

שרגא פ. בירן

# קורת גג מקיר לקיר

הסכמה לאומית לפתרון משבר הדיור



שרגא פ. בירן

# קורת גג מקיר לקיר

הסכמה לאומית לפתרון משבר  
הדיור בישראל

**נבו**

THE HOUSING FLIP  
TURNING THE HOUSING CRISIS  
INTO ITS SOLUTION  
REPURPOSING THE OVER-SUPPLY  
INTO HOUSING NEED

Shraga F. Biran

עריכה: טלי פלד  
עיצוב עטיפה: סימה בן חיים

מסת"ב 978-965-7832-61-5 ISBN

©

זכויות היוצרים שמורות למחבר  
התשפ"ז-2026

נבו הוצאה לאור בע"מ  
ת"ד 43 צפריים 9983000  
טל' 02-9992099 ; פקס' 02-9992088  
nevo@nevo.co.il



למיכל באהבה  
זה לא היה אפשרי בלעדיך



## תודות וברכות

הניסיון האישי לכמיהה לקורת גג שליווה אותי שנים הרבה, ריתק אותי אל המחקר הפיתוח והמאבק על קורת גג לשכבות העממיות לאורך הדורות; מימי פינוי המעברות, הקמת עיירות הפיתוח דרך מגורי האוהלים, הפחונים, הצריפים – שם רוכז העוני של "עובדי הדחק" ובעיקר העלייה "המזרחית".

ולימים הקמנו שותפות במסגרת משרד עורכי דין "מקיר אל קיר" עם עו"ד שמואל תמיר ז"ל ובעקבות השתתפות במשפט קסטנר באמצעותו ניהלתי את המאבקים הציבוריים עד למינויו כשר המשפטים בממשלת בגין.

במשך 63 שנים מאז, ניהלנו את המאבק הציבורי במסגרת משרד עורכי הדין, ולפני עשרות שנים ייסדתי את המכון לרפורמות מבניות, שלימים היה המכון האקדמי לרפורמות מבניות בשיתוף אוניברסיטת תל אביב, במסגרתם ניהלנו את המלאכה הקשה לסייע לשכבות העממיות לטפס על הסולם החברתי.

קיימנו את המאבק להגנה על זכויות הקניין של ההתיישבות העובדת, הענקת זכויות לתושבי השכונות והוצאתם מעוניים על ידי הענקת זכויות קניין וייזום במסגרת החוק להתחדשות עירונית ודיוור בהישג יד, במסגרת ממשלת נתניהו.

החוק להתחדשות עירונית יצר את דרך המלך ואת המותג של "בניין הארץ" באמצעות ההתחדשות העירונית, עד שהגענו למשבר הנוכחי, אולי האכזרי מכולם, מאחר והפתרון לשכבות העממיות ניתן – אך לא מומש, ולידתו של המשבר בהיצף שטפוני של למעלה מ-1.3 מיליון יחידות דיור לעשירונים העליונים לעומת קיומן של כמיליון משפחות ללא קורת גג ראויה.

כל מה שהיה לאורך הדורות אמנם יצר את הניסיון והידע, אך המשבר הנוכחי דרש גישה יצירתית וחדשה, ואכן הספר הזה מגיש על מגש רווי ניסיון משנה חדשנית לחלוטין ובאמצעות פתרונות עכשוויים, לעידן של "העושר החדש".

שהרי קורת הגג היא הצעד הראשון במעלה הסולם החברתי של הדור החדש.

תודה מיוחדת לכולם, ובמיוחד לאישים על המסע והמעש, אשר תרומתם חרגה הרבה מעבר: לפרופסור איתי סנד אשר הוביל יחד עימי את המכון האקדמי לרפורמות מבניות באוניברסיטת תל אביב על הידע, והיצירתיות הניסיון, והוקרה מיוחדת לפרופסור חיים זנדברג ממובילי המחקר של הקניין הקרקעי בארץ ישראל ובמדינת ישראל, שליווה אותנו בידע בגיבוש פתרונות, בהופעות בפני מקבלי ההחלטות בוועדות הכנסת.

הרבה תודות לד"ר שגית אזארי וזל וד"ר אור כהן רביב על התרומה המשמעותית החשובה והיצירתית; לעו"ד נעם מוניס על הליווי והסיוע לאורך שלבי המחקר, בפיתוח הרעיון המרכזי במערכת של כלכלת הדיור במסמך הידוע – "מדיניות דיור לאומית למדינת ישראל", אשר חקר וחפר במרתפי העבר כדי להגיע לאמת הקניינית ליצירת התשתית לצידוק הדין על בסיס עובדתי מוכח להענקת הקניין לשכבות העממיות, לקורת הגג.

תודה ולחיצת יד חמה לכל מי שהיה שותף וסייע לאורך השנים במחקר ופיתוח המכון ובמיוחד מי שתרום לכך לאחרונה לעו"ד ניב ורובל, ולעמית המחקר הבכיר עידן מינץ על עבודתם והשקעתם בקידום המחקר של המכון, ולסיוע במאבק המכון לטובת הסיוע לשכבות העממיות במדינת ישראל.

שרגא פ. בירן  
התשפ"ז

## תוכן עניינים

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| הקדמה – מהו משבר הדיור ?                                                         | 15 |
| א. מה זה אומר בפועל ?                                                            | 16 |
| ב. מי האשמים באסון ?                                                             | 16 |
| ג. משבר הדיור כסיכון פיננסי מערכתי                                               | 17 |
| ד. עוני, פערים חברתיים ושאר מרעין בישין – ההשלכות החברתיות והכלכליות             | 17 |
| 1. העמקת אי־השוויון                                                              | 17 |
| 2. הבעלות – לעשירים בלבד                                                         | 18 |
| 3. המלחמה האיומה – והריפוי המתחיל בדיור                                          | 19 |
| 4. הדיור כסוגיית מפתח פוליטית: בחירות ודיונים ציבוריים ברחבי העולם               | 20 |
| עיקרי הרפורמה – מדיניות דיור לאומית                                              | 21 |
| א. ניהול חברתי של מקרקעי ישראל                                                   | 21 |
| 1. איך להסתכל על מקרקעי ישראל בראייה חברתית ?                                    | 21 |
| 2. "היצע" הרסני ופשטני – עגל הזהב של שוק הדיור                                   | 21 |
| 3. "כלכלת ההיצע" הנאו־ליברלית – שמוטטה דורות שלמים                               | 22 |
| ב. מערכת לאומית לפילוח ולאמידת הדיור הנדרש                                       | 23 |
| מה לעשות ? פילוח ודיור בהישג יד במכר                                             | 25 |
| ג. רמ"י כמכונת מזומנים ספקולטיבית                                                | 26 |
| ד. תמ"א להתחדשות עירונית – לתמ"א 38, לפינוי ובינוי, ולעוטף ישראל הצפוני והדרומי, | 27 |
| וביטול לאלתר של כל הסדרי האפליה של תושבי השכונות                                 | 27 |
| ה. קץ לפריפריות – בין מרכז ופריפריה – סוף העידן הישן ?                           | 30 |
| "כפר-עיר" – לעבר עתיד של שוויון מרחבי וחברתי                                     | 31 |
| ו. תוכנית "בניין לקבלן" – ניצול מגרשים קטנים וזנוחים                             | 32 |
| ז. משכנתה חברתית לישראל                                                          | 33 |
| ח. מפת הספר                                                                      | 34 |

### שער הקרקע

### מן הנכס הציבורי אל העושר המשפחתי

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| פרק 1 : הדיור כמקור העושר המדינתי | 39 |
| א. חתירה לצדק חלוקתי              | 40 |
| ב. הקרקע כמחוללת הדרמה ההיסטורית  | 41 |

- ג. לשנות את מפת העוני ..... 41
- פרק 2: דירה למשפחה כזכות בסיסית ..... 43
- א. ריכוזיות חסרת תקדים ..... 43
- ב. תחילת הדרך – בנייה ציבורית ..... 44
- ג. שנות ה-60 – משכירות לרכש ..... 45
- ד. שנות ה-70 – מחיר קרקע ציבורית מול פרטית ..... 46
- ה. מהומות ואדי סאליב והפנתרים השחורים ..... 46
- ו. שיקום השכונות – כוונות טובות שכשלו ..... 48
- ז. הקטנת מעורבות המדינה – הגדלת העוני והפערים ..... 48
- פרק 3: רמ"י כמונופול מסחרי ..... 53
- א. אין שוק, ולכן אין "מחיר שוק" לקרקע ..... 54
- ב. מחירי הדיור אינם עולים – הם מועלים ..... 55
- ג. רפורמה במונופול הקרקע כמפתח למדיניות דיור חברתית ..... 56
- ד. מחיר הקרקע הוא תוצר של מדיניות ..... 56
- פרק 4: משיקום השכונות להתחדשות העירונית ..... 59
- א. חלוקה מחדש על ידי ספקולציות, דורסנות והונאה ..... 59
- ב. קרקע ציבורית כחלק מהשוק החופשי ..... 60
- ג. במקום שיקום שכונות: התחדשות עירונית ..... 61
- ד. שתי רפורמות חשובות בעשור האחרון ..... 62
- ה. מה עושים עם "דייר סרבן" ..... 63
- ו. אבסורד הסותר את דיני הקניין ..... 63
- ז. "בעלי הדירות מקבלים את המינימום הסביר" ..... 64
- ח. קניין האליטות מול קניין השכונות ..... 65
- ט. תקן 21.1 מנוגד לפסיקת בית המשפט העליון ..... 65
- פרק 5: בג"ץ השכונות: קניין, יזמות וצדק חלוקתי בהתחדשות עירונית ..... 69
- א. "הדייר הסרבן" ..... 69
- ב. פגיעה חוקתית בשני מיליון אזרחים ..... 69
- ג. עמדת המדינה: הדייר הוא חסם שיש להסירו ..... 72
- ד. פגיעה חמורה בקניין הפרטי ..... 72
- ה. הגבל עסקי אסור ..... 73
- ו. עסקת קומביניציה ושיעור הקומביניציה ..... 75

|                                                                      |                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|----|
| ז.                                                                   | העתירה נדחתה, אך התקבלו כמה טענות יסוד.....    | 76 |
| ח.                                                                   | הצעת המכון: הרפורמות החיוניות לפתרון.....      | 78 |
| ט.                                                                   | זכויות הקניין – לתושבי השכונות.....            | 79 |
| פרק 6: בניין לקבלן: מסלול מקומי למגרשים קטנים לדיור בהישג יד..... 81 |                                                |    |
| א.                                                                   | לפתוח את השוק לקבלנים קטנים.....               | 81 |
| ב.                                                                   | ממכרו לייזום והגרלה.....                       | 81 |
| ג.                                                                   | ניצול המגרשים הקטנים.....                      | 82 |
| ד.                                                                   | הקצאת מגרשים לרשות המקומית.....                | 83 |
| ה.                                                                   | התאמת התוכנית לפי פילוח האוכלוסייה.....        | 83 |
| ו.                                                                   | העברת כספי סיוע בשכר דירה לטובת פתרון קבע..... | 84 |
| ז.                                                                   | מחיר הקרקע כמצרך בסיסי החייב בפקוח.....        | 85 |

## שער התכנון

### מן ההיצע האחד לפילוח הדיור הנדרש

|                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| אשליית ההיצע: כאשר מספרים גדולים מסתירים כישלון גדול עוד יותר.....                                  | 89  |
| פרק 7: חייבים לפלח את שוק הדיור.....                                                                | 93  |
| א. הכשל של תפיסת שוק הדיור האחד.....                                                                | 95  |
| ב. הפתרון מתחיל בצורך: מתכנון יחידות דיור לתכנון הדיור הנדרש.....                                   | 95  |
| ג. משוק דיור אחד לשוקי דיור רבים – ושוב הגואל הוא התכנון המרחבי שעל פיו יישק דבר – על פי הנדרש..... | 96  |
| ד. מדוע תכנון חייב להתחיל בפילוח.....                                                               | 96  |
| ה. ניגודי האינטרסים המעצבים את שוק הדיור.....                                                       | 97  |
| ו. הסתירה המרכזית: בעלי דירות מול חסרי דירות.....                                                   | 97  |
| ז. מן הביקוש אל הצורך.....                                                                          | 98  |
| ח. מערכת לאומית לאמידת הצורך והביקוש.....                                                           | 99  |
| ט. הרצף המוסדי של מדיניות הדיור.....                                                                | 100 |
| י. ששת ממדי הפילוח התכנוני.....                                                                     | 101 |
| יא. מחסרי דירה לחסרי בעלות.....                                                                     | 101 |
| יב. מן הפילוח של האוכלוסייה לפילוח ההיצע.....                                                       | 101 |
| יג. הקרקע כמכשיר למדיניות חברתית.....                                                               | 102 |
| יד. תמחור קרקע לפי יעד חברתי.....                                                                   | 103 |
| טו. התכנון, הקרקע והמימון כמערכת אחת.....                                                           | 103 |

- טז. התחדשות עירונית כהרחבת הבעלות.....104
- יז. מן העיקרון אל היישום.....105
- יח. רשות מקרקעי ישראל כמוסד יצירתי, מקצועי.....106
- יט. מתכנון של דירות לתכנון של חברה.....106
- כ. תיקון חוק התכנון והבניה – עיגון עקרון התכנון המפולח בחקיקה.....107
- כא. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של העידן החדש.....108
- פרק 8: קץ לפריפריות והפיכתן למרכז הדרום והצפון.....111**
- א. פערים גדולים בין רבעי העושר והעוני.....111
- ב. פגיעה ב"התיישנות הרוכשת".....111
- ג. איך נוצרו ה"סלאמס".....112
- ד. מדד הסגרגציה: הפערים מחריפים.....113
- ה. קריאה למהלך של דה-סגרגציה בישראל.....113
- פרק 9: רפורמה בתכנון: והיו המקרקעין, התכנון והמימון למקשה אחת.....115**
- א. לחתור ל"עירוב שימושים".....115
- ב. מתחדשים במרכז, לא בפריפריה.....117
- ג. רנסנס בתכנון – על בסיס העידן החדש של העושר החדש הבלתי מוחשי.....117
- ד. פריחת ההתחדשות והפסקת האפליה הברוטלית של תושבי השכונות.....118
- ה. נחוץ מודל אחר להתחדשות בפריפריה.....119
- פרק 10: ממשבר לתקומה: שיקום הצפון והדרום לפי מודל כפר-עיר.....121**
- א. התשתית העובדתית והמדינית.....122
- ב. מה מלמד המחקר הבינלאומי.....122
- ג. מה מלמדים הנתונים בישראל.....123

## שער המימון

### מן הדירה כסחורה אל הבעלות על הנכס המשפחתי

- פרק 11: ארצות הברית ואנגליה – מן הניו-דיל והדיור הציבורי אל הפיננסאליזציה.....129**
- א. מצוקת הדיור: פשיזם או ליברליזם.....129
- ב. הצלחת הניו-דיל בפתרון בעיית הדיור.....130
- ג. פתרון הדיור כחיוזק הכלכלה והדמוקרטיה.....131
- ד. ואז הגיעה הפיננסאליזציה.....132
- ה. שנות החושך הגיעו לסיומן.....133

|                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| פרק 12 : כך חוסל הדיור בהישג יד בישראל                                                           | 135 |
| א. עד שנות ה-80 : הממשלה מעודדת ומסבסדת                                                          | 135 |
| ב. אחרי שנות ה-80 : הנאו-ליברליזם מגיע                                                           | 136 |
| ג. הדיור הציבורי מחוסל כמעט לחלוטין                                                              | 137 |
| פרק 13 : דיור, אשראי וסיכון מערכתי                                                               | 141 |
| א. משבר הדיור כסיכון מקרו-פיננסי : מדוע דיור בהישג יד הוא אינטרס של המדינה, של הבנקים ושל הציבור | 141 |
| ב. חיסול הסדרי אספקת דיור בהישג יד                                                               | 145 |
| ג. המודל האנגלי למימון לדיור בהישג יד                                                            | 145 |
| ד. התאמת המימון לחסרי היכולת                                                                     | 146 |
| ו. איגוח משכנתאות                                                                                | 147 |
| פרק 14 : הדירה כמצרך יסוד – משכנתה חברתית                                                        | 149 |
| א. לשכנע את הפוליטיקאים : קורת גג "מקיר לקיר"                                                    | 149 |
| ב. כאילו לא היה משבר הסאב-פריים                                                                  | 149 |
| ג. מצרך חיוני ולא ספקולציה פיננסית                                                               | 151 |
| ד. פילוח ליצירת דיור עממי                                                                        | 152 |
| ה. הונאת השכירות                                                                                 | 153 |
| ו. הפערים העצומים בין עשירים לעניים                                                              | 153 |
| ז. בעלות על דירה בקרב צעירים-מבוגרים                                                             | 155 |
| ח. הצעירים עדיין זקוקים להורים                                                                   | 156 |
| פרק 15 : דרושה לאלתר רפורמה במשכנתאות                                                            | 159 |
| א. תחרות, אוריינות ומשכנתאות מוכוונות                                                            | 159 |
| ב. מבט עולמי : ריבית קבועה ומשתנה                                                                | 161 |
| פרק 16 : החייאת חוק הלוואות לדיור – מן המימון אל הבעלות                                          | 163 |
| א. משכנתה חברתית – לא סבסוד אלא שינוי כללי המשחק                                                 | 165 |
| ב. שתי משכנתאות – שתי מטרות                                                                      | 166 |
| ג. הקרקע איננה הון פיננסי בלבד – היא הון חברתי                                                   | 166 |
| ד. מן הבנק אל המדינה – ומן המדינה אל המשפחה                                                      | 167 |
| ה. המשכנתה החברתית לעומת תוכניות הסיוע הקיימות                                                   | 167 |
| ו. סיום – הדרך הביתה עוברת דרך המשכנתה                                                           | 168 |

|                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| פרק 17 : משבר הדיור ככוח פוליטי – מבט השוואתי .....                                        | 173 |
| א. המפתח לקורת הגג .....                                                                   | 175 |
| ב. קרקע : ממקסום הכנסות לנאמנות ציבורית .....                                              | 176 |
| ג. תכנון והתחדשות : לא רק לבנות יותר, אלא לבנות נכון וצודק .....                           | 176 |
| ד. מסלולי ביצוע : לפתוח את השדה גם לרשויות, לקבלנים מקומיים ולזכאים בקבוצות מאורגנות ..... | 177 |
| ה. מימון : בלי מפתח אשראי, גם קרקע ותכנון לא ייפתחו .....                                  | 177 |
| ו. המפתח לדירה : לא תיקון אלא התחלה חדשה .....                                             | 178 |
| סוף דבר – היצף ההיצע גרם למשבר – הפיכתו לדיור בהישג יד – היא הדרך לפתרון.....              | 181 |
| בעיה אינה רק כמה בונים אלא בשביל מי .....                                                  | 181 |
| להחזיר את הבעלות למרכז .....                                                               | 182 |
| הרפורמה איננה הפרטה – אלא מימוש מטרות ציבוריות .....                                       | 182 |
| "ההצלחה" שהביאה למשבר והמשבר שניתן להפכו לפתרון .....                                      | 183 |
| מדיניות הדיור : אין שוויון בין בלתי שווים .....                                            | 185 |
| "מן מין השמיים" .....                                                                      | 185 |
| Housing First .....                                                                        | 186 |
| ביבליוגרפיה .....                                                                          | 187 |
| נספחים .....                                                                               | 195 |
| א. תקן מחייב לדיור ראוי ובריא בישראל .....                                                 | 197 |
| הזכות לדיור ראוי : מן הקיום הפורמלי אל איכות המגורים .....                                 | 197 |
| דירה חוקית אינה בהכרח דירה ראויה .....                                                     | 198 |
| המצב בישראל : הוראות קיימות ללא תקן כולל .....                                             | 198 |
| השוק הפרטי וחופש החוזים אינם מספיקים .....                                                 | 199 |
| נקודת מבט בינלאומית על דיור ובריאות .....                                                  | 200 |
| דיור בלתי הולם כחלק מרצף מחוסרות הדיור .....                                               | 201 |
| תקן מחייב לדיור ראוי .....                                                                 | 202 |
| מן התקן אל המעשה : פיקוח, בדיקות ואכיפה .....                                              | 202 |
| לא רק "כמה דירות" – אלא גם "אילו דירות" .....                                              | 203 |
| ביבליוגרפיה .....                                                                          | 204 |
| ב. הסטטיסטיקה של העידן החדש לשם תכנון הדיור בסגמנטציה מלאה .....                           | 205 |
| פתח דבר .....                                                                              | 205 |

|    |                                                                  |     |
|----|------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. | הסטטיסטיקה כמערכת החישה של המדינה.....                           | 205 |
| 2. | לראות את מי שאינו מופיע בשוק.....                                | 206 |
| 3. | מן הממוצע הלאומי אל הפסיפס הישראלי.....                          | 206 |
| 4. | הסטטיסטיקה כמדע של אי־ודאות – לא של ודאות מדומה.....             | 207 |
| 5. | מן התיאור אל היכולת לצפות ולדמיין עתידים.....                    | 207 |
| 6. | היכולת ללמוד ממדיניות ולא רק למדוד אותה.....                     | 207 |
| 7. | AI כמאיץ של הסטטיסטיקה.....                                      | 208 |
| 8. | הלמ"ס כמוסד הידע של מערכת הדיור.....                             | 208 |
|    | סיכום: מן הנתון אל התבונה הציבורית.....                          | 208 |
| ג. | מן ההיצע אל הנדרש: תכנון דיור בסגמנטציה מלאה.....                | 211 |
|    | התאמת ההיצע מצילה את השוק: הקבלנים, הבנקים והמערכת הפיננסית..... | 212 |



## הקדמה – מהו משבר הדיור?

משבר הדיור בישראל איננו אירוע נקודתי או תוצאה מקרית של תנודות השוק. זהו תהליך עמוק, שיטתי ומתמשך, השזור באופן אינהרנטי במבנה הכלכלה הישראלית ובאופני חלוקת ההון והמשאבים בה. זוהי תוצאה של אינטראקציה ארוכת טווח בין מדיניות קרקע ריכוזית, שיווק ספקולטיבי של קרקעות ציבוריות, מיעוט השקעה בפתרונות דיור ציבוריים או חברתיים, והפיכת הדיור עצמו למכשיר צבירת הון, אשר מעבר לתפקידו המסורתי כמענה לצורך אנושי בסיסי – הפך לנכס להשקעה ולמנגנון לייצור והנצחת פערים כלכליים וחברתיים.

**משבר הדיור בישראל מתבטא בזינוק חסר תקדים במחירי הדיור והקרקע, אשר הביא לכך שמשקי בית רבים מתקשים להשיג קורת גג בבעלות. בפשטות, משבר הדיור הוא עלייה קיצונית של מחירי המקרקעין ותוצאה מכך מחירי הדיור, על בסיס מדיניות של היצע בלבד ללא קשר לביקושים מפולחים.**

מאז אמצע שנות ה-2000 מחירי הדירות האמירו בעשרות אחוזים, הרבה מעבר לעליית השכר או מדדים אחרים. כך למשל, בין השנים 2005 ל-2022 מחירי הדיור הכפילו את עצמם ואף יותר מכך, בעוד יכולת ההשתכרות של משקי הבית לא הדביקה פער זה. התוצאה היא שדיור התרחק מחלקים הולכים וגדלים של האוכלוסייה, במיוחד זוגות צעירים והמעמדות הנמוכים.

נאמר כבר כעת – אין מדיניות אחת שמהווה פתרון קסם, ומומחים מדגישים את הצורך בגישה הוליסטית. ה-OECD ריכז ערכת כלים הכוללת 22 מהלכי מדיניות, מרפורמות מס ועד לשינויים בשימושי קרקע והשקעה בדיור חברתי, שנועדו לסייע למדינות "להפוך את הדיור ליעיל, שוויוני ובר קיימא".<sup>1</sup> המכנה המשותף בין אסטרטגיות שהצליחו הוא רצון פוליטי והשקעה בהיקף התואם את גודל הבעיה. כך, מקרה חיובי בולט הוא מאמציה רחבי היקף של פינלנד ששילבו את מודל "דיור תחילה" עם בניית דיור חברתי ושירותי תמיכה – מהלך שהביא לצמצום מתמשך של תופעת מחסורות הדיור. לעומת זאת, צעדים חלקיים או הסתמכות בלעדית על כוחות השוק לרוב אינם מצליחים להתמודד עם היעדר חמור בנשיגות לדיור. מנסחי מדיניות מכירים יותר ויותר בכך שדיור אינו רק מוצר שוק, אלא צורך אנושי בסיסי, וכאשר ממסגרים אותו כזכות אדם (כפי שעשתה קנדה בחוק אסטרטגיה לאומית לדיור מ-2019, אשר מתחייב למימוש מדורג של הזכות לדיור),<sup>2</sup> ניתן לכוון את המדיניות לפעולה נחושה יותר: הגדרה חדשה של היצע כהיצע מפולח והגדרה מחדש של הביקוש הכולל לא רק את בעלי היכולת אלא גם את בעלי הצורך.

בהתאם לכך, הספר בוחן את משבר הדיור דרך שלושה שערים הקשורים זה בזה. פרקים 1–6 עוסקים בשער הקרקע – בחלוקת העושר, בדיור הציבורי, ברשות מקרקעי ישראל (להלן: רמ"י), בפנינסיאליזציה, בזכויות תושבי השכונות ובתוכנית "בניין לקבלן"; פרקים 7–10 עוסקים בשער התכנון – בפילוח, בצדק המרחבי, ברפורמה, בתכנון ובמודל "כפר-עיר"; פרקים

1 <https://www.oecd.org/en/data/tools/housing-policy-action.html>

2 National Housing Strategy Act, Article 4(a) (S.C. 2019, c. 29, s. 313)

11–16 עוסקים בשער המימון – מן הדירה כנכס השקעה ועד לרפורמה במשכנתאות ולמשכנתה חברתית; פרק 17 משלים את התמונה באמצעות מבט השוואתי.

## א. מה זה אומר בפועל?

אלפי משפחות נדחקות מחוץ לשוק הדיור מדי שנה, ונאלצות להמשיך לשכור דירות או לגור אצל קרובים, בהיעדר יכולת לרכוש דירה. במקביל, נוצר מצב פרדוקסלי שבו ישנן כ-175,000 "דירות רפאים" ריקות שאינן בשימוש – רבות מהן נרכשו על ידי משקיעים ואינן מאוכלסות – בעוד שכ-890,000 משפחות בישראל חסרות דיור בבעלות. משמע, ישנו פער עמוק בין היצע הדירות הקיים לבין הנגישות של הציבור הרחב לדיור: דירות קיימות עומדות ריקות או משמשות להשקעה ספקולטיבית, בעת שמשפחות ללא דיור נדחקות לשוליים של שוק הדיור.

## ב. מי האשמים באסון?

המשבר נובע מאי-שילוב של צד ההיצע וצד הביקוש. מצד ההיצע, אף שלמדינה שליטה כמעט מוחלטת בקרקעות, מדיניות הקרקע בעשורים האחרונים התמקדה בשיווק קרקע לכל המרבה במחיר – מודל עסקי שמייקר את מחיר הקרקע והדיור. כך, רמ"י – המנהלת כמעט את כל קרקעות המדינה – פעלה כמונופול השואף למקסם הכנסות, במקום להוזיל דיור לציבור. במקביל, פרויקטים לשחרור קרקעות ולהתחדשות עירונית התקדמו לאט ובאופן חלקי. לפי נתוני הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, בשנים 2010–2020 ניתנו היתרי בנייה ל-98,649 יחידות דיור במיזמי התחדשות עירונית: 17,777 בפינוי בינוי ו-80,872 במסגרת תמ"א 38. במבחן התוצאה, היצע הדיור לא גדל בקצב שסיפק את הצרכים האמיתיים של כלל השכבות.

מצד הביקוש, הריבית הנמוכה בעשור האחרון והיעדר אלטרנטיבות השקעה דירבנו משקיעים ומשקי בית אמידים לרכוש דירות נוספות כהשקעה. נוצרו "ביקושים פיקטיביים" כלומר, חלק מהביקוש לדירות לא נבע מצורך אמיתי בקורת גג, אלא מהשקעות ספקולטיביות ומהנחה שמחירי הנדל"ן ימשיכו לעלות. צעדים כמו משכנתאות בגובה מימון גבוה, תקופות גרייס (דחיית תשלומים) והלוואות בלון (הלוואות עם תשלום קרן בסוף התקופה) אפשרו לרוכשים למתוח את עצמם פיננסית ולרכוש דירות מעבר ליכולתם המיידית, בהנחה שבעתיד יתאפשר לפרוע את החוב.

תופעה זו מזכירה את משבר ה"סאב-פריים" בארצות הברית, שבו לוויים נטלו משכנתאות מעל ליכולתם בהסתמך על עליות מחירים מתמשכות. אומנם הפיקוח על הבנקים בישראל הגביל תופעות כאלה (למשל, הגבלה על שיעור מימון המשכנתה), אך הסיכון נותר: רוכשים רבים נטלו הלוואות גדולות במסלולים של ריבית משתנה או "בלון", וכשהריבית החלה לעלות בשנים 2022–2023, ההחזרים החודשיים התייקרו באופן ניכר. הדבר מגדיל את הסיכון לחדלות פירעון אישית ולהיצע כפוי של דירות בשוק (דרך כינוס נכסים), מה שעלול לערער את היציבות הכלכלית.

## ג. משבר הדיור כסיכון פיננסי מערכתי

הסיכון אינו נעצר במשק הבית שאינו מצליח לרכוש דירה או מתקשה לעמוד בהחזרי המשכנתה. שוק הדיור והנדל"ן מרכז חלק גדול במיוחד מן האשראי הבנקאי. לפי נתונים המובאים בפרק 13, נכון למחצית שנת 2025 הסתכם האשראי לבינוי ולנדל"ן בכ-350 מיליארד ש"ח, ויתרת המשכנתאות לדיור בכ-650 מיליארד ש"ח. יחד מדובר בכטריליון ש"ח – כ-60% מסך האשראי הבנקאי. ריכוז כזה הופך את משבר הדיור גם לשאלה של יציבות פיננסית ומקרו כלכלית. מנגנון הסיכון ברור: ככל שמחירי הקרקע והדירות מתרחקים מהכנסות משקי הבית, הרוכשים נדרשים ליטול אשראי גדול יותר ולהקדיש חלק גדול יותר מהכנסתם להחזר. כ-42% מן הלווים החדשים משלמים יותר מ-30% מהכנסתם להחזר המשכנתא; במקביל התרחב השימוש באשראי בלון ובולט, שהיווה למעלה מ-23% מן האשראי החדש לדיור, וחוב חברות הבנייה גדל ביותר מ-250% בין הרבעון השלישי של 2019 לרבעון השלישי של 2024. כך נקשרים זה בזה הסיכון של משק הבית, הסיכון של היזם והחשיפה של המערכת הבנקאית. מכאן שהפתרונות המוצעים בספר אינם רק פתרונות של נשיגות. תמחור חברתי של הקרקע מפחית את רכיב הקרקע במחיר הדירה; מערכת לאומית לפילוח מונעת הקצאה שאינה תואמת את הצורך; והמשכנתה החברתית מצמצמת את היקף האשראי הבנקאי הנדרש לרכישה. הסיכון המקרו-פיננסי והקשר שבין אשראי, מחירי דיור ויציבות בנקאית מפורטים בפרק 13 – דיור, אשראי וסיכון מערכתי.

## ד. עוני, פערים חברתיים ושאר מרעין בישין – ההשלכות החברתיות והכלכליות

### 1. העמקת אי-השוויון

מדינת ישראל מתמודדת עם רמות עוני ואי-שוויון מהגבוהות בעולם המפותח – לפי דוח העוני של הביטוח הלאומי לשנת 2023, כ-1.98 מיליון נפשות בישראל חיו מתחת לקו העוני, ובהן כ-872,000 ילדים, כמעט אחד מכל שלושה. עוני זה אינו נחלת דור אחד בלבד; הוא נוטה לעבור מהורים לילדיהם וליצור מעגל עוני בין-דורי. במקביל, הפערים החברתיים-מרחביים בישראל בולטים: ממצאי המוסד לביטוח לאומי מראים כי שיעורי העוני במחוזות הפריפריה (צפון ודרום) ובירושלים גבוהים בהרבה מהמוצע – שיעור העוני בקרב משפחות במחוזות אלה הגיע לכ-22%-36% – בעוד שבמחוז תל אביב והמרכז שיעורי העוני נמוכים מן הממוצע. פירוש הדבר שסיכויי החיים של ילד הגדל במשפחה ענייה בעיירת פיתוח או בשכונת מצוקה בפריפריה נמוכים משמעותית מאלו של ילד במרכז הארץ. ממדי העוני הגבוהים בישראל וממדיהם הגאוגרפיים מדגישים את הדחיפות בחיפוש פתרונות מערכתיים.

עוני הכנסה הוא רק ביטוי אחד למצב. **הפער המעמיק והמטריד אף יותר הוא זה הנוגע לעושר – כלומר, לחלוקת הנכסים וההון.** בעוד הכנסות ניתנות להשוואה על בסיס חודשי או שנתי, עושר מייצג את מה שהצטבר והועבר בין דורות, והוא זה שמייצר ומשעתק את פערי המוצא בין קבוצות

אוכלוסייה. כפי שגילו מחקרי המכון לרפורמות מבניות, בישראל, אי-השוויון בעושר רחב משמעותית מזה שבהכנסות.

המאיון העליון, כלומר אחוז אחד בלבד מהאוכלוסייה, מחזיק ב-7% מן העושר הפיננסי בישראל, וכ-35% ממנו מרוכזים בידי העשירון העליון. המחצית התחתונה של ההתפלגות – מאיונים 1–50 – מחזיקה יחד בכ-17% בלבד. נתונים אחרים, המתייחסים לשנים שונות ולכלל העושר – מדד רחב יותר, הכולל לצד נכסים פיננסיים גם נכסים ריאליים, ובראשם נדל"ן, בניכוי התחייבויות – מצביעים על ריכוזיות גבוהה אף יותר. בשנת 2015 החזיק העשירון העליון ב-27% מן ההכנסה הלאומית אך ב-51% מכלל העושר, ובשנת 2020 הוערך חלקו של המאיון העליון בכ-25% מכלל העושר במדינה – שיעור הדומה לחלקם של מאיונים 1–70 גם יחד.

## 2. הבעלות – לעשירים בלבד

לדיוור תפקיד מפתח בעיצוב המציאות הלא שוויונית בישראל. בעלות על נכסי דיור הפכה לנתיב הכמעט בלעדי לצבירת עושר בין-דורי. נכסי דיור נוטים לשמר ואף להעלות את ערכם, ובעלות עליהם כוללת יתרונות נוספים כמו יציבות מגורים לטווח ארוך, איכות חיים גבוהה של בעלי הדירות והשכונות בהן הם מתגוררים מכיוון שבעלים נוטים לשמור ולהשקיע יותר בסביבת מגוריהם לעומת שוכרים, ותחושת רווחה סובייקטיבית. לכן, פערים בבעלות על דיור הם מקור משמעותי לאי-שוויון.

לפי בדיקת המכון לרפורמות מבניות, ישנם פערים גדולים מאוד בין עשירוני הכנסה בשיעור בעלות על דיור. בעוד שבקרוב העשירון התחתון פחות ממחצית (49%) מחזיקים דירה בבעלותם, בקרב העשירון העליון הרוב המוחלט הם בעלי דירות (90%). בחישוב כולל עולה כי לשליש (33%) ממשקי הבית בישראל אין בעלות על דיור. משמע: מהעשירון הראשון עד העשירון השביעי היעדר הדיור בבעלות נע מ-50% עד 30%.

ברבות השנים הפך שוק הנדל"ן לכלי בידי המדינה והגורמים החזקים לצבירת הון, בעוד הציבור הרחב נפגע מיוקר הדיור. מחירי הדירות בישראל זינקו לשיאים חדשים ופגעו קשות ביכולת הציבור לרכוש דיור. כיום אנו עדים למשבר שבו המחירים ממשיכים לעלות והנשיגות לדיור הולכת ומצטמצמת. המצב חמור עד כדי כך שכ-890,000 משקי בית כאמור אינם מחזיקים דירה בבעלותם. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נכון ליולי 2024 היו בישראל 2.96 מיליון דירות, שמתוכן כ-2.1 מיליון שימשו למגורי בעליהן – 70.6% מכלל הדירות, לעומת 75.2% בשנת 2013. נתונים אלה מצביעים על ירידה בחלקן של הדירות המשמשות למגורי בעליהן ועל התרחבותו של שוק השכירות, על רקע העלייה במחירי הדיור. זוהי המחשה כמותית נוספת לכשלי המשטר התכנוני-קרקעי הקיים ולאתגר הנשיגות לדיור בישראל. המשבר הקנייני מתגבש אפוא לכדי שאלה לאומית.

משבר הדיור בישראל מהווה כיום אחד החסמים המרכזיים למוביליות חברתית ולשוויון הזדמנויות. על פי ה-OECD, שיעור ההוצאה של משקי בית על דיור בישראל הוא מהגבוהים במדינות המפותחות – והדיור מהווה נתח משמעותי במיוחד מההוצאות של משקי בית בעשירונים התחתונים. המשמעות: מצוקת דיור אינה רק סוגיה כלכלית, אלא מנגנון שמנצח עוני.

לפי נתוני הדוח, שיעור ההוצאה על דיור בישראל בעשירון התחתון (כ-39%) גבוה משמעותית מהממוצע ב-OECD, העומד על כ-31%, וממקם את ישראל במקום השלישי מבין המדינות החברות. נתון זה מדגיש את ההשפעה המכרעת של מצוקת הדיור על איכות החיים, ההכנסה הפנויה, והיכולת לצבור הון עצמי, במיוחד בקרב השכבות החלשות. המסקנה העולה בבירור מהממצאים היא כי עבור רבים, במיוחד משפחות צעירות ויחידים בפריפריה, הדיור אינו מענה – אלא מכשול.

בתמצית, **משבר הדיור העמיק את אי-השוויון החברתי והכלכלי בישראל**. מי שבבעלותו נכס נהנה מעליית ערכו ומגדיל את הונו, בעוד שמי שלא הצליח לרכוש דירה נשאר מאחור. בעלות על דירה הפכה לקו התפר בין מי שמסוגל לבנות ביטחון כלכלי לבין מי שנותר ללא נכסים וחשוף לתנודות שוק. מכאן – יכולת הניידות החברתית של המעמדות הנמוכים, מעמד הביניים ושכבות הגיל הצעירות – **הצטמצמה משמעותית**. חלק מהם נוקטים באסטרטגיה של "נדידה איטית": רוכשים דירה זולה בפריפריה כדי "להכניס רגל" בשוק הדיור, ולאחר מספר שנים מינפו את הדירה שרכשו באזור הנחות וקנו דירה טובה יותר באזור מבוקש יותר, ובכך למעשה הפכו בעל כורחם למשקיעים בנדל"ן כדי לשפר דיור. אומנם מהלך כזה שיפר את מצבם, אך בכך הם תרמו לפיננסאליזציה של הדיור ולעליית המחירים. כלומר, **אפילו ביקושים אותנטיים של זוגות צעירים הפכו, בשל הנסיבות, למנוע נוסף בדינמיקה הספקולטיבית של שוק הדיור**.<sup>3</sup>

### 3. המלחמה האיומה – והריפוי המתחיל בדיור

המלחמה שהחלה באוקטובר 2023 שינתה את פניה של מדינת ישראל. הנזק הפיזי והחברתי שנגרם בדרום הארץ ובצפונה (ובאזורים נוספים) הציף מחדש את הצורך בפתרונות דיור מקיפים. בתים רבים נהרסו או נפגעו, קהילות שלמות נעקרו מבתיהן, והצורך בדיור בטוח וזמין הפך לדחוף מאי פעם. **מצב זה יצר צורך בתוכנית שיקום מקיפה, שתשלב בין דיור בהישג יד, פיתוח כלכלי וחיזוק המרחב הכפרי והעירוני גם יחד**. בנוסף לנזק הישיר שנגרם מהלחימה, הפריפריה סבלה ממילא ממצוקה חברתית-כלכלית עוד קודם לכן, עם שיעור גבוה של שכירים המשתכרים שכר מינימום (34% מעל הממוצע הארצי) והסתברות גבוהה במיוחד לאובדן מקומות עבודה עקב כניסת טכנולוגיות חדשות (22%). לכן, **פתרון משבר הדיור אינו רק הכרח, אלא גם הזדמנות לצמיחה של האזור**. כעת, כשנדרשת בנייה מחודשת בקנה מידה לאומי, יש ללמוד מכישלונות העבר ולבנות תוכנית שתספק דיור בהישג יד במהירות וביעילות, תוך שיתוף פעולה עם הקהילות המקומיות.

**פתרון משבר הדיור מהווה מבחן מרכזי ליכולתה של מדינת ישראל להתמודד עם אתגרי השיקום לאחר מלחמה, ולהפוך משבר להזדמנות של צמיחה דמוגרפית, חיזוק החוסן הלאומי וצמצום פערים חברתיים וכלכליים**. על ממשלת ישראל לתמוך בתהליך זה באמצעות חקיקה, הקלות רגולטוריות ותמריצים כלכליים, זאת על מנת להבטיח עתיד טוב יותר לתושבי המדינה כולה. כיום, עם הצורך הדחוף בדיור חדש בעקבות המלחמה, יש הזדמנות לתכנן מחדש את

3. ההקשר שבין בעלות על דירה, חלוקת העושר והפיכת הבית לנכס השקעה מפורט בפרקים 1 – הדיור כמקור העושר המדינתי, 4 – משיקום השכונות להתחדשות העירונית, ו-14 – הדירה כמצרך יסוד – משכנתה חברתית.

המרחב העירוני בצורה שתמנע את הישנותן של אותן טעויות, על ידי תכנון ומימוש הפריפריה הצפונית והדרומית על בסיס של "כפר-עיר" (Urban-Rural) ובניית אזורי פיתוח חדשים בצפון ובדרום ודיור בהישג יד במכר.

כדי לעצב את מדיניות הדיור של מדינת ישראל, באופן הפותר את משבר הדיור במדינה, נדרש מכלול של החלטות בכל אחד ממרכיבי מדיניות הדיור – שמרכיביה הבסיסיים הם מדיניות התכנון, המקרקעין והמימון. אימוץ ההצעות שלהלן יוכל לסייע רבות למקבלי ההחלטות להתמודד עם הבעיה שהיא אחת מן הקשות ביותר שתושבי ישראל חוו וחווים בעשורים האחרונים.

לסיכום, משבר הדיור בישראל הוא רב-ממדי: הוא משקף כשל מדיניותי בניהול הקרקע והתכנון, וניצול לרעה של שוק האשראי שיצר ביקושים מנופחים. התוצאה היא פגיעה בביטחון הדיורי של הציבור הרחב, העמקת הפערים החברתיים, וסיכון ליציבות הכלכלית. התמודדות אפקטיבית עם המשבר תחייב כיוון יסודי במדיניות – מעבר ממדיניות טלאים ותגובה מאוחרת, למדיניות דיור לאומית כוללת, המתכננת ומכוונת הן את צד ההיצע והן את צד הביקוש בצורה מתואמת.

היעדר דיור בהישג יד במכר לשכבות העממיות; הכישלון המתמשך של ההתחדשות העירונית; עליית מחירי הדירות מלמטה, והעלאת מחיר הדיור על ידי שיווק קרקעות ספקולטיבי לכל המרבה במחיר – כל אלה יוצרים את משבר הדיור החמור בתולדות המדינה.<sup>4</sup>

#### 4. הדיור כסוגיית מפתח פוליטית: בחירות ודיונים ציבוריים ברחבי העולם

הדוגמאות מאירלנד, קנדה, גרמניה, הולנד, ניו זילנד וארצות הברית שיוצגו בספר מלמדות כי משבר הדיור אינו עוד סוגיה כלכלית-טכנית בלבד, אלא נושא פוליטי מרכזי המשפיע על דפוסי הצבעה, על מצעי מפלגות ועל יציבותן של ממשלות. העלייה במחירי הדיור ובשכר הדירה, לצד מחסור מתמשך בדירות, מעמיקה פערים חברתיים ובין-דוריים ומגבירה את חוסר האמון בממסד. כתוצאה מכך, מפלגות מכל קצות הקשת הפוליטית נדרשות להציע פתרונות רחבי היקף, ואילו כישלון במימוש עשוי לחזק כוחות מחאה ומפלגות חוץ-ממסדיות.

כל עוד דיור הולם יוסיף להיות מחוץ להישג ידם של רבים, הוא יישאר מוקד מרכזי של מאבק ציבורי ופוליטי. ההתמודדות עם המשבר מחייבת מדיניות ארוכת טווח המשלבת הגדלת היצע הדירות, השקעה בדיור ציבורי ובר-השגה, הסרת חסמי תכנון והגנה על שוכרים מפני עליות מחירים חדות. מן המקרים שנבחנו עולה כי על המדינה לראות בדיור זכות חברתית בסיסית ולקבל אחריות פעילה להבטחתה; הצהרות והבטחות בחירות אינן מספיקות ללא יישום עקבי, יעדים מדויקים ומחויבות ציבורית מתמשכת.<sup>5</sup>

בהמשך נציג את עיקרי הרפורמה התכנונית, הקרקעית והפיננסית המהווים יחד את מדיניות הדיור הלאומית למדינת ישראל המוצעת על ידנו – למימוש כאן ועכשיו. אנו מצפים כי נושא זה יבוא לידי ביטוי בדרך של דיון שבו ישותף ציבור כולו, על בסיס עובדות ונתונים.

4 החיבור בין דיור, שיקום לאומי ומודל כפר-עיר מפותח בפרק 10 – ממשבר לתקומה: שיקום הצפון והדרום לפי מודל כפר-עיר.

5 המבט ההיסטורי והשוואתי על מדיניות דיור בעולם מובא בפרק 11 – ארצות הברית ואנגליה: מן הניו-דיל והדיור הציבורי אל הפיננסיאליזציה, ובפרק 17 – משבר הדיור ככוח פוליטי: מבט השוואתי.

## עיקרי הרפורמה – מדיניות דיור לאומית

### א. ניהול חברתי של מקרקעי ישראל

במרכז הרפורמה הקרקעית עומדת הצעת החוק: "ניהול חברתי של מקרקעי ישראל". עיקריה הם:

1. רמ"י תקצה מקרקעין לבנייה למגורים על בסיס שיווק ייעודי המבוסס על פילוח צורכי הדיור הקיימים והעתידיים של אוכלוסיית ישראל.
2. הפילוח יתייחס לכלל דורשי הדיור הקיימים והצפויים בתקופת התכנון, ויבחן את צורכיהם לפי מאפיינים סוציו-אקונומיים, גאוגרפיים ותכנוניים, ובהם מיקום הדירה, גודלה, מחירה ורמת הנשיגות שלה. במסגרת זו יינתן דגש מיוחד לשכבות הזקוקות להתערבות ציבורית, ובהן מחוסרי דיור – מי שאין בבעלותם דירה ואין ברשותם הון עצמי מספיק לרכישתה, ובייחוד מחוסרי דיור המשתייכים לעשירונים 1–5; זוגות צעירים שטרם מלאו להם 40 ואינם מחזיקים בדירה בבעלותם; גמלאים חסרי דיור והון עצמי; בני מעמד הביניים הנמוך; משתמי מילואים פעילים; אוכלוסיות בעלות צרכים חברתיים מיוחדים; וכן נפגעי מלחמות, הן מבחינה אישית והן בשל הפגיעה בנכסיהם. הפילוח ישקף את היקף הצורך והביקוש בכל אחת מהקבוצות ויתאים לה את מאפייני הדיור הנדרש, בהתחשב בסוג השימוש בדירה, בזהות המתגוררים העתידיים ובמיקום הגאוגרפי של המקרקעין.
3. מחיר המקרקעין שיוקצו מכוח סעיף זה ייגזר מהמחיר הסופי של הדירה שתשווק עבור כל קבוצת אוכלוסייה ייעודית, על פי תמחור של הקרקע נשוא הדיור המפולח, כאשר הקרקע שיעודה דיור בהישג יד תתמחר על בסיס שווי השייר (Residual Value) – לפי התקן המחייב.
4. המקרקעין שיעודם חברתי, דיור ציבורי, זוגות צעירים, גמלאים, חסרי דיור והון עצמי – פטורים ממכרז על ידי הכרה בזכות לרכוש ביוזמת הרשות, הזכאים וקבלני המקום.

### 1. איך להסתכל על מקרקעי ישראל בראייה חברתית?

התכנון למגורים שמקדם מינהל התכנון יעשה על בסיס פילוח תכנוני הנשען על מאפיינים כלכליים, גאוגרפיים, משפחתיים, פיננסיים ומגזריים. הפילוח יחול ברמה הארצית, המחוזית והעירונית, וכן במסגרת התכנון הכפרי-עירוני. בהתאם לכך, שיווק הקרקעות למגורים יתבסס על פילוח תכנוני (Planning Segmentation) שיבצע מינהל התכנון ברמות אלה.

### 2. "היצע" הרסני ופשטני – עגל הזהב של שוק הדיור

אחת השגיאות המתודולוגיות המהותיות של ההוגים לדורותיהם בחיפוש אחר פתרון לבעיית הדיור היא ההתייחסות לדירה כמוצר הומוגני. לכן בכל התפיסה הנאו-ליברלית, הדירה היא ההיצע בשוק הדיור, ואילו הביקוש הוא לדירה לא כולל את סיווג הדורשים ואת היצרנים ואת כל

יתר המרכיבים, שמשחקים תפקיד מהותי במוצר "דירה", כולל ההסדר הפיננסי, על ידי יצירתו כדיור בהישג יד.

אנו מבקשים להציע קריאה מחודשת של שוק הדיור – ככזה שאינו פועל על פי עקרונות של שוק חופשי תחרותי קלסי, אלא במציאות של ריכוזיות, מונופול על הקרקע, ופילוח עמוק של הביקוש. תחת שיח נפוץ נוסח "היצע, היצע, היצע", הלכה למעשה נוצר בישראל מצב שבו עודף יחסי של דירות יצר לא ירידה במחירים, אלא עיוות שוק, הצפה ספקולטיבית, והחרפת משבר הדיור.

### 3. "כלכלת ההיצע" הנאו־ליברלית – שמוטטה דורות שלמים

הגישה שהושפעה מהתיאוריה של ארתור לאפר (Laffer Curve) ועמיתיו מייצגת תפיסה נאו־ליברלית שדוגלת בהפחתת רגולציה, בהגדלת היצע דרך תמרוץ יזמים, ובהנחה שלפיה כל עלייה בהיצע תניב ירידה במחירים. אך בישראל, ההיצע לא יועד לפלחי שוק מוחלשים, אלא לבעלי הון, משקיעים מוסדיים, ורוכשים חזקים – דבר שיצר מצב פרדוקסלי של ריבוי יחידות דיור בלתי מכורות לצד העמקת מצוקת הדיור בקרב מעמדות ביניים ונמוכים. מחקרים רבים מאשרים כי elasticity of supply בשוקי דיור ריכוזיים ועתיירי מגבלות קרקע היא נמוכה מאוד, וכי הגדלת ההיצע אינה משפיעה באופן מובהק על מחירים אלא אם נעשית באופן ממוקד ומתואם עם ביקושים ממשיים.

הביקוש לדיור הוא ביקוש תכליתי רווי אינטרסים מנוגדים של השחקנים השונים המשתתפים בביקוש לדיור, ולכן יש לעשות ניתוח של מרכיבים שונים של הקרקע ולא להתייחס לקרקע כאל נתון יציב שבסופו של דבר השווי שלו הוא אינדיווידואלי. מבחינת הניתוח של האינטרסים של השחקנים השונים בייצור של הדירה, קיימים ניגודי אינטרסים מהותיים בין בעל הקרקע לבין הקבלן, לבין המממן, ולבין רוכש הדירה.

אולם, ניגוד האינטרסים המהותי ביותר הוא בין אלה שכבר יש להם בעלות על דירה לאלה שאין להם בעלות על דירה. למי שיש בעלות על דירה, שעבורו זהו הנכס המרכזי של המשפחה, מעוניין ברוב המקרים שמחיר הדירה יעלה. מנגד, אלה שאין להם בעלות על דירה מעוניינים בירידת מחירים כדי שהדירה תהיה בהישג ידם. התשובה לכך היא באספקת דיור לכל בצורה מפולחת כך שהזכות לדיור בבעלות תהיה זכות בסיסית כפי שהוכרה כבר על ידי [חוק רשות מקרקעי ישראל](#), התש"ך-1960.

הדיור אינו מצרך כוללני והומוגני, ולכן הקריאה הכללית והגורפת להגדלת היצע הדירות בישראל לא תפתור את בעיית הדיור בישראל, אלא על בסיס של פילוח כאמור. כך ניתן יהיה להבטיח כי למרבית תושבי המדינה תהיה דירה בבעלותם שבה יוכלו לגור ואותה יוכלו להעביר בירושה לדורות הבאים. שוק הדיור הישראלי אינו אחיד אלא מפולח – קהלים שונים עם יכולות תשלום שונות, צרכים שונים ודחיפות שונה למגורים. כל פלח שוק מייצר ביקוש עצמאי. זהו שוק מגודר – במובן זה שאי אפשר להמיר ביקוש של זוג צעיר בגבעתיים בביקוש של משקיע

6 E.L. Glaeser, J. Gyourko, *The impact of building restrictions on housing affordability*, 9 FEDERAL RESERVE BANK OF NEW YORK ECONOMIC POLICY REVIEW (2003).

לקראת השכרה בנוף הגליל. התפיסה שכל דירה היא יחידה אבסטרקטית הניתנת לשיווק אוניברסלי, היא תפיסה כלכלית פשטנית ומסוכנת.

גישה המבוססת על פילוח מאפשרת לזהות את "הנדרש" – כלומר, הביקוש החברתי ולא רק הכלכלי – ומכאן לתכנן שוק דיור שפועל לפי הצרכים ולא רק לפי יכולת הרכישה. זוהי גישה הקרובה לניתוחים של need-based planning המצויים בתפיסות תכנון סוציאליות, ומגובה על ידי OECD שכותב כי "housing policy should aim to match supply not only to market signals, but also to unmet social needs"<sup>7</sup>.

במקום ניסיונות כושלים לשבור את שוק הדירות או להציף אותו בדירות כדי להוריד את מחירי הדיור – ניסיונות שתוצאתם הפוכה – יש לקבוע מדיניות דיור לאומית, שתאזן את השוק ותעסוק במתאם בין ביקושים ספציפיים לבין היצע ספציפיים על ידי פילוחים. רק כך אפשר יהיה להתגבר על ניגוד האינטרסים בין אלה שיש להם דירה ומעוניינים שמחירי הדירות ימשיכו לעלות לבין אלה שאין להם דירה ומעוניינים בירידה של מחירי הדירות – וזאת מבלי לפגוע במערכת הפיננסית בישראל ובשוק הדיור החופשי. כך אפשר יהיה לפתור את בעיית הדיור בישראל ולאפשר לחסרי הדיור לרכוש דירה, אשר מותאמת לצרכים שלהם וליכולותיהם הכלכליות.

ההתייחסות לביקושים ולפילוח של צרכני שוק הדיור משפיעה גם על הנחות היסוד ביחס למספר יחידות הדיור החסרות. הנתונים על היצע יחידות הדיור המשווקות על ידי משרד השיכון, רמ"י, לשכה מרכזית לסטטיסטיקה (להלן: "למ"ס"), הממונה על הנכסים וכל המערכת שעוסקת בדיור ברמת הקצאת הקרקע, ברמה של המימון וברמה של התכנון, עוסקים ביחידות דיור סטריליות שמכוונות לבעלי השקעות ולבעלי יכולת. במקביל הנתונים על הביקוש הם נתונים ברמת משקי הבית, אבל אלו שאינם ראש משק הבית (מכיוון שלא מסוגלים לרכוש דירה), לא נספרים. כמו למשל מבוגרים-צעירים שעדיין מתגוררים עם הוריהם או מבוגרים בגל השלישי שמתגוררים עם ילדיהם (משקי בית רב-משפחתיים). כלומר יש שיעור גבוה יותר של מחוסרי דירות בבעלות שידם אינה משגת שלא באים לידי ביטוי בנתוני הלמ"ס. בנוסף, ישנם משקי בית בעלי דירות, אך הם דרים בדיור לא תקני שגם לא מובאים בחשבון בביקוש.

## ב. מערכת לאומית לפילוח ולאמידת הדיור הנדרש

פילוח של שוק הדיור מחייב להבחין בין ביקוש כלכלי לבין צורך בדיור. הביקוש הכלכלי משקף את מי שמסוגל לרכוש או לשכור דירה במחירי השוק; הצורך כולל גם משקי בית שאין להם כוח קנייה מספיק, שאין להם הון עצמי, או שמתגוררים בדיור שאינו מתאים למבנה המשפחה ולשלב החיים שבו היא נמצאת. אם המדיניות סופרת רק עסקאות וביקושים ממומשים, היא אינה רואה חלק ניכר מן הציבור שעבורו המשבר הוא החריף ביותר.

7 OECD (2021). Brick by Brick: Building Better Housing Policies. OECD Publishing

הדיור הנדרש מבטא אפוא תוצאה של בחינה משולבת של הביקוש ושל הצורך: הביקוש מלמד מה משקי הבית רוצים ומסוגלים לממש בשוק, ואילו הצורך חושף גם את צורכיהם של מי שאין בידם היכולת הכלכלית לממש ביקוש זה. לכן, אין להסתפק ביעד ארצי כולל של יחידות דיור. יש לאמוד את "הדיור הנדרש": כמה דירות נדרשות, באילו מקומות, באיזה גודל ובאיזו צורת החזקה; מהי יכולת המימון של משקי הבית; ואילו מסלולים – בעלות, דיור בהישג יד, שכירות ארוכת טווח או דיור ציבורי – מתאימים לכל קבוצה. האמידה צריכה להתבסס על ממדים גאוגרפיים, סוציו-אקונומיים ופיננסיים, על מחזור החיים ומבנה משק הבית, על מצב ההחזקה הקיים ועל צרכים ייחודיים של קבוצות אוכלוסייה.

לשם כך מוצע להקים מערכת לאומית קבועה. הלמ"ס תפרסם דוח שנתי על הצורך והביקוש לדיור, הקיים והצפוי; מינהל התכנון יתרגם את הנתונים ליעדים תכנוניים ארציים, מחוזיים ועירוניים; ורמ"י תתרגם את היעדים לשיווק קרקע מסוגמנט לפי אוכלוסיות היעד ולפי יכולותיהן. הרצף הזה נועד לחבר בין נתונים, תכנון, קרקע ומימון, כך שהמדינה לא תייצר עוד דירות שאינן מגיעות אל מי שזקוק להן. הליך זה הוא הליך הפילוח, והוא ניתן למימוש במיוחד בישראל, שבה רוב הקרקע מצויה בידי המדינה ומערכת התכנון ריכוזית. מוצע לעגן את המערכת בחוק, כך שהלמ"ס, מינהל התכנון, רמ"י, המערכת הפיננסית והרגולטורים הפיננסיים יפעלו על פי העקרונות והתפקידים שייקבעו בו.<sup>8</sup>

עוד ראיה לכך שאין מחסור כולל של דירות עולה מן הנתונים שלפיהם, במרבית הערים הגדולות, לא רק שלא היה מחסור ביחידות דיור בשנת 2020, אלא שבחלקן היה אף עודף ביחידות דיור לעומת מספר משקי הבית, לדוגמה בתל אביב, בחיפה ובבאר שבע. נתונים אלו משקפים את הבעיה: יחידות הדיור שנבנו אינן מתאימות לצרכים של משקי בית מחוסרי דירה וליכולותיהם.

המכון לרפורמות מבניות חישב את כלל משקי הבית החסרים דירה בבעלות ופילח אותם לפי מאפיינים דמוגרפיים וסוציו-אקונומיים. לפי חישוב זה, בישראל יש קרוב ל-890,000 משקי בית חסרי דירה בבעלות.

משמעותית במיוחד העובדה ש-60% ממחוסרי דירה בבעלות הם משקי בית מעשירוני הכנסה הנמוכים ביותר (1-4). כמו כן, מעל 50% ממחוסרי דירה בבעלות הם משקי בית צעירים-מבוגרים (כאשר חלקם כלולים בתוך עשירוני ההכנסה הנמוכים).

לשם מתן פתרון ממוקד באוכלוסיית מחוסרי דירה בבעלות מעוטי היכולת יש להוציא אל השוק היצע דירות המיועד להם במסגרת שיווק ייעודי המתאים למצבם מבחינת המיקום, התכנון ומימון הרכישה. האחריות להקצאת הקרקעות עבור פרויקט לאומי זה מוטלת במידה רבה על רמ"י, המנהלת את מרבית מקרקעי המדינה ונדרשת, בין תפקידיה לפי חוק, להקצות קרקע לדיור בהישג יד.

8 המערכת הלאומית והקריטריונים המלאים לפילוח מפורטים בפרק 7 – חייבים לפלח את שוק הדיור. הצעת החוק "ניהול חברתי של מקרקעי ישראל", המובאת בחלק זה של ההקדמה, נותנת ביטוי לעקרונות השיווק הייעודי, הגידור והתמחור המותאם הנגזרים מן הפילוח.

חסרי דירה בבעלות מתמודדים עם בעיה כפולה: שכר דירה הולך ועולה שמכביד על הוצאתם החודשית על דיור, לצד עלייה במחירי הדירות המרחיקה אותם יותר ויותר מהשגת פתרון דיור קבוע ותקני. מציאות זו אינה מאפשרת להם לחסוך הון ראשוני מספק עבור קבלת משכנתה לרכישת דירה.

### מה לעשות? פילוח ודיור בהישג יד במכר

אף לא אחת מהתוכניות לפתרון משבר דיור, שהוצעו על ידי פוליטיקאים וקובעי מדיניות, התייחסה לסוגיית הפילוח במדינת ישראל. הפילוח מאפשר לתת לכל אחד מהמגזרים את הדיור שמתאים לו. במקום זאת, מדיניות דיור מדברת על דיור בהכללה. תוכנית דיור חדשה צריכה להציג תכנון ארוך טווח, ולראות את הדיור כמורכב מכל אחד מסוגי הביקושים: דיור בהישג יד, דיור ציבורי, דיור לשכירות, דיור לבני הגיל השלישי, לזוגות צעירים, למעמד הביניים וגם לאליטות.

**הפתרון הוא פילוח שוק הדיור לדיור בהישג יד לשכבות השונות.** הפילוח הכרחי למדיניות דיור ריאלית, משום שההכללה של הדירות כאילו הן פותרות את הבעיה לכל השכבות ולכל היעודים אינה מציאותית ומושפעת מהפיננסיאליזציה של הדיור והאיגוח. אנו מציעים לפלח את שוק הדיור על סמך המצב הסוציו-אקונומי, המגזר, המיקום, היעדר בעלות על הדירה, היעדר הון עצמי והיקף ההכנסה השוטפת: זוגות צעירים, עובדים חסרי דיור, משפרי דיור, שכבות עממיות וקשישים.

שוק זה יהיה מגודר: מי שירכוש דירה בהישג יד בהתאם לפילוח לא יהיה רשאי למכור אותה במשך תקופה שתיקבע, אלא לזכאי אחר לדיור בהישג יד. בתום התקופה יוכל למכור אותה בשוק החופשי ללא מגבלה. הגידור נועד להבטיח שהדירות ימשיכו לשמש את אוכלוסיית היעד ולמנוע את מימושה המידי של ההטבה באמצעות מכירתן בשוק החופשי. בכך נשמרת ההפרדה בין השווקים, ונמנעות השפעה על מחירי הדירות בשוק החופשי ופגיעה בערך נכסיהם של בעלי הדירות הקיימים.

בהתאם לכך, רמ"י תשווק קרקעות לדיור בהישג יד במחיר שייגזר ממחירן הסופי של הדירות בכל אחד מפלחי היעד ומיכולתה הכלכלית של האוכלוסייה שעבורה הן מיועדות. נקודת המוצא היא שדירה אינה מוצר הומוגני, אלא קורת גג שמאפייניה ומחירה צריכים להיות מותאמים לצורכי אוכלוסיית היעד.

מכאן נובע הצורך בהפרדה מבנית (structural separation) בין פלחי הביקוש בשוק החופשי לבין דיור ציבורי, דיור בהישג יד וקבוצות בעלות נגישות מוגבלת למימון. הפרדה זו מאפשרת להתאים לכל פלח מנגנון תמחור משלו, ובדיור בהישג יד – לקבוע מחיר קרקע שיווי, המחושב לאחר ממוחיר הדירה שבו יכול הרוכש לעמוד. ההטבה הגלומה בתמחור זה היא המצדיקה את מנגנון הגידור.

## ג. רמ"י כמכונת מזומנים ספקולטיבית

במציאות הישראלית כיום, שיווק המקרקעין לדיור על ידי רמ"י נעשה באופן ספקולטיבי, באמצעות מכרזים לכל המרבה במחיר. דרך זו אומנם יעילה מבחינת הגדלת הכנסות המדינה ומעשירה את קופתה, אך בפועל פוגעת באופן קשה בשכבות החלשות ובעיקר באוכלוסיית חסרי הדיור בבעלות. הביקוש הרב עבור קרקע לבנייה, בהתחשב בהיצע הקרקעות הדל שרמ"י מוציאה אל השוק, גורם לא רק לעליית מחירי הקרקע אלא גם לעלייה בחלקו של רכיב הקרקע ממחיר הדירה כולה. כך, מחיר המקרקעין במדינת ישראל מהווה 60% עד 70% משווי הדירה.

לאור זאת, נדרש שינוי תפיסתי בנוגע למקרקעין בקרב מוסדותיה של מדינת ישראל. התפיסה הרווחת כיום רואה את מקרקעי ישראל כמשאב עסקי. ככזה, העיקרון המנחה לניהולו ולשיווקו הוא השאח מקסימלית של הרווח עליו. "פעילות רשות מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י") מעוגנת בחוק-יסוד: מקרקעי ישראל, התש"ך-1960; בחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960; ובאמנה בין מדינת ישראל לבין הקרן הקיימת לישראל משנת 1961. רמ"י מוגדרת כמפעל עסקי ופועלת בהתאם לסעיף 8 לחוק יסודות התקציב, בדבר מפעלים עסקיים".<sup>9</sup>

תפיסה זו, הרואה במקרקעי ישראל "נכס", חייבת להשתנות. הצעה זו זונחת את הפרדיגמה העסקית בכל הנוגע למקרקעי הציבור, ומאמצת תפיסת עולם של ניהול קרקע חברתי. שינוי התפיסה הוא תנאי הכרחי עבור טיפול אפקטיבי במשבר הדיור ובסוגיית מחסור הדיור, התואם את הוראות חוק רשות מקרקעי ישראל, הקובע בסעיף 2א לחוק את תפקידי החברתיים של רמ"י, ביניהם הקצאת קרקעות לדיור בהישג יד.

הצעה זו תביא לכך שרמ"י תחדל מלהיות רק חברה עסקית המנהלת את נכסיה עבור השאת רווחיה, ותעבור לתודעה של "נאמן הציבור", החבה חובת נאמנות לאזרחי ישראל ואחריות לרווחתם, לצד התנהלות לפי אמות מידה ממלכתיות, כדוגמת הגינות ושוויון ועל פי כללי המינהל התקין.

שינוי התפיסה ומעבר אל ניהול קרקע חברתי מוביל למסקנה, כי על רמ"י להקצות את המקרקעין באופן של סגמנטציה קרקעית – פילוח (Segmentation), כלומר על פי שיווק ייעודי המבוסס על צרכי המתגורר המיועד ועל יכולותיו. אין דין מחיר קרקע לעשירון העליון כדין מחיר קרקע למחוסרי דיור והון עצמי לרכישת דירה. שוויון בין בלתי שווים הוא אפליה. דחינו – התייחסות אחידה לאוכלוסיות שמצבן שונה עלולה להעמיק את אי-השוויון.

כבר כיום יש בידי הרשויות פילוח של כל קרקעות המדינה על פי ייעודן ומיקומן הגאוגרפי, וכבר התבצעה הערכת שוויין לפי מחיר ממוצע בעסקאות דומות בתחום המיקום הגאוגרפי הרלוונטי. אומדן זה התבסס על תוצאות מכרזים לשיווק קרקע, שומות שנערכו ושיקול דעת השמאי הממשלתי.<sup>10</sup> ברם, הערכות שווי אלו מתייחסות במובלע אל שוק הקרקעות בישראל כאל שוק חופשי משוכלל, אשר במסגרתו ניתן להעריך את שווי הקרקעות לפי מודלים שמאיים וכלכליים

9 דוחות כספיים ליום ה-31 בדצמבר 2023, החשב הכללי במשרד האוצר, עמ' 155–159.

10 שם.

סטנדרטיים של היצע וביקוש. מודלים מעין אלה אינם רלוונטיים לשוק הקרקעות בישראל, זאת מכיוון ששוק זה אינו שוק חופשי כאמור והוא מנוהל באופן מונופוליסטי על ידי המדינה. תפיסת העולם שעליה מבוססת שמאות הקרקע בישראל חייבת להשתנות: במקום להחיל שמאות מסחרית אחידה על כלל הקרקעות שמשווקת רמ"י, יש לאמץ שמאות מפולחת. קרקעות המיועדות לפלחי העילית יוערכו לפי שווי שוק, או לכל הפחות לפי שווי מסחרי, ואילו קרקעות המיועדות לדיור בהישג יד, לדיור סוציאלי ולפלחים נוספים יוערכו לפי שיטת השווי השיורי. להמחשת אופן החישוב בשיטה זו ניתן להסתייע במסמך הנחיה מקצועי שפרסם ארגון השמאים הבינלאומי Royal Institution of Chartered Surveyors – RICS – הנחשב לתקן מחייב. לפי המסמך: "לשם קביעת שווייה של קרקע המיועדת לדיור בהישג יד באמצעות השיטה השיורית נדרשים שני מרכיבים עיקריים: (1) הערכת שווי הפיתוח הגולמי (GDV) או ההכנסות הצפויות מן הפרויקט; ו-(2) ניכוי כלל העלויות הכרוכות בהקמת הפרויקט".<sup>11</sup>

כאמור, כיום השומה נגזרת במידה רבה ממחירי הקרקע במכרזים הקיימים של רמ"י, משום שאין מסלול שיווק חלופי בהיקף משמעותי. לפיכך, לטענת המכון, שומה המבוססת על עסקאות אלה בלבד עלולה שלא לשקף את הייעוד החברתי המוצע לקרקע. עלות הבנייה היא אומנם חלק משווי הדירה, אך רכיב מרכזי נוסף הוא שווי הקרקע, התלוי בשימוש הסופי שיעשה בה. לכן מוצע לקבוע את השווי בהתאם לייעוד הקרקע ולצרכים הספציפיים של אוכלוסיית היעד. לאור האמור, שומה מבוססת ייעוד צריכה להחליף את השומה הספקולטיבית, במסגרתה כל מטרה של שימוש בקרקע תקבע את מחירה באמצעות שומה ספציפית. כך שלמעשה יתהפכו היוצרות – במקום שמחיר הדירה ייגזר ממחיר הקרקע, מחיר הקרקע יחושב לפי מחיר המוצר הסופי שהמדינה חפצה לבנות על הקרקע הספציפית ולפי זהות צרכני המוצר המוגמר. באופן זה המדינה תישא באחריות המסורה לה ותדאג לפילוח הוגן ומפוזר של מחיר המוצר הסופי – מדיירות בהישג יד עבור ציבור מחוסרי הדיור, דרך דירות במחיר בינוני למעמד הביניים ועד לדיירות יוקרה עבור המעמד הגבוה.

ראוי לציין לחיוב את התקדמותו של מינהל התכנון, שכבר החל לקדם תכנון של דירות במגוון גדלים, במטרה להתאים את ההיצע לצורכיהן של קבוצות אוכלוסייה שונות. פתיחות זו היא צעד חשוב, אך כעת יש להשלים את המהלך באמצעות פילוח כולל של שוק הדיור, כמוצע לעיל, ולקדם את הרפורמה כך שגם שיווק הקרקעות ייעשה באופן ייעודי ובהתאם לפלחי האוכלוסייה השונים.<sup>12</sup>

## ד. תמ"א להתחדשות עירונית – לתמ"א 38, לפינוי ובינוי, ולעוטף ישראל הצפוני והדרומי, וביטול לאלתר של כל הסדרי האפליה של תושבי השכונות

התחדשות עירונית היא כלי מרכזי במדיניות התכנון והדיור, אך תכליתה אינה מסתכמת בתוספת יחידות דיור. היא נועדה לחדש שכונות ותיקות, לשדרג תשתיות ומבני ציבור, להתאים את

11 RICS, Valuation of Land for Affordable Housing (2<sup>nd</sup> ed. 2016).

12 הדיון במבנה המונופוליסטי של רמ"י, ברפורמה התכנונית ובפילוח, מפורטים בפרק 3 – רמ"י כמונופול מסחרי ובפרק 7 – חייבים לפלח את שוק הדיור.

המרחב לשינויים בתחבורה, בחינוך, בבריאות ובתקשורת ולתת מענה לגידול האוכלוסייה ולצורכי המיגון. לשם כך נדרש תכנון כולל, המאזן בין חידוש המרקם הבנוי לבין שמירה על זכויות בעלי הדירות ועל צורכי הקהילה.

בהתאם לכך, החקיקה הנדרשת כיום צריכה להשיב להתחדשות העירונית את תכליתה החברתית ולבסס אותה על תכנון כולל, שיפור איכות החיים בשכונות ושמירה על זכויות התושבים. תהליכי התחדשות עשויים לשמש הזדמנות לתיקון כשלים תכנוניים היסטוריים ולקידום צדק מרחבי, לצד שמירה על זכויות הקניין של בעלי הדירות.

### להלן הצעתנו:

יש לחוקק את הצעת החוק "תמ"א חדשה להתחדשות עירונית" שמבוססת על העקרונות הבאים:

1. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (להלן: "הרשות") תמפה ותגדיר את כלל השכונות והאזורים שבהם קיים פוטנציאל למיזמי התחדשות עירונית ופינוי בינוי. על בסיס מיפוי זה ייקבעו השטחים המיועדים להתחדשות עירונית ברחבי המדינה. התוכנית תחייב את מוסדות המדינה לפעול לקידום תכנון מרחבי עירוני וכפרי. זאת בשונה מתמ"א<sup>38</sup>, שפעלה בעיקר ברמת המבנה הבודד ולא סיפקה כשלעצמה מענה כולל לצורכי התשתיות, השירותים הציבוריים והמרחב השכונתי.

2. הרשויות המקומיות, בשיתוף פעולה עם הרשות, יפעלו לתכנון מתחמי התחדשות עירונית בצורה הוליסטית, ותוך התחשבות ותכנון של כלל המתחם, עיבוי התשתיות וחלוקת הזכויות לדיירים באופן המאפשר לשפר את השכונה כולה ולהיטיב עם דיירה.

3. במתחמי התחדשות עירונית ופינוי בינוי יוענקו זכויות בנייה מפליגות, על פי הכלל של Highest and best use, של תכנון מיטבי ומרבי, כפי שיורחב בהמשך.

4. במסגרת מיזם ההתחדשות העירונית, שיכלול גם את מערכת הפינוי והבינוי של השכונות במדינת ישראל, יקבלו בעלי הקרקע במתחם את חלקם בזכויות הבנייה בהתאם לחלקם היחסי בקרקע, בדומה לכל בעל קניין, ולא כפי שנקבע היום בתקן 21 לאותה נגזרת.

מרבית אזורי ההתחדשות העירונית הפוטנציאליים מצויים בשכונות עוני במרכז הארץ, אשר נבנו בשני העשורים הראשונים לאחר קום המדינה. שכונות ויישובים אלו נועדו לקליטתם של גלי הגירה גדולים אשר הכפילו את גודלה של האוכלוסייה במדינת ישראל הצעירה. הם תוכננו ונבנו במהירות ולרוב לא הושקעה מחשבה רבה בעמידות ובקיימות של אותם יישובים ושכונות לאורך זמן.

כדי לענות על הצרכים של תושבי ישראל במאה ה-21 בדיור למגורים, השכונות הוותיקות צריכות לחדש את מלאי הדירות שלהן ולשדרג את צורתן ותפקודן, כך שיוכלו להיחשב אטרקטיביות יותר.

**השדרוג המיוחל דורש תכנון מחדש של השכונה הוותיקה כיחידה שלמה, אשר תכלול את עקרונות התכנון העירוני העדכניים ביותר כיום.** בדרך של "עירוב שימושים": חנויות במרחק הליכה וגישה לשירותים, רחובות נעימים ובטוחים, גישה לאמצעי תחבורה מגוונים ונגישות טובה ליעדים מרכזיים בעיר, תמהיל דיור מגוון, מקומות מפגש ומרחב ציבורי איכותי ושמירה על האופי המיוחד של שכונות, תוך מתן דגש על תכנון כפרי ועירוני חדשני, ללא חזרה מתישה על יצירות מיושנות.

המטרה היא חזרה מודעת לרחוב המסורתי עם חזית רציפה של בניינים על דופן המגרש ומעבר מניידות שמבוססת על הרכב הפרטי למגוון עשיר יותר של אמצעי תחבורה, כולל הליכה ברגל, אופניים ותחבורה ציבורית (הליכתיות walkability) תוך הקשבה בתהליך התכנון למגוון קולות בקרב התושבים. שימוש בעקרונות תכנון עדכניים יתווה את הדרך להתחדשות עירונית של יישובים ושכונות ותיקות, באופן שיתאים חצוריהם העכשוויים של תושביהם וימשוך אליהם אוכלוסיות נוספות הזקוקות לדיור בהישג יד.

**הפתרון היעיל ביותר להקטנת הסגרגציה העירונית הוא אימוץ עקרונות של תכנון מגורים עם עירוב חברתי במסגרת של התחדשות עירונית.** התוכניות להתחדשות עירונית צריכות להיות לא ברמת הבניין או המתחם או מקבץ הבניינים, כפי שנהוג לעשות היום בארץ, אלא ברמה של שכונה שלמה, בשיטה של רבעים חדשים (Quartier), עם תכנון הוליסטי לכל מרכיב ומרכיב. באזורי ביקוש שבהם ראוי וכדאי כלכלית לבצע התחדשות עירונית ברמת השכונה, על הרשויות לקדם תוכניות אב ומתאר והיערכות מראש לסוגיות תכנוניות רבות, שיעלו בעקבות תוספת משמעותית של אוכלוסייה חדשה לשכונה שתשתיתיה ישנות ורעועות. רק תכנון ברמת השכונה, על בסיס תמ"א חדשה, יאפשר לגבש חזון קוהרנטי עבור התושבים ועבור גורמים עסקיים ולגייס תושבים להתחדשות העירונית תוך ייצוג אינטרסים וצרכים מקומיים בתהליך.

התמונה העולה מנתוני הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית שהוצגו לעיל מצביעה על פער ניכר בין היקף המימוש לבין הצורך בחידוש השכונות הוותיקות. פער זה מחייב בחינה מחודשת של מנגנוני התכנון והביצוע ושל הנחות היסוד שעליהן נשענת ההתחדשות העירונית בישראל. במסגרת זו מוצע לאמץ את עקרון "השימוש המרבי והמיטבי" (Highest and Best Use), מעקרונות היסוד בשמאות המקרקעין. עיקרון זה נועד לזהות את השימוש האופטימלי במקרקע – השימוש המניב את הערך הכלכלי הגבוה ביותר, בכפוף להוראות החוק ולמגבלות הפיזיות והתכנוניות של הקרקע.

