

הפוליטיקה של חקיקת חוק הדיור הציבורי

רן כהן¹

הצעת חוק הדיור הציבורי שיזמתי בשנת 1997 והתקבלה ב-1998 נולדה ממצוקה של בני ובנות הדור השני של דיירי הדירות הציבוריות. הוריהם, רובם בני עדות המזרח, קיבלו את הדירות בסמוך לעלייתם או מיד לאחר שנבנו הדירות הללו ותושבי המעברות המפורסמות עברו אליהן. מתוך כ-400,000 משפחות שהתגוררו בדירות שנבנו בשנות ה-50 וה-60 נותרו בעת הצעת החוק רק כ-120,000 אלף.

במהלך שלושה עשורים, שבהם נערכו מבצעי המכירה, הפך לבעל דירה כל מי שהיה בידו לקנות אותה מהחברות המשכנות. כל הנותרים היו כה עניים או לחילופין כה חסרי ישע, שאף פעם לא הזדמן להם לרכוש את ביתם. מכיוון ששנים לא נקבעה כל מדיניות בנוגע לעתיד הדיור הציבורי, ומכיוון שהגיעו אלי צעירי השכונות הללו כשהם מודאגים ומבוהלים מכך שאנשי החברות המשכנות בראשות עמידר באים מדי שבוע עם המשטרה ומסלקים את הדיירים שלא עמדו בתשלום שכר הדירה או לא זכו למעמד זכאים לדיור ציבורי, חשתי חובה כאיש ציבור למצוא פתרון נכון וצודק.

המציאות הקשה הזאת דרבנה אותי למצוא מוצא שאיננו טיפול אישי-משפחתי בכל מקרה ומקרה, אלא פתרון רדיקלי למצבן של המשפחות ולמצב שכונות הדיור הציבורי. בהצעת

1 רן כהן ברח מעיראק בגיל עשר וחצי. נקלט וגדל בקיבוץ גן שמואל. כשעלו הוריו לארץ ב-1951, הם גרו בשיכון עמידר בעכו, ושם ראה את ייסורי קליטתם ואת סבלם. השתחרר מצה"ל בדרגת אלוף משנה, שאותה קיבל כבר כאיש מילואים. בשנת 1984 נבחר לראשונה לכנסת ה-11. היה חבר בשבע כנסות, כיהן כסגן שר הבינוי והשיכון והיה ממונה על פרויקט שיקום השכונות. בהמשך כיהן כשר התעשייה והמסחר. במהלך כהונתו בכנסת חוקק חוקים חברתיים וציבוריים רבים, ובהם חוק שכר מינימום הראשון וחוק זכויות החולה. היה שותף בחקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי ובחוק הריסת אנדרטאות לזכר טרוריסטים. קידם את חוק הנגישות, ואף הכין את התקנות ליישומו בתהליך שעדיין לא הסתיים. פסגת פעילותו הפרלמנטרית היא חוק הדיור הציבורי. מאז פרישתו מהכנסת ומהמשלה משמש בהתנדבות כיו"ר מכון התקנים, מרצה בחמש אוניברסיטאות ומכללות ומכהן כנשיא לשכת המסחר ישראל-אסיה.

החוק ביקשתי ליזום מהלך חברתי נועז שיקדם שתי מטרות חיוניות: (1) להפוך מחוסרי דיור לבעלי דירה בישראל – דיירים ויורשיהם יוכלו לרכוש את דירות מגוריהם במחירי הנחה גדולים, כשהם זכאים לממש גם את המשכנתה הציבורית. (2) להחיות את הדיור הציבורי, שבמהלך כ-30 שנה לא נבנו בו דירות, באמצעות הפקדת הכסף שייכנס מהמכירה בקרן שתוקדש כולה לרכישה או לבנייה של דירות ציבוריות חדשות.

אלא שאחת התופעות המעניינות ביותר שנתקלתי בהן במהלך הפעילות לחקיקת החוק, תופעה שממש לא צפיתי כשיזמתי אותו, היא ההתנגשות בין ציבור דיירי הדיור הציבורי לבין נבחריהם בכנסת שמצאו את עצמם מתנגדים לאינטרס החיוני ביותר של מצביעיהם. רבים מחברי הכנסת הללו נכנסו לדילמות והתנגשויות רגשיות ומוסריות לא פשוטות בכלל, שאותן ואת מהלכיהן אני מבקש לתאר ברשימה זו.

