

הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור

אליה ורצברגר¹

1. מבוא

מאז 1948 נבנו בישראל על-ידי המדינה קרוב ל-400,000 דירות להשכרה (שגיב, 1986). דירות אלה הוקמו כפתרון למצוקת הדיור של עולים חסרי כל ששוכנו, בלית ברירה, במבנים ארעיים ללא תשתית ושירותים מינימאליים. בסוף שנות השישים התקרב מספר היחידות בדיור הציבורי ל-206,000, כ-23 אחוז ממלאי הדירות במדינה. אולם מאז, משקל הדיור הציבורי ומספר הדירות בבעלות ציבורית הלכו והצטמצמו. בתחילת שנת 2006 הדיור הציבורי כלל רק עוד כ-76,000 יחידות, שהיוו קצת יותר מ-2 אחוזים מהמלאי הכולל של הדירות במדינה (סמנכ"ל לאכלוס של משרד השיכון, כנס של ידד 2006). ירידה זו נבעה משני תהליכים: הפסקת הבנייה לשכירות ציבורית ומכירת דירות לדיירים, שהחלה כבר בשנות החמישים. הפרטת הדיור הציבורי באה לכאורה לשיאה בשנת 1998 עם חקיקת חוק הדיור הציבורי בכנסת, שאמור היה לאפשר לכל דייר בדיור הציבורי לרכוש את דירתו בתנאים נוחים ביותר.

הפרטת הדיור הציבורי מהווה מהפך עקרוני במדיניות הדיור של הממשלה, המתבטא במעבר ממתן עזרה בעין לנוקקים לחלוקה של נכסי המדינה לדיירים. התהליך מעורר מן הסתם תהיות רבות לגבי הרקע, הסיבות, המטרות והמניעים של השינוי. מאמר זה מנסה לענות על השאלה, איך נוצר המפנה היסודי בתפיסת מדיניות הדיור בישראל, אם כי הוא קרה בתקופה שבה ההפרטה נהפכה למנטרה כלכלית דומיננטית במדינה (בורוכוב וורצברגר, 2001). אבל, כפי שנראה להלן, המציאות הייתה שונה במקצת מהכוונות של יוזמי חוק הדיור הציבורי, שהתקבל ב-1998.

המאמר מתחלק לשלושה חלקים: החלק הראשון (סעיף 2) עוסק ברקע העיוני להפרטת הדיור הציבורי. כבסיס לדיון, הוא מנסה להבהיר

¹ פרופ' אליה ורצברגר, החוג למדיניות ציבורית, בית-הספר לממשל, אוניברסיטת תל-אביב.

כמה ממושגי היסוד של מדיניות דיור ושל שוק הדיור, כגון הצורך במעורבות הממשלה וצורותיה, צורות הבעלות והפרטת הדיור הציבורי. החלק הבא (סעיף 3) דן בשוק הדיור בישראל. הוא מתאר את התפתחותו ובעיותיו המרכזיות, שהיוו את הרקע להפרטת הדיור הציבורי. סעיף 4 עוסק בתהליך קבלת חוק הדיור הציבורי, בשחקנים המעורבים בו ובמניעיהם. החלק האחרון (סעיף 5) מסכם את הממצאים העיקריים ודן בחוק הדיור הציבורי כדוגמה לשינוי מדומה במדיניות חברתית.

2. הרקע העיוני: בעלות, שכירות, והדיור הציבורי

להלן נידונות כמה סוגיות, המהוות את הבסיס העיוני למאמר: הראשונה, הצורך במדיניות דיור ציבורית; השנייה, צורות של מעורבות ממשלתית בשוק הדיור; והשלישית – הפרטת הדיור הציבורי. הנושאים נדונים בהרחבה בפרסומים רבים, שהופיעו בארץ ובארצות אחרות (למשל: בן שטרית וצ'מנסקי, 2002; ורצברגר ורשף, 1991; ורצברגר, 2000; כרמון, 1997; Barlow, Duncan, 1994; Carmon, 2002; Doling, 1997; Kemeny, 1997; Murie, 1997; Moore, 1997; Maclennan, 1981). להלן נסתפק בסיכום תמציתי של עיקר הטיעונים.

א. הצורך במדיניות דיור ציבורית

אין היום מדינה מפותחת שאינה מתערבת בצורה כלשהי בשוק הדיור, על-ידי סבסוד שכר הדירה, בהפחתת מסים, בהשכרת דירות, בהוזלת תשומות, וכיוב'. הצורך במעורבות ציבורית נובע מחוסר יכולתו של השוק התחרותי לספק מגורים לקבוצות חלשות (קשישים, עניים, מהגרים, משפחות מרובות ילדים, וכדומה), במחיר שהן יכולות לעמוד בו ובאיכות העונה על הצרכים המינימאליים שלהן. בהעדר עזרה בדיור לקבוצות אלו – מצד הממשלה או ארגונים וולונטריים – צפויות להתפתח תופעות, הפוגעות קשות בלכידות החברתית ובערכי היסוד של כל חברה המחויבת לדמוקרטיה ולצדק חברתי, כגון: שכונות עוני עם תנאי דיור מחפירים; חסרי בית, המתגוררים בגינות וברחובות; בנייה לא חוקית חסרת תשתית ושירותים, וכדומה. לכן כל ניסיון לבטל את התכניות הממשלתיות, המיועדות להקל על מצוקת הדיור של האוכלוסיות החלשות, חייב להציע חלופה הולמת, ולא – התוצאות עלולות להיות קשות ביותר, כפי שריבוי מחוסרי הדיור בארה"ב מראה (O'Flaherty, 1995).

ב. צורות שונות של מעורבות ממשלתית

במשך השנים עוצבו במדינות מפותחות רבות צורות שונות של מעורבות ממשלתית, שנועדו להקל על בעיית הדיור של מעוטי יכולת. צורות אלו כוללות, בין היתר, הוזלת מחיר הדיור לצרכן על-ידי הענקת סובסידיה לגורמי ייצור, כגון קרקע, וכן מתן סובסידיה למשכירי דירות. לחליפין הופעלו אמצעים שונים להגדלת הביקוש לדיור (במובן הכלכלי) במתן עזרה – בעין או בכסף – למעוטי יכולת, הנזקקים לסיוע בתחום זה. הוויכוח על העדיפות היחסית של השכירות הציבורית לעומת צורות התערבות חלופיות כנראה לא יוכרע בקלות (McCrone, Stephens, 1995; Priemus, 2000), כי השיקולים הרלבנטיים כוללים לא רק היבטים כלכליים, כגון עלות ויעילות אלא גם שיקולים חברתיים, כגון סכנת הסטיגמטיזציה של הדיירים, המתרכזים בשיכונים ציבוריים, ושיקולים פוליטיים, הקשורים לשימות של צורות ההתערבות השונות לנוכח התנגדות אפשרית מצד בעלי עניין ומצד חסידי השוק החופשי. להלן נתאר בקצרה ארבע צורות של תמיכה ממשלתית בדיירים בארצות שונות, הרלבנטיות בהקשר הישראלי: קצבאות דיור, עזרה בשכר דירה, דיור סוציאלי, ודיור ציבורי.

קצבאות דיור הן עזרה כספית למעוטי יכולת. הן מיועדות להגביר את הביקוש לדיור על-ידי הגדלת כוח הקנייה של האוכלוסייה הנזקקת, ללא קשר לסוג הבעלות על הדירה, ציבורית, עסקית, וכיוב'. בדרך-כלל התמיכה ניתנת על פי מבחן זכאות ללא הגבלה של סך הנתמכים הכולל. השיטה מיושמת, בין היתר, בבריטניה (housing benefits), בגרמניה (Wohngeld), ובארה"ב (Priemus, 2000; Priemus & Dieleman, 2002) (section 8). לכאורה יש למדיניות זו לא מעט יתרונות. למשל, האחריות לבנייה, למימון ולניהול חלה בדרך-כלל על גורם לא-ממשלתי; ועל כן המעמסה על קופת המדינה מתחלקת לאורך שנים. מדיניות זו גם מאפשרת חופש מרבי לדיירים בבחירת הדירה ומיקומה. יתר על כן, היא מונעת את ההתרכזות של מעוטי יכולת בשיכונים נפרדים ומאפשרת טיפול שווה בשווים, זאת ללא השקעות ציבוריות חד-פעמיות גבוהות בזמן הקמת השיכונים.