יישום נכון של העיקרון יאפשר להאיץ את תהליכי ההתחדשות העירונית בישראל תוך שמירה על ההגיונות כלפי בעלי הקרקע והבטחת שוויון הזדמנויות ליזמים ולתושבים כאחד. לכן תקן 21 על כל גלגוליו הוא ביטוי לגישה רעה – במקום לקדם את תמרוץ היזמים, יש להעמיד בראש סדר העדיפויות את שמירת זכויותיהם הקנייניות של בעלי הקרקע. במציאות של היום, בעלי הקרקע במתחם להתחדשות עירונית מקבלים את "המינימום הסביר"<sup>13</sup> כפי שאומר התקן, בפועל מקובלת בקרב היזמים תוספת שטח של כ-12 מ"ר לדירה, אשר יבואו לידי ביטוי בתוספת חדר/חדרים או שטח בהיקף דומה.

בנוסף, כמו שאמרנו – ההיגיון השמאי הוא ההיגיון של השימוש המרבי והמיטבי. אך תקן 21.1 – חותר תחת כל היגיון כזה. ולראיה – לפי תקן 21.1: "בכל מקרה אין לקחת בחשבון פוטנציאל שנובע מהליכי התכנון של התכנית החדשה" (סעיף 5.15.2). זוהי סתירה ברורה לכלל היגיון כלכלי-שמאי ודריסה זועקת של זכויות הקניין של תושבי השכונות.

13 סעיף 5.11 לתקן 21 בדבר פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתוכנית פינוי בינוי, בעמ' 9.

זהו עוול חמור ואדיר ממדים כלפי בעלי הדירות. אנשים אלה, הגרים בפועל בשכונות המוגדרות כשכונות עוני, משתייכים לרוב לעשירי הנהגה התחתונים והם בעלי הון עצמי נמוך. מתן אחוזי רווח הוגנים יאפשר את העצמתן של אותן אוכלוסיות והוצאתן אל מחוץ למעגל הדלות באמצעות השבחת הנכסים שבידיהן. שנית, מנגנון מערכת התמריצים. במציאות של היום, לבעלי הדירות באזורים המיועדים להתחדשות עירונית, אין די תמריצים להסכים למיזמים של התחדשות עירונית, ומספר היתרי הבנייה הקטן כאמור – מוכיח זאת.<sup>14</sup>

## ה. קץ לפריפריות – בין מרכז ופריפריה – סוף העידן הישן?

בעידן המודרני, טכנולוגיות חדשות וסגנונות עבודה גמישים מאתגרים את ההבחנה המסורתית בין "מרכז" ל"פריפריה". מגפת הקורונה האיצה תהליכים של עבודה מרחוק – יותר ויותר אנשים וגופים גילו שניתן לעבוד ולשתף פעולה גם מרחוק, באמצעות האינטרנט, ללא צורך בנוכחות יומיומית במשרד במרכז העיר. כיום, טוענים מומחים, קיימות קטגוריות שלמות של שירותים (כגון תכנות, שיווק דיגיטלי, תמיכת לקוחות וכדומה) שבהן "למרחב הגיאוגרפי אין משמעות".<sup>15</sup>

המגמה הזו משתלבת גם בתופעה עולמית רחבה יותר של טשטוש הגבולות בין עיר וכפר (Urban-Rural Blur). עם התחזקות התחבורה, הדיגיטליזציה והנגישות למידע ושירותים, ההפרדה המסורתית בין המרכז העירוני לבין השטחים הכפריים הולכת ומיטשטשת.<sup>16</sup> אנו עדים להופעת אזורי ביניים – יישובים חצי-עירוניים, עיירות לוויין, אזורי מגורים כפריים בסמוך למוקדי תעסוקה עירוניים – שבהם מתהווה תשתית חברתית וכלכלית חדשה.<sup>17</sup> במקביל, מגמות של קהילתיות כפרית באזורים עירוניים, כמו חקלאות קהילתית או שווקים מקומיים, מעצימות את החיבור בין הערכים הכפריים לאורח החיים העירוני.<sup>18</sup> החזון העתידי של תכנון אזורי, כפי שהוא משתקף במדיניות התכנון באנגליה (NPPF), שואף ליצור רשת דינמית של קשרים ושיתופי פעולה בין העיר לכפר, תוך עידוד מוביליות, תחבורה בת-קיימא, חדשנות מקומית, וגישה שווה לשירותים. במסגרת זו, ההתחדשות העירונית צריכה להיתפס לא רק כשדרוג של מרחבים קיימים, אלא כיצירת רצף מרחבי בין אזורים עירוניים וכפריים – רצף שמטפח שיתופי פעולה, ערכים קהילתיים, ושגשוג הדדי.

- 14 זכויות תושבי השכונות והמנגנון התכנוני של ההתחדשות העירונית מפורטים בפרק 5 – בג"ץ השכונות: קניין, יזמות וצדק חלוקתי בהתחדשות עירונית, בפרק 7 – חייבים לפלח את שוק הדיור, ופרק 9 – רפורמה בתכנון – והיו המקרקעין, התכנון והמימון למקשה אחת.
- 15 חנה רדו "הפתרון לתעסוקה בפריפריה: עבודה מרחוק" Ynet (14.2.2017).
- 16 A. Nanda, *Digitalization, Urbanization, and Urban-Rural Divide*, in THE PALGRAVE ENCYCLOPEDIA OF URBAN AND REGIONAL FUTURES 432 (2023).
- 17 H. Westlund, K. Borseková, *The post-urban hypothesis*, 1 Global Challenges & Regional Science 100005 (2025).
- 18 Alyssa Giacobbe, *Inside the "Agrihood" Residential Real-Estate Boom*, AD (27.9.2017).

עם זאת, הנתונים מלמדים כי הפוטנציאל של העבודה מרחוק לצמצום פערים אזוריים טרם מומש במלואו בישראל. לפי דוח משרד העבודה, בשנת 2022 שילבו עבודה מהבית 24% מהעובדים בגילי 25–66 באזור המרכז, לעומת 9% בלבד בפריפריה. הדוח מייחס חלק מרכזי מהפער להבדלים בתמהיל המקצועות: עבודה מהבית נפוצה יותר במשלחי יד טכנולוגיים, ששיעורם בקרב העובדים באזור המרכז גבוה יותר.

לצד פער זה, המחלוקת על עתיד היחסים בין העיר לכפר באה לידי ביטוי גם בעמדת פורום 15 הערים העצמאיות בנוגע לתיקון 5 לתמ"א 35. הפורום הזהיר כי הרחבת הבנייה במרחב הכפרי תחזק את הפרבור, תפגע ביציבותן הכלכלית של הערים ותצמצם את השטחים הפתוחים. המכון, מנגד, טוען כי עמדה זו אינה מביאה בחשבון את השינויים שחלו במרחב הכפרי, עלולה לשמר את יתרונן של הערים החזקות במרכז ולהעמיק את אי-השוויון בין העיר לבין הכפר, כפי שניתן ללמוד על כך באופן מלא בפרק 10 – ממשבר לתקומה: שיקום הצפון והדרום לפי מודל כפר-עיר.

כל המגמות שתוארו לעיל מצביעות כי אנו עומדים בפתחו של עידן חדש שבו מושגי ה"מרכז" ו"פריפריה" הישנים יאבדו מחשיבותם. במציאות כזו, צעיר בגליל או בנגב יכול ליהנות מגישה להזדמנויות תעסוקה וחינוך כמעט שווה לזו של בן גילו בגוש דן. ההתחדשות העירונית והאזורית תהיה אז הבסיס ל"קץ הפריפריה" כמושג של נחיתות, וליצירת מערכת יחסים חדשה בין העיר לכפר, בין המטרופולין ליישובי הספר.<sup>19</sup>

### "כפר-עיר" – לעבר עתיד של שוויון מרחבי וחברתי

ההתחדשות העירונית המוצעת על ידינו היא חזון שאפתני של ישראל שוויונית ומלוכדת יותר, שבה המיקום הגאוגרפי או החברתי של אדם אינו כובל אותו למסלול חיים מוגבל. זהו חזון שבו שיקום שכונות הוא גם שיקום חברתי, ועירוב שימושי קרקע הוא גם עירוב אוכלוסיות וגורלות. כדי לממש חזון זה, נדרש שילוב ידיים של כל המגזרים: ממשלה שמתווה מדיניות ותמריצים נכונים, רשויות מקומיות שמתכננות באומץ ובחדשנות, מגזר פרטי שנרתם להשקעה אחראית בקהילה, והכי חשוב – תושבים המעורבים בתהליך, שתורמים ממרצם וכישוריהם לעיצוב עתיד שכונתם.

בתוך כך, חשוב לא פחות לטפח שיתוף פעולה חדש בין העיר והכפר. במדינה קטנה כשלנו, אין סיבה שהניגוד בין מרכז לבין פריפריה יהיה כה חריף. ערי ישראל צריכות לראות את סביבתן הכפרית כשותפה – כמקור לכוח אדם, לתוצרת חקלאית, לערכי טבע ונוף – בעוד שהפריפריה צריכה להיתמך על ידי עריה הגדולות בגישה לשירותים מתקדמים, להשכלה גבוהה ולמסחר. התחדשות עירונית מוצלחת יכולה להיות הגשר שמחבר בין העולמות: כאשר עיריית פיתוח בגליל מתחדשת סביב מרכז טכנולוגי למשל, היא נעשית לחלק מרשת הכלכלה הלאומית; וכאשר מטרופולין כמו חיפה או באר שבע משגשגים, ההשפעה מקרינה גם על הקיבוצים, המושבים והעיירות סביבם.

19 המעבר מן ההבחנה הישנה בין מרכז לפריפריה אל תפיסה של צדק מרחבי מפורט בפרק 8 – קץ לפריפריות והפיכתן למרכז הצפון והדרום.

לסיכום, ההתחדשות העירונית אינה פתרון קסם יחיד לכל בעיות העוני והפער, אך היא יכולה וצריכה להיות כלי מוביל בארגון הכלים החברתי-כלכלי. היא משלבת ממדים פיזיים, חברתיים וכלכליים לכדי מהלך אחד מקיף. ראייה ארוכת טווח של התחדשות כזו – הנשענת על ממצאי מחקר עדכניים, על מדיניות חברתית נבונה ועל שיתוף הקהילה – תוכל להפוך את המרקם העירוני בישראל למנוע של שוויון הזדמנויות. זהו ה"אני מאמין" המוצג בספר זה: אמונה בכוחה של העיר, המתחדשת מבפנים, להאיר את עתידם של הפרטים והקהילות החיים בה, ולהצעיד את החברה כולה לקראת מרחב צודק ומשגשג יותר.

התחדשות כפרית במסגרת מודל "כפר-עיר" עשויה לחזק באזורי הפריפריה את הביקוש לשירותי חינוך, בריאות, ספורט ומסחר, באמצעות יצירת מרחב משותף לעיר ולכפר. אחרי המלחמה הנוראית – הגיע הזמן לפתוח עידן חדש. עידן של קץ הפריפריה. עידן שבו העיר והכפר מתמזגים – מודל כפר-עיר (urban-rural) המשלב תשתיות, תחבורה, תעסוקה וקהילה. עידן שבו ההתחדשות אינה רק עירונית, אלא גם כפרית. עידן חדש של שיקום אמיתי.<sup>20</sup>

## 1. תוכנית "בניין לקבלן" – ניצול מגרשים קטנים וזנחים

רשות מקרקעי ישראל מחזיקה בכ-93% ממקרקעי מדינת ישראל. קרקעות רבות שבניהולה מצויות במרכזי הערים ללא כל מעש וכוונה לשווקן מפאת גודלן. קרקעות אלה בהחלט יכולות להיות רלוונטיות עבור קבלנים קטנים וחברות בנייה קטנות ובינוניות. הדבר יכול לסייע בפתרון בעייתם של מחוסרי הדיור, ובהנעת הכלכלה הישראלית של ענף הקבלנים הקטנים שנדחק הצידה מפני חברות הבנייה הגדולות והציבוריות.

תקנה 26(3) לתקנות חובת מכרזים, התשנ"ג-1993 קובעת כי התקשרויות של מינהל מקרקעי ישראל לביצוע עסקה במקרקעין אינן טעונות מכרז פומבי, אלא מכרז סגור שבמהלכו ניתן גם לערוך הגרלה, בהתקיים אחד מאלה, ולענייננו רלוונטי ס"ק (3) – "הענקת זכויות במקרקעין לבנייה למגורים בשכונות מצוקה או בשכונות שיקום, על פי המלצת משרד הבינוי והשיכון ובהתאם למבחנים שוויוניים". הוראה המצביעה על אפשרות חוקית לפטור ממכרז, במסגרת מטרות הרשות.

שימוש במסלול זה יאפשר לקבלנים קטנים ולחברות בנייה בינוניות גישה מהירה למגרשים קטנים, פנויים או המצויים בתת-ניצול ברשויות המקומיות. המגרשים יוקצו לבנייה ייעודית ומפולחת לחסרי דיור בבעלות, באמצעות קבלני המקום ולמען תושבי המקום.

### להלן הצעתנו:

יש לחוקק הצעת החוק "בניין לקבלן" – לניצול מגרשים קטנים וזנחים" מבוססת על העקרונות הבאים:

1. הגדרת המונחים: "זכאי" – זכאי לדיור בהישג יד לפי התוספת השישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, מי שחסר דירה וחסר הון עצמי לרכישת דירה; מי שחסר דירה ואשר

20 מודל כפר-עיר ויישומו בשיקום האזורי מפורטים בפרק 10 – ממשבר לתקומה: שיקום הצפון והדרום לפי מודל כפר-עיר.

לפי הכנסתו משתייך לעשירונים 1 עד 6; זוגות צעירים וגמלאים; משרתי מילואים פעילים, וחסרי דיור והון עצמי לרכישת דירה; "מגרשים לדיור בהישג יד" – מגרשים קטנים עד 10 דונם אשר פנויים או נמצאים בתת-ניצול ברשויות המקומיות; "היזם" – רשות מקומית או קבלן בן המקום או קבוצת זכאים שהתאגדה יחד על מנת להוציא לפועל פרויקט דיור בהישג יד במכר; "קבלן בן המקום" – קבלן אשר לפי פנקסי הקבלנים מקום עסקו ומושב הוא ברשות המקומית נשוא פרויקט הבנייה.

2. רשות מקרקעי ישראל תעניק ליזם את הזכות לרכוש מרמ"י מגרשים לדיור בהישג יד, בכל אחת מהרשויות בפטור ממכרז כמגרש מתוכנן ובלתי מתוכנן לייצורו, וזאת על פי שומה לקרקע המיועדת לדיור בהישג יד כ"שומה שירות" (Residual Value).<sup>21</sup>

## ז. משכנתה חברתית לישראל

המרכיב המרכזי באספקת דיור בהישג יד לששת העשירונים התחתונים הוא יצירת הסדר מימון ייעודי. הכנסתם של משקי בית אלה והיעדר הון עצמי ונכסים אינם מאפשרים לרבים מהם לקבל משכנתה בנקאית רגילה ולעמוד בדרישות המקדמה וההחזר. לכן על המדינה לספק מסלול מימון משלים לרכישת דירה עבור משקי בית מהשכבות החלשות שאין בבעלותם דירה. נוסחו המקורי של חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב–1992, עיגן הסדר של משכנתאות חברתיות שנועד לסייע לחסרי דיור, אך תיקונים חוזרים שנעשו בו לאורך השנים רוקנו את ההסדר בהדרגה מתוכנו. יש להשיב לחוק את תכליתו המקורית ולחזקו, כדי שיהפוך שוב לכלי ממשי המאפשר לחסרי דיור לרכוש דירה.

### להלן הצעתנו:

יש לחוקק הצעת החוק "משכנתה חברתית לישראל" מבוססת על העקרונות הבאים:

1. הגדרת המונחים – "דירה" – חדר או מערכת חדרים המשמשים או שנועדו לשמש יחידה שלמה ונפרדת למגורים; "זכאי" – משק בית העונה לאחת מההגדרות להלן: (1) זכאי לפי הגדרתו בחוק הלוואות לדיור, התשנ"ב–1992 או (2) משק בית חסר דיור וחסר הון עצמי לרכישת דירה ואשר לפי הכנסתו משתייך לעשירון ההכנסה 1 עד 6; "יזם" – רשות מקומית, או קבלן בן מקום, או קבוצת זכאים שהתאגדה יחד על מנת להוציא לפועל מיזם דיור בהישג יד במכר; "משכנתה" – כהגדרתה בחוק המקרקעין, התשכ"ט–1969; "שיעור מימון (LTV)" – היחס בין המסגרת המאושרת בעת העמדת המסגרת לבין שווי הנכס, כפי שאושר על ידי הבנק בעת העמדת המסגרת וכפי שמחושב לצורך מדידה והלימות הון. ואולם מדידת שיעור המימון תתייחס לשווי הנכס הנרכש בלבד, גם אם משועבדים לצורך העסקה נכסים נוספים או אחרים; "תאגיד בנקאי" – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981.
2. לשם רכישת דירה במיזמי דיור בהישג יד, ייקבע הסדר הלוואה ממקורות המדינה, באמצעות התאגידים הבנקאיים, כל זאת לפי הכללים שיפורטו.

21 המנגנון המלא של התוכנית והקשר בינה לבין יזמות מקומית ודיור בהישג יד מפורטים בפרק 6 – בניין לקבלן: מסלול מקומי למגרשים קטנים לדיור בהישג יד.

3. ההלוואה שיקבל הרוכש תורכב מ"משכנתה מוכוונת" ומ"הלוואה עומדת" כהגדרתן בהצעה זו.
  4. "משכנתה מוכוונת" – משכנתה מדרגה ראשונה אשר תועמד לזכאי על ידי תאגיד בנקאי.
    - א. סכום המשכנתה ייגזר מעלויות הבנייה, כפי שאלה ייקבעו על ידי השמאי.
    - ב. שיעור המימון של המשכנתה המוכוונת יהיה 60% ועד 75% משווי הדירה כולה, בהתחשב בשווי הקרקע שייגזר כשווי שיווי.
    - ג. משכנתה זו תשולם בתשלומים שוטפים למשך תקופה של עד 35 שנה בצירוף ריבית לפי לוח המשכנתאות הסטנדרטי הנהוג במערכת הבנקאית – "לוח שפיצר", בריבית קבועה וללא הצמדה.
  5. "הלוואה עומדת" – משכנתה מדרגה שנייה אשר תועמד לזכאי על ידי מדינת ישראל.
    - א. סכום ההלוואה ייגזר משווי הקרקע שעליה נבנה מיזם הדיור בהישג יד. שווי זה ייקבע על פי שומה לדיור בהישג יד, לפי התקן החדש, כאשר השומה תתבסס על בסיס העיקרון של "שומה שיווית" (Residual Value).
    - ב. לאחר שתיפרע מחצית מסכום המשכנתה המוכוונת, תועמד ההלוואה העומדת לפירעון מלא.
    - ג. בגין ההלוואה העומדת הזכאי לא יחויב בתשלום חודשי קבוע.
    - ד. ההלוואה העומדת ניתנת לפירעון, מלא או חלקי, בכל עת וללא הגבלת זמן.
- מערכת משכנתאות כזו כבר הייתה קיימת בפועל במדינת ישראל ומעוגנת בחוק הלוואות לדיור. עם השנים איבד חוק הלוואות לדיור מכוחו, כאשר תיקונים חוזרים במערכת הפוליטית רוקנו אותו בהדרגה מתוכנו, וצמצמו במידה ניכרת את תפקידו ככלי לקידום דיור בבעלות בהישג יד. לפי מחקר שנערך, בשנת 2006 כשני שלישים מבין כלל הלוואות המשכנתה ניתנו לזכאים לפי חוק הלוואות לדיור, כמחציתם היו זוגות צעירים, כשליש עולים ממדינות ברית המועצות לשעבר והיתר אוכלוסיות שונות.
- עבור מחוסרי דיור, ובייחוד מי שאין בידיהם הון עצמי מספיק, שוק המשכנתאות הבנקאי אינו מספק לבדו מענה המאפשר רכישת דירה. לפיכך מוצע לעדכן ולחזק את הסדר הסיוע המעוגן בחוק הלוואות לדיור, ולבסס במסגרתו משכנתה חברתית המותאמת ליכולתם הכלכלית של הזכאים ולעקרונות הדיור בהישג יד.<sup>22</sup>

## ח. מפת הספר

ההבנה שמשבר הדיור אינו נובע מכשל יחיד, אלא מפעולתה של מערכת שלמה, מעצבת גם את מהלך הספר. 17 פרקיו נעים בין שלושת הכוחות המרכזיים שמעצבים את מציאות הדיור בישראל

22 הסיכון הבנקאי, הרפורמה במשכנתאות והמשכנתה החברתית מפורטים בפרק 13 – דיור, אשראי וסיכון מערכתי, פרק 15 – דרושה לאלתר: רפורמה במשכנתאות, ופרק 16 – החייאת חוק הלוואות לדיור – מן המימון אל הבעלות.

– הקרקע, התכנון והמימון – ומבקשים להראות כיצד הם נקשרים זה בזה, היכן נוצרו הכשלים ומה נדרש כדי לתקנם.

הדיון מתחיל בקרקע, המקום שבו נקבעים במידה רבה מחירי הדיור והאופן שבו מתחלק הערך שנוצר מן הפיתוח. ששת הפרקים הראשונים מתחקים אחר הפיכת הדיור ממענה לצורך אנושי למקור הכנסה, עושר והשקעה; בוחנים את נסיגת הדיור הציבורי ואת תפקידה של רמ"י בניהול הקרקע הציבורית; ועוסקים בזכויות התושבים בהתחדשות העירונית. מתוך הדיון הזה מוצגת גם תוכנית "בניין לקבלן", המבקשת להציע חלוקה אחרת של הערך הנוצר בקרקע העירונית.

מן הקרקע עובר הספר אל התכנון. כאן מתברר כי השאלה איננה רק כמה דירות יש לבנות, אלא אילו דירות נדרשות, היכן, למי ובאיזו צורת החזקה. פרקים אלה מציגים את התכנון ככלי לצמצום פערים, מסבירים מדוע יש לפלח את שוק הדיור לפי הצרכים והיכולות של קבוצות אוכלוסייה שונות, ובוחנים את הפערים בין המרכז לפריפריה. בהמשך מוצעת רפורמה במערכת התכנון, ועקרונותיה מקבלים ביטוי מעשי בתוכנית לשיקום העוטף באמצעות מודל "כפר-עיר". אולם גם קרקע זמינה ותכנון ראוי אינם מספיקים אם משקי הבית אינם יכולים לממן את הדיור המוצע להם. מכאן עובר הספר אל שער המימון, המתחקה אחר הפיכת הדירה לנכס השקעה, בוחן את הלקחים ממשברי הדיור בארצות הברית ובאנגליה ומסביר כיצד נשחק בישראל הדיור בהישג יד. פרקים אלה עוסקים בתפקידם של הבנקים ושל שוק המשכנתאות, בסיכון שנוצר כאשר מחירי הדיור מתרחקים מהכנסות משקי הבית ובהבחנה המכרעת בין דירה כמצרך יסוד לבין דירה כסחורה. על בסיס הניתוח מוצעות רפורמה בשוק המשכנתאות והחייאת המשכנתה החברתית, כדי לאפשר גם לחסרי הון עצמי להגיע לדיור בבעלות. הפרק החותם את הספר מרחיב את המבט אל מדיניות הדיור בעולם. הוא אוסף את התובנות מן הקרקע, התכנון והמימון ומחבר אותן להצעה כוללת למדיניות דיור חדשה – מדיניות שמתחילה בצורכי האדם ומבקשת לסלול דרך ממשבר לתקומה.



שער הקרקע

# מן הנכס הציבורי אל העושר המשפחתי

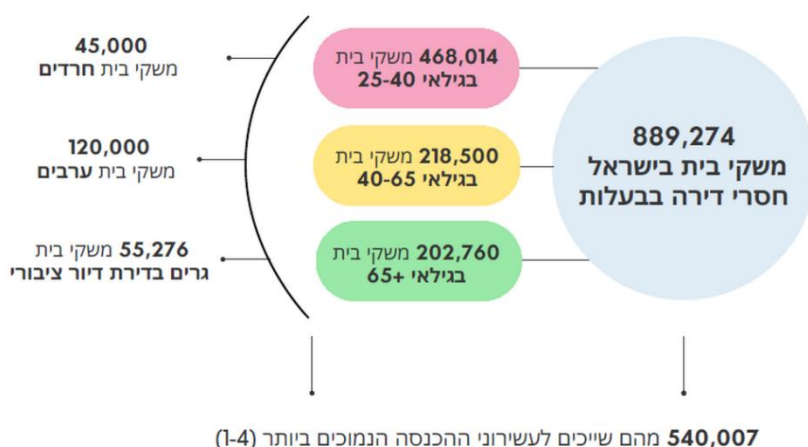


## פרק 1

### הדיור כמקור העושר המדינתי

כ-890,000 משקי בית בישראל הם מחוסרי דיור בבעלותם. לחלקם אין את ההון הראשוני לקבל משכנתה כדי לרכוש דירה. ביניהם זוגות צעירים, משפחות שנמנות עם העשירונים התחתונים, משפחות הנזקקות לדיור ציבורי, כגון קשישים ונכים. מצב זה הוא תוצאה ישירה של מדיניות נאו-ליברלית מכוונת ושל רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), בעבר מינהל מקרקעי ישראל. רמ"י מוכרת קרקע ציבורית במחירי שוק פרטי, ובכך אחראית, מאז תחילת שנות ה-2000, לעלייה של 200%–300 במחירי הדירות.

**889,000, כמעט 900,000 משקי בית ללא דירה — כ-540,000 מהם בארבעת העשירונים התחתונים.**



התרשים מציג פילוח אומדן של משקי בית בישראל שאינם מחזיקים דירה בבעלותם, לפי גיל וקבוצות אוכלוסייה. מקור: עיבוד נתוני הלמ"ס על ידי המכון לרפורמות מבניות.

על מנת לפתור את בעיית חסרי הדיור יש לאפשר רכישת בעלות על דירה בהישג יד לשכבות המוחלשות: למעמד הביניים הנמוך, הזוגות הצעירים, לגמלאים, לחרדים ולערבים. לכל פלח — לפי יכולותיו וצרכיו. זאת, באמצעות ייעוד הקרקע על ידי המדינה והעמדת תנאי מימון מאפשרים, גם לחסרי הון ראשוני, על פי מודל כלכלי שנציע בספר זה אשר ימומש באמצעות חמש הצעות חוק שיש בהן כדי לפתור את בעיות הדיור במדינת ישראל.

## א. חתירה לצדק חלוקתי

הרפורמה המוצעת חותרת לצדק חלוקתי. היא תאזן את המתנה שהעניקה המדינה לבעלי זכויות חכירה מהוונות בהפרטת 800,000 דונם של אדמות מדינה ותצמצם את אי־השוויון. מדובר ברפורמה מבנית של המדיניות הקרקעית של ישראל שתאפשר להם בעלות על דירה, ותעוגן בחוק "הבטחת דירה בהישג יד לחסרי דיור". הרפורמה תידמה במשקלה ובחשיבותה לחקיקת "ההומסטד" (Homestead Act) בארצות הברית. במסגרתה, בין השנים 1781–1853, העניק הממשל הפדרלי לציבור כ־1.5 מיליארד אקר, שהיו 70% מהאדמות שהיו ברשותו במחיר מסובסד. החקיקה של ההומסטד בארצות הברית בשנת 1862 הכירה בזכויות הקניין של המתיישבים הוותיקים והעניקה להם קרקע בבעלותם. ה"הומסטד" הצמיח את ארצות הברית העשירה והפורחת שאותה אנו מכירים היום.

העובדה שמרבית הקרקעות בישראל הן בבעלות המדינה – כ־93% – מאפשרת את היתכנותה של רפורמה קרקעית בישראל. רפורמה שתעניק את האפשרות לבעלות על דירה לעניי ישראל, תצמצם את אי־השוויון בחברה הישראלית ותיצור תנופה כלכלית לדורות הבאים. בכוחה של מדינת ישראל להעניק את הזכויות לשכבות העממיות ולגדר את תחום הדיור בהישג יד במכר מבלי לפגוע באזרחים שכבר אווזים דירה בבעלות, ומבלי לערער ולטלטל את שוק הדיור הפרטי.

בפרק זה נציג את הקשר בין מדיניות המקרקעין הנוכחית לבין מצוקת הדיור בארץ. בישראל לא קיים שוק דיור חופשי והמדיניות הקרקעית שלה מתאפיינת בריכוזיות ובמונופול של תכנון ושיווק קרקעות בידי רמ"י שמחזיקה ברוב המוחלט של קרקעות המדינה. עם זאת, באופן כמעט פרדוקסלי, תנאים ייחודיים אלה של המונופול הקרקעי בישראל אשר מגדילים את הבעיה – בכוחם גם לפתור אותה. הבעיה עשויה להיות הפתרון והפתרון מקורו בבעיה.

הפתרון נעוץ בעיצוב מדיניות דיור לאומית שלפיה יפולח שוק הקרקעות ושוק הדירות לפי שכבות אוכלוסייה וקבוצות שונות – חסרי דיור, זוגות צעירים, משפרי דיור וכו'. זאת, כאשר עלות הקרקע ותנאי מימון קניית דירה עבור השכבות השונות ייקבעו וייתמכו על ידי המדינה. הפילוח והגידור של שוק דיור בהישג יד עבור מגורים שונים, יעניק בעלות על דירה לקבוצות החלשות מבלי לפגוע בשוק הדיוק הפרטי או לערער אותו ומבלי לפגוע בערך הדירה של אלה שכבר יש להם, מכיוון שדירות בהישג יד במכר לא יגיעו משוק הדיור הפרטי.

הקרקע מהווה מרכיב מרכזי במדיניות של דיור. היא האלמנט היציב – נכסי הדלא נייד – המאפשר לבנות עליו על מנת ליצור "יש מאין" באמצעות התכנון המרחבי. לבנות עליה עושר קנייני.

מדיניות קרקעית היא מדיניות ציבורית שמגדירה את היקף הזכויות במקרקעין של פרטים ומוסדות. היא גם כוללת אמצעים שונים להתערבות בזכויות אלה על מנת לקדם יעדים ציבוריים או אינטרסים אחרים.

## ב. הקרקע כמחוללת הדרמה ההיסטורית

המדיניות הקרקעית הייתה, משחר ההיסטוריה, המחוללת המרכזית של מלחמות, מהפכות, וטלטלות דרמטיות שעיצבו את פני הגלובוס ואת מהלך ההיסטוריה. מלחמות נועדו לכיבוש טריטוריות ולסיפוחן, על מנת לרכוש זכויות בקרקע ובמשאבים שהיא מניבה. החל מהאימפריה הרומית דרך התנועה הקולוניאליסטית ועד ל"לבנסראוס", "שטח המחיה" האינסופי במזרח, שהנאצים חתרו לכבוש ברוסיה. גם את הסכסוך הישראלי-פלסטיני אפשר למסגר ולנטוע במספר ממדים – המלחמה על השטח, על קרקעות יהודה ושומרון, היא אחד הממדים החשובים שבהם. היחס לאדמה הוא מרכיב מרכזי בנרטיב ההיסטורי והדתי של התנועות הלאומיות שנלחמות על הארץ – הציונית והפלסטינית.

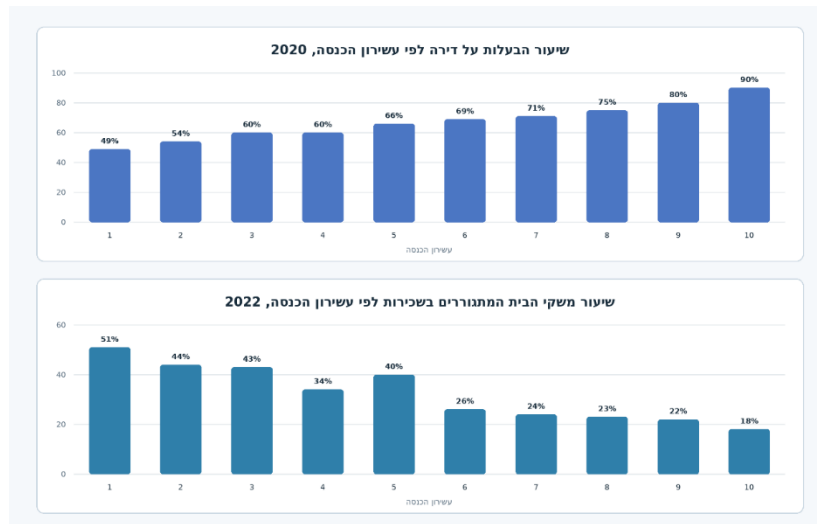
במשטרים הקפיטליסטיים, השליטה על הקרקע היוותה את המרכיב החשוב ביותר כי כל גורמי ההכנסה בנויים על האדמה ולכן הבעלות על הקרקע היא מפתח חשוב מאוד בפיתוח האנושי.

מדיניות קרקעית משקפת את תפיסות המדינה לגבי קניין בפרט, והגדרת זכויות הציבור בקרקע. היא מהווה גורם מרכזי שמשפיע על קביעת הזמינות של קרקע. כך משפיעה המדיניות הקרקעית באופן ישיר גם על מחירי הקרקע. שווי הקרקע הוא נגזרת של השימוש בקרקע. הערך הכלכלי של השימושים האלה הוא יחסי לא רק לאופייה של הקרקע, אלא גם ביחס לשאר הכלכלה של המדינה. השימוש במשאבי הקרקע עוזר למדינה להשיג יעדים פוליטיים ואידיאולוגיים והוא חלק מסל הביטחון הלאומי. הקרקע והמדיניות הקרקעית מכתיבות את המדיניות שהתכנון מממש והם משלימות זו את זו, כאשר התכנון כולל לא רק את שטח הבנייה, אלא גם את ההקשרים בין שטחי הבנייה למיניהם מעיר לעיר. את התעבורה, את תנועת האנשים, הסחורות והביקושים במערכת עצמה. התכנון יוצר את המיקום של הקרקע במרחב ואת המקום שלה בפריפריאליות. כל אלה מייצרים וקובעים את שווי הקרקע.

## ג. לשנות את מפת העוני

עד היום מהווה הדיור את המקור המרכזי של העושר המדינתי. חלוקת הבעלות של הקרקע, כחלק מהמדיניות הקרקעית, משפיעה על מערכת היחסים החברתית ויכולה להקטין או להגדיל את הפערים בתוך החברה. כאשר המדיניות מגדילה את שיעור הבעלות על הדיור בקרב אלה שאין להם – היא יכולה לשנות את מפת העוני ולצמצם משמעותית את הפערים בין המגזרים השונים.

ההכנסה קובעת את מסלול הדיור: ככל שהעשירון עולה, הבעלות גדלה והשכירות פוחתת



השוואה בין שיעור הבעלות על דירה לפי עשירון הכנסה ב-2020 לבין שיעור משקי הבית המתגוררים בשכירות לפי עשירון הכנסה ב-2022. מקור: נתוני הלמ"ס.

לכן עולה השאלה: אילו כלים ניתן להפעיל במסגרת המדיניות הקרקעית על מנת לצמצם את הפערים החברתיים ולא להגדילם?

## דירה למשפחה כזכות בסיסית

החל מראשית הציונות הפוליטית, המטרה המרכזית של התנועה הציונית – לצד הבאת מהגרים יהודים – הייתה להשתלט על כמה שיותר קרקע שתשמש בית עבור העם היהודי. בית תלת משמע – גם מחוז כיסופים לחזור אליו; גם מקום מפלט והצלה לנרדפים; גם בית לגור בו – על קרקע שתהיה בבעלות הקולקטיב היהודי ולא בידי יחידים. עקרון הבעלות הלאומית התכתב לא רק עם עקרונות ביהדות לגבי "הארץ המובטחת", אלא גם עם ערכים של שוויון, יושר וצדק חברתי על מנת ליצור מנגנון של צדק חלוקתי שתאם את ערכי תנועת העבודה. בסוף תקופת המנדט הבריטי החזיקו התושבים היהודים בארץ כ-1.8 מיליון דונם, מתוכם כ-942,000 דונם בבעלות קרן קיימת לישראל. לאחר קום המדינה, השטח שהוחזק בידי מדינת ישראל עמד על 20.7 מיליון דונם. מהם כ-1.667 מיליון דונם (8%) בידיים פרטיות. מחציתם בידי יהודים ומחציתם בידי ערבים.

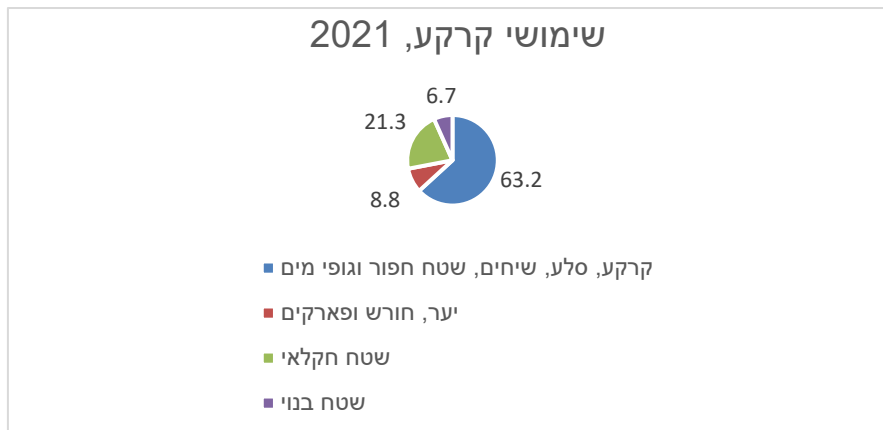
### א. ריכוזיות חסרת תקדים

מראשית קיומה, לא הייתה למדינת ישראל מדיניות קרקעית לאומית ברורה, שיטתית ובהירה. ניכרו בה יעדים ממלכתיים כמו פיזור אוכלוסין, שמירה על צורכי ביטחון והבטחת קרקע חקלאית. ה"מדיניות" הזו התבססה על אוסף החלטות שונות, שלא תמיד היה ביניהן קשר. קל היה להוציא אותה לפועל באמצעות ריכוזיות שלטת המדינה על הקרקע. הריכוזיות הזו מתקיימת עד היום בהיקף שאין לו תקדים באף מדינה מערבית אחרת; אין מדינה דמוקרטית שבה יש בעלות ממלכתית כמעט מלאה על הקרקעות שכבר פותחו או המיועדות לפיתוח שוטף, ועל הקרקעות החקלאיות, כמו בישראל. חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), התש"ו-1950 וחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, העבירו לידי המדינה סמכויות בקרקע שהיו בשליטת המנדט הבריטי. יחד עם חוק נכסי נפקדים (1950), הועבר הרוב המוחלט של הקרקע לבעלות המדינה. בשנת 1960 נחקקו חוק יסוד: מקרקעי ישראל וחוק רשות מקרקעי ישראל, ומכוחם הוקמה מועצת מקרקעי ישראל. המועצה מקצה את הקרקע באמצעות חוזי חכירה לתקופות ארוכות. על בסיס חוקים אלה עוצבה מפת האחזקות בקרקע: בבעלות המדינה (73%); בבעלות הקרן הקיימת לישראל (13%); בבעלות רשות הפיתוח (14%). ולצד אלה, פחות מ-2.5% משטחי המדינה נמצאים בידיים פרטיות, בבעלות מוניציפלית, וקרקע ללא הסדר (7%).

לפי נתוני הלמ"ס, פילוח הקרקע של מדינת ישראל כולל כיום 22 מיליון דונם שמתמיינים כך: 63.2% שמוגדרים כקרקע, סלע, שיחים, שטח חפור וגופי מים, 21.3% קרקעות חקלאיות,

8.8% יער, חורש ופארקים, ו-6.7% שטח בנוי, מתוכו פחות מ-350,000 דונם מיועד למגורים. ההערכה היא שכמיליון דונם של קרקעות עירוניות מצויות בבעלות פרטית, והקרקעות הרורכיות לבנייה עירונית מהוות 326,000 דונם.

### רק 6.7% משטח ישראל בנוי – משבר הדיור הוא גם משבר של ניהול הקרקע



התרשים מציג את שימושי הקרקע בישראל ב-2021: 63.2% קרקע, סלע, שיחים, שטח חפור וגופי מים; 21.3% שטח חקלאי; 8.8% יער, חורש ופארקים; ו-6.7% שטח בנוי. מקור: הלמ"ס, שימושי קרקע ברשויות המקומיות, 2021.

## ב. תחילת הדרך – בנייה ציבורית

מדיניות הדיור של מדינת ישראל הייתה מתחילת דרכה מדיניות סוציאלית, כאשר הזכות לדיור נתפסה כזכות בסיסית ללא קשר ליכולת הכלכלית של האזרח. רוב הבנייה באותן שנים הייתה בנייה ציבורית. רק חלק קטן ממנה התבצע על ידי גורמים פרטיים. כבר בשנת 1949 הוקמה חברת השיכון הלאומית "עמידר", שאלה הצטרפו חברות נוספות. עמידר מילאה תפקיד מרכזי בתחום השיכון, וכבר בשנה הראשונה להקמתה בנתה 10,586 דירות ומימנה בנייה של יותר מ-3,100 דירות. בנוסף, הקימה הסוכנות היהודית 7,000 יחידות דיור בצריפים שיובאו לישראל. משרד השיכון יחד עם חברות בנייה ציבוריות ביצעו בנייה של דירות לשכבות החלשות במימון ממשלתי מלא ולאוכלוסייה החזקה, בתמיכה חלקית של המדינה. בנוסף, משרד השיכון, אשר אז היה אגף ממשלתי בלבד, סיפק שיכון למגורים מוגדרים ומפולחים: אנשי צבא קבע, עובדי מדינה, שוטרים ומומחים שהגיעו מחוץ לארץ. גם חברות ציבוריות, מפלגות וגופים שונים בנו אלפי יחידות לחברי ההסתדרות (שיכונים ותיקים), הפועל המזרחי, עולים וקבוצות אחרות. הממשלה עודדה יוזמות אלה באמצעות הקצאה של קרקע ומשכנתאות. אגף השיכון בנה שכונות באזורים מרוחקים עם דירות קטנות לעולים וזכאים אחרים ואילו החברות הציבוריות בנו שכונות ליד יישובים קיימים עבור ותיקים ובאיכות משופרת.

בשנת 1951 הכריזה הממשלה על רישום ל"שיכון עממי" שהתבסס על מימון עצמי ועל עזרת הממשלה באשראי אפוזיקאי ובביצועו. במסגרת זו נבנו למעלה מ-17,000 דירות. שיכונים אחרים נבנו לנכים ולמשפחות שכולות, עובדי מדינה ועוד. בעשורים אלה לא הייתה סטיגמה שלילית על הדיור הציבורי. להיפך, הייתה זו דרך נורמטיבית, דרך המלך, לעולים חדשים לזכות בדיור ראוי.

## ג. שנות ה-60 – משכירות לרכש

אם בשנות ה-50 דירות הושכרו לעולים ולזכאים בשכירות מסובסדת, אזי החל משנות ה-60 החלה המדינה לעודד את השוכרים לקנות את הדירות שבהן גרו. זאת, בתנאים נוחים ובעזרת תוכניות חיסכון ייעודיות להשגת בעלות על דירה. השיקול הפיננסי, דהיינו הורדת הנטל של מימון ותיחזוק הדירה מכתפי המדינה, היווה תמריץ לעידוד בעלות על דירה. הציפייה הייתה שעם התבססות היישובים יוכלו תושביהם לרכוש את הדירות במקום שהמדינה תחזיק בהן כרכוש המדינה ותגבה שכירות.

בשנת 1961 הוקם משרד השיכון כמיניסטריאט נפרד, כגוף אוטונומי בעל סמכויות מרובות. עד שנת 1968 הוא בנה קרוב ל-65% מהדירות בישראל. הסיוע לזוגות צעירים התבסס על הקצאת דירות בשיכון הציבורי במחירים ובתנאי מימון נוחים בהשוואה לשוק הפרטי. מגמות הסיוע לעולים ולזכאים אחרים נשמרו. מצב זה התאפשר בזכות הפילוח של השוק וההבדלים בגודל ובסטנדרט הבנייה של הדירות הציבוריות והדירות שנבנו בשוק החופשי.

המדיניות הקרקעית המרכזית של ישראל, מהקמת המדינה ועד ראשית שנות ה-60, יצרה את "המהפכה הקרקעית" הראשונה שהתבטאה גם בפיוזור האוכלוסייה ברחבי הארץ, וגם בסבסוד קורת גג ועידוד בעלות על דירה. כתוצאה ממדיניות זו, שיעור הבעלות על דיור בישראל היה מהגבוהים בעולם המערבי. הבעלות על הדיור השתרשה כנורמה בחברה ובתרבות הישראלית. הדירה היוותה חלק עיקרי בסך כל הרכוש של רוב אזרחי המדינה. בשנת 1954 שיעור הבעלות על דירות היה 54%. עם תהליכי ההפרטה בשוק הדיור שיעור הבעלות עלה ובשנות ה-60 עמד על כ-90% מסך הרכוש של אזרחי המדינה. בשנת 1999 הוא ירד ל-71% מסך הרכוש. שיעור הבעלות על דירה היום בישראל עומד על כ-66% בממוצע. ובערים כמו תל אביב, שיעור הבעלות הוא אף נמוך יותר.

המצב הקרקעי ביטא באותה עת את המדיניות של ממשלת ישראל שלפיה יש לספק דיור לאוכלוסייה ללא קשר למצבה הכלכלי – כזכות בסיסית לקורת גג באמצעות הקצאת קרקעות ציבוריות במחיר מסובסד. במסגרת זו, השמאי הממשלתי נהג לפרסם מחירים פרטניים על בסיס טבלאות מחירי הקרקע לשיווק, כאשר מרבית האוכלוסייה קיבלה דיור מסובסד, מתוך הבנה שאין שוק קרקעות ושהמדינה אינה יכולה להקצות את הקרקעות הציבוריות במחירים של שוק הפרטי. התוצאה לפיכך הייתה שהקרקע שווקה במחיר בסיס (Fundamental Price).

## ד. שנות ה-70 – מחיר קרקע ציבורית מול פרטית

כפי שעולה מסקר של מכון "תבל" שנערך בשנות ה-70, היחס בין מחיר הקרקע הציבורית ובין מחיר הקרקע הפרטית בין השנים 1970–1971 היה 4 עד 6 פעמים גבוה יותר – בהתאם למיקום הקרקע.

מחיר הקרקע הציבורית היה נמוך בצורה משמעותית ממחיר הקרקע הפרטית מכיוון שהמדינה לא תמחה את הקרקע על בסיס שוק המקרקעין הפרטי, או על פי שוק מדומה, אלא לפי הנשיגות של הדירה. הדבר נעשה על מנת לאפשר למרבית הציבור לרכוש דירה ולהחזיק בה בבעלות. הפער במחירים בין קרקע ציבורית לקרקע פרטית בשנות ה-70, מעיד – בניגוד למצב היום – שהקרקע תומחה לפי נשיגות ולא לפי שוק פיקטיבי. אפילו באזורי ביקוש, כמו העיר ירושלים, מחיר הקרקע הציבורית היה נמוך, כאשר ההפרש בין מחיר הקרקע הציבורית והפרטית יכול היה להגיע ל-80%.

אנחנו מדברים על העיקרון ועל ההבדל הקיים. מי שיכול היה להרשות לעצמו לקנות את הדיור הפרטי היה משלם את ההפרש בקרקע במחיר הדירה. לאחר שהמדינה פסקה מלהיות אחראית על אספקת הדיור לשכבות המוחלשות, הפער בין מחירי קרקע ציבורית וקרקע פרטית נעלם וכיום מתייחסים לקרקע ציבורית שהיא בידי המדינה ושייכת למעשה לציבור, כקרקע פרטית מבחינת התמחור שלה.

גם אם נתבונן במשקל מרכיב הקרקע במחיר הסופי של הדירה, נראה כי בעוד שמרכיב הקרקע בבנייה פרטית נע בין השנים 1971–1972 בין 36%–58% מהמחיר הסופי של הדירה, המרכיב של הקרקע במחיר הסופי של הדירה הציבורית המשיך להיות נמוך.

## ה. מהומות ואדי סאליב והפנתרים השחורים

הראייה החברתית הזו נמשכה גם לאחר עליית הליכוד לשלטון, ולפני ההשתלטות ההדרגתית של הנאו-ליברליזם. לפי הסקר של אגף שומת מקרקעין משנת 1982, מרכיב הקרקע הציבורית בבנייה ציבורית במחיר הדירה הסופי נע בשנת 1982 בין 14%–21.4% בסך הכל.

המסקנה מכל הנתונים הללו היא שבטרם המהפך הנאו-ליברלי, הפרש המחירים בין הקרקעות הציבוריות והפרטיות איפשר למדינה ולמייצגיה לספק דיור בהישג יד לשכבות המוחלשות על הקרקע הציבורית ולהעניק קורת גג לכל דיכפין מקרב אזרחי מדינת ישראל.

מדיניות הדיור הסוציאלית של ממשלות ישראל והממסד המפא"יניקי בעשורים הראשונים הפלו את היהודים שעלו ממדינות המזרח התיכון וצפון אפריקה. אף שקורת גג נגזרה גם מהבנייה הציבורית וגם מהסיוע בהשגת הבעלות, לא נהנו עולים אלה מהמדיניות הסוציאל-דמוקרטית הזו במלואה ונדונו למצוקת דיור קשה. בעיקר משפחות ברוכות ילדים ועולים שהתגוררו במגורים רעועים. הייצוג של משפחות המצוקה במתחמים אלה היה גבוה למרות ההשקעה בשיכון, הקמת עיירות פיתוח וחיסול המעברות. וזו הסיבה המרכזית לכך שהמחאות העדתיות שפרצו בישראל, מהעשור הראשון ואילך, היו תמיד על רקע של מצוקת דיור. העולים חיו

בצפיפות איומה, בתנאים לא אנושיים, כאשר מצוקה זו התקבעה כביטוי המובהק ביותר של ההתנכרות והאפליה הממסדית כלפיהם.

כך, בשנת 1959, פרצו על רקע המשבר מהומות בשכונת ואדי סאליב בחיפה, שבה שוכנו אחרי מלחמת העצמאות עולים מרומניה ומצפון אפריקה, בשכונה שבה התגוררו קודם לכן תושבים ערבים שנמלטו או גורשו מהעיר. תנאי המגורים בה היו קשים, צפיפות גדולה ותשתיות שלא התאימו למגורים ולמחייה של בני אנוש. חלק מהתושבים התגוררו בכוכים אפלים ללא חלונות, בחדרים זעירים ללא תנאים סניטריים בסיסיים. כשפרצו המהומות, התגוררו בשכונה 781 משפחות, ובסך הכול כ-15,000 תושבים, רובם יוצאי אפריקה שהגיעו בגל השני של יישוב השכונה המרוקנת. חלקם השתכנו בדירות בתמורה לתשלום דמי מפתח לדיירים שעזבו, אחרים התגוררו בבתים ללא חוזי שכירות וחלק פלש לדירות נטושות מבלי לשלם דבר.

למרות שהיו ריכוזים נוספים של שכונות עוני בחיפה כמו "שכונת שמן", "תחנת הכרמל", העיר התחתית המרכזית, מעברת קריית אליהו, מעברת אחוזה על ההר ושכונת מעון דב – רק בשכונת ואדי סאליב, הגובלת בשכונת הדר המשגשגת, חיו אנשים בכוכים שמתו לנפול. השכונות לשכונה המשגשגת חידדה עוד יותר את תחושת האפליה, ותרמה להצתת תבערת המחאה של תושבי ואדי סאליב.

גם מחאת "הפנתרים השחורים" משכונת מוסררה בירושלים בשנת 1971 החלה על רקע בעיות של דיור, והמאפיינים שלה היו דומים מאוד לאלה של ואדי סאליב. 80% מתושבי השכונה היו עולים ממדינות המזרח התיכון וצפון אפריקה. רבים מהבתים בשכונה לא היו ראויים למגורי אדם והצפיפות בהם הייתה גדולה. כמו בדוגמה של ואדי סאליב, גם בסיפור מחאת "הפנתרים השחורים", הוקמה ועדה ממשלתית שהחליטה להקצות משאבים לפתרון הצפיפות של דיור ושיכון של זוגות צעירים ומשפחות ברוכות ילדים. לצורך זה פונו תושבים שחיו בשכונות העוני ("סלאמס") ונבנו שיכונים חדשים.

אליהו ששון, פוליטיקאי מטעם מפלגת העבודה ושר המשטרה לשעבר, סייר בשנת 1971 בפריפריה, ראה את הפער ההולך וגדל בין עולי מדינות המזרח ב"סלאמס" לבין הוותיקים והזהיר: "בתוכנו הולך דור נחשל שהוא לא רק מחוסר חינוך, תרבות והשכלה ונמצא בתנאים חברתיים וכלכליים ירודים, אלא גם מלא רגש שנאה ואיבה כלפי החברה הסובבת אותו וכלפי ההנהגה העומדת בראשו". ואכן, עם עליית הליכוד לשלטון בראשות מנחם בגין, אחד המהלכים הראשונים שקידם היה פרויקט שיקום שכונות שבו נדון בהמשך. וכדאי לזכור ולהזכיר: עליית בגין והליכוד לשלטון נזקפה לחובת המחדל של מלחמת יום כיפור, אבל לא רק. בגין היטיב למנף את תחושת הקיפוח ומצוקת עדות המזרח ולגייסם לטובת מערכת הבחירות שלו. הקיפוח והמצוקה שביטוייה המרכזיים נרשמו, תועדו והפכו לסמל בתנאי המגורים – בוואדי סאליב, במוסררה, בשכונות שחידדו את הפערים החברתיים בין חסרי הדיור, שוכני ה"סלאמס", תושבי הפריפריה לבין האליטות המבוססות, תושבי המרכז, בעלי הבתים והקרקעות.

## ו. שיקום השכונות – כוונות טובות שכשלו

השכונות שנוסדו בשנות ה-50 בישראל, נועדו לענות על הצרכים הדחופים של העולים החדשים לקורת גג. אבל במציאות הן יצרו ריכוזי עוני של משפחות גדולות, מרובות נפשות ומעוטות השכלה ומשאבים. שני שליש מהן – יוצאי אסיה ואפריקה.

זמן קצר לאחר עליית בגין והליכוד לשלטון, ובשילוב הרעיונות החברתיים של מפלגת ד"ש, החל מפעל שיקום שכונות שנועד "לשים קץ לעוני בישראל". התוכנית חשפה את הכשלים של הממשלות הקודמות בצמצום הפער הכלכלי בין אשכנזים למזרחים, בין ותיקים למהגרים, במדיניות הדיר, והפנתה את תשומת הלב לתושבים אשר חיו בצפיפות דיור בלתי נסבלת של שלוש עד שבע נפשות בחדר במשך שנים רבות. שיקום השכונות נועד לספק לשכבות החלשות דיור הולם ו"להבטיח לכל אדם, באשר הוא אדם את המינימום ההוגן". ראש הממשלה מנחם בגין אמר בישיבת הממשלה שדנה בנושא: "בלעדי החרות אין טעם לחיים, אך דאגה לחיים, פירוש הדבר שאנו לא יכולים לדאוג שלכל אדם יהיה בבנק חצי מיליון דולר, אך אנו יכולים לדאוג שלכל אדם יהיה דיור, הראוי לבן-תרבות".

הרציונל של תוכנית שיקום שכונות היה לשלב בין הממד הפיזי לממד החברתי של השכונה, כדי להביא לשיפור ברמת החיים של התושבים. בפועל, תוכניות שיקום שכונות לא הצילו את שכונות העוני ולא הוציאו את התושבים הגרים שם מעליבותם. זאת, מכיוון שהשיקום היה אסתטי ושטחי בעיקרו ומשנות ה-90 התקציבים שיועדו לתוכנית צומצמו עד מאוד.

בשנת 2016 הכריז משרד הבינוי והשיכון כי פרויקט "שיקום שכונות" חוזר. אולם, בגלל המדיניות הנאו-ליברלית השלטת, שיקום שכונות זה לא מנוהל, ממומן ומסובסד על ידי המדינה אלא בידי יזמים פרטיים בתמורה לתמריצים בדרך של תוספת של זכויות בנייה. יזמים שמונעים מצורכי עשיית רווח בלבד. המגזר הפרטי-עסקי מרכז את עיקר מאמצי ההתחדשות העירונית בשכונות לשיקום באזורי ביקוש גבוה במרכז הארץ, שבהן צפויים הליכי ההתחדשות להניב רווחים כלכליים גדולים. לכן, בשכונות מצוקה שבהן נחוצה באמת ההתחדשות עירונית, ההתחדשות לא תוביל לרווח נאה, ולכן הן לא תשוקמנה גם אחרי המתנה של 40 שנה.

על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון – 194 שכונות כלולות ברשימת שיקום שכונות, כאשר 87 סיימו את ביצועי הפרויקט בין השנים 1978–2007. לאחר מכן התקציב חדל.

כל מה שבגין הבטיח למצביעיו, תושבי שכונות העוני, לא התקיים. פרויקט שיקום שכונות לא חילץ את התושבים מעוניים ולא איפשר להם לחיות בסביבה אשר מקדמת ניידות חברתית. לאחר פרויקט "שיקום שכונות" הגיע פרויקט "פינוי בינוי", אשר גם הוא לא נתן מענה לאוכלוסייה זו ובפועל גירש את החלשים מבתים.

## ז. הקטנת מעורבות המדינה – הגדלת העוני והפערים

משנות ה-80 נסוגה המדינה מאחריותה בכל הקשור לאספקת דיור מתאים לאזרחי המדינה ובפרט לאוכלוסיות שידן אינה משגת לרכוש דירה ללא סבסוד: זוגות צעירים בתחילת דרכם, אנשים

החיים בעוני, קשישים שאינם בעלי דירות ועוד. זאת כחלק מעליית הנאו-ליברליזם וקידוש ה"דה-רגולציה" של השוק. כביכול, מתוך תפיסה הסוברת כי השוק החופשי, ולא המדינה, יווסת את רווחת התושבים בצורה היעילה ביותר. התפיסה שבירוקרטיה ורגולציה מבטאות התערבות מסרבלת ומיותרת של הממשלה בכלכלה. תפיסה זו בקיצוניותה מעמידה בסכנה את מחויבות המדינה לזכויות חברתיות ביניהן הזכות לדירה, לבריאות, לחינוך לעבודה. זכויות שהיו נטועות באידאולוגיה של תנועת העבודה בעשורים הראשונים לקיומה של המדינה. וכך נמוגה לה הזכות לדירה. שיעור הבעלות על דירה בישראל ירד בקרוב ל-30% מ-90% בעלות בשנות ה-60 לכ-66% בעלות כיום.

בנוסף, המדינה הפסיקה להסדיר את הדירה באופן אוניברסלי והחלה להנהיג מדיניות דיפרנציאלית של זכאים לסיוע לדירה, תוך התבססות על המצב הכלכלי והמשפחתי של הפרט הזכאי לדירה הציבורי.

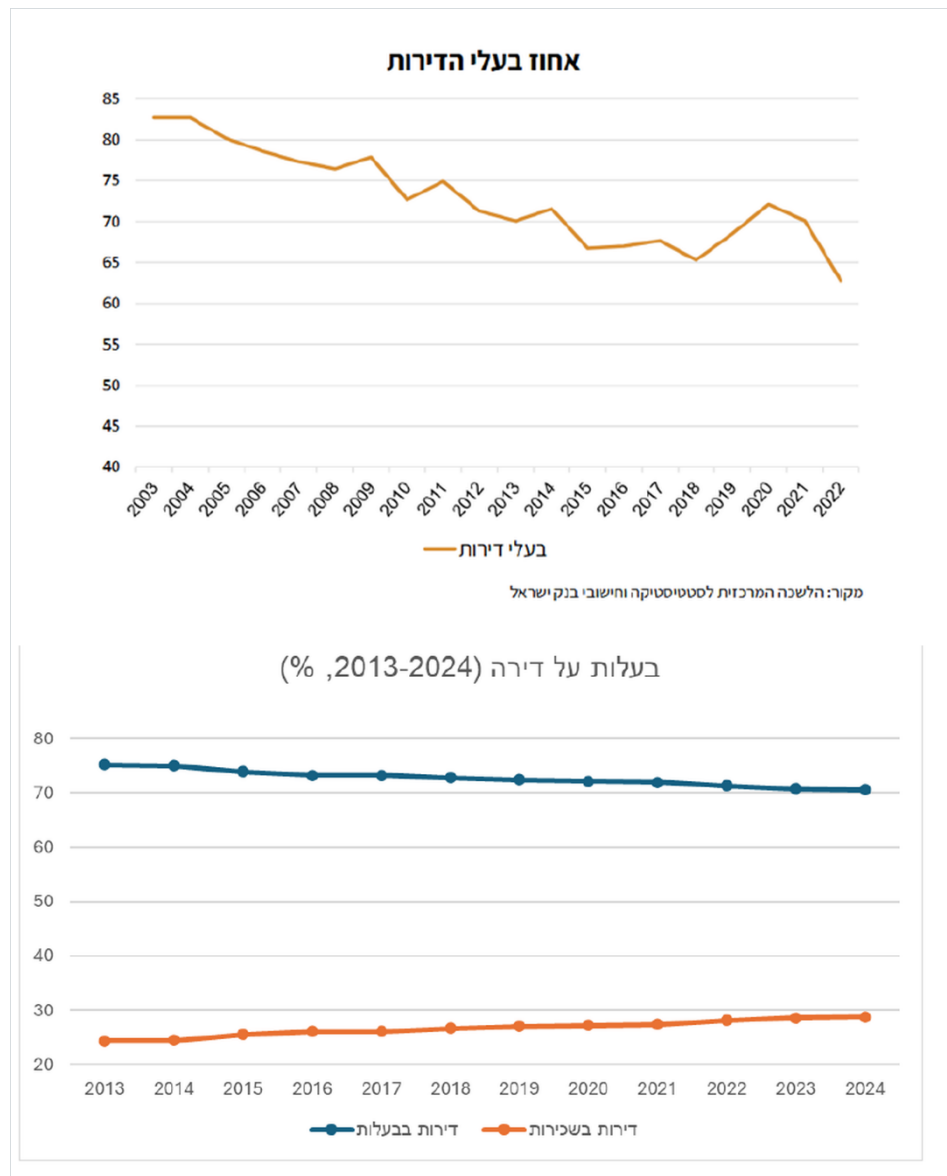
כך הפך הדירה הציבורי לכלי לסיוע בדירה לאוכלוסיות חלשות ודבקה גם בו הסטיגמה השלילית.

מגמה זו לוותה בחיסול מלאי הדירות בדירה הציבורי שירד מ-360,000 דירות בתחילת שנות ה-80 ל-140,000 דירות בלבד בשנת 1987. כיום ישנן 55,000 יחידות דירה בלבד ו-168,300 משקי בית זכאים חסרי דירה ציבורי, אשר משועים לקורת גג קבועה.

עליית המשטר הכלכלי-פוליטי, הנאו-ליברלי, שחק בהדרגה את מרבית ההישגים של הסוציאלי-דמוקרטיה ומדינת הרווחה. בישראל היה זה המהפך הכלכלי בשנת 1985 של ממשלת יצחק שמיר ושמעון פרס שבמהלכו החלה המדינה לנטוש את מחויבותה החברתית בנושא הדירה וחדלה מלהיות הספקית המרכזית של הדירה הסוציאלית, בתי אבות, סבסוד משכנתאות וקרקע לזוגות צעירים. כך הפכה הממשלה את שוק הדירה לשוק חופשי מתוך הנחה שהשוק יווסת את עצמו. המהלך הראשון שנעשה הוא מכירת הדירה הציבורי ללא בנייה או רכישה של יחידות חדשות, לצד החמרת הקריטריונים לזכאות. צעד זה תרם להרחבת שיעור האזרחים הגרים בדירה לא תקני, עם המשפחה המורחבת, או בדירות של קרובי משפחה ללא יכולת לשלם שכר דירה. כך ירד שיעור הבעלות על דירות בישראל בקרב כלל האוכלוסייה. מצב זה הגדיל ומגדיל את העוני ואי-השוויון בחברה. מחקרים מראים כי שיעורים נמוכים של בעלות על דירה מלווים ברמה גבוהה יותר של אי-שוויון בעושר, ואילו בעלות על דירה תורמת לצמצום של הפערים הכלכליים.

בתרשים שלהלן ניכרת ירידה עקבית בשיעורי הבעלות: כ-5% בעשור האחרון בכלל האוכלוסייה (הגרף התחתון), וכ-20% לאורך שני העשורים האחרונים בקרב משפחות צעירות עם שני מפרנסים (הגרף העליון).

### שיעור הבעלות על דירה בישראל נשחק בעקביות – ובעיקר בקרב משפחות צעירות



התרשימים מציגים את מגמת הירידה בבעלות על דירה בכלל האוכלוסייה ובקרב משפחות צעירות. מקורות: הלמ"ס, נתוני בעלות על דירה 2013–2024; בנק ישראל, דוח 2024 — סוגיות נבחרות.

בקרב בעלי דירות, מתגלים פערי מעמדות גדולים בין עשירוני הכנסה שונים. בעוד שבעשירון העליון (10) לרוב המוחלט יש בעלות על דיור, לעשירון התחתון (1) לפחות ממחצית יש בעלות על דיור. בעלות על דיור בקרב המעמד נמוך קשורה לנכסים שרכשו עם הפרטת הדיור הציבורי במחירים נמוכים ממחירי שוק, ודיור בעל ערך שוק נמוך. בקרב מעמד הביניים לפחות שני שלישים הם בעלי דירות.

אי־השוויון בבעלות על דיור מחריף כאשר בוחנים את התפלגות מספר הדירות בבעלות משק הבית בקרב המעמדות השונים. בעוד שלעשירוני ההכנסה הנמוכים יש בממוצע בעלות על פחות מדירה אחת למשק בית, בקרב העשירונים הגבוהים ביותר (9 ו־10) יש בממוצע בעלות על יותר מנכס דיור אחד. המשמעות לכך היא לא בלבד שלמשקי בית בעשירונים אלה יש דיור יציב וארוך טווח, אלא יש להם אפשרות להכנסה מניבה נוספת מנכסים אלה.

היתרון של המעמד הגבוה בא לידי ביטוי גם בערך הדירה/ות בבעלות. בעשירונים העליונים ערך הנכסים עולה על 6 מיליון שקלים, ואילו בעשירונים התחתונים הוא כמחצית מזה. חלק גדול מזה נובע מהיכולת של הראשונים לקחת משכנתה בסכום גבוה, עקב הון עצמי התחלתי ויכולת השתכרות גבוהה.

כאשר מפלחים הוצאות על דיור לפי ערים ואזורים בישראל מתגלה כי בקרב בעלי דירות בערי המרכז והשרון, מעל 40% מכלל ההוצאות של משק הבית הם על תשלומי דיור ואחזקתו. כאשר בערים הפריפריאליות יותר, הוצאות אלו מגיעות ליותר מ־30% מההוצאות של בעלי דירות (יוצאות דופן הן ירושלים ויהודה ושומרון). נתונים אלו ממחישים את נטל ההוצאות על דיור בקרב משקי בית המתגוררים במרכז, לרוב כחלק מהשיקול לדור בקרבת מקום העבודה והתעסוקה ובערים שבהן התשתיות מפותחות יותר.



## רמ"י כמונופול מסחרי

שוק הדיור בישראל אינו דומה לשוק תחרותי רגיל. בעוד שבמרבית השווקים המחיר נקבע במפגש שבין מוכרים רבים לבין קונים רבים, שוק הקרקע בישראל נשלט כמעט כולו בידי גורם אחד – רשות מקרקעי ישראל. הרשות מנהלת כ-93% מקרקעות המדינה, מחליטה אילו קרקעות ישווקו, מתי ישווקו, באילו היקפים ובאילו תנאים. בפועל, היא אינה רק בעלת הקרקע, אלא גם הגורם המשפיע על תכנונה, על קצב שיווקה ועל אופן הקצאתה. ריכוז סמכויות זה מעניק לה כוח שאין לו מקבילה כמעט בשווקי מקרקעין בעולם המערבי.

למבנה זה יש משמעות רחבה בהרבה מהשאלה מי מחזיק בבעלות על הקרקע. כאשר אותו גוף שולט הן בהיצע הקרקע והן במנגנוני השיווק שלה, הוא משפיע באופן ישיר על מחירה של אחת התשומות המרכזיות בייצור דירה. משום כך, מדיניות הקרקע של רמ"י אינה רק סוגיה ניהולית או קניינית, אלא היא מהווה את אחד הגורמים המרכזיים בעיצוב שוק הדיור כולו.

מצב זה יוצר גם ניגוד עניינים מובנה. מצד אחד, רמ"י אמורה לנהל את קרקעות הציבור לטובת כלל אזרחי המדינה ולקדם מטרות לאומיות, ובהן הרחבת היצע הדיור, קידום דיור בהישג יד וצמצום פערים חברתיים. מצד אחר, במשך שנים ארוכות נמדדה הצלחתה גם לפי היקף ההכנסות שהיא מניבה לקופת המדינה ממכירת קרקעות. כאשר אותו גוף מופקד הן על מימוש היעדים החברתיים והן על מקסום התמורה ממכירת הקרקע, מתעורר קושי מובנה באיזון בין שתי המטרות.

קושי זה מתחדד לנוכח העובדה שרמ"י אינה פועלת בשוק תחרותי. אין גוף אחר היכול להתחרות בה באספקת קרקע לבנייה בהיקפים משמעותיים, ואין לציבור אפשרות לבחור בין ספקי קרקע שונים. היזמים מתחרים זה בזה על הקרקע, אך אינם מתחרים מול מי שמחזיק בה. לפיכך, מוקד הכוח בשוק אינו מצוי בידי הקבלנים ואף לא בידי רוכשי הדירות, אלא בראש ובראשונה בידי הגוף הקובע את היקף הקרקע שתוצא לשוק ואת תנאי שיווקה.

אין משמעות הדברים כי יש לפרק את רמ"י או לוותר על הבעלות הציבורית בקרקע. להפך. יתרונה הגדול של ישראל הוא בכך שרוב עתודות הקרקע עדיין מצויות בידי הציבור. שליטה זו מאפשרת למדינה להפעיל מדיניות קרקעית ארוכת טווח ולכוון את הפיתוח בהתאם לצרכים לאומיים. אולם יתרון זה מתממש רק אם הקרקע מנוהלת בראש ובראשונה כמשאב ציבורי ולא כנכס שמטרתו העיקרית היא הגדלת הכנסות המדינה.

לפיכך, השאלה המרכזית אינה אם המדינה צריכה להחזיק בקרקע, אלא כיצד עליה לעשות זאת. במקום שמדיניות הקרקע תיגזר משיקולים תקציביים קצרי טווח, עליה להפוך לכלי מרכזי במדיניות הדיור. משמעות הדבר היא שהקצאת הקרקע, תנאי שיווקה ומחירה צריכים להיגזר בראש ובראשונה מיעדים חברתיים, כלכליים ותכנוניים, ובראשם הרחבת הנגישות לדיור עבור

אוכלוסיות שונות. רק שינוי כזה יאפשר להפוך את יתרון הבעלות הציבורית על הקרקע ממקור לריכוזיות ולעליית מחירים, למנוף לקידום מדיניות דיור ארוכת טווח.

## א. אין שוק, ולכן אין "מחיר שוק" לקרקע

אחת ההנחות הרווחות ביותר בשיח הציבורי היא שמחירי הקרקע בישראל נקבעים על ידי "כוחות השוק". לפי תפיסה זו, עליית מחירי הקרקע והדיור היא תוצאה טבעית של מפגש בין ביקוש גבוה לבין היצע מוגבל. אולם הנחה זו מתעלמת ממאפיין יסודי של שוק הקרקע בישראל – למעשה, אין בו שוק תחרותי במובנו הכלכלי.

שוק חופשי מתקיים כאשר קיימים מוכרים רבים וקונים רבים, וכל אחד מהם יכול לקבל החלטות באופן עצמאי. המחיר הנוצר בשוק כזה משקף את האיזון בין היצע לביקוש. בשוק הקרקע הישראלי תנאים אלה אינם מתקיימים. מרבית הקרקע מצויה בידי רמ"י, והיא הקובעת אילו קרקעות יוצאו לשיווק, באיזה מועד, באילו היקפים ובאילו תנאים. היזמים אומנם מתחרים ביניהם, אך התחרות מתנהלת על משאב שכמותו ותנאי אספקתו נקבעים מראש בידי גוף אחד. גם מנגנון המכרזים מחזק מגמה זו. במכרזי רמ"י הקרקע מוקצית בדרך כלל למציע שהציע את המחיר הגבוה ביותר. מבחינה תקציבית מדובר במנגנון יעיל להגדלת הכנסות המדינה, אולם מבחינת שוק הדיור משמעותו שונה לחלוטין: התחרות אינה פועלת להוזלת מחירי הקרקע אלא דווקא להעלאתם. מחיר הקרקע אינו נובע מערכה הכלכלי הבסיסי, אלא מהתחרות בין יזמים על מלאי קרקע מוגבל שהוצא לשיווק.

עלות הקרקע הופכת לאחר מכן לחלק בלתי נפרד ממחיר הדירה. היזם, שרכש את הקרקע במחיר גבוה, מגלגל את העלות אל רוכשי הדירות. ככל שמחיר הקרקע עולה, כך עולה גם מחיר הדירה, ללא קשר לעלות הבנייה עצמה. בעשורים האחרונים ניכר כי העלייה במחירי הדירות נבעה במידה רבה מהתייקרות הקרקע, בעוד שעלויות הבנייה עלו בשיעור מתון בהרבה.

מכאן נובעת מסקנה חשובה: המחיר המשולם עבור הקרקע בישראל אינו "מחיר שוק" במובן הקלאסי של המונח. הוא מחיר הנקבע במסגרת מנגנון מונופוליסטי של שיווק קרקע ציבורית באמצעות מכרזים תחרותיים. במילים אחרות, אין מדובר במחיר הנוצר בשוק חופשי, אלא במחיר שמושפע בראש ובראשונה ממדיניות הקרקע של המדינה, כמונופול.

להבחנה זו יש משמעות מעשית. אם מחיר הקרקע הוא תוצר של מדיניות, ניתן גם לעצב אותו מחדש באמצעות מדיניות. הקרקע הציבורית אינה חייבת להיות משווקת תמיד לפי המחיר המרבי שניתן להשיג במכרז. כאשר מדובר בדיור המיועד לאוכלוסיות מוגדרות או ליעדים חברתיים, ניתן לקבוע מחיר קרקע שייגזר ממחיר הדירה הרצוי ולא להפך. גישה זו אינה מבטלת את השוק החופשי, אלא מבחינה בין השוק המסחרי לבין תחומים שבהם המדינה בוחרת לממש את אחריותה החברתית באמצעות המשאב הציבורי החשוב ביותר שבידיה – הקרקע.

## ב. מחירי הדיור אינם עולים – הם מועלים

התפיסה הרווחת בישראל גורסת כי העלייה במחירי הדיור היא תוצאה טבעית של כוחות השוק: גידול באוכלוסייה, מחסור בקרקע ועלייה בביקושים. אולם בחינה של מבנה שוק הקרקע מלמדת כי לפחות בכל הנוגע למרכיב הקרקע, המחירים אינם רק "עולים" – הם במידה רבה **מועלים** כתוצאה ממדיניות השיווק של הקרקע הציבורית.

מאז שנות ה־80, וביתר שאת בעשורים האחרונים, אימצה רשות מקרקעי ישראל מדיניות המבוססת על שיווק קרקעות במכרזים תחרותיים, שבהם הקרקע מוקצית למציע הגבוה ביותר. מדיניות זו הגדילה באופן משמעותי את הכנסות המדינה. בשנים האחרונות הגיעו הכנסות רמ"י משיווק קרקעות לעשרות מיליארדי שקלים בשנה – נתון המעיד על הצלחתה התקציבית של המדיניות, אך גם על המחיר שהיא גובה מרוכשי הדירות.

הקרקע היא התשומה היחידה בייצור דירה שמחירה נקבע כמעט כולו על ידי המדינה. חומרי הבנייה, העבודה, והתכנון פועלים בסביבה תחרותית יחסית, אולם הקרקע – המרכיב שעלותו יכולה להגיע לעשרות אחוזים ממחיר הדירה, ואף לעיתים למעלה מ־50% ממחירה – מצויה בשליטה כמעט מלאה של רמ"י. כאשר המדינה משווקת קרקע בדרך שמטרתה למקסם את התמורה הכספית, היא למעשה מעלה את מחיר התשומה המרכזית בייצור הדירה. היזם, מטבע הדברים, אינו סופג את העלות אלא מגלגל אותה אל הרוכש הסופי.

כתוצאה מכך נוצר מעגל המזין את עצמו. מחירי הקרקע עולים בעקבות המכרזים, מחירי הדירות עולים בעקבות התייקרות הקרקע, ועליית המחירים משמשת כהצדקה למחירי קרקע גבוהים אף יותר במכרזים הבאים. במעגל זה אין לכוחות השוק תפקיד מרכזי; את מקומם תופסת מדיניות שיווק המעדיפה מקסום הכנסות על פני מקסום הנגישות לדיור.

המשמעות החברתית של מדיניות זו עמוקה במיוחד. העלייה במחירי הקרקע אינה פוגעת בעיקר במשפרי דיור או במשקיעים, אלא בראש ובראשונה במשקי הבית חסרי הדירה. עבורם, כל עלייה במחיר הקרקע מגדילה את ההון העצמי הנדרש, את גובה המשכנתה ואת משך הזמן הדרוש לחיסכון. כך הופכת הקרקע הציבורית, שנועדה לשרת את כלל אזרחי המדינה, למחסום המרכזי בפני כניסתם של מאות אלפי משקי בית לשוק הבעלות על דירה.

מכאן נובעת הבחנה חשובה – אין לראות במחיר הקרקע נתון קבוע שעל המדינה לקבל כעובדה כלכלית. מאחר שמדובר בקרקע ציבורית המשווקת על ידי המדינה, מחיר הקרקע הוא בראש ובראשונה תוצאה של מדיניות. כשם שניתן לקבוע מחיר אחד במכרז מסחרי, ניתן לקבוע מחיר אחר כאשר מדובר בדיור המיועד להשגת יעד חברתי. מחיר הקרקע אינו גזירת גורל, הוא משתנה מדיניותית הנתון להכרעת המחוקק והממשלה. כמעט בכל מקום, מחיר הקרקע לדיור בהישג יד במכר נקבע בשמאות כנגזרת ממחיר הדירה – מחיר שנקבע מראש כך שיאפשר את רכישה כאמור.

### ג. רפורמה במונופול הקרקע כמפתח למדיניות דיור חברתית

הביקורת על המבנה הקיים של רשות מקרקעי ישראל אינה מובילה למסקנה שיש לפרק את הבעלות הציבורית על הקרקע או להפריטה. להפך. דווקא העובדה שרוב הקרקע בישראל מצויה בידי הציבור מעניקה למדינה כלי ייחודי לעיצוב מדיניות דיור שאינה אפשרית במדינות שבהן הקרקע מצויה ברובה בבעלות פרטית.

לפיכך, הרפורמה הנדרשת אינה רפורמת הפרטה אלא **רפורמה במטרות ובאופן הפעלת המונופול הציבורי**. במקום לראות בקרקע מקור להכנסות המדינה בלבד, יש להגדיר אותה כמשאב אסטרטגי שנועד בראש ובראשונה להגשים מטרות ציבוריות: הרחבת הבעלות על דירה, קידום דיור בהישג יד, צמצום פערים חברתיים ופיתוח מאוזן של המרחב.

שינוי תפיסתי זה מחייב גם שינוי באופן קביעת מחיר הקרקע. כל עוד מחיר הקרקע נגזר מהמכרז ומהתחרות בין יזמים, הוא ימשיך לשקף את יכולת התשלום של השוק החופשי. לעומת זאת, כאשר הקרקע מיועדת לקבוצות אוכלוסייה מוגדרות – כגון זוגות צעירים, משפחות חסרות דירה או אוכלוסיות הזקוקות לדיור בהישג יד – יש לגזור את מחיר הקרקע ממחיר הדירה שהמדינה מבקשת לאפשר לאותה אוכלוסייה לרכוש. במודל זה, מחיר הקרקע אינו נקודת המוצא אלא המשתנה המאזן בין היעד החברתי לבין הכדאיות הכלכלית של היזם.

