

הדיור הציבורי בישראל ופרויקט שיקום השכונות

צבי וינשטיין¹

המאמר דן בנושא הדיור הציבורי והתפתחותו בשכונות הנכללות בפרויקט שיקום השכונות. מטרתו לתאר, לבחון ולנתח את השינויים שחלו במדיניות הממשלתית ואת השלכותיהם על היבטים חברתיים וכלכליים הנוגעים לתושבי שכונות השיקום.

הדיור הציבורי הוא אחת הדרכים שבהן מדינות רווחה מסייעות לאוכלוסיות נזקקות ומעוטות יכולת. הוא מלווה את התפתחותה החברתית והכלכלית של מדינת ישראל מאז הקמתה, הן ברמת הפרט והן ברמה הלאומית.

הנושא אינו יורד מעל סדר היום הציבורי ותופס מקום נרחב בתקשורת ובהצעות חוק של חברי הכנסת וארגונים חברתיים. שיאיו בחוק הדיור הציבורי משנת 1998, במחאת קיץ 2011 ובתוכנית הדיור הממשלתית החדשה לשנת 2013.

מדיניות הדיור עברה שינויים מרחיקי לכת – ממדיניות רווחה אוניברסלית למדיניות ניא-ליברלית הנוקטת הפרטה מכוונת של הדיור הציבורי בישראל ומבקשת להנהיג סיוע בשכר דירה בלבד.

שכונות ויישובים הכלולים בפרויקט שיקום השכונות היוו מאז הקמתם את מאגר הדיור הציבורי הגדול ביותר. שינויי המדיניות הממשלתית הביאו לצמצום דרסטי של מלאי הדיור הציבורי בגין מבצעי מכירות לדייריו והפסקת הבנייה הציבורית הממשלתית. במאמר זה נטען, שניתן לשנות את מדיניות הדיור הציבורי הנוהגת.

השאלה המרכזית שתעמוד במרכז הדיון היא אם המעבר של דיירי הדיור הציבורי בשכונות השיקום ממעמד של שוכרים למעמד בעלי דירות תרם להם מבחינה חברתית וכלכלית.

1 משרד הבינוי והשיכון, אגף שיקום שכונות.

מלות מפתח: דיור ציבורי בפרויקט השיקום; מדיניות אוניברסלית מול מדיניות ניאו-ליברלית; מבצעי מכר; מעבר משכירות לבעלות.

מבוא

המאמר נחלק לשלושה פרקים: (1) בפרק המבוא מוצגים מושגי היסוד. (2) הסקירה ההיסטורית מתארת בחלקה הראשון את השינויים שחלו במדיניות השיכון הממשלתית, החל במרכזיות הדיור הציבורי בשנות ה-50 וה-60 של המאה ה-20, דרך תקופת המעבר בשנות ה-70 וה-80 והמשכה בגלי העלייה הגדולים של שנות ה-90. המשך הסקירה ההיסטורית מוקדש למאבק על חוק הדיור הציבורי ולמבצעי מכירות הדירות בשנים 1998-2010 והשלכותיהם על ההיבטים החברתיים והכלכליים של הדיור הציבורי. הסקירה מסתיימת בתיאור תמונת המצב נכון לשנת 2013. (3) פרק הדיון מתמקד בשני נושאים: מכירת הדיור הציבורי בשכונות פרויקט השיקום והצעות למדיניות דיור בישראל.²

במאמר זה ישמשו אותנו מספר הגדרות של המושג דיור ציבורי:

דיור ציבורי הוא מדיניות דיור שמטרתה לספק פתרון דיור לאזרחים שאינם מסוגלים לרכוש או לשכור דירה בשוק הפרטי. לשם כך המדינה מחזיקה בבעלותה מאגר של דירות להשכרה (פייביש, 2006). רוב דירות הדיור הציבורי מנוהלות בידי שתי חברות משכנות: חברת עמידר הממשלתית וחברת עמיגור שהיא חברה בת של הסוכנות היהודית. מיעוטן מנוהלות בידי חברות ממשלתיות-עירוניות לדיור (משרד הבינוי והשיכון, 2007). דיור ציבורי הוא מקרה פרטי של "דיור סוציאלי" (ורצברגר, 2007).

דיור סוציאלי פירושו דירות זמינות, שהוקמו או נרכשו לצורך השכרה לאוכלוסיית מעוטי יכולת שאין באפשרותה לשלם שכר דירה, המכסה את מלוא עלות הדיור. מלאי דיור זה נמצא, הן בבעלות ציבורית והן בידי ארגונים וולונטריים ומלכ"רים, המקבלים תמיכה כספית מהממשלה לצורך סבסוד או רכישה של דיור זה.

ערוץ ייעודי יותר של הדיור הציבורי הוא "דיור ציבורי מוגן" (נקרא גם "מקבצי דיור"), המשכן עולים חדשים קשישים ומחוסרי אמצעים בהוסטלים.

² מקורות הנתונים במאמר זה מתייחסים לדירות הדיור הציבורי ב-65 שכונות ויישובים יהודיים מתוך סך 94 הכלולים כיום בפרויקט השיקום, וכוללים את אלה: פרסומים שנכתבו בנושא; מפקד האוכלוסין 2008; נתונים מאגפי הנכסים בחברות עמידר ועמיגור, מחברות דיור עירוניות ומאגפי נכסים ודיור תקציביים ומימון במשרד הבינוי והשיכון; סקר אישי שערך המחבר בין כל מנהלי פרויקט השיקום שכונות בארץ. כל הנתונים נכונים ליולי 2013.

הדיוור הציבורי הוא אחת הדרכים שבהן מדינות רווחה מסייעות למשפחות מעוטות יכולת. המושג כורך בתוכו את הבנייה, האכלוס והניהול של הנכסים הללו וכן את מגזר הנדל"ן ואת המדיניות החברתית-הכלכלית הקובעת את דרך ניהולו. הדירות הציבוריות בישראל מיועדות לאנשים במצוקה כלכלית, לנכים ולעולים חדשים. מאז שנות ה-80, כשהחלה מגמת ההפרטה בישראל וההעדפה לבעלות פרטית על דירת מגורים, יורד בהתמדה מלאי הדירות הציבוריות, ומצב התחזוקה שלהן ירוד.

סקירה היסטורית

לאורך כל שנות קיומה של מדינת ישראל התערבו הממשלות בשוק הדיוור בכל הנוגע למתן סיוע לנזקקים באמצעות הדיוור הציבורי. אולם התערבות זו שינתה פניה פעמים רבות. הסקירה שלהלן מציגה את מהלך השינויים הללו.

הדיוור הציבורי בשנות ה-50: מענה אוניברסלי

בעשור הראשון לקיומה של מדינת ישראל נאלצה המדינה להתמודד עם גלי עלייה גדולים: מספר תושבי ישראל היהודים גדל מ-650 אלף בשנת 1948 ל-1.8 מיליון בשנת 1958, גידול של כ-180% בעשור, 72% ממנו בשלוש השנים הראשונות לקום המדינה (דרין, 1959). גלי עלייה אלה הצריכו פתרונות דיור רבים ומידיים. שוק הדיוור הפרטי נפגע, משום שלא יכול היה לתת מענה לעודפי ביקוש אלה, במיוחד בשנותיה הראשונות של המדינה, וכך הפכה המדינה אחראית לעיקר מדיניות השיכון במשך התקופה כולה.

עקרונות מדיניות השיכון שקבעו ממשלות ישראל יועדו להשגת שתי מטרות: קליטת עלייה ופיזור אוכלוסין (בר דדון, 2000; ורצברגר, 2007). ב-8 במרץ 1948 קבע בן גוריון את היעד של "אכלוס מהיר ומאוזן של שטחי המדינה". על מדיניות זו נכתב:

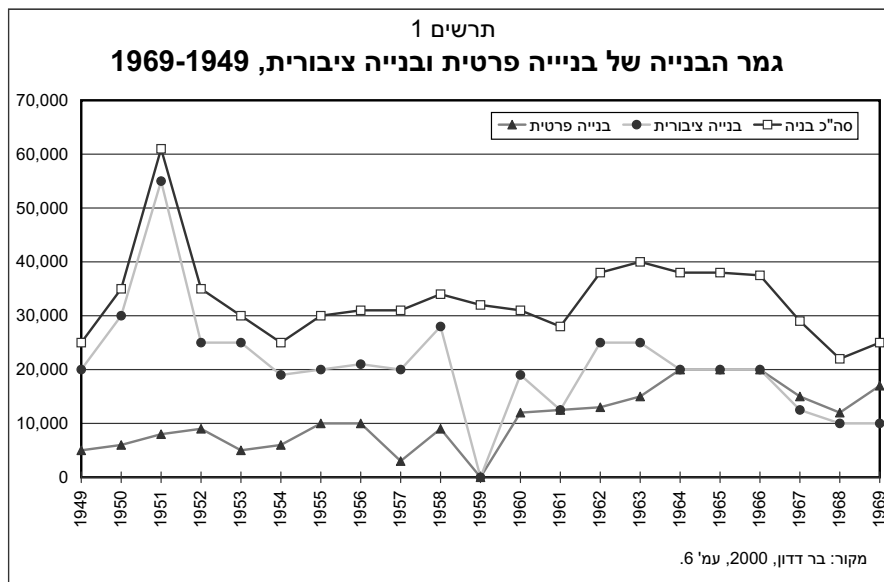
גורם שני שקבע את תכנון הבנייה בישראל והשפיע על מהלך פעולות השיכון הוא מדיניות פיזור האוכלוסייה מתוך שיקולים כלכליים, מדיניים וביטחוניים. מדיניות זו באה למנוע ריכוז יתר של היישוב באזורים המרכזיים של הארץ, בייחוד בערים הגדולות. משימה זו הכבידה לא מעט על המדינה, מאחר שהוטל עליה לפתור את בעיית השיכון תוך כדי דאגה לפיתוח השממה (דרין, 1959, עמ' 14).

מדיניות הדיוור כונתה אז "תוכנית ההתיישבות", ואושרה בידי הכנסת ב-11 במרץ 1949. מטרתה היתה לענות על "הצורך לספק פתרונות דיור מהירים לאוכלוסייה גדולה של

עולים שהיו ברובם מעוטי יכולות וכן פיזורם באזורים דלי אוכלוסין על מנת לפתח ולשמור על המדינה החדשה" (בן שטרית, 2003). תוכנית ההתיישבות יושמה בעיקר באמצעות הדיור הציבורי שסיפקה המדינה, אשר טיפלה בתכנון, בבניית הדירות, בפיזור העולים ובאכלוסם.

על ביצוע מדיניות זו הופקדה חברת עמידר – החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ, שהוקמה ב-1949 בידי הסוכנות היהודית, ממשלת ישראל והקרן הקיימת לישראל. תפקידה היה לבנות דירות ולתת פתרונות דיור לזכאים. החברה עסקה גם בניהול מלאי נכסי הדיור שכלל את אכלוס הדירות, טיפול באחזקתן ותחזוקה מונעת, גביית שכר דירה, מכירת דירות, פיתוח סביבתי ופעולות אחרות הקשורות לדיור הציבורי.

בין תחילת 1949 לאמצע 1958 נבנו בארץ כ-200,000 דירות לדיור ציבורי ועוד כ-60,000 דירות ארעיות (קלוש ולו-יון, 2000). בנייה מואצת זו התאפשרה בכוח תקנות התכנון המנדטוריות שהיו בתוקף עד לחקיקת חוק התכנון והבנייה בשנת 1965. תקנות אלה לא חייבו אישור של ועדות תכנון, ונתנו יד חופשית למתכננים הממשלתיים. בשנת 1959 היו 23% ממלאי הדיור בישראל בבעלות ציבורית (מרון, 2011). שיעור זה של דיור ציבורי נשמר בעשור שלאחר מכן, ובסוף שנות ה-60 היו 206,000 דירות מושכרות בניהול עמידר (ורצברגר, 2007). הבנייה הציבורית נעשתה בעיקר בפריפריה, בעוד במרכזים העירוניים היתה רוב הבנייה פרטית (ראו תרשים 1).



מתרשים זה אנו למדים, שלמרות הביקושים הגדולים, עד שנת 1959 לא החזיקה הבנייה הפרטית בישראל נתח משמעותי, ובעשור שלאחר מכן לא היוותה אפילו מחצית משוק הדירור בישראל, שכן רוב הביקושים קיבלו מענה מהממשלה.

המדינה קיבלה על עצמה אחריות כוללת, ופעלה על פי היעדים האידיאולוגיים ועל פי הצרכים הלאומיים של קליטת העלייה ההמונית ופיזור גיאוגרפי ודמוגרפי באזורי הפריפריה. היא התערבה בצד ההיצע של שוק הדירור על ידי הקמת דירות מגורים באמצעות חברות בנייה ממשלתיות וציבוריות וסבסודן בהתאם לקריטריונים לאומיים.

הדירור הציבורי בשנות ה-60 של המאה ה-20 : העברת אחריות התחזוקה לדיירים

בשנות ה-60 הקימו העיריות הגדולות חברות מקומיות, שתפקידן היה לתחזק ולנהל יחידות דירור בערים: חברת חלמיש בתל אביב-יפו, חברת פרוזות בירושלים, חברת שקמונה בחיפה, חברת חל"ד בפתח תקווה וחברת אפירדר באשקלון. הממשלה נקטה מדיניות נמרצת של עידוד דיירי הדירור הציבורי לרכוש את הדירות שהם גרים בהן באמצעות מחיר נמוך ומשכנתאות מסובסדות בתנאי החזר קלים (שוצמן, 1988, עמ' 92, בתוך מרון, 2011). הממשלה ראתה בצעד זה מעין סבסוד ועזרה שהיא נותנת לאזרחיה (Carmon & Czamanski, 1990). התנהלות הממשלה באותה תקופה זכתה לביקורת בהקשר של הדירור הציבורי בכלל ומכירת הדירות לדיירים כאקט של סבסוד בפרט. ורצברגר (2007) ובן-אור (2011) טוענים, שסבסוד זה מוטעה ומרע עם רוכשי הדירות, שכן נכסים אלה אינם מניבים וגם שכר הדירה שהדיירים משלמים נמוך מאוד, כך שאינו מכסה אפילו את העלויות השוטפות של אחזקת הדירות או את ההוצאות של החברות המשכנות. בשנות ה-60 קנו הדיירים כ-50% מכלל הדירות הציבוריות. תחזוקת הדירות עברה למעשה לאחריהם, אבל במקרים רבים הם חסרו את המשאבים, את הידע ואת המוטיבציה לשמור על המבנים. ההזנחה שנבעה מכך תרמה למוניטין השלילי ולסטיגמה על הדירור הציבורי. בעקבות המיתון שהתפתח בתקופה זו עלה חלקה של הבנייה הפרטית וירד חלקה היחסי של הבנייה לדירור ציבורי (ורצברגר, 2007, עמ' 159; כרמון, 1999, עמ' 393).

