

מדור מיוחד: מדיניות דיור בישראל בעשור השלישי של המאה ה-21

עורכים: רות חננאל ויגאל צ'רני

ביום חמישי. זה לא מעניין אותי. אני לא אחכה לכבישים בשביל לבנות דירות. אני פשוט לא אחכה להם, כי אני לא יכול לעמוד בזה שלאנשים לא יהיה איפה לגור."

המאמר של נחמני וחננאל מבקש לבחון את ההשפעה של המחאה החברתית של קיץ 2011 על מדיניות הדיור של ישראל. החוקרים יצרו ספרייה של כל ההחלטות הממשלתיות בנושא מתחילת המילניום ועד היום, וניתחו אותן מבחינה כמותנית ואיכותנית. המסקנה של המחברים היא שהמחאה החברתית אמנם המריצה את הממשלה לעסוק בנושאי דיור, אולם בחינה לעומק של תוכן ההחלטות מראה שמדובר במדיניות חד-ממדית, שמכוונת כמעט באופן בלעדי להגדלת היצע הדיור למכירה ומסייעת בעיקר לאוכלוסיות האמידות המסוגלות לרכוש דירה. החוקרים מצביעים על כך שמגוון תכניות הדיור שהונהגו לאחר המחאה נעדרות חזון, ערכים ומטרות רחבות, ובכך, הן לא רק מתעלמות מבעיות הדיור של מרבית האוכלוסייה, אלא לפי שעה גם נכשלות בריסון עליית המחירים ומיתון משבר הדיור. לסיכום, המחקר מדגיש את הצורך במדיניות דיור לאומית מגוונת, הנותנת מענה לקבוצות אוכלוסייה שונות תוך שימוש במגוון כלי מדיניות (היצע, ביקוש, בעלות על בתים, השכרה פרטית וציבורית), מתוך שאיפה שמדיניות כזאת עשויה למתן את עליית מחירי הדיור ובד בבד ליצור מציאות שיוונית, מכילה והוגנת יותר.

המאמר של אשל, יפתחאל ומרגלית עוסק במנגנון של הסכמי הגג בישראל. טענת המחברים היא שההסכמים "הקפיצו" את המנגנון הניאו-ליברלי של עסקאות תכנון מקנה המידה העירוני לקנה המידה הארצי. הסכמי הגג חיזקו את כוחו של השלטון המרכזי, שהחליט לסייע לכוחות השוק תוך כדי חיזוק מעמדו בתחום של תכנון ובנייה של שכונות חדשות בערי ישראל. ההסכמים הגבירו את אי השוויון בין שכונות בתוך כל רשות מקומית וגם בין הרשויות המקומיות השונות, ויצרו "בועות שגשוג" ברמה הארצית. ההסכמים קידמו את המדיניות הדומיננטית של הקמת שכונות חדשות גטריות המיועדות בעיקר לאוכלוסייה במעמד חברתי-כלכלי בינוני לפחות והתרחקו מאמרת חז"ל – "עניי עירך קודמים".

כהמשך טבעי, המאמר של סויה ואלפסי מתמקד בתכנון שכונות המגורים שנבנו בישראל בשני העשורים האחרונים. המאמר מבקר את הקיבעון התכנוני שהושרש בימי ראשית המדינה ונותר מאז על כנו. לטענת המחברים, תכנון השכונות אינו מייצר מגוון מבחינת גודל, מאפיינים ומחירים ובעצם חותר לכיוון של בניית דירות גדולות ויקרות

בספרות מקובל לראות במדיניות דיור מערך התערבויות ציבוריות שנועד לענות על צרכי דיור נוכחיים ועתידיים של כלל התושבים במדינה מבחינת כמות, איכות ומחיר. מדיניות דיור, כמו כל מדיניות ציבורית, חייבת להיות דינמית ולהתעדכן בהתאם לשינויים החברתיים, הפוליטיים והכלכליים בה היא מתקיימת. בעתות משבר, המדיניות נוטה להשתנות.

מדיניות הדיור של ישראל השתנתה משמעותית במהלך 75 שנות קיומה, ממדיניות שהיתה כלי מרכזי בקליטת עלייה באמצעות בנייה של דיור ציבורי ועד לצורות השונות והמגוונות שהיא מקבלת בשנים האחרונות. החל מראשית המילניום, ובמיוחד בעשור האחרון, השתנתה והתעדכנה מדיניות הדיור חדשות לבקרים. לא מפתיע שהיא זכתה להתייחסות במדור מיוחד בכתב זה בשנת 2019, מדור שעסק בהיבטים חדשים במדיניות השיכון והדיור הישראלית בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011 שכונתה גם "מחאת הדיור". בחלוף ארבע שנים, אנו שוב מפנים את הזרקור לאותו הכיוון, הפעם על מנת להרחיב את היריעה באמצעות בחינת היבטים נוספים של מדיניות הדיור. הדינמיות של המדיניות מתבטאת במספר רב של יוזמות שהוצגו על ידי ממשלות ישראל. במהלך עשור זה הושקו תכניות דיור חדשות ומנגנונים חדשים, בהם מחיר למשתכן ומחיר מטרה, הוצג המנגנון של הסכמי גג, הוקמה הוועדה הארצית לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל), אושר חוק שכירות הוגנת, והוקמה החברה הממשלתית "דירה להשכיר". בנוסף, הוקמה הרשות להתחדשות עירונית במשרד השיכון ומינהלות להתחדשות עירונית הוקמו ברשויות מקומיות רבות. מעל כל אלה, הוקמה ועדת שרים לענייני דיור, בנייה ומקרקעין, המוכרת כ"קבינט הדיור" שתפקידה להתוות ולגבש את מדיניות הדיור של ישראל.

