



הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל
Technion – Israel Institute of Technology

ספריית הטכניון
The Technion Library

בית הספר ללימודי מוסמכים ע"ש ארווין וג'ואן ג'ייקובס
Irwin and Joan Jacobs Graduate School

©

All rights reserved

This work, in whole or in part, may not be copied (in any media), printed, translated, stored in a retrieval system, transmitted via the internet or other electronic means, except for "fair use" of brief quotations for academic instruction, criticism, or research purposes only.
Commercial use of this material is completely prohibited.

©

כל הזכויות שמורות

אין להעתיק (במדיה כלשהי), להדפיס, לתרגם, לאחסן במאגר מידע, להפיץ באינטרנט, חיבור זה או כל חלק ממנו, למעט שימוש הוגן בקטעים קצרים מן החיבור למטרות לימוד, הוראה, ביקורת או מחקר.
שימוש מסחרי בחומר הכלול בחיבור זה אסור בהחלט.

**דיוור בהישג יד (דב"י):
ניתוח הניסיון במדינות נבחרות ולקחים לישראל**

חיבור על מחקר
לשם מלוי חלקי של הדרישות לקבלת התואר
מגיסטר בתכנון ערים ואזורים

תמר לניר שצברג

הוגש לסנט הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל
תשרי תשס"ט חיפה אוקטובר 2008

תודות

המחקר נעשה בהנחייתה של פרופ' נעמי כרמון, במסגרת המסלול לתכנון ערים ואזורים בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים.

אני מודה לטכניון על תמיכתו הנדיבה בהשתלמותי.

ברצוני להביע תודתי והערכתי לפרופ' נעמי כרמון שליוותה אותי במסע; מאז פתחה לפני צוהר לנושא ועד לסיום הכתיבה, נעמי תמכה והדריכה בחכמה, מקצועיות ובסבלנות אין קץ. השיחות הארוכות, שנדדו גם למחוזות אחרים, היו מאירות ומחכימות והעשירו אותי בידע ובכלים גם מעבר לעבודה זו.

ברצוני להודות לכל מי אשר תמכו ותרמו בידע, עצה ומילה טובה וסייעו להעשרת העבודה.

סיום עבודה זו מסכם פרק חיים אליו גויסו, בעל כורחם, משפחתי וחברי, אשר הוכיחו עד כמה בת מזל אני, ועל כך תודתי לכולכם. תודה מיוחדת לאישי, גיל שתמך ועודד, והיה חבר אמיתי, ולבנותיי, אופיר, יעל ונעה, האושר של חיי!

תוכן עניינים

i	תקציר.....
1	חלק ראשון – מושגים וסוגיות.....
3	מבוא.....
5	פרק 1: דיור בהישג יד: מושגי יסוד.....
5	1.1 מהו דיור?.....
6	1.2 דיור ראוי (decent housing).....
7	1.3 דיור בהישג-יד (affordable housing).....
9	1.4 אחריות המדינה לאספקת דב"י.....
10	1.4.1 מדינת הרווחה וגישות, האוניברסאלית מול הסלקטיבית.....
11	1.4.2 הדיור בהקשר למדינת הרווחה.....
12	1.4.3 הזכאים לסיוע ציבורי לדיור.....
12	1.4.4 הזכות לדיור.....
13	1.4.5 מעורבות הממשלה באספקת דב"י.....
15	פרק 2: סוגיות יסוד בדיון על אספקת "דיור בהישג יד".....
15	2.1 דיור וחברה.....
15	2.1.1 הדרה הכלה במגורים.....
15	2.1.1.1 הדרה.....
16	2.1.1.2 הקשר בין דיור להדרה: הדרה מרחבית.....
20	2.1.1.3 הכלה.....
22	2.1.2 כלים להכלה במגורים: ניידות והזדמנות.....
22	2.1.2.1 ניידות.....
23	2.1.2.2 הזדמנויות.....
25	2.1.3 כלים להכלה במגורים: עירוב הכנסה (mixed income) ומגוון חברתי (social mix).....
26	2.1.3.1 מדיניות ליצירת עירוב הכנסה ומגוון חברתי.....
33	2.2 בעלות מול שכירות: חזקה על דיור בקרב מעוטי הכנסה.....
33	2.2.1 צורות חזקה שונות בדיור.....
36	2.2.2 תפיסת הבעלות בציבור הרחב, במדינות אירופה וארה"ב.....
37	2.2.3 בעד ונגד הבעלות עבור מעוטי הכנסה.....
37	2.2.3.1 טיעונים בעד הבעלות למעוטי הכנסה.....
41	2.2.3.2 טיעונים כנגד הבעלות למעוטי הכנסה.....
45	2.2.3.3 סיכום.....
47	חלק שני – תמיכה ציבורית באספקת דב"י – הניסיון הבינלאומי.....
49	פרק 3: סיוע ציבורי לאספקת דב"י – תמיכה בצד ההיצע.....
49	3.1 דיור ציבורי/חברתי.....
50	3.1.1 דיור ציבורי/חברתי בניהול רשויות, ממלכתיות ומקומיות.....
51	3.1.1.1 ארה"ב.....
57	3.1.1.2 בריטניה.....
63	3.1.1.3 הולנד.....
65	3.1.2 דיור בניהולן של חברות שלא למטרות רווח.....
66	3.1.2.1 בריטניה: אגודות דיור.....
68	3.1.2.2 הולנד: אגודות דיור.....
73	3.1.2.3 ארה"ב: תאגידים לפיתוח קהילתי (CDC's).....

75	..... 3.1.2.4 מודלים נוספים של חברות לדיור באירופה
76	..... 3.1.3 דיור ציבורי/חברתי: השוואה וסיכום
80	..... 3.2 סבסוד יזמים פרטיים הבונים דב"י להשכרה
81	..... 3.2.1 סבסוד ישיר – הלוואות ליזמים
81	..... 3.2.1.1 גרמניה המערבית
82	..... 3.2.1.2 ארה"ב
86	..... 3.2.1.3 בריטניה
86	..... 3.2.2 סבסוד עקיף של יזמי דב"י
87	..... 3.2.2.1 ארה"ב
99	..... 3.2.3 סבסוד ציבורי ליזמים פרטיים: סיכום והשוואה
103	..... פרק 4: סיוע ציבורי לזכאים – תמיכה בצרכן (בצד הביקוש)
103	..... 4.1 מענקי דיור: סבסוד ציבורי לשכירות
104	..... 4.1.1 ארה"ב
114	..... 4.1.2 בריטניה
117	..... 4.1.3 הולנד
120	..... 4.1.4 מענקים לזכאים לדיור שכירות: סיכום והערכה
126	..... 4.2 סבסוד ציבורי לרכישת דירה
126	..... 4.2.1 ארה"ב
137	..... 4.2.2 בריטניה
143	..... 4.2.3 הולנד
145	..... 4.2.4 תמיכה ציבורית בבעלות על דיור בקרב מעוטי משאבים: סיכום והערכה
149	..... 4.3 הסדרים חדשניים: תמיכה בהסדרי ביניים בין בעלות לשכירות
149	..... 4.3.1 'צרו זכויות בנכס' – גווי ביניים בין בעלות לשכירות
150	..... 4.3.1.1 הולנד
152	..... 4.3.1.2 ארה"ב ומדינות אחרות
153	..... 4.3.1.3 סיכום
154	..... 4.3.2 קרנות קהילתיות לקרקע
154	..... 4.3.2.1 ארה"ב
155	..... 4.3.2.2 הולנד
155	..... 4.3.2.3 סיכום
156	..... 4.3.3 קואופרטיב (לדיור) +
161	..... פרק 5: הסדרים רגולאטורים לאספקת דב"י
161	..... 5.1 רגלוציה (הסדרה) פיננסית למימון דב"י
	..... 5.1.1 שוק חופשי בהסדרת הממשל המרכזי: שוק אשראי והמשכנתאות והכוונתו לצורכי אוכלוסייה מעוטת משאבים
161	..... 5.1.2 קרנות נאמנות לנדל"ו המסייעות לאספקת דב"י
170	..... 5.1.3 אגרות חוב המסייעות לאספקת דב"י
170	..... 5.2 רגלוציה בתכנון לתמיכה בבניית דב"י
171	..... 5.2.1 'דיור מכיל': חיוב יזמי בנייה פרטיים למכסה של יחידות דב"י
172	..... 5.2.1.1 ארה"ב
176	..... 5.2.1.2 בריטניה
180	..... 5.2.1.3 סיכום והשוואה בין ארה"ב ובריטניה
183	..... סיכום חלק שני
189	..... חלק שלישי – עמדות מומחים מישראל כלפי סוגיות דב"י
191	..... פרק 6: רקע – מדיניות הדיור בישראל
191	..... 6.1 הזכות לדיור
192	..... 6.2 מאפיינים מרכזיים של מדיניות הדיור בישראל

192	6.2.1 מעורבות ממשלתית עמוקה
192	6.2.2 התמקדות בקליטת עלייה
193	6.2.3 פיזור האוכלוסייה ואכלוס ישובי הפריפריה
195	6.2.4 עידוד בעלות על דיור
197	6.2.5 העדר שוק שכירות מסחרי בישראל
198	6.2.6 המדיניות הציבורית והפערים בין אוכלוסיות במדינת ישראל
200	6.2.7 עלות הדיור
200	6.3 סיוע ציבורי לזכאים
201	6.3.1 מסלולי הסיוע
205	6.4 הדיור הציבורי בישראל
209	6.4.1 הדיור הציבורי בישראל: סיכום
213	פרק 7: עמדות מומחים כלפי דב"י
214	7.1 עמדות מומחים בסוגיות יסוד
214	7.1.1 האם על הממשלה להתערב בשוק הדיור?
215	7.1.2 מי זכאי לתמיכה בדיור ומהו סוג התמיכה המומלץ?
217	7.1.3 שכירות או בעלות: מהו הפיתרון המתאים למעוטי האמצעים?
218	7.1.4 במה עדיף למקד את הסיוע הציבורי? בצד ההיצע או בצד הביקוש?
	7.1.5 האם על המדינה, המסייעת לזכאים, להתערב במאפייני המיקום והשכונה שהם בוחרים?
220	
221	7.1.6 למי צריך להיות חלק באספקת הדיור בארץ ובאיזה אופן?
221	7.1.6.1 תפקיד הממשלה לעומת הסקטור הפרטי
222	7.1.6.2 תפקיד הסקטור השלישי: חברות ללא מטרות רווח
223	7.1.6.3 תפקיד השלטון המקומי
224	7.1.6.4 תכנון דב"י ברמה המחוזית
225	7.1.6.5 תפקיד החברות המשכנות
225	7.1.6.6 תפקידו של מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י)
226	7.1.7 האם דרוש שיכון ציבורי?
227	7.1.7.1 מכירת דירות הדיור הציבורי לדייריהן
228	7.2 תגובות המומחים להסדרים חדשניים באספקת דב"י
230	7.2.1 עידוד יזמים פרטיים לבניית דיור בשכירות מוזלת, באמצעות זיכוי מס
230	7.2.1.1 המנגנון והטמעתו במציאות הישראלית
236	7.2.1.2 לסיכום
	7.2.2 'דיור מכיל': עידוד/חיוב יזמים פרטיים לבניית דיור לשכירות מוזלת באמצעות רגולציה
237	
238	7.2.2.1 המצדדים בהסדר
240	7.2.2.2 השוללים את ההסדר
240	7.2.2.3 יישמות ההסדר
241	7.2.2.4 לסיכום
244	7.2.3 גווני ביניים: בין שכירות לבעלות
245	7.2.3.1 המצדדים
246	7.2.3.2 השוללים
251	7.2.3.3 סיכום
253	7.2.3.4 הצעה להסדרים דומים נוספים
255	7.3 סיכום פרק הראיונות - עמדות מומחים מישראל כלפי דב"י
259	חלק רביעי – מסקנות והמלצות
261	פרק 8: תובנות, מסקנות והמלצות
262	8.1 סוגיות יסוד באספקת דב"י
262	8.1.1 עיצוב מדיניות דיור

262	8.1.2 זכות לדיור לכל אזרח.....
263	8.1.3 זכאות לתמיכה ציבורית לדיור.....
264	8.1.4 הדיור כאמצעי לחילוץ ממעגל העוני.....
266	8.1.5 מלאי ישן מול מלאי חדש לדב"י.....
266	8.2 הסדרים לסיוע לדיור בהישג יד (דב"י).....
267	8.2.1 הדיור הציבורי.....
269	8.2.1.1 שיקום וחידוש אתרי הדיור הציבורי.....
270	8.2.1.2 מכירת דיור ציבורי לדייריו.....
272	8.2.2 בעלות על דיור למעוטי משאבים.....
276	8.2.3 הסדרים בשותפות ציבורית-פרטית לאספקת דב"י בשכירות.....
277	8.2.3.1 עידוד יזמים באמצעות הלוואות בריבית מסובסדת.....
278	8.2.3.2 עידוד יזמים באמצעות זיכוי ממס.....
281	8.2.3.3 עידוד או חיוב יזמים כחלק מרישוי הבנייה (דיור מכיל).....
284	8.2.3.4 תוספות לדב"י בעזרת שותפות ציבורית פרטנית.....
284	8.2.3.5 סיכום : שותפות ציבורית-פרטית באספקת דב"י.....
286	8.2.4 סיוע ציבורי לזכאים בעזרת מענקי דיור לשכר זירה.....
288	8.2.5 הסדרים חדשניים : חזקות ביניים בין שכירות לבעלות ואחרים.....
289	8.3 השותפים ליישום מדיניות הדב"י ותפקידיהם.....
289	8.3.1 תפקיד הממשלה.....
290	8.3.2 תפקיד הסקטור הפרטי.....
292	8.3.3 תפקיד הרשויות המקומיות.....
293	8.3.4 תפקיד הסקטור השלישי ואגודות דיור.....
295	8.3.5 תפקיד מינהל מקרקעי ישראל.....
296	8.4 כיוונים להמשך ולהרחבת המחקר.....
299	מקורות.....

רשימת טבלאות

35	חזקות הדיור (%) מכלל מלאי הדיור : השתנות לאורך זמן.....	טבלה 2.1
44	השוואה של תכונות נבחרות בדיון בעד ונגד הבעלות.....	טבלה 2.2
77	השוואה בין מאפייני הדיור החברתי.....	טבלה 3.1
79	השתנות תפקידיהם של הממשל ואגודות הדיור לאספקת הדב"י.....	טבלה 3.2
94	חישובי שלב I בפרויקט הדיור שנבנה בסנט-לואיס.....	טבלה 3.4
96	השתנות תוכנית ה-LIHTC לאורך 20 שנות קיומה.....	טבלה 3.5
98	LIHTC - השחקנים המשתתפים בהסדר ועמדתם.....	טבלה 3.6
100	התוכניות לסבסוד הסקטור הפרטי לאספקת דב"י.....	טבלה 3.7
119	כלים מימוניים לאורך השנים, בסקטור השכירות החברתית (הולנד).....	טבלה 4.1
123	השוואה מסכמת של מענקי הסיוע לשכ"ד בין ארה"ב, בריטניה והולנד.....	טבלה 4.2
138	שיעורי חזקות הדיור בבריטניה.....	טבלה 4.3
148	השוואת מענקי הסיוע המיועדים לבעלים, בין ארה"ב, בריטניה והולנד.....	טבלה 4.4
151	חזקות חדשניות והעברת זכויות קניין – אגודות הדיור בהולנד.....	טבלה 4.5
179	השוואה היפותטית להדגמת הקשר בין סעיף 106 למענקים לדיור חברתי.....	טבלה 5.1
181	'דיור מכיל' בבריטניה ובארה"ב בראשית שנות האלפיים.....	טבלה 5.2
	הרכב ההוצאות (באחוזים)בחמישונים של משקי הבית לפי הכנסה לנפש סטנדרטית, 2006.....	טבלה 6.1
200	היגדים בעד ונגד סבסוד הבעלות למעוטי הכנסה.....	טבלה 7.1
218	סיכום הערכת ההסדרים בהתאם לחמשת הקריטריונים.....	טבלה 7.2
228	סיכום ההתייחסות למנגנון זיכוי המס וליישומו בישראל.....	טבלה 7.3
235	סיכום ההתייחסות למנגנון 'דיור מכיל', וליישומו בישראל.....	טבלה 7.4
242	סיכום ההתייחסות למנגנוני השיתוף בבעלות וליישומו בישראל.....	טבלה 7.5
250	השוואה בין מאפייני הדיור החברתי/ ציבורי.....	טבלה 8.1
268		

רשימת איורים

1	בית הימן, קרית ביאליק (1934).....	איור 1.1
47	ילדים במשחק, שיכון ציבורי, בוסטון (1951).....	איור 3.1
62	דירות דיור חברתי בבריטניה שעברו לשוק פרטי עקב Right to Buy.....	איור 3.2
78	שכירות ציבורית/חברתית – נתונים בינלאומיים (%).....	איור 3.3
159	K Lofts, פויקט מגוון אוכלוסין, סאן דייגו, ארה"ב.....	איורים 5.2, 12
177	גמר בניה של דב"י בבריטניה ושל דירות שנבנו במסגרת סעיף S106.....	איור 5.3
184	מיפוי מגוון ההסדרים לאספקת דב"י.....	איור 5.4
189	קריית יובל, ירושלים.....	איור 6.1
202	מימוש הלוואות ממשלתיות לדיור ע"פ קבוצות זכאות.....	איור 6.2
204	מספר מממשי מענק השתתפות בשכר דירה.....	איור 6.3
259	שיכון ציבורי, קריית גת (ארטור גליקסון).....	איור 8.1

תקציר

בעידן בו חלק גדל והולך של האוכלוסייה אינו יכול לעמוד במחירי שוק הדיור, קיומו של סיוע ציבורי לאספקת דיור ראוי בהישג יד הוא הכרח בכל מדינה. חיבור זה עוסק בהבנת המושג דב"י - דיור בהישג יד (affordable housing) ובמדיניות ציבורית להבטחת דיור ראוי (decent housing) לכל אזרח, תמורת מחיר שמשק הבית מעוט המשאבים מחד, והמדינה (הציבור) מאידך, יכולים לעמוד בו.

משנות השבעים למאה שעברה, מדיניות הדיור בישראל שינתה את יעדיה; מהתמקדות בשיכון העולים, המדינה עברה לתמיכה בקבוצות נוספות, וביניהן, תושבים ותיקים מעוטי הכנסה. מאז, השתנו פני החברה, אוכלוסייתה גדלה פי שניים ויותר, גדלו הפערים בין אלה שיש להם ואלה שאין להם ואיתם הצורך בבחינה מעמיקה של נושא הדיור עבור מעוטי האמצעים.

מטרת המחקר המוצג בזאת הינה ללמוד מן הניסיון לאספקת דב"י - דיור בהישג יד - במדינות מפותחות אחדות, בכדי להציג בפני מתכננים ומקבלי החלטות בישראל ידע מעודכן ומנותח, שיסייע להם לקבל החלטות מקומיות בנושא המורכב של אספקת דב"י. לשם כך הופעל הנוהל שלהלן:

- **הבהרת מושגים וסוגיות יסוד** בנושאי דב"י ואספקתו, כולל: "דיור ראוי", "דיור בהישג יד" זהות "הזכאים", חזקות דיור, הדרה והכלה, דיור מעורב מבחינה חברתית ועוד.
 - סקירה אקסטנסיבית של הספרות הבינלאומית, בעיקר מארה"ב, בריטניה והולנד, לשם:
א. מיפוי ההסדרים העיקריים לאספקת דב"י; **ב. הערכת ההסדרים**, בהתייחס לחמישה קריטריונים עיקריים: **הבטחת דיור למעוטי הכנסה**, כולל העניים ביותר במשאבים, **ביטחון בחזקת הדיור לטווח הארוך**, **הרחבת הזדמנויות** וסיכוי להיחלצות מעוני, **עלות ההסדר** לקופה הציבורית ו**ישימות ההסדר**; **ג. זיהוי הסדרים חדשניים**, העשויים להועיל במיוחד למעוטי הכנסה, ולהם פוטנציאל למימוש בארץ.
 - **לימוד מדיניות הדיור בישראל**, באמצעות: **א.** סקירה תמציתית של המדיניות בישראל, כפי שהיא מתוארת בכתובים; **ב.** עריכה וניתוח של ראיונות עם תריסר מומחים מתחומים שונים הקשורים ומשפעים על שוק הדיור בארץ: עמדתם לגבי סוגיות יסוד, הסדרים מרכזיים והסדרים חדשניים, ומיון העמדות בהתאמה לנושאים השונים, לפי סקטור המרואיינים, לפי תומכים ומתנגדים, ולפי חמשת קריטריוני ההערכה הנ"ל.
 - **מסקנות, תובנות והמלצות**, המתבססות על שלושת החלקים המובחנים הנ"ל של המחקר.
- היגד נורמטיבי מרכזי, שביססנו בתובנות מן המחקר, הוא **דרישה ליצירתה של מדיניות דיור, שתבטיח זכות לדיור ראוי (decent) לכל משק בית, במחיר שביכולתו לשלם, בהתחשב בהכנסותיו ובמאפייני משק הבית**. מימוש מדיניות דיור כזו דורש מן הרשויות הציבוריות מחויבות לאספקתו של דב"י בכמות מספקת לכלל הזכאים ובאיכות נאותה. להלן מסקנות, תובנות והמלצות לאספקת דב"י, הנסמכות על מה שנלמד במסגרת המחקר מן הספרות הבינלאומית ומן המרואיינים המומחים:
- **תפקיד הממשלה היה ויהיה תפקיד הכרחי ומרכזי בהבטחת דיור בהישג יד** - כל המומחים שותפים להכרה בצורך במעורבות ממשלתית בשוק הדיור ובאספקת דב"י. רק בידי הממשל

המרכזי מצויים הכלים החיוניים לביצוע מדיניות: חקיקת חוקים, הענקת סמכויות, בניית גופי מימון תומכים, הסדרה ואכיפה.

- **קביעת הזכאות** - מקובל בארצות המערב שהזכאות לסיוע ציבורי מסתמכת על נזקקות כלכלית של משק הבית. הממשלה יכולה להקצות משאבים ציבוריים לדיור גם לפי שיקולים אחרים, כמו לעולים, אך המלצתנו היא להפנות את המשאבים הממשלתיים לדיור, אשר צומצמו מאד בשנים האחרונות, **קודם לתושבים מעוטי משאבים**.
- **מלאי ישן מול חדש** - אספקת דב"י אין משמעה, בהכרח, בנייה של יחידות דיור חדשות; להיפך, **דב"י רב מצוי במלאי הישן** שברובו זול יותר מן החדש. מומלץ להבטיח, באמצעות הסכמים עם בעלי דירות, שמירה של דירות ותיקות כדב"י לאורך זמן, ובתנאי שתהיינה במצב ראוי (decent) ותעמודנה בתנאים שיקבעו ביחס לצפיפות, סניטציה ואחרים.
- **דיור ציבורי** - המדינה זקוקה היום ותיזקק בעתיד למלאי של דיור ציבורי, הן עבור מי שבאופן קבוע אינם יכולים לתחזק דירה משלהם והן עבור משקי בית, הנמצאים במצוקה אך יש תקווה שבעתיד ייחלצו ממנה. מלאי הדיור הציבורי בארץ קטן הרבה מן המקובל ברוב מדינות אירופה; אנו מציעים **להגדיל את המלאי**.
- **מענקי דיור** - בארץ מקובלים מענקים ממשלתיים לסיוע בשכירות לזכאים. המענקים הוקטנו מאד בשנים האחרונות וכללי הזכאות הוחמרו במידה ניכרת. מומלץ להשאיר על כנה מערכת **מענקי דיור ייעודיים** ולא להבליעם בהסדרי הבטחת הכנסה, כמו כן, להתאימה מחדש לצורכי הזכאים ולדאוג לכך שתוכל להבטיח ביטחון לאורך זמן בחזקה על הדירה. מוצע לאמץ את רעיון ה-tenure neutral, **ולאפשר קבלת מענקי דיור גם לרוכשי דירות** כחלק מעלות המשכנתא, וכך יקודמו משקי הבית לעצמאות ויוקטן העול הציבורי בעתיד.
- **אספקת דב"י באמצעות שותפויות ציבוריות- פרטיות** - שותפויות אלה עדיין לא מקובלות בישראל, אך רווחות במדינות המערב. מומלץ לנסות בניית דב"י, במיוחד באזורי הפריפריה באמצעות **הטבה של זיכוי ממס הכנסה** ליוזמים, ובניית דב"י באזור המרכז באמצעות **הטבות ליוזמים בתהליך רישוי בנייה**, בתנאי שיבנו מספר מסוים של יחידות דב"י במקומות מוסכמים, ושההטבות תהיינה ברורות, אחידות ושקופות. מומלץ שדירות שתביינה בשותפות ציבורית-פרטית **תישארנה לצמיחות במעמד דב"י**, בהתאם לניסיון הבריטי, לפיו הן מועברות לניהול קבוע של גופים ללא מטרת רווח (מעין אגודות דיור). הוצעה אפשרות, שראוי לבחון, לשלב בתפקיד את החברות המשכנות הקיימות ולאחר שיעברו רוויזיה.
- **דיור מעורב לבעלי הכנסות ברמה שונה (Mixed-Income Housing)** - בכל המדינות שבדקנו, מקבלי החלטות הגיעו למסקנה שבידוד תושבים עניים בשכונות מופרדות גורם להתמדת העוני והבידול החברתי. בכולן מקובל כיום להמליץ על **דיור מעורב, בתקווה שדרך זו תקל על היחלצות ממעגל העוני** ותשפר את ההזדמנויות החברתיות. המלצתנו היא לבחון וללמוד על אופן העירוב הרצוי של מעוטי האמצעים עם קבוצות חברתיות-כלכליות אחרות.
- **העברת סמכויות מהממשל המרכזי** - מומלץ לבחון **העברת סמכויות לרמות הממשל שמתחת לממשל המרכזי** ובעיקר, לרשויות האזוריות כך תתאפשר ראיית הצרכים ברמה האזורית ותוך חלוקת נטל הבנייה לדב"י. יש לבחון האצלה של סמכויות גם לרשויות חזקות בכדי

לאפשר להן אספקת דב"י בתחומן, אך מומלץ כי הדבר יעשה תוך בקרה ממשלתית על יעדי הבנייה והבטחת מימוש מטרותיה.

- בחינת חזקות חדשניות בדיור - בספרות נמצא רעיון חזקות ביניים בין בעלות לשכירות, המאפשרים ליהנות מחלק מיתרונות הבעלות, ובמיוחד יציבות החזקה, ללא הסיכון הכרוך ברכישת דירה. המומחים בארץ דחו את רעיון חזקות הביניים, אך תמיכתם הבולטת בבעלות לכול מחייבת בחינת רעיונות חדשניים ובעיקר אלו המובילים בהדרגה לקראת בעלות.
- מחקר נוסף - חשוב להמשיך ולחקור נושאים הקשורים לדב"י ולדרכי אספקתו. במיוחד מומלץ ללוות את הנהגת ההסדרים החדשים שהצענו במחקרי הערכה, ולבחון סוגיות של דב"י לקבוצות ספציפיות, כמו דב"י ביישובים ערבים, דב"י לתושבים קשישים ועוד.

**חלק ראשון:
מבוא לדיור בהישג יד**



**איור 1.1: בית הימן, קריית ביאליק, 1934
Figure 1.1.: Hayman's home, kiryat-Bialick, 1934**

מבוא

מלאי הדיור במדינת ישראל מספיק בכדי לאכלס את כלל משקי הבית המתגוררים במדינה וככלל, איכותו מספקת. אולם, מחירי דיור עולים, שכר נמוך מאד לחלק מן העובדים, וריבוי אוכלוסיה שאינה עובדת (קשישים, מובטלים ואחרים), הם מהגורמים לכך שמשקי בית רבים אינם יכולים לעמוד בתשלום הדרוש תמורת דיורם. הקטנת הסיוע הציבורי בשנים האחרונות החריפה את הבעיה. לאור זאת, מחקר זה יעסוק בסוגית "דיור בהישג יד" (דב"י) (affordable housing) ומה ניתן ללמוד מניסיוןן של מדינות אחרות, המתמודדות עם סוגית הדיור עבור מעוטי אמצעים, שללא סיוע אינם יכולים לעמוד במחיר דיור ראוי.

ממשלות בעולם כולן מתערבות בשוקי הדיור שלהן, ובכלל זה, בשיפור אספקתו של דיור למשקי בית מעוטי הכנסה. במדינת ישראל, הממשלה עסקה בנושא הדיור מראשית ימיה. בתחילה, מדיניות הדיור התמקדה בצרכי שיכונם של העולים הרבים. משנות השבעים למאה שעברה, שינתה המדיניות יעדיה והחלה תומכת בקבוצות נוספות וביניהן, אזרחים ותיקים מעוטי הכנסה. אולם מאז, לא עודכנה ועוצבה מדיניות לדיור, והזכות לדיור, שנתפסה כערך חברתי, מעולם לא עוגנה בחוק. ניצנים להכרת המדינה בחשיבות הזכות לדיור ובצורך לסייע למעוטי האמצעים ניתן לראות באישור תוכנית המתאר הארצית, תמ"א 35¹, הכוללת דרישה ל"דיור בהישג יד" כתנאי להפקדת תכניות. אפשר לראות בכך איתות לעיגון סטטוטורי של הזכות למגורים, גם לעניים.

מטרת המחקר: ללמוד מן הניסיון לאספקת דיור בהישג יד - דב"י, במדינות מפותחות אחדות, בכדי להציג בפני מתכננים ומקבלי החלטות בישראל ידע מעודכן, מאורגן ומנותח, שיסייע להם לקבל החלטות מקומיות בנושא המורכב של אספקת דב"י.

נוהל המחקר: למחקר שני נדבכים, בנדבך הראשון ביקשנו למפות מיפוי ההסדרים לאספקת דיור בהישג יד (דב"י) במדינות רווחה נבחרות, לימוד מהלכם ותוצאותיהם. מתוך ההסדרים, ננסה לזהות הסדרים חדשניים, בעלי פוטנציאל ליישום בישראל. לשם כך, נסתייע בסקירה מקיפה של ספרות רלוונטית זמינה² ונבסס רקע וידע קיים, תוך התייחסות לשלושה מרכיבים עיקריים:

א. הבהרת מושגים וסוגיות יסוד בנושאי דב"י – נדון בהגדרות יסוד למושגים "דיור ראוי", "דיור בהישג יד" וקבוצת "הזכאים" עבורן רצויה התערבות ציבורית להשגת דיור ראוי. מרבית ההסדרים עבור מעוטי האמצעים מכוונים לסיוע לשכירות, בעוד שרבים הכותבים התומכים בבעלות ככלי לחיזוק משקי בית מעוטי אמצעים; לפיכך, תבחן סוגיית חזקת מגורים עבור מעוטי הכנסה. שיכונם של מעוטי הכנסה במתחמי הדיור הציבורי הוליד תופעות חברתיות של בידוד ובידול אוכלוסיית השיכונים ממעגלי החברה והתעסוקה (הדרה). נבחן סוגיות חברתיות ערכיות, הקשורות ברצון לשילובם של הדיירים העניים בחברה (הכלה), כמו ניידות ועירוב הכנסה (mixed income). סוגיות אלו, מצויות במרכז השיח על הסיוע לדיור למעוטי המשאבים ועל תפקידו של הדיור כמכשיר אפשרי ליציאה ממעגל העוני.

ב. סקירת ספרות בינלאומית לשם מיפוי ולימוד של הסדרים לאספקת דב"י - חלק נכבד זה של

¹ אסיף, שמאי, שחר אריה (2005) תמ"א 35, תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, סעיף 12.1.13 (דרישות לשם הפקדת תוכנית מקומית להרחבה ניכרת) וסעיף 14.4.2 (תוכנית ומסמכי מדיניות לחידוש ושימור עירוני), מינהל התכנון, משרד הפנים.

² בעברית ואנגלית

העבודה, יתייחס להסדרים, שנוצרו ועוצבו במהלך השנים, ובעיקר במחצית השנייה של המאה שעברה, לאספקת דיור ראוי בתמיכה ציבורית, ומבלי שמשק הבית מעוט המשאבים או הרשות הציבורית יכרעו תחת נטל המימון. סקירה זו של הסדרים מינהלים ופיננסיים, תכלול הן הסדרים ותיקים, שכבר זכו להערכה וביקורת, והן מנגנונים חדשניים יותר. בסופו של שלב זה, ניצור תרשים הממפה את ההסדרים העיקריים אותם נעריך על פי חמישה קריטריונים הבוחנים את יעילותם כמקדמים פתרונות דיור עבור **מעוטי האמצעים**, האם יש בהם להרחבת הזדמנויות היוצרות סיכוי להיחלצות ממעגל העוני, כמספקים **ביטחון לטווח ארוך** או מענה לתפיסות חברתיות. הקריטריונים בוחנים את **עלות ההסדר** לקופה הציבורית ואת **היתכנות יישומו**. הקריטריונים יסייעו לנו בבחירת ההסדרים אותם נביא לפני מראיינו המומחים.

באיסוף החומר התיאורטי והאמפירי הוחלט להתמקד בספרות משלוש מדינות: **ארה"ב, הולנד ובריטניה**. הראשונה, ארה"ב בעלת תפיסה קפיטליסטית ביסודה, התומכת בהתערבות מינימאלית בכוחות השוק החופשי; היא בעלת שוק דיור חברתי קטן מאוד, הפונה רק לעניים והחלשים ביותר. עם זאת, משרד השיכון האמריקני משמש חלוץ בחשיבה ובפיתוח הסדרי דיור למעוטי הכנסה, המשלבים משאבים ממקורות שונים, ומנסים לתת מגוון תשובות לצרכי הצרכנים השונים. בספרות האמריקאית זמינות של מחקרים, חקרי אירוע ומסקנות. הגישה האירופאית ההיסטורית, נטתה להיות חברתית יותר, תומכת יותר בפרטים המרכיבים את החברה. בריטניה, בעלת סקטור דיור חברתי הדומה בגודלו למקובל באירופה, הייתה חלוצה בהכרה בזכויות הדיור ובשיקום שכונות, ועברה שינויים גדולים בעשורים האחרונים, ולצד אגודות דיור ללא מטרות רווח כמספקות דיור חברתי למעוטי הכנסה מתפתחים הסדרים פרטיים-ציבוריים, לאספקת דיור. הדיור בהולנד, נתפס כזכות בסיסית (entitlement), ולה סקטור ציבורי לדיור גדול במיוחד, סקטור שבמשך שנים היה החזקה הנבחרת על ידי מגוון רחב של בעלי הכנסה. כיום, גם בהולנד נערכים שינויים במדיניות הדיור, עם השתנות צרכי החברה וערכיה.

ג. **לימוד ראשוני של מדיניות דיור בישראל** – סקירה שתערך כמבוא לנדבך השני של החיבור, לסיוע להבנת הרקע בתמיכה בדיור בהישג יד במדינת ישראל, ולקראת בחינת האפשרות ליישום של הסדרים נבחרים לאספקת דב"י בישראל. נסקור בקצרה את התפתחות מדיניות הדיור ומקומה כיום. הסקירה תכלול מבט על הדיור הציבורי שהיה, במשך שנים, ביטויה העיקרי של המדיניות לסיוע לדב"י.

ד. **עריכת ראיונות עם מומחים בנושא דיור בישראל** - לנדבך השני, המחקר האמפירי, חשיבות כפולה לחידוד והעשרת הדיון בנושא הבטחת דיור לזכאים מעוטי האמצעים בישראל, הן כמצביעים על הלכי רוח לגבי רעיונות ערכיים מן הספרות, והן לבחינת ישימותם בישראל של הסדרים חדשניים ספציפיים. בפני מומחים בתחומים שונים, הקשורים לדיור בישראל: מקבלי החלטות בדרגי הממשל, חוקרים העוסקים בנושא, אנשי בינוי ואנשים משוק ההון והמימון. יוצגו סוגיות מסקירת הספרות. אחר, נבקש את תגובתם להסדרים שיבחרו בסוף פרק ההסדרים, כבעלי פוטנציאל ליישום בישראל. הם יתבקשו לתת דעתם על ההסדר כביטוי לראיה חברתית ופוליטית ומהבחינה הפרקטית של ישימות ההסדר במציאות כלכלית וחברתית בישראל. בעריכה והערכת התגובות נסתמך על **הקריטריונים** שנבנו קודם לכן ובכך נשלים את ההערכה לגבי ישימותם בישראל.

ה. **תובנות, מסקנות וגיבוש המלצות העשויות לתרום לדיון בנושא הדיור ולקידום מדיניות דיור עבור מעוטי אמצעים בישראל** - חלקו האחרון של החיבור יסכם את הידע שנרכש בכל שלבי העבודה, תוך עריכת סינתזה בין ממצאי הראיונות והלקחים מסקירת הספרות, כבסיס לגיבוש המלצות לשינויים רצויים במדיניות הדיור, בכדי לענות על הצורך באספקת דיור בהישג יד בישראל.

פרק 1

דיור בהישג יד: מושגי יסוד

"כבודו של האדם כולל בחובו ... הגנה על מינימום הקיום האנושי ... אדם המתגורר בחוצות ואין לו דיור, הוא אדם שכבודו נפגע ... אדם הנאלץ לחיות בתנאים חומריים משפילים, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע." (השופט א. ברק, פס"ד גמזו נ' ישעיהו, 1998).

ההגדרה מהו דיור בהישג יד (דב"י) מורכבת וכוללת שאלות משנה, כולל: מהו דיור ואיזה דיור? מהו הישג יד? בהמשך תשאלנה השאלות: האם יש לסייע? ולמי? על מי מוטל להסדיר או לספק דיור שהוא בהישג יד? ואם התשובה שעל הממשל האחריות לאספקת הדיור: עד כמה עליו להתערב? ומדוע? כלומר, אלו מטרות ערכיות וכלכליות מעוניין הממשל להשיג באספקת הדיור ובאיזה מחיר? התשובה תהיה, אם כן, תצריך של תשובות, הכוללות מבט ערכי ומוסרי, כלכלי ופרקטי, בנושאים של אחריות החברה לאזרחיה ודמותה.

1.1 מהו דיור?

"דיור" אינו רק מחסה ומקום. הגישה המודרנית מתייחסת לבית כבסיס חיוני להתפתחות ולניהול חיי הפרט והמשפחה. קשה לדמיין את הפרט כמנהל אורח חיים נורמטיבי של עבודה, יחסי משפחה, וקשרים חברתיים ללא הבסיס הפיסי והביטחון הנפשי שהדיור מאפשר. לבית משמעות פיסית של הגנה, ומעבר לכך, ביטחון והגנה (Hyden, 1984 מתוך Bratt et al. 2006). דברים אלה מחזקים את התפיסה כי האפשרות להשגת דיור היא צורך קיומי בסיסי, לאחר מים ומזון ולבוש ויחד עם בריאות וחינוך (צ'רצ'מן וקלוש 2002; Van Vliet, 1998; Bratt et al. 2006).

המושג 'דיור' מורכב, וההיבטים הקשורים באספקתו רבים. הדיור הוא חלק בלתי נפרד מכלכלת המדינה, מהמבנה החברתי והמערך הפוליטי (Bourne, 1990). לדיור יש חלק בהמרצת התעוררות התעסוקה ושווקים, כך היה באירופה לאחר מלחמת העולם השנייה (Harloe, 1995), ולעיתים חלק בהשגת מטרות טריטוריאליות (Bourne, 1990).

Arnott מציין רשימה של מאפיינים, ההופכים את הדיור לשונה מכל מוצר אחר: בראש הרשימה הוא מציב את היותו הכרח, תשובה לצורך האנושי בסיסי של מחסה. עבור משק הבית, הדיור מגלם שיעור נכבד מהוצאותיו, והבית, במקרה של בעלות, מרכיב עיקרי בהון. בהיבט הרחב יותר, הדיור קשור לקרקע, על כל המשתמע מכך, עלותה, הקצאתה, ויחסי הכוח, באזור ובמדינה, הקשורים באספקתה. אופיו של הדיור כמוצר שאינו מתכלה במהירות מקנה לו חלק בעושר הלאומי ובסל הנכסים של משק הבית ושל המדינה. הדרישה לדיור, אם כן משלבת צרכנות ואלמנט

של צבירת נכסים. שינויים בביקוש משפיעים על השקעה בדיור ומשפיעים על תעשיית הבניה, על רכישת חומרי גלם, וייצור משרות, מכאן, על המימון וניהול הכלכלה המקומית והכלל ארצית ולעיתים הבין-לאומית (Arnott, 2001).

ה'דיור' נקשר לנכסים ולהון, אך השפעתו רבה גם על נושאים פחות מדידים וחומריים, נושאים חברתיים הנוגעים לדמות החברה, כמו השפעה על האיזון בין אלו ש"יש" לאלו ש"אין", ועל רווחת הפרט, כולל יכולתו של משק הבית לזכות בשירותי ציבור או חינוך, יכולתו להתקדם בשוק התעסוקה ובמעמד החברתי.

1.2 דיור ראוי (decent housing)

ממשלת בריטניה בשנת 1945 הכריזה על חובתה לספק: "A decent home for every family at a price within their means" (Whitehead, 2002) מתוך (Ministry of Regeneration 1945).
ממשלת ארה"ב הצהירה הצהרה דומה בשנת 1949 בדבר "A decent home and suitable living environment for every American family" (כרמון, 1997; CCCR, 1986; Glaster, 2002; Grigsby and Bourassa, 2003; Housing act of 1949, Public Law 84-171,63 stat. מתוך).
"decent housing" או בתרגומו לעברית "דיור ראוי", מתייחס, בראש וראשונה, לתנאי הדיור הפיסיים ולדיור העומד בתקנים מינימאליים של בטיחות ובריאות. תקנים אלו שיקפו, ותמיד ישקפו, נורמות חברתיות של מקום ובנקודת זמן. הם מבטאים תפיסה לגבי המינימום הנדרש על פי הנורמות המשתנות ומשקפות את ערכי החברה, מצבה הכלכלי והתפתחות מצב הדיור בה (Shlay, 1995).

הגדרה מרחיבה יותר לדיור ראוי ראתה אור על ידי מחלקת סביבה, תחבורה ואזורים בבריטניה בשנת 1998; ההגדרה קוראת ל"השגת דיור ראוי, אשר יקדם לכידות, רווחה ועצמאות אישית" (Whitehead, 2002). ההצהרה משקפת את תפיסת הממשל כי "בית" הוא מונח שמקפל בתוכו יותר ממגורים ושדיור הולם, יכול להשפיע בצורה חיובית על היחיד, השכונה והקהילה כולה. לעומת ההגדרה האמריקאית הקודמת, המכירה כי הסביבה חשובה לרווחת הפרט, בהגדרה זו ישנו ביטוי ליכולת הפרט לבחור ולהתפתח בחברה. "דיור ראוי", לפי תפיסה זו, הוא דיור המסייע לשילוב הפרט בחברה ולטיפוס בסולם המעמד החברתי (Shlay, 1995) ולקידום מטרות חברתיות וערכיות.

הרעיון של בחירה וקידום תהליך, שהדיור בו הוא אמצעי ולא עוד פיתרון סטטי שנעשה בעבור הזכאי, מופיע בצורות שונות, במדיניות של מדינות מערב אירופה ובארה"ב. תחילתו בתוכניות כגון Moving To Opportunity שבארה"ב, ואחרות שביקשו את העצמת הפרט וראו בדיור ופיתרון לקראת חיזוק משק הבית ומעורבותו בחברה. מסוף המאה העשרים ותחילת המאה הנוכחית השיח על הדיור הראוי כמקדם את רווחת הפרט מופיע, לצד מושגים של הזדמנות ויצירת קהילות מאוזנות, בארה"ב, בריטניה, הולנד ומדינות מערב אירופה אחרות.

Bratt ועמיתיה לוקחים את ההצדקה להתערבות לשם יצירת דיור ראוי צעד נוסף; הם רואים בריכוזי העוני והמחסור שבארה"ב, להם מימד גזעי דומיננטי, כגורם המחבל בבניית דמוקרטיה ראויה (Bratt et al. 2006).

1.3 דיור בהישג-יד (affordable housing)

המושג "בהישג יד" בהקשר לדיור, מתייחס ליחס בין הכנסת משק הבית, כביטוי ליכולת הכלכלית, לבין עלות הדיור. הגדרתו של Hartman מתוך האנציקלופדיה לדיור בעריכת (1998) Van Vliet, למונח affordability (בהישג יד) מתייחסת ליחס בין עלות הדיור למשאבים הזמינים למשק הבית³ (Hartman, 1988a וגם Hartman, 1988b). (Hartman, 1993) Hancock, מגדירים את המונח ביחס לאפשרות להבטיח דיור בסטנדרט מקובל (ראוי) מבלי להציב עול בלתי מתקבל על הכנסת משק הבית. חוסר יכולת לעמוד בעלויות גבוהות של דיור, גורר מצבים לא רצויים בכלל זה, פינוי, מגורים בדיור רעוע ולא ראוי או צפיפות יתר של מספר רב של דיירים ליחידת שטח או מספר משקי בית ליחידת דיור ובמקרה הקיצוני, אנשים מחוסרי בית (Hartman Chester, 1998). לעיתים משק הבית עומד בהוצאות, אך אלו מכלות את כל משאביו ולא נותרת יתרה המספיקה לשאר הוצאות המחיה והרווחה.

לאור הדברים הנ"ל, יש הסבורים כי על מושג 'הישג היד' להתייחס לא רק ליכולת לעמוד בעלויות הדיור אלא גם, ליכולתם של משקי הבית מעוטי ההכנסה לממן יתר ההוצאות המחיה מההכנסה העודפת לאחר ההוצאה לדיור. הכוונה להוצאות הבריאות, חינוך, מזון, תחבורה ולבוש, שהן בסיסיות וחיוניות לרווחת הפרט (Hartman, 1998b; Hancock, 1993; Shlay, 1995; Rossi, 1994). ברוח זו, Rogozhina et al. (2004) הרחיבו והגדירו את הגדרת 'הישג היד', כיכולת משק הבית לעמוד בעלויות הדיור, מבלי לכרוע תחת עול יתר הוצאות המחיה. לדידם, ההגדרה בנויה משלושה מרכיבים: 1. הגדרת מדדים לדיור הראוי (housing standard) 2. הגדרת רמת החיים (living standard) המקובלת 3. מה אמור להיות מחיר הדיור המקובל שיספק למשק הבית רמת חיים זו (cost standard). גורמים שונים, ערכים ועובדות משמשים בערוב ולפעמים נוגדים זה את זה ומקשים על הגדרה ליכולת ולהישג היד. כאשר ישנה הגדרה, יישומה בעייתי שאותה הכנסה אינה מייצגת כוח קניה שווה באזורים שונים. בסיס החישוב, גם הוא לא אחיד, החל מההגדרה מהי ההכנסה ועובר במורכבות חישוב ההוצאה לדיור, ובמיוחד בעבור בעלי בתים בעלי משכנתא (Hartman, 1998b).

Rogozhina et al. מביאים שתי גישות בסיסיות להסתכלות על נושא 'הישג היד': האחת דרך אופן התשלום עבור דיור קיים, בהנחה שסטנדרט הדיור מספק. הגישה השנייה, מתייחסת לאפשר נגישות לדיור ראוי עבור משקי בית שאינם נהנים מהיכולת לשלם (Rogozhina et al. 2004).

³ "Housing affordability is the relation of a consumer's housing costs to his or her available resources. Both facts and standards are involved." p.9

על פי התפיסה הבוחנת את היחס בן עלות הדיור וההכנסה, עד אחוז מסוים מההכנסה יכול להיות מופרש לדיור ועל היתרה, יש לשמור לרווחת משק הבית וצרכי קיומו (Rogozhina et al. 2004). הניסיון מראה בעקביות, כי ככל שההכנסה גבוהה, נמוך החלק היחסי המועבר לתשלום עבור דיור (Hartman, 1998b). במשקי הבית מעוטי היכולת, הוצאת שיעור גבוהה מההכנסה על דיור, מצביע על קושי פיננסי, מימוני המתבטא ברווחת בני הבית (DiPasquale and Murray, forthcoming)⁴.

חוקרי כלכלת הדיור וגופים אחרים הנעזרים בהגדרות 'הישג היד' כמו, מוסדות להקצאת סיוע וקביעת מדיניות, בנקי משכנתאות ואחרים, הגיעו למספר מדדים (אינדקסים) למדידת העול הכלכלי שבהוצאה לדיור, על משק הבית. נביא, שתי שיטות כלליות בוחנות את שאלת מדידת ההוצאה הסבירה לדיור בעבור משק בית נתון. בשיטה הראשונה, Proportional Measure, ההוצאה לדיור נמדדת כשיעור קבוע מההכנסה או **יחס דיור-הכנסה**: היחס בין הכנסת משק הבית ועלות הדיור. השיטה השנייה המקובלת, **Residual Measure**, מתייחסת ל"עודף", ובוחנת את יכולת משק הבית לצרוך שרותים ומוצרים הכרחיים מעבר לתשלום עבור הדיור, אותן הוצאות המתחרות על אותו משאב הכנסה; תפיסה זו ידועה גם כבחינת 'סל המוצרים' (Market Basket).

מצב בו משק הבית נותר ללא אמצעים לאחר תשלומי עלויות הדיור נקרא **Shelter Poverty** (Rogozhina et al. 2004; Jensen, 1998). גישה מורכבת יותר לבחינת הישג היד, היא גישה המתייחסת ליכולת הקניה של משק הבית כלומר, ליחס בין יכולת רכישת הדיור והנגישות לדיור הנגזרים ממחיר הבית, מקורות המימון הזמינים, היכולת לזכות באשראי ובמשכנתא והיחסים בין גורמים אלה (Rogozhina et al. 2004).

בארה"ב, החל ממשל רייגן בשנת 1981 ובאישור הקונגרס, מקובל שעל משפחה להוציא עד 30% מתקציבה על דיור (Stegman, 1991). שיעור זה הוא גם מבחן הזכאות הפדראלי (1996) לסיוע במענק לדיור המחושב מן ההכנסה המתואמת (adjusted income) של שוכר (Jensen, 1998); אך הוא שיעור גבוה יותר מהשיעור של 25% מההכנסה שהיה מקובל עד לשנות השמונים. לשם השוואה, במדינות סוציאליסטיות בהן הדיור מעוגן כזכות בחוק והוא מסופק ע"י המדינה, עלות הדיור לדייר הייתה כ-5% או פחות, מתוך הכנסת משק הבית (Van Vliet, 1990). באוסטרליה, תשומת הלב בהגדרה היא על הכנסה המאפשרת צרכים בסיסיים מעבר לדיור. מחושב היחס בין ההכנסה הזמינה להכנסה הדרושה לעמוד בעלות של בית טיפוסי. הדרישה לדיור ראוי באוסטרליה קוראת להתחשבות בכל אותן הוצאות, הנדרשות למשק הבית, עבור שרותי בריאות, כלכלה ורווחה. משקי בית המשלמים יותר מ-25-30% עבור דיור נחשבים למשקי בית המתמודדים עם בעיות בהישג היד לדיור (AIHW, 1997 מתוך Rogozhina et al. 2004).

תפיסת סל המוצרים (Market Basket) מבקשת לבחון, כאמור, את יכולת הדייר לשלם עבור הדיור לאחר הפחתת עלות סל המוצרים ההכרחיים לרווחת המשפחה. רשימת מוצרים כזו מופיעה ב-U.S

⁴ Dennis DiPasquale, הרצאה: Equity Efficiency & Externalities in Urban & Regional Markets, 4, נובמבר 2007, הטכניון חיפה.

Department of Labor Consumer price Index (CPI) (Jensen 1998). על פי כלכלן הדיור Michael Stone, החישוב צריך להתייחס גם לגודל משק הבית; משום שההוצאות ה"אחרות" גדלות עם גודל משק הבית הרי שהחלק היחסי המוקדש לדיור צריך לקטון. את מצבם של אלו הנאלצים לוותר על רווחתם בכדי לשלם בעבור דיור כינה Stone "עוני-מחסה" (Shelter "Poverty"). על פי תפיסה זו Stone מצא כי ישנן משקי בית המשלמים פחות מהשיעור המקובל על דיור והם עדיין סובלים מעוני-מחסה, אולי משום גודלו של משק הבית. אחרים המשלמים חלק גדול יותר מהכנסתן מהמקובל ואינם לוקים במחסור. ניתוח הסקר האמריקאי משנת 1991, על פי שיטה זו הראה כי 30% מכלל משקי הבית, בעלים ושוכרים, היו עניי-מחסה: למחציתם של אלו לא נותר כסף לדיור כלל לאחר חישוב הוצאות המחייבה ההכרחיות (Hartman, 1998b; Jensen 1998).

שניים מן המדדים המקובלים:

House Price Income Ratio: המדד הראשון משווה בין רמת שכר מסוימת, על פי רוב חציון ההכנסה, בהשוואה לעלות דיור מסוימת. היתרון הוא בפשטות השיטה, חסרונו בכך שהשיטה לא מכילה את מורכבות השוק הדיור ואי לכך, התמונה אינה מלאה. בתוכנית UN Human Settlement Program (Habitat) הגדרת היחס בין הכנסה לדיור מוגדרת כיחס בין חציון עלות השוק ליחידת דיור וחציון ההכנסה השנתית של משק בית (Rogozhina et al. 2004).

Housing Opportunity Index (HOI) - מדד הבוחן את חלקם של המגורים מאותו שוק, אשר משק בית המרוויח את חציון ההכנסה יכול לשכור או לרכוש. בארה"ב המדד נקבע בכל רבעון על ידי ה-National Association of Home Builders, על פי נתוני חציון ההכנסה לכל שוק, הנמסרים על ידי משרד השיכון הפדראלי (HUD) (Rogozhina et al. 2004).

Hancock (1993) סקרה את הגדרות המקובלות להגדרת הישג היד (affordability) ולטענתה, בבסיס ההגדרות עצמן, קיימת ההנחה שדיור הוא זכות בסיסית (a merit good). לטענתה, בבסיס ההגדרות ההנחה כי קיימות הוצאות, שאינן הוצאות דיור, אותן החברה רואה כמינימום הכרחי מחויב, כמו גם, ההנחה כי יש להבטיח סטנדרט של דיור. מכאן, שדיור הוא זכות לה זכאי האזרח (a merit good), שאם לא כן, הרי שאז אספקת אותן הוצאות לצריכה שאינן דיור מבלי לדאוג להוצאות הדיור, היו מספקות את הצורך להישג היד.

1.4 אחריות המדינה לאספקת דב"י

בעידן המהפכה התעשייתית, עם ההגירה המונית של תושבי הכפרים אל הערים ואזורי התעשייה, נוצר מחסור בדיור בכל רחבי אירופה. הביטחון שסיפקה הקהילה הקטנה הוחלף בחוסר ודאות של המהגרים שהתיישבו בערים. גופים חברתיים כגון תאגידי דיור (corporation), כנסיות וקבוצות צדקה, קמו בכדי לסייע לפועלים. בתחילת המאה העשרים, באירופה ובארה"ב, הצטרפו מפעלים להקמת מפעלי דיור ורווחה עבור פועליהם (הידוע מכל, מפעלו של פורד בארה"ב). אולם רק עם התחזקות מושג מדינת הרווחה המודרנית, תפס הממשל את תפקיד האחראי לאספקת שירותי הרווחה בכלל ואספקת הדיור בפרט. המדינה, על פי תפיסת מדיניות הרווחה, היא האחראית

והמאפשרת לאזרחיה רמת חיים מינימאלית, ללא קשר למעמדם או הכנסתם, תוך הגנה וצמצום תלותם בכוחות השוק החופשי על מורכבותו וכשלו (קלוש וליו-יון, 2000; צ'רצמן וקלוש, Harloe, 1995; 2002).

1.4.1 מדינת הרווחה וגישות, האוניברסאלית מול הסלקטיבית

על רקע תהליכי התיעוש והתבססות הכלכלה הקפיטליסטית בסוף המאה ה-19, החלה להתפתח תפיסת מדינת הרווחה והדאגה לרווחת הפרט ולצרכיו כחלק מאחריות המדינה. ארצות המערב חוו שינוי דרמטיים במבנה הכלכלי והדמוגרפי שלהן, בסגנון החיים, בהבדלים במבנה משקי הבית, בהכנסתם ובצרכיהם. הקפיטאליזם שמייצג את התחזקות השוק החופשי הפך למקובל ושליט, וההבדלים בין קבוצות ופרטים, התחדדו והקצינו, ולוו בהתערערות הביטחון הכלכלי, בפערים וחוסר שוויון בתחומי המשפט והפוליטיקה (לוי אפשטיין ואחרים, 2002; Harloe, 1995; Bourne, 1990). אלו הובילו לקריאה למדיניות שתקדם שוויון חברתי וכלכלי או לפחות שוויון בהזדמנויות. לוי אפשטיין ואחרים, גוזרים שתי מטרות המאפיינות, במידה זו או אחרת כל מדינת רווחה: הראשונה היא חיים נאותים וביטחון כלכלי וחברתי לכל אזרח, על פי מדדים שיקבעו לפי המקובל בכל חברה, ללא קשר ליכולת השתכרותו. המטרה השנייה היא, צמצום אי-השוויון בין הפרטים בחברה (לוי אפשטיין ואחרים, 2002).

היות וקצרה היריעה מדיון מעמיק במדיניות הרווחה, נזכיר שני מושגים הנגזרים מאותו דיון, מושגים בדבר הגישה *האוניברסאלית* והגישה *הסלקטיבית*. גישות אלו מגדירות את מבחן הזכאות ובמידה רבה, גם את עומק ההתערבות של המדינה באספקת הדיור. בסיס התפיסה *האוניברסאלית* הוא ברעיון הסולידאריות, הערבות והאחריות של החברה לחברה, ומטרתה להגדיל את השוויוניות בחברה. על פי התפיסה האוניברסאלית כל פרט זכאי לביטחון ללא הבדלי מעמד, הכנסה או סטאטוס חברתי, הסיוע ניתן כזכות אזרחית לכל. דורון מרחיב ומסביר כי ההיגיון מאחורי הגישה נבע במטרה למנוע את תיוגן של קבוצות חלשות הזקוקות לסיוע. פועל יוצא מכך היה ביטולו של מבחן ההכנסה, ועל ידי כך, הכלת מעמד הביניים, לא רק כנושאים בנטל המיסים אלא גם כזוכים לשירותים (דורון, 1997). תפיסת הזכות לדיור כזכות אזרח הבאה לידי ביטוי באמנה האירופאית של שנת 1991. על פי האמנה, הדיור לעניים ולמחוסרי הדיור, אינו מספק רק מחסה אלא הזכות לזהות, לכבוד ולהשתייכות כחבר בקהילת המדינה (=אזרחות) (Blanc, 1998).

לוי אפשטיין ועמיתיו, מתארים תהליך שתחילתו בעשורים האחרונים של המאה העשרים ובמהלכו נחלש רעיון מדינת הרווחה המנוהלת בגישה האוניברסאלית; מנגד, מתחזקת הגישה הניאו ליברלית, הדוגלת בכלכלת שוק ובצמצום ההתערבות הממשלתית. אל אלה, מתחזקת הגישה המקדשת את זכות הפרט למימוש עצמי, ומחזקת את רעיון האינדיבידואליזם. כפועל יוצא, מתחזקת התפיסה שעל הפרט לשאת בתוצאות מעשיו וגורלו בידיו (לוי אפשטיין ואחרים, 2002). התפיסה *סלקטיבית*, ניצבת כתשובה לתפיסה האוניברסאלית ומקורה באותה תפיסה של אינדיבידואליזם כלכלי וחברתי כערך ומכאן, אחריות חברתית מזערית. כך, ממילא התפיסה נקשרת למבחן הכנסה כמדד לזכאות (דורון, 1997). לוי אפשטיין ועמיתיו רואים במדיניות הרווחה מעשה פוליטי ומשום כך, כך גם שינוי המדיניות כאשר נשחקת אותה הסולידאריות

שהבטיחה לפרט הגנה של החברה מפני סיכונים (לוי אפשטיין ואחרים, 2002). מדינות רבות יותר, גם ממדינות מערב אירופה, מתמודדות עם הגדרת גבולות הזכאות.

חלוקה זו של מדיניות אוניברסאלית וסלקטיבית, תואמת ומשלימה את התפיסה המזהה שלוש גישות עיקריות של מדיניות הרווחה במדינות הקפיטליסטיות: הראשונה, הסוציאל דמוקרטית, מקבילה לרעיון קידום שוויון ובסיס אוניברסאלי במדיניות השווה לכל המעמדות. התפיסה השנייה, הליבראלית (או ניאו-ליבראלית) מקבילה לגישה הסלקטיבית והשירותית. בחלוקה זו קבוצה נוספת, שלישית, המהווה סוג של קורפורציה (corporatism), כדוגמת המדיניות בצרפת ובשנות השישים, בגרמניה) תפיסה המקדמת זכויות בעבור קבוצות שונות של מעמד או מקצוע (Balchin and Maureen, 2002; Esping-Andersen, 1990).

1.4.2 הדיוור בהקשר למדינת הרווחה

הדיוור אינו דומה למוצרים או שירותי רווחה אחרים וקשה לשלבו בתבניות המוכרות של מדיניות הרווחה. מקומו המיוחד של הדיוור כמוצר סחיר המסופק בשוק, מעמידו בנפרד ממוצרים רווחה אחרים כגון חינוך, בריאות, ביטוח סוציאלי או פנסיה שאינם סחירים בשוק החופשי. עם זאת, קיימת הסכמה כי הדיוור הוא מוצר בסיסי הנחוץ לרווחת הפרט; מדיניות הדיוור, לפיכך, נתפסת במרבית מדינות מערב אירופה כמספקת תיקון לכשלי שוק הדיוור (קלוש וליו-יון, 2000; Boelhouer, 2002; Bengtsson, 2001).

השוק נתפס כמנגנון החלוקה העיקרי של דיוור וההבדל בין הגישה הסלקטיבית לאוניברסאלית, הוא באופן התערבות הממשלה בשוק. בשתי הדרכים הקיימות למדינה להטיב עם מצב אזרחיה: האחת, הקצאת דיוור ישירות למשקי בית אשר אינם מסוגלים לספק דיוור לעצמם בשוק החופשי, או, השנייה, התערבות בפעילות השוק בכדי לענות על צרכי הדיוור של כל משקי הבית, Bengtsson (2001) רואה הקבלה להבדל שבין הגדרת המדיניות הסלקטיבית לזו האוניברסאלית.

במדיניות סלקטיבית, הזכות לדיוור, אם קיימת היא זכות אזרח שלפחות בתיאוריה, ניתן לאכוף בתוקף החוק. במדיניות אוניברסאלית, הזכות לדיוור, מתארת את תנאי הבסיס לדיוור מתקבל על הדעת כנחוץ לאזרח בקהילה. כדוגמא, Bengtsson מציג את התפיסה המקובלת בשוודיה. שם, הזכות לדיוור כזכות סוציאלית (העוסקת ברווחת הפרט) מתפרשת על פי התיאוריה האוניברסאלית לתיקון השוק ומשום שמודל זה של זכויות הוא חלק מ'סדר יום של הרווחה הסוציאלית' לחברה כולה, אין לצפות מהמדינה למלאו בכל רגע ובכל מקרה. האזרח ראשי לפתור את נושא מגוריו דרך חליפין בשוק ועל הממשל לסייע לו לספק לעצמו את צרכיו במסגרת השוק. בהקשר זה הוא מביא גם את 'הזכות לכבוד-עצמי' (Rawl, 1971). על פי רעיון זה, הדיוור כזכות סוציאלית אינו מציין קריטריון חוקי לתנאי דיוור ראוי מתקבלים על הדעת, אלא תנאי דיוור הנחוצים לשמירת כבודם העצמי של הדיירים (Bengtsson, 2001). תפיסה זו עשויה לשמש להסבר וגשר בין הרצון לחיזוק השוק ואספקת מענה לצרכי הפרט, ואף למעבר למדיניות התומכת בזכאי (צד הביקוש לדיוור). ברוח זו הכותב מסביר את הגישה הסלקטיבית כמבדילה בין 'שוק פתוח' וסקטור 'מוגן' עבור החלשים הכולל בדרך כלל, מלאי מוגדר (היצע דיוור), בחינת נזקקות, רגולציה וסבסוד מובחן (Bengtsson, 2001).

1.4.3 הזכאים לסיוע ציבורי לדיור

אחריות המדינה לסיוע בדיור מבוסס על התפיסה הערכית של החברה, על תפיסת מושג מדינת הרווחה ומן הדיון בזכויות האזרח; מכאן, נגזר שהזכאות מוענקת לאזרחי המדינה. בעידן בו ההגירה אינה עוד תופעה שולית, יש לכך משקל רב אך הוא חורג ממסגרת עבודה זו.

קביעת הזכאות מגדירה את הרכב וגודל הקבוצה שתהנה מסיוע הממשלה ובסופו של דבר את היקף הסיוע. הגדרת הזכאים לסיוע ציבורי היא סוגיה שאין לה תשובה חד משמעית ובכל מדינה היא נקבעת בהתאם לגישה החברתית (כלכלית ופוליטית), הנהוגה באותה עת. בהולנד, בעלת מדיניות רווחה 'אוניברסאלית', כל אזרח מעל לגיל 18 זכאי לבקש מגורים בדיור הציבורי (חברתי), אם כי, ההעדפה ניתנת לאוכלוסיות חלשות ופגיעות בחברה; עדיין, כל אזרח המוציא על שכירות לדיור מעל למקובל, זוכה לסיוע. בארה"ב, שמדיניותה 'סלקטיבית', סף הכניסה לזכאות נמדד ביחס להכנסה כעדות למצוקה כלכלית והסיוע ניתן לאחוזים בודדים מן האוכלוסייה.

ישנן מדינות הבוחרות לסייע לא רק לעניים אלא גם לקבוצות אחרות בהתאם לתפיסתן החברתית-ערכית. בישראל למשל, לאורך השנים זכו העולים לסיוע רב בדיור, יותר מכל קבוצה אחרת. בבריטניה, בשנים האחרונות, הממשלה כללה בזכאים לסיוע בדיור, באזורים מעוררים בהם מחירי הדיור גבוהים במיוחד, את עובדי הציבור שעובדים למען הקהילה כמו, שוטרים, מורים, אחיות וכד'.

למרכיב זה בתצריף המרכיב את מושג ה-'דיור בהישג-יד', חשיבות רבה משום שיתכן שכל הפרמטרים האחרים מעניקים תשובה נדיבה והסיוע לזכאים מספק, אך הוא ניתן לקבוצה קטנה מאוד והנגישות לסיוע מוגבלת, ובכל זאת, לא תספק המדיניות מענה מניח את הדעת לצרכי החברה.

1.4.4 הזכות לדיור

במדינות אחדות הזכות לדיור מעוגנת בחוק. כך הדבר בבריטניה, ובהולנד, שבהן הזכות לדיור היא זכות מולדת (entitlement). המשמעות היא, שכל העומד בדרישות הזכאות יזכה לדיור, מבלי שהדבר יהיה מוגבל במסגרת תקציב נתון (Priemus, 2004; Priemus and Kemp, 2004). גם בארצות הברית, הזכות לדיור מעוגנת בחוק אולם ייתכן ומשק הבית ענה על כל הדרישות ונמצא זכאי לדיור, אך לא יזכה לקבלו בשל מגבלות מסגרת התקציב.

שאלת הזכות לדיור נגזרת מדיון רחב יותר בזכויות האזרח. Marshall מסווג את זכויות האזרח לשלוש קבוצות: זכויות אזרח, הקשורות לחופש הפרט; זכויות פוליטיות, שתמציתן היא הדמוקרטיה, וזכויות סוציאליות הכוללות מגוון של זכויות בדבר רווחה כלכלית, ביטחון והזכות לחיים תרבותיים בהתאם לחברה בה חי הפרט. בעוד, זכויות האזרח מתבטאות בחובת המדינה כלפי כל אזרח, הזכויות הסוציאליות הן כלפי החברה כולה (Marshall, 1964 אצל Bengtsson, 2001).

במאמר, מסוף שנות התשעים מבקר Hartman (1998c) את הממשל בארה"ב ורואה בו כמי שנכשל בהבטחת הזכות לדיור. הכותב בוחן את השינויים שעברה ההצהרה מחוק הדיור משנת

1949, אותה הבאנו בראשית הפרק, המתחייבת לאספקת דיור ראוי לכל משפחה אמריקאית. בימים שלאחר מלחמת העולם השנייה, הושם הדגש על הצורך ביותר יחידות דיור ראוי, ומושג 'הישג היד' חסר. Hartman מלין על כי הממשל לא עשה די להבטחת הזכות לדיור ראוי ודב"י; לטענתו, גדול המרחק בין ההצהרה לבין הבטחת הזכות לדיור, במיוחד שזו לא נתמכה בחקיקה ובהקצעת משאבים שנדרשו להשגת מטרותיה. לטענתו, כיום, הצורך העיקרי הוא להבטחת יכולתם של מיעוטי ההכנסה להשיג דיור (ראוי), כלומר להבטחת מרכיב 'הישג היד' במדיניות הדב"י (Hartman 1998c). בארה"ב, מדיניות הרווחה בכלל ומדיניות הסיוע בדיור, בפרט, נחשבת לדוגמה למדיניות סלקטיבית ושיורית, המופנית לחלשים ביותר באוכלוסייה.

מדיניות הדיור בהולנד זוהתה עם מדיניות דיור אוניברסאלית בה כל אזרח היה זכאי לדיור חברתי. אולם, לפי Boelhouer, בחינת המודל ההולנדי על פי הגדרות סוגי מדיניות הרווחה של Esping-Andersen, מזהה אפיונים מן המודל הסוציאלי-דמוקרטי ומהמודל השמרני-קורפורטיבי. לטענתו, בהתאם לנושא, היו מומחי המדיניות בוחרים בין שני מודלים (Esping-Andersen, 1990 אצל Boelhouer, 2002). לטענת הכותב, רעיון מדינת הרווחה שגשג בהולנד והניב סקטור חברתי רחב ממנו נהנו רבים מהאוכלוסייה. מסמך המדיניות משנת 1989 היווה מפנה במדיניות. הממשלה ביקש להרפות ממעורבותה ולעודד את שוק הדיור החופשי, להמשיך בקו של מחויבותה לאזרחיה ועם זאת, חיזוק התנהלות השוק. לטענתו של Boelhouer, בכך אבדה תקפותו של הדיור כמוצר זכות (merit good) (Boelhouer, 2002).

1.4.5 מעורבות הממשלה באספקת דב"י

במאמר ביקורת מבקר⁵ Marcuse את תפקיד הממשלה האמריקאית בהתערבותה בשוק הדיור וטוען כי בניגוד לאמונה הקיימת, המיתוס של המדינה הנדיבה (the benevolent satae) אין הממשלה מתערבת כשהבטחת רווחתם של תושביה בראש מעייניה אלא, כמענה לצרכים כלכליים או פוליטיים. עם זאת, בתוספת המאוחרת למאמר, טוען החוקר כי האמונה שהשוק הפרטי מסוגל להתנהל ללא התערבות המדינה, הוכחה אף היא כמוטעית. לטענתו המדינה ממילא מעורבת במה שקרוי "השוק הפרטי" והטענה כי המדינה אינה מסוגלת לבצע את תפקיד הדאגה לחלש, ומשום כך מעבירה את האחריות אל הסקטור הפרטי, היא נטישת המדינה את חובתה לתושביה החלשים (Marcuse, 1986).

בכדי לקיים מדיניות לאספקת דיור בהישג יד, נחוצה ההתערבות ממשלתית. ההתערבות נועדה לסייע לאוכלוסיות החלשות, תוך צמצום תלותן בשוק החופשי (קלוש וליו-יון, 2000). לכאורה, כך נוהגות כל הממשלות. אולם המתכנן הביקורתי Marcuse (1986) טוען⁶, כי בניגוד למיתוס של

⁵ "Housing Policy and the Myth of the Benevolent State" יצא לראשונה בשנת 1978 בכתב העת, Social Policy, Jan/Feb, 21-26, ומאוחר יותר ב-1986 כחלק מאסופה **Critical Perspectives on Housing**, כפי שמובא במקורות לעבודה זו וכולל תוספת מאוחרת: "The Myth of the Meddling State".

⁶ "Housing Policy and the Myth of the Benevolent State" יצא לראשונה בשנת 1978 בכתב העת, Social Policy, Jan/Feb, 21-26, ומאוחר יותר ב-1986 כחלק מאסופה **Critical Perspectives on Housing**, כפי שמובא במקורות לעבודה זו וכולל תוספת מאוחרת: "The Myth of the Meddling State".

המדינה הנדיבה (the benevolent state), הממשלות מתערבות בשוק הדיור לא כדי להבטיח את רווחתם של תושביה העניים, אלא כדי לשרת צרכים כלכליים או פוליטיים של המדינה והעומדים בראשה. לדעתו, משמעות נטייתן של ממשלות להעביר את האחריות אל הסקטור הפרטי היא נטישת המדינה את חובתה לתושביה החלשים.

Grigsby and Bourassa (2003) מונים חמש סיבות מרכזיות להתערבות הממשלה בשוק הדיור: שיפור בריאות הציבור, הקטנת חוסר-צדק חברתי, שמירת הסדר הציבורי, הרחבת שוויון ההזדמנויות ועמידה בגידול האוכלוסין; כולן סיבות המשפיעות על החברה בכלל. Bengtsson (2001) טוען כי חייבים להתקיים שני תנאים, בכדי להצדיק את התערבות הממשלה: שהטובין הוא בעל חשיבות לאזרחים, ושנית, שהטובין לא מסופק לכל התושבים במחיר ואיכות מתקבלים על הדעת בשוק הלא מוסדר; תנאי אחד מהשניים אינו מספיק. בעידן של היום, שני התנאים מתקיימים ובכדי לאפשר דיור בסטנדרט ראוי לכל, יש צורך בהתערבות ממשלתית במהלכי השוק החופשי. במדינות המערב, וגם בארה"ב שמייצגת את השוק החופשי ביותר, ברור היום שיש להתערב (Arnott, 2001). מכאן, הדאגה לאספקתו של דיור "ראוי" ומחסה ב"הישג יד" המאפשר סביבת חיים תומכת, חוצה מדינות, תרבויות, משטרים וכלכלות (Bourne, 1990) והדיון הוא, בשאלה על היקפה של המעורבות.

ההבדל בין הגישות האוניברסאלית, הכוללת, מול הסלקטיבית, השוירית, ושאלת הזכאות לדיור, מגדירות את היקף ההשקעה וההתערבות (Harloe, 1995). דרך אספקת הדיור ועומק המעורבות שונה בכל מדינה ומדינה. דרך שהייתה נהוגה מראשית ימי הסיוע לאספקת דב"י, ואפינה את מרבית מדינות הרווחה, הייתה מדיניות של אספקה ישירה של דיור לאזרחים זכאים; המדינה או הממשל המקומי פועלים בייזום, בבנייה, בבעלות ובניהול של דיור ציבורי. במדינות מערב אירופה, בין השנים 1945-1990, הייתה מעורבות עמוקה של הממשל; הממשלות התערבו בהליך יזום בנייה כצורך לשיקום ולפיתוח שליווה את סוף מלחמת העולם השנייה, ועד לאמצע שנות השבעים ומשנות ה-70 השקיעו המדינות, בשיפור איכות המגורים (Balchin, 1996). העול הכבד שבאספקת הדיור על חשבון תקציב הממשלה בצירוף לנטייה הכללית לכיוון האימוץ התנהלות על פי חוקי כלכלת השוק, הובילו להאטה בהיקף המעורבות של הממשלות באספקת דיור, בארה"ב ובכל מדינות אירופה. הוחל בגיבוש מגוון של הסדרים לבונים, מצד אחד ולצרכני הדיור, מהצד השני (צ'רצמן וקלוש, 2002; רוזנהק, 1986; לר-יון וקלוש, 1994; Arnott, 2001; Bratt et al. 2006). הסדרים אלה מגבירים את חלקו של השוק הפרטי. תפקידו של הממשל בהתערבות לאספקת הדב"י, עדיין מרכזי הוא מתעצב כמתווה המדיניות, מסדיר ואוכף, בעוד האחריות הביצועית מועברת לשוק הפרטי ובמידת מה גם לסקטור האזרחי. המגמה מראה מעבר למדיניות רווחה שוירית (residual) הנותנת מענה צר ורק לעניים ביותר. מכאן, שהדיון במציאת פתרונות והסדרים חלופיים נחוצה ביותר ולפיכך, החלק עיקרי של עבודה זו, החלק השני, מוקדש לסקירה וניתוח של הסדרים לאספקת דב"י – דיור בהישג יד.

פרק 2

דיוור בהישג יד: סוגיות יסוד

2.1 דיוור וחברה

בפרק שלפנינו מספר מושגים המשמשים היום בשיח על החלשים יותר בחברה ועל הקשר של דיוור כמחולל חברתי. מושגים אלה, נבנו מתוך ניסיון החוקרים להבין תהליכים בחברה המודרנית. המושג המסורתי של עוני לא הספיק לתאור קבוצות של אנשים שאינן זוכות להיכנס למעגלי החברה על כל היבטיה; מההנאה מזכויות אזרח, היכולת להשתלב בשוק התעסוקה, ההשכלה או המעמד. המושג הדרה (exclusion), הרחקתן של קבוצות אלה, תיאר בצורה נאמנה יותר את הדברים. כאשר אל המצב נוספה גם התבדלות מרחבית, כתוצאה ממגורים בשכונות מדורדרות, מסוגרות וחסוכות שירותים, מדובר בהדרה מרחבית. הדיון על נייודות קשור ליכולת לנוע הן בין מקומות במרחב והן בין מעמדות בחברה (נייודות חברתית, social mobility). העדר נייודות או נייודות מועטה בקרב בני קבוצות מעוטות משאבים, היא עדות לאפשרות של הדרה (inclusion). עידוד נייודות עשוי להביא לתהליך של תיקון, של קירוב וחשיפת קבוצת המודרים להזדמנויות ומכאן, להכללה: הכלתם בחברה על כל רבדיה. לבסוף, נעסוק במושג נוסף המהווה מכשיר, כלי תכנוני להשגת ההכללה, זהו רעיון המגוון החברתי (social mix) ליצירת קהילות מאוזנות ומגוונות, מעורבות ההכנסה (mixed-income).

2.1.1 הדרה והכללה במגורים

2.1.1.1 הדרה

הדרה (social exclusion) היא תופעה חברתית בה, קבוצה סובלת מחוסר יכולת מובנית להתקדם ולשפר את מעמדה; בכלל זה, הוצאה הקבוצה, מכלל הנהנים משירותים להם זכאים חבריה כאזרחים (Room, 1995a; מתוך Somerville, 1998; Marsh and Mullins, 1998). התפתחות המונח נבעה מהצורך להבחין בתופעה של הרחקת ציבור מרשתות ומערכות הקשר וההזדמנות, ואינה תלויה באופן ישיר בהיותו עני.

במהלך המאה העשרים חל שינוי חברתי עמוק הנוגע לתחומים רבים. התהוות כלכלה גלובלית לקראת סוף המאה העשרים הביאה לחלוקה חברתית חדשה במדינות הקפיטליסטיות, ואיתה תופעות ובעיות חדשות: שינוי במבנה הכלכלה, התעסוקה והמעמדות החברתיים, תופעות של הגירה ויצירת משקי בית שונים מן המשפחה המסורתית (Marsh and Mullins, 1998), במשך הזמן, השתנה גם הרכב האוכלוסייה בשכונות ובאזורים חלשים. בד בבד גברה התחושה, ראשית באירופה, כי מתהווה תופעה שהעיסוק בה מורכב יותר ונוגע בנושאים רחבים יותר מהדיון במושג ה'עוני'. כבר בשנת 1974, Rene Leonir, חבר בממשלת שיראק, הגדיר עשרה אחוזים מאוכלוסיית

צרפת כ- 'excluded', כלומר 'מודרים'. כוונתו הייתה לקבוצות חלשות כגון משפחות חד הוריות, מהגרים, נכים, שלא היו זכו להגנת חוקי הביטוח הסוציאלי של אותם הימים (Silver, 1995) אצל (Marsh and Mullins, 1998).

רק לקראת סוף שנות ה-90 היה השיח במדיניות האירופאית בשל להכיל מינוח חדש. אימוץ המונח 'הדרה חברתית' הציע כאמור, גישה אלטרנטיבית להתייחסות לעוני. (Marsh and Mullins (1998) מביאים מתוך Room (1995) ולפיו העוני הוא שאלה של חלוקה והעדר משאבים זמינים לפרט או למשק הבית. לעומתו, מושג 'ההדרה החברתית' מתמקד במעורבות בלתי מספקת, בחוסר שילוב חברתי ובחוסר כוח והשפעה. כך השילוב חברתי, מתייחס לקשר בין מושג ההדרה החברתית לשיח על האזרחות, על התודעה הפוליטית-אזרחית וזכויותיו החברתיות של האזרח. מכאן, לעוני חלק חשוב בהגדרת המושג ההדרה כתיאור לדברים שמעבר לעוני (Marsh and Mullins, 1998). כיום באירופה ובארה"ב, 'הדרה' ו-'הכלה', הם מונחים מרכזיים בדיון הפוליטי והציבורי על חוסר ההזדמנות החברתית (disadvantage) ובהשלכות לגבי מדיניות הדיור והרווחה בכלל ודיור מעוטי ההכנסה בפרט.

2.1.1.2 הקשר בין דיור להדרה: הדרה מרחבית

הדרה מרחבית היא כאשר השיכון יוצר בידוד פיסי של קבוצה, בידוד המגביל את נגישותם של הדיירים לרשתות קשר חברתיות, להשכלה, לתעסוקה ולשירותים ברמה גבוהה. בידוד פיסי המונע נגישותם לזכויות אזרחיות או הנאה מחלוקת משאבים ורווחה, ומתחמים הנוטים להיות נגועים בסטיגמה ודעה קדומה. דיירי אותם מקומות, מנותקים ממערכת ההזדמנויות שהייתה עשויה לשפר את מצבם החברתי והכלכלי ולכן, עצם המגורים ב"מרחבים עניים" או בדיור ציבורי, יוצרים לעיתים קרובות הדרה, הנוספת לאפליה הקיימת הקשורה למעמד ומיקומם חברתי. הדרים במרחבים אלו חשופים לכל אותן תופעות, המועצמות משום הניתוק הפיסי וריכוז הבעיות. הטיעון הנובע מכך הוא כי לדיור הציבורי יש, משמעות כמתייג ומקבע הדרה חברתית על כל צורותיה (Somerville, 1998; Marsh and Mullins, 1998; Harloe, 1995).

הדיון במרחבים בהם ריכוזי עוני כה גבוהים עד שהם היו למרחבים מודרים ומדירים, הוא דיון של העשורים האחרונים. בעבר מעמד הביניים והשכירים דרו בשכנות באותן שכונות ושיכונים ציבוריים, אולם עם השנים גדל ריכוז העניים והמבנה הדמוגרפי של תושבים השתנה, לא עוד משפחות מסורתיות של שני הורים וילדים אלא צורות אחרות של משקי בית, גידול במשקי בית של חד הוריות, קשישים ומיעוטים (Marcuse, 1993 מתוך Somerville, 1998). בנוסף, תנועת ההגירה במחצית השנייה של המאה העשרים, תרמה רבות לשינוי מבנה הדיור הציבורי באירופה ובארה"ב. במהלך השנים, סקטור השכירות בדיור הציבורי הפך מוגבל לאלו בעלי ההכנסה הנמוכה ביותר, למובטלים, לקשישים, חד-הוריים, נכים ולאחרים אשר מעמדם כה נחות, שאינם יכולים להשיג דיור ראוי בשוק החופשי (Malpass, 1983 מתוך Van Kempen and Primus, 2002). בין המאפיינים מהם סובלים מתחמי ריכוז העוני: דיור שמתחת לסטנדרט המקובל (בהקשר לצפיפות או לבינוי), שיעור השכלה ותעסוקה נמוך של תושביהם, מחסור בשירותים או קיומה של כלכלה פנימית ומבידוד (Fiedrichs, 2002).

בשנת 1998 הציעה Taylor כי המונח הדרה מתאים ומטיב לתאר את המצוקה במתחמי הדיור הציבורי המדורדרים. הכותבת תופסת את תופעת ההדרה כמעגל המזין את עצמו: חזקים שמסוגלים עוזבים ובמקומם באים חלשים יותר, השיכון הציבורי הופך דיור לעת מצוק בלבד, הדיירים מזדהים עם תחושת כישלון שמתעצמת עם התדמית החברתית של הדיור הציבורי. לעיתים, תופעות אמיתיות מועצמות מהתיוג (סטיגמה) המשויכת למקום, ולעיתים קשה להבחין מה מקורן של תופעות, האם מתנאים קיימים או מהתפיסה על הנעשה במקום (Taylor, 1998). התהליך זוהה כמרכיב חשוב בהדרה ונקרא **שיור (revisualization)**: עם התקדמות התהליך, הולכת ונוצרת הפרדה ובידול מרחבי וחברתי, ומתגבש **תיוג (סטיגמה)** המתייחס לתפיסת החוץ את המרחב, אלה מזינים הדרה והרעה נוספת בכוחה הפוליטי של הקבוצה וביכולתה לגייס משאבים לתחזוקה ורווחה (ורצברגר ורשף, 1991; van Kempen and Primus, 2002). ביטוי אחד לכך הוא החשש בספרות ממדיניות הרואה בדיור הציבורי, **דיור מעבר**, כלומר מצב ביניים המעודד את החזקים יותר לרכוש דירות ולעזוב, כמו תוכנית ה-MTO (Moving To Opportunity) בארה"ב. מדיניות שכזו, עשויה לשאיר מאחור את החלשים יותר (או את הדירות הפחות אטרקטיביות) ותיצור ריכוזים של אוכלוסיה ענייה ביותר (Galster, 2002).

מחסור באינטראקציה חברתית, מיעוט הזדמנויות תעסוקתיות, מיעוטו של כוח והשפעה פוליטיים, התפתחות אפשרית (אם כי לא תמיד) של תרבות עוני, של נורמות וערכים פסולים וסוטים; כל אלו עשויות להיות התופעות השוליות של ההדרה ושל ריכוזה של אוכלוסייה ענייה. מאידך, ישנם מצבים, כמו בריכוז גבוה של מהגרים, שיכול להיווצר locus (=מקום) והיוצרות קהילה תומכת (Van Kempen and Primus, 2002).

ההדרה עשויה להיות כתוצאה של בידוד פיסי במתחם מרוחק או בידוד המתרחש במרכזי הערים: לעיתים המרחבים המודרים, הם חלק מהרצף האורבני של העיר, כפי שנתן לראות במרכזי הערים הגדולות באירופה ובארה"ב ולעיתים אלו שכונות מרוחקות בפריפריה. באירופה נבנו במחצית הראשונה של המאה העשרים, שכונות רבות נבנו ברוח המודרניזם, עבור מעמד הפועלים; בתחילה בידי התעשיינים עבור עובדיהם ומאוחר יותר על ידי הרשויות המקומיות. בצרפת, נבנו מתחמי דיור ציבורי בפריפריה על פי חזונו האוטופי של לה-קורבוזיה; כמגורים לבני המעמד הבינוני, מרוחקים מהעיר ומאזורי התעסוקה ההומים, המאפשרים חיי קהילה שקטים (הפרדת שימושים). עם השנים הפכו אזורים אלו לשכונות המאכלסות את החלשים ביותר, והתנאים לא התאימו עוד לתושבי המקום העניים מאוד, שפרוש הדבר הוא ניתוקם משירותים, מתעסוקה והשפעה פוליטית שקיימים במרחק מהמתחם ויצירת תלות נוספת באמצעי תחבורה, אינפורמציה וקשר (Blanc, 1993).

למרות הקרבה הפיסית למרכז העיר עדיין ייתכנו בידוד והדרה. Ostendorf et al. כותבים על תושבי מרכזי הערים (inner city) כסובלים מחוסר מיתאם כפול: ראשית, חוסר מיתאם בין הכשרתם והשכלתם לזו הנדרשת בשוק העבודה בעיר, בעיקר במסחר ושירותים; ושנית, חוסר מיתאם מרחבי, כשמגוריהם מרוחקים ממקומות שם התעשייה זקוקה לעובדי כפיים. לפיכך, בעצם הבידוד והבידול המרחבי מחולל להדרתם של תושביו (Ostendorf et al. 2001).

העיסוק בשאלה האם עצם הריכוז המרחבי של עניים, יש בו לגרום להדרה חברתית של הדרים בו, אינו מוביל לתשובה חד משמעית. על פי Berghman ההדרה מרחבית אינה המרחב בו נמצאים אנשים עניים אלא 'מרחבים עניים' בפני עצמם, המקשים על הגרים בהם (Marsh and Mullins, 1998). מאמרו של Wilson (1987) עורר את הדיון על השפעת היגטוי ובעיקר, ריכוז העוני בגטו, כבעל השפעה בפני עצמו על היווצרות התת-מעמד (Ostendor et al. 2001). עשור לאחר מכן, סקר Marcuse גם הוא את המונח גטו. הבידוד המרחבי בגטו חייב הפרדה מרחבית, נחיתות מהחברה השלטת והגדרת זהות, על פי רוב גיזעית, שאינה מבחירה (voluntary). לטענתו, לעומת העבר, המדינה לקחה לה בעת הזו, תפקיד חדש המחזק ומעצים את כוחות השוק לעומת נסיונותיה בעבר למתנם ולעמוד למולם; בגטאות של היום הוא רואה שיקוף לכך ובהגדרתו לגטו העכשווי: גטו המנוודים (Outcast ghetto), האוכלוסייה אתנית, מתקשרת למעמד מסוים, מרוכזת מרחבית ויתרה מכך, התושבים בו מודרים מזרם החיים הכלכליים של החברה סביב, לא תורמים ולא נהנים מהקרבה אליה (Marcuse, 1997). לעומתו, מאוחר יותר (Skifter Andersen 2002) חזר והעלה את השאלה כאשר חקר תוכניות לשיקום אזורים (בדנמרק) שהפכו מאזורי מצוקה וקיפוח לאזורים מודרים. לטענתו, על אף המחקרים הקושרים את תופעת ההדרה להעמקת הקיטוב החברתי והכלכלי, או להיבטים המרחביים של הגלובליזציה והשינויים בשוק התעסוקה, קשר זה קשה להוכחה והמאמרים נוטים להיות ספקולטיביים. קימות עדויות רבות שחסר קשר ישיר בין התהוות אזורי מצוקה לתהליכים חברתיים וכלכליים מחוץ לו ברמה המקומית או הארצית, ובידול (segregation) ומצוקה, נמשכים גם כשהכלכלה פורחת ואי שוויון חברתי בכלל החברה, קטן. Grigsby and Bourassa (2003) כותבים על כך שבידוד על סמך הכנסה (income isolation) מתרחש בעיקר באזורים אורבאניים, יותר גדולים מאשר באזורים קטנים בהם מתקיים קשר בן דיירים מקבוצות הכנסה שונות.

הדרה וחזקה על דיור

בהתאם לתפיסתה כי נכון לראות את ההדרה כבעלת מימדים רבים (multifaceted, multidimensional), Anderson ממליצה לבחון היבטים שונים של הנושא, ובכלל זה את מצב הדיור, כדרגות של הדרה או הכלה (Anderson, 2000). למרות זאת, הגם שהקשר בין סביבת המגורים ודיור, מלווה את גיבוש רעיון ההדרה, הדיון באופי המגורים ובחזקה בהם, לא מוצה. Cole and Goodchild, מבקרים את המדיניות הבריטית אשר הציעה "ליצור קהילות מעורבות ומכילות, אשר מציעות בחירה במגורים ובסגנון חיים"⁷, ומאידך, מתייחסת התייחסות מועטה לשוני הנדרש בהקשר לדיור בדיור הציבורי ובצורת החזקה בו. לטענתם, למרות שמדובר על איכות ובחירה, ההתייחסות אל אופי המגורים הוא כאל מובן מאליו (Cole and Goodchild, 2001).

⁷ Planning Policy Guidance, Note 3, DETR, 2000: "help create mixed and inclusive communities, which offer a choice of housing and lifestyle"

בדיון על ההדרה, עלתה השאלה גם לקשר בין הדרה לחזקה על הדיור. הטוענים לקשר בין החזקה על הדיור והדרה חברתית, טוענים כי החזקה (tenure) על דיור, נעשית יותר ויותר קשורה להכנסה וליכולת כלכלית. ככל שקיימת יותר בחירה, גדל הפער בין אלו ללא יכולת הבחירה. אלו מוצאים עצמם בדיור שאיש אינו חפץ בו (Taylor, 1998). היכולת הכלכלית קשורה במעמד ובמיצוב חברתי והאפשרות לניוד ומעבר למעמד גבוהה יותר, היא המאפשרת את הבעלות ואת הבחירה. לפי טיעון זה, קיים בסיס להעריך שהדיור הציבורי, להשכרה, במדינות המערב, הוא המועד ביותר להדרה משום שהם נוטים לרכז את משקי הבית העניים ביותר (Marsh and Harloe, 1995, Mullins, 1998).

כנגד הטענה שהחזקה מבדילה באפשרויות הפתוחות למשק הבית, והבעלות מבחינה בין אלו שביכולתם לשלם, לבין האחרים שאינם יכולים. טוען Somerville, כי גם אם נכונים הדברים אין משמעותם כי קיימת הדרה. הקשר לחזקה ולחשיפה להזדמנויות הוא פשטני, ובעלי חזקה שונה זוכים לאותה התייחסות משום מגוריהם באותה סביבה. כך לדוגמא, דיירים בפרויקט דיור ציבורי נתקלים באותן הסטיגמות ואותם הקשיים בין עם רכשו דירתם או נשאו בחזקת שוכרים (Somerville, 1998).

הדרה כתוצאה של תכנון

תכנון הוא מונח הכולל הן מדיניות והתווית כיוון, המתבטאים בסדרי עדיפויות להשקעת משאבים, והן תכנון פיסי, שתוצריו הם תשריטים ותכנויות, ובסופו של יום, מרחבים בנויים ופנויים מאורגנים באופן שקבע המתכנן. בכל היבטי התכנון ורמותיו קיים הפוטנציאל ליצירת הדרה חברתית. לעיתים תהיה ההדרה עקיפה ונסתרת, ולפעמים ישירה ומכוונת בברור ליצירת עליונות של הקבוצה השלטת.

הדיון על מקום הממשל כאחראי על הדרה, הנוצרת כפועל ישיר לתפקידו כמתכנן, הוא דיון מורכב משום הקו הדק הקיים בין הנחיצות במעורבות הממשלה ובין החשש לניצול כוחה במקרה הקיצוני או התעלמות מאינטרסים של החלשים באזרחיה. כאמור, התכנון, מבטא הלכי רוח שלטוניים וסולם קדימויות ערכי; על הממשלה לאזן בין צרכים ואינטרסים רבים, לפעול בתקציב ולקדם יעדים אותם הציבה כנחוצים. מעבר לכך, הממשלה פועלת באקלים פוליטי הכופה סדר עדיפויות שאינו בהכרח מקצועי גרידא. משום כך, במקביל להתערבותן של ממשלות לסייע לדיור למעוטי הכנסה, התפתחה ספרות מקצועית המבקרת התערבות זו, כמאפשרת את הדרתן של קבוצות, קבוצות אתניות או קבוצות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך. במאמר ביקורת טען Marcuse (1997) כי מאחורי תוכניות לרווחה וסיוע למעוטי האמצעים בארה"ב, עמדו מניעים ומטרות אחרות. התפקיד אותו נטלה המדינה כמעודדת את כוחות השוק, והימנעותה מיישום מדיניות המתוכננת להגנת החלשים שאינם מסוגלים להתמודד עם כוחות אלו, כשלעצמו, מעודד ומחזק את תופעת ההדרה. בכך לטענתו, עודדה הממשלה את דחיקתם הפיסית של החלשים, והדרתם ממרכזי כוח ומגישה לשירותים ולזכויות אזרח להם הם זכאים. משום כך, נדרש משנה זהירות בתכנון מדיניות המיועדת לתת מענה להדרה כולל בחינת שורשיה בהקשרים המקומיים ולתת מענה ממוקד לצרכי המודרים. קריאה זו נכונה לכל מקום ובוודאי גם בהקשר הישראלי בו אזרחיה היהודים של

המדינה מיצגים מגוון של תרבויות ("המהגרים" כפי שמכנים אותם יפתחאל וקידר, 2000) וקיים מתח בין אזרחיה היהודים ("המייסדים", שם) לבין אזרחיה שחיו במקום שנים רבות טרם הקמתה והתנגדו לחזון הקמתה ("הילידים", על פי יפתחאל וקידר, 2000).

התכנון הפיסי, החל מתכנון המרחב בתוכניות האיזור ועד לתוכניות המפורטות, גם הוא, עשוי ליצור את הדרתן של קבוצות תושבים. לתכנון השפעה על מלאי הדיור ואפיונו: היכן יבנו הדירות, באיזו צפיפות וכמות הדירות, מי הקהל לו הן מיועדת ומהו אופן הקצאת הדיור: ההדרה נובעת בדרך כלל מכך שהתכנון מפנים את התנגדותם של אנשים לדור בשכנות לחלשים מהם חברתית. לעיתים, ההדרה נגרמת בעקיפין, לדוגמה: מלאי דיור קטן אשר יכול להשפיע על עליית מחירים אל מעבר להישג ידם של הזקוקים לו (Somerville, 1998). ברמת התכנון המפורט, לתכנון חשיבות רבה; גם אם לא מקבלים את הגישה הדטרמיניסטית שהתכנון הפיסי מעצב את התנהגותם של תושביו, אין ספק כי לתכנון משקל רב כמאפשר או כמעכב פעילות אנושית: אינטראקציה בין התושבים וקשרים עם הסביבה החיצונית, עשייה או הימנעות ממנה ועוד (Vale, 1997, 2000). לפיכך, Hills (2001) טוען כי לא יהיה זה נכון לתמוך בדיור למיעוטי הכנסה בגטאות, גם אם ניתן לספק בם דיור באיכות גבוהה, כי הפגיעה למשק הבית מן ההדרה, תהיה קשה יותר מתנאי מגורים פחותים במקום שאינו מודר.

2.1.1.3 הַכְּלָה

המושג "הכלה בדיור" (Inclusionary Housing) בא לתקן את ההשפעות השליליות של ההדרה; משמעותו, הוא הנסיון להשיב ולכלול צבורים שהורחקו ובודדו, אל כלל החברה כחברים מלאים בה, בכדי שיהנו מיתרונותיה ויקדמו את עצמם לדרך עצמאית. לאפשר את נגישותה של קבוצה במרחב בו גרים, עובדים ומבלים, להזדמנויות וקשרים. הדיור נמצא במרכז הדיון להתמודדות עם נושא ההדרה הכלכלית והחברתית. דיור ראוי, מתאים, מובטח, ובמחיר שבהישג יד לכל האזרחים, יספק בסיס איתן לחברה משולבת ויאפשר השתלבות בשוק העבודה ובאספקטים אחרים של חיי היום יום (Anderson, 2000).

פעמים רבות ניתן לקרא בספרות המתורגמת והעברית על המושג Inclusion כשהוא מתורגם כהכללה. פרוש אחד הוא קביעת כלל, הסקת מסקנה כללית מתוך עיון בפרטים שונים. אך משום שפרוש נוסף למושג הכללה מקביל למילה Generalization, כלומר הטמעת מושגים או פרטים שונים בכלל והחלת כלל אחיד על הכול כקבוצה הומוגנית. למושג זה, משמעות שאפשר לראותה כמבטלת את האחר, השונה ואת המגוון, ולפיכך, הפוכה מ"הכלה", מלשון להכיל ולכלול גם את החרג, השונה או השולי (השראה מתוך Blanc 1998).

כוחות פוליטיים, חברתיים וכלכליים, כה רבים בנו את ההדרה והאפליה, עד כי יקשה על פיתרון או מדיניות לתת מענה המתייחס לכולם (Von Hoffman et al. 2006). Skifter Andersen מציע אסטרטגיה למאבק בהדרה תוך שיקום המקום והקהילה: בראש ובראשונה הוא מציע להיאבק בהדרה החברתית המקומית ולהתמקד בעצירת תהליך יצירת סטיגמה ותיגום המקום; במקביל, הוא מבקש ליצור בסיס לרשתות קשר (networks) מקומיות. לתפיסתו, יש להתמקד באזורי

המצוקה העירוניים ולשלב מדיניות רווחה כוללת ומאמץ מקומי למאבק בהדרה חברתית. על המדיניות לתת מענה לנושאים כגון חלוקת דיור סוציאלי, שיקום פיסי, ובמקביל, השקעה ברווחה, עידוד להזדמנות בהשכלה ובתעסוקה. ההתמקדות המקומית תתייחס לאספקטים התורמים להדרה ולמשאבים מקומיים שניתן לגייס לשם השיקום (Skifter Andersen, 2002). דעה דומה מביע Marcus אשר אינו מאמין כי ניתן למשוך אוכלוסיות חזקות של המעמד הבינוני אל הגטאות וגם אינו מאמין בעידוד החזקים לצאת משום שממילא תושביו אינם שם מבחירה. משום כך, לטענתו, הכוחות צריכים להגיע מבניית היכולות הפנימיות, חיזוק הקהילה וקשרים חברתיים (Marcuse, 1997).

שינוי בהדרה מתחיל לפי Taylor, בשינוי התדמית האישית של הדיירים ככישלון, יצירת תעסוקה באזור והפעלה של תשתית ויכולות מתוך האזור, כשהדיירים עצמם הם הבסיס ליכולת. המדיניות הקיימת מתבססת על מקום הקהילה והפרט כעובדה נתונה, ולכן רק מאיצה את התהליך כמדגישה את כשלון המקום והחיים בו. לשיטתה יש לראות את הפיתרון כשילוב כלכלי וחברתי. לשיטתה, הבנת התהליך שהביא להדרה עשוי להכשיר את הדרכים לתיקון; ועל המדיניות להחזיר את המעגל לאחור. Taylor מאמינה כי מעורבות התושבים הכרחית לפתרון. ראשית, יש לטעת בתושבים את האמונה כי הם אינם כישלון אלא מסוגלים וכך לבנות **בטחון והון חברתי**. לתת בידיהם את הידע ובניית יכולות, להכשירם לפתח רשתות קשר, ארגון וחזון. אחר, יש לפתח את קשרים עם הסביבה מחוץ לשכונה. להכשירם לקבל החלטות לגבי חייהם, לשם התמודדות עם המערכות בחוץ, ולייצא את כישוריהם ואת היכולת שרכשו. השלב השלישי, פיתוח **כלכלה דינמית**: אם השכונה או הפרויקט מייצא כסף כלומר, העובדים בו אינם גרים בפרויקט, העסקים אינם של הדיירים וכו', יש לדאוג להשקיע אותו חזרה בפרויקט. הכלכלה המקומית שנבנית תסייע ליצירת קשר חזק יותר בין הפרויקט לחוץ. יצירת עבודה וכלכלה המכניסה הון לקהילה; יזמות ומחשבה ליצירת השקעה חברתית ובניית הון אנושי, להנעת הכלכלה במתחם. לבסוף יהיה זה סגירת המעגל: לא עוד כשלון, אלא גיוס והפעלה של תשתית ויכולות מתוך האזור ובניית **הון חברתי**. במרכז העשייה ייאסף ידע כיצד לעבוד עם השונה והמגוון, יבנה שיתוף פעולה עם הדיירים ובין הסוכנויות; אמון ובטחון יבנה בפנים ומחוץ לפרויקט תוך פיתוחן של רשתות קשר ומעגלי כח (Taylor, 1998).

Blanc כותב אף הוא, על תפקיד התושבים בהצלחת תהליך שילובם. הוא שואב מתהליכים בהיסטוריה הצרפתית כהשראה לחשיבות שהוא רואה לקשר הישיר בין המדינה לאזרחיה ומציע שילוב והכללה של מיעוטים דרך תהליך פוליטי בו הקבוצה והכלל מסכימים להתפשר, הם נכללים בתהליך קבלת ההחלטות; הפתרון הוא בפרט עצמו, העצמתו של הפרט נעשית דרך הכללתו בתהליך קבלת ההחלטות, דרך עידוד אזרחות פעילה. לדעתו באותה עת, משום ההבנה כי ההדרה היא תוצאה של התהליך השלטוני, יש לחולל שינוי רדיקאלי בצורת השלטון (Blanc, 1998).

Ratcliffe בין המבקרים את הרעיון להכללה, לדעתו, מדיניות ההכללה נוקטת בצעדים שאינם אלא תשובה רפה בדומה ל-לא הדרה' כתשובה. התחום בין המודר לתיקון, עשוי על ידי ההכללה, להציג את המשולב (Integration) ובכך, לפספס את ההיבטים הרחבים יותר של ההדרה (Ratcliffe, 1998).

יש הטוענים שנקודת מפתח והצידוק לתכנון היום, הוא המאבק בהדרה ועידוד הכלה. האמצעי הוא, יצירת קהילות בנות קיימא ואזורים המכילים עירוב חברתי (social mix) ומגוון (Hills, 2001). דיון בדרכים שבהם תורם התכנון למאבק בהדרה ועידוד הכלה, יוצג להלן בפרק 2.1.3.

2.1.2 כלים להכלה במגורים : ניידות והזדמנות

קיימת היום הסכמה כי משמעות הדיור אינה רק כמקום פיסי למגורים אלא גם כמרכיב חשוב ברווחת הפרט ובבניית חברה (Whitehead, 2002). למבנה המגורים והשכונה, הפיסי והאנושי מייחסים השפעה ליצירת מנוף להתקדמותו של משק הבית ולאפשרות שלו להטיב את רווחתו. מושגי הניידות וההזדמנות מתקשרים לאפשרותו של הפרט להשתלב בחברה; השתלבות זו, מובנת משני צידי האוקיינוס, כמפתח ליציאה ממעגל העוני וההדרה. הדיור, בהקשר זה, נבחן כמאפשר או מדיר את האפשרות לניידות ולהזדמנות בחיי בני משק הבית.

2.1.2.1 ניידות

Somerville (1998), מציע להתחיל את הדיון בתהליך ובגורמים להדרה, בדיון על 'ניידות חברתית' (social mobility). העדר ניידות או ניידות מועטה המהווים עדות עיקרית לאפשרות של הדרה ולפיכך, עידוד ניידות יש בו להביא לתהליך של הכלה. הניידות, בהקשר זה, יכולה להתייחס לניידות אל ומשוק העבודה, מקטגוריות של זכאי ולא זכאי, עני ושאינו עני. ההדרה תלויה ותימדת על פי המבנה החברתי וההתייחסות המוסדית לכל מקרה. (Somerville 1998), כאמור, יוצא נגד הגישה בעיקר הבריטית, של 'class analysis' הרואה בניידות החברתית רק מעבר בין מעמדות (מעמד הפועלים, ביניים, מעמד נותני השירותים). לשיטתו, הניידות היא תהליך של קבוצות חברתיות אל ומתוך מעגלי-מפתח של קשרים. הספרות מתייחסת לנושאים כחינוך וחוסר מובנה ביכולתם של מעוטי ההכנסה לזכות בחינוך שווה, במגדר ומעמדו בחברה, ובמבנה שוק התעסוקה כמדדים לניידות וכמסבירים את החוסר בהזדמנות (Esping-Andersen, 1993 אצל Grigsby and Bourassa, 2002; Somerville, 1998).

הניידות אינה רק בדבר ניידות חברתית, אלא גם היכולת הפיסית לצאת מהשכונה ולגור במקום אחר. מעבר בעקבות תעסוקה או השכלה, שירותים, חברה או כל סיבה העשויה להטיב את איכות חיי משק הבית. הניידות, בהקשר זה מתקשרת לנושא ההזדמנות, כלומר, האפשרות לניידות פותחת פני משקי הבית את החשיפה להזדמנויות לקידום.

לשאלת החזקה על הדיור, מקום בדיון על הניידות. בעלות על דיור עשויה מחד להיות למנוף מעמדי, שיתמוך בקידום משק הבית, ומנוף כלכלי העשוי לסייע באפשרות לעבור. מנגד, חזקת הבעלות על נכס בסביבה מדרדרת עשוי לקבע את סיכויי משק הבית למעבר. הטענה כי יכולת הניידות מושפעת מצורת החזקה על דיור, ממחישה את הבדלי הגישה בין אירופה לארצות הברית. היסטורית, הבעלות בארצות הברית נתפסה כמועדפת וכמאפשרת. לעומת זאת, באירופה נוצרו מערכות המבטיחות חזקה בטוחה, ארוכת טווח בשכירות הציבורית, שאלת הבעלות לא הייתה מרכזית ועיקר הכתיבה נסובה בעיקר סביב סקטור הדיור לשכירות סוציאלית (Whitehead, 2002).

Somerville (מתוך Watt, 1996) מתייחס לרעיון ה'דייר הלכוד': לטענתו, כשדייר בדוור הציבורי רוכש את דירתו, ילדיו יישארו באותו סטאטוס וחזקה, וגם אם ירכשו את דירתם, סביר שיישארו בשכונה בעיקר משום שיקשה עליהם למוכרה. אולם מחקרים אחרים אינם תומכים ברעיון זה ומראים, כי בקרב רוכשי הדוור הציבורי קיימת תנועה אל מחוץ לשכונה (Somerville, 1998).

2.1.2.1 הזדמנויות

ההזדמנות בשיח על ההכלה היא בדבר האפשרויות הנפתחות בפני משקי בית מעוטי אמצעים או מודרים, להיכלל ולנוע בין מעגלי החברה. הדוור, בהקשר זה, אינו עוד מטרה העומדת בפני עצמה אלא כלי להנעת אותם משקי בית מיעוטי הכנסה לעתיד טוב יותר דרך הבחירה, נגישות לשירותים, השכלה לילדיהם ומקורות תעסוקה.

במאמר העורך, כתב Galster על הגישות להזדמנות בהקשר לדוור משני צידי האוקיאנוס. הגישות נבחנו לאור השאלת המפתח בגישה המודרנית לדוור, הבוחנת האם תפקיד מדיניות הדוור נועדה לספק מענה פיסי לדוור או שהמענה לצורך הפיסי הוא רק חלק מאמצעי להשגת מטרות חברתיות וכלכליות נוספות. לטענת המחבר המגמה משני צדי האוקיאנוס, בעשור האחרון הייתה לכיוון שיפור היכולת וההזדמנות הכלכלית לדיירים באמצעות הדוור.

במודל הבוחן הזדמנויות בהקשר של דוור, Galster מנה שלושה מרכיבים העשויים לתרום להזדמנויות הנפרשות בפני הפרט, ומרכיב רביעי נוסף, הדוור:

- המערך הראשון יהיו ההזדמנות שבמערכת האובייקטיבית (opportunity structure) המוסדית-ציבורית (כולל מערכת הרווחה והצדק) או המסחרית, הנטויות במרחב העירוני. בכלל זה מבחר השווקים והמוסדות המאפשרים נידות חברתית, בתעסוקה, בדוור, בשווקי הון, מוסדות החינוך וכדומה.
 - המערך השני שיש בו לסייע או להגביל את האפשרות להשתלבות הם מאפייני הפרט: בחלקם ניתנים לעיצוב כמו השכלה, כושר ביטוי, עושר, רישום פלילי. אחרים קבועים, כגון, מוצא, גזע, מין והורים.
 - המערך השלישי הוא המערכת הנתפסת (perceived opportunity set) כלומר, ההזדמנויות כפי שהן נתפסות על ידי היחיד. בשונה מהמבנה האובייקטיבי, תפיסת הפרט את ההזדמנויות הזמינות בעבורו מעוצבת מתוך הידע הזמין לפרט (או חוסר הידע), תוך הנחה כי קיים סינון של מידע על ידי בעלי אינטרסים ורשתות חברתיות שונות, המעצבות את הנורמות והקונטקסט לקבלת ההחלטות.
- לדוור ולשכונה חלק חשוב במודל, משום שהם מספקים נגישות, קשרים לשרותי ציבור ורווחה מקומיים וקשרים חברתיים. לשכונה ולמקום המגורים השפעה על המערכת האובייקטיבית וגם על המערכת הנתפסת של ההזדמנויות. מצב הדוור של הפרט, יציבות החזקה, סוג החזקה ומיקום המגורים, ישפיעו על מאפייני הפרט וקשריו החברתיים (Galster, 2002).

Glastner מצביע על הבדלים בין ארה"ב למערב אירופה בכל הקשור להקשר בין דוור להזדמנות. מקור ההבדל בתפיסה השלטת במערב אירופה הרואה כאחריות הממשל העמדה של מדיניות המספקת רשת ביטחון חברתית והמספקת בטוחות לסיוע בהכנסה ובדוור. כתוצאה מכך באירופה,

שכונות העוני אינן כה שיוריות וקיים פחות בידול על רקע גזעי, ריכוזי עוני ופשע, ביחס לארה"ב. כמו בארה"ב, נמשך הדיון בקרב הוגי הדעות במערב אירופה על משקל השכונה בתהליכים (Glastner, 2002).

בארה"ב לאורך השנים, הדגש היה על קידום הסקטור הפרטי תוך אמונה שצמיחה כלכלית תדביר את העוני וכל משק בית יוכל להשיג דיור ראוי במסגרת השוק החופשי. הגישה בעשור האחרון, כי המגורים הם יסוד מפתח לסיכוי להזדמנויות כלכליות, עיצבה את המדיניות הפדראלית שמטרתה כיום היא צמצום הפרדה ובידול (segregation) מעמדי או גזעי. במשך השנים חל שינוי בתפיסה, לא עוד העוני עצמו כגורם לתת-דיור, אלא האספקטים של הדיור עצמו, המשפעים על היצע ההזדמנויות ומכאן, מחוללי עוני ובעיות כלכליות וחברתיות (Galster, 2002). מהומות לוס-אנג'לס ב-1992 היוו קטליזאטור ואילצו את המתכננים להתמודד עם תוצאות העוני והפערים החברתיים והגזעיים בארה"ב, תוך התייחסות לשיח עדכני. במטרות האגודה האמריקאית לתכנון (APA) הופיע שנתיים מאוחר יותר המושג 'תכנון מקיף חדש' (new comprehensiveness), הכולל את הקריאה לבניית 'הון קהילתי' (community equity) שבבסיסו הכלת תושבי השכונות ומתן הזדמנויות שוות לכל אזרח (Calavita and Grimes, 1998).

בניסיון לגלות מכניזם, שבעזרתו חזקת הבעלות תייצר פוטנציאל לטובת הפרט והחברה, בחנו Rohe et al. מחקרים מארה"ב, המתייחסים לנושא השפעת הבעלות, במשפחות מעוטות הכנסה, על מערך ההזדמנויות הנתפס והמובנה שלהן. המחקרים בחנו את ההשפעה דרך צבירת נכסים, בריאות הנפשית והפיסית כמייצרת אני חזק יותר ובטוח בעצמו, ההשפעה על הנוער במשפחות, ומעורבותן בקהילה. אשר למינוף הבעלות כמכשיר להזדמנות, מעטים מהבעלים השתמשו בבעלות כמנוף למימון השכלה או הכשרה. מאידך הבעלות, לפי הממצאים, שיפרה במשהו את מצבם הנפשי של הנבדקים ואת תפיסתם את יכולתם להצליח בניסיון להיענות להזדמנות. קיימות עדויות כי לבעלות השפעה על מצבם הגופני והפסיכולוגי של הבעלים העמודים בתשלומי המשכנתא, הם תופסים עצמם כאלו שהצליחו לנצל הזדמנות לקידום מצבם. חלק מהמחקרים הראה השפעה חיובית על התנהגות הנוער ועל הישגיהם בלימודים. החוקרים מצאו תמיכה מסוימת לרעיון לקשר חיובי בין הבעלות ושיפור ההזדמנויות אך גוף הידע לוקה בחסר ולכן הכותבים קוראים, להעמקת הידע האמפירי בנושא (Rohe et al. 2002).

השיח הוא בדבר הזדמנויות. לשם כך, על המדיניות לספק כלים גמישים ורבים להשגת המטרה. הזדמנויות ניתנות כשניתן לעבור ולהתגורר בשכונה בעלת ריכוז עוני נמוך, בקרבת בתי ספר טובים, שירותים או תעסוקה. הזדמנויות ניתנות גם כשחזקת הדיור יש בה לספק צבירה של הון והשקעה לצרכים עתידיים. ברור שיש צורך בשילוב רב תחומי, שיבנה מנגנון, המתרגם רעיונות חברתיים וערכיים למנגנונים כלכליים ומימוניים שיאפשרו את ביצועם.

2.1.3 כלים להכלה במגורים : עירוב הכנסה (mixed income) ומגוון חברתי (social mix)

רבים מן המתכננים סבורים שטעות תהיה לתמוך בדיור למיעוטי הכנסה באזורים מסוגרים ונבדלים, אפילו אם סטנדרט הבניה גבוה (Hills, 2001). במדינות רבות, ובכללן ארה"ב, בריטניה והולנד, השיח הוא על עידוד ההכלה על ידי יצירת קהילות בנות קיימא ואזורים המכילים עירוב חברתי (social mix), ובכלל זה עירוב ברמות הכנסה (mixed-income) כרעיון מוביל בניסיון להתמודדות בהדרה. בשיח האמריקאי, המונח המדובר הוא על פי רוב 'עירוב ההכנסה', ומקבילו בשיח האירופאי, ה'עירוב חברתי'; אלה נתפסים ככלים ליצירת הכלה, לשם ביטול ריכוזי העוני. הם מבוססים על האמונה, כי מגורים משותפים יחשפו את מעוטי ההכנסה להזדמנויות ולקשרים שנמנעו מהם במתחמי הדיור המבודדים.

הכלי העיקרי לשילוב הוא עירוב מגורים של מיעוטי הכנסה בשכונות לאוכלוסיות אמידות יותר. חשיבות המהלך הוא בניסיון לעשיית צדק חברתי ועידוד אינטגרציה כלכלית וחברתית. ניסיון לשבור את מעגל העוני של מיעוטי ההכנסה וחשיפתם לחינוך טוב יותר, למשרות טובות יותר, לערכי עבודה ואפילו לאפשרות של צבירת כח פוליטי (Calavita and Grimes, 1998). בשיח העכשווי ידובר על חשיפתם של התושבים לרשתות קשר חברתיות ולמגוון ה'הזדמנויות' הפתוחות לכלל האזרחים. Musterd מתאר את הגישה הרווחת כתפיסה המייחסת ליצירת רשתות קשר חברתיות מקומיות את המפתח לשילוב בחברה; כאחת משלושה אמצעים לשילוב: הזדמנות תעסוקתית, מדיניות רווחה ורשת-קשר חברתית (Musterd, 2002). הכיוון לפתרון הוא דרך הדין על השפעת השכונה על מצב הפרט ולפיכך, האפשרות לבחור שכונה מתאימה ותומכת יותר (Ostendor et al. 2001).

Sassen-Koob (1984 אצל Van Kempen and Primus, 2002) כתבה בדבר היתרונות של מגורים המשלבים בעלי רמות הכנסה שונות דרך השלמת ההיצע של תוצרת ושירותים. מגורים בשכונות יכולים לתרום ליצירת הבנה ולפחות דעות קדומות ותייגים. מנגד, בפרקטיקה, קימות דוגמאות רבות לקונפליקטים וגזענות דווקא על רקע השכונות במתחם אחד (Bolt et al. 1998 אצל Van Kempen and Primus, 1999).

חלק מן המחקרים מורה כי עירוב הכנסה אכן משפר השכלה ועבודה, אולם פיזור האוכלוסייה ידרוש השקעה כספית עצומה בבינוי ובסבסוד. מכאן, אולי ניתן להשקיע משאבים אלו ישירות במתחם הקיים, בחינוך, הכשרה מקצועית ובתחבורה וכך להטיב את מצבן של משפחות רבות יותר? פיזור המשפחות יכול לארוך שנים בעוד שניתן מידית לסייע להן להיות עצמאיות כלכלית in situ (Grigsby and Bourassa, 2003). Parkinson (1998 אצל Skifter Andersen, 2002) סוקר תוכניות מ-5 מדינות ומסכם שרוב ההבדל בין המדינות אולם, כולן אימצו את הגישה לשיקום מקומי ועברו לתוכניות החוזרות לטיפול ממוקד בשכונות עצמן (area based). במהלך השנים היה מעבר בטיפול באזורי המצוקה, מהגישה 'הפיסית', לגישה כוללנית, 'הרווחה' (כדוגמת שיקום

השכונות בארץ). בשנים האחרונות החלה רווחת הראיה המדגישה את הצורך בחיזוק הכלכלי והתעסוקתי של דרי השכונות כדרך לחיזוקם (Skifter Andersen, 2002).

2.1.3.1 מדיניות ליצירת עירוב הכנסה ומגוון חברתי

באירופה המערבית כולל את בריטניה והולנד, ובארה"ב, מדיניות הדיור מתייחסת לנושא הבעייתיות שבריכוזי העוני בדיור הציבורי ובשכונות מצוקה. בכולן מקובל כי התיקון יעשה בדרך של יצירת מגוון בשכונות מעורבות: משיכת אוכלוסייה חזקה אל השכונות החלשות או שיכונם של מעוטי האמצעים בשכונות חזקות יותר, מתוך הנחה כי "עירוב חברתי יכול לחזק את הרקמה החברתית השכונות החלשות" (Uitermark, 2003).

ארה"ב

בארצות הברית המאבק על ההדרה ועל הזכות לדיור קשור באופן ישיר לנושאים של גזע ומיעוטים, הבאים לידי ביטוי מרחבי במגורים בשכונות. עם השנים נוצרו "גטאות" ומרחבים בעלי ריכוזי עוני גבוהים. דייריהם, בעיקר מיעוטים ואפרו-אמריקאים, לא זכו במשכנתאות משום הסיכון הגבוהה שבהלוואה לנכסים בשכונות. מנגד נוצרו שכונות ופרוורים אמידים יותר אשר, גם אם לא רישמית, למיעוטים ואפרו-אמריקאים לא הייתה כניסה אליהם. לפיכך, המדיניות הקשורה לדיור עסקה ועוסקת בחקיקה נגד אפליה כחלק בלתי ניפרד להקמת כלים תכנוניים.

מזה שנים רבות הדיור הציבורי מזוהה עם מתחמי דיור מזורזרים המשרתים את העניים והחלשים ביותר. מגורים במתחמי ריכוז עוני מסוגרים, נתפסים בעיני הממשל, הבסיס לבעיות ההדרה, חוסר השילוב הכלכלי והחברתי. המדיניות מכוונת כמענה, ליצירת קהילות מעורבות הכנסה, mixed-income. המצדדים ראו באוכלוסייה החזקה מקור למשאבים ומודל לחיקוי שידגים נורמות חדשות של התנהגות, דפוסי תעסוקה וישיע על הביטחון. בחוק משנת 1998 (Quality Housing and Work Responsibility act) מחויבת כל בניה ציבורית בעירוב: 40% העניים ביותר ו-60% עניים-עובדים ועד לבעלי הכנסה ממוצעת (Rosenbaum, 1998).

מקובלות שתי דרכים עיקריות: האחת, יצירת מתחם בנוי המציע, פרט לעיצוב ושירותי ציבור, דיור מגוון לבעלי הכנסות שונות. הדרך השנייה, מספקת לדיירים מעוטי הכנסה, את האמצעים למציאת דיור בשוק הפרטי, בשכונות בעלות ריכוזי עוני נמוך יותר (Von Hoffman et al. 2006).

להצלחת הדרך הראשונה, קיימים במדיניות כלים ואמצעים שונים. ראשית, הדרך ליצירת עירוב היא בהתערבות בשכונה עצמה וחיזוקה על ידי שילוב דיור לבעלי ההכנסה הגבוהה מעט יותר; שיקום המתחמים הקיימים ושילוב של יחידות דיור לאוכלוסיות חזקות יותר, לדוגמא, שיקום אתרי דיור ציבורי במסגרת HOPE VI. שילוב דיור מוזל שבהישג יד, בפרויקטים המיועדים לשוק הרחב. הסדרים להקצאת אחוז מסוים מיחידות הדיור הנבנות בפרויקטים חדשים הגדולים ממספר מינימום של יחידות, לבעלי הכנסה נמוכה או בינונית לשם השכרה (או מכירה), במחירים שב"הישג יד", ובכך מספקים הזדמנות למעוטי ההכנסה לגור בשכונות מבוססות יותר. הרשויות לדיור וארגונים ללא מטרת רווח פועלים בשטח לעירוב חברתי, דרך פיתוח פרויקטים קטנים של יחידות לדיור סוציאלי המפוזרות בשכונות שאינן שכונות מצוקה.

פרויקטים הנבנים או משוקמים על ידי יזמים פרטיים נתמכים על ידי סובסידיות: ישירות כדוגמת HOME Block Grant ו-Community Development Block Grant, או, עקיפות כגון, התוכנית לזיכוי במס, LIHTC, Low Income Housing Tax Credit.

כלי נוסף משתמש בהסכמים עם יזמים במסגרת תהליך התכנון, לשם הקצעת שיעור מהדירות המתוכננות לדב"י, בהסדר הנקרא 'דיור מכיל', Inclusionary Housing. הרעיון החל בשנות השבעים, כדרך לחזור את גבולות האפליה ולפתוח את המתחמים והפרוורים האמידים יותר עבור מיעוטים ומעוטי ההכנסה. מטרתו עירוב אוכלוסין ופתיחת ההזדמנויות אפשריות מהקשרים החברתיים והחיים במקום עשיר יותר בשירותים. כיום, חשיבות ההסדר הוא באספקת דב"י, לא פחות מאשר בעירוב ההכנסה.

הדרך השנייה, מאפשרת לזכאים סיוע לשכירת דירה בשכירות פרטית בשכונות המעמד הבינוני, בעלות ריכוזי עוני נמוכים. הסיוע ניתן כמענקים, תלושים לדיור, Section 8, Housing Choice, Voucher Program. התוכנית הניסיונית, Moving to Opportunity, החלה במחצית הראשונה של שנות התשעים בכוונה הייתה לבחון האם התלושים יאפשרו מעבר לשכונות בעלות ריכוזי עוני נמוכים, עשירות יותר בתעסוקה ומשאבים, יבטיח תעסוקה טובה יותר למשתתפים וגישה נרחבת יותר לשירותי רווחה ולהיבטים חברתיים רצויים אחרים. כמו כן, היה זה ניסיון, לעמוד את חשיבות ההדרכה והסיוע שניתן לקבוצה מממשקי הבית המשתתפים, בכדי להכשירם למציאת דיור, תעסוקה וכדומה. מהנתונים החלקיים, ניתן לראות כי התוכנית מוכיחה הצלחה והשילוב של מענקי דיור עם הכוונה והכשרה למציאת דיור ותעסוקה, הוכיחו עצמם כמכשיר יעיל המאפשר למשקי בית לעבור לשכונות עדיפות עם ריכוזי עוני נמוכים והיצע שירותים רחב ואיכותי יותר (Von Hoffman et al. 2006; McClue, 2006; Apgar, 2004; Glastner, 2002; Ostendorf et al. 2001; Varady et al. 1998; Calavita and Grimes, 1998).

אשר להשגת המטרות לפיזור ריכוזי העוני, מענקי הדיור, גם אם לא נועדו מלכתחילה כמכשיר לפיזור ריכוזי העוני, ובניית פרויקטים על ידי יזמים פרטיים במסגרת ה-LIHTC, הוכחו כמנגנונים המספקים למספר הרב ביותר של משקי בית את האפשרות לגור בשכונות בעלות ריכוזי עוני נמוכים יותר והמאפשרות הזדמנויות רבות יותר (Von Hoffman et al. 2006; McClue, 2006; Glastner, 2002).

חקר אירוע: שיקום אתר הדיור הציבורי Lake Parc Place, שיקו, ארה"ב

אחד מהמפורסמים בניסיונות האמריקאים ליצירת קהילה מעורבת, הוא פרויקט Lake Parc Place שבשיקו; פרויקט דיור ציבורי גדול בשיקו, שהוסב למגורים מעורבים. הפרויקט ניזון ע"י רשות הדיור של שיקו (CHA) כניסוי בתמיכת הקונגרס לבדיקת רעיון עירוב האוכלוסין (Schill, 1997). במקור היה זה אתר דיור ציבורי אשר שיכן את החלשים ביותר, ברובם שחורים החלק הגדול קיבל סיוע ציבורי ורק מעטים השתכרו כלל. למיקום היה פוטנציאל, ממזרח נפרס האגם והוא שכן בין העיר התחתית לרובע מגורים של המעמד הבינוני, משכנה של אוניברסיטת שיקו. וגם אם השכונה עצמה לא נחשבה אטרקטיבית היה בה פוטנציאל לשיפור כלכלי (Rosenbaum et al. 1998).

בשנת 1985 רוקנו 6 מגדלי מגורים בפרויקט. המתכננים ביקשו ליצור אתר מעורב הכנסה שמחצית מדייריו בעלי הכנסה מועטה מאוד, מרביתם דייריו המקוריים של האתר, ומחציתם, משקי בית בעלי הכנסה צנועה שהעומד בראשם עובד ע"י יצירת תנאים וסביבה מתאימה לבעלי אמצעים גבוהים יותר, שיעברו אל הדיור הציבורי הקיים. המתכננים עמדו על כי תהיה הנהלה חזקה, תובטח אספקת אבטחה 24 שעות ביממה וסטנדרט בניה גבוה. בקיץ 1991 הושלם שיפוץ שני מגדלים בני 16 קומות במתחם שכלל גינה, אזור משחקים, חדר כביסה ומעון יום. העירוב היה ללא הבחנה או הפרדה פיסית בין דיירים בעלי הכנסה שונה. (Rosenbaum et al.1998; Schill, 1997). פרט לסטנדרט הבניה, עוצב מרכיב חיסכון ייחודי שמשך רבים מבעלי ההכנסה הצנועה, וחלק מתשלומי השכירות, נחסך בעבורן. המשפחות נתבקשו לעזוב לאחר חמש שנים וסכום זה יכול היה לסייע להן. מרבית המשפחות שהגיעו, היו משפחות עם ילדים שבראשן, אישה (Rosenbaum et al.1998; Schill, 1997). הלקחים- בנסיון הקצר, שיפור באיכות החיים :

- שביעות רצון: מחקרם של Rosenbaum et al. (1998) נערך בשנת 1992, שנה בלבד לאחר חנוכת הבניינים, כמעט שלושה רבעים מהנשאלים שלא היו דיירי האתר קודם לכן, הביעו את שביעות רצונם מהפרויקט: 41.5% מהנשאלים הביאו שביעות רצון ו-33.1% שביעות רצון רבה. שביעות הרצון בקרב דיירי אתר הדיור הציבורי גבוה עוד יותר ומגיע לשה"כ של כמעט 90% (38.0% הביאו שביעות רצון ו-51.9% שביעות רצון רבה)

- תחזוקה: שלוש שנים לאחר האיכלוס נשמרה בניה באיכות גבהה ועם מתקנים כגון חדר כביסה, דירות מוארות ומרווחות, לובי מוגן, וגן משחקים מתוחזק ושמור (Schill, 1997).

- ביטחון: כמעט ואין פשיעה חמורה, אמנם כמה מהדיירים השתמשו בסמים אך ההנהלה הפרטית פינתה אותם בנחישות ובמהירות. התלונות הן על ליכלוך וזריקת זבל. תקציב יחסית גדול, תכנון מוקפד, סינון הדיירים ומנהלת טובה המקפידה על תחזוקה ועל מניעת פשע (Schill, 1997) גם Rosenbaum et al. (1998) מדווחים כי בביקורים חוזרים ונשנים ניכר כי כמעט ואין ונדליוס וגראפיטי ונשמרת תחושת הביטחון. מספר הריבים ירד והוא נמוך מכל אתר דיור ציבורי אחר.

שמירה על עירוב הכנסה: במשך שלושת השנים הצליח הפרויקט לשמור social mix, חלק ניכר ממשקי הבית השתכרו שכר שהיה מאפשר להם לעבור אך בחרו להישאר, רשימת ההמתנה מונה כ-4,000 משקי בית ממתנינים ליח"ד לבעלי הכנסה נמוכה ו-2,000 ליח"ד השמורות לבעלי הכנסה בינונית (Schill, 1997). עדיין קשה לבחון את השפעת המגורים המעורבים על שתי קבוצות האוכלוסייה והאם אכן היו בעלי ההכנסה למודל לחיקוי לילדים המאוד עניים? נוכל לדעת רק בעתיד, מחד, אין ספק שזו סביבה אטרקטיבית, שקטה ובטוחה יותר ומנגד, ישנן עדויות לטעון הפוך מכך שההבדלים יוצרים הסתגרות והתקבצות עם אלו שדומים (Schill, 1997).

ביקורת החוזרת על עצמה בפרויקטי שיקום רבים בכלל ובזה בפרט, היא העלות הגבוהה העשויה להיות גורם מגביל. גם ללא עלות הקרקע, פרויקט השיפוץ עלה כמעט כמו בנייתו של פרויקט חדש (Schill, 1997). לעלויות אלו נוספו העלויות שיועדו למשיכת האוכלוסייה החזקה יותר ולהמשך האבטחה והניהול.

כתגובה למאמר של Rosenbaum et al. טען Vale, שחקר אף הוא את שיקומם של אתרי הדיור הציבורי, כי לא ברור האם הצלחת הפרויקט נובעת מעצם עירוב האוכלוסין או משום שהפרויקט המחודש מנוהל כהלכה, מעניק שירותי ביטחון ומסנן דיירים לא רצויים. בתגובתו הוא מספר את סיפורו של Commonwealth Development (המובא בהמשך העבודה) כדוגמא לפרויקט מצליח המשרת את כל אוכלוסייתו המקורית (Rosenbaum, 1998). אכן, בפרויקטים אחרים דווח על ביקורת והצלחה חלקית בלבד, על ונדליוס ועזיבה, על ניכור (Brophy and Smith, 1997; Schwartz and Tajbaksh, 1997). (Rosenbaum et al.1998).

המונח הדרה חברתית אומץ על ידי על ידי ממשלת הלייבור הבריטי עם עלייתה לשלטון בשנת 1997 (Murie, 2002; Anderson, 2000). נושא ההדרה החברתית הוצב בקדמת המדיניות החברתית ודיוור מעורב הוצג כמוקד לפיתרון. ולמרות שזמן קצר לאחר מכן, בשנת 1998, הוקמה יחידה בין משרדית ללוחמה בהדרה, the Social Exclusion Unit, נדרש זמן רב להגדרת משמעות ההדרה גיבוש חזון והתיקון הנדרש. המגמה לעירוב הכנסה ויצירת קהילות מאוזנות ולמניעת הדרה, מופיעה במסמכי מדיניות מאותה תקופה בניסוחים ודגשים שונים. בהנחיות למדיניות תכנון⁸ משנת 2000, נשמעת הקריאה המלווה את המדיניות עד היום, "ליצור קהילות מעורבות ומכילות, אשר מציעות בחירה במגורים ובסגנון חיים" (Cole and Goodchild, 2001).

Cole and Goodchild (2001) כותבים כי הרעיונות של קהילה מגוונת ומאוזנת חוזרים לתקופת התנופה של בניית הדיור הציבורי לאחר מלחמת העולם השנייה; אז כמדיניות אוניברסאלית, ואילו בעשורים האחרונים, כתולדה של מדיניות רווחה שיווית, התעורר הצורך באיזון חברתי של השכונות שהפכו לריכוזי עוני. בסקירת מדיניות הדיור, כותבים נציגי משרד האוצר והמשנה לראש הממשלה כי אתרי הדיור הציבורי הפכו פגיעים; באותם מקומות אין עדות לתמורות המתחוללות בכלל האוכלוסייה כגון הכנסה שעולה, שיעורי אבטלה שיוורדים ושוק נדל"ן פורח (Brown and Prescott, 2005).

מספר תוכניות כוונו לחידוש השכונות ומענה לנושא ה'הדרה', ביניהן New Deal for the Community ו-National Strategy for Neighbourhood Renewal, אשר ייצגו את החשיבה לחידוש השכונה, כמייצגת יחידה מרחבית וקהילה. כיום, המדיניות כפי שהיא מובאת במסמך, PPS3, A New Planning Policy Statement for Housing, קוראת לאספקת דיור ולתכנון לעבור קהילות בנות קיימא, קהילות מעורבות המעניקות שילוב של סוגי דיור שונים, בשוק הפרטי והחברתי וסוגי חזקות לסוגים שונים של משקי בית, גילאים והכנסה (Brown and Prescott, 2005).

כמודל ליצירת עירוב חברתי, מתווי המדיניות יצרו פרויקט ניסיוני (demonstration projects), בהשראת ה-HOPE VI האמריקאית, במסגרתו חודשו תשעה אתרי הדיור הציבורי. הכוונה לתכנון מחודש של שכונות בעלות ריכוזי עוני, שיפור השירותים הציבוריים והסביבה, כך שישפקו דיור איכותי מגוון וימשכו אוכלוסייה חזקה לשכונה (Brown and Prescott, 2005). התוכנית מפרטת מטרות נוספות, אחת מהן היא קידום הבעלות, גם עבור מעוטי ההכנסה ודיירי הדיור הציבורי. בסעיף זה נכללת המטרה לספק 30,000 דירות לעובדים בשירות הציבורי, בעמדות מפתח לקהילה (Key workers) עד לשנת 2010. מטרה זו, תומכת ברעיון העירוב החברתי/כלכלי וחיזוק הקהילה. התוכנית מקדמת את הרעיון לבחירה גם בין הזכאים לדיור ציבורי בשכירות. בנוסף, התוכנית

⁸ PPG3, Planning Policy Guidance, Note 3, DETR, 2000: "help create mixed and inclusive communities, which offer a choice of housing and lifestyle"

קוראת להקמת שותפויות בין הסקטורים הפרטי האזרחי והציבורי לשם קיום כל האספקטים של המדיניות (ODPM, 2005).

אחד מהכלים החשובים לאספקת דב"י בבריטניה כיום, האחראי לאספקת למעלה ממחצית יחידות הדיור שבהישג יד בבריטניה, הוא הסדר חיוב יזמים (עליו הרחבנו בהמשך). הגם שבמינוח זה גלומה המטרה לאספקת הדירות הרי שבפועל, זהו הסכם מקביל ל-Inclusionary Housing והשמתו מייצרת מגוון דיור ואוכלוסייה. בבסיס מנגנון זה, רתימת היזם הפרטי לאספקה של דב"י, יזם המבקש לבנות פרויקט למגורים מעל למספר יחידות מסויים, נדרש לספק מספר יחידות לדב"י. הממשלה רואה באמצעי זה מכשיר חשוב לאפשר בניה למעוטי הכנסה באזורים בהם עלות הקרקע גבוהה ורואה בו אמצעי לקידום רעיון הקהילות המגוונות (Mixed Communities).

הולנד

בשנת 2000 פורסם מסמך המדיניות 'אנשים-רצונות-דיור'. המסמך הגדיר את אחריותה של הממשלה בנושא הדיור ושם בראש סדר היום את יכולתו של הפרט לבחור. המסמך מבקש ליצור מגוון של אפשרויות דיור ובתוך כך, למצוא פיתרונות שישאירו בשכונות החלשות את החזקים יותר בכדי למנוע יצירת שכונות הומוגניות של תושבים בעלי הכנסה נמוכה ולשמור על מגוון (Van Kempen and Primus, 2002; Primus, 2001). בהולנד, עיקר המדיניות מופנית לעיצוב ותכנון מחדש בשכונה.

הדיור באירופה הוא ממותן יותר מן הדיור בארה"ב, מדינת הרווחה באירופה בכלל ובהולנד בפרט, מאזנת ומונעת את היווצרותם של ריכוזי עוני כפי שהם מתוארים בספרות האמריקאנית. תיאורי שכונות מדודרות וגטאות, אינן כה חמורים וקיצוניים כמו התיאורים שמעבר לאוקיינוס (Ostendorf et al. 2001). הדיור החברתי בהולנד, הוא סקטור גדול המונה 36% מכלל הדיור בהולנד, בערים גדול שיעור הדיור הציבורי מהממוצע במדינה (אמסטרדם 56% ורוטרדם 59%), ובהכרח סיפק דיור לא רק לבעלי ההכנסה הנמוכה (Primus and Van Kempen, 2004). הדיור בשכר דירה הוגן אופייני בביטחון החזקה על דיור, ובאיכות דיור טובה ומשך גם את אוכלוסייה אמידה יותר ומגוונת. מיעוטן של השכונות בהולנד הוא על טהרת הדיור הציבורי ובקרב דירי השיכון הציבורי בשכונות, מתקיים על פי רוב, עירוב הכנסות.

התמורות בכלכלה, בתעסוקה וגלי הגירה הביאו, כמו במדינות רבות אחרות, גם בהולנד לתהליך ריכוזן של אוכלוסיות חלשות יותר בדיור הציבורי. משנות ה-80, הדיור הציבורי הפך למשמעותי יותר בקרב העשירונים התחתונים והחל ריכוז של תושבים מהעשירונים הנמוכים יותר (העשירון החמישי בשנות ה-80 והשלישי בשנות ה-90). שכונות רבות, בעיקר אלו שנבנו מעט לאחר מלחמת העולם השנייה ועד שנות ה-60, מאופיינות במצאי מזדקן של דיור, את השכונות מילאו אורחי-עבודה ומהגרים ונוצר ריכוז בעלי הכנסה נמוכה. ריכוזים אלו היו בשורש נקיטת היוזמה למדיניות חדשה להתחדשות עירונית תוך שינוי המבנה של מלאי הדיור.

תשובת הממשל לשכונות ההומוגניות, היא במדיניות המבקשת תכנון ועיצוב מחדש של שכונות

⁹ נתונים משנת 1999, על פי Primus and Van Kempen, 2004.

גדולות ומתחמים, בעיקר אלו שנבנו מיד לאחר המלחמה, בכדי שיכילו מגוון גדול של סוגי דיור, מגוונים בגודל, במחיר ובחזקה. החידוש יכלול הוספת מלאי דיור לשכונה עבור בעלי היכולת; העשרת רבעי המגורים ואספקת דיור לטווח הקצר והארוך תוך שיפור ושינוי באיכות האזור ושמירה על מגוון האוכלוסייה. מלאי הדיור בשכירות חברתית ישמר בהיקף קטן יותר, ובחלקו, המלאי יעודכן בהתאם לרוח המדיניות, בכדי למשוך משקי בית אמידים יותר ויורחב חלקם של הבעלים על הדיור (Galster, 2007; Primus and Van Kempen, 2004; Uitermark, 2003).

במסמך מדיניות קודם משנת 1997, הוצגה תוכנית מדיניות דומה שהקיפה יותר מ-170 שכונות, המאכלסות כ-750,000 משקי בית או כ-12% ממשקי הבית בהולנד. התוכנית ביקשה לתכנן, להרוס, ולבנות דיור באיכות ובסטנדרט שיתאים לדרישות התושבים החזקים יותר. חסרונה של המדיניות דאז, היה בהקטנה המיידית מלאי הדיור הסוציאלי בשכונה. משום שאזורים אלה היו על פי רוב, מאוכלסים, משמעותה של הבניה מחדש היה פינוי של דיור זול (שיפוץ או הריסה) ומכירת דיור לשכירות. על פי הערכה, תוכנית המדיניות מ-1997, הייתה אחראית להקטנת מלאי הדיור החברתי המוזל בכ-94,000 דירות (Uitermark, 2003). בחידוש השכונות, המדיניות מבקשת לתת מענה לבעיה נוספת הנקשרת למלאי הדיור הציבורי; תופעה המכונה Mismatch מונח המתייחס לחוסר ההתאמה של משק בית אמיד יחסית החי בדיור זול. כתוצאה מכך משק הבית "תופס" דיור מוזל לאלו הנזקקים לו. על ידי אספקת דיור להשכרה ולקנייה מאפשרים לבעלי האמצעים להישאר בשכונה בדיור מתאים, ואפילו לרכוש דיור בה (Van Kempen and Primus, 2002).

מדיניות הדיור המעודדת עירוב אוכלוסין, עוררה ביקורות רבות. בעיקר כי מדיניות הרווחה והמגוון הקיים בשכונות אינו דומה לשכונות המודרות מן המודלים שבאירופה ובעיקר, לא לגטאות שבארה"ב. מבנה השכונות, פיזור אזורי העוני, מערכת התחבורה הציבורית יוצר שכונות מחוברות. אין בהולנד עדות להדרה ולמצוקה המתוארת; משקי הבית הזוכים לסעד אינם שונים בהרבה מאלו שאינם מקבלי סעד ולקהילות אין השפעה כבה עמוקה על תהליכי הקבלה החברתית של הפרט וסטיגמה הנובעת ממגורים במקום מתוייג, כמעט ואינה קיימת. מלימוד מחקרים שנעשו בהולנד מסיקה (Musterd 2002) כי מבנה השכונה לא ישנה בהרבה את הזדמנות הפרט. יתרה מזאת, הביקורת טוענת כי הצעדים בהתערבות בשכונה הם חזקים מידי ועשויים לגרום לתופעות הפוכות מהמצופה, כגון שבירת רשתות חברתיות תומכות בין קבוצות חלשות או מודרות והעובדה שיתכן ואנשים בחרו לגור בקרבת אנשים הקרובים ודומים להם (Uitermark, 2003).

Ostendorf et al. ניסו לבדוק האם יצירת מגוון בצורות מגורים ישפיע על ריכוז העוני בשכונה ההומוגנית. החוקרים ביקשו לאשש את הטענה שבבסיס המדיניות במדינות רבות, לפיה ארגון מבנה מלאי הדיור ויצירת מגוון באופי ובאיכות המגורים ישנה את מבנה החברתי ויביא למיתון ריכוזי העוני. משום שהמחקר נערך זמן קצר יחסית מכינון המדיניות נבחנו שתי שכונות באמסטרדם, האחת הומוגנית ובשנייה, מלאי דיור מגוון. ממצאיהם לא תמכו בטענה שבבסיס המדיניות, והם מצביעים על כך שעירוב אינו מפחית עוני. המחקר בעייתי מסיבות רבות ביניהן, הגדרתם את בני הקיפוח (underprivileged) במאמר מוגבלת, הגדרת איכות הדיור כמשתנה תלוי, אינה ברורה דיה ועוד. ובכל זאת מסקנתם מאתגרת; הכותבים מזהירים שעיצוב השכונות ידרוש

תקציבים רבים ותוצאותיו אינן ברורות. מסקנת הכותבים היא כי מרכיב העוני הוא אישי, הם ממליצים לפנות לפיתרון אינדיווידואלי לבעיות העניים ולא לצפות שהעוני יחלוף בהשפעת השכונה (Ostendorf et al. 2001).

מרבית מדינות מערב אירופה ובפרט, בהולנד, צרפת, שוודיה ובריטניה, מדיניות הדור, מקדמות את רעיון עירוב האוכלוסין והגדלת המגוון החברתי בשכונה או המתחם, כדרך להורדת ריכוזי העוני והטבת רווחתו של הפרט ומשק הבית בשכונות מצוקה (disadvantaged). במאמר עכשווי, בחן Galster, האם יש בסיס למדיניות גורפת זו עליה מסכימים בכל אותן מדינות ועל איזה בסיס? המאמר בחן נתונים מתוך מחקרים סטטיסטיים שפורסמו במדינות מערב אירופה, אל מול מסגרת אנליטית של פרמטרים הקושרים את המגוון החברתי לשיפור במצב התושבים בשכונה; תוך הנחה כי מושגים כגון 'עירוב חברתי' או 'מצוקה', משתנים ממקום למקום ומודעות לקושי באיסוף נתונים לא אחידים מבחינת איכות, משתנים, והמתודולוגיה שמאחריהם.

על פי העדויות מדיניות עירוב המונעת ריכוזים של מצוקה, אכן מעידה על שיפור מוחלט ברווחתו של הפרט שבמצוקה (=equity). עם זאת, העדויות אינן תומכות במדיניות עירוב על בסיס קריטריון היעילות כלומר, שיפור אבסולוטי בשה"כ רווחת שתי הקבוצות ללא הבחנה בין קבוצת המצוקה או האחרת (=efficiency); בין אם מבחינת אינטראקציות חברתיות תוך שכונתיות (intra-neighborhood) ובין מבחינת אינטראקציות על רקע תיוג והגבלות שמקורם מחוץ לשכונה. העדויות הן שגם השפעות חיוביות וגם שליליות, ינועו בין התושבים העניים (disadvantaged) והאחרים (advantaged). לטענת הכותב, קיימות מעט עדויות חד משמעיות להעיד כי תצריך כלל היתרונות החברתיות שנבחנו (social utility) יהיה חיובי בשכונות מעורבות חברתית. כלומר, אכן הפרט המגיע מקבוצת המצוקה יכול להטיב את מצבו אך לא כך כלל אוכלוסיית השכונה. לסיכום, ביקש הכותב לבחון את מחיר השיפור ברווחת העני ולשקול את המחיר לאוכלוסייה האחרת. ואם כן לעירוב, מהו העירוב הנכון? הוא מבקש לבדוק אלטרנטיבות כגון, האם מוסדות קהילתיים, חלוקה מתקנת של משאבים, עשויים להקטין את ההשפעה על הקהילה; בנוסף, הוא סבור כי יש ללמוד את התופעות החברתיות הקשורות בעירובן של אוכלוסיות שונות (Galster, 2007).

מסקנת המחקר מהווה ניגוד למסקנתו של Galster עצמו, לגבי יתרונות העירוב בארה"ב שם היו התוצאות חד משמעיות וגם ה-equity וגם ה-efficiency העידו על היתרון בהורדת את שיעור העוני בשכונה למתחת ל-20% (Galster, 2002; Galster et al. 2007; Galster, 2007).

בעוד אנשי המדיניות קוראים למדיניות עירוב ומגוון, העדויות מהשטח אינן מספקות בסיס אמפירי מספק לכך שזו המדיניות הנכונה, או, כיצד ליישמה. מה הן החלופות להקטנת שיעור העוני? מה היחס הרצוי בין האוכלוסייה הענייה מאוד לאחרת? מה טווח הפערים הרצוי? ועדויות מחקרי אירוע.

2.2 בעלות מול שכירות: חזקה על דיור בקרב מעוטי הכנסה

מדיניות הדיור של ממשלות מנסה לתת פיתרון מיטבי לציבור מעוטי אמצעים, הנדרש לסיוע ציבורי בכדי לממן למגורים בתנאים ראויים. לצד הדיון בהשקעה עצמה, החברה מבקשת לראות ערך נוסף להשקעתה. שאלת החזקה בדיור משמעותית משום ההבנה כי החזקה עשויה לספק יתרונות נוספים למשק הבית, מעבר לשימושו כמחסה ועוגן; להיות מנוף להזדמנויות חברתיות וכלכליות, ולהשתלבותו בחברה כחלק אינטגרלי, לתרום למשק הבית, ולחברה בכלל. עיקר הדיון בפרק זה מנסה לבחון האם נכון שהמדיניות תעודד בעלות עבור משקי הבית מעוטי הכנסה. האם משק בית בעל אמצעים מועטים יכול ליהנות מיתרונות הבעלות, או האם אלו יהפכו בעבורו לעול ומעמסה? השאלה הנשאלת כיום והמהווה שאלת יסוד בגישות העכשוויות לאספקת דב"י, היא האם תמיכה ציבורית לרכישת דיור על-ידי מעוטי הכנסה עדיפה על תמיכה לשכירות?

2.2.1 צורות חזקה שונות בדיור

החזקה בדיור (Tenure) מגדירה את זכויותיו וחובותיו של הדייר בנכס (Gruis et al, 2005). בעולם מקובלים שני אופני חזקה עיקריים על דיור:

1. **בעלות**, המאפשרת את חופש הפעולה הרב ביותר הקבוע בחוק, כלפי הנכס. בחוק המקרקעין הישראלי (תשכ"ט 1969, פרק א' סעיף 2) מוגדרת הבעלות במקרקעין כזכות להחזיק במקרקעין, להשתמש בהם ולעשות בהם כל דבר וכל עסקה בכפוף להגבלות לפי דין או לפי הסכם. החוק מבחין בין בעלות מלאה לבין משכנתא, במקרה זה המקרקעין ממושכן עד לסילוק החוב על הנכס.

2. **שכירות**, המאפשרת מגורים וזכויות בסיסיות בהתאם לתנאים הרשומים בחוזה, תוך הגבלת משך זמן השכירות. בחוק המקרקעין הישראלי (תשכ"ט 1969, תיקון תשל"א, פרק א' סעיף 3) השכירות מוגדרת כזכות שהוקנתה בתמורה, לחזקה במקרקעין ולשימוש בהם שלא לצמיתות.

