הכנסות הדיירים והתאמת שכר הדירה בהתאם, תוך שהיא מגדירה רף עליון מקסימלי לשכר הדירה.

מומלץ לקבוע מערכת לדירוג איכות הדיור, שתשפיע על קביעת שכר הדירה בהשראת המודל הבלגי. המערכת מביאה בחשבון פרמטרים כגון גיל המבנה, מצבו, יעילות אנרגטית, נגישות לתחבורה ציבורית ושירותים קהילתיים. דירות באיכות נמוכה יותר מחויבות בשכר דירה נמוך יותר, מה שיוצר תמריץ לרשויות הדיור לשפר את איכות הנכסים שלהן, בין השאר באמצעות הכללת מתחמים בהם דיור ציבורי בתכנון התחדשות עירונית. מערכת שכר יכולה להשתלב היטב בהקשר הישראלי, במיוחד נוכח הביקורת הרבה על איכות הדיור הציבורי הקיים.

7.2 קביעת מינימום יחידות דיור ציבורי לכל רשות

לאור מחסור מתמשך במלאי הדיור הציבורי, במיוחד במרכזי הערים ובאזורים בעלי ביקוש גבוה, מוצע לקבוע מנגנון מחייב בחוק, אשר יחייב כל רשות מקומית להקצות אחוז מינימלי מיחידות הדיור בשטחה לדיור ציבורי, בהתאם למספר התושבים ולמדדי נזקקות סוציו-אקונומיים. החקיקה תחייב את הרשויות לשלב יחידות דיור ציבורי בתכנון מתאר חדשות ובפרויקטים של התחדשות עירונית, תוך התאמה לתמהיל החברתי של כל רשות. קביעת מכסה מינימלית תמנע מצב בו רשויות חזקות מתחמקות מהקצאת דיור ציבורי, בעוד הפרפריה נושאת בנטל באופן בלתי מידתי. רצוי לייצר תמריץ כלכלי עבור הרשויות להקצות יותר יחידות דיור ציבורי מהמכסה המינימלית במטרה להגדיל את מאגר הדירות.

7.3 חובת שילוב דיור ציבורי בתהליכי התחדשות עירונית

בהתחשב באחוז יחידות הדיור הציבורי ברשות, פרויקט של התחדשות עירונית הכולל הריסה ובנייה מחודשת יחויב להקצות דירות לטובת דיור ציבורי. דירות אלו ייבנו באיכות זהה לשאר הדירות, וישולבו במתחם. הניסיון העולמי מלמד על חשיבות התמהיל החברתי. יש לשאוף לשילוב דירות לדיור ציבורי בפרויקטים רגילים וקביעת מכסה של דיור ציבורי בכל פרויקט בנייה חדש משמעותי.

בהשראת המודל הבלגי, הדיור הציבורי בישראל ובפרט בתהליכי התחדשות עירונית, נמליץ לשלב שירותי רווחה ותעסוקה. מומלץ להקים מרכזים קהילתיים משולבים במהלכי ההתחדשות העירונית באזורים בהם

ישנו דיור ציבורי ולפתח תוכניות תעסוקה ייעודיות. יצירת זיקה בין תוכניות דיור ציבורי להזדמנויות תעסוקה תעודד יציאה ממעגל העוני ותחזק את החוסן הכלכלי של הדיירים, ותשפר את כלל האיזור בו מתבצעת ההתחדשות העירונית.

לקחים חשובים נוספים המופקים מסקירת המצב בארצות הברית נוגעים לתכנון עירוני. הכישלון של "פרוייקט הדיור" האמריקאיים המסורתיים, שהתאפיינו בבניינים רבי-קומות מבודדים וצפופים, מלמד על הצורך להימנע מבניית מתחמי דיור ציבורי מנותקים מהמרקם העירוני. במקום זאת, נמליץ על קידום תכנון המשלב דיור ציבורי במרקם העירוני הכללי, עם רשת רחובות מסורתית ואדריכלות מקומית. גישה זו עשויה למנוע יצירת "גטאות" ולעודד אינטגרציה חברתית-כלכלית באמצעות ההתחדשות העירונית.

תוכנית HOPE VI האמריקאית מציעה לקחים חשובים נוספים. בתהליכי התחדשות עירונית בישראל, יש להבטיח את זכות החזרה של דיירי הדיור הציבורי המקוריים למתחמים המחודשים. כמו כן, חשוב לדרוש החלפה מלאה (אחד לאחד) של יחידות דיור שנהרסו. יש להקפיד על מניעת סטיגמטיזציה של דיירי הדיור הציבורי במתחמים מעורבים, ולהימנע מיצירת "חוקים שונים" לאוכלוסיות שונות באותו מתחם, כפי שקרה בחלק מהפרויקטים האמריקאיים. חשוב לבנות מנגנוני פיקוח ושקיפות שיבטיחו כי תהליכי התחדשות עירונית לא יובילו לדחיקה של אוכלוסיות מוחלשות.