יש לציין עם זאת, שהגברת הביקוש לדירות זולות יחסית באמצעות הענקת הקצבאות עלולה לגרום, בטווח הקצר לפחות, לעלייה בשכר הדירה או במחירן של דירות בבעלות. ועל כן, אם אין מלאי מספיק של דירות פנויות, ייהנו מהסובסידיה בעיקר מוכרי או משכירי הדירות, כפי שאמנם קרה בישראל בעקבות גל העלייה מחבר העמים לשעבר. יתר על

כן, אם התכנית פתוחה לכל זכאי, עלותה עלולה להאמיר מעבר לתחזיות המקוריות, בדומה למה שקרה עם חוק ביטוח סיעוד בישראל. זאת ועוד, בסביבה פוליטית לא יציבה, כמו בישראל, קיימת סכנה, ששינויים בסדרי העדיפות הממשלתיים יביאו להקטנה לא צפויה של הקצבאות. כתוצאה מכך, הדיירים עלולים להימצא במפתיע ללא קורת גג או שבויים בהתחייבות לשלם שכר דירה, החורג בהרבה מיכולתם הכלכלית.

עזרה בתשלום שכר דירה. מדובר בדרך-כלל בסיוע בדמי השכירות של דירה מסוימת, העומדת בדרישות מנהליות – גובה מרבי של שכר הדירה, גודלה ואיכותה. בדומה לקצבאות הדיור, על הדייר למצוא את הדירה בעצמו. תנאי זה מבטיח שהדירה תתאים לצרכיו ולהעדפותיו ואף עשוי למנוע היווצרות של ריכוזי עניים באזורים ייחודיים. מצד שני, הצורך בבדיקת הדירות עלול לייקר את יישום התכנית וליצור מכשולים בירוקראטיים בפני הדיירים.

דיור סוציאלי פירושו דירות זמינות, שהוקמו או נרכשו למטרת השכרה עבור מעוטי יכולת. דירות אלה מושכרות במחיר נמוך ממחיר השוק התחרותי. בדיור הסוציאלי נכללות, מלבד דירות בבעלות ציבורית, גם דירות המושכרות על-ידי גופים עסקיים או ארגונים וולונטריים, כגון הקדשים ומלכ"רים. ההנחה היא, שאין באפשרותה של האוכלוסייה הנזקקת, לפי הגדרתה, לשלם שכר דירה, המכסה את מלוא עלות הדיור. לכן, גופים אלה (משכירי הדירות) זקוקים לתמיכה כספית של הממשלה או של גוף וולונטרי, שיעניקו סבסוד שוטף ו/או מענק חד-פעמי לבניית הדירות או לרכישתן. הקמת דיור סוציאלי, שאינו בבעלות ציבורית, תלויה בכל מקרה בהחלטות ובשיקולים של גופים חוץ-ממשלתיים. המדינה יכולה להשפיע רק בצורה עקיפה, במתן תמריצים, כגון הלוואות מסובסדות, שיווק קרקע מוזלת וכדומה, אך היא אינה יכולה להבטיח שגורמים אלו יספקו דיור במקומות ובזמנים הדרושים.

דיור ציבורי הוא מקרה פרטי של דיור סוציאלי, כאשר הדירות הן בבעלות ובניהול של גוף ציבורי – המדינה או רשות מקומית. יחידות הדיור מושכרות בשכר דירה מסובסד למעוטי יכולת, אם כי לא בהכרח לנחשלים ביותר. בניגוד לדיור הסוציאלי, הדיור הציבורי מאפשר לרשויות הציבוריות שליטה על רוב הפרמטרים, העשויים להיות חשובים מבחינתו של קובע המדיניות: עיתוי ומיקום, מספר יחידות, איכות הדיור, ואולי חשוב מכל, הגדרת הזכאים ועיתוי הבנייה. עם זאת, מדיניות זו מוגבלת בהכרח על-ידי שיקולים ולחצים כלכליים ופוליטיים,

שאחד הבולטים בהם הוא המגבלות התקציביות של הרשויות הציבוריות. מצב זה עלול וצפוי לפגוע בטווח הארוך ביכולתן של הרשויות לפתח את הדיור הציבורי ולתחזק אותו בצורה הולמת. יתר על כן, היות שהאחריות לדיור זה הינה בידי גופים ממשלתיים, כל הבעיות המיוחדות לכשלי הניהול הממשלתי, כמו חוסר יעילות ויתר בירוקרטיזציה עלולות להקשות על ניהולו היעיל.

על כל פנים, נראה שאין פיתרון מיטבי לעזרה בתחום הדיור, שתתאים לכל הנסיבות, לכל התנאים ולכל המקומות. היות שהסוגיה האקטואלית בישראל היא של הפרטת הדיור הציבורי, אנו מתמקדים להלן בהיבטים שונים הרלבנטיים למדיניות דיור זו.

ג. בעלות לעומת שכירות

אי אפשר לנתק את נושא ההפרטה מהסוגיה של צורת האחזקה העדיפה עבור הדייר, בעלות על דיור או שכירות. התשובה תלויה בין היתר בנקודת המבט ובגישה האידיאולוגית של המתבונן בסוגיה זו, ולכן אין עליה תשובה אחת ויחידה (Duncan, 1982; Megbolugbe & Linneman, 1993). מנקודת מבטו של הדייר, לבעלות יש לכאורה יתרונות ברורים – רכישת דירה מהווה השקעה כלכלית, המאפשרת, בנוסף לשימוש ביחידת הדיור, גם צבירת הון על-ידי חיסכון ורווחי הון עם העלייה בשווי הנכס. בגלל ערכה הכספי של הדירה, הבעלות מקנה סטטוס חברתי ותחושה של הישג והצלחה. לעומת השכירות, היא מעניקה כמובן שליטה מרבית על הדירה, אפשרות למוכרה או להורשה וביטחון מפני פינוי ומפני העלאה של שכר הדירה (Werczberger, Ginsberg, 1987; Hirsch, 1988; ורצברגר ורשף, 1991). חסרונות הבעלות קשורים בעיקר במעמסה הכלכלית והניהולית של רכישת הדירה ואחזקתה, אשר עלולה להיות כבדה במיוחד עבור אוכלוסיות חלשות, כגון קשישים, דיירים בתקופות מצוקה עקב מחלה או אבטלה, ועולים.

מבחינה ציבורית, הבעלות יוצרת תמריץ לחיסכון, הן בגיוס הכספים מהדיירים והן בעלות הניהול השוטפת. יתר על כן, מכיוון שלדיירים כבעלים (owner occupants) יש אינטרס כלכלי בערך הנכס, הם דואגים לתחזוקה טובה יותר של הדירה והבניין. כמו כן, בעלי דירות מזדהים יותר עם סביבתם, מרבים להשתתף בהתארגנויות מקומיות ונוטים להיות מרוצים יותר מדירתם. מחקרים רבים אכן הצביעו על הבדלים משמעותיים בהתנהגות בין בעלי דירות לבין שוכרים, ועל כך שלדיירים

בעלים תכונות חיוביות יותר מבחינה הקהילה (Megbolugbe & Linneman, 1993). שיקולים אלה הם חלק חשוב אם כי לא בהכרח מכריע במגמה להפרטת הדיור הציבורי.