השכירות נחלקת לארבע קבוצות עיקריות:

- **שכירות פרטית (חופשית)** שכירות של נכס או נכסים בודדים המושכרים על ידי משכירי דירות (חובבים) להם דירה אחת או אחדות להשכרה (ורצברגר ולנצ'ר, 2002).
- **שכירות מסחרית** השכרת דירות על ידי משקיעים מקצועיים שניהול מלאי הדיור הוא עבורם עסק והשקעה למטרות רווח.
- **שכירות מסחרית מוסדית** הבחנה זו נעשית על ידי ורצברגר ולנצ'ר (2002), בעקבות הגדרתם של (Gilderbloom and Appelbaum, 1988), המבדילים בין משקיעים מסחריים למשקיעים עסקיים או מוסדיים.
- **שכירות חברתית/ ציבורית** - מאפשרת לזכאים, על-פי הגדרת מדיניות הסיוע לדיור, מגורים בשכירות מסובסדת. במדינות הרווחה מקובל שהדיור הציבורי (או כפי שהוא נקרא באירופה הדיור הסוציאלי, חברתי) הוא בהסדרת הממשל, בין אם הממשל המרכזי (כפי שהדבר בישראל) או המקומי (בריטניה) או שילוב של שניהם (ארה"ב).
- הדיור החברתי נחלק גם הוא לדיור שנבנה ומנוהל על ידי הממשלה, כפי שהיה שנים בארה"ב

ובישראל או לדיוור שנבנה על ידי ארגונים ללא מטרת רווח, כמו במדינות כגון הולנד, גם שם הייתה הבניה בהסדרת הממשל. כיום, במדינות המערב, מרבית הדיוור שנבנה למעוטי אמצעים לא נבנה על ידי הממשלה ישירות ובאירופה וגם בארה"ב, נוטלים גופים אזרחיים את עיקר נטל האספקה והניהול על עצמם, בסיוע הממשל.

נציין שתי חזקות נוספות מקובלות בעולם, למרות שאינן מהוות סקטורים גדולים:

▪ **דיוור בדמי מפתח**- חזקה שהייתה מקובלת בארץ, בעיקר בעבר היא מגורים בדמי מפתח: הדייר אינו שותף פורמלי לבעלות, הדייר משלם תשלום דמי קדימה (דמי מפתח) שהוא חלק יחסי מערך הנכס לבעל יח"ד הדיוור בעת הכנסה לנכס וממנו נגזר גובה תשלום תשלומי שכירות תקופתיים וקבועים. הדייר זוכה לביטחון מפני עליית מחיר או הפסקת השכירות והוא רשאי להוריש את הזכות למגורים לבניו. בעת פינוי הנכס מרצון מקבל הדייר חלק מדמי הקדימה של הדייר הבא אחריו (בן-שחר, 1997).

▪ **קואופרטיבים לדיוור (cooperatives)**- הדיירים הם בעלי מניות בגוף שהוא הבעלים למבנה ואחראי לניהולו ותחזוקתו. הדייר רוכש מניות ברכוש המשותף, הוא זוכה ליחידת הדיוור המסוימת שלו ולהשתתף בהחלטות הנוגעות לנכס. הוא רשאי למכור את יחידת הדיוור בתנאים שהאגודה השיתופית (cooperatives association) מציבה; לשם סינון הדיירים הנכנסים או בכדי לשמור על עקרון נורמטיבי כגון שמירה על דיוור בהישג-יד (Apgar, 2004).

עיון בטבלה 2.1 שבעמוד הבא, מלמד על מגמה כללית באירופה ובארצות הברית, של שיעורי בעלות גדלים. בבריטניה שיעור הבעלות עומד על 70% ומשנות החמישים ועד להיום, עלה השיעור ביותר מ-40%. גם בהולנד שם שיעור השכירות גבוה (47%) ובמשך שנים הייתה לחזקה הנפוצה, עלה שיעור הבעלות ב-25% מאז ועד לתחילת שנות ה-2000. אמנם בארה"ב שיעור הבעלות לשנת 2002 הגיע לכ-70% אך שיעור זה מהווה עליה משמעותית בשיעור הבעלות מאז שנות ה-50, אז עמד על כ-48%. שיעור הבעלות בין מדינות מערב אירופה דומה, שהחריגות הן בריטניה עם שיעור גבוה, 70%, וגרמניה עם שיעור נמוך, 41 אחוזי בעלות.

שיעור הבעלות הגדל, ניזון משיעורי שכירות קטנים וככלל, מן השכירות החברתית. על רקע זה מעניין להצביע על שתי תופעות: הראשונה היא השינוי בסקטורים בהולנד. תחילת גידולו של הדיוור החברתי בהולנד החל מיד אחר מלחמת העולם השנייה. מן הטבלה ניתן לראות כי בשנת 1960 סקטור משמעותי היה סקטור השכירות הפרטית (41%). עם הזמן סקטור השכירות הפרטית איבד מגודלו. הסקטור החברתי צמח מעבר למקובל במדינות אירופה ושיאו, קרוב ל-40%, היה באמצע שנות התשעים לאחר שהחזקה כבר דעכה במדינות אירופה האחרות. עדיין, הסקטור החברתי, שומר על שיעור גבוהה יחסית מכלל החזקות. בבריטניה, מחיר המעבר לבעלות התבטא בירידה בסקטור הדיוור הציבורי (תוצר תוכנית ה-Right to Buy) אך בעיקר בירידה חדה של כ-75% מגודלו של סקטור השכירות הפרטית. בשנת 1950 שיעור השוכרים בבריטניה היה 71%, דומה לשיעור הבעלות היום. בארה"ב באותה שנה 52.2% ממשקי הבית התגוררו בשכירות.

טבלה 2.1: חזקות הדיור באחוזים (%) מכלל מלאי הדיור: השתנות לאורך ציר הזמן

Table 2.1: Changes in Housing Tenures (%) in the General Housing Stock: Change over Time

אחר	שכירות ציבורית (Public/ Social)	שכירות-פרטית	בעלות	
?	?	33.2	39.4	צרפת
9	17	20	54	1961
6	17	21	56	◇ 1988
				2002
				גרמניה (המערבית)
4.0	17.7	40.8	37.5	1978
3.7	12.6	41.7	42.0	1987
4	15	43	38	◇ 1994
			41	2001
				ארה"ב
?	?	?	47.8	1950
4	*(2)	*(30)	*(64)	1990
?	3	?	68	2002
				הולנד
רשויות מקומיות	אגודות דיור			1960
-	26	41	33	1980
-	34	24	42	1992
*(1 1993) 0	*(40 1993) 36	*(12 1993) 17	*(47 1993)47	◇1998
2	36	11	51	
				בריטניה UK
שכירות ציבורית- אגודות דיור	רשויות מקומיות			1950
-	18.0	53.0	29.0	1961
-	25.8	31.9	42.3	1981
2.2	30.3	10.9	56.6	1994
4.0	19	10	67	2002
*(social landlord 6)-	*(council 14) 20	10	70	
				דנמרק
4+co-op 5) 9	18	19	*(55)	1990
*(municipalities	19	18	53	1999
*(6+3)9				
				שוודיה
בעלות דיירים- קואופרטיב	ממשל מוניציפאלי + מרכזי			1975
14	24	23	39	1985
17	23	18	42	1990
16	23	17	43	◇ 1998
1+18	22	17	42	

מקורות: צרפת: CML Research 2004 Chp.2 Table 2; McCrone and Stephens, 1995 Table 4.1; Ditch et al. 2001 et al. גרמניה: CML Research 2004 Chp.2 Table 2; Tomann, Horst, 1996 Table 4.2; Ditch et al. 1994 מתוך Ditch et al. 2001 בריטניה: CML Research 2004 Chp.2 Table 2; Balchin, 1996 Table 14.2, CML Research 2004 Chp.2 Table 2; McCrone and Stephens, 1995: Joint Policy Katz et al. 2003 ארה"ב: Ditch et al. 2001 מתוך 2, נתוני 1998 מתוך Ditch et al. 2001; Ditch et al. 2001; McCrone and Stephens, 1995:120; Research 2004 Chp.2 Table 2; CML : שוודיה: CML Research 2004 Chp.2 Table 2; דנמרק: CML Research 2004 Chp.2 Table 2 Statement, 2004; בסוגריים: (0) נתונים מהפרקים על המדינות השונות מתוך: CML Research 2004 .

2.2.2 תפיסת הבעלות בציבור הרחב, במדינות אירופה וארה"ב

ההחלטה האם לשכור או לרכוש דירה קשורה לגורמים שונים כגון תנאי המימון והזדמנויות בשוק הדיור, כמו גם להחלטות שמקורן במקום, תרבות ונורמות חברתיות (Gruis et al, 2005). בעיני רבים, בעיקר במדינות דוברות האנגלית, הבעלות על דיור מצטיירת כאידאל כמו היחלום האמריקאני לבית מוקף גדר לבנה' (Rohe et al 2002; Kemeny, 2004). לבעלות על הבית, מיוחסת השפעה על חיי הפרט: עוגן וביטחון מפני התערבות ואיום חיצוני, מוקד הפעילות של היחיד, עדות למעמדו, יכולתו הכלכלית והחברתית וביטוי של העצמי (ורצברגר ורשף, Rohe 1991; Bratt, 2002; at al. 2002). אך לא בכל החברות ההתייחסות לבעלות זהה, ובמשך שנים במדינות אירופה, ביניהן מדינות עשירות כגון גרמניה, שווייץ, שוודיה, דנמרק והולנד, שיעור נמוך של בעלות על דיור (Kemeny, 2004). היסטורית, מדיניות השיכון במדינות אירופה כוונה יותר לאספקת דיור לשכירות ופחות לבעלות. נבנתה מערכת יציבה שסיפקה דיור בהישג יד בשכירות, וממילא, מעטים היו בעלים למגוריהם. בעשורים האחרונים עלתה הדרישה לבעלות באירופה ושיעור הבעלות גדל. בשוק הדיור הכללי במדינות מערב אירופה התבססה בסוף שנות השישים ובתחילת שנות השבעים דרישה מוגברת לבניה פרטית. מקורה של הדרישה בעליה בהכנסות הפרט; היא גובתה במנגנוני מימון שהתפתחו ובהתחזקות הכלכלה, והייתה למגמה מתמשכת המאפיינת רבות ממדינות אירופה וארה"ב. הממשלות נענו על פי רוב לדרישה וסייעו במימון ובבנייה לבעלות פרטית (Harloe, 1995).

בסקר ארצי שנערך בארה"ב לפני למעלה מעשור על ידי Fannie Mae (1994), שהיה בזמנו מלכ"ר המסייע באספקת דב"י, ענו 86% מהנשאלים כי הם מעדיפים בעלות, 74% האמינו כי כדאי לרכוש דיור, ברגע שאפשר, ללא קשר למצב משפחתי. בסקר השוכרים ענו 67% מהנשאלים, כי הם שוכרים משום שאין ביכולתם לרכוש ו-26% בלבד טענו שהשכירות היא מבחירה. היחס לבעלות כחזקה מועדפת מתחזק גם באירופה. חזקת הבעלות נתפסת כאידיאל אצל מרבית האוכלוסייה בבריטניה ואירופה (Gruis et al, 2005) מתוך (Burrows, 2003; Sunders, 1990). השאיפה לבעלות כחזקה מועדפת אינה מאפיינת עוד את המעמד הבינוני והגבוה בלבד, אלא גם את בעלי האמצעים המועטים. אצל רבים, תהיה זו חזקה מועדפת גם לאחר התנסות בתנאים של 'הון שלילי' (Forrest et al, 1999, על מחקרים של Gruis et al, 2005).

מבריטניה, הגיע מחקר ראשוני על חלקם של בעלי הדיור בקרב העניים במדינה. במשך חמישים שנה, אחוז הבעלות בשוק הדיור הכללי יותר מהכפיל את עצמו, מ-29% בשנת 1950, לכדי 70% בשנת 2002¹⁰. ולמרות ההכרה שקיים סיכון גבוהה בבעלות עבור אוכלוסיית מעוטי היכולת, קבוצה זו של בעלי הבתים בבריטניה הולכת וגדלה. על פי המאמר, החל משנת 1979 נקנו למעלה מ-1.8 מיליון יח"ד¹¹ ממלאי הדיור הציבורי דרך תוכנית ה-Right To Buy ותוכניות עידוד אחרות

¹⁰ ראה טבלה 2.1

¹¹ על פי Wilson (1999) מתוך Joseph Rowntree Foundation Findings, *Reviewing the Right to Buy*, December 1998, מכרו הרשויות המקומיות ואגודות העיריות, למעלה מ-2.2 מיליון נכסים בין השנים 1979-1996,

לבעלות, בחלקן על ידי מעוטי הכנסה. בעת כתיבת המאמר, מחצית מאלו הנחשבים עניים בבריטניה הם בעלים למגוריהם (בעלות מלאה ובעלות עם משכנתא) (Burrows, 2003). עובדה זו מחייבת שינוי חשיבתי המשחרר מן ההקשר המידי של החזקה על דיור עם מעמד כלכלי-חברתי ומהתפיסה שהבעלות היא עדות לצבירת הון ויכולת השקעה של בעליה ויתרה מזו, שהבעלות בהכרח ממנפת ומעצימה את משק הבית.

על אף השוני בגישה, בדגשים ובאידיאולוגיה, המדינות המפותחות במערב מתמודדות היום עם בעיות דומות בכל הקשור למדיניות אספקת הדב"י (Fiedrichs, 2002). משותפים להן התנהגות השוק החופשי והשתנות המאפיינים החברתיים והכלכליים בעידן הנוכחי. אמנם הגידול בשיעור הבעלות בשוק הדיור במדינות אירופה לא אחיד, אך בהחלט ניתן לדבר על כך כמגמה (Harloe, 1995). היום, משני עברי האוקיינוס, המתנגדים לעידוד סבסוד הבעלות למעוטי הכנסה, ניצבים בפני הצורך להתמודד עם תופעה קיימת של קבוצת בעלים הולכת וגדלה. גם אם בשנים האחרונות, שיעור גידול קבוצת הבעלים נמצא במגמת האטה (CML, 2004).

בדיון העכשווי על ההדרה, עלתה השאלה לקשר בין הדרה לחזקה על הדיור. כאשר הפרט נמדד בהונו, טוענים הסבורים כי קיים קשר כזה, הרי שיכולתו לרכוש ולהיות לבעלים, מחזקת את מעמדו כמוכל בחברה ומאפשרת לו בחירה ונגישות, כלכלית וחברתית, להזדמנויות. כנגד, טוענים הסבורים כי לחזקה יש משמעות במעמד, אך לא בהכרח בהדרת משק הבית. הם טוענים כי תדמית המקום היא הקובעת, ומקום בעל תיוג גרוע ישפיע לרעה על סיכויי משק הבית, בין אם הוא גר שם בחזקת שוכר או בעלים.

2.2.3 בעד ונגד הבעלות עבור מעוטי הכנסה

יש הרואים בבעלות עבור מעוטי הכנסה, מתן כוח להעצמה ומכשיר להשתלבותם במעגל הכלכלה, החברה והקהילה. אולם לא תמיד הדבר נכון ובוודאי שלא בכל תנאי. לכל טיעון בעד ישנן עדויות למצבים שכנגד, ואל הבעלות מתקשרים גם מושגים של סיכון, הדרה ועוד.

בשנת 2000, נערכה סקירה של מחקרים הבודקים את הטענות בעד הבעלות לדיור עבור מעוטי הכנסה. הסקירה נערכה על ידי שלושה מהחוקרים המובילים בתחום הדיור בארה"ב, עבור המכון המחקר לשיכון. נסקרו הטענות השונות בעד הבעלות והמחקרים האמפיריים המנסים לאשש טיעון זה. מרבית הידע האמפירי שבפרק זה מתבססת על סקירה זו שפורסמה בשתי חוברות, אחת המתייחסת לטיעונים החברתיים והשנייה לטיעונים הכלכליים (Rohe, M.) (William, Van Zandt Shannon, McCarthy George, 2000a, 2000b).

2.2.3.1 טיעונים בעד הבעלות למעוטי הכנסה

הבעלות על בית נתפסת כבעלות על מוצר צריכה, שעליו לתת מענה לצרכי משק הבית וגם לשמש כהשקעה. הבעלות מספקת חופש רב יותר אך גם מחייבת אחריות רבה וכרוכים בה סיכונים. טיעוניהם של התומכים בהרחבה מכסימלית של הבעלות נוגעים לאספקטים השונים של הבעלות והיתרונות באים לידי ביטוי בכמה רבדים. נמנה אותם להלן, מהפרט אל הכלל.

הרובד הראשון: יתרונות עבור הפרט ומשק הבית

הכוונה להזדמנויות ולפעילויות שהבעלות מאפשרת וממנפת בעבור הפרט ומשק הבית. היתרונות לבעלות ברובד זה, מכוונים להיבטים שונים ברווחת הפרט:

▪ **יתרונות כלכליים לפרט** טענה זו היא המרכזית בין הטענות לתמיכה בבעלות. הטענה רואה ברכישה ובעלות על נכס, דרך התבססות כלכלית וצבירת הון; השקעה, ומנוף כלכלי אפשרי לביסוס מעמדו של משק הבית. פרט ליתרונות הכלכליים, מרחיבים הטוענים, הרוכש נהנה ממעמד חברתי הנקשר אל הבעלות (ורצברגר ורשף, 1991; Bratt, 2002 המביאה מתוך National Housing Task Force, 1998). קובעי מדיניות, מומחי דיור וראשי מלכ"רים בארה"ב רואים בבעלות דרך לצבירת הון עבור רוב המשפחות האמריקאיות. הבעלות מאפשרת בניית אשראי (קרדיט) ואפשרות להלוואה של כספים בין אם לבניה, שיפוץ, רכישה אחרת ובן אם לחינוך גבוהה או להשקעה בפיננסים. בהקדמה למסמך, National Homeownership Strategy, שהוציא בשנת 1995 משרד השיכון האמריקאי (HUD) נכתב: *"הבעלות על דיור היא התחיבות לביטחון כלכלי אישי. דרך הבעלות המשפחה רוכשת מקום לחיות, לגדל ילדים ולהשקיע בנכס שערכו יכול לצמוח ולספק את ההון הדרוש להתחלת עסק קטן, מימון השכלה גבוהה או לביטחון כלכלי בגמלאות"*.

▪ **מצב נפשי-פסיכולוגי** על פי גישה זו הבעלות מקנה לפרט תחושת ביטחון ויציבות והבעלות מביאה לשיפור במצב הנפשי-פסיכולוגי של הפרט. שיפור זה, יש בו להניע את הפרט לפעול לרווחת משק הבית: לקדם התנהגות חברתית חיובית ובכלל זה, היכולת ליצירת רשתות חברתיות בקהילה. מצבו הנפשי של הפרט הם בסיס ליכולתו להיענות להזדמנויות לעבודה, לפעול ולהטיב את תנאי השכלתו ובריאותו.

מספר מחקרים בדקו את הקשר שבין הבעלות לשביעות רצונם הדיירים. במחקרם של Rohe and Stegman (1994), נבדקה קבוצת בעלים מול שוכרים, בבולטימור. רואינו 143 רוכשים בארבע אתרים בבולטימור וקבוצה נוספת של שוכרים המקבלים מענקי דיור (Section 8) והמשתכרים ברמות הכנסה מקבילות לאלו של הבעלים. החוקרים חזרו וראיינו לאחר כשנה וחצי, 125 מהבעלים, ובפעם השלישית כשנה וחצי מאוחר יותר, כלומר כשלוש שנים לאחר הרכישה. שנה וחצי מאוחר יותר הבעלים הרגישו עליה ניכרת בשביעות הרצון. שלוש שנים מאוחר יותר (Rohe and Basolo, 1997) הבעלים עדיין הביעו שביעות רצון רבה וזאת למרות שהיחידות הנרכשות היו בשכונות פחות מבוקשות. המחקר בחן גם הבדל בביטחון העצמי של הבעלים מול השוכרים, וממצאיו העלו קשר לא מובהק בין בעלות על דיור וביטחון עצמי (מתוך Rohe et al. 2000a).

לטענתה של Shlay, רוב המחקרים נעשו על בעלים בעלי הכנסה בינונית או מעט גבוהה מעוטי ההכנסה. בכל זאת, היא מסכמת, כי הבעלים הראו נטייה לחזקה ממושכת, לשביעות רצון ומעורבות חברתית (Shlay, 2006).

▪ **בריאות פיסית** קיימת טענה נוספת, הרואה קשר בין בעלות על דיור לבריאותו הפיסית של הפרט. במחקרים שנסקרו בידי Rohe et al. (2000a) נמצאה עדות מוגבלת לקשר שכזה ולטענת הכותבים אין זה מספיק להעיד על קשר סיבתי בין בעלות לדיור. בהמשך לטיעון הקודם,

מחקרים אחרים הראו קשר בין שביעות הרצון לבריאות והמצב הגופני של הפרט (Rohe et al. 2000a; Galster, 1987).

▪ **ילדים** גוף מחקר משמעותי ניסה לבחון את השפעת הבעלות על ילדיהם של משקי בית מעוטי הכנסה. הספרות מראה כי ילדים למשפחות המתגוררות בבעלות השיגו הישגים טובים יותר בבית הספר, גילו התנהגות טובה יותר, ונרשמו פחות הריונות של בנות עשרה. Shlay מביאה ממחקרם של (Boehm and Scholtzman, 2002), התומך גם בממצאי מחקר ישראלי של ספילרמן (1996) והראה כי סכוייהם של ילדים שהוריהם היו בעלי דיור לרכוש דיור בעצמם, גבוהים יותר מאלה של ילדי שוכרים. כמו כן אותם ילדי בעלים, צברו עושר רב יותר וזכו בהשכלה גבוהה יותר. Shlay מביאה ממחקרם של (Green and White 1997), אשר מצאו כי הבעלות אצל מעוטי הכנסה הטיבה עם ילדיהם יותר מאשר אצל משקי בית מרמות הכנסה גבוהות יותר (Shlay, 2006).

▪ **הניידות וההזדמנויות** שוק התעסוקה כיום מחייב לעיתים קרובות לנוע בעקבות העבודה. מושג הקביעות ומחויבות המעביד מפנה עצמו לדרישה מהעובד להוכיח יכולת וגמישות. הבעלות על דיור בארה"ב נתפסת כעוגן, המאפשר ביטחון להיענות להזדמנויות הנקרות בדרכו של הפרט להשתלבות בשוק העבודה ובחברה בכלל. (Rohe et al. 2002). בחנו מחקרים הבוחנים את השפעת הבעלות במשפחות מעוטות יכולת על מערך ההזדמנויות הנתפס (כפי שהם מבנים אותו) והמובנה שלהן. ומצאו תמיכה מוגבלת לקשר ישיר בין בעלות לשיפור ההזדמנויות ומכאן, שיפור היציבות של הפרט ושל הקהילה. כותבי המאמר מציעים לכותבי המדיניות, להפנות משאבים לכלים שהראו בעבר קשר ישיר בין הכלי למטרתו, בעיקר, להשקיע בשיפור מסגרות החינוך בעבור התמודדות עם בעיות התנהגות הנוער וההזדמנויות הנפתחות לפניו בהמשך דרכו. המאמר מכיר בהשפעת הדיור על ההזדמנויות הפתוחות בפני הפרט ואינו פוסל השפעת הבעלות עליהם ולכן קורא להעמקת הידע האמפירי בנושא. בתגובה למאמר (Apgar 2004), מברך על הקריאה לבחון לא את הקשר בין בעלות להזדמנות שבפני הפרט אלא גם את תפיסת הפרט את אותן הזדמנויות.

▪ **שינויים לפי צרכי משק הבית** הבעלות מאפשרת למשק הבית לשנות את פנים יחידת הדיור על פי צרכיהם; הבעלות מקנה שליטה רבה יותר על הדיור ועל האפשרות לשנות ולעצב את מקום מגוריהם ללא אישור מבחוץ (Rohe et al. 2000a). לפי מאמר מהולנד, עלות השינוי והתאמת המבנה הפנימי של יחידת המגורים לצרכי המשפחה המשתנים נמוכה מעלות ההעברה למגורים אחרים (Gruis et al, 2005).

▪ **שמירה על הנכס וערכו** ישנן עדויות לשמירה טובה יותר על הנכס אצל הבעלים על דיור, ולנכונות רבה יותר של הפרט להשקיע ולתחזק את רכושו מאשר בקרב השוכרים (ורצברגר ורשף, 1991 מתוך גינזברג וורצברגר, 1985). (Rohe and Stewart 1996), בחנו את הקשר בין אורך השהיה בדיור וערכי הנכסים כשני מדדים להשפעת הבעלות על השכונה. ממחקרם עולה כי עליה בשיעור הבעלות בשכונה לאורך זמן מובילה לעליה בערכי הנכס של בתים בודדים לבעלות. החוקרים אף הגיעו לחישוב הערך הנקוב ביחס לאורך זמן (מתוך Rohe et al. 2000a).

הרובד השני: יתרונות לקהילה ולשכונה

קיים יחס דו כיווני בין הפרט לשכונה: מצב השכונה והביטחון שהיא משרה על הפרט, איכות הדיור בה, מיקומה והנגישות שהיא מספקת לשירותים לחינוך ולעבודה, לכל אלה קשר ישיר לרווחת הפרט (Bratt, 2002). מנגד, התושבים הם התורמים לבניית שכונה וקהילה ולמיתוגה כשכונה מוצלחת. על פי הטענה, הבעלות נתפסת כאמצעי להשגת יציבות חברתית ומעורבות חברתית בעלים לנכס בשכונה, ייטה להשקיע מזמנו ומרצו לטובת קהילה. חזקה לטווח ארוך והבעלות בפרט, תורמת למחויבות גדולה יותר ותעודד השקעה נוספת, השקעה הן במשאבים כספיים והן של מעורבות ועשייה חברתית, לטיפול ולדאגה לרכוש. מכאן, לשכונה מטופחת, ליציבות בערכי הנכסים וחברה פעילה ובריאות טובה יותר שהקשרים בין חבריה יועמקו, לקהילה יציבה ומשגשגת (רוזנהק, 1996; Rohe et al 2004; Rohe et al 2000a,b).

על פי (Rohe and Stewart (1996) (מתוך Rohe et al 2000a), הקשר בין בעלות על דיור לבין איכות השכונה מוסבר דרך הבעלות: האחד, מבוסס על הון אנושי הנוצר מגילם, השכלתם והכנסתם של דיירי המקום. בעלי בתים נוטים להיות משקי בית עם ראשי משפחה מבוגרים יותר, בעלי השכלה ובעלי הכנסה גבוהה יותר ואלו מצופים להישאר באותו המקום לתקופה ארוכה יותר. קיימות עדויות אמפיריות תומכות בטענה כי בעלים נוטים פחות למעברים מאלו השוכרים. במחקרם של (Anily, Hornik and Israeli (1999) נמצא כי, לעומת שוכרים השומרים על מקום מגוריהם בממוצע 2.5 שנים, הבעלים נשארים באותו המקום 13 שנים בממוצע. יותר מ 70% מהשוכרים גרו במעונם הנוכחי פחות מארבע שנים (מתוך Rohe et al 2000a). מאידך, קיימות עדויות כי כשעלות המעבר יורדות, אנו עשויים לראות ירידה ביציבות הקשורה לבעלות. ישנן עדויות אמפיריות והמחקרים נוטים לתמוך גם בטענה למעורבות רבה יותר של בעלים בפעילות התנדבותית או פוליטית (Rohe et al 2000a).

הרובד השלישי: יתרונות לציבור הרחב ולמשק

רובד זה רחב יותר ומציג את היתרונות שהבעלות על דיור עבור מעוטי היכולת עשויה להביא לציבור הרחב ולמשק כולו. ראשית, הבעלות על דיור עשויה ליצור תמריץ לבניה ולפיתוח המשק. כך בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה, מדינות אירופה השתמשו בבניה בכלל כבמנוף להנעת גלגלי המשק, בנוסף לתוצר הסופי של אספקת הדיור (Harloe, 1995). שנית, בדיון בעת הנוכחית מועלת הטענה, כי הפרטת הדיור הציבורי ועידוד הבעלות מפחיתים את נטל התקציב הממשלתי, הנובע מהוצאות התחזוקה הגבוהות ומסבסוד עלות הדיור. יתרה מכך, מכירת הדיור הציבורי אף יכולה להניב רווח לאיזונו של התקציב (בן שיטרית וצ'מנסקי, 2004). מסקירת הספרות של Rohe et al (2000b) ברור, כי לתעשיית הדיור ולשוק הדיור משקל רב בפעילות המשק, אולם המחקר על השפעת חזקת הבעלות על כלכלת המקרו לעומת הבנייה לשכירות, לוקה בחסר ואינו מעיד על קשר ישיר.

רובד נוסף: ערכים ערכיים כלל חברתיים

בראייה רחבה עוד יותר, יש הרואים בעידוד הבעלות רעיון ערכי של הנחלת ערכי צדק ודרך חלוקה שוויונית יותר של ההון בחברה (ורצברגר ורשף, 1991).

2.2.3.2 טיעונים כנגד הבעלות למעוטי ההכנסה

Shlay מבקרת את המדיניות המקדמת בעלות למעוטי יכולת. הכותבת רואה את מקור מדיניות הדיור בגישה הדטרמיניסטית, הרואה בתכנון מכשיר ליצירת התנהגות חברתית. עידוד הבעלות, ובמיוחד, למעוטי הכנסה, מושרשת ברעיון ש הבעלות, "תביא עימה" יתרונות כלכליים והתנהגות חברתית המצופה מבעלים לדיור. עדות לכך כי עצם הבעלות לא משנה את משק הבית מן היסוד מוצאת המחברת בתנועה ההפוכה של מעוטי הכנסה מבעלות לשכירות (Shlay, 2006). הטיעונים כנגד, שרבים מס מגיעים ממערב אירופה, מציגים לעיתים, את אותם הנושאים אך באור מעט אחר. נראה שבנוסף לעדויות האמפיריות הדברים מבוססים במידה רבה על תפיסות ואמונות.

הרובד הראשון: הסיכון לפרט ולמשק הבית

▪ **סיכון כלכלי** באירופה, בה השכירות הייתה חזקה מקובלת יותר במשך שנים, לא הכל מתלהבים מיתרונות הבעלות למעוטי הכנסה ותומכים בדעה כי לבעלי ההכנסות הנמוכות עדיפים מגורים בשכירות, בעיקר בכדי להקטין את הסיכון הפיננסי הכרוך ברכישה. הסיכון בהשקעה בדיור עשוי להיות גבוה יותר עבור מעוטי היכולת משום שמדובר בהשקעה כה גבוהה המערבת את כל הונו של משק הבית ולעיתים (משום המשכנתא), גם את כל הונו העתידי. לכך נוספות עלויות עסקה גבוהות, ולעיתים, גבוהות מהמקובל משום הסיכון הגדול. גם הוצאות המעבר (הוצאות הנובעות מן ההתמקמות והמעבר) והתחזוקה, כבדות יותר כשמדובר במשקי בית מעוטי הכנסה, משום שאותם משקי בית נוטים לרכוש בתים ישנים יותר שידרשו ליותר הוצאות תחזוקה (Rohe et al. 2000b).

חשש נוסף הוא שמשק הבית המשלם משכנתא גבוהה יחסית להכנסתו, רגיש יותר לכל טלטלה בשוק הנדל"ן או בשוק התעסוקה: למשקי בית מעוטי ההכנסה, פחות חסכוניות היכולים לסייע במקרה של הוצאה בלתי צפויה, הקשורה לעלות התחזוקה הגבוהה או לכל משבר אחר. אלו מביאים להעדר מגוון בהשקעה וחלקו של הדיור גדול מידי בסל ההשקעות, ולכן יש בו סיכון גדול יותר. הלוואות של מעוטי ההכנסה כנגד הנכס מכרסמות בהון הנצבר ע"י הבעלות (Rohe et al. 2000b). סכנה נוספת נובעת ממבנה התעסוקה של היום. על פי רוב, מעמדם התעסוקתי של ראשי משק הבית מעוטי הכנסה אינו מקנה קביעות, ולכן, כל טלטלה בשוק התעסוקה או בבריאות ראשי משק הבית עשויה לאיים על הכנסתם ומכאן על יכולתם לעמוד בתשלומי המשכנתא (בן-שיטרית וצי'מנסקי, 2004 ; Burrows, 2003).

▪ **מצב נפשי** כנגד הטיעון כי הבעלות משפרת את מצבו הנפשי של הפרט: בעלות, על דיור בקרב בעלי הכנסה נמוכה אינה מקנה שליטה, משום חוסר הביטחון הכלכלי, קשיים במילוי תנאי המשכנתא, החשש מאיבוד הבית, קושי בחיסכון, קושי בעלויות תחזוקת הבית. לכל אלו עשוי להיות אפקט שלילי. הבעלות אצל מעוטי היכולת יכולה לכבול אותם לאזורים פחות רצויים או שהפרנסה אינה מצויה בהם, וכתוצאה מכך, לתחושת חוסר אונים וחידלון (Lauria 1976).

▪ **השפעה על בריאות הפרט** בבריטניה (Nettleton and Burrows 1998) חקרו וניתחו סקר המקיף 3,500 איש. החוקרים בחנו שינויים בתעסוקה, גודל והרכב משק הבית, ניידות וקשיי משכנתא. הם גילו כי הקושי לתשלום המשכנתא מגדיל את הסיכוי לביקור אצל רופא המשפחה.

החשש מאי עמידה בתנאי המשכנתא ומהסיכוי לאובדן הבית העיקו והיו לעול ומקור ללחץ. עדיין, זהו מחקר בודד, שאינו מספק עדות מספקת לקשר קשר ישיר ומובהק לתופעה (מתוך Rohe et al. 2000a).

▪ **הסכנה בתיג** קיימת תופעה של תיג וסימון חברתי של מקומות שכונות ופרויקטים. בעצם רכישתו של נכס, הדיירים דרך הבעלות קשורים למקום בצורה פיסית ועל דרך השיוך, עשויים לקבע אל עצמם את אותן סטיגמות הקשורות למקום המגורים (Van Vliet, 1990). לעיתים משום דימויה הנמוך של השכונה יקשה על משק הבית למכור את הדיור או להשכירו, ולכן לא יוכלו לעבור לאזור מוצלח יותר.

▪ **ניידות והזדמנויות** טענה נוספת מגיעה ממערב אירופה, שם אחוז הבעלות על דיור קטן יותר, כנגד הבעלות כמגבילה הזדמנויות ע"י הגבלת ניידות והגמישות לקבוע את מגוריך בהתאם לאפשרויות שוק התעסוקה. בעקבות כך, לטענת החוקרים, תעמיק המצוקה ותזרוז את ההידרדרות (Rohe et al. 2000a; Rohe et al, 2000b; ; Coulson et al 2002; ; בן שיטרית וצי'מנסקי, 2004). מחקר מארה"ב, בדק את הטענה, הרואה בבעלות גורם המגביל ניידות לעבודה ומנסה לקשור את שיעור האבטלה לשיעור בעלי הבתים. על פי ההשערה, הבעלים יהיו מוגבלים יותר ולכן יזכו לשכר נמוך ושיעורי אבטלה גבוהה יותר מאלו השוכרים, הניידים יותר. מבדיקת נתוני סקרים סטטיסטיים, לא נמצאה תמיכה להשערה זו ואף הראו שנתוני העסקתם של הבעלים, טובים יותר מאלו של השוכרים. לטענת הכותבים, ההסבר לממצאיהם הוא כי ההחלטה לרכוש דירה מגיעה לאחר שמשק הבית נוכח לדעת כי הכנסתו ועבודתו מובטחים. ההנחה שעלות המעבר, אותה רואים העורכים (Rohe et al. 2000a) כמגבילת הניידות, תהיה נמוכה תמיד עבור דיירי השכירות, מעלות המעבר של המחזיקים בבעלות, גם היא התגלתה כלא נכונה תמיד.

▪ **הנכס** קיים ספק בדבר ערכו של הנכס והיותו השקעה נכונה לאורך זמן, באותם מקומות בהם משק בית מסוגל לרכוש היות ואלו, מלכתחילה, אזורים חלשים יותר בהם שוק הקונים מוגבל לנישה קטנה של דיור זול, הדירות לא תמיד מתחזקות כהלכה. על פי רוב, הדיור המשויך לבעלי הכנסה נמוכה ירוד יותר, לבעלים אין את המשאבים לתחזוקה ראויה וערכו ירד מהר יותר. החשש הוא שהדיירים לא ייהנו מצבירת הון ברווח בין ערך הנכס לעלויות המשכנתא, משום שממילא אין סיכוי לעליה בערכו והנכס לא יהווה השקעה משתלמת לעתיד (Gruis et al, 2005; Rohe et al. 2000b; Van Vliet, 1990). מעבר לחשש כי הדיירים לא ייהנו מהשקעתם, קיים חשש שחוסר יכולתם לעמוד בעלויות התחזוקה יביאו לכך שיחיו בתנאי דיור לא ראויים.

▪ **"הון דיור שלילי"** בן שיטרית וצי'מנסקי (2002) מצביעים על תופעה שמשום שינויים ובשוק הנדל"ן, בשוק המימון, או סיבות אחרות, עלולים לגרום לערך הדירה לרדת. במקרה כזה, משקי בית המושקעים בדיור, נקלעים למצב המתואר כ-"הון דיור שלילי", כלומר, ערך הנכס בהווה נמוך מהערך ביום לקיחת המשכנתא, לפיו חושבו הריבית ותשלומי החזר. משקי הבית מוצאים עצמם לכודים בדירה ואינם יכולים לנוע, בהתאם להעדפותיהם ולדרישות שוק העבודה, מכיוון שחובם עבור הדירה גבוה מערכה בשוק בהווה, ומכירת הנכס לא תוכל לאזן את השקעתם. הבעלות על הנכס הופכת לנטל וגורם מקבץ (בן שיטרית וצי'מנסקי, 2002).

משבר הלוואות ה-subprime בארצות הברית, המתרחש ממש בזמן כתיבת החיבור, עשויים ללמד על הזהירות שיש לנהוג בה בכל הנוגע לסיכונים הכרוכים בהלוואות למעוטי ההכנסה. לצד היתרונות וההקלה הרבה שחוק 'ההחזר לקהילה' הביא בפיתרון בעיות קרדיט רבות, בעיית המימון משום הסיכון שבו, למלווה וללווה, לא נפתרה. הגידול בפלח שוק זה של בעלים מעוטי הכנסה, עודד את התפתחות ענף הלוואות ה-subprime המסוכנות ויצר שינוי משמעותי במימון לדיור בארה"ב. הלוואות אלו כרוכות בריבית גבוהה יותר ותשלומים לכיסוי הסיכון שבהלוואה למשק בית עם קרדיט בעייתי. במהלך שנות ה-90 מספר ההלוואות מסוג זה גדל ב-90%. במקביל, נוצר שוק של הלוואות "דרקוניות" המנצלות את מצוקת הלווים וכוללות סעיפים מכבידים, (Predatory lending). מרבית הלוואות אלו, ה-subprime וה'הלוואות הדרקוניות', משווקות לקשישים, מיעוטים ומעוטי הכנסה. הכותבת טוענת שבניגוד להלוואה רגילה, המאפשרת בניית הון, ההלוואות ה"דרקוניות" סוחטות את מעט ההון שיש למשק הבית. כך, לעיתים אל העלויות הגדולות, מצטרפות עלויות של חידולן פירעון שהפך נפוץ. השאלה המתבקשת, האם הבעלות למעוטי הכנסה לא מציבה אותם בסיכון גבוה מן הראוי (Shlay, 2006).

▪ **המקום** הדיור אותו רוכשים משקי בית, נמצא פעמים רבות בשכונות ירודות. משקי הבית נאלצים להתמודד עם עלויות תחזוקה ושיפוצים גבוהות, ולעיתים גם עם איכות ירודה של שירותים המוצעים בשכונה. Shlay רואה בכך מדיניות המעמידה את אלו שבסיכון, באי ודאות וסיכון גבוהים עוד יותר אשר לעתידם ונכסיהם. מתוך מחקרם של (Cummins et al. 2002), מביאה Shlay דוגמא: המחקר בדק את מצבם של משקי בית מעוטי הכנסה, בעלים בפעם הראשונה, בשני מתחמים שזכו לסבסוד רב אך ממוקמים באזור מדורדר במרכז העיר. המשפחות אמנם זכו לאיכות דיור גבוהה יותר, אך איכות השירותים ובית הספר גרועים יותר, ואחוז הפשע הגבוה יותר מהשכונה אותה עזבו (Shlay, 2006).

הרובד השני: יתרונות לקהילה ולשכונה

ריבוי נכסים בבעלות, עשוי לבנות **מקום וקהילה**, אך מאידך, טומן בחובו סיכונים רבים. הרצון להגן על הרכוש ועל הקהילה, עשוי לגרום לעידוד הדרת אוכלוסיות, הנתפסות כעשויות לפגוע בהומוגניות השכונתית, או שנוכחותן באזור עשויה להוריד את ערך הדירות (Priemus and Kemp, 2004).

הרובד השלישי: יתרונות לציבור הרחב ולמשק

ככל שחזקת הבעלות הופכת לחזקה הדומיננטית, מצב שוק הדיור קשור עוד יותר בקשרי תלות לכלכלת המדינה. ותנודות בשוק הדיור עשויות להשפיע על השוק הרחב. מכאן, ריבוי משקי הבית מעוטי ההכנסה שהם בעלים עשוי להשפיע על יציבות השוק כולו ויותר חשוב, בני השכבות החלשות בכלל ואלו המושקעים בדיור בפרט, הופכים פגיעים יותר מכל תנודות השוק. (בן שיטריט וצ'מנסקי, 2002).

רובד נוסף: ערכים ערכיים כלל חברתיים

הדרישה לבעלות כחזקה מועדפת על ידי רבים, מצטרפת לעלות הגבוהה של התמיכה בדיור

הציבורי ומעוררת את הדיון על אופי הסיוע למעוטי ההכנסה. מדינות המערב, ארה"ב, בריטניה ומדינות אחרות שנחשבו מדינות רווחה, כגון הולנד וצרפת, דנות בעומק הסיוע והמעורבות ובמעבר למדיניות סלקטיבית ושיורית יותר (Harloe, 1995; Priemus and Kemp, 2004; Priemus, 2003). ורצברגר ורשף (1991) בהסתמך על Sunder (1984) כותבים על הסכנה בהעמקת הקיטוב החברתי כתוצאה מכך, משום שבנוסף לחלוקה המעמדית על פי הכנסה, הבעלות תהווה בסיס מעמדי נוסף המבדיל בין מעוטי האמצעים. בבריטניה החלו בשנות השמונים בהפרטת ומכירת מלאי הדיור הציבורי, ונמצא שהרוכשים שנהנו מההטבות לרכישה היו החזקים יותר שהיה באפשרותם לרכוש דבר שהרחיב את חוסר השוויון החברתי (ורצברגר, רשף, 1991). מכירת הדיור הציבורי בבריטניה תרמה רבות לשיעור הבעלות הגדול של היום, כולל הנתון של בעלות על דיור בקרב מחצית מאלו המוגדרים עניים (Burrows, 2003). נתון המחדד את הבעייתיות של הפיכת דיירים מרוששים עם בעיות חברתיות לבעלי בתים ודווקא בשכונות הירודות ביותר במדינה, ואת השאלה, האם אכן, בעלות שכזו תסייע בעדם (Burchell and Listokin, 1995 מתוך Stegman, 1991).

טבלה 2.2: השוואה של תכונות נבחרות בדיון בעד ונגד הבעלות

Table 2.2: Comparison of Selected Attributes For and Against Home Ownership

הרובד:	נגד	בעד	הרובד:
הפרט ומשק הבית	השקעה בסיכון גבוהה, כל הוננו של משק הבית. סכנה להיווצרות יהון שלילי	התבססות כלכלית וצבירת הון	יתרונות כלכליים/ מצב פיננסי
		הבעלות מקבעת את משק הבית ופוגעת בגמישות הדרושה בשוק העבודה העכשווי	הבעלות כבסיס-מאפשר להיענות להזדמנויות הנקרות בפני הפרט	ניידות והזדמנות
שכונה וקהילה	חשש ממחסור במשאבים לטפל בעלויות התחזוקה יגרום לדיור לא ראוי ו/או ירידת ערך	נכונות להשקיע ולתחזק את הנכס	נכס
		חשש מהדרתם של בעלים מעוטי אמצעים, הנתפסים כעשויים להוריד את ערך הנכסים בשכונה	שליטה על שינויים בנכס לצרכי משק הבית
ערכים נורמטיביים	בסיס לפילוג מעמדי בקרב מעוטי האמצעים	תרומה למעורבות בקהילה ולקהילה יציבה	
		תרומה לחלוקה שוויונית של ההון בחברה	

לטענתה של Shlay (2006), הקריאה לבעלות למעוטי הכנסה קיוותה להשגת יתרונות רבים למשק הבית ולקהילה, אולם העדויות אינן מספיקות בכדי לתמוך בכך. בסיום מאמרה, מציעה הכותבת, כי הסיוע לבעלות יהיה אפשרות אחת מכמה אפיקים אפשריים לחזקה, אותם תציע המדיניות. על המדיניות לספק כלים ולבחון כי הנכס המוצע לרכישה, ממוקם בשכונה איכותית וכי המשפחה תוכל לשאת בנטל. היא קוראת להעמיק גם את הניסיון להשאיר את הזכאים בשכונתם הם, ולא לו שבעלות מתאימה להם, לאפשר להם בעלות בשכונה.

2.2.3.3 סיכום

למרות הידע הרב שנצבר בנושא עדיין שאלות חשובות נותרו פתוחות. בראש ובראשונה, האם יש לחזקת הבעלות השפעה על יכולתם של מעוטי היכולת להשתלב בחיי הכלכלה והחברה? שאלות נוספות: האם מתן סיוע לצורך רכישה משחרר את החברה מהמשך מעקב אחרי איכות ותנאי הדיור ודאגה לתחזוקה עבור דיור מעוטי היכולת? האם שיעור בעלות גבוה יפחית מעלות שרותי הרווחה או אולי יכביד על הנטל?

חלק שני:
תמיכה ציבורית באספקת
דב"י -
סקירת הניסיון הבינלאומי



איור 3.1: ילדים במשחק, שיכון ציבורי, בוסטון, 1951
Figure 3.1: Children at Play, Public Housing, Boston, 1951
(Vale, 2002, p.292, Figure 4.8 'Multiracial children at play')

חלק מרכזי זה של העבודה סוקר את הפעילות העשירה של מדינות של מערביות מפותחות, שכולן רואות מחובתן לתמוך באספקת דיור לתושביהן, לפחות למעוטי המשאבים ביניהן (ר' פרק קודם) וכולן מפעילות הסדרים מגוונים למטרה זו. התמקדנו בעיקר בשלוש מדינות: ארה"ב, הולנד ובריטניה, שלוש מדינות מפותחות, שמדיניות הדיור בהן זוכה לתשומת לב וחדשנות. הולנד, דומה לישראל בצפיפות האוכלוסין ובעיות זמינות הקרקע, היא החברתית מהשלוש במובן שסקטור הדיור החברתי שלה הוא הגדול ביותר. ארה"ב, אמנם עם סקטור חברתי קטן אך מהווה מקור חדשני להסדרים המערבים את הסקטור הפרטי והסקטור האזרחי. בריטניה עם סקטור גדול יחסית המשכן חמישית מתושביה, משפרת ומשכללת את מדיניות הדיור שלה תדיר ומציעה מגוון הסדרים בשותפות ציבורית-פרטית וציבורית-אזרחית. לצורך סקירה זו, הסתמכנו על פרסומים זמינים באנגלית: ספרים מאמרים בכתבי עת, דו"חות ומקורות ברשת האינטרנט.



בשנת 1601 חוקקה המלכה הבריטית אליזבת הראשונה את "חוק העניים", שביטא לראשונה אחריות של המדינה לרווחתם של כל תושביה וכלל הסדרים מטעם המדינה לדיורם של קשישים, נכים וילדים. חלפו עוד 250 שנה עד שיאושר חוק שפסטבורי משנת 1851 והיה לחוק הפרלמנטרי הראשון בבריטניה שעסק בשאלת הדיור (כרמון, 1976). חוק זה אפשר לרשויות המקומיות לנצל משאבים ציבוריים לשם בניית מגורים למעמד העובדים. מגמות דומות של דאגה לעובדים בעלי הכנסה מועטה התרחשו באותה עת, בארצות נוספות באירופה וכך, נפתח עידן של הסדרים מנהליים ופיננסיים לשם אספקת דיור בהישג יד (דב"י) ליחידים ולקבוצות מעוטות משאבים. כיום לכל המדינות ישנה מדיניות דיור, המבטאת את עמדת המדינה בנושא הדיור ויש בה מקום לעקרונות ומנגנונים שנועדו לאפשר גישה לדיור עבור משקי בית מעוטי הכנסה, בתנאים נאותים ובמחיר בר-השגה. מדיניות כזו מכוונת, להוזיל את עלות הדיור, שכר דירה או מחיר לרכישה, עבור משקי בית הזכאים לסיוע.

מבחר הכלים או ההסדרים, אותם מפעילה המדינה באמצעות מדיניות הדיור, הוא רחב ומגוון. ההסדרים מופיעים בגרסאות שונות, המותאמות למקום ולתנאיו השונים. ניתן לחלקם לשלוש קבוצות עיקריות:

- מנגנונים המסייעים לצד ההיצע - בניה ציבורית של בתים לנזקקים או סיוע ליזמים בונים בתים ולספקי קרקע ומימון לבניה.
- מנגנונים התומכים בצד הביקוש - מכוונים לסייע לנזקקים לדיור, לצרכני הדיור. הסיוע בהסדרים אלה מיועד ישירות למשקי הבית, אם לשכירות או לרכישה.
- הסדרים רגולאטורים - חוקים ותקנות שנועדו להסדיר אספקת דיור בהישג יד. הסדרים אלה אינם זוכים לסבסוד, או הקצאת מימון בהכרח, אך משפיעים על שוק הדיור.

רוב ההסדרים המכוונים למעוטי היכולת מציעים פתרונות לשכירות. ברובם, ההסדרים עדיין ציבוריים במהותם; כיום, הולכים ומתרבים הסדרים המשותפים לסקטור הפרטי והציבורי והסדרים במעורבות סקטור האזרחי, גופים ללא כוונת רווח. בחלקם, ההסדרים ותיקים, עליהם קיימים מחקר והערכות, ובחלקם אלו כלים או מנגנונים חדשניים מאותן מדינות המתקדמות בחשיבה, עבור אלו המחקר מתהווה והולך ועדיין חסרה הערכה וביקורת.

פרק 3

סיוע ציבורי לאספקת דב"י – תמיכה בצד ההיצע

במסגרת פרק זה נדון בהסדרים המרכזיים לאספקת היצע של דב"י. הקצאת דירות בשכירות מוזלת ומובטחת לזכאים, היה הפיתרון המקובל והוותיק ביותר לסיוע בדיוור. בתחילת הפרק נדון בהסדרי ה'דיוור הציבורי', ובמקבילו, ה'דיוור החברתי'. אלו ההסדרים הראשונים והמזוהים ביותר עם סיוע ציבורי לדיוור. ההסדרים חברתיים שבחנו הם משלוש המדינות העיקריות שסקרנו, ארה"ב, בריטניה והולנד. כל אחד מהמנגנונים שבמדינות אלה, מבלי להמעיט מערכם של מנגנונים אחרים במדינות אחרות, מציג היבט אחר של הסקטור האזרחי-חברתי לדיוור.

נדון בהסדר ותיק נוסף להבטחת דירות הנבנות על ידי יזמים פרטיים כדב"י לשכירות לזכאים בתמורה לסבסוד הבניה. בסיום הפרק, הענקנו משקל מיוחד לדיון בהסדר מהעשורים האחרונים, המעניק הנחות ממס ליזמים. מנגנון זה, כקודמיו, נועד להבטחת דב"י בשכירות מוזלת בפרויקטים הנבנים על ידי יזמים פרטיים, אך ההבדל הוא בפרטי ההסדר המכוונים לתת מענה לאינטרסים של כל המעורבים.

3.1. דיוור ציבורי/ חברתי

"דיוור ציבורי" משמעותו דיוור בבעלות או בניהול הממשל המרכזי או המקומי, רשויות מקומיות או חברה מטעמן, ובכלל זה, גם דיוור שבניהול עמותות (אגודות) לדיוור הפועלות כזרוע מבצעת של הרשויות המקומיות. דיוור אשר נועד לאספקת מגורים לשכירות ל"זכאים" במחיר שידם משגת, במבנים מנוהלים ומתוחזקים על ידי ארגון ציבורי, תוך הבטחת החזקה לכל תקופת הזכאות (Burchell and Listokin, 1995; Fenna and Van Vliet, 1987; Priemus and Kemp, 2004). כלומר, הדיוור הציבורי אינו רק מספק דיוור, אלא אמון על ניהול ותחזוקת הדיוור והבטחת היותם ראויים למגורים לפי הסטנדרטים המקובלים. בפרק נשתמש חליפות במונח המונח "דיוור ציבורי" (Public Housing) המקובל בארצות הברית ובישראל, ובמונח "דיוור חברתי" (Social Housing) שרווח במדינות אירופה.

הכוונה ב"זכאים" הינה לאותם פרטים או משקי בית, שעמדו בתנאי הסף והוכרו על ידי הרשויות כזכאים לסיוע הממשל לשיכון. הדיוור החברתי נקשר, בדרך כלל, עם דיוור לבעלי הכנסה מועטה. ובארה"ב מקובל מבחן הכנסה קפדני, כתנאי לכניסה ולהמשך ההטבה, המכוון רק לבעלי הכנסה מועטה ביותר בעלי הכנסה של 50% או פחות, מחציון ההכנסה באזור (Ditch et al., 2001;) (Burchell & Listokin 1995). בצרפת ובמרבית מדינות אירופה, קיים מבחן הכנסה להכרה ב"זכאות", אך אין מגבלה של זמן או הכנסה, ליציאה מהתכנית (Van Kempen and Priemus,) (2002; Harloe, 1995). שונות בעניין זה הן הולנד ושוודיה, להן היסטוריה של זכאות רחבה יותר והמגורים בשיכון החברתי מתקשר לחזקה חברתית מוגנת תוך בחינה של היכולת הכלכלית: בעבר

הגישה לדיור הציבורי/חברתי הייתה פתוחה לאוכלוסיה רחבה יותר, ללא הגבלת הכנסה לזכאות לדיור (Balchin, 1996); היום בהולנד, ניתנת העדפה ל"אוכלוסיות פגיעות". ההבדלים בגישה מקבלים ביטוי בשכר הדירה. כך, פרט להולנד, ברוב המדינות שכר הדירה בדיור החברתי נמוך באופן משמעותי מעלות השכירות החופשית; בהולנד השכירות החברתית אינה נמוכה מזו שבשוק החופשי (Ditch et al. et al. 2001).

על פי ההשוואה של הרכב החזקות בדיור במדינות אירופה, בסוף האלף השני, סקטור הדיור החברתי, מהווה כחמישית מכלל מלאי הדיור: בדנמרק - 19.3% בשנת 2000, בצרפת - 19.6% בשנת 1997, בריטניה - 21.9% בשנת 2000, בשוודיה - 23% מהמלאי בשנת 1990, ובפינלנד - 16% בשנת 1997. החריגות הן הולנד עם סקטור גדול של 35.6 (1998) וגרמניה שלאחר האיחוד, בשנת 1998, עם 5.6% ממלאי הדיור בלבד (Stephens et al. 2003). סקטור הדיור החברתי ציבורי בארה"ב מנה בשנת 2004 עוד פחות, רק 3% מכלל הדיור (CML Research, 2004; Joint Policy Statement, 2004).

בפרק זה, נדון בדיור החברתי/ ציבורי, נחלק את הדיון לשניים: לדיור שנבנה או נרכש ומנוהל בידי הממשל ובנפרד, לדיור לזכאים שנבנה ומנוהל ציבורית בידי עמותות לדיור.

3.1.1 דיור ציבורי/חברתי בניהול הרשויות, ממלכתיות ומקומיות

באירופה היסטוריה ארוכה של בניה חברתית, אולם חלקו הארי של הדיור הציבורי, באירופה כמו בארה"ב, נבנה לאחר מלחמת העולם השנייה, בשנות החמישים והשישים של המאה העשרים. באותה עת, ה"דיור הציבורי" נתפס כחלק מתפקידה של מדינת הרווחה; לספק לתושביה דיור ראוי במחיר הוגן. הסיוע לדיור התמקד בבניה לשכירות ציבורית: ייזום, בניה וניהול ציבורי של מלאי דירות לשכירות בשיכונים, המאפשר לנדרשים לו, דיור במחיר שבהישג יד, לרוב, מחיר הנמוך ממחיר השוק. הפירושים ועומק המחויבות היו שונות ממדינה למדינה. בתחילת המחצית השנייה של המאה העשרים, עיקר אספקת הדב"ב בארה"ב, נעשתה באמצעות ה"דיור הציבורי" ובאירופה, בעזרת ה"דיור החברתי" ואכיפה של "שכר דירה מוגן".

קיים שוני בין אירופה לארה"ב מבחינת הגופים המעורבים ורמת הממשל. בארה"ב, רוב הדיור הציבורי (public housing) מנוהל על ידי סוכנויות דיור של הממשל המקומי, אך בחסות, הממשלה המרכזית. באנגליה, במשך שנים עיקר הדיור נבנה ונוהל על ידי הרשויות המקומיות (council housing). במדינות אירופיות אחרות הדיור מנוהל בדרך כלל ע"י ארגונים חברתיים או חברות דיור ללא מטרת רווח ורק מיעוטו בידי הרשויות המקומיות.

בהולנד, דנמרק ופינלנד, הדיור החברתי נוהל בעיקר ע"י אגודות דיור. לרשויות המקומיות ולממשל היה תמיד חלק קטן באספקת הדיור ובניהולו. באנגליה, לרשויות הממשל המקומיות היה משקל מרכזי ומכריע במלאי הדיור הציבורי, ובחלוף האלף, הרשויות החלו מעבירות את הבעלות לאגודות הדיור. בארה"ב ובמדינות אירופאיות רבות, לרבות מדינות רווחה כדוגמת הולנד ושוודיה, בוטל שכר הדירה המוגן. לקראת סוף המאה העשרים נוספת מגמה לצמצום ואף ביטול השקעת הממשלה בבניה ציבורית. בניה חדשה כמעט ואינה קיימת או שהיא נעשית על ידי אגודות

דיור הנכנסות לנעלי הרשות בתפקיד האספקה והניהול בעוד לרשויות תפקיד גדל באסטרטגיה ובהתוויית המדיניות.

למגמות אלו מתלווה, בכל אחת מהמדינות, מגמה להפרטת הדיור הציבורי. כך, במקביל להרחבת קהל הנזקקים לדיור, נותר מלאי קטן והולך של דיור ציבורי. מנגנון הבניה הציבורי-ממשלתי הופך קטן יותר, למרות שתוצר המנגנון, קרי, דירות בשכירות ציבורית, עדיין בביקוש רב. בארה"ב, המלאי הפך שולי וזניח, וכתוצאה סף כניסה לזכאות לדיור ציבורי היה לקפדני ונוקשה, ורשימת המתנה ההולכת ומתארכת עם הגידול בדרישה וצמצום מלאי הדירות. על פי Stone (2006), למרות דימויו השלילי, בסופו של דבר, סיפק הדיור הציבורי בארה"ב יותר יחידות מגורים לנזקקים, למעוטי הכנסה ולמישקי בית חד הוריים, מכל תוכנית אחרת.

ככלל, עדיין, מרבית התמיכה לדב"י, עודנה בסיוע עבור דיור בשכירות ועל כן, נושא קיום וניהול מלאי מגורים לדיור ציבורי עובר תהליך של שינוי והתהוות. המגמה היא, מדיניות של ביזור הסמכויות ורתימת כוחות השוק למימון ההוצאות הכבדות שבתחזוקה. העברת הבניה, הניהול והתפעול מן הממשל והרשויות לגופים בלתי תלויים כלכלית אך מגויסים לאג'נדה החברתית והערכית ולמדיניות הדיור של הממשל.

הבדל בולט בין ארצות הברית למדינות אירופה הוא בהיקף הסדר זה מכלל הדיור. למרות הצטמצמותו של סקטור הדיור הציבורי באירופה, הוא עדיין מהווה סקטור גדול ואילו בארה"ב, סקטור זה הוא סקטור שיורי, הן מבחינת היקפו והן מבחינת הזוכים להכלל בין דייריו. כפי שכבר ציינו, היקף הדיור הציבורי מהווה כחמישית (20%) מכלל הדיור בבריטניה (14% שיכוני הרשויות המקומיות ו-6% אגודות הדיור, 2002), בדומה למדינות אחדות באירופה, ומשני קצוות הקשת: בהולנד, 36% מכלל הדיור הוא דיור ציבורי (1999, מתוך Priemus and Kemp, 2004) ומנגד, בארה"ב סקטור זה מנה בשנת 2004 רק 3% מכלל הדיור (CML Research, 2004; Joint Policy Statement, 2004).

על הדיור הציבורי, לאפשר דיור ראוי, חזקה יציבה בשכירות, המאפשרת דיור בכבוד ללא סיכונים למשק הבית בין אם אלו במצב בו הם נזקקים לסיוע זמני או לסיוע לטווח ארוך.

3.1.1.1 ארה"ב

גודל ההסדר מכלל הדיור

חלקו של הדיור הציבורי (Public Housing) נע בין הערכות שונות בין 2%-3% ממלאי הדיור הכללי בארה"ב¹² (CML Research, 2004; Ditch et al. 2001; Joint Policy Statement, 2004). על פי Schwartz (2006) בשנת 2004 כלל ההסדר 1.2 מיליון יחידות דיור, ששירתו 18% מתוך 6.9 מיליון משקי בית שקיבלו סיוע כל שהוא לדיור.

¹² 2% סוף שנות ה-90, על פי: CML Research, 2004; Ditch et al., 2001; Joint Policy Statement, 2004; 3% בשנת 2002, מתוך: Joint Policy

ההיסטוריה של הדיור הציבורי בארה"ב

המאבק לדיור מוזל החל בתחילת שנות השלושים, אז כתבה Edith Elmer Wood, על מאבקה לרעיון הדיור הציבורי המעוגן בחוק, משום ש"נתח משמעותי מן האוכלוסייה אינו מסוגל לשלם שכירות, פחות מכך מחיר מסחרי לרכישה, של דיור הממלא דרישות מינימום של בריאות והוגנות". בעת המיתון הגדול של שנות השלושים, רעיון הדיור הציבורי נתן מענה למצוקת הדיור הגדלה וגם, למחסור במשרות עבור עובדי ענף הבנייה (Vale, 2000).

הרעיון קדם עור וגידים בשנת 1937 ובניית השיכון הציבורי (Public Housing) נתפסה כאחריות פדראלית לדיור הגון ועוגנה בחוק כחלק מחקיקת ה-New Deal. החקיקה (the Housing Act, 1937), הורתה על הקמת רשויות מקומיות לדיור ציבורי (PHA's, Public Housing Authorities), שהיו הבעלים ומנהלי מלאי הדיור, בסבסוד הממשל הפדראלי (Schwartz, 2006; Quigley, 2000). על סף המאה ה-21, מלאי הדיור הציבורי עמד על כ-1.3 מיליון יחידות דיור (Bratt, 2003).

השליטה והניהול בדיור הציבורי ניתן לרשויות המקומיות, בכדי שאלו יתנו מענה לצרכים המקומיים. מאידך, ההכרעות העיקריות בדבר המדיניות נותרו בידי הממשל המרכזי, בין היתר משום החשש שהממשל המקומי ימנע מבניה למעוטי יכולת, מחשש שזו עשויה להביא להגירת עניים, שחורים ומיעוטים לתחומם ולהתנגדות מצד התושבים (Quigley, 2000).

על פי תנאי הסדר בראשיתו, מימן הממשל הפדראלי את עלות הבניה והפיתוח הראשוני, ולאחר מכן, הוטל על הרשויות לשאת בהוצאות ניהול ותחזוקת השיכונים מכספי השכירות. משום כך, תוכננו מבנים שאולי עלותם המקורית גבוהה אך זו, תחסוך בעלות התחזוקה: רבי קומות בעלי חלונות קטנים ואזורי ציבור קטנים. לא בהכרח תוך ראיית רווחתו של הפרט הגר בבניינים אלו (Schwartz, 2006; Quigley, 2000).

בתחילה, הכוונה הייתה כי שכר הדירה יכסה את הוצאות התחזוקה השוטפות. בשנות השישים החלו עלויות התפעול והתחזוקה להאמיר מהר יותר מהכנסתם של הדיירים ומצב השיכונים החל מתדרדר. בנוסף, בשנת 1969, הגביל החוק את גובה השכירות לכדי 25% מהכנסת משק הבית, והרשויות נאלצו להתמודד עם הדילמה בין אספקת דיור לנזקקים ביותר או למשלמים. בשנת 1968 ובחוק משנת 1970, החלו בסבסוד נקודתי וסלקטיבי לשיפוץ ועדכון הדיור. אופי התוכניות, הקרנות ומספרן השתנה במשך הזמן עד לשנת 1998 אז, אוחדו כל התוכניות לתוכנית אחת לתמיכה בדיור הציבורי, the Public Housing Capital Fund, בחוק, the Quality Housing and Work Responsibility Act. בכדי להנות מן המענק, על הרשות להגיש תוכנית שנתית ולציין את אופן השימוש בכספי הסיוע (Schwartz, 2006; Quigley, 2000).

המימון ממשלתי לתחזוקת השיכון הציבורי אכן הקל על הרשויות, אך מבלי לבחון את אופן התכנון המקובל שנמשך כמקודם. גם לאופן המימון, סבסוד ההשקעה ולא דווקא ביחס לכמות התוצר, הייתה השפעה על העלות הסופית של הדיור למשלמי המיסים, וזו הייתה גבוהה בארבעים אחוזים מערך הדיור שנבנה. בין שנות השבעים ואל שנות השמונים גדל ריכוז העניים ביותר בפרויקטים וכמו כן, העלויות לממשל הפדראלי (Quigley, 2000).

במשך כמה עשורים התמודדו משרד השיכון הפדראלי והרשויות המקומיות בקשיים שנבעו מאפליה גזעית בשיכונים, מהפסקת הבניה בתוככי הערים הגדולות, מחסור במימון לעדכון הדיור, לניהול תקין ולאספקת שרותים חברתיים. במשך הזמן הדיור הציבורי נקשר עם השוליים הקיצוניים של העוני האורבני; הפך דוגמא לעיצוב ולניהול גרועים המנותקים מגישה לשירותים, ותרומתו למתן פתרונות דיור לזכאים מועטה מידי (Harloe, 1995).

תמורות בדיור הציבורי, החל משנות התשעים של המאה העשרים

בתחילת שנות ה-90 נשלחה ועדה לאומית אל השיכונים לבחון, להתרשם ולשמוע את התושבים, בעלי עניין ומספקי השרותים. הוועדה מצאה כי בחלקם המגורים עונים למונח שקבעו, 'מצוקה חמורה' ("severely distressed"). רבות מהדירות הן בבנינים רבי קומות ובשכונות חלשות ונכשלות מוכות עוני ופשיעה, בחלקן נטושות. אחוז גבוה מילדי השכונות נשרו ממערכת החינוך, ורבים מדייריהן, מובטלים וחסרי ההשכלה. בשנת 1993, כתגובה למסקנות הוועדה, הושקה תכנית ה-**HOPE VI**, במטרה לשפר את התנאים הפיסיים באותם שיכונים, ובמקביל, להקטין את ריכוז העוני. הכוונה היתה להחליף את הדיור הקיים בפרויקטים בקנה מידה קטן ובאוכלוסיה מעורבת הכנסה. בתחילה התוכנית כוונה לפיתוח פיסי, אולם עד מהרה הרחיבה את יעדיה לאינטגרציה כלכלית, פיזור העוני, "אורבניות חדשה" והתחדשות מרכזי הערים, בכוונה לבנות שכונות מנוהלות היטב לבעלי הכנסה מעורבת ובמקביל לדאוג לשירותים ולתמיכה (תעסוקה, השכלה ובריאות) לקהילה. התכנית מתבססת על מימון פדראלי ומעורבות הרשויות המקומיות, ובמקביל, מעודדת ומגייסת ידע ומימון מיוזמים ומכוחות שוק פרטיים (Schwartz, 2006; Bratt, 2003; Wexler, 2001).

תחת ממשלו של ביל קלינטון, נעשה נסיון לצמצום הפשיעה האלימה והסמים בדיור הציבורי. מדיניות ה-**One Strike Eviction**, עוגנה בחוק בשנת 1996, מבטלת את זכויותיו וזכאותו של מי שהורשע בעברות כגון אלימות פיזית, מין, או מי שמיצרים, סוחרים או משתמשים בסמים אסורים (Schwartz, 2006).

בשנת 2002, היה שיעור השכירות הציבורית-חברתית 3% בלבד, מכלל מלאי הדיור בארה"ב (CML Research, 2004; JPC, 2004). מרבית הבניה נבנתה בשלושת העשורים הראשונים לדיור הציבורי, בין השנים 1949-1979; אז נבנו למעלה ממיליון יחידות דיור. בשנות השמונים הואטה מאוד הבניה בין השנים 1979-1993, נבנו רק 203 אלפי יחידות. מאוחר יותר, בין השנים 1993-2004, לאחר השקתה של תכנית ה-**HOPE VI**, ירד מלאי הדיור בלמעלה מ-173 אלף יחידות דיור קרי, 12.3% פחות מהמלאי בתקופה הקודמת לתכנית (Schwartz, 2006, Table 6.1, 102).

סף כניסה והגבלות

הזכאים הם משקי בית בעלי הכנסה מועטה ביותר בעלי הכנסה של 50% או פחות מחציון שכר הברוטו באזור (או המטרופולין) ולא יותר מ-80% מחציון שכר זה. הדיירים מתבקשים לעזוב עם הכנסתם עולה על 120% מהכנסת הסף לכניסה (Ditch et al., 2001).

שכר הדירה בדיוור הציבורי

שכר הדירה דיפרנציאלי ונקבע כשיעור קבוע, עד לשנת 1981 25%, לאחר מכן הועלה השיעור שנקבע כבר-השגה ל- 30% מהכנסת משק הבית (Ditch et al., 2001).

הרכב דיירי הדיוור הציבורי

סוף שנות ה-90; 21% מועסקים, 40% פנסיונרים, 8% נכים, כ-24% אמהות חד-הוריות, 44% מקבלי סעד (Ditch et al., 2001).

הערכת הדיוור הציבורי בארה"ב

יתרת המלאי בדיוור הציבורי בארה"ב, קטנה ומזדקנת. שיפוץ המלאי ושיקומו יקרים עד מאוד, בחלקו הוא בצפיפות גבוהה, אינו מתמוזג עם הסביבה ואינו מתאים לתפיסות העכשוויות, המנסות למנוע ריכוזי עוני. במקומות שעברו שיקום, מבנים רבים של הדיוור הציבורי נהרסו ותחתיהם הוקמו פרויקטים מעורבי הכנסה, בצפיפות נמוכה יותר ועיצוב מתקדם. אך במציאות, רבים מהזכאים אינם רשאים להצטרף לדיירי השיכונים שנבנו מחדש: משפחות גדולות מאוד, עניות מאוד או מוכות פשע. חוק ה-One Strike Eviction אמנם הרחיק גורמים שליליים מן הדיוור הציבורי, אולם בכך, גם מנע סיוע לילדיהם ובני ביתם ומנע הזדמנות ממושעים לשעבר ששילמו את חובם לחברה. יש הקוראים לפיתוח כלים לשרת את אותן משפחות שקשה לשכן, במיוחד בעבור או דור העתיד. מלאי הדיוור קטן משום הריסת יחידות הדיוור, והזכאות אליהן הוקשחה; אם מצב זה ימשך, הנגישות לדיוור לנזקקים לו ביותר, תהיה קשה יותר ויותר (Schwartz, 2006).

החוקר האמריקאי Vale, חקר את ההיסטוריה של פרויקטים בדיוור הציבורי, בפרט בבוסטון. לקראת סוף שנות התשעים, רשות הדיוור של עיריית בוסטון (BHA) שיכנה כ-10% מתושבי בוסטון (Vale, 2002). מרבית מלאי הדירות לדב"י בבוסטון, נמצא באתרים גדולים. Vale עקב אחרי נסיונות שיקום של מספר ריכוזי הדיוור הציבורי (פרויקטים) ובסיכומו של דבר, מסכם כי ניתן לשמר את הדיוור הציבורי כמקור לדב"י ואם זאת לא כמובלעות לבעלי הכנסה נמוכה בלבד (סיכום מתוך Vale, 2002, Vale, 2000, Vale, 1997).

Vale התמקד בסיפור נסיונות השיקום שנעשו בשנות השמונים בארבעה מאתרי הדיוור הציבורי בבוסטון. שתי גישות אפיינו אז את התיחסות לשיקום: הגישה הראשונה, שהצלחתה הניכרת ביותר היא זו שהונהגה בפרויקט ה-Commonwealth, ובמרכזה שיפור ושיקום הקיים. הגישה מדגישה את העשייה עם התושבים, מתחייבת להם ומשתדלת לענות לצרכיהם. זו גישה של שיקום והחייאה של הדיוור הציבורי ומעבר למה שהכותב מכנה, 'שכנות ציבורית' (Public Neighbor). הגישה האחרת, הריסה נרחבת ובניה מחדש תוך התרחקות מהתדמית הישנה ופניה לבעלי הכנסה גבוהה יותר. גישה של החלפת הדיוור הציבורי ופינוי דייריו לטובת אחרים, אמידים יותר. לטענתו, אין זה פתרון לדיוור הציבורי אלא העלמת הבעיה (Vale, 2000). החלפה ובניה של דירות חדשות במקום אלו שנועדו להריסה, היא יקרה עד מאוד ויתרה מכך, לעיתים רק שליש מהדירות יוחלפו בדב"י בפרויקט המשוקם. לטענת הכותב, על כל מענק שניתן לפרויקט או שניים המטיבים עם 500 דיירים יש אלפי תושבים החיים בריכוזי עוני, גם אם אינם נכשלים ביותר. יתרה מכך, למעלה מחמישה

מליון משקי בית עניים מאוד, בסוף שנות ה-90, אינם זוכים לסיוע או לדיור ציבורי, ומשלמים למעלה ממחצית הכנסתם עבור דיור שאינו ראוי.

מה שנכשל אינו הדיור הציבורי אלא השכונה והשכנות הציבורית. תרמו לכך דלות התקציבים, הניהול הלוקה ועיצוב שלא תמך בצרכים הבסיסיים של האדם: פרטיות, ביטחון וקהילה. יש הרואים בדיור ציבורי תחנת מעבר ואחרים מבקשים לראות בו מקום לקהילה יציבה ופתרון קבוע בו תושבים חזקים מעט יותר ירצו להישאר. לטענת Vale, הפרויקטים המוצלחים בבוסטון הצליחו להשיג את שתי המטרות. למרות שהנטיה היא להריסת הקיים או לשינוי משמעותי שלו, הנסיון בבוסטון דווקא תומך בהצלת הקיים. עם זאת, הרצון להשיג יציבות חברתית הביא להגדלת מכסת הדירות הניתנת למשקי בית שמרוויחים למעלה מ-50% מחציון ההכנסה, וזאת למרות הגידול במספרם של משקי בית מקרב בעלי ההכנסה הנמוכה ביותר בעיר בכללה.

Bratt (2003) בחנה את תכנית ה-HOPE VI, אשר סיפקה סבסוד לרשויות לעיצוב מחדש של הדיור הציבורי. התכנית אפשרה הפחתת הצפיפות והעוני על ידי עידוד בניה מעורבת הכנסה ובניה במחירי שוק במתחמים גובלים, ובניית מערכת שירותים שתשרת את המתחמים. תשומת לב הוקדשה לעניים ביותר וליצירת סביבת מגורים טובה יותר. לחלק מן התושבים התאפשר לעבור לשכונות אמידות יותר עם הרכב אוכלוסייה מגוון. הביקורת נסובה על שלוש נקודות מקבילות לאלו שהעלה Vale:

1. הפחתה במספר יחידות הדיור למעוטי ההכנסה העניים יותר עם הריסת יחידות הדיור לשם בנייה מחדש וגם אם בחלקן הן היו יחידות נטושות (בין 45,000 ל-100,000 עד לשנת 2002 על-פי מקורותיה של Bratt).

2. ההגדרה הלא ברורה דיה של 'דיור במצוקה חמורה' הביאה לכך שרבים מהפרויקטים של הדיור ציבורי שאכן זכו לסבסוד לא היו דווקא המדורדרים ביותר אלא, אלו שהתאימו לפיתוח עבור אוכלוסייה אמידה יותר.

3. חוסר בהזדמנויות למעורבות תושבי הדיור הציבורי באתר החדש; לטענתה, רק 11.4% מתושבי הפרויקטים המקוריים חזרו או צפויים לחזור לפרויקטים המשוקמים. רק 30% מאלו שהועברו מהפרויקט מצאו דיור באמצעות מענקי הדיור, המחאות לשכירות. הרוב הועתקו לפרויקט קיים אחר בדיור הציבורי (Bratt, 2003).

במהלך השנים נוספו שתי יוזמות נוספות אשר נועדו לתמוך ולאפשר את רעיון עירוב ההכנסה בדיור הציבורי. האחת, חוק מתחילת שנות התשעים, להעדפה של משפחות חסרי דיור, משפחות הכורעות תחת נטל עלות הדיור או המתגוררות בבית רעוע שאינו ראוי למגורים. תחילה נדחה החוק ומאוחר יותר בוטל. אולם עד לביטולו בשנת 1998, אפשר לקשת רחבה של משקי בית להכנס לדיור הציבורי. היוזמה השנייה, החוק ל'איכות הדיור ואחריות תעסוקתית' משנת 1998, העניק לרשויות הדיור המקומיות שיקול דעת רחב יותר ואפשר להן לקבוע את הקריטריונים לאיכלוס. לכאורה זהו צעד חיובי המאפשר פיזור העוני. בפועל, נטען כי הוא אפשר לרשויות להגביל עוד יותר את ההזדמנויות למשפחות עם הצרכים הרבים ביותר. החוקרת, קוראת להמשיך ולחקור את היתרונות והעלויות של עירוב ההכנסה (Bratt, 2003).

חקר אירוע: שיקום מוצלח של פרויקט דיור ציבורי בבוסטון

שכונת Commonwealth בבוסטון הוקמה בשנות ה-50 כחלק מתוכנית המדינה לספק דיור לחיילים ששבו ממלחמת העולם השנייה ולבני משפחותיהם. עד 1976 היה זה מקום נעים ונוח. אך באמצע שנות השבעים, נכנסו משפחות חדשות שהיו ברובן חד הוריות עם הכנסה מועטה אם בכלל. מיעוט משאבים וניהול לוקה שלא עמד במשימותיו, גרמו לכשל באכיפה ובתחזוקה. החזקים שבתושבי השכונה, ברחו והרכבה האתני השתנה. עם הזמן, מעט המבוגרים התקשו להשגיח על הילדים רבים, פשע וונדליזם פשוט, הגינון נעלם ובמקומו כוסתה הקרקע באספלט. שיעור הדירות הריקות עמד בשנת 1975 על 2.2%, בשנת 1978 על כ-25%, ובשנת 1980 על למעלה ממחצית (52%).

Vale עקב אחרי שכונה זו במשך כעשרים שנה, הוא דיווח בפרוטרוט על התכנון, הביצוע והתוצאות של מבצע שיפוץ נרחב בשכונה בתחילת שנות השמונים. מבצע זה לשיקום פרויקט שיכון ציבורי גדול, הצליח לממש שתי מטרות חשובות: הראשונה, שימור מלאי דיור לעניים ביותר מהדיירים, והשנייה, ייצורה של שכונה מעורבת הכנסה, המזמינה גם דיור במחירי שוק. ההצלחה היא פרי שילובם של גורמים שונים:

1. מחויבותם של התושבים ושל גופים שונים, פרטיים ואזרחיים להצלחת התהליך.
 2. שיתוף הדיירים- שיתוף פעולה צמוד עם הדיירים והקמה של פרום הסכמה, לפתרון קונפליקטים עם בעלי עניין באזור.
 3. עיצוב מותאם - נערך שיתוף הדיירים בתכנון באמצעות מגשר-אדריכל. הפיתוח והעיצוב המיוחד שבוצע על פי גישתו של הארכיטקט (1972) Oscar Newman בדבר 'מרחב בר-ההגנה' (Defensible Space). לגישתו, ביכולתו של העיצוב האדריכלי למגר פשע ולחזק את תחושת הביטחון והשליטה של הדיירים (Vale, 2000; Vale, 1997). בתכנון הוקטנה הצפיפות ונלקחו בחשבון צרכיהם המיוחדים של משקי בית שונים (משפחות עם ילדים רבים, קשישים ואחרים).
 4. שיטת ניהול חדשנית - רעיון 'הניהול הפרטי' מכוון לעבודה משותפת של הרשות, הדיירים והחברה הפרטית לקביעת נהלים, תוך הסכמה בין הצדדים, לניהול יעיל ואכיפה, תוך מחויבות והשקעה של כל הגורמים. חוקי היסוד, הכללים שנקבעו ואכיפתם הם המאפשרים המשך מוצלח לפרויקט.
- שיעור הדיירים שגרו בפרויקט קודם שיפוצו וחזרו, עומד על 58%. זהו שיעור גבוה ביחס לשיעור החוזרים בפרויקט HOPE IV מאוחרים יותר. הפרויקט נחל הצלחה עם יצירת קהילה פעילה, מושכת דיירים, בטוחה ויציבה ובה, גם אלו שיכולו לעבור למקום אחר, העדיפו להשאר. מנגד, המבקרים מבקרים את העליות הגבוהות לכל יחידת דיור (\$80,000 ליחידה בשנת 1993) ומצביעים על אבדן יחידות דיור רבות, 40% ממספר הדירות קודם השיקום, שחסרות בדיור הציבורי. הקריטריון לבחירת הפרויקט, כמו גם פרויקטים אחרים, היה סיכויי הצלחה טמונים בו (Vale, Vale, 2000, Vale, 1997).

מחקר שפורסם השנה (2007) מחזק את הטענות כי רבים מדיירי השיכון הציבורי לא חוזרים למתחמים המעודכנים והמשוקמים. המחקר התחקה אחרי דיירי שיכון הציבורי שהתבקשו להעתיק את מגוריהם לשם שיקום ועדכון האתר במסגרת תכנית ה-HOPE VI. 715 דיירים היו מועמדים להעתיק מדירותיהם בשנת 2001, מהם 113 נשאו בשיכון הציבורי המקורי. מתוך 602

הדיירים שעזבו שיכון שעודכן, רק 35 התגוררו ארבע שנים מאוחר יותר בפרויקט HOPE VI המעודכנים, 5.8% בלבד (Buron et al. 2007).

בעיה מרכזית שאינה נפתרת תמיד עם שיקום אתרי הדיור הציבורי, היא בעיית התדמית. הסטיגמה, על פי רוב, נשארת. בשנת 1993, הפסיקו להשתמש במונח "פרויקט" אלא במונח "development", אתר פיתוח, אך שינוי השם בלבד אינו מהווה פתרון (Vale, 2000).

עם כל הביקורת, מקומו של הדיור הציבורי בארה"ב, חשוב. למרות הבעיות הרבות, בעיות של עיצוב ושל איכות בניה ירודה, בעיות של ריכוזי עוני קיצוניים ובעיות ניהול, סיפקו השיכונים דיור לאלו שלא כן, היו ללא מענה. הדיור הציבורי העמיד יותר יחידות דיור מכל תוכניות הדיור למעוטי היכולת, והוא מספק מגורים למשקי בית עניים ביותר, במחיר הוגן שלא בנמצא בשוק החופשי. מתוך כלל יחידות הדיור שנתמכו על ידי הסיוע הפדראלי לדיור בשכירות בשנת 2004, 18% הן בשיכון הציבורי. Schwartz טוען כי ישופר הניהול ויוסר איום המחסור במימון לעדכון ותחזוקת המבנים, הרי שהשיכון הציבורי ימשיך להעניק דיור ראוי ומתאים למעוטי ההכנסה (Schwartz, 2006; Bratt, 2003; Quigley, 2000).

לדעתו של Vale, יהיה תמיד צורך בדיור הציבורי ולעולם לא תהינה מספיק יח"ד. הפתרון הוא יותר דיור ציבורי שמפוזר במתחמים קטנים יותר (Vale, 2000). Buron et al. תומכים בהמלצותיהם בדעתם של Vale ו-Schwartz. לטענתם המדיניות צריכה לתת מענה לאלו החלשים ביותר שיש קושי במציאת פתרונות אחרים בעבורם. דיירי שיכון ציבורי מדורדר שהועברו לאתר שיכון ציבורי אחר, היו החלשים יותר; חלקם, בריאותם רופפת או שהם מבוגרים מאוד, לאחרים קשיי פרנסה או שהם פחות משכילים. הפיתרון בעבורם הוא שיפור באיכות ותנאי הדיור הציבורי המסורתי. החוקרים ממליצים על מתחמים קטנים יותר ועם שירותים תומכים אינטנסיביים שיאפשרו סביבת חיים תומכת לתקופה ארוכה (Buron et al. 2007).

3.1.1.2 בריטניה

גודל הדיור החברתי מכלל הדיור

בשנת 2002 היה גודל השיכון החברתי 20%: שיעור זה כולל 14% של הדיור חברתי, המנוהל על ידי הרשויות המקומיות (Council Housing), ו-6% דיור חברתי המנוהל על ידי אגודות הדיור (CML) (Research, 2004).

ההיסטוריה של הדיור הציבורי בבריטניה

בראשית המאה העשרים, בריטניה הייתה המדינה המתועשת הראשונה מבין מדינות אירופה, שיעור העיוור עמד על 80% ומעמד הפועלים התרחב. כבר משנת 1870, ניתן מנדט לרשויות המקומיות (local authorities) לבנות בתים בהקשר של פינוי משכנות העוני, ה"סלאמס", כך, בשלהי שנות השמונים של המאה ה-19, נבנו פרויקטים בלונדון עבור "עובדים הגונים", לאו דווקא לעניים. הדיור החברתי (ולא רק בבריטניה) נתפס כחיזוק למלאי השוק ולא כאלטרנטיבה לו.

בתוקף חוקי הדיור משנת 1885 ו-1890, הרשויות הפכו למספקות הדיור העקרויות. אחריות זו חוזקה שוב בחוק התכנון (Housing and Town Planning Act) משנת 1919. ערב מלחמת העולם הראשונה, היה בבריטניה מנגנון אספקה ישירה של דיור על ידי המדינה ובאמצעות הרשויות המקומיות: בשנת 1913, 2% ממלאי הדיור היה בבעלות הרשויות המקומיות. גודלו של סקטור הדיור החברתי גדל והלך, ובתום מלחמת העולם השנייה כלל 13% ממלאי הדיור. עד לשנת 1971 חלקן של הרשויות המספקות שיכון ציבורי בשכירות עלה ועמד על 30.6% ממלאי הדיור. התרחב גם סקטור חזקת הבעלות, לעומת סקטור השכירות הפרטית, שקטן שעמד על 18.9%. עד לשנת 1980, היה כשליש ממלאי הדיור (32%) בבעלות ובניהול הרשויות המקומיות והיווה כ-78% משוק הדיור החברתי. החזקה בדיור הרשויות היתה מובטחת וכך גם גובה שכר הדירה. איכות הדיור על פי רוב, הייתה גבוהה מזו שבשכירות הפרטית (Balchin and Rhoden, 2002; Harloe, 1995).

עם השנים, אתרי שיכון ציבורי רבים הוזנחו והתדרדרו, המלאי הזדקן, הדיירים החזקים יותר עזבו ופינו את מקומם לעניים ביותר. מיתון, אבטלה ואינפלציה, קיצוצים בתקציבים, בהתחלות בניה ובשיפוצים, הביאו את השיכונים להיות למקומות שוריים (residual). בשנות השבעים, נכשל השיכון הציבורי כמספק דב"י בשכירות. בעיני רבים, השיכון הציבורי (council housing) לא היווה עוד פיתרון, אלא חלק מהבעיה, ובמרכזה: ניהול הדיור; ניהול שהפך בירוקרטי ובלתי יעיל, מרוחק מצרכי הדיירים.

בשנת 1979, עלתה לשלטון המפלגה השמרנית ברוב משמעותי והביאה את בשורת מדיניות הימין החדש, קריאה להגבלת מעורבות הממשלה, הורדת מיסים, הגבלת הוצאות הממשלה והפרטה של נכסים ממשלתיים. באותה שנה, מונתה ועדה לבחינת דרכים לשיפור בעיות השיכון הציבורי (the council estates). תוצאות הדו"ח פורסמו בשנת 1981 וקבעו כי יש צורך ביותר משיפוץ פיסי; יש לכוון לבעיות חברתיות וכלכליות רחבות יותר (Cullingworth and Nadin, 2003). במהלך שנות השמונים, שיעור אבטלה נותר גבוה, הדרישה לסיוע גברה עם הזדקנות האוכלוסייה והשתנותה, ורשימת ההמתנה לדב"י גדלה. מנגד, נתקלות הרשויות בצעדים המצרים את צעדיהן: רשויות עירוניות גדולות בוטלו, פעילות ונכסים קוצצו וגבר הלחץ לעמוד בדרישות השוק ולספק שירותים תחרותיים. עידוד ניתן לסקטור הפרטי לקחת על עצמו את הפיתוח ואת תפקידי הרשויות. בתחילת שנות ה-90, שירותים כמו מים חשמל וגז, הופרטו ואיתם, שירותים נוספים שיצאו מידי הרשויות לספקים בשוק הפרטי וההתנדבותי (Mallpas and Mullins, 2002; Harloe, 1995).

תמורות בדיור הציבורי, החל משנות השמונים של המאה העשרים

תוכנית ה-Right-to-Buy הונהגה על ידי הממשלה הקונסרבטיבית בראשות מרגרט טאצ'ר, בשנת 1980, והיתה למבצע ההפרטה רחב ההיקף בו נמכרו דירות שיכון ציבורי רבות. התוכנית אפשרה לדיירי השיכון הציבורי, לרכוש את דירתם בתנאים נוחים ובהנחה של עד 50% ממחיר השוק. עד לשנת 1990 נמכרו 1.2 מיליוני יחידות שיכון ציבורי (council houses), נתח גדול שאבד לסקטור השכירות החברתית והגדיל את שיעור בעלי הבתים (Harloe, 1995). בשנות ה-90 הואטה המכירה ובכל זאת, נמשכה העברה של נתחים גדולים ממלאי הדיור הציבורי המנוהל על ידי הרשויות ועד לשנת 2001, 600,000 יחידות דיור הועברו מרשות הרשויות לאחריות אגודות דיור (Cullingworth)

לאספקת דיור אל הסקטור הפרטי וההתנדבותי, הייתה להצעה למדיניות במסמך הירוק¹³ לדיור, English Housing Green Paper (Mallpas and Mullins, 2002; Stephens et al, 2003).

תפקידן של הרשויות השתנה במקביל להעברת מלאי הדיור שהיה באחריותן. הבעיה המרכזית בהתנהלות השיכון הציבורי, הייתה הביורוקרטיה שהכבידה על הניהול, הפכה אותו ללא יעיל והקשתה על מתן מענה אמיתי לצרכי הדיירים. הסרת האחריות על ניהול המלאי ותפקידן הקטן של הרשויות כספק עיקרי לדב"י, פינה מקום לתפקידן כ'מאפשרות'. במסמך הממלכתי, Housing White Paper, משנת 1987, ושנה מאוחר יותר, בחוק הדיור 1988, הוגדר תפקידן מחדש והתמקד בזיהוי צרכי הדיור והביקושים ברשות ובעידוד דרכים חדשות דרך תמיכה וסיוע, עידוד אספקה והזדמנויות לדיור דרך גופים אחרים ובעידוד יוזמות פרטיות והתנדבותיות, אגודות דיור, יזמים פרטיים, מוסדות מימון ונאמנויות מקומיות מן הקהילה.

בהחלטת ממשלה משנת 1992, הוחלט על העסקת מנהלים חיצוניים עבור חלק מאתרי הרשויות. הביקורת טענה כי, מנהלי האתרים אינם פועלים בהכרח מתוך ראייה נורמטיבית של כלל צרכי הדיירים אלא מתוך שיקולי עלויות, רווח והפסד. עם העברת ניהול הדיור אל האגודות גבר חששם של הדיירים מאפשרות לאבדן זכויותיהם הסוציאליות. חשש זה נוסף לתחושת החולשה וחוסר יכולתם להשפיע ולהיות מעורבים, עם הפיכת השיכון לשיורי יותר. בשעה ש-60% מהדיירים (בשנות ה-90) שלמו מעט שכירות או כלל לא, לא היה להם הכוח לדרוש ניהול רגיש יותר. מסיבה זו, רבים העדיפו דווקא את ניהול הרשות על פני זה של אגודות הדיור או חברות ניהול, ניהול הנתון לביקורת ציבורית כל שהיא, וניתן היה להחליפו בהליך דמוקרטי. גם כיום, עם מלאי רחב יותר של דיור בניהול האגודות, קיים החשש, כי לא תמיד, העניינים ביותר וחסרי הדיור, זוכים לכל השירותים להם הם נזקקים (Blachin and Rhoden, 2002; Mallpas and Mullins, 2002).

מסמך ה-Green Housing Paper, משנת 2000, מתאר מערכת דיור חברתית הלוקה באיכות ירודה ובהעדף בחירה. המסמך קרא לאספקת דיור חדש בהישג יד (דב"י), שיפור אפשרות הכניסה (הנגישות) לדיור הציבורי, הצגת מערכת הוגנת לשכירות בהישג יד. המסמך תמך בחיזוק הרשות בתפקידה זה וביכולתה להתאים את הכלים והמדיניות לצרכים המקומיים, לקראת מדיניות משולבת בתכנון לתמיכה בקהילה יציבה יותר. המדיניות מעודדת את הרשויות ליצור שותפויות עם הקהילה, עם אגודות הדיור וארגונים נוספים בקהילה ועם זאת, מחזקת את האמצעים להעברת דיור, אספקתו וניהולו, לאגודות הרשומות. המסמך, מציע דרך נוספת להפרדת הבעלות על דיור מן האחראים לאסטרטגיה. הכוונה להקמת חברות ללא כוונת רווח, על ידי הרשויות, אולם לרשויות לא יהיה רוב במועצת המנהלים. כך יוכלו הרשויות עדיין להיות הבעלים אך לא מנהליהן של הנכסים. חברות אלו נקראו חברות בטווח יד (arms-length companies), כלומר בטווח שליטה של הרשויות. בשנת 2000, מכלל הדירות שנבנו בדיור הציבורי, רק 1.5%, היו ביוזמת הרשויות המקומיות ואילו, 98.5% נבנו על ידי אגודות הדיור הרשומות (Priemus and Kemp, 2004;)

¹³ בבריטניה, המסמך הירוק מהווה דו"ח שאינו מחייב לפעילות אך יש בו המלצות למדיניות וחוק, לעיתים לאחריו יופיע 'הנייר הלבן', דו"ח ממשלה רשמי.

Stephens et al, 2003; Blachin and Rhoden, 2002; Groves, 2002; Mallpas and Mullins, (2002).

בדומה למצב בארה"ב, הרשויות בבריטניה נדרשות ליצור מארג של מקורות מימון לקידום היוזמות לדב"י. כבר משנת 1977, על כל רשות להגיש תכנית השקעות הכוללת תכנית עבודה ומכרז לאמצעים: רשימה של צרכי הרשות לפי המענקים השונים, ותוכנית עסקית עבור תכנית העבודה (HIP, Housing Investment Programme). החל משנת 1989, הדרישה היא שחלק מההשקעה בדיוור תגיע מהסקטור הפרטי. כמו כן, נעשתה הסדרה וניתנו הנחיות לבקשה למענקים: המסמכים מוגשים פעם בשנה, והם מתמודדים עם רשויות נוספות על חלקם במענק הממשלתי. לרשות ניתן לפנות ולבקש תוספת אשראי (SCA, Supplementary Credit Approvals) הניתן גם הוא לפי מכרז. הון נוסף יכול להגיע ממענקי ממשלה לצרכים מסוימים (Specific Capital Grants), ועוד, לפי חוק משנת 1989, 25% מההכנסות ממכירת דיוור מהסקטור הציבורי, יופנה להשקעה בבניה ובעדכון דיוור לנזקקים ביתר.

גם אם המדיניות אינה רואה תפקיד המשכי לרשויות המקומיות, כבעלים ומנהלי דיוור, עדיין הן מחזיקות בשלושה רבעים מכלל הדיוור החברתי לשכירות בבריטניה (Stephens et al, 2003). תפקידן החדש הוא לבחון את צרכי התושבים ולהתוות את המדיניות כמו גם, לבקר את המערכת ואופן תפקודה. במסמך מדיניות הדיוור שפרסמו משרד האוצר ומשרד סגן ראש-הממשלה בקיץ 2005, *Housing Policy: an Overview*, קיימת ההכרה כי בכדי לאפשר דיוור בהישג יד (affordability) יש לבנות ולהגדיל את מלאי הדיוור בכלל. המסמך מאמץ המלצות דו"ח קודם משנת 2004, שנכתב ביוזמת משרד סגן רוה"מ על ידי יועצת חיצונית, Kate Barker, הטוען יש לבנות ולהגדיל את היצע השוק ואת מלאי הדיוור המוזל לדב"י. בהקשר של דרי הדיוור החברתי, על הממשל, להעמיק את התקציב ליצירת דיוור, שמטרתו להגדיל את איכות המלאי ואת יכולת הבחירה, הן לשוכרים באגודות הדיוור והן לאלה המבקשים לעבור לבעלות. בעיקרי המדיניות שבמסמך, ישנה התייחסות לרשויות המקומיות וקיים חיזוק לכך שתפקיד הרשויות כספק העיקרי של דב"י לסקטור החברתי השתנה; כי תפקידן הנוכחי הוא אסטרטגי ומאפשר, ועליהן להגדיל את האופק התכנוני מעשר לחמש-עשרה שנים (Brown and Prescott, 2005).

המסמך, מונה שלוש דרכים בהן יכולה הרשות להיות מעורבת בבניית דיוור חברתי: ראשית, הרחבת היוזמה לגיוס מימון פרטי לדב"י (Private Finance Initiative); שנית, מימון בתים דרך אגודות הדיוור (ה-RSL's); ושלישית, התחרות בשותפות עם יזמים פרטיים, על מכרזים למענקי ה-Housing Corporations (Brown and Prescott, 2005). אופנים אלו, מדגישים את המגמה לעירוב מוגבר של הסקטור הפרטי והאזרחי, באספקת הדב"י, מבלי להסיר את האחריות מהסקטור הציבורי. אופן אספקת הדב"י לצד ההיצע, מתבסס היום בבריטניה על שתי מערכות עקרוניות: מענקי שיכון חברתיים (SHG's, Social Housing Grants) המוענקים לפרויקטים מאושרים לדב"י ובעיקר, לאגודות הדיוור. המערכת השניה, תדון בהרחבה בהמשך, מתבססת על

Blachin and Rhoden,) מן היוזמים (, 2002).

סף כניסה והגבלות

קביעת הזכאות אינה מתייחסת ישירות לגובה ההכנסה אלא למידת ה"נזוקות לדור". קיימת עדיפות למשקי בית עם ילדים, משקי בית החיים בצפיפות גבוהה ובדור לא ראוי. אגודות הדור הרשומות (RSL's), נדרשות לשמור לפחות מחצית מדירותיהם לזכאים הרשומים ברשימת ההמתנה של הרשות המקומית והם זכאים לקבוע עדיפויות משלהם לגבי יתרת המלאי.

שכר הדירה בדור הציבורי

קיימים הבדלים בין אזור לאזור, אך באופן כללי, מחיר השכירות הציבורית היא כ-60% משכר הדירה בשכירות הפרטית. בדור החברתי בניהול אגודות הדור, שכר הדירה מעט גבוהה יותר, כ-70% מגובה השכירות הפרטית (Ditch et al., 2001).

הרכב דיירי הדור החברתי

(1997/98) 30% מועסקים, 8% מובטלים ו-38% פנסיונרים, 24% אחרים (לא פעילים כלכלית). פרופיל דומה גם בדור אגודות הדור (Ditch et al., 2001).

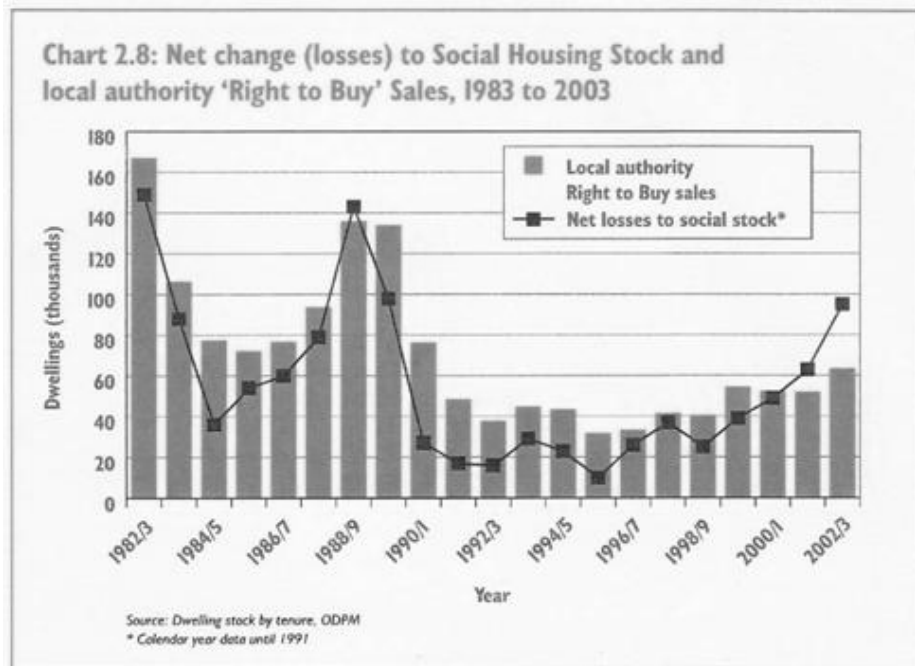
מגמות לעתיד

מדיניות הדור בבריטניה רואה חשיבות להמשך קיומו של סקטור חברתי לשכירות. במסמך ההתחייבות תקציבית לשנת 2004 התחייבה הממשלה לאספקת 75,000 דירות בסקטור החברתי לשכירות עד לשנת 2008 (Wilson and Anseau, 2006).

הערכת הדור הציבורי בבריטניה

תוכנית ה-Right-to-Buy, גרמה לאבדן נתח גדול ממלאי הדור הציבורי, ויתרה מכך, לאבדן של אותן יחידות דור שהיו בדרך כלל, של דיירים חזקים יותר, דירות איכותיות יותר ובאזורים טובים יותר. הדבר תרם להעמקת הריכוז של משקי בית עניים בדור לשכירות וביחידות באיכות טובה פחות (Harloe, 1995). נקודת אור בגודלו המצטמצם של הדור החברתי היא השימוש בחלק מההון ממכירת המלאי, להשקעות בדב"י ולמתן הלוואות. גם כאשר 75% ישמשו להחזר חובות, עדיין, הסכום הנותר מהווה משקל ניכר בהון הרשות. כך, העברת הדור נתפסת כהצלחה, כאשר העברת המלאי אפשרה העברת כספים לעדכון ותחזוקת הסקטור הדור החברתי. מסמך ה- (The Housing Green Paper, 2000), מדווח כי למעלה מ-400,000 הדירות שהועברו מהרשויות לאגודות מאז החקיקה ב-1988, משכו השקעה פרטית של 6 מיליארד פאונד. המסמך הציע לממשל לאשר העברה של דירות נוספות בכדי לעורר השקעה פרטית (Blachin and Rhoden, 2002;) (Harloe, 1995). מדיניותה של בריטניה, מעודדת אם כן, העברת מלאי הדור מרשות הממשל אל הציבור ומאמרם של (Mallpas and Mullins, 2002), חוזה המשך מעבר מלאי הדור לאגודות.

איור 3.2: זירות דיור חברתי בבריטניה שעברו לשוק הפרטי עקב Right-to-Buy
Figure 3.2: Social Housing Units that Transfer to the Free Market due to 'Right to Buy' sales, 1983-2003



מקור: Brown and Prescott, 2005 p.28

על אף הוצאות הרווחה העצומות של בריטניה, קיים בה מחסור בדב"י. המחסור בשיכון הציבורי (council housing) נותן את ביטוי בשתי דרכים: האחת, רשימת המתנה גדלה והולכת, והשנייה, גידול במשקי הבית חסרי הבית (homeless). בשנת 1994 הגיעה רשימת המתנה לכדי 1.5 מליון משקי בית ולכדי 142 אלפי משקי בית חסרי דיור. אחת הדרכים היא עירוב הסקטור הפרטי, לשם אספקת דיור ולעידוד השכירות הפרטית, כאמצעי לאספקת דיור לנזקקים ביותר על פני בניית דיור לסקטור החברתי (Blachin and Rhoden, 2002). עד עתה קצב חידוש מלאי הדיור הציבורי להשכרה זכה לביקורת משום שאינו מגיע להערכות המתונות של הצרכים כפי שהוצגו בדוחות מטעם הממשלה. מתוך 50 רשויות מקומיות רק רשות אחת העריכה כי תוכל להשלים את מכסת הדיור החברתי הנדרש לה. בין השנים 1994-1995 הושלמו 38,500 זירות לשכירות ציבורית; מספר הזירות שהושלמו בין 2002-2003 צנח לשפל של 17,100 יחיד (Wilson and Anseau, 2006). במסמך מדיניות לדיור מקיץ 2005, ניתן תוקף להמלצות להגדלת מלאי הדיור המוזל לדב"י; לצד סבסוד רחב יותר של משקי הבית הנזקקים לפתרונות דיור יש גם להגדיל את מלאי הדיור מוזל שיש בו לתת מענה לצרכיהם של מעוטי ההכנסה. במסמך קריאה ברורה להגדלת מלאי הדיור הציבורי (Brown and Prescott, 2005).

למרות השינוי באופי הדיור והפיכתו מדיור כללי לשיורי יותר ויותר, עדיין השיכון הציבורי, מספק דיור באיכות לא רעה ובשכר דירה נמוך מהמקבילה בשוק. במדיניות, ניכר ניסיון לעיצוב עתיד חדש של דיור, המבוסס על דיור ציבורי בעל מלאי קטן המתוגבר בסיוע לדיירים. בשירות טוב יותר של הרשויות, מענה למגוון רחב יותר של סוגי דיירים ויכולת בחירה לאותם אלו שלא יכולים למצא זאת בשוק הפרטי (Balchin and Rhoden, 2002).

במסמך המדיניות לדיור מקיץ 2005, הושם הדגש על המטרה ליצירת קהילות מעורבות בנות קיימא. מטרה זו מחזקת מגמה בולטת בבריטניה ליצירת קהילות מעורבות "ממשקי בית בגדלים שונים, בגילאים שונים וברמת ההכנסה. בהקשר לדיור הציבורי, המטרה מוצאת את ביטויה באופי שיקום פרויקטי הדיור הציבורי ובמחשבה על אופן הרחבת מלאי הדב"י; המסמך מכוון לפתרונות שיתנו מענה למטרה זו (Brown and Prescott, 2005).

3.1.1.3 הולנד

גודל סקטור הדיור החברתי

הולנד נחשבת למדינת רווחה אליה נשואות עיניים רבות. סקטור הדיור הציבורי בה הוא הגדול מכל מדינות מערב אירופה וארה"ב. בשיאו, בשנות ה-90, היה חלקו של סקטור הדיור החברתי בכלל, 41% מכלל מלאי הדיור. בכל זאת, מאז ומתמיד חלקו של הדיור הציבורי השייך ומנוהל על ידי הרשויות המוניציפאליות, היה קטן מאוד. בשנת 1994, שיעור מלאי הדיור הציבורי-מוניציפאלי הסתכם ב- 3% בלבד בעוד אגודות הדיור היו בעלים של 34.5% מכלל מלאי הדיור (Balchin, 1996). ואילו, חמש שנים מאוחר יותר בשנת 1999, קטן מלאי הדיור המוניציפאלי והיה לפחות מאחוז ממלאי הדיור הציבורי. בנוסף לאגודות הדיור, יחידות דיור נוספות, מסופקות על ידי ארגונים ללא מטרת רווח, המתמקדים באספקת דיור לבעלי הצרכים המיוחדים (Priemus, 2003).

ההיסטוריה של הדיור הציבורי/חברתי בהולנד

מראשית המאה ה-19, החלה אספקת דיור לעובדים; בתחילה, היו אלו אגודות שהציעו מגורים פטרנליסטיים, מגורים תוך משטר וחינוך בעבור עובדים שיכלו לשלם. במקביל החלו להתפתח ארגונים מתוך מעמד הפועלים כגון, חברות קואופרטיבים, בסיוע קבוצות קטנות ששכרן גבוהה יותר ומעט קרנות פילנתרופיות. בשנת 1874, הרשות המוניציפאלית החלה בתמיכה בלתי ישירה בדיור לפועלים. אליטות חברתיות ועיתונים שהחלו להתבסס, כתבו, חקרו ודיווחו על ידע מבחוח ובכך קידמו את הדיון הציבורי בנושא. השינוי הממשי התרחש עם חקיקת חוק הדיור של שנת 1901, החוק, איפשר לרשויות את היכולת להסדיר דיור, בניה ותכנון. החוק הבטיח הלוואות מהמדינה לבניית בתי פועלים, כולל תמיכה ומתן הלוואות בעבור אגודות לדיור ללא מטרת רווח. החוק תמך בדיור בשכירות וככל הנראה, נמנע מתמיכה ציבורית לשם בעלות פרטית, בכדי למנוע הפיכת הדיור לנשוא ספקולציות לשם רווח ממכירה בשוק החופשי. בתחילה, הדיור הציבורי כיוון למעמד הפועלים ולא היה בו מענה לעניים ביותר הנזקקים לדיור, עבור אלו אומצה לעיתים גישה מענישה גם במסגרת דיור הרשויות (Harloe, 1995).

כבר במחצית המאה התשע-עשרה התקיים בהולנד דיון על אופי שירותי הציבור. משום הדרישה לחופש הדת והפרדתה מן הממשל, התבסס שילוב של סיוע ממשלתי דרך גופים פרטיים כדרך למנוע התערבות ממשלתית ישירה, וקובעי המדיניות העדיפו לאפשר אספקת דב"י וניהולו בידי אגודות פרטיות ובפיקוח ציבורי (Harloe, 1995). המוסד הדומיננטי בייזום וניהול הדיור הציבורי-חברתי, בעבר ועדיין בהווה, הן אגודות הדיור (Woningcorporaties), חברות ללא מטרת רווח, הפועלות במסגרת המעוגנת בחוק הדיור ועל פי מדיניות הדיור הממשלתית, והנתמכות במענקים והסדרי מס ממשלתיים (Priemus, 2003). משנת 1989, מדיניות הדיור מכוונת להסבת חברות

הדיוור של הרשויות המקומיות לאגודות דיוור (Balchin, 1996; Boelhouwer et al. 1996). הדיוור המוניציפאלי, עם הזמן, נקשר לשיכון העניים ביותר, ולמלאי דיוור מיושן. מלאי הדיוור של אגודות הדיוור, ברובו, מעודכן וחדש יותר מיתר מלאי הדיוור לשכירות הקיים בשוק, כולל את זה הפרטי (Priemus, 2003).

הדיוור החברתי בהולנד היה פתוח לאוכלוסייה מגוונת ורחבה אולם, בעשורים האחרונים של המאה שעברה, גם בהולנד חל שינוי באופי הדיוור הציבורי בעקבות שינויים דמוגרפיים, גידול במספר הקשישים, ומגמה של התרכזות מהגרים באזורים מוגדרים ודרישתם לדיוור מוזל. מקביל, חלו שינויים בהרגלי השוק וניכרת מגמה גוברת של מעבר לרכישה. אלו יוצרו מציאות שהייתה זרה בנוף הדיוור הציבורי ההולנדי; מציאות של הבדלה והסתגרות והפיכת אזורים שלמים של הדיוור הציבורי, לאזורים לאוכלוסייה חלשה (Van Kempen and Primus, 2002).

תמורות בדיוור הציבורי, החל משנות התשעים של המאה העשרים

כאמור, בשלהי שנות התשעים, קטן חלקן של הרשויות בבעלות ובניהול של מלאי דיוור חברתי. בשנת 1990, עדיין הרשויות המוניציפאליות החזיקו ב- 14.5% ממלאי סקטור הדיוור החברתי, 315,000 יחידות דיוור. אולם בשנת 1999, בידי הרשויות נותרו רק 14,000 יחידות דיוור, שהן 0.6% בלבד ממלאי הדיוור החברתי, זאת לעומת 2,360,000 יחידות של אגודות הדיוור (Priemus, 2003).

התפיסה היום, לשילוב סקטור הדיוור החברתי וכוחות שוק הדיוור הכללי, מסתייעת בתמיכת מענקים לצד צרכן הדיוור ובהעברת אספקת הדיוור (צד ההיצע) להתמודדות השוק הדיוור. המדיניות הרואה ערך בהגדלת הבחירה והמבחר בחזקות הדיוור, המדיניות תומכת בהקטנת הסקטור החברתי לשכירות והגדלת שיעור הבעלות בכלל, וגם בקרב מעוטי ההכנסה. תפקיד הרשויות משתנה לתפקיד יותר אסטרטגי ולקביעת מדיניות, תפקיד שיש בו ניגוד אינטרסים בנושאים רבים עם התפקיד המסורתי של ניהול הבתים (Priemus and Kemp, 2004; Preimus, 2003; Van Kempen and Priemus, 2002).

סף כניסה והגבלות

אין הגבלת הכנסה לדיירי הדיוור החברתי בהולנד, אך ניתנת קדימות ליקבוצות פגיעות: מעוטי הכנסה, מובטלים, פגועים נפשית או גופנית וחסרי דיוור. רשימת ההמתנה של הרשות המקומית מעניקה קדימויות ע"פ שיטת ניקוד, אך הדיירים יכולים לחפש דיוור בעצמם. פינוי יהיה רק כשדייר לא משלם או שהתנהגותו מאיימת על דיירים אחרים (Ditch et al.. 2001).

שכר הדירה בדיוור הציבורי

שכר הדירה בדיוור החברתי הוא ביטוי לגודל הדירה, איכותה ומיקומה ולא למאפייני משק הבית. עלות שכר הדירה בשכירות החברתית אינה נופלת מגובה שכר הדירה בשכירות הפרטית. עם זאת, מצופה ממשק הבית לשלם עד מ-25% מהכנסתו (Ditch et al. 2001).

הרכב דיירי הדיור החברתי

מחצית ממשקי הבית המתגוררים בדיור החברתי נתמכים בפנסיה או סעד, לעומת 22% נתמכים בקרב הבעלים. בשנת 1998, 73% מדיירי הדיור החברתי הם בעלי הכנסה השווה או נמוכה מחציון ההכנסה הלאומית, לעומת 30% מקרב הבעלים על דיור (Ditch et al. 2001).

3.1.2 דיור בניהולן של חברות שלא למטרת רווח

אגודות לדיור חברתי, הינן חברות ללא כוונת רווח, העוסקות ברכישה, הקמה, אחזקה והשכרה של דיור, הפועלות בקשר עם ובפיקוח של הממשל המרכזי או המקומי. אגודות אלה הינן חלק ממנגנון אספקת הדב"י שנוצר באירופה החל מסוף המאה התשע-עשרה ובארה"ב מתחילת שנות העשרים של המאה העשרים. הן הוקמו עקב תהליך העיור המואץ, בכדי לתת פתרון לפועלים המהגרים אל העיר. לאחר מלחמת העולם השנייה, השכילו במדינות אירופה לטפח את אגודות הדיור ולשלבן כחלק מהחוק וכמסגרת לאספקת הדב"י. גופים אלו תמכו בנושא הדיור בעיתות משבר של השנים הבאות (Harloe, 1995). כאמור, מלאי דיור האגודות נחשב חלק מסקטור הדיור החברתי.

בשנות התשעים ועם מגמת ביזור הסמכויות הממשלתיות של העשורים האחרונים, הועברו רבות מסמכויות הממשל הנוגעות לאספקה, מימון וניהול של דיור לגופים אלו, שהיו ברובם נוכחים בתהליך אספקת הדיור עוד קודם לכן. תפקידי האגודות ודרך התנהלותן עוברים שינוי: הן מקבלות על עצמן את עיקר אספקת הדיור בסקטור קטן, עם פחות, אם בכלל, סבסוד ויותר מעורבות של השוק החופשי. תפקידו של הממשל נוטה לכיוון של הכוונה, זיהוי צרכים וביקורת.

Elisnga ועמיתה כתבו על התיאוריה להיווצרותן של אותן חברות או אגודות דיור ללא מטרת רווח. טענת הבסיס לדבריהם, בצורך לגופים, ארגונים ללא מטרת רווח, שיסייעו באספקת דיור, ראשיתו מכשל שוק. כאשר השוק אינו מסוגל לספק טובין או שרותים במחיר המכסה את עלותם, או לחליפין, המחיר אותו מסוגל הדייר לשלם אינו מכסה את עלות הדיור, נחוצה התערבות ממשלתית בכדי לפצות על הכשל. הרכיב הנוסף, אותו מוספים הכותבים, הוא הצורך במנגנונים הדמוקרטיים להסכמה פוליטית, בכדי לקדם מהלכים להתערבות בשוק. כאשר במצב של כשל שוק, קיימת גם חוסר הסכמה פוליטית, נוצר פער בין הדרישה והצורך בדיור בהישג יד לבין המענה וההיצע. בנוסף לכך, השוק מציב קשיים וכשלים נוספים כגון מידע לא שלם, חוסר אמון ואינטרסים נוגדים. כך, במידה והתנאים מתאימים, אגודות הדיור שאינן למטרות רווח הן שימלאו את החסר (Elisnga et al, 2005).

בבריטניה חלקן של אגודות הדיור היה קטן בעבר וגדל בשנים האחרונות, עם העברת כובד נטל אספקת הדיור וניהול מלאי הדיור אליהן מרשות הרשות המקומית. בהולנד, חלקן של אגודות הדיור היה בעבר ועדיין בהווה, משמעותי באספקת דיור בכלל ודיור למעוטי הכנסה, בפרט. סקטור האגודות נאלץ להגדיר את תפקידו ויעודו, משום שעליו להתקיים בכוחות עצמו ללא מימון ממשלתי.

3.1.2.1 בריטניה: אגודות דיור

גודל הדיור החברתי בניהול אגודות הדיור, מכלל הדיור

בשנת 2002, 6% ממלאי הדיור חברתי בניהול אגודות הדיור (CML Research, 2004).

ההיסטוריה של אגודות הדיור בבריטניה

אגודות הדיור (Housing Associations) הבריטיות, או כפי שהן נקראות היום "בעלי-בתים-חברתיים-רשומים" (RLS), הן ארגונים שאינם פועלים למטרת רווח והמספקים דיור בהישג יד ושירותים נלווים למעוטי הכנסה. הם פועלים כגופים עצמאיים, הכפופים למדיניות הרשויות.

אגודות הדיור הוקמו בבריטניה החל משנות השלושים של המאה ה-19. תחילתן כאגודות צדקה פילנתרופיות. אגודות צדקה נוספות נרתמו בעיקר לאספקת דב"י לפועלי תעשייה ובעיקר למשפחות פועלים, אך גם, לקבוצות העניות והמקופחות ביותר של החברה, כולל קשישים, נכים, חולי נפש, אסירים משוחררים, משפחות חד הוריות ועוד. במשך השנים, מימון הפעילות הסתמך פחות על צדקה ויותר על סבסוד ממשלתי. כיום, הפעילות מנסה לערב יותר גופים פרטיים ופיננסיים לתרום את חלקם (Balchin and Maureen, 2002; Balchin, 1995; Harloe, 1995).

כבר לקראת סוף המאה ה-19 הממשלה הבינה שאין בכוחו של השוק הפרטי לספק דיור מספיק במחיר סביר או דיור להשכרה בכמות הנדרשת ועוצב תפקידן של הרשויות המקומיות, כספקים מרכזיים של דיור לנזקקים. אגודות הדיור התקיימו לצידן של הרשויות. שלא כמו במדינות אירופה האחרות, אגודות הדיור לא לקחו חלק גדול בשיקום שלאחר מלחמת העולם השנייה, בעיקר משום שבעול זה נשאו הרשויות המקומיות. בכדי להגביר את קצב השיקום, איפשר החוק של 1957 לאגודות לקבל הלוואות לבניה, לרכישה של בתים ולעדכון דיור. חוקי הדיור של 1964 ומאוחר יותר 1974, ביקשו לחזק ולהגדיל את חלקן של האגודות בשוק הדיור. בתוקף החוק נוצרו תאגידי הדיור (Housing Corporation), גופים ציבוריים הממומנים על ידי הממשלה המרכזית ומטרתם להסדיר את פעילות אגודות הדיור ולספק הלוואות ומענקים לאגודות הרשומות (Balchin and Maureen, 2002; Balchin, 1995). בשנות השמונים למאה העשרים, חלק ניכר (כ-40%) מתושבי הדיור שברשות האגודות היו העניים שבתושבי בריטניה. גודלן של אגודות הדיור היה מגוון, החל ממספר מועט של יחידות דיור ועד לאגודות גדולות עם היצע רב. 12% מהאגודות (250), שולטות על 90% מסה"כ יחידות הדיור (Carmona et al. 2003).

החל משנת 1977, נוסף לאגודות, תפקיד תיווך בתהליך הפיכתם של מעוטי הכנסה לבעלים; הדיור הציבורי נכלל בניסיון לשיתוף בעלויות (Shared Ownership) כאשר הדייר משלם שכר שהוא שילוב של שכר דירה ומשכנתא, השותף לבעלות הן הרשויות או אגודות הדיור.

תמורות באגודות הדיור, החל משנות התשעים של המאה העשרים

השם, בעלי-בתים-חברתיים-רשומים (RLS, Registered Social Landlords), נקבע בסעיף 1 של חוק הדיור של שנת 1996, עבור אותן אגודות הדיור שפעולתן הוסדרה. הממשלה המרכזית מעניקה תמיכה לאותן אגודות רשומות, באמצעות מענקי האגודות (HAG, Housing Association)

(Grant). האגודות נאבקות לקבלת נתח מתקציב אזורי קבוע. חלק נכבד מפעילותן ממומן דרך הלוואות מהסקטור הפרטי (Carmona et al. 2003; Balchin, 1996).

למרות שבשנת 1998 אגודות הדיור היו בעלים של כ-5% ממלאי הדיור בלבד, הן הופכות חשובות בשנים האחרונות. בשנת 1985, ובחקיקה נוספת משנת 1998, הוסדרה העברה רחבת היקף של דיור מלאי מהרשויות לאגודות הדיור או לבעלים פרטיים (Balchin and Maureen, 2002). אגודות הדיור לא רק לקחו על עצמם את דיור הרשויות אלא אגודות קיבלו תפקיד כספקים מרכזיים של דב"י. עם הזמן הן מספקות מספר גדל והולך של יחידות דיור, בעוד הרשויות מספקות פחות ופחות. אם בשנת 1981, אגודות הדיור (ה-RLS) סיפקו 470,000 יחידות דיור בלבד, והרשויות סיפקו 6,115,000 בשנת 2001, כבר סיפקו ה-RLS, 1,588,000 יחידות דיור, כמעט מחצית מכמות הדיור שסופק על ידי הרשויות, 3,558,000 יחיד (DTLR, 2001 מתוך Carmona et al. 2003). על-אף האמור מעלה, מחזיקות הרשויות שלושה רבעים מכלל הדיור החברתי לשכירות בבריטניה (Stephens et al, 2003).

סף כניסה והגבלות

הרשויות קובעות את הזכאות לדיור החברתי. אגודות הדיור הרשומות (RSL's), נדרשות לשמור לפחות מחצית מדירותיהם לזכאים מרשימת הרשויות; האגודות רשאיות לקבוע עדיפויות משלהם לגבי יתרת המלאי, כגון עדיפות לבעלי מקצועות מועדפים או אפליה מתקנת של מוצא.

שכר הדירה

עלות השכירות בדיור החברתי בניהול אגודות הדיור היא כ-70% מגובה השכירות הפרטית (Ditch et al., 2001).

הערכת תפקוד האגודות לדיור בבריטניה

החוקרים (Balchin and Maureen (2002) מביעים חשש מיכולתן של האגודות למלא את תפקיד ספקי הבינוי החדש לדב"י, בעידן בו מחירי הקרקעות באזורי הביקוש מאמירים ומוזהרים כי מצוקה תקציבית עשויה להוביל לאיכות דיור נמוכה.

טענה חוזרת מתייחס לביקורת על ניהולן ותפקודן של אגודות הדיור, אשר, שלא כרשויות המקומיות, אינן נתונות לתנונת לביקורת ציבורית וניתן להחליפן בהליך דמוקרטי של בחירות תקופתיות (Mullins, 2002; Blachin and Rhoden, 2002; Balchin and Maureen, 2002; Mallpas and).

בניגוד לחששות אלה, Stephens ועמיתיו תומכים בהרחבת תפקידן של אגודות הדיור. בהעברת המלאי לאגודות הדיור ניתן יהיה, להבנתם, ליצור מלאי דיור איכותי יותר ואגודות חזקות יותר. הם מבקרים את מדיניות הדיור לשכירות חברתית בבריטניה, והיו רוצים לראות אותה מתנהלת כ'מדיניות שוק חברתית' (Social Market), ברוח כתביו של (Kemeny (1995). לטענתם, על המדיניות להתרחק משליטה ובעלות ממשלתית ולפנות לכיוון של שוק המספק דיור בשכירות

שמתחת למחירי השוק החופשי על ידי בעלי בתים שאינם ממשלתיים שאינם מונעים על ידי רווח והנעזרים בתמחור הדירות לכוון את בחירת והעדפת הצרכן. שוק זה יפנה למעגל רחב של נהנים שאינם רק העניים ביותר ואינו בלתי תלוי מהשפעות השוק והביקוש. כתוצאה ממדיניות זו יורחב, לטענתם, מעגל הנהנים. על מבנה שכר דירה לשקף את ערך הנכס. על פי רעיון זה, על בריטניה לאמץ את אותם המוסדות הקשורים לישוק חברתי ולהעביר את המלאי אל אותן חברות ללא כוונת רווח, עליהן מתבסס השוק. על המדינה, לעדכן את מדיניות חלוקת הסיוע, לכלול בה לא רק את העניים ביותר וליצור מדיניות מחירים המשקפת את ערכי השוק. הכותבים מקווים כי סקטור הדיור החברתי ימשיך להעניק רשת ביטחון לחלשים ביותר (Stephens et al. 2003).

3.1.2.2 הולנד: אגודות דיור

גודל הדיור החברתי מכלל הדיור

מרבית מלאי סקטור הדיור החברתי, בבעלות ובניהול אגודות הדיור. בשנת 1998, החלה ירידה בגודלו של הסקטור, בדומה למדינות אירופה האחרות ועדיין, שיעורו גדול יחסית ובתחילת שנות האלפיים (2001) הוא עומד על 35% (Sak and Paponi, 2002), רובו ככולו בבעלות וניהול אגודות הדיור.

ההיסטוריה של אגודות הדיור בהולנד

חברות הדיור ההולנדיות, מכונות Housing Associations או Housing Corporations (*Woningcorporaties*), תאגידי דיור אלה החלו לפעול במחצית המאה ה-18. תחילה הוקמו כדרך להפרדת שליטת הממשל מתהליך אספקת הדיור וכללו גם שירותי ציבור, הקשורים לקהילה, ובעיקר חינוך. במקורם, גופים אלו החלו כיוזמות מקומיות או אזוריות כתגובה לצרכים ולבעיות שהתעוררו באותו מקום. בשנת 1848 התקבלה חוקה חדשה וממשלה ליברלית ששלטה עד לסוף אותה מאה. המפלגות הדתיות ובעיקר פרוטסטנטים, ראו בהתערבות הממשלה בחיי החברה כמתקפה נגד חופש הדת ואופי החינוך, ותבעו שהחברה לא תהיה כפופה למדינה, הם ביקשו לסנן את החלטות הממשלה דרך גופי ביניים עליהם הם שולטו. כך, נוצר השילוב של סיוע ממשלתי ויוזמה פרטית מול ההתנגדות למעורבות ישירה. בשנת 1876 זכו אגודות הדיור להכרה בחוק ולקראת סוף אותה המאה היו בהולנד 112 אגודות דיור. בשנת 1901, הכיר החוק ההולנדי באגודות הדיור כמוסדות מוכרים בפיקוח ממשלתי, גופים שאינם ממשלתיים, הפועלים במסגרת הציבורית של חוק הדיור והזכאים לסבסוד ולסיוע הממשלה ונדרשו לעידוד דיור

חלקו של הסקטור החברתי לדיור גדל מאוד בשנות השלושים למאה העשרים. לאחר מלחמת העולם השנייה, האגודות אומצו על ידי הממשל המרכזי כחלק ממנגנון הממשל לאספקה של דיור וחלקו גדל והיה ל-12% ממלאי הדיור (1947). שיא גודלו של הסקטור היה בתחילת שנות התשעים ושיעורו עמד על 41% ממלאי הדיור. שלא כמו במדינות אירופה האחרות, סקטור זה היה רחב והקיף ציבור גדול שאינו בהכרח ממעוטי היכולת. איכות הדיור, האיכות הטכנית וניהול השכירות החברתית עולה על איכות הדיור בסקטור הבעלים הפרטיים, ומסיבות אלו, המגורים בו לא היו נגועים בסטיגמה.

כיום, אגודות אלה הינן הבעלים של מעט יותר משליש מכלל מלאי הדיור, ולהן משקל רב בקביעת אופי מגזר ההשכרה הציבורי. הן עוסקות בעדכון מלאי הבניה ודאגה לאיכות הדיור. עליהן להפנות את יתרות רווחיהן להשקעה, בלעדית, בצרכי הדיור, תחזוקה ובניה (Elsinga et al. 2005; Preimus, 2003; Slate, 1999; Balchin, 1996; Harloe, 1995).

שכר הדירה עלות שכר הדירה בשכירות החברתית אינה נופלת מגובה עלות שכר הדירה בשכירות הפרטית (Ditch et al., 2001).

תמורות באגודות הדיור, החל משנות התשעים של המאה העשרים

משנות התשעים החלו מתרחשים בהולנד מספר תהליכים לקראת מדיניות מובחנת ותהליך מתמשך של היפרדות הממשל מהאחריות לניהול ואספקה של דב"י:

1. התהליך הראשון, מדיניות התמיכה בדיור הדגישה את צרכי האוכלוסייה הענייה יותר. מסמך המדיניות, "דיור ציבורי בשנות ה-90" שהוציא מזכיר הממשלה לדיור, תכנון וסביבה (VROM) בשנת 1989, פתח עידן חדש בשכירות החברתית. אגודות הדיור נדרשו לספק בעדיפות, דיור למעוטי הכנסה. לא עוד מדיניות רחבה אלא צמצום הזכאות לאספקת דב"י למעוטי הכנסה והחלשים בחברה בלבד.

2. בתהליך נוסף, הממשל החל להעביר את האספקה וניהול מלאי הדיור שברשויות לידי האגודות, הסיבות הן שתיים: ראשית, קושי בשילוב תפקיד ספק השירותים ובעלי הדיור עם זה של המגשר בין צרכי הדיירים והדרישה לאיכות השירותים. סיבה נוספת קשורה בהכרה כי יש צורך להשתלב ולפעול לצד השוק ולממשל חוסר גמישות בפעילות בשוק הדיור.

3. התהליך השלישי הוא צמצום ההשקעה בצד ההיצע, ועידוד האגודות להשתלב בשוק החופשי. אגודות הדיור הן חברות לא ממשלתיות, אך הן זכו לתמיכה ממשלתית עמוקה מתוקף חוק הדיור, תמיכה שלווה בהגבלות וחוקים נוקשים להסדרת פעולתן. מסמך המדיניות, "דיור בשנות ה-90" (1989), ביקש להרחיב את עצמאות האגודות ותמך בשתי קרנות (האחת, ממשלתית והשנייה, פרטית בגיבוי ממשלתי) המספקות הגנה וגב לאגודות (Central Public Fund & WSW, Guarantee Fund for Social Housing Construction).

4. השינוי המשמעותי החל בינואר 1995 אז, פסקה לחלוטין התמיכה הממשלתית הישירה באגודות הדיור, הן לשם בנית דיור והן לניהול המלאי הקיים. האגודות נותרו לשאת באחריות לאספקה וניהול המלאי, לתחזוקה, ולשיפוץ, אך נדרשו למצוא לשם כך, מימון בפעילויות שבשוק החופשי. הממשלה העניקה לאגודות הדיור, בתמורה, חופש פעולה וגמישות רבה יותר, בפעולתן בשוק. ניתנה להן האפשרות לסחור במלאי שברשותן בשוק החופשי וליצור מדיניות שכר דירה מובחנת, המותאמת למחירי השוק ונסמכת על איכות ואטרקטיביות הדיור, כל עוד, היא מבטיחה דב"י למעוטי הכנסה. ככלי תומך, הונהג חוק שהסדיר את מצבן הכספי של האגודות לקראת עצמאותן התקציבית דרך מדיניות לאיזון תקציבן (grossing and Balancing). מאז נשאות אגודות הדיור את הסיכון הכללי שבפעילותן.

5. אחת התוצאות שהן פועל יוצא של מדיניות זו היא המגמה לאיחוד של אגודות דיור, לשם הקלה בעלויות התחזוקה והניהול. הכיוון לפחות חברות, אך עשירות יותר. מיזוגים בין אגודות ואיחודי כוחות היו לכורך המציאות אולם הם מעלים את החשש כי האינטרס הכלכלי ופיזור משאבי האגודות, אינו תואם תמיד את חלוקת המשאבים הנגזרת ממטרותיהן החברתיות ומילוי צרכי אוכלוסייתן וכי מקום הדיירים לא תמיד בטוח (Van ; Priemus, 2003; Kempen and Primus, 2002; Slate, 1999).

6. לקראת סוף האלף, בשנת 1998, פורסם המזכר לדיור של שנת 2000, "אנשים-רצונות-דיור" (Housing Memorandum, Ministerie van VROM, 2000), אשר הדגיש את חשיבות מגוון היצע הדיור. במזכר נכללה התייחסות לתפקידן המשתנה של אגודות הדיור כחלק מהמגמה המתהווה למגוון. לפיו, האגודות יישארו במעמדן כמוסדות מוכרים, לפחות לעשור הקרוב, ויהנו מתפקידן כארגוני כלאיים בין אספקת דיור ללא מטרת רווח עבור אלו שהשוק כשל בלספק את צרכיהם לבין היותם ארגונים הפועלים במסגרת השוק, במגבלות מסוימות: תפקיד ציבורי של אספקת דב"י למעוטי יכולת או לאוכלוסייה מיוחדת, ובמקביל, פעילות בשוק הדיור. המסמך תמך במכירת חלק ממלאי דיור האגודות במתכונת ה-Right-to-Buy, מכירת הדיור לדירים, שהונהגה בבריטניה. בהולנד הדיור אינו ממשלתי ואי לכך הדברים מובאים כהמלצה ולו בתמריצים. גם אם יעד המזכר למכירת 50,000 יחידות בשנה נראה בלתי אפשרי, גדל מספרן של יחידות הדיור הנמכרות ומועברות לסקטור הבעלות ואיתן, קטן סקטור השכירות הציבורית. בשנת 2000, בפעם הראשונה לאחר המלחמה, חלה ירידה במספר יחידות הדיור שבעלות האגודות. בשנת 2001 פחות יחידות חדשות נבנו או נרכשו מאלו שנמכרו או נהרסו.

7. תחומי פעילותן וחובותיהן של אגודות הדיור על פי מזכר הדיור משנת 2000, על פי חוק, כוללות "פעילויות בדיור, שירותי דיור וסביבות מגורים" ומיוחסות להן גם מטרות חברתיות של עיצוב סביבת המגורים ודאגה לעירוב חברתי. תפקידן של האגודות נתפס כמספקות דיור איכותי המאפשר מגוון סוגי דיור, באיכות ובהישג יד למעוטי ההכנסה ולנוקקים לדיור (חסרי דיור, נכים ו"פגיעים"). יש להן תפקיד בשיפור שוק הדיור ובנגישות לשירותים ושירותי הרווחה. האגודות אחראיות על כל הקשור לדיור ולסביבת המגורים אך הם אינן אמונות על אספקת שירותי רווחה תומכים.

8. הצעד האחרון בשינוי מקומן של אגודות הדיור באספקת דיור נעשה עם פרסום המדיניות בשנת 2005. הממשלה, שבעבר הכתיבה את פעולת האגודות תמורת סבסודן המלא, התנתקה מהאחריות לתפקודן וממימוןן לאורך עשור שנים. האגודות נותרו אחריות לאספקת דב"י תוך היותן עצמאיות ואחראיות לתקצב את המשך פעילותן. בנדבך החדש אותו התוותה המדיניות, חודשו קשרי אגודות הדיור והממשל, אך הפעם, על אגודות הדיור נידרש ליטול חלק במימון עלויות מענקי הדיור לדיירי הדיור החברתי (Elsinga et al. 2005). המס אותו משלמות האגודות מחזק את חשיבות חלקן באספקת הדיור וקושר את הממשלה אל האגודות; הפעם הממשל תלוי בסבסודן של אגודות הדיור את מענקי הדיור, לעומת עשור לפניכן בו אגודות הדיור סובסדו על ידי הממשל.

הערכת סקטור אגודות הדיור בהולנד

Slate מבקר במאמרו את מדיניות העבר, שהפכה את אגודות הדיור ואת השחקנים החברתיים בכלל, לעושי דבר הממשל ונטלה מהם את היזמות החברתית ואת היכולת לקבל החלטות. לטענתו, התערבות הממשלה באספקת טובין ושירותים היא כה עמוקה שהשוק החברתי הפך מגוייס ולא ייצג עוד את האינטרסים שלשמשם הוקם. הממשלה אפשרה אספקת דיור מוזל ואיכותי, המוסדות פעלו ביסודיות ואי לכך, רצון הפרט לא היה לרלוונטי והן הפסיקו לייצגו. משום כך, לא יכלה הממשלה לסגת מהמדיניות באחת, אלא נאלצה להגדיר מחדש את הקשר עם אותם גופים. Slate כותב על הנעשה בהולנד, אך טוען כי כך היה בבריטניה ובצרפת. לדבריו, העיקרון המרכזי במדיניות המתהווה משנות התשעים, הוא דאגה לאספקה של דב"י למעוטי הכנסה ולקבוצות חלשות באוכלוסייה, תוך הקטנת הריכוזיות ושליטת הממשל באגודות הדיור. ההסדר החדש בין הממשלה לשחקנים הפרטיים במדינת הרווחה נבנה על הסדרה עצמית של הסקטור החברתי, על היותו יותר רגיש לשינויים ולביקוש. הממשל המקומי תחת המדיניות החדשה התחזק ויש לו חופש פעולה רחב יותר וגמישות בניצול סובסידיות לבניה ושיקום. מנגד, המענקים הישירים מצטמצמים. החשש העיקרי שהכותב מביע מהמדיניות המשתנה, הוא החשש כי תיווצר הבדלה והדרה, לאחר שבעבר ועד לעשורים האחרונים, הדיור החברתי בהולנד הכיל את כל מגוון האוכלוסייה על הכנסתם השונה (Slate, 1999).

שותפים לדאגה זו הם Van Kempen and Primus המתריעים במאמרם מפני מדיניות הדיור המעודדת את האגודות למכור דיור מהמלאי החברתי. לדעתם, מכירת הדיור תביא להקטנה במלאי הדיור לשכירות סוציאלית, להקטנת השוונות והמגוון בצרכני הדיור ומהמעבר לקהל יעד מבעלי ההכנסה הנמוכה ביותר. פניה זו אינה רק כלכלית כי אם גם חברתית והחשש הוא כי הדיור שפעם היה פופולארי, ישתנה לסקטור מוקצה, בעל סטיגמה המיועד לחלשים ביותר (Van Kempen and Primus, 2002). מעניין בהקשר זה לציין כי מדיניות הדיור רואה במשקי בית חזקים בעלי הכנסה גבוהה יותר, הנשארים בדיור החברתי (mismatch) כבעיה והיא קוראת לעידוד אותם משקי בית לעזוב את הסקטור; מאחורי הדברים הצורך בהעברת דיור קיים לנזקקים לו אך, קשה שלא להשוות עם מדינות המערב האחרות שמחד, מגבלות את הזכאות לדיור ומאידך, מחפשות דרכים למשוך את בעלי ההכנסה הגבוהה יותר לאזורי הדיור הציבורי

החוקר ההולנדי Priemus טוען כי המטרות כפי שנכתבו במזכר הדיור משנת 2000, אינן כמותיות ואינן מספקות מדדים אובייקטיביים לבדיקת יעילותן של האגודות ומידת עמידתן במטרות. פרימוס כותב רבות על הצורך בחיזוקו של שוק דיור חברתי משולב (Integrated Social Rental Market), המתבסס על תפיסתו של (Kemeny 1995), שוק המתאפיין בהיצע גדול של יחידות דיור בהישג יד, בטחון בחזקה על הדיור ודמי שכירות המכסה את העלות, כל זאת, בשילוב עם איכות טובה של הדיור הציבורי. כך, בדומה לשוק בהולנד בעבר, לא רק העניים ביותר יתגוררו בדיור החברתי. הוא קורא לשמירה וחיזוק מערכת הדיור בשכירות ולדעתו רק כך, ניתן למנוע הדרה ובידול חברתי. לדידו, תרומתן הגדולה ביותר של האגודות יכולה להיות בניה ושיקום אזורים פחות אטרקטיביים בערים. לשם כך, על הממשל המקומי, רשויות מקומיות ואגודות דיור להסכים

ולהגדיר יחדיו, באופן ברור וניתן למדידה, מטרות ומשימות ציבוריות, ובמקביל, להציב מסגרת של חוקים לפעולותיהן המסחריות של האגודות (Priemus, 2003; Van Kempen and Priemus, 2002).

עם השתנות תפקידן של האגודות, יש הטוענים כי אין עוד הצדקה לקיומן, או לפחות לקיום מלאי חברתי כה גדול. בכל מקרה, הן מצופות לקבל על עצמן תפקיד, ביחוד אלו שבאזורים העירוניים, כמסייעות במאבק בסביבה העירונית המתפוררת ובמניעת הדרה חברתית. כוחן הכלכלי של האגודות יכול להתעצם באמצעות מכירת הדירות. מזכר הדיור מאפשר לאגודות הדיור לעבור ולהיות בעלי דיור פרטיים (opting out), העוסקים בפעילות מסחרית של דיור. החשש הוא כי במקומות שבהם הדרישה לדיור גבוהה מההיצע ויכולתם להשקיע תהיה פחותה מהדרוש, הנוקקים ביותר ואלו שבסיכון יהיו אלו שיוותרו ללא מענה. אגודות הדיור הן האמורות לתת מענה ורשת בטחון לאוכלוסיות אלו, העלמותן מהנוף תבטל רשת זו. הרשות לניתוח מדיניות (CPB, Bureau for Policy Analysis) סברה כי יש לשקול הפרטת האגודות, כל עוד הדבר נעשה באזורים שהם מאוזנים דיים וקיימת שם מדיניות שתמנע את האספקטים השליליים. בה בעת, היא אינה תומכת בביטול סקטור הדיור החברתי כולו (Priemus, 2003; Van Kempen and Primus, 2002).

לאחרונה מחויבות אגודות הדיור להשתתף במימון מענקי הדיור לזכאים. מעתה, האגודות לא רק אחראיות לאספקת דיור איכותי וראוי אלא גם נוטלות חלק כספי בהשגת הישג היד. שכר הדירה בדיור אגודות הדיור, אינו נופל ממחיר השוק לשכירות, כשלעצמו אינו גבוה ועומד על 25%-30% מהמשכורות הממוצעות (בשנת 1998, ע"פ Ditch et al. 2001). מענקי הדיור הן המכשיר העיקרי לסייע בדיור לבעלי ההכנסה המועטה ביותר.

Elsinga ועמיתיה בחנו את שוק השכירות החברתית בהולנד. הם מציינים כי חיוב האגודות להשתתף במימון מענקי הדיור, הוא הפוך למגמה למעורבות הולכת ופוחתת של האגודות והממשלה, עתה לשתיהן מחויבות ופעילות משותפת עבור המענקים. הדין העכשווי בנושא מקיף נושאים המתיחסים לעתיד האגודות ונובעים מההון הרב הקשור במלאי הדיור, כגון: האם האגודות עושות די בכדי להצדיק את מעמדן הפיננסי? או, מי באמת הבעלים של נכסי אגודות הדיור, האם אלו אגודות הדיור או שמא, הממשלה? הכותבים מציעים שלוש המלצות:

1. יש להסדיר את תפקיד הממשלה כאמונה על פיקוח ובקרת תפקודי האגודות ויעילותן.
2. יש להציב דרישה להתמקצעות ויעילות בניהול האגודות ובכך גם, לחזק את הקשר עם הסקטור המסחרי.
3. יש להרחיב את התמיכה המוסדית בפעולתן של האגודות לשם בניית לגיטימציה, ובמקביל, להרחיב גם את בסיס הפעילות מתוך הקהילה (Grass Root).

לטענתם, במשך כל ההיסטוריה של אגודות הדיור, היה לממשלה חלק ותפקיד בפריחתן ובצמיחתן של אגודות הדיור, והן היו, מכשיר לביצוע מדיניות השיכון של הממשלה. ככל שסקטור האגודות מתמקצע, הוא דומה יותר ויותר לסקטור המסחרי. התאוריות, כמו זו של Kemeny, המצביעות על

חיזוקן של האגודות כמפתח וכעדות לקיומו של שוק שכירות חברתי, אינן מסייעות לאגודות הדיור בסוגיות שלפנתחן. לטענתם של הכותבים, במקור היו אלו ארגונים עם בסיס חברתי חזק, שנתנו מענה לצרכי חבריהם, אולם, עתידם היה ונשאר, תלוי בקשר עם הממשלה וללא תמיכתה הם נידונים להעלם (Elsinga et al. 2005).

3.1.2.3 ארה"ב: תאגידים לפיתוח קהילתי (CDC's)

תאגידי הדיור הקהילתי בארה"ב (CDC's, Community Development Corporations) מהווים מקבילה לאגודות דיור האירופאיות ולהם משקל גדל והולך באספקת דב"י. גם בארה"ב של תחילת המאה, כפי שהיה באירופה בימי המהפכה התעשייתית, היו אגודות ומוסדות מקומיים שסייעו לעובדים להשיג דיור. אך בניגוד לאירופה, שבה לאחר מלחמת העולם השנייה הארגונים גויסו על ידי הממשלות לסייע באספקת דיור והיה להם חלק ביישום מדינות דיור רחבה יותר, בארה"ב, מדיניות הדיור לא הסתמכה או טיפחה גופים אלה.

כמו אגודות ותאגידי הדיור באירופה, גם ה-CDC's בארה"ב, הם גופים ללא מטרת רווח שנוצרו מן השטח. מטרתם היא שיקום ופיתוח הקהילה והשכונה והם פועלים בתמיכת הרשויות (Bratt, 1990; Priemus, 2000; Bratt, 2006). האגינדה החברתית, שפרחה לקראת סוף שנות השישים ותחילת שנות השבעים הובילה להקמת התאגידים. מטרתיהם כונו לפיתוח כלכלי ופיסי באזורים אורבניים מדורדרים, בתגובה לשורה של בעיות שאפינו את אותן שכונות: redlining, קו אדום שתחם את האזור בו לא ניתן לקבל אשראי בנקאי, בניה לא ראויה וצורך בהתחדשות עירונית. התערור הצורך בגופים שיעסקו בהתחדשות פיסית וכלכלית באזורים אורבניים מדורדרים ביותר (severely deteriorated). התאגידים, גופים קהילתיים לא ממשלתיים, ללא מטרת רווח, נתנו מענה לחשיבה זו, תוך שהם לקחו על עצמם התנהלות מעין ציבורית בניהול פרויקטים לאספקה ושיקום של דיור, אספקת שירותים סוציאליים וחיזוק היסודות החברתיים והכלכליים של הקהילה.

עיקר פעילות ה-CDC's היא בהתחדשות ופיתוח קהילתי ובבניית קהילה דרך אספקת דיור ויצירת תעסוקה, בעיקר דרך יזום עסקים קטנים ועידוד השקעות מקומיות. הם נתפסו כחלק מהקהילה והשכונה, כמי שצמחו מן הקהילות והשכונות והיו אמורים לקדם בצורה הטובה ביותר את צרכי התושבים. מרבית הדיור לו אחראים ה-CDC's הוא דרך יזום, בניה וניהול של דיור לשכירות על (Burchell and Listokin, 1995; Bratt, 2006). כארגון שלא למטרות רווח, התאגידים פטורים על פי רוב מתשלומי מיסים, ותרומות בעבורם מוכרות, לצרכי ניכוי ממס (Bratt, 2006).

משנות השבעים גדלו התאגידים, צברו כח ומספרם גדל. ממאתיים לערך במחצית שנות השבעים ועד כ-3,600 ארגונים ברחבי ארה"ב בשנת 1999. למעלה מ-550,000 יחידות נבנו או שוקמו, ונרשם ליכותם סיוע בפיתוח המסחרי בשכונות וביצירת משרות (Bratt, 2006; Rohe and Bratt, 2003). מבנה שונה של שכונות, קהילות וצרכים, בנוסף למבנה אנושי שונה והגדרה רחבה של יעדים, הביאו ליצירת מגוון רחב של סוגי CDC's. תפקידם של התאגידים היה מורכב וכלל קשת של

תפקידים, מיזום בנייה, פיתוח כלכלי ועד דאגה לרווחת והעצמת התושבים. כתוצאה מכך, לא תמיד פעלו התאגידים בכל התחומים באותה רמה ותאגידים שונים שמו דגש על מטרות שונות. התאגידים קושרים יחדיו עבור הפרויקטים השונים, את רשויות השיכון הציבוריות, גופים שלא למטרת רווח וגופים ויזמים פרטיים הפועלים למטרת רווח (Bratt, 2006). בנוסף, סביב התאגידים הקהילתיים (CDC's), קמו עם הזמן גופים תומכים ומסייעים להקמה והפעלה ולתיווך בין הקרנות השונות ונותני המענקים (Bratt, 1990; Burchell and Listokin, 1995). חלק מהממנים של התאגידים, כמו Ford Foundation, הקימו שותפויות קהילתיות ושותפויות לתיווך ברמה המקומית CDP's, Community Development Partnership. ה-CDP's מאחדים את כוח האדם והמשאבים של הארגון הקהילתי עם קרנות מקומיות וארציות, חברות לשם מטרת רווח וגופים ממשלתיים, לשם בניה למעוטי הכנסה. כמו כן השותפות מציעה סיוע במימון ועזרה טכנית לתכנון אסטרטגי, הפעלה והכשרה ושרותים נוספים (Glickman and Servon, 1998). גופים נוספים שקמו לצד ה-CDC's ופעלו בקהילה, אלו תאגידים לפיתוח דיור HDC's, Housing Development Corporations, שמטרתם העיקרית היא אספקת דיור והם נתמכו בראשיתם, על ידי הממשל (המשרד להזדמנות כלכלית ותוכנית ה-Model Cities, בשנות השישים) (Bratt, 2006).