מלאי הדירור של חברת עמידר עמד בשנת 1949 על כ-10,000 דירות, בשנת 1958 על כ-125 אלף דירות ובשנת 1962 על כ-200 אלף דירות (כ"ץ, 1997, עמ' 192). מלאי הדירות של חברת עמידר הושפע אף ממדיניות המכירה של הדירות הציבוריות לדייריהן, שהונהגה עוד מימי הראשונים של הדירור הציבורי. מדיניות זו אפשרה לדיירי השיכון הציבורי לרכוש את הדירות שהם מתגוררים בהן בהנחות שהגיעו ל-25% ממחיר הדירה. מראשית שנות ה-50 ועד שנת 1989 נמכרו כ-180 אלף דירות בניהול חברת עמידר בלבד, במסגרת המעבר משכירות לבעלות.

מדיניות השיכון הציבורי, כפי שנקבעה בשנותיה הראשונות של המדינה, יצרה בישראל בסוף שנות ה-60 של המאה ה-20 שני שוקי דיור: שוק מסובסד המיועד לזכאים ושוק חופשי לאחרים. הזכאים היו אלה שלא היו להם האמצעים לרכוש או לשכור דירות בשוק החופשי. כ-75% מדיירי הדיור הציבורי באותה תקופה היו עולים חדשים חסרי אמצעים, ורק 25% היו משפחות ותיקות, הנתונות במצוקה כלכלית. קבוצת זכאים זו זכתה לסיוע בדיור ציבורי ובאפשרות לרכישת הדירה, אך כל זאת רק במקומות הרצויים לממשלה ובסטנדרט שהיא קבעה (לו-יון וקלוש, 1994; צפדיה ויפתחאל, 2004).

עקרון "אכלוס מהיר ומאוזן של שטחי המדינה", כפי שהכתיבה ממשלת ישראל, יצר חלוקה גיאוגרפית בין שני השווקים: הבנייה הפרטית התרכזה באזורי המרכז, הרווחיים יותר, ואילו הדירות לזכאים נבנו בשולי הערים הגדולות ובמקומות מרוחקים ממרכז המדינה וממקורות תעסוקה זמינים. בסוף התקופה התרכזה באזור הדרום כ-25% מדירות השיכון הציבורי מול 3% בלבד מדירות השוק החופשי בישראל, בעוד שבמחוז תל אביב היו מרוכזות רק כ-15% מדירות השיכון הציבורי לעומת 42% מדירות השוק החופשי (לו-יון וקלוש, 1994, עמ' 6).

בסוף שנות ה-60 של המאה הקודמת עברה מדיניות השיכון והבנייה שינוי מהיסוד – הפרדת סוגיית הבנייה מסוגיית הרווחה. בעוד שבשנות ה-50 היתה הממשלה מעורבת מאוד, לא רק בתכנון, אלא גם בבנייה ובאכלוס, הרי שעשור לאחר מכן היא כיוונה את מעורבותה בשוק הבנייה בעיקר לסבסוד ולפיקוח. גם תוכניות הבנייה של הממשלה הועברו לשוק הבנייה הפרטית, תוך תמיכה ממשלתית שהתבטאה בהקצאת קרקעות מדינה ללא מכרז, בהלוואות מסובסדות למימון הבנייה, בהתחייבות מצד המדינה לרכוש דירות ובמענקים לזירוז הבנייה (שם, עמ' 21).

הדיור הציבורי בשנות ה-70: ממדיניות אוניברסלית למדיניות דיפרנציאלית

שנות ה-70 של המאה ה-20 מסמנות שינוי מהותי במדיניות הדיור הציבורי. בתחילתן ניכרה ירידה בביקוש לדיור ציבורי וגבר הביקוש לדירות ברכישה. תגובת הממשלה למחסור בדיור, בעקבות הירידה בהיקף הבנייה בתקופת המיתון שקדמה למלחמת 1967 ולעלייה בביקוש לדיור שחלה בעקבותיה, היתה מעבר מסיוע בצד ההיצע (בנייה ציבורית) להתערבות בצד הביקוש (סיוע לרוכשי דירות ולקבלנים) (רוזנהק, מצוטט אצל מרון, 2011). מגמת הירידה במלאי הדיור הואצה לאחר הבחירות לכנסת התשיעית ונמשכה עד גל העלייה ההמונית מחבר העמים בשנת 1989.

מאז המהפך הפוליטי בשנת 1977 שהעלה לשלטון את מפלגת הליכוד התחזקה בישראל ההשקפה הניאו-ליברלית, ועמה הואץ תהליך הפרטת השיכון הציבורי וקטנה מעורבות

הממשלה בשוק הדיור. מגמה זו הביאה לצמצום מעורבות חברות הדיור הציבורי באספקת דיור לכלל הציבור ולמעבר ממדיניות של הסדרת דיור אוניברסלית למדיניות שיכון דיפרנציאלית, המדגישה נזקקות אישית. מדיניות זו נועדה להשיג מספר מטרות: צמצום תקציבי משרד הבינוי והשיכון והגדלת הכנסותיו עקב מכירת הדירות הציבוריות והעברת אחריות התחזוקה לדיירים עצמם; צמצום תפקידי הממשלה במשק כחלק מהאידיאולוגיה הניאו-ליברלית; הגדלת מספר משקי הבית המחזיקים בבעלותם דירות (ורצברגר ורשף, 1991, עמ' 45).

המגמה הניאו-ליברלית באה לידי ביטוי ברוח שהגישה ב-1979 לשר הבינוי והשיכון הוועדה המייעצת לקביעת עקרונות ודרכי סיוע לשיכון (משרד הבינוי והשיכון, 1979). הוועדה קבעה שאין עוד הצדקה להמשך המדיניות שנהגה בעבר – מתן סובסידיות וסיוע בדיור ללא בחינה מדוקדקת על פי קריטריונים (זיו, 2005) – אלא יש לקבוע קריטריונים המתבססים על מצב כלכלי ומשפחתי ועל אינטרסים לאומיים לעידוד התיישבות באזור מסוים. המלצותיה הפכו למדיניות הנוהגת עד היום.

הדיוור הציבורי בשנות ה-80: המשך המדיניות הניאו-ליברלית

בשנות ה-80 המשיכה הממשלה את המדיניות של העשור הקודם וחיזקה את מעמדה כגוף מפקח ומסבסד בעיקר. בתחום רווחת הדיור התבטאה המדיניות בסיוע למשתכן על פי מידת זכאותו בשלוש דרכים מרכזיות: הלוואות לצורך רכישת דירה, סיוע כספי בשכירות בשוק הישראלי והשכרת דירות בדיור הציבורי.

הפסקת הבנייה הציבורית היתה חלק ממגמה כוללת של הפרטת שירותים חברתיים שהואצה בעקבות המשבר הכלכלי בתחילת שנות ה-80. יש הרואים בתוכנית הייצוב הכלכלית של שנת 1985 נקודת מפנה מכרעת בהאצת מגמות הפרטה, בשל הכוח הרב שנתנה למשרד האוצר – לקבוע מדיניות ולפקח בתחומים שהיו בשליטתם הבלבדית של משרדים אחרים. כך יכלו פקידי האוצר מבית המדרש הניאו-ליברלי לעודד ולהעמיק מגמות הפרטה, ובכלל זה בתחום הדיור (מרון, 2011).

הדיוור הציבורי בשנות ה-90:

העלייה מחבר העמים וחיזוק מגמת הבעלות על דירה

בתקופת העלייה הגדולה מחבר העמים ומאתיופיה בשנים 1989-1994 קלטה מדינת ישראל כמיליון נפש. על מנת לספק את הביקוש העצום לדיור, בנה משרד הבינוי והשיכון בתחילת שנות ה-90, הן במישורין והן באמצעות קבלנים שלהם נתן התחייבות רכישה,

כ-103,000 דירות ברחבי הארץ. משרד הבינוי והשיכון התחייב לרכוש מהקבלנים 56,500 יחידות דיור מתוך פרוגרמה שהקיפה 96,800 דירות בפריפריה, בנגב ובגליל, שבהם היה הביקוש נמוך (מבקר המדינה, דוח 43, 1992, עמ' 101-112), ואותם ביקשה אז ממשלת הליכוד לחזק. אולם בשל העדר נגישות למרכז ולמקורות תעסוקה נותרו למעלה משליש מהדירות בלתי מאוישות. כך נוצר מצב שבו היו בידי המדינה, בין השנים 1991-1993, יותר מ-40,000 דירות בלתי מאוכלסות (מבקר המדינה, דוח 44, 1993). כ-75% מעולי חבר המדינות רכשו דירה בעידוד המדינה – שיעור גבוה יותר משיעור בעלי הדירות בקרב האוכלוסייה הוותיקה, שעמד אז על כ-71% (בן שטרית וצ'מנסקי, 2004, עמ' 51).

בעקבות העלייה ממדינות חבר העמים חזרה הממשלה חזרה לפעול בתחום ההיצע, אלא שדירות אלה יועדו למכירה ולא למאגר הדירות הציבוריות. מלאי הדירות הפנויות של חברות עמידר ועמיגור עלה מ-1,000 ב-1991 ל-7,000 ב-1994 (ראו לוח 1 להלן). דירות אלה נרכשו בידי העולים ויצאו ממלאי הדיור הציבורי. ועדה בראשות יעקב גדיש החליטה "להמליץ על המשך הגישה הקיימת, הרואה במסלול הבעלות את המסלול הראשי לפתרון בעיית הדיור". המעבר מדיור ציבורי לבעלות על דירה לא היה ייחודי לישראל ותאם מגמות הפרטה בעולם; אלא שבשונה ממדינות אירופה, שבהן המשיכו לבנות דירות ציבוריות לצורך שימור מלאי חיוני, בישראל הופסקה לחלוטין הבנייה הציבורית (בן שטרית, 2003).

חוק הדיור הציבורי 1998

חוק הדיור הציבורי נולד בעקבות החלטת ממשלת נתניהו להפריט את ניהול הדירות בדיור הציבורי (החלטה 1543, מ-29.1.1997). בהחלטה נקבע שמלאי הדיור ינוהל בידי חברות פרטיות שיזכו במכרז, ואילו אכלוס הדירות, גובה שכר הדירה והבעלות על הדירות יישארו בידי הממשלה.

באותה העת העלתה הממשלה את חוק עיגון זכויות החקלאים בקרקע, שנועד להעביר לחקלאים החוכרים קרקעות מהמדינה ומעבדים אותן את הבעלות על אותן קרקעות חקלאיות. בעקבות זאת עלתה דרישה מהארגונים החברתיים (בהובלת הקשת המזרחית) ומדיירי הדיור הציבורי לאפשר גם להם לרכוש דירותיהם, כדי שלא יופלו לרעה לעומת החקלאים. את המאבק הוביל פורום הדיור הציבורי, שבו השתתפו ארגונים כמו ידיד וסנגור קהילתי, ועדי תושבים משכונות בארץ ועוד. מספר חברי כנסת ובראשם רן כהן הגישו לכנסת הצעת חוק בנושא. בעקבותיו החלו חברי כנסת מסיעות שונות, הן מהקואליציה והן מהאופוזיציה, להגיש הצעות חוק פרטיות שעניינן היה לעודד את מכירת הדירות הציבוריות לדיירים ולעולים ולאפשר לבניהם להמשיך לגור בדיור הציבורי לאחר פטירת הוריהם ("דייר ממשיך") (זיו, 2005).

משרד האוצר ובעקבותיו הממשלה התנגדו ליוזמות אלה. השר שטרית העלה חלופה להצעתו של כהן שנועדה להרע את התנאים לדיירים חדשים ולהיטיב עם תושבי הפריפריה, שבה מחירי הדירות הציבוריות היו נמוכים יותר, וכך המענק בגין שווי הדירה היה נמוך גם הוא (ורצברגר, 2007).