בעת ייזום החוק אף השליתי את עצמי לרגעים ספורים, שאני צועד על מסלול מובטח של הצלחה ושל חקיקה קלה: הרי היתה זו אותה ממשלה (1997) שהפריטה את המדינה לדעת. בין היתר היה הניסיון להפריט את מניות בנק לאומי שנותרו בידי המדינה, ולאחר מכן אף ניסיונו של ראש הממשלה נתניהו למכור למיליארדר תד אריסון את חברת עמידר, על למעלה מ-90 אלף המשפחות ששיכנה אז בדירותיה. אז למה שממשלתו תתנגד להפרטה שאני מציע לדיירים? זאת ועוד, הרי אני מציע להפריט את הדיור הציבורי למען דיירים מצביעי ליכוד וש"ס, שהם מרכיביה העיקריים של הממשלה. אז למה שהממשלה תתנגד לאינטרסים של מצביעיה? הייתי ונשארתי תמים.

ידעתי אז היטב שאף לא אחד מדיירי עמידר, עמיגור, פרזות, חלמיש ושאר החברות המשכנות מצביע למרצ, המפלגה שייצגתי ובשמה הובלתי את חקיקת החוק. אבל ידעתי גם שחוק כזה הוא חלק מהאידיאולוגיה של המפלגה, ולכן היא תתמוך בי. ובאמת, מלבד אברהם פורז, שהיה אז חבר כנסת מטעם מרצ ובגלל השקפת עולמו הקפיטליסטית הקיצונית התנגד לחוק לאורך כל תהליך חקיקתו, תמכו בו כל שאר חברי לסיעה ואף פעלו ככל יכולתם, גם כשהיו מסופקים אם זה יעזור למפלגה בבחירות.

כאשר החל המאבק על החקיקה, נדהמו גם הדיירים עצמם כשגילו שנציגיהם, שלעתים הכירו אותם באופן אישי מהשכונות, יצביעו נגדם על החוק "שלהם". לא ברור לי למה התנגדות הממשלה והקואליציה לחוק היתה כה עזה; אולי מסיבות אידיאולוגיות של נתניהו עצמו, או משום שחברי הכנסת מהקואליציה לא רצו שנציג מרצ יקדם מהלך פופולרי בקרב מצביעיהם, או שפקידי האוצר שלטו ללא מצרים בשרים ובממשלה חסרת חוט שדרה, שלא היתה מסוגלת לערוך דיון מעמיק ורציני על מעמדו של הדיור הציבורי בחברה הישראלית. מכל מקום, הראשונים שיצאו בשצף קצף נגד הצעת החוק היו פקידי האוצר, והשרים החרו החזיקו אחריהם.

אבל הנקודה המעניינת ביותר מבחינתי היתה שכאשר היה על הדיירים להכריע בין נטייתם הפוליטית לבין האינטרס שלהם לרכוש בהנחה את בתיהם ושתקום הקרן שתבנה קורת גג למתחילים שנים לדירה ציבורית בשכירות, התקוממו רבים מהם על נציגייהם בכנסת ואף נכנסו לעימותים עמם באזורי המגורים שלהם ובאספות פוליטיות שבהן נכחו נציגי הממשלה, ואחר כך גם הפנו להם עורף בבחירות והצביעו במאורגן למפלגות אחרות. כלומר: הם דבקו ברצונם להיות הבעלים של ביתם יותר מכפי שדבקו במפלגות שהשתייכו אליהן הם בעצמם ואף הוריהם.

אני יכול לקבוע בביטחון גמור שלסתירה הזאת בין הדיירים לנציגייהם הפוליטיים, שסיעותיהם התנגדו לחוק, היה חלק מכריע ביצירת הרוב שחוקק את החוק. אף שנכפתה משמעת קואליציונית הדוקה, פרשו מיד חלק מסיעות הימין (סיעת גשר של דוד לוי, למשל) מתמיכה בקואליציה וחברו אלי, והיו עוד חברי כנסת בודדים שמרדו בסיעותיהם ובקואליציה, אם בהצבעה בעד החוק ואם בכך ש"נעלמו" מהמליאה, כאשר צריכים היו להתייצב ולהצביע נגדו במצוות הנהלת הקואליציה. מצב זה הוא שאפשר בעיקרו של דבר להעביר את החוק במליאת הכנסת, שם התפוררה הקואליציה פעם אחר פעם, אבל בהחלט חלחל גם להתנהלות הקואליציה בוועדת הכלכלה של הכנסת בראשות חבר הכנסת אבי יחזקאל ממפלגת העבודה שתמכה בחוק. גם שם התקשה יו"ר הקואליציה להתמיד בתחזוקת נציגי הממשלה במהלך דיוני הוועדה ובהצבעות שם על החוק.

