

לא על ההיצע לבדו: השפעת המחאה החברתית בקיץ 2011 על מדיניות הדיור של ישראל

הראל נחמני ורוית חננאל

מילות מפתח

מדיניות דיור
ישראל
המחאה החברתית

תקציר

האם מחאות חברתיות משפיעות על החלטות ממשלתיות הקשורות לדיור? כדי להשיב על שאלה זו, המחקר הנוכחי בוחן את השפעת המחאה החברתית בקיץ 2011 על מדיניות הדיור של ישראל, באמצעות ניתוח אמפירי של החלטות ממשלתיות הקשורות לדיור שהתקבלו בשני העשורים האחרונים. בעזרת קוד JavaScript לאיתור מילות מפתח נבחרות, חילצנו כ-3000 החלטות מענן הכנסת, שסוננו (באופן ממוחשב וידני) לכדי ספרייה בת כ-740 החלטות רלוונטיות לניתוח. המחקר בחן באופן כמותני ואיכותני החלטות אלו באמצעות שיטות של סטטיסטיקה תיאורית וניתוח מדיניות טקסטואלית.

ממצאי המחקר מראים כי בעקבות מחאת הדיור בקיץ 2011 העמיקה הממשלה את מעורבותה בשוק הדיור. בעוד שלפני המחאה מדיניות הדיור של ישראל הייתה מצויה בקיפאון, לאחר המחאה החלה הממשלה לקבל החלטות בנושאי דיור חדשות לבקרים. עוד עולה מהמחקר כי לרוב המכריע של תוכניות הדיור הממשלתיות לאחר המחאה הייתה מטרת על אחת: להגדיל את היצע הדיור למכירה במהירות ובקנה מידה גדול ככל האפשר, וכיוון שכך הן הועילו בעיקר למעמד הביניים, תוך התעלמות מבעיות הדיור של האוכלוסיות המוחלשות אשר חרף הסיוע, אינן יכולות להרשות לעצמן דירה בבעלות פרטית. מתוך מציאות זו, בה יעד כמותי של יחידות דיור חדשות הוא העיקרון המנחה את עיצוב מדיניות הדיור, ניתן להסיק שמתחילת שנות ה-2000 אין בישראל מדיניות דיור לאומית ברורה. כתוצאה מכך, הפערים החברתיים, כלכליים ומרחביים הקיימים ממילא בין אזורים שונים בתוך ערי ישראל ובין מרכז הארץ לפריפריה צפויים להתרחב, מה שיחריף עוד יותר את משבר הדיור הנוכחי.

נחמני ה., וחננאל ר., (2023). לא על ההיצע לבדו: השפעת המחאה החברתית בקיץ 2011 על מדיניות הדיור של ישראל. *תכנון*, 20 (2).

מבוא

רצון ציבורית ממדיניות הממשלה וקריאה לפעולה אזרחית שיצרה תהודה ציבורית ותקשורתית נרחבת.

המחקר הנוכחי מבקש לבחון את השפעת המחאה החברתית בקיץ 2011 על מדיניות הדיור הלאומית של ישראל. כדי לאמוד את שינוי המדיניות, אנו מאמצים גישה מחקרית חדשנית של שיטות מעורבות (mixed methods research), המשלבת ניתוח כמותני ואיכותני של החלטות ממשלה בנושאי דיור שהתקבלו בשנים 2003-2019, לצד שיטות ממחושבות מתקדמות לכריית המידע וסיווגו.

התמקדות המחקר בשני העשורים האחרונים איננה מקרית, היא משקפת את מגבלת זמינות הנתונים, וחשוב מכך גירעון תיאורטי שזיהינו בספרות לגבי מדיניות הדיור הלאומית של ישראל בתקופה זו. ראשית, מרבית המחקרים שבחנו את מדיניות הדיור של ישראל מסתיימים בתחילת שנות ה-2000, וככאלה הם אינם מתייחסים לכמה מהאירועים המשפיעים ביותר על תחום הדיור. אירועים אלו כוללים בין

שנת 2011 תיזכר בהיסטוריה האנושית כזמן בו אירעו מחאות חברתיות-פוליטיות ספונטניות ברחבי העולם. עם אלה נמנות ההפגנות במזרח התיכון (תוניסיה, מצרים, לוב, בחריין, סוריה ותימן) שזכו יחד לכינוי "האביב הערבי" (Kerton 2012); תנועות המחאה נגד הצנע בדרום אירופה (ספרד ויוון) (Castañeda 2012); המחאה האמריקנית בפארק זוקוטי בניו יורק, שהתפתחה לתנועת ה-Occupy Wall Street (OWS) והעניקה השראה לתנועות כיבוש נוספות; (Graeber, 2011; Hardt & Negri 2011) והמחאה החברתית בישראל שפרצה ביולי וכונתה מחאת הדיור (Alfasi & Fenster, 2014; Azary-Viesel & Hananel, 2019; Charney, 2017; Hananel & Nachmany, 2021; Lavy & Hananel, 2022; Mann & Hananel, 2020; Margalit, 2021; Marom, 2013; Mualem & Max, 2015; Rosen, 2016; Schipper, 2022). תנועות מחאה אלה, חרף הבדלים מהותיים ביניהן, ביטאו חוסר שביעות

כתוצאה מכך, הפערים החברתיים, כלכליים ומרחביים הקיימים ממילא בין אזורים שונים בתוך ערי ישראל ובין מרכז הארץ לפריפריה הגיאוגרפית צפויים להתרחב, מה שיחריף עוד יותר את משבר הדיור בישראל.

למחקר ארבעה חלקים עיקריים. החלק הראשון מציג סקירה תיאורטית תמציתית על דיור בכלל ומדיניות דיור בפרט, בדגש על המגמות בשוק הדיור הישראלי שהובילו לפרוץ המחאה החברתית בקיץ 2011. בחלק השני, אנחנו מציגים את מערך המחקר לניתוח החלטות הממשלה. החלק השלישי מוקדש לניתוח ההחלטות הנבחרות והצגת ממצאי המחקר. לבסוף, אנו דנים במסקנות העולות מהממצאים ובהשלכותיהן על קבוצות שונות באוכלוסייה. במיוחד נוכח משבר הדיור העולמי הנוכחי המתבטא במחסור חמור ביחידות דיור בהישג יד, ממצאי המחקר רלוונטיים למדינות רבות ברחבי העולם ועשויים לסייע למקבלי ההחלטות לעצב מדיניות דיור מגוונת יותר המותאמת לצרכים של צרכנים ויצרנים כאחד, ובכך להתמודד בצורה טובה יותר עם אתגרי שוק הדיור.

על דיור, מדיניות דיור ומחאות חברתיות

במובנו הבסיסי ביותר, דיור אינו אלא מחסה של "לבנים וטיט", אך מעבר להיותו אובייקט פיזי, לדיור משמעויות חברתיות, פוליטיות וכלכליות לאמבולטות הן עבור יחידים והן עבור החברה (Kemeny, 2017: 46; Gurrans & Bramley, 1977; Rakoff, 2013: 8). באופן כללי, ניתן להצביע על שתי תפיסות מרכזיות של דיור המתקיימות במקביל: דיור כסחורה בשוק המוצרים ודיור כטובין חברתי. עבור יחידים, דיור הוא לרוב הנכס העיקרי בהון המשפחתי, וככזה נתפס כאמצעי להשגת ביטחון, מעמד ויציבות וכביטוח סוציאלי אלטרנטיבי (Bratt, et al., 2006; McCarthy, et al., 2001). עבור מדינות רבות עם כלכלה מפותחת, דיור מהווה את אחד מעמודי התווך של הצמיחה הכלכלית (Aalbers, 2014; Harvey, 2000; Schwartz, 2017). פרויקטים בתחום הדיור מייצרים תעסוקה והכנסה בענף הבנייה והענפים המשלימים, וכן מגדילים את ההכנסות ממסים לכל רמות הממשל (Megbolugbe & Linneman, 1993; Schwartz, 2014).