תמורות באגודות הדיור, החל משנות השמונים של המאה העשרים

התקציבים הפדראליים, הצטמצמו בשנות ה-80 ועם תחילת שנות ה-90 והתאגידים נאלצו למצוא מקורות נוספים לתמיכה. בעית הצורך בגיוס מתמיד של תקציבים מחריפה לאור העובדה שהם גופים מקומיים, ולרוב בערים הגדולות קיימים מספר תאגידים שכאלה, ובנוסף, לא תמיד הוכשר הצוות לגיוס כספים. תאגידים רבים חווים משבר ונאלצים להצטמצם או להתאחד או להסגר. כנותני שרותים למעוטי יכולת שאין בצידם רווחים גדולים, בהעלם של התאגידים, נוצר חסר שלא במהרה יתמלא. פתרון חלקי, ניתן בצורה של ארגוני-על שייצגו מספר תאגידים בגיוס הכספים וניהול המשאבים. עדיין, חוסר הוודאות שבהמשכיות קבלת המימון מעמיד צל על פעילות החברות (Rohe and Bratt, 2003; Krumholz, 1997).

דיור בעלות נמוכה מוצעים על ידי ארגונים אזרחיים עם אג'נדה חברתית ויזמים המפתחים דיור ללא כוונת רווח; כמו ה-CDC's, Community Development Corporations, גם ה-MHAs, Mutual Housing Associations מספקים דב"י בשכירות. 84 ארגוני דיור אזרחיים שאינם למטרת רווח, ואינם CDC's, בנו אל העשור הראשון של האלף, למעלה מ-400,000 יחידות דב"י לשכירות ו-220,000 בתים בודדים (Bratt, 2006; Elsigna, 2004).

הערכת תאגידי הדיור בארה"ב

כאמור, המגוון הרחב של תאגידים, קשת של תפקידיהם שנע מיזמות ופיתוח כלכלי ועד לרווחת הפרט, הביאו לשוני רב בין התאגידים ובין היתר, לביקורת. הועלו טענות כלפי חלק מהתאגידים כי

הם התמקדו בבניית דיור ולא בתהליך יצירת פיתוח והנעת הדיירים. כנגד אחרים נטען, כי הם ממוקמים בקהילה אך לא מתבססים על הקהילה.

חוסר הודאות בתקצוב, מרחף כצל מאיים מעל לפעילות התאגידים (CDC's). לצורך קידום פרויקטים לבנייה או אספקת דב"י אגודות הדיור וה-CDC's, נדרשים לבנות תצריף (patchwork 'financing') של מקורות מימון בתהליך מורכב יקר ולא יעיל. לטענתה של Bratt, חסרה תוכנית פדראלית כוללת לתמיכה כספית בתאגידים (Bratt, 2006). חשש נוסף, הוא החשש משינוי בסדר העדיפויות הפוליטי, שעשוי לבטל את התמיכה בחברות. חשש זה משפיע על אופק התכנון, קרי אי היכולת לתכנן לטווח הארוך, והתמודדות עם נושאים העשויים להיות פחות פופולריים (Krumholz, 1997).

גם אם אין ספק שמספר יחידות הדיור שנבנו בסיוע ה-CDC's, גבוה לאין שיעור מכמות הדירות שהרשויות סיפקו בתקופת הזמן המקבילה, חסר מעקב על מספר הדירות המדויק שנבנה ונותר כדיור זמין, בהישג-יד. בכל מקרה, אספקת הדירות של התאגידים, מועטה ביחס לצרכי הדיור הגדלים והולכים (Bratt, 2006).

3.1.2.4 מודלים נוספים של חברות לדיור באירופה

בסעיף זה נזכיר בקצרה מספר מודלים נוספים של חברות לאספקת דב"י, ממדינות אירופה הנוספות. אין הכוונה להרחיב אלא להדגים כי קיימת קשת של אפשרויות. במדינות רבות, קיימות יותר מחברה אחת בכל רשות ויותר מדגם אחד של בעלי דיור חברתי.

אגודות דיור בדנמרק מחזיקות כמעט את כל מלאי הדיור הציבורי: אין בהן חלוקת רווחים לבעלי המניות שבארגון, והדגם מהווה דוגמא לאגודות דיור הנהנות מאוטונומיה כלכלית ומנוהלות בשליטת הדיירים. בגרמניה, דגם אחר. לאחר 1990, שונה מעמדן של אגודות הדיור והן היו לגופים למטרות רווח לכל דבר ועניין, בסיוע ממשלתי מועט. ייחודה של גרמניה הוא בכך שעיקר מדיניותה מסתמכת על בעלי בתים עצמאיים לשם אספקת דיור לשכירות חברתית (Stephens et al, 2003; Tomann, 1996; McCorne and Stephens, 1995).

דגם נפוץ המקובל בשוודיה, פינלנד, גרמניה וצרפת, הוא מבנה **חברות מוניציפאליות לדיור**. במנגנון זה ניתנת לחברות אוטונומיה נרחבת על אף שהן ממונות על ידי הרשות המקומית שגם ממנה את מועצת המנהלים. בצרפת, בדגם זה, חברות ה-OPCs, HLM-OPs, מחזיקות 60% ממלאי הדיור הציבורי (החברתי) להשכרה. בשוודיה, קיימים שני מודלים מעט שונים: האחד, חברות שהרשות המקומית היא בעלת המניות והשני, ארגון ללא בעלי מניות. המודל השני, דומה מבחינת המבנה החברות לזה הצרפתי, ומבחינת הניהול בלבד, לרעיון חברות ה-arms-length, 'בטווח-יד', שבבריטניה.

דגם נוסף מצרפת, גרמניה ופינלנד, הוא דגם של חברות שלא למטרות רווח (או ברווח מוגבל) שאינן ממונות מתקציבי רשויות הממשל. מנגנון זה הוא מרכיב חשוב בסקטור ההשכרה הציבורי בצפת, פינלנד וגרמניה. בצרפת, 40% ממלאי הדיור הציבורי מקורו בחברות הממונות ע"י חברות

פרטיות, בנקים או פרויקטים ציבוריים (HLM-SAs), בגרמניה, הממנים הם איגודים ממקצועיים ובפינלנד, קבוצות של בעלי עניין שונים.

הדגם האחרון, **בעלי בתים למטרות רווח**, מיחד את השיטה הגרמנית. שימוש בבעלי בתים פרטיים ובסובסידיות ממשלתיות המפצות על ההפרש בין הדיור ה"סוציאלי" למחירי השוק. הדבר מתאים בכדי למלא חוסר בדיור או לעודד בניה ופחות בכדי לספק דב"י לאורך זמן. כשהלוואות המסובסדות שניתנו לבעלי הבתים שולמו חזרו יחידות הדיור לשוק החופשי וירד חלק זה בדיור הציבורי. בגרמניה סקטור ציבורי-חברתי קטן, בשנת 1998 הוא עמד על 5-6% בלבד ממלאי הדיור (Stephens et al. 2003).

3.1.3 דיור ציבורי/ חברתי: השוואה וסיכום

ההיסטוריה של הדיור הציבורי בארה"ב ובאירופה דומה ומקבילה בתקופה. בשלוש המדינות, הדיור הציבורי בתחילתו נועד לשיכון משפחות פועלים ונתן מענה למשפחות עובדים לבית בשכונות צנועות. ההבדל העיקרי הוא בתפקיד הסקטור החברתי בהמשך וכיום ובהיקפו. בהולנד מספק הסקטור חזקה מועדפת בעיני רבים באוכלוסייה. בבריטניה, קיים סקטור גדול אך בהחלט משרת אוכלוסייה מוגדרת יותר של מעוטי אמצעים. ובארה"ב, זהו סקטור שיורי וקטן המשרת את העניים ביותר.

בכל אחת מן המדינות מצאנו מנגנון מעט שונה של חלוקת מלאי הדיור החברתי בין הממשלה (דיור ציבורי) לבין חברות שלא למטרות רווח, שהן בעלים ומנהלי דיור חברתי. בהולנד, רובו של סקטור הדיור החברתי היה מלכתחילה, בחזקתן של אגודות הדיור. לממשל בהולנד היה חלק בקביעת המדיניות ובהסדרת האספקה, לא בביצוע ישיר אלא דרך הסדרת תפקידן של אגודות הדיור בחוק. בארה"ב ובבריטניה, עד לעשורים האחרונים, הדיור הציבורי לשכירות היה באופן כמעט בלעדי בבעלות ובניהול הממשל (המרכזי ומקומי). בארה"ב השלטון המרכזי היה דומיננטי ובבריטניה, הרשויות המקומיות.

פרט להשפעת השוק הכללי, הערכת ההסדר בבריטניה וארה"ב מלמדות כי בין הגורמים העיקריים להתדרדרות שיכוני הדיור הציבורי, הם ההתנהלות וניהולם הלוקה של השיכונים, עלויות תחזוקה מאמירות והתנתקות מהקשר עם התושבים.

בשני העשורים האחרונים, בארה"ב ובמערב אירופה, אספקת דב"י ותמיכה בצד ההיצע, מצטמצמת. המדינה או הרשויות, משילות מעליהן חלק מעול ניהול ואחזקת הדיור הציבורי ובמקומן תופסים שני כיווני פעולה עיקריים. האחד, עידוד וסבסוד ישיר לצד הביקוש, קרי הדיירים. הכיוון האחר, הוא עידוד אספקה וניהול של דיור בהישג יד שלא באופן ישיר בידי הממשלה אלא, על ידי גופים פרטיים או אזרחיים.

כיוון נוסף, המשותף למדיניות ארה"ב הליבראלית ומדיניות הרווחה של אירופה, הוא הקטנת סקטור הדיור החברתי כך שישרת רק את העניים יותר מבין מעוטי ההכנסה. אולם אופן העשייה שונה, בבריטניה המלאי הנותר נמכר או מועבר בהדרגה לאגודות דיור, ובארה"ב, שיקום הפרויקטים נעשה ברובו על ידי משקיעים פרטיים. בהולנד, המלאי המועט שבבעלות הרשויות מועבר לאגודות הדיור שמאז ומתמיד היו אחראיות למרבית הדיור החברתי.

טבלה 3.1: השוואה בין מאפייני הדיור החברתי

Table 3.1: Comparison of the Characteristics of Social Housing

הולנד	בריטניה	ארה"ב	
36%	22%	2-3%	גודל ההסדר מכלל הדיור
דיור לכלל האוכלוסייה עם קדימות ל'קבוצות פגיעות': מעוטי הכנסה, מובטלים, פגועים נפשית או גופנית וחסרי דיור; אין הגבלת הכנסה	זכאות בהתאם לצרכי משק הבית; " נזקקות לדיור"; עדיפות למשקי בית עם ילדים והדרים בצפיפות גבוהה ובדיור שאינו ראוי; אין הגבלת הכנסה	בעלי הכנסה מועטה מאוד (כ-80%-30) מחציון ההכנסה באזור; יש הגבלת הכנסה	זכאות לדיור חברתי
גובה שכר הדירה מקביל לעלות השכירות הפרטית; 25-30 ממוצע ההכנסה במשק	עלות השכירות הציבורית 60% ממחיר השכירות בשוק, השכירות באגודות הדיור: 70% מהשכירות בשוק	שכר דירה דיפרנציאלי; שיעור קבוע (30%) מהכנסת משק הבית	גובה שכר הדירה
מענקי הדיור לשימוש בשכירות חברתית ופרטית	מענקי הדיור לשימוש בשכירות חברתית ופרטית	אין לשימוש בשכירות פרטית בלבד	שילוב עם מענקי הדיור
עליה בהכנסה אינה מסכנת את החזקה. פינוי במקרה של אי תשלום או התנהגות המאיימת על דיירים אחרים	הגדלת משק הבית או עליה בהכנסה, אינה מסכנת את החזקה. יש כללי התנהגות מחייבים	הדיירים מתבקשים לעזוב עם הכנסתם עולה על 120% מהכנסת הסף לכניסה. אלימות או חשד לשימוש בסמים הם עילה מספקת להוצאה מהדיור הציבורי	ביטחון החזקה

מקור: נתוני הפרק ו-Ditch et al. 2001 (נתוני המדינות מסוף שנות ה-90)

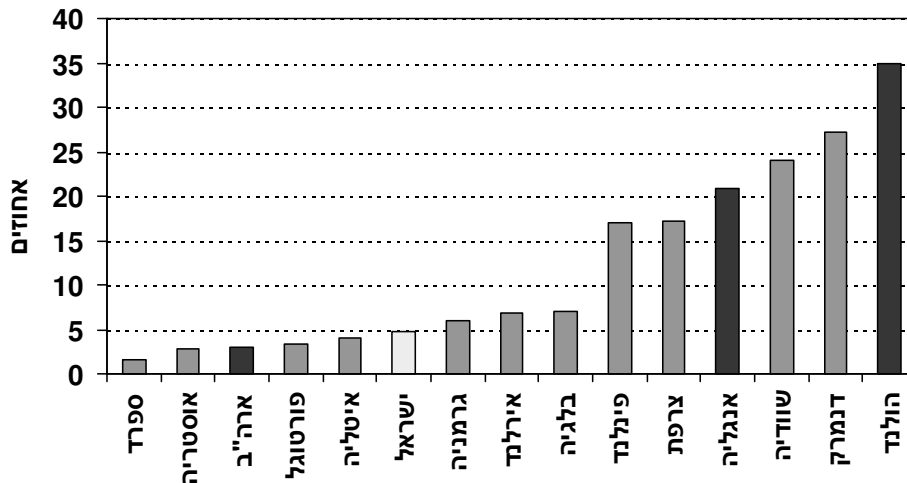
דיור חברתי התקשר תמיד לשכונות ומתחמים אותם בנתה הממשלה. בשיקומם של אותם מתחמים (פרויקטים) ניתן משקל לתפיסה המעודדת עירוב אוכלוסין; כך שפני הדיור החברתי משתנים וכוללים מתחמים הכוללים דיור במחירי שוק או מתחמים קטנים המפוזרים בעיר, המספקים דב"י בסיוע שותפויות עם הסקטור הפרטי או/ו האזרחי ולמלאי קטן יותר ואיכותי של דב"י.

למנגנון הריכוזי של ממשל המדינה היה יתרון ביכולת לכוון לכמות, מיקום ולעיתוי אספקת הדיור וביכולת להשגיח על איכות ומצב המבנים ולוודא כי הדיירים זוכים לדיור ראוי. בעשורים האחרונים, בכל במדינות מערב אירופה, ובמידה רבה גם בארה"ב, המדיניות החברתית עוברת מהתערבות ושליטה ישירה של הממשל (governmental intervention) למשטר חדש בו לממשל תפקיד של פיקוח והסדרת תהליכים (governance). תפקידן של הרשויות המקומיות, משתנה והן נוטלות תפקיד הבוחנות, המבצעות ומסדירות המדיניות. יתרוןן של הרשויות, הוא בכך, שהן מכירות את צרכי האוכלוסייה ואת הנתונים המקומיים הייחודיים. חיזוק כוחן של הרשויות כמסדירות המדיניות יחזקו יתרון זה. הבעלות, ניהול ותחזוקת המלאי עשויים רק להכביד על משימות אלו.

בשלושת המדינות מדיניות הדיור למעוטי האמצעים נבחנת והסדרים חדשים נבחנים. ארה"ב מהווה חיל חלוץ בחשיבה בכלל ובהסדרים המגייסים את הסקטור הפרטי, בפרט. הולנד, אינה קופאת על הישגי הדיור החברתי אלא ממשיכה לעדכן את מדיניותה. בולטת התנהלות הממשל

בבריטניה אשר לאורך השנים הפיק דוחות של ביקורת עצמית. הדוחות שלא רק נכתבו אלא הלקחים יושמו ברפורמות לייעול ושינוי המדיניות. ביטוי נוסף למחויבות הממשל בבריטניה הוא בעובדה שהכסף ממכירת הדיור הציבורי מוחזר, גם אם לא כולו, להשקעה בסקטור.

איור 3.3 : שכירות ציבורית/חברתית – נתונים בינלאומיים (%)
 Figure 3.3: Public/Social Rental Housing - International Data (%)



מקור: למ"ס + UEPC Housing Statistics 2005

עם כל הביקורת ותהליך הידרדרות הדיור הציבורי, בשלושת העשורים הראשונים, המנגנונים, הן בארה"ב והן בבריטניה אפשרו דיור ראוי למשקי בית רבים. מהביקורת בארה"ב עולה, כי בזכות ההסדר סופקו יותר יחידות דיור מבכל תוכניות הדיור למעוטי היכולת. בנוסף לכך, המנגנון מספק מגורים למשקי בית עניים מאוד, במחיר הוגן שלא בנמצא בשוק החופשי (Schwartz, 2006; Quigley, 2000).

אגודות הדיור

כאמור, תחילתו של סקטור הדיור החברתי, בדמות חברות או ארגונים למטרות רווח, דומה במדינות אירופה וארה"ב. אם זאת, התפתחותם של אגודות הדיור, היה שונה ובריטניה, הולנד וארה"ב, מהוות שלוש דוגמאות שונות לתיאור התפתחות הסקטור.

אגודות הדיור באירופה הפכו חלק בלתי נפרד ממנגנון אספקת הדיור הממשלתי ולמעשה הפכו מעין זרוע מבצעת למדיניותה. אגודות הדיור בהולנד כמו גם בבריטניה ובמדינות אירופה האחרות, היו תלויות בממשל. מצד אחד הן היו גופים לא ממשלתיים אך מאידך, הן היו תלויות בממשל לתקציבים וברבות הימים היו ל"מעט יותר ממשרדים אדמיניסטרטיביים" שביצעו את הוראות הממשל המרכזי. לצד התלות בממשלה, נעשו האגודות באירופה מקצועיות יותר.

בארה"ב, המקבילה הקרובה יותר לאגודות הדיור האירופאיות, הן ה-CDC's, גם אם קיים הבדל רב בניהם. תחום פעולתן של חברות ה-CDC's, רחב יותר מאספקת דיור וניהולו, וכל תאגיד בנוי אחרת ממשנהו. גם ה-CDC's, כמו האגודות קמו בכדי לתת מענה לצורך מקומי, אך לעומת האגודות, הם קמו מלמטה, וצמחו מתוך הקהילה ולא כגופים פטרוניים, העושים בעבור הקהילה.

ה-CDC's אמנם מסתייע במענקים והטבות שמעניקה המדינה ובכדי לזכות בהם הוא נאמן לדרישות הממשל, ועדיין, דווקא משום היותו זקוק גם להשקעות נוספות, הוא בעל גמישות רבה יותר.

השוק האירופאי פונה ליעול והתמקצעות של סקטור הדיור החברתי באחריותן של אגודות הדיור, לנסיגת הממשל המרכזי מסבסוד לטובת כוחות ויזמי השוק הפרטי, ולמעבר לבעלות. Slate טוען כי סקטור השכירות החברתית באירופה, נע לכיוון מדיניות שוק, שוק חברתי (Slate, 1999). אולם בכל זאת, השוק האירופאי אינו מקשה אחת וקיימים הבדלים. אשר לאגודות הדיור, בבריטניה ובהולנד היה להן חלק, כזה או אחר, באספקה וניהול הדב"י. בהולנד, שם לאגודות היה משקל עיקרי באחריות לדב"י והן השתכללו עם השנים, הממשל הפסיק לחלוטין את התמיכה בהן והן עברו להתנהלות הנתמכת במעורבותן בשוק החופשי. בבריטניה, שם רק בעשורים האחרונים הודגש וגדל חלקן של אגודות הדיור וזה עדיין קטן משמעותית מחלקן של הרשויות המקומיות, הממשל תומך ומסבסד את פעילותן.

טבלה 3.2 : השתנות תפקידיהם של הממשל ואגודות הדיור לאספקת הדב"י
Table 3.2: The Changing Role of the Government and Housing Associations in Providing Affordable Housing

ארה"ב		הולנד		בריטניה		
חברות שלא למטרת רווח	ממשל מרכזי ומקומי	חברות שלא למטרת רווח	ממשל מרכזי ומקומי	חברות שלא למטרת רווח	ממשל מרכזי ומקומי	
ל-CDC's תפקיד שולי	הממשל המרכזי והרשויות המקומיות עוסקים באספקת דיור למעוטי ההכנסה	חוק הדיור רואה באגודות, החל משנת 1901, חלק ממנגנון אספקת הדיור; הן הבעלים והמנהלים של מרבית הסקטור לשכירות חברתית	תפקיד קטן כבעלים, אך תפקיד חשוב בהסדרת פעילות האגודות	חוק הדיור רואה באגודות, חלק (אמנם קטן) ממנגנון אספקת הדיור	הממשל המרכזי והרשויות המקומיות אחראיים עיקריים לאספקת דיור למעוטי ההכנסה	תפקיד (בעבר)
ה-CDC's, מנהלים חלק ממלאי הדיור החברתי החדש. חברות דיור ללא מטרת רווח בונות דיור מעורב הכנסה	תפקיד מסדיר ומפקח ותפקיד מרכזי בניהול ושיקום דיור בשכירות ציבורית	תפקיד מרכזי באספקת המלאי ובניהולו ובשילוב מעוטי היכולת בשוק הדיור	תפקיד מסדיר ומפקח	תפקיד גדל והולך של האגודות באספקת המלאי ובניהולו	תפקיד מסדיר ומפקח; עדיין בעלים ל-2/3 מסקטור הדיור החברתי	תפקידן היום
אין מידע מדויק	2-3% מכלל יחידות הדיור	37% לערך (2003)	פחות מאחוז (2003)	6% לערך (2000)	14% לערך (2000)	היקף הסקטור מכלל מלאי הדיור

במאמר מהולנד, Elsinga ועמיתיה, עקבו אחר התפתחות סקטור אגודות הדיור בהולנד ובחנו אותו בהשוואה לתיאוריה בדבר 'שוק חברתי' של kemeny והרעיון כי אגודות חזקות יוכלו לשאת באחריות לבניה חברתית ולהתנהל במסגרת חוקי השוק החופשי. מסקנתם היא, כי גם אם חיזוקן של האגודות, ללא תמיכה ממשלתית, הסקטור לא ישרוד. מהדברים, עלות תהיות לגבי יכולתו של סקטור מצומצם הכפוף לחוקי השוק, גם אם הוא יעיל ואיכותי, לענות על אותן בעיות וכשלים שהולידו את הצורך בו (Elsinga et al. 2005). מספר סוגיות נותרו ללא מענה: ראשית, האם הסקטור הנשען על השוק ייתן מענה להיכן שהשוק נכשל ויספק דיור לעניים ביותר? וכן, האם אותם שירותים שבחלקם סופק בעבר על ידי האגודות, יפגעו מהצורך להיות רווחיים ויעילים.

Elisnga ועמיתיה, מצביעים על ההבדל בתפיסה בנושא 'ארגונים שלא למטרת רווח' ובעיקר בהקשר לאגודות הדיור, בין הגישה בספרות האמריקאית לזו שבהולנד. בגישה האמריקאית, ב'ארגונים שאינם למטרת רווח' ההתייחסות היא לכך שהבעלים או חברי הארגון אינם נהנים מרווחי הארגון. בהולנד, המושג המתאר את אגודות הדיור, מתייחס לתחום הביניים החברתי (Social midfield). האגודות מוגדרות כיוזמה פרטית הפועלת במרחב בין הפרט, האזרח, לבין הממשל. ולמרות שאגודות הדיור בהולנד פעלו שנים ללא מטרת רווח, ההגדרה עצמה, אינה מתייחסת לחלוקת הרווחים (Elsinga et al. 2005).

בספרות מצטיירת מגמה המשותפת לכל המדינות אותן סקרנו, בה הדיור הציבורי, אספקת דירות בשכירות שבהישג יד, היה לנחלת החלשים ביותר בחברה. בארה"ב, שם הזכאות מצמצמת את הזכאים לחלשים והעניים ביותר, שכר הדירה מותאם להכנסתם. בהולנד, הדיור שהפך מצומצם מעט יותר, מופנה לחלשים שבחברה ובדרך כלל אלו גם העניים שבחברה. שם, שכר הדירה קרוב למחיר השוק, הדיור הציבורי מבטיח דיור איכותי, ביטחון בחזקה ודורש מאגודות הדיור לדאוג להיבטים הרחבים של רווחת הפרט. המענה האמיתי לעלות הדיור הם מענקי הדיור שמאפשרים למשק הבית בעל ההכנסה הנמוכה, לשכור דיור זה ולכן הסדרים אלה שלובים זה בזה. לעומת הולנד (ובריטניה), בארה"ב מענקי הדיור נועדו רק לשכירות פרטית והסדרים אלו פועלים במקביל. אם זאת, גם בארה"ב שני הסדרים אלה מהווים חלופות לשיכון בעלי הכנסה המועטה ביותר.

3.2 סבסוד יזמים פרטיים הבונים דב"י להשכרה

במשך שנים רבות, זכות הבחירה במקום המגורים הייתה שמורה לבעלי יכולת כלכלית בינונית ומעלה, בעוד שמי שנזקק לדיור ציבורי היה אנוס לקבל מה שהציעו לו ובמקום שהציעו לו. כיום מנסות מדינות ליצור מבחר של דיור בשכירות למעוטי יכולת באמצעות סבסוד השוק הפרטי. יתרון השכירות בדיור בסקטור הפרטי, פרט לעלויות שכר הדירה והמעבר שהן נמוכות בהשוואה לבעלות, הוא בכך שהיא תומכת ומאפשרת גמישות וניידות ומאפשרות למשקי בית מעוטי הכנסה הזוכים לסיוע, לחפש את המקום המתאים מבחינת תעסוקה, חינוך וכדומה, ולבחור במגורים בשכונות עשירות יותר במשאבים ושירותים.

המנגנון הנדון מעניק סבסוד ציבורי ליזמים פרטיים, הבונים ומנהלים דיור להשכרה במחירים מוזלים. בתמורה לסבסוד בניה, נחתם הסכם עם היזמים ולפיו יחידות הדיור ישמשו לשכירות ציבורית, במחיר סביר, לפרק זמן הקבוע מראש, שלאחריו זכותם לשווק את הדירות במחירי

השוק. את הסיוע ניתן לחלק לשני סוגים עקריים: סבסוד ישיר וסבסוד עקיף. פרושו של הסבסוד הישיר הוא הקצאת מימון בתנאים נוחים בדמות מענקים או הלוואות (משכנתאות), לשם רכישת ו/או בניה של דיור שיוגבל לדב"י; או הקצבת סל סיוע (Block Grant), מענק כללי, אותו הרשות או המדינה מחלקת לפי פרויקטים ועמידתם בתנאים המוכתבים מראש. הסוג השני, הסבסוד העקיף אינו הוצאה מיידיית של הון אלא בדרך עקיפה. אפשר ויהיה בדמות התחייבות בקשר חוזי לשכירות במבנה קיים או בדמות הטבת מס, בדרך שאינה הוצאה מיידיית אלא, ויתור הממשל על הכנסה עתידית ממסים (Stone, 2006; Apgar, 2004; Bratt et al, 1995).

3.2.1 סבסוד ישיר - הלוואות לזמים

הטבות כלכליות הן מכשיר יעיל, באמצעותו מעודד הסקטור הציבורי השקעה של פרטים ומוסדות. הסבסוד הישיר לזמים פרטיים נעשה בדרך של הקצאת הון ממשלתי בתנאים נוחים, לשם בניה או רכישה של דיור, שיועמד לשכירות מוזלת לזכאים לדב"י. קביעת הזכאות נשארית בידי הרשויות. הבעיה היא בתכנון מועד פקיעתם של החוזים והחזרת יחידות הדיור למשקעים הפרטיים.

3.2.1.1 גרמניה המערבית

הרעיון של סיוע לבניה של הסקטור הפרטי ובתמורה, התניה לכך שיחידות המגורים יהיו חלק ממלאי הדב"י לתקופה מוגבלת, אינו רעיון חדש. גרמניה של סוף מלחמת העולם השנייה נאלצה להתמודד עם הרס רב. דאגה לתעסוקה, שמירת השכר הנמוך, כמו גם ההכרה בחשיבות ההשקעה הפרטית, נתפסו כמרכיבים הכרחיים לפתרון והנעת גלגלי הכלכלה, ובכלל זה אספקת הדיור. מדיניות הדיור של סוף שנות ארבעים ותחילת שנות ה-50, ביקשה לעודד בניה פרטית ליצירת דיור חדש. הממשל הפדראלי ושל המדינות נקרא לאספקת דיור והדבר נעשה תוך צמידות לנעשה בשוק (Balchin, 1996).

מרבית מלאי הדיור הציבורי בגרמניה המערבית, נסמך על דיור שהושג דרך הסכמים עם יזמים פרטיים שנמשכו כל עוד נמשכים החזרי תשלומי הלוואות. על פי חוק פדראלי לבניה לדיור מ-1950, יחידות לשכירות ויחידות לבעלות זכו לסבסוד והלוואה, אשר תמורתן התחייב היזם לשכן בדירות את זכאי הדיור הציבורי, בתאום עם רשויות הדיור המקומיות. דרך התניית קבלת הסובסידיות, הושגה בניה של יחידות דיור שיתאימו לתקני איכות, גודל, תנאי הסדרת שכ"ד או מכירה במחיר מסוים ועבור משקי בית בסף הכנסה מסוים. עד לזמן פירעון ההלוואה, הדירות היו לחלק ממלאי הדיור הציבורי, ולאחר מכן, דירות שבעלות פרטית יופנו לשוק החופשי ודירות שנבנו ביוזמת אגודות לדיור ללא מטרת רווח, המשיכו להוות חלק ממלאי הדיור לשכירות ציבורית.

עדות להצלחה של בנייה בעזרת הסקטור הפרטי, ניתן לראות בנתונים הבאים: בשנת 1950, 44% מעלויות הבניה היו ממקורות ציבוריים, ב-1975 רק 7.5%. באותן שנים, 15% מההשקעה הגיעה ממקורות אחרים שאינם בסקטור הציבורי או העסקי אלא, בעיקר ממשקי הבית; משקי בית תרמו ממשאביהם ללא מערכת ממוסדת של סיוע בממון לדיור (Harloe, 1995; Jaedicke, and Wollmann, 1990). בשנת 1987, 15% ממלאי הדיור בגרמניה המערבית, כ-4.0 מליון יח"ד היו בדיור הציבורי: 2.6 מליון בבעלות אגודות דיור ומעל למיליון בידי בעלים אחרים, קרי בידיים

פרטיות (McCrone and Stephens, 1995). עוד קודם לאיחוד הגרמניות בשנת 1990, המדינה במערב גרמניה, נסוגה בהדרגתיות מסבסוד ישיר ומבניה של מלאי חדש. במהלך שנות השמונים והתשעים, מועד פרעון של רבות מן ההלוואות של שנות ה-50 וה-60 הגיע, ובנית דיור חדש לא השלימה את החוסר, שגדל עוד יותר כתוצאה מאיחוד הגרמניות וגלי ההגירה (Jaedicke, and Wollmann, 1990). על פי מחקרם של Stephens et al., לקראת האלף השלישי נותרה גרמניה עם מלאי דיור ציבורי-חברתי קטן, ובשנת 1998 הוא עמד על 5-6% ממלאי הדיור בלבד. לטענתם שיטה זו של הסכמים עם יזמים פרטיים היתה נכונה לעידוד התחלות הבניה ולהשלמה מהירה של מחסור בדירות, אך אינה נכונה כדרך לאספקת דב"י לאורך זמן (Stephens et al. 2003). התבססות הסקטור החברתי על שיטה זו כשיטה עיקרית, הותירה את גרמניה עם מלאי קטן של דיור לשכירות בהישג יד.

3.2.1.2 ארצות הברית

היסטוריה של סבסוד ישיר

בשנות השישים, נעשה נסיון ראשון לסבסוד דיור שאינו בבעלות סוכנות ממשלתית. בשנת 1965, Section 23, אפשר לרשויות המקומיות להתקשר בחוזה עם בעלים פרטיים של יחידות דיור, עבור הדיור הציבורי ובניהול הסקטור הציבורי. שורה של תוכניות נוספות מתוך החוק הלאומי לדיור (BIMR Section 221(b)(3), Section 235, Section 236, ועוד, נועדו לעודד מעורבות של גופים ללא כוונת רווח כמו גם יזמים פרטיים הפועלים למטרות רווח באספקת דב"י. החידוש היה בכך שהבעלות כמו גם הניהול, היו מהסקטור הפרטי (Quigley, 2000).

בתמורה להלוואות הפדראליות, המבוטחות בתנאים טובים והטבות במס, היזמים נדרשו להשכיר את הדירות רק למעוטי הכנסה בשכר דירה נמוך למשך תקופת תשלום המשכנתא. מרבית הבעלים הורשו להקדים ולסיים את חובם עבור המשכנתא שתוכננה ל-40 שנה, לאחר 20 שנה ובכך לסיים את מחויבותם להשכיר לזכאים. מצב השוק בשנות השמונים, יצר שבו כדאי היה לבעלים לבחור בפירעון מוקדם, והדבר היווה עידוד לפירעון שכזה. עם פרעון של יחידות רבות והעברתן לשוק החופשי, התעורר הויכוח הציבורי בארה"ב. דיירים רבים מצאו עצמם ללא דיור בשכירות מוזלת. הקונגרס נקרא אל המדוכה, ובשתי חקיקות (1987 ו-1990) ניסה לפתור את הדילמה בפתרון שיטיב עם האינטרס הפרטי וזה הציבורי. הפתרון היה בתוכנית התומכת ברעיון ה'שימור' (Preservation Program) שלדעת הקונגרס, יהווה פתרון שיבטיח הן את טובת הבעלים והן את טובת הדיירים בתמורה לבעלות סבירה. התכנית הבטיחה לבעלים שכר שוק הוגן במימון הממשלה הפדראלית, ובתמורה, נדרשו להבטיח דב"י ל-50 שנים נוספות. המחלקה לדיור ופיתוח עירוני (HUD) תספק הלוואות מבוטחות נוספות לשם סיוע הון לבעלים, הבעלים יוכל להמשיך ולהחזיק בבעלות או למכור את היחידות לדייריו או למלכ"רים קהילתיים, המסכימים להגבלות הקיימות. אולם, עליית מחירי הדיור בכלל ודמי השכירות בפרט, העצימה את העול על תקציב הממשלה וזה היה לבלתי אפשרי. לפיכך, הממשל המשיך בתוכנית אך גם אפשר יציאה של יחידות דיור ממלאי הדב"י, עד שבשנת 1997 בוטלה תוכנית השימור לחלוטין. בפועל 100,000 דירות נשמרו כדב"י והן כוללות 33,000 יח"ד שהועברו, תודות למענקי ממשלה, לגופים ללא מטרת רווח. אולם, משנת

בפרויקט לא תוסדר עוד אלא תתנהל במחיר השוק, הדיירים הם אלו שיקבלו המחאות דיור לשם סבסוד שכר הדירה. הסכמה זכתה להתנגדות בטענה שדיירים רבים יאלצו לעזוב את דירותיהם וידרשו סכומים גבוהים לסבסוד ההפרשים בשכר הדירה, הצטרפו גם יזמים ומשקיעים שחששו ממשמעות המיסוי של צעד כזה. אכן, חוק ה- mark-to-market, משנת 1997, נטה לצד המבקרים ועדיין כלל מרכיב סבסוד נרחב לדיור. עם כל זאת, התוכנית נתקלה בהתנגדות בעלי הבתים ובסופו של יום, לא הניבה את התוצאות הצפויות. ושוק הדירות הפרטיות לשכירות מוזלת, המשיך ואיבד דירות רבות.

משרד השיכון האמריקאי (HUD), מצא, כי לא תמיד תשלומי המחאות הגנו על הדיירים מפני הוצאתם מדירתם. בנוסף וחמור מכך, האופציה המאפשרת יציאת יחידת הדיור לשוק, איימה בעיקר על דירות בשכירות שבהישג יד הממוקמות, באזורים מועדפים, בשכונות טובות בעלות היצע שירותים והזדמנויות כלכליות. אי לכך, בשנת 1999, נחלץ הקונגרס ואישר חידושם של חוזים לדיור שגובה השכירות בהם הייתה מתחת לערכי שכר הדירה המקובלים בשוק, לפי שכירות גבוהה יותר המתאימה לשוק, ולתקופה של לפחות חמש שנים. במידה ובעלי הדיור בכל זאת, בחרו להוציא את דירותיהם ממלאי הדב"י, דייריהם קבלו מענקי דיור, בהתאמה למחיר המקובל בשוק.

עם הזמן, הכלכלה השתכללה וכך גם הכדאיות בהשכרה כהשקעה. ההסדרים גם הם השתכללו ובשנת 2000, נוסחה חבילה המטיבה עם הבעלים מעבר לתמחור השוק (mark-to-market) עם רשת ביטחון של ביטוח המשכנתאות והסובסידיות אותה מספק משרד השיכון. מן הבעלים, התמעטו הבוחרים לצאת מהחוזים. כבר בשנת 2001, נרשמה ירידה במספר דירות שיצאו מידי חודש ממעגל הדיור הפרטי המוזל, אולם, לטענת המחברת, מוקדם לקבוע האם הבעלים ניצלו הזדמנות למעבר לתנאי השוק על חשבון הממשלה או שאכן, זו נתפסת כהתחייבות ארוכת טווח (Paradise Achtenberg, 2006).

רעיון נוסף מן ספרות קורא לחתימת חוזי שכירות ארוכי טווח הנחתמים עם בעלים לדיור קיים מן הסקטור הפרטי. (Apgar (2004), מציע, להגדיל את המלאי החסר על ידי רכישה של דיור קיים או חתימה על חוזים ארוכי טווח עבור דירות לשכירות מוזלת, בשכונות בעלות שיעור עוני נמוך ועתירות בשירותים (ראה גם Stone, 2006).

הערכה

כל אותן תוכניות לאספקת דב"י באמצעות סבסוד בעלים פרטיים, לקו בחיסרון משותף: חוסר הוודאות לגבי אורך התקופה בה ישארו היחידות במחיר שבהישג היד. בעלים פרטיים של דב"י, שנבנה כפרויקטים בסבסוד ממשלתי, רשאים היו לממש את זכותם לפירעון מוקדם של ההלוואות המסובסדות שקיבלו או לחליפין, לבחור שלא לחדש חוזי שכירות מוזלת שפקעו. קשה היה לנבא את גודלו של המלאי לעתיד, לא כל שכן לתכנן לטווח ארוך. בעיית פירעון ההלוואה ואיתה יציאת יחידות דיור ממלאי הדב"י הדגימו את המאבק בין זכויות קניין הפרט לבין צרכי דיור לשכירות חברתית מוזלת ממחיר השוק (Paradise Achtenberg, 2006).

לאורך השנים, יצר הממשל תוכניות הלוקות בחוסר גמישות, שמטרתן, פיצוי היזם במטרה להשארת יחידות הדיור במלאי הדיור החברתי. השינויים שהתרחשו במהלך הזמן בהתנהלות

השוק, הביאו למחויבות כספית שהפכה לעול כבד על תקציב הממשלה והביאה לסיום התוכניות. כך, התשלום החודשי לבעלי הבתים עבור שכר דירה הוגן לאזור, לאחר הפחתת תשלום חלקם של הדיירים, מתוקף התוכנית המעוגנת בסעיף 8, בנוסחה הישן, התברר כגבוה מהציפיות. מאוחר יותר ובשונה מהתוכניות הקודמות, תחת אותו סעיף, עוגנה גם הסובסידיה הישירה לצרכן (הדייר), והדבר איפשר את הרחבת מספר משקי הבית הנהנים מסיוע בתקציב דומה, מכיוון שהסבסוד משתנה לפי יכולת משק הבית (Quigley, 2000). באותו עניין, (Paradise Achtenberg (2006), כותבת כי, המחיר הנוכחי להבטיח שמרתה של יחידת דיור לשכירות מוזלת, בסובסידיה הנקבעת על בסיס מחיר השוק, היא \$6,400 לשנה לערך, למשך חמש שנים (כ- \$32,000). סכום הדומה לסכום המענק הפדראלי של \$35,000, הניתן עבור יחידת דיור במסגרת ארגוני דיור ללא כוונת רווח, בתוכנית השימור (preservation program). כספי מענקי תוכנית השימור עבור בעלות חברתית, מספקים דב"י לתקופה בלתי מוגבלת, וכנגד, בדיור מושווה השוק (marked-up-to-market), הדיור אינו בטוח אלא לטווחים של חמש שנים שלאחריהן יהיה צורך בהמשך ההשקעה ציבורית. לפי תחשיבי הכותבת, לאחר 11 שנה, עלות הסובסידיות מושוות השוק תהינה כפולות ממענקי הדיור, וזאת מבלי לכלול בתחשיבים את העלייה בשכר הדירה. כלומר, הדיור מושווה השוק (marked-up-to-market) נושא את ההוצאות המקבילות לדיור חברתי אך מצריך השקעה מתמשכת נוספת, ואינו מבטיח שהדיור יישאר בשכירות מוזלת גם בעתיד.

נמשכים הניסיונות למציאת דרך לדיור חברתי בבעלות פרטית, בעלויות נמוכות יותר, ובעיקר דרך סיוע ממשלות המדינה והממשל המקומי. במדינות רבות שיעור מה-LIHTC הפדראלי (תקציב לניכוי ממס עבור בניית דב"י) מוקצה לסבסוד מלאי דיור חברתי. לעיתים הפתרון, בהנפקת אגרות חוב פטורות ממס. מדינות מסוימות הנפיקו אגרות שימור הנתמכות על ידי הון שאינו פדראלי או על ידי הקצבה מיוחדת. משאבים אלו מיועדים לרכישת דיור, בתמורה להגבלות ארוכות טווח, ובדרך כלל עם תנאי המאפשר "זכות סרוב ראשונה" כשהנכס מוצע למכירה או אופציות לקניה. עם כלים ומשאבים נוספים אלה, תוכניות, כגון ה-mark-to-market ואפילו תלושים המבטיחים את הישג היד לאלו שביתם לפתע פסק מלהיות דב"י, יש בהם לספק פתרונות דיור קבועים יותר.

לארגונים ופעילים מהשטח היה משקל רב באופן התפתחות התוכניות. בשנים האחרונות נאמני השימור כפו שותפויות עם הערים, המדינות וקבוצות שקמו מן השטח לשם יצירת לחץ על הממשל הפדראלי להשוות במענקים את ההון של תוכניות מקומיות למימון דב"י. ההצעה זכתה לתמיכה של שתי המפלגות וכיום אוחדה עם רעיון רחב יותר ליצירת 'קרן נאמנות לבניה ולשימור הדב"י למעוטי הכנסה'. הדבר ממחיש את כוחם של אותם ארגונים מהשטח שהביאו לקידום דבר העומד בסתירה עם רצון הממשל להקטין את ההשקעה הפדראלית.

לטענתה של Paradise Achtenberg, הממשל הפדראלי לא השכיל, לאורך שלושים שנות אספקת דיור דרך הסקטור הפרטי, לאזן את הקונפליקט בין זכויות הקניין הפרטי וצרכי הדיור החברתי. שימור יחידות הדיור כדב"י ייתכן רק בדרך בה האינטרסים של שני הצדדים ימולאו, במצב בו הבעלים הפרטיים מרוויחים אך לא בעלויות הפוגעות בעלויות דיור ברי השגה (Paradise Achtenberg, 2006).

3.2.1.3 בריטניה

בבריטניה השינויים במדיניות מתרחשים בהווה ורובם מהווים חידוש. קיימת הבנה כי יש לחזק את הסקטור, לאפשר בחירה באשר לחזקת הדיור גם למעוטי האמצעים, וליצור מלאי איכותי של דב"י לשכירות. ראשית, החלה הממשלה בהסרת התערבותה בהתנהלות השוק באמצעות דיור מוגן ושכר דירה מוגן. במסגרת תוכנית ה-Buy-to-Let, עודדה הממשלה יזמים לרכוש דיור לשכירות, העניקה להם משכנתאות מוזלות ואפשרה להם להזדכות מעלויות תשלומי המשכנתא והתחזוקה בחישוביהם למס ההכנסה.

1996, יצירת קרנות השקעה לדיור (Housing Investment Trust, HITs) המעניקות למשקיעים במימון אספקת דב"י לשכירות, הטבות מס. אולם, קרנות אלו לא משכו משקיעים רבים ולא היו אפיק השקעה כדאי (Barry, 2001)

עיקר הסבסוד בבריטניה נעשה על ידי תקציב מענקים, סל מענקים לדיור, מענקים אלו ניתנו בעבר לאגודות הדיור שהן בעלי-בתים-חברתיים-רשומים (RSL's) בלבד. כחלק מתוכנית התקציב לשנים 2006-2008, בפעם הראשונה, יזמים פרטיים שאינם אגודות הדיור הרשומות, יכולים להתחרות ישירות על מענקי הדיור לבניית דב"י (Social Housing Grants). הכוונה להגביר את יעילות אספקת הדב"י על ידי הגדלת התחרות. כתנאי לקבלת המענק הפרויקט לבניה חדשה, נדרש מימון נוסף כך שלפחות 40% מהפרויקט ימומן על ידי מקורות פרטיים. עד למאי 2006, שבע חברות פרטיות זכו למענקים לבנית 2,170 יחידות דיור (Wilson and Anseau, 2006). המענקים מוענקים לפרויקטים המקדמים דב"י למעוטי יכולת, אך גם לפרויקטים המכוונים לעירוב הכנסה.

הרעיון לחוזהים לשכירות ארוכת טווח של דירות לשכירות מוזלת, מבעלי דיור פרטיים זוכה לעניין גם בבריטניה. שם מוצע כי הרשויות המקומיות ישכרו מבעלי הדיור שבסקטור הפרטי (to lease) שרותי דיור לשכירות, בחוזהים ארוכי טווח של 25-30 שנה. שרותי הדיור יכללו תחזוקה וניהול, יעוגנו בחוזה ולאחר תום התקופה, יפוגו או יפתחו למשא ומתן מחודש. לטענת המתנגדים העלויות לציבור תהינה גבוהות ובנוסף, החוזהים, כפי שהם מוצעים היום, אינם מותירים מקום לגמישות ולדרישות המשתנות באיכות הדיור, הניהול והתחזוקה (Groves, 2002).

משרד האוצר ומשרד סגן ראש-הממשלה, במסמך מדיניות הדיור שפורסם בקיץ 2005, מכיר בצורך הממשל להעמיק את התקציב לדיור, להגדיל את המלאי ולחזק את הסקטור המספק דיור מוזל, מתחת למחירי השוק. בנוסף, פונה המדיניות לעידוד שותפויות של רשויות הדיור עם הסקטור הפרטי (Brown and Prescott, 2005).

3.2.2 סבסוד עקיף של יזמי דב"י

בסבסוד העקיף, של יזמים הבונים דב"י, אינו מתבטא בהעברה מידית של הון, אלא, היזמים מקבלים התחייבות כספית עתידית, כמו התחייבות חוזית לשכירת הנכסים, או ויתור על תשלומי מיסים עתידיים. הדפוס הנפוץ לתמיכה בבניית דב"י בארה"ב, עוד יותר מתמיכה ישירה לבניה, הוא באמצעות **זיכוי מס (tax credits)**. הרחבנו על מנגנון שהיה למנגנון פעיל ואפקטיבי לאספקת

דב"י בארה"ב אולם, מדינות נוספות כגון אוסטרליה ושוודיה, מציעות מנגנונים המאפשרים סבסוד דרך זיכוי ממסי מדינה.

3.2.2.1 ארצות הברית

עיקר עניינו הוא בתכנית העיקרית היום לסבסוד היצע הדב"י, התכנית הפדראלית בארה"ב לניכוי מס (LIHTC, Low Income Housing Tax Credit). תוכנית ממוקדת לסבסוד מכון-פרויקט, ומקור עקרי לגיוס הון ולעידוד השקעה של משקעים מן הסקטור הפרטי, לשם בנית דיור חברתי בשכירות מוזלת לזכאים ולבנית דיור מגוון אוכלוסיה בפרויקטים של בינוי או שיקום. התכנית מציעה זיכויי ממס ממשלתי למשקיעים פרטיים, אשר תמורת ההטבה במיסים, מתחייבים להקצות שיעור מיחידות המגורים לדב"י, בתנאים מסוימים ולתקופה קבועה מראש (Dreier, 2006; Swack, 2006, Malpezzi and Vandell, 2002; Cummings and DiPasquale, 1999; Krumholz, 1997; Bratt et al, 1995).

גודל ההסדר

תוכנית הסבסוד הגדולה ביותר להיצע דיור לשכירות עבור מעוטי הכנסה; במהלך שנת 2003 בלבד, התכנית סייעה לבנייה של 1.2 מליון יח"ד, יותר מכל יחידות בדיור הציבורי שניבנו בחמישים שנות הדיור הציבורי. 28% מכל הבניה לרבי משפחות שנבנו באותה שנה, נבנו במסגרת תוכנית זו (Schwartz, 2006).

ההיסטוריה של תוכנית ה-LIHTC

ראשיתה של התכנית ברפורמת המס של שנת 1986. אז, אישר הקונגרס כחלק ממדיניות הפדראלית לעידוד אספקת דב"י, תוכנית שנועדה לסייע בעלויות הבניה או השיקום של דב"י בידי תאגידי או פרטים. סכום הזיכוי מהמס הפדראלי, המוענק לכל מדינה הוא תחשיב המבוסס על פי מניין האוכלוסייה, \$1.9/נפש בשנת 2006 (פויביש, 2006a). מדינות רבות בארה"ב, מציעות מנגנונים דומים ומשלימים, המציעים זיכוי ממסי המדינה.

הקצאת אישורי ניכוי המס (LIHTC) מנוהלת, באישור הקונגרס, על ידי הרשויות בעבור פרויקטים מאושרים: קובעי המדיניות במדינה או ברשות, קובעים את מטרות התכנית, מבקרים פרויקטים לרווח ושלא למטרות רווח, מבקרים עלויות והם האחראים לקביעת גובה זיכוי המס המוענק ואשר יבטיח את כדאיות הפרויקט. הרשות מפרסמת את הדרישות לקבלת הזיכוי ואת המועדים להגשה ולהכרזה על הזוכים (Schwartz, 2006; Swack, 2006). סוכנות המיסוי (IRS) אחראית על הפיקוח והתיאום הפדראלי (Katz and Turner, 2001).

על היזם להגיש תוכניות אדריכליות ותוכנית עסקית מפורטת, בעבור הפרויקט אותו הוא מבקש להקים. התוכנית כוללת את מבנה מימון הפרויקט ורשימת משקיעים מהסקטור הפרטי שגייס היזם, וסכום ההשקעה אליה הם מתחייבים. היזם המשקיע ראשי לנצל את הזכויות לזיכוי ממס כנגד הכנסות אחרות, או לסחור בהן בכדי להשיג מימון נוסף. ההשקעה הפרטית בדרך זו יכולה להגיע עד ל-70% ממימון עלות הפרויקט (Olsen, 2001).

פירושו של הזיכוי ממס הוא כי המשקיע בפרויקטים מאושרים, זכאי לזיכוי כנגד חבות מס ההכנסה הפדראלי, סכום שהוא אחוז קבוע מעלות הנכס (עלויות הפיתוח ללא עלות הקרקע והוצאות שאינן מוכרות) עד ל-9% מעלות זו ולתקופה של עשר שנים עד 15 שנים (15% מההשקעה על-פי, Dreier, 2006). הסכום המועבר לבניית דב"י, אינו תרומה, אלא השקעה המעניקה תשואה למשקיע (Krumholz, 1997). בעבור בניה או שיפוץ בסכום הקטן מ-\$3,000 ליחידה, תיתכן תוספת סובסידיה של כ-4% לשנה. לעומת זאת, במידה והיזם זכה להטבה או סובסידיה פדראלית נוספת, אחוז הזיכוי ירד (Swack, 2006). מוסדות פיננסיים המשקיעים בפרויקט מסוג זה, יכולים לזכות בהכרה בהשקעתם כהשקעה בקהילה, אותה הם נדרשים לספק (Dreier, 2006).

בתמורה להטבת המס, היזם מתחייב להשכיר שיעור קבוע מהדירות לבעלי הכנסה ממוצעת או נמוכה. התמהיל שונה מרשות לרשות אך בדרך כלל, לפחות 20% מהדירות יושכרו למשקי בית שהכנסתם עד 50% מחציון השכר באזור, לפחות 40% יושכרו למשקי בית שהכנסתם עד 60% מחציון השכר באזור. על-פי החוק הפדראלי, על שכר הדירה להיות במחירים סבירים עבור קבוצות אלו, לפחות 15 שנה שלאחריהן רשאי בעל הבית להשכיר במחיר השוק (Dreier, 2006).

הערכת הסדר הזיכוי ממס לבוני דב"י

התכנית האמריקאית לעידוד ובניה של דב"י, באמצעות ניכוי מתשלומי מס ההכנסה ליזמים (LIHTC), זוכה בעבודה זו לתשומת לב מיוחדת. ראשית, זו תוכנית מתוחכמת שבנויות לתוכה תובנות של מקבלי החלטות בתחום מדיניות הדיר, אשר מסכמות עשרות שנים של ניסיון פרקטי ושל מחקר. שנית, התוכנית מותאמת לרוח הנושבת במסדרונות השלטון במרבית המדינות בדבר שיתוף בין הרשויות הציבוריות לסקטור הפרטי בפרויקטים שעשוי להיות בהם, לצד התועלת החברתית אפשרות לרווח כספי ליזמים. לפיכך הוקדש מאמץ מיוחד לזיהוי יתרונותיה וחסרונותיה של התוכנית ובמיוחד התעמקנו בהערכת המידה בה התוכנית משיגה את מה שנראה לנו כמטרותיה.

בחינת התוכנית ביחס למטרותיה :

הגדלת מלאי הדב"י

עם השנים התוכנית הופכת פופולארית והדבר מתבטא בגידול העצום בניית יחידות דיור במהלך השנים האחרונות. בעשור הראשון (החל מ-1986 ועד 1995), נבנו בסיוע התוכנית 550-600 אלף יחידות דיור (Cummins and DiPasquale, 1999), וכמעט מליון יחידות דיור עד לשנת 2002 (Swack, 2006). במהלך שנת 2003, התכנית סייעה לפיתוח 1.2 מליון יח"ד, יותר מכל שנות ההסדר יחדיו, כ-30% מכל הבניינים מרובי הדירות שנבנו באותה עת (Schwartz, 2006).

צמצום ריכוזי העוני ועידוד "דיור מעורב הכנסה"

Glastner כותב על התכנית כי היא משמשת כאמצעי עיקרי לעידוד יזמים לבניית דיור לאוכלוסיה מעורבת (Glastner, 2002). היעד לפיזור ריכוזי העוני הוא יעד נורמטיבי מרכזי בתפיסה העכשווית לשיכונם של מעוטי ההכנסה, האמצעי לפיזור ריכוזי העוני הוא יצירת מתחמי דיור

מעורב הכנסה' (mixed-income) בשכונות בעלות ריכוז עוני נמוך. שיעור ניכר מהפרויקטים שנבנו בעזרת התוכנית הם מעורבי הכנסה' (Dreie, 2006).

במאמר הפותח סידרה של מאמרי ביקורת, בוחן McClue, מימד זה של הסדר ה-LIHTC. לטענתו, ככל שנטמע ההסדר, הורחב המעגל המרחבי וחדר אל הפרוורים והשכונות האמידות יותר עוני מועט יותר ובכך מסייע ההסדר למטרה של פיזור ריכוזי העוני, גם אם זו לא צוינה כמטרת ההסדר עם היווסדו. בעבר, סבסוד היצע הדיור סיפק יחידות בעיקר בשכונות בעלות מדדי עוני גבוהים, בחלקו, משום הקושי בגיוס כספים לפרויקטי דב"י. הפופולאריות של הסדר ה-LIHTC, הביאו לכך שהמחיר אותו מוכן המשקיע לתת תמורת הזיכוי עולה, הסיכון אותו נוטלים נותני המשכנתאות או השוק המשני, יורד. אלו, מקלים על היזמים לגייס מימון ליזמות חדשה ולהזדקק למרכיב הלוואה קטן יותר. כך, עם התבגרותה של המערכת, כספים רבים יותר מבעבר, מופנים ליוזם דב"י גם באזורי הפרוורים, שם מדדי העוני בדרך כלל נמוכים (McClue, 2006).

הכותב ערך השוואה בין הסדר ה-LIHTC, למנגנון מענקי הדיור (HCVP, Housing Choice Voucher Program) בו הסבסוד מוענק לדייר ולכאורה, יש ביכולתו לבחור ולגור בשכונות ופרוורים אמידים יותר. עולה כי שני ההסדרים הצליחו לאפשר לזכאים לחדור לשכונות ופרוורים עם יתרון לשיעור יחידות הדיור שסופקו בפרוורים במסגרת ה-LIHTC מול שיעורן בקרב מקבלי המחאות הדיור. אם זאת, שתי התוכניות עדיין מספקות שיעור גבוה של דיור באזורים בעלי ריכוזי עוני גבוהים. לעומת קבוצת מקבלי המחאות הדיור, ידוע מעט על הרכב הדיירים השוכרים במסגרת הסדר ה-LIHTC. על פי החוקים הקיימים סביר להניח כי יהיו אלו אמנם זכאים בעלי הכנסה מועטה, אך ייתכן ובין הזכאים יהיו אלו החזקים יותר, הניצבים בתקרת הזכאות לדיור, ולא העניים יותר. גם אם פיזור ריכוזי העוני לא נכלל כמטרה ומדד להצלחת הסדרים אלו ולכן, כישלון במדד זה אינו מעיד על כשלון מובנה; הרי ששתי התוכניות מקדמות רעיון מרכזי זה בתפיסה לקידום הזכאים ולפיכך ראוי, לטענתו, לבחון מימד זה. האתגר הוא למקסם את הצלחת ההסדר לחדור לאזורים שהיו חסומים בעבר עבור מעוטי ההכנסה, מבלי לפגוע בהישגים שכבר הושגו (McClue, 2006).

בשלושת מאמרי תגובה משל Freeman, Varady ו-Rengert, קיימת הכרה בהישגי התוכנית באספקת דב"י בשכונות בעלות מאפייני עוני נמוכים. הביקורת, היא בעיקרה על טעויות היכולות לנבוע מהרזולוציה בה נבחנו הדברים. Rengert קורא לבדוק את הנתונים בהשוואה בין מדינות בארה"ב. הוא קורא למחקר מפורט יותר הכולל התייחסות לגורמים משפיעים, התנהלות או אסטרטגיה שיש והביאו להצלחה ושיאפשרו לסוכנויות ולמדינות ללמוד מהן. Varady טוען, כי ה"שכונה" מתייחסת לתא שטח גדול שאינו מאפשר הבנה אמיתית של מיקום הדב"י ביחס לסביבה ושילובו בה. לטענתו ייתכנו כיסים של עוני או הבדלה מהסביבה. הכותבים כולם, מצרים על מחסור בידע ברמת הפרויקט והרכב משקי הבית בו: לטענתו של Varady, ברבים מהפרויקטים הנבנים במסגרת ה-LIHTC קיים ייצוג גדול של מקבלי מענקי דיור. פרויקט שאינו מעורב דיו ומאוכלס ברובו במעוטי הכנסה יאבד את היתרונות שבעירוב ההכנסה. גם Freeman קורא למחקר

מעמיק לבחינת הרכב הדיירים והשכונות אליהם הגיעו. הוא מציע שיטה של מיפוי מרחבי וניתוח הרכבם של משקי הבית שזכו למענקי דיור, ובדיקה נקודתית של הסביבה ומאפייניה בכל אזור בו נבנה פרויקט LIHTC. Rengert מצטרף ומבקש מבט קרוב יותר, שיתייחס למיקום ולהרכב משקי הבית מוצאו, גזעו, וגיל חבריו. Freeman מוסיף ומציע, לבחון בקשות שנידחו להכרה לצורך זיכוי ממס, וללמוד מהן על דפוסי מנגנון האישור ועל הפרופיל והמכניזם של המבקשים (Freeman, 2006; Rengert, 2006; Varady, 2006). שאלת הרכב הזוכים לדיור בתנאים מועדפים שיש בהם לשפר את סיכוייהם ומצבם, יכולה לסייע לייעול הדרכים להשגת ערך זה. עשרים שנות ההסדר הם זמן מספיק בו ניתן לאסוף יותר ידע ביחס לציר הזמן.

מענה לאוכלוסיות מגוונות של "זכאים" ומעוטי היכולת

ביקורת נוספת מתייחסת לזוכים, בסופו של דבר, להתגורר בפרויקטים הנבנים המופיעה הן בספרות, הן מהמודל האוסטרלי שבהמשך, ומחוזקת מדבריו של Richard Baron¹⁴, העומד בראש חברת יזמות חברתית גדולה בארה"ב. מתוך הביקורת עולה כי הדירות נשכרות בידי משקי בית עם נתונים טובים יותר ולא בהכרח, כל נזקק יכול למצוא דיור בפרויקטים הנבנים. בהרצאתו, Richard התייחס לפרויקטים לפינוי ובינוי וציין כי רק 30% לערך, מתוך המפונים מאתר הפרויקט המקורי, נמצאים מתאימים להתגורר בפרויקטים המשוקמים (עליהם להוכיח כי הם נקיים מסמים ומועסקים או בתוכניות הכשרה לתעסוקה ועוד), לאלו זכות ראשונים לאכלוס השיכון. סימוכין לכך גם במאמרם של Cummings and DiPasquale (1999) תומכים בך שהפרויקטים אינם מכוונים לעניים ביותר ולא נותנים לאוכלוסייה זו, מענה.

במאמר עכשווי, נעשה ניסיון לבדוק השפעה אפשרית ועתידית של הטמעת תוכנית באוסטרליה, על הישג היד בדיור של מעוטי הכנסה. Wood et al. (2006) מאוסטרליה, בנו מודל סימולציה בזעיר אנפין (microsimulation model), הבוחן את התוכנית, לו הייתה מתקיימת באוסטרליה, בתנאים המקומיים של שוק ושל מדיניות דיור. המודל אמד וכימת את היחסים בין ההיצע לביקוש במדיניות הדיור. הנחת בסיס הייתה כי שכר הדירה בשוק מתאזן כנגד עלויות הבעלים על ההון (הריבית). תוכנית ה-LIHTC, אם כן, אמורה להפחית את עלויות ההון לבעלי הבתים הזכאים. הנחות נוספות הניחו כי שיעור האינפלציה זניח, וכי ייתכן ומידע על השוק, שאינו זמין כיום, יסייג את תוצאות הניסוי.

הכותבים הטילו ספק כי ההטבות מהן נהנה היזם, מועברות גם לנזקקים לדיור במחיר סביר. לטענתם, משום שלבעל הבית זכות לבחור את הדיירים המתאימים, לתוכנית תהיה השפעה מוגבלת על הביקוש לדיור בקרב מעוטי הכנסה. מחקרם תמך בטענה ומצא, כי אמנם בעלי הבתים נהנים מהפחתה בנטל המס אך, ההטבה אינה מועברת במלואה לשוק השכירות הנמוך. בארצות בהן קיים מבחן הכנסה לצורך סבסוד צד הביקוש, השפעת ה-LIHTC על היכולת להוזיל את מחיר השכירות, תעומעם בין אינטרס היצרן ובין מדיניות הדיור למענה לצרכי משקי הבית: התוכנית תגרום מחד, לירידה בסבסוד ישיר לנזקקים ומאידך, בעל הבית יישאר זכאי לתמיכה

¹⁴ Richard D. Baron, *McCormack Baron Salazar*, 22/5/2006, הרצאה בטכניון, חיפה

ללא קשר להרכב הדיירים בפרויקט. יתרה מזו, היות ושכר הדירה הוא מוצר בעל ביקוש קשיח, חלק מהטבת המס תועבר לבעלים בצורה של חזר גבוהה יותר. מהממצאים הראו כי בין השוכרים המשתייכים ל-20% העניים שבמשקי הבית האוסטרלי, 77% משלמים למעלה מ-30% מהכנסת משק הבית לדיור. על פי המודל, עם הכלת התוכנית שיעור זה ירד רק לכדי 72% (Wood et al. 2006).

לאור הניסיון האוסטרלי באספקת דב"י, ומתוך הספרות בארה"ב, הכותבים מעלים חשש כי בעלי הכנסה גבוהה יותר עשויים לשכור דירות זולות שיועדו, באמצעות זיכוי הממס, לחלשים יותר. הכותבים מביאים מתוך מאמר של McClue מארה"ב שנכתב בשנת 2000, דברים המחזקים גם במאמרו העכשווי, מהדברים עולה כי פרויקטים חדשים שנבנו בארה"ב באמצעות התוכנית, אוכלסו בבעלי ההכנסה ממוצעת ולא במעוטי ההכנסה, וכי הבעלים בחרו במשקי בית בעלי הנתונים הטובים יותר שהוכיחו כי יוכלו לעמוד בשכר הדירה. יזמי הפרויקטים נוטים לגבות שכר דירה על פי התקרה הגבוהה המותרת ולא בהכרח מותאם להכנסת משק הבית. אי לכך, הגדרת הקריטריון המנחה בעלים לדיור לאכלס על פי גובה ההכנסה, אינו מספיק בכדי להבטיח הישג יד לנזקקים באמת. כעשור לאחר תחילת ההסדר, בשנת 1997, דיירי היחידות השמורות לזכאים בפרויקטי ה-LIHTC, מרוויחים 45% מחציון השכר באזור. לשם השוואה, 22% בלבד, מקרב מקבלי המחאות הדיור בשנת 2005, היו בעלי הכנסה דומה. הכותבים מאוסטרליה, מציעים לשקול את יישום המנגנון באופן מצומצם, לגבי ארגוני דיור חברתי המחויבים לערכים נורמטיביים ולא רק כלכליים (Wood et al. 2006; McClue, 2006).

מעבר לקושי המובנה בהגדרות לקביעת גובה שכר הדירה, וסינון משקי בית העשויים להיקלע לקשיים, טוענים (Grigsby and Bourassa 2003), כי תוכנית ה-LIHTC, עוצבה לאספקת דב"י, בעיקר עבור החמישית (quintile) הרביעית בדרוג בעלי ההכנסה. לטענתם הפניה לאוכלוסייה זו, שלמרביתה דיור ובתנאים הוגנים, נובעת בראש ובראשונה משום שעלות הדיור עבור האוכלוסייה החלשה, עשויה להיות יקר הרבה יותר (Grigsby and Bourassa, 2003).

למרות היותו מנגנון רב עוצמה לגיוס ההון לפיתוח דב"י, גם ה-LIHTC לרוב אינו מסוגל, להוריד את שכר הדירה לערכים שבהישג יד למעוטי הכנסה ולבעלי ההכנסה צנועה ולשם כך על היזמים לגייס מקורות נוספים של מענקים או הלוואות. מרבית הפרויקטים, כשלושה רבעים מהם, נזקקים לסובסידיה נוספת כמו הלוואה מסובסדת. פועל יוצא של עלויות הפרויקטים הגבוהות הוא, שיעור גבוהה של דירות הנבנה כדיור יקר מידי עבור מעוטי ההכנסה. פחות מ-40% מהדירות למעוטי ההכנסה, מושכרות לדיירים בעלי הכנסה של פחות מ-30% מחציון ההכנסה (זהו בקרוב, קו העוני) ואלו נזקקים לסבסוד נוסף כגון מענקי דיור section 8, למימון עלות הדיור (Bratt et al, 1995; Dreier, 2006; Swack, 2006). יש להתייחס לשתי ביקורות אלה ולציין כאן את כתביו של Vale בעניין חידושו של מלאי קיים: ייתכן והרעיון לבניה חדשה עבור מעוטי היכולת אכן יקר ויש לחזור ולבחון דרכים לעידכון מלאי קיים, אולי אף מלאי מהשוק הפרטי שימצא מתאים.

מאמר שנועד לסייע לרשויות לשימוש נכון ב-LIHTC, הוכן עבור משרד השיכון והפיתוח האמריקאי (HUD). בכדי לתת מענה מיטבי לאוכלוסיות זכאים מגוונות, ממומלץ על שימוש בכמה תוכניות במקביל. הכותבים, מכירים בצורך ובמחסור החמור בדיור עבור לבעלי ההכנסה המועטה מאוד, שהכנסתם נעה מתחת ל- 30% מחציון השכר המקומי. הם פונים לרשויות וממליצים להעניק עדיפות או קרדיט נוסף, בתוכנית ה-LIHTC, ליזמים העונים על דרישות נוספות כגון בניה לעניים ביותר או למשפחות גדולות. לטענתם, שיעור הצלחתם של משקי בית עניים מאוד למצוא דיור בעזרת תלוישים לא נפל מהשיעור אצל בעלי הכנסה גבוהה מעט יותר. לפיכך, הפיתרון הוא בבניה ואספקה של יותר דירות ששכר הדירה בהן נמוך מהשכר ההוגן המקובל באזור (FMR) ובנוסף, סיוע משלים למשקי הבית, בעזרת המחאות דיור. לגבי משפחות גדולות, פרט לעידוד היזם, מוצע למדינה להקצות מענקים ממשלתיים אחרים, כגון מענק חינוך, בכדי לתגמל קהילות המקבלות אליהן משפחות מפרויקטים בשכירות מוזלת (Kadduri and Rodda, 2004).

בחנית הידע והספרות אינם מעודדים כאשר בוחנים את המענה הניתן בתוכנית לחלשים ביותר בחברה. החשש כי העברת אספקת הדיור לשוק הפרטי מתנגש עם מטרות השוק לרווח או לפחות לאיזון תקציבי, מוצא כאן את אימותו. הקשר הוא מורכב, היזמים חוששים כי האוכלוסיות החלשות, חד הוריות, משקי בית גדולים מאוד, מובטלים ואחרים, עשויים "להבריח" את התושבים האחרים והם נאלצים לתמרן בין הרצון ליצירת מתחם תוסס ומושך לבין הצורך לשיכון אותם אנשים. התוכנית, אם כן, מספקת מענה לזכאים ובכך היא מצליחה. אולם הצלחתה בדאגה לחלשים ביותר מבין הזכאים היא קלושה ביותר

בפסקה האחרונה, המאמר הפונה לאנשי הרשויות, ניתן פיתרון המשתמש בתוכנית כמנוף לעידוד ותמיכה במטרות חברתיות. הענקת עדיפות או הגדלת הזיכוי לפרויקטים שעונים על דרישות חברתיות מסוימות יכולות לסייע בהטיית הכף לסיוע לחלשים והבטחת הכדאיות ליזם.

הקטנת ההוצאה הממשלתית על דב"י

כוונת התכנית הייתה לייעל את השוק הפרטי לבניית דב"י והעברת חלק מהנטל שבאספקה ובמימון הדב"י, לפיתחו. לעיתים דרישות המדינה לבניה לאוכלוסיה עם צרכים מיוחדים, שיתוף גופים ללא מטרת רווח ללא נסיון מתאים, ושיתוף הקהילה, נתפסו כסיכון גבוה. הצלחת התכנית בקרב המשקיעים ורצונם לקחת חלק בה, העלה את מחיר הסבסוד המובטח, המחיר אותו מוכן היזם לשלם מראש, עבור הסכום שינוכה ממס לאורך 15 שנה. אותו מחיר הסבסוד עלה מ-42 סנט לדולר בשנות התשעים, ל-80 סנט לדולר ובשנת 2005 כנראה שעבר את 90 הסנט. העובדה שהמשקיעים מוכנים לשלם מחיר גבוה יותר עבור ניכוי המס גורר גם את המעגל השני של מלווים (סינדיקט, שוק משכנתאות משני) לתחושה של הורדת סיכונים ולספק יותר הון תמורת קניית הניכויים, כך היזמים נדרשים לפחות תמיכה וסבסוד לבניה עבור מעוטי יכולת. במקומות מסוימים, התחרות לקבלת הזיכוי, אילצה יזמים להענות לדרישה ולהעלות את משך תקופת המחויבות להישג יד, מעבר ל-30 שנה ויותר (Dreier, 2006; Schwartz, 2006; Swack, 2006; Cummings and DiPasquale, 1999). מבחינת גיוס הון מהסקטור הפרטי, התוכנית השיגה את

מטרתה וההשקעה בבניה חברתית, נראה שהצליחה לחזור לשוק ההון כהשקעה שאינה כרוכה בסיכון גבוהה אך נושאת תשואה כדאית.

אחת הטענות העיקריות כנגד התוכנית היא על כך שבסופו של דבר, עלות ניכוי המס עולה על עלותם של מענקים ישירים אילו היו ניתנים, מהממשלה. הטענה כי המנגנון הכרוך ביישום התוכנית יקר מאוד וחוסר היעילות מתבטא בחלקו הקטן של הון הסופי המשמש לבניה מסה"כ עלות התוכנית והעלויות לממשלה. סכומים רבים מופנים למנגנון התומך (מינהלה, בירוקרטיה, שכר טרחת עו"ד ורואי חשבון) ואינם מושקעים בדיוור, אלו מתווספים להון האבוד, הסכום שלא התקבל ממיסים (Swack, 2006). Quigley מביא מתוך (Stegman, 1991), שבחן את שנותיו הראשונות של ההסדר ומהדברים עולה כי ההשקעות שהושגו באמצעות מנגנון הזיכוי ממס הן רק כמחצית מהעלויות לאוצר המדינה (Quigley, 2000). מחקר מאוחר ורחב יותר של Cummings and DiPasquale (1998) אישר את ממצאיו של Stegman עבור השנים הראשונות אך הראה התייעלות ותחרותיות סביב הזכאות לתוכנית בחלוף הזמן. עדיין התכנית מורכבת אך יעילותה עלתה לאין שיעור. התייעלות והמשיכה של התוכנית בעיני המשקעים, כפי שתואר מעלה, הביאה לירידה ביחס בין העלות למשקיעים והעלות לממשלה (Schwartz, 2006; Quigley, 2000). העלות הגבוהה של התוכנית לחברה, היא גם ממצאיהם של (Cummings and DiPasquale, 1999), יחידות הדיוור זוכות לסבסוד גבוה. גובה החזרי המס מסה"כ סבסוד יחידות הדיוור הוא גבוהה (שני שלישים) ובמרכזי הערים הסבסוד עשוי להיות גבוהה עוד יותר.

Dreier בוחן במאמרו את הצלחתה של התוכנית ומצביע על כך שקיימת תמיכה בהוצאה שהיא "כמעט בלתי נראית". הזיכוי ניתן בחסות חוק אך לא כהוצאה בתקציב ולכן אינה מהווה איום או קונפליקט כנגד סעיפי הוצאות אחרים. העובדה שהעלויות אינן מופיעות בתקציב הפדראלי מסווה הוצאות תפעול נוספות הכרוכות בניהול התוכנית (Dreier, 2006). אמנם, הזיכוי השנתי המוקצה לרשויות המדינות, מחושב על פי למספר תושביהן עדיין קיים קושי בחישובי העלות האמיתית לאורך זמן וההליך עומד בניגוד לרעיון השקיפות בניהול.

לדבריו של Dreier, אחד מיתרונות התוכנית הייתה הסובסידיה הנמוכה ליחידת דיוור מאלו המקובלות בתוכניות סיוע אחרות (\$27,300 לעומת \$35,000 בתוכנית השימור). אולם, למעשה זו הטעיה משום שיש צורך בתקציבים נוספים וכשלושה רבעים ממשקי הבית מעוטי היכולת הגרים בפרויקטים אלה, נעזרים ישירות או בעקיפין, מסובסידיה נוספת (Dreier, 2006).

מול כל הביקורת אין לשכוח מרכיב נוסף: היזם מגייס כספים לשימוש בזמן הבניה, ההסדר תומך בהוצאה המידית עבור היתכנותו של פרויקט. העלות לממשלה נפרשת לאורך מספר שנים. במובן הזה ההסדר מאפשר בניה של מספר רב יותר של פרויקטים בו זמנית.

אם חלקה הראשון של המטרה, עידוד ועירובו של הסקטור הפרטי אכן מולאה, חלקה השני הקשור להעברת הנטל מן הממשל, אינו ברור. אמנם, ערכי הזיכוי ברורים ויש מעקב על הקצאתם ופירעונם, אך משום שאינם חלק וסעיף מהתקציב קשה לעקוב אחרי הדברים ובעיקר אחרי העלויות הנוספות הקשורות בניהול התוכנית. מן הדברים נראה כי במהלך שנות ההסדר ההוצאה

הציבורית יורדת מול עליה בגיוס ההון מן הסקטור הפרטי. אולם הדבר שהפך אבן שואבת, רעיון זיכוי המס, נותר מרכיב בעייתי משום חוסר השקיפות המובנת בעצם הרעיון.

ייעול תהליכי אספקת הדב"י

אמנם התכנית מאפשרת היתכנותם של פרויקטים, אך הדרך לביצוע ארוכה. השגת המימון הסופי היא מורכבת ונפתלת וייחודית לכל פרויקט. על היזם להתחיל תהליך של הרכבת הסכמים למימון בכל פרויקט מחדש (Bratt et al, 1995). לאחר השלמת הבניה, אין ערובה לכך שהמלכ"ר, המשקיע או הדיירים, ימשכו להיות הבעלים לנכסים בתום 15 שנות הסכם הזיכיון שנערך עם איגוד המשקיעים (syndication), גוף הרוכש את המשכנתא בשוק משני, הנועד לפקח על שווי הנכס, ולא עם היזם עצמו. עם זאת, נכון להווה, הדירות חייבות להישאר בהישג יד למשך 30 שנה (Swack, 2006). את שילובן של מספר תוכניות להשגת המימון הדרוש, רואה Quigley כיתרון וכעדות לגמישותה של מדיניות הדיור. חבילת המענקים מחולקת על פי רוב, על ידי הסוכנויות המקצות את הזיכוי להחזרי המס אך אילו אינם מספקים ונדרש מימון נוסף; יותר ויותר פרויקטים הנעזרים בהחזרי מס, משלבים מענקי HOME ותרומות מקומיות דרך חבילת מענקי ה-CDBG. הכותב רואה בכך החזר שליטה למקבלי החלטות המקומיים ורתימת כוחות מקומיים לצרכי הקהילה המקומית, לעומת קבלת החלטות בידי פקידי הרשות הפדראלית המנותקת מהצרכים המקומיים (Quigley, 2000).

טבלה 3.4 : חישובי שלב I בפרויקט הדיור שנבנה בסנט-לואיס
Table 3.4: Budget Computation for Stage I of a Housing Project in Saint-Louis

משכנתא ל-40 שנה	\$2,180,000
תקציב מתוכנית HOPE VI, עבור הדיור הציבורי שבפרויקט	\$9,153,000
מימון של חברות ותאגידים פרטיים דרך תוכנית הזיכוי ממס (LIHTC)	\$3,720,000
מימון בתרומה מהסקטור הפרטי בקהילה	\$2,500,000
מענק מעיריית סנט-לואיס	<u>\$1,650,000</u>
סה"כ שלב I:	\$19,203,000

טבלה 3.3, מתוך הרצאתו של Richard Baron במאי 2006, מדגימה את מורכבות בניית תקציב לפרויקט דיור בהישג יד. הפרויקט ממנו הובאו הנתונים, הוא פרויקט פינוי בנוי של דיור ציבורי. מרבית הדירות מיועדות להיות בשכירות מוזלת ו-40% מהן לדיירים במחירי שוק. הטבלה, מציגה את מורכבות בניית התקציב. המחירים עצמם חשובים, אך יותר מכך, המשקל היחסי של כל סעיף בתקציב. מהנתונים, ניתן ללמוד על כך שלמימון ישיר בדמות מענקים ישירים (HOPE VI) עדיין משקל רב בתמהיל בניית התקציב.

במאמרו Swack מציע לשכלל ולבחון צורות אחרות לגיוס הון והוא מציג דוגמא של תוכנית מועדפת שהונהגה בניו-המפשייר. התכנית מציעה החזר של זיכוי ממסים עבור 75% מסכום ההשקעה המיועדת לפיתוח דב"י (תרומת נכס או מימון אספקתו). עדיין, 25% מההשקעה מהווה תרומה ללא זכות להחזר. ובנוסף, מנגנון תמיכה פשוט יותר מבטיח שרוב הכספים יופנו לפרויקט עצמו. פרט לעצם התרומה הישירה לפרויקט, הכותב מעריך כי יש בהגדלת המימון לדב"י, לעורר

תהליכים פיננסיים נוספים כגון, הגברת נכונות הבנקים להרחיב את מרכיב החוב (dept) בפרויקטים והורדת העמלה על החוב, דבר שיתבטא ביכולת לשרת בעלי הכנסה נמוכה יותר (Swack, 2006).

למרות הקשיים בהרכבת סל מימון הולכים ורבים הפרויקטים הנבנים. גם בפרמטר זה הניסיון מביא להתייעלות עם הזמן וכמובן, לירידת הסיכון והצלחות העבר, משקל בגיוס סלי מימון עשירים יותר. אספקת הדיור אינה מסתכמת במימון ותהליך הבניה יוצא נישכר מעירובו של הסקטור הפרטי. חברות שבניה היא עיקר עיסוקן מעורבות בבניה עצמה והעדויות להצלחה היא במספר יחידות הדיור שעולה משנה לשנה.

שיפור איכותו של מלאי הדב"י

הגישה בעשורים האחרונים, גורסת כי המגורים הם יסוד מפתח לסיכוי להזדמנויות כלכליות, עיצבה את המדיניות הפדראלית שמטרתה כיום היא צמצום הפרדה ובידול (segregation) מעמדי או גזעי. החשיבה הישנה בדבר העוני כגורם לתת-דיור, פינתה מקום לתפיסה כי תכנון ועיצוב הדיור וסביבתו יש בהם להשפיע על יצירת ההזדמנויות (Glastner, 2002). הבניה החדשה נועדה להסיר את סימון האוכלוסייה מעוטת היכולת, ולנתק את הקשר לדיור בו הם גרים: לא עוד מבנים המובדלים בעיצובם וריכוזם במרחב. אלה הוחלפו במתחמים בהם יחידות הדב"י אינן מובדלות במראה או בעיצוב.

אין ספק שבניה האמורה למשוך קהל מהשוק הפרטי, צריכה לספק לו את האיכויות אותן הוא מחפש, החל בעיצוב, דרך שירותי קהילה ושירותים תומכים, נגישות ואיכות בניה. כך, ניכרת השפעת כוחות השוק על פעולות היזמים והצורך לרווחיות מכתוב את מיקום הפרויקטים ואופי הבינוי. פרויקטים יבנו באזורים אטרקטיביים ובאיכות בניה שתמשוך את אלו שישכרו או ירכשו במחירי השוק ותגדיל את הסיכוי לרווח עבור היזם. במדגם אותו בחנו Cummings and DiPasquale (1999), התכנית שמשה לבניית דיור יוקרתי יותר מזה המיועד למעוטי הכנסה, בשכונות עניות. נתח נכבד במדגם נבנה בשכונות עם ריכוז גזעי גבוהה. אם זאת, למעלה מ-30% מהדיור, נבנה בשכונות שלמעלה מ-90% מתושביהם לבנים. כאשר כדאיות הפרויקט ליזם מהווה שיקול בייזום הפרויקט, קיים החשש כי טובתם של החלשים לא תהיה תמיד כנגד עינו. מאידך, רצונו בפרויקט המחזיק את עצמו מגינה גם עליהם מפני התדרדרות במצב הפרויקט ייתכן וזו הסיבה גם להבדל בעלויות הגבוהות יותר בפרויקטים שנזמו על ידי היזמים הפרטיים למטרות רווח לבין עלויות הפרויקטים שיזמו גופים בעלי שליחות חברתית שאינם למטרות רווח (Malpezzi and Vandell, 2002; Cummings and DiPasquale, 1999).

בניה של מלאי חדש ומעודכן במתחמים הנסמכים על אוכלוסייה מגוונת. דיור שאינו נבדל מסביבתו ושכניו ונגישות לשירותים ותעסוקה תורמים לרמתו הכללית של המלאי כולו. אם זאת, לא מצאנו ספרות המתייחסת למפרט הטכני של הדירות המיועדות לזכאים בתוך אותם מתחמים והאם הן נבדלות בכך מיתר הדירות במתחם.

שמירה על מלאי הדב"י איכותי לטווח ארוך

משום שההסדר בן שני עשורים בלבד, לא ניתן עדיין להעריך כיצד ימומנו שיפוצים ועדכוני דיור עתידיים. דירות רבות שנבנו בתחילת הפרויקט אמורות לעבור בקרוב לשוק הפרטי. בתחילה,

הדרישה הייתה להתחייבות לשמירת הדיור עבור הזכאים לסיוע למשך 15 שנה, והיום מדובר על שלושים שנה ויותר, של הבטחת דב"י. ברבים מהפרויקטים קיים סעיף המאפשר לארגוני דיור ללא מטרת רווח את זכות הראשונים לרכישת המבנים, עדיין, הדבר ידרוש תקציבים לרכישה ותחזוקה של פרויקטים אלו. Cummings and DiPasquale (1999), טוענים כי לאורך זמן, ללא תוספת מימון משמעותית, לא ניתן יהיה להשיג את מטרות התכנית לדב"י למעוטי הכנסה ושיתוף הסקטור הפרטי. עלויות התחזוקה ועדכון הדיור עשויים להיות מעבר ליכולתם של מעוטי היכולת ולאץ את הבעלים להעביר את מלאי הדיור לשוק החופשי בכדי לשמור על איכות הפרויקט.

טבלה 3.5: השתנות תוכנית ה-LIHTC לאורך 20 שנות קיומה
Table 3.5: Changes in the LIHTC Program over 20 Years

2006	1996	1986
התכנית מתקבלת בחיוב אצל הרשויות, הסקטור הפרטי ובציבור	2000 אישור הקונגרס תוספת תקציב של למעלה מ-40%	במסגרת הרפורמה במס, זיכוי ממס למשקיעים פרטיים: פרויקטים לשכירות במחיר הוגן
כל 90C שהשקיע היזם, עלה דולר \$1 לממשלה		כל 42C שהשקיע היזם, עלה דולר \$1 לממשלה
רמת סיכון ירדה, פעילות ענפה והון זמין למימון פרויקטים		רמת סיכון גבוהה, והתערבות מועטה של השוק המשני
הבטחת היחידות במאגר הדב"י ל-30 שנה ויותר		הבטחת היחידות במאגר הדב"י ל-15 שנים
מספקת הגדולה ביותר של דב"י: 1.2 מיליון דירות במהלך 2003 בלבד	עשור לתכנית: נבנו במסגרת התכנית 550-600 יח"ד	

העלייה באטרקטיביות התוכנית אפשרה את העלאת הדרישה למשך זמן ממושך יותר לו היזם מתחייב, להבטחת הדירה כחלק ממלאי הדיור למעוטי יכולת ולזכאים. למעשה, במשך עשרים שנות התוכנית הוכפל משך הזמן מ-15 לשלושים שנה. מבחינה זו הפרויקט משיג מעבר למטרתו בתחילת השמתו. ההישג גדול עוד יותר בהשוואה ל-15 השנים, מגבלת הזמן לזכאות למענקי הדיור. אם זאת, עדיין נותר נושא עדכון המלאי ועתיד הדיור מעבר לזמן זה לוט בערפל וכך גם שאלת העלות העתידית לפתרונם.

עידוד ערכים נורמטיביים בסקטור הפרטי

אספקט נוסף הוא הכדאיות הכלכלית של הפרויקט מול איכויות ערכיות שהוא מעורר ומעודד. המדינה משקיעה בפרויקט סכום גבוהה מזה המתקבל מן המשקיעים, אך בתמורה זוכה הסקטור הפרטי לתרום ולהתגייס למען הקהילה ועבור ערכים חברתיים שאין להם תג מחיר.

Cummings and DiPasquale בדקו את עלויות הפיתוח ליחידת דיור ומן הנתונים נראה כי עלות הבניה הכוללת, גבוהה יותר אצל יזמים הפועלים שלא למטרת רווח. אם זאת, על אף העלות הגבוהה, יש והמדינות נותנות לארגונים אלו וליתרונות אלו משקל ועדיפות, משום שהם מביאים רמה אחרת של מחויבות ותמיכה בקהילה וביכולתם להתגייס גם לאסטרטגייה הכוללת של פיתוח

קהילה. בכל מדינה, 10% לפחות מהקצאת החזרי המס השנתיים, מיועדת ליזמים שאינם למטרות רווח. המדינות יכולות להחליט על שיעור גבוהה יותר ובחלקן כך הדבר (Cummings and DiPasquale, 1999).

להשקעה החברתית יש ערך גדל והולך וחברות נמדדות גם על תרומתן לחברה. הבנקים נהנים מההשקעה בפרויקטים ומהכרה וקרדיט לו הם זקוקים מתוקף חוק ה'השקעה בקהילה' כמענה לצרכי האשראי של קהילות מעוטות הכנסה. החברות הפרטיות זוכות באהדת הציבור בתמיכתן בגופים ללא מטרת רווח, כגון ה-CDC's, הפועלים למען הקהילה (Dreier, 2006). יש מקום להציב את התרומה לקהילה כערך נוסף להשקעה ונדמה כי הציבור במערב מוכן ומצפה לכך.

משתתפים השונים בהסדר:

התוכנית צוברת אהדה ותמיכה בקרב הסקטורים השונים (Dreier, 2006). למרות התמיכה המצטמצמת בתקציבי ה-HUD, עלתה התמיכה בהסדר מקרב אנשי ציבור, יזמים ואנשי עסקים והתקציב בעבורה גדל (כ- \$3.2 מיליארד, בשנת 2000). חוזקה העיקרי הוא ברתימת הסקטור הפרטי תוך יצירת שותפויות לטובת פרויקטים לקהילה, לייזום וניהול של דיור ויצירת אינטרסים משותפים ליזמים, לאגודות שללא כוונת רווח ולמשקיעים עם כוונת רווח (Swack, 2006).

התוכנית מאפשרת לרשות ולמדינה, גמישות בהצבת מטרות ופעולה במסגרת המדיניות המקומית ובהתחשב בצרכים המקומיים. הגמישות מתבטאת גם בהכוונה של אופן יישום התכנית: אספקת דב"י למעוטי הכנסה ולבעלי הכנסה צנועה בשכונות לבעלי הכנסה גבוהה יותר או אספקת מגורים באיכות טובה יותר בשכונות לבעלי הכנסה מועטה. לרשות האפשרות לתמוך פרויקטים התומכים בערכים אותם היא מבקשת לקדם או אוכלוסיות בהן היא מבקשת לתמוך.

בציבור התכנית נתפסת כחיובית משום שגובה התמיכה הציבורית בה, לכאורה, מוגבל ומחייב גיוס מימון נוסף מהסקטור הפרטי. התכנית אינה מסובכת יותר מתכניות פדראליות אחרות ועם הזמן, התכנית הולכת ומתייעלת, סוכנויות הדיור והיזמים השתכללו ביכולתם להשיג מימון נגדי לצרכי בניית דב"י. ההסדר נתפס כהסדר המוסדר על ידי תקנות מס (tax code) ולפיכך אינו צורך בירוקרטיה, אינו כפוף ללחצים פוליטיים. ולמרות שבפועל, קימות עלויות אדמיניסטרטיביות רבות, מצד סוכנויות מימון הדיור של המדינה וה-IRS, רשות המיסים במעקב אחרי זיכויי המס, עדיין העלות הפדראלית נתפסת כהחזר כספים שנגבו מהסקטור הפרטי ואי לכך, כהסדר בעלות נמוכה.

מעורבות מלכ"רים לתמיכה בקהילה, תורמת לתדמיתה החיובית של התוכנית בציבור כמאפשרת מענה לצרכי הקהילה. ה-CDC's ופעילותם, מצטיירים כביטויה של התכנית בפני הציבור. בשטח, העשייה הרבה, ריבויי של פרויקטים קטנים המעודדים עירוב הכנסה ולאוכלוסיות מגוונות, הם התורמים לאהדה ציבורית (Dreier, 2006; Swack, 2006).

כדאיות ההשקעה זיכתה את התכנית בתמיכת המשקיעים. אלו זוכים להחזר נאה תמורת השקעתם של עד ל 9% ואף 15%, אחוזי החזר שקשה להשיג בשווקים אחרים. בנוסף, נתפסים המשקיעים כשותפים ומעורבים בקהילה. לכן, הסוחרים, התעשיינים כמו גם משקיעים אחרים

מוצאים עניין בהגנה על התוכנית ובהמשכה על ידי הקונגרס, והתוכנית מצליחה למשוך תמיכתן של חברות מהחזקות במשק. לבנקאות, תפקיד חשוב ואינטרס בעידוד ובמעורבות בתוכנית: **הבנקים** המשמשים כמשקעים, מרווחים לא רק מהקלות המס, אלא גם זוכים לנקודות זכות תחת חוק ההשקעה בקהילה כשהם מפנים אשראי (Credit) לקהילות ולקוחות מעוטי הכנסה (Dreier, 2006).

טבלה 3.6 : LIHTC - השחקנים המשתתפים בהסדר ועמדתם
Table 3.6: LIHTC-Participants in the Plan and Their Positions

עמדה כללית	חסרונות	יתרונות	זכאים
לא ידועה חסרה ספרות המתעדת את מצב ושביעות רצון הדיירים	<ul style="list-style-type: none"> עניים מאוד: אין מענה לצרכי הדיור של קבוצה זו לפרויקטים שפוננו ונבנו בשנית (HOPE VI), חזרו פחות משקי בית (30%) והאמידים יותר שמביניהם סבסוד היזם אינו מועבר לטובת הדייר 	<ul style="list-style-type: none"> לבעלי הכנסה גבוהה יותר מבין הזכאים: היצע של דיור חדש בשכר דירה מוזל פיזור ריכוזי העוני כניסה לאזורים בעלי מאפייני עוני נמוכים 	
חיובית	<ul style="list-style-type: none"> עדיין יש צורך, ברבות מהפעמים, לסבסוד נוסף של המחאות דיור. גם אם מחיר ההשקעה הממשלתית מתאזן והולך למול התמורה מהמשקיעים, עדיין, העלות לממשלה גבוהה מן ההשקעה 	<ul style="list-style-type: none"> שליטה בהקצאת הסובסידיה מאפשרת הכוונה ודגשים בפיתוח, יכולת לשליטה מרחבית ועמידה על עקרונות וערכים בדיור מעורבות גופים פרטיים עם חוזקים ביכולת ניהול ואסטרטגיה גבוהות ברבות השנים מחירו של הדולר המושקע עולה אל מול כל דולר ממשלתי 	הרשויות
חיובית נכונות לשלם יותר תמורת כל דולר של זיכוי ממס	<ul style="list-style-type: none"> השקעה עם מרכיב סיכון, עם השנים הסיכון הולך ופוחת הרווחים הנאים להן זוכות החברות והתאגידים הפרטיים יוצרים לובי חזק לאישור חידוש התוכנית בקונגרס 	<ul style="list-style-type: none"> המשקיעים: השקעה הנושאת תשואה נאה בערבות הממשל הפדראלי גופי מימון: בהשקעה, תשואה ובמימון, צבירת נקודות זכות לחוק ההשקעה בקהילה יכולת לסחור בזיכוי המס (קרדיט) פרסום חיובי על ההשקעה בדב"י 	הסקטור הפרטי
חיובית נכונות להתחייב לשנים רבות (30 ומעלה) תמורת המימון	<ul style="list-style-type: none"> קשיים בהרכבת מארג המימון יש לעמוד בהנחיות הממשל 	<ul style="list-style-type: none"> עם השנים, הרכבת גיוס המימון לפרויקט, נעשית קלה יותר אפשרות למימון בניה שבחלקה מוקדשת לדב"י אולם, קיים בה מרכיב הפונה לשוק הפתוח יכולת לסחור בזיכוי המס (קרדיט) 	זמי הבניה לדב"י
חיובית אין התייחסות ציבורית לחסרונות העתידיים	<ul style="list-style-type: none"> משום שההסדר חדש יחסית, ומשום אופיו הזמני של ההסדר, העתיד לוט בערפל: קשה לעמוד את איכות הפתרון לטווח הארוך לא ברור איך ימומנו השיפוצים ועדכון הדיור 	<ul style="list-style-type: none"> ניתפס כמנגנון בהשקעה ציבורית נמוכה: אין הוצאה גדולה ומידית מתקציב הממשלה אלא, ויתור לאורך זמן על הכנסה עתידית ממסי הסקטור הפרטי רתימתם של גופים חוץ ממשלתיים המתגייסים למען הקהילה: CDC's, הסקטור הפרטי פרויקטים נבנים: הצלחה מוכחת לאורך השנים פיזור ריכוזי העוני 	הציבור הרחב

מקור: Dreier, 2006; Swack, 2006

טבלה 3.6 מסכמת את רשימת השחקנים בהסדר ואת עמדתם כלפיו. היתרונות למשתתפים השונים, עולים על החסרונות. יתרה מזאת, עם הזמן והשתכללות התוכנית, ניתנות תשובות למרבית החסרונות. עם זאת, החסרונות האחרים הם כה ברורים וחדים שיש לתת עליהם את הדעת: כך הטענה כי הדיור הנבנה בהסדר זה אינו נותן פיתרון לאוכלוסייה החלשה ביותר, שעלויות הדיור החדש גבוהות בכדי להוות פתרון לדב"י ללא סבסוד נוסף ובכך שסבסוד היזם אינו מועבר הלאה לרווחת הדייר. אין ספק כי נוצר מנגנון בו כדאי ליזם ליטול חלק באספקת דיור בהישג יד אך קיים ספק לגבי טובת צרכן הדב"י. הטיעון מתחדד לאור המחסור בספרות ובדיקת עמדתו לגבי ההסדר ותוצאותיו.

3.2.3 סבסוד ציבורי ליזמים פרטיים: סיכום והשוואה

שיטות והסדרים חדשים אינם גורעים מחשיבות שמירה על מלאי דב"י יציב. מתוך מחקרו של Olsen (2001) ולמרות הסתייגותו ממגבלות הנתונים, וללא תרומת ה-LIHTC, יותר משקי בית מבין הזכאים בארה"ב, שורתו על ידי בניה חדשה בשני העשורים שקדמו למסמך, מאשר על ידי סבסוד הצרכן במענקי דיור. אל מול חשיבות שמירת המלאי ניצבת המציאות בה תקציבי ממשלה מתמעטים. הצורך בניהול מלאי איכותי שיש לעדכן, לחדש ולהגדיל, כמו גם הרצון הערכי לעירוב הציבור, הובילו למגמה הולכת וגוברת לשילוב הסקטור הפרטי באספקת הדיור. מזה שנים פועל מנגנון של סיוע וסבסוד הבניה פרטית ובתמורה, התניה לשמירת מלאי הדירות לצרכי דב"י למעוטי יכולת, בתנאי הרשויות. יתרון השיטה הוא יזום ובניה פרטית של דיור לדב"י, שחרור הרשויות מהבניה וניהול המלאי. החסרון הוא משך הזמן המוגבל בו הנכס משתייך לדיור החברתי, בצורך בניהול ההסדרים בכדי ליצור רצף שלא יותיר את השוק ללא מלאי מספק.

הדוגמא הקיצונית, לצורך בתכנון ותאום ולאבדן היחידות במהלך הזמן, הוא מצב הדיור החברתי בגרמניה שאיבד יחידות רבות ממלאי הדיור החברתי כמו גם יציאת יחידות דיור ממלאי הדב"י, משום פרעון ההלוואה ואי לכך, סיום ההתקשרות וההתחייבות לתנאי הישג היד. כך היה גם בארה"ב, פרעון מוקדם שיבש את התכנון למלאי קבוע ויציב של דב"י. נראה כי אכן, הטבות ליזמים פרטיים תמורת הבטחת הישג יד, הן אמצעי לעידוד בניה אולם יש לדאוג ולהבטיח כי יחידות אלו לא יאבדו באחת ממלאי הדב"י. הדבר יכול להעשות הן בהתניה והסדרה של האופן בו יועברו הדירות לסקטור הפרטי. או על ידי הטבות לבעל הדיור הפרטי להשאירן כדב"י; הצעה לרכישה על ידי אגודות דיור ומלכ"רים והטבות כספיות כגון הבטחת שכירות רציפה והשלמת שכר הדירה מהשכר המוזל לשכר השוק.

הממשל בבריטניה רואה חשיבות בעירוב מימון ויזום של הסקטור הפרטי. בארה"ב, מימון ואספקת הדיור נשענים בעיקר על עידוד הסקטור הפרטי-מסחרי תוך הדגשת החשיבות הערכית לעצם יצירת המעורבות, של גופים בקהילה. סקטור החברות ללא מטרת רווח לדיור אינו מפותח כבאירופה ושיכלול הקשר עם הסקטור המסחרי-פרטי הגיע לרמה גבוהה בתוכנית ה-LIHTC, שם זוכה התוכנית לתמיכה פוליטית ומוסדית רחבה ומתייעלת עם הזמן. ברעיון הסבסוד העקיף, תמורת השקעתו של היזם, או המשקיע, יוענקו ההטבות כלכליות שהחשובה בהם היא הזיכוי ממס. הרעיון לסבסוד עקיף קיים גם בבריטניה, אך אין הוא משוכלל כמו זה שבארה"ב.

בדיון על הסדר הטבות המס, נכתב על החשיבות הערכית של הרחבת בעלי העניין וחשיפת הסקטור הפרטי לנושא הדב"י. מתוך הספרות האמריקאית, שילוב של התייעלות המגנונים ובניית ההסדרים בשילוב של מענה אופטימלי של אינטרס המשקיעים לכדאיות ורווח, יש בהם את הפוטנציאל למשיכת משקעים פרטיים ומכאן להורדת העלויות לממשל. בתוכנית ה-LIHTC צימצמה הממשלה את חוסר הודאות שאיפיון את הסדרים הישירים, חוסר ודאות הנובע מאופי ההתקשרות ליזמים ומשינויים בשוק הנדל"ן וההון לאורך משך ההתקשרות. מניסיון סבסוד בניית דב"י על ידי הסקטור הפרטי, עולים שלושה נושאים:

- ראשית, כאמור, הצורך ליצור תכנית המטיבה עם האינטרסים של כל הצדדים המעורבים
- שנית, הצורך בגמישות התוכנית לתנאי שוק ולגורמים המשתנים לאורך זמן.
- שלישית, מציאת דרך להפריד בין זמן פירעון המשכנתא לזמן המחויבות והתחייבות להעמיד את יחידת הדיור במגבלות השכירות בהישג-יד.

טבלה 3.7 התוכניות לסבסוד הסקטור הפרטי לאספקת דב"י

Table 3.7: Plans for Subsidizing the Private Sector to Deliver Affordable Housing

סבסוד עקיף		סבסוד ישיר	
4. חוזי שכירות ארוכי-טווח ליחיד מהסקטור הפרטי	3. הטבות מס, סבסוד עקיף	2. סל מענקים לבניית דב"י, סבסוד ישיר	1. סבסוד לבניה פרטית
	LIHTC, תכנית המאפשרת ניכוי מס כנגד השקעה פרטית לדב"י. חלוקת הטבות המס, מתוך סל המוקצה לפרויקטים נבחרים	מענקים פדראליים לחלוקה ע"י הרשות או המדינה: Housing Block Grant, או HOME, Investment Partnership Program	הלוואות (משכנתאות) בתנאים נוחים תמורת התחייבות לאספקת הדיור לדב"י לתקופה קבועה בתנאי החוזה
יוזמה PFI, Private Finance Initiative	הטבות במיסים, זיכוי ממע"מ. אין תוכנית מקבילה ומקפת כמו ה-LIHTC	Social Housing Grants סל מענקים מהממשלה המרכזית, לחלוקה לפרויקטים נבחרים	Buy-to-Let : עידוד לבניה להשכרה, לשוק החופשי והחברתי

מעורבות הסקטור הפרטי אינו מבטל את מעורבות הממשל בדיור. (Swack, 2006), רואה בממשל בארה"ב, על רמותיו השונות, בעל תפקיד מרכזי בעתיד מימון ואספקת הדב"י, גם עם התחזקות מעורבותם של גופים פרטיים וגופי מימון מן הקהילה. הממשל יהיה אמון על מגוון של הנחיות מדיניות והסדרים להסדיר ולסייע להתנהלות הגורמים המעורבים באספקת הדיור; בחלקם, אלו תפקידים רגולטורים, מסדירים מתוקף תקנות, בחלקם, ההסדרים, ישאו אופי של עידוד הסקטור הפרטי, ובחלקם, לממשל יהיה תפקיד אקטיבי של אספקת ערבויות, מימון והון (Swack, 2006).

בתוכנית ה-LIHTC בארה"ב, כמו גם בתוכניות האחרות, עלות יחידות הדיור, גם לאחר הסבסוד, נותרת יקרה ועל הממשל בדרך כלל, להוסיף ולסייע בסבסוד נוסף. ההערכה מחייבת בחינה של עלות סבסוד הדיור למדינה, עלות היחידות והיתכנות אספקתן, בכל אחד מההסדרים. הניסיון בארה"ב, עד עתה, מראה כי עלות סבסוד בעלי בתים פרטיים להשכרת דב"י, זהה או יקרה יותר לאורך זמן, מהסדרים אחרים, ואינה מקנה את הבטחת היחידה במלאי הדיור החברתי לאורך זמן

(Paradise Achtenberg, 2006). עלות ההסדר לממשלה, בתוכנית ה-LIHTC, עולה על גובה ההשקעה הפרטית בפרויקט והניסיון לסבסוד הסקטור הפרטי יקר יותר מהקצעת מענקים ישירים לבנייה. בסופו של יום הממשל נותר עם הצורך לגשר בין המחיר החברתי לעלות הייצור והשוק. גם עם התייעלות ההתקשרות עם הסקטור הפרטי, עדיין, מימון אספקת הדב"י נופל בעיקרו, על כתפי הממשל, כך בבריטניה וכך בארה"ב.

המדיניות במערב, באירופה כמו בארה"ב, פונה יותר לעירוב הסקטור החברתי-ציבורי, כחלק מהתנהלות השוק, לכיוון שוק חברתי. בארה"ב הפניה לשוק הפרטי לאספקת דב"י, היא המשוכללת מבין שלושת המדינות בהן התמקדנו. ייתכן וזאת משום שסקטור אגודות הדיור חלש מידי בכדי לספק דיור. בכל אופן המגמה עצמה ממחישה יותר מהמשותף בין המדינות; אמנם לא מצאנו הקבלה להסדרים אלו בהולנד, אך דיווחנו על מגמה לשילובו של הסקטור החברתי בשוק. הצורך של אגודות הדיור לדאוג לתקציבן, מקרב ויוצר נקודות ממשק עם השוק ועם הסקטור הפרטי.

השאלה האמיתית שנותרה ללא מענה, היא מה יעלה בגורלם של העניים והחלשים מאוד. אותן אוכלוסיות שקשה למצוא בעבורן מענה או משום שהן עניות מאוד וזקוקות לסיוע מסיבי או שנוכחותן מקשה על משיכת דיירים מהשוק החופשי (משתמשים בסמים, אסירים לשעבר, משפחות מרובות ילדים). אוכלוסייה זו, היא הזקוקה לתמיכה וסיוע ויש להבטיח שהעברת סמכויות לגופים פרטיים והגדלת הממשק עם השוק החופשי, לא יותירו אותם מאחור והן יזכו למענה ראוי.

פרק 4

סיוע ציבורי לזכאים - תמיכה בצרכן (בצד הביקוש)

בעשורים האחרונים של המאה העשרים, רוב מדינות הרווחה במערב הקטינו את ההשקעה בבניה ובאספקה ישירה של דיור והעבירו את הדגש לסבסוד צד הביקוש לדיור, כלומר סיוע כספי לצרכני הדיור, הנוקטים לדב"י שהוגדרו כ"זכאים" לכך.

4.1 מענקי דיור: סבסוד ציבורי לשכירות

מנגנון מענקי דיור ל"זכאים" לשכירת דירה בשוק הפרטי הינו מרכיב חשוב ומשמעותי במדיניות הדיור למעוטי הכנסה במדינות הרווחה המתקדמות. מנגנון זה נועד לטפל במספר סוגיות עיקריות:

- א. האחת, מתן סיוע ציבורי למשפחות מעוטות אמצעים, המתקשות לשלם תמורת מגורים ראויים, בהתאם לצרכיהן.
- ב. הרחבת מלאי הדירות שבשכירות הנתמכת על ידי הציבור ושיפור איכותן, ללא האחריות והעלות שבבנייתן ותחזוקתן.
- ג. עירובן והכלתן של משפחות עניות בשכונות טובות; מענקי הדיור מאפשרים להן לשכור דירות מחוץ לאזורים העניים ביותר של העיר. הדוגלים בבחירה, העצמה והזדמנויות רואים באפשרות לשכור דיור במקום עתיר שירותים ובעל נגישות לתחבורה ותעסוקה, מכשיר ומפתח לבניית עצמאותו של משק הבית. לרעיון זה קשור גם רעיון עירוב ההכנסה (mixed income) ורעיון העירוב החברתי (social mix), רעיונות שכוונתם למתן את בעיית ריכוזי העוני ולחשוף את מעוטי היכולת להזדמנויות שבהכלתם באוכלוסיות אמידות וחזקות יותר.

בעזרת מענקי הדיור (Housing Allowances, Housing Benefit), יכולים הזכאים לכך, לשכור יחידות מגורים בבניינים קיימים. תוכנית אלה הן "תכניות תלויות הכנסה" (Income Related Housing Support), כלומר: הזכאות למענק וגובה המענק תלויים במבחן ההכנסה של משק הבית. לרבים ממשקי הבית, מענק זה מהווה מרכיב משמעותי מתקציבו (Kemp, 2000). השוני באופן הגדרת ההכנסה, הגדרת הסיוע הכספי, ההתייחסות לעלויות נוספות סביב הדיור (כגון: מיסים, תחזוקה, חימום) והכלתם בחישוב עלות הדיור הכוללת, אולם בעיקר, תפיסת המענק כמאפשר דיור בהישג יד או מרכיב בסל רחב יותר של הכנסה המאפשרת קיום בכבוד למשק הבית, הם אלו היוצרים את ההבדל בין מדיניות הדיור בארצות השונות. המענקים ניתנים דרך הממשלה המרכזית ומתקציבה. המשרד האחראי, בין עם המשרד האחראי לשיכון ובין אם האחראי למנגנון הרווחה והביטוח הלאומי, משקף את תפיסת המדינות את המענק. עדיין, גם אם התפיסה מעט שונה, בכל במדינות אותן סקרנו הסיוע הוא ייעודי, כלומר מיועד אך ורק להוצאות הדיור, ועל פי רוב, התשלום מועבר ישירות לבעלים על הדיור (Priemus and Kemp, 2004; Priemus, 2000).

במרבית מדינות אירופה ובשלוש המדינות בהן התמקדנו, ארה"ב, בריטניה והולנד, החלו ליישם תכניות בקנה מידה נרחב לסיבסוד ישיר לצד הצרכן באמצעות מענקי דיור, בתחילת שנות השבעים. בצרפת החלו במתן מענקי דיור שנים קודם לכן, כבר לקראת סוף שנות הארבעים (1948) ובגרמניה (המערבית), החל משנות השישים (McCrone and Stephens, 1995; Harloe, 1995). להלן נסקור ונעריך תוכניות לסבסוד הביקוש לדיור:

4.1.1 ארה"ב

תוכנית מענקי הדיור בארה"ב מוכרת גם בשם **Section 8**, על שם אותו פרק בחוק המסדיר את פרטיה. בארצות הברית, מענקי הדיור אינם זכות מולדת ויחד עם זאת מימון התוכנית הוא מהתקציב הפדראלי. כמות ההמחאות הניתנת לחלוקה בידי הרשויות המקומיות, נקבעת על ידי המחלקה הפדראלית לשיכון ולפיתוח אורבני (HUD) והתקציב לכך, נקבע על ידי הקונגרס. על הביצוע וניהול התכנית בשטח, אמונה הרשות המקומית.

גודל ההסדר מכלל הדיור

על פי נתוני 2004 הסדר מענקי הדיור (Vouchers) מקיף 1.8 מיליון יחידות או 26% מהיקף יחידות הדיור לדב"י (Schwartz, 2006). נתון דומה עומד על כ-1.5 מיליון משקי בית או, כ-1.5% מכלל משקי הבית בארה"ב (102 מיליון משקי הבית בארה"ב של 1999) הזוכים למענקי דיור (Grigsby and Bourassa, 2003; Kats and Turner, 2001).

ההיסטוריה של מענקי הדיור בארה"ב

למרות שרעיון הענקת מענק לדיור הוצע כבר בדיונים לקראת חוק הדיור של 1937, הם לא היו לחלק מהמדיניות והחוק עד לשנות השבעים (Schwartz, 2006). בשנת 1965, אושרה בקונגרס תכנית ראשונה שהסדירה שכירות של דירות קיימות משוק השכירות הפרטית (Section 23), אך עדיין המענקים הופנו למימון אספקת הדיור (Olsen, 2001). בשנת 1972, הושקה תוכנית ניסיונית למענקי דיור EHAP, Experimental Housing Allowances Program. שנתיים מאוחר יותר, בשנת 1974, נוסדה תוכנית פדראלית הידועה בכינוי **Section 8, Existing Housing Program**. בראשיתה, גם תכנית זו עדיין תמכה בסבסוד צד ההיצע לדיור והעניקה סובסידיות ליוזמים ולמשפצים של דירות למעוטי הכנסה. מאוחר יותר, שונתה מתכונתה, והתכנית עוצבה כסובסידיה בדמות תעודות מענק (Certificate) לזכאים בעבור שכירות לדיור במגורים קיימים בלבד. ב-1987 הוצגה תוכנית נוספת של שוברים (Vouchers), גרסה אחרת של מענקים לסבסוד הדיור. שני האופנים של מענקי הדיור, המחאות לדיור (Rent Certificate) והשוברים (Voucher) אפשרו לזכאים לשכור דיור בדירות המוצעות לשכירות בשוק החופשי:

1. **Rent Certificate** – תעודת מענק לשכר דירה (או המחאות לדיור) - המענק הנקבע כפונקציה של הכנסת משק הבית ושכר הדירה המקובל באזור. הדייר משלם 30% מהכנסת משק הבית ואת היתרה, עד גובה הטבת הרווחה לשכירות, משלימה ה-HUD ישירות לבעלים. מרבית התמיכה לזכאים נעשו באמצעות תעודות מענק אלו.

2. **Voucher** – שוברים לשכר דירה בסך 40% משכר הדירה - סכום קבוע, הנגזר כשיעור משכר דירה ממוצע באזור או במטרופולין המסוים, ועל הדייר לשלם את ההפרש. כך ניתנת למשק הבית האפשרות לבחור ולשלם מעבר לשכר הדירה המקובל ומאידך, הם יכולים לחסוך אם ימצאו דירה מתחת לשכר הדירה המקובל. בתחילה ההמחאות כוונו בלעדית בעבור שכר הדירה. בתקופה מאוחרת יותר, ניתנה אפשרות להשתמש בשוברים עבור תשלומי משכנתא לבעלות על דיור (Schwartz, 2006; Priemus, 2000; Quigley, 2000).

Section 8, Housing Choice Voucher Program, HCVP: תוכניות אלו פעלו במקביל עד לשנת 1998. אז, תחת החוק ל-Responsibility Quality Housing and Work, אוחדו התוכניות לתכנית המשלבת בין שתיהן **Section 8, Housing Choice Voucher Program, HCVP**. פרט לאיחוד תוכנית תעודות המענק והשוברים, השינוי בתוכנית הוא בעובדה כי ניתן לנוע ולחפש דיור באזורים אחרים. בעיקרה, תוכנית ההמחאות מכסה את ההפרש בין שיעור ההשתתפות משק הבית, 30% מהכנסתו, לבין גובה שכר הדירה המקובל כהוגן לאזור. משק הבית רשאי להוציא יותר מ-30% מהכנסתו ועד ל-40% (Schwartz, 2006).

הזכאות והתנאים לסיוע בשכר דירה

הזכאות נקבעת על ידי הרשות המקומית בהתבסס על הכנסה הפנויה¹⁵ וגודל משק הבית. ככלל, על הכנסת משק הבית להיות מתחת ל-50% מחציון ההכנסה (median) באזור או המטרופולין. ניתנת למשק הבית הזכות לבחירת מגוריו, ובתנאי שיחידת הדיור תמצא מתאימה מבחינת בטיחות. על בעל הבית לתת את הסכמתו להשתתף בהסדר. החוזים נחתמים בין בעל הבית והדייר ובין בעל הבית והרשות. בנוסף, על שכר הדירה לעמוד במבחן הסבירות, כמחיר שוק הוגן (FMR). השכירות אינה מוגבלת לדיור בפרויקטים מסובסדים; נהפוך הוא, הכוונה לעודד זכאים להשתלב בשכונות ובאזורים עשירים במשאבים והטרורגניים באוכלוסייתם. על פי החוק, 75% מההמחאות שיונפקו בשנה ייועדו לבעלי ההכנסה הנמוכה מ-30% מחציון השכר המקומי (Grigsby and Bourassa, 2003; Primus, 2000; Quigley, 2000; Burchell and Listokin, 1995).

גובה המענק

מענק הדיור מחושב על פי שכר הדירה הנהוג באזור, המקובל כהוגן (FMR, Fair Market Rate), בהפחתת 30% מהשכר המתואם של משק הבית, זהו חלקו של משק הבית בעלויות. גובה שכר הדירה המקובל כהוגן (FMR) מהווה תקרה לגובה שכר הדירה המזכה במענק. עדיין, לרשויות המקומיות הרשות לשלם בין 90% ל-110% ממחיר השוק המקובל כהוגן (FMR) לפי שיקול דעתה ובתנאים מסוימים. משק הבית רשאי להוציא למעלה מ-30% מהכנסתו אך עד תקרה של 40% ובמקרה ושכר הדירה הנמוך מה-FMR, משק הבית אינו זכאי להפרש, כפי שהיה הדבר תחת

¹⁵ הברוטו (Gross) השנתית בהפחתת תשלומי המיסים
105

Grigsby and Bourassa, 2003; Crews Cutts and) הקודמת (vouchers) השוברים (Olsen, 2002; Olsen, 2001; Quigley, 2000; Primus, 2000).

הבטחת הזכאות

הזכאות אינה זכות מולדת, פירושו של דבר כי גם עם משק הבית זכאי למענקי דיור על פי הקריטריונים המקובלים ייתכן לא יזכה לה אלא יבטיח את מקומו ברשימת ההמתנה. תקציב מענקי הדיור הוא תקציב סגור הנותן מענה למספר מוגבל של מענקים.

הרכב משקי הבית של הזכאים לסיוע בשכ"ד

הרכב משקי הבית של הזכאים לסיוע בשכ"ד בארה"ב (בשנת 2004) מלמד רבות: 34% הם נכים, 16% קשישים (כולל 9% של קשישים נכים), 59% משקי בית עם ילדים ו-54% משפחות חד הוריות שבראשן אישה. למעלה ממחצית (52%) הם לבנים, 44% שחורים, 4% מהמזרח הרחוק ואמריקאים-אינדיאנים. למעלה ממחצית (54%) מקבלי המענקים הם משקי בית של בודד או שניים ו-25% הם משקי בית של ארבע נפשות ומעלה (Schwartz, 2006).

מגמות לעתיד

תקציב 2005 כלל הצעה לשינויים בתוכנית שוברי הדיור, 'תוכנית שוברים גמישה', Flexible Voucher Program. זוהי התוכנית השלישית המוצעת על ידי ממשל בוש, לרפורמה בתוכנית השוברים. בבסיס התוכנית שמציע ממשלו של בוש, הרעיון כי המדינה תקבל תקציב מוגדר שיקבע ביחס להוצאותיה עבור התוכנית היוצאת וישמש אותה לתמיכה בדב"י בגמישות רבה ולפי מדיניותה; המדינה תקבע את החלוקה והדגשים בין סבסוד הדייר, לסבסוד אספקת דב"י לשכירות, ולבעלות. לתוכנית חלקים נוספים המאפשרים גמישות בקביעת שכר הדירה בדיור הציבורי ותמיכה ביציאה לעבודה. משרד השיכון האמריקאי, ה-HUD, תומך בתוכנית משום גמישותה ובעיקר בתקווה להקטין את ההוצאות לשוברי הדיור; גופים לקידום הדב"י התנגדו לה מחשש לכרסום בתקציב ומהחשש שצרכי מעוטי היכולת לא ימולאו. בשנת 2005, התכנית לא הוגשה בסופו של דבר, לאישור הסנט ובית הנבחרים אולם, בהצעת התקציב לשנת 2007, בקשה לתמיכה בתוכנית (McCarty, 2006; Priemus et al. 2005).

כיום מהווה מנגנון ה-HCVP, את ההסדר הגדול ביותר בארה"ב לסיוע לדיור, לאחריו, הדיור הציבורי, ובמקום השלישי תכנית ההחזר ממיסים ה-LITHC. בתחילת האלף השלישי, כ-1.5 מיליון משקי בית זכו למענקי דיור (Grigsby and Bourassa, 2003; Kats and Turner, 2001).

הערכת התכנית

התוכנית קיימת על צורותיה השונות, כבר למעלה משלושה עשורים. לתכנית הנוכחית לסיוע בשכר דירה, המופעלת בארה"ב, יתרונות רבים. התכנית מאפשרת למשקי בית שזכו במענק, להגיע לדיור שהוא מעבר להיצע הדיור בשוק הדיור הזול, להטיב את תנאי מגוריהם, למצוא דיור באיכות גבוהה יותר, ובדרך כלל, מפחיתה את נטל עלות הדיור על משק הבית. פוטנציאל התוכנית מכוון ליותר מכך, המענקים אמורים לתת למשק הבית אפשרות לבחירת מקום מגוריהם, לעודד קהילות

מעורבות הכנסה ולפזר ריכוזי עוני (Kats and Turner, 2001). פתחנו דווקא בחסרונותיה של התוכנית משום שנימנה מספר כה רב מהם. בין הטיעונים לזכות וכנגד התוכנית, בחנו את המענה למטרות התוכנית וטיעונים נוספים.

חולשותיה של התוכנית

1. התקציב העומד לרשות התוכנית הוא תולדה של חישובים פרלמנטרים ואי לכך, קבוע ומוגבל ואינו נגזר מחישוב כל צרכי הזכאים כפי שהיה, אילו הזכות לדיור הייתה זכות יסוד (entitlement). הקריאה למתן זכות מולדת היא קריאה להכרה בסיסית בזכות לדיור ובחובת המדינה לסיוע בדיור ויש לה השלכות ערכיות והשלכות כלכליות כבדות משקל. כיום הזוכים לשובי דיור הם מעטים ביחס לזכאים להם ועדיין מהווים חלק משמעותי מהתקציב.

2. אשר למטרה הראשונה שמנינו, מענה לצרכי דיור ראוי עבור משקי בית מעוטי אמצעים. הרי שזו הושגה בעבור קומץ מהנדרשים לסיוע. התקציב המוגבל של תכנית הסיוע לדיור, הבירוקרטיה והחישובים המסובכים הנדרשים לכל משק בית בנפרד, הביאו להיווצרות רשימת המתנה ארוכה. משקי בית רבים עומדים בקריטריונים המאוד קפדניים של הזכאות ועם זאת, אינם זוכים ליהנות מהסיוע ונאלצים להתמודד עם עול הדיור בכוחות עצמם. בסוף שנות ה-90 ובפתחה של המאה ה-21, 15.8 מליון משקי בית בשכירות היו זכאים לתמיכה ממשלתית כל שהיא לדיור, רק 4 מיליון (כ-25%) מתוכם אכן קיבלו (דיור ציבורי, דיור חברתי מסובסד ומענקי דיור) (Dreier, 2006). מתוך אותם 4 מליון, 1.5 מליון משקי בית אמריקאים זכו בשנת 1998 למענקי דיור, פחות מ-10% מהזכאים לסיוע כל שהוא (Primus, 2000). לעיתים רשימת המתנה כה ארוכה שלא ניתן להתווסף אליה ולעיתים התור לדיור יכול להגיע לשמונה שנות המתנה (Primus et al. 2005).

3. קיים קושי ניכר במימוש הזכאות, בעיקר בקרב משקי בית חלשים. לאחר שאושרה זכאות המענק למשק הבית, ניתנת תקופת זמן מוגבלת למציאת דיור, 120 יום (עי"פ Grigsby and Bourassa, 2003) או חצי שנה המוארכת על פי רוב, לשנה ובזכות סירוב של עד שלוש פעמים. כשלוש במציאת דירה, מעביר את הזכות למענק לבא ברשימה. על משקי הבית להציג את הדירה לביקורת הבוחנת את איכות המגורים. כמו כן, על משק הבית, למצוא את בעל הבית שיסכים לקחת חלק בהסדר. בפועל, החזקים יותר מבין מקבלי המענקים, הם שזכו לדיור ולבעל בית שרצה לקחת חלק בהסכם. משקי בית כגון משק בית עני במיוחד, אם חד הורית עם ילדים, נכים ומעוטים מתקשים לעמוד בתנאי זה. קיטוע של שוק השכירות במטרופולין וחוסר במידע על פעילות השוק וההיצע בו אינם מועילים למציאת דירה לחלשים. התוכנית לא מצליחה להוציא את העניים מאוד משכונות העוני ואינה מצליחה לאפשר להם גישה לשכונות עם מעט עוני או מעט מעוטים: תוצאות טובות יותר לזכאים תושבי הפרוורים מתושבי במרכזי הערים, ללבנים על פני מעוטים שחורים או מאמריקה הלטינית, לזקנים על פני משפחות או נכים. על פי Grigsby and Bourassa, שיעור הנכשלים במציאת דיור נע בין 15 ועד ליותר מחמישים אחוזים. במאמרם של Katz et al. 2003, 69.2% מוצאים יחידת דיור לשכירות (כ-30% שאינם מוצאים דיור) באזורי מטרופולין גדולים (Grigsby and Bourassa, 2003; Katz et al. 2003; Katz and Turner, 2001).

4. קיים קושי ניכר במימוש המטרה של שיכון הזכאים ב"שכונות טובות". לכאורה, בבסיס התוכנית הרעיון לאפשר מעבר לאזור עשיר במשאבים ושירותים או קרוב לאור התעסוקה, אזור המעניק השכלה טובה יותר לילדים או לכל מקום שיש בו יתרון חברתי ו/או כלכלי למשק הבית. McClue במאמר מסוף שנת 2006, בוחן את מידת הצלחתה של תוכנית השוברים ביעד לפיזור ריכוזי העוני וליצירת קהילות עם הכנסה מעורבת. McClue כותב כי שילוב סיוע השוברים עם הכוונה וייעוץ יגדיל את סיכויי משק הבית למצוא דיור בשכונות בעלות ריכוזי עוני נמוכים. מרכיב ההכוונה היה חלק מניסוי ה-MTO, Moving to Opportunity. הניסוי בחן ובוחר לאורך זמן את קורותיהן של משפחות מהדיור הציבורי שנבחרו החל משנת 1994-1998: שליש ממשקי הבית המשתתפים בניסוי, נשארו בדיור הציבורי, שליש זכו להמחאות דיור ושליש, קיבלו המחאות דיור בתנאי שימצאו דיור בשכונות בהן ריכוז העוני אינו עולה על 10%. במאמר משנת 1997 דווח כי פחות ממחצית ממשקי הבית מהקבוצה השלישית הצליחו למצוא דיור בכלל, ורק 42% ממשקי הבית של שתי הקבוצות שקיבלו המחאות דיור, הצליחו למצוא דיור בשכונות בעלות ריכוז עוני נמוך. במחקר אחר משנת 2002, הבודק את הישגי מקבלי השוברים הדיור ב-50 אזורי מטרופולין גדולים, נמצא כי רק 28% מכלל משקי הבית מצאו יחידות דיור בשכונה שכזו. מהדברים עולה כי שוברי הדיור אינם מספקים מענה למעבר לשכונות בעלות ריכוז עוני נמוך (McClue, 2006; Goering et al. 2002).

5. במאמרה Turner מביאה נתונים המצביעים על כך שהשוברים אינם מסייעים למיעוטים (שחורים ולטיניים) כפי שהם מסייעים ללבנים. 25.2% מהשחורים מקבלי השוברים ו-27.9% מהלטיניים מתגוררים בשכונות בעלות ריכוז עוני הגבוה מ-30%; זאת לעומת 8% בלבד מהלבנים. כמובן שהבדלים אלו אינם מובנים בהסדר אלא קשורים לאופי הסביבה בה הוא מיושם, ותלויים בנכונות בעלי בתים להשכיר וכדומה. לטענתה של Turner, עדיין נתוני התוכנית מראים כבמטרה לגיוון ועירוב אוכלוסין הישגיה טובים יותר מתוכניות ציבוריות אחרות (Turner, 2003).

6. השינוי בתכנית משנת 1998, ביקש להעניק למשק הבית בחירה רחבה יותר, גמישות וניידות תוך ראייה אזורית במענה לצרכי משק הבית. ההוראות לחוק מסדו את האפשרות לדייר, לעבור מתחום רשות דיור אחת לתחום רשות דיור אחרת, בחיפושיו אחר דיור מתאים ולאפשר הרחבת הבחירה. יש ונערכים הסכמים לאפשר מעבר משקי בית בין רשויות אך בפועל, מדיניות הרשויות מערימות קשיים לניידות והמעבר מרשות דיור אחת לשנייה קשה וכמעט בלתי אפשרי. ראשית, הדבר נובע משום ההליך האדמיניסטרטיבי המסובך של מילוי והתאמת פרטי הטפסים והזכאויות. בנוסף, קליטת משק בית על ידי רשות דיור תהיה על חשבון ניצול הסיוע למשק בית מקומי, מרשימת ההמתנה המקומית. רשויות רבות נמנעות מלקבל משקי בית מחוץ, ובייחוד עם המעבר נעשה בעיקר אל תחומי הרשות. קיימות עדויות, על רשויות מבוססות, המעכבות מעברים בכדי לבזבז את הזמן המותר לחיפוש הדיור ובכך מראש, להניע את המבקשים למצוא בה את ביתם (Katz et al. 2003; Basolo, 2003; Katz and Turner, 2001; Quigley, 2000).

7. במאמר משנת 1998 מצאנו כי הסיוע למשק הבית הנזקק מוגבל לתקופה קבועה של עשרים שנה. מענקי דיור של משקי הבית רבים עמדו על סף סיום לקראת שנות ה-2000, והם נותרו בחוסר

וודאות לגבי המשך הסיוע, והאם יוכלו להמשיך ולהתגורר במקומותיהם (Bratt and Keyes, 1998). לא מצאנו מידע האם מרכיב זה קיים, בוטל או שונה.

8. חשש מפני ניצול לרעה של המנגנונים לתמיכה בשכר דירה. במערכת הנוכחית, לדיירים הנהנים משוברי דיור (Vouchers), אין אינטרס להתמקח על מחיר הדיור, משום שעד לגובה מחיר השוק המקובל כהוגן (FMR) משק הבית ימשיך וישלם שכר דירה קבוע, הנגזר מגובה הכנסתו ומציאת דירה בשכר דירה נמוך יותר לא תשנה את עלות הדיור בעבורו (Quigley, 2000). עולה טענה כי בעלים לדיור, דורשים דמי שכירות גבוהים יותר מהשכירות אותה היו מבקשים בשוק הפתוח. קביעת תקרה לסיוע מביאה את גובה השכירות אל אותה התקרה, מעבר למחיר השוק הראלי. ייתכן ולו היו מגבלות לסיוע, מחירי אותן יחידות, היו זהים או אפילו, נמוכים יותר ממחיר השוק. יצירת מענק שאינו קשור ישירות לעלות שכר הדירה אלא מתייחס להכנסת משק הבית ביחס לכלל צרכיו, הוא רעיון המבקש להסתכל על הדיור כחלק ממכלול הוצאות משק הבית. בדרך זו, תעבור האחריות לתשלום שכר הדירה למקבל התמיכה ותצא מסל תקציבו. בכך, יחשב משק הבית את סך עלויות צרכי משק הבית ויתומרץ למצוא דמי שכירות בעלות נמוכה יותר. ייעוד הקצבה במקרה זה, לא בהכרח מסייע ליחס שכ"ד-הכנסה ואפילו נמצא יקר עבור משלם המיסים ועבור הצרכן (Grigsby and Bourassa, 2003). מנגד ולמרות הפוטנציאל לניצול, יש הרואים במענקים הייעודיים, מכשיר יעיל יותר להבטיח כי המענק אכן יגיע למטרה העיקרית קרי, דיור איכותי במקום המסייע למשק הבית ומכאן, לפתרונות החברתיים שמעבר לקורת גג (Priemus, 2004).

9. Vale חקר את הדיור הציבורי דרך הניסיון בבוסטון. מהדברים עולה כי, רבים מדיירי אתרים שעברו שיקום (כגון Mission Main ו-Orchard Park) העדיפו להתפנות לפרויקט אחר ולא לבחור בשוברי דיור. רבים מהם עברו את בגרותם בדיור הציבורי והסיבה לכך הייתה החשש מהמעבר לשכירות בבעלות פרטית ומההתחייבות לעמוד בתשלומים הנלווים. אחרים חששו מהצורך להתמודד עם תנאי רשות הדיור לחזרתם לפרויקט המשוקם (Vale, 2000). ממצאי מחקר עכשווי אשר יפורט בהרחבה בהמשך, מספר הדיירים שבחרו בשוברים הוא כפול ממספרם של אלו שבחרו במעבר לאתר אחר של השיכון הציבורי (Buron et al. 2007).

10. ממצאי המחקר העכשווי, לא נמצא כי מקבלי שוברים לדיור הטיבו את מצבם הבריאותי או את מצב פרנסתם, מעבר לקבוצה האחרת של דיירים זכאים שעברו לאתר שיכון ציבורי אחר. עם זאת, הם כן שיפרו את מצבם בשורה של מדדים אחרים (Buron et al. 2007). ממצאים אלו מחזקים ממצאים שבדקו את מצב משתתפי ה-MTO, Moving to Opportunity, שמעברם לא שיפר את מצבם התעסוקתי ואת הכנסתם, אך חיזק את תחושת ביטחונם של הדיירים (Priemus et al. 2005).

11. חלקו של ההסדר מתקציב משרד השיכון והפיתוח האמריקאני (HUD) גדל במהירות עד ל-54% בשנת 2004. הגידול והיקפו הביאו לדיון ברפורמות והחשש הוא בעיקר כי האוכלוסיות החלשות ביותר יאלצו לשלם מעבר ל-30% מהכנסתן לדיור, או שהכנסת אוכלוסייה חזקה מעט

יותר, תקטין את סיכוייהם לשוברים. חשש נוסף הוא שהשינויים וחוסר הוודאות, יבריחו בעלי בתים מלהשתתף בתוכנית (Schwartz, 2006).

תשובות לטענות

על אף החסרונות, נמצאו יתרונות רבים המצביעים על פוטנציאל להוות תשובה אמיתית למעוטי האמצעים:

1. הרחבת מלאי דיור איכותי - ניטען כי הגדלת הביקושים לדיור יגרמו להעלאה של השכירות בכל שוק הדיור, גובה המענקים הנקבעים לפי שכר דירה הוגן שלא ישווה לשכר הדירה העולה, עשויים לדחוק את הזכאים לשוברי דיור לריכוזי עוני חדשים ולמלאי דיור מדורדר, טענות אלו לא זכו לביסוס. יתרה מכך, הדרישה לקבלת מענקים כוללת את אישור הרשויות לאיכות יחידת הדיור, כך שקיימת ביקורת על דרישות הסף לאיכות לגבי 1.5 מליון יחידות דיור של הזכאים למענק (Schwartz, 2006). לא נמצאו נתונים האם דיור שנמצא זכאי, נבדק בשנים שלאחר מכן.

2. עלות הסבסוד לקופת המדינה - גובה המענקים נמוך יותר לכל יחידת דיור, דבר המאפשר מענה למספר רב יותר של משקי בית. אמנם הנתונים משתנים ממקום למקום ומאתר לאתר אך סבסוד יחידת דיור במסגרת תוכנית ה-HOPE VI, גבוה בכ-30% מהסיוע במענק הדיור, וב-15% מסבסוד יחידת הנבנית בסיוע הזיכוי במס בתוכנית ה-LIHTC (Schwartz, 2006).

3. חופש הבחירה לאזורים בעלי ריכוז עוני נמוך - על אף כי קיים קושי בקיום המטרה לחופש לבחור את אופי הדיור ואת הסביבה המתאימה ביותר למשק הבית, נראה שהתוכנית אכן מקדמת מטרה זו בצעדים מדודים. נתונים ממחקר שנערך בשנת 2003, ב-50 מהמטרופולינים הגדולים בארה"ב, מצביעים על כך שב-83% מאזורי הסקר נמצאו דיירי תוכנית השוברים, 58.6% ממקבלי מענקי הדיור חיים בשכונת שבהם ריכוז העניים קטן מ-20%. 22.2% בלבד מביניהם חיים בשכונות בהן ריכוז נחשב לגבוה, העוני עולה על 30% (Turner, 2003). הנתונים דומים לנתונים ממחקרם של Goering et al. (2002) שהקיף גם הוא 50 מהמטרופולינים הגדולים; ניתן לראות תוצאות דומות אך הכותבים בחרו לקרא את הנתונים באופן שונה, אולי משום שהשינוי אינו גדול. עם זאת, על פי Turner, השינוי מהווה מגמה בכיוון הנכון (Turner, 2003).

4. שמירת 'הישג-הידי' - הסדר תלושי הדיור מסתמך על המלאי הקיים בהם השכירות אינה יקרה כמו בתוכניות אחרות המסתמכות על בניה חדשה ולכן במקרה של התחזקות משק הבית ויציאתו ממערכת התמיכה הציבורית, קיים סיכוי שזה יוכל להישאר בסביבה בה הוא שוכר באמצעות תלושי הדיור (Turner, 2003).

5. יציבות החזקה - Schwartz מביא פילוח סטטיסטי של נתונים לגבי משקי הבית הנעזרים בתלושי הדיור. בשנת 2004, 38% גרו בדירתם הנוכחית בין שנתיים לחמש, 34% התגררו בדירתם הנוכחית בין 5-20 שנה ו-2% למעלה מעשרים שנה. למרות שאין הנתונים מצביעים על היתרון או החיסרון בחוסר המעבר הם לפחות מעידים על ביטחון בחזקה (Schwartz, 2006).

מחקר שהתפרסם השנה (Buron et al. 2007) סיפק לנו טיעונים נוספים בזכות ההסדר. המאמר בוחן מדגם מקרב דיירי השיכון הציבורי שהתגוררו באתרים מדורדרים והעתקו מהם. לדיירי הוצע לעבור לאתרי דיור ציבורי אחרים או לקבל שוברי דיור ולמצוא לעצמם דיור בשוק החופשי. חשיבות המאמר היא כפולה: ראשית, משום התמונה שהוא מספק לגבי הנעזרים בשוברי הדיור בהתמודדות עם שוק השכירות הפרטי. שנית, במדגם זה, נבחן ההסדר כפיתרון לעניים ביותר כאשר דיירי השיכון הציבורי הנוטלים בו חלק, הם עניים מאוד ומגיעים משיכונים מדורדרים ביותר.

במסגרת תוכנית HOPE VI, שיכונים מדורדרים של דיור ציבורי רוקנו מדייריהם לצורך עדכונם ושיקומם במטרה שדיירי השיכון יחזרו, לאחר השיקום, לאתרים המציעים דיור איכותי וקהילה מעורבת ומגוונת. בשנת 2005, ארבע שנים לאחר שיצאו מהשיכונים המדורדרים, דיווחו 464 משיבים על מצבם. 302 מדיירי השיכון המקורי, קיבלו כל אותן שנים שוברים לדיור ומצאו מגורים בשוק החופשי ו-162 עברו להתגורר בשיכון ציבורי אחר. 70% מהם אשר קבלו שוברים לדיור, דיווחו כי מצב הדיור שלהם הוטב 22% דיווחו שמצב הדיור בו הם חיים נותר ללא שינוי ו-8% בלבד, על הרעה במצבם. לעומתם, 40% בלבד מבין הדיירים שעברו לאתרי שיכון ציבורי אחרים, דיווחו כי הטיבו את מצבם, 35% מהם דיווחו על דיור שנותר ללא שינוי ורבע מהם (25%), דיווחו על הרעה במצב הדיור. שתי הקבוצות נמנו על העניים ביותר, ברובן אמהות שחורות חד-הוריות שהתגוררו בשיכון הציבורי למעלה מעשר שנים. עם זאת, קבוצת מקבלי שוברי הדיור, הייתה צעירה יותר בהרכבה, עם שיעור מסיימי תיכון גבוה יותר והכנסה יחסית, גבוהה יותר.

בהשוואה נבחן האם השימוש בשוברי הדיור אכן סייע לדיירים לעבור לשכונות בעלות ריכוזי עוני נמוכים יותר לעומת השכונות בהן מתגוררים הדיירים שהועתקו. בשנת 2001, לפני המעבר 52% מהשתתפים התגוררו בשכונות בעלות ריכוז עוני גבוה מאוד (בהן ריכוז העוני עולה על 40%). בשנת 2005, 47% מבין מקבלי השוברים התגוררו בשכונות שריכוז העוני בהן נמוך מ-20% לעומת רק 12% מאלו שעברו לאתר שיכון ציבורי אחר. מבין מקבלי השוברים, 11% נותרו בשכונות עניות מאוד (למעלה מ-40% עניים) לעומת 34% מדיירי אתרי השיכון הציבורי שגרו בשכונות דומות (Buron et al. 2007).

בשנת 2005, נמצא כי 40% ממקבלי שוברי הדיור, עברו יותר מפעם אחת לאחר שעזבו את האתר המקורי. 9% מהם עברו שלוש פעמים ויותר. בהשוואה, רק 9% מהעוברים לאתר שיכון ציבורי עברו יותר מפעם אחת ורק 2% עברו שלוש פעמים ויותר. החוקרים, ערכו שאלוני עומק לאלו שעברו מספר פעמים ומצאו כי למרות שבחלקם ניזומו המעברים על ידי בעל הבית, פעמים רבות, המעברים הצביעו על חוזקם של הדיירים שהיה באפשרותם לבחור ולעזוב בכדי להטיב את מצבם; לעבור לשכונה טובה יותר לדיור ראוי יותר, או לשכירות אצל בעל בית הוגן יותר (Buron et al. 2007).

שיעור מקבלי השוברים העומדים בתשלומיהם במועד, גבוה בשיעור ניכר מדיירי האתרים, למרות שרבים מהם ניצבים בפני הצורך לבחור בין תשלום עבור הדיור לבין תשלומי הוצאות אחרות. נמצא כי ההתמודדות עם תנאי השוק, הביאה אותם לקחת אחריות על מצבם ולהימנע מאפשרות

של פינני כפוי. עם זאת, עדיין מקבלי המענקים נאבקים לשרוד ולעמוד בדרישות ועלויות השוק הפרטי (Buron et al. 2007).

ההורים נתבקשו לדווח ולענות על שאלות בנוגע להתנהגות ילדיהם. ילדי מקבלי השוברים עברו את המעבר טוב יותר והפגינו התנהגות טובה יותר, גם ביחס להתנהגות בתחילת הניסוי באתר הבסיס, מתבריהם, בני העוברים לאתר שיכון ציבורי אחר (Buron et al. 2007).

דיון ברפורמות

למרות הביקורת, העדויות מהתכנית בארה"ב מעידות על עליה בהישג היד, משקי בית אכן מצאו דיור איכותי בשכונות טובות יותר או בפרויקטים מעורבי הכנסה. אולם, התכנית מסייעת למעט מידי, ולאותו חלק בציבור מעוטי ההכנסה שממילא, חזק יותר; על פי רוב לא היו אלו העניים ביותר, המוגבלים, משפחות חד הוריות, מרובות ילדים או בני המיעוטים. הרפורמות המוצעות מתייחסות בעיקר לשינויים מבניים לייעול התוכנית משום ההכרה ביתרונותיה החברתיים של התכנית ובחשיבותה:

בראשית הדברים נשמעת הקריאה להרחיב את מעגל הזכאים ולהפוך את הזכאות לשובי דיור לזכות מולדת, כפי שהדבר נעשה באירופה. (Olsen, 2006), מהמובילים עמדה זו, סבור כי יש לתת סיוע לכל זכאי. לדבריו, יש להפסיק את חוסר הצדק בהעדפת משק בית אחד על משנהו, כאשר שניהם עומדים בהגדרה לזכאות ומבדיל בניהם הוא רק מיקומם בתור. הוא מציע, לבחון מחדש את דרכים לאספקת דב"י ולהפנות תקציבים מהסדרים שאינם יעילים, ובמקביל לבחון את צמצום הזכאות. כך לטענתו, גובה הסיוע תחת התוכנית הקיימת, יוכל לשרת משפחות רבות יותר. במאמרם (Grigsby and Bourassa, 2003) מתייחסים לכך שרבים מהנוקקים לסיוע הם דווקא שכירים ודוחים את ההצעה להגבלת הזכאות לאלו העובדים, מחפשי עבודה או בהכשרה לתעסוקה. לטענתם, אולי הצעה זו תהיה חביבת הפוליטיקאים, אך לא תקצר את רשימת הנוקקים. בנוסף הכותבים, פוסלים את רעיון הגבלת זמן לזכאות מחשש שהסיוע לנזקק יופסק לפני שהכנסתו תהיה מספקת ומשק הבית יוכל לעמוד עצמאי מול הוצאות הדיור שבעבר זכו למענה.

לשם השגת המטרה החברתית של שילוב ופיזור ריכוזי העוני, יש להגדיל את היצע מענקי הדיור המיועדים לשכירות בפרויקטים הנבנים בעבור אוכלוסייה מעורבת ההכנסה (mixed-income). בהנחה כי דיירים שנסתייעו בשובי דיור והכנסתם גדלה, יבחרו להישאר במקומם גם לאחר שלא יזדקקו עוד לסיוע (Quigley, 2000).

בניית מערכת תומכת להכוונה וייעוץ, תגדיל את סיכויי משק הבית למצוא דיור בשכונות בעלות ריכוזי עוני נמוכים ותסייע לזכאים לנצל בצורה הטובה ביותר את יתרונות התכנית (McClue, 2006). Buron ועמיתיו, מסבירים כי רוב הדיירים של שיכוני הדיור הציבורי המיועדים לשיקום, לא יחזרו אליהם ועל כן, יש להכשירם לחיפוש דיור. ייתכן ואז יפנו יותר לסיוע תלושי הדיור ולא יבקשו את העתקתם לשיכון ציבורי אחר (Buron et al. 2007).

לבסוף, נשמעת קריאה להקמת שותפויות אזוריות של גופים מרכזים עם גופי הממשל, התכנון

והציבור לניהול התכנית מתוך ראייה הבוחנת את צרכי הזכאים בהקשר רחב יותר (מטרופוליני) ומבקשת חלוקת אחריות בין רשויות (Katz and Turner, 2001; Katz et al. 2003).

חקר אירוע: תוכניות ניסיוניות במענקי דיור

להיסטוריה של מענקי דיור בארה"ב מתקשרות שתי תוכניות ניסיוניות Gautreaux ו-Moving to Opportunity. התוכנית הראשונה, Gautreaux, נולדה מתוך תביעה משפטית כנגד ריכוזם של שחורים מעוטי יכולת בשיקאגו. זו הייתה לתוכנית הראשונה שהעניקה, כבר בשנות השבעים, מענקי דיור לשכירות. התוכנית אפשרה במשך 15 שנה, למשפחות דרך מענקי דיור וסיוע למעבר למצוא דיור בשוק הפרטי; לעבור מריכוזי העוני לפרוורים ולשכונות מעורבות, לאפשר הזדמנויות ותעסוקה ולילדיהם, בתי ספר טובים יותר. המחקר הראשון לבחינת הישגי התוכנית נערך בסוף שנות ה-80 והראה תוצאות חיוביות להתקדמותם של מבוגרים וילדים. המעבר נקשר בשיפור מדיד בחיי ובהשתתפות הילדים. אולם המחקר זכה לביקורת על בחירת המועמדים לתוכנית שמראש הראו סיכוי טוב יותר להצלחה, על חוסר במידע לגבי משפחות שהצטרפו אך לא ממשו את המעבר, עוד ניטען כי ההשפעה החיובית נמדדה על מדגם קטן, קבוצה קטנה ולא מייצגת של משפחות על אי דיוקים בנתונים ועוד (Von Hoffman et al. 2006; Goering et al, 2002;) (Apgar, 2004).

Moving to Opportunity, היא תוכנית ניסיונית של הקונגרס שנוצרה כתוצאה מהביקורת על התוכנית הראשונה, בניסיון לבחון את נושא מענקים לדיור (section 8). הכוונה הייתה לבחון האם בסיוע התלושים יכולים הזכאים לעבור לשכונות בעלות ריכוז עוני נמוך; האם שכונות שכאלה, עשירות בתעסוקה ומשאבים, יבטיח תעסוקה טובה יותר למשתתפים וגישה נרחבת יותר לשירותי רווחה ולהיבטים חברתיים רצויים אחרים (Apgar, 2004), ומה משקל ההכוונה במציאת דיור. התוכנית נוסדה בחמש ערים ברחבי ארה"ב ונבחרו בעבורה 4,608 משפחות. אוכלוסיית היעד למחקר היו משקי בית עם ילדים בעלי הכנסה מועטה מאוד החיים בדיור ציבורי או בתוכניות סיוע למגורים באזורי ריכוז עוני גבוה (מעל 40% של עניים) (HUD, 2001 מתוך Goering et al, 2002). המשתתפים חולקו באופן אקראי לשלוש קבוצות:

1. האחת, מקבלי המחאות דיור (section 8) שעליהם לעבור לשכונות בהן למטה מעשרה אחוזי עוני. הקבוצה נתמכה על ידי יועצים מארגוני מלכ"רים מקומיים בסיוע למציאת מגורים.
2. הקבוצה השנייה, מקבלי המחאות (מענקי) דיור ללא מגבלות גיאוגרפיות כל שהן.
3. הקבוצה השלישית (קבוצת הביקורת) קיבלה תמיכה וסיוע בפרויקט עצמו (Goering et al, 2002;) (Apgar, 2004).

ראשית נערך מעקב ונאספו נתונים משלושת הקבוצות בין השנים 1994-1998. המחקר נבנה משלושה נדבכים: הראשון, שבעה צוותים של חוקרים חברתיים שלכל אחד מהם אסטרטגית מחקר משלו הנעשה באתר אחד אותם מחקרים הם הבסיס העיקרי לעבודתם של Goering (2002) ושותפיו. השני, אמור היה להסתיים ב-2003 ולבחון מדדים חוצי אתרים (cross site evaluation). השלב השלישי הוא ניסיון להערכת השפעת המעבר לשכונות השונות (impact evaluation). שלב זה אמור להסתיים בשנת 2008 עשר שנים לאחר סיום שלב איסוף הנתונים (Goering et al, 2002).

גם אם מוקדם לבחון תוצאות לטווח ארוך, מהנתונים המוקדמים, התוכנית מוכיחה כי שילוב של מענקי דיור עם הכוונה והכשרה למציאת דיור ותעסוקה עשויים לשמש מכשיר יעיל המאפשר למשקי בית לעבור לשכונות עדיפות עם ריכוזי עוני נמוכים והיצע שירותים רחב ואיכותי יותר. כבר נשמעות קריאות להרחבת התוכנית בהתבסס על עדויות מהשטח ובהתבסס על עלות ותועלת חברתית (Von Hoffman et al. 2006;) (Glastner, 2002; Ostendorf et al. 2001; Varady et al. 1998; Calavita and Grimes, 1998).

4.1.2 בריטניה

גודל ההסדר מכלל הדיור

למעלה ממחצית השוכרים זוכים למענקי דיור. בשנת 1999 קיבלו מענק 4,314,000 איש; רבע מהדיירים בשכירות הפרטית, ושישה מכל עשרה בדיור החברתי (Priemus and Kemp, 2004).

ההיסטוריה של מענקי הדיור בבריטניה

המקור העיקרי של סיוע תלוי הכנסה, בבריטניה, היא תוכנית ההטבה לדיור (Housing Benefit). הגרסה הראשונה של מערכת התומכת לסיוע בשכר הדירה למעוטי יכולת, החלה פועלת בתחילת שנות השבעים. בשנת 1982-83, הורחבה תכנית המענקים, לסיוע לשכר דירה לדיור בסקטור הציבורי וגם בסקטור השכירות הפרטית. מאז עברה כמה שינויים ורפורמות (1988), אך נשארה דומה בבסיסה. זו תכנית לאומית שנועדה להענקת מענקים המיועדים לשכירות בלבד (מתבסס על Priemus and Kemp, 2004; Priemus, 2004; Groves, 2002).

הזכויות כזכות מולדת

בבריטניה, כמו בהולנד, הזכות להיכלל בתכנית מענקים לסיוע בשכר דירה, היא זכות מולדת (entitlement) לה זכאי כל אזרח. בתקציב הממשלה לא קיימת הגבלה על הסכום והוא תלוי במספר הנצרכים וצרכיהם הייחודיים. בבריטניה ההסדר רחב עוד יותר מהמקבילה בהולנד ולמעלה ממחצית השוכרים זוכים למענקי דיור (Priemus and Kemp, 2004).