תופעה שנייה שמעניין אותי להציגה כאן היא מקומם של פקידי האוצר והשרים בקביעת המדיניות הכלכלית והחברתית, ובמקרה זה מדיניות הדיור הציבורי. מכיוון שעשרות שנים לא ערכו ממשלות ישראל דיון רציני משמעותי באשר לתפקידו של הדיור הציבורי ברקמה החברתית של המדינה, למעשה לא גיבשו השרים את עמדתם מעולם. אלה שכן גיבשו עמדה הם פקידי משרד האוצר, ואני יכול להגדיר את התרשמותי מתפיסתם במשפט אחד: הם פשוט מתעבים את הדיור הציבורי. קיומו של מאגר כזה, המונה עשרות אלפי דירות הנמסרות במחיר מסובסד לאנשים עניים, זר מאוד לרוחם ולאורחות מחשבתם. לא התרשמתי שיש להם משנה סדורה המסבירה את תיעובם. זה פשוט זר לרוחם. בעת הדיונים ובמהלך מאמצי להגיע איתם לפשרות, היו מחוות הגוף של הפקידים הללו משמעותיות יותר מהנימוקים שהשמיעו. וגם הנימוקים היו ביטויי דחייה וסלידה יותר מאשר טיעונים של ממש. בחלל שנפער בין שרים חסרי אידיאולוגיה חברתית או ערכית כלשהי לבין פקידים הסולדים מהדיור הציבורי (ואולי גם מדייריו?) נוצר ואקום, שאליו נשאבו הפקידים בחפץ לב ובתיאבון גדול.

איך נחשפתי לתופעה הזאת? לאורך עשרות דיונים במהלך החקיקה במליאת הכנסת וועדותיה לא שמעתי מפי מישהו מחברי הכנסת או השרים שהתנגדו לחוק אפילו לא השקפה מנומקת ומסודרת אחת על עתידו של הדיור הציבורי או על ייעודו בעשרות השנים הקרובות. לכן לאורך כל תהליך החקיקה לא היתה כל מדיניות מכוונת אחרת

להחייאתו ולרענונו מלבד המהלך שהציע החוק – למכור את הדירות, ומפירות ההכנסות לחדש את הבנייה ואת הרכישה של דירות חדשות. בתהליך החקיקה התנהלו השרים וראשי הקואליציה כפקודיהם הצייתנים של פקידי האוצר. בכל העימותים בתקשורת לא הפוליטיקאים הם שייצגו את מתנגדי החוק, אלא פקידי האוצר. וכאן אף אפשר להדגיש שהמדברים בשם הממשלה היו על פי רוב היו פקידי האוצר, ולא מקצועני משרד השיכון.

להתנהלות הזאת יש בעיני חשיבות גדולה באבחון היחסים והקשרים בין פוליטיקאים-מנהיגים לבין פקידיים. מניסיוני כשר התעשייה והמסחר בעבר אני יודע שבמקום שבו לשר אין עמדה אידיאולוגית או ערכית, אלה שמחליטים בסופו של דבר על המדיניות, לטוב או לרע, הם הפקידים לרמותיהם השונות.

תופעה שלישית שאני מבקש לעמוד עליה היא הפער בין כוונת החוק לבין התוצאה והשלכתה על גורלו של הדיור הציבורי בישראל. לאחר שהעמקתי מאוד במתרחש באתרי הדיור הציבורי ובמאות ואלפי מפגשים עם הדיירים, היתה כוונתי לשלב באמצעות החוק בין מכירת הדירות לדיירים במחירים נוחים לבין בניית דירות חדשות לטובת חסרי הדיור שהמתינו שנים רבות, וכן לרענן את שכונות הדיור הציבורי בבנייה באזורי הדיור ובשיפוץ רבות מהדירות המצויות כבר כיום ברמות הזנחה מחפירות.

ברור היה לי שמשרד האוצר לא יקצה לבנייה ולשיפוצים אפילו שקל אחד, והמוצא היחיד היה להשתמש בכספי המכירה לטובת המטרה הכפולה הזאת: גם לחדש את פני השכונות וגם לספק דירות חדשות לחסרי קורת הגג. וכפי הנראה את המהלך הזה תיעבו פקידי האוצר יותר מכול: גם חידוש פני הדיור הציבורי, הנקלה בעיניהם, וגם המחוקק שהם בזים לו בסתר לבם יחליט מה עושים עם הכסף? את זה הם לא יכלו לשאת, והחליטו לסכל את המהלך בכל מחיר.

על כן גם לאחר שעלינו לשלטון ב-1999 והעברנו החלטת ממשלה למכור את דירות הדיור הציבורי על פי כללי החוק, כאילו הושלמה חקיקתו, פקידי האוצר אמנם השלימו עם המכירה, אבל לא אפשרו אף פעם מאז לבנות או לקנות דירות עבור הדיור הציבורי, וזאת אף שנכנסו ממכירת הדירות קרוב לשלושה מיליארד ש"ח. כך לא נבנתה אף לא דירה אחת.