7.4. זיכוי מס

זיכוי מס לדיור בר-השגה, בדומה לתוכנית ה-LIHTC (Low Income Housing Tax Credit) האמריקאית, הם כלי נוסף שראוי לשקול. תוכנית זו מספקת ליזמים זיכוי מס פדרליים בתמורה להתחייבות להקצות דירות למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה. בישראל, ניתן לפתח מודל דומה של זיכוי מס, אשר יעודד יזמים פרטיים להקצות דירות למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה, תוך התחייבות להגבלת דמי השכירות לטווח ארוך. כדי להימנע מהביקורת על התוכנית האמריקאית, יש להקפיד על טווח זמן ארוך יותר של מחויבות ומנגנוני פיקוח אפקטיביים.

7.5. עיגון זכויות הדיירים בחוק

מומלץ לפתח מסגרת חקיקתית מקיפה בהשראת ה-Housing Act הבריטי, שתעגן באופן ברור את זכויות הדיירים. חקיקה זו צריכה להגדיר סטנדרטים מחייבים לאיכות הדיור ותנאי זכאות שקופים. ראשית, יש לעגן בחוק, ולא רק בפסיקה את הזכות לדיור כזכות יסוד שאינה רק נגזרת של חוק יסוד כבוד האדם וחירותו. חקיקת חוק יסוד תהווה בסיס והגנה יציבה לכלל החוקים והתקנות בתחום.

הניסיון הבריטי מלמד על חשיבות קביעת "סטנדרט הדיור ההולם" בחקיקה, הכולל דרישות לבטיחות, איטום, מערכות חימום ומיזוג, ונגישות, עם מנגנוני אכיפה אפקטיביים. סטנדרטים אלה נדרשים להבטחת איכות חיים נאותה לדיירי הדיור הציבורי וכבסיס לזכאותם לפיצוי במקרה של הפרת הסטנדרטים.

מעמד סטטוטורי לדיירים הוא מרכיב חיוני נוסף שיש לאמץ מהמודל הבריטי. יש להחיל את מעמד ה"דייר המוגן" המקנה הגנה מפני פינוי שרירותי, כשהעילות לפינוי מוגבלות למקרים של הפרות חוזה חמורות, אי תשלום דמי שכירות לתקופה ממושכת, או התנהגות אנטי-חברתית מוכחת.

כחלק ממערך ההגנה על מסגרת הזכויות יש לקבע בחוק גם את הזכות להתארגנות, שתאפשר לדיירים להתארגן בוועדי דיירים שיקפידו על שמירת זכויותיהם ויקחו חלק בתהליכים. בנוסף, בהשראת המודל הבלגי, מומלץ לאסור על אפליה על בסיס היות האדם דייר בדיוור הציבורי.

מרכיב ייחודי במודל הסינגפורי הוא השימוש בחסכוניות פנסיוניים לרכישת דיוור. מערכת החיסכון הפנסיוני הלאומית (CPF) מאפשרת לתושבים להשתמש בחסכוניותיהם לרכישת דירה ותשלומי משכנתא. בישראל, ניתן לבחון אפשרות דומה, תוך הקפדה על הגנות חזקות על החיסכון לגיל פרישה. מודל זה עשוי לפתור את אחד החסמים המרכזיים לרכישת דיוור – היעדר הון עצמי מספק – אך יש ליישמו בזהירות כדי שלא יפגע בביטחון הפנסיוני של האזרחים.

7.6. הקמת גוף רגולטורי

יש להקים גוף רגולטורי עצמאי לפיקוח ואכיפת סטנדרטים בתחום הדיוור הציבורי. גוף זה צריך לפעול בנפרד ממשדד הבינוי והשיכון ולקבל סמכויות אכיפה משמעותיות, כולל היכולת להטיל סנקציות על חברות משכנות שאינן עומדות בסטנדרטים.

הקמת רגולטור דיוור חברתי עצמאי, בדומה לזה הבריטי, תאפשר פיקוח אפקטיבי על מערכת הדיוור הציבורי. רגולטור זה צריך להיות גוף ממשלתי עם סמכויות לחקור תלונות, להוציא צווי תיקון, ולהטיל קנסות על ספקי דיוור שאינם עומדים בדרישות. עצמאותו של הרגולטור תבטיח אי-תלות בגורמים פוליטיים ואינטרסים כלכליים.