גישה זו אינה סותרת את עקרונות השוק החופשי ואינה מבטלת את פעילותו. השוק המסחרי יכול להמשיך לפעול על בסיס מנגנוני התחרות הקיימים, בעוד שהקרקע הציבורית תשמש במקרים מוגדרים להשגת יעדים חברתיים באמצעות מנגנון שונה של תמחור ושיווק. כך ניתן להבחין בין דיור מסחרי לבין דיור המיועד למימוש אחריותה החברתית של המדינה, מבלי לערער את יציבותו של שוק הדיור כולו.

רפורמה מסוג זה גם תאפשר למדינה לממש הלכה למעשה סמכויות שכבר קיימות בדין. חוק רשות מקרקעי ישראל והרפורמות שנעשו בו במהלך השנים מעניקים אפשרויות מגוונות לשיווק קרקע, להקצאות ייעודיות ולקידום דיור בהישג יד. הבעיה המרכזית אינה היעדר כלים משפטיים, אלא היעדר מדיניות המעמידה את הדיור בראש סדר העדיפויות של ניהול הקרקע הציבורית.

בסופו של דבר, השאלה אינה האם למדינת ישראל יש די קרקע כדי להתמודד עם משבר הדיור, אלא כיצד היא בוחרת להשתמש במשאב הקרקע המצוי בידיה. כל עוד הקרקע תנוהל בעיקר כאמצעי למקסום הכנסות, ימשיכו מחירי הקרקע להכתיב את מחירי הדיור. לעומת זאת, אם הקרקע תהפוך לכלי מרכזי במדיניות חברתית, ניתן יהיה לרתום את יתרון הבעלות הציבורית לטובת הרחבת הנגישות לדיור, מבלי לוותר על עקרונות של יעילות כלכלית ופיתוח ארוך טווח.

### ד. מחיר הקרקע הוא תוצר של מדיניות

הדיון בפרק זה מבקש לערער על אחת מהנחות היסוד המקובלות בשיח הציבורי בישראל – שמחיר הקרקע הוא נתון כלכלי אובייקטיבי הנקבע על ידי כוחות השוק. בפועל, כאשר מרבית הקרקע נמצאת בבעלות המדינה ומשווקת בידי גוף אחד, מחיר הקרקע אינו תוצאה של שוק

חופשי אלא של החלטות מדיניות. המדינה קובעת כמה קרקע תשווק, היכן תשווק, באילו תנאים ובאיזה מנגנון. לפיכך, גם מחיר הקרקע הוא בראש ובראשונה תוצר של מדיניות ציבורית. אין משמעות הדבר שיש לוותר על הבעלות הציבורית על הקרקע. להפך, הבעלות הציבורית מעניקה למדינת ישראל יתרון ייחודי, שכן היא מאפשרת לה להשתמש בקרקע כאחד מכלי המדיניות המרכזיים לקידום יעדים חברתיים וכלכליים. אולם כדי לממש יתרון זה יש לשנות את נקודת המוצא: במקום לראות בקרקע מקור להכנסות המדינה, יש לראות בה משאב לאומי שנועד לשרת את הציבור.

שינוי תפיסה זה מחייב גם שינוי באופן קביעת מחיר הקרקע. כאשר הקרקע משווקת באמצעות מנגנון שמטרתו למקסם את התמורה הכספית, היא מייצרת בהכרח מחירי דיור גבוהים יותר. לעומת זאת, כאשר מחיר הקרקע נגזר ממטרותיה של מדיניות הדיור ומותאם לייעודה של הקרקע ולאוכלוסייה שאליה היא מיועדת, ניתן להפוך אותה ממקור לעליית מחירים לכלי מרכזי בהרחבת הנגישות לדיור.

משבר הדיור בישראל אינו נובע רק מהיקף הקרקע הזמינה או מקצב הבנייה. הוא נובע בראש ובראשונה מן האופן שבו הקרקע הציבורית מנוהלת ומתומחרת. כל עוד מנגנון השיווק ימשיך להתבסס על מיצוי מקסימלי של ערך הקרקע, ימשיכו מחירי הדירות לשקף את ערכה הספקולטיבי של הקרקע ולא את צורכי החברה. לפיכך, כל רפורמה המבקשת להתמודד עם משבר הדיור חייבת להתחיל בהכרה שמחיר הקרקע אינו גזירת גורל, אלא משתנה הנתון לעיצובה של מדיניות ציבורית.



## משיקום השכונות להתחדשות העירונית

אחד המאפיינים של הקפיטליזם המודרני הוא הטרנספורמציה של הקרקע משטחי חקלאות, שהיוו את המרכיב המרכזי של ההון בחברה, לאדמה עירונית, שהפכה לנכס סחיר ולמוצר פיננסי בפני עצמו. במאות ה-18 וה-19 הערך הכולל של האדמות החקלאיות בצרפת ובאנגליה היה מרכיב מרכזי בהון הלאומי והיווה כשני שלישי ממנו. כיום, לאחר 300 שנה, האדמה החקלאית בצרפת ובאנגליה מהווה פחות מ-10% מההכנסה הלאומית ופחות מ-2% מהעושר הכללי. ההתמוטטות של ערך האדמה החקלאית אוזנה במאזן הלאומי. מצד אחד, על ידי עלייה בערך של הדיוור. מצד שני, בעלייה בערך של הון פנימי מסוג אחר כגון חברות, תשתיות, ארגונים ממשלתיים, מיכון, פטנטים ועוד.

### א. חלוקה מחדש על ידי ספקולציות, דורסנות והונאה

מתווה ותכלית ההון השתנו וכיום הוא הפך למבוסס דיוור בצירוף נכסים תעשייתיים ופיננסיים. הקרקע הפכה לסחורה ולכן היא ניתנת להגדרה לא רק מבחינה תכנונית, אלא גם מבחינה קניינית. היא כוללת לא רק את הקרקע הפיזית עצמה, אלא גם את המבנים שיש עליה, את העסקים הלא מוחשיים, את השירותים ואת זכויות הבנייה. הטרנספורמציה של הקרקע – בעיקר זו העירונית – הפכה אותה להיות חלק מהעולם הפיננסי ולכן היא גם חשופה למשברים פיננסיים; המגורים שהיו מרכיב חברתי מנותק מעסקים, קורת גג למשפחה, הפכו למוצר פיננסי. המעבר מכלכלה קיינסיאנית לנאו-ליברליזם במהלך שנות ה-80 חיסל את השיווק של הקרקעות למגורים כקורת גג, מוטט את הדיוור הסוציאלי והדיוור בהישג יד והעלה את מחירי הקרקע. המעבר אופיין בנסיגה של המדינה מאחריותה לשוק הדיוור, אחריות שבאה לידי ביטוי גם בגזרת הדיוור הציבורי. השוק הנאו-ליברלי חיסל את הרעיון של דירה כפתרון לקורת גג בכך שהפך את המגורים לחלק ממערך ההשקעות הפיננסיות הגלובליות. הפיכת הקרקע לסחורה הובילה לכך שמחיר הקרקע מגיע היום ל-50% ואף יותר משווי הדירה. דהיינו, מחיר הקרקע אינו מהווה עוד את היתרה, או את השייר (Residual) של שווי הדירה, אלא הפך למרכיב מרכזי במחיר הסופי של הדירה.

האידאולוגיה הנאו-ליברלית מבוססת על ההנחה שכל נכס כפוף לזכות קניינית שניתן לסחור ולתמחר בה. הנאו-ליברליזם הרחיב את גבולות המיסחור של הקרקע ואת טווח ההשפעות של חוזים משפטיים. כך קורה שבכלכלות מתקדמות טושטשה ההבחנה בין שווי השימוש של הקרקע או הנכס כמקלט לדיוור משפחתי לבין ערכו כנכס מסחרי ושווי השוק שלו כנכס פיננסי שמאפשר רווחי הון. מכיוון שמחירי קרקע ודיוור מאמירים בקצב מהיר יותר מן ההכנסה הממוצעת, דירות

הן כבר לא מקום לחיות בו אלא להשקיע ולסחור. השקעה לגיל פרישה, הבטחת עתיד הילדים, נכס שניתן לגלגל ולמנף כנכס פיננסי. לאחרונה, כשהמציאות הישראלית הופכת קשה, יותר ויותר אנשים משקיעים בנדל"ן מעבר לים, בעיקר במדינות בעלות סביבת ריבית נמוכה. היום מדובר ביחסי גומלין בין קרקע, נכס והמערכת הכלכלית, אשר מעצבים את המקרו-כלכלה. האדמה עברה פיננסיאליזציה שבה מתקיימת הפרדה בין מחיר הקרקע והדירה לבין הצמיחה וההכנסה בכלכלה הרחבה – עם פערים גדולים והולכים ביניהם.

הפיננסיאליזציה התרחשה לא רק בנדל"ן ובקרקעות. היא תופעה שהחלה כחלק מהנאו-ליברליזם אחרי שנת 1980. הדה-רגולציה איפשרה למערכת הפיננסית להפוך לאחד ממוקדיו העיקריים של מפעל החלוקה מחדש על ידי ספקולציות, דורסנות, הונאה וגניבה. מניפולציות של אשראי ומניות, הוצאות תאגידיות ונישול מנכסים הפכו למאפיינים מרכזיים של המערכת הפיננסית הקפיטליסטית גם במדינות קפיטליסטיות נאורות ודמוקרטיות.

## ב. קרקע ציבורית כחלק מהשוק החופשי

המערכת הנאו-ליברלית מנסה להעלים את השווי האמיתי של מחיר הקרקע בתוך המחיר הסופי של הדירה על ידי מיסוי כמו היטל השבחה שהוא ההפרש בין שווי הקרקע לפני ההשבחה לבין שווי הקרקע לאחר התכנון המשבחי. זאת משום שהערך הספקולטיבי של הקרקע, שהוא הגורם המכריע לעליית המחירים, והרנטה הקרקעית הם המגוונים ביותר מבחינת חשיבה כלכלית: זהו הרווח שלא נובע משום השבחה ומשום פעילות כלכלית, אלא צומח כתוצאה ממערכות אקסוגניות שמוסיפות שווי על ההשקעה ואינן חלק מתוספת זכויות בנייה או מיקום הקרקע.

מגמת השינוי במדד מחירי הדירות ומדד תשומות הבנייה למגורים מניבה שלוש מסקנות עיקריות: ראשית, מדד מחירי הדירות עלה במידה רבה יותר ממדד תשומות הבנייה למגורים לאורך שלושת העשורים האחרונים. בזמן שמדד תשומות הבנייה למגורים עלה פי 2.5, מדד מחירי הדירות עלה פי 4. מכאן, שההבדלים בין מגמות אלו עשויים להסביר את העלייה המשמעותית במחירי הדירות למגורים בשל עלייה של מחירי הקרקע בשלושת העשורים האחרונים.

שנית, בין השנים 2000–2010, שיעור השינוי במדד תשומות הבנייה למגורים עלה על זה של מדד מחירי הדירות. זאת, עקב האינפלציה באותה תקופה, עליית הריבית על המשכנתאות, שהביאה לירידה במחירי הדירות לצד ירידה בערכו של השקל.

שלישית, בין השנים 1994–2000 עלה מדד מחירי הדירות על מדד תשומות הבנייה למגורים. זאת עקב גל העלייה של יוצאי ברית המועצות לשעבר שהגדיל את הביקוש לדירות מגורים בתנאים של היצע דירות קשיח וקצב בנייה איטי יחסית בטווח הקצר.

מינהל מקרקעי ישראל הוא זה שמעלה את מחירי הקרקע בעשרות אחוזים ומתנהל כאילו קרקע ציבורית היא חלק מהשוק החופשי גם כאשר מדובר במגורים לזוגות צעירים ולשכבות המוחלשות. באמצעות רמ"י, הפכה המדינה לספסר מספר אחד של שיווק הקרקעות של המדינה בשוק מונופוליסטי, שקובע מתי לשווק קרקעות, באיזה מחיר ולאיזה ייעודים. היא הפסיקה

לספק דיור בהישג יד לשכבות המוחלשות כפי שנהגה לעשות עד סוף שנות ה-70 והיא גם מכרה את הדירות בדיור הציבורי מבלי לבנות יחידות חדשות כחלק ממדיניות ההפרטה הנאו-ליברלית. מסוף שנות ה-80 נטשה מדינת ישראל את הציבור והיא אינה משרתת אותו בהשגת קורת גג. זאת, למרות כל התנאים שמאפשרים לקדם אג'נדה חברתית בתחום הדיור. מכיוון שהשליטה בקרקעות ובתכנון היא בידי המדינה, ניתן להגיע למדיניות קרקעית חברתית שתשרת את השכבות המוחלשות. מדיניות שתעשה אפילו חסד פוליטי לכולם, לימין ולשמאל. היא גם תשרת אוכלוסיות שמהוות את מאגר התמיכה הפוליטי של הימין והיא תתאים גם למדיניות הרווחה הסוציאל-דמוקרטית של השמאל.

יתרה מזאת, בניגוד לדיון הציבורי הטוען כי מחירי הדיור עלו בגלל דירות היוקרה, אנו טוענים כי עליית מחירי הדיור הייתה בעקבות לחץ של **ביקושים מלמטה** ולא בגלל בנייה של דירות יוקרה או דירות גדולות. בגלל עליית מחירי הדירות, מאפייני הדירות הנרכשות על ידי זוגות צעירים השתנו בעשורים האחרונים: זוגות צעירים שלא יכלו להרשות לעצמם לקנות דירה באזורי ביקוש, רכשו נכסי דיור זולים יותר, רחוקים יותר מהמרכז בשכונות בעלות דירוג סוציו-אקונומי נמוך יותר, כפשרה וכדי להפוך לבעלים של דירה כלשהי. לאחר כמה שנים, הם מינפו את הדירה שרכשו באזור הנחות וקנו דירה טובה יותר באזור מבוקש יותר, בכך הם תרמו לפיננסיאליזציה של הדיור ולעליית המחירים.

### ג. במקום שיקום שכונות: התחדשות עירונית

מדינת ישראל אימצה את ההתחדשות העירונית כפתרון לבעיית שכונות מוזנחות. זאת, לאחר שהמכון לרפורמות מבניות יזם את החקיקה בנושא והגיש הצעת חוק שהתבססה על הפיכת השכונות לרובעים. חיבור השכונות ליתר העיר והשתלבותן במרחב האורבני. הכוונה הייתה לקדם אפליה מתקנת לטובת תושבי השכונות על ידי הענקת זכויות בנייה מרביות מצד אחד ובעלות על הדירות מצד שני. יצירת מנוף לא רק לדור הנוכחי אלא גם לדור הבא, תוך ניסיון להגיע לבעלות על דירה וחצי – שתיים לכל אחת מהמשפחות המתגוררות בשכונות, שחלקן הגדול נמנה על אוכלוסיות במצב סוציו-אקונומי נמוך. כדי למצות את זכויות הקניין של התושבים, המדינה הייתה מחויבת לתכנן תמ"א להתחדשות עירונית שתקבע את גבולן של השכונות בכל הקרקע שבתוכן וסובבת אותן, כי הן נבנו ללא פרצלציה. כל הקרקע של השכונה שייכת לכל התושבים, ועליה אפשר לתכנן רובע חדש שישתלב בתוך העיר.

המחוקק קבע, בין היתר, כי מטרתו של חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו–2016 היא:

לקדם פעילות להתחדשות עירונית ולעודדה, להגדיל את היקף המימוש של מיזמים להתחדשות עירונית ולהאיץ את ביצועם לשם הגדלת היצע הדיור במרקם העירוני הבנוי, בשים לב לחשיבות שימור השטחים הפתוחים, ייעול השימוש בקרקע, חיזוק העירוניות, שיפור פני העיר ושיפור איכות החיים של התושבים לרבות מתן מענה הולם לצורכי האוכלוסייה המתגוררת במתחמים המיועדים

להתחדשות עירונית. כל אלה, יבוצעו באמצעות הקמת רשות ממשלתית להתחדשות עירונית שתפעל בהתאם להוראות חוק זה.

#### ד. שתי רפורמות חשובות בעשור האחרון

הרפורמה הראשונה היא הקמת הרשות הלאומית להתחדשות עירונית שהייתה אמורה לטפל בשכונות העוני, שבהן גרה אוכלוסייה שמונה כ-500,000 משקי בית.

הרפורמה השנייה היא הפיכת הדיור מחר למכר. לפי דוח מבקר המדינה כמיליון משקי בית קיבלו הטבה של כ-300,000 שקל, לפי שווי דירה ממוצע הנגזר מ-1.5 מיליון שקל. זו הטבה בשיעור של כ-20%, המסתכמת ב-300 מיליארד שקל עד כה. באמצעותה הפכו לבעלי המקרקעין.

התוצאה היא שאלו שהיו להם דירות בחרו קיבלו הטבה מרחיקת לכת וחסרי הדיור לא קיבלו דבר. לכן, מחויבת המדינה, גם מטעמים של הגינות פוליטית וציבורית, לסייע לחסרי הדיור ולא להשאירם מאחור.

מטרת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית הייתה לקבוע ולסמן את השכונות שמתאימות להתחדשות עירונית, להגדיר את הקרקעות השייכות להן, לתכנן אותן באופן שיתאים ויעניק להן כדאיות כלכלית. וכן, להפוך את הצפיפות הגדולה פר דירה, אך נמוכה פר שטח, לצפיפות בממדים שמקובלים היום בכל הארץ.

בדרך זו ניתן לייצר שטחים חדשים לאספקת דיור לא רק בהישג יד, וניתן יהיה לשפר את איכות הדיור של תושבי השכונות בכל מדינת ישראל.

בפועל, למרות שבכל המדינה הוגדרו 194 שכונות כמיועדות על ידי מינהל התכנון להתחדשות עירונית – לפי דוח הרשות להתחדשות עירונית לשנת 2022 מספר הדירות שקיבלו, משנת 2010 ועד היום, היתרי בנייה במסגרת של התחדשות עירונית הוא נמוך מאוד. כ-37,000 היתרים במסגרת של פינוי בינוי. למרות שלהתחדשות העירונית יש את הפוטנציאל המובהק ביותר לפתור את בעיית העוני במדינת ישראל.

הפתרון היעיל ביותר לקידום הליכי התחדשות עירונית הוא אימוץ עקרונות של תכנון מגורים עם עירוב חברתי במסגרת של התחדשות עירונית. על התוכניות להתחדשות עירונית לחול לא ברמת הבניין, המתחם או מקבץ הבניינים, כפי שנהוג לתכנן כיום בארץ – אלא ברמה של שכונה שלמה, עם תכנון הוליסטי לכל מרכיב ומרכיב. באזורי ביקוש שבהם ראוי וכדאי כלכלית לבצע התחדשות עירונית ברמת השכונה, על הרשויות לקדם במהרה תוכניות אב ומתאר והיערכות מראש לסוגיות תכנוניות רבות, שיעלו בעקבות תוספת משמעותית של אוכלוסייה חדשה לשכונה שתשתיתיה ישנות ורעועות. רק תכנון ברמת השכונה יאפשר לגבש חזון קוהרנטי עבור התושבים ועבור גורמים עסקיים, ולגייס תושבים להתחדשות העירונית תוך ייצוג אינטרסים וצרכים מקומיים בתהליך.

עסקינן, ראשית, בעוול חמור כלפי בעלי הדירות. אנשים אלה, הגרים בפועל בשכונות המוגדרות כשכונות עוני, משתייכים לרוב לעשירונים התחתונים מבחינה סוציו-אקונומית והם

בעלי הון עצמי נמוך. במציאות של היום, היזמים מרוויחים כסף רב על גבי התושבים ואינם משתפים אותם בזכויות וברווחים המגיעים להם. הענקת אחוזי רווח הוגנים תאפשר את העצמתן של אותן אוכלוסיות והוצאתן אל מחוץ למעגל הדלות באמצעות השבחת הנכסים שבידיהן. בנוסף, לבעלי הדירות באזורים המיועדים להתחדשות עירונית אין די תמריצים להסכים למיזמים של התחדשות עירונית. ההוכחה לכך היא מספר היתרי הבנייה הקטן. הגדלת אחוזי זכויות הבנייה תיטיב גם עם משבר הדיור וגם עם השכבות הנמוכות המשוועות לדיור בהישג יד. לפיכך מוצע כי כל אחד מבעלי הדירות של השכונה המיועדת לשיקום יהא זכאי לקבל את חלקו היחסי בזכויות הבנייה שתיווצרנה כתוצאה מהריסת השכונה והתחדשותה. בדרך זו, יוגדל משמעותית התמריץ של בעלי הדירות להסכים למיזמי התחדשות עירונית והביקוש למיזמים כאלה יגבר משמעותית.

הרפורמה הקניינית בחוק הרשות משנת 2009 התייחסה ל-808,990 חכירות. מהן כ-40,000 למסחר ומשרדים וכ-760,000 חכירות למגורים המשתרעות על מגרשי מגורים בהיקף של 250,000 דונם ובהכללת המגרשים הכלואים וההפשרות לצורכי ציבור – לפחות 300,000 דונם. משמע, צפיפות המגורים בשטחי ההתחדשות העירונית מהווה כ-2.5 יחידות דיור לדונם, לפי מכפיל של 30 יחידות לדונם, המינימום שנקבע בתקנון 4 לתמ"א 35.

## ה. מה עושים עם "דייר סרבן"

חוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום, התשכ"ה–1965 מגדיר עסקת פינוי ובינוי כחוזה בין יזם לבין בעלי דירות בבניין לפינוי ובינוי, לפיו מתחייבים בעלי הדירות בבניין למכור את זכויותיהם בו על מנת לאפשר ליזם להרוס מבנים קיימים לשם הקמת מבנים חדשים או מתחם חדש. בראשית שנת 2006 נכנס לתוקפו חוק פינוי ובינוי (פיצויים), התשס"ו–2006 (המכונה חוק הסרבנים), שנועד להגדיר את הפיצויים הנדרשים במקרה של "דייר סרבן" אם יוגשו התנגדויות בלתי סבירות. החוק נוקט בסנקציה של תביעה נזיקית ולא בסנקציה של אכיפה. אולם, בפועל חוק זה גורם לכך שהחשש של הדיירים מפני תביעה נזיקית מביא אותם לא להגיש התנגדויות ולא לסרב לביצוע הפרויקט.

## ו. אבסורד הסותר את דיני הקניין

הוועדה לתקינה שמאית משנת 2012 כתבה את תקן 21 של מועצת שמאי המקרקעין. עניינו "פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתוכנית פינוי – בינוי". התקן קובע כי התמורה "הסבירה" בפינוי ובינוי במסגרת התחדשות עירונית בכל ערי ישראל היא אחידה, ונגזרת מגודל הדירה בצירוף תוספת של כ-12–25 מ"ר ולא משיעור חלקן של הבעלים במגרש. לטעמנו, מדובר באבסורד מוחלט הסותר את דיני הקניין של מדינת ישראל.

היסטורית, כאשר נבנו השיכונים, לא הייתה פרצלציה ומשרד השיכון, בשנים הראשונות לאחר קום המדינה, עשה הכול בכדי לפתור את בעיית הדיור ולהוציא את התושבים מהמעברות ומהפחונים. אחת הבעיות שנוצרו בשל כך הייתה שלא נקבע שטח הקרקע השייך לאותה שכונה. תכנון תמ"א להתחדשות עירונית אשר יקבע את שטח הרובע, יכלול גם את שטחי המינהל, ויעניק לתושבים את הזכויות על מלוא הקרקע שעליה נבנה השיכון – הוא הפתרון שיוכל לקדם את ההתחדשות העירונית ולהרחיב את היקפה, במקום להסתפק בכ-17,000 דירות בלבד מתוך כ-500,000 דירות היכולות להיות חלק מתהליך של התחדשות עירונית.

## ז. "בעלי הדירות מקבלים את המינימום הסביר"

במסגרת תקן 21 נקבע, כי בכדי שהיזם ייהנה מכל ההטבות המיסויות עליו לתת לבעל הדירה את המינימום. כלומר, לגזור עבורו את הזכות מגודל הדירה ולא מחלקו בקרקע. ניקח לדוגמה בניין עם 10 דירות, שנבנה על מגרש של 10 דונם. בהתאם לדיני הקניין יש לבעלי הנכס זכות לעשירית מהדירות שנבנות בשטח. בפועל, בפרויקט להתחדשות עירונית יקבל כל בעל נכס "דירת תמורה" ותוספת של 25 מ"ר לדירה במצבה היום. הלכה למעשה, הם מקבלים תוספת של 8–12 מ"ר בלבד.

בכדי לשמור על זכויותיהם של בעלי הנכסים והקרקע, תקן 21 צריך לקבוע שאת הזכויות הנובעות מן הקרקע יש לשייך תחילה לקרקע של השכונה בהיקפה המלא – באמצעות תמ"א להתחדשות עירונית. וכל אחד מבעלי הדירות בשכונה המיועדת לשיקום זכאי יהיה לקבל את חלקו היחסי בזכויות הבנייה שתיווצרנה כתוצאה מכך שהשכונה תיהרס ותעבור התחדשות. אחת הבעיות של תקן 21 היא התחשיב הכלכלי – האם כמות היחידות מהווה תמריץ ליוזם. בסעיף 4.14 ס"ק (ז) נקבע כי "רווח יזמי מקובל בשלב של הכנת התכנית מוערך בכ-25%–30% מכלל העלויות הצפויות". כאשר "הבדיקה הכלכלית תבחן את השאלה האם בעלי הדירות מקבלים את המינימום הסביר...".

לטעמנו, זו פגיעה חמורה בזכויות הקנייניות של בעלי הדירות והקרקע עליה הן בנויות, לרבות זכויות הבנייה הנובעות מן הקרקע.

העקרונות שמנחים את השמאי בבדיקה השמאית הכלכלית, הם כאמור בסעיף 5.11:

א. מפתח התמורה לבעלי הדירות יהיה אחיד, בהתחשב בהבדלים בין שטחי הדירות הקיימות.

ב. היזם יישא בכל הוצאות בעלי הדירות הקשורות לתכנית פיננסי (הוצאות העברה, תשלום שכר דירה וכד'), למעט חובות שחלים על בעלי הדירות באופן אישי שלא בגין התכנית (דמי היוון, ארנונה וכד').

ג. ככלל, התמורה הסבירה לבעל הדירה הינה דירה חדשה וכיסוי כל העלויות הכרוכות בפינוי. ככלל, הדירה החדשה תכלול חדר נוסף, ממ"ד ומרפסת כהגדרתם בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), או שטח בהיקף דומה (בהקשר זה נכתב בהערה מס' 15 כי

המקובל הוא תוספת שטח של כ-25 מ"ר) וכן חניה לפי התקן. ככל שמוצעת תמורה אחרת, יבדוק השמאי את שוויה של התמורה בהתחשב באמור בסעיף זה ובנתוני הפרויקט.

ד. יובא בחשבון כי הרווח היזמי הראוי ליזם (לא כולל מימון) בפרויקט פינוי בינוי בשלב שלאחר אישור התכנית, הוא בשיעור של 25%–30%. מצא שמאי כי הרווח היזמי גבוה מהרווח היזמי המקובל, יבדוק ויחווה דעתו בדבר הצורך להביא את הדבר לידי ביטוי בבחינת הכדאיות הכלכלית של העסקה שהוצעה לבעלי הדירות באופן שהתמורה המוצעת להם תהיה גבוהה יותר מזו המפורטת בסעיף קטן (ג) לעיל. לא עלה הרווח היזמי על הקבוע בסעיף זה, יראו בתמורה המפורטת בסעיף ג' כתמורה סבירה.

ה. ככל שיש הוראה של שלביות בתכנית, השמאי יביא זאת בחשבון.

ו. יובאו בחשבון רק שטחים שנבנו כדין.

### ח. קניין האליטות מול קניין השכונות

נראה, כי ההגנה החוקתית על הקניין נתונה רק לאותם אזרחים שידם משגת. תקן 21 יצר שני מעמדות של קניין פרטי: קניין א – מעמד האליטות הזכאי לתמורה לפי אחוז קומבינציה; קניין ב – קניין השכונות הזכאי לתמורה מגוחכת. קניין ב דן את תושבי השכונות, חלקם משפחות ברוכות ילדים, לדירת דחק חדשה.

תקן 21 "שכח" או העלים את זכויות הקניין. בפועל, הוא מאפשר מעין תיאום מחירים בין היזמים בדמות מתן תמורה צנועה ובלתי הוגנת, תוך כדי דריסת זכות הקניין של בעלי הדירות. הוועדה לתקינה שמאית של מועצת שמאי המקרקעין אמורה להיות גוף מקצועי, עצמאי ובלתי תלוי. היא אמורה ליתן עמדה אך ורק בהיבטים של בדיקת שומה. חרף זאת, במסגרת תקן 21, היא מתנהלת כפוסק משפטי עליון וקובעת את "התמורה הסבירה" בתקן, ללא קשר לקניין.

### ט. תקן 21.1 מנוגד לפסיקת בית המשפט העליון

תקן 21 במתכונתו המקורית נועד לבדוק את הכדאיות הכלכלית עבור היזמים בפרויקטים של פינוי בינוי. מטרה נוספת היא לבדוק האם הדיירים מקבלים את המינימום הסביר והאם התמורה המוצעת להם כדאית. וכן, לבחון האם חלוקת העושר בין בעלי הדירות ליזם סבירה.

על פי התקן המקורי, לצורך עריכת בדיקה זו יובאו בחשבון תמורות "סבירות" לדיירים על פי מה שצוין לעיל ויובא בחשבון רווח יזמי סביר ומקובל של 25%–30%. התקן מציע גם נורמות שיש להביא בחשבון בעת הבדיקה השמאית. למשל, נורמות המוצעות לגבי התמורות הסבירות לבעלי הדירות – הדיירים יקבלו מהיזם דירה חדשה בבניין החדש, הכוללת חדר נוסף ומ"ד (המקובל הוא תוספת של 25 מ"ר לשטח הדירה הנוכחית), מרפסת פתוחה, וחניה לפי תקן החניה. כמו כן, הדיירים לא יישאו בהוצאות כלשהן (למעט עלות "אישית") והיזם יממן עבורם שכר דירה בתקופת הבנייה, עלות העברות, מיסים – מס שבח, היטל השבחה, מע"מ על בנייה, עלות ייעוץ משפטי ושמאי ועלויות מיוחדות ככל שישנן.

ב־2019 פורסם עדכון לתקן 21 שקבע כי עיקרי השינויים שהשמאי הממשלתי הראשי מציע הם רווח מינימלי ליזמים של 20%, הגדרת רף תמורה מינימלי לדיירים של 12 מ"ר במיזמי התחדשות עירונית ללא תקרה מקסימלית.

לשכת שמאי המקרקעין היא הארגון המייצג של שמאי המקרקעין בישראל והגוף מקצועי שראוי שעמדו תשמוע. הלשכה, בראשות חיים מסילתי, העבירה התנגדות רשמית לטיטה הראשונה של תקן 21.1 משנת 2019 וציינה כי העמדה שבתקן אינה מייחסת חשיבות מספקת לזכויות הקניין של בעלי הדירות. "נכון לצאת מנקודת מבט תכנונית", נכתב, "אך אין להתעלם מנקודת המבט הקניינית. בעלי הדירות הינם בעלי הזכויות. ככל שיחושו כי הקצאת שטחי הבנייה אינה צודקת ואינה מתיישבת עם ההיגיון הכלכלי הרי שסיכויי ההצלחה של הפרויקט יקטנו משמעותית. יש להבין כי צריך להתקיים מאזן אינטרסים בין בעלי הקרקע לבין היזם. ככל ובעלי הקרקע יחושו כי אינם מקבלים את התמורה הכלכלית הראויה (במקביל לכך שהיזם חייב להרוויח בצורה סבירה) הרי הפרויקט לא יצלח".

ואם אין די בכך, אחד מנימוקי לשכת שמאי המקרקעין להתנגדותה לתקן 21.1 מסתמך על פרשת **מרכזים**: "לאור פס"ד מרכזים, עמדת היועמ"ש בנדון ולאור ניסיון שנצבר בשטח, יש לדעתנו ליתן משקל ל'ניקוד' שווי דירות ב'מצב נכנס' וב'מצב יוצא' תוך חתירה לסנכרון בין התיאוריה של תקן מס' 15 לתקן מס' 21".

לטענתנו, תקן 21.1 מנוגד לפסיקת בית המשפט העליון ועמדת לשכת שמאי המקרקעין. מנוגד לפסיקה בפרשת "עופר מרכזים", שאלה הם עיקריה:

בית מרכזים בדרום תל אביב שבבעלות האחים עופר (כ־83%) וכ־90% משקיעים פרטיים (כ־17%) נשרף ונהרס ב־2004. רישום הבית נמחק מפנקס הבתים המשותפים. השמאי שמונה על ידי בית המשפט העריך את שווי המגרש ב־226 מיליון שקל, תוך קביעת שווי חלקם היחסי של הבעלים השונים, בהתחשב בחלקם היחסי בשטחים המשותפים.

וכאן נפלה מחלוקת לגבי השווי. עופר מרכזים שהחזיקו ביחידות הזולות יותר דחפו לפירוק שיתוף במקרקעין תוך התחשבות בשיעור האחזקה של בעלי החנויות בנכס. מנגד, בעלי זכויות המיעוט טענו שנוסחה זו מקפחת אותם כי שווי החנויות שהחזיקו בהן (הגבוה מהשווי שבידי עופר מרכזים) הוא זה שצריך להיות המפתח לחישוב חלקם בשטח.

לאחר שעופר מרכזים זכו בערכאות הנמוכות של השלום והמחוזי, הגיעה המחלוקת לבית המשפט העליון, וכך הרכב השופטים עוזי פוגלמן, דפנה ברק־ארז וענת ברון הפך את הקערה וקיבל את הערעור של הבעלים הפרטיים. יש לחשב את שווי התמורה לבעלי החנויות לפי מדד שווי, ולא על סמך שטחן, משום ששטח אינו המדד היחיד שקובע את שווי של נכס. לפי הפסיקה, המאפיינים האחרים שהיו לחנויות – כמו מיקומן בחזית המבנה, שתרים לעליית שוויין – נמחקו אומנם בעת השריפה, ואולם עדיין יש להתחשב בהם.

השופטת ברק־ארז שכתבה את דעת הרוב קבעה כי בבוא השמאי להעריך את שווי היחסי של כל דירה ביחס לשווי הכולל של הדירות בעת פירוק השיתוף במקרקעין, עליו להביא בחשבון את מאפייניה הייחודיים של כל דירה הנגזרים משווי הקרקע ("שווי מבונה"). משמע – שיעור חלקו של כל דייר נגזר מה"שווי המבונה" – משווי הקרקע ושווי הדירה או התעסוקה שבבעלותו. שיקול הדעת הפרטני הוא "ליבת" השוק. "במבט רחב יותר, יש לומר שחשוב למנוע היווצרותה

של מערכת תמריצים מעוותת ואף שלילית להקמת הבניין", כתבה ברק-ארז במבט צופה קדימה, "אם ידע הרוב בבית המשותף, כי אם ילך במתווה של הקמת הבניין, יהיה מחויב לעקרונות של הגינות בחלוקת השווי, ואילו בחירה במתווה החלופי של פירוק שיתוף תפטור אותו מכך – התוצאה עלולה להיות מעוותת ולשקול באופן ברור כנגד הקמת הבית שנהרס". ולנימוקיה הוסיפה גם את ההגנה על זכות הקניין ושמירה על הגינות ביחס רוב-מיעוט.



## **בג"ץ השכונות: קניין, יזמות וצדק חלוקתי בהתחדשות עירונית**

באוקטובר 2021 התקיימו בכנסת הדיונים בתקציב המדינה וחוק ההסדרים, שבהם נדונו תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022. בנוסף לתקן 21.1, הופחת, במסגרת תיקוני החקיקה בחוק ההסדרים, הרוב הדרוש מקרב הדיירים לפרויקט התחדשות עירונית מ-80% ל-66%, מבלי לעגן כל הגנה אחרת על הדיירים. חקיקה זו עשויה לכרסם באופן קשה ברפורמה החשובה של רשות מקרקעי ישראל משנת 2009, במסגרתה הוענקה זכות הבעלות בדירות המגורים לידי תושבי השכונות. הפחתת הרוב הדרוש לאישור פרויקטים של התחדשות עירונית פוגעת באפשרות לקבלת תמורה הוגנת. היועצת המשפטית של הכנסת והיועץ המשפטי של ועדת הפנים והגנת הסביבה סברו כי התיקון מעורר קשיים משפטיים מהותיים, וכי נדרש, בעניין זכויות הקניין של בעלי הדירות במתחמי פינוי בינוי, דיון מעמיק שאינו קשור לתקציב המדינה.

### **א. "הדייר הסרבן"**

הטיעון המרכזי להפחתת הרוב הדרוש היה הסיוע בקידום פרויקטים של פינוי בינוי והפחתת חסמים. אכן, בתוכניות פינוי בינוי עלולים לצוץ חסמים שונים. חסמי תשתית, תחבורה ותחבורה ציבורית, תכנון, כלכלה, יחסי יזם-רשויות, בעלי דירות, וגם, מחלוקות בין בעלי הדירות. במהלך הדיונים בהצעת החוק המקורית בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת בשנת 2005, נדונה שאלת שיעור ההסכמה שיידרש. עלה חשש כי הורדת שיעור ההסכמה ל-80% מבעלי הדירות עלולה להוות פגיעה מוגזמת בזכות הקניין של בעלי דירות בבתים משותפים. בנוסף, בזמן הדיונים, לא היה ידוע עד כמה תופעת ה"דייר הסרבן" נפוצה ובאיזו מידה מכשילה התנגדות כזו פרויקטים של פינוי בינוי. כמו כן, אילו סיבות אחרות קיימות להתנגדות בעלי דירות. דוח של מרכז המידע והמחקר של הכנסת מאוקטובר 2021 הצביע על כך שנתונים ומידע על אודות החסמים השונים אינם מרוכזים כיום בידי גופי הממשלה. בין היתר, מפני ש"ביצוע הפרויקטים נעשה על ידי יזמים בשוק הפרטי, ולפיכך, נתונים כאלו, אם ישנם, פזורים בין היזמים והרשויות המקומיות השונות".

### **ב. פגיעה חוקתית בשני מיליון אזרחים**

בעקבות אישור חוק ההסדרים וטיטת תקן 21.1 החליט המכון לרפורמות מבניות, יחד עם בעלי נכסים – תושבים מכל רחבי הארץ, המתגוררים בשכונות המיועדות להתחדשות עירונית, להגיש

עתירה לבג"ץ (בג"ץ 8958-21 המכון לרפורמות מבניות בע"מ נ' כנסת ישראל (נבו 23.3.2025) (להלן: **בג"ץ השכונות**)). העתירה הוגשה ביום 29.12.2021 נגד כנסת ישראל, משרד הבינוי והשיכון, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ומשרד המשפטים – הוועדה לתקינה שמאית. העתירה עסקה בשני נושאים מרכזיים:

1. שאלת חוקיות וחוקתיותו של סעיף 38(1) לחוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, ס"ח מס' 2933, המוכר בשמו חוק ההסדרים. במסגרתו תוקן הרוב המיוחס הדרוש לשם אישור עסקאות פינוי בינוי בהתאם לחוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), התשס"ו-2006, כך שהרוב הופחת מ-80% מבעלי הדירות במקבץ פינוי בינוי לרוב של 66% מבעלי הדירות.
2. שאלת חוקיותו וסבירותו של תקן 21.1 של הוועדה לתקינה שמאית במועצת שמאי המקרקעין.

התיקון קובע, בין היתר, מה תיחשב "תמורה סבירה" עבור בעל דירה בעסקת פינוי בינוי לצורך בחינת סבירותו של סירוב בעל הדירה לעסקה. לעתירה חשיבות ציבורית רבה והיא בעלת השלכות רחב נרחבות. בעיקר נוכח העובדה, כפי שנפרט בהמשך, שקיימת מחלוקת בין הכנסת לבין עמדת המדינה. הכנסת אינה חולקת על כך שהתיקון לחוק פוגע בזכות הקניין. היא סבורה כי לא היה ראוי לכלול את התיקון לחוק במסגרת חוק ההסדרים. לשיטת הכנסת, כעולה מהתשובה המקדמית שהוגשה, שתי הסוגיות שבהן עסקה העתירה קשורות ושלובות זו בזו, בעוד שהמדינה סבורה להיפך. הן הכנסת והן המדינה טוענות כי דין העתירה להידחות מאחר שאין עילה להתערבות בית המשפט בסוגיות שהונחו לפתחו. עמדת הכנסת בתשובה המקדמית:

לא ראוי היה לכלול את התיקון בחקיקת ההסדרים. זאת, בין היתר, משום שמדובר בתיקון חקיקה מורכב שמעורר בחלקו קשיים מהותיים. בין היתר, בנוגע להשפעתו על זכות הקניין של בעלי הדירות במתחמי פינוי בינוי, וראוי היה לייחד לו הליך חקיקה נפרד. ברם, ועדת הכנסת החליטה שלא לפצל חלק זה מהצעת חוק ההסדרים והעבירה אותו לדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנס (להלן: ועדת הפנים). במהלך הדיונים חזר היועץ המשפטי לוועדה, עו"ד תומר רוזנר, על עמדת היועץ המשפטי לכנסת, לפיה לא ראוי לכלול פרק זה בהצעת חוק ההסדרים. אך ועדת הפנים לא קיבלה עמדה זו והחליטה להותיר את פרק הבינוי והשיכון בהצעת החוק.

בהתייחס לטענות במישור המהותי שהועלו בעתירה, שלפיהן הפחתת הרוב הדרוש מבין בעלי הדירות להגשת תביעה נגד "דייר סרבן", המסרב להתקשר בעסקת פינוי בינוי, פוגעת בזכות הקניין ובחופש החוזים של אותו דייר, באופן שאינו צולח את מבחני פסקת ההגבלה – השיבה הכנסת שאין מקום להתערבות שיפוטית.

במהלך הדיונים בוועדת הפנים, הצביע היועץ המשפטי לוועדה על הקשיים הגלומים בהסדר שהוצע, המקל את האפשרות, בין היתר, לכפות על בעל דירה להתקשר בעסקת פינוי ובינוי ועלול לשמש ככלי להרתעת בעלי דירות המתנגדים

לעסקה. חברי הכנסת הביעו אף הם הסתייגות מההסדר ומהפגיעה בזכות הקניין הגלומה בו, והעלו הצעות שונות בהקשר זה. גם סוגיית מסד הנתונים שעל בסיסו הוצע ההסדר נדונה בוועדה, והועלו בעניין זה קשיים מצד חברי הכנסת, הייעוץ המשפטי לוועדה ומשתתפים נוספים. מנגד נציגי משרד המשפטים הציגו את תפיסתם לפי התיקון עומד במסגרת החוקתית ונועד להגשים תכליות ציבוריות חשובות ולקדם את מדיניות הממשלה בקידומן של תוכניות פינוי ובינוי. בסופו של יום, בתום הדיונים, ולאחר שנערכו בהסדר שינויים מסוימים אשר יש בהם כדי למתן את הפגיעה בקניין, החליטו חברי הכנסת לאמץ את עמדת הממשלה באשר להיבטים החוקתיים שבהסדר.

המכון ביקש מבג"ץ לבטל את יישום ההחלטות שהתקבלו במסגרת חוק ההסדרים שעבר בכנסת בחודש נובמבר, במסגרתן הופחת הרוב הדרוש מקרב בעלי דירות בפרויקטים המיועדים להתחדשות עירונית מ-80% ל-66% (שני שלישים). ההחלטה התקבלה במחטף, ללא דיון בכנסת, ובניגוד לעמדתם של היועצת המשפטית של הכנסת, היועץ המשפטי של ועדת הפנים ומרכז המחקר של הכנסת. שומרי הסף של הכנסת אמרו במפורש כי הממשלה לא סיפקה בסיס נתונים ראוי לחוק; לא הציבה תשתית עובדתית; ולא קשרה את התיקון לתקציב המדינה. הנתונים היחידים שהוצגו בפני הוועדה היו הנתונים של התאחדות הקבלנים – בעלת עניין שחוסר הניטרליות שלה זועק לשמיים.

לנושא חשיבות גדולה. העתירה נוגעת לכל הפחות לכ-500,000 בעלי דירות במדינת ישראל, לכ-2 מיליון אזרחים שניזוקו ממחטף חקיקתי במסגרת חוק ההסדרים. תיקון המנוגד לעמדת כל המומחים ופוגע בזכות יסוד חוקתית, הזכות לקניין בדירתם, הנכס החשוב ביותר שבבעלותם. ההיקפים העצומים של הדירות אשר המהלך הפוגעני הזה נוגע להן, מובילים למסקנה כי מדובר על העברת עושר פוטנציאלי עצומה בהיקפה של כ-500 מיליארד שקל (באופן משוערך). עושר המועבר מבעלי דירות לכיסי היזמים. זו בכייה לדורות. זהו העוול החברתי החמור ביותר שנעשה במדינת ישראל לדורותיה.

בנוסף, תוקפת העתירה את חוקיותו וסבירותו של תקן 21.1 של הוועדה לתקינה שמאית במועצת שמאי המקרקעין. התקן קובע, בין היתר, מה תיחשב "תמורה סבירה" עבור בעל דירה בעסקת פינוי בינוי לצורך בחינה אם סירוב בעל הדירה לעסקה הוא סביר. התוצאות של התקן הזה גרועות יותר מכל תיאום מחירים אשר נדון אי פעם, שלפיו בכל עסקת פינוי בינוי, וביחס לכל דירה, תיחשב תמורה עלובה של 12 מ"ר כתמורה סבירה לבעל הדירה.

באמצעות התיקון ל"תקן 21", ניתן יהיה להגדיר התנגדות לתמורה של 12 מ"ר כ"בלתי סבירה", מה שיאפשר לפי החוק כפייה של עסקה על בעלי הנכסים, הגשת תביעה נזיקית נגדם ואף את פינויים מהדירה. התקן הזה ימחק את הזכות לקניין, חופש החוזים וחופש המשא ומתן של בעלי הנכסים במסגרת עסקה כה משמעותית עבורם.

## ג. עמדת המדינה: הדייר הוא חסם שיש להסירו

המדינה בתשובתה פתחה את טיעוניה בעמדה שדין העתירה להידחות ממספר טעמים:

1. כריכת עניינים שונים בעתירה אחת עם רקע עובדתי שונה לכל אחד מהם וסעדים שונים לעניינים שונים ונפרדים, כאשר הקשר ביניהם עקיף בלבד.
2. אין מקום לצרף בעתירה אחת טענות וסעדים חוקתיים יחד עם טענות וסעדים מינהליים.
3. העתירה מקדימה את זמנה כי לא ניתן לטעון נגד טיוטה. טיוטת תקן 21.1 שטרם אושרה על ידי מועצת שמאי המקרקעין וייתכן שיחולו בה שינויים נוספים.
4. אין לאפשר הגשה של עתירה על ידי עותר ציבורי, מקום שבו קיים עותר קונקרטי, שנמנע מלהגיש את העתירה בעניינו הוא.

לגישת המדינה בתשובתה לבג"ץ, "התחדשות עירונית אינה עוד רק עסקה כלכלית אפשרית או מוצר בשוק הנדל"ן, אלא מדובר בהכרח של ממש בניהול משאב הקרקע המוגבל ושוק הדיור בישראל". וכי "ללא התחדשות עירונית בהיקפים משמעותיים תעמוד מדינת ישראל בפני קושי תכנוני ממשי של אזילת קרקעות הפנויות המיועדות לבינוי במרכז הארץ".

לכן, בין היתר, בוצעה שורת תיקוני החקיקה, לרבות תיקון החקיקה נושא העתירה, אשר "נועדו להסרת חסמים קיימים במגוון התחומים הנוגעים להתחדשות העירונית, מתוך כוונה לסייע לבעלי דירות ולשוק הפרטי לקדם את התהליכים הנדרשים לצורך התחדשות עירונית באופן יעיל, הוגן ומיטבי. בכל הליכי החקיקה, פועלת המדינה תוך איזון בין כלים שיש בהם לסייע להאצת התהליכים לבין כלים שתכליתם להגן על זכויותיהם של בעלי הדירות ולחזקתם בתהליך".

עוד ציינה המדינה כי הורדת הרוב נעשתה לאחר שצוות הסרת חסמים השתכנע משמיעת הגורמים השונים בתחום כי קיימים קשיים להגיע לרוב הנדרש לקידום עסקת פינוי בינוי, וכי הורדת הרוב עשויה לסייע לקידום מהיר יותר של עסקאות אלו. "הנחת המוצא הייתה כי ככל שהרוב המיוחס הנדרש לצורך פניה לערכאה משפטית נגד דייר סרבן יהיה נמוך יותר, ניתן יהיה לעשות כן גם ללא הסכמתם של בעלי דירה שקיים קושי לקבל הסכמתם, לרבות בעלי דירות נעלמים או כאלו המסוכסכים בינם ובין עצמם. בעצם הקדמת התביעה יש כדי לדרבן את בעלי הדירות המהססים לקבל החלטה בשלב מוקדם יותר של התהליך".

במילים אחרות, הדייר הסרבן, בעיני מדינת ישראל, הוא חסם שיש להסירו.

## ד. פגיעה חמורה בקניין הפרטי

לבקשת המכון לרפורמות מבניות הכין פרופ' חיים זנדברג, מומחה לדיני קניין, הצעת תיקון לחוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), התשס"ו–2006. זנדברג הופיע בפני הוועדה והתייחס לפגיעה החמורה בקניין הפרטי – בחוק הקיים ובהצעת החוק – כאשר מוענקת סמכות גדולה לרוב לכפות את דעתו על המיעוט. הפגיעה הראשונה היא שאין ערובה מספקת ומפורשת בחוק שהרוב לא ינצל את סמכותו לרעה וימנע מעושה המיעוט. הפגיעה השנייה היא שהתפיסה

הממשלתית שנהוגה כיום לעסקת פינוי בינוי היא שבעל הדירה מקבל בתמורה דירה. כלומר, מצפים שייקח סיכון על מנת לקבל דירה קצת יותר גדולה, אך הלכה למעשה נפגעות הזכויות היחסיות שלו בקרקע. זנדברג טען שזוהי "פגיעה לא חוקתית, לא מידתית ולא סבירה בקניין הפרטי במתחמי פינוי ובינוי". לגישתו –

בעשורים האחרונים זנחה המדינה את מדיניות שמירת הבעלות בקרקע העירונית והעבירה את הבעלות למאות אלפי חוכרים שלה. מהלך זה הצטרף לעיגון החוקתי של הזכות לקניין פרטי. שני המהלכים נועדו להקנות לכל בעלי הקניין הפרטי את היציבות, החירות והיזומה לפיתוח קניינם הפרטי במסגרת מדיניות התכנון הארצית, בכלל, ובמסגרת תוכנית ארצית להתחדשות עירונית, בפרט. בניגוד לכך, המערכת הנורמטיבית שעוסקת בהתחדשות עירונית כופה על בעלי מקרקעין במתחמי פינוי ובינוי אמת מידה פוגענית שלפיה תמורת פינוי המקרקעין ונשיאה בתלאות, בסיכונים ובעיכובים הרבים הכרוכים בעסקת פינוי בינוי, יאלצו לקבל דירה אחת בלבד, השווה בגודלה או גדולה אך במעט מהדירה אותה הם מפנים, בעוד שמי אשר ייהנה ממלוא או מהרוב המכריע של השווי הכלכלי של זכויותיהם במקרקעין יהיו היזמים.

עוד מציין זנדברג כי יש לבטל את הפגיעה בקניין הפרטי אשר פוגעת גם ברצונם החופשי של בעלי המקרקעין במתחמים, שהיא כמו הפקעה ללא פיצוי. פגיעה אשר אינה שוויונית, פוגעת בערך של צדק חלוקתי ומנציחה את החולשה החברתית והכלכלית של תושבי השכונות המתחדשות.

"רק תוכנית כוללת להתחדשות עירונית אשר תעמוד ביעדי הציפוף הנדרשים לשם מתן מענה הולם לביקוש לדיור ותאפשר לבעלי המקרקעין בשכונות לממש את מלוא זכויות הקניין שלהם תזניק קדימה את התחדשות הליבה העירונית של מדינת ישראל", קובע זנדברג בחוות דעתו.

## ה. הגבל עסקי אסור

"הסדר כובל והגבל עסקי אסור, ברמה העסקית, החוזית והמנהלית". זו תמצית חוות דעת של עורך הדין דרור שטרום, לשעבר הממונה על ההגבלים העסקיים. שטרום חיווה דעתו בנושא "המשמעות התחרותית של קביעת תמורה אחידה בתקן 21.1" אשר הוגשה בעתירה של המכון לרפורמות מבניות לבג"ץ.

חוק פינוי בינוי קובע סנקציות חריפות על בעל דירה שאינו מסכים לפרויקט פינוי בינוי. בחודשים האחרונים נעשים ניסיונות להקל באופן משמעותי על הטלת סנקציות אלו. כך, נקבע בחקיקה ראשית כי די בכך ששני שליש מבעלי הדירות הסכימו ל"עסקת פינוי ובינוי" כדי להטיל את הסנקציות ולכפות את העסקה. האיזון לסנקציות חריפות אלה הוא בהבטחת "התמורה הכלכלית הסבירה" על ידי שומה פרטנית של שמאי פינוי בינוי.

אולם, התקן המוצע 21.1 שומט נקודת איזון זו, בכך שהוא מנסה לקבע ולגדר תמורת שוק לרצועת מחיר מסוימת, שאינה בבואה של שוק תחרותי, אלא פשוט נוחה יותר ליזמים. כך, מועצת שמאי מקרקעין מנסה לקבוע "תקן" המכתיב גזירה לפיה תוספת תמורה של 12 מ"ר עד 25 מ"ר היא "תמורה סבירה" שסירוב לה יאפשר הטלת סנקציות ופגיעה בזכות הקניין של בעלי דירות בבניינים ישנים.

שטרם ביקש בחוות דעתו להתייחס לשאלה האם מעשה זה הוא סוג של הגבל עסקי ובשאלת מעמדו וחוקיותו לפי דיני התחרות ולפי המשפט המנהלי.

לדעתי, הקביעה בתקן 21.1 המוצע של טווח תמורה אחיד בכל רחבי הארץ למיזמי פינני בינוי היא קביעת הסדר כובל וסוג של הגבל עסקי אסור, ברמה העסקית, החוזית והמנהלית. בנוסף, נראה כי קביעת ה"תקן" נעשתה בלא סמכות חוקית. משני הטעמים האלה גם יחד דינה להתבטל.

מועצת שמאי המקרקעין מעולם לא הוסמכה לקבוע מחירים אחידים שישולמו לבעלי דירות. ודאי שהיא לא הוסמכה לפגוע כך בשוק באופן שמקרטל את כלל היזמים ותאגידי הנדל"ן להציע תמורה אחידה וקביעת "מחיר גג" שישלמו יזמים ותאגידי נדל"ן לבעלי דירות בבניינים ישנים, במסגרת עסקות פינני בינוי.

לקביעה כאמור השלכות קשות על כלל בעלי הדירות שכעת היזמים יהיו מאוחדים ומתואמים כנגדם, באמצעות קביעת תמורת המינימום שנוכרה לעיל. אם היה הדבר נעשה על ידי גוף פרטי, ברי שמדובר היה בהסדר כובל אסור ופלילי. משהדבר נעשה על ידי גוף ציבורי, ובלא כל הרשאה חוקית, המסקנה הברורה היא כי יש לבטל את התקן וכל כוונה לעגן אותו לאלתר.

בשולי חוות דעתו ציין שטרם כי הדרך החוקית לקביעת מחיר לפרויקטים מעין אלו וליצור הסדר כובל בין כלל היזמים בישראל היא בחקיקה ראשית, כך שכלל האינטרסים הנוגעים בדבר יישמעו, ונבחרי הציבור יהיו אלו שייתנו את הדעת על כך.

אך, כאמור, עמדת היועצים המשפטיים והאחרים שהופיעו בפני הוועדה לא התקבלה והצעת החוק התקבלה. חקיקה בעלת השלכות והשפעות כלכליות וחברתיות אינה צריכה לעבור במסגרת חקיקת חירום – חוק ההסדרים. לא לכך פילל המחוקק בעת קביעת המנגנון של חוק ההסדרים.

העמדה הרשמית של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, היא –

איש לא מחייב את רוב בעלי הדירות בבניין למכור את זכויותיהם, ומדובר בעסקה ממוכר מרצון לקונה מרצון. בהינתן שוק משוכלל, המאפשר תחרות בריאה וחופשית (וזהו ללא ספק המצב בשוק הנדל"ן הישראלי כיום) – אין כל סיבה להניח כי התמורה המתקבלת בעסקאות אלה איננה משקפת את התמורה המרבית שניתן היה להפיק כנגד אגד הזכויות הנמכר בעסקה (שהן כאמור – זכויות בעל הדירה בדירה, בתוספת חלקו היחסי בקרקע).

קצת קשה לקבל עמדה זו, כאשר יזמו את תיקונו של החוק והפחיתו את הרוב הדרוש ל-66% בלבד לצורך קידום פרויקטים של התחדשות עירונית.

אין לקבל את הטיעון של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית שלפיו –

לו היו בעלי הדירות מתאגדים ומבצעים את הפרויקט בעצמם, ללא יזם מבצע, היו חוסכים את הרווח היזמי ויכולים היו ליהנות בצורה בלעדית מכלל זכויות הבנייה שבידם. בפועל, רוב מוחלט של בעלי הדירות בישראל איננו מעוניין או מסוגל לפעול במתכונת של ביצוע עצמי, והוא בוחר להתקשר עם יזם/קבלן אשר יבצע עבורו את הפרויקט, יקבל לידיו את זכויות הבנייה הנוספות, ויעניק לבעל הדירה המקורי את הדירה החדשה בפרויקט.

לשיטת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, רק בשל העובדה כי מדובר באוכלוסייה חלשה, שאינה מסוגלת לבצע הפרויקט במתכונת של ביצוע עצמי, ניתן ליטול מהם את זכויותיהם על הקרקע ולהעניק אותן במלואן לידי הקבלן/היזם בפרויקט.

מדיניות הדיור של מדינת ישראל צריכה להיות מבוססת בראש ובראשונה על שמירת זכויות הקניין של האזרחים וסיוע לשכבות המוחלשות. רק שמירה על זכויות הקניין של תושבי השכונות תבטיח הצלחת ההתחדשות העירונית.

## 1. עסקת קומבינציה ושיעור הקומבינציה

עסקת קומבינציה היא עסקה שבמסגרתה בעל הקרקע מוכר את הקרקע בשלמותה או חלק ממנה ליזם/קבלן ובתמורה מקבל זכויות על הדירות שייבנו על אותה הקרקע. התמורה היא דירות ולא כסף. בעל הקרקע והיזם מתחלקים ביניהם בשטחים הבנויים. שיעור הקומבינציה מבטא את ההשקעה של שני הצדדים בעסקה: בעל הקרקע מביא לעסקה את שווי הקרקע והקבלן מביא לעסקה את עלות הבנייה. כאשר שווי הקרקע גבוה, הקבלן/יזם משקיע סכומים גבוהים יותר בבניית הדירה, ולהיפך.

אחוז הקומבינציה הוא היחס בין שווי הקרקע לבין סך כל ההשקעה של הצדדים בעסקה, כולל קרקע ובתוספת עלות הבנייה. אחוזי הקומבינציה הממוצעים הרווחים שונים בין עיר אחת לאחרת. כך למשל, יהיה אחוז הקומבינציה באשדוד 33%, ברחובות 38%, ואילו בתל אביב 62.5%.

התמורה בעסקת קומבינציה מחושבת למ"ר מבונה קרקע ולעלות בניית 1 מ"ר. החישוב ליחידה בסיסית של 1 מ"ר נכון גם כאשר מדובר בבנייה של עשרות ואף מאות של יחידות דיור, עם ההתאמות הנדרשות, כגון שטחי הדירות, השקעה בבניית החניות וסוג הבנייה: רוויה נמוכה, מגדלים, מגדלים גבוהים ועוד. שיעור הקומבינציה יחושב על ידי שווי מטר מבונה ביחס לעלות בניית מטר פלוס שווי מטר מבונה. למשל, לפי חישוב זה בתל אביב שיעור הקומבינציה הוא 62.5%, כלומר אם בעל הנכס יקבל בעסקת קומבינציה 2 דירות היזם צריך לתכנן 3.25 יחידות דיור על כל דירה קיימת.

לעומת זאת, לפי תקן 21 ומתן "דירת תמורה" בפרויקט התחדשות עירונית, נקבע מחיר אחד, אבסולוטי ושרירותי, של 12 מטר תוספת בממוצע עבור כל בעל דירה. מכאן שכל זכויות הבנייה העתידיות בקרקעות הפרטיות בשכונות, בכל הארץ ובפרט בלב אזורי הביקוש, נמכרות כלאחר יד ומועברות אחר כבוד ליזמים ב"מחיר מבצע". זאת לעומת מה שאותו קבלן צריך היה לשלם על קרקע פרטית דומה בהתאם לעסקת קומבינציה ובמציאות שבה שווי זכויות הבנייה שוות בכל הארץ.

משמעות הדבר בהתאם לטבלאות לעיל היא שהתכנון הוא אשר יקבע את מספר יחידות הדיוור עבור כל יחידת דיוור בנויה שיקבל בעל הדירה הקיימת, בחלופה של 1–3 יחידות דיוור. מדינת ישראל מסוגלת לאחד את האינטרסים של כל גורמי ההתחדשות על ידי כיבוד הקניין הקרקעי בשכונות ההתחדשות, הענקת זכויות בנייה בהתאם לתקנים החדשניים של מינהל התכנון, שיתוף הרשות המקומית בקניין החדש של ההתחדשות ויצירת מודל של קומבינציה עם בוני הארץ. וכל המרבה לישראל ולתושבי השכונות יזכה ויזוכה.

## ז. העתירה נדחתה, אך התקבלו כמה טענות יסוד

בג"ץ דחה את עתירת השכונות, עתירה ציבורית מובהקת שמשמעותה פרושה על פני כל הארץ ומתייחסת לכ-540,000 משפחות, ואישר את חוקיותו של תקן השמאי 21.1. עם זאת, חשוב לציין ששופטי בית המשפט העליון קיבלו את עמדת המכון במספר סוגיות עקרוניות, וקראו להגן על תושבי השכונות וזכות הקניין שלהם על ידי המוסדות הממונים. בשורה גדולה עולה מהערתו של השופט יחיאל כשר, שלפיה אכן בחינה של השוק מובילה למסקנה כי קיימת פגיעה בתמורה שמקבלים בעלי הדירות במיזמי פינוי בינוי, פגיעה שמתרחשת לרוב בקרב אזרחים מהשכבות העממיות:

יודגש, כי לא נעלמה מעיני טענתו של העותר, בדבר הפגיעה שנגרמת, להשקפתו, בתמורה הניתנת, בדרך כלל, לבעלי הדירות בפרויקטים של פינוי ובינוי. כך, גם באשר לטענה שאותה פגיעה (נטענת) נגרמת דווקא למי שבדרך כלל אינם נמנים על השכבות הסוציו-אקונומיות הגבוהות. דחייתה של העתירה אין משמעה אי-הכרה בחשיבותה של הטענה ואין משמעה דחייתה (או קבלתה) של הטענה לגופה. עמדתי כי דין העתירה להידחות, מבוססת, כמבואר לעיל, על כך שאיני רואה בתקיפת התקן כבעלת אחיזה בדין וגם לא כ-"כתובת" הנכונה להעלאת הטענות שביסוד העתירה. (בג"ץ השכונות, בפס' 47).

השופט גרוסקופף קיבל את הטענה העיקרית בעתירה שלפיה "התרופה שניתנה לבעיה האחת ('בעיית הדייר הסרבן') יצרה בעיה אחרת ('העדר כוח מיקוח של בעלי דירות')". על החשש הזה כותב השופט: "חשש זה עלול להיות ממשי, ומן הראוי כי המופקדים על האסדרה בתחום זה יתנו דעתם לעניין".

וכך, בית המשפט העליון קורא בפועל לרגולטורים, לממשלה, לעצור את ניצול החלשים בפינוי בינוי. הוא קורא להם לשים לב ולטפל בבעיה החדשה של היעדר כוח המיקוח של בעלי הדירות.

פסק הדין קובע במפורש כי התקן הוא אך ורק כלי עזר ואינו מסמך משפטי מחייב. בג"ץ הבהיר במפורש שאם התקן היה קובע מה גובה התמורה המגיעה לדיירים בעסקאות פינוי בינוי, היה צריך לשם כך חוק מסמך ובהיעדר חוק מסמך כזה אין לכך בסיס.

בית המשפט הכיר בהשפעתו של תקן 21.1 על התמורות לבעלי הדירות. השופט כשר כותב במפורש: "על אף שהתקן אינו מגביל את התמורה לבעלי הדירות, אין משמעות הדבר, כי הטרוניה שמשמיע העותר ביחס לתמורה שמקבלים בעלי דירות, משוללת יסוד. כמו כן, ייתכן (ועל פניו, מהחומר שהוצג בפנינו עולה כי יש רגליים לדבר) שהתמורות שמקבלים בעלי הדירות בפרויקטים של פינוי בינוי אכן מושפעות מהשימוש שנעשה בתקן 21.1" (שם, בפס' 32). כלומר, בית המשפט מכיר בכך כי לתקן השפעה על התמורות.

הרשויות המקומיות מעוניינות בפינוי ובינוי – אבל נותנות תמורה מינימלית. תוספת שטחי הבנייה שמאשרים לפי המדיניות של הרשויות המקומיות היא "הקטר" שמניע עסקאות פינוי בינוי. לפי בית המשפט, לכל הפחות חלק ניכר מהרשויות המקומיות בישראל לא משתפות פעולה עם המאמץ הלאומי של הגדלת הצפיפות במרכזי הערים (כפי שמנוסח בתמ"א 35 תיקון 4), והן נותנות לשכבות העממיות את המינימום האפשרי – במקום את המקסימום (כפי שהן נותנות לחזקים):

המפתח הכלכלי לפרויקט פינוי בינוי טמון בתוספת שטחי הבנייה הקבועה בתכניות הרשויות התכנון מתבקשות לאשר [...] תוספת שטחי הבנייה היא הקטר המניע את רכבת מימוש תכניות פינוי בינוי. בלעדי תוספת שטחי הבנייה, ליום ולבעלי הדירות אין אינטרס כלכלי בפרויקט, ורכבת ההתחדשות העירונית לא תצא לדרכה. נטען (ודומה, על פי החומר שהומצא לנו, כי יש רגליים לטענה), כי חלק ניכר (למצער) מהרשויות המקומיות בישראל, מעוניינות, מטעמיהן, לעודד פרויקטים של פינוי בינוי, באתרים מסוימים בשטח השיפוט שלהן, אולם לעשות זאת בלא להגדיל את הצפיפות אלא במידה ההכרחית להוצאתו של הפרויקט אל הפועל. ובמילים אחרות: לעודד תכניות פינוי בינוי, שמחד תהיינה בעלות היתכנות כלכלית ומאידך שתוספת השטחים בהן תהיה מינימלית. (שם, בפס' 33–34).

התמורה המקסימלית שניתנת לחזקים, אינה ניתנת לתושבי השכונות מהשכבות העממיות. הרשויות נותנות רק את המינימום לחלש – זוהי אפליה בוטה, ובית המשפט מכיר בה! מדוע אם כן לא התקבלה העתירה, שואלים העותרים.

בית המשפט אף משאיר פתח מפורש וברור לתקיפה עתידית של המדיניות הבזויה שמנהיגות הרשויות המקומיות: "יודגש בהקשר זה כי איני קובע מסמרות, לכאן או לכאן, בשאלה האם יש ממש בטענות כי נפל פגם במדיניות הרשויות המקומיות ומוסדות התכנון, באופן העשוי להצדיק התערבות שיפוטית" (שם, בפס' 39).

בנוסף, בהתאם לעמדתו של המכון, בית המשפט קורא במפורש לשמור על זכות הקניין של בעלי הדירות במיזמי פינוי בינוי.

למרבה הצער, שתי הטענות המרכזיות של המכון בעתירה כמעט שלא זכו להתייחסות: הראשונה, לשכת שמאי המקרקעין בראשות השמאי מר חיים מסילתי, הוציאה התנגדות רשמית לטייטה הראשונה של תקן 21.1 (משנת 2019). הלשכה הבהירה במפורש כי העמדה שמאחורי תקן 21.1 אינה מייחסת חשיבות מספקת לזכויות הקניין: "בעלי הדירות הינם בעלי הזכויות. ככל ויחושו כי הקצאת שטחי הבנייה אינה צודקת ואינה מתיישבת עם ההיגיון הכלכלי הרי שסיכויי ההצלחה של הפרויקט יקטנו משמעותית". בית המשפט כלל לא התייחס לעניין.

השנייה, תקן 21.1 עומד בניגוד ל"עקרון השימוש המיטבי" (Highest and Best Use), העיקרון השמאי הבינלאומי שגם מעוגן בתקן 15. לראיה – לפי תקן 21.1: "בכל מקרה אין לקחת בחשבון פוטנציאל שנובע מהליכי התכנון של התכנית החדשה" (סעיף 5.15.2). זוהי סתירה ברורה לכל היגיון כלכלי-שמאי ודריסה זועקת של זכויות הקניין של תושבי השכונות – שהעיקר, דהיינו ההשכלה שבתוכנית החדשה, מבוטל על ידי התקן שכן על השמאי שלא להביא בחשבון את הפוטנציאל – פגיעה בליבה של השומה.

## ח. הצעת המכון: הרפורמות החיוניות לפתרון

ארבע הרפורמות שמוצעות מביאות בחשבון את האינטרסים של כל המשתתפים בתהליך ההתחדשות, תוך הלימה מוחלטת ביניהם.

**אישור תמ"א להתחדשות עירונית.** אישור תמ"א להתחדשות עירונית לאלתר, אשר תקבע את גבולות השכונות כאשר כל הנמצא בגבולן שייך לבעלי הקרקע השוכנים עליה ולרשות המקומית בזכויות הבנייה החדשות. כך תבוטל הכפירה בזכויות הקניין של תושבי השכונות באמצעות תקן 21 על גלגוליו, אשר גוזר את הזכויות בהתחדשות מהדירה הנהרסת ולא משיעור הבעלות מהקניין הקרקעי על פי התוכנית המאושרת.

**עיקרון "משכונה לרובע".** כל שכונה תהפוך לרובע תכנוני – זכויות הבנייה בשכונות יהיו בהתאם לתיקון 4 לתמ"א 35 הקובע מינימום של זכויות בנייה להתחדשות עירונית. השכונות תהיינה לרובעים עירוניים שיתוכננו בצורה הוליסטית ומיטבית ולא על בסיס פרטני ומקרי. זכויות הבנייה הסבירות לפי מינהל התכנון הן 70–80 יחידות דיור לדונם, ולאורך הרכבות הקלות והמטרו כקבוע בהוראות מינהל התכנון. בדרך זו, גם תיפסק הפקרת התכנון והאקראיות שנגזרת מתופעת ה"מאכערים".

**תמריץ לרשות המקומית.** במסגרת התמ"א להתחדשות עירונית תוקצה מהזכויות החדשות שיוענקו קרקע לרשות המקומית בשיעור של 10%–20% בהדרגה, מצפון ומדרום למרכז הארץ. כך, לרשות המקומית יהיה חלק ונחלה בהתחדשות העירונית. השטחים שיוקצו לרשויות יוכלו לשמש עבור מטרות חברתיות או הכנסות שיהוו בסיס לכיסוי הוצאות הפיתוח המיוחדות הקשורות להתחדשות עירונית.

**תמריץ ליזמים ולקבלנים.** התמ"א להתחדשות עירונית תאפשר ליזמים לקבל לידיהם מיזמים בהיקפי בנייה אדירים שיש בהם ודאות והלימה קניינית ותכנונית, ולכן גם פיננסית. הרשות מקומית והקבלנים – "בוני הארץ" – יתמודדו במישרין על פרויקטים ב"רובע" מסודר ומרוכז, כאשר הקניין והתכנון הם ברורים ושקופים ולא השתתפות ו"ניהול" של "השוק השחור", שרווי בניגודי אינטרסים ופוגע במאות אלפי משפחות בישראל.

## ט. זכויות הקניין – לתושבי השכונות

הרפורמה הקניינית, לפי תיקון לחוק רשות מקרקעי ישראל משנת 2009, בהתאם לנתונים שבידינו, מעניקה את זכויות הקניין לתושבי השכונות עבור למעלה מ-808,000 חוכרים הפרושים על פני 251,600 דונם עליהם בנויות כ-760,000 דירות ו-38,715 חוכרים של אזורי משרדים ומסחר. המדובר ב-25% – רבע מכלל הדיור במדינה, למעלה משני מיליון אזרחים. כך, יבנו מאות אלפי יחידות דיור בשטחיה שבהם הדיור צפוף, אבל היישוב פתוח ומפותח למאות אלפי יחידות על פני כ-250,000 דונם. כל אלה ניתנים למימוש על ידי החלטות מועצת רשות מקרקעי ישראל ומינהל התכנון וההתחדשות תפרח. טובת השכונות היא טובת המדינה.



## בניין לקבלן: מסלול מקומי למגרשים קטנים לדיור בהישג יד

מחיר הקרקע במדינת ישראל מהווה 60%–70% משווי הדירה. זהו אבסורד שחייב להיפסק. כפי שצינו, השיווק של רשות מקרקעי ישראל חייב להתבצע באופן מפולח. לצד זאת, במדינת ישראל שטחי קרקע רבים פנויים במרכזי העיר, שאינם משווקים על ידי רמ"י בשל גודלם הקטן והכדאיות הכלכלית הנמוכה יחסית לחברות הבנייה.

### א. לפתוח את השוק לקבלנים קטנים

על שערי רמ"י להיפתח ולאפשר לקבלנים ולחברות בנייה משפחתיות לרכוש מגרשים קטנים ומפותחים בכל היישובים ברחבי הארץ. הקבלנים הם שיאתרו את הקרקע וייזמו את הפנייה לרכישת הקרקע מרמ"י, כאשר הרכישה תתבצע כנגד התחייבות לבניית דיור בהישג יד בדרך של "בניין לקבלן".

אפשרות זו תפתח את השוק ליוזמה פרטית, תקטין את הלחצים על הקרקע, תביא לירידת מחירי הדירות מאחר שתגדיל את היצע הדירות בשוק ואף תפתור את בעיית סבכי הבירוקרטיה שבידי רמ"י.

החייאת חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב–1992, יחד עם האפשרות ליוזם פנייה לרכישת קרקע על ידי קבלנים, תוכל להניב רפורמה חדשה בדרך לפתרון בעיית חסרי דירה בבעלות בישראל.

### ב. ממכרז לייזום והגרלה

מבחינה משפטית, החסם המשמעותי ביותר הניצב בדרכה של רמ"י לקידום מפעלי פיתוח לאומיים באמצעות ניהול הקרקעות הוא חוק חובת המכרזים, התשנ"ב–1992. סעיף 2 (א) לחוק קובע, בין היתר, כי המדינה או כל תאגיד ממשלתי, ובכלל זה רמ"י, לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, אלא על פי מכרז פומבי שמאפשר לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. חרף המטרות הנעלות של שוויון ושקיפות אשר לאורן נחקק החוק, בפועל חוק המכרזים הפך לגורם המשתק את היזמות במקרקעי ישראל.

לטענתנו, יש למצוא דרך אשר מפנימה את הצורך הדחוף בשחרור מהיר של קרקעות רמ"י מחד גיסא, ועומדת מבחינה משפטית בתנאי חוק חובת המכרזים, מאידך גיסא. המפתח לסלילת דרך זו הוא תקנה 26(3) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג–1993:

26. התקשרויות של מינהל מקרקעי ישראל לביצוע עסקה במקרקעין אינן טעונות מכרז פומבי אלא מכרז סגור שבמהלכו גם ניתן לערוך הגרלה, בהתקיים אחד מאלה:

...

(3) הענקת זכויות במקרקעין לבניה למגורים בשכונות מצוקה או בשכונות שיקום, על פי המלצת משרד הבינוי והשיכון ובהתאם למבחנים שוויוניים.

תקנה 26(3) לתקנות המכרזים מאפשרת מסלול עוקף לתהליך המכרז הפומבי, האיטי והמסורבל. מסלול זה יאפשר הקצאה מהירה ורחבה יותר של קרקעות. המכון מציע כי באמצעות מסלול זה, תוציא רמ"י לשוק קרקעות בשכונות חלשות בשלל ערים ברחבי ישראל. קרקעות אלו ישווקו בדרך של ייזום והגרלה. העיקרון המנחה יהיה "בניין לקבלן". הבנייה על הקרקעות תבוצע על ידי קבלנים מקומיים, הרשות המקומית או קבוצת רכישה של בני המקום המוגדרים כזכאים לדיוור בהישג יד. מתן האפשרות לייזום הבנייה בפריסה ארצית תאפשר את כניסתם של מאות קבלנים קטנים ובינוניים למעגל הבנייה למגורים, תגביר את התחרות בענף ותבלום את ריכוז הכוח והרווח אצל מספר מצומצם של קבלנים. בנוסף, המתווה המוצע יפתח את האפשרות לפיזור ארצי של פרנסה עבור מקצועות המעטפת של ענף הבנייה, וטמון בו פוטנציאל רב ליצירת מקומות עבודה חדשים רבים בפריפריה השונות של מדינת ישראל.

סופו של התהליך המוצע, יהיה בנייה ברחבי הארץ של כמיליון יחידות דיור בהישג יד בכל הערים לפי היקף חסרי הדיוור בכל עיר ועיר. הדירות ייבנו במתווה של 100 יחידות דיור בבניין, כאשר בניין ממוצע יתפרס על פני כ-4 דונם, כולל שטחי ציבור. זוהי צפיפות סבירה בהחלט למגורים בסביבה עירונית, בפרט בהתחשב בכך שחלק ניכר מהדירות יהיו קטנות בגודלן. בסיכום כולל, נדרש שרמ"י תמכור כ-40,000 דונם בלבד.

המתווה המוצע מתכתב בראש ובראשונה עם תפקידיה החברתיים של רמ"י כפי שהגדרתם בסעיף 2א לחוק רשות מקרקעי ישראל. החובה להקצות, ולא לשווק, קרקעות לדיוור חברתי יש בה מעין פטור ממכרז הקבוע עלי חוק. לא מדובר כאן בשוק הקרקעות לדיוור בעלמא, אלא בשוק המבוסס פילוח שלא ניתן למימוש על ידי שיטת המכרז, המבוססת על קבלת ההצעה הגבוהה ביותר מבחינה כספית.

החוק קובע כי אחד מתפקידיה המרכזיים של רמ"י הוא הקצאת קרקעות למטרות מגורים, ובכלל זה דיור בהישג יד ודיוור ציבורי. בתפקידה זה כשלה רמ"י. המחסור החמור בדירות שהוביל לעליית המחירים החדה מוכיח טענה זו. כך לדוגמה, בשנת 2021 המספר הכולל של יחידות דיור חדשות שפורסמו לשיווק על קרקעות רמ"י עמד על 101,777 יחידות דיור, מתוכן רק 15% מהיחידות (15,670) פורסמו לשיווק באמצעות פטור ממכרז. הקצאה כה מועטה, לא רק שלא מסוגלת לפתור את בעיית חסרי דירה בבעלות, אלא רק תחמיר אותה.

## ג. ניצול המגרשים הקטנים

בשנת 2021 קיבלה הממשלה את החלטה 232 "ייעול עבודת רשות מקרקעי ישראל והפעילות בתחום המקרקעין". מטרתה היא להגדיל את היצע הדיוור, להאיץ את קצב ענף הבנייה, לייעל את עבודת הממשלה בענף ועוד. אחת הנקודות נוגעת למתן הרשאות לתכנון במגרשים קטנים

ופנויים או בתת-ניצול. בטיוטה, מוצע לשווק מתחמים קטנים ופנויים או מגרשים בתת-ניצול בדרך של מכרז קרקע בלתי מתוכננת.