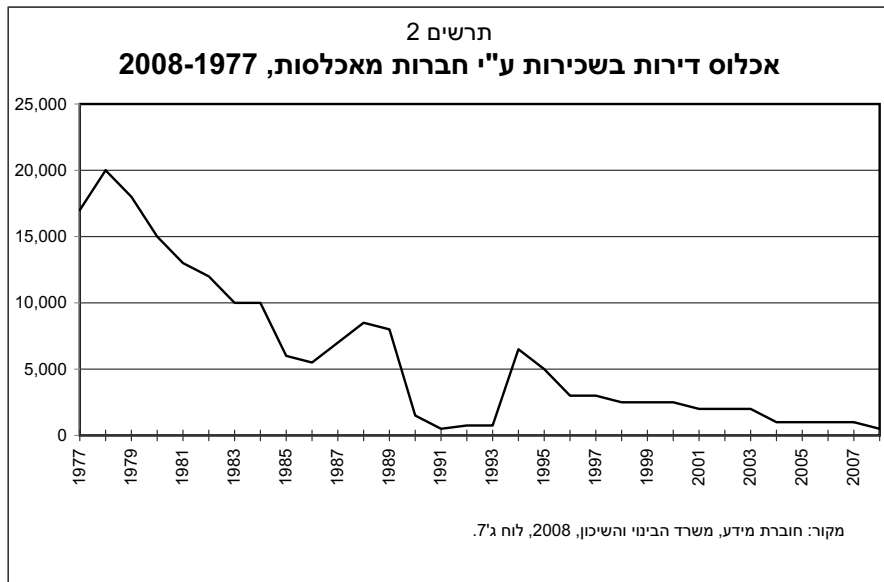
על אף המאבקים הפוליטיים בממשלה ובין חברי הכנסת, התקבל ב-19 באוקטובר 1998 חוק הדיוור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998 (להלן חוק הדיוור הציבורי). החוק נועד לאפשר לדיירי הדיוור הציבורי המתגוררים בו חמש שנים לכל הפחות לרכוש את דירתם בהנחה גדולה, עד 85% ממחיר הדירה, ולהפוך לבעלי רכוש פרטי שיוכלו להורישו לילדיהם (זיו, 2005). נקבעה תקרה לערך הדירה שעל בסיסו תחושב ההנחה – סך של 580,000 ש"ח (חוק הדיוור הציבורי, סעיף 2).

כך כתב רן כהן בספרו המלחמה על הבית (2008, עמ' 104):

הדיוור הציבורי הוא אחד המכשירים החשובים לצמצום ממדי העוני בישראל. כאשר המדינה אינה מרחיבה את מלאי הדיוור הציבורי, מונצחים פערים בין אלה שיש בידם אמצעים לרכוש דירות בשוק החופשי לבין אלו שאין ידם משגת לעשות כן. לפיכך מכירת דירות ציבוריות במחיר מסובסד, תוך חידוש מלאי הדירות הציבוריות, הם צעדים חברתיים חשובים ונכונים, שיאפשרו לפתור את מצוקת הדיוור של משפחות ויבלמו את העלייה במחירי הדירות ובשכר הדירה.

החוק לא הבחין בין אזורי הארץ ולא התחשב בגודל המשפחה. הוא היטיב עם בעלי הדירות היקרות יותר, משום שההנחה חושבה כאחוז ממחיר הדירה ולא בערכים מוחלטים. בגין מכירת דירות הדיוור הציבורי שאינן בבעלות ממשלתית או עירונית קבע החוק מנגנון פיצויים שהתייחס לדירות בבעלות חברת עמיגור, חברה בת של הסוכנות היהודית. סעיף אחר בחוק קבע שתקבולי מכירת הדירות ישמשו לרכישת דירות חדשות עבור הנזקקים לדיוור בעתיד.

החוק היה אמור להיכנס לתוקף בשנת 2001, אך החלתו נדחתה פעמים מספר באמצעות חוק ההסדרים. המועד החדש להחלתו נקבע ל-1 בינואר 2013 (פידלמן, 2011). בסופו של דבר התקבל החוק בידי הממשלה ב-13 באוקטובר 2013 (ראו תרשים 2).



תרשים 2 מציג את עקומת הירידה במספר הדירות שאוכלסו בידי החברות המשכנות בשנים 1977-2008. מדי שנה הלך ופחת מספרן, ובשנת 1989 הגיע ל-7,300 בלבד. בשנים 1991-1995, כשהגיעו העולים מחבר המדינות ומאתיופיה, חל גידול בהשפעת הביקוש לדיוור. מאז ועד שנת 2008 חלה ירידה דרסטית שהגיעה לכדי כ-1,200 דירות בלבד.

מכירת דירות הדיוור הציבורי

הירידה המשמעותית במספר יחידות הדיוור הציבורי נובעת משני תהליכים: הפסקת הבנייה מזה ומבצעי המכירות לדיירים מזה (בר דדון, 2000; ורצברגר, 2007; פייביש, 2006). מדיניות מכירת הדירות החלה כבר עם קום המדינה. במהלך השנים עודדה המדינה את קניית הדירות, ויצאה מפעם לפעם במבצעי הנחות לדיירים. כשנחקק ב-1998 חוק הדיוור הציבורי, שנועד לאפשר לכל דייר לרכוש את דירתו בתנאים נוחים, היה תהליך המכירה אמור להגיע לשיאו. אולם, כאמור, הוקפא יישומו של החוק בכל שנת תקציב באמצעות חוק ההסדרים, ומשרד הבינוי והשיכון המשיך במבצעי מכירה בתנאים אחרים מאלה שהוגדרו בחוק (בר דדון, 2000). מדיניות מכירת הדירות הגיעה לקצה בחוק ההסדרים האחרון לשנת התקציב 2011-2012 (בן-אור, 2011). בנימוקיה הסבירה הממשלה שהיה הכרחי להקפיא את החוק ולהפסיק את מבצעי המכירה, כדי לשמור על

מלאי הדיוור, שכן מבצעי המכר דלדלו מאוד את מלאי הדירות והביאו לצמצום יכולתה של הממשלה לספק פתרונות דיוור לאוכלוסיית הזכאים (הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012, התשנ"א-2010).

נסקור כעת את מבצעי המכירה של הדיוור הציבורי.

מבצע ההזדמנות הגדולה: באמצע שנות ה-80 יזם משרד הבינוי והשיכון, בראשות השר דוד לוי, את מבצע ההזדמנות הגדולה למכירת דירות בדיוור הציבורי לדייריהן. במבצע נקבעה רמת הסיוע לפי המשתנים האלה: גודל המשפחה ומתן עדיפות בסיוע לאזורי פיתוח ולשכונות שנכללו בפרויקט השיקום. תקרת ההנחה במסגרת המבצע נקבעה ל-48% ממחיר הדירה באזור המרכז ול-60% ממחיר הדירה באזור פיתוח. בתוכנית זו נרכשו מדי שנה 5,000-7,000 דירות בדיוור הציבורי.

עם עליית מפלגת העבודה לשלטון, ביולי 1992, החל משרד הבינוי והשיכון לצמצם את התוכנית. בתחילת 1993 הוצאו הנחיות ולפיהן "על פי החלטת השר יש להקפיא מכירת דירות במעבר משכירות לרכישה לקשישים, ליחידים המתגוררים בצפיפות של נפש אחת לחדר ופחות בכל חלקי הארץ, למעט אזורי פיתוח ושכונות שיקום". בתחילת 1994 הוצאה הוראה לבטל את האפשרות של דיירי הדיוור הציבורי במרכז הארץ לרכוש דירה, ובשכונות שיקום ואזורי פיתוח ניתנה האפשרות רק למשפחות המתגוררות בצפיפות. לוח 1 מציג את נתוני מכירת דירות הדיוור הציבורי כבעלות חברת עמידר במהלך שנות ה-90 של המאה ה-20.

לוח 1

מכירת דירות עמידר בשנים 1990-1998

שנה	רכישה ישירה	מעבר משכירות לבעלות	סך הכול דירות שנמכרו
1990	695	5,265	5,960
1991	321	6,283	6,604
1992	148	2,047	2,195
1993	156	1,889	2,045
1994	52	1,218	1,270
1995	123	192	315
1996	474	849	1,323
1997	310	494	804
1998	176	194	370
סך הכול	2,455	18,431	20,886

מקור: משרד הבינוי והשיכון, נתוני השנים 1990-1998.

מניתוח הנתונים עולה, שבמסגרת מדיניות הממשלה למכירת הדירות והמעבר משכירות לבעלות יצאו מהבעלות הציבורית 20 אלף דירות ויותר. בשנת 1992 החליטה הממשלה בראשות שר הבינוי והשיכון, בנימין בן אליעזר, להקפיא את מכירת הדירות הציבוריות, בעיקר במרכז, מתוך "רצון לספק דירות בשכירות מוזלת לעולים". עקב כך השתנתה המגמה, והיקף המכירות ירד בשליש ויותר (בר דדון, 2000, עמ' 11).

מאגר הדירות שהועבר באותה תקופה לחברות המשכנות לא התאים לצורכי אוכלוסיית היעד בשל אופייה של האוכלוסייה (קשישים, חד-הוריות) ובשל אי התאמה בין כושר התפקוד האישי לקומת המגורים בבניינים ללא מעלית (רוח מבקר המדינה לשנת 1995, ע' 135). חלק ממלאי הדירות הזה נמכר לדיירי השיכון הציבורי במסגרת מבצעי המכירות שערכה הממשלה תחת הכותרת "מעבר משכירות לבעלות".

מבצע הבית שלי: במקום חוק הדיור הציבורי שהוקפא החליטה ממשלת נתניהו על מבצע הבית שלי, הידוע בכינויו מבצע שטרית. במבצע זה צומצמו ההטבות בהשוואה לאלה שנקבעו בחוק הדיור הציבורי, וניתנה העדפה לאזורי עדיפות לאומית, לשכונות הכלולות בפרויקט השיקום ולמשפחות מרובות ילדים. ההטבה ניתנה בערכים מוחלטים – 3,000 ש"ח עבור כל שנת מגורים לכל אחת מהנפשות המתגוררות בדירה – ולא בערכים יחסיים, באחוז ממחיר הדירה. הכסף שהתקבל ממכירת דירות אלה הועבר למשרד האוצר ושימש בחלקו לתשלום לסוכנות היהודית עבור דירות עמיגור שנמכרו.

השוואה בין הצעותיהם של ח"כ רן כהן, שהציע את חוק הדיור הציבורי, ושל ח"כ מאיר שטרית, ששיקפה את מדיניות הממשלה, מלמדת, שהצעתו של כהן ביקשה להזיל את הדירות כדי להקל על הנזקקים לסיוע, ואילו הצעתו של שטרית, כלומר מדיניות הממשלה, נבעה מהשאיפה להזיל את עלות המדינה למשרד האוצר, שהביאה להכפלת מחירי הדירות, וממניעים אסטרטגיים-ביטחוניים כמו הטבות ביישובי קו העימות, באזורי עדיפות לאומית ובאזורים הכלולים בפרויקט שיקום השכונות.

מבצע קנה ביתך: עם התמנותה ביוני 1999, הקפיאה ממשלת ברק את מבצע שטרית. משחלו עיכובים בתהליך החקיקה בכנסת, החליטה הממשלה שמאפריל 2000 תיושם תוכנית חדשה למכירת דירות בדיור הציבורי. התוכנית התבססה על תיקונים לחוק הדיור הציבורי, ולפיהם ניתנה הטבה לדיירים המתגוררים בדיור ציבורי יותר מ-12 שנים, וניתנה אפשרות לצבור הטבות עד הנחה של 90% ממחיר הדירה.

בשל קצב המכירה האיטי של הדירות במבצע, הוחלט לעודד את רכישתן באמצעות ההקלות האלה: עדכון שיעור ההנחה כל ארבעה חודשים במקום פעם בשנה; פיצול דירה בדיור הציבורי ייעשה רק אם לא תיווצר דירה ששטחה קטן מ-50 מ"ר; ביטול ההחלטה לא לאפשר לדייר המתגורר בדיור הציבורי ומחזיק בבעלותו עוד דירה משנת 1971 ואילך לקנות את דירתו.

מבצע כאן ביתי: בשנת 2005 החל משרד הבינוי והשיכון בראשות השר יצחק הרצוג במבצע מכר לדיירים שגרו ארבע שנים ויותר בשכירות בדיוור הציבורי באזורי עדיפות לאומית א' ו-ב' או שש שנים ויותר שלא באזורי עדיפות לאומית. ההנחה נעה בין 10% ל-85% ממחיר הדירה. כדי שההנחה תהפוך למענק, נדרש הקונה לגור בדירה שרכש לפחות חמש שנים רצופות ממועד חתימת החוזה (משרד הבינוי והשיכון, אגף מחקר ומידע, יולי, 2010).

מבצע דירה משלי: נערך בשנים 2008-2010, ויועד לדיירים הגרים בדיוור הציבורי חמש שנים לפחות. ההנחות הגיעו עד 90% ממחיר הדירה באזורי עדיפות לאומית ועד 82.5% באזורים אחרים (שם).

סיכום מבצעי המכירות מוצג בלוח 2.