8. הצעות חוק חדשות

אנו מציעים שתי הצעות לתיקוני חקיקה שמטרתן ליישם הלכה למעשה את המלצות שהועלו. ההצעה הראשונה נועדה להבטיח את שילובו של הדיוור הציבורי כמרכיב קבוע, מחייב ובר אכיפה במדיניות ההתחדשות העירונית בישראל. ההצעה השנייה מתייחסת לאפליה כנגד הדיירים בשל מעמדם כדיירים בדיוור הציבורי. להצעות אלו נוספות הצעות החוק שהוגשו וטרם קודמו, עליהן פירטנו בפרק החקיקה, שעשויות להוות תשתית התחלתית לקידום השילוב בין הדיוור הציבורי להתחדשות עירונית באמצעות חקיקה.

הצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (תיקון – תפקידי הרשות), התשפ"ה-2025:

החלפת סעיף 1 1.

בחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016 (להלן – החוק העיקרי), במקום סעיף 1 יבוא "חוק זה מטרתו לקדם פעילות להתחדשות עירונית ולעודדה, להגדיל את היקף המימוש של מיזמים להתחדשות עירונית ולהאיץ את ביצועם לשם הגדלת היצע הדיוור במרקם העירוני הבנוי הן באמצעות בנייה חדשה והן באמצעות חיזוק ושיפוץ מלאי הבניינים הקיימים, בשים לב לחשיבות שימור השטחים הפתוחים, ייעול השימוש בקרקע, חיזוק העירוניות, חסכון במשאבים ופיתוח בר קיימא, שיפור פני העיר, ושיפור איכות החיים של התושבים לרבות מתן מענה הולם לצרכים חברתיים, כלכליים וקהילתיים של השכונות המתחדשות על תושביהם הקיימים והחדשים, והכול, בין השאר, באמצעות הקמת רשות ממשלתית להתחדשות עירונית שתפעל בהתאם להוראות חוק זה."

תיקון סעיף 4 2. בסעיף 4(א)(9) לחוק העיקרי, בסופו יבוא "תוך התייחסות לפרמטרים הבאים :

(א) מתן מענה לאוכלוסיות השכונות המתחדשות על תושביהם הקיימים והחדשים, לרבות קשישים כהגדרתם בחוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי, התשס"ו-2006 ואנשים עם מוגבלות כהגדרתם בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 ;

(ב) מספרן ומצבן של דירות ציבוריות באזור ההתחדשות העירונית כהגדרתן בחוק התחדשות עירונית (הסכמים לארגון עסקאות), תשע"ז-2017 ;

(ג) שיפור התשתית העירונית והמרקם העירוני ;

(ד) פיתוח הזדמנויות תעסוקה וחינוך ;

(ה) שיפור רמת השירות של התחבורה הציבורית ;

(ו) פתרונות דיור מותאמים לאוכלוסיות שונות ;

3. לאחר סעיף 4(א)(14) יבוא :

4(א)(15) "קידום בניית דיור ציבורי במסגרת מיזמי ההתחדשות העירונית ;

השר, בהתייעצות עם ראשי הרשויות, יקבע את כמות יחידות הדיור הציבורי שעל הרשות לבנות כחלק ממיזם התחדשות עירונית, בהתחשב במספר התושבים וכל עוד אחוז יחידות הדיור אינו יורד משבעה אחוזים מכלל יחידות הדיור ברשות."

דברי הסבר

חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016, נחקק במטרה לקדם פעילות להתחדשות עירונית, להגדיל ולהאיץ תהליכי התחדשות עירונית קיימים, באמצעות הקמת הרשות. מטרה זו חשובה והכרחית, בייחוד לאור מצב הדירות הקיימות שנדרשים בהן חידושים והתאמות ולאור משבר הדיור שפוקד את מדינת ישראל, בעקבותיו שכבות רבות באוכלוסייה עלולות להישאר ללא קורת גג. עם זאת, בין מטרות הרשות לא נכלל קידום הדיור הציבורי.

דיור ציבורי מאפשר לשכבות החלשות באוכלוסייה, שאין באפשרותן להשיג באופן עצמאי מגורים הולמים ביטחון בדיור. ביטחון בדיור הוא חיוני בתקופה בה מתרחש משבר אקלים, שכן קורת גג היא הקו הראשון בהתגוננות מול אסונות אקלימיים. מידי שנה עולה מספר הזכאים לדיור ציבורי, בעוד ההיצע פוחת. המשבר הלאומי הצפוי בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" צפוי להעלות את כמות הנזקקים לדיור ציבורי בטווח המיידי

והרחוק. לכן, מוצע להוסיף למטרות הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מטרה נוספת – קידום בניית דיור ציבורי במסגרת קידום מיזמי ההתחדשות העירונית.

