

# מדיניות ציבורית

## עיתון לחידושי מדיניות בישראל

### דיוור

עמ' 4: חקיקת חוק כאמצעי  
לעיצוב מדיניות ציבורית  
רן כהן

עמ' 8: מדיניות לאומית לדיוור  
בר השגה  
ד"ר חיים פיאלקוף

עמ' 12: האם אנו באמת בפתחה  
של מהפכה בהיצע הדיוור  
ובמחירי הדיוור בישראל?  
צחי כץ

עמ' 21: מדיניות הממשלה בנושא  
הדיוור לוקה בחסר  
איציק שמולי



# תוכן עניינים

חקיקת חוק כאמצעי לעיצוב מדיניות ציבורית - רן כהן	04
תכניות לדיור במחיר מופחת - נדב לחמן לזר	05
שוק הדיור בישראל: לשאלת הגדרת הבעיה - פרופ' ערן פייטלסון	06
התמודדות רב-מגזרית עם אתגר הדיור בר השגה - יולי 2014 ז'ניה גורבצביץ', יוני אלמוג, גיא אברוצקי	07
מאמר אורח מדיניות לאומית לדיור בר השגה - ד"ר חיים פיאלקוף	08
דיור במגזר החרדי בעיית הדיור בפריזמה של המגזר החרדי, "חיים בארגזים" - מנחם בומבך	10
גטאות או בנייה מעורבת גטאות או אינטגרציה, דילמת שכונות וערים נפרדות - מיכאל נכטילר	11
היצע הדיור האם אנו באמת בפתחה של מהפכה בהיצע הדיור ובמחירי הדיור בישראל? צחי כץ	12
דיור בהישג יד למי דיור בהישג יד - היד של מי? - רות פרנקבורגר	14
לזנוח את הרעיון המוזר של מע"מ אפס - פרופ' מומי דהן	15
דיור בר השגה מדיניות דיור בר השגה בשכירות - לגוש דן בלבד? - רועי פולקמן	16
הדיור בקרב יוצאי אתיופיה המרוץ לדירה - שירה שאטו	17
התחדשות עירונית של מי ההתחדשות העירונית הזאת? - נעמה כץ	18
המחסור בדירות למרות המחסור החמור המדינה לא בונה דירות: על הפער בין ברוטו לנטו נואמי ליברמן עבודה בין-משרדית משמעותית מביאה להישגים יוצאי דופן ולפתרון בעיות לאומיות גם בתחום הדיור - אורית פאיס	19
מדיניות הממשלה בנושא הדיור לוקה בחסר ח"כ איציק שמולי	21
בוגרים בשטח	24
פרסומים	26

## תנו לנו לשמוע אתכם

קראתם משהו שהרגיז אתכם?  
למדתם משהו חדש ומעניין?  
רוצים לשתף בנושאים שבהם אתם  
עוסקים? לבקש כי נעסוק יותר בנושא  
אחד ופחות באחר?  
שלחו אלינו הערות, תגובות, מאמרים,  
ניירות מדיניות וכל דבר שיכול לעניין  
את קהילת בית הספר למדיניות  
ציבורית.

"מדיניות ציבורית -

עיתון לחידושי מדיניות בישראל"

טלפון: 02-5881533

פקס: 02-5880047

דוא"ל:

[public\\_policy@savion.huji.ac.il](mailto:public_policy@savion.huji.ac.il)

אתר אינטרנט:

<http://public-policy.huji.ac.il>

עקבו אחרי פעילויות ביה"ס בפייסבוק:

[www.facebook.com/SPPFedermann](http://www.facebook.com/SPPFedermann)

## חברי המערכת

עורכת: ליאור יאדו

[lior.yado@mail.huji.ac.il](mailto:lior.yado@mail.huji.ac.il)

מערכת: רותי אבלין, מנחם בומבך,  
אהרן גפן, אילה הנדון, יפעת כהן-חדד,  
מיטל שטיין, שירי שניצקי, עופרה  
תורן-קומר

עריכה לשונית: יעל רינגולד

עיצוב גרפי: [2w-design.com](http://2w-design.com)



## דבר העורכת

גיליון זה נכתב במהלך מבצע "צוק איתן", תקופה שבה מדינת ישראל התנהלה תחת מטחי רקטות כבדים; תקופה שבמהלכה ביתם של רבים מהתושבים בעוטף עזה ובדרום הפך לטוח תומך לחימה. תושבי הדרום גלו מביתם לאזורים אחרים במטרה לבקש מעט שקט לילדיהם ולהם, תוהים אם יחזרו לביתם כשהרוחות ישככו ומה יהיה אז ערכו של הבית – שעל השגתו עמלו רבות – בית אשר לא סיפק להם בימי המבצע תחושת ביטחון והגנה.

הצורך בקורת גג מעל ראשנו הוא צורך קיומי המהווה מכנה משותף לכל בני האדם, ומקפל בתוכו את הכמיהה להשגת ביטחון במגורים, אשר מניעה את רובנו לבקש לרכוש דירה או לפחות למצוא פתרון דיור יציב לטווח ארוך; אלא שבשנים האחרונות מחירי הדירות האמירו, כך שדירת מגורים הפכה למוצר לא נגיש למרבית הזוגות צעירים, ונטל הוצאות הדיור על משקי הבית בישראל גדל באופן ניכר. במקביל לעליית מחירי הדיור חל קיפאון בשכר הריאלי הממוצע במשק, עובדה שהרחיקה עוד יותר את חלום רכישת הדירה מהישג ידם של בני מעמד הביניים.

בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011 (מחאה שכונתה גם "מחאת האוהלים" או "מחאת הדיור") החליטה ממשלת ישראל להציב את סוגיית הדיור במעלה סדר העדיפויות שלה, במטרה לפתור את המצוקה שנוצרה. המדינה ביקשה להתערב בהגדלת היצע הדירות באמצעות הפשרת קרקעות לבנייה, פישוט הביורוקרטיה בתהליכי תכנון ובנייה, קידום פרויקטים של דיור בר השגה ברחבי הארץ, מיזמים של התחדשות עירונית – תמ"א 38, יצירת תשתית לאומית מפותחת יותר בתחום מערכות התחבורה (רכבות פרברים ורכבות תחתיות) שתאפשר גמישות רבה יותר בבחירת מקומות המגורים, קידום "תכנית מע"מ אפס", השואפת להוזיל את מחירי הדיור באופן מיידי, ועוד.

בדומה למרבית סוגיות המדיניות, כך גם כאן – לכל הפתרונות מרוויחים ומפסידים והשלכות שהן מעבר לתחום הדיור עצמו.

מצוקת הדיור זכתה להגדרות רבות ולהצעות שונות ומגוונות לפתרון, אך נכון לימים אלה נראה כי ככל שחולף הזמן, הבעיה הולכת ומחריפה וקיימת תחושה שלפיה התכניות והיחזומות המוצעות, אשר לעתים מיושמות במקביל, אינן צפויות לספק פתרון ממשי ומקיף. למעשה, מספר המשכורות הנדרשות לרכישת דירה בישראל הוא הגבוה ביותר באירופה, מספר יחידות הדיור לנפש הקיימות בארץ הוא הנמוך ביותר באירופה, שיעור הבעלות על דירות הוא הנמוך ביותר באירופה, וישראל שנייה רק לבריטניה בגובה מחירי הדירות החדשות.

לפתרון משבר הדיור עשויה להיות השפעה כבדת משקל על יוקר המחיה של משקי הבית בישראל, ומי שיאיר את הדרך לפתרון הבעיה המורכבת ישפיע על חיי רבבות אנשים בישראל. מנקודת המבט של מדיניות ציבורית, סוגיה זו מאפשרת בחינה מזוויות שונות ומהווה הזדמנות לדון בנושא חשוב ואקטואלי מבעד למשקפיים הרב-ממדיים של התחום. בגיליון זה סוגיית הדיור מוצגת מנקודות מבט שונות של שחקנים שונים בשלטון המרכזי המקומי ובמגזר השלישי. הכותבים השונים ביקשו לשפוך אור על מורכבות הבעיה, על חלק מהפתרונות המוצעים לפתרונה ועל ההשלכות הרחבות של פתרונות שלה.

קריאה מהנה ושנת לימודים פורייה!



רן כהן

סגל חדראה מן החוק בבית הספר למדיניות ציבורית  
לשעבר שר התעשייה והמסחר וחבר כנסת  
rancohen100@gmail.com

## חקיקת חוק כאמצעי לעיצוב מדיניות ציבורית

כתוצאה מחקיקה זו, יותר מ-54 אלף משפחות קנו את הדירות, דבר ששינה באופן משמעותי את מעמדן החברתי-כלכלי. מכירה זו הכניסה לקופת המדינה מעט פחות משלושה מיליארד שקל, שהיו צריכים לשמש לרכישת דירות ציבוריות נוספות. לצערי, הכסף לא הופנה למטרה שאליה יועד. כתוצאה מכך, היום נותרו בדיוור הציבורי רק כ-60 אלף דירות, כמות שאינה מספיקה למטרות שעליהן אמור לענות הדיוור הציבורי, במיוחד לאור הביקוש ההולך וגובר.

בדיעבד, ייתכן שהיה צריך לקבוע כי דמי המכירה ישמשו להגדלת מלאי הדירות הקיים, ולבנייה או רכישה של דירות ציבוריות נוספות באתרי הדיוור הציבורי הקיימים. זאת מכיוון שכך היה ניתן לחסוך את העלות של הקרקע ושל בניית תשתיות חדשות. נוסף על כך, בתהליך שיפוץ הדירות החדשות היה ניתן לשפץ את כלל הדירות הנמצאות במתחמים של הדיוור הציבורי. דבר זה היה מביא לשיפור רווחת התושבים ולעלייה במחירי הדירות באזורים אלה.

מקרה זה של חוק הדיוור הציבורי מלמד כי הכנסת יכולה לקבוע מדיניות נאותה גם כאשר הממשלה, מסיבותיה היא, מסרבת לעשות כן. התוצאות של מדיניות מסוג זה עשויות להיות טובות לא פחות מאלה של מדיניות ממשלתית.

בשנת 1997, בעת שיזמתי את "חוק הדיוור הציבורי" עקב פניות של דיירי הדיוור הציבורי, בעיקר מקרב בני הדור השני לתושבים, עשיתי זאת במידה רבה במציאות שבה אף אחד מהמערכת השלטונית בישראל לא ערך בחינה ומחקר, או אפילו דיון ענייני, על סוגיית הדיוור הציבורי והדרך לשפרו. איש לא העריך נכונה את הפוטנציאל הגלום בשכונות הדיוור הציבורי, שנחשבו למזנחות ונתפסו כנטל שהמעשה החכם לעשות הוא להתרחק ממנו.

מאחר שהממשלה לא רק שלא רצתה למכור את הדירות לדיירים, אלא גם לא רצתה להרחיב את פוטנציאל הדיוור הציבורי (וזאת, אף שהיו אלפי משפחות נזקקות וחסרות קורת גג, וגם נוספו מדי שנה כמה אלפי משפחות עולים עניים ביותר שנזדקקו למגורים בסיסיים), לא נותרה ברירה בידי כמחוקק אלא להוביל מדיניות אחרת בדרך של חקיקה.

נחלצתי לחוקק את החוק ממניעים אידיאולוגיים טהורים. האמנתי כי לנמנים עם השכבה הענייה ביותר בישראל מגיע פתרון כלשהו שיהפוך אותם לבעלי הדירה שבה הם מתגוררים, וכי הדבר הנכון ביותר הוא להציע להם לרכוש את ביתם במחיר מסובסד.

יחד עם זאת, מאחר שהיה לי ברור כי אם הדירות יימכרו לדיירים, יחוסל הדיוור הציבורי בישראל, מוכרח הייתי למצוא דרך שדווקא תרענן, תשפץ ותרחיב את אתרי הדיוור הללו לטובת כל חסרי הדיוור במדינה.

לדיוור הציבורי שתי מטרות עיקריות: א.

ציונית – קורת גג לעלייה הנקלטת ללא אמצעים, ב. חברתית – קורת גג למי שאין ידם משגת לרכוש או לשכור דירה לעצמם. מאחר שאני מאמין בחברה שמקיימת סולידריות בסיסית בין אזרחיה, חברה שלא תאפשר מצב שבו בניה ובנותיה יחיו תחת כיפת השמים או מתחת לגשר, סברתי כי המדינה חייבת להיות בעלת מצאי של למעלה מ-100 אלף דירות ציבוריות על מנת לממש מטרות אלה. בהתאם לכך, סברתי כי ההכנסות ממכירת הדירות חייבות להיות מושקעות בבנייה או בקנייה של דיוור ציבורי.

לפיכך, קבע החוק שיזמתי שני כללים:

← למכור לדיירים המקוריים או לילדיהם שגדלו בשכונות הללו בבחינת "דיירים ממשיכים" את הדירות בהנחות של שלושה אחוז לכל שנת מגורים שעבורה שילמו שכר דירה, עד להנחה מרבית של 90 אחוז ממחיר הדירה בשוק.

← כל כסף שיתקבל ממכירת הדירות ייכנס לקרן של משרד הבינוי והשיכון, שכל ייעודה לקדם יזום בנייה או קנייה של דיוור ציבורי בלבד.



### מקרה זה של חוק

הדיוור הציבורי מלמד

כי הכנסת יכולה

לקבוע מדיניות

נאותה גם כאשר

הממשלה, מסיבותיה

היא, מסרבת

לעשות כן



## תכניות לדיור במחיר מופחת חלון לתהליך קבלת החלטות הממשלתי



מצהירה הממשלה על "המחיר הרצוי" לדיורות באזורים שבהם היא משווקת קרקעות.

בפועל, בחר שר האוצר לקדם את חלופת מע"מ בשיעור אפס אחוז, הנמצאת נכון למועד כתיבת שורות אלה בדינים בוועדת הכספים. החלטה זו זכתה לגיבוי של חלק מהגורמים, ובהם משרד הבינוי והשיכון, אך גם לביקורת נוקבת מצד נגידת בנק ישראל, יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה וכלכלנים בכירים, ואף הביאה להתפטרותו המתוקשרת של הכלכלן הראשי במשרד האוצר.

החלופה שבה בחר שר האוצר, אשר כללה מגבלות משמעותיות על הזכאים להטבה, הביאה את משרד ראש הממשלה ומשרד הבינוי והשיכון להבנה כי צעד זה לבדו לא יוכל להשפיע במידה מספקת על מחירי הדיור, ויהווה למעשה הטבה לזכאים ולא שינוי מגמה בשוק. לכן, הוחלט לקדם במקביל גם שיוקים בשיטת "מחיר מטרה", למעגל זכאים רחב יותר (הן חסרי דירה והן משפרי דיור) ובהיקפים משמעותיים.

ההחלטה ליישם את שתי החלופות במקביל הביאה להכנסת התניה, כך ששיווק בשיטת "מחיר מטרה" יחל רק לאחר כניסת חוק מע"מ בשיעור אפס אחוז לתוקף. נוסף על כך, שתי החלופות נבנו כך שישלמו זו את זו: בעוד שהטבת מע"מ אפס אחוז תחול בכל הארץ, הן בקרקעות מדינה והן בקרקעות פרטיות, ואף מאפשרת רכישת דירות גדולות יותר בפריפריה (לאור מגבלת מחיר הגג), שיטת "מחיר מטרה" רלוונטית רק בקרקעות מדינה באזורי הביקוש, שבהם ערכי הקרקע מאפשרים את מתן ההטבה. לעומת זאת, הרחבת תנאי הזכאות בשיטת "מחיר מטרה" מאפשרת השפעה עמוקה יותר על מחירי הדיור, ובפרט על מחירי הדיורות "מיד שנייה", המהוות למעלה מ-70 אחוז מסך העסקאות.

בסופו של יום אף שהדינים המקצועיים וניירות העמדה היו מרכיב משמעותי ומשפיע בתהליך, ואף שלהערכת המשרד, שתי התכניות תורמות להשגת המטרה המשותפת – העברת רוכשים משוק "היד השנייה" לשוק הדירות החדשות ויצירת לחץ להורדת מחירים בשוק "היד השנייה", ההחלטה ליישם שתי חלופות במקביל נבעה מאילוצי המציאות ומיחסי הכוחות בין השחקנים לא פחות מאשר השורה התחתונה של נייר המדיניות.

בכתבה זו אציג בקצרה תהליך קבלת החלטות בסוגיית מדיניות מרכזית – תכנית התערבות להורדת מחירי הדיור – ואת הפערים המתגלים בין המתודה התיאורטית לבין אילוצי המציאות. חשוב להבהיר כי היקף המאמר אינו מאפשר דיון מספק בחלופות, ואף לא במחלוקות הנוגעות לתפקיד הממשלה בשוק הדיור, אלא רק את תיאור התהליך.

בשנים האחרונות עלה נטל הוצאות הדיור על משקי הבית בישראל באופן משמעותי. מחירי הדירות עלו מתחילת 2007 בשיעור נומינלי של כ-89 אחוז (כ-58 אחוז במונחים ריאליים), ושכר הדירה הממוצע עלה בכ-39 אחוז. במקביל חל קיפאון בשכר הממוצע הריאלי במשק, עובדה שהרחיקה עוד יותר את רכישת הדירה מהישג ידו של מעמד הביניים. מצב זה היה במידה רבה הגורם למחאה החברתית הגדולה בקיץ 2011. החל משנת 2010 החלה הממשלה להתמודד באופן פעיל עם משבר הדיור, התמודדות אשר שיאה בהקמת ועדת שרים ייעודית לענייני דיור בראשותו של שר האוצר. קבינט הדיור קיבל יותר מ-40 החלטות בשנה האחרונה, הכוללות שינויי חקיקה לצד צעדי מדיניות בהיקף תקציבי של מיליארדי שקלים.