ד. הפרטת הדיור הציבורי

(1) בעיות הדיור הציבורי

ההוצאה הדרושה לבנייתו וניהולו של הדיור הציבורי מתחרה כמובן עם מטרות ציבוריות אחרות. היא גורמת מן הסתם ללחצים פוליטיים על הרשויות הציבוריות להגביל את התקציב למטרה זו. את גובה המימון הממשלתי ניתן להגביל על-ידי מיקוד הזכאות בקבוצות החלשות ביותר, הורדת איכות הבנייה ותחזוקה לקויה. הגבלת הסיוע למשקי הבית הנוקקים ביותר מביא לאכלוס הדירות על-ידי המשפחות החלשות ביותר מבחינה כלכלית. מגמה זו עלולה לגרום, על-ידי סלקציה שלילית, להידרדרות פיסית וחברתית של שכונות שלמות. התוצאה הבלתי נמנעת היא היווצרות ריכוזים של נחשלות וסטיגמטיזציה של הדיור הציבורי ושל תושביו (Kerwin, 1984). בנוסף, הדיור הציבורי סובל בהכרח מכל הכשלים והבעיות של המנגנון הציבורי, לרבות כשלי ממשל וכשלי מינהל (Weimer & Vining, 1999), הפוגעים ביעילות וגורמים לעלויות מיותרות ולבזבוז בתקציבים ובמשאבים.

(2) מטרות ההפרטה

הדרישה להפרטת הדיור הציבורי על-ידי מכירת הדירות לדיירים, המתגוררים בהם בשכירות (או לגוף פרטי כמו חברה עסקית), משתלבת כמובן עם המגמה הניאו-ליברלית, ההולכת ומשתלטת גם בישראל על השיח הפוליטי ומשתקפת במדיניות הממשלתית בשנים האחרונות. מגמה זו מבוססת על ההנחה או על התקווה, שבעלות פרטית על הנכסים או ניהולם על-ידי גורמים פרטיים ימנעו את חוסר היעילות ואת ההיצמדות העיוורת לכללים בירוקראטיים, המאפיינים לעיתים קרובות את המגזר הציבורי (Priemus & Dieleman, 2002). לטענתם של התומכים בה, ההפרטה עשויה לגרום ליעול על-ידי הגברת התחרותיות, החדרת שיקולים עסקיים בניהול והגברת האוריינטציה לצרכנים. אין גם להתעלם מהמניעים האידיאולוגיים להפרטה של חסידי השוק החופשי, שכל מעורבות ציבורית נתפסת אצלם כפגיעה בחופש הפרט והגבלה מזיקה על מרחב המחיה של המגזר העסקי. במישור החברתי מקווים תומכי ההפרטה לשפר את הסטטוס החברתי של הדיירים ושל השיכונים

בהם הם מתגוררים, לחזק את הקשר הרגשי בין הדייר לבית ולשכונה, ולשפר את תחזוקת הדירות על-ידי הדיירים (Werczberger, 1990, 1995). אולם אין להתעלם מחסרונות ההפרטה, במקרה של מכירת הדירות לדייריהם, המתבטאים בעומס הכלכלי הרב, הקשור לרכישה עצמה ובחוסר יכולת לעמוד בתשלומים, במקרה של בעיות אישיות, כגון מחלה או אבטלה. לכך יש להוסיף את עלות התחזוקה ואת הסיכון הקשור לתנודות בערך הדירות, אשר שווין עלול לרדת מתחת לשווי ההלוואה (בן שטרית וצ'מנסקי, 2002). במישור הלאומי, הפרטת הדיור הציבורי (ללא בניית יחידות חדשות או רכישת יחידות חלופיות) גורמת, קודם כל, לצמצום המלאי הדרוש לסיפוק צרכי האוכלוסייה הזקוקה לו, שאינה מסוגלת לרכוש דיור בשוק התחרותי – עולים חדשים, משקי בית מבוגרים, משפחות חד-הוריות וכו'. ללא מציאת פיתרון לאוכלוסייה זו, למשל על-ידי סיוע בתשלום שכר הדירה, תוצאות ההפרטה עלולות להיות הרות אסון.

3 צורות הפרטה

הפרטת הדיור הציבורי יכולה להתבצע בדרכים שונות: מכירת הנכסים במחיר מוזל למשקיעים פרטיים (או מלכ"רים), בתנאי שישמרו לפחות לתקופה מסוימת על שכר דירה נמוך מהמקובל בשוק החופשי; העברת ניהול הנכסים לחברה פרטית – עסק או מלכ"ר – החייבת להמשיך לנהל את הדירות, לדאוג לתחזוקתן ולגבות את שכר הדירה המסובסד. לחלופין אפשר, כפי שזה קורה בישראל, להעביר את הדירות לבעלות הדיירים עצמם, ההופכים כתוצאה מכך לבעלי רכוש ובעלי אחריות גם על הניהול והתחזוקה ונהנים מרווחי הון. גם במקרה זה נדרשת סובסידיה משמעותית, כדי להבטיח שהעלות לדיירים (מחיר או שכ"ד) לא תחרוג מהיכולת הכלכלית שלהם².

העברת הבעלות על הדירות לדיירים שונה במהותה ובהשלכותיה ממכירת הדירות לגורמים עסקיים. מדובר בחלוקת רכוש ציבורי בעל ערך משמעותי לפרטים מעוטי יכולת. המטרה היא כפולה: צמצום אי-השוויון במדינה על-ידי הגדלה של רכוש הדיירים והקטנת אחוז משקי הבית, הגרים בשכירות במקום בבעלות. עם זאת יש לציין, שההטבה ניתנת רק למי שגר בדירה ציבורית, ללא קשר למצבו הכלכלי הנוכחי, ולכן תרומתה להגברת השוויון מוטלת בספק. היות שמכירת הדירות לדייריה היא

² מדובר על הפרטה חלקית, כאשר חלק מהאחריות (והבעלות) מועבר לידיים פרטיות. לדוגמה, בישראל הופרטה תחזוקת הדירות על-ידי העברתה לדיירים, גם כאשר הדירות נשארו בבעלות המדינה.

המדיניות, העומדת על הפרק בישראל מאז שנות התשעים, הדיון להלן יתמקד בהעברת הבעלות לדיירים ולא בהעברתה לחברות ניהול. אפשר להבחין בין שלוש השפעות כלכליות של מכירת דירות ציבוריות לדיירים: ראשית, צפויות הכנסות חד-פעמיות למדינה ממכירת הנכסים לדיירים. אולם עקב ההנחות הגדולות, הניתנות לדיירים מעוטי יכולת, הכנסות אלה מהוות אחוז קטן משווי השוק של השיכון הציבורי. שנית, העברת הבעלות לדיירים מאפשרת חיסכון בתקציב השוטף של המדינה, עקב גלגול הנטל של הוצאות הניהול והתחזוקה אל הדיירים. אולם במציאות הישראלית הפוטנציאל הזה כבר מומש, וזאת מכיוון שכבר כיום שוכרי הדירות אחראיים לתחזוקה השוטפת של דירתם. למרות זאת, בעקבות חוק זכויות הדייר בדיור ציבורי (חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי – 1998) הממשלה שוב הקציבה משאבים למטרה זו. מבחינת המשק רלבנטי רק החיסכון, המתאפשר הודות לייעול בניהול המלאי. אם אמנם נכונה הטענה, שהדיירים מסוגלים לנהל את הרכוש בצורה יעילה יותר מהמנגנון הציבורי, הרי ההפרטה עשויה להביא לחיסכון מסוים בהוצאות הניהול והתחזוקה. בהקשר זה ראוי לציין, שבתחילת שנות התשעים נאמדה העלות המהוונת של הניהול הציבורי (דהיינו משכורות לפקידים, וכיוב') בסביבות 15,000 ש"ח לדירה לשנה (ורצברגר ורשף, 1991). אולם גם השגת יעד זה מוטלת בספק, מכיוון שחלק מהדיירים אינו מסוגל או אינו מוכן לשאת באחריות לתחזוקה השוטפת, במיוחד של הרכוש המשותף, או אינו יכול להתארגן למשימה זאת. המצב הפיסי של שכונות לא מעטות בישראל, בהן הדירות הן בבעלות הדיירים, מאשרת טענה זו. התוצאה עלולה להיות הזנחה קשה במיוחד של הרכוש המשותף גם בבתים שדירותיהם הופרטו. במקום ייעול וחיסכון עלול על כן להיגרם נזק כבד לנכסים, בזבוז במשאבים יקרים ביותר, ופגיעה בדיירים שההפרטה אמורה הייתה להיטיב את מצבם. לסיכום, העלנו כמה סוגיות: (1) הצורך במעורבות ממשלתית בשוק הדיור, הנובע מכישלוננו של השוק התחרותי להבטיח דיור נאות למעוטי יכולת; (2) הצורות השונות של מעורבות הממשלתית, שהדיור הציבורי הוא אחד מהן אבל ברוב מדינות המערב הוא איננו בולט בהיקפו ולרוב אפילו זניח; (3) הבחירה בין שכירות ובין בעלות כצורת אחזקה מועדפת; ולבסוף, (4) הפרטת הדיור הציבורי, כדרך להתגבר על חסרונותיו או כדי להשיג מטרות נוספות, כאשר מתברר, שמכירת הדירות לדיירים אינה בהכרח מטיבה איתם וגם איננה נעדרת חסרונות כמדיניות ציבורית.

