

העמך קודש
צדק חברתי!

ספיבק/יונה
ועדת מומחים למען צדק חברתי

צוות דיור, תחבורה, קרקע ותכנון:
מדיניות מרחבית לצדק חברתי

דו"ח הביניים



ספטמבר, 2011

תוכן העניינים

3	רשימת חברי וחברות הצוות
4	עיקרי המלצות – בקליפת אגוז
7	עיקרי ההמלצות - בפירוט
15	מבוא
19	פרק 1 – דיור
31	פרק 2 – תחבורה
38	פרק 3 – קרקע
43	פרק 4 – תכנון
48	נספח – כלי מדיניות בתחום הדיור

רשימת חברי וחברות הצוות

יו"ר הצוות – ד"ר אמילי סילברמן

צוות תכלול – אדר' נוף ענאיה בנא, עו"ד גיל גן-מור, גב' איריס האן, יעל גרינברג – רכזת הצוות

קבוצת דיור – בראשות פרופ' נטע זיו ועו"ד גיל גן-מור. חברות/י הקבוצה: אדר' נוף ענאיה בנא, עו"ד מיכל ביטרמן, עו"ד אורה בלום, ד"ר ישי בלנק, ד"ר דני בן שחר, ד"ר גילת בן שיטרית, גב' רות ויינשנק-ונו, עו"ד עלי חיידר, ד"ר אפרת טולקובסקי, פרופ' נעמי כרמון, עו"ד נדיה מוגילבסקי, אדר' נוף נעמה מישר, ד"ר טלי מרגלית, ד"ר אמילי סילברמן, מר אמנון פורטוגלי, עו"ד שרון פרימור, ד"ר ארז צפדיה, מר מיכאל רועה.

קבוצת תחבורה – בראשות גב' בקי שלייסלברג וגב' חני כהן-כספי. חברות/י הקבוצה: ד"ר ישי בלנק, מר לוטס גיא, מר יואב לרמן, פרופ' דוד מהלל, גב' אלבה מרינה, מר יוסי סעידוב, ד"ר אדר' יודן רופא, מר מוסי רז, מהנדסת דינה רשף, מר נחמן שלף. ייעוץ: פרופ' יורם שיפטן.

קבוצת קרקע – בראשות פרופ' אורן יפתחאל וד"ר סנדי קדר. חברות/י הקבוצה: ד"ר ת'אבת אבו-ראס, אדר' ענאיה בנא, עו"ד גלעד ברנע, ד"ר רות חננאל, ד"ר אביטל מרגלית, מר אמנון פורטוגלי.

קבוצת תכנון - בראשות ד"ר אדר' יודן רופא וד"ר נורית אלפסי. חברות/י הקבוצה: ד"ר מרב אהרון, גב' מיכל ביטרמן, אדר' ליאת בריקס-אתגר, אדר' שמואל גרואג, אדר' דרור גרשון, אדר' יעל דורי, ד"ר דליה דרומי, גב' איריס האן, גב' תמר זנדברג, אדר' יובל יסקי, גב' חנה מורן, אדר' גבריאלה נוסבאום, אדר' עירית סולסי, פרופ' טובי פנסטר, אדר' שלמה שאול, פרופ' אדר' הלל שוקן.

עיקרי המלצות – בקליפת אגוז

מדיניות מרחבית וסביבתית לצדק חברתי: דיור, תחבורה, קרקע ותכנון

כללי – שינוי תפישה:

- **לא מספיק "להגדיל את היצע"** – עיצוב המרחב הוא אחד הגורמים המרכזיים ביותר לצמצום או הגדלת פערים חברתיים לאורך זמן, לשוויון ולנגישות. תכנון מרחבי המתעלם מאורחות החיים והצרכים של התושבים ומשאפה לשוויון סופו שיגרום לנזקים חברתיים חמורים. כיום, במקרים רבים משאבי הקרקע והכסף הציבורי מושקעים בצורה לא אחראית ולא נכונה ועלולים להגביר את הקיטוב המרחבי. כך שבמרחב, לא די לדבר על גודל תקציבי הפיתוח אלא גם על האופן בו הם יושקעו ועל החלוקה של משאבי הקרקע. אחד השינויים המרכזיים הוא להשקיע את עיקר המאמץ בחיזוק ובחידוש הערים הקיימות ועיבוין, גם במרכז וגם בפריפריה, תוך מתן פתרונות שונים לאוכלוסיות מגוונות, במקום השקעה בהקמת עוד ועוד שכונות וישובים הומוגניים בשטחים פתוחים, שפוגעים ומחלישים את השאר, דורשים עוד ועוד השקעות בתשתיות חדשות, וגורמים לפגיעה סביבתית.
- **השוק לא "עושה את שלו"** – המחשבה שכוחות השוק יכולים, עם מעט דחיפה מצד הממשלה, לממש את הזכות לדיור ולנגישות לא הוכיחה את עצמה, בלשון המעטה. ההיפך הוא הנכון. כוחות השוק בלבד אינם עונים על צרכי הדיור, מובילים לבזבוז משאבים, למרחב מקוטב ומעמיקים את הזנחת המעמד הבינוני-נמוך ואת הפריפריה החברתית והגיאוגרפית. המשך הפרטת הקרקעות למרבה במחיר, הרפורמה המקודמת בחוק התכנון והבניה והליכי תכנון מהירים דוגמת חוק ועדות הדיור הלאומיות (וד"לים) יחריפו את הבעיה ולא יפתרו אותה. כדי להשיג צדק חברתי בתחומי המרחב חייבת להיות מעורבות של השלטון המרכזי, השלטון המקומי, בשיתוף פעולה עם החברה האזרחית והמגזר הפרטי, וכן מחויבות הבאה לידי ביטוי בחקיקה. מעורבות השלטון צריכה להתבטא בהכוונה, קביעת מדיניות חברתית, יוזמה, רגולציה, פיקוח ואכיפה ולא רק בתקצוב ובהפרטה.
- **ההעדפות משתנות אך נותרות ללא מענה** – השיח שעולה מן המחאה, ובעיקר מן המעמד הבינוני והצעירים, מסמן על שינוי אפשרי בהעדפות ובשאיפות. המוחים הללו מדגישים את העדפותיהם למגורים בעיר, ליד אנשים שונים מהם, בעלות דיור סבירה, בקרבה למוסדות חינוך ולמקומות תעסוקה ובילוי, ומבלי לבזבז זמן יקר בנסיעות ארוכות. זהו רצון לאיכות חיים עירונית: חירות תנועה, נגישות להזדמנויות, פתיחות לאחר ולשונה. היצע הדיור מחוץ לכמה ערים מרכזיות אינו עונה על פי רוב על השינוי בהעדפה. ייתכן ובדומה למקומות אחרים בעולם המפותח, עולה כאן ביקוש לסוג חדש של סביבת מגורים, שטרם קיבל מענה ראוי מטעם רשויות התכנון והדיור. לא די בחיבור לרכבת כדי להפוך ישובים שוממים או מוזנחים לאלטרנטיבה עירונית חדשה.
- **קבלת החלטות צריכה להיות דמוקרטית ומבוזרת יותר** – יש לקבל החלטות מרחביות לאחר שקילת ההשלכות החברתיות שלהן (לצד הכלכליות והסביבתיות), ובמוסדות שיש בהם ייצוג הולם לכל חלקי החברה. יש צורך לתת לרשויות המקומיות סמכויות, כלים ותקציבים כדי להיות מעורבים יותר בדיור ובתחבורה. תיקונים משמעותיים של תחומי השיפוט בישראל, דרושים כדי ליצור הוגנות במקורות המימון של השלטון המקומי, ולהגדיל הכנסות של רשויות דלות במשאבים. הביזור יגביר את

הדמוקרטיה ואת השתתפות הציבור בהליכי תכנון המרחב. ביזור סמכויות עדיין יחייב את מעורבות משרדי הממשלה הרלוונטיים בתכנון חוצה רשויות ובפיקוח, אשר יבטיח כי ברשויות המקומיות אין אפליה או אי סדרים.

- **אין פתרון אחד לכל דבר** – כל אחד זקוק לדיור ונגישות לתעסוקה ולשירותים, אך הדרכים להספקת הזכויות הבסיסיות הללו שונות ממקום למקום ומקבוצת אוכלוסיה אחת לרעותה. לכן יש צורך בביזור סמכויות וגיוון הכלים. לא ניתן לפתור כל דבר באמצעות פתרונות אחידים, שמונחתים מלמעלה למטה באופן ריכוזי. האוכלוסייה הערבית, למשל, משוועת להשקעה בתשתיות בישובים הקיימים, לשינוי והתאמה של שיטות השיווק של קרקעות מדינה בישובים, ולפתיחת מגוון רחב של פתרונות למגורים בתוך ומחוץ לישובים הקיימים, ולפתרונות נוספים.
- **משאבי המרחב והטבע הם של כלל הציבור** – תהליכי הפרטה שהתחולל בישראל בעשורים האחרונים העבירו בצורה מפלה, בלתי מבוקרת ובלתי שקופה משאבים נרחבים מכלל הציבור לקבוצות קטנות וליחידים. משאבים אלו צריכים לשמש מקור משמעותי לקידום צדק חברתי ומרחבי, וניתן לעשות זאת אם יוקצו וינהלו באחריות ובשקיפות ציבורית. יש לדרוש תמורה נאותה עבור השימוש במשאבי המרחב והטבע שלנו או להשתמש בהם ישירות לטובת צרכי הציבור, וכמובן לשמור על האינטרס הציבורי במתן זכויות שימוש בהם. הכנסות ממשאבים אלו יש להפנות לציבור לפי עקרונות של שוויון וצדק חלוקתי.

נושאי:

- **דיור:** עיגון הזכות לדיור כחלק מחוק יסוד: זכויות חברתיות. הזכות לדיור בחוק יסוד כזה תנוסח באופן הבא או באופן דומה לו: "לכל אדם זכות לדיור נאות ובר השגה, בסביבה בה נגישות לשירותים ולתשתיות, לכל אדם זכות לחזקת מגורים מוגנת. אין לפנות אדם מביתו או להרוס את ביתו באופן שרירותי. לכל אדם זכות לבחור את מקום מגוריו ללא הפליה. לכל אדם זכות לשוויון בנגישות לדיור"; שימוש במגוון כלים להבטחת הזכות לדיור בר השגה, בבעלות ובשכירות, הן בצד ההיצע והן בצד הביקוש, לרבות שמירה והגדלת מאגר של דיור מוזל למכירה ולהשכרה, ובכלל זה דיור ציבורי. שינויים מהותיים באופן שבו מסייעת המדינה לזכאים ברכישת ושכירת דירה ובתקציב לכך; אימוץ חוק דיור מכיל, שיבטיח תמהיל חברתי באמצעות כלים שונים, גם באזורי ביקוש וגם בפריפריה; עיגון בחוק של איסור ההפליה בדיור וביטול חוק ועדות הקבלה; תוכנית לאומית להתחדשות עירונית בכלל ובפרט בערי פריפריה ובישובי האוכלוסייה הערבית; בחינה מחדש של הליכי הפרטה בתחום הדיור וביזור סמכויות לרשויות המקומיות; והסדרה בחקיקה של תנאי השכירות.
- **תחבורה:** מהשקעה בניידות להשקעה בנגישות, לרבות בחינת שיקולי נגישות בתחבורה ציבורית בקביעת אזורי מגורים, תעסוקה ומסחר; שינוי סדרי העדיפויות והשקעה בעידוד תחבורה ציבורית, הליכה ברגל ונסיעה באופניים; פיתוח מואץ של התחבורה הציבורית הפנים עירונית והמטרופולינית; הקמת איגודי ערים לתחבורה.
- **קרקע:** עצירת הפרטת הקרקעות במתכונתה הנוכחית; הקצאת קרקעות לפי צרכי הפיתוח של הערים והישובים בהם מתגוררת האוכלוסייה הערבית; חלוקה חדשה וצודקת של שטחי שיפוט תוך הנהגת ניהול משותף של אזורי תעשייה ומסחר למועצות האזוריות ולרשויות המקומיות השכנות; הסרת ההתנגדות להכרה ובנייה בכפרים בדוים הקיימים בנגב, תוך הסדרה תכנונית הולמת; שינוי תנאי המכרזים ומזעור

הספקולציה בקרקעות ציבוריות; שינוי הרכב מועצת מקרקעי ישראל כך שתכלול נציגי ציבור מקבוצות מגוונות; בחינה מחדש של צרכי הקרקע של מערכת הביטחון, בעיקר באזורי הפיתוח; העברת תגמולים הוגנים לציבור עבור ניהול פרטי של משאבי הטבע ושמירתם ככול האפשר כרכוש הציבור.

- **תכנון:** תפנית בתפישה: מהתמקדות בפיזור אוכלוסיה ופרבור, המוביל לנגיסה בשטחים הפתוחים והרס הנוף הפתוח והטבע להשקעה ביישובים ושכונות והתמקדות בבניית קהילות. נדרש שדרוג היישובים הקיימים באמצעות ניצול מקסימאלי של המרחב הבנוי הקיים ושילוב של מגורים עם מסחר, תעסוקה ופנאי סביב נגישות ברגל ובתחבורה ציבורית באמצעות השקעות ציבוריות מקדימות. ביטול חוק ועדות הדיור הלאומיות (הוד"לים); השקעה בחיזוק מערכת התכנון בתקנים והכשרות; מתן מסלול מהיר לתוכניות מגורים בתוך ערים הכוללות רכיב משמעותי של דיור בר השגה, ולתוכניות מגורים ביישובי האוכלוסייה הערבית. יש להשתית את התכנון המרחבי על עקרונות וכללים פומביים הניתנים לדיון ולבקרה ציבוריים, לצקת תוכן ממשי במעורבות הציבור בהליכי התכנון, לעגן בחקיקה מנגנונים ליידוע בהיר ונגיש על תוכניות ולאפשר מעורבות תושבים וקהילות בתכנון הנוגע לשכונותיהם ועריהם, לשאוף לייצוג הולם במוסדות התכנון. יש לעצור קידום הרפורמה בחוק התכנון והבניה עד להטמעת כל ההמלצות לשינוי בהצעת החוק.

עיקרי ההמלצות - בפירוט

המלצות בתחום הדיור

כללי

- **עיגון הזכות לדיור נאות כחלק מחוק יסוד: זכויות חברתיות.** הזכות לדיור נאות בחוק יסוד כזה תנוסח באופן הבא או באופן דומה לו: "לכל אדם זכות לדיור נאות ובר השגה, בסביבה בה נגישות לשירותים ולתשתיות, לכל אדם זכות לחזקת מגורים מוגנת. אין לפנות אדם מביתו או להרוס את ביתו באופן שרירותי. לכל אדם זכות לבחור את מקום מגוריו ללא הפליה. לכל אדם זכות לשוויון בנגישות לדיור".
- **חיוב אמידת צרכי דיור** אחת לכמה שנים ברשויות מקומיות ו/או ברמת המחוז.
- לעגן בחקיקה את **איסור האפליה בדיור**, גם על ידי תאגידי קבלן וגם על ידי יחידים, כדי שכל אדם תהא הזדמנות שווה למצוא דירה מבלי אפליה בשל השתייכותו הלאומית, דתו, ארץ מוצאו, מצבו המשפחתי, נטייתו המינית, היות בעל מוגבלות וכיוצ"ב.

התערבות בצד ההיצע:

- על המדינה **לשקם ולחדש את מאגר הדיור הציבורי**, על ידי בניה או רכישה של דירות, שילוב הדירות החדשות בשכונות רגילות ובבניינים רגילים. בקרקעות המדינה, יכולה הממשלה לדרוש כי חלק מהדירות יימסרו לה על ידי הזים הזוכה במכרז במחיר עלות בנייה, וכך להגדיל את מאגר הדיור עבור זכאי הדיור הציבורי ולשלבם בדיור רגיל. הגדלת המאגר תאפשר הרחבת הקריטריונים לזכאות.
- **לבצע שיפוץ ושיקום מיידי של דיור ציבורי בתחזוקה ירודה** המסכן את בריאות התושבים ופוגע בכבודם.
- לקדם חקיקה של **חוק דיור מכיל**, שתחייב להקצות חלק מתוכניות למגורים גם להשכרה ולדירות קטנות, וחלק ל**דיור בר השגה** למכירה או להשכרה במחיר מוזל. חקיקה כזאת חייבת לבוא עם מנגנון לקביעת קריטריונים לזכאות לדיור מסוג זה. אנו מציעים כי אלו ייקבעו באופן שונה וגמיש תוך התחשבות בצרכים מקומיים, אך תוך פיקוח הדוק שיבטיחו שהקריטריונים אינם מדירים או מפלים.
- **הקריטריונים לדיור בר השגה יבטיחו תמהיל הכנסות מגוון**, ולכן אנו מציעים כי יכללו יותר מקריטריון הכנסה אחד. לשם הדגמה בלבד, ניתן לקבוע שחלק מהדירות יהיו למי שמרוויח עד 80% מההכנסה הממוצעת באזור וחלק למי שמרוויח עד 50% מההכנסה הממוצעת באזור.
- חקיקה לדיור מכיל צריכה לבוא עם **מנגנונים להקצאה, פיקוח ואכיפה**, וכן עם **מנגנונים לשמירה לאורך זמן של מלאי הדירות כדיור בר השגה**. כמו כן יש לפתח ערוצי מימון והטבות מיסוי כתמריצים, ולפתח את השימוש בעמותות קהילתיות לדיור, כגופים לניהול דיור בר השגה ללא מטרת רווח.
- שינוי במכרזי הקרקע של רשות מקרקעי ישראל, וקביעת הוראות מהותיות שלוקחות בחשבון צרכים חברתיים, לרבות תמהיל של דירות בגדלים שונים, דיור להשכרה ולא רק למכירה. כן ניתן לקבוע הקצאה המתנה את קבלת הקרקע בבניית דיור בר השגה ודיור ציבורי לצד דיור במחיר שוק.
- **תוכנית לאומית להתחדשות עירונית בכלל ובפריפריה החברתית והגיאוגרפית בפרט**, בה ללא מעורבות ציבורית הפרויקטים ישנה כדאיות כלכלית נמוכה להליכי התחדשות. יש לקבוע הוראות שיבטיחו

שבהתחדשות עירונית לא נהפוך שכונה ענייה לשכונה מדירה, וכי מובטח גם דיור בר השגה ודיור להשכרה, עבור מי שאינו בעל דירה, תוך שקילה של מתן עדיפות לדיירים הוותיקים במתחם ההתחדשות העירונית. על המדינה להיות מעורבת במימון ייעוץ לדיירים הוותיקים בתחום המשפטי, הכלכלי והתכנוני.

- יש לקדם **דיור מוסדי להשכרה**, אשר מרחיב את אפשרויות המגורים עבור מי שאינו יכול להמציא הון ראשוני לצורך רכישת דירה, ובמיוחד בישובי האוכלוסייה הערבית, בהם אין כמעט שוק שכירות. יש לבחון שימוש בקרנות פנסיה להשקעה בדיור מוסדי להשכרה.
- לקבוע הוראות שיחייבו בניית **דירות נגישות בכל פרויקט** כדי לאפשר שילוב של אנשים עם מוגבלויות.
- להגדיל היצע הקרקעות המשוקות ע"י רשות מקרקעי ישראל בישובי האוכלוסייה הערבית והתאמת תנאי השיווק לצרכי האוכלוסייה.
- לפתור בעיות המעכבות שיווק דירות, שכבר נסתיים לגביהם הליך התכנון והם בתוך היישובים הקיימים, ובלי להטיל את העלויות הכרוכות בכך לפתחם של היזמים – דבר שמעכב ומייקר את הדיור.
- לאכוף על תאגידי נדל"ן שזכו במכרזי בנייה לבנות בתוך תקופה סבירה ולמנוע החזקת קרקעות לא בנויות לאורך זמן בלי מימושן על ידי אמצעים כגון: פקיעת תוקף תוכנית שלא מומשה ו/או הטלת קנסות.
- לבטל תמריצים להותרת דירות ריקות ולתמרץ את החזרתן לשימוש; לבחון אפשרות **להטיל מס נוסף כהוראת שעה על רכישת דירות בידי תושבי חוץ** (5% מהדירות נרכשות על ידי תושבי חוץ ונותרות ריקות ברוב ימי השנה)
- דירות קטנות**: לחייב תמהיל של גודל דירות ברמת הבניין, לרבות בנייה של דירות קטנות, בהתאם לאמדן צרכים ולאפשר **חלוקה של דירות גדולות באופן מבוקר ותוך רישוי**, לרבות יצירת יחידות דיור להשכרה בבתים פרטיים.
- להגמיש תקני חנייה** באזורים מוטי תחבורה ציבורית, על מנת להוריד את עלות הדירה לרוכש.
- לעודד **בניה ירוקה**, אשר מוזילה עת עליות הדיירים על חשמל ומים, וחוסכת משאבי טבע.
- לנקוט בצעדי מדיניות לשמירה על מלאי של דיור זול קיים**, כמו חיוב בפיצוי על הסבה או הריסה של דיור זול קיים למטרות אחרות או לדיור יוקרה.
- להפסיק את הפרטת נכסי רשות הפיתוח**, ולהשתמש בהם לפתרון מצוקת הדיור.

התערבות בצד הביקוש:

- סיוע לשכירת דירה**: אנו מציעים לשנות את השיטה הנהוגה כיום, ולהבטיח **בחקיקה** זכות לסיוע, שתאפשר לזכאים יכולת לשכור דירה בלא יותר משלושים אחוז מהכנסתם, כאשר את היתר מכסה המדינה עד לרף סביר לדירה באותו אזור. לצורך כך יש להגדיל משמעותית את תקציב הסיוע, שקוצץ באופן דרמטי.

- **עיגון תנאי שכירות הולמים בחקיקה ולהקים נציבות שכירות לפתרון מהיר של סכסוכי שכירות למגורים.**
- **התערבות במחירי השכירות:** לגבי בעלי דירות פרטיים, אין אנו סבורים כי התערבות בקביעת מחיר הדירה הראשוני בהכרח רצויה, אנו מציעים לבחון שני מסלולים: **חקיקה ובחירה.**
- **מסלול בחירה:** להקים גוף ממשלתי/עירוני או פרטי ללא מטרת רווח, שינהל מאגר דירות להשכרה, לרבות בחירת דיירים ותחזוקה, וכן מתן הלוואות נוחות לשיפוץ הדירה אחת לכמה שנים. בעלי דירות שיצטרפו למסלול זה יתחייבו לשכירות ארוכת טווח ולעלייה מתונה בשכר הדירה.
- **מסלול החקיקה:** לקבוע בחוק **הגבלות מתונות על תדירות העלאת שכר הדירה וכן הוראות לייצוב מחירי שכירות,** כך שלא ניתן יהיה להעלות שכר דירה לשוכר קיים, באופן שאינו משקף את עליית מדד המחירים לצרכן.
- **הסיוע לרכישת דירה ישתנה.** במקום סיוע במענקי מקום וסבסוד משכנתאות יש **להציע לאוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה ערבות ממשלתית למשכנתאות או ביטוח אשראי מסובסד.**
- **לבחון מודל הבעלות החלקית,** בו ניתן לרכוש חלק מהדירה מרשות או תאגיד/עמותה ללא מטרת רווח וחלק לשכור, וכך לאפשר גם למי שאין לו הון ראשוני הזדמנות להתחיל וליהנות מעליית מחירי הדיור, גם אם אין ביכולתו לרכוש את כל הדירה. עם הזמן – יוכל הדייר לרכוש חלקים נוספים.
- לערוך שינוי מקיף במדיניות הקיימת **לסיוע לחסרי בית** ולהתמקד במדיניות של התערבות מוקדמת ומניעה, על ידי איתור וסיוע למשקי בית במצוקת דיור חריפה לפני הגעה לרחוב, ואימוץ מודל של **דיור תחילה,** לפיו ניתן סיוע כוללני לחסר הבית כשהוא מתגורר בדיור רגיל וצמצום התלות בפתרונות זמניים כמו הוסטלים.
- להימנע ככל הניתן **מהריסות בתים** באזורים שעקב מחדלי תכנון לא תוכננו והוסדרו, וחתימה למציאת פתרונות חוקיים שאינם דורשים הריסות בתים.

שינוי מבני

- לעבור **למדיניות דיפרנציאלית גמישה ומבוזרת,** אשר כוללת הטלת סמכויות רבות יותר על השלטון המקומי בתחום הדיור, ובעיקר לאמידת צרכים, תכנון למגורים, וניהול של דיור בר השגה וניהול ציבורי.
- להגביר את **שיתוף הפעולה עם החברה האזרחית,** ולעודד את השימוש בעמותות קהילתיות לניהול דיור בר השגה, תוך הסדרה בחוק של פעילותן.

המלצות בתחום התחבורה

השמת הדגש על נגישות ולא על ניידות

- **תכנון משולב של שימושי קרקע ותחבורה:** תהליכי תכנון יונחו על ידי שיקולי נגישות. בראש ובראשונה יש לפעול להקטנת הצורך בנסיעות, על ידי תכנון אזורים עם שימושי קרקע מעורבים ומיקום אזורים התעסוקה והמסחר בסמיכות לאזורי המגורים. פעילויות מושכות קהל ימוקמו לאורך רחובות עירוניים

ראשיים ובסמוך למערכות תחבורה ציבורית. יש לתת עדיפות לתכנון המשלב תעסוקה ומגורים יחד עם מסחר ומוסדות ציבור בתקציבים מוסדיים ולעודד גם יזמים פרטיים לפתח פרויקטים בהם יש שימושים מעורבים במתחמים עירוניים ובפרויקטים של התחדשות עירונית.

- **לא יוקמו אזורי תעסוקה ומסחר חדשים אלא אם הם נגישים בתחבורה ציבורית לאזורי המגורים של העובדים והקונים הפוטנציאליים.**
- קידום השקעות בתחבורה ציבורית, **בדגש על תחבורה ציבורית עירונית ומטרופולינית** בכלל, וקידום מערכות הסעת המונים איכותיות במטרופולינים בפרט, והקצאת זכויות דרך ייעודיות לאוטובוסים באזורים צפופים. קירוב יישובים בפריפריה ייעשה תוך השענות על מרכזי מטרופולינים בקרבתם.
- **חיוב בחינה של התועלות החברתיות עבור כל פרויקט תחבורתי**, לרבות המרוויחים והמפסידים בכל פרויקט ובכל חלופה. הוספה של אוכלוסיות שאינן נספרות במודלים ובחינת הצרכים שלהם, לעומת ההטייה הקיימת לטובת אוכי שצורכת נסיעות ארוכות.
- **מיסוד הדרכים לשיתוף הציבור** בתהליכי החלטה בנוגע לפרויקטים תחבורתיים בשלבי היזום.
- יצירת תמריצים אשר יביאו ליישום ההנחיות **למיתון תנועה ושבילי אופניים**, גם באזורי תעסוקה ואזורים ותיקים.

תחבורה ציבורית

- **לקיחת אחריות על ידי הממשלה לאספקת מערכות תחבורה ציבורית קוהרנטיות**: חיזוק יכולת הביצוע של משרד התחבורה כגורם בעל יכולת הוצאה לפועל, לאחד איחוד ותיאום בין הגופים השונים, על מנת לספק שרותי תחבורה ציבורית המתפקדים כמערכת אחידה, מתואמת ורציפה.
- הפיכת מערכת התחבורה הציבורית **לשירות שמספק מענה שלם** מתחנת המקור ליעד, לרבות הפיכת מעבר בין אמצעי תחבורה, מפעילים וקווים - לנוח ורציף, ובתשלום אחד.
- הקמת **רשויות תחבורה מטרופוליניות** כגופים בעלי אחריות לאספקת תחבורה ציבורית מטרופולינית.
- תכנון שירות שהופך את התחבורה ציבורית לזמינה ואמינה שמהווה אלטרנטיבה מלאה לרכב פרטי, כולל **הפעלתה בשבתות ובחגים**.
- שיפור מערכות מידע, סביבת התחנות, ומערכות בקרה ותפעול. שיפור הנוחות לנוסע באוטובוסים.

שימוש ברכב

- **העלאת המיסוי המוטל על חברות עבור שימוש ברכב חברה** ורכב חכור והשוואתו למיסוי על מכוניות אחרות. במקביל – תמרוץ מעסיקים על הגעת העובד לעבודה בתחבורה ציבורית או אופניים.
- אימוץ מדיניות רשמית של הנחות ותמריצים, אשר תעודד נסיעות משותפות, ויתור על חניה, ביטוח לפי שימוש ואמצעים נוספים המעודדים אי-שימוש במכונית לצרכים יומיומיים.

- מדיניות מיסים דיפרנציאלית ומתקנת בנוגע לשימוש ברכב הפרטי המקלה על השימוש ברכב במקומות שבהם אין מערכת תחבורה ציבורית הולמת, אך מכבידה על משתמשי הרכב הפרטי (באמצעות מיסויי גודש למיניהם) במקומות בהם קיימת מערכת חלופית.
- במטרופולינים – **עידוד השימוש בהשכרת רכב לפרקי זמן קצרים** (דוגמת car to go) ע"י הקצאת מקומות חנייה, מתן שרותי מידע והטבות מיסוי בתמורה לדמי מינוי נמוכים למשתמש.

המלצות בתחום הקרקע

מדיניות קרקעית

- **שינוי המנדט של רשות מקרקעי ישראל:** יש לעגן תכליות חברתיות במטרות רשות המקרקעין ובתקציבה, כגון סגירת פערים אזוריים; ולחייב את הרשות בדיווח שנתי על קידום מטרות אלה.
- **רפורמה בשטחי שיפוט:** דרושים תיקונים משמעותיים של תחומי השיפוט בישראל, כדי ליצור הוגנות במקורות המימון של השלטון המקומי. במסגרת זו יש להקים גם שטחי שיפוט משותפים שיכללו את אזורי התעשייה והמסחר בשטחי המועצות האזוריות עם הערים והמועצות הותיקות וערי הפיתוח
- **הקצאות לאזורי שוליים ולקבוצות מיעוט:** יש לשנות את התשתית הקרקעית המפלה בצעדים מתקנים כגון: הקצאות קרקע לפיתוח ודיור במחירים אטרקטיביים בערי הגליל והנגב ובישובים הערביים; הקצאת קרקעות ליישובים הערבים ולערי הפיתוח שתפצה על אפלייתם ארוכת השנים תוך חתירה להשגת שוויון מלא.
- **עצירת הפרטת מקרקעי ישראל במתכונת הקיימת:** ביטול החלקים בתיקון 7 לחוק רשות מקרקעי ישראל המאפשרים הפרטה נרחבת של מקרקעי ישראל.
- **ביטול חוק ועדות הקבלה** המדיר אזרחים מקרקעות המדינה.
- **העברת תגמולים ורווחים מנכסי הציבור לטובת הכלל:** נדרשת קבלת תמורה נאותה עבור משאבי טבע ציבוריים כגון מים, מחצבות, אוצרות טבע ומוקדי תיירות, המנוצלים כיום לעשיית רווחים פרטיים (למשל: משאבי ים המלח, אתר החרמון, שינוי יעוד קרקע חקלאית בקיבוצים, מושבים וחברות חקלאיות, מעיינות המים המינרליים, וחופי הים-התיכון והכנרת). יש לערוך בדיקה מחודשת של הזיכיונות וחוזי השימוש במשאבי מעין אלו תוך עמידה נחושה על כל זכויות הציבור בהם.
- **הימנעות ככלל מהקמת יישובים חדשים** (למעט הסדרה של יישובים קיימים, במיוחד יישובי הבדווים בנגב).
- **שמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים:** שטחים אלו מספקים תועלות רבות ומגוונות לאדם ולסביבה, ויש לעשות מאמץ לעודד את ההגנה עליהם מתוך ראייה ארוכת טווח ולשם קידום צדק סביבתי. בכלל זה יש לעודד חקלאות ידידותית לסביבה, להגן על שטחים חשובים לשימור ועל משאבי טבע ונוף ולהבטיח שטחים לפנאי ונופש בנגישות כלל הציבור. בכפוף להגנה קפדנית על עקרונות אלו ולתכנויות המתאר הכוללות, יש לאפשר, ככל שנוצלו העתודות בתחומי היישוב, שינוי ייעוד של קרקע חקלאית בצמידות דופן ליישובים עירוניים לצרכי דיור. יש לקבוע דמי חכירה ריאליים בגין שימוש בנחלות חקלאיות.

שינויים מבניים

- **הקמת מערך מוסדי חדש:** בו ישולבו כחברים שווי זכויות וכדרך קבע נציגי הציבור ומומחים להיבט החברתי והסביבתי בפורומים, כגון מועצת מקרקעי ישראל, וועדות התכנון הארציות והמחוזיות.
- **מיסוד השקיפות המנהלית:** הצעות החלטה לגופי הקרקע והתכנון יפורסמו בפרק זמן סביר מראש וינוסחו בלשון בהירה ומובנת לכל. בישיבות של גופים אלו ישתתפו נציגים של ארגונים חברתיים כחברי שווי זכויות.
- **רפורמה חברתית התכנון בהקצאת הקרקע:** חוקי ותקנות הקצאת הקרקעות יתוקנו כך שלכול תוכנית משמעותית יוגש 'תסקיר השפעה חברתית' ויתלווה לגופים האחראים להקצאת הקרקע יועץ/ת חברתי.
- **פיקוח אזרחי על ההתנהלות המרחבית של מערכת הביטחון:** הכפפת מערכת התכנון הביטחונית ככול הניתן לשיקולי המערכת האזרחית מבלי לפגוע בביטחון המדינה.
- בקרה למניעת התנהלות בלתי תקינה וקשרי הון שלטון: קביעת מנגנונים ברורים, בטרם חידוש חוזים להקצאת קרקעות ומשאבים ציבוריים, וקביעת סנקציות אישיות, שיוטלו על גורם המעניק הטבות במשאבים אלו או מבטיח הבטחות ביחס למשאבים אלה בניגוד לנהלים, וכן, התניית הענקת הטבות/ זכויות במשאבים בחוות דעת כלכלית בדבר עלותן למדינה.

המלצות בתחום התכנון

מדיניות תכנון

- שינוי תפיסה: מ"פיזור אוכלוסיה" ל"השקעה בישובים קיימים". להגדיל באורח משמעותי את **הצפיפות** הנהוגה באזורי מגורים קיימים, בהתאמה לאוכלוסיות המשתמשות בהם. להגדיר מסלול תכנוני חדש לחידוש וציפוף מרקמים קיימים במעורבות מלאה של האוכלוסייה החיה במרקמים אלו והבטחת זכויות הקניין שלה. יש לקדם שדרוג בר קיימא של מרחבים קיימים (שכונות, מתחמים, מרכזים עירוניים וכפריים), בדגש על תמהיל מאוזן של אוכלוסיות שונות מבחינה סוציו-אקונומית.
- יש **לצמצם למינימום הקמה של מתחמי מסחר, פנאי ותעסוקה חדשים בשטחים הפתוחים**, ולשאוף לשלב שימושים אלה במרכזי ערים ובמרכזי יישובים קיימים במרכז ובפריפריה, ובסמיכות למוקדי תחבורה ציבורית.
- לשמור על שטחים פתוחים בעלי ערכיות גבוהה ולמנוע את הפגיעה בהם וברצף המאפשר את קיומם. נדרשת **תוכנית מקיפה להגדרה והגנה על שטחים פתוחים** בעלי ערך סביבתי, תרבותי, היסטורי ונופי; יש לייסד מנגנונים לניהול ושמירה על שטחים אלו ולהגנה עליהם מפני פגיעה ופיתוח
- **לקדם את ההכרה בכל הכפרים הבדויים הלא מוכרים בנגב**, למעט כפרים שתושביהם מביעים נכונות להעתיק מקום מושבם, תוך השתתפות של התושבים בתכנון כפריהם והתחשבות בדפוסים התרבותיים והחברתיים של האוכלוסייה.