החלטות אלה נועדו הן לצמצם ביקושים – בעיקר באמצעות צעדי מיסוי, והן להגדלת ההיצע – באמצעות האצת תהליכי תכנון, הסכמי גג עם רשויות מקומיות, תמריצים להוצאת היתרי בנייה וכלים נוספים. עם זאת, השפעתן על מחירי הדיור צפויה להיות אטית, לאור משך הזמן הארוך שבין האצת תהליכי בנייה לבין הגעתן של דירות ממשיות לשוק, ולאור ההשפעה הרבה של ציפיות המוכרים והקונים בשוק הדיור, המונעות ירידת מחירים. מצב זה הביא כמה שחקנים מרכזיים בתחום מדיניות הדיור למסקנה כי יש להתערב באופן ישיר במחירי הדיור ולייצר דירות במחיר מופחת כבר כיום (לעומת התנגדות פעילה של שחקנים אחרים).

בדיונים מוקדמים נבחנו שלוש חלופות מרכזיות:

- ← מע"מ בשיעור אפס אחוז: תיקון חוק המע"מ כך שרוכשי דירה ראשונה יחויבו במע"מ בשיעור אפס אחוז, המאפשר לקבלנים להזדכות על מע"מ התשומות ויוצר הטבה של כ-15 אחוז במחיר הדירה.
- ← מענק ישיר בגובה המע"מ: מענקים לרוכשי דירה ראשונה בתנאים דומים למע"מ אפס אחוז, אך בסמכות הממשלה וללא צורך בחקיקה.

← שיווק קרקעות בשיטת "מחיר מטרה": שיווק קרקעות המדינה באזורי הביקוש כך שהזוכים במכרז יחויבו למכור כ-80 אחוז מהדירות בהנחה של כ-20 אחוז ביחס למחיר הממוצע באזור.

משרד הבינוי והשיכון, יחד עם משרד ראש הממשלה והמועצה הלאומית לכלכלה ובתיאום עם בנק ישראל, פעל לבחירת חלופת "מחיר מטרה". זאת, מכיוון שמדובר בצעד מינהלי בסמכות הממשלה, שאותו ניתן ליישם ולעצור בקלות, ומכיוון שבמודל זה



## שוק הדיור בישראל: לשאלת הגדרת הבעיה

לבין ביצוע. פער זה נובע, בחלקו, מהיעדר תיאום בין תכניות למגורים לבין השקעות בתשתית, ובייחוד כבישים וטיהור שפכים. הסיבה לכך היא היעדר התייחסות של משרדי האוצר, התחבורה והתשתיות לכך שהיעדר התשתיות הוא בלם בשוק הדיור. הכרה עקיפה בכך ניתן לראות ביוזמה מיוני השנה להשקיע ארבעה מיליארד שקל בתשתיות כבישים כדי לפתוח את "צווארי הבקבוק" הללו. גורם נוסף לפער בין תכנון לבין ביצוע הוא היעדר מעקב של רשות מקרקעי ישראל אחר יחידות דיור ששווקו. כך, יזמים שזכו במכרזים של מקרקעי ישראל "יושבים" על זרבות של יחידות דיור מתוכננות, מתוך שיקולים עסקיים לגבי הרגע והדרך לממש אותם. כלומר, הגדרת הבעיה כבעיה תכנונית והיחזמה החקיקתית שבאה בעקבותיה – שגויות.

ניתן כמובן לטעון שגם אם הגדרת הבעיה שגויה, אין רע בתכנון מהיר יותר, ולכן שאלת הגדרת הבעיה אינה חשובה; אך טענה זו שגויה מכמה טעמים: ראשית, תכנון מהיר הוא במקרים רבים תכנון בעייתי, שתיקון נזקיו אורך שנים רבות. עדויות לכך הן התכניות המזורזות שקודמו בדרך דומה (ועדות לבנייה למגורים – ול"לים) בראשית שנות ה-90, בעת גל העלייה הגדול. שנית, רוב יחידות הדיור, ובייחוד באזור המרכז, נבנות בשוק הפרטי. העלאת האפשרות של בנייה מהירה של שכונות חדשות מגבירה את אי הוודאות לגבי תנאי השוק העתידיים. אי ודאות זו מצטרפת לאי הוודאות באשר להצעות להורדת המע"מ ולתכניות מחיר למשתכן. התוצאה היא האטת הבינוי בשוק הפרטי, כאשר יזמים "עולים על הגדר". כלומר, סביר שהקמת הוועדה החדשה לא תישא פירות (כפי שלא נשאו פירות ניסיונות קודמים להקמת ועדות עוקפות, בדמות הול"לים של שנות ה-90 והוד"לים שהוקמו בקדנציה הקודמת). לבסוף, הדגש על תכנון מסיט את תשומת הלב מהבעיות המהותיות יותר. בעיות אלה הן היעדר מדיניות שיכון (בניגוד לבינוי), הבא לידי ביטוי בצמצום רב-השנים של תכניות סיוע לרוכשי דירה ראשונה ובצמצום הדיור הציבורי מחד, ובהתיישנות מלאי הדירות במרכזי הערים מאידך. התיישנות המלאי גורמת לכך שרבים גרים במבנים שאינם ממוגנים (כנגד טילים או רעידות אדמה). במספר הולך וגדל של מקרים מדובר במבנים שלמעשה אין טעם למגנם, שכן הם לא נבנו מלכתחילה כדי לעמוד 50 או 60 שנים.

המסקנה העולה מניתוח זה היא שיש לשים את הדגש על מרכזי הערים, ובמיוחד הערים הוותיקות, ולקדם תכניות בינוי פינוי. קידום תכניות מעין אלה, אשר מגדילות את ההיצע ומאפשרות גם לספק יחידות דיור בר השגה, סבוך ומחייב היערכות רחבה. אך בגין הסטת תשומת הלב לתכניות שנשמעות טוב, כמו הותמ"ל או הורדת המע"מ, לא ניתנת הקדימות הדרושה להתמודדות עם הבעיות המהותיות של תחום הדיור.

מאז שנת 2008 חלה עלייה חדה במחירי הדיור בישראל. מהות הבעיה ממוסגרת על ידי משרד האוצר והמועצה הלאומית לכלכלה כבעיית היצע: פער בין מספר משקי הבית שנוצרים מדי שנה למספר התחלות הבנייה. אי לכך, הבעיה מוצגת כחוסר בבנייה של יחידות דיור חדשות. כתוצאה מכך, הפתרונות המקודמים על ידי הממשלה מתמקדים במידה רבה בצד ההיצע. דגש מיוחד מושם על קיצור הליכי התכנון, בטענה שהתארכותם היא הגורם למחסור בהיצע. כדי להתמודד עם הבעיה כפי שמוסגרה בצוות 90 הימים, שהוקם כדי להתמודד עם בעיית הדיור ואשר הובל על ידי האוצר, הוצע להקים ועדה מיוחדת, הוועדה למתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל). לוועדה זו יוקנו סמכויות נרחבות לקדם בהליכים מזורזים מתחמי דיור גדולים, יותר מאלה של כל ועדה אחרת (ובכלל זה המועצה הארצית לתכנון ובנייה), ומעל כל תכנית אחרת, למעט תמ"א 35 (תכנית המתאר הכוללת לירושלים). במקביל מקודמות הצעות להגמיש את תמ"א 35. אך האם מסגור זה של הבעיה הוא נכון?

מבט על התפתחות מחירי הדיור בעשור וחצי האחרונים מראה שהמחירים נותרו יציבים בין שנת 2000 לשנת 2007. אם אכן היה חוסר ביחידות דיור למטרות דיור, היה ניתן לצפות לעלייה רציפה יחסית של המחירים, אך זו לא הייתה התמונה. נקודת המפנה בשנת 2008 נבעה בעיקרה מהורדת שער הריבית. הורדה זו הפחיתה את עלות המשכנתאות, מצד אחד, ואת כדאיות אפיקי ההשקעה הפיננסיים, מצד שני. כתוצאה מכך, חלה עלייה חדה בביקושים, הן של משקי בית והן של משקיעים. כלומר, עליית המחירים נבעה משינויים בצד הביקוש. אך בכך אין די כדי לפסול את הטענות בדבר הצורך להרחיב את ההיצע.

כאשר באים לבחון את צד ההיצע השאלה היא היכן הם "צווארי הבקבוק". האם יש אכן מחסור ביחידות דיור מתוכננות, או שמא הבעיה היא במימוש יחידות הדיור המתוכננות? כדי לתת מענה לשאלה זו, ערכנו בחינה של ההיצע התכנוני במרכז הארץ, שכן עיקר הביקוש הוא באזור זה. הבחינה, אשר נסמכה על שורה של עבודות פרטניות, העלתה שיש שפע של יחידות דיור מתוכננות בתכניות מפורטות, וכן יחידות דיור רבות נוספות אשר מאושרות ברמה של תכניות מתאר מקומיות, ולכן ניתן לצפות שיהפכו לזמינות (קרי, עם תכנית מפורטת) תוך שנים מספר. עובדה זו מעידה שאין מחסור בתכנון, אלא שיש פער גדול בין תכנון

יש לשים את

הדגש על מרכזי

הערים, ובמיוחד

הערים הוותיקות,

ולקדם תכניות

בינוי פינוי

1 ע. פייטלסון, א. בן דוד, וע. הורביץ-הראל, תכנון מגורים במחוזות-תל-אביב והמרכז: סקירת עתודות והמלצות למדיניות, אפריל 2014.

יוני אלמוג, בוגר תכנית המצטיינים, מנהל תכנון מרכז תוצאות ומדידה משותפת, מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל | [y.almog@jdc.org.il](mailto:y.almog@jdc.org.il)

ניא אברוצקי, בוגר תכנית המצטיינים, מנהל פיתוח אסטרטגי, מכון אילכא למנהלון ומסמיל, ג'וינט ישראל | [nivav@jdc.org.il](mailto:nivav@jdc.org.il)

ד'ניה גורצביץ', חוקרת, עוזרת תכנון מרכז תוצאות ומדידה משותפת, מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל | [d.gorczyca@jdc.org.il](mailto:d.gorczyca@jdc.org.il)



## התמודדות רב-מגזרית עם אתגר הדיור בר השגה יולי 2014

במחקר נמצא כי לתכנית תרומה רבה למשתתפים ברוב התחומים שהתכנית ביקשה לקדם: רכישת ידע ושינוי תפיסות בתחום הדיור, פיתוח ראייה בין-מגזרית ויצירת קשרים מקצועיים. לפיכך, נבנה במסגרת התכנית בסיס מוצק של ידע ותפיסות לקידום שיתופי פעולה ושינויים בעשייה של המשתתפים בתחום של דיור בר השגה. ואולם, במסגרת הזמן הקצרה שבה פעלה התכנית היא הצליחה פחות בתרגום של בסיס זה לרעיונות יישומיים ולשינויים בעשייה של המשתתפים בפועל. את התרומה בהקשר זה ראוי לבחון על פני תקופה ממושכת יותר, שכן המחקר התייחס רק לתוצאות שהושגו במועד סיום התכנית.

כמו כן, המשתתפים הצליחו לגבש תוצר קבוצתי משותף – עקרונות לחוק דיור בר השגה. עם זאת, המשתתפים לא הצליחו להגיע להסכמה בכל הסוגיות, ונותרו דילמות והתלבטויות פתוחות. נוסף על כך, ניכרו הבדלים משמעותיים בין המגזרים בהערכת התרומה של התוצר הקבוצתי לקידום דיור בר השגה בישראל בפועל: רוב נציגי המגזר השלישי והשלטון המקומי העריכו כי התרומה תהיה רבה, אך מיעוט מקרב נציגי הממשלה והמגזר העסקי העריכו כן.

המראיינים שהעריכו את תרומת התוצר כנמוכה ציינו כמה סיבות לכך. רובן קשורות לאופי התוצר שגובש (דילמות והתלבטויות בחלק מהמקרים והיעדר המלצה ברורה) ולחוסר השליטה של הקבוצה על אופן השימוש בו ועל אופן קידום יישומו. הדבר נובע בעיקר מן העובדה שהמנדט לניסוח ולקידום הצעת החוק הוא של משרד הבינוי והשיכון, ולא של כלל חברי הקבוצה, וגם לאחר מכן נדרש תהליך ארוך של אישור החקיקה בכנסת.

לסיכום, ניתן לומר שללמידה ולפעולה הרב-מגזרית היה ערך רב בעיני המשתתפים, מכיוון שהן אפשרו להם להרחיב אופקים, לצאת מ"אזור הנוחות" ומנקודת המבט המגזרית ולאתגר את החשיבה הקונבנציונלית. בעקבות זאת רבים מהם חידדו את ההבנה של הצורך בשיתוף פעולה בין-מגזרי לקידום סוגיות בווערות המעסיקות אותם. רבים מהם אף הדגישו את החשיבות של המשך ההפעלה של מרחבים רב-מגזריים לצורך קידום דיור בר השגה בישראל.

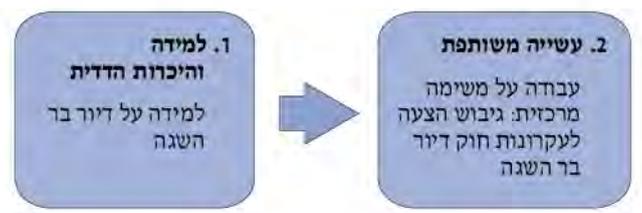
עם זאת, חשוב לציין שיש להמשיך ולבחון את מידת התרומה של שיתוף פעולה בין-מגזרי בהקשרים שונים של עשייה (למשל, בנייה חדשה, דיור ציבורי והתחדשות עירונית), בהקשרים שונים של שיתוף פעולה (למשל, עיצוב מדיניות, תכנון ויישום) וברמות גיאוגרפיות שונות (למשל, רמה לאומית, אזורית ומקומית).

משרד הבינוי והשיכון בחר להמשיך ולקדם חשיבה ועשייה רב-מגזרית ביחד עם המכון למנהיגות וממשל, תוך איתור סוגיות רלוונטיות לאור הניסיון שנצבר. בשנת 2014 יתמקד המאמץ בחיזוק שכונות חלשות באמצעות התחדשות עירונית, על בסיס תפיסה הוליסטית המשלבת בין היבטים פיזיים וחברתיים. על כך – באחד הגיליונות הבאים.

בשנים האחרונות עלה מאוד נטל תוצאות הדיור של משקי בית רבים בישראל, והקשה עליהם באופן משמעותי לרכוש ולשכור דירות. הטיפול בעיית הדיור בר השגה מורכב, ואין בו פתרונות קלים ומהירים. נוסף על כך, אין בנמצא גוף אחד, גדול ומשמעותי ככל שיהיה, אשר יכול ליישם לבדו את השינוי הנדרש. זוהי בעיה "נבזית" (wicked problem), המחייבת, בין השאר, פעולה רב-מגזרית מתואמת לשם התמודדות אפקטיבית עם האתגר.

על בסיס תפיסה זו יזמו משרד הבינוי והשיכון ומכון אילכא למנהיגות וממשל בג'וינט ישראל את התכנית הרב-מגזרית לדיור בר השגה. התכנית פעלה בשנת 2013, והשתתפו בה כ-30 נציגים מן הדרג המקצועי הבכיר בעשרה משרדים וגופים ממשלתיים, בשלטון המקומי, בארגוני חברה אזרחית ובמגזר העסקי.

במסגרת השלב הראשון בתכנית עסקו המשתתפים בלמידה משותפת על סוגיות הקשורות לדיור בר השגה בהקשר מקומי ובין-לאומי ובהיכרות עם העשייה של המגזרים השונים בתחום זה. בשלב השני של התכנית עסקו המשתתפים בגיבוש הצעה משותפת לעקרונות חוק דיור בר השגה. אלה שימשו את משרד הבינוי והשיכון בגיבוש הפרק העוסק בדיור בר השגה בתיקון 101 לחוק התכנון והבנייה, אשר התקבל באפריל 2014.



לתכנית הוגדרו חמש מטרות מרכזיות:

- ← הרחבת הידע של המשתתפים על תחום הדיור, על העשייה של המגזרים השונים ועל פתרונות אפשריים לדיור בר השגה.
  - ← שינוי תפיסות על נושא דיור בר השגה.
  - ← פיתוח וחיזוק של ראייה בין-מגזרית.
  - ← יצירתם וחיזוקם של קשרים מקצועיים ושיתופי פעולה.
  - ← גיבוש תוצר קבוצתי: עקרונות לחוק דיור בר השגה.
- מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל התבקש להעריך את התכנית על מנת לעמוד על המידה שבה היא השיגה את מטרותיה.<sup>2</sup>

1 התכנית לוותה מקצועית על ידי ד"ר חיים פיאלקוף, לשעבר מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון (שגם זים את הרעיון המקורי), ד"ר אמילי סילברמן, מנהלת הקליניקה האורבנית באוניברסיטה העברית בירושלים.  
2 למחקר ההערכה המלא: <http://brookdaleheb.jdc.org.il/?CategoryID=156&ArticleID=334>



ד"ר חיים פיאלקוף

מרצה מן החוג בבחון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים  
מגביל משרד הבינוי והשיכון במימון 2007-2009  
cfialk@gmail.com

## מדיניות לאומית לדיור בר השגה

חקיקה, אבל הוא בעל פוטנציאל לשלב רשויות מקומיות, יזמים פרטיים ואת השלטון המרכזי בהפעלת כלי נוסף.

מדיניות ממשלתית אינה יכולה להישען על הגדלת היצע בלבד, והיא תצטרך להפנות יותר משאבים – תקציביים, קרקעיים ואחרים – במיוחד לטובת רכישה. מן הראוי שהיא תקדם חקיקה ל"דיור מכיל" תוך האצלת סמכויות לרשויות המקומיות, תחזיר סבסוד משכנתאות לרכישת דירה בצורה מדורגת על פי קריטריוני זכאות חדשים, ותקדם כלים נוספים לטובת הקטנת הנטל הכלכלי.