כטובין חברתי, לעומת זאת, סף מינימלי של דיור מהווה תנאי הכרחי לקיום חיים ראויים בכבוד (Cattaneo, et al., 2009; Galiani & Schargrodsy, 2010). בהתאם לתפיסה זו, המשפט הבינלאומי מכיר בזכות לדיור נאות (adequate housing) כזכות אדם בסיסית שנועדה להגן על כבוד האדם ועל קדושת חייו. מרכיב מרכזי המגולם בזכות לדיור הוא ביטחון הדיור (security of tenure), המהווה בסיס למימוש זכויות אזרחיות רבות, ובהן זכויות תרבותיות, כלכליות, פוליטיות וחברתיות (OHCHR, 2014). לשון אחר, לדיור השפעות חיוביות, הואיל והוא

היתר את המשבר הכלכלי העולמי של 2007/8, שבעקבותיו חברות רבות עדיין מתמודדות עם משבר דיור חריף שהתסמין העיקרי שלו הוא מחסור ביחידות דיור בהישג יד עבור משקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה (Aalbers, 2016; Adelino, et al., 2015; OECD, 2018). OECD שבהן מחירי הדיור ירדו בחדות בעקבות המשבר (OECD, 2018), מחירי הדיור בישראל נסקו בין השנים 2007 ל-2013 ביותר מ-70% במונחים ריאליים (למ"ס; 2016; מבקר המדינה, 2015). ההכבדה בנטל הוצאות משקי הבית בעקבות העלייה התלולה במחירי הדיור תרמה להתפרצות מחאת הדיור בקיץ 2011, שלפחות עד לאחרונה נחשבה למחאה החברתית הגדולה ביותר בתולדות המדינה (Marom, 2013). שנית, המחקרים המעטים שבחנו את מדיניות הדיור של ישראל במהלך תקופה זו מתמקדים בעשור הראשון של האלף החדש, אותו מכנה בן-שטרית (2014) "עשור ללא מדיניות דיור", שבמהלכו נסיגת הממשלה מתמיכתה בדיור הובילה למשבר הדיור ולפרוץ מחאת 2011 (בן-שטרית, 2003, 2014). לפיכך, המחקר הקיים על מדיניות הדיור של ישראל מצומצם ופוסח על השפעת המחאה החברתית ושלל החלטות הממשלתיות שהגיעו בעקבותיה על הדינמיקה של שוק הדיור הישראלי.

רק בשנים האחרונות חלה התעוררות בספרות הנוגעת לדיור בישראל. מחקרים עדכניים רבים בחנו את כלי מדיניות הדיור השונים שהציגה הממשלה בעקבות מחאת קיץ 2011 ובהם: אסטרטגיות תכנוניות להאצת הבנייה למגורים (Alfasi & Migdalovich, 2020; Charney, 2017; Feitelson, et al., 2021; Mualam, 2018; Razin, 2020); דיור ציבורי (Hananel, 2017, 2019, 2020); דיור בהישג יד (Eshel & Hananel, 2019); דיור בהישג יד (Friedman & Rosen, 2019, 2020; Schipper, 2015); והתחדשות עירונית (Alster & Avni, 2022; Geva, & Rosen, 2018; Margalit & Kemp, 2019; Margalit & Mualam, 2020; Nachmany & Hananel, 2022, 2023; Shamai & Hananel, 2021). אולם, למיטב ידיעתנו עד עתה אף מחקר לא יצר גוף ידע רחב המאפשר להסתכל על מדיניות הדיור הנוכחית של ישראל ממעוף הציפור. המחקר הנוכחי מבקש לגשר על פער תיאורטי ואמפירי זה ולבחון באופן כמותני ואיכותני החלטות ממשלה בנושאי דיור שהתקבלו בשני העשורים האחרונים.

ממצאי המחקר עולה כי המחאה החברתית בקיץ 2011 המריצה את הממשלה להעמיק את מעורבותה בשוק הדיור. עוד עולה כי לרוב המכריע של תכניות הדיור הממשלתיות לאחר המחאה הייתה מטרת על אחת: להגדיל את היצע הדיור למכירה במהירות ובקנה מידה גדול ככל האפשר, זאת תוך הסתמכות על יוזמות דיור פרטיות. מתוך מציאות זו, בה יעד כמותי של יחידות דיור חדשות הוא העיקרון המנחה את עיצוב מדיניות הדיור, ניתן להסיק שמתחילת שנות ה-2000 אין בישראל מדיניות דיור לאומית ברורה.

את מעורבותן בשוק הדיור באמצעות גיבוש מגוון כלי מדיניות דיור (Baker, 2008; Brucato, 2012; Calavita & Mallach, 2010; Landis & McClure, 2010; Rolnik, 2013; Schwartz, 2014).

בספרות נהוג לסווג את אופני ההתערבות הממשלתית בשוק הדיור לשתי קטגוריות עיקריות: התערבות בצד ההיצע והתערבות בצד הביקוש. מטרת ההתערבות בצד ההיצע היא לגשר על הפער בין כמות יחידות הדיור הדרושות, לבין אלה המיוצרות בפועל, וזאת באמצעות יוזמות ציבוריות או פרטיות לבנייה של יחידות דיור חדשות או ציפוף ועיבוי הבנייה הקיימת דרך מסלולי התחדשות עירונית. הסתמכות על גופי המגזר הפרטי לשם הגדלת מלאי הדיור באה לידי ביטוי במגוון אמצעים להפחתת עלויות וצמצום הסיכון ליצרנים (יזמים, משקיעים ובעלי קרקעות).

מטרת ההתערבות בצד הביקוש היא אפוא לצמצם את נטל ההוצאה על דיור, בייחוד עבור אוכלוסיות שידן אינה משגת, זאת באמצעות כלי מדיניות דוגמת סובסידיות (לרכישה או להשכרה), רגולציה של מחירי הדיור או העמדת יחידות דיור ציבורי לרשות משקי בית המוגדרים כזכאים. ההבחנה בין תמיכה בצד הביקוש לתמיכה בצד ההיצע אינה בהכרח דיכוטומית, וכפי שנראה בהמשך ייתכנו אמצעים התומכים בו בזמן ביצרנים ובצרכנים (Hananel, 2014; Hananel & Nachmany, 2021).

חלוקה נוספת של אופני ההתערבות הממשלתית בשוק הדיור מתייחסת לחזקת המגורים אליה מכוונת התמיכה, תוך הבחנה בין תמיכה בדיור להשכרה (כגון, סיוע בשכר דירה בשוק החופשי ודיור ציבורי) לבין תמיכה בדיור בבעלות פרטית (לדוגמה, מענקים לרכישת דירה ראשונה). שילוב בין שתי הגישות יכול ללמד הן על משטר הכלכלה הפוליטית הדומיננטי והן על סדרי העדיפויות של הממשלה ביחס לאוכלוסיות היעד של מדיניות הדיור הלאומית. כך למשל, סיוע ישיר לצרכנים (התערבויות בצד הביקוש), במיוחד באמצעות דיור ציבורי, אופיינית למשטרי מדינת רווחה בהם הממשלה אחראית באופן אקטיבי לאספקת צרכי הדיור של אזרחיה (Kemeny, 2006). לעומת זאת, גירוי יוזמות דיור באמצעות תמריצים כלכליים ליזמים (התערבויות בצד ההיצע), יחד עם עידוד בעלות על בתים, מאפיין כלכלה פוליטית ניאו-ליברלית שבה הממשלה מתערבת באופן מינימלי בשוק הדיור (N'emeth & Schmidt, 2011; Schipper, 2015). כפי שנראה בהמשך, שתי גישות אלה (היצע וביקוש וחזקות המגורים), מלוות את ניתוח ההחלטות שערכנו, אך בטרם נפנה להצגת ממצאי המחקר יש צורך להרחיב אודות מחאת הדיור בקיץ 2011 כמשתנה המסביר את השינויים שחלו במדיניות הדיור של ישראל בעשור האחרון.

מאפשר לפרט ולמשק הבית השתלבות פעילה בחיי הכלכלה והחברה. ואולם, שלא כמו זכויות חברתיות אחרות אשר זכו במרוצת השנים למעמד מחייב המטיל חובות סדורות על השלטון (למשל, הזכות לחינוך והזכות לבריאות), הזכות לדיור איננה מוכרת בישראל כזכות מוסדית למעט עבור מעטים הזכאים על פי חוק לדיור ציבורי (Alexander, 2007).

אולם, תפיסה זו של דיור איננה מייצגת ערך אמורפי בלבד, אלא גם תחום מדיניות מרכזי. מבחינה גיאופוליטית, ממשלות משתמשות פעמים רבות בדיור כאמצעי לשרטוט גבולות לאומיים, ובכך מעניקות לגיטימציה לשלטון ולשליטה שלהן במרחב (Allweil, 2013; Yiftachel, 2003). כמו כן, באמצעות מנגנוני הקצאת זכויות דיור, ממשלות יכולות לכלול או להדיר אוכלוסיות שונות מגישה למשאבים ציבוריים יקרי ערך כגון קרקע, משאבי טבע ומבנים. מכאן, ניתן לומר ששוק הדיור מהווה פעמים רבות שיקוף של המבנה החברתי ויחסי הכוח בחברה (Bratt, et al., 2006; Schwartz, 2013).