מוצע לעגן בחקיקה את הפרמטרים שיש להידרש אליהם עת שמתכננים מיזמי התחדשות עירונית – דאגה לשכבות שעלויות להיפגע בעקבות מיזמים אלו והתאמה לצרכיהן, בחינת האזור בו תיערך ההתחדשות העירונית לצורך התאמת התכנון לאוכלוסייה ולמקום, והתייחסות למצב הדיור הציבורי באזור.

הצעת חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים (תיקון – איסור הפליה בדיור הציבורי), התשפ"ה–2025:

1. תיקון סעיף 2 בחוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א–2000 (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 2, אחרי ההגדרה "מקום ציבורי" יבוא:

"דירה ציבורית" ו"חברה לדיור ציבורי" – כהגדרתן בחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט–1998;

"דייר בדיור ציבורי" – אדם המתגורר בדירה ציבורית או פתרון דיור המנוהל בידי חברה לדיור ציבורי, ובכלל זה "זכאי", "דייר ממשדי" ו"קרוב" – כהגדרתם בחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, תשנ"ח–1998."

2. במקום "שירות ציבורי" – שירותי תחבורה, תקשורת, אנרגיה, חינוך, תרבות, בידור, תיירות ושירותים פיננסיים, המיועדים לשימוש הציבורי; יבוא:

"שירות ציבורי" – שירותי תחבורה, תקשורת, אנרגיה, חינוך, תרבות, בידור, תיירות, דיור ציבורי ושירותים פיננסיים, המיועדים לשימוש הציבורי;

3. תיקון סעיף 3(א) בסעיף 3(א) במקום "מחמת גזע, דת או קבוצה דתית, לאום, ארץ מוצא, מין, נטיה מינית, השקפה, השתייכות מפלגתית, גיל, מעמד אישי, הורות או לבישת מדי כוחות הביטחון וההצלה או ענידת סמליהם." יבוא:

"מחמת גזע, דת או קבוצה דתית, לאום, ארץ מוצא, מין, נטיה מינית, השקפה, השתייכות מפלגתית, גיל, מעמד אישי, הורות, מגורים בדיור ציבורי או לבישת מדי כוחות הביטחון וההצלה או ענידת סמליהם."

דברי הסבר

הדיור הציבורי בישראל מהווה רשת ביטחון אחרונה עבור אוכלוסיות מוחלשות, אשר ידן אינה משגת לרכוש או לשכור דירה בשוק הפרטי. עם זאת, דיירי הדיור הציבורי נתקלים פעמים רבות באפליה עקיפה וישירה, הן מצד גופים ממשלתיים והן מצד חברות פרטיות הפועלות במימון ציבורי, בכל הנוגע להקצאת דירות, תנאי המגורים וזכויותיהם ביחס לדיירים אחרים במתחם.

על אף שחוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, תשס"א–2000, קובע איסור רחב על הפליה מטעמים של דת, גזע, מין, לאום, מוצא, השקפה וכדומה – אין בחוק זה התייחסות מפורשת להפליה בתחום הדיור הציבורי, או כלפי דיירים בשל היותם דיירים בדיור הציבורי. הפער הזה יצר מצבים בעייתיים, בהם דיירי דיור ציבורי נאלצו להתמודד עם סירוב להקצאת דירה ראויה, קבלת שירותים בתנאים מפלים, ואף ניסיונות פינוי שנעשו בניגוד לעקרונות של סבירות והגינות, כפי שנקבעו בפסיקה.

הצעת חוק זו נועדה להבטיח כי הזכאות לדיור ציבורי תישמר כחלק מהזכות החוקתית לכבוד האדם, תוך עיגון מפורש של איסור אפליה בהקצאת דיור ציבורי, בתנאי מגורים וביחס החוזי והמנהלי כלפי דיירים. החוק יחול הן על גופים ציבוריים והן על גופים פרטיים הפועלים מכוח מימון ציבורי או מטעמו, ויאפשר סעד משפטי אפקטיבי לנפגעים.

מסמך זה נכתב ע"י: דוד וינטר, ליאור אברהמס, שירה סונדרס ורוי קצף.

בליווי: חברת צוות המחקר – ירדן ועקנין.

נערך ע"י: ראש הצוות – תמר אפק.

נבדק ע"י: ראש הסניף – שירה איברט פומפן.

אושר לפרסום ע"י: מנכ"ל עומק – גל תיק.

אנו מודים ללי אור אביב על הליווי האקדמי ליוזמה, על הקריאה המוקפדת והערותיה המועילות, אשר תרמו תרומה משמעותית לכתיבת מסמך זה.