3. עלייתו ושקיעתו של הדיור הציבורי בישראל

רקע: לפני קום המדינה רוב האוכלוסייה היהודית העירונית התגורר כנראה בשכירות (ורצברגר ורשף, 2001). אף על פי כן, להיות דייר בעלים (occupant owner), דהיינו להיות הבעלים של הדירה בה גרים, היה כנראה החלום של רוב האוכלוסייה. השאיפה לבעלות על הדירה אמנם לא עלתה בשנות השלושים בדיונים האידיאולוגיים והפוליטיים בארץ אבל היא נתפסה, כנראה, כמובנת מאליה. גם אחרי קום המדינה סוגיה זו כלל לא עלתה לדיון, כאילו שהעדפת הבעלות הייתה מובנת מאליה. אולם לאחר קום המדינה, ההעדפה הפכה ברורה, כאשר המדיניות הממשלתית העדיפה באופן ברור ועקבי את עיקרון הבעלות על דירה ואת הבנייה למכירה. אמנם נעשו במשך השנים ניסיונות ספוראדיים לעודד בנייה להשכרה אך ללא הצלחה.

העלייה ההמונית אחרי קום המדינה גרמה כמובן למצוקת דיור חמורה ביותר. היא נפתרה תחילה על-ידי אכלוס הרכוש הנטוש, ולאחר מכן בהקמת דיור זמני במעברות – באוהלים, בפחונים ובצריפים – שאיכות החיים בהן הייתה קשה מנשוא. ב-1950 החלה החברה הממשלתית עמידר לבנות דירות למכירה, אך כשהסתבר שלעולים אין אפשרות לרכוש את הדירות, הוחלט להעבירן לבעלות עמידר, שהשכירה אותן לדיירים (Darin-Drabkin, 1959)³. שכר הדירה נקבע באופן שרירותי ל-50 אחוז מהמקובל בשוק החופשי, סכום שכבר אז לא אפשר תחזוקה נאותה. עד שנות השישים הלך וגדל מספר הדירות בבעלות ציבורית (עמידר וחברות ציבוריות אחרות, שצצו בינתיים) והגיע בשנת 1959 ל-23 אחוז ממלאי הדיור (שגיב, 1986). בשלב זה חלקו של הדיור הציבורי הפסיק להתרחב ואף החל לקטון, בעקבות הפסקת הבנייה ומכירת הדירות לדיירים.

לאחר גלי העלייה הראשונים, החל להצטמצם היקפה של האוכלוסייה במעברות, ובאיחור-מה גם מספר הדירות שנבנה לצורכי השכרה בדיור הציבורי קטן. בשלב זה התמקדה תשומת הלב של משרד השיכון, יותר ויותר, בבניית דיור למכירה. כתוצאה מכך חלה ירידה מתמדת במספר ובמשקל היחסי של השיכון הציבורי, המהווה היום לא יותר מ-2 אחוזים

³ מסיבות תקציביות גודלן של הדירות הראשונות היה קטן ביותר – 24 מ"ר בלבד (Darin-Drabkin, 1959). עם השנים נבנו דירות גדולות יותר, שהבליטו עוד יותר את ההתיישנות היחסית של הדירות הראשונות.

ממלאי הדיור הכולל. אין בנמצא תיעוד על התפתחות מלאי הדירות הציבוריות מאז סוף שנות התשעים, אך נראה, שבראשית שנת 2000 היו עוד כ-107,000 דירות ציבוריות (קריף, 2005) ומאז ירד מספרם ל-76,000. תוך חמש שנים ירד אפוא מלאי הדיור הציבורי ברבע מהמלאי בסוף המילניום, בעיקר כתוצאה ממכירת הדירות לדיירים.

חברות השיכון: הדיור הציבורי בישראל מנוהל על-ידי שמונה חברות (לוח 1). בסוף שנות התשעים רוב הדירות, כ-64.5 אחוז, היה שייך לחברת עמידר הממשלתית, ורק כ-27.5 אחוז לעמיגור (הסוכנות היהודית). שאר הדירות (כ-8 אחוזים) השתייך לחברת שיכון ופיתוח ולשש חברות "עירוניות", שהוקמו לצורך פיתרון בעיות דיור מקומיות⁴. למעשה, כל החברות האלה הן בשליטתה של המדינה, המחזיקה ברוב מניותיהן. על אף ההבדלים בין החברות בבעלות ובמדיניות הניהול, שני נושאים מרכזיים בפעילותן נקבעים על-ידי משרד השיכון: גובה שכר הדירה ומדיניות ההפרטה. בהקשר שלנו, נוכל על כן להתעלם מהשוני בין החברות ולהתייחס לשיכון הציבורי בישראל כאל מקשה אחת.

לוח 1. מלאי הדירות בניהול חברות השיכון, 1997

חברת	בעלים	מספר דירות	אחוזים
	סך-הכל	107,181	100.0
עמידר	ממשלה	69,222 ⁵	64.5
עמיגור	הסוכנות היהודית	29,451	27.5
חלמיש	ממשלה ועיריית תל-אביב	2,660	2.5
פרזות	ממשלה ועיריית ירושלים	2,192	2.0
שיקמונה	ממשלה ועיריית חיפה	1,560	1.5
אפרידר	ממשלה	506	0.5
ה.ל.ד.	ממשלה ועיריית פתח-תקווה	649	0.6
שיכון ופיתוח	ממשלה	941	0.9

מקור: משרד השיכון, נתונים נמסרו אישית.

השינוי בתפקיד הדיור הציבורי: עם חיסול המעברות והפסקת העלייה ההמונית מארצות המצוקה, התפקיד של קליטת עלייה הלך

⁴ לא פורסמו נתונים חדשים יותר.

⁵ 81,914 ב-1996.

ואיבד את מרכזיותו בדיור הציבורי. במקומו נוספו משימות חדשות – מתן דיור לעולים קשישים, למעוטי יכולת, למשפחות חד-הוריות, ולמחוסרי בית. אולם יחד עם השינוי במטרות חלה גם ירידה במעמד הדיור הציבורי, שנהפך עם הזמן ל"דיור עלוב לאוכלוסייה נחשלת" (ורצברגר, 2000). תהליך זה נבע מצירוף הגורמים שהוזכר לעיל, כגון ההידרדרות הפיסית של הדירות עקב תת-תחזוקה, והירידה בסטטוס החברתי-כלכלי של הדיירים שנשארו בשיכונים. בנוסף לכך, הלך והתרחב הפער בין איכות הדירות והתשתית בדיור הציבורי (במיוחד ביחידות שנבנו בשנות החמישים), לבין רמת הדיור הכללית בארץ, שהשתפרה עם העלייה הכללית ברמת החיים. מאז שנות התשעים מסתמנת מגמה חדשה במדיניות הדיור למעוטי יכולת – מעבר מעזרה בעין על-ידי השכרת דירות בבעלות ציבורית למתן עזרה על-ידי סבסוד השכירות בשוק החופשי. ואמנם, באמצע יולי 2004 קיבלו 165,000 משקי בית השתתפות בשכר דירה, לעומת 195,000 בסוף 2001 (למ"ס, מידע חודשי). נראה אפוא, שמספרם של משקי הבית, המקבלים כיום עזרה בשכר דירה הוא כפול ממספר המתגוררים בשיכון הציבורי, שאיבד את מעמדו ואת תפקידו המרכזי בתמיכת מעוטי היכולת בתחום הדיור.