מדיניות דיור מוגדרת כמערכת של התערבויות ממשלתיות המניעה, מאפשרת או מגבילה את ביצועי ענף הדיור (Angel, 2000: 11). כמו כל מדיניות ציבורית אחרת, מדיניות דיור נועדה להתמודד עם בעיות. ההגדרה של בעיות דיור משתנה ממקום למקום ומעת לעת, בהתאם לסדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי הדומיננטי ולמצב שוק הדיור (Kemeny, 2013: 30-32). אף על פי כן, מחקרי דיור מתייחסים לרוב לשלושה מרכיבים יסודיים של בעיות דיור: איכות, כמות ומחיר, הבאים לידי ביטוי, במידות עוצמה משתנות, במדיניות הדיור של כמעט כל מדינה בעולם (Aigbavboa & Thwala, 2018: 9-12; Malpass & Murie, 1999: 7; Nachmany & Hananel, 2019).

בעשורים האחרונים ממשלות רבות ברחבי העולם צמצמו במידה ניכרת את מעורבותן במתן שירותים ציבוריים חיוניים באמצעות תהליכי הפרטה, דה-רגולציה וקיצוץ בהוצאה הציבורית. עם זאת, בתחום הדיור הולכת וגוברת ההכרה כי אין בכוחו של המגזר הפרטי לספק לבדו את צרכי הדיור בהווה ובעתיד, דבר המדגיש את תפקידן המרכזי של ממשלות באספקת פתרונות דיור לאזרחיהן (Jones & Evans, 2013; OECD, 2020; Ruming, 2018; Schwartz, 2014). הצורך בהתערבויות מתוכננות בשוק הדיור גבר אף יותר מאז המשבר הכלכלי העולמי של 2007/8, שכאמור היה שזור במשבר דיור בהישג יד חמור הנותן את אותותיו עד עצם היום הזה (Aalbers, 2009, 2015; Adelino, et al., 2016). בתגובה למשבר, במהלך העשור האחרון ממשלות רבות, אפילו במדינות בעלות כלכלת שוק מובהקת כמו ארצות הברית והונג קונג, העמיקו משמעותית

מחאת הדיור 2011

המחאה החברתית בשנת 2011, שפרצה על רקע האמרת מחירי הדיור והמחסור בדיור בהישג יד, נחשבת לאירוע חסר תקדים בנוף הישראלי. כדי להבין את התנאים שהובילו לפרוץ המחאה יש צורך לבחון את מצב שוק הדיור הישראלי בתקופה שקדמה לה. בין השנים 2008-2013 חל זינוק חד במחירי הדיור בישראל, הנאמד בעלייה ריאלית של כ-55% במדד מחירי הדיור, ועלייה של כ-30% בגובה שכר הדירה הממוצע, כאשר שיעור עליית מחירי הדיור בפריפריה היה גבוה באופן ניכר מזה שבמרכז הארץ. העלייה החדה במחירי הדיור לצד עלייה מתונה יותר בהכנסה הממוצעת במשק, הובילו להכבדה ניכרת בנטל הוצאת משקי הבית על דיור, שהורגשה בעיקר בקרב מעמד הביניים והשכבות המוחלשות (מבקר המדינה, 2015). מצוקת הדיור שחוו רבים ממשקי הבית בישראל הובילה בקיץ 2011 לסדרת הפגנות על אוזלת ידם של מקבלי החלטות לבלום את העלייה במחירי הדיור ולספק פתרונות דיור לאוכלוסיות ממעמד חברתי-כלכלי בינוני ונמוך. אירועים אלה כונו "מחאת הדיור", מכיוון שראשיתם בהקמת עשרות מחנות אוהלים ברחבי הארץ, שייצגו את חוסר מסוגלותם של המוחים להשיג פתרונות דיור קבועים וכן משום שדרישות המחאה התמקדו בדיור כזכות בסיסית לאזרחות (Allweil, 2017).

גלי המחאה ששטפו את ערי ישראל בקיץ 2011, סחפו רבבות מפגינים והגיעו לשיאם בראשית חודש ספטמבר, במפגן המחאה הגדול ביותר בתולדות מדינת ישראל בו כחצי מיליון אזרחים יצאו לרחובות בתביעה לשינוי המצב הקיים (Schipper, 2015). מנהיגי המחאה דאגו להגדירה כ-"א-פוליטית" ו-"דה סקטוריאלית", מתוך שאיפה לגבש זהות קולקטיבית כלל ישראלית המדברת בשמו של "העם" (רם ופילק, 2013). ואכן, למרות שזוהתה תחילה כמחאת מעמד הביניים הנאבק לשאת בעלויות הדיור הגבוהות במרכז הארץ, תנועת המחאה הצליחה לגייס אהדה גורפת מכלי התקשורת וממרבית הציבור בישראל, שלא פסחה גם על רוב מוחץ מתומכי מפלגת השלטון.⁵ עם התפשטות המחאה לאזורים שונים ברחבי ישראל והתבססותה בקרב קהלים מגוונים מבחינה אתנית, סוציו-אקונומית ופוליטיות, התרחבו גם תביעותיה, מהתמקדות במצוקת הדיור אל דרישה כוללת לשינוי סדר היום החברתי-כלכלי (Shalev, 2012; Marom, 2013).

בתגובה למחאה, ובמטרה לשכך את התסיסה ולהחזיר את היציבות, מינתה ממשלת ישראל באוגוסט 2011 וועדה ציבורית לשינוי חברתי כלכלי (ועדת טרכטנברג) שנועדה לבחון חלופות ולגבש צעדים להקלת הנטל הכלכלי המוטל על אזרחי ישראל, לרבות בתחום הדיור. המלצות הוועדה, שהוגשו בספטמבר 2011 ואומצו ברובן על ידי הממשלה, הצביעו על הצורך בשינוי מדיניות רדיקלי, תוך שימת דגש על הגדלת היצע הדיור כדי להילחם במחירי הדיור

המאמירים. כפי שנראה בהמשך, מאז קיץ 2011 קיבלה ממשלת ישראל שורה של החלטות מדיניות להתמודדות עם משבר הדיור. בשל ממדיה יוצאי הדופן של המחאה ותרומתה להצבת מצוקת הדיור בחזית סדר היום הציבורי והפוליטי, ניתן היה לצפות כי החלטות אלה יבטאו רפורמה מקיפה במדיניות הדיור של ישראל.

מערך מחקר

על מנת להעריך את השפעת המחאה החברתית בקיץ 2011 על מדיניות הדיור של ישראל, ערכנו ניתוח של כל החלטות הממשלה בנושאי דיור שהתקבלו בין השנים 2009 - 2019, בחלוקה לשתי תקופות: לפני המחאה (2003 - יוני 2011) ואחריה (יולי 2011 - 2019). בשלב הראשון, בנינו מאגר החלטות ממשלה בנושאי דיור. לשם כך, השתמשנו בקוד JavaScript לאיתור מילות מפתח מרכזיות כגון: דיור, בית, שכירות, משכנתא, שבאמצעותו חילצנו את החלטות הרלוונטיות מתוך מאגר החלטות הממשלה באתר כנסת ישראל. אלפי החלטות שהתקבלו בתחילה צומצמו באמצעות חמישה סבבי מיון (שניים ממוחשבים ושלושה ידניים) לכדי ספרייה בת כ-740 החלטות רלוונטיות. בשלב השני, ניתחנו את החלטות הנבחרות על פי ארבעה ממדים:

1. תקופת זמן - לפני המחאה (2003 - יוני 2011) ואחריה (יולי 2011 - 2019).
2. 10 קטגוריות נושאיות - (1) סיוע בדיור לקבוצות ייעודיות; (2) בנייה חדשה; (3) התחדשות עירונית; (4) החלטות מנהליות; (5) סיוע בדיור לאזורים ייעודיים; (6) תקני תכנון ותשתיות; (7) דיור ציבורי; (8) רפורמות הקרקע והתכנון; (9) אחר; (10) רגולציית שכירות. תשע מתוך עשר הקטגוריות הן קטגוריות אוניברסליות המשמשות תדיר להערכת מדיניות דיור בספרות ואילו הקטגוריה הנוותרת ("רפורמות הקרקע והתכנון") ייחודית למקרה הישראלי וכוללת החלטות ממשלה הנוגעות לשתי רפורמות מרכזיות הקשורות במישרין לתחום הדיור: הרפורמה ברשות מקרקעי ישראל משנת 2009 והרפורמה בתכנון, רישוי ובנייה (תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה) משנת 2014.
3. סוג ההתערבויות - חלוקה זו מבחינה בין החלטות שמטרתן להגדיל את מלאי הדיור (התערבויות בצד ההיצע), לבין החלטות שמטרתן להגדיל את היכולת הפיננסית של צרכנים להשיג דיור הולם (התערבויות בצד הביקוש).
4. חזקות דיור (housing tenure) - חלוקה זו מבחינה בין החלטות המעודדות בעלות על בתים לבין החלטות המקדמות דיור להשכרה (פרטית או ציבורית).