- להשקיע מאמץ מיוחד בקידום התכנון, הקצאות הקרקע וההשקעות ביישובים הערביים. יש לתקן אפליה מתמשכת בתכנון ובהקצאת משאבים. יש להתאים את כלי התכנון והיישום למבנה הבעלויות על הקרקעות ולהעדפות התושבים.
- להבטיח חלוקה צודקת של ההכנסות מהפיתוח והשימוש במשאבי הקרקע תוך איזון מרחבי בין צרכי כלל תושבי האזור.
- להתחשב בתנאי האקלים והסביבה ולקדם תכנון המבוסס על עקרונות של קיימות: חסכון באנרגיה, פסולת, שימוש מושכל בחומרים, הפחתת פליטות זיהום אויר וגזי חממה, מניעת זיהום קרקעות, שימור מים שימוש חוזר ושדרוג של מבנים ותשתיות.

הטמעת שיקולים חברתיים בהליכי תכנון

- להתאים את הפיתוח לצרכי כלל התושבים, לרבות בחינה מגדרית, טובת הילדים, צרכי מבוגרים, עניים ובעלי מוגבלויות.
- בכל תכנית בעלת סדר גודל משמעותי, לרבות תוכניות לתשתיות לאומיות, יש להציג באופן מפורש את השלכות החברתיות על מגוון קבוצות האוכלוסייה המתגוררות באזור התוכנית, על אוכלוסיות מודרות, על צמצום פערים ועל נגישות (לצד השלכות סביבתיות, תחבורתיות ובריאותיות). לבחון חלופות להתמודדות עם השלכות שליליות העולות מתסקיר השפעה חברתית, ולהטמיע בהוראות התוכנית.
- לבחון את ההיבטים החברתיים-קהילתיים של תוכניות בכל הדרגים, ולהעריך את מידת עמידתן ביעדים של תמהיל חברתי, אינטגרציה מרחבית ושילוב קהילתי של אוכלוסיות ומגזרים.
- לצקת תוכן ממשי במעורבות הציבור בהליכי התכנון: נדרש שינוי של המצב החקיקתי הנוכחי, לפיו ההתנגדות לאחר הפקדה היא האופן היחיד של הציבור להתערב במעשה התכנון. יש לעגן בחקיקה מנגנונים ליידוע בהיר ונגיש על תוכניות ולאפשר מעורבות תושבים וקהילות בתכנון הנוגע לשכונותיהם ועריהם. יש להקצות משאבים לרשויות מקומיות להקמת מרכזי מידע תכנוניים יעילים.
- לצמצם את כוחה של הממשלה בועדות המחוזיות ובוועדה לתשתיות לאומיות, ולהגביר את קולם של אנשי המקצוע ושל נבחרי הציבור. יש להגדיל את הייצוג לאנשי מקצוע, ונציגי ציבור בלתי תלויים בועדות מקומיות ולחשוף את תהליכי קבלת החלטות לבקרה ציבורית.
- לשאוף לייצוג הולם על בסיס סטנדרטים אחידים וגלויים של כל הישובים והמגזרים ושל נציגי החברה האזרחית במוסדות התכנון הארציים, המחוזיים והמקומיים.

שינוי מבני

- להשהות את חקיקת הרפורמה בחוק התכנון והבניה עד להטמעת השינויים המהותיים המפורטים כאן.
- להשתית את התכנון המרחבי על עקרונות וכללים פומביים הניתנים לדיון ולבקרה ציבוריים. על המדינה לקבוע יעדים איכותיים ברורים בתחום התכנון המרחבי ולפרט את הכלים להשגתם.
- לתגבר את המערך המקצועי של מוסדות התכנון תוך תוספת משמעותית של כוח אדם ברשויות מקומיות ובוועדות המחוזיות.

- **להשתמש ככלל ביועץ חברתי** בהכנת תוכנית (לצד השימוש הקיים ביועצים מתחומי הסביבה ותחומים נוספים)
- לחייב חברי מועצת עיר המכהנים בוועדה מקומית לתכנון ולבניה לעבור **הכשרה הולמת לתפקידם**, ולשפר את איכותם המקצועית באמצעות הכשרות קבועות.
- לבחון אפשרות של **תגמול כספי** עבור שירותם של חברי המועצה המכהנים בוועדת התכנון.
- **התנגדות ועררים**: יש לשאוף לכך שבאמצעות מנגנונים של שיתוף ציבור יקטן הצורך בהתנגדויות. עם זאת יש לשמור על זכות ההתנגדות ועל זכות הערר על החלטות תכנוניות ולוודא כי משך ההפקדה והמידע אודותיה מאפשרים נגישות שוויונית אל גורמי התכנון לכל אדם ולכל ארגון.
- **למסד מנגנון להכנת תכניות חלופיות על ידי ארגונים ותושבים**. לצורך כך, יש להרחיב את הגדרת "בעל עניין בקרקע" (לו הזכות ליזום תכנית), באופן שיתייחס לא רק לעניין קנייני אלא גם עניין תכנוני/חזותי או עניין חברתי, עקב השלכות אפשריות מיישום התכנית על רווחת הכלל או אורח החיים של הקהילה.
- **ביטול חוק הוד"לים**. ניתן להאיץ הליכי תכנון ובמקביל לשפר את איכותם על ידי שילוב בין יישום המלצות לשינוי מבני שפורטו לעיל לבין הפעלת תכנית לאומית להתחדשות עירונית בכלל ובפריפריה בפרט.

מבוא

המסמך שלפניכם מבוסס על החזון והחלום של המחאה להביא לצדק חברתי בחברה הישראלית, ותרגומם לעקרונות ופעולות בתחום המרחבי. המחאה פרצה על רקע העלייה החדה במחירי הדיור, במיוחד במרכז. המצוקה במרכז ובפריפריה מוחרפת בשל העדר נגישות סבירה בתחבורה ציבורית. בבסיס המשבר בדיור ובתחבורה נמצאת מדיניות ניהול קרקע מפלה ובזבזנית, ומדיניות תכנון כושלת – על כן המסמך שלנו עוסק בכל ארבעת הנושאים: דיור, תחבורה, קרקע ותכנון. נושאים אלה, השלובים זה בזה, תורמים מימד מרחבי למחאה כולה. תוצאות התהליך המרחבי נחרתות בנוף הפיסי והאנושי לטווח הארוך, ואף משפיעות בצורה מכרעת על הדורות הבאים.

המסמך נכתב על ידי אנשי אקדמיה, פעילים חברתיים ואנשי מקצוע מתחומי המשפט, התכנון, האדריכלות, הכלכלה, המדיניות הציבורית, הסביבה ומדעי החברה, אשר הציעו את עצמם לסייע בהתנדבות. בהשראת המחאה פנינו לתור אחר אמונותינו החברתיות והמקצועיות העמוקות ביותר, ולאחר מכן לאתגר זה את זו: איך יראה צדק מרחבי בישראל? אילו פעולות יצליחו לגשר על פערים בין המרכז לפריפריה הגיאוגרפית והחברתית? מה נדרש לשנות במדיניות הממשלה, השלטון המקומי, החברה האזרחית והמגזר הפרטי והיחסיים בין שותפים אלו? מהם המוסדות, התהליכים, והתפיסות שיבטאו את אותו "צדק מרחבי"?

אנו פותחים עם פירוט החזון המשותף, המבוסס על הערכים אותם העמידה המחאה בלב השיח הציבורי. ארבעת הפרקים שלהלן מתרגמים את החזון הזה למערכת עקרונית, ולדוגמאות ל"כלים": רעיונות לאמצעי מדיניות או פעולות – שנועדו לממש את העקרונות הללו בתחומים בהם אנו עוסקים. בכתיבת הפרקים הסתייענו בניירות עמדה שנשלחו אלינו מארגונים ומאנשים פרטיים, ובתובנות שאספנו במפגשים פתוחים במאהלים במהלך קיץ 2011, לשם ליבון וחיזוק המסרים.

אנחנו לא מסכימים על הכול; המסמך מבטא גם מחלוקות וגישות חלופיות. תשומת לב מוקדשת לשונות בצרכים של החברה הערבית בענייני דיור, תחבורה קרקע ותכנון, ואנו מציינים זאת בפרקים הדנים בנושאים השונים. איננו מתיימרים לדעת את כל התשובות, וגם לא מציינים תכנית שלמה שעלויותיה בצידה. בעיקר אנו מחפשים אחר תשובות וכלים ההולמים את הערכים, חיפוש הדורש שיח רחב ומתמשך בין השותפים למסע. המסמך הזה מהווה, אם כך, מצע לדיון מתמשך על ערכינו כחברה והדרכים לממש אותם במרחב.

למרות המחלוקות והספקות אנו יודעים בוודאות, ומאוחדים באמונתנו כי יש לגבש תפיסת עולם שונה מזו הנהוגה כיום בישראל בכל הקשור לניהול קרקעות המדינה ותכנון, לאספקת דיור ויצירת נגישות לתעסוקה ושירותים. תפיסת עולם זו היא שצריכה להנחות את החיפוש אחר פתרונות והיא מתבססת על הגדרת ה"מה?" צדק חברתי כבסיס למדיניות מרחבית, ועל הגדרת ה"איך?", דגש על אחריות המדינה, אך גם על שיתוף הרשויות המקומיות, הסקטור הפרטי והסקטור השלישי, ודגשים על דמוקרטיה, שקיפות, ניהול מועיל ויעל, והשתתפות הציבור בקביעת עתידו.

"מה?" צדק חברתי כבסיס למדיניות מרחבית

ההפגנות העלו את הקריאה למעבר "מצדקה לצדק חברתי". כדי להיענות לקריאה זו, וכדי לעצור את המדיניות הזוחלת של הדרה חברתית, נדרש לערוך שינוי **בשורש המדיניות המרחבית והעירונית**.

ממדינה בולטת בתחום מדיניות דיור חברתית, היוזמת פתרונות מגורים עבור אנשים מעוטי הכנסה, הפכה מדינת ישראל למדינה בה אחוז הדיור הציבורי הוא מהנמוכים במדינות ה-OECD ומחירי הדיור בה הם

מהגבוהים בעולם, יחסית להכנסות. ממדינה בה רשת אוטובוסים ענפה, הפכנו תלויים יותר ויותר במכונית פרטית לנגישות יום יומית לתעסוקה ושירותים, בשל מדיניות מכוונת שעודדה שימוש ברכב פרטי. אלא של-42% ממשקי הבית בישראל אין אפילו מכונית אחת, וגם כשיש מכונית, יש רבים – ילדים ואחרים שאין להם רישיון נהיגה – שאינם יכולים להשתמש במכונית. מצב זה מקשה להשתתף כראוי בחיים הכלכליים והתרבותיים. אנחנו משקיעים בעיקר בהקמה מהירה של עוד ועוד שכונות חדשות בסגנון פרברי ותלויות רכב פרטי, המיועדות לאמידים בינונו, על חשבון שטחי טבע וחקלאות. מצד שני המדינה זונחת שכונות וערים קיימות, ובכך דנה אותם להפוך לשכונות עוני.

לצד הקריאה לצדק חברתי, ההפגנות קראו לעבור מרווח לרווחה. תשומת הלב להיבטים החברתיים של החלטות תכנוניות נחלשה מאוד בעשורים האחרונים בנושאי דיור, תחבורה וקרקע. יש צורך להחזיר את הצלע החברתית, לצד הצלעות הכלכלית והסביבתית המרכיבות את המשולש היציב של פיתוח בר קיימא. בהחלטות תכנון ובניה, כמו הקמת שכונות, סלילת כבישים חדשים, או אזורי תעשייה, מנתחת הממשלה בעיקר את העלויות והתועלות הכלכליות, ובהשפעתם של המשרד להגנת הסביבה וארגונים סביבתיים, במידה מסוימת גם את ההשפעות הסביבתיות. אבל למרבה הפלא, היא לא שוקלת את העלויות והתועלות החברתיות של חלופות תכנוניות, כולל: תוספת או אובדן מקומות עבודה, תוספת או הפחתה של דיור בר השגה ואולי דחיקה של שוכרי דירות בעלי הכנסה נמוכה, חיזוק קשרי קהילה או הפרדה חברתית בין אוכלוסיות שונות. יתר על כן, הממשלה, הרשויות המקומיות ויוזמים פרטיים ממשיכים לתכנן בעיקר עבור משפחה "סטנדרטית" - שני הורים עובדים ולפחות שני ילדים בגיל בית הספר, אף שמודל זה מייצג מבחינה דמוגרפית, פחות מארבעים אחוזים מכלל משקי הבית.

שינוי אמיתי יגיע אם נכיר בכך שמדיניות מרחבית משיגה צדק חברתי על בסיס הכרה במגוון הצרכים של הקבוצות השונות בחברה. כך, לדוגמא, בטיפוס הרווח של שכונה פרברית, קשישים עלולים שלא למצוא אוטובוס הקרוב לביתם, צעירים מתלוננים על שעמום, הדירות הגדולות והמרחק ממוקדי תעסוקה אינם מאפשרים לבעלי הכנסה נמוכה להתגורר במקום, והמפרנסים והמפרנסות מבלים זמן יקר בכבישים. שינוי אמיתי חייב גם להכיר בצרכים השונים להקצאת קרקעות, ההולמות את צרכי ההתפתחות של ישובים בפריפריה ובמגזר הערבי. שינוי אמיתי יחזיר את הקהילה כערך, למשל באמצעות הרחבת יכולת ההשתתפות וההשפעה על הסביבה, חיזוק של תנועות נוער ופעילות של החברה האזרחית, ובעזרת החזרתם של בעלי תפקידים בוני הקהילה כמדריכי נוער, קבוצות הורים וכדומה.

דיור - בית הוא יותר מקורת גג; בית הוא קהילה מתפקדת, נגישות לחינוך, לבריאות ולתעסוקה, מקומות להתרענות ולבילוי עם משפחה וחברים.

מפרק הדיור עולה הקריאה לשינוי: מהכרה מינימאלית בזכות לקורת-גג, לקבלת עקרון-על של זכות לדיור נאות לכול. אחד הכלים למימוש זכות זו הוא ארגון מחדש של מערכת הסיוע הממשלתית לצד הביקוש ולצד ההיצע, לרכישת דירות ולשכירתן, סיוע שקוצץ ללא רחם בעשור האחרון, וזאת בזמן שעלויות הדיור הרקיעו שחקים. סיוע בשכ"ד לזכאים צריך להיות מעוגן בחוק כזכות יסוד, ולא להינתן כהטבה או חסד תלוי תקציב; על סיוע זה לכסות את הפער בין תרומת משקי הבית (כ-30% מההכנסות) לעלות שכר הדירה בפועל באזור הרלבנטי. פרק הדיור מדגיש את החשיבות של תמהיל חברתי בדיור, כדי למנוע ריכוז העוני ולאפשר קיימות חברתית. מפתח לכך טמון בחקיקה שתחייב כל דיור חדש באזורי הביקוש לכלול כ-20% של "דיור בר השגה" (ולעיתים אחוז גדול יותר), כולל ייחוד חלק מן הדירות לזכאי דיור ציבורי; פרק הדיור מדגיש גם את חשיבות השדרוג והעיבוי של שכונות ותיקות.

תחבורה איננה מטרה בפני עצמה אלא אמצעי מהבית לנגישות טובה ליעדים שונים של תעסוקה, שירותים ובילוי פנאי. הבסיס לנגישות הוא הליכה ברגל, האמצעי השוויוני, החסכוני, והבריא ביותר לתנועה.

פרק התחבורה מראה כיצד הממשלה פעלה כדי לשפר את הניידות (היכולת לנוע), באמצעות השקעות נכבדות בכבישים חדשים ומסילות ברזל, אבל הזניחה את הנגישות – היכולת שלנו להגיע לאן שאנו רוצים במהירות ובמחיר סביר. נגישות היא קודם כל תוצר של התאמות בין מיקום מגורים למיקום התעסוקה והשירותים שכל אדם זקוק להם, ולאחר מכן, מגוון גדול של אמצעי תנועה: הליכה ברגל, נסיעה באופניים, אוטובוסים, רכבות קלות וכבדות, וגם מכוניות פרטיות. תכנון מוטה נגישות משמעותו צמצום הצורך בנסיעות ומתן פתרונות למי שאין ברשותו מכונית. בין ההמלצות מוצע להסיט חלק מהתקציב המיועד לכבישים חדשים, ובמקרים מסוימים אפילו קווי רכבת חדשים, לטובת העמדה של רשת אוטובוסים ושיפור הרשת כולה, במיוחד בפריפריה. פרק התחבורה מצביע על הצורך להתאים שכונות קיימות לשירותים מגוונים של תחבורה ציבורית ושיפור אפשרויות ההליכה והרכיבה על אופניים. שכונות חדשות שתוקמנה יתוכננו מראש לנגישות טובה ולשילוב של אמצעי תעבורה שונים.

הקרקע היא משאב מרכזי לפיתוח שאינו מתחדש, והיא הבסיס לחיים. במדינת ישראל, מצב ייחודי בו 93% מהקרקע נמצאת בבעלות ציבורית והממשלה שולטת במחירי הקרקע ובהחלטות כיצד לחלק משאב זה.

פרק הקרקע מצביע על העובדה כי בפועל הוקצו קרקעות המדינה באופן בלתי שוויוני בצורה קיצונית, ומהלכי ההפרטה של הממשלה יוצרים סיכון שאת המונופול הממשלתי יחליפו מונופולים פרטיים ומפלים אף יותר. יש לעבור מאפליה בהקצאת קרקעות לפיתוח מתקן, במיוחד בערי הפיתוח וברשויות הערביות. אחד הכלים המשמעותיים ביותר הוא רפורמה בשטחי השיפוט של ערים ומועצות מקומיות ואזוריות, כולל הקמה של שטחי שיפוט משותפים למועצות המקומיות עם הערים הוותיקות וערי הפיתוח, שיכללו את שטחי התעשייה והמסחר האזוריים. פרק הקרקע מצביע על כך שהעלאת תגמולי המדינה ופיקוח הדוק יותר על השימוש בנכסי הקרקע ובמשאבים הציבוריים האחרים (מים, מחצבי טבע, אתרי תיירות וגנים לאומיים) יכול להוות מקור חשוב למימון וקידום צדק חברתי ומרחבי.

תכנון - תכנון מרחבי הוא המנגנון באמצעותו מחלקת המדינה משאבים וקובעת, למשל, מי יתגורר ליד אתר ארצי לסילוק פסולת ומי יתגורר בסמוך למוקד תעסוקה נגיש.

פרק התכנון מציב את העיקרון של מעבר ממדיניות של השקעה בפיזור אוכלוסייה למדיניות של השקעה בישובים קיימים. כיום מושקעים כספים רבים בהקמת ישובים חדשים ושכונות מגורים בצפיפות נמוכה, בהם נדרשת השקעה גבוהה בתשתיות יקרות של בוב, כבישים, מים, חשמל ומבני ציבור. מהפרק עולה תביעה לתכנית פעולה לשיפור שדרוג וחיזוק של ערים, ישובים ושכונות קיימים. פרק מיוחד בתכנית צריך להתייחס לבעיות הדיור, הקרקע והתכנון של החברה הערבית. השקעה בערים קיימות, בהם מתגוררת מרביתה הגדול של אוכלוסיית המדינה, יביאו לניצול מקסימאלי של המרחב הבנוי הקיים ולשילוב של מגורים עם מסחר, תעסוקה ופנאי, תוך בניית הקהילה, שיפור המרחב הציבורי וחי תרבות משמעותיים. בפרק התכנון נטען כי התחדשות היישובים הקיימים מאפשרת גם לבעלי הכנסות נמוכות יותר נגישות לשירותים חברתיים ברמה גבוהה: בתי ספר טובים, מרפאות וגנים ציבוריים. ההזדמנות למפגש בין אנשים בעלי רמות הכנסה והשכלה שונות בונה סולידריות חברתית ומחזקת את חוסנה של החברה.

”איך?” אחריות המדינה, דמוקרטיה, שקיפות, והשתתפות הציבור בקביעת עתידו

בתחומים בהם אנו עוסקים - דיור, תחבורה, קרקע, תכנון – ההצטמקות המתמשכת של פעילות הממשלה וההחלשה המתמשכת של השירות הציבורי מטרידה מאוד, מסוכנת ומדאיגה. בהפגנות קראו לשינויים מרחיקי לכת במדיניות הכלכלית, המנחה את מדינת ישראל מזה 30 שנה, לרבות הפסקת ההפרטה הבלתי מרוסנת ונסיגת המדינה מאחריותה לרווחת הפרט ולשמירה על נכסי הציבור. נושאים אלו הינם חלק מתמונה רחבה יותר, המפורטת במסמך של צוות המומחים של וועדת המינהל הציבורי בראשות פרופ' יצחק גלנור. מסמך זה מצביע על הצורך הדחוף בכך שהמדינה תחזור לקחת אחריות: להגדיר מחדש את תפקידי הממשלה, להגביר את הביזור של סמכויותיה לרשויות המקומיות והתפקודיות, ולגלות יותר גמישות באמצעי המדיניות. לפי המסמך, יש להשקיע בהתמקצעות שירות המדינה, להעצים ולהסדיר את סמכויות השלטון המקומי ולפתח מנגנונים חדשים ומגוונים לשיתוף הציבור בהליכי קבלת החלטות.

השינויים שמונה מסמך המינהל הציבורי הם קריטיים להשגת צדק מרחבי בתחומים בהם אנו עוסקים, כך למשל בין היתר:

פרק הדיור קורא להגברת האחריות הציבורית בכלל לתחום זה; לביסוס של ארגונים שיעסקו בפיתוח דיור בקהילה, כולל דיור בר השגה הכולל דירות לזכאי הדיור הציבורי תוך שיתוף פעולה עם השלטון המרכזי, השלטון המקומי, המגזר הפרטי והחברה האזרחית.

פרק התחבורה זועק להקמת רשויות תחבורה אזוריות שיאפשרו לאזרח נסיעה פשוטה ויעילה בין אמצעי תחבורה ורשויות מוניציפאליות שונות. לרשות התחבורה האזורית תהיה אחריות כוללת לניהול ושיפור הנגישות בתחומה.

פרק הקרקע מפנה אצבע מאשימה כלפי חוסר השקיפות המדהים בתוך מינהל מקרקעי ישראל, שבו מספר מצומצם של אנשים, ללא ייצוג הולם, קובעים מדיניות עבור 93% מהקרקעות במדינה.

פרק התכנון ממליץ על פתיחת גופי התכנון העירוניים והמחוזיים לביקורת ציבורית, על הגדלה משמעותית של מספר המתכננים שעובדים בעיריות ובמחוזות, על הרחבת הייצוג של קבוצות אוכלוסיה שונות, כולל ערבים, ועל חיזוק מעמד אנשי המקצוע בוועדות, בכדי לשפר ולהאיץ את תהליכי התכנון ועל מנת לחזק את האינטרס הציבורי.

ציינו במבוא זה רק מעט מהעקרונות והכלים שיופיעו בפרקים הבאים. ברור לנו שאיננו מספקים המלצות לכל הבעיות – ובוודאי לא זיהינו את כל הבעיות. עם זאת, אנו מקווים כי מאמץ זה, שכולו בהתנדבות, מסייע לעורר ולהעמיק את השיח המתמשך על צדק מרחבי לכולם.

פרק 1 – דיור

דברי פתיחה

המחאה הציבורית החלה באוהל אחד קטן במחאה על מצוקת הדיור. אוהל שסימל מצוקת דיור הולכת וגדלה. את הכאב ביטאה לפני ליף באחת ההפגנות – **"עבורכם זה נדל"ן"**, אמרה לשרי הממשלה, **"עבורנו זה הבית"**. במשפט אחד ביטאה ליף תחושות של רבים – על הפיכתו של הדיור מערך, מזכות יסוד, למוצר, לנדל"ן ומנושא שראוי למעורבות ממשלתית לעניין שכל כולו מתנהל בשווקים.

צוות החשיבה בנושא הדיור שמח להגיש כאן דוח ביניים, על מנת שיוכל לשמש חומר למחשבה עבור ציבור המוחים, מתוך תקווה שהדוח יסייע לניהול דיון ציבורי בסוגיית הדיור, דיון המבוסס על ערכים של צדק חברתי ושוויון, על עובדות ונתונים, ועל אלטרנטיבות אפשריות.

הדוח מבוסס על היכרותנו המקצועית עם הבעיות שקיימות בתחום הדיור, עם המדיניות הקיימת ועם החלופות האפשריות. חברי וחברות הצוות עוסקים מזה שנים בתחום הדיור תוך היכרות עמוקה של "השטח", המדיניות בעבר ובהווה, כתיבה עיונית בנושא, היבטים כלכליים, תכנוניים ומשפטיים של תחום הדיור. בעבודתנו הסתייענו [בניירות עמדה](#) שנשלחו לנו מארגונים ומפרטים, וכן מהמפגש עם תושבי המאהלים, שנעשה בעיקר דרך עשרות הרצאות ומעגלי שיח שהנחו חברים בצוות הדיור במאהלים בכל רחבי המדינה.

אנו רוצים להתחיל דוח זה ולומר בביטחון כי המוחים צדקו פעמיים: גם בקיומה של מצוקת דיור אמיתית ורצינית במדינה, וגם בדחיית הפתרונות שהוצעו על ידי המדינה כמו חוק ועדות הדיור הלאומיות (חוק הוד"לים). נדרש שינוי פרדיגמטי בתפישת העולם בנוגע למדיניות הדיור, מטרותיה ויעדיה, שכן מדיניות דיור היא קריטית לכל דיון על צדק חברתי.

לא ניתן לקיים צדק חברתי כאשר יש אנשים שאין להם קורת גג כלשהי, או שהם גרים בתנאים קשים, אך גם לא כאשר אנשים מוציאים אחוז כה גבוה מהכנסתם על הדיור עד שאין להם יכולת לממן טיפולי שיניים או חינוך לילדיהם. גם אין צדק חברתי כאשר אזורי מגורים מסוימים הם מחוץ לתחום למיעוטים שונים או למשפחות עניות, וכאשר נוצרים פערים וקיטוב קיצוני בין שכונות בתוך הערים ובין ערים. לא ניתן לצמצם פערים בחברה – ובכללם בתחום החינוך והרווחה – בה מרחבי המגורים מקוטבים ונפרדים, שכן, הדיור קובע גם את נגישותנו לבתי ספר טובים, לשירותי בריאות ולתעסוקה, ונגזרות ממנו באופן ישיר סוגיות חברתיות נוספות. לכן, מדיניות דיור השואפת לצדק חברתי חייבת לעסוק גם בנטל עלות הדיור (ההוצאה שלנו לדיור מתוך ההכנסה הפנויה), גם בתנאי הדיור, אך גם בהרחבת אפשרויות והזדמנויות הדיור מבחינה מרחבית, ובכלל זה מיגור אפליה בדיור.

על אף האמירה הנפוצה לפיה מדינת ישראל הצטיינה בעבר במדיניות הדיור ובעיקר בקליטת עלייה, מדיניות הדיור בה נקטה הממשלה בעשורים האחרונים לא התבססה על תפישה של צדק חברתי; בבסיסה עמד עיקרון אחד: העברת המשקל להקצות משאבים בתחום זה ו"לפתור את בעיית הדיור" לכוחות השוק. המדינה החכירה ושיווקה את קרקעותיה – המשאב הציבורי הראשוני שבאמצעותו ניתן לפעול לקידום צדק חברתי – במחיר מלא, הפסיקה כמעט לחלוטין את הבניה ביוזמה ציבורית בתחומי הקו הירוק, הפסיקה לבנות דיור ציבורי (או לרכשו), קיצצה בסיוע לשכירת ורכישת דירה תוך הקשחת התנאים לקבלת הלוואות לדיור, ובעיקר החלטה להגביל את גובה המשכנתא ל-60% מערך הדירה, החלטה שהרחיקה רבים מחלום רכישת

הדירה, וראתה עצמה בעיקר כמי שאחראית להאיץ הליכי תכנון ובניה, כדי להגביר את ההיצע, כך – קיוותה הממשלה – תביא "לצינון" שוק הנדל"ן, ולירידת מחירי הדיור.

מדיניות זו לא השיגה את יעדיה, וגרמה נזקים ארוכי טווח שקשה לשערם כיום – בנייה מואצת בשטחים פתוחים, יצירת שכונות הומוגניות והעמקת הקיטוב והדחיקה של אוכלוסיות מוחלשת לשוליים. עשרות אלפי יחידות דיור מאושרות שלא נבנות, ועשרות אלפי דירות שנרכשו על ידי תושבי חוץ הן ריקות ואינן בשימוש שוטף, וכל אלו הוסיפו למחסור בדירות ולעלייה דרמטית במחירי הדיור. כל אלו תוצאה של מדיניות בה המדינה שחררה עצמה מחובותיה להסדיר, לפקח, לתמרץ, ולספק דיור על בסיס עקרונות של חוסן וצדק חברתי.

אנו מציעים מדיניות אחרת, ששמה במרכז את עקרונות החוסן והצדק החברתי – מדיניות שבה דיור היא זכות ולא מוצר, ושדוגלת בהרחבת אפשרויות המגורים, ובהקטנת הקיטוב של אזורי המגורים בישראל. מדיניות שבה פועלת המדינה גם להגדלת ההיצע אך גם להקטנת ההפרדה, ומקדמת פיתוח ואיכלוס אזורי מגורים פתוחים ומכילים לאוכלוסיה מגוונת, עם הכנסה מגוונת.

- זה אפשרי, אם המדינה תחל להיות מעורבת, בשלל כלי מדיניות – בכלים של משפט ורגולציה, סיוע ישיר ומדיניות תכנון חברתית.

- זה אפשרי אם משרד הבינוי והשיכון יחדל לראות עצמו רק כמשרד פיתוח שיעודו העיקרי הוא סיוע לתאגידי הנדל"ן בבנייה חדשה, ויתחיל לראות עצמו כמשרד חברתי, שתפקידו כולל סיוע למי שידו אינה מושגת לרכוש דירה, לקידום שיפור ושדרוג הדיור הקיים, צמצום פערים וקוטביות בחברה ולקידום והגנה על עקרונות של שוויון וצדק מרחבי.

- זה אפשרי אם משרד הבינוי והשיכון יאמץ מנגנונים נוספים, הדורשים שיתופי פעולה עם גורמים נוספים, בניגוד למדיניות הריכוזית הקיימת, המציעה על פי רוב פתרונות אחידים וארציים, שאינם מתחשבים בתנאים ובמקומים גיאוגרפיים וחברתיים משתנים ומגוונים. על המשרד לרענן את סל הכלים והפעולות לקידום מדיניות דיור ראויה, תוך שיתוף פעולה עם שלטון מקומי מחוזק מבחינת סמכויותיו, עם המגזר הפרטי ועם החברה האזרחית. חלק מהכלים שמשרד הבינוי והשיכון נמנע עד כה מלקדם מפורטים במסמך זה.

לפני סיום חלק זה, נבקש להוסיף גם זאת – המחאה החלה באוהל אחד והתפתחה לכל רחבי המדינה. אוהלים אלו נהיו עם הזמן מקור לתמיכה ביחידים ובמשפחות חסרי בית. סיום שלב המאהלים במחאה עבורם הוא פירוק המסגרת התומכת והגדלת המצוקה. אנו קוראים מכאן לרשויות המקומיות, ולמשרדי השיכון והרווחה לפעול מיידית לפתרון המשבר.

הבעיות המרכזיות שאיתר הצוות

בעיות הדיור הן רבות ומגוונות, והדגשים שונים במקומות שונים. מובילי המחאה מייצגים את הקושי של שוכרי דירות באזורי ביקוש לעמוד בהוצאות הדיור הגבוהות, ולהתמודד שוב ושוב עם עליות מחירים קיצוניות. טענות דומות שמענו גם מעובדים ועובדות בירושלים, ובכל אזור המרכז והשרון, וגם בבאר שבע, קריית שמונה ובערים נוספות. טענות בדבר הקושי להתגורר בשכירות עלו גם מזכאים לסיוע בשכר דירה, אשר הלינו על אי רצון לקבל אותם כדיירים, או קשיים הנובעים מכך שהסיוע נמוך מידי ביחס למחירי הדירות באזור מגוריהם, וכן על העלאת שכר דירה אשר שוחקת את הסיוע. בעיות אלו הן קשות במיוחד

בקרב משפחות חד הוריות ובקרב עולים מבוגרים הנאלצים להשלים את שכר הדירה על חשבון קצבאות הזקנה. הורים יחידים כתבו לנו שהם מתמודדים עם קושי רב אך לא זכאים לפי הקריטריונים לכל סיוע בשכר הדירה לאור רף ההכנסה הנמוך המזכה בסיוע. פעמים רבות נשמעה הקריאה לפקח על שוק השכירות, על תנאי השכירות ומחירי השכירות. במאהלים אחרים וגם בקרב ארגונים חברתיים הלינו על המחסור בדיור ציבורי ועל הזמן הממושך שבו נדרשת משפחה זכאית להמתין לדירה, וקריאה לשיקום הדיור הציבורי. אף שהדיור מנוהל על ידי חברות ממשלתיות, שמענו כי כאשר משפחה אינה עומדת בתשלומיה לחברה המשכנת, היא מפונה מביתה ללא כל התייעצות עם גורמי רווחה.

במאהלים, בהרצאות ובסדנאות שמענו תלונות על אופי הבנייה בעיר ומטרותיה. בחלק מהמאהלים הלינו על בניה לעשירים בלבד, של שכונות מגדלים עם דירות גדולות, או צמודי קרקע, שאינם מתאימים ליכולת תשלום של התושבים. במקביל שמענו טענות רבות על כך שחלק מהדירות נרכש על ידי משקיעים זרים לצורך דירות נופש, על היעדר דירות קטנות או דירות מחולקות (אף שהיו גם תלונות על דירות קטנות במחירים מופקעים) ועל נכסים העומדים ריקים. במאהלים שונים שמענו על תחושת הפקרות והזנחה מצד הרשות המקומית והממשלה, שמתבטאת באפליה בתשתיות ובשירותים, ובמאמץ של ראשי ערים למשוך אוכלוסיה "חזקה" במקום לחזק את האוכלוסייה הקיימת. הרצון לתת פתרונות שיאפשרו לצעירים בפריפריה להישאר במחוזות ילדותם עלו גם מתושבי ערים וגם מתושבי קיבוצים בפריפריה. לצעירים בפריפריה אין דיור ההולם את צרכיהם ונטען כי ראשי הערים מסרבים לגוון את גודלי הדירות החדשות מ"חשש" לכניסת אוכלוסיה "חלשה" או חרדית, ובמקרים אחרים הלינו על הזנחה שמובילה לנטישת אוכלוסיה צעירה ו"חזקה" יחסית.

הציבור הערבי המהווה כ- 20% מאוכלוסיית המדינה, ואשר גרים רובם בתוך מספר רב של ישובים וותיקים, העלה סוגיות נוספות מהם סובל בתוך ישובים אלו: ריבוי הימצאותה של תופעת הריסות הבתים בישובים שלא הוסדרו או שאין להם תוכניות מאושרות המספקות את צרכי הדיור שלהם; "מחנק" שטחי שיפוט של יישובים עירוניים וכפריים שאינו מאפשר מילוי צרכי התושבים בתחום הדיור; אפליה בדיור ובתכנון ותת ייצוג במוסדות הקובעים את מדיניות הדיור והתכנון; ומצוקת היישובים הבדוים הבלתי מוכרים.

קיבלנו פניות גם לגבי סוגיות ייחודיות לקבוצות שונות. נציגים של העולים הלינו על שחיקה בסיוע הפוגעת במיוחד בעולים מבוגרים. ארגונים העוסקים באנשים עם מוגבלות על חסמים פיזיים וחברתיים להשתלבותם בשכונות רבות. נציגי העולים מאתיופיה הלינו על כך שהממשלה מסלילה את העולים החדשים לשכונות מצוקה וכך מנציחה את מעגל העוני בו נמצאים רבים מיוצאי אתיופיה. ארגוני נשים הלינו על כך שמדיניות הדיור מכוונת למשפחות הטרור-נורמטיביות מהמעמד הבינוני ומעלה ("זוגות צעירים"), ואינה נותנת מענה לאוכלוסיות מוחלשות, ולמשפחות בהן אין שני מפרנסים מסיבות שונות, וכי היעדר פתרונות דיור המתאימים לנשים מגבירה את תלותן בגברים. עוד נטען כי בשל מצוקת הדיור החריפה בישובים הערבים גובר הצורך להתגורר אצל המשפחה של בן-הזוג, וכי דפוס מגורים זה הינו פוגעני במיוחד כלפי נשים.

