

קידום מדיניות דיור חברתית לאחר הבחירות

סוגיית הדיור נותרה סוגיה מרכזית בסדר היום האזרחי: על אף סימנים ראשונים להאטה בקצב עליית מחירי הדיור, אלו עדיין גבוהים עבור חלקים גדולים באוכלוסייה; מחירי השכירות עולים בהתמדה; על אף רכישת כמה אלפי דירות לדיור הציבורי, מאגר הדירות עודו מדולדל בהשוואה למדינות ה-OECD; ועתידה של תכנית "לגור בכבוד" ביחס לדיור הציבורי אינו ידוע. כל אלו מביאים לכך שיותר ויותר אוכלוסיות – בראשן חלשות – מתקשות לעמוד בנטל עלויות הדיור או נדחקות אל השוליים הגיאוגרפיים והחברתיים של המדינה. מחוץ לאזורי ביקוש, המדינה לא מצליחה לייצר שינוי משמעותי באמצעות השוק הפרטי ועד כה לא הונחה תשתית מתאימה לקידום מיזמי התחדשות עירונית בהם.

התמקדות במצעי המפלגות שפורסמו לקראת הבחירות הקרובות (גשר, זהות, חד"ש-תע"ל, הימין החדש, כולנו, כחול לבן, מרצ והעבודה) מאפשרת לשרטט את התחומים בהם הגורמים הפוליטיים השונים מתכוונים להשפיע על שוק הדיור. אנחנו מעוניינים להציג כאן את נקודת המבט שלנו ביחס לתכניות השונות העומדות על הפרק בהתייחסות לסוגיות שאנו מזהים כראויות לתשומת לב מיוחדת – הן לחיוב והן לשלילה.

1. התמקדות בזוגות צעירים ומשפחות

רוב המצעים כוללים התייחסויות ספציפיות לזוגות צעירים או משפחות צעירים (או משפחות, במצע הימין החדש), כאשר ברובם זו האוכלוסייה הספציפית היחידה שנזכרת כמי שהמפלגות מתחייבות לפעול להקל עליה לרכוש או לשכור דירה.

התמקדות ב-'זוגות צעירים' מגיבה תכנון המכוון לאוכלוסייה זו: דירות בינוניות וגדולות, שיהיו בהישג ידם של משקי בית משפחתיים בהם שני מפרנסים. התמקדות בזוגות (צעירים) נוטה לדחוק לשולי השיה משקי בית לא משפחתיים אשר שיעורם בחברה הולך וגדל, כמו רווקות/ים ואלמנות/ים (לפי הלמ"ס, ב-2017, כ-20% ממשקי הבית בישראל היו משקי בית לא משפחתיים, ברובם (91%), משקי בית של נפש אחת)¹; מתעלמת ממשקי בית ובהם מפרנס אחד כגון הורים יחידנים, המגדלים בגפם ילד אחד או יותר; וכן מתעלמת משוכרים שאינם "צעירים" וזקוקים לפתרונות דיור (לפי נתוני הממשלה משנת 2017, כעשירית מבני ה-45 ומעלה מתגוררים בשכירות)².

עליית גיל הנישואין, עליית שיעור הגירושין ועליית תוחלת החיים צפויים להביא לעליה בשיעור משקי הכוללים אדם אחד או מפרנס אחד ואנשים מבוגרים. אלו זקוקים לפתרונות אחרים המתאימים להם.

2. הגדלת ההיצע

כמעט כל המפלגות התחייבו להגדיל את היצע הדירות בהיקפים משמעותיים. הגדלת היצע הדירות היא כמובן מהלך חשוב לשם יצירת מענים לביקוש לדיור, אך כמות יחידות הדיור שייבנו אינה הפרמטר היחיד וגם לא החשוב בהכרח – השאלה

¹ הלמ"ס, המשפחות בישראל 2017, סטטיסטיקל 175, עמ' 3.

