

יולי 2021

דוח מדעי בנושא:

'עם קצה האף מעל למים' על הזכות לדיור עבור שוכרי דירות החיים בעוני

מוגש למוסד לביטוח לאומי

ד"ר שירי רגב-מסלם ועו"ד עו"ס מתן רבינוביץ¹

"איכות הדמוקרטיה אינה נמדדת בשביעות הרצון של השבעים והאמידים, אלא באופן בו המערכת הפוליטית מתייחסת לאנשים חסרי משאבים"²

יש כמוני מליונים, מתגלגלים ברחובות

יש כמוני מליונים, אנשים בני תמותה,

בלי כסף, לא שווים פרוטה

היום זה אני, מחר זה אתה.

מתוך: 'מיליונים', אתי אנקרי

מחקר זה מומן על ידי המוסד לביטוח לאומי

¹ ד"ר שירי רגב-מסלם היא מרצה בכירה בפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר-אילן. עו"ד ועו"ס מתן רבינוביץ הוא חוקר ב-'הגר-מחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי' בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב. ברצוננו להודות לעוזרות המחקר שלומית בייטמן ואריה סמורדין על הסיוע שלהן בהכנת מחקר זה. תודה גדולה גם לכל המרואיינות והמרואיינים שהקדישו מזמנן ופתחו לנו צוהר לקשיי החיים והדיור שהן חוות. תודה גם לעו"ד יעל קסטן רבסקי על הנחת המסד הראשוני למחקר זה וכן לפרופ' נטע זיו מאוניברסיטת תל אביב על החיבורים והתובנות החשובות. תודה גם לגיל כהן, נעמי גולדמן, הדס מנדלסון ואליה צרפתי על עבודת תמלול מצוינת. תודות גם לעובדות הסוציאליות ממשד הרווחה, ירושלים, יבנה, אשדוד, נתניה ולכל מי שסייעו בחיבור והפנייה למרואיינים, באופן שאיפשר את השמעת הקול המושתק של מאות אלפי שוכרי הדירות המתמודדים עם עוני בישראל. מחקר זה התאפשר באמצעות מענק מטעם קרן מחקרים של המוסד לביטוח לאומי.

² ויליאם גריידר, מצוטט בתוך: סדן, א. (2009). עבודה קהילתית - שיטות לשינוי חברתי, תל אביב: הקיבוץ המאוחד. עמ' 469.

תמצית

מחקר זה, מבקש, לראשונה בישראל, לשפוך אור על חוויותיהם של שוכרי דירות עניים בשוק השכירות הפרטי המאופיין בעליות מחירים משמעותיות מאז 2007. המחקר סוקר את הזכות לדיוור ואת שני הנתיבים העיקריים בהם המדינה מספקת הגנה ותמיכה בדיוור לאוכלוסיות החיות בעוני – דיוור ציבורי וסיוע בשכר דירה. המחקר עורך סקירה של שוק הדיוור בדרום קוריאנה, צרפת ושבדיה, תוך התמקדות בשווקי השכירות, סוגי הסיוע הניתנים, הרכב שוק הדיוור ואתגרים מיוחדים איתם מתמודדות המדינות. חלקו העיקרי של המחקר כולל ניתוח ממצאים מ-30 ראיונות עומק איכותניים שנערכו עם שוכרי דירות החיים בעוני. הממצאים חושפים את המציאות הבלתי אפשרית ששוכרים עניים נאלצים להתמודד עמה לאור פערי הכוחות המוקצנים בשוק הדיוור בינם לבין בעלי הדירות. בהתאם, על אף שבעלי הדירות פועלים באופן לגיטימי על פי ההיגיון השוקי, הזכות הבסיסית של השוכרים לדיוור נרמסת באופנים שונים. כך, הממצאים המחישו כי שוכרי דירות החיים בעוני חיים במתח וחרדה תמידיים הנובעים מכך שעל מנת לשמור על קורת הגג, עליהם לשלם חלק משמעותי מאד מהכנסתם הדלה לבעל הדירה ולהמנע מהאפשרות שיפוננו מדירתם. עוד מצאנו כי, המרוויחים התגוררו בתנאי דיוור ירודים מאד ובשכונות מצוקה וכי החרדה מפינוי, שאין להם כל שליטה עליו, מוביל לחיים בתחושת זמניות מתמשכת, גם אם בפועל הם מתגוררים במשך שנים באותה דירה. לבסוף, היחסים עם בעל הבית התגלו כאחד ההיבטים החשובים והמשפיעים ביותר על חייהם של שוכרים עניים. נראה שמצבם הכלכלי וחולשתם המשפטית של שוכרים עניים, מציבה אותם בעמדת נחיתות מובנית במערכת היחסים מול הבית, כך שקורת הגג, כמו גם האיכות והיציבות שלה, תלויה במידה רבה בחסדיו ובמאפיינים אישיים של בעל הבית, ומידת ההוגנות, היושר והכבוד שלו כלפיהם. השליטה המוחלטת של בעל הבית על מערכת היחסים עם השוכר נובעת מהבעלות על קורת הגג של השוכר, על המשמעויות החזקות הנלוות לכך. לסיכום, נראה כי מדיניות ציבורית ראויה כלפי שוכרי דירות עניים אינה יכולה להניח כי הם יהיו מסוגלים להסתדר בעצמם בצורה סבירה בתנאי השוק הרגילים ועל כן, המחקר מסתיים בשורה של כיווני מחשבה לעתיד לדרכים חדשות להתמודדות עם העולה מן הממצאים.

תקציר

שוכרי דירות עניים בישראל סובלים מנקודת מוצא נחותה בשני היבטים מרכזיים – כשוכרי דירות הם בעלי זכות משפטית חלשה ומתנהלים בשוק המאופיין ברגולציה ופיקוח רופפים; כעניים, הם בעלי יכולת כלכלית נמוכה המצמצמת ממילא את מרחב אפשרויות התמרון שלהם בשוק. לאור זאת, נשאלת השאלה, כיצד שוכרי דירות החיים בעוני מתמודדים עם המציאות של שוק הדיור הישראלי, המאופיין מזה למעלה מעשור במחירי דיור ושכירות גואים? סוגיה זו עומדת במוקד מחקר זה, המבקש, לראשונה בישראל, לשפוך אור על חוויותיהם של שוכרי דירות עניים בשוק הפרטי.

בחלקו הראשון של המחקר, סקרנו בקצרה את הזכות לדיור ועמדנו על שני הנתיבים העיקריים בהם המדינה מספקת הגנה ותמיכה בדיור לאוכלוסיות החיות בעוני – דיור ציבורי וסיוע בשכר דירה. מהנתונים המוצגים נראה כי ההוצאה לדיור בישראל הולכת וגדלה ומטילה נטל מתמשך וגובר על משקי בית, בייחוד בעלי הכנסה נמוכה. עוד נראה כי הדיור הציבורי הצטמק בצורה משמעותית בעשורים האחרונים, בעוד שהאפיק של סיוע בשכר דירה לזכאים תופס את מקומו כאפיק הסיוע המרכזי. אולם, סקירתנו מעלה כי מדיניות הסיוע בשכר דירה מסתפקת במענה חד מימדי ואיננה מספקת מענה לכשלים המובנים בשוק השכירות הישראלי - היעדר יציבות, עליות מחירים מתמשכות, היעדר פיקוח על תנאי השכירות, ויחסי שוכר-משכיר.

בחלקו השני של המחקר, ביקשנו להרחיב את היריעה בנוגע לאפשרויות בהן ניתן להתמודד עם מצוקת דיור ומימושה של הזכות לדיור. על כן, סקרנו בקצרה שווקי דיור בשלוש מדינות החברות ב-OECD – דרום קוריאה, צרפת ושבדיה, ואת הדרך בה הן מספקות סיוע לתושביהן בנושאי דיור. הסקירה נעשתה בתמצית, תוך התמקדות בשווקי השכירות ובחנה את סוגי הסיוע הניתנים, הרכב שוק הדיור ואתגרים מיוחדים איתם מתמודדת המדינה. מהסקירה עולה כי קשיים הנובעים ממחירי דיור ושכירות גואים אינם בעיה ייחודית לישראל וכי דרום קוריאה, בדומה לישראל, מספקת בעיקר סיוע בשכר דירה. מדינות אחרות, כגון צרפת ושבדיה מספקות מערכת של תמיכות מגוונות ומקיפות יותר, המורכבות ממספר שכבות של תמיכה, הן מצד ההיצע והן מצד הביקוש. בניגוד לשבדיה וצרפת, כמו גם מדינות נוספות ב-OECD, בישראל שוק הדיור אינו מגוון ולא כולל נתח משמעותי של השכרה ציבורית.

בחלק השלישי, המהווה את עיקרו של המחקר, הצגנו ממצאים הנשענים על ניתוח של 30 ראיונות עומק איכותניים שנערכו במחצית השניה של שנת 2020. בראיונות השתתפו שוכרות ושוכרים שהכנסת משק הבית שלהם מציבה אותם מתחת לקו העוני. ראיונות העומק נועדו כדי לקבל תמונה על החוויה של המראויין, ועל המשמעות שהוא מייחס לה בתוך ההקשר התרבותי שבו הוא פועל. באמצעות יצירת יחסי אמון ומתוך קרבה אל המראויינים, מתודה זו איפשרה להאיר באופן אותנטי ומדויק את דפוסי הדיור ודרכי ההתמודדות של אנשים החיים בעוני ושוכרים דירה בשוק הפרטי.

המחקר חושף כיצד כללי המשחק הנהוגים בשוק החופשי, מקצינים את פערי הכוחות בין בעלי הבתים לבין השוכרים העניים. בהתאם לכך, בעוד בעלי הדירות פועלים בצורה לגיטימית, בשאיפתם למקסם את רווחיו מנכס כלכלי ולהגן על עצמו מפני סיכונים כמו אי פינוי או אי תשלום, הם פוגעים באופן ממשי בזכותם של שוכרים עניים לחיות בכבוד. באופן הזה, שוכרי דירות עניים מתמודדים עם סיטואציות חיים מורכבות – תשלום מרבית ההכנסה על דיור שגורר לחיים בחובות, מגורים בתנאי מחייה ירודים ולא ראויים וחיים בתחושה תמידית של חוסר יציבות ותלות מוחלטת בגחמותיו של בעל הבית.

ראשית, הממצאים המחישו כי שוכרי דירות החיים בעוני חיים במתח וחרדה תמידיים הנובעים מכך שעל מנת לשמור על קורת הגג, עליהם לשלם חלק משמעותי מאד מהכנסתם הדלה לבעל הדירה ולהימנע מהאפשרות שיפוננו מדירתם. לאחר תשלום שכר הדירה, הם נותרים עם הכנסה פנויה נמוכה מאד, באופן שמאלץ אותם לחיות בחוב מתמיד לבנקים ולרשויות. השמיכה הקצרה מדי של הכנסותיהם משמעותה קיום תמידי תחת חרדת פינוי, חובות ולחצים כלכליים בלתי פוסקים, שאינם מותרים דרך מוצא ופוגעים ביכולת שלהם ושל משפחותיהם להתקיים באיכות חיים מינימלית.

שנית, ראינו כי היכולת הכלכלית הנמוכה של שוכרי דירות עניים ממצבת אותם בתחתית 'שרשרת המזון' של שוק הדיור ומאלצת אותם להתמודד, ואף לגדל ילדים קטנים, בתנאי מחייה ירודים ביותר ובשכונות מצוקה למשך תקופות ממושכות מאד, בין היתר בדירות מחלוקות או כאלו ששימשו במקור כמחסן או מרתף, אשר נמצאות פעמים רבות במצב תחזוקתי ירוד.

שלישית, חידדו הממצאים כי לאור השליטה החד צדדית של בעלי הבתים בסיום החוזה, השוכרים חיים בתחושת זמניות מתמשכת לאורך שנים רבות גם אם בפועל הם מתגוררים באותה דירה במשך שנים. תחושה זו נובעת, בין היתר, מהאפשרות של בעל הדירה שלא להאריך את השכירות מסיבותיו שלו או להעלות את שכר הדירה באופן זוחל – חוויות אותן תיארו מרבית המראיינים. הארעיות הקבועה הזו מתחזקת עבור עניים בגלל מרחב האפשרויות המצומצם ממילא שלהם בשוק הדיור, העלויות הכבדות הכרוכות במעבר דירה והצורך בריהוט של דירה חדשה.

רביעית, היחסים עם בעל הבית התגלו כאחד ההיבטים החשובים והמשפיעים ביותר על חייהם של שוכרים עניים שסובלים מלכתחילה ממרחב אפשרויות מצומצם באשר לבחירה שלהם במקום המגורים, מרחב שמוכתב במידה רבה על ידי יכולתם הכלכלית הנמוכה. במסגרת מערכת יחסים זו, בעל הבית מתייב את מרבית התנאים הכלכליים והפיזיים של עיסקת השכירות. בעל הבית הוא זה שקובע מה הן הערבויות הנדרשות, מה גובה שכר הדירה, האם להעלות את שכר הדירה עם סיום חוזה השכירות ובאיזו מידה הוא נוטל על עצמו את המחויבות לדאוג לתחזוקת הדירה המושכרת. בהקשר זה, נחשפה בפנינו נורמה לפיה ישנו קשר הפוך בין גובה השכירות למידת המחויבות של המשכיר למצב הדירה. נראה שמצבם הכלכלי וחולשתם המשפטית של שוכרים עניים, מציבה אותם בעמדת נחיתות מובנית במערכת היחסים מול בעל הבית, כך שקורת הגג, כמו גם האיכות והיציבות שלה, תלויה במידה רבה בחסדיו ובמאפיינים אישיים של בעל הבית,

ומידת ההוגנות, היושר והכבוד שלו כלפיהם. השליטה המוחלטת של בעל הבית על מערכת היחסים עם השוכר נובעת מהבעלות על קורת הגג של השוכר, על המשמעויות החזקות הנלוות לכך. הממצאים האמורים מדגישים את מורכבות מצבם של שוכרים עניים בשוק הדיור שכן, על פניו, אין טענה כלפי בעלי הדירות, שפועלים באופן רציונלי בתנאי השוק הנתון. בהתאם לכך, נראה כי מדיניות ציבורית ראויה כלפי שוכרי דירות עניים אינה יכולה להניח כי הם יהיו מסוגלים להסתדר בעצמם בצורה סבירה בתנאי השוק הרגילים וכי, יש מקום להציב סימן שאלה לגבי המשך יישום המדיניות של סיוע בשכר דירה במתכונת הנוכחית ללא הפעלת אמצעים משלימים משמעותיים. לסיכום מחקרנו, פרסנו בקצרה מספר כיווני פעולה מוצעים העולים מהממצאים – קידום חשיבה בנוגע לייזום של מנגנונים לחיזוק כוח המיקוח של שוכרים עניים; ביצוע רפורמה מקיפה של מדיניות הסיוע בשכר דירה; חיזוק של הדיור החברתי בישראל והפיכתו לאמצעי הסיוע המרכזי של המדינה בתחום הדיור; מיקוד המבט של הגורמים העוסקים בעוני לסוגיית הדיור ובעיקר לשוכרים עניים. כמו כן, הצענו מספר כיוונים אפשריים למחקרי המשך הנוגעים לשוכרים החיים בעוני.

תוכן העניינים

7	1. מבוא
8	2. רקע
8	2.1. מאפייני שוק הדיור בישראל
10	2.2. הזכות לדיור במשפט הישראלי
12	2.3. דיור ציבורי
14	2.4. רגולציה על שוק השכירות הפרטית וסיוע בשכר דירה
16	2.5. כשלים וביקורת אודות מדיניות הסיוע בשכר דירה
18	2.6. סיכום סקירת רקע ותובנות להמשך המחקר
19	3. מתודולוגיה
23	4. סקירה משווה - שוקי הדיור ותמיכה בשוכרי הדירות
23	4.1. תיאור שוק הדיור בצרפת והתמיכה בשוכרי הדירות
26	4.2. תיאור שוק הדיור בשבדיה והתמיכה בשוכרי הדירות
28	4.3. תיאור שוק הדיור בדרום קוריאה והתמיכה בשוכרי הדירות
29	4.4. סיכום הסקירה המשווה ותובנות להמשך המחקר
32	5. ממצאי המחקר האיכותני
32	5.1. הכנסה נמוכה, שכירות גבוהה
39	5.2. מצב הדירות
43	5.3. ארעיות קבועה
46	5.4. יחסים עם בעל הדירה
52	5.5. אני לא עני כי יש לי קורת גג
55	6. סיכום והמלצות
60	רשימת מקורות

1. מבוא

דינה היא אם יחידנית לשני בנים המתפרנסת מקצבת נכות וסיוע בשכר דירה, היא מוציאה מחצית מהכנסתה על דמי שכירות של דירת 3 חדרים צפופה ביבנה. ירדן היא גרושה המגדלת את שני ילדיה בדירת מרתף, בת חדר אחד בירושלים, עבורה היא משלמה כ-40% מהכנסתה. יבגניה היא אם חד הורית לילדה עם צרכים מיוחדים. לאחר פשיטת רגל, עברה יבגניה לעיירה בדרום הארץ, שם היא שוכרת דירה קטנה עבורה היא משלמת מעל מחצית מהכנסתה. כיצד דינה, ירדן ויבגניה, ועוד שוכרים דירות רבים אחרים החיים בעוני, מתמודדות עם המציאות של שוק הדיור הישראלי, המאופיין מזה למעלה מעשור במחירי דיור ושכירות גואים? אלו קשיים חווים שוכרים עניים בשוק השכירות הפרטית וכיצד מנגנוני התמיכה של המדינה מסייעים להם במימוש הזכות לדיור? שאלות אלו עומדות במוקד מחקר זה, המבקש, לראשונה בישראל, לשפוך אור על חוויותיהם של שוכרי דירות עניים בשוק הפרטי.

מימושה של הזכות לדיור, המהווה חלק חשוב מכבוד האדם, עומדת בפני אתגר משמעותי לנוכח עליות המחירים המשמעותיות בשוק הדיור הישראלי מאז שנת 2007. אתגר זה קשה במיוחד עבור שוכרי דירות עניים, הסובלים מנקודת מוצא נחותה בשני היבטים מרכזיים – כשוכרי דירות הם בעלי זכות משפטית חלשה ומתנהלים בשוק המאופיין ברגולציה ופיקוח רופפים; כעניים, הם בעלי יכולת כלכלית נמוכה המצמצמת ממילא את מרחב אפשרויות התמרון שלהם בשוק. במחקר זה נבקש לעמוד על הקשיים שמציאות זו יוצרת עבור משקי בית החיים בעוני, בניסיונותיהם לממש את הזכות לדיור במסגרת שוק השכירות הפרטית. בחלק הראשון, נסקור בקצרה את שוק השכירות הישראלי וכן את שני האפיקים המרכזיים באמצעותם מספקת המדינה סיוע בדיור למשקי בית עניים – דיור ציבורי וסיוע בשכר דירה. במסגרת זו נסקור את התדלדלות מלאי הדיור הציבורי ואת הכשלים השונים שנמצאו במנגנון הסיוע בשכר דירה על ידי גורמים שונים במהלך השנים. בחלקו השני של המחקר, נערוך סקירה משווה של הסיוע בדיור אותו מעניקות שלוש מדיניות החברות ב-OECD לשוכרי דירות – צרפת, שבדיה ודרום קוריה. במסגרת הסקירה נעמוד על אתגרים ייחודיים והרכב החזקות בשוק הדיור בשלושת המדינות, כמו גם על האופן בו מנגנונים דומים לסיוע בשכר דירה משתלבים במערך התמיכה הסוציאלי באותן מדינות. בחלקו השלישי של המחקר נסקור בהרחבה את ממצאינו, הנשענים על ניתוח של 30 ראיונות עומק איכותניים שנערכו במחצית השניה של שנת 2020. בראיונות השתתפו שוכרות ושוכרים שהכנסת משק הבית שלהם מציבה אותם מתחת לקו העוני. ממצאינו ימחישו את החוויות של שוכרי דירות עניים בישראל ואת ההשלכות של תשלום שכר דירה גבוה למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה. במסגרת זו, הממצאים חושפים תמונה קשה ביחס למצבם הפיזי והתחזוקתי של הדירות; לתחושת הזמניות והקושי במעברי דירות ושמה את הזרקור על קיומה של מערכת יחסים מורכבת עם בעל הבית. לבסוף, בחלקו האחרון של המחקר, נבקש להציע מספר כיווני מחשבה והצעות לשינוי הנסמכים על ממצאינו ואשר עשויים, לשיטתנו, לתרום לשיפור מצבם של שוכרי דירות עניים בישראל.

2. רקע

2.1 מאפייני שוק הדיור בישראל

בשנת 2018 היו כ-760 אלף משקי בית בישראל הגרים בשכירות, שהם כ-28% מסך משקי הבית, בעוד כשני שלישי ממשקי הבית בישראל הם בעלי דירה אחת לפחות³ כמו כן, כ-2% ממשקי הבית מתגוררים בדיור הציבורי. ככלל, שיעור משקי הבית המתגוררים בשכירות משתנה בהתאם לאזור הגיאוגרפי - כמחצית מהשוכרים מתגוררים במחוזות תל אביב ומרכז, כאשר בתוך מחוז תל אביב שיעור השוכרים הוא הגבוה ביותר ועומד על 35%. שוק השכירות בישראל מתאפיין בדירות קטנות ובמשקי בית קטנים, 63.3% מהשוכרים גרים בדירות שלושה חדרים או פחות, וכ-69.3% ממשקי הבית בשכירות מתגוררים עד 3 נפשות.⁴ שיעור השוכרים במגזר הערבי נמוך ועומד על 11.2% בהשוואה ל-29.6% שוכרים באוכלוסייה היהודית. בקרב משקי הבית היהודיים שיעור השוכרים החילונים מעט גבוה מהשוכרים החרדים והדתיים ועומד על 32.7% לעומת 28.7% ו-27% בהתאמה.⁵

שוק הדיור הישראלי מאופיין בעלייה מתמשכת של מחירי הדיור בעשור וחצי האחרונים - במהלך השנים 2007-2017 עלו מחירי הדירות בישראל במצטבר בכ-90%, באופן שמוביל לקושי גובר ביכולת לרכוש דירה.⁶ במונחי משכורת ממוצעת, בשנת 2017 מספר המשכורות הדרושות לרכישת דירה עמד על כ-145, כאשר בשנת 1989 נדרשו 65 משכורות בלבד לרכישת דירה.⁷ לצד העלייה במחירי הדיור, מחירי שכר הדירה הממוצעים עלו מאז שנת 2006 ועד 2015 בלמעלה מ-60%.⁸

עליות המחירים המתוארות לעיל, משמעותן גם עלייה בהיקף ושיעור ההוצאה של משקי בית על דיור מתוך כלל הכנסות משק הבית. הגדרות מקובלות בעולם מדברות על כך כי מקרים בהם ההוצאה של משק בית על דיור (כולל הוצאות נלוות) גבוהה מ-30% מהכנסה נטו של משק הבית מוגדרים כמצוקת דיור, וכאשר ההוצאה גבוהה מ-50% מדובר על מצוקת דיור חריפה.⁹ הוצאות הדיור עבור משקי בית עניים בישראל, מטילות נטל כבד במיוחד, כאשר למעלה מ-50% ממשקי הבית בעשירונים 1-2 מוציאים יותר מ-40% מהכנסתם הפנויה על דיור - שיעור גבוה

³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **סקר כוח אדם 2019**, **לוח 58 – משקי בית לפי סוג משק הבית ובעלות על דירה** (2019).

⁴ רז-דרור ושמיר **על השכירות**, (המועצה הלאומית לכלכלה, 2017).

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **סקר הוצאות משק בית 2018**, (2018).

⁶ ראו: מדד שמפרסם מכון אלרוב לגבי היכולת לרכוש דירה, ממצאי רבעון רביעי 2020, ובין יתר: איור 1.1 שמעיד על הגדלת ההחזר החודשי הממוצע בעשור האחרון; איור 2.1 שמעיד על הגדלת ההון העצמי הדרוש בעשור האחרון; איור 3.1 שמעיד על עליית מחירי הדירות בעשור האחרון. https://alrov.tau.ac.il/wp-content/uploads/2021/03/Madad2020Q4_DB_210310.pdf

⁷ אקשטיין קוגוט וסומקין **האם יש בועה במחירי הדירות**, (מכון אהרון למדיניות כלכלית, 2018).

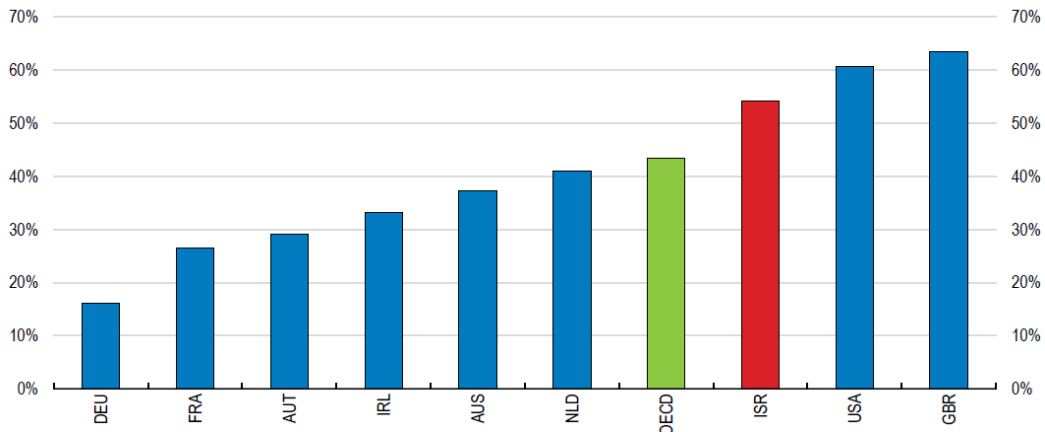
⁸ מתן שחק **נתונים על שוק השכירות בישראל**, (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2016).

⁹ יוסי יונה ואביה ספיבק (עורכים) **אפשר גם אחרת – מתווה לתיכונה של חברה מתוקנת – המחאה החברתית 2011-2012**, עמ' 159 (2012)

מהממוצע במדינות ה-OECD (ראו: תרשים 1).¹⁰ עוד מראים הנתונים כי משקי הבית הנמצאים בארבעת עשירוני ההכנסה הנמוכים, מוציאים מעל ל-30% מהכנסתם וגם עשירונים 5 - 6 קרובים מאד לרף זה. (ראו תרשים 2).¹¹ בניתוח שנערך עבור הועדה למלחמה בעוני בשנת 2014, נמצא כי, משקי בית עניים באזור המרכז מוציאים למעלה מ-60% מהכנסתם על דיור.¹²

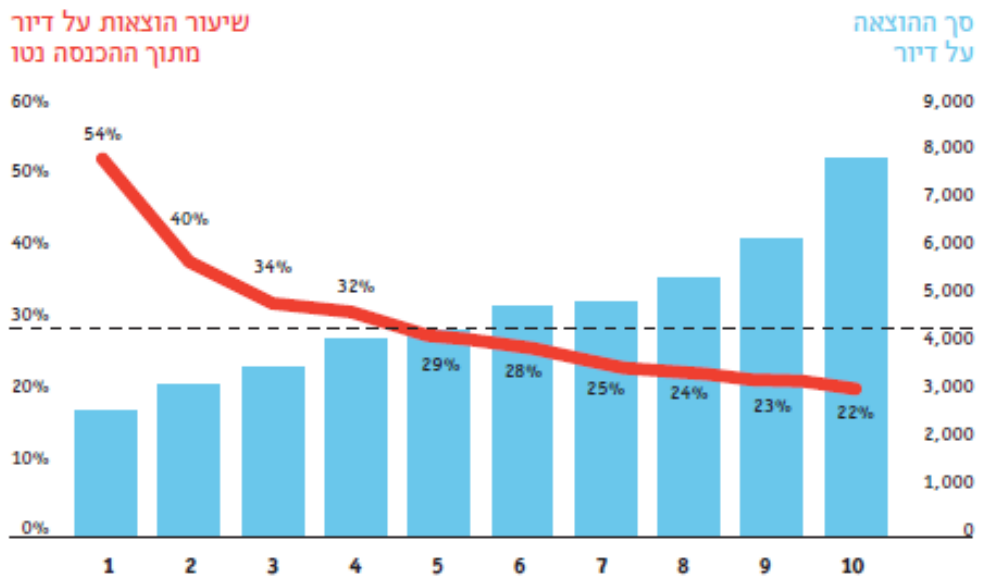
תרשים 1 : שיעור משקי בית בחמישון התחתון שמוציאים לפחות 40% מהכנסתם הפנויה על

דיור¹³



מקור: OECD Economic Surveys: Israel 2020

תרשים 2: סך ההוצאות על דיור ושיעורים מתוך ההכנסה הכספית נטו למשק בית, 2017



מקור: ליברמן, סבירסקי וקונור-אטיאס (2019), "תמונת מצב חברתית 2018", מרכז אדוה

¹⁰ OECD Economic Surveys: Israel 2020, pp. 57
¹¹ ליברמן, סבירסקי וקונור-אטיאס **תמונת מצב חברתית 2018**, (מרכז אדוה, 2019).
¹² ועדת אלאולוף, **דוח הוועדה למלחמה בעוני**, 104 (משרד הרווחה, 2014) בניפוי משקי בית עניים ללא הוצאות דיור משמעותיות (כגון: דיירי דיור ציבורי ובעלי דירות ללא משכנתא).