### 2. למי לעזור?

אחת הדרכים המקובלות בעולם לגיבוש מדיניות דיור בר השגה היא לערוך מסמך אמידת צרכים. תהליך זה מחויב במדינות רבות, כגון ארצות-הברית, אנגליה, אוסטרליה, קנדה וניו זילנד. במדינות אלה אמידת הצרכים היא שלב מקדים לגיבוש כללי זכאות. הרצינוּל: לפני שמגבשים אמות מידה למי לעזור, מנתחים את סוגי האוכלוסיות ואת צורכיהן. בהתאם לכך, אמידת צרכים אמורה לספק תשובות לעניין צרכי הדיור של קשישים וצעירים, בעלי מוגבלויות, יחידים ומשפחות, משפחות חד-הוריות חוגגות עם ילדים, מיעוטים, בעלי הכנסות שונות ועוד.

לא זו בלבד שאיננו יודעים מספיק על צורכי הדיור של הקבוצות השונות, אלא שהקריטריונים בתוכניות השונות אף אינם אחידים או מתואמים. במצב הנוכחי נעזרת הממשלה באמות מידה שונות למתן סיוע, וכללים אלה אינם בהכרח מתואמים ואינם יוצרים רצף של תבחיני זכאות.

רצוי שהממשלה תגבש כללים קוהרנטיים ועכשוויים למתן סיוע, לרכישת דירה, לקבלת סיוע בשכר דירה ולדיור ציבורי. כמו כן, מן הראוי שתקדם הליך של אמידת צרכים כדי שתוכל להבין את היקף התופעה ואת חריפותה, הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית. לאחר שתגבש תמונה כזאת, יוכלו נציגי השלטון המרכזי להאציל סמכויות לרשויות מקומיות (לרבות הפעלת מנגנוני ניטור) לצורך ניסוח אמות מידה שייתנו מענה לצרכים מקומיים משתנים, מבלי ליצור בעיית הדרה.

### 3. כיצד ראוי לעודד דיור להשכרה?

הממשלה החליטה אשתקד להקים חברה מיוחדת בשם "דירה להשכיר" – חברה ממשלתית לדיור להשכרה. החלטה זו באה בעקבות החלטה אחרת בדבר הצורך להקים 150 אלף יחידות דיור בעשר שנים, לרבות על קרקע חקלאית בשולי ערים באזור המרכז, חלקן במחיר בפיקוח.

אפשר לתהות על החלטה זו, הן באשר לתוכנה והן באשר ליעדיה. עיקר הביקורת קשורה לריבוי גופים שיעסקו באותם יעדים – תכנון, פיתוח ושיווק (החברה הממשלתית החדשה, משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל, החברות המאכלסות, כגון עמידר,

מדיניות לאומית לדיור בר השגה מקיפה את מכלול הצעדים המיועדים להביא למצב שבו דירה תהיה בהישג ידן של כלל המשפחות בארץ. המדיניות מופנית הן להיבטי ההיצע והן לתחומי הביקוש, וכוללת גם דירות זולות במחירי שוק, כגון דירות קטנות, וגם דירות מחלות, דהיינו דירות מתחת למחיר השוק שמיועדות לאוכלוסיות זכאים.

### אטייחס לכמה שאלות על מדיניות הממשלה בעניין דיור בר השגה:

#### 1. האם יש יעדים ברורים לטיפול באתגר דיור בר השגה?

הממשלה, באמצעות קבינט דיור (ועדת שרים לענייני דיור), קיבלה סדרת החלטות בעניין ההתמודדות עם יוקר הדיור. עיקרן מכוונות כלפי הגדלת ההיצע, יעד חשוב ללא ספק. מדיניות הממשלה מסתפקת בעיקר במדדי תשומות, אבל לא קבעה מדדים להצלחה בתחום התוצאה. למשל, לא נקבעו יעדים ממשלתיים להורדת מחירים לרכישת דירה; להתמתנות שיעור הגידול במחירים; לירידה בגובה שכר דירה... בקיצור, לא נקבעו מדדים רצויים להשגות (affordability) – מדדים שמציינים את היחס בין מחיר המוצר לבין כוח הקנייה של הפרט.

ראוי שהממשלה תעמיד מדדי תפוקה כדי שתוכל לבדוק את מועילות המדיניות שלה ואת צעדי המעורבות הננקטים. בדרך זו יהיה ניתן לבחון עד כמה המדיניות הניבה את התוצאות הרצויות.

#### לא על ההיצע לבדו

פעולות הממשלה להגדלת ההיצע מבורכות ומהוות תנאי הכרחי להצלחה, אולם לא תנאי בלעדי. הגדלת ההיצע בלבד לא תפתור את בעיית ההשגות. בעבר זוגות חלמו על היום שבו יוכלו להשתחרר מתשלום המשכנתה ולשרוף את שטר החוב, שסוף-סוף נפרע. היום הם חולמים מתי יוכלו לצבור את ההון הדרוש כדי שיוכלו להגיע לבנק, לקחת משכנתה ולהתחיל לשלם.

הגדלת ההיצע לבדה לא תספיק. אם נתבונן במדינות רבות שבהן אין בעיית היצע, כגון ארצות-הברית, קנדה, אנגליה, הולנד ועוד, נראה שקיימת בהן מערכת ענפה של תוכניות שמיועדות לעודד רכישת דירה או לסייע בתשלומי שכר דירה. תוכניות אלה כוללות סבסוד ריבית, הכרה בריבית על החזרי משכנתאות, ערבות מדינה לחלק מההלוואות, מתן אחוזי בנייה תמורת יצירת דיור בר השגה (תוכנית הנקראת "דיור מכיל" – inclusionary zoning) ועוד.

בשלוש שנים האחרונות צצו יחמות מקומיות וממשלתיות לקדם את רעיון "דיור מכיל". היחמה התמקדה במתן אחוזי בנייה לטובת יצירת מלאי דירות מוזל, כפי שנעשה במדינות רבות, כגון ארצות-הברית, בריטניה, צרפת, הולנד ואוסטרליה. אפשר להחיל את המדיניות של "דיור מכיל" הן לטובת שכירות והן לטובת רכישה, עם מנגנון להשבת ההשכחה בעת המכירה. המהלך יחייב שינוי



סעיף 122, חוק מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים), תש"ן-1990; החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1248 בעניין מסלולי השכרה; סיוע בשכר דירה ל-130 אלף משקי בית, כמו גם תיקונים לחוק המקרקעין (מס שבח ועוד) – חלק מן החוקים האלה מעודדים שכירות, בעוד שאחרים נוטים לרפות את ידי המשכירים.

**מִן הַרְאוּי לַבְחוֹן אֶת הַמְדִינִיּוֹת הַלְאוּמִית לַהֲשַׁכְרָה בְּאִמּוֹת מִידָה בְּרִירוֹת וּבְנֹת הַשְׁוֹאָה, שְׁבִאֲמַצְעוֹתַי יִהְיֶה נִיתֵן לְהַעֲרִיךְ אֶת עֲלוֹת הַפִּתְרוֹנוֹת וּלְקַבּוֹעַ מִי יִהְיֶה מְכַל סוּגֵי הַסִּיּוּעַ לְשׁוֹכְרִים.**

### לְסִיכּוֹם, אֵלֶּה חֲמֵשׁ הַמְלַצוֹתַי לְמַחְשָׁלָה:

- ← תכננו ושווקו בכל הכוח – הגדילו את ההיצע, בהחלט. אבל נוסף על כך:
- ← הגדירו יעדים – יעדי תפוקה ולא רק תשומה.
- ← קדמו שכירות ארוכת טווח – לא באמצעות חברה חדשה ובקרקעות בשולי הערים, אלא באמצעות עידוד המשכירים הקיימים להשכיר לתקופה ארוכה.
- ← אָמְדוּ אֶת הַצְּרִיכִים – צרו כלים לאמידת צרכים ברמה העירונית שישמשו אמות מידה להטבות דיור בר השגה, ובמקביל עשו סדר בקריטריוני הזכאות של התוכניות הקיימות השונות.
- ← הַעֲשִׂירוּ אֶת כְּלֵי הַסִּיּוּעַ שִׁמְיֻעֵדִים לְגִשֵׁר עַל מַחִירֵי הַדִּיּוֹר עֲבוּר הָאוֹכְלוֹסִיּוֹת הַשׁוֹנוֹת: הַחֲזִירוּ סְבִסוּד לְמִשְׁכַּנְתָּאוֹת וְהַפְעִילוּ דִיּוֹר מְכִיל – inclusionary zoning – בְּמִסְגֵּר חֹק דִיּוֹר בֵּר הַשָּׂגָה.
- ← בְּמִקְבִּיל נְבִשׁוּ תוֹכְנִית אֶסְטֵרְטִיגִית אֲרוֹכַת טוּוח לְדִיּוֹר. בְּהַחֲלָטָה מִס' 367 (ד/ר) מִיּוֹם 12/06/13 הַסְּמִיכָה הַמְּשַׁלָּה אֶת שֵׁר הַבִּינָיִי וְהַשִּׁיכּוֹן לְגִבְשׁ מְדִינִיּוֹת דִיּוֹר אֲרוֹכַת טוּוח; וּיְפָה שְׂעָה אַחַת קוֹדֵם.

על ידי פעולות שלובות ומתואמות יהיה ניתן לקדם מדיניות ממשלתית שדוגלת בדירה נאותה לכל משפחה במחיר סביר ובשכונה הולמת.

והרשויות המקומיות). לא מן הנמנע כי הכנסת שחקן נוסף למגרש הצפוף ממילא, תגרום לחיכוך, לסרבול ולחוסר יעילות.

לגבי יעד השכירות – ואין להמעיט בחשיבות של יצירת מלאי שכירות ארוך טווח – ראוי לשאול אם יש הלימה בין הפתרון המוצע – המצרך, לבין האוכלוסייה הנזקקת – הנצרך. האם רצוי שהשוכרים העתידיים אשר מיועדים למיזמי השכירות המפוקחת יגורו בשולי הערים ובפרויקטים מרוכזים? ככל שמדובר באוכלוסייה שתהיה זכאית לשכירות מסובסדת, יש להניח כי רמת המינוע שלה תהיה נמוכה יחסית, ושהיא תזדקק לתחבורה ציבורית. האם עלויות תחבורה – בהינתן שהנגישות למקומות תעסוקה ולשירותים הנלווים יהיו במרכז הערים ולא בשוליהן – אינן עלולות לנגוס בחיסכון בשכר הדירה המסובסד? האם, מבחינה חברתית, אנו רוצים ליצור ריכוזים של מיזמי שכירות מפוקחת כלל ועיקר, או שמא למצוא חלופה לתמהיל חברתי מאוזן יותר?

ידוע לנו כי כרבע מכלל משקי הבית גרים בדירה שכורה, הרוב המכריע בדירות מושכרות בשוק הפרטי. זוהי מערכת יעילה שממוקמת בעיקר במרכזי הערים, והבעיה העיקרית שלה היא שהמלאי של דירות להשכרה אינו בהכרח ארוך טווח. היום כחצי מיליון משקי בית שוכרים דירות אלה לפי תנאי השוק. המשכירים נהנים מהטבת במס הכנסה לפי חוקי מס הכנסה – הטבה שמוערכת על ידי מינהל הכנסות המדינה לשנת 2014 ב-1.2 מיליארד שקל.

**אם רוצים לעודד יצירת מלאי ארוך טווח של דירות להשכרה – בטווח הנראה לעין, בניגוד לטווח של עוד שש שנים לכל הפחות – ראוי לבחון הטבת מס כדי לעודד משכירים אלה להשכיר את דירותיהם לתקופה ממושכת של עשור. כיוון זה ירתום את המלאי הקיים באופן מיידי, ולא יצור מלאי חדש לאחר שנים רבות. עלות המהלך תהיה נמוכה לאין שיעור, הן למדינה והן למשקי הבית. נוסף על כך, מיקום הדירות יהיה עדיף לעומת פרויקטים מרוכזים בשולי הערים, ולא יהיה צורך בהקמת חברה ממשלתית חדשה.**

בעניין השכירות לא נראה שמדיניות הממשלה קוהרנטית. החקיקה והחלטות רשות מקרקעי ישראל לא פועלות בצורה מסונכרנת: החוק לעידוד השקעות הון (פרק שביעי – דיור להשכרה); החוק לעידוד בניית דירות להשכרה, תשע"ז-2007; פקודת מס הכנסה –



מנחם בומבך

בוגר תכנית המנהלים, מנהל המכירה החרדית באוניברסיטה העברית, חבר סגל במכון מנדל בתכנית למנהיגות חרדית, מנהל קמפוס תיכון לציון ברינה  
mb033404@gmail.com

## בעיית הדיוור בפריזמה של המגזר החרדי "חיים בארגזים"

העוני של האוכלוסייה החרדית, הורים חייבים לקנות לילדים דירה כחלק מהשידוך. במשפחה חרדית ממוצעת יכול החשבון הזה לתפוח לשבע-שמונה דירות בממוצע – הוצאה עצומה, שעשויה להפוך לנטל כלכלי וקיומי.

בדרך כלל אפשר להבחין בין קבוצות שונות בקהילה החרדית. אב במשפחה מהאוכלוסייה הליטאית השואף לחתן את בתו עם חתן מלומד, מממן חלק ניכר מעלות הדירה של הזוג הצעיר. בקהילה החסידית מקובל שהורים משתתפים ב-30 אחוז מעלות הדירה. החרדים הספרדים משאירים את רכישת הדירה בידי הזוג הצעיר, וכתוצאה מכך נוצרת תופעה של מגורים אצל ההורים במשך השנים הראשונות שלאחר החתונה.

אף שישנם גופים בחברה החרדית שמסייעים בהלוואות בתנאים נוחים לצורך סיוע בחיתון ילדים, משפחה שצריכה לחתן, לדוגמה, שבעה צאצאים, זקוקה להקלה משמעותית יותר בנטל. על ממשלת ישראל לפעול להגמשת המגבלות שהטיל בנק ישראל על המשכנתאות, ולאפשר לצעירים לקחת משכנתה כבר כשיש בידיהם אחוז נמוך יותר של הון עצמי מזה הנדרש כיום. האוכלוסייה החרדית מצטיינת בהיבט של החזר משכנתה, אך חלק גדול ממנה מתקשה לעמוד בתנאי הסף ללקיחתה. על הממשלה לפעול כדי להפחית את הסכום הנדרש להון העצמי הראשוני.



מצוקת הדיוור במגזר החרדי הובילה בשנים האחרונות אלפי משפחות חרדיות להתגורר במחסנים עם נוף לחניון ואפס כיווני אוויר, ובמקביל להתחרדות של שכונות חילוניות ולכן גם לאין-ספור סכסוכים מיותרים בין חילונים לחרדים. המגזר סובל ממצוקת נדל"ן חריפה. מדי שנה זקוק הציבור החרדי לכ-9,000 דירות חדשות. מאחר שהמגזר החרדי מכפיל את עצמו אחת ל-20 שנה, הנתון הזה צפוי לגדול. היישובים החרדיים, ובהם בני ברק, אלעד, ביתר עילית, מודיעין עילית והשכונות החרדיות בירושלים, מלאים כולם עד אפס מקום. יישובים חדשים אינם נבנים, והתוצאה הישירה לכך היא מעבר גובר של חרדים לשכונות מעורבות, למחסנים שאינם מיועדים למגורים ול"חיים בארגזים" – מגורים ארעיים לתקופות קצרות ומעברי דירה תכופים.

זה תקופה ארוכה מתקיימת בירושלים ובערים חרדיות נוספות תופעה חריגה של מגורים במחסנים ובחניונים של בנייני מגורים. משפחות חרדיות רבות רוכשות מחסנים שהוסבו למעין דירות בחיפוי קירות גבס, משמשות אותם למגורים ומתגוררות בתוכם. מדובר במחסנים הממוקמים לעתים באזורים שאין בהם אוורור מתאים, ואשר מסוכנים לילדים מבחינה תברואתית. בהכנסה ממוצעת של 7,000 שקל למשפחה אפשר לקנות מחסן גדול, אבל כיום גם את זה לא ניתן להשיג, משום שכל המחסנים בירושלים ובערים נוספות אזלו.

בדומה לשאר האוכלוסייה, בעיית הדיוור של המגזר החרדי מורכבת משילוב של היעדר היצע של דירות והקושי הכספי הגדול לרכוש דירה.

ככל שחולף הזמן ממדי התופעה מתעצמים וגדלים. כיום האוכלוסייה החרדית מונה כ-850 אלף נפש. בכל שנה מתחתנים כ-10,000 זוגות בחברה החרדית. הריבוי הטבעי הגבוה והצפיפות הגדולה של הערים החרדיות מחייבים מציאת פתרונות חדשים. ביקוש בסדר גודל כזה מצריך בנייה מאסיבית לטובת האוכלוסייה החרדית.

בעבר נעשו ניסיונות לפתרון הבעיה, בעיקר על ידי שר השיכון לשעבר, אריאל אטיאס, אשר ספג מתקפות על רקע הטענה שהממשלה דואגת רק לחרדים. לצערי, הוא לא הצליח לבסוף להאיץ את התהליך של בניית יותר ממאה אלף דירות שחסרות כיום בשוק.

הנורמות במגזר החרדי מכתבות שעם לידתו של ילד במשפחה על הוריו להתחיל לחסוך כדי לקנות לו דירה כשיגיע לגיל 18. למרות

” על ממשלת ישראל  
לפעול להגמשת  
המגבלות שהטיל  
בנק ישראל על  
המשכנתאות,  
ולאפשר לצעירים  
לקחת משכנתה  
כבר כשיש בידיהם  
אחוז נמוך יותר של  
הון עצמי מזה  
הנדרש כיום ”



מיכאל נכטילך

סטודנט בתוכנית המנהלים

סמנכ"ל חברת אמונים, מנהל היוזמי זאקדמי – קמפוס "עוף הזמר"

mn1405@gmail.com

## גטאות או אינטגרציה דילמת שכונות וערים נפרדות

קלפים מול הרצון הטבעי של אדם לחיות חיים נוחים ללא חיכוך מתמיד. כל עוד לא ניתן את הדעת כיצד לבצע אינטגרציה יחד עם צמצום למינימום של הפגיעה באיכות החיים, מגמת ההתכנסות רק תקצין.