² עופר רז-דרור ואפרת שמיר, "על השכירות", יוני 2017.

היכן ייבנו הדירות, למי הן מיועדות ובהתאם לכך גם אילו דירות ייבנו, היא שאלה מהותית לא פחות. כמו כן, בתוך ניסיון להתמודד עם האתגר של הגדלת ההיצע, חלק מהמצעים ממשיכים לייצר בלבול בין הצורך להגדיל את המלאי המתוכנן (שכרגע לא בהכרח בחסר) לבין הצורך להוציא את התכניות על הפועל באמצעות המנגנונים הקיימים – מכרזים על קרקע ציבורית, סוגיה שהינה מורכבת ולא מקבלת התייחסות מספקת ברוב המצעים.

חלק מהמפלגות מציעות לקדם פרויקטים באמצעות בנייה תקציבית (כלומר, קידום בנייה על ידי הממשלה עצמה ולא רק באמצעות יזמים פרטיים). על אף שמדובר בסוגיה מורכבת, אנו סבורים שמדובר בכלי משלים שעשוי להיות מתאים במקרים בהם מוסכם כי קיים צורך בקידום פרויקטים אך אין עניין מצד השוק הפרטי בקידומם.

3. דיור ציבורי

כמעט כל המפלגות מתייחסות במציעיהן לדיור הציבורי על היבטיו השונים: הצורך לקצר את זמן ההמתנה לדיור ציבורי, הצורך להגדיל את מלאי הדיור הציבורי, הצורך להרחיב את הקריטריונים לזכאות לדיור ציבורי ו/או הצורך לשפץ את מלאי הדיור הציבורי הקיים. רוב המצעים אינם נוקבים במספר הדירות שבכוונת המפלגות להוסיף למאגר הדיור הציבורי, ואלו שכן, נוקבות במספרים נמוכים יחסית (למשל 15,000 דירות תוך עשור). תוספת זו לא תיצור מערך דיור ציבורי רחב הנותן מענה לבעלי הכנסות נמוכות, לכל הפחות משקי בית הנמנים על עשירונים 1 ו-2 מבחינת הכנסותיהם ומהווים 20% מהאוכלוסייה.

חלק מהמפלגות מתייחסות לצורך בתמהיל חברתי בתכנון דיור וברצון להעלות את שיעור הדיור הציבורי באזורי ביקוש לעומת הפריפריה. זוהי התייחסות חשובה, משום שעצם בניית דיור ציבורי – במנותק מהשאלה היכן ייבנה – לא מספיקה. ריכוז דירות דיור ציבורי מחוץ לאזורי ביקוש עשויה לפגוע הן בפריפריה והן בדיירי הדיור הציבורי.

4. שוק השכירות ודיור בהישג יד

רוב המפלגות מתייחסות במציעיהן לשוק השכירות. בין ההתייבויות של המפלגות השונות ניתן למצוא התייבויות הנוגעות להסדרת יחסי שוכר-משכיר; התייבויות לייצר שכירות ארוכת טווח ולהגדיל את שיעור הדירות המיועדות לשכירות כזו; והתייבויות ליצירת דיור בהישג יד ו/או דיור ליצירת שכירות במחיר מופחת ממחיר שוק.

שכירות ארוכת טווח אינה בהכרח דיור בהישג יד ואינה בהכרח פתרון לחלק ניכר ממשקי הבית בישראל. כיום שכירות ארוכת טווח מוגדרת בחוק כשכירות לתקופה של חמש-שש שנים בלבד; באזורי ביקוש, בהם מחירי הדיור גבוהים, שכירות ארוכת טווח במחיר שוק לא תסייע לאוכלוסיות עם הכנסה נמוכה ובינונית.