ניצול המגרשים הקטנים מהווה הזדמנות פז עבור פתרון בעיית חסרי דירה בבעלות. מדובר במגרשים עירוניים השוכנים בסמוך לרובעי מגורים או רובעים מעורבים. בעוד שתהליכי תכנון ובניית שכונות וערים חדשות הם תהליכים מורכבים ומסובכים שנמשכים זמן רב – הפתרון המוצע נשען על התשתיות הקיימות, בדגש על התחדשות עירונית שתאפשר לזכאים לשפר את מצבם הסוציו-אקונומי ולהשתלב תעסוקתית במרכזי הערים בזמן קצר. ניצול המגרשים הריקים ובניית מבנים חדשים ומרובי תושבים יפיחו רוח חדשה בשכונות המצוקה ותיתן הזדמנות ותקווה לאנשי השכבות החלשות שעול השכירות יירד מגבם.

#### ד. הקצאת מגרשים לרשות המקומית

המכון לרפורמות מבניות סבור כי הצלחת פרויקט לאומי בהיקף כזה תלויה בתמיכתן של הרשויות המקומיות. כדי לקבל את תמיכתן ואת שיתוף פעולתן, יש להורות כי בצמוד לכל הקצאה של מגרש בהגדרה תוך פטור ממכרז לפי [תקנה 26\(3\)](#) לתקנות המכרזים, יוקצו שטחים מסוימים עבור הרשות המקומית כדי שהכנסותיה מהם יישמשו למימון הוצאות התשתיות הנדרשות לתוספת האוכלוסייה לעיר. מהלך כזה יגדיל את התמריץ של הרשויות המקומיות לשתף פעולה עם הרפורמה ויקטן התמריץ להתנגד מטעמים של הרחבת תשתיות וגידול האוכלוסייה.

#### ה. התאמת התוכנית לפי פילוח האוכלוסייה

במסגרת תוכנית אסטרטגית חדשה לדיור, שתתבסס על [חוק רשות מקרקעי ישראל](#), תתוקן תמ"א 35 וכל התוכניות הנגזרות ממנה, עד לרמה של תוכניות עירוניות. בכל אחת מהן תיכלל התייחסות לדיור מפולח (סגמנטציה) ברוח התוספת השישית לחוק, ומועצת המינהל תקבל החלטה שלפיה פלחי השוק של חסרי הדיור, והשיווק הייעודי למעמד הביניים, יבוצעו על בסיס ההכרה בזכות לרכוש מגורים עירוניים במחיר שתואם כל פלח.

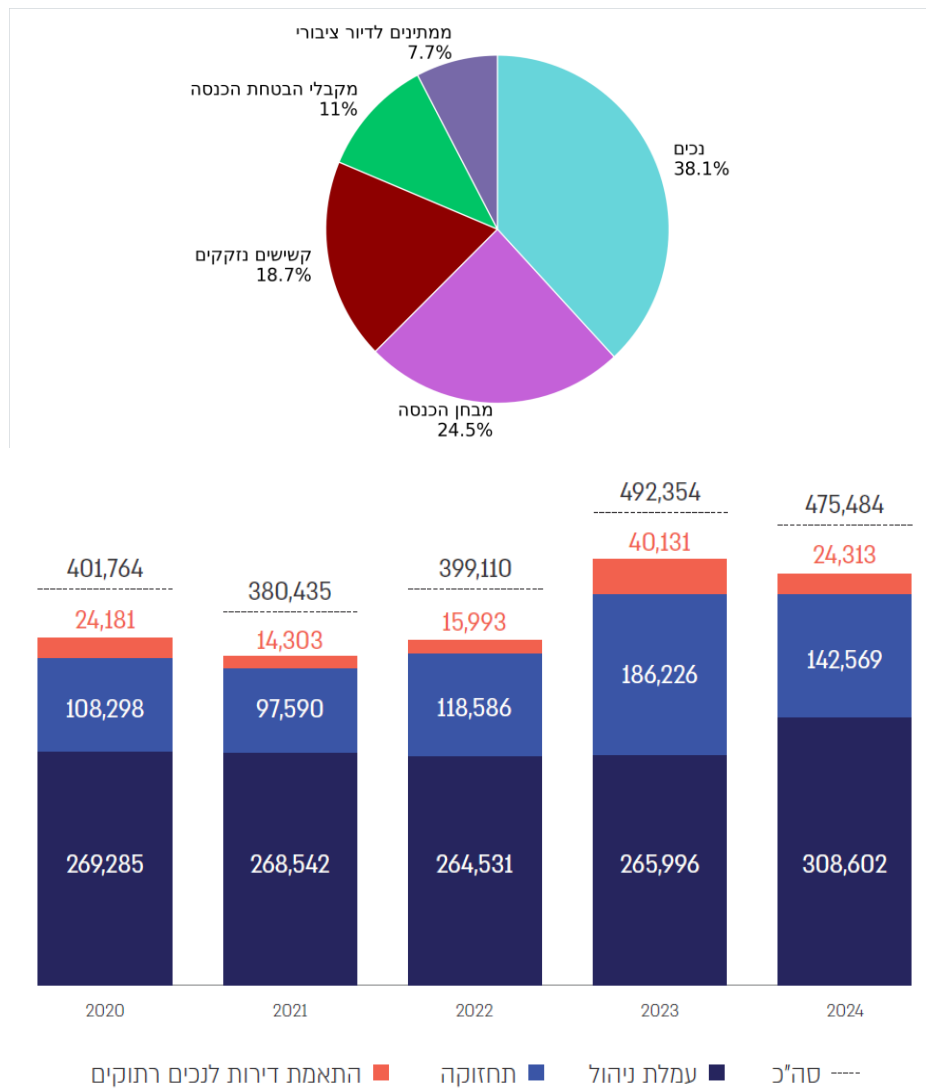
על בסיס זה תאושר תמ"א להתחדשות עירונית אשר תציג לכל אחת מכ-200 שכונות השיקום את המסגרת הקרקעית ואת התכנון הכוללני והמעצים, המבוסס על ערכי הצפיפות המרביים הקיימים היום במינהל התכנון וניתנים ליישום במישרין או בנגזרות. במקביל, אגף שומת המקרקעין יפעל על בסיס עקרונות השמאות הנגזרת ממחיר הדירה הנשיגה, במוסד בלתי תלוי במשרד המשפטים; במינהל התכנון יוקם אגף לכל אחד מפלחי השוק; ויופרט שיווק הקרקעות לדיור בהישג יד, צד ההסדרים התכנוניים של ההתחדשות העירונית.

נוסף על כך, אזורי גבול משיקים למרות שהם מתייחסים למחוזות שונים – יישמשו לבחינה תכנונית משותפת, שבמסגרתה יהיו זכאיות הרשויות המקומיות לשותפות בשיווק של התחדשות עירונית או דיור בהישג יד לחסרי הדיור, בתמורה לפיתוח תשתיות עירוניות; הרפורמה התכנונית תיתמך בהסדר פיננסי הקובע משכנתה מוכוונת בשיעור המכסה את עלויות הבנייה כמשכנתה בקדימות ראשונה, בהתאם לחוק הלוואות לדיור.

## 1. העברת כספי סיוע בשכר דירה לטובת פתרון קבע

המהלך שהובילה ממשלת ישראל, החל משנות ה-90, להפרטת הדיור הציבורי ומכירת הדיור הסוציאלי הביא לתשלום סיוע בשכר דירה לזכאים בסך של כ-2 מיליארד שקל בכל שנה. עסקינן בסכום כסף אדיר שהולך לאיבוד.

כ-2 מיליארד שקל מסייעים בדיור מדי שנה – אך אינם מרחיבים את מעגל הבעלות



שני התרשימים מציגים את הרכב מקבלי הסיוע בשכר דירה ב-2024 (עליון) ואת תקציב הפעלת הדיור הציבורי בשנים 2020–2024 (תחתון). יחד הסתכמו ההוצאות בכ-2 מיליארד שקל. מקורות: משרד הבינוי והשיכון, דוח סיכום שנת פעילות מינהל סיוע בדיור 2024; דוח הדיור הציבורי לשנת 2024.

בהתאם למודל שגובש על ידי המכון לרפורמות מבניות, הפתרון המוצע הוא העברת כספים אלה לטובת פתרון קבוע וארוך טווח המיטיב עם כל הצדדים – דיור בבעלות לחסרי דיור. מדינת ישראל תוכל לחסוך הוצאה כספית של כשני מיליארד שקל מדי שנה, לטובת בנייה לחסרי דירה בבעלות.

## ז. מחיר הקרקע כמצרך בסיסי החייב בפיקוח

הדיור איננו סחורה (קומודיטי) אלא מצרך חיוני. כפי שהחוק קובע שמצרך חיוני בידי מונופול מחויב בפיקוח, כך מחיר הקרקע הציבורית לבנייה של דיור בהישג יד עבור השכבות המוחלשות צריך להיות בפיקוח של המדינה. יש מחיר אמיתי לקרקע, שהוא לא מונופוליסטי, שהוא לא מחיר של שוק חופשי פיקטיבי אלא מחיר בסיס – Fundamental Price. מחיר הקרקע צריך להיקבע על ידי מחיר הדירה, ומחיר הדירה צריך להיקבע על בסיס ההכנסה וההון העצמי של הצרכן, קרי על פי היכולת הכלכלית שלו. היכולת הכלכלית של הצרכן מהשכבות החלשות לא צריכה לבטא את הביקושים בשוק הדירות. הצורך בדיור של שכבות עובדות שידן אינה משגת – אינו חלק מהביקושים ולא חלק משוק הדירות החופשי. יש להבדיל בין הביקוש לדיור, שתמיד מגובה בכסף, לבין הצורך בדיור אשר מתבטא בהיעדר היכולת לקנות דירה. המסקנה היא שדרושה מדיניות דיור ארוכת טווח שכוללת בתוכה את המדיניות הקרקעית שמספקת לא רק את הסחורה לשוק החופשי האכזר, הפיננסי והספקולטיבי, אלא מספקת גם את הצרכים של כלל הנזקקים שידם קצרה מלצבור הון ראשוני כדי לעמוד בתנאי הזכאות למשכנתה ולהפוך לבעלי דירה.

כאשר אנו מדברים על מחיר הקרקע, איננו מדברים רק על מחיר האדמה המהווה את התשתית לבנייה, אלא על הקרקע עם הפוטנציאל התכנוני שלה עבור זכויות הקניין שימושו עליה. יצירת העושר הקרקעי נובעת משתי פונקציות: הקרקע שהיא הבסיס שעליו הבנייה מתרחשת והספקולציה לרנטה הכלכלית על הקרקע במסגרת של רגולציה הקובעת את זכויות הקניין. על כן, הטענה שמחיר הקרקע נקבע על ידי השוק החופשי, על ידי ביקוש והיצע, היא שקרית. המחיר מתבסס על הרגולציה התכנונית של זכויות הקניין.

המערכת השלטונית יודעת להעניק זכויות בנייה לכל מי שהיא חפצה ביקרו. לכן, היא זו אשר קובעת את מחיר הקרקע שהוא למעשה מחיר הזכות לבנות דירה על הקרקע שהוענקה בצורה ערטילאית. מחיר הבסיס של הקרקע, אם כן, יכול להיקבע רק אחרי התכנון וקביעת השימושים של הקרקע הספציפית עליה יוקצו זכויות הבנייה.

**יש קרקעות לבנות עליהן: לפתרון בעיית הדיור בהישג יד דרושים סך הכול לא יותר מ-40,000 דונם פרוסים על פני כל הארץ.**

יש קרקעות למכביר. המרחב העירוני הכולל של מדינת ישראל בהיקף של כ-3 מיליון דונם כולל בתוכו 1.3 מיליון דונם בנויים ובהם כ-2.85 מיליון דירות, ביחד עם הדיור הכפרי – כ-3 מיליון דירות.

- על הקרקע הזו יש להניח את חובת המדינה לפתור את בעיית הדיור בהישג יד של משקי בית חסרי דירה בבעלות. במיוחד בעשיריני ההכנסה הנמוכים ביותר (1–4) שמהווים כ-540,000 משקי בית בישראל, נכון לשנת 2022.

- כדי לבנות 540,000 יחידות דיור בהישג יד, של 60 מ"ר (כשלושה חדרים) בבניינים של כ-100 דירות בממוצע לבניין, דרושים כ-5,400 בניינים. אם לכל בניין כזה נדרש מגרש בהיקף של כ-3–4 דונם בלבד, משמע ש-5,400 בניינים דורשים כ-20,000 דונם. תוספת הבניינים המוצעת מהווה 3.6% מכלל המבנים הקיימים בישראל שבה יש 149,000 בניינים.

- התוכנית כולה מבוססת על ההנחה שמדובר על פיזור הדיור בהישג יד בין כל 260 היישובים העירוניים ובעוד כ-860 יישובים כפריים שבהם ניתן, לפי משרד החקלאות, לבנות כ-160,000 יחידות דיור בפיזור ארצי – מצפון לדרום וממזרח למערב, נכון לשנת 2022 (לפני אישור תמ"א 35/5). ברור שבמקרה כזה, ניתן לנצל את מגרשי השייר הנמצאים למכביר במרחב העירוני. יצוין כי לפי הנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אפילו בערים הגדולות של מדינת ישראל השטחים הבנויים מגיעים ל-50% עד 60% בלבד.

- לפי הנתונים שבידינו, השטחים האלה מצויים לרוב בתוך הערים, ובדרך כלל מפותחים, והתשתיות הבסיסיות קיימות בהם, כולל מבני ציבור וחינוך, מערכות תחבורה וזמינות, תקשורת, חשמל, ביוב וכל הנדרש לבנייה האמורה.

- צריך להביא בחשבון שבשטחים עירוניים אלה, בשכונות מסוימות, האוכלוסייה הזדקנה ומוסדות ציבוריים עומדים בניצולת נמוכה. המשימה היא לפתור את בעיית חסרי הדיור שקיימים כיום ולא אלה שייוולדו בעתיד. אלה צריכים לבוא על פתרונם במסגרת התוכנית האסטרטגית של מדינת ישראל 2040.

- למימוש המבצע של דיור בהישג יד לחסרי הדיור קיים מאגר רב ממדים של כוח עבודה בלתי מנוצל בדמותם של קבלנים בינוניים וקטנים. בינוניים וקטנים מבחינת היקף הבנייה, אבל מיומנים ומקצועיים ביותר שנדחקו מהעבודה כתוצאה מהשיווקים המרוכזים של רמ"י הממוקדים בחברות הקבלניות הגדולות.

- היוזמה הזו יכולה להגדיל את התעסוקה בענף הבנייה ולנצל את כוח העבודה המקצועי של אלפי קבלנים משפחתיים, הפרושים בכל רחבי הארץ, המאוגדים בכ-15 ארגוני קבלנים מקומיים.

הבשורה המרכזית – מעבר לניצול קרקע קיימת – היא שכל רשות מקומית הרואה את חסרי הדיור לנגד עיניה, תבין שהיא מעלה את הדירוג הסוציו-אקונומי של העיר, מקטינה את מספר הנזקים ואת העומס על לשכות הסעד, ושמה את עניי העיר בקדימות הראשונה.

שער התכנון

# מן ההיצע האחיד לפילוח הדיור הנדרש



## אשליית ההיצע: כאשר מספרים גדולים מסתירים כישלון גדול עוד יותר

במשך שנים רבות נבנתה מדיניות הדיור בישראל על הנחה פשוטה לכאורה: אם המדינה תתכנן יותר דירות, תשווק יותר קרקעות ותאשר יותר תוכניות, משבר הדיור יפתר מעצמו. בהתאם לכך נמדדה הצלחתם של משרדי הממשלה כמעט אך ורק באמצעות נתוני ההיצע. מספר התוכניות שאושרו, מספר הקרקעות ששווקו, מספר התחלות הבנייה ומספר היתרי הבנייה הפכו למדדי הביצוע המרכזיים של מערכת הדיור. אלא שעיון בנתונים מלמד כי דווקא בעשור שבו הופעלו מנגנוני הייצור בהיקפים חסרי תקדים, הפך משבר הדיור למשבר עמוק ומתמשך. עובדה זו מחייבת בחינה מחודשת של עצם ההנחה שעליה נשענה המדיניות.

בין השנים 2015–2024 יזמו מוסדות המדינה תכנון למעלה מ-1.83 מיליון יחידות דיור. במהלך אותה תקופה אושרו במוסדות התכנון יותר מ-1.33 מיליון יחידות דיור, מהן כ-472,000 במסגרת הוותמ"ל. רשות מקרקעי ישראל שיווקה קרקעות לכ-778,000 יחידות דיור ואישרה עסקאות לכ-520,000 יחידות. במקביל, הונפקו היתרי בנייה לכ-630,000 יחידות דיור, החלו להיבנות כ-634,000 יחידות, והסתיימה בנייתן של למעלה מ-500,000 דירות. אלה הם היקפים חסרי תקדים בתולדות מדינת ישראל, לגבי היקפי ההיצע.

**מ-1.83 מיליון יחידות דיור בייזום למגורים – לכ-507,000 דירות שהושלמו בלבד**

|                                                                                                                                                                |                        |                                                    |                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|----------------------------------------------------|--------------------|
| סה"כ עסקאות מאושרות רמ"י                                                                                                                                       | סה"כ שיווק קרקעות רמ"י | סה"כ אישור תוכניות במוסדות התכנון                  | סה"כ ייזום למגורים |
| <b>519,576</b>                                                                                                                                                 | <b>778,499</b>         | <b>1,333,270</b><br>מתוכן בותמ"ל<br><b>472,000</b> | <b>1,834,297</b>   |
| סה"כ גמר בנייה                                                                                                                                                 | סה"כ התחלות בנייה      | סה"כ היתרי בנייה                                   |                    |
| <b>506,600</b>                                                                                                                                                 | <b>634,500</b>         | <b>630,200</b>                                     |                    |
| השליבים משקפים מאגרי נתונים שונים ואינם חופפים בהכרח; הנתונים מצטברים בין 2015 לבין 2024. מקור: המכון לרפורמות מבניות, על בסיס נתוני מנהל התכנון, רמ"י והלמ"ס. |                        |                                                    |                    |

לכאורה, נתונים כאלה היו אמורים להביא לירידה משמעותית במחירי הדיור ולהרחבה ניכרת של הנגישות לבעלות על דירה. אולם בפועל אירע ההפך. מחירי הדיור המשיכו לעלות, שיעור משקי הבית שאינם מצליחים לרכוש דירה עלה, והפער בין בעלי דירות לבין חסרי דירות המשיך להתרחב. הפער הזה איננו מקרי. הוא מלמד שמדיניות ההיצע אינה נכשלה מפני שלא ייצרה די

דירות, אלא מפני שלא ידעה לייצר את הדירות הנכונות עבור השכבות הנזקקות – כלומר הדיור הנדרש, המשלב את הביקוש ואת הצורך של חסרי הדיור.

הנתונים אף חושפים תופעה עמוקה יותר: לאורך הדרך מתרחשת נשירה מצטברת בכל אחד משלבי שרשרת הייצור. למעלה מ-1.8 מיליון יחידות דיור יזומות אינן מתורגמות למספר דומה של תוכניות מאושרות; מספר התוכניות המאושרות אינו מתורגם למספר דומה של שיווקים; השיווקים אינם הופכים כולם לעסקאות; העסקאות אינן כולן מגיעות להיתרי בנייה; וגם לאחר תחילת הבנייה חולפות שנים ארוכות עד להשלמת הפרויקטים. כל חוליה בשרשרת מקטינה את מספר יחידות הדיור המגיעות בפועל לשוק, ולעיתים משנה לחלוטין את אופיין.

אלא שגם אם הייתה כל השרשרת פועלת ביעילות מלאה, עדיין לא היה בכך כדי לפתור את משבר הדיור. השאלה המרכזית איננה כמה יחידות דיור יוצרו, אילו יחידות דיור יוצרו. מספר התחלות הבנייה איננו מלמד אם מדובר בדירות קטנות או גדולות; אם הן מיועדות לבעלות ראשונה או להשקעה; אם הן מותאמות למשפחות צעירות, לאזרחים ותיקים או ליחידים; אם הן נבנות באזורי הביקוש שבהם המחסור חריף במיוחד; ואם מחירן מאפשר לקבוצת היעד שאלה הן מיועדות לרכוש אותן בפועל. מדדי ההיצע מודדים כמות, אך אינם מודדים התאמה של ההיצע לנדרש מכל הבחינות.

גם הסכמי הגג ממחישים את מגבלות החשיבה הכמותית. עד סוף שנת 2024 נחתמו 24 הסכמים בין רשות מקרקעי ישראל לבין רשויות מקומיות, ו-18 הסכמים מול משרד הבינוי והשיכון, הכוללים יחד כ-516,000 יחידות דיור. ואולם בפועל שווקו בהצלחה רק כ-218,000 יחידות – שיעור מימוש של כ-42% בלבד. אין משמעות הדבר שהסכמי הגג כשלו בהכרח, אלא שהפער בין החלטה תכנונית לבין דירה העומדת לרשות הציבור הוא עצום. ככל שמתרחקים מן התכנון אל המציאות, כך מתברר שמלאי יחידות הדיור שעל הנייר איננו שקול למלאי הדירות הזמינות בפועל. ומספר הדירות הזמינות בפועל אינו תואם את הנדרש.

### הסכמי הגג הגדילו את מלאי התכנון – אך הפער בין ההסכמים לבנייה בפועל נותר גדול

| מול משב"ש                | מול רמ"י               | סה"כ הסכמי גג     |
|--------------------------|------------------------|-------------------|
| <b>18</b>                | <b>24</b>              | <b>51</b>         |
| שיעור יח"ד ששווקו בהצלחה | סה"כ יח"ד שווקו בהצלחה | סה"כ יח"ד בהסכמים |
| <b>42.10%</b>            | <b>217,938</b>         | <b>516,735</b>    |
| נכון לסוף 2024           |                        |                   |

הנתונים ממחישים את הפער בין היעדים שנקבעו בהסכמים לבין קצב מימושם בשטח. נתוני רמ"י.

מכאן עולה מסקנה רחבה יותר. מדינת ישראל איננה סובלת רק ממחסור בדירות – היא סובלת ממחסור במערכת מדידה נכונה. במשך שנים נמדדה הצלחתה של מדיניות הדיור לפי מספר התוכניות, השיווקים וההיתרים, בעוד שהשאלה אם הדירות שנבנו אכן פתרו את מצוקתם של חסרי הדיור כמעט שלא נבחנה. כך נוצר מצב שבו אפשר להציג הישגים מרשימים במישור התעמולתי, ובו בזמן להעמיק את משבר הדיור.

משום כך, השאלה הראשונה שמערכת התכנון צריכה לשאול איננה עוד "כמה דירות נוספו השנה", אלא "למי נוספו הדירות הללו". האם הן הרחיבו את מעגל הבעלות? האם הן הקטינו את מספר משקי הבית שאין להם מסלול ריאלי לרכישת דירה? האם הן הפחיתו את הצפיפות, הגדילו את היצע הדיור הציבורי, הרחיבו את מלאי השכירות היציבה, או סיפקו מענה לאוכלוסיות בעלות צרכים ייחודיים? כל עוד מערכת המדידה איננה עונה על שאלות אלו, היא תמשיך לטפח את אשליית ההיצע: ריבוי מרשים של יחידות דיור על הנייר, שאיננו מתורגם לפתרון ממשי של משבר הדיור, והתעלמות העולה לכדי מעשים שאין בהם אמת כלפי 70% מאוכלוסיית המדינה שנשיגות הדיור נמנעת ממנה לפי פרסום דווקני של הלמ"ס.

#### יותר ממיליון יחידות שווקו – ובכל זאת הדיור התרחק מרוב הציבור

|                                                                         |                                                                |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| <b>יותר מ-80%</b><br>ממשקי הבית הצעירים לא יכלו לרכוש<br>דירה בשנת 2017 | <b>70%</b><br>מכלל משקי הבית לא יכלו לרכוש<br>דירה בשנת 2017   |
| <b>1.1 מיליון</b><br>יחידות דיור שווקו בידי רמ"י<br>בשנים 2004-2024     | <b>34%</b><br>ירידה בנשיגות הדיור בין 2007 ל-2017              |
| <b>263% / 230%</b><br>עלייה במחירי הדירות / הקרקע<br>בשנים 2004-2024    | <b>כ-716 אלף</b><br>עסקאות מאושרות – פחות מ-65% מהיקף השיווקים |

מדדי הנשיגות מתייחסים לשנים 2007–2017; יתר המדדים מסכמים את השנים 2004–2024. מקורות: הלמ"ס, נייר עבודה 127, "מבט מקרוב על נשיגות הדיור בישראל", 2024; המכון לרפורמות מבניות, על בסיס נתוני רמ"י, הלמ"ס ומבקר המדינה.

מחקר של הלמ"ס, "מבט מקרוב על נשיגות הדיור בישראל", שפורסם במרץ 2024 ובחן את נשיגות הדיור בישראל, ממחיש את עומק הפער בין מחירי הדירות לבין יכולתם הכלכלית של משקי הבית. לפי המחקר, בשנת 2017 כ-70% ממשקי הבית בישראל לא יכלו לרכוש דירה, ובקרוב משקי בית צעירים השיעור עלה ליותר מ-80%. עוד נמצא כי בין השנים 2007 ל-2017 ירדה נשיגות הדיור בכ-34%, וכי במחוזות הביקוש הגבוה – ירושלים ותל אביב – הדיור הפך לבלתי נשיג עבור קבוצות שונות של משקי בית. נתונים אלה מלמדים כי משבר הדיור אינו מתמצה במחסור במספר הדירות, אלא גם בפער ההולך ומתרחב בין ההיצע הקיים לבין סוג הדיור והמחיר שהציבור מסוגל לשאת.

זו בדיוק הנקודה שבה נדרש המעבר ממדיניות של ייצור דירות למדיניות של ייצור פתרונות דיור. המעבר הזה אינו מתחיל בעוד תוכנית או בעוד מכרז, אלא בשינוי אמת המידה שלפיה נבחנת הצלחתה של המדינה. הצלחתה לא תימדד עוד במספר יחידות הדיור שתוכננו, אלא במידת ההתאמה שבין מה שנבנה לבין צורכי החברה. רק כאשר ההיצע יימדד באמצעות יכולתו לתת מענה לפלחי האוכלוסייה השונים, יהפוך התכנון ממנגנון לייצור דירות למערכת לאומית לייצור צדק דיורי.

למדינת ישראל נתונה שליטה בשלושת המנופים המרכזיים של שוק הדיור: הקרקע באמצעות רשות מקרקעי ישראל, התכנון באמצעות [חוק התכנון והבניה](#), והמימון באמצעות [חוק הלוואות לדיור](#), התשנ"ב-1992. שליטה זו משתרעת על שוק של כשלושה מיליון יחידות דיור, ומאפשרת למדינה לכוון את מדיניותה אל המקום שבו מצויה הבעיה האמיתית. מאחר שצורכי הדיור של שלושת העשירונים העליונים ושל שני העשירונים הגבוהים של מעמד הביניים זוכים, ככלל, למענה באמצעות השוק החופשי, אין צורך להמשיך ולכוון את מדיניות הדיור אל הביקוש האליטיסטי. תחת זאת, יש למקד את משאבי הקרקע, התכנון והמימון ב"דיור הנדרש" של משקי הבית שנותרו מחוץ למעגל הבעלות. מהלך כזה, הנשען על שליטתה של המדינה בשלושת מנופי המדיניות המרכזיים, יש בכוחו לפתור את בעיית משבר הדיור ולספק קורת גג לכולי עלמא – ובא לציון גואל.

## חייבים לפלח את שוק הדיור

תכנון איננו רק אמצעי להסדרת שימושי קרקע, היתרים ופרוצדורות. זהו מנגנון ציבורי הקובע כיצד יחולקו במרחב זכויות, נגישות, תשתיות, הזדמנויות ועושר. משום כך, השאלה התכנונית איננה רק היכן לבנות, אלא גם עבור מי בונים, באילו תנאים, באיזו מהירות, ובאיזו מידה מערכת התכנון מסוגלת לצמצם פערים חברתיים במקום לשעתק אותם.

בעשורים האחרונים השתנה התכנון המרחבי בעולם. התכנון הסכמטי, המקפיא מצבים לאורך זמן ומוכתב במידה רבה מלמעלה, מפנה בהדרגה מקום לתכנון דינמי יותר, אסטרטגי, רב-ממדי וקשוב למציאות חברתית, כלכלית ודמוגרפית משתנה. מוסדות תכנון נדרשים כיום לעסוק לא רק בצורה הבנויה, אלא גם בנגישות לשירותים, בתחבורה, בחינוך, בבריאות, בתעסוקה ובחלוקת משאבים. שינוי זה מחזק את ההבנה שהתכנון הוא כלי מובהק למימוש מדיניות חברתית ולא רק מערך מקצועי-טכני.

על רקע זה בולט הפער שבין המגמות המתפתחות בעולם לבין המערכת הישראלית. בישראל פועלים מוסדות התכנון במבנה ריכוזי, רב-שלבי ואיטי, שבו תוכניות נעות בין רמות תכנון שונות במשך שנים ארוכות. עיכוב זה איננו רק בעיה ניהולית. הוא משפיע בפועל על היצע הדיור, על יכולת ההתחדשות של שכונות ותיקות, על התאמת התשתיות לגידול האוכלוסייה ועל אופן הציבור במערכת. כאשר תיקון תכנוני מחייב חזרה למהלך אישור ממושך, התוצאה היא מערכת שמתקשה להגיב במהירות לצרכים מקומיים ולשינויים חברתיים.

לריכוזיות זו יש גם משמעות חברתית עמוקה. כאשר שיקול הדעת התכנוני מרוכז בידי מנגנונים מרוחקים מן המקום ומן התושבים, וכאשר הכרעות בעלות השלכות קנייניות מתקבלות תחת כותרת מקצועית-רגולטורית, מצטמצם המרחב לדיון דמוקרטי על חלוקת משאבים וזכויות. במצב כזה, התכנון עלול להפוך מכלי לאיזון חברתי למנגנון המחזק פערים, מעדיף בעלי כוח מוסדי או כלכלי, ומחליש את יכולתן של שכונות מוחלשות ליהנות מהזדמנויות פיתוח אמיתיות. השלכות המצב ניכרות במיוחד במרחב העירוני. מרחבים של עוני, סגרגציה ותשתיות חסרות אינם נעלמים מעצמם; הם מתקבעים כאשר מדיניות התכנון איננה מעניקה קדימות מתקנת לסביבות מוחלשות. מנגד, כאשר התכנון מתמקד בעיקר בהגדלה חשבונאית של היצע דיור, ללא מענה משולב לתעסוקה, חינוך, תרבות, תחבורה ושירותים, הוא עלול לייצר בינוי ללא קליטה מיטבית, להחמיר הפרדה מרחבית ואף לדחות התחדשות דווקא באזורים הזקוקים לה ביותר. הגואל מכל המחדלים הללו הוא התכנון המרחבי. לאורך הדורות נתפס התכנון האנושי כאחד היסודות המכוננים של הציוויליזציה, וראשיתו בתכנון הקן, הבית וקורת הגג. התכנון הוא שקובע היכן ייבנה, כמה ייבנה, עבור מי ולאילו תכלית, מתוך שאיפה להפיק את המרב מן המרחב הקיים. במובן זה, ה-Zoning הוא ביטוייה המובהק של אמנות התכנון המרחבי, מראשית ההתיישבות האנושית ועד ימינו. מכאן נובעת ההבחנה המרכזית של פרק זה: תכנון הוגן איננו נמדד רק

במספר יחידות הדיור המאושרות, אלא ביכולתו לייצר עיר צודקת. עיר כזו מבוססת על גישה שווה למשאבים, על הגנה מפני נזקי פיתוח לא שוויוניים, על חיבור בין מגורים לשירותים ולתשתיות, ועל שימור הטרוגניות חברתית במקום דחיקת אוכלוסיות חלשות. התחדשות עירונית, בהתאם, איננה רק החלפה של ישן בחדש, אלא מהלך של תיקון מרחבי וחברתי.

כדי שהתחדשות עירונית תממש ייעוד כזה, עליה להתבצע בקנה מידה מתאים. טיפול נקודתי בבניין יחיד או במתחם מצומצם מתקשה לתת מענה לעומס על מוסדות חינוך, כבישים, תחבורה ציבורית, שטחים פתוחים ושירותים קהילתיים. לעומת זאת, תכנון ברמת שכונה שלמה מאפשר לגבש חזון כולל, לתאם בין מגורים לתשתיות, לשלב צרכים מקומיים, ולהבטיח כי תוספת האוכלוסייה תלווה בהשקעה מרחבית וחברתית מספקת. קנה מידה זה גם מגדיל את האפשרות לשלב עירוב חברתי אמיתי במקום מהלכים המסתיימים בג'נטריפיקציה.

בהקשר זה יש להבחין בין התחדשות המרחיבה הזדמנויות לתושבים הקיימים לבין התחדשות המחליפה אותם בפועל. כאשר עיקר התועלת הכלכלית של זכויות הבנייה הנוספות נלכדת בידי יזמים, קבלנים או מערכות מימון, בעוד הדיירים מקבלים תוספת מוגבלת בלבד ואינם נהנים מבסיס נכסי משופר, ההתחדשות אינה מוחקת עוני נכסי אלא רק משנה את חזות המרחב. במצב כזה, השכונה עשויה להתחדש מבחינה פיזית אך לא מבחינה חברתית.

מכאן שגם שאלת זכויות הבנייה היא שאלה של מדיניות חלוקתית. הקרקע היא משאב סופי, אך באמצעות תכנון ניתן לייצר עליה ומתחיתה ערך רב. לכן קביעת היקף הזכויות, תנאי מימושן ואופן חלוקתן היא ליבת ההכרעה הציבורית. ככל שמנגנונים אלה נותרים עמומים ותלויי שיקול דעת רחב, כך גובר הסיכון להטיות פוליטיות, לשימוש לא שקוף בכוח תכנוני ולשחיקה באמון הציבור. ככל שהם מעוגנים מראש בעקרונות ברורים, שקופים ויציבים, כך גדלה יכולתה של המערכת לצמצם ניצול לרעה ולחזק צדק מרחבי.

המשמעות המעשית היא כפולה. ראשית, יש לעגן בחקיקה ארוכת טווח את עקרונות היסוד של מדיניות התכנון: דיור בהישג יד, עירוב חברתי, תכנון משולב של מגורים ותשתיות, והעדפה מתקנת לשכונות מצוקה במסגרת התחדשות עירונית. שנית, יש לצמצם את עודף הריכוזיות ואת הפער בין רמת קבלת ההחלטה לבין הרמה שבה מורגשות תוצאותיה, באמצעות חיזוק התכנון המקומי והשכונתי, קיצור מסלולים והבהרת הכללים החלים על הענקת זכויות בנייה.

פרק פתיחה זה מציע אפוא מסגרת אחת: מן הצד האחד, הוא מעגן את התכנון בתפיסה של צדק מרחבי וחלוקת משאבים; מן הצד האחר, הוא מציג את הכשלים המוסדיים בישראל – ריכוזיות, עודף רגולציה, שימוש לא שקוף בכוח תכנוני ושחיקה של ההתחדשות החברתית – כמכשולים שיש להסיר כדי שהמערכת תוכל למלא את ייעודה הציבורי. שילוב זה חיוני בראש שער התכנון, משום שהוא קובע כבר בראשיתו את ציר הקריאה של הסעיפים הבאים: לא די לבחון כמה נבנה, אלא יש לבחון מי נהנה מן הבנייה, מי נושא בעלויותיה, וכיצד מוסדות התכנון יכולים להפוך ממנגנון מנהלי למכשיר ציבורי של תיקון וצדק.

זוהי נקודת המוצא של החלק התכנוני כולו, והיא גם המסקנה הנובעת בהכרח מן הדיון בפרקי הקרקע, התכנון והמימון שקדמו לו. במשך שנים ארוכות נהוג היה לדבר על "משבר הדיור" כאילו מדובר במחסור כמותי פשוט: חסרות דירות, ולכן צריך לתכנן יותר דירות, לשווק יותר קרקעות, לאשר יותר תוכניות, לזרז יותר היתרים, ולבנות מהר יותר. בתוך התפיסה הזאת השאלה

העיקרית הייתה שאלת ההיצע, ואילו ההנחה המובלעת הייתה שכל תוספת של יחידת דיור מקרבת באותה מידה את פתרון הבעיה. אלא שהנחה זו היא השגיאה המתודולוגית היסודית של מדיניות הדיור בישראל. היא מניחה כי הדירה היא מוצר הומוגני, וכי השוק ידע מעצמו להתאים בין יחידות הדיור הנבנות לבין הצרכים הממשיים של החברה. דווקא ההנחה הזאת, ולא רק היקף הבנייה, היא שעומדת ביסוד כישלונה המתמשך של המדיניות.

## א. הכשל של תפיסת שוק הדיור האחיד

דירה איננה מוצר אחיד. היא לעולם איננה רק קירות, רצפה ותקרה. בתוך מה שמכונה בפשטות "דירה" מגולמים: מיקום הקרקע, ערך התכנון, צפיפות הבינוי, היקף הזכויות, מדיניות הרישוי, עלות המימון, תנאי האשראי, שיטת השיווק, אופן ההחזקה, גודל משק הבית, שלב מחזור החיים, ההון העצמי של הרוכש, הכנסתו השוטפת, ונגישותו לשירותים, לתחבורה ולתעסוקה. דירת שלושה חדרים בפריפריה איננה תחליף לדירת שני חדרים לאדם מבוגר במרכז עירוני; דירה גדולה באזור מבוקש איננה תחליף לדיור ציבורי; שכירות יקרה וקצרת טווח איננה תחליף לבעלות יציבה לזוג צעיר חסר הון עצמי; ודירה "רגילה" בקומה שלישית בלי מעלית איננה פתרון דיורי לאזרח ותיק, גם אם מבחינה סטטיסטית היא נספרת כיחידת דיור לכל דבר. כאשר כל המצבים האלה נספרים תחת מדד אחד של "יחידות דיור", מתקבלת אשליה של הצלחה טכנונית, אך בפועל הולך וגדל הפער בין מה שנבנה לבין מה שנדרש.

## ב. הפתרון מתחיל בצורך: מתכנון יחידות דיור לתכנון הדיור הנדרש

| 1 אבחון המשבר                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 2 שלב הביניים: עיצוב השוק                                                                                                                                                                                                                                                                   | 3 לאחר מימוש                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>אין תיאום בין היצע הדיור לבין הדיור הנדרש: ביקוש לצד צורך.</li> <li>למדינה מלאי של יותר ממיליון יחידות דיור מתוכננות ומשווקות, אך קיים מחסור של כמיליון יחידות לשכבות הנמוכות.</li> <li>שוק הדיור הפועל לפי ביקוש בלבד יוצר עודפים לעשירונים העליונים ומחסור בדיור בהישג יד.</li> <li>התוצאה: היצע לא מפולח שאינו תואם את צרכי האוכלוסייה.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>הלמ"ס אומדת את היקף הדיור הנדרש לפי ביקוש וצורך.</li> <li>מנהל התכנון מתכנן תמהיל דיור בהתאם לפילוח האוכלוסייה.</li> <li>רמ"י משווקת קרקעות לפי התכנון המפולח.</li> <li>מלאי קיים מופנה לדיור בהישג יד, תוך צמצום עודפי היצע הבלתי מפולח.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>תכנון ושיווק לפי הדיור הנדרש הופכים למנגנון קבוע.</li> <li>הלמ"ס, מנהל התכנון ורמ"י פועלים ברצף מוסדי אחד.</li> <li>המדינה משלימה את המהלך באמצעות מימון לדיור בהישג יד.</li> <li>היישום נשען על חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992.</li> </ul> |

התרשים מציג את המעבר משוק דיור הפועל בעיקר לפי ביקוש למנגנון קבוע המתכנן את ההיצע בהתאם לצורכי האוכלוסייה. לאחר אומדן הצורך, יותאמו תכנון הדירות, שיווק הקרקע ומלאי הדיור לתמהיל האוכלוסייה, והמדינה תשלים את המהלך באמצעות מימון לדיור בהישג יד. כך יפעלו הלמ"ס, מינהל התכנון ורמ"י ברצף מוסדי אחד, הנשען על [חוק הלוואות לדיור](#). מקור: המכון לרפורמות מבניות.

זהו אם כן הכשל הגדול של מדיניות ההיצע. היא לא נכשלה רק משום שתכננה מעט מדי, אלא משום שתכננה בלי לדעת איזה דיור דרוש, למי הוא דרוש, היכן הוא דרוש, ובאיזה מחיר ניתן יהיה לממש אותו. במשך למעלה משני עשורים המדיניות הישראלית מדדה את עצמה במספר התוכניות שאושרו, במספר הקרקעות ששווקו ובמספר התחלות הבנייה. אולם מדד הכמות איננו בהכרח מדד ההתאמה. הוא איננו מספר לנו אם הדירות שתוכננו תואמות את מבנה משקי הבית, אם הן מתאימות ליכולת הכלכלית של השכבות המוחלשות, אם הן נגישות פיזית לאוכלוסיות מבוגרות, אם הן מיועדות לבעלות, לשכירות ארוכת טווח או לדיור ציבורי, ואם הן נבנות במקומות שבהם הביקוש האמיתי הוא צורך חברתי ולא רק ביקוש שוק מסחרי. כל עוד המדינה ממשיכה לדבר בשפת היצע כללית, היא עלולה לייצר בעת ובעונה אחת עודף דירות בחלק אחד של השוק ומחסור עמוק בחלק אחר שלו.

### ג. משוק דיור אחד לשווקי דיור רבים – ושוב הגואל הוא התכנון המרחבי שעל פיו יישק דבר – על פי הנדרש

מכאן ההבחנה המכרעת בין שוק הדיור לבין שווקי הדיור. מבחינה תאורטית אפשר לצייר עקומת ביקוש אחת, עקומת היצע אחת ומחיר שיווי משקל אחד. מבחינה מציאותית, זהו פישוט מסוכן של אחד התחומים המורכבים ביותר בחיי החברה. זוג צעיר בראשית דרכו, משפחה מרוכת ילדים, משק בית חד-הורי, סטודנט, אזרח ותיק, אדם עם מוגבלות, עולים חדשים, קשישים החיים לבד, משקי בית רב-דוריים, תושבי שכונות מצוקה, משקיעי נדל"ן, משפרי דיור ובעלי הון גבוה – כולם מופיעים באותה סטטיסטיקה תחת המונח "דיור", אך בפועל הם פועלים בזירות שונות, עם אופקי זמן שונים, עם מגבלות שונות ועם צרכים שונים בתכלית. השוק, לפיכך, איננו שוק אחד אלא מערכת של שווקים משיקים, חופפים ולעיתים מתנגשים. ברגע שמכירים בכך, מתברר שלא די לדבר על הגדלת היצע – צריך לדבר על התאמת היצע.

### ד. מדוע תכנון חייב להתחיל בפילוח

הכרה זו איננה חריגה לעולם הכלכלה. סגמנטציה, או פילוח, היא עיקרון יסודי כמעט בכל תחום שבו פועלים מול משתמשים שונים בעלי צרכים שונים. בעולם העסקי מובן מאליו שככל שמערכת מבינה טוב יותר את קבוצות היעד שלה, כך היא מקצה משאבים טוב יותר, מתכננת טוב יותר ומשווקת טוב יותר. גם במערכות ציבוריות, מרשות המסים ועד לשירותי בריאות, חלחלה אותה הבנה עצמה: אין דבר כזה "משתמש ממוצע". ובכל זאת, דווקא בתחום הדיור – המוצר היקר, הכבד והמעצב ביותר בחייו של אדם – ממשיכה המדינה לנהוג כאילו כל הדירות

שקולות זו לזו וכל הדורשים דומים זה לזה. ההיגיון של תכנון מפולח מבקש לתקן בדיוק את העיוורון הזה. הוא אומר: הכר את המשתמש, את קבוצת היעד, את מחזור החיים, את המגבלות הכלכליות, ורק לאחר מכן תכנן.

## ה. ניגודי האינטרסים המעצבים את שוק הדיור

אלא שבדיור, שלא כמו במוצרים אחרים, אין מדובר רק בהבדלי טעם, נוחות או רמת שירות. הדיור הוא זירה רוויה בניגודי אינטרסים מהותיים בין שחקנים שונים, ובלי להכיר בהם לא ניתן להבין מדוע הכשל נמשך. בעל הקרקע מבקש למקסם את ערך הקרקע. המתכנן מבקש לקדם מטרות ציבוריות, אך פועל בתוך מסגרות סטטוטוריות, פוליטיות ותקציביות. היזם מבקש רווחיות. הקבלן מבקש ודאות וביצוע. המממן – ובראשו המערכת הבנקאית – מבקש ביטחונות, אשראי סחיר וסיכונים מדידים. הצרכן מבקש קורת גג במחיר שניתן לשאת בו. כל אחד מן השחקנים הללו פועל במאבק מתמיד כדי למקסם את התוצאה הרצויה לו. כל אחד מהם רואה ב"דירה" משהו אחר: סחורה, נכס, בטוחה, רישום זכויות, מקור רווח, או תנאי לקיום חיים נורמליים. מדיניות שאינה מפלחת את השוק לפי קבוצות יעד וצרכים איננה מנטרלת את המאבק הזה; היא רק מסתירה אותו מאחורי שפה ניטרלית לכאורה של "הגדלת היצע".

## ו. הסתירה המרכזית: בעלי דירות מול חסרי דירות

ואולם ניגוד האינטרסים המכריע ביותר איננו דווקא בין בעל הקרקע לבין היזם או בין המתכנן לבין הבנק. הוא הניגוד בין בעלי דירות לבין חסרי דירות. עבור בעל הדירה, הדירה היא בדרך כלל הנכס המרכזי של משק הבית והעוגן הכלכלי והבין-דורי שלו. הוא מעוניין שמחירה יעלה, או לפחות שלא ירד. עבור חסר הדיור, לעומת זאת, מחיר הדירה הוא חומת הכניסה אל השוק; ככל שהמחיר עולה, כך הולכת הדירה ומתרחקת מהישג ידו. מכאן נולדת סתירה חברתית עמוקה: אותה תופעה עצמה – עליית מחירים – נתפסת כהצלחה על ידי קבוצה אחת וכאסון על ידי קבוצה אחרת. מי שמציע "לשבור את השוק" מתעלם מנזקי הזעזוע לבעלי הדירות, לחיסכון המשפחתי ולמערכת האשראי; ומי שמגן על ערך הנכסים הקיימים מבלי ליצור מסלול מובחן לחסרי דיור, מקבע למעשה את הדרתם מן הבעלות. תכנון מפולח הוא הדרך היחידה ליישב בין שני האינטרסים הללו מבלי לבחור באחד על חשבון השני.

כאן יש להבין גם מדוע היעדר הפילוח משרת את המערכת הקיימת. כל עוד שוק הדיור מוגדר באופן כללי, אין ספירה מדויקת של סוגי הצרכים, אין הבחנה סטטוטורית ברורה בין זוגות צעירים חסרי הון עצמי לבין משפרי דיור, בין נזקקי דיור ציבורי לבין רוכשי דירה להשקעה, בין תושבי שכונות מצוקה לבין בעלי יכולת גבוהה – אפשר להמשיך להציג שיווק קרקע, תכנון ואשראי כאילו הם ניטרליים. בפועל, הניטרליות הזאת איננה תמימה, היא מאפשרת לרשות מקרקעי ישראל לשווק קרקע לפי היגיון כללי המעדיף מקסום תמורה; למערכת הבנקאית – לממן בעיקר את מי שכבר מצויד בהון עצמי ובכושר החזר; למערכת התכנון – להתהדר בכמות יחידות

דיור בלי להידרש לשאלה אם הן פותרות את בעייתם של אלה שהשוק מדיר. היעדר הפילוח איננו רק חוסר מקצועיות, הוא גם דרך לשמר את מבנה הרווחים של הסדר הקיים.

## ז. מן הביקוש אל הצורך

מכאן מתבהרת החשיבות של המעבר מן הביקוש אל הצורך. בשיח הכלכלי הרגיל, ביקוש הוא ביטוי להעדפות מגובות ביכולת תשלום. אבל בדיור ההגדרה הזאת חסרה מעיקרה. משפחה שאיננה מסוגלת לקנות דירה אינה חדלה להזדקק לדירה. זוג צעיר שנשאר לגור אצל ההורים בגלל מחירי השוק לא נעלם מהחברה; הוא נעלם מן הסטטיסטיקה של העסקאות. קשיש שמתגורר עם ילדיו מפני שאינו יכול לממן יחידת דיור מותאמת איננו "ביקוש שלא מומש"; הוא צורך ברור שלא קיבל מענה. משק בית שגר בדיור צפוף, לא תקני או פגום מבחינה פיזית איננו נמנה בהכרח עם "מחפשי הדירות", אך מצב הדיור שלו מבטא צורך אובייקטיבי בשיפור. מסיבה זו הגדיר הפרלמנט הבריטי כבר ב־2014 את ההבחנה בין Demand לבין Need: הביקוש הוא מושג שוקי התלוי בהעדפה וביכולת לשלם; הצורך מצביע על פער קיים בין תנאי הדיור הנורמטיביים הנדרשים לבין מצב המגורים בפועל. ואף הביטוי Housing Requirement משמש שם כדי לחבר בין שני הממדים לראייה כוללת של השוק. ההבחנה הזאת חיונית במיוחד בישראל, משום שהיא חושפת את מה שהסטטיסטיקה הרגילה מסתירה.

## צד הביקוש: מי נשאר מחוץ למעגל הבעלות?

| מקבלי סיוע בשכר דירה                                                                                 | חסרי דירה בבעלות                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>יותר מ-104,500</b><br>משקי בית בשנת 2024<br>יותר מ-1.5 מיליארד ש"ח בשנה   כ-1,200 ש"ח בחודש במוצע | <b>946,200</b><br>משקי בית בדירות שכורות, 2022                                                    |
| <b>38.1%</b> נכים                                                                                    | <b>יותר מ-26%</b> מהכנסת משק הבית מופנים במוצע לדיור                                              |
| <b>24.5%</b> מבחן הכנסות                                                                             | <b>כ-65%</b> נמצאים בעשירוני הכנסה 1-5 ומוציאים במוצע יותר מ-32% מהכנסתם על דיור                  |
| <b>18.7%</b> קשישים נזקקים                                                                           | <b>כ-70%</b> אלף משקי בית חרדיים וכ-62.5 אלף משקי בית ערביים                                      |
| <b>11%</b> מקבלי הבטחת הכנסה                                                                         | <b>כ-60%</b> אלף זוגות חדשים מצטרפים לשוק מדי שנה לפי האומדן, למחציתם אין יכולת להשיג דיור בבעלות |
| <b>7.7%</b> ממתנים לדיור ציבורי                                                                      |                                                                                                   |

המסגרת מציגה את משקי הבית המתגוררים בשכירות בשנת 2022 ואת מקבלי הסיוע בשכר דירה בשנת 2024. מקורות: הלמ"ס, סקר הוצאות משק הבית 2022; משרד הבינוי והשיכון, דוח סיכום שנת פעילות מינהל סיוע בדיור 2024.

## ח. מערכת לאומית לאמידת הצורך והביקוש

כאשר מקבלים את ההבחנה בין צורך לבין ביקוש, נפתח גם פתח חדש לאמידת מחסור הדיור. עד כה נטתה המדידה הישראלית להסתמך על משקי בית רשומים מצד אחד ועל מלאי יחידות דיור נבנות או משווקות מצד אחר. אלא שהשוואה בין שתי הספירות הללו מחמיצה אוכלוסיות שלמות: צעירים-בוגרים המתגוררים עם הוריהם בעל כורחם; קשישים המתאכסנים אצל ילדיהם; משפחות רב-דוריות שנוצרו לא מבחירה תרבותית אלא מאילוץ כלכלי; שוכרים שאינם יכולים לחסוך הון עצמי בגלל שכר דירה גבוה; ודיירים החיים בדיור לא תקני, צפוף או בלתי הולם. מי שאיננו יכול להשתתף בביקוש השוקי נעלם מן המדר, אף שהצורך שלו עמוק יותר משל צרכן רגיל. לכן, כל מערכת רצינית של תכנון מפולח חייבת להתחיל בבניית תשתית לאומית לאמידת הצורך והביקוש לדיור – לא עוד כהערכה טכנית שולית, אלא כתנאי מוקדם לכל מדיניות.

### כך אומדים צורך וביקוש לדיור בעולם

|                                                                                                                                          |                                                                                                                              |                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1</b><br><b>גרמניה</b><br><b>BBSR</b><br>Wohnungsbedarfsprognose 2030<br>מסגרת מוסדית לאמידת צורך וביקוש לדיור                        | <b>2</b><br><b>קנדה</b><br><b>Government of Canada</b><br>Housing Needs Assessments<br>מסגרת מוסדית לאמידת צורך וביקוש לדיור | <b>3</b><br><b>בריטניה</b><br><b>GOV.UK</b><br>Housing and economic needs assessment<br>מסגרת מוסדית לאמידת צורך וביקוש לדיור |
| <b>4</b><br><b>אירלנד</b><br><b>Government of Ireland</b><br>Housing Need and Demand Assessment<br>מסגרת מוסדית לאמידת צורך וביקוש לדיור | <b>5</b><br><b>הולנד</b><br><b>ABF Research</b><br>Primos-prognose 2024<br>מסגרת מוסדית לאמידת צורך וביקוש לדיור             |                                                                                                                               |

המסגרת מציגה מערכות ומסמכי מדיניות לאמידת צורכי דיור בגרמניה, קנדה, אנגליה, אירלנד והולנד. מקור: המכון לרפורמות מבניות על בסיס הפרסומים המצוינים בתרשים.

### ט. הרצף המוסדי של מדיניות הדיור

מערכת כזאת צריכה לפעול בשלושה שלבים מחוברים. תחילה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה צריכה לאסוף ולעבד אחת לשנה את הנתונים הנוגעים למבנה משקי הבית, הכנסות, הון עצמי, שיעורי שכירות ובעלות, צפיפות דיור, גיל, מאפיינים דמוגרפיים, מגבלות נגישות, קבוצות אוכלוסייה מיוחדות ואזורי ביקוש. לא מדובר בעוד מאגר נתונים, אלא באומדן שיטתי של הדיור הנדרש ברמה ארצית, מחוזית, עירונית ואף שכונתית. לאחר מכן מינהל התכנון צריך להיות מחויב לגזור מן הנתונים האלה את יעדי התכנון שלו: לא רק כמה יחידות דיור יש לתכנן, אלא מהו תמהילן, גודלן, ייעודן, אופן החזקתן ורמת מחירן. ובשלב השלישי רשות מקרקעי ישראל צריכה לשווק את קרקעות המדינה באופן התואם את הפילוח שנקבע – לא עוד מכרז כללי אחד, אלא מסלולי שיווק מובחנים לפי קבוצות יעד, אופן מימון, מחיר מטרר ואופי ההחזקה. זהו הרצף המוסדי הנדרש: הלמ"ס – מינהל התכנון – רמ"י. רק רצף כזה יכול לתרגם נתון חברתי למדיניות קרקעית, תכנונית ופיננסית.

## י. ששת ממדי הפילוח התכנוני

כדי שמערכת כזאת לא תישאר מופשטת, עליה להתבסס על קריטריונים ברורים של פילוח. הממד הראשון הוא הממד הגאוגרפי. אין דמיון בין צורך דיורי באזורי ביקוש יקרים במיוחד לבין צורך דיורי בערי ביניים, בפריפריה, ביישובים כפריים או בשכונות ותיקות בלב הערים. גם באותו מחוז עצמו ייתכנו הבדלים חדים בין מרכז עיר, פרוור מטרופוליני ושכונת התחדשות. הממד השני הוא הממד הסוציו-אקונומי: רמת הכנסה, הון עצמי, יציבות תעסוקתית ויכולת קבלת אשראי. בלעדיו לא ניתן להבחין בין פלח הזקוק לדירה בשוק החופשי לבין פלח הזקוק למסלול של דיור בהישג יד, שכירות ארוכת טווח, דיור ציבורי או משכנתא חברתית. הממד השלישי הוא מחזור החיים: הזוג הצעיר, המשפחה המתרחבת, המשפחה המצטמצמת, האזרח הוותיק. הממד הרביעי הוא מבנה משק הבית: אדם יחיד, שני מבוגרים בלי ילדים, משפחה מרוכזת ילדים, משק בית רב-דורי. הממד החמישי הוא מצב ההחזקה הקיים: בעלות, שכירות, היעדר בעלות, היעדר הון עצמי, מגורים בדיור לא תקני. והממד השישי הוא קבוצות בעלות צרכים ייחודיים: קשישים, אנשים עם מוגבלות, זכאי סיוע, ניצולי שואה, תושבי שכונות מצוקה, סטודנטים, עולים חדשים, וחיילים משוחררים. רק שילוב של כל הממדים הללו מייצר תמונה תכנונית אמיתית. ובנוסף לכך, יש להביא בחשבון את צפיפות הדיור, את הצורך בהרחבתו עם התרחבות המשפחה, ואת ההתחדשות העירונית, הנדרשת להתאים את עצמה לכלכלה החדשה, לעידן העושר הבלתי מוחשי ולסוגי התעסוקה החדשים. עליה לשקף גם את צמצום התעשייה המזהמת ואת עקרונות הקיימות. כל אלה אפשריים בהחלט במדינה שרק כ-12% משטחה מכוסים בגנות.

## יא. מחסרי דירה לחסרי בעלות

מנקודת מבט זו, "חסרי דירה בבעלות" אינם רק מי שאינם רשומים כבעלי נכס. זהו מושג מדיניות רחב יותר. הוא כולל מי שאין בבעלותו דירה; מי שאין בידו הון עצמי מינימלי לרכישה; מי שאיננו יכול לקבל אשראי בתנאי שוק; מי ששכר הדירה שהוא משלם שוחק את יכולתו לחסוך; ומי שמתגורר בדיור שאינו תקני, שאיננו עומד ברמת מגורים סבירה, או שאיננו הולם את צרכיו הבריאותיים, המשפחתיים או התפקודיים. קטגוריה זו חוצה גיל, מגזר, אזור וסטטוס משפחתי. חלקם צעירים-בוגרים, חלקם קשישים, חלקם עובדים עניים, חלקם תושבי שכונות עוני ותיקות. מדיניות שאינה מגדירה אותם כקבוצת יעד נפרדת גוזרת עליהם להישאר תלויים לנצח בשוק שכירות יקר, לא בטוח ולא צובר זכויות. תכנון מפולח, לעומת זאת, הופך אותם מקטגוריה חסרה ועמומה לאוכלוסיית יעד לגיטימית בעלת זכאות תכנונית.

## יב. מן הפילוח של האוכלוסייה לפילוח ההיצע

ברגע שהאוכלוסייה מפולחת, גם ההיצע חייב להיות מפולח. אין עוד טעם לדבר על "תוספת דירות" ללא הבחנה. יש לדבר על תמהילי דירות, על אזורי עדיפות, על מסלולי בעלות, על דירות

קטנות ובינוניות, על דיור מוגן, על דיור ציבורי, על שכירות ארוכת טווח, על יחידות נגישות, על פרויקטים למשפחות צעירות חסרות הון עצמי, ועל מנגנוני כניסה לבעלות בשכונות מתחדשות. במילים אחרות: התכנון הסטטוטורי צריך להפסיק להיות סופר הדירות של השוק הכללי ולהתחיל להיות הארכיטקט של הדיור הנדרש. זהו ההבדל שבין תכנון המבוסס על העברת עוד קרקעות לשוק לבין תכנון המבוסס על התאמת משאב הקרקע לצורכי החברה.

## יג. הקרקע כמכשיר למדיניות חברתית

בנקודה זו נכנסת הקרקע אל מרכז הדיון. אחת החולשות הבולטות בשיח הדיור בישראל היא הנטייה לעסוק בבנייה, במשכנתאות ובהיצע, אך להתייחס אל הקרקע כאל נתון חיצוני שאין עליו שליטה. זהו עיוורון יסודי. הקרקע היא המשתנה הפונקציונלי החשוב ביותר במדיניות הדיור, משום שהיא איננה רק רכיב עלות; היא הבסיס לכל תכנון, לכל צפיפות, לכל פיתוח, לכל רנטה ולכל ספקולציה. בישראל, שבה רוב הקרקע מנוהלת בידי המדינה וגופים ציבוריים, אין זה סביר לטעון כי מחיר הקרקע הוא כוח טבע שאין לגעת בו. להפך: דווקא משום שהמדינה מחזיקה ברובו המכריע של מאגר הקרקע, הקרקע היא המכשיר שבעזרתו ניתן להנהיג מדיניות דיור חברתית מבלי לבטל את השוק כולו. גם בתיאור התפקידים הפומביים של רשות מקרקעי ישראל נקבע כי עליה לנהל את מקרקעי ישראל כמשאב לטובת הציבור, ולהקצות קרקע לדיור, לדיור בהישג יד ולדיור ציבורי במקומות ובהיקפים הנדרשים לצורכי המשק, החברה והסביבה. אם כך, הבעיה איננה היעדר כלי; הבעיה היא היעדר שימוש חברתי עקבי בכלי הקיים.

כ-90% משטח המדינה פתוח — ורק כ-6.7% מיועד למגורים

## צד ההיצע – שטחי המדינה

|                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  <p><b>1.5 מיליון דונם שטחי מגורים</b><br/>שהם כ- 6.7% משטח המדינה</p> <p><small>*דו"ח "שימושי קרקע בישראל"</small></p> |  <p><b>18.9 מיליון דונם שטחים פתוחים</b><br/>שהם כ- 90% משטח המדינה,<br/>וכ- 82% צפונית לבאר שבע</p> <p><small>*דו"ח "מצב הטבע"</small></p> |  <p><b>2.3 מיליון דונם שטח בנוי</b><br/>המהווה כ- 10% משטח המדינה,<br/>וכ- 18% צפונית לבאר שבע</p> <p><small>*דו"ח "מצב הטבע"</small></p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

המסגרת מציגה אומדן כללי המבוסס על הגדרות שונות מאלה שבגרף שימושי הקרקע לשנת 2021, ולכן אין להשוות בין שני הרכיבים ישירות. מקור: המכון לרפורמות מבניות, על בסיס דוח "שימושי קרקע בישראל" ודוח "מצב הטבע".

## יד. תמחור קרקע לפי יעד חברתי

מן התובנה הזאת נובעת גם הרפורמה הקרקעית שהפרק מציע. אין פירושה פירוק השליטה הציבורית בקרקע. אדרבה: היא נשענת דווקא על המשך השליטה הציבורית ברזרבה הקרקעית. אך במקום להשתמש בשליטה הזאת בעיקר כדי למקסם תמורה כספית במכרזים כלליים, יש להשתמש בה כדי לייצר שווקים מפולחים של דיור בהישג יד ובעלות נגישה. לשם כך יש לעבור מן ההנחה שהקרקע "שווה מה שהשוק מוכן לשלם" אל ההנחה ההפוכה: הקרקע, לפחות במסלולים ייעודיים של דיור בהישג יד, צריכה להיגזר מן המחיר הסופי האפשרי של הדירה עבור פלח היעד. זהו הרעיון של מחיר הקרקע הבסיסי – Fundamental Land Price. לא מחיר ספקולטיבי, לא מחיר המשקף את מלוא רנטת המחסור באזור מבוקש, ולא מחיר שנבנה מתוך ציפייה אוטומטית לעלויות נוספות; אלא מחיר קרקע הנגזר מן השאלה מהו המחיר הסביר של הדירה לאוכלוסייה שבשבילה הפרויקט מיועד. במודל כזה מחיר הקרקע חדל להיות עילת התייקרות שאין עליה שליטה, והופך לתוצאה של מדיניות חברתית מכוונת.

המשמעות המעשית של עיקרון זה היא יצירת שוק מגודר, מפולח ומובחן של דיור בהישג יד. שוק כזה איננו אמור למחות את השוק החופשי, ואיננו חייב להפיל את מחירי כלל הדירות בישראל. תפקידו אחר: לייצר אלטרנטיבת בעלות ושכירות יציבה עבור מי שהשוק החופשי איננו יודע להציע לו פתרון. כאן בדיוק מצוי הפוטנציאל ליישב את ניגוד האינטרסים בין בעלי דירות לבין חסרי דירות. במקום לנסות לגרום לירידת מחירים גורפת שתערער את ערך הנכסים הקיימים ואת היציבות הפיננסית, אפשר לפתח פלחי שוק ייעודיים שבהם מדיניות הקרקע, התכנון והמימון מותאמים לחסרי הבעלות. בכך נשמרת התקינות של השוק החופשי עבור מי שכבר נמצאים בו, ובמקביל נפתח מסלול כניסה חדש עבור מי שהודרו ממנו. אין זו שבירת השוק אלא איזון.

## טו. התכנון, הקרקע והמימון כמערכת אחת

מכאן עולה השאלה הפיננסית. אין די בתכנון מפולח ובשיווק קרקע מפולח אם אופן המימון נותר כללי, יקר ותלוי בהון עצמי גבוה. אחד הלקחים של הפרקים הקודמים הוא שמדיניות הדיור איננה מסתיימת בשרטוט קווי הבניין; היא נמשכת עד לאופן שבו משק הבית מסוגל לממש את הדירה שנועדה לו. לפיכך, כל פילוח תכנוני חייב להיות מזווג לפילוח פיננסי: הון עצמי נדרש, ערבות מדינה, משכנתה חברתית, תקופת החזר, מרכיב ריבית, והגנה מפני שחיקת יכולת החיסכון בשל שכר דירה גבוה. ללא מרכיב זה, גם קרקע מתומחרת היטב וגם תכנון מותאם עלולים להסתיים במוצר שאיננו נגיש לאוכלוסיית היעד. כאן מצוי גם ההיגיון העמוק של הרצף שהספר

מציע: קרקע, תכנון ומימון אינם שלושה שערים נפרדים אלא שלושה רכיבים של אותה מערכת. התכנון המפולח הוא נקודת המפגש המעשית ביניהם.

## טז. התחדשות עירונית כהרחבת הבעלות

הדין חל גם על התחדשות עירונית. במשך שנים רבות שימשה ההתחדשות העירונית בישראל בעיקר כמנגנון להגדלת היצע, לחיזוק מבנים ולהפקת ערך יזמי מעודף זכויות. כל אלה חשובים, אך אין הם ממצים את הפוטנציאל החברתי הטמון בה. אם ההתחדשות העירונית תישאר כלי ליצירת דירות חדשות בלבד, היא עלולה לשחזר את מערכת ההדרה שבתוכה היא פועלת. אולם אם משלבים אותה בהיגיון של תכנון מפולח, מתברר שהיא יכולה להיות גם מנגנון להרחבת הבעלות עצמה. שכוונות עוני ותיקות, אזורי מצוקה עירוניים ומתחמים שנושאים עימם היסטוריה של דחיקה והזנחה, יכולים להפוך באותה הזדמנות גם לבסיס של הפרטה חברתית: העברת זכויות קניין או זכויות בעלות אפקטיביות לידי הדיירים הוותיקים, לרבות כאלה שאין על שמם בעלות רשומה מלאה אך יש להם זיקה קהילתית, היסטורית ומעשית למקום. המדיניות המוצעת איננה רואה בהתחדשות העירונית רק מכשיר הנדסי או נדל"ני, אלא גם מכשיר לתיקון מבנה הבעלות.

זהו לבה של ההפרטה החברתית. אם הרפורמות הקודמות היטיבו בעיקר עם בעלי חכירה מהוונת, עם מי שכבר היו בתוך מערכת הזכויות, הרי שהפרטה חברתית מבקשת להרחיב את מעגל הבעלות דווקא כלפי מטה. לא עוד העברת נכסים למי שכבר מחזיק בהם, אלא יצירת בעלות למי שנשאר מחוץ לה. ההתחדשות העירונית מספקת לכך הזדמנות ייחודית, משום שבכוח התכנון להוסיף זכויות, להעצים צפיפות, להשביח קרקע ולחלק מחדש ערך. שאלת היסוד היא אפוא למי מחולק הערך הזה. אם הוא כולו נלכד על ידי הקרקע, היזם והמימון – התוצאה תהיה פרויקט כלכלי. אם חלק מהותי ממנו מתורגם לזכויות בעלות עבור הדיירים הוותיקים ולדירות מותאמות לחסרי הבעלות – התוצאה תהיה גם רפורמה חברתית. זהו בדיוק השינוי המושגי הדרוש: לראות בתוספת זכויות הבנייה לא רק מקור היתכנות עסקית, אלא גם מקור של צדק חלוקתי.

בכך מתברר גם מדוע תכנון מפולח איננו עוד טכניקה סטטיסטית, אלא עיקרון מארגן של מדיניות. הוא מחייב את כל המערכת לשנות את שאלותיה. במקום לשאול רק כמה דירות אושרו, היא חייבת לשאול כמה מהן מיועדות לזוגות צעירים חסרי הון, לאזרחים ותיקים, לשכירות יציבה, לדיור ציבורי, למתחמי התחדשות שבהם תורחב הבעלות, לבעלות ראשונה, וכמה מיועדות מלכתחילה למשקיעים או לשוק החופשי המבוסס. במקום לדבר על שיווק קרקעות בכלל, היא חייבת לשאול באיזה אופן שווקו, באיזה מחיר בסיס, ובאיזה יחס בין ערך הקרקע לבין המחיר האפשרי של הדירה לפלח היעד. במקום להסתפק במדד אחד של "יחידות דיור", עליה לאמץ מדדי הצלחה חדשים: ירידה במספר משקי הבית שאין להם מסלול ריאלי לבעלות; ירידה בצפיפות לא תקנית; הרחבת הנגישות לדיור מותאם לקשישים; הגדלת מלאי השכירות היציבה; והגדלת שיעור הבעלות בקרב שכבות שנדחקו ממנה.

## יז. מן העיקרון אל היישום

השינוי הזה איננו תאורטי בלבד. הוא מתיישב עם דרך החשיבה שאפשר למצוא במערכות תכנון שבהן המדינה קושרת בין תוכנית ארוכת טווח לבין כלי מימוש קרקעיים. כך, לדוגמה, בסינגפור פועלת רשות דיור מרכזית בצד תוכנית אב סטטוטורית המתורגמת לשחרור קרקע מדינתי במסגרת תוכנית ממשלתית סדורה למכירת קרקעות. מטרתה של תוכנית האב היא להדריך את הפיתוח הבינוני-טווח, והיא נבחנת ומתעדכנת דרך קבע; במקביל, שחרור קרקעות המדינה לפיתוח נעשה במסגרת Government Land Sales Programme המתפרסם מדי חצי שנה ומיועד ליישום מדיניות התכנון. אין הכוונה לטעון שסינגפור היא מודל שניתן להעתקה מלאה לישראל, שכן ההקשר החברתי, המשטרי והקרקעי שונה. אך היא מדגימה היטב את העיקרון החשוב לענייננו: תכנון ארוך טווח, שיווק קרקע מדינתי ומוסד דיור מרכזי יכולים לפעול יחד כמערכת אחת, במקום כמערכות מקבילות שאינן משוחחות זו עם זו.

הלקח לישראל הוא שהכלים הדרושים כבר מצויים במידה רבה בידיה. למדינה יש מוסדות סטטיסטיים מתקדמים, מערכת תכנון ריכוזית יחסית, ושליטה ציבורית רחבה בקרקע. במילים אחרות, חסרונה איננו מוסדי בלבד, אלא מושגי ופוליטי. כל עוד המדינה רואה בקרקע מקור הכנסה, בתכנון מכונה לאישור יחידות בנייה, ובאשראי מסלול ניטרלי התלוי אך ורק בכושר החזר, היא לא תוכל לפתור את משבר הדיור של חסרי הבעלות. אך מרגע שהיא תאמץ את עקרון התכנון המפולח, היא תוכל לחבר בין כלים שכבר קיימים בידיה ולהעמידם בשירות תכלית אחרת: התאמה שיטתית בין משאב הקרקע הציבורי לבין צרכיה הממשיים של החברה.

### ארבעת המהלכים המרכזיים ליישום מדיניות הדיור המוצעת



התרשים מרכז את רצף היישום המוצע: תכנון מפולח, תמחור קרקע לפי קהל יעד, מסלול "בניין לקבלן" ומשכנתה חברתית. מקור: המכון לרפורמות מבניות.

### יח. רשות מקרקעי ישראל כמוסד יצירתי, מקצועי

מעטה אפשר לנסח מחדש גם את תפקידה של רשות מקרקעי ישראל. לפי הרציונל המוצע כאן, רמ"י איננה אמורה להיות רק סוכן מכירה של קרקע אלא גם סוכן התאמה של קרקע. תפקידה איננו למכור "כמה שיותר" במחיר "כמה שיותר גבוה", אלא להקצות קרקע לפי משטרים שונים של שימוש, תמחור והחזקה בהתאם לצורכי המשק, החברה והסביבה. במקום מכרז אחד, עליה להפעיל תפריט מוסדי מגוון: מכרזי מחיר מטרה לפלחי בעלות ראשונה, הקצאות לדיור ציבורי ולדיור נתמך, שיווקים ייעודיים לשכירות יציבה, מסלולי התחדשות עירונית עם רכיב של הפרטה חברתית, ושיווקים מסחריים רגילים לשוק החופשי. רק מוסד כזה יכול להפוך את בעלות המדינה על הקרקע ממבנה משפטי סטטי למכשיר דינמי של מדיניות דיור, אתיקה ואסתטיקה. ולשם כך יש לתקן את חוק רמ"י למערכת שליטה בהתאם.

### יט. מתכנון של דירות לתכנון של חברה

כל זה מוביל למסקנה המרכזית של הפרק: משבר הדיור בישראל איננו רק בעיה של מספרים, אלא בראש ובראשונה בעיה של התאמה. אין די לדעת כמה דירות חסרות לכאורה; צריך לדעת למי הן חסרות, מהי צורת החזקה הנכונה עבור כל קבוצה, מהי רמת המחיר האפשרית עבורה, איזה מרחב עירוני יוכל לקלוט אותה, ומהו מנגנון הקרקע והמימון שיאפשר לה לממש את פתרון הדיור שהותאם לה. התשובה לכל השאלות הללו איננה עוד מהלך תכנוני אחד, ואף לא רפורמה פיננסית אחת, אלא מסגרת כוללת: תכנון מפולח. זהו העיקרון המארגן שעליו צריך להישען המשך הספר. הוא קושר יחד את מדיניות הקרקע, את משטר התכנון ואת מנגנוני המימון; הוא מספק שפה חדשה להבנת המחסור; והוא מציע דרך ליישב את המתח בין בעלי דירות לבין חסרי דירות מבלי למוטט את השוק החופשי ומבלי להפקיר את השכבות המוחלשות לגורלן. מכאן ואילך, כל מדיניות דיור שאינה שואלת תחילה "איזה דיור נדרש" תמשיך לשגות באותו כשל ישן: היא תתכנן דירות בלי לתכנן חברה. הספר מציע להפוך את הסדר הזה. ראשית יש להכיר במבנה הממשי של החברה הישראלית: בשונות האזורית, בפערי ההכנסה, במחזורי החיים, במבני המשפחה, ובעומק ההדרה מן הבעלות. לאחר מכן יש לאמוד את הצורך והביקוש לדיור לפי פילוחים אלה. משם יש לגזור תכנון סטטוטורי תואם, שיווק קרקע מובחן, ותפריט מימון מותאם. לבסוף יש להשתמש גם בהתחדשות העירונית כדי להרחיב את מעגל הבעלות במקום רק להגדיל את מלאי הדירות. זהו סדר הפעולות החדש המוצע כאן. הוא מחליף את מדיניות ההיצע הכללי במדיניות דיור; את אנונימיות המספרים בידיעת המשתמש; את האובססיה של "כמה דירות" בשאלה המדויקת "איזה דיור"; ואת התפיסה של הקרקע כסחורה

בתפיסתה כמשאב ציבורי שיש לנהל למען החברה. רק אם נאמץ את השינוי הזה, נוכל לומר שמשבר הדיור חדל להיות בעיה של ספירה והפך למשימה של תכנון לאומי.

## כ. תיקון חוק התכנון והבניה – עיגון עקרון התכנון המפולח בחקיקה

המסקנה העולה מן הפרקים הקודמים היא כי התכנון המפולח אינו יכול להיות עיקרון מקצועי או מדיניות מינהלית הנתונה לשיקול דעת מוסדות התכנון. כל עוד אינו מעוגן בחקיקה, יוסיף הפילוח להיות מיושם באופן חלקי, בלתי עקבי ותלוי במדיניות המשתנה של הממשלה ושל רשויות התכנון. על מדינת ישראל לעבור ממדיניות המתמקדת בהגדלת ההיצע למדיניות של המבוססת על כלי סטטיסטי מחייב לקביעת הביקוש והצורך לדיור, ובכך לעגן את עקרון התכנון המפולח בחוק ולהפוך אותו לחלק בלתי נפרד מן המסגרת הסטטוטורית של משטר התכנון, בהתאם לכך, היקף הדיור הנדרש במדינת ישראל והרכבו ייקבעו על ידי במסגרת התכנון לפי ממצאי הלמ"ס ויחייבו בחוק את רמ"י לשווק את הקרקעות לפי הנדרש, כלומר הביקוש והצורך גם יחד.

כיום מסדיר חוק התכנון והבניה את מוסדות התכנון, את הכנת התוכניות ואת הליכי אישורן, אולם הוא כמעט ואינו עוסק בשאלה המהותית ביותר שעליה אמור התכנון להשיב: **איזה דיור נדרש, למי הוא נדרש, באיזה היקף ובאיזה מקום יש לספקו. על התכנון לתת מענה לשאלות אלה בשלושת המרכיבים של מדיניות הדיור – בתכנון, בשיווק הקרקעות ובמימון.** החוק קובע כיצד מתכננים, אך אינו קובע מהו בסיס הידע שעליו צריך להתבסס התכנון. כתוצאה מכך, מערכת התכנון מודדת את עצמה במספר יחידות הדיור המאושרות, אך אינה מחויבת לבחון אם אותן יחידות אכן נותנות מענה לצרכים הממשיים של החברה.

משבר הדיור אינו פוגע באופן שווה בכל שכבות האוכלוסייה. הוא מתרכז בעיקר בשכבות העממיות ובמעמד הביניים הנמוך, אשר עבורן רכישת דירה הפכה למשימה כמעט בלתי אפשרית. הספר מצביע על כך שבעשירי ההכנסה התחתונים שיעורי הבעלות על דירה נמוכים באופן משמעותי מאלו של העשירונים הגבוהים, בעוד שבעשירון העליון כמעט לכל משק בית יש דירה בבעלותו, ובעשירונים הגבוהים אף נפוצה בעלות על יותר מדירה אחת. למעלה ממחצית ממחוסרי הדיור בבעלות משתייכים לעשירונים 1–4, משתכרים עד כ-7,000 ש"ח בחודש, ומוציאים בין 30%–40% מהכנסתם על שכר דירה. מעל ל-50% ממחוסרי הדיור בבעלות הם משקי בית צעירים, זוגות נשואים וכד'. מעל ל-35% מהמשפחות הצעירות בעלות שני מפרנסים אינן מחזיקות דירה בבעלות. התוצאה היא שכמחצית מן החברה הישראלית אינה נהנית מנגישות ממשית לבעלות על דיור, ולכן גם אינה משתתפת במנגנון המרכזי של צבירת עושר בין-דורי. הפער בדיור אינו רק פער צרכני אלא מנגנון שמעמיק את אי-השוויון הכלכלי והחברתי לאורך זמן.