והרי לכם השוואה מעניינת: עם עלייתה לשלטון הורתה ראש ממשלת בריטניה, מרגרט תאצ'ר, להעביר לדיירי הדיור הציבורי בארצה למעלה ממיליון דירות חינם אין כסף, כשמטרתה להתנער מאחריות המדינה על שיכונם של חסרי היכולת. בדומה לכך, ובניגוד לרצוני ולכוונתי כמובן, הפכו פקידי האוצר ומשרד השיכון, מגובים בשתיקת השרים המופקדים עליהם, את החוק שבמהותו כוונה חברתית למהלך כמעט תאצ'ריסטי. אני אמנם מאושר עם הצדק שנעשה עם 45 אלף משפחות ויותר, שרכשו את דירתן בעקבות החוק, אבל מצר מאוד על חיסול הדיור הציבורי בישראל. ככלות הכול, הרי עדיין עומדים

בעינם שני יעדיו של הדיור הציבורי – לספק קורת גג לעולים חסרי יכולת (היעד הציוני) ולספק דיור בטוח ויציב לעניים ביותר החסרים יכולת להשיג אותו לעצמם (היעד החברתי) – ויש לתת להם מענה.

התופעה האחרונה שעליה אני מבקש להתעכב בקצרה היא בחינת ההשלכות התודעתיות והפוליטיות של חקיקת החוק והמאבק דרכו על התודעה הפוליטית של הדיירים.

כאשר כבר חוקק החוק ב-1998 והוקפא בידי ממשלת נתניהו הראשונה (1996-1999) במסגרת חוק ההסדרים, התפרץ זעם גדול מאוד בין הדיירים שליוו בדריכות את תהליך החקיקה, ואז במערכת הבחירות של 1999 קמו מאות פעילי דיור ציבורי ברחבי הארץ והחליטו לעשות מעשה שיחזיר להם את החוק: הם הקימו מטות של דיור ציבורי בשכונות, עברו מבית לבית והטיפו להצביע למרצ ולאהוד ברק לראשות הממשלה, גם כדי להעניש את מתנגדי החוק וגם כדי לאפשר את עלייתנו לשלטון כדי שנחזיר את החוק. בסיום מערכת בחירות מתישה ומרתקת ספרתי את הקולות בקלפיות באזורים שבהם היו מקבצי דיור ציבורי, ומצאתי ש-45 אלף ויותר מצביעים שהצביעו ליכוד וש"ס הצביעו בבחירות 1996 עבור מרצ. מרצ עלתה מ-9 ל-10 מנדטים, ומפלגת העבודה הראשה נבחר לראשות הממשלה ירדה במספר חברי הכנסת שלה.

בבחירות 2003 שוב בדקתי את מניין הקולות במקבצי הדיור הציבורי, וגיליתי שנס ההצבעה למרצ היה חד פעמי; כמעט כל מי שהצביע למרצ בבחירות '99 ויתר על כך בבחירות 2003. נכון שאין זה מחקר סוציולוגי מאושש סטטיסטית, וברור לי שנדרש מחקר מעמיק ומקצועי, אך אי אפשר להתעלם מהתופעה, ולכן מצאתי לנכון לציין אותה.

בסיכומי של דבר השיג החוק שני הישגים מרחיקי לכת: (1) קרוב ל-50,000 משפחות שינו את מעמדן החברתי, כשהפכו לבעלות דירות ולמורישות דירות לדור הבא. (2) החוק העלה את סוגיית עתיד הדיור הציבורי אל פני השטח של הציבור הישראלי.

נכון לעכשיו השלימה הממשלה לכאורה עם קיומו של החוק ופועלת להמשיך במכירה מבוקרת של 60,000 אלף הדירות שנותרו בידיה, אך היא מתעקשת, ללא שמץ היגיון ובלי עכבות מוסריות, לא להשקיע בבניית דירות חדשות את הכסף מהמכירה הנוכחית ואת הכסף שעוד נותר בקופות מהמכירות הקודמות, שרובו נגזל בניגוד להוראת החוק כדי לשמש למטרות אחרות, שאין כל קשר בינן לבין דיור ציבורי. בצדקנות מחפירה היא טוענת שהיא רוצה להקדיש אותו ל"סיוע בשכר דירה לדיירים", והרי היא יודעת שסיוע בשכר הדירה לא יישאר בידי הדיירים, אלא בידי בעלי הדירות שהם לא בדיוק עניי ישראל.