¹³ OECD ECONOMIC SURVEYS: ISRAEL 2020, pp. 57

2.2 הזכות לדיור במשפט הישראלי

הזכות לדיור וקורת גג הוכרה בפסיקה הישראלית כזכות יסוד הנגזרת מחוק יסוד כבוד האדם וחירותו.¹⁴ בהתאם, הזכות לדיור הוגדרה כ-"זכות-בת" של כבוד האדם,¹⁵ וככזו המצויה, הלכה למעשה, בליבת הזכות לקיום בכבוד.¹⁶ ההכרה בזכות לדיור מבטאת את ההכרה בזכותו של אדם למקום מגורים בו יוכל לממש את פרטיותו ואת חיי משפחתו.¹⁷ הכרה זו ורצון המחוקק למנוע פינוי של אדם מביתו, באה לידי ביטוי גם בשורה של דברי חקיקה פרטנית.¹⁸

בנוסף, ההכרה בזכות לדיור במשפט הישראלי נעשתה גם באמצעות התחייבויות מכוח המשפט הבינלאומי: בסעיף 11א לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1966), אשר אושררה על-ידי מדינת ישראל בשנת 1991, מוכרת הזכות של כל אדם לרמת חיים נאותה ובמסגרתה גם לדיור נאות.¹⁹ הערה כללית מספר 4 לאמנה²⁰ מציגה את הפרשנות הרשמית של האמנה למונח דיור נאות, וכוללת מספר פרמטרים העומדים בבסיס הזכות לדיור, הכוללים בין היתר את הזכות לגור בדיור עם חזקה משפטית מובטחת ואת הזכות שהוצאות הדיור וההוצאות הנלוות לא יהיו גבוהות באופן שמקשה על מימושם של צרכים בסיסיים אחרים.²¹

על אף ההכרה הפורמלית בזכות לדיור, המחויבות של ישראל להבטחת הזכות לקורת גג, לא זכתה לכימות מספרי במסגרת של מדד קיום בכבוד. המשמעות היא כי, למעשה, התמיכה הסוציאלית הכלכלית שמספקת המדינה אינה נעשית לאורו של מדד כלשהו שיספק רף מינימלי. בתי המשפט הטילו לאחרונה ספק בשאלה אם תמיכות סוציאליות כגון הבטחת הכנסה, קצבאות נכות או סיוע בשכר דירה אכן מספיקות לצורך קיום בסיסי בכבוד.²² ספק זה קיבל חיזוק גם במחקר שערך המוסד לביטוח לאומי שמדגיש כי חלקים ניכרים בציבור הישראלי חיים מתחת לרמה סבירה של קיום בכבוד.²³

הזכות לדיור איננה עומדת בחלל הריק ויישומה תלוי ומושפע מן ההרכב והמאפיינים השונים של שוק הדיור הישראלי. הנתונים לעיל אודות עליית מחירי הדירות והשכירות וכן על היקף ההוצאה

¹⁴ בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם בנבו, 28.2.2012).

¹⁵ בג"ץ 6906/13 סמיר עלי טוהא נ' רשות מקרקעי ישראל, פס' יח של המשנה לנשיאה רובינשטיין (פורסם בנבו, 07.02.17).

¹⁶ בג"ץ 1105/06 קו לעובד נ' שר הרווחה (פורסם בנבו, 22.06.14).

¹⁷ בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' ממשלת ישראל, עמ' 484 (פורסם בנבו, 12.12.05).

¹⁸ ראו למשל: סעיף 86 לפקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], תש"ם-1980; תיקון 29 לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז – 1967; סעיף 35, 38 לחוק ליישום תכנית ההתנתקות, תשס"ה – 2005; סעיף 16(ג) לחוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951; תקנה 17(ג) לתקנות הפיקוח על המעונות (מעון משפחתי לזקנים עצמאיים ותשושים), תשנ"ו-1996; סעיף 48 לפקודת האגודות השיתופיות

¹⁹ האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, 1966, אותה אשררה מדינת ישראל ב- 1991.

²⁰ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 4, The right to adequate housing (Sixth session, 1991), <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/epcomm4.htm>

²¹ גיל גן מור "הזכות לדיור, הזכות לשוויון בדיור וקהילת הלהט"ב" זכויות הקהילה הגאה בישראל: משפט, נטייה מינית וזהות מגדרית, 537.

²² עב"ל 17457-08-14 סימה קרול נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם בנבו); עתמ (ת"א) 26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון (פורסם בנבו).

²³ מירי אנדבלד, דניאל גוטליב, אורן הלר ולהב כראדי, דו"ח ממדי העוני והפערים החברתיים לשנת 2016 (מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 2017)

על דיור בקרב עשירונים שונים, מצביעים על כך שנטל הוצאות הדיור מכביד על משקי בית רבים בישראל, וביתר שאת על משקי הבית בעלי הכנסה נמוכה, באופן שעשוי להקשות עליהם לממש באופן הולם את זכותם לדיור. הספרות והניסיון הצבור בעולם מדגישים לא רק את חשיבותו של הדיור ויציבותו לרווחתו וכבודו של האדם²⁴ אלא מראה גם כי עלייה במחירי הדיור, צפיפות דיור והיעדר יציבות, עלולים לפגוע בצורה משמעותית בהיבטי חיים אחרים של שוכרי דירות, כגון ביכולות הקוגניטיביות ורמת ההשכלה של ילדי המשפחה.²⁵ הכרה בזכות לדיור כוללת בקירבה תכלית של הגנה על האוכלוסיות מעוטות היכולות בישראל, באופן שיאפשר להם קיום בכבוד. סיוע זה (בדיור הציבורי ובשוק השכירות), ניתן על בסיס מבחני זכאות שמבקשים לוודא שחלוקת תקציבי הרווחה של המדינה תיעשה רק למי שאכן זקוקים לכך.²⁶

האופן בו ראוי שהמדינה תסייע למשקי בית המתקשים בהשגת דיור הולם בכוחות עצמם, נמצא במוקד של ויכוח ערכי בין שתי עמדות מנוגדות. עמדה אחת, גורסת כי על המדינה לבצע מהלך משמעותי של התערבות בשוק הדיור על ידי בנייה מסיבית של דיור ציבורי. מצדדי עמדה זו, מסתמכים על נתונים המדגימים כי שוק השכירות הפרטית הוא ביסודו הסדר של העברת הון מהשכבות החלשות לשכבות מבוססות (כ-45% מההכנסות משכר דירה בישראל מגיעות לעשירון העליון, וכ-71% לשלושת העשירונים העליונים) וכן, כי המציאות בשוק השכירות היא שחוזים נחתמים לשנה אחת, באופן שכופה על משפחות מעברים תכופים, לרבות שינוי מסגרות חינוך ועלויות גלוות המייקרות את המחיה. מהלך של בנייה ושיפור מסיבי של הדיור הציבורי, נתפס לא רק כדרך הסיוע הראויה שיש להעניק אלא כצעד מתבקש לצורך פתרונו של משבר הדיור.²⁷ העמדה הנגדית, גורסת כי הדיור הציבורי צריך לכלול מספר מצומצם מאד של דירות אשר יסופקו לזמן מוגבל וללא אפשרות לרכישתן בהנחה. תחת זאת, מציעים מצדדי העמדה, יש להתמקד באפיק של סיוע בשכר דירה אשר מהווה פתרון טוב יותר עבור הזכאים ויעיל יותר עבור המדינה. עבור הזכאים הסיוע מאפשר גמישות בבחירה ושינוי של מקום מגורים, אינו מחייב אותם לגור בדירות או אזורים הסובלים מסטיגמה ואף פוטר אותם מהצורך להסתמך על שירותי הניהול והתחזוקה של החברות המשכנות הציבוריות שלרוב אינו מיטיבי. הם אף מציינים כי יחסי שוכר-משכיר בדיור הציבורי מצטיירים כעכורים יותר מאשר בשוק הפרטי. עבור המדינה, טוענים המצדדים, הסיוע בשכר דירה מאפשר הקצאה שיוויונית וגמישה יותר, תוך צמצום הצורך בניהול מלאי דיור.²⁸ כיוון שמחקרנו

²⁴ אלון גילדין **דיור בר השגה במשפט**, 331 (2018), תמר שורץ-זיו, עידית בליט-כהן ומימי איזנשטדט, התארגנות של נפגעות מדיניות הדיור הציבורי בישראל: הבחירה במאבק, **ביטחון סוציאלי** 106, עמ' 123, 134 (תשע"ט); עתמ (ת"א) 26217-07-18 **אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון**

²⁵ ראו: OECD Economic Surveys: Israel 2020, pp. 84. גם: רונית לוין-שנור ויובל פרקצ'יה, על דיני השכירות בעידן המחאה החברתית: בעקבות חוק השכירות והשאלה (תיקון), התשע"ז-2017 ("חוק השכירות ההוגנת") **משפטים** מט', עמ' 80 - 111 והמקורות המצוטטים שם בה"ש, 78-79, תשע"ט.

²⁶ עתמ (ת"א) 26217-07-18 **אורן נ' משרד הבינוי והשיכון** ס' 63.

²⁷ סבירסקי, ש. והופמן-דישון, י. **האופציה הציבורית בדיור – דיור ציבורי אוניברסלי כמענה למשבר הדיור בישראל**, (תל אביב, מרכז אדוה, 2017).

²⁸ מאיר, א. וסורוצקין, י. **הדיור הציבורי בישראל**, (נייר מדיניות, 2019).

מתמקד בשוכרי דירות שחיים בעוני, נסקור בקצרה את ההגנות החוקיות והתמיכות הסוציאליות שמספקת מדינת ישראל הן בשוק השכירות הפרטי והן בדיוור הציבורי.

2.3 דיוור ציבורי

הדיוור הציבורי הוא מאגר של דירות השייכות למדינה ומושכרות במחיר מוזל לאוכלוסייה המתקשה לעמוד בנטל הכלכלי הכרוך בקניית דירה או בשכירות בשוק הפרטי.²⁹ הדיוור הציבורי נתפס כמכשיר לצמצום ממדי העוני והפערים החברתיים בין אלו שידם משגת רכישת דירה לבין אלו שלא.³⁰ בדיוור ציבורי, הבעלות על המקרקעין היא בידי המדינה והוא מנוהל על ידי משרד הבינוי והשיכון באמצעות חברות משכנות, כגון עמידר ועמיגור. כמו כן, ישנו מלאי דיוור ציבורי המיועד לקשישים וכן, ישנו משרד נוסף הפועל בתחום זה - משרד הקליטה המסייע בדיוור לזכאים עולים.³¹ את הדירות, הזכאים שוכרים מהמדינה במחיר מוזל באופן משמעותי ממחיר השוק של הדירה, שמשקף סבסוד עמוק.³² בעשורים הראשונים לקיומה של המדינה, שימש הדיוור הציבורי ככלי לקליטה ושיכון מהיר של גלי העליה ההמוניים, אולם, עם השנים, חל שינוי במעמדו והיקפו של הדיוור הציבורי וכיום נראה כי יעדו המרכזי הוא לספק דיוור למשקי בית מעוטי יכולת כלכלית.³³ במסגרת זו הזכאים לדיוור ציבורי זוכים לדירה, תחזוקה של הדירה, יכולת להחליף בין הדירות כאשר ישנו שינוי נסיבות משפחתיות ואף יכולת הורשה לצאצא בכפוף למספר תנאים.³⁴ זכאות לדיוור ציבורי נקבעת על פי קריטריונים שקובעים משרד הבינוי והקליטה, כל אחד בנפרד. ככלל, ניתן להגיד שהדיוור הציבורי ניתן למשפחות מעוטות יכולת שיש להן תלות ממושכת בקצבאות קיום או נכות פיזית שאין להן דירה ולא היה בידן דירה למשך העשור האחרון.³⁵

בשני העשורים האחרונים, ועל אף גידול האוכלוסין המשמעותי, הצטמק מלאי הדיוור הציבורי בישראל ביותר ממחצית, מכ-108,000 דירות בשנת 1999 לכ-50,000 דירות בשנת 2019. מלאי הדיוור הציבורי כולו מהווה כ-2.5% בלבד ממלאי הדיוור בישראל, זאת לעומת כ-6% בשנת 1998 וכ-23% בשנת 1970.³⁶ צמצום משמעותי זה הוביל להקשחת הקריטריונים לזכאות לדיוור ציבורי וכן להגדלה בשיעור של כ-115% ברשימת ההמתנה לדירה של זכאים לדיוור ציבורי, כפי שניתן לראות בתרשים 3.³⁷

²⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי 65-ג-לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013 (2015) עמ' 197; עע"מ 2414/17 ירדנה קלדרון נ' חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיוור לשיקום ולהתחדשות (נבו 13.02.2018).

³⁰ מיכל אגמון-גונן "עוני מבוסס מגדר: נשים בעוני ודיוור ציבורי כמקרה מבחן" ספר יעקב וינרוט (עתיד להתפרסם, גרשון גונטובניק, אבי וינרוט וחיים זיכרמן עורכים, 2021).

³¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 65-ג-לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013 (2015) עמ' 197.

³² איתי פידלמן התמורות בדיוור הציבורי 1998-2011, (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2011).

³³ איתי פידלמן התמורות בדיוור הציבורי 1998-2011, (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2011).

³⁴ ס' 3-4 לחוק הדיוור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998. (להלן: חוק הדיוור הציבורי), מסמך זכויות של משרד השיכון- בפרק הדיוור הציבורי. אתר משרד השיכון והבינוי

https://www.gov.il/he/departments/topics/public_housing.

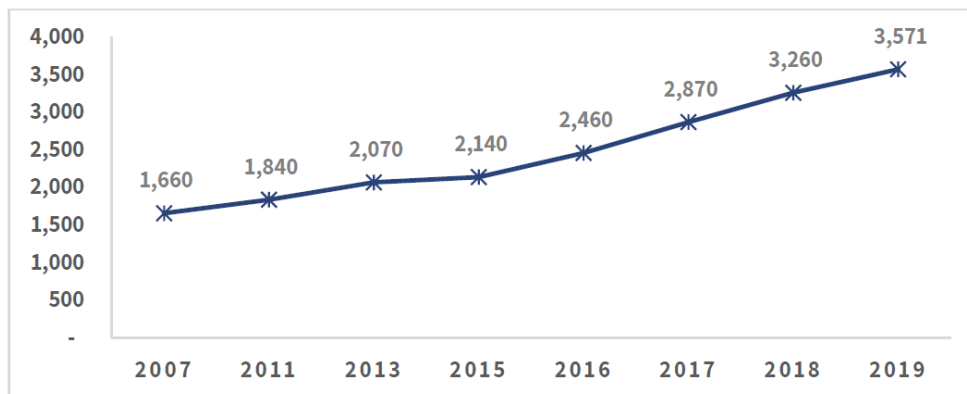
³⁵ בנק ישראל, דין וחשבון 2018, עמ' 198 (2019).

³⁶ מבקר המדינה, רכישה ומכירה של דירות הדיוור הציבורי - דוח שנתי 70-ב', (2020).

³⁷ נתנאל קופראק, מערך הדיוור הציבורי בישראל, נתונים ותנאי זכאות (הכנסת מרכז מחקר ומידע, 2019) עמ' 6.

תרשים 3: מספר משקי הבית הממתינים לדיור הציבורי (זכאי משרד השיכון) בשנים 2007 -

38 2019



מקור: נתנאל קופראק, מערך הדיור הציבורי בישראל, נתונים ותנאי זכאות. הכנסת מרכז מחקר ומידע, 2019

צמצום מלאי הדיור הציבורי התרחש על רקע חקיקתו ויישומו של חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) התשנ"ח-1998. מטרת החוק הייתה לאפשר לדיירי הדיור הציבורי לרכוש במחירים נמוכים את הדירות שבהם הם מתגוררים, בעוד שהתמורה ממכירת הדירות הייתה אמורה לשמש להגדלת מלאי הדירות במאגר הדיור הציבורי. בפועל, יישומו של החוק נעשה באופן חלקי ונתח משמעותי מכספי המכירה לא שימשו להגדלת מלאי הדיור הציבורי.³⁹ גורלו ועתידו של הדיור הציבורי מצוי כאמור בתווך של שתי גישות שונות - מצמצמת ומרחיבה. הגישה המצמצמת, באה לידי ביטוי בצמצום בפועל של מלאי הדירות הציבוריות וכן במסמך מדיניות של משרד הבינוי והשיכון, שביקש להתוות מדיניות לפיה זכאות לדיור ציבורי תוענק רק לזכאים בעלי קושי כלכלי וקושי בריאותי אשר מצבם אינו צפוי להשתפר בעתיד. בעלי קושי כלכלי בלבד או כאלה המוגדרים סיעודיים שבעתיד סביר להניח שיעברו למסגרת סיעודית, אמורים, לפי גישה זו, לקבל סיוע בשכר דירה לטווח ארוך במקום דיור ציבורי.⁴⁰ מנגד, הגישה המרחיבה באה לידי ביטוי בין היתר בהמלצות הועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאוף) משנת 2014 והן בתכנית 'לגור בכבוד' של משרד הבינוי והשיכון שפורסמה ב-2018, אשר קראו לנקוט בצעדים להגדלת היצע הדיור הציבורי בהיקף של עשרות אלפי יחידות דיור.⁴¹ ואכן, בשנים האחרונות נעשו מספר צעדים ברוח הגישה המרחיבה, ובראשן השקעה

³⁸ נתנאל קופראק, מערך הדיור הציבורי בישראל, נתונים ותנאי זכאות (הכנסת מרכז מחקר ומידע, 2019) עמ' 6.
³⁹ קצרה היריעה מלפרט את גלגוליו של החוק, מבצעי המכר בעקבותיו והשימוש בכספי המכר. להרחבה ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 65-ג לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013 וכן המאמרים במסגרת גיליון 94 של כתב העת 'בטחון סוציאלי' שהוקדש לדיור הציבורי.

⁴⁰ מבקר המדינה, דוח שנתי 65-ג לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013 (2015) עמ' 197.
⁴¹ ועדת אלאוף, דוח הוועדה למלחמה בעוני, 104 (משרד הרווחה, 2014). משרד הבינוי והשיכון, לגור בכבוד - מצילים את הדיור הציבורי, אתר משרד הבינוי והשיכון:
https://www.gov.il/BlobFolder/news/spokesman_29072018/he/documents_spokesman_diyur_tzibu_ri_lagur_bechavod.pdf

ציבורית של למעלה מ-3 מילארד ש"ח ברכישת דירות דיור ציבורי, אולם צעדים אלו סייעו בהאטה זמנית בלבד של מגמת צמצום המלאי.⁴²

אין לכחד כי, הדיור הציבורי בישראל סובל מהזנחה וכשלים רבים בין היתר במלאי המצומק, מצבן התחזוקתי של רבות מהדירות, התנהלות חלק מהמחברות המשכנות ועוד. כמו כן, הוא נתפס ככרוך בעלויות רכישה ואחזקה גבוהות, מעודד ריכוזי עוני ומוגבל מבחינת גמישות ביחס לצרכי דיור משתנים. יחד עם זאת, הדיור הציבורי מספק לדירים בו פתרון דיור זול מאד, שאינו מושפע ממחירי השוק, יציבות דיור ואפילו אפשרות רכישה והעברה בינדורית בתנאים מסוימים. כמו כן, ועל אף הקשיים והבעיות הכרוכים ביישומן, זכאים הדיירים בדיור הציבורי לזכויות והגנות משמעותיות מכח הדין.⁴³

2.4 רגולציה על שוק השכירות הפרטית וסיוע בשכר דירה

כאמור לעיל, שוק השכירות הפרטית בישראל מאופיין בעלויות מחירים משמעותיות החל משנת 2007. מאפיין בולט נוסף של שוק השכירות הישראלי הוא כי רובם המוחלט של משכירי הדירות הם אנשים פרטיים וחלקו של שוק הדיור המוסדי - זניח. כמו כן, שוק השכירות מתאפיין בחוזים לתקופות קצרות משמעותית מהצורך וממשך המגורים של הדיירים - למעלה מ-90% מההסכמים בשוק השכירות ב-2015 נחתמו למשך שנה אחת בלבד, בעוד בפועל יותר ממחצית מהשוכרים מתגוררים בדירה השכורה במשך 3 שנים ויותר.⁴⁴ הדין המרכזי המסדיר את שוק השכירות בישראל הוא חוק השכירות והשאילה, תשל"א-1971, אשר קובע הוראות, דיספוזיטיביות ברובן, אודות היבטים שונים ביחסים בין הצדדים להסכם שכירות. בפועל, יחסים אלו, לרבות שכר הדירה, סוג הביטחונות, חובת תיקון ועוד, מבוססים על הסכמות חוזיות בין הצדדים הנערכות במסגרת שוקית ובהתאם לחופש החוזים הנהוג בישראל. תיקון לחוק השכירות והשאילה מ-2017 ביקש להסדיר את תחום השכירות למגורים, להגביר את הוודאות לגבי החיובים המוטלים על הצדדים ולקבוע הסדרים הוגנים כלפי שוכרי הדירות, תוך הותרת הגמישות הנדרשת לאור אופיו המגוון של השוק.⁴⁵ עם זאת, נראה כי גם לאחר התיקון, השאיפה להגברת הוודאות וליצירת הסדרים מיטיבים עם שוכרי דירות איננה מתממשת ויש שטענו כי הוא אף צפוי להביא לפגיעה ברווחתם השוכרים, במיוחד החלשים ביותר.⁴⁶ מכאן, ניתן לומר כי שוק השכירות הפרטית בישראל מאופיין במחירים גבוהים, היעדר יציבות והטיה במאזן הכוחות והיחסים החוזיים לטובתו של המשכיר.

⁴² מבקר המדינה, רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי - דוח שנתי 70ב', (2020).

⁴³ ועדת אלאוף, דוח הוועדה למלחמה בעוני, 121 (משרד הרווחה, 2014)

⁴⁴ המועצה הלאומית לכלכלה, על השכירות (משרד ראש הממשלה, 2017).

⁴⁵ דברי הסבר להצעת חוק השכירות והשאילה (תיקון), התשע"ו-2016

⁴⁶ רונית לוין-שנור ויובל פרוקצ'יה, על דיני השכירות בעידן המחאה החברתית: בעקבות חוק השכירות והשאילה (תיקון), התשע"ז-2017 ("חוק השכירות ההוגנת") משפטים מט', עמ' 80 - 111

התמיכה העיקרית שמספקת המדינה לשוכרי דירות, אשר אין בבעלותם דירה, היא סיוע בשכר דירה. מטרת הסיוע בשכר דירה הוא לסייע לזכאים לעמוד בהוצאות לשכר דירה בלי לפגוע בצרכים בסיסיים אחרים שלו.⁴⁷ הסיוע ניתן כמענק כספי שניתן פעם בחודש לזכאים באמצעות חברות משכנות שפועלות מטעם משרד הבינוי והשיכון והוא יכול להינתן ישירות לחשבון הזכאי או לחשבון המשכיר, לפי דרישת הזכאי. צורת סיוע זו טומנת בחובה מספר יתרונות, כגון: גמישות לשינויים משפחתיים, קידום תמהיל חברתי וגמישות בהון.⁴⁸ מדיניות הסיוע בשכר הדירה החלה בשנות ה-80 ויועדה בעיקר לעולים חדשים, כאשר בתחילת שנות ה-2000 חלו קיצוצים משמעותיים הן בגובה הסיוע והן בתנאי הזכאות.⁴⁹ במקביל לכך, חל שינוי מגמה במסגרתו פחת מספר העולים הזכאים לסיוע ועלה מספר הזכאים הותיקים.⁵⁰ בשנת 2018 171,711 משקי בית,⁵¹ קיבלו סיוע בשכר דירה גובה הסיוע הממוצע בשכר דירה העומד על 970 ש"ח לחודש, כ-27% בלבד משכר הדירה הממוצע.⁵² במהלך השנים, חלה עליה במספר הזכאים המקבלים סיוע בשכר דירה. בעוד שבשנת 2014 מספר הזכאים לסיוע עמד על 145,061, הרי בשנת 2018 מספר הזכאים לסיוע עמד על 171,711 זכאים (עליה של 18%).⁵³ מתוך הזכאים לסיוע בשנת 2018, כ-53% מהזכאים היו זכאי משרד הבינוי והשיכון והיתר זכאי משרד העלייה והקליטה. בנוסף, כ-56% מהזכאים לסיוע בשנת 2018 היו קשישים, מתוכם הרוב קשישים עולים (כ-75%).⁵⁴ על פי נתוני בנק ישראל, **26% ממשקי הבית המתגוררים בשכירות במדינת ישראל זכאים לסיוע בשכר דירה** ולשם כך, נדרשת הוצאה ציבורית שנתית של למעלה מ-2 מילארד ש"ח המוערכת בכ-0.2% מהתוצר.⁵⁵ יחד עם זאת, ההוצאה בגין סיוע בשכר דירה שניתן בישראל נמוך בהשוואה למדינות ה-OECD (ראו תרשים 4).⁵⁶

⁴⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 65 ג 2014 לשנת הכספים 2013, (2015). עמ' 455.

⁴⁸ ועדת אלאוף, דוח הוועדה למלחמה בעוני, 121 (משרד הרווחה, 2014).

⁴⁹ אלון גילדין דיור בר השגה במשפט, 331 (2018).

⁵⁰ ועדת אלאוף, דוח הוועדה למלחמה בעוני, איור 4, (משרד הרווחה, 2014).

⁵¹ נתנאל קופראק, מערך הדיור הציבורי בישראל, נתונים ותנאי זכאות, 55, (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2019).

⁵² בנק ישראל, דין וחשבון 2018, פרק ח', (2019).

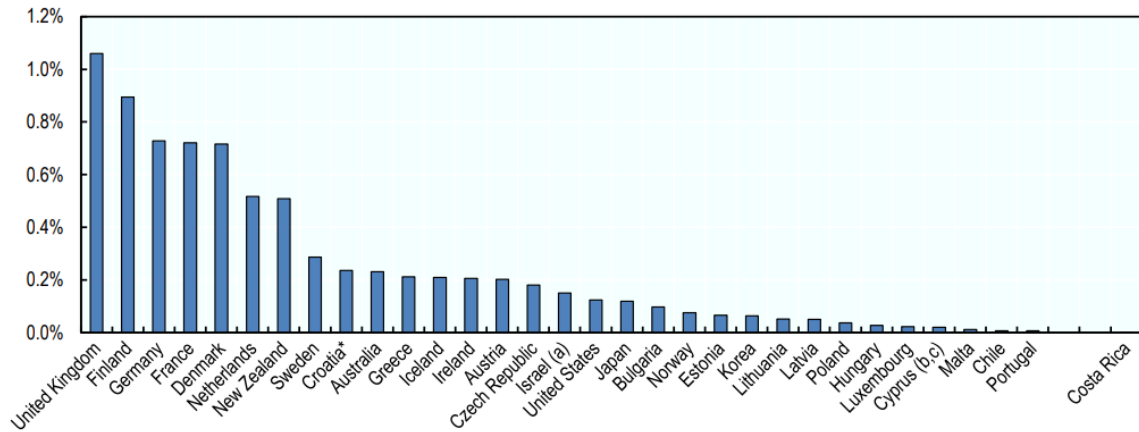
⁵³ נתנאל קופראק, מערך הדיור הציבורי בישראל, נתונים ותנאי זכאות, 52, (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2019).

⁵⁴ נתנאל קופראק, מערך הדיור הציבורי בישראל, נתונים ותנאי זכאות (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2019).

⁵⁵ בנק ישראל, דין וחשבון 2018, פרק ח', (2019).

⁵⁶ OECD Affordable Housing Database, PH3.1 PUBLIC SPENDING ON HOUSING ALLOWANCES, 2019

תרשים 4: הוצאה ממשלתית על סיוע בשכר דירה כשיעור מהתל"ג במדינות OECD, 2018



מקור: OECD Affordable Housing Database, 2019

חרף העובדה שהסיוע בשכר דירה נוגע במשקי בית רבים בישראל, עד כה תנאי הזכאות לסיוע לא עוגנו בחקיקה ראשית, אלא מתבססים על נוהל פנימי של משרד השיכון. הנוהל קובע תנאי סף לקבלת סיוע בשכר דירה, ובכלל זה היעדר בעלות על דירה. כמו כן, הנוהל מגדיר את תנאי הזכאות ואופן הטיפול בבקשות לסיוע. בין הזכאים לסיוע בדיוור באופן זה, נמנים משפחות ויחידים המתקיימים מקצבת אי כושר השתכרות של הביטוח הלאומי, יחידים מגיל 55 המתקיימים מקצבת הבטחת הכנסה של הביטוח הלאומי, משפחות הממצות את כושר ההשתכרות שהכנסתן עד 25% מעל תקרת ההכנסה המזכה בביטוח לאומי, קשישים המתקיימים מקצבת זקנה והשלמת הכנסה, עולים חדשים מהחודש השמיני לעלייתם (ועד השנה החמישית לעליה), קבוצות מיוחדות שהכנסתן נמוכה, דרי רחוב, נשים מוכות, אסירים משוחררים וזכאים הממתינים לדיוור ציבורי שלא נמצאה להם דירה פנויה. סכומי הסיוע נקבעים באופן אחיד ולא על פי מבחן פרטני, כאשר כל זכאי מסווג לקטגוריה מסוימת של זכאים, וממנה נגזר גובה הסיוע בשכר דירה שיהיה זכאי לקבל. הקטגוריות השונות שקבע משרד השיכון מסווגות את הזכאים בהתאם למצבם המשפחתי, מוגבלות פיזית, גיל והכנסה בכל קטגוריה ישנה הבחנה בין אזור עדיפות לאומית א' ו-ב' שהם על פי רוב הפריפריה, לבין אזור עדיפות לאומית ג' (לעיתים משתמש המשיב במונח "ללא אזורי עדיפות") שהוא המרכז. מכיוון שככלל יש פער בין מחירי השכירות במרכז לבין מחירי השכירות בפריפריה, ניתנת תוספת מסוימת לזכאים המתגוררים במרכז.⁵⁷ מימוש הסיוע מותנה בשכירת דירה בפועל, והסיוע בכל מקרה לא יעלה על 95% מגובה שכר הדירה.