לפיכך מוצע להוסיף לחוק התכנון והבניה פרק חדש שיעגן את עקרון התכנון המפולח. תכליתו של פרק זה היא לקבוע כי כל תוכנית למגורים תיערך על יסוד אומדן עדכני של הצורך והביקוש לדיור, וכי תמהיל יחידות הדיור, צורות ההחזקה, היקף הבניה, מיקומה וייעודה של

כל תוכנית ייגזרו מן האוכלוסיות שאליהן היא מיועדת. בכך יהפוך התכנון המפולח מעיקרון מקצועי לעיקרון משפטי מחייב.

אולם תיקון חוק התכנון והבניה לבדו אינו מספיק. התכנון המפולח איננו פעולה נקודתית של מוסדות התכנון, אלא מנגנון לאומי שלם המחבר בין איסוף הנתונים, התכנון הסטטוטורי וניהול הקרקע הציבורית. משום כך, אין מדובר בשלושה תיקוני חקיקה נפרדים, אלא בהקמת מערכת נורמטיבית אחת, שבה כל חוק מסדיר שלב אחר באותו תהליך.

ליבת הרפורמה היא יצירת רצף סטטוטורי המחבר בין אמידת צורכי הדיור, התכנון המרחבי והקצאת הקרקע. מדי שנה תקבע הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מכוח חוק הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, את אומדן ה"דיור הנדרש" בישראל, על בסיס הצורך והביקוש המפולחים של האוכלוסייה. אומדן זה יהווה את התשתית המחייבת למדיניות הדיור כולה. על פיו תגזור מערכת התכנון, בהתאם להוראות חוק התכנון והבניה, את היקף יחידות הדיור שיש לתכנן, את תמהילן, את מיקומן, את ייעודן ואת מסלולי ההחזקה המתאימים לכל קבוצת יעד. לאחר אישור התוכנית תשווק רשות מקרקעי ישראל את מקרקעי המדינה לבנייה למגורים, בהתאם להוראות חוק רשות מקרקעי ישראל, באופן שיבטיח התאמה בין היצע הקרקע לבין צורכי הדיור שנקבעו באומדן הרשמי. כך נוצר לראשונה מנגנון אחד שבו הנתון הסטטיסטי מוליד את התכנון, והתכנון מנחה את שיווק הקרקע. לשם כך נדרש תיקון מתואם של חוק הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, חוק התכנון והבניה וחוק רשות מקרקעי ישראל, כך שכל אחד מהם יסדיר את חלקו באותה מערכת לאומית של תכנון מפולח.

אחת מהנחות היסוד של הספר היא שהמושג "ביקוש לדיור" מטעה משום שהוא מאחד תחת קטגוריה אחת קבוצות בעלות אינטרסים מנוגדים. הביקוש המרכזי שמדיניות הדיור צריכה לתת לו מענה הוא ציבור חסרי הדיור בבעלות – כ-890,000 משקי בית – ובהם זוגות צעירים, משפחות עובדות, קשישים, זכאי דיור ציבורי ואוכלוסיות נוספות שאין בידיהן ההון הראשוני הדרוש לרכישת דירה. לעומתם ניצבים בעלי הדירות, אשר מבחינתם עליית מחירי הדיור מגדילה את ערך נכסיהם. כל עוד שני הצדדים נחשבים ל"ביקוש" אחד, המדיניות מתקשה לזהות את קבוצת היעד האמיתית. משום כך מציע הספר להחליף את מושג הביקוש הכללי בהגדרה ממוקדת של חסרי הדיור בבעלות, ולבנות עבורם מנגנוני קרקע, תכנון ומימון ייעודיים שיאפשרו את כניסתם לשוק הבעלות מבלי לערער את השוק הפרטי.

## כא. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של העידן החדש

יותר מאי פעם מסוגלת המערכת הסטטיסטית של מדינת ישראל להגיע אל האמת לאמיתה. לא אמת הנשענת על אמונה, אלא אמונה באמת הסטטיסטית החדשה, המציגה את עובדות המצב הקיים ואת הצפוי להתרחש בטווחי זמן סבירים. האתיקה המקצועית המוטלת על הסטטיסטיקן הלאומי ועל כל עמיתיו נתונה לעינה הפקוחה של המועצה הציבורית לסטטיסטיקה, שענינה ומצפונה חייבים להיות פקוחים ורגישים. שהרי קורת גג היא מדיני הנפשות: בה יוצא האדם לאוויר העולם, ובה טמון סיכויו לרשת את גן העדן. בהתאם לכך, חוק הלשכה המרכזית

לסטטיסטיקה יטיל על הלמ"ס חובה לערוך אחת לתקופה קבועה אומדן רשמי של הצורך והביקוש לדיור בישראל. האומדן לא יסתפק בספירת משקי בית ויחידות דיור, אלא ימדוד את מכלול המשתנים הדרושים לתכנון: מבנה משקי הבית, הכנסה, הון עצמי, גיל, אזור מגורים, מצב החזקה, צפיפות דיור, קבוצות אוכלוסייה מיוחדות ומאפיינים נוספים המשפיעים על הצורך הדיורי. בכך תהפוך הלמ"ס מגוף האוסף נתונים לגוף המייצר את התשתית המחייבת שעליה תושג מדיניות הדיור של המדינה.

חוק התכנון והבניה יתוקן כך שכל תוכנית למגורים תיערך על בסיס אומדן זה, ומוסדות התכנון יחויבו לנמק כיצד התוכנית נותנת מענה לאוכלוסיות היעד שנקבעו בו. התכנון יעסוק לא רק במספר יחידות הדיור, אלא גם בתמהילן, בגודלן, במיקומן, בצורת ההחזקה שלהן ובמידת התאמתן לצרכים החברתיים שאותרו.

בד בבד יתוקן חוק רשות מקרקעי ישראל, כך שהרשות תחויב לשווק את מקרקעי המדינה בהתאם לתכנון המפולח ולא בהתאם למכרזים כלליים שמטרתם העיקרית היא מקסום התמורה הכספית. הרשות תפעיל מסלולי שיווק ייעודיים לבעלות ראשונה, לדיור בהישג יד, לשכירות ארוכת טווח, לדיור ציבורי, להתחדשות עירונית ולקבוצות אוכלוסייה בעלות צרכים מיוחדים, ובכך תהפוך הקרקע הציבורית לכלי מרכזי במימוש מדיניות הדיור.

משמעותה של רפורמה זו היא היפוך סדר החשיבה שעליו נשענה מדיניות הדיור בישראל במשך עשרות שנים. כיום, במקרים רבים, התכנון נגזר מן הקרקע הזמינה לשיווק, ואילו צורכי החברה מותאמים בדיעבד למה שניתן לבנות. התיקון המוצע מבקש להפוך את הסדר הזה מן היסוד: **התכנון לא ייגזר עוד מן הקרקע הזמינה, אלא מן הדיור שהחברה הישראלית נזקקת לו; הקרקע היא שתותאם לתכנון, והתכנון הוא שייוולד מתוך הצורך. הדבר אפשרי!**

הטענה כי משבר הדיור בישראל נובע ממחסור בקרקע אינה מתיישבת עם מבנה משק הקרקע בישראל. המדינה מחזיקה בכ-93% מן הקרקעות, ומתוך כ-22 מיליון דונם רק חלק קטן משמש בפועל לבינוי עירוני. השטחים העירוניים הבנויים מהווים כ-7% בלבד משטח המדינה, ובנוסף קיימות עתודות קרקע משמעותיות המיועדות לפיתוח עירוני. משמעות הדבר היא שהמשאב הקרקעי עצמו אינו נדיר, אלא אופן הקצאתו ותמחורו הוא שיוצר את המחסור. כאשר גוף ציבורי המחזיק כמעט בכל הקרקע משווק אותה לפי היגיון של שוק פרטי ומכרזים לכל המרבה במחיר, המחיר המתקבל אינו משקף מחסור טבעי אלא בחירה מדינית. מכאן שמשבר הדיור בישראל אינו בראש ובראשונה משבר של היצע קרקע, אלא של ניהול הקרקע הציבורית ושל התאמתה לצורכי החברה.

רפורמה זו אינה מחייבת הקמת מוסדות חדשים ואף אינה משנה את חלוקת הסמכויות הבסיסית בין הרשויות. כל אחד מן הגופים כבר מחזיק כיום בסמכויות הדרושות לו: הלמ"ס אוספת את הנתונים, מוסדות התכנון מתכננים, ורשות מקרקעי ישראל מנהלת את מרבית קרקעות המדינה. החידוש הוא ביצירת החובה המשפטית המחברת בין שלושת השלבים, כך שכל אחד מהם יפעל על בסיס תוצריו של קודמו. בדרך זו תוחלף מדיניות ההיצע הכללי במערכת תכנון לאומית, שבה הידע הסטטיסטי, התכנון המרחבי וניהול הקרקע פועלים כמנגנון אחד שתכליתו התאמת היצע הדיור לצרכיה המשתנים של החברה הישראלית.

בדרך זו יתואם היצע הדיור ל"דיור הנדרש" כפי שייקבע בחוק, במקום להמשיך ולהיגזר מביקוש בלתי מפולח המוכתב בידי כוחות השוק. ההיצע יכוון אל צורכי השכבות העממיות ואל האוכלוסיות המודרות ממעגל הבעלות, בעוד שעודפי ההיצע בפלחי השוק האחרים יספגו את הביקוש הקיים ויתרמו לבלימת הלחץ על מחירי הדיור. כך יוחלף מנגנון של מחסור מתמשך במנגנון של התאמה שיטתית בין צורכי החברה לבין היצע הדיור, משבר הדיור יבוא על פתרונו, והסיכון הפיננסי המערכתי הנובע ממנו יפחת במידה ניכרת.

## קץ לפריפריות והפיכתן למרכז הדרום והצפון

משנתו של הכלכלן דאגלס נורת' (Douglass North) והכלכלה המדינית שנשענת עליה, נועדו לייצר מוסדות למלחמה בעוני, לקדמה, ליצירת עושר לרבים, לחילוף עניים ממצוקתם – וה־New Deal על מרכיביו היה אחד הביטויים הבולטים לגישה זו. אלא שכל אלה חוסלו על ידי רעיונות הדוגלים בשוק החופשי ובקפיטליזם, כמו אלא שיצאו מבית מדרשו של הכלכלן פרידריך הייזק (Hayek), אשר טען עוד בשנות ה־60:

אם אנו רוצים לחסל את הסלאמס, אנחנו צריכים לבחור בין שתי אלטרנטיבות. אנחנו צריכים למנוע מהאנשים האלה לנצל את מה שעבורם הוא חלק מההזדמנות שלהם, על ידי הזזתם מהמקומות שבהם הם מרוויחים את לחמם ולהוציא אותם בהדרגה מהערים בכך שמציעים להם סטנדרטים מינימליים; או שעלינו לספק להם תנאים טובים יותר במחיר שלא מכסה את העלות ובכך לסבסד את התנועה של יותר אנשים מסוג זה לערים. (Hayek, 1960, p. 348).

### א. פורים גדולים בין רבעי העושר והעוני

התכנון המרחבי מהווה בראש ובראשונה רגולציה חברתית. בתקופתנו המאפיין המרכזי של הרגולציה החברתית הוא גידול הסגרגציה, ההפרדה, בין עשירים לעניים במרחבי העיר. הסגרגציה היא הרסנית ללכידות החברתית מכיוון שהיא פוגעת בהזדמנויות בתעסוקה, בהשכלה ובדיוור של תושבים והיא יוצרת ריכוזים של אבטלה, פשיעה ועוני אשר מזיקים לא רק לתושבים, הסובלים ממנה, אלא למרקם של העיר כולה (Iceland, 2014; Cuttler & Galaeser, 1995). השקעה לא שוויונית של משאבים מטעם הרשויות ופערים בנגישות התושבים למוקדי הכוח וההשפעה הציבורית שלהם, מובילים לפערים הולכים וגדלים בין רובעי העושר, רובעי מעמד הביניים, הרובעים של העוני. ניכרים פערים ברשת הכבישים, מאגרי האשפה, מיחזור, מטרדים של כיווץ וקרינה, ריאות ירוקות, מוסדות ציבור וכל המרכיבים של תכנון מיטבי, המבוסס על רגולציה חברתית ופיזור המשאבים העירוניים באופן שוויוני במרחבי העיר.

### ב. פגיעה ב"התיישנות הרוכשת"

הסגרגציה יוצרת את התנאים ואת ההזדמנות לג'נטריפיקציה. הג'נטריפיקציה מתרחשת במקומות לא אטרקטיביים ולא ראויים להשקעה וכתוצאה מהגלובאליזציה ואגד הערים אשר מתחברים בעזרת פאתי העיר (City Edges) המוזנחים. הם הופכים למושא של השקעה

וספקולציות בתהליך שבו האוכלוסייה הוותיקה, החלשה יותר, מוזנחת על ידי בנייה חדשה התואמת כלכלית לאוכלוסייה חזקה יותר שעוברת לאזור.

הג'נטריפיקציה מהווה פגיעה בעיקרון "ההתיישנות הרוכשת" שהוא מוסד רומאי עתיק והיה אחד מהיסודות של הציוויליזציה האנושית. ההתיישנות הרוכשת נותנת זכויות למי שחי על האדמה להמשיך ולחיות עליה מתוך ההכרה שעצם האחזקה של האדמה מעניקה לו זכויות קנייניות מסוימות עליה – גם אם הוא אינו הבעלים הרשמיים שלה. העיקרון ההיסטורי והמוסדי של ההתיישנות הרוכשת, ששורשיו נטועים במשפט הרומי ואשר אומץ בשיטות משפט רבות, זכה לעיגון מחודש ומובהק בקוד נפוליאון, שעיגן וביסס את זכויות הקניין והפך את האזכורים הצמיחים לבעלים. באנגליה הדבר בוצע בחקיקה שקודמה על ידי המערכת הפוליטית, אשר הבינה כי יש להגיע לפשרה בעניין זה ולראות בזכויות של מי שמחזיק בקרקע ומתפרנס ממנה דבר מקודש. גם החקיקה של ההומסטד בארצות הברית הכירה בהתיישנות הרוכשת מסוגה והעניקה למתיישבים בארצות הברית קרקע בבעלותם. הג'נטריפיקציה מטעם הנאו-ליברליזם מפרה בצורה בוטה את הקונצנזוס הציוויליזציוני הזה שתקף דורות.

### ג. איך נוצרו ה"סלאמס"

בישראל קיימים לא מעט אזורים סלאמס בשולי הערים, וגם במרכז הערים. לא בכדי הושאל המושג "שכונה" לכל תחומי חיינו כביטוי גנאי שמתאר עוני, חוסר ארגון, אי-סדר והתנהלות לקויה. בעיות עירוניות רבות בערי ישראל נובעות מאופי התכנון והבנייה בשנים המוקדמות של המדינה והזנחתן של שכונות אלו לאורך השנים. עיירות הפיתוח והשכונות הוותיקות בערי ישראל נבנו בשנות ה-50 וה-60 של המאה ה-20 בתכנון ובמימון מוסדות המדינה במטרה להעניק פתרון מהיר לכ-900,000 המהגרים, שהגיעו לארץ עם קום המדינה. לכן, הפרויקט המדינתי העצום בשנים הראשונות היה פרגמטי בדגש על ישימות ויעילות ללא השקעת מחשבה רבה מדי בעמידות ובקיימות של השכונות לאורך זמן. בפועל, מי שנשאר בשכונות מוזנחות בפריפריה הם יהודים שהגיעו ממדינות מוסלמיות והיום ממשיכים לאיים את שכונות העוני דור שני ושלישי למהגרים אלה.

הסגרגציה, במקרה זה בין העולים החדשים-ישנים לבין הבנייה המושקעת לבעלי היכולת, היא מאפיין מכריע של הדיור בארץ ומהווה את אחד הגורמים החמורים ביותר להידרדרות של אזורים שלמים. ערי ישראל סובלות מבעיות רבות אשר קשורות לסוגיות של צדק מרחבי החל מתשתיות רעועות, דיור לא תקני, מחסור בדיור בהישג יד וכלה בזיהום אוויר וקרקע, היעדר גישה לתחבורה ציבורית וחוסר היכולת של תושבים להשפיע על תהליכי תכנון בסביבות המגורים שלהם.

## ד. מדד הסגרציה: הפערים מחריפים

מחקר שנערך על ידי המכון לרפורמות מבניות, עקב אחר סגרציה כלכלית בשכונות בערים בישראל לאורך שלושה עשורים (1983–2008). ממצאי המחקר הראו כי לאורך הזמן הקצינו הפערים בין ריכוזי עוני ועושר ובכך החריפו את הסגרציה הכלכלית הקיימת. ממצאי המחקר מעידים כי ברמה הארצית, בארבע הערים המרכזיות (תל אביב, ירושלים, חיפה ובאר שבע) מדד הסגרציה (RISI – Residential Income Segregation Index) עלה בכ-65%. בעוד שבתל אביב תהליך הגידול במדד הסגרציה היה המתון ביותר (8 נקודות מדד), אזי בבאר שבע הגידול היה הקיצוני ביותר (53 נקודות מדד). בנוסף, בעשורים אלה רמת הריכוזיות של העניים (משקי בית שהכנסתם נמוכה מ-2/3 מההכנסה החציונית) בארבע ערים אלו החריפה, כמו גם של משקי בית עשירים המתרכזים בשכונות יוקרה.

## ה. קריאה למהלך של דה-סגרציה בישראל

הסגרציה והג'נטריפיקציה הם מעשי אדם ולכן אפשר לשנות אותם. על מנת להתמודד עם הסגרציה הגדלה אשר מעמיקה עוד יותר את הפערים בחברה הישראלית, אנו קוראים למהלך של דה-סגרציה. הדה סגרציה צריכה להתבצע בתוך מערכת של 2.2 מיליון דונם ו-9 מיליון תושבים וזאת באמצעות אפליה מתקנת שאותה אנו מכנים "והפכת את הדרום לצפון". יישובים דרומיים בפריפריה, ערים מדרום לתל אביב ושכונות בדרום תל אביב יעברו התחדשות עירונית כוללנית ברמת השכונה ויהפכו לאזורים ראויים למגורים אשר ישתוו באופיים ובאיכותם לשכונות שנבנו במרכז הארץ, בצפונה של תל אביב ויישובים מצפון לתל אביב. וראו את הר חירייה. בשעתו הצענו, מטעם "כל ישראל חברים" – שייסדה את "מקווה ישראל" והייתה בעלת כמה אלפי דונם במרחב – את התוכנית שנשאה את הסיסמה "והפכת את הדרום לצפון". אלא שבפועל, בעוד ש-10,000 דונם הוצגו כהכרח להקמת גן סביר, אנו דרשנו להגביל את שטחו ל-4,000 דונם – כגודלו של הסנטרל פארק בניו יורק – נעטף הר חירייה בתעשיית מחזור הפסולת של פורום 15 הערים, ואילו השכונות נותרו בינתיים על כנן.



## **רפורמה בתכנון: והיו המקרקעין, התכנון והמימון למקשה אחת**

הבנייה החדשה, כחלק מהתכנון המרחבי, צריכה להתבסס על ציפוף של ערים ולא בניית ערים חדשות. כל הפיתוח וכל התוספות צריכים להיות בקצות הערים, על מנת לייצר קונגלומרטים של מספר ערים יחד ולא לפצל אותן. כמו כן, תוכנית מתאר ארצית אינה יכולה ואינה צריכה להיכנס לכל הפרטים ברמת העיר, השכונה והרחוב. הרפורמה בתכנון צריכה להתבטא ברפורמה בחוק, שיעגן בכל אחת מהתוכניות את הפילוח, את כמות הדירות עבור כל קבוצה הנזקקת לדיוור ואת הכימות של הדיוור בהישג יד והדיוור הסוציאלי – שצריך להיות חלק בלתי נפרד מכל אחת מהערים, על פי מכסות קבועות ועקרוניות שתיקבענה בחוק. המטרה היא לא רק לאפשר למי שאין לו לרכוש דירה – זה לא מספיק. יש לאפשר לתושבים הוותיקים שאין להם דיוור בשכונה לקבל יותר מדירה אחת שבה יגורו, דירה שתהווה עבורם מקפצה להתקדמות חברתית וכלכלית ולמיצוי עצמי. שהרי באמצעות הענקת זכויות קניין לתושבי השכונות בדירותיהם, והעברת הקרקע לבעלותם, ניתן היה להעניק להם את המרב – ובאמצעות אותו מן מן השמיים – זכויות הבנייה – להעלותם בסולם החברתי. זה היה החלום שעמד בבסיסה של ההתחדשות העירונית.

### **א. לחתור ל"עירוב שימושים"**

הצעת החוק המקורית של "כוח המשימה הלאומי להתחדשות עירונית" שהוקם בשנת 2008 בראשות מחבר ספר זה אמורה הייתה ליצור חסמים כנגד הג'נטריפיקציה ולהעניק את העושר החדש לדיירים הוותיקים במסגרת התחדשות עירונית ארצית שהייתה חלה על כל 190 שכונות העוני, מונעת את ניצול הדיירים לרעה ושומרת על המגיע להם באמצעות ועדה להגנות עסקית. במסגרת הצעת חוק, ההתחדשות העירונית לא הייתה מתפצלת בתוך השכונות עבור כל בניין אלא מתבצעת במסגרת של תכנון הוליסטי. הפקרת השכונות לידיים של יזמים גרמה פגיעה בתכנון הכוללני של כל שכונה, ובסיכוייה להשתלב במכלול תוך ניצול מירב הפוטנציאל שקיים בה.

ההתחדשות העירונית מהווה כלי מרכזי במדיניות הממשלה בתחומי התכנון והדיוור לשנים הבאות. לפי התוכנית הממשלתית, כ-850,000 דירות חדשות ייבנו במרקמים הוותיקים בישראל באמצעות מהלכי התחדשות עירונית עד שנת 2040.

מרבית אזורי ההתחדשות העירונית נמצאים בשכונות עוני במרכז הארץ, אשר נבנו בשני העשורים הראשונים לאחר קום המדינה. מכיוון שהם נועדו לגלי הגירה גדולים אשר הכפילו את גודלה של האוכלוסייה בשכונות ויישובים אלו, הם תוכננו ונבנו במהירות ובהתאם לצרכים

ביטחוניים ואסטרטגיים של המדינה הצעירה. לכן, לא הושקעה מחשבה רבה בעמידות ובקיימות של אותם יישובים ושכונות לאורך זמן.

ההתחדשות העירונית, שנועדה לשמש כלי מרכזי להגדלת היצע הדיור במרקם הבנוי, התקדמה בהיקפים מוגבלים ובקצב שאינו תואם את צורכי האוכלוסייה. לפי נתוני הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, בשנים 2010–2020 ניתנו היתרי בנייה ל-98,649 יחידות דיור במיזמי התחדשות עירונית, מהן 17,777 יחידות במסגרת פינוי בינוי ו-80,872 יחידות במסגרת תמ"א 38. אף שמדובר בהיקף משמעותי, רובו התבסס על מיזמים נקודתיים של חיזוק ותוספת בנייה, בעוד שמיזמי פינוי בינוי רחבי היקף נותרו מצומצמים יחסית. כתוצאה מכך, ההתחדשות העירונית לא הצליחה לממש את מלוא הפוטנציאל שלה להרחבת היצע הדיור, לחידוש שכונות שלמות ולהתאמת הבנייה לצרכים החברתיים והדמוגרפיים של כלל שכבות האוכלוסייה.

על מנת לענות על הצרכים של תושבי ישראל במאה ה-21 בדיור המגורים, השכונות הוותיקות צריכות לחדש לא רק את מלאי הדירות שלהן, אלא גם לשדרג את צורתן ותיפקודן כך שיוכלו להיחשב אטרקטיביות יותר. זאת ניתן לעשות באמצעות תהליכי התחדשות, אשר מהווים הזדמנות לתקן טעויות תכנוניות והיסטוריות ולהתמודד עם סוגיות של צדק מרחבי. למעשה, יש צורך לחדש לא רק את מבני המגורים, אלא את כל מעטפת החיים במקביל, כך שסביבת המגורים תענה על צרכים וציפיות עכשוויים. השדרוג המיוחל דורש תכנון מחדש של השכונה הוותיקה כיחידה שלמה, אשר תכלול את עקרונות התכנון העירוני העדכניים ביותר כיום: "עירוב שימושים" חנויות במרחק הליכה וגישה לשירותים, רחובות נעימים ובטוחים, גישה לאמצעי תחבורה מגוונים ובאמצעותם נגישות טובה ליעדים מרכזיים בעיר. תמהיל דיור מגוון, מקומות מפגש ומרחב ציבורי איכותי ושמירה על האופי המיוחד של שכונות.

המטרה היא חזרה מודעת לרחוב המסורתי עם חזית רציפה של בניינים על דופן המגרש ומעבר מניידות שמבוססת על הרכב הפרטי למגוון עשיר יותר של אמצעי תחבורה, כולל הליכה ברגל, אופניים ותחבורה ציבורית (הליכתיות Walkability) תוך הקשבה, בתהליך התכנון, למגוון קולות בקרב התושבים. שימוש בעקרונות תכנון עדכניים יתווה את הדרך להתחדשות עירונית של יישובים ושכונות ותיקות, באופן שיתאים לצרכים העכשוויים של תושביהם ויימשכו אליהם אוכלוסיות נוספות הזקוקות לדיור בהישג יד.

התייחסות נוספת בתכנון צריכה להינתן לתמהיל מגוון של דירות וצורות בנייה. בעוד שבשכונות השיכון הוותיקות בנו בעיקר דירות בנות שלושה חדרים בבניינים גנריים ודומים זה וזה, היום בשכונות החדשות בונים בעיקר דירות 4–5 חדרים בבניינים גנריים שדומים גם הם האחד למשנהו. בנייה של דירות בגדלים ובסטנדרטים זהים בשכונה מסוימת היא דרך למשוך אוכלוסייה הומוגנית יחסית. למשל, שכונה חדשה טיפוסית בישראל תמשוך בעיקר משפחות צעירות עם ילדים, בעלי פרופיל חברתי-כלכלי יחסית גבוה. בשכונה כזו, בדרך כלל אין מקום לקשישים, רווקים, זוגות ללא ילדים ומשקי בית מסוגים אחרים.

לכן, בשכונות העוברות תהליכי התחדשות, יש ליצור עירוב טבעי בין אוכלוסיות שונות, כיוון שלאוכלוסייה הוותיקה לרוב יהיו מאפיינים שונים מהאוכלוסייה החדשה שתמשך לשכונה בעקבות התהליך. בשכונות כאלה, יצירת מגוון והטרוגניות בדירות ובצורות הבנייה חשובה על

מנת ליצור הוויה שכונתית שמסוגלת להכיל את השונות בין התושבים, להתאים את הדירות לאוכלוסיות שונות (למשל נכים וקשישים), ולאפשר דיור בהישג יד לבעלי יכולת כלכלית שונה. כמו כן, בתהליכי התחדשות עירונית, הנטייה האוטומטית היא לתכנון מגדלים גבוהים, על מנת לנצל את מלוא זכויות הבנייה במגרש מסוים. מגדלים גבוהים אינם מתאימים לכל סוגי האוכלוסיות ואף דוחקים החוצה את האוכלוסייה הוותיקה והחלשה, המתקשה לעמוד בתשלומי תחזוקה גבוהים. באמצעות תכנון כוללני לשכונה, ניתן לשלב מגוון צורות בנייה, תוך השגת אותן רמות של צפיפות. למשל, ניתן לשלב רביעיות או בנייני דירות מחוברים זה לזה, כפי שנעשה בערי אירופה, עם חצרות פנימיות במרכז הבלוק. בקרבת תחנות של מערכות להסעת המונים (רכבת קלה ורכבת כבדה, לדוגמה), ניתן להתיר צפיפויות גבוהות אף יותר, ולשלב שימושים נוספים ושטחי ציבור כמו כיכרות עירוניות ובנייני ממשל. גישה זו נקראת פיתוח מוטה תחבורה (Transit-Oriented Development, or TOD).

## ב. מתחדשים במרכז, לא בפריפריה

עיון בנתונים האמורים מגלה כי מספר הפרויקטים של התחדשות עירונית אשר עוברים לשלב הביצוע הן בפניני בינוי והן בתמ"א 38, למרות שנמצא במגמת עלייה בשנים האחרונות, הוא מצומצם, בררני, ולא תוקף את בעיית שכונות העוני הפרוסות עדיין בכל ערי המרכז וכמעט ואינו נוגע בפריפריה הצפונית והדרומית. כשמפלחים את הפעילות של תוכניות פניני בינוי לפי אזורים בארץ, ניכר כי מרבית הפעילות מתקיימת במרכז הארץ, ובתמ"א (68%) – כלומר באזורים המכונים "אזורי הביקוש", ולא בפריפריה של המדינה.

הסיבות למיעוט התחדשות עירונית בפריפריה קשורות לכדאיות הכלכלית של פרויקטים של התחדשות עירונית מחוץ לאזורי הביקוש. מצב זה מעלה שאלות של צדק חברתי וצדק חלוקתי. במציאות שבה בעלי דירות בשכונות עניות במרכז הארץ מצליחים להשביח את נכסיהם, בעוד שתושבי שכונות עניות בפריפריה לא מצליחים – יעמיקו פערי העושר בין מרכז לפריפריה וזאת כתוצאה ישירה מתהליכי התחדשות עירונית. יתרה מכך, אזורי הפריפריה הם אלה הנמצאים מעל השבר הסורי-אפריקאי, ולכן הם צפויים לסבול את מרבית הנזק כתוצאה מרעידת אדמה בעוצמה גדולה. כזכור, מיגון בנייני מגורים מפני רעידות אדמה היווה את הסיבה המוצהרת המקורית לגיבוש תמ"א 38 בשנות האלפיים. לכן, אין זו הגזמה להגיד שחוסר מימוש של תמ"א 38 עלול לסכן חיי אדם באזורים אלה.

## ג. רנסנס בתכנון – על בסיס העידן החדש של העושר הבלתי מוחשי

כבר היום אנו עדים להתחדשות ראויה לציון במינהל התכנון, אשר עובר סוג של רנסנס. המושא של התכנון הוא המקרקעין. האופי המיוחד של המקרקעין ששיעורם מקובע, מוגבל, קשיח, איננו ניתן להגדלה או להפחתה. לכן התכנון הוא הכרחי. הוא נותן את ההזדמנות להעניק את ההסדרים הציבוריים והפרטיים הנדרשים בדרך היעילה ביותר באמצעות הרגולציה והתכנון המרחבי.

דור צעיר של מתכנני ערים מאכלס היום את מינהל התכנון של משרד הפנים. תנו להם במסגרת מדיניות ראויה את הכלים הדרושים, והארץ תפרח בתכנון חדש נורמטיבי שיוודע להתמודד גם עם מדיניות דיור לאומית כוללת. התכנון יוצר את התבניות, שלתוכן משתלבת הקרקע, שמיקומה הוא הקובע את ערכה.

מדינת ישראל התברכה בתכנון ריכוזי שאין כמעט כדוגמתו בעולם. הוא איננו משובח מבחינה דמוקרטית, ואולי גם לא מנקודת ראות של צמיחת התכנון מלמטה. אבל זהו מכשיר רב ערך לביצוע רפורמה, כאן ועכשיו. את החלומות על ביזור התכנון ניתן להשאיר למחר. היום צריך לפתור, באמצעות התכנון הריכוזי, את בעיית הדיור לחסרי הדיור. את יצירת המרחב החדש של "קץ לפריפריה", את מדיניות התכנון בנוסח של "כפ-יר" (כפר ועיר, Urban-Rural), שתואם לחלוטין את האפשרות של שילוב העיר והכפר, דווקא בפריפריות ובפיזור חסר תכלית ובחידושו על ידי ריכוז הביקושים לתעסוקה של העידן החדש, לבריאות, לחינוך, לתרבות, לספורט ולמסחר. יש להפסיק למדוד את הקידמה התכנונית ככזו אשר נמדדת על ידי המרחק מתל אביב.

#### ד. פריחת ההתחדשות והפסקת האפליה הברוטלית של תושבי השכונות

מדינת ישראל זכתה לחקיקה חברתית בדמות הרשות הלאומית להתחדשות עירונית החל מ-2008. בכך היא פתחה עידן חדש לגבי פתרון בעיית העוני בשכונות העוני. זו הייתה יוזמה של המכון לרפורמות מבניות שאושרה על ידי הממשלה ונחקקה. זו מערכת שיכולה להטיב משום שהמדיניות בליבה היא נכונה. לא זו בלבד שקמה התחדשות עירונית – הדירות שבתחומי השכונות עברו לבעלות הדיירים. ההתחדשות צריכה לבסס את גזירת זכויות הבנייה של תושבי השכונות מהקרקע ולא מהדירה.

יש לתכנן תמ"א – תוכנית מתאר ארצית להתחדשות עירונית – שתהפוך כל אחת מהשכונות לרובע. הרבעים האלה יתקשרו לעיר בקשר הדוק וחדשני. והם צריכים לכלול את כל האדמות, בדרך כלל של רשות מקרקעי ישראל, ולסחור גם בקרקע המשלימה.

ואז לא יהיה צורך בכל החקיקה על "דייר סרבן", משום שכולם יבינו שהם מקבלים את מה שמגיע להם וישתפו פעולה. מי לא ירצה בכך? לכן דרושה הפעלה של הרשות במסגרת תמ"א ונדרש ביטול תקן 21 הגוזל מהזכאי, מבעלי הקרקע והדייר בשכונות של התחדשות עירונית, את זכותם למימוש בעלותם. זאת, על ידי גזירת זכותם בהתחדשות – לא מגודל הדירה, אלא מהיקף הקרקע עליה היא בנויה, ומדיניות של ייצור מרבי – כפי שהמדינה מממנת את המטרו על ידי הענקת זכויות בנייה עד 2,000 אחוז, כן חייבים לעשות זאת בהתאמה לתושבי השכונות.

הרשות להתחדשות עירונית של הממשלה החדשה צריכה ליזום תמ"א שתגדיר את גבולותיה של השכונה להתחדשות, את זכויות הבנייה, צורכי הציבור, שלבי המימוש ומעל הכל – את היקף זכותם של הדיירים בהתחדשות.

## ה. נחוץ מודל אחר להתחדשות בפריפריה

הסיבות למיעוט התחדשות עירונית בפריפריה קשורות לכדאיות הכלכלית של פרויקטים של התחדשות עירונית מחוץ לאזורי הביקוש. בערי הפריפריה מחירי הקרקע נמוכים יותר ולכן המודל הכלכלי של ההתחדשות העירונית כיום – שנשען בעיקר על כוחות השוק ושחקנים פרטיים, ללא מימון ציבורי ממשלתי כמימון מקדם – אינו רלוונטי לאזורים נרחבים בפריפריה של המדינה, כולל מרבית עיירות הפיתוח לשעבר.

מצב זה מעלה שאלות של צדק חברתי וצדק חלוקתי. בעלי דירות בשכונות עניות במרכז הארץ מצליחים להשביח את נכסיהם בעוד שבעלי דירות, תושבי שכונות עניות בפריפריה, לא מצליחים לעשות כך.

מכאן, יש לשקול מודל אחר של התחדשות עירונית בפריפריה, אשר לא נשען על כוחות השוק הפרטי בלבד, אלא משלב מימון ציבורי שיתרום לכדאיות של הפרויקטים. ניתן גם לדמיין מודל אחר לחלוטין של התחדשות עירונית בפריפריה, כאשר במקום הריסה של אזורי מגורים ובנייתם מחדש, מוסדות המדינה יפעלו על מנת לשקם את מלאי הדיור, כפי שנעשה במסגרת פרויקט "שיקום שכונות" בשנות ה-70 וה-80, במסגרת אסטרטגיה כוללת וחברתית יותר לשיקום אזורים שהם מרוחקים ממרכז המדינה. אפשרות נוספת על מנת לקיים היתכנות כלכלית לפרויקט התחדשות עירוני, היא ניווד זכויות בנייה מהפריפריה לאזורי ביקוש.



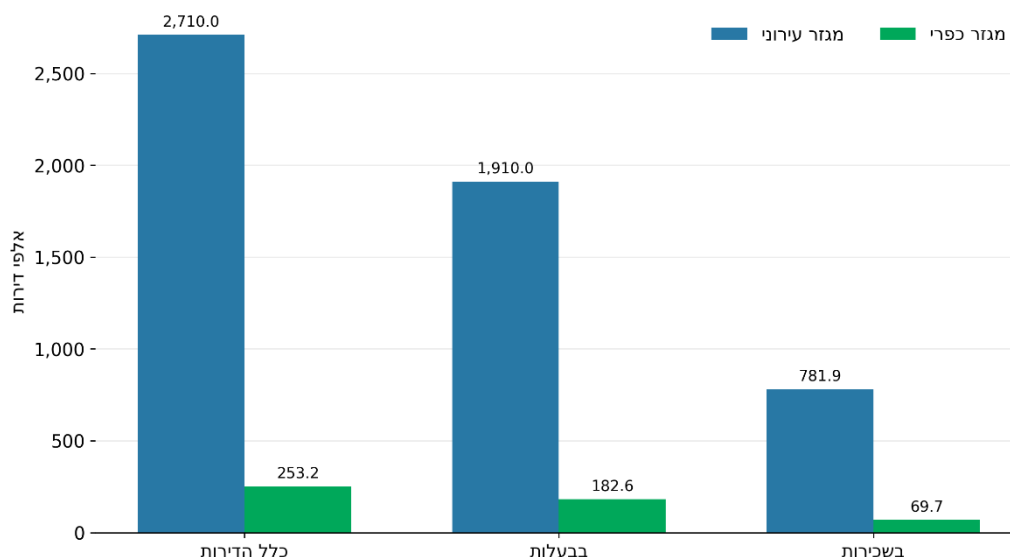
## ממשבר לתקומה: שיקום הצפון והדרום לפי מודל כפר-עיר

בישראל קיימים 1,122 יישובים, מתוכם 263 עיריות ומועצות מקומיות (שטחים עירוניים) ו-859 יישובים במרחב הכפרי (בתוך 54 מועצות אזוריות). הניסיונות לפתור את בעיית הדיור על ידי הקמת ערים חדשות, עם כל הוצאות הפיתוח והזמן שהדבר גוזל, הם אמביציות שנכשלו וכשילו את מדינת ישראל.

המקרים שהצליחו, ובהם אשדוד ומודיעין, קודמו על יסוד יוזמה מיוחדת של גורמים שפעלו מחוץ למערכת. ואולם, כדי להגיע לפתרון בעיית הדיור של היום, של מחר ושל עשרים השנים הבאות, חובה להפעיל את מלוא מערכות התכנון, הפיתוח והבנייה בכל היישובים, לרבות היישובים הכפריים. הניסיון של קצרי ראות ושל קנאים למרוכלתם לעצור את הפיתוח המרחבי החדש במסגרת חזון "הקץ לפריפריה" מונע את מימושו של פוטנציאל עצום: בדרום משתרעים כ-1.3 מיליון דונם שבהם חיים כ-300,000 תושבים, ובצפון כ-1.4 מיליון דונם שבהם חיים כ-400,000 תושבים – מרחבים הזמינים לפיתוח חדשני.

את הפתרון הצגנו בפני הממשלה ובפני עובדיה הנוגעים בדבר: ניצול "הקרקע המשלימה" כחוק, והגדרת הבסיס לזכויות הבנייה באמצעות מכפלה כפולה.

### יותר מ-90% ממלאי הדירות בישראל נמצא במגזר העירוני



התרשים משווה בין מלאי הדירות, הדירות בבעלות והדירות בשכירות במגזר העירוני ובמגזר הכפרי. מקור: הלמ"ס, דירות ומבנים בישראל – יולי 2024.

## א. התשתית העובדתית והמדינית

מאז מתקפת 7 באוקטובר 2023 נהפך הדיון על שיקום הדרום, ובהמשך גם על שיקום הצפון, מדיון נקודתי של סיוע ליישובי ספר לדיון לאומי על מרחב, חוסן, תכנון ופיתוח. הממשלה הקימה את מנהלת תקומה בהחלטה 980 מיום 19 באוקטובר 2023, ובהמשך אישרה בהחלטה 1127 מיום 10 בדצמבר 2023 מתווה לתוכנית אסטרטגית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח חבל התקומה; באפריל 2024 אושרה תוכנית 2024–2028. באתר מנהלת תקומה עצמה מתואר כיום תקציב של 17.5 מיליארד ש"ח לחמש שנים, לכ-47 יישובים ולכ-62,000 תושבים. במקביל, ביחס לצפון, הממשלה קיבלה במאי 2024 החלטה נפרדת לקידום מתווה רב-שנתי לשיקום ולפיתוח הצפון, והלמ"ס פרסמה ב-2026 דוח ייעודי על המצב החברתי-כלכלי ביישובי גבול עזה וגבול לבנון לאחר פרוץ המלחמה.

המשמעות המעשית של רצף ההחלטות הזה היא כפולה: מצד אחד, המדינה כבר הכירה רשמית בכך שהשיקום אינו יכול להצטמצם לפיצוי ולשחזור מצב קודם; מצד אחר, גם ב-2026 מוסדות הביקורת והכנסת מוסיפים להצביע על פערים בין החלטות לבין מימוש, ובכלל זה עיכובים, תקציבים מוקפאים או ביצוע חלקי של רכיבים מסוימים בתוכניות. דוח מבקר המדינה מ-2026, דוחות הכנסת על תקומה ודיוני ועדות הכנסת מלמדים אפוא שלא די במסגרות תקציביות; נדרש גם מודל ביצוע מרחבי, מתואם ורב-שנתי.

## ב. מה מלמד המחקר הבינלאומי

ההנחה העומדת בבסיס רעיון השילוב בין עיר לכפר נתמכת היטב בספרות המדיניות הבינלאומית. ה-OECD מדגיש שוב ושוב כי שיתוף פעולה כפרי-עירוני ושותפויות בין-מוניציפליות אינם תוספת שולית למדיניות אזורית, אלא מסגרת חיונית לצמיחה, לשירותים, לנגישות ולהפחתת פערים. ברוח ה-OECD החדש על ישראל מ-2025 נאמר במפורש כי הפיצול המוסדי והיעדר שיתוף פעולה בקנה מידה אזורי פוגעים ביעדי הדיור, הנגישות והשוויון, וכי יש לחזק ישויות אזוריות, לשתף פעולה בקנה מידה פונקציונלי, ולעגן סדרי עדיפויות מרחביים מחייבים.

גם ה-FAO וגם UN-Habitat מתארים את הרצף הכפרי-עירוני כמרחב אחד, שבו קשרים פונקציונליים בין ייצור, שירותים, תעסוקה, תנועה וקהילה הם תנאי להפחתת עוני, לביטחון תזונתי, לצמצום הגירה כפויה ולהתפתחות מאוזנת. UN-Habitat אף ניסח עקרונות פעולה מפורשים לקידום פיתוח טריטוריאלי משולב על בסיס סינרגיה בין היישובים לכל אורך הרצף העירוני-כפרי. במילים אחרות, העולם המקצועי חדל לראות בעיר ובכפר שני עולמות נפרדים,

והוא ממליץ יותר ויותר על תכנון משולב, על כלים אזוריים ועל מוסדות שיכולים לפעול מעבר לגבול המוניציפלי הצר.

גם בהיבט הקנייני והתחבורתי קיימת תשתית מחקרית התומכת במהלך מן הסוג שמוצע כאן. הבנק העולמי מצביע על כך שרישום זכויות מוסדר ובטוח תורם להשקעה, לאשראי, לפירון וליכולת למצות את ערך הקרקע; ובמחקרו על ניסוי השילוב הכפרי-עירוני בצ'נגדו הוא קשר בין רפורמות ברישום ובזכויות קניין לבין שילוב מוצלח יותר בין מרחבים. בתחום התחבורה, מסמכי ה-ITF/OECD רואים במיקרו-מוביליטי ובתחבורה קלה חלק מארגון הכלים של ניידות בת-קיימא, ומדגישים במיוחד את הצורך בהתאמת פתרונות ניידות גם לאזורים דלילי-צפיפות ולעירויות קטנות ובינוניות.

לבסוף, גם השורש הרעיוני של עיר-גן איננו המצאה מקומית. קרן המורשת של Letchworth מציינת כי העיר היא המימוש הראשון של רעיונות אבנעזר הווארד, שביקשו לחבר בין יתרונות העיר לבין יתרונות הכפר, תוך שמירה על חגורות ירוקות, חיים קהילתיים ותעסוקה מגוונת. אף שאין להעתיק מודל היסטורי אחד לישראל באופן מכני, הרעיון הבסיסי של מרחב משולב, המשלב מגורים, תעסוקה, שטחים פתוחים וקהילה, בהחלט עומד במבחן הזמן.

## ג. מה מלמדים הנתונים בישראל

בישראל עצמה קיים כבר היום בסיס ממשי למהלך של שיקום-כפיתוח במרחב העירוני-כפרי. משרד החקלאות פרסם כי ב-835 מושבים, קיבוצים ויישובים קהילתיים המשתייכים ל-54 מועצות אזוריות קיימות כבר כיום כ-176,000 יחידות דיור; לפי אותו מחקר, בתוכניות מאושרות אפשר להוסיף עוד כ-93,000 יחידות דיור, ולפי תמ"א 35 והתוכניות המחוזיות אפשר לתכנן עוד כ-67,000 יחידות. כלומר, גם בלי להניח הקמה רחבה של ערים חדשות, קיים במערכת היישובית הקיימת פוטנציאל של כ-160,000 יחידות דיור נוספות במרחב הכפרי-אזורי. במקביל, משרד הפנים מציין כי בישראל יש 54 מועצות אזוריות, המאגדות כ-980 ועדים מקומיים.

ה-OECD מראה כי רגולציית קרקע מגבילה ותכנון קשיח מחלישים את גמישות ההיצע, ולכן תורמים לעליית מחירי הדיור; ובדוח ישראל של 2025 הוא קובע כי הפיתוח בישראל נוטה לחיזוק פרבור, לבנייה מרוחקת ממרכזים ולפערים בנגישות לשירותים, וכי יש צורך בשילוב טוב יותר בין תחבורה, צפיפות, שימושים מעורבים ושיתוף פעולה אזורי. לכן, המסקנה העולה מן המחקר היא שהפתרון הנכון אינו עוד מאותו דבר, אלא שינוי עומק בתמריצים, במוסדות ובקנה המידה של התכנון.

גם בתחום ההתחדשות העירונית קיימת תשתית שעליה אפשר לבנות. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית דיווחה ב-2025 כי אושרו 186 תוכניות פינוי בינוי חדשות הכוללות כ-76,000 יחידות דיור, וכי ההתחדשות העירונית כבר מהווה מעל שליש מהתחלות הבנייה בישראל. לצד זאת, מנגנון הקרקע המשלימה של רשות מקרקעי ישראל נועד בדיוק לספק ודאות וכדאיות כלכלית לפרויקטים שבהם השוק לבדו אינו מממש את ההתחדשות. מכאן שהכלים כבר קיימים בדין ובמדיניות; האתגר הוא לכוון אותם גם לחבל התקומה, לנגב המערבי ולמרחבים דומים, ולא רק לאזורי ביקוש קלסיים.

חשוב לא פחות הוא הממד המוסדי. משרד הפנים מתאר בשנים האחרונות את האזוריות ואת האשכולות האזוריים כפלטפורמה מרכזית לפיתוח מבוסס-מרחב, וה־OECD מציין במפורש כי ליוזמת האשכולות בישראל יש תוצאות מבטיחות בשירותים ובשיתוף פעולה מרחבי. לכן, הצעה לבסס את השיקום על מנהלות אזוריות או על מנגנוני תיאום כפר-עיר איננה קפיצה אל הלא נודע, אלא הרחבה והעמקה של מה שכבר החל להתגבש במערכות הציבוריות עצמן.

לאחר האסון הכבד של 7 באוקטובר 2023, ולאחר המתיחות הביטחונית הממושכת בצפון, ניצבת מדינת ישראל בצומת היסטורי. המרחבים שאותם הורגלנו לכנות פריפריה חדלו להיות רק קו גבול; הם התגלו מחדש כשדרת חיים שלמה, שנפגעה פיזית, כלכלית וחברתית. משום כך, שיקום הדרום והצפון אינו יכול להסתפק בשחזור מה שהיה. עליו להיות מהלך של תקומה: בנייה מחדש של מציאות אזורית, תכנונית, כלכלית וקהילתית טובה יותר, חזקה יותר ועמוקה יותר. הממשלה עצמה כבר עיגנה את ההבנה הזאת בהחלטותיה לגבי חבל התקומה ולגבי הצפון, וקבעה מסגרות רב-שנתיות של שיקום ופיתוח גם יחד.

מכאן נובעת גם ההצעה לשילוב כפר-עיר לשיקום ולפיתוח עוטפי ישראל. ההבנה המרכזית היא שהפיתוח העתידי של מדינת ישראל לא יוכל עוד להישען רק על גושי המטרופולין שבמרכז הארץ, אלא ידרש לצמוח גם ממרחבים טריטוריאליים משולבים, המייצרים לעצמם קיום כלכלי, שירותים, ציבוריים, תעסוקה, חינוך ושפה אזורית עצמאית. אין זה עוד סיוע לפריפריה, אלא השקעה אסטרטגית במרחבים שיכולים להפוך בתוך שנים ספורות למנועי צמיחה לאומיים, ובלבד שהתכנון יהיה אינטגרטיבי, אזורי ורב-מגזרי. זהו גם הכיוון שאליה מצביעים ה־OECD, ה־FAO ו־UN-Habitat: פחות הפרדה מנהלית מלאכותית בין עיר לכפר, ויותר פיתוח של רצפים פונקציונליים של שירותים, תנועה, ידע, תעסוקה והון חברתי.

תפיסה זו נשענת גם על ניסיון בינלאומי רחב. בעולם המתקדם הולכת ומתחזקת ההכרה כי כאשר מתקיימת קרבה בין מרחבים עירוניים וכפריים, וכאשר מובטחת קישוריות טובה ביניהם, גדלה התועלת הציבורית של השילוב: שירותי בריאות וחינוך נגישים יותר גם לתושבי היישובים הקטנים, מרכזי תעסוקה עירוניים תומכים באוכלוסייה כפרית, והקשרים בין חקלאות, תיירות, מסחר ושירותים מקומיים יוצרים מעגלי כלכלה אזוריים. גם הדגם ההיסטורי של עיר-גן ביקש בדיוק זאת: לא לנתק בין העיר לכפר, אלא לשלב ביניהם על בסיס תכנון מאוזן של מגורים, תעסוקה, שטחים פתוחים וקהילה.

ניסיון העבר בישראל מלמד כי הפיצול בין רשויות עירוניות, מועצות אזוריות ויישובים חקלאיים סמוכים מונע רציפות תכנונית, תחבורתית, קניינית וחברתית. מרחבים סמוכים מתקיימים פעמים רבות כאיים מוניציפליים נפרדים: יש קרקע אך אין שירותים, יש קהילה אך אין תעסוקה, יש תכנון אך אין ודאות. על כן יש ליצור אזורים משולבים חדשים, שבהם יפעלו יחד העיר, הכפר, היישובים הקהילתיים והמועצה האזורית, במסגרת אחת מתואמת ומתוקצבת. ה־OECD הגדיר מצב זה בישראל כבעיה של פיצול מוסדי, תמריצים סותרים ושיתוף פעולה אזורי חלש, והמליץ במפורש לחזק גופים אזוריים, אזורי תפקוד ושיתוף פעולה בין-מוניציפלי.

תפיסת השיקום כפיתוח מחייבת גם שינוי במעמד המגזר העסקי. אין לראות בו עוד תורם חיצוני או קבלן ביצוע מזדמן, אלא שותף טבעי למהלך. למגזר העסקי יש יתרונות מובהקים של ביצוע, גיוס הון, חדשנות, ניהול יעיל ויצירת תעסוקה. במרחב העוטף ובמרחבים דומים אפשר לרתום יתרונות אלה לבריאות דיגיטלית בקהילה, להכשרות AI וחינוך טכנולוגי, לתיירות אזורית

חכמה, לאנרגיה, ללוגיסטיקה וליוזמות תעשייה נקייה. כל זאת, כמובן, במסגרת ציבורית שקובעת את כללי הצדק החלוקתי ומבטיחה שהערך הציבורי יחזור לתושבים עצמם. גם הספרות הבינלאומית וגם הדוחות על תכנון אזורי בישראל תומכים בגישה מבוססת-מקום, המשלבת מגזר ציבורי, מגזר עסקי וחברה אזרחית סביב יעדים משותפים.

אחד החסמים המרכזיים בפני פיתוח מואץ הוא היעדר הסדרה מלאה של קניין ורישום זכויות. מקום שבו הזכויות אינן מוסדרות די הצורך מתקשה למשוך השקעות, אשראי, שינוי ייעוד או מהלכי התחדשות. משום כך יש להקים מסלול רישום מואץ, שבו המדינה, רשות מקרקעי ישראל, הרשויות המקומיות וגופי התכנון יפעלו יחד להסדרה משפטית, תוך שמירה על עקרונות של קהילתיות, תכנון דיפרנציאלי ונגישות חברתית. המחקר הבינלאומי מצביע בעקביות על כך שהסדרת זכויות קניין ורישום בטוח של זכויות מגדילים השקעה ופיריון ומאפשרים שילוב יעיל יותר בין כפר לעיר.

גם השירותים הציבוריים צריכים להיתפס מחדש. בתי ספר חדשניים, תחנות בריאות דיגיטליות מבוזרות, מרכזי תרבות בעלי אופק תיירותי, מוסדות חינוך מקצועי המחברים לתעשייה המקומית, ומסגרות קהילתיות רב-שימושיות אינם רק חובה ציבורית; הם גם מנועי חיות אזורית. ואולם, בלא תחבורה נגישה, רישות דיגיטלי, קישוריות בין היישובים ופתרונות של תחבורה ציבורית ותחבורה לא ממונעת, לא יוכל המרחב להתפתח באמת. לפיכך, כל תוכנית לאומית צריכה להיבחן גם לפי תרומתה לחיבור הכפר והעיר, ולא רק לפי סיווגה התקציבי או המגזרי. זה עולה בקנה אחד עם המלצות ה-OECD לישראל ועם עבודת ה-ITF/OECD על נידות במרחבים לא מטרופוליניים.

במובן העמוק יותר, החוק המוצע מבקש להחליף את שיח המרכז-פריפריה בשיח של ריבונות אזורית חכמה: חברה המנהלת את עצמה במרחב, בקשר ישיר בין תושבים, מוסדות ציבור, יזמים ורשויות, מתוך אחריות אזורית משותפת וחזון של צמיחה חברתית-כלכלית אחראית. זוהי בדיוק הרוח העולה גם מן התכנון האסטרטגי של חבל התקומה, שבמסגרתו כבר דובר באופן רשמי על מרקם המחבר בין ההתיישבות הכפרית לבין שדרות כעיר מרכזית באזור.

בתוך זה, שאלת הדיור מחייבת היערכות חדשה. הניסיון לפתור את מצוקת הדיור באמצעות הקמת יישובים חדשים בלבד, על כל עלויות הפיתוח והזמן הנדרש לכך, אינו ממצה את הפוטנציאל שכבר קיים במערכת היישובים הקיימת. משרד החקלאות הראה כי בתוך 54 מועצות אזוריות קיימים מאות יישובים כפריים שכבר מחזיקים תשתית יישובית ממשית ופוטנציאל תכנוני לעוד כ-160,000 יחידות דיור. מנגד, ה-OECD מזהיר כי רגולציית קרקע מגבילה ותכנון קשיח מחלישים את תגובת ההיצע, מגדילים פערים ופוגעים בנגישות לדיור. לכן, חובה להפעיל את מלוא מערכות התכנון, הפיתוח והבנייה בכל היישובים, לרבות במרחב הכפרי, ולא להניח שרק הקמה נקודתית של יישובים חדשים תפתור את הבעיה.

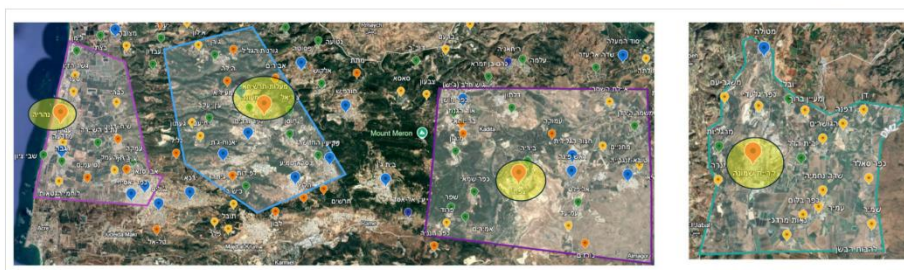
בתחום ההתחדשות העירונית יש להוסיף עוד נדבך מרכזי: בינוי-פינוי-בינוי תוך שימוש בקרקע משלימה, ובצד זה דיור בהישג יד במכר, תכנון לפי קהלי יעד ומתן דאות תכנונית וכלכלית לפרויקטים. הקרקע המשלימה כבר מעוגנת במדיניות רמ"י ככלי ליצירת כדאיות ולמתן דאות; והרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מראה כי ההתחדשות כבר הפכה לאחד ממוקדיו המרכזיים של שוק הבנייה בישראל. אם כך במרכז ביקוש, אין סיבה עקרונית שלא

להחיל את הכלים הללו גם בחבלי השיקום, בתנאים מותאמים, כך שהתושבים הוותיקים יהיו הנהנים הראשיים מן הערך שייווצר.

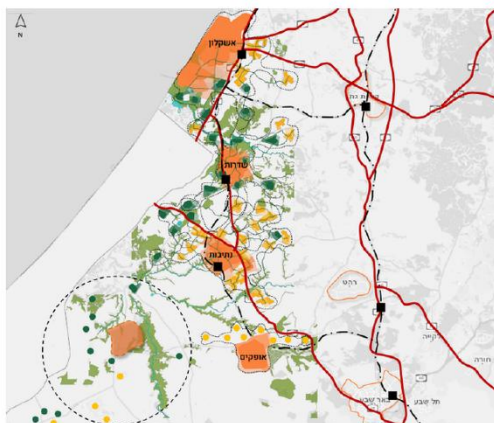
חבל העוטף והנגב המערבי הם הזירה המובהקת ביותר למהלך כזה. התוכנית האסטרטגית של תקומה עצמה מדברת על שיקום, חידוש ופיתוח, ולא רק על תיקון נזקים. גם פרסומי הכנסת, מבקר המדינה ומנהלת תקומה מלמדים כי לצד הישגים ממשיים קיימים עדיין חסמים, עיכובים ופערי ביצוע. דווקא משום כך זהו הרגע הנכון לעבור ממדיניות של תגובה למדיניות של עיצוב מרחב: לחבר בין אופקים, שדרות ונתיבות לבין היישובים הכפריים שסביבן; לייצר רציפות של שירותים, שבילים, תחבורה ותעסוקה; לקדם התחדשות עירונית וכפרית בעת ובעונה אחת; ולהפוך את השבר להזדמנות אמיתית של תכנון מרחבי בר-קיימא.

### עתודת הדיור הבאה: מוקדים אפשריים למודל כפר-עיר בצפון ובדרום

המרחב הצפוני



המרחב הדרומי



המפות מציגות מוקדי פיתוח אפשריים למודל כפר-עיר במרחבים הצפוני והדרומי. מקור: המכון לרפורמות מבניות; מפת הדרום נלקחה ממצגת מדיניות דיור לאומית 02, שקף 27.

שער המימון

# מן הדירה כסחורה אל הבעלות על הנכס המשפחתי



## ארצות הברית ואנגליה – מן הניו-דיל והדיור הציבורי אל הפיננסיאליזציה

הבעלות על הדיור אינה סוגיה מובנת מאליה. בחברה האגררית רובה ככולה של הכלכלה הייתה מבוססת על משקי הבית של האיכרים שכללו את הבית ואת היחידה החקלאית. לעומת זאת, בערים שצמחו עוד בימי הביניים ולאחר מכן בחברה התעשייתית בעיית הדיור לא נפתרה והייתה אחד מגורמי העוני כבר אז. באנגליה מסוף המאה ה-19 השמרנים תמכו וביקשו לקדם בעלות על דיור מתוך אינטרס פוליטי מובהק: לדידם, בעלות על דירה עשויה הייתה לקדם את תחושת השייכות לחברה בקרב כלל המעמדות והיא תוביל את הדייר לשמור על הנכס שלו. בנוסף, בעלות על דירה תהפוך את בעל הבית לשמרן פוליטי ותומך המפלגה השמרנית. זאת, מתוך אינטרס לשמור על הרכוש שהצליח להשיג. על בסיס תפיסה זו מפלגת השמרנים תמכה בהפרטה של דירות ציבוריות ובמתן סיוע לפועלים להפוך לבעלי דירה. לשם כך, כבר בשנת 1899 נחקק חוק שיעזור כלכלית לפועלים לרכוש דירה: Small Dwelling Acquisition Act. משנות העשרים החלה גם הפרטה של הדירות הציבוריות ומועצות מקומיות יכלו למכור את נכסיהם. השמרנים התמידו בגישה זו – כפי שנראה בהמשך פרק זה – וכשהם עלו לשלטון בהנהגת מרגרט תאצ'ר, הם יצרו את המימון הנדרש עבור אותם דיירים ממעמד הפועלים, שיכלו כעת לרכוש את הדירה שבה גרו בשכירות תקופות ממושכות, בהנחה דרמטית. בעל זכות החכירה ה-Lease Holder הפך להיות לבעל הנכס ה-Landlord. הדבר התבטא באופן מיידי בתמיכה אלקטורלית בתאצ'ר לאורכן של שתי קדנציות.

### א. מצוקת הדיור: פשיזם או ליברליזם

גם בארצות הברית, עד תוכנית הניו-דיל, שיעור הבעלות על דירה היה נמוך מאוד. המשכנתאות היו נשיכת נשך והנשיגות של השכבות העממיות לדיור בבעלות הייתה מצומצמת מאוד. הרשויות המקומיות לא התעניינו בדיור בבעלות עבור השכבות הנמוכות, שהיוו את מרבית האוכלוסייה והן גם דחו כל ניסיון להתערבות פדרלית שניסתה לשנות את המצב הקיים ולאפשר לתושבים עובדים ממעמד הפועלים לרכוש דירה על מנת להגן עליהם מאיבוד קורת גג בתקופות של שפל כלכלי. למעשה, בתקופה זו, רק ניו יורק וקליפורניה ניסו להעלות את שיעור הבעלות על דירה. ניו יורק על ידי מימון באמצעות הכנסות ממיסוי לרכישה ולבנייה וקליפורניה על ידי שימוש של כספים מהנפקות לציבור של המדינה. המדינה רכשה בתים וחוות ומכרה אותם לחיילים משוחררים ממלחמת העולם הראשונה בתוכנית תשלומים ארוכי טווח למשך 20 שנה. בשלושת העשורים הראשונים של המאה ה-20, הפיננסיאליזציה של שוק הדיור בארצות הברית לא הייתה מובהקת, לא הייתה רגולציה על המשכנתאות, ועד לתוכנית הניו-דיל

המשכנתאות והמימונים היו לטווח קצר ויצרו בעיות קשות של ערבויות והחזרים. בגלל הבעייתיות של המערכת הפיננסית של מימון רכישת דיור ובעקבות המשבר הכלכלי העולמי הקשה בשנים 1929–1931, 50% מכל משלמי המשכנתאות בארצות הברית היו בפיגור והבנייה לצורכי מגורים ירדה ב-95% משנת 1928. היה זה המשבר הגדול של שנות ה-30 אשר נתן את אותותיו בכל הכלכלה האמריקאית והעלה את מדיניות הניו-דיל של רוזוולט. בניגוד לגרמניה, ספרד, איטליה שבהן העלה המשבר הכלכלי הגדול את הפשיזם, בארצות הברית, המשבר הגדול של שנת 1929 העלה את המודל הקלסי של הדמוקרטיה הליברלית החיובית לטעמו. תולדות היקף הבעלות על הדיור במאות ה-20 וה-21 מצביעות על כך שככל שקולו של הציבור הרחב, של השכבות העממיות נשמע, כך העניקו הממשלות תנאים שאפשרו את המימוש של דיור בבעלות כדי להשתיק את סכנת המרי האזרחי מצד אותן שכבות. הקפיצה הגדולה של הבעלות על דירות בעולם המערבי הייתה אחרי מלחמת העולם השנייה. בעוד שבעשורים הראשונים של המאה ה-20 הגיע שיעור הבעלות על דירה ל-20%–30%, אזי אחרי 1945 הוא עלה ל-70%. הניו-דיל של רוזוולט בארצות הברית יצר את הדגם של הדמוקרטיה הליברלית, עודד את הבעלות על הדיור ונתן רוח גבית למדינת הרווחה באירופה בתקופה שבין שתי מלחמות העולם. אחרי המהפך של 2008–2010 שיעור הבעלות על הדירות ירד ל-60%.

## ב. הצלחת הניו-דיל בפתרון בעיית הדיור

הניו-דיל התמודד בהצלחה חסרת תקדים בפתרון בעיית הדיור בארצות הברית באמצעות רפורמות מבניות בתכנון, באספקת הקרקעות ובמימון. בכך עלתה אספקת הדיור לכל השכבות, בעיקר המוחלשות לאורכה ולרוחבה של הארץ. המיתוס שהשוק החופשי יפתור את כל הבעיות נמחק מהלקסיקון של רוזוולט. המערכת הפיננסית ובקרת המימון עברו לידי המדינה. התכנון התמקד במטרה מרכזית אחת: אספקת דיור לשכבות המוחלשות של ארצות הברית – למובטלים שהיו חסרי דיור, חסרי הכנסה וחסרי קיום.

הניו-דיל העלה את ה-Residential Capitalism או ה-Housing Capitalism שהתחיל את מצעדו ובמשך עשרות שנים הביא לפריחה של הכלכלה האמריקאית עד מלחמת העולם השנייה ולאחריה, עד לחיסול כל ההישגים עם עליית רייגן ותאצ'ר לשלטון בארצות הברית ובאנגליה, והדה-רגולציה של כל המערכות האלה. הניו-דיל החל בשנות ה-30 בזכות שינויים מבניים ופוליטיים, באמצעות ההתערבות הפדרלית במערכת הדיור בעקבות הפגיעה של המיתון הגדול של שנת 1929 בתפקוד הבסיסי של שוק הדיור. בשנת 1933 ביקש הנשיא רוזוולט לסייע לבעלי בתים ודירות שעמדו לאבד את הנכסים האלה בגלל המשבר הכלכלי של שנת 1929 והתנאים הקשים שיצר. לשיטתו של הנשיא, עזרה כזו הייתה חיונית לאחר שהבין שמשכנתאות על בתי משפחה היוו את "עמוד השדרה של המערכת הפיננסית האמריקאית" והתמוטטותן הייתה מובילה לפגיעה קשה נוספת במערכת הפיננסית האמריקאית כולה שניסתה להתאושש מהמשבר העולמי הגדול. המטרה הייתה להגן על בעלי דירה קטנים מפני עיקול הדירה על ידי המערכת

הפיננסית בעקבות אי-עמידה בתשלום הלוואת המשכנתה. לשחרר את בעלי הדירות באופן חלקי מהעול של עמלות גבוהות ומתשלומים גבוהים על ההלוואה המקורית שאותה לקחו לרכישת הבית ולהכריז על רפורמה זו כמדיניות לאומית שנועדה להגן על הקונצפט של בעלות על דירה כבית, של קורת גג כזכות אדם בסיסית.

בנוסף, סבר רוזוולט כי בנייה למגורים בתמיכה ציבורית תניע את מנוע הכלכלה. בשנת 1934 נחקק ה־National Housing Act 1934, שמימן בדרך פדרלית בנייה של דיור ציבורי על ידי רשויות דיור מקומיות שגם ניהלו אותו. המטרה הייתה "ליצור תנאים שבעזרתם תעשיית הבנייה תספק מגורים ברמה גבוהה על בסיס יציב עבור אנשים שלא יכולים להרשות זאת לעצמם בעלויות ובמחירים שהם בהישג יד". במסגרת הניו-דיל הוקמה המנהלה הפדרלית של הדיור (Federal Housing Administration – FHA) כדי לבטח משכנתאות פרטיות ובכך לקדם מימון לבנייה פרטית. החברה הפדרלית הלאומית למשכנתה (The Federal National Mortgage Association – FNMA) נוסדה גם היא על מנת לרכוש משכנתאות ממלווים ובכך לשחרר מימון זמין עבור משכנתאות חדשות. הממשלה החלה גם להתערב ולשלוט בבנייה של דירות, דיור ציבורי וגם "דיור מלחמה" – שנבנו בסוף שנות ה־30 ליד בסיסים צבאיים ואזורים תעשייתיים. הרשות הפדרלית לדיור ערבה ל־20% מהמשכנתאות החדשות שניתנו על ידי מלווים פרטיים אם המלווה ביסס את ההלוואות שלו על קריטריונים, אשר הוגדרו על ידי הממשלה הפדרלית. באופן הזה, המלווים הפרטיים היו מוגנים על ידי הרשות הפדרלית לדיור אם הלווה לא שילם את המשכנתה. בתמורה, המלווה היה צריך להציע משכנתאות לטווח ארוך, הלוואות עם לוח סילוקין ועד 80% משווי הבית. הלווה שילם גם ביטוח על המשכנתה, נוסף לתשלומי המשכנתה.

## ג. פתרון הדיור כחיזוק הכלכלה והדמוקרטיה

כדי להבטיח את ההכנסה המאפשרת את כל אלה לעובדים נחקק חוק ווגנר (Wagner Act), אשר העלה את האיגודים המקצועיים למעמד ממלכתי ואפשר בחקיקה את המשא ומתן הקולקטיבי. הניו-דיל הכיר באופן מופגן כי דיור בהישג יד לשכבות המוחלשות מגדיל את השכר, את ההכנסה הפנויה ואת רמת החיים. בשנת 1933 נוסדה גם HOLC – Home Owners' Loan Corporation – החברה לאשראי לדירות. התוכנית העניקה עזרה לבעלי בתים וביטחונות למלווים על ידי החלפה של משכנתאות של מלווים באגרות חוב למשכנתאות בתים מטעם חברת האשראי לדיור. ההלוואה לרכישת בית בתקופת הניו-דיל היוותה עזרה קריטית לחסרי הדיור שכן היא אפשרה את הנשיגות של המימון. בעוד שלפני הניו-דיל רק ארבעה מתוך כל עשרה אמריקאים היו בעלי דירה בגלל מערכת המשכנתאות המגבילה (הון עצמי של 35%–50% עבור משכנתאות ל־5 עד 10 שנים בלבד ובריבית של 8%), עם כינון הניו-דיל קפץ המספר ל־70% מהאמריקאים בזכות מימון של 80% מערך הדירה בריבית של 5% ל־25 שנים של החזר ההלוואה. החשיבות של החקיקות הללו הייתה ההכרה בדיור כאבן דרך של הדמוקרטיה האמריקאית. ואכן הניו-דיל והמשכנתאות הנגישות אפשרו לבנות מעמד ביניים משכיל ויצרני, אשר הפך את ארצות הברית

לדגם שבו מומשה בהצלחה רפורמה מבנית, ליברלית, דמוקרטית שהוציאה אותה מההרס שמנע ממנה ליפול לזרועות הפשיזם בנוסח של אירופה.

המערכת של הניו-דיל יצרה בנקים ציבוריים ומערכות ציבוריות להענקת אשראי לדיור עממי. מערכת המשכנתאות התמחתה בכך ובמסגרת של טכנולוגיה פיננסית ברורה, הקצתה משאבים מוגבלים מבחינת המטרה ומבחינת ההיקף – מפוקחים כמשכנתאות לשכבות השונות מבחינה סוציו-אקונומית. אחרי מלחמת העולם השנייה, בעקבות הצעת חוק משנת 1944, תקופת המשכנתה התארכה ל-30 שנה בריבית קבועה.

הרפורמות של הניו-דיל בתחום הדיור הובילו ליציבות כלכלית בארצות הברית. אמריקאים רבים נהנו מרמת חיים גבוהה כתוצאה ממגורים בשכונות מחוץ לעיר שהתאפשרו בזכות הרפורמות האלה. בניו-דיל הראשון (1933–1934), רוזוולט הפריד בין הזרוע המסחרית לזרוע המשקיעה של הבנקים, יצר את שיטת הביטוח של הפיקדון הבנקאי להגן על משקיעים קטנים מפני כישלונות הבנק, הידק את הרגולציה של שוק המניות, הרחיב וחזק את מערכת האשראי לחוות, ויצר מערכת שרכשה את המשכנתאות, דבר שהבטיח את יציבותן.

השינויים מרחיקי הלכת בתקופת הניו-דיל, שעברו על תחום הדיור והמשכנתאות בארצות הברית ויצרו למעשה את המעמד הבינוני האמריקאי ואת הערים הגדולות בארצות הברית כפי שאנו מכירים אותן כיום, הם דוגמה היסטורית לרעיון כיצד מקדמת המדינה נשיגות דיורית באמצעות נשיגות מימונית והענקת משכנתאות המאפשרות להרחיב את מספר בעלי הדירות מבלי לגרום לעלייה במחירי הקרקעות או הדירות, ומבלי לפגוע בבעלי הדירות הקיימים. המשכנתאות, הנשיגות והבנייה הממשלתית של דיור עבור אזרחי אמריקה נמשכו עד סוף שנות ה-70 של המאה ה-20. לאורך כל תקופה זו, המערכת הפיסקאלית קיימה פיקוח אשראי שלא איפשר למערכת הבנקאית לייצר כסף ללא הגבלה באמצעות מתן הלוואות לדיור ובאמצעות מינוף של נכסים דלא ניידים.

#### ד. ואז הגיעה הפיננסיאליזציה

בתחילת שנות ה-80, החלה מגמה של פיננסיאליזציה של הדיור והיא טרפה את הקלפים. לא עוד בית כקורת גג, אלא דירה כאמצעי פיננסי למינוף. הדירה הפכה לנייר ערך פיננסי.

לאחר סיום הניו-דיל התרחשו שתי התפצלויות באידאולוגיה הקפיטליסטית של העולם המערבי. האחת, המהפכה הנאו-ליברלית האמריקאית הקיצונית שחיסלה את כל החקיקה של הניו-דיל; השנייה היא עליית הנאו-ליברליזם באנגליה שהובילה דווקא להעברות דיור בבעלות כסמל של הקפיטליזם הנאור. אז גם הוסדרה הרגולציה החברתית ברפורמה שבמסגרתה הועברו מיליון וחצי דירות לבעלות תחת השלטון התאצ'ריסטי, השמרני.

אחת הדוגמאות המדגימות את האופי האנטי חברתי בתחום הדיור היא התקופה שבין סיום מלחמת העולם השנייה ועד התמוטטות שלטון הלייבור בראשות טוני בלייר בסוף המאה ה-20. בלטה אז הסתירה שבין הטיעון בזכות "נכסים לכל" לבין הרס המערכת שנוצרת בתחום הליברליזציה והדה-רגולציה של המערכת הפיננסית, ומתן היתר להשתוללות שלה בכל תחום.

המדיניות של ראשת הממשלה השמרנית מרגרט תאצ'ר יישבה את הסתירה באמצעות החזון של שוק חופשי שמאפשר לכל אחד בעלות על רכוש ובעיקר דיור (Home Owning Democracy). החקיקה של Right to Buy גרמה למכירה של קרוב למיליון דירות שהבטיחה את תמיכת הפועלים המובטלים בגלל סגירת המכרות. מהלך זה הוביל לעלייה בשיעור בעלי הדירות באנגליה מ-55% ל-70% תוך שני עשורים.

אבל, מיד לאחר מכן במסגרת ההפרטה והדה-צנטרליזציה של המערכת הפיננסית, הבנייה והפיקוח, בוטלה ההגנה על שוכרים בשנות ה-80. קיצוץ של דיור בהישג יד וקיצוץ הקצאות קרקע לדיור בהישג יד גרמו להעלאת מחירים. וכל זה משום הפיכת הדיור לנכס פיננסי וההפרטה של המשכנתאות. בסופו של דבר, המערכת התמוטטה, החזון נעלם וציבור הבוחרים האנגלי פנה חזרה ללייבור, לטוני בלייר שהבטיח להם את ההפרטה החברתית, את ההתחדשות העירונית של כל ערי התעשייה ופתרון בעיית הדיור בדרך חברתית. במשך שתי קדנציות הוא הצליח לשרוד ולקבל את תמיכת ציבור העובדים הבריטי בערי התעשייה, נמלים, שכונות העוני. אנגליה, לאורכה ולרוחבה, חוותה מהפך של מדיניות דיור חברתית, של התחדשות עירונית, דיור בהישג יד. מהלך שנתפס כמשימה לאומית כדי לקדם את אנגליה לקראת רנסנס חברתי.

הנאו-ליברליזם האמריקאי שאפשר ועודד את הפיננסיאליזציה של הכלכלה העולמית והדה-רגולציה יצר זירה חדשה של פעילות הכלכלית: Finance Finances Itself, שבה אין השקעה בעולם הייצור או בתחום התעסוקה, אלא השקעה בקרנות, בבנקים, בנגזרים ובספקולציות.

בתחילת הדרך, הוגדרה הפיננסיאליזציה כחדירה ועליית ההשפעה של שווקים פיננסיים, מניעים, מוסדות ואליטות לתוך תחומים חדשים של המדינה, הכלכלה והחברה. הפיננסיאליזציה טומנת בחובה את הטרנספורמציה של העבודה, השירותים, הקרקע או של חליפין אחרים לכלים פיננסיים.

To answer this, it is necessary to understand financialization a phenomenon that first properly emerged in 1970 and slowly silently clapped on us all. Financialization has involved a massive growth in the size and power of the financial and insurance and real estate sector, and it also spin financial market, technique, motives and way of thinking penetrate ever deeper into our economies, our societies or even our culture (the finance curse, p. 2).

ב-100 השנים שבין 1918 ל-2018 גדל שיעור המשכנתאות בסך האשראי הבנקאי בעולם המערבי פי שתיים: מ-30% ל-60%. האשראי לדיור ולענף הבינוי והנדל"ן מהווה את החלק הארי של הכנסות הבנקים. התוצאה היא פיננסיאליזציה של הדירה, עליית מחירים של הדיור ופריחה של הרנטה הקרקעית. בית המשפחה הפך מקורת גג לנכס להשקעה ולכר נרחב לספקולציות.

## ה. שנות החושך הגיעו לסיומן

המשבר הכלכלי של שנת 2008 נוצר בעיקר מדה-רגולציה של שוק ההון, וחסול הניו-דיל ששמר על השכבות העממיות מפני איבוד רכושן המשפחתי הקטן. איגוד ומינוף של נדל"ן בארצות

הברית הוביל לבועה נדל"נית שהתמוטטה ופגעה בכלכלה העולמית. כ־30 מיליון בעלי דירות הפסידו את קורת הגג שלהם. האדמיניסטרציה של בוש הבן קידמה את הרעיון "Too Big To Fail" – גדולים מדי על מנת להיכשל – כדי להצדיק את ההצלה של המערכת הבנקאית וחברות גדולות אחרות, שהיו בסכנה של פשיטת רגל בעקבות התמוטטות שוק הדיור ובוועת הנדל"ן. והם ניצלו בזכות 3 טריליון דולר מאוצר המדינה, מכספי המיסים, חלקם מיסי הציבור שאיבד את ביתו. לא חלפו 10 שנים ורכישת הדיור בארצות הברית עלתה בשיעור של 50%, כאילו לא היה משבר כלכלי ולא בועת נדל"ן בשנת 2008.

במשך דורות, מימון הדיור היה מרכיב חשוב מאוד בשירות הפיננסי הניתן לכלכלת הדיור. כל זה קרה כאשר הרגולציה לא אפשרה לתזרימי הכסף שנועדו לממן את הבנייה ואת הרכישה להפוך אותה למכשיר השתלטות על הדיור והפיכת הדירה לסחורה. הנאו-ליברליזם, הדה-רגולציה של שנות ה-80 פתחו את השערים לכך – דבר שגרם כמובן לעליית המחירים הפראית אחרי כל משבר וכתוצאה מכך למשברים עצמם שתוארו.