חברי הצוות זיהו מספר בעיות מרכזיות המשותפות לכל הבעיות הללו:

א. **נטל עלות הדיור גבוה מדי** - מדד מחירי הדירות בבעלות הדיירים עלה ריאלית בין אפריל 1999 לאפריל 2011 ב-41%, אך השכר הריאלי במשק לא עלה ([ספיבק וולפסון, 2011](#)). הנתון החשוב לבחינה הוא האחוז שנדרש משק הבית להוציא על דיור מתוך הכנסתו. חישוב זה נעשה על ידי בחינת ההוצאה על שכ"ד/משכנתא והוצאות נלוות כמו ארנונה, מיסי ועד בית, חשמל ומים מתוך ההכנסה הפנויה. אם ההוצאה גבוהה מ-30% אזי מדובר במצב של מצוקת דיור, ומעל 50% - מצוקת דיור חריפה. המדדים הקיימים בישראל אינם יודעים לאמוד באופן דיפרנציאלי את נטל עלות הדיור, אלא ברמה ארצית וברמה של עשירוני הכנסה בלבד.

מהנתונים האחרונים של הלמ"ס עולה כי ההוצאות לדיור ולאחזקת משק הבית גבוה מ-30% במוצע בכל רמות ההכנסה, כאשר המצב קשה במיוחד בחמישון השני (עשירוני הכנסה 4-3), אשר מוציא במוצע 36.7% מההכנסה הסטנדרטית לנפש (נטו) על דיור והוצאות נלוות. יש להוסיף, כי במקומות בהם נדרשת נסיעה ממושכת למקומות עבודה, נהוג להוסיף את עלויות הנסיעה למדד נטל עלות הדיור, אך דבר זה כלל לא נמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. עלויות הנסיעה הן משמעותיות, ועלויות להגיע עד לכ 15% מהכנסת משק הבית

ב. מדיניות הדיור פוגעת בשוויון ויוצרת הדרה וקיטוב חברתי - הטענה לפיה אזורי הביקוש הם מחוץ לתחום עבור רבים היא נכונה, והמגמה רק הולכת ומועצמת. מחקר עדכני שנעשה בטכניון ובחן את מחירה הממוצע של דירה מול יכולתו של משק בית לשלם משכנתא (ובהנחה שלמשק הבית יש יכולת לגייס 40% מערך הדירה כהון עצמי ראשוני) מצא כי דירה ממוצעת היום באזור ביקוש כמו תל אביב היא מחוץ להישג ידה של 70% מהאוכלוסייה. כלומר - מרכז הארץ הופך למקום לעשירים בלבד (בן שחר, ורשבסקי, 2011). תופעה זו מוזנת בין היתר על ידי בניה של שכונות הומוגניות בהן דירות גדולות. גודל ממוצע של דירות חדשות בישראל הוא 182 מ"ר ברוטו (בן שטרית, 2011) ועל ידי תהליכי ג'נטריפיקציה (מצב בו אוכלוסיה אמידה נכנסת לשכונה באזור שעבר הזנחה ומעלה בה את מחירי הנדל"ן), שעלולים לגרום לדחיקת (displacement) אוכלוסיות מעוטות הכנסה בעקבות תהליכי התחדשות עירונית. כמו כן, הסיוע בשכר הדירה שמטרתו המקורית הייתה לאפשר לזכאים לגור במקומות המתאימים להם מבחינת מערכות תעסוקה, תמיכה או העדפות אחרות קוצץ באופן שאינו מאפשר לגור אלא במקומות בהם דיור זול. בנגב ובגליל ישנם דפוסים אחרים של קיטוב, כמו משיכה של אוכלוסיה חזקה לישובים נפרדים (ישובים קהילתיים ושכונות הרחבה) המשתמשים במנגנוני סינון, או התמקדות בבניית שכונות צמודות קרקע נפרדות. גם במרכז וגם בפריפריה מנגנונים של אפליה בדיור תורמים את חלקם לתהליכי הקיטוב ומונעים השתלבות של אוכלוסייה מעוטת הכנסה והן של קבוצות מיעוט שנחשבות "בלתי רצויות", ובמיוחד ערבים וחרדים. הקיטוב הוא בעיה חברתית חריפה, שכן הוא מוביל לאפליה קשה במשאבים ובשירותים, לדרדור אזורי מסוימים והפיכתם לריכוזי עוני.

ג. הפרטה והתנערות מאחריות לתושבים - מדיניות הנסיגה של המדינה מתחום הדיור מתבטאת באופן חוזר ונשנה בתחומים שונים. הפרטת הקרקעות למרבה במחיר, ללא קביעת תנאים במכרזי הבניה אודות סוג הדיור, ייעודו (מבחינת תמהיל חברתי) ומחירו, בליווי החלשה של מערכת התכנון ועקיפתה באמצעות מנגנונים שנועדו "לחתוך בביורוקרטיה" (למשל חוק ועדות הדיור הלאומיות), פוגעת בצורה קשה ביכולת של הציבור להגן על האינטרס הציבורי ועל הערכים של צדק חברתי. מטרת תאגידי הדיור היא הפקת מקסימום הרווח במינימום השקעה – דבר שמוביל לבנייה הומוגנית בקרקע פנויה, שעה שצדק חברתי דורש התמקדות דווקא בריכוז המאמץ בתוך הערים ובציפוף, תוך דאגה לזכויות התושבים, ולאזורים בהם אין עניין יזמי כלל.

נושאים כמו התחדשות עירונית או חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה הופרטו כמעט ללא יד מכוונת שתעשה שימוש במנגנונים אלו לקידום פיתוח דיור בהישג יד תוך שמירה על תמהיל חברתי. התמריצים הכלולים במנגנונים אלו לא הניבו את ההישגים הרצויים מבחינה איכותית ומבחינה כמותית, והביאו להפקרת אוכלוסיות מוחלשות ללא יעוץ וסיוע מול יזמים פרטיים. הקטנה מתמשכת במאגר הדיור הציבורי (ירידה של כ-50% בעשור), ללא בנייה או רכישה של יחידות חדשות, הותירו עשרות אלפי זכאים ללא דיור ציבורי. קיצוץ בתקציבי משרד השיכון לסיוע לרכישת ושכירת דירה (תקציב המשרד קוצץ ב-56% בתוך עשור, היימן בן שטרית, 2010), וירידה נמשכת ועקבית בתקצוב הסיוע לדיור במיוחד משנת 2003 (מ-8 מיליארד ₪ לשנה

ל 2 מיליארד ₪ לשנה, [ספיבק וולפסון, 2011](#)), הביאו לתוצאות שונות מאלו להן ייחלה הממשלה (למשל, בניגוד לעידוד הבעלות על דירה, שיעור המתגוררים בדירה בבעלותם צנח מ-73% נכון לשנת 1995 ל-66% בלבד נכון לשנת 2008). ההליכים המתוארים אף גרמו לנזקים חברתיים של פגיעה באוכלוסייה מעוטת הכנסה הזקוקה לסיוע ודחיקתה לשוליים. במקרים רבים – המצב דוחף משפחות למצבי דיור בלתי בטוח או בלתי ראוי, מצוקה חריפה המתבטאת בויתור על צרכים חיוניים לצורך עמידה בתשלומי שכר הדירה או המשכנתא, ואף חסרות בית.

עקרונות וכלים מוצעים לשינוי

בחלק זה תוכלו גם לראות הפניות לפירוט רב יותר לגבי כמה מהכלים המוצעים בו, ואנו מזמינים את מי שמעוניין להתעמק לקרוא גם אותם.

הגנה על הזכות לדיור נאות:

הכרה בדיור כזכות חברתית מעוגנת בחקיקה היא חיונית על מנת להגן על התושבים מפני פגיעה אך גם כדי לחייב את הממשלה לפעול למימושה. בכך תמומש הקריאה "צדק ולא צדקה", והקריאה להתייחס לדיור כערך ולא כמוצר, כנדל"ן. מה ניתן לעשות:

יש לדרוש כי מדיניות הדיור תתבסס על הכרה בדיור נאות כזכות המובטחת לכל אדם, בהתאם להגדרות הבינלאומית המקובלות ובמיוחד [האמנה הבינלאומית בדבר זכויות חברתיות וכלכליות](#) משנת 1966, שישראל צד לה, [והפרשנות הרשמית](#) לאמנה. באמנה ובפרשנות הרשמית נקבע כי הזכות לדיור כוללת את הרכיבים הבאים: תנאי דיור נאותים, לרבות תנאי פרטיות ומרחב מחיה הולמים, חזקת המגורים מוגנת מבחינה משפטית המגינה מפני פינוי שרירותי, ודיור בר השגה (לפי המדדים המקובלים – לפיה ההוצאה לדיור לא עולה על 30% מההכנסה, למעט בעלי הכנסות גבוהות מהממוצע). כמו כן לכל אדם זכות לשוויון בנגישות לדיור, זכות לבחור את מקום המגורים ללא הפליה וזכות להתגורר בסביבה שבה תשתיות ושירותים ראויים. לכל אדם גם זכות לדיור ההולם את תרבותו [\(גר-מור, 2008\)](#).

המשמעות של הכרה בזכות לדיור היא כפולה – ראשית, במדינה בה מובטחת הזכות לדיור, אל לה למדינה לפגוע בזכות באופן שרירותי, והיא מחויבת כל העת להסביר את צעדיה בתחום, ואת השפעתן על התושבים ולמצוא חלופות פחות פוגעניות. פגיעה בלתי מידתית בזכויות התושבים לדיור עשויה להוליד להם זכות משפטית נגדה. כך, למשל, הקיצוץ הדרמטי בסיוע בדיור, כפי שראינו בשנים האחרונות, נעשה ללא דיון ציבורי, ללא מעורבות הכנסת, ללא צורך בחקיקה או בשקיפות, בשרירות ובחדות וללא חלופות פחות פוגעניות. חלק ניכר מהשינויים נעשה במסגרת חוק ההסדרים, הליך המונע כמעט כל אפשרות למימוש עקרונות יסוד בדמוקרטיה הייצוגית. במדינה בה זכות מוגנת לדיור, ההתנהלות תהא אחרת.

שנית, הכרה בזכות לדיור מחייבת את המדינה להבטיח באמצעים מגוונים, המשלבים מעורבות ממשלתית, יזמות פרטית ורתימת ארגוני החברה האזרחית, את הזכות לכל אדם – זהו הפן החיובי של הזכות. אין משתמע מכך שחובתה בהכרח לתת דירה לכל אדם, אלא שלשם מימוש חובתה זו עליה להבטיח מגוון אפשרויות של דיור בר השגה תוך התערבות בצד ההיצע או בצד הביקוש. כמו כן, בהתאם לעניין יכולה המדינה לייחד חלק מהכלים לתושבי המדינה בלבד. על פי המשפט הבינלאומי – הבטחת הזכות לדיור אינה מחייבת נקיטה באמצעים קונקרטיים המוגדרים מראש אך סל האמצעים חייב להביא לכיבוד הזכות. כמו כן, יכולה המדינה לפעול בהתאם ליכולתה הכלכלית ובלבד שתראה התקדמות הדרגתית ותמידית למימוש מלא של הזכות.

ניתן לעשות זאת על ידי עיגון הזכות לדיור כחלק מחוק יסוד: זכויות חברתיות. הזכות לדיור בחוק יסוד כזה תנוסח באופן הבא או באופן דומה לו:

"לכל אדם זכות לדיור נאות ובר השגה, בסביבה בה נגישות לשירותים ולתשתיות, לכל אדם זכות לחזקת מגורים מוגנת. אין לפנות אדם מביתו או להרוס את ביתו באופן שרירותי. לכל אדם זכות לבחור את מקום מגוריו ללא הפליה. לכל אדם זכות לשוויון בנגישות לדיור."

הנוסח הנ"ל מתאים להיבט ההצהרתי והחגיגי של חוק יסוד. אנו מאמינים כי יציאתם לרחוב של המוני ישראלים הוא רגע מכונן המתאים לעיגון הזכויות החברתיות בחוק יסוד או חוקה. אין זה כמובן אומר שהכרה בזכות לדיור כמו כל זכות אחרת היא מוחלטת. תהא לממשלה החירות לפגוע או להצר חלק מהזכות, אולם בניגוד למצב היום, יהיה עליה חובה לעשות זאת בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

כמו כן, בנוסף וגם לחלופין, יש לעגן בחקיקה היבטים שונים של מימוש הזכות לדיור אשר כיום אינם מעוגנים, ולפעול להגשמת הזכות לדיור [ראו בעניין זה "כלי מדיניות – עיגון הזכות לדיור בחקיקה"].

למשל, **הזכות לחזקת מגורים מוגנת** מחייבת את הממשלה להתמודד עם תופעה גדולה של **דיור לא פורמאלי**, של מאות אלפי תושבים שבשל סיבות מגוונות מתגוררים היום בבתים ודירות בהם הם נטולי כל זכות משפטית מוכרת. ההתמודדות עם תופעה זו יכול שתיעשה על ידי הצעת פתרונות דיור חלופיים או הסדרה של זכויותיהם על ידי קידום מהיר של תכניות המסדירות את מעמדם. אנו ממליצים להשקיע משאבים בסיוס הליכי התכנון של **ישובים לא מוכרים** ושכונות לא מוסדרות, בעיקר בקרב האזרחים הערבים, כדי לאפשר לאלו המתגוררים בהם במבנים זמניים ללא היתר לקבל היתרי בניה לדיור בחזקת מגורים מוגנת ובתנאים נאותים.

הזכות לחזקת מגורים מוגנת מחייבת גם לפעול להגנה על זכויותיהם של שוכרי הדירות, אשר כיום הם נטולי כל הגנה, ותלויים בחוזים שעל פי רוב מוכתבים להם. אין בישראל כללים מחייבים החלים על תנאי השכירות, בניגוד לרובן המוחלט של מדינות ה-OECD ([Andrews, Sánchez, Johansson 2011](#)). בשוק של משכירים, כפי שקיים בארץ, יכולים בעלי הדירות לקבוע את התנאים ללא קושי. לשוכרים שחשים נפגעים או מקופחים אין בדרי"כ יכולת לעמוד על זכויותיהם.

הזכות לתנאי דיור נאותים מחייבת פעולה לשיפוץ ושיקום מבנים לא בטיחותיים. אנו ממליצים להתחיל בדיור הציבורי אשר לפי **דוח מבקר המדינה** סובל מתחזוקה ירודה ויש בו דירות המהוות סגנה ממשית לבריאות התושבים.

הזכות לדיור בר השגה מחייבת את המדינה לפעול כדי להבטיח דיור למי שידו אינה משגת, וזאת באמצעים שונים ומגוונים. ראשית, יש צורך בשיפור אמידת הצרכים, שכן כיום ישנו קושי רב בביסוס נתונים רלוונטיים. אנו מציעים כי בכל רשות מקומית יתקיים **אמדן צרכי דיור**, אשר יבחן את נטל עלות הדיור – העלות של דירה מתאימה מול יכולת התשלום, ומיפוי ומעקב על דירות במצב ירוד ([אלתרמן, סילברמן, פיאלקוף, 2011](#)).

כמו כן, יש צורך בהתערבות הן בצד ההיצע והן בצד הביקוש כדי להבטיח דיור בר השגה. לעניין זה נוסיף, כי אנו סבורים שיש לאפשר דיור למכירה ולהשכרה, בלי להעדיף אחד על פני השני. מן המחקר הפסיכו-סוציו-כלכלי עולה כי יש צורך בקיומו של שוק דיור המציע נגישות הן לשכירות והן לבעלות של משקי הבית. בעוד שמן ההיבט הפיננסי גרידא, עולה ששכירות הינה כלכלית יותר מבעלות על דירה בתקופות שנבחנו בישראל,

הרי שמן האספקט הפסיכולוגי עולה כי משקי הבית בישראל מעדיפים לרוב פתרונות של בעלות מטעמים של "שקט נפשי", "תחושת בטחון", "תחושת יציבות", "מעמד חברתי" ואחרים.

בצד ההיצע – על הממשלה לוודא כי קיים מלאי דירות ההולם את הצרכים של כל שכבות האוכלוסייה אנו מציעים להגדיל את ההיצע הקיים באמצעות השקעה כספית והתערבות **לצורך הסרת חסמים** לשיווק דירות מתוכננות בתוך היישובים הקיימים, הדורשות שיתוף פעולה בין משרדי ונכונות להשקיע בתשתיות הנדרשות (דרכי גישה, מבני ציבור, מתקנים לטיהור שפכים וכדומה) בלי להטיל זאת לפתחם של היזמים – דבר שמעכב ומייקר את הדיור, **בניגוד לנעשה היום**. 160 אלף יח"ד מוכנות לשיווק אינן משווקות לציבור בשל בעיות שונות, כמו היעדר תשתיות נדרשות, וחלקן נובע מהקפאת בנייה לצרכים ספקולטיביים ביוזמת חברות קבלניות גדולות שזכו במכרזי קרקע גדולים (**דוח מכון דש"א**, 2011). כמו כן יש לאכוף על תאגידי נדל"ן שזכו במכרזי בנייה לבנות בתוך תקופה סבירה ולמנוע החזקת קרקעות לא בנויות לאורך זמן בלי מימושן. בישוים בהם מתגוררת אוכלוסייה ערבית, על הממשלה להתערב למען הגדלת היצע הקרקעות המשווקות ע"י מנהל מקרקעי ישראל, ולשנות שיטת השיווק, על מנת להבטיח היצע שיספק את הצרכים של מחוסרי הקרקעות תוך בקרה על מחירי קרקע והתחשבות במצב הסוציו-כלכלי של האוכלוסייה.

אנו מתנגדים בתוקף להאצה חסרת אחריות של הליכי תכנון, בסגנון חוק ועדות הדיור הלאומיות, שחוקק זה מקרוב, וסבורים כי האצת התכנון למגורים חייבת להיעשות באמצעות **שיפור מערכת התכנון**, חיזוקה והעדפה של תוכניות למגורים הכוללות רכיב משמעותי של דיור בר השגה. כמו כן, אנו מציעים **להטיל מיסוי מוגבר על דירות ריקות (אלתרמן, סילברמן, פיאלקוף, 2011)**. לפחות לתקופה מסוימת, ראוי לבחון האפשרות **להטיל מס נוסף על רכישת דירות בידי תושבי חוץ** (5% מהדירות נרכשות על ידי תושבי חוץ, בן שטרית, 2011). בנוסף, אנו מציעים לחייב בנייה של **דירות קטנות**, בהתאם לאמדן צרכים (יש לציין כי במאי 2011 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים המורה לרשויות התכנון לשלב דירות קטנות). יש לאפשר **חלוקה של דירות** גדולות באופן מבוקר, לרבות יצירת יחידות דיור להשכרה בבתים פרטיים. יש **להגמיש תקני חנייה** באזורים מוטי תחבורה ציבורית, כי תקני החנייה הנוכחיים מייקרים מאוד את הדיור, ולעודד **בניה ירוקה**, אשר מוזילה עת עליות הדיירים על חשמל ומים, וחוסכת משאבי טבע.

עוד בצד ההיצע, אנו סבורים כי יש לקדם **דיור מוסדי להשכרה**, אשר מרחיב את אפשרויות המגורים עבור מי שאינו יכול להמציא הון ראשוני לצורך רכישת דירה (דבר הדורש סל של תמריצים), ובמיוחד בישוים המיעוט הערבי, בהם אין כמעט שוק שכירות.

אנו מציעים **לנקוט בצעדי מדיניות לשמירה על מלאי של דיור זול ומוזל למכירה או להשכרה**, לרבות דיור קיים ודיור בבניה חדשה ובהתחדשות עירונית (**אלתרמן, סילברמן, פיאלקוף, 2011**) [ראו בעניין זה "כלי מדיניות - **מדיניות ומנגנונים לשימור דיור בר השגה בתהליכי התחדשות עירונית בבנייני השיכון הציבורי**"].

לגבי שוק השכירות הפרטית, אשר נותן מענה לכרבע ממשקי הבית במדינה, שמענו דרישה **לפיקוח על מחירי השכירות**, וגם להסדיר ולייצב מחירי השכירות, והיו מי שהציעו לקבוע מחירון. אנו סבורים כי בדיור מוסדי להשכרה, שבגינו מקבל היזם הטבות שונות גם לשם ייצור דירות להשכרה מפוקחת, ראוי ואפשר לקבוע מראש מהו שכר הדירה ההולם והגבלות על גובה ההעלאה האפשרי מידי שנה על חלק מן הדירות.

לעומת זאת, לגבי בעלי דירות פרטיים, אין אנו סבורים כי התערבות בקביעת מחיר הדירה הראשוני בהכרח רצויה, לאור החשש מפגיעה בהיצע הדיור להשכרה, איכותו, דבר שייפגע בעיקר במי שמחפש דירה ולא התמזל מזלו להתמקם בדירה מפוקחת. אנו מציעים לבחון שני מנגנונים – **מנגנון חקיקה ומנגנון בחירה**.

מנגנון הבחירה הינו מנגנון בו משכירי דירות יוכלו לבחור במסלול בו גוף ממשלתי או עירוני או גוף ללא מטרת רווח מנהל את הנכס לרבות בחירת דיירים ותחזוקה, וכן מתן הלוואות נוחות לשיפוץ הדירה אחת לכמה שנים. בתמורה, מתחייב בעל הדירה לשכירות ארוכת טווח ולעלייה מתונה בשכר הדירה.

מסלול החקיקה, הוא מסלול בו נקבעים בחוק הגבלות מתונות על תדירות העלאת שכר הדירה וכן הוראות לייצוב מחירי שכירות, כך שלא ניתן יהיה להעלות שכר דירה לשוכר קיים, באופן שאינו משקף את עליית המדד. הגבלה זו נועדה להתמודד עם כשל שוק ידוע, בו מנוצלות עלויות המעבר של השוכר, והקושי למצוא דירה אחרת, לצורך העלאה חדה של שכר הדירה מדי שנה [ראו "כלי מדיניות - [הסדרה ופיקוח בשוק השכירות הפרטית למגורים](#)"].

מאגר דירות בניהול המדינה, שאולי ניתן לעשות בו הסבה לדיור מוזל הוא **נכסי רשות הפיתוח**, נכסים של פליטי 1948. בחלק מהנכסים הללו חיים דיירים ותיקים בצורת החזקה של "דייר מוגן". בשנים האחרונות חלק גדול מנכסים אלו מוצע למכירה ליזמים לכל המרבה במחיר, לעיתים מוצא הנכס שתוכו הדיירים המוגנים – כשעל הרוכש לפנות את הדייר או להתמודד עם נוכחותו בדרך אחרת. אנו מציעים להפסיק את הפרטת הנכסים, ולהשתמש בהם לפתרון מצוקת הדיור. בנוסף, יש לסייע לדיירים הנוכחים לרכוש את הדירות, מעבר להנחות הניתנות כיום, ולסייע לקהילותיהם לנצל זכויות בנייה להוספת דירות נוספות מעל הבנייה הקיימת ככל שניתן בעצמם.

לבסוף, בתחום ההיצע, אנו סבורים כי על המדינה **לשקם ולחדש את מאגר הדיור הציבורי**, תוך שילוב הדירות החדשות בשכונות רגילות ובבניינים רגילים [ראו **בעניין זה "כלי מדיניות - דיור ציבורי"**]. חיסול מלאי הדיור הציבורי, ללא חידוש, הוא תעודת עניות לישראל, שכן הוא הוביל להפקרה של אוכלוסיות מוחלשות לחסדי השוק. המוניטין הרעים שצבר לו הדיור הציבורי נבע בעיקר מהזנחתו. כפי שרואים במדינות אחרות – הדבר אינו חייב להיות כך ([Housing in Europe](#)). אם נשאף לשלב את הדירות ולא לרכוז במתחמים נפרדים, נוכל להבטיח שהדיור הציבורי לא ידרדר ויהפוך לשיכון עוני. אנו תומכים בהמשך מכירת הדירות לדיירים ותיקים (אף שניתן לדון מחדש בתנאים) ככלי לצמצום פערים, אך יש להשקיע מחדש את כספי המכירה וכסף ציבורי נוסף, בחידוש הדיור הציבורי באופן נמשך. בקרקעות המדינה, יכולה הממשלה לדרוש כי חלק מהדירות יימסרו לה על ידי היזם הזוכה במכרז במחיר עלות בנייה, וכך להגדיל את מאגר הדיור הציבורי ולשלבו בדיור רגיל.

בתחום הביקוש, המדינה צריכה לסייע לאוכי' מהמעמד הבינוני-נמוך להשיג דיור. אנו מציעים כי הסיוע לרכישת דירה ולשכירת דירה הקיים היום ישתנה. במקום סיוע במענקי מקום וסבסוד משכנתאות (בשנת 2011 נותר שריד עגום מהמשכנתאות המסובסדות, שהריבית בהן גבוהה מהריבית המוצעת בשוק הפרטי למשכנתאות), יש להציע **ערבות ממשלתית למשכנתאות או ביטוח אשראי מסובסד** [ראו "כלי מדיניות - **ערבות מדינה להלוואות לרכישת דיור הניתנות למשקי בית הזכאים לסיוע**" וכן "כלי מדיניות - **הגנה על נוטלי משכנתאות**"]. לגבי **סיוע לשכירת דירה**, אנו מציעים לשנות את השיטה הנהוגה כיום, ולהבטיח לזכאים יכולת לשכור דירה בלא יותר משלושים אחוז מהכנסתם, כאשר את היתר מכסה המדינה עד לרף סביר לדירה באותו אזור, כמקובל במרבית מדינות ה-OECD ([2011 Andrews, Sánchez, Johansson](#)). [ראו "כלי מדיניות – **סיוע בשכר דירה**"].

נקודה נוספת שמתחייבת מכיבוד הזכות לדיור הינה **פרישת רשתות ביטחון** כדי למנוע פינוי וחסרות בית. אנו מציעים לערוך שינוי מקיף במדיניות הקיימת לסיוע לחסרי בית ולהתמקד במדיניות של התערבות מוקדמת ומניעה, על ידי איתור וסיוע למשקי בית במצוקת דיור חריפה לפני הגעה לרחוב. למשל – יש צורך בהתערבות

למניעת משפחות שנקלעו לקשיים בתשלום המשכנתא או השכירות ([פריבד חפצ, גן-מור, 2009](#)) [ראו: "כלי מדיניות – [סיוע לחסרי בית](#)"]

שוויון ותמהיל חברתי:

לכאורה ניתן לדמיין מצב בו לוקחת המדינה מגרש ענק בנגב, שמחירו ממילא אפס, ומקימה בו עשרות אלפי יחידות דיור בעלות נמוכה עבור כל מי שמתקשה להשיג דירה, תוך קדימות למי שבמצוקה גדולה יותר (נשמע מוכר?). במתחם זה יהיו לכל דייר זכויות משפטיות מוגנות והדיור יהיה בר השגה. מפתה, לא? לדעתנו לא מדובר בפתרון רצוי. ריכוז של משפחות מעוטות הכנסה נוטה להפוך לריכוז עוני ולהנציח פערים ומצוקה, ובסופו של יום – לעבור הליך של הידרדרות פיזית וחברתית, שכן יש קושי לתחזק את השכונה, ואלו מבין התושבים שמצליח להתבסס מוצא את ההזדמנות הראשונה לעבור למקום אחר. שכונות כאלו אכן נוטות להתרכז בשוליים ולחזק את ההדרה החברתית של האוכלוסייה הגרה בהם מחיי החברה והכלכלה ומהזדמנויות חינוך ותעסוקה.

כדי להגשים את הזכות לדיור אך בלי לפגוע בשוויון ובלי להרחיב פערים חברתיים, יש צורך בהבנה כי דיור אינו יכול להסתכם רק בארבעה קירות וגג, דיור הוא המפתח לשוויון ולצדק חברתי. כדי להשיג צדק חברתי על שכונות המגורים להציע דיור למגוון אוכלוסיות, תוך מנגנונים לצמצום אפשרויות התבדלות של אוכלוסיות מבוססות, אפליה נגד קבוצות חלשות או דחיקתן לריכוזי עוני. המשמעות היא ששכונות וערים תהיינה פתוחות ונגישות לאוכלוסיות ממגוון רקעים, ובעלות הכנסה מגוונות, שיהיו בהן דירות בגדלים שונים, לבעלות ולשכירות, במחירי שוק וכן דיור בר השגה שמחירו נגזר באחוז סביר מההכנסה של הזכאים. **כך נשיג לאורך זמן שכונות וקהילות בנות קיימא, חזקות מבחינה חברתית ופיזית, ונצמצם פערים בחברה.**

על מנת להשיג את השוויון והתמהיל יש לאמץ מדיניות של דיור מכיל ([Inclusionary Housing](#)) ולנקוט בפעולות שונות כדי ליצור מרחב שוויוני יותר. זה דורש שילוב של שתי פעולות – נקיטת פעולות להתערבות כדי להבטיח הזדמנויות דיור מגוונות, מבחינת סוג ומחיר, בכל שכונה ועיר, ואף ברמת הבניין, ומאבק ללא פשרות באפליה. יש לציין כי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה דגלה ברעיון הדיור המכיל במסגרת הוראות תוכנית המתאר הארצית 35 (סעיפים 12-14), אשר מחייבות לשקול את הצורך בדיור בהישג יד בתוכניות למגורים, ונתנה לכך ביטוי גם [במסמכי המדיניות](#) של התמ"א (סעיף 7.6).

יש צורך לעגן בחקיקה את **איסור האפליה בדיור**, גם על ידי תאגידי קבלן וגם על ידי יחידים, כדי שלכל אדם תהא הזדמנות שווה למצוא דירה מבלי אפליה בשל השתייכותו הלאומית, דתו, ארץ מוצאו, מצבו המשפחתי, נטייתו המינית, היות בעל מוגבלות וכיוצ"ב.

יש צורך בחקיקה של **חוק דיור מכיל**, שתחייב להקצות חלק מתוכניות למגורים גם להשכרה ולדירות קטנות, וחלק **לדיור בר השגה** במחיר מוזל. ראו "כלי מדיניות – [חקיקת חוק לדיור בר השגה](#)". חקיקה כזאת חייבת לבוא עם מנגנון לקביעת קריטריונים לזכאות לדיור מסוג זה. אנו מציעים כי אלו ייקבעו באופן שונה וגמיש תוך התחשבות בצרכים מקומיים, אך תוך פיקוח הדוק שיבטיחו שהקריטריונים אינם מדירים או מפלים. הקריטריונים צריכים להבטיח תמהיל הכנסות מעורב, ולכן אנו מציעים כי יכללו יותר מקריטריון הכנסה אחד. למשל ניתן לקבוע שחלק מהדירות יהיו למי שמרוויח עד 80% מההכנסה הממוצעת באזור וחלק למי שמרוויח עד 50% מההכנסה הממוצעת באזור [ראו "כלי מדיניות – [קביעת קריטריונים ליחידות דיור בר השגה](#)"].

חקיקה לדיור מכיל צריכה לבוא עם **מנגנונים להקצאה, פיקוח ואכיפה**, וכן עם **מנגנונים לשמירה לאורך זמן של מלאי הדירות כדיור בר השגה**. כמו כן יש לפתח ערוצי מימון והטבות מיסוי כתמריצים, ולפתח את השימוש **בעמותות קהילתיות לדיור**, כגופים לניהול דיור בר השגה ללא מטרת רווח.

בנוסף, יש לדאוג כי גם שאר הכלים מוכוונים למימוש רעיון התמהיל. למשל, המינהל **במכרזי הקרקע** שלו יכול לקבוע הוראות מהותיות שלוקחות בחשבון צרכים חברתיים, ולקבוע כי בפרויקטים ייווצר תמהיל של דירות בגדלים שונים, דיור להשכרה ולא רק למכירה. כן ניתן לקבוע הקצאה המתנה את קבלת הקרקע בבניית דיור בר השגה ודיור ציבורי **לצד דיור במחיר שוק** [ראו: **"כלי מדיניות - מדיניות קרקע לקידום דיור בר השגה ודיור ציבורי"**].

רעיון התמהיל נכון גם לסיוע בשכר דירה, ככל שהוא מתחשב במחירי הדיור הריאליים באזור, אחרת הוא נוטה דווקא להנציח את המגורים של הזכאים באזורים בהם רמת המחירים והשירותים נמוכה, בליט ברירה.

רעיון התמהיל החברתי נכון גם לפריפריה, ובמיוחד לערי הפיתוח העוברות הליך של הזנחה וסובלות מהגירה שלילית חדה של צעירים ואוכלוסיות מבוססות [ראו: **"כלי מדיניות - התחדשות עירונית בערי פיתוח**]. אנו מציעים, ראשית, להכין **תוכנית לאומית להתחדשות עירונית**, עם דגש מיוחד על ערי הפיתוח בפריפריה, תוך שילוב של פתרונות דיור נאותים למעמד הביניים והצעירים, שכרגע נאלצים לבחור בין שיכון מתפורר לבית צמוד קרקע בישוב קהילתי שכן. נדרשת השקעה ציבורית לעידוד והתנעת הליכי **התחדשות** כמו תמ"א 38 (חיזוק מבנים) שיסייעו לחדש את השיכונים הישנים תוך הוספת יחידות דיור. ללא מעורבות ציבורית הפרויקטים הללו לא יצאו לפועל בשל כדאיות כלכלית נמוכה.

בנוסף, וכפי שמפורט בפרק ה'תכנון' במסמך, אנו ממליצים להפסיק את הקמת הישובים הקהילתיים ושכונות ההרחבה של הקיבוצים במתכונת סלקטיווית עם ועדת קבלה. יש לבטל את חוק ועדות הקבלה ולקיים הליכי קבלה שוויוניים. כעת משמשים ישובים אלו מקור משיכה לאוכלוסיות היותר מבוססות בערי הפיתוח ותורמים להחלשתן.

רעיון התמהיל הוא רלוונטי גם להשגת שוויון לאוכלוסיות מודרות כמו אנשים עם מוגבלות. בין היתר, אנו מציעים לקבוע הוראות שיחייבו **בניית דירות נגישות בכל פרויקט** כדי לאפשר שילוב של בעלי מוגבלויות [ראו: **"כלי מדיניות - דיור בר השגה לאנשים עם מוגבלות"**].

יש לציין, שבעוד שתמהיל בין בעלי הכנסות מגוונות הוא ערך שקיימת עליו הסכמה רחבה, ישנה מחלוקת לגבי יצירת תנאים לתמהיל של קהילות תרבותיות שונות. ישנה גם דרישה מצד קבוצות שונות לשכונות הומוגניות ואף לזכות הדרה של חברי קבוצות אחרות. אנו סבורים כי יש לנקוט משנה זהירות בהקמת ערים או שכונות הומוגניות, בוודאי שהדרישה מגיעה מפי אוכלוסיות הרוב נגד קבוצות מיעוט. מגורים נפרדים מקובלים מאוד בישראל אך הם אינם תוצר של בחירה חופשית בלבד, אלא של מדיניות ועידוד, ויש לה השלכות הרסניות על יכולתה של החברה הישראלית לשמור על לכידות וסולידאריות, היא מובילה לעיוותים קשים בהקצאת המשאבים ולניכור וגיבוש דעות קדומות אחד על השני.

אף שאין אנו מציעים חלילה לכפות על איש לגור במקום שאינו רוצה, אנו מציעים לדאוג לאפשר למי שרוצה לגור במקום בו יבחר, למעט חריגים מיוחדים.

אחריות, גמישות, וגיוון

צדק חברתי בתחום הדיור מחייב **מבנה שלטוני אחר** מזה המנהל היום את מדיניות הדיור.

אנו מציעים להגביר את **האחריות** של הרשויות השונות (ממשלה, כנסת, שלטון מקומי) בתחומים הנוגעים לדיור ואת התיאום ביניהם – דרושה מדיניות מתואמת בין משרדי הממשלה שאינה מתגבשת באופן עצמאי ונטול הקשר בין גופים שונים כמו בנק ישראל, משרד הבינוי והשיכון, מועצת מקרקעי ישראל או משרד האוצר. אנו מציעים להגביר את התיאום בין הרשויות על ידי שינויים מבניים (חובות היוועצות בין גופים רלוונטיים, דרישת תסקיר השפעה חברתית או הקמת רשות דיור בין משרדית).