נדמה שהפתרון אינו בהצמדה מלאכותית של רחוקים, כי אם בהכנסתם לכפיפה אחת של אלו ש"מעבר לגדר" התרבותית אך הקרובים ביותר אליה. הציבור הדתי והחרדי, ואף זה החילוני, אינו מקשה אחת. גוונים רבים, שכבר ניתנים לזיהוי, ישנם על הרצף הדתי. מהעדה החרדית הבדלנית, דרך חסידיות קיצוניות יותר ופחות, המגזר הליטאי לגונוני (הציבור ה"אברכי" והציבור העובד לפרנסתו), הציבור החרדי-לאומי, הציבור הציוני-דתי בוגר ושיבות ההסדר, ועד לציבור ה"אורתודוקסי מודרני", הציבור המסורתי והציבור החילוני. לכל אחת מן הקבוצות הללו ישנו ציבור הקרוב לה, משמאל או מימין. החיים עם הציבור הקרוב אך החלוק אידיאולוגית יכולים להתאפשר ללא התנגשויות משמעותיות מחד, ומאידך להפרות מאוד את הזרמים השונים. זה יתרום להפיכתה של חברה המורכבת מנקודות סגורות לחברה של רצף.

על המדינה לבצע מדיניות אינטגרציה רכה, להפסיק לראות את הציבורים השונים כגושים אחידים, ובמקום זאת לראות את התת-מגזרים, את הרבגוניות הפנימית, וברמה זו לתכנן ולבצע אינטגרציה של קרובים. במקום ליצור מוקדי חיכוך ולנסות להפגיש הפכים, מפגש המוביל אך לפיצוץ, יש לאפשר לאדם ולחברה ללמוד ממי שלרוב, גם אם לא בכול, חי כמותם, שקל להזדהות ולחיות עם רוב מאפייני תרבותו ולהיתרם מהשאר. באמצעות שינוי תפיסתי והגדרתי זה ותרגומו למדיניות ניתן יהיה להפחית באופן הדרגתי את אותה שבטיות אשר אוכלת כבר שנים בחברה הישראלית כולה.



פרמטרים רבים עומדים לנגד עיניו של הישראלי המצוי בבואו לבחור מקום מגורים: חינוך, תעסוקה, מזג אוויר, רמת מחירים, פיתוח סביבתי ועוד. אך נדמה שהפרמטר הכולל בתוכו את מספר הגורמים הגבוה ביותר הוא רמת הדתיות של האזור. פרמטר זה משפיע על חינוך, תרבות, תעסוקה, תחבורה, תכנון ופיתוח האזור, ואפילו על אופי הבנייה (גובה בניין, מפרט ועוד). בעבר היו ערים מעורבות רבות בישראל, אך נדמה שמציאות זו הולכת ונעלמת. מאבקים על רקע האופי הדתי בערים ובשכונות מעורבות מתרבים, ושכונות בעלות אופי תרבותי חדגוני נבנות ומשווקות במדיניות ברורה וגלויה, במטרה שכל ציבור יחיה בשקט באווירה ובסגנון המתאימים לו, ללא כל חיכוך עם תרבות שונה במרחב השכונתי.

תופעה זו הגיעה לידי ביטוי קיצוני בעיר בית שמש, אשר סובלת כבר כמה שנים ממאבקים בין חרדים לדתיים ולחילונים, עד כדי בקשה לחלוקה לשתי ערים נפרדות, חרדית ושאינה חרדית.

גם הציבור הדתי-לאומי, שבעבר התגורר בעיקר בערים ובשכונות ללא זיהוי דתי מובהק, הלך והסתגר בשכונות ייחודיות וביישובים הומוגניים. להוציא ה"גרעינים התורניים", שמטרתם להשפיע על הסביבה החילונית, המגמה גם בציבור זה ברורה – התכנסות לתוך מרחב תרבותי "נקי" ונוח.

תופעות אלו אינן ייחודיות למגזר הדתי-חרדי. המאבקים במקומות השונים נגד "התחרדות" השכונה, נגד מוסדות תרבותיים דתיים המוקמים בה, וחשש גדול מפני שינוי האופי התרבותי בסביבתה, הנם שכיחים וכמעט מובנים מאליהם בכל תהליך של הגעת חרדים או דתיים לאזור חילוני.

מדינת ישראל הכירה בתהליך זה בתכנית המתאר הארצית תמ"א 35, דבר שהתבטא בתכנון ערים ושכונות ייעודיות למגזרים השונים, אלא שדוח שהוגש ב-2011 על ידי צוות עדכון לתמ"א 35 ביקש לשנות את המגמה. בדוח שהוגש נטען ש"במאבק הכוחות בין אינטגרציה להתבדלות יש המנצלים את ייחוד היישוב החרדי כדי להגביר דווקא את הנתק. דואגים לתחבורה ציבורית ייחודית ולמערכות של אספקת שירותים ייחודית לחרדים. אלה ואחרים ממערים את המגע של האוכלוסייה החרדית עם החברה הישראלית. אנו סבורים כי חלופת הערים החדשות לחרדים אינה שוזרת בין צורכי הפיתוח של המגזר החרדי לבין יעדים לאומיים ארוכי טווח".

אלא שעל אף המלצת הדוח לאינטגרציה במדיניות הדיור, סיבותיה של מגמת ההסתגרות גלויות וברורות. כפי שצוין, הדתיות כוללת בתוכה מגוון רחב של מאפייני חיים המשפיעים על אופי המקום ועל החיים בו. אדם שואף באופן ברור לחיות במקום הנוח לו והתואם ביותר את אורח חייו. ערכי האינטגרציה נופלים כמגדל

1. משרד הפנים, תמ"א 35, כרך אמצעי המדיניות, האוכלוסייה החרדית: מאפיינים וצורכי פיתוח, 7.11.



צחי כץ

בוגר תכנית המנהלים

מנהל העיר מודיעין מכבים-רעות

tkatz@modiin.muni.il

## האם אנו באמת בפתחה של מהפכה בהיצע ובמחירי הדיור בישראל?

מהפרויקט, משווקות במחיר שנקבע על ידי היזם, ללא כל פיקוח או מגבלה. כך, למשל, עלול להיווצר מצב שבו קבלנים מעמיסים את הפער של הרווח היחסי ה"נמנע מהם" עקב המחיר למשתכן על יתר הדירות בפרויקט.

מחיר הדירה מורכב מעלות הקרקע, מעלויות הפיתוח ומעלות הבנייה. אם נצא מנקודת הנחה שעלויות הבנייה והפיתוח זהות פחות או יותר בכל הארץ, המשמעות היא שלעלות הקרקע יש משקל משמעותי במחירה הסופי של הדירה. המדינה, באמצעות השמאי הממשלתי, קובעת כאמור את מחיר הקרקע טרם השיווק ומשפיעה באופן ישיר על מחיר הדירה. הורדת מחיר הקרקע תוזיל באופן מיידי את מחיר הדירה. כל שנשאר הוא לבצע רגולציה על מחיר דירות של שלושה וארבעה חדרים, ובכך לגרום לירידה במחיריהן. בדומה לשיטת דיור למשתכן, צריכה המדינה להגדיר בתנאי המכרז כמה דירות יהיו בנות שלושה חדרים וכמה דירות יהיו בנות ארבעה חדרים, ולפקח על מחירי המטרה של דירות אלה. לזים יתאפשר להוסיף לתמהיל גם דירות בנות חמישה ושישה חדרים במחירי שוק חופשי.

תמהיל דירות בגודל שבין שלושה לשישה חדרים בבניין ובשכונה מאפשר, בין היתר, יצירת קהילה מגוונת של משפחות צעירות וותיקות, משפחות ממעמד נמוך ומשפחות ממעמד הביניים ומן המעמד הגבוה. לתהליך זה אמירה חברתית ברורה: הוא מאפשר תשתית להתהוות קהילה בריאה יותר מבחינה חברתית.

לאחרונה חתמה המדינה עם כמה רשויות מקומיות שלהן עתודות קרקע לבנייה בבעלות המדינה, וביניהן עיריית מודיעין-מכבים-רעות, על הסכם המכונה "הסכם גג". הסכם זה מטרתו מתן מענה מהיר יחסית לצורך ההולך וגובר בקרב הציבור והזוגות הצעירים לדיור זמין במרכז הארץ. הסכמי הגג רותמים מראש את כל משרדי הממשלה הרלוונטיים לשיווק זמין וממוקד באזורי הביקוש, בשיתוף הרשויות המקומיות שעמן נחתמים הסכמי הגג. העיקרון המנחה של ההסכמים הוא העמדת קדם מימון על ידי הממשלה לפיתוח תשתיות, מוסדות חינוך ומבני ציבור, פארקים ומחלפי תחבורה נדרשים עוד משלב שיווק הפרויקט. ההסכמים מבטיחים ליזמים קבלת היתרי בנייה תוך 90 יום, ומקצרים דרמטית את זמן פיתוח השכונות החדשות והקמתן. נוסף על כך, נקבע לוח זמנים לביצוע כל שלב בפרויקט. הסכמי הגג מבטיחים לרשות המקומית את הגיבוי הממשלתי להקמת שכונות ענק של אלפי יחידות דיור ומטילים את האחריות שהייתה בידי משרד הבינוי והשיכון על כתפיה של רשות מקרקעי ישראל והרשות המקומית.

כאשר המדינה משווקת קרקע שבבעלותה לבנייה, מקבלת הרשות המקומית אשר בתחומה שיווקה הקרקע חלק היטל השבחה שהוא 12 אחוז ממחיר הקרקע. כספים אלה משמשים את הרשות המקומית בפיתוח תשתיות ובפיתוח פיזי של פרויקטים שונים ברחבי העיר. הפחתת שווי הקרקע במטרה להוזיל את מחיר

ציבור הצעירים שיצא לרחובות למחאה החברתית בשנת 2011, הקים קול צעקה על העלייה הקיצונית שחלה במחירי הדירות. העלייה החדה במחירים, אשר הורגשה במיוחד באזור גוש דן ובערים הגדולות, נבעה מריבית נמוכה, ממחסור מצטבר של עשרות אלפי יחידות דיור ומהחלטת משרד האוצר בשנת 2007 להגביל את הבנייה במרכז כדי לגרום לעליית מחירים ובכך לאלץ רוכשים רבים לעבור לפריפריה. למעשה, בעיית הדיור כיום באה לידי ביטוי בהיצע שלא מספק את הביקוש בשוק, במחירים גבוהים ובמתן פתרונות לקהלים מצומצמים יחסית.

הצעירים שמבקשים לרכוש את דירתם הראשונה, אינם מחפשים דירות של ארבעה-חמישה חדרים בפריפריה. הם מחפשים, מתוך בחירה, דירות של שניים-שלושה חדרים במרכז הארץ ולא בפריפריה – בקרבה יחסית למקום העבודה, באזור שבו יקבלו שירותים מוניציפאליים, חינוך ותרבות שיאפשרו להם איכות חיים גבוהה. כמותם אלה שרוצים לשפר מגורים ולעבור לדירות של ארבעה חדרים. התמונה העולה מהמצב היא שמחירי הדיור באזורי הביקוש הם בעלייה מתמדת, ואינם מאפשרים לאותם צעירים לרכוש דירות בגודל המתאים להם בשל חוסר בהיצע או בשל מחירים גבוהים.

בעיר מודיעין-מכבים-רעות רוב התושבים עובדים מחוץ לעיר. הם בחרו לגור בעיר משום שמחירי הדיור בה היו בעבר פחותים באופן משמעותי ביחס למחירים בערים הגדולות, ומשום שמקומה של העיר היה אטרקטיבי ביחס למקום עבודתם. הם בוחרים להישאר בעיר משום שהיא מספקת להם רמת חיים גבוהה, שירותי בריאות, פארקים, שטחים פתוחים וחינוך ברמה הגבוהה ביותר. כיום, לאור הביקוש הגדול למגורים בעיר, מחירי הדיור במודיעין מרקיעים שחקים. לתושבים שעברו להתגורר בעיר לפני למעלה מעשור, קשה היום לשדרג את מגוריהם ולעבור לדירות גדולות יותר בשל המחירים הגבוהים. לשם השוואה, מחיר דירת ארבעה חדרים בקריית גת הוא כ-800 אלף שקל, ובמודיעין 1.3 מיליון שקל. איך ייתכן שהפער במחיר דירת ארבעה חדרים בין שתי ערים הנמצאות במרחק 55 ק"מ (35 דקות נסיעה) זו מזו, ולשתיהן תשתית של רכבת כבדה לאזור תל-אביב ונגישות גבוהה לכביש 6, הוא כחצי מיליון שקל?

בשכונה חדשה הנבנית בימים אלו במודיעין שווקו כ-600 מיחידות דיור בשכונה, כך שהיזמים התחייבו לשווק 20 אחוז מסך יחידות הדיור לזכאים במחיר למשתכן (דירות של שלושה חדרים). היזם חויב להצהיר מה יהיה המחיר הסופי של הדירות, בכפוף למפרט של משרד השיכון. השיטה במכרז מחיר למשתכן היא שיווק קרקעות שבהן מרכיב עלויות הקרקע והפיתוח ידוע מראש ונקבע על ידי השמאי הממשלתי, ואילו היזמים מתמודדים רק על המחיר הסופי למ"ר. על פי השיטה, הצעת המחיר הנמוכה ביותר היא הזוכה במכרז ("מכרז הפוך"). הדירות הנותרות, המהוות 80 אחוז

## העיקרון שאמור להנחות את השלטון המרכזי הוא שהמאמצים שאותם מושקיעה היום המדינה בזירוז שיווק ובניית יחידות דיור ובניסיונות להוריד את מחירי הדיור, עלולים להיכשל אם הרשויות המקומיות יצאו נפסדות נוכח

נבנה בניין חדש, והדיירים עוברים ישירות לבניין החדש ללא צורך ב"סידור ביניים" בשלב הבנייה. לאחר הפינוי הבניין הראשון נהרס, ובמקומו נבנה בניין חדש וחוזר חלילה.

במתחמים הפוטנציאליים לפינוי בניו קיימת באופן מובנה בעיית של עמידות הבניינים לרעידות אדמה. לשם התמודדות עם תכן המבנה לרעידות אדמה, אושרה **תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (תמ"א 38)**. המטרה של תמ"א 38 היא לאפשר קבלת היתר בנייה לחיזוק מבנה ללא צורך בהכנת תכנית מפורטת, ובכך לעודד בעלי בתים לחזק את המבנים שבבעלותם. התמריץ העיקרי לבעלי הבתים הנובע מהתכנית הוא הענקת זכויות בנייה (לצורך מימון החיזוק). בפועל ישנם קשיים ביישום תכנית המתאר, הנובעים בעיקר מתמריץ כלכלי שלא תמיד מספיק למימון החיזוק, מהליכי רישוי ארוכים יחסית ומקושי במתן ביטחונות לבנק כתנאי למימון פרויקט. נוסף על כך, תוספת זכויות בנייה, הבאה לידי ביטוי בתוספת יחידות דיור, מעמידה את הרשות המקומית בפני קשיים אפשריים, כגון העמסה על תשתיות קיימות, פתרונות חניה, הפרשת שטחים לצורכי ציבור (גינות, מבני חינוך וכו') ועוד. כמו כן, בבניינים אלה אין פתרונות מיגון – מרחבים מוגנים שהמלחמה האחרונה לימדה אותנו שהנם מצילי חיים, נוכח העובדה שהעורך הפך להיות חזית.

כניסת משרד השיכון לתחום פינוי בניו מייצרת מצב של win win:

- ← יצירת פוטנציאל של אלפי יחידות דיור בתוך מרקמי בניו קיימים, לצד העלאת ערך הדירות ביחס לאלה שקיימות בפועל.
- ← "מתיחת פנים" והתחדשות עירונית הכוללת טיפול בתשתיות עירוניות.
- ← ביטול הצורך בחיזוק המבנים בפני רעידות אדמה, כיוון שהמבנים הישנים ייהרסו ובמקומם יבנו חדשים.
- ← יצירת מרחבים מוגנים דירתיים או קומתיים בהתאם להנחיות פיקוד העורף.
- ← חיזוק התשתית החברתית כתוצאה מכניסת דיירים חדשים לדירות שיוצאו למכירה בשוק החופשי.



הדירות עשויה לפגוע ברשויות מקומיות שערך הקרקע בשטחן גבוה, משום ששך הכנסותיהן מהיטל ההשבחה יפחת.

תכנית "מחירי מטר" המקודמת בימים אלה מהווה בעיה לרשויות המקומיות אשר חתמו על הסכם הגג. זאת לאור העובדה שהן התחייבו במסגרת ההסכם שעליו חתמו לבנות אלפי יחידות דיור – בכפוף להסכם. העובדה שהמדינה העלתה את רעיון מחיר המטרה לאחר החתימה על הסכם הגג לא תותיר בידי הרשויות המקומיות ברירה אלא לסגת מההסכמים. זאת אלא אם כן המדינה תמצא דרך לפצות את הרשויות המקומיות על הפגיעה הפוטנציאלית בהכנסותיהן.

תוספת משמעותית של תושבים בפרק זמן קצר לתחומה של רשות מקומית, ללא תוספת אפשרויות תעסוקה, עלולה להביא את הרשות המקומית לכדי קשיים כלכליים. הוצאות הרשות פר תושב אינן מספיקות למימון עלות ההוצאות השוטפות של העירייה במתן השירותים לתושב. הגדלת מספר התושבים מגדילה משמעותית את הוצאות הרשות המקומית. העיקרון שאמור להנחות את השלטון המרכזי הוא שהמאמצים שאותם משקיעה היום המדינה בזירוז שיווק ובנייתן של יחידות דיור ובניסיונות להוריד את מחירי הדיור, עלולים להיכשל אם הרשויות המקומיות יצאו נפסדות מכך. לכן יש צורך בחשיבה על מתן תמריצים לפיתוח להגדלת אפשרויות התעסוקה ברשות.