נראה כי 40 שנות חושך למדיניות הדיור, שמשאירות כל כך הרבה קורבנות, מגיעות לסיומן. הדבר צריך לקרות גם אצלנו במדינת ישראל.

## כך חוסל הדיור בהישג יד בישראל

מקום המדינה ובמהלך השנים נעשה שימוש בכלים פיננסיים על מנת לעודד התיישבות ולקדם פתרונות דיור לעולים חדשים ולוותיקים. עוד בשנת 1951 הכריזה הממשלה על רישום ל"שיכון עממי" שהתבסס על מימון עצמי ועל עזרת הממשלה במתן אשראי אפותיקאי (הלוואה תמורת מישכון) ובבנייה. מודלים של "הלוואות עומדות", מענקים ומשכנתאות מסובסדות היו גם הם בשימוש מקום המדינה, ולא רק עבור מעמדות נמוכים בלבד, אלא גם עבור עובדי מדינה ואזרחים מהמעמד הבינוני. כך, לדוגמה, על מנת לאפשר לשופטי בית המשפט העליון לעבור להתגורר בירושלים שבה מחירי הדירות היו גבוהים, נקבע בחוק השופטים התשי"ג-1953 כי: "שופט שעקב מינויו עבר לירושלים או לעיירת פיתוח, זכאי לקבל הלוואה עומדת לפי הכללים ובשיעורים הנהוגים לעובדי מדינה".

ההסדרים הפיננסיים של שוק הדיור בעשורים הראשונים לקיום המדינה כללו רגולציה מיטיבה לשכבות המוחלשות, שהיוו אחוז ניכר מכלל האוכלוסייה. ההסדרים כללו את כל השלבים, החל מרכישת הקרקע, דרך מימון התשתיות, מימון השטח הציבורי, מימון הבנייה עצמה, מימון הרכישה של הדירה על ידי הצרכן וכלה במימוש הדירה במידה ויבחר למכור אותה. כלומר, כל השלבים היוו חלק בלתי נפרד מהרגולציה הפיננסית, אשר נתמכה וקודמה על ידי ממשלות ישראל והמוסדות הרלוונטיים לרווחת האזרחים.

הרגולציה הפיננסית שהעניקה המדינה כללה שני מרכיבים נוספים: ביטחונות לדייר, שיידע שכאשר הוא נפרד מכספו, הוא יקבל את הדירה. לכך התלוותה ההגניות הכלכלית, שהוסדרה גם בבטוחות וגם בהסדרי תמחור הדירה. בנוסף לכל אלה, היו גם הסדרים מיוחדים של מיסוי שהוא מרכיב פיננסי חשוב מאוד בתהליך יצירת הדירה ורכישתה.

### א. עד שנות ה-80: הממשלה מעודדת ומסבסדת

החל משנות ה-60 עודדה המדינה את השוכרים לקנות את הדירות שבהן הם דרו בשכירות בתנאים נוחים ביותר. בין היתר באמצעות תוכניות חיסכון ייעודיות להשגת בעלות על דירה. תוכנית "חיסכון לבניין" שילבה בין חיסכון לפני קבלת דירת שיכון ובין תשלומי משכנתה לאחר הכניסה למגורים בה. בתוכנית "פיקדון לבניין" נחסך כסף לרכישת קרקע לבנייה עצמית. סך הכול מומנו באופן חלקי כשליש מהדירות מכספי התושבים. זו הייתה המדיניות המרכזית מהקמת המדינה ועד ראשית שנות ה-60. והיא זו אשר יצרה את ה"מהפכה של הדיור". בתקופה זו, הדירה בבעלות הייתה החלק העיקרי בסך כל הרכוש של אזרחי המדינה.

עד לשנות ה-60 אגודות האשראי בישראל היוו כ-50% מהמערכת הבנקאית. בתקופה זו פעלו בישראל 15 בנקים עצמאיים למשכנתאות (בנקים אפותיקאים) והממשלה היוותה את המקור

היחידים לאשראי משכנתאות. המערכת הבנקאית בישראל כמעט כולה הייתה ציבורית ונשלטה על ידי המדינה או על ידי גופים ציבוריים, אשר גיבשו הסדרי חיסכון ומימון לשכבות סוציו-אקונומיות שונות. תולדות המערכת הבנקאית בישראל אינה מעניינתנו, אולם כדאי להזכיר כי ההפרטה של המערכת הבנקאית התרחשה לאחר הלאמה של המערכת בידי המדינה, על מנת להציל אותה בעקבות הדולריזציה הכושלת והמסחר הפרוע במניות הבנקים בראשית שנות ה-80. גם הפרטה זו כשלה בסופו של דבר והובילה למצב שבו המערכת הבנקאית של מדינת ישראל מונה 2–3 בנקים מרכזיים ללא גרעין שליטה. אחת ההשלכות של ההפרטה הייתה הזיהוי של מוסדות הדיור והמשכנתה עם כלכלת השוק החופשי, כשהמדינה בתור מגשרת מפנה את מקומה לבנקאות המגזר הפרטי. משנת 1982 הפריטה הממשלה את התיווך הפיננסי בתחום המשכנתאות והעבירה אותו לבנקים מסחריים למשכנתאות.

אחרי מלחמת ששת הימים, חדלה הממשלה ממעורבות ישירה בבנייה והתרכזה בסבסוד ופיקוח על הבנייה של הקבלנים הפרטיים. בשנות ה-70, המאפיין המרכזי של בעיית הדיור בישראל היה מחסור בדיור עבור זוגות צעירים. כדי למתן את מצוקת הדיור של זוגות צעירים שנישאו ונזקקו לדירה משלהם, החלה המדינה לסבסד ולהצמיד משכנתאות עבורם. סבסוד המשכנתה השפיע על הזמינות של הדירה ועל המחיר שלה. מראשית שנות ה-60 ועד יולי 1979 המשכנתה לא הייתה צמודה לממד. שיעור המשכנתה המסובסדת נקבע לפי נקודות הזכאות של המשפחה, שנקבעו על סמך ותק הנישואים, מספר הילדים, מספר האחים במשפחת הזוג והשירות הצבאי. השיעור יכול היה להגיע לסכום גבוה – יותר ממחצית מחיר דירה ממוצעת.

## ב. אחרי שנות ה-80: הנאו-ליברליזם מגיע

ואז הגיע לישראל בשנות ה-80 המהפך הנאו-ליברלי של ארצות הברית ומערב אירופה. ישראל, מאמצת את כלכלת השוק שמחלחלת גם למרחב הדיור. המהפך הזה קורה בישראל בסמוך ובהקשר של המהפך הפוליטי שהעלה את הליכוד לראשונה לשלטון. וזאת, למרות שבאופן מהותי נתוני היסוד של הדיור במדינת ישראל היו שונים לחלוטין מאלה בארצות הברית, אנגליה ויתר המדינות המפותחות. בנוסף, המהפך הנאו-ליברלי בתחום הדיור לא היה הכרחי לאור נתוני היסוד שלו ואף לא מבחינה אלקטורלית, שהרי השכונות העניות והשכבות העממיות העלו את מנחם בגין לשלטון, ושיקום השכונות היה בבת עינו מהרגע הראשון. אך הליכוד, בסופו של דבר, הלך ימינה כדרכו במרבית המדינות.

משנות ה-80 החל להתפתח שוק ההון בישראל בעקבות הקטנת ההתערבות של הממשלה במשק והתחזקות המגזר העסקי. בעקבות תוכנית הייצוב של 1985 ואימוץ הנאו-ליברליזם בדמותה של תאצ'ר נוצרה שכבה של משקי בית שהצליחו לצבור הון משפחתי שהושקע בין היתר בשוק הדיור לאור ירידת הריבית והמשבר של שוק ההון. המדינה הפחיתה את החוב הציבורי לתוצר ויכלה לנתב את כספי החוסכים לאפיקי השקעה. הגבלת הנפקת אג"ח הובילה להפניה של כספי החסכונות למגזר העסקי ולאגירות חוב סחירות. בשנת 1995 הופסקה הפנסיה התקציבית, ובאותה שנה גם החלה ליברליזציה של כניסת הון זר. בשנת 2002 הוסרו מגבלות

רגולטוריות על שוק ההון. כל אלה, הגדילו את היצע האשראי למגזר העסקי ושינו את תיק הנכסים של הציבור. כך התפתחה לה כלכלת פיננסים אליזציה של הדיור אשר הגיעה לשיא בשנת 2018 כאשר בעשור האחרון, בין רבע לשליש מעסקאות הנדל"ן השנתיות היו רכישות לא של חסרי דיור או משפרי דיור, אלא של משקיעים.

עד לרפורמה בשוק ההון הישראלי, השחקנים המרכזיים היו בנקים, אשר חלשו על כל מקורות המימון במשק, כאשר שני בנקים מרכזיים שלטו על המערכת הבנקאית. בעקבות יצירת הון, גדל המשק מצד אחד, ומצד שני נוצרה ריכוזיות גבוהה באופן הקצאת ההון. כך נוצרו ניגודי אינטרסים מובנים במערכת. על מנת להתמודד עם בעיה זו כוננה "ועדת בכר". המלצותיה נועדו להקטין את הריכוזיות במערכת הבנקאית, למנוע שוקי ריכוזי במערכת הגופים המוסדיים ולהפחית ניגוד עניינים. וגם, להסדיר את ניהול קופות גמל וקרנות פנסיה ואת מערך הפיקוח על הניהול והייעוץ הפנסיוני.

כפי העולה מהתרשים מטה, רמת הריכוזיות של הבנקים הוסיפה לעלות בעשור האחרון. ניתן לראות את מדד הרפינדל-הירשמן (Herfindahl-Hirschman Index) HHI אשר נע בין 0-1. כאשר 0 מצביע על תחרותיות מוחלטת ו-1 על ריכוזיות מוחלטת. בהינתן שחמשת הבנקים הגדולים בישראל מחזיקים ב-95% מכלל השוק, מידת הריכוזיות הזו בעייתית אף יותר בהיעדר התחרות וגריפת הרווחים. שוק לא תחרותי מאפשר לבנקים לנצל את כוח השוק שלהם כדי לגבות מחירים גבוהים מהמחירים בשוק תחרותי יותר. מידת הריכוזיות של הבנקים בישראל היא גם גבוהה בהשוואה בינלאומית.

## ג. הדיור הציבורי מחוסל כמעט לחלוטין

ירידת הריבית על המשכנתאות החופשיות בשנת 1989 הקטינה את הסבסוד של המדינה לקונים ראשונים בכ-10% וגם ההטבות לפריפריה הצטמקו בעקביות. בחוק הלוואות לדיור, התשנ"ב—1992, הלוואה עומדת מוגדרת כ"חלק מההלוואה לדיור, אשר יהפוך למענק יועמד לפירעון, לפי העניין, בהתקיים התנאים הקבועים בכללים". על פי חוק זה תקופת ההלוואה בריבית קבועה של 3% תהיה 25 שנים וחלק מן ההלוואה יהיה ל-28 שנים. לזכאים הרוכשים דירה באזורי עדיפות לאומית ניתן גם סיוע של משכנתה בריבית של 4.5% ל-20 שנה. ההלוואות ניתנות באמצעות הבנקים למשכנתאות לסיוע בדיור ל"זכאים" כהגדרתם או ממקורות הבנקים המסחריים תוך תשלום עמלה על ידי המדינה. סכום המשכנתה המוכוונת המרבי עומד על כ-160,000 ש"ח וניתן גם לקבל תוספת למשכנתה הבסיסית לאור שירות צבאי או אזרחי וכך להגדיל את סכום המשכנתה המוכוונת. עולים ממדינות מצוקה יכולים להמיר חלק מן ההלוואה בהלוואה עומדת. שיעור הריבית על ההלוואה לדיור יעמוד על 4%.

משנות ה-90 מחירי הקרקע נסקו במאות אחוזים והדיור הציבורי חוסל כמעט לחלוטין בתהליך ההפרטה של הדיור הציבורי. אספקת הדיור לשכבות המוחלשות הופסקה, הדיור בהישג יד לשכבות המוחלשות במכר – חוסל לחלוטין. וגם הסדרי המימון לדיור בהישג יד – בוטלו לחלוטין. התוצאה היא: הדיור בהישג יד במכר במדינת ישראל חוסל. כמו כן, שלושת החוקים

אשר מתייחסים לדיוור בהישג יד לא מופעלים כיום: חוק לאספקת דיור 1988, חוק למימון הדיוור 1992 והחוק לדיוור בהישג יד בשכירות.

המשכנתאות המוכוונות וההלוואות העומדות, שהיוו את עמוד התווך של מדיניות הדיוור החברתית בישראל ונועדו לתמוך בשכבות העממיות, בחסרי הדיוור, בעולים חדשים ובזוגות צעירים על פי רמת הזכאות של כל קבוצה כמו גם מענקי מקום, צומצמו ב-75% מהעשור הראשון של שנות ה-2000 כחלק מדלדול תקציב הסיוע בדיוור של משרד הבינוי והשיכון. בשנת 2003 בוטלו המענקים ובשנים אחר כך הוחמרו קריטריונים למשכנתאות המסובסדות על ידי המדינה. כאשר בוחנים את שיעורי בעלי הדירה שלקחו משכנתה, עולה אי-שוויון מעמדי משמעותי. בקרב משקי בית בעשירוני הכנסה ראשון עד חמישי, ל-13% בממוצע יש הלוואה לדיוור. מנגד, בקרב משקי בית בעשירוני הכנסה שש ומעלה, ל-38% בממוצע ישנה הלוואה לדיוור. כשמתמקדים בקצוות ההתפלגות, בעוד שלשני עשירוני ההכנסה הנמוכים ביותר רק ל-9% יש הלוואה לדיוור, בקרב העשירון העליון – לקרוב למחצית יש הלוואה לדיוור. פערים אלה קשורים באי הנגישות של המעמד הנמוך לקבלת משכנתה מהבנק עקב היעדר הון עצמי גבוה ופרופיל פיננסי נמוך יחסית. כך, המעמד הנמוך מודר מהיכולת לרכוש דירה וליהנות ממינוף התשואה עליה בטווח הארוך. מתרשים 2 עולה כי לא רק שמשקי בית מהעשירונים התחתונים פחות נוטים לקבל משכנתה, אלא שהרוב המוחץ מהם נוטלים חזר משכנתה חודשי של למעלה מ-30% מהכנסתם. יש לציין כי לפי הספרות המחקרית קושי באי-נשיגות עד אי-נשיגות דיור נמדדים לפי קריטריון מוסכם שלפיו הוצאות על דיור עולות על 30% מהכנסת משק הבית.

נחזור לשורש הבעיה – היעדר הפילוח של מערכת הדיוור והדה-רגולציה של התכנון, וכן היעדר התאמה של המערכות הפיננסיות, הקרקעיות והתכנוניות לביקושים הספציפיים של כל אחד מהגורמים המפולחים. כל זה נובע, בין היתר, מכך שהמערכות הפיננסיות שנועדו לאג"ח את הדירות ולמכור את המשכנתאות באריזות הכוללות אלפי יחידות דיור, מחייבות הגדרה כוללת ואחידה של הדירה. הגדרה זו, יחד עם הדה-רגולציה, יצרה מערכת המתייחסת לדירה – לכל דירה באשר היא – באופן אחיד וללא כל פילוח.

הדה-רגולציה של המערכת הפיננסית במדינת ישראל הבליטה את ההפריה ההדדית שבין עליית מחירי הדירות והפיננסיאליזציה של הדיוור. ההסבר לכך ברור לחלוטין: ככל שמגדילים את היצע הדירות למעמד הביניים הגבוה ומעלה, ניתן כמובן להמשיך ולהעלות את מחירי הקרקע, את הרנטה הקרקעית, מאחר וביקוש נוסף לקרקע איננו גורם ל"ייצור" נוסף של קרקע, אלא להעלאת מחירי המכירה. מחירי הקרקע עולים, מחירי עלויות הבנייה נותרים כמעט ללא שינוי, מחירי הדירות עולים, הבעלות של השכבות העממיות לדיוור קטנה ואז המערכת הפיננסית דוחפת גם את השכבות העממיות לדיוור בהשכרה, ובכך יוצרת עוד אפיק של תזרימי מזומנים של נכסים מניבים בצורת רכישת דירות, שנועדו להשכרה בידי אלה שידם אינה משגת לרכוש דירה. העברת השכבות העממיות לשכירות – פשע כתוצאה מפשיטת הרגל של השיטה, שמגדיל את אפשרויות האיגוח והגדלת הסיכוב הפיננסי על הדיוור. המדיניות הזו הביאה למשבר הדיוור של 2008.

משבר זה הביא למחאת האוהלים בישראל בשנת 2011, וכמו במקרים אחרים, גם מחאה זו הורדמה באמצעות הבטחות סרק שלא מומשו עד עצם היום הזה. באותה שנה יזמו המכון

והחתום מטה, על בסיס הצעת חוק שגיבשנו, מהלך להתחדשות עירונית ולדיור בהישג יד במכר. במסגרת כוח המשימה הלאומי להתחדשות עירונית, שכלל נציגי ציבור ונציגי ממשלה גם יחד, גובשה הצעת חוק להתחדשות עירונית, אשר כללה גם דיור בהישג יד במכר.

הצעת החוק נדונה בכל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ואושרה בסופו של דבר על ידי הממשלה. שר המשפטים דאז, פרופ' יעקב נאמן, היה שותף לניסוחה, ולצידו נטלו חלק במהלך משרד השיכון ומשרד האוצר. לאחר אישורה בממשלה הועברה ההצעה לדיון בוועדת הרפורמות של הכנסת, בראשות חבר הכנסת אלי כהן. הוועדה החזיקה את הדיון, חרף הלחצים, עד שנת 2016, אך במהלך הדיונים עוות אחד מעיקרי החוק: העיקרון שלפיו מלוא הזכויות יוענקו לתושבי השכונות. תחת זאת הוגבלה התמורה לתושבים במסגרת פינוי בינוי לדירת התמורה בלבד.

בהמשך יזם חבר הכנסת אלי כהן גם את חקיקתו של חוק ה"מאכערים", הידוע כחוק ההתחדשות עירונית (הסכמים לארגון עסקאות), התשע"ז–2017. החוק קבע, בין היתר, הגדרה שזכתה לביקורת חריפה, ולפיה "יזם" הוא "מי שמתקשר עם בעל דירה בעסקת פינוי ובינוי". משמעות הדבר היא שעצם ההתקשרות של אדם עם אחד מבעלי הדירות עשויה להקנות לו מעמד של יזם, אף שאין הוא כפוף בהכרח לדרישות מקצועיות או אתיות כלשהן. למרות הסחבת ולמרות הפגמים שנפלו בחקיקה, חוק ההתחדשות העירונית הפך את התחום לענף מרכזי בבנייה בישראל. לאורך השנים, באמצעות שינויים ופיתוחים נוספים, נעשתה ההתחדשות העירונית לאחד ממוקדיו העיקריים של ענף הבנייה.



## דיוור, אשראי וסיכון מערכתי

בשני העשורים האחרונים ואף קודם לכן, הפך שוק הדיוור למרכז רווח גדול של הבנקים בישראל. הם מעניקים אשראי לרוכשים את הדירה וגם ליזמים ולקבלנים שבונים את הדירות. היקף המשכנתאות הוא תוצר ישיר של מחיר הדירה והפעילות בתחום הנדל"ן. הבנקים נהנים מגידול היקפי הבנייה והמכירות של הדיוור בישראל. כיום, הבנקים מתחרים על מתן אשראי למגזר העסקי עם חברות הביטוח, אולם האשראי הפרטי הוא עדיין הזכות הבלעדית של הבנקים ולכן זהו הרווח המרכזי שלהם, כאשר הפעילות של המשכנתאות היא מוגברת על מנת למנוע הפסדים גבוהים של הבנקים.

הסכום המצטבר של המשכנתאות בישראל עומד על כ-508 מיליארד שקל נכון לסוף 2022. בעקבות עליית הריבית בשנים 2022–2023, הכנסות המימון של חמשת הבנקים הגדולים עלו בשיעור ממוצע של מעל 50% ברבעון האחרון של שנת 2022 בהשוואה לאותו רבעון אשתקד. גם הרווח הנקי עלה בשיעור ממוצע של כ-31% בחמשת הבנקים הגדולים בשנת 2022. נתונים אלו משקפים שיעור תשואה להון של כ-15% בממוצע.

### א. משבר הדיוור כסיכון מקרו-פיננסי: מדוע דיוור בהישג יד הוא אינטרס של המדינה, של הבנקים ושל הציבור

במשך שנים ארוכות נתפס משבר הדיוור בישראל בעיקר כבעיה חברתית. הדיון הציבורי התמקד בקושי של זוגות צעירים לרכוש דירה, בהתרחקות חלום הבעלות על בית ובהעמקת אי-השוויון בין בעלי נכסים לבין מי שנותרו מחוץ לשוק. ואולם, ככל שהתמשכה העלייה במחירי הדירות, התברר כי המשבר חורג בהרבה מתחום הרווחה והמדיניות החברתית. הוא הפך לאחד ממוקדי הסיכון המרכזיים של המערכת הפיננסית בישראל.

תופעה זו אינה מקרית. כאשר מחירו של נכס בסיסי עולה לאורך שנים בקצב מהיר מן השכר, וכאשר הדרך היחידה לרכוש אותו היא באמצעות אשראי ארוך טווח בהיקפים הולכים וגדלים, משבר הדיוור חדל להיות עניינם של רוכשי הדירות בלבד. הוא הופך בהדרגה לסיכון של הבנקים, של המשק ושל המדינה כולה.

הנתונים מלמדים עד כמה עמוק השינוי. נכון לאמצע שנת 2025 הסתכמה יתרת האשראי הבנקאי לענף הבינוי והנדל"ן בכ-350 מיליארד ש"ח, בעוד שיתרת האשראי לדיוור (המשכנתאות) עמדה על כ-650 מיליארד ש"ח. יחד מהווים שני תחומים אלה קרוב לטריליון ש"ח, שהם כ-60% מכלל האשראי הבנקאי בישראל. במילים אחרות, יותר ממחצית מתיק האשראי של המערכת הבנקאית קשור כיום, במישרין או בעקיפין, לשוק הדיוור.

נתון זה משנה את נקודת המבט על משבר הדיור. כאשר הדיור הופך לרכיב כה משמעותי במאזני הבנקים, אין מדובר עוד בשאלה של מדיניות חברתית בלבד. כל זעזוע בשוק הדיור עלול להשפיע על יציבות המערכת הפיננסית, על יכולת הבנקים להעמיד אשראי למשק כולו, ועל הצמיחה הכלכלית של ישראל.

גם בנק ישראל מצביע בשנים האחרונות על מגמה זו. על רקע העלייה החדה במחירי הדירות ובריבית, גדל בהתמדה חלקן של המשכנתאות המוגדרות כבעלות סיכון גבוה. קרוב ל-42% מן הלווים החדשים מקדישים למעלה מ-30% מהכנסתם להחזר המשכנתה, ושיעור המשכנתאות בסיכון גבוה הגיע בסוף שנת 2024 לכרבע מכלל המשכנתאות החדשות: רמת שיא היסטורית. במקביל, יותר מ-23% מהאשראי החדש לדיור ניתן במסלולי בלון או בולט, הדוחים חלק מן ההחזר לעתיד ומגדילים את רגישותם של הלווים לשינויים כלכליים.

אולם הנתונים הפיננסיים מספרים רק מחצית מן הסיפור. כדי להבין את משמעותם יש לבחון אותם לצד מצבה הכלכלי של האוכלוסייה. בשנת 2022 היו בישראל כ-4.68 מיליון בעלי הכנסה. השכר הממוצע עמד על 12,219 ש"ח לחודש, אולם מאחורי ממוצע זה מסתתרת מציאות מורכבת הרבה יותר. כשליש מן השכירים, למעלה מ-1.3 מיליון עובדים, השתכרו פחות משכר המינימום, וכמחצית מן השכירים, קרוב לשני מיליון בני אדם, השתכרו פחות מן השכר החציוני. משמעות הדבר היא שמרבית משקי הבית בישראל אינם נהנים מן השכר הממוצע שעליו מתבססים לעיתים דיונים כלכליים, אלא מהכנסות נמוכות בהרבה.

כאן מתגלה הסתירה המרכזית של שוק הדיור הישראלי. מצד אחד, מחירי הדירות ממשיכים לשקף רמות אשראי הולכות וגדלות; מצד אחר, בסיס ההכנסות של חלק גדול מן האוכלוסייה אינו גדל באותו הקצב. הפער בין מחיר הנכס לבין יכולת ההשתכרות נסגר באמצעות מינוף. ככל שהמחירים עולים, כך נדרשות משכנתאות גדולות יותר, תקופות החזר ארוכות יותר ויחסי החזר גבוהים יותר. במילים אחרות, העלייה במחירי הדירות איננה רק תוצאה של התרחבות האשראי, היא גם מחייבת את המשך התרחבותו.

מעגל זה יוצר תלות הדדית בין שוק הדיור לבין המערכת הפיננסית. משקי הבית זקוקים לאשראי כדי לרכוש דירה, והבנקים זקוקים להמשך פעילותו של שוק הדיור כדי לשמר את איכות תיק האשראי שלהם. מצב זה עלול ליצור תמריץ להמשך התרחבות האשראי גם כאשר הסיכון גדל, משום שהאטה חדה בשוק הדיור עלולה לפגוע הן בלווים והן במלווים.

הדבר ניכר גם בצידו השני של השוק – ענף הבנייה. בתוך חמש שנים בלבד עלו חובותיהן של חברות הבנייה ביותר מ-250%, מכ-80 מיליארד ש"ח בשנת 2019 ליותר מ-200 מיליארד ש"ח בשנת 2024. במקביל גדלו הערבויות הבנקאיות לענף מכ-100 מיליארד ש"ח ליותר מ-180 מיליארד ש"ח, כאשר רובו המכריע של גידול האשראי התרכז בחברות הבנייה הגדולות. באותה תקופה חלה גם עלייה חדה במדדי הסיכון של הענף ובהוצאות הבנקים להפסדי אשראי בגינו.

כאן בדיוק נדרש שינוי כיוון. הפתרון למשבר הדיור אינו יכול להיות הרחבה בלתי פוסקת של האשראי. ככל שהפער בין מחירי הדירות לבין הכנסות משקי הבית גדל, הרחבת האשראי לבדה רק דוחה את הבעיה ומגדילה את הסיכון המצטבר. מדיניות דיור אחראית חייבת לפעול בכיוון ההפוך – לצמצם את הצורך במינוף, ולא להעמיק אותו.

זוהי גם ההצדקה הכלכלית לרפורמות שהוצגו בספר זה. תמחור חברתי של הקרקע מפחית את רכיב הקרקע במחיר הדירה; מערכת לאומית לאמידת הדיור הנדרש מונעת הקצאה בלתי יעילה של משאבי הקרקע והתכנון; והמשכנתה החברתית מצמצמת את גובה האשראי הבנקאי הנדרש לרכישת דירה באמצעות הפרדת רכיב הקרקע מרכיב הבנייה. שלושת המרכיבים הללו אינם רק כלים להרחבת נשיגות הדיור. הם גם מפחיתים את רמת הסיכון המצטבר של המערכת הפיננסית.

מנקודת מבט זו, דיור בהישג יד איננו רק יעד חברתי. הוא גם יעד של יציבות פיננסית. ככל שיותר משפחות יוכלו לרכוש דירה באמצעות מינוף מתון יותר, כך יקטן הסיכון של משקי הבית, של הבנקים ושל המשק כולו. מדיניות דיור טובה איננה עומדת בסתירה ליציבות המערכת הפיננסית; היא אחד התנאים לקיומה. כאשר מחירי הדיור, מערכת התכנון, שיווק הקרקע ומדיניות האשראי פועלים בהרמוניה, החברה כולה יוצאת נשכרת. לא רק משום שיותר אזרחים זוכים לבית משלהם, אלא גם משום שהמשק כולו נעשה יציב, עמיד וצודק יותר.

**השכר הממוצע מטעה: כמעט שני מיליון שכירים משתכרים פחות מהשכר החציוני**

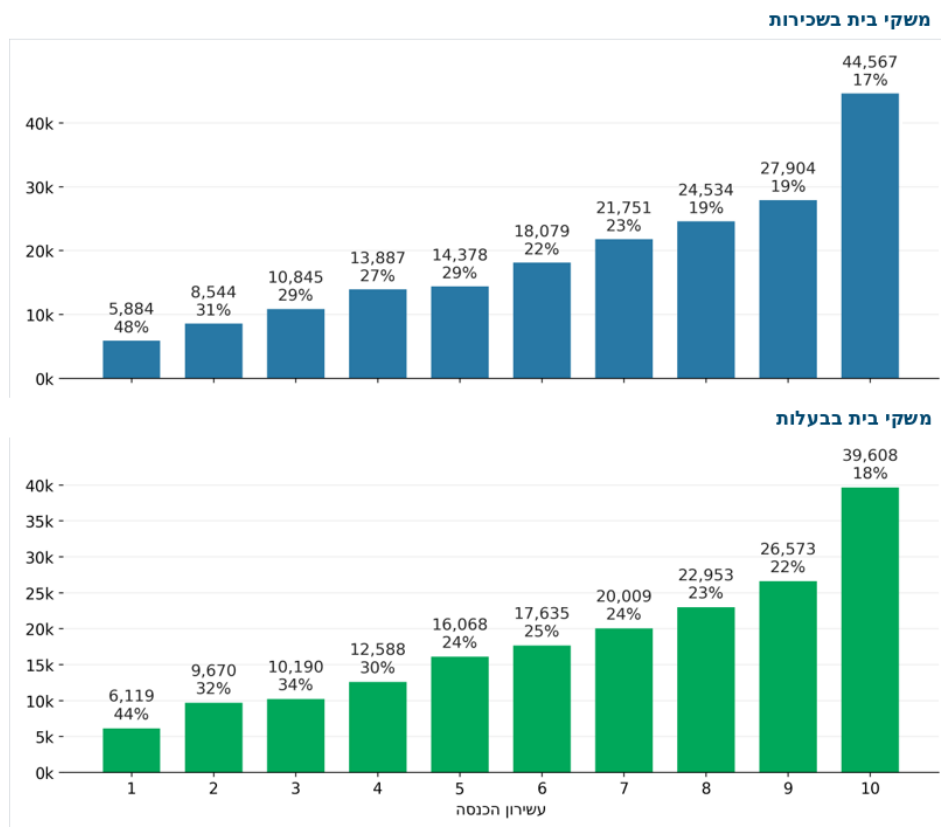
| קבוצה                              | מספרים מוחלטים | שכר ממוצע בש"ח            |
|------------------------------------|----------------|---------------------------|
| כלל בעלי הכנסה                     | 4,675,353      | 12,219                    |
| גברים                              | 2,352,681      | 14,719                    |
| נשים                               | 2,322,672      | 9,687                     |
| בעלי הכנסה משכר                    | 3,970,090      | 11,864                    |
| קבוצה                              | מספרים מוחלטים | אחוז מכלל בעלי הכנסה משכר |
| שכירים המשתכרים מתחת לשכר המינימום | 1,319,062      | 33.2%                     |
| שכירים המשתכרים מתחת לשכר החציוני  | 1,994,378      | 50.2%                     |

הטבלה מציגה מספר בעלי הכנסה ושכר ממוצע, וכן את שיעור השכירים המשתכרים פחות משכר המינימום ומהשכר החציוני. מקור: הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל 2023; הנתונים לשנת 2022.

אזהרות אלה מקבלות משנה תוקף כאשר בוחנים את מבנה ההכנסות של משקי הבית בישראל. משמעות נתוני ההכנסה שהצגנו היא שחלק ניכר ממשקי הבית בישראל פועל ברמות

הכנסה נמוכות משמעותית מן השכר הממוצע, ועל כן יכולתו לשאת בנטל של משכנתאות הולכות וגדלות מוגבלת מלכתחילה. גם הפער בין שכר הגברים, שעמד בממוצע על 14,719 ש"ח, לבין שכר הנשים, שעמד על 9,687 ש"ח, ממחיש כי משפחות רבות נשענות על הכנסות שאינן מאפשרות להתמודד עם מחירי הדירור ללא מינוף משמעותי. כאשר מציאות זו מצטרפת לכך שכ-42% מהלווים החדשים כבר מקדישים למעלה מ-30% מהכנסתם להחזר המשכנתה, מתחדדת ההבנה כי משבר הדירור אינו רק תוצאה של עליית מחירים, אלא של ניתוק הולך וגדל בין מחירי הדירור לבין כושר ההשתכרות של האוכלוסייה. כל ניסיון להתמודד עם המשבר באמצעות הרחבת האשראי בלבד צפוי להעמיק את הסיכון הפיננסי, משום שהוא מבקש לגשר באמצעות חוב על פער שהמקור לו הוא מבני ולא מחזורי.

### העשירונים התחתונים משלמים את המחיר: כמחצית מההכנסה מופנית לדירור



המספר מעל כל עמודה הוא ההכנסה החודשית נטו, והאחוז מציין את שיעור ההוצאה על דירור. מקור: הלמ"ס, סקר הוצאות משק הבית 2022.

## ב. חיסול הסדרי אספקת דיור בהישג יד

הנושא של הלוואות ארוכות הטווח המאפשרות את פיזור התמורה לפירעון המשכנתה על פני שנים רבות הוא אבן יסוד בתחום מדיניות הדיור בכלל ולחסרי היכולת בפרט. המשכנתה, המימון ארוך הטווח, נועדה לאפשר את הרכישה על ידי השכבות העממיות, ורק הפיננסיאליזציה גרמה לכך שהדירה שהפכה להיות לנכס פיננסי זכתה למימון כפול ומכופל: לבניית הדירה, לרכישת הדירה, לשיווק המשכנתה על ידי האיגוד שלה ופעם רביעית על ידי סחר מכר בניירות ערך שסוחרים בהנפקה במסגרת אגרות החוב או המניות שמונפקות על בסיס התזרים הזה, ועמלותיו לאורך חיי המשכנתה.

משהחליטה ממשלת ישראל להפסיק את המעורבות של המדינה בייזום, מימון ובנייה של דיור, גם לגמלאים, גם לדיור הסוציאלי, גם לדיור בהישג יד – רוקנו ממשמעותם החקיקה וההסדרים שנקשרו לאספקת דיור בהישג יד. למשל, בהפסקת הקצאה של קרקעות זמינות לדיור בהישג יד. למשל, בעצירת פעולתו של חוק הלוואות לדיור משנת 1992. כתוצאה מכך צמחה שכבה שלמה של אזרחים חסרי דירה בבעלות וחסרי יכולת לשכור דיור ובעיקר לרכוש דיור. זאת, כאשר המימון ארוך הטווח נעל את שעריו בדרך של הפסקת "ההלוואות העומדות", "המשכנתאות המכוונות", שניתנו בסיוע המדינה.

ההשקעה בדיור היא חלק הארי בתיק ההשקעות של משקי הבית בישראל, בייחוד בעשירונים התחתונים. מאחר שההשקעה בדיור לא ניתנת בדרך כלל למימון מלא באמצעות הון עצמי כ"הלוואה עומדת", הזמינות של משכנתאות ונשיגותן הן הכרחיות על מנת שמשקי הבית אלה יוכלו לרכוש דירה.

הבעייתיות של המימון היא בכך שהנגישות למימון ארוך הטווח מותנית בהיקף ההון העצמי של הלווה, מעמדו התעסוקתי ועוד גורמים שמהווים מחסום למימון – אלא אם נסמכים על בסיס היכולות הכספיות של חסרי הדיור כפי שמוצע על ידינו. ההסדרים בקשר למימון זה קיימים בכמה ארצות ברגולציה של הלוואות המובטחות במשכנתאות לתקופות ארוכות.

## ג. המודל האנגלי למימון לדיור בהישג יד

אחת מתוכניות דיור בהישג יד הממשלתיות באנגליה נקראת "בעלות משותפת" (shared ownership). תוכנית זו מאפשרת לפרטים לרכוש חלק מהדירה (בין 25%–75%). אפשר לקחת משכנתה על החלק שאותו האינדיווידואל רוכש או לשלם מהון עצמי. יש לשלם מקדמה על החלק שאותו הוא קונה (בין 10%–15%). על החלק הנותר יש לשלם שכירות. בהדרגה, ניתן לרכוש את יתר הבעלות על הבית, וכך גם עלות השכירות החודשית יורדת.

תוכנית אחרת של דיור בהישג יד של הממשלה הבריטית נקראת "הון עצמי" (equity loan) והיא מבוססת על כך שהמדינה משתתפת במימון של קרקע ובנייה בשיעור של עד 20% ברחבי המדינה ועד 40% בלונדון. תשלום הריבית מתחיל רק לאחר חמש השנים הראשונות לאחר הרכישה ובאותה תקופה יש עמלה של 1 לירה שטרלינג לחודש. אין מועד לפירעון ההשתתפות

בהון העצמי (equity), אבל אם הדירה נמכרת – הסכום הזה של ההון העצמי שממומן על ידי המדינה חייב להיות מוחזר. הריבית והקרן נפרעים לאחר מספר שנים ועם פירעונם הרוכש הופך לבעלים של הדירה. לעומת זאת, אם מסיבה כלשהי אין ביכולתו להמשיך ולשלם, הוא הופך לשוכר והסכומים ששילם מובאים בחשבון כדמי שכירות.

#### ד. התאמת המימון לחסרי היכולת

מכיוון שבישראל מרבית הקרקע היא בידי המדינה, אין טעם שהמדינה גם תמכור את הקרקע וגם תיתן "הלוואה עומדת", כאשר בעצם ניתן לאחד את השתיים – דבר שבעצם יוצר את המנגנון המכונה "הלוואה עומדת". דהיינו, שווי הקרקע אשר הופך להיות הלוואה עומדת מובטחת במשכנתה שנייה המאפשרת בעצם השתתפות באקוויטי של רכישת הדירה, המאפשר למערכת הבנקאית להעניק את המשכנתה הראשונה. ובשנייה – בהיקף שהוא פחות מ-75% בשלב הראשון של רכישת הדירה. הרגולציה של העשורים האחרונים של בנק ישראל כאמור חסמה את הדרך לשכבות המוחלשות להגיע למימון בנקאי בהישג יד. כדי לאפשר זאת בדרך של הלוואה עומדת, יש במידה מסוימת, אבל לא בצורה דרמטית, לשנות את ההוראות של בנק ישראל כפי שהן קיימות היום כדי לאפשר למערכת הבנקאית במסגרת הרגולציה של בנק ישראל להעניק את המימון ארוך הטווח לרכישת הדירה.

רשימת התיקונים להסדר המוצע למטרה זו על בסיס של ליווי בנקאי שנראה לכאורה כהסדר שיכול להיות מקובל גם על ידי המערכת הבנקאית מפורט בזה:

הקריטריונים להענקת הלוואות לדיוור נקבעים על יד בנק ישראל מתוקף תפקידו כמפקח על הבנקים. לצד הירידה במשכנתאות מכוונות ולאור העלייה המטאורית של מחירי הדיוור ולצידם גם הפוטנציאל לסיכונים פיננסיים, בנק ישראל הטיל הגבלות מחמירות על נטילת משכנתא. החמרת הקריטריונים נועדה לצמצם לקיחת משכנתאות בעלות סיכון גבוה, ברמת מינוף גבוהה ובריבית משתנה. שני תהליכים אלה גרמו לדחיקה של מאות אלפי אזרחים מגישה לשוק המשכנתאות ומהאפשרות לרכוש דירה בבעלות.

על פי הקריטריונים של בנק ישראל שיעור המימון המקסימלי ברכישת דירה ראשונה ויחידה לא יעלה על 75% משווי הדירה, דהיינו, ההון העצמי שעל האזרח להביא הוא 25% משווי הדירה. זהו סכום שעשוי להגיע לכמה מאות אלפי שקלים לאור עלייה במחירי הדירות. במטרה לצמצם ביקושים קבע בנק ישראל ביוני 2015 כי למשפרי דיור שיעור המימון הוא עד 70% ולרוכשי דירה להשקעה המימון יהיה עד 50%. כמובן שהדבר הזה מאפשר את הנגישות למשכנתה רק לאלה שיש להם את ההון העצמי הדרוש – לרוב משקי בית מעשירי הכנסה גבוהים. מצב זה חוסם בפני מחצית מהאוכלוסייה להגיע למשכנתאות בדרך הרגילה. התיקון המבוקש בטבלה שלעיל מאפשר את הנגישות למשכנתאות, איננו מסכן את המערכת הבנקאית, איננו מבוסס על הנחות כלשהן. הוא מבוסס על הסדר תקני שמייצר את מדיניות הדיוור לשכבות המוחלשות על בסיס

הבעלות של הציבור על הקרקע במדינת ישראל בהיקפים אדירים ומבוסס על הסדרים פיננסיים שהיו מוסדרים עד שרוקנו מתוכן בעשורים האחרונים.

בשנת 2023 (חודש יוני, נבחר אקראית) כמעט 100% מהמשכנתאות נלקחו במימון של עד 75% (Loan-To-Value-LTV). ערך זה מייצג את אחוז המשכנתה שהבנק מוכן לתת למשק הבית מתוך ערך הנכס. משמעות העניין היא שכמעט כל המשכנתאות שנלקחו הצריכו הון עצמי של משק הבית של לפחות 25% מערך הנכס בעת הרכישה (וככל שאחוז ה-LTV יותר נמוך כך משק הבית צריך הון עצמי באחוזים גבוהים יותר). לכן, ניתן להסיק שהסדרי דיור בהישג יד כמו "מחיר למשתכן" ותוכניות דומות, לא באו לידי ביטוי בהקטנת ההון העצמי לרכישת דירה. צעד זה מאפשר למשקי הבית להקטין את סכום החזר המשכנתה החודשי ובכך להקל על הוצאות משק הבית.

## 1. איגוח משכנתאות

איגוח הוא עסקה שבה מונפקות התחייבויות שהפירעון שלהן מובטח על ידי תזרים מזומנים מראש, שצפוי לנבוע מנכס או מקבוצה של נכסים מוגדרים. המטרות המרכזיות של עסקאות איגוח נועדו לייצר מקומות מימון נוספים ולפזר סיכונים בשווקים הפיננסיים. אולם הן גם טומנות בחובן סיכון מוסרי (Moral Hazard): מי שיוצר את הסיכון לא נושא בהשלכות של הסיכון שיצר אבל מפיך ממנו רווח. מצב זה מהווה תמריץ ליטול סיכונים שגדולים מתוחלת הרווח שלהם.

איגוח משכנתאות החל בשנות ה-70 בארצות הברית על ידי סוכנויות אמריקאיות כמו Ginnie Mae ו-Freddie Mac והוא צבר תאוצה בשנות ה-80 כאשר בנקים מסחריים החלו גם הם לאג"ח משכנתאות בזכות חלוקת אגרות חוב לשכבות (Tranches). עד לשנת 2008 גדל שוק האיגוח לממדים עצומים והפך למכשיר מימוני ולמכשיר של העברת סיכונים. רובו המכריע מורכב מאיגוח משכנתאות בעיקר באמצעות סוכנויות ממשלתיות. שוק האיגוח של המשכנתאות היה הסיבה המרכזית למשבר הכלכלי של 2008 והשפיע על היציבות הפיננסית וזאת בשל מערכת תמריצים פגומה.

בישראל שוק האיגוח התפתח מאוחר באופן יחסי. בעקבות המלצות ועדת בכר, החיסכון הפנסיוני וזכויות ניהול קופות הגמל וקרנות הנאמנות הוצאו מידה הבלעדית של המערכת הבנקאית והיא הפסידה רווחים גדולים (כ-27.9% מיד לאחר אימוץ המלצות רפורמת בכר). מקור רווח חדש היה פעילות במכשירים פיננסיים מורכבים, פיננסיאליזציה של שוק הדיור ושימוש באיגוח של משכנתאות.

בשנים האחרונות מתבצעות עסקאות איגוח שבהן בנקים מכרו בעיקר תיקי משכנתאות באופן ישיר לגופים מוסדיים. ביוני 2020 הוציאה הרשות לניירות ערך מסמך על אודות הנפקות ציבוריות של אגרות חוב מגובות בנכסים. כיום מבקשת הרשות לניירות ערך לאג"ח משכנתאות מבלי ליידע ולקבל את רשות בעלי המשכנתה. המערכת הפיננסית של מדינת ישראל מאפשרת פיננסיאליזציה של המשכנתאות ובכך מטה את כל השוק ממימון שיכול לפתור את הבעיה לכל השכבות להפיכת הדיור למכשיר לרווחים פיננסיים. ישנו ניגוד תהומי בין איגוח משכנתאות

שנועד לייצר כסף ורווחים למערכת הבנקאית לבין היעד של דיור לשכבות הנמוכות שצריך להיות בעלויות נמוכות.

כפי שהצבענו – הריכוזיות במקרקעין במדינת ישראל היא ללא תקדים בעולם כולו. כמובן שכל ההצהרות בחוק לחסל את הריכוזיות ואת המונופול הקרקעי ולעודד תחרות בנושא הזה לא מתממשות כלל. מצב דומה קיים לגבי המערכת הבנקאית: הדיור בהישג יד בארצות המערב הוא תעשייה כשלעצמה עם התמחות בנושא של תכנון, בנייה, מימון והקצאת קרקעות למטרות אלה. ולצדה הסדרים מדינתיים שמודדים את הפעילות הכלכלית הזאת. בישראל, המצב התמוה הוא שהמערכת הקבלנית של כל ענף הבנייה שיכול היה לפתח את ענף הדיור בהישג יד כמקור לעסקים, לפיתוח ולבנייה, לא גילתה יוזמה עד עצם היום הזה. כך גם המערכת הבנקאית שלא השכילה עד עצם היום הזה לנקוט ביוזמה כלשהי. הפסקת ההלוואות המכוונות שהיו אחוז משמעותי בענף המשכנתאות של הבנקים במדינה לא זכתה לתגובה כלשהי. הדבר כמובן בא לידי ביטוי בכך שהעלאת מחיר הדיור הגדילה את נפח המשכנתאות בצורה משמעותית. כאשר יעלה הנושא של דיור בהישג יד על הבמה החברתית-פוליטית, יש להניח שהמערכת הבנקאית ותשלובות הבנייה על ארגוניה המקומיים הפרוסים על פני כל הארץ, ירימו את הכפפה, וישתלבו בפתרון הבעיה.

## הדירה כמצרך יסוד – משכנתה חברתית

המדיניות הנאו-ליברלית חרתה על דגלה בשנת 1980, במסגרת הקונצנזוס הווינגטוני של הנשיא רונלד רייגן וראשת הממשלה מרגרט תאצ'ר כלכלת שוק. הפרטה, דה-רגולציה, גלובליזציה. כלכלת שוק שכללה את השתלטות שוק ההון על הדיור. מדיניות זו סיימה את תפקידה ואינה עוד הפתרון המיטבי לבעיית הדיור בעולם, בארצות המפותחות, כמו גם בישראל. הצהרה זו היא כיום מוסכמה. המחקרים המצוטטים בפרק זה, המכריזים על פשיטת הרגל של שיטה זו – בספרות המקצועית, הפופולרית, בביטאוני השלטון הקפיטליסטי בעולם – אינם חולקים על כך. אולם, הם אינם מציעים פתרון חדש לבעיית הדיור.

### א. לשכנע את הפוליטיקאים: קורת גג "מקיר לקיר"

במסגרת היעדר הפתרונות, נמשכת ההישענות על האידאולוגיה הנאו-ליברלית. בעיקר על ההנחה שהשוק יפתור את הכול, גם באמצעות השתלטות שוק ההון על הדיור. וזאת, לצד היעדר כל ניסיון לראות בבעיית הדיור לשכבות המוחלשות הכרח לקיומו של המשטר ואף של הייצור הקפיטליסטי. לאורך ההיסטוריה בעיית הדיור נתפסה כחלק ממדיניות המשטר הכלכלי, כיוון שלא ניתן היה להעסיק את העובדים לאורך זמן מבלי שתהיה להם קורת גג. ולמרות זאת, אין מנוס מלעשות את הכול כדי לשכנע את הפוליטיקאים, משמאל ומימין ובוודאי מהמרכז, שפשיטת הרגל של השיטה הקיימת בנוגע לדיור שכה משמעותי לכלכלה, דורשת את קבורת הנחות היסוד הקיימות ופתיחת דף חדש. ולכן, מוקדש פרק זה להצגת שיטות הדיור הקיימות ולהציע את האלטרנטיבה גם בתחום הפיננסי. אלטרנטיבה לפתרון חברתי ליברלי לבעיית הדיור לשכבות המוחלשות, ולסקור את הדרכים הפיננסיות שתאפשרנה לייצר את הדיור הנשיג לשכבות המוחלשות.

### ב. כאילו לא היה משבר הסאב־פריים

במהלך שבעה עשורים גדלה אוכלוסיית מדינת ישראל מכ־900,000 תושבים לכ־9 מיליון. התוצר לנפש צמח לכ־42,000 דולר, לעומת כ־20,000 דולר בשנת 1995, וזאת על פי המתודולוגיה של הבנק העולמי, המביאה בחשבון גם את העושר החדש והבלתי מוחשי שנוצר בעולם. בשנת 2018 ערך המכון מחקר על העושר החדש לנפש בישראל, והעמיד את היקפו על כ־500,000 דולר בממוצע לנפש.

גידול האוכלוסייה העולמי מחצי מיליארד בני אדם בשנת 1500 לספירה, לכמיליארד 650 מיליון בשנת 1900, ולשבעה וחצי מיליארד בשנת 2000, יצר כמובן ביקושים מדהימים לדיוור, שמהווה מצרך יסוד של בני האדם – של האנושות כולה.

שווי שוק הדיוור בארצות הברית מורכב משווי של כ-20.5 טריליון דולר, לצד כ-13.6 טריליון דולר נוספים, ובסך הכל מדובר בכ-33 טריליון דולר – שווי מלאי הדירות בארצות הברית לשנת 2020. שווי של מלאי הדירות במדינת ישראל, העומד נכון להיום על כ-3 מיליון דירות – מהן כ-300,000 יחידות דיוור במגזר הכפרי – הוא למעלה מ-4 טריליון שקל. לא מפתיע, לפיכך, האינטרס של המערכת הפיננסית בהמשך המדיניות הנאו-ליברלית וב-Rentier Capitalism, והמאבק שהיא מנהלת לשימורם. אינטרס זה מובן, משום שמערכת זו היא מיצרניות הרווח הגדולות ביותר במערך הכלכלי של המדינה, במסגרת המשטר הפיננסי הקיים זה כ-40 שנה.

הסיסמה, לאחר מלחמת העולם השנייה, להלאמת אמצעי הייצור, הבנקים ומשאבי הטבע על ידי המדינה, הוצגה על ידי הסוציאלי-דמוקרטיה האירופית ובראשה הלייבור האנגלי. היא "נמכרה" תמורת הקמת "מדינת הרווחה". מדיניות הרווחה ששרדה כמה עשורים בלבד פינתה את מקומה לכווחות השוק, הגלובליזציה, "החופש" להשקיע שכבשו את העולם. האיגודים המקצועיים איבדו את כוחם ונטען כי "השוק החופשי" יסדיר גם את שוק העבודה. גם מדינת הרווחה בישראל נכנסה לתהליך של כרסום בשנות ה-80 של המאה הקודמת, בטענה שהיא "מנוונת" את מקבלי הקצבאות, המאבדים, כביכול, את האחריות לגורלם. זכורה השאלה האם חובת המדינה היא להעניק לנזקקה דגים או חכות. דגים, משמע קצבאות ומענקים, או חכות, כלומר כלים כמו מקצוע והשכלה שיאפשרו לחלשים לשדרג את מעמדם החברתי והסוציאלי-אקונומי.

סיסמת ההפרטה האליטיסטית של מכירת נכסים, מערכות ושירותים שבידי המדינה לכל המרבה במחיר, הפכה על פניה את הכלכלה הליברלית הרוויה ברגולציה כמעט בכל תחום. מערכת הניו-דיל של רוזוולט רוסקה לרסיסים. המיתוס לפיו היוזמה הפרטית עושה הכל והמדינה היא פסיבית ואינה יוזמת השתלטה על דעת הקהל, וזאת גם וכבר בישראל לפני 40 שנה. כך קם אליל חדש לשוק החופשי – התחרות. התחרות שהפכה כיום, לדעת רבים, מפתרון לבעיה. היא הצמיחה ריכוזי הון, כוח והשפעה פוליטית בהיקפים שלא נודעו. הון זה חיפש אחר מקורות השקעה. ביניהם נכסים מניבים, בהיקפים אדירים, מפוזרים, סחירים שניתנים לאריזה כסחורה העוברת לסוחר, אנונימית, מנותקת ממקומה. ואכן, הדיוור היה לטרף קל בידי ההפרטה האליטיסטית. הקומודיפיקציה, הפיכת הדירה לסחורה שעוברת "לסוחר" בדרך של שעבוד תשלומי המשכנתה הפכה למטרה המרכזית של המערכת הפיננסית ולא אספקת הדיוור כשלעצמה, כקורת גג לחסרי הדיוור, לביקושים הניזונים מהמהפך.

בעבר, מיקומה וגודלה של הדירה הותאמו לצרכים וליכולות של השכבות העממיות. היום, הפילוח של הדיוור נעלם במידה רבה מהשיח הכלכלי, הפוליטי, הפיננסי ואף התכנוני. עכשיו כמעט כולם מדברים על "דירה", שאיננה מזוהה כדירת מגורים, על כל הגוונים הפונקציונאליים שלה, אלא כסחורה, כמושא ל"הנדסה פיננסית", השיאה את הרווח שנראה, כביכול, אין סופי. הבנקים הקטנים, המקומיים, אינם מסוגלים עוד להתחרות עם הבנקים הגדולים והמשקיעים הזרים. הדייר הלווה הופך להיות שחקן בעולם הפיננסי הגדול. חוסל הקשר האישי בין הלווה

לבנק המלווה. האיסור על השקעות חוץ של קרנות השקעה בדיוור בוטל במסגרת הגלובאליזציה. נוסף לכל אלה, הדה-רגולציה מאפשרת להעניק משכנתאות גם למי שאינו מסוגל להחזיר את ההלוואה. המחירים עולים, האשראי זורם והמשכנתאות נסחרות שוב בסאב-פריים. והפיצוץ לא מאחר לבוא. בעקבות המשבר הכלכלי של שנת 2008, הצילה ארה"ב את הבנקים האמריקאים מפשיטת רגל בהיקף של כשלושה טריליון דולר באמצעות שימוש בכספי משלמי המיסים. בנקים ניצלו ואילו משפחות שהתקשו לעמוד בהחזרי המשכנתה הופקרו על ידי הבנקים והממשלה ונזרקו מבתייהם חסרי כל. השנים חולפות, מחול האימים הזה נשכח והשווי של נכסי הדיוור בארצות הברית, שירד בשנת 2008, עלה משנת 2010 להיות ב-50%, כאילו לא היה משבר כלכלי עולמי מעולם.

### ג. מצרך חיוני ולא ספקולציה פיננסית

גם בישראל קורסת מדיניות הדיוור. הגדלת ההיצע של "דירות" כמהלך שיפתור את בועת הדיוור – עליית מחירים חסרת תקדים של הקרקע לדיוור, של הדיוור עצמו – חיסלה את הביקוש לדירות אלה. משנה לשנה נדחקים אל מחוץ לשוק הדיוור, מחוץ לשוק הביקושים, אלפי משפחות בישראל. אל מול כ-175,000 דירות ריקות ("דירות רפאים"), ישנן קרוב ל-890,000 משפחות חסרות דיוור בבעלות. ההיצע של דירות מלמעלה אינו מתאים לביקושים הריאליים המגיעים מלמטה ותורם לעליית מחיר הדיוור למטה.

מדיניות הדיוור הלאומית שאנו מציעים למדינת ישראל מבוססת על רפורמה כוללת. אנו מנסים לרכז את המאמץ ולגייס את כל הצדדים הרלוונטיים. את השלטון, את מערך התכנון, את השלטון הקרקעי והניהול הפיננסי ביחד עם המקצוענים בתחום, בינו ערים, מנהלי הבנייה, ההנדסים, ארגון הקבלנים, השלטון המקומי. להתכנס לקונצנזוס לאומי המאחד את כל השחקנים לפתרון בעיית מחסור הדיוור לשכבות המוחלשות. לכן צריך להוציא את הדיוור בהישג יד במכר מהפיננסיאליזציה, וליצור פלח שוק ספציפי שכולל בתוכו את המרכיבים הספציפיים של הדיוור לשכבות העממיות, המהוות כ-50% מהעובדים בישראל, שהם בסך הכול כ-4.4 מיליון עובדים. וזאת, במסגרת מדיניות דיוור כוללת הרואה את כל עם ישראל בדגש על אפליה מתקנת לפלחי השוק חסרי הדיוור – לכל השכבות והמגזרים.

הרפורמה הנדרשת, שתאפשר לשכבות המוחלשות לרכוש דירה בהישג יד, היא רפורמה שתכלול את הפיכת הדיוור העממי לסחורה בשוק הנאו-ליברלי, תוציא את הדירה העממית מהסיכונים של העולם הפיננסי ותחזיר אותה למה שהייתה בעבר: מצרך חיוני ולא מושא להשקעות ספקולטיביות בלתי נשלטות. הצמדת הדיוור העממי למניפולציות כלכליות והוניות מעשי ידי אדם של המערכת הפיננסית, היא במהותה בלתי מוסרית. ואותה יש לעצור ולאסור. הדירה בהישג יד לשכבות המוחלשות צריכה להיות מוסדרת בהליכי התכנון, הייצור והמימון. בשווי הקרקע וברגולציה המוניטרית.

## ד. פילוח ליצירת דיור עממי

על מנת לפתור את בעיית הדיור בישראל יש לפלח את שוק הדירות על פי נתוני הלמ"ס, התכנון על ידי מינהל התכנון והשיווק על ידי רמ"י, והכול על פי חיובם בחוק מפורש. הבנקים המרכזיים והמערכת הפיננסית חייבים ברגולציה ובהסדרים פיננסיים על מנת לייצר את האפשרות לשכבות המוחלשות לרכוש דירה ולא להכניס את הדירה העממית – מאחורי גבו של הדייר – למערכת פיננסית של שוק חופשי וספקולטיבי. הפילוח הוא הכרחי למדיניות הכוללת של מדינת ישראל בתחום הדיור מכיוון שלא מדובר בדירה אחת "הומוגנית", אלא בצורך בדירות ספציפיות למגזרים שונים שמתאימות לשכבות המוחלשות, לזוגות צעירים ולקשישים, למעמד הביניים ולבעלי יכולת גם יחד.

במרכז מדיניות הדיור הנאו-ליברלית עומדת הטענה שהשוק הוא זה שקובע את המחיר לדירה והמחיר שהשוק קובע, הוא המחיר הנכון לדירה. אנו טוענים שלדירה יש מחיר בסיס (Intrinsic Price) כמו שיש למוצרי יסוד לצריכה בפינוק. הצורך של השכבות העממיות בקורת גג אינו ביקוש, מכיוון שהוא מחוץ לשוק הדיור הקיים – שהרי ביקוש ללא כסף לא נספר. ולכן, יש לראות בדירה לשכבות המוחלשות כמצרך. ככזו יש לה מחיר בסיס כמו שיש ללחם אחיד בפינוק המדינה.

בדומה לסחורה, המחיר של הדירה הוא ספקולטיבי, נע ונד, למרות שהוא דלא נידי, ואילו מחיר הבסיס של הדירה צריך להיות תלוי בצורך וביכולת הכלכלית של משקי בית. לכן, מחיר הדירה מהווה את סך העלות של הבנייה והפיתוח ואת עלות השייר של הקרקע. עלות זו היא מכפיל מסוים של הכנסה או משכנתה בנוסף להון העצמי שנגזרת מהיכולת הממוצעת או הנמוכה ביותר בהתאם לפלח האוכלוסייה שיוצרת את מחיר הבסיס של הדירה.

מחיר הקרקע לדירה בהישג יד צריך להיקבע על ידי המחיר של הדירה הזאת וייעודה וההכנסות הצפויות ממנה. דהיינו המחיר של הקרקע שתימכר למבקש לבנותה כדיור בהישג יד, ייקבע על בסיס ערך השייר. התקינה וההנחיות לגבי מחיר של קרקע לדירה בהישג יד ברכישה חייבות לעבור תקינה מיוחדת, שהרי מדובר כאן על מצרך ולא סחורה. מצרך שלא נמצא בשוק כבר שנים רבות ולכן אין לו מחיר שוק. מדובר ביצירת יש מאין. כל מתודולוגיה צריכה להבחין בין עלות לבין מחיר לבין שווי, לבין מחירי שוק, לבין שווי הנגזר מהעלות, לבין שווי הנגזר ליצירה ציבורית.

אין דוגמה טובה יותר לשווי הנישואין (Marriage Value), כמאמר האנגלים, מזה הנוצר בחיבור שבין הקרקע לבין התכנון, במסגרתו מוענקות לקרקע זכויות שאינן נתונות לה מן השמיים. הענקת זכויות הבנייה התוספתיות – כפי שמכנה אותן מינהל התכנון – מעניקה לקרקע זכויות מעל ומעבר למה שמגיע לה, כביכול. אמור מעתה, כי ניתן לקבוע הסדרי אפליה מתקנת לחסרי דיור גם כאשר מדובר במשאב הקרקע, שכן זכויות הבנייה אינן נתונות מראש אלא מוענקות לקרקע מכוח התכנון. לפיכך, אין מניעה להעניק זכויות אלה למי שזכאים להן במסגרת מדיניות חברתית של אפליה מתקנת.

שהרי יש שווי ויש מחיר. השווי הוא מעבר למחיר, והשווי האמיתי נקבע לפי המטרה ולא תמיד על בסיס ההשקעה. הוא נקבע על בסיס השווי למשתמש ולא על בסיס השווי של המוכר או של המייצר. לכן, כדי לקבוע את המחיר הנכון יש להבין שהשווי של הנכסים האלה הוא שווי חברתי. הערך הפנימי (Intrinsic Value) – מהווה את השווי האמיתי, הטבעי, המהותי של הקרקע, של הדיר, אשר נגזר מהמצרך שאתה יוצר אותו. זאת בניגוד למחיר הספקולטיבי שהוא אנטי-חברתי ומוביל לעליית מחירי הדיר. מכיוון שכל האנשים זקוקים לקורת גג, המחיר של אותה קורת גג צריך להיות מפוקח, על מנת לאפשר גם לאלה שידם אינה משגת לרכוש דירה בשוק החופשי הספקולטיבי, ליהנות מבית. המשמעות היא שכל המרכיבים של הדירה (קרקע, בנייה, מיסוי ומימון) צריכים להיות חלק מהמחיר הסופי של הדירה, כדי ליצור את הדירה שהיא בהישג יד לכל שכבה שאנו מדברים עליה.

## ה. הונאת השכירות

כדי להפסיק את המעגל המנשל את השכבות העממיות מהזכות הבסיסית לקורת גג, דרושות רפורמות מבניות באספקת הקרקע, המימון של הבנייה והרכישה, התכנון, ופילוח הדיר לשכבות המוחלשות – כל זאת תוך יצירת מערכת פיננסית מאפשרת לפתרון הבעיה. קיים היום ניסיון של המערכת הפוליטית, האידאולוגית, של המערכות הפיננסיות של העולם המערבי, לברוח מהבעלות על הדיר ולהעביר את השכבות העממיות לדיר בשכירות. זהו ניסיון להונאה רבתי שאינו משרת את השכבות החלשות, אלא את המערכת הפיננסית ואת המשקיעים. הא בהא תליא. מחירי דירות גבוהים מזיקים לשוכרים שנאלצים להקצות שיעור גבוה מהכנסתם לשכר דירה ולקצץ לשם כך בהוצאות על סחורות ושירותים חיוניים. כמו כן, כלכלה המבוססת על בעלי דירות שהם גם בעלי חוב גדול, היא כלכלה שאינה בת-קיימא. מזה שלושה עשורים, מחירי הקרקע והדיר עולים, הצורך בדיר למגורים עולה וכך גם השכירות, אולם ההכנסה של העובדים אינה עולה בהתאמה.

שכירות לחסרי הדיר מהשכבות העממיות אינה פותרת את הצורך בביטחון מינימלי בקורת גג והיא משתמשת במשאבים המשפחתיים, שיכולים היו לשמש לתשלומי משכנתה לרכישת נכס שיכול לעבור מדור לדור במשפחה. כמו כן, היא אינה גודעת את הפיננסיאליזציה של הדיר, אלא מעודדת אותה. זאת מכיוון שהשכירות מספקת "רנטה קרקעית" ובכך יוצרת מוטיבציה של משקיעים לרכוש דירות אותן יוכלו להשכיר לכל המרבה במחיר.

## ו. הפערים העצומים בין עשירים לעניים

מדידת הכנסה שוטפת ככלי למדידת עוני ואי-שוויון מבטאת תמונה חלקית בלבד וחסרה של המציאות החברתית. גם אם מודדים הכנסה או סל צריכה בסיסי – מדדים אלו לא משקפים את הסיכוי של עניים לצאת ממעגל העוני בעתיד מכיוון שאינם כוללים מדידה של ההתחייבויות

והנכסים העומדים לרשותם של אנשים עניים, אשר יכולים לסייע להם ביצירת הכנסה עתידית שתחליף אותם מהעוני.

אחד המרכיבים המשמעותיים היוצרים את הפערים בין משקי הבית השונים בכל הנוגע לעושר הנכסי הוא הבעלות על דירות. מדידה על סמך רכוש ולא על סמך הכנסות מעבודה מגלה פערים כלכליים-חברתיים הרבה יותר משמעותיים. מילגרם ובר-לבב מהמכון לרפורמות מבניות חקרו בשנת 2015 כיצד מתחלק העושר בישראל. הם מצאו כי בשנת 2015 אי-שוויון בעושר בישראל היה גדול משמעותית מאי-שוויון בהכנסות. בעוד שהעשירון העליון מחזיק בקרוב לשליש מתוך ההכנסה הלאומית, הוא אוחד בעלותו מעל 50% מהעושר. חלק משמעותי מהעושר מרוכז במאיון העליון אשר מחזיק ב-22.5% מהעושר הלאומי, נתח השווה לחלקם של שבעת העשירונים התחתונים. העושר הממוצע של משק בית בישראל הוא 2.1 מיליון שקל, לעומת עושר ממוצע של 10.8 מיליון שקל למשק בית בעשירון העליון ועושר ממוצע של 47.9 מיליון שקל למשק בית במאיון העליון. בהשוואה בינלאומית, ישראל ממקמת במקום 6 מתוך 19 בחלק העושר המוחזק על ידי האחרון העליון, ובמקום התשיעי במדד ג'יני לעושר. בנוסף, המכון עסק באי שוויון בעושר נכסי ופיתח מחשבון המודד את העושר של משק הבית בהתאם לסך הנכסים הריאליים והפיננסיים. היינו, הנדל"ן, החסכונות וההשקעות שיש לכל משק בית אל מול החובות שלו.

"עוני נכסי" (Asset Poverty) הוא מצב שבו משק בית או אדם, אינו מסוגל לספק את הצרכים הבסיסיים שלו, למשך תקופה של שלושה חודשים שבהם אין לו הכנסות כלל, מעבודה או מקצבאות כאלו ואחרות, וזאת כתוצאה מהיעדר קיומם של נכסים פיננסיים היכולים לכלכל אותו בפרק הזמן הזה. בהקשר זה נכללים תחת "נכסים פיננסיים" כל הנכסים הבלתי מוחשיים שבידי משק הבית, כגון, מניות, אגרות חוב, פיקדונות, חסכונות וכסף מזומן. עבור מרבית הציבור הנכס הפיננסי המרכזי הוא החיסכון הפנסיוני. בין משקי הבית השונים קיימים פערים משמעותיים בשווי התיק הפנסיוני. קיימת ריכוזיות גבוהה במיוחד, כאשר החציון התחתון מחזיק ביחד ב-3.5% בלבד מסך הנכסים הפיננסיים.

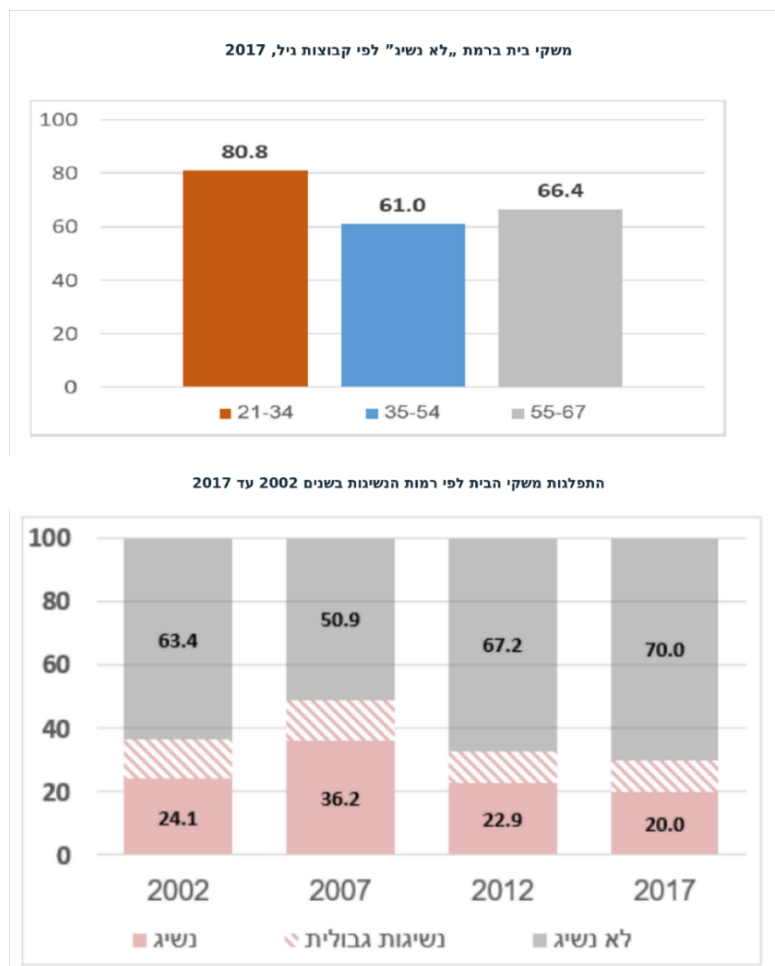
מדידת עושר היא כלי מקובל וחשוב במדינות מערביות רבות. למדידת העוני והעושר הנכסי ישנה חשיבות מכרעת בשיקוף הפערים החברתיים-כלכליים בישראל. היעדר מדידת העוני והעושר הנכסי, כמו גם היעדר דיון בשיח הפוליטי-ציבורי מונעים מדיניות אקטיבית למציאת פתרונות ריאליים שיאפשרו לעניים לצאת ממעגל העוני.

מאז שנות ה-60 אין בישראל, בניגוד לרוב המדינות המפותחות, מידע מקיף ומשמעותי על חלוקת הרכוש בין האזרחים. מגמה זו לא מאפשרת לקובעי המדיניות ומקבלי ההחלטות להבין היטב ובצורה מקיפה את מצב חלוקת העושר במדינה ואלו צעדים כדאי וניתן לעשות על מנת לצמצם פערים חברתיים.

## ז. בעלות על דירה בקרב צעירים-מבוגרים

לאורך שני העשורים האחרונים נצפתה ירידה בשיעורי בעלות על דור בישראל בקרב כלל האוכלוסייה. אור כהן רביב, מהמכון לרפורמות מבניות טענה כי מגמות אלו התרחשו על רקע מיסודה של הכלכלה-הפוליטית הנאו-ליברלית בישראל שהשפיעה על נסיגת הממשלה מהתערבות וסובסידיה מספקת בשוק הדיור בישראל. שיעור הבעלות על דירה בישראל ירד מ-70.2% בשנות ה-90 המאוחרות ל-63% בשנת 2021. שיעור זה הוא עדיין נמוך יותר מממוצע האיחוד האירופי העומד על 70.1%, נתון שמציב את ישראל בשליש התחתון בהשוואה לשאר מדינות האיחוד. הירידה בשיעורי בעלות על דור התרחשה במקביל להאמרת מחירי הדיור: החל משנת 2008 ועד היום חלה בישראל עלייה מהירה במחירי הדיור הן ברמה הלאומית והן בהשוואה בינלאומית. כהן רביב התמקדה במחקרה בדור הצעירים-מבוגרים הנוכחי ומצאה כי ישנם 44% בעלי דירות עם ובלי משכנתה. לעומת זאת, בקרב דור הצעירים-מבוגרים בתחילת שנות ה-80 – המייצג את תחילת יישומה של המדיניות הנאו-ליברלית בישראל, היו כ-81% בעלי דירות עם ובלי משכנתה (בקרב האוכלוסייה היהודית). בו בזמן, נטל ההחזר החודשי של המשכנתה מתוך הכנסה עלה ל-21% בממוצע בקרב צעירים מבוגרים בדור הנוכחי, לעומת שלושה אחוז בשנות ה-80. הנטל הגדול ביותר נצפה בקרב מעמד הביניים העכשווי, בפיקוח על משתנים כלכליים-חברתיים נוספים.

### הדיוור אינו נשיג ל-70% ממשקי הבית – וליותר מ-80% מהצעירים



התרשימים מציגים את נשיגות הדיוור לאורך השנים בכלל משקי הבית בשנים 2017–2022 ובחלוקה לפי שכבות גיל ב-2017. מקור: הלמ"ס, נייר עבודה 127, "מבט מקרוב על נשיגות הדיוור בישראל", 2024.

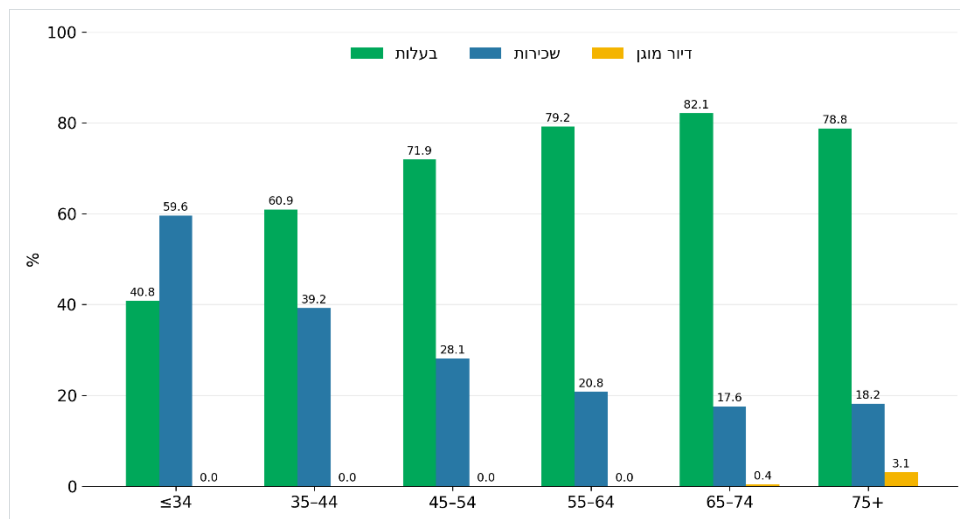
### ח. הצעירים עדיין זקוקים להורים

הקושי של הדור הצעיר הנוכחי להשיג דירה התפרץ ב"מחאת האוהלים" בשנת 2011, בתל אביב ובמקומות אחרים במדינה שמצהירה תמיד על כוונה ומטרה להוריד את מחירי הדירות ומחירי השכירות. מאז, יוסדו מספר תוכניות להעלאת שיעורי בעלות על דיוור בקרב זוגות צעירים בישראל, כמו מחיר למשתכן ומחיר מטר. אולם תוכניות אלו עדיין מצריכות הון עצמי גבוה

יחסית של 25% מערך הדירה בשוק, אשר מגבילות מלכתחילה את פלח הצעירים בעלי היכולת לקבלת משכנתה מהבנק. בנוסף, הרוב המכריע של הדירות בפרויקטים אלו ממוקמות באזורי פריפריה פחות אטרקטיביים, לפחות מבחינת הזדמנויות תעסוקה לצעירים או ליכולת מינוף תשואת הנכס בטווח הרחוק. מגבלה נוספת היא שיטת ההגרלה הנהוגה בקרב מתחרים על הדירות, על פני שיטת דירוג של צורך כלכלי אמיתי.

כאשר מפלחים את בעלי הדירות לפי חמישוני הכנסה (תרשים 23), מתגלה כי לאורך זמן המעמד הבינוני והגבוה (חמישון שלישי וחמישי, בהתאמה) שיפרו את יכולתם לרכוש דירה, בזמן שהמעמד הנמוך קפא. אי-השוויון המעמדי בבעלות על דיור קשור לאי-שוויון בהון הראשוני הדרוש לשם קבלת משכנתה מהבנק, שלרוב מועבר על ידי ההורים והמשפחה לילדיהם.

**פער הבעלות הוא פער דורי: כ-41% מבני 34 ומטה מחזיקים בדירה, לעומת 82% מבני 65–74**



התרשים מציג את שיעורי הבעלות, השכירות והדיור המוגן לפי קבוצת הגיל של המחזיק בדירה. מקור: הלמ"ס, דירות ומבנים בישראל – יולי 2024.



## דרושה לאלתר רפורמה במשכנתאות

החל ממאי 2022 מתמודדים אזרחי ישראל עם עלייה בנטל הכלכלי עקב המראת שיעורי הריביות על המשכנתאות. שגית אזארי-ויזל מהמכון לרפורמות מבניות מצאה כי לפי נתוני בנק ישראל ההחזר החודשי עלה בממוצע בכ-20% עבור כלל משקי הבית. רוכשי הדירות ממעמד הביניים הם הסובלים העיקריים מהעלאות הריבית שהקפיצו את החוזי המשכנתאות שלהם בכ-21% בתוך חמש שנים. משקי הבית בעשירונים הנמוכים נפגעו גם מאחר שכעת הצטמצם חלקם בסך ציבור לוקחי המשכנתאות וחלום רכישת הדירה הולך ומתרחק מהם. מאידך, כפי שכבר הצגנו, אזארי-ויזל טוענת כי הסכום המצטבר של המשכנתאות בישראל עומד על כ-508 מיליארד שקל נכון לסוף 2022, עלייה של כ-13.7% בהשוואה לשנת 2021. בעקבות עליית הריבית, הכנסות המימון של חמשת הבנקים הגדולים עלו בשיעור ממוצע של מעל 50% ברבעון האחרון של שנת 2022 בהשוואה לאותו רבעון אשתקד. גם הרווח הנקי עלה בשיעור ממוצע של כ-31% בחמשת הבנקים הגדולים בשנת 2022. נתונים אלו משקפים שיעור תשואה להון של כ-15% בממוצע.