התכנית מופעלת על ידי, המחלקה לעבודה וגמלאות (Department of work and Pensions) האחראית גם על הביטוח הסוציאלי ומנוהלת מקומית, על ידי הרשויות המקומיות. בדומה לנעשה באוסטרליה, מענקי הדיור הם חלק ממערכת תשלומי הביטוח הלאומי (social security). התשלום אמנם מועבר ישירות לבעלי הדיור, אולם המענקים נתפסים כמכשיר לביטחון סוציאלי, כחלק מהתמיכה והסיוע להשלמת הכנסת משק הבית (Berry, 2001). בעלים לדיור המקבלים תשלומי רווחה, אינם זכאים למענקי דיור אך זכאים לסיוע בתשלומי המשכנתא (Priemus et al. 2005).

אופי המענק

המענקים מוגבלים לתשלום שכר דירה בלבד, עבור שכירות בסקטור הדיור החברתי או בשוק החופשי. בעבור דיירי השיכון הציבורי של רשויות הדיור המקומיות (councils), ההטבה ניתנת בדמות הנחה (rebate), סכום המקוזז ישירות מול חשבונם. לדיירי השכירות הפרטית או באגודות דיור, קצבת השכירות (rent allowance) משולמת ישירות לבעלי הדיור. גם שהשכירות הציבורית נמוכה משמעותית משכר הדירה בשכירות הפרטית, מענקי הדיור לדייר ניתנת הבחירה לבחור באילו מהם.

הזכאות והתנאים לסיוע בשכר דירה

מענק הדירה, מבוסס על הערכת הנוקבות של משק הבית ואספקת מענק למשקי בית בעלי הכנסה שאינה יכולה לכסות את צרכיו; המענקים הם השלמה להכנסה והמענק ניתן כסיוע ייעודי, הנגזר מנוסחת חישוב הנערכת לכל משק בית בנפרד. החישוב מתייחס בראש ובראשונה להכנסת משק הבית (כולל תשלומי הסעד) והערכת הוצאות משק הבית על פי הרכבו ומצבו, והוצאות הדירה הכוללות שכר דירה והוצאות תחזוקה, אלו קובעים את 'שיעור ההטבה'. 'שכר הדירה המזכה' (eligible rent) הוא גובה שכר דירה המקובל למאפייני משק הבית. אם הכנסת משק הבית שווה או פחותה ל'שיעור ההטבה' המחושב למשק הבית, הוא יזכה במענק בגובה כל 'שכר הדירה המזכה'. כשהכנסת משק הבית גבוהה משיעור ההטבה, ישלם משק הבית 65% מההפרש בין ההכנסה ל'שיעור ההטבה' (Priemus and Kemp, 2004; Ditch et al. 2001). בפועל, במרבית המקרים, המענקים שנועדו לכיסוי כל שכר הדירה עד לתקרה מסוימת, אינם מכסים את כל עלות השכירות.

בשנת 1996 נערכו מספר רפורמות בתוכנית; נכנס לשימוש מושג המתייחס לגובה שכירות ממוצעת בשוק המקומי (Local Reference Rent) המהווה תקרה לשכר הדירה המזכה במענק דירה. זוגות, נחשבים ליחידת מענק אחת ומשקי בית של בודדים מתחת לגיל 25 הוגבלו לממוצע מחיר שוק לחדר עם שירותים משותפים. מספר מקבלי הסיוע בשנה זו הגיע לשיא של כארבע מליון ושמונה מאות אלף איש. הרפורמה, יחד עם הקטנת אחוזי האבטלה תרמו להורדת מספר זה (Priemus and Kemp, 2004; Gibbon and Manning, 2003).

מגמות לעתיד

לאור הטענות לקושי ולסיבוכן המערכת הבריטית, הוחל בשנת 2002, ברפורמה ניסיונית, בתחילה באופן מוגבל ורק בסקטור הפרטי. רעיון זה מזכיר את תוכנית השוברים הקודמת בארה"ב. משק הבית יקבל לידי סכום המחושב ע"פ הכנסת משק הבית ומאפייניו ביחס לשכר הדירה המקובל באזור, ואלא אם נמצא שהוא אינו כשיר לנהל את תקציבו, על משק הבית יהיה לנהל את תשלומי שכר הדירה מול בעל הבית. בעתיד, הכוונה להרחיב סכמה זו גם אל הדירה החברתי (Priemus and Kemp, 2004).

מענקים לבעלים לדירה

מענקי הדירה מיועדים לשכירות בלבד. אם זאת, בעלים לדירה שהם זכאים לסעד יכולים לסיוע בתשלומי הריבית על המשכנתא (Priemus and Kemp, 2004).

הערכת התוכנית

ההסדר הבריטי, הוא הגדול מכל שלוש המדינות הנזכרות בפרק זה וחל על כמחצית מכלל השוכרים בבריטניה ושני שלישים (כ-66%) משוכרי הדירה החברתי. בריטניה מקצה חלק ניכר מהכנסתן לנפש (GDP, תוצר מקומי גולמי), יותר מכל מדינה אחרת (Stephens et al. 2002). ההסדר אינו כולל מענקי דירה לשם בעלות על דירה; בנפרד, קיים סיוע למשקי בית מעוטי הכנסה לצרכי תשלומי הריבית על משכנתא, הניתן דרך סיוע הרווחה (social assistance).

ביוקרת רבה מושמעת כנגד בעיות במבנה ובאדמיניסטרציה של התכנית. התכנית נתפסת כמסורבלת ומאפשרת טעויות וניצול. קיים סרבול בבחינת מצב משקי הבית (על המועמדים למלא טופס ארוך ומורכב) ועיבוד הבקשות למענקים. משום החישוב המסובך, מעטים הזכאים היודעים כיצד מחושב המענק לו הם זוכים וחמור מכך, מה גובה שכר הדירה שבהישג ידם (Priemus et al. 2005).

המבקרים את התוכנית בבריטניה מצביעים על מספר בעיות ערכיות:

1. בראש ובראשונה, הם רואים בה תמריץ השלילי לציבור הצרכנים; משום שהמענק הוא עבור מלוא שכר הדירה, אין לדיירים מוטיבציה להתמקח על העלאה בשכ"ד או לחיפוש דיור זול יותר.

2. מבנה התכנית מהווה עידוד שלילי שלא למצוא עבודה משום, שעליה בהכנסה גורמת לירידה דרסטית בגובה המענק או יציאה מהתכנית; משפחות המתאמצות ומצליחות להתרומם מעט מעל לקו העוני, מוצאות כי הסיוע נשמט מתחתיהן מבלי לספק להן תשובה אמיתית לדיור בהישג יד ומלכודת העוני מתחדדת (Gibbon and Manning, 2003; Stephens et al. 2003).

3. פרט לעידוד השלילי משום הקטנה בגובה המענק, הסרבול ואי הוודאות לגבי גובה המענק ועיתוי קבלתו, מהווים אף הם עידוד שלילי ולהם השלכות על יציאת הזכאים לעבודה; זכאי שאינו בטוח כי יהיה לו כיסוי לשכר הדירה, יעדיף לא לצאת, לשנות את מעמדו, ולקחת משרה התחלתית שאינה מספקת לכיסוי ההוצאות (Priemus et al. 2005).

(Stephens et al. 2003) טוענים, כי, מנגנון הביטוח הלאומי בבריטניה הוא הפחות נדיב משאר מדינות אירופה ורבים הנזקקים למענקי רווחה תלויים בהכנסה נוספת. הכותבים זיהו שני קצוות המאפיינים מדיניות אפשרית לדב"י; במתח בין האחד, הגדלת הישג היד, לבין השני, אספקת רשת ביטחון, הגישה בבריטניה דרך מדיניות מענקי דיור, היא הנטייה להגדלת רשת הביטחון, זאת בדומה לטענתו של Berry (2001) כי, מענקי הדיור נתפסים כחלק מהתמיכה לרווחה ולביטחון סוציאלי.

Stephens ועמיתיו, מצביעים על החשש כי מדיניות של רשת ביטחון עוסקת במניעת נפילתם של הזכאים לה אל מעבר לקו העוני. משום כך, המדיניות נקבעת על פי צרכי הנזקקים ולא בהכרח, מובילה שינוי יסודי בנושא הדב"י. המאמר מציע רפורמה הכוללת גם יצירת עידוד מובנה בתכנית מענקי הדיור, לחיפוש ולבחירה של דיור. לדעתם, נדרש שינוי עמוק יותר במערכת הסעד והביטוח הלאומי, ובשוק התעסוקה. את הפיתרון האמיתי הם רואים ב'מדיניות שוק חברתית' בה המדיניות מצמצמת את השליטה והבעלות הממשלתית ומטפחת שוק המספק דיור בשכירות שמתחת למחירי השוק החופשי אך אינו בלתי תלוי מהשפעות השוק והביקוש (Stephens et al. 2003). בשוק כזה, לטענתם, המענקים והמדיניות המתלווה להענקתם, יכשירו את הזכאים לצריכה נבונה של שירותי דיור. בבוא היום, כאשר יתחזקו משקי הבית הם ימצאו שוק המעניק מגוון של דיור גם בהישג ידם.

4.1.3 הולנד

גודל ההסדר מכלל הדיור

היקף הסיוע כולל למעלה משליש מהשוכרים: בשנת 1999, כמיליון משקי בית, קיבלו מענקי דיור, 31% מן השוכרים (Priemus et al. 2005; Priemus and Kemp, 2004).

ההיסטוריה של מענקי דיור בהולנד

בשנות השבעים, עלה לדיון רעיון הסיוע הישיר לצרכן; מענקי דיור (Huursubsidiewet, Housing Allowances) הוצגו כמכשיר זמני בלבד לסבסוד עלות שכר הדירה, שהאמיר כתוצאה מן המעבר משכר דירה מוגן לשכירות המותאמת למחירי עלות התפעול. גורמים שונים ובכללם שני משברי דלק העלו את עלויות הדיור, וסבסוד היצרן כמו גם מענקי הדיור נשארו על כנם (Elsinga et al. 2005). בשנת 1975 תוכנית המענקים הוכרה כזכות מולדת ומענקי הדיור היו לכלי נפוץ. אולם, רק בשנת 1997, עשרים ושתיים מאוחר יותר, מענקי הדיור זכו להכרה בחוק (Priemus et al. 2005; Priemus, 2004; Van Kempen and Priemus, 2002). בעשור האחרון של המאה העשרים ובתחילת האלף השלישי, ההסדר נראה מתאים לקידום רעיונות מדיניות הדיור בדבר אפשרות הבחירה באופי וסוג הדיור, ולעידוד דיור שיש בו מגוון חברתי (social mix) והמקדם הזדמנויות. מענקי הדיור נתפסים ככלי למלחמה בעוני (Ditch et al. 2001).

הזכאות כזכות מולדת

הזכות להיכלל בתכנית המענקים, היא זכות מולדת (Entitlement) לה זכאי כל אזרח הולנדי¹⁶, המרוויח שכר המוגדר כנמוך (מתחת לממוצע השכר) והמשלם חלק נכבד משכרו לשכירות, למעלה ממחצית עלות הממוצעת לשכר הדירה בהולנד.

הזכאות והתנאים לסיוע בשכר דירה

תנאי המענק גמישים, אין רשימות המתנה או הגבלות בנוגע לאורך משך ההטבה; כל עוד משק הבית עונה על הקריטריונים הוא זכאי להמשך המענק. הסיוע הוא ייעודי ואינדיווידואלי, אך החישובים פשוטים ואוניברסאליים ואי לכך, מקלים על הבירוקרטיה הקשורה בקביעת הזכאות וגובה המענק (Priemus, 2000). מענקי הדיור בהולנד ניתנים רק בעבור מגורים העומדים בהגדרות הממשל ליחידת דיור עצמאית ואינם ניתנים לקרוונים, דיור-צף בסירות (Priemus, 2004). מאידך, משק בית זכאי, החי בדיור מעט יקר, עדיין זכאי להטבה.

מענק הדיור בנוי מנדבכים

משק הבית זוכה למענק של מאה אחוז מהסכום שמעבר למחצית שכר הדירה הממוצע (יסטנדרטי) ועד לגובה שכר הדירה הממוצע. מעבר לשכר הממוצע ועד לתקרה שנקבעה, יזכה משק הבית

¹⁶ הזכאות ניתנת לכל אזרח הולנדי או למי שיש לו תושבות מתוקף חוק אזרחות-זרה (Foreign National Act) משנת 2000 (Priemus et al. 2005).

להשלמה של 75% מהעלות. מעל לתקרה זו, ייהנו מתמיכה רק נכים וקשישים בהנחה שציבור זה נזקק לדיור יקר יותר, משום הצורך במיפרט עשיר יותר: דיור מוגן, מעלית, חימום וכד'.

אופי המענק

מענקי הדיור נתפסים כמכשיר לסיוע בדיור, באחריות משרד השיכון (התכנון המרחבי והסביבה), בשונה מבריטניה, שם המענקים ניתנים על ידי המחלקה לעבודה וגמלאות (הביטוח הלאומי) ונתפסים כמכשיר לביטחון סוציאלי. בשנים האחרונות מבחן הזכאות השתנה; עדיין קיימת תקרת הכנסה לזכאות אך על פי התפיסה החדשה, המדד היה לרגיש יותר והוא מתייחס גם ליתרת משק הבית לאחר הוצאות המחיה ההכרחיות והוצאות הדיור. מדד ה-Ninki נוצר בידי משרד השיכון ההולנדי בשנת 2003 וכוונתו להבטיח כי למשק הבית יישאר, לאחר להוצאות הדיור, גם מעט כוח קניה ליתרת צרכיו (Priemus, 2004).

המענקים מוגבלים לתשלומי שכירות אך אין מגבלה לגבי סקטור הדיור: הדיור החברתי או המסחרי/פרטי. בדיור החברתי ישלם מקבל המענק את שכר הדירה לאחר הפחתת מענק הדיור. משום החשש לפרטיות הזכאי, דרי הדיור הפרטי, יקבלו את מענק הדיור אליהם וישלמו את מלוא שכר הדירה לבעלי הדיור (Priemus and Kemp, 2004; Priemus, 2000).

החיפוש אחר דיור מתאים

במטרה להרחיב את הבחירה בדיור, ניתנת לזכאי לדיור האפשרות להציע עצמו כמועמד להשכרת כל נכס. רשימת המתנה למענקים לא קיימת והנכסים עצמם, מחולקים לציבור הזכאים, לפי ניקוד שערכיו מפורסמים מראש ונוגעים לסוגיות המבקשות לעשות צדק חלוקתי: גיל המבקש, אם מדובר בנכס בו מתגורר המבקש, הוא נדרש לשנות הוותק בנכס. תנאים אחרים הם, הוכחה ליכולת משק הבית לשלם עבור שכר הדירה והתאמת גודל משק הבית לנכס (Stephens et al. 2002).

מגמות לעתיד

עתיד מענקי הדיור תלוי בקשר וביחס של מחירי הדיור המסובסד, הסיוע, ומחירי השוק החופשי. (Priemus, 2000), משרטט שני תרחישים אפשריים: האחד, *מכוון שוק*, בה מענקי הדיור, לא יהיו תלויים במחיר שכה"ד המסוים אותו משלם משק הבית, והשכירות תותאם למחירי השוק. כתוצאה מכך, משקי הבית יתמרצו למצוא דירות בשכירות נמוכה יותר. בא בעת, החשש הוא כי הדבר יקשה על התחדשות עירונית משום שעלות השיפוצים והתחזוקה יעלו את המחירים לרמות שאינן בהישג ידם של דיירים רבים. אגודות הדיור יאבדו מכוון כאגודים חברתיים ויהפכו למנהלי דיור מסחריים המנוהלים בתנאי השוק, המשכיר החברתי יהיה שחקן בעל תפקיד שולי לעומת המשכירים המסחריים. על פי התרחיש השני, *תרחיש הדיור החברתי*, אגודות הדיור ימשיכו, כיצור כלאיים בין פעילות השוק לבין מטרות חברתיות ערכיות כגון אספקת דיור לחלשים ולקבוצות רחבות בחברה. שכר הדירה הנגבה על ידי האגודות יהיה נמוך ממחירי השוק והשוני בשכר הדירה בתוך הסקטור ישקף את השוני בערכי השוק של היחידות השונות. סיוע בסובסידיות ימשך ויהיה קשור ישירות לשכר הדירה המשולם, לשם הבטחת שכר דירה נמוך. בכל אחד מהתרחישים, השינויים בשוק יחייבו צורך לתכנון מערכת מייצבת (Priemus, 2004).

בתזכיר לדיור Housing Memorandum 2000-2010, נקגה הרעיון לאיחוד מענקי הדיור לשוכרים ובפעם הראשונה, כסבסוד תלוי הכנסה גם לזכאים בחזקת בעלות. הוכרז על מספר ניסיונות שיקדימו כל רפורמה עתידית, אלו עדיין לא יושמו (Priemus and Kemp, 2004). שינוי נוסף מחייב את אגודות הדיור, החל משנת 2005, לסייע במימון מענקי הדיור (Elsinga et al. 2005).

טבלה 4.1 - כלים מימוניים לאורך השנים, בסקטור השכירות החברתית (הולנד)
Table 4.1: Financing Instruments in the Social Rental Sector (Netherlands)

מענקי דיור: תמיכה בצד הביקוש	שכר דירה מוגן (rent control)	ערבויות ממשלתיות	סבסוד בנייה- תמיכה בצד בהיצע	הלוואות ממשלתיות לבניית דב"י	
אין	הקפאת השכירות כחלק ממדיניות שכר		כן	כן	1945's
אין	Rent harmonization, השוואה לקראת מחירי שוק	ערבויות הממשל המקומי (מוניציפלי)	כן	כן, עידוד גם להלוואות בשוק ההון	1960's
כן		ערבויות הממשל המקומי (מוניציפלי)	כן	כן+ הלוואות בשוק ההון	1970's
כן	שיטת ניקוד, שליטה מופחתת	WSW*, עם רשת ביטחון ממשלתית, כולל הלוואות לשיפוץ	כן	כן+ הלוואות בשוק ההון	1980's
כן	Rental sum approach	WSW: כל הלוואות	הופסק	סוף עידן הלוואות הממשלתיות (Grossing)	1990's
כן, אגודות הדיור מספקות מימון חלקי	המשך הפחתת השליטה	WSW: כל הלוואות	אין	אין	2005

* WSW, גוף פרטי עם רשת ביטחון מהממשלה, המבטח את הלוואות האגודות (מקור: Elsinga et al. 2005, עמוד 15).

הערכת התוכנית

מדיניות הדיור בהולנד עברה, כמעט בלעדית, לסבסוד הצרכן, קרי משק הבית. בשוק דיור השכירות החברתי כמעט ומשתווה לעלות השכירות הפרטית ועלות הדיור נחשבת כעלות סבירה ובהישג יד בהשוואה לשכר הממוצע, מענקי הדיור נותנים תשובה הולמת למעוטי ההכנסה שמרוויחים למטה מחציון ההכנסה.

מערכת פשוטה יחסית של מבנה הזכאות וחישוב המענק מאפשרת מענה מהיר וחיסכון בעלויות ובעיכוב שכרוכים בתחזוקת בירוקרטיה מנהלתית. הדבר חשוב במיוחד משום שהמענק ניתן לאחר שהדייר מצא דירה מתאימה וקיים הסכם לשכירות, ועיכוב בתשלומי המענק יכול להביא להוצאות כבדות למשק הבית. כמו כן, פשטות החישובים מאפשרת למשק הבית לתכנן ולדעת מהו הסכום לו הוא זכאי.

במאמר ביקורת בנושא המחאות הדיור, טוען Priemus, שהמכניזם שנקבע בחוק בשנת 1997 לגבי מענקי הדיור, הוא טוב ובאותה עת, פגיע. הכותב מונה מספר נקודות חולשה במנגנון:

1. כשהבעלים עובר לדירה יקרה יותר, הוא ישלם חלק משכר הדירה ועדיין, את היתרה תשלם הממשלה. הדבר אמנם, יכול להביא לעידוד התחדשות עירונית אך, לאורך זמן, גם לניצול ולצריכה מוגזמת של מגורים. במקרה שההכנסה תפחת, בעקבות תנאי שוק ואבטלה, במדיניות היום, הזכאים לא ידרשו להקטין את עלות הדיור והדרישה למענקי דיור תגדל במהירות ותכביד על תקציב המדינה. מחד, הציבור ידרש לסיוע ומאידך ובאותה עת, על המערכת יידרש להיות יציבה.

2. הכותב רואה קושי בכך שההסדר הוא ללא מגבלת תקציב (open ended scheme) דווקא משום שאין מגבלות המבקרות את ההוצאה.

3. קיים צורך למעקב מתמיד לבדיקת אמצעים משום שסביר להניח שמשקי בית לא ימהרו לדווח על שינוי במצבם אם זה עשוי להפחית את זכאותם למענקים (Priemus, 2004).

4. חשש ליצירת 'מלכודת עוני' ולניצול המערכת, בשני המקרים, הזכאים מתפתים לנצל את המערכת בכדי להגדיל את הכנסתם, לעיתים כנגד היתרונות שביכולתה לספק להם ולעיתים בכדי להמשיך ולהנות מהזכאות למענק (Priemus and Kemp, 2004; Priemus, 2000).

4.1.4 מענקים לזכאים לדיור בשכירות: סיכום והערכה

בדיון בין סיוע לאספקת דיור (project base) לבין סיוע ישיר לזכאים, צרכן הדיור (tenant-base), הולכים וגוברים הקולות התומכים בשני (Katz et al. 2003; Kemp, 2000). מדינות המערב פונות לכיוון מענקי הדיור תלויי הכנסה, הניתנים לצרכן. מדיניות מענקי הדיור, נתפסת על ידי כל המדינות אותן סקרנו, כמדיניות המסייעת לשיפור חייהם של הזכאים. ישנן עדויות לכך שהמענקים סייעו למשפחות להשיג הישגים כלכליים וחברתיים (Shlay, 1995). בכל שלוש המדינות, הייתה התכנית להסדר המרכזי במדיניות הדיור. בהולנד הופסק לחלוטין סבסוד ישיר של צד היצרן ובארה"ב מנגנון המענקים הוא היחיד הגדול ביותר לאספקת דיור (26% ממלאי הדירות לשכירות מוזלת בנתוני 2004, 2006, Schwartz). עם זאת, בולט ההבדל בהיקף ובתנאי ההסדר בין מדינות אירופה, הולנד ובריטניה, לבין זה שבארצות הברית: היקף ההסדר בבריטניה ובהולנד מכיל את כל השוכרים הזכאים לסיוע והוא מהווה חלק נכבד מכלל השוכרים. ההוצאה למענקי דיור בבריטניה (23.6 מיליארד \$) כמעט כפולה מההוצאה המקבילה בארה"ב (14.7 מיליארד \$) (Priemus et al. 2005).

מענקי הדיור כזכות מולדת

ההבדל הבולט ביותר בין המדינות אותן סקרנו הוא אימוץ המענקים כזכות מולדת (entitlement). בבריטניה ובהולנד, מענקי הדיור הוכרו כזכות מולדת; פירושו של דבר, שברגע שאדם עונה לדרישות לזכאות הוא זוכה להן והתקציב מותאם כמענה לזקוקים למענק, בניגוד למצב בארה"ב, שם נקבע תקציב מראש והוא שיקבע כמה בני מזל יזכו לתמיכה. בארה"ב, התוכנית אינה כוללת את כל הזכאים לסיוע, וגם אלו שזכו להגיע לראש הרשימה מוצאים עצמם בחוסר ודאות: עליהם

לעמוד בתנאי התוכנית, למצוא בזמן נקוב בעל בית שיסכים ליטול חלק בה, וגם אז, זכאותם מוגבלת בזמן¹⁷.

קהל היעד למענקי הדיור

בכל שלוש המדינות: בריטניה, ארה"ב והולנד, מענקי הדיור מיועדים למעוטי האמצעים העומדים במבחן הכנסה. המענק הוא המגשר העיקרי בין עלות הדיור, גם אם היא מוזלת, לבין הכנסת משקי בית בעלי הכנסה מועטה ביותר: בארה"ב במיוחד, מענקי הדיור הם אמצעי להרחבת מלאי הדיור הציבורי; על משק הבית, הן בשיכונני הדיור הציבורי והן השוכרים במסגרת ההסדר, לתרום שיעור של 30% מהכנסתו. בבריטניה, המענקים "תפורים" לצרכי משק הבית ואינם בהכרח שיעור קבוע מהכנסתו: הכוונה כי משק בית יזכה למלא סכום השכירות, כל עוד הכנסתו נמוכה מתחשיב הכולל את מאפייני משק הבית, הוצאותיו ועלויות הדיור לו הוא נזקק ומאפייני המקום. כשהכנסת משק הבית עולה מעבר לתחשיב זה (לו קראנו 'שיעור ההטבה') ישלם משק הבית 65% מן ההפרש שבין ההכנסה לשיעור ההטבה'.

המטרה לאספקת דב"י באיכות טובה

אשר למטרה הראשונה לאספקת דיור ראוי, ארה"ב היחידה מבין השלוש המעמידה תנאי המתייחס לאיכות הדיור: שוברי הדיור יינתנו רק לשכירות דירה שעמדה בדרישות משרד השיכון האמריקאי, (HUD). בהולנד הדרישה היא לעמוד בהגדרה ליחידת דיור עצמאית. בבריטניה אין סף תחתון לאיכות הדיור וההגבלות הן לסף עליון, ליחידה גדולה או יקרה במיוחד (Priemus et al. 2005). בארה"ב בה רוב הדיור הציבורי מצוי בשיכונים ממשלתיים שרבים מהם מדורדרים; על כן, מענקי הדיור מיועדים למציאת דיור בשוק הפרטי. באירופה, הסקטור החברתי רחב יותר ואופיו שונה מזה שבארה"ב. לעיתים, כפי שהדבר בהולנד ובשוודיה, דווקא בדיור החברתי איכות הבניה עולה על איכות הבניה לשכירות שבסקטור הפרטי ובדרך כלל הבתים חדשים יותר ומעודכנים.

עירוב אוכלוסייה באמצעות מענקי דיור

בכל שלוש המדינות מטרת התוכנית היא לעירוב ומגוון, לפיזור ריכוזי העוני ומתן הזדמנות למשקי הבית לעבור לאזורים טובים יותר ועשירים בשירותים ובתעסוקה. למרות הדמיון במטרה המוצהרת, עדיין רב ההבדל והוא נובע מהקרקע עליו צומח ההסדר. בארה"ב, הדיור הציבורי היה ברובו בשיכונים ממשלתיים, בפרויקטים שעם השנים הפכו למשכנות עוני והזנחה; מענקי הדיור נועדו לאפשר יציאה מריכוזי העוני, מהסטיגמה והדלות שבהם, אל שכונות משגשגות מעט יותר. בשיח שולטים המונחים בדבר שכונות בעלות ריכוזי עוני נמוכים ועירוב הכנסה. במשך שנים בהולנד חיו זה לצד זה מעוטי ההכנסה ובעלי ההכנסה בינונית. כך גם לגבי שיכוני הדיור הציבורי-חברתי שהיו מאז ומתמיד מעורבים מבחינת רמות הכנסה, וזו הסיבה למיעוט הגטאות בערים. בעשורים האחרונים, גלי ההגירה הם שהביאו לריכוזי אוכלוסייה חלשה ונושא מניעת ריכוזי עוני עלה לתודעה. עדיין, שאלת הניידות בהולנד, חשובה אך לא כפי שהיא באה לידי ביטוי בארה"ב או

¹⁷ ראה הערה בפרק 4, סעיף 4.1.1 ארה"ב

אפילו בבריטניה. לעיתים, יש לעודד דווקא את אלו שהכנסתם גבוהה יותר לפנות דיור לא יקר לאלו שנזקקים לדב"י. המונחים בשיח ההולנדי מתייחסים למגוון ועירוב הכנסה, אך בעיקר מודגשת הזכות לבחירה. בכל שלוש המדינות מענקי הדיור, מאפשרים מגורים מעורבים מבחינת הכנסת הדיירים (Salet, 1999).

המענק כסיוע ייעודי לדיור

בכל שלוש המדינות שסקרנו ובמדינות אירופיות נוספות, הסיוע עבור דיור הוא ייעודי ומכוון לשם אספקת דיור ראוי ותקין ובהישג יד. בבריטניה, מענקי הדיור ניתנים על ידי מחלקת העבודה והגמלאות וקשורים ישירות להשלמת ההכנסה. החשש שבמקרה והסיוע ניתן כהשלמת הכנסה, משק הבית עשוי לנצל מענק הניתן לשם שכירות, עבור הוצאות אחרות ויחזור לגור בתנאים לא ראויים. על כן, המענק לשכירות בשוק החופשי משולם לבעל הבית ובדיור הציבורי כנגד חשבונו של משק הבית.

מענקי הדיור והיחס עם השוק

בארה"ב מענקי הדיור נתפסים כתחליף לדיור הציבורי. העלות למשק הבית מקבילה לעלות שכר הדירה בדיור הציבורי ונגזרת מהכנסתו. בבריטניה ובהולנד עלות הדיור החברתי גבוהה יותר: בהולנד שם שכר הדירה היה שנים בפיקוח, שכר הדירה בשכירות הציבורית דומה לזה שבפרטית. בבריטניה, שכר הדירה בדיור החברתי נמוך בכ-70% ממחיר השכירות בשוק הפרטי. מענקי הדיור בבריטניה ובהולנד נועדו לסייע למעוטי האמצעים באשר הם, לשכירות בשוק הפרטי או בדיור החברתי.

מציאת דיור מתאים

בארה"ב מציאת דיור מתאים נעשית לאחר שמשק הבית הוכר כזכאי ומקומו ברשימת ההמתנה הגיע. לרשותו של משק הבית, 60-120 יום למציאת דיור הולם בשכר דירה מתאים ועם בעל בית המתאים לתנאי התוכנית; אחוז גבוהה ממשקי הבית נכשל במשימה. בהולנד בבריטניה, משק הבית פונה לקבלת המענק לאחר שמצא דירה. מהספרות, משום הבירוקרטיה וסרבול התחשיבים בבריטניה, קורה ומשק הבית לא מקבל את המענקים במשך תקופה.

הביקורת כנגד המנגנון המספק את מענקי הדיור

ביקורת מופנית כלפי אופי המנגנון במדינות השונות. הצורך להדגיש את שיתוף הפעולה הנדרש בין רשויות הדיור בארה"ב, נובע מהצורך שלהן לדאוג קודם, לרשימת ההמתנה המקומית ולתושבים שבאחריותן. טענות אלו לא נשמעות במדינות האירופיות שמאפשרות לכל משק בית העומד בקריטריונים לזכות במענק. לעומת זאת, החשש מניצול המערכת מגיע בעיקר מאירופה. ככל שמנגנונים אלה משתכללים ומנסים לענות על יותר מצרכי הדיירים, הם הופכים מורכבים יותר. שאלות על מבנה מנגנון הניהול, הבטחת חלוקה יעילה והפיקוח על איכות המגורים, הופכות גם הן למורכבות יותר. הצורך בהתייחסות פרטנית יכולה להוביל למנגנון מסורבל ולא יעיל. כנגד המערכת הבריטית מועלת הטענה בדבר סרבול היתר, עומס של תקנות ומכשולים, המשאירים לעיתים, את הזכאים ובעלי הבתים, בחוסר וודאות. המנגנון ההולנדי פשוט יותר, זמין יותר ויעיל, דווקא משום כך, גובר החשש מניצולו (Gibbon and Manning, 2003; Salet, 1999).

טבלה 4.2- השוואה מסכמת של מענקי הסיוע לשכ"ד בין ארה"ב, בריטניה והולנד¹⁸
 Table 4.2: Comparison of Rental Housing Benefits in the USA, Great Britain and the Netherlands

הולנד	בריטניה	ארה"ב	שם התכנית
Huursubsidiewet (Housing Allowance of 1997)	Housing benefit (1970's)	Section 8, Housing Choice Voucher Program	
סיוע עיקרי להשגת דב"י מקדם את רעיון הבחירה בדיוור ועירוב חברתי (social mix)	סיוע לשכיות לשם הענקת 'רשת ביטחון' והשגת והבטחת 'הישג היד'	עידוד ליציאה משיכונים מדורדרים, פיזור ריכוזי העוני, הזדמנויות ועידוד עירוב רמות הכנסה (mixed-income)	מטרת התכנית
זכות מולדת, לכל השוכרים: תקציב פתוח open-ended scheme	זכות מולדת, לכל השוכרים: תקציב פתוח open-ended scheme	לא זכות מולדת: תקציב מוגדר, מספר הנהנים קטן לעומת הזכאים (רשימת המתנה)	הזכאות כזכות מולדת
אין מגבלת זמן		מוגבל בזמן, יש לחדש את הזכאות כל 3 שנים	הגבלת זמן הזכאות
סיוע לדיוור: משרד השיכון (Ministerie van VROM) (קיימת מערכת נוספת למענקי רווחה)	רשת ביטחון ורווחה: 'המחלקה לעבודה וגמלאות' (Department of Work and Pensions) (בניהול הרשות המקומית)	סיוע לדיוור: המחלקה הפדראלית לשיכון ולפיתוח עירוני (HUD)	הגוף האחראי למתן המענקים
שכירות: סיוע למגורים בשכירות פרטית וחברתית	שכירות: סיוע למגורים בשכירות פרטית וציבורית	שכירות: עידוד למגורים בשוק השכירות הפרטית/ מסחרית. בעלות: אפשרות מענק לבעלים עבור הוצאות דיוור או תשלומי משכנתא	סוגי החזקות הזכות לסיוע לדיוור
אין תקן מינימום, יח"ד חייבת לעמוד בדרישות ליחידת דיוור עצמאית.	אין דרישת מינימום, תקנות למניעת שכריות בדיוור גדול או יקר מידי	יחידת הדיוור חייבת לעמוד בדרישות ה-HUD	דיוור ראוי: איכות הדיוור
הפניה לקבלת מענק, לאחר שנמצאה דירה	הפניה לקבלת מענק, לאחר שנמצאה דירה	60-120 יום (שיעור הנכשלים למצוא דיוור נע בין 30-50%)	הגבלת זמן למציאת דיוור
החל ממחצית שכר הדירה הממוצע ועד לגובה שכר הדירה הממוצע- 100% מענק; מעבר לשכ"ד הממוצע ועד לתקרה שנקבעה: השלמה של 75% מעלות השכירות.	הכנסה עד גובה סכום המקובל כמינימום הכרחי למשק הבית: 100% מענק לגובה שכר דירה מקובל. מעבר ל זה: ינוכה 65% מההפרש לטובת שכר הדירה.	גובה שכר דירה הוגן לאזור, (FMR), בהפחתת תשלום משק הבית בגובה 30% מהכנסתו המתואמת (המוסכמת לחישוב)	גובה הסובסידיה
מדד ה-Ninki, מודד את סה"כ הוצאות הדיוור ואת היתרה הנותרת להוצאות אחרות של משק הבית	שכר הדירה הממוצע בשוק המקומי (Local Reference Rent)	שכר הדירה, המקובל כהוגן, באזור (FMR, Fair Market Rate)	בסיס החישוב: מדד/ גובה שכר דירה לפיו יקבע גובה הסיוע
כשליש מכלל השוכרים (31%), כמיליון מענקים	למעלה ממחצית מכלל השוכרים, ו- 6 מכל 10 בשכירות הסוציאלית (3.8 מליון)	פחות מ-10% מכלל הזכאים לסיוע, וכשליש ממקבלי סיוע כל שהוא (2.1 מיליון)	היקף ההסדר

¹⁸ טבלה על בסיס table 1 במאמרם של Priemus et al. 2005.

בעיות ערכיות

בעצם שאלת ההגדרות, הגדרת הזכאות וקביעת סף ההכנסה הנדרש, טמון היקף ועומק המחויבות לסיוע בדיוור. ההתמודדות עם שאלות אלו מצריכה מחשבה גם על סוגיות הנוגעות לאפשרות לניצול לרעה של המערכת ולניסיון להבטיח כי הנהנים יהיו הנזקקים האמיתיים להסדר (Priemus and Kemp, 2004). מבריטניה ומהולנד, נשמעת הטענה כי מענקי הדיוור, תורמים להמשך "מלכודת העוני" ולזכאים כדאי להשאיר את הכנסת משק הבית נמוכה, בכדי שהכנסת משק הבית תישאר בגבולות הזכאות, כולל אבטלה מרצון ואפילו פיצול משקי בית בכדי ליצור שני משקי בית עניים על פני אחד מבוסס יותר. לעיתים, ניצול המערכת נעשה דרך הסכמים בין בעלי בתים פרטיים לדיריהם, כך שיקבע שכר דירה שיזכה למענק גבוהה ביותר, הסכמים אותם קשה לאתר. ייתכן ותקנות מסדירות הן התשובה לניצול המערכת. אולם, אכיפת אותן תקנות עשוי לסרב ולמעמיס על הברוקרטיה הקיימת ולפגוע ביעילות המנגנון כולו (Priemus and Kemp, 2004; Priemus, 2000).

הכשרה וידע כערך מוסף

התוכנית יכולה להיות בסיס לשילוב מנגנונים נוספים כגון סיוע לחשיפה לידע, כפאן להעצמת הדייר. בארה"ב, רוב התוכניות מלוות בידע. נשמעת קריאה לגופים המקומיים ומלכ"רים לסייע למשקי בית מעוטי אמצעים להיחשף למידע אודות דיוור ובעלי בתים המוכנים להירתם להסדר. במערכת ההולנדית, הבחירה והידע מובנים במערכת החברתית ונכסים מפורסמים בעיתון המופץ חינם אין כסף. משקי הבית רשאים לפנות ולהגיש את מועמדותם כשוכרים (Stephens et al. 2002). החשיפה לידע, היא ללא כל ספק, תנאי הכרחי לסיכוי להזדמנויות ולקידום; הידע הוא בסיס המאפשר את כל אותן מטרות חברתיות ועל כן, יש להפנות לכך מאמצים ומחשבה.

מענקי דיוור ללא קשר לסוג החזקה

מחד, הספרות מרבה בעדויות התומכות בבעלות על דיוור כחזקה בעלת יתרונות רבים הקשורים בהעצמת הדייר ובסיוע לבניית הון להשתלבותו העתידית בכלכלה ובחברה, וכותבים קוראים לתמיכה בהסדרים שאינם מבחינים בצורת החזקה על הדיור (tenure neutral); מאידך, הסדר מענקי הדיוור, מהעיקריים במדיניות אספקת הדיוור בכלל ואספקת סיוע לצרכן בפרט, תומך כמעט בלעדית, בשכירות. הרחבנו בנושא זה בסעיף העוסק בסבסוד הציבורי לרכישת דירה בעבור מעוטי הכנסה.

האם יש צורך להמשיך במענקי דיוור ייעודיים?

לדעת Stephens et al., שתי מטרות נמצאות בבסיס הסיוע בשכר דירה לזכאים. האחת, שיפור יכולתם של מעוטי הכנסה להשגת דיוור בעלות נמוכה, התואמת את הכנסותיהם (affordability), והשנייה, הקמת רשת ביטחון עבור משקי הבית אשר תבטיח שהכנסתם, לאחר תשלומי הדיוור, תספיק לצרכיהם.

במערכת הבריטית, מענקי הדיוור הניתנים לתשלום שכר הדירה, מחושבים כך שההכנסה הנותרת לא תיפול מתחת לגובה קצבת הרווחה הכוללת תחשיב עלויות הדיוור. התכנית מתפקדת בעיקר

כרשת ביטחון. מענקי הדיור מכסים את כל עלות שכר הדירה, כאשר משק הבית הוא עני ביותר, אך אלו המרווחים מעט יותר, עוברים מהר מאוד לשלם חלק ניכר מהכנסתם לדיור. את אחוז התשלום כחלק מהכנסה מכנים Taper (שיפוע, הצרה), משום שהוא גדל עם העלייה בהכנסה. בבריטניה שיפוע זה חד ועומד על 65% (לעומת 21% בגרמניה או אחוז פרוגרסיבי בהולנד). הולנד, לפי ניתוח זה, בעיקרה, נוטה לצד מטרת הישג היד. המענקים קשורים ישירות לגובה שכר הדירה ומערכת סעד נפרדת, תומכת במשק הבית מעבר להוצאות הדיור. שוודיה, פינלנד ודנמרק, מובאות כדוגמה למדינות בהן מערכת מענקי הדיור נותנת תשובה ליעדי הישג היד ואילו מערכת הסעד משלימה את עלויות הדיור (Stephens et al. 2003).

רבים מהכותבים בארה"ב מציינים את הקושי ביכולת לשלם עבור דיור (הישג היד) כבעיה המרכזית בנושא שיכונם של מעוטי ההכנסה (לעומת איכות הדיור וזמינותו) (Shlay, 2006). ככלל התפיסה האמריקאית, רואה במענקי הדיור מענה ל'הישג היד', ליכולתם של מעוטי ההכנסה לעמוד במחירו של דיור ראוי. מערכת סעד אמורה לתת מענה להוצאות משק הבית שמעבר לעלויות הדיור. הזכאות למענקי דיור בארה"ב, מעידה על הכנסה נמוכה מאוד ובדרך כלל, אוכלוסיית הזכאים היא אותה אוכלוסייה המסתייעת בסעד נוסף. (Grigsby and Bourassa (2003) סבורים כי הבעיה אינה עוד מלאי ראוי למגורים ואיכות הדיור, אלא היכולת לשלם בעבורו (בארה"ב, ברף 30% מן ההכנסה). לדעתם אין צורך בתוכנית המענקים בכדי לתת מענה לסוגיית 'הישג יד' ויש להסתפק בתוכנית לתמיכה והשלמת הכנסה. (Katz et al. (2003) מצטרפים לדעה באשר לקשר בין דיור והכנסה, בפרק המסקנות המקדים לחיבורם קובעים: "מדיניות הכנסה היא מדיניות דיור". לטענתם, אמנם ייצור ואספקת דיור חשובים אך, מגבלת ההכנסה היא המכשול העיקרי להשגת דיור בהישג יד. הם מחזקים את טענתם של Grigsby and Bourassa (2003) ומביאים מעיקרי סיכום שנתי של המחלקה לשיכון ופיתוח אורבני (HUD) על כך שעיקר הבעיה אינה עוד איכות הדיור או צפיפות יתר כי אם היכולת לשלם, מכאן מדיניות שתסייע להגדלת ההכנסה, תקל גם על היכולת לשלם קרי, על 'הישג היד'. מדיניות זו יכולה לכלול מתן סיוע והכשרה מקצועיים וגם, שירותים כגון פרויקט הזנה, בריאות או מעונות לילדים ועד סיוע דרך זיכוי ממיסים. מכאן מסקנתם של חוקרים אמריקאים אלה שיש לשקול את נחיצות המענקים ולשכלל את מענקי הסעד של המדינה.

חיבור עכשווי של DiPasquale and Murry¹⁹ (forthcoming) מחזק טענות אלה. השניים בוחנים נתונים המעידים על השתנות מרכיב עלות השכירות ביחס להכנסה ומכאן על היכולת לשלם עבור דיור ראוי (הישג היד, affordability). נבחנו נתונים משנת 1960 לאורך ארבעה עשורים, ובמטרופולינים בכל רחבי ארה"ב. מניתוח ראשוני של הנתונים, נראה כי נושא זה היה לבעיה המרכזית של מעוטי ההכנסה. עוד נמצא כי, נמצא שהוצאת שיעור גבוהה מההכנסה על דיור,

¹⁹ Dennis DiPasquale, הרצאה: Equity Efficiency & Externalities in Urban & Regional Markets, 4, נובמבר 2007, הטכניון חיפה.

מצביע על קושי פיננסי, מימוני, כלומר שעל פי רוב הוצאת שיעור ניכר מן ההכנסה מאפיינת את מעוטי המשאבים.

מנגד, טוענים המצדדים במענקים כי היותם מענקים ייעודיים המכוונים לשכירות, מסייעים ישירות ליכולתו של משק הבית לעמוד בעלות הדיור, קרי על "הישג היד", וכי על תשלומי הסעד לספק את "רשת הביטחון" בכדי שיתרת ההכנסה תספיק להוצאות משק הבית האחרות (Stephens et al. 2003).

מהמאמרים קריאה לכתיבה המתעדת, בכל המדינות, את מידת הקשר בין מטרות התכנית לרווחת הדייר, והמצב בשטח, האם המנגנון מחזק את הדייר? האם מאפשרת התכנית בנית הון ישיר או עקיף? באיזו מידה התכנית אכן מאפשרת חשיפה לשירותים, למעגלי קשר ולמקומות עבודה. ברמה הגבוהה יותר: חסרה סקירה של מידת הקשר בין מטרות התכנית לבניית קהילה, חיזוק השכונה או העיר.

4.2 סבסוד ציבורי לרכישת דירה

ככל שהשתכללה התפיסה שהדיור אינו רק מחסה אלא גם בסיס לפעילויות חברתיות וכלכליות, גברה הקריאה לתמיכה בבעלות על דיור, גם בקרב מעוטי יכולת כאמצעי להעצמת משק הבית ולחיזוקו הכלכלי והחברתי. נושא הבעלות בקרב מעוטי היכולת, עדיין שנוי במחלוקת. אוכלוסייה זו מאופיינת בכך שהיא ללא הון התחלתי, הדיור אותה היא עתידה לרכוש על פי רוב, ערכו ירד ולא דווקא יעלה, הכנסתה לרוב אינה מובטחת ולא ברור אם היא עתידה לצמוח. משום מאפייני הקבוצה, אין באפשרות חבריה לטול חלק וליהנות מאותם מוצרים מהם נהנים בעלי היכולת. אי לכך, הסיוע לבעלות על דיור עבור מעוטי היכולת חייב לכלול הסדרים ומנגנונים נוספים ותומכים המאפשרים לדייר בחירה בהקשר לאופי מגוריו.

4.2.1 ארה"ב

בעלות על הדיור הייתה מאז ומתמיד במרכז מדיניות הדיור האמריקאית והתגשמות "החלום האמריקאי". שיעור הבעלות בארה"ב גדל מ 47.8% בשנת 1950 לשיעור של 67.9% בשנת 2002. הגידול בעיקרו היה מקרב המעמד הבינוני והגבוה אולם, לאור שינויים במדיניות ובמדיניות תומכת בעיקר משנות התשעים, ניתן לראות עליה בשיעורי הבעלות גם בקרב מיעוטים ומעוטי אמצעים. אחוז המיעוטים מקרב הרוכשים בפעם הראשונה עלה מ-19% בשנת 1993, ל-30% ב-1999 (Katz et al. 2003).

במשך השנים מדיניות הדיור האמריקאית השתכללה והלכה. נוצרו שני כלים שסייעו להרחבת שוק הדיור בכלל ונגישותו לקהלים רחבים. הכלי הראשון הוא יצירתו של שוק מימון מתמחה לדיור, והשני, ביטוח למשכנתאות מפני חדלות פירעון. כלי נוסף, בעיקר בעבור משקי בית מעוטי אמצעים, הן הלוואות ישירות (משכנתאות) מבוטחות ובריבית מסובסדת. הכלי האחרון קטן מאוד בהיקפו, לעומת הקודמים, אך הוא מתמקד בזקוקים לו ביותר, בעלי ההכנסה הנמוכה.

מדיניות עידוד הבעלות על דיור, עבור מיעוטי האמצעים בארה"ב, מורכבת ממדיניות פדראלית כלל ארצית ומתוכניות מקומיות של המדינה והרשות המקומית. במסגרת המאמץ הפדראלי לעידוד

הבעלות, נעשה שימוש בהסדרה והקמת מוסדות תומכים במסגרת שוק המימון לדיר, ולצד זה, בניית תוכניות מפורטות לסיוע. עיקר הסיוע מתמקד באשראי למשכנתאות, בהורדת עלויות ההלוואה למשכנתא או הגדלת סיכויי הדייר להשיג הלוואה למשכנתא. בפרק זה, נפרט בקצרה את תרומתם של המוסדות אותם בנתה המדינה ואשר תרמו להגדלת שיעור הבעלות בכלל ושיעור הבעלות של קבוצות שבעבר לא היו מסוגלים לכך ובפרט, מעוטי ההכנסה²⁰. מדיניות הסיוע לבעלות ברמת המדינה והרשות המקומית ממוקדות יותר וכוללת תוכניות לעידוד הבעלות בשילוב תוכניות לאספקת דיור, שיקום דיור וסיוע לאזרח (Katz et al. 2003).

המכשיר הראשון אתו יצרה הממשלה בשנת 1934 הייתה המנהלה הפדראלית לדיור (FHA, Federal Housing Administration). המנהלה הוקמה בכדי לספק ביטוח להלוואות למשכנתאות שניתנו על ידי מלווים פרטיים. תרומתה העיקרית היא בתמיכתה במבנה משכנתא המוכר גם היום בשוק המשכנתאות האמריקאי שבבסיסו: תקופה ארוכה, דמי קדימה נמוכים (יחס גבוהה יותר בין הלוואה לנכס LTV), החזר מדורג בתשלומים תקופתיים. משכנתא זו היוותה מכשיר שהרחיב משמעותית את היכולת לרכישת דיור ואי לכך את הבעלות. החל משנת 1934, בוטחו כ-30 מיליון משכנתאות לדיור ו-38,000 משכנתאות לבניינים משותפים בסה"כ של 4.1 מיליון דירות. הביטוח היה לכלי מרכזי לקידום מימון ואספקה של דב"י, מטרתו להוריד את הסיכון למלווה ההון מחשש שהלווה לא יוכל להתמיד בתשלומי המשכנתא (חדלות פירעון); כמו כן לעודד את איגודן של המשכנתאות לשם מכירתם הלאה ולגיוס מימון נוסף למשכנתאות נוספות (Katz et al. 2003).

יצירתם של גופי מימון (GSE's Government-Sponsored Enterprises) בידי הממשלה, נועדה ליצירת הון במחיר מוזל למטרות פיתוח הכלכלה בכלל ובמקרה זה, פיתוח שוק הדיור. כיום, אלו הם גופים פרטיים הנסחרים בבורסה ומוגבלים לפעילות מוגבלת; בתמורה הם זוכים לזכויות כגון פטור ממסים מדינה מסוימים. הגופים אינם זוכים לערבות המדינה להתנהלותם אך, ההנחה כי הממשלה לא תניח להם ליפול מקנה להם דירוג גבוהה בשוקי ההון, ומשום כך, עלות ההון להם זוכים נמוכה ביותר ויש ביכולתם לספק משכנתאות זולות יותר.

ה-Federal National Mortgage Association שזכה לכינוי Fannie Mae; הוקם בשנת 1938 על ידי הקונגרס במטרה לרכוש משכנתאות מבוטחות ה-FHA בשוק משכנתאות משני. ובשנת 1970, נוסד גוף נוסף שנועד לרכוש משכנתאות מגופי ההלוואה וחיסכון, Federal Home Loan Mortgage Corporation או, Freddie Mac. בשנת 1992 נחקק חוק המסדיר את פעולת הגופים, Freddie Mac ו-Fannie Mae, ומאז פועלים באופן כמעט זהה: לשניהם תפקיד בעידוד שוק המשכנתאות והשוק המשני למשכנתאות, להורדת הסיכונים ואי לכך למעורבות של משקיעים, הורדת עלות הלוואת ההון עבור המלווים ובסופו של דבר הורדת הריבית על משכנתאות הלווה (Katz et al. 2003).

²⁰ הרחבה בנושא תהייה בפרק 5: ההסדרים הרגולטוריים לאספקת דב"י

שיכלול השימוש בגופי המימון (GSE's)

החוק משנת 1992, The Federal Housing Enterprise Financial Safety and Soundness Act, התמקד בשכלול תפקידם של גופי הסיוע למימון (GSE's) בסיוע למיעוטי האמצעים. ה-HUD הציב דרישות ויעדים לקידום צרכי האשראי למשכנתאות עבור מעוטי ההכנסה ושכונות מיעוטים בעזרת החוק אשר הסדיר את חובתם של הגופים לעמוד ביעדי רכישה של משכנתאות הניתנות למעוטי הכנסה ואו בעלי הכנסה בינונית לרכישה. הן Fannie Mae והן Freddie Mac, הרחיבו את פעולתם עבור מעוטי ההכנסה והתוו פתרונות משכנתא יצירתיים לאוכלוסיות אלה (Shlay, 2006).

סיוע ישיר דרך סבסוד המשכנתא

הקלות במיסוי סיפקו סיוע לבעלות במשך כמאה, להורדת עלות האשראי למלווה הפרטי. הקלות המס נוצרו בתחילה בכדי לעודד את שוק הנדל"ן אך אומצו מאוחר יותר, כאמצעי לעידוד הבעלות בכלל ובעלות מעוטי ההכנסה, בפרט. ההקלות הן צורה בה מוזיל הממשל את עלויות הדיור; הן כוללות ניכוי מס כלומר, ניכוי חלק מההוצאות כנגד ההכנסה הנחשבת לחישוב מס ההכנסה, דחיית מיסוי חלק מן ההכנסה למועד מאוחר יותר, או פטור ממס כנגד תשלומי הריבית על המשכנתא, זיכוי ממיסי נדל"ן, זיכוי מרווחי הון ופטור מרווחי נכסים להשכרה (Katz et al. 2003).

תוכניות ה-RHS, The Department of Agriculture's Rural Housing Service היו התוכניות פדראלית הראשונות לעידוד בעלות על דיור בקרב מעוטי הכנסה, באמצעות הלוואות ישירות וביטוח. התכנית הראשונה, נוצרה במסגרת חוק הדיור משנת 1949, Section 502 Rural Homeownership Direct Loan, נועדה בעיקר לתושבי האזורים הכפריים, ובבסיסה הלוואות ישירות ללווה בריבית נמוכה למטרת רכישת בית או למימון מחדש של הלוואה קיימת. סעיף זה סייע ל-1.9 מליון משקי בית, 15,000 משכנתאות ישירות ניתנו בשנה במשך השנים האחרונות. החוק יצר גם Section 502 Guaranteed Rural Housing Loan, תוכנית שבמסגרתה מלווים מסחריים אישרו הלוואות ללווים זכאים בערבות המחלקה לדיור כפרי להמשיך ולשלם בנקרה של חידולן פירעון. עד לאפריל 2001, בוטחו בתוכנית 215,708 בתים. בשנת 1968, הושקה תכנית נוספת, Section 235. התוכנית הציעה להשלים את ההפרש בין 20% מהכנסת משק הבית וסה"כ עלויות הדיור שלו, הכוללות עמלות על ההון, מיסי נכסים וביטוח. עד לשנת 1972, למעלה מ-400,000 משקי בית זכו בעזרתה לבית. אחוזים גבוהים של חידולן פירעון, העלו טענות על ניהולן הכושל של הרשויות וטענות קשות על כך שהנהנים האמיתיים מהסובסידיה הם המוכרים ולא הרוכשים. התוכנית נגנזה סופית ב-1987 (Olsen, 2001; Katz et al. 2003; Schwartz, 2006).

תוכנית נוספת היא תוכנית אגרות חוב לדיור פטורות ממס (אג"ח) **Mortgage Revenue Bonds**; אגרות החוב נמכרות למשקיעים בכדי לממן משכנתאות בריבית הנמוכה מריבית השוק. בתמורה המשקיעים זוכים לרווחים פטורים ממס עבור האגרות. תוכנית סיוע ישיר נוספת באמצעות הלווה זוכה במשכנתא בריבית מתחת למחירי השוק, למי שרוכש דיור בפעם הראשונה. אגרות החוב משמשות למימון הלוואות מוזלות עבור רכישה בפעם הראשונה למעוטי הכנסה (כמו גם

לרכישת יחידות לשכירות מוזלת). אגרות החוב המונפקות ממענקים פדראליים ומנוהלות על ידי סוכנויות ממשל המדינה למימון דיור. המענקים לכל מדינה מחושבים ביחס לגודל אוכלוסייתה. ההתייחסות לאגרות היא כסבסוד הממשל הפדראלי משום שהמשקיעים בהן פטורים ממס הכנסה פדראלי או זוכים להטבות פדראליות במיסים עבור השקעתם. משום שהרווחים פטורים ממס, שיעור הריבית על ההשקעה נמוך. הזכאות לסיוע מוגבלת במבחן ההכנסה ועלות הנכס המבוקש: הכנסת הלווים יכולה להיות עד למחצית מחציון הכנסת האזור והכנסתן של משפחות עם 3 ילדים ומעלה, יכולה להיות 115% מהסכום הקודם. עלות המגורים לא תעלה על 90% מהמחיר הממוצע לאזור (באזורים מדורדרים גבול סכום זה גבוה יותר). בשנת 1996, 61% ממימון הדיור היה עבור נכסים באזורים מטרופולינים. למרות שאין פילוח למקבלים סיוע עבור נכסים במרכזי ערים או בפרוורים, נראה כי התמיכה היא בעיקר לבעלות בפרוורים. 2.3 מליון משקי בית מעוטי הכנסה הסתייעו בתוכנית לרכישת דירתם, כ-100 אלף משקי בית בכל שנה. אגרות החוב הפטורות ממס (Tax Exempt Housing Revenue Bond) כוללות את תכנית ה-MRB's, Mortgage Revenue Bonds לסיוע ברכישה ואת ה-Rental Housing Bonds לבניית דיור לשכירות (Dreier, 2006; Schwartz, 2006; Katz et al. 2003).

סיוע בתשלומי המקדמה על הנכס

סובסידיות אחרות ניתנות במטרה לסייע בתשלומי המקדמה עבור הנכס. תשלומי ההלוואה על המשכנתא אינם מכסים בדרך כלל את כל מחיר הנכס ונדרשת השקעה ראשונית של הון (down payment, מקדמה). קשיים רבים בדרכם של מעוטי ההכנסה לבעלות, החל ממחירים שאינם בהישג ידם, קושי בעמידה בתשלומי המשכנתא והעדר היכולת לתשלום המקדמה; האחרון, מהווה עיקר בבעיה ברכישה. מניתוח נתוני הלשכה לסטטיסטיקה (US Census Bureau) בשנת 1995, 90% מתוך השוכרים אינם מסוגלים לרכוש בית צנוע. מהם, 28% חסרו את הון לתשלומי המקדמה, 2% חסרו את ההכנסה המספקת לשם לקיחת משכנתא ו-70% חסרו הן את ההון והן את ההכנסה. מאותו דו"ח עולה כי רק הורדת המקדמה או סבסודה תוכל להעלות את שיעור הרכישה בקרב מעוטי ההכנסה (Schwartz, 2006).

למדינות ולממשל המקומי שני מקורות עיקריים למענקי סיוע: The Community Development Block Grant וממקורות ה-HOME Investment Partnership. בנוסף, קיים גוף פדראלי, Federal Home Loan Banks, לו תוכניות מענקים לדיור בהישג-יד עבור רוכשים בפעם הראשונה (Collins, 2003). הסובסידיות המוצעות כוללות מענק או הלוואה בריבית נמוכה שלעיתים ניתנת לדחייה או הופכת למענק. מטרת סובסידיות אלה לכסות, לפחות חלקית את תשלומי המקדמה או תשלומים אחרים הנדרשים להשלמת הרכישה. במסגרת זו תוכניות המאפשרות מעבר משכירות לבעלות כגון תוכנית בה חלק משכר הדירה מוקצה לקראת תשלום המקדמה לרכישה. תוכנית "החלום האמריקאי" (the American Dream Program) הפדראלית משנת 2003, נועדה לרכישת דיור ללא צורך במקדמה. התוכנית נבנתה על סמך תוכניות דומות שהיו קיימות ברמת המדינה וברמה המקומית (Schwartz, 2006).

חיסכון לקראת רכישה

שיטה המתבססת על השוואה של תרומה כנגד ההון הנצבר של משק הבית. תוכנית ה- IDAs, Individual Development Account, ממומנת לרוב, על ידי גופים ללא מטרת רווח או סוכנויות ממשלתיות ומאפשרת שימוש בהון הנצבר לשימוש כנגד המקדמה או עלויות רכישה שונות. נכון לשנת 2001, ב-44 מדינות בארה"ב, קיימת מדיניות IDA, כזו או אחרת (Schwartz, 2006).

הקלה בדרישות החיתום

תהליך החיתום (Underwriting standards) הוא תהליך לאישור המשכנתא; המלווה בודק את הלווה, את היסטוריית האשראי שלו ויכולתו לעמוד בתנאי המשכנתא ובתשלומים להחזר. במהלך השנים חלקה של המקדמה מכלל מחיר הנכס, קטן ותהליך החיתום הוגמש; לווים הורשו להוציא שיעור גדול יותר מהכנסתם לצורך החזר המשכנתא ועלויות הנוספות הכרוכות בה (מיסים וביטוח), והוגמשה ההגדרה להכנסה. השוק המשני ונטילת האחריות בידי הגופים הנתמכים בידי הממשלה GSE's, הקטינו את הסיכון באישור משקי בית שבעבר נחשבו לברי-סיכון, ואיפשרו את זכאותם ליטול משכנתא (Schwartz, 2006).

מענקי שוברים לרכישת דיור

במחצית השנייה של שנות התשעים, הממשל הוסיף מרכיב לתמיכה בבעלות במסגרת שוברי ה- Section 8, שעד אז הייתה מיועדת רק לתמיכה בשכירות. האפשרות לשימוש בשוברים לדיור (Vouchers), כנגד תשלומי הלוואות או משכנתא לקראת בעלות, אושרה כתוכנית ניסיונית בתיקון לחוק משנת 1989. הבוחרים בדרך זו, משלמים עד 30% מהכנסתם לעלויות הדיור, קרי, משכנתא או מס נכסים, והממשלה משלימה את היתרה, בדומה ל-Section 235. ניתן להשתמש בתוכנית עבור התשלום הראשון (down payment) או עבור תשלומי העלות החודשיים. על פי רוב ההלוואה נחלקת לשתי משכנתאות: הראשונה נלקחת בהתאם להכנסת משק הבית והמשכנתא השנייה אותה מכסה התוכנית, ממנת את ההפרש בין מחיר הנכס לבין סכום התשלום הראשון המשולם בעזרת המשכנתא הראשונה. לרוב, אלו גופים ללא מטרת רווח וסוכנויות הדיור של הממשלה, המסייעים בתשלום המשכנתא השנייה. ארגון ה- NeighborWorks, לשם דוגמא, משלב בתשלומים אלו גם מרכיב חיסכון לשם השכלה או הכשרה עתידית. משכנתא-שנייה-רכה (soft mortgage "second") נועדה לספק הלוואות בריבית הנמוכה ממחיר השוק. בנוסף, יש והמענקים, מבטלים את הצורך בתשלומי ביטוח המשכנתא, תשלומים העשויים להגיע לכדי 9% ובכך, מסייעים הארגונים להפחתת העלויות החודשיות. התוכנית הניסיונית כללה 15 אזורי ניסיון מהם חמישה בלבד, הניבו בעלות למעוטי יכולת והיקף הזכאים המנצלים תוכנית זו קטן, פחות מ-3,500 משכנתאות נכון לשנת 2004. בעיות מנהלתיות של הרשויות והמאבקים סביב התקצוב לתוכנית, מעיבים על המשכה (Schwartz, 2006; Lazar, 2002).

מכירת יחידות דיור מהדיור הציבורי

מדיניות הדיור, מאפשרת לרשויות הדיור להציע למשפחות זכאיות מעוטות הכנסה, בין אם הם דיירי הדיור הציבורי או אם לאו, לרכוש בית בחלק מאתרי הדיור הציבורי. על פי סעיף 32 Section

, מתוך QHWRA, Quality Housing and Work Responsibility Act, 2003, הרשויות יכולות להעמיד סיוע למימון לשם רכישה או להשגת מגורים שימכרו בשלבים, מאוחר יותר, למשק בית בעל הכנסה מועטה (אתר ה-HUD, אוקט' 2003).

התוכנית לעצמאות כלכלית

במאמרם Santiago and Galster מציינים כאחת ממטרות הדיור הציבורי את המטרה לעצמאות כלכלית (self-sufficiency) שבמיטבה, משמעותה היא יציאה מהתלות במערכת הרווחה ומהסיוע לדיור. תוכניות ה-FSS, Family Self-Sufficiency, עוצבו בתחילת שנות השמונים על ידי משרד השיכון והפיתוח האורבאני (HUD), בתחילה כניסוי מוגבל עד שהן זכו לתמיכת החוק לדיור בהישג יד, National Affordable Housing Act, 1990. תוכניות אלו מייצגות פאן בדיון לגבי השירותים אותם אמורות רשויות הדיור לספק לדייריהן מעבר לדיור, והתפיסה כי לרשויות תפקיד בהעצמת הדייר לקראת עצמאותו ובהקשר לפרק זה, להכשרתו להיות לבעלים על דיור (Anthony Jerry, 2005; Santiago and Galster, 2004).

רשויות דיור מקומיות נקראו לתכנן ולנהל תוכניות FSS להעצמה ועצמאות ובחלקן, הרשויות הוסיפו לתוכנית ה-FSS מרכיב נוסף להכשרה לבעלות. התוכניות מתוכננות לתת מענה פרטני לצרכי משקי הבית לשם עידוד ליציאה ממעגל העוני והרווחה, עצמאות מגורים בסקטור הדיור הפרטי וניסיון לבניין הון באמצעות רכישת דיור.

בשנת 1996, התוכנית עברה שינוי משמעותי במסגרת החוק לאחריות אישית והזדמנות בתעסוקה (PRWORA, Personal Responsibility and Work Opportunity Act). השינוי ביקש לדבר משקי בית לצאת ולעבוד, והסיוע הכספי שהוצע בעבר למשפחות עם ילדים נתמכים, הוחלף במענק לטווח מוגבל הניתן רק כנגד דרישות עבודה (Anthony Jerry, 2005; Santiago and Galster, 2004).

חוקים להגנה מפני אפליית מעוטי האמצעים

אמנם אין אלה תוכניות לאספקת דב"י אך שני חוקים אלו שנועדו להגן על המבקשים לרכוש דירה באמצעות משכנתא, מפני אפליה, הוכחו כחיוניים. החוק הראשון, החוק לשקיפות המשכנתא (HMDA, the Home Disclosure Act, 1975). החוק נחקק כתגובה לנושא ה"קו האדום", אותו קו המבדיל בין אזורים שהבנקים נוהגים להעניק לתושביהם משכנתא לבין אזורים הנחשבים כסיכון גבוה, שלתושביהם, עניים, שחורים ובני מעוטים, כמעט ואין מוענקת משכנתא. החוק שאף הורחב על ידי חקיקה מאוחרת (FRREA, 1989) דרש דיווח על הסיבות למתן או אי מתן משכנתא, מיקום גיאוגרפי, עוני והשתייכות עדתית וגזעית. הנתונים מהווים מקור מידע חשוב למחקרים וקביעת מדיניות. בשנת 2004 הורחבה החובה לדיווח גם לגבי הריבית הנגבית על תשלומי המשכנתא, בכדי לעקוב האם קיימת אפליה לגבי תמחור המשכנתא. החוק השני להגנה מפני אפליה, חוקק בשנת 1977, CRA, Community Reinvestment Act, החוק מחייב כל מוסד נאמן (depository institute) מעל לגודל מסוים לאפשר אשראי לכל לקוחותיו המפקידים

את כספם בו. הבנק זוכה לנקודות זכות על הלוואות שהוא מעמיד לשכונות או משקי בית בעלי הכנסה פחותה מ-80% מחציון הכנסת האזור. מארבעת המסדירים, האחראים על ההגבלים (regulators) של הבנקים, נדרש לעקוב אחר השירותים, השקעות וההלוואות שכל מוסד מקיים בקהילה, ואלו יעמדו לזכותו במועד בו יחליט להתאחד עם מוסד אחר או לעסוק בפעילות אחרת הדורשת ביקורת האחראי על ההגבלים (Schwartz, 2006).

הערכת התוכניות

שוק הבעלות האמריקאי הסתמך בעבר, בעיקר על בעלי ההכנסה הבינונית והגבוהה. בסוף שנת 2002, 83% ממשקי הבית שמשכורתם מעל לחציון השכר הם בעלים לדירה, לעומת שיעור בעלות של 52% מהמרוויחים מתחת לחציון ההכנסה (U.S. Bureau of the Census 2003). נתונים אלו מראים על צמיחה ניכרת בשיעור הבעלות בקרב ציבור מעוטי האמצעים (Katz et al. 2003).

עידוד הבעלות לבעלי אמצעים מועטים

הביקורת הראשונה מופנית כנגד היעד לעידוד הבעלות למעוטי האמצעים. נשמעים קולות הקוראים לזהירות רבה בקידום הבעלות בקרב מעוטי ההכנסה, משום שחלק ממשקי הבית עשויים שלא ליהנות מיתרונותיה. יתרונותיה הבעלות, בנוסף לצבירת ההון, נבחנים בסקירת הספרות של Shlay, ולטענתה, הבעלות למעוטי הכנסה הוצגה כמקדמת את הפרט, השכונה ואת שוק הדיור המקומי, אך בפועל, לטענתה, אין הוכחות התומכות בכך. לבסוף, החוקרת תומכת במדיניות הכוללת אופנים נוספים של אספקת דב"י החל מ"סובסידיות ועד לקואופרטיבים" (Shlay, 2006).

על מדיניות הדיור למעוטי הכנסה לכוון לכך כי לא כל משק בית עשוי להרוויח מהבעלות ויש לידע אותו אשר לסיכונים שבעלות. אפשרויות אחרות לדיור צריכות להיות זמינות לאלו שבעלות אינה אפשרית עבורם. עבור אלו שמסוגלים לרכוש, על הסיוע להכיל מרכיב המסייע מעבר לעצם הרכישה, והמבטיח כי בכוחו של הבעלים החדשים לעמוד בתשלומי המשכנתא ובעלויות הכרוכות בתחזוקת הבעלות. הכותבים מציעים לבחון אלטרנטיבות לבניית הון או חיסכון ממנו משק הבית עשוי ליהנות ושאינו כרוך בסיכונים הבעלות (Katz et al. 2003). Collins גם הוא, מזכיר את החשיבות ההכרה בסיכונים שבעידוד הבעלות למעוטי ההכנסה. הוא מרחיב וטוען כי כשלון הניסיון לבעלות יכול לסכן את השכונה כולה. לצד הזהירות במתן האפשרות לבעלות הכותב מציע כהכרח, יצירת תוכניות תומכות עבור הבעלים החדשים להסברת מושגי המימון ולהכשרה (Collins, 2003).

שיכלול השימוש בגופי הסיוע למימון (GSE's)

הגופים נתמכי הממשלה (GSE's) מסייעות ליצירת תזרים מזומנים למשכנתאות נוספות, להורדת הריבית וכך גם להוזלת הבעלות ולמחירים שבהישג-יד. Fannie Mae & Freddie Mac ערבים למרבית נפח המשכנתאות בארה"ב. Katz ועמיתיו סקרו את הספרות העכשווית; לטענתם, קיימת הסכמה לכך שהיוזמות הפדראליות והלחץ שהממשל הפעיל על מלווים ועל מוסדות השוק המשני, לפתוח את שירותיהם גם בפני אלו שלא נכללו בו בעבר, היו ככלל, יעילות יותר מהיוזמות

המקומיות, ותוכניות שהרחיבו את זמינות האשראי למשכנתאות סייעו יותר מכל תוכנית להרחבת היצע הדב"י להגדלת הבעלות בקרב מעוטי ההכנסה ובעלי ההכנסה הממוצעת (Katz et al. 2003; Collins, 2003).

קיימת ביקורת בדבר היתרון האמיתי לקהל היעד, כלומר למשקי הבית מעוטי האמצעים; הטענה היא כי אכן יותר כסף ובעלות נמוכה יותר, מוזרם לשוק המשכנתאות לדיור לבעלות, אך נהנים העיקריים הם המלווים בריבית והמנגנון שסביב, ומשק הבית אינו נהנה כפי שיכול היה אילו ההזלה הייתה מועברת ישירות אליו (Collins, 2003).

הנחות ממס על תשלומי המשכנתא

הנחה בריבית על המשכנתא היא תכנית הסבסוד הגדולה לדיור בארה"ב, מופנית לכלל האוכלוסייה ומאפשרת ניכוי הריבית על המשכנתא או עלות מיסי נדל"ן מקומיים מן ההכנסה על פיה מחושבים המס הפדראלי. אולם, התוכנית הגדולה ביותר לניכוי מס כנגד הריבית על המשכנתא אינה מכוונת לזקוקים לה ביותר ומן מההטבה נהנים החזקים יותר. ראשית, ההטבה בנויה יותר כאמצעי לגיוס הון דרך משכנתא מאשר כמעודד לבעלות, ופחות מכך, כאמצעי אפקטיבי למעבר משכירות לבעלות. יתרה מכך, ההטבה יעילה בעיקר לבעלי בתים הזקוקים להון נוסף. שנית, משום האופי הרגרסיבי המובנה בהטבה, מעוטי ההכנסה זוכים להטבה הקטנה ביותר ביחס להכנסתם והעניים ביותר לא מגיעים למדרגות השכר שיאפשרו להם ליהנות כלל. נתונים משנת 2001 מראים כי 93% מערך הניכוי ממס ניתן בעבור בעלים שהכנסתם גבוהה מ-\$50,000 (Grigsby and Bourassa, 2003; Collins, 2003).

Collins סבור כי יש בכלי זה הפוטנציאל לסייע למעוטי ההכנסה אך הוא מציע לבחון את תנאי התוכנית כך שיטיבו לתמוך ביעדי המדיניות לתמיכה בבעלות בהישג-יד. Grigsby and Bourassa מבקרים ואומרים כי בעוד שבארה"ב עדיין מגנים על התוכנית כמאפשרת את "החלום האמריקאי" לבית, בעוד שבריטניה, בוטלה בהדרגה הטבה דומה, משום הטיעון לחוסר צדק חברתי (Grigsby and Bourassa, 2003; Collins, 2003).

בתוכנית אגרות החוב הפטורות ממס, Mortgage Revenue Bonds, מוצא Collins יתרון בעצם יצירתו של מנגנון המאפשר את הוזלת המשכנתא למעוטי ההכנסה. אך גם בתוכנית זו, עלויות הניהול הגבוהות מצמצמות את ההנחה אותה מסוגלת התוכנית לספק. להבנתו, זהו כלי חזק אך ברוב המקרים הרוכשים נזקקים לסבסוד עמוק יותר של הריבית על המשכנתא מזו שהתוכנית מציעה (Collins, 2003).

סיוע בתשלומי המקדמה על הנכס

על אף שמשכנתאות בשנים האחרונות, ניתנות גם עם מקדמה מועטה מאוד או ללא מקדמה כלל, הסיוע הכספי עדיין משמש כמסייע לקידום קבוצות זכאים בעלי הכנסה מועטה. מספר הזוכים למענקים בכל שנה מצומצם מאוד (בין 40-60 אלף משקי בית הזוכים להלוואה או מענק). המענקים הניתנים נדיבים ומעשירים באופן ישיר את משק הבית. הביקורת עם כן, מתייחסת לכך שהתוכנית מטיבה עם מעט זכאים הזוכים לסיוע נדיב המותיר רבים במצב דומה ללא סיוע כלל.

Collins מציע להסב את השימוש בקרנות לאופנים אחרים המוזילים את הדיור או לעדכון דיור לדב"י (Collins, 2003).

הקלה בדרישות החיתום

המלווים הפרטיים והממשלתיים (GSE's, Fannie Mae & Freddie Mac) נוטים לקחת סיכונים גדולים יותר מבעבר ומאשרים הלוואות שבעבר לא היו עוברות את תהליך החיתום. לצד היתרון באפשרות שמשקי בית רבים יותר יוכלו לרכוש דיור, הסכנה לחדלות פירעון גבוהה יותר. כשהיחס גבוה בין ההלוואה לשווי הנכס (LTV) והתשלומים גבוהים, מצבים של חוסר יציבות בין אם חיצוניים המתרחשים בשוק, ובין אם אישיים כגון אבדן עבודה, נכות או משברי נישואין, מהווים סיכון גבוה עוד יותר (Schwartz, 2006). בזמנים אלו השוק האמריקאי חווה משבר עמוק שאלו מקורותיו.

מענקי שוברים לדיור

החל משנת 2000, הורחבה תוכנית השוברים לסיוע בתשלומי עלות הדיור לבעלות, כמענה לגישה העכשווית התומכת בבעלות למעוטי היכולת ובהגדלת יכולת הבחירה ולתפיסה המודרנית לסיוע שאינו מבדיל בסוג החזקה כדרך לאפשר פתרונות שונים המתאימים לצרכים שונים. אולם בפועל, הרשויות מגבילות את מספר הנהנים ורבות מהן אינן מציעות אופציה זו לתושביהן (Olsen, 2006; Lazar, 2002).

מכירת יחידות דיור מהדיור הציבורי

בין השנים 1985-1988 נערך ניסוי למכירת דירות מן הדיור הציבורי לדייריהן והונהגה תוכנית ארצית (PHHD) Public Housing Homeownership Demonstration. הניסוי העמיד תנאים הן לרשויות הדיור שהיו מעוניינות ליטול חלק בתוכנית, והן לדיירים שהיו מעוניינים לרכוש את דירתם. על סוכנויות הדיור היה להבטיח את מצב הדיור, ערובה שלא להעתיק דייר שלא ברצונו הקמת מערך סיוע מלווה לדיירים שרוכשים וערובה למניעת ירידת ערך הנכס למשך חמש שנים מן הרכישה. הדיירים התחייבו לעמוד בדרישות ה-HUD לגבי תנאי מכירתו העתידית (resale) של הנכס והגבלות נוספות שנועדו למנוע את נפילת ערך הנכס. 17 רשויות דיור ציבורי בלבד הסכימו לתנאי ההשתתפות, ומבחינת הדיירים, התוכנית נתקלה בקשיים; על אף ההזלה במחיר הדירה, היה צורך בסבסוד נוסף בכדי לעמוד בעלות הרכישה. פרט לכך, התקנות לא היו גמישות מספיק בכדי לאפשר במקרה הצורך את מימוש ההון שבבעלות, קודם לזמן הקצוב. מכירת דירות הדיור הציבורי לדייריהן לא הניבה בעלים רבים ומתוך 1,315 יחידות דיור שהעמידו הרשויות כמתאימות להסדר, נמכרו רק 320 דירות (Stegman, 1991).

ייתכן והיה צורך לבחון את תנאי התוכנית. העובדה כי בתוכנית היו מנגנוני הגנה על הבעלים לעתיד רואיה לשבח אך ככל הנראה הגנות אלו הן שמנעו את יישומה. מעבר לתנאי התוכנית עצמה, רעיון מכירת הדיור הציבורי בארה"ב בעייתי משום המלאי הקטן ומיושן, והציבור השיורי החלש ביותר המשתכן בדיור זה. מעבר לאותו ניסיון לא הייתה תוכנית למכירת הדיור הציבורי. תוכניות

אחרות כללו דב"י לשכירות ומכירה במסגרת אתרים משוקמים של דיור ציבורי או מתחמים של דיור מכיל.

הבדלים בין קבוצות אתניות וגזעיות וחוקים להגנה מפני אפליה

75% מקרב הלבנים בשנת 2002, הם בעלים לדירתם לעומת 47% בקרב השחורים ו-48% מקרב הלטיניים (Hispanics). בארה"ב של שנות האלפיים עדיין ישנם הבדלים בין קבוצות אוכלוסייה שונות ונושא האפליה אינו יורד מסדר היום. לחוק נגד אפליה במשכנתאות (Home Disclosure Act) ולחוק ה- Community Reinvestment Act, תפקיד חשוב בניסיון לשוויון אך רמת הכנסה והיכולת הכלכלית מתקשרים להשתייכות אתנית וגזעית. על פי נתוני ה-U.S. Bureau of the Census 2003 אותם בחנו Katz ועמיתיו, שיעור דחיית בקשתם של משפחות מיעוטים למשכנתא, גבוה מזה של לבנים; משכורתם של לבנים תטה להיות גבוהה מזו של בני המיעוטים וכך גם הונם של משקי הבית (Katz et al. 2003).

הנשיא קלינטון הציב יעד להרחבת שיעור הבעלות עד ל-67.5%, כאשר לגידול שיעור הבעלות של מעוטי ההכנסה חלק בתוכניתו. אכן, בשנות התשעים חל גידול משמעותי בשיעור הבעלות בקרב מעוטי ההכנסה, בין השנים 1993-2000 מספר המשכנתאות לרכישה עבור מעוטי ההכנסה גדלו ב-79% והגידול בבעלות בקרב מעוטי ההכנסה והמיעוטים, היה גדול יותר מיתר קבוצות האוכלוסייה. לטענתה של Shlay, מדיניותו של ממשל קלינטון, לא סיפקה כלים או תקציבים נוספים אלא הציעה אכיפה של החוקים לדיור הוגן וחוקי הבנקים שכבר נחקקו קודם לכן; הבעלות התאפשרה על ידי הסרת החסמים שמנעו את מימושה. הממשל יצר שותפות עם שניים-עשר גופים ציבוריים ופרטיים העוסקים בנושא הדיור וקידומו ורתם אותם למשימה, כך הצליח ליצור תוכנית שקידמה מעבר לכל תוכנית אחרת את הבעלות למעוטי ההכנסה (Shlay, 2006). חקיקתם של חוקים התומכים ומאפשרים בעלות למעוטי ההכנסה הייתה, אם כן, הכרחית וחשובה אולם חשיבות האכיפה הוכחה כקריטית להשפעתם.

התוכנית לעצמאות כלכלית

התוכניות להעצמת משק הבית הן תוכניות שנבנו עבור הזכאים לדיור ציבורי ושוברי דיור בכדי להכשירם להתמודד עם המציאות בשוק החופשי. כחלק התוכנית, משתתפיה אמורים לזכות בהכשרה והכלים להתמודד עם מציאת דיור בשוק החופשי; כאשר מטרה זו הורחבה בחלק מהתוכניות להכשרת משקי הבית לבעלות.

רעיון להעצמת משק הבית זוכה לתמיכתם של קובעי המדיניות והבעלות במיוחד, נתפסת כדרך היעילה ביותר למטרה זו (Elsigna, 2004); אם זאת, בקרב החוקרים הדעות לגבי הישגי התוכנית, חלוקות. המחקרים מהשנים הראשונות מראים קושי בגיוס משתתפים לתוכנית ולהשאירם בה. סקר משנת 1996 מצא כי 77% מהרשויות לדיור סיפקו ייעוץ לגבי שכירות פרטית ובעלות על דיור ו-12% מהן בחנו את הבעלות כמדד להצלחת התוכנית ו-10%, מהרשויות דיווחו שאלמנט הבעלות היה המרכיב החשוב ביותר למשיכת משקי הבית להשתתף בתוכנית. Santiago and Galster בחנו מספר תוכניות וסקרו נתונים מתוכנית אחת נבחרת, הסיכוי להיות בעלים, לפי משתתפי אותה תוכנית, נרשם כסיבה העיקרית (91%) להצטרפותם לתוכנית. בעוד הישגי שתי תוכניות בדקו, היו

גבוהים (19%-ו-50% מסיימים) סקר ארצי משנת 1999 מצא כי רק 6% מסיימים את התוכניות בהצלחה (Santiago and Galster, 2004).

מהמאמרים המוזכרים עולה כי מעט נכתב על הערכת התוכנית. סקר נקודתי שנערך בפרויקט נבחר בשנת 2005, בחן את קורותיהם של 441 מצטרפים לתוכנית משנת 1994 והלאה. מהם, 188 עדיין לא סיימו את התוכנית בשנת 2003; 118 מהמצטרפים נשרו כבר בשלושה החודשים האחרונים. המחקר התמקד ב-135 הנרשמים הנותרים מהם: 69 סיימו בהצלחה את התוכנית ו-66 לא הצליחו. בקהילה בה התמקד המחקר, הנרשמים ברובן היו משקי בית בראשות אישה חד הורית, אפרו-אמריקאית, בחציון הגיל 29. אחת משאלות המחקר הייתה האם הנרשמים לתוכנית מצאו דב"י בשוק החופשי? מתוך כלל הנרשמים שהצליחו בתוכנית, כולם עברו לשכירות פרטית עם תום התוכנית, ומתוכם 57 (82.6%) רכשו דיור תוך שנתיים מתום התוכנית (Anthony, 2005).

Santiago and Galster גם הם סקרו תוכנית נקודתית. השניים דיווחו כי 52.41% מהמשיבים שהיו בתוכנית שסקרו, מצפים לרכוש דירה בחמש שנים הקרובות. מבין רשימה של עשרים גורמים שעשויים היו לחבל בהצלחתם בתוכנית, המשתתפים דירגו כבעיות מרכזיות נושאים מימוניים פרקטיים: כבעיה מרכזית (בסדר יורד) דירוג אשראי גרוע, חוסר בחיסכון מספיק, הכנסה שאינה גבוהה מספיק, חוב גדול מידי ואפלייה כנגד מעוטי הכנסה מצד מלווים. מהצד שכנגד שיקולים שלא נתפסו כבעיה הם נושאים של מוטיבציה (בסדר עולה, הכי פחות בעיה והלאה): חוסר נכונות או יכולת להגיע למטרה, חוסר היכולת לדבר את השפה, חוסר הביטחון להצלחה בתוכנית, חוסר תמיכה מצד המשפחה, חשש עזיבת הדיור הציבורי (Santiago and Galster, 2004). נתונים אלה מדרבנים את קובעי המדיניות להמשיך ולשכלל שיטות להעצמה כדרך לעצמאות ואת מרכיב הבעלות כמדרבן לרצון משקי הבית ליטול חלק בתוכניות.

במרבית התוכניות קיים מרכיב של חיסכון; בסיום התוכנית, כאשר ראש משק הבית מועסק ולא מקבל סעד במשך 12 חודש, הוא זוכה לסכום שהצטבר. מרכיב זה, הוכח כחשוב ברצון הדיירים לטול חלק בתוכנית ובעידודם להצליח בה (Anthony, 2005). מרכיב אחר, קיים בחלק מהתוכניות התומכות בבעלות כולל סיוע כספי לקראת הרכישה. צמצום הסיוע הכספי עשוי להקטין את רצונם של מקבלי סיוע לדיור, להירשם ולהמשיך להתאמץ ולסיים תוכניות שכאלו (Santiago and Galster, 2004).

תנאי לזכאות לתוכנית הם דיירי הדיור הציבורי ומקבלי שוברים לדיור (Section 8). משום שאלו מוגבלים במלאי, כל הזכאים שממתינים ברשימת ההמתנה לסיוע שוב מחוץ למעגל הזוכים לסיוע.

מגמות לעתיד

Shlay מביאה ממחקרם של Listokin et al. משנת 2002 הטוענים כי העלייה בשיעור בעלי דירותיהם מקרב מעוטי ההכנסה לא תמשך לעד ולשוק זה יש גבולות. לטענתם, הבעלות נשארה אפשרות שאינה בהישג יד עבור 80% מהשוכרים, גם בתנאים נוחים ביותר של חיתום או מתן משכנתא על 100% מהנכס משום שעדיין, יחסר למשקי הבית ההון הנדרש (Shlay, 2006). Katz et

al., גם הם, רואים בהעדר ההון מרכיב עיקרי בחוסר היכולת להיעשות לבעלים (Katz et al. 2003).

מחקר שנערך עבור Fannie Mae Foundation משנת 2004, סקר מגמות של היכולת לרכישה משנת 1990 ועד 2003 וניסה לחלץ מגמות לשנים 2004-2008. על פי המחקר, הפער בין ההכנסה לעלות הדיור הולך ומתרחב וכבר בשנת 2004, המשתכרים את חציון ההכנסה ומבקשים לרכוש בית לא יהיו זכאים למשכנתא על המחיר החציוני לנכסים ובהנחה שהדרישה למקדמה היא של 10% בלבד מערך הנכס (LTV 90%). משמעות הדבר היא כי ה"חלום האמריקאי" הולך ומתרחק מבני המעמד הבינוני הנמוך ומטה (Schwartz, 2006).

כלי המדיניות מקיפים אספקטים מגוונים בתמיכה במדיניות הדיור, החל מתמיכת גופי המימון ועד לתוכניות מקומיות להעצמה. Collins סבור כי יש לבחון היטב את הכלים הקיימים ולשנות את השימוש בהם, כך שיהיה ביכולתם לתמוך ביעדי המדיניות ובהתאמה לצרכי הקבוצות הזקוקות להם (Collins, 2003). המדיניות האמריקאית מתאפיינת בגישה הוליסטית המספקת תמיכה באספקטים שונים של הבעלות בכלל ולמעוטי היכולת בפרט, גם אם עדיין יש צורך בשיפור, הכלים הניבו עליה בשיעור הבעלות בשני העשורים האחרונים.

4.2.2 בריטניה

דפוס החזקה בבריטניה עבר שינוי דרמטי החל מהמחצית השנייה של המאה שעברה. בשנת 1950, למעלה משבעים אחוזים ממשקי הבית בבריטניה התגוררו בשכירות, אחוז הבעלים עמד על 29% בלבד. בחלוף המאה התהפכו השיעורים ובשנת 2002 70% התגוררו בדיור שבבעלות (CML, 2004). עדיין חמישית ממשקי הבית מתגוררים בסקטור הדיור החברתי לשכירות, דיור הרשויות ואגודות הדיור.

התוכנית לעידוד בעלות במחיר נמוך, **LCHO, Low Cost Homeownership Programme**, נוסדה בשנת 1964, עבור מעוטי הכנסה וכללה, פרט לסובסידיות, מנגנונים נוספים לקידום בעלות במחיר בר השגה ובסיכון נמוך (Elsinga, 2004). אולם, השינוי המשמעותי בנושא הבעלות למעטי האמצעים, שינוי אשר השפיע על גודלו הסקטור הבעלים בכלל, תלוי במידה רבה במדיניות שהובילה ראש הממשלה מרגרט טאצ'ר בתחילת שנות השמונים. תוכנית ה-**Right to Buy**, הציעה לדיירי הרשויות המקומיות (council) לרכוש את דירותיהם תוך סיוע נדיב, הנחה שנעה בין 33%-50% מערך השוק של הדירה ומשכנתאות נוחות. התוכנית נתפסת כתוכנית המדיניות ומימון הממשל המרכזי ובהפעלתן של הרשויות המקומיות. על פי Stegman, בעשור הראשון לתוכנית, כמיליון מדיירי הדיור הציבורי רכשו את יחידת מגוריהם (CML Research, 2004; Murie and Ferrari, 2003; Wilson, 1999; Stegman, 1991). תוכנית משנת 1980, נועדה לעודד את דיירי הדיור הציבורי לרכישת דיור בשוק החופשי בסיוע מענק ישיר - Cash Incentive Scheme, באמצעות התוכנית כ-50,000 דיירי הדיור הציבורי, השלימו את תשלום המקדמה לדירה.

התוכניות כללו, אפשרות של שיתוף בבעלות או סבסוד בצורת הטבות כספיות (Balchin and Rhoden, 2002).

טבלה 4.3 : שיעורי חזקות הדיור בבריטניה
Table 4.3: Housing Tenure, UK

שכירות פרטית (%)	אגודות דיור (%)	רשות מקומית (%)	בעלות (%)	
53.0	-	18.0	29.0	1950
31.9	-	25.8	42.3	1961
18.9	-	30.6	50.6	1971
10.9	2.2	30.3	56.6	1981
9.6	3.1	21.1	66.3	1991
10.8	5.7	16.3	67.6	1999

(מתוך Balchin and Rhoden, 2002 Table 1.3 and 1.4)

בעלות משותפת לקראת בעלות

תוכנית הבעלות המשותפת (Shared-Ownership) נועדה לדיירי הדיור הציבורי, ואפשרה למשק הבית לרכוש החל מ- 25% ועד ל-75% מהנכס. עם הזמן, יכול הדייר להגדיל את חלקו עד לבעלות מלאה, כאשר כל רכישה של שיעור נוסף מהנכס נעשית במחיר השוק. ההשלמה למחיר השוק נעשית על ידי אגודת הדיור כאשר תשלומי שכר הדירה החודשיים משולמים כנגד תשלומי האגודה עבור המשכנתא. ההסדר מספק ביטחון מימוני משום שמשק הבית אינו אמור לשלם את מלוא סכום הדיור מראש וגם אינו מתחייב ללוחות זמנים לרכישה. הכותבת מכנה את ההסדר "הסדר לשכירות מסובסדת" ואכן, השכירות, כלומר התשלומים החודשיים, מזכה את משק הבית בהטבות הניתנות לדיור בשכירות. לעומת השכירות, לדייר בהסדר, אחריות מלאה על הנכס והשותפות מתבטאת רק בהשקעת ההון. עד לשנת 2001, 85,000 יח"ד נרכשו תחת הסדר זה, 0.4% מכלל מלאי הדירות, ודירות נוספות כבר מופיעות בסטטיסטיקה כדירות בבעלות משום שהושלמה רכישתן (Elisnga, 2004).

הרעיון כי דיירי הדיור החברתי יוכלו לרכוש זכויות בדירתם אינו רעיון חדש, Housing Subsidies Act 1967 וכעשור אחריו, Housing Rent and Subsidies Act 1975, אפשרו לדייר בדירה של הרשויות המקומיות לרכוש מניות-הון בדירתם. בשנת 1980, הועלתה תוכנית לבעלות משותפת (Shared-Ownership) כחלק מרעיון מכירת הדיור הציבורי לדייריו 'The Right to Buy' במסגרת מדיניות הדיור של מרגרט טצ'ר. מונח אחד, Intermediate Schemes, מבטא כיום את שלל מנגנוני ביניים לקראת בעלות ומהווה גישה מרכזית במדיניות לבעלות על דיור (Willson and Anseau, 2006).

תוכנית משנת 1992, Do-it-Yourself Shared Ownership, הציעה לזכאים שאינם דיירי הדיור החברתי, לרכוש, בשיתוף עם אגודות הדיור, נכס שנבנה או נרכש בשוק החופשי על ידי אגודות הדיור. הדייר ירכוש 25% מהנכס באמצעות משכנתא וישלם עבור היתרה שכר דירה. לאורך זמן למשקי הבית הזכות להגדיל את חלקם בנכס אם וכאשר הכנסתם עולה, בדומה לתוכנית הבעלות המשותפת. התוכנית פעלה עד לסוף שנות ה-90, והוחלפה בתוכנית בה על הדייר לרכוש 75% מהנכס והיתרה תכוסה על ידי הלוואה ללא ריבית מאגודת דיור רשומה.

תוכנית ה- **Homebuy** הושקה מאוחר יותר, באפריל 1999. על פי הסדר זה הדייר הופך מיד לבעלים. עליו לממן 75% מעלות הרכישה במחיר השוק. 25% ניתנים כהלוואה המוחזרת כשימכור את ביתו לאחר. התוכנית הוצעה לדיירי השכירות הציבורית בלבד (social), שלא היה בידם לרכוש בצורה אחרת, ובתנאי שהדייר לא קיבל סיוע כלל במשך השנה הקודמת לרכישה. משום פשטות התוכנית היא נחשבת מועדפת. הדיירים חשים כבעלים לכל דבר, יותר מאלו השותפים לתוכנית הבעלות המשותפת (Elsinga, 2004).

תוכנית חומש לקהילות בנות-קיימא משנת 2005, הציבה יעד של 80,000 משקי בית שיהפכו לבעלים עד שנת 2010. כרבע מתקציבה הוקצה לצרכי מימון הבעלות החלקית. החל מאפריל 2006 נכנסו לתוקף שלושה מנגנונים, המאפשרים בעלות חלקית בדרך לבעלות עבור מעוטי היכולת. שלושת האופנים מכסים את האפשרויות השונות לרכישה של נכס מהדיור הציבורי, מהשוק החופשי ונכס בבניה חדשה. בשלושתם מרכיב של רכישת בסיס בסיוע הון עצמי ומשכנתא, סיוע להשלמת העלות מאגודות הדיור או הגופים המשכנים וסיוע לשם צבירת הון לשם רכישה הדרגתית, אפשרית של הנכס. בתוכנית ה- **Social Home Buy**, דייר בדיור הציבורי שאינו יכול לשלם או אינו עומד בדרישות ה- **Right to Buy**, רשאי לרכוש את דירתו בשלבים, ובתנאי שיש ברשותו לפחות רבע מעלות הנכס ותתאפשר רכישה בשלבים. הכוונה שרשויות בעלי בתים רשומים ואגודות צדקה יציעו לדייריהן ליטול חלק בתוכנית זו. תוכנית ה- **Open Market HomeBuy** נועדה לאפשר רכישה בשלבים של דיור בשוק החופשי. הדייר רוכש 75% מהנכס בסיוע משכנתא וחסכונית. אגודת דיור רשומה (RSL) תשלם את ההפרש ותשלומים חודשיים יכנסו לקרן הון בסיוע ה- RSL. התוכנית מיועדת לדיירי הדיור הציבורי, לממתנינים לדיור ציבורי לחלק מבעלי המקצועות המועדפים ולבעלים בפעם הראשונה העומדים בקריטריונים מסוימים. בתוכנית השלישית, המכוונת לבעלות על נכס חדש שאך זה נבנה, **New Build HomeBuy** ניתן לרכוש נכס חדש בבעלות משותפת בקניה של לפחות 25% מערכו. שכר הדירה לא יעבור 3% מערך ההון. החוזרים נצברים בקרן מענקי הון (Willson and Anseau, 2006; Brown and Prescott, 2005).

דב"י לבעלי רמת הכנסה בינונית

עליית מחירי הדיור בעיקר בלונדון ובדרום מזרח אנגליה גרמה לכך שגם בני המעמד הבינוני והבינוני נמוך, לא יכלו להרשות לעצמם לרכוש דיור בלונדון ובסביבתה. כך, גם עובדי ציבור בעלי תפקידים נדרשים בקהילה (כגון אחיות, שוטרים או כבאים) אינם משתכרים מספיק בכדי לגור באזורים אלה. עובדי הציבור משתכרים שכר אחיד ללא קשר למקום מגוריהם ונוצר צורך לסייע לציבור זה. ה"מסמך הירוק" משנת 2000 רקם תוכנית חדשה אשר יועדה למעוטי הכנסה ולעובדי ציבור (key workers) לשם שמירת האינטרס הקהילתי, באמצעות הלוואות ללא ריבית, לרכישת נכסים מהרבעון התחתון שבמחירי נכסי השוק המקומי. לאחר 2004, שונתה מתכונתה של התוכנית ועדיין, הודות לשינוי זה, יותר מ- 18,000 עובדי ציבור ההכרחיים לחיי הקהילה והמרווחים משכורות ממוצעות במשק, זכו לרכוש דיור לא יקר ביותר, באזורי ביקוש עד לסוף אוקטובר 2005 (Willson and Anseau, 2006).

שיתוף הסקטור הפרטי למימון, לסיוע בבעלות

בקיץ 2006 חתמה המשלה הסכמים עם מספר גופי בנקאות ומימון גדולים לאפשר הלוואות מימון המיישמות את רעיון השיתוף הפרטי והציבורי במאמץ לרווחת הציבור. בנושא הפיננסי כמו באספקטים אחרים של אספקת הדיור, קיים מעבר מאחריות הממשלה בלבד, לשיתוף הסקטור האזרחי; במכירת הדיור הציבורי לדייריו, היה לאגודות חלק במנגנון הפיננסי של מימון ביניים כשותפים לבעלות. (Willson and Anseau, 2006; Balchin and Rhoden, 2002). ההסכמים מאפשרים את המתכונת אותה הציעו Prescott and Brown בפרק ממסמך המדיניות הנושא את הכותרת, הרחבת הבעלות על דיור (Extending Home Ownership). על פי תוכנית השותפות בהלוואות ההון, **Shared Equity Loans**, הלווה ישיג מימון, קרי משכנתא וחשכונות, בגובה 75% מעלות הנכס. יתרת המימון תתחלק באופן שווה בין הגוף המלווה (בנקים) והממשלה. בעת מכירת הנכס במקרה ומחיר הנכס בעת המכירה עלה על המחיר הראשוני, יושלם החוב למשכנתא והלוואות ההון תשולם על פי שיעורה מהמחיר בתחילה (12.5% למלווה ו-12.5% לממשלה). במקרה ומחיר הנכס בעת המכירה נמוך מזה ששולם בזמנו, תושלם יתרת החוב למשכנתא ומלוא ערך הלוואות ההון של המלווה, הממשלה תזכה להחזר רק באם נותרה יתרה לאחר שני חיובים אלו. כוונתה של תוכנית זו לאפשר בעלות על דיור לדיירי הדיור הציבורי, לממתינים לדיור ציבורי, לחלק מבעלי המקצועות המועדפים ולמבקשים להיות בעלים בפעם הראשונה, העומדים בקריטריונים (Willson and Anseau, 2006; Brown and Prescott, 2005).

הערכת התוכנית

במסמך סקירה למדיניות הדיור, *Housing policy: an Overview*, משנת 2005, קיים ביטוי לכך כי הממשל רואה חשיבות להרחיב את ההזדמנות של אוכלוסיות רחבות להיות לבעלים על דיור. מסמך המדיניות נכתב בשותפות על די Prescott ו-Brown ממשרד האוצר, HM Treasury (כיום ראש ממשלת בריטניה), ומשרד הסגן לראש הממשלה, והוא מאמץ נייר עמדה חיצוני שהוזמן בעבורו ונכתב בשנת 2004 בידי Kate Barker אשר בחן את חזון הממשלה לקהילות בנות-קיימא והגדלת חלקם של הבעלים על דיור. המדיניות, ממליצה להרחיב, מחד, את ההיצע הדיור הקיים כתנאי הכרחי להגדלת הבעלות ויכולתם של תושבים לרכוש. מנגד, היא מציעה מנגנוני תמיכה לצד הביקוש, כלומר משקי הבית המעוניינים להיעשות לבעלים (Brown and Prescott, 2005).

שיתוף הסקטור הפרטי בהסדרים למימון רכישת דב"י

בקיץ 2006, נוספו הבנקים (הסקטור הפרטי-מימוני) לסיוע לרכישה עבור מעוטי ההכנסה. בהסדר מובטח, אמנם כי הבנק לא יינזק בטווח הארוך אך הוא מעורב בהשקעה שלא תניב לו רווח רב פרט לערכה החברתי; את השקעתו הוא יקבל רק אם וכאשר יימכר הנכס והוא ירוויח אם ערך הנכס יעלה במידה ניכרת (Willson and Anseau, 2006).

הערכה: תוכנית ה- Right to Buy

תוכנית (RTB) the Right to Buy נכנסה לתוקף בשנת 1980 מתוך כוונה לאפשר לדיירים מוגנים של הרשויות המקומיות ואגודות הדיור את ההזדמנות וההעצמה שברכישת הדיור (Murie and

(Ferrari, 2003) כמו גם משום העלויות הכבדות של הדיור הציבורי (Wilson, 1999; Stegman, 1991). לזכאים הוצעה הנחה שנעה בין 33%-50% מערך השוק של הדירה ומשכנתאות נוחות. בטווח הקצר תוכנית ה-RTB לא השפיעה על היציבות בשכונה משום שהדירות נמכרו לתושביהן. לאורך זמן, כשהדירות נמכרו שוב, ניכרת נטייה של השכונות להיות לשכונות מעבר עם שיעור תחלופה גבוהה של דיירים (Wilson, 1999) בהסתמך על Jones and Murie, 1998 ועל Murie, 1998).

השפעות על רוכשי הדיור

(Wilson 1999) מתארת סקר לאומי ראשון שנערך בין אוקטובר 1985 לפברואר 1986 ופורסם בשנת 1988, על ידי המחקר לתכנון חברה וקהילה של מחלקת הסביבה (Social and Community Planning Research for the Department of the Environment). הסקר בוחן את מאפייני רוכשי הדירות. על פי ממצאי המחקר נמכרו יותר בתים מדירות ויותר נכסים בפריפריה מאשר בערים. הרוכשים נמנים על המבוססים יותר, מבוגרים יותר ובעלי הכנסה אחת לפחות. רובם שיפרו את מגוריהם וככלל, רמת התחזוקה משתווה לזו שבשוק החופשי והטענה כי לא יעמדו בתשלומי המשכנתא התבררה כטענה ללא ביסוס. גם מחקרים שנעשו בתחילת שנות ה-2000 הראו כי האמידים יותר מבין מעוטי היכולת פנו להטבות שבתוכניות אלו (Balchin and Rhoden, 2002). אך מסקנות אלו אינן גורפות ואם כי (Murie and Ferrari 2003) תומכים במסקנה כי ה"זוכים" הגדולים מהתוכנית הם הרוכשים, הכותבים מציינים כי חלקם של הרוכשים נהנו מעליה בערך הדיור אך אחרים נוכחו שערך דירתם אינו מאפשר מעבר לדיור בשוק החופשי או שאינם יכולים למכור משום שגופי מימון נמנעים מלאפשר מימון לרכישת הדיור. רבים מהרוכשים הם קשישים המתקשים בתחזוקת הנכסים בעמידה בעלויות ובאיכות השיפוצים ומצב הנכסים יכול להשפיע על נכסי השכונה כולה. בעיה נוספת שהתחדדה עם הזמן היא כי רוכשים לא היו מודעים ולא עודכנו בדבר עלויות הניהול הגבוהות, אי לכך מתקשים לעמוד בתשלומיהם.

השפעות על מלאי הדיור החברתי

מדיניות מכירת הדיור הציבורי הביאה להפחתה מואצת של מלאי הדיור לשכירות ציבורית מחוץ ללונדון. הפרטת מלאי הדיור הביאה להורדת איכות הבניה הממוצעת במלאי הקיים (Stegman, 1991) ומכירת הדיור בשנית לשוק החופשי הביאה לעליה ניכרת במחירו. שוב לא היה הדיור עוד בהישג ידם של בעלי ההכנסה הנמוכה. לטענת הכותבים, אין אפשרות להיפוך המגמות אלא אם יורשו הרשויות לרכוש דיור בשוק הפתוח. תוכנית ה-RTB רק האיצה מגמה קיימת של קושי באספקת דב"י הקשורה גם לתקציבים המועטים לבניה ציבורית. במשך שנים, הדירות שנמכרו לא הוחלפו במלאי חדש; רק בשנים האחרונות המדיניות הכירה בחידוש המלאי כיעד. הכותבים מציינים כי אם המגמה המסתמנת היא של צעירים הרוכשים בכדי לאפשר לעצמם את היכולת להתקדם ולעבור, אבדן הדירות לשכירות יהיה בשיעור גבוה עוד יותר מבעבר (Murie and Ferrari, 2003).

השפעת התוכנית על סוגיות של שיוך, עירוב חברתי ומצוקה

במשך השנים, ועם הצטמצמות הסקטור לשכירות פרטית, תפס הדיור הציבורי את מקומו של סקטור זה עבור הקשישים ומעוטי ההכנסה. בשנות השמונים נרשמה עליה באבטלה, שינוי במבנה משק הבית ובתוחלת החיים, אשר הביאו לשינוי במבנה הדמוגרפי של הדיור הציבורי: פחות משפחות ויותר קשישים ונתמכי סעד. אלו הביאו למגמה של שיוך. תוכנית ה"זכות לקניה" לא יצרה מגמות אלה אלא האיצה אותן. הכותבים Murie and Ferrari (2003), מבדילים בין שכונות חזקות ומכובדות יותר ושכונות חלשות: השכונות החזקות שמרו על עירוב חברתי רחב; בשכונות החלשות הגיעו צעירים חדשים ותלויי סעד והעירוב מבחינת גיל, מצב כלכלי או משך השהות במקום, רחב פחות. העובדה כי המתחם (estate) מכוון למעוטי ההכנסה מצביעה על כך שהדרך לעירוב חברתי אינה באמצעות ה-RTB. תוכנית ה-Right To Buy השפיעה על העירוב החברתי, אך לא ברור האם השפיעה על ריכוזי מצוקה (deprivation) ברמה השכונתית. אלו תלויים יותר בשם ובתיוג שיצא לשכונה ול-RTB הייתה השפעה ישירה מועטה (Murie and Ferrari, 2003).

השפעות על ניהול ותחזוקת המלאי

עירוב חזקות (tenure mix) שנבע ממכירת הדירות לבעלים עליו, השפיע על הקושי בשיקום, בניה ותחזוקת הדיור. משום הקיטוע באחידות החזקה, ולמרות שרוב הדיירים-הבעלים נענים ליוזמות הנהלת השכונה, חברות הניהול מתקשות בתכנון והסדרת הניהול, בתחזוקה באכיפת סטנדרט איכות התיקונים וגביית העלויות מהבעלים מעוטי ההכנסה. הקיטוע באחידות החזקה משפיע על היכולת לעדכן את הדיור הציבורי, את הנכסים ואת השכונות, ולעיתים הוא מגדיל את עלות השיקום. הדבר חמור בעיקר באזורים העניים והחלשים יותר, שם התנאים ואיכות הבניה גרועה יותר, הדרישה לדיור נמוכה והמצוקה רבה ודווקא שם תוכנית ה-RTB יכולה להוסיף לעלויות ולהיות גורם מעכב בחידוש ועדכון (Murie and Ferrari, 2003).

יצירת סקטור בעלי דיור עניים

הצלחת מדיניות מכירת הדיור הציבורי, ה-Right to Buy, והרעיון לעידוד הבעלות בקרב מעוטי ההכנסה בנוסף לבעלים עניים אחרים, יצרו שיעור נכבד של בעלי דיור עניים; בשנת 2000, מחצית מממשקי הבית העניים בבריטניה גרים בדירות שבעלותם, שיעור הבעלים ממשקי הבית הממוקמים בעשירון התחתון הגיע לכדי 57% וגם אם אינו מגיע לשיעור הבעלות בכלל האוכלוסייה, הוא גבוה ביחס למדינות מפותחות אחרות. לטענת Balchin and Rhoden, בשנים האחרונות, מעטים אלו מבין מעוטי ההכנסה המבקשים להיות בעלים מאלו המבקשים לצאת מחזקה זו. היחס בין עלות המשכנתא להכנסתם של מעוטי ההכנסה הוא גבוה, וכשכוללים בעלויות את עלות התחזוקה, הרי שבממוצע, למעלה מ-42% מהכנסתם של הבעלים מעוטי ההכנסה, מופנה לדיור. בכנס לקידום הבעלות שנערך בשנת 2005, הדגישה יושבת הראש Mariane Hood את הצורך להבטיח, כי משקי הבית יוכלו לא רק לעמוד בעלויות רכישת הדיור אלא גם בעלויות השוטפות של המגורים בו (Willson and Anseau, 2006; Burrows, 2003; Balchin and Rhoden, 2002).

מצטרף לקריאה זו גם Burrows. לטענתו, חלקו של הסיוע לבעלים עניים מועט מאוד, בהשוואה לאלו השוכרים. למרות שמחציתם של העניים הם בעלים הם זוכים רק ל-8% מהסיוע. פרט לכך, אחד מכל שמונה בעלים הוא עני. הכותב קורא לקובעי המדיניות ובעיקר מדיניות המעודדת בעלות, לבחון איזה תמיכה, אם בכלל, יש להעניק לבעלים בכדי לקיים את ביתם ברמה נאותה. הכותב מצביע על הצורך בתמיכה בבעלים מעוטי אמצעים ומזכיר את ההצעה למנגנונים שאינם מבחינים בחוקה (tenure-natural) בכדי לתמוך בבעלים מעוטי היכולת. Balchin and Rhoden שותפים בתמיכה במנגנונים אלה (Burrows, 2003; Balchin and Rhoden, 2002).

המפסידים

הדיון בקשר להמשך הרלוונטיות של התוכנית נוגע הן ליחס בין היתרונות לעלות והן לבסיס הערכי שלה, ולאילו שאינם זכאים. ה"מפסידים" הם אלו הגרים בדיור הציבורי אך לא היו זכאים לרכוש או לא יכלו לרכוש. אלו נותרו עם היצע קטן יותר של דיור ובעל איכות נמוכה ביותר (היצע שיורי). המערכת תגמלה את החזקים והמבוססים יותר, את משקי הבית הבוגרים יותר ואלו שמעורבים בהעברה בין דורית של הנכס (Murie and Ferrari, 2003).

4.2.3 הולנד

בשנת 1947, שיעור הבעלות על דיור בהולנד עמד על כ-28% ממלאי הדיור; בשנת 2002, שיעור הבעלות היה 53%. למרות גודלו, שיעור בעלות זה הוא מהנמוכים באירופה. על אף, שסקטור הבעלות המצומצם וסקטור השכירות החברתי הרחב (36%, בשנת 2002), מדיניות הדיור לאורך השנים, עודדה את הבעלות למעוטי הכנסה וזכתה לתמיכה פוליטית רחבה. אף על פי כן, התוצאות בשטח הן מוגבלות (Elsinga, 2003).

ההיסטוריה של הסיוע הציבורי לרכישה בעבור מעוטי הכנסה

כבר לפני מלחמת העולם השנייה, סייעה הממשלה בעידוד הבעלות בסקטור הכפרי, כחלק ממדיניות סיוע למניעת הנהירה אל הערים (1918). ההצעה כללה הלוואות לרכישה של חלקת אדמה ובית שיאפשרו את פרנסת משק הבית. מהמיתון הכללי ועד למלחמה החוק איבד מכוחו, משום שלא עודכן סכום ההלוואות אל מול המחירים הגואים.

בשנת 1924, הוצגה תוכנית חיסכון לדיור בפיקוח הרשויות המקומיות וארגונים פרטיים לחיסכון בדומה ל-American Saving and Loan associations האמריקאי או ל-British Building Society הבריטי. לאחר מלחמת העולם השנייה, העלויות הגבוהות הפכו את החסכוניות ללא רלוונטיים ולא הספיקו למקדמה על הדיור, ופרט לאחד מאותם בנקים ששינה צורה, כולם נעלמו עד לשנת 1970, והחוק, משנת 1946, בוטל מאוחר יותר.

בתחילת שנות ה-50, שר השיכון והבניה סבר כי יש להבטיח בית בבעלות לכל משפחה ומינה ועדה לחקור דרכים לעידוד בעלות בקרב שכבות באוכלוסייה שונות ולחקור את היתרונות והחסרונות בבעלות. לצד חסרונותיה הרבים, הם מצאו יתרונות רבים עוד יותר בזכות הבעלות עבור מעוטי ההכנסה: החופש לשפר ולשדרג את המגורים, יהווה נכס לחיים, יקנה למשק הבית הרגלים של חיסכון וניהול תקציב ותרומה למלאי הדיור, "הבעלות תעמיק את היציבות הסביבתית של

האוכלוסייה..הבעלות היא מוסד חשוב בחברה". בשנת 1953, הושקה תוכנית סבסוד לרוכשים בפעם הראשונה, אולם השינוי המשמעותי התרחש לאחר הצגת המסקנות הסופיות של הועדה בשנת 1956: התנערות מן העבר, מעבר מתוכניות ההלוואה והחיסכון למדיניות המעודדת בעלות למעוטי הכנסה וביטוח המשכנתאות וסובסידיות, לשם עידוד הבעלות כמכשירים מאפשרים. הרשויות היו רשאיות לערוב למשכנתאות עד ל-90% מעלות הבנייה, הממשלה ערבה ל-50% מהסכום המדובר. המדיניות נשארה יציבה בשינויים קלים עד שנות ה-70. בין השנים 1947-1975 נמכרו כ-340,000 יח"ד, בעיקר מהסקטור הפרטי לשכירות.

בשנות ה-60 ובעיקר במחצית השנייה של העשור, שיעור הבעלות צמח, משום הפריחה הכלכלית והעלייה בביטחון ההכנסה, גם העלייה בשכר הדירה הביאו לכך שהבעלות הייתה לשאיפה יותר מקובלת.

בשנת 1974, בפעם הראשונה, מסמך הדיור קרא לבחירה חופשית בחזקת הדיור לפי צרכי משק הבית; בחירת החזקה הייתה לחלק ממדיניות הדיור וכך גם הדרישה להרחבת הנגישות לדיור לקבוצות מעוטות הכנסה. התוכנית מאותה שנה, סיפקה הלוואה ל-100% מערך הבית מבלי צורך במקדמה. בתחילה הדגש הושם על סבסוד בניה חדשה במשכנתא מובטחת. בהדרגה הסבסוד נקשר להכנסה והדגש הוסט, בחלקו משום השפעות סוציאל-דמוקרטיות וליברליות, לסבסוד הבעלות במלאי הדיור הקיים, דרך משכנתא מובטחת לכיסוי הרכישה, גם לדיירי הדיור החברתי. גם מנגנון ביטוח המשכנתא שסיפק תמריץ בארה"ב, לעידוד שוק המשכנתאות כולו ולמשכנתאות לבעלי הכנסה נמוכה בפרט, כבר הוכנס לשוק בשנת 1956 עם הצלחה מוגבלת להשפעתו. למרות החידושים והכלים, שיעור הבעלות בקרב מעוטי היכולת עדיין צנוע ביחס למדינות מערב אירופה האחרות.

בשנת 1975, הורחבה התוכנית מדיור חדש לרכישה גם מן המלאי הקיים בסקטור הדיור החברתי. במשך הפריחה בשוק הדיור בשנות ה-70, גדלה גם מכירת דירות הסקטור החברתי. בתקופת הפריחה בשוק הדיור, נמכר מספר שיא של דירות. הממשלה החלה לחשוש מהגידול המהיר בבעלות, החשש היה ממכירת המלאי האיכותי יותר ממלאי הדיור החברתי. נטען כי הבחירה בין שכירות לבעלות אינה צריכה להיות מטרה בפני עצמה למדיניות.

בשנת 1979, המכירות נעצרו, מחירים נפלו באופן דרמטי, וסיוע רב הופנה לתמיכה בסקטור הדיור החברתי. בתחילת שנות ה-80, בניסיון לרפא את השוק, הסבסוד הוגדל והזכאות הוגמשה, עוצבה הגנה ממשלתית מפני שינוי הריבית והשוק אך ככלל, בשנות ה-80, נרשמה נסיגה ברכישה ובעיקר אצל בעלי הכנסה מועטה.

תמורות במדיניות, החל משנות התשעים של המאה העשרים

התזכיר משנת 1989 'דיור בשנות התשעים', בישר תקופה חדשה של צמצום הסבסוד ופניה לכוחות השוק החופשי. המזכר קרא לפחות מעורבות ממשלתית וחופש נרחב יותר לרשויות במקומיות וביעד של 50-55% בעלות. הופרטו גופי הסבסוד של רשויות המקומיות ואגודות הדיור, לאגודות הדיור ניתן החופש למכור חלק מהמלאי שלהן. המדיניות לעידוד הבעלות לא גובתה במכשיר ליישומה והסתפקה בהעלאת שכר הדירה כמכשיר העיקרי. התוכניות לסבסוד חברו לתוכנית אחת לסבסוד הבעלות לדיור, אך כזו שלא שרדה לזמן רב. בשנת 1992, אגודות הדיור הורשו להחליט

בעצמן על תמהיל פעולתן: כמה הן מקצות לבניה לשכירות חברתית, כמה בניה חברתית הן מפנות למכירה, וכמה עליהן להשקיע בעדכון מלאי השכירות הקיים. בהמשך לקו הליבראלי של מדיניות הדיור, בשנת 1995, תוכנית ביטחון המשכנתאות של הרשויות המקומיות הופרטה ועברה לידי ארגון בלתי תלוי ללא מטרת רווח, שאינו בשליטת הממשלה או הרשויות.

מסמך הדיור 'אנשים, תקוות, בית' משנת 2001, תמך בעידוד מסיבי למכירת הדיור החברתי לשם כך חוקק חוק, המספק סובסידיה התלויה בהכנסת משק הבית לכל משק בית זכאי, עד תקרה מסוימת כנגד עלות הנכס ו/או הלוואה לצורך הרכישה. המכשיר העיקרי לתמיכה בבעלות עוצב בדמות מערכת סיוע המס, אשר אפשרה לבעלים בחירה בין מסלולי מס בנוסף להנחות מס כנגד תשלומי משכנתא למשך 30 שנה, בשיטה של סיוע מדורג. תוכניות הסבסוד הללו, מסמנות את המעבר מאמירה כללית לתמיכה במעוטי יכולת לסבסוד ספציפי של אותם משקי בית ומתמיכה בבניה חדשה לתמיכה לרכישה מן המלאי הקיים (Elsinga., 2003).

בשנות ה-90 הוגברה מכירת הדירות מהסקטור החברתי לשכירת: אם בשנת 1992 נמכרו 3,500 דירות, בשנת 1998, נמכרו 17,500. אך המצב התהפך בחלוף האלף: מחירי שוק גבוהים בעבור רבים מהדיירים, עלות דיור שתגדל משמעותית עם הרכישה מול השכירות הקיימת, יצרו ביקושים לשכירות בסקטור החברתי בהישג יד. הביקושים לשכירות, מול מחסור בבניה חדשה והצורך בתכנון מלאי הדיור, הניעו את האגודות מלמכור והממשל לא סיפק אמצעים לעידוד המכירה (Elsinga., 2003).

הערכת התוכנית

למכירת מלאי הדיור הקיים לדיירי מספר יתרונות 1. מאפשר לדייר קיים להמשיך את החזקה בדירה מבלי להזדקק לעלויות המעבר. 2. לעיתים דירות אלו שנבנו בסבסוד הממשל יהיו זולות יותר מדירות בבניה פרטית. 3. רכישת הדיור החברתי בידי דיירי, נתפסת כמכשיר לעידוד מעורבות חברתית היות והדייר זוכה לחיזוק בקהילה בה הוא נטוע. 4. האפשרות לחזקים מעט יותר להישאר בשכונה תוך יכולתם לרכישה וצבירת רכוש מעודדת את מטרת מגוון האוכלוסייה. 5. למכירת הדיור ערך כמכשיר למימון החידוש העירוני שיעשה באותן שכונות.

לאורך השנים המדיניות תמכה בבעלות ובבעלות למעוטי הכנסה. אולם בפועל, המדיניות לא סיפקה כלים אמיתיים להשגת יעדים אלה. הסבסוד לבעלות נטה להטיב עם קבוצות בעלי ההכנסה גבוהה יותר, בעוד שהסבסוד והתמיכה הממשלתית בדיור לשכירות, הציבו אותו תמיד כאופציה עדיפה בעבור מעוטי ההכנסה (Elsinga., 2003).

4.2.4 תמיכה ציבורית בבעלות על דיור בקרב מעוטי משאבים: סיכום

והערכה

הבעלות הייתה לנושא מרכזי במדיניות הדיור עבור מעוטי האמצעים בשלוש המדינות כמכשיר להעצמה, לחיזוק וכהרחבת סיכויי הזכאי לבחירה והזדמנות.

בארה"ב, קיים קשר חזק בין רמת ההכנסה והשתייכות לקבוצה אתנית/גזעית לבין בעלות על דיור, ולמרות זאת לפתיחת שוק הבעלות לכלל האוכלוסייה על כל גווניה. הפתרונות עצמם, ניתנים

בעיקר כהשלמה ותמיכה לשוק המשכנתאות הפרטי: הסיוע לעמידה בתנאי המשכנתא, לתשלומי המשכנתא, ולהעמדת התשלום הראשון כנגד הנכס.

בבריטניה, בולטת בתקופה הנסקרת השפעת המדיניות התאצ'רית של מכירת דיור ציבורי לבעלים פרטיים. כבר אז הוחל בהסדר בו אגודות הדיור וסוכנויות הדיור נוטלות תפקיד המגשר בין מחיר השוק והמחיר אותו יוכל משק בית עם הכנסה מועטה לשלם; מאז, הונהגו תוכניות חדשניות לבעלות הנקנית בשלבים. רעיון זה מוריד מעט את הלחץ על משק הבית ומאפשר לו פסק זמן למימון יתרת הנכס. הגרסה האנגלית, מאפשרת הדרגתיות עד לבעלות מלאה. הסיכון גם הוא מופחת ומתייחס רק לשיעור הבעלות שבידי הדייר, עבור היתרה שבשכירות, נהנה הדייר מהכרה לצרכי סיוע בדיור (Elsinga, 2004). המנגנון החדש ביותר בבריטניה, המאפשר הלוואה לשם השלמת ההון הדרוש לרכישה, במימון הגוף המלווה והממשלה, יצרת עידן חדש, בו גופים המלווים, גופים מסחריים לחלוטין, חוברים לממשלה לרווחת הציבור²¹.

בהולנד, היסטוריה של תמיכה בבעלות ואף, מנגנונים התומכים להלוואות למעוטי יכולת, סבסוד והוזלת משכנתאות שכאלו ומנגנון ביטוחן. על אף זאת, העלות הנמוכה של הדיור החברתי מטה את כף הבחירה לטובת השכירות החברתית.

מכירת מלאי הדיור הציבורי/חברתי

למרות שטמונות בה יתרונות רבים, הבעלות על דיור עשויה להוות בעיה, באוכלוסייה שאין לה הון עודף לרפד מפני סיכונים אפשריים. לא כל משק בית ירוויח מהבעלות ויש לידע על הסיכונים כמו גם היתרונות שבעלות. למשקי בית עניים יש לסייע לבניית אמצעים לבניית הון לקראת הבעלות, ויש לסייע גם לאחר הרכישה, בכדי להבטיח שמשק הבית ידע ויוכל לעמוד בתשלומי המשכנתא ושה יישאר ביתו (Katz et al. 2003).

מכירת הדיור החברתי איננה "מייצרת" יחידות דיור בכל זאת יש לה תרומה חשובה מכמה בחינות: ריענון המלאי אותו יהיה לעדכן ולהשלים. 1. משום שהיא מאפשרת למשק הבית בעל אמצעים מועטים לרכוש דירה קיימת, שבהכרח זולה יותר מבניה חדשה; 2. היא מאפשרת לאוכלוסייה חלשה להיעשות בעלים מבלי לעבור לנכס אחר, וחוסכת בכך עלויות מעבר גדולות; 3. משקי בית ותיקים שחייהם עברו בקהילה, יכולים לחזק עצמם ולהישאר; 4. זו דרך להעצים את השכונה: הדבר מאפשר למשקי בית שמעט התחזקו, ומבקשים להיעשות לבעלים, להישאר בשכונה ולחזקה.

בכל שלוש המדינות נושא מכירתו של מלאי הדיור הקיים עלה על הפרק. בריטניה, הייתה חלוצה ברעיון מכירת הדיור החברתי, בימיה של ראש הממשלה מרגרט טצ'אר, נטען שהדבר התרחש לאו דווקא מתוך ראייה חברתית וזכה לביקורות רבות. הספרות מייחסת את הגידול הרב בשיעור הבעלות לאותה תוכנית מכירה. מכירת הדיור, לפי הביקורת הביאה לתוצאות מוגבלות בהעצמת משקי הבית ובעיקר במטרה ליצירת קהילות מעורבות הכנסה ומגוונות. בהולנד, התוכנית למכירת הדיור החברתי לדייריו מאפשרת דיור מוזל לבעלות עבור המעמד הבינוני ומטה. המדיניות רואה

²¹ ראה פרק 4, סעיף 4.3: הסדרים חדשניים: תמיכה בהסדרי ביניים בין בעלות לשכירות

ביתרונות אפשרות הבעלות לגרים בדירתם ועם זאת, המדיניות משרתת יעד נוסף לקטנת הסקטור החברתי לשכירות. בארה"ב, ממילא, מלאי הדיור הציבורי מועט ושיורי, המלאי ישן ותושביו הם מהעניים ביותר. ניסיון למכירת הדיור, הניב תוצאות מועטות ביותר.

תוכניות לסבסוד הבעלות

באופן כללי, בן-שטרית וצ'מנסקי (2002) מציינים את הבעיתיות שבסובסידיה על אופניה השונים, החל מניצול ההטבה בידי קבוצות רחבות יותר שלא אליהם כוונה ההטבה ועד גילום עלות הסובסידיה במחירי הדירות שבשוק. לטענת Kemeny, את ההסדרים הבנויים על החזרי מס או סיוע בריבית המשכנתא, רואה הציבור כחיוביים ואין הם נושאים את הסטיגמה של הכרוכה בסבסוד ובתמיכה (מתוך Stegman, 1991). אולם, בארה"ב וככלל, הנהנים העיקריים מהטבות המס ומהסיוע במשכנתא אינם בהכרח, מעוטי ההכנסה (Dreier, 2006; Stegman, 1991). לאור דברים אלה, יתכן ובמנגנון החדש מבריטניה, Shared Equity Loans, קיים חידוש אמיתי משום שהוא מאפשר רכישה בשוק החופשי, ופרט לגופים הממנים ולמשק הבית, אין למוכר צורך לדעת כיצד בנוי המימון לרכישת הנכס. חיסרון המנגנון זה, בדומה לכל המנגנונים הפיננסיים אשר ניהולם בשוק המימון אשר מנותקים מן האחראים על הרווחה, כי אותם דיירים עשויים להיבלע בשוק הדיור הפרטי, ללא תמיכה נוספת שעשויה לגונן ולכוון אותם לקראת הצלחה אמיתית של שילובם בכל מעגלי החברה. חיסרון נוסף, המאפיין את רוב הסדרים אלו, הוא כמובן אותו נתח צר של בעלי הכנסה גבוהה מספיק, אותו משרתים המנגנונים.

הכשרה לקראת רכישה וסיוע לאחריה

ככל שגדל שיעור הבעלים מקרב מעוטי ההכנסה נעשה ברור שהבעלות אינה יציאה סופית ממערכת התמיכה והרווחה וכי נדרשות תוכניות להכשרת הדיירים לקראת הבעלות ותוכניות לתמיכה בכדי שהבעלים יוכלו להתמיד בדרישות הנובעות מן החזקה. בארה"ב קיימת תוכניות העצמה לדיירי הדיור הציבורי ומקבלי תלושים לדיור. בבריטניה ובארה"ב, תמיכה של הרשויות המקומיות וגופים אזרחיים בבעלים. החשש מהידרדרות משק הבית ואיכות הדיור לאחר הרכישה, מהווים טיעון כבד משקל כנגד הבעלות למעוטי האמצעים. הקמת תוכניות סיוע המתייחסות להכשרה פיננסית, טכנית, לזווית הרווחה וחשיפת משק הבית למקורות מידע, הם קריטיים בהצלחת השגת יתרונות הבעלות.

מעורבות הממשל בעידוד הבעלות

בכל שלוש המדינות, לממשל המרכזי תפקיד מפתח ובכל זאת קיימים הבדלים. בארה"ב, יש תפקיד מרכזי לשוק הפרטי, אך מעורבות הממשל בעיצובו עמוקה ומושרשת. הממשל בנה והסדיר את הגופים המשפיעים בשוק, הממשל נחלץ לתיקון משברים בהתנהלות השוק והוא מכוון אותו לתיקון כשלו. התוכניות הקיימות ברמת המדינה והרשויות המקומיות ניוונות בעיקר ממענקים פדראליים, אם כי גם מהקצאה מקומית וכספים המגויסים מהסקטור הפרטי (אג"ח). על פי הביקורת, יעילותן של התוכניות הפדראליות עולה על אלה המקומיות.

בבריטניה, כמו בארה"ב לממשל המרכזי חשיבות רבה; עם זאת, גדול משקלם של הגופים המקומיים וגופים אזרחיים במימוש האפשרות לבעלות עבור מעוטי הכנסה. הדבר מתבטא,

ראשית, במכירת הדיור הציבורי והחברתי, שהוחזק בעיקרו בידי הרשות המקומית. בנוסף לכך, בולט תפקידן של רשויות הדיור ואגודות הדיור כשותפות בנכס, במסגרת מנגנוני השיתוף בדרך לבעלות מלאה על הנכס. לאחרונה, הממשלה הצליחה לגייס גם את גופי המימון הפרטיים להסדר זה.

מענקי דיור ללא קשר לסוג החזקה

תפיסה העכשווית כי הבעלות כאפשרות חזקה לבחירתו של משק בית מעוט באמצעים, מצריכה מעורבות, ומהווה שינוי לתפיסת העבר בתוכניות שתמכו ברובן, בשכירות, ומעוררת את הדיון והרלוונטיות, בתכניות שאינן מבדילות בצורת החזקה. שימוש במענקי דיור יכול לסייע בכיוון זה; בארה"ב, החל משנת 2000, מענקי הדיור בארה"ב יכולים לשמש כנגד תשלומי המשכנתא. עדיין התוכנית מוגבלת בהיקפה ובתוצאותיה, והדבר לא השתרש; בהולנד מענקי הדיור מכוונים לשכירות וכך בבריטניה, אף על פי שקיים סיוע נפרד לבעלים על דיור. הרעיון מיושם מדינות אחרות באירופה: בגרמניה המערבית, כמו גם בצרפת ובשוודיה, ההקצבה לדיור משולמת ללא קשר לאופי החזקה על דיור. חלקם של בעלי הבתים הזכאים למענקים הוא קטן. מספרם משקף את אופיו של שוק הדיור הכללי בגרמניה, אם כי, חלקם קטן עוד יותר מחלקם של בעלי הבתים מכלל מלאי הדיור: 93% ממקבלי התמיכה לדיור הם שוכרים (McCrone and Stephens, 1995).

טבלה 4.4 - השוואת מענקי הסיוע המיועדים לבעלים, בין ארה"ב, בריטניה והולנד
Table 4.4 – Comparison of Home Owner Housing Allowances in the USA, UK, Netherlands

הולנד	בריטניה	ארה"ב	
הוצע הנהגת ניסיון להכלת הבעלות במנגנון, לא בוצע	הסדר זה הוא רק לשם שכירות פרטית וציבורית. לבעלים, קיים הסדר אחר, דרך תשלומי הסעד.	החל מ-1992, ניתן להשתמש בשוברים גם עבור תשלומי משכנתא (לבעלות) - tenure neutral	מענקי דיור לתמיכה בבעלות

מחקר משוודיה, שם מנגנון מענקי הדיור (Housing Allowances) מסייע גם לבעלים על הדיור, בוחן את השפעת המענקים על רכישה לקראת בעלות על דיור. בשוודיה מדיניות מענקי הדיור מכוונת לצעירים ומשפחות עם ילדים מעוטי הכנסה וכסיוע משלים לנכים ולגמלאים. המחקר התמקד בצעירים בין השנים 1994-2002, בשלושת המטרופולינים הגדולים של שוודיה, גם לאחר רפורמה (1996-1997) שהקשיחה את התנאים לבעלות והקטינה משמעותית את מספר הזכאים. המחקר הוכיח כי בניגוד לטענה כי מענקי הדיור מקבעים את חזקת השכירות, המדיניות אפשרה ועודדה בעלות, וסייעה בתחזוקת הבעלות על הדיור, גם בהתחשב בעובדה שהוצאות התחזוקה לבית פרטי גבוהות מהוצאות בשכירות ושהשוכרים נהנו ממענקים גבוהים מאלו של הבעלים. ועוד: אין אינדיקציה שלמיגדר היה חלק בבחירת החזקה, שיעור הנשים (ראשי משקי בית) שבחרו בחזקת הבעלות מקביל לחלקן בקרב כלל הזכאים (Chen and Öst, 2004).

4.3 הסדרים חדשניים: תמיכה בהסדרי ביניים בין בעלות לשכירות

השיח באספקת דיור נסוב סביב רעיון הרחבת ההזדמנויות עבור הדייר וההעצמה שביכולתו לבחירת הדיור והחזקה בדיור. הדיור אינו נתפס עוד כמטרה העומדת בפני עצמה אלא, ככלי להנעת משקי בית מעוטי הכנסה לעתיד טוב יותר דרך הבחירה, נגישות לשירותים, השכלה לילדיהם ומקורות תעסוקה. הזדמנויות ניתנות במגורים איכותיים בסביבה עתירת משאבים. הזדמנויות ניתנות גם כשחזקת הדיור, כמו בבעלות, יש בה לספק את המרכיב כלכלי של צבירת הון והשקעה לצרכים עתידיים. אולם למרות היתרונות הכלכליים של הבעלות, היא טומנת בחובה עלויות וסיכונים. כאשר משקי בית מעוטי הכנסה רוכשים נכס, הם לוקחים על עצמם סיכון גדול משום שהם לא מיד בונים עושר אלא מסיטים משאבים יקרים מצרכים דחופים. בנוסף, עלות המעבר בעסקת הרכישה גבוהה מאוד ועלויות התחזוקה גבוהות.

בעשורים האחרונים החלו באירופה ובארה"ב להעלות רעיונות וניסיונות לעיצוב צורות חזקה והסדרים יצירתיים, שיאפשרו את הגדלת הבחירה והתמורה, ובה בעת, הפחתת הסיכון הכרוך בבעלות. חוסר המבחר בצורות חזקה בשוק הדיור נובע מן התפיסה שהבחירה היא רק בין בעלות לשכירות (Apgar, 2004). גווי חזקה שבין בעלות לשכירות, מציעים חזקות ביניים (intermediate tenure), הנעות במגוון שבין שכירות מחד ובעלות מלאה מנגד.

צורות של גווי חזקה קיימות כבר שנים באירופה ובארה"ב. הדוגמא הבולטת ביותר, היא דפוס הקואופרטיב (cooperative). במנגנון זה, דיירי בניין משותף או קהילה, הם בעלי מניות בגוף שהוא הבעלים למבנה ואחראי לניהולו ותחזוקתו (Apgar, 2004). בפרק נתמקד בהסדרים חדשניים מהשנים האחרונות שנוצרו בכדי לתת מענה לקשיים של אוכלוסיית מעוטי האמצעים. משום שהסדרים המובאים בהמשך, הם חדשניים ומוגבלים בהיקפם, הספרות עליהם, מוגבלת וחסרה הערכה וביקורת.

4.3.1 'צורך זכויות בנכס' - גווי ביניים בין בעלות לשכירות

שני סוגים עיקריים לחזקות הביניים:

1. הסוג הראשון, **לקראת בעלות**, או **הסדר צומח**, הוא למעשה דרך לסבסוד בעלות כשהמטרה הסופית היא הבעלות על המגורים. מגוון ההסדרים לסיוע וחיזוק הצרכן: רכישה בשלבים, סיוע במימון ביניים, סיוע בזכאות למשכנתא ועוד. דפוס זה, מקובל בבריטניה ומעוגן במדיניות הדיור הממשלתית כדרך לסיוע למשקי בית לקראת לבעלות בהישג-יד. גם בארה"ב ובהולנד קמות תוכניות וגופים ללא מטרת רווח פועלים מסגרת מנגנונים מאפשרי בעלות בהדרגה. בבריטניה, סוג זה הינו חלק ממדיניות הדיור הממשלתית להשגת בעלות למעוטי יכולת, ועל כן הוא זכה להרחבה בפרק הקודם.
2. החל מתחילת שנות השמונים של המאה הקודמת החל מתפתח הסוג השני, **צורך זכויות בנכס**, ומקורו בראיית החזקה כצורך של זכויות וחובות בנכס או 'חבילת זכויות' (**Bundle of Rights**) בין שכירות לבעלות. זהו בעצם, סקטור חדש של חזקות, חזקות הביניים, לא

כמצב זמני אלא כאופציה של חזקה (Gruis et al, 2005²²; Elsinga, 2004; Barlow and Duncan 1988; Ronavaara, 1993; Macpherson 1976).

'חבילת הזכויות' מהווה כלי להבנה ולתמיכה בחזקות הנהוגות ומתייחסת לאספקטים שונים של הגדרת זכויות בנכס כגון, הזכות לתפוס חזקה, הזכות או החובה לתחזוקה, הזכות לבצע שינויים וכדומה. כפי שבעלות מלאה מוגבלת אף היא בזכויות, וכפופה לחוקים ותקנות העיר והאזור, כך חזקת הביניים יכולה להגביל זכויות מסוימות ולהתיר אחרות, תוך גמישות ויצירת קשת של צורות חזקה מ-'שכירות פלוס' ועד 'בעלות בחלקה'. תחת מושג זה נבנה מבנה ייחודי המאפשר לדייר הרחבה של זכויותיו כשוכר, מחד, אך מגביל אותו לעומת בעלות מלאה, מנגד.

במנגנונים אלו יש צורך בגופים מתווכים, לרוב ללא כוונת רווח או לעיתים, פרטיים, הלוקחים על עצמם את ההפרש בין מחיר השוק למחיר המוזל ומסייעים למשקי הבית ליהנות מחלק מיתרונות הבעלות מבלי לוותר על כל הנוחות שבשכירות. דוגמאות להסדר, על קשת אופניו צורות יישומו, קיימות באירופה ובעיקר הולנד, בריטניה ופינלנד ומארה"ב. בסעיף זה נרחיב בנושא גווני החזקה או 'צורר הזכויות בנכס' (Gruis et al. 2005; Elsinga, 2004).

4.3.1.1 הולנד

בהולנד, גווני החזקה נבחנים כדרך לקידום רעיון יכולת הבחירה וכדרך להעצמתם של הדיירים ולהגדלת שליטתם על מצבם. זו גם דרך לקידום רעיון השכונה המגוונת בה דיירים בחזקות שונות וברמות הכנסה מגוונות (Mixed income, Mixed tenure). אגודות דיור אֶפְשָׁרו בדרך זו, לדיירים חזקים או לבעלי הכנסה מעט גבוהה יותר שרצו בזכויות נוספות בנכס, לגור במתחמי הדיור החברתי (Gruis et al. 2005).

באמצע שנות השמונים, לאחר ניסיונות קודמים לתכניות לבעלות מוגנת, נבחנו תכניות ניסיוניות תחת הכותרת 'בין קניה לשכירות' ולא נמצאה תוכנית שאפשר היה ליישם בקנה מידה רחב. בשנת 2000, בפרויקט הדיור Woonbron-Maasoever שברוטרדם, נערך ניסיון להשקת רעיון 'בחירת הלקוח' (Client Choice). במסגרת הניסיון, הוצעו לדיירים כמה סוגים של גווני חזקה או בעלות ביניים (intermediate ownership), בתחילה לקבוצת דיירים קטנה ובהמשך בשנת 2003, לקבוצה רחבה יותר, במחשבה להרחיב את התוכנית לכדי 70% ממלאי הדיור של האגודה. הרעיון תפס ואגודות דיור נוספות הצטרפו (Gruis et al, 2005; Elsinga, 2004).

לאגודות הדיור בהולנד משקל רב בדיור הציבורי. מאז הרפורמה במדיניות הדיור בשנות ה-90, הן אינן תלויות בסובסידיות ממשלתיות ונהנות מדרגת חופש רבה בהתנהלותן. מאידך, עליהן לעמוד במטרות הנקבעות על ידי הממשל המרכזי, מטרות לגבי תמיכה ומחויבות להעצמה ולחופש בחירה של משקי הבית, להגדלת ההיצע של דיור איכותי, ולעידוד בעלות והעצמה דרך שינוי בחזקה. כמענה לדרישות ובמחשבה למשוך דיירים חזקים יותר, החלו אגודות הדיור לפתח את רעיון 'חבילת הזכויות'.

²² שני המקורות Gruis et al, 2005; Elsinga, 2004 מסתמכים על Marcuse, 1994.

טבלה 4.5: חזקות חדשניות והעברת זכויות קניין – אגודות הדיור בהולנד

Table 4.5: Innovative Tenures and Property rights Transfer in Dutch Associations

חזקה	תאור	הזכויות בנכס המועברות לדייר
שכירות: בשכר דירה קבוע (fixed Rent)	שכר דירה מעט גבוה מהרגיל, אך קבוע למשך 5-10 שנים	שכירות
עליה קבועה בשכ"ה-ד- בהתקשרות ארוכת טווח	עליה קבועה בשכ"הד תוך הבטחת המגורים לטווח ארוך; הגבלת השיפורים הניתנים ללא תמורה (מטבח חדש, בידוד וכד')	שכירות + אפשרות מוגבלת לתחזוקת הפנים
שכירות מובטחת (Guaranteed rent)	עליה קבועה בשכ"הד למשך עשר שנים. הדייר אחראי בלעדית לתחזוקת הפנים	שכירות + תחזוקת הפנים
דיור בתחזוקה עצמית	הדייר אחראי בלעדית לתחזוקת הפנים בתמורה לשכ"ד מופחת	שכירות + תחזוקת הפנים
בעלות - 'מעטפת פנים' (Shell & interior)	הדייר שוכר את המבנה מעטפת המגורים, ורוכש את הפנים	בעלות על יתרונותיה והאחריות שבה, כלפי פנים הדיור
בעלות במחויבת- חברתית (Socially-bound ownership)	הדייר רוכש את הדיור בהנחה ממחיר השוק, בתנאי שימכור את היחידה חזרה לאגודת הדיור, בהנחה זהה תוך חלוקה של הרווח או ההפסד מערך הנכס	העברת חובת התחזוקה, בעלות כלכלית עם סיכון מוגבל, חלוקת הסיכון והסיכוי עם אגודת הדיור
בעלות 'גדלה' (Growing ownership/ shared-ownership)	הדייר רוכש בהדרגה חלק גדל והולך של הנכס	תחילה 50% מהבעלות על יתרונותיה הכלכליים, והדייר רוכש כל שנה שעור נוסף עד לבעלות מלאה
בעלות: בעלות עם אפשרות רכישה בחזרה	הדייר רוכש את הדיור ובתנאי שבעת מכירה, מוצעת זכות ראשונים לרכישה, לאגודת-הדיור,	העברה מלאה של זכויות קניין והתניה בעת מכירת הנכס
בעלות מוגנת (Insured ownership)	הדייר רוכש את הדיור בתנאים מגנים כנגד ירידת ערך הנכס	העברה מלאה של זכויות קניין פרט לתנאי מכירה עתידית הנוגעים במחיר והרוכש העתידי
בעלות מוזלת	הדייר רוכש את הדיור במחיר מופחת ממחיר השוק.	העברה מלאה של זכויות קניין, לעיתים בתנאים המיועדים למניעת ספקולציה. ההנחה תוחזר במקרה של מכירה, בדרך כלל בתקופה קצובה

מתורגם מתוך: Gruis et al, 2005, Table 4, p.135

בטבלה 2.4, סקירה של חזקות שפותחו על ידי אגודות הדיור בהולנד. הוצעו מספר חזקות ביניים בין שכירות, שכירות בשכר דירה קבוע, לבעלות מוגבלת ועד לבעלות מלאה: שכירות, בעלות- (בעלות מינוס), ובעלות. בטווח, אפשרות לשכירת המעטפת ולרכישת פנים הדיור: לאגודת הדיור, המחויבות והשליטה בתחזוקה ובחזות המבנה, בעוד שבעל החזקה ראשי לשנות ואחראי על תחזוקת פנים הדיור. אופציה זו מאפשרת למשק הבית לשנות את החלוקה הפנימית לפי צרכיו. אופציה אחרת, בעלות על הדירה אך, קיימת זכות ראשונים לחברת הדיור לרכוש אותה במקרה והדייר מעמיד אותה למכירה או אופציה של 'כמעט בעלות' (Socially-bound ownership) בה

משק הבית רוכש את הדירה בהנחה של 25% ממחיר השוק ובעת המכירה היחידה נמכרת חזרה לאגודת הדיור, במחיר הרכישה ובתוספת מחצית מעליית שווייה. העובדה שהחברה רוכשת בחזרה את הדיור מעניקה ביטחון לדייר. אמנם הוא עשוי לאבד מחצית מעלית ערך הנכס אך במקרה של ירידת ערך, ההפסד גם הוא יתחלק בין האגודה לבין הדייר.

בשונה מה- Right To Buy, שהוצגה בבריטניה ב-1980, בהולנד, רעיון בניית מנגנון המאפשר מכירה לדיירים צמח מלמטה מבעלי הבתים ולא הייתה זו מדיניות ממשלתית מגבוהה, משום כך הייתה לחברות השליטה על אופי וכמות יתרת המלאי לשכירות הציבורית. בנוסף, נשמרת לאגודה הזכות, לרכוש מחדש את הדיור ולהבטיח המשך מלאי לדיור ציבורי. בהולנד, באופציה לרכישה עם אפשרות הרכישה בחזרה (buy-back), ישולם מחיר שוק מלא ללא הנחה כלל (Gruis et al, 2005).

4.3.1.2 ארה"ב ומדינות אחרות

בארה"ב, מתוארים הסדרים של אגודות ללא כוונת רווח לאפשר רכישה בשלבים. הסדרים אלו אינם חלק ממדיניות ממשל מובנת אלא הסדרים מקומיים הנבנים מן השטח. לדוגמא: בקליבלנד קיים הסדר עבור מעוטי ההכנסה, בו הדייר שוכר את ביתו, סכום השכירות נצבר בעבורו כנגד המשכנתא, ולאחר 15 שנים, משק הבית יכול לרכוש את המגורים תמורת יתרת המשכנתא (Krumholz, 1997). מעבר להיותו הסדר לאספקת דב"י, הסדר חזקות ביניים שבין בעלות לשכירות בארה"ב, נתפס כמכשיר לסיוע בניהול והכשרה של הדיירים, בהסדרת הממשק עם המוסדות, בהשגת תיווך מימוני, לעיתים, תוך הנאה מהטבות המס לדיור.

בבריטניה, כבר בתחילת שנות השישים הממשלה יצרה תוכנית שכוונה לסיוע לבעלות במחיר ובסיכון נמוכים (LCHO, Low Cost Homeownership Programme). בהמשך נוצרו תוכניות נוספות במטרה לאפשר בעלות בהישג יד, החל מתוכניות המקלות על תנאי הרכישה כדוגמת ההסדר לקראת בעלות בתוכנית ה- Right To Buy, ועובר למגוון מנגנוני ביניים לקראת בעלות (Intermediate Schemes). אלו נתפסו כמעודדות בעלות וכמרכיב חיוני ברעיון החידוש העירוני יצירת מגוון באוכלוסייה ועירוב חזקות. כאמור, תכניות אלו הן חלק מן המדיניות הממשלתית, בחלקן לבעלות ובחלקן בשיתוף בבעלות אך בכולן היעד הסופי הוא בעלות מלאה (Elsinga, 2004).

מעבר להיותו הסדר לאספקת דב"י, הסדר חזקות ביניים שבין בעלות לשכירות בארה"ב, נתפס כמכשיר לסיוע בניהול והכשרה של הדיירים, בהסדרת הממשק עם המוסדות, בהשגת תיווך מימוני, לעיתים, תוך הנאה מהטבות המס לדיור.

מפינלנד מגיעה 'הזכות לחזקה' 'the Right of Occupancy' צורה של בעלות משותפת. לפינלנד מסורת של בעלות על הדיור. בשנות השבעים, החל עיור מואץ ואיתו הצורך גם בשכירות ובשכירות מוזלת. בכדי ליצור עירוב הכנסה ולאפשר בעלות גם לבעלי הכנסה נמוכה יותר נוצר הסדר ה- 'the Right of Occupancy' או 'הזכות להחזקה'. ההסדר מתואר כהיברידי, יצור כלאיים, של שכירות ובעלות. הדייר רוכש 10-15% מבעלות הנכס ושוכר את היתרה בתשלומים חודשיים קבועים, המכסים את הקרן והתחזוקה. הסדר זה של 'שכירות פלוס' (ביטוי מתוך מאמרם של Gruis et al,

(2005) המעניק לדייר מעט יותר משכירות, מעניק לו את הביטחון בחזקה. ה-זכות להחזקה יכולה להימכר הלאה, לצד שלישי במחיר מוסדר (Scanlon and Whitehead, 2004).

בפינלנד, יחידות המגורים נבנות ומנוהלות על ידי תאגידי הדיור. הרשות המקומית קובעת את תמהיל ושיעור הנכסים שיכללו בהסדר והיא האחראית לחלוקת אותן יחידות דיור. ההסדר אינו מתואר כהסדר צומח עד לבעלות מלאה אלא כחזקה בפני עצמה, והוא זוכה להיענות רבה, בעיקר משום שהוא מאפשר מעט מיתרונות הבעלות בשוק בו הבעלות כה יקרה עד כי היא כמעט בלתי אפשרית. בתום עשור להסדר, חלקה של ה-זכות להחזקה הוא 1% ממכלל המלאי, למעלה מ-25,000 יחידות (Elsinga, 2004).

בגרמניה, קיימות צורת בעלות אחרות כגון שכירות-בעלות וקואופרטיב, צורות אלו זכו שם לתפוצה מוגבלת; בבריטניה, תוכניות לבעלות משותפת והסכמי חכירה; באוסטריה, מערכת המאפשרת לדייר הדיור הציבורי לתרום סכום מסוים למימון המשותף של הקרקע או הבניה בתמורה לאפשרות רכישה לאחר 10 שנים (Gruis et al, 2005).