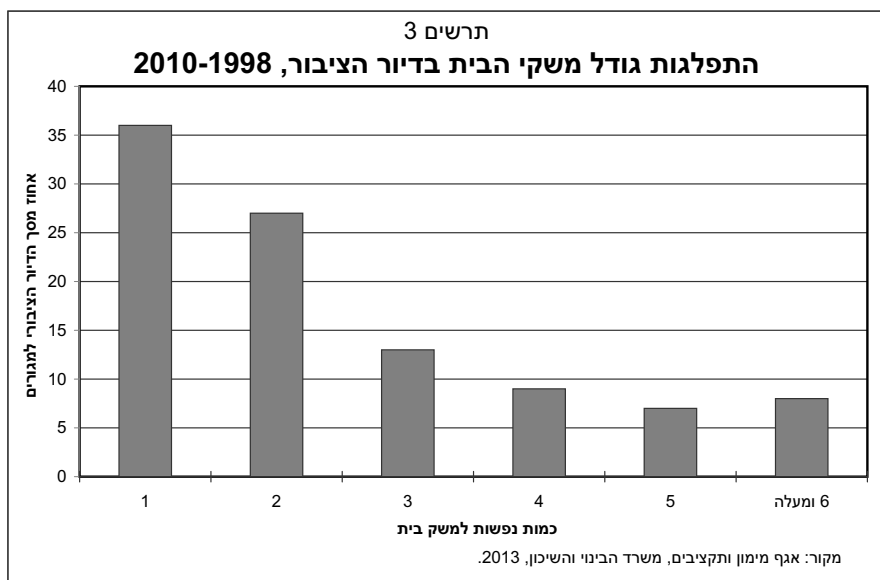
לוח 2

מבצעי מכר הדיוור הציבורי בשנים 1999-2010

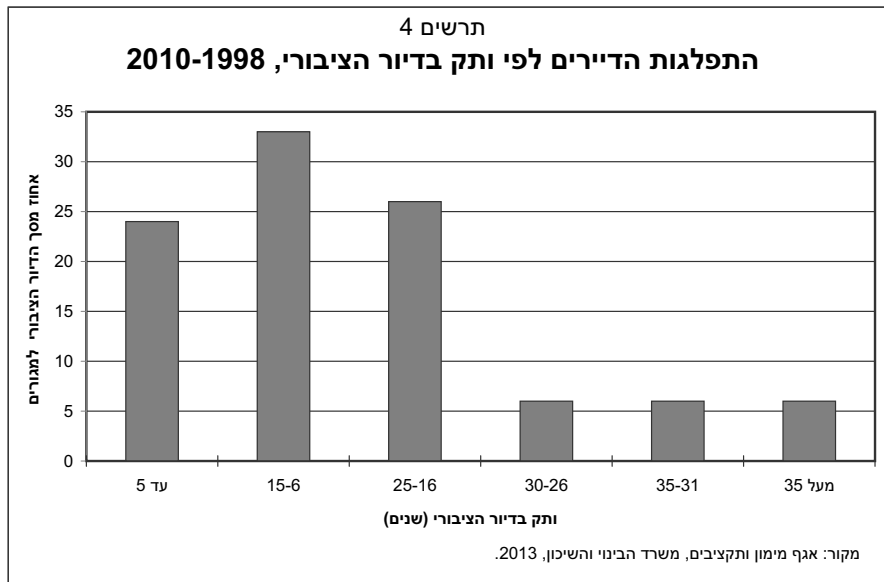
מבצע דירה משלי	מבצע כאן ביתי	מבצע קנה ביתך	מבצע הבית שלי	חוק הדיוור הציבורי	
2010-2008	2009-2005	2004-2000	2000-1999	אושר בקריאה שלישית ב-1999; מאז הוא מוקפא במסגרת חוק ההסדרים	השנים שבהן נערך המבצע
דיירים המתגוררים בדירותיהם מעל חמש שנים	דיירים המתגוררים בדירותיהם מעל ארבע שנים באזורי עדיפות לאומית ומעל שש שנים בשאר הארץ	דיירים המתגוררים בדירותיהם מעל 12 שנה	דיירים המתגוררים בדירותיהם מעל חמש שנים	דיירים המתגוררים בדירותיהם מעל חמש שנים	על מי חל ההסדר?
ותק, מיקום הישוב, מספר נפשות, קבוצת זכאות, סוג שכר דירה	אין משמעות לוותק; שיעור ההנחה נקבע לפי מצב משפחתי ומקום מגורים	3% לכל שנת מגורים	3,000 ש"ח עבור שנת מגורים לכל אחת מהנפשות המתגוררות בדירה	10-1 שנים – 4% לשנה; 20-11 שנה – 3% לשנה; 20 שנה ומעלה – 2% לשנה	שיטת צבירת ההנחה

מבצע דירה משלי	מבצע כאן ביתי	מבצע קנה ביתך	מבצע הבית שלי	חוק הדירור הציבורי	
באזורי עדיפות לאומית	משפיע על שיעור ההנחה	אין התייחסות	תוספת מענק מקום של 20,000-10,000 ש"ח לפי אזור עדיפות; שכונת מצוקה – 10,000 ש"ח	אין התייחסות	מגורים באזור עדיפות
עד 90% ממחיר הדירה, עד למחיר דירה של 705 אלף ש"ח	85% ממחיר הדירה, עד למחיר של 705,000 ש"ח	90% ממחיר הדירה, עד למחיר של 600,000 ש"ח	75% ממחיר הדירה, עד למחיר של 400,000 ש"ח	85% ממחיר הדירה, עד למחיר של 580,000 ש"ח	הנחה מרבית במחיר דירה
	תקרת מחיר הדירה לחישוב ההנחה היא 1,100,000 ש"ח	95% הנחה ממחיר הדירה	אין התייחסות	נכים מקבלים אחוז צבירה נוסף בכל שנה; ההנחה המרבית היא 90%, ותקרת מחיר הדירה לחישוב ההנחה היא 870,000 ש"ח	הטבות לנכים
עד 150 אלף ש"ח בריבית של עד 5% ל-15 שנה	עד 150,000 ש"ח במשכנתה ל-20 שנה בריבית עד 5%	ריבית של 4.5% על המשכנתה למשך 12 שנה	ריבית של 5% על המשכנתה למשך שלוש שנים	משכנתה רגילה לזכאים	סבסוד משכנתאות
2,133	739	15,201	3,713	15,723	מספר הדירות שנמכרו במבצע

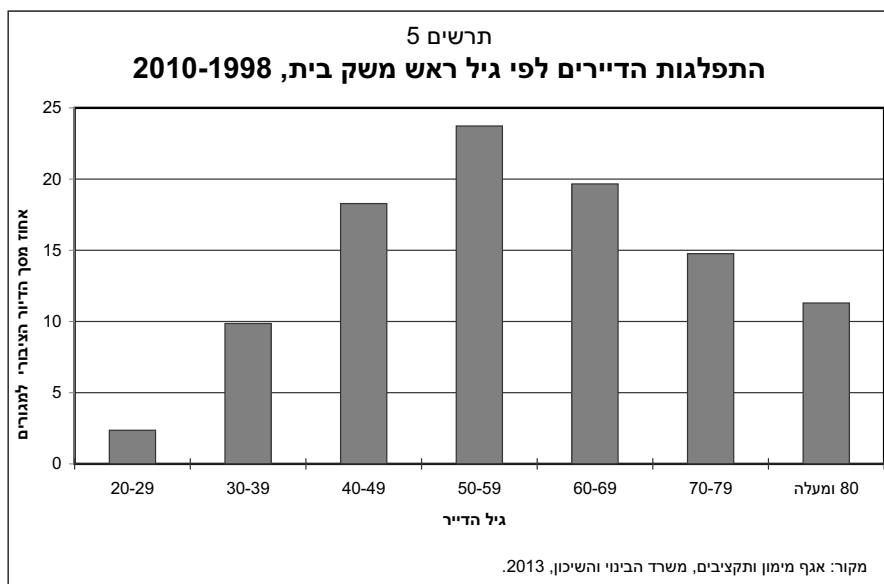
התרשימים שלהלן מציגים מאפיינים דמוגרפיים של רוכשי דירות במבצעי המכר בשנים 2010-1998 (ראו תרשים 3).



נתוני תרשים 3 משקפים עובדה בולטת במיוחד – הרוב המוחלט של משקי הבית בדיוור הציבורי (63%) מונים 1-2 נפשות. ניתן ללמוד מכך שרובם קשישים בודדים, זוגות קשישים ללא ילדים או חד הוריים. סביר להניח, שבניהם של הדיירים הקשישים בדיוור הציבורי מעוניינים לרכוש את הדירות, הן כהשקעה לטווח הארוך, הן כנכס מניב והן כנכס להורשה. משקי הבית מעל ארבע נפשות בדיוור הציבורי מהווים רק 24% מכלל השוכרים (ראו תרשים 4).



מתרשים 4 ניתן ללמוד שככל שעולה ותק המגורים בדיוור הציבורי, הדיירים הם משפחות גדולות ובודדים שמעמדם האישי ומצבם הכלכלי לא אפשרו להם לרכוש את דירתם באחד ממבצעי המכר שהיו בין השנים 1998-2011. קבוצת הדיירים בעלי ותק של 15-25 שנה כוללת בעיקר את עולי חבר העמים שלא הצליחו לרכוש דירה. עוד ניתן ללמוד מנתונים אלה, שהדיירים הגרים בדיוור הציבורי 26 שנים ויותר הם בודדים ברובם, מרקע חברתי-כלכלי נמוך, נטולי אמצעים לרכוש את דירתם. על פי רוב אלה הם המקרים הסוציאליים הקשים ביותר בקרב דיירי הדיוור הציבורי (ראו תרשים 5).



נתוני תרשים 5 מחזקים את ההנחה שבדירור הציבורי נותרו כיום משפחות מבוגרות. קבוצת הגיל הדומיננטית מגיל 50 ומעלה מהווה 70% מכלל משקי הבית בדירור הציבורי, כ-30% מתוכם בני 70 ומעלה. משקי הבית הצעירים יותר, עד גיל 50, מהווים יחד 30%. הקבוצה הגדולה ביותר היא קבוצת הגיל 50-59, המהווה 24% מסך ראשי משקי הבית.

מחקר שנערך בהזמנת משרד הבינוי והשיכון (דגני ודגני, 2005) בחן מה היתה השפעתם של מבצעי מכר הדירות בדירור הציבורי על מידת שביעות הרצון של הרוכשים, על מידת ההשקעה שלהם בדירות ובבניינים ועל רמת התחזוקה הפיסית של הבניינים והחצרות. במחקר היו שתי קבוצות: רוכשי הדירות במסגרת המבצעים והדיירים שלא קנו דירותיהם. על פי ממצאי המחקר היו 78% מכלל הרוכשים מרוצים מרכישת הדירה, בעוד 22% הצטערו שעשו זאת בשל הזנחה סביבתית ורמת הדיירים השכנים. 77% ציינו שהסיבה העיקרית לאי רכישת הדירה היא מחסור בכסף. 61% דיווחו שרמת התחזוקה של הבניינים נמוכה מאוד בגלל מחסור בגינות, מעטפת בניין סדוקה, העדר מסתורי כביסה, תיבות דואר שנתלשו ממקומן ותאורת חדרי מדרגות שאינה עובדת.

על פי הסקר נרכשו רוב הדירות (73%) במבצעים שנערכו בשנים 1998-2004. בשנים הראשונות היה שיעור גבוה של רכישות מחברת עמידר ובשנתיים האחרונות מחברות עמיגור, פרזות, חלמיש ושקמונה. שיעורי הרכישה של הדירות באזור הנגב והגליל היו גבוהים משיעורי הרכישה של דירות באזורים אחרים בארץ בשל תנאי הרכישה הנוחים והזולים יותר בפריפריה בהשוואה למרכז הארץ היקר יותר.

התקבולים ממכירת דירות הדיור הציבורי והשימושים בהם

החלטת הממשלה מס' 746 מדצמבר 1999 קבעה ש"כלל ההכנסות המתקבלות ממכירת הדירות הציבוריות יועברו עם קבלתן, ומתוכן סך ההכנסות (נטו) המתקבלות ממכירת הדירות ייועד למימון פתרונות דיור קבע או פתרונות דיור לטווח ארוך (של 10 שנים לפחות) לזכאים לדיור ציבורי". את כספי מכירת הדירות הציבוריות היו אמורים להפקיד בקרן הדיור הציבורי (הכנסת ה-16, פרוטוקול 54, ועדת הכלכלה, 29.7.2003). החלטה זו לא בוצעה עד היום.

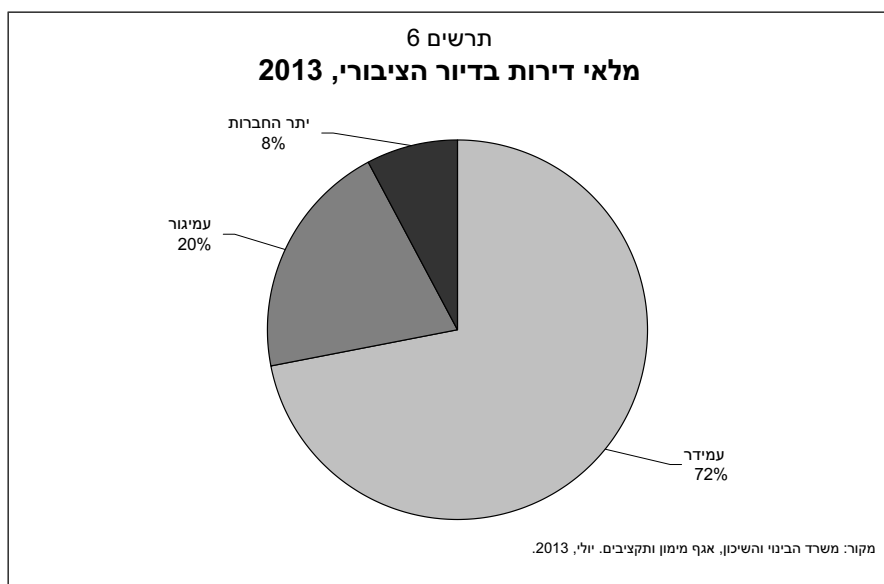
על פי מרכז המחקר והמידע של הכנסת (פידלמן, 2011) נמכרו במבצעי המכר של הדיור הציבורי, בשנים 1999-2011, 37,500 דירות. בתחילת שנת 2011 היו בדיור הציבורי 75,500 דירות, מהן 63,500 בשיכוני הדיור הציבורי הרגיל, והשאר בבתי דיור ציבורי מוגן המיועדים לקשישים ולעולים חדשים מטעם משרד הקליטה.

על פי נתוני אגף התקציבים במשרד הבינוי והשיכון היו ההכנסות ממכירת הדירות הציבוריות בארבעת מבצעי המכירות 2.75 מיליארד ש"ח, אשר נחלקו כדלקמן:

- 56% למשרד הבינוי והשיכון (1.54 מיליארד ש"ח) שיועדו למטרות האלה: רכישת 205 דירות (7.5% מהתקבולים) לפי החלטת הממשלה; 680 מיליון שקלים לפרויקטים כגון מימון פעולות שיכון (135 מיליון ש"ח); שיפוצים של הדיור הציבורי (116 מיליון ש"ח); פרויקט שיקום שכונות (31 מיליון ש"ח); מוסדות ציבור (25 מיליון ש"ח); השלמת פיתוח שכונות ותיקות (25 מיליון ש"ח); פינוי-בינוי (5 מיליון ש"ח); וכן סלילת כביש למעלה אדומים, בנייה כפרית ושיפוץ דירות לבעלי מוגבלויות.
- 40% מההכנסות (1.081 מיליארד ש"ח) הועברו לסוכנות היהודית על פי הסכם שנחתם בינה לבין המדינה ב-31 בינואר 1999, ולפיו תעביר ממשלת ישראל לסוכנות היהודית פיצוי עבור מכירת הדירות שבבעלותה במבצעי המכר שיזמה הממשלה ושנוהלו בידי עמיגור, החברה הבת של הסוכנות (כהן, 2008).
- 187 מיליון ש"ח הועברו לשתי חברות עירוניות לשיכון, חלמיש ופרזות.
- 438 מיליון ש"ח, (16% מכלל ההכנסות) הועברו לאוצר.
- יתרת התקבולים בסך 237.5 מיליון ש"ח נותרה בקופת משרד הבינוי והשיכון.
- 4% היו עמלות ושומות.