חשוב לציין שגם השכרת דירות במחיר מופחת באמצעות חברת "דירה להשכיר" אינה בהכרח שכירות בהישג יד – מדובר ביחידות דיור הנבנות על קרקעות בבעלות ציבורית באזורי ביקוש גבוה (עד כה מחוץ לאזורים אלו אין היתכנות לבנות אותן), משאב מוגבל בהיקפו ובמיקומו. כך, דיור להשכרה בקרקעות אלו, אף בהפחתת 20% ממחיר השוק, יסייע רק לבעלי הכנסות גבוהות יחסית, שיוכלו להרשות לעצמם לשכור את הדירות במחיר זה.

משכך, מיקום דיור בהישג יד; הקרקעות עליהן ניתן לבנות ולנהל אותו; התמריצים שיש לתת לשוק הפרטי על מנת לעשות זאת; וכמובן תנאי הזכאות לו והיקף ההפחתה הנדרש על מנת לאפשר גם למשקי בית מהעשירונים הנמוכים לשכור אותו – הם נושאים חשובים לא פחות מעצם בניית יחידות דיור בהישג יד.

5. שלטון מקומי

כמעט אף אחת מהמפלגות לא מתייחסת במצעה לתפקידו של השלטון המקומי בהסדרת פתרונות הדיור, וכמעט כולן עוסקות רק בכלים הקיימים לשלטון המרכזי. על אף המקום החשוב שיש לשלטון המרכזי בפיתוח מדיניות דיור, מדובר בתחום שבו השלטון המקומי הוא שחקן מרכזי וחיוני. אנו סבורים כי הגדלת המעורבות והרחבת הסמכויות השלטון המקומי בתכנון מענים מתחום הדיור היא מהלך חיוני ונדרש.

6. פריפריה

מספר מפלגות מתייחסות במצעהן, באופן ספציפי, לצורך לקדם בנייה בפריפריה (זאת לצד התייחסויות נפרדות בחלק מהמצעים לצורך לפתח את הפריפריה בהיבטים אחרים כגון תעסוקה, חינוך וכו'). בחלק מהמצעים בעידוד פרויקטים של בניה בפריפריה; באחרים מדובר ביצירת תמהיל חברתי מגוון ומאוזן בין המרכז לפריפריה מבחינת דיור בהישג יד ודיור ציבורי; ובחלק מדובר בקידום התחדשות עירונית בפריפריה, שנכון להיום אינה מקודמת בשל היעדר כדאיות כלכלית ליזמים.

אנו סבורים שנקודה אחרונה זו היא חשובה במיוחד – התחדשות עירונית שתלויה כולה בשוק הפרטי אינה כדאית מחוץ לאזורי ביקוש ולכן אינה מתרחשת מחוץ לאזורים אלו. מצב זה מגביר את הפערים בין המרכז לפריפריה ומונע יצירת ביקושים גם מחוץ לאזור המרכז. אנו סבורים שבמקרים כאלו ראוי לעודד מעורבות ממשלתית ישירה לעידוד התחדשות עירונית בפריפריה, תוך השקעה נלווית בתשתיות, החינוך, הרווחה והתעסוקה בהן.

7. התחדשות עירונית

מספר מפלגות התייחסו במצעהן לצורך לקדם התחדשות עירונית במרכזי הערים. מדובר במטרה ראויה, אולם חלקית בלבד – שכן השאלה היא איזו התחדשות עירונית ניתן לקדם בכלים הקיימים; והאם מטרתה היא רק להגדיל את היצע הדירות, או גם להיטיב עם האוכלוסייה המתגוררת כיום במתחמים המתוכננים להתחדשות בדגש על האוכלוסיות המוחלשות המתגוררות בשכירות, קשישים ובעלי הכנסה נמוכה, עבורם יש לייצר מענים ייחודיים שטרם נוצרו.

מה אנחנו מציעים?