ניתוח החלטות ממשלה בנושאי דיור

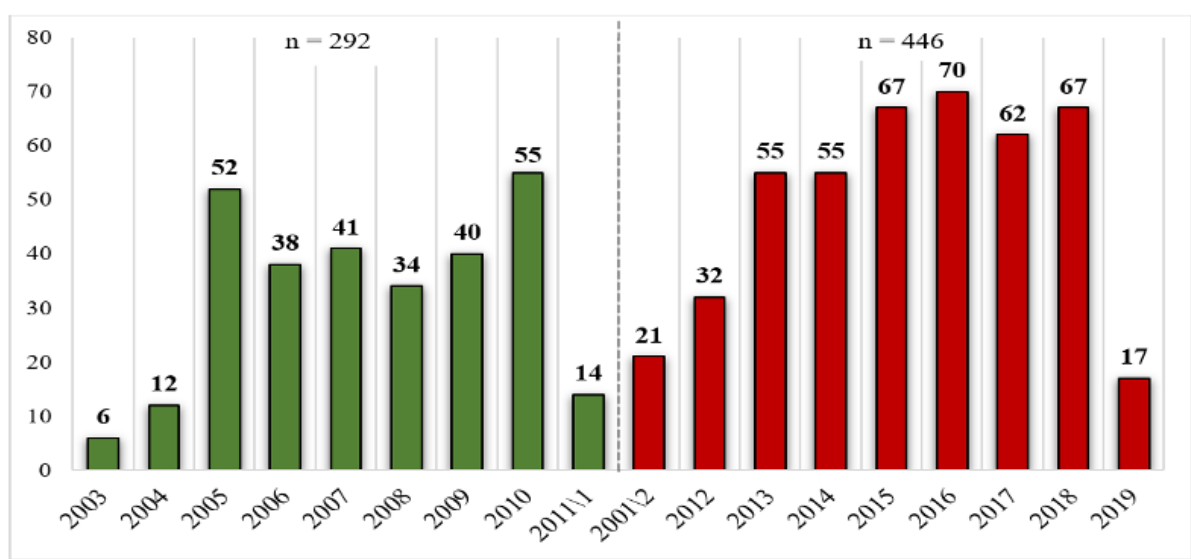
החלטות לפני המחאה ל-446 החלטות אחריה. ממצא חריג מתייחס לשנת 2019 בה התקבלו 17 החלטות בלבד. ניתן להסביר את מספר ההחלטות הנמוך יחסית שהתקבלו בשנה זו בכך שבמהלכה התקיימו שלוש בחירות כלליות והממשלה פעלה 60 ימים בלבד.

בחינת כמות ההחלטות יכולה להצביע על העמקת המעורבות הממשלתית בשוק הדיור בתקופה שלאחר המחאה, אך אינה מלמדת דבר על תוכנו, ולכן בהמשך סיווגנו את ההחלטות בכפוף לעשר קטגוריות תמטיות שתוארו לעיל (מערך המחקר).

בחלק זה אנו בוחנים החלטות ממשלה בנושאי דיור שהתקבלו בין השנים 2003-2019, תוך השוואה בין שתי תקופות זמן: לפני המחאה (2003-יוני 2011) ואחריה (יולי 2011-2019). ניתוח החלטות מדיניות מתמקד מטבעו בכמות ותוכן ההחלטות שהתקבלו, בעוד שהערכת מידת היישום וההשפעה בפועל של ההחלטות הנבחרות היא מעבר להיקף המחקר הנוכחי ודורשת מחקר מקיף נפרד. תחילה בחנו את התפלגות כמות ההחלטות לפי שנים.

כפי שניתן לראות באיור 1, לאחר המחאה חל גידול של 53% בכמות ההחלטות הממשלתיות בנושאי דיור, מ-292

איור 1: התפלגות החלטות ממשלה לפי שנים (N=738)

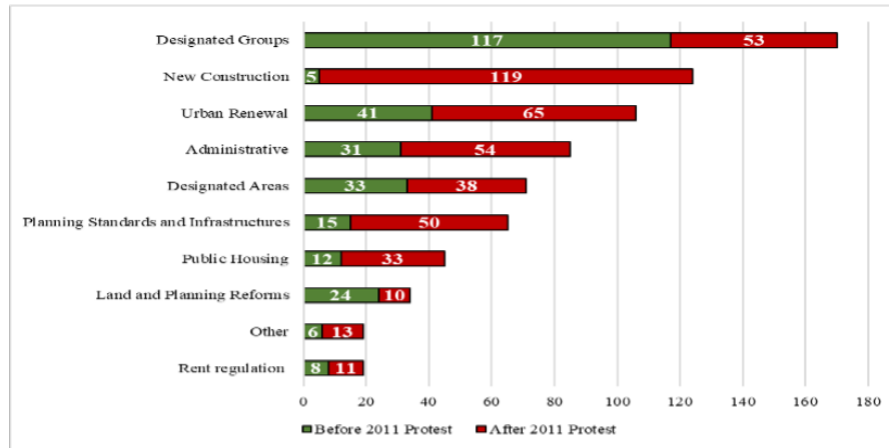


תמורות אלה משתקפות גם בשינויים מבניים-מוסדיים, כפי שבאו לידי ביטוי בקטגוריה של החלטות מנהליות. בעוד שלפני המחאה ההחלטות בקטגוריה זו התייחסו בעיקר למינוי של נושאי משרות כחלק מהתחלופה הטבעית של בעלי התפקידים במגזר הציבורי, לאחר המחאה, החלטות אלה כללו הקמה של סוכנויות ממשלתיות שונות כגון ועדת שרים לענייני תכנון, בניה מקרקעין ודיור (קבינט הדיור), וועדה ארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (תמ"ל), מטה דיור לאומי וחברת דירה להשכיר.

חריג למגמת עלייה זו בכמות ההחלטות נמצא בקטגוריה: סיוע בדיור לקבוצות ייעודיות. בהתחשב בעובדה שהמחאה נסובה סביב מצוקת הדיור של משקי בית רבים בישראל, ניתן היה לצפות לעלייה במספר ההחלטות העוסקות

כפי שניתן לראות באיור 2, נצפתה עלייה מסוימת במספר החלטות כמעט בכל הקטגוריות שנבחנו. העלייה המשמעותית ביותר היא בקטגוריה בנייה חדשה שהייתה הקטנה ביותר (5 החלטות) לפני המחאה והפכה לגדולה ביותר (119 החלטות) אחריה. לשם המחשה, לפני המחאה ההחלטות בקטגוריה בנייה חדשה התייחסו להסדרת פעילותן של קבוצות רכישה, פרקטיקה שולית יחסית בשוק הדיור הישראלי, וכן למענקים לרובשי דירה ראשונה בבנייה רוויה. לאחר המחאה, לעומת זאת, קטגוריה זו כללה החלטות בנושאים מגוונים כגון תכנית אסטרטגית לדיור, תכנית "מחיר למשתכן", הסכמי גג עם רשויות מקומיות, מתחמים מועדפים לדיור ובניית דיור להשכרה ארוכת טווח.

איור 2: התפלגות החלטות ממשלה לפי נושאים ותקופת זמן (N=738)



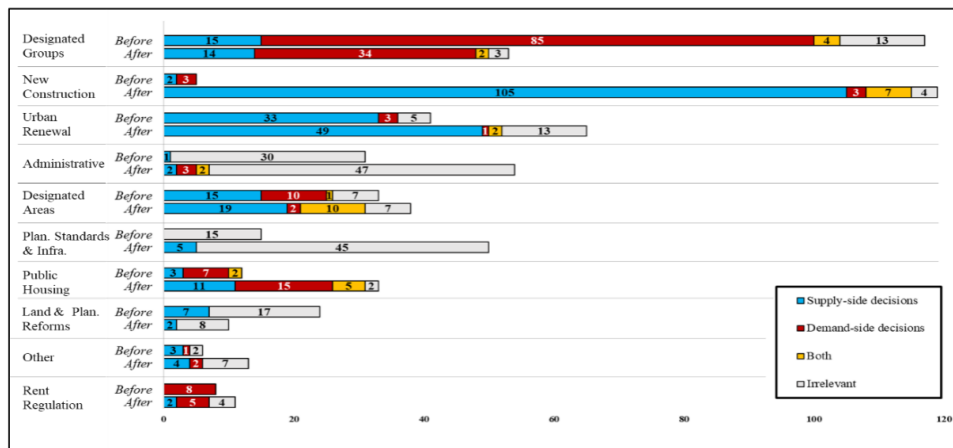
במשרד (באדם), שהתבטאה בעיקר בקטגוריית סיוע בדיור לקבוצות ייעודיות. על פניו, ירידה זו יכולה להעיד על דעיכה של מדיניות דיור פרוגרסיבית וסוציאל-דמוקרטית המתמקדת בצרכנים. אולם, בחינה מדוקדקת של תוכן החלטות מראה כי מגמה ירידה זו קשורה במידה רבה לתוכנית ההתנתקות. הכוונה לכך, שרוב רובן של החלטות בצד הביקוש תחת הקטגוריה סיוע בדיור לקבוצות ייעודיות שהתקבלו בתקופה שקדמה למחאה (2003-2011), עסקו בפתרונות דיור שונים עבור מפוני גוש קטיף כפועל יוצא מתוכנית ההתנתקות שהתרחשה בשנת 2005. ואולם, מאחר ותוכנית ההתנתקות הייתה אירוע פוליטי חריג בישראל, אין לראות בכך שינוי ממשי במדיניות הדיור. לבסוף, מספר החלטות המשלבות בין היצע וביקוש (מסומן בצהוב) אמנם עלו פי ארבעה בין שתי תקופות המחקר ולאחר המחאה הופיעו לראשונה בנושאים מרכזיים כמו בנייה חדשה והתחדשות עירונית, אך עם זאת שיעורן מסך החלטות נותר שולי יחסית (6%).