תמונת המצב בשנת 2013

מאז קום המדינה עד היום נבנו בישראל במסגרת הדירור הציבורי קרוב ל-400,000 דירות להשכרה. בסוף שנות ה-60 הגיע מספר היחידות בדירור ציבורי לשיא של כ-206,000 יחידות דירור. מאז הלך והצטמצם מספר הדירות כבעלות ציבורית, והיום (שנת 2013) הוא עומד על 60,550 דירות (משרד הבינוי והשיכון, אגף מימון ותקציבים, יולי 2013). תרשים 6 מציג את מלאי הדירות בדירור הציבורי על פי החברות המשכנות.



מתוך מלאי הדירור הציבורי, 60,550 דירות, מצויות בשכונות פרויקט השיקום (על פי הנתונים שנאספו לצורך המחקר) 28,975 דירות, שהן 47.8% מסך כל הדירות הציבוריות במדינה, על פי ההתפלגות הזו: 21,042 דירות בניהול עמידר (34.7%); 7,244 דירות בניהול עמיגור (12%); 689 דירות בניהול שאר החברות (1.1%). אם נשווה את הנתונים הללו לנתוני תרשים 6, נמצא שחברת עמידר מנהלת 72% מהדירור הציבורי ומתוכם כ-50% בשכונות השיקום, חברת עמיגור מנהלת 20% ומתוכם 60% בשכונות השיקום, ו-8% הנתרים מנהלים בידי החברות עירוניות, מתוכם 14.6% דירות בשכונות השיקום. נתונים אלה מחזקים את הטענה שרוב הדירות הציבוריות נמצאות בשכונות השיקום. יתרה מזאת, רוב הדירות הפנויות נמצאות בפריפריה ביישובים שאין בהם ביקוש. בשלושה

ישובים מצויים כ-30% מהדירות הפנויות: דימונה (14%), באר שבע (10%) ומצפה רמון (7%) (משרד הבינוי והשיכון, המרכז למידע וניתוח כלכלי, רבעון שלישי, 2013, עמ' 47).

על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון לשנת 2013 ניתן הסיוע לדיור הציבורי ל-74,000 משקי בית, כ-12,000 מתוכם זכאים בדיור מוגן (הוסטלים). החלטת הממשלה מס' 4433 מיום 18.3.2012 קבעה שיש לשמור את המלאי הקיים של הדיור הציבורי ולא לחדש את מבצעי המכר (משרד הבינוי והשיכון, המרכז למידע וניתוח כלכלי, רבעון ראשון, יוני 2013, עמ' 48).

בכפוף להחלטת הממשלה שלעיל, מחודש מאי 2012 עלה שכר הדירה לממתינים לדיור ציבורי עד 3,000 ש"ח (במרכז הארץ), כפול משיעורו ערב החלטה זו. יש לציין ששכר הדירה הממוצע במשק הוא 3,460 ש"ח לחודש. היקף הממתינים לדיור ציבורי במשרד הבינוי והשיכון עומד על 2,620 משפחות זכאיות בקירוב, מהן כ-2,000 משפחות חסרי דיור והיתר דיירי השיכון הציבורי הממתינים להחלפת דירה. בגין המחסור בדירות זמן ההמתנה הממוצע במרכז הארץ הוא חמש עד עשר שנים (שם, עמ' 48).

ב-1 ביולי 2013 החליטה הממשלה לאפשר לזכאי הדיור הציבורי לרכוש את הדירה שהם מתגוררים בה במהלך חמש שנים, אך הגבילה את מספר הדירות שיימכרו ל-15,000 מתוך כ-61 אלף יחידות ציבוריות במאגר הקיים. עוד החליטה הממשלה שכספי המכירה ישמשו להגדלת מלאי הדירות, לשיפוץ דירות ולסיוע בשכר דירה (תזכיר חוק הדיור הציבורי, זכויות רכישה, תיקון מס' 6, התשכ"ג-2013).

ב-13 באוקטובר אותה שנה אישרה הממשלה את חוק הדיור הציבורי. החוק שהובא לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה בידי שר האוצר, יאיר לפיד, ושר הבינוי והשיכון, אורי אריאל, קובע שתחודש מכירת דירות הדיור הציבורי. עוד קובע החוק שהתמורה ממכירת הדירות תועבר לקרן בניהול משרד הבינוי והשיכון, שבאמצעותה ירכוש המשרד דירות חדשות, יטפל בנכסים הקיימים וגם יעביר לזכאים סיוע בדמי השכירות. יש לציין, שמשרדי האוצר והשיכון מעדיפים את האפשרות השלישית, שעוררה בחודשים האחרונים התנגדות נמרצת, ולכן נדחה יישומה.

כך כתב בעיתון דה מרקר מיום ה-27 בינואר, 2014, רן כהן, חבר הכנסת בעבר ויוזם חוק הדיור הציבורי:

אני מבקש להזהיר מפני שני צעדים גורליים שהממשלה מתכוונת לנקוט, לפי הצהרתה. הראשון הוא מכירת הדירות לדיירים בלי לנצל את תמורת המכירה הצפויה ואת זאת שכבר מצויה בקופת האוצר ובקופתן של החברות המשכנות לבנייה או קנייה של דיור ציבורי. הצעד השני הוא כוונתה של הממשלה להקפיא את כספי התמורה שיתקבלו כתוצאה מהמכירה ולשנות את החוק, כך שהיא תוכל

להשתמש בהם כמתן סיוע בשכר דירה. צעד זה פירושו חיסול הדיוור הציבורי בישראל, מאחר שמלאי הדירות יתאפס בתוך תקופה קצרה ביותר.

לתמונת המצב לשנת 2013 יש להוסיף גם את הצעת חוק הדיוור הסוציאלי התשע"ג-2013, שהגישה חברת הכנסת אורלי לוי אבקסיס ב-13 במארכ 2013 שבה נאמר: "א) הבונה בניין לצורכי מגורים יקצה 10% מהדירות באותו בניין לדיוור סוציאלי. (ב) הממשלה תרכוש את הדירות שהוקצו לדיוור סוציאלי במחיר עלות הבנייה, כפי שקבע השמאי הממשלתי." הצעת חוק זו עדיין לא התקבלה.

דיון וסיכום

בשנים האחרונות מתנהל שיח ציבורי נרחב בנושא הדיוור הציבורי. נושא זה עלה לכותרות ב-1998, עם הצעת חוק הדיוור הציבורי של חבר הכנסת בעבר, רן כהן, במחאת קיץ 2011 ובתוכנית הדיוור הממשלתית שהציע שר הבינוי והשיכון בשנת 2013. שיח זה מלווה במחלוקות רבות בין גופים אינטרסנטיים ופוליטיים לבין גופים ציבוריים וחברתיים. יש לציין, שמדיניות ההפרטה היתה מוסכמת על הצדדים. מצד אחד השתלבה הפרטת הדירות לדיירים במגמה הניאו-ליברלית, הגורסת שבעלות פרטית יעילה יותר ומכירת הדירות היא הזדמנות להיפטר מן הניהול הכושל של הדיוור הציבורי. מהצד האחר טענו השדולות החברתיות שיש לחלק מחדש את הרכוש הציבורי, ובכך לתקן את העוול שנגרם לדיירים לאורך שנים.

פרויקט שיקום שכונות והדיוור הציבורי

השאלה המרכזית בדיון בסוגיה זו היא אם מעברם של דיירי הדיוור הציבורי בשכונות השיקום ממעמד שוכרים לבעלים תרם להם מבחינה חברתית וכלכלית.

נכון לשנת 2014, פרויקט שיקום השכונות פועל ב-94 יישובים ושכונות עירוניות, ומקיף אוכלוסייה בת כמיליון ורבע תושבים, המתגוררים ב-250,000 יחידות דור. הפרויקט כולל את כל ערי הפיתוח בישראל, ובשטחן נמצא מאגר הדירות הציבוריות הגדול ביותר. פרויקט שיקום השכונות החל לפעול בערים אלה 30 שנה לאחר סיום בנייתן, כשמצבן החברתי והכלכלי היה בשפל. הבניינים והדירות היו במצב של הזנחה ועזובה, והן סבלו ממחסור במוסדות ציבור ובמקומות תעסוקה ומשירותי חינוך וקהילה ירודים. תקציבי הפרויקט הופנו למכלול ההיבטים של המצוקות הפיסיות והחברתיות בשכונות וביישובים

מתוך ראייה כוללנית ומערכתית (כרמון, 1989). הפרויקט הוא אפוא זה שאחראי ב-36 השנה האחרונות להתפתחותן ולהתנהלותן של ערי הפיתוח, כמו גם של שכונות המצוקה בערים הגדולות (בעיקר בתל אביב, בחיפה ובירושלים), שבהן התרכזה אוכלוסיית העולים בראשית שנות המדינה.

בשנותיו הראשונות של פרויקט השיקום היוו דירות הדיור הציבורי נתח גדול מאוד מסך יחידות הדיור ביישובים בארץ: ביישובים כמו בית שאן, צפת, שלומי ובשכונת עיר גנים בירושלים הן היו למעלה מ-80%; בדימונה, בקריית גת, בנתיבות, ברמלה ובשדרות – מעל 70%; באופקים, בבית שמש ובלוד – מעל 60%. בשנת 1985 היו תחת ניהולן של החברות המשכנות 50% ויותר מסך יחידות הדיור בשכונות השיקום, בעוד שביישובים שלא נכללו בפרויקט עמד שיעורן על כ-40% (לרמן, בורוכוב ועברון, 1985, עמ' 61).

לאור חשיבותו של הדיור הציבורי בחיי משפחות מעוטות הכנסה בשכונות פרויקט השיקום, נתאר ונבחן את השפעתו של הפרויקט עליהן. בראשית שנות ה-80 של המאה ה-20 שימרה מדיניות הדיור הציבורי הממשלתי דפוסי מדיניות קודמים: השכרה תמורת שכר דירה נמוך בהרבה ממחיר השוק; תחזוקה מוגבלת ושיפור מזערי של יחידות דיור קיימות; מכירת שיעור נמוך מהיחידות לדייריהן; הוספת יחידות למלאי הדיור בניהול ציבורי מתוך מלאי הדירות החדשות שבנה משרד הבינוי והשיכון.

השילוב של תחזוקה ירודה בידי החברות הציבוריות, שכר דירה נמוך ותמריץ נמוך לדיירים להשקיע במגורים שאינם בבעלותם הוביל להידרדרות מלאי הדירות בבעלות ציבורית. מניתוח מגמות המחירים של דירות בבעלות ציבורית ודירות פרטיות ששטחן זהה התברר, שמחירי דירות הדיור הציבורי היו נמוכים ב-60% ממחירי הדירות הפרטיות שנמכרו באותה שנה (שם, עמ' 84).

ההזנחה הפיסית של הדירות עוררה סביבה בעיות אחרות. על רקע זה עלתה ההשערה, שיייתכן שמערכת הדיור הציבורי עודדה מצבי תלות והכשילה מאמצים לשיקום השכונה, במיוחד במקומות שהיו בהם ריכוזים גבוהים של יחידות בשכירות ציבורית. מכאן הסיקו, שללא שינוי במערכת הדיור הציבורי או לפחות גידול של ממש במספר המשפחות בשכונות שהן בעלות דירה, לא יתאפשר לשקם בצורה משמעותית את השכונות המשתייכות לפרויקט השיקום. על כן היה עידוד התושבים לרכוש את יחידות הדיור, שהם שכרו מחברות ציבוריות, מרכיב חשוב במדיניות האגף לשיקום שכונות.

בנובמבר 1981 החל משרד הבינוי והשיכון, בשיתוף עם החברות הציבוריות, להגדיל במידה רבה את התמריצים לתושבי שכונות השיקום לרכוש את דירותיהם. התמריצים ניתנו בשלוש צורות: (1) ההנחה המרבית בשכונות השיקום – 25% ממחיר הדירה בשוק – היתה גבוהה מזו שבשכונות שלא היו כלולות בפרויקט. (2) תנאי ההלוואה בשכונות השיקום היו נדיבים יותר מאשר בשכונות שלא היו כלולות בפרויקט. הם כללו הלוואה

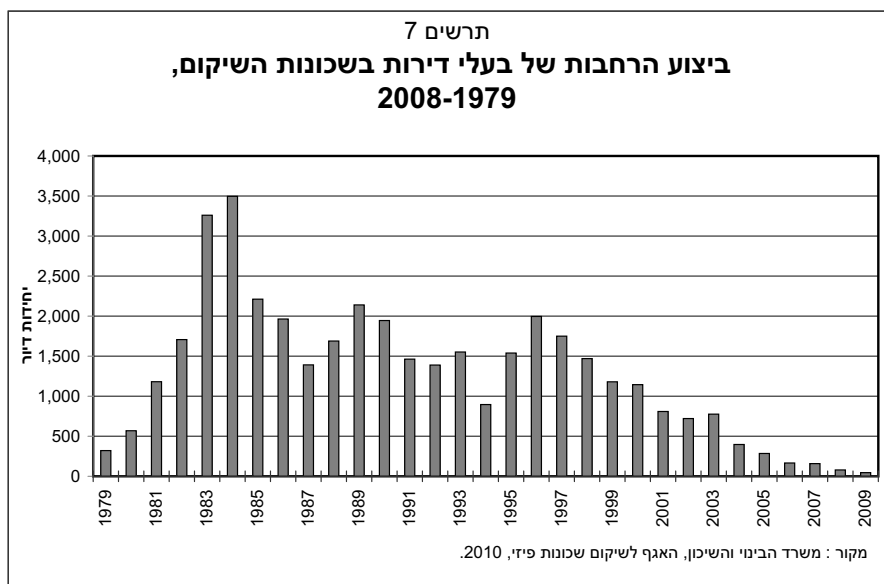
שכרבע ממנה היה בלתי צמוד (הטבה משמעותית ביותר בתנאי האינפלציה של שנות ה-80), ויתרתה היתה צמודה, אך לא נשאה ריבית. (3) תשלום הסף במזומן הועמד על 5% מהמחיר הממשי לאחר הנחת המזומנים, בהשוואה ל-15% שצריכים היו לשלם דיירים בשכונות שלא נכללו בפרויקט (שם, עמ' 65; כרמון, 1989).