2.5 כשלים וביקורת אודות מדיניות הסיוע בשכר דירה

מדיניות הסיוע בשכר דירה זכתה בעשור האחרון לביקורת מצד גופים רבים - מבקר המדינה, ועדות ממשלתיות, בתי המשפט, האקדמיה והחברה האזרחית. בין היתר, ציינו המבקרים כי, תנאי הזכאות

⁵⁷ משרד הבינוי והשיכון, נוהל מס' 08/04, נוהל השתתפות בשכר דירה: https://www.gov.il/he/departments/policies/nohal_0804_moch
משרד הבינוי והשיכון, מיצוי זכויות בדיוור הציבורי ובסיוע בשכר דירה

נקבעים בנהלים ממשלתיים פנימיים, שהם בעלי עוצמה נמוכה במדרג החקיקה⁵⁸ וכן, כי לא קיים מנגנון לעדכון קבוע של גובה הסיוע. מבקר המדינה ציין כבר בשנת 2010 כי יש לבחון את גובה הסיוע בשכר דירה ולהגן עליו משחיקה. מבקר המדינה עמד על הבעייתיות שבאי-עדכון גובה הסיוע בשכר הדירה, בעיקר לאור עליית מחירי השכירות בשוק. כמו כן, ציין מבקר המדינה את הקשיים איתם מתמודדים שוכרי דירות הנובעים מאי הודאות והיציבות המאפיינים את שוק השכירות הפרטי בישראל. עוד נמצא כי, מספר לא מבוטל של משקי בית אינם מממשים את הסיוע בשכר דירה, על אף עמידתם בתנאי הזכאות.⁵⁹ במסגרת דוח זה אף הודה משרד הבינוי והשיכון בעצמו כי הוא סבור שרמת הסיוע בשכר דירה אינה מספקת.⁶⁰ דוח ועדת טרכטנברג משנת 2012 מתח גם הוא ביקורת על רמת הסיוע בשכר דירה. בעקבות הדו"ח, הוגדל תקציב הסיוע בשכר דירה, בעיקר עבור זכאים השוכרים דירה בעודם ממתינים לדיור ציבורי.

דוח המלחמה בעוני של ועדת אלאלוף משנת 2014 סקר לעומק את מדיניות הסיוע בשכר דירה והשלכותיה על אוכלוסייה המתמודדת עם עוני. הוועדה הדגישה מספר חסרונות בולטים במנגנון הסיוע. חסרון מרכזי הינו קיומו של פער ניכר בין שכר הדירה לבין סכומי הסיוע. קושי נוסף במנגנון הסיוע הינו חוסר בטחון ויציבות בעצם קבלת הסיוע (למשל בשל שינוי סטטוס). כמו כן, צוין כי מנגנון הסיוע אינו מבחין באופן מספק בין גדלים שונים של משק הבית ומספר הילדים המתגוררים בו. לבסוף, הדוח העיר כי מנגנון הסיוע כולל בחובו תמריץ שלילי ו'מלכודת עוני' בשל הפחתת קצבה במקרה של עליה (גם קטנה) בהכנסה. דוח הוועדה כלל שורה של המלצות לצרוך טיוב מערך הסיוע בשכר דירה, כאמור להלן:

- קביעת מודל סיוע פרוגרסיבי בהתאם לשלושה משתנים - רמת שכר הדירה ביישוב, רמת ההכנסה של משק הבית והרכב המשפחה, ממנו ייגזר גודל דירה תקנית.
- שינוי הגדרת חסר דירה למי שלא היתה בבעלותו דירה בחמש השנים האחרונות.⁶¹
- ביטול המגבלה על קבלת סיוע על ידי יחידים בני פחות מ-55 הזכאים להבטחת הכנסה.
- יצירת הבחנה בגובה הסיוע הניתן למשפחות גם על פי מספר ילדיהם, כך שמשפחות מרובות ילדים יקבלו סיוע גדול יותר ממשפחות עם ילד אחד או שניים.
- הוספת דרגות סיוע באופן שימנע 'מלכודת עוני' בה הזכאים מעדיפים להישאר עם הכנסה נמוכה ולא לאבד את הסיוע הניתן להם.
- הרחבת הסיוע לעולים קשישים חסרי דירה המתגוררים עם בני משפחה, כך שיחול גם על קשישים חסרי דירה שאינם עולים ומתגוררים עם בני משפחתם וכן לנכים במצב דומה עם כושר השתכרות של 75% ומעלה.

⁵⁸ אלון גילדין דיור בר השגה במשפט, 331 (2018).

⁵⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי 2014 ג 65 לשנת הכספים 2013, (2015).

⁶⁰ מבקר המדינה, דוח שנתי 61 לשנת 2010 ולחשבונית שנת הכספים 2009, עמ' 691, (2010).

⁶¹ בפועל הגדרה זו השתנה מאז פרסום דוח הוועדה והיא עומדת היום על מי שלא היתה בבעלותו דירה בעשר השנים האחרונות.

על אף הביקורת החריפה של כל הגורמים האמורים ביחס לגובה הסיוע, בעשור האחרון, גם על רקע עליית מחירי השכירות, רמת הסיוע בשכר דירה לא השתנתה בצורה שמתאמת להוצאה הריאלית של שכר דירה בשוק.⁶² לאור זאת, הסוגיה של גובה הסיוע בשכר הדירה הגיעה להתדיינויות בבתי המשפט. כך, בעתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח בשנת 2018 בעניין גובה הסיוע, נטען כי משרד השיכון נוהג לעדכן את סכומי הסיוע באופן שרירותי לחלוטין, אם בכלל. בתגובתה טענה המדינה כי תיקונים ועדכונים נערכו במהלך השנים וכי בכל מקרה, מטרתו של הסיוע בשכר אינה לכסות את גובה דמי השכירות וכי הגדלתו והתאמתו הריאלית (הן למדד המחירים לצרכן והן למחירי השכירות) צפויה להטיל נטל כבד על תקציב המדינה. בעקבות דיון שהתקיים בעתירה, התחייבה המדינה לבחון את עדכון הסיוע בתקציב המדינה הקרוב והעתירה נמחקה.⁶³ במרץ 2021, קבעה השופטת אגמון-גוון, בעניין אחר, כי אין להתחשב בתמיכות משפחתיות כחלק מהכנסת משק בית לצורך קביעת זכאות לסיוע בשכר דירה, תוך שהיא מכירה בכך שרבים ממקבלי הסיוע בשכר דירה אינם יכולים להגיע לקיום בכבוד ללא תמיכה ממקורות נוספים.⁶⁴

מן האמור לעיל עולה כי, כרבע משוכרי הדירות בישראל זכאים לסיוע בשכר דירה, בשל קשיים סוציאליים או בריאותיים או בשל הכנסה נמוכה מאד של משק הבית. אולם, סכומי הסיוע אינם מכסים, אפילו לא בקירוב, את הוצאות שכר הדירה והסכומים לא עודכנו מזה שנים רבות. כשלים שונים שאותרו בעשור האחרון במערך הסיוע והמלצות לטיוב המערך, לא תוקנו. בהקשר זה קבע בית המשפט כי "הסיוע אינו עונה על הצורך בדיוור, במסגרת הזכות לקיום אנושי ולו מינימלי בכבוד".⁶⁵

2.6 סיכום סקירת רקע ותובנות להמשך המחקר

בחלק זה סקרנו בקצרה את הזכות לדיוור ועמדנו על שני הנתיבים העיקריים בהם המדינה מספקת הגנה ותמיכה בדיוור לאוכלוסיות החיות בעוני – דיוור ציבורי וסיוע בשכר דירה. מהנתונים שהצגנו לעיל, נראה בבירור כי הדיוור הציבורי הצטמק בצורה משמעותית בעשורים האחרונים בעוד שהאפיק של סיוע בשכר דירה לזכאים תופס את מקומו כאפיק הסיוע המרכזי. בעוד רבות נכתב על הדיוור הציבורי ודייריו, ועל אף המגמה הנמשכת של הסתמכות הולכת וגדלה על שכירות בשוק החופשי, אין כמעט מידע ביחס לאנשים החיים בעוני ומתגוררים בשכירות. מחקר זה מבקש להשלים חלק מן החסר ולבחון את האופן בו אוכלוסייה זו מתמודדת עם מגורים בשכירות פרטית בתנאי השוק החופשי. כבסיס להמשך המחקר אנו מבקשים להדגיש מספר הבחנות ותובנות עיקריות שעלו מהסקירה עד כה:

⁶² מבקר המדינה, דוח שנתי 65ג 2014 לשנת הכספים 2013, עמ' 460 (2015); עת"מ 30187-01-18 יאיר נ' משרד הבינוי והשיכון

⁶³ תיאור העתירה וכתבי הטענות מתוך אתר האגודה לזכויות אדם בישראל: https://www.acri.org.il/post/___140

⁶⁴ עתמ (ת"א) 26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון, ס' 63.

⁶⁵ עתמ (ת"א) 26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון, ס' 63.

- א. ההוצאה על דיור בישראל הולכת וגדלה, עובדה שמטילה נטל מתמשך, במיוחד על משקי בית הנמצאים בעשירוני ההכנסה הנמוכים.
- ב. הדיור הציבורי סובל מכשלים רבים ומצמצום מתמשך אולם דייריו נהנים גם מיתרונות כמו שכר דירה נמוך מאד, יציבות בדיור והגנה מכח דין ונהלים.
- ג. שוכרי דירות זכאים להגנה חלשה מכוח הדין, היעדר פיקוח, חוסר יציבות ומחירים גואים.
- ד. מדיניות הסיוע בשכר דירה היא האמצעי העיקרי של מדינת ישראל בתמיכה בדיור ומספר הזכאים עולה באופן חד ומתמשך (כ-18% בשנים 2014 - 2018), כך שכרבע משוכרי הדירות בשוק החופשי מקבלים סיוע בשכר דירה.
- ה. מדיניות הסיוע בשכר דירה מסתפקת במענה חד מימדי ואיננה מספקת מענה לכשלים המובנים בשוק השכירות הישראלי - היעדר יציבות, עליות מחירים מתמשכות, היעדר פיקוח על תנאי השכירות יחסי שוכר-משכיר.
- ו. על אף התרעות רבות מצד גופים שונים מטעם המדינה בעשור האחרון, (מבקר המדינה, ועדת אלאוף, ועדת טרכטנברג ועוד), רבים מהכשלים והליקויים במדיניות הסיוע בשכר דירה עודם נמשכים, בין היתר: אי עדכון סכומי הסיוע, הימנעות מהרחבת תנאי הזכאות, היעדר מענה לקשיים בשוק השכירות (יציבות וודאות), היעדר הסדרה בחקיקה ואוכלוסיות זכאיות שאינן מממשות את הסיוע.

3. מתודולוגיה

בחלק הבא נציג בקצרה את המתודולוגיה על פיה ערכנו מחקר זה, אשר עיקרו נשען על ממצאים מראיונות עומק איכותניים וכן, על סקירה משווה הבוחנת את אתגרי הדיור איתם מתמודדות מספר מדינות החברות ב-OECD ואת מנגנוני הסיוע המופעלים שם, בדגש על סיוע למשקי בית החיים בשכירות ומתמודדים עם קשיים כלכליים.

כאמור, עיקר הממצאים והניתוחים המוצגים בדוח זה מבוססים על מחקר איכותני המשלב 30 ראיונות עומק פרטניים שנערכו בחודשים יוני עד ספטמבר 2020. ראיונות העומק נועדו כדי לקבל תמונה על החוויה של המראוין, ועל המשמעות שהוא מייחס לה בתוך ההקשר התרבותי שבו הוא פועל.⁶⁶ באמצעות יצירת יחסי אמון ומתוך קרבה אל המראוינים, מתודה זו איפשרה להאיר באופן אותנטי ומדויק את דפוסי הדיור ודרכי ההתמודדות של אנשים החיים בעוני ושוכרים דירה בשוק הפרטי.⁶⁷

⁶⁶ A. Fontana, & J. H. Frey, *The interview: From Structured Questions to Negotiated Text*, In I. E. SEIDMAN, ;HANDBOOK OF QUALITATIVE RESEARCH (N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln Eds., 2000) INTERVIEWING AS QUALITATIVE RESEARCH: A GUIDE FOR RESEARCHERS IN EDUCATION AND THE SOCIAL SCIENCES (1991); Weiss, Robert S. 1994. *Learning From Strangers: The Art and Method of Qualitative Interview Studies*. New York: Simon and Schuster; איכותני- תיאוריה ויישום (2003).

⁶⁷ נעמה צבר בן-יהושע, 1995. *המחקר האיכותני בהוראה ובלמידה* (ת"א: מודן).

במסגרת פרדיגמה זו, המדגם הינו מדגם מכוון הנבנה על בסיס "דגימה תיאורטית".⁶⁸ המדגם נבנה כך שמצד אחד, תישמר הומוגניות יחסית בין המרואיינים, ומנגד הוא יהווה מדגם רחב מספיק שיאפשר איתור של מספר הולם של מרואיינים מתוכו. לאור זאת, הקריטריונים הבסיסיים לבחירת מרואיין היו, שהמרואיין מתגורר בשכירות בשוק החופשי, וכי ההכנסה הכוללת של משק הבית מציבה אותו מתחת לקו העוני (ראו תרשים 6).

תרשים 6: קו העוני לפי גודל משפחה, 2018⁶⁹

גודל משפחה	מספר נפשות תקניות	ש"ח לחודש	תוספת שולית בש"ח
1	1.25	3,593	.
2	2	5,750	2156
3	2.65	7,618	1,869
4	3.2	9,199	1,581
5	3.75	10,780	1,581
6	4.25	12,218	1,437
7	4.75	13,655	1,437
8	5.2	14,949	1,294
9	5.6	16,099	1,150

מקור: המוסד לביטוח לאומי, 2018

מכיוון שההנחה התיאורטית הראשונית שלנו הייתה כי ישנם הבדלים מהותיים בין החוויה של שוכרים ערבים לשוכרים יהודים בשוק הדיור, ולאור המדגם המצומצם מלכתחילה, החלטנו להגביל את המחקר הנוכחי אך ורק לשוכרים יהודים. במסגרת זו המדגם כולל גם גברים (13%) וגם נשים (87%), משפחות עם שני מפרנסים (37%) ומשפחות חד הוריות (63%) כמו גם משפחות המקבלות סיוע בשכר דירה (57%) ומשפחות שאינן מקבלות סיוע מכל סיבה שהיא (43%). הגיל הממוצע של המרואיינים עמד על 38 שנים. מכיוון שהנחנו כי ייתכנו הבדלים בחוויות הדיור בהתאם לאזור הגאוגרפי בחרנו לכלול במדגם מרואיינים ממגוון רחב של ערים החל משדרות, אשדוד ויבנה בדרום, ירושלים, בית שמש וביתר עילית באזור ירושלים, רחובות, בני ברק ונתניה באזור המרכז והשרון, וקרית שמונה בצפון.⁷⁰ בנוסף, לאור ההנחה כי חוויות המרואיינים יכולות להיות מושפעות מהבדלים במידת הדתיות - בין קהילות חילוניות ודתיות, בחרנו לכלול במדגם מרואיינים - חילונים (24% כולל שתי חוזרות בשאלה), מסורתיים (53%), דתיים (13%) וחרדים (10%).⁷¹ יודגש כי,

⁶⁸ Glaser, Barney G, and Anselm L Strauss. 2007. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. New Brunswick, NJ: Aldine Transaction; Trost, Jan E. 1986. "Statistically Nonrepresentative Stratified Sampling: A Sampling Technique for Qualitative Studies." *Qualitative Sociology* 9(1):54-7.

⁶⁹ המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי - ממדי העוני והפערים החברתיים, עמ' 22, (2018).

⁷⁰ 7 מרואיינים מיבנה, 6 מנתניה, 4 מירושלים, 3 מאשדוד, 3 מבית שמש, 2 מרמלה ומרואיין אחד מכל אחת מהערים הבאות: רחובות, קרית שמונה, בני ברק, שדרות וביתר עילית

⁷¹ המרואיינים נשאלו האם הם מגדירים את עצמם כחילונים, מסורתיים ודתיים. מרואיינים מסוימים ציינו במפורש שהם חרדים.

שלא במתכוון, המדגם האמור מוטה לטובת משתתפים בגיל העבודה, זכאי משרד השיכון ומשפחות חד הוריות שהיוו החלק הארי של המרואיינים. זאת על אף ש- 47% ממקבלי סיוע בשכר דירה הם ממשרד הקליטה ויותר ממחצית הזכאים לסיוע הם קשישים, שמתוכם הרוב עולים.⁷² לאור זאת, אנו ממליצים לערוך מחקרי המשך שיתמקדו באוכלוסיות המובחנות של ערביי ישראל, זקנים ועולים בכדי לבחון את הצרכים והמאפיינים הייחודיים שלהם ביחס לפתרונות דיור. אוכלוסיות נוספות שמן הראוי לבחון באופן ממוקד הן אוכלסיית החרדים, גברים שחיים לבד, ואנשים עם מוגבלויות ומתמודדי נפש המתגוררים בשכירות בשוק החופשי בקהילה, אשר לא קיבלו ייצוג מספק במדגם האמור.

גיוס המשתתפים התבסס על פרסום מודעה ברשתות חברתיות (למשל – בקבוצות שונות בקהילות הידע של משרד הרווחה) כמו גם בקבוצות ווטסאפ של פעילים חברתיים, תוך הצעת תלוש על סך 200 שקלים כהוקרת תודה לנכונות להשתתף במחקר.⁷³ מתוך הכרה במגבלות השיטות הללו, פנינו לעובדות סוציאליות במחלקות רווחה ובמרכזי 'עוצמה' על מנת שיסייעו בהפצת המודעה בין לקוחותיהן.

במהלך עריכת הראיונות התייחסנו לרשימת השאלות שהכנו למרואיינים ואשר התייחסו להיסטוריית פתרונות הדיור של המרואיינים במהלך חמש השנים האחרונות תוך דגש על הליך מציאת הדירה; גובה דמי השכירות והאופן בו המרואיין מתמודד עם תשלום דמי השכירות; קשיים במהלך השכירות; חוויות המרואיינים ביחס למעברי דירות. לבסוף, שאלנו ביחס למצב הכלכלי של המרואיין וכמה נתונים סוציו-דמוגרפיים. בתחילת הדרך, המשכנו לפתח ולדייק את מדריך הראיון במהלך המחקר ככל שהכרותנו עם שדה המחקר והמרואיינים השתכללה (Small 2009).⁷⁴ הראיונות עוצבו כשיחות פתוחות, שאפשרו למשתתפים להתייחס לנרטיבים אישיים; זה גם נתן למרואיינים ולנו מרחב לקחת את השיחה למקומות בלתי צפויים.⁷⁵ הראיונות ערכו במוצע כשעה והוקלטו בהסכמת המרואיינים. 10 ראיונות נערכו באופן פרונטלי ו-20 ראיונות נערכו באמצעות תוכנת 'זום'. השימוש בזום נעשה כיוון ששלב הראיונות התקיים בעיצומה של מגפת הקורונה ועל רקע הטלת סגרים ומגבלות שונות של ריחוק חברתי.⁷⁶ על אף היתרונות הברורים של

⁷² נתנאל קופראק, מערך הדיור הציבורי בישראל, נתונים ותנאי זכאות, 52, (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2019).

⁷³ Lofland, John, David Snow, Leon Anderson, and Lyn H. Lofland. 2006. *Analyzing Social Settings: A Guide to Qualitative Observation and Analysis*. Belmont, CA: Wadsworth Thomson; Weiss, Robert S. 1994. *Learning From Strangers: The Art and Method of Qualitative Interview Studies*. New York: Simon and Schuster.

⁷⁴ Small, Mario Luis. 2009. "How Many Cases Do I Need?" On Science and the Logic of Case Selection in Field-Based Research." *Ethnography* 10(1):5–38.

⁷⁵ Patton, Michael Quinn. 2002. *Qualitative Research & Evaluation Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.

⁷⁶ Lobe, B., Morgan, D., & Hoffman, K. A. (2020). Qualitative data collection in an era of social distancing. *International Journal of Qualitative Methods*, 19, 1609406920937875.

Howlett, M. (2021). Looking at the 'field' through a Zoom lens: Methodological reflections on conducting online research during a global pandemic. *Qualitative Research*, 1468794120985691.

Archibald, M. M., Ambagtsheer, R. C., Casey, M. G., & Lawless, M. (2019). Using zoom videoconferencing for qualitative data collection: perceptions and experiences of researchers and participants. *International Journal of Qualitative Methods*, 18, 1609406919874596.

מפגש 'פנים אל פנים', הופתענו לגלות כי הראיונות שבוצעו דרך תוכנת 'זום' השתוו באיכותם למפגשים הפרונטליים. יתרה מכך, השימוש בתוכנה סיפק מספר יתרונות בולטים – הוא הקל על האפשרות לראיין שוכרים המתגוררים ביישובים מרוחקים (קרית שמונה, שדרות) וכן, הקל על האפשרות לקיים את הראיונות בשעות הערב המאוחרות, דבר שהיווה יתרון בעיקר עבור מרואיינים שהם הורים לילדים קטנים, שיכלו להתפנות לראיין ולשוחח בשקט יחסי. למדנו שהראיון בזום בהחלט מאפשר יצירת קירבה, כנות ופתיחות מצד מרואיינים, ומרביתם שלטו בטכנולוגיה ברמה טובה, שאפשרה את קיומו של הראיון בקלות.

החומר שנאסף מהראיונות תומלל בצורה אותנטית ככל האפשר ונחת באמצעות התיאוריה המעוגנת בשדה.⁷⁷ יובהר, כי השימוש בתיאוריה מעוגנת בשדה התבסס על גישתה של שרמאז שתופסת את המתודה כמערכת של עקרונות וקווים מנחים, ולא מרשם אחיד ומדויק של כללים מתודולוגיים נוקשים.⁷⁸ בהתאם לכך, בשלב הקידוד הראשוני פירקנו כל ראיון בנפרד, ליחידות משמעות בסיסיות וקטגוריות. מרבית הקטגוריות עלו מתוך הראיונות עצמם, וקצתם נקבעו מראש בהתאם לשאלות במדריך הראיון. בשלב השני, חילצנו מכל ראיון היגדים המבטאים כל אחת מהקטגוריות שחזרו על עצמן לרוחב מרבית הראיונות. בשלב זה, חלק מהקטגוריות הוגדרו מחדש, חלקן התפתחו לתתי-קטגוריות, וחלקן נזנחו. בשלב האחרון, קשרנו את הקטגוריות לכדי תימות מארגנות החושפות את הנרטיב השזור ברוב סיפורי המרואיינים.

בכדי להאיר מזווית נוספת על הקשיים הקיימים במנגנון הישראלי, כפי שעולה מהמחקר האיכותני, המחקר בחר לבחון את מבנה שוק הדיור ואת הפתרונות המוצעים לאנשים עניים בצרפת, שבדיה ודרום קוריאה. מדינות אלו נבחרו לאחר סקירה של מספר מדינות שניתן היה למצוא ביחס אליהן חומרים רלוונטיים באנגלית. בנוסף, בחרנו בשלוש מדינות אשר בדומה לישראל מוגדרות כמדינות רווחה שבאופן היסטורי נתנו מענה רחב יחסית לסוגיית הדיור של אוכלוסיות מוחלשות, ובעשורים האחרונים מתמודדות עם אתגרים שונים המחייבים התפתחות ושינוי של מדינת הרווחה בהקשר זה. עם זאת, בחרנו בשלוש מדינות רווחה המדגישות אלמנטים ודרכי פעולה שונים על פי הטיפולוגיה של אספינג-אנדרסן.⁷⁹ בהתאם לכך, שבדיה מייצגת מדינת רווחה המבוססת על מודל סוציאל-דמוקרטי חזק, צרפת מייצגת כלים ותפיסות של מדינת רווחה המבוססת על מודל סוציאל

Barney G. Glaser & Anselm L. Strauss, *The Discovery of Grounded Theory* (1967); Anselm L. Strauss & Juliet M. Corbin *Basics of Qualitative Research: Grounded theory Procedures and Techniques* (1990);

דן גבתון, 2001. "תיאוריה מעוגנת בשדה", בתוך נ. צבר-בן-יהושע (עורכת) *מסורות וזרמים במחקר האיכותני* (תל-אביב: דביר), עמ' 195-227.

Kathy Charmaz, *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis* (2006).

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.⁷⁹

Esping-Andersen, G. (Ed.). (1996). *Welfare states in transition: National adaptations in global economies*. Sage.

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., & Myles, J. (2002). *Why we need a new welfare state*. Oxford University Press, USA.

דמוקרטי מעורב עם מודל שמרני ודרום קוריאנה מייצגת מדינת רווחה המתבססת על מודל ליברלי. באופן הזה, ההבדלים בין המדינות השונות יכולים להוות כר דשא נרחב בכל הנוגע למבט מחודש על הפתרונות האפשריים לסוגיית הדיור של אוכלוסיות עניות. להלן נציג את ממצאי הסקירה המשווה ולאחריה את הממצאים מראיונות העומק.

4. סקירה משווה - שוקי הדיור ותמיכה בשוכרי דירות

מדינות רבות בעולם מתמודדות, בצורה זו או אחרת, עם משבר דיור שמאופיין במחירים גואים ומצוקת דיור של שכבות אוכלוסייה מוחלשות. על מנת להרחיב את תשתית המחקר ולאפשר דיון נרחב יותר על האפשרויות בהן ניתן להתמודד עם מצוקת דיור ומימושה של הזכות לדיור, נסקור להלן בקצרה שוקי דיור בשלוש מדינות החברות ב-OECD ואת הדרך בה הן מספקות סיוע לתושביהן בנושאי דיור. הסקירה תיעשה בתמצית, תוך התמקדות בשוקי השכירות ותבחן את סוגי הסיוע הניתנים, הרכב שוק הדיור ואתגרים מיוחדים איתם מתמודדת המדינה. המדינות שנבחרו - דרום קוריאנה, שבדיה וצרפת - הן בעלות מאפיינים ואתגרים מגוונים: דרום קוריאנה בעלת אוריינטציה ליברלית וכלכלת שוק חופשי אל מול שבדיה וצרפת בעלות מסורת סוציאל-דמוקרטית מתמשכת, המתמודדות עם שינויים דרמטיים הנובעים מהשפעות נאו-ליברליות ושינויים דמוגרפיים של צמצום ילודה והגירה. על בסיס הסקירה, נערוך השוואה לשוק הדיור הישראלי והרכבו וננסה לחלץ תובנות שיסייעו לנו להמשך הדיון.

4.1. תיאור שוק הדיור בצרפת והתמיכה בשוכרי הדירות

מדיניות הדיור הצרפתית שואפת לממש גם את זכות הקניין של בעלי דירות וגם את הזכות לדיור עבור שוכרים, כחלק מכבוד האדם.⁸⁰ בהתאם לכך, הדיור מהווה חלק חיוני ממדיניות הרווחה הצרפתית והמדינה מוציאה כ-1.9% מהתל"ג השנתי (41 מילארד יורו) על דיור, בין היתר על תמיכות שונות לבניית דיור פרטי וחברתי, תמריצי מיסוי לבנייה ושיפוץ של מבנים והענקת קצבאות דיור שונות.⁸¹

שוק הדיור בצרפת מורכב מבעלי דירות (עם או בלי משכנתא) המהווים כ-62% ממשקי הבית, משוכרי דירות שמהווים כ-35% ממשקי הבית, כאשר מתוכם כ-20% בדיור סוציאלי וכן משקי בית המתגוררים בסוגי דיור אחרים, המהווים כ-3.3%.⁸² דיור סוציאלי בצרפת מזכיר במידה מסוימת

⁸⁰ Lévy-Vroelant, C., Reinprecht, C., 2014. Housing the Poor in Paris and Vienna: The Changing Understanding of the 'Social'. In: Scanlon, K., Whitehead, C., Arrigoitia, M. F. (Eds.), *Social Housing in Europe*. Wiley Online Library. Published Online: 2 May 2014. (DOI:10.1002/9781118412367.ch17. (09.12.14

⁸¹ Bozio, A., Guillot, M., Monnet, M., & Romanello, L. (2017). Designing housing benefits: An application with French data. *Economie prevision*, (2), 163-175.

⁸² OECD Affordable Housing Database. <http://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/housing-market.htm>

את מנגנון הדיור הציבורי בישראל, והוא נועד לאפשר מגורים בדמי שכירות המתאימים לבעלי הכנסה נמוכה ומתקיים על בסיס תמיכות ישירות ועקיפות של המגזר הציבורי ברמה הארצית והמקומית.⁸³ הנתיה העיקרי לאספקת דיור זה הוא באמצעות HLM (שכירות מוזלת למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה) - יחידות דיור, רובן להשכרה, שנבנות, מתופעלות ומושכרות על ידי ארגוניים, פרטיים וציבוריים. ארגונים אלו משמשים כבעלי היחידות ומקבלים מימון ייעודי וכפופים למסגרת רגולטורית ספציפית. השלטון המקומי הוא שחקן משמעותי בפיתוח הדיור הסוציאלי, הן כבעלים של חלק מארגוני ה-HLM והן על ידי הפעלת סמכויות תכנוניות והנעת מיזמי התחדשות עירונית. שחקנים נוספים הם איגודי עובדים ומעסיקים המנהלים קרנות ייעודיות לצורך תמיכה בדיור לעובדים וכן איגודי דיור שמקדמים ומגנים על זכויות של משקי בית בעלי הכנסה נמוכה וחסרי-בית (התאגדויות של דיירים ושוכרים, המקיימות דימיון מסוים לאיגודי עובדים). בסופו של יום, יצירת דיור סוציאלי בצרפת נשענת על רשת מגוונת ומורכבת של שחקנים, הטבות וסובסידיות שונות, שקצרה היריעה מלפרטם במסגרת זו.⁸⁴ יחד עם זאת, ניתן לומר שדיור סוציאלי בצרפת שונה מדיור ציבורי בישראל ברמת המורכבות והגיוון שלו. הבעלות בדיור הסוציאלי בצרפת לא בהכרח ציבורית, הוא נהנה ממגוון שונה של מקורות סבסוד ומימון ומיועד לסוגי אוכלוסיות שונות שהמשותף לכולם הוא הכנסה נמוכה.