במשרד בצרכני דיור. אולם בניגוד למצופה, לאחר המחאה חלה ירידה ניכרת (55%) בהחלטות הנוגעות לסיוע בדיור לקבוצות ייעודיות (מ-117 ל-53 החלטות בלבד).

בחינת כמות החלטות שהתקבלו בכל אחת מעשר הקטגוריות עשויה ללמד על מידת החשיבות היחסית שמייחסת הממשלה לתחומי מדיניות הדיור השונים. ואולם, כדי להתחקות אחר השפעת המחאה על מדיניות הדיור של ישראל יש צורך לצלול אל תוכן החלטות שהתקבלו בכל תקופה ולבחון לעומק את מטרותיהן וקהלי היעד שלהן. לשם כך, אנו מנתחים את החלטות הממשלה הנבחרות לפי שתי קבוצות גנריות שתוארו קודם לכן: סוג ההתערבות וחזקות הדיור.

כמפורט באיור 3, לאחר המחאה חלה עלייה דרמטית (270%+) במספר החלטות בצד ההיצע (מסומן בכחול) שבאה לידי ביטוי כמעט בכל הקטגוריות שנבחנו, זאת לצד ירידה משמעותית (175%-) במספר החלטות בצד הביקוש (מסומן

איור 3: התפלגות החלטות ממשלה לפי סוג ההתערבות (צד-ההיצע / צד-הביקוש)



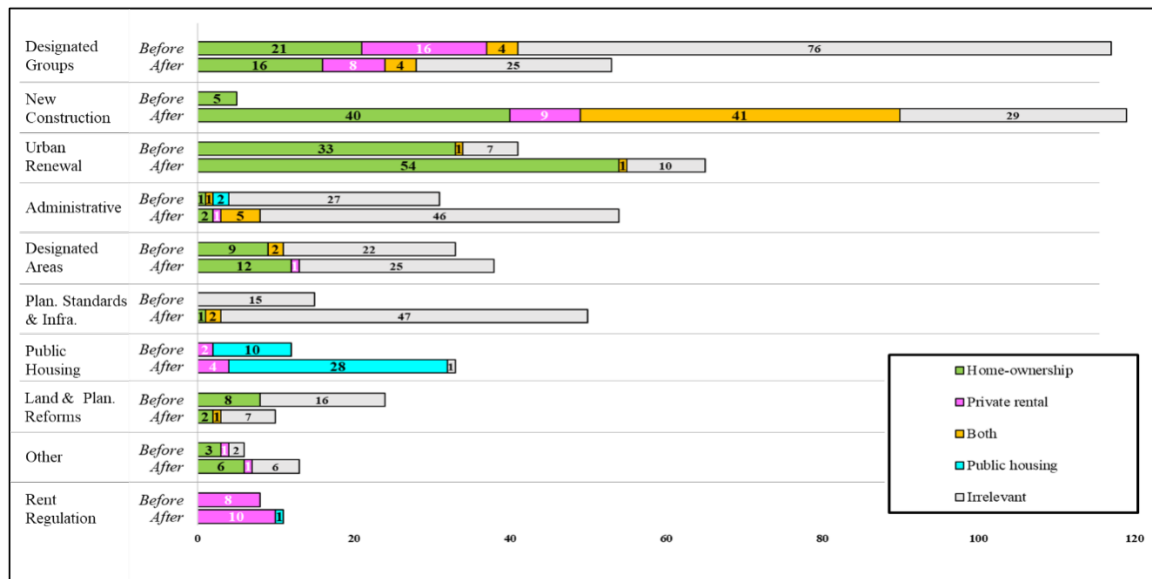
פרטית הוא ערך חברתי ותרבותי חשוב בחברות מהגרים, דוגמת ישראל, המסמל זיקה למדינה וקליטה בחברה, וכנזה מנחה במידה רבה את קבלת ההחלטות לאורך השנים (Margalit, 2006).

חזקת השכירות הפרטית (מסומן בוורוד) חוותה גידול מתון (26%) בין שתי תקופות המחקר. עם זאת, חשוב להדגיש כי רק לאחר המחאה התקבלו החלטות תקדימיות בנושאי שכירות, ובהן קידום בנייה של דיור להשכרה ארוכת טווח וניסיונות להסדרת שוק השכירות הפרטית. מכאן, למרות שיעורן הקטן יחסית, החלטות אלה מייצגות שינוי תפיסתי בקרב קובעי המדיניות שראו לראשונה את חזקת השכירות כאלטרנטיבה ראויה לבעלות. אף על פי כן, גם מדיניות חדשה זו התמקדה ברובה בהגדלת היצע הדיור להשכרה ולא בסיוע ישיר לצרכנים.

בהמשך בחנו את התפלגות ההחלטות לפי חזקת הדיור אליה מכוונת התמיכה הממשלתית, תוך הבחנה בין דיור בבעלות פרטית לבין דיור להשכרה פרטית או ציבורית.

איור 4 מדגים כי חרף הפרופיל הטיפוסי של מנהיגי המחאה (שוכרי דירות ממעמד הביניים), והמלצות ועדת טרכטנברג, לא נמצא הבדל משמעותי מבחינת חזקות הדיור בין שתי תקופות המחקר. הממצאים מצביעים על עלייה של 66% במספר החלטות המכוונות לחזקת הבעלות (מסומן בירוק), אך עלייה זו אינה מייצגת שינוי מדיניות משמעותי, היות שגם לפני וגם אחרי מחאת 2011, בעלות הייתה חזקת הדיור הדומיננטית בשוק הדיור הישראלי. התמקדות הממשלה בחזקת הבעלות נתמכת על ידי שיעור יציב של בעלי בתים (1 יח"ד או יותר) בישראל, אשר בשנת 2003 וגם בשנת 2018 היוו 73% מהאוכלוסייה (למ"ס, 2020). ממצא זה עשוי לחזק את הטענה לפיה דיור בבעלות

איור 4: התפלגות החלטות ממשלה לפי חזקת דיור



אחת: הגדלת היצע הדיור במהירות ובקנה מידה גדול ככל האפשר. מטרת מדיניות זו הוצדקה על ידי קשר כלכלי הפוך בין כמות למחיר, מתוך הנחה כי הגדלת היצע הדיור תצליח לבלום את עליית מחירי הדירות, כפי שמציע מודל קביעת המחירים בתיאוריה הכלכלית (Weimer & Vining, 2014: 54-70). לשם השגת מטרה זו, רתמה הממשלה את גופי המגזר הפרטי באמצעות עיצוב מנגנוני תמריצים לעידוד מיזמי בנייה חדשה והתחדשות עירונית וקיצור הליכי התכנון, אמצעים שכל תכליתם להפוך את ייצור הדיור לאטרקטיבי יותר מבחינה כלכלית. יוצא אפוא כי לאחר המחאה, חזון, ערכים ומטרות רחבות נעדרו מתהליך קביעת המדיניות, שהתמקד בעיקר בשאלות פרוצדורליות צרות כגון, כמה יחידות ייבנו? איפה? ועל ידי מי?

דיון: השפעת מחאת 2011 על מדיניות הדיור של ישראל

מחקר זה בוחן החלטות ממשלתיות בנושאי דיור שהתקבלו במהלך שני העשורים האחרונים במטרה להתחקות אחר השפעת המחאה החברתית בקיץ 2011 על מדיניות הדיור של ישראל. על סמך ממצאי המחקר שהוצגו בפרק הניתוח לעיל, ניתן לקבוע כי המחאה החברתית אכן השפיעה על מדיניות הדיור בכך שהיא המריצה את הממשלה לעסוק בנושאי דיור. בעוד שלפני המחאה מדיניות הדיור הייתה בקיפאון, לאחר המחאה החלה הממשלה לקבל החלטות בנושאי דיור חדשות לבקרים, כאשר רבות מהן היו כרוכות בהתערבות ממשלתית בשוק הדיור.