4.3.1.3 סיכום

כוחו העיקרי של רעיון 'חבילת הזכויות' הוא ביצירת מסגרות אלטרנטיביות המתייחסות לקשר בין חזקה להעצמת הדייר. ההעצמה שבבחירת הדיור והחזקה בדיור תוך יציבות החזקה, מתן בחירה ושליטה על הדיור. כוחו של רעיון 'חבילת הזכויות' רעיון 'חבילת הזכויות' מאפשר העברת זכויות כלכליות הקשורות בבעלות, וזכויות אחרות הקשורות לאיכות החיים והיכולת לשלוט באופי החיים בנכס, כמו הזכות לשינויים פסיים ביחידת הדיור. שינויים ושיפוצים מאפשרים למשק הבית להתאים את המגורים לצרכיו המשתנים. אופן אחר של העצמה היא חשיפת משק הבית למידע רלוונטי, יידועו ביתרונות ובחסרונות של הבעלות וביחס לשוק החופשי, לאפשרות ולנגישות למשאבים, בדיון ביחסים בין בעל הבית והדייר, עד למתן זכויות פורמליות לשליטה בדיור ולהקצעת תפקידים העוברים לאחריות הדיירים (Gruis et al, 2005; Apgar, 2004).

החיפוש אחר אפשרויות אחרות לחזקה על דיור מתאר התייחסות לצרכי היום. בהולנד ובארה"ב הניסיון מתרחש ע"פ רוב מ'למטה', מן האגודות והגופים בשטח ומרמת הממשל המקומי וקיים מגוון רב בסוגי החזקות, הסדרים לקראת בעלות ולבעלות חלקית. לממשל בבריטניה, ברמה הלאומית, תפקיד גדול יותר בהחדרת הסדרי הביניים, בעיקר כשלב לקראת בעלות (Elsinga, 2004). בגרמניה, קיימות צורת שכירות-בעלות וקואופרטיב ובאוסטריה, בדומה לבריטניה, הסדרי הביניים בנויים כסיוע לדיירי הדיור הציבורי לשם רכישת דירתם בשלבים (Gruis et al, 2005).

למרות היתרונות החברתיים והכלכליים וההתעניינות הרבה שהם עוררו, ההסדרים מסוג 'חבילת הזכויות', אלו נשארו נקודתיים ובהיקפים מוגבלים. צורת המימון לאותם פרויקטים בעייתית ולא מוסדרת, אי לכך יש צורך בעבודת שילוב מקורות מימון מהממשל ומהשוק הפרטי, מבלי שניתן להבטיח המשכיות ובטחון לאורך זמן (Miceli et al. 1998; Elsinga, 2004). מנתוני המקרה ב Woonbron-Maasoevers שברוטרדם הולנד עולה, שהדרך עדיין ארוכה ושעלות הדיור היא הקובעת העיקרית את בחירת הדייר. כשהוצעה הבחירה לדיירים מתוך הדיור החברתי בשכירות

לבחור בין המשך השכירות לבין 'חבילת הזכויות', רובם העדיפו המשך מעמדם בשכירות החברתית: גובה השכירות במבנים הקיימים נמוכה מזו שבפרויקט החדש שנבנה, ובוודאי נמוכה מהבעלות. כשניתנה הבחירה לקראת אכלוס פרויקט חדש בו לא היתה מגבלת הכנסה, מרבית הדיירים שממילא אינם מעוטי הכנסה ולא סיכנו את זכותם למענקי דיור בבחירת סוג הבעלות, נטו לבחור ב-social-bound ownership, המאפשר קניה בהנחה של 25% ממחיר השוק; בעת המכירה יתחלקו משק הבית והאגודה המשכנת ברווח מעליית ערך הנכס (Gruis et al, 2005). בעקבות הנסיון ב-Woonbron Maasovers, הציעו אגודות דיור נוספות סכמה דומה של מגוון בבעלות.

Elsinga, תולה את חלקם הקטן יחסית של ההסדרים בהולנד, בחוסר במדיניות לאומית לדיור בבעלות, ובמדיניות המשאירה את התפתחותן של הסדרים אלו לרמה המקומית. לדעתה, החזקות החדשות התקבלו בחשש דווקא על ידי המנהיגים, המלווים והיזמים (Elsinga, 2004).

בכל זאת, בבריטניה של האלף הנוכחי, הממשלה אימצה את הסדרי הביניים, לפחות אלו שלקראת בעלות, כחלק מהמדיניות. ובכל מקרה, היקף ההתעניינות באקדמיה והניסיון השטח, הזקוק לפתרונות יצירתיים וליצאה מדפוסים מקובלים, מחייבים את קובעי המדיניות למעקב.

4.3.2 קרנות קהילתיות לקרקע

קרנות קהילתיות לקרקע ונדל"ן (CLT, Community Land Trust) הן דרך נוספת להגבלת הזכויות בנכס. בהסדר זה מופרדת עלות הקרקע וניהולה מעלות המבנה למגורים. בדרך זו מתאפשרת הוזלת יחידות הדיור משום שבמקרים מסויימים, בעיקר באזורי ביקוש, לעלות הקרקע משקל מכריע ההופך את מחיר הדיור לבלתי ניתן להשגה. לטענת Greenstein and Sungu-Eryilmaz קיים יתרון נוסף של ביטול מרכיב אי הוודאות ותנודות בערך הקרקע בשמירה על ערך המבנה בטווח יכולתו של משק הבית, טווח הישג היד (Greenstein and Sungu-Eryilmaz, 2005).

4.3.2.1 ארה"ב

ראשיתו של הסדר זה עוד בתחילת שנות השמונים בארה"ב. במסגרת הסדר זה, קרנות הקהילתיות לקרקע, CLT, Community Land Trust, הקרקע נשארת בידי הקהילה ומנוהלת באמצעות הקרן, לטובת הקהילה כולה (Greenstein and Sungu-Eryilmaz, 2005). הקרן מנוהלת על ידי מלכ"ר שהוא בעל הנכסים ולעיתים, גם היזם והמפתח. קיימת הפרדה בין המבנים לקרקע: הקרקע נשארת תמיד ברשות הקרן לטובת הקהילה והמבנים ייתכן יעברו לחכירה ארוכת טווח ולעיתים יוצעו לשכירות. המלכ"ר מעודד רכישת הבתים על ידי חוזי חכירה לתקופה ארוכה (בדרך כלל 99 שנים) הניתנים להארכה, דבר המאפשר לדיירים ולבניהם להתגורר במקום כל עוד יחפצו בכך. בעת מכירת הנכס, הנכס יימכר חזרה למלכ"ר, או למשק בית עם הכנסה מועטה ובמחיר שבהישג יד. המלכ"ר פועל כשותפות חברים, בראשו מועצת מנהלים, הנבחרת על ידי החברים. החברים הם תושבים ב-CLT או המשתמשים בקרקע וקבוצה של בעלי עניין כגון שכנים,

משתכנים לעתיד; במועצה ייצוג לכולם. במקרים רבים, הקרן מחזיקה בשטחים נוספים פרט לקרקעות למגורים, כגון קרקעות לגינון ולגני שעשועים, קרקע ומתקנים לצרכי הקהילה, ואפילו שטחים פתוחים. לעיתים, הקרקע כוללת שטחים לפיתוח מסחרי, שהרווחים ממנו מופנים לתחזוקה וניהול שותפים של הנכסים (ICE, 2005).

במאמר המביא מהניסיון בארה"ב, מועלת הטענה הבאה: בשכונות עניות קיימת בעיה של בעלים נפקדים, אלו לא משקיעים ברכוש המדרדר ומאיצים את הדרדרות השכונה, כאשר הדירים מתאגדים להטיב את תנאיהם, הבעלים יהיו הראשונים שמרוויחים מעלית ערכי הנכסים. דרך ה-CLT, הדיירים עצמם ירויחו מעליית נכסיהם. על פי (Greenstein and Sungu-Eryilmaz, 2005), חסרות עדויות למידה ולצורה בה נהנה הדייר מהנכס ומיכולתו לצבור נכסים שאינם נדל"ניים. מחקר דרוש גם לבחינת השמירה על מחיר בטווח היכולת (הישג היד) ובהשוואה לתוכניות אחרות. יכולת הדייר להנות מההשקעה הנל"דנית מוגבלת ומשתנה לפי חוקי ה-CLT לגבי המכירה הלאה של הנכס.

4.3.2.2 הולנד

בשנת 2003, הוחל בתוכנית נסיונית שבבסיסה הפרדת הבעלות על הבית מהקרקע: הדיירים רוכשים את בתיהם והם הבעלים היחידים בנכס, הרשויות או אגודות דיור יחכירו את האדמה לאותם דיירים, ללא שותפות בנכס עצמו ואף יהנו מסבסוד עלות החכירה. כך תרד עלות הדיור לעלות המבנה בלבד, והמשכנתא תילקח עבור הבית בלבד. בתוכנית דומה, **KoopGoedkoop**, הדייר בעלים מלאים על המבנה, אך הוא דייר בשכירות על קרקע. בתוכנית זו, הריבית על ההלוואה לרכישה וגם השכירות על הקרקע מוכרים לצרכי החזרי מס. שכירות הקרקע מסובסדת על ידי אגודות הדיור במשך 10 השנים הראשונות באופן גרסבי, החל מ-100% סבסוד בשנה הראשונה ועד ל-10% בשנה העשירית וללא סבסוד מעבר לכך. יתרונה של התוכנית הוא בכך שהדייר אינו נוטל סיכון גדול מידי, אולם לאורך השנים הוא צובר עושר (wealth) מוגבל, בהשוואה לבעלים מלאים, הזוכים לעלייה מיטבית ולאלו החולקים בעלות עם האגודות (Elsinga, 2004).

4.3.2.3 סיכום

בבסיסו מודל זה הבדלה בין יחידת הדיור, שלגביה יכול הדייר ליהנות מזכויות בעלות ומעלייה אפשרית בערכה, לבין הקרקע שאין הוא נושא בעלותה, ומאידך, גם לא יחנה מעלייה בערכה. הסיכון שברכישה נשאר מוגבל והעלויות יהיו בהישג היד, הבעלות תקנה ביטחון בחזקה ומיתרונות הבעלות הנוספים. לעומת זאת, אלמנט צבירת ההון יהיה קיים אך ישאר מוגבל.

כמו הסדרים חדשים אחרים, עדיין חסר ניסיון מצטבר, שיאפשר להעריך את תפקוד התוכנית, תועלותיה וחסרונותיה. האם ניתן להפריד לחלוטין בין ערך הבית לקרקע? האם למיקום, אותו אלמנט המייקר כל כך הקרקע, אין השפעה כלל על הנכס? האם הבית הוא רק סה"כ עלויות הקמתו? מה דין החכירה ובמה היא שונה מבעלות עם מיסי קהילה? ומי הנושא בנטל העלויות?

בארה"ב, היקפי המנגנון קטנים. לא מצאנו על היקף ההסדר בהולנד או על הסדר דומה בבריטניה. אולם במקומות בהם מחיר הקרקע גבוה במיוחד ומחיר הדיור מושפע ישירות מכך, הסדר זה מהווה פתרון. המטרופולינים הגדולים בארה"ב, מגבלת הקרקע בהולנד ומחירי קרקע מאמירים

בלונדון, כולם מושפעים מבעיה זו. כפי שצויין קודם לכן, גם בהסדר זה, יש צורך בגוף מתווך שישא את עול עלות הקרקע ויש לעגן את פעילותו במסגרת מוסדית וחוקית תומכת.

מודל ה- Community Land Trust זוכה להתייחסות הבנק העולמי בנושא ניהול קרקעות וביטחון החזקה. במאמר דוגמאות מן העולם השלישי. בזמביה שם נשאר הקרקע בבעלות המדינה וניתנת למשק הבית לבניית ביתו למשך זמן מוגבל של 30 שנה. בקניה, השימוש במודל נוסה במטרה להקנות ביטחון בחזקה. הקרקע היא בידי הקהילה והדייר אחראי לפיתוח ושיפור חלקתו. הקהילה מאורגנת תחת גוף חוקי בעל חוקה וכללים (Baharoglu, 2002).

4.3.3 קואופרטיב (לדיר) +

LEHC, Low Equity Housing Cooperative, או LEC, Limited Equity Cooperative משותפת (Ownership Shared) בשיתוף דיירים במבנה רב-משפחתי, המעניקה לדייריו את האפשרות לדיר ראוי, להישג יד ולהעצמת הפרט והקבוצה. קואופרטיבים הינם צורה ותיקה של דיור שהעניק לדייריו את היתרון של ניהול משותף של הנכס. זו גרסה של רעיון הקואופרטיב המשמשת בארה"ב כפלטפורמה לבניית הסדר תומך ומעצים המסייע למיעוטי ההכנסה להיות אחראיים למצבם ולדירתם.

ערש השיטה בהארלם של שנות 1920-1930 כאשר איגודים וקבוצות אתניות רכשו נכסים כקבוצה במטרה להלחם באפליה בהשגת משכנתאות לשחורים. הקמת הקואופרטיב בצורתו העכשווית, כוללת תכניות הכשרה במטרה לחזק את תחושת השליטה העצמית. החברים מקבלים "מניית הון" (equity share) בתמורה לתשלום החברות.

סיפור הקמת קואופרטיבים למעוטי הכנסה דרך תוכנית ה- Tenant Interim Lease (TIL) בשכונות המצוקה של ניו-יורק הוא מעניין משום שבנוסף לדיר והעצמה, חזרו למאגר הדיר שבהישג היד, 11,620 דירות ו- 527 בניינים שהיו לקואופרטיבים. משנות ה-70 ועד 1993 עיריית ניו-יורק תפסה חזקה על 7,500 בנייני דירות שבעליהן העדיפו לנטוש על פני עלויות התחזוקה הגבוהות והמיסים הגבוהים. דירי אותם בתים, הבתים המשיכו לשלם את שכר הדירה מפחד מפני פינוי. בתים אלו היו נגועים בפשע, ללא מנעול או אבטחה, ללא חימום או תשתית חשמל או מים. 31,000 יחיד נעלמו מהשוק. על ידי תפיסת החזקה, הפכה עיריית ניו-יורק לבעלים הגדולים ביותר של דיור להשכרה למעוטי יכולת. הבניינים שהופקעו הפכו משאב בעל פוטנציאל ועוצבה תוכנית לבעלות הדיירים והכשרתם, לקבוצות, קהילה ודיירים. לעומת אחרות שנפסלו Tenant Interim Lease (TIL), ממשיכה להוביל כתוכנית להפרטת הדיר העירוני (White and Saegert, 1997).

בתקציב שבעיקרו פדראלי דרך ה-HUD, הבניינים שופצו, תשתית חדשה הונחה. במסגרת התוכנית ה-TIL ליצירת Limited Equity Community, הוצעה ומוצעת, הכשרה לדיירי המבנה הרב-משפחתי לניהול עצמי והם זוכים לליווי והדרכה החל מאישור השתתפותם בתוכנית עד להפיכתם לקואופ, ודרך רכישת הדיירים את הבניין. הכשרה זו תאפשר להם לספק לעצמם את השירותים הניתנים בחלקם ע"י הדיר הציבורי או נקנים בשוק החופשי. שירותי דיור ותחזוקתו, עולים ממון רב ומעוטי ההכנסה נאלצים לצרוך דיור בניהול מינימאלי או ללא ניהול כלל. שרותי הניהול,

מוגדרים על ידי (Miceli et al. 1998), ככל אותן פעולות המתמודדות 'השפעות חיצוניות' כגון סינון דיירים פוטנציאליים, עריכת הסכמים המעגנים את תנאי ההתנהגות במקום ואת הסנקציות למפרי התנאים ושירותים כגון תחזוקת המבנה וניהולו.

על פי התוכנית, על הדיירים להתארגן כאגודה בה, לפחות מחצית מהדירות המיושבות משתתפות, ומתוכן נבחר ועד מייצג. תנאי הכרחי הוא כי אין דרישות בעלות על הבניין. תנאי שלישי הוא, כאמור, סידרת קורסי הכשרה (המועברים ע"י מלכ"ר) לדיירים ולוועד. תנאי נוסף הוא חיוב לבדיקה פיסית של הבניין לכשירות המבנה. לאחר חמש שנות נסיון ותמיכה ירכשו הדיירים את הבניין. במטרה להשאיר דירות אלו במלאי הדיור המוזל, קיים בחוזה סעיף המאפשר לבעל מניה (דירה) למכור ברווח מועט בלבד ורק לבעלי הכנסה נמוכה (White and Saegert, 1997).

בשנות ה-70-60 זכו הקואופרטיבים לסיוע פדראלי ובשני העשורים הבאים אחריות הסיוע עברה לארגונים ללא מטרת רווח עם תקציב מוגבל ולא סדיר. רכישת הנכסים עצמם, ממומנת בדרך כלל על ידי 'הלוואת שמיכה' (Blanket Loan) הלוואה המכסה את כל הקואופרטיב כיחידה חוקית ולא כחברים בודדים, לעיתים יש צורך בערבות הממשל המקומי להלוואה. הדיירים קונים את חלקם בקואופרטיב בצורת מניית-הלוואה, משכנתא המגובה במניות הדייר בקואופרטיב. בכדי לשמור על פעילות השוטפת של קואופרטיבים יש להבטיח משאבים לניהול ולתחזוקה. הקואופרטיב זכאי לסובסידיות אולם גם כאן, התקציבים מגיעים ממספר מקורות שונים ואי הודאות לעתיד קיים תמיד. הדיירים תורמים ומעבירים את הלוואותיהם המסובסדות (section 8) לקואופרטיב (Elsinga, 2004).

מניית החברות לדייר אינה גבוהה (כ-\$250). בעת המכירה, הסדר ה- Tenant Interim Lease המנחה את הקואופרטיב, מחייב הגבלת המחיר. המחיר על פי רוב, יהיה מורכב מהמחיר הראשוני, השפעת האינפלציה וערך עלות ההשקעה של הדייר בדירה (בהפחתת הפחת). בנוסף ראשי הקואופרטיב להחליט על הגבלות משלו לתקנון, כגון תקרת הכנסה לדייר עתידי (Elsinga, 2004). הסדר זה נכלל בקבוצה של הסדרים הנקראים גם **שכירות** +, קרי הסדרים שבבסיסם הם קרובים לשכירות, אך מעניקים מעט יותר, אם בבטחון החזקה או בהעצמה או בהטבות כלכליות כל שהן.

סיכום

ייחודו של הסדר זה הוא בכך שהוא נבנה עבור האוכלוסייה העניה ביותר. אלו שהיו עניים מידי בכדי לעזוב אותן דירות מטות לנפול. האוכלוסייה נותרה במקומה ומסביבה נבנתה גם קהילה ונעשתה עבודת העצמה. לאותה אוכלוסייה ענייה, אלו הנעזרים באבטחת הכנסה, תשלומי נכות או עובדים עניים, ניתנה במסגרת הקואופרטיב ההון המוגבל, האפשרות להנות מדב"י ומבטחון בחזקה. אמנם בהיסטוריה של ההסדר, גם אם נדרש לשיקום מסיבי, הדיור היה קיים ובכל זאת, הרעיון של הכשרה ושיתוף, ישים גם במקומות אחרים. ההסדר, כוחו יפה גם לאוכלוסיות אחרות המבקשות להנות מכוחם של הרבים מול היכולת המוגבלת של הפרט.

שיתוף פעולה ציבורי-אזרחי

ההסדר מדגים את גיוסם של גופי ממשל (הרשות המקומית ומימון פדראלי) בשותפות גופים אזרחיים שהיו אמורים על ההכשרה ומתן הסיוע הטכני לדיירים.

ההסדר כבונה קהילה ומעצים את הפרט

הסדר ה-LEC ארה"ב, מאפשר ומתבסס על חיזוק אחריות הדייר לסביבתו ומגוריו (Elsinga, 2004). בחינת ההסדר בניו-יורק מראה כי דרך לבעלות ולקואופ אינה קלה, אלא ארוכה ומלווה בקשיים מבית ומחוץ. הדיירים נדרשו לנהל את ביתם ולעבור הכשרה במשך חמש שנים, להתמודד עם בירוקרטיה, מגורים בתנאים קשים במשך אותן חמש שנים עד לשיפוץ שבמהלכו, שונו לפעמים, המדיניות וסדרי העדיפויות הפוליטיים. לאחר השיפוץ, נרשמו תלונות רבות על איכות עבודה ירודה שנעשתה על ידי העירייה. על הדיירים היה להאחז ברצונם לניהול עצמי ובכוחם כקהילה ואכן קהילות נבנו וקשרים מתחזקו. עדות לכך כי נבנות קהילות, היא כי רבים מהדיירים באותם בתים נשארו לגור באותו הבניין שנים לא מועטות: בממוצע בברונקס, שש עד שבע שנים ובברוקלין מעל לשלוש-עשרה שנה. עדות נוספת לבניית האחריות הקהילתית היא בנוכחות הגבוהה של דיירים שנרשמה בפגישות, גם לאחר מכירת הבניין לדיירים, כך גם פעילויות קהילתיות שנמשכו, עזרה וקשרים הדדיים (White and Saegert, 1997).

אמנם אין תיעוד מדעי ואמפירי אך מתוך עדויות מיישום ההסדר בניו יורק, עולה כי ההכשרה וההעצמה העשירה את חיי התושבים הדיירים חשו מוגנים יותר (מאיבוד ביתם, מסמים ומפשע) ונתנה להם כלי לרכישת מקצוע והרחבת המעגלים החברתיים שלהם. (White and Saegert, 1997).

הבעלות כדרך לצבירת הון מול מטרת 'הישג היד'

רעיון ה-LEHC, מציע סיכוי לבעלות למעוטי יכולת אולם ללא יכולת לצבירת הון; הדייר אף אינו נהנה מעליית ערך הנכס, שהוא היה שותף לבנייתו, בעת מימושו במכירה. הפאן השני של אותה מטבע, הוא גם יתרונו של ההסדר והעובדה כי הקואופרטיבים שמרו על עלות דיור סבירה (affordability) ואיכות השירותים גבוהה מבעבר. ההסדר מאפשר שמירת עלות בת-השגה והוצאת הדיור מהשוק הספקולטיבי. משום שהדייר אינו בונה הון מעצם החזקה על הנכס זו מהווה צורה מוגבלת של בעלות; החברות בקואופרטיב מעניקה ביטחון החזקה וחברות לכל החיים (בהתאם להסכם החברות) ואפשרות להעברת החזקה לבן משפחה מקרבה ראשונה. (Miceli 1998) ועמיתיו, מדווחים מהתרשמות ומתוך תשובות לשאלון לתושבים, כי הדיירים ראו חשיבות למחיר והישג היד (היכולת לעמוד במחיר הדיור) כמוקד משיכה, מעטים טענו כי דווקא תחושת הבעלות, היא היתרון (Miceli et al. 1998).

צורך בליווי וסיוע טכני לאחר העברת הדיור

גם בהסדר זה ובדוגמא מניו-יורק קיימת בעיה של היום שלאחר המכירה. הסיוע הטכני, המשפטי ומהכשרה מהם נהנו הדיירים בתקופת הביניים מתוקף החוזה עם העירייה היה לאחר המכירה ללא סדיר. בהסדר זה קיים על פי רוב גוף ללא מטרת רווח המלווה את התושבים, המנהלות התארגנו למערכת קשר עירונית לסיוע ומלכ"ר המספק שירות משפטי וביטוח בהנחה. ובכל זאת, קיים איום תמידי על המשך תמיכה כלכלית ויכולת הדיירים לעדכון עתידי של המלאי (White and Saegert, 1997).

איורים 5.1, 5.2 : K Lofts - מתחם דיור מעורב, סאן דייגו, ארה"ב
Figures 5.1, 5.2: K Lofts – Mixed income Project, San Diego, USA



פרויקט "mixed income" בסן-דייגו, ארה"ב, נבנה בידי Jonathan Segal Architect. הפרויקט כולל יחידות למעוטי הכנסה, בעלי הכנסה מועטה ובשכירות במחירי שוק. נבנה בעבור ובשיתוף הקהילה ועם קבוצות פעילים וממשל.



פרק 5

הסדרים רגולאטורים לאספקת דב"י

מדיניות דיור יכולה לסייע למעוטי הכנסה לא רק בעזרת סבסוד, אלא גם באמצעות רגולציה, רגולציה פיננסית ורגולציה של תקנות בנייה, המסדירים ומעצבים את אספקת הדב"י (Schwartz, 2006). (Katz et al. (2003 סבורים כי במנגנוני ההסדרה, טמון המענה הטוב ביותר לשימור ולהרחבה של אספקת דיור איכותי במחיר סביר. בעזרת תקנות וחוק ברמה המקומית וברמת המדינה, ניתן לאפשר אספקת דיור במחירים סבירים ולעודד בניתם של נכסים כאלה.

פרק זה יחולק לשניים: הראשון יעסוק בכלים פיננסיים למימון דב"י, הסדרים המעוגנים במדיניות הממשל המרכזי וברמה המקומית (רשויות, אזורים ומדינות), כולל בניית מוסדות וחקיקה בנושא מימון הבניה וסיוע להקמת שוק התומך בבניית דב"י. חלק זה יתבסס על הניסיון האמריקאי בתחום. החלק השני ידון במנגנונים לאספקה שמקורם בסדרת כלי התכנון ומתייחס לניסיון האמריקאי והבריטי.

5.1 רגולציה (הסדרה) פיננסית למימון דב"י

5.1.1 שוק חופשי בהסדרת הממשל המרכזי: שוק האשראי למשכנתאות והכוונתו לצרכי אוכלוסייה מעוטת משאבים

משום שנכסי נדל"ן יקרים, נוצרו מנגנונים למימון הבניה או הרכישה. שוק המשכנתאות, נועד להסדיר מימון לבניה, שיפוץ ורכישה של נכסים. המשכנתא היא סוג של הלוואה, בה הנכס עצמו הוא הערובה לתשלום ההלוואה הניתנת לרכישתו. סכום ההלוואה והתנאים להחזרתה נשקלים מול ערכו של הנכס ותנאי שוק הנדל"ן המקומי והכללי. בתהליך הנקרא חיתום (Underwriting) מנתחים את מידע על הלווה, על הנכס, על השוק המקומי וכדומה, ומעריכים את דרגת הסיכון של ההלוואה. סיכון גבוה יעלה את מחיר ההלוואה או יבטלה כליל. הלווה מתחייב להחזיר את ההלוואה לאורך זמן, ואם נכשל בכך, עשוי המלווה להשתלט על הנכס (עיקול). אי היכולת לפירעון יכולה להיות משום שינויים בשוק הנדל"ן או עקב נסיבות אישיות של המלווה (Swack, 2006).

שווקי המשכנתאות התפתחו בכל מדינה מעט בשונה; באותן מדינות בהן קיים שוק משכנתאות משני, משכנתא הניתנת בשוק המקומי, נקנית הלאה, על ידי גופים גדולים יותר, כלל ארציים. הקניה מאפשר הזרמת מימון חזרה אל שוק הנדל"ן המקומי למימון עסקאות ומשכנתאות נוספות. בארה"ב פרויקטים ומבנים רבי משפחות, נתקלים, גם בשוק המשני, בקושי להסחר משום רמת הסיכון וגובה ההשקעה הנדרשת. הגדלתו של שוק משכנתאות משני זה, עשויה להגביל באופן משמעותי את יכולת המימון לדיור לשכירות עבור מעוטי הכנסה (Schwartz, 2006; Swack, 2006).

שוק המשכנתאות פועל ברובו על ידי גופים למטרות רווח אך הוא עוצב ומוסדר על ידי הממשלות.

הממשל המרכזי תופס מקום פאסיבי יותר ומאפשר תנאי שוק אך, זאת לאחר שהיה לו תפקיד בעיצוב השוק, ובהסדרה וייפוי כוחם של מוסדות, חוקים ותקנות, שנועדו לסייע ולתמוך במקומות בהם כשל השוק. התמקדנו בתיאור הסדרת שוק המימון בארה"ב. במידה רבה ארצות הברית הייתה פורצת דרך ביצירת שוק המימון ובהסדרתו. רבים מהשינויים והחידושים היו כתגובה למשבר לאומי אולם, המוסדות והכלים שוכללו גם לאחר השמתם. שוק המימון האמריקאי היה דוגמא לחיקוי ומוסדותיו, כמו ביטוח המשכנתא ורעיון השוק המשני, אומצו באירופה קודם להתרחשותו של משבר באותן מדינות.

ארה"ב

ארה"ב בנתה במשך השנים שוק מימון אשר הלך והשתכלל בכדי לאפשר גיוס הון לפיתוח כלכלתה בכלל, ושוק מימון מתמחה בנושא הדיור. כפי שכבר ציינו קודם לכן, הממשלה יצרה מספר מנגנונים שמטרתם הוזלת המימון לדיור וזמינותו, והרחבת מעגל הנהנים מאותן משכנתאות מוזלות. לצד מנגנונים ליצירת שוק מימון יעיל ונגיש, הסדירה הממשלה מנגנוני הגנה כגון, ביטוח משכנתאות מפני חדלות פירעון, ומנגנונים וחוקים למניעת אפליה והרחבת מעגל הנהנים מן המוצרים שבשוק.

ההיסטוריה של היווצרות שוק המשכנתאות

שוק המשכנתאות בארצות הברית הלך והשתכלל עם השנים ואפשר פתרונות מימוניים לקהל רחב. לאחר המיתון של שנת 1929, במסגרת תכנית ה-The New Deal, נחלץ הממשל הפדראלי בראשותו של פ.ד. רוזוולט, לעזרתם של אלפים, מחשש שיאבדו את ביתם ואדמתם משום שלא היה ביכולתם לעמוד בתנאי ההלוואות שלקחו. על-פי חוק משנת 1933, הוקם גוף Home Owners Loan Corporation (HODC) שתפקידו לרכוש משכנתאות של חדלי פירעון (default) ובסיוע אגרות-חוב ארוכות טווח נקנו משכנתאות שהלווים אותן לא עמדו בתנאייהן, והן ניתנו שוב בתנאים נוחים יותר: הוארכה תקופת הפירעון (פריסת התשלומים) לחמש-עשר השנים וכך, הוקטן גם גובה ההחזר החודשי (Schwartz, 2006).

ביטוח המשכנתאות

שנה מאוחר יותר, בשנת 1934, הקים הממשל את Federal Housing Administration (FHA), מינהלת שהבטיחה את ביטוחן של משכנתאות שהונפקו על ידי מלווים פרטיים מורשים. הובטח למלווים כיסוי במקרה של חידלון; ביטוח המשכנתאות היה האמצעי שאיפשר הנהגתם של שני חידושים חשובים בתחום המשכנתאות: האחד, פריסה ארוכה יותר של המשכנתא בריבית קבועה לחמש עשרה ואחר גם, עשרים וחמש ושלושים שנה. השני, הגדלת ההלוואה ביחס לערך הנכס (LTV, loan-to-value) שפרושה, צורך בהון ראשוני קטן יותר. משום קיומו של מרכיב הביטוח, הסיכון בהשקעה ירד וניתן היה להוריד את הריבית על המשכנתא; נוצרו משכנתאות בסיכון נמוך יותר למלווים ובמחיר נמוך יותר ללווים. החידושים שהונהגו השפיעו ונטמעו בהתנהלות שוק המשכנתאות כולו. התוכניות הפכו את הבעלות לזמינה והרחיבו את מעגל הבעלים לדיור למעמד הפועלים האמריקאי (Schwartz, 2006).

Freddie Mac ו-Fannie Mae

יצירתם של גופי סיוע למימון (GSE's Government-Sponsored Enterprises) בידי הממשלה, נועדה ליצירת הון במחיר מוזל; גופים הוקמו למטרות פיתוח הכלכלה בכלל ובמקרה זה, לפיתוח שוק הדיור. בשנת 1938, הוקם גוף נוסף שעיצב את שוק המשכנתאות האמריקאי, Federal National Mortgage Association (FNMA), שזכה לכינוי Fannie Mae. מטרתו של הגוף, לרכוש משכנתאות מבוטחות מ-FHA ובכך להזרים מימון לשוק המשכנתאות. Fannie Mae תרמה לחיזוק שוק המשכנתאות, סייעה להורדת הסיכונים ובכך, סיפקה ביטחון למלווים. בשנת 1968 הגוף הופרט והיה ל-GSE's, תאגיד פרטי בפיקוח והסדרה פדראלית.

בשנת 1970, החלה תמיכה לאומית ברעיון הקמת שוק משכנתאות משני והוקם גוף נוסף העוסק בשוק המשכנתאות המשני, Federal Home Loan Mortgage Corporation, שזכה אף הוא לכינוי וידוע בשם Freddie Mac. הגוף נועד לחזק ולעודד את השוק המשני עבור משכנתאות מסחריות שאינן מבוטחות על ידי הממשלה ושהונפקו על ידי המלווים הממשלתיים כגון גופי ההלוואה וחסכון. עם Fannie Mae, היו לשניהם, תפקיד חשוב בביסוסו של שוק המשכנתאות המשני שהלך והפך מרכיב עיקרי בשוק המשכנתאות האמריקאי ועם השנים, תפקידו הורחב מסיוע לבנקים למעורבות בכלל השוק.

Freddie Mac ו-Fannie Mae הם גופים במעמד מיוחד של נתמכים על ידי הממשלה הפדראלית (GSE's, government Sponsored entities). מעמד זה שמור לגופים שנוצרו על ידי הממשלה אך מתנהלים כתברות פרטיות הנסחרות בבורסה ולהם בעלי מניות פרטיים. לכאורה, ה-GSE's אינם זכאים לסיוע ממשלתי אך בפועל הם פטורים מתשלומי מיסים מקומיים או למדינה הסדרה ופתורים מדמי רישום או היטלים אחרים המחויבים בשוק שווקי ההון. בעבור מעמדם המיוחד, הם מצופים למלא תפקיד ציבורי חברתי לעידוד והגדלת הנגישות למימון הדיור. מאידך, מעמדם המיוחד וההנחה כי הממשלה לא תניח להם ליפול הקנתה להם דירוג גבוה בשווקי ההון, ומשום כך, עלות ההון להם זוכים נמוכה ביותר ויש ביכולתם לספק משכנתאות זולות יותר (Schwartz, 2003; Katz et al. 2005; Harris, 2006). Ginnie Mae, הוא גוף מימון נוסף שעסק בראשית דרכו במימון משכנתאות לותיקי הצבא האמריקאי.

חוק משנת 1992, The Federal Housing Enterprise Financial Safety and Soundness Act, הסדיר את פעולתם של גופי המימון (GSE's) והתמקד בשכלול תפקידם בסיוע למיעוטי האמצעים. מאז פועלים Freddie Mac ו-Fannie Mae באופן כמעט זהה: לשניהם תפקיד בעידוד שוק המשכנתאות והשוק המשני למשכנתאות, להורדת הסיכונים להורדת עלות הלוואת ההון עבור המלווים ובסופו של דבר, להורדת הריבית על משכנתאות הלווה. החוק הוסיף והציב לגופים דרישות ויעדים לקידום צרכי האשראי למשכנתאות עבור מעוטי ההכנסה ושכונות מיעוטים, והטיל עליהם חובה לעמוד ביעדי רכישה של משכנתאות הניתנות למעוטי הכנסה. שני הגופים

הרחיבו את פעולתם עבור מעוטי ההכנסה והתוו פתרונות משכנתא יצירתיים לאוכלוסיות אלה (Shlay, 2006; Katz et al. 2003).

שוק משני למשכנתאות

עד לשנת 1980, משכנתאות נתמכו על ידי גופי הלוואה וחסכון. המשכנתאות היו צמודות ריבית וניתנו לתקופה ארוכה, ומומנו עם הפקדות קצרות מועד לפיכך, מקורות המימון למשכנתאות הפכו פחות יציבים והאגודות והבנקים להלוואה וחסכון, החלו מאבדים מכוחם ומשליטתם בשוק המשכנתאות. פעם נוספת הממשל נחלץ לסייע למלווים ובשנת 1980, הוא הסיר את הרגולציה ואיפשר להם להציע ריבית במחירי השוק. עם הזמן, נפתח למלווים אפשרויות לרווח גדול יותר לכספם עם הרחבת שוק ההון, המסחר במניות וקרנות הנאמנות.

בשנת 1989 חוקה חקיקה שהשפיעה ושינתה רבות בתחום מימון הדיור, המדובר בחוק הרפורמה, השיקום והתחולה (FIRREA, Financial Institutions, Reform, Recovery and Enforcement Act). בעקבות החקיקה נחלש עוד יותר חלקם של הגופים המלווים ואלו נדרשו לפעול במסגרת דרישות מחמירות יותר של ניהול הונם והלוואותיהם. שוק הגופים המלווים קטן, רבות הלוואות ומשכנתאות רבות נמכרו אל השוק המשני למשכנתאות והוא הלך והתחזק. השוק הראשוני, מספק מימון ישירות ללווה בסיוע בנקים מסחריים, מוסדות הלוואה וחסכון או חברת למשכנתאות. בשוק המשני, שטרי המשכנתאות הקיימים, נמכרים ונקנים על ידי משקיעים בשווקי ההון. פעולה זו מאפשרת ומזרימה, ל ולמלווים המקומיים, מימון נוסף להשקעה בשוק המקומי. קריטריונים מקומיים לבחינת תנאי המשכנתא, פינו את מקומם לתנאים אחידים להערכת משכנתאות בכדי לאפשר לגופים המשניים להעריך את הסיכון (Swack, 2006; Schwartz, 2006).

שוק המשכנתאות והשוק המשני שתחילתם במשבר, אינם דומים עוד לשווקים שהוקמו בתחילה, בידי הממשל הפדראלי, ועם השנים, נבנו תשתיות והשווקים השתכללו והלכו. שוק המשכנתאות המשני עוסק בקשת מוצרים, החל ממכירת איגרות חוב המזכות את הרוכשים בריבית וקרן וכלה בסלי משכנתאות, קצרות עד ארוכות טווח. אלו, המשכנתא, ביטוחי המשכנתאות, ואגרות החוב הפכו חלק מהיצע ההשקעות של שווקי ההון. לשני הגופים, Freddie Mac ו-Fannie Mae, תפקיד חשוב בהסדרת החיתום, ריכוזן ואיגודן של ההלוואות, הערכת הסיכון המעורב ובמכירתן למשקיעי השוק המשני. עדיין, השוק אינו חופשי לחלוטין ולממשל הפדראלי תפקיד בהסדרה גם אם הגופים שנבנו לשם כך הופרטו במהלך השנים. כאשר Freddie Mac ו-Fannie Mae מגייסים כסף במחירים מעט מעל למחיר ההון הממשלתי, ביטוחי המשכנתאות נתפסים כביטוח פדראלי וגופים אלו מהווים מצפן המכתיב את מחירי המשכנתאות לשוק כולו המבקש להיות אטרקטיבי מול המוצר אותו הן מציאות.

הסיוע למעוטי משאבים

בניית שוק המשכנתאות ושכלולו כללה מערכת ששמה לה כמטרה להעלות את אחוזי הבעלות בקרב מעוטי המשאבים. כיום מערכת ההסדרה הממשלתית תומכת במתן אשראי לבנייה ולמשכנתאות למעוטי אמצעים במספר דרכים:

א. ראשית, חוק ה- Community Reinvestment Act (1997) מחייב את הבנקים ומוסדות

המימון לספק אשראי ומשכנתאות בקהילות בהן הם פועלים, גם בקהילות עניות, ומאפשר לתושבי אותן קהילות לערער על תוכניות לרכישה, וללווים להכיר את מרכיבי השוק המקומי, ובכך להקל את תנאי החיתום.

ב. חוק FIRREA, Financial Institutions, Reform, Recovery and Enforcement Act משנת 1989, מציב סטנדרטים חדשים לבחינת רמת הסיכון והוסיף סעיפים שנועדו לאפשר מימון לדב"י.

ג. בנקים פדראליים להלוואות נדרשו להקדיש עשרה אחוזים מהכנסתם השנתית, לשם השקעה בתוכניות לדיוור בהישג יד בפרויקטים הכוללים דיוור לשכירות או בעלות בעבור בעלי הכנסה מועטה או ממוצעת.

ד. הבנקים פדראליים להלוואות נדרשו להקים תוכניות להשקעה בקהילה (CIP, Community Investment Program) שתומכות במתן הלוואות לפיתוח, שיקום או בניה של דיוור, בשכירות ובבעלות לבעלי הכנסה מועטה וממוצעת.

ה. הגופים הגדולים בשוק המשכנתאות האמריקני, Fannie Mae & Freddie Mac, נותרו כפופים לתקנות והסדרה של הממשלה וחייבים לסייע בהבטחת דיוור בהישג היד, בהתאם לכללים קבועים, הכוללים: דרישה לשיעור קבוע של מעוטי ההכנסה (53%) מכלל מקבלי המשכנתא, דרישה לשיעור מימון מסוים עבור בתים רב-משפחתיים לדב"י, התייחסות לאזורים מועדפים (geographical targeted goal).

ו. הממשלה ממשיכה לעצב את המשך זמינות המשכנתאות דרך החקיקה להלוואה-הוגנת, כולל ה-Community Reinvestment Act (1997), GRA (1992), Schwartz, 2006; Shlay,) (2006; Swack, 2006).

סוגיית המימון לבנייני דב"י רב-משפחתיים

בשנת 1986 ניחתה מכה ראשונה על שוק הבניה לשכירות בבניינים רבי-משפחות: הטבת מס נדיבה שהטיבה עם המשקיעים בשוק זה בוטלה ומספר התחלות הבניה צנח. מאוחר יותר, בשנת 1989, חוקק חוק (FIRREA) שנועד לסייע במשבר אליו נקלעו הגופים המלווים שעד לשנות השמונים היו המקור העיקרי להלוואות לבתים רבי-משפחות. החקיקה קיצצה בזמינות ההלוואות בכלל ובעיקר, לבתים רבי-משפחות. מגבלות נוספות שהחוק הציב הן: ראשית, ההגבלה לגבי גובה ההלוואה שיכול להלוות גוף מלווה אחד. שנית, האיסור להלוואות מעבר ל-70% מערך הנכס כאשר מדובר בנכס רב-משפחתי לשכירות. שלישית, איסור על הגופים המלווים לסחור בנכסי נדל"ן, פיתרון שהיה נהוג עד אז למימון יתרת ההלוואה החסרה, כאשר המלווה היה משלב הלוואה עם השקעה בנכס. גידולו של שוק המשכנתאות המשני והקטנת סקטור הגופים המלווים, מהווים איום כשמדובר בבניה עבור מעוטי הכנסה ובעיקר למבנים רבי משפחות שבעלות שמתחת-למחיר-השוק. במקרים אלו, פעולת החיתום ובניית המשכנתא מורכבת ואי לכך גם יקרה; פעולת החיתום כרוכה באיסוף נתונים עבור כל לווה או לחליפין, הבנת המבנה המימוני של הפרויקט ומורכבות מרכיב הסבסוד הממשלתי. השוק קטן, המשתנים רבים, וההון הדרוש להשקעה גדול יותר; הסיכון נתפס כגבוה בהלוואה לסוג זה של נכסים, ובאזורים בהם הם נבנים. לעיתים, מלווים ראשוניים יתקשו למכור

חבילות מימון לדיור שמתחת-למחירי-השוק, משום שזהו נתח שוק מצומצם ולעיתים מוגדר באופן צר ומגביל (Schwartz, 2006; Swack, 2006).

החוק להחזר ההשקעה בקהילה

החוק האמריקאי להחזר ההשקעה בקהילה (CRA, Community Reinvestment Act) נחקק בשנת 1977 וראוי לציון מיוחד. החוק מחייב בנקים ומוסדות מימון לפעול לרווחת הקהילות שבהן הם פועלים ולספק אשראי ומשכנתאות גם לחברי קהילות מעוטי אמצעים. בנקים ומוסדות מימון נקראים להשוות את הקרדיט הנדרש לקהילות עם תושבים בעלי הכנסה צנועה או מועטה עם זה הניתן לחזקים מהם. החוק מספק כלים למלווים להכיר את מרכיבי השוק המקומי ובכך להקל על תנאי החיתום הלוואות מקומיות. בהתאם להשקעתו, זוכה הבנק לדרוג על ידי ארבעת האחראים על ההגבלים הפדראליים, (המסדירים, the Regulators). הדירוגים האפשריים: מצטיין, מספק, טעון שיפור או אינו נענה לדרישה. דרוג זה אינו מתבטא בקנסות אלא בבניית מוניטין לבנק, ובסיכויי לאישור מיזוגים עתידיים. החוק מעודד את הבנקים לבנות תוכניות, המפנות את הכספים לפרויקטים עם משכנתאות מתחת למחיר השוק, הנחות בהלוואות לשיפוץ דיור, הלוואות מוזלות או מענקים לאגודות דיור לשיקום ובניה, ובנוסף גם פרויקטים להעצמת התושבים, כמו פרויקט עסקים קטנים לנשים. מרכיב נוסף בחוק המקורי, האפשרות של הפרט וארגונים אזרחיים, לערער על עסקאות ופעולות עתידיות, באם הבנק לא מילא את חובתו לקהילה. הבנק יהיה זכאי להכרה כתורם, בעבור הלוואות לפרויקטים לדיור מהלוואות מאוגדות (consortia) ולאגודות דיור (CDC's) שהוא שותף בהן (Schwartz, 2006; Swack, 2006).

החוק להחזר ההשקעה בקהילה אינו רק מורה על הכלתם של מיעוטי האמצעים בקרב הזכאים למשכנתא, החוק מספק כלים ודרישות ליישום ההכלה ואף מפרט את הסנקציות כנגד אותם גופי מימון שלא ימלאו אחרי דרישות החוק. על אף האמור, למעלה מעשור, הרגולאטורים הפדראליים לא הפעילו את כוחם, וכמעט שלא מנעו עסקאות מבנקים שנכשלו במילוי חובתם לקהילה.

החוק עצמו, מאפשר לארגוני הקהילה, הרשויות המקומיות ופעילים חברתיים, לאתגר ולמחות כנגד רכישות ומיזוגים של מלווים שלא נתנו שירות מספק למיעוטים, משקי בית מעוטי הכנסה או קהילות. עם התרבות נפח העסקאות בסוף שנות השמונים ובתחילת שנות ה-90, תקופת נשיאותו של קלינטון, פנו יותר גופים חברתיים-אזרחיים לממש את זכותם ולדרוש את יישום החוק. על פי Shlay, הממשל העמיד יעד לבעלות על דיור בקרב מעוטי ההכנסה וכמכשיר, הוא רתם למשימה גופים ציבוריים ופרטיים העוסקים בקידום הדיור. כוחם של הגופים גדל ובתגובה הבנקים נענו לאתגר והקהילות הרוויחו: נוצר הנוהג לקיום משא ומתן לקראת הסכמים בינם לבין הבנקים. כך הושגו התחייבויות למשכנתאות למעוטי הכנסה, לעיתים בריבית נמוכה, כמו גם הלוואות לעסקים קטנים ויוזמות לפרויקטים לדב"י; הסכמים בעשרות מיליוני דולרים הושגו תחת חוק זה עם גופי המימון הגדולים בארה"ב. לעיתים ההסכמים הולידו פתיחות רבה יותר והפגת החששות להשקעה בשוקי מעוטי ההכנסה או להזדמנות הטמונה בהשקעה במרכזי הערים ואלו אף הולידו, שותפויות עם ארגוני קהילה מקומיים. בין השנים 1993-2000 שיעור מעוטי ההכנסה שפנו לבעלות הגיע

לשיא ומספר המשכנתאות לרכישה עבור מעוטי ההכנסה גדלו בכמעט 80% (Shlay, 2006; Schwartz, 2006).

החוק עבר מספר שינויים במשך השנים. החל משנת 1995, עדכון החוק אפשר לגופי המימון המלווים להקל בהלוואות למעוטי הכנסה. בשנת 2003 ו-2005, החוק הגדיל את ההון המינימלי הדרוש לבנק כמחויב לחוק, כלומר, פטר בנקים קטנים מחובת הדיווח של הלוואות CRA, דבר שיקשה על מעקב נתונים ויתכן ויוריד את רמת ההשקעות בקהילה (Schwartz, 2006; Swack, 2006).

החוק הפך את המשכנתאות לזמינות יותר למיעוטים בכלל ולמעוטי הכנסה בפרט ובכך תרם לעלייה בבעלות על דיור של מעוטים. אולם, שינויים בשוק ההלוואות למשכנתא והחלטות רגולטוריות הפכו את החוק לפחות אפקטיבי. גם השינויים בחוק הפחיתו את כוחו לסייע לחלשים, בכך שפטרו ממנו חלק ממוסדות המימון. בנוסף, אין החוק נותן מענה לאפליה הנובעת מתמחור או שיווק המשכנתא או ההלוואות ומתנאי ההלוואה; קרי, מענה למדיניות הלוואה הוגנת. האכיפה מונחת לפיתחם של גופים ללא מטרת רווח והרשויות המקומיות או של המדינה (Schwartz, 2006).

Collins רואה בחוקים שנועדו להרחבת הנגישות לאשראי, כגון ה- Community Reinvestment Act, חשיבות רבה כאמצעי המספק את הדרישה לשקיפות ונטילת אחריות והוא ממליץ להעמיק את השפעתם (Collins, 2003).

הערכה

הסיוע למעוטי האמצעים באמצעות הרגולציה, משלב שני מרכיבים: מרכיב ראשון, רגולציה שנועדה לאפשר כלים להשגת מימון לבניה, רכישה ואספקה של דב"י. השני, רגולציה שנועדה לדאוג לכך שלא תהייה אפליה ומערכות הממשל והבנקים יאפשרו לקבוצות חלשות ליהנות מהטבות שוק המשכנתאות.

שוק משכנתאות משני

שוק המשכנתאות המשני מסייע להרחבת גיוס המימון לבנייה; משכנתאות מהשוק המקומי נקנות כחבילת משכנתאות וסכום הקניה חוזר למלווים המקומיים לשם הלוואתו לפרויקטים נוספים. אולם, גידולו של השוק והקטנת סקטור הגופים המלווים, מצריך הערכה מהירה של הסיכונים שבמשכנתאות, דבר המהווה איום כשמדובר בבניה עבור מעוטי הכנסה ובעיקר למבנים רבי משפחות שבעלות שמתחת-למחיר-השוק משום שמגבלת הזמן והתקציב תחייב הערכת סיכון כללית וזו תמיד תהיה לצד הסיכון ותכשיל את מכירת אתן משכנתאות למעוטי הכנסה. גופי בסיוע למימון מחייבים לרכישה של משכנתאות שכאלה. Schwartz בחן את התפלגות המשכנתאות בשוק ולטענתו, המשך המגמות והתפתחות השוק המשני יגבילו בצורה חמורה את זמינות המשכנתאות והמימון לבניה לשכירות המיועדת לאוכלוסייה החלשה ומעוטי הכנסה (Schwartz, 2006).

ה-GSE's, גופי הסיוע, הם חלק משוק מימון למשכנתאות; כלי שהקים הממשל ובהמשך הופרט אך הוגבל בדרישות ולפעילויות מסוימות ובתמורה, נהנה מתנאים מועדפים. דירוגם הגבוהה של גופים אלו בשווקי ההון מתבסס גם על ההנחה כי הממשלה תמנע מהם לקרוס; המונח לכך הוא 'ערבות משתמעת' (Implicit Guarantee). הנחה זו זוכה לביקורת וחשש שמא היא מעוותת מצבם האמיתי של הגופים ומקלה על בערכת הסיכון האמיתית ועל האפשרות שבתנאים מסוימים, הסיכון לערבויות אותם גופים הוא רב (Katz et al. 2003).

בכדי שהשוק המשני יבחן את הסיכון שבמשכנתאות והמשקיע יוכל לעשות צעד מושכל לגבי השקעתו, נדרשים גופי המימון להסדרת ולחשיפת דרך פעולתם, לשקיפות בתהליכי החיתום והתמחור. מרכיב זה של השוק יאפשר חשיפת אי סדרים ומניעת מתן משכנתאות לזכאים לכך.

ארה"ב נתפסת בעולם כמדינה הליבראלית המתנהלת על פי השוק החופשי. אך בתחום המימון לדיור, לממשל הפדראלי היה חלק חשוב בבניית המוסדות והוא מתערב בשוק זה במידה ניכרת ובעת משבר. במבנה השוק שולבו מנגנונים התומכים בערכים נורמטיביים של סיוע לאנשים עניים ולקהילות עניות, ונבנו הסדרים להגנה מפני כשלי שוק.

על חוק החזר ההשקעה בקהילה והשיתוף הציבורי-אזרחי בדב"י בארה"ב

חוק החזר ההשקעה בקהילה המופעל בארה"ב כבר 30 שנה, מעלה לקחים חשובים. החוק נוצר מלמעלה, אולם ללא פעילותם של גופים מלמטה, ארגונים שפועלים ללא מטרת רווח למען הקהילה, וגם אם ממשל קלינטון דירבן אותם לפעולה, לא היו לחוק זה הישגים כה רבים. שילוב של יצירת מסגרת והסדרה ממעלה, מן הממשל, ועבודה של גופים מלמטה, הממלאים את המסגרת בתוכן, הכרחי למיצוי הפוטנציאל שבחוק ובמדיניות.

5.1.2 קרנות נאמנות לנדל"ן המסייעות לאספקת דב"י

קרנות נאמנות לנדל"ן (trust funds) הן מכשיר פיננסי למימון, המקובל בשנים האחרונות בארה"ב. קרנות הנאמנות לדיור מהוות מקור למימון דב"י ברמת המדינה או הרשות המקומיות והן מאפשרות הקצאה של כספים המכוונים למטרה זו, מבלי שיאבדו במסגרת התקציב הכללי. הקרנות מסתייעות בתקציבים המוקצים באמצעות חוקים ותקנות, לשם בניית תיק יציב וקבוע של הכנסות המאפשרות להן לעודד אספקה, שיקום וסיוע לדב"י. במסגרת זו, נעשה מאמץ לרתום את השוק הפרטי וגופי המימון שלו, למחויבות לאגינדת החברתית, שאינה תמיד כדאית בכלכלת השוק הרגילה. כל קרן בנויה ומנוהלת אחרת ופועלת למען מטרת מעט שונות, ובכל זאת ישנם קווים משותפים לכולן.

קרנות הנאמנות לנדל"ן הינן שותפות ציבורית-פרטית (PPP), של הממשל המקומי בשיתוף עם גופים מקומיים. ניהול קרן ומינורי מועצת המנהלים של עיר, מחוז או המדינה, הוא תחת רשות או המחלקה הממונה על תוכניות הדיור. מועצת המנהלים, מיצגת את השוק על מגוון הכוחות שבו: גופי מימון, מתווכים, יזמים פרטיים ויזמים שאינם למטרות רווח, אישי ציבור ונציגים אחרים של שוק הדיור והרווחה.

הקרנות ככלל, אינן מקבלות מימון פדראלי, אלא הן קרנות מקומיות בעבור תכניות מקומיות, במימון מקומי ומנוהלות במקום. תקציבן מתבסס על הכנסה, שמקורה בחקיקה או הסדרה של תקנות, ועל תרומות והכנסות מפרטיים ומקומיים. בהסדר או בחקיקה, מוקצים כספים ה"נצבעים" לכך מראש ומנותבים אל הקרן, בלי שיהיו לחלק מן התקציב הכולל של הרשות. מקורות לתקציביהן של הקרנות יכולים להיות מסים על עסקאות נדל"ן, ריביות על חשבונות נדל"ן, דמי פיתוח מיזמים או דמי מיחזור הלוואות ממשלתיות. הקרן ממנפת, כלומר, משקיעה באמצעות כספי הלוואות ומעודדת פיתוח כלכלי מקומי על ידי תמיכה בפרויקטים. על היזם, לממן את מרבית הפרויקט ממקורות נוספים, פרט למענקי הקרן, ובכך נעשה שימוש יעיל בכספי המחוז.

המענקים הניתנים מכספי הקרן מוענקים פעמיים בשנה, לאחר תהליך מיון בקשות ולפי קריטריונים הנקבעים והמקדמים מטרות. הרשאים לפנות לסיוע הם יזמים, בדמות גופים שלמטרות רווח או ארגונים ללא כוונת רווח, המבקשים לספק או לעדכן דיור למעוטי הכנסה ואוכלוסיות חלשות. הקרן תומכת בפרויקטים שהון השוק אינו ערוך או מוכן לתמוך בו, כגון land trust housing ו-limited equity cooperatives.

קרן נאמנות לנדל"ן, מחוז קולומביה, ארה"ב

סקירת משאביה ומטרותיה של קרן של מחוז קולומביה (DC's Housing Trust Fund, 2003) נותנת מושג על מגוון הדרכים לסייע לדב"י באמצעות קרנות נאמנות לנדל"ן. הפניות לקרן זו הסתכמו בשנת 2000 ב-89 מליון דולרים. מקור התקציב העיקרי של הקרן הוא מכספי מיסים: חוק הדיור המקומי, משנת 2002, הקדיש לקרן הנדונה שיעור קבוע (15%) ממס רישום הרכישה ושיעור ממש המעבר (15%). אלו הסתכמו בכ-22 מליון דולרים לערך, לשנת הכספים 2002, והוקדשו ליעדים הבאים:

- בנייה ושיקום של 2,055 יחידות דיור בהישג יד.
- מינוף - השקעה בכספי הלוואות תאפשר מימון ביניים ליזמים שלא הצליחו לגייס את מלא הסכום לבניה.
- עידוד לשכירות - הדרישה היא שלפחות מחצית המענק יוקדש לדיור בשכירות כפתרון לדב"י. בסבב המענקים האחרון, מרבית הדירות שנתמכו היו לשכירות וכ-200 מהן, לבעלות.
- תמיכה בדיור לעניים ביותר ולאוכלוסיות מיוחדות: 40% מהמענקים הוקצו לעניים ביותר, בעלי הכנסה שנתית של למטה מ \$27,000 למשק בית של ארבעה; 40% הוקצו לסייע לבעלי הכנסה שנתית של פחות מ \$45,000 למשפחה של ארבעה, והיתרה, למשפחות של עד ל \$72,000 לשנה למשפחה של ארבעה.
- הקרן מקצה תקציבים לחסרי דיור עם ילדים, לחולי נפש, לאלו שחוזי הסיוע הפדראלי שלהם עומדים לפוג ותמיכה בדיירי אזורים העוברים גנטריפיקציה (Lazere, 2003).

בדרך כלל, קרן הנאמנות לנדל"ן מהווה מקור מימון אחד מתוך מספר מקורות תמיכה. השיעור המקובל לתמיכת ממקורות נוספים הוא לפחות 5 דולר על כל דולר המגיע מקרן. גופי מימון הנוספים לתכניות הם: בנקים פדראליים להלוואה, תכנית הזיכוי ממש federal Low-Income Tax Credit, תכניות של המדינה או פדראליות אחרות, אגודות או מקורות אחרים. הכרות עם התוכניות המוצעות ותיאום בניהן, חשובים מאין כמוהם ומאפשרים ניצול יעיל של המשאבים.

תקציב ניהול הקרנות נובע מן הקרן עצמה, או כשיעור מהכנסתה או כתקציב המוקצה לכך (Swack, 2006; Brooks, 1997; Burchell and Listokin, 1995).

בקריטריונים לסיוע יש והקרנות מציבות דרישה לשמירה או העדפה של פרויקטים, המסדירים דיור בהישג יד לאורך זמן. אולם, לעיתים, מקור חוֹזקה הוא גם נקודת חולשתה. המימון נעשה כתצריף של מקורות מימון פרטיים וציבוריים, ואלו תלויים בתנודות השוק ובסדרי יום פוליטיים ועשויים באחת, לשנות את אפיקי השקעתם. עדיין, המבדיל בניהן לתוכניות ושותפויות אחרות הוא המחויבות הציבורית והצורך בחקיקה, בכדי לפזר את מקורות המימון. במאמר משנת 2004, עולה הדרישה לשכלל את קרנות הנדל"ן המשלבות הון פרטי עם משאבים מקומיים ופדראליים, בצורה שתפחית את הסרבול ואת עלויות גיוס המימון לכל פרויקט בנפרד (Apgar, 2004). בשנת 2003, נמנו בארה"ב 280 קרנות שכאלה, המחויבות להשקעת 750 מיליוני דולרים לדב"י (Swack, 2006).

גם ברמה הלאומית נעשה נסיון ליצור קרן שכזו: המימון יגיע מעודפי התקציב לרשות השיכון (FHA) ולארגון הלאומי למשכנתאות (Ginnie Mae). ויקצה כספים לרשויות עבור תוכניות לפיתוח דיור בשכירות לדב"י ותוכניות לבעלות של מעוטי הכנסה (Swack, 2006).

5.1.3 אגרות חוב המסייעות לאספקת דב"י

מנגנון נוסף לתמיכה באספקת דב"י משל הרשויות הנקרא: Tax Increment Financing. במסגרת מנגנון זה מנפיקה הרשות, אגרות חוב (bonds) לשם בניית תשתיות נחוצות, ושיעור מסוים מהמיסים מועבר לתשלום עבור איגרות אלו. המנגנון הפועל על עקרון דומה לקרנות הנדל"ן, של "צביעת" חלק מהמיסים והפנייתם ליעוד מסוים ולא לסל התקציב הכללי. לעיתים מדובר בפרויקטים שצפויים להניב רווחים, וכך להחזיר את שווי האגרות שנמכרו.

יזמים המקבלים מימון לבניה לשכירות על ידי אגרות חוב פטורות ממס מחויבים לאספקת 40% מהדירות עבור משקי בית, המרוויחים עד ל-60% מחציון ההכנסה המקומית, או 20% מהמלאי, לאלו המרוויחים עד 50% מחציון ההכנסה המקומית (Schwartz, 2006).

העיר ניו-יורק משקיעה הון עתק, יותר מכל רשות בארה"ב לבנייה ואספקה של דב"י, ואכן בונה בהיקפים גדולים; בשכונות העיר הבניה החדשה והמעודכנת במימון העירייה עומדת על 20-40% מהמלאי הקיים. חלק מהתקציב ממומן על ידי סל תקציב (block) פדראלי, בחלקו על ידי ה-LIHTC, אולם, מעל למחצית מהתקציב ממומן מהנפקת אגרות חוב (Schwartz, 2006).

5.2 רגולציה בתכנון לתמיכה בבניית דב"י

חוקי תכנון ובניה הם כלים תכנוניים, בעזרתם הרשויות מווסתות ומסדירות את הבניה ואת שימושי הקרקע שלהן. השימוש בהסדרת התכנון יכול לתת מענה פיסי לסוגיות ערכיות לדוגמא: קביעת צפיפויות, שמשפיעה מאוד על מחירי הדיור, שמירה על שטחים פתוחים, קידום צמיחה כלכלית או התחדשות מרכזי הערים (Katz et al. 2003).

לעיתים חוקי האיזור מגבילים את צפיפות הבניה ולא מאפשרים בניה צפופה לשכירות ובכך, אינם מאפשרים שימוש יעיל יותר של קרקע יקרה ובכך, מגבילים את כניסתם של בעלי הכנסה נמוכה (Apgar, 2004). הגדלת אחוזי הבניה (הצפיפות) מאפשרת בניה רוויה בעלות נמוכה, יחסית, משום שבאופן זה, עלות הקרקע מתחלקת על יותר יחידות דיור. במקרה זה יכול היזם למכור יחידות רבות יותר, במחיר המסבסד יחידות אחרות. בנוסף, תוכניות העיר יכולות להכיל תקנונים, המסדירים חלופה של אחוזי בניה במקום אחד בעיר תמורת בניה של דיור בהישג יד במקום אחר.

רתימת המנגנון התכנוני להשגת יעדים של אספקת דב"י, תחילתו בניסיון לפרוץ ולהביא מיעוטים ואוכלוסייה חלשה מעט יותר אל הפרוורים האמידים, דרך הסתייעות בחוקי התכנון והבניה וחיוב יזמים לאספקת הדיור. בתמורה לאישור הבניה או הטבות כגון יחידות דיור רבות יותר או אחוזי בניה גבוהים, הבטיחו היזמים כי שיעור מהדיור שנבנה יוקדש לדיור מוזל. כיום כלי זה התרחב, נושא גיוס היזמים הפך מקובל במקומות רבים כאמצעי לאספקת שירותים שונים, ובאשר לאספקת דב"י, הוא כולל גם סיוע לבניית דב"י במרכזי הערים.

5.2.1 'דיור מכיל': חיוב יזמי בנייה פרטיים למכסה של יחידות דב"י

הדיור המכיל מוגדר כדרישה מנדטורית או כתמורה מרצון, להקדיש אחוז מסוים מיחידות הדיור בכל אתר חדש למגורים, הבונה מעל למינימום מוגדר של יחידות, בעבור השכרה או רכישה על ידי בעלי הכנסה מועטה או ממוצעת, במחירים שבהישג יד (Calavita and Grimes, 1998). ההגדרה מבטאת את המצב הרצוי, קרי, מנגנון באמצעותו ניתן לאפשר או לחייב, בניית דב"י באתרי בנייה (On-site), בעיקר באתרים שעלות הקרקע בהם גבוהה או שמתוקף חוקי האיזור לא ניתן היה לבנות בהם דיור במחיר סביר. אולם, לא תמיד הדבר מתאפשר וקיימות שתי אפשרויות נוספות לגבות תמורה של דב"י מהיזם: אפשרות לבניה של דירות דב"י במקום אחר שאינו באתר הראשי (Off-site), ואפשרות לפיצוי כספי שישמש למימון פרויקטים אחרים לאספקת דב"י (in-lieu).

תקנות האיזור (Zoning) משמשות פעמים רבות בארה"ב כדרך להדרה וליצירת קהילות סגורות בפני מעמד או רמת הכנסה או גזע מסוימים. כנגד זאת תקנות ההכלה בדיור (Inclusionary Housing או Inclusionary Zoning) משתמשות באיזור ובקביעת שימושי הקרקע כדרך לעידוד עירוב וגיוון האוכלוסין. יתרון נוסף של מנגנון זה הוא האפשרות לספק דב"י דרך יזמים פרטיים, מבלי להיות תלוי בלעדית בסקטור הציבורי הנחלש (Policy Link, 2006).

בעזרת המנגנון הרגולטורי הרשות הציבורית יכולה לרתום יזמים פרטיים לאספקת דיור בהישג יד. המטרה אינה רק תוספת דיור בעלות נמוכה, אלא תוספת כזו בסביבת מגורים, שעל פי רוב, עניים מודרים ממנה. הן בארצות הברית והן בבריטניה, המנגנון הנדון נועד לתת מענה לסוגיה החברתית של הדרה בדיור. בספרות נכתב בדבר 'תכנון בתפיסה של הון אנושי' ובניית קהילות הטרוגניות, מגוונות ומאוזנות יותר. חיוב יזמים לבניית דב"י באתרים שבעבר היו מעבר ליכולתם של מעוטי ההכנסה, בעיקר הפרוורים האמידים יותר, נועד לאפשר הרחבת ההזדמנויות והנגישות לשרותים עבור מעוטי ההכנסה והכלתם בחברה על כל רבדיה.

המצדדים במנגנון הדיור המכיל, מונים מספר יתרונות, ביניהם: יצירת קהילות מגוונות, מאפשרת מקום עשיר בשרותים ובהיצע של הזדמנויות למעוטי ההכנסה במחיר סביר מאפשרת אספקת דיור לבעלי מקצועות הכרחיים לחברה שמשכורתם אינה מאפשרת רכישת דירה באזור יקר (נותני שירותים או עובדי ציבור, שוטרים, מורים, שרתים וכו'), לגור בקהילה בה הם עובדים. בקהילות בהן חידוש עירוני מביא לעליה במחירי הדיור, קיים חשש מפני העתקת מקום מגוריהם של אלו שאינם יכולים עוד לשלם את העליה במחיר הדיור (גינטריפיקציה); ביכולתו של מנגנון זה לאפשר מגורים גם בעבורם ולשמור על איזון הקהילה (Cullingworth, and Nadin, 2003; Policy Link, 2006).

בארה"ב, המושג של "הישג היד", עבור מי הדיור, משך הזמן בו הדיור מובטח במחיר מוזל, ומה גודלו המינימאלי של פרויקט המחויב בהקצאת ד"בי, משתנים ממקום אחד למשנהו, כאשר הגיון אחד מנחה את הדברים: מוכר הקרקע, היזם והקונים (או שוכרים) במחירי השוק, כולם נושאים בעול וחולקים את עושרם עם משקי הבית החלשים יותר (Davis, 2006).

5.2.1.1 ארה"ב

דיור מכיל (Inclusionary Zoning, Inclusionary Housing) הפך, בכמה מדינות, מכשיר חשוב לאספקת דב"י בעבור יצירת קהילות מגוונות והרחבת האפשרויות וההזדמנויות של מעוטי הכנסה. חשיבותו ההיסטורית של המנגנון בארה"ב הינה בפריצת מעוזי הפרוורים והשכונות האמידות, יותר שקודם היו מחוץ לתחום לאוכלוסיות מיעוטים והאוכלוסיות החלשות (Burchell & Listokin, 1995). במסגרת התוכנית מוקצה אחוז מסוים מהדירות בפרויקטים, לשכירות או לרכישה בעבור בעלי הכנסה נמוכה או ממוצעת. בתמורה, זוכים היזמים להגדלת אחוזי הבניה או הטבות אחרות כנגד תרומתם. ההסדר נעשה בין היזם לבין רשויות התכנון האזוריות, רשויות הדיור המקומיות והממשלתיות, ובדרך כלל מעוגן בחוקי המדינה. יש והדיור המכיל נעשה תחת חוק, דרישה או עידוד לתרומה מרצון (Schwartz, 2006; Policy Link, 2006).

חוקי איזור היו בארה"ב כלי להדרתם של ציבורים החל מחוקים להפרדה בין לבנים לשחורים שהוכרו כלא-חוקתיים בשנת 1917, קביעת הגבלות בשימוש בשטח כגודל מינימאלי של חלקה או הגדרת צפיפות שלא איפשרו כניסתן של אוכלוסיות חלשות יותר. קליפורניה הייתה הראשונה בה הונהגו תוכניות דיור מכיל; באמצע שנות השבעים החלה המחלקה לשיכון ופיתוח קהילתי (HCD) בחקיקה המנסה להסדיר, בתחילה כהמלצה, בניה העונה לכל צרכי האזור. המחלקה פיתחה את מודל הדיור המכיל, כמכשיר להשגת יעד זה. 11 שנים מאוחר יותר, היתה ניו-ג'רסי למדינה הראשונה שעיגנה בחוק את רעיון הדיור המכיל (Clavita and Grimes, 1998). עד שנת 2003, למעלה מ-34,000 יח"ד נבנו בדרך זו בקליפורניה לבדה (Policy Link, 2006). בקליפורניה יזמים פרטיים מחויבים בפרויקטים לחידוש עירוני ל-15% דב"י מכלל הדירות, ובסוכנויות ציבוריות 30%, מהיחידות מוקצות לדב"י (Policy Link, 2006).

עד לסוף שנות התשעים, היה הדיור המכיל משויך כמעט בלעדית לפרוורים האמידים אולם, בשנים האחרונות המנגנון אומץ גם במרכזי הערים. בשנת 2005, נעשה שימוש במנגנון הדיור המכיל לבניית יחידות דיור רבות בשלוש שכונות בניו יורק והעיר מרחיבה את השימוש בו.

חשיבותו של ההסדר היא בראש וראשונה גיוסו של הסקטור הפרטי לסיוע באספקת הדביי. הסדר זה מעביר את האחריות לבניה ואת מרבית העלויות אל היזם הפרטי. היזם זוכה לרוב, להטבות שמשמעותן כלכלית, כגון הגדלת מספר יחידות הדיור או אחוזי הבניה. לעיתים עול הפיתוח מועבר לדיירים המשלמים את מחיר השוק. מאמר ההסבר בנושא ה- Inclusionary Zoning, באתר Policy Link (2006), רואה חשיבות נחוצה וראויה לגיוס הסקטור הפרטי לסיוע באספקת דביי בזמן שמחד, יותר משפחות כורעות תחת נטל עלות הדיור ומאיזך, המעורבות הממשלתית הולכת ופוחתת.

מנגנונים מוצלחים מציעים בדרך כלל, פיצוי והחזר סביר ליזם, על אספקת הדיור, כך שלא יזדקק לסובסידיה נוספת; הכוונה שהיזם ירוויח או לפחות לא יפסיד מבניית היחידות. דרך ניתוח ישימות כלכלית, יש למצוא דרך המאזנת את ההשקעה ללא שימוש בסובסידיה. להלן מספר דרכים מקובלות: 1. הגדלת הצפיפות או אחוזי הבניה, המאפשרת ליזם בנית יחידות נוספות במחיר שוק על אותה הקרקע 2. לאפשר ליזם לבנות יותר דירות, במפרט בסיסי יותר או בקונפיגורציה מעט שונה 3. לאפשר גמישות בדרישות החניה 4. לאפשר גמישות בדרישות התכנון כגון קו בניין או מינימום גודל חלקה לבניין, לשם ניצול טוב יותר של הקרקע 5. ויתור על מיסים, דבר המצריך תכנון של הרשויות משום המשמעות הכלכלית של הדבר 6. לאפשר דחיית תשלומים, לעיתים, לזמן אישור האכלוס או לקבלת אישורי הבניה 7. מסלול אישור מהיר, שמשמעותו הפחתת הריבית על הלוואות ומיסי קרקע.

המדיניות כלפי הדיור מכיל שונה בכל מדינה ובכל אזור. רק במיעוט ממדינות ארה"ב קיימת חובה של דיור מכיל, ובאחרות ההחלטה ואופי התוכנית נתונים להחלטת העיר או המחוז. Schwartz טוען כי עד לשנת 2003 נבנו 80-90 אלף יחידות דיור בכל ארה"ב בפרויקטים של דיור מכיל, כאשר 65,000 מהן במדינות המעטות המחייבות שימוש במנגנון (Schwartz, 2006).

שיעור ההקצאה לדביי שונה ממקום למקום, מאזור לאזור וממדינה למדינה. על פי רוב, שיעור היחידות נע בין 10-25% מן הבניה. מאותן יחידות דביי, יש המורים להקצות שיעור מסוים לעניים ביותר, שיעור אחר למעוטי ההכנסה ושיעור נוסף לבעלי הכנסה בינונית. לעיתים, רוכשות הרשויות יחידות מהפרויקט, בכדי לאפשר שיכון של משפחות שהכנסתן נמוכה עוד יותר (Policy Link, 2006). בניו-ג'רסי, שם הוחל החוק כבר בשנת 1983, במרבית האתרים הדרישה היא להקצאת 20% מהדירות: 10% לבעלי הכנסה שבין 50-80 אחוזים מחציון ההכנסה המקומית ו-10% לבעלי הכנסה הנמוכה מ-50% מחציון ההכנסה המקומית. בקליפורניה הדרישה שונה ממקום למקום, החל מדרישה להקצאה של 4% ועד ל-35% מהדיור הנבנה בעבור דביי (Davis, 2006).

סוגיה חשובה מאוד היא משך הזמן שהיזם מחוייב להשאיר את הדיור בהישג יד, היות ובכל מקום ההסדר מעט שונה גם ההתחייבות שונה: על פי מאמר ה- Policy Link, דרישה מקובלת היא ל-30 שנה עבור דיור בבעלות ועד ל-45 שנים ויותר לדירות בשכירות. Schwartz כותב על תקופות

מקובלות של 10-30 שנה. Lawther מביא מן ההסדר במונטגומרי מרילנד כדוגמא, שם עבור דירות לשכירות נשארות בהסדר למחירים שבהישג יד למשך 20 שנה והסדרת הישג היד עבור הדירות למכירה תקפה למשך 10 שנים שלאחריה רשאי היזם למוכרן במחיר שוק. ישנם מקומות המאפשרים לבעלים של דירות מוזלות, לבנות הון עצמי, גם אם מצומצם, ולדרוש מעט יותר בעת מכירת דירתם (Schwartz, 2006; Policy Link, 2006; Lawther, 2005).

Montgomery County, Maryland: "Moderately Priced Dwelling Unit Program"

ממונטגומרי, פרור אמיד במרילנד, קרוב לושינגטון הבירה.

שנת השמת התוכנית לדיור מכיל: 1974

יזם: מעל 50 יחידות דיור במבנה רב משפחתי או בבתים בודדים.

אחוז הקצאה: 12-15%

זכאות: 65% מחציון ההכנסה (בשנת 2000 חציון ההכנסה במחוז היה \$82,000. הזכאות הייתה הכנסה של עד \$33,500 ליחיד ועד ל-\$52,000 למשק בית בן חמש נפשות).

זמן הסדרת דיור מוזל בהישג-יד: 20 שנה לשכירות ו-10 ליחידות המיועדות למכירה.

לאחר 10 שנים: מכירה בתנאים מגבילים: זכות ראשונים של 40% מהדירות לשוק החברתי, ורווח המוגבל למחצית מהרווח המחושב על ידי נוסחת הרשויות. את המחצית השנייה מעביר היזם לקרן הדואגת לרכישת דיור ולסיוע בתחזוקה ועידכון הדיור הקיים (Lawther, 2005).

לרשות הדיור המקומית נשמרת הזכות לרכוש את יחידות הדיור לצרפן כחלק מהדיור הציבורי עבור זכאים עניים ביותר. במשך 25 שנים נבנו במסגרת חיוב זה, 10,600 יחידות דב"י (Katz et al. 2003).

לעיתים קיים במנגנון מרכיב להבטחת המשך תחזוקתו של ההסדר: במונטגומרי מרילנד, בתום עשר השנים של ההסכם עבור הדירות שנועדו מראש למכירה, רשאי היזם למוכרן. בדוגמא זו, היזם יזכה למחצית מהרווח או \$10,000 ויתרת הרווח תועבר לקרן מחוזית לסיוע ברכישה ותחזוקת הדיור. בהסדר מעוגנת הזכות לרשויות הדיור המקומיות לרכוש 33% מהדיור המוזל להישג היד בתום תקופת ההסדר, 7% נוספים ניתנים לרכישה בידי אגודות דיור שלא למטרות רווח לשם בניית היצע דיור חברתי (Lawther, 2005).

הערכה

התוכנית לדיור מכילי אינה פדראלית, כי אם מקומית, והתוכניות מיושמות ומעוצבות לפי צרכי המקום. משרד השיכון והפיתוח האמריקאי (HUD) הכיר בחשיבות ההסדר ובפוטנציאל הטמון בו, וקורא לעידוד ההסדר. המשרד והקים אתר (www.regbarriers.org) המציע פתרונות ומידע לרשויות, למתכננים ולציבור הרחב (Katz et al. 2003). באתר מוצגים רעיונות לתוספת דב"י הכוללים, מעבר להסדר הדיור המכיל, גם פיתרונות נקודתיים שחוקי האיזור יכולים להעניק, כגון הרשאה ליצירת יחידות דירות במוסכים.

חיוב מול אספקה מרצון

המדיניות יכולה לחייב את היזם לאספקת יח"ד, או מנגד, לאפשר לו לבחור ולעשות זאת. למרות שהשיטה השנייה זוכה ליותר תמיכה, הראשונה סיפקה יחידות מגורים רבות יותר והספרות מאשרת נתונים אלו. בקליפורניה מתוך 107 רשויות שיפוט המיישמות מנגנונים של דיור מכיל בשנת 2003, 101 מחייבות זאת (mandatory). ששת אזורי השיפוט האחרים, הפיקו מעט מאוד דב"י. בחלק מן המקומות במנגנון התנדבותי והסבו אותו להסדר של חיוב (כך גם במסצ'וסטס וקולורדו). מספר מדינות (מסצ'וסטס, ניו-ג'רזי, קליפורניה) אימצו חקיקה התומכת בדיור מכיל. החוק ברמת המדינה מאפשר יישום המנגנון תוך שיתוף בין אזורי שיפוט שונים, כך האזורים יכולים למלא את הדרישה לדיור במאמץ משותף ובתאום שיאפשרו, בסופו של יום, אספקה טובה יותר של דב"י העונה לצרכי התושבים. האזור יוכל לשקול מיקום מקומות התעסוקה, זמני יוממות ושיקולים נוספים, שבראיה אזורית ניתנים לפתרון מיטבי (Policy Link, 2006).

משך הזמן שהדיור מוקדש לדב"י

חסרונו העיקרי של הסדר בארה"ב, הוא בכך שהדירות מוקדשות לדב"י לזמן מוגבל. אכן קיימים הסדרים יצירתיים כדוגמת מונטגומרי המבטיחים המשך למלאי דיור מוזל, אך הם אינם הכלל או מחייבים במקומות אחרים.

עלות ההסדר

לזכות רעיון הדיור המכיל, Katz ועמיתיו קובעים כי עלות המנהלה הקשורה בו נמוכה. בבדיקת שלוש מדינות שאימצו את הרעיון, נרשמה ירידה בעלות הסובסידיות הממשלתיות לאספקת דב"י בקהילות שאימצו את הדיור המכיל, מאחר ובמרבית העלויות נושא היזם (Katz et al. 2003).

לצד נקודת זכות זאת נשמעת גם ביקורת, הטוענת כי למרות המאמצים, כמעט תמיד נדרשת סובסידיה נוספת, בעיקר לבניה לעניים ביותר. המימון מגיע משכר דירה גבוה יותר, המאוזן על ידי תשלומי מענקי הדיור או המחאות לדיור (section 8) וסיוע לבעלות דרך מלכ"רים או סוכנויות, כדרכים לשימוש במשאבים ציבוריים למימון. בכימות העלויות לרשויות, ראוי להוסיף לעלות הכללית של הפרויקט את עלויות סבסוד למשפחות עצמן (Schwartz, 2006; Policy Link, 2006).

מאמר מטעם איגוד הקבלנים בארה"ב טוען כי עלות ההסדר מעוררת חשש מן ההשלכות השליליות העשויות להיות על אספקה ומחיר הדיור בכלל, השפעה העשויה להיות מרחיקת לכת יותר מהיתרונות המוגבלים של התוכנית. לטענתו, ההסדר אינו מתייחס לעליית מחירים שתיווצר בשוק הכללי, כתוצאה מעליה בתחרותיות או במחסור בדיור, המלווים מדיניות שכזו באזור. יתרה מזו, הדבר יגרום לאיבוד יחידות דיור במחיר שבהישג-יד ויש לבחון את מספר היחידות שאבדו לעומת אלו שנוצרו וכמובן, את העלות שבכך. בנוסף, משתנים רבים נותרים מחוץ לשליטת הממשל ומערערים את יכולתה לאזן את הוצאות הבנייה ליזם. הוצאות אלו יועברו הלאה לרוכשים במחיר הגבוה ממחיר השוק (Tombari, 2005).

במאמר מטעם איגוד הקבלנים, קריאה למנהיגות ולהתחייבות הכוללת מדיניות רחבה, מתוך שהקבלנים מבינים כי בניית יחידות דיור שבהישג יד, היא צורך. הקריאה היא להעדיף גישה זו על דרך המעמיסה תקנות רגולציה ועול כספי, ועל ממשל הבוחר בהסדר למתן פיתרונות נקודתיים ומענה לצורך פוליטי מקומי המאפיינים, לטענתם, את המצב היום (Tombari, 2005).

חסרונות נוספים:

1. **תיוג** - במקומות רבים, החשש מזיהוין של יחידות הדב"י כשונות והחשש מתיוגן הביא לדרישה לחזות אחידה עבור כל יחידות דיור, הינו: דרישה לעיצוב יחידות הדב"י בשפה עיצובית זהה לזו שביחידות שבמחיר השוק (Policy Link, 2006).

2. **תלות ההסדר בכוחות השוק** - תלות המנגנון בשוק הנדל"ן המקומי ואופי השוק משפיעים על כמות היחידות הנבנות. מספר הדירות קשור ישירות למספר היחידות הנבנות במחיר שוק ולאטרקטיביות שלהן בשוק. יותר דיור נבנה בזמן שיא ושוק דיור ערני ופחות בתקופות האטה. אופי השוק גם הוא משפיע על נכונותם של היזמים לבנות דב"י. הניסיון ב-New Jersey מראה כי היזמים היו מוכנים לבנות בתקופת הבניה המואצת בשנות השמונים, אך פחות בבנייה של אמצע שנות ה-90, שהתמקדה בבניית יחידות קטנות ואיכותיות יותר. שלישית, גודל הפרויקטים גם הוא קובע את כמות יחידות הדב"י שיבנו; פרויקטים קטנים יספקו מספר מועט של יחידות (Schwartz, 2006).

3. **אוכלוסיית היעד של ההסדר** - רוב התוכניות משרתות את בעלי 80%²³ מחציון ההכנסה האזורית, באזורים מאוד עשירים, אוכלוסיית הזכאים לדיור מוזל מתוקף ההסדר אינם בעלי הכנסה נמוכה. לדוגמה: ההכנסה האזורית בפלוראלטו על פי המאמר \$117,574 לשנה, 80% מחציון הכנסה זו היא \$94,059. נתונים אלו גבוהים מנתוני כלל ארצות הברית לשנת 2001, אז חציון ההכנסה לבני עד-45 היה ללבנים מעט יותר מ-\$45,000 לשנה ולבני מיעוטים פחות מ-\$28,000 לשנה²⁴ (Tombari, 2005; JCHS, 2005).

4. אמנם ראשיתו של ההסדר בארה"ב, ועדיין בפרקטיקה, רבות המדינות והאזורים שאינם מכילים הסדר זה.

5.2.1.2 בריטניה

סעיף 106 בחוק הדיור הבריטי משנת 1990 הגדיר מנגנון, הנושא את שם הסעיף (Section 106), לניהול משא ומתן לשם השגת הסדרים לאספקת דב"י באתרי דיור, המתנהלים בכלכלת השוק הפתוח. על פי סעיף זה, יזם המבקש לבנות בניה למגורים מעל מספר מסוים של יחידות דיור או באתר מעל גודל מסוים, נדרש לספק חלק מהיחידות כיחידות לדיור בהישג יד. מנגנון זה נתפס כאמצעי לבניית דב"י באזורים יוקרתיים, עשירים בשירותים ובאפשרויות, ולאפשר בדרך זו קהילות מגוונות ומאוזנות יותר. משרד סגן ראש הממשלה בבריטניה הוציא מסמך התייעצות

²³ הגדרת 'הכנסה מועטה' מתייחסת ל-80%-50 מחציון הכנסת האזור, בכל תוכנית הממשל המקומי קובע את הזכאות.

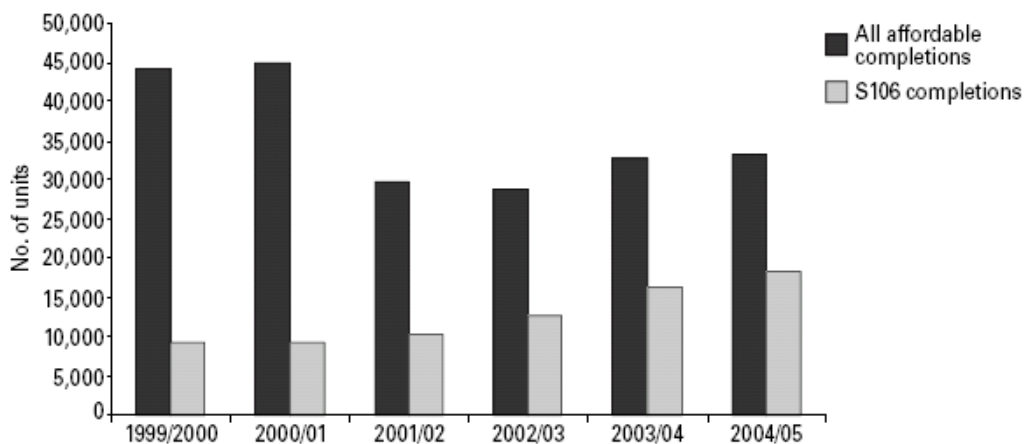
²⁴ הנתונים לשנת 2001 מתוך מסמך ה-Joint Center for Housing Studied, The State of the Nation's Housing, 2005

בנושא עדכון המדיניות לתכנון קהילות מעורבות, ובו עדכון ל- PPG3, Housing Planning Policy Guidance, Note 3. המסמך רואה בהסכמים רגולאטורים חלק חשוב מאספקת דב"י ותומך בבניה באתר, לשם קידום רעיון הקהילות המגוונות (Mixed Communities). באם אגודות הדיור לא תוכלנה לקיים באותם אתרים דיור, המשתווה לזה שבמחיר השוק, ניתן לבחון חלופות, כגון שיפוץ ושקום נכסים, רכישת מבנים, בניה באתר אחר או מימון אתר אחר ובתנאי שאלו יועמדו לשם אספקת דיור המשרת את רעיון הקהילות המגוונות (Fender, 2005, סעיף 12).

מסמך מדיניות מאוחר יותר של הממשל המרכזי (Circular 9/98, *Planning and Affordable Housing*), קובע כי בכל אתר שנבנות בו יותר מ-25 יח"ד או שטח בנוי של יותר מהקטר (4 דונמים), או בלונדון, מעל 15 יח"ד ופיתוח שטח של שני דונמים, חייבים לספק יחידות לדב"י. מספר היחידות מותנה ביכולת המיקוח של הצדדים ובמרכיבים השונים של האתר, כגון עלות הקרקע ואפשרויות המימון (Cullingworth, and Nadin, 2003). שיעור יחידות הדיור עשוי להגיע ל-20% ועד ל-50% מכלל היחידות הנבנות (אושר, 2006). הדירות הנבנות עבור דב"י הן ברובן לשכירות ציבורית, מתחזקות ומנוהלות על ידי אגודות הדיור. פעמים רבות בוחר היזם באגודת דיור איתה הוא מעוניין לעבוד ויוצר עימה קשר עוד קודם לחתימת ההסכם (Monk et al. 2005).
 בבריטניה, כמו בארה"ב, בניית יחידות הדב"י באתר עצמו (on-site) היא הבחירה המועדפת לתרומת היזם. גם בבריטניה ניתנת האפשרות לבניה של דירות במקום אחר, שאינו באתר (off-site) או פיצוי כספי לסיוע במימון פרויקטים לאספקת דב"י (in-lieu או Commuted Payment).

איור 5.3: גמר בנייה של דב"י בבריטניה ושל דירות שנבנו במסגרת סעיף S106
Figure 5.3: Completion of all Affordable Housing and Affordable Housing Constructed Pursuant to S106 in the UK

Figure 1 All affordable completions and S106 completions



Monk 2006, pg. 4

כאמור, מרבית הדירות הנבנות תחת הסדר זה הן לשכירות חברתית. 4-11% מיחידות המגורים נבנות לצורך שותפות בבעלות (Shared Ownership). מיעוטן נבנה לשכירות במחיר שוק ומעט

מהן, בדרך כלל דיור הנבנה ללא מענקים, נבנה לרכישה במחיר מוזל, עבור בעלי מקצועות מפתח בשירות הציבורי, כגון מורים, אחיות ושוטרים. הסדר לחיוב היזמים לבניית דב"י תופס תאוצה. מספר אישורי הבניה לדב"י באמצעות סעיף 106, גדל ב-60% בשנת 1999-2000 וחל גידול של 35% בסיום בניה לדב"י (Monk et al. 2005). חלקן של דירות אלו, בשיעור ובמספרים מוחלטים, מכלל דירות הדיור הציבורי, עולה כל שנה (ראה תרשים 5.1).

באמצע העשור הראשון למאה ה-21, ההסדר אחראי לאספקה של למעלה ממחצית יחידות הדיור שבהישג יד בבריטניה. בשנים 2004-2005 סיפק ההסדר 18,000 יח"ד, כ-12% מסה"כ הדיור שנבנה באותן השנים, 155,000 יח"ד. מרבית היחידות הדיור שנבנו במסגרת ההסדר מרוכזות בלונדון ובדרום-מזרח בריטניה (Monk et al. 2006).

קריאה במסמכי המדיניות בבריטניה מלמדת, כי להסדר הנדון נועד מקום חשוב באספקת דב"י, בעיקר בלונדון ובדרום מזרח בריטניה, שם ערכי הקרקע גבוהים במיוחד. מן הנתונים מדווחים Monk ועמיתיה על עליה קבועה של השלמת בנייה לדב"י בסיוע (Section 106 Monk et al.) (2006).

הערכה

דומה כי בבריטניה, ההסדר תופס מעמד וחזקה במציאות התכנונית. מדי שנה נוספות יחידות דיור נוספות לסקטור החברתי. הדירות מועברות לסקטור החברתי לצמיחות ובהסכמים נלקחות בחשבון אוכלוסיות נוספות, להן מבקשת הממשלה פיתרון לדיור. ולמרות היתרונות, מובאות מספר סוגיות המצביעות על כך שהתהליך גם אם נושא פירות עודו בהתהוות ונותרו מרכיבים המעוררים חששות לגביו:

חששות לגבי תהליך עירוב האוכלוסייה

חשש היזמים כי דיירי הדיור המוזל ינהגו בצורה לא חברתית וישפיעו על האטרקטיביות של הדירות השכונות, אותם משווק היזם במחיר השוק. קיים חשש שדיירי הדב"י לא יוכלו לשאת בהוצאות התחזוקה, ואכן, במאמר עדויות לכך שעלות התחזוקה גבוהות יותר, כשהדיור החברתי הוא חלק מאתר במחירי שוק (Monk et al. 2005).

סוגיית הקרקע : מנגנון לאספקת דיור או אספקת קרקע

סוגיית הקרקע מהווה מרכיב חשוב בדיון על התוכנית. הביקורת טוענת, כי לעיתים לא ברור האם מטרת המנגנון היא אספקת דיור או אספקת קרקע. עלות הקרקע מהווה מרכיב מרכזי במחיר הדירות הסופי, ומכאן, ביכולת לאספקת דב"י. סעיף 106 נתפס כדרך להבטיח קרקע ולגבור על החסר בעלויות המימון. אספקת דיור ללא סעיף 106, דרך אגודות הדיור נתקל בקשיים, בעיקר, עקב עלות הקרקע והתחרות ביזמים פרטיים על קרקעות פנויות. אגודות שנסמכו על קרקעות ציבוריות מוצאות שאלה הולכות ונעלמות; שטחים חומים, שמחיר הקרקע שלהם נמוך יותר והם זוכים להעדפת המדיניות, יקרים להכשרה ורובם גדולים מידי. במחקרם של Monk ושותפיו, 80% מאגודות הדיור הצביעו על עלות הקרקע כמכשול עיקרי לאספקת הדיור. סעיף 106, אמור היה להעביר אל היזם חלק מעלויות הקרקע ולהפחית את הדרישה למענק. בפועל, במקרים רבים מחיר

הקרקע לאתר במסגרת סעיף 106, יקרה מזו שבאתר הנבנה על ידי אגודת הדיור ללא-סעיף 106 ואגודות הדיור לא תמיד מוצאות מקור מימון נוסף. כך יוצא שתרומת היזם היא בכיסוי הפרשי עלות הקרקע ואין בה די לכסות את עלות הכוללת. בשנים 2002/03, 82% מהדירות שנבנו תחת סעיף 106, נסמכו על סובסידיה ציבורית נוספת.

טבלה 5.1 - השוואה היפותטית להדגמת הקשר בין סעיף 106 למענקים לדיור חברתי (SHG)

Table 5.1: Hypothetical Demonstration of the Relationship between S106 and Social Housing Grants

סעיף 106 (%)	ללא-ס. 106 (%)	
10	30	עלות הקרקע מתוך הסכום הכולל
30	40	מענק לדיור חברתי (SHG)
30	30	מימון פרטי
30	0	תרומת היזם
100	100	סכום העלות הכולל

מתוך: Monk et al. 2005

לטענת הכותבים Monk et al., הגדלת התלות בסעיף 106 כמספק קרקע מסוכנת, במקרה של שינוי מגמות בכלכלה. לפיכך הם ממליצים לשחרר אדמות לבניה ולאפשר בניה ללא-סעיף 106 (Monk et al. 2005).

תהליך המשא ומתן

מסמך מדיניות הממשל המרכזי משנת 1998 משתמש בלשון של אספקה מרצון בדרך של משא ומתן, אולם הדרישה אינה מותנית ברצון. יזמים הבונים מעל לגודל מסוים נדרשים לספק דיור בהישג יד. יזם שאינו מוכן לכך מסתכן בכך שאישור הבניה ידחה. עדיין, היקף הבניה מהסדרת התכנון, תלוי ביכולת המיקוח של הרשויות (Cullingworth, and Nadin, 2003).

תהליך המשא ומתן ומחסור בהנחיות ברורות מהממשלה מהווים מקור לבעיות וביקורת. 70% מהנשאלים במחקרם של Monk et al., דיווחו על קשיים במשא ומתן, למשל: חוסר ניסיון הצדדים בניהול מו"מ המאריך את התהליך; לעיתים, היזמים שוכרים יועצים לניהול המשא ומתן ונוצר חוסר איזון בין הצדדים; בפעמים אחרות, המשא ומתן נערך מאוחר מידי בתהליך התכנון לאחר שהחלטות רבות כבר הוחלטו. חוסר בהנחיות ברורות בכל הקשור לעריכת ההסכם שמתוקף סעיף 106 מעכב את כתיבת ההסכמים ואת ביצוע הפרויקט. עם זאת, עם הזמן ניכרת הבנה טובה יותר של אנשי הרשויות ויתר הנוגעים בדבר לדרישות התהליך בהתאם לסעיף. הראיונות במחקרם Monk ושותפיו אישרו את ממצאיו של מחקר קודם כי המשא ומתן למימון או בניה של שירותים שאינם דיור, כגון תרומה לחינוך, לקהילה, לבניית כבישים ומתקנים, הוא מהיר וקל יותר להשגה (Monk et al. 2005).

לצד הרצון להפיק את המירב מהמנגנון ומשום שמדובר בהישגים הנובעים ממיקוח, יש להישמר שלא לנצל יתר על המידה את המנגנון. המדיניות הכללית לחיוב יזמים מתכנן מתייחסת בעיקר להתחייבויות לבניית תשתיות תומכות. המסמך מורה כי על חיובים להיות הכרחיים, רלוונטיים

לתכנון או קשורים ישירות אליו (מתוך Cullingworth, and Nadin, 2003). על הכלל להיות מיושם גם במקרה של דב"י ואין להעמיס על יזם אחד מעבר ליכולתו.

במחקר מאוחר יותר של Monk ועמיתיה התברר, כי התוצר בשטח אינו תמיד דומה להסכם הראשוני, קשה לעיתים, לצפות את צרכיהם ופעולתם של הנוגעים בדבר ויתרה מזו חסר מידע, דבר המעיד על העדר בקרה ואכיפה (Monk et al. 2006).

במסמך שהוציא המשרד לסגן ראש הממשלה בקיץ 2006, ישנה קריאה להסדרת השימוש ב-Section-106. אמנם, משא ומתן לחיוב היזם הוא כלי חשוב למימון ואספקת תשתיות ודב"י, אולם, התהליך כיום מסובך ואחראי לעיכוב בפיתוח. קיים שוני בין הרשויות והישגיהן, אי לכך, הממשלה מתכוונת להוציא חוזר להסדרת תהליך המשא ומתן (Brown and Prescott, 2006).

5.2.1.3 סיכום והשוואה בין ארה"ב ובריטניה

ההסדר של 'דיור מכיל' מקובל הן בארה"ב והן בבריטניה ומטרתו דומות בשתי המדינות. עם זאת קיימים הבדלים בן שני צידי האוקיאנוס והעיקרי בהם הוא עתיד הדירות: למרות הניסיון הבעייתי של ההסדרים המבטיחים דיור בשכירות מוזלת לזמן מוגבל, בארה"ב, הדירות הנוצרות מהסכם זה הן מועברות לתקופה מוגבלת (לעיתים ארוכה, עד 40 שנה). בבריטניה, הדירות מועברות לידי אגודות הדיור (על פי רוב), לעיתים תוך התקשרות מוקדמת של היזם עם האגודות טרם הבניה. ההתקשרות יכולה לאפשר לאגודות לבקש דרישות ספציפיות עבור הקהל אותו היא משרתת. כאמור, במסגרת הפרויקטים שבבריטניה, נבנות דירות המיועדות גם לרכישה הדרגתית ולרכישה מוזלת.

הבדל נוסף הוא בגישה למימון יחידות הדיור. אספקת הדיור אינה מנותקת מעלות היחידה ובאחריות לה. בבריטניה מטושטשת לעיתים המטרה ואין זה ברור האם המנגנון נועד לאספקת דיור או לאספקת קרקע. מחירי הקרקע בלונדון ובערים הצפופות, יקר מאוד ומהווים חלק נכבד מעלויות הבניה, כך הדבר גם בניו-יורק ובמטרופולינים בארה"ב. בעוד שהמנגנון בבריטניה יוצא מנקודת הנחה כי יהיה צורך בסובסידיה נוספת, המנגנון בארצות הברית, נותן דעתו כי יש לפצות ולסייע ליזם לא בתשלום כי אם בדרכים אחרות, בכדי לאזן את כובד העלויות. הדבר נעשה באמצעות הטבות תכנוניות בכלי התכנון שפירושו, הטבה כספית (לדוגמא, הגדלת האפשרות לבניית יחידות נוספות במחיר השוק) או בהקלה בתשלומי חיובים הקשורים לבניה. עדיין, גם בארה"ב, במרבית המקרים יש צורך בסבסוד נוסף (Schwartz, 2006; Policy Link, 2006). ניצול נכון של המנגנון יש בו להביא לבניית דב"י חדש ועל עלויות הקרקע ובניה יש לדאוג לפיצוי היזם. מתוך הכתיבה על הנעשה בארצות הברית, בכל מנגנון הוכח כי הוא יעיל יותר עם כל הצדדים נהנים מן ההסדר, וכי יש לבחון ולהטמיע מנגנון פיצוי בהסדרים בעתיד.

בטבלה 5.2 שלהלן מסוכמות נקודות הדמיון והשוני בהפעלת ההסדר של 'דיור מכיל' בשתי המדינות שנסקרו.

טבלה 5.2: 'דיור מכיל' בבריטניה ובארה"ב בראשית שנות האלפיים
 Table 5.2: 'Inclusionary Housing' in Great Britain and the USA,
 at the Beginning of the Millennium

ארה"ב	בריטניה	
החייב קיים במדינות מועטות ובכל מדינה מצב שונה: בחלקן הסכמים בתוקף חוק ובאחרות, מבחירה	Section 106 מנגנון המעוגן בחוק, מספר יחידות הדיור הוא פרי משאן מתן	חיוב או בחירה
המקובל 10-30 שנה, משתנה מאזור לאזור. לעיתים, שמירה על הישג היד גם לאחר תקופת ההתחייבות, מתוקף ההסכמים	המלאי הדירות מועבר לצמיתות לניהול אגודות דיור	הבטחת הדירות ושמירה על דב"י לאורך זמן
חשש מהחלשות זכויות בעל הקרקע בנכס. עליה בערך הנכס היא רווח של הבעלים לו	עליה בערך הנכסים נובעת גם מהשקעה ציבורית, על כן, יש לשתף את הציבור בה	תפיסת ההנאה מן הקניין
מקובל שיעור של 10-25% מבניה חדשה יבנה לדב"י; בחידוש עירוני שיעור של 15%	ע"פ Circular 9/98: כל אתר מעל 25 יח"ד ומעל 4 דונם, מחויב בדב"י (בלונדון: 15 יח"ד ומעל ל-2 דונם); מספר היח"ד שיבנו, נתון למשא ומתן	שיעור האספקה
עד סוף שנות ה-90, עיקר המנגנון הוא בבניה בפרוורים אמידים; בשנים האחרונות, גם במרכזי הערים.	עיקר המנגנון הוא בבניה בערים הצפופות שם הקרקע יקרה (לונדון ומזרח בריטניה)	היכן מיושם ההסדר
עבור מעוטי הכנסה (50-80% מחציון ההכנסה המקומי) ומיעוטים	מרבית הדיור למעוטי הכנסה, חלקו לסיוע לבעלות (Shared Ownership), דירות ללא סבסוד נוסף הן בעבור עובדים במקצועות מפתח לקהילה.	בעבור מי?
העדפה לבניה באתר היזם. יש אופציה לבניה באתר אחר או מימון לסיוע לפרויקט דב"י	העדפה לבניה באתר היזם. יש אופציה לבניה באתר אחר או מימון לסיוע לפרויקט דב"י	מקום מימוש בניית הדב"י
כוונה לפיצוי היזם במנגנון התכנוני. פעמים רבות, יש צורך בסבסוד נוסף	שימוש מובנה בסובסידיות נוספות	סובסידיה נוספת
קושי במשא ומתן: ההישגים תלויים בכישורי הצדדים בניהולו	קושי במשא ומתן: ההישגים תלויים בכישורי הצדדים בניהולו	משא ומתן

הבדל תרבותי

קיים הבדל בגישה הבסיסית בין אירופה וארצות הברית הנוגע לזכויות הפרט. בארה"ב, המיקוד הוא על זכויות בנכס והפחתת אי הודאות התכנונית. הכתיבה בארה"ב מתייחסת לחשש מהתערבות והחלשות זכויות בעל הקרקע בנכס (property rights) לאורך זמן. מנגד, אם אחיזתו בזכויות נשמרת, נטען כי בעל הקרקע ייהנה מכל הרווח מנובע מהעלייה בערך הקרקע. באירופה, מקובלת הטענה כי עליה בערך, היא על פי רוב משום ההשקעה הציבורית ואי לכך, ההשבחה מתכונן צריכה להבטיח כי חלק מערך הקרקע יובטח לטובת בציבור (Cullingworth, and Nadin, 1998; Clavita and Grimes, 2003).

חיוב יזמים מול משא ומתן עמם

שאלה חשובה בהקשר להסדר הנדון היא, האם יש לחייב ולקבוע תג מחיר ומפתח לחיוב היזמים, או שמא, יש להשאיר את הכל למשא ומתן. חוקרים שבחנו את ההסדר בארה"ב טוענים, כי חיוב

היזם בחוק הוליד יחידות דיור, בעוד המלצה לאספקת דיור לא הניבה כמעט דבר. מאידך, המשא ומתן עצמו (גם אם יתקיים בתוקף חוק) מקנה לרשויות את הגמישות לבחון דברים לגופם, על פי יכולת היזם, תנאי האתר וצרכי המקום היחודיים. החוק הוא שמחזק את הממשל המקומי ויכולתו לענות לצרכי הציבור המקומי. החוקרים קוראים לשכלול ההסדר ומיסודו, כדי לחזק את הגופים המקומיים ביכולת המיקוח שלהם, ואת הממשל המקומי מול כוחות היזמים והפוליטיקה, וכדי להבטיח את השפעתו הרחבה של ההסדר לאספקת דיור במחיר הוגן ובהישג יד (אינגבר, 2006 מתוך Katz et al. 2003). למרות הקשיים וחוסר האיזון במשא ומתן העולים מהנסיון הבריטי (Monk et al. 2005), סביר להניח שעם הזמן יוצרו דפוסים ויבנו יכולות לניתוח הוגן של הדרישות מן היזמים ולהשגתן.

בעיה עיקרית במנגנון היא חוסר היכולת לתכנן לטווח ארוך. אמנם, כאשר קיימת תוכנית הצופה את הדרישה לדיור כפי שהמדיניות הבריטית דורשת, או קיים תיאום בין אזורי בנושא הדב"י, ניתן טוב יותר לבחון את העמידה בצרכים. עדיין, חוסר היכולת לתכנן היכן ומתי, מקשים ובעיקר לתכנן קהילה מאוזנת. היות ההסדר מופעל על ידי הממשל המקומי הוא מיתרונותיה של השיטה, ובמידה ויהיה חלק ממדיניות כוללת, אזי תהיה לו השפעה רבה יותר.

צורך במחקר נוסף

סוגיות רבות זקוקות להבהרה ולמחקר נוסף, ביניהן: תחזוקת הדב"י לאורך זמן, עמידתם של משקי הבית בעלויות הניהול והתחזוקה של דיור באתר יקר יחסית, המתנהל על פי חוקי השוק, חשש היזמים לירידה בערכי הדירות האחרות, ובמיוחד: מה יקרה לדב"י לאחר תום התקופה המוגבלת לה התחייב היזם לשמירה על שכר דירה נמוך. בנוסף לכך חשוב מחקר מעמיק לבדיקת הנחת היסוד של הסדר 'הדיור המכיל': האם במקומות בהם מומש, קודם היעד המרכזי של חילוץ משפחות מעוטות הכנסה ממעגל העוני. הדיון בנושא חשוב זה נמצא מעבר ליעדיה של עבודה זו.

סיכום חלק שני

בחלקה השני של עבודה זו, המורכב מפרקים 3, 4, ו-5, ערכנו סקירה וניתוח של הסדרים לתמיכה ציבורית באספקת דיור בהישג יד - דב"י. עבור כל הסדר, ובמגבלות הידע שנמצא במקורות זמינים (בעברית ובאנגלית), למדנו על:

- מהות ההסדר, הזכאות לו והיקפו;
 - תמורות שחלו בהסדר בעשורים האחרונים (לגבי הסדרים ותיקים) ובשנים האחרונות.
 - דיווחים ומחקרים שהתייחסו להערכת התכנית.
- לימוד אקסטנסיבי זה של הספרות המדעית-מקצועית הרלבנטית קידם את הידע בשלושה מובנים:
- א. איפשר מיפוי של ההסדרים העיקריים לאספקת דב"י, המקובלים במדינות המערב;
 - ב. איפשר הערכה כללית של אותם הסדרים עיקריים, לפי קריטריונים נבחרים, כלהלן:
 - מענה למעוטי ההכנסה** - האם ההסדר מספק פתרון למצוקת הדיור של העניים ביותר במשאבים.
 - ביטחון החזקה לטווח ארוך** - האם ההסדר מציע תשובה ארוכת טווח לצרכי הדיור של משק הבית, תשובה שמקלה על תחושות ארעיות וחוסר ביטחון ומפנה את הזכאי להשקעה בעתידו.
 - הרחבת הזדמנויות** - האם הסדר הדיור חושף את הזכאי להזדמנויות היוצרות סיכוי להיחלצות מעוני (כגון בחינוך, תעסוקה וכיו"ב). בכלל זה, קידום דיור **מעורב הכנסה או מגוון חברתי** (mixed-income/ social mix) המקובלים כיום כדרך תכנונית המקדמת ערכים אלו.
 - ג. **עלות ההסדר** – עלות כספית לקופה הציבורית.
 - ישימות** – הערכה של בציעות ההסדר, על-פי מידת מורכבותו וסיכוייו לזכות בתמיכה פוליטית וציבורית.
- ג. איפשר לזהות הסדרים חדשניים, שעדיין לא קיימים (או כמעט לא קיימים) בישראל, כבסיס לבירור האפשרות ליישם בארץ.

מיפוי והערכה של הסדרים מקובלים לאספקת דב"י

בבסיס המיפוי²⁵ עומדת חלוקה מקובלת של הסדרים לתמיכה ציבורית באספקת דיור: מצד אחד, הסדרים התומכים בצד ההיצע, היינו, בהגדלת המלאי של דירות שמיועדות להשכרה בשכר דירה נמוך יחסית או למכירה במחירים המתאימים לבעלי הכנסות נמוכות; מצד שני, הסדרים התומכים בצד הביקוש, היינו, סיוע ציבורי למשקי בית, המאפשר להם לרכוש/לשכור קורת גג שנחשבת לסבירה.

²⁵ פרק זה נכתב לסיכום הדברים ומשום כך נכתב כדיווח ולא בהתאם לכללי הכתיבה האקדמיים, המקורות מצויים בסעיפים הרלוונטים בגוף העבודה.

איור 5.4: מיפוי מגוון ההסדרים לאספקת דב"י
Figure 5.4: Mapping the Range of Arrangements to Facilitate Affordable Housing

(ב) סיוע ציבורי לזכאי – תמיכה בצד הביקוש	(א) סיוע ליצרני דב"י - תמיכה בצד ההיצע
<p>סובסידיות לצרכני הדב"י</p> <p>סבסוד הזכאים לקראת רכישה סבסוד השכירות לזכאים תמיכה בהסדרי ביניים בין שכירות לבעלות</p>	<p>תמיכה ציבורית - סובסידיות לבנייה/רכישה של דב"י</p> <p>דיור ציבורי/ חברתי בניהול רשויות ממלכתיות ומקומיות בניהול חברות ללא כוונת רווח סבסוד יזמים הבונים דב"י לשכירות מוזלת סבסוד ישיר – הלוואות ליזמים סבסוד עקיף – הנחות או זיכוי ממס</p> <p>הסדרים רגולאטורים</p> <p>רגולציה פיננסית למימון דב"י רגולציה בתכנון</p>

א. הסדרים התומכים בצד ההיצע

דיור ציבורי/חברתי

במדינות המערב כולן, קיים דיור ציבורי/חברתי. זהו ההסדר הוותיק ביותר, שראשיתו במפעלי פילנתרופים במאה הי"ח. ממשלות ורשויות מקומיות במדינות המערב תמכו בדיור ציבורי לאורך כל המאה העשרים, במידות שונות מאד של אינטנסיביות. מדובר בדיור שבעלות רשויות ציבוריות בדרך כלל, או כפי שהדבר בהולנד ובהדרגה גם במדינות אחרות, בבעלות עמותות לדיור. הדיור הציבורי מושכר במחירים שמתחת לשכירות השוק למשקי בית מעוטי הכנסה. תוספת מלאי הדיור הציבורי מקורו, על פי רוב, בתמיכת הרשויות בבנייה חדשה של יחידות דיור זולות, ורק לעיתים בדרך של רכישה ציבורית של דיור ותיק והעמדתו לרשות זכאים בשכר דירה מסובסד. בארה"ב היקף השיכון הציבורי קטן מאד (כ-3%) ופונה למעוטי המשאבים, הנזקקים ביותר, בעוד שבהולנד ובבריטניה, הסקטור החברתי לדיור גדול הרבה יותר (35% וכ-30% ממלאי הדיור בהתאמה²⁶). במדינות בהן הסקטור הציבורי היה גדול וכלל אוכלוסייה רחבה יותר של אזרחי המדינה, קיימת מגמה בעשורים האחרונים, של הקטנת הסקטור ומכירת דיור בעיקר לדייריו. מגמה זו מבקשת יצירתו של סקטור קטן בעל מלאי דיור יציב ומעודכן עבור מעוטי ההכנסה, ולפיכך, בכל המדינות שסקרנו הונהגה מדיניות המכוונת לבניה ושמירה של מלאי דיור ציבורי/חברתי.

הסדר הדיור ציבורי/חברתי נותן את **המענה המיטבי למעוטי ההכנסה**, תוך הבטחת **ביטחון החזקה לטווח ארוך** על בסיס זכאות, הנקבעת בדרך כלל על סמך מבחן הכנסות של משק הבית. אלה יתרונותיו החשובים של הדיור הציבורי, אשר בשלהם כל מדינות המערב ממשיכות לקיים אותו. חסרון משמעותי של הסדר זה הוא ריכוזי עוני בדיור הציבורי **המונעים חשיפה להזדמנויות**, הקיימות באזורים אחרים בעיר. בעיה מרכזית נוספת בהסדר זה היא **עלות הבנייה**, הניהול

²⁶ על פי נתוני UEPC Housing Statistics, 2005

ואחזקת מלאי הדיור, שעושה הסדר זה ליקר ביותר מבין ההסדרים. **ישימות** - חוסר יכולתן של ממשלות להתמודד עם הבנייה והניהול וכישלון מתחמי הדיור הציבורי הביאו אותן להמעט בשימוש בפיתרון זה שבשנים האחרונות נחשב **לפחות ישים מכולם**.

סבסוד בנייה להשכרה על-ידי יזמים פרטיים

דרך ותיקה נוספת ליצירת היצע דב"י, היא על ידי סבסוד יזמים פרטיים, אשר בתמורה לסיוע הממשלתי לבניה או רכישה של דיור, מתחייבים להשכיר יחידות דיור אלה לזכאים בתנאים מוסכמים ולמשך זמן קבוע מראש. הסדר זה מאפשר עירוב הסקטור הפרטי לשם בניה ותחזוקה של מלאי דב"י.

הגם ששיטה זו הוכחה כיעילה להנעת המשק וליצירת מלאי דב"י (על פי הניסיון הגרמני) ובעלת פוטנציאל **ישימות** בטווח הקצר, הניסיון לאורך זמן, בגרמניה ובארה"ב, מוכיח כי השיטה בעייתית וכי יעילותה **ועלותה הכוללת** הן פרי גורמים רבים שאינם ידועים מראש, בעיקר, השתנות שוק ההון ושוק הנדל"ן לאורך התקופה. התוצאה היא חוסר יכולת לתכנן את המלאי הדרוש לטווח ארוך: חוסר ודאות לגבי העלות ולגבי אורך התקופה בה יישארו הדירות זמינות כדב"י. כך, אבדן של אלפי דירות מ מלאי הדב"י לקראת סוף שנות השמונים בגרמניה, שינה דרמטית את גודלו של הסקטור החברתי וכיום הוא מהסקטורים הקטנים באירופה (5-6% ע"פ Stephens et al. 2003).

באשר להבטחת חזקת הזכאי על הדירה לטווח ארוך, ההסדר בעייתי משום שהתחייבות היזם אינה מתייחסת לצורכי הדיירים. ההסדר נותן מענה חלקי בלבד **להרחבת הזדמנויות** ומעבר לחוסר הביטחון בחזקה, לא הוסדרו בו מטרות חברתיות נוספות. בדרך כלל, עירוב אוכלוסין אינו חלק ממטרותיו של ההסדר הנדון.

סבסוד עקיף - זיכוי ממס ליזמים פרטיים הבונים דיור

הסדרי הסבסוד העקיף הם שיכלול להסדרי סבסוד היזמים. במנגנונים אלה אין המדינה משקיעה הון אלא מפחיתה את התקבולים העתידיים שלה ופורסת את השתתפותה על פני שנים רבות. סקירתנו התמקדה במיוחד ב-LIHTC, הסדר אמריקאי שראשיתו כחלק מרפורמת מס מקיפה בשנת 1986. בהסדר זה, המדינה מעניקה למשקיע זיכוי ממס בשיעור שיש בו להתחרות עם השקעות בשוק ההון, בתמורה להתחייבותו להקצות חלק מסויים מדירות חדשות שהוא בונה להשכרה לזכאים, בשכירות מוזלת למשך תקופה שנקבעה מראש. רוב הדירות בפרויקטים אלה מיועדות להשכרה (או מכירה) בשוק הפרטי, ומיעוטן מיועד להוות דב"י. היזם גם בונה וגם מנהל את מלאי הדיור שנבנה, ובכלל זה, יחידות הדב"י.

הניסיון האמריקני מלמד שמדובר בהסדר **ישים**: הוא פופולארי בקרב הרשויות, יזמי הבנייה, הסקטור הפרטי, והציבור הרחב. אמנם, קיים קושי לאמוד את **עלות ההסדר** הכוללת לקופה הציבורית, אך ידוע כי העלות לקופת המדינה מצטמצמת, משהוכחה כדאיות ההשקעה בהסדר עבור הסקטור הפרטי.

לעומת זאת, יש מידע ברור שההסדר הנדון אינו נותן **מענה למעוטי ההכנסה** העניים ביותר, כי תוכנן מראש עבור בעלי הכנסה מעטה אך לא נמוכה מאד (60%-50% מחציון ההכנסה ולא לבעלי

הכנסה הפחותה מ-30%). היות וההסדר מיושם בעיקר עבור מתחמים מעורבי הכנסה, נמנע היזם מלשכן בו זכאים חלשים מאוד. חסרון בולט נוסף של תכניות אלה הוא משך הזמן המוגבל שבו היזם מתחייב להשכיר בשכר דירה נמוך, מה שאינו מאפשר ביטחון בחזקה לזמן ארוך. היתרון הבולט של הסדר זה הינו **הרחבת ההזדמנויות** בהסדר זה הקטינה הממשלה את המשתנים שאינם בשליטתה של מי שזוכים בדירות במסגרתו, וזאת מעצם מגוריהם בשכונות שבהן ריכוז נמוך של עניים, ובדרך כלל, שירותים חברתיים ברמה סבירה ואף טובה.

רגולציה תכנונית: 'דיוור מכיל' – עידוד/חיוב יזמים לבניית דב"י

'דיוור מכיל' הוא הסכם רגולטורי, המחייב או מעודד, יזמי בנייה פרטיים לבניית דב"י, כחלק מתהליך אישור התכנון. על פי ההסדר היזם מתחייב להעמיד מספר מסויים של דירות להשכרה בשכר דיוור מוזל למשך תקופה מוגדרת מראש. לעיתים, זוכה היזם בתמורה להקלות, כמו אחוזי בנייה נוספים ו/או האצת התהליך. תחילת ההסדר, בשלהי שנות השישים בארה"ב (קליפורניה וניו-ג'רזי) כדרך לפתיחת הפרוורים למעוטי ההכנסה ולמיעוטים. כיום, ההסדר אינו פדראלי ומוגבל למספר מועט מדינות שהנהיגו אותו. בבריטניה הוסדר מנגנון (Section 106) המחייב הקצאת שיעור מסוים של דירות בשכירות מוזלת, מבין הדירות החדשות בכל פרויקט מעל גודל מסויים, והוכח כיעיל בעיקר באזורים בהם ערכי הקרקע גבוהים (בלונדון ובערים המרכזיות). בשונה מההסדר בארה"ב בבריטניה, בתום התקופה שנקבעה מראש, הדירות אינן חוזרות ליזם אלא מועברות לצמיתות לרשותן של אגודות דיוור. חלק מהן נמכרות מאוחר יותר לזכאים "בעלי מקצועות נדרשים" בתנאים נוחים ובעלות מוזלת, והיתרה נשארת במלאי הדב"י של אגודת הדיוור.

המנגנון מאפשר יצירת יחידות דב"י באזורי מגורים טובים ומבוקשים בהשקעה תקציבית מינימאלית של הממשל, ולפיכך, יש לו יתרון בולט בצורת **עלות מינימלית** לקופה הציבורית. יתרון חשוב מאד נוסף הינו קידום מגוון האוכלוסין ועירוב ההכנסה ההסדר מאפשר למעוטי ההכנסה כניסה לשכונות אמידות יותר ו**הרחבה של ההזדמנויות** העומדות לבחירתו של משק הבית. אולם בארה"ב, אין ההסדר נותן **מענה למעוטי ההכנסה**, לאוכלוסיה החלשה של הנוקדים ביותר. בבריטניה ניתן מענה טוב יותר **למעוטי ההכנסה**, הן מפני שבחלק מן המקומות לשכת הרווחה המקומית היא שקובעת מי יגור בדירות שהקצה היזם, והן מכיוון שלאחר תום החוזה עם היזם הדיוור מועבר לצמיתות למלאי הדב"י של אגודות הדיוור. מכאן שרק בבריטניה מובטחת **חזקה לטווח ארוך**. **ישימותו** של ההסדר הוכחה, אם כי לא בלי בעיות, והסדר זה מספק נתח נכבד מן הדב"י הנבנה כיום והוא תופס מקום חשוב בשיח האזרחי כמו גם בשיח המתכננים.

ב. הסדרים התומכים בצד הביקוש

מענקים לסיוע בשכירת דיוור

מנגנון לסיוע לשכירות בתשלום שכר דירה למשק בית שנמצא זכאי על-פי קריטריונים שקובעת הרשות הציבורית. ההסדר מקובל בכל מדינות המערב משלהי שנות השבעים, ובכולן זהו מענק **ייעודי**, שמטרתו לסייע למשק הבית הזכאי להשלים את הפער בין המחיר אותו משק הבית מסוגל לשלם לבין מחיר השכירות בשוק. בארה"ב, בה הדיוור הציבורי מיועד לעניים בלבד ומבודד אותם משאר החברה, המנגנון של סיוע בשכר דירה מיועד הן לתמוך בזכאים והן לאפשר להם לבחור דיוור

באזורים בעלי שירותים משופרים וריכוז עוני נמוך. בבריטניה ובהולנד, בעלות סקטור חברתי גדול בו שכר הדירה בדיור החברתי קבוע ונמוך במעט או קרוב למחיר השוק, מענקי הדיור משמשים בנוסף, גם כהשלמה למחיר הדיור החברתי. היקף הזכאים לסיוע כולל כמחצית מכלל השוכרים בבריטניה וכשליש מכלל השוכרים בהולנד. בארה"ב רק כ-10% מהזכאים לסיוע זוכים לו, משום שתקציב מענקי הסיוע לשכירות קבוע ומוגבל. בבריטניה ובהולנד, לעומת זאת, כל מי שנמצא זכאי אכן זוכה לסיוע.

ההסדר **ישים**, ותעיד על כך שכיחותו בכל המדינות. ההסדר מקובל כמספק **מענה למעוטי ההכנסה**: הוא מאפשר למשק הבית החלש הוא להיטיב את תנאי הדיור שלו ולהיכנס לשכונות איכותיות טובות יותר משהיה יכול להרשות לעצמו ללא המענק, ובכך יש גם תרומה חשובה ליצירתן של שכונות בעלות אוכלוסייה מעורבת ו**להרחבת ההזדמנויות** העומדות לבחירתם של בני משק הבית. עם זאת, בארה"ב נטען כי משקי הבית החלשים ביותר מתקשים במימוש הזכאות, ובעיקר, במציאת בעל בית שיסכים להשכיר. אשר **לביטחון בחזקה לטווח ארוך**, מחד, הסיוע ניתן רק לתקופת הזכאות ואין צבירה של זכויות בנכס, מאידך, משום שהשוכרים פונים בדרך כלל לאזורים בהם השכירות אינה יקרה מאוד קיים סיכוי שעם התחזקות משק הבית ועזיבתו את התוכנית, הוא עדיין יוכל להמשיך ולממן את דירתו. יתרון נוסף הוא כי משק הבית זוכה לתמיכה ישירה המכוונת לרווחתו והוא הנהנה העיקרי מהסבסוד; ובאותו עניין, להסדר יתרון נוסף בכך **שעלותו** לקופה הציבורית אינה כוללת את עלות ניהול מלאי הדיור, ובזאת מאפשר ההסדר סיוע ליותר זכאים. עם זאת, בבריטניה ובהולנד בהן והזכאות מוענקת כזכות מולדת, עלות התוכנית מהווה נטל תקציבי נכבד. בהולנד ובבריטניה נשמעו טענות כנגד הסדר על שהוא עשוי לעודד את ניצולו ואת הזכאים להימנע מלשחרר עצמם מהתלות בקופה הציבורית. בתנאי וההסדר אינו כרוך בבירוקרטיה מסובכת (בריטניה) וגם אם יש ביקורת לגבי פרטי ההסדר, הוא זוכה בשלוש המדינות לתמיכה רחבה.

'גוויני ביניים' – חזקות שבין שכירות לבעלות על הדיור

הסדרים מגוונים, שמשותף לכולם ניסיון לשפר את מעמד הדייר הזכאי ולאפשר לו תנאי חזקה וביטחון טובים משל שוכר, עם חלק מיתרונות הבעלות וללא הסיכון שבה. בחלקם אלו הסדרים המגדירים חזקה נפרדת שבין בעלות לשכירות ('**השכירות+**'), ובחלקם אלו מנגנונים המאפשרים שותפות בבעלות לקראת העברה בשלבים של הבעלות לזכאי ('**לקראת בעלות**'). מנגנונים כאלה (intermediate tenure) היו, מאז ימי מכירת יחידות הדיור הציבורי לדייריו בשנות השמונים, לכלי חשוב במדיניות הדב"י בבריטניה. הסדרי 'השכירות+', עדיין מוגבלים בהיקפם ומצריכים מחשבה על אופן יישומם, ועל משקלו ותפקידו של הגוף השותף, המתווך בין מחיר השוק למחיר המוזל.

ההסדרים מגוונים במתכונתם ונבנו במיוחד למתן **מענה מגוון למעוטי ההכנסה** העניים ביותר, להעצמתם ולחשיפתם **להזדמנויות ובחירה** בדיור; רבים מן ההסדרים תוכננו כמענה ספציפי עבור צרכי הזכאי. אולם, לא תמיד תוך בניית הון העשוי, לדעת רבים, לקדם את משק הבית ולמתן אי שוויון בחברה. ההסדרים מתוכננים לתת **מענה חברתי** בהעצמת משק הבית ומציאת דיור בעבורו, באיכות טובה יותר ובאזור טוב יותר, תוך מתן דגש על **הביטחון בחזקה לטווח ארוך**. משום שמעורבים בו גופים מתווכים הנושאים בחלק מהעלות והאחריות ומשום שההסדר מותאם

ליכולתו של הדייר, הרי שהעלות למדינה לקופה הציבורית, בעיקר לטווח הארוך, מועטה. **ישימותו** עדיין אינה ברורה. יש סיכוי לתמיכה ציבורית משום שהסדרים אלה מעבירים את התמיכה מהממשלה לגופים המתווכים או לזכאי עצמו.

זיהוי הסדרים חדשניים לאספקת דב"י, העשויים להתאים ליישום בישראל

בנוסף למיפוי ההסדרים הרווחים לאספקת דב"י ולהערכתם ולסקירתם, כוונתנו הייתה לזהות מספר קטן של הסדרים חדשניים, לשם הצגתם למומחים ישראלים, בכדי שאלו יחוו דעתם על המנגנון ועל סיכויי ישימות ההסדר בישראל. בחרנו להתמקד בשלושה מהמנגנונים שעל סמך ההערכה מעלה חשבנו, כי רצוי לברר את הטמעתם בישראל. למרות הצלחתם של שניים מהם והפוטנציאל הטמון בשלישי, לא נעשה עד כה ניסיון להתאמתם למציאות בישראל.

הראשון, הסדר המסייע לצד הצרכן הוא **הסבסוד עקיף - מנגנון זיכוי ממס**; האהדה לה זוכה ההסדר בארה"ב, יכולתו המוכחת להניב בנייה של יחידות דב"י, והצלחתו ביצירת מתחמים מעורבי הכנסה, הביאו אותנו להביאו למומחים לבחון דעתם לגבי הרלוונטיות שלו בישראל. השני, גם הוא לאספקת יחידות דיור, **'דיור מכיל' - עידוד/ חיוב יזמים לבניית דב"י**. יתרונו של ההסדר הנסמך על מנגנון הרגולציה הוא כי הוא מאפשר בניית דב"י בעלות נמוכה כחלק מנטל היזם, הוא מניב יח"ד דב"י במקומות בעלי ערכי קרקע גבוהים והוא זוכה לתמיכה ציבורית ובקרב המומחים בבריטניה ובמדינות אחדות בארה"ב גם כמאפשר לקדם את רעיון עירוב האוכלוסין. למרות ששני הסדרים אלה, בצורה שהם מיושמים בארה"ב וחלקית גם בבריטניה, אינם נותנים מענה לעניים ביותר, החלטנו לבחון את אפשרויות יישומם בישראל. ההסדר השלישי – **'גוויי בנייים' - חזקות שבין שכירות לבעלות על הדיור**. הוא למעשה, קבוצה של הסדרים אשר יש בהם, לדעתנו, אפשרות יצירתית לבנות הסדרים המותאמים לצרכי הזכאי מעוט המשאבים, מעניקים מתוך כוונה להעניק לו את הכוח לעמוד בזכות עצמו לטווח הארוך. למרות שאין ספק כי הרעיונות זקוקים לעיבוד נוסף, נראה לנו חשוב להעלותם בפני מקבלי החלטות ולבחון עמם את אופן וכדאיות יישומם בארץ.

חלק שלישי:
עמדות מומחים מישראל
כלפי סוגיות דב"י



צילום: יעקב ישראל

איור 6.1: קריית יובל, ירושלים
Figure 6.1: Kiryat -Yo'vel, Jerusalem

פרק 6

רקע- מדיניות הדיור בישראל

בפרק זה תוצג סקירה קצרה של מאפיינים מרכזיים במדיניות הדיור בישראל, כרקע לניתוח עמדותיהם של המומחים לדיור, אשר תובאנה בפרק הבא.

כמדינה צעירה, התמודדה ישראל עם בעיות קיומיות, שהכתיבו גם את מדיניות הדיור. דברי בן-גוריון בנאום הרכבת הממשלה (1949), כיוונו למשימות הלאומיות הניצבות בפניה: "אכלוס מהיר ומאוזן של שטחי המדינה" מבטא את המשימה הביטחונית של פיזור האוכלוסין וקביעת יתד בקרקע. משימה כבדה נוספת הייתה קליטתם של עולים רבים: "שקידה של שיכון עולים" תוך "הפניית עולים להתיישבות". משימה שלישית מדברי בן גוריון, נוגעת ליצירת רמת חיים הוגנת; "עקירת נגע הבעיות, הצפיפות והתחלואה במשכנות העוני" (כרמון, 1999). במשך השנים התמקדה המדיניות בשלוש מטרות, המתבססות על המשימות מימי המדינה הראשונים: 1. סיוע לעולים. 2. סיוע לשכבות האוכלוסייה החלשות להגיע לדיור עצמאי אם לרכישה או כסיוע לתשלום השכירות. 3. אכלוס יישובי הפריפריה (נחמני, 2006).

מדיניות הדיור עברה שינויים במהלך השנים. עם התבגרותה של המדינה והתמעטות העלייה, עלה הצורך להתייחסות לאוכלוסיות ותיקות ואחרות. פרויקט שיקום השכונות של שלהי שנות השבעים והשמונים, הוא ביטוי אחד לכך. במקביל לשינוי במטרות השתנה גם אופן ההתערבות, והממשלה עברה, למעט בזמן משבר העלייה של ראשית שנות התשעים, ממדיניות ריכוזית של ייזום, בניה ואכלוס למדיניות שבעיקרה מסדירה, התומכת בעיקר בצד הביקוש.

6.1 הזכות לדיור

הזכות לדיור אינה מעוגנת מפורשות בחוק הישראלי²⁷ (גן-מור, 2008; לו-יון וקלוש, 1994), אך אין עוררין כי החברה רואה בדאגה לדיור זכות ערכית (*a merit good*). על פי תפיסה זו, החברה אמורה לראות בדיור ובמחסה צורך בסיסי שכל אדם ראוי לו, ללא קשר להכנסה²⁸ (Angel, 2000), ואת הזכות לדיור כ"זכות מולדת", בתוקף חוקי המוסר האנושי. על פי נחמני (2006), ערכים של שוויון וערבות הדדית הם בסיס התפישה בישראל. אם אנו מפרשים "זכות מולדת" לדיור, כזכות הניתנת לכל זכאי העומד בדרישות, ואינה מותנית בגובה תקציב קבוע ונתון, הרי שניתן לראות את הדיור בישראל כ"זכות מולדת". כל אזרח בארץ העומד בתנאים שמפרסם משרד הבינוי והשיכון, אמור לקבל סיוע לדיור מן המדינה הגורם המגביל אינו, לכאורה, תקציב אלא מחסור בדירות באזור הביקוש.

²⁷ הזכות לדיור הוכרה כזכות חוקתית המוגנת על ידי חוק יסוד- כבוד האדם וחירותו, בפסיקות של בית המשפט העליון ובהכרת המדינה ואישרורן של אמנות בינלאומיות (גן מור, 2008).

²⁸ יש מבדילים בין merit כשמדובר על זכות ליחיד (או קבוצה) שתרים לחברה וזו דרכה לגמול לו/להם, ובין need – כאשר החברה מחויבת לנוקמים בתוקף חוקי ערכי (אלתרמן, רחל)

תיאורטית, האמירה לעיל נכונה, אולם המציאות שונה. קיים בישראל תקציב מוגבל וקשיח לדיור אשר הצטמצם עד מאוד בעשור האחרון. אי לכך, בד בבד עם העובדה כי כל פונה הנמצא זכאי לסיוע בדיור נענה, הוקשחו תנאי הזכאות וצומצם הסיוע לכל זכאי. בשנת 1996, שינתה ועדת גדיש את דרך הקצאת המשאבים וצמצמה את מספרם של הזכאים לסיוע. המהלך הותיר מעוטי הכנסה רבים ללא מענה לדיור. זכאים נזקקים נותרו ללא פיתרון דיור הולם, משום שאין ביכולתם לעמוד בהשלמת המימון לסיוע הנמוך (גרזון, 2007; נחמני, 2006).

6.2 מאפיינים מרכזיים של מדיניות הדיור בישראל

6.2.1 מעורבות ממשלתית עמוקה

מאפיין עיקרי של שוק הדיור בישראל הוא מעורבותה העמוקה של הממשלה בשוק הדיור במשך רוב שנות קיום המדינה. תפיסה חברתית, המכירה בצורך לסייע, בשילוב של יעדים לאומיים של קליטת עליה ופיזור האוכלוסייה, הביאו למעורבות גבוהה של הממשלה במדיניות הדיור (נחמני, 2006).

הביטוי למעורבות ממשלתית היה, בראש וראשונה, בייזום ובבניה: בעשורים הראשונים, ובעיקר בתקופה שזכתה לכינוי 'התקופה ההרואית', בין השנים 1948-1964, עיקר הסיוע הממשלתי התמקד בבניית דיור ציבורי בעבור העולים. כ-80% מהתחלות הבניה בשנות החמישים היו בבניה ציבורית, על ידי הממשלה או גופים לא ממשלתיים שתמכו ביישוב, כגון הסוכנות היהודית וההסתדרות, ובסבסוד ממשלתי (כרמון, 1999). לקראת סוף שנות השבעים, עברה הממשלה בהדרגה ממעורבות עמוקה בצד ההיצע, בעיקר בבנייה ובאכלוס, למעורבות המתייחסת לצד הביקוש, והסדרת הסבסוד והפיקוח על צד ההיצע. בסוף שנות השמונים ואל המחצית הראשונה של שנות התשעים, נערכה המדינה להתמודדות עם קליטת גל עליה גדול וחזרה ליזום בניה ציבורית כדרך לספק את הדרישה לדיור. במחצית השנייה של שנות התשעים חזרה הממשלה והאטה את הבניה הציבורית (בן שטרית, 2003; Carmon, 2002; לו-יון וקלוש, 1994).

על ביטויים נוספים למעורבות הממשלה מצביעה כרמון בשני סעיפים: האחד, מתייחס למדיניות הקרקעית ואופן הקצאת הקרקעות הנתונה לשליטה של מינהל מקרקעי ישראל, בשם מדינת ישראל. הסעיף השני עוסק בשליטה ממשלתית על המימון לדיור. לטענתה הפיקוח על המימון כלל הסדרת פעילותו של בנק ישראל, ופיקוח על המשכנתאות: הן ההלוואות המוזלות שניתנו לזכאים והן משכנתאות פרטיות. המעורבות נשארה, גם לאחר שניהול המשכנתאות הועבר ממשרד השיכון לניהול הבנקים בשנת 1990 (Carmon, 2002). גורמים נוספים המשפיעים על העלות הסופית של דיור, גם הם מושפעים ישירות ממעורבות המדינה, הם השליטה במחירי חומרי הגלם לבניה, והמיסים וההיטלים העשויים להגיע לכדי שליש ממחיר הדירה (דדון-ישראל, 2000).

ביטוי נוסף של מעורבות המדינה הוא בשילובה של המדינה בהחלטות שבמוקדי כוח. חוק התכנון והבניה (1965) הגביל את המעורבות באשר ליכולתה של המדינה לבנות כראות עיניה. החוק הגדיר את סמכויותיה אך בא בעת, גם הכיר בקיומן: נקבעה היררכיה של ועדות לתכנון ובניה לשם אישור כל תוכנית; ובכל ועדה, החוק הציב נציג בעל השפעה, מן הממשלה (Carmon, 2002).

בן שטרית וצ'מנסקי (2004), בחנו את מדיניות הדיור בשנות התשעים. השניים זיהו, כי הסיוע לעולים והמשכנתאות המסובסדות לאזרחים גרמו ליצירת היצע קשיח ולסחרור מחירים. התוצאה הייתה עליה משמעותית של ההוצאה לדיור, בעיקר, עבור עשירי ההכנסה התחתונים ועלייה מתונה יותר, ככל שעלו ברמת ההכנסה, אל העשירונים הגבוהים יותר. בסיכום דבריהם, עומדים המחברים על כי המעורבות ממשלתית הגבוהה, נתנה את ביטוייה בעליית מחירי הדיור ובעיוותים בשוק. יתרה מכך, הסבסוד העמוק בשוק הדיור ואופן הקצאתו גרמו לפגיעה דווקא בעשירי ההכנסה הנמוכים ביותר.

כרמון רואה בהתערבות כלי יעיל לחיזוק ובניית המשק בשעה של משבר. לטענתה ההתערבות במשק הייתה הכרחית בימי המדינה הראשונים, ושוב, בעיתות משבר כגון מיתן חריף או גל עליה גדול. כאשר רווח מעט, על ההתערבות הציבורית לדעוך ולתת לשוק החופשי לאזן בין הדרישה להיצע (Carmon, 2002).

6.2.2 התמקדות בקליטת עליה

קליטת העלייה הייתה מרכיב מרכזי, משפיע ומעצב, במדיניות הדיור לאורך שנים. המדינה המתהווה שאבה את הצדקת קיומה מהטעון לבית לאומי לעם היהודי, ואי לכך, קליטת יהודי התפוצות הייתה לערך בסיסי בהווייתה. מדינת ישראל הייתה למדינת הגירה למליוני יהודים מכל התפוצות. מאז הקמתה, התמודדה עם גלי עליה גדולים ביחס לאוכלוסייתה, ורבים שהגיעו ארצה חסרי כל. משום כך, במשך שנים רבות, משאבים רבים הופנו לשיכון העולים אשר במשך שנים ארוכות, היוו את מרבית תושבי השיכון הציבורי.

גלי העלייה היו שונים זה מזה. העלייה של שנות החמישים העמידה את היישוב בארץ בפני האתגר של גידול מהיר באוכלוסייה ובהרכבה, שינויים דמוגרפיים ותרבותיים, והצורך לתת מענה לצרכי היסוד של עולים כה רבים שהיו מחוסרי כל. בשלוש השנים הראשונות לעצמאותה, 700 אלף עולים הגיעו והאוכלוסייה הוכפלה. בסה"כ בשנות החמישים הגיעו כמיליון עולים, כמחציתם עקורים וניצולי שואה מאירופה ומחציתם עולים שעלו נטולי כל רכוש, מארצות האיסלם. בשנות השישים נוספו כ-430 אלף עולים בשני גלי עליה שהגיעה מאפריקה ואסיה, ארגנטינה, ומזרח אירופה (הכהן, 2001).

לאחר קליטה מאולתרת של עולים במחנות הצבא הבריטי ובבתי הערבים שנמלטו ב-48, ולאחר תקופת הקליטה במעברות, הוחל בשנת 1949, בבנייה ציבורית מסיבית לשיכון העולים. בשני העשורים הראשונים נבנו כ-70,000 יח"ד לשנה, מרביתן לעולים (לו-יון וקלוש, 1994; ורצברגר ורשף, 1991).

בשנות השבעים גדל היישוב היהודי ומצבו הכלכלי השתפר. העלייה של אותן שנים הייתה שונה. העלייה, ברובה מברית המועצות, אירופה ודרום אמריקה, לא הייתה המונית ונתפסה כעלייה חיובית, יצרנית ומשכילה שהגיעה ממניעים אידיאולוגיים. שלא כבעבר, לעולים הוצעו מסלולי קליטה, סיוע והכשרה מקצועית, והטבות כלכליות כגון, פטור ממס ברכישת רכב. גם במדיניות דיור העולים חל שינוי. לאחר קליטתם במרכזי קליטה, נתנה להם הבחירה לקבוע את מיקום ואופיי של דיורם, ולרשותם הועמדה האפשרות לבחירה בסיוע לרכישה או במימון שכר הדירה.

העולים לא שוכנו עוד בדיוור שהוכן ונקבע עבורם (הכהן, 2001). במקביל להשתלבותם, ובמיוחד משנת 1977 ועד לסוף שנות ה-80 הלכה והתמעטה הבניה הציבורית (Carmon, 2002).

באותן שנים, התחזקה הדרישה ואיתה התודעה, לצורך בחיזוק האוכלוסייה "הותיקה" ובמתן פתרונות למעוטי יכולת וקבוצות חלשות, שבקרב אזרחי הארץ. תחילת שנות השבעים, לוו במחאות אזרחיות שנבעו ממצוקה, והורחבו מסלולי הסיוע לדיוור וכללו גם "זוגות צעירים" וותיקים הגרים במצוקה. בתחילת שנות השמונים הוחל בפרויקט שיקום השכונות לשיקום פיסה וחברתי. כרמון מציינת כי 90% מהשכונות שנכללו בפרויקט היו שיכוני דיוור ציבורי מדורדרים, רוב הדיירים, עולים שהיו לותיקים, יוצאי עדות המזרח (רוזנהק, 1996 ; Carmon, 2002).

מסוף שנות השמונים ובמשך שנות התשעים למאה העשרים, נקלטה עלייה גדולה של כמעט מיליון איש (750,000 עד 1996). עיקרה, עולים מארצות בריה"מ לשעבר וקבוצה קטנה יותר, כ-50 אלף מהעולים, הגיעו מאתיופיה. מתוך שיקולים מעשיים של קליטת מאות אלפי עולים ובהנחה שהרקע התרבותי של העולים יאפשר להם ליהנות מיתרונות המדיניות, הוחלט להשתמש בשיטת 'הקליטה הישירה' כשיטה העיקרית לקליטה ושיכון העולים. שיטה זו נוסתה, בהיקפים קטנים יותר משנת 1987, ובעיקרה כוונה לסייע לעולים למצוא, מלכתחילה, דיוור בשוק החופשי. תוכן "סל קליטה" שנועד לסייע לעולים להשתלב בסביבת מגורים לבחירתם ולקבל שירותי תמיכה, לצרכיהם, מן המערכות הרווחה הפועלות לשרות כלל האוכלוסייה. הרעיון כיוון לביזור הסיוע, לחשיפת העולים ליצירת קשרים, עם האוכלוסייה הותיקה ולאפשר לאחרונה, להיות חלק מקליטת העלייה. בפועל, לממשלה ולסוכנות היהודית היה תפקיד משמעותי בפעילות וביזמות לקליטתם של העולים ולא היה זה, מעבר מלא למדיניות ביזורית (הכהן, 2001).

כאמור, בגל העלייה של שנות התשעים נכללה עלייה גדולה מאתיופיה. החל משנת 1993 הופעלה תוכנית רכישה אשר תוכננה במיוחד לעולים אלו וכללה הלוואה עד גובה קבוע, של \$110,000, בעבור 99% ממחיר הדירה, בהחזרים נמוכים ובאפשרות שההלוואה תהיה למענק בתום 15 שנה (בן שטרית, 2004). מכלול של גורמים החל מחוסר מוכנותו של ציבור זה להתמודד עם שוק הנדל"ן, עליית מחירי הדיוור וניצול השיטה, הביא לכישלונה של עלייה זו ליהנות מהסיוע ולהטיב את מצבם, ולתהיות לגבי אופן ההתנהלות הרצויה כאשר מגיעה עלייה שאינה מורגלת בהתנהלות השוק.

משרד השיכון נערך לסייע לעולים למצוא דיוור ; נקבע פטור מתשלום מס הכנסה לאזרחים שבחרו להשכיר דירות, ניתן עידוד לשם רכישת דירות, ועם התגברות העלייה, ייזם משרד השיכון בניה מואצת בפריפריה. לאוכלוסייה החלשה הוצעו דירות בשכירות, וסיוע נדיב של הלוואות ומשכנתאות בתנאים נוחים. העולים מבריה"מ לשעבר, העדיפו שכירות ורכישה במרכז, לרוב, של דירות ישנות. לעיתים בכדי לשכור או לרכוש דירה איכותית יותר, צירפו העולים, משאבים של יותר ממשפחה גרעינית אחת. העולים מעליה זו, התיישבו ברובם באזור חיפה וביישובים עירוניים בסביבתה, ובאזור שפלת החוף, עד לאשקלון. העדפתם היא ליישובים עירוניים שנמצאה בהם קהילת עולים ותיקה יותר (הכהן, 2001). רבים מן העולים מימשו את האפשרות לרכישה ובחרו

בבעלות ועד אוקטובר 1998 למעלה מ-75% מהעולים רכשו את דירתם²⁹. על פי בן שטרית (2004), שיעור זה היה גבוה משיעור הבעלות בכלל האוכלוסייה שעמד על 71.1% בשנת 1999 (בן שטרית, 2004; בן שטרית, 2003; Carmon, 2002; כרמון, 1999; ורצברגר ורשף, 1991).

לצד הבעיות והאתגרים שלוו את קליטת העולים ושיכונם, יש להאיר את הצלחותיה של מדיניות הדיור לאורך השנים, מדיניות שקלטה כ-2.7 מיליוני עולים והצליחה לשכן את כולם ובאותה עת, אף להרחיב את איכות והסטנדרט למגורים בכלל הארץ (Carmon, 2002).

ניסיון העבר מלמד כי לעולם אין לצפות מה ילד יום, והאם תגיע עליה נוספת ובאיזה היקפים. עם זאת, כל עלייה הייתה שונה מקודמתה, כמעט בכל פרמטר: פרופיל העולים, מצבם הכלכלי, מצב וחוסנה של המדינה; אי לכך, כל פיתרון, היה שונה. אם ניתן ללמוד דבר, הוא שמלאי יציב של דיור ציבורי עשוי לסייע לקליטת החלשים ביותר, ופיתרונות להגדלת המלאי, עשויים לעזור לקליטתן של עליות מארצות מצוקה שאין ביכולתן להתמודד עם שוק הדיור וזקוקות לדיור הציבורי כעוגן ראשון לקליטה מוצלחת. בנוסף, יש לארגן את חלוקת התפקידים המערכתית; הסמכויות והאחריות של כל בעל תפקיד במערכת הקליטה וחלופת המידע בניהם. לאלה מוסיף ורצברגר (1993) את הדרישה להכנת תוכניות מגירה ויצירת עתודות קרקע לבניה בעת הצורך.

6.2.3 פיזור האוכלוסייה ואכלוס יישובי הפריפריה

קריאתו של בן-גוריון בדבר "אכלוס מהיר ומאוזן של שטחי מדינה דלי אוכלוסין, ומניעת ריכוז מופרז בכרכים" (דברי הכנסת, מרץ 1949), היו תמצית הרעיון לפיתוח המדינה הצעירה, שעד אז מרבית אוכלוסייתה התרכזה במרכז. הצורך לתכנן ארצי, לתפוס חזקה ולתכנן את המרחב תוך מדרג יישובי ותכנון לגידול באוכלוסייה, היה ליעד לאומי וביטחוני. הרעיון היה לתמרץ תושבים לעבור לפריפריה, אך בפועל, הישוב הוותיק היה נטוע במקומו. כך, העולים נתפסו כמתאימים ליישב את המרחב. עיירות הפיתוח, תוכננו כמרכזים עירוניים קטנים שנועדו לשרת את הישובים החקלאיים מסביבן ובכך לספק תעסוקה לתושביהן. לטענתה של הכהן, התוכנית כפי שתוכננה לא הושלמה והותירה את אוכלוסיית ערי הפיתוח מרוחקת, ללא תעסוקה מתאימה או שירותים מוניציפאליים נאותים. בשנות החמישים הגיעו מפעלים, אך אלה הציעו משרות מקצועיות בסיסיות ללא יכולת התקדמות ואתגר. אלו מתושבי העיירות שיכלו, בעיקר אשכנזים, עזבו ועיירות הפיתוח נותרו מרוחקות ותושביהן, ברובם מזרחיים במעמד תעסוקתי וחברתי נמוך (הכהן, 2001; לוין-אפשטיין, 2000).

במבט לאחור, כרמון סבורה שהיה זה בלתי אפשרי להביא אוכלוסייה כה רבה אל הפריפריה, ללא ההתערבות המסיבית של הממשלה ותוכנית הדיור לשיכון העולים. **בכל אופן, גם היום, סובלות עיירות הפיתוח מתדמית שלילית, מהיצע תעסוקתי מוגבל, ומניתוק ונגישות למרכז ההווה הכלכלית והחברתית.** כרמון ממליצה להשקיע בתשתיות שבעיירות: תשתיות בחינוך, בתעסוקה ובתקשורת (Carmon, 2002).

הממשלה סיפקה ומספקת סיוע לשיכון באזורי פריפריה אותם היא מבקשת לחזק. גם כיום,

²⁹ נתון משרד השיכון מיוני 2007, כי בין השנים 1999-1989 רכשו דירה 72% ממשפחות עולי בריה"מ לשעבר, כולל משפחות חד-הוריות וזוגות ללא ילדים אך לא כולל יחידים וזוגות קשישים (הולנדר, 2007)

קיימת רשימה של יישובים מועדפים בפריפריה, המגדירה את התוספת לסיוע באזורי עדיפות, יישובי קו עימות, יישובי הנגב והגליל (נחמני, 2006).