חמשת המאמרים במדור זה בוחנים היבטים שונים של מדיניות הדיור העכשווית בישראל. חלקם עוסקים בנושאים המעוצבים ממש לנגד עניינינו ושיש אי וודאות לגבי המשך הפעלתם ודרכם. המאמרים מחזקים את הטענה שמדיניות הדיור הממשלתית נועדה לשמר את המשטר הניאו-ליברלי ואת המגמות הקיימות באמצעות התערבות השלטון המרכזי בהרחבת היצע הדיור ובהעצמת כוחות השוק. בהקשר זה, דבריו של ראש מטה הדיור בשנת 2016 מהדהדים ומשדרים היעדר ראייה רחבה ואולי גם פספוס מבחינת האפשרות לייצר סביבות מגורים אטרקטיביות: "שייקחו שק שינה בבוקר יום ראשון, יגיעו לעבודה, יישנו על הרצפה ויחזרו

פרופ' **רוית חננאל** היא ראש המסלול לתואר שני במדיניות תיכנון ועיצוב עירוני וראש ועדת הדוקטורנטים בחוג למדיניות ציבורית, הפקולטה למדעי החברה, אוניברסיטת תל אביב. חננאל מתמחה במדיניות קרקעית; מדיניות תכנון שימושי קרקע; מדיניות מרחבית; ומדיניות דיור. מחקרה מתמקדים במדיניות מרחבית ועירונית ובמערכת היחסים שבין קבלת החלטות במוסדות ציבור לבין שאלות על צדק חלוקתי ושוויון חברתי. בתחומים אלה, פרסמה חננאל מחקרים רבים בכתבי העת האקדמיים המובילים בתחום.
hananelr@tauex.tau.ac.il

פרופ' **יגאל צ'רני** הוא חבר סגל בביה"ס למדעי הסביבה, וסגן דיקן להוראה בפקולטה למדעי החברה ע"ש שמואל והרטה עמיר באוניברסיטת חיפה. הוא גם משמש כסגן נשיא האגודה הגאוגרפית הישראלית. הוא מפרסם בנושאי פוליטיקה ופיתוח עירוני, בניה לגובה, תכנון ונדל"ן.
charney@geo.haifa.ac.il

ואינו תורם ליצירתו של מלאי משמעותי של דיור בהישג יד. מעבר לכך, רמת החיבוריות של השכונות לסביבתן היא נמוכה והן נבנות בצפיפות נמוכה ובניצול לא מיטבי של הקרקע. הדגם של השכונות הוא, כדברי המחברות, "אנטי-אדפטיבי", לפיכך הוא לא צפוי לתת מענה לתמורות עתידיות ולהשתנות מאפייני האוכלוסייה ולצרכיה.

המאמר של וייסברג-מאיר, צ'רני, רוזן וסילברמן בוחן נושא שטרם נבחן בהקשר הישראלי, דיור בשכירות לטווח ארוך או שכירות מוסדית. שוק שכירות לטווח ארוך קיים במדינות רבות בעולם, אולם בישראל הוא נמצא עדיין בחיתוליו. רק בעשור השני של המילניום, ולאחר מחאת הדיור, התייחסה הממשלה לראשונה לנושא של שכירות לטווח ארוך, והכירה בצורך בקידומו ובעידודו וזאת כחלק מארגז הכלים לפתרון מצוקת הדיור בישראל. המאמר מציג ומנתח את הכלים, המנגנונים והחוקים שנוספו ותוקנו (והם רבים) על מנת שיאפשרו את צמיחתו והבשלתו. בישראל, המושג "דיור בשכירות לטווח ארוך" הפך למילה נרדפת לדיור בהישג יד, אולם הוא אינו מערער את פרדיגמת הדיור הדומיננטית בישראל (דיור למטרות רכישה) אלא מבטא ניסיון ליצור מסלול דיור נלווה/משלים. כיום, עקב תנאים שאינם מיטביים, מרחפת אי וודאות רבה לגבי עצם קיומו והמשך התפתחותו של שוק השכירות לטווח ארוך.

לבסוף, המאמר של ויינגרטן, נאה, מוסא ומועלם בוחן מוצר שכמעט נעלם ממדף הדיור הישראלי, דירות קטנות. המחברים עורכים סקירה מקיפה של ההגדרה של דירות קטנות, והחקיקה והמדיניות הנוגעות לדירות קטנות בישראל. הם מציע לייצר מסגרת משפטית הולמת ליחידות דיור קטנות שתהייה חלק מהפתרונות המוצעים. רוח המאמר תומכת ביצירת מלאי של דירות קטנות משום ששוק הדיור הינו מגוון ומורכב ויש לתת מענה גם לביקוש לדירות מסוג זה שכמעט שלא נבנות בימינו.

בעת כתיבת שורות אלה מרחפים סימני שאלה רבים לגבי אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל. אנו רואים בעיצוב וגיבוש מדיניות דיור מגוונת, רגישה ומכילה יותר, כזאת המאפשרת לכלל הדרים במדינה לחיות בסביבת דיור נאותה, שוויונית ומכבדת, רכיב חשוב בחיזוק חוסנה של ישראל כמדינה דמוקרטית.