בנוסף לדיור הסוציאלי, בצרפת יש גם אפיק סיוע המכונה הטבות דיור (housing benefits), אשר דומה במהותו למנגנון הסיוע בשכר דירה בישראל. מתן הטבות דיור מהוות מכשיר עיקרי ומועדף ממנו נהנים כחמישית מהאוכלוסייה ומטרתו לספק סבסוד ישיר לצרכי הדיור של משקי בית בעלי הכנסה נמוכה ולאפשר תנאי מחיה הולמים.⁸⁵ הטבות הדיור בצרפת מעוצבות באופן מורכב מבחינת קריטריונים ותנאים לזכאות, אשר מתבטאים באמצעות נוסחה המשכללת - גובה שכר דירה (בתנאי דיור ותקרת שכר דירה מסוימים), סוג משק הבית, הכנסות משק הבית (לרבות נכסים והון) וכן, מיקום גאוגרפי של המגורים על פי חלוקה לאזורים. אחת התכניות המרכזיות של הטבות דיור היא ה- The Individual Housing Allowance (APL) המתאימה הן לשוכרים בנכסים העומדים בקריטריונים מסוימים שמכתיבה המדינה מראש (ומצריכה אישור מראש לבעל הדירה) וכן לרוכשי דירה ראשונה שעומדים בקריטריונים לזכאות. תכנית נוספת היא ה- Family Housing Allowance (ALF) שמיועדת למשפחות עם ילדים שאינן זכאיות ל-APL. תכנית נוספת היא ה- The Social Housing Allowance (ALS) שמיועדת למי שאינם זכאים לתכניות האחרות, כמו גם לאזרחים ותיקים, בעלי מוגבלויות ועובדים בני פחות מ-25.⁸⁶ הטבות הדיור בצרפת שונות ממודל הסיוע

Tissot, S. (2008). "French suburbs": A New Problem or a New Approach to Social Exclusion?. *Working Paper Series*, (160), 00-00.

Mialot, Camille. "Affordable and Workforce Housing in France." *Journal of Comparative Urban Law and Policy*, vol. 4, no. 1, 2020, p. 453-469. HeinOnline.

Bozio, A., Guillot, M., Monnet, M., & Romanello, L. (2017). Designing housing benefits: An application with French data. *Economie prevision*, (2), 163-175.

Bozio, A., Guillot, M., Monnet, M., & Romanello, L. (2017). Designing housing benefits: An application with French data. *Economie prevision*, (2), 163-175.

בשכר הדירה הישראלית, בכך שהן מרוכבות ממספר תוכניות שנועדו למלא יעדים שונים ונוצרו בתקופות שונות. הבדל נוסף הוא האפשרות להיעזר בהטבות הדיור ולהשתמש בהם במסגרת מערכת הדיור הסוציאלית, באופן שמשלב בין אפיקי התמיכה השונים ומספק תמיכה נרחבת ומקיפה. בנוסף למנגנונים לעיל, קיימת בצרפת מסורת ארוכה של התערבויות רגולטריות לצורך פיקוח והגבלה של שכר דירה. כך למשל, סעיף 140 לחוק ELAN, מייצר מגבלות על העלאת שכר דירה בשוק השכירות הפרטי במספר מטרופולינים, בראשם פריז, תוך שהוא מסמיך גופים של השלטון המקומי לקבוע טווחים מותרים לדמי שכירות על פי מאפיינים כמו אזור וגודל הנכס וכן, כולל סמכויות לקנוס בעלי דירות שאינם מקיימים את הוראות הדין.⁸⁷ החוק קובע כי אם בעל דירה מבקש מחיר מעל 20% מהמחיר הממוצע שנקבע על ידי הגוף האחראי לכך - הוא ייקנס.⁸⁸ המחיר הממוצע מבוסס על גודל הדירה, מספר חדרים, תקופת הבנייה, ואזור. בנוסף, החוק קובע מנגנון פיקוח על תנאי מחייה מינימליים בדירה ברמה הפדרלית/לאומית, הן מבחינת גודל הדירה, והן מבחינת התנאים שנקבעו בצרפת (חימום, מים חמים וקרים, שפכים, שירותים, חשמל, כיור, תשתיות מטבח, אזורי מחסן, קירבה למכונת כביסה (בדירה או בבניין)).⁸⁹ בנוסף, בשל משבר הדיור שפרץ אחרי מלחמת העולם השנייה נחקק חוק המגביל באופן משמעותי את האפשרות של בעלים לפנות דיירים או להעלות את שכר הדירה, במנגנון שמזכיר את חוק הגנת הדייר הישראלי (שבנסיבות ותקופת חקיקתו דומים). אולם, בדומה לישראל גם בצרפת נכון להיום פחות מ-1% משוק הדיור הצרפתי מושפע מדין זה.⁹⁰

כאמור, הדיור בצרפת מהווה חלק אינטרגלי של מדיניות הרווחה במדינה, לשם כך מתקיימת מערכת מורכבת ומגוונת של תמיכות: דיור סוציאלי, בדומה לדיור הציבורי בישראל אך נרחב בהרבה ומופעל במגוון אמצעים וסובידיות; מענקי דיור, בדומה לסיוע בשכר דירה בישראל, הניתנים במספר מסלולי זכאות וכן, פיקוח על שכר דירה באזורי ביקוש גבוה. אולם, מדיניות זו אינה חפה מביקורת: כך למשל, נטען כי הטבות הדיור תורמות לעליית מחירי השכירות תוך ניתוב הכספים לידי בעלי דירות פרטיים. כמו כן, נטען כי העדר התיאום בין הטבות אלו לבין הטבות סוציאליות אחרות תורם

Notaires.fr. [Renting: Rent controls effective in Paris since July 1, 2019](#)⁸⁷

Mialot, Camille. "Affordable and Workforce Housing in France." *Journal of Comparative Urban Law and Policy*, vol. 4, no. 1, 2020, p. 453-469. HeinOnline.

S. Jennifer, "Elan Law: Changes For the end of the Year for Owners and Investors," *California Lines* (2019). <https://californialines.com/elan-law-changes-for-the-end-of-the-year-for-owners-and-investors/>

S. Jennifer, "Elan Law: Changes For the end of the Year for Owners and Investors," *California Lines* (2019). <https://californialines.com/elan-law-changes-for-the-end-of-the-year-for-owners-and-investors/>

Mialot, Camille. "Affordable and Workforce Housing in France." *Journal of Comparative Urban Law and Policy*, vol. 4, no. 1, 2020, p. 453-469. HeinOnline.

ליצירת תמריץ שלילי לחזרה לעבודה ('מלכודת עוני'), דווקא אצל העניים ביותר.⁹¹ בנוסף, נטען כי השאיפה לכלול גם את שכבות הביניים ביעדי המדיניות, יצרה הכבדת יתר על התקציב.⁹²

4.2. תיאור שוק הדיור בשבדיה והתמיכה בשוכרי הדירות

שבדיה, כמדינה בעלת אוריינטציה סוציאל-דמוקרטית חזקה, המתבססת על מערכת רווחה ענפה הנותנת קדימות לנושא הדיור, סיפקה החל מתחילת המאה ה-20 תמיכות שונות בדיור שכללו בין היתר בנייה ממשלתית, סובסידיות לרכישה, סיוע כלכלי ודיור ציבורי בבעלות עירונית. החל מתחילת שנות ה-90 ועלייתה לשלטון של ממשלת מרכז-ימין, הונהגו רפורמות ברוח ניאו-ליברלית שמטרתן פירוק מערכת הדיור הציבורי על ידי עידוד הפרטה ובעלות. בין הצעדים שנקטו: קיצוץ חד בתקציבים שונים לדיור, מכירת דירות ציבוריות בהנחות משמעותיות, המרת דיור ציבורי לדיור שיתופי (בבעלות התאגדויות המנוהלות באופן משותף על ידי חברי התאגדות), הסרת תנאים מועדפים למיזמי דיור חברתי עירוניים, קיצוץ במיסי הנדל"ן ובריבית המשכנתאות ועוד. כיום, שוק הדיור השבדי, כמו מרבית השווקים בעולם, סובל ממשבר דיור חריף שכולל היצע נמוך של דירות, עליית מחירים, צורך בעדכון וחידוש מלאי הדיור והתמודדות עם גלי הגירה גדולים (לרבות של מבקשי מקלט ופליטים).⁹³

כפי שניתן לראות בתרשים 5, נכון לשנת 2015, הרכב שוק הדיור בשבדיה מורכב מארבע סוגי חזקה עיקריים: 40.7% ממשקי הבית גרים בדירות בבעלות פרטית, 22.8% חיים בדיור שיתופי, 18.9% חיים בשכירות ציבורית, ו-17.6% חיים בשכירות פרטית. כמו כן, קיים מספר מצומצם (פחות מ-1%) של בתים בבעלות שירותי רווחה, שמושכרים באופן זמני לאנשים עם בעיות חברתיות למיניהן. הדיור הציבורי מנוהל ברובו על ידי עמותות ללא מטרת רווח ומהווה חלופה לשוק השכירות הפרטית. במהלך השנים, שיעורו של הדיור הציבורי בשוק הדיור הולך ופוחת בשל המרת דירות לדיור שיתופי וכן התיישנות המלאי במקומות רבים.⁹⁴

הדיור השיתופי, המזכיר במידה מסוימת את האגודות השיתופיות בישראל, הוא בעל מסורת ארוכה בשבדיה והוא מהווה חלופה לדיור הפרטי והציבורי. הדיור השיתופי נמצא בבעלות וניהול של ארגוני דיירים שיתופיים, שמבוססים על ערבות הדדית, קבלת החלטות דמוקרטית והחזר מוגבל של השקעה. ארגוני הדיור השיתופי מספקים לדייר מעין 'זכות למגורים' ואפשרות להצבעה במנגנון

L. (2017). "Designing Housing Benefits: An ,Romanello & M ,Monnet ,M ,Guillot , Bozi, A⁹¹
163- , (2)211-212 , *prévision & Économie* Application with French Data".
<https://doi.org/10.3917/ecop.211.0163> .175

Wong, T. C., & Goldblum, C. (2016). Social housing in France: A permanent and multifaceted ⁹²
challenge for public policies. *Land Use Policy*, 54, 95-102.

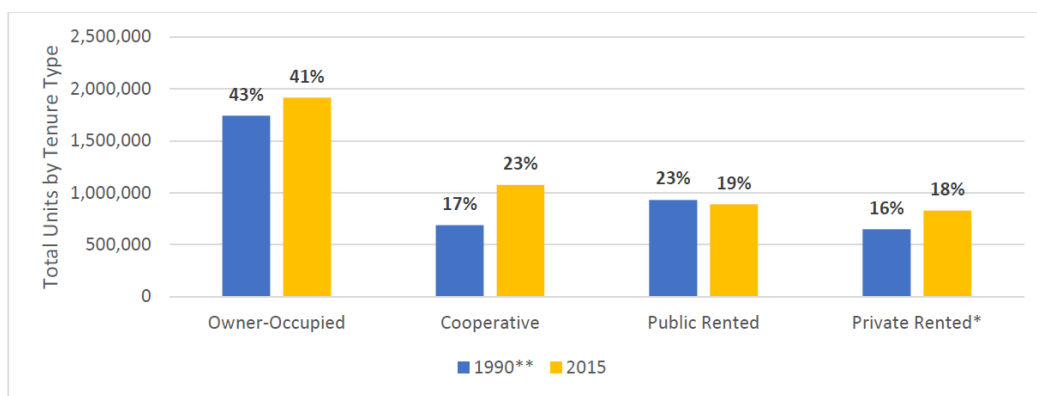
Nordic Welfare States" Roger Andersson, Hanna and Segregation in the "Immigration, Housing"⁹³
Holmqvist, and others. University of Helsinki (2010) Dhalmann, Emma
<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/25849/julkaisuc2.pdf>

Terner Center for Housing Innovation UC Berkeley, Housing in Sweden: an overview, 2017"⁹⁴
http://ternercenter.berkeley.edu/uploads/Swedish_Housing_System_Memo.pdf

קבלת ההחלטות השיתופי. בתמורה משלם הדייר דמי חברות שנתיים ומשתתף בהוצאות שונות. דיור זה נמצא במגמת תנופה וכן מוקד משיכה לאוכלוסיות חזקות מבעבר.

פלח השוק של השכירות הפרטית מהווה כחמישית משוק הדיור השבדי, כאשר היקף הבניה החדשה של סוג זה של דיור נמצא בסטגנציה מסוימת. בחלק משמעותי של המלאי הותיק של דיור להשכרה, שכר הדירה נקבע ביחס לשכר הדירה המקובל בדיור הציבורי. פלח השוק של דיור בבעלות הוא הגדול ביותר בשבדיה, כאשר חלקו הגדול הוא של בתים פרטים או דו משפחתיים הממוקמים בפרברים. כאמור, הבעלות הפרטית קיבלה עידוד בעשורים האחרונים על ידי מדיניות שכללה הוזלת משכנתאות והפחתת מיסוי.⁹⁵

תרשים 5: הרכב יחידות הדיור בשוק השוודי לפי חזקה ב-1990 ו-2015⁹⁶



Source: Statistics Sweden – SCB; Andersson et al., "Immigration, Housing and Segregation in the Nordic Welfare States."
 *Private rented includes multi-dwelling buildings owned by "private persons" or "other artificial persons", though the majority of these units are rented out.
 **1990 distribution of housing units derived from Andersson et al.

מקור: Turner Center for Housing Innovation UC Berkeley, Housing in Sweden: an overview, 2017

מעבר למעורבות המתבטאת בהרכב שוק הדיור שתואר לעיל, שבדיה מתערבת גם בדרך של מנגנון רך ומשוכלל של פיקוח על שכר דירה וסיוע בשכר דירה. הפיקוח על שכר הדירה כולל מנגנון של משא ומתן בין בעלי דירות לארגונים מייצגים של דיירים, דומה במידת מה לארגוני עובדים. בנוסף, הפיקוח על שכר הדירה כולל קביעת אומדן גמיש למחירי השוק, עדכון שנתי של מחירי התחזוקה, קיומו של טריבונל לשכירות, כמו גם אפשרות להארכת תקופת השכירות כל זמן שדמי השכירות ותנאי השכירות נשמרים. מדיניות הסיוע בשכר הדירה מבקשת, בנוסף להתערבות בצד ההיצע, להתערב גם בצד הביקוש על ידי מתן סיוע ישירות מהממשלה ומערכת הביטוח הלאומי, במנגנון המזכיר במידה מסוימת את מנגנון הסיוע בשכר דירה בישראל. סיוע זה מוענק לשלוש קבוצות עיקריות - פנסיונרים, צעירים (18 - 28) ומשקי בית עם ילדים. הסיוע לצעירים ומשקי בית עם ילדים ניתן על בסיס מבחן הכנסה, לבעלי הכנסה נמוכה, כאשר בפועל עיקר הנתמכים הם הורים יחידניים וצעירים (בעיקר סטודנטים). הסיוע ניתן בהתבסס על נוסחה מדורגת שמתייחסת הן לגובה שכר

⁹⁵ Turner Center for Housing Innovation UC Berkeley, Housing in Sweden: an overview, 2017
http://turnercenter.berkeley.edu/uploads/Swedish_Housing_System_Memo.pdf

⁹⁶ Turner Center for Housing Innovation UC Berkeley, Housing in Sweden: an overview, 2017
http://turnercenter.berkeley.edu/uploads/Swedish_Housing_System_Memo.pdf

הדירה והן לגובה ההכנסה. אזרחים ותיקים זכאים לסיוע דרך מערכת נפרדת, המאפשרת קבלת סיוע עד לרף הכנסה שנתית מסוים, כאשר מעליו מופחת גובה הסיוע בהדרגה. כמו כן, קיים אפיק סיוע בדיור שנקרא תמיכה סוציאלית (Ekonomiskt bistand) ומיועד לספק תמיכה זמנית (בממוצע כשישה חודשים) למי שזקוק לכך, בהתבסס על מבחני הכנסה ונכסים ובתנאי שאין מקור תמיכה אחר ושמקבל הסיוע מחפש עבודה באופן פעיל. הסיוע הוא סטטוטורי, מסופק באמצעות השלטון המקומי ומתבסס על רף קיום בכבוד מינימלי. רף הקיום בכבוד נקבע ומעודכן באופן שנתי בהתחשב בסוג וגודל משק הבית וכולל רכיב של דיור.⁹⁷

לסיכום, שבדיה ניתנת לאיפיון כמדינה בה מידת התמיכה והמעורבות הממשלתית בדיור היא גבוהה, לצד מידה נמוכה של בעלות ממשלתית ישירה בדיור. יחד עם זאת, ההוצאות הציבוריות על סיוע בשכר דירה בשבדיה היא נמוכה יחסית למדינות אחרות ב-OECD ונעה בין 0.1-0.3% מהתמ"ג של שבדיה.⁹⁸

4.3. תיאור שוק הדיור בדרום קוריאה והתמיכה בשוכרי הדירות

דרום קוריאה היא מדינה בה הבעלות על דירה נתפסת מבחינה תרבותית כדבר הכרחי וחיובי לרווחת משק הבית. הרכב שוק הדיור בדרום קוריאה, דומה יחסית לישראל, ובו כ-60% מתגוררים בדיור בבעלות (40% בלי משכנתא ו-20% עם משכנתא), כ-30% מתגוררים בשכירות פרטית, וכ-5% מתגוררים בדיור מסובסד.⁹⁹ בשנים האחרונות מאופיין שוק הדיור בעליות מחירים ובפעילות ערה של משקיעים מקומיים וזרים¹⁰⁰ ובהתאם לכך, מדד נשיגות הדיור נמצא בירידה¹⁰¹ ורבים מתקשים לממש את האפשרות לרכוש בית.¹⁰² אחת הבעיות החריפות בשוק הדיור של דרום קוריאה בעשורים האחרונים הוא שחלק משמעותי ממשקי הבית (כ-23% ממשקי הבית בשנת 2000) מתגוררים בתנאי דיור ירודים מאוד. הממשלה הקוריאנית עשתה מאמצים ניכרים להתמודד עם בעיה זו, לרבות יצירת סטנדרט מינימלי חוקי למגורים, עידוד דיור ציבורי להשכרה, האצת היקפי הבנייה וחיידוש מבנים. למרות הצלחה משמעותית במאמצים אלו, עדיין שיעור לא מבוטל של משקי

Description of policy rules for 2019 THE OECD TAX-BENEFIT MODEL FOR SWEDEN⁹⁷
<https://www.oecd.org/els/soc/TaxBEN-Sweden-2019.pdf>

Sweden's House Prices Rising Again, As Market-Cooling Measures Lose Power" Delmendo, C.⁹⁸
Lalaine. Global Property Guide (2020) <https://www.globalpropertyguide.com/Europe/Sweden/Price-History>

OECD Affordable Housing Database: HM1.3 HOUSING TENURES⁹⁹
¹⁰⁰ ראה דיווח באתר STATIST:

[Housing market in South Korea - statistics & facts Price index for housing purchases in South Korea from 2009 to 2019](#)

[Housing affordability index in South Korea from 2017 to 2020, by quarter](#)¹⁰¹

Statistica. "Distribution Of Housing Units In South Korea In 2019, By Type" (2020).¹⁰²
<https://www.statista.com/statistics/877327/south-korea-residential-building-distribution-by-type/>

בית (כ-5% בשנת 2019),¹⁰³ בעיקר עניים, מתגוררים בתנאי דיור ירודים.¹⁰⁴ מאפיין מעניין של שוק השכירות הפרטי הוא שבמשך שנים רבות עיסקת השכירות המקובלת היתה שהשוכר משלם פיקדון גדול מאד (נתח משמעותי משווי הנכס) עם קבלת החזקה, המוחזר במלואו בסיום התקופה, בעוד שהשוכר אינו מחויב בדמי שכירות למשך תקופת השכירות. מאפיין ייחודי זה התפתח בשל סיבות כלכליות שונות (למשל, תקופה ארוכה בה היו ריביות גבוהות בבנקים) ואיפשר למשכירים למזער את הסיכון של אי תשלום וכן להנות לנצל את כספי הפקדון להשקעות בשוק הנדל"ן או בקבלת ריביות אטרקטיביות מהבנק.¹⁰⁵

החל משנת 2015, ובמטרה להבטיח דיור ראוי והקלה בנטל השכירות למשקי בית פגיעים, הממשלה הקוריאנית החל להפעיל תכנית ייעודית לסיוע בשכר דירה, הדומה במידה רבה למנגנון הסיוע בשכר דירה בישראל. הסיוע הכספי ניתן בהתאם לשקלול משתנים של רמת הכנסה, גודל משק הבית, מיקום (לפי ארבע אזורים) וגובה השכירות. זכאים משקי בית ברמת הכנסה של עד 43% מהשכר החציוני.¹⁰⁶ עם זאת, הטבות דיור אלו ניתנות בשיעור של כ-0.1% מהתל"ג, שנחשב נמוך יחסית בהשוואה למדינות רבות ב-OECD.¹⁰⁷ בעבר, סיוע כספי בשכר דירה היה רכיב בתמיכה כספית שאמורה לסייע למחיה בסיסית עבור משקי בית הנמצאים מתחת לקו העוני (בדומה להבטחת הכנסה בישראל), אולם רכיב זה הופרד לרכיב עצמאי בשנת 2015. לסיכום, ניתן לומר כי משלושת המדינות שנסקרו, דרום קוריאה היא הדומה ביותר לישראל הן מבחינת הרכב שוק הדיור והן מבחינת הסיוע שהיא מעניקה, שעיקרו סיוע בשכר דירה כרכיב נפרד ועצמאי של תמיכה.

4.4 סיכום הסקירה המשווה ותובנות להמשך המחקר

בסקירה התמציתית לעיל בחנו עבור שלוש מדינות החברות ב-OECD את הרכב שוק הדיור, אתגרים בולטים עימה מתמודדות המדינות בתחום ואת סוגי הסיוע שניתנים בדיור, בדגש על שוכרי דירות. מהסקירה עולה כי שלושת המדינות מתמודדות עם מחירי רכישה ושכירות גואים וכי הן מספקות הטבות דיור דומות למדינות הסיוע בשכר דירה בישראל. בסקירה שערך שיינטוך (2018), הוא מצא כי תמיכה כספית בשוכרים מקובלת גם בארה"ב, הולנד ובריטניה וכי על אף מגגנונים והגדרות שונים, כולן מתאפיינות בחופש בחירה לזכאים ותלויים במבחני זכאות.¹⁰⁸ עוד עולה כי לא

¹⁰³ <http://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=8014>

¹⁰⁴ Kim, S., Jeong, W., Jang, B. N., Park, E. C., & Jang, S. I. (2021). Associations between substandard housing and depression: insights from the Korea welfare panel study. *BMC psychiatry*, 21(1), 1-9.

¹⁰⁵ FABIANO, C. M. D. O. A Study on Policy Measures to Improve the Affordability of Social Rental Housing in Brazil with focus on the Lessons from Korea.

¹⁰⁶ THE OECD TAX-BENEFIT MODEL FOR KOREA Description of policy rules for 2018

<https://www.oecd.org/els/soc/benefits-and-wages/TaxBEN-Korea-2018.pdf>

¹⁰⁷ OECD Affordable Housing Database: PH3.1 Public Spending On Housing Allowances (2019).

<https://www.oecd.org/els/family/PH3-1-Public-spending-on-housing-allowances.pdf>

¹⁰⁸ שמוליק שיינטוך. לשרוד בשולי העוני – מדיניות, שירותים וקצבאות לאנשים חסרי בית, (תל אביב: זלמן, 2018).

רק ששיעור הבעלות על דיור בישראל גבוה יחסית, אלא שבדומה לדרום קוריאנה, הרכב שוק הדיור איננו מגוון וכולל שיעור נמוך של דיור ציבורי או סוציאלי (שכירות במחיר מופחת) - כפי שניתן לראות בלוח 1. שיעור הבעלות הגבוה ובעיקר השיעור הנמוך של דיור סוציאלי וציבורי ביחס למדינות ה-OECD, ניכר גם בתרשים 5. ככלל, קיים מנעד רחב יחסית בהיקף השכירות הציבורית והשכירות הפרטית במדינות שונות - בין מדינות כמו ארה"ב וספרד שבדומה לישראל, שיעור הדירות הציבוריות הוא מזערי, לבין מדינות בהם שיעורים אלו נעים סביב 15% ויותר, כגון בריטניה וגרמניה.¹⁰⁹ כלי נוסף, שאוזכר בחלק מהמדינות הוא פיקוח על גובה שכר הדירה בשוק הפרטי. כלי זה קיים במגוון רחב של הסדרים במדינות שונות,¹¹⁰ אולם הוא זוכה להתנגדות משמעותית בקרב חוגים נרחבים בישראל, ואף לא נכלל בתיקון לחוק השכירות והשאלה משנת 2017.¹¹¹ מאפיין נוסף של שוק השכירות הישראלי, שלא נסקר כאן, הוא הימצאותו באופן גורף בידיים של שחקנים פרטיים. קולות רבים טוענים כי פיתוח שוק מוסדי להשכרה ארוכת טווח בישראל עשוי לתרום לגיוון מוצרי הדיור, לענות על צרכי דיור של אוכלוסיות מגוונות יותר ולספק פתרון דיור יציב וארוך טווח גם למשקי בית שאין ביכולתם להעמיד הון עצמי לרכישת דירה.¹¹² בשנים האחרונות, ניכרים מאמצים של ממשלת ישראל ליצירה של שוק מוסדי לדיור ובין היתר: החלטת ממשלה 372, הקמת החברה הממשלתית 'דירה להשכיר', ותיקוני חקיקה שונים.¹¹³ היבט נוסף של התמודדות עם מצוקת הדיור של משקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה הקיים במדינות שונות בעולם, ולא נכלל בסקירה זו, הוא דיור בהישג יד. הכוונה לדיור המכוון לאוכלוסיות יעד ברמת הכנסה בינונית ונמוכה שאין יכולות להגיע לדיור נאות במחירי השוק (בישראל, עשירי הכנסה 3-7).¹¹⁴ דיור זה נוצר באמצעות התערבות ציבורית של השלטון המקומי ולא השלטון המרכזי בתהליכי תכנון ובניה מבוססי שוק פרטי. ההתערבות באה לידי ביטוי בהקצאת משאבים ציבוריים כגון הקלות מס, סובסידיות, זכויות בניה או קרקע, וכן בהיבטים כגון קביעת יעדים תכנוניים לדיור בהישג יד, ניהול ופיקוח.¹¹⁵ על אף כלים רגולטוריים חדשים ליצירת דיור בהישג יד, השפעתו על השוק בישראל טרם ניכרת ויישומו נתקל בקשיים.¹¹⁶

¹⁰⁹ סבסטיאן ולרשטיין. **שוק השכירות בערים נבחרות בעולם – סקירת מאפיינים עיקריים**, (תל אביב: הגר מו"פ דיור חברתי, 2017).

¹¹⁰ ניר מועלם שכירות הוגנת: מבט בינלאומי משווה על חקיקת השכירות בעולם. (עיריית ת"א-יפו, 2014)

¹¹¹ תמיר אגמון **תיאור וניתוח שוק הדירות להשכרה והשפעת רגולציה מוצעת על הגבלת שיעור העליה בשכר דירה**, (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2014).

מואב, ע. ואבידור, ד. **רגולציה של שוק השכירות**, (מכון אהרון, המרכז הבינתחומי הרצליה, 2017).

¹¹² מתן רבינוביץ, נטע זיו, השכרה ארוכת-טווח בישראל – תמונת מצב והערכת המדיניות הממשלתית (מרכז הגר, 2021).

¹¹³ ראו **באתר האינטרנט של חברת 'דירה להשכיר'**: <https://www.aprent.co.il/template/?Cid=5&Pid=46>

¹¹⁴ להגדרה מלאה ראה טל רוזנפלד, סבסטיאן ולרשטיין ונתנאל רייכר, **לקראת מערך כולל של דיור בהישג יד בישראל** (מרכז הגר, 2014): "דיור בהישג יד הוא דיור הנותן מענה הולם לצורכי הדיור של אוכלוסיות ברמת הכנסה נמוכה עד בינונית שהכנסתן אינה מאפשרת להן לרכוש או לשכור דיור בתנאי שוק חופשי מבלי שהדבר יפגע בהוצאות חיוניות אחרות. פרט לרמת ההכנסה, מדובר באוכלוסיות מגוונות מבחינת מאפייניהן האחרים, כמו סוג משק הבית ומספר הנפשות בו, שלב החיים בו נמצא משק הבית, צרכים ייחודיים מבחינת נגישות או מאפיינים תרבותיים".

¹¹⁵ Blöchliger, H. (2013). Decentralisation and economic growth-Part 1: How fiscal federalism

affects long-term development.