### בינוי פינוי בניו

העובדה שנתח מעבודתו של משרד השיכון שכלל תכנון שכונות חדשות, ביצוע דרכים ותשתיות, שיווק מתחמי המגורים וליווי הבנייה עד אכלוס שכונה הועבר במסגרת הסכמי הגג לאחריות רשות מקרקעי ישראל ולרשויות מקומיות, מחייבת את המשרד לפעול לשינוי דפוס הפעולה במציאת פתרונות למצוקת הדיור בישראל ולהתחדשות עירונית.

לאור הקיטון בהיקפי ההתעסקות של משרד השיכון בהקמת שכונות חדשות, כפי שהוסבר לעיל, נוצרה הזדמנות לבצע ראורגניזציה במשרד, ולמקד את סדר היום הציבורי ואת העברת המשאבים בריכוז ובקידום פרויקטים של פינוי בניו ברחבי הארץ. כיום המדינה לא מעניקה די תמריצים שיעודדו פרויקטים של פינוי בניו בתוך הערים באמצעות הסקטור הפרטי. המיזמים הללו מתקשים לקרום עור וגידים. במקומות שבהם יש ביקוש והבניינים ישנים ומתפוררים, על המדינה להכניס את היד לכיס ולממן ולקדם פרויקטים של פינוי בניו. אסור למדינה להשאיר את תחום הפינוי בניו בידי הסקטור הפרטי בלבד, אשר ברוב המקרים מתקשה להתמודד עם התהליכים מסיבות בירוקרטיות, עיכובים בתכנון, השגת אישורים, הסכמת הדיירים להתפנות ועוד. על המדינה להעניק תמריצים ראויים לקבלנים ולמפונים ולקחת את הנושא לידיה. לאור הקושי בפינוי הדיירים למגורים זמניים עד מעברם לביתם החדש, על המדינה לעודד פינוי פינוי בניו, מצב שבו ראשית



רות פרינקבורגר  
בוגדת ההכנייה "עתידים" ומעטיונים  
עובדת סוציאלית קהילתית  
ruth01569@gmail.com

## דיוור בהישג יד - היד של מי?

כדי להבין שמי שהכנסותיו משאירות אותו מתחת לקו העוני, מתחיל מנקודת פתיחה לא ריאלית.

נדמה כי האוכלוסיות העניות, שמודרות תדיר מהשיח, מוצאות את עצמן שוב "מחוץ למגרש" בסוגיה חברתית מרכזית זו. אמנם יש שיח על עוני ודיוור, אך הוא חד-כיווני; ברור לכול כי כשמדברים על עוני, אי אפשר שלא לדבר על דיוור. כך, למשל, ניתן לראות בדוח ועדת העוני שסיימה רק לאחרונה את עבודתה כי יוחדה ועדת משנה לנושא הדיוור, והיא אף הציגה רשימת המלצות מפורטות? אם כן, החוליה החסרה היא לוחא שכאשר מדברים על סוגיית הדיוור בכללותה, לא שוכחים להתייחס לעניים.

ההתמודדות עם הבעיה צריכה להיות בשני רבדים שונים ומשלימים: האחד, להרחיב את מעגל המשתתפים בשיח; השני, להעלות לסדר היום דרכי פתרון שיסייעו לאוכלוסיות העניות יותר.

ברובד השיח חשוב לבדוק כיצד ניתן להשמיע יותר את קולם של העניים. למשל, על ידי פעולות שיתוף ציבור או על ידי שילוב עובדים סוציאליים הפועלים בתוך הקהילות, כדוגמת עובדים קהילתיים, בדיונים השונים.

ברובד הפתרונות יש כבר היום פעולות שיכולות להוות בסיס טוב למדיניות דיוור לאוכלוסייה ענייה. אפשר כמובן להתחיל מההתייחסות להמלצות שכבר הוצעו, למשל בדוח העוני שהוזכר לעיל. כיוון פעולה אפשרי נוסף הוא חיזוק הדיוור הציבורי; בשנים האחרונות צומצם ונשחק השימוש בפתרון הדיוור הציבורי וכמעט שהפך לכלי לא רלוונטי<sup>2</sup>. בכפוף לשינויים ולהתאמות ראוי היה שמדינת ישראל תחזק את מסלול הזה ותשקיע בו. כיוון אחר הוא חיזוק המגמה ההולכת ומתעצמת, תחת הנהגת הכנסת הנוכחית, לבנות דירות להשכרה, ושילובה עם סיוע בשכר דירה שניתן לאוכלוסיות העניות.

אלו רק קצות חוט לכיונים שניתן לפתח, הן על מנת לשפר את הסיוע בדיוור לעניים והן על מנת לקיים שיח ציבורי מכליל יותר ומדיר פחות בנושא הדיוור, הכולל את האוכלוסייה הענייה או את נציגיה.

העיסוק בסוגיית הדיוור בישראל מתמקד בצרכים של מעמד הביניים ומדיר כבר בשלב הגדרת הבעיה, ובוודאי בשלב הפתרונות, את האוכלוסיות העניות.

מדיניות דיוור בהישג יד (בר השגה) מוגדרת כשורה של כלים רגולטוריים ופיננסיים להתערבות בשוק הדיוור שמטרתם לייצר מלאי דירות זול וזמין לאורך זמן. בדיון בשאלה מהו דיוור בהישג יד נהוג לדבר על נטל עלות דיוור שאינו גבוה מ-30 אחוז מההכנסה במשק הבית<sup>1</sup>. העובדה שכל משק בית זקוק לקורת גג בתנאים נאותים ובמחיר סביר, לרוב אינה נתונה לוויכוח. השאלות שנתונות לדיון הן בדרך כלל – על מי האחריות להבטיח את קיומו של דיוור ראוי במחיר סביר, ומהי הדרך לעשות זאת.

כיום סוגיית הדיוור בישראל נמצאת בצורה מובהקת על סדר היום. כך, למשל, מפלגת יש עתיד נתנה מקום נרחב לסוגיה זו במצעה בבחירות האחרונות. באפריל 2013 הוקם קבינט הדיוור, שהוסמך לקבל החלטות ולקדם רפורמות בשוק הדיוור. במקביל ניתן לראות שיח רב ומתמשך במרחב התקשורתי והציבורי וגם בתוך הממשלה סביב סוגיות כמו היצע הדיוור, עלות הדיוור ומדיניות הדיוור בישראל בכלל. יש גם נראות גוברת של קבוצות מהמגזר השלישי, כמו "הקואליציה לדיוור בר השגה".

ברם, ניתן לראות כי העיסוק בסוגיית הדיוור מתמקד רובו ככולו במעמד הביניים ובהקלה בעומס עליו. אין בו התייחסות לאוכלוסיות העניות יותר, ואין מדיניות מוצהרת ומוסדרת שמטרתה לסייע גם לאוכלוסיות אלה לממש את זכותן לדיוור. כך, למשל, הורדת המע"מ לאפס אחוז לא תסייע למי שאין בידו, ולא יהיה לו, הון ראשוני לרכישת דירה. נוסף על כך, די שננסה להחיל את העיקרון של עלות דיוור ב-30 אחוזים מההכנסה למשק בית,



2 דוח הוועדה למלחמה בעוני, עמ' 15. [http://media.wix.com/ugd/520601\\_b7b1dfc76cd14001818183151b878abe.pdf](http://media.wix.com/ugd/520601_b7b1dfc76cd14001818183151b878abe.pdf)  
3 למשל: ורצברגר, א. (2007). הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיוור. ירושלים: מרכז טאוב. [http://taubcenter.org.il/http://taubcenter.org.il/wp-content/uploads/H2007\\_Housing\\_Policy.pdf](http://taubcenter.org.il/http://taubcenter.org.il/wp-content/uploads/H2007_Housing_Policy.pdf)

1 אלתרמן, ר. סילברמן, א. פיאלקוף, ח. ומועלם, נ. (2011). "דיוור בר השגה: כלים של תבנון סטטוטורי", נכתב עבור משרד השיכון.



פרופ' מומי דהן

חבר סגל בבית הספר למדיניות ציבורית, לשעבר דאש ביה"ס  
עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה  
momidahan@mail.huji.ac.il

## לזנוח את הרעיון המוזר של מע"מ אפס

האי שוויון, ויוצר אפליה בין קבוצות שונות באוכלוסייה, אפילו בקרב קבוצת הזכאים. אפשר לקרוא לחוק הזה "חוק האפליות". מאמר אחד לא יספיק כדי להציג את הרשימה המלאה של האפליות שיוצר חוק מע"מ אפס. אסתפק כאן רק בהצגת אפליות בין הזכאים. חוק זה יוצר אפליה בין אדם ששירת בצבא ומשאביו הכספיים מאפשרים לו לרכוש דירה, לבין אדם ששירת בצבא אבל ידו אינה משגת לרכוש דירה, והוא גר, למשל, בשכירות. אדם זה, שאולי אף שירת כלוחם, זכאי להטבה רק על הנייר. למעשה, אדם זה צפוי להיפגע מן החוק, משום שעליית מחירי הדיור תדחוף גם את שכר הדירה כלפי מעלה. אי אפשר למצוא הצדקה למנוע הטבה מאנשים ששירתו בצבא רק משום שהם בעלי יכולת כלכלית מוגבלת. הטבה זו יוצרת גם אפליה לרעת אנשים ששירתו שירות מלא בצבא. אדם ששירת בצבא 36 חודשים זכאי להטבה קטנה יותר לכל חודש שירות לעומת אדם ששירת 12 חודשים בלבד, הואיל וסכום ההטבה אינו תלוי במשך השירות. ניתן בקלות למצוא חלופה ראויה לחוק זה אם חפצים לתת "צ'ופר" למשרתים, חזאת באמצעות הגדלתו של מענק חיילים משוחררים.

תכנית מע"מ אפס היא תכנית חסרת היגיון כלכלי, חסרת היגיון חברתי וכרוכה בעלות תקציבית של קרוב לשלושה מיליארד שקל מדי שנה או 30 מיליארדי שקלים בעשור הקרוב. התנאים שנוצרו בעקבות הצורך לממן את מבצע "צוק איתן" וההאטה הכלכלית שמסתמנת באופק מחדדים עוד יותר את הצורך לזנוח את הרעיון המוזר של מע"מ אפס.

אם חלילה תעבור התכנית למע"מ אפס לרוכשי דירות, היא תילמד כדוגמה ומופת לאופן שבו שר אוצר מקבל החלטה גרועה במיוחד. תרופה זו מחריפה את ה"מחלה" בשוק הדירות, ומייצרת תופעות לוואי מטרידות. העלייה המסחררת במחירי הדיור בשנים האחרונות נעוצה בעודף ביקוש, וחוק מע"מ אפס מציע הטבת מס לרוכשי דירות שתרחיב עוד יותר את הביקוש במטרה לצמצם את עודף הביקוש. אם המשפט האחרון נראה לכם בלתי היגיוני, זה משום שיש לכם שכל ישר. אין צורך בהשכלה כלכלית כדי להבחין בחוסר ההיגיון של החוק הזה.

זה גם ברור שהטבה כזאת בתנאים של עודף ביקוש תזלוג ברובה לכיסי הקבלנים. הקבלנים יראו תור ארוך יותר של קונים בעקבות חוק מע"מ אפס, ולכן הם צפויים לייקר את מחירי הדירות. אין זה מפתיע שניציגי הקבלנים הם התומכים הנלהבים ביותר של חוק זה. יוזמי החוק ערים לכך שההטבה עתידה לצלול בחלקה הגדול לחשבון הבנק של הקבלנים, ולכן החוק כולל קונסטרוקציה בירוקרטית שאמורה למנוע זאת. אחרי שקוראים את החוק, מתברר כי האמת היא שמדובר במפלצת בירוקרטית. הטבת מס בסכום מרבי של כ-250 אלף שקל לדירה יוצרת תמריץ כל כך גדול לעקוף את החוק, עד שהקמת המפלצת הבירוקרטית לא תצליח במשימתה. כך מלמד ניסיון העבר בישראל ובמדינות אחרות.

ניתן היה אולי להצדיק מע"מ אפס למרות פגיעתו בייעילות ולמרות עלויות תקציביות ניכרות, אם הוא היה תורם לצמצום האי שוויון או להגברת הצדק חברתי, אבל אין זה המצב. חוק זה מרחיב את





רועי פולקמן

בוגר תוכנית המצטיינים

יועץ במשא"י חדשנות הבגון אסטרטגיה ופיתוח כלכלי

rufolk@inter.nel.il

## מדיניות דיוור בר השגה בשכירות - לגוש דן בלבד?

יעילות. לדוגמה, במכרזים האחרונים שבוצעו ברעננה שווי הקרקע האמיתי במתחם המשווק הוא 700 אלף שקל, בעוד שהמחיר שנגבה מהיזם שזכה במכרז היה לבסוף 90 אש"ח, הווה אומר סבסוד של 630 אלף שקל ליחידת דיוור, ויתור של כ-150 מיליון שקל בפרויקט כולו. במכרז דומה בהרצליה שווי הקרקע ליחידת דיוור הוא למעלה ממיליון שקלים, והצפי לתשלום היזם דומה למה ששולם ברעננה. מצב זה מייצר ויתור בהיקפים של מאות מיליוני שקלים מהכנסות מדינה כדי לייצר מספר זעום של דירות בשכירות. בשורה התחתונה מדיניות קידום השכירות הנוכחית מייצרת אי שוויון קיצוני בהקצאת משאבים בין המרכז לפרפריה, ותעודד עוד יותר הגירה של צעירים מהפרפריה לגוש דן.

### מה ניתן לעשות כדי לקדם שוק שכירות בת השגה גם מחוץ לגוש דן?

#### ← יצירת הקרקע לבנייה בשכירות באמצעות תכנון ולא

**באמצעות שיווק קרקע מדינה.** הווה אומר לחייב את ועדות התכנון המקומיות והמחוזיות לייצר מלאי של דירות להשכרה בתב"עות המאושרות, זאת באמצעות תמהיל חכם של זכויות בנייה במתחמים מתוכננים. חלק מהמבנים שיוזם בונה יהיו למכירה וחלקם להשכרה.

← **ניתוק מנגנון הסבסוד ממנגנון הקרקע.** אם יזמים פרטיים יאלצו או יעודדו לבנות דירות בשכירות בהיקף מסוים גם על קרקעות פרטיות, אזי המדינה צריכה להקצות לכל אזור בארץ מכסת תקציב לשם סבסוד דיוור בשכירות. היזמים יתחרו ביניהם על קבלת המענקים בהתאם למחיר השכירות (תמהיל מחירים בין דירות יקרות, דירות במחיר שוק, דירות זולות ודיוור זול מאוד לזכאי הדיוור הסוציאלי) וכמות הדירות שייבנו. מנגנון כגון זה גם יאזן את חלוקת המשאבים בין המרכז לבין הפרפריה וייצור תמהיל של מחירי שכירות המתאים לאוכלוסיות שונות.

#### ← יצירת מסלול שיווקים המיועד למלכ"רים חברתיים

**בירושלים ובפרפריה.** מכיוון שהסבירות שמשקיעים מוסדיים ירצו להיכנס לפרויקטים גדולים באזורים אלה נמוכה, ומכיוון שקיים ערך מוסף חברתי בכניסתם של שחקנים חברתיים לשוק הדיוור להשכרה, יש לייצר מסלולים אשר יקדמו שיווקים בהיקף בינוני (50-100 יחידות דיוור) עבור ארגונים כגון קהילות צעירות, גרעינים תורניים ועמותות חברתיות ארציות ואזוריות, שיקדמו פעילות לחיזוק הקהילה והיישוב באמצעות יצירת דירות בנות השכרה לקהלי יעד רלוונטיים.

בבואנו טפאל בסוגיית הדיוור בכלל והדיוור להשכרה בפרט, עלינו לבחון לא רק את סוגיית המחירים, אלא להביא בחשבון גם את השפעות המדיניות על האזון בין מרכז ופרפריה בישראל.

זה כשבע שנים מתנהלים דיונים על אדות המדיניות הראויה לפיתוח שוק דיוור בר השגה בישראל. תהליך השיח החל ביחזמת האקדמיה וביחזמת הרשויות המקומיות (בעיקר תל-אביב וירושלים), שראו בצורך לספק דיוור בר השגה לאוכלוסיית מעמד הביניים (בהשלמה לצורך לספק דיוור בר השגה לזכאי הדיוור הציבורי) מרכיב חיוני להשגת צעירים ומשפחות בערים ולהורדת יוקר המחיה.

עם עליית המחירים הדרמטית בשנים האחרונות ולאחר המחאה החברתית התחדדה התחושה כי הגישה המדברת רק על הגדלת היצע הדיוור איננה מספקת. זאת מכיוון ששוק הדיוור איננו מקשה אחת - יש הבדל בין קהלי יעד לבין יישובים - ולכן יש צורך בפיתוח מוצרים חדשים במטרה לייצר תמהיל מגוון. בתוך כך שב ועלה הדיון בדבר הצורך בדירות להשכרה. יש מכלול סיבות לעיסוק בקידום שוק השכירות:

**האפשרות של צעירים ומשפחות צעירות להתגורר במרכזי הערים,** ובכך ליהנות מהיצע הלימודים והתעסוקה הרלוונטי במיוחד לצעירים בראשית בניית המשפחה והקריירה; **היכולת לעודד תנועה של צעירים ומשפחות למרכזי האוכלוסייה מחוץ לגוש דן (לירושלים, חיפה ובאר-שבע)** לתקופות ניסיון, ללימודים ולעבודה, מבלי שמתחייבת קניית דירה, וללא תלות בשוק שכירות תנודתי וברמה נמוכה; **העלאת איכות המגורים במתחמי שכירות**

**מנוהלים כתחליף לדירות ראשונות והיכולת להגדיל את מלאי הדירות הקטנות בערים.**

לאחר שמקבלי ההחלטות באוצר ובמשרד השיכון השתכנעו שיש מקום לקדם שוק השכרה מנוהלת בישראל, נבחרה אסטרטגיה המבוססת על סבסוד מחירי הקרקע בשיווקי מינהל מקרקעי ישראל. מאפייני המכרזים האלה הם:

← הבנייה להשכרה תתבצע אך ורק על קרקעות מדינה.