לסיכום, השיכון הציבורי בישראל סבל מראשיתו ממספר בעיות מבניות, שהביאו במשך השנים לשקיעתו. נזכיר, ראשית, את שכר הדירה הנמוך, שנקבע על-ידי הדרג הפוליטי, ללא התחשבות במשמעותו הכלכלית וגרם לתת-תחזוקה קשה מצד חברות השיכון. כתוצאה מכך, תחזוקת הדירות והרכוש המשותף הופרטה למעשה כבר בשלבים מוקדמים והועברה לאחריות הדיירים, שחסרו בדרך-כלל את המשאבים, את הרצון ואת הידע, הדרושים לתחזוקה תקינה של הדירות (ורצברגר ורשף, 1991). במקביל מלאי הדירות בדיור הציבורי הלך והתיישן בהשוואה לדירות חדשות. המשפחות החזקות יותר עזבו ורבים מהשיכונים נהפכו לריכוזים של עוני וייאוש. מצד שני, יש לציין, שרוב הדירות שהיו פעם בבעלות ציבורית נמכרו לדיירים, מה שמצביע על כך שיחידות אלה נתפסו על-ידי הקונים כהשקעה אטרקטיבית. פרויקט שיקום שכונות, שהחל בסוף שנות השבעים, שיפר אמנם את החזיתות ואת התשתית של הדירות וגם יצר הזדמנות להרחבתן. אבל הוא לא שינה באופן משמעותי את הרכב האוכלוסייה ואת תדמית השכונות, שנהפכו לסמלי הכישלון של מדיניות הקליטה והדיור של ממשלות ישראל לדורותיהן (Carmon, 2002).

4. חוק הדיור הציבורי

א. הרקע לחוק הדיור הציבורי

מאז שנבנו הדירות הציבוריות הראשונות ב-1950, נעשו כאמור מדי פעם מאמצים למכור דירות לדיירים, כחלק ממדיניות העידוד של בעלות על הדיור. שיעורי המכירות והתנאים השתנו מדי פעם. הנתונים הראשונים על היקף ההפרטה הם משנות השישים (שגיב, 1986)⁶, כאשר נמכרו כבר כמחצית מיחידות הדיור, שהיו אי-פעם בבעלות ציבורית (ורצברגר ורשף, 1991). לגבי השנים הקודמות קיימים רק נתונים ספוראדיים על סך-כל היחידות שנרכשו. בשנים לגביהן יש מידע, היקף המכירות נע בין 2 ל-5 אחוזים של מלאי הדירות בבעלות ציבורית.

בתחילת שנות התשעים הופעלה לראשונה תכנית רבת היקף למכירת דירות השיכון הציבורי לדיירים (ורצברגר ורשף, 1991). התכנית כללה מתן הלוואות מסובסדות, בסכומים שהגיעו עד 90 אחוז משווי הדירה. דיירים שוויתרו על ההלוואה קיבלו מענקים בסכומים של עד 50 אחוז משווי דירתם. התכנית, שאף שווקה בצורה די אגרסיבית בטלביזיה, הופעלה על-ידי עובדי חברות השיכון, שקיבלו הטבות לפי מספר העסקות שהצליחו לבצע. אולם, היקף המכירות לא עלה באופן משמעותי על השיעור שהושג בשנים שקדמו למבצע. אחרי תקופה קצרה הוקפא מבצע המכירות על-ידי שר השיכון דאז, בן אליעזר, כאשר התברר שהמטרות החברתיות לא הושגו – רוב הרוכשים לא היו דיירים ותיקים שרצו לגור בדירה שלהם אלא עולים חדשים וקשישים, שילדיהם רצו לנצל את ההטבות, כדי לרשת תוך זמן קצר יחסית את הדירה (נמסר אישית על-ידי פקיד בכיר במשרד השיכון).

ב. השדולות החברתיות למען הפרטת השיכון הציבורי

במהלך שנות התשעים התחילה הממשלה, כחלק ממדיניותה הניאו-ליברלית (וממשיכה בכך עד היום), לצמצם תכניות רווחה מגוונות בתחום הבריאות, החינוך, הרווחה, הדיור, ועוד. בעקבות מדיניות זו הופיעו שדולות חברתיות שונות, שניסו לייצג ולקדם את האינטרסים של

⁶ אין מידע מוסמך על שיעורי המכירה ותנאיה עד שנות השישים. לפני כן לא פורסמו פרטים על המכירות באמצעי התקשורת וכנראה גם לא רוכזו נתונים פנימיים על המבצעים המקומיים.

השכבות החלשות. אחד הרעיונות שהועלו הייתה הדרישה להגדיר רכישת דירות כזכות חברתית בסיסית, בדומה לזכות לחינוך או לשירותי בריאות, ולא רק כחלק ממאמצי משרד השיכון להפריט את מלאי הדירות שבבעלותו (חננאל, 2004). אולם הדרישה דומה יותר לתכנית של "the right to buy" של ממשלת תאצ'ר, בה נקבעה הזכות של דיירי הדיור הציבורי לקנות את הדירה, ובמסגרתה נמכרו יותר משליש מיחידות הדיור של הרשויות המקומיות בבריטניה. יש לציין, שמטרתה של המדיניות הייתה בעיקר פוליטית – פגיעה בכוח מפלגת העבודה – ולא חברתית. הדירות שנקנו היו באיכות גבוהה ונקנו בעיקר על-ידי דיירים ממעמד הביניים. אף על פי כן, בגלל הפופולאריות של מדיניות ההפרטה גם ממשלות מפלגת העבודה המשיכו למכור את הדיור הציבורי (Murie, 1997).

הדחף להתפתחות זו בישראל היה הסדר הקרקעות עם הקיבוצים והמושבים בשנות השמונים (קריף, 2005). במסגרת ההסדר, יישובים, שקיבלו את הקרקעות ממינהל מקרקעי ישראל לצורך עיבוד חקלאי, הורשו למכור אותן ליזמי נדל"ן⁷. שינוי הייעוד מחקלאי לעירוני היה יכול להגדיל את שווי הקרקע פי מאה ויותר באזורים בהם הביקוש לדירות גבוה (בורוכוב, ורצברגר, 2001). היישובים היו אמורים לקבל אחוז מסוים (50 אחוז בהתחלה ו-27 אחוז אחר-כך) מרווח ההון לכיסוי חובותיהם לבנקים, ומינהל מקרקעי ישראל, אשר בבעלות המדינה, את היתרה. האירוניה הייתה, שבאותה העת גם הבנקים היו בבעלות ציבורית. כך המדינה ויתרה לכאורה על הכנסה ממכירת הקרקעות השייכות לה, אך התכוונה להשתמש בחלק מההכנסות כדי לכסות את חובות ההתיישבות לבנקים שבבעלותה.