עוד עולה מהממצאים כי הרוב המכריע של ההתערבויות הממשלתיות לאחר המחאה נועדו לשרת מטרה מרכזית

אפילו תכנית הדגל, "מחיר למשתכן", שתומכת ישירות בצרכני דיור על ידי מתן אפשרות לרכישת דירה חדשה במחיר מופחת, הועילה בעיקר לזוגות צעירים מהמעמד הבינוני, זאת מאחר ורבות מיחידות הדיור ששווקו במסגרת התוכנית היו גדולות מדי (44% בנות 5 חדרים ומעלה) ויוקרתיות מדי, עם גינות או מרפסות גדולות מאוד, מה שהפך אותן נשיגות בעיקר עבור אוכלוסיות אמידות (מבקר המדינה, 2020). הטבות אלה עשויות להיות מנוצלת על ידי יחידים ומשקי בית גם למטרות השקעה (Lavy & Hananel, 2022).⁷ ואכן, במהלך תקופת המחקר, שיעור הבעלים של שתי דירות או יותר בישראל עלה פי שלושה, מ-3.2% בשנת 2003 ל-10.1% בשנת 2018 (למ"ס, 2020).

לתוצאות אלו יש גם ביטוי מרחבי בדמות פערים הולכים וגדלים בין אזורים בתוך הערים, כמו גם, בין מרכז הארץ, בו מרוכז מרבית העושר, לבין הפריפריה ההולכת ונחלשת. מאות אלפי יחידות הדיור החדשות שנבנות במסגרת תכניות הדיור הממשלתיות שלאחר המחאה מייצרות למעשה שכונות חדשות המנותקות פיזית וחברתית מהערים הוותיקות ומתושביהן המוחלשים. יבנה הצעירה (יבנה), פסגות אפק (ראש העין) ואגמים (נתניה), הן דוגמאות לשכונות גנריות של "מגדלים בפארק", שאינן מעודדות את תושביהן לחצות את הכביש לשכונות הוותיקות.

לא זו בלבד אלא שפעמים רבות מימוש פרויקטים של דיור אינו מותנה בפיתוח סביבתי. גישה זו משתקפת בבירור בדבריו של אביגדור יצחקי, ראש מטה הדיור הלאומי לשעבר:

"אני אומר לך, שייקחו שק שינה בבוקר יום ראשון, יגיעו לעבודה, יישנו על הרצפה ויחזרו 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. גם אם הם עומדים שעתיים בתחבורה הציבורית"⁸.

משמעות הדבר היא שבשל הרצון הבלתי נלאה של הממשלה להגדיל במהירות את מלאי הדיור, תכניות הדיור הממשלתיות מחמיצות את ההזדמנות לייצר אזורים מגורים עירוניים אטרקטיביים, משגשגים, נגישים, הליכתיים, ובטוחים שבהם אנשים שואפים לגור.

התרחבות הפערים החברתיים-מרחביים היא גם תוצאה של תכניות התחדשות עירונית מוטות-שוק שמקדמת הממשלה. מאחר שפוטנציאל הרווח הוא הכוח המניע את יוזמות ההתחדשות, תכניות אלה מתרכזות בעיקרן באזורי ביקוש גבוה במרכז הארץ. כתוצאה מכך, אזורים פריפריאליים מתדרדרים לא זוכים להתחדשות ונחיתותם מונצחת. כמו כן, תכניות ההתחדשות העירונית הנוכחיות מכוונות אך ורק לבעלי בתים, תוך התעלמות מהצרכים, האינטרסים

ודגמה בולטת לכך ניתן למצוא בתוכנית האסטרטגית לישראל 2040, ובמיוחד בפרק הדין במדיניות הדיור (החלטת ממשלה מס' 2457, 2017). התוכנית מפרטת את היעד של 2.6 מיליון יחידות דיור שאליו יש להגיע, המגלים תוספת של 1.5 מיליון יחידות שצריכות להתווסף למאגר הדירות בישראל בשני העשורים הקרובים.

"היעד האסטרטגי של מדיניות הדיור הלאומית של ישראל הוא 2.6 מיליון יח"ד בשנת 2040"

כך פתחה דלית זילבר, ראש מינהל התכנון מפגש של מינהל התכנון עם האקדמיה שהתקיים באוגוסט 2019. שנתיים קודם לכן, באוקטובר 2017, התבטא באופן דומה אביגדור יצחקי, מי שעמד אז בראש קבינט הדיור, בכנס באוניברסיטת תל אביב באומרו:

"כשרק נכנסתי לתפקיד שמתי לי למטרה. כמו במבצע צבאי. המטרה הוגדרה על ידי ונכתבה על הלוח שמעלי. אני, ליתר דיוק, ממשלת ישראל, צריכה לאפשר לבנות דיירות בהתאם לצרכי המשק, ואני צריך לגרום לזה לקרות. כדי לגרום לזה לקרות, כל הפעולות חייבות להיעשות, והשוק הפרטי חייב לעבוד, כחלק מתפיסת העולם של הממשלה ... הממשלה לא תבנה ... כדי שזה יקרה עלינו לתכנן והרבה ... אנו נערכים לקראת השלמת תוכנית אסטרטגית לשנת 2040, בה עלינו לתכנן 2.6 מיליון דירות מתוכן אנו בונים 1.5 מיליון יחידות דיור חדשות".

כך למעשה, מעבר לציון היעד האופרטיבי של כמות יחידות הדיור שייבנו, סוגיות ערכיות בסיסיות וחשובות, דוגמת מטרות וקהלי יעד של התוכנית וכלי הסיוע הממשלתי לקבוצות אוכלוסייה שונות, נעדרו לחלוטין מהתוכנית האסטרטגית, וגם לא הוזכרו בדבריהם של שניים מהדמויות הבכירות ביותר בנושאי תכנון ודיור בישראל. מכאן, ניתן לומר כי תהליך קביעת המדיניות הצטמצם במידה משמעותית, כך שכיום הוא מתמצה במסמך שבו השורה התחתונה היא טבלת האקסל של הפרוגרמה.

היום, בחלוף למעלה מעשור מהמחאה החברתית בקיץ 2011, נדרשת השאלה: מהן ההשלכות החברתיות הרחבות של גישת התכנון-ללא-חזון המאפיינת את מדיניות הדיור של ישראל? בהתחשב בכך שהתערבויות בצד ההיצע המכוונות לבעלות פרטית הן כיום בראש סדר העדיפויות של ממשלת ישראל, ניתן להסיק כי תכניות אלה הועילו בעיקר למעמד הבינוני והבינוני-גבוה, תוך התעלמות מבעיות הדיור של האוכלוסיות המוחלשות אשר חרף הסיוע, אינן יכולות להרשות לעצמן דירה בבעלות פרטית. מסקנה זו מקבלת לאחרונה משנה תוקף לאור המדיניות המוניטרית של בנק ישראל המנסה להתמודד עם קצב האינפלציה הגבוה באמצעות עליות תכופות של הריבית במשק (נכון למאי 2023, רמת הריבית עומדת על 4.75%, הגבוהה ביותר מזה 17 שנה).