← שיווקי הקרקעות להשכרה ייעשו במתחמים גדולים בלבד.

← מודל המכרזים הקיים מגדיר רק 25 אחוז מהדירות המשוקות ככאלה שבמחיר מוזל. השאר יכולות להיות משוקות בכל מחיר שהיזם חפץ בו.

← מנגנון הסבסוד הבלעדי עובר דרך ויתור על גבייה של מחיר הקרקע.

העובדה כי מנגנון הסבסוד הבלעדי עובר דרך ויתור על גבייה של מחיר הקרקע מייצרת אי שוויון קיצוני בהקצאת משאבים וחוסר

בבואנו טפאל בסוגיית

הדיוור בכלל והדיוור

להשכרה בפרט, עלינו

לבחון לא רק את

סוגיית המחירים, אלא

להביא בחשבון גם את

השפעות המדיניות

על האזון בין מרכז

ופרפריה בישראל



שירה שאטו

בוגרת תכניות עתידים והמצטיינים  
עמיתה במכון מנדל למנהיגות חינוכית  
shirashato@gmail.com

## המרוץ לדירה

בתכניות לשיפור סביבת המגורים הפיזית והשיקום החברתי נוצל מרב התקציב<sup>6</sup> – בניינים שופצו, סביבת המגורים בשכונות שנבחרו טופחה והופעלו תכניות התערבות חברתיות בשכונות. תכניות אלה, גם אם לא שיפרו את אפשרויות הדו"ר, שיפרו את סביבת המגורים ויצרו הזדמנות להתארגנות ולפעילות של מנהיגות קהילתית מקומית.<sup>7</sup>

מבקר המדינה בדוח 63/ג: היבטים בקידום שילובם של יוצאי אתיופיה – פגמים מהותיים בניהול תכנית לאומי, קבע כי אף שתכנית המשכנתאות והמענקים, המהווה קרוב ל-60 אחוז מתקציב תכנית החומש (ואשר תוקצבה בסך 675 מיליון שקל<sup>8</sup>) ונועדה לסייע למשפחות עולים ומשפחות צעירות ברכישת דירה ראשונה, כשלה, המדינה לא הציעה חלופות למימוש יעדי החלטתה בתחום זה.<sup>9</sup>

תגובת המשרדים הרלוונטיים הייתה כי הקושי של צעירים יוצאי אתיופיה ברכישת דירה דומה לקושי של כלל המשפחות הצעירות בישראל נוכח מחירי הדו"ר הגבוהים. משרד ראש הממשלה הוסיף בתשובתו כי אי אפשר להציע פתרון לאוכלוסייה מסוימת בלי ליצור אפליה בוטה של משפחות צעירות אחרות, וכי אי אפשר לפתור את הסוגיה "שלא במסגרת המאמץ הכולל להורדת מחירי הדו"ר"<sup>10</sup>.

נכון, מצוקת הדו"ר הנה נחלתו של הציבור הישראלי בכלל ומשפחות צעירות בפרט, והמדינה נדרשת לפתרון כולל למצוקה זו. יחד עם זאת, למדינה הזכות והחובה המוסרית לסייע לאוכלוסיות מעוטות הזדמנויות ולקדמן. במקרה דנן נראה כי המדינה, שיזמה סיוע ייחודי, מתרצת את כישלונה ביישום החלטתה.

ראוי שהתקציב שהוקצה במסגרת תכנית המשכנתאות והמענקים ולא מומש, לא יחזור למשרד האוצר, אלא יופנה לשיפור קליטת הציבור האתיופי באפיקים שהוכיחו את יעילותם.

ועד שהמדינה תמצא פתרון כולל לסוגיית הדו"ר בישראל, אני ממליצה בחום לכל אחד ואחת בישראל לשקול לצאת למרוץ לרכישת דירה – לבד.

עלייה במחירי הדירות, שחיקה בשכר, יוקר המחיה, היצע דירות קטן – כל אלה מקשים על רכישת דירה בישראל בשנת 2014. עבור משפחות צעירות של יוצאי אתיופיה מדובר במשימה כמעט בלתי אפשרית, שכן מלבד המורכבות שהזכרתי, ישנו חסם משמעותי נוסף – היעדר הון פיננסי במשפחה, שכיום מהווה מרכיב מרכזי ביכולתם של זוגות צעירים לרכוש דירה בישראל. יוצא אפוא שצעירים באותו שלב בחיים, בעלי השכלה ותעסוקה דומה, ימצאו את עצמם בנקודת פתיחה שונה לרכישת דירה בגלל אפשרויות הסיוע המשפחתי.

הציבור אתיופי בישראל מונה 131.4 אלף איש ואישה. מדובר באוכלוסייה צעירה במיוחד בהשוואה ליתר האוכלוסייה היהודית במדינה: חלקם של בני 0-14 עמד על 30 אחוז לעומת 26 אחוז בשאר האוכלוסייה<sup>1</sup>. מספר הנפשות הממוצע למשק בית בקרב יוצאי אתיופיה הוא 4.5 לעומת 3.3 בכלל האוכלוסייה, ומספר המפרנסים הוא 1.1 לעומת 1.4 בכלל האוכלוסייה<sup>2</sup>. כ-70 אחוז מכלל יוצאי אתיופיה מרוכזים בעשרה יישובים, שרובם באשכול חברתי-כלכלי בינוני נמוך<sup>3</sup>, דבר המשפיע על טיב החינוך באזור, על הזדמנויות ליצירת הון חברתי ועל הזדמנויות למוביליות חברתית וכלכלית.

מציאות מורכבת זו הובילה את קובעי המדיניות להחלטה מספר 3116<sup>4</sup> – "תכנית חומש לשיפור קליטת בני העדה האתיופית". במסגרת החומש פעלו כמה תכניות דו"ר: תכנית סיוע במשכנתאות, תכנית סיוע במענקים ופעילות לשיפור סביבת המגורים במסגרת פרויקט שיקום שכונות חברתי ופיזי.

תכנית המשכנתאות והמענקים לא מומשה. מתוך כ-600 משפחות שלהן יועדו התכניות, רק שתי משפחות רכשו דירות באמצעות סיוע זה. הסיבות לאי מימוש התכנית היו: הקושי של המשפחות הצעירות לגייס הון עצמי הנדרש לרכישת דירה, הימנעות מלקיחת משכנתאות בשל שיעורי הריבית הגבוהים בהן, העלייה החדה במחירי הדירות, וכתוצאה מכך, שחיקה של הסיוע שניתן<sup>5</sup>.

עד שהמדינה תמצא פתרון כולל לסוגיית הדו"ר בישראל, אני ממליצה בחום לכל אחד ואחת בישראל לשקול לצאת למרוץ לרכישת דירה – לבד

6 התקציב משנת 2008 ועד שנת 2010 עמד על 17,388,207 שקל, ו-96% מתוכו נוצלו. מתוך המשרד לקליטת העלייה, מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, דוח מעקב שני: ביצוע "תכנית החומש לשיפור קליטת יוצאי אתיופיה", מכון ברוקדייל, כתבו ג'ק חביב, אילה הנדן, חמוטל עבודי, עמ' 4.  
7 שם, עמ' 66.  
8 שם, עמ' 2.  
9 החלטה מספר 3116 מיום 10 בפברואר 2008 והחלטת ממשלה מספר 4624 מיום 13 במאי 2012.  
10 דוח מבקר המדינה, עמ' 73.

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לקט נתונים לקראת חג הסגד, 30 באוקטובר 2013.  
2 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לקט נתונים לקראת חג הסגד, 23 בנובמבר 2013.  
3 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לקט נתונים לקראת חג הסגד, 30 באוקטובר 2013.  
4 החלטה מספר 3116 מיום 10 בפברואר 2008.  
5 דוח מבקר המדינה 63/ג: היבטים בקידום שילובם של יוצאי אתיופיה – פגמים מהותיים בניהול תכנית לאומי, עמ' 72.



נעמה כץ

סטודנטית בתכנית המצטיינים

רכות הקליניקה האורבנית באוניברסיטה העברית ומנחת בינוי קהילה בארגון "שדמות"  
naamakatzil@gmail.com

## של מי ההתחדשות העירונית הזאת?

המיועדת לאוכלוסיות חלשות שאותם ניתן לבחון ולהתאים לישראל. אביא כאן דוגמה אחת.

Hope VI היא תכנית פדרלית בארצות-הברית שהחלה את דרכה ב-1992, ואשר מטרתה הייתה לשקם דיור ציבורי ששרוי במצוקה. הכלי המרכזי בתכנית היה הריסה, שיקום, מיקום מחדש או החלפה של פרויקטי בנייה ישנים (או חלקים מהם) ששימשו לדיור ציבורי. לצד זאת הציבה התכנית מטרות של החייאת מתחמים שבהם ממוקם דיור ציבורי כזה ותרומה לשיפור השכונה הסובבת; בניית דיור שיפחית את הריכוז של משפחות בעלות הכנסה נמוכה מאוד באזור אחד ובינוי קהילות בנות קיימא על ידי אספקת שירותים חברתיים מתאימים.

דוח הערכה מקיף מ-2004<sup>2</sup> מצביע על הצלחות רבות של התכנית: מתחמים במצוקה נהרסו והוחלפו במגורים מעוצבים היטב ובאיכות גבוהה, המשרתים תמהיל של אוכלוסיות ברמות שונות של הכנסה. תוצאה זו התאפשרה על ידי תמהיל גדלים ומחירים של הדירות החדשות, ועל ידי שילוב בין דיור ציבורי לדיור פרטי באותו מתחם. כמו כן, פיתוח שירותים חברתיים באזור הפרויקט, דוגמת השקעה במסודות חינוך ותכניות להכשרה מקצועית, היה חלק אינטגרלי בישום. יחד עם זאת, ניכרו גם אתגרים רבים, ובראשם הצביעה הביקורת על העובדה כי אין עדות שהדיירים המקוריים הרוויחו מהפיתוח. ניתן לייחס את הבעיה הזאת לאי שיתוף התושבים בתכנון, וכן להיעדר תכנון אסטרטגיות של מציאת דיור חלופי וחזרה לפרויקטים המחודשים. התוצאה היא שרבים מהתושבים שחיו בדיור הציבורי המצוקתי, חיים לאחר יישום הפרויקט בתנאים זהים או אפילו גרועים יותר.

לסיכום, לצד הצורך הברור בהגדלת מצאי הדיור, כדאי שהעוסקים בתחום ההתחדשות העירונית בישראל יציבו גם מטרות בתחום החברתי, ולא יתעלמו מההשפעה הרחבה של הפרויקטים הללו על הקהילות בערים, השפעות המתרחשות אם נרצה ואם לאו.



Susan J. Popkin, Bruce Katz, Mary K. Cunningham, Karen D. Brown, Jeremy Gustafson, and Margery A. Turner, 2004, A DECADE OF HOPE VI: Research Findings and Policy Challenges, The Urban Institute

התכניות להתחדשות עירונית בישראל התגבשו בשנים האחרונות כמענה לצורך בדיור ולמחסור במשאב הקרקע. הוספת יחידות דיור חדשות באזורים בנויים היא דרך להגדיל את מצאי הדיור מבלי לנצל את שארית השטחים הפתוחים שנותרו בישראל, ותוך חיזוק הערים הקיימות ומניעת פרבור. התכניות להתחדשות עירונית נבנו כך שכל הצדדים אמורים להרוויח: בעלי הדירות מקבלים בסוף התהליך דירה בעלת ערך גבוה יותר, מבלי להשקיע כספים; יזם הבניה הפרטי מרוויח ממכירת הדירות החדשות והרשות המקומית והציבור כולו מרוויחים מיצירת דיור חדש שישפיע לטובה על היצע הדיור. מתוך סל כלי המדיניות להתחדשות עירונית, פינוי בינוי הוא מסלול שאמור להתאים גם לאזורים חלשים מבחינה סוציו-אקונומית, ואמור "למנוע התדרדרות פיזית וחברתית של שכונות" (מתוך פרסומי משרד השיכון), אך זאת מבלי להציב מטרות חברתיות לתכנית מלבד הגדלת היצע הדיור. יתרה מזאת, התכנית הממשלתית מעודדת מינימום השקעה ציבורית בכלל ובמבני ציבור בפרט כחלק מהתכנית. **האם ניתן לדבר על ההתחדשות עירונית כמדיניות המגדילה את היצע הדיור, מבלי להתייחס לתהליכים חברתיים וקהילתיים הכרוכים בה?**

בדיון שנערך במסגרת פורום עמיתים לפינוי בינוי<sup>1</sup>, ואשר כלל בעלי ובעלות תפקידים מרשימות מקומיות וגם ממשד השיכון וממשרד הרווחה, נשאלו נציגי הרשויות המקומיות מהן, לדעתם, המוטיבציות המובילות בתכניות ההתחדשות עירונית בישראל, ובפרט בפינוי בינוי. מתוך שש הרשויות שנשאלו, ארבע השיבו כי ההתחדשות עירונית אמורה להשיג מטרות של שיקום מבנים, ובאופן שווה – מטרות חברתיות כגון טיפול בריכוזי עוני, אבטלה ועוד. ציפוף מרכזי הערים אכן טומן בחובו תועלות חברתיות, כמו הגברת המוביליות החברתית באמצעות גישה לתעסוקה ולהשכלה. אך מעבר לכך, התכניות להתחדשות עירונית בכלל, ובאזורי עוני בפרט, עוסקות במבנים החדשים, ולא מביטות על מקום המגורים שיווצר או על הקהילה החיה בו.

בתכניות ההתחדשות העירונית אין טיפול בסכנות החברתיות הטמונות בה ללא התערבות, וביניהן התפרקות קהילות, הגורמת לירידה בחוסן החברתי, והדרה של אוכלוסיות חלשות ממקום מגוריהן לריכוזי עוני אחרים לטובת אוכלוסיות חזקות יותר, שייחנה מההתחדשות העירונית. כך גם שוכרי דירות, המפונים מבתם ללא כל פיצוי. האם מדינת ישראל מכוונת את ההתחדשות העירונית לאוכלוסיות החזקות בלבד? אם לא, עלינו לנקוט צעדים שיבטיחו זאת. בחו"ל פותחו כלי מדיניות להתחדשות עירונית

1 פורום עמיתים לפינוי בינוי התכנס כפעם בחדש החל מסוף 2013 ביחמת משרד השיכון, משרד הפנים והקליניקה האורבנית באוניברסיטה העברית. מטרתו הייתה להפגיש בעלי תפקידים האחראים על ביצוע תכניות פינוי בינוי ברשויות המקומיות, מתחומי התכנון ומתחומי הרווחה, וכן בעלי תפקידים בשלטון המרכזי, על מנת לזהות פערים בין התכנון לביצוע ולהציף המלצות לפעולה במסגרת מדיניות ההתחדשות העירונית בישראל, ובפרט פינוי בינוי.



נואמי ליברמן

בוגרת תוכנית הצעירים לשירות הציבורי

noemilie1@gmail.com

## למרות המחסור החמור המדינה לא בונה דירות: על הפער בין ברוטו לנטו

שחרף חשיבות קיומו של מלאי תכנוני, עד לעת האחרונה המדינה לא מיפתה ולא ניהלה את המלאי התכנוני שלה.<sup>7</sup>

אם כך, השאלה הגדולה היא לא אם לנהל את המלאי, אלא באיזה אופן ועל ידי מי? בשל מורכבות הצרכים והאינטרסים המשתנים מאזור לאזור, נכון שהמחוזות יהיו אלה שיקבעו וינהלו את מדיניות ניהול המלאי התכנוני למגורים. המחוזות נהנים מיתרון כפול: מחד, יש להם היכולת לראייה מתכללת של הצרכים המרחביים ויתרון הגודל, המסייע בהסרת חסמים, ומאידך, הם קרובים לשטח, דבר המאפשר להם הבנה טובה של הצרכים ושל האילוצים המקומיים. כמו כן, רעיון זה מתכתב עם המגמה העולמית של פיתוח אזורי, רעיון אשר צובר תאוצה בשנים האחרונות ואשר שם דגש על היכולת של מחוז לבדל את עצמו ממחוזות אחרים בהתאם לחזונו, ולייצר יתרון תחרותי בתחום הדיור ובתחומים נוספים.

המתכונת המוצעת היא של "שולחן עגול" הכולל ייצוג של קשת רחבה של קולות ובעלי עניין במחוז – נציגי הרשויות המקומיות, נציגי ועדות התכנון, יזמים ונציגי המגזר השלישי מתחומים חברתיים וסביבתיים. כך, על בסיס מסד הנתונים שיועבר מהשלטון המרכזי, יקבע השולחן העגול את מדיניות ניהול המלאי, יזהה מתחמים מועדפים לדיור, יקבע את פריסת יחידות הדיור, יגדיר יעדי ביצוע כמותיים ואיכותיים לכל רשות בתחומי המחוז, יקדם חדשנות אזורית במגורים ויסייע באיתור ובהסרת חסמים המונעים הפיכת מלאי "ברוטו" למלאי "נטו".<sup>8</sup>

החידוש בהצעת מדיניות זו הוא כפול: ראשית, הוא מהווה השלמה של רעיון "הפיכת הפירמידה", שבא לידי ביטוי באופן חלקי ברפורמה (תיקון 101) שנכנסה לתוקף ב-1.8.14<sup>9</sup>, ובהעברה של סמכויות תכנון אסטרטגי וניהול מהשלטון המרכזי אל הרמה המחוזית בדרך להסדרת עבודת מטה יעילה, וכן מייצר סינרגיה בין-מגזרית. שנית, אל היעדים הכמותיים יתווספו יעדים איכותיים – המחוזות יימדדו גם על איכות המלאי, קרי פיזור היחידות בין הרשויות השונות, יצירת תמהיל אוכלוסייה מגוון, קרבה של יחידות הדיור למוקדי מסחר ותעסוקה, יחס בין השטחים המתוכננים לדיור לבין שטחים ירוקים ועוד. הכנסת מדדי האיכות מתבססת על מסקנות של מחקרים שונים שמצאו כי תנאי דיור ירודים כרוכים באופן ישיר באיכות חיים ירודה ואף גורמים לפיחות בהון החברתי<sup>11</sup>. הקמתו לראשונה של מנגנון ניהול זה יכולה להבטיח התאמה של המדיניות האסטרטגית של ישראל בתחום הדיור לצרכים של ישראל גם בטווח הבינוני-ארוך.