לאור ניסיונו ומעורבותו רבת השנים של המחבר בפרויקט שיקום השכונות, עולות גם סיבות שלא עודדו רכישות. ביניהן ניתן למנות את הערכת השמאי ואת השפעת מחירי שוק הדירור בכלל, שהיו גבוהים בהרבה מהערכת מחיר הדירה הציבורית, כמו גם חסרונו של מנגנון ארגוני שמטרתו לעודד דיירים לרכוש את דירותיהם. בהעדר מנגנון כזה, לא היתה תמונה מלאה של המידע שהועבר לשוכרים באשר לתמריצים הכספיים, למשמעות תנאי התשלומים החדשיים לאורך זמן, למורכבות נטל התשלומים לטווח הארוך, להחזרי ההלוואות, לעלות גיוס תשלום המזומנים ולערך הנכס של הדירה בהווה ובעתיד. לא מנהלי הפרויקטים היו אמורים ליטול על עצמם יוזמות כאלה; היה זה תפקידם של מנהלי המחוזות בחברות הציבוריות.

על פי נתוני המחקר של לרמן ועמיתים (1985) הגיעו שיעורי הרכישה במעבר משכירות ציבורית לבעלות בשנים 1983-1984 להיקף של 3,288 יחידות דירור מתוך סך של 49,070 יחידות דירור ציבוריות ב-57 שכונות, שנכללו באותה עת בפרויקט השיקום. הדירות הציבוריות שנרכשו במסגרת פרויקט השיקום היו 6.7% ממלאי הדירור הציבורי באותה תקופה, בהשוואה ל-5.8% רכישות בשכונות שלא נכללו בפרויקט. נתון זה מוכיח, שההמרצה מצד פרויקט השיקום היתה מועטה. התפלגות הדירות שנמכרו בין חמשת המחוזות של משרד הבינוי והשיכון מגלה, שבמחוז המרכז נמכר מספר יחידות הדירור הגבוה ביותר (1,113), ואחריו בסדר יורד מחוז הדרום (1,057 יח"ד), מחוז הצפון (677 יח"ד), מחוז חיפה (300 יח"ד) ומחוז ירושלים (41 יח"ד) (שם, עמ' 77-78).

שיעורי הרכישה הנמוכים בשכונות השיקום בשנות ה-80 נבעו מהפוטנציאל המוגבל של הדיירים לעמוד בתשלומי הרכישה, מהשיעור הגבוה של המקרים הסוציאליים ומהעדפת הדיירים בשכירות הציבורית להמשיך כשוכרים בשל שכר דירה נמוך מאוד.

לצד תנאי רכישה נוחים יותר, נתן פרויקט השיקום לדיירים עוד שני תמריצים לרכוש את דירותיהם: (1) הרוכשים היו זכאים לקבל סיוע כספי וסיוע טכנוני להרחבת הדירה. אפשר היה לצפות שההזדמנות להרחיב את הדירה, שגודלה הסטנדרטי לא עלה על 45-54 מ"ר, תקסום לדיירים רבים. ההנחה המקובלת באותה תקופה היתה שהגדלת שיעורי הבעלות על הדירות היא המפתח לשיקום הנכון של השכונה. (2) המעבר משכירות לבעלות השפיע גם על השכונה כולה מבחינת שיפור התשתיות הפיסיות והשירותים החברתיים-קהילתיים (Weinstein, 2010). תרשים 7 מציג את הרחבות הדירות, הן אלה שהיו בבעלות והן אלה של הדירור הציבורי בשכונות השיקום.



נתוני ביצוע הרחבות הדיור בשכונות השיקום מראים שלקראת החלת התוכנית משכירות לבעלות, במסגרת פרויקט השיקום, חלה עלייה משמעותית בהיקף ההרחבות השנתיות, והן הגיעו לשיאן בשנים 1983-1984 – הרחבה של 8,460 יחידות דיור. עוד זינוק בהיקף ההרחבות נרשם בשנות העלייה הגדולה של העולים ממדינות חבר העמים ומאתיופיה בשנים 1989-1993. בשנים אלה הורחבו 8,479 יחידות דיור. גל שלישי מסיבי של הרחבות, כ-7,000 יחידות דיור, היה בשנות ממשלת רבין, שהקצתה לפרויקט שיקום השכונות תקציבים גדולים. משנת 1996 עד היום חלה ירידה משמעותית בהיקף הרחבות הדיור מארבע סיבות עיקריות: (1) צמצום תקציבי דרסטי שגזרה הממשלה על פעולות פרויקט השיקום; (2) פתרון רוב בעיות צפיפות הדיור בקרב משפחות המתגוררות בשכונות השיקום בארץ; (3) שינויים בנוהלי המימון של הרחבות הדיור, אשר הקשו על הדיירים להתארגן ולשלם עבור התכנון; (4) תחלופת אוכלוסין רבה ברוב שכונות השיקום בארץ בעקבות גלי העלייה ממדינות חבר העמים ומאתיופיה. יש לצין שמשקי הבית של רבים מעולי חבר המדינות היו משקי בית קטנים של קשישים, זוגות עם ילד בודד ומשפחות חד הוריות, בשונה מעולי אתיופיה שהתאפיינו במשפחות גדולות.

בשנים 1978-2011 בוצעו בשכונות השיקום בארץ כ-41,000 הרחבות לבעלי דירות, ובתוכן 930 הרחבות לשוכרים זכאים בגין צפיפות דיור (משרד הבינוי והשיכון, אגף מידע וניתוח כלכלי, יוני 2011). משנת 2011 לא נעשות עוד הרחבות דיור בשכונות השיקום.

קיצוץ התקציבים הממשלתיים, מדיניות ההפרטה ומכירת הדירות הציבוריות, כמו גם החלטת הנהלת משרד הבינוי והשיכון להפסיק משנת התקציב 2014 את תוכנית השיפוצים (עז"ב – עשה זאת בעצמך) ולמקד את המאמצים בתוכניות תמ"א 38 ובינוי-פינוי מבטאים בצורה הטובה ביותר את שקיעתו של פרויקט שיקום השכונות במתכונתו הקודמת.

מבצעי המכר של דירות ציבוריות שנערכו בשנים 1998-2011 העלו את שיעור הבעלות על דירות בבעלות יהודית, ב-65 מביין 94 שכונות השיקום, לכדי 69.6% בממוצע מסך מלאי הדירות (למ"ס, מפקד אוכלוסין, 2008).

ניתוח הנתונים של מפקד האוכלוסין 2008, בהתייחס לנושא הבעלות על דירה ב-65 שכונות השיקום, מלמד ששיעורי הבעלות הגבוהים ביותר היו בערים תל אביב, רחובות, אשדוד, בני ברק, יקנעם ופתח תקווה – מעל ל-70%; 60%-70% נמצאו בערים בית שאן, בית שמש, דימונה, טירת הכרמל, נתיבות, קריית מלאכי ושדרות; 50%-60% נמצאו בראש העין, באשקלון ובחצור הגלילית; ופחות מ-50% נמצאו בצפת, בעכו, בבאר שבע, במצפה רמון ובירושלים.

שני הלווחות שלהלן מייצגים תמונת מצב עדכנית של היקף יחידות הדירור הציבוריות בשכונות השיקום: לוח 3 מציג את מספר יחידות הדירור הציבוריות ביישובים הכלולים בפרויקט שיקום השכונות בהקשר של מדדים של מעמד עירוני, מדד חברתי-כלכלי ומדד הפריפריאליות, ולוח 4 מציג את יתרת מלאי הדירור הציבורי, כשהוא משווה בין נתוני מפקד האוכלוסין 2008 לבין סקר שנערך בקרב כל מנהלי פרויקט שיקום השכונות בישראל בשנת 2013.

בתודעה הציבורית הישראלית, מושג הפריפריה מזוהה בעיקר עם עיירות הפיתוח ועם אזורי הספר בצפון הארץ ובדרומה. לעתים משויך מושג זה לרמה חברתית-כלכלית נמוכה. תפיסה זו השתרשה בעקבות מדיניות פיזור האוכלוסין בארץ מראשית ימי המדינה. אולם סביר להניח גם שככל שהישוב מרוחק ממרכזי אוכלוסייה ופעילות כלכלית, כך ההזדמנויות המוצעות למתגוררים בו מצומצמות יותר. לפיכך יש הבחנה בין המושג "פריפריה" כסממן לרמה חברתית-כלכלית נמוכה לבין "מיקום פריפריאלי" במובן הגיאוגרפי.

הלמ"ס ערך מחקר שמטרתו היתה לגבש מדד כמותי, תקף ומהימן, שישקף את היבט הקרבה של הרשות המקומית למרכזי אוכלוסייה ופעילות כלכלית בארץ, וישמש להשוואה בין אזורים שונים מבחינת יתרונותיהם והפוטנציאל לפיתוח. למדד שני מרכיבים: (1) קרבת הרשות המקומית לכל אחת מהרשויות המקומיות בארץ; (2) קרבת הרשות המקומית לגבול מחוז תל אביב, שהוא המרכז הכלכלי והעסקי של המדינה, המתלכד עם המרכז הגיאוגרפי. הרשויות המקומיות מסווגות ל-10 אשכולות, כאשר

אשכול 1 הוא הנמוך ביותר (הרשויות המקומיות בישראל, 2011, פרסום מס' 1531). בלוח 4 מציין אשכול 3 יישוב פריפריאלי מאוד, אשכול 4 יישוב פריפריאלי, אשכולות 5-6 פריפריאלי בינוני, אשכול 7 פריפריאלי מרכזי, אשכולות 8-10 פריפריאלי מרכזי מאוד.

לוח 3

מספר יחידות הדיור הציבוריות ביישובים הכלולים בפרויקט שיקום השכונות בהקשר של מעמד עירוני, דירוג חברתי-כלכלי ומדד פריפריאליות לשנת 2013

מדר פריפריאליות	דירוג אשכול חברתי-כלכלי	מעמד עירוני	פילוח יחידות דיור ציבוריות	שם היישוב	רמה
5 5	5 5	עיר פיתוח עיר פיתוח	מעל 2,000	דימונה באר שבע	1
6 7	4 5	עיר פיתוח עיר פיתוח	1,999-500	קריית גת אשקלון	2
6 8 6 3 5 4 9	5 4 4 5 4 3 4	בינונית עיר פיתוח עיר פיתוח עיר פיתוח עיר פיתוח עיר פיתוח מטרופוליין	1,499-1,000	קריית ים לוד אור עקיבא קריית שמונה שדרות אופקים ירושלים	3
3 6 4 8 4 2 9 6 5 3 5 5	4 3 4 4 5 4 5 4 3 4 5 5	עיר פיתוח עיר פיתוח עיר פיתוח בינונית עיר פיתוח עיר פיתוח בינונית עיר פיתוח עיר פיתוח עיר פיתוח עיר פיתוח עיר פיתוח	999-500	צפת בית שמש עכו רמלה מעלות מצפה רמון בת ים טירת כרמל נתיבות ירוחם מגדל עמק נצרת עלית	4

מדר	דירוג אשכול חברתי-כלכלי	מעמד עירוני	פילוח יחידות דיור ציבוריות	שם היישוב	רמה
7	6	בינונית	499-100	נתניה ראש העין קריית מלאכי אשדוד חצור רחובות בני ברק	5
8	6	בינונית			
6	4	עיר פיתוח			
7	5	עיר גדולה			
3	3	עיר פיתוח			
8	6	בינונית			
10	3	בינונית			
10	8	מטרופולין	פחות מ-100	ת"א (עזרא, נווה עופר) פתח תקווה חיפה	6
9	6	בינונית			
6	7	מטרופולין			
10	8	מטרופולין	0	ת"א (לב יפו שפירא) שלומי יקנעם עלית	7
4	4	עיר פיתוח			
5	6	עיר קטנה			

נתונים אלה תומכים בטענה שרוב הדירות הציבוריות בארץ נמצאות בערי הפיתוח, ורק מיעוטן בערים המרכזיות והגדולות. דירוג האשכולות 3-6 מלמד שהישובים נמצאים במקום נמוך בדירוג החברתי-כלכלי, שהוא סמן ליישובים בעלי תכונות דמוגרפיות של אוכלוסייה במצוקה.

העיר היחידה היוצאת דופן בנתוני לוח זה היא תל אביב, שבה מספר היחידות הציבוריות בשכונות הכלולות בפרויקט השיקום עומד על פחות מ-100. ערים אחרות הנמצאות בטבעת החיצונית של תל אביב – פתח תקווה, אשדוד, נתניה, ראש העין ובת ים – נהנות מהקרבה הפיסית-התחבורתית אליה ומהשפעתה הכלכלית, ובהן מספר יחידות הדירור הציבוריות קטן. ניתן ללמוד מכך שהמגמה ביישובים מבוססים יחסית היא לעבור משכירות לבעלות.