כתגובה נגד הצמצום בתכניות הרווחה, התארגנו כאמור מספר קבוצות, במטרה לקדם את האינטרסים של האוכלוסיות החלשות, ביניהן הקשת הדמוקרטית המזרחית ושדולות חברתיות נוספות, כגון ידד, סינגור קהילתי, ושתי"ל (קריף, 2005; חדשות ידד, 2006). קבוצות אלה ראו בהסדר הקרקעות של הקיבוצים והמושבים תקדים, העשוי לפתור את מה שנראה היה כבעיה בסיסית של הדיירים בשיכונים הציבוריים – העדר בעלות על הדירה. מניע לא פחות חשוב לדרישה להפרטת הדיור

⁷ השינוי התאפשר עם העלייה ברמת החיים (והשינויים במדיניות ועדות התכנון), כאשר הלך וגדל מספר משקי הבית, שיכלו ורצו לגור בבית חד-משפחתי בסביבה ובבינוי כפריים. ההסדר שנמצא היה פשוט.

הציבורי הייתה תחושת הקיפוח של עולים מארצות המזרח לעומת המגזר החקלאי – בעקבות הפרטת קרקעות המינהל, חברי הקיבוצים והמושבים היו לכאורה צפויים להתעשר מרווחי הון אדירים ובלתי מוצדקים⁸, וזה בזמן שדיירי השיכונים בעירות הפיתוח ובשכונות העולים לא יכלו אפילו לחלום על דירה משלהם. הרעיון היה אפוא, לצאת מאותו העיקרון, עליו היה מבוסס הסדר הקיבוצים ולחלק גם לדיירי השיכון הציבורי חלק מנכסי המדינה.

מאבק של שדולות חברתיות על הזכות לבעלות על דירה שונה במהותו ממאבק של חסרי בית בשנות השמונים (דרי, 1992). קבוצות אלה נלחמו על קבלת דירה כזכות חברתית בסיסית, בדומה לאידיאולוגיה של השמאל הבריטי אחרי מלחמת העולם השנייה (Murie, 1997), ולא על חלוקה מחדש של הרכוש. הצלחה מבחינתם הייתה מתבטאת בשכירות מסובסדת בשיכון ציבורי ללא בדיקה מפורטת של זכאות.

בעקבות הפעילות של השדולות החברתיות, נוצרה תחרות בין חברי הכנסת מהקואליציה ומהאופוזיציה לגבי השאלה, מי יהיה הראשון שיעביר הצעה להפרטת הדיור הציבורי ויוכתר בכך כ"אביר האוכלוסייה הנחשלת". כך הוגשו ב-16.7.1997 בדיון מוקדם בוועדת "בינוי ותשתית" (תת-ועדה בכנסת) שלוש הצעות פרטיות של חוק הדיור הציבורי, על-ידי הח"כים רן כהן (מרצ), תמר גוז'נסקי (חד"ש), מקסים לוי (ליכוד), ורומן ברונפמן (ישראל בעלייה). כל אחת מההצעות ניסתה בצורה שונה במקצת לעודד את מכירת הדירות בשכירות לדיירים, במיוחד לעולים, ולאפשר לבניהם להמשיך לגור בדיור הציבורי לאחר פטירת ההורים.

הממשלה התנגדה ליוזמות אלה, בעיקר בעקבות "הלחץ" שהופעל ממשדד האוצר. במגמה לנטרל את היוזמות, השר שיטריט העלה חלופה להצעת החוק, אשר נועדה להרע את התנאים לחלק מהדיירים החדשים ולהיטיב עם הדיירים בפריפריה, בה מחירי הדירות נמוכים יותר (וגם המענק, המבוסס על שווי הדירה, נמוך יותר). יתר על כן, ההצעה החלופית הייתה אמורה להאריך את תקופת הזמן המינימאלית הנדרשת לזכאות, ולכן גם לצמצם את מספר הזכאים מ-62 ל-53 אלף (קריף, 2005). מצד שני, היא העלתה את תקרת המענק המרבי והיטיבה עם הדיירים הוותיקים ביותר. מאמצי הממשלה לא צלחו ולאחר מסכת

⁸ בפועל, רק יישובים בודדים רצו והצליחו לנצל את ההזדמנות לשווק את הקרקעות שברשותם.

ארוכה של דיונים ומאבקים קואליציוניים חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) אושר בכנסת ב-19.10.1998 (חוק הדיור הציבורי – 19.10.1998).

ג. חוק הדיור הציבורי

החוק, כפי שהתקבל בכנסת, מאפשר לדיירי השיכון הציבורי (לרבות בני זוג וילדים שגרו עם ההורים) לרכוש את דירתם, בתנאי שגרו בה לפחות חמש שנים ואין להם דירה אחרת, ששווייה עולה על 350 אלף ש"ח. החוק אינו חל על מי שמבוגר מ-65 ואין לו ילד או בן זוג.

כדי להקל על הרכישה ובהתחשב בשכר הדירה שכבר שולם (שהיה מסובסד כל הזמן), ניתן מענק שיכול היה להגיע עד 580 אלף ש"ח, בתנאי שהדייר יגור בדירה שרכש לפחות עוד חמש שנים נוספות. המענק אמור היה להסתכם ב-4 אחוזי הנחה משווי הדירה עבור כל שנת מגורים, בעשר השנים הראשונות; 3 אחוזים לעשר השנים הבאות; ואחר-כך 2 אחוזים לשנה. סכום המענק איננו יכול להגיע ליותר מ-85 אחוז משווי הדירה.

1) ההתנגדות לחוק הדיור הציבורי

כאמור חוק הדיור הציבורי לא נהנה מתמיכה מקיר לקיר. הביקורת וההתנגדות באו מכל קצוות החברה. מבקרי החוק העלו כמה טיעונים, אשר ראוי להזכירם: עבור הדיירים העניים ביותר, אפילו המחיר הסמלי שיידרשו לשלם עלול להיות גבוה מדי, במיוחד אם מתייחסים גם לעלות התחזוקה, ועל כן כוונת החוק לשפר את מצבם לא תושג. הצלחת ההפרטה עלולה לחסל את מלאי הדירות, העומד לרשות הממשלה ולפגוע, כתוצאה מכך, ביכולתה לתרום לקליטת העלייה, בהעדר מקור חלופי לדירות, הן מבנייה חדשה, הן על-ידי רכישה או בסבסוד של השכירות בשוק החופשי. עבור מרבית הדיירים בדיור הציבורי, המשלמים שכר דירה מינימאלי (עד 112 ש"ח לחודש), רכישת הדירה ממילא אינה כדאית מבחינה כלכלית, ולכן רבים מהם לא צפויים לרכוש את דירתם. כמו כן, התכנית מבוססת על מענקים, הנגזרים משווי הנכס והיא הייתה צפויה אפוא, להיטיב דווקא עם הקבוצות החזקות יותר, המרוכזות במרכז הארץ, שם המחירים גבוהים מאשר בפריפריה. גם הגבלת הזכות לרכוש את הדירה לדיירים הגרים בדירתם לפחות חמש שנים מצמצמת את מספר הזכאים באופן משמעותי, ובמיוחד מקרב העולים החדשים, שביניהם הייתה בעבר נכונות גבוהה ביותר לרכוש את הדירה (ורצברגר ורשף, 2001). כתוצאה מכך, החקיקה שוללת מכ-20,000 משקי בית

מענקי רכישה בגלל שהות של פחות מחמש שנים בדירה או בגלל מגורים בדירה מוגן (קריף, 2005).