אנו מציעים **להפסיק באופן מיידי את הליכי הפרטה במכוון ובמחדל עד לבחינה מחדש** של נחיצותם, והשפעתם על הזכות לדיור, לרבות הפרטת קרקע, הפרטת נכסי רשות הפיתוח והפרטת דיור ציבורי והמשך הקיצוצים בתקציבי הסיוע. אנו סבורים כי חובת ההוכחה היא על מי שמבקש להפריט, להראות כי מדובר בצעד רצוי. הליכי הפרטה ייעשו רק לאחר **קביעת מנגנונים** להבטחת הזכות לדיור והשוויון.

דוגמא מובהקת להסתמכות על כוחות השוק לצורך ביצוע משימות חברתיות ראשונות במעלה היא פינוי בינוי בשכונות מצוקה. במקום להיות מעורבת בהליכים רגישים אלו מסתפקת הממשלה במתן תמריצים מתוך תקווה שכוחות השוק יטפלו בנושא לבדם.

במקום זאת, אנו מציעים דרך אחרת, שתבטא את אחריות המדינה. אם המדינה רוצה לחדש שכונות של אוכלוסיה ענייה באמצעות יזמים אשר פעלים לפינוי בינוי תמורת תמריצים, היא חייבת להבטיח קודם לכן שהתמריצים רלוונטיים למקומות שונים, ולבחון מה נדרש כדי שתמריצים אלו לא ירוכזו באזורי ביקוש. עליה לקבוע הוראות שיבטיחו שבהתחדשות עירונית לא נהפוך שכונה ענייה לשכונה מדירה על ידי החלפת האוכלוסייה, וכי מובטח גם דיור בר השגה ודיור להשכרה, עבור מי שאינו בעל דירה, תוך שקילה של מתן עדיפות לדיירים הוותיקים במתחם ההתחדשות העירונית. עליה לוודא שיש פתרון כולל לבעלי דירות עניים, לרבות סוגיית האחזקה. כמו כן, על המדינה להיות מעורבת במימון ייעוץ לדיירים הוותיקים בנושא המשפטי, כלכלי ותכנוני, כדי לצמצם את פערי המידע והכוח בינם לבין היזמים ולהבטיח את הצלחת הפרויקט, או שעליה לעודד ולתמוך בגופים בחברה האזרחית העושים זאת.

בנוסף, אנו מציעים למשרד הבינוי והשיכון לסגת מן הגישה של "מידה אחת מתאימה לכול" ולעבור **למדיניות דיפרנציאלית גמישה ומבוזרת**, אשר כוללת הטלת סמכויות רבות יותר על השלטון המקומי בתחום הדיור, ובעיקר בתחום אמידת צרכים, תכנון סטטוטורי למגורים, וניהול של דיור בר השגה וניהול ציבורי. השלטון המקומי יותר קרוב לציבור ופעילותו קלה יותר לביקורת ציבורית, ונגישה יותר לציבור. ביזור זה הוא דמוקרטי יותר, ומשקף טוב יותר את צרכי השטח מאשר מדיניות הנבנית מלמעלה למטה. עם זאת, ערים אנו לכך שדמוקרטיה אינה רק לעשות מה שהרוב באותה רשות רוצה. לכן ביזור זה צריך לכלול מנגנוני איזון שמטרתם להבטיח קידום מטרות על מקומיות, או מטרות שאינן רצויות על ידי ראשי הערים, כדי למנוע פגיעה ברשויות חלשות, וכדי לפקח כי אין תופעות של הדרה, אפליה או התחמקות מנשיאה שוויונית בנטלים החברתיים (Not In My Back Yard – NIMBY). כמו כן, ביזור הסמכויות לשלטון המקומי מחייב העברת תקציבים ומנגנוני פיקוח מפני אי סדרים.

אנו מציעים למשרד הבינוי והשיכון להגביר את **שיתוף הפעולה עם החברה האזרחית**, ולעודד את השימוש בעמותות קהילתיות לניהול דיור בר השגה, תוך הסדרה בחוק של פעילותן.

אנו מציעים למשרד הבינוי והשיכון להתחדש ולאמץ רעיונות נוספים. כך, למשל, אנו מציעים בחינה של **מודל הבעלות החלקית**, בו ניתן לרכוש חלק מהדירה מרשות או מלכ"ר דיור וחלק להשכיר, וכך לאפשר גם למי שאין לו הון ראשוני הזדמנות להתחיל וליהנות מעליית מחירי הדיור, גם אם אין ביכולתו לרכוש את כל הדירה. עם הזמן – יוכל הדייר לרכוש חלקים נוספים. אנו מציעים לאמץ את המודל של דיור מכיל ומודלים

להתחדשות עירונית בפריפריה. אנו מציעים לגבש מדיניות ברורה של תמיכה במימון בניית דיור בר השגה ובמתן תמריצי מס לצורך כך [ראו – "כלי מדיניות - מימון דיור בר השגה" וכמו כן, "כלי מדיניות – מכשירי מיסוי לצורך השלמות הון לדיור בר השגה"].

אנו מאמינים שגיוון הפתרונות והכלים הוא המפתח להשגת מדיניות דיור טובה המתאימה לצרכים שונים ומגוונים.

סיכום

דוח ביניים זה מוגש לעיון הציבור במטרה להוות מצע לדיון ולקבלת משוב. ברור לנו כי לא נגענו בכל הסוגיות ואולי אף בסוגיות חשובות שיהיה עלינו להתייחס בהמשך. אנו נשמח לכל הצעה רעיון וביקורת.

פרק 2 – תחבורה

תפקידה של מערכת התחבורה הוא לחבר בין פריסת הפעילויות במרחב – מגורים, עבודה, צריכת שירותים, מסחר והשתתפות בחיי תרבות וחברה. על כן, ניתן לראות במערכת התחבורה כמשיקה לתהליך תכנון שימושי קרקע. מערכת התחבורה משפיעה רבות על טווח האפשרויות וההזדמנויות העומדות לרשות האוכלוסייה - ככל שקיים מרחק רב יותר בין אזור המגורים לאזור התעסוקה ומסחר, כך נדרשים אמצעים רבים יותר כדי לגשר על פער מרחבי זה. אחד הביטויים של שוויון מרחבי זה מתבטא בנגישות. ניתן להעצים היבט זה באמצעות מערכת התחבורה ועל ידי חלוקה אחרת של המשאבים המוקדשים לה. מתווה זה מתאר אופנים לקידום הצדק החברתי באמצעות הרחבת ההזדמנויות השונות על ידי הגברת הנגישות לפריסת הפעילויות במרחב, תוך התייחסות לצרכים מגוונים של אוכלוסיות שונות.

אי שוויון ומגבלות הנגישות נובעים מבעיות בתחום של תכנון מערכות התחבורה, בחלוקת המשאבים בין המשתמשים השונים ובתפעול המערכת.

להלן שלוש בעיות עיקריות:

1. **תכנון סביבה בנויה ללא שיקולי נגישות כוללניים:** בכדי להשיג ביצועים גבוהים בקיבולת ובמהירות, רשת הדרכים ורשת המסילות נבנות באופן שדוחק הצידה משתמשי דרך אחרים ותוך ניתוק משימושי קרקע גובלים. באותה מידה פריסת רחובות בשכונות מגורים חדשות מונעת "תנועה עוברת" כך שהשכונות מנותקות מאזורי מגורים שכנים, כמו גם מאזורי מסחר ופעילות. בנוסף, אזורי תעסוקה ומסחר גדולים מוקמו במנותק מרובעי המגורים בעיר תוך קרבה למחלפים מרכזיים על רשת הדרכים הבין עירונית. אפילו תחנות הרכבת מוקמו בלב המחלפים, במרחק רב הן מאזורי המגורים והן מאזורי התעסוקה והמסחר. כתוצאה מכך, נוצר מצב בו התחבורה מרחיקה בין פעילויות במקום לקרב ביניהם והסביבה הבנויה נבנית תוך דגש על נוחיות הנהיגה ומפלה לרעה אוכלוסיות רבות.
2. **הקצאת משאבים מוטה לטובת אוכלוסיות בעלות אמצעים:** אופן בחינת המדיניות בתחום התחבורה וההשקעה בפרויקטים תחבורתיים, מבוסס על בחינת התועלות הכלכליות הנגזרות מהפרויקט, ללא הבחנה מספקת לגבי השפעתן על סקטורים שונים באוכלוסייה. בשל כך, החלטות בתחום התחבורה מזניחות באופן שיטתי את התועלות החברתיות שעשויה מדיניות זו או אחרת להצמיח. באופן זה מופר עקרון שוויון הנגישות. החרפה נוספת של עקרון שוויון הנגישות נגרמת כתוצאה מהייצוג הגבוה של הנוסעים ברכב הפרטי, למול ייצוג חסר של אוכלוסיות הממעטות לבצע נסיעות, בין השאר עקב עלויות נסיעה גבוהות או מגבלות נגישות.
3. **פיצול סמכויות בין גורמים שונים באספקת שירותי התחבורה הציבורית:** סמכויות התכנון, הניהול, הפיקוח והביצוע של התחבורה הציבורית כיום מפוזרים בידי מספר רב של גופים. הרוב המוחלט של התכנון נמצא בידי גופים פרטיים שהם זכיינים בפועל של משרד התחבורה. במצב זה של מערכת מבוזרת, למשרד התחבורה כרגולטור יש קושי בהפיכת אוסף השירות של המפעילים השונים למערכת רציפה ונהירה לנוסעים. כתוצאה מכך, התחבורה הציבורית מורכבת מ"טלאים" של שירותים שונים המובילים לרמת שרות נמוכה מחד גיסא, ולחוסר אטרקטיביות של מערכת התחבורה הציבורית מאידך גיסא.

על כן, מציע הצוות שלושה עקרונות מובילים:

1. **תכנון משולב של שימושי קרקע ותחבורה:** תהליכי תכנון יונחו על ידי שיקולי נגישות, כולל יישום מדדי נגישות כמותיים (מקסימום אנשים היכולים להגיע במינימום זמן). במידת האפשר יש לפעול להקטנת הצורך בנסיעות, על ידי תכנון אזורים עם שימושי קרקע מעורבים ומיקום אזורי התעסוקה והמסחר בסמיכות לאזורי המגורים. בכל מקרה, שיקולי נגישות ינחו תהליכי תכנון פריסת שימושי קרקע ומיקום פעילויות במרחב, תוך התייחסות לרמת השירות התחבורתי. פעילויות מושכות קהל ימוקמו לאורך רחובות עירוניים ראשיים ובסמוך למערכות תחבורה ציבורית. פיתוח מערכות תחבורה יעשה תוך דגש על הרחבת הזדמנויות מרחביות, בראיה של העדפת שירות למספר רב של נוסעים ועדיפות למתן פתרונות לנסיעות הקצרות.
2. **השקעות במערכת התחבורה על בסיס עקרון של נגישות שוויונית:** עקרון נגישות שוויונית מעמיד במרכז את הנוסעים ויכולתם להגיע למגוון יעדים שבהם נמצאים הזדמנויות תעסוקה, מוסדות ציבור, שירותי מסחר ומקומות בילוי. עקרון תחבורתי זה, המבוסס על נגישות, בוחן את האפשרות לספק פתרונות תחבורה נאותים למגוון פעילויות בקרבת מקום. זאת כחלק מתפיסה בר-תקיימא, המאפשרת פיתוח סביבתי מאוזן, ניצול משאבי תקציב מיטבי, מעל לכל שיפור השירות לו זכאים תושבי המדינה. חובה לבחון את התרומה לנגישות תוך התייחסות להבדלים מרחביים ומבנה יישובים מחד גיסא, כמו גם להשפעות על סקטורים שונים באוכלוסייה, מאידך גיסא. עקרון זה מחזק בראש ובראשונה, את האוכלוסיות המודרות שעד כה לא קיבלו מענה תחבורתי הולם לצרכיהם, וכולל צעדים של מתן שירות תחבורה ציבורית הולם, מדיניות מיסוי מאזנת, הקצאת תשתית לכלל משתמשי הדרך ועוד.
3. **לקיחת אחריות על ידי הממשלה לאספקת מערכות תחבורה ציבורית קוהרנטיות:** חיזוק יכולת הביצוע של משרד התחבורה כגורם בעל יכולת הוצאה לפועל, לאחד איחוד ותיאום בין הגופים השונים, על מנת לספק שירותי תחבורה ציבורית המתפקדים כמערכת אחידה, מתואמת ורציפה. משרד התחבורה יעמוד מול ציבור הנוסעים כגורם אחד אחראי ובעל ראייה כוללת.

הצעות וכלים להתערבות

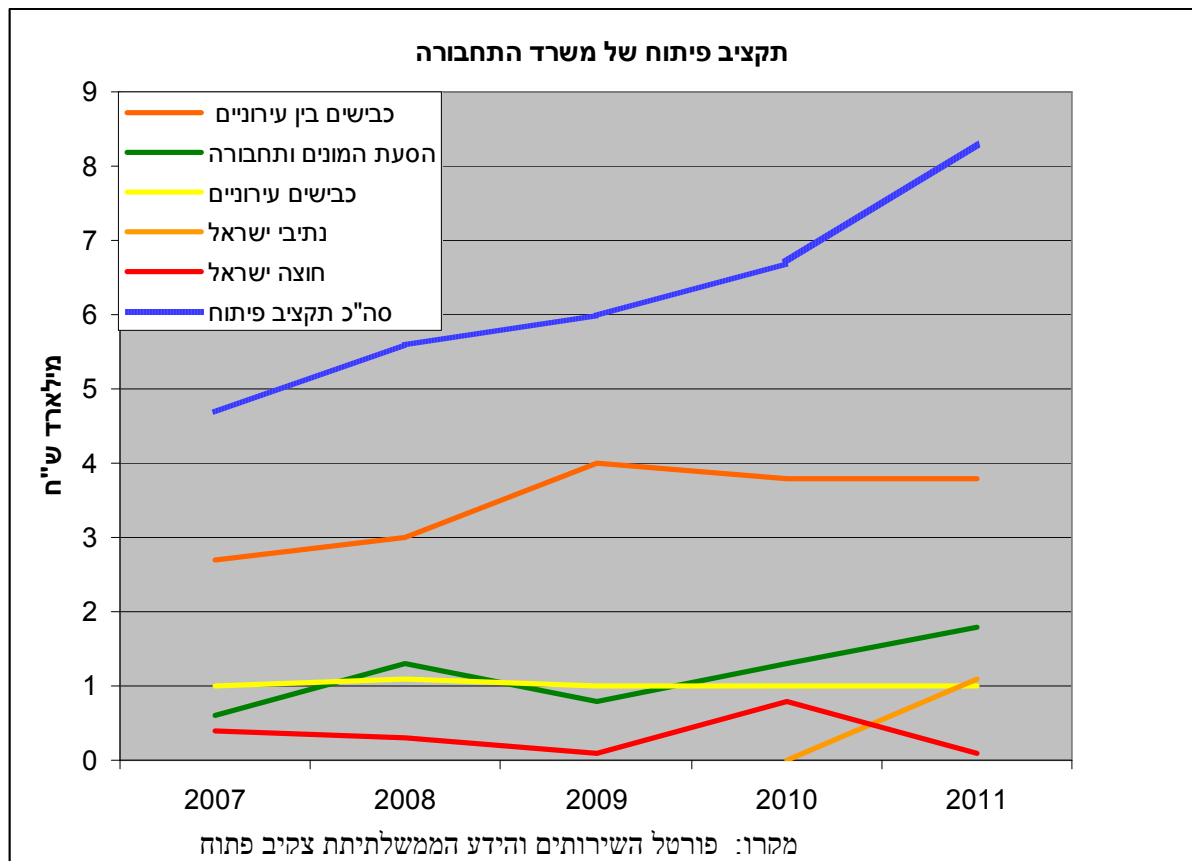
- הצוות מדגיש את הצורך להתאים את אופן יישום מדיניות התחבורה לצרכים מקומיים ואזוריים שונים. הכלים המוצעים כוללים:
- א. קידום השקעות בתחבורה ציבורית, בדגש על תחבורה ציבורית עירונית ומטרופולינית בכלל, וקידום מערכות הסעת המונים איכותיות במטרופולינים בפרט, והקצאת זכויות דרך ייעודיות לתחבורה הציבורית באזורים צפופים.
 - ב. הנגשת יישובים בפריפריה לתשתיות מסילתיות בקרבתם, תוך השענות על מרכזי מטרופולינים בקרבתם (לדוגמה, חיבור דימונה דרך מרכז העיר באר שבע לרשת המסילות הארצית).
 - ג. שינוי מדיניות התכנון התחבורתי והטמעת תהליכים לבחינת ההשלכות חברתיות הנובעות מהפרויקטים המתוכננים, תוך בחינה מעמיקה של התועלות הצפויות לאוכלוסיות שונות בגין אותו פרויקט מתוכנן.
 - ד. מדיניות מיסים דיפרנציאלית ומתקנת בנוגע לשימוש ברכב הפרטי המקלה על השימוש ברכב במקומות שבהם אין מערכת תחבורה ציבורית הולמת, אך מכבידה על משתמשי הרכב הפרטי (באמצעות מיסויי גודש למיניהם) במקומות בהם קיימת מערכת חלופית.

ה. יישום כלי תכנון ועמידה בסטנדרטים לשילוב תחבורה ושימושי קרקע, כגון: יישום של מדדי נגישות בפיתוח אזורי מסחר ותעסוקה ולמיקום מוסדות ציבור ותרות מרכזיים, פיתוח מוטה תחבורה ציבורית בסביבת מוקדי שירות של תחבורה ציבורית ופיתוח סטנדרטים לתכנון שכונות מגורים תוך הבטחת נגישות רבת אמצעים למגוון רחב של פעילויות עירוניות.

ו. הקמת רשויות תחבורה מטרופולינית כגופים בעלי אחריות לאספקת תחבורה ציבורית מטרופולינית יחד עם חיזוק מעמדו של משרד התחבורה בקביעת שיטות עבודה ובקביעת סטנדרטים, כולל אמנה שתעגן את זכות הציבור לתחבורה ציבורית נאותה ואחידה.

כלי מספר 1: קידום השקעות בתחבורה ציבורית והקמת מערכות הסעות המונים במטרופולינים

תיאור מצב קיים: כפי שניתן לראות באיור הבא, תקציב משרד התחבורה לפיתוח תשתיות תחבורתיות גדל באופן משמעותי בחמש השנים האחרונות. ההשקעות במערכות הסעות המונים ובתחבורה ציבורית גדלו אף



הם, בעיקר משנת 2009, אך ניכר כי מערכות אלו סבלו מרמת השקעות נמוכות לאורך שנים. בנוסף תהליך הביצוע מתארך, והמימוש בפועל של הפרויקטים סובל מעיכובים רבים.

אנו מציעים לקדם את הצעדים הבאים:

1. קידום מערכות הסעת המונים במטרופולינים בלוחות זמנים קצרים תוך הקפדה על מתן שירות איכותי.
2. הקצאת זכויות דרך ייעודיות באזורים צפופים ולאורך צירים ודרכים הסובלים מעומסים ובעיות גודש.
3. תכנון שירות שהופך את התחבורה ציבורית לזמינה ואמינה שמהווה אלטרנטיבה מלאה לרכב פרטי, כולל הפעלתה בשבתות ובחגים.
4. קידום מערכות נלוות להפעלת השירות, כגון מערכות מידע, שיפור סביבת התחנות, מערכות בקרה ותפעול.
5. זיהוי פערים במתן שירות והפיכת מערכת התחבורה הציבורית לשירות שמספק מענה שלם מתחנת המקור ליעד לרבות הפיכת מעבר בין אמצעי תחבורה, מפעילים וקווים - לנוח ורציף, ובתשלום אחד.

כלי מספר 2: הגברת הנגישות בפריפריה על ידי חיזוק קשרים פנים אזוריים

תיאור מצב קיים: ממשלת ישראל מתעתדת להשקיע בשנים הקרובות סכומי עתק ב"חיבור הפריפריה למרכז הארץ". חלק מן הפרויקטים כבר מיושמים כיום. אך הסכנה היא כי תוכניות אלה שמטרתן "חיבור הפריפריה למרכז" יובילו לשיפור הנגישות רק עבור חלק מהאוכלוסייה, להחלשת הקשרים בין ישובי הפריפריה ויבואו על חשבון פיתוח תוך אזורי.

ע"מ להמחיש עקרון זה ניתן לבחון את התועלת שתצמח לעובד ממפעל פרי הגליל שפוטר זה עתה מעבודתו. העמדת מערך תחבורה ציבורית יעיל למרכזי התעסוקה המקומיים (תפן, כרמיאל ואפילו מפרץ חיפה) עשויה לפתוח בפניו אפשרויות תעסוקתיות חדשות. להבדיל, ספק אם רכבת מהירה (בעלות גבוהה ובתדירות נמוכה) בין חצור הגלילית לת"א תפתח בפני אותו עובד הזדמנויות תעסוקתיות חדשות.

לאור האמור לעיל המענה הנכון ביותר להגברת הנגישות לכלל האוכלוסייה הוא שילוב בין פיתוח מערכות תחבורה אזוריות שיחברו בין הערים השונות באזור.

אנו מציעים לקדם את הצעדים הבאים:

1. ברמה המקומית: שיפור התחבורה הציבורית בתוך האזורים באמצעות התייחסות לנסיעות פנימיות וקצרות ולא רק לנסיעות בין - עירוניות. יש לתת דגש על חיבור מרכזי ציבור מטרופולינים ושירותים חברתיים חיוניים (בתי חולים, מוסדות אקדמיים, מרכזי קניות ובילוי) לערי ספר.
2. ברמה הארצית: הקמת רשת רכבות מהירה שתחבר בין כל המרכזים המטרופולינים.
3. שילוב בין שתי הרמות: הנגשת תחנות הרשת הארצית לתושבי הפריפריה באמצעות מערך אוטובוסים יעיל (המתוזמן עם מועדי הרכבת), וכן באמצעות חניוני חנה וסע.

כלי מספר 3: מדיניות תכנון תחבורתי צודקת

תיאור מצב קיים: ע"מ לפתח מערכות תחבורה משקיעה המדינה סכומי עתק. בשנת 2010 השקיעה המדינה קרוב ל- 11.5 מיליארד ש"ח לפיתוח מערכות תחבורה. מחלף "המוביל" שנפתח לתנועה בימים אלו עלה לבדו 350 מיליון ש"ח (גבוה ב-50% מתקציב המשרד להגנת הסביבה השנתי, למשל).

תהליך קבלת החלטות בתחום התחבורה משקלל פרמטרים תחבורתיים ומנתח את התועלת הכלכלית למשק שתצמח בגין אותו פרויקט. אולם מה לגבי ניתוח תועלות חברתיות?

דוגמא לכך ניתן למצוא בהכרזתו של ראש הממשלה, בנימין נתניהו, כי ע"מ לקדם עקרונות של צדק ושיוון יש לפתח מערכת של כבישים מהירים ומסילות ברזל מן ועד אילת. אך תהליך קבלת החלטות לא יבחן מי הם המרוויחים והמפסידים, והאם ההשקעה האדירה אכן תקדם את התועלות הרצויות של צדק חברתי.

בנוסף, מסגרת התכנון הקיים מייצרת העדפה לאוכלוסיות המבצעות נסיעות רבות וארוכות. אזרחים שאינם מבצעים נסיעות כלל אינם נשקלים בהערכות התחבורתיות. כשל נוסף נובע מכך שהתועלת התחבורתית והכלכלית כתוצאה מחסכון בזמן עבור נסיעות ארוכות, גבוהה בהרבה מהתועלת שנגזרת מחסכון דומה עבור נסיעות קצרות. בכך נוצרת עדיפות לנסיעות ארוכות טווח ע"פ נסיעות מקומיות.

אנו מציעים לקדם את הצעדים הבאים:

1. הוספת בחינה של התועלות החברתיות עבור כל פרויקט, בנוסף ל"נוהל פרת" הקיים. בחינה כזו, תציג את המרוויחים והמפסידים בכל פרויקט ובכל חלופה.
2. שינוי אופן ניתוח התועלות ומעבר מבחינה המבוססת על אורך הנסיעות לבחינה המתבססת על כמות הנסיעות (כך למשל, נסיעה בין עירונית לעבודה תשתווה במשמעות שלה להליכה של 5 דקות מהבית למשרד)
3. הוספה של אוכלוסיות שאינן נספרות במודלים ועל הכבישים ובחינת הצרכים שלהם.
4. שיתוף הציבור בתהליכי החלטה בנוגע לפרויקטים תחבורתיים בשלבי היזום.

כלי מספר 4: מדיניות תמחור ומיסוי צודקת יותר

תיאור מצב קיים: ההוצאות הישירות על 2 מיליון המכוניות בישראל (דלק, ביטוח, מיסים, בלאי ופחת) עומדות על כ- 60 מיליארד ₪ בשנה. בנוסף, לנסיעה במכונית ישנן עלויות עקיפות (45 מיליארד ₪ בשנה על זיהום, תאונות, גודש, ועוד) שאותן לא משלם הנוסע. המשמעות היא שהנוסע במכונית נושא רק בחלק מעלויות הנסיעה, ואת השאר משלם הציבור כולו. למעשה הציבור כולו מסבסד את בעלי המכוניות ובמיוחד את 17% מהמשפחות בישראל שלהם שתי מכוניות או יותר. יש להוסיף לחישוב זה את הסבסוד של עלות החניה האמתית ע"י תקרה למחיר חניה שהעירייה יכולה לגבות. לא יתכן שיהיה פקוח מחירים לדיור (חניה) של מכוניות אבל לא לדיור של אנשים.

יחד עם זאת מכוניות הן מרכיב חשוב באפשרויות קיום ניידות במיוחד מחוץ לערים. המיסוי הגבוה מונע מחלק גדול מהאוכלוסייה את האפשרות לקנות מכונית. מבחינת הצדק החברתי ישנו פה עיוות מס רציני הגורם לכך שרק לבעלי יכולת ישנה היכולת להיות בעלי מכוניות. כתחליף למס הקניה, ניתן לגבות מס על השימוש ברכב באזורים הצפופים ולהפנותו לתחבורה ציבורית.

אנו מציעים לקדם את הצעדים הבאים:

1. מדיניות מיסים דיפרנציאלית ומתקנת בנוגע לשימוש ברכב הפרטי המקלה על השימוש ברכב במקומות שבהם אין מערכת תחבורה ציבורית הולמת, אך מכבידה על משתמשי הרכב הפרטי (באמצעות מיסוי גודש למיניהם) במקומות בהם קיימת מערכת חלופית.

2. העלאת המיסוי המוטל על חברות עבור שימוש ברכב חברה ורכב חכור והשוואתו למיסוי על מכוניות אחרות. במקביל – תמרוץ מעסיקים על הגעת העובד לעבודה בתחבורה ציבורית או אופניים.
3. אימוץ מדיניות רשמית של הנחות ותמריצים, אשר תעודד נסיעות משותפות, ויתור על חניה, ביטוח לפי שימוש ואמצעים נוספים המעודדים אי-שימוש במכונית לצרכים יומיומיים.
4. במטרופולינים – עידוד השימוש בהשכרת רכב לפרקי זמן קצרים (דוגמת car to go) ע"י הקצאת מקומות חנייה, מתן שרותי מידע והטבות מיסוי בתמורה לדמי מינוי נמוכים למשתמש.

כלי מספר 5: תכנון משולב של שימושי קרקע ותחבורה

תיאור מצב קיים: בשנים האחרונות מתפתחת התודעה כי יש לשפר את החיים העירוניים במדינת ישראל. יחד עם זאת, ניכר כי תהליכי התכנון של שימושי הקרקע ושל מערכות התחבורה כאחד, מתקשים להביא לחיזוק מרכזי ערים ולעידוד השימוש בתחבורה ציבורית – שתי מטרות הקשורות זו בזו. לאור זאת, ניתן להצביע על כמה תופעות בולטות:

- בניית אזורים חדשים למגורים ולתעסוקה ללא חשיבה מראש על אפשרות אספקת תחבורה ציבורית, כגון אזור תעסוקה של קריית אריה ואזורי מגורים של מערב ראשון. בנוסף, הקמת תחנות רכבת בלב מחלפים תוך התעלמות מהצורך בנגישות לשימושי קרקע גובלים.
- פיזור מוקדי תעסוקה באופן נרחב ובכמות גדולה למדי כך שהם מאוכלסים באופן חלקי בלבד, מוקמים במנותק מרצפי בניה, ונבנים תוך הקפדה על רמת שירות גבוה למגיעים ברכב פרטי. אזורים אלו אינם ניתנים לשירות יעיל ונוח בתחבורה ציבורית נאותה. בניה מסוג זה מפלה לרעה את חלקי האוכלוסייה שאינם בעלי רכב פרטי על ידי פגיעה בנגישות להזדמנויות התעסוקתיות.

אנו מציעים לקדם את הצעדים הבאים:

1. מנגנונים לעידוד בניה עירונית צפופה, בעלת שימושי קרקע מעורבים, ותוך הקפדה על עיצוב סביבה נוחה להולכי רגל ונוסעים באופניים. נובע מכך, כי יש צורך להתייחס לנושא התחבורה בערים כחלק מהמערך העירוני הנועד לשיפור איכות חיים בעיר, בנוסף על תפקיד הובלת הנוסעים.
2. הערכת פרויקטים עירוניים ותחבורתיים לפי מדדי נגישות כמותיים. קרי, המיקום המאפשר למרב האנשים להגיע במינימום זמן. במילים אחרות, כיצד עשוי פרויקט תחבורה להגדיל את ההזדמנויות עבור המספר הרב ביותר של אנשים, ולאפשר להם להגיע למרכזי פעילות בפחות זמן.
3. הנחיות להקמת שכונות מגורים ואזורי תעסוקה בעלי נגישות נוחה לנוסעים בתחבורה ציבורית ואכילתן.
4. יצירת תמריצים אשר יביאו ליישום ההנחיות החדשות של משרד התחבורה בדבר הגדרת חלוקה מחדש של הרחוב העירוני: הנחיות לתכנון רחובות בערים, למיתון תנועה ושבילי אופניים. יש להחיל הנחיות אלו הן באזורים מגורים חדשים, אך גם באזורי תעסוקה ואזורים ותיקים.
5. תכנון פריסת אזורי תעסוקה תוך שיקולי ישימות וצרכי המשק, ולא כאמצעי לחלוקת ארנונה. יש ליצור מנגנונים חליפיים לפיזור הוגן של כספי ארנונה מתעסוקה. שילוב שיקולים באיתור אזורי תעסוקה ומסחר תוך מתן חשיבות לשיקולי נגישות מאזורי מגורים והערכת חלופות למיקום אזורי תעסוקה באופן הממתן את היקף הנסיעות ואף מביא להקטנה במספרן (trip de-generation).

6. שילוב נכון של הובלה מסחרית בערים, תוך הקפדה על זרימה יעילה של סחורות ושטחים לפריקה וטעינה הולמים.
7. יצירת רצף בין תהליך התכנון המתארי לתהליך רישוי עסקים כאמצעי נוסף לשילוב בין שימושי קרקע ותחבורה בכלל, ולקידום אזורים מוטה תחבורה ציבורית בפרט.
8. מדיניות חניה למגורים, למסחר ולתעסוקה הכוללת תקן חניה המקטין את זמינות החניה בערים, הנחיות לתמחור חניה, והכוונה לחניונים ציבוריים הפתוחים לכל במקום למנויים בלבד.

כלי מספר 6: חיזוק תפקיד הרשות הציבורית באספקת התחבורה ציבורית

תיאור מצב קיים: כיום האחריות לאספקת התחבורה הציבורית לציבור מתחלקת ברובה בין המפעילים הפרטים לבין משרד התחבורה. משרד התחבורה מתפקד בעיקר באמצעות ניסוח חוזים שונים מול המפעילים. בשל כך, לא נמצאים בידי משרד התחבורה מכלול הכלים הנדרשים כדי להבטיח מערך שירות כולל לציבור. כמו כן, תלוי המשרד ביכולת הביצוע של המפעילים באספקת השירות לנוסעים על כל מרכיביו, לרבות תכנון מערך השירות, העברת מידע לנוסעים, בשיווק ומכירות, וכו'. נוצר אם כן מצב בו על הציבור להתייבב מול מספר רב של גורמים, ועליו לנווט בין אוסף של קווים ושירותים, ללא מערכת מידע אחידה.

אנו מציעים ליצור מצב ברור בו הבעלים על התחבורה הציבורית הנו גורם הציבורי, והמפעילים הנם קבלני ביצוע. לצד זה, לדאוג לביזור הסמכויות לרמה אזורית, תוך קביעת סטנדרטים, שיטות ופיקוח על ידי הממשלה באמצעות אנשי המקצוע של משרד התחבורה.

אנו מציעים לקדם את הצעדים הבאים:

1. חיזוק מעמדו של משרד התחבורה בקביעת שיטות עבודה, בקביעת סטנדרטים בתקנים וכוח אדם בעל הכשרה מתאימה.
2. הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות כגופים בעלי אחריות לאספקת תחבורה ציבורית מטרופולינית המשלבת בין כל אמצעי התחבורה השונים.
3. קידום אמנה שתעגן את זכות הציבור לתחבורה ציבורית נאותה ואחידה.
4. שיפור יכולת הפיקוח על פעילות המפעילים, באמצעות הרחבת הבקרה על מתן השרות ואיכות השרות הניתן.
5. קידום מכרזים בהם הסיכון על ההכנסה מנוסעים הנה סיכון ציבורי, והמפעיל מתוגמל על ביצוע השירות הנדרש בכמות ובאיכות הנדרש על פי דרישות הרשות הציבורית.

פרק 3 – קרקע

מסגרת

המסמך מתייחס בעיקר לקרקעות הציבוריות (שמרביתן קרקעות בבעלות המדינה, קק"ל ורשות הפיתוח) המהוות 93% משטחה של מדינת ישראל בתחומי הקו הירוק. במקומות המתאימים קיימת במסמך גם התייחסות לתפקיד המדינה בפרט ורשויות ציבוריות אחרות בכלל, בפיתוח וניהול קרקעות פרטיות. נייר עמדה זה מתייחס אל המדיניות הקרקעית במובנה הרחב - כסך-כול ההחלטות המשפיעות על בעלות (וזכויות פחותות מבעלות), הקצאה, ניהול, יזום ותכנון ותיחום מוניציפאלי של משאב הקרקע במדינת ישראל.

המסגרת המנחה את עבודת הקבוצה היא ישום עקרונות של צדק מרחבי וחלוקתי. **צדק מרחבי** מתמקד במכלול המרכיבים והתהליכים המובילים לניהול וחלוקת משאבי המרחב באופן המשקף הוגנות, שוויון והכרה בשוני של קבוצות ויחידים ומתוך שאיפה לקידום ומתן מענה לצרכי הכלל. הגיאוגרף הידוע דוד הארווי ניסח את עקרונותיו כחלוקת משאבים במרחב על-פי שלושה קריטריונים: (א) צורך (ב) תרומה לכלל (ג) העדפה מתקנת.

גישה זו נתמכת בפסיקתו העקרונית של בית המשפט העליון בשנת 2002 בפרשת "הקשת הדמוקרטית המזרחית" (בג"צ 244/00) בה נקבע: "הערך של צדק חלוקתי הינו ערך כבד משקל, אשר כל רשות מינהלית חייבת לתת לו משקל ראוי בכל החלטה שלה בדבר חלוקת משאבים ציבוריים. לדברים אלה משקל מיוחד במקרה שבפנינו. מינהל מקרקעי ישראל הינו גוף המופקד על כלל מקרקעי ישראל. לא ניתן להפריז בחשיבותו של נכס זה ובחשיבות שיש לחלוקתו ולהקצאתו באופן צודק וראוי."