2. ראו לדוגמה: בן שטרית, 2003, 2014, Alterman, 2005; Carmon, 1998, 1999, 2001; Kallus & Law-Yone, 2002; Werczberger, 1988
 3. Article 25 of the Universal Declaration of Human Rights 1948; Article 11(1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), 1966. (For more information, see: UN-HABITAT, 2009)
 4. See, for example: "The private sector has failed. Only councils can be trusted to build the homes we need," Rabina Khan, The Guardian, October 16, 2017. <https://www.theguardian.com/housing-network/2017/oct/16/private-sector-fail-house-buildingcouncils> (Retrieved on July 26, 2022)
 5. סקר: 85% ממצביעי הליכוד בעד מחאת האוהלים, Ynet, 02.08.11. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4103617,00.html>
 6. יש לציין כי הניסיון הבינלאומי לאורך העשורים האחרונים מלמד כי הנחת העבודה בדבר קשר הופכי בין היצע ומחירי הדיור לא אומתה בספרות הדיור, בה נהוג לתאר את שוק הדיור כמצב של כשל שוק המחייב התערבות ממשלתית לפתרונו. המחקר הקיים תומך אפוא בגיבוש תוכניות דיור מקיפות, לצד כלי מדיניות נוספים כגון סובסידיה (ישירה או עקיפה) כאמצעים אפקטיביים לאספקת דיור בהישג יד לאוכלוסיות מוחלשות (Schwartz, 2014).
 7. עופר פטרסבורג. "המדינה סבסדה, המשקיעים מרוויחים", ישראל היום. 11 ביוני 2020. <https://www.israelhayom.co.il/article/769675>
 8. נמרוד בוסו. "שייקחו שק שינה ויישנו על הרצפה. לא מעניין אותי, לא אחכה לכבישים בשביל לבנות דירות" TheMarker 08 באוגוסט 2016. <https://www.themarker.com/realestate/2016-08-08/ty-article/0000017f-f3f6-d5bd-a17f-f7fecf410000>
- וההעדפות של דיירי הדיור הציבורי והשוכרים הפרטיים, שהם בדרך כלל אוכלוסיות פגיעות יותר מבחינה חברתית-כלכלית (Nachmany & Hananel, 2022, 2023).
- מנגד, יש שיאמרו כי מדיניות הדיור של ישראל משקפת מצב של שקלול תמורות (trade-off), לפיו התועלת החברתית מצעדי הממשלה לריסון מחירי הדיור המשתוללים גבוהה מהעלויות החברתיות-מרחביות שלהם. במילים אחרות, על פי גישה זו הגדלת מלאי הדיור היא תכלית ראויה גם אם הגשמתה כרוכה בהעמקת אי השוויון החברתי והמרחבי בתוך ובין ערי ישראל. גישה זו הייתה יכולה להצדיק אולי את מדיניות הדיור הנוכחית, אלמלא התמשכות מגמת העלייה העקבית במחירי הדיור בישראל. לראייה, על פי דו"ח מבקר המדינה לשנת 2023, חרף מגוון תוכניות הדיור הממשלתיות, חלה עלייה של 208% במדד מחירי הדיור בישראל בין השנים 2007 – 2022. מכאן, מסקנות המחקר הנוכחי מצטרפות לשורה של מחקרים נוספים המצביעים על חולשתה של אסטרטגיית הגדלת ההיצע כאמצעי בלעדי לפתרון משבר הדיור.
- לסיכום, למרות פעילות ממשלתית נמרצת בעשור האחרון לריסון וויסות שוק הדיור, משבר הדיור בישראל עדיין רחוק מלבוא על פתרונו. מציאות זו מדגישה את הצורך לחשוב מחדש על אסטרטגיות ההתערבות הממשלתיות הקיימות בשוק הדיור. במקום להמשיך ולהנהיג מדיניות חד-ממדית המתמקדת כמעט אך ורק בהגדלת היצע יחידות הדיור, מדיניות הדיור הלאומית חייבת לטפל בו זמנית בהיצע ובביקוש, בבעלות על בתים ובדיור להשכרה, תוך התייחסות לשלושת מרכיבי בעיות הדיור: כמות, איכות ומחיר. במיוחד בסוגיית המחיר, ישראל מפגרת אחרי מדינות רבות בהן מדיניות הדיור מתחשבת בשיעור ההוצאה לדיור (הן בבעלות והן בשכירות) מסך ההוצאות של משק הבית (Chen, et al., 2014; Friedman & Rosen, 2019, 2020; Schwartz, 2014). מדיניות דיור שוויונית, מכילה ומגנה (protective) יותר דורשת מהממשלה לנקוט בגישה שונה ואמיצה, החורגת מהמסגרת הניאו-ליברלית השלטת וחלוקת הכוח בחברה, כזו המכירה בדיור כזכות בסיסית, ולא רק כסחורה בשוק המוצרים התורמת לקידום צמיחה ויעילות כלכלית. עד שזה יקרה, כנראה שנמשיך לראות מנופים עובדים במלוא המרץ, בשעה שמשבר הדיור מחריף.

הערות

1. על פי האתר (<http://occupywallst.org>) תנועות אלה נועדו להילחם באנשים העשירים ביותר, שנמצאים באחוזון העליון, שלטענתם הם אלה שמכתיבים את הכללים של כלכלה עולמית לא הוגנת, החוסמת את עתידנו. (נדלה ב 9 ביולי 2023).

מקורות

- בן-שטרית, ג. (2003). *מדיניות דיור בישראל*. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בן-שטרית, ג. (2014). עשור ללא מדיניות דיור: נסיגת הממשלה מתמיכתה בדיור ומחאת קיץ 2011. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

- Baker, D. (2008). The housing bubble and the financial crisis. *Real-World Economics Review*, 46(20), 73–81.
- Bratt, R. G., Stone, M. E., & Hartman, C. W. (Eds.). (2006). *A right to housing: Foundation for a new social agenda*. : Temple University Press.
- Brucato, B. (2012). The crisis and a way forward: What we can learn from Occupy Wall Street. *Humanity and Society*, 36(1), 76–84.
- Calavita, N., & Mallach, A. (Eds.). (2010). *Inclusionary housing in international perspective: Affordable housing, social inclusion, and land value recapture*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Carmon, N. (1998). Immigrants as carriers of urban regeneration: International evidence and an Israeli case study. *International Planning Studies*, 3(2), 207-225.
- Carmon, N. (1999). Three generations of urban renewal policies: analysis and policy implications. *Geoforum*, 30(2), 145-158.
- Carmon, N. (2001). Housing policy in Israel: Review, evaluation and lessons. *Israel Affairs*, 7(4), 181-208.
- Castañeda, E. (2012). The indignados of Spain: A precedent to occupy Wall Street. *Social Movement Studies*, 11(3-4), 309-319.
- Cattaneo, M. D., Galiani, S., Gertler, P. J., Martinez, S., & Titiunik, R. (2009). Housing, health, and happiness. *American Economic Journal: Economic Policy*, 1(1), 75–105.
- Charney, I. (2017). A “supertanker” against bureaucracy in the wake of a housing crisis: Neoliberalizing planning in Netanyahu's Israel. *Antipode*, 49(5), 1223-1243.
- Chen, M., Zhang, W., & Lu, D. (2014). Examining spatial pattern and location choice of affordable housing in Beijing, China: Developing a workable assessment framework. *Urban Studies*, 52(10), 1846–1863.
- Eshel, S., & Hananel, R. (2019). Centralization, neoliberalism, and housing policy central– local government relations and residential development in Israel. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(2), 237-255.
- Feitelson, E., Horowitz-Harel, A., Levin, N., Mintz, Z., Steenekamp, G., & Zaban, S. (2021). Haste makes waste: On the implications of rapid planning in Israel. *Land Use Policy*, 103, 105312.
- Friedman, R., & Rosen, G. (2019). The challenge of conceptualizing affordable housing: definitions and their underlying agendas in Israel. *Housing Studies*, 34(4), 565-587.
- Friedman, R., & Rosen, G. (2020). The face of affordable housing in a neoliberal paradigm. *Urban Studies*, 57(5), 959-975.
- Galiani, S., & Schargrodsky, E. (2010). Property rights for the poor: Effects of land titling. *Journal of Public Economics*, 94(9–10), 700–729
- Geva, Y., & Rosen, G. (2018). The regeneration deal: Developers, homeowners and new competencies in the development process. *Geoforum*, 96, 10-20. Totry-Jubran, M. (2005).
- Graeber, D. (2011). *Occupy Wall Street rediscovers the radical imagination*. The Guardian. (25 Sep 2011).
- Gurran, N., & Bramley, G. (2017). *Urban planning and the housing market*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- למ"ס, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2016). לוח 6.1. מדד מחירי דירות. https://www.cbs.gov.il/he/publications/DocLib/2016/price06a/a6_1_h.xls
- למ"ס, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2020). הדיור בישראל - ממצאים מסקר הוצאות משק הבית, 2018. https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2020/011/15_20_011b.pdf
- מבקר המדינה. (2015). דוח ביקורת על משבר הדיור. דוחות מיוחדים - 2015-25.02.2015, 003
- מבקר המדינה. (2020). דוח שנתי 70א, משרד הבינוי והשיכון, היבטים בתוכנית הממשלתית לדיור "מחיר למשתכן". מרץ 2020.
- מבקר המדינה. (2023). דוח הביקורת השנתי, רשות מקרקעי ישראל, תכנון ושיווק של קרקעות למגורים. מאי 2023.
- רם, א., ופילק, ד. (2013). ה - 14 ביולי של דפני לוי: עלייתה ונפילתה של המחאה החברתית. *תיאוריה וביקורת*, 41, 17-43.
- Aalbers, M. B. (2009). Geographies of the financial crisis. *Area*, 41(1), 34–42.
- Aalbers, M. B. (2015). The great moderation, the great excess and the global housing crisis. *International Journal of Housing Policy*, 15(1), 43–60.
- Aalbers, M. B. (2017). The variegated financialization of housing. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(4), 542–554.
- Adelino, M., Schoar, A., & Severino, F. (2016). Loan originations and defaults in the mortgage crisis: The role of the middle class. *Review of Financial Studies*, 29(7), 1635–1670.
- Aigbavboa, C., & Thwala, W. (2018). *Residential satisfaction and housing policy evolution*. CRC Press.
- Alexander, E. R. (2007). Planning rights in theory and practice: The Case of Israel. *International Planning Studies*, 12(1), 3-19.
- Alfasi, N., & Fenster, T. (2014). Between socio-spatial and urban justice: Rawls' principles of justice in the 2011 Israeli Protest Movement. *Planning Theory*, 13(4), 407-427.
- Alfasi, N., & Migdalovich, E. (2020). Losing faith in planning. *Land Use Policy*, 97, 104790.
- Allweil, Y. (2013). Surprising alliances for dwelling and citizenship: Palestinian-Israeli participation in the mass housing protests of summer 2011. *International Journal of Islamic Architecture*, 2(1), 41–75.
- Allweil, Y. (2017). *Homeland: Zionism as housing regime, 1860–2011*. Taylor & Francis.
- Alster, T., & Avni, N. (2022). The divergent logics of urban regeneration in Israel: A neoliberal toolkit and national rationales. *Urban Studies*, 59(13), 2719-2738.
- Alterman, R. (2005). *Planning in the face of crisis: Land use, housing, and mass immigration in Israel*. Routledge.
- Angel, S. (2000). *Housing policy matters: A global analysis*. Oxford University Press.
- Azary-Viesel, S., & Hananel, R. (2019). Internal migration and spatial dispersal; changes in Israel's internal migration patterns in the new millennium. *Planning Theory & Practice*, 20(2), 182-202.