6.2.4 עידוד בעלות על דיור

אלמנט מרכזי במדיניות הדיור של ישראל הוא תפיסת הבעלות. המעורבות הגבוהה של הממשלה בשוק הדיור ובכלל זה, עידוד לבעלות כערך, הביאו לשיעור בעלות גבוהה, דבר שהשתרש בציבור כנורמה חברתית (נחמני, 2006, בן-שטרית, 2003). ייתכן ותפיסת הבעלות כערך חשוב, נובעת מההיסטוריה המיוחדת של "העם היהודי כנווד, הכמהה לבית יציב" (שירנסקי, מתוך בן שטרית וצ'מנסקי, 2004), ייתכן ובבסיס התפיסה עומד צורך לאומי, או הרעיון שהבעלות מאפשרת יצירת שותפים תורמים יותר לקהילה (DiPasquale and Glaeser, 1999), תהא הסיבה אשר תהיה, שעור הבעלות בישראל גבוה, ובשנת 2004 עמד על 70.6% ממשקי הבית³⁰.

זיו (2006), בהסתמך על מאמרו של ספילרמן משנת 1977, כותבת כי שווי הדירה הוא הפריט העיקרי בתיק הנכסים של רוב המשפחות בישראל. יתרה מזו, סיכויי זוג צעיר לרכוש דיור קשורים ליכולתם של הוריהם לסייע במימון, סיכויים העולים במידה ניכרת כאשר שני זוגות הוריהם של בני הזוג, בעלים לדירה (זיו, 2006).

מתחילת ימי הבניה הציבורית, בשונה מהניסיון בארה"ב ובאירופה, חלק גדול מהבניה הציבורית נועד למכירה לדייריו. הסיוע לרכישת דירה במשכנתאות ובמענקים לחסרי דירה היה למרכיב חשוב במדיניות הדיור. מאמצע שנות השבעים, עברה המדיניות, מתמיכה מצד ההיצע, בנייה וסבסוד בנייתן של דירות, לסיוע לפרט, לסבסוד הזכאים לדיור. מנגנון הסיוע העיקרי היה הענקת משכנתאות מסובסדות לשם רכישה של דיור בשוק החופשי. הסבסוד היה בקביעת שער ריבית נמוך להלוואה, ובאי הצמדתה למדד המחירים או לדולר. השני, לטענת רוזנהק, הסתבר כסיוע נדיב ביותר בזמן האינפלציה שלאחר 1974 (רוזנהק, 1996).

העידוד בדמות הלוואות מסובסדות, הפך למרכיב מרכזי במדיניות הדיור של שנות השבעים וניתן כמענה למצוקת הדיור שהחלה בסוף העשור הקודם, ותרם לביסוס והתרחבות שוק הדיור. אולם, צרוף של היצע הדיור הקטן כתוצאה מהמיתון לפני מלחמת ששת הימים מול הדרישה שגברה לדיור, עליית המחירים התלולה שהייתה פועל יוצא של הרווחה שלאחר המלחמה, הולידו קבוצה רחבה שלא יכלה עוד להתמודד עם עלויות הדיור. בעקבות גלי מחאה מקרב קבוצה זו, הרחיבה המדינה את תוכניות הסיוע לקבוצות מובחנות של נזקקים ותוכניות משוכללות נבנו ל"זוגות צעירים", "חסרי דיור", למשפחות המתגוררות בתנאי צפיפות (3 ויותר בחדר), משפחות במצוקה כלכלית ולנזקקים אחרים, עבור קשישים, נכים, משפחות חד הוריות ומאוחר יותר עבור רווקים מבוגרים. פרט לאלה נקבעו תוכניות לקבוצות מועדפות: "עולים חדשים", והמבקשים לגור ב"אזורי פיתוח". לבעלי ניקוד גבוהה הוצעה השתתפות בשכר דירה אך רוב הסיוע התמקד בסיוע מובנה לרכישה (כרמון, 1999; רוזנהק, 1996; Carmon, 2002).

³⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2004) לוח 5.35: נתונים נבחרים ל דיור ע"פ צורות ישוב (מאתר הלשכה 28.3.2007).

6.2.5 העדר שוק שכירות מסחרי בישראל

במפקד של שנת 1995, החזקה השנייה בגודלה היא חזקת השכירות הפרטית: אז, 15.2% מהמדגם התגוררו בשכירות פרטית, 5.8% בדירור הציבורי, ו-1.4% בדמי מפתח. מאז, מפקד לא נעשה, אולם בסקר משנת 2005 שבדק נתונים על דירור לנפש³¹, עולה כי 24.5% גרים בשכירות כל שהיא.

תפיסה מקובלת, המושפעת מהעדפת הבעלות, היא שחזקת השכירות הפרטית נועדה בעיקר לאלה שידם אינה משגת לרכוש ואינם עונים על הדרישות לדירור הציבורי, אך החזקה יכולה להתאים לצעירים בתחילת דרכם ולמשקי בית אחרים, מסיבות שונות. אכן, כמחצית (52.6%) מבני העשירון התחתון, ו-39.8% מבני העשירון השני, גרים בשכירות; אך גם בעשירונים הגבוהים של ההכנסה החזקה קיימת: בעשירון הגבוה 12.2% גרים בשכירות, 14.8% בעשירון שלאחריו (התשיעי), וחמישית (20.3%) מבני העשירון ה-6.

מדיניות הממשלה בראשית ימיה התמקדה בשיכונים הציבוריים ובבניה מוזלת לבעלות ולא תמכה בבנייה לשכירות פרטית. בנוסף, פגע 'חוק הגנת הדייר' בכדאיות ההשכרה, שהייתה עד לסוף שנות הארבעים חזקה מקובלת בערים. כתוצאה מאותן נסיבות היסטוריות, שוק השכירות הפרטית בישראל שונה מהמקובל במדינות אחרות, וכמעט ואין בו מרכיב של שכירות מסחרית שפרושה, בנייה המיועדת להשכרה כענף כלכלי להשקעה. רוב היצע הדירות להשכרה מורכב מנכסים בודדים של משכיר פרטי. מנתונים שפורסמו בשנת 2000, 70% מהמשכירים בישראל מחזיקים דירה אחת להשכרה ו-18% נוספים, משכירים עד שלוש דירות (ורצברגר ולנצ'ר, 2002).

מעבר לעובדה ששוק מסחרי לדירור הנתמך על ידי המדינה, משקף מדיניות התומכת בנחיצות חזקה זו, לשכירות המסחרית יתרונות הנסובים סביב רעיון הבטחת ביטחון החזקה לדייר; כלומר, המחשבה היא כי המשקיע בדירור, יבנה את השקעתו ביעילות הניהול העסקי של השוק, יתכנן לטווח הארוך ויציע חזקה יציבה יותר לדייר ובאיכות ראויה.

בשנות התשעים, העלייה הגדולה מבריה"מ הביאה תקווה להחייאת שוק הדירור בשכירות. לעולים ניתן סיוע ממשלתי לשכר דירה ומשכירים פרטיים זכו בפטור ממיסים על ההכנסה מהשכרת דירות. אכן, צעד זה הגדיל את ההיצע ואזרחים פרטיים רבים ראו בו השקעה כדאית, אך לא היה בצעד זה, לעורר שוק של שכירות מסחרית, משום שמשקיעים באפיק זה עדיין חויבו במיסים על רווחי הון והכנסה (ורצברגר ולנצ'ר, 2002), ורבים מהעולים עברו, בשנים הראשונות לשהותם, לחזקת הבעלות.

במשך שנים רבות, נעשו ונעשים ניסיונות מצד הממשלה לעידוד בנייה להשכרה. אולם, שכר הדירה שיש לגבות בכדי שישקף השקעה כדאית בתנאי מחירי הקרקע והנכסים, כה גבוה, עד כי יהיה צורך בסבסוד עמוק או בהעלאה משמעותית במחיר אותו ישלם הדייר. ורצברגר ולנצ'ר (2002), מביאים מתוצאות מחקר שנערך בסוף שנות התשעים אשר בדק את נכונותם של שוכרים לשלם יותר עבור הדירור בשכירות ומסקנתם כי הרוב לא היה מסוגל או מוכן לשלם את מחיר השכירות הנדרש. לטענת הכותבים, משום שהאוכלוסייה הנדרשת לדירור בשכירות, היא על פי רוב, אמידה פחות,

³¹ למ"ס (2005), לוח 17- נתונים נבחרים על דירור בעשירונים של משקי בית, על פי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית- דירות שכורות.

שכר הדירה שהם יוכלו לשלם אינו גבוה. כך, נוצר מצב שהסבסוד מוצע לבניית דיור חדש לשכירות שמראש, מכתוב שכר דירה גבוה יותר מהשכר בדירות הקיימות. כיום, כרבע (24.5%) מאוכלוסיית ישראל, רובו מעשירוני ההכנסה הנמוכים, מתגורר בשכירות.

6.2.6 המדיניות הציבורית והפערים בין אוכלוסיות במדינת ישראל

במסגרת הכתיבה המכינה עבור תוכנית "ישראל 2020", בחן ורצברגר (1993) מטרות ערכיות כבסיס למדיניות דיור, והתייחס למטרת 'צדק חברתי'. מתוך מודעות לבעייתיות המושג ופירושו, הוא הציע לקבוע אמות מידה אוניברסאליות, כגון: תנאי מינימום בדיור אותם זכאי כל אזרח לקבל, לתנאי המגורים ולהזדמנות להשיג דיור. על המדיניות, לדעתו, לשאוף להקטנת פערים בין ציבורים שונים.

במשך שנים רבות, קליטת העלייה עמדה במרכז התפישה של מדיניות הסיוע לדיור, והאוכלוסיות העניות של תושבים "ותיקים", היו רק קבוצה קטנה בקרב הזכאים לסיוע. משנות התשעים, ניתן למצוא גוף כתיבה גדל והולך הן בפערי הדיור בין קבוצות אזרחים שונות: יהודים מול ערבים, אשכנזים מול מזרחיים, תושבי ההתיישבות העובדת מול העירוניים. משום שהיריעה כה רחבה, אין כוונה לספק סקירה מעמיקה אלא נגיעה ברפרוף בכמה היבטים בלבד:

פן אחד של אי השוויון מתייחס להשלכות של תהליכי קליטת העלייה ועל מתן האפשרות למשקי בית להיות לבעלים על הדיור בקרב קבוצות שונות. אלימלך ולוין אפשטיין (1998) ומאוחר יותר זיו (2006), סימנו את שנת 1952, כקו שלפניו התאפשר למרבית משפחות העולים להיות לבעלים לנכס, תנאים שהשתנו והותירו את העלייה של שנות החמישים והשישים במעמד של שוכרים בדיור הציבורי. על פי אלימלך ולוין אפשטיין, הבעלות על דיור מהווה רכיב עיקרי בהון המשפחה ויתרה מכך, היא מהווה מרכיב במעמד ההיררכי-חברתי. השפעת הבעלות, לשיטתם, אינה מסתיימת ביתרונות למשק הבית, אלא מקרינה על סיכויי התקדמותם של בני הדור הבא. זיו (2006) מחזקת טענה זו ומראה כי גם חלק מן העולים שלאחר שנות החמישים והשישים, זכו לתנאים שאיפשרו להם לזכות בבעלות, בעוד שחלק אחר מן העולים, רובם מארצות המזרח, נשארו ללא היכולת לרכוש ובעמדת נחיתות בחברה. תופעת ה"שיעתוק", העברת נקודת המוצא הנחותה של בני משק הבית לילדיהם, היא בסיס הצידוק והקריאה לתיקון העוול והסדרת מעמדם של דיירים אלו.

רבינוביץ (2000) מעמיק את הדיון בנושא אי השוויון בדיור בהקשר למוצא העדתי. במרכז חיבורו טענה, המציעה כי "דור המייסדים" התייחס אל העולים מארצות המזרח מעמדה מתנשאת וראו אותם כלא ראויים או מסוגלים להתמודד בכלל, ועם בעלות על דיור בפרט. לטענת הכותב, כבר באופן קליטת העלייה היו הבדלים, והעולים מאירופה טופלו באופן פרטני יותר וכוונו לשיכון באזורים עירוניים ותיקים לעומת העולים המזרחיים ששוכנו במרכז באתרים מרוחקים שנקבעו מראש. לטענתו, עולי המזרח לא נמצאו ראויים להיכלל במעגל הקצאת הקרקעות והנכסים, משום ש"ערביותם" העמידה בספק, בעיני הממסד הקולט, את נאמנותם לרעיון הציוני. לקבוצה המייסדת, לא נראה היה כי עולים אלו "בשלים" או כי היו להם הכישרים המתאימים להחזיק בקרקעות הלאום ולהיות בעלי דירות. חלק מן ההתנגדות נומק בכך שההטבות לציבור זה לא יועילו לממסד הקולט ואולי אף יהיו על חשבון חבריו. כאשר העולים מארצות המזרח הופנו לישובים חקלאיים וניתנה להם חזקה על הקרקע, היו אלו מקומות בעייתיים ולא אטרקטיביים,

או שהיה חשש שהערבים יחזרו אליהם לדרוש את נכסיהם. אכלוס הספר הצדיק במקרים אלה את התמריץ של מתן זכויות קניין (רבינוביץ, 2000).

בשנות השבעים החל מפנה במדיניות וזו פנתה לסיוע לפרט הנוקק (לזכאי), תוכנו תוכניות לסיוע המרחיבות את מעגל הזכאים לתת מענה וסיוע למצוקות הציבור הרחב, אזרחי ישראל הותיקים. אולם, למעשה לא כל אזרחי ישראל נהנו מתוכניות אלו משום שהוטמע בהן מנגנונים להדרת האוכלוסייה הערבית ובתנאים לזכאות נכלל קריטריון השירות צבאי. מאוחר יותר, כאשר נבנתה תוכנית לאזרחים שלא שירתו, זיכתה התוכנית את הערבים בסכומים הנמוכים מתוכניות הסיוע ליוצאי צבא. דוגמא נוספת היא תוכנית הסיוע למתגוררים בצפיפות, אשר הייתה יכולה לתת מענה למצוקות החברה הערבית, אך הוגבלה לתושבי הערים והדירה בכך את הערבים המתגוררים בכפרים (רוזנהק, 1996; לו-יון וקלוש, 1994).

נושא הדרתם של אזרחי ישראל הערבים והערבים-הבדוים הוא כבד משקל בדיון הביקורתי בשאלת הזכות לדיור בישראל. אותם אזרחים ילידי הארץ שחיו בארץ מימים ימימה ושאינם, בהכרח, חולקים את הכמיהה למדינה יהודית או את המוסכמות התרבותיות המקובלות לדיור ("הילידים", על פי יפתחאל וקדר, 2000). מהמרכזיות בשאלות לדיון בהקשר זה, הן בעיית הרס הבתים ושאלת ההכרה בישוים הבלתי מוכרים. משום שברבים מן הישובים הערבים ישנו ריבוי טבעי גבוה אך לא הוקצו בעבורם קרקעות נוספות או חסרות תוכניות מתאר העונות על הדרישות לדיור, נאלצים רבים לבנות ללא היתרי בניה כחוק ולהסתכן בהרס ביתם או בחיים בצל איום להרס זה. מרבית הישובים הלא מוכרים ממוקמים בנגב (39 ישובים שכאלה) והם מבטאים אזלת יד בפיתרון צרכי המיעוט הבדווי שמשום דרישתו לבעלות על הקרקע ומאפייניו התרבותיים אינו זוכה למענה הולם, ובעצם חוסר ההכרה ביישוביהם שלעיתים קיימים מזה עשרות שנים, מודר הפרט מזכות אזרח בסיסיות שביניהן הזכות לדיור נאות ושירותי רווחה אחרים (גן-מור, 2008; סברסקי וחסון, 2006)

להרחבה ראה: "הנדלניסטית, הפרה של הזכות לדיור על ידי מדינת ישראל" גן-מור, 2008; "בין שכירות לבעלות, חוק הדיור הציבורי והעברת הון בין-דורית בפרספקטיבה היסטורית", זיו, 2006; "אזרחים שקופים: מדיניות הממשלה כלפי הבדוים בנגב", שלמה סבירסקי, יעל חסון 2005; "מרחב, אדמה, בית", מאמרים בעריכת יהודה שנהב, 2000; "הגירה ושיכון בישראל: מבט נוסף על אי שוויון אתני" אלמלך ולוין-אפשטיין, 1998; "דיור בישראל – מדיניות ואי שוויון", לו-יון וקלוש, 1994.

מאז שנות השבעים למאה שעברה, השתנו עוד יותר פני החברה והקבוצות בה, האוכלוסייה הכפילה עצמה³², ונראה כי חסרונו של פיתרון ומדיניות כוללת נדרשים לכל אזרחיה של המדינה. ורצברגר קורא בהמלצותיו לתכנון מדיניות דיור לעתיד, לצמצום הפערים בנושא איכות הדיור ורווחת הדיור, בעיקר בין האזרחים היהודים והערבים (ורצברגר, 1993). קריאה זו רלוונטית גם היום.

³² לוח 2.6 אוכלוסייה לפי מחוז נפה, דת, למ"ס, בשנת: 1972 מנתה אוכלוסיית ישראל 3,148,000 ובשנת 1983, 4,037,000 איש. לוח ב/1. - אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, מתוך הירחון הסטטיסטי לישראל 11/2007, אתר למ"ס, מראה כי בסוף שנת 2007, מנתה אוכלוסיית ישראל 7,220,000 איש.

6.2.7 עלות הדיור

ההוצאה לדיור ביחס להכנסת משק הבית היא מדד מרכזי בחישובי היכולת והנוקקות לסיוע בדיור. ההוצאה באחוזים ביחס להכנסת משק הבית כמעט ואינה משתנה, זו עולה באופן מתון ככל ששירים בחמישונים, ופרט לחמישון העליון, ההוצאה על דיור עולה על 30%. הפער משמעותי כאשר בוחנים את פערי ההכנסה ובוחנים את ההכנסה העודפת האבסולוטית (לא באחוזים) והנטל על משק הבית מסתבר כגדול יותר ככל ששירים בחמישונים ההכנסה.

בחמישון התחתון ההוצאה לדיור מתוך סל ההוצאה הכללית של משק הבית, מסתכמת ב-1,257 ש"ח מתוך סל הוצאות של 6,688 ש"ח, המותירים 5,131 ש"ח להוצאות המחיה האחרות. בחמישון השני הוצאות הדיור הן 2,912 ש"ח מתוך 8,589 ש"ח, היתרה של 7,677 ש"ח. ובחמישון העליון סה"כ הוצאות הדיור 5,110 ש"ח מתוך 17,379 ש"ח המותירים 12,267 ש"ח. הוצאות משק הבית האחרות הכוללות מזון, בריאות, חינוך, תרבות, ריהוט, הלבשה, הנעלה, תחבורה ותקשורת.

טבלה 6.1: הרכב ההוצאות (%) בחמישונים של משקי הבית לפי הכנסה לנפש סטנדרטית, 2006

Table 6.1: Household Expenditure Components (%) by Quintile per Standardized Income Per Capita

חמישונים					עליון	
4	3	2	תחתון	דיור		
22.0	22.3	23.6	22.8	18.7		
10.0	9.9	10.3	10.9	10.7	אחזקת הדירה ומשק בית	
32.0	32.2	33.9	33.7	29.4	סה"כ	

מתוך אתר הלמ"ס, הודעה לעיתונות 8.8.2007

על פי ניתוח ההוצאה לדיור כחלק מההוצאה לתצרוכת משק הבית, מסוף שנות השמונים אל שנות התשעים המאוחרות, מראה כי נטל הדיור בעשירי הכנסה הנמוכים עלה: אם בשנים 1986/87 ו-1992/93 הוציא העשירון הנמוך ביותר למעלה מ-25% מהכנסתו לדיור, הרי שבשנת 1997, הוא נזקק ל-30% מן הכנסה והעשירון השני, באותה שנה, נזקק לכ-32% מהכנסתו (בן שיטריט וצ'מנסקי, 2004).

6.3 סיוע ציבורי לזכאים

בשנות השבעים, מדיניות הדיור החלה לעבור בהדרגה מתמיכה בהגדלת היצע הדיור לתמיכה בפרט, בדורשי דיור בצד הביקוש, ועוצבו מסלולי סיוע המתבססים על מידת הזכאות (לו-יון וקלוש, 1994; דדון-ישראלי, 2000). על פי המאפיינים והצרכים השונים, זהו אז ארבע קבוצות להן ניתן מענה ממוקד: "עולים חדשים", "זוגות צעירים", משפחות המתגוררות בתנאי צפיפות, ומשפחות במצוקה כלכלית. קבוצת זכאות נוספת, של המתגוררים ב"אזורי פיתוח" או "הספר" (רוזנהק, 1996). הענקת זכאות לקבוצת העולים או המתישבים באזורי עדיפות היא עניין ערכי בעוד שבקבוצות האחרות הזכאות היא על רקע נזקקות ברמות שונות. הקבוצות היום אינן שונות באופן מהותי, אך התנאים להשתייכות אליהן הוקשחו.

הזכאי לסיוע הוא מי שעונה לקריטריונים שקבעה הממשלה והונפקה לו תעודת זכאות כשייך לאחת הקבוצות ובמסגרת אחד ממסלולי הסיוע. תעודת הזכאות מונפקת על ידי בנק משכנתאות או חברות מנהלות (במקרה של סיוע לשכר דירה). תוקפן של תעודות הזכאות הוא לשנה, לאחריה יש לחזור ולחדשן (נחמני, 2006).

כיום, קיימים בישראל שלושה מסלולי סיוע עיקריים, המיועדים לזכאי הקבוצות הנזכרות: המסלול הרחב ביותר בהיקפו הוא מסלול סיוע בהלוואות הניתנות לקבוצת הזכאים לסיוע לרכישת דירה ראשונה. המסלול השני, מענקי השתתפות בשכר דירה לתקופה מוגבלת וקצבאות לעולים. המסלול השלישי והקטן ביותר, הקצאה קבועה של דירות בשיכון הציבורי בשכר דירה מסובסד. את דירות השיכון הציבורי שבבעלות המדינה, מנהלות חברות מאכלסות והן נועדו לשיכון המשפחות העניות ביותר, לקשישים ולנכים (גרזון, 2007; דדון-ישראל 2000).

קביעת אופן וגובה הסיוע, לכל אחד מן המסלולים, נעשית דרך שלושה מבחנים: המבחן הראשון הוא ההשתייכות לקבוצה מועדפת כגון, עולים (עד עשר שנים בארץ) או תושבים באזורי עדיפות. המשתייך לקבוצה מועדפת לא צריך לעמוד במבחנים אחרים. המבחן השני, הוא מבחן נזקקות וקשור בנתוני משק הבית: מבנה המשפחה, שנות נישואין והכנסת משק הבית. המבחן השלישי מתקשר לנתוני הפרט ומתייחס למגבלה פיסית (נכות), לגיל (קשישים) או למגבלה תפקודית. הזכאות בפני עצמה, אינה מגדירה את גובה הסיוע לו יזכה משק הבית; בעזרת טבלאות הסיוע מתרגמים את נתוני משק הבית והנתונים הסוציו-אקונומיים לערך מספרי, לניקוד. ניקוד זה מיתרגם לגובה הסיוע, בהתאם למסלול המבוקש ולתנאי הסיוע. תנאי הסיוע כוללים את גודל ההלוואה לרכישת דיור, הריבית והמענק, או גובה הסיוע לשכר הדירה (נחמני, 2006; 25/3/07; www.moch.gov.il).

בתחילת האלף השלישי, תקציב הסיוע למעוטי ההכנסה הצטמצם מאוד, והדבר ניכר בהקטנת תשלומי ההעברה כגון, קיצוץ קצבות הקיום וקצבות הילדים, ובנושא הסיוע לדיור. ביוני 2002, נערכו קיצוצים עמוקים בזכאות לסיוע לשם רכישה ובסיוע לשכר דירה. הקיצוץ בסיוע בשכ"ד התבטא בצמצום מעגל הזכאים, הקשחת הדרישות לזכאות לסיוע, ובהקטנת הסיוע עצמו על כל מרכיביו ב-4% (פרט לנכים וקשישים). הקיצוץ בסיוע בשכ"ד התבטא הקשחת הדרישות לזכאות לסיוע, כלומר צמצום מעגל הזכאים. רבים, יחידים ומשפחות, נשארו מחוץ למעגל הזכאים. פרט לצמצום הסיוע, נוסף מנגנון להפחתה הדרגתית של המענק לאורך זמן. באפריל 2003, במסלול לרכישה, בוטל מרכיב המענק וזה הומר בהלוואה. בינואר 2004, חל קיצוץ נוסף (בשיעור של 7%) במענקי הסיוע לשכ"ד, לכל הזכאים כולל קשישים אך למעט נכים. בינואר 2005, הועלה רף הניקוד הנדרש לזכאות. משמעות הקיצוצים בתשלומי העברות ובסיוע לדיור היא, כי הסיוע לו זכאית קבוצה גדולה מהזכאים, אינו מספק והיא נותרת ללא פיתרון הולם (גרזון, 2007).

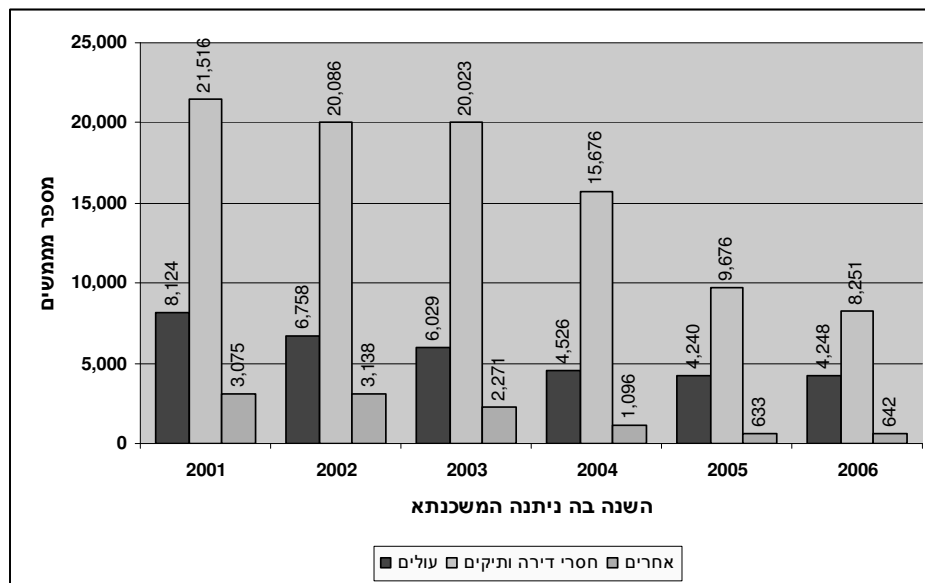
6.3.1 מסלולי הסיוע

סיוע לרכישת דירה - הזכאים הם עולים ואלו שהוגדרו בתוכנית ה"זוגות צעירים", הכוונה לותיקים בארץ, שאין להם דירה בבעלותם, הזוכים לסיוע לפי שנות נישואיהם. ההלוואה נקבעת לפי ניקוד אותו צובר משק הבית בהתאם לקריטריונים קבועים: בחישוב מספר שנות נישואין, מספר הילדים ומספר האחים של ההורים. ניקוד נוסף ניתן לנכים וסכומי סיוע נוספים מחושבים

על סמך משך השירות הצבאי/ לאומי. הסיוע לא כולל התייחסות להכנסת משק הבית למי שנשואים עד 10 שנים ואין בבעלותן דירה, עבור משפחות שחצו גבול זה, מוצעת תוכנית בה עליהם להוכיח הכנסת ברוטו שאינה עולה על סכום מסוים, ועל "מיצוי כושר ההשתכרות"³³ (25/3/07). (www.moch.gov.il).

סיוע לרוכשי דירות ניתן גם לשם הרחבת דיור או החלפת דירה, במקרים של צפיפות מעיקה: במרכז וסביבות ירושלים, על פי מבחן סוציו-כלכלי; סיוע מוגבר יינתן למשקי בית באזורי עדיפות, ללא מבחן סוציו-אקונומי אך על-פי מספר הילדים. הסיוע מורכב מהלוואה ולעיתים, גם ממענק מותנה (ש.י.ל 20/9/2007 www.work_gsob.haifa.ac.il/qshil2qjspqgeneralqhome.jsp). באתר משרד השיכון הסיוע להרחבת דירה מופיע, כסיוע במסגרת שיקום השכונות ונועד לעדכון ושיפור דירות קיימות. בסיווג זה ההלוואה הגבוהה ביותר עומדת על כ-20 אלף דולרים, הלוואה שבדרך כלל אינה מספקת להרחבת דירה (25/3/07 www.moch.gov.il).

איור 6.2: מימוש הלוואות ממשלתיות לדיור ע"פ קבוצות זכאות
Figure 6.2: Utilization of Governmental Housing Loans, by Eligibility



מקור: מיכאלה גרסון, אגף איכלוס 2007

התייחסות מיוחדת, כאמור, ניתנת לעולים. מעמד העולה תקף למשך עשר שנים. הניקוד לזכאות מורכב ממספר הילדים שבמשק הבית ומהוותק בארץ מיום קבלת מעמד עולה. ניקוד זה מצטרף לניקוד בסיס קבוע. על ניקוד זה נוסף ניקוד במקרה של נכות ו/או שירות בצה"ל ואזורי עדיפות לרכישה. למשפחה שלא רכשה וחלפו מעל ל-5 שנים מקבלת מעמד העולה, ניתנת תוספת לסיוע. הסיוע ניתן כהלוואה בריבית מסובסדת שאינה תלויה בריבית בשוק (ריבית של 4% ל-28 שנים). סכום הסיוע נקבע בהתאם לניקוד, והוא זהה לסכום לאותו ניקוד, הניתן לותיקים. התייחסות מיוחדת נוספת, הייחודית לציבור העולים, היא היכולת לצרף כמה הלוואות של בני משפחה,

³³ מיצוי כושר השתכרות - לפחות אחד מבני הזוג עובד במשרה מלאה או, מקבלים קצבת הבטחת הכנסה למעלה משנתיים או, לאחד מבני הזוג נקבע דרגת אי כושר של 75% ובתנאי שהקצבה למשפחה ולא ליחיד.

לרכישת נכס משותף (בן-שטרית וצ'מנסקי, 2004).

משפחות חד הוריות זוכות לסיוע לפי קבוצת הניקוד הגבוהה ביותר (2200 נק' ומעלה) ובנוסף, תתכן תוספת למי ששרתו בצבא/ שירות לאומי, ע"פ מספר חודשי השירות. יחידים, גם הם זוכים לתוספת ניקוד עד לתקרה קבועה מראש. גם בקבוצה זו התייחסות לנכים ותוספת עבור שנות שירות צבאי. מעל לגיל 45, זוכים היחידים לתוספת ייחודית נוספת. וניקוד הנמוך מסף הסיוע לציבור הותיקים, זוכה להלוואה בריבית גבוהה מעט יותר (4.95%).

אמצעי מרכזי לסיוע לבעלות היה ונשאר מתן זכאות למשכנתא בתנאים קבועים ומועדפים. מעורבות הממשלה נתנה את ביטוייה גם במערכת הבנקאות ובאופן הקצאת המשכנתאות, כאשר, עד סוף שנות השמונים רק המדינה סיפקה אשראי למשכנתאות והיא ששלטה בזכות ובזכאות למשכנתאות והמשכנתאות המועדפות היו מרכיב משמעותי בשוק. משנות התשעים, בנקים וגופים פרטיים יכלו להציע משכנתאות ונוצרה תחרותיות. מרכיב המשכנתא המאושרת לזכאי לרוב אינה מספקת למימון הרכישה, והזכאי נדרש למשכנתא משלימה. על פי בן שטרית וכרמון (2006), קיימת מגמה מתמשכת של ירידה במשקלן של המשכנתאות המועדפות לזכאים, מסה"כ המימון בעסקאות הנדל"ן.

מגמת ההאטה במימוש בזכאות למשכנתאות מסובסדות משקפת שינויים נוספים המתרחשים בשוק הדיור למעוטי יכולת. במחצית השנייה של שנות התשעים, בנוסף להאטה במשק ועליה באבטלה, חלה ירידה במספר העולים והוקשחו תנאי הזכאות (1998). בשנת 2003, בוטלו מענקים שנועדו לסיוע לרוכשים ביישובים מועדפים. בשנת 2004, גם לאחר התאוששות המשק, ירידה בשיעור הריבית וירידה באבטלה, נמשכה ההאטה במימוש הזכאות, בכמעט 30% לעומת השנה הקודמת. הקשחה נוספת וצמצום מספר הזכאים וההשקעה בסבסוד, נרשמה בינואר 2005, עם העלאת רף הזכאות וצמצום נוסף בקבוצה הזכאית לדיור (ביטול הזכאות לסיוע לבעלי ניקוד הנמוך מ-1000 נקודות). התוצאה: המשך מגמת ההאטה במימושי הזכאות. בשנת 2001 מימשו את זכותם לזכאות 37,700 זכאים, לעומת 14,400 בלבד, בשנת 2006 (גרזון, 2007). מתרשים 6.1 ניתן ללמוד כי בשנת 2006 מימשו את זכאותם רק קרוב ל-40% ממספר משקי הבית הותיקים שמימשו את זכאותם בשנת 2001.

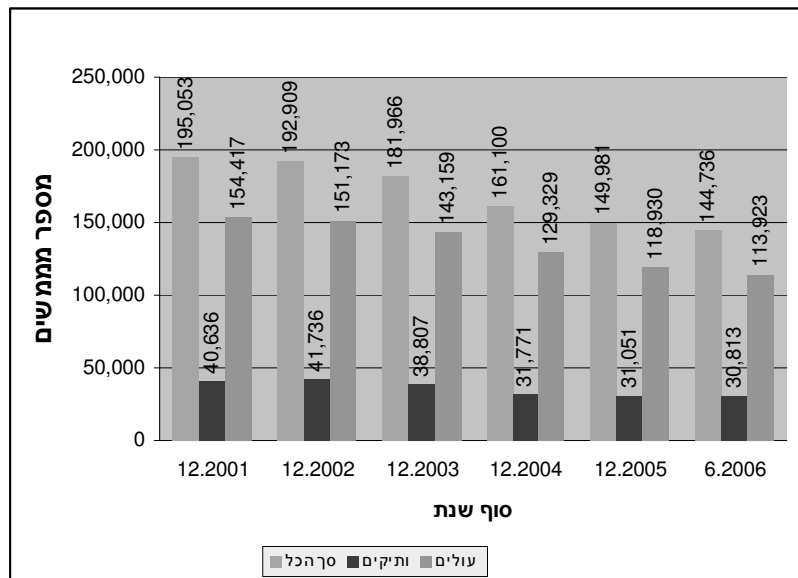
סיוע בתשלומי שכר דירה- הסיוע הממשלתי מתבטא במענק חודשי, המיועד להקל על נטל תשלומי שכר הדירה. גובה סכום הסיוע לשכר דירה לותיקים, בודדים ולמשפחות חד הוריות, נקבע על פי דירוג הקבוצה אליה משתייך הזכאי. סיוע נוסף ניתן לפי משך השירות הצבאי/ לאומי.

הסיוע בשכר דירה לעולים ניתן עד לשישים חודשים מיום קבלת מעמד עולה. הסיוע ניתן למשפחות ולמשפחות חד הוריות, על פי הותק בארץ, מאז קבלת המעמד, ותלוי באם זכה הזכאי ל"סל קליטה", או לאו, כאשר סל הקליטה הוא מענק כספי וסל סיוע המוענקים בשנה הראשונה. חישוב אחר הוא לאלו התלויים בקצבת הכנסה ("אי כושר השתכרות" או "הבטחת הכנסה"). העלייה הגדולה מברית המועצות לשעבר הרחיבה את הקבוצות הזכאיות. ישנה התייחסות בסעיף מיוחד המתייחס לחיילים בודדים, קבוצה רחבה נוספת הזוכה להתייחסות מיוחדת, היא קבוצת העולים הקשישים (25/3/07 www.moch.gov.il).

את הבקשה לזכאות יש לחדש אחת לכל תקופה (3 או 6 חודשים). הזכאות לסיוע "אוטומטי", ללא בדיקה חוזרת ונישנת של מבחן ההכנסה) מוגבלת לשלוש שנים עבור ותיקים ולעשר שנים לעולים (הולנד, 2007). הסיוע אינו ניתן לדירות בשיכון הציבורי או לדירות המקבלות סיבסוד ציבורי. שלוש חברות מנהלות את הסדרת הזכאות והתשלום, לבחירתו של הזכאי: עמידר, מתן-חן, מ.ג.ע.ר. כספי המענק, מועברים ישירות, לחשבון בנק שאת מספרו נותן הזכאי, בין אם החשבון שלו או של בעל הדירה (25/3/07) www.moch.gov.il.

בשנת 1989 הסתכם מספר משקי הבית הנעזרים בסיוע בשכר דירה ב-22,909. בשנות התשעים הייתה עלייה חדה במשקי הבית המקבלים סיוע לשכירות, עד לשיא בשנת 2001, אז זכו לסיוע 195,053 משקי בית של עולים וותיקים. משנת 2003, עם הקשחת תנאי הזכאות ולמרות הגידול באוכלוסייה, חלה ירידה במספר משקי הבית הזכאים. בשנת 2006, קטן המספר ביותר מרבע (72%) לכדי 140,933³⁴ זכאים מקבלי סיוע בשכר דירה לשכירות חופשית. עדיין מרבית הזוכים לסיוע, 110,137 משקי בית, הם עולים (הולנדר, 2007). פרט לעובדה שיש במענקים להשפיע על גובה השכירות בשוק החופשי, טוענת בן-שטרית כי, הסיוע במענקי דיור לשכירות, מונע מהזכאים מלזכות באפשרות לצבירת זכויות בנכס (בן שטרית, 2004).

איור 6.3: מספר ממשי מענק השתתפות בשכר דירה
Figure 6.3: Tenants Utilizing Rent Supplement 'Housing Allowances'



מקור: מיכאלה גרסון, אגף איכלוס 2007

בשנת 2000, כתבה דדון-ישראל על הפער בין גובה שכר הדירה המוענק לזכאים בסיוע, לבין גובה שכר הדירה בשכירות החופשית; המענק אינו מותאם לשכר הדירה הנדרש במשק, אינו מספיק לכיסוי ההוצאות ומותיר משפחות רבות לכרוע תחת נטל הוצאות הדיור. ההבדל מתחדד מול עלות שכר הדירה בשכירות החופשית לזו של הזכאים לדיור בדיור הציבורי בעלויות שכירות בסיבסוד עמוק (דדון-ישראל, 2000). בשנים האחרונות, התרחבו הפערים, האמיר שכר הדירה בשכירות החופשית, במיוחד במרכז הארץ, והסיוע לשכירות קוצץ.

³⁴ קיים הבדל בין נתוני משרד השיכון לשנת 2006 שה"כ 144,736 מקבלי מענקי דיור.

6.4 הדיור הציבורי בישראל

השיכון ציבורי הוא המזוהה ביותר עם סיוע ממשלתי לדיור, הוא מיועד לשיכון אלו הזקוקים לסיוע ארוך טווח. כיום, בדיור הציבורי בין 76,000-89,000 דירות (וורצברגר 2007; פייביש, 2006), סקטור קטן של 2-3%³⁵ מכלל יחידות הדיור בארץ.

בעשרות השנים הראשונות לקיום המדינה, השיכון הציבורי היה חלק נכבד ממלאי הדיור בישראל בכלל. משימתו הראשונה של הדיור הציבורי במדינת ישראל, הייתה מענה לגלי עלייה המוניים שהגיעו למדינה החדשה שהוקמה. בראשית שנות החמישים, יושבו העולים בהתאם למדיניות פיזור האוכלוסייה, כדרך לחיזוק אזורי הספר. תחילה במעברות (מחנות דיור זמני), ומאמצע שנות החמישים, הם שוכנו ביישובים, "ערי פיתוח", שנבנו ותוכננו בעבורם.

מלאי הדיור הציבורי נוהל של "עמידר", חברה ממשלתית ציבורית³⁶ שהוקמה ב-1949 ועסקה בבנייה פיתוח ואכלוס, ועדיין מנהלת חלק נכבד מהמלאי. הדיירים יכלו להישאר ככל שחפצו, גם אם מצבם הכלכלי הוטב. בשונה מסקטור הדיור הציבורי באירופה ובארה"ב, שנבנה מתוך כוונה להישאר בבעלות ציבורית, בתי השיכון הציבורי בישראל הוצעו למכירה כבר בראשית הדרך, לאלו שיכלו לעמוד בתנאי ההלוואה. הממשלה ראתה בבעלות דרך להשתרשות העולים בארץ ובחברה, ומעבר לכך, הנטל לקופה הציבורית בבניית המגורים בראשית שנותיה של המדינה, היה כבד. בכוונה להקל, הוחלט על מכירתן של הדירות לאלו שיש בידם לעמוד בתנאי ההלוואה. בשל ההיקף הנרחב של השיכון הציבורי בראשית ימי המדינה, ומשום האפשרות למעבר לבעלות בהמשך, לא הייתה לדיור הציבורי בארץ תדמית שלילית (זיו, 2006).

עם זאת, היו לדברים פנים נוספות: עולים רבים שוכנו, ללא מתן בחירה, באזורי הספר, מוגבלים בהיצע ומגוון התעסוקה (לו-יון וקלוש, 1994). רבים לא הצליחו לרכוש את דירתם, והמשיכו לשכור בשכ"ד סוציאלי מסובסד. הדיור שנותר בשכירות, היה על פי רוב בדירות שקשה היה למכור, ובעיקר בערי הפיתוח ושכונות פריפריאליות. בספרות, יש המזהים את קבוצת העולים מראשית שנות המדינה ובמיוחד משנת 1952 ועד לשנות השבעים, כקבוצה שנעשה לה עוול היסטורי בכך שלא אפשרו לחבריה לזכות ברכוש ולבנות בית משלהם אותו יוכלו, בבוא היום, להוריש. רצף נסיבות הכולל שינוי במדיניות ובמדיניות השכירות הציבורית, שינוי בדפוסי הבניה ובשוק הדיור, הותיר עולים רבים אלו, מרביתם מצפון אפריקה, במעמד שוכרים. לעומת עליות קודמות או מאוחרות, תנאים אלה לא איפשרו לאותם עולים מעוטי אמצעים, לעבור למעמד של בעלות והם נותרו בחזקה חלשה של שכירות³⁷ (זיו, 2006).

מלאי הדיור הציבורי הגיע לקראת סוף שנות השישים, לכ-23% ממלאי הדיור בישראל. עד אמצע שנות השבעים, נוספו תדיר דירות חדשות אשר גם אותן יכלו דייריהן לרכוש. אכן, בין השנים 1964

³⁵ על-פי ורצברגר (2007), המסתמך על נתוני 2006 ממשד השיכון, מספר הדירות בדיור הציבורי בישראל הוא 76,000, המהוות קצת למעלה מ-2% ממלאי הדיור בישראל. לפי חישוב זה, המלאי הישראלי מגיע קרוב ל-3.8 מיליון יחידות דיור, כמעט כפול ממספר משקי הבית בישראל, העומד על 2 מיליון בקירוב. להערכתנו, מספר היחידות המשמשות למגורים (כולל יחידות ריקות) נמוך במידה ניכרת. אם נניח, שלכל משק בית יש יחידת דיור אחת ועוד 15% מיועדות למגורים אך עומדות ריקות, נגיע למלאי של 2.3 מיליון יחידות דיור ול-3.3% דיור ציבורי.

³⁶ עמידר הוקמה בשיתוף ממשלתי (20%), עם הסוכנות היהודית (50%), הקרן הקיימת (20%) וחמש חברות בת. כיום, החברה היא ממשלתית בלבד באחריות משרד השיכון (פייביש, 2006)

³⁷ במאמרה של זיו, עליות קודמות ששוכנו בנכסי נפקדים, זכו למעמד דייר מוגן וניתן היה לסחור בה ולזכות ב"דמי המפתח" מרוכש הבא.

ועד 1989 נמכרו כל שנה, כ-5% מ-2 מדירות השיכון הציבורי.

קו פרשת המים במדיניות הדיור היה בשנת 1977 במעבר ממדיניות אוניברסאלית יותר התופסת את הדיור כשיכון המציע דיור לכל אזרח, למדיניות מבחינה הנשענת על מידת הנוקבות של הזכאי ומידת הסיוע נקבעו מעתה, לפי אמות המידה כלכליות (זיו, 2006). למרות שיש בהבחנה זו להציע כי המדיניות הייתה למבחינה וצרה יותר, הרי שהסיוע לדיור הוצע אז גם לאזרחים וותיקים החיים במצוקה. מעגל הזכאים לסיוע עלה אך במקביל, נרשמה ירידה בבניה הציבורית לזקוקים לדיור ציבורי וקרנו של השיכון הציבורי החלה יורדת. תרמו לכך גם השינוי באוכלוסייה וריכוזם של דיירים מעוטי היכולת, אך גם מצבם הפיסי הרעוע של המבנים משום מכירתן של דירות איכותיות יותר מהמלאי, התחזוקה הלקויה של המלאי הנותר, וסטנדרט בניה שלא עמד עוד בסטנדרט העולה למגורים בדיור הכללי. אחת הסיבות לתחזוקה הלקויה, נובע מקביעת שכר הדירה המסובסד ל-50% מהשכר המקובל בשוק החופשי, אשר לא היה בהתאמה לעלות תחזוקה ראויה (ורצברגר, 2007). מתקופה זו נקשר הדיור הציבורי לנוקבות כלכלית (זיו, 2006).

בתחילת שנות ה-80 ירדה הבניה למלאי הדיור הציבורי לכ-20,000 יח"ד בשנה, ולקראת סוף שנות ה-80 כמעט ופסקה הבניה ציבורית בכלל. הדירות המועטות שניבנו הן בעיקר לעולים קשישים שלא מצופה כי יוכלו להיכנס לשוק הדיור (Alterman, 2002). אך מכירתן של דירות נמשכה ובאמצע שנות השמונים ניזום מבצע "ההזדמנות הגדולה" למכירת הדיור הציבורי לדייריהן, עד לשנת 1992, נמכרו כמה אלפי דירות בשנה (פייביש, 2006).

בגל העלייה הגדול מ-1989 ואל שנות התשעים, הוצעו דירות בשכירות לאוכלוסייה החלשה, וסיוע נדיב של הלוואות ומשכנתאות בתנאים נוחים. הממשלה עודדה בניה פרטית כמענה למחסור בדירות עבור אלפי העולים (750,000 עולים עד לשנת 1996) שנוקו לדיור. ליזמים, הציעה הממשלה סיוע כספי ואף התחייבה לרכישת הדירות אותן לא יצליח היוזם למכור; 40,000 דירות נוספו לדיור הציבורי, בכוונה למכור בהדרגה את מרביתן. אופי העלייה, ומבנה הסיוע הביאו לכך שמרבית העולים בחרו בבעלות ובדיור הציבורי נותרו העולים החלשים ביותר (זיו, 2006).

המלצות ועדת גדיש בשנת 1998, כללו המלצה שלא למכור את כל מלאי הדיור הציבורי, ולהשאיר מלאי דיור בעיקר באזור המרכז, לקבוצות החלשות בעלות קשיים כלכליים ומגבלות פיסיות. הועדה לא בחנה הסדרים אחרים לאספקת דיור למעוטי ההכנסה או קבעה מכסות כמותיות למלאי (דון-ישראלי, 2000). באותה שנה, עבר בכנסת 'חוק הדיור הציבורי' במטרה להבטיח את זכויות דיירי הדיור הציבורי. ההתייחסות למלאי, מופיעה בחוק 'הדיור הציבורי', בסעיף המועיד את כספי המכירה לרכישת דיור למלאי הדיור הציבורי. החוק הציע מנגנון למכירת הדיור לדייריו, כתיקון לעוול היסטורי, ובכדי לחזקם ולאפשר לדיירים לצבור רכוש ולהורישו. החוק איפשר את מכירת הדירות החל מהשנה הרביעית למגורי הדייר, עם הנחה מצטברת הנקבעת על פי וותק המגורים בדירה. בחוק סעיף, המייעד את כספי המכירה לרכישת דיור למלאי הדיור הציבורי. החוק הוקפא שלושה חודשים לאחר השלמת חקיקתו (פייביש, 2006). מאז, שלושה מבצעים הציעו, בתנאים שונים, את רכישת הדירות לבעליהן.

בשלושת מבצעי מכירת דירות הדיור הציבורי לדייריהן, מפברואר 1999 ועד לסוף יוני 2007, נמכרו 25,265 דירות, כרבע ממלאי דירות הדיור הציבורי. המבצע הראשון, מבצע "הבית שלי" (מבצע שיטריט) החל ב-23 לפברואר 1999 והסתיים באמצע יולי 2000. המבצע ניתן יתרון לדיירי הדיור

הציבורי בפיפריה, בעלי ותק של למעלה מחמש שנים, לרכוש את דירתם בהנחה של עד 75% ממחירה. המבצע השני, החל באפריל 2000, "קנה ביתך", אומצו עקרונית החוק, צומצמה הזכאות וניתנה אפשרות לדיירים בעלי ותק של 12 שנים ומעלה לרכוש את דירתם כאשר ככל שהוותק רב יותר, גדלה ההנחה ועד ל-90% ממחיר הדירה. עד ליוני 2007 נמכרו במגרת שני המבצעים מעט למעלה מ-19,000 דירות. המבצע השלישי, "כאן ביתי", ניכנס לתוקף בדצמבר 2004 נועד לעידוד נוסף של משקי בית בעלי ותק של למעלה מ-4-6 שנים, למעבר משכירות לבעלות. המבצע הציע הנחות עד ל-85% ממחיר הדירה בנוסף להלוואות בתנאים נוחים עד ל-150,000 ₪ למימון היתרה. עד לסוף יוני 2007, רכשו 6,165 דיירים (8% מדיירי הדיור הציבורי) את דירתם. מרבית הדירות נרכשו מראשית 2006, אז הורחב המבצע ליישובי המרכז. (הולנדר, 2007³⁸; פיביש, 2006).

משנת 1999 ועד 2006, כמחצית מהדירות שנרכשו במבצעי הרכישה, היה על ידי דיירים בעלי ותק של למעלה משולשים שנה, בהעדר פילוח מפורט, ככל הנראה, מרבית בני הקבוצה הם העולים משנות החמישים והשישים. כיום, רק 13% מדיירי הדיור הציבורי הם בעלי ותק דומה (פיביש, 2006). קבוצת העולים משנות החמישים והשישים, הולכת ונעלמת אך המחקרים הנערמים מראים כי, חוסר יכולתם של אותם עולים להיות לבעלים ולהתקדם כלכלית, פער בינם ובין החברה ויותר מכך, הפער הועבר ואי השוויון הונח, או בלשון הספרות, שועתק, גם לגבי הדורות הבאים. דרישתם של בני אותם עולים להמשיך את חזקת ההורים ולהתגורר בדירתם הייתה למגמה, ופעמים רבות הדרישה לחזקה הייתה לפעולה, ובני העולים היו ל"פולשים" (זיו, 2006).

חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי (התשנ"ח 1998), אשר עדיין מוקפא, העניק זכויות הורשה מוגבלות. כך יכול "לרשת" את הזכות לדירה, 'דייר ממשיך' ובתנאי שגר עם הזכאי לדיור בתקופה של שלוש שנים קודם לפטירת הזכאי או למועד מעברו לדיור סיעודי. על פי סעיף 3(א), ייחתם בין הדייר הממשיך והחברה המשכנת הסכם, "ויראו את הדייר הממשיך כמי שבא בנעלי הזכאי לכל דבר ועניין" (25/3/07 www.moch.gov.il).

היום

מלאי הדירות בשיכון הציבורי, מצומצם מאוד, ומשום כך הוא שמור ל"זכאים" השרויים במצוקה כלכלית ותפקודית. מכירת מלאי הדיור הציבורי לדיירי מקטינה עוד יותר את היצע הדיור לאוכלוסייה הנתונה במצוקה. ניכרת מגמה מתמשכת לצמצום סקטור הדיור הציבורי: בשנת 1998 מלאי הדיור עמד על 107 אלף דירות, שמונה שנים מאוחר יותר ולמרות הגידול באוכלוסייה³⁹, המלאי בשנת 2006 קטן לכדי 89,000. נתון אחר המעיד על צימצום היקפו של הסקטור הוא דירות חדשות שאוכלסו: בשנות השבעים אוכלסו כ-20,000 דירות לשנה ב"עמידר" ובחברה המשכנת השנייה בגדלה, "עמיגור"⁴⁰. משנת 1977 חלה האטה בקצב איכלוס הדיור הציבורי, בשנת 1989 אוכלסו 7,300 דירות, ובשנת 2001 אוכלסו 3,107 דירות בלבד. נוכח הקטנה מתמשכת של המלאי וקצב האכלוס, בולטת הדרישה לדיור הציבורי ובסוף 2005, ⁴¹ 53,000 משקי בית זכאים המתינו

³⁸ הולנדר רחל, חוברת המידע החודשי של משרד השיכון, יולי 2007

³⁹ מראשית שנות ה-90 ועד 2007, גדלה אוכלוסיית ישראל מ-4.48 מיליון נפש ל-7.16 מיליון (הולנדר, 2007)

⁴⁰ עמיגור, חברה משכנת חברת בת של הסוכנות היהודית (פיביש, 2006), הוקמה בשנת 1972.

⁴¹ לעומת רק כ-2,000 משפחות מצוקה זכאיות לדיור ציבורי, שלא נמצא להן פתרון, מתוך: איילת פישבין (2007),

מתוך דוח אגף איכלוס במשרד השיכון לשנת 2006.

לדירות בדיור הציבורי (פייביש, 2006).

המלאי הקיים מנוהל על ידי חברות משכנות והאכלוס נעשה בהתאם למדיניות השיכון הממשלתית. מרבית הדירות מנוהל על ידי חברת "עמידר" הממשלתית. לאחריה, חברת "עמיגור" של הסוכנות היהודית; נכון לשנת 2005, הן נהלו יחד כ-88% ממלאי הדיור הציבורי (פייביש, 2006). יתרת המלאי מתחלק⁴² בין חמש חברות ממשלתיות-עירוניות: "חלמיש", "פרזות", "שקמונה", "אפרידר", חל"ד, וחברה פרטית אחת, "שיכון ופיתוח" (דדון-ישראל, 2000). הזכאים לדיור הם אזרחים העונים על הגדרת משרד השיכון כחסרי דיור, הכוונה למשקי בית שאין להם זכויות כל שהן בדיור והם מיצו את כושר השתכרותן. בחלקם עולים, משפחות חד הוריות, קשישים ונכים. הדיירים זוכים לשכירות מסובסדת בדירות השיכון הציבורי. גובה שכר הדירה בדיור הציבורי נקבע על ידי "מרכז הנחות בשכר דירה". בבסיס החישוב חלוקה לשלוש קבוצות: הקבוצה הגדולה ביותר (67% בשנת 1999) נקראת **מרכז הנחות בשכר דירה**, מסלול למעוטי אמצעים המתקיימים מקצבאות המוסד לביטוח לאומי וזכו לאישור מיוחד להנחה בשכ"ד. ועדה דנה בקביעת גובה שכר הדירה, ולקחת בחשבון קריטריונים נוספים כגון מיקום הדיור, ההנחות ניתנות על פי מאפייני משק הבית הזכאי והכנסתו. הקבוצה השנייה, **שכר דירה מסובסד**, כוללת כחמישית מהזכאים (19% בשנת 1999), ומיועדת לדיירים בעלי הכנסה מועטה, שכר הדירה מעט גבוהה מהקבוצה הראשונה. הקבוצה השלישית, **שכר דירה חופשי**, כוללת כ-14% מדיירי הדיור הציבורי (בשנת 1999). שכר דירה נמוך מזה שבשוק החופשי אך כבר קרוב אליו (דדון-ישראל, 2000). עם צמצום הזכאות ומלאי הדיור, 'מרכז הנחות בשכר דירה' הייתה לקבוצה עיקרית וגדולה עוד יותר.

במאמר מספטמבר השנה טוען יו"ר עמידר דורון כהן כי, נכון לאמצע 2007, כ-50,000 משפחות זכאיות, מהן 20,000 קשישים, ממתינות לדירה בדיור הציבורי. לטענתו מכירת המלאי מחד, ומדיניות שאינה מגדילה את ההיצע, מנגד, יוצרות תור ממתינים המתארך והולך, ולעיתים עוברות שנים ארוכות עד שמשק בית שהוגדר זכאי יזכה לדיור (מירובסקי, 2007).

חלקם של הקשישים בדיור ציבורי

בראשית ימי המדינה, הייתה זו מדינה צעירה שרק 4%⁴³ מתושביה היו בני למעלה מ-65 שנה; כיום הם מונים 10% מאזרחי מדינת ישראל, כ-702,000 איש, נכון לסוף שנת 2006. זהו גידול של 160% ממספר בני ה-65 ומעלה בשנת 1990, אז 442,000 נפש וכ-9% מהאוכלוסייה; המספרים וחלקם באוכלוסייה, גבוהים מהתחזיות שנערכו בתחילת שנות התשעים, אם כי לא בהרבה (ורצברגר, 1993).

חסר פילוח מפורט לגבי מאפייני אוכלוסיית דיירי הדיור הציבורי ונתונים כגון גיל ומוצא. ניתוח רכישתן של דירות הדיור הציבורי משנת 1999, התחלת מבצעי מכירת הדירות, ועד לשנת 2006, מראה על ירידה בוותק המתגוררים בדירות השיכון הציבורי: ראשית, משום שהרוכשים העיקריים

⁴² על פי דדון-ישראל (2000) לעמידר 65% ממלאי הדיור הציבורי בשנת 1999, ועמיגור 27% יחד 92% מהמלאי.
⁴³ כל הנתונים על מצב הקשישים הם מתוך למ"ס (2007), הודעה לעיתונות (24 ספטמבר, 2007), לרגל יום הקשיש הבין-לאומי.

של הדירות הם בעלי ותק של 30 שנה ומעלה, ו-88% מבני קבוצה זו, רכשו את דירתם כמו גם 36% מבני קבוצת הוותק שבין 25-30 שנה. בנוסף, משנת 1994 יש ירידה באכלוס הדירות, כך שהמתגוררים בדיוור הם בעלי ותק קצר יותר (פייביש, 2006). גם אם הנחתו של פייביש לגבי הרוכשים נכונה, הוותק אינו מעיד על גילאי ציבור הדיירים שנתרו, במיוחד לאור העובדה ששיעורם בני ה-65 ומעלה שהגיעו בעליה הגדולה מבריה"מ לשעבר (החל מ-1990), מכלל בני אותה קבוצת גיל, עומד על 22%; כלומר, כ-154,500 קשישים וסביר שחלקם, נזקק לדיוור ציבורי. לשם השוואה, שיעורם של ילידי הארץ מקרב אוכלוסיית הקשישים הוא 14% בלבד. על פי יו"ר "עמידר", כ-40% מהממתינים לפתרון דיוור בדיוור הציבורי, כ-20,000 משקי בית, הם של קשישים (מירובסקי, 2007).

כמענה לצרכי הדיוור של אוכלוסיית הקשישים, נבנו ונבנים מבני דיוור מוגן (הוסטלים) ונעשה ניסיון למצוא להם פתרונות חליפיים. בכל מקרה, גידול בשיעור בני קבוצת הגיל מצריך מחשבה על פתרונות ייחודיים בעבורם בכלל, וניסיון לבחון מגמות בשיעור הנזקקים לסיוע.

6.3.1 הדיוור הציבורי בישראל: סיכום

כמו במדינות המערב המדינה יזמה בניה ציבורית למי שהיא הגדירה זכאים לה במשך הזמן, כמו במדינות המערב, פנה הסיוע לכיוון סיוע פרטני ושיורי יותר, וכמו במדינות המערב צומצם מלאי הדיוור הציבורי. ההבדל המשמעותי, הוא במלאי הדיוור שנתרו, במשקלו במגוון החזקות וכמענה לצרכים.

אחוז הדיוור הציבורי הוא ⁴⁴2-3% מכלל הדיוור בארץ, קרוב לארצות הברית, הנחשבת למדינה שמדיניות הדיוור בה מיועדת לתת מענה לפלח צר של החלשים והעניים ביותר בחברה הזקוקים לסיוע בדיוור. עבור מעוטי ההכנסה בישראל גם שיעור מועט זה של דיוור, אינו מתאר את המלאי הנמוך עוד יותר העומד לרשותם, משום שלעולים לישראל קדימות בקבלת סיוע בדיוור.

בפועל, מתגוררים בדיוור הציבורי החלשים ביותר מבין העולים ייתכן ומשום כך, אין עוד צורך בהבחנה בין העולים, דיירי הדיוור הציבורי, לבין מעוטי ההכנסה. אך, למעשה ההבחנה קיימת, בעיקר, באופן הקצאת הדירות: ראשית לעולים מובטחת קדימות ולמעוטי ההכנסה תור ארוך של המתנה. שנית, הדירות לעולים מוקצות דרך משרד הקליטה ולדיירים הוותיקים דרך משרד השיכון ולהבחנה זו, אין ביטוי בנתונים המספריים הקיימים לגבי הדיוור הציבורי.

בעיה נוספת הקשורה למלאי, היא בפיזור. מול מלאי מועט באזורי הביקוש, ברוב עיירות הפיתוח מלאי הדיוור הציבורי גדול יחסית, גם בשנות ה-2000. בבאר שבע, מלאי דיוור ציבורי הגדול ביותר בין ערי הפריפריה, עומד על 6,300 יח"ד, לאחריה נצרת עילית עם 3,000 דירות, ועפולה עם 2,100 יח"ד. אמנם מחירי הדיוור באזורים אלו נמוכים באופן משמעותי מהמחירים באזורי הביקוש, אך הפריפריה סובלת ממחסור מתמשך בתעסוקה; דבר המהווה קושי בכדי שאזורים אלו יהיו פתרון של ממש למעוטי ההכנסה.

⁴⁴ ראה הערה 29

נתונים מהשנה מראים כי כמחצית ממשקי הבית מהחמישון התחתון של רמת ההכנסה, גרים בשכירות⁴⁵. לנוכח הירידה הדרמטית באכלוס משקי בית נוספים בדיוור הציבורי, המלאי הקטן והדרישה הגדולה של זכאים, נראה כי, גם אם ישמר המלאי ולא תתווספנה משפחות חדשות, לעולם לא תוכל המדינה לתת מענה לכל אותן משפחות בהן היא מכירה כזכאיות לדיוור; ברור מן העובדות כי, קיים צורך לחידוש מלאי דיוור לשכירות מוזלת.

הבעלות על דיוור מתקבלת בישראל כחזקה מובנת מאליה לכל משק הבית. שנים שהסיוע העיקרי דיוור היה לשם רכישה. גם דירות השיכון הציבורי נועדו, עוד מראשית ימי המדינה, למכירה. הדיוור בישראל על מכירה בהנחה ניכרת של הדיוור הציבורי לדייריו, נסוב סביב שתי טענות עיקריות: המצדדים טוענים כי העלות אמנם גבוהה אך השלכותיה לטווח הארוך, חשובות להעצמת משק הבית ותורמת להקטנת אי השוויון בחברה, ובהשוואה לזה, המחיר אינו כה גבוה. המתנגדים סבורים כי מכירת הדיוור בסבסוד כה עמוק מהווה עול לא סביר על תקציב המדינה. ברקע וכטיעון בעד, נשמעת ביקורת וקריאה לתיקון חוסר צדק היסטורי שנעשה עם העלייה שמשנת 1952 ועד לשנות השבעים. עלייה שהגיע ברובה מצפון אפריקה, יושבה בעיירות פיתוח, ולא נהנתה מסיכויי שווה לבני העליות האחרות להתערות בכלכלה ולהיעשות לבעלים. במקרים רבים, ילדיהם של בני אותה עלייה שנשארו בדיוור הציבורי בשכירות, ממשיכים בחיי מצוקה. הספרות מחזקת את הטענה כי מצבו הכלכלי של ההורה קובע את עמדת הפתיחה למעמד הכלכלי של ילדיו, ובאופן ממוקד יותר, סיכויי ילד למשפחה שגרה בבעלות על דירתה, להיות בעלים לדיוור, גבוהים יותר.

הגם שבמכירת דירות ממלאי הדיוור הציבורי לדייריהן יתרונות רבים, על רקע המלאי המצומצם של דירות בדיוור הציבורי והעדר בנייתו של מלאי חדש, הקריאה לאפשר את מכירת הדיוור הציבורי לדייריו, לא נשמעת כמתקנת ומסדירה אי-שוויון אלא כמעמיקה אותו. זאת משום שכאשר זכאי זוכה לדירה בדיוור הציבורי בשכר דירה מסובסד מאוד, ובאופן כמעט אוטומטי, לזכות לרכוש אותה לאחר מספר שנים, נוצר פער ואי צדק כלפי עשרות אלפים שזכאותם זהה לו, אך מקומם בתור מנע מהם את השכירות המוזלת ואת הבעלות.

כתיבת פרק זה הייתה קשה במיוחד, משום העמימות סביב הנתונים ותמונת המצב.

1. מחסור בנתונים מקשה להבין את תמונת המצב לאשורה. חסרים נתונים דמוגרפיים על דיירי הדיוור הציבורי: מה מבנה משקי הבית, כמה בעלי משפחה עם ילדים, כמה מהם קשישים, היכן הם מתגוררים והיכן הם עובדים, אם בכלל. חסרים נתונים (בחלקם מופיעים פה ושם) על מלאי הדיוור, גודל דירות, גיל המבנים, פיזור המלאי וערכי הדירות (במחירי שוק). חסרה הפרדה בין מספר העולים ושיעורם מקרב העולים בכלל, לבין שיעור הותיקים מבין הדיירים, נתונים שהיו יכולים לסייע לתכנון לקראת גל עלייה נוסף. חסר פילוח דמוגרפי של הממתינים לדיוור וניתוח צרכיהם. וחסרה בדיקה של צרכיהן של אוכלוסיות אחרות כגון, חרדים, ערבים.
2. תנאי הזכאות אינם תמיד ברורים, כך גם תהליך הקצאת הדירות, חלוקת התפקידים בין משרד הקליטה ומשרד השיכון וסדרי קדימויות. לעיתים נדמה כי המדיניות משתנה פעמים

⁴⁵ מתוך אתר הלמ"ס, הודעה לעיתונות 8.8.2007

רבות, אך לא מתוך תכנון רחב ראייה אלא כמענה נקודתי.

הסקירה המצומצמת בנושא הקשישים, מדגישה עד כמה חסר ניתוח של צרכי הדיור לאוכלוסיות השונות. על רקע זה אני מבקשת לחזור אל קריאתו של ורצברגר (1993, 2007), לצורך בגיבושה של מדיניות דיור כוללת. הצורך בדיור למעוטי ההכנסה גדל, ייתכן וגם המעגל של אלו שאינם יכולים לרכוש או להשיג דיור בשוק החופשי מתרחב וכולל אוכלוסיות שבעבר היו מסוגלות לכך. בכל אופן החוסר בנתונים יקשה על מתווי המדיניות לזהות את הצרכים ולכוון להם פתרונות הולמים.

פרק 7

עמדות מומחים כלפי דב"י

פרק זה מוקדש לדיווח על ראיונות בנושאי דיור בהישג יש ואספקתו, ראיונות עם תריסר מומחים מקומיים. חיברנו עשר שאלות פתוחות, שמקורן בסוגיות ובהסדרים העיקריים שסקרנו בפרקים הקודמים, ופנינו לתריסר מומחים. שוחחנו אתם על אמונות ודעות בנושאי דב"י ועל פתרונות פרקטיים קיימים ופוטנציאליים. בבואנו לשקול השמת הסדרים חדשים, הניסיון במדינות בהן הושמו ההסדרים הוא חשוב וניתן ללמוד ממנו רבות, אולם ראוי להציג את הידע שהצטבר בפני אנשי מקצוע ואקדמיה מקומיים, אשר ביכולתם להאיר היבטים בראי המקום.

המרואיינים: נבחרו תריסר מרואיינים, הניצבים כולם בעמדות מעצבות ומשפיעות בתחומים הנוגעים לדיור בכלל ו/או לדיור למעוטי ההכנסה: עובדי ממשלה, אנשי אקדמיה, אנשים מן הסקטור הפרטי והסקטור השלישי של ארגונים ללא מטרות רווח. אין זה מדגם האמור לייצג אוכלוסיה כלשהי, אלא לחשוף קשת רחבה של דעות ותובנות של אנשים שחושבים על הנושאים הרלבנטיים ועוסקים בם במציאות הישראלית העכשווית. אין הם נציגי הסקטורים והם אינם מייצגים את הקול האחד המאפיין משרד או קבוצה מסוימת. כל אחד מהם השיב על סמך ניסיונו והכרותו את הפן בו הוא עוסק ועל-פי השקפתם השקפת עולמו. בכדי לשמור על האנונימיות של המרואיינים, הם מופיעים בכינוי המתאר בכלליות את תפקידם, ובלשון זכר בלבד. להלן האישים:

מן הממשלה:	איש משרד השיכון, איש משרד האוצר
מרשויות מקומיות:	איש תכנון מרשות מקומית חזקה, מהנדס עיר
מן האקדמיה:	כלכלן (כלכלת דיור) איש האקדמיה (1); כלכלן (כלכלת דיור) איש האקדמיה (2), משפטן מן האקדמיה (בעל ניסיון גם מהפרקטיקה)
אנשי עמותות:	איש עמותה לסיוע בדיור; פעיל שטח (מעמותה לדיור)
מחברות משכנות:	איש חברה משכנת
מן הסקטור פרטי:	כלכלן בכיר מתחום המימון
	איש הסקטור הפרטי לבנייה

ניהול הראיונות: הראיונות נערכו בחודשים מסוף דצמבר 2006 ועד תחילת מאי 2007, משך הראיון היה כשעתיים. השאלון נשלח אל המרואיינים מראש, טרם הראיון. השאלון נבנה משלושה חלקים, שני האחרונים התמקדו בנושאים אותם ביקשנו לבחון בראיונות אלו:

1. החלק הראשון הוא הכרות עם המרואייין, בו המרואייין מתבקש לספר על עצמו, הרקע המקצועי, אקדמאי או אישי שלו/שלה. השיחה בחלק זה נועדה ליצור אוירה ניחוחה להמשך הראיון, אך ממצאיה אינם מדווחים כאן לשמירת פרטיות המרואיינים.

2. שאלות המתייחסות לסוגיות יסוד ועוסקות בהגדרה ותפיסה של המושג "דיור בהישג יד", היבטים הנוגעים בהצדקה להתערבות, הגדרת קבוצת הזכאים, חזקת הבעלות מול שכירות,

היקף ואופן ההתערבות הציבורית הרצויה באספקת דיור. נשאלו שאלות פתוחות והמראיינים נתבקשו להביע דעה ערכית על עמדתם כלפי הסוגיות.

3. בפני המראיינים הוצגו שלושה מנגנונים חדשניים לאספקת והסדרת דיור בהישג יד, שבחרנו מתוך הספרות שנסקרה בפרקים הקודמים ועל סמך הקריטריונים שקבענו להערכה. למראיינים ניתן תאור קצר על אופן התנהלות ההסדר והרציונאל להשמתו. הם התבקשו לתוות דעתם בשני מובנים: האחד - ההסדר כמאפשר תשובה ליעדים באספקת הדב"י, והשני - ייתכנות יישומו של מנגנון כזה במציאות הישראלית.

ניתוח הראיונות: הניתוח נערך בנפרד עבור כל אחת מעשר השאלות שהעמדנו בפני תריסר המראיינים, כלהלן:

שבע השאלות הראשונות התייחסו לעמדות יסוד בנושאי דיור בהישג יד ואספקתו; הניתוח שלהן זיהה עבור כל שאלה את תת השאלות/הסוגיות הכרוכות בה, כפי שהן התבררו מתוך השיחות עם המראיינים, וסיכם את התייחסויות המראיינים לכל תת-שאלה תוך ציון מספר תומכים/מתנגדים ותוך בחינה של דמיון ושוני בעמדות מראיינים המשתייכים לסקטורים שונים (ממשלה, אקדמיה, סקטור פרטי, המגזר השלישי).

שלוש השאלות האחרונות ביקשו את התייחסותם של המראיינים להסדרים חדשניים באספקת דב"י שהוצגו בפניהם. ניתוחן של שאלות אלה כוון לחשיפת המעלות והחסרונות של כל אחד משלושת ההסדרים המוצעים והסוגיות הכרוכות בביצועם, בהתייחס לתנאים בישראל בראשית המאה ה-21. הניתוח הדגיש התייחסויות של המראיינים לחמשת קריטריוני ההערכה ששימשו אותנו בחלקה השני של העבודה, היינו: הבטחת פתרון דיור למעוטי משאבים, כולל העניים ביותר, ביטחון לטווח ארוך בחזקת הדיור, הרחבת ההזדמנויות הנפתחות בפני הזכאים, יישומות ההסדר ועלותו לקופה הציבורית.

בחלקו האחרון של הפרק מוגש סיכום של התובנות שעלו מתוך תריסר הראיונות עם המומחים.

7.1 עמדות מומחים בסוגיות יסוד

בחלק זה היתיחסות המראיינים לשאלות יסוד המגדירות האם, למי, ובאיזה אופן ראוי להעניק סיוע לדיור מהמדינה. תשובות לשאלות אלה עשויות להנחות את מעצבי המדיניות להגדרות הזכאות ומגבלות הסיוע, ומאוחר יותר לאופי הכלים לאספקת דיור בהישג-יד.

7.1.1 האם על הממשלה להתערב בשוק הדיור?

בעידן בו מושכות הממשלות את ידיהן מהתערבות והמעבר לשוק חופשי מלווה כל אספקט של חיינו, אין זה מובן מאליו כי דרושה הסדרה ממשלתית בתחום הדיור. על כן, שאלת התערבות הממשלה היא השאלה הבסיסית שאותה יש לשאול, כבסיס להמשך השיחה, הן ביצידי עליה לפעול.

הניתוח זיהה שלוש תת-סוגיות, שהמראיינים התייחסו אליהם: האחת – כן/לא להתערב; השנייה – עומק ההתערבות הרצויה, והשלישית – הנימוקים להתערבות הממשלה בסיוע לדיור למעוטי אמצעים. להלן סיכום קצר של הממצאים בכל תת-סוגיה.

המימצא הבולט ביותר הוא שכל המרואיינים מכל הסקטורים הביעו תמיכה במעורבות הממשלה בשוק הדיור ובסיוע לחלשים שבאזרחיה. המרואיינים מבקשים מערבות ממשלתית הנעה בין מעורבות מזערית לחלשים ביותר בחברה ועד להתערבות מקיפה, כמו דרישת הכלכלן (2) לאחריות כוללת לאספקת דיור.

אשר לנימוקים להצדקת מעורבות הממשלה בשוק הדיור אפשר לחלק את מרואיינינו לשתי קבוצות. הקבוצה הראשונה מונה חמישה מבין המרואיינים, המדגישים טיעונים ערכיים: הזכות העקרונית לדיור, מחויבות הממשל לאזרחיו, תיקון עוולות ערכיות ושיוויון בהיזדמנויות, ובכוונה להביא לחברה הוגנת יותר. בקבוצה זו טיעונים חברתיים הנוגעים לשורשי הבעיה ומבקשים פתרון לחולשתם של הנזקקים לסיוע, על ידי שינויים ערכיים עמוקים שמטרתם תיקון חברתי לדורות שיבואו. הטענות בקבוצה זו כוללים מרואיינים מרקעים שונים: פעיל השטח, כלכלן (1) מן האקדמיה, כלכלן בכיר מתחום המימון, מהנדס העיר, המשפטן מן האקדמיה. הקבוצה השנייה נימקה את המעורבות כצורך לתיקון במקום בו כשל השוק החופשי. הקבוצה כוללת את שני אנשי הממשלה (איש משרד האוצר ואיש משרד השיכון), ואת איש התכנון ברשות המקומית, המבקשים להגביל את מעורבות הממשלה עבור החלשים ביותר בחברה. איש העמותה מנמק את הצורך בהתערבות בכשל השוק החופשי, אך אינו מבקש בהכרח, התערבות המוגבלת רק לחלשים ביותר.

אשר לסוגיית עומק המעורבות הממשלתית, ארבעה מבין המרואיינים שני הכלכלנים מן האקדמיה (1,2), איש הסקטור הפרטי ופעיל השטח סבורים כי אספקת דב"י הינה פרויקט בקנה מידה המצריך את אחריותה ומחויבותה של הממשלה. הכלכלן מן האקדמיה (1) חושש מהפרטת האספקה, משום שיתכן מצב בו משהו ירוויח על גבם של הנזקקים והשירות ורמתו עשויים להיפגע. בהקשר זה הוא רואה בממשלה גוף הפועל ללא כוונת רווח שטובת האזרח נגד עינו. הכלכלן איש האקדמיה (2) סבור כי מעורבות הממשלה צריכה להיות טוטלית ופרט להתווית מדיניות, ייזום, הסדרה, מימון ופיקוח, עליה להיות אחראית גם על הביצוע. לתפיסתו השוק החופשי לעולם לא יוכל לשאת בנטל המנגנונים והעלויות הכבדות הכרוכות באספקת דיור לחלשים בחברה, עול אותו רק ממשלה יכולה לשאת.

איש הסקטור הפרטי הרואה בבניה למעוטי יכולת צריכה להיות פרויקט בעל חשיבות לאומית, ולשם כך יש צורך במעורבות הכוללת פרט להסדרה גם אחריות למימון. גישה זו משותפת גם לבכיר מתחום המימון ומשפטן מן האקדמיה, ולמנכ"ל העמותה.

איש משרד האוצר רואה את תפקיד הממשלה ביצירת מסגרת מאפשרת בלבד הכוללת תכנון-על, הכוונה והסדרה, ומגדירה את חופש הפעולה של כל המבקש ליזום. הוא אינו רואה מקום להתערבות נוספת; לא בהיצע, לא בבניית המלאי וייצור הדירות, וממילא לא באספקת הדיור.

7.1.2 מי זכאי לתמיכה בדיור?

הגדרת קבוצת הזכאים נוגעת בסוגייה הדנה על פי מה יקבע הסיוע. הסיוע לדיור ניתן לפרטים ומשקי בית שעמדו בתנאי הסף לזכאות שהציב הממשל. הגדרת אותם תנאי סף ובסופו של דבר היקף הסיוע, משקפים תפיסת עולם ערכית. מקובל לחלק את הגישה לזכאות לשירותי הרווחה (בריאות, חינוך ודיור) לגישה האוניברסאלית מול הגישה הסלקטיבית:

▪ **מדיניות אוניברסאלית:** מעוגנת בתפיסת הסולידאריות והאחריות הקולקטיבית ובשאיפה להגדיל את השוויוניות בחברה. כל אזרח (או תושב) זכאי לשירות; הזכאות היא בראש וראשונה, משום היותך חבר שווה זכויות בחברה.

▪ **מדיניות סלקטיבית:** בעלת אוריינטציה לאינדיווידואליזם כלכלי חברתי ואחריות חברתית מוגבלת, מדיניות "שיורית", הנקבעת ע"פי מצב של עוני ונזקקות הנמדד במבחן הכנסה (לפי אברהם דורון, 1997). זכאות מתוך הסכמה רחבה ומקובלת **לתמיכה בחלש**, שאינו מסוגל להתמודד עם תנאי השוק.

פרט לשוני הרעיוני, השוני הפרקטי העיקרי הוא הגבלת הזכאות למי שעומדים במבחן הנזקקות, שבמקומות רבים מתרגם למבחן הכנסה. בתחום הדיור, על פי רוב, מחושב היחס בין ההכנסה לעלויות הדיור של משק הבית.

מתוך התשובות לראיונות מצאנו, כי הסלקטיביות בישראל אינה בוררת רק את בעלי ההכנסות הנמוכות ביותר, אלא גם מפרידה על פי העדפה או סימון קבוצה מועדפת על ידי הממשל. בישראל קיימת העדפה לעולים, לתושבים ב"אזורי פיתוח", ב"קוו העימות", או "מעבר לקוו הירוק", וגם למשרתים בכוחות הביטחון וצה"ל. ישנם חוקרים שמבקשים להפריד בין סלקטיביות על-פי מבחן הכנסה לבין סלקטיביות על-פי קריטריוני העדפה אחרים ולתת לאחרונים כותרת משלהם; הגדרנו קבוצה זו כ**קבוצה שהחברה רואה ערך בקידומה**. סימוכין מצאנו בהגדרתה של (Esping-Andersen (1990, המוסיפה לשתי הגישות הקודמות – האוניברסאלית והסלקטיבית - קבוצה שלישית, אותה היא מכנה **קורפורציה (corporatist)**, גישה הנסמכת על הקצעת זכויות לפי קבוצה, מעמד, או מקצוע.

רוב המרואיינים בעד תמיכה קבועה רק בחלשים ביותר, ובאופן זמני, גם במספר מצומצם של אחרים. מדיניות התומכת בקבוצה מצומצמת של החלשים ביותר מבחינה כלכלית, נקראת **מדיניות שיורית**.

שלושה בלבד מבין המרואיינים תמכו בגישה **האוניברסאלית** לתמיכה בדיור. המשפטן סבור שיש לתת סיוע בסיסי לכל אזרח וסיוע נוסף עמוק יותר לפי הנזקקות; הוא סבור כי הדבר ראוי גם במחיר של חוסר צדק חלוקתי מוחלט. *פעיל השטח* מאמין כי לכל אזרח הזכות לדיור ומכאן הזכות לסיוע לדיור. המרואיין השלישי בקבוצה זו, מהנדס העיר, סבור כי יש לקבוע סטנדרט מגורים בסיסי שאותו מוטל על המדינה לספק לכל אזרח.

מבין חמשת המרואיינים שתמכו בגישה **הסלקטיבית** שני אנשי הממשל בחרו במענה שיורי, המתייחס לעניים ביותר, כמדד לזכאות. *הכלכלן הבכיר מתחום המימון* רואה בגישה השיורית של מענה לחלשים ביותר, לא רק פיתרון מעשי אלא גם פיתרון ערכי שיחזיר את המסוגלים לכך, להתנהלות המקובלת בחברה. איש העמותה, ביקש להכיל מנגנון רשת ביטחון לשכבה של עניים-מועסקים העשויים למעוד.

אשר לקבוצה הנוספת, ארבעה מהמרואיינים התייחסו בחיוב ליכולתה של החברה **להעדיף קבוצה** ולחזקה: *הכלכלן איש האקדמיה (2)* והמשפטן, חשבו כי ראוי שהמדינה תחזק את קבוצת העולים, קבוצה לה היא מחויבת כערך. איש התכנון ואיש סקטור הבניה, חשבו כי יש מקום לערים לעודד ולסייע לבעלי מקצועות נדרשים לקהילה למצוא דיור בתחומה.

מתשובות המרואיינים נראה כי במידה מסוימת **ההגדרות הקלאסיות של הגישות למדיניות הרווחה, משנות את צורתן**. במציאות בה התקציב מוגבל, ניתוב וחזוק קבוצות בדרך סלקטיבית ייתכן ועשוי להביא לתיקון אי-השוויון. לדוגמא, מענה לצרכים ייחודיים של קבוצות אוכלוסייה שונות או הרעיון ליצירת מנגנון המחזק ומתגמל על יוזמה ועבודה לקראת יציאה ממעגל הזכאים. בהגדרה, פעולת הפרדתם היא סלקטיבית אך למעשה, הכוונה להביא להשוואת תנאיהם ומכאן לחיזוק השוויון.

7.1.3 שכירות או בעלות: מהו הפיתרון המתאים למעוטי האמצעים?

בישראל שיעור גבוהה, יחסית למדינות מערב אחרות, של בעלות על דיור: כ- 71%⁴⁶ מהישראלים הם בעלים לדירתם. חזקת הבעלות נתפסת כחזקה המועדפת והנפוצה בציבור הישראלי. המרואיינים נשאלו לגבי העדפה ועידוד חזקת הבעלות מול חזקת השכירות, כאשר מדובר במעוטי הכנסה המסתייעים בסיוע הממשלה. הראיונות מראים קבלה של המציאות בחברה המעדיפה בעלות על דיור: מצאנו **רוב של 8 מתוך 12 המרואיינים להעדפת הבעלות גם עבור מעוטי ההכנסה**, לעיתים עם אזהרות מפני כישלון הבעלות בקרב מעוטי ההכנסה. שלושה מרואיינים, הביעו העדפה לשכירות בקרב מעוטי ההכנסה ומרואיין אחד, ביקש להתאים פיתרון לגופו של כל מקרה.

התומכים טוענים לחיזוקו הכלכלי של משק הבית ויכולתו להוריש את נכסיו, טיעונים לחיזוק ההזדהות והמחוייבות כלפי החברה והמקום, לחיזוק תחושת הקביעות והביטחון. **הכלכלן, איש האקדמיה (1)** סבור כי הבעלות היא תוצר של החברה הניאו-ליבראלית אך משום שזה נשוא רצון החברה, בכדי להקטין את אי השוויון, יש לאפשר גם למעוטי ההכנסה להיות לבעלים על דיור. שני טיעונים מעט אחרים הושמעו על ידי **מהנדס העיר שהסביר** כי הבעלות עדיפה משיקולי עלות כלכליים גרידא; לטענתו, מאחר ועלות המוצר עצמו (קרקע+ בניה) זהה, בהשכרה העלויות תהיינה גבוהות יותר ממכירת הנכס, ולעלות המוצר תתוספנה עלויות התחזוקה והניהול המוסדי לאורך זמן. טיעון אחר השמיע **הכלכלן איש האקדמיה (2)**: במבט לאחור על שנים של מדיניות שעודדה בעלות, מסקנתו היא כי מדיניות שקידמה **בעלות, תרמה ליצירת מעמד בינוני חזק ופגיע פחות**. הוא רואה **ערך נוסף של הוגנות** לשיתופם של כל אותם משקי בית כנהנים ישירים של הסבסוד הממשלתי לעומת שיטות הסבסוד לבניה להשכרה, בהן הסבסוד מגיע לבעלי הון מעטים וגדולים מאוד.

טיעוני **המתנגדים** לבעלות למעוטי ההכנסה העניים ביותר נחלקים גם לשיקולים כלכליים ולשיקולים ערכיים. **איש משרד האוצר**, טוען ומסביר כי אינו מוצא להעדפת הבעלות הסבר כלכלי הנכון לכל מקום וכי בבעלות טמון גם **סיכון גבוהה**. את הטיעונים הערכיים מציג **איש הסקטור הפרטי לבניה** המונה שלושה טיעונים: 1. קו הגבול שיקבע מי יזכה לסיוע לבעלות ומי שאינו זכאי, הוא קו שתמיד יעשה חוסר צדק. **אין זה הוגן** שמשק בית אחד יזכה להטבה כה יקרה בעוד שמשק הבית בעל מאפיינים דומים, ואולי אף זכאי, לא יזכה לדיור בבעלות ולא יזכה להטבה כה גדולה מן המדינה. 2. קביעת הזכאות עשויה להפלות קבוצות מן האוכלוסייה משום שמתן בעלות יהיה מותנה וייתן לקבוצות מסוימות העונות גם על תנאי ערכי לזכאות, ולדעתו, יש להוציא התניות

⁴⁶ נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 1.6: נתונים נבחרים בעשירונים של משקי בית לפי הכנסה לנפש סטנדרטית-דירות בבעלות (2005).

שכאלו מהדרישות לזכאות. טיעון זה, מקשר אותו עם המשפטן, במובן הדרישה לאוניברסליות וסטנדרט אחיד בכל הנוגע לזכאות לדיר. 3. חשש מפני יצירת "מלכודת עוני", כלומר, ויתור של משק הבית על הכנסה הגונה בכדי לעמוד בדרישות הסבסוד לבעלות.

טבלה 7.1 היגדים בעד ונגד סבסוד הבעלות למעוטי הכנסה
Table 7.1: Pros & Cons of Homeownership Subsidies to Low Income Households

נגד	בעד	
"הבעלות אינה פתרון לכולם.."	"הבעלות אינה פתרון לכולם.. אך כשניתן הוא הפתרון המועדף"	1.
"הסיבה היחידה לעודד בעלות היא לקשור את האנשים למדינה.. זו הסיבה היחידה. כל סיבה אחרת תהייה או פסיכולוגית, לא רלוונטית, מועמסת על הציבור"	"משהו תרבותי עמוק, דרך להוכיח מחויבות לחיים בארץ" "תפיסת הקניין היא כזו ש(אנשים) מוכנים להיאבק יותר, להשקיע יותר"	2.
"אם הבנקים הם הבעלים, מה הרווחנו? אנשים המשועבדים לארבע קירות?" "...יש להיזהר כשהנטל הכלכלי כבד, התחזוקה מכבידה או שיש סיכון שלא תהיה השבחה על הנכס" סיוע במשכנתאות מסובסדות: "לאוכלוסייה הזקוקה דחיפה קלה בלבד", אחרת היא יכולה למעוד ולשוב למעגל הזכאים "ייתכן והפתרון העדיף לאוכלוסייה עם פחות כסף או יציבות כלכלית, הוא שכירות שתקנה לה שליטה ניהולית טובה יותר בעת מצוק"	"הבעלות מהווה את הנכס המרכזי, המשאב המרכזי להעברה בין דורית" "בעלות על דירה זה הנכס העיקרי של המשפחה" "הבעלות עדיפה ככל שלרכישה פוטנציאל לחיזוקה הכלכלי של המשפחה..." התניה: "אם מאמצים את הבעלות יש להקים מנגנונים תומכים לסיוע טכני לדייר"	3.
"עלות פתרון השכירות זולה יותר"	"מוצר השכירות (הציבורית) יקר יותר (מבעלות).. עלות המוצר, קרקע+ בניה, זהה ובשכירות, נוספות עלויות תחזוקה והניהול המוסדי לאורך זמן"	4.
"... כמובן לא בכל מקום בארץ הדיר משביח עם הזמן... בעולם, הממצאים (לגבי השבחת הנכס וכדאיות הבעלות) הם לכאן ולכאן"	"בעלות אינה רק שכר הדירה הזקוף שאתה משלם לעצמך, אלא גם רווחי הון, שבארץ, במרכז, הם גבוהים..."	5.
"תמיד יש קו מפרד בין זכאי ללא זכאי", עידוד לרמאות והשתמטות. בחלוקה יכנס אלמנט ערכי (שרות צבאי או לא, יהודי או לא, עולה..). ויש לנטרל שיקולים ערכיים	"יש לאפשר גם לאלו עם מעט הון להיות לבעלים.. בעולם ניא-וליבראלי יש לאפשר זאת לכולם". אין להנציח מצב בו השכירות היא נחלתו של המעמד הנמוך, "מעמד הבעלים מול מעמד השוכרים" לא ליצור סגרגציה בתחום הנדל"ן.. לאפשר רק שכירות (למעוטי הכנסה) יחזק מגמות של אי שוויון"	6.
"אדם צריך מקום לגור בו: לא את הבעלות אלא מקום לגור בו, קבוע, במחיר ידוע ומוזל" "ודאות של היכן? באילו תנאים ולכמה זמן"	חזקה ממושכת אינה תחליף לבעלות, בחברה היום, "הבעלות על מוצרים היא הקובעת את המעמד..."	7.
"למי שאין ומקבל סובסדיה (לרכישת דירה), פירושו שהציבור מימן את הדירה" "ערכית, מתנגד לכך שהציבור ישלם על בעלות לדירה למי שאינו יכול לרכוש דירה" "למדינה אין אפשרות לסבסוד במאות אלפי שקלים"	"טוב שהסבסוד מתפזר על פני אלפים, בעידוד בניה להשכרה, הסבסוד עוזר לבעלי הון גדולים ומעטים מאוד" "טוב שהמדינה מעודדת בעלות: טוב למדינה, למצב החברתי, אז למעמד הביניים יש רכוש והוא לא כל כך רגיש ופגיע. יש מעמד בינוני גדול בעל רכוש ודירות והוא יכול להוריש"	8.

על אף הספק והתניה שנלוות להעדפת הבעלות, רוב ברור ממרואינינו תומך בבעלות כחזקה מועדפת. עם זאת, הטיעונים שהועלו מצד המצדדים כמו גם מן המתנגדים, ראויים למחשבה מעמיקה נוספת. הטיעונים בעד ונגד הבעלות אינם מזוהים עם השתייכות המרואיניים לקבוצה מסוימת (האקדמיים, אנשי הממשלה, פעילי העמותות או אחר) ולא להיותם "חברתיים" יותר או

פחות. טבלה 7.1, מסכמת ההיגדים שנאמרו בעד ונגד הבעלות על דיור למעוטי הכנסה. הצגתם של ההיגדים מראה כי, הצדדים התייחסו לאותן סוגיות, אך רואים אותן בצורה שונה.

7.1.4 במה עדיף למקד את הסיוע הציבורי? בצד ההיצע או בצד הביקוש?

הכלים לאספקת הדב"י נוגעים לשאלה איך יופעל הסיוע ומשקפים השקפה ערכית. בעבר, הסיוע הופנה לבניית מלאי של דיור מוזל, או בנייה של היצע דיור; דרך זו מכונה בספרות 'סבסוד צד ההיצע'. בעולם קיימת מזה מספר עשורים, מגמה של ממשלות למעבר מאספקת מלאי דיור, לתמיכה ישירה במשק הבית הזכאי, צרכן הדיור המוזל, או 'תמיכה בצד הביקוש'.

ממצאינו מלמדים שהמרוויינים, פרט לאחד, מעדיפים **שילוב של תמיכה לצד ההיצע ותמיכה לצד הביקוש**. ההבדל בין המומחים הוא מינון שונה בין שני סוגי התמיכה:

הקבוצה הראשונה (שלושה מרוויינים) מציעה הכוונת **עיקר תמיכה לצד הביקוש**, סיוע למשקי הבית: תמיכה מועטת של אספקת דיור מצד הממשלה המוגבל לחלשים ביותר, שלא צפויים להשתלב במנגנוני השוק החופשי. את עיקר התמיכה, הם ממליצים להשקיע, בסיוע ישיר לזכאים בצורת סובסידיה למשכנתאות או לשכר דירה אשר ישאירו את הבחירה והאחריות לה, לפיתחו של משק הבית. הנחרץ ביותר בדעתו היה **איש משרד האוצר**, הטוען כי פרט לאותם מעוטי הכנסה החלשים ביותר, אל לממשלה להתערב כלל בצד ההיצע.

הקבוצה השנייה, מבקשת למצוא **איזון ושילוב בין שתי הגישות לתמיכה בהיצע לתמיכה בביקוש**. בקבוצה שלושה, אליהם מצטרף איש משרד השיכון שמעדיף את ההתערבות בצד ההיצע אך סבור כי יש לשקול שיקולי 'עלות תועלת' ביחס לכל הסדר אחר. עיקר הטיועונים מבקשים לאפשר כל תמיכה שתסייע למתן מענה לאספקת דב"י לאוכלוסיות שונות בעלות צרכים שונים. **מהנדס העיר** הוסיף מימד נוסף בתמיכה בסיוע משולב. לטענתו, על הגורמים הציבוריים **להבטיח שלא יהיה מחסור מלאכותי בצד ההיצע**, העשוי ליצור עליית מחירים העשויה לפגוע, בסופו של דבר, באלו שהתמיכה ביקשה לחזק.

המתכנן איש הרשות, מייצג את הגישה השלישית, **בעד הכוונת עיקר התמיכה לצד ההיצע**. לדעתו, יצירת היצע דיור המתאים למשקי הבית מעוטי האמצעים (גודל מקסימאלי של דירה, שימוש במעלית או אחר) יאפשר לדעתו, יצירת מענה מגוון למגוון אוכלוסייה בעיר.

איש סקטור הבניה, מסתייג מהסיוע לתמיכה בשכר הדירה ו**בעד הכוונת התמיכה לצד ההיצע**. האיש מכיר ביתרונות הסיוע בשכר דירה לזכאי אך הוא מסתייג מפתרון זה משום שלטענתו, בדומה לדברי המהנדס, גובה המענק הוא שיקבע את מחירי השכירות בשוק ויצירת מחסור של היצע על ידי מתן מענקים לאוכלוסייה רחבה, יכול להביא לעליית מחירי השכירות בשוק כולו. כך, למרות הפוטנציאל של מענקי הדיור ליצירת חופש בחירה, גובה המענק יכתוב את עליית מחירי השכירות בשוק הכללי ויכולתם של הזכאים להתגורר בכל מקום תפגע, ובמקרה הקיצוני, שוב ייווצרו ריכוזי עוני.

מסקנה ברורה נוספת העולה מן התשובות לשאלה זו, היא כי **הכול מסכימים שיש לשמור על מלאי מסויים של היצע דיור ציבורי עבור החלשים ביותר בחברה**.

7.1.5 האם על המדינה, המסייעת לזכאים, להתערב במאפייני המיקום והשכונה שהם בוחרים?

רבות דובר על כך שמשמעות הדיור חורגת מתחומי המבנה הפיסי והמענה לצורך במחסה. שאלה זו מעלה את הצורך בהתערבות הממשלתית בהיבטים הקשורים לדיור. מעבר לאספקת הדיור, האם על המדינה לשלוט במיקום ובאופי הדיור? האם עליה לכוון את המענה על שאלות כגון: מי גר בשכונה? האם יש בה שרותים הולמים, חינוך תחבורה וכדומה? והאם המגורים בשכונה עשויים לקדם מגורים שיש בהם עירוב אוכלוסייה או עירוב הכנסה (mixed-income housing)?

רוב המרואיינים, שמונה מתוך שנים-עשר, צידדו בהתערבות הממשלה במאפייני סביבת המגורים.

אופי השאלה, התיר למרואיינים מרחב לתשובותיהם ולתפיסת עולמם לגבי הדיור מחד, ולעומק ההתערבות הממשלתית, מנגד. **המצדדים בהתערבות הממשלה בקביעת מאפייני המיקום, התייחסו למספר נושאים:**

ארבעה⁴⁷ מהתומכים התייחסו לראיה הרחבה של סביבת המגורים בהקשרים של תעסוקה, חינוך, בריאות ושירותים נוספים. לדעתם בכדי שהמענה לצרכי מעוטי ההכנסה יהיה מיטבי, **על המדינה לדאוג למכלול נושאים חיוניים ועליה לבחון אספקטים נוספים אלה, פרט לדיור. בקבוצה זו רוב לאלו שהביעו תפיסות חברתיות וערכיות: המשפטן, איש האקדמיה, הכלכלן, איש האקדמיה (2), פעיל השטח והבכיר מתחום המימון.**

ארבעה תמכו בהתערבות, בכדי לקדם את **רעיון עירוב האוכלוסין והמגוון החברתי (mixed-income, social mix)** כערך הקשור למגורים ויש בו לקדם את משקי הבית לעצמאות כלכלית וחברתית. : קידום רעיון שכונות מעורבות מבחינת רמת הכנסה של תושביהן (mixed income). דיור מעורב לבעלי הכנסות ברמות שונות (mixed-income), או מקבילו האירופאי, עירוב חברתי (social-mix), נחשב יעיל במאבק לפיזור ריכוזי עוני ולסיוע לאוכלוסיות מעוטות אמצעים להשתלב ולקדם את עצמן, בזכות חשיפה להזדמנויות ולקשרים, ששכונות למגורים של בעלי הכנה גבוהה עשויה להוליד. לדעת ארבעת המרואיינים שהתייחסו ליעד נורמטיבי זה, השוק הפרטי לא יתמוך בעירוב אוכלוסין ולשם כך דרושה התערבות הממשל שיש בכוחו לדאוג לחיזוק האזור (נגישות, שירותים וחינוך) בכדי שיסייעו להצלחת העירוב.

פעיל השטח העלה שני אספקטים נוספים להתערבות. הראשון אחריות הממשל היא הדאגה לאיכות הדיור, דיור ראוי (decent housing). לטענתו של פעיל השטח התערבות הממשלה חייבת לכלול את ההיבט של **מצב הדיור**. לדבריו, לא ייתכן כי תנתן סובסידיה ממשלתית עבור דיור שאינו עומד בתקני בטיחות או בריאות, ומאפיינים נוספים של הדיור, בהם נדרשת התערבות בכדי להבטיח את קיומם.

פעיל השטח הוסיף את חשיבותה של תמיכה חברתית. מרכיב זה מהווה חידוש לדברים ומציע התייחסות הגופים המשכנים **למערכת תמיכה לא פורמלית, המורכבת מסיוע ועזרה הדדית בין**

⁴⁷ שלושה ורביעי, פעיל השטח, שנספר גם בקבוצה הבאה

חברים, קהילה או משפחה, והמסייעת ומספקת סיוע חשוב להצלחת משק הבית בניהול חייו, בעיקר במקום שיש חסר במערכות הקיימות.

המתנגדים להתערבות במיקום הדיור: ארבעה מבין המרואיינים סברו כי אל לה, לממשלה, להתערב בשיכון הזכאים ובמאפייני הסביבה. שלושת אנשי הממשל: **איש משרד האוצר, השיכון ואיש התכנון ברשות** סברו כי יש לאפשר למשק הבית לבחון את יתרונות וחסרונות מקום המגורים ולהשאיר לו את הבחירה והחופש לקבוע את עתידו. **איש משרד השיכון** סבר כי יש לסייע בהכשרה וייעוץ בכדי לאפשר למשק הבית בחירה נכונה ומושכלת. **איש משרד האוצר הזכיר**, כי בהגדרה, השיכון הציבורי הוא איזור בעל ריכוז אוכלוסייה חלשה ויש לתת למשק הבית לבחור ולצאת לסביבה חזקה יותר. **איש התכנון** הזהיר שלא להתערב מעבר למידה בבחירתו של הפרט. **איש הסקטור הפרטי**, התנגד למעורבות הממשלה. לדעתו הסקטור הפרטי **הסקטור הפרטי חכם יותר** וידע היכן לבנות למעוטי ההכנסה וגם בפרויקטים מעורבי הכנסה. יתרה מכך, דווקא משום שיקולי הכדאיות היזם הפרטי קשוב להקשר הרחב של הדיור.

7.1.6 למי צריך להיות חלק באספקת הדיור בארץ ובאיזה אופן?

בעולם ובישראל, הממשלה מעבירה לגופים אחרים חלק ניכר מתפקידי הביצוע, ומתמקדת בתפקידיה כמסדירה ומאפשרת מדיניות. השוק הפרטי וגופי החברה האזרחית (מלכ"רים, הסקטור השלישי) תופסים בעולם מקום נכבד באספקת הדיור. באירופה, מדיניות אספקת דב"י משנה צורה אך עדיין נשענת אגודות הדיור, גופים שהיו קיימים בעבר אך משנים את תפקידיהם ומותאמים ליעדי המדיניות העכשווית. בארה"ב, הסקטור השלישי שלא היה לו תפקיד מרכזי באספקת דיור מוזל, גדל ומתפתח לצד השתכללות שילובו של הסקטור הפרטי המפותח לשם בניה למעוטי האמצעים. הסקטור הפרטי תורם לשוק הדב"י, פרט להון, מעורבות חברתית, ומוניטין של ידע בניהול ויעילות.

הבדל נוסף בין ישראל ומדינות המערב, הוא במעורבות הרשויות המקומיות וחלקן באספקת הדיור. בארה"ב ובבריטניה יש לרשויות חלק נכבד בביצוע מדיניות הדיור. בארה"ב אמנם השיכון הציבורי והקצאת המשאבים הם פדראליים ברובם, אך לרשויות תפקיד גדל בניהול, הסדרה והקצאת המשאבים ברמה המקומית. בבריטניה, הרשויות עדיין הבעלים של מרבית הדיור החברתי. גם אם הרשויות מעבירות תפקיד זה לאגודות דיור של למטרת רווח, הרי שיש להן חלק בהסדרה ובניהול של המדיניות. בישראל, הרשויות נטולות סמכויות ממשל, הסקטור הפרטי עדיין לא נרתם לפעילות חברתית, והתרבות האזרחית עדיין בחיתוליה. כיוון שפנינו לעתיד, שאלנו את המרואיינים למי צריך להיות חלק באספקת הדב"י בארץ ובאיזה אופן?

7.1.6.1 תפקיד הממשלה לעומת הסקטור הפרטי

הגם שנוסח השאלה ששאלנו לא התייחס ישירות לתפקיד השלטון המרכזי, עשרה מהנשאלים דנו בו וראו בו מרכיב הכרחי באספקת דיור בהישג יד. הסקטור הפרטי, נחשב כיעיל בבניה וייצור, וסביר כי יבקש לראות מעורבות באספקת דב"י, כהשקעה נבונה וירצה בהצלחת הפרויקט. מנגד, יש לזכור, כי הצורך בהתערבות נבע מלכתחילה, מכשלי השוק הפרטי ואין לבטל את תפקיד הממשלה.

ובתשובות התייחסות לסוגיית **עומק המעורבות הממשלתית**. ארבעה מבין המרואיינים שני הכלכלנים מן האקדמיה (1,2), איש הסקטור הפרטי ופעיל השטח אשר ביקשו את מעורבותה ואחריותה הממשלה באספקת דב"י, מאמינים כי את הבניה עצמה יש להשאיר לסקטור הפרטי היודע לייצר ביעילות והם מציינים כי יש להבטיח כי היזם הפרטי ירוויח בכדי לרתום אותו לעשייה.

איש משרד האוצר אשר רואה את תפקיד הממשלה ביצירת **מסגרת מאפשרת בלבד** של תכנון-על, הכוונה והסדרה, אינו אינו רואה מקום להתערבות נוספת בבניה. לתפיסתו יש לתת לסקטור הפרטי לפעול את פעולתו בדרכו על לפי דרישות השוק, ולפיכך, יבנה וינהל במקומות בהם יהיה ביקוש והדבר יהיה כדאי בעבורו.

שניים מהמרואיינים הדגישו את הצורך **בבשיתוף ציבורי-פרטי וציבורי-אזרחי**. איש התכנון ברשות החזקה שותף לצורך בסקטור הפרטי כמבצע ובונה אולם מורכבות הנושא מצריכה לדעתו, הקמת שותפויות ציבוריות-פרטיות (PPP, Public-Privet Partnership) או ציבוריות-פרטיות-אזרחיות. איש משרד השיכון תומך בהסדרה ממשלתית ובבניית שותפויות עם סקטורים נוספים אשר יתרמו בתחום להם יתרון היחסי על האחרים ויתרמו להצלחת משימת אספקת הדב"י. הוא רואה בכך יצירת תהליך להעצמה ומתן כוח ויכולת לגופים השונים. במבנה המוצע, לכל סקטור תפקיד באספקת הדיור, התפקידים יוגדרו על ידי הממשלה בהתאם לכישורי הסקטור; **הממשלה**, תעניק לשותפות, מסגרת של מדיניות וחוק. **הסקטור השלישי** שימש יזם או מנהל לפרויקטים ראיית טובת הדיירים. **השלטון המקומי**, יכול להעניק "שרותי ליווי", על ידי אותם מערכות תומכות שקיימות ממילא: רווחה, עבודה קהילתית וסוציאלית. **לסקטור הפרטי** שלדעתו יעיל ביותר בביצוע פרויקטים לבנייה, הוא מועיד לו תפקיד ביצועי. **השלטון המרכזי**, יעניק סיוע כספי, בתקציב ישיר או בהטבות מס, שירתמו את הסקטור הפרטי ויחייבו את **הבנקים** (כדוגמת המנגנון ה-Reinvestment Community Act שמארה"ב). האיש מזהיר כי עדיין לא התפתחה תרבות תומכת לרעיונות אלה במגזר הפרטי וחסרה חקיקה, ובנוסף, תמיד קיים סיכון שהממשל המרכזי ינקח את ידיו לחלוטין. בהקשר זה, המשפטן מתנה את השיתוף בהגדרת והגבלת כוחו של הסקטור הפרטי: "אני בעד שהשוק הפרטי יהיה כפוף לשיקולי המדיניות ולא יכתוב אותם".

הסקטור הפרטי, לתפיסתו של הכלכלן איש האקדמיה (2), כבר מספק אלפי יחידות דיור. הוא מפנה את הזרקור ל**סקטור הפרטי** האחר, לא הקבלן הגדול והיזם של עשרות יחידות הדיור, אלא **סקטור פרטי המורכב מבעלי דירות פרטיים המשכירים נכס אחד או שניים בדיור קיים**. לדעתו, יש להגן ולטפח אותם מכיוון שהם שמרים על מלאי דיור זול וזמין. הכלכלן, היה מעדיף לראות את כל אלפי הפרטים הללו זוכים לסבסוד על פני קבלן יחיד זה או אחר.

7.1.6.2 תפקיד הסקטור השלישי: חברות ללא מטרת רווח

המרואיינים נשאלו, האם למלכ"רים יש או עשוי להיות תפקיד באספקת דב"י ובניהולו. רובם טענו כי אין בישראל תקדים לכך וככלל, לגופי התרבות האזרחית בישראל נכונה דרך ארוכה להבשיל, להתייעל, להסדיר את התנהלותן ולזכות באמון הציבור.

לשאלת שילובם של מלכ"רים עם החברות משכנות, איש העמותה לסיוע מאמין כי בתיאוריה, הדבר אפשרי אך לדבריו, החברות המשכנות כפי שהן היום, אינן מסוגלות לכך. לשם כך, עליהן

לעבור שינוי מחשבתי וניהולי. איש משרד השיכון ופעיל השטח סבורים כי ישנם גופים ובעיקר עמותות לבניה (כמו אלו במגזר החרדי) אותם ניתן לפתח וליעל. איש התכנון ברשות החזקה סבור כי יש מקום לקדם בנייה של גוף ללא מטרת רווח לאספקת דב"י למרות שאין דוגמא לכך בארץ.

בין הדברים והטיעונים לחוסר שקיפות ולניהול לקוי של גופים אזרחיים בכלל ובחברות הדיור הציבוריות, נראה כי תשובות ארבעת המרואיינים הנ"ל, מרמזות על חשיבה לקראת הקמת גופים אזרחיים לדיור. מהראיונות ניכרת נוכחותם של שני הגופים האזרחיים המיוצגים בין המומחים (זה בו פועל פעיל השטח, וזה של מנכ"ל העמותה) והבנתם את השטח; למרות שאין הם פועלים לאספקת דב"י, הצלחתם בסיוע למשקי הבית בשטח, בידועם לזכויותיהם ובחשיפה ליכולתם, וההתייחסות הרצינית של הממשל אליהם, מהווה אינדיקציה לתחילתה של תרבות אזרחית ומהווה רמז לבשלות השטח לקליטתם.

7.1.6.3 תפקיד השלטון המקומי

הרשות המקומית אמונה על חינוך, רווחה, מרחבים ציבוריים ותכנון ובניה; לאלו, לדבריו של המשפטן, איש האקדמיה, קשר ישיר לדיור. נשאלת השאלה, האם אמור להיות לה חלק גם במנגנונים לאספקת הדיור. בראיונות נחשף חלקו החשוב והבעייתי של השלטון המקומי. הרשות נתפסת כיחידת השלטון המשפיעה מיידית על חיי האזרח; בתחומה הוא חיי ולעיתים פועל ועל לכן, מצופה ממנה למצוא פיתרונות למצוקותיו, כולל דיור מתאים. כך, רבים מן המרואיינים רואים ברשות גוף שלטוני שהיה אמור לטפל בצרכי האזרח כולל יכולתו להשיג דיור ראוי במחיר הוגן, אולם בפועל הוא אינו עושה דבר. הרשות המקומית, אכן חשופה לשיקולים ולחצים פוליטיים. לעיתים, הדבר מתבטא באורך חיי ההחלטות הנקבע לפי אורך הקדנציה, לעיתים שיקולים פוליטיים מאפילים על טובת האזרח או מקדמים בעלי אינטרסים אחרים. הדברים נראים אחרת בעיניהם של אנשי הרשות החזקה שלעיתים, היו רוצים לעשות יותר אך מרגישים מוגבלים.

המתנגדים למעורבות השלטון המקומי בדב"י: בחרנו להתחיל דווקא עם ששת המרואיינים המבקרים את תפקוד הרשות המקומית, משום שנדמה כי קולם חזק יותר בעוד שהתומכים מהווים, מעין תשובה לקולות הנגד הרבים.

שתי טענות עיקריות בבסיס הטיעון כנגד מעורבות הרשות. הראשונה, היא כי העיריות אינן רוצות לדאוג לשיכון ולשאת בעול של אוכלוסייה חלשה שאינה משלמת ארנונה אך צורכת משאבים ושירותים רבים. לטענת איש משרד האוצר, יצירת מצב בו הרשות תהיה אמונה על אספקת דיור, בניגוד לאינטרס שלה, הוא מצב בעייתי. איש הסקטור הפרטי ואיש העמותה לסיוע, מסכמים כי רשות מקומית אינה רוצה באוכלוסייה חלשה בתחומה. לדברי האחרון, חלקן עניות מידי, ואינן מסוגלות לכך. לדבריו, הרשות נתונה ללחצי הקבלנים וכוחות פוליטיים. בדבריו עולה שוב הפרדוקס שהעלה מאוחר יותר איש התכנון ברשות, בין תפיסת האזרח את הרשות ככתובת ומענה לצרכיו, לבין העשייה בפועל.

התנהלות בעייתית היא הטענה העיקרית השנייה כנגד מעורבות הרשות המקומית והיא בבסיס טיעוניהם שלהלכלכלן, איש האקדמיה (2) והמשפטן מן האקדמיה. המשפטן, היה רוצה לראות את הרשות כחלק פעיל וכשחקן מרכזי בסוגיית הדב"י, חינוך ותעסוקה. לדבריו, המצב בשטח, מציג

את הרשות כמגבילה ואף מונעת פתרונות דב"י. הכלכלן (2), נזכר בדוגמא מהעבר הקרוב של רשות שהגבילה את הבניה רק לדירות גדולות, בכדי לשלוט בהרכב יכולתה הכלכלית של אוכלוסייתה, רשויות אחרות התנו תנאים להסכמה לבנות דיור לעולים בתחומן. בוטה יותר הוא הבכיר מתחום המימון, שאינו רואה מקום במנגנון אספקת הדיור לרשויות מקומיות כפי שהן היום, משום השחיתות שבהתנהלותן.

התומכים במעורבות הרשות המקומיות: אלו בעיקר אנשי הממשל איש משרד השיכון, איש הרשות החזקה, מהנדס העירייה, איש החברה המשכנת אל התומכים מצטרף איש הסקטור הפרטי לבניה שדבריו באים כהצעה לתיקון המציאות שבגינה הוא נזכר גם בקבוצה הקודמת; סך הכל חמישה.

איש משרד השיכון רואה את תפקידה של הרשות כחלק ממנגנון עתידי רב-שחקנים לאספקת דיור, את חלקה הוא רואה, מתרכז בתפקידה המסורתי, כמסייעת ומעניקה שירותים קהילתיים, חינוך ורווחה, התומכים בדיור. איש הרשות החזקה תמהנדס העיר מבקשים לאפשר לרשויות תפקיד יוזם ומבקשים ביזור סמכויות השלטון המרכזי. איש הרשות החזקה סבור כי לרשות המקומית צריך היה להיות משקל רב יותר ומצר על כך שאין להן את האפשרות, הסמכות או המשאבים, לניהול מדיניות דיור. מסכים לדברים גם מהנדס העיר, הלוקח אחריות זאת לדיור בהישג-יד צעד נוסף וטוען, כי 'השלטון המקומי צריך להיות בעל הזכויות על הקרקעות הציבוריות בתחומן, ובעל יכולות קנייניות שונות לחלוטין מהקיים כגון הרחבת סמכויות להשגת קרקע (בדומה ל- eminent⁴⁸ domain)'. סמכויות רחבות ושליטה על קרקע, יאפשרו לרשות להציע מבחר של פתרונות דיור בר-השגה.

איש הסקטור הפרטי לבניה רואה את חשיבות מעורבותה של הרשות המקומית אך ספקן לגבי נכונותן להירתם לעשייה. משום כך, לדעתו יש לרתום אותה בדרך המחייבת אותם לפעולה תוך מתן תמריצים והטבות ומנגד, גם לקנוס את אלו שלא מבצעות.

בראיונות הבחנה בין רשויות חזקות ואחראיות דיין היכולות ליטול חלק במדיניות הדיור ולהתמודד עם צרכי אוכלוסייתן, לבין רשויות מקומיות שאינן מסוגלות לשאת באחריות להסדרת דיור. איש החברה המשכנת מבדיל בין רשויות חזקות לחלשות יותר וגם אלו שמרכז הארץ לאלו בפריפריה ודורש אחריות ומחוייבות מהחזקות. אנשי הרשות החזקה, מבקשים את הגדלת כוחם בכדי שיוכלו לתת מענה לצרכי תושביהם. ומנגד, הכלכלן (2) טוען כי דווקא אותן רשויות חזקות הן המבקשות את האמידים יותר להיות לתושבים.

7.1.6.4 תכנון דב"י ברמה המחוזית

שניים מן המרואיינים, המשפטן איש אקדמיה ואיש הסקטור הפרטי, העלו את הרעיון להסתכלות תכנונית, בהקשר לדיור ולאספקטים הקשורים לו, ברמה מחוזית. ההיגיון בכך נובע מהקרבה הפיסית של הרשויות, התמודדותן עם בעיות דומות תוך בחינתן בהיבט מרחבי רחב יותר. פרט לכך, הועדה המקומית לתכנון ובניה, הגוף המאשר תוכניות ברמה המקומית, מורכב מנציגי ציבור

⁴⁸ ארה"ב: התוקף החוקי להפקעת קרקע לידי הרשות.

וככזה, חשוף ללחצי בעלי עניין שונים. לעומתו, הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, אמורה להיות גוף מקצועי הבוחן את הסוגיות האזוריות, כשהוא משוחרר מהלחצים המקומיים.

7.1.6.5 תפקיד החברות המשכנות

חברות אלו היו הזרוע המבצעת והמנהלת של הממשלה או הממשל המקומי. מחד, הן שאמונות על שיכון הזכאים ועל הסוגיות, ומאידך, הן חברות ממשלתיות המזוהות עם חוסר היעילות, הבירוקרטיה ואולי אפילו, השחיתות שבסקטור הציבורי. האם ראוי שיהיה להן תפקיד באספקת הדיור כפי שתתהווה במדיניות לעתיד?

שלושה מהמרוויינים ראו בחיוב מעורבות החברות המשכנות בניהול מלאי הדב"י. **איש משרד השיכון ואיש החברה המשכנת** מציעים לכוון יעדיהן לכיוונים חברתיים. לדעתו של **איש החברה המשכנת**, עשוי להיות להן תפקיד חשוב בפריפריה שם ההשקעה מסחרית אינה כדאית ויש צורך בסיוע. יש, לדעתו, לחברות מקום באספקת הדיור, עדיין כזרוע של הממשלה, אך יש להסדיר את תפקידן ותחומי פעולתן. **איש העמותה לסיוע לאזרח** סבור כי יש מקום לחברות המשכנות של היום ליטול חלק, אולם הדבר ידרוש מהן שינוי מחשבתי וניהולי כולל, הבנת החשיבות של שיתוף האזרחים בתהליכי קבלת ההחלטות והעצמת הדייר.

אליהם מצטרף **פעיל השטח המתייחס באופן כללי יותר ורואה מקום לגוף המפעיל ומתחזק את מלאי הדיור הציבורי**. על רקע העבר האיש מבהיר כי על התנהלותו להיות ברורה, מפורטת ומעוגנת בחוק (כולל אופן התחזוקה, שכר הדירה והאחריות לשיפוצים).

מהדברים ניתן ללמוד כי במהלך השנים צברו החברות המשכנות ניסיון רב, אך דפוסי התנהלותן שנויים במחלוקת. מקומן במנגנונים בעתיד יכול לתת ביטוי לניסיון רב השנים, אך הוא מותנה ברוויזיה עמוקה בתפיסה, בהתנהלותן עם התושבים ובאופן ניהולן.

7.1.6.6 תפקידו של מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י)

מנהל מקרקעי ישראל (ממ"י) מופקד על רוב הקרקע במדינה, ובכלל זה קרקעות באזורי ביקוש וקרקעות עירוניות בשימושי קרקע מגוונים כולל לדיור. בעיני המצדדים במעורבותו, קרקע המדינה נתפסת כקרקע השייכת לאזרחי המדינה, ומכאן הם שואבים את הצידוק לדרישה למעורבות של ממ"י באספקת דיור לאזרחים, מעוטי הכנסה.

שניים מן המרוויינים רואים בחיוב את **מעורבות ממ"י באספקת דב"י**. לטענתם של **איש הסקטור הפרטי לבניה ואיש הרשות החזקה** על אף שממ"י מחזיק במרבית הקרקע הלאומית, התנהלותו היא כשל יזם פרטי שמטרתו מיקסום ערך הקרקע מבלי שיטול על עצמו תפקיד או יעד חברתי. **איש הסקטור הפרטי לבניה** מאמין כי למינהל תפקיד קריטי בבניית דב"י באזורי הביקוש. שיווק קרקע במחיר מוזל לבניית דב"י באזורי הביקוש יסייע לכדאיות הפרויקט בעיני היזמים, ויכסה על ההפרש בין עלות הבניה ועלות הדיור המסובסד.

איש משרד השיכון מתנגד למעורבות ממ"י באספקת דב"י ואינו שותף לדעה כי יש להפנות משאבי קרקע לבניית דב"י. אכן, ממ"י מנהל את הקרקע, אך לדעתו, נתינתה של הקרקע, שוות ערך לנתינת ממון ולפיכך, הקצאת קרקע היא סבסוד ולעיתים המחיר גבוהה מידי. הוא מוסיף כי זו

הערמה עצמית ושואל מדוע לא למכור את הקרקע ובכסף ניתן יהיה לתקצב מענקים ולבנות לפי צרכי השוק.

מהנדס העיר מתייחס לנושא קרקעות ממ"י שבתחום הרשויות, וטוען, כי על המדינה להעביר הקרקעות שבתחום הערים הצפופות לבעלות מלאה של העיריות. העברת הקרקעות וקבלת סמכויות נרחבות יותר יאפשרו לעיר לפתח מדיניות דיור, הכוללת תוכניות לבניית דב"י, או מינוף הקרקע להשגת דב"י בדרכים אחרות. מהנדס העיר מייצג בדעה זו, דעה ההולכת ותופסת מקום בשיח על קרקעות המדינה בערים הצפופות, והיא מתאימה גם לעמדת איש התכנון ברשות לצורך בהאצלת סמכויות רבה יותר לרשות המקומית.

מסקנה בולטת וחשובה היא כי קיימת הסכמה כללית בדבר חיוניותה של מעורבות הממשלה, בראש ובראשונה משום שאינם סומכים על מי מהשותפים הפוטנציאליים: הרשויות המקומיות, הסקטור הפרטי או, הסקטור האזרחי; כולם שוודים בעירוב אינטרסים זרים.

7.1.7 האם דרוש שיכון ציבורי?

כיום מהווה השיכון הציבורי, כ-2-4% אחוזים⁴⁹ מכלל הדיור בארץ, והוא נועד לשיכון העניים ביותר: קשישים, נכים ובעלי קשיי תפקוד אחרים. פרט להוסטלים לקשישים, כמעט ולא נבנה דיור חדש לעדכון המלאי. המרואיינים נשאלו, האם דרוש דיור ציבורי בישראל ובאיזה היקף? והאם רצוי למכור את דירות השיכון הציבורי לדייריהן?

הדיור הציבורי היה בעבר האמצעי העיקרי לשיכון הזכאים לסיוע בדיור. כל המרואיינים מסכימים כי יש לשמור על מלאי של דיור ציבורי לפחות מלאי מצומצם עבור האוכלוסייה החלשה ביותר. המייחד את ששת המצדדים במלאי משמעותי של דיור ציבורי, הוא בהכרה שהמלאי צריך להיות יציב ולתת מענה לצרכי כל האוכלוסייה החלשה. לתפיסתם, חברה זקוקה למלאי משמעותי של דיור ציבורי ומדינת ישראל הרחיקה לכת בצמצומו. מנכ"ל העמותה, פעיל השטח, המשפטן, מייצגים שלושתם, את העשייה מן השטח, ויחד עם הכלכלן (1), תומכים בהגדלת מלאי הדיור הציבורי בכדי לתת מענה לכל הנדרשים לו. איש החברה המשכנת, גם הוא קרוב לשטח, סבור כי יש לשמור על מלאי בניהול יציב של דיור ציבורי. אליו מצטרף הכלכלן מן האקדמיה (2), השניים סבור כי הדיור הציבורי נדרש למענה למשימות כמו קליטת עליה ממדינות מצוקה ומלאי יציב לעניים.

חמישה מתוך אחד עשר המרואיינים שדבריהם מובאים כאן, מאמינים כי יש לשמור על מלאי דיור ציבורי מצומצם המיועד לחלשים ביותר: שלושת אנשי הממשל, האוצר והשיכון, ומהנדס העיר, מבקשים לקיים מלאי מצומצם ביותר, הקטן ביותר ההכרחי לתפקודם של החלשים, משום הטיעון הכלכלי של עלות הפיתרון. שונה סיבתו של הבכיר מתחום המימון, המבקש להגביל את הזכאים לדיור הציבורי מתוך תפיסה ערכית: לתפיסתו, לשיתופו של הזכאי בחיפוש והשגת הדיור יש ערך חינוכי, המעניק לזכאי תחושת שיתוף באחריות והערכה לדירתו.

⁴⁹ מעט יותר מ-2% על פי ורצברגר, 2007 ומנתונים של פייביש, 2006 בהשוואה למספר משקי הבית באותה תקופה (תחילת 2005) מתוך למ"ס.

בעבר הדיור הציבורי נקשר לבניה במתחם אשר אוכלס ונוהל על ידי הממשלה. בראיונות (מנכ"ל העמותה, פעיל השטח, איש הסקטור הפרטי, מהנדס העיר) קריאה לתפיסה חדשה בה הדיור הציבורי אינו מוגבל למתחם מסוים, הבנייה נעשית בייזום הממשלה ובהתאם למדיניותה, אך על ידי יזם פרטי. אשר לניהול המלאי, איש החברה המשכנת הדגיש את הצורך בדיור בניהול ציבורי ביישובי הפריפריה.

7.1.7.1 מכירת דירות הדיור הציבורי לדייריהן

הראיונות שיקפו את מורכבות נושא מכירת הדיור הציבורי בישראל היות וסוגיה זו אינה דנה רק בניהול מלאי הדיור ומעורבים בו שיקולים ערכיים, כולל סוגיות של צדק חלוקתי, הנוגעות לזכויות העולים הותיקים ששוכנו בדירות הדיור הציבורי והשוואתם לזכויות עולים אשר קיבלו מהמדינה נחלה ובית. בנוסף לכך, כמו במקומות אחרים, הנושא מעלה שאלות בדבר משמעות הזכות לדיור, ביטחון החזקה, האפשרות להורשה בחברה בה יש משמעות תרבותית כה חזקה לכך, וסוגיית עידוד הבעלות לאוכלוסייה זו.

ארבעת המומחים שהתייחסו לסוגיה **תומכים במכירה** של הדיור הציבורי לדייריו. איש החברה המשכנת ומהנדס העיר שניהם סבורים כי יש למכור: הראשון, סבור כי המכירה יכולה לשמש מכשיר חינוכי בו רוכש הדייר מיומנויות ומוכיח את יכולתו לשאת בעול התחזוקה והתשלומים כך שהרכישה אינה אוטומטית אלא הדייר זוכה בהדרגה בזכות לרכוש. מהנדס העיר מצטרף לרעיון שיש למכור את הדיור לדייריו בהנחה המבטאת יחס ישר לאורך החזקה בדירה. מכירת המלאי הקיים דרושה לדעתו, בכדי לרעננו ולחדשו. הכלכלן (1) רואה במכירת הדיור אמצעי להשגת ערך לקראת תיקון אי השוויון בחברה, אך מתנה זו בעדכון תדיר של המלאי. פעיל השטח, מביא מבט אחר, את התרשמותו מהשטח. לניסיונו דיירים שהיו לבעלים נטו לקחת אחריות והטיבו את סביבתם ותנאי חייהם. לסיום, איש משרד האוצר טוען בעד המכירה. לטענתו, עצם מכירת דירות הדיור הציבורי, מביאה לתהליך של העצמה וליצירת סביבה עם קבוצות אמידות יותר (עירוב הכנסה), משום שהדיירים החזקים יותר רוכשים את דירתם, ופעמים רבות הם ממשיכים ומוכרים אותן במחיר שוק לדיירים שהם ממילא, חזקים יותר מדיירי השיכון הציבורי.

7.2 תגובות המומחים להסדרים חדשניים באספקת דב"י

חלקה השני של עבודה זו, פרקים 3-5, הציג שורה של הסדרים לאספקת דב"י, המקובלים במדינות מערביות; בניהם הסדרים ותיקים, כאלה שעבורם נצבר ניסיון רב של שנים כגון, הדיור הציבורי ומענקי דיור לסבסוד שכר הדירה לנוקמים. מצאנו בספרות גם הסדרים חדשניים יותר שחלקם היו להסדרים מוצלחים ורווחים ואחרים פחות, אותם בחנו בהתאם לחמישה קריטריונים:

- פתרון דיור למעוטי ההכנסה - יעילות ההסדר במתן פתרון למצוקתם של העניים ביותר במשאבים.
- ביטחון החזקה לטווח ארוך - האם יש בהסדר תשובה ארוכת טווח לצרכי הדיור של משק הבית.
- הרחבת הזדמנויות - חשיפת הזכאי להזדמנויות ולבחירה העשויים לשפר את רווחתו ובמיוחד התיחסות לכלי דיור מעורב הכנסה או מגוון חברתי (mixed-income/ social mix).
- עלות ההסדר - עלות ההסדר לממשלה על פי הערכות שבמקורות זמינים.
- ישימות - הערכת בציעות ההסדר, דרגת מורכבותו, סיכויי לזכות בתמיכה פוליטית וציבורית, וסיכויי לתת מענה בו כל המעורבים מרוויחים.

טבלה 7.1: סיכום הערכת ההסדרים בהתאם לחמשת הקריטריונים
Table 7.1: Summary of the 5 Criteria to Critiquing the Program

ישומות	עלות ההסדר	מענה חברתי (mixed-income)	ביטחון החזקה לטווח ארוך	מענה למעוטי ההכנסה החלשים ביותר	וותק ומרכזיות ההסדר כיום	
חלש מאוד	יקרה ביותר	מענה חסר, טוב במתחמים משוקמים	חזקה ואחזקת המבנה בטוחות	מענה מלא לדיור	הסדר ותיק, מגמה ליצירת סקטור קטן ומעודכן	דיור ציבורי/חברתי
גבוהה בתחילה, בעייתי בהמשך	סבירה אך נתונה לחוסר ודאות בעלות הסופית	יכולת תכנון למתן מענה, מוגבלת	חוסר ודאות, מוגבל בזמן	מענה מספק	הסדר ותיק	ישיר- סבסוד יזמים פרטיים
גבוהה ומתייעלת, יש קשיים בבניית מימון ויש צורך במנגנון מנהל	מעט יקרה מזו הישירה אך לא הוצאה מראש ופחות חוסר ודאות	משרת את רעיון עירוב ההכנסה ומגוון חברתי	מוגבל לזמן התחייבות היזם	לא מספק לעניים ביותר	USA שנות השמונים, תכנית מרכזית באספקת דב"י	עקיף- מנגנון זיכוי ממש
ישים (במקרה של חיוב)	היזם נושא בנטל (לעיתים בסיוע שווה ערך כסף)	משרת את רעיון עירוב ההכנסה ומגוון חברתי	UK- דב"י לצמיתות; USA- מוגבל להתחייבות היזם	UK- חלק ממלאי הדב"י USA- מוגבל להתחייבות היזם	USA- סוף ה-60' במספר מדינות; UK- משנות ה-90 (section 106) היה להסדר חשוב לדב"י	'דיור מכיל'
גבוהה	עלות מותאמת לצרכי הדייר, בלי עלויות ניהול ותחזוקת מלאי	משרת את רעיון עירוב ההכנסה ומגוון חברתי	אין צבירת זכויות בנכס, ביטחון מוגבל	USA- לזכאי הדיור הציבורי: מענה טוב, UK, NL- מגשר עיקרי בין עלות הדיור ליכולתם של הנוקמים ביותר	שנות השבעים; היה להסדר המרכזי לנוקמים ביותר	מענקי דיור
יש לברר חוזק	סבירה, כדאית לטווח הארוך	לא בהכרח,	מאפשר ביטחון וזכויות רבות יותר לדייר, לא צבירת הון	הסדרים הבנויים לצרכי הנוקמים, מירב הזכויות במעט סיכונים	השתכללות משנות ה-90, בהיקפים מוגבלים	'גונוי ביניים'

מן ההסדרים החדשניים בחרנו שלושה והצגנו אותם בפני המרואיינים. הבחירה הסתמכה על יתרונות יחסיים של המנגנונים בקריטריונים שונים. ההסדר הראשון והשני היו למקור חשוב לאספקת דב"י, ובהסדר השלישי, המיועד לסייע לצד צרכן הדיור, ישנו ניסיון מעניין לחשיבה "מחוץ לקופסא" ולתפיסה שיש בה התחלה לפיתרון אלטרנטיבי:

המנגנון הראשון, מקדם בניה לשכירות מוזלת תמורת **סבסוד עקיף - הטבות במס ליזם**. ההסדר מכוון להגדלה של מלאי (עידוד צד ההיצע) דב"י והיה למנגנון מרכזי באספקת מלאי דב"י בארה"ב. אמנם אין בו מענה מיטבי **למעוטי ההכנסה** העניים ביותר אך ההסדר הוכח כיעיל **להרחבת ההזדמנויות** ויצירת מתחמים מעורבי הכנסה ומגוון אוכלוסין (social mix & mixed income). **עלות ההסדר** אינה משולמת כהון מידי אלא פרוסה על פני שנים בויתור על הכנסות עתידיות. בארה"ב, **יישימות** ההסדר גבוהה: לזכותו יצירת מלאי גדול של יחידות דיור מוזלות, הוא זוכה לתמיכה פוליטית רחבה ומכלל הציבור, והוכחה יעילותו כמכשיר לגיוס יזמים ולרתמימת הסקטור הפרטי לאספקת דב"י.

ההסדר השני, הסדר רגולטורי התופס מקום בשיח המתכננים והאזרחי הוא **ה'דיור מכיל'** המיועד להגדלת היצע הדב"י שלא על ידי סבסוד ישיר אלא באמצעות רגולציה של חוקי התכנון ובניה. מקורו ברצון **חברתי להרחיב** את ההזדמנויות הזכאי בעצם יצירת מגוון באוכלוסייה (social mix & mixed income), ביצירת האפשרות לדיירים חלשים כלכלית להתגורר בשכונות אמידות יותר. אכן, ההסדר מאפשר 'הכלה', כלומר יוצר מתחמים **מעורבי הכנסה** ומגוון אוכלוסייה. ההסדר נותן מענה **לביטחון בחזקה**, בארה"ב זהו מענה מוגבל ובבריטניה מלאי הדב"י מועבר לצמיתות לאגודת הדיור. **חסרון** הוא כי ההסדר נותן מענה חלקי ומוגבל **למעוטי ההכנסה החלשים ביותר**. **יישימות**: בבריטניה ההסדר נמצא יעיל בהגדלת היצע הדב"י, ובמיוחד באזורים בהם ערכי הקרקע גבוהים. **עלות ההסדר** היא **יתרונה** בהעברת חלק נכבד מהעלות כנטל יזמים ואספקת מלאי הדיור היא בעלות מינימאלית למדינה או העיר.

לבסוף, שאלנו על הסדרי **גווי הביניים שבין 'בעלות לשכירות'** הכוללים את מנגנוני "צרור הזכויות" ו"לקראת הבעלות", ומציעים לזכאי (צד הביקוש) פתרונות ומציעים גישה אחרת לדיון בחזקה על הדיור. יש והמנגנונים מציעים פתרון בחזקה חזקה מעט יותר מחזקת השכירות המעניקה זכויות נבחרות נוספות, ויש שהם מעוצבים כשלב קראת בעלות הדייר על דירתו. מארה"ב דוגמאות לחיזוק והעצמת העניים ביותר; בהולנד, מנגנונים אלה באים לתת מענה לזכות הדייר לבחירה, ובבריטניה המנגנונים ל'קראת בעלות' מהווים כלי חשוב במדיניות ובעידוד בעלות למעוטי הכנסה.

ההסדרים בקבוצה נועדו לתת **מענה למעוטי ההכנסה** וחלקם, לעניים ביותר שבהם, תוך שהם מעניקים זכויות גדולות יותר מזכויות השוכר אך ללא הסיכונים שבבעלות ותוך מתן **ביטחון בחזקה**. **הרחבת ההזדמנויות**: ההסדרים נועדו לחזק את הדייר להביא להעצמת משק הבית ולדאגה לעתידו אך לווא דווקא מקדמים את רעיון עירוב ההכנסה. **עלותם** משתנה עם סוג ההסדר ו**יישימותם** מצריכה מחשבה. למרות היקפם המוגבל הם עשויים להבשיל לכדי פתרונות מעניינים המועלים לזכאי מעוט המשאבים ומעניקים לו את התמיכה וההזדמנות לה הוא זקוק ומבלי להעמידו בסיכון רב מידי.

ביקשנו מן המומחים לחוות דעתם על ההסדרים ועל האפשרות להטמיעם בישראל. ההסדרים כפי שהובאו, מעוררים סקרנות ועניין, ושאלות רבות שיש לתת עליהם את הדעת.

7.2.1 עידוד יזמים פרטיים לבניית דיור בשכירות מוזלת, באמצעות זיכוי מס

ההסדר מציע ליזמים הטבות מס: היזם נדרש להשקיע את ההון הנדרש לבנייה וניהול של דב"י והמדינה מתגמלת אותו לאורך זמן על השקעתו, באופן שהתשואה להשקעתו מתחרה בהשקעות אחרות בשוק. מצד המדינה, אין זו השקעה ישירה ומידית, אלא ויתור על הכנסה עתידית הפרושה לאורך זמן. למשקי בית מעוטי הכנסה ההסדר מאפשר לזכות בהיצע דיור לשכירות במחיר מוזל.

בארה"ב נפוצה תוכנית, **LIHTC, Low Income Housing Tax Credit**, המאפשרת למשקיעים בפרויקט (שזכה לאישור הרשות המקומית), להפחית מחובתם למס ההכנסה הפדראלי אחוז קבוע, המתחרה בהשקעה בשוק ההון. בתמורה, מתחייב היזם, להשכיר שיעור מסוים מן הדירות בשכר דירה שבהישג יד, למשקי בית זכאים, בעלי הכנסה נמוכה. מקובל, כי לפחות 40% מהדירות מושכרות לבעלי הכנסה נמוכה, 20% מהן למשקי בית שהכנסתם מועטה מאוד. על שכר הדירה להיות במחיר שידן של קבוצות אלו משגת (הישג יד), בארה"ב מקובל כי עלות הדיור לא תעלה על 30% מהכנסת משק הבית. על הדירות להיות מוקצות לדיור בשכירות מוזלת לתקופה שלפחות 15 שנה, היום תקופה זו מגיעה עד ל-40 שנה. בתום תקופה זו רשאי בעל הבית להשכיר את יחידות הדיור במחיר שוק.

בראיונות, דעות המרואיינים מתייחסות לאספקטים השונים של ההסדר: להיבטים הפרקטיים של מימושו להיבטים ערכיים, כולל ביטחון בחזקת השכירות ועידוד יצירת קהילות מעורבות הכנסה.

7.2.1.1 המנגנון והטמעתו במציאות הישראלית

נקודת מוצא לבחינת המנגנון היא המציאות בארץ. מרבית המרואיינים אינם דוחים את הסדר המציע זיכוי מס ליזמים הבונים דיור למעוטי הכנסה, אך מצביעים תנאים להשמתו במציאות המקומית. ברור מהתשובות, כי בכדי שהמנגנון יעבוד והסקטור הפרטי ירתם לאספקת הדיור, יש להציע ליזם הצעה כדאית ותשואה הולמת להשקעתו.

המציאות בארץ: הקושי בשכירות עבור מעוטי הכנסה

נציג משרד האוצר סבור כי יש מלאי מספיק של דירות להשכרה בישראל וכי אין להתערב בסיוע להיצע, מכיוון שהסקטור הפרטי מאזן את עצמו וידאג לכך. לדעתו, את הסיוע יש לתת לזכאי, צרכן הדיור, בכדי שישכור מתוך ההיצע הקיים. אך השכירות בשוק החופשי אינה פשוטה כלל ועיקר:

על פי איש העמותה לסיוע משום השתתפות כה נמוכה של המדינה בשכר הדירה, ודמי שכירות יקרים מאוד מחוץ לשכונות, משקי הבית הנזקקים אינם יכולים לממש את רעיון הבחירה ומוצאים עצמם בשכונות המצוקה. פעיל השטח ואיש העמותה מכירים מציאות בה לעיתים הדיור העומד להשכרה אינו באיכות ראוי ואינו עומד בתקן כל שהוא לבטיחות או בריאות. לעיתים, השכירות מותנה בתנאים בלתי אפשריים כמו תשלום מראש לתקופה של מספר חודשים או גיוס ערבים או דרישה לתשלום למספר חודשים מראש. במקרים אחרים קיימת אפליה של אתיופים או

ערבים, משפחה חד הורית או מרובת ילדים, אז עשוי בעל הדירה שלא להשכיר כלל. מסכם איש משרד השיכון את הבעיות בפניהם ניצבים זכאים המבקשים לשכור, ומונה שתיים: האחת, משכירים רבים **נרתעים מלהשכיר למשפחות גדולות**; השנייה, חוסר ביטחון החזקה, כלומר, **חוסר היכולת לתכנן לשכירות יציבה לתקופה ארוכת טווח**. נקודות אלו מאפיינות את שוק השכירות בישראל בכללותו, שוק המאופיין בעיקר בבעלי בתים פרטיים של נכס או שניים, המשכירים את נכסיהם בחוזים קצרי טווח.

איש הסקטור הפרטי מאיר אספקט נוסף של הדיור לשכירות בישראל: מחיר השכירות גבוה יחסית לשכר. הוא סבור, כי ממשכורת ממוצעת לא ניתן לשלם את שכר הדירה המקובל בשוק. **"אדם צריך מקום לגור בו.. קבוע, במחיר ידוע ומוזל.. שהוא יודע: איפה, באילו תנאים ולכמה זמן"**. לדבריו, ההסדר המוצע יכול לסייע לאספקת כל אלו.

מענה למעוטי ההכנסה

פעיל השטח מבקש לבחון אפשרות לשמירת ביטחון החזקה לטווח ארוך מעבר לתקופת התחייבות היזם והעלה רעיון כי חלק מהדירות יועבר ויהיה לחלק ממלאי השיכון הציבורי עבור הציבור החלש ביותר.

הרחבת ההזדמנויות - עידוד עירוב ההכנסה כערך שבבסיס ההסדר

המנגנון הנדון מעודד את רעיון **עירוב ההכנסה (mixed income)**. ההסדר מתגמל יזם, המקצה שיעור מהדירות הנבנות לדיור עבור מעוטי הכנסה, כאשר יתרת הדיור נמכרת או מושכרת במחירי שוק לקהל הרחב, וכך נוצר, עירוב של משקי בית ברמות הכנסה שונות. על פי רעיון זה, פעילותם ומגוריהם של מעוטי הכנסה, בסביבה אמידה יותר ובשכונות עשירות יותר בשירותים ומשאבים, יכולים לפתוח בפניהם נגישות לרשתות קשר, מידע, ידע והזדמנויות לתעסוקה, ולקשרים חברתיים וכלכליים. כך חושב גם **המשפטן מן האקדמיה המאמין כי לסביבה, למגוון האוכלוסייה ולמניעת ריכוז העניים ביותר בגטאות יש חשיבות והשפעה על עתיד משקי הבית**, והסדר התומך בכך, יהיה מבחינתו, סוג של פיתרון נכון. כך סבור גם **כלכלן הנדל"ן מן האקדמיה (1)** תומך בהסדר במידה וזה תומך ברעיון עירוב ההכנסה, בו הוא רואה ערך. **איש הסקטור הפרטי לבניה** תומך אף הוא בעירוב האוכלוסין אך, מזהיר כי יש לשמור על תמהיל נכון ושיעור מוגבל של אוכלוסייה חלשה בכדי לאפשר את הצלחת הרעיון החברתי לעירוב ומגוון האוכלוסייה. הוא חושש שמעבר לשיעור קטן מסויים, תעזוב האוכלוסייה החזקה.

איש העמותה לסיוע, רואה במנגנון הזדמנות בה תתאפשר פתיחת הגטאות והשכרה דיור בשכונות "טובות" יותר לאוכלוסיית מעוטי היכולת. בסיוע ההסדר, הוא מקווה כי **היתרונות הכספיים ליזמים יגברו על אי הרצון להשכיר לאוכלוסייה זו**. האיש מרחיב ואומר כי השוק הפרטי בדרך כלל לא פתוח לקבל אותם אנשים, וייתכן ויש בהסדר שכזה בכדי לשבור את הגטאות של אנשים אלו המתגוררים כולם בשכונות מצוקה; מושגים אלו של ריכוזי עוני וגטאות, מוכרים מארה"ב אך לדבריו הם מתרחשים כאן ועכשיו ומלווים בבעיות חברתיות אמיתיות.

גישה מעניינת הייתה לאיש משרד האוצר: האיש מסכים ורואה את ערך ל-mixed income, אך להבנתו התהליך קורה מאליו כאשר הזכאים מקבלים סיוע בשכר דירה. יתרה מזו, לדעתו מכירת הדיור הציבורי מייצרת עירוב הכנסה כאשר נשאר אוכלוסייה חזקה מעט יותר בשיכון וחלק

מהדירות נמכרו וכבר התחלפה בהן האוכלוסייה. שם לדבריו, עירוב האוכלוסין פועל בכיוון ההפוך של כניסת אוכלוסייה חזקה מעט יותר מבחינה כלכלית, אל שיכוני הדיור הציבורי.

המרוויינים ראו ברעיון העירוב, רעיון ראוי לשם שיפור מצב משק הבית והרחבת ההסיכוי להזדמנויות. בהסדר, רובם רואים אמצעי להשגת עירוב רמות הכנסה ובעיקר במקומות שהשוק לא הייה מאפשר זאת. אולם היתרון שבעירוב מגיע עם אזהרה לצורך לבדוק את היחס הנכון שלא יכשיל את הצלחת הפרויקט.

שיתוף הסקטור פרטי ועידוד עירוב

שיתופי פעולה ציבוריים-פרטיים הופכים לנפוצים יותר במדינות המערב; המרוויינים ובכללם, המשפטן ופעיל השטח בעלי התפיסה ה"חברתית", מבינים כי על כל הסדר הכולל את המגזר הפרטי להיות בעל מרכיב המאפשר ליזם רווח. איש משרד השיכון מצביע על עידוד מעורבות השוק הפרטי באספקת הדיור כחיובי: באופן זה, נכנסות חברות מבוססות עם נורמות של ניהול נכון, יש להן עניין בשמירת שמן הטוב, ויש בזה אפקט של מניעת רשלנות. לדעה זו מצטרף גם המשפטן מן האקדמיה רואה ערך בגיוס הסקטור הפרטי ומאמין ביעילותו של הסקטור הפרטי, אך מתנה את הדברים בקביעת סייגים והבהרת תפקידו כמוציא לפועל של המדיניות ולא יוזמה. איש הסקטור הפרטי לבניה נחרץ עוד יותר ומאמין כי רק הסקטור הפרטי יכול לבנות ויש לפקיד בידיו את היזום ובניה. יתרה מכך האיש מאמין שביכולתו לווסת ולנווט בין הביקושים לדיור ובין הטמעת המנגנון במסגרת של תנאים ברורים וקשיחים.

איש התכנון מהרשות החזקה מבקש את השותפות עם הסקטור הפרטי משום שהמשלה בכלל ומשרד השיכון בפרט, כשלו ואינם מסייעים למתן מענה לצרכי הדב"י בעיר.

לעומת חמשת המרוויינים הקודמים, לכלכלן איש האקדמיה (2), תפיסה מעט שונה על מלאי הדיור שמקורו בסקטור הפרטי. הוא מבקש להרחיב את תפיסתנו את הסקטור הפרטי וטוען כי הוא אינו מורכב רק מחברות גדולות אלא גם ובעיקר, כל אותן משפחות המחזיקות בדירה בודדת לשכירות. עידוד אותו הסקטור הפרטי ושיתופו הוא אכן חשוב ויש לו ערך נוסף לדעתו, חיזוק המעמד הבינוני.

שיתוף הסקטור הפרטי מביא יתרונות רבים, בחלקם הועלו כבר בשאלה קודמת בדבר עירובו של הסקטור באספקת הדב"י. מהדיון על המנגנון המוצע, ישנה הסכמה כי שיתופו של הסקטור תוליד יתרונות רבים ובעיקר, תביא ליצירתן של יחידות דב"י רבות יותר. כוחו של הסקטור הפרטי בייזום וביצוע עולה על זה של כל סקטור אחר והוא הגיע לידי שיכלול וייעול המתבטאים הן בגיוס המימון להקמה והן בהוצאת הפרויקט לפועל ובניהולו. לצד יתרונות השיתוף המצדדים מעלים סייג: יש להגדיר את כל תנאי השותפות מראש ויש להבהיר כי המשלה היא המתווה את המדיניות והחברה הפרטית היא כלי לביצוע המדיניות ולא תכתיב אותה. כוחו של הסקטור הוא גם חולשתו, ואל לנו לשכוח כי כשל השוק הפרטי הוא שיצר את הצורך בהתערבות.

עלות ההסדר לקופה הציבורית

אין כדאיות לשכירות מסחרית: לדברי מהנדס העיר, במציאות הישראלית אין כדאיות לשכירות מסחרית. לדבריו, ההכנסה לבעל דירה מהשכרת דירתו בארץ, נמוכה מאוד ביחס למחיר הנכסים בשוק הנדל"ן, ולא מהווה תשואה המצדיקה השקעה מסחרית. הכדאיות יורדת עוד, כאשר

מוסיפים לעלויות את העלות הגבוהה של תחזוקה וניהול. לפיכך, בכדי שהמנגנון יהיה ישים והיזם יראה רווח, יוטל על המדינה לסבסד את הפער.

עלות ניהול מלאי: איש משרד השיכון, חושש מהתחייבות המדינה לתחזוקת אותו מלאי דיור; הוא מסביר כי ישנן השלכות כלכליות לעלויות המתמשכות של ניהול המלאי ותחזוקתו, ועלויות בגין דיור שעומד ריק. עלויות אלו, לטענת איש משרד השיכון, ימנעו הקצאת אותם משאבים לסיוע למשפחות נוספות. עם זאת הוא אינו פוסל את ההסדר, אך מבהיר כי יש לשקול למול עלויות המנגנון מנגנונים חלופיים.

עלות מול עלות: כלכלן הנדל"ן מן האקדמיה (1) טוען שלכל מנגנון נדרשת בחינה יסודית של העיקרון ושל התאמתו למציאות בארץ. לדבריו "יש לבחון את התוכניות, בחינה של רווח היזם, תחת פרמטר הסיכון הגבוה". לדעתו, ההסדר יכול לעבוד במציאות הישראלית ובתנאי שתיבחן התוכנית העסקית באופן מדוקדק וההסדר יהיה מספיק כדאי ליזם. איש משרד השיכון מוסיף כי ההשוואה המתבקשת היא מול שוברים לדיור (Vouchers). השוואה להסדר אחר ערך הכלכלן (2) המאמין שהגדלת מענקי ההשתתפות בשכר דירה תאפשר לרבים יותר לשכור במלאי דיור ותיק יותר וזול יותר. אלפי בעלי הבתים הפרטיים שברשותם דירה או שתיים, ייהנו מהסיוע, דבר שיתרום לחיזוק מעמד הביניים. הדבר עדיף, לדעתו, על ההסדר המוצע, שבסופו של דבר הנהנים העיקריים ממנו יהיו יזמים מעטים.

רעיון החזר המס: המרכיב החשוב בהסדר הוא רעיון החזר המס כדרך לסבסוד היזם. בדרך זו הסבסוד אינו ממומן כהוצאה ישירה של המדינה אלא, כויתור על הכנסה עתידית ממיסים. הכלכלן מן האקדמיה (1), אינו מאמין כי הסדר כדוגמת ה-LIHTC, המבוסס על זיכוי ממס, אמור לעלות פחות לממשלה: "במקום להגדיל את צד ההוצאות מקטינים את צד ההכנסות".