הבעיות המרכזיות בתחום אותן מזהה הצוות הינן:

- **ניהול והקצאת משאב הקרקע יצרו פערים חברתיים עמוקים והגבירו את אי-השוויון:** בשנות הארבעים והחמישים רובה המכריע של הקרקע בישראל הולאמה והיא חולקה בצורה מפלה, כאשר קבוצות מסוימות זוכות ברוב משאב הקרקע הזמין, ואחרות נותרות עם משאבי קרקע זעומים. היות והקרקע היא משאב מרכזי לפיתוח שלא ניתן להגדלה, ממנו מופקות הכנסות לערים וקהילות, אי השוויון בחלוקה, גרם לאי שוויון עמוק בהכנסות וברמת הפיתוח, והעמיק את הפערים האתניים, המעמדיים והאזוריים בישראל.
- **הפרטה מהירה העבירה משאבי קרקע ציבוריים נרחבים לקבוצה קטנה:** מאז שנות התשעים החל תהליך נרחב של הפרטת משאב הקרקע (הכוונה לאו דווקא להעברת בעלות בקרקע כי אם למתן זכויות מהותיות במשאב הקרקע – בין קנייניות ובין תכנוניות או יזומיות), אשר חרף את הפערים. תהליך זה לווה במדיניות שיווק ששאפה למקסם את מחיר הקרקע, וכך האיצה את סחרור מחירי הנדל"ן; תהליך זה העביר בצורה מפלה ובלתי מבוקרת משאבים נרחבים (ובלתי ניתנים לחידוש) מכלל הציבור לקבוצות קטנות; תהליך ההפרטה נבע גם מהתנערות השלטון מאחריותו לחלוקה יחסית של ההכנסות מקרקעות המדינה, ולמימוש הזכות לדיור ולפרנסה לכול תושב המדינה. ההתנערות מאחריות גרמה גם להזנחה ניהולית של נכסי הציבור כגון דיור ציבורי (שלוותה גם בהפסקת הבניה/רכישה של דיור ציבורי), שטחים פתוחים, חופים, מים ואוצרות טבע.
- **ריכוזיות לא-דמוקרטית גרמה להגדלת פערים ושחיתות:** ניהול ושימוש במשאב הקרקע הציבורית חסר במובהק הסדרה מהותית בחקיקה הראשית – שבה ורק בה יש לקבוע את ההסדרים הראשוניים לשימוש

ולניהול במשאב חיוני זה. כמו כן תהליכי קבלת ההחלטות בנושאי קרקעות חסרים שקיפות ומנגנוני בקרה וביקורת שיפוטית יעילים וממשיים; הרפורמות האחרונות בקשר למשאב הקרקע הציבורית ובמוסדות התכנון, הביאו את מצב הדברים לנקודת אל-חזור מבחינה לאומית, תוך שהם מגבירים ומעצימים את הריכוזיות בתחומי הזכויות במשאבי הקרקע, התשתיות והתכנון למצב בלתי הפיך במהותו ולשיא חסר תקדים; לבעלי ההון ולמערכת הביטחון תפקיד מכריע ובלתי דמוקרטי בקביעת עיתוי ואופי השימוש במשאב הקרקע ובקביעת מפת הפיתוח במדינה; מוסדות הקרקע והתכנון בישראל הדירו רגליהם ונמנעו דרך קבע מעיסוק משמעותי בנושאים חברתיים – וזאת בידיעת מקבלי ההחלטות ובמידה רבה בברכתם השקטה; עקב תהליכים אלה התפתח משבר אמון חריף מול קהילות מיעוטים ומול כלל הציבור; בו בזמן המערכת הקרקעית הפכה מוקד לפרשות שחיתות מן הגדולות שידעה המדינה.

בניסוח הפתרונות, פעל הצוות לאור העקרונות הבאים:

- **מהקצאה מפלה לפיתוח מתקן:** עיקרון הפיתוח המתקן' השואף לסגור פערים חברתיים יחד עם עידוד הפיתוח, ינחה בעתיד את הקצאת קרקעות המדינה, קביעת גבולות מוניציפאליים והענקת זכויות מרחביות; הקצאות אלה יעשו על-פי 'מפתח צרכים מרחביים' (מעמד חברתי-כלכלי, גודל, סגנון חיים וכדומה), לפי תרומת החלוקה לכלל, וכן על פי עקרונות של העדפה מתקנת המפצה על סבל או פגיעה. כל ההסדרים המהותיים ראשוניים יעוגנו בחקיקה ראשית וכן יקבעו הנחיות מדיניות ברורות לכלל הגורמים הרלוונטיים. זכויות מרחביות (כגון נגישות לקרקע, דיור ותחבורה) יעוגנו בחוק יסוד: זכויות חברתיות.
- **מהפרטה מהירה לשמירה אחראית על רכוש הכלל:** יבוטלו החוקים המאפשרים הפרטה של משאב הקרקע, כמו גם חוק ועדות הקבלה המדיר אזרחים מקרקעות המדינה; תובטח העברת תגמולים ורווחים מנכסי הציבור לטובת הכלל (כגון מים, מחצבות, גז, משאבי טבע, שדות סולאריים – כולל כול הזיכיונות); יובטח השימוש במשאבים העצומים המגיעים לקופת המדינה ממכירת, השכרת וניצול קרקעותיה, לשם קידום פרויקטים של דיור (ובעיקר דיור ציבורי ודיור בר השגה) ותכנון עבור כלל האוכלוסייה.
- **מריכוזיות לביזור דמוקרטי:** יונהגו תהליכים דמוקרטיים בכול הפרומים המחליטים, ברמה הארצית, האזורית והעירונית, כולל ההקצאות והתכנון של מערכת הביטחון (להוציא נושאים המחייבים סודיות); גופי המדיניות יבטיחו ייצוג הולם לכלל האוכלוסייה, על בסיס ענייני שוויוני וכן ושקיפות מלאה בתהליכי קבלת ההחלטות. יש לארגן מחדש, להגדיל ולחזק את הרשויות המקומיות ולבחון הקמתם של גופי ממשל דמוקרטיים ברמה אזורית/מטרופולינית. כמו כן יש לאפשר ביזור מבוקר של השליטה הקרקעית לרמות העירוניות והאזוריות, כמו גם לגופים ציבוריים לא ממשלתיים, תוך הנהגת מנגנוני ביקורת ופיקוח חזקים; תקוים הפרדת רשויות בין הרשות המקצה לבין המתכננת והאוכפת, כדי לקדם טיפול ענייני וכן על מנת למנוע שחיתות. בו בזמן, האחריות האולטימטיבית חייבת להיות בידי המדינה.

הצוות מציע פתרונות בכמה כיוונים מרכזיים:

כדי לקדם את העקרונות שהצגנו לעיל יש צורך לערוך לקדם שינויים בטווח המידי והבינוני, הכוללים:

* למשפט זה אין הסכמה מלאה בין חברי הצוות.

א. מהקצאה מפלה לפיתוח מתקן :

- **שינוי המנדט של רשות מקרקעי ישראל:** יש לעגן תכליות חברתיות במטרות רשות המקרקעין ובתקציבה, כגון סגירת פערים אזוריים ושמירה על רכוש; ולחייב את רשות בדיווח שנתי על קידום מטרות אלה. המדינה.
- **רפורמה בשטחי שיפוט:** דרושים תיקונים משמעותיים של תחומי השיפוט בישראל, כדי ליצור הוגנות במקורות המימון של השלטון המקומי. במסגרת זו יש להקים גם שטחי שיפוט משותפים שיכללו את אזורי התעשייה והמסחר בשטחי המועצות האזוריות עם הערים והמועצות הותיקות וערי הפיתוח; מניעת המצב המפלה של "איי" מועצות (מינימום שטח/מקסימום אוכלוסיה) אל מול מועצות אזוריות ענקיות ודלילות אוכלוסיה.
- **הקצאות לאזורי שוליים ולקבוצות מיעוט:** יש לשנות את התשתית הקרקעית המפלה בצעדים מתקנים כגון: הקצאות קרקע לפיתוח ודיור במחירים אטרקטיביים בערי הגליל והנגב ובישובים הערביים; הקצאת קרקעות ליישובים הערבים ולערי הפיתוח שתפצה על אפלייתם ארוכת השנים תוך חתירה להשגת שוויון מלא; יש להקצות קרקע כדי לעודד הקמת מרכזי תעסוקה ומוסדות ציבור בפרבריות.
- **הבטחת התחולה והאכיפה של זכויות יסוד חוקתיות בשימוש במשאב הקרקע:** חקיקה שתבטיח כי השימוש במשאב הקרקע יהא כפוף לזכויות חוקתיות מוגנות (גם במישור שבין היחידים).

ב. מהפרטה מהירה לשמירה אחראית על רכוש הכלל:

- **עצירת הפרטת מקרקעי ישראל במתכונת הקיימת:** ביטול החלקים בתיקון 7 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל המאפשרים הפרטה נרחבת של מקרקעי ישראל; ביטול חוק הוד"לים; יצירת מסלול מהיר לתכניות מגורים הכוללות דיור בר השגה ולתכניות מגורים ביישובים הערבים.
- **העברת תגמולים ורווחים מנכסי הציבור לטובת הכלל:** יש לערוך בדיקה מחודשת של כול הזיכיונות וחוזי השימוש במשאבי היסוד הציבוריים, כגון מים, מחצבות, אוצרות טבע ומוקדי תיירות, תוך עמידה נחושה על כל זכויות הציבור בהם. במקרה הצורך יחזרו לבעלות הציבור משאבי יסוד של החברה הישראלית תמורת פיצוי הוגן לבעלי הזיכיון.
- **שמירת משאבי טבע ונוף:** שמירה ככול האפשר על השטחים הפתוחים ומשאבי הטבע והנוף – תוך מניעת סגירת מרחבים אלו בפני הציבור הרחב והדרתו מהם; הבטחת נגישות מליאה לכל תושבי המדינה; הימנעות ככלל מהקמת יישובים חדשים (למעט הסדרה של יישובים קיימים, במיוחד יישובי הבדווים בנגב).
- **שמירה על קרקע חקלאית:** שמירה ככול האפשר על החקלאות הישראלית, המהווה משאב אסטרטגי וערך חברתי, אקולוגי, תרבותי, היסטורי ונופי. במידה ומתקיימת הפשרת קרקע חקלאית, המשאבים המתקבלים ממנה צריכים להתחלק בין כול חלקי האוכלוסייה בצורה הוגנת, ולכלול הקמת קרן לדיור ציבורי ובר-השגה.*

* למשפט זה אין הסכמה מלאה בין חברי הצוות.

ג. מריכוזיות לביזור דמוקרטי:

- **מערך מוסדי חדש:** בו ישולבו כחברים שווי זכויות וכדרך קבע נציגי הציבור ומומחים להיבט חברתי בכול הפרומים המחליטים, כגון מועצת מקרקעי ישראל, וועדות התכנון הארציות והמחוזיות.
- **מיסוד השקיפות המנהלית:** הצעות החלטה לגופי הקרקע והתכנון יפורסמו בפרק זמן סביר מראש וינוסחו בלשון בהירה ומובנת לכל. בישיבות של גופים אלו ישתתפו נציגים של ארגונים חברתיים כחברי שווי זכויות.
- **רפורמה חברתית התכנון בהקצאת הקרקע:** חוקי ותקנות הקצאת הקרקעות יתוקנו כך שלכול תוכנית משמעותית יוגש 'תסקיר השפעה חברתית'. תוכניות לא יאושרו אם יתגלו בהן פגיעות חמורות ביחסים החברתיים. בכול מוסדות הקרקע והתכנון ימונה פקיד שבאחריותו לבחון האם המדיניות המוצעת עומדת בכללי הצדק המרחבי. תוקם "נציבות לצדק מרחבי" שתפעל בכנסת.
- **פיקוח אזרחי על ההתנהלות המרחבית של מערכת הביטחון:** הכפפת מערכת התכנון הביטחונית ככול הניתן לשיקולי המערכת האזרחית מבלי לפגוע בביטחון המדינה. העברת הרווחים מפינוי ומכירת בסיסים למערכות התכנון, והדיור, למען קידום הצדק החברתי.

כלים ליישום העקרונות במתווה הקרקעות:

עיגון משפטי:

- **עיגון זכויות קרקע ודיור** כחלק מרכזי בחקיקת חוק יסוד: זכויות חברתיות.
- **תיקון חוק רשות מקרקעי ישראל** – שינוי הרכב מועצת מקרקעי ישראל כך שתכלול נציגים של ארגונים חברתיים, ראשי ערים וגופים נוספים. מיסוד חובת שקיפות ושיתוף ציבור בתהליכי קבלת ההחלטות של מועצת מקרקעי ישראל ורשות מקרקעי ישראל.
- **עיגון חקיקתי** של חובת שקיפות ושיתוף ציבור במערכות התכנון.

שינויים מוסדיים:

- **שילוב נציגי ציבור ומומחים** להיבט חברתי בכל הפרומים המחליטים.
- **הקמת נציבות לצדק מרחבי** בכנסת.
- **בקרה למניעת התנהלות בלתי תקינה וקשרי הון שלטון:** קביעת מנגנונים ברורים, בטרם חידוש חוזים להקצאת קרקעות ומשאבים ציבוריים, וקביעת סנקציות אישיות, שיוטלו על גורם המעניק הטבות במשאבים אלו או מבטיח הבטחות ביחס למשאבים אלה בניגוד לנהלים.
- **הענקת הטבות/ זכויות במשאבים רק לאחר קבלת חוות דעת כלכלית בדבר עלותן למדינה.**
- **החלת חובת פרסום כוללת ומראש על החלטות הקשורות להקצאת/שימוש במשאבי ציבור.**
- **בדיקת כל הזיכיונות וחוזי הפרטה במשאבי היסוד.** מוצע לקבוע מנגנון אכיפה במסגרתו יבדקו באופן סדיר, תנאי החוזים הקיימים וביצועם, לרבות בדיקה מחודשת של ההתקשרות, קיום תנאי החוזים, והפעלת סנקציות במקרים בהם מופר החוזה.

שינוי ההסדרים הכלכליים של שימוש במשאבי הציבור:

- השבת רווחים מנכסי טבע לציבור: נדרשת קבלת תמורה נאותה עבור משאבי טבע נרחבים המנוצלים כיום לעשיית רווחים פרטיים, כגון: משאבי ים המלח, אתר החרמון, מעיינות המים המינרליים, וחופי הים-התיכון והכנרת.
- בכפוף להגנה קפדנית על עקרונות שמירה על משאבי טבע, יש לאפשר שינוי ייעוד קרקעות חקלאיות לא מנוצלות לצרכי דיור.
- קביעת דמי חכירה ריאליים בגין שימוש בנחלות חקלאיות.

נושאים להתייחסות מיידיה:

- נחוצה התייחסות מיידיה לנושאים בהם המצוקה ואי-הצדק המרחבי חריפים במיוחד, או לנושאים בהם קיים פוטנציאל מהיר לשינוי:
- שינוי שיטת המכרזים של רשות מקרקעי ישראל -- מכלי להשגת רווח למכשיר להשגת מטרות חברתיות, על-ידי קביעת מחירי מקסימום, הגבלות זמן על יזמים, והתניית הפיתוח בקידום תכליות חברתיות לשימוש הקרקע תוך מתן משקל משמעותי לעקרונות של צורך, תרומה והעדפה מתקנת.
 - ביטול חלקים מרכזיים בתיקון 7 בחוק רשות מקרקעי ישראל וביטול חוק ועדות הקבלה.
 - הקפדה על שמירת נכסי רשות הפיתוח בבעלות ציבורית.
 - הבטחת שקיפות תהליך מינוי מנהל רשות מקרקעי ישראל הנבחר בימים אלה.
 - שינוי הרכב מועצת מקרקעי ישראל תוך הוספת נציגי ציבור.
 - השקת רפורמה מקיפה בשטחי השיפוט.
 - הכרה בכפרים הבדווים הבלתי מוכרים בנגב העומדים בקריטריונים מקצועיים ושוויוניים של יישובים כפריים בישראל.
 - השקת מדיניות הקצאת קרקעות בתנאים מועדפים לפריפריות (הארציות והעירוניות), במיוחד לשימושי דיור ופיתוח.
 - השקת מדיניות הקצאת קרקעות בתנאים מועדפים לפרויקטים הכוללים דיור ציבורי, דיור בר-השגה (בתמהילים רצויים), התחדשות עירונית וציפוף מבוקר.
 - הפסקת מכירת קרקעות עליהן מתגוררים אזרחים, והקפאת כל הפינויים עד לעיצוב מדיניות חדשה בנדון.
 - החזרת זכויות הציבור לשימוש בקרקעות החברות החקלאיות שחדלו לעבד את הקרקע ותיעולה של קרקע זו לקידום פתרונות דיור בר-השגה.

פרק 4 – תכנון

עקרונות לתכנון אחראי, שוויוני וצודק במדינת ישראל

נקודת המוצא למסמך זה היא ההבנה כי המשבר הנוכחי איננו תוצאה של אירוע חריג וחד פעמי; הוא תוצאה, בין השאר, של כישלון מערכת התכנון של מדינת ישראל.

הרפורמה המתוכננת במערכת התכנון לא רק שאיננה מתקנת את הכשל, אלא תחריף אותו. חוק הוד"לים שאושר בחופזה כדי לעקוף את מערכת התכנון הוא הרסני ויש לבטלו.

הבעיות המרכזיות אותן זיהינו:

1. **אתוס של פיזור אוכלוסיה:** התכנון בישראל מבוסס על תפיסות מיושנות שהתקבעו בעשורים הראשונים לקיומה של המדינה: פיזור אוכלוסיה, בניה בצפיפות נמוכה והקמה מהירה של ישובים ושכונות חדשות בשטחים הפתוחים יוצרות אשליה של פיתוח. בפועל, מערכת התכנון מייצרת עוד ועוד "ערי שינה" וסביבות מגורים התלויות בתחבורה פרטית, גורמות נזקים בלתי הפיכים למשאבי הסביבה, מעודדות אורח חיים של התבדלות חברתית וחושפות את תושביהן למרחב ציבורי ירוד.

2. **הזנחת ערים וישובים עירוניים קיימים:** למעלה מ-90% מתושבי מדינת ישראל חיים בערים ובישובים עירוניים המשוועים להשקעות ולשיפור כלכלי, חברתי וסביבתי. למרות זאת, רוב המאמצים מופנים להקמה של ישובים ושכונות חדשות, ולא נעשה כמעט דבר על מנת לשקם מרכזי ערים ותיקות ולחדש ישובים ותשתיות מיושנות. ההסתמכות על השקעות שמקורן במנגנוני השוק הפרטי – למשל, בפרויקט התחדשות עירונית ובתמ"א 38 – כשלה במתן מענה לצרכי ההתחדשות במרכז הארץ, ומראש איננה יכולה לתת מענה לצרכים אלה בפריפריה.

3. **תכנון מפלה ומפגל:** בישראל מתקיימים פערים עצומים באיכות הסביבה הבנויה ובאופייה. מערכת התכנון מעולם לא הציבה יעד של שילוב בין אוכלוסיות ושל צמצום הפערים המרחביים הניכרים. למשל: חוסר צדק בחלוקת שטחי המועצות האזוריות והרשויות העירוניות, המעניק למועצות יתרון גדול במשיכת שימושי קרקע מניבים; פיגור מתמשך בפיתוח תחבורה ציבורית יעילה בתוך הישובים ובין המרכז לפריפריה; אפליה מכוונת בתכנון עבור החברה הערבית, החיה בלמעלה מ-120 ערים, עיירות וכפרים. במרבית הישובים הערביים קיימת מצוקת קרקע ודיור קשה, איום מתמיד בהריסת בתים עקב אי-הסדרה תכנונית, מחסור בתחבורה ציבורית ובשירותים בסיסיים אחרים; בפרט חמור מצבם של הבדווים בנגב החיים בכחמישים כפרים לא מוכרים, תחת חרב ההריסה והפינוי וללא תשתיות הנדסיות וציבוריות בסיסיות.

4. **תכנון הירארכי, ריכוזי ולא משתף:** התכנון בישראל נשלט במידה רבה על ידי הממשלה באמצעות הועדות המחוזיות שבהן רוב הנציגים ממונים של משרדי הממשלה. מערכת זו היא קשיחה, איטית וכוחנית – ועם זאת מאפשרת תיאום בתכנון מערכות תשתית על-עירוניות ומקשה על שחיתות שלטונית, שסכנתה רבה יותר ברמה המקומית. מנגנון ההסמכה של ועדות מקומיות שיופעל במלואו עם אישור הרפורמה בחוק התכנון והבניה צפוי להגדיל עוד יותר את הפערים בין ישובים ואת חלוקת הכוח הבלתי שוויונית בין מגזרי החברה. יש הכרח לחזק את ועדות התכנון המקומיות ועם זאת לשמר את היכולת לפקח עליהן.

יש לשנות את תפיסת התכנון בישראל. נדרש שינוי עמוק במדיניות התכנון הקיימת בישראל, הן בהיבט של תכני התכנון ומאפייני המרחב והן בהיבט של תהליכי התכנון. המערכת התכנונית הקיימת והרפורמה המוצעת לה, אין בהן מספיק בכדי להבטיח עקרונות של תכנון מקצועי וצודק המושתת על ראייה לטווח ארוך.

העקרונות המומלצים על ידינו:

1. שינוי תפיסה: מ"פיזור אוכלוסיה" ל"השקעה ביישובים הקיימים". יש להגדיר מחדש את מטרות התכנון במדינת ישראל ולהעמידן על חתירה ליצירה של מרקמים איכותיים, שוויוניים ונגישים בכל רחבי הארץ.

לצורך כך:

- מתכנון המבוסס על הגדרת שימושי קרקע יש לעבור לתכנון שמבוסס על עקרונות של צדק מרחבי, מציב במרכז את האדם וקהילתו, ומפתח עבורם מגוון של סביבות חיים המשלבות מגורים, תעסוקה, פנאי ומסחר.
- יש לצמצם למינימום הקמה של יישובים, שכונות, מתחמי מסחר, פנאי ותעסוקה חדשים בשטחים הפתוחים.
- יש להגדיל באורח משמעותי את הצפיפות הנהוגה באזורי מגורים ותעסוקה, בהתאמה לאוכלוסיות המשתמשות בהם.
- יש לסגת מהמדיניות הקיימת של הקמת אזורי תעסוקה, מסחר ופנאי נפרדים, ולשאוף לשלב שימושים אלה במרכזי ערים ויישובים כפריים במרכז ובפריפריה.
- יש להבטיח כי הנגישות לתעסוקה, מסחר ופנאי תתאפשר במגוון אמצעים, בדגש על הליכה ברגל, רכיבה על אופניים ונסיעה בתחבורה ציבורית.
- יש לשמור על שטחים פתוחים בעלי ערכיות גבוהה ולמנוע את הפגיעה בהם וברצף המאפשר את קיומם.
- יש להתחשב בתנאי האקלים והסביבה ולקדם תכנון המבוסס על עקרונות של קיימות: חסכון באנרגיה, פסולת, שימוש מושכל בחומרים, הפחתת פליטות זיהום אוויר וגזי חממה, מניעת זיהום קרקעות, שימור מים שימוש חוזר ושדרוג של מבנים ותשתיות.
- יש לשמור ולטפח את איכות הסביבה והמרחב הציבורי - מניעת רעש, קרינה, טיפוח הניקיון וחזות פני העיר.

כללים אלה נועדו להבטיח כי התכנון במדינת ישראל יהיה מושתת על ראייה לטווח רחוק, שומר על איזון בשימוש במשאביה המוגבלים של מדינת ישראל, בייחוד קרקע ומים, ומאפשר איכות חיים ראויה ובריאות לכלל המגזרים בכלל המקומות, עבור הדור הנוכחי והדורות הבאים.

דרישות לפעולה מיידי:

יש להכין תוכנית פעולה לחיזוקם של ערים, יישובים ושכונות במרכז הארץ ובפריפריה לאורם של העקרונות שלעיל. התוכנית תמנע פיתוח חדש על קרקע פנויה ותעודד בנייה בצפיפויות גבוהות ועיבוי הבינוי בערי הפריפריה ובמרכז הארץ, תוך אספקת תחבורה ציבורית ברמת נגישות סבירה, תשתיות, מוסדות ציבור ושטחים פתוחים.

נדרשת תוכנית מקיפה להגדרה והגנה על שטחים פתוחים בעלי ערך סביבתי, תרבותי, היסטורי ונופי; יש לייסד מנגנונים לניהול ושמירה על שטחים אלו ולהגנה עליהם מפני פגיעה ופיתוח.

יש להגדיר מסלול תכנוני חדש לעיבוי מרקמים קיימים במעורבות מלאה של האוכלוסייה החיה במרקמים אלו והבטחת זכויות הקניין שלה. עיבוי מרקמים יתייחס לאופיים של היישובים ויבטיח תוצר העונה על העקרונות שלעיל. יש לקדם שדרוג בר קיימא של מרחבים קיימים (שכונות, מתחמים, מרכזים עירוניים וכפריים), בדגש על תמהיל מאוזן של אוכלוסיות שונות מבחינה סוציו-אקונומית.

בכל תכנית בעלת סדר גודל משמעותי, מבחינת השטח והיקף הבינוי, יש להציג באופן מפורש את השלכות חברתיות, הסביבתיות, התחבורתיות, והבריאותיות של יישומה ואת דרכי ההתמודדות על השלכות שליליות כלשהן.

יש לבחון את השפעתם של סטנדרטים תכנוניים ופרוגרמטיים (כדוגמת תקן ממ"ד, תקני חניה, הקצאות לשטחים פתוחים ומוסדות ציבור), על אפשרות ההגשמה של העקרונות שלעיל, על עלויות הפיתוח והבניה ועל אפשרות היישום של דיור בר-השגה. יש לאפשר פתרונות חלופיים העומדים במטרות התקנים וההנחיות.

2. שינוי גישה: מתכנון מפלה לתכנון שוויוני ומתקן

תכנון צודק ושוויוני אינו מפלה בין תושבי המדינה, מקדם אינטגרציה חברתית ומרחבית של חלקי האוכלוסייה השונים ומעודד את המפגש בין קהילות שונות ואת שילובם של אזרחים בעלי צרכים מיוחדים. הצעד הראשון הנדרש הינו תיקון הפערים המרחביים העצומים הקיימים בין מגורים בישראל. הצעד המשלים יהיה שינוי של מדיניות התכנון והצבת יעדים של תכנון שוויוני ומתקן.

לצורך כך:

- יש להבטיח חלוקה צודקת של ההכנסות מהפיתוח והשימוש במשאבי הקרקע תוך איזון מרחבי בין צרכי כלל תושבי האזור.
- יש להתאים את הפיתוח לצרכי כלל התושבים, לרבות נשים, ילדים, מבוגרים, עניים ובעלי מוגבלויות.
- יש להשקיע מאמץ מיוחד בקידום התכנון, הקצאות הקרקע וההשקעות ביישובים הערביים. יש לתקן אפליה מתמשכת בתכנון ובהקצאת משאבים. יש להתאים את כלי התכנון והיישום למבנה הבעלויות על הקרקעות ולהעדפות התושבים.

דרישות לפעולה מיידי:

יש להכין תוכנית פעולה לחלוקה מחדש של שטחי שיפוט באופן המתקן חוסר צדק היסטורי ומאפשר שוויון בהזדמנויות ובמענה לצרכים הנוכחיים והעתידיים.

יש לקדם את ההכרה בישובים הלא מוכרים בנגב, תוך התחשבות בדפוסים התרבותיים והחברתיים של האוכלוסייה.

יש להכין תוכנית פעולה לקידום התכנון, הקצאות הקרקע וההשקעות בשירותים בישובים הערביים.

יש לבחון את ההיבטים **החברתיים-קהילתיים** של תוכניות כוללות בכל הדרגים, ולהעריך את מידת עמידתן ביעדים של תמהיל חברתי, אינטגרציה מרחבית ושילוב קהילתי של אוכלוסיות ומגזרים.

3. שינוי תהליכים: מתכנון ריכוזי ומנוכר לתכנון דמוקרטי, שקוף ומשתף

תכנון אחראי וצודק הוא דמוקרטי ושיתופי, מתנהל בשקיפות ושומר על כללי מינהל תקין ועל הפרדת רשויות.

לצורך כך:

- יש להשתית את התכנון המרחבי על עקרונות וכללים פומביים הניתנים לדיון ולבקרה ציבוריים. **על המדינה לקבוע יעדים איכותיים ברורים בתחום התכנון המרחבי ולפרט את הכלים להשגתם.**
- **יש לצקת תוכן ממשי במעורבות הציבור בהליכי התכנון:** נדרש שינוי של המצב החקיקתי הנוכחי, לפיו ההתנגדות לאחר הפקדה היא האופן היחיד של הציבור להתערב במעשה התכנון. יש לעגן בחקיקה מנגנונים ליידוע בהיר ונגיש על תוכניות ולאפשר מעורבות תושבים וקהילות בתכנון הנוגע לשכונותיהם ועריהם.
- **יש לצמצם את כוחה של הממשלה** בועדות המחוזיות ובוועדה לתשתיות לאומיות, ולהגביר את קולם של אנשי המקצוע ושל נבחרי הציבור. יש להגדיל את הייצוג לאנשי מקצוע, ונציגי ציבור בלתי תלויים בועדות מקומיות ולחשוף את תהליכי קבלת ההחלטות לבקרה ציבורית.
- **יש לשאוף לייצוג הולם** על בסיס סטנדרטים אחידים וגלויים של כל הישובים והמגזרים ושל נציגי החברה האזרחית במוסדות התכנון הארציים, המחוזיים והמקומיים.

דרישות לפעולה מיידיית:

יש להקים גורם תכנון ממשלתי-מקצועי, מבוסס ידע מחקרי, המגדיר יעדים וכלים לתכנון איכותי ומפרסם אותם ברבים.

יש לתגבר את המערך המקצועי של וועדות התכנון המקומיות והמחוזיות, לכלול בהן יועצים מתחומי החברה, הסביבה והקהילה ולשפר את איכותם המקצועית.

יש להקים מועצה ציבורית מאוזנת לבחינת השקעות בתשתית, שתדון בתוכניות לפיתוח תשתיות לאומיות בתחום התחבורה, משק המים, האנרגיה והפסולת ותאשר אותן.

יידוע ומתן מידע: יש להחיל חובת יידוע על התחלת תכנון בשטח קרקע ולייצר אפשרות לקבל מידע תכנוני מעודכן מהרשויות.

רישוי: ליעל את תהליך הרישוי ברשויות וליצור מודל ארצי אחיד של תהליך הרישוי.

היועצות וגישור: יש להרחיב את המסגרות בהן מתקיים דו-שיח בין הרשויות והציבור בנושאים תכנוניים. לשם כך, יש לקבוע בחקיקה את חובת שיתוף הציבור בשלבים השונים של התהליך, ואת האפשרות לגישור במקרה של ניגוד אינטרסים בין רשויות או בעלי עניין שונים.

התנגדות ועררים: יש לשאוף לכך שבאמצעות מנגנונים של שיתוף ציבור יקטן הצורך בהתנגדויות. עם זאת יש לשמור על זכות ההתנגדות ועל זכות הערר על החלטות תכנוניות ולוודא כי משך ההפקדה והמידע אודותיה מאפשרים נגישות שוויונית אל גורמי התכנון לכל אדם ולכל ארגון.

יש למסד מנגנון להכנת תכניות חלופיות על ידי ארגונים ותושבים. לצורך כך, יש להרחיב את הגדרת "בעל עניין בקרקע" (לו הזכות ליזום תכנית), באופן שיתייחס לא רק לעניין קנייני אלא גם עניין תכנוני/חזותי או עניין חברתי, עקב השלכות אפשריות מיישום התכנית על רווחת הכלל או אורח החיים של הקהילה.

לסיכום:

יש לעצור את חקיקת הרפורמה בחוק התכנון והבניה ולהטמיע בה את השינויים המהותיים המפורטים כאן, על מנת להבטיח עשייה של צדק חברתי ומרחבי.

יש להביא לשינוי חוק הוד"לים, המנוגד כל-כולו לעקרונות הצדק החברתי והמרחבי, ולהחיל את העקרונות המפורטים כאן על התכנון המרחבי בישראל.

נספח - כלי מדיניות בתחום הדיור

עיגון הזכות לדיור בחקיקה (כתיבה: פרופ' נטע זיו)

שם הכלי	עיגון הזכות לדיור בחקיקה	קבוצה	דיור
מטרה	לעגן בחוק ו/או בחוק יסוד את הזכות לדיור נאות ואת איסור ההפליה בדיור. יישום העקרונות: הזכות לדיור נאות, שוויון בזכות לדיור, ובעקיפין – יצירת תמהיל חברתי וחוסן חברתי.		
מצב קיים	הזכות לדיור אינה מעודנת כיום בחוק מחייב. בהיעדרו של חוק יסוד: זכויות חברתיות אין הכרה משפטית בזכות לדיור אלא ברף מינימום מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. זאת בשונה למשל מתחום החינוך, בריאות או רווחה. קיימת חקיקה נקודתית או עקיפה המתייחסת לדיור, למשל ברפורמה בחוק מקרקעי ישראל יש התייחסות כללית לדיור בהישג יד כמצוי בסמכות הרשות; בחוק התכנון והבניה, חוק הלוואות לדיור, חוק עידוד השקעות הון (לעניין בנייה להשכרה) וחוקי הדיור הציבורי. אולם חקיקה זו אינה משקפת תפיסה קוהרנטית לגבי היותה של הזכות לדיור זכות אדם, ואין בה ביטוי לעקרונות של שוויון ושילוב ואינטגרציה בדיור. חוק הדיור הציבורי אינו ממומש בשל הגבלות מכוח חוק ההסדרים. אין חקיקה האוסרת הפליה בדיור.		
הצעות לשינוי	א. הכללת הזכות לדיור נאות, בהגדרה הכוללת את רכיביו השונים בחוק יסוד: זכויות חברתיות. ב. חקיקת חוק המכיר בזכות לדיור כפי שזו מוכרת כיום בתחום משפט זכויות האדם הבינלאומי, ובכלל זה הזכות לדיור נאות, לדיור בהישג יד, בקרבת לשירותים ותשתיות, ותוך זכות לבחור את מקום המגורים ללא הפליה. לעגן בחקיקה את העיקרון של אינטגרציה בדיור תוך הכרה בזכויות מיעוטים תרבותיים/דתיים. עיגון בחקיקה של הזכות לקבל סיוע בדיור (להשכרה ולרכישה) על פי קריטריונים שוויוניים וענייניים. ג. חקיקת חוק איסור הפליה בדיור, בין בחוק נפרד ובין כתיקון לחוק איסור הפליה במוצרים ושירותים.		
יתרונות	קביעת מסגרת סטטוטורית מחייבת אשר תבטיח הן התווית מדיניות ממשלתית והן אפשרות לפרט לתבוע בגין הפרת הזכות		
חסרונות	בתחום הדיור יש הישענות רבה מאוד על נהלים פנימיים וקריטריונים שיש צורך בגמישות לגביהם, ואשר לא קל לקבוע בחקיקה.		
אחריות	משרד המשפטים, משרד הבינוי והשיכון, כנסת		
חקיקה	כן		
דוגמאות	Fair Housing Act (USA) סעי' 26 לחוקת דרום אפריקה.		

דיור ציבורי (כתיבה: פרופ' נטע זיו)

שם הכלי	דיור ציבורי	קבוצה	דיור
מטרה	החזרת הדיור הציבורי (שכירות של דירה בבעלות/ניהול המדינה או חברה לדיור) כאחת מפתרונות הדיור לזכאים. מימוש הזכות לדיור נאות. יצירת תמהיל חברתי.		
מצב קיים	הזכות לדיור ציבורי בישראל התרוקנה כמעט מתוכן; מאז 1980 אין בנייה של דירות ציבוריות חדשות (וזאת לצד צמצום הסיוע בשכר הדירה ובסבסוד המשכנתאות, וקיצוץ בפרויקט שיקום שכונות). כיום יש כ-66,000 דירות של הדיור הציבורי, לעומת כ-130,000 לפני כעשור. רשימת ההמתנה לדיור ציבורי מגיעה כיום למעל 50,000 עולים ועוד כ-10,000 וותיקים. בערים המרכזיות זמן ההמתנה מגיעה ליותר מ-6 שנים. הקפאת חוק הדיור הציבורי, שנה אחר שנה, לצד המשך מכירת הדירות והעברת הכספים לקופת המדינה, גרמה להצטמצמות הדיור הציבורי, ולפגיעה באלפי משפחות זכאיות שנותרו ללא מענה, ואף מענה הכנסות של כשלושה מיליארד ש"ח, שעל פי החוק, היו אמורות לשמש להרחבת ושיפור מאגר הדיור הציבורי בישראל.		
הצעות לשינוי	1. שלב ראשון – טווח קצר: רכישה ו/או בנייה של 20,000 דירות על מנת לצמצם את רשימת ההמתנה ולקצרה. בשלב שני יש להגדיל את מלאי הדיור הציבורי בכ-10,000 דירות בשנה למשך 5 שנים.		