ההתנגדות כמובן לא נבעה רק מדאגה, שהחוק לא ישיג את מטרותיו החברתיות. עובדי החברות המשכנות לא תמכו ביוזמה מתוך חשש, שמכירה סיטונאית של דירות ציבוריות תגרום לאובדן מקום העבודה שעם מטרותיו הם הזדהו במשך שנים. האוצר, שתמך במשך כל השנים בהפרטה של מפעלים, שירותים וכדומה, ראה בהפרטת השיכון הציבורי, המבוססת על סובסידיה מרחיקת לכת, בזבוז בלתי מוצדק של רכוש הציבור (שבעצם לא ניתן היה לממש), זאת בהתעלם מהעלויות השוטפות של תחזוקה וניהול, היות שההכנסות משכר דירה היוו במשך כל השנים רק אחוז קטן מההוצאות השוטפות עבור מטרות אלה. יתר על כן, אומדן האוצר לשווי הדיור הציבורי היה מבוסס על ההנחה הדמיונית, שניתן למכור את הדירות בשוק החופשי וללא דיירים. כך שבכל מקרה ההערכה הייתה מוגזמת. רשמית הממשלה התנגדה לתחיקה בטענה, שיש להעביר את ההטבות לדיירי הדיור הציבורי במסגרת תקנות ולא על-ידי חקיקה. סגן שר השיכון דאז מאיר פרוש, למשל, נימק את התנגדותו בזה, שהחקיקה תקפח 2000 משפחות נזקקות, הממתינות לקבל דיור ציבורי בשכירות (קריף, 2005). זאת ועוד, חלק מהדיירים הנוכחיים, שהיו נזקקים בשעתם, התבססו מאז שנכנסו לדירתם. לפי מצבם הנוכחי הם אינם זכאים להתקבל בשיכון הציבורי אם כי אין דרך חוקית לפנות אותם מדירתם. גם אלה אמורים היו ליהנות מהתנאים הנדיבים שנקבעו בחוק.

2) דחיית החוק והמשך הפרטה האיטית

התנגדותו של משרד האוצר לתכנית הפרטה לא חדלה עם קבלת החוק, שיישמו נדחה מיד על-ידי ראש הממשלה נתניהו לתקופה של שנתיים. בינואר 2001 ממשלת שרון שוב הקפידה את החוק במסגרת חוק ההסדרים שנכלל בתקציב 2001 (חננאל, 2004). כיום החוק עדיין בהקפאה עמוקה ולכאורה היוזמה להפרטת השיכון הציבורי הגיעה לסופה.

אולם מצב זה לא מנע ממשרד השיכון להמשיך למכור את הדירות במסגרת שני מבצעים פחות או יותר לפי המתכונת הקודמת. מבצע "הבית שלי", שהופעל בין ה-23.2.99 עד ל-15.7.2000, נתן עדיפות לדיירים בפריפריה ולדיירים חדשים, ששכרו את דירתם לפחות מחמש שנים. ההנחה המרבית במחיר הייתה 75 אחוז, אך לא יותר מ-300 אלף

ש"ח. הריבית על הלוואות הייתה מסובסדת ומוגבלת ל-5 אחוזים לתקופה של שלוש שנים. החל באפריל 2000 הופעל מבצע "קנה ביתך", שכלל את תנאי החוק המקוריים, וכן ריבית מסובסדת של 4.5 אחוזים לתקופה של 12 שנה. בסך-הכל נמכרו מ-23.2.99 ועד סוף שנת 2004 במסגרת שני המבצעים 19,100 דירות. היקף המכירות השנתיות מתוך מלאי הדירות נע בין 2.1 לבין 5.5 אחוזים מהמלאי שנשאר בבעלות המדינה. שיעורי המכירות נשארו אפוא באותם סדרי גודל כמו לפני כן. אולם בהעדר בנייה חדשה של דיור ציבורי, המלאי הקיים הולך ופוחת. כבר היום הצטמצם המלאי לקצת יותר מ-2.1 אחוזים בלבד מהמלאי הכולל של דירות.

בזמן שמשרד השיכון המשיך למכור דירות לדיירים, משרד האוצר ניסה בהצעת תקציב 2004 לשנות שוב את התקנות של החוק המוקפא. המשמעות הייתה הרעה ניכרת של התנאים, מתוך מדיניות מפורשת להגביל ככל הניתן את מעורבות הממשלה בשוק הדיור (חננאל, 2004). בלי שניתן לכך ביטוי רשמי, בוצעה אפוא על-ידי משרד האוצר וגם על-ידי משרד השיכון מדיניות של חיסול הדיור הציבורי על-ידי מכירת הדירות לדיירים, ואי-הקצאת משאבים להשלמת היחידות החסרות.

בהקשר זה מעניין לציין, שכמעט לא הייתה התנגדות למדיניות מצד חוגי השמאל. בדומה למה שהתרחש בבריטניה. גם שם מפלגת העבודה לא התנגדה למדיניות "הזכות לקנות", כנראה מפני שמצביעה העדיפו את המכירה המסובסדת של הדירות לדיירי ה-Council Housing על הערך האידיאולוגי של דיור ציבורי כזכות חברתית בסיסית.

5. דיון וסיכום

א. חוק הדיור הציבורי

בניגוד לאידיאולוגיה של השמאל הבריטי, השיכון הציבורי בישראל לא היה מבוסס על רעיון של decommmodification (אל-מסחור), דהיינו הרצון להפוך את הדיור לזכות חברתית שקבלתה אינה מותנית בבעלות על משאבים והניתנת במחיר העלות לכל דורש ללא מבחן זכאות (Harloe, 1981; Kemeny, 1988). יחד עם זאת, תפיסה זו אינה לגמרי זרה לשיח הפוליטי בשמאל הישראלי והיא הועלתה במסגרת הקשת המזרחית כזכות לבעלות (חננאל, 2004). כפי שראינו, גם רעיון ההפרטה לא היווה חידוש, מהפך או שינוי מרחיק לכת במדיניות הדיור. מאז קום המדינה

כל ממשלות ישראל העדיפו בעלות על הדיור על פני השכירות כצורת האחזקה המועדפת, עד שהיא נהפכה לנורמטיבית בחברה כולה. הדיור הציבורי הוקם לא מתוך תפיסה אידיאולוגית אלא כפיתרון למצוקה זמנית של העלייה ההמונית בשנות החמישים. יתר על כן, דירות נמכרו לדיירים כבר זמן רב לפני קבלת החוק. בהתאם, היוזמות לחקיקה לא נבעו מניסיון של recombination של הדיור אלא מתוך רצון להקטין את אי-השוויון ברכוש, ולשתף גם את האוכלוסייה החלשה ביתרונות של הבעלות על הדירה, שבה הם גרים, וברוחי הון, הנובעים מהפרטת נכסי המדינה.

אף על פי כן, קבלתו של חוק הדיור הציבורי מבטאת שינוי מסוים בתפיסה הציבורית. בניגוד למצב בשני העשורים הראשונים, הפרטת השיכון הציבורי נתפסת לא רק כפתרון דיור לקבוצה חברתית נזקקת ונחשלת, אלא כחלק ממדיניות חברתית, המנסה לצמצם את הפערים בין האוכלוסייה המבוססת והקבוצות החלשות ביותר. מצד שני, הקפאת החוק למעשה מצביעה על כך, שהממסד הפוליטי לא היה מוכן לקבל את השינוי בתפיסה.

ב. הביקורת על חוק הדיור הציבורי

בדיעבד קבלתו של חוק הדיור הציבורי הייתה בעייתית. החוק התקבל בכנסת בניגוד לרצונה של הממשלה, שהצליחה בסופו של דבר להקפיא אותו במסגרת חוק ההסדרים, ולמעשה לדחות את יישומו עד לתאריך לא ידוע. במשטר פרלמנטארי, חוק, שעל הממשלה ליישמו ולהקצות לו תקציבים חייב לקבל את תמיכתה. בכל מקרה, המטרות הנעלות ביותר אינן מועילות אם הן אינן מיושמות.

אולם גם בחוק עצמו היו מספר פגמים בסיסיים, שבחלקם הוזכרו בדיון בהתנגדות לתחיקה. הפרטה מרחיקת לכת של הדיור הציבורי עלולה להשפיע לא רק על דיירי השיכונים, אלא גם על יכולתה של המדינה למלא את תפקידיה המסורתיים בקליטת העלייה ובאספקת רשת ביטחון לאוכלוסיות החלשות ביותר. בהעדר מלאי דירות פנויות, יתקשו הגורמים המשכנים לפתור בעיות דיור בווערות של עולים, מחוסרי בית, וכו'.