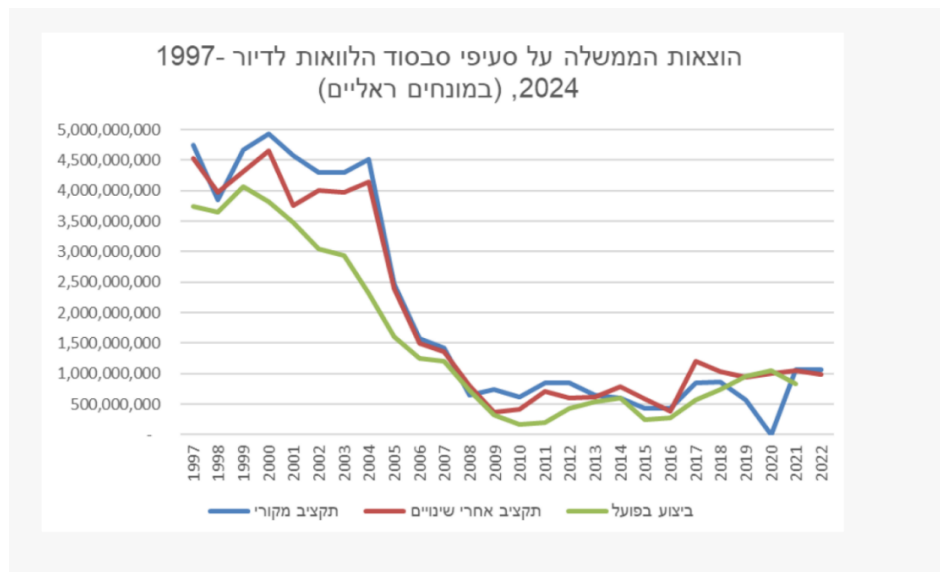
### א. תחרות, אוריינות ומשכנתאות מוכוונות

לנוכח כל אלה, קורא המכון ליישומן של מספר רפורמות מבניות שיכולות להקל על הנטל הכלכלי של משקי הבית בישראל ולהגביר את רמת האוריינות הפיננסית של אוכלוסיות מוחלשות בתחום. ומצד שני, לצמצם את מרווחי ריביות הבנקים בישראל, בדרכים הבאות:

- ישנם שני סוגים של משכנתאות: משכנתאות חופשיות ומשכנתאות מוכוונות. רוב האוכלוסייה מכיר ומשתמש בסוג הראשון. הסוג השני פחות מוכר לציבור. חוקרי המכון סבורים שכדאי להשתמש במשכנתאות מוכוונות בעת משבר עליית הריביות הנוכחי, שמקורן [בחוק הלוואות לדיוור](#), התשנ"ב-1992. הן פותחו בידי הבנקים למשכנתאות לצורך סיוע למשקי בית בעלי הכנסות נמוכות אשר לקחו או עתידים לקחת משכנתה. במשכנתאות מוכוונות קיים מרכיב של סבסוד ממשלתי שהוא הפער בין הריבית הנגבית מהזכאים לבין ריבית השוק. ניתן לכן לחלק את תקציב הלוואות לזכאים למרכיב של סבסוד בלבד ולמרכיב של אשראי נטו. יש לציין כי הזכאים משלמים מדי חודש את ההחזר החודשי, כמקובל במשכנתאות רגילות. בשני העשורים האחרונים עקב ירידת הריבית בשוק, והקשחת תנאי זכאות למשכנתאות מוכוונות, הוצאה של הממשלה על סעיפי סבסוד הריבית להלוואות (הנמצאת תחת תקציב "מענקי בינוי ושיכון") ירדה באופן משמעותי מכ-4.5 מיליארד שקל בשנת 1997 לפחות ממיליארד בשנת 2022. כעת, עם עליות הריבית התכופות יש להגדיל בחזרה סעיף תקציבי זה בכדי לסייע בסבסוד המשכנתאות לחסרי בעלות על דיוור, או עבור מיחזור משכנתה, תוך הגבלה

של היקף הסיוע והגבלת המחיר המקסימלי של דירה שעבורה יינתן הסיוע. משכנתאות מוכוונות מתאימות במיוחד עבור אוכלוסיות מעשירוני הכנסה נמוכים, זוגות צעירים וקשישים מחוסרי דיור, אנשים עם מוגבלויות, עולים חדשים, ומשקי בית מהמגזר האתיופאי.

#### מכ-4.5 מיליארד לכמיליארד שקל: המדינה צמצמה דרמטית את סבסוד הלוואות הדיור



הגרף מציג תקציב מקורי, תקציב לאחר שינויים וביצוע בפועל, במונחים ריאליים, בין השנים 1997–2024. מקור: המכון לרפורמות מבניות, על בסיס נתוני תקציב המדינה; הנתונים המוצגים מסתיימים בשנת 2022.

- הגברת האוריינות הפיננסית של משקי הבית בישראל. לפי מרכז המחקר והמידע של הכנסת אין היום בנמצא גוף ממשלתי האחראי לנושא החינוך הפיננסי של משקי בית. בנושא זה יש לבחון את יישום החלטת ממשלה (3926) לגבי חינוך פיננסי לצורך הנגשת חומרים הרלוונטיים לציבור להתנהלות פיננסית נכונה בכל הקשור לכסף, ערכו, לקיחת אשראי, חיסכון, אינפלציה ועוד. נושא זה חשוב במיוחד בקרב אוכלוסייה עם אוריינות פיננסית נמוכה שלרוב מקושרת עם משקי בית בעלי הכנסה והשכלה נמוכות, מובטלים והדרים בפריפריה.
- לבחון את מרווחי הריבית והמרווח הפיננסי בהשוואה בינלאומית כנורמה למרווחי הריבית בישראל. נתונים של הבנק העולמי מראים כי בישראל מרווחי הריביות גבוהים בהשוואה למרבית מדינות מערב אירופה, ומעט נמוכים ממרווחי הריבית בארצות הברית.
- המשך הרפורמה הצרכנית להגברת השקיפות אותה מקדם בנק ישראל ופישוט מסלולי המשכנתאות לציבור. לפי רפורמה זו יש להגביר את שקיפות המידע ללקוחות הבנקים ולשיפור סביבת התחרות בשוק המשכנתאות. הרפורמה כוללת תהליך של קבלת אישור עקרוני למתן משכנתה וסיוע ללקוחות להבין בצורה טובה יותר את תנאי המשכנתה שמוצעים להם, את ציפיות

השוק ואת השלכותיהם של שינויים צפויים בשווקים על התשלומים העתידיים. צעדים אלה נועדו בין השאר לאפשר ללקוחות להשוות באופן מושכל וביתר קלות בין ההצעות השונות מהבנקים השונים ולתרום בכך להגברת התחרות בשוק האשראי לדיור. בהתאם לרפורמה, נדרשים הבנקים להציג ללקוח אישור עקרוני (הצעת משכנתא) במבנה אחיד, שבו יוצגו שלושה סלים אחידים שהוגדרו על ידי בנק ישראל, וסל נוסף אשר יותאם לצורכי ומאפייני הלקוח לבקשתו. מטרת הצגת הסלים האחידים היא לשפר את יכולת הלקוח לערוך השוואת עלויות בין הצעות המחיר השונות של הבנק, וכן מול הצעות מחיר אפשריות מבנקים אחרים.

## ב. מבט עולמי: ריבית קבועה ומשתנה

במדינות המערב נהוגה מדיניות ריבית משכנתאות שהיא דיכוטומית: ריבית קבועה או ריבית משתנה. לעומת זאת, בישראל, מוצר המשכנתה הוא "טיפוס חריג" מבחינת חלוקת המשכנתה להלוואות משנה. מקובל לקחת משכנתה בריבית של  $1/3$  ריבית קבועה לא צמודה,  $1/3$  ריבית צמודה משתנה ו- $1/3$  צמודה לריבית הפריים. בנק ישראל בחן עשר מדינות ומצא שרק באירלנד ואוסטרליה יש הצעות דומות לתמהיל זה, ובספרות המחקרית כמעט ולא נמצאו עדויות לקיומה של תופעה כזו.

אור כהן רביב מהמכון לרפורמות מבניות מצאה כי במדינות שמתאפיינות במשטר כלכלי-פוליטי סוציאל-דמוקרטי או קורפורטיבי, נהוגה ריבית קבועה. זאת במדינות בעלות מדיניות רווחה נדיבה ורמת רגולציה גבוהה על שוק הדיור ושוק העבודה כמו גרמניה, צרפת, בלגיה, הולנד, שווייץ, יפן, דנמרק, ולוקסמבורג. יוצאות דופן בקבוצת מדינות זו הן אנגליה וארצות הברית.

לעומת זאת, במדינות שמאופיינות במשטר כלכלי-פוליטי נאו-ליברלי כמו אירלנד, אוסטרליה, וקנדה, או מדינות דרום ומזרח אירופה שמתאפיינות במדיניות רווחה צנועה יחסית, שיעור אבטלה גבוה ורמת רגולציה נמוכה יותר על שוק הדיור (והשכירות במיוחד), נהוג להשתמש בריבית משתנה. למשל, יוון, איטליה, פורטוגל, ספרד, לטביה, סלובניה ופולין. יוצאת דופן בנוף המדינות שבהן נהוג לקחת משכנתאות בריבית קבועה לא צמודה, היא ארצות הברית. אף שארצות הברית היא כלכלת שוק נאו-ליברלית קיצונית, היא בעלת היסטוריה ארוכה של שימוש בריביות קבועות.

אחד השורשים לכך נעוץ בתוכנית של הניו-דיל (Home Owners' Loan Corporation - HOLC) עוד מימיו של הנשיא רוזוולט. בעקבות השפל הכלכלי הגדול בתחילת שנות ה-30 של המאה ה-20, משקי בית רבים איבדו את פרנסתם ולא הצליחו לשלם את הריבית על המשכנתה. הנשיא רוזוולט ויועציו פיתחו תוכנית כדי לשקם את הכלכלה האמריקאית וגם לסייע למשקי בית שלא לאבד את בתיהם. במסגרת התוכנית הוצעו משכנתאות ארוכות טווח עם ריביות קבועות נמוכות כדי לשקם את המשק. תוכנית נוספת בסגנון דומה הייתה Federal Housing Administration (FHA) בשנת 1934. ואכן, בעקבות כך אחוז בעלי הבתים בארצות הברית עלה מ-50% ל-70% (וירד ל-65.9% כיום). בנוסף, יזמים ממשלתיים כמו Fannie Mae ו-Freddie Mac, היו והם בעלי תפקיד

מכריע בשוק המשכנתאות המשני בארצות הברית וגם הם מציעים משכנתאות עם ריביות קבועות. כמו כן, שוק איגוח המשכנתאות בארצות הברית הוא מהמפותחים בעולם. בשנת 2020 הוא עמד על 35% מסך שוק אגרות החוב בארצות הברית. לשם השוואה בהולנד הוא מהווה 18%, ובאנגליה ובלגיה 10%. עוד חשוב לציין כי בארצות הברית ניתן להפחית ממסוי את הריבית על המשכנתה, ולכן יש צורך בחיזוי ברור של הגובה שלה.

מעבר להסברים אלה, הכלכלה הפוליטית השולטת במדינה מבחינה בין הנטייה של אזרחים לקחת ריבית משתנה או קבועה על המשכנתה. ישנם כמה גורמים שביחד מסבירים את הסיכוי לנטייה כזו או אחרת. מצד אחד קיימים הביקושים והעדפות של משקי הבית במדינה נתונה. מצד שני, ההיצע של הבנקים שכולל את יכולת המימון והנזילות של הבנקים.

**מצד הביקוש:** משקי בית שמאופיינים בהשכלה גבוהה יותר ואוריינות פיננסית מפותחת יותר, נוטים לקחת משכנתאות עם ריבית משתנה; מבחינה תרבותית מדינות שמאופיינות באוכלוסייה שנוטה להימנע מסיכונים ובעלות מבנה שוק סוציאל-דמוקרטי, כמו גרמניה, הולנד, לוקסמבורג, סוג הריבית השולטת שם היא ריבית קבועה.

**מצד ההיצע:** במדינות שבהן רמות האינפלציה הן נמוכות לאורך ההיסטוריה, אחוז לוקחי הריביות הקבועות הוא גבוה יותר. וזה מצופה, שכן תפקידן של הריביות המשתנות הוא לשלוט באינפלציה דוהרת.

במדינות שבהן יש אחוז גבוה יותר של מובטלים, יש שימוש נרחב יותר בריביות משתנות. הרציונל הוא שאם משקי בית יודעים שהם צפויים לחוות תקופות של אבטלה הם יטו להשתמש בריבית משתנה כמעין "ביטוח".

במדינות שבהן יש אחוז גבוה יותר של איגוח משכנתאות, אחוז המשכנתאות עם ריבית קבועה הוא גבוה יותר (כמו בארצות הברית).

## החייאת חוק הלוואות לדיוור – מן המימון אל הבעלות

משבר הדיוור בישראל איננו רק משבר של קרקע ואיננו רק משבר של תכנון. גם כאשר המדינה מתכננת, מאשרת ומשווקת, הדרך לבעלות נותרת חסומה כל עוד אין למשקי בית עובדים מנגנון מימון המתאים למציאות חייהם. זהו הכשל שבו נסגר שער המימון: בלי מימון חברתי, הקרקע והתכנון נותרים פוטנציאל בלבד.

במשך השנים נשחק בישראל הרעיון שהמשכנתה יכולה להיות גם כלי של מדיניות חברתית. השוק הפיננסי עשה את שלו: הוא תימחר סיכון, דרש הון עצמי, ושירת את מי שיכלו כבר להיכנס אל השוק. אלא שמדינה המבקשת להרחיב בעלות על דירה אינה יכולה להסתפק בהיגיון הבנקאי לבדו. כאן בדיוק נדרשת החייאתו של חוק הלוואות לדיוור, לא כחזרה נוסטלגית לעבר, אלא כהפעלה מחודשת של העיקרון שלפיו למדינה אחריות לא רק לבניית דירות, אלא גם לאפשרות לרכוש אותן.

כך נוצר מצב פרדוקסלי: מדינת ישראל מצליחה להגדיל את מלאי הדירות, אך אינה מצליחה להגדיל באותה מידה את מספר בעלי הדירות. מאות אלפי משקי בית עובדים, בעלי הכנסה קבועה, נותרים מחוץ לשוק הדיוור לא משום שאינם מסוגלים לעמוד בהחזר חודשי סביר, אלא משום שאין בידיהם ההון העצמי הדרוש לכניסה לשוק או משום שהמערכת הבנקאית מסווגת אותם כלוויים מסוכנים.

כאן מתגלה הכשל האמיתי של השיטה. שוק המשכנתאות בישראל אינו פועל כמכשיר חברתי להרחבת הבעלות על דירות, אלא כמנגנון פיננסי שמטרתו העיקרית היא ניהול סיכונים בנקאיים. מבחינת הבנק זהו היגיון כלכלי לגיטימי. מבחינת המדינה, זוהי מדיניות דיור כושלת. המדינה אינה יכולה להסתפק באמירה כי הבנקים מסרבים להעמיד אשראי. כאשר הדיוור הוא אינטרס לאומי, עליה ליצור את המנגנונים שיאפשרו גם למשפחות חסרות הון עצמי להפוך לבעלות דירה.

למעשה, אין מדובר ברעיון חדש כלל. מדינת ישראל כבר הכירה בעבר באחריותה למימון רכישת דירה. במשך עשרות שנים הפעילה המדינה מערכת של משכנתאות מסובסדות שנועדה לאפשר לזוגות צעירים, לעולים חדשים, למשפחות מרובות ילדים ולאוכלוסיות נוספות לרכוש דירה בתנאים מועדפים. מערכת זו לא נשענה על שיקול דעתם של הבנקים בלבד, אלא על מדיניות ציבורית שהכירה בכך שבעלות על דירה היא יעד חברתי ולא רק עסקה פיננסית.

מדיניות זו לא נולדה במקרה. היא הייתה המשכה הישיר של תפיסת היסוד של מדינת ישראל בעשוריה הראשונים, שלפיה המדינה אינה אחראית רק להעמדת קרקע ולבניית דירות, אלא גם להבטחת האפשרות של אזרחיה לרכוש אותן. תחילה נעשה הדבר באמצעות בנייה ציבורית, ובהמשך באמצעות הלוואות מסובסדות, שניתנו לפי קריטריונים חברתיים שנקבעו על ידי הממשלה. הקריטריונים הללו התחשבו במצב המשפחתי, במספר הילדים, בשירות הצבאי,

באזור המגורים ובמאפיינים חברתיים נוספים. הסיוע לא נועד לתגמל הצלחה כלכלית אלא לאפשר קורת גג למי שלא היה מסוגל להגיע אליה בכוחות עצמו.

אכן הדרך המרכזית בגיבוש מדיניות זו הייתה עבודתה של הוועדה הציבורית בראשות מאיר אביזוהר בשנת 1977. הוועדה הניחה את התשתית לחלוקת הסיוע הממשלתי לדיור וקבעה כי המדינה רשאית ואף חייבת להבחין בין קבוצות שונות באוכלוסייה בהתאם לצורכיהן. תפיסה זו ליוותה את מדיניות הדיור לאורך שנות ה-80, גם אם עוגנה בעיקר בנהלים מנהליים ולא בחקיקה ראשית.

אלא שבתחילת שנות ה-90 התברר כי המערכת הקיימת חדלה למלא את ייעודה. ישראל ניצבה בפני משבר דיור חריף. גל העלייה הגדול ממדינות ברית המועצות לשעבר הגדיל במהירות את הביקוש לדירות. במקביל, מחירי הדירות עלו, האינפלציה נותרה גבוהה והריבית הייתה כבדה. ההחזרים החודשיים תפחו בהתמדה, בעוד שהשכר לא הצליח להדביק את הקצב. גם מי שעמד בתנאי הזכאות גילה כי סכום ההלוואה הממשלתית נשחק ואינו מאפשר עוד לרכוש דירה. על רקע זה נחקק בשנת 1992 חוק הלוואות לדיור. מטרתו לא הייתה להמציא מנגנון חדש, אלא לעגן בחקיקה את אחריות המדינה לסייע במימון רכישת דירה. החוק קבע את מסגרת מתן ההלוואות לזכאים, את מנגנוני ההחזר, את סמכויות שר הבינוי והשיכון ואת האפשרות לקבוע כללים משלימים. בכך הפך הסיוע בדיור ממדיניות מנהלית משתנה למדיניות המעוגנת בחוק. כבר באותה שנה תוקן החוק והורחב. בין היתר עוגן בו מוסד ההלוואה העומדת – אחד מכלי המדיניות החשובים ביותר שנוצרו בתחום הדיור בישראל. בניגוד למשכנתה רגילה, הלוואה עומדת היא הלוואה שתשלומה נדחה, ובנסיבות מסוימות אף הופך למענק. נוסף לכך הוסמך שר הבינוי והשיכון להעמיד הלוואות ייעודיות נוספות, ובהן הלוואות מקום ומסלולי סיוע שונים, בהתאם לצרכים המשתנים של המדינה.

העיקרון שעמד מאחורי החוק היה פשוט אך עמוק: כאשר המדינה מבקשת לקדם יעד חברתי בעל חשיבות לאומית, אין היא חייבת להסתפק בסבסוד ישיר או בבנייה ציבורית. היא יכולה להשתמש במנגנון האשראי כדי להפוך בעלות על דירה לאפשרית גם עבור מי שאינו מחזיק בהון עצמי משמעותי.

אלא שעיקרון זה הלך ונשחק. במהלך שנות ה-90 עברה מדיניות הדיור תהליך הדרגתי של הפרטה. ועדת גדיש אומנם ביקשה לייעל את מערכת הסיוע ולהפנות את המשאבים לקבוצות הזקוקות להם ביותר, אך במקביל השתנתה תפיסת העולם. האחריות לרכישת הדירה עברה בהדרגה מן המדינה אל השוק. במקום לראות במשכנתה כלי של מדיניות חברתית, החלה המדינה לראות בה מוצר פיננסי רגיל.

זהו רגע המפנה. חוק הלוואות לדיור לא בוטל. הוא נותר על כנו. גם מוסד ההלוואה העומדת לא נעלם. אולם הכלים שהחוק יצר חדלו להיות ליבת מדיניות הדיור. השיח הציבורי עבר לעסוק במכרזי קרקע, במספר יחידות הדיור ובגובה הריבית, בעוד שהרעיון של משכנתה חברתית כמעט נעלם מן הדיון.

דווקא משום כך, הפתרון המוצע בספר זה אינו מבקש ליצור מנגנון חדש, אלא להשיב לחיים מנגנון קיים ולהתאימו למציאות הכלכלית של ימינו.

המשכנתה החברתית שמציע המכון לרפורמות מבניות נשענת על אותו רעיון יסודי שעמד בבסיס חוק הלוואות לדיור, אך משלימה אותו באמצעות המדיניות הקרקעית והתכנונית שהוצגה בשערים הקודמים. היא מבוססת על שני רבדים משלימים. הרובד הראשון הוא משכנתה בנקאית רגילה, המממנת את רכיב הבנייה והפיתוח של הדירה. הרובד השני הוא הלוואה עומדת מטעם המדינה, המממנת את רכיב הקרקע על בסיס שומה שיווית ולא על בסיס מחירו הספקולטיבי של מכרז הקרקע. כך מצטמצם ההון העצמי הנדרש, ההחזר החודשי יורד, ומשקי בית עובדים יכולים להגיע לבעלות על דירה מבלי שהמדינה תצטרך להעניק מענק מלא או לבנות עבורם דיור ציבורי. זוהי נקודת החיבור בין שלושת שערי הספר. המדיניות הקרקעית קובעת כי הקרקע הציבורית תתומחר לפי ייעודה החברתי ולא לפי מכרז ספקולטיבי. המדיניות התכנונית מבטיחה כי יוקצו דירות ייעודיות לאוכלוסיות שונות באמצעות פילוח אמיתי של שוק הדיור. והמדיניות הפיננסית מאפשרת למי שנמצא באותו פלח אוכלוסייה להשלים את הרכישה באמצעות משכנתה חברתית. שלושת המרכיבים משלימים זה את זה; כל אחד מהם לבדו אינו מספיק.

היתרון הגדול של מודל זה הוא בכך שהוא מחזיר את המדינה למקומה הטבעי, אך אינו מחליף את השוק. הבנק ממשיך להעמיד את המשכנתה. היום ממשיך לבנות. הקבלן ממשיך להתחרות. אלא שהמדינה מתערבת במקום שבו כשל השוק הוא החרף ביותר: במימון רכישת הקרקע עבור מי שאינם מסוגלים להגיע אליה בכוחות עצמם.

זו גם הסיבה שאין מדובר בעוד תוכנית סבסוד. בניגוד להגרלות, להנחות חד-פעמיות או לסבסוד נקודתי של מחיר הדירה, המשכנתה החברתית יוצרת מנגנון קבוע שניתן להפעילו בכל פרויקט של דיור בהישג יד. היא הופכת את המימון לחלק בלתי נפרד ממדיניות הדיור, ולא לאמצעי חירום זמני.

משבר הדיור הישראלי לא יפתר באמצעות הגדלת ההיצע בלבד, כשם שלא יפתר באמצעות הרחבת האשראי בלבד. הפתרון מחייב שילוב של קרקע, תכנון ומימון. חוק הלוואות לדיור מעניק למדינת ישראל את הבסיס המשפטי לעשות זאת. אין צורך להמציא מחדש את מדיניות הדיור. יש צורך להחזיר לחיים את אחד הכלים החשובים ביותר שהמדינה כבר יצרה, ולהפעילו מחדש בהתאם למציאות של המאה ה-21. בכך ניתן יהיה להשיב את המשכנתה לייעודה המקורי: לא כמוצר פיננסי בלבד, אלא ככלי חברתי המאפשר למאות אלפי משפחות להגשים את הזכות הבסיסית ביותר – להיות בעלות בית.

## א. משכנתה חברתית – לא סבסוד אלא שינוי כללי המשחק

הפתרון שאנו מציעים אינו עוד תוכנית ממשלתית זמנית, ואינו ניסיון נוסף "להקל" על רוכשי הדירות באמצעות מענקים, הגרלות או הנחות נקודתיות. כל התוכניות הללו נולדו מתוך אותה תפיסה שגויה, שלפיה השוק עצמו תקין, ורק יש לסייע לחלק מן המשתתפים להיכנס אליו. אלא שהבעיה איננה המשתתפים. הבעיה היא כללי המשחק.

כאשר הקרקע משווקת במחיר ספקולטיבי, כאשר התכנון אינו מפולח, וכאשר המערכת הבנקאית מממנת רק את מי שכבר מחזיק בהון עצמי משמעותי – אין כל אפשרות אמיתית

למשפחה ממוצעת להגיע לבעלות על דירה. גם מענק של 100 או 200 אלף שקלים אינו משנה את מבנה השוק. הוא לכל היותר מסייע למספר מצומצם של זוכים, אך אינו משנה את המציאות של מאות אלפי משקי בית אחרים.

משכנתה חברתית מבקשת לשנות את נקודת המוצא.

במקום לשאול כמה כסף יש למשפחה היום, היא שואלת שאלה אחרת: האם מדובר במשפחה עובדת המסוגלת לאורך שנים לשאת בהחזר חודשי סביר?

אם התשובה חיובית, אין כל סיבה שלא תהיה בעלת דירה.

הפער שבין יכולת ההחזר לבין היכולת לגייס הון עצמי הוא בדיוק המקום שבו המדינה צריכה להתערב.

המשמעות היא שמעורבות המדינה אינה מתחילה במקום שבו האזרח נכשל, אלא במקום שבו השוק נכשל.

## ב. שתי משכנתאות – שתי מטרות

המשכנתה החברתית מבוססת על הבחנה יסודית בין שני מרכיבים שונים לחלוטין של מחיר הדירה.

המרכיב הראשון הוא עלות הבנייה. זהו המחיר האמיתי של יצירת הדירה: התכנון, עבודות הפיתוח, חומרי הבנייה, העבודה, המימון והיזמות.

המרכיב השני הוא מחיר הקרקע. בישראל אין מדובר במחיר טבעי של שוק חופשי. הקרקע אינה מיוצרת על ידי השוק ואינה נסחרת בשוק תחרותי. היא מצויה ברובה המכריע בידי המדינה, ולכן מחירה הוא תוצאה של החלטה מינהלית.

זהו הבדל דרמטי. הקבלן אינו יכול להוזיל את מחיר הקרקע. הבנק אינו יכול להוזיל את מחיר הקרקע. גם הרוכש אינו יכול לעשות זאת – רק המדינה.

מכאן נובע המבנה החדש של המשכנתה: המשכנתה הראשונה היא משכנתה רגילה, שמעמיד הבנק. היא מממנת את עלויות הבנייה והפיתוח ואת חלקו של הרוכש במחיר הדירה. לצדה, תעמיד המדינה הלוואה עומדת, שתממן את רכיב הקרקע, כפי שהוא נקבע במסגרת שומה שיוטית לדיוור בהישג יד. בכך תקטן משמעותית ההלוואה הבנקאית, ובהתאם גם ההחזר החודשי.

אין מדובר בויתור על ערך הקרקע, אלא בדחיית מימושה. המדינה ממשיכה להיות בעלת הזכות לקבל את שווי הקרקע, אך היא עושה זאת במועד מאוחר יותר ובאופן שאינו חוסם את כניסת המשפחה לשוק הדיוור. זהו בדיוק ההיגיון שעמד בבסיס מוסד ההלוואה העומדת בחוק הלוואות לדיוור.

## ג. הקרקע איננה הון פיננסי בלבד – היא הון חברתי

אחת הטעויות הגדולות של מדיניות הדיוור בעשורים האחרונים הייתה ההתייחסות לקרקע כאילו הייתה עוד נכס פיננסי בתיק הנכסים של המדינה.

אבל הקרקע איננה מניה. היא גם איננה איגרת חוב. הקרקע היא המשאב הציבורי המרכזי שבאמצעותו יכולה המדינה לעצב את דמותה החברתית. מדינה המחזיקה בכ-93% מן הקרקע אינה יכולה לטעון שמחיר הקרקע הוא "מחיר שוק" – זהו מחיר של מדיניות. כשם שהמדינה אינה מוכרת כיתת לימוד במרכז לכל המרבה במחיר, ואינה מוכרת חדר בבית חולים למציע הגבוה ביותר, כך גם אין הכרח לשווק כל יחידת קרקע לכל המרבה במחיר כאשר מטרתה היא מימוש זכות יסוד לקורת גג. כאן בדיוק מתחבר שער המימון לשער הקרקע. הספר כולו מבוסס על ההבחנה בין קרקע המיועדת לשוק הפרטי לבין קרקע המיועדת לדיור בהישג יד. אם הקרקע מיועדת מלכתחילה לדיור חברתי, אין כל היגיון לתמחר אותה כאילו הייתה קרקע להשקעה. מכאן נגזרת השומה השיורית. לא מחיר הקרקע קובע את מחיר הדירה, אלא מחיר היעד של הדירה קובע את מחיר הקרקע. היפוך מוחלט של אופן החשיבה הנהוג כיום.

#### ד. מן הבנק אל המדינה – ומן המדינה אל המשפחה

אחת ההתנגדויות המרכזיות למשכנתה החברתית היא כי היא מטילה על המדינה סיכון תקציבי ופיננסי גדול מדי. אולם בחינה רחבה של העלויות החברתיות והכלכליות של משבר הדיור מובילה למסקנה הפוכה. המדינה כבר נושאת כיום בעלויות כבדות הנובעות מהיעדר נגישות לבעלות על דירה, אלא שעלויות אלה מפורזות בין מנגנונים שונים ולכן אינן נתפסות כחלק ממחירו האמיתי של המשבר. הן מתבטאות בהוצאות על סיוע בשכר דירה, בהרחבת הדיור הציבורי, במענקים ובתוכניות סיוע זמניות, אך גם בעלויות עקיפות של פגיעה בפיריון העבודה, העמקת אי-השוויון, דחיית הקמת משפחות וירידה בילודה, וכן בשחיקת האמון ביכולתה של המדינה להבטיח לאזרחיה אופק כלכלי יציב. כל אלה הם מחירים ממשיים, גם אם אינם מופיעים כולם תחת אותה שורת תקציב.

המשכנתה החברתית אינה יוצרת עלויות חדשות, אלא מבקשת להמיר הוצאות תגובתיות במנגנון השקעה ארוך טווח. במקום לממן את תוצאותיו של משבר הדיור, המדינה משקיעה במניעתו באמצעות הרחבת מעגל הבעלות על דירות. משפחה הרוכשת דירה אינה הופכת לנטל על הקופה הציבורית; היא צוברת נכס והון עצמי, מחזקת את יציבותה הכלכלית, מגדילה את יכולתה להשקיע בחינוך ילדיה ומשפרת את חוסנה הפיננסי לאורך זמן. במקביל, היא ממשיכה להשתלב בשוק העבודה, לשלם מסים ולתרום לפעילות הכלכלית. במובן זה, המשכנתה החברתית אינה רק כלי של מדיניות דיור, אלא השקעה בהון האנושי והחברתי של ישראל, אשר פירותיה צפויים לבוא לידי ביטוי הן בצמצום פצעים חברתיים והן בהאצת הצמיחה הכלכלית.

#### ה. המשכנתה החברתית לעומת תוכניות הסיוע הקיימות

ראוי להבחין בין המשכנתה החברתית לבין כל תוכניות הסיוע שנוסו בישראל בעשורים האחרונים. מחיר למשתכן, דירה בהנחה והגרלות דומות העניקו הנחה לקבוצת זוכים מצומצמת, אך הותירו את מבנה השוק ללא שינוי. הדיור הציבורי מעניק פתרון לאוכלוסיות החלשות ביותר,

אך אינו יוצר מעמד של בעלי דירות ואינו מאפשר ניידות כלכלית. הסיוע בשכר דירה מסייע למשפחה לשרוד חודש נוסף, אך אינו מקרב אותה אפילו בצעד אחד אל רכישת דירה. לעומת זאת, המשכנתה החברתית יוצרת מנגנון קבוע של צבירת הון. כל תשלום חודשי איננו הוצאה אבודה לשכר דירה, אלא השקעה בנכס שיעמוד לרשות המשפחה גם בעוד עשרים ושלושים שנה. זהו ההבדל שבין מדיניות המנהלת עוני לבין מדיניות המייצרת עושר.

## 1. סיום – הדרך הביתה עוברת דרך המשכנתה

לאורך הספר ביקשנו להראות כי משבר הדיור בישראל איננו גזירת גורל. הוא תוצאה של מדיניות, ולכן גם פתרונו מצוי במדיניות.

בשער הקרקע הראינו כי הקרקע הציבורית יכולה לשמש מנוף לצדק חלוקתי ולא מקור להכנסות ספקולטיביות.

בשער התכנון הראינו כי אין די בהגדלת ההיצע; יש צורך לתכנן את הדיור לפי צורכי האוכלוסייה ולפלח את השוק באופן שיבטיח כי כל קבוצת אוכלוסייה תקבל מענה הולם. כעת מתברר כי גם שני מרכיבים אלה אינם מספיקים. ללא מנגנון מימון מתאים, הקרקע והתכנון נותרים בגדר פוטנציאל בלבד. רק כאשר מתווסף להם מנגנון של משכנתה חברתית ניתן להשלים את המעגל ולהפוך את הזכות לדיור לאפשרות ממשית.

חוק הלוואות לדיור אינו שריד היסטורי של מדיניות ישנה. הוא ביטוי לרעיון עמוק יותר: ההכרה בכך שלמדינה יש אחריות לא רק לאפשר בניית דירות, אלא גם לאפשר לאזרחיה לרכוש אותן. במשך השנים נשחק רעיון זה, והחוק נותר כמעט כאות מתה. אולם דווקא היום, כאשר מאות אלפי משפחות עובדות אינן מסוגלות להגיע לבעלות על דירה, מתברר כי הכלי שהמדינה זנחה הוא גם המפתח לחידוש מדיניות הדיור.

המשכנתה החברתית איננה מבטלת את השוק, ואינה מחליפה את הבנק או את היזם. היא מחזירה את המדינה למקומה הראוי – כמי שמאזנת את כשלי השוק במקום שבו הם פוגעים בזכות הבסיסית ביותר של האדם: הזכות לבית.

בסופו של דבר, מטרתה של מדיניות דיור איננה להגדיל את מספר יחידות הדיור על הנייר, ואף לא למקסם את הכנסות המדינה ממכירת קרקעותיה. מטרתה היא פשוטה הרבה יותר – להגדיל את מספר המשפחות שבסוף כל יום יכולות לפתוח את דלת ביתן, בידיעה שהמפתח שבידן איננו מפתח של שכירות זמנית, אלא מפתח של בית השייך להן. זו משמעותה האמיתית של נשיגות דיור, וזו גם תכליתו של חוק הלוואות לדיור במתכונתו המחודשת.

אנו סבורים שגם כיום אין לצפות מן המערכת הבנקאית לפתור את משבר הדיור. תפקידה של המערכת הבנקאית הוא להעריך סיכוני אשראי, להגן על כספי המפקידים ולהבטיח את יציבותה הפיננסית. בנק המעמיד הלוואה בוחן את גובה ההכנסה, את היקף ההון העצמי, את היציבות התעסוקתית ואת הסיכון הגלום בלווה. זוהי אחריותו, ואין לבוא אליו בטענות על כך שהוא נמנע מהעמדת אשראי כאשר הסיכון גבוה מדי. אולם מכאן ועד למסקנה כי מי שאינו עומד בקריטריונים הבנקאיים אינו זכאי להגיע לבעלות על דירה, המרחק רב. הבנק פועל מתוך

שיקולים עסקיים; המדינה מחויבת לפעול מתוך שיקולים חברתיים, כלכליים ולאומיים רחבים בהרבה.

הבחנה זו חיונית להבנת תפקידה של המשכנתה החברתית. אין היא מבקשת לכפות על הבנקים להלוות למי שאינם מעוניינים להלוות לו, ואף אינה מבקשת להפוך את הבנקים למוסדות רווחה. להפך. היא יוצרת חלוקת תפקידים נכונה בין המדינה לבין המערכת הפיננסית. הבנק ימשיך להעמיד אשראי על בסיס כללי ניהול סיכונים מקצועיים, ואילו המדינה תישא באותו רכיב שהשוק הפרטי אינו מסוגל ואינו אמור לשאת בו – הרכיב החברתי של הנגישות לדיור. בכך נשמרת יציבותה של המערכת הבנקאית, אך במקביל מתאפשר גם מימוש אחריותה של המדינה כלפי מאות אלפי משקי בית עובדים, אשר חסם הכניסה שלהם לשוק הדיור אינו יכולת ההחזר אלא היעדר הון עצמי.

במובן זה, המשכנתה החברתית אינה סבסוד במובנו המקובל של המונח. כאשר המדינה מעניקה מענק חד-פעמי לרכישת דירה, היא מוציאה משאב תקציבי שאינו חוזר אליה. כאשר היא מסבסדת שכר דירה, מדובר בהוצאה שוטפת שאינה יוצרת נכס בידי המשפחה ואינה משנה את מצבה לטווח הארוך. לעומת זאת, הלוואה עומדת על רכיב הקרקע מבוססת על נכס ציבורי קיים – הקרקע שבבעלות המדינה. אין מדובר במתנה אלא בהעמדת ערכו של נכס ציבורי לשירות מטרה ציבורית. המדינה דוחה את מימוש חלק מערך הקרקע או קובעת את תנאי פירעונו באופן שיאפשר למשפחה לרכוש דירה כבר היום. במקרים מסוימים ההלוואה תיפרע בעתיד; במקרים אחרים היא תהפוך למענק בהתאם לקריטריונים שתקבע המדינה. כך או כך, מדובר בשימוש מושכל בנכס ציבורי כדי לייצר הון פרטי, ולא בהעברת כספים חסרת הבחנה מתקציב המדינה. יתרונה של שיטה זו אינו רק בכך שהיא מאפשרת רכישת דירה, אלא בכך שהיא משנה את מסלול החיים הכלכלי של המשפחה. משפחה המשלמת שכר דירה במשך עשרות שנים מוציאה חלק ניכר מהכנסתה על צריכה שאינה מייצרת עבודה נכס. לעומתה, משפחה המשלמת החזר משכנתה צוברת בהדרגה בעלות על נכס המהווה את המרכיב המרכזי בעושרן של רוב המשפחות בישראל ובעולם המערבי. המעבר משכירות לבעלות אינו משנה רק את מצבו של משק הבית הבודד; הוא משנה את חלוקת העושר בחברה כולה. ככל ששיעור הבעלות על דירות עולה בקרב השכבות שאינן מחזיקות כיום בנכסים, כך מצטמצמים הפערים הבין-דוריים ומתחזק מעמד הביניים.

זו גם הסיבה שאין לראות במשכנתה החברתית כלי רווחה, אלא כלי של מדיניות כלכלית. חברה המבקשת לצמצם עוני אינה יכולה להסתפק בהעברות כספיות. עליה ליצור מנגנונים המאפשרים צבירת הון בידי משקי בית שאינם מחזיקים בו. דירה בבעלות היא במקרים רבים הנכס המשמעותי ביותר של המשפחה. היא מעניקה ביטחון כלכלי, מגדילה את היכולת להתמודד עם משברים, מאפשרת העברת עושר בין-דורית ומפחיתה את הסיכון להידרדרות לעוני בגיל מבוגר. מדיניות המעודדת בעלות על דירה אינה רק מדיניות דיור; היא מדיניות של צמיחה, של מוביליות חברתית ושל חלוקה צודקת יותר של העושר הלאומי.

מנקודת מבט זו ניתן להבין גם את מקומו של חוק הלוואות לדיור בתוך המארג הרחב של הרפורמה המוצעת בספר. החוק לבדו לא יפתור את משבר הדיור. כשם ששיווק קרקעות לבדו לא יפתור את המשבר, וכשם שתכנון לבדו לא יפתור אותו. משבר הדיור בישראל נוצר משום

שהמדיניות הקרקעית, המדיניות התכנונית והמדיניות הפיננסית התפתחו במשך השנים בשלושה מסלולים נפרדים, שלעיתים אף סתרו זה את זה. רשות מקרקעי ישראל שיווקה קרקעות במטרה למקסם הכנסות; מערכת התכנון פעלה בעיקר להגדלת היצע כולל של יחידות דיור; והמערכת הבנקאית העניקה אשראי בהתאם לשיקולים פיננסיים בלבד. איש מן הגופים הללו לא הופקד על השאלה הפשוטה ביותר: כיצד תוכל משפחה חסרת דירה להפוך לבעלת דירה.

הרפורמה המוצעת בספר מבקשת להשיב על שאלה זו באמצעות שילוב של שלושת מרכיבי המדיניות. הקרקע הציבורית תתומחר בהתאם לייעודה החברתי באמצעות שומה שיווית; התכנון יפלוט את מלאי הדירות בהתאם לצורכי האוכלוסייה ולא רק לפי ביקושי השוק; והמשכנתה החברתית תעניק את המנגנון הפיננסי שיאפשר למשפחות הזכאיות לממש בפועל את זכותן לרכוש דירה. רק החיבור בין שלושת המרכיבים הללו יוצר מדיניות דיור שלמה. כל אחד מהם בנפרד חשוב, אך אין בכוחו להביא לשינוי של ממש.

החייאתו של חוק הלוואות לדיור איננה אפוא חזרה נוסטלגית למדיניות עבר. מטרתה אינה לשחזר את מנגנוני שנות ה-90, אלא להחיות את העיקרון שעמד בבסיסם ולהתאימו למציאות הנוכחית. ישראל של ימינו שונה מזו של ראשית שנות ה-90, אך הבעיה נותרה דומה: שוק הדיור מתקשה לספק בעלות על דירה למאות אלפי משפחות עובדות. אם בעבר נבע הקושי משילוב של אינפלציה, ריבית גבוהה וגל עלייה חסר תקדים, הרי שכיום הוא נובע ממחירי קרקע ודירות שהאמירו לרמות שאינן מאפשרות צבירת הון עצמי בקצב הנדרש. בשני המקרים נדרשת התערבות ציבורית, לא כדי להחליף את השוק אלא כדי לתקן את כשלו.

במשך עשרות שנים התמקד הוויכוח הציבורי בשאלה כמה יחידות דיור יש לבנות. ספר זה מציג לשאול שאלה אחרת: עבור מי נבנות הדירות הללו. מדיניות דיור איננה יכולה להימדד במספר התחלות הבנייה בלבד, ואף לא בהיקף שיווק הקרקעות. הצלחתה נמדדת בשאלה כמה משפחות הצליחו לעבור ממעמד של שוכרים למעמד של בעלי דירות, וכמה צעירים יכולים להקים את ביתם מבלי להיות תלויים בהונם של הוריהם. כל עוד מספרים אלה אינם משתפרים, גם הישגים מרשימים לכאורה בתחום התכנון או השיווק אינם משנים את המציאות החברתית. הדרך לפתרון משבר הדיור בישראל אינה עוברת אפוא בביטול השוק החופשי, אלא בהשלמתו באמצעות מדיניות ציבורית אחראית. הקרקע הציבורית צריכה לשמש ליצירת דיור בהישג יד; מערכת התכנון צריכה לתכנן עבור בני אדם ולא עבור ממוצעים סטטיסטיים; ומערכת המימון צריכה לאפשר למשפחות עובדות לממש את יכולתן הכלכלית באמצעות משכנתה חברתית. רק כאשר שלושת המרכיבים הללו יפעלו בהרמוניה, ניתן יהיה להחזיר את מדיניות הדיור לייעודה המקורי – לא מקסום הכנסות המדינה ממקרקעיה, אלא מקסום מספר המשפחות הזוכות לבית משלהן.

זהו גם ייעודו המחודש של חוק הלוואות לדיור. לא חוק העוסק בהלוואות בלבד, אלא חוק המבטא תפיסה שלפיה בעלות על דירה איננה מותרות השמורות לבעלי הון, אלא יעד לאומי שיש להעמיד לרשות כל משפחה עובדת. כאשר המדינה מחזיקה במרבית קרקעותיה, מעצבת את מערכת התכנון ומסדירה את שוק האשראי, אין היא רשאית להסתפק בניהול השוק. אחריותה היא לעצבו כך שישורת את הציבור כולו. זהו השלב האחרון בשרשרת שהוצגה לאורך הספר: הקרקע יוצרת את האפשרות, התכנון מעצב אותה, והמימון הופך אותה למציאות. רק כאשר

שלוש החוליות הללו מחוברות זו לזו, ניתן יהיה להחזיר למאות אלפי משפחות בישראל את המפתח לבית משלהן.

מכאן גם מתברר הקשר הפנימי בין שלושת שערי הספר. הקרקע הציבורית היא תנאי האפשרות. התכנון המפולח הוא צורת ההקצאה. והמימון החברתי הוא מנגנון המימוש. כאשר שלוש החוליות הללו פועלות יחד, הזכות לדיור חדלה להיות סיסמה והופכת למסלול ממשי לבעלות. כאשר אחת מהן נשמטת, המדיניות כולה מתפרקת בחזרה לשוק שמנהל מחסור במקום לפתור אותו. זהו אפוא תפקידו המסכם של שער המימון: להחזיר את המפתח אל היד של מי שיכולים לשלם לאורך זמן, אך אינם מסוגלים לחצות לברם את מחסום הכניסה אל השוק.



## משבר הדיור ככוח פוליטי – מבט השוואתי

לאור הריבוי במשברי דיור ברחבי העולם בעשורים האחרונים, אין זה מפתיע שהדיור הפך לנקודת מחלוקת פוליטית מרכזית. במדינות רבות ב-OECD, נושא נשיגות הדיור הפך לאחת מהדאגות הבולטות ביותר בקרב הבוחרים, והשפיע בפועל על תוצאות הבחירות ועל מצעי המפלגות. להלן נזכיר מספר בחירות לאומיות שבהן נושא הדיור עמד במרכז:

**אירלנד** – הבחירות לדאל, 2020: הבחירות לפרלמנט האירי בפברואר 2020 כונו בפי רבים "בחירות הדיור". שנים של עליות חדות במחירי הדירות, בדמי השכירות, היצע מצטמצם והתגברות תופעת ההומלסים (למעלה מ-10,000 איש בשיכוני חירום), הפכו את הדיור לנושא הדומיננטי בקמפיין הבחירות. סקרים הצביעו על כך ש-26% מהבוחרים סימנו את הדיור ואת תופעת חסרי הבית כנושא החשוב ביותר. כל המפלגות המרכזיות נאלצו להתייחס למשבר: מפלגת השלטון דאז, פינה גייל (Fine Gael) ספגה ביקורת על מחסור בבנייה ציבורית וגידול בחסרי הדיור, בעוד שמפלגות האופוזיציה, פיאנה פול (Fianna Fáil) ושיין פיין (Sinn Féin), הבטיחו תכניות מאסיביות לבניית דיור ציבורי והקפאת שכר דירה. העלייה המרשימה של שיין פיין (שזכתה ברוב הקולות) יוחסה לתמיכת צעירים ותושבי ערים כועסים על מחירי הדיור. תוצאת הבחירות הובילה להקמת קואליציה היסטורית בין שתי המפלגות המרכזיות, כדי למנוע עליית שיין פיין, אך הלחץ הציבורי אילץ את הממשלה החדשה לאמץ כמה מהרעיונות בנושא הדיור (נציין כי משבר הדיור באירלנד נותר חמור, ובבחירות 2024 שוב עמד במרכז הבמה).

**קנדה** – הבחירות הפדרליות, 2021: משבר הנגישות לדיור בקנדה, במיוחד בערים כמו טורונטו ווונקובר שבהן מחירי הדירות מהגבוהים בעולם, הפך לדאגה מרכזית בבחירות שנערכו בספטמבר 2021. סקרים הצביעו על כך שרוב הקנדים מודאגים מהוצאות הדיור, ואכן דיור היה נושא מפתח בקמפיין. באותה עת, מחיר הדירה החציוני בקנדה עמד על פי 7–8 מהכנסה חציונית, והנטל על שוכרים הלך וגדל. המפלגה הליברלית בראשות ג'סטין טרודו הבטיחה לבנות, לשמר או לשפץ 1.4 מיליון יחידות דיור בארבע שנים, לאסור זמנית רכישת דירות על ידי זרים, ולהיאבק בהשקעות ספקולטיביות. גם המפלגה השמרנית הציעה תמריצים לבניית מיליון דירות בשלוש שנים והקלה בקבלת משכנתאות, בעוד שהמפלגה הדמוקרטית החדשה שמה דגש על הרחבת היצע הדירות להשכרה והגברת סובסידיות לשכירות. נדיר היה לראות קונצנזוס כזה בין כל המפלגות המרכזיות – שהודו כולן בקיומו של משבר והציעו צעדים רחבי היקף. הליברלים בראשות טרודו נבחרו מחדש (כממשלת מיעוט) והחלו ביישום חלק מההבטחות – כולל איסור זמני על רכישת דירות על ידי זרים ומיסוי דירות רפאים בבעלות לא תושבים. עם זאת, המחירים הגבוהים נותרו בעינם, והנושא ממשיך לעורר דיון פוליטי סוער בקנדה.

**גרמניה** – הבחירות הפדרליות, 2021 (והמשאל כברלין): בבחירות לבונדסטאג בספטמבר 2021, נושא הדיור עמד במרכז הקמפיינים העירוניים. בגרמניה, מדינה שבה מרבית האזרחים

שוכרים דירה (כ-50% בעלות), הערים הגדולות, בעיקר ברלין, מינכן ופרנקפורט, חוו זינוק חד במחירי שכירות ורכישה לאורך שנות ה-2010. המפלגה הסוציאל-דמוקרטית (SPD) הבטיחה לבנות 400,000 יחידות בשנה (כולל 100,000 בדיוור ציבורי) ולהרחיב סובסידיות לשכירות; הירוקים שמו דגש על השקעות וקיבוע שכר הדירה; בעוד שהמפלגה הליברלית (FDP) דחפה לגישה של שוק חופשי ולהסרת רגולציות. במקביל לבחירות הארציות, התקיים בברלין משאל עם נועז: 56% מהמצביעים תמכו בהלאמת דירות שבבעלות חברות ענק (כגון Deutsche Wohnen) והעברתן לדיוור ציבורי (בבעלות מדינת ברלין). הצבעה זו הדגימה את עוצמת התסכול הציבורי מהמצב והפעילה לחץ ישיר על הקואליציה החדשה (SPD-ירוקים-FDP), שהתחייבה להמשיך את מדיניות בלימת מחירי הדירות והשכירות ולהשקיע בבנייה. נכון לשנת 2024, מצוקת הדיוור בגרמניה החריפה אף יותר (עקב האטה בבנייה בשל ריביות גבוהות). מחקרים אף מצביעים על כך שזינוק במחירי השכירות מחזק את התמיכה במפלגת הימין הקיצוני AfD בקרב בעלי הכנסה נמוכה, שאת העלייה בכוחה הוכיחו הבחירות האחרונות לבונדסטאג.

**הולנד – הבחירות לפרלמנט, 2021:** המחסור החמור בדיוור הפך לנושא קמפיין מרכזי בבחירות לפרלמנט במרץ 2021. שנים של תת-בנייה יצרו פער של כ-330,000 יחידות. כל המפלגות, משמאל ומימין, הכירו במשבר והתחייבו לבנות מיליון דירות בעשור הקרוב (כ-100,000 בשנה). הקונצנזוס הזה נבע מזעם ציבורי, כשמחירי הדירות שברו שיאים (יחס של כ-7.5 בין מחיר להכנסה) והשוק להשכרה הפך כמעט בלתי נגיש בערים כמו אמסטרדם. דוח של Euronews תיאר מציאות שבה "קשה יותר ויקר יותר מתמיד למצוא דירה". אף שהמפלגות נחלקו בגישות (רגולציה מול תמריצים לשוק הפרטי), היה ברור שהציבור דורש פעולה. הבחירות הסתיימו בהמשך כהונת ראש הממשלה מארק רוטה, והממשלה החדשה מינתה לראשונה מזה עשרות שנים שר ייעודי לענייני דיוור והציבה יעד של 100,000 יחידות בשנה. המקרה ההולנדי ממחיש כיצד נושא שבעבר נחשב טכני עלה לרמה של נושא בחירות מרכזי.

**ניו זילנד – הבחירות לפרלמנט, 2020:** ניו זילנד מתמודדת עם אחד ממשברי הנשיגות לדיוור החריפים בעולם המפותח – עם מחירי דירות שהגיעו לפי 10 מהכנסה חציונית ורמות שכר דירה הולכות וגדלות. ראשת הממשלה ג'סינדה ארדרן נבחרה לראשונה בשנת 2017 על רקע מחאה ציבורית בנושא, והבטיחה תוכנית שאפתנית לבניית 100,000 דירות. אך עד 2020, התוכנית כמעט לא יושמה (פחות מ-1% מהיעד הושג) והמחירים המשיכו לטפס. הנושא הפך לנקודת תורפה לקמפיין הלייבור, וארדרן העבירה את הדגש לרפורמות אחרות, כמו ביטול חוק התכנון הבעייתי (RMA) וסיוע ברכישת דירה ראשונה. גם האופוזיציה תקפה את הלייבור על כישלון בתחום. ארדרן ניצחה בבחירות בזכות הצלחתה בטיפול בקורונה, אך בהמשך הובילה רפורמות תכנוניות נרחבות. מקרה ניו זילנד מדגיש כיצד משבר דיוור עשוי לערער את אמון הציבור בממשל, גם אם הפופולריות האישית נשמרת.

**ארצות הברית – הבחירות לנשיאות, 2020:** אף שדיוור לא היה הנושא המרכזי בבחירות 2020 (שעמדו בסימן מגפת הקורונה והכלכלה), הנושא הופיע בבלטפורמה הפוליטית, במיוחד בקרב צעירים ושוכרי דירות. מספר מועמדים בפריימריז הדמוקרטיים פרסמו תוכניות דיוור מקיפות, והקמפיין של ג'ו ביידן כלל תוכנית רחבת היקף בגובה 640 מיליארד דולר לעשור. התוכנית כללה: מענק מס של עד 15,000 דולר לרוכשי דירה ראשונה; הרחבת שוברי השכירות (Section

(8) כך שיכסו את כל הזכאים; מימון לבניית או שיפוץ מעל 2 מיליון יחידות דיור בהישג יד; ותמריצים לרשויות מקומיות להסרת מגבלות תכנוניות. כמו כן, הושם דגש על תיקון אי-שוויון גזעי בדיור. עצם קיומה של תוכנית כה מפורטת במערכת בחירות נשיאותית, ותפיסת הדיור כחלק מהשיקום הכלכלי והתשתיות, היה חריג. ממשל ביידן החל ביישום חלקי של התוכנית (כולל דחיפה לרפורמות תכנוניות), והנושא ממשיך לבעור ברמה המדינתית, בעיקר במדינות יקרות. אף שדיור טרם הפך לנושא שמכריע בחירות בארצות הברית, המודעות לבעיה חוצה כיום קווים מפלגתיים.

דוגמאות אלו מדגישות כי נושא הדיור חדל להיות תחום טכני: **הוא כעת נושא פוליטי טעון שיכול לשנות את מפת המפלגות.** מפלגות השמאל הפכו את הדיור לחלק מרכזי מהמאבק לשוויון ויוקר המחיה, בעוד שחלק מהימין אימץ רטוריקה פרו בנייה ובעלות על דירה. במקרים רבים (כגון אירלנד, ניו זילנד, ברלין), הזעם הציבורי הועיל לגורמים חוץ ממסדיים והכריח את השלטון להגיב. נושאי הדיור משולבים גם בזרמים פוליטיים אחרים, כמו פערים בין דורות (שוכרים צעירים מול בעלי בתים מבוגרים) והבדלים בין עיר וכפר, ויוצרים בריתות פוליטיות חדשות. לדוגמה, הרטוריקה של "דיור לכולם" חיזקה יוזמות כמו משאל העם בברלין, ובבחירות 2022 בדרום קוריאה, אי-שביעות הרצון מהדיור בקרב צעירי סיאול תרמה לניצחון המועמד השמרני לאחר שממשלת השמאל כשלה.

הדיור צפוי להישאר נושא פוליטי מרכזי כל עוד דירות יהיו מחוץ להישג ידם של רבים. הפתרון למשבר הוא לא רק אתגר כלכלי – אלא משימה פוליטית. מכל הדוגמאות שנסקרו לעיל עולה מסר ברור: יש להתייחס לדיור כאל זכות חברתית בסיסית, שלשלטון יש אחריות לדאוג לה.

## א. המפתח לקורת הגג

ספר זה ביקש להוכיח כי משבר הדיור בישראל אינו גזירת גורל ואינו רק תוצאה של "מחסור בהיצע". הוא תוצאה של פירוק הקשר בין שלוש מערכות שהיו צריכות לפעול יחד: קרקע, תכנון ומימון. כאשר הקרקע הציבורית מתומחרת כסחורה ספקולטיבית, כאשר התכנון אינו מכוון לאוכלוסיות ממשיות, וכאשר האשראי בנוי למי שכבר מחזיקים בהון עצמי, גם שוק פעיל אינו מייצר נשיגות אמיתית.

מן ההוכחה הזאת נגזרת גם משמעותו של הספר. פתרון משבר הדיור אינו מצוי במהלך אחד, ואינו ייחודי מהגדלת היצע לבדה, מהנחת קרקע לבדה או מהקלת אשראי לבדה. הוא מחייב מדיניות אחת, רציפה, הרואה בקרקע משאב ציבורי, בתכנון כלי לחלוקה צודקת, ובמימון מנגנון שמתרגם יכולת החזר לבעלות.

זה גם הלקח שהקורא נוטל מן הספר. אין הכרח לבחור בין שוק לבין צדק חברתי. אין הכרח להשלים עם כך שבעלות על דירה תהיה זכות שמורה לבעלי הון. כאשר המדינה מתכננת אחרת, מתמחרת אחרת ומממנת אחרת, אפשר להרחיב את מעגל הבעלות, לחזק את המעמד העובד,

ולחשיב לדיור את ייעודו הראשון: לא מנוע של מחסור, אלא תשתית לחיים יציבים, לחוסן חברתי ולמוביליות בין-דורית. הריפוי, אכן, מתחיל בדיור.

מי שקרא עד כאן, כבר מכיר את טענת היסוד של הספר: משבר הדיור בישראל הוא תוצאה של מבנה מדיניות, לא של כוח טבע. לכן, אם מבקשים לעבור מן האבחון אל הביצוע, יש צורך במהלך משולב. לא במהלך יחיד, לא בתרופת פלא, ולא בעוד הכרזה. המהלך צריך לחבר בין קרקע, תכנון ומימון – שלוש הזירות שבתוכן נוצר המשבר, ושלוש הזירות שבתוכן אפשר להתחיל לתקנו.

## ב. קרקע: ממקסום הכנסות לנאמנות ציבורית

הצעד הראשון הוא שינוי תפיסתי ביחס לקרקע הציבורית. כל עוד המדינה מנהלת את הקרקע בעיקר כנכס שמטרתו להניב את המחיר הגבוה ביותר, מחירי הדיור ימשיכו לשקף את היגיון המכרז ולא את היגיון המגורים. לכן, הבעלות הציבורית על הקרקע צריכה לשוב ולהיתפס כיתרון מדינתי, לא כהזדמנות תקציבית בלבד.

מכאן נגזר עיקרון פשוט: לא כל דירה היא אותו מוצר, ולא כל ביקוש הוא אותו ביקוש. שוק הדיור איננו הומוגני. זוג צעיר, משפר דיור, משקיע, גמלאי, משפחה נטולת הון עצמי ומשפחה הזקוקה לדיור ציבורי – אינם אותו קהל, אינם באותו מצב, ואינם צריכים להיפגש עם אותה קרקע באותו מנגנון. לכן נדרש שיווק ייעודי ומפולח של קרקע, כך שמחיר הקרקע לא ייקבע תמיד מן המכרז כלפי מעלה, אלא – כאשר מדובר בדיור חברתי או בדיור בהישג יד – ייגזר מן המחיר הסופי שהמדינה מבקשת לאפשר לרוכש לשלם.

במילים אחרות – במקום שדירה תתייקר מפני שהקרקע יקרה, הקרקע צריכה להיות מתומחרת על פי ייעודה החברתי של הדירה. זהו היפוך כיוון. הוא אינו מבטל את השוק החופשי; הוא מבדיל בינו לבין התחום שבו המדינה מבקשת לממש אחריות ציבורית. כך אפשר לגדר מסלול חברתי, מבלי למוטט את המסלול המסחרי.

## ג. תכנון והתחדשות: לא רק לבנות יותר, אלא לבנות נכון וצודק

הצעד השני הוא תכנוני. גם כאן, הספר אינו מסתפק בסיסמה של "יותר היצע". השאלה איננה רק כמה בונים, אלא עבור מי, היכן, באיזה תמהיל, ובאיזה מבנה זכויות. ההתחדשות העירונית, במובנה הנכון, איננה עסקת נדל"ן נקודתית בין יזם לדייר, אלא מהלך מרחבי רחב: תיקון של שכונות ותיקות, שיפור תשתיות, עירוב שימושים, חיזוק המרחב הציבורי, והרחבת ההזדמנות של תושבי המקום.

מכאן גם נובעת הביקורת על מודלים שמקצרים את הדרך דרך זכויות היזם אך אינם מגנים דיים על זכויות התושבים. כאשר בעלי הדירות בשכונות התחדשות מקבלים רק את "המינימום הסביר", בעוד עיקר הערך העתידי של הקרקע והבנייה זורם החוצה, ההתחדשות מאבדת את

הלגיטימציה החברתית שלה. לכן העיקרון המוצע הוא שהתחדשות צריכה להתחיל מהכרה בבעלי המקום כבעלי זכויות מלאים בתוך המהלך, לא כמכשול שיש להסיר. עוד נדרש מעבר מתכנון בניין-בניין או מתחם-מתחם לתכנון שכונתי והוליסטי. שכונה איננה רק צבר מבנים; היא רקמת חיים. אם כבר הורסים ובונים מחדש, יש לראות תחבורה, מוסדות ציבור, מסחר, הליכתיות, רווחה קהילתית ומרחב פתוח כחלק מן אותו מהלך. כך גם בפריפריה, השאלה איננה רק "כמה דירות בצפון ובדרום", אלא האם ההתחדשות יוצרת מסלול חיים מלא – תעסוקה, נגישות, שירותים והשתלבות מרחבית. מכאן נובעת גם משיכת הספר אל חזון "כפר-עיר": טשטוש ההיררכיה הישנה בין מרכז לפריפריה ויצירת רצף חדש של הזדמנויות.

#### **ד. מסלולי ביצוע: לפתוח את השדה גם לרשויות, לקבלנים מקומיים ולזכאים בקבוצות מאורגנות**

הצעד השלישי הוא ביצועי. גם רעיון טוב נכשל אם הוא תלוי במסלול ביצוע צר מדי. לכן מוצע להרחיב את מסלולי הייצור של דיור בהישג יד: לא רק פרויקטים גדולים ומרוכזים, אלא גם שימוש במגרשים קטנים, פנויים או בתת-ניצול, שיכולים לשמש רשויות מקומיות, קבלנים בני המקום או קבוצות זכאים מאורגנות.

הרעיון הזה, שמנוסח בגרסה הנוכחית תחת הכותרת "בניין לקבלן", חשוב לא רק מבחינת היקף תוספת הדיירות. הוא חשוב מפני שהוא שובר ריכוזיות. הוא מאפשר להניע בנייה במקומות שהשוק הגדול אינו תמיד מגיע אליהם, לקצר שרשרת, ולחבר בין צורך מקומי לבין ביצוע מקומי. זהו גם צעד כלכלי וגם צעד חברתי: הוא מרחיב את ארגו הכלים של המדינה והרשות המקומית, ומאפשר לדיור בהישג יד להיווצר לא רק במסלולים הכבדים ביותר.

#### **ה. מימון: בלי מפתח אשראי, גם קרקע ותכנון לא יפתחו**

הצעד הרביעי הוא פיננסי. גם אם הקרקע תתומחר אחרת וגם אם התכנון יתוקן, משפחות רבות עדיין לא יוכלו לקנות דירה אם מנגנון המימון יישאר בנוי רק למי שכבר יש בידו הון עצמי מספק. לכן הספר מציע לחזור לעיקרון שנזנח: למשכנתה יש גם תפקיד חברתי, לא רק בנקאי.

הכיוון המוצע הוא מודל דו-שכבתי. השכבה הראשונה היא משכנתה רגילה, מכוונת, ארוכת טווח, שמבוססת על עלויות הבנייה ועל יכולת ההחזר של הרוכש. השכבה השנייה היא הלוואה ציבורית משלימה בגין רכיב הקרקע, כך שהרוכש לא יידרש לשאת בתחילת הדרך בנטל שאינו תואם את מצבו. מטרת השילוב איננה לעודד לקיחת סיכון חסר אחריות, אלא להפך: לאפשר כניסה לבעלות בדרך מדורגת, סבירה ומבוקרת.

המשמעות עמוקה יותר משאלת המשכנתה עצמה. כאשר המדינה מחיה מחדש את אחריותה במימון הדיור, היא מכירה בכך שהשוק הפרטי לבדו אינו יודע לפתור מצוקת דיור של מי שחיים "מן היד אל הפה". בלי חוליה זו, גם קרקע חברתית ותכנון נכון ייתקלו בתקרת זכוכית.

אין כאן הצעה לתיקון יחיד. יש כאן קריאה לסנכרון: קרקע ציבורית שמנוהלת על פי ייעוד חברתי; תכנון והתחדשות שמכבדים את זכויות התושבים ומתקנים מרחב; מסלולי ביצוע גמישים ורחבים יותר; ומימון שמאפשר גם למי שאין בידם הון מוקדם להיכנס אל שוק הבעלות. זו איננה רשימת משאלות – זו מסגרת פעולה.

## 1. המפתח לדירה: לא תיקון אלא התחלה חדשה

הספר שקראתם לא מסתפק בהצגת הבעיה, בחשיפת השקרים והמחדלים שמבססים את המחדל הגדול, את משבר הדיור שמתבטא בכמיליון משקי בית ללא דירה בבעלות. הספר שלפניכם מציג את המפתח – מפתח לפתרון שהוא גם מפתח לדירה.

המפתח הזה, כמו כל פתרון חייב לעבור דרך חקיקה מפורשת. וזאת, משום שלא ניתן לסמוך יותר על שיקול הדעת והמדיניות של הרשויות והמוסדות שהופקדו על הגשמת אחת מזכויות האדם והאזרח הבסיסיות ביותר – הזכות לקורת גג, הזכות ל"מעון" שעליו דיבר זאב ז'בוטינסקי, הזכות לדיור בהישג יד במכר.

יוכיחו כישלונות העבר – מספר היתרים נמוך בהתחדשות עירונית, ריכוז מלאים של רבבות דירות בפניני ובנייני אצל חברות גדולות ורגולציה מבוזרת. ויוכיחו נתוני הלמ"ס ונתוני הביטוח הלאומי. מתוך מיליוני הדירות בערים וברשויות המקומיות, כ-500,000 דירות מיועדות לפניני ובניני – להרס ובנייה מחדש בגלל שאינן נחשבות לקורות גג ראיות. כך למשל, בשכונות עוני ותיקות כמו למשל שכונת התקווה, הבורכים והארגזים. נתון נוסף שמעיד על מספרי הלמ"ס הוא ריבוי יחידות משפחתיות שחולקות את אותה קורת גג, שניים או שלושה זוגות בדירה אחת או הורים וילדים מבוגרים שזכאים, כל אחד, לדירה.

הבית לא נמצא בהישג ידם של מאות אלפי משקי בית, חסרי דיור בבעלות. בעיית הדיור בשכבות החלשות הייתה קיימת טרם המלחמה והתעצמה בעקבותיה. לכשלים והמחדלים המוכרים נוספו ההרס והחורבן של הצפון והדרום בחסות ה-7 באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" שהגיעה בעקבותיה. והמסקנה מתחדדת: לא ניתן להמשיך באותה מדיניות שאיננה פותרת דבר. מדיניות שמותירה זוגות צעירים, חיילים משוחררים, מילואימניקים ומפוני המלחמה ללא דירה בבעלותם.

המכון לרפורמות מבניות שבראשותי, מחבר ספר זה, עורך הדין שרגא בירן, מקדיש את מירב ומיטב זמנו לניתוח והבנת משבר הדיור והספר שזה עתה קראתם מציג את הניתוח הזה במספר רמות של עומק ונגישות. ספר זה נועד למקבלי ההחלטות במידה ויחליטו להסתער על הבעיה ולפתור אותה. ספר זה הוא תחילת הדרך למפתח.

לאורך שנים זעקתי מעל כל במה תקשורתית אפשרית כי מה שמכונה "מדיניות דיור" בפי הפוליטיקאים בממשלה ובכנסת איננה באמת מדיניות, אלא אסופת רעיונות שכל בעל תפקיד ביצועי – שר או גורם אדמיניסטרטיבי – הוגה במוחו הקודח ומנסה לקדם. ובטרם יבשה הדין על הנייר, הוא מסיים תפקידו ואחר בא במקומו עם רעיון אחר. כל רעיון מבטל את קודמו, כל רעיון מעכב מתחרה וחוזר חלילה.

הגענו לצומת דרכים שבה לא ניתן עוד להתנהל בשיטת הטלאי על טלאי. יש לתכנן ולהוציא לפועל תוכנית דיור לאומית, שלא תיוותר על הדף, אלא תיושם לאורך כל זמן שיידרש, ותפתור אחת ולתמיד את הבעיה מספר אחת של החברה הישראלית, לאחר 78 שנות קיומה.

”קורת גג מקיר לקיר” מחייבת שינוי פרדיגמה. עמך ישראל ראוי לקורת גג ראויה ולרוח חדשה. רוח שתצמח מההבנה שהדיור בהישג יד בשכירות נכשל. שהפתרון טמון באימוץ עקרונות של שיווק תואם ביקוש מפולח, דיור בהישג יד במכר, השמת קץ לפריפריות, חידוש ההתחדשות והפסקת שוד הקניין בפינוי ובינוי.



## סוף דבר

### היצף ההיצע גרם למשבר – הפיכתו לדיור בהישג יד – היא הדרך לפתרון

במשך שני עשורים מדינת ישראל מודדת את הצלחת מדיניות הדיור בעיקר לפי מספר יחידות הדיור ששיווקה. זהו מדד נוח, אבל הוא מפספס את השאלה החשובה באמת: האם משפחה ישראלית עובדת יכולה להרשות לעצמה לרכוש דירה?

בין השנים 2004–2024, שיווקה רשות מקרקעי ישראל יותר מ-1.1 מיליון יחידות דיור, כ-55,000 בשנה בממוצע. אלא שלפי הנתונים, פחות מ-65% מהשיווקים הסתיימו בעסקאות מאושרות. פחות מ-36,000 יחידות בשנה. מבקר המדינה אף הצביע על בעיה באופן שבו נספרים השיווקים, כאשר מכרזים שנכשלו או נדחו, נספרו מחדש במקרים מסוימים. למרות זאת, מחירי הדיור והקרקעות זינקו פי כ-3.5 בתוך שני עשורים.

המספרים האלו מלמדים אותנו דבר פשוט: הגדלת ההיצע כשלעצמה אינה מדיניות דיור, היא אמצעי. המטרה צריכה להיות לאפשר לציבור לרכוש קורת גג במחיר שהוא יכול לעמוד בו וזו בדיוק הנקודה שבה המדיניות הישראלית כשלה.

### בעיה אינה רק כמה בונים אלא בשביל מי

במשך שנים תכננו בישראל "יחידות דיור" במקום לתכנן פתרונות דיור. הבעיה היא שדירה לזוג צעיר בתחילת דרכו אינה אותו המוצר כמו דירה למשפחה עם שלושה ילדים וזוג מבוגר או אדם יחיד זקוקים לפתרון שונה לחלוטין. כאשר המדינה מגדילה את מספר הדירות בלי להתאים את גודלן, מיקומן ומחירן לצרכים וליכולת הכלכלית של משקי הבית, היא אולי מגדילה את ההיצע אבל משאירה חלק גדול מהציבור מחוץ לשוק.

התוצאה כבר ניכרת. שיעור הבעלות על דיור בישראל ירד לגבי השכבות העממיות, העובדים בישראל. מתוך 4.4 מיליון עובדים, 50% מהם משתכרים כ-6,000 ש"ח לחודש או פחות, מקצתם משתכרים כ-9,000 ש"ח לחודש. משמע כי ל-1.1 מיליון עובדים במדינת ישראל אין דירה בבעלות.

בכדי להתמודד עם המצב, המדינה צריכה להפוך את סדר העדיפויות. במקום שמחיר הקרקע יקבע את מחיר הדירה, מחיר הדירה שמשפחה יכולה לעמוד בו צריך לקבוע את מחיר הקרקע. הקרקע הציבורית צריכה להיות משאב של הציבור כפי ששמה מחייב. היא צריכה לשמש ליצירת דיור בהישג יד ורק לאחר מכן הכנסות למדינה, זאת מבלי להתפשר על איכות הבנייה והתכנון.

## להחזיר את הבעלות למרכז

הפתרון אינו יכול להיות מעבר של דור שלם משוק הבעלות לשוק השכירות. שכירות ארוכת טווח היא חלק חשוב לבעלי יכולת שהחיסכון לדירה בבעלותם אין לה כל משקל לגבי חוסנם הכלכלי.

לעומת זאת יש לה משמעות של גזל של החיסכון המשפחתי של השכבות העממיות שעם הוצאתו לשכירות, ניטלת ממנו האפשרות להגיע לדירה בהישג יד כנכס משפחתי מובטח וכחיסכון לדורות.

לצד התאמת הקרקע ותמהיל הדירות, המדינה צריכה ליצור מסלול חדש לרכישת דירה ראשונה: משכנתה חברתית. במקום להפנות את עיקר הסיוע הציבורי לפתרונות שמסייעים למשפחה לשלם את שכר הדירה, אך אינם יוצרים לה נכס, ניתן להשתמש במשאבים הציבוריים כדי לסייע למשקי בית עובדים להתגבר על מחסום ההון העצמי ולרכוש דירה ראשונה. לא מענק ולא מתנה אלא כלי פיננסי אחראי שמאפשר למשפחה לרכוש נכס ולהגדיל את עצמאותה הכלכלית.

היעד החדש של מדיניות הדיור צריך להתמקד בכמה משפחות הצליחו להיכנס למעגל הבעלות ולא בכמה קרקעות שווקו או כמה דירות נספרו במכרזים. בסופו של דבר, מדינה אינה נמדדת במספר הדירות שהיא בונה. היא נמדדת ביכולת שלה לאפשר לאזרחים עובדים לבנות בה את חייהם ואת עתידם.

## הרפורמה איננה הפרטה – אלא מימוש מטרות ציבוריות

מדינות אחרות נאלצות לייצר קרקע ציבורית כדי לייצר את הבסיס לתכנון ושיווק של דיור ציבורי הניתן לרכישה, דיור בהישג יד הניתן לרכישה על ידי השכבות העממיות בהסדרים מיוחדים. מדינת ישראל התברכה בכך שסך הכול השטח מתוך 22 מיליון דונם או כ-11 מיליון דונם צפונה מבאר שבע ניתן בחלקו לשמש להיקפי הדיור בהישג יד ובכל הדיור הנדרש לדורות רבים, המספרים בעניין זה מדהימים, ואנחנו הוכחנו כי בשים לב לכך שיש חסר של מיליון יחידות דיור לשכבות העממיות, לזוגות צעירים, למקרים סוציאליים, לגמלאים וכיו"ב.

למיליון יחידות דיור כאלה דרושות מיליון דירות, מיליון דירות ניתנות למימוש כדגם בלבד, כשיקוף בלבד ל-10,000 בניינים של כ-100–120 יחידות דיור ב-12 קומות, 8 דירות בקומה. התכסית הקרקעית של בניין כזה היא פחות מדונם, אם נוסיף לכך את השטח להפרשות ציבוריות בשיעור של 50% מההפרשה הכוללת ומגיעים ל-2 דונם לבניין כאמור, למען הזהירות נוסיף 100% לכבישים ארציים ומפעלים מיוחדים ומגיעים ל-2 דונם נוספים ואז מגיעים ל-4 דונם שמשמעותם 40,000 דונם למיליון יחידות.

כאשר כל השטח הבנוי העירוני והכפרי גם יחד לא עולה על 7% מהשטח של מדינת ישראל כולה או 14% מהשטח של באר שבע צפונה.

הפתרון של בעיית הדיוור לשכבות העממיות במדינת ישראל איננה בעיה כספית, קרקעית או תכנונית אלא רק נושא של הכרעה מדינית. ואכן מדינת ישראל הכריעה וקבעה כבר בסוף המאה הקודמת את השיטה המוקצנת שאיננה סופרת את השכבות העממיות, את כל אלה שידם איננה משגת לרכוש דירה. בספר זה אנחנו מעלים על נס את המדיניות הדיוור שנקטה על ידי הנשיא רוזוולט כאשר ביסס את הניו דיל שלו בין המדינה לבין העם האמריקאי בפתרון בעיית הדיוור בדרך של דמוקרטיה ליברלית, אולם מדינת ישראל לאורך השנים האלה ביטלה את כל ההישגים של דיוור בהישג יד שהגיע בשלבים מסוימים ל-90% לדיוור בבעלות בהישג יד ונקטה בשיטה האמורה של היצע מקסימלי ללא רגולציה חברתית מכל סוג ומין תוך הבטחה שההיצע יפתור את הבעיה. מדיניות שהגיעה לשיאה באימוץ אידאולוגי, פוליטי, מעשי ואף אישי של המנגנון המשווין של פורום קהלת שלהפצתו ומימושו הושקעו עשרות מיליוני שקלים על ידי גורמים שונים מארצות הברית, ואשר בסופו של דבר הצליח מאוד בדרכו. דבר שהביא לכך שהניתוח הצליח אבל המשבר פרץ כתוצאה מהיצע פרוץ מצד אחד ומיליון מבקשי דיוור חסרי קורת גג מצד שני, שידם אינה משגת.

## “ההצלחה” שהביאה למשבר והמשבר שניתן להפכו לפתרון

ביוני 2026 פרסם פורום קהלת רשימת “רפורמות מבניות מתבקשות בדרך לשגשוג כלכלי ארוך-טווח” תחת הכותרת “מצע לצמיחה”. רפורמות 16 ו-17 במסמך בעל 25 הרפורמות מבקשות להציג את משבר הדיוור בישראל כתוצאה בעיקר של היצע קשיח, עודף רגולציה, הליכי תכנון ורישוי ממושכים, תיאום לקוי עם מערכות התחבורה ועיוותים ממשלתיים בצד הביקוש. אלא שמסגור זה מחמיץ את הבעיה המרכזית של שוק הדיוור הישראלי: לא די לייצר יותר דירות; השאלה היא אילו דירות מיוצרות, עבור מי, היכן, באיזה מחיר ובאילו תנאי מימון. לכן הגדלת היצע בלתי מפולח אינה מדיניות דיוור. היא לכל היותר מדיניות להגדלת מלאי נכסי המגורים: “ההיצע” הבלתי מפולח, לפי משנת קהלת, הצליח! הוא יצר 1.3 מיליון יחידות דיוור שנשארות על המדף – הצלחתם ביצירת היצע בלתי מפולח יצרה את המשבר. הניסיון הישראלי של שני העשורים האחרונים מערער את עצם ההנחה שעליה נשענת תפיסה זו. בין השנים 2004–2024 שיווקה רשות מקרקעי ישראל למעלה מ-1.1 מיליון יחידות דיוור, אך פחות מ-65% מן השיווקים הסתיימו בעסקאות מאושרות, ובאותה תקופה מחירי הדיוור והקרקע עלו באופן חד. הגדלת ההיצע לא הבטיחה אפוא נגישות לדיוור לשכבות העממיות. הרפורמה אינה מתייחסת למשבר הדיוור ולסיכון הפיננסי, משום שלא מציבה במרכזה מנגנון שיקבע את תמהיל הדירות הנדרש לפי צורכי האוכלוסייה ויכולתה הכלכלית. היא אינה מתחילה במיפוי חסרי הדיוור, אינה מבחינה באופן מספק בין קבוצות הכנסה וצרכים, ואינה מחברת באופן מחייב בין תכנון הקרקע לבין יכולת הרכישה של אוכלוסיית היעד. בכך היא משמרת בדיוק את הכשל שהביא אותנו למצב הנוכחי: במשך שנים ישראל תכננה “יחידות דיוור” במקום לתכנן פתרונות דיוור. דירה לזוג צעיר אינה אותו מוצר כמו דירה למשפחה

גדולה; דירה המתאימה לגמלאי אינה זהה לדירה למשק בית אמיד. כאשר המדינה מתכננת כמות מבלי לקבוע תמהיל של גודל, מיקום, מחיר וצורת החזקה, היא יכולה להציג גידול בהיצע ובה בעת להשאיר מאות אלפי משקי בית מחוץ לשוק.

חמור מכך, הגישה של קהלת מתעלמת במידה רבה מן המאפיין המוסדי החשוב ביותר של שוק הדיור הישראלי: המדינה אינה רק רגולטור המתבונן בשוק מבחוץ. היא שולטת באמצעות הקרקע הציבורית, התכנון, זכויות הבנייה והמימון, שבידה, במשבר ובאספקת פתרונות.