נתוני לוח 3 מראים מתאם בין דירוג האשכול החברתי-הכלכלי לבין מדרד הפריפריאליות של היישוב. ניתן היה לשער שלדירוג חברתי-כלכלי נמוך יקביל מדרד פריפריאלי נמוך, ואכן ב-10 יישובים (28.6% מתוך 35) נמצא מדרד פריפריאלי מאוד עד פריפריאלי, התואם את דירוג האשכול החברתי-הכלכלי הנמוך של אותו יישוב; ב-13 יישובים (37.1%) נמצא מדרד פריפריאלי בינוני; בשלושה יישובים (8.6%) נמצא מדרד פריפריאלי מרכזי; ומדרד פריפריאלי מרכזי מאוד נמצא בתשעה יישובים (25.7%).

יש לציין, שהישובים המדורגים בממד הפריפריאלי המרכזי מאוד אינם בהכרח היישובים בעלי הדיורג החברתי-הכלכלי הגבוה ביותר. הדוגמה הבולטת ביותר היא העיר ירושלים הנמצאת באשכול 4, אך מדד הפריפריאליות שלה הוא 9. וכך גם העיר בני ברק הגובלת בתל אביב ונמצאת באשכול 3, וכמוה הערים לוד ורמלה המדורגות באשכול 4.

ממצאים אלה מלמדים, שהפריפריה החברתית-הכלכלית בישראל נמצאת לא רק בפריפריה הגיאוגרפית הרחוקה ממרכז הארץ, אלא גם ביישובים הנחשבים חזקים יחסית. כך העיר תל אביב-יפו שתשע משכונותיה כלולות בפרויקט השיקום.

אין עוררין על כך שמדינת ישראל בנתה את מאגר הדיור הציבורי הגדול ביותר במדינה ב-30 ערי הפיתוח שנבנו במהלך שנות ה-50 וה-60 של המאה הקודמת, כדי להשיג שתי מטרות מרכזיות: פיזור אוכלוסין ומציאת פתרונות דיור למאות אלפי העולים החדשים שהגיעו מחוסרי כול בראשית שנות המדינה ובגלי העלייה ההמונית ממדינות חבר העמים ומאתיופיה. ערי הפיתוח ויישובי הפריפריה היו היעד שאליו הופנו רוב העולים בכל העליות לארץ. רובם הגיעו מארצות מצוקה, ולא בידיהם היתה הבחירה של מקום המגורים.

לוח 4

מהלך צמצום מלאי הדיור הציבורי בשכונות הכלולות בפרויקט השיקום

בשנים 2008-2013

סקר מנהלים 2013 מספר שכונות	מפקד אוכלוסין 2008 מספר שכונות	יתרת המלאי באחוזים
16	-	0
10	5	5-1
12	6	10-6
9	4	15-11
6	7	20-16
4	3	25-21
4	-	30-26
2	3	35-31
1	4	40-36
-	-	50-41
1	3	+50
65	35	סך הכול

סך יחידות הדיוור הכולל ב-65 השכונות שבמדגם סקר המנהלים הוא 243,050, מהן 29,749 יחידות דיוור ציבורי, המהוות 12.3% מסך כל יחידות הדיוור בשכונות השיקום. על פי נתוני האגף למימון ותקציבים במשרד הבינוי והשיכון לשנת 2013, בישראל יש היום 60,550 יחידות דיוור ציבורי, 25,175 מהן – 41.2% מסך כל יחידות הדיוור הציבורי שנותרו כיום במדינת ישראל – ב-30 ערי הפיתוח בארץ, והשאר מפוזרות בערים הגדולות וביישובים שאינם כלולים בפרויקט השיקום.

ניתוח נתוני לוח 4 מלמד על השינויים שחלו בשכונות פרויקט השיקום שבהן השתנו שיעורי יחידות הדיוור הציבוריות בין השנים 2008-2013. טור יתרת מלאי הדיוור מציין את אחוז יחידות הדיוור הציבורי מסך כל יחידות הדיוור בשכונה או ביישוב ב-65 השכונות המוגדרות במסגרת פרויקט השיקום הארצי. הנתונים מלמדים על המגמה העקבית של מדיניות הממשלה – צמצום מתמשך של מלאי הדיוור הציבורי ועידוד המעבר משכירות לבעלות. כך למשל עלה בשנים 2008-2013 ל-16 מספר השכונות שבהן לא נותרו דירות בדיוור הציבורי. בכל שכונות השיקום הצטמצם מלאי הדיוור בשנים הללו בשיעור 50%-75%.

ההבדל בין מספר השכונות בשני המועדים – מפקד אוכלוסין 2008 וסקר מנהלי הפרויקטים 2013 – נובע מכך שבמפקד 2008 הנתונים מתייחסים ליישובים הכוללים בשלמותם בפרויקט השיקום, ללא פיצול לשכונות בודדות באותה עיר, כפי שנעשה בסקר המנהלים.

ניתן לחלק לשלוש קבוצות את נתוני הלוח: קבוצת היישובים והשכונות הראשונה שבה יתרת מלאי הדיוור הציבורי היא 0%-10% מסך יחידות הדיוור הכולל, ובה נכללים יישובים כמו בני ברק, רמלה, פתח תקווה, שכונות העיר תל אביב-יפו, טירת הכרמל, רחובות וחלק משכונות העיר בת ים; הקבוצה השנייה שבה יתרת מלאי הדיוור הציבורי היא 11%-20% מסך יחידות הדיוור הכולל, ובה ניתן למצוא את היישובים שדרות, קריית מלאכי, מגדל העמק, צפת וקריית שמונה; קבוצה שלישית שבה יתרת מלאי הדיוור הציבורי היא 21%-50% ויותר, ובה ניתן למצוא בין היתר את עכו, מצפה רמון, נצרת, אור עקיבא, באר שבע, קריית גת וטבריה.

רשימת השכונות מבליטה את המסקנה, שככל שמתרחקים מהעיר תל אביב, הולך וגדל מלאי הדיוור הציבורי. ניתן לשער שאלה הן הסיבות לכך: המצב החברתי-הכלכלי של היישובים ודירוגם באשכולות נמוכים על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; המרחק מאזורי תעסוקה; קשיי נגישות תחבורתית; גילאי משפחות הדיירים; המשאבים המצומצמים העומדים לרשותם.

התשובה לשאלה שהוצבה לדיון מורכבת, והיא תוצג להלן, הן לאור השינויים שחלו לאורך השנים במדיניות הממשלה כלפי הדיור הציבורי והן לאור אירועים בעלי השפעה חברתית-כלכלית שאירעו בהם.

1. מכירת דירות ציבוריות לדייריהן נקבעה כמדיניות ממשלתית כבר עם קום המדינה. מדיניות זו יושמה במהלך השנים ברוח הגישות שהנחו את הממשלות השונות, החל בגישה האוניברסלית של פתרון בעיות אכלוס לעולים החדשים, דרך מדיניות דיפרנציאלית של קריטריונים לזכאות ועד אימוץ הגישה הניאו-ליברלית של הפרטה מסיבית של הדירות הציבוריות ומבצעי מכירות שנערכו בשנים 1998-2011. כך הצטמצם מלאי הדירות בדיור הציבורי מ-300,000 דירות בקירוב בראשית שנות ה-50 ל-60,550 בשנת 2013, כלומר צמצום של 80% לאורך 65 שנות מדינת ישראל.

2. מדיניות פרויקט שיקום השכונות בשנים 1978-2011 היתה המניע החשוב ביותר בעידוד הרכישה והמעבר משכירות לבעלות. זו הביאה לשיפור איכות החיים של המשפחות שניצלו הטבה זו. תנאי החיים של המשפחות הוטבו לאין ערוך; דירות בנות 50 מ"ר הכפילו את שטחן ונוצרה רווחת דיור לכל בני המשפחה. ההרחבה כללה גם שיפוצים פנימיים בדירות לרבות החלפת מטבח, חדרי שירותים ורחצה. בבתים שהורחבו שופצה חזיתם, והוחלפו מערכות התשתית של מים, חשמל וכיוב. פעולות אלה העלו במידה מסוימת גם את ערך הדירות (הירש, 1989, 1995).

3. במהלך השנים 1978-2011 הורחבו באמצעות פרויקט השיקום למעלה מ-41,000 יחידות דיור בשכונות השיקום, מהן 39,303 דירות בבעלות ו-930 דירות בדיור הציבורי. אלה מהוות 16% מכלל יחידות הדיור בשכונות הפרויקט (משרד הבינוי והשיכון, מחלקת המחקר והמידע, 2011, לוח ח1, עמ' 51).

4. ניתוח נתוני לוחות 3 ו-4 מלמד, שבכל השכונות הכלולות בפרויקט השיקום חל שינוי משמעותי ביותר ביחס שבין דירות ציבוריות לדירות שבבעלות. במפקד האוכלוסין בשנת 1983 נכללו בפרויקט השיקום 48 שכונות ויישובים (רק 19 מהם ממשיכים להיכלל בו גם כיום), ובהם התגוררו 53.5% דיירים במעמד של בעלות (חובב ובן יצחק, 1986). אם בשנים הראשונות לפעילות הפרויקט היה שיעור הדירות בדיור הציבורי 60%-70%, הרי שבמהלך השנים התהפכה המגמה, והשיעור ירד ל-10%-35% במוצע ארצי. שמשוני (2009) ציין, שבקרב תושבי ערי הפיתוח הנכללים בפרויקט השיקום שיעור המשפחות שהפכו לבעלות על הדירות עומד על 70% לעומת 45% לפני ביצוע הפרויקט (שם, עמ' 262).

5. המעבר ממעמד של שוכר למעמד של בעל דירה הניע את גלגלי ההרחבות הרבות שנעשו. שכן על פי נוהלי האגף לשיקום שכונות רק בעלי דירות היו זכאים לתכנון הרחבה לדירתם, כולל פיקוח הנדסי, רישוי ושיפוץ חיצוני של בניין המגורים. מלבד זאת היו

הדיירים זכאים להלוואות מסובסדות שבחלקן אף היה גלום מענק. כמו כן שודרגו תשתיות ציבוריות, ופותחו שטחים ציבוריים.

הרחבת הדירות ורכישתן בידי הדיירים אפשרו ללא מעטים מהם למכור או להשכיר את דירותיהם ולעבור לשכונות חדשות לאחר שהפכו לבעלי נכסי הון. ההידרדרות בשכונות הוותיקות אמנם נעצרה, אבל בניית שכונות חדשות גרמה להנצחת הפערים במעמד בין האזורים השונים ביישוב. זאת ועוד, באותם מקרים שבהם היה השיקום הפיסי "קוסמטי" בעיקרו, ולא לווה בהעצמה חברתית, נסוגו עם הזמן הבניינים למצבם הקודם.

סיבה אחרת לנסיגת הבניינים למצבם הקודם היא תהליכי הגירה משכונות ויישובים שבפריפריה לערים במרכז הארץ בשל העדר פתרונות אכלוס לצעירים, תחלופת אוכלוסין וכניסת אוכלוסייה חלשה מזו שהיגרה וחיפוש אחר הזדמנויות השכלה ותעסוקה. ההגירה של תושבים חזקים יחסית שחיפשו מוביליות חברתית וכלכלית השאירה מאחור משפחות מעוטות יכולת שמצבן הכלכלי גרר הידרדרות פיסית של הבניין וסביבתו בגין העדר תחזוקה שוטפת.

6. בנוסף לתהליכי ההגירה הפנימית עמדו השכונות מול קליטת גלי העלייה שהגיעו בתחילת שנות ה-90 ממדינות חבר העמים ומאתיופיה. הוזכר לעיל, שהאוכלוסייה המוחלשת מבין עולי חבר העמים הופנתה לדירות ציבוריות בערי פיתוח, כמו קריית גת, אשדוד ואשקלון. יחד עמם נכנסו לדירור הציבורי גם עולי העדה האתיופית שהיו החלשים ביותר והתרכזו בשכונות כמו קריית משה ברחובות, נאות שקד בנתניה, קיבוץ גלויות בקריית מלאכי, יפו ג' בתל אביב, העיר לוד וגבעת המורה בעפולה. תחלופת המהגרים הזו כרסמה בפעולות פרויקט השיקום שנעשו קודם הגעתם, בעיקר בכל הנוגע לשמירה על הרכוש המשותף, על המרחב הציבורי ועל סביבת השטחים הציבוריים. התוצאה היתה תהליך מחודש של הידרדרות פיסית וחברתית.

7. תולדה אחרת של גלי ההגירה אל שכונות פרויקט השיקום היתה לחץ גדל והולך על השירותים החברתיים המנוהלים בידי הרשות המקומית בשכונה. כאוכלוסיות מוחלשות ביותר הנזקקות לתמיכה משפחתית ותעסוקתית לאורך זמן, הוקצבו לפעילויות אלה תקציבים רבים, אך ללא תוספת של כוח אדם מקצועי, כגון עובדים קהילתיים, עובדים סוציאליים, מדריכי נוער וצעירים.

8. התהליכים שנסקרו לעיל הם הגורמים העיקריים לכך ששכונות השיקום נותרו באותו דירוג אשכול חברתי-כלכלי בכל שנות פעילות פרויקט השיקום. דירוג זה משקף את מצבם ואת מעמדם של התושבים (למ"ס, עדכוני מפקד האוכלוסין לשנת 2010, עבור האגף לשיקום שכונות חברתי).

9. במהלך שנות פעילות פרויקט השיקום יצאו ממסגרותיו 54 יישובים ושכונות מתוך 160 אתרים שמופו בשנת 1976 בידי הוועדה לנושא שיקום השכונות שליד משרד ראש

הממשלה. אלה הפכו בחלקם ליישובים במעמד חברתי-כלכלי גבוה, ביניהם בית דגן, קדימה, תל מונד, כפר יונה, ראש העין, יבנה, קריית עקרון, מזכרת בתיה, יהוד ואחרים.