המדינה היא הבעלים של כ-93 אחוז מהקרקעות, ולמרות שליטתה האפקטיבית על היצע הקרקעות למגורים<sup>1</sup> הן בהיבט התכנוני והן בשיווק, שוק הדיור בישראל סובל מתנודות מחירים משמעותיות: בין השנים 1996 ל-2007 חלה ירידה במחירי הדיור בשיעור של 25 אחוז, ומ-2007 חלה עלייה תלולה של כ-52 אחוז. העלייה הריאלית במחירי הדיור לא רק שהותירה אוכלוסיות שלמות במצב שבו רכישת דירה היא בגדר חלום עבורן, אלא שגם בקרב אוכלוסיית רוכשי הדירות העלייה בהוצאות הדיור באה על חשבון הוצאות על סעיפים אחרים (חינוך, בריאות, פנאי ותחבורה). אחד הגורמים העיקריים שהסבירו את התנודות האלה היה המחסור בהיצע דירות למגורים<sup>2</sup>.

אז מדוע המדינה לא בונה דירות נוספות? תהליך התכנון של דירות למגורים נמשך כחמש שנים במוצע, ובניית הדירות בפועל אורכת כשנתיים במוצע. לכן, על מנת שהמדינה תוכל לבנות דירות, עליה להחזיק "מחסן" – כמות נתונה של יחידות דיור שנמצאות בתכנון שסיימו את ההליך התכנוני, בשלב של טרום היתר בנייה<sup>3</sup>. במילים אחרות, המלאי התכנוני הוא האמצעי העיקרי לשליטה אפקטיבית של המדינה בהיצע הדירות, ועל ידי כך במחיר השוק שלהן. ניהול מושכל של מלאי הדירות מבטיח התמודדות נאותה של המדינה עם הביקוש הנובע מגידול דמוגרפי<sup>4</sup>, ומאפשר לעשות זאת מבלי לפגוע בעקרונות פיתוח בר-קיימא.

השאלה כמה יחידות נמצאות במלאי הזה כיום איננה פשוטה כלל ועיקר. במשך שנים מתנהל ויכוח ערכי ועקרוני על הגדרתו של המלאי, ובהתאם לכך גם על גודלו. בעוד שמינהל התכנון מעריך כי המלאי התכנוני בישראל עומד על כ-40 אלף דירות והוא הולך ונשחק<sup>5</sup>, טוענים הגופים הירוקים כי המלאי הקיים עצום ומכיל כ-300 אלף דירות זמינות לבנייה<sup>6</sup>. ההסבר לפערים הגדולים בהערכות נעוץ בשיטת החישוב – בעוד שהגופים הירוקים מחשבים כל יחידת דיור שנמצאת בתכנית כלשהי כ"מלאי" (מלאי "ברוטו"), מינהל התכנון מתייחס רק ליחידות דיור הניתנות לבנייה באופן מיידי (מלאי "נטו"). הפער בין ההערכות נובע מהעובדה

1 אקשטיין, טולקובסקי, האם מחירי הדיור בישראל גבוהים בשל מלאי תכנוני קטן? נייר מדיניות, מכון גזית גלובל לחקר הנדל"ן, המרכז הבינתחומי, עמ' 3, 2012.  
2 דוח הוועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבנייה, משרד הפנים, עמ' 6, 2011.  
3 כלומר, סיימו את כל ההליכים התכנוניים.  
4 הגידול במספר משקי הבית משנת 2000, כולל תחזית עד 2019, עומד על כ-45 אלף משקי בית חדשים כל שנה. בהנחה שכל משק בית צריך דירה, יש לספק כל שנה 43 אלף התחלות בנייה לפחות. כלומר, כדי לנהל את המלאי התכנוני לחמש השנים הקרובות ולבנות בהתאם, צריכים 220 אלף יחידות דיור רק כדי לענות על הצורך הדמוגרפי.  
5 לפירוט ראו נספח העוסק בשחיקת המלאי התכנוני.  
6 האן, צעדים להגדלת היצע הדיור בטווח הקרוב ללא פגיעה באיכות החיים והסביבה, דוח עתודות יחידות מגורים מוסכמות, המטה לתכנון אחראי, עמ' 10, 2013.

7 פרוטוקול מס' 272 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, עמ' 74, 2014.  
8 פרויקט מיפוי נערך בימים אלה.  
9 חזון ישראל 15, עקרונות וקווים מנחים לקפיצת מדרגה כלכלית חברתית, עמ' 17, 2009.  
10 כך, ברפורמה המכונה "רפורמת הפרגולות", שנכנסה לתוקף ב-1.8.14, קיבלה הוועדה המקומית סמכויות רבות בתחום התכנון והבנייה, כגון הענקת פטור מהיתר, הענקת הקלות בבנייה, הרחבת דרך, שינוי וקביעת קווי בניין ועוד.  
11 מדדים לאיכות חיים, קיימות וחוסן לאומי, מדריך רה"מ, עמ' 60, 2013.



אורית פאים

גורמת הפיזה "אורית", שותפתית בתוכנית המאגזינים  
 כלכלית במשרד התחבורה  
 orit.fais@gmail.com

## עבודה בין-משרדית משמעותית מביאה להישגים יוצאי דופן ולפתרון בעיות לאומיות גם בתחום הדיור

**התוצאה של מדיניות המשרדים השונה ושל היעדר הקשר השוטף בין הדרגים המקצועיים הובילה לכך שרבות מתכניות הדיור לא קודמו, וכך הוחרפה בעיית הדיור הלאומית.**

מצוקת הדיור והלחץ הציבורי להביא לסיימה הביאו לגיבוש פורומים שונים שבהם דנו במשותף בתכניות לדיור שנבחרו לקידום תכנוני ולשיווק, על פי לוחות זמנים מוגדרים. בפורומים הוצגו הצרכים למימוש התכניות, כמו ביצוע פרויקטים תחבורתיים המהווים התניה תב"עית. מנגד, משרד התחבורה לא הבטיח באופן שטחי רק "לקדם" את אותם פרויקטים, אלא הציג באופן ברור את סדרי עדיפותיו ואת אי כוונתו להוציא את חלקם לפועל בשל מגבלת התקציב ובשל מדיניות המשרד. על רקע פורום זה ופגישות נוספות התהדק הקשר המקצועי בין משרד התחבורה לבין רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון.

הקשר המשותף בשנה האחרונה בין מנהל תשתיות במת"ח לבין החטיבה לפיתוח עסקי ברשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון הוליד שני סיכומים למימון משותף של פרויקטי תחבורה המסייעים לפיתוח יחידות דיור. סיכום אחד נחתם בספטמבר 2013, וסיכום נוסף נחתם ביוני 2014. שני הסיכומים, על סך כולל של כשישה מיליארד שקל, עתידים לאפשר הקמה של יותר מ-50 אלף יחידות דיור ותכנון פתרונות תחבורה לעוד עשרות אלפי יחידות דיור נוספות.

המו"מ בין המשרדים התבסס על מימוש אינטרסים מקבילים לצד פשרות הדדיות. מחד, רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון נזקקו לסיוע תקציבי במקומות שבהם ערכי הקרקע הנמוכים לא מאפשרים להם לשאת במימון תשתיות על, בעלות של מאות מיליוני שקלים בפריריה. מאידך, משרד התחבורה קיבל עליו השתתפות במימון של פרויקטים שהקמתם מממשת לרוב אינטרס משותף, ואשר היה ככל הנראה מממנם באופן מלא מתקציבו בעתיד, בעיקר במסגרת התכנית הרב-שנתית הבאה של חברת נתיבי ישראל (לשעבר מע"צ), אשר צפויה להתחיל להיות ממומשת בשנת 2017. כמו כן, הסיכומים הסדירו הסכמה תכנונית לפתרונות תחבורתיים שהיו שנויים במחלוקת, אישור של משרד האוצר להעניק קדם מימון וכן התוויית לוחות זמנים.

הסיכומים מוכיחים שבאמצעות עבודה בין-משרדית יסודית ושוטפת ניתן להגיע להישגים יוצאי דופן לפתרון בעיות לאומיות. אמנם הדרך ליישום אותם סיכומים עוד ארוכה, אך הצעד המשמעותי הראשון נעשה. במקרה זה נדרש לחץ ציבורי, פלטפורמה של פורומים פתוחים ומעמיקים בשיתוף כל הצדדים המעורבים, ולבסוף התגייסות של הגורמים המקצועיים במשרדים בגיבוי משרד האוצר לצורך הגעה לעמק השווה. השאלה הנשאלת היא כיצד השירות הציבורי יכול, כבר היום, לפתח מנגנונים של התגייסות לפתרון בעיות לאומיות אחרות, עוד לפני שעת המשבר.

מחאת הדיור של קיץ 2011 הביאה את הממשלה לנקוט צעדים להורדת מחירי הדיור ולהגדלת היצע יחידות הדיור בשוק. יזום והובלה של הליך התכנון של שכונות חדשות נעשה על ידי רשות מקרקעי ישראל ועל ידי משרד הבינוי והשיכון. ברוב המקרים תוספת של יחידות דיור רבות מצריכה תוספת של תשתיות עבור התושבים העתידיים. הדרישות לפתרונות ביוב, כמו מט"שים (מכוני טיהור שפכים), לכבישי גישה לשכונות ולמחלפים חדשים עולות בוועדות התכנון המחוזיות לאחר בדיקות של יועצים והמלצת נציגי המשרדים בוועדה, ומתקבלות פעמים רבות כתנאי סטטוטורי לקבלת היתרי בנייה. לדוגמה, תקנון התב"ע (תכנית בניין עיר) קובע הקמת מחלף חדש כתנאי להוצאת היתרי בנייה לשכונה חדשה.

במהלך השנים משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל נסמכו על משרד התחבורה להקמת כבישים בין-עירוניים ומחלפים עבור פיתוח שכונות חדשות. מדיניות משרד התחבורה, לעומת זאת, מבקשת לפתח תשתיות בראש ובראשונה לצורך העלאת רמת הבטיחות בדרכים ושיפור רמת השירות. כלומר, לאפשר העלאת קיבולת בכבישים עם עומסי תנועה רבים או לשפר את הנגישות בין המרכז לפריריה. המשמעות היא שבשל מגבלות התקציב, משרד התחבורה בוחר בפרויקטים אשר מתמודדים עם האתגרים התחבורתיים הקשים בהווה (וכיום מעדיף פרויקטים של תחבורה ציבורית), דוחק לאחור בסדרי העדיפויות, בודעין או שלא בודעין, את הפרויקטים המיועדים לטיפול באתגרים לאומיים עתידיים נוספים.

פעמים רבות משרד התחבורה לא קבע אילו פרויקטים יסייעו לפיתוח יחידות דיור יש לקדם. גם כאשר ביקשו רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון לקדם פרויקטים מסוימים, הדבר נעשה בעיקר בדרג השרים והניהול הבכיר. לאור בקשותיהם, הפרויקטים אכן קודמו לתכנון במשרד התחבורה. יחד עם זאת, לא הוגדרו מקורות תקציביים לביצועם, לא נקבעו יעדים ומועדים לקידומם, ולא בוצע מעקב שוטף לצורך וידוא כי הפרויקטים התחבורתיים החשובים ביותר לפיתוח של תכניות לדיור ברחבי הארץ מתועדים לביצוע ונכללים בתכניות הרב-שנתיות של משרד התחבורה. גם כאשר אלה כן נכללו, במקרה שהם חפפו למדיניות המשרד, לא היה זה על פי לוחות זמנים מתואמים.





איציק שמולי

סטודנט בתוכנית המצטיינים, ח"כ, חבר ועדת הכלכלה ויו"ר שדולת הדיור החברתי בכנסת, לשעבר יו"ר התאחדות הסטודנטים וממובילי המחאה החברתית של קיץ 2011  
itzik@ishmuli.com

## מדיניות הממשלה בנושא הדיור לוקה בחסר

הממשלה מגלה אהדה גדולה ולא מטפלת בבעיה בהיקף הראוי. כשמתכילים על מה שקורה בתחום הדיור, מה שמתסכל ביותר הוא הפער בין המילים לבין המעשים. פרט ליחסי ציבור טובים, לא חל שום שינוי ממשי במדיניות הממשלה, ולא הורגשה כל השפעה של המדיניות בנושא על שוק הנדל"ן. כיום נחוצות כ-242 משכורות חציוניות לקניית דירה. שוק השכירות אף הוא יצא משיווי משקל עם עלייה של כ-50 אחוז במחירים בתוך חמש שנים וחוזים דרקוניים הנובעים מלחץ ביקושים. המחירים בתחום הבעלות ובתחום השכירות ממשיכים לעלות בשיעור שבין שמונה לעשרה אחוז בשנה גם בתקופת כהונתה של הממשלה, כך ששוק השכירות לא מספק אלטרנטיבה שפויה למי שידו אינה משגת לרכוש דירה. נוסף על כך, הממשלה רוצה לחסל את הדיור הציבורי, ומעדיפה לתת לאנשים ואוצ'רים (סכומי קצבה) שלא מספיקים לשכר דירה. כמו כן, יש היצע עלוב של מעונות לסטודנטים.

נקודת האור היחידה של ממשלה זו בנושא משבר הדיור היא הקמת קבינט הדיור – החלטה שמעידה על ההבנה שכדי להתמודד עם הבעיה העצומה הזו באופן אפקטיבי, משרדי הממשלה חייבים לשלב כוחות. מדובר בהבנה שהיא מהותית לפתרון הבעיה, משום שתחומי הדיור, התכנון והבנייה מפוזרים בין משרדי ממשלה רבים.

ברמה האסטרטגית ישנן שתי בעיות בשדה החברתי-כלכלי בישראל שמאיימות על לכידות החברה וכפועל יוצא על המשך קיומה: הפערים החברתיים, שהגיעו לממדים מבהילים ביותר מבחינת שיעורי העוני והאי שוויון בחלוקת ההכנסות, ובעיית הדיור, שמאיימת על דור שלם של צעירים.

לתפיסתי, בעיית הדיור משקפת יותר מכול את תחושת חוסר ההוגנות והתסכול של הדור הצעיר, שגם הניעה אותו לצאת לרחובות.

יש כאן דור שלם של צעירים שעושים את מה שהמדינה מצפה מהם: משרתים בצבא, רוכשים השכלה גבוהה במשך שנים ויוצאים לשוק העבודה, אך נתקעים במקום בגלל שילוב של שכר נמוך, מחירים גואים ונסוגה בשירותים החברתיים, ופשוט לא מצליחים לבנות לעצמם כאן חייהם. 70 אחוז מהמשרות הפנויות לאקדמאים היום הן בשכר של כ-6,000 שקל, וכ-40 אחוז מזה מוצא על שכר דירה, חזאת עוד לפני שדיברנו על הוצאות נוספות וגידול ילדים. זה פשוט בלתי אפשרי, ומוביל לכך שהמדינה עלולה לאבד הרבה אנשים שאוהבים את המדינה, משרתים אותה, רוצים לבנות בה את חייהם, אך עלולים למצוא את עצמם עוזבים אותה בשל הקושי להתפרנס ולהחזיק קורת גג.



לוח זמנים קצר ומואץ ומקורות תקציביים לפיתוח תשתית כוללת ליחידות הדיור המשווקות. זאת במטרה להבטיח שיתוף פעולה עם הרשויות והיתרי בנייה שיונפקו תוך זמן קצר מאוד על ידי הרשויות המקומיות. כשיש תכנית כמו הסכמי הגג, שבמסגרתה מקבלות הרשויות המקומיות מימון מקדמי למבני ציבור ותשתיות, ראשי הערים יכולים להרגיש בטוחים להנפיק היתרי בנייה, מתוך ידיעה שהמדינה מכניסה את היד לכיס ונותנת את המימון לתשתיות מראש. כך הם מבטיחים שכל התשתיות יושלמו עד שהתושבים ייכנסו לדירות. ישנה תכנית מקבילה שנקראת "נתיבים לדירה" ועובדת על פי אותו עיקרון בתחום תשתיות התחבורה.

בתחום הביקוש הייתי פועל בצורה אגרסיבית יותר מול מה שמכונה "הביקושים המלאכותיים", ונוקט צעדי מדיניות בתחום המיסוי נגד רוכשי דירות להשקעה, שהיו אחראיים לחלק מעליות המחירים הדרמטיות של השנים האחרונות. הריבית הנמוכה עודדה משקיעים להיכנס לתחום הנדל"ן. אותם משקיעים בעלי כסף פנוי היו מסוגלים לשלם מחירים אסטרטגיים עבור דירות, מחירים שלזוגות הצעירים היה קשה לשלם, מה שהקשה עליהם להתחרות באותם משקיעים. זו, לדעתי, הדרך האפקטיבית לעצירת המשקיעים, כיוון שברור שלא ניתן לפעול רק דרך אפיק קביעת הריבית, בשל ההשלכות הרחבות יותר הנלוות להחלטה כזו על תחום הנדל"ן.