¹¹⁶ אורי אטינגר, **כלים תכנוניים ליצירת דיור בהישג יד** (מרכז הגר- מחקר ופיתוח דיור חברתי, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל-אביב, 2019)

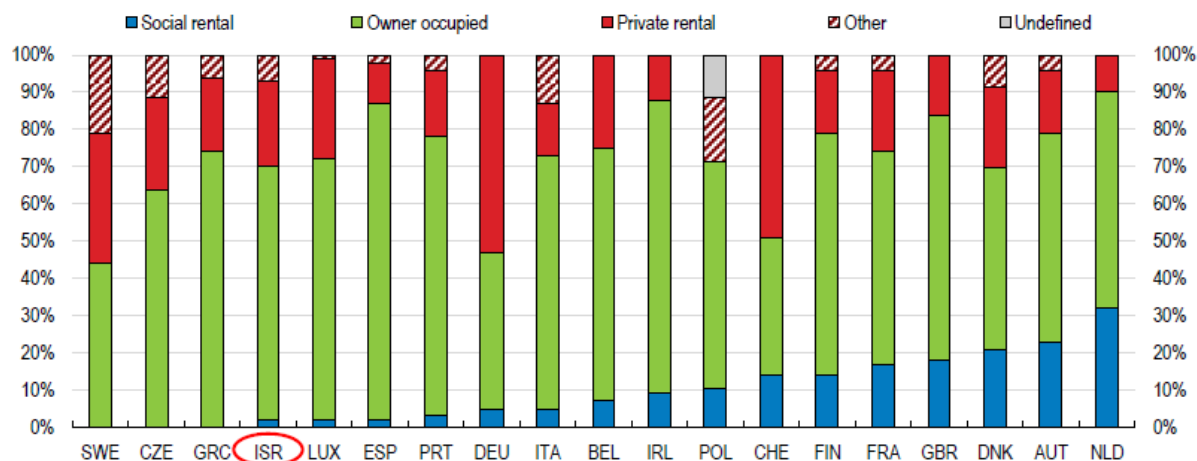
כבסיס להמשך המחקר אנו מבקשים להדגיש תובנות עיקריות שעלו מהסקירה המשווה:

- קשיים הנובעים ממחירי דיור ושכירות גואים אינם בעיה ייחודית לישראל.
- ישראל, בדומה לדרום קוריאה, מספקת בעיקר סיוע בשכר דירה. מדינות אחרות, כגון צרפת ושבדיה מספקות מערכת של תמיכות מגוונות ומקיפות יותר, המורכבות ממספר שכבות של תמיכה, הן מצד ההיצע והן מצד הביקוש.
- בניגוד לשבדיה וצרפת, כמו גם מדינות נוספות ב-OECD, בישראל שוק הדיור אינו מגוון ולא כולל נתח משמעותי של השכרה ציבורית.

לוח 1 : הרכב שוק הדיור במדינות שנסקרו

מדינה	בעלות	שכירות פרטית	דיור חברתי / ציבורי	שיתופי ואחר
ישראל	68%	26%	2%	4%
ד. קוריאה	60%	30%	5%	5%
צרפת	62%	15%	20%	3%
שבדיה	40.7%	17.6%	18.9%	22.8%

תרשים 5: התפלגות סוגי חזקה על מגורים במדינות ה-OECD, 2015¹¹⁷



מקור: OECD ECONOMIC SURVEYS: ISRAEL 2020

5. ממצאי המחקר האיכותני

5.1 הכנסה נמוכה, שכירות גבוהה

כלל המרואיינים במחקר זה מתגוררים בדירה שכורה, ומתקיימים מהכנסה כוללת המציבה את משק הבית מתחת לקו העוני. בהתאם לכך, עבור כלל המרואיינים, דמי השכירות מהווים שיעור גבוה מאד מתוך הכנסתם - ממוצע השכירות עליו דיווחו המרואיינים עמד על 3,150 ש"ח בעוד ממוצע ההכנסה למשק בית (כולל קצבאות) עמד על 6,566 ש"ח. קרי, בממוצע כ-48% מהכנסות משקי הבית של המרואיינים הוקדשו לתשלום דמי שכירות. המצב דומה גם בחישוב חציוני - שכר דירה חציוני של המרואיינים עומד על 3,125 ש"ח לחודש מול הכנסות משק בית (כולל קצבאות) של 6,000 ש"ח, קרי כ-52% מהכנסת משק הבית.

כפי שתואר בפרק 2.2 לעיל, האמצעי המרכזי בעזרתו מבקשת המדינה לתמוך בשוכרי דירות בעלי הכנסה נמוכה הוא על ידי הענקת קצבאות חודשיות של סיוע בשכר בדירה. דבריהם של המרואיינים, מציירים תמונה לפיה אמצעי זה אינו מסייע בצורה משמעותית בשיפור מצבם הכלכלי ולהחלץ ממצבאות של חובות ועוני.

בדומה לביקורת שנשמעה מגורמים מקצועיים,¹¹⁸ המרואיינות מדגישות כי קיימים קשיים מהותיים במנגנון הסיוע בשכר דירה, הן מבחינת גובה סכום הסיוע והן מבחינת הקריטריונים לקבלת הסיוע. כך למשל, המרואיינות מדגישות כי גובה הסיוע הנוכחי אינו מהווה מענה מספק בייחוד לאור עליית דמי השכירות המשמעותית בעשור האחרון. לדוגמא, לאה, גרושה מנתניה המפרנסת את שני ילדיה מעבודה בשכר מינימום ומזונות, שוכרת דירה בת 3 חדרים עבור 3,200 ש"ח לחודש וזכאית לסיוע חודשי בשכר דירה בגובה 740 ש"ח מספרת:

היא [המדינה] עוזרת, אבל היא עוזרת ממש מעט, כי המחירים... אני לפני 14 שנה, אני השכרתי דירת 3 חדרים ב-2200 שקל. מאז זה עלה ב-1000 שקלים... [ו]קיבלתי אותו סכום... לא, היה פחות, אז זה היה פחות. קצת פחות.

בנוסף, המרואיינים התייחסו לקושי הקיים בקריטריון ההכנסה, אשר למעשה מהווה תמריץ שלילי ליציאה לעבודה, ומשאיר אותם בתוך מה שמכונה 'מלכודת עוני'. אלון שיתף בכנות על כך שהוא חושב לא פעם על ההטבות להם היה זכאי לו הכנסתו היתה נמוכה יותר ואף קיים שיחות עם אשתו על כך שעדיף שתוותר על עבודתה בחינוך מיוחד ותישאר בבית עם הילדים:

¹¹⁸ ראו למשל:

ועדת אלואלף, *דוח הוועדה למלחמה בעוני*, 104 (משרד הרווחה, 2014).
עתמ (ת"א) 26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון, ס'63.
מבקר המדינה, *דוח שנתי 61 בשנת 2010 ולחשבונית שנת הכספים 2009*, עמ' 691, (2010).
מבקר המדינה, *דוח שנתי 65 בשנת 2014 לשנת הכספים 2013*, (2015).

תראה, יש מצבים שאני אומר לאשתי אפילו לעזוב את העבודה... כרגע אם אשתי תעזוב את העבודה, אני זכאי לסיוע בשכר דירה כמעט מלא, 3000 שקל, אתה מבין... ברגע שהברוטו שלך נמוך, אז אני עובד לבד, זוג נשוי עם 4 ילדים, אתה זכאי בסיוע בשכר דירה... ברגע שאם היא תעזוב את העבודה... תשמע, אני לא רוצה. כי היא עובדת בחינוך מיוחד, היא עובדת בעבודה שממלאת אותה והיא אוהבת אותה. באמת שהיא אוהבת, זה עושה לה טוב, אבל אנחנו מגיעים למצבים שאנחנו מדברים על זה. אנחנו רואים שאנחנו נקלעים למצב שאנחנו לא יכולים לצאת ממנו.

גם לאה, גרושה עם 2 ילדים מרמלה, שיתפה כיצד העדיפה להפחית מעט בשכר כדי לא לספוג ירידה משמעותית בסיוע:

הייתי מכניסה הכנסה של 7,500 אז ביחד עם המזונות, הייתי מקבלת מזונות 2,700 חישובו והחליטו שאני מעל התקציב, אני מבחינתם נחשבת לעשירה... זה פשוט מצחיק והורידו לי את זה [את הסיוע בשכ"ד] וניסיתי לערער ערעור אחרי ערעור ופשוט לא נתנו לי, והייתי צריכה להוריד טיפה בשכר בשביל לקבל את הסיוע הזה [בשכר דירה] העדפתי להוריד מהשכר ולהרוויח את הזמן עם הילדים... ואני מורידה את המטפלת את ההוצאה של המטפלת.

הלבטים האלו נובעים גם מהתפיסה לפיה יותר מכובד וראוי לעבוד ולהרוויח כסף אל מול החלופה של להיות 'מסכנה', ולא לעבוד כדי לקבל קצבה. הדברים עולים בבהירות מדבריה של שירלי, שמתגוררת בדירת 3 חדרים עם שלושת ילדיה ועם בעלה שעבר תהליך של פשיטת רגל:

תראה תמיד היה קשה אבל פעם היה עזרה של עמידר היום מה עמידר אומר לך, בואי תקבלי הבטחת הכנסה, אני קיבלתי הבטחת הכנסה בעבר כשהבן שלי לא הרגיש טוב לא עבדתי, עזבתי עבודה. מה הם אומרים לך בואי תביאי הבטחת הכנסה, אל תעבדי שבי בבית תקבלי הבטחת הכנסה [ואז] את תקבלי מאיתנו סיוע מוגדל על 3 ילדים שזה 3,800 ואת נכנסת לרשימת המתנה לבית [הכוונה לדיוור ציבורי]... המדינה לא מעודדת אנשים לעבוד אנשים שלא עובדים אני מבינה אותם במלוא מובן המילה. אני שוב, אני אוהבת לעבוד אני חרוצה אני חשוב לי שהילדים שלי ידעו שאני עובדת, אני רוצה להם עתיד טוב, אני משתדלת לתת להם הכל אבל מדינת ישראל לא מעודדת אנשים לעבוד.

התמריץ השלילי לעבודה עולה גם מדבריה של יערה, שנגעו בנקודה הרגישה לפיה אם מקבלים העלאה בשכר או שעובדים יותר שעות הסיוע יורד:

הייתי מקבלת 1,170 ועכשיו בשנתיים האחרונות ירד לי ל-740 בגלל שאני עובדת יותר שעות עכשיו בעבודה... הייתי מרוויחה 3 וחצי עכשיו אני מרוויחה את ה-4,800... מאוד התבאסתי בהתחלה אבל כאילו אמרתי אחר כך אמרתי שעדיף שיהיה את זה מאשר כלום... כן הרגשתי כזה כאילו ואוו למה... כל שקל זה עוזר אבל אחר כך אמרתי עדיף מאשר שלא יביאו לי בכלל... לומדים להסתפק....

התמריץ לא לעבוד מתחזק במקרה בו יציאה משוק העבודה מאפשרת כניסה לרשימת המתנה לדיוור הציבורי, דבר שמקנה סיוע מוגדל בגובה אלפי ש"ח בחודש. בהתאם לכך, מרים גרושה עם

חמישה ילדים מאשדוד, מספרת שבחרה להפסיק לעבוד והתחילה להתמך בקצבאות שוות ערך לשכר אותו קיבלה בעבודה. היתרון המרכזי מבחינתה הוא שזה מאפשר לה להכנס לרשימת ההמתנה לקבלת דיור ציבורי:

מה שהיום אני מקבלת [בקצבאות] משתווה למה שאני אקבל אם אני אעבוד... לא שווה לי לעבוד, ופה אני מבטיחה לילדים שלי פשוט קורת גג, שזה משהו שמבחינתי זה האובססיה שלי עכשיו, לא מעניין אותי כלום אני רוצה את הדיור הציבורי...אני בהמתנה אני מאמינה כבר 3 וחצי שנים...

קושי נוסף שעולה מהראיונות ביחס לקריטריונים נוגע לנשים שילדיהם הופכים לבגירים או משתחררים מהצבא. על פי הקריטריונים כאשר הילדים משתחררים בצבא הסיוע לו הן זכאיות פוחת אוטומטית, גם כאשר ההכנסה והוצאות הדיור לא משתנים כי הילדים ממשיכים לגור בבית. כך, עם סיומו הפורמלי של תפקיד של גידול הילדים פוחתת התמיכה משמעותית, באופן שפוגע בהכנסת האם, על אף שהוצאותיה על דיור לא בהכרח פוחתות. כך עולה מדבריה של מרים, גרושה ואם לחמש שמתקיימת ממזונות ומסיוע מוגדל בשכר דיר ומלינה על קיצוץ בסיוע לו היא זכאית, ועליו הסתמכה, עם שחרורו של בנה מהצבא:

הבן שלי הגדול סיים צבא, הוא הגיע לגיל 21, לא הודיעו לי שהולכים להוריד לי את העזרה בסכום, זאת אומרת קיבלתי 3,900 עד עכשיו אז השכרתי 4 חדרים, חידשתי, חתמתי חוזה, הלכתי לישון אמרו לי ירד לך 3,100. זאת אומרת עכשיו אני צריכה להוסיף 1,400 שקל כל חודש, במקום 600 שהוספתי. לא הודיעו לי את זה.... נגמר החוזה עכשיו, חידשתי אותו, באתי אליהם עם המסמכים כדי לקבל את הזה... הודיעו לי שזה ירד לי ל-3,100... (כי) הילד שלי הגיע לגיל 21 השתחרר מהצבא.... אני יכולה להגיד לך בוודאות שאם הייתי יודעת שיורידו לי ל-3,100 אני לא הייתי נשארת בדירה הזו.

וכן עולה גם מדבריה של גילה, גרושה עם שני ילדים בגירים (צבא ואחרי צבא) המתקיימת מקצבת הבטחת הכנסה ומתמודדות עם מצב בריאותי רעוע:

אני שואלת את עצמי איך אני בתור בנאדם חולה אוקיי הילדים גדלו כבר הם אחרי צבא, הכל בסדר. איך אני ממשיכה את החיים? לא פשוט. אתה מבין? [נאנחת] וזה קשה לחשוב שאני כן מאלף מאה שבעים זה יורד לחמש מאות שמונים שקל זה המון כסף.... לא מבינה מה, כאילו זהו הילדים הגיעו הם אחרי צבא אז לא מכירים בהם יותר? שירתו ת'מדינה היו בתפקידים טובים אה אה גמרו את הצבא שלהם בכבוד הכל בסדר, מה? זהו? המדינה לא מכירה בי עכשיו? מה אני הולכת לעשות?

מהאמור לעיל, עולה כי מנגנון הסיוע בשכר דירה אינו מסייע בחילוץ השוכרים מעוני, ולעיתים אף תורם ללידתם במצב זה. כפי שיומחש בהמשך, ההכנסה הנמוכה, גם יחד עם הסיוע, לצד הצורך לשלם שכירות הגבוהה מייצר מצב בו לא ניתן לנהל את כלכלת משק הבית באופן תקין, כלומר תוך הימנעות מחובות והענקת איכות חיים מינימלית.

'שמיכה קצרה' – כיצד מנהלים משק בית עם הכנסה נמוכה ודמי שכירות גבוהים

לאור ההכנסה הנמוכה ודמי השכירות הגבוהים, מתוך 30 מרואיינים, 26 מרואיינים דיווחו על חובות מגוונים לעיתים למספר גורמים במקביל – 8 מרואיינים דיווחו על חובות לרשויות (חשמל, ארנונה, גז, מים וכיוב'), 15 מרואיינים דיווחו על חובות לבנק ועל חשבונות מוגבלים (מינוס גדול או החזרי הלוואות משמעותיים בגין צריכה), 3 מרואיינים דיווחו על תיק פתוח בהוצאה לפועל, 5 מרואיינים דיווחו שעברו תהליך של פשיטת רגל שהסתיים, 2 מרואיינות דיווחו על חוב בגין שכר דירה, 5 מרואיינים דיווחו על חובות למשפחה ומכרים ומרואיין אחד דיווח על חוב לשוק האפור. למעשה רק שלושה מרואיינים דיווחו כי אין להם חובות כלל, בעיקר בשל נסיבות חיים ייחודיות. כך למשל, שולה, בת 31 מצליחה להתקיים ללא חובות, לאור העובדה שיש לה הכנסה משפחתית גבוהה יחסית בשל קצבת נכות עבור הילד, כמו גם תמיכה כלכלית של ההורים, לצד מגורים בעיירה בגליל העליון בשכירות נמוכה יחסית.¹¹⁹

מהראיונות עולה כי ההכנסה הנמוכה ודמי השכירות הגבוהים מותירים למעשה 'שמיכה קצרה' שמכתיבה צמצום קיצוני ותחושות של מצוקה ומתח מתמשך. אלו אינם נפתרים גם במצבים של ליווי בהתנהלות פיננסית וניהול תקציב קפדני ומצריכה הישענות על משפחה, הלוואות ממכרים ודחיית תשלומים לרשויות עד למצב של כמעט ניתוק. אלון, עובד רשות מקומית ונשוי למורה בחינוך המיוחד ואב לארבעה ילדים, מתאר את המשמעות של הכנסה נמוכה יחסית לצד תשלום דמי שכירות גבוהים, אשר לא מאפשרת לחיות בלי חובות והסתמכות על הלוואות או 'מינוס', גם בהינתן התנהלות כלכלית נכונה ולא 'פזרנית':

... הנה, אני ישבתי היום ברווחה ופעמונים שעבדו איתי והרימו ידיים. מה זה הרימו ידיים? עשו אתנו חשבון, צמצמו מה שאפשר. הגענו למצב שאני מביא להם קבלה כל יום על מה שאני קונה. אבל ראו שכל חודש אנחנו במגרעה של 3 אלף שקל, אתה מבין? אז זה כדור שלג. כל חודש, 3 נהיה 6 נהיה 9. אתה לא יכול לצאת מזה... רוב הקושי זה הדיור. רוב ההוצאות שלי החודשיות זה השכר דירה והוועד בית שאני משלם והארנונה. זה יוצא כמעט 5 וחצי אלף שקל שאני כל חודש נותן... חצי מההכנסה, מה זה 5 וחצי אלף שקל היום, אתה יכול לחיות כמו בנאדם?

התמודדות זו, משמעותה חיים המתנהלים לאור חרדה כלכלית וצורך מתמיד לתמרן בין חשש מפינוי מהדירה אל הרחוב לבין חובות הולכים ותופחים, כפי שמתואר היטב בדבריה של דינה, גרושה בת 43 מיבנה, המגדלת 3 ילדים. דינה זכאית לקצבת נכות, עובדת במשרה חלקית בדואר, מכניסה כ- 5,500 ש"ח בחודש ונמצאת בחובות של כ-100 אלף ש"ח לבנק. היא מתארת את המתח התמידי הכרוך במאבק ההישרדות הכלכלי:

אני אגיד לך שאני לא נרדמת בלילה.. הרבה ימים חושבת מה יהיה איך אני אעשה החודש.. איך אני עושה כל חודש בחודשו יש לי את ה... אחרי שאני גומרת לשלם את כל ה- רוב הדברים אני נושמת ואז זה מה זה מהר מגיע לי לקראת סוף חודש

¹¹⁹ מרואיינת אחת (מס' 19) לא התייחסה לנושא בתשובתיה.

כזה הראשון לחודש ואני אומרת וואו עוד עשרה ימים. עכשיו אני בלחץ. לילד שלי יש בשביעי יום הולדת, שלושה ימים לפני העשירי. מבחינתי זה אסון. כי בעשירי אני חייבת כסף חי מזומן להעביר והוא שלושה ימים לפני רוצה לחגוג... וואלה, לא תאריך טוב, אני אומרת גם לקרובים שלי, לא בעשירי לעשות אירועים.

הצורך לנהל את כלכלת המשפחה בצורה מחושבת הינו צורך הישרדותי של ממש, כפי שעולה מתיאורה של אסתר. אסתר, הינה גרושה בת כ-50 מרמלה, המתקיימת מקצבת הבטחת הכנסה וגרה עם שלושה ילדים – קטין, חייל ובגיר שמתגורר גם הוא איתה, יחד עם אשתו ובנו, לאור הסתבכות שלו עם חובות:

בבנק אני חייבת להשאיר לפחות אלף שקל כי יש הורדות יש חמש מאות שקל הלוואה, ויש עוד אתה יודע כבלים אינטרנט, קופת חולים, חשבונות שעוברים אוטומטית מהבנק... אז אני מוציאה 1,800 ומהכסף שמביא לי האבא של הילד אני משלימה לשכירות ונשאר לי 300 400 לכל החודש... אני מאוד מאוד מחושבת מאוד מאוד, מאוד מחושבת... כי אין ברירה אחרת אם אני לא יהיה מחושבת אני יאבד את הידיים ואת הרגליים... זה לא פשוט להוציא 3,100 [לתשלום שכר דירה] שאין לי הכנסה כזאת.

מציאות זו מנתיבה חיים בצמצום רב והסתפקות במינימום הנדרש עבור המשפחה, כפי שמתקף מתיאורה של חנה, גרושה בת 35 מאשדוד המגדלת ילד אחד בדירת חדר ומתקיימת מעבודה בשכר מינימום וסיוע בשכר דירה:

אתה מוותר על בגדים. על הדברים החומריים בעיקר, הרגילים. הקניות הן הרבה יותר מצומצמות. זה לא... אתה יודע, אתה לוקח בחשבון שעכשיו אם אני נשארת עם 500 שקל בחשבון אחרי שקיבלתי משכורת, אז הקניות שלי הן מאוד מאוד מצומצמות. אני לא מתפזרת בהן. פעם הייתי מרשה לעצמי לקנות הרבה יותר דברים שאני חושבת שהם נכונים לבית, היום זה לא. טיולים וכל הדברים האלה, אין מה לדבר. זה לא דברים שאפשר לעשות אותם.

'שכירות תחילה' (the rent eats first)

במצב הכלכלי המתואר, 12 מרואיינים הדגישו במפורש את החשיבות והקדימות שהם נותנים לתשלום שכירות. שכר הדירה נתפס כתשלום שמבטיח את 'קורת הגג' המשפחתית, כלומר כבעל חשיבות ראשונה במעלה, אף יותר ממזון ותשלומים אחרים. כפי שתיארה ירדן, בת 32 ואם חד הורית המתגוררת כתשע שנים, מאז גירושיה, עם שני ילדיה בדירת מרתף של חדר אחד בירושלים:

אני חושבת שדיוור זה א' ב'. זה לפני הכל. גם אם בנאדם אם יש לו עוד בגד או פחות בגד או שתי חולצות או שלוש... אני חושבת שעל הרבה דברים אפשר לוותר. גם דברים שלחלק מהאנשים זה נראה בסיסי אבל כשאתה נמצא במצב שבאמת אין לך אתה באמת יכול לראות מה מותרות ומה לא. אני חושבת שבית לישון, אפילו קטן, באמת הכי קטן שיש. כל עוד זה לא מחסן עם עכברים, אני חושבת שזה א' א' ב' של בנאדם. שיהיה לו מיטה לשים בה את הראש. אני חושבת שזה אחד הדברים הכי חשובים... אני חושבת שבית, כרית מיטה זה הבסיס לכל בנאדם אנושי.

כך, התמונה שהצטיירה היא שההכנסות הקיימות מיועדות קודם כל כדי לשלם את שכר הדירה, כפי שעולה מתיאורה של גילה, גרושה כבת 50 ממרכז הארץ עם שני ילדים בגיל צבא:

אני אשלם שכירות ואני לא יאכל. חשוב לי מאוד הבית, המסגרת ה... ארבע קירות לי וילדים שלי... והיו פעמים ששילמתי שכירות במה שקיבלתי מהמדינה, ולא היה לי אוכל בבית. ולא היה לי לעשות שבת. היו מלא פעמים כאלה. ...אין אין אין מה, חיים ממה שיש. אוכלים לחם ומרגרינה שצריך. ככה לימדתי את הילדים שלי גם. כשאין זה מה שיש. לא מתפנקים. זה מה שאוכלים. זה החיים.

האופן שבו החשש מהוצאה כפויה מהדירה, בייחוד עם ילדים קטנים, משפיע על סדר העדיפויות וההתנהלות הכלכלית, עולה בחדות מדבריה של שירלי, בת 35, נשואה עם שלושה ילדים, שבעלה נמצא בהליך של פשיטת רגל:

לא, אין לי איפה לגור אם אני לא אעמוד בשכירות אין לי לאן, זה לרחוב... אין לי לאן ללכת... אני יכולה להגיד לך אני חיה עם 20 מינוס, 20 אלף מינוס. בזה אני חיה, כאילו אתה כל חודש מפחד ועוד קצת מגדיל אותו ועד קצת מגדיל, ועוד הלוואה ועוד הלוואה, ואנחנו חייבים היום לבנק מעל 150 אלף כאילו. תבין זו המציאות, זה ברוך כלכלי בור ללא תחתית.

החשיבות הגבוהה שהמרוויינים הקנו לתשלום השכירות, באה לידי ביטוי גם בכך שהמרוויינים תיעדפו את תשלום שכר הדירה על פני תשלומים לרשויות השונות (חשמל ארנונה, מים) ולבנקים. חלק מהמרוויינים נימקו תיעדוף זה בנימוק 'אנושי', לפיו עדיף להיות חייב לגוף מאשר לאדם פרטי, שזה רכושו הפרטי ושמסתמך על ההכנסה הזו. כך עולה מתיאורה של מיכאלה, דתייה בת 26, נשואה עם שני ילדים קטנים מבית שמש:

שכירות תמיד הצלחנו כי זה יורד בעשירי בהוראת קבע, אז זה הדבר הראשון שיורד ... גם חשוב לי שכאילו... כבנאדם לבנאדם, אם אני חייבת לבנק, אני חייבת לבנק, זה מסתדר. אני חייבת לבנק לא לבנאדם, כי אני יודעת שזה המשכורת של בנאדם בסוף, הם השקיעו פה. זה אני לא רוצה להיות חייבת. זה בוודאות...

אולם, נראה שעבור רבים התיעדוף שניתן לתשלום שכירות תחילה נבע מנימוק אינסטרומנטלי יותר של הסיכוי לאבד את קורת הגג אל מול סנקציות של רשויות, כגון: צבירת חובות, הגבלת חשבון וניתוקים. כך מתארת ירדן, המשלמת כשליש מהכנסתה (כולל הסיוע) עבור דירת חדר בקומת מרתף, בה היא מתגוררת עם שני ילדיה:

כי כל פעם שהיה לי כסף לא משנה... קודם כל הבאתי לו [לבעל הבית], גם אם לא היה לי אחרי זה איך לשלם לקופת חולים או לטלפון וניתקו לי את הטלפון ו... היו לי בעיות עם גורמים כאלה וא-וארנונה ו... אבל זה גורמים שלא יכולים לעשות לי הם יכולים... נכון הם יכולים הוצאה לפועל הם יכולים עורכי דין אבל אין מקסימום יבואו

*ויקחו לי לא יודעת את המקרר מהבית... במקרה הכי-הילדים שלי לא ישנה ברחוב.
זה מה שחשוב לי.*

הנימוק האינסטרומנטלי עלה גם בדבריה של דליה, אם חד הורית לחמישה ילדים, הממתינה כ-4 שנים לדיור ציבורי ומתארת חרדות וקשיים נפשיים אל מול ההבנה כי היא עומדת נטולת זכויות מול בעל הבית לו היא חבה תשלום דמי שכירות חודשיים:

בעל הבית לא מעניין אותו. הוא רוצה את השכירות שלו כל חודש. אותו לא מעניין אם יש לך או אין לך. אין הרבה אנשים בעולם שיכולים לשבת ולהבין אותך מה המצב שלך. הוא תכלס, זה הבית שלו, זה בית להשקעה, הוא רוצה לקבל את הכסף שלו. לא מעניין אותו אם יש לך את היכולת לשלם או אין לך את היכולת לשלם. אותו זה לא מעניין.

לעומת העמדה נטולת הכוח אל מול בעל הבית וזכותו החוזית לתשלום קבוע של שכר הדירה, דבריו של אלון, ירושלמי בן 44, נשוי עם 4 ילדים מדגישים כי אל מול גופים ציבוריים יש לעניים ומי שמתמודדים עם חובות הגנות משפטיות מסוימות כגון איסור על ניתוק משירותים בסיסיים:

... הנה, עכשיו אני במצב של התראות בחשמל, גז ומים. למה הלכתי לרווחה, הוא אמר שאסור להם לנתק. לא יודע אם זה נכון. הוא אמר לי שיש חוק במדינה שאסור לנתק, למרות ששלחו לי התראות לניתוק.

יבגניה, חד הורית מדרום הארץ שמגדלת ילדה בעלת מוגבלות, ומתמודדות עם הליך פשיטת רגל וחובות כבדים, מתארת בבהירות את האופן שבו ההיררכיה ביחסי הכוחות מעצבת את סדר העדיפויות שלה בתשלום החובות. בהתאם לכך, תשלום לרשויות, שמוגבלות יחסית בהטלת הסנקציות, נמוך בחשיבותו מתשלום השכירות לבעל הדירה:

הכל היה הולך לשכירות כל טיפת כסף שהיית אוגרת זה רק היה הולך לשכירות... ואז בחשמל נגיד חצי שנה אתה יכול למשוך ואחרי זה אתה חייב לשלם אחרי זה ינתקו אותך, אז חצי שנה לא הייתי משלמת [וארנונה ומים] לא יכולים לעשות לך כלום... היום כבר הם גם לא יכולים לעשות לך ביטול רישום לבית ספר, אסור להם.

לסיכום חלק זה, ראינו כי שוכרי דירות החיים בעוני חיים במתח וחרדה תמידיים הנובעים מכך שעל מנת לשמור על קורת הגג, עליהם לשלם חלק משמעותי מאד מהכנסתם הדלה לבעל הדירה ולהמנע מהאפשרות שיפונו מדירתם. לאחר תשלום שכר הדירה, הם נותרים עם הכנסה פנויה נמוכה מאד (לעיתים מאות שקלים בודדות), באופן שמאלץ אותם לחיות בחוב מתמיד לבנקים ולרשויות. השמיכה הקצרה מדי של הכנסותיהם משמעותה קיום של תחת חרדת פינוי, חובות ולחצים כלכליים בלתי פוסקים, שאינם מותרים דרך מוצא ופוגעים ביכולת שלהם ושל משפחותיהם להתקיים באיכות חיים מינימלית. מנגנון הסיוע הסוציאלי העיקרי שניתן להם בנושא הדיור הוא בסכומים נמוכים מאד יחסית להוצאות שכר הדירה המאמירות וכושל בהספקת המשענת הסוציאלית הנחוצה, שלא לדבר על האפשרות להיחלץ ממצבם. כפי שנראה להלן, הרי שמעבר למצב כלכלי רעוע, שוכרים עניים

סובלים מנחיתות בכל הנוגע להיבטים שונים של שוק הדיור – מצב הדיור, יציבות ויחסייהם עם בעלי הדירות.