10. לא אחת נמתחה ביקורת מצד מבקר המדינה, הן על תחזוקת הדירות בידי החברות המשכנות והן על הקריטריונים שנקבעו לזכאים לדיור ציבורי. החלטתם של רבים מעולי חבר העמים, בעיקר בעלי המקצועות ובעלי ההשכלה, להעדיף רכישת דירה במרכז הארץ על פני דיור בתנאי שכירות ציבורית בפריפריה, תרמה תרומה שלילית להישארותה של אוכלוסייה ענייה הנשענת על שירותי הרווחה בשכונות שבפריפריה.

11. נתוני הלמ"ס מראים שלא השתנה מאום בדירוג האשכול החברתי-הכלכלי של היישובים והשכונות הכלולים בפרויקט השיקום. נוכל להסיק מכך, שגם אם שיעור בעלי הדירות בשכונות גבוה, הרי שנכזבה הציפייה שעובדה זו תתרום לשיפור תנאי החיים.

הנקודות שהוצגו לעיל מלמדות עד כמה מורכבת התשובה לשאלה מה היתה התרומה החברתית-הכלכלית של מבצעי מכירת הדיור הציבורי לתושבי שכונות השיקום בארץ. לתשובה פנים לכאן ולכאן. מצד אחד זכו משפחות רבות לשיפור של ממש באיכות החיים, ומהצד האחר הביאו תחלופת אוכלוסין, צמצום קריטי בתקציבי פרויקט השיקום ושינויי מדיניות השיכון הממשלתית לאורך שנים להידרדרותן המתמשכת.

הצעות לשינוי במדיניות הדיור בישראל

מדיניות הדיור הציבורי בישראל עברה מספר תהפוכות – ממדיניות אוניברסלית בשנות ה-50 וה-60 של המאה ה-20 למדיניות סעד ומאז 1977 למדיניות ניאו-ליברלית של שוק חופשי והפרטה. שינויי מדיניות אלה היו בין הגורמים להתרחבות הפערים החברתיים-הכלכליים בין קבוצות האוכלוסייה והעמיקו את השערים בחברה הישראלית.

נושא הדיור הציבורי מציב לפני הממשלה אתגר של הבטחת רמת חיים נאותה בתקופה שבה הולך וגובר הקושי בקרב אוכלוסיות מוחלשות ומעוטות הכנסה. סיבותיו של קושי זה, בין השאר, הן הפרטת שירותים חברתיים, צמצום והפרטה של מלאי הדיור הציבורי, עלייה דרמטית במחירי הדיור, התרחבות העוני ופערי ההכנסה ועלויות החזרי משכנתאות.

הסביבה החברתית, הכלכלית והפוליטית של הממשלה החדשה שנבחרה בשנת 2013 מתאפיינת בגירעון תקציבי ענק ומנגד בהצהרות על צדק חברתי, על צדק חלוקתי ועל שוויון בנטל, ביישום חלקי מאוד של המלצות ועדת טרכטנברג בתחום הדיור, בפתרונות דיור סקטוריאליים ולא אוניברסליים, המוצעים חדשות לבקרים, במדיניות דיור ממשלתית הממקדת את מאמציה במרכז הארץ ובשטחי יהודה ושומרון ומזניחה את הפריפריה ובכלכלת שוק חופשי ניאו-ליברלי. כל אלה מעמידים את נושא הדיור הציבורי במצב של

אי ודאות גדולה. הצטברות גורמים שליליים אלה עשויה לייצר "פצצת זמן חברתית" שיקשה מאוד להתמודד עמה ברמה הלאומית.

על כן על הממשלה מוטלת האחריות להנהיג מדיניות שתציע פתרונות לתחום הדיוור (הן לשכירות ציבורית והן לדיוור הכללי) שיעמדו במדדים אפקטיביים מנקודות המבט הכלכלית, החברתית, הפוליטית, התקציבית והיישומית.

על מדיניות הדיוור בשכירות ציבורית לפעול על פי מודל חדש שייתן מענה לנחיצות לאפשר רמת חיים נאותה לאוכלוסיות מעוטות יכולת. משרדי הממשלה יוכלו את התוכניות החדשות ויהיו אחראיים לביצוען. מדיניות זו יכולה לבוא לידי ביטוי בדרכים מספר:

1. המשך בניית דירות בשכירות לדיוור הציבורי: על המדינה כריבון לקבל אחריות ולדאוג לאוכלוסיות מעוטות היכולת שאין באפשרותן לשכור או לרכוש דירה. על היקף הבנייה הציבורית לענות על הביקוש הגובר, נוכח העלייה במספר הזכאים לדיוור בשכירות העומד בשנת 2013 על 74,000 מועמדים.

2. שילוב דיוור ציבורי ודיוור סוציאלי במתחמים חדשים של בנייה בפזורה ארצי: על המדיניות הממשלתית לשלב את הדיוור הציבורי והסוציאלי במתחמים מעורבים, כנהוג במדינות מערביות הדואגות לתושביהן ומוכרות את דירות הדיוור הציבורי כדיירים הגרים בו ובה בעת בונות ומעודדות בנייה עבור הזכאים, תוך פיזורם בתוך אוכלוסייה חזקה יותר. צעד זה ימתן את האיום של תסיסה חברתית שעשויה להתפתח, אם לא ישתנו קווי המדיניות הנוכחיים.

3. פינוי-בינוי על קרקעות מדינה בשיכוני הדיוור הציבורי ואכלוס מחדש של הדיירים: משנת התקציב 2014, המדיניות החדשה של משרד הבינוי והשיכון מכוונת לתוכניות פינוי-בינוי שתכליתן להגדיל את היצע הדירות לאוכלוסייה הרחבה. ביצוען דווקא בשכונות וביישובים הכלולים בפרויקט השיקום עשוי להפיק רווחים כוללניים בתחום החברתי (אוכלוסייה מעורבת בהכנסתה), בתחום הכלכלי (העלאת ערך הדירות, בנייה ארוכת טווח להשכרה), בתחום העירוני-הפיסי (תכנון תוכניות מתאר חדשות לשכונות על כל היבטיו) ובתחום הקהילתי (פיתוח שירותים, הקמת מוסדות ציבור) (וינשטיין, 2011).

4. החלת מדיניות דיוור בר השגה בשכונות פרויקט השיקום: יישום ההמלצה עשוי להביא לשינוי דמוגרפי חיובי בשכונות השיקום, שימשכו אוכלוסייה צעירה, חזקה ומבוססת שתמנף אותן.

5. פרסום נהלים מעודכנים בנוגע לקריטריונים ולזכאים לדיוור בשכירות ציבורית: הנהלים הנוהגים שוננו לאחרונה בשנת 2007. מאז היינו עדים לאירועי קיץ 2011, לוועדות בתחום הדיוור הציבורי, לירידה כלכלית בקרב המעמד הבינוני, לגדילת האוכלוסייה

המוגדרת כאוכלוסיית עוני. נראה שיש צורך להתאים את המצב הדמוגרפי-החברתי- הכלכלי החדש שנוצר לתנאי זכאות אחרים.

6. יישום המלצות ועדת טרכטנברג בתחום הדיור: המלצותיה של ועדה ציבורית זו לא יושמו, אף שמונתה על דעת הממשלה. זו צריכה לתת קרדיט להמלצותיה.

ניתוח הנתונים והממצאים שהובאו במאמר זה מבטא יותר מכול את מדיניות הממשלה בכל הנוגע לדיור הציבורי בישראל. המגמה היא חיסול מאגרי הדיור הציבורי והנהגת מדיניות של סיוע בשכר דירה בלבד. ספק רב אם תוכל מדיניות זו להימשך לאורך זמן מסיבות הקשורות למחירי הדיור המאמירים בהתמדה ובעקבותיהם גם מחירי השכירות בשוק הפרטי. לכך יש להוסיף שנמשכת המדיניות הממשלתית של הפסקת הבנייה הציבורית המיועדת לאוכלוסיות מוחלשות, והולך ומתרחב מספרם של הזכאים הממתנים לפתרונות דיור ולסיוע בשכר דירה. אימוץ ההמלצות שלעיל ויישומן עשויים לחולל שינויים משמעותיים בתחום מדיניות הדיור הציבורי ולהיטיב עם ההיבטים החברתיים- הכלכליים של החברה הישראלית במדינת ישראל.

מקורות

בן-אור, י' (2011). שותפות ציבורית-פרטית לדיור ציבורי. קורת-מכון מילקן. מחקר מס' 44.

בן שטרית, ג' (2003). מדיניות דיור בישראל. בתוך י' קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים (עמ' 1-23). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בן שטרית, ג' וצ' מנסקי, ד' (2002). התערבות הממשלה בשוק הדיור: היבטים תיאורטיים ולקחי הניסיון המצטבר. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

בר-דדון, י' (2000). הדיור הציבורי בישראל: הצעה לרפורמה (מחקרי מדיניות מס' 45). ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים.

דגני, א' ודגני, ר' (2005). רכישת דירות בשיכון הציבורי – שביעות רצון והשפעה על רמת ההשקעה בדירה ובסביבה, סקר שנערך עבור משרד הבינוי והשיכון. תל אביב: המכון לגיאוקרטוגרפיה.

- דרין (דרבקיין), ח' (עורך). (1959). מגמות כלכליות וחברתיות של השיכון בישראל בתקופת העשור; השיכון הציבורי: סקירות והערכות על השיכון הציבורי בישראל בתקופת העשור 1948-1958. תל אביב. ספרי גדיש.
- הירש, א' (1988). התוכנית להרחבת הדירות במכלול הפעולה השיקומית. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון.
- הירש, א' (1995). בעלות על דירה והתייחסות למגורים בשכונות השיקום. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2008). מפקד האוכלוסין 2008. ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2011). פרופיל רשויות מקומיות בישראל. ירושלים.
- וינשטיין, צ' (2011). התחדשות עירונית בפרויקט שיקום השכונות, הייתכן? תכנון, ביטאון איגוד המתכננים בישראל, 8 (2), 62-73.
- ורצברגר, א' (2007). הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיוור. בתוך ' קופ (עורך), עיצוב מדיניות חברתית: מגמות וסוגיות (עמ' 149-168). ירושלים: מרכז טאוב לחקר מדיניות חברתית בישראל.
- ורצברגר, א' ורשף, נ' (1991). הפרטת השיכון הציבורי בישראל. תל אביב: המרכז לפיתוח על שם פנחס ספיר, ליד אוניברסיטת תל אביב.
- זיו, נ' (2005). בין שכירות לבעלות: חוק הדיוור הציבורי והעברת הון בין-דורית בפרספקטיבה היסטורית. משפט וממשל, ט (29), (460-411).
- חוק הדיוור הציבורי (זכויות רכישה) (תשנ"ט-1998). המאגר המשפט הישראלי. שריגים (ליאון): נבו הוצאה לאור.
- כהן, ר' (2008). המלחמה על הבית מהלכיו של חוק הדיוור הציבורי. תל אביב: משכל, הוצאה לאור מיסודן של ידיעות אחרונות וספרי חמד.
- כ"ץ, י' (1997). הפרטה בישראל ובעולם. ירושלים: פקר הוצאה לאור.
- כרמון, נ' (1989). שיקום שכונות בישראל – הערכת תוצאות. חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.
- כרמון, נ' (1999). מדיניות השיכון של ישראל: 50 השנים הראשונות. בתוך ד' נחמיאס וג' מנחם (עורכים), המדיניות הציבורית בישראל (עמ' 381-436). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- לו-יון, י' וקלוש, ר' (1994). דיוור בישראל – מדיניות אי-השוויון. תל אביב: מרכז אדווה.

לרמן, ר', בורוכוב, א' ועברון, ד' (1985). יוזמות הדיור של פרויקט שיקום השכונות והשלכותיהן על תנאי הדיור וערך הדיירות (דוח מחקר לוועדה הבינלאומית להערכת פרויקט שיקום השכונות). ירושלים: ג'וינט ישראל, מכון ברוקדייל.

מבקר המדינה. דוח 43, 1992; דוח 44, 1993; דוח 45, 1994; דוח 46, 1996.

מרון, א' (2011). מגמות ותהליכי הפרטה בשירותים החברתיים בישראל. ירושלים: מכון ון ליר.

משרד הבינוי והשיכון (1979). דין וחשבון הוועדה המייעצת לקביעת עקרונות ודרכי סיוע לשיכון. ירושלים.

משרד הבינוי והשיכון (2012). ענף הבנייה בישראל, ניתוח כלכלי רבעון שני של האגף למידע וניתוח כלכלי. ירושלים.

פידלמן, א' (2011). התמורות בדיור הציבורי בישראל 1998-2011. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

פייביש, ר' (2006). מכירת הדיירות בדיור הציבורי. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

פריזט, ש' (2008). כימוי אובדן הרווחה הכלכלית כתוצאה ממדיניות שיווק קרקעות למגורים בישראל בשנים 1990-2007. תל אביב: המכון הישראלי לתכנון כלכלי.

צפדיה, א' ויפתחאל, א' (2004). מדינה, מרחב והון: מהגרים בישראל וריבוד חברתי-מרחבי. בתוך ד' פילק וא' רם (עורכים), שלטון ההון – החברה הישראלית בעידן הגלובלי. ירושלים: מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד.

קלוש, ר' ולו-יון י' (2000). הבית הלאומי והבית האישי: תפקיד השיכון הציבורי בעיצוב המרחב. תיאוריה וביקורת, 16. ירושלים: מכון ון ליר.

שוצמן, מ' (עורך). (1998). בהשתכן עם: 40 שנות עמידר. תל אביב: עמידר.

שמשוני, ד' (2009). שיקום השכונות בעיירות הפיתוח. בתוך צ' צמרת, א', חלמיש וא' מאיר-גליצנשטיין (עורכים), עיירות הפיתוח (עמ' 233-244). ירושלים: הוצאת יד בן צבי.

Carmon, N. & Czamanski, D. (1990). *Housing in Israel – From planned economy to semi-free market management*. Haifa: Technion, Center for Urban and Regional Studies.

Weinstein, Z. (2010). *Housing policy In Israel project renewal* (Paper presented at the Knowledge City World Summit). Melbourne, Australia.