אחת הדרישות, שהועלו מיד עם קבלת החוק הייתה אפוא, שיש להשתמש בהכנסות ממכירת הדירות לבניית דיור ציבורי חילופי. אולם בגלל ההנחות המפליגות שהוצעו לקונים, ההכנסות ממכירת הדירות

צפויות להיות נמוכות, ועל כן רק אחוז קטן מהביקוש לדירות בבעלות ציבורית עשוי היה להיות ממומן מההכנסות מהפרטת הדירות⁹. יתר על כן, משרד האוצר ניסה בהצלחה ל"הפקיע" כמה שאפשר יותר מהכנסות אלה לטובת הקופה הציבורית הכללית. הפיתרון שנמצא היה הגדלה חסרת תקדים במענקי סיוע לתשלום שכר דירה בשוק החופשי, שהיקפם היום גדול פי שניים וחצי ממספר הדירות בשכירות הציבורית. עד היום לא גובשה בישראל מדיניות דיור כוללת או, כפי שמכנים זאת היום, מדיניות "אסטרטגית", שתגדיר את תפקידי המדינה ואת מבנה שוק הדיור אליו שואפים. מדיניות מסוג זה חייבת לקבוע, בין היתר, מטרות לגבי התפקיד הרצוי של בעלות מול שכירות לגבי ההפרטה של דיור ציבורי, ולגבי הזכויות של קבוצות נחשלות ומודרות – עניים, מיעוטים, חרדים וכדומה. מדיניות הדיור, שהופעלה למעשה במשך כל השנים, התמקדה בפתרון אד-הוק של בעיות אקוטיות, כגון המחסור בדיור אחרי קום המדינה, חוק הגנת הדייר, קליטת גל העלייה מחבר העמים, וכיוב'. הפרטת השיכון הציבורי לא עשויה הייתה לפתור אף אחת מהבעיות האקוטיות של שוק הדיור בישראל, אבל הייתה עלולה לפגוע ביכולתה של המדינה להתמודד עם בעיות הדיור של שכבות החלשות ביותר בחברה.

⁹ בהקשר זה, יש מקום להזכיר את גורלן של דירות עמיגור, שנמכרו בשנות השמונים לסוכנות היהודית. מכירה זו אפשרה קבלת פטור ממס הכנסה אמריקאי לתרומות של היהדות האמריקאית לטובת הדיור בישראל. מבחינה פורמאלית, הדירות עברו לבעלות של הסוכנות אבל הן נוהלו לפי המדיניות הממשלתית לגבי כל הפרמטרים המרכזיים של השיכון הציבורי. כאשר הותחל מבצע ההפרטה בסוף שנות השמונים, הסוכנות דרשה פיצוי על כך שנדרשה למכור את הדירות במחיר סמלי, אם כי קנתה אותן בזמנו מעמידר בשוויים המלא. הפיצוי אמור היה לאפשר לה לרכוש (לבנות) דירות חלופיות לדיירים נזקקים חדשים. ההסכם אף פעם לא נחתם, מפני שהעלות המעשית נתפסה כגבוהה מדי על-ידי האוצר.

מקורות

- בורוכוב, א', ורצברגר, א'. (2001). הבעלות הציבורית על הקרקע היא עדיין כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות. *קרקע*, 51, 70-53.
- בן שטרית, ג', צ'מנסקי, ד'. (2002). *התערבות הממשלה בשוק הדיור: היבטים תיאורטיים ולקחי הניסיון המצטבר*. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- דרי, ד'. (1992). *מאבק חסרי הבית*. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- ורצברגר, א', רשף, נ'. (1991). הפרטת השיכון הציבורי בישראל. נייר דיון מס' 5-91. נוב' 1991. המרכז לפיתוח על-שם פנחס ספיר, אוניברסיטת תל-אביב.
- ורצברגר, א'. (2000). הפרטת השיכון הציבורי: פיתרון למה? *ביטחון סוציאלי*, 57, 82-102.
- חננאל, ר'. (2004). הקשת הדמוקרטית המזרחית והדיור הציבורי. כרמון, נ'. (1997). מדיניות השיכון של ישראל: חמישים השנים הראשונות. בתוך ג' מנחם ונחמיאס ד'. (עורכים). *המדיניות הציבורית בישראל*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1999. 500 ע'.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס). *מידע חודשי*, תקופות שונות. קריף, מ'. (2005). *הקשת המזרחית: סיפורה של הקשת הדמוקרטית המזרחית והמאבק החברתי בישראל, 1995-2005*. גלובוס הספרייה, תל-אביב.
- שגיב, מ'. (1986). *התפתחות שוק הדיור להשכרה ובנייה להשכרה בישראל*. ירושלים: אגף האכלוס, משרד הבינוי והשיכון.
- חדשות ידיד (2006). מחזירים את האחריות למדינה – מדיניות דיור עכשיו. כנס של ידיד www.yedid.org.il/NewsMain.asp?id=506
- Barlow, J., Duncan, S. (1994). *Success and Failure in housing provision: European systems compared*. Oxford: Pergamon.
- Carmon, N. (2002). Israel's housing policy: Description evaluation and lessons. *Housing Policy in Israel: Review, Evaluation and Lessons*. Frank Cass.

- Darin-Drabkin, H. (1959). Economic and social aspects of Israeli housing. In Darin-Drabkin, H. (Ed.). *Public Housing in Israel*, Tel-Aviv: Gadish Books. 15-93.
- Doling, J. (1997). *Comparative housing policy: Government and housing in advanced industrialized nations*. MacMillan, London.
- Duncan, N.G. (1982). Home ownership and social theory, in J.S. Duncan. (Ed). *Housing and Identity: Crosscultural Perspectives*. New York.
- Harloe, M. (1988). The changing role of social rented housing, Ball, M., M. Harloe & M. Martens (Eds.). *Housing and social change in Europe and the USA*. London: Rutledge.
- Hirsch. A. (1988). The relationship between the form of tenure and tenants' attitudes toward the dwelling. Jerusalem: Israel, Ministry of Construction and Housing, Project Renewal.
- Kemeny, J. (1981). *The myth of home ownership* (Rutledge and Kegan, London).
- Kerwin, R. M. (1984). The demise of public housing. in *Privatization and the Welfare State*, Legrand, J. & Robinson, R., Eds. London: George Allen and Unwin, 133-145.
- McCrone, G. & Stephens, M. (1995). *Housing policy in Britain and Europe*. UCL Press Ltd., London.
- Maclennan D., More, A. (1997). The Future of social housing: Key economic questions. *Housing Studies* 12:4, Oct, 531-547.
- Megbolugbe, I.F. & Linneman, P.D. (1993). Homeownership. *Urban Studies* 30, 659-682.
- Murie, A. (1997). The Social Rented sector, housing and the welfare state in the UK. *Housing-Studies* 12:4, Oct, 437-461.
- O'Flaherty, B. (1995). An economic theory of homelessness and housing. *Journal of Housing Economics* 4, 13-49
- Priemus, H., Dieleman, F. (2002). Social housing policy in the EU: Past Present and Perspectives. *Urban Studies* 39:2, 191-2000.
- Priemus, H. (2000). Rent subsidies in the USA and housing allowances in the Netherlands: Worlds apart. *International Journal of Urban and Regional-Research* 24:3, Sept, 700-712.

- Weimer D.L., Vining A.R. (1999). *Policy analysis: concepts and practice*. Upper Saddle River, N.J. : Prentice Hall
- Werczberger, E. & Ginsberg, Y.(1987). Maintenance of shared property in low income condominiums. *Housing Studies* 2:192-202.
- Werczberger, E. (1990). The privatization of public housing in Israel. In W. van Vliet & J. van Weesep (Eds.). *Government and housing: development in seven countries. Volume 36, Urban Affairs Annual Reviews*. Sage Publications, Newbury Park, pp. 141-152.
- (1995). The role of public housing in Israel: Effects of Privatization. *Scandinavian Housing & Planning Research* 12:93-108.