אנו מבקשים להציע גיבוש מדיניות כוללת לדיור חברתי וכלים ליצירת התחדשות עירונית חברתית באזורי ביקוש ובפריפריה, ואנו מאמינים שבקרב הדרגים המקצועיים קיימת היום בשלות והסכמה בדבר הצורך להתייחס גם לסוגיות אלו, ויש צורך במנהיגות פוליטית שתוביל מהליכים בנושא:

1. מדיניות כוללת לדיור חברתי

מדיניות הממשלה בתחום הדיור התמקדה בהורדת מחירי הדיור, אך מחירי הדיור לא יכולים ולא צריכים להיות מצפן לגיבוש מדיניות בתחום – והורדתם באחוזים ספורים לא צפויה לתת מענה לצרכים של משקי בית רבים. כמו כן, קידום יעד זה נעשה תוך הגדלת היצע הדירות (יעד שהיתכנותו מוגבלת) ותוך התמקדות בדירות לרכישה, תוך הזנחת תחום השכירות ומבלי לעסוק בשאלות מהותיות כגון "מה בונים?", "עבור מי בונים?" ו"היכן בונים?".

אנו סבורים שיש לגבש מדיניות דיור כוללת המביטה על תחום הדיור כחלק ממארג שירותים חברתיים שהמדינה אחראית לו; מדיניות זו צריכה לבטא חזון ביחס לצרכי הדיור של משקי הבית בשים לב להרכבם, גודלם, הכנסתם והונם. קביעת היעדים והכלים להגשתם יכולה להיעשות באמצעות חקיקת חוק דיור חברתי³ או באמצעות הרחבת החקיקה הקיימת (ביחס לדיור הציבורי וביחס לדיור בהישג יד⁴), במסגרתם ייקבעו בין היתר:

- א. הזכאים לדיור חברתי – יעוד הדיור הציבורי והדיור בהישג יד למשקי בית הנמנים על בעלי הכנסה נמוכה עד בינונית, תוך הבטחת חלק ניכר מיחידות הדיור האמורות לבעלי הכנסות נמוכות.
- ב. תמהיל חברתי – האופן בו ישולבו ויתוכננו יחידות דיור ציבורי ודיור בהישג יד במרחב העירוני, בקרקעות בבעלות ציבורית ובקרקעות בבעלות פרטית.
- ג. תמריצים לשוק הפרטי – הרחבת סל התמריצים ליזמים לבנות ולנהל דיור בהישג יד על קרקעות פרטיות במקרים בהם אין כדאיות כלכלית לעסקה (למשל, מתן הטבות מס כנגד בניה וניהול כאמור).

2. התחדשות עירונית חברתית

התחדשות עירונית יכולה להיות כלי לפיתוח חברתי המעניק לאוכלוסיות מוחלשות הזדמנות לשגשוג ומוביליות חברתית; ולרשויות מקומיות מוחלשות אמצעי לפיתוח ויצירת ביקושים. על מנת לממש את מלוא הפוטנציאל החברתי של תהליכי התחדשות עירונית אנו סבורים שיש לפתח:

- א. מסלול חדש להתחדשות עירונית רחבה בפריפריה – נדרשת מעורבות ממשלתית בעידוד פרויקטים מחוץ לאזורי ביקוש בדרך של מתן תמריצים ליזמים תוך פיתוח מעטפת שירותים גלווית לרשות המקומית בתחומי הרווחה, החינוך והתעסוקה.
- ב. כלים להתחדשות עירונית מכילה – כלים שיאפשרו לאוכלוסייה המתגוררת במתחמים המיועדים להתחדשות, ובמיוחד אוכלוסיות חלשות, ליהנות מפירות הפיתוח ולא להיפגע מהמהלך (חיזוק המנגנונים לשיתוף הדיירים בהליך התכנון; גיוון סל התמורות שיש להציע להם במסגרת הפרויקט; הקמת מנגנון לסיוע בתחזוקת המבנה לאורך זמן) ואשר יאפשרו שימור מלאי דיור זול באזור שעובר התחדשות עירונית.

³ ר' למשל הצעת חוק דיור חברתי, תשע"ח-2017 (4850/20/פ).

⁴ ר' למשל תיקון 120 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, מפברואר 2018.