5.2. מצב הדירות

היכולת הכלכלית הנמוכה של עניים מובילה אותם לשכור את הדירות הזולות ביותר אותן יוכלו למצוא. על פי רוב, המשמעות של מגורים בדירות זולות היא של חיים בתנאי דיור ירודים מאד ובשכונות מצוקה. כפי שתיארה זאת טלי, גרושה מנתניה, שמצבה הכלכלי הורע מאז גירושה מבעל אמיד:

בנאדם צריך למות בשביל להשכיר רק דירה בשביל לחיות, ואנחנו לא מדברים על אזורים יוקרתיים או משהו. בסיסי, רגיל, סבבה, בית, בניין, חניה. חיים נורמטיביים. אף אחד לא אמר שתהיה לי בריכה בבניין או לא יודעת מה, או לובי מיוחד. אבל אין, אין. מאוד קשה. ואז את האלה שאפשר להשיג במחיר שהוא מינימאלי, אז זה חירבה, זה בשכונות מצוקה, אישה עם ילדים צעירים לא רוצה ללכת למקומות כאלה.

ואכן, 18 מרואיינים תיארו חיים בדירה הנוכחית בתנאים בעייתיים – דירות קטנות מאד וצפופות, דירות מחולקות או כאלה ששימשו כמחסן והוסבו לדירה וכן, דירות במצב תחזוקתי ירוד מאד. כמו כן, סך הכל 23 מרואיינים תיארו שנאלצו לחיות בדירות כאלו בעבר. רק 5 מרואיינים ציינו שהדירות שהם חיים בהם נמצאות במצב טוב או סביר מבחינתם.¹²⁰ תוצר אחד של מחירי השכירות הגואים ומצוקת הדיור אותה חווים השוכרים היא תופעה של דירות מחולקות, כאשר פעמים רבות מדובר בדירות קטנות ודחוקות מאד. כך עולה מהריאיון עם חנה, גרושה בת 35 המתגוררת עם בתה בדירת חדר מחולקת:

החדר הורים של אותה דירה, פשוט סגרו אותו, בנו שם מטבחון קטן ושירותים ומקלחת... הכניסה של הבית שלי במירכאות, היא ממש בכניסה של הדלת של בעל הבית שלי. כשאנחנו נכנסים, זה הדלת שלי ישר, ואז זה הדלת שלו לבית שלו... אני גרה שם עם הילדה שלי, אגב, יש לי ילדה אחת קטנה בת 4. וזו דירה מאוד מאוד פיצית. כאילו דירה, בעיקרון דירת חדר כי היא באמת קטנה, חלון אחד קטן. אמ... וזהו. זה ככה זה נראה, פשוט סגרו ועשו מזה דירת חדר.

חלק מהדירות בהם גרים אותם שוכרים כלל לא ייועדו או תוכננו מראש כדירות, אלא כמחסנים ומרתפים. כך, כפי שסיפרה לנו שירלי על תהליך חיפושי הדירות שלה:

אנשים עשו ממחסנים דירות. אני הלכתי פעם לראות דירה, אני ובעלי שרק התחתנו וחפשנו, בן אדם עשה מהחניון שלו דירה. אמרתי לו לכאן אתה רוצה, פה אני צריכה לגור? בחניון שסגרת אותו עם קירות גבס? כאילו אתה מבין, לעשות מסחרה והם עושקים.

¹²⁰ 2 מרואיינים נוספים לא התייחסו לכך באופן ישיר.

בעוד שירלי הצליחה לבסוף למצוא דירת שיכון זולה יחסית, מירי גרושה בת 37 שעברה תהליך של פשיטת רגל לאחר גירושיה מתגוררת כבר כחמש שנים בדירת מרתף יחד עם שני ילדיה:

זה לא מתחת לאדמה, למרות שזה נראה כאילו כן, אבל זה לא. אמ... יש שיקראו לזה מרתף, מחסן, מקלט. אני לא מרגישה ככה. זה בית קומבינה כזה, כן? אבל הוא לא מתחת לאדמה. אבל הוא גם לא כל כך עם חלונות. יש חלון אחד גדול. איך שסידרתי אותו זה לא שגרתי כי אנחנו ישנים בחלל אחד ושמתי מלא מתקני פלסטיקים ומדף. הכול חשוף, כאילו הכול גלוי פה. כאילו זה לא בית שיש בו נגיד פרטיות.

עבור מי שנמצא בעיצומו של משבר, לעיתים גם דירת חדר או מרתף עשויה להיות יקרה מדי, כפי שקרה ליבגניה שבשל התמוטטות העסק שלה נאלצה, יחד עם בתה, לשכור חדר בדירה של אישה מבוגרת:

התחלתי להשכיר חדר בתוך בית של מישהי ובלילה הייתי רצה עם הילדה שלי, אז היה לי עוד אוטו מהעסק, נשאר, והייתי רצה עם הילדה כשהיא הייתה מקיאה לתוך האוטו כדי לא העיר את הבית כי אני גרתי בבית של מישהי, השכרתי כולה חדר, כן באלף שקל ... כמעט שנה. .. (עם) מישהי מבוגרת ואנחנו לא היינו יוצאים לסלון כי זה היה מפריע... מה שהיה מותר לילדה שלי זה לשחק במרפסת כי הייתה סגורה כזאת עם חלונות סגורים, אז היא הייתה יושב שם משחקת במשחקים ואז חוזרת לחדר- כי החדר היה רק מיטה זוגית כאילו וארון. זה הכל. לא היה שם מקום לשום דבר, לא לשולחן לא לכיסאות כלום.

המשמעות של מגורים בדירות זולות היא לא רק הדוחק ואי ההתאמה למגורים, אלא גם תשתיות בליות ולא תקינות. כך, אתי, גרושה בת 37 מיבנה, נאלצת לגדל את שלושת ילדיה בדירת שלושה חדרים הנמצאת במצב תחזוקתי קשה:

כשאתה גר בדירות ישנות של בניין בן 50 שנה אז הכל רקוב והכל מתקלף והכל ישן ויש הרבה תקלות, הרבה נזילות הרבה רטיבויות, כל דבר שאתה רוצה לתקן פה אז אף אחד לא משתתף איתך השכנים לא משתתפים, כי שוב פעם זה... לכל הבניין פה קשה זה לא שאנחנו באזור של ה- society [הכוונה למעמד גבוה יותר] שתגיד... כולם פה חיים מהיד לפה אז זה קשה אתה נתקע עם בעיות, יש הצפות בחורף שזה כבר השכנים כן צריכים לעזור ולהשתתף, הרבה רטיבויות בעיקר בחורף. הרבה פעמים היו לי סתימות בבויב, זהו כאילו זה בגלל שהכל ישן פה.

באופן דומה, מירי, גרושה בת 37 המגדלת את שני ילדיה במרתף שהוסב לדירת חדר מתארת את מצב הדירה:

למעשה לא היה שיש בכלל למטבח. ואז גיליתי שזה מן דיקט כזה עם טפט כזה ממש עבה או פי וי סי או משהו כזה ... מינימום השקעה מבחינת האבזור, מבחינת... כן, תנאים סניטרים, מבחינת החשמל. אני סדרתי בעצמי חוטי חשמל חשופים, זה היה מאוד מסוכן, של דוד. דוד חשמל. וגם מתג, שהיה מאוד מסוכן,

וגם מנורה שהייתה במקלחת, שהייתה חשופה עם חוטי חשמל, סדרתי את זה. נגיד הצנרת ישנה. אני לא משתמשת בארונות מטבח. למעשה כל הארונות כבר יצאו כאילו אז שמתי מן סדין כזה במקום ארון מטבח. .. אני לא משתמשת במטבח בכלל, אוקי? ... רק בשיש, בכיור. לא בארונות. יש ארונות רק למטה, אין למעלה.

בעיות תחזוקה בדירה עשויות להותיר את השוכרים בפני שוקת שבורה, כאשר הם מגלים פגם חמור בדירה, אותו בעל הדירה ממאן לתקן. כך עלה מהראיון עם חלי, נשואה בת 31, ללא ילדים, שהיא ובעלה מתקיימים מקצבאות נכות ומתגוררים בדירת 2 חדרים מחולקת:

באחת הדירות אני פיתחתי מחלה כרונית בעקבות צנרת שהיא חלודה. הייתי צריכה לבשל עם מים חלודים, להתקלח עם מים חלודים. הכל הייתי צריכה לעשות עם מים חלודים במשך כמעט שנה. פיתחתי מחלה כרונית ובעל הבית לא הסכים לסדר. כל פעם סיפר תירוצים והוא לא הסכים לסדר את זה.

תנאי הדיור המתוארים מהווים עבור השוכרים העניים כורח המציאות, בשוק שכירות עם ביקוש גבוה ומחירי שכירות גבוהים. כך סיכמה זאת טלי, גרושה עם שני ילדים מנתניה:

אני אקח אותך עכשיו לדירות ב-3,800 ש"ח, אתה אומר לי: "אני לא מאמין שעוד מבקשים על זה כסף. ריצוף מאוד ישן, קירות טחובים, חצי מהצנרת ככה. עכשיו כאילו, בנאדם אומר לך: "טוב, אני אסדר לך גומייה וזה..." אבל זאת הדירה, זאת הכלה, וזה מה שיש. כאילו יש קטעים שאת בולעת כי זה מצב המחייה שלך.

היעדר החלופות יוצר אצל שוכרים עניים אילוץ להתפשר על גודל ותנאי המחיה, כפי שניכר גם בדבריה של ירדן:

ירושלים מאוד מאוד יקרה בשכירויות... אני גרה גם בדירה מאוד מאוד קטנה. זאת אומרת זה דירת חדר שינה אחד. אני חד הורית. אה... אז אני ישנה עם שני הבנים שלי וכל דירה עוד מילימטר יותר גדולה זה כבר עוד אלף אלף חמש מאות לפחות, אז ככה אני נשארת ושומרת על מה שיש לי מאוד חזק.

פשרה אפשרית אחרת עבור שוכרים עניים היא לשכור דירה בשכונות המוגדרות קשות. טלי מנתניה, שעברה כשבוע לפני הריאיון לדירה חדשה ויצאה משכונה קשה יחסית בנתניה, מספרת על הדילמה בין לגור עם ילדיה במחיר שבהישג ידה אבל בשכונת מצוקה אל מול האפשרות להתחייב לשכירות מעבר ליכולתם תמורת האפשרות להוציא את ילדיה משכונה ענייה:

הלכתי לראות דירות ב-4 אלף, ואז כאילו את נחנקת, ואת אומר, מה? אני אשלם 4 אלף ואני אגור במאורה הזאת? ...ואז את מגיעה למקום כזה ואת יכולה להשיג אותו ב-4 וחצי ואז את אומרת, בשביל זה אני מוכנה להילחם. בשביל 500 שקל [תוספת לשכר הדירה] ושיהיה לי טיפה חיים נורמטיביים, לא וואו פנסי, בשביל זה אני מוכנה להילחם. ...אז כאילו אתה אומר, גם לשלם כל כך הרבה כסף וגם כאילו לחיות במסכנות עם דירות בפרברים בשכונות מצוקה, תמיד להרגיש עוד יותר חרא ממה שכבר חרא לך בלב כי אתה יודע את המציאות האמיתית שלך, ואז

להשליך את זה על הילדים שהם לא אשמים כי אתה בחרת להביא ילדים לעולם...
יש מלא קטעים שבגלל זה הסתבכתי בחובות בחיים.

אפשרות נוספת היא להתרחק לערים המרוחקות עוד יותר מהמרכז ובהם השכירות מעט זולה יותר, אולם במחיר של התרחקות ממשפחה ומכרים ולעיתים גם כניסה לאזורים הנמצאים בסיכון בטחוני רב יותר. רויט גרושה מיבנה, מתארת את ההתלבטות הזו ואת בחירתה להישאר בדירה זולה ובמצב ירוד מאשר להתרחק עוד דרומה:

ואני נשארתי פה גם כי אני לא אמצא כאלה דירות במחירים האלה... אנחנו גם היום ב40 ק"מ [מרצועת עזה] אנשים מפחדים לעבור לגור יותר בדרום בגלל מלחמות וכאלה, ושכירויות לך תחפש באשקלון, יחסית אפשר למצוא דירות חדשות במחירים טובים, נגיד בקריית גת... אני לא אוכל נגיד להיות יותר במרכז, כאילו כל המשפחה שלי במרכז, וככל שמתרחקת אני גם מרחקת מהמשפחה שלי אבל, אם אני רוצה בית נורמלי ובית טוב אז אני פשוט צריכה להתרחק

חלופה נוספת העומדת בפני שוכרים עניים לאותן דירות שיכון ישנות ולא מתוחזקות הן יחידות דיור, הנמצאות בחצרות פרטיות. עבור יערה גרושה בת 32, חוסר הפרטיות והמגורים בצמוד לבעל הבית, גורם לה לראות בחלופה של דירת שיכון ישנה כחלופה עדיפה:

תמיד הייתי הולכת לדירות שהם לא בסכומים גבוה, תמיד הרוב חיפשתי יחידות דיור למרות שעכשיו אני לא רוצה יחידת דיור אני רוצה בית נורמלי אני רוצה בבניין. לא אכפת לי בניין שיש בו קומה שלישית בלי מעלית רביעית לא אכפת לי אפילו העיקר שזה יהיה בית בלי... בית נורמלי בית אמיתי ושהבעל דירה לא יגור מקדימה מאחורה מהצדדים, שיהיה לי את השקט שלי... תמיד היה לי בעל דירה מקדימה גם כשהייתי נשואה. בעל דירה מקדימה לידי בחצר לידי, בעל דירה מעלי, הנה פה זה גם עכשיו הבן שלו גר לידי בצד השני ממש לידי. ו... אין זה מאוד קשה, כאילו אין את הפרטיות אני לא יכולה...

החיים בדוחק מקשים גם על האפשרות לארח, בעיקר כשתינוקות גדלים קצת ורוצים לארח חברים או משפחה. כך עולה מדבריה של חנה, גרושה בת 35 מאשדוד המתגוררת עם ביתה בדירה חדר מחולקת:

נכנסנו לשם בגיל שנתיים כשהיא עוד באמת ילדה קטנה, תינוקת. אתה יודע, יש לה את המיטה שלה בצד, את הפינה שלה בצד... היום זה מתחיל להפריע לי...אתה יודע זה שלב שהיא רוצה קצת להביא חברה הביתה, אחיינית הביתה, וזה בלתי אפשרי, זה מאוד קטן, זה לא נוח להצליח להביא לשם משהו. וגם אני, גם אני. אחרי שנתיים רוצה לארח חברים רוצה להביא קצת אנשים אליי הביתה.

דינה, גרושה המתקיימת מקצבת נכות ומגדלת את שני ילדיה בדירת 3 חדרים קטנה מאד, מתארת את התמודדותה עם רצון הילדים לדירה גדולה יותר, לעוד חדר. כשהבן שלה, בגיל 11, תוהה מה איך יסתדרו אם תהיה לו חברה, דינה מרגיעה אותו (ואת עצמה) ואומרת שזה עוד רחוק. היא ממשיכה ומסבירה לו (ולעצמה) את ההשלכות הכלכליות של מעבר לדירה גדולה יותר:

אני גם כל הזמן מסבירה לבן שלי שאם אנחנו עוברים בית המקרר שלו יהיה חצי ממה שהוא היום, לא יהיה לי. אני לא יודעת איפה לשים את הראש, תעשה חישוב בחורה חד הורית מרוויחה מקסימום שהיא יכולה להרוויח חמש וחצי שש. הסיוע בשכר דירה זה אלף. אם בעלה והגרש באמת נדיב וייתן לה מזונות היא יכולה להסתדר, אבל אם לא?

לסיכום חלק זה, ראינו כי היכולת הכלכלית הנמוכה של שוכרי דירות עניים ממצבת אותם בתחתית 'שרשרת המזון' של שוק הדיור ומאלצת אותם להתמודד, ולרוב גם לגדל ילדים קטנים, בתנאי מחייה ירודים ביותר למשך תקופות ממשוכות מאד. בנוסף למגורים בדיור במצב ירוד כפי שנראה בהמשך, שוכרי דירות עניים גם חיים בתחושה של זמניות מתמשכת ותוך חשש מתמיד מצורך לעבור דירה, על העלויות הכרוכות בכך.

5.3. ארעיות קבועה

שוק השכירות בישראל מאופיין בתקופות שכירות לא ארוכות באופן יחסי ומעברי דירות תדירים הם חלק בלתי נפרד ממגורים בשכירות, באופן היוצר תחושה מתמדת של אי יציבות. מרבית המרואיינים סיפרו שעברו למעלה מעשר דירות בחייהם תוך תחושה של חוסר יציבות מתמשך ואפשרות תמידית שיאלצו לעבור מדירתם בשל מגוון סיבות. יתרה מכך, המרואיינים תיארו חיים הנחווים כארעיות-קבועה, התחושה שמדובר במקום זמני שלא שייך להם, באופן שגורם להם על פי רוב לוותר על השקעה משמעותית בנראות ובנוחיות של הבית, גם אם בפועל הם התגוררו מספר שנים באותה דירה. כך תיארה זאת יערה המתגוררת עם שני ילדיה כבר למעלה מארבע שנים בדירה שני חדרים ברחובות:

מה עכשיו צריך להשקיע, למה צריך להוציא הרבה כסף זה לא בית שלך, מלקשט לצבוע לזה... כשזה לא בית שלי אז אני לא אתלהב לעשות דברים. בהתחלה אני מתלהבת ואחר כך אני עוצרת את עצמי ואומרת זהו דיי. אני לא אשקיע.
וגם מדבריה של כרמלה בת 38 מנתניה, נשואה עם חמישה ילדים המתגוררת כמעט 20 שנים בדירות שכורות:

אני יגיד לך גם מה הקטע גם שאתה בדירה שכירות אתה בא לך לעשות משהו, אתה אומר בואנה אבל זה לא דירה שלך אתה תעשה תשים איזשהו טפט יפה בסלון, זה לא דירה שלך אם אתה באמת משקיע כסף על זה, זה לא שלך. אתה לא יכול לעצב את הבית אתה לא יודע כמה זמן אתה תחיה בתוך הבית הזה ... הכסף שאני עבדתי, שאני אמרתי יום אחד הבית הזה יהיה של הילדים שלי, לא הוא לא יהיה של הילדים שלי. הוא לא שלי. כל מה שעבדתי קשה ועשיתי משהו וזה בסוף שילמתי מה... לאנשים זרים.

שירלי, נשואה בת 26 עם שלושה ילדים מיבנה, שחיה בחובות עקב תהליך פשיטת רגל שעבר בעלה, חיברה בדבריה בין חוסר המוטיבציה לשפץ ולטפח את מקום המגורים לאור תחושת הארעיות, וההבנה שבכל רגע ומכל סיבה יכולים להודיע לך שתצטרך לעזוב בקרוב:

לא כיף לך לשפץ לא כיף לך לעשות דברים כי זה לא שלך... הרבה פעמים אמרתי אולי אני לא יודעת איך אני יראה, איך אני יעשה מזגן אבל אתה לא עושה כי זה לא שלך, זה לא שלי. אני לא אשפץ פה בית שהוא לא שלי. אני מנקה אותו, צובעת, משתדלת לשמור עליו אבל מעבר לזה אני לא אעשה. אם עכשיו הייתי משפצת והיא הייתה מחליטה עכשיו למכור אז מה הייתי עושה?

היעדר היציבות נחוזה בצורה עוצמתית יותר עבור שוכרים המתמודדים עם עוני בשל מיעוט חלופות הנובע מיכולת כלכלית נמוכה וכן בשל עלויות מעבר גבוהה, הן של הובלת ציוד והן של ריהוט מחודש של דירה. במצב זה, מעבר דירה תואר כאירוע דרמטי ומלחיץ, שמשפיע על שגרת היום בחודשים לפני ובחודשים אחרי, סביב ההתארגנות והקושי למצוא ואחר כך להתאקלם. רזית מתארת את החשש ממעבר כחוויה משתקת:

אנשים שלא חווים את הדבר הזה, לא יכולים להבין מה זה התחושה שעוקרים אותך מבית. אתה פשוט נעקר מבית שאתה גר בשכירות אתה עוקרים לך לא רק את עצמך, עוקרים לך את הנשמה. הנשמה נעקרת מהמקום. אם זה שכנות טובה יכול להיות, אם בית ספר שצריך להעביר ילדים אם זה לעקור ילדים, ממש אתה עוקר, אתה צריך להעתיק את עצמך וזה דבר קשה. בפרט בגיל יותר גדול זה דבר קשה מאוד. הלעקור הזה, המשמעות שלו, פשוטו כמשמעותו, זה לעקור מהשורש, לעבור דירה זה לעקור משהו מהשורש.

מלכה, גרושה עם שלושה ילדים מנתניה, שהיתה בעת הראיון לפני מעבר דירה, מתארת את הלחץ הנפשי בו היא נתונה בשל המעבר:

כרגע לחץ זה לא נעים עם כל המעבר הזה, גם כאלו לארוז ואחרי זה לפרק ולמצוא וכל העניין של החיפוש דירה זה גורם לי ללחץ נפשי קצת זה כן משפיע.

חלי, בת 31 מיבנה, סיפרה לנו על המעבר כמשהו שממלא אותה תקווה, אך זו תמיד נכזבת בסוף כשהיא מגלה שהקשיים של שוק השכירות חוזרים על עצמם:

אני חייבת להודות שברוב המקרים התהליך של התארגנות לקראת דירה חדשה נתן לי רגשית הרגשה טובה כאילו משנה מקום משנה מזל, פתאום יש לך כן יותר חשק לעשות ולטפל ולסדר, ... קיצר יש איזשהו אווירה של אתה רוצה להצליח, אתה רוצה שהמקום החדש יביא איתו איזשהי הצלחה, אישזהו מזל איזשהי ברכה אני לא יודעת מה... אבל זה תמיד היה נשבר, כי אתה מגלה כל פעם מחדש שבעצם הקשיים הם אותם קשיים.

הלחץ מהמעבר גורם לעיתים להתפשר בדיוור, בעיקר כשאין הרבה חלופות, אך בד בבד הלחץ גם משמש כגורם משתק, כזה שמונע שינוי. מדבריה של מירי, גרושה עם שני ילדים מבית שמש, מתחוור לנו עד כמה הקושי של שוכרים עניים, בשל חוסר היכולת לשלם שכר דירה גבוה, וחוסר היכולת לספק ערבויות וכו', משחק תפקיד מרכזי:

אני לא יודעת למה הלכתי לשם [לדירתה הקודמת, שהיתה קטנה ולא מתאימה לה]. ... רוב הדירות שהייתי, זה מתוך באמת לחץ. אמרתי זה מתוך לחץ. כי... כן, הייתי לחוצה להיכנס לבית פשוט, להיכנס לבית...גרמתי לעצמי להבין שזה בסדר, זה נוח, זה טוב שאני לא אמצא בגודל כזה ומחיר כזה. האמת, למען האמת אני כן צודקת, כי למצוא במחיר הזה, זה קשה למצוא בתים, באמת. כל בית שניסיתי... ניסיתי הרבה פעמים במשך ה-5 שנים האלה לצאת מפה לבית כאילו ממש נורמלי, לא מחולקת, בית עם אוויר, עם תנאים, מטבח נורמלי, מקלחת... הכול, כמו שצריך. וגיליתי שזה נורא נורא קשה. מבחינת הלתת צ'קים, ערבויות, הדמי השכירות מאוד גבוהים, לא כוללים חשמל, לא תמיד גם מים וארנונה, זה משתנה. והשכירות באמת היא מאוד יקרה. וזה גרם לי להישאר פה, זה גרם לי פשוט להישאר ולא לעזוב, כי אני לא יודעת מי יהיה בעל הדירה שלי, אני לא יודעת מה יבקשו....

היבט נוסף שמקשה על מעבר ומגביר את החששות סביבו הוא העלויות הכרוכות בו – בהובלה, בריהוט שמתבלה או שמצריך החלפה, דבר שעבור שוכרים עניים יכול להוות מכשול ממש, כפי שעולה מהראיון עם לאה, גרושה עם שני ילדים מרמלה:

אז נגיד אם אתה עובר דירה ההוצאות קופצות פי... איפה ההובלה? איפה דברים שאתה צריך לקנות לבית? יש היום הובלה לא פחות מ-1,500 שקל? ואם המדרגות צרות אז הם מבקשים ממך הובלה דרך חלון אז אתה שוקל אם לקחת איתך ריהוט בכלל.

עלויות ההובלה והאובדן של ריהוט נשקל כל הזמן מול ההעלאות הזחלות של שכר הדירה ובעצם מחליש את כוחם של השוכרים העניים אל מול בעל הדירה. כך למשל, מתארת שירלי, נשואה עם שלושה ילדים שעברה יחד עם בעלה תהליך של פשיטת רגל:

[בעלי הדירות] גם מרשים לעצמם אחרי שנה להעלות לך כי מעבר דירה זה דבר לא פשוט, לשלם 2,500 הובלה אז אתה אומר יאללה אני אוסיף לו את העוד מאה מאתיים, מה אני עכשיו אתחיל לעבור ויבוא לפרק ארון, הנה אני למשל יש לי שהוא תנור בילט אין וכירים שהם על הגז, בבית שאני עוברת צריך יחידה אז עכשיו אני צריכה לראות איך אולי אני אמכור את שלי ביד 2 אולי אני אמצא יד שנייה. אתה כל הזמן עסוק באיך, איך אני אעשה את זה ... אז הם מרשים לעצמם להעלות לך אחרי שנה כי הם יודעים שהמעבר מאוד מאוד קשה.

עבור נשים גרושות החשש ממעבר לא מסתיים רק בעלויות ובאובדן ריהוט, אלא ממש בהיבט הפיזי של סחיבת ציוד וארגזים במשקל רב. טלי, גרושה עם שני ילדים מנתניה, סיפרה שבשל מצוקה כלכלית היא בחרה להעביר בעצמה את מרבית תכולת הדירה, באופן שגרם לה לנזק פיזי של ממש:

פעם לא היה לי כסף להובלה. זה יישמע הזוי מה שאני אומרת לך. אני העברתי בעגלות של סופר את כל הבית. חוץ מהמקרר שזה כאילו מישהו בא ועשה לי טובה. ככה העברתי את כל הבית. זה היה מטורף. אבל בהסתכלות לאחורה, זה משהו שאני לא אעשה בחיים. פרצתי לעצמי דיסק, זה נזק לכל החיים. הייתי אחרי זה ... לשירותים היו גוררים אותי. עשיתי לעצמי נזק. לקחתי את זה נפשית. נפשית שנה לא יצאתי מזה... כעסתי על עצמי. למה עשיתי את זה. ואז אני כאילו אומרת אבל לא היה לך כסף, מה רצית.

מהדברים האמורים לעיל, מתחדד היבט משמעותי בחייהם של שוכרים עניים – תחושת זמניות מתמשכת לאורך שנים רבות (לעיתים עשורים) גם תחת קורת הגג הביתית. תחושה זו נובעת, בין היתר, מהאפשרות של בעל הדירה שלא להאריך את השכירות מסיבותיו שלו או להעלות את שכר הדירה באופן זוחל – חוויות אותן תיארו מרבית המרואיינים. הארעיות הקבועה הזו מתחזקת עבור עניים בגלל מרחב האפשרויות המצומצם ממילא שלהם בשוק הדיור, העלויות הכבדות הכרוכות במעבר דירה והצורך בריהוט של דירה חדשה. הארעיות הקבועה, כמו גם מצב הדירות, שזורים יחד עם היבט נוסף ומשמעותי בחייהם של שוכרי הדירות והוא מערכת היחסים עם בעל הדירה ומאזן הכוחות שלהם כאנשים עניים מולו. במאפיין זה, המשליך ומכתיב היבטים רבים של המגורים בשכירות עבור משקי בית עניים, נתמקד להלן.

5.4. יחסים עם בעל הדירה

אחד הממצאים החשובים של מחקר זה מצביעים על כך כי היבטים מרכזיים של החיים בשכירות תלויים במערכת היחסים של השוכר עם בעל הדירה המשכיר את דירתו. בבסיס עיסקת שכירות, עומדת מערכת יחסים חוזית במסגרתה בעל הדירה מעניק את זכות השימוש והמגורים בדירה שבבעלותו בתמורה לדמי שכירות חודשיים שמחויב השוכר לשלם. כמו כן, בעל הדירה אחראי לזמינותה ותקינותה של הדירה והשוכרים מחויבים לתשלום בזמן ועל פי רוב נדרשים למתן ערבויות שונות לקיום התחייבויותיהם. מניתוח הראיונות, עולה כי חוסר האיזון ופערי הכוחות הקיימים באופן רגיל בין בעל בית ושוכר, מוקצנים כאשר מדובר בשוכרים עניים. בהמשך לכך, הממצאים חושפים את המשמעות הקשה של פערי הכוחות הקיצוניים במערכת היחסים הזו, לאור מרחב אפשרויות המוגבל גם ככה של אנשים בעוני. פערי כוחות קיצוניים אלו מציבים את המרואיינים במצבים בלתי אפשריים בבואם להתמודד עם הכללים המקובלים בשוק השכירות – תיקונים, ערבויות, העלאת דמי שכירות והאפשרות לסיים את ההסכם. שירלי, בת 35 מיבנה, נשואה עם שלושה ילדים מדגישה את השליטה המלאה שיש לבעל הבית על ממדים בסיסיים של חייה. לאור זאת, המקום שאמור להיות הכי בטוח נחוה כמעורער וכנשלט על ידי מישהו אחר:

פה יש לך בעל דירה שהוא מחליט לך איך הבית יראה, הוא מחליט לך אם הוא רוצה שתצבע לו בסוף, הוא מחליט לך אם הוא רוצה שתפנה אותו גם אתה עומד בתשלומים זה ההבדל. ... פה יש מישהו שהוא שולט בך, הוא החליט שאתה עוד שנה, אני כמו שבעלת הדירה שלי מוכר[ת]. ואתה צריך בלחץ להתארגן לחפש.