ישימות הטמעת המנגנון בישראל

רעיון החזר המס: הכלכלן מן האקדמיה (1) סבור כי ממבחינה ציבורית יהיה קל יותר להעביר הסדר, הכרוך בהקטנת הכנסות בעתיד, מאשר לאשר הוצאה, ובמובן זה של ההתנהלות הציבורית, לדעתו, ההסדר חכם. אותו מרכיב לשימוש בזיכוי ממס לסבסוד ותמרוץ היזמים, מעורר בבכיר מתחום המימון, התנגדות נחרצת והוא פוסלו לחלוטין: "מדוע לא לשלם ישירות ואז הכול יופיע בתקציב". לדעתו, מצב שבתקציב הממשלה לא מופיעה ההוצאה בסעיף ההוצאות, מקשה על מעקב אחרי העלות האמיתית של הדברים ועל הממשלה להתנהל בחוסר ודאות ובויתור על שקיפות בהתנהלותה: "זו ממשלה שלא משלמת על מה שהיא קונה אלא מעבירה או מוותרת, מתחשבת בדרך אחרת. הכי טוב היה, שאם הממשלה רוצה לשלם לדיור שתוציא ותשלם. ואם רצונה למשוך את הסקטור הפרטי, עליה לעניין אותו בהצעה שתאפשר לו להרוויח, כשהכול גלוי ופתוח".

המצדדים בהסדר: רואים היתכנות להשמתו של ההסדר, אך הם זהירים מאוד ומבקשים בחינתו המדוקדקת ומציבים מספר תנאים בהם תלויה ישימות ההסדר במציאות הישראלית: ■ יצירת הצעה אטרקטיבית מבחינה פיננסית ליזם; ■ תמהיל של דיירים שבו מעוטי המשאבים לא יהוו סיכון להצטרפותם של בעלי הכנסה גבוהה יותר. ■ כללי התנהלות ברורים למניעת רמאויות; ■ דאגה לעתידם של הדיירים לאחר תום ההסכם עם היזמים.

החשש מניצול המערכת משותף לשבעה מהמרוויינים: **המשפטן** מדבר על יתרון גיוס הסקטור הפרטי אך ורק כמבצע מדיניות, **"בריסון"**. **איש התכנון** מבהיר כי הסדר שכזה מחייב חקיקה מסדירה ומנגנון ציבורי תומך לניהול ותחזוקה. **איש החברה המשכנת** מסתייג מן המנגנון כפי שהוא מחשש שהוא מזמין את ניצול המערכת.

איש הסקטור הפרטי לבניה תומך נלהב של הרעיון, הוא בעד שכירות ארוכת טווח, בעד הפקדת יכולת היזום ובניה לסקטור הפרטי ובעד ערכים חברתיים של אוכלוסייה מעורבת ומגוונת. עם זאת הוא מסייג את היישום בשלושה תנאים: הראשון, שמירה על תמהיל הגיוני של דב"י בבניין בכדי לא להבריח את האוכלוסייה החזקה יותר. השני, **קביעת תנאים ברורים** ואחידים המעוגנים בחוק או, כדבריו "מודל סגור", המבהיר מראש נושאים כגון בעלות, בתקציב, בתמהיל, גובהה שכר הדירה, משך הזמן בו הדירות מיועדות לדב"י. התנאי השלישי, הקמת **גוף מבקר בעל יכולת אכיפה**, מנהלת פרויקט שתיתן דין וחשבון שנתי: ציון עבר- מקנה הטבות, ציון לא-עבר, יביא לשלילת ההטבות רטרואקטיבית. בלי הקלות לשקול דעת לפקידים, מתן אפשרות להתאמות יכשיל את הפרויקט. **איש התכנון מהרשות החזקה** מבהיר כי אין ההסדר פותר את הממשלה וגם הוא שותף לדעה כי יש צורך במנגנון ציבורי תומך (של הרשות מקומית או ממשלתי) שיאכוף, ינהל ויקבע את הקריטריונים לביצוע.

גם **הכלכלן (1) ומהנדס העיר** סבורים כי יש לנסות את הדברים, תוך בדיקות כדאיות, בדיקת האינטרסים של כל בעלי העניין והסדרה ומערכת מבקרת. חששו של המהנדס הוא בעיקר מכך **שהדירות לא יגיעו לנזקים להן**. פעיל השטח מתנה גם הוא, את ההסדר בהגדרת תנאים ברורים מראש, להבנתו, לא היזום צריך להיות בעל הבית ומנהל הדיור והוא מבקש כי אינטרס הדיירים יובטח לטווח ארוך גם **לאחר תום תקופת התחייבות היזום**.

המתנגדים להטמעת המנגנון: חמישה טיעונים שונים מייצגים את ההתנגדות להסדר: 1. **הכלכלן** **איש האקדמיה (2)**, מביט אל ניסיון העבר, אז עלה רעיון דומה לשם אספקה של דיור בשכירות אך הוא לא נתן תשואה כדאית ליזום ולפיכך לא הניב מספר משמעותי של פרויקטים. 2. הטיעון הבא **שהכלכלן (2)** מציג הוא חשוב מאין כמוהו ומתקשר למשנה סדורה של האיש. האיש המאמין כי **טוב שהסבסוד יגיע לאלפי בעלי הדירות** של בני המעמד הבינוני והמהוות את מלאי הדיור הזול בארץ, מאשר שיגיע למעט יזמים עשירים ותמורת דירות חדשות ואי לכך, כה יקרות שלא ניתן יהיה לשלם בעבורן.

טיעוניהם של **איש משרד האוצר והבכיר מתחום המימון** אינן מתייחסות לבחינת המנגנון והשמתו; שניהם פוסלים את הרעיון על הסף, אם כי מסיבות שונות: 3. **איש משרד האוצר** נאמן למשנתו כי **אל לה לממשלה להתערב בבניית היצע** ולפיכך, המנגנון אינו רלוונטי. 4. **הבכיר מתחום המימון** רואה בהטבה דרך החזרי המס דרך בעייתית של העמסת העלות כך שלא תופיע בסעיפי ההוצאות בתקציב; **חוסר שקיפות** ומרכיב לא ראוי שפוסל את המנגנון. ההתנגדות של האיש אינה בהקשר להטמעת ההסדר דווקא בארץ והיא מבטאת תפיסה ערכית יותר; כאמור מעלה, לתפיסתו על הדברים להיות גלויים ושקופים וכל אחד החפץ בכך יוכל לדעת את העלות האמיתית של ההטבות. 5. **איש החברה המשכנת** חושש כי ההסדר **לא יסייע לעניים ביותר**.

טבלה 7.2 : סיכום ההתייחסות למנגנון זיכוי המס וליישומו בישראל
Table 7.2: Summary of Comments to the Potential Implementation
of the Tax-Credit Program in Israel

האיש	בעד/נגד	התאמות ההסדר למציאות בארץ	תנאים להשמת ההסדר	ערך נוסף
משרד השיכון	אינו פוסל	<ul style="list-style-type: none"> יש צורך במענה לשכירות ארוכת טווח בעיה עם השכרה למשפחות גדולות 	<ul style="list-style-type: none"> יש להשוות עלויות וכדאיות מול מנגנונים אחרים (בעיקר רעיון ה-voucher). דרוש אפיון היצע והביקוש לא כתוכנית יחידה 	<ul style="list-style-type: none"> עירוב הסקטור הפרטי באספקת הדיור
מהנדס העיר	בתנאי הבעלות	<ul style="list-style-type: none"> הסתייגות: חושב שעדיפה הבעלות 	<ul style="list-style-type: none"> דרושה מערכת בקרה על התהליך ועל הקצאת הדירות לנוקדים להן 	
כלכלן (1)	בעד	<ul style="list-style-type: none"> הסדר שפוליטית קל יהיה להעביר חסר אלמנט לרכישת הדיור 	<ul style="list-style-type: none"> בחינה יסודית של ההתאמה לארץ, האינטרסים של כל בעלי העניין + בדיקה כלכלית 	<ul style="list-style-type: none"> תומך בעירוב הכנסה (mixed income), אינטגרציה ואוכלוסייה מגוונת
איש התכנון	בעד אבל סקפטי	<ul style="list-style-type: none"> צורך במעורבות הסקטור הפרטי, משרד השיכון אינו מסייע 	<ul style="list-style-type: none"> מחייב חקיקה מחייב הקמת מנגנון ציבורי תומך לניהול 	<ul style="list-style-type: none"> בעד אוכלוסייה מגוונת עירוב הסקטור הפרטי באספקת הדיור
איש העמותה לסיוע	בעד	<ul style="list-style-type: none"> יש צורך בהגדלת היצע של דיור מוזל לשכירות, מחירי השוק גבוהים מאוד ויש צורך בשכירות ארוכת טווח 	<ul style="list-style-type: none"> הסקטור הפרטי יפעל רק אם יזכה לתגמול שגובר על חוסר רצונו להשכיר יש לבחון את נגישות התחבורה לאזורים האמידים יותר 	<ul style="list-style-type: none"> פריצת גטאות שכונות המצוקה
פעיל השטח	בעד		<ul style="list-style-type: none"> הגדרה מראש של כל התנאים הגנה על אינטרס השוכרים והבטחת ביטחון החזקה לתמיד על המנגנון לכלול גם את דיירי השיכון הציבורי ניהול המלאי לא על ידי היזם 	<ul style="list-style-type: none"> מצדד ברעיון עירוב ומגוון
המשפטן	בעד		<ul style="list-style-type: none"> חייב להיות כדאי ליוזם חייב לאפשר שכירות ארוכת טווח יש לבדוק כדאיות ההסדר לדייר 	<ul style="list-style-type: none"> גיוס הסקטור הפרטי, יתרון ביעילותו אך בריסון פתרון התורם להטרוגניות וליתרונות שיש לסביבה עבור הפרט
הסקטור הפרטי לבנייה	בעד	<ul style="list-style-type: none"> יש מקום לדיור בשכירות מוזלת, ארוכת טווח 	<ul style="list-style-type: none"> תמהיל נכון של דיירי הבניין מנגנון "סגור": תנאים ידועים מראש ומעוגנים בחוק הקמת גוף מבקר בעל יכולת אכיפה 	<ul style="list-style-type: none"> עירוב הסקטור הפרטי אוכלוסייה הטרוגנית, קידום ערכי קהילה
איש משרד האוצר	נגד	<ul style="list-style-type: none"> אין צורך להתערבות בהיצע לא חושב שהדבר מתאים למציאות בארץ קיים סל רווחה נדיב עלויות וסבסוד מוגזמים 		
כלכלן (2)	נגד	<ul style="list-style-type: none"> מוטב לסייע לצרכן ולבעלי אלפי הדירות המחזיקים במלאי הדיור הזול בארץ 		<ul style="list-style-type: none"> עדיף לסבסד ולחזק את בני מעמד הביניים מאשר מספר מצומצם של קבלנים
בכיר במימון	נגד	<ul style="list-style-type: none"> דוחה את המנגנון משום חוסר השקיפות 		
איש החברה המשכנת	נגד	<ul style="list-style-type: none"> עדיף סיוע רב יותר, ישיר לצרכן ההסדר מזמין "קומבינות" 		

הצעות לייעול

- **הכלכלן מן האקדמיה (1)**, מתייחס לתפיסתו המעדיפה לאפשר בעלות גם למעוטי ההכנסה בכדי לא להנציח אי שוויון, מצב בו המעמד הנמוך יישאר שוכר וייווצר מעמד הבעלים מול מעמד השוכרים, המעמד הנמוך יותר. האיש מקדם בברכה את רוח ההסדר, אך היה מבקש לבחון הסדרים ברוח דומה המעודדים ומאפשרים בעלות.
- **המשפטן מן האקדמיה** מבקש לבדוק את **כדאיות ההסדר לדייר**, לאותה אוכלוסייה שתתקשה לרכוש; בעבורה הוא היה רוצה כי ההוצאה על שכר דירה תהיה נמוכה ממשכנתא בכדי לאפשר **רכיב של חיסכון**, בו הוא רואה תחליף להשקעה בבעלות על דירה.

7.2.1.2 לסיכום

שני אישי הממשל סבורים כי יש מלאי מספק של דיור לשכירות: **איש משרד האוצר** אינו רואה צורך להתערב בהיצע, לעומתו, **איש משרד השיכון** מודע לקשייהם של מעוטי יכולת, בכלל ומשפחות גדולות, בפרט והוא מבקש ליצור מלאי דיור לשכירות מוזלת, בפריסה מאוזנת בהתאם לצרכי הביקוש. זהו, בתמצית **הרקע להשמת המנגנון**, משום שייתכן ומבחינת מספר יחידות הדיור ופריסתן אכן יש מספיק יחידות אך תמונת המצב, מתוך תשובות המרואיינים, מראה כי עבור משקי בית מעוטי אמצעים אין זה פשוט לשכור דיור בשוק הפרטי ובמיוחד דיור ראוי ומתאים לצרכי משק הבית, ובשכונות בהן יוכלו להתקדם; נראה כי קיים צורך אמיתי בפיתרונות למעוטי ההכנסה.

מרבית המרואיינים, שבעה מתוך שניים-עשר, מצדדים ברעיון לשלב במדיניות הדיור כלי המאפשר עידודם של יזמים מהסקטור הפרטי בתמורה לאספקה של דירות בשכירות מוזלת למעוטי הכנסה זכאים. עם זאת, כל המבקשים את השמת המנגנון מציבים סייגים ודרישות להבטחת הצלחת ההסדר לנוכח המציאות.

מענה למעוטי ההכנסה: בהערכת ההסדרים נמצא כי הסדר זה בארה"ב אינו נותן מענה מיטבי למעוטי ההכנסה העניים ביותר. פעיל השטח התייחס בתשובתו לשני קריטריונים בהם בחנו את התוכניות ובשניהם הסדר הזיכוי במס היה חסר. דרישתו למתן מענה גם לזכאי הדיור הציבורי מהווה ההתייחסות ומענה אמיתי לעניים והחלשים ביותר בחברה. זהו רעיון מעניין המציג גישה חדשנית עבור אלו שעל המדינה לדאוג להם להיצע דיור ציבורי. פיתרון זה מצריך מחשבה על אופן תחזוקת היצע כזה ומתן שרותי רווחה בפרויקטים המפוזרים. כמובן שמבנה התמיכה באמצעות סיוע בשכר הדירה (מענקי הדיור), יגדיר אף הוא, האם העני ביותר יוכל למצוא תשובה לצרכיו במסגרת זו. מאידך, קשה לראות כיצד היזמים ישקיעו הון נוסף בעדכון הדיור לאוכלוסיות מיוחדות כגון קשישים ונכים. הקריטריון השני הוא סוגיה נוספת אליה התייחס רק פעיל השטח וזו סוגיית **השכירות לטווח הארוך**, אורך החזקה בהסדר זה תלויה באורך תקופת היתחייבות היזם לספק דיור מוזל. במילים אחרות, מה קורה כאשר התקופה לה התחייב היזם תמה. האיש הציע כי הדירות יועברו לצמיתות מידי היזם הפרטי לניהול ציבורי (כשיכון ציבורי) או של אגודות לדיור. מנגנון דומה להעברת דירות לצמיתות פועל בבריטניה במסגרת דיור מכילי והן מועברות לניהולן של אגודות דיור.

הרחבת הזדמנויות: שלושת המרואיינים ה"חברתיים", איש העמותה, פעיל השטח והמשפטן, מברכים על רעיון המנגנון כמספק מענה להגדלת היצע הדב"י לשכירות. שלושתם רואים חשיבות למלאי איכותי לשכירות ארוכת טווח, המאפשר את חשיפתו של משק הבית לסביבה עשירה יותר במשאבים והזדמנויות. איש משרד השיכון מצטרף וסבור כי בהסדר ייתכן ויהיה מענה לאוכלוסיות שקשה להן לשכור בשוק החופשי.

עירוב הכנסה: שישה מבין המרואיינים ראו בעירוב ומגוון כערך חשוב שההסדר עשוי לתת לו מענה. זו מטרה חשובה ובעיקר לאור דבריו של איש העמותה כי ללא התערבות ישנם אזורים שלא יהיו נגישים לאוכלוסייה מעוטת האמצעים. אמירתו של איש הסקטור הפרטי, רלוונטית לבהיר כי הדברים צריכים להיעשות בזהירות רבה ועירוב האוכלוסין יוכל להצליח במינון ובתנאים הנכונים.

עלות ההסדר: הסכמה היא כי בתנאי שהכדאיות נשמרת הרי שההסדר יתקיים. עם זאת יש להתייחס בכובד ראש למהנדס העיר הסבור כי עלות הסדרים לשכירות מוזלת אינה זולה מבנייה לבעלות, ולטיעוני המתנגדים להסדר; טיעוניו של הכלכלן (2) מתייחסים לעלות הדיור ולכך שמחיר הדיור בדירות החדשות שיבנו יהיה יקר יותר ממלאי אלפי הדירות המושכרות על ידי אנשים פרטיים הבעלים לנכס אחד או שניים, "מלאי הדיור הזול במדינה". למחירי הדיור חשיבות רבה לאפשרות לשרת מספר גדול יותר של אנשים במחיר נמוך יותר בעבורם. לשיטתו של הכלכלן, בני המעמד הבינוני, מספקים מלאי דירות יד-שנייה לשכירות, ובאמצעות שיטת המענקים לדיור ניתן יהיה לספק דיור זול יותר ולסבסד אנשים רבים יותר מאשר בהסדר זה.

ישימות: הכלכלן (1) סבור כי היות ואין מדובר בהוצאה ישירה, המנגנון צפוי לקבל תמיכה ציבורית נרחבת. בכיר במימון מזהיר שלא לצעוד בנתיב שאינו שקוף ולהמנע מהתנהגות ציבורית פסולה. **שמונת המומחים** שתמכו בהסדר היתנו את השמתו בשורה של תנאים והשגות הכוללות הקמת מנגנון ציברי מבקר ובעל יכולת אכיפה, הסדרה בחקיקה של כל הפרטים והתנאים, בחינת המענה שההסדר נותן לכל אחד מבעלי העניין והסדרת ניהול מלאי הדב"י.

שיתוף הסקטור הפרטי: עצם השיתוף, אינו עוד נושא לדיון ומדינות המערב דנות בסוגיה איך לערב את הסקטור וכיצד ליצור שותפויות ציבוריות-פרטיות ואף ציבוריות-פרטיות-אזרחיות. אין נושא זה קריטריון להערכה אך הספרות בארה"ב מתייחסת לאספקט זה, חשיבות ומרכיב חשוב בהסדר הנדון. הקדשנו לנושא סעיף רחב בחלקו הקודם של פרק הראיונות ובכל זאת, מדברי המרואיינים לשם הצלחת השותפות יש להבטיח שני תנאים: האחד, כי היזם, איש הסקטור הפרטי, ירוויח מהעסקה. תנאי חשוב והכרחי נוסף, כי תישמר ההבחנה בין הצד הביצועי השמור לסקטור הפרטי, לפן הקובע את המדיניות ומסדיר את התנאים, השמור לממשל.

7.2.2 "דיור מכיל": עידוד/ חיוב יזמים פרטיים לבניית דיור לשכירות מוזלת באמצעות רגולציה

ההסדר החל כדרך להציע דיור לאוכלוסיות חלשות במקומות שעד אז היו סגורים בעבורן. השימוש באיזור להסדרת שימושי קרקע והגדרת צפיפויות באזורי מגורים הוא רעיון ותיק ומקובל במדינות המערב. בעבר נוצל האיזור, לא פעם, להדרתן של קבוצות חלשות יותר מאזורים שהיו שמורים לחזקים המקורבים לממשל המסדיר את שימושי הקרקע. ראשיתו של הסדר הדיור המכילי (Inclusionary Housing או Inclusionary Zoning) בקליפורניה, בשנות השבעים; אז החלו

בשימוש באיזור ובחוקי התכנון והבניה כדרך לייצר מנגנון הפוך ובמקום להדיר אוכלוסיות, לחזור להכילן וכך, לשכן קבוצות חלשות יותר בשכונות אמידות יותר. היה זה אמצעי לא רק לעירוב הכנסה אלא גם לעירוב גיזעי ועירוב מיעוטים בשכונות לבנות.

'דיור מכיל' הוא הסדר לחיוב יזמים בעזרת המנגנון הרגולטורי ונועד לכלול בניה לזכאים בפרויקטים לבנייה פרטית. יזמים בכל אתר חדש למגורים הבונה מעל למינימום מוגדר של יחידות, נדרשים להקדיש אחוז מסוים מיחידות הדיור, להשכרה או לרכישה, בעבור זכאים ובמחירים שבהישג ידם. ניתן לפצות את היזם בהטבות תכנוניות שמשמעותן כלכלית והעשויות לאזן את עלויותיו בגין בניית הדיור; החל ממסלול אישור מהיר או אחוזי בניה רבים יותר, אפשרות לבניית יותר יחידות, הפחתת מספר מקומות חניה המחויבים באתר ועוד.

כיום, זוהי דרך לממש תפיסות חברתיות בדבר יתרונותיה של אוכלוסייה מגוונת ומתן אפשרויות של בחירה בדיור למעוטי הכנסה; אך מעבר ליתרונותיו החברתיים, ההסדר הפך מכשיר חשוב באספקת דב"י, והוא חשוב כדוגמה לשיתוף הסקטור הפרטי באספקת דיור מוזל. ההסדר מאפשר כיום, חזרה של מעמד הנמוך ומעמד הביניים, אל מרכזי הערים, לאזורים הצפופים בהם ערכי קרקע כה גבוהים שללא הסדר מאין זה לא ניתן היה לבנות עבורם דיור במחיר סביר. הסדרים מעין אלה מקובלים במדינות רבות בארה"ב ובבריטניה⁵⁰. באזורים הצפופים והיקרים של ניו-יורק, לונדון ומזרח בריטניה, נבנות בדרך זו יחידות רבות של דיור מוזל.

7.2.2.1 המצדדים בהסדר

שישה מתוך עשרה מרואיינים היו בעד רעיון ההסדר. אולם, הרצון לראות בניסיון להשמתו, לווה בהתניה ובחשש. המצדדים בתוכנית רואים פיתרון ומסגרת הכדאיים לכל הצדדים חיוב היזם, איש הסקטור הפרטי, לבניית דיור מוזל ומאידך, זוכה היזם בזכויות תכנוניות המאפשרות לו פיצוי חלקי על עלויות הבניה והממשלה זוכה ביחידות דב"י ללא הוצאה תקציבית. החשש המרכזי הוא האינטרס של השותף הנוסף להסדר, הרשות המקומית, ומהדברים עולה כי ההסדר המאפשר דב"י למעוטי הכנסה נוגד את רצונה באוכלוסייה חזקה; האוכלוסייה חלשה המהווה עול לרשות משום שהיא זקוקה לשירותים רבים יותר של רווחה, חינוך וכדומה ולעיתים, היא זוכה בהטבות או אין היא משלמת את מיסי האנונה. כל המצדדים מתנים את השמתו בפירוט כל התנאים, בהסדרה, ובאכיפה ממשלתית של ההסדר. המצדדים עומדים על כך שההסדר יכלול פירוט כל התנאים והדרישות ועל אחידות בהם למניעת ניצול או שחיתות.

הרחבת הזדמנויות: יתרונות ערכיים

- **איש משרד השיכון** מכיר בכך שלהסדר חשיבות ביצירת תמהיל חברתי (mixed-income). אליו מצטרף המשפטן **מן האקדמיה** המאמין כי יש חשיבות לרעיון **עירוב האוכלוסין** שבהסדר ודורש, כי זה יהיה מלווה בחוקים נגד אפליה.
- **איש משרד השיכון** מציע לכלול במנגנון פיצוי ליזם בצורת הגדלת זכויות בניה בתמורה לדירות ורואה בהסדר, מנגנון המתגמל ומעניק **'פרס למי שמוכן לבנות דירות עממיות'**.

⁵⁰ בבריטניה, ההסדר ידוע כחיוב יזמים ומכונה 106S, על שם הסעיף המסדיר את קיומו בחוק.

- איש התכנון מהרשות החזקה רואה בהסדר מענה לדב"י שאינו למעוטי היכולת החלשים ביותר. זו בעיניו דרך לשמירה על אוכלוסייה נחוצה של מעמד הביניים ובעלי מקצועות נדרשים בעיר אך אינם עומדים בעלויות הדיור בה.
- כלכלן הנדל"ן מן האקדמיה (1) היה מבקש לשלב בהסדר מרכיב המאפשר בעלות עבור מעוטי ההכנסה.

יישומות: יתרון בהתנהלות הציבורית

הסדר לחיוב היוזמים **כהסדר חוץ תקציבי**, נתפס בעיני כלכלן הנדל"ן מן האקדמיה (1) כהסדר בעל הסיכויים הטובים ביותר למימוש במציאות הישראלית; הסדר המאפשר דרך לאספקה מבלי לגעת בתקציב. מאידך, הכלכלן (1) מדגיש, כי על ההסדר להיות משתלם ליזם בכדי שזה יבחר להיות מעורב: בהינתן הסיכון אמורה להיות תשואה המפצה אותו הן על ההשקעה והן על הסיכון. על כן יש לבדוק עד כמה ההסדר מתמרץ ומה המשמעות הכלכלית של ההקלות ברגולציה, אחוזי בניה רבים יותר, מסלול אישור מהיר והקלות.

תנאים להשמת ההסדר

- איש משרד השיכון סבור כי יש להפעיל פיילוט בערים מסוימות, כמו תל-אביב. לדבריו, "זהו ניסוי ראוי". האיש, מציע לעשותו בתאום עם משרד הפנים (משום חוקי תכנון ובניה). תנאי נוסף לדעתו, הוא הצורך בהסדר בו הכול ברור מראש כולל מה התמורה בעבור מה.
- נציגי השטח, פעיל השטח ואיש העמותה, שניהם מכירים את המציאות ואת הזקוקים לפיתרונות, והם מוצאים עניין בתוכנית ובתנאי שהמדינה תפקח על הרשויות; פעיל השטח סבור כי המנגנון יכול להצליח במידה ומדינה תהיה מעורבת ותקבע חוקים המחייבים את היזם להפריש מחד, ותבטל את יכולתה של הרשות להתנגד, כאשר המדובר במתן מענה לאוכלוסייה הנזקקת לדיור. הפעיל סבור כי הרשויות לא מעוניינות בהסדר כזה מכיוון שהדבר נוגד את אינטרס הרשות למשוך אוכלוסייה חזקה, שלא תצטרך להשקעת הרשות ברווחה, חינוך ועוד. איש העמותה לסיוע סבור, כי היה שמח לו משרד השיכון היה מנהל פעילות כזו. משום שלדבריו, ממילא, המענקים וסיוע לבנייה לא יבואו מהרשות המקומית והטלת האחריות לפיתחן כמוהו כבריחה של הממשל מהאחריות על האזרחים. אל הדברים מצטרף המשפטן מן האקדמיה הוא בעד ההסדר ומאמין כי ההסדר יכול לעבוד בהינתן סבסוד ויצירת מדיניות ואכיפה ברמה הממשלתית על הרשויות המקומיות. היזם יש לרשות יותר מידי כוח החלטה על דברים. בהינתן מדיניות המאפשרת רכישה לזכאים, על השוק הפרטי להיות כלי לביצוע מדיניות תכנון מסוימת ולא היוזמים אותה. לדעתו, חסרונו של המנגנון הוא שהוא מותנה בקיום במדינות ממשלתית יציבה.
- הכלכלן מן האקדמיה (1) מציב תנאי להיתכנות ההסדר הזה ואחרים, המדובר בקביעת הזדמנות אחידה ליזמים. אסור שההסכמים או התנאים להם ישתנו מיום ליום, אסור כי מקורבים יקבלו יותר ויש להסדיר גם את ההתנהלות הציבורית.
- איש הסקטור הפרטי לבניה הקצעת דירות וההטבות שבצידן צריכות, לדעתו, להיות מעוגנות וידועות מראש, הכול ידוע ומעוגן בחוק. האיש מציע מנגנון דומה המציע ניווד זכויות בניה, Inclusionary Air Rights Zone. תמורת הבניה לדיור חברתי, ניתנת תוספת אחוזי בניה למימוש

בפרויקט עצמו או באתר אחר, עד פי 4 מהשטח הנבנה לדב"י. תוספת זכויות הבניה הן שכירות, לבניה חופשית ומאפשרות מימון בניית הדב"י. בכל מקרה וכל הסדר חייב, לדבריו, להיעשות דרך שינויי בחקיקה.

7.2.2.2 השוללים את ההסדר

שלושה מעשרת המרואיינים שוללים את ההסדר, הבסיס לשלילת הרעיון היא התנהלות הרשות וחוסר האמונה כי הן יפעלו ביושר לקידום תוכנית שכזו. הכלכלן (2), נגד, אך היה מוכן לבחון תוכנית דומה בהסדרה ואכיפה ממשלתית. הכלכלן (2) ואיש התכנון מהרשות, מבטאים את הקו הדק בין המצדדים למתנגדים, או, את ההתייחסות לרעיון ההסדר לבין ההתמודדות עם הפרקטיקה: מבין המרואיינים, שבעה דורשים את הסדרת ואכיפת הממשלה כתנאי לכלל הסדר. בין הטוענים נגד כללנו טיעונים שהושמעו מצד המבקשים את ההסדר אך העלו גם חששות בקשר ליישומם. שנים מהמרואיינים: איש משרד האוצר והבכיר מתחום המימון, היו נחרצים כנגד הרעיון.

שלושת טיעונים עיקריים להתנגדות נובעים מחלקה של הרשות בהסדר:

1. ההסדר מנוגד לאינטרס הרשות המקומית.

2. פתח לשחיתות שלטונית ולניצול המערכת.

3. גם אם תיבנינה הדירות, אין ערובה כי הן יגיעו ליעדן, לזכאים להן.

▪ **איש משרד האוצר** יוצא כנגד ההסדר משום **עלותו הגבוהה** ומזכיר כי ויתורים על תשלומי השבחה ועל תשלומים אחרים כנגד דירות הם עצומים; ההסדר מעניק יותר זכויות ואיתם ויתור גדול יותר על הכנסה. בהסדרים אלה, כאשר המדובר באוכלוסייה ענייה, ראשי הרשויות מוותרים גם על הארנונה והוא אינו סבור כי בסופו של דבר, יספוג הקבלן את ההבדל בעלויות אלא הממשלה והרשות. האיש מפקפק ביכולת לפיצוי הולם ליזם משום שממילא תוכניות בניין העיר ממקסמות את אחוזי הבניה לדרישת הממשלה לניצול מיטבי של הקרקע, משום המחסור בקרקע; לכן לא ניתן יהיה לפצותו על ידי מתן אחוזי בניה גבוהים יותר.

▪ **איש משרד השיכון** מביא טיעונים כנגד מדברי עמיתו, קובעי מדיניות מניו-יורק. לדבריהם, מכוון שהדירור כה יקר, ערכו הכלכלי של אותו שיעור דיור אותו חייב היזם להפריש, גבוהה ביותר ופקידי הממשל היו מעדיפים לגבות את ערכו ולאפשר יותר פיתרונות בדרכים אחרות. פרט לכך האיש רואה עיוות לחיוב היזם העוסק בנדל"ן כמכשיר להשקעה ולרווח, אך לא משקיע מתחומים אחרים. אם הדרישה היא או לדירור באתר או לדירור במקום אחר או לכסף, המשמעות היא אחת: **הטלת מס**.

7.2.2.3 יישימות ההסדר

חשש מהתנהלות הרשות: שישה מבין המרואיינים מסכימים שההסדר עבור מעוטי ההכנסה נוגד את אינטרס הרשות האמורה לקדם אותו. אינטרס הרשות הוא למשוך אוכלוסייה חזקה בכדי שהרשות לא תצטרך להשקיע בה ברווחה, חינוך ועוד ותוך ויתור על תשלומי ארנונה. תכניק מתחום המימון ואיש העמותה לסיוע מודעים ללחצים המופעלים על הרשות מצד קבלנים ובעלי כוח פוליטי. מעבר לאמור חששם הוא כי רשויות הממשל עשויות להתנהל בהתנהלות לא תקינה,

הם לא יראו את טובת הציבור ויאשרו דברים אפורים, יקצו זכויות למקורבים, ועלימו עין והדירות לא יגיעו לאנשים להן הן מיועדות.

מכיוונו של איש התכנון *מרשות חזקה* הדברים נראים שונה, התנגדותו היא פרי ניסיונות שלא צלחו ואינה התנגדות לעצם רעיון התוכנית שנראית לו ראויה. לדבריו, **קשה מאוד ליישם** מדיניות מקיפה לאספקת דב"י בעזרת מנגנון המשתמש בחוקי התכנון והבניה בלבד. לדבריו, העירייה ניצבת ללא סמכויות או כלים נוספים וגם בהסדר זה העירייה יכולה ליזום שינויים בתוכנית אך אין לה את הסמכות להעניק יותר אחוזי בניה. לדבריו, על פי החוק היום הוא רואה קושי ליישם את ההסדר ובעיקר כאשר הקרקע היא פרטית. ייתכן וניתן היה ליישם זאת בקרקע ציבורית, אך לעירייה אין קרקעות ומנהל מקרקעי ישראל אינו רואה את הדיור בהישג יד כמטרה. מניסיונו, במרכזי הערים רוב הקרקע היא פרטית, הכלים המוגבלים וריבוי הבעלים הפכו את הניסיון לחיוב היזמים לבלתי אפשרי.

מניסיונו של איש התכנון, העירייה ניסתה בדרכים שונות להתערב בפרויקטים גדולים ולחייב את היזם להקצות משאבים לבניית דיור בהישג יד באזור הפרויקט או באזור אחר בעיר, אך ללא הצלחה. בפרויקט גדול הנבנה כעת, העירייה הציעה חיוב והקצעה של יחידות דיור לדב"י כתנאי לאישורי הבניה, אולם *יהיועצים הכלכליים של הפרויקט טענו שלא לבזבז את המטלות הציבוריות שמחויב בהן היזם על מספר דירות, וכי עדיף שהעירייה תמקסם את רווחיה ועם הכסף תוכל לעשות מה שהיא רוצה*; ; לטענתם, הדבר עדיף על בנייה וסיוע למספר מועט של אנשים שיזכו לכס יקר ערך אך ללא עזרה של ממש בבניית מלאי דב"י. ניסיונו של איש הרשות, מתקשר לדברים שהביא איש משרד השיכון מעמיתו בניו-יורק.

הכלכלן מן האקדמיה (2) מתנגד להסכם משום התנהלות הרשויות ועם זאת, הוא סבור כי **יישימות** המנגנון אפשרית רק במעורבות ממשלתית ובמידה שמשרד ממשלתי המעוניין במדיניות אקטיבית, יקבל על עצמו החלטה לקדם דב"י כמדינות המשרד ושיהיה בידיו מנוף או כלים לכפות את המנגנון על ראשי העיריות.

7.2.2.4 לסיכום

תמיכתם של מרבית המרואיינים מלמדת כי נכונים דבריו של איש משרד השיכון כי המנגנון ראוי לניסיון: תמיכתם של מרבית המרואיינים לוותה בהסתייגות רבה והם עומדים על הקושי שבקיומה. מרבית התייחסותם היא ליישום ההסדר ובפרט בחלקן של הרשויות. התומכים מתנים את השמת ההסדרים ב"שליטה ברשויות" והתערבות ממשלתית, הסדרה ואכיפה, ועם כל זאת, הם מצאו שהרעיון שעומד מאחורי הדברים, ראוי.

הרחבת הזדמנויות - עירוב ומגוון חברתי: למרות שרעיון ההכלה היה המחולל להסדר בראשיתו, עיקר הדיון לא נסוב סביב פן זה של ההסדר. יש בכך הד לספרות מבריטניה וארה"ב, בהן נעשה שימוש גדל והולך במנגנון, משום הפוטנציאל שבשימוש בו טמון בהסדרת בנייתן של יחידות דב"י רבות בשיתוף עם הסקטור הפרטי. ההסדר, במובן זה חרג מהמטרה לשמה תוכנן והפך כלי חשוב באספקת דב"י באזורים שבהם יקר היה לבנות בכל דרך אחרת. **שלושה** מהמרואיינים המצדדים בהסדר כן התייחסו **לעירוב האוכלוסין** ומנו מטרה זו לזכותו של ההסדר.

בתשובות המרואיינים לא נשמע ברור דרישה למתן מענה לביטחון בחזקה למעוטי הכנסה לטווח ארוך.

טבלה 7.3 : סיכום ההתייחסות למנגנון 'דיוור מכיל', וליישומו בישראל
Table 7.3: Views on an 'Inclusionary Housing' Scheme and Possible Implementation of the Scheme in Israel

האיש	בעד/ נגד	הערות ביחס להתאמת ההסדר למציאות בארץ	מקום הרשות המקומית	תנאים להשמת ההסדר	ערך נוסף
משרד השיכון	בעד "ניסוי ראוי"	דרוש הסדרה ממשלתית ותיאום בין משרדי הממשלה (+ משרד הפנים)	ייתכן קיום פיילוט בעירייה חזקה ובשיתוף משרד הפנים	כל התנאים יהיו ברורים מראש	תמהיל (עירוב) חברתי "פרס למי שבונה דירות עממיות"
כלכלן (1)	בעד	מתן הזדמנות אחידה ליזמים והסדרת ההתנהלות הציבורית		תנאים קבועים וברורים חסר מרכיב בעלות	הסדר חוץ תקציבי, סיכוי גבוה למימוש
איש העמותה לסיוע	בעד	ההסדר באחריות משרד השיכון. הטלת האחריות על הרשות משתמעת כבריחה מאחריות	לא יספקו מענקים וסיוע	פיקוח ממשלתי על הרשויות	
פעיל השטח	בעד	מעורבות מחויבת של המדינה, חיוב היזם ואכיפה על הרשות	נוגד את אינטרס הרשות	פיקוח ממשלתי על הרשויות	
המשפטן	בעד		אכיפה ממשלתית על הרשות	הסדרה ואכיפה ממשלתית מותנה במדיניות ממשלתית יציבה	יצירת עירוב אוכלוסין
הסקטור הפרטי לבנייה	בעד	קיים צורך בפיתרונות לאספקת דיוור מוזל לשכירות		הכל מעוגן בחקיקה והתנאים ידועים מראש	ממליץ על הסדר לפיצוי בשטחי בניה תמורת בניית דב"י
איש התכנון	בעד התוכנית, נגד הפרקטיקה	קושי ביישום: קרקע פרטית ובעלים מרובים או חוסר נכונות של ממ"י מצריך מנגנון לניהול מלאי	מוגבלת בכלים האם להבטיח סיוע למעטים	הרחבת סמכויות הרשות.	סיוע לקבוצות שהעיר מבקשת לכלול
כלכלן (2)	נגד, אינו מאמין שניתן ליישום	ניסיונות מהעבר מעידים כי הרשויות הכשילו כל ניסיון להביא אוכלוסיה פחות חזקה דוגמא בעד: תוכנית ממשלתית של "מחיר למשתכן"	צורך באכיפה ממשלתית. הרשויות לא יאפשרו	ייתכן רק בהסדרה ואכיפה ממשלתית	המלצה: לבחון הסדרים מן העבר
איש משרד האוצר	נגד	הממשלה ממילא דורשת ציפוף ותוכניות הממקסמות את אחוזי הבניה	מנוגד את אינטרס הרשות, לא לאוכלוסייה חלשה		
בכיר במימון	נגד	חשש מהתנהלות לא ראויה של הרשויות וועדות התכנון והבניה: "מערכת את כל כוחות השחור"	שחיתות והתנהלות לא ראויה		

עלות ההסדר: ארבעה מהמרוואיינים התייחסו לכדאיות הכלכלית של ההסדר: הכלכלן (1) מונה כיתרון את העובדה שאספקת הדיור נעשית בהסדר חוץ תקציבי. איש האוצר, איש משרד השיכון ואיש הרשות, מזכירים כי משמעות ההסדר כספית ומעלים דרישה לבחון את העלויות והרווח מהן, כתנאי לתגמול נכון של היזם אך גם בכדי לבדוק האם יש בהסדר לענות על צרכי יותר משקי בית מהסדר אפשרי אחר.

לסיום, הכלכלן מן האקדמיה (2) הציע כי עלינו ללמוד לא רק מהמתרחש בעולם אלא גם מניסיון והתנהלות העבר בארץ. תוכנית "מחיר למשתכן" הציעה לרשויות לאפשר בתחומן דיור במחיר מוזל עבור זכאי משרד השיכון. התוכניות בהסדרה ובסבסוד ממשלתי, אפשרו בעלות במתחמים שהם מעורבי הכנסה ולעיתים, קידמו קבוצה שהרשות ביקשה לקדם (לדוגמא: בני המקום). יש בתוכנית זו מענה לרבות מדרישות המומחים ולכן, כדאי ללמוד ולבחון הסדר זה ואת יישומו לאורך השנים.

ההסדר המוצע הוא דוגמא לשותפות פרטית-ציבורית לאספקת דיור, ברבים מן ההסדרים בספרות, בתמורה לאספקת יחידות דיור מעניק הממשל הטבות תכנוניות ליזם הפרטי. הטבות אלה הן שוות כסף ויש לבחון האם וכיצד ניתן להעניקן.

יישומות: הסדר הדיור המכיל עוסק באספקת דיור דרך הסכמים והסדרים שמקורם בחוקי התכנון והבניה. משום שכך, התאמתו לנעשה בישראל העלו את שאלת מקומה של הרשות המקומית באספקת הדיור. הרשויות נתפסת כמעצבת מדיניות מקומית האמורה לענות לצרכי אוכלוסייתה והיא מעורבת בתהליך אישורן של תוכניות בניה. אי לכך, הרשויות, נתפסות כמוסד האמור לעמוד מאחורי הסדרת מנגנון שכזה. אך, מן הראיונות עולה כי על יכולתה של הרשות המקומית להיות שותפה בהסדר חלוקות הדעות; רבים מהמרוואיינים מסבירים כי, הרשויות מבקשות לא למשוך אליהן אוכלוסיות חלשות שלא ישאו בנטל תשלומי הארנונה אך יצרכו משאבים ושירותים כגון, חינוך, רווחה והנחות במיסים. טענות נשמעות גם על היותה נתונה ללחצי יזמים וכוחות פוליטיים מקומיים ועל שחיתות בהתנהלות. לעומת זאת, מדברי המתכנן, איש הרשות, מצטיירת תמונה שונה לחלוטין של עירייה המבקשת ליזום ונחסמת משום שאין לה את הכלים אפקטיביים. לטענת איש התכנון, הרשות ממנה הוא מגיע ניסתה להנהיג הסדר דומה ונכשלה. לדבריו, מנגנון שבנוי על חוקי התכנון והבניה בלבד אינו מספק ולא מסוגל לתת תשובה מספקת למדיניות דיור כוללת.

המרוואיינים מציבים תנאי כי **אין ההסדר יכול להיות הסכם מרצון** אלא מעוגן בחוק או תקנה; כלומר, לשוללים ולמצדדים ברור כי לממשל המרכזי תפקיד בהסדרת מנגנון שכזה על פרטי פרטיו. עולה מן הדברים כי על החוק להיות בהיר ואחיד לכל פרויקט בתחומי הרשות כך שיש בו הזדמנות אחידה להטבות, **ויש להבטיח כי זירות הדב"י** שנבנו באמצעות ההסדר, אכן יגיעו לאותם משקי בית שבעבורן נוצר ההסדר. המשקל הרב של חלקן של הרשויות וההתניות להסדר, אינם פוסלים את היתכנותו אך מחייבים משנה זהירות ודקדוק בפרטים, לקראת השמתו בישראל.

חשוב ללמוד מניסיונו של איש התכנון: ראשית, חלק מהרשויות כבר מבקשות דרכים לענות לצרכי אוכלוסייתן ולספק דב"י בתחומן. שנית, חשוב לציין שניסיונות אלו כוונו לאוכלוסייה של המעמד הבינוני שהעירייה רואה כנחוץ למגוון האוכלוסייה שבעיר. כישלונות העירייה לדאוג לאוכלוסייה זו, אינו מותיר ספק לגבי סעד לדיור העניים ביותר. שלישית, ייתכן ועל ההסדר להיות חלק

ממערכת כלים שיוכלו לשמש את הרשות בצורה מיטבית בנסיבות שונות. יש לבחון זאת מול הקריאה לחיוב מנדטורי אחיד של כל יזם וכל פרויקט. ונושא הרביעי הנובע מהדברים, הוא הצורך לבנות מנגנון המייעד, "צובע", את הכספים בכדי שהסכומים שנגבו ממיקסום הקרקע אכן ייעודו למטרת אספקת דב"י.

7.2.3 גווני ביניים: בין שכירות לבעלות

ההסדר הנדון הוא בעצם קבוצה של הסדרים, המציעים אפשרות לתפיסה שונה לגבי החזקה על דיור, ומאפשרים חזקה הנמצאת בין החזקה הטוטאלית של הבעלות, והחזקה של שכירות, החלשה מבחינת זכויות וביטחון הדייר. המשותף ותנאי הכרחי למגוון ההסדרים במסגרת זו, הוא קיומו של גוף מתווך, הנושא בחלק מהבעלות והאחריות על הנכס. קבוצה זו נחלקת לשני סוגים של מנגנונים:

- **לקראת בעלות** – המנגנון מאפשר חזקת בעלות חלקית, לה שותף גוף נוסף, במסלול שמטרתו בסופו של דבר, בעלות מלאה. קיימים מבנים שונים לדרך לבעלות: לדוגמא ייתכן מסלול רכישה מדורג לאורך זמן שבסיומו יוכל משק הבית להשלים את הבעלות על הנכס או מסלול אחר בו משק הבית משלם את השכירות בתוספת מרכיב חיסכון המיועד לקראת הבעלות. בבריטניה, הרעיון כי הרשויות או אגודות הדיור, יהיו שותפים בבעלות ויאפשרו למשק הבית לרכוש אותו בהדרגה, תפס תאוצה במדיניות למכירת דירות הדיור הציבורי לדייריהן במסגרת ה-Right-to-Buy, בראשית שנות השמונים. במדיניות של היום יש לרעיונות השיתוף בבעלות (Intermediate Schemes) תפקיד באספקת דב"י וגם לעידוד בעלי מקצועות נדרשים מהשרות הציבורי להתגורר באזורי ביקוש יקרים. החל מקיץ 2006, ההסדר מוטמע במדיניות הדיור בבריטניה, וההסדר התרחב וכולל שותפויות מהסקטור הפרטי-מסחרי כאשר גם הבנקים יוכלו להיות בעלים חלקיים (Willson and Anseau, 2006).

- **צרוך זכויות בנכס** – (Bundle of Rights) המנגנון השני מהווה למעשה סקטור חדש של חזקה. מדובר בהסכמה על מכלול מחודש של זכויות וחובותיו של הדייר, זכויות נרחבות יותר מזה של שוכר אך מועטות יותר מאלה של בעל דירה. לדוגמא, אחת מגרסאות ההסדר בהולנד, מציעה לדייר לרכוש את פנים הדירה, אך חזית הבית, המבנה והקרקע, נשארים בבעלות ובניהול של הגוף המשכן במקרה זה, אגודת הדיור. בדוגמא אחרת, קיימת הפרדה בין הבעלות על הנכס לבעלות על הקרקע או, כמו בהסדר הפיני, 'הזכות לחזקה' (the Right of Occupancy) היא צורה של בעלות משותפת. סל זה של זכויות וחובות, מקנה למי שאין ביכולתו לשלם את מלוא המחיר הנדרש תמורת רכישת דירה ואחזקתה, יתרונות מסוימים של הבעלות, במיוחד **ביטחון בחזקה על הדיור לאורך זמן** ושליטה חלקית על משתנים המסוגלים להטיב עם איכות חיי משק הבית.

בפרק הסיום במאמרם של בן-שטרית וצ'מנסקי (2004), הכותבים קראו להעמיק ולבדוק את חלופת ה-Fuzzy Tenure, שם נוסף לרעיון 'גווני הביניים' או 'צרוך הזכויות בנכס' ובכך מצטרפים לקריאה דומה של מומחים מהעולם (Apgar, 2004; Guris et al. 2004).

בשאלון שנשלח למרואיינים לקראת הראיונות, הודגש סוג המנגנונים הקשור ביצור הזכויות בנכס ורעיון הסוג השני, לקראת בעלות הוזכר ללא הסבר מעמיק. בראיונות, בעל-פה, ניתן לשניהם מקום והמרואיינים נתנו את הדעת על הרציונאל שברעיון, בכללותו ולשני סוגיו, ועל יכולתם להיות חלק מהמציאות בישראל.

7.2.3.1 המצדדים

המצדדים רואים בהסדרים שבין בעלות לשכירות, אמצעי להטיב את מצבם ורווחתם של **מעוטי ההכנסה**. סיכום עיקרי הטענות בעד ההסדרים הנדונים:

- הצדקה ערכית: המימד החינוכי שלהסדר.
- בניית חזקה יציבה המחזקת את משקי הבית, מעוטי האמצעים.
- הרצון למצוא פיתרון לצרכי השטח.

הרחבת הזדמנויות: תשובה לצרכי הדיירים, מהכרות המצב בשטח

מצד המרואיינים שלהם קשר ישיר עם הדיירים בשטח, ניכרת הייתה נטייה לפתיחות ונכונות לבדוק את הרעיונות. רעיון 'גווני הביניים' זוכה לתמיכה מוגבלת ועם זו, התומכים רואים בו דרך לשינוי בתפיסה לשם **הבטחת רווחתו של הזכאי**. מוביל גישה זו הוא *איש העמותה לסייע המברך* על שני המודלים היכולים להטיב עם סוגים שונים של אוכלוסייה: זו הנדרשת לשכירות אך צריכה מעט יותר זכויות כגון ביטחון החזקה וקביעות. לאוכלוסייה החזקה מעט יותר, מנגנון לקראת-בעלות, יכול לסייע להתקדם בקצב אחר לקראת הבעלות על דיור; לצעירים מסלול הקניה בשלבים יכול להיות מתאים, ולאלו שלא יהיה ביכולתם להיות לבעלים, סל הזכויות היה יכול לעזור. לדעתו, **יש לשנות את התפיסה** הרווחת לצורך בבעלות וההצעה כי אפשר להבטיח מקום קבוע לאורך זמן, יש בה לעזור, גם אם נותר מחסום תרבותי שיש לגבור עליו.

המשפטן איש האקדמיה, מבחין בבעייתיות שבמנגנונים ועם זאת מכיר בכך *"שהשכירות היא חזקה חלשה"* ורעיון 'צורך הזכויות', *"יכול לפתור חלק מהבעיות מבחינת הזיקה של אנשים לדירתם"*, ואולי בזה תהיה תשובה לרצונם להשקיע, לפיתרון ארוך טווח ושיפור המצב קיים. לדבריו *"צריך יצירתיות של צורך זכויות שאינו דיכוטומי לשכירות או לבעלות..."*. עם זאת, בהתייחסו להתאמת ההסדר למציאות בארץ, אמר האיש שזהו *"רעיון שיכול לעבוד... אינני יודע איך לבנות את הדברים, אך הדבר נראה לי נכון כקונספציה"*. היות *המשפטן איש האקדמיה* אמנם בעד רעיון 'גווני הביניים' אך לדבריו *"ההסדר (גווני הביניים) אינו עונה על ההיבט הכלכלי המובהק שיש לבעלות במובן שניתן להוריש, למכור ולמשכן את הנכס"*, כלומר חסר הערך המוסף של בניית הון והביטחון הכלכלי שבעלות על הנכס, האיש מציע את ההסדר כאופציית ביניים, למנגנון לקראת רכישה.

פעיל השטח מברך על הניסיון למצוא דרכים חדשות לאפשר רכישת דיור למעוטי יכולת ברעיון לקראת הבעלות. הוא מציע לשקול רעיון בו תשלומי שכר הדירה של דייר הדיור הציבורי המשלם מדי חודש בחודשו, יהוו מרכיב לקראת רכישה.

הרחבת הזדמנויות: הצדקה ערכית להסדר

שלושת המרואיינים שבקבוצה זו, ביקרו והתנגדו לרעיון 'צרור הזכויות', אך מצאו ערך חברתי במסגרת המאפשרת את רכישת הבעלות באופן מובנה:

▪ **הבכיר מתחום המימון** רואה ברעיון לתוכנית 'לקראת הבעלות' מימד **חינוכי**. למשקי הבית הצפויים להתחזק ניתן לבנות הסדרים שיסייעו לרתום אותם לתהליך בו משק הבית עושה לשיפור רווחתו. **'יהכול לגיטימי ויש לבנות סל של אפשרויות, מערכות בקרה מתאימות וביקורת לאורך זמן, שיפור והרעה של תנאים והתאמה לקבוצות אוכלוסייה עם צרכים שונים, כגון לעובדים, לנכים, או סטודנטים שיעבדו'**.⁵¹

▪ **איש החברה המשכנת** מצטרף אל פעיל השטח ומבקש לבחון את רעיונות הרכישה בשלבים ל'קראת הבעלות', ורעיון שכר דירה המכיל מרכיב של חסכון בדרך אל הבעלות. לדעתו, יש מקום לתגמל את דייר הדירור הציבורי ולהעניק יותר זכויות עם הזמן בדרך לרכישת הדירור. יצירת מנגנון **לרכישה הדרגתית** יכול היה להוסיף המשלב אלמנט חינוכי, כתגמול והוכחה כי משק הבית ראוי לכך.

▪ **הכלכלן, איש האקדמיה (1)**, מצדד בדרכים שיסייעו למשק הבית מעוט האמצעים להגיע לבעלות אותה הוא תופס כערך בניסיון להסדרת **אי השוויון בחברה**.

יישומות: החוק וההתנהלות המשפטית

מצד המצדדים בהסדר, עולה הדרישה לעיבוד הפרטים, לבניית מנגנון המתאים למציאות, והסדרת מנגנון תמיכה משפטי. **איש הרשות החזקה** התומך בשתי קבוצות הרעיונות, 'גווני הביניים' ו-'לקראת הבעלות', מייצג את המתח בין הרצוי למצוי. הוא סבור כי כיום אין הדברים ברי יישום ובכל זאת הוא מעודד מציאת דרך להטמעתם גם אם יידרש שינוי בחקיקה.

מנגנונים תומכים: הבכיר מתחום המימון סבור כי **'המבחן הוא בפרטים'**, לדעתו יש להקים מנגנון תומך ומנגנון מבקר: הראשון, יקנה כלים חוקיים ומסדירים להסדרים שכאלו; המנגנון השני, יבקר את ההתנהלות בפרקטיקה ויוודא כי לא ינוצלו ההסדרים. לדעתו על ממשלה ליצור מנגנונים שכאלה ולעמוד מאחריהם, משום הסיכון הגבוה ומכיוון שכל יוזמת השוק פרטי תזכה לחשדנות.

בהסדרי 'לקראת בעלות' נדרשת הסדרה משפטית של חלוקת הבעלות בשלבי הרכישה החשש הוא מחד, מהתנערות הדייר מאחריותו לחלקו (**איש החברה המשכנת**) ומנגד, לשם הגנה על זכויות הדייר ומעמדו לפני השלמת תהליך הרכישה, לדוגמה הורשה במקרה מוות (**פעיל השטח**). הגם **שהכלכלן, איש האקדמיה (1)** תומך במנגנון 'לקראת בעלות' הוא מתנה קיומו בכך שהשותף לנכס, עד למכירה המלאה, יהיה הממשלה.

7.2.3.2 השוללים

הביקורת מתייחסת למגוון נושאים שעיקרם הטמעת ההסדר במציאות הקיימת על רקע ההתנהלות החברתית והמשפטית, על רקע ניסיון העבר עם חוק הגנת הדייר. הביקורות מתייחסות

⁵¹ לדוגמה, תכנית המתבססת על כך שהלווה משלם חודשית את הריבית ומקבל סיוע להחזר הקרן, או פריסה של תשלומי הקרן או שהלווה יחזיר את הקרן בקצב אחר ממחויבות חודשית, אולי בשלבים או תחנות לאורך החיים.

לבעייתיות שבריבוי בעלים על נכס: לקושי בחלוקת האחריות ומאוחר יותר, לחלוקת הרווחים. ומסתיימת לא רק בשלילה אלא גם בקריאה למחשבה; על מנגנון שיבהיר את פירטי ההסדרים, מהות הגוף השני השותף בבעלות ולמנגנונים החוקיים הנדרשים לקיומו. בראשית הדברים, מספר נקודות מהביקורות נגד:

- השיתוף: מי יהיה הגוף הנוסף? ממשלה, גוף פרטי או מלכ"ר?
- ריבוי בעלים: על מי מוטלת האחריות ומי אמור להשקיע?
- ריבוי בעלים: עלויות העסקה עולות, קושי בחלוקת הנטל והרווחים, איך מחלקים את התמורה?
- ריבוי בעלים: בעיות רישום בטאבו "גם כשקיים בעלים אחד, עשרות תיקי רישום בטאבו נתקלים בבעיות רישום, על אחת כמה וכמה במקרה של ריבוי בעלים".
- נורמות באוכלוסייה: בעניין 'צרור הזכויות', נורמות באוכלוסייה החלשה של "מגיע ליי" "יתתקן ליי", חשש כי לא יטו לקחת אחריות על חלקם בדיור.
- נורמות באוכלוסייה: בעלות חלקית נותנת לדיירים תחושה של חזקה מלאה, והחשש כי לא יסכימו לשלם את היתרה או, לחליפין לפנות את הדירה.
- לקראת בעלות: המעבר לבעלות בדיור הציבורי מצריך הון כה זעום ובמשכנתא נמוכה, רכישה אפשרית ללא הרכישה בשלבים.
- מנגנון לרכישה הדרגתית מצריכים רישום ומעקב: חשש ממערכות הבירוקרטיה מסורבלות.

ריבוי הבעלים

- איש משרד האוצר מכנה את הסדרי 'גווני הביניים' ורעיון השיתוף בבעלות, "מוטציה": לא יעבוד ובטח לא בארץ, יש בעיית רישום נכסים בטאבו של למעלה מ-80 אלף דירות לא רשומות עם בעלים יחיד. בירוקרטיה מטורפת והכול שפיט", הוא ממשיך, "נורא ואיום, לא רואה את היתרונות".
- איש החברה המשכנת מפריד בי רעיון 'צרור הזכויות' לבין המנגנונים לקראת בעלות. הרעיון הראשון, צרור הזכויות, נראה לו מעניין אך הוא אינו רואה כבר-ביצוע בישראל. הוא מסביר כי, רכישת חלק מהדיור כמו רעיון רכישת הפנים, או שיתוף בבעלות, תתפרש כיכולתם של משקי הבית להתנער מאחריות, החל מהטלת האחריות לתחזוקה על השותף האחר לבעלות או התנערות מתחזוקה ראויה של על החלק האחר, שאינו שלהם, המבנה, הסביבה והחוף. בעיקר כאשר לאלו המסוגלים ליטול אחריות, מסלול רכישת הדיור מהדיור הציבורי כיום, מאפשר יציאה לבעלות במשכנתא לא גבוהה. נושא האחריות לנכס, לתחזוקה ותיקונים כאשר מעורבים יותר מבעלים אחד, מטריד גם את הכלכלן מן האקדמיה (2). לדבריו גם במקרה רגיל של התנהלות בתים משותפים קיים קושי, על אחת כמה וכמה שיש שותף לנכס. הוא רואה בכך פתח לבעיות וצופה כי האחריות תוטל בסופו של דבר, לפתחי הגוף השותף בבעלות. כמוהו סבור גם איש החברה המשכנת כי משקי הבית בהסדר כמו זה המעניק להם זכויות על הפנים, "יתנערו מאחריות על הסביבה והחוף". לדבריו המדובר באוכלוסייה חלשה שאינה נוטה לקחת אחריות עוד מבלי ההתייחסות ליתרבות ה"מגיע ליי", וה- "תעשו ליי".

▪ לדברי הכלכלן מן האקדמיה (1) תהליך קבלת ההחלטות פשוט יותר כשמדובר בבעלים יחיד, "ככל שמרבים בבעלות, יוצרים בעיות רבות יותר, כל פעולה דורשת יותר הסכמה ובלשון הכלכלית, **עלויות העסקה עולות**". הכלכלן מציג בעיה נוספת, לבעלים לדיור יש תמריץ ברור להשקיע, לשוכר כמעט ואין, לכן: **"כשהבעלות נחלקת, לא ברור לגמרי מה התמריץ ומי הנהנה?"**.

הכלכלן ממשיך ומקשה איך קובעים איך לחלק את ערך הדירה בעת המכירה ומה המנגנון הקובע את **חלוקת התמורה** בין הבעלים; לא ברור כיצד יקבע חלקו של הדייר במהלך הזמן ולאור השינויים בשוק הנדל"ן. לדבריו, אם הממשלה היא השותפה, סביר להניח כי היא תפעל שלא על מנת למקסם רווחים, אך כאשר המדובר בשוק החופשי, הדבר מורכב יותר. הכלכלן סקפטי לרעיון שניתן לבנות מנגנון מפורט המבהיר את יחסי הכוחות בבעלות המשותפת ומסכם כי נושא פיצול הבעלות הוא לדבריו, בעייתי מורכב וקשה על אחת כמה וכמה משום שאנשים נוטים לפעול לא רק בצורה רציונאלית. הוא צופה בעיות בפירוקי השותפויות ואינו רואה איך הפרקטיקה תתגבר על קשיי ההסדר ומוסיף כי **"עדיין מגבלות על הבעלות הן דבר אחד וריבוי בעלויות, הוא אחר"**.

הסתייגות ממושגי "הגנת הדייר" ו"דמי מפתח"

יחוקק הגנת הדייר' ומושג 'דמי המפתח' מתקשרים להתנהלות שהשתרשה בשטח וגובתה בפרקטיקה במשפטיות, בה הגנת הדייר הקנתה לו, דה פקטו, מעמד עדיף על זה של הבעלים של הדיור או השותף לבעלות (כמו בדמי מפתח). הסתייגותו של המשפטן מן האקדמיה מן ההסדרים נובעת ממושג **"הגנת הדייר"** שהיה לדבריו **"מן אנמליה כזאת, שהיא טראומטית בחיי האומה, שמעמד של דייר סטטוטורי כזה שהוא לא שוכר וגם לא בעלים"** ועם זאת לא ניתן היה להזיזו. המשפטן מזהיר כי **"יש לקחת בחשבון את הרתיעה ממצב של דייר שהוא מעבר לשוכר ואינו בעלים ולא לחזור על טעויות"**. לדברים מצטרף הכלכלן מן האקדמיה (2) הטוען כי **"דמי מפתח, בפועל, הוא הסדר כזה"**; משק הבית קנה, לדבריו, את הזכות לשלם שכר דירה נמוך או סמלי תמורת דמי המפתח ובפועל, חש השוכר כבעלים והיה מוגן מניסיון של פינוי. לא לחינם ההסדר הולך ונעלם. **איש הסקטור הפרטי מסכם את החשש מההסדר וצופה לראות בהסדר "את כל בעיות דייר מוגן בפחות כסף..."**.

התנגדות ערכית

בנוסף לטיעונים הנזכרים מעלה והמעוררים התנהגות נורמטיבית פסולה, מועלים טיעונים כי בבסיסו, ההסדר מנוגד לקידום ערכים ומטרות חברתיות אותם תופסים המרואיינים כחשובים:

▪ **הכלכלן איש האקדמיה (1)** רואה קושי במנגנון 'גווי הביניים', העומד בסתירה לאותו עולם ערכי בו הוא מאמין והמתייחס, לדבריו, למהות ההסדר. אם בשוק הכללי היו הסדרי הביניים מקובלים, היה זה דבר אחד; אך משום ובחברה מקדשים את הנכסים, **יש לאפשר למעוטי היכולת בעלות במתכונת המקובלת**. לא ייתכן, לדבריו, כי למעמד המיוחסים יש את האופציה לבעלות ולמעמד, לעומתם, המרב שמעוטי היכולת יוכלו לו הוא הסדרי הביניים, **"הדבר מדליק נורה אדומה"**. יש להיזהר ממצב של סגרגציה בשוק הנדל"ן ואין לייצר מצב בו קיימים אזורים בהם גרים רק אנשים ממעמד מסוים להבדיל משכונות של "אחרים". שוק הנדל"ן החופשי תומך בהבניה חברתית ממנה, לדבריו, יש להימנע והקמת הסדרים מהם קשה יהיה לעבור לבעלות תקבע ריכוזי עוני.

▪ **המשפטן איש האקדמיה** מעלה טיעון הדומה לזה של הכלכלן (1); המשפטן, חושש מאופן השמת ההסדר ורואה חסרון אפשרי באם כל הדיירים יהיו במסגרת ההסדר או אז, משקי הבית לא ייהנו מיתרון עירוב האוכלוסין.

ההתנהלות, החוק והפרקטיקה המשפטית

▪ **הכלכלן מן האקדמיה (2)** היה נחרץ בדבריו לגבי הסדר צרור הזכויות ובעיקר בעניין השותפות בבעלות: **"זיה דבר דמיוני! מה המשמעות של זה ואיך זה יעבוד? קשה לי לדמיין!"** לטענתו, הפרקטיקה המשפטית הפכה את ההתנהלות מול הדיירים לבלתי אפשרית: **"מן הפרקטיקה המשפטית בארץ הוא, שלהוציא דייר מהדירה זה כמעט בלתי אפשרי דייר יכול להפסיק לשלם ויכול לקחת 10-15 שנה להוציא אותו"**. משום ההתנהלות הקיימת, דייר ששילם חלק מעלות הדירה או דייר החברות המשכנות, מרגיש בטוח בחזקתו, כאדם שהדירה כבר מובטחת לו. יש לאותם משקי בית את ה"ביטחון כי יוכלו תמיד לגור בדירות האלה". הוא אינו רואה שותף לבעלות שכזו: **"מי יבנה את הדירות? כל אחד רואה שהדייר ישלם 15% ובעצם יהיה לו 100% בעלות של הדירה"**. הכלכלן ממשיך ומקשה **"מי יישאר הבעלים של אותם 85% ומה הם יעשו עם אותו חלק של הבעלות? (מי הם יהיו?) המדינה? חברה כמו עמידר? אגודות דיור?"**. יש לציין שבמובן זה, משתמע כי חזקתם של דיירי הדיור הציבורי אינה חלשה כלל ועיקר והוא זוכה להגנה ולביטחון החזקה.

המשיך הכלכלן איש האקדמיה (2) והציג קשיים בקיום ההסדרים ליקראת בעלות: **"מה איכפת לו לא לרכוש את יתרת הבעלות?"** לדבריו, **"בהגנה על פינוי דיירים בתי המשפט הלכו כה רחוק שהדבר מקשה על כל דבר אפילו על גביית שכר דירה.. לא העריכו את תוצאותיה המרחיקות לכת של הפסיקה"**, כשבמציאות שנוצרה דייר סרבן לא מפונה מדירתו. לדעתו אם **"אין בהסדר שוט, ניצולו הוא דבר ודאי"**. הדברים ברורים וחוזרים בדבריו של איש משרד האוצר שהגיב בלאו מוחלט להסדרים אלו, **"אין הכול או כלום, בני כלאיים עם יותר חסרונות מיתרונות"**.

▪ **איש הסקטור הפרטי**, מחזק את הנאמר וחושש שאין אפשרות להוציא דייר בעייתית: **"שותפות היא חתונה קתולית, גם אם יש ליזם רוב בדירה, הוא ניצב חסר עונים ולא מסוגל לעשות דבר נגד דייר סורר"**. האיש בוחן את העבר וצופה את כל בעיות "דייר מוגן" בפחות כסף..

▪ **איש הסקטור הפרטי לבניה**, מסתייג מההסדר; מודלים אלו להבנתו, מהווים שינוי בתפיסה הרווחת של הבעלות ומשמעותה היא שינוי בשוק הנדל"ן ו"אם אננו רוצים לחנך שוק יש להציג מודל סגור", הסדר שכל היבטיו פתורים. לדבריו, המודלים, כמו שהם, מעלים שאלות רבות ללא תשובות ברורות לגבי שיווי הבעלות, מי מוכר ובכמה? ועוד. השילוב של מנגנון לא מוכר הנתון לפרשנויות וספקולציות, ואופי קהל היעד של אנשים קשיי ללא היכולת לבחון את הפרטים, מזמין את **ניצול המנגנון**, שרלטנות, בירוקרטיה ושחיתות. בכל מקרה, אם שוקלים השמת מנגנון שכזה, איש הסקטור הפרטי סבור כי יהיה צורך בהקמת מנגנונים של פיקוח, בוררות ויישוב מחלוקות.

▪ **ביטוי נוסף** לצורך בהסדרתו בחוק של כל הסדר שכזה, נשמעת משניים, הכלכלן (2) ומפעיל השטח שמבקשים פיתרון **להורשת חלק מהבעלות** ובמקרה של קנייה בשלבים: **"אם קורה לי משהו לפני השלמת הרכישה, מה קורה עם הילדים?"**.

טבלה 7.4 : סיכום ההתייחסות למנגנוני השיתוף בבעלות וליישומם בישראל

Table 7.4: Views on the 'Shared Ownership' Schemes and Possible Implantation of the Schemes in Israel

האיש	"גווני החזקה"	"לקראת בעלות"	רעיון ה'שיתוף בבעלות'	השמת ההסדר במציאות הישראלית
כלכלן (1)	נגד חושש מהבדלה נוספת ויצירת סקטור נחות ושכונות של אלו שאינם יכולים לרכוש	בעד בעד מסוייג : כיצד נקבע חלקו של הדייר? בתנאי שהממשלה היא השותפה	נגד בעיות הנובעות מרבוי בעלים : עלויות, בעיות בקבלת החלטות ובפירוק השיתוף מה התמריץ להשקיע בנכס ומי הנהנה?	
איש החברה המשכנת	נגד קונספט : מעניין יישימות : לא	בעד מימד חינוכי של העצמה לקראת רכישה	נגד התנערות מאחריות ההסדר מזמין "קומבינות"	היום, רכישת הדיור בדיור הציבורי בהנחה רבה הסדרת החלוקה
איש התכנון	בעד, אבל במציאות הנוכחית, לא יישים	בעד, אבל היום, לא יישים		דרושה הסדרה חוקית, אם יוסדר יכול להיות מעניין.
איש העמותה לסיוע	בעד חיזוק החזקה לאלו שלא יוכלו להיות בעלים	בעד התקדמות בקצה משק הבית לקראת הבעלות		הבעלות מעוגנת בתרבות
פעיל השטח		בעד מברך על דרכים חדשות לבעלות	יש להבהיר את תנאי ההורשה	
המשפטן	בעד כאופציית ביניים ובתנאי ולא ייווצרו שכונות מובדלות		נגד "שותפות היא חתונה קתולית" : היזם ניצב חסר אונים מול דייר סורר	חסר ב'גווני הביניים' אלמנט לרכישה בעית אכיפה להתמודד מול דייר סורר, מזמין ניצול
בכיר במימון	---	בעד מימד חינוכי של העצמה לקראת רכישה		יש להקים מנגנון אכיפה וביקורת "הכל לגיטימי" : סל אפשרות לאנשים שונים
הסקטור הפרטי לבנייה	נגד	נגד	נגד	צורך במודל שכל פרטיו פתורים, אין מקום לספקולציות
כלכלן (2)	נגד	נגד	נגד "דבר דימוני" ריבוי בעלים : התנערות מאחריות בעיית הורשה איש או אף גוף לא יסכים להיות השותף	פרקטיקה משפטית בלתי אפשרית מול הדיירים : אדם שיש לו חלק בבעלות מרגיש בעלות מלאה לשוכר בדיור הציבורי, חזקה חזקה
איש משרד האוצר	נגד	נגד	נגד ריבוי בעלים, בירוקרטיה והכול שפיט : "מוטציה"	

7.2.2.3 סיכום

ג'וונני החזקה' ומנגנוני 'לקראת הבעלות', היו יכולים לסייע למשקי בית מעוטי אמצעים. לאלו השוכרים שידם אינה משגת לרכוש דירה והם נזקקים לפיתרון המעניק להם חזקה יציבה בשוק בו אין שכירות מסחרית, ג'וונני החזקה' היו עשויים לתת את המענה הראוי. אולם התיאוריה קורסת למול המציאות: ראשית, אין גוף מתאים שיכול להשלים את השותפות בהחזקת הנכס. שנית, ההתנהלות הדיירים בפועל, מפרשת חלק מהבעלות כזכות מלאה לשליטה בנכס והתנערות מוחלטת מאחריות לו. מרבית המרואיינים הביעו **התנגדות לרעיון, 5 מתוך שמונה**, ושלושת האחרים, היו בעד הרעיון ובתנאי שיוסדרו מנגנוני הגנה מתאימים.

אותה מציאות תחבל גם ברעיון להשמת ההסדרים ל'קראת הבעלות', משום שגם שם קיים מרכיב של שיתוף בבעלות ויש הכרח לכלול גוף נוסף המשלים את הבעלות ולמעשה משלים את המחיר בכל שלב, למחיר המלא של הנכס. אולם, ההסדר עונה על רצון המרואיינים למצוא פיתרון להקניית בעלות, בין אם זהו לדידם ערך לתיקון אי-שוויון, הכרח במציאות הישראלית או העצמה דרך בניית הון למשק הבית. משקי בית הצפויים להתחזק או זקוקים להסדרה הדרגתית של הרכישה, יוכלו ביצירת תוכנית מתאימה, להשלים בקצב אחר את הרכישה על הנכס. רוב של **שישה מתוך-9 הביעו דעתם בעד ההסדר ל'קראת הבעלות'** ושלושה התנגדו לו.

ככלל, מצאנו כי אלו האמונים על הצד "הפראקטי": הכלכלנים ואנשי הממשל, איש הסקטור הפרטי, **התנגדו** להסדרים או למרכיבים בהם המתנגשים עם המציאות הישראלית. **המצדדים** בהסדרים, הם אותם מרואיינים החשופים לצרכי השטח של הזכאים והיו מוכנים לשקול פתרונות חדשים שיש בהם לחזק את משקי הבית: הפעיל, איש העמותה, המשפטן ואיש החברה המשכנת, ואליהם הצטרף הבכיר מתחום המימון שתומך במנגנון ל'קראת בעלות'.

הרחבת הזדמנויות: בבסיס הטיעונים בעד ההסדרים, עומדים הטיעונים הערכיים לרתימת ההסדרים ליצירת שינויים חיוביים במשקי הבית: בהסדר הרכישה שבלבים רואים הבכיר מתחום המימון ואיש החברה המשכנת והמשפטן, כלי יצירתי לשינוי חברתי. הם ראו בהסדר ל'קראת בעלות' ובעצם התהליך לרכישה בשלבים, אמצעי להעצמה, ערך חינוכי בנטילת האחריות של משק הבית למצבו ולרכושו. הערכת ההסדר בסקירת הספרות, לא תמיד הציבה את ההסדר כמענה לרעיון 'עירוב ההכנסה'; לעיתים הפיתרונות במסגרת הסדרים זו חזקה משום שהתרכזה בפיתרונות מקומיים לחלשים ביותר. בהולנד לעומת זאת, כן עוצב ההסדר במטרה לתת פיתרונות למשקי בית ברמות הכנסה שונות ולאפשר להם מבחר באותו מיתחם ומרחב מחייה. במרבית הראיונות שאלת המענה החברתי לא נסובה בהכרח סביב 'עירוב ההכנסה' אלא על ההסדרים **כמכשיר להעצמת משק הבית ולתיקון חברתי** של חוסר שוויון. הכלכלן (1) מעלה טיעון הנוגע להשלכות הערכיות שבבסיס רעיון 'צרור הזכויות בנכס' (ג'וונני החזקה'). לטענתו, עשוי להיווצר מעמד או סקטור נוסף בשוק הנדל"ן, של אלו שאינם יכולים להיות לבעלים. המשפטן ממשיך רעיון זה ומביע חשש כי אם ייווצרו מתחמים של דיור בחזקות הביניים ייווצרו שוב ריכוזי אוכלוסייה חלשה כלכלית ויתפספס רעיון **עירוב ההכנסה (mixed-income)**.

מענה למעוטי ההכנסה וביטחון לטווח ארוך: שני קריטריונים אלו לא עלו במיישרין בדיון על ההסדר אולם, מתאור ההסדר ומדברי המרואיינים ניתן להבין כי הכוונה למכשיר לסיוע למעוטי

ההכנסה החלשים שיש לחזקם בהרחבת זכויות חזקה ובפרט, הגדלת זכויות השוכר ללא הסיכון שברכישה. הגדרה זו גם מספקת תשובה לרעיון ביטחון החזקה; החשש שהשתמע מדברי המתנגדים להסדרים כי החזקה עשויה להיות כה חזקה עד שניצולה הוא כמעט ודאי ומשמעותו: **ביטחון בחזקה** ללא אחריות או מחוייבות הדייר.

התמיכה במנגנוני 'לקראת בעלות' מחזקת את ביטחון בחזקה וגם ככלי לבניית ביטחון ארוך טווח באמצעות בניית הון שיש בו לתמוך ולהגן על משק הבית. עדות להגיון זה נמצאת בדברי המשפטן שתמך ברעיון 'צרור הזכויות' אך היות ואין בו מרכיב **צבירת הון**, היה סבור כי יש להגדירו כמנגנון ביניים לקראת רכישה.

יישום ההסדר: מרבית המבקרים התייחסו לקשיים בהשמת ההסדר במציאות המקומית. טענה עיקרית החוזרת בתשובות רבות היא שאלת **השותפות בבעלות** וריבוי הקשיים ששיתוף זה מעורר. מעבר לקושי הבירוקרטי והמשפטי צפו המומחים לניצול ההסדרים ולהתנהגות שלילית שהם צפויים לעורר: התנערות מאחריות, ניצול הגוף השותף לבעלות, זכויות שהדייר ינכס לעצמו ללא החובות.

מתשובות המרואיינים עולה ספק לגבי ישימות ההסדר. קשה להתעלם מן התחושה כי כוח ההתנהלות בשטח חזק מכל, וכי המדיניות וקובעי המדיניות, מושפעים מן המציאות הקיימת וחוששים משימוש במדיניות כמכשיר לשינוי ההתנהלות. איש הרשות החזקה מודע לתחושה זו ובכל זאת סבור כי יש ורצוי לנסות מנגנונים חדשים: *"איננו כה שונים מהעולם. נראה לי לעיתים יש ללכת על מדיניות הנראית לנו נכונה וזו עשויה להשפיע על התנהגות החברה ולא תמיד להיפך. אם זה פיתרון שעובד במקומות אחרים לא הייתי שולל לנסות ולראות האם הוא יעבוד כאן"*. בהקשר זה הזהיר איש הסקטור הפרטי שיש להביא לציבור מנגנון שכבר כל היבטיו פתורים.

דיון באופי הגופים המתווכים המסייעים באספקת והניהול מלאי הדב"י, הכרחי משום ששיתוף הוא מרכיב הכרחי בהסדר זה. הכלכלן מן האקדמיה (2) הביע חששו כי במציאות הנוכחית לא ימצא גוף שיסכים לבנות ולנהל נכסים במסגרת הסדר שכזה. עמיתו, הכלכלן מן האקדמיה (1), אף הוא נתן דעתו לכך והסביר כי רק גוף ציבורי (ממשלה) יוכל לקחת על עצמו תפקיד הגוף המתווך, השותף בנכס.

עלות ההסדר: עלות ההסדר כלל לא נדונה, נדמה היה כי בעיות השמתו העמידו בספק את קיומם של הסדרים מסוג זה. מהספרות בעולם, הלזיות הראשוניות הן גבוהות. כמובן העלות לממשלה תיגזר ממבנה הגוף השותף בבעלות ותיקצומו. בעולם העלות נתפסת כעלות היוצרת מלאי דיור ציבורי הנשאר כדב"י במקרה של 'צרור הזכויות' או כדרך לסבסוד לקראת בעלות אז הדייר נושא במחיר, גם אם מוזל, של הדיור. בכל ההסדרים הללו, חיזוק הדייר והעצמתו נתפסים כהשקעה משתלמת לטווח ארוך מצידה של המדינה.

נראה שההסדרים, הדגימו את ההבדל בין הפן הרעיוני של ההצעה לבין מורכבות המציאות ונכונותה להטמיעה. כך להבנתו של המשפטן מן האקדמיה שיש בהסדר צרור הזכויות, לפתור חלק מהבעיות הנובעות מהעובדה ששכירות היא חזקה חלשה וטען, *"הדבר נראה לי נכון כקונספציה"* למרות שהוא אינו יודע כיצד ניתן ליישם את הדברים. תשובתו מתמצתת את שלל התשובות של המרואיינים שנחלקו בין הבוחנים את ההסדר כמתאים למציאות הקיימת בארץ לבין הבוחנים את הרעיון שמאחורי ההסדר; ככלל, הראשונים שוללים והאחרונים, מוצאים בו עניין.

7.2.3.4 הצעה להסדרים דומים נוספים

▪ **איש משרד השיכון** מונה כמה הסדרים קרובים להסדרים אלו. האחד, הוא רעיון **ישיבות האופציה** בדיוור הציבורי, הדייר שוכר וחלק מהסכום יכול להיות מופרש לקראת רכישה. ההסדר שלמיטב ידיעתו, לא הופעל בשוק הפרטי אך יכול להיות מותאם לו; כאשר משק הבית, ישלם סכום קבוע גבוהה מהשכירות ואם יחליט לרכוש במועד נקוב, יקבל, על פי ההסכם מראש, הנחה או הכרה חלקית במה שהוא השקיע. תוכנית נוספת שהועלתה: **ישיבת מכירת דירה, חלק מההשכחה תוחזר למדינה**. כאשר משק בית הזוכה לסיוע וסבסוד לשם קניה, יבקש למכור, הוא יידרש לחזיר חלק מן ההשכחה או את מההשקעה בדירה, למדינה מתוך ההנחה שהוא התבסס כלכלית ויש ביכולתו להחזיר לממשלה את השקעתה. הבעיה, לדעתו, היא בצורך ברישום ומעקב ובסרבול המערכת: **יהדבר מחייב רישום ומעקב ובארץ הדברים לא יציבים לאורך זמן**. פרט לכך, המודל מניח שמחיר הדירה יעלה.

▪ **הבכיר מתחום המימון** העלה רעיון ליצירת משכנתאות לרכישת דירה המותאמות לקבוצות כמו הסטודנטים, שכעת משכורתם נמוכה אך הכנסתם צפויה לגדול: בשנתיים הראשונות סכום המותאם ליכולתם ואפילו ללא הריבית (גובה השכירות במעונות), אחר שנתיים של תשלומי הריבית בלבד, ולאחר שנתיים נוספות, כאשר הלווה מתחזק בשוק העבודה, הוא מתחיל לשלם גם את החזר ההלוואה. הרציונאל הוא כי סטודנט **ז'הו אדם המשקיע בעצמו ויהיה לו לשלם מאוחר יותר**. הדבר יכול להיות מותאם גם לבעלי מקצוע בראשית דרכם. הבכיר סבור כי רעיונות כגון אלה הבאים מהשוק הפרטי (שוק המימון) יעוררו חשדנות וכדאי כי על הממשלה ליזום אותם. במידה רבה משמש הבנק שותף לבעלות ומאפשר למשק הבית להתחזק קודם שישא במלוא הוצאות רכישת הנכס.

רעיון: מנגנון למשכנתאות עירונית אשר ניזום על ידי מהנדס העיר

לעירייה בה כיהן מהנדס העיר, היה חלק בבעלות בשטח שהוקצה לבנייה, והדבר הקנה לה זכות לדירות בפרויקט: "הרעיון בנושא משכנתאות נולד כאשר בדיון הנהלת העירייה הועלה נושא של הקצאת יחידות הדיוור לזוגות צעירים תושבי העיר". מהנדס העיר התנגד "מאחר ומדובר בתועלת למעטים בלבד וחשש שיגיע לידיים לא נכונות", והציע שהעירייה תמקסם את רווחיה ממכירת הדירות בשוק החופשי ובכספים תקים קרן משכנתאות: "העירייה תיקח עליה את הסיכון של הבנקים למשכנתאות (להגדלה מעבר למשכנתאות מקובלות), באופן שיתאפשר מתן משכנתא בהיקף גבוה מאד של 90-95% מערך הדירה". הכוונה הייתה לסייע למשקי בית בתחילת דרכם, למגורים בשכונות שהעיר בחרה לחזק במסגרת חידוש עירוני: "הטבה לזוגות בעלי פוטנציאל השתכרות עתידי גבוה, שמצבם הכלכלי במועד המשכנתא לא מאפשר להם רכישת דירה". לפי התחשיבים, מכירה של כמה עשרות דירות, היה בו להניע ולמנף כמה אלפי משכנתאות מוגדלות, "כאשר הקרן לא מתכלה אלא ממוחזרת עם החזרי המשכנתאות". המהנדס מסביר כי היה זה כלי לחיזוק אוכלוסייה שהעיר חפצה בה אך "לא הייתה כוונה לפתור במסגרת זו בעיות רווחה!". בזמנו, התכנית נבדקה כלכלית ואף אושרה בהנהלת העירייה אך לא יצאה לפועל בעקבות חילופי הגברי בראשות העיר.

אמנם מנגנונים אלו אינם מיועדים לעניים ביותר אך הם מציינים תחילתו של מפנה, כאשר השוק הפרטי והרשויות יוזמים מנגנונים שמאפשרים דיור בהישג יד לאוכלוסייה חלשה יותר והכול מרוויחים בהם. מן הראיונות עלה שאספקת דיור מוזל לרכישה בהישג יד, באזורים בעלי ערכי קרקע גבוהים, עשוייה לסייע למעט בעלי מזל שיזכו במתנה יקרת ערך. ייתכן ואת רעיונות עירוב ההכנסה והמגוון החברתי, ניתן להשיג בדרך אחרת המנצלת את הזכויות שהרשות יכולה להשיג, ממקסמת אותן ומפנה משאבים אלו לכיווני סיוע אחרים. עוד, עולה הצורך במנגנונים וסמכות לשם יישום הסדרים אלו וכלי נוסף המאפשר את ייעוד הכספים למטרה המסוימת.

7.3 סיכום פרק הראיונות - עמדות מומחים מישראל כלפי סוגיות דב"י

המטרה העיקרית של חיבור זה הייתה ללמוד מן הניסיון באספקת דיור בהישג יד (דב"י) במדינות מפותחות אחדות, בכדי להציג בפני מתכננים ומקבלי החלטות בישראל ידע מעודכן ומנותח, שיסייע להם לקבל החלטות מקומיות בנושא מורכב זה. לפיכך, החלק העיקרי הוקדש לתיעוד, ניתוח והערכה של תכניות ופעילויות לאספקת דב"י בספרות המדעית והמקצועית. להשלמת התמונה, ראיונות אישיים עם מומחים לנושא מסקטורים מגוונים של המשק הישראלי לשם התייחסותם של המומחים לעשייה זו. תשובותיהם יצרו תמונה מורכבת ומשלימה. מעבר לכימות התשובות למסכים או מתנגד, הרציונאל שסיפקו המרואיינים הוא המעניין והמפרה. ממצאי ראיונות אלה הוצגו ונתחו בפרק 7; בסיכומו שלהלן תוצג תמצית עמדותיהם של המומחים שרואינו.

מימצא מעניין הוא כי נושא דיור בהישג יד הייה לנושא חשוב ובעל משקל בדיון הציבורי והצורך במציאת פתרונות ניכר לא רק בין העוסקים בעיצוב מדיניות דיור ממשלתית, אלא גם בקרב אנשי סקטור הבנייה הפרטי, אנשי פיננסים ומתכננים ברשויות המקומיות. מצאנו מפנה בעצם הנכונות של השוק הפרטי והרשויות ליזום מנגנונים, שמאפשרים דיור בהישג יד לאוכלוסייה חלשה יותר מזו שידה משגת להחזיק בדיוור ראוי במחירי השוק הפרטי.

קיימת הסכמה גורפת בין כל המרואיינים מכל הסקטורים בדבר נחיצותה של מנהיגות ממשלתית ומעורבות ממשלתית בנושא זה; הכול מסכימים, שגם אם חלק מן הביצוע יהא פרטי, קביעת כללי הפעולה לאספקת דב"י ואכיפתם של הכללים צריכה להיות בידי הממשלה. כולם תמכו בממשלה כרשות אחראית לנושא, תוך הבעת הסתייגות, כמעט כללית, מהצעות להפקיד אותו בידי רשויות מקומיות (שרוב המומחים המרואיינים סברו שהן חשופות להטיות פוליטיות בלתי ענייניות) או בידי עמותות ללא כוונת רווח (בקרב המרואיינים רווח חוסר אימון ביכולותיהן, ולעיתים גם ביושרן).

הסכמה כללית בלטה לגבי הצורך להגיש סיוע ציבורי לאספקת דב"י לחלשים בחברה. ברור לכולם כי החלש ביותר יזדקק לסיוע מלא ומתמשך, אך לא ברור, מי מוגדר כחלש ביותר ומי חלש פחות, ומהי מידת הסיוע לה הוא זקוק. כמו כן, לא הייתה הסכמה מהו הסיוע הראוי, כמות הסיוע ותנאיו; על כל אלה הובעו דעות שונות של מרואיינינו.

מדיניות דיור אוניברסאלית, כזו שטוענת שהממשל אחראי לאספקת דיור הוגן לכל אזרח כזכות בסיסית, נתמכה רק על-ידי שלושה מרואיינים, שפועלים בסקטורים שונים (אחד פעיל השטח, אחד אקדמיה, ואחד רשות מקומית), בעוד שכל האחרים תמכו במדיניות סלקטיבית לעניים בלבד, חלקם ובהם אנשי הממשלה, רק לעניים ביותר שבין העניים. ארבעה מבין המרואיינים ציינו את האפשרות לתמיכה גם בקבוצה שאינה מעוטי ההכנסה אלא שיש למקום או למדינה חשיבות בחיזוקה: העולים ברמה הלאומית או בני מעמד הביניים היצרני בהקשר העירוני.

הבעלות על דיור הינה חזקת המגורים המועדפת בישראל; נורמה זו חזקה בארץ יותר מאשר במדינות מפותחות אחרות. מרבית המרואיינים סבורים שהבעלות הינה חזקת הדיור העדיפה לכולם, גם לחלשים שבין האזרחים. השכירות נחשבת כחלופה של חוסר ברירה, ובמידת האפשר, זמנית. ובמקרה זה קראו המומחים, לקיום מנגנון שיציע שכירות מוזלת לטווח ארוך או במילים

אחרות, שיבטיח את חזקתו של הזכאי בנכס. לעומת חשיבות הבעלות בקרב המומחים בישראל, מרבית המנגנונים שסקרנו מן העולם, מסדירים אספקת דב"י לשכירות.

כל המרואיינים מסכימים שיש לשמור על מלאי מסוים של היצע דיור ציבורי חיונית עבור החלשים ביותר בחברה. כול המרואיינים, ובפרט אנשי הממשל, פוסלים בניה ממשלתית של שיכונים ציבוריים במתכונת העבר ובכל זאת, מחצית מהמרואיינים סבורים שיש לשמור מלאי משמעותי קבוע ויציב אחרים סבורים שיש מקום לדיור ציבורי אך בהיקף מצומצם ורק לחלשים העניים ביותר.

המרואיינים, פרט לאחד, מצדדים בתמיכה ציבורית במשק הבית הזכאי באמצעות הסדר הסייע בשכר דירה. בחלקם (שלושה) כמכשיר עיקרי לסיוע ובחלקם כמכשיר לצד עידוד היצע דב"י. ההסדר מתואר בראיונות כהסדר המרכזי הנהוג כיום. אולם, חלק מן המומחים שראינו, במיוחד אנשי העמותות, התריעו על כך שתמיכה זו נדירה מדי ומועטה מדי.

תריסר המומחים הישראלים התבקשו, בין היתר, להתייחס לשלושה הסדרים חדשניים לאספקת דב"י, שנסקרו ונמצאו על ידי המחברת כמבטיחים במיוחד, על-פי הניסיון המצטבר במדינות אחרות. התמיכה הרבה ביותר, שמונה מתוך שניים-עשר מהמומחים, ניתנה להצעה **לעידוד בניית דב"י על-ידי הסקטור הפרטי באמצעות הטבות מס לזמים**, שיטה נפוצה מאד בארה"ב וגם במדינות אחרות. דברי המומחים נותנים הד ליתרונות שעלו מסקירת הספרות כיעיל בהרחבת ההזדמנויות ויצירת מתחמים מעורבי אוכלוסין והכנסה, ההסדר זוכה לתמיכה ציבורית רחבה ועלותו לקופה הציבורית נפרשת לאורך שנים רבות. ההסדר מוערך גם בשל ההשגים בארה"ב ליצירת שותפויות מוצלחות עם הסקטור הפרטי. וגם אם אין בו מענה מיטבי **למעוטי ההכנסה** העניים ביותר הרי מרבית המומחים, רואים בחיוב לנסותו. אך תמיכה זו לוותה במספר גדול של הסתייגויות ותנאים להשמתו שהתייחסו לניהול קפדני ולשקיפות, שקשה להשיגה אך היא חיונית להסדרים אלה.

הסתייגויות דומות ואף חזקות יותר הושמעו לגבי הסדר 'הדיור המכיל', שמשמעו תמרוץ יזמים לבניית דב"י כחלק מפרויקטי בנייה חדשים, בדרך כלל בתמורה לזכויות בנייה נוספות במתחם או הטבות אחרות ליזם הבונה. כמעט כל המרואיינים היו שותפים להסתייגויות; הקושי העיקרי שעולה מהם הוא בתכנון ברמה המקומית מול התנהלות הרשות המקומית ומרביתם מתנים את ההסדר בפיקוח והסדרה ממשלתית כלפי הרשויות. המרואיינים חוששים מאזלת יד וניגוד אינטרסים של הרשות המקומית, בשל הפתח לעסקאות חשאיות ובלתי תקינות בין יזמים לרשויות מקומיות. מנגד, אנשי הרשות מלינים על חוסר בכלים סטטוטוריים לביצוע תוכנית שכזו.

ההסדר השלישי, **רעיון 'גווי הביניים'** כלל שני סוגי מנגנונים האחד ליצירת חזקות חדשות בין שכירות לבעלות והשני, מנגנונים לשיתוף זמני בבעלות לקראת בעלות מלאה. רעיונות חזקות גווי ביניים בין שכירות לבעלות נדחו על-ידי רוב המרואיינים, ומנגנוני ליקראת הבעלות זכו לעניין ברעיון (שישה תומכים מבין תשעה) אך להסתייגות וספקנות בקשר למימושו לא מפני שמהותם של הסדרים אלה פסולה בעיני המרואיינים אלא משום שהם סבורים הם אינם ברי תוקף במציאות התנהלות המציאות בישראל.

בדיון על **ההסדרים החדשניים**, שב והתברר חלקה הבלתי נפרד של הממשלה מכל הסדר. כתנאי להשמתו של כל מנגנון או שותפות עם אלו מהשחקנים, נשמעת הקריאה לחוק והסדרה לגאליה מפורטת של התנאים, החובות והזכויות של כל משתתף וכוללים בניית מנגנונים תומכים המאפשרים את יישומם של ההסדרים. הופתענו למצוא כי **קיימת תמימות דעים בין המרואיינים** בדבר היותו של הממשל המרכזי היחיד שמסוגל להניע מהלכים מעין אלה, וכי דרושים להם חוקים ותקנות ממשלתיות. הוצע, ליצור תנאים ברורים שאינם משתנים עם כל שינוי באווירה הפוליטית המקומית.

לסיום,

בקרב המומחים לדיור בישראל נמצאה תמיכה בגישות חדשות עבור פתרונות של דיור בהישג יד, שמשתפים את הסקטור הפרטי, ואחת ממגבלותיהם היא שהם מתאימים בעיקר לחזקים שבין החלשים בחברה. עבור החלשים ביותר, נמצאה תמיכה כללית בהמשך השיטות המסורתיות של אחזקת מלאי קטן של דיור ציבורי ותמיכה כספית ייעודית בשכר הדירה שמשלמים העניים ביותר. כתוצר לוואי של הראיונות, עלו מספר הצעות שראויות לעיון ולבדיקה, כולל: תכנון דב"י בראייה מחוזית והפקדת ניהולו בידי ועדות מחוזיות, הנחשבות מקצועיות יותר ונגועות פחות בפוליטיקה פנימית, בהשוואה לוועדות מקומיות; מנגנון מיוחד למשכנתאות עירוניות ועוד.

קיים פער בין ההבנה כי יש לעשות מעשה לבין המצב בשטח, ואל מול ההבנה בדבר חלקה החשוב של הממשלה כמסדירה, בולטת אי העשייה. אל מול הצורך המידי בפתרונות, נראה שבדיקת הסדרים ופתרונות על ידי הממשל נמצאת בחיתוליה, ויוזמות מהסקטורים השונים נתקלות בחשדנות, ובעיקר, במחסור במנגנוני השמה מאפשרים של חוק וסמכות. יתרה מזו, מהתשובות קיימת תחושה כי קשה לשנות תפיסות חברתיות כדוגמת מקום הבעלות מול הגיוון באפשרויות החזקה בדיור או, בניסיון ליצור התנהלות חדשה כדוגמת שינוי כנגד הנורמה שמייצרת הפסיקה.

ובכל זאת, מצאנו כי השיח קיים ותוסס. המומחים אותם ראינו, הציגו ידע נרחב, כל אחד בתחומו ומניסיונו והמלצתנו להמשיך ולהיועץ בהם ובאחרים טרם ייבואו של כל הסדר: המפגש בין התיאוריות, הרעיונות והניסיון, כפי שהם מובאים בספרות המחקר, לבין הפרקטיקה בשטח והצרכים המקומיים בישראל, כפי שבאו לידי ביטוי על-ידי המרואיינים, יש בהם לשכלל ולייעל את ההסדרים שהועלו לדיון. מנגנונים שנראו מוצלחים ואידיאליים במקומות רחוקים נפסלו על ידי אנשי הפרקטיקה הישראלים. בעקבות הראיונות ברור, שכל אחד מהמנגנונים החדשניים, אם תישקל השמתו, יצטרך לעבור שינויים והתאמות למציאות המקומית ולהסתיע בחוקים מקומיים המסדירים אותו.

**חלק רביעי:
מסקנות והמלצות**



**איור 8.1: שיכון ציבורי, קריית גת (ארטור גליקסון)
Fiquer 8.1.: Public Housing, kiryat-Gat (Arthur Glikson)**

פרק 8

תובנות, מסקנות והמלצות

נושא עבודה זו הוא מדיניות דב"י, דיור בהישג יד (affordable housing), היינו: מדיניות ציבורית להבטחת דיור ראוי (decent housing) לכל אזרח, תמורת תשלום שמשק הבית יכול לשלמו, כך שהכנסתו הפנויה תספיק גם למימון יתר צרכיו החיוניים. מדיניות זו שנויה במחלוקת בכל המדינות ונתונה לשינויים עם חלוף השנים, המפלגות והאישים שבשלטון. הדילמות העיקריות הינן: מהו דיור "סביר", מהו הפירוש המעשי של "בהישג יד", ומהן הדרכים המתאימות לסייע לכך שכל האזרחים יתגוררו בדיור ראוי, מבלי שמשק הבית ומבלי שהרשות הציבורית, יכרעו תחת נטל המימון.

הצורך בדיור שבהישג ידם של האזרחים היה ממוקד בעיקר עבור אותם אלו בעלי הכנסה נמוכה מאוד ו/או קבוצות פגיעות ומופלות, שללא הסיוע לא היה עולה בידן לעמוד כלל במחיר דיור ראוי. בשנים האחרונות החלו מקבלי ההחלטות וחוקרים להשתמש באותו מושג, affordable housing, גם בקשר להבטחת מקומו של מעמד הביניים בערים, כמו לונדון ולאחרונה גם תל-אביב, בהן עלות הדיור האמירה כל כך עד שמשקי בית ממעמד זה (מורים, אחיות, שוטרים, סטודנטים ואחרים) אינם יכולים עוד לעמד בעלויות הדיור באותן ערים. דיור במחיר סביר למעמד ביניים מהווה סוגיה חשובה ומרכזית, אך אין לבלבל בינה לבין הדיון והטיפול בדיור עבור משקי בית עניים, ואין להניח כי פיתרון עבור מעמד הביניים יש בו בכדי להקל על בעיות שיכונם של מעוטי המשאבים. עבור האחרונים, הסיוע הוא לעצם האפשרות להתגורר בדיור ראוי, ולבני מעמד הביניים הסיוע הוא עבור מגורים בסביבה הרצויה להם. עבודה זו מתמקדת בסוגיית הבטחת הדיור למעוטי המשאבים. אמנם, מוזכרת גם המשמעות המקובלת הנוספת של דב"י, בעיקר בהקשר להסדרים ולמעורבות הרשות המקומית בהבטחתו, אך משמעות זו אינה במוקד העבודה.

העבודה בנויה משלושה חלקים מובחנים: תחילה דיון המבוסס על ספרות בינלאומית בהגדרות וסוגיות יסוד בנושא המדיניות לדיור מעוטי האמצעים. אחריו, סקירה מקיפה של ההסדרים לאספקת דיור מוזל בהישג יד למעוטי הכנסה במדינות נבחרות, בעיקר בארה"ב, בריטניה והולנד. על בסיס הידע הזה, פנינו למומחים ישראלים וביקשנו את חוות דעתם לגבי סוגיות הקשורות לדיור בהישג יד וביחס ליתכנות ההסדרים במציאות הישראלית. פרק אחרון זה בעבודה הוא ניסיון לקשור יחד את מה שלמדנו ולהציג תובנות, מסקנות והמלצות לגבי מדיניות דב"י ומה שניתן ליישם מהניסיון שמעבר לים לרווחת הזקוקים לדיור בהישג יד בישראל. התובנות וההמלצות משקפות את המעבר של מקורותינו דרך הפריזמה שלנו.

8.1 סוגיות יסוד באספקת דב"י

8.1.1 עיצוב מדיניות דיור

כמדינה שקלטה גלי עלייה רבים, מדיניות הדיור של ישראל התמקדה במתן פיתרונות לשיכון העולים. בשנות השבעים החלו בסיוע לקבוצות נוספות, בכללם, מעוטי האמצעים. מדיניות השיכון הצליחה לספק מגורים למהגרים רבים ולתמוך במדיניות אידיאולוגית של יישוב אזורי פריפריה. אשר למעוטי האמצעים, נראה כי מאז דעיכת פרויקט שיקום השכונות בסוף שנות השמונים, חסרה מדיניות כוללת ועקבית שבסיסה בניתוח אמיתי של הצרכים, נתונים מפורטים והשוואתיים וחיזוי צרכים עתידיים. המדיניות הנהוגה מתאפיינת במתן מענה מייד, לעיתים מאוחר, לצרכי השטח הבעורים, ובחוסר ראייה מערכתית ארוכת טווח. מהראיונות עולה כי הפרקטיקה והמציאות מכתיבות את ההתנהלות ואת המדיניות הנקודתית, יש בכך עדות לאזלת יד ולצורך בקו מכוון; יצירת מדיניות המבוססת על תפיסה חברתית וערכית מגובשת ומתייחסת לצרכים האמיתיים של האוכלוסייה, עם חזון לעתיד, היא הצעד הראשון וההכרחי שיש ליישם בישראל.

תחילתה של כל מדיניות יהיה בחזון ברור על דמות החברה וערכיה, על רווחת הכלל והפרט, וכיצד הדיור משתלב בהם. מהחזון יקבעו מטרות ויעדים, כלים ואמצעים הטובים ביותר ליישום (ורצברגר, 2007; ורצברגר, 1993).

על המדיניות להתחשב בצרכים וביעדים שבטווח המידי והרחוק, תוך מתן הדעת למגבלות התקציב, למציאות החברתית והכלכלית ולמצב השוק. עליה להיות ברורה ומפורטת, ומגובה בגופים שיעוצבו להסדרתה ואכיפתה. יש להסדיר את סמכויות רשויות הממשל ותפקידיהן, להקים כלים ומנגנונים תומכים לתמיכה משפטית, ניהולית וטכנית.

חשוב כי המדיניות תבקש את הפתרונות המיטביים לסיוע לדיור ולו גם במחיר שינויי ההתנהלות הקיימת. הערה זו נובעת מן הרושם שנוצר מן הראיונות, כי כיום, כוח ההתנהלות בשטח חזק מכל.

8.1.2 זכות לדיור לכל אזרח

לאחר סיום מלחמת העולם השנייה, במחצית השנייה של שנות הארבעים, ממשלות ארה"ב ובריטניה הכריזו על מחויבותן לספק דיור ראוי בהישג יד. ההכרה בחשיבות הדיור כמוצר חיוני בחיי הפרט נקשרת להתפתחות רעיון מדינת הרווחה שהופיע בצורות שונות, אך בבסיסו תמך בסולידאריות שבין אזרחי המדינה. על פי גישה זו, מזון, בריאות, חינוך וגם דיור הינם אלמנטים בסיסיים בחיי הפרט ועל הממשלה לדאוג שאזרחיה יזכו למינימום מאלמנטים אלו, ההכרחי לקיומם הנאות. בהמשך, השתכללה הקריאה לדיור ראוי, וכללה את הצורך בדיור "אשר יקדם לכידות, רווחה ועצמאות אישית" (ההכרזה הבריטית משנת 1998, Whitehead, 2002).

▪ על אף שהחברה בישראל רואה בזכות לדיור ערך וזכות ערכית, הזכות לדיור אינה מעוגנת בחוק. מעבר לכך, חל בעשור האחרון, פיחות מעמיק בהשקעה ובמתן פיתרונות דיור, ומנגד, גדל והולך מעגל הנוזקים משום הגידול בפערים בין אלה שיש להם ואלה שאין להם (have and have-nots). צעד ראשון להסדרת הזכות לדיור בכלל והדאגה למעוטי האמצעים נמצא בתמ"א 35

בדרישה לברור הצורך בדיוור בהישג יד, כמות יחידות הדיוור וגדלי הדיוור, במסגרת התכנון וכל אימת שמוגשת תוכנית ל"הרחבה ניכרת"⁵². עדיין הדברים גולמיים וזקוקים להבהרה.

המלצות

- תפיסתנו הערכית שחוזקה בעזרת סקירת הספרות (בעיקר הדוגמא ההולנדית), מובילה להמלצה לממשלת ישראל לקבוע בחוק את הזכות לדיוור הוגן כזכות בסיסית לכל אזרח במדינה.
- בהתאמה לדברים שלמדנו מן הראיונות עם המומחים, יש להגדיר בחוק את תחומי האחריות בנושאי דיוור למעוטי משאבים של גופי הממשל השונים.
- מתבקשת הגדרת התוכן לדברים; יש לכלול את הזכות לדיוור, את הדרישה לאמת מידה לדיוור באיכות בסיסית ואשר תאפשר סביבה תקינה לקיום משק הבית שייהנה מהזדמנויות שוות.
- דרושה בחינה תקופתית של הצרכים והמדיניות.

8.1.3 זכאות לתמיכה ציבורית לדיוור

שלושה ממרואיינו תומכים בגישה האוניברסאלית, המחייבת את המדינה לדאוג לסטנדרט בסיסי של דיוור ושניים נוספים להתערבות לשם תיקון אי שוויון בחברה⁵³.

מושג 'מדינת הרווחה' כקריאה למדיניות שתקדם שוויון חברתי וכלכלי או לפחות שוויון בהזדמנויות⁵⁴. החלוקה המקובלת במדיניות הרווחה מבחינה בין שתי גישות: הגישה האוניברסאלית שבסיסה רעיון הסולידאריות, הערבות והאחריות של החברה לחבריה, ומטרתה הגדלת השוויוניות בחברה. הזכאות לסיוע היא זכות אזרחית וניתנת ללא הבדלי מעמד, הכנסה או סטאטוס חברתי (לוי אפשטיין ואחרים, 2002). הגישה הסלקטיבית, ניאוו ליבראלית, דוגלת בכלכלת שוק ובהתערבות ממשלתית מינימאלית, מקדשת את רעיון האינדיבידואליזם ואחריות הפרט למעשיו. מבחן ההכנסה הוא המדד לזכאות (דורון, 1997).

מרבית המדינות, כולל מדינות רווחה פונו לצמצום הסיוע רק ל"זכאים" על-פי מבחן ההכנסה. כלומר, הגדרת הזכאות מתקדמת לכיוון שיורי (residual). ההגדרה המקובלת של המונח ה-affordability (הישג יד) היא היחס בין עלות הדיוור למשאבים הזמינים למשק הבית⁵⁵ (Hartman, 1988). בארה"ב מקובל כי על משק בית מעוט הכנסה להוציא עד 30% מהכנסתו הפנויה לדיוור. במדינות אחרות, כגון בריטניה, נבחנת ההוצאה גם כנגד יתרת ההכנסה לאחר ההוצאה והאם היא מספקת לקיומו בכבוד של משק הבית.

בראיונות זיהינו קבוצה נוספת אותה הגדרנו כקבוצה אשר זכאותה מוקנת לה משום שהיא מייצגת ערכים אותם מבקש השלטון לקדם. הזכאים בה אינם כל אזרח אלא קבוצה מוגדרת ומבחן הכניסה אינו בהכרח הכנסה. בקבוצה זו, בני המעמד הבינוני באזורים מעוררים, במדיניות הדיוור הבריטית, והעולים ותושבי ישובי הספר בדוגמא הישראלית. בספרות מצאנו לכך סימוכין

⁵² תוכנית מתאר ארצית, תמ"א 35 סעיף 12.1.13 וסעיף 14.4.2, 2005.

⁵³ השלושה: פעיל השטח, מהנדס העיר והמשפטן מן האקדמיה; השניים: הכלכלן מן האקדמיה (1) ואיש המימון.

⁵⁴ להרחבה: לוי אפשטיין ואחרים, 2002; Bourne, 1990; Harloe, 1995.

⁵⁵ "Housing affordability is the relation of a consumer's housing costs to his or her available resources. Both facts and standards are involved." p.9

בהגדרתה של Esping-Andersen (1990) אשר כינתה אותה *קורפורטיזם* (corporatism) - כדוגמת המדיניות בצרפת ובשנות השישים, בגרמניה), תפיסה המקדמת זכויות בעבור קבוצות שונות של מעמד או מקצוע (ראה גם Balchin and Maureen, 2002).

בישראל הזכאות תלויה בהכנסה ובמאפייני משק הבית. אולם קיצוצים בתקציב גרמו לשינוי כללי הזכאות ולהקשחתם. שתי תוצאות לכך: האחת, רבים מן הזקוקים לסיוע יצאו ממעגל הזכאים. השנייה, הסיוע שניתן לזכאים קטן והם נאלצים להוציא יותר לדיוור, כך שיתרת ההכנסה אינה מאפשרת חיים בכבוד.

מן המרוויינים והספרות, למדנו שעיצוב מדיניות מושכלת של תמיכה ציבורית צריכה להתחיל מזיהוי מקורות הבעיה: האם מקורה העיקרי הוא מעלויות הדיוור וגובה הנכסים, או הכנסתם של הנדרשים לסיוע, שאינה מאפשרת להם לשלם עבור דיוור ראוי; וכך, לבחון עד כמה מבעיית הדיוור עשוי להיפתר על ידי כלים להשלמת ההכנסה ועד כמה יש להפעיל כלים להוזלת הדיוור⁵⁶.

▪ את הזכאות לתמיכה ציבורית כדאי לקבוע על פי עקרונות קבועים ושקופים, ולא לשנותם חדשות לבקרים, לפי אילוצים תקציביים משתנים. לקח מהניסיון בבריטניה ולעומתו בהולנד⁵⁷, הוא כי על החישוב להיות פשוט ואוניברסאלי, כך שכל אזרח ועובד ציבור, ידע אלו מרכיבים נכללים בחישוב ויוכלו לחשב את הזכויות.

▪ יש ליצור הסדרי זכאות לתמיכה בדיוור לפחות עבור שלוש קבוצות: 1. החלשים ביותר שמצבם אינו צפוי להשתנות ויהיו זקוקים לתמיכה באופן קבוע. 2. משקי בית הזקוקים לתמיכה בהווה, אך בפרטנציה יוכלו בעתיד לעמוד על רגליהם. התמיכה בהם צריכה לכלול תמריצים ברורים ליציאה ממעגל הנזקקות. 3. קבוצה שאינה ממקבלי הסיוע אך עצמאותה שברירית: בקבוצה זו משקי בית שראשיהן עובדים ומתפרנסים אך חסרים ביטחון תעסוקתי ועשויים להיקלע למשבר זמני. אלו זקוקים לתמיכה קלה בכדי שמצבם לא ידרדר והם יחזרו לעצמאות מלאה.

▪ **מומלץ להיזהר** מלהשאיל כמובן מאליו, את השיעור המקובל בארצות אחרות כהוצאה סבירה מתוך הכנסת משק הבית (30% המקובלים בארה"ב, או ה-25% המקובלים באירופה).

▪ קריאת אנשי הרשות החזקה להנהגת מדיניות דיוור משלה מחייבת דיון ציבורי בעיקר, בכדי להגן על הסיוע לתושבים מעוטי האמצעים.

8.1.4 הדיוור כאמצעי לחילוף ממעגל העוני

בספרות הבינלאומית נכתב רבות על דיוור כגורם המונע ממשפחות לצאת ממעגל העוני. לקראת סוף המאה שעברה, שכונות עניות בכלל והדיוור הציבורי בפרט, היו למרחבים עניים בעלי ריכוז עוני גבוהה, ותושביהם סבלו מחסר ובידול (הדרה מרחבית), שכרוכים עימם שירותים דלים, נורמות התנהגות סוטות פשיעה וכיו"ב. מנגד, הדיוור מוצג כאמצעי שיכול לתמוך תמיכה משמעותית בחילוף ממעגל העוני, בתנאי שמשק הבית הנזקק יקבל סיוע שיאפשר לו לגור בשכונה שתאפשר לו גישה לשירותי בריאות, חינוך ותרבות, הזדמנות לתעסוקה וליצירת קשרים חברתיים.

⁵⁶ בהשראת דברי איש האוצר לגבי 'סל רווחה' ו-Denise DiPsquale and Michael Murray, (forthcoming).

⁵⁷ לקחים ממנגנוני קביעת הזכאות וגובה מענקי הדיוור.

אחת הדרכים לפיזור ריכוזי העוני לקידום משקי בית מעוטי הכנסה, היא יצירת מתחמים או שכונות, מעורבות הכנסה (mixed-income housing), למשקי בית ברמות הכנסה שונות. אמנם אין הוכחות מדעיות ברורות לתועלת שבדיור מעורב⁵⁸, אולם קיימת הסכמה רחבה בקרב מקבלי ההחלטות בתחום הדיור, משני עברי האוקיינוס האטלנטי, שמדיניות כזו רצויה וחשוב לקדמה. הציטוט הבא משקף את ההסכמה המקובלת: "Securing affordable home in a neighbourhood which improves rather than limit life chances, is fundamental to personal well being"⁵⁹.

בסעיף הבא (8.2) נתייחס בכמה מקומות לגישה הדוגלת בשימוש בדיור כאמצעי לחילוץ ממעגל העוני ובקידומו של "דיור מעורב", בפרט ובכלים למימושם. כאן נביא המלצות יסוד אחדות בנושא, העולות מסקירת הספרות הרלבנטית:

- בשיקולי הכדאיות והעלויות, כדאי להביא את יתרונותיהם של הסדרים המקדמים תפיסה חברתית המכוונת לתיקון אי השוויון, כהשקעה לטווח ארוך; כמדיניות המכוונת לטפל במקור הבעיה ולא רק כמענה לתוצאותיה.

- דרך נוספת להבטיח את הכלתם של מעוטי האמצעים היא בעזרת שילובם במערכות השוק. בארה"ב חוקקו שני חוקים להגנה מפני אפליה, Fair Housing act המחייב להוגנות בדיור, והחוק להחזר השקעה בקהילה, Community Reinvestment Act, שנועד לעודד גופי מימון להקל על מעוטי הכנסה את השתלבותם בשוק המימון ועל יכולתם ליהנות מאשראי והלוואות מתאימות (Schwartz, 2006; Swack, 2006).

- רצוי שהסיוע לדיור יפעל יחד עם סיוע והכוונה שאפשרו למשקי הבית לגשר על פערים בידע וכישורים לשם השתלבותם בחברה, לקראת מציאת מגורים ותעסוקה. דוגמאות שניתן למצוא בתכניות האמריקאיות: FSS, Family Self Sufficiency ובתוכנית הניסיונית Moving To Opportunity.

- מומלץ על עיצוב מדיניות דיור עם "הדגש לבחירה" (choice enhancing), כמכשיר להעצמת משק הבית וכוללת את בחירת סביבת המגורים, החברה, השירותים ומאפייני המגורים (מדיניות הדיור בהולנד, 2000; Apgar, 2004).

- דרושה תשומת לב מיוחדת למעוטי אמצעים ש"קשה לשכנם" (the 'Hard to House'), כמו משפחות גדולות במיוחד או משפחות העבריינים.

- מהראיונות קריאה לגופים המשכנים להתחשב במנגנון אותו זיהינו כ**מערכת תמיכה לא-פורמאלית**. מערכת של תמיכה של חברים או עולים מאותה תרבות, מתוך הקהילה או המשפחה, המספקת תמיכה חברתית שיש בה להושיט יד לעזרה מוחשית (בייביסיטר, קניות) או נפשית (התמודדות עם שפה ותרבות) ולסייע במקום שיש חסר במערכות הקיימות.

⁵⁸ ראה מחקרים בבריטניה: קרן Joseph Rowntree למחקר
⁵⁹ www.jfr.org.uk/research-and-policy/housing-and-neighbourhood

8.1.5 מלאי ישן מול מלאי חדש לדב"י

גם אם לא עסקנו באופן ישיר בסוגיה זו, שאלת דיור חדש לעומת דיור ישן, נדונה פעמים רבות בעבודתנו. בעבר, התמקד הסיוע הציבורי לאספקת דיור בהישג יד לבעלי הכנסה נמוכה, בדירות הדיור הציבורי/ חברתי שמסויבות רבות, התבסס על בניה חדשה של דיור. מאוחר יותר, קובעי המדיניות ראו את הפוטנציאל במלאי הדיור הקיים, שתמיד יהיה זול מבניה חדשה. הסיוע הציבורי לצרכן הדיור, בעזרת מענקי דיור לשכירות, איפשר להגדיל את מלאי הדב"י על ידי שיכונם של זכאים בדירות קיימות בשוק החופשי. רעיון לשותפות-פרטנית הוא המשך מגמה זו, של סבסוד לשם הגדלת ההיצע ממלאי הדיור הקיים. כך, גם סבסוד לרכישה, רצוי כי יהיה של דירה ישנה ובתנאי שתהיה במצב תקין.

עיסוקנו בדב"י בעבודה זו, יצר את התובנות הבאות:

- ראוי שמדיניות הדב"י תתמקד בדיור ותיק שיהיה על-פי רוב, זול מדיור חדש.
- מחויב כי הדיור הישן שיכלל במסגרות של סיוע ציבורי, יהיה במצב ראוי (decent) ויעמוד בתקנים שיקבעו ביחס לצפיפות, סניטציה ואחרים.
- ראוי כי הגדלת מלאי הדב"י יתחיל מתמיכה בדיור קיים. קיימים כלים חילופיים רבים לכך, ביניהם: 1. חברה לדיור חברתי שתרכוש דירות ישנות בשכונות חזקות יותר, ותעמידן להשכרה לזכאי הדיור הציבורי. 2. חברה לדיור חברתי או רשות מקומית, אשר תערוך הסכמים ארוכי טווח עם בעלים לדיור פרטי. הבעלים יתחייבו לתחזק את הדירות והשכירן במחיר מוזל בתמורה להטבות כגון הטבות מיסוי (ארנונה) או שיפוץ המבנה. 3. רשות ממלכתית או רשות מקומית, תעודד תהליכים של עדכון ושדרוג דיור ותיק (כרמון 2005, 2002, Carmon), בעיקר בשכונות של דיור זול ובכך תגדיל את מלאי הדיור בעיר, במלאי שהוא, בעת ובעונה אחת, במצב זול ובמחיר שאינו יקר.

8.2 הסדרים לסיוע לדיור בהישג יד (דב"י)

מקובלת חלוקה של ההסדרים לאספקת דיור בהישג יד, לשנתי קבוצות: האחת, הסדרים הפונים לסיוע להגדלת ההיצע, יותר יחידות דיור המוצעות לזכאים בעלות מוזלת. הקבוצה השנייה, תמיכה בצרכן, בזכאי עצמו בכדי שיוכל לעמוד בעלויות המגורים בדיור ראוי.

בספרות ובמסמכי מדיניות, גוברת ההבנה כי בכדי לאפשר דיור בהישג יד (affordability) יש לבנות ולהגדיל את מלאי הדיור בכלל. ביטוי לכך ניתן לראות במסמך המדיניות מבריטניה שפורסם בקיץ 2005, המאמץ תפיסה זו לבנייה ולהגדלת היצע השוק לדירות מוזלות. זאת, במטרה להטיב עם איכות המלאי ועם יכולת הבחירה, הן לשוכרים באגודות הדיור והן לאלה המבקשים לעבור לבעלות (Brown and Prescott, 2005). פן אחר⁶⁰, מתייחס להגדלת הסבסוד לצד הביקוש כגורם

⁶⁰ ד"ר אפרת טולקובסקי, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת ת"א. יום עיון "מדיניות הדיור בישראל, לאן? 31 ביולי 2007.

העשוי להשפיע בצורת עליית מחירים בשוק הכללי, זו תוביל בהכרח לעליית מחירי הדיור המיועדים לבעלי ההכנסה המועטה לכן, הגדלת ההיצע נתפסת אמצעי לאיזון השוק. בהמשך, נתייחס גם להסדרים התומכים בצרכן הדיור ומונים את יתרונות השיטה המאפשרת מענה פרטני לצרכי משק הבית.

8.2.1 הדיור הציבורי

בניית דיור ציבורי היא הצורה המסורתית והמוכרת לאספקת דיור מוזל לשכירות עבור תושבים "זכאים" במחיר שידם משגת. המבנים מנוהלים ומתוחזקים על ידי ארגון ציבורי, תוך הבטחת החזקה לכל תקופת הזכאות. הדיור הציבורי מתקיים בבעלות ובניהול של הממשל המרכזי או המקומי, או חברות מטעמן, ובכלל זה, גם דיור שבניהול עמותות (אגודות) לדיור הפועלות כזרוע מבצעת של הרשויות המקומיות. הדיור הציבורי אינו רק מספק דיור, אלא אמוץ על ניהול ותחזוקת הדיור והבטחת היותם ראויים למגורים לפי הסטנדרטים המקובלים. בעבודה זו השתמשנו לחליפין במונח "דיור ציבורי" (Public Housing) המקובל בארצות הברית, ובמונח "דיור חברתי" (Social Housing) שרווח במדינות אירופה⁶¹. בישראל, השיכון הציבורי, ניזום, ונוהל על ידי הממשל המרכזי. ברוב המדינות כמו בישראל, הדיור הציבורי משרת את ה"זכאים", שהם משקי בית מעוטי אמצעים. בכל המדינות קיימת ירידה בגודלו של הסקטור החברתי ועדיין רב ההבדל בין מדינות המערב השונות בכלל ושלוש המדינות שסקרנו, ארה"ב, בריטניה והולנד, הן דוגמא לכך, סיכום הדברים בטבלה 8.1 שלהלן.

שכר הדירה בדיור הציבורי בישראל נמוך יחסית למדינות אחרות. אין הוא מהווה שיעור קבוע מההכנסות משק הבית כמו בארה"ב ובבריטניה. שכה"ד מחושב על פי מאפייני משק הבית והכנסתו הפנויה ומאפייני הדיור כמו מיקום, וגודל הדירה. מרבית מקבלי הסיוע מתקיימים מקצבאות משרד הרווחה בלבד (גרזון, 2007; דדון-ישראל, 2000). עדיין, משום הקיצוץ בקצבאות הרווחה, יתרת ההכנסה מועטה ביותר ומקשה על ניהול תקין של משק בית בישראל. משום המחסור חמור במלאי הדיור ציבורי מעטים הזכאים הנהנים משכר דירה מוזל זה.

שנים של קיפאון, גלי עליה ומבצעי מכירה של המלאי הקיים, הותירו את מדינת ישראל עם מלאי מועט ומזדקן שאינו עומד בדרישות הגוברות לדיור. כאשר בוחנים זה מול זה את המספרים בישראל: מחד, מלאי דיור מוערך ב-89,000⁶² יחידות דיור, ומנגד, כ-53,000 משקי בית זכאים הממתינים לדיור (פייביש, 2006), נראה כי, גם אם ישמר המלאי ולא תתווספה משפחות חדשות, לא תוכל המדינה לתת מענה לכל אותם אנשים בהם היא מכירה כזכאים לדיור.

⁶¹ ורצברג (2007) מגדיר את הדיור הציבורי כמקרה פרטי של הדיור הסוציאלי (חברתי). הדיור החברתי להגדרתו, הוא מלאי הדירות הזמינות שניבנו או נרכשו בכדי לספק דיור בשכירות מוזלת ובכלל זה גם משכירים מסחריים, הקדשים, גופים אזרחיים ועסקיים. הדיור הציבורי הוא, על פי הכותב, דיור שכזה בניהול הממשלה או הרשות. בעבודה זו, למקרה הפרטי קראנו "דיור ציבורי/ חברתי", והוא נחלק לדיור ציבורי/ חברתי בניהול הרשויות, ולדיור בניהולן של חברות לדיור ללא כוונת רווח (בדרך כלל), הפועלות ומוסדרות במדיניות הדיור הממלכתית.

⁶² מהערכות, ייתכן והמספר המדויק נמוך מזה.

טבלה 8.1 : השוואה בין מאפייני הדיור החברתי/ ציבורי

Table 8.1: Comparison of the Characteristics of Public/Social Housing

ישראל	הולנד	בריטניה	ארה"ב	
2-4% חסרים נתונים אמניים	36%	22%	2-3% נתונים ממקורות שונים	גודל ההסדר מכלל הדיור
עולים חדשים נזקקים בעלי הכנסה מועטה מאוד, עדיפות לקשישים, חד הוריות, נכים	דיור כזכות לכלל האוכלוסייה עם קדימות ל'קבוצות פגיעות': מעוטי הכנסה, מובטלים, פגועים נפשית או גופנית וחסרי דיור; אין הגבלת הכנסה	אין הגבלת הכנסה: זכאות בהתאם לצרכי משק הבית; " נזקקות לדיור"; עדיפות למשקי בית עם ילדים והדרים בצפיפות גבוהה ובדיור שאינו ראוי	רק בעלי הכנסה מועטה מאוד --30 80% מחציון ההכנסה באזור	זכאות לדיור חברתי
שכר הדירה נקבע על פי מצב משק הבית	גובה שכר הדירה מקביל לעלות השכירות הפרטית; 25-30 מממוצע ההכנסה במשק	עלות השכירות הציבורית 60% ממחיר השכירות בשוק, השכירות באגודות הדיור: 70% מהשכירות בשוק	שכר דירה דיפרנציאלי; שיעור קבוע (30%) מהכנסת משק הבית	גובה שכר הדירה
אין מענקי דיור לגרים בדיור ציבורי	מענקי דיור לשימוש בשכירות חברתית ופרטית	מענקי דיור לשימוש בשכירות חברתית ופרטית	אין מענקי דיור לגרים בדיור ציבורי	שילוב עם מענקי דיור
חזקה בדרך כלל לכל החיים, עם אפשרות מוגבלת להורשה	עליה בהכנסה אינה מסכנת את החזקה. פינוי במקרה של אי תשלום או התנהגות המאיימת על דיירים אחרים	עליה בהכנסה אינה מסכנת את החזקה. קיימים כללי התנהגות מחייבים	עזיבה: הכנסה העולה על 120% מהכנסת הסף לכניסה; או אלימות או חשד לשימוש בסמים	ביטחון החזקה

מקור: פרקים קודמים בעבודה

יתרונות

- מספק מלאי של דיור עבור החלשים בחברה, תוך הבטחת יציבות חזקתם של הדיירים בדיור ראוי.
- משום שזהו מוסד ציבורי, המטרה היא רווחת התושבים גם במחיר חוסר כדאיות כלכלית.
- המנגנון מספק מגורים למשקי בית עניים מאוד, במחיר שלא נמצא בשוק החופשי. בהסדרים החדשים, המערבים את הסקטור הפרטי, הדירות לרוב, אינן מיועדות לחלשים והעניים ביותר.
- למנגנון הריכוזי של ממשל המדינה היה יתרון ביכולת לכוון לכמות, מיקום ולעיתוי אספקת הדיור וביכולת להשגיח על איכות ומצב המבנים ולוודא כי הדיירים זוכים לדיור ראוי. בנוסף, התכנון המרכזי יכול לספק מענה לתפיסות חברתיות כמו תכנון מרכזי-סיוע והכשרה, שילוב אוכלוסיות חזקות וכדומה.

חסרונות

- עלות כספית גבוהה וחוסר יעילותו של הסקטור הממשלתי בניהול המלאי של הדיור הציבורי.
- לעיתים נוצר ניגוד עניינים בין תפקידי הממשל לאספקה ושמירה על עלויות הדביי לבין תפקידיו כמסדיר ואוכף הסדרי דביי.

- הממשל הואשם בניתוק הקשר עם התושבים ומהצורך להיענות לצרכיהם.
- בכל המדינות, השיכונים הציבוריים שהיו מרוכזים במתחמים מוגדרים, הידרדרו והיו למתחמים בעלי ריכוז עוני הסובלים מבידוד והזרה ומפשיעה גוברת.

8.2.1.1 שיקום וחידוש אתרי הדיור הציבורי

בשיקום אתרי הדיור הציבורי, ניתן משקל לתפיסה המעודדת עירוב אוכלוסין. פני הדיור הציבורי/ חברתי בארה"ב ובאירופה משתנים וכוללים מתחמים מעורבים עם דיור במחירי שוק יחד עם דב"י נתמך, בכוונה ליצור מלאי קטן ואיכותי יותר של דב"י.

תוכנית HOPE VI האמריקאית, הפועלת משנת 1983, היא המזוהה ביותר עם תוכניות לשיקום וחידוש אתרי הדיור הציבורי. מטרתה הייתה לשפר את התנאים הפיסיים באותם שיכונים, ובמקביל, להקטין את ריכוזי העוני. במקומות רבים נהרס השיכון הציבורי ותחתיו הוקמו פרויקטים קטנים יותר המיועדים לאוכלוסייה מעורבת הכנסה ובתכנון ועיצוב מתקדמים. גישה אחרת לשיקום מיוצגת בעבודתו של Vale, אשר חקר את ההיסטוריה של שיכונים ציבוריים, בפרט בבוסטון; לטענתו ניתן לשמר את הדיור הציבורי כמקור לדב"י ולא כמובלעת לבעלי הכנסה נמוכה בלבד, על ידי שיפור ושיקום הפרוייקט הקיים עם התושבים ובהתאם לצרכיהם ליצירת 'שכנות ציבורית' (Public Neighbor). לעומת הרואים בדיור ציבורי תחנת מעבר, Vale מבקש לראות בו מקום לקהילה יציבה ופתרון קבוע בו תושבים חזקים מעט יותר ירצו להישאר (Vale, 2000, Vale, 1997, Vale, 2002).

יתרונות:

- חיזוק הדיירים והעצמתם על ידי שיפור תנאי מגוריהם, חשיפתם לאוכלוסייה אמידה יותר ובדוגמאות משל Vale, השתתפותם בתהליך התכנון והשיקום.
- שמירת מלאי דיור ראוי לחלשים ביותר בחברה.

חסרונות:

- בפרוייקט תוכנית HOPE VI חזרו רק מעט מתושבי האתרים המקוריים לאתר לאחר השיקום: משפחות גדולות מדי, עניות מדי או עם בעלי עבר פלילי, לא מצאו עצמן באתרים המשוקמים (Schwartz, 2006). לטענת Bratt (2003) רק כ-11% עשויים לחזור לפרוייקט המשוקם.
- אבדן גדול של יחידות דיור אשר נעלמו לאחר השיקום, הן מפני שנבנו מעט דירות יחסית לדיור הקודם והן משום שחלק מהיחידות יועד לעבור אוכלוסייה חזקה מעט יותר.
- שיפוץ המלאי הקיים ושיקומו, יקרים מאוד; שיקום על ידי החלפת הדירות יקר עוד יותר ומשרת זכאים מועטים מידי.

8.2.1.2 מכירת דיור ציבורי לדייריו

באירופה, מכירת דירות מן הדיור הציבורי מהווה מקור של דירות מוזלות הנמכרות לדייריהן הזכאים מעוטי ההכנסה. בישראל דווקא מפלגות השמאל תומכות במכירת הדיור הציבורי, לא בכדי להפריט, אלא על מנת לזכות את דייריהם ביתרונות הבעלות. תוכנית ה-Right-to-Buy בבריטניה, בתחילת שנות השמונים של המאה שעברה, הייתה תוכנית רחבת היקף של הממשלה הימנית בראשות מרגרט תאט'ר למכירת דירות הדיור הציבורי לדייריהן. כשני עשורים מאוחר יותר, ממשלת הולנד המליצה לאגודות הדיור לאמץ הסדרים למכירת דירות במתחמי הדיור החברתי, הן בכדי להקטין את היקפו של הסקטור ולעודד בעלות, אך גם בכדי לעודד עירוב ומגוון של חזקות, אוכלוסייה, ותושבים בעלי רמות הכנסה שונות. עוד מבריטניה, כיום, מדיניות הדיור קוראת לבניית דב"י והגדלתו מלאי הדיור החברתי, ולפי חוק משנת 1989, 25% מההכנסות ממכירת דיור מהסקטור הציבורי, יופנה להשקעה בבניה ובעדכון דיור לנזקקים ביתר.

מרבית הדירות שנרכשו במבצעי מכירת הדיור הציבורי בישראל, נרכשו על ידי משקי בית שילדיהם עזבו מכבר את הבית (פייביש, 2006), ככל הנראה בכדי לבסס ירושה הנתפסת כדרך הכרחית לדאגה לעתיד ילדיהם. בספרות בארץ ובעולם, נמצא קשר בין הורשת נכס לעתיד משק הבית של הילדים (ספילרמן סימון, 1977 אצל זיו, 2006). ובישראל תוארה תופעת "השיעתוק" בה ילדיהם של דרי הדיור ציבורי שלא צלח בידם לרכוש דיור, נותרו ללא היכולת לצאת ממעגל המצוקה.

יתרונות:

- מכירת הדירה לדייר מאפשרת לו להישאר בדירתו, להמשיך את החזקה בדירה ולהיעשות לבעלים, מבלי להזדקק לעליות המעבר.
- משום מיקומן והסבסוד הממשלתי, דירות אלו יהיו זולות; ורכישתן מאפשרת לזכאי כניסה לשוק הנדל"ן, תמורת תשלום נמוך.
- רכישת הדיור החברתי בידי דייריו נתפסת כמכשיר לעידוד מעורבות חברתית, היות והדייר זוכה לחיזוק בקהילה בה הוא נטוע.
- התהליך מאפשר לחזקים בקהילה להישאר בה, להתחזק ולצבור רכוש, ולתרום למגוון האנושי.
- הספרות בארץ ומחוץ לה, מחזקת את הטענה כי גבוהים יותר סיכויי ילד למשפחה שגרה בבעלות על דירתה, להיות בתורו בעלים לדיור.
- מכירת הדירות לדיירי הדיור הציבורי עשויה להיות דרך שתקדם את רעיון ה-"בעלות לכל", כדרך לאיזון אי השוויון בחברה, ובתנאי שבמקביל יתחדש מלאי של דיור ציבורי (מן הראיונות).
- מכירת הדיור מאפשרת את ריענון ועידכון את המלאי, בעיקר עם רווחי המכירה מוחזרים לבנייה ושיקום המלאי (כך בחוק בבריטניה).

חסרונות:

- בארץ ובעולם, המלאי ההולך וקטן אינו מספיק בכדי לענות על ביקוש הזכאים לו.
- לעיתים קרובות נמכרות הדירות האיכותיות יותר ומשאירות מלאי מועט של דיור באיכות נחותה ובאתרים מועדפים פחות (Harloe, 1995).

▪ לעיתים קרובות למשק בית מעוט אמצעים אין אפשרות לתחזק היטב את הדירה שרכש, לכן המלאי שנרכש מידרדר במהירות. הדבר בעייתי עוד יותר כאשר משקי בית מעוטי הכנסה רוכשים דיור מתיישן הזקוק להשקעה גדולה לתחזוקתו, החשש הוא כי משק הבית שהיה לבעלים, ימצא עצמו בדיור לא ראוי.

- קיים חשש לאיכות הדיור בדירות שימכרו ולא יופיעו עוד כדיור הסקטור החברתי.
- לעיתים, דירות הדיור הציבורי לא יתבררו כהשקעה נבונה, משום שהן ממוקמות בשכונות שערך הדיור בהן, לא יניב תשואה עבור המשפחה וערכו עשוי לרדת. מבחינה זו ההשקעה נושאת סיכון גבוה, במיוחד משום שכלול בו כל הונו של משק הבית ולעיתים, במקרה של משכנתאות גדולות, כל הונו העתידי.
- חשש כי הבעלות בשכונות מדורדרות, ומשום שהביקוש נמוך לדירות אלו, יקבעו את משק הבית למקום ללא אפשרות למעבר.

המלצות לגבי יישום ההסדר בישראל

מול היתרונות בסיוע לזכאי להיעשות לבעלים, בולט המצב העגום של הדיור הציבורי בארץ. על רקע מחסור כה עמוק במלאי הדיור הציבורי ונכונות כה זניחה להשקעה בדיור, הקריאה לאפשר את מכירת הדיור הציבורי לדייריו, לא נשמעת כמתקנת ומסדירה אי-שוויון. כאשר זכאי זוכה לדירה בדיור הציבורי בשכר דירה מסובסד מאוד, ובאופן כמעט אוטומטי, לזכות לרכוש אותה לאחר מספר שנים, גם אם מצבו לא מאפשר לו לממש זכות זו, נוצר פער ואי צדק כלפי עשרות אלפים שזכאותם זהה לו, אך מקומם בתור מנע מהם את השכירות המוזלת ואת האפשרות לבעלות. כאשר אין חידוש במלאי הדיור, מתעוררת תחרות של נזקקים על המשאבים הדלים (זיו, 2007)⁶³. מלאי כה מועט יוצר אפליה בין זכאים; אנשים דומים מבחינת נזקקותם, האחד זוכה לאפשרות לבעלות בדירה או לשכירות במחיר סמלי, והשני זוכה לסיוע בשכר דירה שאינו מספיק לשכירת דירה העונה לצרכי משק הבית.

ישראל, כמו מדינות אחרות זקוקה למלאי דיור ציבורי מעודכן, קבוע וגדול יותר מן הנוכחי, שיושכר תמורת שכר דירה נמוך למשקי בית חלשים, שאינם יכולים, לא רק לעמוד בתשלומי שכר דירה אלא גם לא לתחזק את ביתם כראוי: קשישים, נכים ונזקקים אחרים. כל מדינות הרווחה ממשיכות לבנות דיור ציבורי, תוך חתירה לדיור מעורב, בעוד שבישראל כמעט וחדלה בניה זו (חוץ מאשר הוסטל לעולים קשישים).

- מומלץ להמשיך במכירת דיור ציבורי לדייריו, בשל היתרונות הרבים שמקנה הבעלות על הבית, בתנאים מסוימים, ובתנאי נוסף כי במקביל, יוגדל מלאי הדירות הציבורי. מוצעות שתי דרכים לכך: האחת, בניה חדשה, אפשר באמצעות הסדר הדיור מכילי שיפורט להלן; השנייה, רכישת דיור קיים או בחוזי שכירות ארוכי טווח, בשכונות יציבות והעמדתן לרשות הזכאים לדיור ציבורי.
- מדיניות המכירה של דיור ציבורי צריכה להיות קבועה וידועה, ולהימנע ממצעים הנהוגים בישראל בשנים האחרונות, כך יוכל משק הבית לכלכל את צעדיו ולהכין עצמו לקראתה. יש לאפשר

⁶³ ד"ר נטע זיו, הרצאה: דיור ציבורי-סקירה היסטורית, במסגרת יום עיון "מדיניות הדיור בישראל, לאן?!", 31 ביולי 2007, אוניברסיטת חיפה, חיפה

בעלות לאלו שמסוגלים לתחזק את משק הבית לפי קריטריונים כגון עמידה בתשלומים או שמירה לאורך זמן על הדירה. מומלץ לבנות מנגנון שיתגמל לאורך זמן דיירים של הדיור הציבורי, העומדים בחובותיהם ויקדם אותם לקראת רכישה. ניתן לבחון מנגנון שיסתמך על הסדרים אפשריים לרכישה בשלבים לקראת בעלות (מן הראיונות).

- מומלץ לשפץ את הדיור הציבורי הקיים. מומלץ לאמץ את דרכי השיפוץ עליהם כתב Vale (1999, 2000, 2002), בדבר שיתוף הקהילה ליצירת סביבת חיים ושירותים תומכים לא רק כדיור מעבר אלא לתקופה ארוכה, ובהתאמה לתנאי הארץ.
- גישת הבינוי פינוי כדוגמת HOPE VI, אינה רלוונטית משום שבבסיסה ההנחה שדיירי מתחם דיור ציבורי הם שוכרים אותם ניתן לפנות, ולא כך הוא בישראל. יתרה מכך, התוכנית מועילה למעטים ומשאירה רבים, בעיקר החלשים יותר, מחוץ למעגל הנהנים.
- אשר לדיירים, מכירת הדיור לדייריו צריכה להיעשות בזהירות רבה, ולהותיר ברשות משק הבית **דיור ראוי במצב תקין** בכדי שלא יקרוס תחת עול התחזוקה.
- חלק ניכר מהרווחים ממכירת הדיור הציבורי צריך להיות מושקע בבניית דיור ציבורי חדש ובשיקום המלאי הקיים.
- מומלץ לעדכן ולבנות מסד נתונים לדיור הציבורי: אינפורמציה על ההרכב הדמוגרפי, שנות ותק מספר, יחידות מאוכלסות, דירות ריקות, תפוצתן, רשימת הממתינים לדיור ועוד. נתונים אלה יאפשרו ניתוח צרכי הדיור הציבורי, תכנון ארוך טווח, ומענה לצרכים המשתנים.

8.2.2 בעלות על דיור למעוטי משאבים

הבעלות על דיור נתפסת כחזקה מועדפת, המקנה יתרונות רבים הן למשקי הבית והן לחברה בכללה. בישראל, הצורך בבעלות מושרש בתפיסה התרבותית. לעיתים, בעלות היא הבחירה הטובה ביותר עבור משק הבית. מנגד, רבות העדויות כי ההשקעה בעלות על דיור כרוכה בסיכון רב, אשר במקרה של מעוטי היכולת, מסכנת את הונם היחיד. הבנה בדבר יתרונותיהן של חזקות אחרות והאפשרות להשקעה באפיקים אחרים, יביאו לכך שהחזקה לא תהיה מזוהה עם מעמד כלכלי מסוים, ומשק הבית ייחנה מהבחירה והיכולת לתאים פתרונות לצרכיו ויכולתו, ועל פי יכולתו להיענות להזדמנויות לקדמו.

מספר דרכים מקובלות לאפשר בעלות למעוטי האמצעים: הראשונה, סבסוד המשכנתא, הלוואות ומענקים הן הדרכים המקובלות ביותר לתמיכה בקבוצות בעלות הכנסה נמוכה. הסדרים אלה אינם נושאים את הסטיגמה הכרוכה בסיוע ותמיכה (Kemeny אצל Stegman, 1991) ומאידך, הם זכו לביקורת; ראשית, שהזוכים להם אינם תמיד הקבוצה אליה ההטבה כוונה. שנית, כי עלות הסובסידיה תגולם, בסופו של דבר, במחיר הנכס (בן-שטרית וצי'מנסקי). דרך נוספת היא בגישות החדשות לחזקה ובניהן, מנגנונים 'לקראת בעלות'. בהסדרים אלו, מעורב גוף נוסף החולק את הבעלות עם הזכאי ומאפשר לו לרכוש את הדיור בהדרגה ולאורך זמן המותאמים ליכולתו. המומחים בארץ הביעו הסתייגות וחשש שהדיירים יתייחסו לנכס כאילו הוא שלהם כולו כבר בתחילה, ולא ישלימו את הרכישה ומאידך, יטילו את האחריות לתחזוקה ולעלויות על השותף לבעלות.

גם מכירת הדיור הציבורי לדייריו בהנחה ניכרת, מהווה, באירופה, חלק מתמיכת המדינה באספקת דב"י בבעלות. דרך זו מתגברת על הקשיים האופייניים לרכישת דיור על ידי משק בית בעל הכנסה נמוכה, קשיים כמו, דרוג אשראי גרוע, אי נכונות של מלווים להלוות למעוטי הכנסה ועלויות מעבר יקרות. על יתרונות נוספים כתבנו בפרק הקודם.

שמונה מתוך תריסר מרואיינו תמכו בסיוע לבעלות כחזקה עדיפה עבור מעוטי הכנסה. הועלו טיעונים בדבר קידום השוויון החברתי, יתרונות למשק הבית והתייחסות למימד התרבותי העמוק, שייתכן, ומקורו בתפיסת הבעלות כדרך להוכיח מחויבות למאבק ולחיים בארץ. בראיונות ניתן ביטוי לתפיסה כי הבעלות על דיור מהווה משאב מרכזי לצורך להורשה בין דורית.

לאורך כל שנותיה, מדיניות הדיור של ישראל התנהגה בהתאם לגישה המעדיפה בעלות, גם למעוטי האמצעים. הבנייה ביוזמה ממשלתית (מה שקרוי בסטטיסטיקה הישראלית "בניה ציבורית") התנהלה על קרקעות ציבוריות, בעיקר בפריפריה של ערים ותיקות ובפריפריה של המדינה. חלק עיקרי ממנה, במיוחד באזורי הביקוש שבמרכז הארץ, יועד מלכתחילה לחזקת הבעלות ולא לשכירות ציבורית. הלוואות, מענקים ומשכנתאות מסובסדות הועמדו לרשותם של העולים ואפשרו להם לרכוש דיור. דרך זו של מתן הלוואות בתנאים נוחים וסבסוד משכנתאות היא דרך מקובלת במדינות המערב לעידוד בעלות בקרב מעוטי המשאבים.

מספר הצעות נוספות לסיוע ציבורי עבור דב"י בבעלות הדיירים עלו בעבודה זו:

- מענקי תמיכה בתשלום המשכנתא – כדרך לתמיכה באפשרות הבחירה, מוצע לאפשר גם מענקים סיוע לזכאים עבור תשלום חוב המשכנתא. גישה חדשנית זו מבקשת להרחיב את מענקי הסיוע ממענקי סיוע לשכר דירה, לסיוע שאינו מבחין בסוג החזקה (tenure neutral). הסיוע נחשב כמשתלם לפרט ולמדינה בטווח הזמן הארוך. הוא מתאים גם למי שחוו משבר וזקוקים לסיוע זמני, כדי שאי פירעון המשכנתא לא יגרום לסילוקם מבתיהם. ההסדר קיים במידה מוגבלת בארה"ב והוצע כניסיון בהולנד.

- מומלץ לשקול תוכניות להכשרה לתעסוקה והעצמה בהן מרכיב המכשיר את הדייר לקראת בעלות: התמודדות עם מוסדות המימון, איסוף ידע רלוונטי ובניית תוכנית לתשלומים. בארה"ב, קיימות תוכניות שכאלה ובחלקן, התוכניות כוללות מרכיב סיוע כספי לקראת הרכישה ו/או מרכיב של חיסכון בו זוכה ראש משק הבית ובתנאי שבסיום התוכנית הוא מועסק ולא מקבל סיוע סעד (Anthony, 2005).

- פטור ממס לזכאים הרוכשים דירה – רעיון שהעלה אחד המרואיינים. מכיוון שהמס עשוי להגיע לכדי 30% ממחיר הדירה, מדובר בהנחה ניכרת. ניתן לקבוע תיקרה מסוימת לגובה הזיכוי ממס בכדי להבטיח שהמנגנון לא ינוצל לדירות יקרות או גדולות יותר מהמתאים למשק הבית. אמנם הדבר מצריך מעקב ושיטת חישוב העלויות לממשל, אך היתרון בהסדר כזה, שהסבסוד כולו יגיע ישירות למשק בית הזכאי.

- מומלץ לבחון את רעיון הרכישה בשלבים כדוגמת רעיון ה'לקראת בעלות'. נראה כי חבל לבטל רעיון זה על הסף, ויש לבחון דרכים להגדיר את חלקו ותפקידו של כל שותף ואולי גם לקבוע מדרגות קבועות מראש לרכישה. יש לזכור כי גם בבריטניה הסתייגות מחוק הגנת הדייר שלאחר

מלחמת העולם השנייה ובכל זאת, אגודות הדיור כגוף משלים מאפשרות הסתמכות על הסדר שכזה.

▪ קיים חשש כי במעבר לבעלות, תסיר המדינה את האחריות על המגורים מעליה ובכלל זה מסיוע ומעקב הנחוצים בכדי להבטיח תנאי דיור הולמים. לפיכך, מומלץ להקים מערכת מלווה החל מסיוע למשק הבית עוד קודם לרכישה, בבניית הון ובחירת אפיקי הלוואה מתאימים, ולאחר הרכישה, סיוע בנושאי הניהול הכספי הכרוכים בבעלות ובתשלומי המשכנתא, סיוע טכני או אחר, שיסייעו להצלחת משק הבית בתחזוקה ובשמירה על הנכס.

▪ אחדים מהמומחים דנו באפשרות שבמסגרת הדיור מכילי אשר ידון בהמשך, יבנו דירות שייעודו למכירה עבור מעוטי האמצעים. הועלתה הטענה כי מספר דירות המועברות לרשות לשם מכירתן לזכאים, לא ישנו את מצב הדיור בהישג יד בעיר, וההסדר יטיב, במקרה הטוב, עם מספר מצומצם של הזוכים לדיור שיזכו במתנה, משום שכאשר יבחרו למכור את דירתם היא תימכר במחיר שוק מלא ולא תישאר כמלאי דב"י.

8.2.3 הסדרים בשותפות ציבורית-פרטית לאספקת דב"י בשכירות

אמנם, חזקת הדיור המועדפת בישראל היא הבעלות, אך כמעט 25% מאזרחי ישראל גרים בשכירות ולמעלה ממחצית בני העשירון התחתון⁶⁴. חזקת השכירות מהווה פיתרון נכון למשקי בית רבים, בין אם הם בחרו בחזקה זו, או שלמשק הבית לא הייתה ברירה משום שהוא חסר את האמצעים להיות לבעלים. מן הראוי שתעוצב מדיניות למתן פיתרונות לאוכלוסייה גדולה זו. מן הראיונות מצטיירת מציאות מורכבת; הסוגיות המקשות על יצירת דב"י בשירות הן:

סוגיה ראשונה: שכירות מסחרית בישראל אינה משתלמת ליזמים - בישראל דהיום לא קיים שוק שכירות מסחרי ולטענת המומחים, זה אינו אפיק השקעה כדאי, משום ששכר הדירה נמוך ואינו משקף תשואה המותאמת לערך הנכס: עלויות ההשקעה, מחיר הנכס והתחזוקה (ורצברגר ולנצ'ר, 2002; מן הראיונות). בתנאי שוק אלה חוסר כדאיות לשוק שכירות מסחרית ויזמים אינם יכולים לספק דיור בשכירות מוזלת.

סוגיה שנייה: סקטור השכירות מורכב מאלפי משכירים פרטיים - מרבית הדירות לשכירות הן דירות של אזרחים, המחזיקים בדירה נוספת על זו שהם גרים בה (לעיתים שתיים או שלוש), אותה הם משכירים. יתרונות הסקטור הוא ששכר דירה שאינו נגזר ישירות מהשקעה בשוק החופשי ולכן ברוב המקרים, נמוך יותר. מאידך, חסרון שוק השכירות הפרטית הוא כי ההחלטות אינן צפויות או עונות לצרכי התכנון, לא ניתנות לשליטה באשר לאופן פריסת יחידות הדיור במרחב, וגם לא ניתנות לבקרה ביחס להיותן ראויות ועומדות בתקני המגורים. בשוק זה לא ניתן להבטיח את חזקתו של הדייר לטווח הארוך ובמחיר ידוע.