<p>2. יש להבטיח שימור מלאי של דיור ציבורי בפרויקטים של בנייה חדשה או התחדשות עירונית (ראו: "כלי מדיניות שימור מלאי דיור ציבורי בפרויקטים של התחדשות עירונית").</p> <p>3. הדירות שיועדו לדיור ציבורי לא תהיינה דירות בבניינים שכולם מיועדים לדיירי דיור ציבורי על מנת לא לייצר סגרגציה ושיכוני עוני, אלא יפוזרו באזורים שונים, כולל אזורי ביקוש בינוני וגבוה על מנת לייצר תמהיל ומרקם חברתי מגוון מבחינת הכנסות.</p> <p>4. יש להבטיח שניהול הדיור הציבורי ייעשה באמצעות חברות ו/או ארגונים הפועלים בשיתוף עם הקהילה ואשר אינם מצויים בניגוד עניינים כפי שקיים כיום, בו לחברות לדיור (החברות המשכנות) קיים אינטרס כלכלי ברור למקסם את רווחיהם מהכספים המוחזקים על ידן לעיתים על חשבון הדיירים.</p> <p>5. יש להבטיח את הזכות בחקיקה קשיחה על מנת למנוע שחיקה בקריטריונים.</p>	
<p>יתרונות</p> <p>מתן פתרונות דיור למשפחות שנמצאו זכאיות לדיור ציבורי אך אינן יכולות לממשן; הבטחת פתרונות דיור לאוכלוסיות מעמד כלכלי-חברתי נמוך שלא במסגרות מגורים אגרגטיביות.</p>	
<p>חסרונות</p>	
<p>אחריות</p> <p>משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל,</p>	
<p>חקיקה</p> <p>כן</p>	
<p>דוגמאות מן העולם</p> <p>דיור ציבורי מצוי בחלק ניכר ממדינות אירופה.</p>	
<p>מקורות</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ מבקר המדינה, דו"ח שנתי 60ב. לשנת 2009 עמ' 327 (משרד הבינוי והשיכון, ליקויים משמעותיים בתחזוקת הדיור הציבורי) ▪ אליה ורצברגר, הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור (מכון טאוב, 1997), ▪ דדון-ישראלי, בר "הדיור הציבורי בישראל: הצעה לרפורמה", ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, אפריל 2000. ▪ רן כהן, המלחמה על הבית – מהלכיו של חוק הדיור הציבורי (2008). 	

השתתפות המדינה בתשלום שכר הדירה (כתיבה: עו"ד גיל גן-מור)

דיור	קבוצה	השתתפות המדינה בתשלום שכר הדירה	הכלי
		<p>מטרת הכלי הינה לאפשר לאנשים עם הכנסה נמוכה להשתלב באזורי מגורים שאחרת היו מוזרים מהם בשל מחירי הדיור, למנוע התקבצות של אוכלוסיה בעלת הכנסה נמוכה בשכונות עוני או פריפריה, למנוע מצב בו משפחות מוציאות סכום גבוה מהכנסתן לדיור, להגביר את הודאות ביכולת לגור בשכירות לאורך זמן, להגביר את חופש הבחירה של הזכאי לגבי מקום המגורים, סוגו וטיבו, להרחיב את אפשרויות הדיור של משפחות שאינן עומדות בקריטריונים לדיור ציבורי, לרבות חד הוריות, ולמנוע הידרדרות לחסרות בית. העקרונות שבא ליישם: הגשמת הזכות לדיור, ובעיקר הזכות לדיור בר השגה, הזכות לבחור את מקום המגורים, הזכות לדיור תואם תרבות ועקרון התמהיל החברתי.</p>	<p>מטרה עקרונית</p>
		<p>הזכאות להשתתפות בתשלום שכר הדירה אינה מעוגנת בחוק אלא בנוהל פנימי של משרד הבינוי והשיכון. תנאי הזכאות נגזרים ממסגרת התקציב ולא על פי הצרכים. בשנים האחרונות קוצץ התקציב, ובמיוחד בשנת 2002. בשנת 2004, התקציב לסיוע כספי בדיור היה נמוך משמעותית מהתקציב בכלל מדינות ה-OECD (0.3% מהתוצר לעומת 0.5%).</p> <p>קיצוץ התקציב הביא להקשחת הקריטריונים (למשל, יחידים לא זכאים לפני גיל 55) ולהפחתת מספר הנהנים מ-195,000 בשנת 2001 ל-137,000 בשנת 2009 (ירידה של 30%), שמהווים כ-7% מהמשפחות. סכום הסיוע נע באופן כללי בין 550 ל-1,250 ₪, עם חריגים למטה ולמעלה. בשנים האחרונות יש למשרד השיכון מסלול נוסף למשפחות זכאיות לדיור ציבורי המוותרות על זכותן לדירה לטובת סיוע ארוך טווח בשיעור מוגדל של 1,750 ₪ ועד 2,200 ₪.</p> <p>זוג לא מועסק שמקבל הבטחת הכנסה עם שני ילדים יכול לקבל 774 ₪ במרכז (אזור עדיפות ג') או 580 ש"ח בפריפריה (אזור עדיפות לאומית א' ו-ב') שהם בין 9% מהשכר הממוצע במשק ל-7% (במדינות ה-OECD סכום הסיוע לזוג מובטל עם שני ילדים הוא בין 2% מהשכר</p>	<p>מצב קיים</p>

<p>הממוצע (גרמניה) ל-20% (אירלנד). המדד של ה-OECD אינו בוחן את הסיוע לעומת עלות הדיור, אולי משום שברוב במדינות הסיוע ניתן באופן שבו המשפחה משלמת שלושים אחוז מהכנסתה, בניגוד לישראל בו המשפחה מקבלת סכום קבוע, ללא קשר למחירי השכירות הריאליים באזור מגוריה.</p> <p>בנוסף, הסכומים לא עודכנו בחמש השנים האחרונות, ואילו מחירי הדיור עלו – לכן הם נשחקו בשיעור של 25-30%. המעבר מדיור ציבורי לסיוע בשכר דירה הוא הפרטה, ומפקיר את הזכאים להתמודד עם כוחות השוק לבדם. זכאים לסיוע נתקלים בקשיים מול בעלי הדירות, לרבות אפליה, תנאים מקפחים ועלויות קיצוניות בשכר הדירה. משכירי דירות נמנעים מלהשכיר את הדירה לזכאי משרד השיכון מחשש שאלו יתקשו לשלם את שכר הדירה, או מערימים קשיים בדמות דרישה לפיקדונות גבוהים.</p> <p>בנוסף, על פי הנוהל, זכאים אינם יכולים לממש זכאות בישובים קטנים, עקב הוראות הנוהל, וכמו כן, לא יכולים לממש את הסיוע מי שהייתה לו דירה או חלקה משנת 1971 – תנאי קיצוני מאוד.</p> <p>לבסוף, חרף הרגישות של טיפול בבקשות לסיוע והשפעתו על מימוש זכויות יסוד, שירות זה הופרט. דוח מבקר המדינה מצא כי הפרטה זו לא יעלה את השירות, ולעיתים נדרשו הזכאים לעמוד בדרישות מיותרות.</p>	
<p>ניתן לעשות מספר שינויים:</p> <p>א. לקבוע את הזכאות לסיוע בחוק, שיכלול את מנגנון הסיוע והקריטריונים לזכאות, ואת התקציב להתאים בהתאם. ניתן לקבוע כי התקציב יתעדכן אחת לשנה לפי השינוי במחירי הדיור, ולקבוע כי יחידים יוכלו גם לקבל סיוע.</p> <p>ב. לקבוע כי זכאים לסיוע ישכרו דירה במקום הרצוי להם וישלמו 30% מהכנסתם, כאשר את היתרה תשלם המדינה, עד לגובה שכ"ד סביר של דירות באזור מסוים. כך נהוג במרבית מדינות ה-OECD.</p> <p>ג. לבטל את התנאים המגבילים של היעדר בעלות על דירה משנת 1971 ובמקום זה לקבוע היעדר בעלות על דירה בחמש השנים האחרונות, ולדרוש מלבד מיצוי כושר השתכרות גם הצהרת הון. כמו כן, לאפשר מימוש הזכאות בכל הישובים במדינה. אין טעם ענייני להגבלה זו, שגם מיושמת בצורה בלתי שוויונית ופוגעת בעיקר בזכאים מהמיעוט הערבי.</p> <p>ד. במקום לדרוש מהשוכר לחתום על חוזה שכירות לבדו, משרד השיכון (לפחות בחלק מן המקרים), הרשות המקומית או תאגיד לדיור בהישג יד ישכור את הנכס בשכירות ארוכת טווח וישכירו בשכירות משנה לזכאי. המשרד יתחייב לפנות את הדירה בבוא העת ולהבטיח תשלום סדיר. שיטה זו תאפשר למשכיר להוזיל את מחיר השכירות והפיקדונות שכן השיכון שלו יורד לחלוטין, וכך גם הצורך שלו לפעול למציאת שוכר.</p> <p>ה. יש צורך להסדיר את שוק השכירות, כדי להבטיח את הגשמת מטרות הסיוע, לאסור אפליה בהשכרת דירה, לרבות איסור אפליה על רקע היותו של השוכר זכאי משרד השיכון, ולאסור העלאה קיצונית של שכר הדירה לשוכר קיים. על כך ישנה הרחבה בנפרד.</p>	<p>הצעות לשינוי</p>
<p>סיוע ישיר בשכר הדירה עשוי לאפשר למשפחת עם הכנסה נמוכה יחסית להתגורר במקומות בהם מחירי הדיור גבוהים מידי עבורם כיום, וליהנות מהשירותים הטובים והתשתיות המשופרות שיש בהם, לרבות נגישות לתעסוקה. הנהנים המרכזיים מכך הם ילדים, שזוכים לחינוך טוב יותר בשל מגוריהם בסביבה חזקה יותר. הסיוע יכול לעזור להיחלץ מריכוזי עוני או דחיקה לאזורי מחיה נטולי הזדמנויות פרנסה. הסיוע עשוי לאפשר חופש רב יותר לבחירת מקום המגורים בהתאם לצרכי הזכאי.</p>	<p>יתרונות</p>
<p>לעומת דיור ציבורי – הסיוע אינו תמיד מתממש בשל חסמים כמו אפליה או היעדר יכולת לשכור דירה, והסיוע נשחק אם אין הגבלה על העלאת מחירי השכירות. בנוסף, אם סכומי הסיוע לא מתאימים למחירים הריאליים בכל אזור, ותלויים בתקציב, הם עלולים לעבור קיצוץ שבפועל יאפשר מימוש הסיוע רק באזורי עוני, ומטרת השילוב לא תתגשם.</p> <p>מערך לא נכון עלול להביא לכך שחלק מהסיוע יגיע בסופו של דבר לכיסם של בעלי הדירות, שכן אלו גובים שכר דירה גבוה יותר (במיוחד כאשר אוכלוסיית היעד מזוהה, כמו שקרה עם הסיוע לסטודנטים במרכז ירושלים), וכמו כן ישנו חשש למוטיווציה שלילית לשפר את ההכנסה מעבודה, אם הדבר יוביל להפסקת הסיוע.</p>	<p>חסרונות</p>
<p>משרד המשפטים (חקיקה), משרד הבינוי והשיכון (הקצאה, פיקוח)</p>	<p>אחריות</p>
<p>כן</p>	<p>חקיקה</p>
<p>זכאות לסיוע בשכר דירה קיימת בכל מדינות ה-OECD. לא חסרות דוגמאות לעיגון של</p>	<p>דוגמאות מן</p>

העולם	זכאות זו בחוק (למשל, ארה"ב, אנגליה, פינלנד)
מקורות	<ul style="list-style-type: none"> ▪ נוהל השתתפות בתשלום שכר דירה ▪ מבקר המדינה, דוח שנתי 61 לשנת 2010 - טיפול בבקשות לסיוע בשכר דירה. ▪ ל' אחדות, ד' גורדון, הסיוע הממשלתי במימון שכר דירה: מי נהנה וכמה? פרסום של המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון (2004) ▪ גיל גן-מור, הצעה לרפורמה במדיניות הסיוע בשכר דירה (האגודה לזכויות האזרח, 2008), ▪ Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries Dan Andrews, Aida C. Sánchez, Åsa Johansson, (2011)

הגנה על נוטלי משכנתאות (כתיבה: ד"ר גילת בן שטרית וד"ר טלי מרגלית)

שם הכלי	הגנה על נוטלי משכנתאות	קבוצה	דיור
מטרה	<p>מטרת הכלים המוצעים היא להוריד את הסיכון הגבוה המוטל על לווה הנוטל הלוואה לשם רכישת דירת מגורים. כפי שיוסבר בהמשך כיום הנטל רובץ באופן בלעדי על כתפי הלווים. הכלים המוצעים מטרתם להעביר חלק מהסיכון אל המלווים לפי הרעיון שעל הבנקים חלה חובת אמון כלפי לקוחותיהם, חובה המוטלת עליהם בשל היותם ספקי שירות חיוני לציבור וכוחם המעין מונופוליסטי. כמו כן חלק מהנטל יועבר אל המדינה וזאת כחלק מחובתה למימוש הזכות לדיור. מטרה נוספת היא סיוע ללווים שנקלעו לקשיים בתשלום הלוואה ואשר יוכלו לעמוד בהתחייבויות אם ישתנו תנאי המקוריים של הלוואה. על מנת להקל על מצבם של לווים אשר נפתחו כנגדם הליכים למימוש המשכנתא, המטרה הינה קביעת נהלי עבודה בתחום כינוס הנכסים כך שראיית טובת החייב תהיה מול עיני הכונס. נהלי העבודה המוצעים ימנעו את ה"חגיגה הפרועה" על חשבון הלווים שנקלעו לקשיים, בין היתר על ידי כך ששכר כונס הנכסים יקבע בהתאם להיקף עבודתו של הכונס.</p>		
מצב קיים	<p>בישראל נורמה חברתית של מגורים בבעלות. שיעור בעלי הדירות המתגוררים בדירותיהם נמצא במגמת ירידה חדה (מכ- 73% בשנת 1995 לכ-66% בשנת 2008), אבל עדיין גבוה ביחס למדינות אחרות. רכישת דירה בבעלות היא שאיפה של רוב משקי הבית. רוב משקי הבית זקוקים למימון בשיעור גבוה מערך הדירה על מנת לרכשה ועל כן נוטלים הלוואות דיור לתקופה ארוכה של 25 עד 30 שנה. הנטל הגבוה של מימון הדירה מונע גיוון בתיק ההשקעות והחיסכון של משקי הבית. התקופה הארוכה של ההתחייבות הלווים לתשלומים מוסיפים למימד סיכון זה.</p> <p>הגורם המלווה דורש את משכונה של הדירה (הבטוחה) עד לסיום הלוואה. אם הלווה לא יעמוד בתנאי הלוואה ולא יפרע את החוב כסדרו, קמה למלווה הזכות לדרוש את מימושה של המשכנתה. הדירה הממושכנת תימכר והתמורה תשמש לפירעון החוב. המשכנתאות בישראל הן במתכונת recourse - אם גובה החוב עולה על התמורה המתקבלת מהמכירה של הדירה, נותר החייב אחראי להשבת מלוא יתרת החוב.</p> <p>לווה הנקלע לקשיים בפירעון הלוואה רשאי לפנות אל המלווה בבקשה להקלה בתשלומים, ולעיתים יש נכונות להיענות לבקשה שכזו, אך העניין נתון היום לגמרי לשיקול דעתו של המלווה. הוועדה המיוחדת הפועלת מכוח חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב – 1992 שמטרתה להקל בתשלומי הלוואה אינה מוסמכת לדון בהלוואות שמקורן אינו מדינתי (וממילא בשנים האחרונות משקלן של הלוואות הסיוע המדינתי ירד באופן משמעותי ביותר).</p> <p>אם המלווה פונה לנקיטת אמצעים משפטיים כלפי הלווה, הטיפול מתבצע ע"י גורמים שהם חיצוניים למערכת הבנקאית. הבנק פונה לעורך דין, אשר יתכן ויתמנה בהמשך לכונס נכסים לשם מכירת הדירה. החקיקה כיום נותנת לכונס תמריץ להביא לידי מכירת הדירה ולא להסדר החוב שבין הבנק ללווה, שכן הכונס גורף רווחים נאים המחושבים באחוזים מהתקבולים ממכירת הדירה. עלות הפעולות המשפטיות לרבות שכרו של כונס הנכסים מתווספת לחוב ומגדילה את הנטל על החייב.</p>		
הצעות לשינוי	<p>טווח של רשתות ביטחון:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. בעת נטילת המשכנתא - ערבות ממשלתית למשכנתאות או ביטוח אשראי מסובסד / (יפורט במסמך נפרד). 2. לווים שנקלעו לקשיים או חוששים שלא יוכלו לעמוד בתנאי הלוואה- כינונו של מנגנון חובה לניהול משא ומתן בין מלווה לבין לווה בטרם ינקוט המלווה בצעדים משפטיים, תוך העמדת ייצוג הולם לרשות הלווים, וזאת באמצעות הקמת ועדה מיוחדת לטיפול 		

<p>בקשיים בפירעון הלוואות לדיור (יהא מקורן אשר יהא – מדינתי או מהסקטור הפרטי). הועדה תהא מורכבת מנציגי משרד האוצר והשיכון, נציג המלווה ושני נציגי ציבור מארגונים חברתיים. הועדה תהא מוסמכת להחליט לגבי הקלות שיוענקו ללווה, לרבות מחיקת חלק מהחוב, שינוי תנאי ההלוואה בנוגע לסוג הצמדה, שיעור הריבית, משך תקופת תשלום ההלוואה וכיו"ב צעדים אשר יבטיחו מיקסום הסיכוי כי החייב יעמוד בתשלום ההלוואה. ככל שהדבר נדרש, ותוך חלוקת הנטל בינה לבין המלווים, תעמיד המדינה מקורות כספיים למימון פעולת הועדה וההקלות ללווים. בנוסף, באם יוחלט בהסכמת הלווה להעמיד את הדירה למכירה, יוחל ההסדר בנוגע להעמדת סידור דיור חלופי ללווה כקבוע היום בחוק ההוצאה לפועל.</p> <p>3. לווה, שדירת המגורים שלו מומשה במסגרת הליכי הוצאה לפועל, יהא זכאי לסיוע ממשלתי בהתאם להוראות שיחולו ביחס לדיור בר השגה ודיור ציבורי.</p> <p>4. שינוי יסודי בהסדר המשפטי באשר לפעולתם של כונסי הנכסים בתחום הלוואות הדיור. קביעת שכרם של הכונסים כשכר שעת, ולא כאחוזים ממחיר הדירה הנמכרת. חיוב הכונס בפגישות ייעוץ עם הלווים ומתן הסברים מפורטים על מצבם.</p> <p>5. כיום כל עיכוב בתהליכי ההוצאה לפועל גורם להצטברות של קנסות וריבית גבוהה על החוב. יש להימנע מנהלים אלו שמופעלים על ידי המלווים. דחיית המועד שבו תועמד ההלוואה במלואה לפירעון (ממועד זה הריבית נגבית על כל ההלוואה) למשך תקופה משמעותית מתחילת הפיגורים בתשלום.</p>	
<p>מאז הקמתה עודדה מדינת ישראל בעלות על דיור. בעלות על דיור נחשבה לאמצעי המעודד שוויון, שכן רכישת דירה באמצעות מימון, מהווה את האפשרות היחידה עבור קבוצות מעוטות הכנסה לצבור הון משמעותי לעצמם ולצורך העברה בין דורית. הכלים המוצעים לעיל יקטינו את הסיכון הכרוך בנטילת משכנתא בישראל. בנוסף, לאובדן הבית השלכות שאינן רק כלכליות. מחקרים מצביעים על כך שאובדן הבית עלול להוביל לקשיים תפקודיים, בעיות בריאות, פירוק התא המשפחתי ואובדן קשרי קהילה. השלכות הפיננסי מהבית קשות במיוחד עבור הילדים. מימוש המשכנתא באמצעות העמדה הדירה למכירה כרוכה בעלויות גם עבור המלווה, לרבות הסיכון שלא כל חוב ההלוואה יושב. למימוש נכסים השלכות חברתיות כלליות. נקיטת אמצעים מקדימים אשר יקטינו ההסתברות לצורך במימוש הדירה יביאו, אם כך, לתועלת חברתית רבה.</p>	<p>יתרונות</p>
<p>יתכן ששינוי הנהלים יגרום להקשחת תנאי ההלוואה עבור לווים מקבוצות מעוטות הכנסה.</p>	<p>חסרונות</p>
<p>משרד הבינוי והשיכון בשיתוף עם משרד המשפטים (חקיקה)</p>	<p>אחריות שלטונית</p>
<p>אין עלות לחקיקה אך יש עלות להקמת מנגנוני הפיקוח, הניהול והתחזוקה וכן נדרש סבסוד ממשלתי ישיר.</p>	<p>עלות</p>
<p>כן</p>	<p>חקיקה</p>
<p>בבריטניה, קנדה וארה"ב קיימים הסדרים למשא ומתן להסדר מחדש של תנאי הלוואה ללווים בקשיים</p>	<p>דוגמאות מן העולם</p>
<p>■ בן שטרית גילת וקרמון נעמי (2006) הלוואות משכנתא בישראל - כשלים בפירעון: ממדי התופעה וגורמיה, המלצות לשינויים, המרכז לחקר העיר והאזור, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון. מחקר שנעשה בהזמנת משרד הבינוי והשיכון.</p>	<p>מקורות</p>

ערבות מדינה להלוואות לרכישת דיור הניתנות למשקי בית הזכאים לסיוע (כתיבה: ד"ר גילת בן שטרית)

שם הכלי	ערבות מדינה להלוואות לרכישת דיור הניתנות למשקי בית הזכאים לסיוע	קבוצה	דיור
מטרה	<p>מטרת הכלי היא לאפשר גם למשקי בית השייכים לחתך סוציו-כלכלי נמוך להגיע לרכישת דיור, וזאת בתנאי מימון שאינם נופלים מאלו של יתר האוכלוסייה. העקרונות שהוא בא לידישם:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. הגדלת הנגישות של משקי בית חלשים למימון בנקאי לרכישת דיור 2. הוזלת עלות האשראי לזכאים 3. הקטנת ההון העצמי הראשוני הנדרש לרכישת דירה 		
מצב קיים	<ol style="list-style-type: none"> 1. הסיוע הממשלתי הנוכחי הוא בצורת אשראי ממשלתי ישיר (תקציב המדינה). היקף האשראי פר לווה מצומצם מכדי לאפשר רכישת דיור ברוב אזורי הארץ, ומחיר אשראי זה 		

<p>גבוה בשנים האחרונות ממחיר האשראי בשוק החופשי.</p> <p>2. אשראי משלים ניתן אמנם לקבל מהבנקים, אבל מטבע הדברים אשראי חופשי ניתן לאוכלוסייה חלשה במחירים גבוהים מהממוצע בשוק בגלל סיכון אשראי אופייני.</p> <p>3. לוחות הסילוקין בהלוואות הרגילות מכתביבים עומס תשלומים שוטף הדוחק חלק מקבוצות האוכלוסייה אל מחוץ למעגל הרוכשים.</p> <p>4. התוצאה היא שרק מיעוט קטן של משקי הבית זוכה לסיוע מהמדינה ברכישת דיור. היכולת להגיע לרכישת דיור של רוב האוכלוסייה מוגבלת ע"י הון עצמי ראשוני ו/או סיוע משפחתי.</p>	
<p>1. החלפת שיטת האשראי הממשלתי הישיר במתן ערבות מדינה להלוואות של הזכאים. מטרת הערבות היא משולשת: א) להפוך את הזכאים לחסרי-סיכון מבחינת הבנקים ולכן ללקוחות רצויים; ב) להקטין את הצורך בהון עצמי משמעותי ברכישת דירה ראשונה; ג) ערבות המדינה תגרום לכך שהאשראי לזכאים יינתן בריבית נמוכה מהנהוג בשוק החופשי</p> <p>2. ערבות מדינה מנטרלת את סיכון האשראי של לווים אלו, ולכן מאפשרת יצירת הלוואות עם מסלולים מיוחדים של תשלומים עבור משקי בית שאין ביכולתם לעמוד, לפחות למשך תקופה מוגדרת, בלוח תשלומים מסוג "שפיצר".¹</p> <p>3. הגדרת קריטריונים אישיים לזכאות לסיוע ממשלתי לרכישה, והגדרת סוגי העסקאות לגביהן יינתן הסיוע הנ"ל.</p>	<p>הצעות לשינוי</p>
<p>1. הרחבת מעגל רוכשי הדירות בקרב קבוצות אוכלוסייה "חלשות".</p> <p>2. "אפליה מתקנת" בתחום מחיר האשראי: הוזלת עלות האשראי ללווים "חלשים".</p> <p>3. השארת נושא האשראי בידי גופי מימון פרטיים וביטול הצורך בהרחבה תקציבית לצורך העמדת אשראי.</p>	<p>יתרונות</p>
<p>משרד השיכון</p>	<p>אחריות</p>
<p>תלויה בהצעת המדיניות הספציפית</p>	<p>עלות</p>
<p>כן.</p>	<p>חקיקה</p>
<p>ארה"ב</p>	<p>דוגמאות</p>

אנשים עם מוגבלות (כתיבה: עו"ד שרון פרימור)

שם הכלי	מימון והעמדת פתרונות דיור בר השגה לאנשים עם מוגבלות	קבוצה	דיור
מטרה	<p>שילוב אנשים עם מוגבלות בכל פתרונות הדיור הציבוריים המוצעים לאוכלוסייה הרחבה, בכל הארץ; מתן פתרונות זמינים, נגישים וברי-השגה לאנשים עם מוגבלות במסגרת הדיור הציבורי, על סוגיו², אשר יאפשרו להם חיים עצמאיים בקהילה, תוך שילובם עם אנשים ללא מוגבלות ותוך הבטחת צרכיהם הטיפוליים והשיקומיים.</p> <p>העקרונות - הגשמת הזכות של אנשים עם מוגבלות לבחור את אורח חייהם ואת מקום חייהם, זכותם לשילוב בקהילה וזכותם למגורים עצמאיים.</p>		
מצב קיים	<p>נוסף על החסמים הכלכליים המונעים מאוכלוסיות רבות בישראל דיור עצמאי, אנשים עם מוגבלות חווים גם חסמי נגישות פיזית, חושית ואחרת אשר הופכים מסגרות דיור מסוימות לבלתי רלוונטיות עבור רבים מהם; כמו גם חסמים חברתיים, הנובעים מסטיגמה כלפיהם והמצמצמים את חופש בחירתם במקום ובצורת מגורים; כן, חסמים כלכליים הנובעים ישירות ממוגבלות תפקודם ובהתאם לכך כושר השתכרותם, שמרחיקים מהם אפשרות של דיור עצמאי; וכן חסמים שמקורם בתפיסות מקצועיות מצד גורמים מקצועיים במשרדי הרווחה והבריאות המופקדים על בריאותם ורווחתם, באשר ליכולתם של רבים מהם לחיות חיים עצמאיים. בשל כך, מצומצמות באופן מעשי האפשרויות של אנשים עם מוגבלות לדיור עצמאי.</p> <p>נהלי הדיור הציבורי הקיימים מחריגים חלק גדול מציבור אנשים עם מוגבלות מתנאי הזכאות. הקריטריונים לזכאות לסיוע בשכר דירה או בסיוע לרכישת דירה פוסחים על מוגבלויות שונות, למעט אנשים המתניידים בכסא גלגלים. כך למשל מוגבלות נפשית או שכלית ברמת נכות זהה</p>		

¹ לוח שפיצר הוא מסלול פירעון הלוואה המחושב מראש כך שהחזר התקופתי יהיה אחיד בגובהו.

² המונח דיור ציבורי להלן הינו שם כללי לכל פתרונות הדיור בר השגה, במימון מלא או חלקי של המדינה: שכירות מסובסדת בשוק הפתוח, דיור להשכרה לטווח ארוך במסגרת חברות משכנות, רכישה של דיור בר-השגה וכדומה.

<p>אינה מקנה זכאות לדיור ציבורי; כך גם הקריטריון של היותך "חסר בדירה", לרבות חלק מדירה, פוגע בקבוצה שלמה של אנשים עם מוגבלויות (ואחרים) שמשפחותיהם דאגו להם לירושה חלקית, מפאת מוגבלותם והקשיים הצפויים להם.</p> <p>גובה הסיוע בשכר דירה הנמוך אינו מאפשר התמודדות בשוק השכירויות והנדל"ן, בפרט נוכח העבודה שבמצב השכיח אדם עם מוגבלות אינו מועסק, או מועסק בשכר נמוך וחלקי ועל כן הכנסתו נסמכת בעיקרה על קצבת נכות, אשר אינה מאפשרת כיסוי הפער שבין הסיוע ובין דמי השכירות הגבוהים, גם במגורים צנועים.</p> <p>לבסוף, מרבית פתרונות הדיור הממשלתיים במסגרות ייעודיות מוגנות (דירות מוגנות לשישה, הוסטלים או מעונות לעשרות או מאות אנשים) כורכים יחד את זכויותיהם לטיפול, תמיכה, סיוע ו/או שיקום מקצועיים עם זכותם לדיור, ומתנים אותם אלו באלו. המדיניות הנוהגת במשרדי הרווחה והבריאות אינה מאפשרת קבלת שירותי טיפול ושיקום, באופן הניתן במסגרות מוסדיות, למי שבוחר לחיות בדיור עצמאי. עליו לבחור אחת משתיים – או לקבל שירותים אלו במסגרת מוגנת כאמור או לגור באופן עצמאי בהסתמך רק על גמלה של הביטוח הלאומי – והוא מנוע מלקבל את השירותים המלאים המוצעים על ידי משרדים אלו.</p>	
<p>יש לאפשר לאנשים עם מוגבלות פתרונות דיור במסגרת כל פתרונות הדיור הציבוריים המוצעים לאנשים ללא מוגבלות. לצורך כך יש להעמיד פתרונות זמינים, נגישים וברי-השגה לאנשים עם מוגבלות במסגרות השונות של הדיור הציבורי.</p> <p>לשם הפיכת פתרונות אלו לברי השגה לאנשים עם מוגבלות יש להבטיח דגשים אלו:</p> <p>א. הרחבת הקריטריונים לזכאות לדיור ציבורי, על סוגיו, לכל סוגי המוגבלות, על פי מבחני זכאות כלכלית, תפקודית, סוציאלית ומשפחתית; ולא על פי חלוקה שרירותית של מוגבלות מסוגים שונים.</p> <p>ב. הבטחת מלאי דירות נגישות לאנשים עם מוגבלות פיזית – אם במסגרת דירות נ"ר ואם במסגרת הדיור הציבורי. בתוך כך, העמדת תנאים כלכליים ראליים, הותאמת הבירוקרטיה לדרישות השוק הפתוח.</p> <p>ג. קביעת חריג לכלל הקיים כיום לפיו מי שהוא בעלים של דירה או חלקים ממנה מנוע מלהיות זכאי לדיור ציבורי. זאת תוך התחשבות בכך שהורים ובני משפחה מבקשים להבטיח את עתידם הכלכלי של ילדיהם באופן זה מפאת מוגבלותם.</p> <p>ד. ביטול המדיניות הנוהגת במשרדי הרווחה והבריאות, לפיה רק מי שמתגורר במסגרות דיור מוגנות (דירות לשישה, הוסטלים ומוסדות) מטעם משרדים אלו זכאי לקבל שירותי טיפול ושיקום, ובכלל זה ליווי, הדרכה, טיפול פיזי וכדומה מטעמם. יש להפסיק את ההתניה בין קבלת שירותים קריטיים אלו לבין דיור במסגרת מוגנת, ולאפשר את קבלת השירותים גם למי שגר באופן עצמאי, לרבות במסגרת הדיור הציבורי. כך למשל, בנוסף להצעות הנוספות המפורטות במסמך זה, יש לקבוע 'סל סיוע אישי', המתואם לצרכיו של כל אדם, והמאגם את שירותי הרווחה ו/או השיקום הנדרשים לו.</p> <p>צעד זה יאפשר בחירה חופשית לכל אדם לגור באופן המתאים לו – במסגרת מוגנת או בדיור עצמאי.</p> <p>ה. איסור על קביעת אזורים ייעודיים או התערבות תכנונית אחרת ביחס למגורי אנשים עם מוגבלות בקהילה, שפירושה הקצאת אזורים או בניינים המיועדים רק לאנשים עם מוגבלות ובפועל מונעת מהם שילוב מלא בקהילה.</p> <p>מנגנונים כלכליים מוצעים:</p> <p>1. שילוב תנאי לבניית דירות נגישות בפרויקטי יזמות נדל"ניים פרטיים וממשלתיים, כיעד המאפשר דיור בר השגה לאנשים עם מוגבלות.</p> <p>2. מכרזים לעמותות ללא כוונת רווח בעלת ידע בתחום הדיור של אנשים עם מוגבלות להפעיל דירות מותאמות, במסגרת פרויקטים המיועדים לכלל האוכלוסייה, תוך הבטחת צרכיהם הטיפוליים, סיעודיים או שיקומיים. זאת תוך סיוע כלכלי של משרד השיכון והמשרדים המקצועיים האחראים: משרד הרווחה או משרד הבריאות.</p> <p>3. בחינת מתן תמריצים באמצעות מסי הארנונה למי שמפעיל דירות בקהילה לאע"מ.</p>	<p>הצעות לשינוי</p>
<p>צמצום המיסוד הקיים של אנשים עם מוגבלות והגבלתם למסגרות חיים המיועדות רק לאנשים עם מוגבלות.</p>	<p>יתרונות</p>
<p>ביזור - במקום ריכוזם של האנשים במסגרות מרובות דיירים, יהיה צורך להבטיח שירותים לכל דייר במסגרות מגוריו. כמו כן, פתרונות דיור עצמאיים אינם מתאימים לצרכיו ורצונותיו של כל אדם עם מוגבלות הנזקק לדיור.</p>	<p>חסרונות</p>

אחריות	משרד האוצר (חקיקה ותקצוב), משרדי הבריאות והרווחה (תקצוב הרכיב הטיפולי-שיקומי הכרוך בדיור עצמאי) משרד הבינוי והשיכון (הקצאת מסגרת דיור) ורשויות מקומיות (ביצוע, מיסוי, הקלות).
עלות	קשה להעריך. אמנם דיור עצמאי עשוי להיות יקר יותר משירותים הניתנים במרוכז לקבוצה, אך דיור עצמאי פירושו כי שירותים רבים הממומנים כיום בידי משרדי הרווחה והבריאות, כגון שירותי רפואה, שירותי פנאי ועוד, ייצרכו במסגרת הקהילתית, למשל קופות החולים, מתנ"סים וכדומה, ועלותם לא תוטל על המשרדים. כמו כן, דיור עצמאי במסגרות הדיור הציבורי הכלליות חוסך את העלויות הנלוות לדיור ממוסד ומוטלות על המשרדים המקצועיים (עלות מבנים, אחזקה גבוהה, עלות משכורות לאנשי צוות, אנשי מנהלה וכו')
חקיקה	כן
דוגמאות מן העולם	חקיקה פדראלית המקנה ואוצרים למשפחות עם אנשים עם מוגבלות, באמצעותם אלו יכולים לשכור דירות בשוק החופשי ומימון יתן לבעל הנכס מן המדינה: Deignated Housing Vouchers חקיקה פדראלית אמריקאית אוסרת על אפליה בדיור הציבורי הממומן על ידי המדינה מחמת מוגבלות. ראה Fair Housing Laws