כפי שתואר בפרק 5.1 לעיל, היכולת הכלכלית הנמוכה של שוכרים עניים מציבה אותם מלכתחילה בתחתית ההיררכיה של שוק הדיור. בהתאם לכך, שוכרים עניים נאלצים להתגורר במגורים במצב ירוד ובשכונות מצוקה, שכן אין ביכולתם לשלם שכר דירה עבור דירות ראויות. יתרה מכך, לעיתים מרחב האפשרויות המצומצם עשוי לנבוע מאפליה וסטריאוטיפים ביחס לאוכלוסיות מסוימות. כך למשל, מרואיינות ציינו כי לעיתים בעלי בית נרתעים מלהשכיר את דירתם לנשים גרושות עם ילדים,

שכן הן מתויגות כעניות, וכחסרות עורף כלכלי, שיתקשו לעמוד בתשלומי השכירות. כך תיארה לאה, גרושה בת 30 מרמלה שמגדלת שני ילדים תיארה את החוויה:

כן גם הרבה סוגרים דלת כאילו שואלים מתחקרים אותך, אתה נשוי אתה לא נשוי אתה בזוגיות כאילו ממש... אה אוקיי את גרושה אז אני יחזיר תשובה ואתה כבר מבין שזה זה... הרבה דרישות במיוחד ששומעים שאני גרושה... אם לא תצליחי לעמוד יש לך הורים אז יש מי שישלם?

ביטוי נוסף לפערי הכוחות המוקצנים בין הצדדים עולה גם בסוגיית הביטחונות אותם דורש בעל הדירה כתנאי להשכרתה. בעלי דירות מפקידים נכס יקר בידיהם של שוכרים וחוששים בעיקר מכך שהשוכרים לא ישלמו או לא יפנו את הדירה עם סיום החוזה. הנורמה החוזית להתמודדות עם חשש זה הוא דרישה של מגוון ערבויות – המחאות מראש, שטר חוב, פיקדון במזומן, ערבות בנקאית, תשלום חלק מהשכירות מראש וכיוב'. דינה המגדלת 2 ילדים בדירה קטנה ומתקיימת מקצבת נכות מתארת את הקושי שדרישות אלו מציבות עבורה:

היה שביקשו ערבויות, וביקשה מישהי צ'ק בנקאי. אבל אני לא יכולה לתת לך עשרת אלפים שקל שישכבו אצלך, אין לי אותם... אז היא אומרת אם אין לך אותם אז את לא רשאית לגור בבית כזה שהוא... כמה מיליונים טובים.

הצבת דרישות מהסוג הזה לשוכרים שחיים בעוני מונעת מהם כניסה לדירות מסוימות ותורם למרחב האפשרויות המצומצם שלהם ממילא בשוק השכירות, שכן לרוב הם חסרים את העורף המשפחתי כדי לחתום ערבות ואת האיתנות הכלכלית כדי לשלם פיקדון מראש או לתת ערבות בנקאית. כך עולה מראיון עם חנה, גרושה בת 39 מאשדוד, אם לילד אחד שמתארת כיצד חוסר יכולת לתת בטחונות משמעותיים, מנע ממנה גישה לדירה אותה רצתה לשכור:

הייתי מנסה להוריד מכל העניין של הערבים וכל הדברים האלה, הייתי מנסה להוריד, כי אני לא חושבת שאני צריכה לקחת אנשים שיהיו ערבים על יחידת דיור אומללה כזאת, שאני צריכה להכניס אנשים לסיפור הזה. לא שלא נשלם, לא שנסבך אנשים, אבל זה כאילו נראה לי כל כך אבסורד שמבקשים גם ערבים וגם זה... הייתי מנסה להוריד. הייתה לי דירה אחת שבגלל זה זה נפל. אמרתי אוקיי, הכול בסדר, לא. יש לי תלושי שכר, יש לי צ'קים, יש לי ערבות בנקאית שאני יכולה להביא לך, הכול טוב ויפה. מעבר לזה, לא. נפל על זה, נפל. לא קרה כלום.

גם טלי גרושה בת 42 מנתניה מתארת את הלבטים והקשיים שכרוכים בדרישה לערבויות, באופן שמעמיד בדילמה – ויתור על דירה או נטילת התחייבות כספית גבוהה, בידיעה שלא תוכל לכסות אותה במקרה הצורך:

מספיק שזה בנאדם שהוא מכבד את עצמו ולא באמת איזה יחידת חדר באיזה פרוורים מסכנים, אז אתה לא יכול להתקדם עם שום בנאדם בלי לחתום על שטר חוב ולתת צק עם ביטחון על כל הרשויות, ועוד צק פיקדון שמבקשים על ה...

אממ... הם מבקשים שטר חוב של 40 אלף ₪, ועוד צק שרשום עליו פיקדון של 15 אלף ₪... ויש קטעים שאני חותמת ואני אומרת, כאילו איזה מטורף, מה אני עושה בכלל? כאילו אם באמת משהו יסתבך לי, מה לי ולסכומים האלה?... אבל אני עושה את זה, כי אחרת מה? אין לי ברירה. ... יצא לי שוויתרתי על בית שהתאהבתי בו בקטע מטורף והוא לא הסכים רק עם צק של ערבות בנקאית של 50 אלף ₪ שזה אפילו היה יותר משכירות שנתית כאילו... יש קטעים שאנשים ביקשו ממני לתת 3 חודשים מראש ואת החודש האחרון גם במזומן... הם רוצים צ'ק בנקאי, לא מעניין אותם. בגלל שאם זה מסתבך, הם לא רוצים לרוץ אחר כך יותר מידי. הם רוצים בנקאי, מה איכפת להם. בשנייה הכסף אצלם.

בטוחות גבוהות או כאלו שמצריכות איתנות כלכלית, כגון ערבות בנקאית או הפקדת פיקדון מזומן או חתימת ערבים, הן נפוצות יותר ככל שהדירה מבוקשת. באופן כזה דרישות לביטחונות משמעותיים מהווים מנגנון נוסף הדוחק שוכרים עניים לתחתית שוק השכירות, לדירות המצויות בשכונות בעייתיות, או בתחזוקה לקויה.

היעדר היכולת לספק בטוחות מתאימות מוביל לעיתים גם לצורך לשקר בעת חתימת ההסכם. כך עולה מדבריה של אסתר, גרושה בת 50, אם לשלושה, אשר משפחתה מתמודדת עם חובות, מתארת כיצד רשמה את בנה הבגיר כערב:

זה [הדרישה לחתימת ערב] מקשה מאחר ולי אין אף אחד שיכול לחתום עלי. פה למשל סתם רשמתי את הבן שלי הגדול. רשמתי אותו כערב סתם בשביל הפרוטוקול כאילו אבל ככה היא לא ביקשה, לא פרטים שלו ולא כלום.

גם חלי, חוזרת בשאלה בת 31, המתקיימת מקצבת נכות סיפרה כיצד רימתה את בעל הדירה בכך שהיא חתמה ערבות לבן הזוג שלה, עבור דירה בה שניהם מתגוררים:

באחת מהדירות בעצם מה שעשינו עשינו קומבינה רשמנו את הדירה על שם בעלי שהוא השוכר ואני זאתי שהייתי חתומה על איזשהו מסמך כזה שהוא ערבון אני לא ממש יודעת להסביר אפילו מה זה כי זה לא משהו בנקאי לא ממש ברור... ואני גם זאת שנתנה את הצקים. אוקיי? וזאת הייתה הקומבינה שעשינו כדי שכן נוכל לקבל את הדירה בסופו של דבר...

מרים, גרושה ואם לחמישה ילדים, הזכאית לסיוע מוגדל בשכר דירה בשל היותה ברשימת המתנה לדיור הציבורי תיארה כיצד הציגה נאלצה לשקר כאשר הטילו ספק ביכולתה לעמוד בשכירות:

אף אחד לא משכיר דירה... [אומרים] את חד הורית איך תעמדי בשכירות? אז פשוט משקרים... אתה מביא מישהו ומציג אותו כבן זוג שלך... אבל צודקים גם. מי שמשכיר דירה רוצה לדעת ש... אני היום חיה מ3,400 שקל כמעט, מזה אני חיה. זה כל הכסף שאני מקבלת בחודש.

ביטוי נוסף לפערי הכוחות הקיצוניים שבין בעל הדירה למשכיר הוא היכולת של בעל הדירה להעלות את שכר הדירה באופן חד צדדי, ללא הגבלה. אפשרות זו להעלות את שכר הדירה באופן חד צדדי מגבירה באופן משמעותי את תחושת חוסר הודאות וחוסר השליטה של השוכרים. מצב זה מחרף

כאשר מדובר במשקי בית עניים, הן בשל מרחב החלופות מצומצם יותר והן בשל המשמעות הגדולה שיש עבורם גם לסכומים קטנים של העלאה. לאה, גרושה ואם ל-2 מנתניה, תיארה את הקשיים והמתח הנפשי שגרמו לה הרצון של בעלת הדירה להעלות בסכום שמגיע לכמעט מחצית מהסיוע בשכר דירה לו היא זכאית ואת חוסר השליטה המוחלט שלה בסיטואציה:

אחרי שנה, היא רצתה להעלות לי ב-300 שקלים...וממש כעסתי עליה וממש בכיתי, כאילו בכיתי בכי והייתי מעורערת יומיים... לה לא בכיתי, אבל בכיתי ממש בכיתי ביני לבין עצמי, עם חברות. אז היה לי בן זוג, אז בכיתי ממש דמעות... ואיתה כעסתי. אמרתי לה איך את מעלה לי ככה אחרי שנה וזה עשר אחוז, כאילו מה. כן, אחרי זה היא העלתה לי ב-200 שקלים אחרי שנתיים, אבל זה ממש הכניס אותי לבור. כאילו לפחד, למה אני עושה עכשיו. אז כן, זה שאתה בידיים של מישהו שיכול להעלות, להוציא אותך. זה כן מלחיץ.

דבריה של רבקה, חרדית נשואה עם שלושה ילדים מבית שמש, מביאים לידי ביטוי את חוסר האונים מול העלאה זוחלת של סכומים קטנים כל שנה:

עם הזמן הוא מעלה את המחיר. הגענו לכאן כשהדירה עלתה לחודש אלפיים ארבע מאות, וכל שנה הוא מעלה את זה. כרגע אנחנו בשלוש מאתיים. בתשע שנים אתה מבין מאלפיים ארבע מאות, הגענו לשלוש מאתיים... מגיע יום החוזה ואני אומרת לבעלי טוב מעניין מה עכשיו מעניין באמת מה הוא ידרוש. מתפללים וזה, אבל שוב זה... מה אפשר לעשות?

בנוסף, הממצאים חושפים כי אחת ההשלכות הקשות ביותר של פערי הכוחות המוקצנים בין הצדדים הינו הסרה מוחלטת של אחריות בעל הדירה לתחזוקה בסיסית של הדירה. כך, מעבר לעובדה שפערי הכוחות בין הצדדים דוחקים מראש את השוכרים העניים לדירות במצב תחזוקה גרוע, הרי ששכירת דירה בסכום נמוך כוללת בחובה הסכמה מכללא, כי בעל הבית אינו אחראי לתיקונים. תיאורה של מירי, מבטא היטב את הנורמה המחברת בין גובה השכירות, לבין מצבה התחזוקתי של הדירה עצמו. על פי נורמה זו, ליקויים בדירה מובילים להפחתה במחיר ושיפורים (גם אם בסיסיים כגון מזגן) מובילים להעלאה של שכר הדירה:

תראה, זה התחיל גם בצורה לא פיירית, זה התחיל ב-2,400 שקלים, שזה לא הצדיק את המחיר. ואז התגלו המון המון ליקויים פה. ובאמת בעל הדירה אמר "כן, נכון", ואז הוריד ל-2,200, ואז התחלתי לשלם 2,000 כי היו עוד ליקויים ועוד ליקויים ועוד ליקויים, ואז בגלל שהוא שם פה מזגן, אז אמר "טוב, תשלמי 2,150.

בנוסף, המרואיינים חשפו נורמה לפיה ככל שבעל הדירה משכיר במחיר נמוך ישנה ציפייה כי בתמורה הוא לא יידרש לתקן דברים בדירה. שוכרי הדירה מבינים שמצופה מהם להסתדר לבד ולא להטריד או להטריח את בעל הדירה, בגלל המחיר הנמוך. זה משהו שלעיתים נאמר מפורשות ולעיתים במשתמע. כך עולה למשל מדבריה של כלנית, רווקה בת 41 מאשדוד, שגרה בגפה ומתקיימת מקצבת נכות:

לשפץ ... לא מוכן, קשה הוא מאוד קשה ... רטיבות בשירותים דברים כאלה, הוא לא... כל הזמן צריכה לעמוד איתו ... בגלל שזה זול הוא אומר שזה זול אז... אי אפשר להגיד כלום.

וגם מדבריה של אהובה, גרושה בת 53 מירושלים, מתמודדת נפש שחיה בבית ישן ולא משופץ:

אני מרגישה שאני גרה קצת בחורבה אההה אין מי שידאג לי. אם פתאום נופל משהו מהתקרה אהה הסיכום שלי עם בעל הבית שאני דואגת לתיקונים.

יהודה חושף פן של ניצול במסגרת הנורמה הזו, המתבטא בציפייה מסוימת של בעל הדירה שלו להרוויח משיפוץ שיהודה יערוך בדירה:

הוא בעצם אומר לנו תראו, אני יודע שאני נותן לכם דירה במצב לא טוב בגלל זה המחיר הוא נמוך, אתם תשפצו את הקירות עליכם הוא מרשה לנו לעשות את כל הדברים האלה, בחוזה סיכמנו איתו ובעצם המחיר שלה נמוך, כשתעזבו אני אתן אותה למישהו אחר במחיר הרבה יותר גבוה.

נושא התחזוקה מתחוויר בדבריה של מירי כסמל מרכזי להבדלי המעמדות והפערים החברתיים-כלכליים בינה לבין בעל הבית, וכמרכיב מהותי ומתמשך במערכת היחסים ביניהם. בעוד היא מתגוררת בדירת חדר (מרתף חניה בבית פרטי שהוסב לדירה) לא מאווררת שסובלת מבעיית רטיבות ועובש במטבח, בעל הבית גר מעליה בוילה, אותה הוא מתחזק ומשפץ באופן שוטף:

הוא לא חי ככה, אוקי? הוא לא חי ככה. הוא כן דואג לכל דבר ואני רואה אותו כמה שהוא דואג ומטפל ועובד פה נורא נורא קשה בבית שלו, כדי שהוא יראה טוב, שהם יחיו במצב תקין. עכשיו, זה לא דרישות מוגזמות, כי בסך הכול, מדובר בבריאות שלנו... אם נסתכל על ההיבט הזה, זה לגמרי עניין בריאותי... זה גורם לי להרגיש שאנחנו פחות טובים, פחות שווים.

הנחיתות הקשה של שוכרים עניים בשוק השכירות מובילה לתלות קשה ברצון הטוב של בעלי הדירות. בהמשך לכך, בעיקר נשים מרואיינות, תיארו פעמים רבות התפתחותה של מערכת יחסים מורכבת עם בעל הבית הכוללת במקביל הכרת תודה ותחושת ניצול והשפלה. כך למשל, רוית מתארת את מערכת היחסים שלה עם בעל הדירה ממנו היא שוכרת דירה מזה תשע שנים באמצעות דימוי המעלה תמונה של אישה מוכה:

אני פשוט 9 שנים גרה אצלו והוא כאילו מכיר אותי אז הוא.. די נכנסתי לו ללב אז הוא כבר מתייחס, כאילו הבנת, זה כאילו לטיפה סטירה, ממש ככה, לטיפה סטירה ... אל תבקשי ממני כלום, עזבי אותי בשקט.

בהמשך הראיון, רוית מתארת את הדואליות שבין הבנתה שההתנערות מתחזוקת הדירה היא לא תקינה, ומהווה ניצול של מצבה הכלכלי הנחות, אך מצד שני היא גם מבינה שאין לה למעשה ברירה

כי המחיר הזול שהיא משלמת הוא נדיר יחסית, ולכן מברכת על מזלה שבעל הדירה מותיר את המחיר נמוך ואף מוכן להתגמש לספוג עיכובים בתשלום:

כל חודש נותנת לו מזומן...אני עכשיו בחוב אצלו ופשוט יש לי מזל, המזל שלי שבאמת יש לי בעל דירה כאילו לא מזל, מצד אחד תגורי בבית כזה, יישבר לך חלון, נכנס לך מים בחורף דברים כאלה, הוא כמו שהוא זורק זין הוא גם לא מעז להעלות לי את השכירות כי בית כזה כמו שאני גרה בו זה בית שהוא יכול להרוויח עכשיו 4.5 אלף בשכירות, אין היום בתים במחירים האלה.

באופן דומה, מירי, שכאמור לעיל מתגוררת במרתף במצב תחזוקה מאוד גרוע, מתארת כיצד מצד אחד ברור לה ולבעל הבית כי היא גרה בתנאים לא ראויים, ובמקביל היא מבינה שהיא צריכה להודות על קורת הגג שיש לה ועל שכר הדירה הנמוך יחסית שהיא משלמת:

הוא מבין מה הוא נתן, הוא יודע מה הוא נתן, אני יודעת מה קיבלתי. אבל כאילו זה מן שתיקה שבהסכמה, הסכמה שבשתיקה, משהו כזה. זה מן כאילו... שנינו יודעים שזה לא איי-יא-יא, ואז הוא אומר כאילו לעצמו, אם בא לה ואם היא מסוגלת ויכולה, שתלך, תמצא משהו יותר טוב. כאילו... הוא אמר את זה גם. בשלב מסוים שהוא כבר התיימש ממני, מהתלונות שלי, אז הוא אמר את זה. ומצד שני, הוא אמר "תשמחי במה שיש לך"... ובאמת התחלתי להגיד תודה ולשמוח במה שיש לי, כאילו זה נכנס. הוא הצליח כאילו לעבוד עליי פסיכולוגית. אני תמיד אומרת תודה תודה תודה. אני אומרת תודה, זה לא מובן מאליו, כי יש כאלה שגם את זה אין להם.

היחסים עם בעל הבית מתגלים כאחד ההיבטים החשובים והמשפיעים ביותר על חייהם של שוכרים עניים שסובלים מלכתחילה ממרחב אפשרויות מצומצם באשר לבחירה שלהם במקום המגורים, מרחב שמוכתב במידה רבה על ידי יכולתם הכלכלית הנמוכה. במסגרת מערכת יחסים זו, בעל הבית מכתוב את מרבית התנאים הכלכליים והפיזיים של עיסקת השכירות. בעל הבית הוא זה שקובע מה הן הערבויות הנדרשות, מה גובה שכר הדירה, האם להעלות את שכר הדירה עם סיום חוזה השכירות ובאיזו מידה הוא נוטל על עצמו את המחויבות לדאוג לתחזוקת הדירה המושכרת. בהקשר זה, נחשפה בפנינו נורמה לפיה ישנו קשר הפוך בין גובה השכירות למידת המחויבות של המשכיר למצב הדירה. לסיכום, נראה שמצבם הכלכלי וחולשתם המשפטית של שוכרים עניים, מציבה אותם בעמדת נחיתות מובנית במערכת היחסים מול הבית, כך שקורת הגג, כמו גם האיכות והיציבות שלה, תלויה במידה רבה בחסדיו ובמאפיינים אישיים של בעל הבית, ומידת ההוגנות, היושר והכבוד שלו כלפיהם. השליטה המוחלטת של בעל הבית על מערכת היחסים עם השוכר נובעת מהבעלות על קורת הגג של השוכר, על המשמעויות החזקות הנלוות לכך. משמעות זו מקבלת משנה תוקף אצל משקי בית עניים, אשר, כפי שנראה להלן, רואים בקורת הגג כמגן העיקרי שלהם מעוני, כפי שהם תופסים אותו.

5.5. אני לא עני כי יש לי קורת גג

החשיבות העצומה של קורת הגג עבור המרואיינים באה לידי ביטוי במקום שהם נותנים לכך בתפיסה שלהם מהו עוני, ומי הוא עני. כפי שתיארנו לעיל, המרואיינים חיים במצב של עוני ודיברו בגלוי על המצוקה הכלכלית שלהם ועל דרכי ההתמודדות וההישרדות שלהם במציאות זו. גם כאשר המרואיינים נשאלו ישירות כיצד הם מגדירים את מצבם הכלכלי, 22 מרואיינים הגדירו את מצבם הכלכלי כקשה, 4 מרואיינים בלבד הגדירו אותו כממוצע או סביר ו-4 מרואיינים נוספים לא השיבו על כך. גם לפי מדדים אובייקטיביים, של שכר וגודל משפחה, הכנסת משק הבית של כלל המרואיינים הייתה בקו העוני או נמוך ממנו, בהתאם לקריטריון ההשתתפות במחקר. יחד עם זאת, ניכר היה כי המרואיינים נמנעים מלהגדיר את עצמם כעניים. דוגמא לכך עולה מהראיון עם רות, אשר מצד אחד מודה ישירות כי היא ומשפחתה נאלצו להתמודד עם מחסור בסיסי באוכל:

וודאי מלא פעמים היו לי מצבים שהילדים שלי פתחו את המקרר ולא היה מה לאכול. מלא פעמים, מלא פעמים, מלא פעמים שחברים באים וקונים לך ועושים לך קניות, זה הדבר הכי נורא שיכול להיות, הכי נורא. ואני לא אחת שמבקשת.

אולם, בד בבד היא מתארת כיצד היא תופסת את עצמה כמשתייכת למעמד הביניים ורק בריחוק מסוים, דרך העובדת הסוציאלית שלה, היא מכירה במצבה האמיתי:

באתי לעובדת סוציאלית שלי וצחקתי לה. צחקתי אמרתי לה וואי נראה לי אני אצביע ליאיר לפיד... הוא אמר שהוא עוזר למעמד הביניים. היא אמרה לי 'רות נשמה את רחוקה להיות ממעמד הביניים', עוד אני לתומי חשבתי לעצמי שאני נמצאת במעמד הביניים ואז הבנתי שאני רחוקה...

כלומר, לצד תיאורי מציאות של עוני ומחסור, רות מסרבת לתפוס את עצמה כענייה בגלל שהיא מצליחה לשרוד – 'לנשום' ואילו עניים משולים במשתמע – לטובעים, למי שלא מצליחים לשרוד:

אמרתי לך, בדיוק במילים שלי, אני לא ענייה, אני לא ענייה ברוך השם, ואני לא עשירה ואני אפילו לא מעמד הביניים. אני בן אדם, ש...אם תשים את המים, אמרתי לך, אני עם האף נושמת מתחת למים. אני לא כל הראש בחוץ, אני רק ככה. עם קצה האף מעל למים.

בהמשך לכך, הראיון עם אסתר מדגיש את החשיבות של קורת גג בתפיסה שלה מי מוגדר עני ובמקביל ממחיש את השאיפה לחמוק מהתווית השלילית הכרוכה בעוני. בהתאם לכך, עני הוא מי שגר ברחוב, מי שאין לו קורת גג. לאור זאת, למרות שאסתר לא מצליחה לספק לעצמה אוכל בסיסי, ונאלצת להסתמך על בני משפחה שיספקו לה מזון, היא לא תופסת את עצמה כענייה:

זה שיש לי קורת גג אני לא ענייה, אבל אני ענייה כי אין לי כסף. אני לא גרה ברחוב כן, אני מקווה שאני לא אגיע לשם בקרוב אבל לא יודעת, קשת יום מאוד קשת יום... יש לי בני דודים שמאז שאמא שלי הלכה הם לקחו אותי פרויקט כאילו אני כמו בת אצלם וכל שבוע הם עושים לי קניות של דברים... קניות ממש ככה קניות. הוא בא לפה עם עגלה מפוצצת תפוח אדמה, בצל, עגבניות, מלפפון הכל. גזר כרוב הכל. אם לא הם אני רעבה ללחם אני אומרת את האמת כי אני לא הייתי מצליחה.

מהראיונות ניכר גם שהמראיינים נאבקים לגונן על ילדיהם מהתחושה של חיים בעוני, והם תופסים את קורת הגג כחלק משמעותי בהגנה הזו. חלקם סיפרו על חיי עוני שלהם כילדים ועל הרצון שילדיהם יגדלו בצורה אחרת, כפי שעולה מהראיון עם ירדן:

אני נורא רוצה לתת להם ילדות אחרת. אומנם אני לא זוכרת אצל ההורים שלי יותר כלכלי, אצלהם זה היה יותר כאילו גם כלכלי אבל יותר אני מגיל ארבע עשרה לא חיה בבית. זאת אומרת אף פעם לא באמת היה לי את ה...מקום שלי... אה... אני חושבת שזה הדבר הכי חשוב לילד. לפני הכל. שיש לו את המקום ה...החם והאוהב ושלו שזה באמת שלו.

חשיבותה הגדולה של קורת הגג עבור המראיינים באה לידי ביטוי גם באופן בו הם מתייחסים לבעלות על דירה. מחצית מהמראיינים דיברו במפורש על הרצון שלהם לרכוש דירה וגם לאפשר ירושה לצאצאיהם. אולם מרביתם התייחסו לכך כמעין חלום, משהו בלתי מושג. כפי שביטאה מרים, גרושה עם חמישה ילדים, המתקיימת ממזונות המתקבלים דרך ביטוח לאומי ומסיוע מוגדל בשכר דירה בשל היותה ברשימת המתנה לדיור ציבורי:

הרי לא נוכל לקנות בית. כל החיים שלי עבדתי – לא הצלחתי לקנות בית. אי אפשר לקנות בית, אז מה נעשה.

היעדר התקווה עולה גם מהראיון עם חנה גרושה בת 35 מאשדוד המגדלת ילד אחד ומתקיימת מעבודה וקצבאות של כ-7,200 ש"ח (כולל סיוע בשכר דירה):

בית אני לא אקנה, לא אצליח לקנות, זה לא יקרה. אין לי שום... בעזרת השם אני אזכה בלוטו מתישהו, אולי אני אקנה בית, אבל זה לא יקרה.

גם יערה, גרושה בת 38 עם שני ילדים בעלת הכנסה של כמעט 8,000 ש"ח (כולל מזונות), ביטאה את הבעלות על דיור כחלום שברור שלעולם לא יתגשם:

הלואי הלואי וכאילו והיה לי בית משלי, חלום חיי. לזרוק כסף ככה על שכירות שזה לא שווה את זה. הלואי והייתי יכולה לקחת משכנתא, חלום חלום חיי. זה החלום שלי שיהיה לי בית משלי, ולא יודעת אם אני אגיע מתישהו לדבר כזה...

על רקע החלום לבעלות על דירה, היו מרואיינים שהלינו על חוסר הצדק שכרוך במגורים בשכירות, שמשמעותו העברת נתח גדול מהשכר שלהם לאדם אחר. כך משתקף מדבריה של אסתר, גרושה בת כ-50 מרמלה, המתקיימת מקצבת הבטחת הכנסה ועם שלושה ילדים:

קיצור שכירות זה מכה זה מכה. אי אפשר בלי זה כי אין ברירה אין לי בית, אבל לשלם שכירות זה הדבר הכי נורא שיש הכי נורא שיש באמת. אתה יודע שאתה מוציא 3 אלף שקל ואתה מביא למישהו אחר. אתה יודע מה זה? אתה לא נשאר עם רבע ממה שהבאת לו, זה קשה. תאר לך אם לא הייתי צריכה לשלם שכירות עם 4 אלף שקל אני הייתי חיה סבבה, לא הרבה עושר אבל סבבה.

החלום הבלתי מושג לדירה בבעלות, מתחבר לקצה השני של פתרונות הדיור – הדיור הציבורי, שגם הוא הפך להיות נדיר יותר בישראל בעשור האחרון עקב הצטמקות המלאי. ככלל, מרבית המרואיינים התייחסו אליו כבעל יתרונות רבים כגון: המחיר המוזל, היציבות ואף הפוטנציאל להוריש. מרים מדברת על הדיור הציבורי במונחים של דיור בבעלות, את העדיפות שלו מבחינה על פני סיוע בשכר דירה ומצדיקה בכך את הימנעותה מלעבוד כדי לקבל בבוא היום דירה בדיור הציבורי:

פה [באפשרות לקבל דיור ציבורי] אני מבטיחה לילדים שלי פשוט קורת גג, שזה משהו שמבחינתי זה האובססיה שלי עכשיו, לא מעניין אותי כלום אני רוצה את הדיור הציבורי...אני בהמתנה אני מאמינה כבר 3 וחצי שנים....

בסופו של דבר, עבור שוכרים עניים, הדיור הציבורי הוא הקרוב ביותר לדירה בבעלותם ולאפשרות, גם אם לעת זיקנה, להפטר מעול התשלום על דיור בדומה למי שסיים לשלם משכנתא. כך עולה מתקוותה הנכזבת של גילה שאינה עומדת בתנאי הזכאות לדיור ציבורי:

ייחלתי ליום הזה שסוף סוף אני לא אשלם שכירות ויהיה לי בית של עמידר אז אני אשלם קצת ולא הרבה [שתיקה] וזהו והם הגיעו לגיל שמונה עשרה ו... היום עוד יותר יהיה קשה לי לקבל כי יגידו לי הילדים שלך גדולים מה את צריכה זה... תסתדרי....