החלופה היא תכנון מפולח: תחילה לזהות מי זקוק לדירה, לאיזו דירה הוא זקוק וכמה הוא מסוגל לשלם, ורק לאחר מכן לתכנן את הקרקע, זכויות הבנייה, תמהיל הדירות ומנגנון המימון. במקום שמחיר הקרקע יקבע את מחיר הדירה, יש ליצור במקטעים המיועדים לדיור בהישג יד את המהלך ההפוך – יכולת התשלום של אוכלוסיית היעד צריכה להיות אחד המשתנים הקובעים את מחיר הקרקע ואת תנאי שיווקה.

יש הבדל מהותי בין משקיע הרוכש דירה נוספת בשל הטבת מס לבין משפחה עובדת שאין בבעלותה דירה ואינה מצליחה לעבור את מחסום ההון העצמי. הראשון עשוי לייצג ביקוש השקעה שניתן לצמצמו באמצעות מערכת המס; השנייה מייצגת צורך בדיור שאינו נעלם רק משום שאין לה די כסף כדי להפוך אותו ל"ביקוש אפקטיבי".

וזו בדיוק נקודת העיוורון של הגישה. אם משק בית אינו מסוגל לרכוש דירה, הוא מפסיק להופיע בשוק כרוכש פוטנציאלי – אבל הוא לא חדל להזדקק לקורת גג. מדיניות שמתגאה בהפחתת "לחצי הביקוש" באמצעות החלשת יכולתם של חסרי דיור לרכוש דירה עלולה לשפר נתון כלכלי אחד תוך חורפת הבעיה החברתית שאותה מדיניות הדיור אמורה לפתור.

מכאן גם השגיאה בהתייחסות גורפת לסיוע לרוכשי דירות כאל סובסידיות ביקוש. סבסוד ביקוש כללי ומשכנתה חברתית מפולחת אינם אותו כלי. כאשר המדינה מזרימה כוח קנייה לכל השוק בלי להגדיל היצע מותאם, הסיוע אכן עלול להתגלגל למחירים. אך כאשר הסיוע הפיננסי מוצמד לדירה שיועדה מראש לאוכלוסייה מסוימת, על קרקע ציבורית ובמחיר שנקבע בהתאם ליכולת הרכישה שלה, מנגנון ההשפעה שונה לחלוטין.

זו מהותה של המשכנתה החברתית שמציע המכון: לא לחלק כסף לרוכשים כדי שיתחרו על אותו מלאי במחירי השוק, אלא לחבר בין קרקע מפולחת, דירה מפולחת ומימון מפולח. המדינה משתמשת במשאבים הציבוריים כדי להתגבר על מחסום ההון העצמי ולאפשר למשק בית עובד לרכוש דירה ראשונה ולצבור באמצעותה נכס משפחתי.

כל עוד השאלה "כמה דירות?" קודמת לשאלות "איזה דירות ולמי?", וכל עוד משפחה שאינה מסוגלת לרכוש דירה נתפסת כבעיה של "ביקוש" במקום כאוכלוסיית יעד של מדיניות הדיור, מדובר בהמשך אותה תפיסה שהגדילה היצע אך לא פתרה את משבר הבעלות. הצלחת המדיניות אינה צריכה להימדד במספר יחידות הדיור שתוכננו או שווקו, אלא במספר המשפחות שהצליחו בפועל להיכנס למעגל הבעלות ולהבטיח לעצמן קורת גג.

## מדיניות הדיור : אין שוויון בין בלתי שווים

רבים וטובים מפיצים את הסיסמה של שוויון לכל תושבי המדינה גם בנושא של הדיור, אין אשליה שעולה לכדי כזב כמו זו הגלומה בסיסמה הזו. המשנה שאנו מקדמים בספרנו מדברת על האמת שהיא תמיד צריכה להיות קונקרטית, והאמת הקונקרטית היא שהדיור צריך להיות מותאם ולא כוללני, משום שאין שום זהות של יכולת ושל צורך בין העשירון העליון ולבין העשירון התחתון, ושוויון בין בלתי שווים זו אפליה. להציע בחלונות הראווה של המדינה את מכמני הדיור היוקרתי בהיקפים אדירים שממש ניגרים מלמעלה, וזאת כאשר העיניים של השכבות העממיות כלות את החלום שאיננו מתממש להגיע לקורת גג, ולכן איננו הולכים בדרכם של "הסוציאליזם בימינו" כביכול או בדרכם של המתיומרים, של היצע שיזלוג כלפי מטה, אלא התאמת ההיצע מכל הבחינות של הדירה והיכולת לרכוש אותה להסדר פיננסי שהשכבות העממיות מסוגלות לעמוד בו. מדובר במדיניות לאומית שמאחדת את 6 צבעי הקשת.

### "מן מין השמיים"

הדרך המוצעת בספרנו לממן במקרים רבים וכמעט בכל הנושאים הקשורים למכלול נושאי הדיור בהישג יד, הוא על ידי מימוש זכויות הבנייה המרביות שניתן להעניק לשכבות העממיות – דווקא, על ידי "מן מין השמיים" שלפי הכלל הגדול האוניברסלי הוא להעניק בתכנון המירבי את השימוש המיטבי בקרקע, מדינת ישראל מכירה שיטה זו מכל הממשלים שעברו בדרכה ואף בימים אלה על ידי מימון תשתיות המדינה בהיקפים אדירי ממדים של המטרו הלאומי כמצרך חיוני מבחינה לאומית על ידי הענקת זכויות בנייה מפליגות בסביבתו: אין שום סיבה להעניק מיליארדים לתשתיות המדינה ולטעון להיעדר כל קשר בין מימון זה למימון ההתחדשות העירונית ו"פינוי בינוי" מקום בו ניתן המינימום האפשרי. "בפינוי ובינוי" ששם השוד הגדול של תושבי שכונות העוני מגיע לשיאו.

היו ימים שבהם כדי לפתור את בעיית הדיור לשכבות העממיות מומשו ואף נחקקו הסדרים של משכנתה חברתית ומימוש הדיור בהישג יד על ידי משכנתה חברתית, למרות שבחוק רשות מקרקעי ישראל נקבעה חובה להסדיר לשכבות העממיות דיור בהישג יד, דבר שלא מומש עד עצם היום הזה.

ולמתעניין יוזכר כי המשכנתה כפתרון לבעיית הדיור של השכבות העממיות הומצאה עוד בארם נהריים וביוון העתיקה, בישראל בנק טפחות היה אחראי לרכבות משכנתאות לדיור בהישג יד. חוק חוק הלוואות לדיור, תשנ"ב-1992 באמצעות משכנתה חברתית שהסדיר זאת באמצעות משכנתה מוכוונת והלוואה עומדת עוד בשנות ה-90 של המאה הקודמת, רוקן מתוכנו, במסגרת הרפורמה המוצעת יש להחזירה לחיים.

## Housing First

אנחנו מביאים כאן את הדגם הפינלנדי שזכה לתהילה בימים אלה בעקבות הצלחתו אשר חרט על דגלו את הסיסמה "Housing First" דיור תחילה אשר קבע שהדרך לפתרון כל הבעיות בדרכם של אזרחי השכבות העממיות לא צריכות לשמש כבסיס או תנאי לרכישת דירה מאחר וקורת הגג היא הדרך הטובה ביותר לפתרון בעיות השכבות העממיות ולכן דרך זו צלחה בקנה מידה מרשים ביותר.

אם היה משהו שגזור על תנועת העבודה להיות מסולקת מהשלטון ולזיכרון ולא לברכה, זה היה בהשתלטות הבירוקרטיה המפא"ניקית על נושא הדיור, שיצרה את הזוועות של ואדי סאליב ו"הפנתרים השחורים" כאשר ביוזמתם נחקק החוק פינני ובינני בשנת 1965, אשר נתן גושפנקא לסילוק בכוח של דיירים מבתיים לפי החוק האכזרי של אלמוגי, שאפשר סילוקם מהבית בכוח ועורר התנגדות נחרצת.

המשנה של הספר הזה חותרת גם ליושר וגם לצדק, כי אם יש משהו שאין לו תחליף הוא לדעת בבוקר מאיפה יצאת וידעת בערב לאן תוכל לחזור הביתה.

## ביבליוגרפיה

### שער ראשון

1. אהרונ, יאיר. 1991. הכלכלה הפוליטית בישראל, עמ' 178-182.
2. אלדר, ערן. 2018. הדרך ל-77: קריסתה של הגמוניית מפלגת הפועלים, עמ' 13, 119.
3. אלתרמן, רחל. 1999. בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל.
4. אלתרמן, רחל, אמילי סילברמן וחיים פאלקוף. 2012. דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית. המרכז לחקר העיר והאזור, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון.
5. בן שטרית. 2003. מדיניות דיור בישראל: תמיכת הממשלה בחזקות דיור שונות. מרכז טאוב.
6. ביגר, גדעון ואמנון קרסין. 2004. "הקדמה". בתוך: מחקר השוואתי של מדיניות קרקעית לאומית. המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, עמ' 1.
7. גלעד יצחקי. 1982. הקרקע והפיתוח כמרכיב במחיר הדירה. המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל.
8. דוח התחדשות עירונית לשנת 2022, עמ' 24.
9. הארנו, דיוויד. 2015. קיצור תולדות הניאו-ליברליזם, עמ' 214.
10. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2018. סטטיסטיקל 173: שימושי הקרקע בישראל 2013.
11. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2021. סקר ארוך טווח (חישוב עצמאי).
12. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2021. סקר הוצאות (חישוב של המכון לרפורמות מבניות).
13. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2021. סקר הוצאות (חישוב של המכון לרפורמות מבניות, לפי בעלי דירות המתגוררים בהן ובעלי דירות שלא מתגוררים בהן, משוקלל).
14. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2021. קובץ רשויות מקומיות לעיבוד נתונים: נתונים פיזיים ונתוני אוכלוסייה.
15. ויצמן נגר ודורון סייג. 2017. בניית ממד הדוני למחירי הקרקעות למגורים בישראל. כנס בנק ישראל.
16. זיר, נטע. 2006. "בין שכירות לבעלות: חוק הדיור הציבורי והעברת הון בין-דורית בפרספקטיבה היסטורית". משפט וממשל, ט(2), עמ' 411-419.
17. חטיבת המחקר, בנק ישראל. 2018. השינויים בשיעורי רוכשי דירה ראשונה בקרב צעירים על פי רמת הכנסה בשנים 2007-2016.

18. טיוטת הצעות החלטה לממשלה בדבר שינויים מבניים שיעלו לדיון במסגרת הדיונים על התכנית הכלכלית לשנים 2021-2022. יולי 2021, עמ' 254 ; גרסה מתוקנת, אוגוסט 2021, עמ' 131.
19. לנדסברגר, מיכאל. 2003. *התפלגות הרכוש בישראל וערכו 1963/64*. סקר בנק ישראל 28.
20. מאור מילגרום. 2015. סגרגציה מרחבית בישראל 1983-2008.
21. מרכז אדווה. 2023-2024. תקציב המדינה: בינוי ושיכון.
22. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. 2009. הקניית בעלות פרטית על קרקע במסגרת הרפורמה המוצעת במקרקעי ישראל, עמ' 8.
23. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. 2009. התייקרות הדירות בישראל: השלכות ודרכי התמודדות.
24. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. 2021. סוגיות בהתחדשות עירונית: לקראת דיון ברפורמה המוצעת בהתחדשות העירונית בפרק ד' להצעת חוק התכנית הכלכלית.
25. מכון ירושלים לחקר ישראל. 2012. תחזית קיימות לישראל 2030. המשרד להגנת הסביבה.
26. משרד מבקר המדינה. 2014. דוח שנתי 64 לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012: בחינת יישום הרפורמה ברשות מקרקעי ישראל, עמ' 322.
27. המועצה הלאומית לכלכלה. יוני 2021. התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040. משרד ראש הממשלה.
28. נגרי, איתי. 2018. *המחאה המזרחית כוואדי סאליב: האירועים והשפעתם עד לפנתרים השחורים*. תל אביב: רסלינג, עמ' 191-201.
29. ורדהיים, אורן. 1999. *גיבוש המדיניות הקרקעית ההתיישבותית של מדינת ישראל מאז הקמתה ובשנים הראשונות של מינהל מקרקעי ישראל (1948-1965)*, עמ' 40-38.
30. ניב עמידב. 2002. *מדיניות קרקעית לאומית והקצאת קרקעות*, עמ' 11.
31. פוטנציאל שיווק ופוטנציאל תכנון יחידות דיור במועצות האזוריות. 2019, עמ' 14.
32. פלדמן, עמית ומיכל מינסקי. 2012. *"והארץ לא תמכר לצמיתות"* - בחינת חוקתיות הרפורמה במקרקעי ישראל לאור בג"ץ דרור ישראל. *הארץ דין* (תשע"ג), 49 פ.ח.
33. קרקע: ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע. חוברת מס' 10, דצמבר 1975, עמ' 31.
34. קיפניס, ברוך. 1991. *"הגליל על סדר היום הלאומי: ההיבט המרחבי"*. ארץ ישראל: מחקרים בידעת הארץ ועתיקותיה, עמ' 146-155.
35. רשות מקרקעי ישראל. 2021. שטחים בניהול רשות מקרקעי ישראל.
36. רשות מקרקעי ישראל. 2022. דין וחשבון על פעולות רשות מקרקעי ישראל לשנת 2021, עמ' 32.
37. רשות מקרקעי ישראל. 2022. רשות מקרקעי ישראל מסכמת שנת שיא: שיווקי קרקעות למגורים, עמ' 12.

38. רשות מקרקעי ישראל. 2023. מכרז פומבי רגיל: נתניה, שירת הים.
39. תבנית הבנייה למגורים בישראל. 2015. המשרד להגנת הסביבה, עמ' 5.
40. Article 25 of the *Universal Declaration of Human Rights* (1948); Article 11(1) of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)* (1966).
41. Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
42. Hyman, Harold M. 2008. *American Singularity: The 1787 Northwest Ordinance, the 1862 Homestead and Morrill Acts, and the 1944 G.I. Bill*. University of Georgia Press, pp. 52-55.
43. Local Authority Housing Stock. London Datastore. (לצורך חישוב עצמי של שיעור הדיור) (הציבורי בלונדון).
44. Piketty, Thomas. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press, pp. 117-120.
45. Ryan-Collins, Josh, Toby Lloyd, and Laurie Macfarlane. 2017. *Rethinking the Economics of Land and Housing*. Bloomsbury Publishing, p. 119.
46. *Un Parc de 3,5 Millions de Logements*. APUR. (לצורך חישוב עצמי של שיעור הדיור) (הציבורי בצרפת).

## שער שני

1. אדרי, משה (תא"ל במיל'). עדות בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת.
2. אלפסי, נורית ויובל פורטוגלי. 2009. *מבנה חדש למערכת התכנון בישראל: הצעה*. חוברת מחקר מס' 4. המרכז ללימודים בינלאומיים ואזוריים ע"ש ס' דניאל אברהם, אוניברסיטת תל אביב.
3. אשכול נגב מערבי. 2018. *תוכנית אסטרטגית*.
4. בירן, שרגא. 2008. *אופורטוניזם*, עמ' 245-246.
5. המכון הישראלי לדמוקרטיה. 2017. שחיתות בהליכי תכנון ובנייה בישראל.
6. המועצה הלאומית לכלכלה. 2017. התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040. משרד ראש הממשלה.
7. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. 2022. דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2022.
8. הרשות הלאומית להתחדשות עירונית. מהי התחדשות עירונית.
9. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2022. הרשויות המקומיות בישראל: קובצי נתונים לעיבוד.
10. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2023. קובץ רשויות מקומיות לעיבוד נתונים. עיבוד של

המכון לרפורמות מבניות.

11. [חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור \(הוראת שעה\), התשע"ד-2014.](#)
12. מילגרם, מאור. 2015. *סוגציה כלכלית בישראל*. המכון לרפורמות מבניות.
13. משרד הפנים. 2020. *אשכולות אזוריים*.
14. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. 2019. *דירות ריקות בישראל: בשנת 2019 היו למעלה מ-163,000 דירות ריקות, מהן כ-73,000 דירות רפאים*.
15. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. 2021. *סוגיות בהתחדשות עירונית: לקראת דיון ברפורמה המוצעת בהתחדשות העירונית*.
16. פורום 15 הערים העצמאיות. יולי 2023. *תיקון 5 המוצע לתמ"א 35: פריצת מגבלות הבנייה במגזר הכפרי - עמדת פורום ה-15*.
17. צפוף - הפורום לאוכלוסייה, סביבה וחברה. 2018. *השלכות שיעורי הצפיפות העתידיים על פניה של מדינת ישראל ב-2050 בתחומי כלכלה, דיור, חינוך, שטחים פתוחים, תחבורה, בריאות, סביבה ומים*.
18. Bischoff, Kendra, and Sean F. Reardon. 2014. "Residential Segregation by Income, 1970-2009." In *Diversity and Disparities: America Enters a New Century*, 43.
19. Caves, R. W. 2004.
20. Castells, Manuel. 1993.
21. Castells, Manuel. 1998.
22. Castells, Manuel, and Peter Hall. 1994.
23. De Soto, Hernando, and Harry P. Diaz. 2002. "The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else." *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 27(53), p. 172.
24. Dunham-Jones, Ellen, and June Williamson. 2009.
25. Fainstein, Susan. 2009. "Spatial Justice and Planning." *Justice Spatiale / Spatial Justice*, 1: 1-13.
26. Global Construction Review. 2014.
27. Hall, Peter. 1982. *Great Planning Disasters: With a New Introduction*. University of California Press.
28. HDB. Public Housing: A Singapore Icon.
29. Heath, S. 2014. *Local Authorities' Public Health Responsibilities (England)*. House of Commons Library.
30. Lehmann, S. 2012.

31. Letchworth Garden City Heritage Foundation.
32. OECD. 2013, 2016
33. OECD. 2016. *Rural-Urban Partnerships and Quality of Life*.
34. OECD. 2016. pp. 217-233.
35. OECD. 2017. *The Governance of Land Use in OECD Countries*, p. 198.
36. OECD. Rural-Urban Linkages.
37. *Velo-city: Growing Villages Differently*. 2020.  
[https://velocity651476576.files.wordpress.com/2020/05/velocity\\_manifesto\\_may2020.pdf](https://velocity651476576.files.wordpress.com/2020/05/velocity_manifesto_may2020.pdf)

## שער שלישי

1. אגמון, תמיר. 2014. *ניתוח כלכלי של הכדאיות הכלכלית בנטילת משכנתאות מוכוונות ושיעורי הניצול התקציבי*. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עמ' 9.
2. אהרונ, יאיר. 1991. *הכלכלה הפוליטית בישראל*. הוצאת עם עובד, עמ' 178-180.
3. בן שטרית, גילת ונעמי כרמון. 2006. *הלוואות משכנתא בישראל: כשלים בפירעון*. המרכז לחקר העיר והאזור, עמ' 9.
4. בוטוש, נועם. 2021. *תיאור וניתוח שוק המשכנתאות בישראל*. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המחלקה לפיקוח תקציבי.
5. בנק ישראל. 2007. *ההתפתחויות בפעילות מערכת הבנקאות בישראל*.
6. בנק ישראל. 2022. *רפורמה להגברת השקיפות ושיפור התחרות בשוק המשכנתאות*.
7. בנק ישראל. 2022. *סקירת מערכת הבנקאות, מחצית ראשונה 2022*.
8. בנק ישראל. 2022. *תיבה מתוך הסקירה השנתית של מערכת הבנקאות לשנת 2022*.
9. בנק ישראל, חטיבת המחקר. 2017. *הרן רוזן ושדה. האם הרגולציה מתעלמת ללא כוונה מאוכלוסיות מוחלשות*.
10. המכון לרפורמות מבניות. כמה עשירים אתם?
11. חוק השופטים, תשי"ג-1953.
12. חוק הלוואות לדיוור, התשנ"ב-1992.
13. מילגרום, מאור וגלעד ברילבב. 2015. *אי־השוויון בישראל: כיצד מתחלק העושר? המכון לרפורמות מבניות*.
14. משרד ראש הממשלה. 2011. *החלטת ממשלה 3926: הגברת החינוך הפיננסי בישראל*.
15. מרכז אדווה. 2020. *דיוור לכל: קווים למדיניות דיוור פוסט-קפיטליסטית בישראל*, עמ' 8-10.
16. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. 2014. *ניתוח כלכלי של הכדאיות הכלכלית בנטילת*

משכנתאות מוכוונות ושיעורי הניצול התקציבי.

17. נתוני הבנק העולמי. 2022. השוואה בין מדינות
19. פרסמן, נטליה ואילן צור. 2019. האם מיקום הנכס הנרכש משפיע על תמחור המשכנתא. חטיבת המחקר, בנק ישראל, עמ' 3.
20. צדיק, עמי ויונתן ארליך. 2007. הריכוזיות והתחרויות בשוק הבנקאות. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
21. קרן המטבע הבינלאומית (IMF). 2009. דוח יציבות פיננסית.
22. Albertazzi, Ugo, Fulvia Fringuellotti, and Steven Ongena. 2020. "Fixed Rate versus Adjustable-Rate Mortgages: Evidence from Euro Area Banks." *Swiss Finance Institute Research Paper*, No. 20-99.
23. Campbell, John Y., and João F. Cocco. 2003. "Household Risk Management and Optimal Mortgage Choice." *Quarterly Journal of Economics* 118(4): 1449-1494.
24. Carre, Jacques. 2008. *A City of One's Own: Blurring the Boundaries Between Private and Public*, p. 49.
25. Carstensen, Kay, Oliver Hülsewig, and Timo Wollmershäuser. 2009. Monetary Policy Transmission and House Prices: European Cross-Country Evidence.
26. Cohen Raviv, Or, and Thomas Hinz. 2022. "Intergenerational Wealth Transmission and Homeownership in Europe: A Comparative Perspective." *PLOS ONE* 17(9): e0274647.
27. Cohen Raviv, Or, and Noah Lewin-Epstein. 2021. "Homeownership Regimes and Class Inequality Among Young Adults." *International Journal of Comparative Sociology* 62(5): 404-434.
28. Duménil, Gérard, and Dominique Lévy. 2001. "Costs and Benefits of Neoliberalism: A Class Analysis." *Review of International Political Economy* 8(4): 578-607.
29. Ehrmann, Michael, and Michael Ziegelmeier. 2014. Household Risk Management and Actual Mortgage Choice in the Euro Area. ECB Working Paper No. 1631.
30. Faber, Jacob W. 2020. "We Built This: Consequences of New Deal Era Intervention in America's Racial Geography." *American Sociological Review* 85(5): 739-775.
31. French, Declan, and Donal McKillop. 2016. "Financial Literacy and Over-Indebtedness in Low-Income Households." *International Review of Financial Analysis* 48: 1-11.
32. Haveman, Robert, and Edward N. Wolff. 2005. "Who Are the Asset Poor? Levels, Trends, and Composition, 1983-1998." In *Inclusion in the American Dream: Assets, Poverty, and Public Policy*, pp. 61-86.
33. Lerner, Michele. 2020. "Years Later: How the Housing Market Has Changed Since the

- Crash." The Washington Post. Retrieved March 25.
34. OECD. 2021. HC1.5: Overview of Affordable Housing Indicators.
35. Puy, Damien, and Kimiaki Shinozaki. 2022. Mortgage Rates Are Rising: Should We Be Concerned? OECD Economics Department.
36. Raviv, Or. 2021. "Class Differences in Homeownership and Mortgage Debt Burden Across Cohorts: The Israeli Case." International Journal of Housing Policy, p. 34.
37. Scott, Mel. 1969. American City Planning Since 1890: A History Commemorating the Fiftieth Anniversary of the American Institute of Planners. University of California Press, p. 256.
38. Shaxson, Nicholas. 2018. The Finance Curse: How Global Finance Is Making Us All Poorer. Random House.
39. UK Government. 2020. Shared Ownership Homes: Buying, Improving and Selling. Apply for a Help to Build: Equity Loan.
40. UK Government. 2023. Apply for a Help to Build: Equity Loan.
41. Wright, Fred. 2005. "The Effect of New Deal Real Estate Residential Finance and Foreclosure Policies Made in Response to the Real Estate Conditions of the Great Depression." Alabama Law Review 57: 231, pp. 242-251.



## נספחים



## א. תקן מחייב לדיור ראוי ובריא בישראל

### הזכות לדיור ראוי: מן הקיום הפורמלי אל איכות המגורים

דיור אינו רק קורת גג, נכס מקרקעין או מוצר צריכה. הוא המרחב שבו בני אדם ישנים, מגדלים ילדים, מחלימים ממחלה, מזדקנים, לומדים, עובדים ומקיימים חיי משפחה וקהילה. לפיכך, מדיניות דיור שאינה מבטיחה כי הדירה עצמה בטוחה, בריאה וראויה לשימוש מחמיצה את ליבת תפקידה. הזכות לדיור אינה מתמצה בנגישות לדירה כלשהי; היא מחייבת כי הדירה לא תחשוף את יושביה לקור או לחום מסוכנים, לרטיבות ולעובש, לאוויר מזוהם, לצפיפות קיצונית, למפגעי חשמל או אש, למזיקים, להיעדר מים ותברואה, לסכנות מבניות או לחסמים שאינם מאפשרים לאדם עם מוגבלות להשתמש בביתו. תפיסה זו ממשיכה את הקו העקרוני שלפיו דיור הוא זכות בסיסית ותשתית חברתית, ולא רק תוצאה של עסקה פרטית בשוק המקרקעין.<sup>1</sup>

הדיון הציבורי בישראל מתמקד בדרך כלל במחירי דירות, שכר דירה, היצע קרקע, התחלות בנייה, משכנתאות ודיור ציבורי. כפי שניכר מהספר הזה, שאלות אלה חיוניות, אך עוסקות בעיקר באפשרות להיכנס לדירה ולהחזיק בה. ושאלה אחת שאינה מקבלת מענה: מהי דירה שאדם ראוי וזכאי לחיות בה? דירה יכולה להיות זמינה וזולה יחסית, ועם זאת בלתי ראויה למגורים: אינה מגנה מפני מזג אוויר קשה, נטולת אוורור, או מאוכלסת בצפיפות. במצב כזה אין בבעלות על דירה או בעסקת שכירות כדי להעיד על קיומו של דיור ראוי.

הצורך בתקן לדיור ראוי נשען גם על התפיסה הבינלאומית של הזכות לדיור הולם. זכות זו אינה מתפרשת רק כזכות לקורת גג, אלא כוללת ביטחון בהחזקה, נגישות כלכלית, זמינות של שירותים ותשתיות, התאמה למגורים, נגישות לאוכלוסיות שונות ומיקום המאפשר השתלבות בחברה. מכאן שדירה המסכנת את בריאות יושביה או שאינה מספקת תנאים בסיסיים של מים, תברואה, פרטיות ובטיחות אינה מממשת את הזכות לדיור, גם אם האדם אינו חסר בית במובן הפורמלי. עיגון התקן במסגרת זו יבהיר כי אין מדובר רק בהגנת הצרכן או בהסדרת היחסים בין שוכר למשכיר, אלא בחובה ציבורית להבטיח רף מינימלי של כבוד אנושי בכל מרחב המשמש למגורים.<sup>2</sup>

1 World Health Organization, WHO Housing and Health Guidelines (Geneva: WHO, 2018), pp. 2–10, 21–107; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing, para. 8.

2 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (1991), para. 8, identifying security of tenure, services and infrastructure, affordability, habitability, accessibility, location and cultural adequacy as dimensions of adequate housing.

## דירה חוקית אינה בהכרח דירה ראויה

יש להבחין בין "דירה קיימת", "דירה חוקית", "דירה תקינה" ו"דירה ראויה". כך למשל, דירה יכולה להיבנות בהיתר, אך להתדרדר לאחר עשרות שנות הזנחה. דירה יכולה להיות בשימוש שאינו תואם היתר, אך להיות בטוחה, בריאה ונוחה למגורים מבחינה פיזית; ולהפך – דירה חוקית לחלוטין יכולה להיות מסוכנת עקב תחזוקה לקויה. תקן דיור ראוי אינו תחליף לדיני תכנון ובנייה, אך גם אינו יכול להיות תלוי בהם לחלוטין. תפקידו אינו להכשיר עבירות בנייה, אלא למנוע מצב שבו אכיפת חוקיות המבנה ואכיפת תקני הבריאות מתערבכות זו בזו עד שכל תלונה על מצב הדירה מובילה לפינוי המתלונן.

יש להבחין בין תקני בנייה, החלים בעיקר בשלב התכנון וההקמה, לבין תקן אכלוס, שתחולתו נמשכת כל עוד הדירה משמשת למגורים. עמידה בתקני הבנייה במועד השלמת המבנה אינה מבטיחה כי לאחר עשרים, ארבעים או שישים שנה הדירה עודנה ראויה למגורים. מערכות חשמל מתיישנות, איטום נפגע, רטיבות מתפתחת, חלונות ופתחי אוורור נחסמים ולעיתים מתבצעות בדירה חלוקות פנימיות המגדילות את הצפיפות ופוגעות בתאורה ובאוורור. לפיכך, יש לקבוע כי עצם קבלת היתר בנייה או תעודת גמר אינו יוצר חזקה בלתי מוגבלת שלפיה הדירה ראויה למגורים. תקן אכלוס נדרש כדי לבדוק את מצבה העדכני של הדירה ואת יכולתה להוסיף ולמלא את יעודה הבסיסי לאורך חיי המבנה.

## המצב בישראל: הוראות קיימות ללא תקן כולל

בישראל קיימות הוראות רבות הנוגעות לבטיחות, לתכנון, לתברואה ולאיכות הבנייה, אך הן אינן יוצרות יחד תקן אחד, מחייב, מדיד ומתמשך לדיור ראוי. תקנות התכנון והבנייה קובעות, בין היתר, שטחים מזעריים לחדרים, דרישות לחלונות, תאורה ואוורור, והוראות למניעת חדירת מים ורטיבות; אולם הן ממוקדות בעיקר בשלבי התכנון, מתן ההיתר וביצוע הבנייה, ואינן יוצרות מערך ארצי סדור לבדיקת מצב הדירה במשך עשרות שנות השימוש בה. כך למשל, נקבע כי שטחו המזערי של חדר מגורים הוא שמונה מ"ר, כי לפחות חדר אחד בדירה בת שני חדרים או יותר יהיה בשטח של 12 מ"ר, וכי שטח חלונותיו של חדר מגורים לא יפחת משמונה אחוזים משטח הרצפה. כמו כן, נקבע שקירות חיצוניים יתוכננו ויבנו באופן המונע חדירת מים ורטיבות. הוראות אלו, חשובות ככל שיהיו, אינן הופכות כשלעצמן לתעודת כשירות תקופתית של דירה קיימת, ואינן מגדירות את הצפיפות המותרת במגורים.<sup>3</sup>

חוק השכירות והשאלה, התשל"א–1971, קובע כי משכיר חייב למסור דירה הראויה למגורים. התוספת הראשונה לחוק מגדירה דירה בלתי ראויה למגורים כדירה שאין בה ניקוז, חשמל או תאורה; פתחי אוורור ותאורה טבעית; דלתות וחלונות תקינים; אספקת מי שתייה,

<sup>3</sup> תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל–1970, התוספת השנייה, תקנות 2.04 (מידות מזעריות של חדרים), 2.21 (שטח חלונות) ו-5.32 (מניעת חדירת מים ורטיבות דרך קירות חיצוניים).

הפרדה בין השירותים לבין הדירה – או שיש בה סיכון בלתי סביר לבטיחותו או לבריאותו של השוכר. החוק גם מחייב את המשכיר לתקן ליקוי שאינו קל ערך בתוך 30 ימים, ופגם דחוף בתוך שלושה ימים.<sup>4</sup>

עם זאת, הגדרה זו נותרה צרה מדי, ואינה כוללת מדדים מפורשים לקור ולחום, לרטיבות ולעובש, לאיכות האוויר, לצפיפות, למזיקים, לרעש, לבטיחות אש, לנגישות, לחשיפה לחומרים רעילים, לאספקת מים חמים, למתקני רחצה ובישול ולדרכי מילוט. המונח "סיכון בלתי סביר" משמש כסעיף סל שאינו כולל ספי מדידה, שיטת הערכת סיכון או הנחיות מחייבות למפקחים ולבתי המשפט. יתרה מכך, האכיפה נשענת בעיקר על יוזמת השוכר ועל הליך אזרחי לאחר גרימת הנזק, כאשר אין רישוי שיטתי של דירות להשכרה או חובת בדיקה תקופתית כללית, או כל הנחיה לתחזוקה שוטפת של הנכס. החשש מפגיעה בהיצע הדירות כתוצאה מגריעת דירות לא ראויות למגורים משוק הדיור רק ממחיש את הצורך בפתרון למשבר הדיור שאינו מסתכל על היצע באופן מספרי בלבד, אלא מתאים את ההיצע לנדרש – דהיינו לביקוש ולצורך יחידו.<sup>5</sup>

## השוק הפרטי וחופש החוזים אינם מספיקים

הצורך בתקן מתחדד עקב שלושה מאפיינים של שוק הדיור. ראשית, קיימת אסימטריה מהותית בין בעל נכס לבין שוכר, במיוחד בשוק שבו מציאת חלופה כרוכה בעלויות מעבר, ערבויות, תיווך, שינוי מסגרות חינוך ואי-ודאות. שנית, נזקי דיור אינם תמיד גלויים בעת ביקור קצר בדירה: עובש עשוי להיות מוסתר בצבע, מערכת החשמל יכולה לפעול אך להיות מסוכנת, וטמפרטורה קיצונית או רטיבות עלולות להתגלות רק בעונה המתאימה. שלישית, חלק מהנזק הוא מצטבר וקשה להוכחה פרטנית. שוכר הסובל משיעול, החמרת מצב בריאותי או מצוקה נפשית אינו יכול תמיד להוכיח את חלקו של מצב הדירה בפגיעה. תקן מבוסס סיכון צריך לפעול לפני ההוכחה הסיבתית הרפואית הפרטנית, כפי שתקני מזון, מים או בטיחות אש פועלים באופן מניעתי.<sup>6</sup>

מכאן נובע שינוי מושגי: אין לראות בתקן התערבות יוצאת דופן בחופש החוזים, אלא תנאי יסוד לקיומו של שוק דיור לגיטימי. כשם שאין להתנות על חובת בטיחות של מעלית או על איכות מי שתייה, כך אין הצדקה לאפשר הסכמה חוזית למגורים בדירה המסכנת בריאות. בחירתו של אדם דל אמצעים בדירה לקויה אינה מלמדת בהכרח על העדפה חופשית; לעיתים היא מבטאת היעדר חלופה. התקן נדרש דווקא במקום שבו מנגנון המחר אינו מתמחר כראוי את הנזק, והשוכר החלש נושא בעלויות הבריאות, האנרגיה והמעבר.

4 חוק השכירות והשאלה, התשל"א-1971, סעיף 125 והתוספת הראשונה; לעניין מועדי התיקון ראו סעיף 25(ב): עד 30 ימים, ובפגם שתקונו דחוף – עד שלושה ימים.

5 WHO Housing and Health Guidelines, pp. xv–xviii, 21–107.

6 Krieger, James, and Donna L. Higgins, "Housing and Health: Time Again for Public Health Action," American Journal of Public Health 92, no. 5 (2002): 758–768; WHO Housing and Health Guidelines, pp. 2–11.

דיוור לקוי אינו מטיל את עלותו רק על הדייר ועל בעל הנכס. חלק ניכר מן העלויות מועבר למערכת הציבורית בדמות הוצאות בריאות, אובדן ימי עבודה, היעדרויות תלמידים, צורך בשירותי רווחה, צריכת אנרגיה מוגברת והחרפה של אי-שוויון חברתי. דירה שאינה מבודדת כראוי מחייבת את משק הבית להוציא סכומים גבוהים יותר על חימום וקירור, בעוד שרטיבות, עובש ואיכות אוויר ירודה עלולים להגדיל את הצורך בטיפול רפואי. ילדים המתגוררים בצפיפות או בתנאים שאינם מאפשרים שינה ולמידה נאותות עלולים לסבול מפגיעה מתמשכת בהישגים ובהזדמנויות החיים. משום כך, השקעה במניעת מפגעי דיוור אינה הוצאה רגולטורית בלבד, אלא מדיניות מניעה בעלת תשואה ציבורית בתחומי הבריאות, החינוך, התעסוקה והאנרגיה.<sup>7</sup>

### נקודת מבט בינלאומית על דיוור ובריאות

הנחיות ארגון הבריאות העולמי מציעות מסגרת מקיפה ורחבה יותר. הן רואות בבית כמערכת הקובעת חשיפה פיזית, נפשית וחברתית, וכוללות התייחסות לצפיפות, טמפרטורה פנימית, בידוד, מניעת נזק גופני, נגישות, מים ותברואה, וחשיפה לחומרים רעילים. ההנחיות מאפשרות להבין כי תנאי דיוור אינם סוגיה הנדסית בלבד, אלא אחד מן הגורמים המשפיעים על בריאות הציבור. בית שאינו מגן מפני קור וחום, רטיבות, צפיפות, רעש או זיהום אוויר פנימי עלול להחמיר מחלות נשימה, לפגוע בשינה, להגביר מצוקה נפשית ולחשוף ילדים, קשישים ואנשים עם מוגבלות לסיכונים מיוחדים. בהתאם לכך, תקן ישראלי לדיוור ראוי צריך לכלול לא רק בדיקה של שלמות המבנה, אלא גם מדדים המתייחסים לטמפרטורה פנימית, איכות אוויר, עובש, נגישות, סכנת נפילות, תנאי מים ותברואה וחשיפה לחומרים מזיקים. אימוץ מסגרת זו יבטא מעבר מתפיסה מצומצמת של מניעת קריסה או תאונה לתפיסה רחבה של מניעת תחלואה ושמירה על רווחתם הפיזית והנפשית של הדיירים.<sup>8</sup>

צפיפות, למשל, אינה נמדדת רק במספר האנשים המתגוררים בדירה, אלא ביחס שבין מספר הדיירים, מספר החדרים, שטח המגורים והרכב משק הבית. דירה עשויה לעמוד בדרישות התכנון הנוגעות לשטח מזערי של כל חדר, אך להיות בלתי ראויה כאשר מספר רב של אנשים נאלץ לחלוק מרחב קטן ללא פרטיות, תנאים לשינה או אפשרות לקיים שגרה ביתית בסיסית. לצפיפות קשה עלולות להיות השפעות בריאותיות, נפשיות וחינוכיות, והיא מגבירה את הסיכון להעברת מחלות, לעימותים בתוך המשפחה ולפגיעה בילדים ובמתבגרים. לכן נדרש לקבוע מדד ישראלי לצפיפות דיוור, שיתחשב הן במספר הנפשות לחדר והן בשטח הזמין לכל דייר, תוך הבחנה בין מבוגרים, ילדים, זוגות ואנשים הזקוקים למרחב נפרד מטעמים רפואיים או תפקודיים.<sup>9</sup>

7. WHO Housing and Health Guidelines, pp. xv–xviii, 9–11, 21–107

8. WHO Housing and Health Guidelines, ch. 3, pp. 21–30

9. Housing Act 2004 (UK), Part 1; Ministry of Housing, Communities and Local Government, Housing Health and Safety Rating System (HHSRS): Operating Guidance (2026); New Zealand Government, Residential Tenancies (Healthy Homes Standards) Regulations 2019

הניסיון הבינלאומי מראה כי תקן אפקטיבי משלב שלושה רבדים. הרובד הראשון הוא זכות משפטית בסיסית לדירה בטוחה ומתאימה למגורים. הרובד השני הוא מערכת טכנית של קריטריונים וספי פעולה. הרובד השלישי הוא משטר אכיפה: מפקחים מוסמכים, בדיקות מבוססות סיכון, לוחות זמנים לתיקון, סמכויות אכיפה וכד'. מדינות שונות פיתחו מודלים הממחישים כיצד ניתן להפוך את הזכות לדירה ראויה למערכת מקצועית של הערכת סיכונים ואכיפה. באנגליה, למשל, נעשה שימוש במערכת להערכת סיכונים בריאות ובטיחות בדיוור, הבוחנת מגוון מפגעים ובהם רטיבות, קור, חום, צפיפות, סכנת אש, נפילות וליקויים תברואתיים. ההערכה אינה מסתפקת בשאלה אם רכיב מסוים עומד במידה טכנית קבועה, אלא בוחנת את ההסתברות לנזק ואת חומרתו ביחס לדיירים. בניו זילנד נקבעו תקנים מחייבים לדירות שכורות בנושאים כגון חימום, בידוד, אוורור, מניעת רטיבות וניקוז. מודלים אלה מלמדים כי תקן אפקטיבי אינו חייב להיות זהה בכל מדינה, אך עליו לשלב בין דרישות מינימום ברורות, הערכה מקצועית של סיכון וסמכויות אכיפה המאפשרות לחייב בעל נכס לבצע תיקון.<sup>10</sup>

## דיוור בלתי הולם כחלק מרצף מחוסרות הדיוור

בדוח "מחוסרות דיוור בישראל: המשגה, מדידה, מידול, אומדן היקף התופעה והמלצות למדיניות" שנכתב על ידי ד"ר איתי בארי ועו"ד רויטל ברילנשטיין, במימון המוסד לביטוח לאומי, נבחנת תופעת מחוסרות הדיוור בישראל, תופעה שלטענת החוקרים רחבה ומורכבת הרבה יותר מכפי שהיא נמדדת בידי הרשויות. לפי החוקרים, התופעה מוגדרת באופן מצומצם מדי, שאינו משקף את מכלול האוכלוסיות החוות מצוקת דיוור, ולכן ההגדרה מובילה הן להערכת חסר של היקף התופעה והן למחסור בנתונים שיטתיים ומהימנים על ממדיה בישראל. לכן, החוקרים ממליצים לאמץ הגדרה למחוסרות דיוור אשר נשענת על מודל ETHOS האירופי, שבו "דיוור בלתי הולם" (Inadequate Housing) כולל מצבים שבהם תנאי המגורים אינם מאפשרים קיום מינימלי בכבוד, גם אם לאדם יש קורת גג.<sup>11</sup>

הדוח מציע לגבש הגדרה רחבה ורציפה של מחוסרות דיוור, הכוללת מגוון מצבים של היעדר ביטחון דיורי, דיוור בלתי הולם, מגורים זמניים, סכנת פינוי וצפיפות קשה, בדומה למודל האירופי. לשיטתם של החוקרים יש לאמץ את המשגה הבאה: "חסרות דיוור הינה רצף מדרגי של מחסור במחסה פיסי ו/או הדירה חברתית המאיימים על גופו, בריאותו, נפשו ורכושו של אדם". גישה זו נועדה להעניק תמונה מדויקת יותר של המציאות ולבסס מדיניות ציבורית אפקטיבית ומותאמת לצורכי האוכלוסייה.<sup>12</sup>

על בסיס מיפוי שבוצע במספר רשויות מקומיות, החוקרים מעריכים כי מספר האנשים הסובלים ממחוסרות דיוור גבוה לאין שיעור מהנתונים הרשמיים הקיימים ועשוי להגיע לעשרות

10 FEANTSA, ETHOS: European Typology of Homelessness and Housing Exclusion

11 איתי בארי ורויטל ברילנשטיין, מחוסרות דיוור בישראל: המשגה, מדידה, מידול, אומדן היקף התופעה והמלצות למדיניות (המוסד לביטוח לאומי, 2018).

12 שם.

אלפי אנשים. לנוכח פער זה, עוד מומלץ להקים מאגר נתונים לאומי ייעודי, אשר יאפשר ניטור רציף של התופעה, זיהוי אוכלוסיות בסיכון וגיבוש מדיניות מניעה וטיפול המבוססת על נתונים עדכניים. בכך מבקש הדוח לקדם מעבר ממדיניות המתמקדת בעיקר בטיפול במקרי קצה למדיניות רחבה השואפת למנוע מחוסרות דיור ולחזק את הזכות לדיור הולם בישראל.<sup>13</sup>

## תקן מחייב לדיור ראוי

העיקרון המנחה צריך להיות פשוט: אין לאפשר השכרה או אכלוס של דירה המסכנת את בריאות יושביה או שאינה מאפשרת קיום בטיב בסיסי; ובה בעת אין להפוך את אכיפת התקן למנגנון המפנה את האדם מביתו, המייקר את שכר הדירה ללא הגנה או הגורע את מלאי הדיור הזול ללא חלופה.

תקן לדיור ראוי צריך לכלול סל ליבה אחיד של דרישות מינימום החלות על כל דירה המשמשת למגורים. בין היתר, עליו להסדיר בטיחות מבנית; תקינות מערכות החשמל, הגז והמים; מניעת חדירת מים, רטיבות ועובש; אוורור, תאורה ואיכות אוויר פנימית; הגנה מפני קור וחום קיצוניים; בטיחות אש ודרכי מילוט; תנאי תברואה, רחצה ובישול; מניעת מזיקים; צפיפות; נגישות בסיסית; והגנה מפני רעש וחומרים רעילים. לצד כל תחום יש לקבוע מדדים ברורים, שיטת בדיקה וסיווג של חומרת הליקוי. אין הכרח שכל אי-התאמה תביא לאיסור אכלוס, אך יש להבחין בין ליקוי קל, ליקוי המחייב תיקון בתוך זמן קצוב וסכנה מיידית המחייבת התערבות דחופה.

## מן התקן אל המעשה: פיקוח, בדיקות ואכיפה

כדי שהתקן לא יישאר הצהרה בלבד, יש להגדיר רשות אחראית וסמכויות ברורות. ניתן להקים יחידה ארצית לדיור ראוי שתפעל במשותף עם משרד הבינוי והשיכון, משרד הבריאות והרשויות המקומיות, ותהיה אחראית לקביעת התקנים, להסמכת מפקחים, לניהול מידע ולפיקוח על יישום אחיד. הרשויות המקומיות יוכלו לבצע בדיקות, להוציא דרישות תיקון ולטפל בתלונות, אך עליהן לפעול לפי הנחיות ארציות כדי למנוע מצב שבו רמת ההגנה על דיירים תלויה ביכולת הכלכלית או במדיניות של כל רשות. במקרה של מחלוקת יש לאפשר הליך השגה נגיש ומהיר, ובמקרים חמורים להעניק לרשות סמכות לבצע תיקון במקום בעל הנכס ולגבות ממנו את העלות, בכפוף להגנות מתאימות.<sup>14</sup>

מערך הבדיקות צריך להיות מבוסס סיכון ולא להסתמך רק על תלונת הדייר. לצד בדיקה בעקבות תלונה, יש לקבוע בדיקות יזומות במבנים ישנים, בדירות שבהן נרשמו ליקויים חוזרים, בנכסים המחולקים למספר יחידות ובדירות שבהן מתגוררות אוכלוסיות פגיעות. ניתן לשקול

13 שם.

14 Ministry of Housing, Communities and Local Government, HHSRS: Enforcement Guidance (2026).

חובת הצהרה או בדיקה תקופתית כתנאי להשכרת דירה, כאשר תדירות הבדיקה תיקבע לפי גיל המבנה, מצבו והיסטוריית הליקויים שבו. אין צורך שבדיקה בסיסית תהיה בכל מקרה הליך הנדסי מורכב ויקר, די בהערכה סדורה של רכיבי בריאות ובטיחות, עם אפשרות להפנות לבדיקה מקצועית מעמיקה כאשר מתעורר חשש ממשי. בדרך זו יוכל המנגנון להתמקד בנכסים שבהם הסיכון גבוה, בלי להטיל על כלל בעלי הדירות עלויות בלתי מידתיות.<sup>15</sup>

החלת תקן לדיור ראוי אינה מחייבת שכל דירה ישנה תותאם באופן מלא לתקניי הבנייה החדשה. דרישה כזו עלולה להיות בלתי אפשרית מבחינה הנדסית וכלכלית ואף להביא לגרעית דירות רבות ממלאי הדיור. יש להבחין בין דרישות הנוגעות לנוחות, יעילות ואיכות רצויה לבין תנאי סף הנחוצים להגנה על בריאות ובטיחות. גם בדירה ישנה ניתן לדרוש מערכת חשמל בטוחה, מניעת רטיבות חמורה, אספקת מים תקינה, תנאי אוורור, הגנה מפני אש והיעדר סכנה מבנית. התקן צריך לאפשר התאמות הדרגתיות, פתרונות חלופיים ולוחות זמנים סבירים, אך לא להעניק פטור מתיקון ליקויים המסכנים את הדייר רק בשל גיל המבנה או בשל העלות הכרוכה בתיקונם.<sup>16</sup>

אכיפת התקן חייבת להיבנות כך שהדייר לא יהיה הנפגע העיקרי מן ההכרה בכך שדירתו אינה ראויה. משמתגלה ליקוי, ברירת המחדל צריכה להיות תיקון הדירה תוך המשך מגורי הדייר, ככל שהדבר בטוח ואפשרי. כאשר נדרש פינוי זמני או קבוע, יש להבטיח פתרון חלופי, סיוע במעבר, שמירה על רציפות במסגרות החינוך, הטיפול והגנה מפני העלאת שכר דירה הנובעת מעצם ביצוע התיקון. לצד זאת, ניתן להקים מסלולי הלוואות, מענקים או סיוע לבעלי דירות מעוטי יכולת, במיוחד במבנים ישנים ובאזורי מצוקה. כך ניתן יהיה לשפר את איכות המלאי הקיים במקום להוציאו מן השוק, ולהימנע ממצב שבו תקן שנועד להגן על אוכלוסיות מוחלשות הופך דווקא לגורם הדוחק אותן מדיוורן.<sup>17</sup>

## לא רק "כמה דירות" – אלא גם "אילו דירות"

כפי שאין המדינה מאפשרת הפעלת מסעדה ללא תנאי תברואה מינימליים, הפעלת מעלית ללא בדיקות בטיחות או מכירת מי שתייה שאינם ראויים לשימוש, כך אין הצדקה לאפשר שימוש למגורים בדירה שאינה עומדת בתנאי בריאות ובטיחות בסיסיים. מדיניות דיור המבקשת לממש את הזכות לדיור אינה יכולה להסתפק בהגדלת מספר הדירות; עליה להבטיח שכל דירה המוצעת למגורים עומדת ברף מינימלי של איכות, בריאות ובטיחות. המעבר מתפיסה של "קורת גג" לתפיסה של "דיור ראוי" הוא תנאי למדיניות דיור מודרנית, הרואה בבית לא רק נכס כלכלי אלא גם תשתית לבריאות, לרווחה ולכבוד האדם.

15. WHO Housing and Health Guidelines, pp. 109–119, HHSRS: Operating Guidance (2026)

16. HHSRS: Operating Guidance (2026), Part 1

17. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 7: Forced Evictions (1997).

מדיניות דיור אינה יכולה להסתפק בספירת יחידות דיור, בהגדלת התחלות הבנייה או בהפחתת מחירי הקרקע. מספר הדירות הוא נתון חיוני, אך הוא אינו מלמד אם הדירות מאפשרות חיים בטוחים, בריאים ומכבדים. כפי שהמדינה אינה מסתפקת בכך שמים זורמים בצינור אלא קובעת כי עליהם להיות ראויים לשתייה, וכפי שמבנה ציבור אינו נחשב בטוח רק משום שהוקם בהיתר, כך אין לראות בכל חלל המשמש ללינה דירה ראויה למגורים. תקן מחייב לדיור ראוי נועד להבטיח כי הזכות לדיור לא תישאר זכות פורמלית להחזיק בכתובת, אלא תהפוך לזכות ממשית לבית שאינו פוגע בבריאות, בבטיחות ובכבוד האדם.

## ביבליוגרפיה

- בארי, איתי וברילנשטיין, רויטל. מחוסרות דיור בישראל: המשגה, מדידה, מידול, אומדן היקף התופעה והמלצות למדיניות. המוסד לביטוח לאומי, 2018.
- [חוק השכירות והשאלה, התשל"א-1971, סעיפים 125 ו-125ח2 והתוספת הראשונה](#). תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאי ואגרות), התש"ל-1970, התוספת השנייה.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11(1) of the Covenant), 1991.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing—Forced Evictions, 1997.
- FEANTSA. ETHOS: European Typology of Homelessness and Housing Exclusion.
- Krieger, James, and Donna L. Higgins. "Housing and Health: Time Again for Public Health Action." *American Journal of Public Health* 92, no. 5 (2002): 758–768.
- Ministry of Housing, Communities and Local Government. Housing Health and Safety Rating System (HHSRS): Operating Guidance. London, 2026.
- Ministry of Housing, Communities and Local Government. Housing Health and Safety Rating System (HHSRS): Enforcement Guidance. London, 2026.
- New Zealand Government. Residential Tenancies (Healthy Homes Standards) Regulations 2019.
- World Health Organization. WHO Housing and Health Guidelines. Geneva: World Health Organization, 2018.

## **ב. הסטטיסטיקה של העידן החדש לשם תכנון הדיור בסגמנטציה מלאה**

מערכת החישה, ההבנה והלמידה של מדיניות הדיור בישראל על בסיס ההצעה להקמת מערך לאומי לאמידת הצורך והביקוש לדיור.

בעידן ה-AI, הסטטיסטיקה אינה מתארת את המדינה לאחר מעשה. היא מעניקה לה יכולת לראות את מה שאיננו נראה, להבין את מה שמאחורי הממוצע, לצפות שינוי, להשוות תרחישי עתיד אפשריים וללמוד מתוצאותיה של המדיניות.

### **פתח דבר**

ספר זה מציג אבחנה מדויקת ורבת חשיבות: משבר הדיור בישראל אינו רק שאלה של מספר יחידות הדיור, אלא של התאמה. איזה דיור נבנה, עבור מי, היכן, באיזה מחיר, באיזה מסלול החזקה ובאיזו מידה הוא נגיש למשקי הבית הזקוקים לו. זוהי בדיוק הנקודה שבה כוחה של הסטטיסטיקה מתגלה במלואו.

הסטטיסטיקה היא הדיסציפלינה המסוגלת להפוך מציאות חברתית מורכבת למערכת ידע משותפת. היא מחברת בין מיליוני משקי בית לבין תמונה לאומית; בין סיפור מקומי לבין מגמה; בין תצפית בודדת לבין אומדן; בין מידע רב לבין ידיעה אמינה. בתחום הדיור, שבו כל החלטה נוגעת למשפחה, למקום, להון, להזדמנות ולשנים ארוכות של חיים, יכולת זו היא תשתית שלטונית מן המעלה הראשונה.

הבינה המלאכותית אינה מחליפה את הסטטיסטיקה. להפך: היא מרחיבה את מרחב פעולתה. היא מאפשרת לעבד מקורות חדשים, לזהות דפוסים מורכבים, לעדכן אומדנים במהירות ולבחון תרחישים רבים. אך הסטטיסטיקה היא שמעניקה לכל אלה משמעות, ייצוגיות, מדידה של אי־ודאות, ביקורתיות, שקיפות ותוקף ציבורי.

### **1. הסטטיסטיקה כמערכת החישה של המדינה**

למדינה מודרנית נדרשת מערכת חישה: יכולת לקלוט את המתרחש בחברה ובמשק, להבחין בין אות לרעש ולהפוך זרם בלתי פוסק של נתונים להבנה סדורה. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ממלאת תפקיד זה לא מפני שברשותה יותר נתונים מכל גוף אחר, אלא מפני שהיא יודעת כיצד להפוך נתונים לראיות.

במדיניות הדיור, מערכת חישה סטטיסטית יכולה לראות בעת ובעונה אחת את האוכלוסייה, משקי הבית, ההכנסות, המלאי, המחירים, השכירות, התכנון, הבנייה, התחבורה והתעסוקה. החיבור בין השכבות יוצר תמונה שאף מאגר יחיד אינו יכול לספק. במקום לראות סדרה של פעולות נפרדות – תכנון, שיווק, היתר, בנייה ואכלוס – ניתן לראות את המערכת השלמה ואת המקום שבו נוצרת אי־ההתאמה.

גדולתה של הסטטיסטיקה היא ביכולתה להעניק למדינה לא עוד נתונים, אלא תמונת מציאות שניתן לסמוך עליה.

## 2. לראות את מי שאינו מופיע בשוק

שוק הדיור רואה בעיקר עסקאות: מי קנה, מי שכר, באיזה מחיר ובאיזה מקום. הסטטיסטיקה מסוגלת לראות גם את מי שלא הגיע לעסקה: צעירים הממשיכים להתגורר בבית הוריהם; משפחות החיות בצפיפות; משקי בית שוויתרו על אזור מגורים רצוי; זכאי דיור ציבורי; אנשים עם מוגבלות שאין עבורם דירה מתאימה; ומשקי בית שהביקושם אינו אפקטיבי מפני שיכולתם הכלכלית אינה מספיקה.

כאן מתגלה ההבדל העמוק בין נתוני שוק לבין סטטיסטיקה חברתית. נתוני שוק מתארים את מה שהתממש; סטטיסטיקה יכולה לאמוד גם את מה שנחסם, נדחה, הוסתר או כלל לא קיבל אפשרות להתממש. היא מאפשרת להבחין בין ביקוש לבין צורך, בין בחירה לבין אילוץ, ובין היעדר עסקה לבין היעדר רצון.

בעזרת סקרים, נתונים מנהליים, שיטות אמידה לאזורים קטנים ומודלים היררכיים, ניתן להפוך אוכלוסיות שקופות לנוכחות סטטיסטית. אין זו רק יכולת טכנית; זוהי תרומה דמוקרטית. מי שאינו נספר מתקשה להיכלל במדיניות, ומי שנמדד כראוי יכול להפוך מחוויה פרטית לצורך ציבורי מוכר.

## 3. מן הממוצע הלאומי אל הפסיפס הישראלי

ממוצעים ארציים חשובים, אך שוק הדיור אינו שוק אחד. הוא פסיפס של אזורים, קהילות, רמות הכנסה, סוגי משפחות, דפוסי תעסוקה ומערכות תחבורה. הסטטיסטיקה החדשה מסוגלת לרדת ברזולוציה בלי לאבד את התמונה הלאומית: לזהות צורך מקומי, להשוות בין אזורים ולהבין כיצד אותה מדיניות פועלת באופן שונה במקומות שונים.

היכולת להפיק אומדנים לאזורים קטנים היא אחת הקפיצות החשובות של הסטטיסטיקה במאה ה-21. במקום לוותר על ידע כאשר המדגם המקומי קטן, ניתן לשלב מידע ארצי ומקומי, מאפיינים דמוגרפיים ומרחביים ומקורות מנהליים, ולהפיק אומדן מדויק יותר – תוך הצגה גלויה של אי-הוודאות. כך הסטטיסטיקה אינה מטשטשת את השונות בישראל; היא נותנת לה שפה מקצועית.

הפילוח הנדרש פועל בארבעה ממדים:

- מקום – להבין את הצורך ברמת מחוז, מטרופולין, רשות ושכונה.
- אוכלוסייה – להבחין בין שלבי חיים, סוגי משקי בית, רמות הכנסה וצרכים ייחודיים.
- מוצר דיורי – לקשור בין גודל, מחיר, חזקה, נגישות ואיכות לבין משק הבית המתאים.
- זמן – להבחין בין פער רגעי, מגמה מתמשכת ושינוי מבני.

#### 4. הסטטיסטיקה כמדע של אי-ודאות – לא של ודאות מדומה

אחת מתרומותיה העמוקות ביותר של הסטטיסטיקה היא היכולת לומר לא רק מה אנו יודעים, אלא גם עד כמה אנו יודעים זאת. בעולם רווי לוחות מחוונים, תחזיות אלגוריתמיות ומספרים מדויקים למראה, הסטטיסטיקה מזכירה כי כל אומדן נשען על מקורות, הגדרות, הנחות וטווח אי-ודאות.

דווקא צניעות זו הופכת אותה לכלי ניהולי רב-עוצמה. כאשר מקבל החלטות רואה טווח ולא מספר קסם, תרחישים ולא עתיד יחיד, והסתברות ולא הבטחה – הוא יכול לנהל סיכונים, להיערך לחלופות ולבחור מדיניות עמידה יותר. הסטטיסטיקה אינה מחלישה את ההחלטה בכך שהיא חושפת אי-ודאות; היא מחזקת אותה.

בעידן שבו AI יודע לייצר תשובה משכנעת, הסטטיסטיקה היא שמבטיחה שהתשובה תהיה גם מכוילת, ניתנת לבחינה וראויה לאמון.

#### 5. מן התיאור אל היכולת לצפות ולדמיין עתידים

הסטטיסטיקה המסורתית הצטיינה בתיאור של מה שכבר התרחש. הסטטיסטיקה החדשה מוסיפה לכך יכולת עדכון מהירה, חיזוי וסימולציה. היא יכולה לחבר תחזיות אוכלוסייה ומשקי בית עם הכנסה, ריבית, תחבורה, תעסוקה, דפוסי הגירה וקצב מימוש של תוכניות, ולתאר לא עתיד אחד אלא מרחב של עתידים אפשריים.

במקום לשאול רק כמה יחידות דיור יידרשו בעוד עשור, ניתן לשאול: כיצד ישתנה הצורך אם מספר משקי הבית הקטנים יגדל; אם מוקד תעסוקה חדש יתפתח; אם הריבית תישאר גבוהה; אם קו תחבורה יקצר את זמן הנסיעה; או אם חלק גדול יותר מן ההיצע יוקצה לשכירות ארוכת טווח. כל שאלה כזו הופכת את הסטטיסטיקה ממראה למעבדת חשיבה לאומית. למידת מכונה יכולה לזהות קשרים לא-ליניאריים, לעבד נתונים גיאומטריים ולשפר תחזיות. המסגרת הסטטיסטית היא שמונעת מן המודל להפוך לנבואה: היא בוחנת אותו מחוץ למדגם, משווה אותו לקווי בסיס, מזהה סחף ומפרידה בין תחזית מותנית לבין קביעה.

#### 6. היכולת ללמוד ממדיניות ולא רק למדוד אותה

הישג מרכזי נוסף של הסטטיסטיקה המודרנית הוא המעבר מקורלציה לסיבתיות. לא די לדעת שמחירי הדיור השתנו לאחר תוכנית ממשלתית; השאלה היא מה היה קורה בלעדיה. האם הסבסוד שיפר נגישות או הועבר למחיר? האם שכירות מוסדית הגבירה יציבות? האם התחדשות עירונית היטיבה עם הדיירים המקוריים? האם שינוי תכנוני הגדיל מימוש או רק מלאי מאושר? כלי הערכה סיבתיים מאפשרים למדינה ללמוד מניסיונה. הם הופכים מדיניות מאירוע חד-פעמי למחזור של השערה, פעולה, מדידה ולמידה. בכך הסטטיסטיקה מעניקה למערכת הציבורית זיכרון מוסדי: יכולת לזהות מה עבד, עבור מי, באילו תנאים ובאיזה מחיר. זוהי תרומה שקשה להפריז בחשיבותה. מדיניות דיור פועלת לאורך שנים, בעלויות גבוהות ובתנאים משתנים. ללא סטטיסטיקה סיבתית, הדיון נוטה להישען על אנקדוטות, אינטרסים ותוצאות גולמיות. בעזרתה ניתן לבנות ידע מצטבר.

## 7. AI כמאיץ של הסטטיסטיקה

הבינה המלאכותית מוסיפה לסטטיסטיקה כוחות חדשים. היא יכולה לקרוא מסמכי תכנון ומכרזים, לקודד טקסטים, לזהות בנייה בתצלומי אוויר, לאתר חריגים במאגרים, להתאים רשומות בין מערכות ולהנגיש תוצאות בשפה טבעית. היא מסוגלת להרחיב את טווח הראייה של המערכת הסטטיסטית ולהפחית את הזמן שבין התרחשות להבנה.

אולם הערך הציבורי נוצר כאשר היכולות הללו נטמעות בתוך מסורת סטטיסטית: הגדרות יציבות, מסגרות דגימה, בדיקות ייצוגיות, כיוול, תיעוד, בקרת הטיות והגנה על סודיות. AI בלי סטטיסטיקה עלול להיות מהיר אך מוטא, מרשים אך בלתי ניתן לשחזור, מדויק לכאורה אך מנותק מן האוכלוסייה שאותה הוא אמור לייצג.

לכן השילוב הנכון אינו "AI במקום סטטיסטיקה", אלא AI בשירות הסטטיסטיקה. האלגוריתם מזהה; הסטטיסטיקה מאמתת. האלגוריתם מנבא; הסטטיסטיקה מכיילת. האלגוריתם מסכם; הסטטיסטיקה מגדירה את המשמעות. האלגוריתם פועל במהירות; הסטטיסטיקה מעניקה אמון.

## 8. הלמ"ס כמוסד הידע של מערכת הדיור

ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה יש מעמד ייחודי במימוש החזון המוצג בספר זה. היא הגוף המסוגל ליצור שפה משותפת בין המערכות: הגדרה אחת לצורך, מסגרת אחת לאמידה, הבחנה אחת בין מלאי מתוכנן להיצע בר-מימוש, וסדרות שניתן להשוות לאורך זמן ובין מקומות.

חשיבותה אינה רק ביכולת הטכנית לקשר נתונים. כוחה טמון בעצמאות המקצועית, במחויבות לאיכות, בשמירת הסודיות ובאמון הציבורי. כאשר אומדן דיור נעשה נתון רשמי, הוא חדל להיות טענה של משרד מסוים או של בעל עניין. הוא הופך לנקודת מוצא משותפת לדיון, גם כאשר קיימת מחלוקת על המדיניות.

הסטטיסטיקן הראשי יכול להוביל כאן שינוי תפיסתי: ממדידה של שוק הדיור למדידה של מערכת הדיור; מספירת דירות להבנת התאמה; מפרסום נתונים לבניית יכולת למידה לאומית. זהו ביטוי עדכני לשליחותה של הסטטיסטיקה הרשמית – לא רק לספר למדינה מי היא, אלא לאפשר לה להבין לאן היא יכולה ללכת.

מערכת לאומית לאמידת הצורך והביקוש לדיור יכולה להיות פרויקט דגל של הסטטיסטיקה הישראלית במאה ה-21: חיבור בין קפדנות מדעית, אחריות ציבורית ויכולות AI מתקדמות.

## סיכום: מן הנתון אל התבונה הציבורית

מדיניות דיור טובה זקוקה לקרקע, תקציב, תכנון וביצוע. אך לפני כל אלה היא זקוקה ליכולת לראות. לראות את משק הבית שמאחורי הממוצע; את הצורך שאינו מתבטא בעסקה; את הפער שבין תוכנית לאכלוס; את ההבדל בין אזורים; את העתיד המתהווה; ואת התוצאה שיצרה המדיניות.

זוהי גדולתה של הסטטיסטיקה. היא הופכת ריבוי קולות לתמונה בלי למחוק את השונות; היא הופכת נתונים לידע בלי להסתיר את אי־הוודאות; והיא מאפשרת למדינה לפעול לא על בסיס תחושה בלבד, אלא מתוך הבנה משותפת. בעידן ה־AI, חשיבותה של הסטטיסטיקה אינה פוחתת אלא גדלה. ככל שהיכולת לייצר נתונים, תחזיות ותשובות נעשית זולה ומהירה יותר, כך גדל הצורך במוסד שיודע להבחין בין מידע לראיה, בין דפוס למקרה, בין חיזוי להסבר ובין דיוק טכני לצדק ציבורי. בתחום הדיור, מוסד כזה יכול להעניק לישראל את מה שחסר לה כיום: לא רק יותר מידע על דירות, אלא תבונה לאומית על הדיור שהחברה באמת צריכה.



## ג. מן ההיצע אל הנדרש: תכנון דיור בסגמנטציה מלאה

המרת היצע הקיים ל"נדרש" אינה יכולה להיעשות באמצעות יעד כמותי אחד או באמצעות הכרזה כללית על "דיור בהישג יד". היא מחייבת שינוי עמוק יותר בתפיסת התכנון: מעבר מתכנון של מספר יחידות דיור לתכנון של מערכת דיור מפולחת, המותאמת למאפיינים השונים של משקי הבית, של אזורי הביקוש ושל יכולת המימון.

שוק הדיור הישראלי איננו שוק אחד. הוא מורכב מסגמנטים שונים: משקי בית צעירים וחסרי הון עצמי; משפחות הזקוקות לדירות גדולות; יחידים וקשישים; שוכרים בנטל דיור גבוה; משקי בית הזכאים לדיור ציבורי; משפרי דיור; משקיעים; תושבי אזורי ביקוש; ותושבי אזורים שבהם קיים מלאי תכנוני אך אין ביקוש אפקטיבי. לכל קבוצה כזו יש צורך שונה, יכולת תשלום שונה, העדפות שונות ומגבלות מימון שונות.

לכן גם המלאי הקיים צריך להיבחן לא רק לפי מספר יחידות הדיור שבו, אלא לפי התאמתו לסגמנטים השונים: גודל הדירה, מיקומה, מחיר הקרקע, עלות הבנייה, מחיר המכירה או השכירות, תנאי האשראי, נגישות התחבורה, הקרבה לתעסוקה, מוסדות הציבור, השירותים הקהילתיים ומאפייני האוכלוסייה המקומית. יחידת דיור שאינה מתאימה לאף אחד מן הסגמנטים הנדרשים אינה בהכרח נכס חברתי רק מפני שהיא נספרת במלאי התכנוני.

מכאן נובע עיקרון תכנוני חדש: כל תוכנית דיור צריכה להציג לא רק כמה יחידות דיור היא מוסיפה, אלא לאיזה סגמנט הן מיועדות, באיזה מחיר הן צפויות להימכר או להישכר, ומהו שיעור משקי הבית שיוכלו לממן אותן בפועל.

המשמעות היא יצירת מפת "נדרש" לאומית ומקומית. המפה צריכה לשלב נתונים על הכנסות, הון עצמי, מחירי שכירות, שיעורי בעלות, צפיפות, גיל, גודל משק הבית, נגישות לאשראי, זכאות לסיוע ומיקום תעסוקתי. רק באמצעות שילוב כזה ניתן להבחין בין היצע עודף בסגמנט אחד לבין מחסור חריף בסגמנט אחר.

המרת המלאי אינה מחייבת שכל דירה תימכר במחיר מסובסד. היא מחייבת שהמדינה תשתמש במלאי הקיים באופן דיפרנציאלי: חלקו יופנה לבעלות במחיר בהישג יד; חלקו לשכירות ארוכת טווח; חלקו לדיור ציבורי או לדיור מוגן; חלקו לדירות קטנות; וחלקו יותאם באמצעות שינוי תכנון, איחוד או פיצול דירות, שינוי תמהיל, הסבת שימושים או תנאי מימון חדשים.

כך הופך התכנון ממנגנון המייצר מלאי אחד למנגנון המייצר התאמה בין סוגי הדירות לבין סוגי משקי הבית. אין מדובר בביטול השוק, אלא בהפיכת השוק למדויק יותר: שוק שבו ההיצע אינו רק גדול, אלא גם מפולח, נגיש ומותאם לביקוש האפקטיבי ולנדרש החברתי.

## התאמת ההיצע מצילה את השוק: הקבלנים, הבנקים והמערכת הפיננסית

להמרת ההיצע לנדרש יש גם משמעות כלכלית ופיננסית ישירה. כאשר נבנה מלאי גדול מדי בסגמנט שאינו מסוגל להיספג במחירי השוק הקיימים, נוצר לחץ מצטבר על הקבלנים: הדירות אינן נמכרות בקצב התואם את קצב הבנייה, ההון נשאר קשור בפרויקטים, עלויות המימון ממשיכות להצטבר, והיזמים נאלצים להציע הנחות, מבצעי מימון או דחיית תשלומים. במצב כזה, הבעיה אינה עוד מחסור בהיצע אלא **היצע מופרז ביחס למבנה הביקוש המפולח**.

הפתרון אינו בהכרח עצירה מוחלטת של הבנייה. עצירה כזו עלולה לפגוע בתעסוקה, להקטין את ההיצע העתידי ולהחריף את התנודתיות. הפתרון הוא התאמה: להפוך חלק מן המלאי הלא-מכור למלאי שניתן לרכוש או לשכור באמצעות מנגנונים ציבוריים, מוסדיים ופיננסיים. המדינה יכולה לעשות זאת באמצעות רכישה מרוכזת, שכירות ארוכת טווח, הקצאת קרקע מותנית, ערבויות, ביטוח אשראי, סבסוד ריבית ממוקד, שינוי תמהיל הדירות והפיכת חלק מן הפרויקטים לדירור בהישג יד או לדירור ציבורי.

כאשר המדינה יוצרת ביקוש אפקטיבי בסגמנטים שבהם קיים צורך ממשי, היא אינה רק מסייעת למשקי הבית – היא גם מייצבת את ענף הבנייה. הקבלן מקבל שוק ברור יותר, קצב המכירות נעשה צפוי יותר, תקופת החזקת המלאי מתקצרת, והפער בין קצב הביצוע לבין קצב המכירות מצטמצם. במקום שהקבלנים יפעלו בשוק שבו הם מייצרים דירות שאינן תואמות את יכולת הקנייה, הם פועלים בשוק שבו קיימת התאמה טובה יותר בין המוצר, המחיר והביקוש.

הדבר חשוב במיוחד למערכת הבנקאית. הבנקים אינם חשופים רק למחיר הדירה; הם חשופים גם לקצב המכירות, ליכולת ההחזר של הרוכשים, להון העצמי של היזמים ולמשך הזמן שבו האשראי נשאר פתוח. מלאי לא מכור מגדיל את הסיכון בכמה ערוצים: הוא מאריך את תקופת האשראי, מגדיל את הוצאות הריבית, מחליש את תזרים המזומנים של הפרויקט, מעלה את הסיכון לירידת מחירים מחריף את ההסתברות שהיזם יתקשה לעמוד בהתחייבויותיו.

לכן יש לקרוא את הדוחות העדכניים של המפקח על הבנקים בבנק ישראל לא רק כאזהרה מפני ענף בנייה חלש, אלא כסימן לאי-התאמה מערכתית בין **היצע, ביקוש ומימון**. ככל שהמלאי הלא מכור גדל וככל שקצב המכירות נמוך מקצב הביצוע, כך גדלה החשיפה המצטברת של הבנקים לפרויקטים שאינם מייצרים תזרים במועד הצפוי. גם אם אין משבר בנקאי מיידי, הסיכון הפיננסי הולך ונבנה בתוך המאזנים.

הפיכת המלאי לנדרש פועלת אפוא בשני כיוונים בעת ובעונה אחת. מצד אחד, היא מספקת דיור למשקי בית שהשוק החופשי אינו מצליח לשרת. מצד שני, היא מצמצמת את המלאי הלא מכור, משפרת את תזרים הקבלנים, מקצרת את משך החשיפה לאשראי ומפחיתה את הסיכון למערכת הבנקאית.

זהו ההבדל בין מדיניות שמנסה להגדיל את ההיצע בכל מחיר לבין מדיניות שמבקשת ליצור **שוק דיור שבו ההיצע תואם את הביקוש**. בשוק מפולח, אין משמעות לשאלה אם קיים "מספיק היצע" במצטבר. השאלה היא אם קיים היצע מתאים בכל סגמנט, ואם משקי הבית הרלוונטיים מסוגלים לממן אותו. כאשר התשובה שלילית, עוד יחידות דיור מאותו סוג אינן פותרות את הבעיה; הן עלולות להעמיק אותה.

לכן המטרה אינה רק להציל את הקבלנים מן המלאי שנוצר, ואינה רק להגן על הבנקים מפני חשיפה פיננסית. המטרה היא לתקן את מנגנון השוק עצמו: להפוך מלאי שאינו נמכר למלאי שמשרת צורך, להפוך אשראי תקוע לאשראי שמייצר תזרים, ולהפוך תכנון כמותי לתכנון חברתי-כלכלי מדויק.

בסופו של דבר, המרת ההיצע לנדרש היא גם מדיניות דיור וגם מדיניות יציבות פיננסית. היא מחברת בין משקי הבית, הקבלנים, הבנקים והמדינה בתוך מערכת אחת, שבה הצלחת התכנון נמדדת לא במספר הדירות שנוספו על הנייר, אלא ביכולתה ליצור שוק מפולח, יציב ותואם – שוק שבו הדירות שנבנות הן גם הדירות שמשקי הבית זקוקים להן ויכולים לממן.

## לחקור כדי לפתור

בית אינו רק קניין ונדל"ן. בית הוא ביטחון, חום, שייכות. בית הוא מושא לכמיהה, לגעגוע. בית הוא מולדת. הבית כמטאפורה הוא האובייקט שהכי הרבה שירים נכתבו עליו, מלבד אולי אהבה. **אריק איינשטיין** כתב ושר "אוהב להיות בבית"; "קח לך אישה ובנה לה בית" כתב **שלום חנוך**; ויש את "יהונתן סע הביתה" של יהונתן גפן ו"כמה טוב שבאת הביתה", של יעקב רוטבליט.

הבית תופס מקום עמוק במסורת היהודית - לא רק כקורת גג, אלא כמקום של ביטחון, שייכות, משפחה ותקווה. הנביאים קשרו בין חברה צודקת לבין יכולתו של אדם לחיות בביתו ב בטחה: "**ובנו בתים וישבו**" קרא ישעיהו, והבטיח "**וישב עמי בנוה שלום ובמשכנות מבטחים**"; מיכה תיאר את השלום במילים "**וישבו איש תחת גפנו ותחת תאנתו ואין מחריד**".

## הפתרון במהפך: הפיכת ההיצף לדיור הנדרש

כוח העבודה הישראלי מונה כ-4.4 מיליון עובדים, כ-50% מהם מרוויחים פחות מהשכר החציוני במשק, כאשר מרביתם אף מרוויחים פחות משכר המינימום, שעומד על פחות מ-6,500 ₪ לחודש - מדובר על שליש מהעובדים במדינת ישראל! כמיליון משקי בית אינם מחזיקים בדירה בבעלותם; מדד מחירי הדירות עלה ביותר מפי שלושה מאז 2005; ומחירי הקרקע זינקו בכ-263% בין 2004 ל-2024. כ-70% ממשקי הבית ללא נשיגות הדיור. שיעור המשכנתאות בסיכון גבוה מכלל המשכנתאות כבר חצה את ה-30%. יתרת האשראי לענף הבינוי והנדל"ן, בצירוף עם האשראי למשכנתאות, מהווה כ-60% מסך יתרת האשראי הבנקאי, כטריליון ₪! זהו הסיכון הפיננסי על פי בנק ישראל.

המחקר מציע שינוי יסודי: **פילוח שוק הדיור לפי צורכי האוכלוסייה. הלמ"ס** תמפה איזה דיור נדרש, למי, כמה והיכן; **מינהל התכנון** יתרגם את הנתונים לתכנון מרחבי מפולח; ו**רמ"י** תשווק את קרקעות המדינה בהתאם חוק הלוואות לדיור, תשנ"ב-1992, שישוקם ויאפשר את המימון לדיור בהישג יד בדרך של משכנתה מוכוונת והלוואה עומדת. כך ניתן לחבר בין הנדרש **על פי נתוני האמת** - ולהחזיר את קורת הגג להישג ידם של אזרחי ישראל. לייצר את התואם בין ההיצע לנדרש.

"הדרך הביתה" מחייבת את הבטחתה בחקיקה לשיווק תואם ביקוש מפולח, לדיור בהישג יד במכר, לשימת קץ לפריפריות, לחידוש ההתחדשות והפסקת שוד הקניין בפינוי ובינוי והפעלת חוק הלוואות לדיור, תשנ"ב-1992 - המשכנתה החברתית. זאת הדרך לקורת גג לעמך ישראל.

הספר מזמין את הקורא לבחון מחדש את יסודות מדיניות הדיור בישראל - ולגלות כיצד אפשר להפוך את משבר הדיור דווקא לפתרונו, כאן ועכשיו. ואם לא עכשיו, "אחרי" המלחמה, אימתי?!