מדיניות קרקע לקידום דיור בר השגה ודיור ציבורי (כתיבה: עו"ד נדיה מוגילבסקי)

שם הכלי	מדיניות קרקע לקידום דיור בר השגה ודיור ציבורי	קבוצה	דיור
מטרה	מטרת הכלי הינה לשנות את מדיניות הקצאת הקרקע למגורים, תוך הטמעת שיקולים חברתיים בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל ובמכרזי קרקע למגורים. העובדה שרשות מקרקעי ישראל מנהלת מעל 90% מקרקעות המדינה היא הזדמנות לאמץ מדיניות לשימוש חברתי במשאב הקרקע במקום לראות בו מוצר כלכלי גרידא שנועד להשיא רווח לבעליו. הקצאת קרקע לצורך דיור בר השגה ודיור ציבורי באה ליישם את העיקרון של קידום הזכות לדיור נאות בתמהיל חברתי. המדיניות החדשה תאפשר יצירת דירות בגדלים שונים, לבעלות ולשכירות, לאוכלוסיה בעלת הכנסה מגוונת ובכך תגשים מטרת חברתיות במדיניות הדיור.		
מצב קיים	סעיף 2א(1) לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 קובע כי תפקידה של הרשות הוא להקצות קרקע לדיור בר השגה ודיור ציבורי. אולם, שיטת המכרזים הפועלת כיום, לפיה הקצאת הקרקע נעשית על בסיס שיקולים כלכליים בלבד לכל המרבה במחיר אינה יכולה לדור בכפיפה אחת עם חובה זו. מחיר הקרקע מהווה לעתים 25%-20% ממחיר הדירה ובאזורי ביקוש אף יותר מכך. לכן, מכרזים על מחיר הקרקע אינם מאפשרים בפועל הקצאת קרקע לדירות במחיר הנמוך ממחיר השוק. שיטת המכרזים הרואה בקרקע מוצר כלכלי גרידא יוצרת בעיקר מאגר של דירות גדולות ויקרות למכירה ולהקמתן של שכונות הומוגניות לאוכלוסיות אמידות. יצוין כי בנסיבות בהן המינהל מוצא טעם ציבורי לכך הקצאת הקרקע נעשית שלא באמצעות מכרז אלא בדרך הקצאה אחרת (למשל ליישובים קהילתיים והרחבות קהילתיות). ניתן לשקול אפוא אם בניית דיור בר השגה מהווה גם היא נסיבה המצדיקה הקצאת מקרקעין ללא מכרז.		
הצעות לשינוי	מן הראוי ליצור גיוון במכרזי הקרקע למגורים, כך שמרכיב התחרות לא יהיה מחיר הקרקע בלבד, אלא מרכיבים שנועדו להגשים את המטרה החברתית של יצירת מלאי דירות, למכירה ולהשכרה, בגדלים שונים, במחיר הנמוך ממחיר השוק בתמהיל חברתי. כך, למשל, ניתן לבסס את מרכיב התחרות על המחיר המירבי שבו היזם מתחייב למכור/להשכיר לדייר הסופי. ניתן גם ליצור מכרזים שמבוססים עם ניקוד (למשל, X% על כמות של דירות בנות השגה בפרויקט, Y% על איכות הבניה, Z% על התחייבות לזמן בניה וכו'). בנוסף, על מנת לייצר מלאי של דירות לדיור ציבורי ניתן להפעיל מכרזים בשיטת עסקת קומבינציה, בהם היזם יציע כמות של דירות אותן יעביר לבעלות המדינה או לחילופין המכרז יקבע מראש את אחוז הדירות שיש להעביר למדינה.		
יתרונות	יש לציין כי מכרזים מסוג זה בשיטות שונות היו קיימים בעבר. לאחרונה, אף החליטה מועצת מקרקעי ישראל על קיום מכרזים בשיטת "מחיר למשתכן" ועל שיווק קרקע לדיור בהשכרה במחיר מפוקח. זוהי מגמה חיובית, אולם לוקה בחסר שכן טרם נדונו קריטריונים ברורים ושוויוניים לזכאות, טרם הוחלט על התמהיל הרצוי והמנגנון לשמירת מלאי הדירות הזולות הוא חלקי ביותר. כמו כן יש לשקול אם אין להקצות דירות המיועדות לדיור בר השגה בבעלות, אלא רק בחכירה, על מנת לאפשר למדינה אפשרות לפקח על ייעודן של הדירות ובמקרה של הפרת הייעוד להשיב את הקרקעות למדינה.		
	הנחה במחירי הקרקע בלבד, ללא פיקוח על מחיר ההשכרה/המכירה לדייר, מיטיבה בסופו של דבר עם הקבלנים והיזמים, שכן היזמים ימשיכו למכור את הדירות לפי מחיר השוק. לכן,		

קביעת מנגנונים אשר יחייבו את היזמים למכור/להשכיר את דירות במחיר הנמוך ממחיר השוק ומנגנונים אשר ישמרו את הדירות הזולות במלאי לאורך זמן יבטיחו כי ההטבה תגיע לידי הזכאים לה. יחד עם זאת, יש חשיבות לקבוע קריטריונים ברורים לזכאים אשר יקבלו את ההטבה.	
מכרזים, אשר מטרתם ליצור מלאי דירות זולות ממחיר השוק, דורשים פיקוח אדוק על מימושם: פיקוח על מחירי הדירות ואיכות הבניה ושמירת המלאי של הדירות הזולות בשוק. ללא פיקוח אפקטיבי עלול להיווצר פתח להסכמים פיקטיביים ולשחיתות ולירידה באיכות הבניה.	חסרונות
מועצת מקרקעי ישראל (החלטות מועצה), משרד הבינוי והשיכון (פיקוח ואכיפה)	אחריות
הקמת מנגנון פיקוח, המחיר האלטרנטיבי של הקרקע במכרז רגיל למחיר הקרקע	עלות
לא נדרשת	חקיקה
<ul style="list-style-type: none"> ▪ חיים פיאלקוף "מדיניות קרקע למגורים", קרקע 43, 51-38 (1997); פרופ' דני שפר "האם ההחלטה בדבר הגדלת היצע הקרקעות במחיר מוזל (מסובסד) תביא לגידול בהיצע הדירות ולהפחתה במחיריהן?", קרקע 34, 10-9 (1992); ▪ יהודה זיו "מדיניות הטיפול בקרקע של מינהל מקרקעי ישראל והשתקפותה במחירי הקרקע למגורים במגזר העירוני" קרקע 34, 16-11 (1992); ▪ עמדת הקואליציה לדיור בר השגה בנוגע להחלטות מועצת מקרקעי ישראל אוגוסט 2011 	מקורות

התחדשות עירונית בערי פיתוח (כתיבה" ד"ר ארז צפדיה)

שם הכלי	התחדשות עירונית בערי פיתוח	קבוצה	דיור
מטרה	<p>השכונות הותיקות בערי הפיתוח מציעות כיום דירות קטנות יחסית לאלו החדשות הנבנות בשולי ערי הפיתוח. אולם, מצבן הירוד של השכונות מדיר את צעירי ערי הפיתוח משכונות אלה. המטרה אפוא, למנף את עקרונות ההתחדשות העירונית תוך התאמתם לצרכי ערי הפיתוח ככלי למשיכת אוכלוסייה מקומית צעירה, ובהמשך אף למשיכת אוכלוסייה צעירה מחוץ לערי הפיתוח.</p> <p>במונח התחדשות עירונית אני מתכוון לריכוז מאמצי פיתוח בשכונות הותיקות במטרה ליצור שיפור מערך חיים כולל, בדגש על צרכים של משפחות צעירות. צרכים אלו כוללים חינוך איכותי, סביבה נקייה ונעימת מראה, תרבות פנאי לילדים, צעירים והוריהם, שיפור מערך התחבורה, שיפור תשתיות הדיור – ובכללן שינוי עומק בתפיסת הדיור הציבורי. מהלך שכזה חייב להשתלב בהעצמה של כלכלה יוצרת מקומית - המכונה לעתים 'תעשייה תרבותית-קהילתית' (כדוגמת המוסיקה והקולנוע בשדרות) ולייצר מנופים כלכליים וקהילתיים בין התעשייה התרבותית להתחדשות העירונית.</p>		
מצב קיים	<p>מגמות ההפרטה של שנות התשעים והאלפיים הקרינו גם על תחום הדיור בערי הפיתוח: מגמות מואצות של מכירת דיור ציבורי לדייריהם, תוך דחייתם של ניסיונות להוזיל את מחירי הדירות, הקטינו את מלאי הדיור הציבורי בערי הפיתוח. לצד מכירת הדירות, נמנעו חברות הדיור הציבורי מלתחזק כהלכה את הדירות בבעלותן, דבר שהביא להזנחתן, כמו גם הזנחת סביבתן. במקביל, הואצה המגמה שהחלה עוד בשנות השמונים של בניית שכונות חדשות, שהציעו לתושבים הותיקים תנאי דיור נוחים, לרוב בבנייה צמודת קרקע, במחיר סביר ביחס למרכז הארץ. בה בעת הופיעו הרחבות קהילתיות בסביבת ערי הפיתוח, שמשכו אליהן תושבים אמידים יחסית מערי הפיתוח. עזיבת האוכלוסייה החזקה את השכונות הותיקות וההזנחה מצד חברות הדיור הציבורי העמיקו את העוני בשכונות הותיקות ואצת התדרדרותן הפיזית.</p> <p>הזנחה זו הביאה להוזלת מחירי הדיור בשכונות הותיקות של ערי הפיתוח – שכונות הממוקמות במרכזי הערים. כיום השכונות הותיקות מושכות אליהן אוכלוסייה חרדית שמגיעה מחוץ לערי הפיתוח, לכדי יצירת שכונות חרדיות הומוגניות.</p> <p>ראשי ערי הפיתוח מעוניינים בהמשך הקמה של שכונות חדשות המציעות תנאי דיור איכותיים, כדי להשאיר את האוכלוסייה החזקה. הם חוששים שאם תבנה שכונות חדשות ובהן דירות קטנות, הן תמשוכנה אוכלוסייה חרדית, כפי שקרה בבית שמש, וכפי שמסתמן בשכונה חדשה המשווקת עתה באופקים.</p> <p>מאידך, הדור הצעיר בערי הפיתוח אינו מסוגל לממן רכישת דירות ובתים בשכונות החדשות, בגלל מחירן, ולכן דורש דירות קטנות במחיר סביר, אבל במקביל הוא מדיר רגליו מהשכונות הותיקות, המוזנחות והמתחרדות.</p>		

<p>הצעות לשינוי</p>	<p>במונח התחדשות עירונית הכוונה לריכוז מאמצי פיתוח בשכונות הותיקות במטרה ליצור שיפור מערך חיים כולל, בדגש על צרכים של משפחות צעירות. צרכים אלו כוללים חינוך איכותי, סביבה נקייה ונעימת מראה, תרבות פנאי לילדים, צעירים והוריהם, שיפור מערך התחבורה, שיפור תשתיות הדיור – ובכללן שינוי עומק בתפיסת הדיור הציבורי. מהלך שכזה חייב להתחבר אל הצדדים היצירתיים המאפיינים כל עיר פיתוח, ולהעצימם. נסקור כל אחד מן התחומים:</p> <p>חינוך: מוסדות החינוך בשכונות הותיקות אמורים למשוך אליהם את הורי הילדים. תעדוף של מוסדות חינוך מצריך השקעה בתשתיות פיזיות. במקביל, פתיחת מגמות לימוד איכותיות, ויצירת מוסדות חינוך קהילתיים הנשענים על מעורבות הורים גבוהה. אין די בהצהרות: על ראשי הרשויות לסמן את מוסדות החינוך בשכונות הותיקות כנושאי דגל המצוינות בכל יישוב – וזאת כתחליף למגמה השולטת ולפיה בתי ספר חדשים, הנבנים בשכונות החדשות, נהנים ממסלולי לימוד ייחודיים ואטרקטיביים.</p> <p>סביבה נקייה ונעימת מראה: הכוונה להיבטים הפיזיים של השכונות הותיקות, הסובלות כיום מהזנחה. ריכוז פארקי המשחקים בכל עיר בשכונות הותיקות, יצירת גינות עירוניות, שיפור חזות המבנים הציבוריים, מדרכות, כבישים, מעגלי תנועה ועוד. מימון ציבורי לכך הכרחי. אבל יש להתנות אישורי בנייה בשכונות החדשות בחיוב הקבלנים לשקם תשתיות פיזיות בשכונות הותיקות. ייתכן ויהיה צורך לייצר קריטריונים המגדירים את גודל ההשקעה הנדרש מכל קבלן כפונקציה של גודל שטח הבנייה של הקבלן בשכונות החדשות. ייתכן וניתן יהיה לכרוך את שיווק הקרקעות בשכונות החדשות בתרומה להשקעות בשכונות הותיקות.</p> <p>תרבות פנאי לילדים, צעירים והורים: ככלל, ראוי לחייב הקמה של כל פעילות תרבותית רק בשכונות החדשות, ולאסור בנייה של מוסדות תרבות בשכונות החדשות. בעוד השכונות החדשות משמשות למגורים איכותיים, החיים העירוניים, המשלבים מגורים ופעילות מסחרית ותרבותית, חייבים להתקיים בשכונות הותיקות.</p> <p>שיפור מערך התחבורה: כולל שיפוץ כבישים, מסלולי אופניים, מעגלי תנועה לשם האטת מהירות הנסיעה, ובהתאם לגודל היישוב ומידת התלות שלו בסביבה הקרובה והרחוקה לצרכי תעסוקה ורכישת שירותים, גם שיפור מערך התחבורה הציבורית.</p> <p>שיפור תשתיות הדיור: אין זה סביר לצפות מזוג צעיר לגור בדירות שיכון מתפוררות. כאמור ההזנחה היא תוצר של בניית שכונות חדשות והזנחת הישנות והזנחה של חברות הדיור הציבורי את נכסיהן. ראוי לכן לרתום את חברות הדיור הציבורי למעורבות גדולה יותר באחזקת הבניינים שבהן יש דיור ציבורי. ראוי לעודד קהילות מקומיות כמו גם קהילות סטודנטים לגור בשכונות הותיקות, באמצעות הקלות במיסים, השתתפות ציבורית בשיפוץ בניינים, ואף אפשרות להמרת תשלומי שכר דירה בשעות התנדבות בקהילה. בתוך כך יש לשקם דירות ריקות בדיור ציבורי.</p> <p>אמצעי חשוב בשיפור תשתיות הדיור הוא מתן אפשרות ליזמים לתוספת קומות. כיום, תמ"א 38 מציעה מסלול דומה, אולם הוא אינו ישים בשכונות ותיקות בערי פיתוח מטעמים כלכליים שפורטו לעיל. יש לייצר מסלול ייחודי למימוש תמ"א 38 בשכונות הותיקות של ערי הפיתוח שיהפוך את התמ"א לאטרקטיבית. למשל, הקלות רבות במיסים, השתתפות משרד הבינוי והשיכון בעלות שיפוץ וחיזוק המבנים, או התניית בנייה בשכונות החדשות בשיפוץ מבנים בשכונות הותיקות. התניה שכזו תהייה אפקטיבית אם תלווה בשיווק קרקעות לבנייה בשכונות החדשות במחירים מוזלים – קרי ביטול שיטת המכרזים המבוססת על מחיר גבוה בלבד, והמרתה במכרזים בהם היזמים מציעים השקעה בשכונות הותיקות.</p> <p>אפשרות נוספת שיש לשקול היא מימוש תמ"א 38 במימון ציבורי, כאמצעי להגדלת מלאי הדיור הציבורי. במילים אחרות, משרד הבינוי והשיכון יפנה ביוזמתו ובמימונו לקבלנים על מנת שיחזקו וישפצו מבנים בשילוב תוספת קומות, כאשר הדירות בקומות המתוספות תשמשה לדיור ציבורי.</p> <p>חיבור והעצמה של הממדים היצירתיים והחדשניים המקומיים, למשל מוסיקה וקולנוע בשדרות, לכדי גיבוש 'כלכלה יוצרת' – החשובה כל כך בהתחדשות של ערים קטנות (ראו: Waitt and Gibson, 2009).</p>
<p>יתרונות</p>	<p>שילוב שכזה, המתמקד בהעלאת איכות החיים בשכונות הותיקות בעזרת מימון ציבורי מחד, והטלת משימות התחדשות על יזמים הבונים בשכונות חדשות כנגד הקלות במס וכנגד הורדה של מחיר הקרקע, תוך השתלבות בממדים היצירתיים המקומיים, עשוי להציע פתרון לבעיית הצעירים החפצים לגור בערי הפיתוח. בשילוב עם מדיניות תחבורה נבונה, ובהובלה נבונה של ראשי הרשויות המקומיות, יש סיכוי ממשי שחזון זה יתממש. מימושו יסייע</p>

<p>בהפיכת ערי הפיתוח למרחב המשלב אוכלוסיות מרקעים שונים, החיים בתנאי דיור נאותים, ופיתור סוגיות סביבתיות רבות כמו זו של השטחים המשותפים: ההתחדשות תציע רפרטואר מגוון של פתרונות תכנון לשטחים המשותפים בכל בניין (סגירה/השארה של קומת עמודים, ריצוף/גינון חצרות, מגוון של יחסים בין שטחים מופרטים לציבוריים בחצרות, הקצאת שטחים משתנה לחניות).</p>	
<p>חסרונות</p> <p>- החיסרון המרכזי שמא פרויקט שכזה ידמה לשיקום שכונות. ללא מדיניות אזורית כוללת לערי הפיתוח אין מצאי משאבים זמינים לטפל בעצמן בסוגיות הדיור. נדרשת מעורבות ציבורית רחבה יותר, והשקעת משאבים ציבוריים, כמו גם מינוף זכויות בנייה לשם הגברת המעורבות של חברות הבנייה. שאלת הכדאיות הכלכלית של הקבלנים עשויה להוות מכשול, ולכן יש לבחון את סוגיית המימון בקפידה.</p> <p>- הפעלה של כל כלי בתחום מדיניות הדיור חייבת להישקל אל מול האינטרסים המקומיים, שמיוצגים לרוב בעמדותיהם של חלק מראשי ערי הפיתוח. בראש ובראשונה החשש מפני משיכה של אוכלוסיה חלשה והברחת האוכלוסייה החזקה.</p> <p>- אין בהפעלת הכלים הללו משום מתן פתרון לתחרות שמציבים היישובים וההרחבות הקהילתיים בפני ערי הפיתוח. לכן יש לשקול מדיניות אזורית כוללת שתסן את קצב הבנייה ביישובים הכפריים, תמנע מהקמת יישובים חדשים, ותבטל את מנגנוני ועדות הקבלה.</p>	
<p>אחריות</p> <p>התפיסה הכוללת של התחדשות עירונית בערי הפיתוח מחייבת שילוב ידיים בין גורמי שלטון רבים, בהינתן שפעולתם נעשית בשיתוף מלא עם התושבים. בכלל זה יש לערב את משרד הפנים, משרד החינוך, משרד המדע, התרבות והספורט, משרד הבינוי והשיכון, וחברות הדיור הציבורי.</p>	
<p>עלות</p> <p>הנעת התהליך כרוכה בשילוב של מימון ציבורי ומימון פרטי. אולם, פרויקטים של התחדשות עירונית בערים קטנות הראו שלאורך זמן ערך הנכסים במרכזי הערים עולה. כך, בעזרת שיפור תשתיות במרכז העיירה דריגס (אוהיו) הביא לעלייה חדה בערך הנכסים – מ-7 מיליון \$ לפני השיקום ל-25 מיליון \$ אחריו, לצד הגדלת ההכנסות ממסים. בין הצעדים המשמעותיים שננקטו בפרויקט זה היה העברת הניהול של נכסים שבעליהם או דייריהם לא היו מסוגלים לנהלם, לידי רשות ציבורית מיוחדת שהוקמה לשם כך.</p>	
<p>חקיקה</p> <p>כן, בכל הנוגע לשינוי שיטת מכרזי הקרקע ויצירת מכרזים שיקנו עדיפות לקבלנים שיציעו שידרוג ופיתוח שכונות ותיקות. בנוסף, תיקון חוק התכנון והבנייה, כך שתתאפשר התניית אישורי בנייה בכפוף לדרישות לשיפור שכונות ותיקות.</p>	
<p>דוגמאות מן העולם</p> <p>התחדשות עירונית בניוירפורט (מסצ'וסטס, ארה"ב) – באמצעות מעורבות ציבורית גדולה שהטמיעה ערכים של שימור כחלק מן ההתחדשות, ומהווה עד היום מודל להתחדשות עירונית בערים קטנות ופריפריאליות. המקרה של דריגס, אוהיו שהוזכר בסעיף "עלות".</p> <p>באירלנד הושקה בשנת 1999 תוכנית להתחדשות עירונית בערים קטנות. תוכנית זו התבססה על "קול קורא" שהוציאה הממשלה לערים קטנות להשתתף בפרויקט. ערים קטנות שנענו היו צריכות להגיש תוכנית פיתוח, ובמידה ותוכניתן זכתה נהנו ממימון ציבורי לשם יישום הפרוייקט.</p> <p>באוסטרליה זוכה ההתחדשות העירונית בערים קטנות ומרוחקות לתשומת לב מיוחדת, הודות לניסיון לכרוך אותה עם יצירתיות מקומית. ראו פירוט אצל Gibson (2010) ו-Waitt (2009) and Gibson</p>	
<p>מקורות</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ אלמלך, י. ולוין-אפשטיין, נ. (1998). "הגירה ושיכון בישראל: מבט נוסף על אי שוויון אתני", מגמות, ל"ט (3), עמ' 243-269. ■ זיו, נטע. (2006). "בין שכירות לבעלות: חוק הדיור הציבורי והעברת הון בין-דורית בפרספקטיבה היסטורית", משפט וממשל, 9 (2), עמ' 411-460. ■ יפתחאל, א. וצפדיה, א. (1999). מדיניות וזהות בערי הפיתוח: השפעת התיכנון והפיתוח על יוצאי צפון אפריקה, 1952-1998. באר-שבע: מרכז הנגב לפיתוח אזורי. ■ צפדיה, א. ויפתחאל, א. (2004). "מדינה, מרחב והון: מהגרים בישראל וריבוד חברתי-מרחבי", בתוך: פילק, ד. ורם, א. (עורכים). שלטון ההון, ירושלים: ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 197-221. ■ Driggs Urban Renewal Agency (2007). <i>First Amended and Restated Urban Renewal Plan, Downtown Driggs Urban Renewal Project, Including Southeast Main Addition</i>, City of Driggs, Idaho. ■ Gibson, C. (Guest Editor) (2010). Special Issue —Creative Geographies: tales from 	

<p>the 'margins'. Australian Geographer, 41(1).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tzfadia, E. (2006). "Public Housing as Control: Spatial Policy of Settling Immigrants in Israeli Development Towns", Housing Studies, 21(4), pp. 523–537. ▪ Tzfadia, E. and Yacobi H. (2011). Israeli Space: Periphery, Identity & Protest, Routledge. ▪ Waitt, G. and Gibson, C. (2009). "Creative Small Cities: Rethinking the Creative Economy in Place", Urban Study, 46(5-6), pp. 1223-1246. 	
---	--

הסדרה ופיקוח בשוק השכירות הפרטית למגורים (כתיבה: עו"ד גיל גן-מור)

שם הכלי	הסדרה ופיקוח בשוק השכירות הפרטית למגורים	קבוצה	דיור
מטרה	<p>מטרת הכלי הינה לאפשר מגורים בשכירות לאורך זמן כאלטרנטיבה למי שאינו רוצה או מסוגל לרכוש דירה, לייצב מחירי השכירות, להגביר את הוודאות המשפטית של שוכרים ומשכירים, לאזן בין זכויותיהם של השוכר והמשכיר, ולפתור כשלי שוק.</p> <p>העקרונות שבא ליישם: הגשמת הזכות לדיור, ובעיקר הזכות לדיור בר השגה ולחזקת מגורים מוגנת, והתמהיל החברתי, שכן מגורים בשכירות משמשים בעיקר אוכלוסיות ממעמד בינוני-נמוך.</p>		
מצב קיים	<p>החוק הישראלי אינו מסדיר את שוק השכירות. חוק השכירות והשאלה מסדיר היבטים מסוימים של שכירות, אך הוא חל על כל סוגי השכירות, עסקית ולמגורים כאחד, וסעיפיו אינם מחייבים. ישראל נמצאת במקום השני מהתחתית ברמת הפיקוח על תנאי השכירות ועל מחירי השכירות בקרב מדינות ה-OECD. ישנם מספר מועט מאוד של דירות שעדיין נתונות לפיקוח בשל חוק הגנת הדייר המנדטורי, אך מספרן זניח. בשל המצב, שכירות ארוכת טווח אינה נתפסת כאלטרנטיבה מעשית למגורים.</p>		
הצעות לשינוי	<p>ניתן לעשות מספר שינויים:</p> <p>א. ניתן להסדיר את תנאי השכירות למגורים בחקיקה מחייבת, שלא ניתן להתנות על סעיפיה בחוזה השכירות. חקיקה כזו נוגעת להיבטים כגון: עליות הפינוי, אורך השכירות, דרישות סף, איסור אפליה, תיקונים וחובות הצדדים. תנאים אלו יכולים לשפר את היכולת לשכור לאורך זמן (למשל – לקבוע תקופת מינימום לחוזה)</p> <p>ב. ניתן להקים נציבות שכירות, שמיועדת לאכוף את כללי השכירות למגורים בפשטות ותוך פרק זמן מהיר – לרבות צווי פינוי. חלופה – התבוססות על מערכת המשפט הרגילה – פתרון יותר איטי ויותר מכביד.</p> <p>ג. ניתן לפקח על מחיר השכירות הראשוני למגורים באופנים שונים – בין בהתערבות במחיר המקסימאלי (התערבות שיש הגורסים שהנזק הנלווה לה גדול על התועלת) ובין באפשרות להטיל חובת התחשבות במקובל לדירות אחרות באזור.</p> <p>ד. ניתן לפקח על שיעור העלאת שכר הדירה המותר לשוכר קיים באופנים שונים, כאשר ניתן להציג מנגנון גמיש יחסית, שמאפשר העלאה בשיעור גבוה מן המותר בניסיונות שונות. דירה שמתפנה מרצון מושכרת מחדש במחיר השוק</p>		
יתרונות	<p>פיקוח על שוק השכירות למגורים מקנה לשוכר ודאות רבה יותר באפשרות לגור בשכירות לאורך זמן ולמשכיר ודאות גדולה יותר ביכולתו להתמודד עם שוכר שמחזיק את הדירה מבלי לשלם. הגנת לשוכרי דירות מטיבות בעיקר עם אוכלוסיות המעמד הבינוני נמוך, צעירים וסטודנטים, שאינם מסוגלים לגייס הון ראשוני לרכישת דירה, מיעוטים הסובלים מאפליה, וכן עם משפחות בעלות הכנסה נמוכה המקבלות סיוע לצורך שכירת דירה בשוק השכירות הפרטית, שכן הדבר מונע שחיקת הולכת וגדלה של הסיוע. ודאות גדולה יותר באפשרות לגור בשכירות תאפשר למי שאין לו אפשרות לגייס הון ראשוני גבוה להתגורר באזורים בהם שירותים איכותיים ואפשרויות תעסוקה. הפיקוח יצמצם את פערי הכוח והידע בין משכירים לשוכרים. אפשרות נוחה למגורים בשכירות תימנע ממשקי בית להסתכן בנטילת הלוואות לדיור בסיכון גבוה. הגבלות על העלאת שכר הדירה מאפשרת לשוכר ודאות ביכולתו לגור בדירה לאורך זמן, ומונעת את ניצול עלויות המעבר הכבדות של השוכר לצורך העלאה תכופה וקיצונית של שכר הדירה.</p>		
חסרונות	<p>ישנם מחקרים המראים כי התערבות קשיחה במחיר השכירות או באפשרות להעלות שכר דירה אינה מובילה בסופו של דבר לירידה ברמת מחירי השכירות, ובעוד שהיא מסייעת לשוכרים קיימים, היא פוגעת בשוכרים חדשים, שכן בעלי הדירות מייקרים את השכירות כדי לפצות על השחיקה. ישנם מחקרים כי התערבות קשיחה במחיר השכירות פוגעת בסופו של</p>		

דבר בהיצע ובאיכות הדירות להשכרה. יש לזכור כי רוב המחקרים נוגעים להתערבות קשיחה במחיר השכירות, שכיום אינה מקובלת במרבית המדינות, ואין די מחקר בנוגע להתערבות רכה יותר בתנאי השכירות או בהגבלת עלייה במחירי השכירות לשוכר קיים בלבד.	
ישנה טענה שהגבלות אלו אינן ניתנות לפיקוח וכי יתפתח שוק שחור. מנגד ניתן לטעון כי אכיפה באמצעות מנגנון תלונות היא אפקטיבית, שכן שוכר שייפגע יוכל להביא להטלת סנקציות על מפירי החוק.	
משרד המשפטים (חקיקה), משרד הבינוי והשיכון (הקמת נציבות ואכיפה)	אחריות
אין עלות לחקיקה, עלות להקמת נציבות ותפעולה	עלות
כן	חקיקה
הסדרה של תנאי השכירות ואיסור אפליה – כמעט בכל מדינות ה-OECD; טריבונל שכירות – אירלנד (חקיקה משנת 2004); הגבלה של גובה שכר הדירה הראשוני – שוודיה; הגבלה של האפשרות להעלות את שכר הדירה - גרמניה, קליפורניה.	דוגמאות מן העולם
<ul style="list-style-type: none"> ▪ אורלי לוטן, רגולציה של גובה שכר הדירה – סקירה משווה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2007) ▪ Dan Andrews, Aida C. Sánchez, Åsa Johansson, Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries (2011), ▪ OECD, Economic Policy Reforms 2011 (part II, chapter 4), ▪ Hans Lind, Rent Regulation: A Conceptual and Comparative Analysis (1999) ▪ Richard Arnott, Tenancy Rent Control, Swedish Economic Policy Review, 10, 89 (2003). 	מקורות

חקיקת חוק לדיור בר השגה (כתיבה: עו"ד אורה בלוס)

שם הכלי	חקיקת חוק לדיור בר השגה - כללי	קבוצה	דיור
מטרה	מטרת הכלי הינה לעגן חקיקה ראשית לדיור בר השגה אשר תאמץ מדיניות לפיתוח תכניות של דיור בר השגה בבעלות ובשכירות. העקרונות שהכלי בא ליישם : הגשמת הזכות לדיור כזכות חברתית בסיסית, ובפרט הזכות לדיור בר השגה המבטיחה דיור נאות ובטיחותי ונגישות לשירותי בריאות, מוסדות חינוך טובים, תשתיות ומקומות עבודה. יצירת קהילה בת קיימא -המאפשרת תמהיל מגורים של אוכלוסיות מרמות הכנסה שונות ומגוון של חזקות מגורים ומבטיחה כי שוק הדיור אינו יוצר מרחב סרגטיבי מבחינה חברתית, אלא מהווה אמצעי ליצירת קהילות בטוחות, משגשגות ומלוכדות. עקרונות כללים נוספים - קידום שוויון נרחב יותר , מילוי מפורש אחר חובות איסור אפליה , מתן חופש לבחירת מקום מגורים לדיירים קיימים ועתידיים, ניצול יעיל של מלאי הדיור, קיום מדיניות הוגנת ואף נחזית ככזו בפני הציבור.		
מצב קיים	המונח דיור בהישג יד הוטבע סטטוטורית לראשונה בישראל בשנת 2005 במסגרת תמ"א 35. תמ"א 35 מורה למוסדות התכנון לבחון את הצורך בדיור בהישג יד של תכניות מקומיות ואת היקפן המתאים. הקצאה של קרקע עבור דיור בר-השגה אף הוגדרה כאחד מתפקידיה של רשות המקרקעין החדשה בחוק מנהל מקרקעי ישראל התשס"ט 2009. בשני מקורות אלה, הותיר אחריו המחוקק מונח סתום שיש לצקת אליו תוכן. הצעת חוק שנועדה להגדיר את המונח ולטפל בסמכויות רשויות התכנון בקידום דיור בר-השגה, הונחה על שולחן הכנסת ביום 21.2.2011, אך נכון להיום, טרם ברור לחלוטין מהי עמדת המשלה בעניין. סעיף על דיור בר-השגה התווסף לאחרונה לחוק הוד"לים. התפתחויות אלה מעידות אמנם על חקיקה בהתהוות, אם כי לא ניתן בשלב זה להצביע על כל מדיניות ממשלתית מגובשת.		
הצעות לשינוי	חקיקת חוק לדיור בר השגה המגדיר את המנגנונים הנחוצים לאימוץ מדינות של דיור בר השגה בשכירות ובעלות, לרבות הגדרה לדיור בר השגה ולאוכלוסיות היעד, קביעת מנגנונים לניהול, תחזוקה ופיקוח על דיור בר השגה הן בשכירות והן בבעלות במטרה לשמר את המלאי הקיים והסובסידיה הציבורית לאורך שנים, קביעת חלק יחסי להקצאת יחידות דיור בר השגה בכל בנייה חדשה, הענקת סמכויות לרשויות מקומיות ולמוסדות התכנון לפיתוח דיור בר השגה, קביעת קריטריונים לזכאות לדיור בר השגה, יצירת תמריצים במסגרת מיסוי, באמצעות הגדלת זכויות בנייה, ועל ידי הוזלת שווי קרקע, ויצירת מנגנוני מימון פיננסיים שיתמכו בפרויקטים של דיור בר השגה בצד הסיוע הממשלתי הישיר.		
יתרונות	חקיקה ראשית לדיור בר השגה מאפשרת יישום של פתרונות דיור לאוכלוסיות ממעמד בינוני ומעמד נמוך ויצירת סדר חברתי חדש השואף לכינון של קהילות משגשגות ומלוכדות.		