- Marom, N. (2013). Activising space: The spatial politics of the 2011 protest movement in Israel. *Urban Studies*, 50(13), 2826–2841.
- McCarthy, G. W., Rohe, W. M., & van Zandt, S. (2001). *The economic benefits and costs of homeownership: A critical assessment of the research*. Research Institute for Housing America.
- Megbolugbe, I. F., & Linneman, P. D. (1993). *Home ownership*. *Urban Studies*, 30(4–5), 659–682.
- Mualam, N. (2018). Playing with Supertankers: Centralization in land use planning in Israel—A national experiment underway. *Land Use Policy*, 75, 269–283.
- Mualam, N. Y., & Max, D. (2022). Do social protests affect housing and land-use policies? The case of the Israeli social protests of 2011 and their impact on statutory reforms. *Housing Studies*, 37(8), 1465–1496.
- Nachmany, H., & Hananel, R. (2019). A tale of two neighborhoods: Toward a new typology of land rights. *Land Use Policy*, 80, 233–245.
- Nachmany, H., & Hananel, R. (2022). The Fourth Generation: Urban renewal policies in the service of private developers. *Habitat International*, 125, 102580.
- Nachmany, H., & Hananel, R. (2023). The Urban Renewal Matrix. *Land Use Policy*, 131, 106744.
- Németh, J., & Schmidt, S. (2011). The privatization of public space: modeling and measuring publicness. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 38(1), 5–23.
- OECD. (2018). Economic outlook database. https://stats.oecd.org/Index.aspx?%20DataSetCode=%20HOUSE_PRICES
- OECD. (2020). “Social housing: A key part of past and future housing policy”, Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, OECD, Paris, <http://oe.cd/social-housing-2020>
- OHCHR, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2014). *Guiding Principles on security of tenure for the urban poor*. A/HRC/25/54.
- Rakoff, R. M. (1977). Ideology in everyday life: the meaning of the house. *Politics & Society*, 7(1), 85–104.
- Razin, E. (2020). Checks and Balances in Centralized and Decentralized Planning Systems: Ontario, British Columbia and Israel. *Planning Theory & Practice*, 21(2), 254–271.
- Rolnik, R. (2013). Late neoliberalism: The financialization of homeownership and housing rights. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3), 1058–1066.
- Rosen, G. (2016). *Condo-ism and urban renewal: Insights from Toronto and Jerusalem*. Private communities and urban governance: Theoretical and comparative perspectives, 77–94.
- Ruming, K. (Ed.). (2018). *Urban regeneration in Australia: policies, processes and projects of contemporary urban change*. Routledge.
- Shamai, M., & Hananel, R. (2021). One+ One+ One= A lot: The cumulative effect of Israel’s flagship urban renewal policy on neighborhood diversity. *Land Use Policy*, 100, 104916.
- Schipper, S. (2015). Towards a post-neoliberal mode of housing regulation? The Israeli Social Protest of summer 2011. *International Journal for Urban and Regional Research*.
- Hananel, R. (2014). Can centralization, decentralization, and welfare go together? The case of Massachusetts’s affordable housing policy (Ch. 40B). *Urban Studies*, 51(12), 2487–2502.
- Hananel, R. (2017). From central to marginal: The trajectory of Israel’s public-housing policy. *Urban Studies*, 54(11), 2432–2447.
- Hananel, R. (2019). Public housing, national resilience, and neoliberalism: Rethinking Israel’s public housing policy. *National Resilience. Politics and Society*, 1, 23–52.
- Hananel, R. (2020). *Public Housing in Israel: From Welfare State to Neoliberalism*. Les Cahiers de la recherche architecturale urbaine et paysagère, (8).
- Hananel, R., & Nachmany, H. (2021). Housing in the face of crisis: The influence of Israel’s 2011 protest on housing policy. *Political Geography*, 90, 102460.
- Hardt, M., & Negri, A. (2011). *Arabs are democracy’s new pioneers*. The Guardian, 24(2), 11.
- Harvey, D. (2000). *Spaces of Hope* (Vol. 7). Berkeley: University of California Press.
- Jones, P., & Evans, J. (2013). *Urban regeneration in the UK: Boom, bust and recovery*. Sage.
- Kallus, R., & Yone, H. L. (2002). National home/personal home: Public housing and the shaping of national space in Israel. *European Planning Studies*, 10(6), 765–779.
- Kemeny, J. (2006). Corporatism and housing regimes. *Housing, Theory and Society*, 23, 1–18, 01.
- Kerton, S. (2012). Tahrir, here? The influence of the Arab uprisings on the emergence of Occupy. *Social Movement Studies*, 11(3–4), 302–308.
- Kemeny, J. (2013). *Housing and social theory*. New York: Routledge.
- Landis, J. D., & McClure, K. (2010). Rethinking federal housing policy. *Journal of the American Planning Association*, 76(3), 319–348.
- Lavy, D., & Hananel, R. (2022). Homeownership for Whom? Going beyond the illusion of the conventional measurement. *Habitat International*, 130, 102713.
- Malpass, P., & Murie, A. (1999). *Housing policy and practice*. Bloomsbury Publishing.
- Mann, Y., & Hananel, R. (2020). Moving away from equality: The impact of planning and housing policy on internal migration and women’s employment in Israel. *Progress in Planning*, 157, 100537.
- Margalit, A. (2006). The value of home ownership. *Theoretical Inquiries in Law*, 7(2), 467–491.
- Margalit, T., & Kemp, A. (2019). The uneven geographies of post-political planning: Objections to urban regeneration projects in peripheral and central Israeli cities. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 51(4), 931–949.
- Margalit, T., & Mualam, N. (2020). Selective rescaling, inequality and popular growth coalitions: The case of the Israeli national plan for earthquake preparedness. *Land Use Policy*, 99, 105123.
- Margalit, T. (2021). A significant silence: single mothers and the current Israeli housing discourse. *Geoforum*, 122, 129–139.

ד"ר הראל נחמני הוא עמית פוסט דוקטורט במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. הוא בעל תואר בוגר בפילוסופיה ומדעי החיים, ותארים מתקדמים במדיניות ציבורית, כולם מאוניברסיטת תל אביב. עבודת הדוקטורט שלו עוסקת במדיניות דיור והתחדשות עירונית. בתפקידו האחרון שימש הראל כמרכז באגף לאכיפת חוקי עבודה של עובדים זרים במשרד הכלכלה. תחומי העניין המרכזיים שלו כוללים היסטוריה עירונית, יחסי שלטון מרכזי ומקומי, מדיניות תכנון ודיור, זכויות קניין, ועירוניות פרוגרסיבית.

harel.nachmany@mail.huji.ac.il

פרופ' רות חננאל היא ראש המסלול לתואר שני במדיניות תכנון 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

Schwartz, A. F. (2013). Affordable rental housing in the United States: From financial crisis to fiscal austerity. *Housing Finance International*, 27(3), 17–24.

Schwartz, A. F. (2014). *Housing policy in the United States (3rd ed.)*. New York: Taylor and Francis (Routledge).

Shalev, M. (2012). *The Economic Background of the Social Protest of summer 2011 Policy Paper No. 2012.08*. Taub Center for Social Policy Studies in Israel.

UN-HABITAT. (2009). *The right to adequate housing*. Fact Sheet No (Vol. 21).

Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2014). *Policy analysis: Concepts and practice*. Taylor & Francis.

Werczberger, E. (1988). The experience with rent control in Israel: from rental housing to condominiums. *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 1, 277-293.

Yiftachel, O. (2003). Bedouin-Arabs and the Israeli settler state: Land policies and indigenous resistance. In D. Champagne, & I. Abu-Saad (Eds.), *The future of indigenous peoples: Strategies for survival and development* (pp. 21–47). Los Angeles: American Indian Studies Center, UCLA.