אחד היתרונות הבולטים שהדגישו המרואיינים, לא פחות מהמחיר המוזל, הוא היציבות שמספק הדיור הציבורי, בניגוד לשכירות פרטית. יבגניה, חד הורית בת 38 המתגוררת עם אביה המבוגר ובתה היחידה בעיירה בדרום, הדגישה זאת כיתרון המרכזי מבחינתה וכיתרון המרכזי שלו מבחינתה על פני סיוע (אפילו מוגדל) בשכר דירה:

אם המדינה נותנת את הדירה זה משהו שהוא קבוע ואף אחד לא יכול להזיז אותך ואני יכולה בדירת עמיגור לחיות חמש שנים אוקיי? זאת אומרת יש התחייבות. פה בדירה של שכירות פה יש מצב שבעל הבית מחליט מחר שהוא רוצה למכור אותי ומה אני עושה, אתה מבין...אתה לא יודע מחר איפה תישן. כאילו אין לך בטחון בנושא הזה, בנושא הדירה ויש עוד חלק- נגיד היום אני לא חולמת לקנות דירה בתור אם חד הורית אבל בדיור ציבורי יש אחרי זה אפשרות להגיש מועמדות

לקניית דירה. אוקיי, אז לפחות פה יש לך איזה שהוא אופק יש מצב שיהיה לך, אתה יודע, אולי אולי בתקווה ברצון שמיים, דירה.

וכפי שסיכמה בתמציתיות מרים גרושה ואם לחמישה ילדים, הזכאית לסיוע מוגדל בשכר דירה בשל היותה ברשימת המתנה לדיור הציבורי: "בדיור ציבורי אף אחד לא יכול לגעת בך. עד המוות מובטח לך."

התמונה המצטיירת ממחקר זה הינה כי שוכרים עניים מצויים במאבק ההיררדות תמידי ושוחק. במאבק זה הם מצויים בנחיתות דו-ממדית, הן כשוכרים בעלי זכות משפטית פחותה והגנות חלשות מכוח הדין, והן כעניים, המצויים בנחיתות כלכלית אל מול בעלי דירות אמידים מהם ובמסגרתו של שוק דיור המתנהל בכללי השוק החופשי ותחת מיעוט הגבלות. מאבק הקיום היומיומי של שוכרים עניים התבטא ככזה שנובע משמיכה קצרה של הכנסות, שמחשש לאובדן קורת הגג, מיועדות בראש ובראשה לכיסוי דמי השכירות. לאחר מכן, נותר סכום זעום לצרכי המחיה הבסיסיים, באופן שהוביל את חלקם הארי של המרוויינים להיכנס לחובות משמעותיים לבנקים, לרשויות ולמכריהם. מציאות זו מובילה את המרוויינים להתגורר בשכונות מצוקה ובדירות הנמצאות במצב ירוד – מחולקות, קטנות, עם תשתיות לא מתאימות ובצפיפות קשה. בהקשר זה, בלטו בעיקר נשים חד הוריות שמגדלות את ילדיהם בדירות חדר ובמרתפים. משמעות נוספת שעולה מהמצאים היא כי עבור שוכרים עניים המגורים בשכירות נחווים כארעיות-קבועה, במסגרתה הם חשים זמניים בכל דירה שיגורו וגם אם בפועל חיו בה לא מעט שנים. תחושה זו מתעצמת לאור מרחב האפשרויות המצומצם הנכפה עליהם בשל מצבם הכלכלי וכן בשל המשקל הרב שיש לעלויות המעבר במצבם הכלכלי הקשה מלכתחילה. מרחב האפשרויות המצומצם היווה חלק משמעותי בחוסר האיזון ביחסי הכוחות עם בעל הדירה, באופן שמותיר אותם במידה רבה לחסדיו של בעל הבית – בקביעת גובה שכר הדירה, בקביעת הבטוחות והערבויות שיידרשו אליהם ובנכונות שלו לטפל בתחזוקת הדירה המושכרת. אל מול כל אלו, התחדד קוצר ידה של המשענת הסוציאלית אותה מספקת המדינה לשוכרים עניים – הסיוע בשכר דירה הוא בסכומים זעומים ביחס לצורך ולמחירי השכירות המאמירים תדיר ובמקרים מסוימים הוא אף משמש כמלכודת עוני של ממש. אמצעי זה אף אינו מספק את הגמישות שמייחסים לו מצדדיו או את היציבות הראויה עבור משקי הבית ומותיר אותם כשחקנים נחותים במאבק קיום תמידי – 'עם קצה האף מחוץ למים'.

6. סיכום והמלצות

מדינות רבות בעולם מתמודדות, בצורה זו או אחרת, עם משבר דיור שמאופיין במחירים גואים ומצוקת דיור של שכבות אוכלוסייה ממעמד הביניים ומשכבות חלשות ואף מפעילות אמצעים שונים בניסיון להקל על מצוקה זו. שיעור השוכרים בישראל העומד על כ-28%, אינו חריג גם בהשוואה בינלאומית, אולם ישראל כן מאופיינת בשיעור נמוך יחסית של דיור ציבורי ודיור סוציאלי ורמת פיקוח נמוכה על השוק. סקירתנו המשווה העלתה שבעוד דרום קוריאנה, בדומה לישראל, מפעילה סיוע

בשכר דירה כאמצעי עיקרי לתמיכה במשקי בית המתקשים בשוק הדיור, במדינות אחרות, כגון צרפת ושבדיה, מהווה הסיוע בשכר דירה חלק (משמעותי) ממערך סיוע ותמיכה רב מימדי בנושא הדיור. מערך זה כולל, בין היתר: היקף נרחב של דיור ציבורי וסוציאלי; פיקוח מסוים על מחירים; גולציה על סטנדרט הדיור; מעורבות של איגודי שוכרים ועובדים וסבסוד לעמותות ויזמים פרטיים הפועלים בשוק הדיור החברתי.

על רקע ההשוואה הבינלאומית, ערכנו גם ראיונות עומק עם 30 מרואיינות ומרואיינים שחיים בשכירות והם בעלי הכנסה המציבה אותם מתחת לקו העוני. ניתוח הראיונות העלה כי שוכרי דירות עניים נתונים במאבק קיום מתמשך, כאשר החשש התמידי מפינוי מדירתם מאלץ אותם לתת קדימות לתשלום שכר הדירה, שמכלה את רוב הכנסתם, הדלה ממילא. לאחר מכן, נותר סכום זעום לצרכי המחיה הבסיסיים, באופן שהוביל את חלקם הארי של המרואיינים להיכנס לחובות משמעותיים לבנקים, לרשויות ולגורמים פרטיים. מציאות זו מובילה את המרואיינים להתגורר בשכונות מצוקה ובדירות הנמצאות במצב ירוד – דירות מחולקות, קטנות, עם תשתיות לא מתאימות וצפופות מאוד. עוד מצאנו כי המרואיינים חווים את החיים בשכירות כארעיות-קבועה, שמתעצמת לאור מרחב האפשרויות המצומצם הנכפה עליהם בשל מצבם הכלכלי וכן בשל המשקל הרב שיש לעלויות המעבר במצבם הכלכלי הקשה מלכתחילה. מרחב האפשרויות המצומצם היווה חלק משמעותי בחוסר האיזון ביחסי הכוחות עם בעל הדירה, באופן שמותיר אותם במידה רבה לחסדיו של בעל הבית – בקביעת גובה שכר הדירה, בקביעת הבטוחות והערבויות שיידרשו אליהם ובכונות שלו לטפל בתחזוקת הדירה המושכרת.

אל מול כל אלו, התחדד קוצר ידה של המשענת הסוציאלית אותה מספקת המדינה לשוכרים עניים. הסיוע בשכר דירה הוא בסכומים זעומים ביחס לצורך ולמחירי השכירות המאמירים תדיר ואינו מספק את הגמישות שמייחסים לו מצדדיו או את היציבות הראויה עבור משקי הבית. בהמשך לכך, הדיור הציבורי נתפס כמספק יתרונות רבים, כמעט בדומה לבעלות על דירה, אולם ניהולו אינו מיטבי, הוא נמצא במחסור גדול ולא רבים עומדים בקריטריון הזכאות.

אין זה סוד כי שוק השכירות הישראלי נוטה לצד בעלי הדירות וניחן בחוסר איזון ובפיקוח רופף. אולם, מחקרנו מצביע על כך כי עבור שוכרים החיים בעוני מאפיינים אלו נחווים בצורה עוצמתית ביותר ומשפיעים באופן דרמטי על יכולתם לחיות בכבוד. מסקנה משמעותית העולה ממחקרנו היא כי כללי המשחק הנהוגים בשוק השכירות מקצינים את פערי הכוחות בין בעל דירה לבין שוכר עני. מצד אחד, בעל הדירה פועל בצורה לגיטימית, בשאיפתו למקסם את רווחיו מנכס כלכלי ולהגן על עצמו מפני סיכונים כמו אי פינוי או אי תשלום. אולם, מנגד, עבור שוכרי דירות עניים נוצרות סיטואציות חיים לא פשוטות – תשלום מרבית ההכנסה על דיור שגורר לחיים בחובות, מגורים בתנאי מחייה ירודים ולא ראויים וחיים בתחושה תמידית של חוסר יציבות ותלות מוחלטת בגחמותיו של בעל הבית.

הממצאים האמורים מדגישים את מורכבות מצבם של שוכרים עניים בשוק הדיור שכן, על פניו, אין טענה כלפי בעלי הדירות, שפועלים באופן רציונלי בתנאי השוק הנתון. בהתאם לכך, **נראה**

כי מדיניות ציבורית ראויה כלפי שוכרי דירות עניים אינה יכולה להניח כי הם יהיו מסוגלים להסתדר בעצמם בצורה סבירה בתנאי השוק הרגילים. הדבר עולה גם מתוך הסקירה ההשוואתית, שמצביעה על כך שמדינות שונות מפעילות מנגנוני רווחה וסיוע בדיוור המורכבים ממספר שכבות ורבדים של תמיכה וכי סיוע בשכר דירה, עשוי להיות בעל פוטנציאל חיובי בשוק המכיל גם דיוור ציבורי וסוציאלי, הגנות על תנאי השכירות והאפשרות להעלות שכר דירה ופעילות של התאגדויות חברתיות שונות.

בהקשר זה נציין כי העלאה משמעותית של הסיוע בשכר הדירה עשויה אמנם להיות לעזר לחלק ממשקי הבית, אולם להבנתנו לא יהיה בכך די כדי לפתור את הבעיות האינהרנטיות של שוכרי דירות עניים בשוק השכירות. ראשית, העלאה משמעותית בסכומי הסיוע בשכר הדירה עלולה להוביל לעלייה נוספת במחירי השכירות. שנית, וחשוב מכך, נראה כי סיוע בשכר הדירה אינו נותן מענה לנחיתות המבנית של שוכרים עניים אל מול בעלי הדירות ואל מול שוכרים בעלי הכנסה גבוהה יותר. בהקשר זה חשוב לציין כי כבר היום מהווה הסיוע בשכר דירה חלק משמעותי של הכנסות הציבור מדמי שכירות – על פי ההערכות, הכנסות אלו עומדות על כ-17 מילארד ש"ח בשנה,¹²¹ בעוד התקציב השנתי של סיוע בשכר דירה עומד על כ-2 מילארד ש"ח בשנה, כאשר היקף הזכאים לסיוע מצוי בעלייה מתמדת (18% בשנים 2014 – 2018) וכיום רבע משוכרי הדירות בישראל זכאים לסיוע. מכאן כי, על אף ההוצאה הולכת וגוברת על סיוע בשכר דירה, ממצאי המחקר מעלים כי כלי זה אינו מצליח להקל בצורה משמעותית על הקשיים הרבים בהם נתקלים שוכרי דירות עניים וודאי שאין בו כדי לסייע להם להיחלץ ממצבם. מהממצאים נראה כי הסיוע אף אינו מספק את היתרונות המיוחסים לו, כגון: גמישות בבחירת מקום מגורים ומניעה של ריכוזי עוני. על כן, נראה לסיכום עבודתנו, אנו מבקשים להציע מספר כיוונים לבחינה עתידית, שלהבנתנו יוכלו לחזק את המשענת הסוציאלית המסופקת לשוכרי דירות עניים ולהוות מענה מסוים לקשייהם בשוק השכירות הפרטי, כפי שעולה ממחקר זה:

1. חשיבה בנוגע לייזום של מנגנונים לחיזוק כוח המיקוח של שוכרים עניים

מהממצאים עולה כי הקושי המרכזי של שוכרים עניים בשוק השכירות הינו פערים מוקצנים בכוח המיקוח בין השוכרים לבין בעלי הבתים. בהתאם לכך, נראה כי יש צורך בחשיבה מעמיקה ביחס לדרכים יצירתיות להגברת כוח המיקוח של השוכרים. אפשרות אחת הינה הקמה של איגודי שוכרי דירות. איגודים של שוכרי דירות קיימים במדינות רבות כגון גרמניה, צרפת, שבדיה וכו' והם עשויים להיות גורם בעל השפעה באיזון יחסי הכוחות המובנים בשוק השכירות המוטה כיום לצד בעלי הדירות. במצב בו רוב שוכרי הדירות הם ממשקי בית בעלי הכנסה בינונית-נמוכה, נראה כי קשה לצפות שהתארגנות כזו תתרחש באופן אורגני, על כן מוצע לבחון אפשרות להנעה ממוסדת של התארגנות כזו. אפשרויות אחרות יכולות להתייחס למתן פתרונות חדשניים לסוגיית הערבויות, או

¹²¹ מרכז אדוה, [תמונת מצב חברתית 2020](#), מרץ 2020.

פתרונות חברתיים לעלויות הכבדות הכרוכות במעברי הדירות עבור שוכרים עניים, או יצירת מנגנון שיסייע בפיקוח ואכיפה של סטנדרט מינימלי של מצב הדיור (בדומה לרשויות ציבוריות בהקשר של הפרות דיני העבודה).

2. רפורמה מקיפה של מדיניות הסיוע בשכר דירה:

2.1. ניסוח הגדרה ברורה והצבת יעדים ומטרות למדיניות הסיוע בשכר הדירה: בעוד נראה

שהיום מתמקדת מדיניות הסיוע בשכר דירה בהזרמת כספים בלבד, אנו מציעים לנסח הגדרה שאפתנית אך ראויה יותר למדיניות זו, באופן שיהווה לא רק סעד סוציאלי אלא כלי משמעותי במלחמה בעוני ובאפשרות של משקי בית להיחלץ ממנו.

2.2. הרחבת הסיוע בשכר דירה למעטפת תמיכה סוציאלית: שינוי הסיוע בשכר דירה מקבלת

קצבה בלבד לחלק ממעטפת סוציאלית שתכלול ייעוץ משפטי בנוגע לתנאי השכירות וכן, סבסוד עלויות מעבר, כגון: ואוצ'רים מוזלים להובלת ריהוט או לציוד בסיסי לבית (מקרר, תנור, מיטות לילדים וכו').

2.3. אימוץ המלצות ועדת אלאוף לשינויים מערך הזכאות: אימוץ המלצות ועדת אלאוף בנוגע

למערך הסיוע בשכר דירה, תוך דגש על הפחתת התנאי הנוגע לבעלות עבר בדירה מ-10 ל-5 שנים וצמצום האפשרות ל"מלכודות עוני".

3. חיזוק של הדיור החברתי בישראל והפיכתו לאמצעי הסיוע המרכזי של המדינה בתחום

הדיור:

הגדלת הנתח של הדיור החברתי בישראל, הן ציבורי והן דיור בהישג יד, כך שיהווה נתח משמעותי מתוך שוק השכירות הקיים, באופן דומה למדינות אחרות החברות ב-OECD. הרחבת הדיור הציבורי כך שיספק מענה למשקי הבית העניים ביותר – שני עשירוני ההכנסה התחתונים ודיור בהישג יד במחיר המתאים למשקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה, קרי מתאים לעשירוני הכנסה 3-7.¹²² סוגים אלו של דיור אינם חייבים להיות רק דיור ציבורי קלאסי, אלא באמצעות תמריצים והגבלות שיעודדו כניסתם של ארגוני דיור ללא כוונת רווח וכן גורמים יזמים לתחום של השכרה ארוכת-טווח במחירים מופחתים ובאופן שיספק יציבות בדיור ותנאי השכרה ראויים.

4. מיקוד המבט של הגורמים העוסקים בעוני לסוגיית הדיור ובעיקר לשוכרים עניים:

העוני בישראל מהווה, ובצדק, כר נרחב לפעילות של גורמי רווחה, גופי מחקר אקדמיים וארגוני חברה אזרחית וסיוע משפטי. על אף שפעילות זו מקיפה היבטים רבים של התופעה, הרי בנושא הדיור נודע בעיקר העיסוק בדיור הציבורי – הצורך בהגדלתו, ניהולו, זכויות הדיירים וכו' ונושא

¹²² ראו: אורי אטינגר, תכנית לדיור חברתי בשדה דב – נייר מדיניות, מרכז הגר 2016, עמ' 22 - 32

השוכרים העניים מקבל תשומת לב מועטה יחסית. בהקשר זה, ומבלי להפחית בחשיבות העיסוק בדיור הציבורי, בולט הפער בין העיסוק המועט בנושא השכירות לבין ההשפעה הרבה שיש לעצם המגורים בשכירות, להוצאה הגדולה עבור שכר דירה ולתנאי השכירות, עבור משקי בית עניים בישראל. היותם של שוכרים עניים יותר, יחד עם ההוצאה ההולכת וגדלה על שכר דירה, מצריכה להבנתנו הסטת הזרקור בצורה חזקה יותר אודות סוגייה זו, השלכותיה ובחינה של המדיניות הממשלתית והציבורית האחראית למצב זה.

מחקר זה הוא ראשוני מסוגו בישראל בכך שבוחן את החוויה של שוכרי דירות עניים בישראל, בבואם לממש את זכותם לדיור בשוק החופשי. אנו מציעים לערוך מחקרים נוספים העוסקים בסוגי משקי בית אשר לא קיבלו ביטוי מספק במסגרת המדגם המצומצם של מחקרנו – אזרחים ותיקים החיים בשכירות, גברים גרושים המשלמים מזונות, עולים חדשים ומתמודדי נפש. כמו כן, אנו מציעים לערוך מחקר המתמקד בשוכרים הנמצאים ברשימת המתנה לדיור ציבורי ומקבלים סיוע מוגדל בשכר דירה, זאת תוך השוואה לדיירי דיור ציבורי ולאלו המקבלים סיוע נמוך בשכר דירה. בנוסף, נראה שממצאי המחקר הותירו מספר שאלות פתוחות שמצריכות גם הם המשך חשיבה ומחקר, בין היתר בשאלה אם הגדלה משמעותית של שכר הדירה תפתור את הבעיה המבנית של פערי הכוחות המוקצנים שתוארו במחקר זה וכן, אילו כלים חלופיים, ובשאיפה גם מיטביים יותר, ניתן להפעיל בתקציב הייעודי של סיוע בשכר דירה.

רשימת מקורות

תמיר אגמון תיאור וניתוח שוק הדירות להשכרה והשפעת רגולציה מוצעת על הגבלת שיעור העליה בשכר דירה, (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2014).

מיכל אגמון-גונן עוני מבוסס מגדר: נשים בעוני ודיור ציבורי כמקרה מבחן. ספר יעקב וינרוט (עתיד להתפרסם, גרשון גונטובניק, אבי וינרוט וחיים זיכרמן עורכים, 2021).

אורי אטינגר, כלים תכנוניים ליצירת דיור בהישג יד (מרכז הגר, 2019)

אורי אטינגר, תכנית לדיור חברתי בשדה דב – נייר מדיניות (מרכז הגר 2016)

אקשטיין קוגוט וסומקין, האם יש בועה במחירי הדירות (מכון אהרון למדיניות כלכלית, 2018)

אלון גילדין דיור בר השגה במשפט, 331, נבו, 2018

בנק ישראל, דין וחשבון 2018

דן גבתון, 2001. "תיאוריה מעוגנת בשדה", בתוך נ. צבר בן-יהושע (עורכת) מסורות וזרמים במחקר האיכותי (תל-אביב: דביר), עמ' 195-227.

גיל גן מור "הזכות לדיור, הזכות לשוויון בדיור וקהילת הלהט"ב" זכויות הקהילה הגאה בישראל: משפט, נטייה מינית וזהות מגדרית, 537, נבו, 2016.

ועדת אלאוף, דוח הוועדה למלחמה בעוני, 104 (משרד הרווחה, 2014)

יוסי יונה ואביה ספיבק (עורכים) אפשר גם אחרת – מתווה לכינונה של חברה מתוקנת – המחאה החברתית 2011-2012, עמ' 159 (2012)

רונית לוין-שנור ויובל פרוקצ'יה, על דיני השכירות בעידן המחאה החברתית: בעקבות חוק השכירות והשאיילה (תיקון), התשע"ז-2017 ("חוק השכירות ההוגנת") משפטים מט, עמ' 80 - 111

ליברמן, סבירסקי וקונור-אטיאס תמונת מצב חברתית 2018, (מרכז אדוה, 2019).

מאיר, א. וסורוצקין, י. הדיור הציבורי בישראל, (נייר מדיניות, 2019)

מבקר המדינה, דוח שנתי 61 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009, עמ' 691, (2010)

מבקר המדינה, דוח שנתי 65-לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013 (2015)

מבקר המדינה, רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי - דוח שנתי 70ב', (2020).

עומר מואב ודרור אבידור. רגולציה של שוק השכירות, (מכון אהרון, המרכז הבינתחומי הרצליה, 2017).

מרכז אדוה, תמונת מצב חברתית 2020, מרץ 2020.

נר מועלם שכירות הוגנת: מבט בינלאומי משווה על חקיקת השכירות בעולם. (עריית ת"א-יפו, 2014)

מירי אנדבלד, דניאל גוטליב, אורן הלר ולהב כראדי, דו"ח ממדי העוני והפערים החברתיים לשנת 2016 (מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 2017)

המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי - ממדי העוני והפערים החברתיים, עמ' 22, (2018).

משרד הבינוי והשיכון, לגור בכבוד - מצילים את הדיור הציבורי, אתר משרד הבינוי והשיכון:
https://www.gov.il/BlobFolder/news/spokesman_29072018/he/documents_spokesman_diyur_tzibu_ri_lagur_bechavod.pdf

משרד הבינוי והשיכון, [מיצוי זכויות בדיור הציבורי ובסיוע בשכר דירה](#)

משרד הבינוי והשיכון, נוהל מס' 08/04, נוהל השתתפות בשכר דירה:
https://www.gov.il/he/departments/policies/nohal_0804_moch

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סקר כוח אדם 2019, לוח 58 – משקי בית לפי סוג משק הבית ובעלות על דירה (2019).

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סקר הוצאות משק בית 2018, (2018).

המועצה הלאומית לכלכלה, על השכירות (משרד ראש הממשלה, 2017).

סבירסקי, ש. והופמן-דישון, י. האופציה הציבורית בדיוור – דיוור ציבורי אוניברסלי כמענה למשבר הדיוור בישראל, (מרכז אדוה, 2017).

סבסטיאן ולרשטיין. שוק השכירות בערים נבחרות בעולם – סקירת מאפיינים עיקריים, (מרכז הגר, 2017).

סדן, א. (2009). עבודה קהילתית - שיטות לשינוי חברתי, תל אביב: הקיבוץ המאוחד.

איתי פידלמן התמורות בדיוור הציבורי 1998-2011, (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2011).

נעמה צבר בן-יהושע, 1995. המחקר האיכותני בהוראה ובלמידה (ת"א: מודן).

נתנאל קופראק, מערך הדיוור הציבורי בישראל, נתונים ותנאי זכאות (הכנסת מרכז מחקר ומידע, 2019)

מתן רבינוביץ, נטע זיו, השכרה ארוכת-טווח בישראל – תמונת מצב והערכת המדיניות הממשלתית (מרכז הגר, 2021).

טל רוזנפלד, סבסטיאן ולרשטיין ונתנאל רייכר, לקראת מערך כולל של דיוור בהישג יד בישראל (מרכז הגר, 2014)

רז-דרור ושמיר על השכירות, (המועצה הלאומית לכלכלה, 2017).

תמר שורץ-זיו, עידית בליט-כהן ומימי איזנשטדט, התארגנותן של נפגעות מדיניות הדיוור הציבורי בישראל: הבחירה במאבק, ביטחון סוציאלי 106, עמ' 123, 134 (תשע"ט)

מתן שחק נתונים על שוק השכירות בישראל, (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2016).

שמוליק שיינטוך. לשרוד בשולי העוני – מדיניות, שירותים וקצבאות לאנשים חסרי בית, (תל אביב: זלמן, 2018).

אשר שקדי, מילים המנסות לגעת: מחקר איכותני- תיאורי ויישום (2003).

פסקי דין:

עתמ (ת"א) 26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון (פורסם בנבו, 16.3.2021)

בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם בנבו, 28.2.2012).

[עב"ל 17457-08-14 סימה קרול נ' המוסד לביטוח לאומי](#) (פורסם בנבו); עתמ (ת"א) 26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון (פורסם בנבו).

בג"ץ 6906/13 סמיר עלי טוהא נ' רשות מקרקעי ישראל, פס' יח של המשנה לנשיאה רובינשטיין (פורסם בנבו, 07.02.17).

בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' ממשלת ישראל, עמ' 484 (פורסם בנבו, 12.12.05).

בג"ץ 1105/06 קו לעובד נ' שר הרווחה (פורסם בנבו, 22.06.14).

עמ"מ 2414/17 ירדנה קלדרון נ' חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיוור לשיקום ולהתחדשות (נבו) (13.02.2018).

- Andersson, R., Dhalmann, H., Holmqvist, E., Kauppinen, T. M., Magnusson Turner, L., Skifter Andersen, H., & Yousfi, S. (2010). Immigration, housing and segregation in the Nordic welfare states.
- Archibald, M. M., Ambagtsheer, R. C., Casey, M. G., & Lawless, M. (2019). Using zoom videoconferencing for qualitative data collection: perceptions and experiences of researchers and participants. *International Journal of Qualitative Methods*, 18, 1609406919874596.
- Barney G. Glaser & Anselm L. Strauss, *The Discovery of Grounded Theory* (1967); Anselm L. Strauss & Juliet M. Corbin *Basics of Qualitative Research: Grounded theory Procedures and Techniques* (1990);
- Blöchliger, H. (2013). Decentralisation and economic growth-Part 1: How fiscal federalism affects long-term development.
- Bozio, A., Guillot, M., Monnet, M., & Romanello, L. (2017). Designing housing benefits: An application with French data. *Economie prevision*, (2), 163-175.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis*. sage.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 4, The right to adequate housing (Sixth session, 1991), <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/epcomm4.htm>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (Ed.). (1996). *Welfare states in transition: National adaptations in global economies*. Sage.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., & Myles, J. (2002). *Why we need a new welfare state*. Oxford University Press, USA.
- FABIANO, C. M. D. O. A Study on Policy Measures to Improve the Affordability of Social Rental Housing in Brazil with focus on the Lessons from Korea
- A. Fontana, & J. H. Frey, *The interview: From Structured Questions to Negotiated Text*, In HANDBOOK OF QUALITATIVE RESEARCH (N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln Eds., 2000) ;I. E. SEIDMAN, INTERVIEWING AS QUALITATIVE RESEARCH: A GUIDE FOR RESEARCHERS IN EDUCATION AND THE SOCIAL SCIENCES (1991);
- Glaser, Barney G, and Anselm L Strauss. 2007. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. New Brunswick, NJ: Aldine Transaction;
- Howlett, M. (2021). Looking at the 'field' through a Zoom lens: Methodological reflections on conducting online research during a global pandemic. *Qualitative Research*, 1468794120985691.
- S. Jennifer, "Elan Law: Changes For the end of the Year for Owners and Investors," California Lines (2019). <https://californialines.com/elan-law-changes-for-the-end-of-the-year-for-owners-and-investors/>
- Kim, S., Jeong, W., Jang, B. N., Park, E. C., & Jang, S. I. (2021). Associations between substandard housing and depression: insights from the Korea welfare panel study. *BMC psychiatry*, 21(1), 1-9.
- Lévy-Vroelant, C., & Reinprecht, C. (2014). Housing the poor in Paris and Vienna: The changing understanding of the 'social'. *Social Housing in Europe*, 297-313.
- Lobe, B., Morgan, D., & Hoffman, K. A. (2020). Qualitative data collection in an era of social distancing. *International Journal of Qualitative Methods*, 19, 1609406920937875.
- Lofland, John, David Snow, Leon Anderson, and Lyn H. Lofland. 2006. *Analyzing Social Settings: A Guide to Qualitative Observation and Analysis*. Belmont, CA: Wadsworth Thomson

Mialot, Camille. "Affordable and Workforce Housing in France." *Journal of Comparative Urban Law and Policy*, vol. 4, no. 1, 2020, p. 453-469. HeinOnline.

OECD Economic Surveys: Israel 2020

OECD Affordable Housing Database, PH3.1 PUBLIC SPENDING ON HOUSING ALLOWANCES, 2019

THE OECD TAX-BENEFIT MODEL FOR KOREA Description of policy rules for 2018ttt
<https://www.oecd.org/els/soc/benefits-and-wages/TaxBEN-Korea-2018.pdf>

OECD Affordable Housing Database: PH3.1 Public Spending On Housing Allowances (2019).
<https://www.oecd.org/els/family/PH3-1-Public-spending-on-housing-allowances.pdf>

Patton, Michael Quinn. 2002. *Qualitative Research & Evaluation Methods*. Thousand Oaks, CA:sage

Small, Mario Luis. 2009. "'How Many Cases Do I Need?' On Science and the Logic of Case Selection in Field-Based Research." *Ethnography* 10(1):5-38

Terner Center for Housing Innovation UC Berkeley, Housing in Sweden: an overview, 2017
http://turnercenter.berkeley.edu/uploads/Swedish_Housing_System_Memo.pdf

Tissot, S. (2008). " French suburbs": A New Problem or a New Approach to Social Exclusion?. *Working Paper Series*, (160)

Trost, Jan E. 1986. "Statistically Nonrepresentative Stratified Sampling: A Sampling Technique for Qualitative Studies." *Qualitative Sociology* 9(1):54-7.

Weiss, Robert S. 1994. *Learning From Strangers: The Art and Method of Qualitative Interview Studies*. New York: Simon and Schuster;

Wong, T. C., & Goldblum, C. (2016). Social housing in France: A permanent and multifaceted challenge for public policies. *Land Use Policy*, 54, 95-102.