מדינות ממשלתית הבאה לעודד דיור בר השגה בשכירות מאפשרת למי שאין באפשרותו לשלם את ההון העצמי הנדרש לרכישת דירה, להתגורר בשכונות טובות, לפרק זמן ידוע ותוך תשלום קבוע שמתעדכן בצורה מפורקחת. בצידה, מדיניות ממשלתית המעודדת דיור בר השגה בבעלות מאפשרת הרחבת מעגל הבעלים, מפחיתה באופן טבעי את הצורך במימון ציבורי ומעודדת תחזוקה ושיפור של בתי המגורים. מחקרים מראים כי בעלים של בתי מגורים ידאגו לתחזק ולשפר את ביתם יותר מאשר דיירים המתגוררים בשכירות. כמו כן, לבעלים של בית מגורים ישנם תמריצים חזקים לשמור על שכונת המגורים שלהם על מנת לשמר את ערך הנכס שבו הם מתגוררים ולעיתים הם אף נוטים לתמוך בפעילויות של הקהילה, כחלק בלתי נפרד מהקשר שנוצר עם סביבת המגורים.	
תכניות של דיור בר השגה מיושמות במדינות רבות בהתאם לצרכים מקומיים של כל רשות מקומית. חקיקה ראשית שאינה מאפשרת גמישות ביישום תכניות אלה עלולה לחטוא למטרה. בנוסף, מנגנוני פיקוח שאינם נבנים בצורה יעילה עלולים ליצור שוק שחור שיגרור לאבדן של מלאי קיים של יחידות דיור בר השגה בזמן קצר.	חסרונות
משרד המשפטים (חקיקה), משרד הבינוי והשיכון (הקמת מנגנוני פיקוח ואכיפה), רשות מקרקעי ישראל (מדיניות קרקע), מינהל התכנון (קביעת מדיניות תכנון).	אחריות
אין עלות לחקיקה אך יש עלות להקמת מנגנוני הפיקוח, הניהול והתחזוקה וכן נדרש סבסוד ממשלתי ישיר.	עלות
כן	חקיקה
מתבסס על מחקר השוואתי על מדיניות של דיור בר השגה באנגליה, ארה"ב ואוסטרליה.	דוגמאות מן העולם
המקורות הם רבים והרשימה ארוכה. מאמרים מומלצים:	מקורות
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Achieving mobility in the intermediate housing market ▪ Policies to increase Affordable Housing: experience in England ▪ Evaluating Legal Models of Affordable Home Ownership in England 	

מימון דיור בר השגה (כתיבה: ד"ר אפרת טולקובסקי)

שם הכלי	מימון דיור בר השגה	קבוצה	דיור
מטרה	מטרת הכלי הינה: לייצר מנגנוני מימון אשר יעודדו ויאפשרו גיוס מימון חיצוני לצורך יצירה של יחידות דיור במודל של דיור בר השגה הן במסלול בעלות והן במסלול שכירות. העקרונות שבא ליישם: הגשמת הזכות לדיור, ובעיקר הזכות לדיור בר השגה ולחזקת מגורים מוגנת, והתמהיל החברתי, הן בצורה של מגורים והן בצורה של דיור בבעלות בעיקר עבור אוכלוסיות ממעמד בינוני-נמוך.		
מצב קיים	מדינת ישראל איננה פעילה בשום צורה בקידום מנגנוני מימון לצורך בניית יחידות דיור ברות השגה, לא במודל בעלות ולא במודל השכרה. תיקון 67 לחוק לעידוד השקעות הון - הטבות במס לגבי בניינים להשכרה הינו ניסיון מסוים של המדינה לעודד בניה להשכרה. ניסיון זה מוגבל בהטבות הגלומות בו ולכן למעשה לא מופעל על ידי יזמים. אין קשר בין תיקון 67 לבין דיור בר השגה.		
הצעות לשינוי	המגוון הנכון למימון דיור בר השגה תלוי במבנה הבעלות העתידי ביחידות הדיור ברות ההשגה אליה המדינה שואפת. הבעלויות האפשריות הינן בעלות המשתמש, דיור להשכרה בבעלות חברות פרטיות, דיור להשכרה בבעלות עמותות שלא למטרת רווח ודיור להשכרה בבעלות חברה בונה כאשר הבעלות עוברת לידי המדינה ו/או הרשות המקומית בתום תקופת חוזה. בנייר זה אין התייחסות למחסור בהון עצמי בפרויקטים לדיור בר השגה. פער ההון העצמי יטופל בנייר אחר ו/או בעיקר בנייר המדבר על נושאי המיסוי ו/או בניירות אחרים. בנייר זה נדון רק בפער המימון הנדרש לגישור בין הוצאות בניה במועד הבנייה לבין הכנסות לאורך חיי הנכס בטווח הארוך. סעיף ב מתייחס לדיור בר השגה בבעלות הדיירים. סעיפים ג עד ז מתייחסים לדיור בר השגה המודל השכרה.		
	א. בכל המנגנונים תידרש מהמדינה ו/או מגוף בבעלות המדינה ו/או גוף בבעלות ראשות מקומית להעניק ביטוח אשראי לפרויקטים של דיור בר השגה.		
	ב. במקרה של דיור בר השגה בבעלות דיירים ביטוח האשראי הנדרש הינו בטוח המשכנתאות. בהנחה שמדובר בדירות במחיר הנמוך משמעותית ממחיר השוק, סיכון ה"שוק" הגלום בפרויקט למעשה לא קיים. הסיכון הינו סיכון שהרוכשים העתידיים לא		

	<p>יוכלו לגייס אשראי לצורך הרכישה ו/או משגייסו אשראי לא יוכלו לעמוד בתשלומים. לצורך כך יידרש ביטוח אשראי מטעם המדינה (ביטוח אשראי פרטי יעלה את מחיר המשכנתא וחלקים ניכרים מסיבסוד הקרקע ו/או כי סיבסוד אחר שקיבל הפרויקט, ימצאו דרכם לכיסי החברות המבטחות את המשכנתאות).</p> <p>ג. לצורך מימון רכישה ו/או בניה של יחידות דיור בר השגה בהשכרה נדרש ביטוח אשראי לפרויקט ברמת הפרויקט (להבדל מרמת הזכאי לדיור בר השגה). מכיון שמדובר כעת באשראים גדולים ולא מפוזרים נדרש לכך גוף עם יכולות ניתוח ומעקב ברמה שונה מגוף הנותן ביטוח משכנתאות (שם הפיזור מייצר את הבטחון למבטח). לכן, לצורך כך יוקמו בנקים/מוסדות פיננסיים עירוניים להשקעות. המוכרים כ CDFI – Community Development Financial Institutions.</p> <p>ד. הבנקים/מוסדות פיננסיים העירוניים להשקעות יוקמו כארגונים שלא למטרות רווח (עסק חברתי). הם יקדמו, ילוו ויבטחו הנפקות של אשראי נכסי דיור בר השגה. לבנקים אלו תהייה הזכות להנפיק אגרות חוב פטורות ממס (כלומר, הריבית על אגרות החוב הינה פטורה ממס) ו/או אגרות חוב שאינן פטורות ממס בהיקפים מוגדרים מראש. אגרות החוב המונפקות על ידי הבנקים להשקעות יגובו בשיעבוד על הנכס המניב ויזכו לתגבור כרית ההון הנדרשת לצורך קבלת רמות דירוג גבוהות ועלויות הון נמוכות.</p> <p>ה. בעלות של חברות שלא למטרות רווח: באם החליטה המדינה ע על מודל שבו הבעלות על יחידות הדיור תהינה בידי גוף שלא למטרות רווח, (כלומר שאינן מושכות עודפי הכנסות מהפרויקט), יתרת החוב של האשראי הראשוני יירד לאורך חיי ההלוואה הראשונה כך שגיבוי ה CDFI ידרשו רק בתקופות של כ 10 שנים שלאחר הבניה ו/או לאחר שיפוץ מהותי בנכס. לאחר תקופה של עשור יוכלו אותם נכסים לפנות לשוק ההון ולגייס חוב לטווח ארוך בשוק החפשי.</p> <p>ו. בעלות של חברות למטרות רווח: באם החליטה המדינה על מבנה בעלות של חברות למטרות רווח ו/או קרנות פנסיה עידוד הבניה להשכרה חייב לבוא רק ברמה של סובסידיות והטבות כספיות הניתנות למימוש מראש (הקלה במחיר הקרקע ו/או נקודות זכות למס) ולא על ידי ביטוח אשראי.</p> <p>ז. האפשרות השלישית הינה בעלות זמנית של חברות למטרות רווח הבונות, מנהלות ומעבירות לידי המדינה ו/או הרשות המקומית בתום תקופה ידועה מראש. הסכם כזה הוא למעשה הסכם BOT שכמותו נעשו בארץ לצורך מימון בניית כבישים. כאן ניזדקק לבנקים העירוניים להשקעות לצורך הבטחת ההכנסה ו/או תפוסה ו/או כל מנגנון עליו יוחלט במהלך תקופת הניהול על ידי החברה הבונה.</p>
יתרונות	היתרונות בהקמת בנקים עירוניים להשקעות הינם ביצירת גופים בעלי ידע והבנה המחברים את שוק הכספים והשוק הריאלי של נכסים. גופים אלו יצברו ידע וישתמשו בו לצורך קידום דיור בהישג יד ברמה גבוהה ותוך פיקוח על השימוש הנכון בנכסים.
חסרונות	הקמה של גופים עירוניים תמיד מכילה בחובה את הסכנה שהגוף לא יתפקד ו/או יתפרק כשצריך ו/או לא יתאים את עצמו לשינויים בזמנים וישמש מקום תעסוקה למקורבים.
אחריות	משרד האוצר (חקיקה ותקצוב), משרד הבינוי והשיכון (מעורבות) ורשויות מקומיות (ביצוע).
עלות	קשה להעריך. בהנחה שיבנו 3,000 יחידות דיור בר השגה להשכרה בכל שנה (8% מהשוק כולו) ובגודל דירה ממוצע של 75 מ"ר. עלות הבניה (בהנחה שמרכיב הקרקע מסובסד בדרך כזו או אחרת) של כל היחידות הינה כ 18 מיליארד ₪ (בהנחה של 6,000 ₪ למ"ר). אם נניח שהפרש הסיכון בין עלות האשראי ללא ביטוח של גוף עירוני לבין עלות האשראי שהיו מקבלים הנכסים במקור הינו 2%, אזי העלות השנתית הינה 27 מיליון ₪ על כל הנכסים ביחד. כנראה שהפרש הריבית שלעיל הינו גבוה שכן מדובר על נכסים ללא סיכון שוק (הביקושים ידועים וקבועים) ולכן העלות שלעיל תהיה נמוכה יותר.
חקיקה	כן
דוגמאות מן העולם	בנק השקעות עירוני גוף שלא למטרות רווח הפועל לבניה, תחזוקה ורכישה של דיור בר השגה

מכשירי מיסוי לצורך השלמות הון לדיור בר השגה (כתיבה: ד"ר אפרת טולקובסקי)

שם הכלי	מכשירי מיסוי לצורך השלמות הון לדיור בר השגה	קבוצה	דיור
מטרה	מטרת הכלי הינה: לייצר מנגנוני סובסידיה לצורך גישור פערי ההון הנדרשים בבניה של דיור		

<p>בר השגה להשכרה על ידי יזמים. בנייר זה נתייחס לשיטת סבסוד המבוססת על מערכת המס, שהוא כלי המקובל כיום בעולם לעידוד ותמרוץ השוק הפרטי לפעול בכיוונים שנבחרו על ידי מדינות.</p> <p>העקרונות שבא ליישם: הגשמת הזכות לדיור, ובעיקר הזכות לדיור בר השגה ולחזקת מגורים מוגנת, והתמהיל החברתי, הן בצורה של מגורים והן בצורה של דיור בבעלות בעיקר עבור אוכלוסיות ממעמד בינוני-נמוך.</p>	
<p>מדינת ישראל איננה פעילה בשום צורה בקידום מנגנוני מימון לצורך בנית יחידות דיור בר השגה לא במודל בעלות ולא במודל השכרה. תיקון 67 לחוק לעידוד השקעות הון - הטבות במס לגבי בניינים להשכרה הינו ניסיון מסוים של המדינה לעודד בניה להשכרה. ניסיון זה מוגבל בהטבות הגלומות בו ולכן למעשה לא מופעל על ידי יזמים. אין קשר בין תיקון 67 לבין דיור בר השגה. תיקון 67 איננו יעיל במקומות בהם התשואה המקורית בהשקעה הינה נמוכה שכן מציעה מס מפוחת על הרווחים. במידה ואין רווחים מס מפוחת איננו עוזר. מימוש פרויקטים של דיור בר השגה לרוב איננו מייצר רווחים מספקים מלכתחילה.</p>	<p>מצב קיים</p>
<p>בהנחה שהמדינה בוחרת לממש בניה של יחידות דיור בר השגה בעזרת השוק הפרטי, ובהנחה שפרויקטים המכילים דיור בר השגה נדרשים לסבסוד ממשלתי (במיוחד במצבים של קרקע שאינה בבעלות מדינה ולא ניתן לתת את הסובסידיה דרך הקרקע) נדרשים מנגנוני סבסוד למימוש הפרויקטים. סבסוד יכול שיעשה על ידי מענקים ו/או על ידי שיטות מתוחכמות יותר. היתרונות בשיטות מתוחכמות יותר הינם (1) בהשפעות שלהם על הוצאות הממשלה כפי שהן נרשמות ונמדדות בעולם, (2) במנגנוני הבקרה שניתן לממש בעזרתם ו (3) שימוש ביזמות, יצירתיות והכרת השטח של השוק הפרטי. בחלק זה אתאר מנגנון המקובל בארה"ב שנקרא LOW INCOME HOUSING TAX CREDIT. היתרון בשיטה זו ששכלולה יכול לעזור במימוש תחומי פעילות שונים בהם המדינה רוצה להתערב שלא בתקצוב ישיר. בארה"ב השיטה משלבת התחדשות עירונית עם דיור בר השגה לצורך השכרה לדיירים מיעוטי הכנסה שנמצאו זכאים לכך, על פי מפתח קריטריונים. השיטה:</p> <ul style="list-style-type: none"> • במידה והיזם מעורב בבניה/רכישה/חידוש נכסים המיועדים לדיור בר השגה להשכרה, על פי קריטריונים שנקבעו בחקיקה (ראו להלן) הוא יקבל מהמדינה זיכוי מס בשיעור של "דולר לדולר" אותו הוא יכול לפרוס על פני תקופה של 10 שנים. נקודות זיכוי המס הן סחירות וניתן למכור אותן למוסדות פיננסיים ושאו משקיעים. • המדינה, באמצעות סוכנויות דיור ציבוריות, מקצה את זיכוי המס בתהליך תחרותי. תקציב הקצאת הזיכויים של סוכנות הדיור חייבת להיות מתואמת עם תקציב המדינה. כדי להיות מועמד מתאים לתכנית, הפרויקט המוצע חייב לעמוד ברשימה של דרישות: <ul style="list-style-type: none"> • להיות נכס מגורים להשכרה • מחויבות לאחת משתי דרישות הסף: <ol style="list-style-type: none"> 1. לפחות 20 אחוז מיחידות הדיור תהיינה בשכירות מוגבלת המאוכלסת על ידי משקי בית שההכנסה שלהם היא עד 50% מההכנסה החציונית או פחות. 2. לפחות 40%-60% מיחידות הדיור תהיינה בשכירות מוגבלת ויאוכלסו ע"י משקי בית שההכנסה שלהם היא 60% מההכנסה החציונית או פחות. • הפרויקט מחויב לקבוע דמי שכירות מוגבלים (הכוללים עלויות של שירותי ציבור) ליחידות דיור של בעלי הכנסה נמוכה. • הפרויקט מופעל תחת הגבלות של שכירות לתקופה של שלושים שנה או מעבר לזה בכפוף להסכמים כתובים עם הסוכנות המנפיקה את זיכויי המס. • התמורה ממכירת נקודות זיכוי המס משמשת את היזם כמשלים להון עצמי הנדרש לפרויקט וכסובסידיה. • רוכשי נקודות הזכות הינם בדרך כלל גופים פיננסיים או משקיעים. גופים אלו, מעבר לשימוש הישיר שהם עושים בנקודות הזכות, נהנים מיתרונות נוספים מעצם הרכישה. הרכישה הזו נרשמת להם כמילוי דרישת תמיכה בקהילה, מכוח חקיקה החלה על מוסדות פיננסיים בארה"ב (נושא שלא נתייחס אליו כאן). • לעיתים רוכשי נקודות הזיכוי הופכים להיות מושקעים בפרויקט עצמו ובדרך זו המנגנון מייצר מצב בו הם מהווים גורם המפקח על יזם הפרויקטים ומבטיחים שאכן הוא בונה דיור בר השגה כנדרש על פי תנאי הזיכוי. במידה ומתברר שהייתה בעיה בזכויות של מי מהנהנים מדיור בר השגה – הגופים שרכשו את זיכויי המס מסתכנים באבדן הזכות 	<p>הצעות לשינוי</p>

לשימוש בהם.	
מייצר מנגנוני מימון שאינם מתבטאים בהוצאה תקציבית ממשלתית ישירה. מייצר מנגנון פיקוח פנימי.	יתרונות
גם אם אין עלויות ישירות ישנן עלויות עקיפות. כמו בכל מנגנון מורכב תוצאות לווי יתבררו עם הפעלת השיטה.	חסרונות
משרד האוצר (חקיקה ותקצוב), משרד הבינוי והשיכון (מעורבות) ורשויות מקומיות (ביצוע).	אחריות
לפי רמת הסבסוד הנדרשת לצורך דיור בר השגה ולפי שכבות האוכלוסייה אותה רוצה לסבסד.	עלות
כן	חקיקה
http://www.hud.gov/offices/cpd/affordablehousing/training/web/lihtc/basics	מקורות

קביעת קריטריונים ליחידות דיור בר השגה (כתיבה: עו"ד גיל גן-מור)

דיור	קבוצה	קביעת קריטריונים ליחידות דיור בר השגה	הכלי
		מטרת הכלי הינה לקבוע סדר עדיפות לקבלת סיוע בדמות של יחידות דיור בייעוד של דיור בר השגה לרכישה או לשכירה על ידי זכאים, בבניה חדשה או התחדשות עירונית, תוך השגת המטרה של צמצום פערים, סיוע למי שמודר מדיור, יצירת תמהיל חברתי והכול - תוך שמירה על הזכות לשוויון.	מטרה עקרונית
		אין עדיין קריטריונים ליחיד שמוגדרות דיור בר השגה לזכאים. הקריטריונים לזכאות לסיוע בדיור (כמו דיור ציבורי, סיוע בשכ"ד) נקבעים במשרד הבינוי והשיכון והם אחידים לכל הארץ ומתמקדים בקבוצות העניות ביותר, תוך עדיפות למשפחות גדולות ועניות. בכמה עיריות החליטו על קריטריונים לזכאות לדיור בר השגה – חלק מהקריטריונים היו שנויים במחלוקת, לרבות אבחנות על בסיס גיל, מצב משפחתי, עיסוק וכדומה. היועץ המשפטי לממשלה סבור כי חוק התכנון אינו מעניק לרשות תכנון סמכות לקבוע קריטריונים לזכאות אלא קריטריונים "חד ערכיים" כמו זכאי משרד הבינוי והשיכון או זוגות צעירים. לעומת זאת, בחוק הוד"לים ניתנה לרשות התכנון סמכות לקבוע קריטריונים לזכאות, בלי שזו הוגדרה. ישנה מחלוקת חריפה לגבי השאלה מי צריך לקבוע את הקריטריונים ומהם הקריטריונים החוקיים.	מצב קיים
		א. השינוי המהותי ביותר הוא מעבר מתפישה של קביעת קריטריון אחיד ברמה הארצית, לגמישות לפי אמדן צרכים ברמה מקומית או אזורית. מסמך אמדן הצרכים יהווה במידה רבה את התשתית העובדתית שעליה בונים את הקריטריונים. מסמך אמדן צרכים יעשה גם על בסיס של שיתוף ציבור ותוך עבודה עם יועץ חברתי ככל שנדרש. הממשלה תסייע במימון העבודה הנדרשת.	הצעות לשינוי
		ב. שינוי מהותי נוסף, הוא מעבר ממרכז הסמכות בידי משרד הבינוי והשיכון לביזור הסמכות לקביעת קריטריונים כללית (לא פרטנית) לועדות התכנון תוך שמירה על פיקוח של השלטון המרכזי (ועדות התכנון המחוזיות/ארצית או משרד השיכון/משפטים). הצעתנו היא שהשלטון המרכזי יכין תבחיני סף מחייבים (היעדר בעלות על דירה, מיצוי כושר השתכרות והצהרת הון) וסל של תבחינים חוקיים לבחינה פרטנית על בסיס אמדן צרכים (רמת הכנסה, בן המקום, אוכי מיוחדות, מקצועות חיוניים, העדפה מתקנת וכדומה). מוסד התכנון שיקצה בפרויקט יחידות דיור לדיור בר השגה ייקבע בנוסף לגודל הדירות, ייעודן למכירה או להשכרה וכמות הדירות, גם את אוכלוסיית היעד ואת התמהיל הרצוי על פי תבחינים מותרים. החלטה זו תתבסס על מסמך אמדן צרכים ותובא לאישור הוועדה המחוזית (או גוף אחר). היא תיבחן בשני מבחנים: מבחן מקצועי – האם הקריטריונים שנקבעו נכונים מבחינה תכנונית, ומבחן משפטי – האם הם ענייניים ואין בהם אפליה פסולה.	
		ג. הקריטריון של רמת הכנסה ייקבע לפי מספר רמות כדי להגביר את התמהיל. כך למשל ניתן לקבוע מבחן הכנסה של שתי רמות: רמה א' (למשל – עד שכר ממוצע במשק) ורמה ב' (עד שכר חציוני). מאחר ומטרתו של דיור מכיל למנוע ריכוז עוני ולשלב אוכלוסיות עם הכנסה מגוונת, יוכל מוסד התכנון לקבוע מבחן הכנסה מורכב יותר (למשל – 50 אחוז מהדירות שיועדו לדיור בר השגה לרמת הכנסה א' ו-50% לרמת הכנסה ב' או לקבוע תתי רמות נוספים).	
		ד. ייאסר על קביעת קריטריונים שבמהותם הם מפלים או מדירים או שהם מהווים שם קוד לאפליה על בסיס לאום, דת, גזע, נטייה מינית, מוגבלות, גיל, מעמד משפחתי, שירות צבאי וכיוצ"ב.	

<p>ה. הגנה תרבותית לקבוצת מיעוט תיתכן במקרים חריגים, אך ככלל יש להימנע מקביעת קריטריונים שיובילו להומוגניות תרבותית- דתית ויש לשאוף ליצירת סביבת מגורים פלורליסטית ומאפשרת ככל הניתן. מוסד התכנון יצטרך, כמובן, לתת דעתו גם להיבטים אחרים, כמו נגישות תחבורתית גם למשתמשי תחבורה ציבורית, מוסדות דת ותרבות המשרתים אוכלוסייה מגוונת וכדומה.</p> <p>ו. מאחר וילדים מפיקים את המרב מהתמהיל החברתי ניתן לתת עדיפות מסוימת למשפחות עם ילדים, אך אין לתת עדיפות מוחלטת למשפחות מרובות ילדים, ויש להבטיח שחלק מהדירות באזור או במתחם התכנוני יהיו זמינות גם ליחידים ולזוגות ללא ילדים.</p> <p>ז. העדפה של בן המקום תאושר רק במקרים חריגים, כדי לאפשר מוביליות ולמנוע קיבוע המצב הקיים. במיוחד יאושר קריטריון זה במקרים של הגנה על אוכלוסייה ענייה או אוכלוסיית מיעוט בפרויקטים של התחדשות עירונית או מעבר (גינרפיקציה), כדי למנוע דחיקתה לשכונת עוני אחרת והגדלת הנטל בו יצטרכו לשאת שכונות אחרות או ערים סמוכות.</p>	
<p>קביעת קריטריונים באופן מבוסס על אמדן צרכים ובהסתכלות מקומית תאפשר מתן מענה נכון יותר לצרכים קיימים וגם תאפשר קבלת תמיכה רחבה יותר מצד השלטון המקומי, אשר מכיר את השטח ואת הצרכים הדיפרנציאליים בכל אזור. הפיקוח של השלטון המרכזי יבטיח כי הזכות לשוויון לא תיפגע וכי הקריטריונים נבחרו מטעמים עניינים, וכדי למלא את מטרתם – סיוע למי שמודר מדיור ושמירה על תמהיל חברתי.</p>	יתרונות
<p>המנגנון יותר מורכב מאשר קביעה אחידה "מלמעלה" של קריטריונים לזכאות, והוא מחייב השקעה באמידת צרכי דיור. קביעת הקריטריונים השונים יכולה לגרור התדיינות משפטיות, לפחות בתחילת הדרך.</p>	חסרונות
<p>מוסדות התכנון, משרד הבינוי והשיכון, משרד המשפטים</p>	אחריות
<p>מתן תקציב לאומדן צרכי דיור ולעיתים שימוש ביועץ חברתי</p>	עלות
<p>כן – תיקון לחוק התכנון, חקיקת חוק דיור בר השגה</p>	חקיקה
<p>אמידת צרכי דיור ברמה מקומית – ארה"ב, אנגליה. ארה"ב (משרד השיכון והפיתוח, HUD). New York City Affordable Housing Resource Center</p>	דוגמאות מן העולם
<ul style="list-style-type: none"> ■ חיים פאלקוף, אמידת צרכים לדיור בהישג יד (אפריל 2010) ■ גיל גן-מור, דיור בר השגה בישראל, מקרקעין ט/5 (ספטמבר 2010) 	מקורות

מדיניות ומנגנונים לשימור דיור בר השגה בתהליכי התחדשות עירונית בבנייני השיכון הציבורי (כתיבה: אדר' נוף נעמה מישר)

שם הכלי	מדיניות ומנגנונים לשימור דיור בר השגה בתהליכי התחדשות עירונית בבנייני השיכון הציבורי	קבוצה	דיור
מטרה	מטרת הכלי: שימור ותוספת דיור בר-השגה בתהליכי התחדשות עירונית בשכונות בנייני השיכון הציבורי באזורי ביקוש; שימור קהילות ותיקות וגיוון באמצעות יצירת תמהיל חברתי; חיזוק סביבות מגורים ישנות בפני רעידות אדמה העקרונות שהכלי בא ליישם: מימוש הזכות לדיור נאות במובן של דיור בקרבת מרכזי תעסוקה, מרכזי תמיכה משפחתיים, ודיור בתמהיל חברתי והכנסה מעורבת.		
מצב קיים	השכונות שנבנו בין שנות החמישים והשבעים מאופיינות ברמת בנייה נמוכה ובמרקמיות של בלוקים מרובי כניסות ובעלי חצרות גדולות ובלתי מוגדרות. בשכונות בעלות המבנה המרקמי של רצפי כניסות וחצרות התקשו תושבים קשי-יום להתארגן ולתחזק את השטחים המשותפים ומצב השכונות התדרדר. בדרך כלל, מחירי הדיור בשכונות זולים יחסית והרכב התושבים מבחינה אתנית ומעמדית נוטה להומוגניות. ככלל, שיקום השכונות נכשל, מסיבות שונות, ביניהן משום שהפתרונות הפיזיים האחידים הונהגו בכל הארץ ללא שיתוף ציבור מספק, ובהיעדר שילוב בין השיקום הפיזי והחברתי. בכל מקרה, משרד השיכון נסוג מן השיקום, ותקציבי הפרויקט קוצצו באופן דרסטי. כיום, משרד הבינוי והשיכון מעודד פרויקטים של עיבוי ופינוי-בינוי, ומסבסד את גורמי השוק הפרטי שמקדמים תכניות אלה. בסוג זה של התחדשות עירונית אין דרישה לשימור מלאי דירות קטנות וזולות, לשימור קהילתי, לשיתוף הציבור בהליכי ההתחדשות ולא קיימת תמיכה של הרשויות בהגדרה ובמימוש צרכי התושבים ובזכויותיהם במגעייהם עם גורמי השוק. גורמי השוק עצמם, בעלי העניין, הם		

	<p>האחראים על שיתוף הציבור בתכנון ההתחדשות ויש חשש לניגוד עניינים בינם לבין התושבים, שפעמים רבות אינם מודעים לכל ההשלכות האפשריות של ההתחדשות על חייהם.</p> <p>כמו כן, בפרויקטים של התחדשות עירונית היום, יש נטייה להרוס מרקמים שלמים ולבנות תחתם מתחמים גדולים של מגדלים, כאשר תוספת זכויות הבנייה הכוללת מרוכזת בידי יזם אחד ותכנון מופקד בידי אדריכל אחד. תופעה זו מקטינה תחרותיות בשוק הדיור ומדלדלת את הפוטנציאל היצירתי של פתרונות אדריכליים לסביבות השיכונים המתחדשות. כמו-כן, מגדלים אינם סביבת מגורים המתאימה למעמד נמוך בטווח הארוך, ולכן יש חשש שבעלים או שוכרים ותיקים עניים ימצאו את עצמם בפועל מודרים מן המרכז.</p>
<p>הצעות לשינוי</p>	<p>העמקת המעורבות הממשלתית בתהליכי התחדשות עירונית:</p> <p>א. חקיקה איסוף מידע/מיפוי: חיוב רשויות מקומיות למפות את מלאי דיור זול בערים ולאסוף מידע מלאי דיור זול, ביקוש לדיור, התגוררות בעלים/שוכרים בשיכונים, מידת התמהיל החברתי באזורים שונים בערים.;</p> <p>ב. חיוב שימור מלאי סביר ובתפוזרת של דיור בר השגה בשכונות קיימות, ותוספת קבועה של דיור ציבורי, לצד דירות שימכרו בשוק החופשי.</p> <p>ג. הנחיות תכנון של הועדות המחוזיות בתכניות מתאר מחוזיות, שינחו להעדיף התחדשות עירונית בחלוקה מרחבית-תכנונית למנות קטנות, בהן תתאפשר התחדשות ללא הריסה מסיבית וללא בניית מגדלים.</p> <p>ד. הקמת גופי ליווי וייעוץ: הקמת חברות ממשלתיות-עירוניות ללא מטרת רווח שסייעו לתושבים בשמירת זכויותיהם וקיימותם בתהליכי התחדשות; יתמכו ויסייעו לתאגדי דב"י ללא מטרת רווח לקדם פרויקטים של התחדשות עירונית, ויפיצו מידע על מטלות בנייה ועל דיור בר השגה ליזמים פרטיים.</p> <p>ה. הקמה, תמיכה והסדרת פעילותם של בגופי ניהול ותחזוקה ללא מטרת רווח: חברות ללא מטרת רווח או עמותות, שיפעלו לניהול ותחזוקה של הדיור בסביבות עתירות דיור זול, יספקו שירותי תחזוקה מסובסדים ויוכלו במידת הצורך אף לנהל את מנגנוני ההשכרה של יחידות דב"י.</p> <p>ו. הקלות במיסוי ממשלתי ועירוני; מענקים ליזמי התחדשות עירונית.</p> <p>ז. תחרויות ממשלתיות, סדנאות אקדמיות, ויצירת נספחי תכנון אדריכלי למגוון פתרונות התחדשות עירונית במגוון של תצורות הבינוי של שיכוני הדיור הציבורי.</p>
<p>יתרונות</p>	<p>קיימות של מלאי דיור זול לצד שימור מרקמים עירוניים וקהילות בסביבה הולמת.</p>
<p>חסרונות</p>	<p>מבנה אדריכלי בסיסי בעייתי של מרחב השיכון הציבורי בעל אזורים משותפים נרחבים שלא מובטח פתרון לו (דורש פיתוח כלים אדריכליים ותכנוניים).</p>
<p>אחריות</p>	<p>משרד משפטים (חקיקה) משרד הבינוי והשיכון (מענקים, שירותי ייעוץ והכוונה לתושבים, ליזמים ולחברות דיור ללא מטרת רווח); רשות מקומית (איסוף מידע/מיפוי, ייעוץ לתושבים ויזמים, תכנון ופיקוח)</p>
<p>עלות</p>	<p>מענקים, גופי ייעוץ לתושבים ויזמים.</p>
<p>חקיקה</p>	<p>כו.</p>

סיוע לחסרי בית (כתיבה: עו"ד גיל גן-מור)

הכלי	סיוע לחסרי בית	קבוצה	דיור
<p>מטרה</p>	<p>מטרת הכלי הוא להבטיח את הזכות לדיור עבור אנשים במצבים הקשים ביותר, של היעדר קורת גג או סיכון ממשי לאיבוד קורת הגג, ולצמצם באופן דרמטי את התופעה. ההתערבות מטרתה לאפשר טיפול כולל לכלל הצרכים של חסר הבית – הן בצד הדיור והן בצד התמיכה והליווי הסוציאליים, ומתן הזדמנות לחזור מהר ככל הניתן לחיים רגילים.</p>		
<p>מצב קיים</p>	<p>ישנו להערכתנו גידול במספר חסרי הבית במדינה, אך אין ביטוי לכך בנתונים, שכן אין איסוף נכון של נתונים, לא על המספר ולא על האיפיון. הדגש של משרד הרווחה הוא על חסרי בית יחידים המצויים ברחוב ומספריו משקפים רק זאת. חסרי הבית סובלים מהדרה חברתית ופגיעה במגוון זכויות אחרות. כיום הטיפול בחסרי בית מתחלק בין משרד הרווחה לבין משרד הבינוי והשיכון. משרד הרווחה מסייע בליווי סוציאלי ודיור רק לכאלפיים "דרי רחוב", אשר לנים ברחוב ומאופיינים על ידו בצורה שנויה במחלוקת כסובלים מניתוק והיעדר מוטיווציה לשינוי. חסרי בית שהם נפגעי מדיניות הדיור, כמו משפחות שפונו מדיור קודם, מופנים למשרד השיכון לצורך קבלת סיוע בדיור בלבד, בשעה שסיוע לחסרי בית חייב להיות כוללני.</p>		

<p>אין מדיניות ברורה להתערבות מוקדמת לפני הגעה לרחוב. ישנו מחסור במסגרות חירום, ומסגרות ביניים ופתרון הדיור לטווח הארוך הוא סיוע בשכר דירה לארבע שנים, אך מעטים מאוד ממשיים אותו.</p>	
<p>ניתן לעשות מספר שינויים:</p> <p>א. יש לאמץ את ההגדרה המקובלת לחסר בית, הגדרה המבוססת על תנאי לינה בלבד, ואשר כוללת גם את מי שגר במסגרות זמניות, בלי תלות במקור הבעיה.</p> <p>ב. יש לקבוע מדיניות להתערבות מוקדמת לאנשים המוגדרים במצוקת דיור חריפה, לרבות אנשים בדיור לא בטוח, בסכנת פינוי, אנשים העומדים להשתחרר ממוסדות, או הגרים בתנאי דיור בלתי הולמים למגורי אדם.</p> <p>ג. יש להקים גוף בין-משרדי חדש להתוויית מדיניות חדשה למיגור תופעת חסרות הבית, תוך הבטחת סיוע כוללני, הכולל את כל צרכי החיים – דיור, מימוש זכויות, בריאות, עבודה וכיוצ"ב.</p> <p>ד. יש להכין דוח שנתי על מצב חסרי הבית ואלו המוגדרים במצוקת דיור חריפה.</p> <p>ה. יש לאמץ מודל של "דיור תחילה", שבו פתרון הדיור הינו פתרון רגיל ומהיר על פני שימוש ממושך במסגרות זמניות כמו הוסטלים, כאשר הליווי של חסר הבית ייעשה בזמן שיש לו דיור.</p> <p>ו. יש לעגן את הזכויות של חסרי הבית בחוק</p> <p>ז. יש להיאבק בהסתה נגד חסרי הבית ובניסיונות להתנכל להם או לדחוק אותם למקומות של עוני.</p>	<p>הצעות לשינוי</p>
<p>ביטול ההגדרה הנוכחית והרחבתה תאפשר לתת מענה ראוי לכל מי שהוא חסר בית, בלי להדיר חסרי בית בשל הגדרות בעייתיות ואנכרוניסטיות שאינן מקובלות עוד במדינות ה-OECD כמו היעדר מוטיווציה לשינוי. מדיניות בין משרדית תפסיק את החלוקה הלא נכונה בין הסמכויות של המשרדים השונים – חלוקה שפוגעת ביכולת לסייע לחסרי הבית. מניעה מוקדמת היא גם נכונה היותר וגם חוסכת עלויות גבוהות יותר של שיקום חסרי בית שהידרדרו לרחוב.</p>	<p>יתרונות</p>
<p>יש צורך בשינוי מבני ושינוי תפישה, הכולל מספר משרדים, דבר שלא יהיה קל ליישום.</p>	<p>חסרונות</p>
<p>משרד הרווחה, משרד הבינוי והשיכון, רשויות מקומיות, משרד הבריאות, משרד המשפטים</p>	<p>אחריות</p>
<p>כן</p>	<p>חקיקה</p>
<p>אנגליה היא דוגמא מובהקת למעבר למדיניות השמה דגש רב על מניעה וכל רשות מקומית חייבת לקבוע תוכנית לטיפול בחסרי בית כולל התערבות מוקדמת.</p>	<p>דוגמאות מן העולם</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ בס ספקטור, ש. (2010). מדיניות הטיפול בדרי רחוב. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע. ▪ גן-מור, ג. וְד. פריבך-חפץ. (2009). אין כתובת - הפרת זכויות האדם של חסרי הבית בישראל: תמונת מצב והצעה לגיבוש מדיניות חדשה. תל אביב: האגודה לזכויות האזרח בישראל, והתוכנית למשפט ורווחה, אוניברסיטת תל-אביב. ▪ שיינטוך, ש. (2008). חיים בשוליים: מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל. ירושלים: האגף למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים. ▪ שיינטוך, ש. (2010). מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל 1948-2010. עבודת דוקטורט. ירושלים: האוניברסיטה העברית. 	<p>מקורות</p>