סוגיה שלישית: חוסר בביטחון ובוודאות לכל המעורבים - הדייר, חסר את הוודאות והביטחון לגבי החזקה, כלומר, את היציבות של מחיר ידוע וביטחון לטווח ארוך. היזם והבעלים על הדיור זקוקים גם הם להגנה, שתבטיח את רצף תשלומי שכר דירה ומען לאכיפת חובותיו של הדייר.

⁶⁴ מתוך אתר הלמ"ס, הודעה לעיתונות 8.8.2007, ראה פרק 6.
274

סוגיה רביעית: התנהלות הפרקטיקה המשפטית – ראשית, חזקה יציבה יותר מוצעת לדיירי הדיור הציבורי ולדיירי "דמי המפתח" שרכשו חלק מדירתם (חוק הגנת הדייר) ולעיתים ביטחון בחזקה מתפרש כחזקה מלאה. שנית, פרקטיקה משפטית המטיבה עם השוכר על בעלי הדירה הפכה את ההתנהלות מול דייר סורר לבלתי אפשרית.

סוגיה חמישית: ניהול מלאי הדיור - בכל המנגנונים שנמנה עולה השאלה לגבי ניהול מלאי הדיור החברתי, שיבנה במסגרת המנגנונים המוצעים.

להלן חמישה סוגי הסדרים לעידוד יצירת דב"י בשכירות, באמצעות שותפות ציבורית-פרטית. מכיוון ששותפויות אלו מייצגות מגמה הרווחת בשנים האחרונות בעולם ובישראל, בחרנו להציגם בפירוט. בבסיס ההסדרים עומד הרעיון, כי בתמורה לסבסוד היזמים מן הסקטור הפרטי לבניית היצע של יחידות דיור, היזמים מתחייבים להציע את הדירות לזכאים, מעוטי הכנסה, במחיר מוזל לתקופה שנקבעה מראש. הסדרים מן העולם מראים משכי זמן להתחייבות הנעים בין עשר, עשרים ובמקרים מסוימים ארבעים שנה. מנינו בסעיף זה את המרכזיים שבהם. בסוף הסעיף, הצעה לסיוע המיועד למשכירים הפרטיים להם נכס או שניים לשכירות.

8.2.3.1 עידוד יזמים באמצעות הלוואות בריבית מסובסדת

ההסדר מסוף שנות השישים בארה"ב אשר במסגרתו הוצעו הלוואות בריבית מסובסדת ל-40 שנה והטבות מס לבעלים לדיור. היזם כמעט ולא נזקק להון נוסף להשקעה. בתמורה הובטחו יחידות הדיור לשימוש מעוטי הכנסה, בשכר דירה מוזל, כל עוד הבעלים משלם את המשכנתא המסובסדת. סעיף בתוכנית, איפשר ליזמים, להקדים וסיים את תשלום המשכנתא בתום 20 שנים. לאור מצב השוק בשנות השמונים, זמן האופציה לפירעון, כדאי היה ליזמים לפרוע את חובם קודם לתום התקופה ולהעביר את מלאי הדיור לשכירות במחירי שוק מלאים ויחידות דיור רבות הוצעו ממלאי הדיור השכירות המוזלת. התוכנית הסתברה כהוצאה גדולה שלא הניבה את התוצאות הרצויות והממשל מצא עצמו בהוצאות נוספות (כגון תוכנית 'השימור', Preservation Program, משנת 1990) בכדי לשמור על מלאי לדיירי אותן דירות, אם בהשקעה נוספת לזים או בתשלומי מענקי סיוע לשכירות לדיירים. בעיה נוספת שנתגלתה במהלך הזמן היתה סבסוד דיור שאינו מתאים, ובלבד שלא לשלם תביעות כנגד ביטוח המשכנתאות, אותו הממשלה עצמה סיפקה וביטחה (להרחבה, Paradise Achtenberg, 2006).

שיטה זו הייתה מרכזית במדיניות הדיור במערב גרמניה. עוד קודם לאיחוד הגרמניות בשנת 1990, מערב גרמניה נסוגה בהדרגתיות מסבסוד ישיר ומבניה של מלאי חדש. במקביל, מועד פרעון של רבות מן ההלוואות של שנות ה-50 וה-60 הגיע, ובנית דיור חדש לא השלימה את החוסר, שגדל עוד יותר לאחר האיחוד וגלי ההגירה (Jaedicke, and Wollmann, 1990). לקראת האלף השלישי נותרה גרמניה עם מלאי דיור ציבורי-חברתי קטן (5-6% בשנת 1998). שיטה זו של הסכמים עם יזמים פרטיים התבררה כנכונה לעידוד התחלות הבניה ולהשלמה מהירה של מחסור בדירות, אך לא כדרך לאספקת דב"י לאורך זמן (Stephens et al. 2003).

היתרונות

- גיוס הסקטור הפרטי לאספקה, בנייה ותחזוקה של דיור לתקופה לא קצרה ובשכירות מוזלת.

חסרונות

- אין לממשל שליטה מלאה על המלאי והעלויות לאורך שנות ההסדר, וככל שמתארכת תקופת ההתחייבות גדלים הסיכויים להשפעתם גורמים חיצוניים נוספים.
- מיקום יחידות הדיור והתזמון לכניסתן ויציאתן מן המלאי, מופקע מידי מתכנן המדיניות ובעצם, אין ודאות כי ההסדר מספק מענה ליעדי המדיניות.
- עתיד הדייר לאחר תום ההתחייבות אינו בטוח. מהניסיון האמריקאי, תשלומי מענקי הדיור לא תמיד הגנו על הדיירים מפני פינוי לאחר שהדיור עבר לשכירות פרטית.
- מהניסיון האמריקאי, יחידות הדיור שיצאו מההסדר ואל השוק, היו בעיקר הדירות מבוקשות והאיכותיות יותר.
- בניסיון הגרמני, התבססות הסקטור החברתי על שיטה זו כשיטה עיקרית, הותירה את גרמניה, מספר עשורים מאוחר יותר, עם מלאי קטן של דיור לשכירות בהישג יד.
- קשה לעקוב אחרי רמת התחזוקה של הדיור לאורך השנים.

ייתכנות ההסדר במציאות המקומית

- שיתוף הסקטור הפרטי מחייב יצירת מנגנונים שיבטיחו את כדאיות השקעתו של היזם. במציאות בה שוק שכירות מסחרית אינו מהווה השקעה כדאית, יקשה על הממשלה ליצור מנגנון שיאפשר את הכדאיות ליזם.
- לאור הניסיון בארה"ב ובגרמניה, מומלץ להימנע מהסדר התחייבות היזמים למלאי דב"י וניהולו לטווח ארוך.
- לאור הניסיון בגרמניה ובארה"ב, יש לשקול את עלות התוכנית בידיעה שהיא מספקת דב"י לתקופה לא ארוכה, ושעם תום תקופה זו צריך יהיה לחזור ולהשקיע במלאי חדש.

8.2.3.2 עידוד יזמים באמצעות זיכוי ממס

הסדר אחר בו דנו, הוא תוכנית זיכוי המס מארה"ב (LIHTC, Low Income Housing Tax Credit). ההסדר מיועד להגדלת היצע הדיור המוזל, והוא משכלל את הסדר הקודם; פרט לבנייה, היזם אחראי גם לגיוס ההון לפרויקט. שיעור מהון זה (עד 70%) מוכר לצרכי ניכוי ממס ובתשואה המתחרה בהשקעות אחרות בשוק. בתמורה להטבות המס, מחויב היזם להבטיח שיעור מהדירות הנבנות, שיוקצה לשכירות מוזלת (לזכאים ולמעוטי הכנסה), לתקופה מוגבלת. בתחילת הפעלת ההסדר, ההתחייבות המקובלת הייתה ל-15 שנים, ועם התבססותו, ההתחייבות היא ל 30 ואף 40 שנים.

היעד לפיזור ריכוזי העוני לא צוין כמטרת הסדר ה-LIHTC, עם היווסדו בארה"ב לפני כעשרים שנה (1986). אולם 'עירוב הכנסה' הוא יעד נורמטיבי מרכזי בתפיסה העכשווית לשיכונם של מעוטי הכנסה ולפיזור ריכוזי העוני. ההסדר מעודד ומאפשר יצירת מתחמי דיור 'מעורב הכנסה' (mixed-income) בשכונות בעלות ריכוז עוני נמוך או שיקום מתחמי דיור ציבורי שישוקמו ויקלטו אוכלוסייה מעורבת של בעלי הכנסות נמוכות וגבוהות יותר. בשנים האחרונות, כספים רבים יותר

מבעבר מופנים ליזום דב"י באזורי הפרוורים, שם מדדי העוני בדרך כלל נמוכים (McClue, 2006; Dreie, 2006; Glastner, 2002).

יתרונות

- התוכנית מסכמת עשרות שנים של ניסיון פרקטי ומחקר, ולזכותה נזקפות אספקה של יחידות דיור רבות לשכירות מוזלת, והצלחה ביצירת פרויקטים מעורבי הכנסה בשכונות בעלי ריכוזי עוני נמוכים.
- הממשל מצא בהטבות המס יתרון משום שבאופן זה לא הוצאו כספים ישירות, אלא בדרך של ויתור על הכנסה עתידית; ההשקעה בסבסוד אינה נרשמת בסעיפי ההוצאות ואינה מכבידה על התקציב. הדבר הקל על ההסדר להתקבל מבחינה ציבורית.
- התוכנית מותאמת למגמה לשיתוף בין הרשויות הציבוריות לסקטור הפרטי בפרויקטים בהם, לצד התועלת החברתית ישנה אפשרות לרווח כספי ליזמים. שיעורי הניכוי נתנו תשואה שעמדה בתחרות מול אפשרויות השקעה אחרות בשוק ולכן משכו את המשקיעים, אנשי הסקטור הפרטי.
- היות והמשקיע חייב בהשקעת ההון וההסדר, מחזיר את ההשקעה לאורך זמן, אינטרס היזם לשמור על התחייבויותיו כולל להמשיך ולתחזק את המלאי כראוי.
- המשקיע רשאי לסחור בזכות לזיכוי (tax credit), גם בכדי להשיג מימון נוסף.
- גמישות השימוש בסבסוד ובאחריות היזם למציאת השלמת המימון.
- הפופולאריות של הסדר ה-LIHTC, הביאו לכך שהמחיר אותו מוכן המשקיע לתת תמורת הזיכוי עולה, הסיכון אותו נוטלים נותני המשכנתאות או השוק המשני, יורד, ואלו, מקלים על היזמים לגייס מימון ליזמות חדשה ולהזדקק למרכיב הלוואה קטן יותר.
- ההסדר בארה"ב זכה לתמיכה כוללת: ציבורית, פוליטית ומקרב היזמים.

חסרונות

- חוסר שקיפות לגבי העלות האמיתית וקושי במעקב אחר עלויות ההסדר, משום הן אינן נרשמות כסעיף ההוצאות בתקציב.
- הצלחת התוכנית בדאגה לחלשים ביותר מבין הזכאים קלושה ביותר; במתחמים שהוקמו בשיטת פינוי בינוי באתרי דיור ציבורי קודם, רק חלק קטן ממשקי הבית (כ-30% לערך) מצא עצמו בפרויקט המחודש.
- בסיכומו של דבר, העלות לממשלה אינה נופלת (ובתחילה אף הייתה גבוהה) מההון שגויס מהשקעת היזם.
- דמי השכירות בדירות החדשות שנבנו בעזרת ההסדר, יקרים יותר מהשכירות עבור דירות ישנות יותר, המוצעות לשכירות בשוק על ידי משכירים פרטיים.
- לרוב ההסדר אינו מסוגל להוריד את שכר הדירה לערכים שבהישג ידם של מעוטי הכנסה ובעלי הכנסה צנועה, ורבים מהם נזקקים לסיוע מענקי הדיור לשם איזון העלויות (Bratt et al, 1995; Dreier, 2006; Swack, 2006).
- קיים חשש כי הסבסוד הרב אינו מגיע בסופו של דבר לדייר אלא זורם בעיקרו ליזם.

▪ קיים חשש שבעלי הכנסה גבוהה יותר ייהנו מדירות המיועדות לחלשים יותר (Wood et al. 2006).

▪ הניסיון של מלאי דב"י בניהול היזם, לטווח ארוך, רצוף בבעיות. אולם, ההטבות לזים אינן מפצות אותו על עלות הבנייה כולה והחזרת הדירות לשוק הפרטי לאחר תקופה קבועה מראש הייתה הכרחית לכדאיות ההסדר. פיתרון אפשרי הראוי לבחינה, הוא העברת הדירות לסקטור הדב"י לצמיתות, אך עשוי לאלץ את הממשלה לפצות את היזם בסכומים ניכרים או בהטבות שוות ערך, ויעלה את מחיר ההסדר.

▪ ביקורת מארה"ב מעדיפה מימון במענקים ציבוריים ישירים: הם יעילים יותר, מערבים פחות בירוקרטיה ועלויות ניהול. לטווח הרחוק, עלות המענקים הישירים נמוכה מהלוואות או זיכוי מס, גם אם לטווח קצר, הן מייצרות פחות דיור או דורשות יותר השקעה ציבורית, להשגת מכסת דיור רצויה (Swack, 2006).

הערות מרואיינים לגבי ייתכנות ההסדר במציאות המקומית

▪ ההסדר נתפס כאמצעי חשוב לפתיחת שכונות שהיו סגורות בפני מעוטי ההכנסה. סביר שהכדאיות לזים תגבר על אי הרצון להשכיר דיור לאוכלוסייה של מעוטי הכנסה, במציאות שבה אזרחים פרטיים נמנעים מלהשכיר לאוכלוסיות מסוימות.

▪ חשש הממשלה עלה בראיונות, מהסדר בו הממשלה תהיה אחראית על ניהול המלאי ותחזוקתו, ובמיוחד החשש מניהול מלאי מתיישן, ומעלויות בגין דיור שעומד ריק.

▪ בישראל, חברות מסחריות לשכירות יתקשו להיות רווחיות ללא סבסוד מסיבי נוסף. בדוגמא מארה"ב בהסדר הזיכוי ממס, סובסידיה ניתנת לבניית דיור מעורב לשכירות בהנחה כי הדירות הן חלק ממבנה או מתחם שהיזם מנהל. יש לבחון בישראל אפשרויות אחרות, לדוגמא, בניית אותן יחידות לשכירות מוזלת שינוהלו על ידי גופים ללא מטרת רווח (חברות הדיור), במתחם שהוא מיועד גם לרוכשים.

▪ רעיון החזר המס כדרך לסבסוד היזם נתפס אצל אחדים מהמרואיינים כבעייתי, משום שהסבסוד אינו הוצאה ישירה ואינו מופיע כהוצאה בסעיף הוצאות בתקציב; הדבר מקשה על מעקב אחרי העלות האמיתית של ההסדר ועל שקיפות התנהלותו.

▪ מומלץ לנהוג בזהירות בעירוב אוכלוסיות ולהימנע מפערים גדולים מידי, שעלולים לגרום לתוצאה הפוכה מן המקווה.

המלצות לגבי יישום ההסדר בישראל

▪ לאור התמיכה שההסדר זוכה לה בארה"ב, מומלץ לנסות בישראל הסדר של עידוד יזמים לבניית דב"י לשכירות באמצעות זיכוי ממיסים. אולם בשלב הראשון רק במתכונת ניסיונית (pilot) תחילה, באופן מוגבל ותוך לימוד הלקחים שנצברו, כמפורט בסעיף 8.2.3.5.

▪ יש לתכנן ולדאוג מראש, את עתיד הדיירים בתום ההסכם עם היזם. סוגיה זו מקשה גם על יישום רעיון שעלה בראיונות לשילוב בין ההסדר לבין אספקת דירות לדיור הציבורי, ולשכן כך את זכאי הדיור הציבורי. באופן זה, יוכל המלאי לשמש את הרשימה הארוכה של הממתנינים לדיור הציבורי.

- יש לשקול הקמת **מנגנון מתווך**, אולי חלק מתפקידי אגודת הדיור, שיקל על הזכאים בהתמודדות עם השכונה והתמודדות דיירי השכונה עם הזכאים.
- לאור ההערה האחרונה בחסרונות, יש לבחון את עלויות ההסכם מול אופציה של סבסוד ישיר או הסדרים מקבילים.

8.2.3.3 עידוד או חיוב יזמים כחלק מרישוי הבניה ('דיור מכיל')

הסדר ה'דיור המכיל' מתייחס לעידוד או חיוב, יזמים לבנות דב"י, בתמורה להיתר הבנייה או להטבות תכנוניות מהרשות המקומית. היזם מתחייב ליעד שיעור מן היחידות הנבנות בפרויקט מעל לגודל מינימאלי, לשכירות מוזלת (או לבעלות). בדרך זו נכללות זירות למעוטי אמצעים בבנייה שרובה נמכר או מושכר במחירי שוק רגילים.

בארה"ב, ערש ההסדר, ההסדר מקומי ולא פדראלי והוא קיים בחלק קטן מן המדינות, באחדות כאופציה להסכם ובאחרות כחיוב היזמים. בהתאם למדיניות המקומית, הדיור מועבר לרשויות או לגופים אזרחיים, לשכירות מוזלת המוגבלת בזמן. מקובל שיעור של כ- 15-25% מיחידות הדיור למשך הזמן הנע בין 10-30 שנה⁶⁵. הסדר מעביר את האחריות לבניה ואת מרבית העלויות אל היזם הפרטי, בארה"ב, מקובל כי יש לפצות את היזם כנגד העלויות הכרוכות בבניית יחידות הדיור. הדבר נעשה באמצעות הטבות תכנוניות שמשמעותן כלכלית, כגון הגדלת מספר יחידות הדיור לבנייה, הענקת אחוזי בנייה נוספים, הקלה בתשלומי חיובים הקשורים לבניה או במסלולי אישור מהירים. עד לסוף שנות התשעים, היה הדיור המכיל משויך כמעט בלעדית לפרוורים האמידים אולם, בשנים האחרונות המנגנון אומץ גם במרכזי הערים.

בבריטניה, ההסדר קרוי על שם הסעיף בחוק המסדיר אותו- סעיף 106. בשנים האחרונות, הוא רווח בעיקר באזורים בהם ערכי הקרקע האמירו. מטרתו אספקת מלאי לשכירות חברתית מוזלת⁶⁶. מספר יחידות הדיור המועבר הוא פרי משא ומתן, וניהול המלאי מועבר, לצמיתות, לאגודות דיור ללא מטרת רווח. בבסיס ההסדר עומדת הבנה כי מוכר הקרקע, היזם והקונים (או שוכרים) במחירי השוק, כולם נושאים בעול וחולקים את עושרם עם משקי הבית החלשים יותר (Davis, 2006).

מרכיב מרכזי בהסדרים ה'דיור מכיל' המופעים בספרות מארה"ב ומבריטניה, הוא תפקיד הרשות המקומית כאחראית לתכנון בתחומה, מנהלת המשא ומתן, והמיישמת את ההסדר. סמכויות הממשל של הרשויות המקומית בישראל, מוגבלות ובעבור זכויות כגון הגדלת אחוזי בניה היא נדרשת לסמכות שמעליה.

דוגמא לקושי הקיים ביישום ההסדרים ניתן למצוא בפסק הדין הידוע כ"פסק דין המשתלה"⁶⁷. בפסק הדין, נדונה דרישה להקצאת שיעור זירות קטנות בשכונה חדשה שנבנתה, וחיוב היזמים לשווקן עבור זכאי משרד הבינוי והשיכון. ניתנה הקלה והגדלה של מספר היחידות המותרות

⁶⁵ נתונים שונים ממקורות שונים, ראה סעיף 5.2.1.

⁶⁶ שיעור מהדירות נבנה עבור בעלי הכנסה נמוכה, במסגרת הסדר 'לקראת בעלות' (Shared Ownership) וכן עבור דיור מוזל לבעלות לבעלי מקצועות ציבוריים הנתפסים כהכרחיים לתפקוד הקהילה.

⁶⁷ עתמ 001116/00 אחוזת צהלה בע"מ, בפני השופטת ד"ר דרורה פלפל, בית המשפט המחוזי ת"א-יפו.

ובתנאי שיהיו קטנות, היזם ניצל אפשרות זו אך שיווק דירות אלו בשוק החופשי. בית המשפט אכן חייב את היזם לשווק את הדירות שנותרו עבור זכאים בלבד, אולם הדבר ממחיש כי במתח בין רווח, לרעיונות חברתיים, חייבת להיות הסדרה ברורה ואכיפה: "הוראה זו מחייבת רשות ציבורית לקבוע תנאים למתן היתר, כדי לממש מטרות שנקבעו על ידי הרשות הציבורית..", מתוך פסק הדין.

יתרונות

- ההסדר זוכה לתמיכה ציבורית ופוליטית משום שהוא הוכח כמייצר יחידות דיור מוזל ללא הוצאה תקציבית ישירה.
- ניהול הסדר ברמה מקומית מאפשר לרשות לתת מענה מותאם לצרכי תושביה.
- להסדר זה השפעה רבה על עירוב האוכלוסין ופתיחת אזורים חדשים למגורי מעוטי ההכנסה.
- ההסדר מאפשר מתן הטבה גדולה ליזם, שערכה הכספי רב והיא מהווה איזון לעלות בניית היחידות, כך ניתן לדרוש ממנו את העברת הדירות למלאי הדיור הציבורי לצמיתות.

חסרונות:

- חשש כי הדיור שיבנה במסגרת ההסדר, לא יגיע מעוטי המשאבים אשר עבורם נבנה.
- הסתייגות מן ההסדר במידה והוא מאפשר העברת הדב"י לשוק הפרטי לאחר מספר שנים.
- חשש כי תכנון ברמה המקומית יהיה מועד לניצול ולעירובם של אינטרסים זרים.
- בראיונות הועלתה הטענה כי 'חיוב היזם' הינו מס המוטל על היזם המשקיע בנדל"ן ואינו מוטל על יזם בכל תחום השקעה אחר. מאידך, בספרות מופיע צידוק בכך שהיזם נהנה מתשתיות ציבוריות ולכן ראוי שיחזיר לציבור. בכל מקרה, יש להקפיד כי המנגנון לא ינצל כוח זה מול היזם.

ייתכנות ההסדר בישראל

- רוב המרואיינים התנו את קיום ההסדר בכך שלממשל המרכזי יהיה תפקיד בהסדרת מנגנון שכזה על פרטי פרטיו (כולל, חוקים תקנות ואכיפה).
- מערכת כללים ברורה ושקופה ובקרה מחמירה כתנאי להסדר: בראיונות שערכנו, ניתן משקל רב למקומה של הרשות במנגנון. אחדים מן המרואיינים תמכו בהסדר באופן עקרוני, אך חששו שהרשות תימנע מלקדם הסדר שנועד להביא לתחומה תושבים מעוטי משאבים שיהיו לעול, או, שלא סמכו על ניקיון כפיה של הרשות המקומית וחששו כי יפתח פתח לשחיתויות הון-ושלטון.
- עם זאת, מוצע לבחון את סוגיית הרחבת סמכויות הממשל של רשויות חזקות ואת הקשר בין הרשות המקומית לרשות המרכזית. מוצע לבחון את הדוגמא בבריטניה שם הרשות פועלת ברמה מסוימת של עצמאות אך היא מחויבת בתוכנית רב שנתית המפרטת יעדים כגון מספר צפוי של בניית יחידות דב"י אותה עליה להציג לממשל המרכזי, ולהוכיח כי היא עומדת ביעדים.
- האפשרות למשא ומתן, הטרידה את המרואיינים מישראל, רובם פיקפק ביכולתו של הפרויקט להיות שקוף ונקי מטובות הנאה מקומיות, והעדיף חיוב ברור המגדיר את החובות ואת זכויות היזם.
- המרואיינים הביעו חשש מכך שיחידות הדיור שייבנו בהסדר זה, לא יגיעו למעוטי האמצעים.

- מוצע לבחון הטמעת מנגנון פיצוי בהסדרים : הספרות בארצות הברית, תומכת בדעה כי המנגנון יהיה יעיל יותר כאשר כל הצדדים ייהנו מן ההסדר. נשמעה תמיכה לכך בראיונות המנגנון הוצג כמתגמל ומעניק "פרס למי שמוכן לבנות דירות".
- ההסדר עשוי להיות מתאים, אם יבנה נכון, ביותר למציאות בישראל. ראשית, במציאות שבה אין שוק מסחרי לשכירות, הסדר זה אינו נסמך הכרח על יזם שינהל את מלאי הדירות. שנית, ההסדר מאפשר גמול ליזם על עלות הבניה. ושלישית, אינו כרוך בהוצאה ישירה ואינו מכביד על הוצאות התקציב.
- לאור הדברים, ייתכן ויש לשקול דרכים לעברת הדיור לצמיתות לניהול הרשות או גוף אזרחי לניהול הדיור (כפי שהדבר בבריטניה). ייתכן שההסדר יסדיר הענקת הטבות תכנוניות שוות-כסף או סבסוד עמוק יותר בתמורה לבניית הדירות. הדירות העוברות לצמיתות לא ימכרו אלא יהיו למלאי דיור חברתי לשכירות מוזלת.
- גם בהסדר זה, עולה נושא ניהול מלאי הדיור שנבנה : האם תהיה זו הממשלה, חברות של הרשות, אגודות דיור אזרחיות, או, גופים מסחריים? בארה"ב בדרך כלל, הניהול מועבר לרשות ובבריטניה, בדרך כלל, לאגודות דיור לניהול המלאי.
- יש להבטיח כי בחישוב יחידות הדיור, ובפרט עם יכללו דיור לבני המעמד הבינוני, לא יעדרו יחידות הדיור עבור מעוטי האמצעים.
- יש לדאוג לאיזון ומידה בין הדרישות מן היזם לבין מנגנונים מפצים.
- להסדר תפקיד חשוב בהשאת מעמד בינוני, שאינו מסוגל עוד להשיג דיור באזורי הביקוש, מחזיקי משרות ההכרחיות לחיי העיר והקהילה; ולמרות שזו אינה מטרת עבודה זו, בראיונות הובע הצורך לכך. כדאי לבחון את המודל הבריטי, בו חלק מהדירות הנבנות לדב"י מוצעות לשכירות מוזלת או לרכישה, חלקן במסגרת התוכניות 'לקראת בעלות', וכמו כן, ניתנות הלוואות למשכנתא ללא ריבית כלל (Brown and Prescott, 2005).
- כדאי לבחון את תוכנית "מחיר למשתכן" מן העבר אשר הציעה לרשויות לאפשר בתחומן דיור במחיר מוזל עבור זכאי משרד השיכון. התוכניות בהסדרה ובסבסוד ממשלתי, אפשרו בעלות במתחמים שהם מעורבי הכנסה ולעיתים, קידמו קבוצה שהרשות ביקשה לקדם (לדוגמא: בני המקום). יש בתוכנית זו מענה לרבות מדרישות המומחים, ולכן, מומלץ ללמוד ולהעריך הסדר זה ואת יישומו לאורך השנים (מן הראיונות).
- מספר רעיונות נוספים : אחד, חיוב היזם בבניית דירות קטנות יותר, דירות שיאפשרו למשפחות להיות באזורים יקרים יותר אך לצורך שטח קטן; או, להכשיר דירות ללא שירותים נוספים כגון מעלית או במיקום נחות בבניין. רעיון נוסף מן הראיונות, היזם יחויב לאספקת מספר יחידות דיור אותם תמכור הרשות במחיר השוק, ובכסף תממן אספקת דיור במקום אחר או הקדשת הכסף לקרן למשכנתאות מסבסדות, לזכאים לדיור בעיר. קרן המשכנתאות, תוכל להציע לזכאים, משכנתאות מסובסדות ובתנאי שיגורו באזורים אותם העיר מבקשת לפתח ולשקם.
- ייתכן וניתן להשתמש בכסף ממכירת הדירות לקרן משכנתאות או קרן של שיקום ותחזוקה של דב"י. כל קרן תחייב מנגנון "צביעת" הכסף בכדי שלא יבלע במערכת, והקמת מנגנון ניהול ומעקב. בכל במקרה שהדיור נבנה לבעלות, מומלץ על בניית מנגנון, שיטפל במלאי הדיור ויש להבטיח את קיומו הכלכלי למניעת הידרדרות הדיור.

8.2.3.4 תוספות לדב"י בעזרת שותפות ציבורית פרטנית

העוסקים במדיניות ציבורית מודעים כיום למונח שותפות ציבורית-פרטית (Public Private Partnership), שהיא גם שותפות בין רשויות ציבוריות לבין תאגידים וחברות פרטיות, בנקים יזמי פיתוח ובנייה. מונח שותפות ציבורית-פרטנית (Public-Individual Partnership), מתייחס לשותפות בין הסקטור הציבורי לבין אנשים פרטיים. שותפות ציבורית פרטנית רלוונטית מאוד לאספקת דב"י בשכירות, במיוחד בישראל בה כמעט כל מלאי הדיור לשכירות מוחזק על ידי בעלי דירה או שתיים, ולא חברות מסחריות המנהלות מלאי גדול, כמקובל במדינות אחרות.

ההסדר המדובר, מציע חוזי שכירות לטווח ארוך הנחתמים עם בעלים לדיור קיים מן הסקטור הפרטי, בשכונות בעלות שיעור עוני נמוך ועתירות בשירותים (Stone, 2006; Apgar, 2004). הרעיון זוכה לעניין בבריטניה, שם הוצע כי הרשויות המקומיות ישכרו מבעלי הדיור שבסקטור הפרטי שירותי דיור לשכירות הכוללים תחזוקה וניהול, בחוזים ארוכי טווח של 25-30 שנה, ולאחר תום התקופה, יפוגו או יפתחו למשא ומתן מחודש.

שלושה יתרונות חשובים להסדרים כאלה: האחד, מחיר השכירות של דיור ותיק נמוך משכירות דיור חדש דבר העשוי לתת מענה לסוגיית ההתאמה בין גובה שכר הדירה ליכולת משק הבית; השני פיזור הדב"י יתרום לקידום "דיור מעורב"; השלישי, מתן מענה לביטחון בחזקה לטווח ארוך. החשש מן ההסדר הוא כי בעלי הדירות לא יעמדו באחריות הניהול והתחזוקה לאורך זמן, ומשום ההתחייבות למלאי שייכתן ויעמוד ריק חלק מן הזמן; סיבות אלו יגרמו לעלויות ציבוריות גבוהות מהצפוי וזאת משום שהחוזים, כפי שהם מוצעים היום (בריטניה), אינם מותירים מקום לגמישות ולדרישות המשתנות באיכות הדיור, הניהול והתחזוקה (Groves, 2002).

הסדר אחר המנצל את מלאי הדיור הקיים ובנוי על שותפות ציבורית-פרטנית, הוא הסדר הקיים בישראל מאז ראשית גל העלייה הגדול מבריה"מ לשעבר בראשית שנות התשעים למאה הקודמת: פטור ממס הכנסה לבעלי בתים המשכירים דירה או שתיים. לדעת ורצברגר ולנצ'ר (2002), זהו הסדר היעיל ביותר להוזלת העלות ולשמירה על מלאי סביר של דיור בשכירות מוזלת, וראוי לעגנו כחוק קבוע. הדברים מקבלים חיזוק מאחד המרואיינים המעדיף את חיזוקם של אלפי משקי בית מן המעמד הבינוני על הטבה ליזם בודד.

8.2.3.5 סיכום: שותפות ציבורית- פרטית באספקת דב"י

הגישה הניאו-ליברלית, המקובלת כיום על רבים ממקבלי החלטות במדינות המערב, תומכת בהעברה של מרבית השירותים אשר במדיניות הרווחה נוהלו על ידי הסקטור הציבורי לייצור וניהול משותף של הסקטור הציבורי והפרטי. הכוונה היא, שכל סקטור יתרום לשותפות את הנכסים הבולטים שלו: המערכת הציבורית, את הדגשת האינטרס הציבורי החברתי ואת יכולתה לבנות כלי הסדרה; השוק הפרטי, את המימון היצירתי ושיטות הניהול הגמיש והיעיל. כל הצדדים אמורים לצאת נשכרים מן השותפות.

להמלצות הנוגעות לעצם השותפות הציבורית-פרטית לאספקת דב"י, ראה בהמשך בסעיף 8.32. בסעיף זה, השארנו המלצות המתייחסות ישירות להסדרים מעלה, ומשותפות לכול ההסדרים לעידוד יזמים לבניית דב"י ובדיור מעורב:

לקחים והמלצות לקראת יישום בישראל

- מהניסיון בספרות, ההסדר הזיכוי ממס בארה"ב וחיוב היזמים ('דיור מכיל') בבריטניה, אכן יעילים בבניית היצע דב"י במתחמים מעורבי הכנסה. אם כי, לרוב לא נענים לצרכי האוכלוסייה החלשה ביותר.
- ניהול ואחזקת דב"י לאורך זמן על ידי יזמים בעייתית. הניסיון המצטבר מלמד שיזמים פרטיים יענו לכדאיות השוק ולכן אינם מתאימים להיות מנהלי מלאי דב"י חברתי בשכירות לטווח הארוך.
- קיים חשש רב מהתנהלות לא תקינה של הרשות המקומית מול היזמים, ומשום כך ממומלצים כלים ברורים ושקופים, כך גם כללי הפיקוח והקצאת יחידות הדיור שיבנו במסגרת ההסדרים.
- יש להבטיח חזקתם של מעוטי האמצעים, לאורך זמן ולתת מענה לשאלת גורלם של דיירי הדיור המוזל עם תום תקופת ההסכם עם היזם.
- חלק ניכר מן הבעיות שהועלו לעיל תמצאנה מענה, אם הדב"י שיבנה בעזרת ההסדרים אלו, לא יישאר ברשות היזם אלא יועבר למלאי הדיור הציבורי, או לניהול קבע של המלכ"ר. יישום המלצה זו ייתכן בעיקר במנגנון חיוב היזמים ('דיור מכיל') משום שניתנים כלים לפיצוי היזם עבור עלות הבנייה ללא השקעה מהתקציב. במקרה זה, כאשר המלאי מזדקן ועלות החזקתו יקרה, תוכלנה החברות לשפץ או למכור. כמובן שהמלצה זו כרוכה בעלויות נוספות בטווח הקצר, העשויות להשתלם בטווח הארוך.
- שאלת ניהול המלאי עלתה כשאלת מפתח ובמיוחד משום שהגופים המעורבים בניהול ההסדרים בחו"ל: חברות עסקיות לשכירות, רשויות או אגודות ללא מטרת רווח, הן לא חלק משוק זה בישראל. מוצע, לבחון את יכולתן של החברות המשכנות או חברות השיכון העירוניות הקיימות (בשותפות ממשלתית) ליטול חלק בניהול המלאי, גם אם במחיר רוויזיה בהתנהלותן. בכל פתרון, יש לתת את הדעת על אופי החברה/אגודה, תפקידה ותפקודה.
- על המדיניות וההסדרים לתת פיתרונות לסוגיות העשויות לעלות לאורך הזמן; לתת מענה לתחזוקה ולניהול המלאי לאורך זמן, לסוגיות משפטיות וכלכליות, לסוגיות הקשורות בסמכויות הגופים המנהלים, לאכיפה, וניהול תקין. יש לשקול הקמתם של גופים תומכים שיעסקו במתן סיוע טכני ומנהלי, לגופי הניהול, לזכאי ולפקידי הממשל בשטח.
- יש לבחון את תמהיל תושבים הרצוי, על פערי ההכנסה הרצויים, העשוי לחזק את מעוטי ההכנסה מבלי שיהווה איום על האוכלוסייה החזקה יותר. התיאורטיקנים מהללים את רעיון העירוב ואילו הפרקטיקה אינה תמיד תומכת; בעבר צויין יחס של 20% של אוכלוסייה חלשה ברוב של משלמי מחירי השוק הפרטי ועל הבדלים חברתיים-כלכליים מתונים, בין האוכלוסיות באותה שכונה (ראה Carmon 1976, 2002).
- בבניית דב"י יש לשקול הקמת גוף מתווך, העשוי להועיל במיתון חששות התושבים בשכונות האמידות יותר, מפני הידרדרות השכונה, זאת משום שעל התחזוקה יש אחראי, אחר ממשק הבית נטול האמצעים.
- כל ההסדרים שמנינו תומכים בבניית היצע לדב"י; נטען בספרות כי הגדלת הביקושים על ידי סבסוד צרכן הדב"י (למשל בצורת מענקים לשכר דירה), ללא איזון ביצירת היצע, עשויה ליצור עליית מחירים שתשפיע על השוק כולו, ובסופו של דבר תייקר את הדיור גם עבור קבוצת הזכאים.

- מדובר בהסדרים יקרים ועלות התמיכה בכל משק בית הזוכה לדיור במסגרתם, גבוהה. לפיכך, חיוני לחשב את העלות/ תועלת של הסדרים אלו לעומת חלופות אחרות של תמיכה בדב"י ובראיה רחבה של השוק ונצרכים לטווח הארוך.

8.2.4 סיוע ציבורי לזכאים בעזרת מענקי דיור לשכר דירה

מענקי דיור לסיוע בשכר דירה לזכאים (Housing Allowances, Housing Benefit) היו, בעשורים האחרונים, במדינות המערב, לכלי מרכזי בסיוע למעוטי ההכנסה. המענק הוא סיוע כספי תלוי הכנסה וייעודי, לתשלום שכר הדירה. הניסיון בעולם מחזק את הרושם כי הענקת מענקי דיור לכל זכאי, היא בסיס, גם אם לא כתוכנית יחידה, לכל מדינות דיור בר השגה המבקשת לתת מענה רחב לציבור זכאים גדול הנאבק עם נושא היכולת לעמוד בעלותו של דיור ראוי.

בהולנד ובבריטניה, שם מלאי הדיור הציבורי גדול יותר, הסיוע מיועד הן לשוכרים בשכירות החופשית והן לאלו הזקוקים לסיוע תשלומי השכירות החברתית. בארה"ב ובישראל, מלאי הדיור הציבורי מועט ביותר ומענקי הדיור מיועדים להגדלת היצע הדיור המוזל ונותנים מענה לזכאים, שלא זכו בדיור ציבורי. בולט הבדל נוסף בהיקף ובתנאי ההסדר בין מדינות אירופה, הולנד ובריטניה, לבין זה שבארצות הברית: היקף ההסדר בבריטניה ובהולנד מכיל את כל השוכרים הזכאים לסיוע על פי מבחן ההכנסה. ההוצאה למענקי דיור בבריטניה (23.6 מיליארד \$), כמעט כפולה מההוצאה המקבילה בארה"ב (14.7 מיליארד \$) שאוכלוסייתה גדולה כמעט פי חמש⁶⁸ (Priemus et al.2005).

יתרונות:

- המענק ניתן ישירות למשק הבית ומאפשר לו לבחור בדיור המתאים לצרכיו והעדפותיו. מהראיונות: השתתפות בשכר דירה למשפחה תאפשר לה להחליט על האיזון בין נגישות, וחינוך, ותעסוקה, יותר טוב מכל הנחיה ממסדית.
- הגדלת היצע הדיור לזכאים, מעבר להיצע בדיור הציבורי/ חברתי.
- דיור מעוטי ההכנסה מפוזר ואינו נקשר עוד למתחם או אזור מוגדר, ואי לכך, משוחרר מהדימוי שלילי של משכנות עוני.
- מאפשר למקבלי הסיוע מעבר קל יחסית (ניידות), בעקבות תעסוקה או השכלה או כל גורם אחר שש בו לקדם את משק הבית.
- תוכנית המענקים מותאמת עבור הזכאי ולצרכי משק בית, ואמורה להתחשב ביתרת ההוצאה לאחר הוצאות הדיור וההוצאות ההכרחיות של סל קיום בסיסי, חינוך ובריאות.
- הממשלה מעבירה את עלויות בניית המלאי וניהולו, אל הסקטור הפרטי, משכירי הדיור.
- בהסדר זה קיים מרכיב, המשאיר חלק מן המאחריות למציאת דיור נאות בידי משק הבית.

⁶⁸ בבריטניה בשנת 2006, 60.6 מיליון אזרחים לעומת 296.4 מיליון אזרחי ארה"ב, בשנת 2005 (www.census.gov.usa www.statistics.gov.uk).

- מענקי הדיור מאפשרים לזכאים להשתמש במלאי הדיור הפרטי לשכירות. זהו מלאי דיור קיים, שהוא הזמין והזול במדינה (מן הראיונות). במקרה בו יתחזק משק הבית, לעלות הדיור משקל ביכולתו להמשיך ולהתגורר בסביבה בה הוא שוכר בסיוע תלושי הדיור (Turner, 2003).
- הסבסוד יעיל ומשרת ישירות את הזכאים ומגיע לאנשים רבים מבני המעמד הבינוני המשכירים נכס או שניים, זאת במקום שחלק ניכר מהסיוע יעבור לכיסו של יזם או בעל הון יחיד.

חסרונות:

- חסר מרכיב הביטחון בחזקה, משום שתנאי השכירות הם לפי המקובל בשוק החופשי, ללא ביטחון לטווח ארוך.
- בחירת הדייר מעלה חשש שמשק הבית ימצא עצמו בדיור זול, צפוף או פגום.
- מענקים שאינם מגבילים מספיק, עשויים לגרום לחוסר מוטיבציה של דיירים למציאת דיור זול יותר או לצריכת מגורים מוגברת (Priemus et al. 2005).
- בפרקטיקה, פעמים רבות, קשה לדייר זכאי למצוא בעל בית שיאות להשכיר את דירתו (מהספרות ומן הראיונות).
- חשש מימלכודת עוני- מצב בו משק הבית עשוי להפסיד באם יענה להצעת עבודה שתגדיל את הכנסתו מעל לתקרה המזכה בסיוע לדיור, ולכן, הוא עשוי לבחור שלא להתקדם, דבר העשוי להותירו תלוי במערכת הרווחה.
- פיתרון מענקי הדיור לשכירות בשוק החופשי אינו מאפשר לדיירים לצבור ותק או זכויות לקראת בעלות או להבטחת החזקה לאורך זמן (בן-שטרית, 2003). יש צורך לבחון את תנאי השכירות מול תנאי הדיור הציבורי.
- בחלקם טוענים החוקרים כי הסתמכות על הסדר זה ללא איזונו בהגדלת מלאי, עשוי לגרום לעליית מחירים בכלל השוק שבסופו של דבר, תפגע גם בחלשים אותם התוכנית מנסה לחזק.

המלצות לגבי יישום ההסדר בישראל

- עבור מעוטי ההכנסה זהו ההסדר המקובל כיום בישראל (שני בתקציבו לאחר הסיוע במשכנתאות) והוא משרת כ-145,000⁶⁹ משקי בית. הפער בין המענק לבין גובה שכר הדירה בשכירות החופשית, אינו מספק מזור ומאלץ משפחות רבות לכרוע תחת נטל הוצאות הדיור (דדון-ישראלי, 2000). כך, קבוצה ניכרת מבין הזכאים נותרת ללא פיתרון דיור הולם, משום שאינם יכולים לשאת במימון משלים לסיוע הנמוך (גרזון, 2007).
- מומלץ כי תשלומי הסיוע לדיור יהיו ייעודיים ויכוונו לסייע למימון עלות הדיור (הישג הידי) ופחות לאספקת 'רשת ביטחון' לאיזון הכנסת משק הבית (Stephens et al. 2003).
- יש לגזור את גובה המענק ממצב משק הבית והכנסתו ביחס לשכר הדירה המקובל באזור מגוריו (כמקובל בארה"ב, הולנד ובריטניה), בכדי שמשק הבית יוכל ליהנות מיתרונות ההסדר ולשכור דיור מתאים לצרכיו.

⁶⁹ נתוני יוני, 2006 ע"פ גרזון, 2007 : 27% מהם ותיקים (31,000) ויתרתם, עולים (114,000).

- ביטחון החזקה אינו קשור רק למשך השכירות, אלא גם להבטחת יכולתו של משק הבית להמשיך ולשלם את השכירות. אסור כי העדר מדיניות קבועה, או שינויים בסדרים פוליטיים, עשויי התקציב להישמט מתחת לרגליו.
- יש להתייחס לצורך לפיקוח על איכות הדיור שהזכאי שוכר. בארה"ב, הזכאות למענקי הדיור בשכירות, מותנית באישור כי הדירה עומדת בסטנדרט לדיור ראוי. לטענת ורצברגר (2007) הדבר עשוי לייקר את ההסדר. מנגד, לא ייתכן שהממשלה תסבסד דיור שאינו עומד בתקני בטיחות ובריאות (מן הראיונות).
- תשומת לב רבה יש להקדיש לבניית המנגנון הבירוקראטי. הניסיון ההולנדי מראה כי ניתן לתכנן תוכנית פשוטה מספיק שלא תיצור בירוקרטיה מורכבת המאבדת בדרך את יעילותה. בכלל זה, יש לרכז את תוכנית המענקים תחת רשות אחת ולהימנע מיצירת "שמירת טלאים" (רווחה מול סיוע לדיור, משרד הקליטה מול משרד השיכון, רשות מקומית מול ממלכתית) של תמיכה בה, בסופו של דבר, הזכאי עשוי שלא ליהנות מהסיוע לו הוא זקוק (מן הראיונות).
- מהראיונות מוצע לצמצם את החיכוך הנובע ממפגש מעוטי האמצעים עם השוק החופשי וכי היצע הדיור, גם עבור מקבלי המענקים, מוגבל ותחום בשכונות מסוימות. רעיון אחד הוא העברת תשלום הסיוע לשכירות לידי זכאי, ללא ידיעת בעל הבית, בכדי שזה לא יונע מדעה קדומה. רעיון זה מקובל בבריטניה אך יש לו מתנגדים החוששים שהמענק יופנה להוצאות אחרות. רעיון נוסף, הוא הקמת גוף מלווה, או מתווך שיסייע לדייר ולבעל הבית במסעם המשותף. ייתכן וכך ניתן להפיג חלק מהחששות שמלוות את הצדדים.
- הכשרה וידע הוכחו בכל המדינות, כמסייעות לשילובם המוצלח של מעוטי המשאבים בסביבת השוק החופשי. החל מהכשרה על מוסדות המימון והסיוע ומונחים השגורים בניהם, ידע על מקומות תעסוקה ודיור זמין, וכלה בהכשרה מקצועית (בארה"ב, Moving to Opportunity), ובהולנד, פרסום דיור חברתי פנוי בעיתונות.
- על התוכנית להיות מלווה בהגדלה של היצע הדיור לשכירות בכדי להימנע ממצב בו הסיוע לשכר דירה יוצר ביקושים שאין עליהם מענה, ומשפיע על השוק כולו.

8.2.5 הסדרים חדשניים: חזקות ביניים בין שכירות לבעלות ואחרים

בעשורים האחרונים נעשו באירופה ובארה"ב, ניסיונות לעיצוב הסדרים יצירתיים, שיאפשרו את הגדלת הבחירה ובה בעת, הפחתת הסיכון הכרוך בבעלות. אלו, מציעים חזקות ביניים (intermediate tenures), הנעות בין שכירות מחד ובעלות מלאה מנגד. את ההסדרים חילקנו לשתים קבוצות, 'לקראת בעלות' ו'צורך זכויות בנכס', המזוהות עם קבוצת הסדרי חזקות הביניים, ואלהן צרפנו שני הסדרים חדשניים נוספים, שהחזקה בהן מאופיינת בבעלות מוגבלת:

1. 'לקראת בעלות', או 'הסדר צומח', דרך הדרגתית כשהמטרה הסופית היא הבעלות על המגורים. מגוון הסדרים לסיוע וחיזוק הצרכן: רכישה בשלבים, סיוע במימון ביניים, סיוע בזכאות למשכנתא ועוד. בשונה מן המשכנתא, ההסדר מאפשר שלבים של התקדמות בהתאם למצב משק הבית וללא כוונת רווח. בארה"ב ובהולנד חזקות אלה מקובלות כאמצעי לסיוע בעיקר מן הארגונים בשטח (Elsinga, 2004; Krumholz, 1997). בבריטניה, סוג הסדרים זה

הוא חלק ממדיניות הדיור הממשלתית להשגת בעלות למעוטי יכולת, (Brown and Prescott, 2005) והשותפות לבעלות הן אגודות הדיור.

2. 'צורך זכויות בנכס', הוא סקטור חדש של חזקות, המפרש את מושג החזקה כצורך של זכויות וחובות בנכס. תחת כותרת זו נבנית חזקה חדשה היוצרת 'חבילת זכויות' (Bundle of Rights) שבין שכירות לבעלות, מעין שכירות פלוס, ומאפשרת לדייר הרחבה של זכויותיו כשוכר, ועדיין בחזקה מוגבלת לעומת בעלות מלאה (Gruis et al, 2005; Elsinga, 2004).

3. **קרנות קהילתיות לקרקע ונדל"ן** (Community Land Trust), הסדר המאפשר הפרדה בין הקרקע למבנה. פעמים רבות מרכיב הקרקע הוא מרכיב כבד משקל ממחיר הנכס על-כן בהסדר זה משק הבית שוכר או רוכש את הבעלות רק על המבנה. הבעלות על הקרקע, שלעיתים כוללת גם שטחים מניבים, נמצאת בידי קרן קהילתית האחראית לתחזוקתה וניהולה.

4. **קואופרטיב + LEHC, Low Equity Housing Cooperative** הסדר המעניק לדיירי את היתרון שבשיתוף ובאיחוד המשאבים והקטנת חלקו של כל שותף בסיכונים שבבעלות. לאחר הכשרת הדיירים לניהול עצמי של הבניין, הדייר רוכש בקואופרטיב "מניית הון" (equity share) במחיר סמלי. החזקה מעניקה ביטחון וחברות לכל החיים ואפשרות להעברתה לבן משפחה מקרבה ראשונה וזכויות רבות המשויכות לבעלות כגון, בארה"ב, זיכוי ממס (Shlay, 2006; Miceli et al. 1998).

משותף למנגנונים החדשניים הוא הצורך בגופים מתווכים, לרוב ללא כוונת רווח, הלוקחים על עצמם את ההפרש בין מחיר השוק למחיר המוזל ומסייעים למשקי הבית ליהנות מחלק מיתרונות הבעלות, מבלי לוותר על כל הנוחות שבשכירות. בהסדרים אלו, מענה לצורך, גם של השוכרים, להשתקע ולהשקיע בסביבת המגורים.

בראיונות שערכנו ביקשנו מהמומחים לחוות דעתם על שני הסדרי חזקות הביניים (1,2) והסיכוי ליישום בישראל. למרות שהספרות מעודדת מציאת פתרונות שכאלה, נרתעו המומחים ורובם התייחסו בחשד בשל ניסיון מר מן העבר בישראל. הכוונה לחוק "הגנת הדייר"⁷⁰ אשר העניק לדייר חזקה חלקית בנכס, ובפועל, ההתנהלות והפרקטיקה המשפטית הקנתה לו מעמד עדיף על זה של בעלי הדיור או השותף לבעלות (דמי מפתח). הדייר זכה בשכר דירה נמוך מאוד ובביטחון לדיור לכל ימיו חייו, בעוד שהוצאות ההחזקה מוטלות על בעל הבית.

שישה מבין שמונה מהמרואיינים היו בעד הרעיון לרכישה הדרגתית של זכויות הבעלות ('לקראת בעלות'), גם אם היו ספקנים לגבי היתכנותו: הן כצעד מבורך שיאפשר בעלות למעוטי הכנסה וכאמצעי חינוכי של העצמה בדרך לבעלות. המרואיינים ראו את הפוטנציאל שקיים בהסדרים אלה, החורגים מעבר לתפיסה הדיכוטומית של בעלות או שכירות, אך טענו שהרעיונות נראים

⁷⁰ חוק אשר חוקק בבריטניה בזמן מלחמת העולם השנייה והוחל גם ב"פלסטיין". החוק נועד להגן על הדייר מפני עליות בשכר הדירה ואיום על חזקותו. במסגרת החוק הועברו לדייר זכויות בנכס ולא ניתן היה להוציאם (בן-שטרית 2003; ורצברגר, 1990)

בינתיים כבוסריים והביעו ספקות לגבי אפשרות יישום. הסוגיה המטרידה ביותר שעלתה נגעה לזהות שותף ולסוגי האחריות שיחלוק עם הדייר והבעייתיות שבריבוי הבעלים כגון: שאלת חלוקת האחריות או התמורה, עלויות העסקה, הנטל והרווחים; שאלת מעמד השותף בקשר להורשה, למכירה או משכון הנכס; שאלת האחריות, ושאלת הרישום בטאבו. חשש נוסף היה מהצורך במערכת בירוקרטיות העשויה להיות מסורבלת, לרישום ולמעקב במנגנון לקראת הבעלות.

חשש נוסף נבע מנורמות באוכלוסייה. כך, בעלות חלקית ולו גם מועטה, תקנה לדייר תחושה של בעלות על הנכס, והובע חשש כי הדייר לא ייקח אחריות על חלקו בדיר. היבט נוסף היה החשש מהשלכות הערכיות של מעמד של אלו שאינם יכולים להיות לבעלים. כלומר, שחזקות אלו יאפיינו את החלשים לעומת מעמד הבעלים.

דברי מרואיינים בדבר יצירה אפשרית של הדרה, על רקע חזקות הביניים שבין בעלות לשכירות, מדגימים עד כמה חזקת הבעלות נתפסת כחזקה הרצויה והמוסכמת, כחזקה אליה שואפים כולם, על אף שהן היו עשויות לתת מענה לסיכון הגבוהה שבבעלות ולביטחון הזכאי בחזקה.

המלצות ליישום בישראל:

- הניסיון הכושל בהנהגת הסדר "דמי המפתח" בעבר, אינו צריך להרתיע מניסיונות חדשים לשיתוף בבעלות, שיש בהם פוטנציאל חשוב עבור אוכלוסייה המתקשה לעמוד בדרישות של חזקת הבעלות ובסיכונים. בבריטניה, קיימת רתיעה מחוק 'הגנת הדייר' ובכל זאת, הסדרים לקראת בעלות היו חלק מהמדיניות המקובלת.

- מוצע להתחיל את הניסויים בדיר הציבורי ולאפשר רכישה הדרגתית אשר יתגמל את הדייר ויעניק זכויות רבות יותר עם הזמן בדרך לרכישת הדיר. עוד מוצע כי בתנאים מסוימים, חלק עיקרי משכר הדירה יהווה מרכיב בתשלום עבור רכישה הדרגתית, תוך העברה הדרגתית של זכויות הבעלות.

- מומלץ לבחון אספקת דב"י במרכזי הערים על פי מודל קרנות הקרקע הקהילתיות, כאמצעי לרתום את מנהל מקרקעי ישראל. על-פי המודל המנהל יקצה קרקע, הנרכשת במחיר סמלי על ידי החברה המשכנת או המלכ"ר, הבונה בעבור דיירים זכאים יחידות דיר לשכירות או לרכישה. הדייר רוכש מנייה בקרן ניהול הקרקע. כשבעל הדירה יבקש למכור, המחיר שוב יהיה מחיר שבהישג-יד משום ששוב יגלם את ערך הנכס, כולל שיפוצים או התדמית של השכונה, אך ללא הקרקע. יצירת הסדר כזה מחייבת, כמובן, התייחסות לצדדים החוקתיים, הכלכליים וגם הערכיים, שביחסי קהילה וניהול.

- רעיון קרן הקרקע הקהילתית (Community Land Trust) עשוי לסייע לקיבוצים במקומות שם הקושי הכלכלי עדיין לא פגע במרקם החברתי. הפרדת **הקרקע מהמבנה**, להיות פיתרון אידיאלי לקיבוצים בבעיית חלוקת הקרקע: חבר הקיבוץ, יזכה לשייך ליחידות הדיר, בית הרשום על שמו, ואילו הקרקע, על כל שטחי הציבור, החקלאות, המסחר והשירותים, תנוהל **כקרן** משותפת לכולם ותמומן משימושי הקרקע המשותפים. קרן זו מופעלת מתוך אגידה חברתית ועשויה להיות המתאימה ביותר לרוח הקהילתיות של החברה בקיבוץ.

- הסדרי הקרן הקהילתית לקרקע מתאים במיוחד ליישום בקיבוצים, העוברים הפרטה חלקית, אך מעוניינים בשימור חלק מהשותפות. ההסדר מפריד את הקרקע מהמבנה יאפשר שיוכה של

יחידת המגורים לבעלות החבר, בעוד שהקרקע על כל שטחי הציבור, החקלאות והשירותים, תנוהל כקרן קהילתית משותפת ותמומן משימושי הקרקע.

▪ המודל הקואופרטיב + יכול להתאים לבניינים בפריפריה שעדיין מרבית דייריהם שוכרים. אולי ראוי כי בתי דוור ציבורי יועברו לידי דייריהם. קבוצות אחרות שגירסה של המודל עשויה להתאים להן, הם העולים ממדינות שאינן מורגלות באורך החיים והתנהלות השוק, כמו העולים מאתיופיה. ההסדר יכול להציע לעולים הכשרה ומעקב של מספר שנים בכדי לבנות הבנה של המערכות בישראל, טרם יבקשו להיכנס למעגל הרוכשים, בכדי שזה יקרה, משקי הבית יוכלו להגיע להחלטתם תוך ידע והבנה. ניתן לשקול שהטבות לעולה לשם רכישה, ידחו עד שמשק הבית יסיים את תוכנית הכשרה או שישמשו לרכישה בהדרגה.

8.3 השותפים ליישום מדיניות הדב"י ותפקידיהם

ארבע שותפים פוטנציאלים לאספקת דב"י: הממשל המרכזי השוק הפרטי וארגוני החברה האזרחית (מלכ"רים, הסקטור השלישי). בפרק זה נסכם את תפקידיהם הקיימים והמומלצים. בישראל, קיים שותף פוטנציאלי נוסף שייטכן ועליו להיות חלק מהפיתרונות או המנגנונים המאפשרים דב"י, הכוונה למינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) המנהל למעלה מ-90% מקרקעות המדינה.

8.3.1 תפקיד הממשלה

בעידן בו מושכות הממשלות את ידיהן מהתערבות והמעבר לשוק חופשי מלווה כל אספקט של חיינו, אין זה מובן מאליו כי דרושה התערבות ממשלתית בתחום הדיור. למרות זאת, כל המרואיינים ובכללם, אלו המתנגדים למעורבות רבה של הממשלה, הסכימו כי יש צורך במעורבות הממשלה לסיוע לחלשים שבאזרחיה. חלקם הסתפקו בהמלצה למעורבות הממשלה כמסדירה ומאפשרת ואחרים, דרשו מעורבות עמוקה יותר.

התומכים במעורבות מוגברת העלו מספר טיעונים בסיסיים: האחד- הצורך בתכנון מרכזי בראיה כוללת. השני- לממשלה היקף משאבים ויכולות, בהם אין גוף שיוכל להתחרות, והכוללים תקציבים, חוקים ותמריצים. השלישי- רק לממשלה היכולות לבניית גופים ומוסדות שיש בהם לסייע לאספקת דב"י, כולל בניית מוסדות תמיכה במימון לדב"י (כגון מוסד לביטוח המשכנתאות ושוק משכנתאות משני) שיתכנו רק בהסדרה ממשלתית.

המבקשים להגביל את מעורבות הממשלה מציינים כי היא נוטה למעורבות יתר, על פי סדרי עדיפויות הנתונים לשינויים לפי סדר היום הפוליטי. הם מדגישים את המונוטין הגרוע של ניהול מנגנונים לא יעילים, מסורבלים, בירוקראטיים ויקרים.

בארה"ב, הידועה בהתנגדות אזרחיה להתערבות ממשלתית, הממשל הפדראלי מרבה להתערב באספקת דב"י. דוגמא אחת היא החוק להשקעה חוזרת בקהילה משנת 1977 (CRA, Community Reinvestment Act), בו הממשלה מחייבת את הסקטור הפרטי לעשייה ולמעורבות חברתית. החוק מחייב בנקים ומוסדות מימון לפעול ולסייע לחברי קהילות מעוטי האמצעים ולהקל בידיהם קבלת אשראי בתנאים הוגנים, לסייע בהיתכנותם של פרויקטים לסיוע לקהילה, לשיפוץ שיקום

ובנייה למעוטי אמצעים. על סמך הסיוע הבנק זוכה בדרוג הבונה מוניטין ועשוי לסייע לו בקידום מיזוגים או השקעות עתידיות (Schwartz, 2006; Swack, 2006).

המלצות:

- הממשלה אמורה ליזום מדיניות ברורה שמקורה בחזון ותפיסת עולם הנוגעת לדמות החברה.
- תפקידיה העיקריים של הממשלה הם הכוונה, תכנון כולל, בחלקם תפקידים רגולאטורים בעיקרם, של הסדרה, חקיקה ואכיפה, ובחלקם, לממשל יהיה תפקיד אקטיבי של אספקת ערבויות, מימון והון (Swack, 2006).
- יש לראות בחיוב שותפויות של הממשלה עם הסקטור הפרטי ועם הסקטור האזרחי (סקטור שלישי), עם זאת, אל לה לממשלה, להעביר את אחריותה ומחויבותה מאספקת דב"י.
- דרושה שקיפות של הממשלה ושל הגופים הפועלים לצידה.

ביטוח משכנתאות ושוק המימון

התערבות הממשלה יכולה להתבטא גם בשוק ההון. כלי חשוב הוא ביטוח משכנתאות, ובעיקר, ביטוח מפי חדלות פירעון להלוואות לבניית דיור מוזל. הדבר ישפיע על הורדת הסיכון שבהשקעה כזו, ומכאן, למשיכת משקיעים להשקיע בשוק זה. מסיבה זו, הביטוח הוא גם תנאי להקמתו האפשרית של שוק משני למשכנתאות בארץ, שיכול להזרים הון לבניה נוספת של יחידות דיור מוזלות. יתרון נוסף הנובע מהאפשרות ליצירתו של שוק משני הוא, חיוב גופי המימון בארץ לשקיפות, להסדרה ולחשיפה של דרך פעולתם, בכדי שהמשקיע יוכל לעשות צעד מושכל לגבי השקעתו. "פרשת חפציבה" מן העבר הקרוב, מדגימה עד כמה הדבר היה עשוי להועיל, בעיקר, כאשר ההשקעות הן בעבור מעוטי אמצעים, העשויים לאבד את כל רכושם.

8.3.2 תפקיד הסקטור הפרטי

מגמה המאפיינת מדינות מערביות, ובכללן ישראל, היא נסיגה של הממשל המרכזי מתמיכה ישירה באספקת דיור ציבורי או חברתי ופניה לשיתוף הסקטור הפרטי בעיקר משני טעמים: האחד, לצורך הבניה והניהול תוך גיוס יעילות מנגנוני הבנויים לתחרות בשוק. כבר לאחר מלחמת העולם השנייה, פנתה גרמניה לבניית מלאי דיור מוזל, באמצעות סבסוד משקיעים פרטיים, שהתחייבו להשכיר את המלאי בשכירות מוזלת לתקופה מוגבלת. ארה"ב, שיכללה את השותפויות האלה, וכיום ברוב הפרויקטים מעורבים יזמים פרטיים. הטעם השני הוא יכולת גיוס ההון של הסקטור למימון דב"י. לשם דוגמא, מנגנון כגון ה-LIHTC, בו היזם בונה אחראי למימון הפרויקט והממשלה מזכה אותו ממסים, מאפשר לממשל לפרוס את העלות לאורך שנים בהם מלאי הדיור כבר משרת את הזכאים. וכך גם בפרויקטים שזיכו את היזמים בהלוואות בתנאים נוחים לבניית הדב"י. בבריטניה, החל משנת 1989, קיימת דרישה בחוק להשקעה מהסקטור הפרטי בכל פרויקט לדיור חברתי.

גיוס המשאבים למימון דב"י היה למשימה קשה במסגרת התקציב הממשלתי ולרתימתו של הסקטור הפרטי ליצירת מנגנוני מימון יצירתיים, ישנה חשיבות רבה, גם אם בסופו של תהליך, לא הייתה בכך הנחה במחיר הדיור לממשלה. הטבות ליזם במסגרת 'דיור מכיל' והטבות מס, הן

שתיים מהדרכים דרכן הסקטור הציבורי מסייע לממשל להעביר הוצאה לצרכי דב"י ושזו תתקבל ציבורית משום שאינה חלק מהתקציב.

פן נוסף לרתימת הסקטור הפרטי למאמץ לאספקת דב"י הייתה, מהספרות בארה"ב, גיוסו לשם יצירת רגישות חברתית למען הקהילה ובעבור ערכים חברתיים שאין להם תג מחיר. ניצנים למגמה מובאים בראיונות. מומלץ כי חברות ימדדו גם על תרומתן לחברה ולהציב את התרומה לקהילה, במקרה זה של סיוע למעוטי המשאבים, כערך נוסף ויתרון. עם זאת, עדיף להנחיל זאת כנורמה וללא צורך בחקיקה.

כל המרואיינים הביעו סקרנות ועניין במנגנונים תומכים ובערוב שחקנים נוספים לאספקת דב"י. הראיונות חיזקו את הדעה, כי המוניטין בדבר יעילותו של השוק הפרטי בביצוע ובנייה, וגיוס מקורות מימון וניהול, עשו אותו לשחקן מבוקש באספקת הדב"י. עם זאת, הם מזכירים, כי הסקטור הפרטי לא יסתכן, כאשר הסיכון יהיה גבוה או התשואה בעבור הסיכון לא יהיו כדאיים. בנוסף, הם ממליצים, לדאוג ול"רסן" את כוחו, ולהגדירו כמסייע להוציא אל הפועל את מדיניות הממשלה, ולא כמכתיב מדיניות.

בראיונות עלתה הבחנה אשר למבנה "הסקטור הפרטי" הנחלק לשתי קטגוריות שונות: האחת- חברות כלכליות (מסחריות), השנייה- משקי בית: אלפי אנשים פרטיים, המשכירים דירה אחת או שתיים. בישראל, יתרונה של קבוצת המשכירים הפרטיים בכך שהיא שומרת על מלאי דיור זול וזמין ביותר לשכירות. יתרון נוסף שסיוע ממשלתי לדב"י שבידי משכירים קטנים, יתחלק בין כל אלפי הפרטים הללו, רובם מן המעמד הבינוני, במקום להעשיר קבלן יחיד, בעל הון. תפיסה זו משתקפת גם בהצעתם של ורצברגר ולנצ'ר (2002) לפטור ממס השכרת דירה בודדת.

המלצות:

הסדרים לשיתוף ציבורי-פרטי באספקת דב"י מופעלים בארה"ב ובריטניה ובמידה מועטה בהולנד, בעיקר בעשורים האחרונים. מחקרים שתיארו והעריכו את פעולתם של ההסדרים והמידע ממרואיינו, משמשים בסיס להמלצות המוצגות בצורת לקחים המשקפים תפיסתנו לאור הידע ממקורותינו.

לקחים והמלצות לקראת יישום בישראל

- לקידום אספקת הדב"י בישראל יש לכלול את שותפויות ציבוריות-פרטיות כמחויב במנגנונים עתידיים לאספקת דב"י, עדות לכך הוא בשכחותן במדינות המערב ובהצלחתן לקידום היעד ל"דיור מעורב" לבעלי הכנסות ברמות שונות.
- כל ההסדרים אותם מנינו מחייבים **הסדרה של הממשלה** ותכנון כלים סטטוטוריים לשם הפעלתם. מן הראיונות, המלצה למנגנון בו הכללים ברורים, קיימים אמצעי אכיפה וריסון לסקטור הפרטי: תפקיד הממשלה הוא קביעת מדיניות, ותפקיד הסקטור לבצע ויש להימנע מניצול ההסדר.
- מבין ההסדרים שנמנו, ההסדרים הזמינים והזולים ביותר, לציבור ולזכאי, הם אלה המתייחסים לדיור קיים (בניגוד לבנייה חדשה) ולשותפויות ציבוריות-פרטניות (סעיף 8.2.3.4). הסדר של חוזים ארוכי טווח לאספקת שירותי דיור עם בעלי דירות פרטיים ניתן ליישם הן על ידי הרשויות הממלכתיות והן על ידי הרשות המקומית.

▪ מבין שלושת ההסדרים שמנינו לשותפות הסקטור הציבורי עם יזמי הבניה, מומלץ לנסות את מנגנון הזיכוי ממס לבניה ציבורית פרטית באזור הפריפריה; את חיוב הזימים והטבות ברישוי בניה (ידיור מכילי) עבור הסכמים בין הרשות המקומית ליזמים, בעיקר באזור המרכז. הנימוק להבחנה בין ההסדרים: עלות דיור חדש באזור המרכז (כולל מחיר הקרקע), כה גבוהה שהפחתת המס לא תאפשר הורדה משמעותית שתאפשר למעוטי ההכנסה לעמוד בה, ויש לשמרה למקומות בהן ההטבה תטיב עם אוכלוסיית היעד. הטבות מתכנון עשויות להעניק ליזמים תועלת כספית גבוהה במיוחד שיאפשרו בניית דב"י ואולי גם רווח נאה לצידה, גם באזור המרכז.

8.3.3 תפקיד הרשויות המקומיות

בכל המדינות אותן סקרנו, המדיניות והכלים למימוש דב"י הם תולדה של מדיניות המוכתבת מהשלטון המרכזי אך לרשויות המקומיות תפקיד מרכזי כמיישמות את המדיניות. לצד נטייה של הממשל המקומי במדינות אותן סקרנו, ליטול תפקידי הסדרה ולהעביר מידיו את ניהול מלאי הדיור החברתי, אנו עדים גם להיותו פעיל באספקה, כך בהסדר ה'דיור המכילי', בו הרשות מנהלת את ההסכם מול היזם, ובמעורבותן של רשויות דיור עירוניות בארה"ב, כדוגמת ניו-יורק, בוסטון ושיקגו, בייזום של פרויקטים לאספקת דב"י.

במסמך מדיניות מבריטניה נזכרות דרכים בהן יכולה הרשות להיות מעורבת בבניית דיור חברתי כגון, בקידום היוזמה לגיוס מימון פרטי לדב"י (Private Finance Initiative), ובשותפות עם יזמים פרטיים על מכרזים למענקים לבניית דב"י, מדגישות את המגמה לעירוב מוגבר של הסקטור הפרטי באספקת הדב"י, ומבלי להסיר את אחריות הסקטור הציבורי (Brown and Prescott, 2005).

בניגוד לכך, לרשויות המקומיות בישראל יש, אם בכלל, תפקיד מיזערי בלבד במדיניות הדב"י ובאספקתו. הראיונות חשפו את חלקו החשוב והבעייתי של השלטון המקומי בישראל: מחד, יחידת שלטון אשר מכירה היטב את הצרכים המקומיים, היתרונות והמגבלות שבמקום, ואשר נתפסת על ידי האזרח, כאחראית ומשפיעה על דמות ואיכות חייו, ולכן הוא מצפה ממנה למצוא פיתרונות למצוקותיו, כולל דיור מתאים. מאידך, היא ענייה בסמכויות הנוגעות לאספקת דב"י וניהולו. רבים סבורים שהיא נגועה בקוצר ראות (תכנון עד תום הקדנציה בלבד), קשורה לפוליטיקה ומאבקי כוח מקומיים, ואף בשחיתות פוליטית. יתר על כן מרואיינו טענו שאספקת דיור לאוכלוסיות חלשות, מנוגדת לאינטרס הרשות המקומית המעדיפה תושבים בעלי אמצעים.

המלצות:

עומק עבודה זו לא מספק בכדי לבחון את רעיון ביזור הסמכויות, ועם זאת, נראה שכיום הרשות המקומית ענייה בהן. מהספרות ומן הראיונות, נראה שמידה של מעורבות ממשלתית, הסדרה ואפילו קביעת יעדים שהרשות תהיה מחויבת אליהם, היא הכרחית (משום הטיעון שאספקת דב"י נוגד את אינטרס הרשות). ובכל זאת ראוי להגדיל את סמכויותיהן ולטפח בהן מנהיגות אחראית.

▪ מוצע לאפשר לרשויות לתכנן מדיניות מקומית, הרגישה לצרכי תושביה ואת יכולתן ליטול חלק באספקת דב"י. הבחינה תאפשר להבדיל בין רשויות שמסוגלות ושאינן מסוגלות לנהל מדיניות

דב"י. סביר להניח, שהחברות בפורום 15 הרשויות הגדולות והחזקות שבישראל⁷¹, שבתחומן מתגוררים כ-40% מאזרחי המדינה, תזוהינה כמסוגלות לעמוד בכך.

מומלץ לבנות בעבור רשויות אלה סל של סמכויות וכלים: משפטיים, סטטוטוריים וכלכליים, שיאפשרו להן ליטול חלק בניהול מדיניות ואספקת הדב"י.

▪ מן הניסיון הבריטי: לצד סמכויות רבות יותר, יש לחייב את הרשויות לבניית תוכנית ארוכת טווח הכוללת יעדים של היקף אספקת דב"י בתחומה; ייתכן וניתן לקשור את סמכויותיה לעמידה ביעדים מדידים.

▪ מומלץ לקדם את רעיון **תכנון דב"י בראייה מחוזית**, כמרחב תכנוני אחד, תוך בחינת צרכי האוכלוסייה בנושאים שונים (דיור, בריאות, חינוך וכדומה) ובניית מדיניות המאפשרת חלוקה הגיונית של שהנטל שבטיפול באוכלוסיות מעוטות משאבים יחולק באופן הוגן והגיוני על פני אזור ובין רשויות שונות. בכדי התבוננות אזורית מאפשרת בחינה מקומית של הצרכים, לפי אזורים בעלי מאפיינים ייחודיים. ראייה זו מבטלת את ההבדלים בין רשויות חזקות לחלשות במתחם גיאוגרפי אחד המציב אתגרים משותפים. משום כך, התכנון המרחבי עשוי להיות גורם מאזן המפזר את נטל דיורם של מעוטי המשאבים באזור כולו; ובנוסף, ברמה זו של תכנון, נמצאים בעלי מקצוע.

▪ בכדי לתת מענה לחשש לגבי טוהר המידות הרשויות המקומיות, על המדיניות להיות ברורה, מובנת, בעלת קריטריונים שקופים, ויש לבנות מנגנוני אכיפה מתאימים.

8.3.4 תפקיד הסקטור השלישי ואגודות דיור

אגודות הדיור במערב אירופה הוכיחו עצמן כגופים מועילים לאספקה וניהול דב"י. קיומן איפשר והיה בסיס לחלק מן התמורות שחלו בשנים האחרונות במדיניות הדיור, תמורות שייעדו להן תפקידים נוספים באספקה וניהול הדיור החברתי. בהולנד, אגודות הדיור הן הפעילות המרכזיות באספקה וניהול הדיור החברתי. בבריטניה, לאגודות הרשומות היה בעבר תפקיד קטן והן זכו לתפקיד מרכזי יותר במדיניות העכשווית.

אגודות הדיור במדינות אירופה ובכלל זה בבריטניה ובהולנד, נקשרו עם רמת התמקצעות גבוהה בתחום הדיור החברתי, עם יכולת מוכחת והבנה של הסקטור החברתי, ומתוך מטרה לקידום אינטרס הדייר. עם זאת, במבטן התפקודי הן פעלו, מאז ומתמיד, לפי המדיניות הממשלתית ובתוקף חוק. על בסיס איתן זה האגודות יכלו לקחת על עצמן משימות ממלכתיות נוספות ואף לשנות את אופי התנהלותן. לאור השינויים בהגדרת תפקידן ותפקיד הרשות המקומית, נוצרת ההפרדה הגיונית ותפקודית, בין מספקי הדיור והאחראים על ניהולו, לבין הממשל האחראי על ההסדרה, והרשויות היכולות מעתה להתמקד באותם אספקטים של מתן שירותי רווחה.

מנגד בכל אחת מהמדינות, ארה"ב, בריטניה והולנד, עלתה ביקורת: בהולנד נטען כי התערבות העמוקה של הממשלה ותלותן של אגודות הדיור בתקציבים ובמדיניות הממשל נטלה מאגודות הדיור את היזמות החברתית, כך שהן, לא ייצגו עוד את האינטרסים שלשמן הוקמו (Slate,

⁷¹ חברות בו תל אביב-יפו, חיפה, כפר סבא, אשדוד, גבעתיים, הרצלייה, חדרה, חולון, נתניה, פתח תקווה, ראשון לציון, רחובות, רמת גן, רעננה, ובאר שבע. אמנם, באר שבע מקבלת תקציבים מן הממשלה, היא חברה בפורום משום חשיבותה כעיר מרכזית במטרופולין הדרומי (חן אזולי, ניהול מקומי, 26.2.2006, nihulmekomi.co.il)

1999). בבריטניה, הובע חשש כי התנהלותן של אגודות הדיור לא נתונה לביקורת הציבור שלא כמו הרשויות הניתנות להחלפה בדרך של בחירות תקופתיות (Balchin and Maureen, 2002). ובארה"ב, הצורך של ה-CDC, המקבילה החברתית לאגודות הדיור, בהרכבת תקציבים משפיע על יכולתם להתמקד בתפקידם לאספקת דב"י. עד לאחרונה, אגודות דיור אלו, בבריטניה ובחולנד, נתמכו על ידי הממשל והיו למעשה גופים אזרחיים שפעלו כזרוע הממשל. בעשור האחרון בחולנד כמו בארה"ב, גופים אלו היו לגופים חברתיים, עצמאיים כלכלית. השינויים בשלוש המדינות הם רבים וקורים בהווה. לקח חשוב, אם כן, הוא שראוי לבחון הקמת גופים אלו לאור העבר אך עם הרבה תשומת לב לשינויים הפוקדים אותם היום.

בישראל מדיניות הדיור הייתה תמיד מנוהלת על ידי הממשל המרכזי. התרבות והתנהלות של הסקטור האזרחי היא בראשיתה, וחסרים ארגונים כדוגמת אגודות הדיור שבאירופה. תגובות המרואיינים בהקשר לסקטור האזרחי של גופים הפועלים ללא כוונת רווח מבטאות חששות וחשש, הקשורים להתנהלות בעיתית, חוסר שקיפות ותרבות ניהול; כסקטור שאינו בשל לשמש שותף אחראי ורב בו הנסתר על הגלוי.

אמנם, לא קיימת בארץ תרבות שורשית של חברה אזרחית פעילה אך קיימת התחלה לכך. מהראיונות נראה כי קיימת התחלה ויוזמה מן השטח וכי הכול יוצאים נשכרים ממעורבות הגופים: לזכאים הם מהווים קול להשמעת מצוקתם, ואפיק להשכיל בדבר זכויותיהם. יתרה מכך, **מצאנו** כי הממשלה שאינה מסוגלת לבדוק ולהיות בכל מקום, **זוכה דרכם לעדכון מהשטח** אשר לצרכיהם ומצבם של הדיירים

בישראל קיימות חברות משכנות, השתיים הגדולות ביותר הן 'עמידר' הממשלתית ו'עמיגור' של ההסתדרות הציונית. פרט לשתי אלה המנהלות את מרבית מלאי הדיור הציבורי, קיימות מספר חברות משכנות קטנות בהיקפן, בשותפות ממשלתית עירונית: 'פרזות' בירושלים, 'חלמיש' בתל-אביב, 'שקמונה', בחיפה ו'חלד' בפתח תקווה. מן הראיונות למדנו כי החברות המשכנות צברו במהלך השנים ניסיון רב, אך התנהלותן שנויה במחלוקת. רבים מהמרואיינים אינם רואים בהן גופים מתאימים לניהול מלאי של דיור חברתי לשכירות מוזלת. אחרים רואים בניסיון יתרון אך מבקשים לראות שינוי מבני ותפיסתי. פרט לטענות בדבר המנגנון הבירוקראטי, הועלו טענות בדבר ניגודי אינטרסים בין ניהול מלאי והסדרתו, מכירת המלאי מול אכלוס, וטענה לקשר לקוי עם התושבים.

בכדי לנצל את ניסיון רב השנים, ייתכן וניתן לשלב את החברות המשכנות בתהליך לעיצוב דגם חדש של חברות דיור תוך "אזרוח" החברות. הקמת חברות אזרחיות (ללא מטרת רווח) חדשות הפועלות בשקיפות, על בסיס החברות הקודמות ובהנהלה והתנהלות חדשה ולהכשירן ליעדיהן במסגרת המדיניות החדשה. הצעה זו מגיעה עם אזהרה בכל הנוגע למושג ה'אזרוח'. משום שגופים אזרחיים קמו על פי רוב מלמטה ומבטאים תפיסה ומחויבות חברתית. ייתכן וניתן להתבסס על גוף קיים, אחראי ופעיל בנושאי חברה או סביבה, שמוכן לסייע מניסיונו, ולהוביל מהלך שכזה לבניית גוף אזרחי לניהול דב"י.

אשר לפעילות הסקטור האזרחי, ניתן לראות בפעולתם של שני הגופים האזרחיים המיוצגים בראיונות ולמרות שאין הם פועלים לאספקת דב"י, ובהצלחתם להניע וליזום וההתייחסות

הרצינית של הממשל אליהם, התחלה של תרבות אזרחית לקידום דב"י, ורמז לבשלות השטח לקליטתם. מהדברים נראה כי ללא גיבוי והעצמה מצד הממשל המרכזי עשייה זו היא לשווא, ופתרונות ויוזמות השטח לא יצליחו.

המלצות:

- דרושים בישראל גופים שינהלו ויתחזקו את מלאי הדב"י בכדי שהממשל יוכל ליישם בישראל אחדים מן ההסדרים שהוצעו לעיל, כולל הסדרים לאספקת היצע דב"י מיזמים פרטיים.
- מומלץ לשקול שתי חלופות: האחת, כי החברות המשכנות הממשלתיות ('עמידר' או 'עמיגור') תקבלנה על עצמן תפקידים אלה; השנייה, שתוקמנה חברות חדשות לצורך זה. בכלל זה, לבחון את חלקם של הסקטור הציבורי והאזרחי בעיצוב אותן חברות.
- ראוי לבחון את מידת יעילותן ומועילותן של עמותות לדיוור קיימות, כמו אלו של החרדים ועמותות מן העבר.
- מומלץ לתמוך בבניה של ארגונים תומכים המייצגים ומעצימים את הדיירים ועשויים להקל על הקשר בין הרשויות והשטח, לטובת הזכאי.
- מומלץ לקבוע מדדים כמותיים ואובייקטיביים לבדיקת יעילותן של החברות ומידת עמידתן בהשגת מטרות (Priemus, 2003).

8.3.5 תפקיד מינהל מקרקעי ישראל

בישראל מרבית הקרקע למגורים היא אדמת המדינה בניהול מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י), שעד היום לא ראה עצמו מחויב לדב"י. מרבית מרואיינינו רואו הכרח למעורבותו הפעילה של ממ"י בהסדרים למען אספקת דב"י. נאמר שהוא מנהל את אותן קרקעות עבור האזרחים, ולא כגוף פרטי ולכן, אל לו לשקול רק את מיקסום רווחיו אלא מוטל עליו לשקול גם שיקולים חברתיים, לטובת האזרחים. מנגד, טענו המתנגדים כי מוטב שממ"י ימקסם רווחיו ויעבירם לממשלה בכדי שזו תזרים את המשאבים והמימון לסיוע לרווחה ולדיוור.

למרות גודלה של מדינת ישראל, קיים הבדל משמעותי בין אזורי הביקוש במרכז לבין אזורי הפריפריה, שמתבטא בעלות הקרקע ומנגד, בהיצע התעסוקה. יש לבחון האם ראוי כי ממ"י ימתן את עלויות הקרקע לדב"י בשולי אזורי הביקוש, בכדי שמעוטי ההכנסה ליהנות מהיצע תעסוקתי דיוור במחיר שידם משגת, ואם כן באיזה אופן. הבנו דוגמא אפשרית מהספרות:

הסדרים חדשים לאספקת דב"י מבקשים להוזיל את עלות הדיוור באמצעות הפרדת העלות לעלות המבנה, כולל בנייתו ועלות ניהולו, לבין עלות הקרקע. במקומות שם ערכי הקרקע גבוהים משקלו של מרכיב זה מכריע. רעיון ה-CLT, Community Land Trust⁷² הוא דוגמא להסדר שכזה, בו הקרקע מנוהלת על ידי קרן משותפת, והמבנים עליה מוצעים לחכירה או שכירות. הקרן אחראית לניהול השטח, לעיתים ליוזמות ובניה או לניהול שימושי קרקע נוספים, אם קיימים. הדייר לא נושא בעלותה ואינו שותף מעליה בערכה של הקרקע, אך הוא זוכה ליהנות מזכויות בעלות רבות

⁷² ראה בסעיף 8.2.4 ופרק 4 סעיף 4.3.2

כולל הביטחון שבחזקה זו, בעלות מופחתת. גם בהסדרים אחרים חוזר מרכיב הקרקע כגורם מגביל בבניית דב"י, והכתיבה מבריטניה רבה בנושא.

אחד ממרואיינינו העלה את הרעיון להעביר את הבעלות והניהול של קרקעות ממ"י אל רשויות מקומיות אחראיות שהקרקעות בתחומן. העברת הקרקעות, בנוסף לקבלת סמכויות, יאפשרו לעיר לפתח מדיניות דיור, כולל תוכניות לאספקת דב"י.

8.4 כיוונים להמשך ולהרחבת המחקר

ייחודו של מחקר זה הוא שילוב של שני מרכיבים: ראשית, סקירה אקסטנסיבית של פרסומים מדעיים ומקצועיים בנושאי מדיניות דיור בכלל ודב"י בפרט, במדינות המערב ובמיוחד בארה"ב, בריטניה והולנד. הסקירה ביקשה להאיר אספקטים שונים של מדיניות הדיור עבור מעוטי ההכנסה, ולהביא מונחים וגישות וניסיונות לפיתרון המקובלים כיום בעולם, כולל מנגנונים לאספקת דיור במחיר מוזל לדב"י. המרכיב השני הוא התייחסותם של מומחים, מהם קובעי מדיניות ברמות ממשל שונות, כלכלנים בתחום הדיור, אנשי הסקטור הפרטי, אנשי שטח ומשפטן, אל סוגיות נבחרות מהסקירה, בניסיון לבחון האם יש מקום, וכיצד ניתן ליישם לקחים מהניסיון בעולם, בישראל.

תשובותיהם המורכבות של המרואיינים, הדגישו כי אין תשובה בודדת וכי יש להפנות את הסוגיות לדיון מעמיק יותר במטרה לתת מענה מיטבי לצרכי המדינה במאה ה-21. דרוש מחקר עתידי הבוחן מידע ראשוני, בכל אותם תחומים שהוצפו על ידי סקירה זו אך לא ניתן היה לבררם ולהעמיק בהם. ברשימה חלקית נמנה מספר נושאים שהיה ראוי להרחיב:

1. כל הצעה למדיניות עתידית חייבת להעמיק בסוגיות היסוד אותם סקרנו ולברר את עמדת המדינה והחברה במגוון הסוגיות העולות מהספרות. על המדיניות לתת מענה, שיאפשר בנייתה של חברה מותאמת לחזון שינוסח.

2. תשומת לב מחקרית רבה יותר דרושה למרכיביה החברתיים של קבוצת הזכאים ולסוגיה של דיור ככלי לחילוץ משקי בית מעוני כגון הדרה, ניידות, בחירה והזדמנות ובמיוחד לשאלה המתחייבת מקידום של פרויקטים לעירוב הכנסה. 'עירוב ההכנסה' היה לנושא מרכזי בתפיסת הדיור למעוטי האמצעים ועדיין שאלות רבות נותרו ללא מענה, הספרות מהללת ואילו הפרקטיקה מסתייגת. כדאי לבדוק האם קיימות הוכחות מחקריות ברורות, כי דיור מעורב של בני הכנסות שונות תורם להון חברתי בכלל ו להשפעה חיובית על מעוטי ההכנסה ועל יציאתם מהתלות בסיוע, מציאת תעסוקה הולמת, הגדלת הכנסה, שיפור ההכשרה וההשכלה, השפעה חיובית על הילדים ועוד. באותו הקשר, דרושים מחקרים לגבי היחס הנכון בין מספר הדירות המוזלות לדירות שבמחיר שוק, ולפערים סבירים בין הקבוצה החזקה לחלשה ממנה; ועוד, השפעות העירוב על האוכלוסייה החזקה מעט יותר.

3. מומלץ לבחון את היעילות והמועילות, הקיימות והפוטנציאל שבסקטורים השונים: הציבורי, הפרטי והאזרחי בהשגת המטרה של הגדלת נגישותם של מעוטי האמצעים לדיור ראוי. שותפויות בין הסקטורים הללו מהוות בסיס לרוב הפיתרונות לאספקת דיור בהישג יד, המקובלים היום בעולם המערבי.

4. מומלץ לימוד מעמיק של האפשרות הפרקטית ליישום חלק מן ההסדרים החדשים שהוצגו לעיל במציאות המקומית. לדוגמא: בדיקת הצורך להקמת גופים חדשים לניהול מלאי הדב"י ובחינת המורכבות המימונית והמשפטית, היעילות הכלכלית והחברתית שלהם.
5. דרושה העמקה בשאלת העברתן של סמכויות שיאפשרו אספקה וניהול של דב"י מן הממשל המרכזי לרשויות המקומיות ו/או לגופים אזרחיים: האם קיים צורך בכך? אילו סמכויות וכיצד יחולקו?
6. לבסוף נציין כי מחקר זה לא עסק בסוגיות דב"י לקבוצות ספציפיות כמו, דב"י לקשישים, לערבי-ישראל או לנכים, נושאים אלה ראויים למחקרים המיועדים בעבורם.

רשימת מקורות

- אושר, ג'ני (2006) *דיור נאות בהישג יד, נייר מדיניות המוגש בפני שר השיכון, סדנה מתקדמת* בניתוח מדיניות, ביה"ס למדיניות צבירית, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- אינגבר, אמרה (2006) *נגישות וזמינות דיור לכל: פרספקטיבה משווה לקראת מדיניות לדיור נגיש יותר בישראל, זרקורים*, קבוצת המחקר במדיניות חברתית, האוניברסיטה העברית, ירושלים ועמותת "ידיד".
- אסיף, שמאי, שחר אריה (2005) *תמ"א 35, תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור*, ארץ, מינהל התכנון, משרד הפנים.
- בן-שחר, דני (1997) *בעלות משותפת על נדל"ן בישראל: משכלול השוק לרפורמה בחוק הגנת הדייר, הרבעון לכלכלה*, גליון 44 מס. 4 522-539, האוניברסיטה העברית- קרן קורת, ירושלים.
- בן שטרית, גילת (2003) *מדיניות דיור בישראל: תמיכת הממשלה בחזקות דיור שונות מתוך: הקצאת משבים לשירותים חברתיים 2003*, קופ יעקב (עורך) חלק ב עמוד 315, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, מאור-ולך, ירושלים.
- בן שטרית, גילת, כרמון, נעמי (2006) *הלוואות משכנתא בישראל, כשלים בפירעון*, בהזמנת אגף אכלוס במשרד הבינוי והשיכון, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון חיפה.
- בן שטרית, גילת, צימנסקי דניאל (2004) *מדיניות המעודדת בעלות על דיור בישראל בשנות התשעים: קפיטליזם בחסותה של התערבות ממשלתית? סוציולוגיה ישראלית*, כרך 1 ו מס' 1, הוצאת רמות- אוניברסיטת תל-אביב.
- בן שטרית, גילת, צימנסקי דניאל (2002) *התערבות הממשלה בשוק הדיור, היבטים תיאורטיים ולקחי הניסיון המצטבר*, המרכז לחקר העיר והאזור ע"ש קלצניק, הטכניון, חיפה.
- ברק, אהרון (1998) רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360, 375.
- גן-מור, גיל (2008a), *הצעת האגודה לזכויות האזרח לקידום חקיקה המגנה על זכויותיהם של שוכרי דירות: חוק זכויות השוכר (טיוטא לא לפרסום)*, האגודה לזכויות האזרח בישראל, תל-אביב.
- גן-מור, גיל (2008b), *הנדלניסטית, הפרה של הזכות לדיור על ידי מדינת ישראל*, האגודה לזכויות האזרח בישראל, תל-אביב. www.acri.org.il
- גרזון, מיכאלה (2007) *תכנית הסיוע לדיור, רקע ותמונת מצב*, מצגת לוועדה הציבורית 26.2.2007, אגף אכלוס, משרד השיכון, ממשלת ישראל.
- דדון-ישראל, בר (2000), *הדיור הציבורי בישראל: הצעה לרפורמה*, מחקרי מדיניות, המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, IASPS, החטיבה למחקר ומדיניות כלכלית, ירושלים-ווינגטון.
- דורון, אברהם (1997) *בזכות האוניברסאליות במדיניות הרווחה*, מתוך: *בזכות האוניברסאליות: אתגרים של המדיניות החברתית בישראל*, חלק א' 27-32, הוצאת מאגנס, ירושלים.
- הולנדר, רחל (2007) *מידע חודשי*, יולי 2007, באגף למידע וניתוח כלכלי, משרד הבינוי והשיכון, קריית הממשלה, ירושלים
- הכהן, דבורה (2001), *עלייה וקליטה*, מתוך: *מגמות בחברה הישראלית*, יער, אפרים ושביט מנחם (עורכים), כרך א, פרק 4, 365-486, האוניברסיטה הפתוחה, תל-אביב.
- ורצברגר, אליה (2007), *הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור*, מתוך *עיצוב מדיניות חברתית בישראל, מגמות וסוגיות*, אבירם, אורי, גל גיוני, קטן יוסף (עורכים), 149-170, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.
- ורצברגר, אליה (2001) *האם השוק המשני למשכנתאות יפתור את בעיית הדיור של הזוגות הצעירים?* התוכנית למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל-אביב. עותק מהרשת
- ורצברגר, אליה (1993), *הביקוש לדיור בישראל לקראת המאה ה-21*, מתוך *ישראל 2020: תכנית אב לישראל בשנות האלפיים*, כרמון, נעמי (עורכת), שלב ב' דו"ח מס. 9: תכנון לקראת "איכות חיים לכל", הצוות החברתי, פרק 7, 1-55, הטכניון מכון טכנולוגי לישראל, חיפה.

ורצברגר, אליה (1990) **השלכות חברתיות וכלכליות של חוק הגנת הדייר בישראל**, נייר דיון 5-90, המרכז לפיתוח ע"ש פנחס ספיר ליד אוניברסיטת תל-אביב

ורצברגר, אליה, לנצ'ר ארוז (2002) **האם יש עתיד לשכירות פרטית בישראל?** התכנית למדיניות ציבורית, בית הספר למדיניות וממשל, אוניברסיטת תל-אביב. עותק מהרשת

ורצברגר, אליה, רשף נינה (1991) **הפרטת השיכון הציבורי בישראל**, נייר דיון, עמ. 5-91, המרכז לפיתוח על שם פנחס ספיר, ת"א, ישראל.

זיו, נטע (2006) **בין שכירות לבעלות: חוק הדיור הציבורי והעברת הון בין-דורית בפרספקטיבה היסטורית, משפט וממשל**, כרך ט, חוברת 2, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה.

יפתחאל, אורן, קדר אלכסנדר (2000) **על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי, מרחב, אדמה, בית**, תאוריה וביקורת, גיליון 16 עמ. 67-100, הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל-אביב

כרמון, נעמי (2005), **עיר אטרקטיבית למגורים**. בתוך: עיריית ת"א-יפו, **חזון העיר - תכנית אסטרטגית לת"א-יפו**. היחידה לתכנון אסטרטגי, מינהל ההנדסה, עיריית ת"א-יפו.

כרמון, נעמי (1999) **מדיניות השיכון של ישראל: 50 השנים הראשונות**, בתוך: **המדיניות הציבורית בישראל**, נחמיאס, דוד ומנחם גילה (עורכים) 381-436, הספרייה לדמוקרטיה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.

כרמון, נעמי (1997) **מדיניות שיקום לאזורים עירוניים מדורדרים: ניתוח פתרונות שנוסו בעולם ובישראל ולקחים לעתיד**, הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור, חיפה.

כרמון, נעמי (1976) **השגת מטרות חברתיות באמצעות מדיניות שיכון**, עבודת דוקטורט בהנחיית פרופ' בלהה מנהיים, הפקולטה להנדסת תעשייה וניהול, הטכניון, חיפה.

לוי-יון, יוברט, קלוש רחל (1994) **דיור בישראל – מדיניות ואי שוויון**, מרכז אדווה, תל-אביב.

לוי אפשטיין, נח, קפלן עמית, לבנון אסף (2002) **הלגיטימציה של אי השוויון: ריבוד חברתי ועמדות ביחס לצדק הקצאתי, סדרת ניירות דיון**, מס 4-2002, המרכז לפיתוח על שם פנחס ספיר, ליד אוניברסיטת תל-אביב, ישראל.

מירובסקי, אריק (2007) **יו"ר עמידר: "זכאים לדיור ציבורי פולשים לבתים עקב מחסור בדירות"**, **הסיוע לזכאי משרד השיכון, הארץ**, 'דה מרקר' כלכלה (18 ספטמבר 2007).

נחמני, דורון (2006), **הסיוע לזכאי משרד השיכון, הארץ**, 'דה מרקר', מוסף נדל"ן, עמ. 6 (11 אוגוסט 2006).

סבירסקי, שלמה, חסון יעל (2003) **אזרחים שקופים: מדיניות הממשלה כלפי הבדווים בנגב, שוויון**, גיליון 14, מרכז אדווה, תל-אביב <http://www.adva.org/UserFiles/File/bedouimreport.pdf>

ספילרמן, סימון (1997) **הורשת נכסים כלכליים- בעלות על דירה, הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1996**, יעקב קופ (עורך), המרכז לחקר מדיניות חברתית, ירושלים, ישראל.

פייביש, רועי (2006a), **עידוד בנייה להשכרה באמצעות מתן תמריצים ממשלתיים: סקירה משווה**, הכנסת, מחלקת מידע ומחקר, ירושלים.

פייביש, רועי (2006b), **מכירת הדירות בדיור הציבורי**, הכנסת, מחלקת מידע ומחקר, ירושלים.

פישביין, איילת (2007) **חשד לאי-סדרים בשיכון הציבורי, Nfc**, אתר התחקירים של ישראל, www.nfc.co.il

פלזנשטיין, דניאל (1994) **העיר כיום: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, תל-אביב.

צ'רצ'מן, ארזה, קלוש רחל (2002) **תנאי דיור של קבוצות אוכלוסייה במדינת ישראל: בחינה חברתית-מרחבית**, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, חיפה.

קטן, יוסף (2000) **מדינת הרווחה לפתחה של מאה חדשה**, סקירת ספרות מקצועית, חוברת 10, מכון הנרייטה סאלד, ירושלים.

קלוש, רחל, לוי-יון יוברט (2003) **הבית הלאומי והבית האישי: תפקיד השיכון הציבורי בעיצוב המרחב**, מתוך: **מרחב אדמה ובית**, שנהב, (עורך) 166-198, הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל-אביב.

רוזנהק, זאב (1996) **מדיניות השיכון והערבים בישראל 1948-1977**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

- Alterman, Rachele (2002) *Introduction to Israel's Land, Housing and Urban Policies, Planning in the Face of Crisis*, Land Use, housing, and Mass Immigration in Israel, Routledge, Chp.4, 47-58, London & New-York.
- Anderson, Isobel (2000) **Social Exclusion and Housing; Context and Challenges**, Anderson, Isobel, Sim Duncan (editors), Chp. 2, 15, 6-21,220-229 Chartered Institute of Housing, Policy and Practice Series and the Housing Studies Association, UK.
- Angel, Shlomo (2000) **Housing Policy Matters, A Global Analysis**, Oxford.
- Anthony, Jerry (2005) Family SELF-sufficiency Programs: an Evaluation of Program Benefits and Factors Affecting Participants' Success, **Urban Affairs Review**, No.41,65-92, Sage Publications.
- Apgar, William (2004) *Rethinking the Ability of Rental Housing to Serve as a Pathway to Economic and Social Opportunity*, **Working Paper Series**, Joint Center for Housing Studies, Harvard University, USA.
- Arnott R. (2001) *Housing Economics*, **International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences**, Smelser J. Neil, Baltes B. Paul (editors), 6939-6946, Elsevier, Amsterdam.
- Balchin, Paul, Rhoden Maureen (2002) **Housing Policy: 4th Edition, an Introduction**. Routledge.
- Balchin, N. Paul (1996) *Introduction to Social Housing*, **Housing Policy in Europe**, Balchin, N. Paul (editor), Chp.5, 69-83 London & New-York: Routledge.
- Balchin, N. Paul (1995) **Housing Policy: an Introduction**, Edition Three. London & New-York: Routledge.
- Balchin, N. Paul (1985) **Housing Policy: an Introduction**, London: Croom Helm.
- Basolo, Victoria (2003) *Local Response to Federal Changes in the Housing Voucher Program: A Case Study of Intraregional cooperation*, **Housing policy Debate**, Vol. 14 No. 1-2, 143-166, Fannie Mae Foundation.
- Blanc, Maurice (1998) *Social Integration and Exclusion in France: Some Introductory Remarks from a Social Transaction Perspective*, **Housing Studies** Vol.13, No. 6 781-792, Carfax Publication Ltd.
- Berry, Mike (2001) *New Approaches to Expanding the Supply of Affordable Housing in Australia: An Increasing Role for the Private Sector*, Australian Housing and Urban Research Institute, RMIT Research Center.
- Bourne, S. Larry, (1990) *Introduction*, **International Handbook of Housing Policies and Practices**, Van Vliet, Willem (editor), Westport CT: Greenwood Publishing Group, Inc.
- Buron, Larry, Levy K. Daine, Gallagher Magen (2007) *Housing Choice Vouchers: How HOPE VI Families Fared in the Private Market*, **Policy Briefs**, Metropolitan Housing and Communities, Urban Institute, Washington, DC.

- Boelhouwer, Peter (2002) *Trends in Dutch Housing Policy and The Shifting Position of the Social Rental Sector*, **Urban Studies**, Vol.39, No.2, 219-235, Carfax Publishing.
- Boelhouwer, Peter, van der Heijden Hary, Priemus Hugo (1996) *The Netherlands from: Housing Policy in Europe*, Balchin, N. Paul (editor), Chp.6, 84-98 London & New-York: Routledge.
- Bratt, G. Rachel (2006) *Community Development Corporations: Challenges in Supporting a Right to Housing*, from: Bratt, G. Rachel, Stone E. Michael, Hartman Chester (editors) **A Right to Housing**, Chapter 16, 340-363, Temple University Press, USA.
- Bratt, G. Rachel (2003) *Housing for Very Low-Income Households: The Record of President Clinton, 1993-2000*, **Housing Studies**, Vol. 18 No. 4, p.607-635, Washington, DC: Carfax Publishing, Taylor & Francis Ltd.
- Bratt, G. Rachel (1997) *From BHP to Demo Dispo: Lessons from Affordable Multifamily Housing Rehabilitation initiative in Boston.*, from: Willem Van Vliet (editor) **Affordable Housing and Urban Redevelopment in the United States**, Urban Affairs Annual Review 46, Chp. 2, 27-51, Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Bratt, G. Rachel (1990) *Community-Based Housing: Strengths of the Strategy amid Dilemmas that Won't Go Away*, Chp.9, 181-200, Carmon Naomi (editor) **Neighbourhood Policy and Programmers, Past and Present**, New-York: St. Martin's Press.
- Bratt, G. Rachel, Hartman Chester, Meyerson Ann (1986) **Critical Perspectives on Housing**,(editors) Philadelphia: Temple University.
- Bratt, G. Rachel, Keyes C. Langly (1998) *Challenges Confronting Nonprofit Housing Organizations' Self-sufficiency Programs*, **Housing Policy Debate**, Vol. 9 No. 4, Fannie Mae Foundation.
- Bratt, G. Rachel, Keyes C. Langly, Schwartz Alex, Vidal Avis C. (1995) **Confronting the Management Challenge: Affordable Housing in Nonprofit Sector**, second edition, Community development Research Center, New School for Social Research, USA.
- Bratt, G. Rachel, Stone E. Michael, Hartman Chester (2006), (editors), *Why a Right to Housing Is Needed and Makes Sense: Editor's Introduction*, **A Right to Housing**, Introduction, 1-19, Temple University Press, USA
- Brooks, E. Mary (1997) *Housing Trust Funds: A new approach to Funding Affordable Housing*. from: Willem Van Vliet (editor) **Affordable Housing and Urban Redevelopment in the United States**, Urban Affairs Annual Review 46, Chp.10, 229-245, Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Brown, Gordon, Prescott John (2005) *Housing Policy: An Overview*, HM Treasury & the Office of the Deputy Prime Minister (ODPM), London, UK
- Burchell, W Robert, Listokin David (1995) *Influences on United State Housing Policy*. **Housing Policy Debate**, Vol. 6 Issue 3, p.559-617. Washington, DC: Fannie Mae Foundation.
- Burrows, Roger (2003) *How the Other Half Lives: An Exploratory Analysis of the Relationship Between Poverty and Home-ownership in Britain*, **Urban Studies**, Vol. 40, No.7 1223-1242, Carfax Publishing, Taylor & Francis Ltd UK, USA.

- Calavita, Nico, Grimes Kenneth (1998) *Inclusionary Housing in California: The Experience of Two Decades*, **Journal of the American Planning Association**, Vol. 64 No. 2, Chicago, IL: American Planning Association.
- Carasso, Adam, Steuerle C. Eugene, Bell Elizabeth (2005) *How To Better Encourage Homeownership*, The Urban-Brookings Tax Policy Center, **The Tax Policy Issues and Options**, No.12, The Brookings Institute & The Urban Institute, Washington, DC עותק מהרשת www.urban.org
- Carmon, Naomi (2002a), *Housing Policy in Israel: Review, Evaluation and Lessons*, from: Nachmias, David, Menahem Gila (editors), **Public Policy in Israel**, 181-208, Frank Cass Publishers, London. First published in: Carmon, Naomi (2001) *Housing Policy in Israel: Review, Evaluation and Lessons*, **Journal of Israel Affairs**, Vol. 7, No. 4, 181-208.
- Carmon, Naomi (2002b) *The Phoenix Strategy for Updating Housing Stock : Preventing Neighborhood Deterioration and Promoting Sustainable Development*, **Journal of the American Planning Association** ,Vol. 68, No 4, 416-434.
- Carmona, Matthew, Carmona Sarah, Gallent Nick (2003) **Delivering New Homes, Processes, Planners and Providers**, Routledge, London UK.
- CCCR, Citizens Commission on Civil Rights (1986) *The Federal Government and Equal Housing Opportunity: a Continuing Failure* from: Bratt, Rachel et al. (editor), **Critical Perspectives on Housing**, Philadelphia: Temple University.
- CML Research, 2004**: Scanlon, Kathleen, Whitehead Christine (2004) *International Trends in Housing Tenure & Mortgage finance*, an article for the Council of Mortgage Lenders, CML, London School of Economics, UK. מאמר מהרשת
- Crews Cutts, Amy, Olsen O. Edgar (2002) *Are Section 8 Housing Subsidies Too High?* Housing Economics and Financial Research Department, Freddie Mac, the Department of Economics, University of Virginia. עותק מהרשת
- Cole, Ian, Goodchild, Barry (2001) *Social Mix and 'Balanced Community' in British Housing Policy- a Tale of Two Epochs*, **GeoJournal**, No.5, 351-360, Kluwer Academic Publishers, Netherlands. עותק מהרשת
- Collins, Michael (2003) *Toward a Strategic federal Policy Promoting Homeownership*, Federal Homeownership Policy, Draft. עותק מהרשת
- Coulson, Edward, Fisher Lynn (2002) *Tenure Choice and Labor Market Outcomes*. **Housing Studies**, Vol. 17 No 1, 35-49. Washington, DC: Taylor & Francis Ltd.
- Cullingworth, Barry, Nadin Vincent (2003) **Town & Country Planning in the UK**, 13th edition, 166-170, Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York.
- Cummings, L. Jean, DiPasquale Denise (1999) *The Low-Income Housing Tax Credit: An Analysis of the First Ten Years*, **Housing Policy Debate**, Vol. 10 No.2 251-307 Fannie Mae Foundation.
- Davis E. John (2006) *Between Devolution and the Deep Blue Sea: What's a City or State to Do?* from: Bratt, G. Rachel, Stone E. Michael, Hartman Chester (editors) **A Right to Housing**, Chapter 17, 364-398, Temple University Press, USA

- Ditch, John, Lewis Alan, Wilcox Steve (2001) *Social Housing, Tenure and Housing Allowance: an International Review*, Department for Work and Pension, **In-house report 83**, Social Policy, University of York, Crown copyright, UK
- DiPasquale, Dennise, Murray Michael (forthcoming), **Evaluation of Metropolitan Housing Market**, Preliminary findings, USA (Dennis DiPasquale: Equity Efficiency & Externalities in Urban & Regional Markets. הרצאה : 4, נובמבר 2007, הטכניון חיפה).
- Dreier, Peter (2006) *Federal Housing Subsidies: Who Benefits and Why?* from: Bratt, G. Rachel, Stone E. Michael, Hartman Chester (editors) **A Right to Housing**, Chapter 5, 105-138, Temple University Press, USA.
- Elsinga, Marja, Haffner Marietta, Van der Heijden Harry (2005) *A Unitary Market in the Netherlands? Theoretical exploration and empirical evidence*, **ENHR Cambridge 2005**, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft, The Netherlands.
- Elsinga, Marja (2004) *Affordable and Low-Risk Homeownership: Marginal But Interesting Phenomenon on the Housing Market*, **ENHR Cambridge 2004**, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft, The Netherlands.
- Elsinga, Marja (2003) *Encouraging Low Income Home Ownership in the Netherlands; Policy aims, Policy Instruments and Results*, **ENHR Albania 2003**, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft, The Netherlands.
- Espring-Andersen, Gosta (1990) **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Princeton University Press, Princeton, NJ
- Fender, Jeni (2005) **Planning for Mixed Communities**, *A Consultation Paper on a proposed Changes to Planning Policy Guidance Note 3: Housing*, Office of the Deputy Prime Minister, London UK www.odpm.gov.uk
- Fenna, Pit, Vliet Willem (1988) *Public Housing in the United States*, from: **Handbook of Housing in the Built Environment in the US**, Huttman, Elizabeth, Van Vliet, Willem (editors) Chapter 11, 199-223, Westport, CT: Greenwood Press Inc.
- Fiedrichs, Jurgen (2002) Response: *Contrasting US and European Findings on Poverty Neighborhoods*, **Housing Studies** Vol. 17, No.1, 101-104, Carfax Publishing, Taylor & Francis Ltd UK, USA.
- Freeman, Lance (2006), *Comment on Krik McClure's "The Low-Income Housing Tax Credit Program Goes Mainstream and Moves to the Suburbs"*, **Housing Policy Debate**, Vol.17 No.3, 447-459, Fannie Mae Foundation, Washington, DC, USA.
- Galster, George (2007) *Should Policy Makers Strive for Neighborhood Social Mix? An Analysis of the Western European Evidence Base*, **Housing Studies**, Vol. 22 No.4, 523-545, Routledge, Taylor & Francis Ltd. עותק מהרשת.
- Galster, George (2002) *Editorial: Trans-Atlantic Perspective on Opportunity, Deprivation and the Housing Nexus*, **Housing Studies**, Vol. 17 No.1, 5-10, Taylor & Francis Ltd, Washington, DC.
- Gibbons, Stephen, Manning Alan (2003) *The Incidence of UK Housing Benefit: Evidence from the 1990s Reform*, Center of Economic Performance, London School of Economics and Political Science, London UK.

- Glickman, J. Norman, Servon J. Lisa (1998) *More than Bricks and Sticks: Five Components of Community Development Corporation Capacity*, **Housing Policy Debate**, Vol. 9 No.3, 497- ,Fannie Mae Foundation, Washington, DC, USA
- Goering, John, Feins D. Judith, Richardson, M. Todd (2002) *A Cross-Site Analysis of Initial Moving To Opportunity Demonstration Results*, **Journal of Housing Research**, Vol. 13 Issue1, 1-30, Fannie Mae Foundation, עותק מהרשת.
- Greenstein, Rosalind, Yesim Sungu-Eryilmaz (2005) *Community Land Trust: Leasing Land for Affordable Housing*, **Lincoln Institute**, Department of Planning and Development. עותק מהרשת
- Grigsby, William G. and Bourassa Steven C. (2003) *Trying to Understand Low-Income Housing Subsidies: Lesson from the United States*, **Urban studies**, Vol. 40, No.1, 973-992, Carfax Publishing.
- Groves, Richard (2002) *the Housing Strategies for Low Income Households in England and Wells: Sources of Finance* (Proceeding an International Housing Symposium in Seaul, South-Korea) **Publication: 8739**, The University of Birmingham, UK. עותק מהרשת
- Guris, Vincent, Elsinga Marja, Wolters Arjen, Priemus Hugo (2005) *Tenant Empowerment Through Innovative Tenures: An Analysis of Woonbronn-Maasoever's Client's Choice Programme*, **Housing Studies** Vol. 20, No.1, 127-147 Carfax Publishing, Taylor & Francis Ltd UK, USA.
- Gruis, Vincent, Nieboer Nico, Thomas Andrew (2004) *Strategic Asset Management in Social Rented Sector: Approaches of the Dutch and English housing Associations* **Urban Studies**, Vol. 41, No. 7, 1229-1248 Carfax Publishing, Taylor & Francis Ltd UK, USA.
- Hancock, K. E. (1993) *Can Pay? Won't Pay? Or Economic Principles of 'Affordability'*, **Urban Studies**, Vol. 30 No. 1, 127-145, Carfax Publishing.
- Harloe, Michael (1995) **The People's Home?** Social Rented Housing in Europe and America, Basil Blackwell Ltd, Oxford, UK and Cambridge USA.
- Harris C. Jack (2005) *What's the Deal with Fannie & Freddie*, **Mortgage Lending**, Publication 1745, Real Estate Center, Mays Business School, TX
- Hancock, E. Karen (1993) *'Can Pay? Won't Pay?'* or *Economic Principles of 'Affordability'*, **Urban Studies**, Vol.30 No.1, 127-145, , Carfax Publishing
- Hartman, Chester (1988a), *Affordability of Housing*, **Handbook of History of the Built Environment in the US**, Huttman, Elizabeth and Van Vliet, Willem (editor) Chp. 6, 111-1120, Greenwood Press, USA.
- Hartman, Chester (1998b) *Affordability*, **The Encyclopedia of Housing** Van Vliet Willem (editor), 9-11, Sage Publication Inc.
- Hartman, Chester (1998c) *The Case for a Right to housing*, **Housing Policy Debate**, Vol.9 No.2, 223-246, Fannie Mae Foundation, Washington, DC, USA.
- Hills, john (2001) *Inclusion or Exclusion? The Role of Housing Subsidies and Benefits*, **Urban Studies** Vol.33, No. 11 1887-1902, Carfax Publishing.
- Hornburg, P. Steven, Pomeroy P. Stephen (1995) *Editor's Introduction*, **Housing Policy Debate**, Vol. 6, Issue 3, 539-557, Washington, DC: Fannie Mae Foundation.

- Jensen E. Marjoie (1998) *Affordability Indicators*, **The Encyclopedia of Housing** Van Vliet Willem (editor), 11- 12, Sage Publication Inc.
- JCHS, Joint Center for Housing Studies of Harvard University (2005) *The State of the Nation's Housing 2005*, Graduate School of Design, John F Kennedy School of Government.
- JCHS, Joint Center for Housing Studies of Harvard University (2004) *The State of the Nation's Housing 2004*, Graduate School of Design, John F Kennedy School of Government.
- JPS, "Joint Policy Statement" (2004) *Housing Policy for the 21st Century*, American Bankers Association, American Community Bankers, Mortgage Bankers Association, National Association of Home Builders, National Association of Realtors, Washington D.C.
- Kadduri, Jill, Rodda David (2004) *Making the Best Use of LHITC Dollars: A Planning Paper for State Policy Makers*, Office of Policy Development and Research, U.S. Department of Housing and Urban Development, USA.
- Katz, Bruce, Turner Austin Margery, Destorel Brown Karen, Cunningham Mary, Sawyer Noah (2003) *Rethinking Local Affordable Housing Strategies Lessons from 70 years of Policy and Practice*. A Discussion Paper, Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy and the Urban Institute.
- Katz, J. Bruce, Turner Austin Margery (2001) *Who Should Run the Housing Voucher Program? A Reform Proposal*, **Housing Policy Debate**, Vol. 12 No. 2, 239-264, Fannie Mae Foundation, Washington DC.
- Kemeny, Jim (2004) *Home Ownership Against the Welfare State: the Thesis and the Evidence*, Uppsala University, (Plenary Presentation, 2-6 July 2004) **ENHR Conference**, Cambridge University, Cambridge, UK. עותק מהרשת.
- Kemp, A. Peter (2000) *The Role and Design of Income-related Housing Allowances*, **International Social Security Review**, Vol.53, No.3, 43-57, Blackwell Publishers.
- Kemp, Peter (1990) *Income-related Assistance with Housing Costs: a Cross-National Comparison*, **Urban Studies**, Vol.27, No.6, 795-808, Carfax Publishing.
- Krumholz, Norman, (1997) *The Provision of Affordable Housing in Cleveland: Pattern of Organizational and Financial Support*, **Urban Affairs Annul Review** 46, Chp.4, 52-71, Sage Publications, USA.
- Lazar, Ellen (2002) *Helping Section 8 Families Move to Home Ownership*, **Neighbor Works- Bright Ideas**, The Neighborhood Reinvestment Corporation, Washington DC
- Lazere, Ed (2003) *The Successful Revival of DC's Housing Trust Fund*, **D.C. Fiscal Policy Institute** www.dcfpi.org/2-24-03hous.pdf
- Lawther, C. Wendell (2005) *Inclusionary Housing Techniques*, Department of Public Administration, University of Central Florida, The UCF team, USA.
- MacLennan Duncan (1995) *Housing to 2001: Can England Do Better?*, **Housing Policy Debate**, Vol. 6, No. 3, 692. Washington, DC: Fannie Mae Foundation.
- Malpass, Peter, Mullins David (2002) Local Authority Housing Stock Transfer in the UK: From Local Initiative to National Policy, **Housing Studies**, Policy Review, Vol.17, No. 4 673-686, Carfax Publishing.

- Malpezzi, Stephen, Vandell, Kerry (2002) *Does the Low-Income Housing Tax Credit Increased the Supply of Housing?* **Center for Urban Land Economics Research**, School of Business, the University of Wisconsin, Madison, Wisconsin.
- Marcus, Peter (1997), *The Enclave, the Citadel, and the Ghetto*, **Urban Affairs Review**, Vol.33 No.2, 228-264, Sage Publications Inc. USA.
- Marcuse, Peter (1986) *Housing Policy and the Myth of the Benevolent State*, **Critical Perspectives on Housing**, editors: Bratt, Rachel, Hartman Chester, Meyerson Ann, Chp.14, 248-263, Temple University Press, Philadelphia.
- Marsh, Alex, Mullins David (1998) *The Social Exclusion Perspective and Housing Studies: Origins, Application and Limitations*. **Housing Studies**, Vol.13, No.6 749-759, Carfax Publication Ltd.
- Mayor of London (2004) **The London Plan**, *Spatial Development Strategy for Greater London*, Greater London Authority, City Hall, London.
http://www.london.gov.uk/mayor/strategies/sds/london_plan/lon_plan_all.pdf
- McCarty, Maggie (2006) *The Section 8 Housing Voucher Program: Reform Proposals*, **CRS Report for Congress**, RL3320, Congressional Research Service, the Library of Congress, USA
- McCrone, Gavin, Stephens Mark (1995) **Housing Policy in Britain and Europe**, UCL Press, London UK.
- McClue, Kirk (2006), *The Low-Income Housing Tax Credit Program Goes Mainstream and Moves to the Suburbs*, **Housing Policy Debate**, Vol.17 No.3, 419-446, Fannie Mae Foundation, Washington, DC, USA.
- Miceli, J. Thomas, Sazama W. Gerald, Sirmans C. F. (1998) *Managing Externalities in Multi-Unit Housing: Limited Equity Cooperative as Alternatives to Public Housing*, **Journal of Policy Modeling**, Vol. 20 no. 5, 649-668 עותק מהרשת
- Monk, Sarah, Crook Tony, Lister Diane, Roland Lovatt, Aoife ni Luanaigh, Steve Rowley, Whitehead Christine (2006) *Delivering Affordable Housing Through Section 106*, Joseph Rowntree Foundation, University of Cambridge, York, UK
- Monk, Sarah, Crook Tony, Lister Diane, Rowley Steven, Short Christina, Whitehead Christine (2005) *Land and Finance for Affordable Housing*, Housing Corporation & Joseph Rowntree Foundation, York, UK.
<http://www.jfr.org.uk/bookshop/ebooks/1859353061.pdf>
- Murie, Alan (2002) *The Dynamics of A Social Exclusion and Neighbourhood Decline: housing, Welfare Regimes and the Underclass*, lecture 12, Center of Urban and Regional Studies, University of Birmingham UK. עותק מהרשת
- Murie, Alan, Ferrari Ed (2003) *Reforming the Right To Buy in England*, Center for Urban and Regional Studies, School of Public Policy, University of Birmingham, UK. עותק מהרשת
- Musterd, Sako (2002) *Response: Mixed Housing Policy: A European (Dutch) Prespective*, **Housing Studies**, Vol.17, No. 1 139-143, Carfax Publishing.
- Nenno, Mary K, Brophy C. Paul (1982) **Housing and Local Government**, Washington D.C.: International City Management Association.
- ODPM (2005) *Sustainable Communities: Home for All, A Five Year Plan*, Office of the Deputy Prime Minister, Crown Copyright, London, UK.

- Olsen O. Edgar (2001) *Housing Programs for Low-Income households*, **NBER Working Paper Series**, No. 8208, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. <http://www.nber.org/papers/w8208>
- Olsen, O. Edgar (2006) *Fundamental Housing Policy Reform*, University of Virginia
- Ostendorf, Win, Musterd Sako, De Vos Sjoerd (2001) *Social Mix and the Neighbourhood Effect. Policy Ambitions and Empirical Evidence*, **Housing Studies**, Policy Review, Vol.16 No.3 371-380, Carfax Publication Ltd.
- Paradise Achtenberg, Emily (2006) *Federally-Assisted Housing in conflict*, from: Bratt, G. Rachel, Stone E. Michael, Hartman Chester (editors) **A Right to Housing**, Chapter 7, 163-170, Temple University Press, USA.
- Pomeroy, P. Stephen (1995) *A Canadian Perspective on Housing Policy*, **Housing Policy Debate**, Vol. 6, Issue 3, 655-653, Fannie Mae Foundation, Washington DC.
- Priemus, Hugo (2004) *Dutch Housing Allowance: Social Housing at risk*, **International Journal of Urban and Regional research**, Vol. 28 No. 3, 706-712, Blackwell Publishing, USA.
- Priemus, Hugo (2003) *Dutch Housing Associations: Current Development and Debates*, **Housing Studies** Vol. 18 No.3, 327-351 Carfax Publishing, Taylor & Francis Ltd.
- Priemus, Hugo (2001) *A New Housing Policy for the Netherlands (2000-2010): A Mixed Bag*, **Journal of Housing and the Built Environment** No.16, 319-332 Kluwer Academic Publishers, the Netherlands.
- Priemus, Hugo (2000) *Rent Subsidies in the USA and Housing Allowances in the Netherlands: Worlds Apart*, **International Journal of Urban and Regional Research**, Vol. 24 No.3, 700-712, Blackwell Publishers UK, USA.
- Priemus, Hugo, Kemp A. Peter, Varady P. David (2005) *Housing Voucher in the United State, Grate Britain, and the Netherlands: Current Issues and Future Perspectives*, **Housing Policy Debate** Vol. 16 No. 3/4, 575-609, Fannie Mae Foundation, Washington DC.
- Priemus, Hugo, Kemp Peter (2004) *The Present and Future of Income-related Housing Support: Debates in Britain and the Netherlands*, **Housing Studies**, Vol. 19, No.4 653-668, Carfax Publishing, Taylor & Francis Ltd.
- Popkin, J. Susan, Baron F. Larry, Levy K. Diane, Cunningham K. Mary (2000) *The Gautreaux Legacy: What Might Mixed-Income and Dispersal Strategies Mean for the Poorest Public Housing Tenants?* **Housing Policy Debate** Vol. 11 No. 4, 911-942, Fannie Mae Foundation, Washington DC.
- Quigley, M. John (2000) *A Decent Home: Housing Policy in Perspective*, **Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs: 2000**, University of California . עותק מהרשת
- Quigley, M. John, Raphael S. (2004) *Is Housing Unaffordable? Why Isn't it More Affordable?* **Journal of economic perspectives** Vol.18 No.1, 191-214, University of California. <http://repositories.cdlib.org/postprints/428>
- Rengert, M. Kristopher (2006), *Comment on Krik McClure's "The Low-Income Housing Tax Credit Program Goes Mainstream and Moves to the Suburbs"*, **Housing Policy Debate**, Vol.17 No.3, 473-490, Fannie Mae Foundation, Washington, DC, USA.

- Rogozhina, Natalia, Tumanov A., Hegedüs J., Somogyi E., Struyk R. (2004) *Potential effects of mortgage and subsidy programs on Housing Affordability: the Case of Budapest and Moscow*, **US Agency for International Development**, Through Think- Tank Partnership Project. עותק מהרשת
- Rohe, M. William, Bratt G. Rachel (2003) *Failures, Downsizings and Mergers Among Community Development Corporations*, **Housing Policy Debate**, Vol.14 No.1&2, 1-46, Fannie Mae Foundation. עותק מהרשת
- Rohe, M. William, Van Zandt Shannon, McCarthy George (2000a) *The Social Benefits and Costs of Homeownership; A Critical Assessment of the research*, **Working Paper No. 00-01**, Research Institute for Housing America, Washington DC.
- Rohe, M. William, Van Zandt Shannon, McCarthy George (2000b) **The Economic Benefits and Costs of Homeownership; A Critical Assessment of the research**. *Working Paper No. 00-01*, Research Institute for Housing America, Washington DC.
- Rohe, William M., Van Zandt Shannon, McCarthy George (2002) *Home Ownership and Access to Opportunity*, **Housing Studies** Vol. 17, No.1, 55-61 Carfax Publishing, Taylor & Francis Ltd UK, USA.
- Rosenbaum, E. James. (1998) *Editor Introduction, Don't End It, Blend It: Are Mixed-Income Housing Projects Good Social Policy?* **Housing Policy Debate**, Volume 9 No. 4, 699-701, Washington, DC: Fannie Mae Foundation.
- Rosenbaum, E. James, Stroh K. Lisa, Flynn A. Cathy (1998) *Lake Parc Place: A Study of Mixed-Income Housing*, **Housing Policy Debate**, Volume 9 No. 4, 703-741, Washington, DC: Fannie Mae Foundation.
- Sak, Barbara, Poponi Michael (2002) *Housing Statistics in the European Union 2002*, CIRIEC, International Center for Research and Information on Public and Cooperative Economy, University of Liege, Belgium.
- Scanlon, Kathleen, Whitehead Christine (2004) *International Trends In Housing Tenure & Mortgage*, London School of Economics: an article for the Council of Mortgage Lenders CML. עותק מהרשת
- Schill, H. Michael (1997) *Chicago's Mixed Income New Communities Strategy: The Future Face of Public Housing?* from: Willem Van Vliet (editor) **Affordable Housing and Urban Redevelopment in the United States**, Urban Affairs Annual Review 46, Chp.6, 135-157, Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Santiago, M. Anna, Galster C. George (2004) *Moving from Public Housing to Homeownership: Perceived Barriers to Program Participation and Success*, Wayne State University Detroit, MI, USA. עותק מהרשת
- Schwartz, F. Alex (2006) **Housing Policy in the united state**, Routledge, Taylor & Francis, NY.
- Schwartz, Alex, Tajbakhsh, Kian (1997) *Mixed-Income Housing: Unanswered Questions*, *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, Vol.3 No.2, 71-92, HUD office of Policy Development
- Shlay, B. Anne (2006) *Low-income Homeownership: American Dream or Delusion?*, **Urban Studies**, Vol. 43, No.3, 511-531, Routledge, Taylor & Francis Group.

- Shlay, B. Anne (1995) *Housing in the Broader Context in the United States*. **Housing Policy Debate**, Vol. 6 No. 3, 695-720, Fannie Mae Foundation, Washington, DC.
- Skifter Andersen, Hans (2002) *Can Deprived Housing Areas Be Revitalized? Efforts Against Segregation and Neighbourhood Decay in Denmark and Europe*, **Urban Studies** Vol.39, No. 4 767-790, Carfax Publishing.
- Slate, G. M. Willem (1999) *Regime Shifts in Dutch Housing Policy*, **Housing Studies**, Policy Review, Vol. 14 No.4, 547-557, Carfax Publishing, Taylor & Francis Ltd.
- Somerville, Peter (1998) *Explanation of Social Exclusion: Where Does Housing Fit In?* **Housing Studies** Vol. 13, No. 6, 761-780, Carfax Publishing, Taylor & Francis Group.
- Stephens, Mark, Burns Nicola, MacKay Lisa (2003) *The Limits of Housing Reform: British Social Rented Housing in a European Context*, **Urban Studies**, Vol. 40, No.4, 767-789, Carfax Publishing, , Taylor & Francis Ltd UK, USA.
- Stephens, Mark, Burns Nicola, MacKay Lisa (2002) *Social Market or Safety net?: British Social Rented Housing in a European Context*, **Joseph Rowntree Foundation**, The Policy Press, York, UK. סיכום המאמר בגרסה לרשת
- Stegman, A. Micheal (1991) *More Housing, More Fairly: Report of the Twentieth Century Fund Task Force on Affordable Housing*, The Twentieth Century Fund Press, New York.
- Stone E. Michael (2006) *Social Ownership* from: Bratt, G. Rachel, Stone E. Michael, Hartman Chester (editors) **A Right to Housing**, Chapter 11, 240-260, Temple University Press, USA.
- Swack, Michael (2006) *Social Financing* from: Bratt, G. Rachel, Stone E. Michael, Hartman Chester (editors) **A Right to Housing**, Chapter 12, 260-295, Temple University Press, USA.
- Taylor, Marlin (1998) *Combating the Social Exclusion of Housing Estates*, **Housing Studies** Vol. 13, No. 6, 819-832, Carfax Publishing, Taylor & Francis Group.
- Tomann, Horst (1996) *Germany* from: Balchin, N. Paul (editor) **Housing Policy in Europe**, Chp.4, p.51-66 London & New-York: Routledge.
- Tombari, A. Edward (2005) *The Builder's Perspective on Inclusionary Zoning*, **Smart Growth, Smart Choice Series**, National Association of Home Builders, USA
- Turner, A. Margery (2003) *Strengths and Weaknesses of the Housing Voucher Program*, Urban Institute, <http://www.urban.org>
- Vale J. Lawrence (2002) *Commonwealth: Public Housing and Private Opportunities*, **Reclaiming Public Housing**, Chp.4, 279-362. Harvard University Press, Cambridge MA & London, UK
- Vale, J. Lawrence (2000) **From the Puritans to the Projects: Public Housing and Public Neighbors**, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London UK
- Vale J. Lawrence (1997) *The Revitalization's of Boston's Commonwealth Public Housing Development*, **Urban Review** 46, Affordable Housing and Urban redevelopment in the United States, Van Vliet, Willem (editor) Chp. 5, 100-134,Sage Publications, USA

- Van Kempen, Ronald & Primus, Hugo (2002) *Revolution in Social Housing in the Netherlands: Possible effects of New Housing Policies*, **Urban Studies**, Vol.39, no.2, 237-253 Carfax Publishing, Taylor & Francis Ltd UK, USA.
- Van Vliet, Willem (editor) (1990) **International Handbook of Housing Policies and Practices**, Westport CT: Greenwood Publishing Group, Inc.
- Van Vliet, Willem (editor) (1997) *Affordable Housing and Urban Redevelopment in the United States*, **Urban Affairs Annual Reviews 46** Sage Publications, Thousand Oaks, California.
- Varady, David (2006), *Comment on Krik McClure's "The Low-Income Housing Tax Credit Program Goes Mainstream and Moves to the Suburbs"*, **Housing Policy Debate**, Vol.17 No.3, 461-472, Fannie Mae Foundation, Washington, DC, USA.
- Von Hoffman, Alexander, Belsky S. Erik, Lee Kwan (2006) *The Impact of Housing on Community: A Review of Scholarly Theories and Empirical Research*, W06-1, Joint Center for Housing Studies, Harvard University
- Uitermark, Justus (2003) *'Social Mixing' and Management of Disadvantaged Neighbourhoods: the Dutch Policy of Urban Restructuring Revisited*, **Urban Studies**, Vol. 40 No.3 531-549, Carfax Publishing, Taylor & Francis Ltd.
- Wexler, J. Harry (2001) *HOPE VI: Market Means/ Public Ends - Strategies and Midterm Lessons of Hud's Urban Revitalization Demonstration Program*, **Journal of Affordable Housing**, Vol. 10, No. 3, 195- 234. עותק מהרשת
- White, Andrew, Saegert Susan (1997) *Return From Abandonment: The Tenant Interim Lease Program and the Development of Low-Income Cooperatives in New York City's Most Negligent Neighborhoods*, **Affordable Housing and Urban Redevelopment in the United States**, **Urban Affairs Annual Reviews 46**, Van-Vliet William (editor) Chp.7, 158-18, Sage Publications, USA.
- Whitehead, Christine M. E. (2002) *Response: Housing Tenure and Opportunity*, **Housing Studies** Vol. 17, No.1, 63-68, Carfax Publishing, Taylor & Francis Ltd, UK, USA.
- Whitehead, Christine M.E (1991) *From Need to Affordability: An Analysis of U.K. Housing Objectives*, **Urban Studies** Vol. 28 no. 6, 871-88, Carfax Publishing.
- Wiener, Robert (2006) *Privatizing Rural Rental Housing* from: Bratt, G. Rachel, Stone E. Michael, Hartman Chester (editors) **A Right to Housing**, 171-176, Temple University Press, USA.
- Wilson, Wendy, Anseau Julien (2006) *Affordable Housing in England*, Research Paper 06/41, Library Research Papers, **House of Common's Library**, London, UK
- Wilson, Wendy (1999) *The Right to Buy*, **Research Paper 99/36**, Social Policy Section, **House of Common's Library**, London, UK. מאמר מהרשת
- Wood, Gavin, Watson Richard, Flatau (2006) *Low Income Housing Tax Credit Programme Impacts on Housing Affordability in Australia: Microsimulation Model Estimates*, **Housing Studies**, Vol. 21, No.3, 361-380, Carfax Publishing, Taylor & Francis Ltd, UK, USA.

אתרי אינטרנט

www.moch.gov.il/moch אתר משרד הבנוי והשיכון
www.cbs.gov.il/reader אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס)
www.nihulmekomi.co.il ניהול מקומי- מגזין הניהול ברשויות המקומיות (26.2.2006)
HUD: Housing & Urban Development ,(17/10/03) www.hud.gov
LISC: Local Initiatives Support Corporation (30/3/04) www.liscnet.org
Policy Link (April, 2006) www.policylink.org/EDTK/IZ/default.html
Lincoln Institute of Land Policy, USA www.lincolninst.edu
The Brooking Institute, USA www.brookings.edu

Table of Contents

Abstract	xi
Part One: Introduction to Affordable Housing	1
An Introduction	3
Chapter 1 - Affordable Housing: Key Terms.....	5
1.1 What is housing?	5
1.2 What is decent housing?	6
1.3 What is affordable housing?	7
1.4 The responsibility of the state to provide affordable housing.....	9
1.4.1 The welfare state, the Universal and Selective views	10
1.4.2 Housing and the welfare state	11
1.4.3 Eligibility for Public Housing assistance	12
1.4.4 The right to housing	12
1.4.5 The government's involvement in providing housing	13
Chapter 2 - Affordable Housing: Key Issues	15
2.1 Housing and society	15
2.1.1 Exclusion and Inclusion	15
2.1.1.1 Exclusion	15
2.1.1.2 Housing and exclusion: spatial exclusion	16
2.1.1.3 Inclusion	20
2.1.2 Tools For Inclusion Through Housing: A. Mobility and Opportunity ...	22
2.1.2.1 Mobility	22
2.1.2.2 Opportunity	23
2.1.3 Tools For Inclusion Through Housing: B. Mixed-income and Social- mix	25
2.1.3.1 Policy for integration: Social-mix and Income mix	26
2.2 Ownership versus Rental: housing tenure for low income	33
2.2.1 Forms of housing tenure	33
2.2.2 The public perception; ownership in Europe and the USA	36
2.2.3 For and against low income Homeownership	37
2.2.3.1 The case for low income homeownership	37
2.2.3.2 The case against low income homeownership	41
2.2.3.3 Conclusion	45
Part Two: Public Provision of Affordable Housing: Review of International Experience	47
Chapter 3: Public Assistance to the Supply Side	49
3.1 Public/ social housing	49
3.1.1 Public/ social housing managed by the authorities, state or local	50
3.1.1.1 USA	51
3.1.1.2 UK	57
3.1.1.3 The Netherlands	63
3.1.2 Housing managed by non-profit organizations	65
3.1.2.1 UK: Housing Associations	66
3.1.2.2 The Netherlands: Housing Associations	68

3.1.2.3 USA: CDC's, Community Development Corporation	73
3.1.2.4 Other models of housing associations from Europe.....	75
3.1.3 Public/ social housing: comparison and summary	76
3.2 Subsidization of privately built affordable housing	80
3.2.1 Direct subsidy – investors loans	81
3.2.1.1 West Germany	81
3.2.1.2 USA	82
3.2.1.3 UK	86
3.2.2 Indirect subsidies for private investment in affordable housing	86
3.2.2.1 USA	87
3.2.3 Publicly-funded Subsidies for private investors: Comparison and Summary	99
Chapter 4: Public Assistance to the Demand Side	103
4.1 Housing allowance/ benefits: public rental subsidy.....	103
4.1.1 USA	104
4.1.2 UK	114
4.1.3 The Netherlands	117
4.1.4 Housing rental benefits: summary and evaluation	120
4.2 Public subsidy for homeownership	126
4.2.1 USA	126
4.2.2 UK	137
4.2.3 The Netherlands.....	143
4.2.4 Public subsidy for low income homeownership: Summary and evaluation.....	145
4.3 Innovative mechanisms:	
Intermediate tenure assistance, from ownership to rental.....	149
4.3.1 "Bundle of Rights"- Intermediate Tenure from Ownership to Rental	149
4.3.1.1 The Netherlands	150
4.3.1.2 USA and Other Countries	152
4.3.1.3 Summary.....	153
4.3.2 Community Land Trust	154
4.3.2.1 USA	154
4.3.2.2 The Netherlands	155
4.3.2.3 Summary	155
4.3.3 Low Equity Housing Cooperative: Cooperative +.....	156
Chapter 5: Regulatory Mechanisms for Affordable Housing Provision	161
5.1 Affordable housing financial regulation.....	161
5.1.1 Regulated free market: mortgage and debt market directed to meet low income household needs	161
5.1.2 Housing trust fund	168
5.1.3 Tax increment financing (bonds).....	170
5.2 Planning regulation for affordable housing provision	170
5.2.1 "Inclusionary Housing": obligating or encouraging, developers to provide affordable housing	171
5.2.1.1 USA	172
5.2.1.2 UK	176
5.2.1.3 Summary and Comparison between the US and UK.....	180
Part Two: Summary	183

Part Three: Israeli Experts' Stands on Affordable Housing	189
Chapter 6: Background: Israeli Housing Policy	191
6.1 The right to housing	191
6.2 Main characteristics of the Israeli housing Policy	192
6.2.1 Deep government involvement	192
6.2.2 Focus on immigration absorption	193
6.2.3 Dispersing and populating the frontier	195
6.2.4 Supporting homeownership	196
6.2.5 The absence of commercial rental practice in Israel	197
6.2.6 Public policy and inequality in Israel	198
6.2.7 Housing Cost	200
6.3 Public assistance for those eligible.....	201
6.3.1 Assistance tracks	205
6.4 Public housing in Israel	209
Chapter 7: Experts Views on Affordable Housing	213
7.1 Experts views on fundamental issues.....	214
7.1.1 Is government involvement needed?	214
7.1.2 Defining eligibility and recommended levels of assistance	215
7.1.3 Rental or ownership: what is best for low income households	217
7.1.4 Should public support concentrate on supply-side or demand-side	218
7.1.5 Should the state intervene in neighbourhood and location preferences?	220
7.1.6 Who should take part in providing affordable housing, and why?	221
7.1.6.1 The role of the government vs. the private sector	221
7.1.6.2 The role 'the third Sector': non-for-profit organizations.....	222
7.1.6.3 The role of the local authority	223
7.1.6.4 The role of the regional authorities	224
7.1.6.4 The role of the 'housing agencies'	225
7.1.6.5 The role of the Israel Lands Administration (ILA)	225
7.1.7 Is public housing necessary in Israel?	226
7.1.7.1 Selling public housing apartments to tenants	227
7.2 Experts responses to innovative mechanisms for affordable housing provision	228
7.2.1 Private developers assistance for the provision of low rental, through tax credits (LIHTC)	230
7.2.1.1 The program and its assimilation in Israel	230
7.2.1.2 Summary	236
7.2.2 'Inclusionary housing': provision of low rental units through regulation.....	237
7.2.2.1 Those in favor	238
7.2.2.2 Those that oppose	240
7.2.2.3 The Feasibility for implementation	240
7.2.2.3 Summary	241
7.2.3 Intermediate tenures: between rental to homeownership.....	244
7.2.3.1 Those in favor	245
7.2.3.2 Those that oppose	246
7.2.2.3 Summary.....	251
7.2.2.4 Recommendations for additional plans	253
7.3 Concluding: experts views on affordable housing	255

Part Four: Conclusions and Recommendations	259
Chapter 8: Insights, Conclusions and Recommendations	261
8.1 Fundamental issues about affordable housing provision	262
8.1.1 Governmental housing policy design	262
8.1.2 The right to housing for every citizen.....	262
8.1.3 Eligibility for Public assistance to housing.....	263
8.1.4 Housing as a tool out of poverty	264
8.1.5 New vs. old stock for affordable housing	266
8.2 Instruments to assist affordable housing provision.....	266
8.2.1 Public housing	267
8.2.1.1 Renewal of public housing developments.....	269
8.2.1.2 Selling public housing apartments to tenants.....	270
8.2.2 Homeownership for Low-Income Households	272
8.2.3 Public-Private Partnerships for affordable rental housing	276
8.2.3.1 Subsidized loans to support developers	277
8.2.3.2 Tax credit incentives to developers	278
8.2.3.3 Incentive or obligation as the base for regulatory process ('Inclusionary Housing')	281
8.2.3.4 Aff. Housing provision through Public-Individual Partnership ..	284
8.2.3.5 Summary: Public –Private Partnership for Aff. Housing provision	284
8.2.4 Public assistance through housing-allowances	286
8.2.5 Innovative mechanisms: intermediate tenure between rental to homeownership and others	288
8.3 The Partners to facilitate affordable housing policy, and their role.....	289
8.3.1 The role of the government	289
8.3.2 The role of the private sector	290
8.3.3 The role of local authorities.....	292
8.3.4 The role of civil sector and housing associations	293
8.3.5 The role of Israel Lands Administration (ILA)	295
8.4 Further research.....	296
References	299

List of Tables

Table 2.1	Changes in Housing Tenures, (%), in the General Housing Stock: Change over Time.....	35
Table 2.2	Comparison of Selected Attributes For and Against Home Ownership.....	44
Table 3.1	Comparison of the Characteristic of Social Housing.....	77
Table 3.2	The Changing Role of the Government and Housing Associations in Providing Affordable Housing.....	79
Table 3.4	Budget Computation for Stage I of a Housing Project in Saint-Louis.....	94
Table 3.5	Changes in the LIHTC Program over 20 Years.....	96
Table 3.6	LIHTC-Participants in the Plan and Their Positions.....	98
Table 3.7	Plans for Subsidizing the Private Sector to Deliver Affordable Housing.....	100
Table 4.1	Financing Instruments in the Social Rental Sector (Netherlands)...	119
Table 4.2	Comparison of Rental Housing Benefits in the USA, Great Britain and the Netherlands	123
Table 4.3	Housing Tenure, UK.....	138
Table 4.4	Comparison of Home Owner Housing Allowances in the USA, UK, Netherlands.....	148
Table 4.5	Innovative Tenures and Property rights Transfer in Dutch Associations.....	151
Table 5.1	Hypothetical Demonstration of the Relationship between S106 and Social Housing Grants.....	179
Table 5.2	'Inclusionary Housing' in Great Britain and the USA, at the Beginning of the Millennium.....	181
Table 6.1	Household Expenditure Components (%) by Quintile per Standardized Income Per Capita.....	200
Table 7.1	Pros & Cons of Homeownership Subsidies to Low Income Households.....	218
Table 7.2	Summary of the 5 Criteria for Critiquing the Schemes	225
Table 7.3	Summary As to the Potential Implementation of the Tax-Credit Scheme in Israel	235
Table 7.4	Views on an 'Inclusionary Housing' Scheme and Possible Implementation of the Scheme in Israel.....	224
Table 7.5	Views on the 'Shared Ownership' Schemes and Possible Implantation of the Schemes in Israel.....	250
Table 8.1	Comparison of the Characteristics of Public/Social Housing.....	268

List of Figures

Figure 1.1	Hayman's home, Kiryat-Bialick (1934).....	1
Figure 3.1	Children at play, Public Housing, Boston (1951).....	47
Figure 3.2	Social Housing Units that Transfer to the Free Market due to 'Right to Buy' sales, 1983-2003.....	62
Figure 3.3	Public/Social Rental Housing - International Data (%).....	78
Figures 5.1, 5.2	K Lofts – Mixed income Project, San Diago, USA	159
Figure 5.3	Completion of all Affordable Housing and Affordable Housing Constructed Pursuant to S106 in the UK.....	177
Figure 5.4	Mapping the Range of Arrangements to Facilitate Affordable Housing	184
Figure 6.1	Kiryat –Yo'vel, Jerusalem	189
Figure 6.2	Utilization of Governmental Housing Loans, by Eligibility...	202
Figure 6.3	Tenants Utilizing Rent Supplement 'Housing Allowances'....	204
Figure 8.1	Public Housing (Unknown source).....	259

Abstract

In an era when a growing segment of the population is unable to afford housing, the need for public assistance to secure affordable and decent housing has become a necessity. This research focuses on the concept of affordable housing and affordable housing policy - a policy ensuring decent housing for all citizens within their means, with enough funds remaining for household necessities.

Housing has been on the agenda of the Israeli Government from its first days. Initially, housing policy concentrated primarily on the influx of new immigrants. Beginning from the 1970s, housing policies evolved to include additional groups in need. The significant social and economic changes that have taken place in Israeli society such as rapid population growth and a growing economic gap between various groups within the population mandate revisiting and revising the policies around low-income housing.

The objective for this research was to examine the low income housing policies and experience of several developed, western countries in order to submit to planners and decision makers updated and analyzed data that will guide them through the thicket of local issues that need to be understood in putting in place effective policies to ensure low income housing. The follows procedure was applied:

- Clarify and discuss key terms and ideas such as 'decent housing', 'affordable housing', and the 'eligible' groups including the advantages and disadvantages of home ownership for low-income households. To further understand social issues related to affordable housing, such as exclusion and inclusion, and related terms, such as mobility and mixed-income housing.
- Comprehensive review of relevant literature mainly from the United States, the Netherlands and the United Kingdom: a. to map the main methodologies, looking to both innovative and well-established programs for providing affordable housing.; b. to evaluate the programs and their implementation according to five criteria: ensuring **housing for low income groups**, those poorest in resources; **securing tenure stability**; expanding **social opportunities** through housing availability as part of the effort to combat poverty; assessing **the cost** to the public and the **likelihood that program will be implemented**.

- From **Israel's housing policy**: a. a concise literature review about Israel's policy; b. Conducting a dozen interviews with Israeli experts from various disciplines associated with the Israeli housing market: their views on key issues, on traditional and innovative programs. We analyzed their answers against the five criteria we offered.
- **Conclusions, insights and recommendations** relevant to Israel, based on the three central parts of this thesis.

The overall conclusion of the research is that **Israel needs an *affordable housing policy that will ensure decent housing for all households***; one that takes into account household income and the overall household status. The policy should be directed towards securing **sufficient affordable housing stock** wherever needed, and ensuring that those eligible will receive **housing support**. A housing policy is required that arises from a clear vision and social concept and that includes long-term planning to address society's changing needs. Other main conclusions include:

- The government has had and continues to play a critical role in providing affordable housing - all of the experts agreed that action by the central government is needed in the housing market, especially to ensure affordable housing. Only the central government has the tools needed to implement such policy: legislation, empowerment and devolution, erecting financing, regularization and enforcement.
- Eligibility - As accepted in other Western countries, eligibility for public support should be based on the household's financial need. The government may choose to allocate public resources according to additional criteria; however, we recommend that the government direct its housing assistance funds, which have become increasingly scarce in the last few years, **to citizens in need**.
- Housing units: old vs. new - Providing affordable housing does not necessarily mean building new units; existing apartments tend to be cheaper and may also be suitable. We recommend using existing units as affordable housing by committing to long-term contracts with apartment owners, as long as the apartments are in good condition and comply with the required standards.
- Public Housing - Israel is in need of additional public housing units and will need more renovated units in the future, both for those who permanently are unable to afford housing, and for those who are in temporary distress but will eventually

recover financially. Israel has fewer units available when compared to most Western countries. Our recommendation is to expand the stock.

- Housing allowances (Benefits) - Over the past few years, housing allowances in Israel have been dramatically reduced and eligibility terms made more severe. We recommend restoring a system of **housing allowances that are earmarked to cover the cost of housing** and not to replace it by a general welfare income supplementary support. There is a need to readapt the system to ensure that it will provide long-term stability. We recommend adopting the idea of "neutral tenure allowance", wherein the allowance includes housing expenses toward **homeownership** as well as rental costs.
- Public-private partnerships for providing affordable housing - While not yet popular in Israel, this is a well-established solution in Western countries. We recommend promoting the construction of affordable housing in high-demand areas by providing **planning regulatory incentives** to developers, and in other areas of the country by providing **tax incentives** to entrepreneurs who build affordable housing. We recommend maintaining affordability status for apartments built by public-private partnerships. One method would be to adopt the British model of permanently transferring new affordable housing units to not-for-profit organizations, which could be under the auspices of existing government agencies that would need to be restructured.
- Mixed-income housing - In all countries reviewed, policy makers concluded that spatial isolation of the very poor perpetuates their poverty and exclusion. Mixed income housing offers an opportunity to **break the poverty cycle** and improve social opportunities, especially for the youth. We urge that policy makers explore the best ways for integrating low-income populations with residents with higher incomes.
- Transfer of power from the central government - We recommend transfer of jurisdiction to local government authorities, mainly at the regional level. This will provide a regional perspective regarding the needs and distribution of the burden. We also suggest facilitating and encouraging provision of affordable housing by local authorities that have proven responsible.

- Examine innovative policies for providing affordable housing - Various innovative models of **intermediate tenures between ownership and rental** are found in the literature. These concepts allow the tenant to enjoy some of the advantages of ownership (mainly settling down and stable tenure) without the risks involved. Although our experts rejected the idea of intermediate tenures, their affirmative support in homeownership requires investigating new ideas and especially those aimed toward full ownership.

The idea of **Community Land Trust** enables separating the ownership structure - where the individual apartments will be owned by the tenants, while the land is communally managed by a trust. The **Limited Equity Cooperative** model may be appropriate for kibbutzim as well as a way to strengthen public housing tenants.

- Further research - It is important to continue studying issues relating to affordable housing. When implementing the recommended policies it is particularly important to follow-up with evaluations that assess affordable housing among additional socioeconomic groups, including the Israeli-Arab population and the elderly.

**Affordable Housing:
Analyzing the Experience in Selected Countries
and Lessons for Israel**

Research Thesis

**Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the
Degree of Master of Science in
Urban and Regional Planning**

Tamar Lanir-Shatsberg

Submitted to the Senate of the
Technion – Israel Institute of Technology
Tishri 5768 Haifa October 2008

The research thesis was done under the supervision of Prof. Naomi Carmon in the Division of Urban and Regional Planning in the Faculty of Architecture and Town Planning.

The Generous Financial Help of the Technion is Gratefully Acknowledged.