בתחום הדיור המיוחד – הממשלה היום מתעללת בדיירי הדיור הציבורי וחותרת לחיסולו, כאשר היא שולחת אנשים לשוק השכירות החופשי כשהם מצוידים בקצבאות נמוכות, וכשהם אינם



### אין פתרון אחד נכון

התפיסה שאותה מובילים שר האוצר יאיר לפיד וראש הממשלה בנימין נתניהו, שלפיה יש ספינת דגל אחת שתפתור את הבעיה על כל ממדיה, אינה נכונה. בעיית הדיור היא מורכבת ורבת-ממדים: היא קשורה במחירי שוק, בהיצע וביקוש, בשכירות ורכישה, בשאלה של מימון, ריבית ועוד. הממשלה חייבת להיות נחושה יותר בתחום ולא לגלות רפיון – עליה להפשייר קרקעות רבות יותר לשוק ולשנות את שיטת המכרזים של הרשות למקרקעי ישראל, שדוגלת בשיטת המרבה במחיר.

הקרקע לא אמורה להיות מקור לעשיית רווח לממשלה, כי הקבלנים מגלגלים את מחיר הקרקע בסופו של דבר על הרוכשים. הקרקע היא משאב ציבורי. ברגע שהממשלה תגדיר מדיניות שונה בתחום הקרקעות, רשות מקרקעי ישראל תבצע. אני לא אומר שהממשלה צריכה להתחיל לחלק את כל הקרקעות שברשותה בחינם ולכל אחד, אלא שהכול שאלה של איזון ופרופורציות בין הרצון להרוויח לבין החובה לשרת את טובת הכלל ולפתור את המחסור החמור בדירות. אם מחירי הקרקע בתל-אביב עלו בחמש השנים האחרונות ב-513 אחוז ובירושלים בכ-410 אחוז, אין כאן איזון.

### המטרה: הוזלת מחירי הדירות

הפתרון הוא לבנות עוד ועוד יחידות דיור, בשילוב תכנית דיור בר השגה. אני סבור שהפתרון הטוב ביותר שראוי לאמץ אותו בהיקף רחב יותר, הוא תכנית "מחיר מטרה" לשיווק דירות במחיר מופחת. על פי תכנית "מחיר מטרה", ישווקו באופן מסיבי קרקעות לבניית 66 אלף יחידות דיור בחמש שנים הקרובות באזורי הביקוש, והקבלן שיזכה במכרז יחויב למכור במחיר סופי הנמוך בעד 20 אחוז ממחיר השוק. התכנית תעבוד כך שקבלנים יתחרו על מחיר הקרקע המקסימלי במכרזים שבהם ייקבע כי 80 אחוז מהדירות חייבות להימכר במחיר מפוקח – שמהווה 80 אחוז מהמחיר המקסימלי לפרויקט – ואותו יקבע השמאי הממשלתי במשרד המשפטים. ההנחה תינתן על דירות בבנייה רוויה שמחירן לא עולה על 16 אלף שקל למטר רבוע (כלומר, 1.6 מיליון שקל לדירה בשטח של 100 מ"ר), והזכאות לרכישת הדירות תינתן לחסרי דירה ולמשפרי דיור.

בתחום ההיצע הייתי מגדיר יעדים אפקטיביים של שיווק דירות בשל הקשר הברור שבין הגדלת ההיצע לבין הורדת מחירי הדירות. לכן, גם הייתי משנה את שיטת המכרז של הרשות למקרקעי ישראל, שנסענת על העיקרון של המרבה במחיר, ודוחף עוד יותר את פעולות הממשלה הקשורות בהתרת חסמי ההיצע.

### על הממשלה להרחיב את תכנית הסכמי גג

הסכמי הגג חשובים ביותר ועונים על בעיית חסמי התכנון שמונעים את מימוש ההיצע הקיים. מטרת הסכמי הגג היא לקבוע מראש

## נקודת האור היחידה של ממשלה זו בנושא משבר הדיור היא הקמת קבינט הדיור - החלטה שמעידה על ההבנה שבדי להתמודד עם הבעיה העצומה הזו באופן אפקטיבי, משרדי הממשלה חייבים לשלב כוחות<sup>1</sup>

אנשים שבטוחים שרק משום ששירתו בצה"ל, לפיד עומד לתת להם הטבה עצומה. אלא שלפי הנתונים, היצע הדירות המתאימות לקריטריונים של ההטבה עומד על כ-10,000 דירות בלבד, ולא יספיק ל-120 אלף זוגות שמחכים ומחכים. מה יעשו כל השאר? יתנפלו על משרדי המכירות ויעלו את המחירים. זהו נרטיב ציני, מניפולטיבי ומסולף. ברגע שאנשים יבינו את זה, הם ירדו מהגדר, והקיפאון בשוק הנדל"ן יהפוך לשיטפון ויביא להתנפלות על היצע המוגבל שיהיה זמין בשוק, דבר שיוביל לעליית מחירים נוספת.

### "קרקע חומה"

אפיק פעולה נוסף לצמצום פערים בתחום הדיור ולהגדלת היצע הדירות הוא קידום דיור בר השגה - דיור אשר עלותו למשק הבית אינה באה על חשבון צרכים חיוניים אחרים. מקובל לקבוע כי כאשר הוצאות הדיור של משק הבית גבוהות מ-30 אחוז מהכנסתו הפנויה הדיור אינו נחשב בר השגה (affordable). מאחר שלכל אדם זכות לדיור בר השגה, כחלק מהזכות לדיור, מדינות רבות פועלות להבטיח דיור בר השגה בדרכים שונות לאוכלוסיות בעלות הכנסה בינונית ונמוכה. כיום נוקטות מדינות רבות דרכים נוספות, כגון סיוע בשכר דירה, פיקוח על מחירי שכירות ומדיניות תכנונית הקובעת כי חלק מהבנייה החדשה יימכר או יושכר לאוכלוסיות זכאיות במחיר מסובסד.

כבר בתחילת הקדנציה הגשתי הצעת חוק שמאפשרת לרשויות מקומיות לבנות דיור בר השגה לצעירים על קרקעות שבבעלותן, בשילוב עם מבני הציבור. מה הבעיה לבנות מתנ"ס ומעליו דיור לצעירים? צריך לצאת מהקביעות. זוהי רק דוגמה אחת לצעדים רבים הגיוניים וצודקים יותר, שבאמצעותם אפשר לנסות להתמודד עם משבר הדיור החרף. הצעת החוק שלי, "קרקע חומה", עלתה לדיון בוועדת שרים לחקיקה, ולצערי, נדחתה על ידי הממשלה. הרעיון העומד בבסיס ההצעה הוא לאפשר לעיריות ליזום פרויקטים של דיור בר השגה על קרקע ציבורית ("קרקע חומה").

אף שבכנסת הנוכחית יש רפורמה חדשה בחוק התכנון והבנייה, היא אינה נותנת כרגע פתרון קבע לדיור בר השגה. הממשלה למדה טריק - בכל חוק שקשור לדיור כוללים סעיף שנותנים לו את הכותרת "דיור בר השגה", סעיף שהוא ריק מתוכן, ואומרים: "הנה, עשינו".

בפועל אין שם שום דבר - פשוט מילים ריקות.

הצעת חוק אחרת שלי קובעת מנגנון הקצאה של דיור בר השגה באופן קבוע כאחוז מסוים מכל בנייה חדשה, כך ש-20 אחוז מכל בנייה חדשה יוקצו לטובת דיור בר השגה לצעירים וכן לטובת דיור ציבורי. בתמורה לכך יזכו הקבלנים לתוספת מסוימת באחוזי הבנייה, והגדרת הזכויות תיעשה במשותף על ידי הממשלה והעירייה.

יכולים להתחרות עם שוכרים אחרים בגלל מחסור בביטחונות. הממשלה כמעט שלא בונה דירות נוספות, ולמעשה, שולחת אותם לרחוב. אפילו המדינות הקפיטליסטיות ביותר מכירות בקיומה של שכבת אוכלוסייה שאינה יכולה לדאוג לעצמה לדיור, ומכירות בחובתן לדאוג להם על ידי בנייה ציבורית במינון כזה או אחר. על מדינת ישראל לדאוג למציאת פתרונות ראויים שיאפשרו לזכאי הדיור הציבורי מגורים בכבוד.

מעונות הסטודנטים - היצע המעונות ממש מגוחך בהשוואה למדינות אחרות, ומשרת רק בין חמישה לשמונה אחוז מהסטודנטים. על המדינה להרחיב בהיקף דרמטי את היצע הזעום הזה.

בימים אלה אני עובד על הצעת חוק שעוסקת בשאלת היום שאחרי פתרון משבר הדיור. המדינה צריכה לספק דיור בר השגה במחיר מסובסד ונמוך יותר ממחיר השוק גם בזמן שגרה, כך שאנשים לא יוציאו יותר מ-30 אחוז מהכנסותיהם על דיור. זה ישמור על החיוניות של הערים - יאפשר לצעירים להמשיך להתגורר בערים המרכזיות. מן הראוי שגם בזמני שגרה הממשלה תהיה מחויבת למדיניות הזאת. אם זה קיים בערים כמו ניו יורק, לונדון וטוקיו, שאי אפשר לחשוך בהן שהן ערים סוציאליסטיות, זה בהחלט יכול לעבוד בישראל. יש צורך ממשי בשמירה על הגיון האנושי בתוך העיר, ואפשר לשלב זאת גם בתוך פרויקטים של התחדשות עירונית וחיזוק שכונות ותיקות בערים, כפי שאנו עושים בלוד.

אולם לצערי, המחירים ממשיכים לעלות, ויש פער עצום בין האמירות לבין התוצאות, דבר המצביע על כך שהממשלה אינה פועלת בהיקף ובאופן הנדרשים כדי לפתור את הבעיה.

### אשליית מע"מ אפס

אחד הדברים המקוממים ביותר הוא המניפולציה של יאיר לפיד, שעוטף את כל הסטודנטים והצעירים הכורעים תחת הנטל במילים יפות באצטלה של הזדהות, ובמקביל מוריד להם את הפטיש על הראש. תכנית מע"מ אפס מסמלת בצורה ברורה את המגמה הזאת. היא לא מורכבת משיקולים מקצועיים וענייניים, וכל כולה יחסי ציבור והטעיה, מתוך רצון לטפח את תדמיתו הפוליטית של שר האוצר.

אני מכיר את מכלול הטיעונים המקצועיים והמשפטיים נגד הצעת החוק, בעיקר את הטענה המוצדקת נגד הרגרסיביות של ההטבה, אבל לדעתי, הדבר המקומם ביותר נעוץ בהונאה שטמונה בה על אודות עקרון השוויון בנטל. יאיר לפיד מחזק את הנרטיב שלפיו כל מי שעשה למען המדינה צריך לקבל זכויות והטבות נוספות בתמורה לעשייתו. לפיד יוצר את הרושם שכל מי שעשה למען המדינה עומד לקבל הטבה בשווי של כ-200 אלף שקל, מה שהביא כ-120 אלף זוגות צעירים לחכות על הגדר ולא לרכוש דירה. לפיכך נוצרו וממשיכים להיווצר ביקושים של רבבות רבות של

# בוגרים בשטח: בוגרי מחזור ט' של תכנית המצטיינים

## רן שמאלי

ניהול תכנון סטטוטורי של כבישים בחברת א. אפשטיין ובניו ניהול פרויקטים

**הגדרת הבעיה:** התכנון בארץ לקה לאורך שנים בחוסר איזון של פיתוח תשתיות לעומת קצב גידול האוכלוסייה. מרבית האוכלוסייה נאלצת להתגורר במרכז הארץ או



במטרופולינים בעלי כושר נשיאה מוגבל.

סוגיית הדיור קשורה באופן ישיר לפיזור אזורי תעסוקה בהתאם לאזורי מגורים ולפיתוח תשתיות תחבורה (כבישים, הסעת המונים ותח"צ) אשר תומכות בין השניים בקשר ישיר ומהיר. קיים ריכוז חסר פרופורציות של מקומות תעסוקה ביחס למגורים. כך, פיזור אזורי התעסוקה ברחבי הארץ והקמת תשתיות תחבורה תומכות, בעיקר מערכת הסעת המונים ותחבורה ציבורית, יבואו לפיזור אזורי הביקוש לדירות למגורים.

## דניאל בן

מנהל מרחב צפון, עמותת איילים

**הגדרת הבעיה:** עליית הביקוש לדירות אל מול גורמים המגבילים את היצע הדירות והופכים אותו ליקר יותר.



## יפעת וינרייך

מרכזת בכירה, תכנית הצוערים - נציבות שירות המדינה

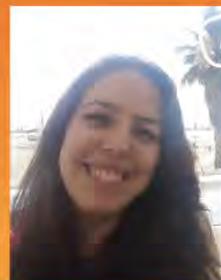
**הגדרת הבעיה:** היעדר פיקוח ריאלי של המדינה בתחום השכירות, המאפשר השתוללות במחירים ובתנאי השכירות, ומעודד יותר ויותר זוגות צעירים לשאוף לרכישת בית משלהם.



## שירי שניצקי

מרכזת תיאום ובקרה במינהל לשלטון מקומי, משרד הפנים

**הגדרת הבעיה:** היעדר אלטרנטיבות מניבות להשקעה: הריבית הנמוכה שקבע בנק ישראל בשנים האחרונות יצרה ביקוש יתר לנכסים מניבים, והביאה לכך שההשקעה הכדאית ביותר כרגע הנה רכישת דירות למגורים או להשקעה, מה שתורם להיווצרות המחסור הקשה בהיצע הדירות.



## עידו אלמקייס

עוזר מחקר בכיר במרכז סמוקלר לחקר מדיניות הבריאות במאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל

**הגדרת הבעיה:** ריבוי חסמים ביורוקרטיים שמפריעים ליצירת היצע לשוק הדיור.

## דנה ברוקמן

בין עבודות

**הגדרת הבעיה:** ההיצע והביקוש נפגשים בנקודה גבוהה יותר מזו שהיו נפגשים בה אילו השוק היה חופשי, מפני שהמדינה מהווה מונופול, לאור רצונה להרוויח מהמיסוי הנלווה לתהליך רכישת הדירה.



## אנה מישל

מנהלת תכניות, JCC Global

**הגדרת הבעיה:** אחוז ההוצאה הגבוה על הדיור, בין שבשכירות ובין שבקנייה, של משקי הבית הישראליים בעשירונים הממוצעים והנמוכים, מתוך הכנסתם.



## רות פרנקנבורג

עובדת סוציאלית קהילתית במועצה אזורית נחל שורק

**הגדרת הבעיה:** העיסוק בסוגיית הדיור בישראל מתמקד בצרכים של מעמד הביניים, ומדיר כבר בשלב הגדרת הבעיה את האוכלוסיות העניות.



## ריקי ממון

רכות אקדמית, קרן תקווה

**הגדרת הבעיה:** מונופול ממשלתי על קרקעות מפשיר מעט מדי קרקעות לבנייה ובמחיר גבוה מדי.



## ליבי ממון

חל"ת - שירות המדינה

**הגדרת הבעיה:** היעדר מודל הוליסטי המלווה בתקצוב מספק שמטרתו להבטיח דיור בר השגה לאחוז גבוה של זוגות עובדים.



## אדם דה-לנגה

תושב מצפה רמון

**הגדרת הבעיה:** שחקנים מבקשי רווח חזקים ובעלי מוטיבציה גבוהה מול מערכת שלטונית שבעה, בירוקרטית, אשר צריכה לפעול לפי שורת רווח לטווח הקצר. כלומר, מצוקת הדיור כמצוקה לא כלכלית.

## שרה העצני כהן

יו"ר תנועת "ישראל שלי"

**הגדרת הבעיה:** מיעוט בהתחלות בנייה וקצב בנייה אטי, שאינו עונה על היקף הביקוש.



בארי, גלעד, (2014).

## הקשר בין דתיות לשיטה הכלכלית המועדפת בישראל

דעת 4, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2014.

מחקר הקשר בין דת לכלכלה מלווה את מדעי החברה מראשיתם. בהקשר הישראלי התעוררה שאלה זו באופן אקטואלי לנוכח הסתייגותו של הציבור הדתי בישראל מהמחאה הכלכלית של קיץ 2011. המאמר שלפנינו פותח צוהר לסוגיה בעזרת נתוני סקרי דעת קהל הבוחנים את ההזדהות עם השיטות הכלכליות הגדולות – קפיטליזם וסוציאליזם.

הנתונים מלמדים על שינוי לאורך הזמן בקשר בין דתיות ועמדות כלכליות. בשנות האלפיים הציבור הדתי נוטה להזדהות עם השיטה הסוציאליסטית יותר מחילונים. לאור זאת, ההסתייגות של הציבור הדתי ממחאת 2011 מפתיעה. ממצא זה מחזק את הטענות שההסתייגות אינה קשורה בהזדהות עם שיטה כלכלית ימנית, אלא בסיבות הקשורות בסוציולוגיה ובמסגור פוליטי, כמו גם בהתנגדות ערכית להצבת נושא הנתפס כחומרי במקום גבוה בסדר היום הציבורי.



Omer Yair and Raanan Sulitzeanu-Kenan (2014)

## Biased Judgment of Political Bias: Perceived Ideological Distance Increases Perceptions of Political Bias

Forthcoming on Political Behavior

טענות על הטיות פוליטיות בתקשורת, באקדמיה ובמוסדות אחרים נפוצות בדמוקרטיה רבות. עם זאת, למרות השכיחות של טענות אלה ותשומת הלב הציבורית לה זכו, כמעט שלא נחקרה ההשפעה של מרחק אידיאולוגי נתפס על תפיסות של הטיות פוליטיות. תוך התמקדות בתפיסות של הטיות פוליטיות באקדמיה, ובהתבסס על סקר שנערך בקרב 1257 סטודנטים בפקולטות למדעי החברה ומשפטים בחמש אוניברסיטאות ישראליות, אנחנו מראים שמרחק אידיאולוגי נתפס בין הסטודנטים למרציהם מגביר תפיסות של התנהגות מוטת פוליטית בקרב המרצים. יחד עם זאת, ההשפעה של מרחקים אידיאולוגיים נתפסים "לשמאל" ו"לימין" אינה סימטרית.

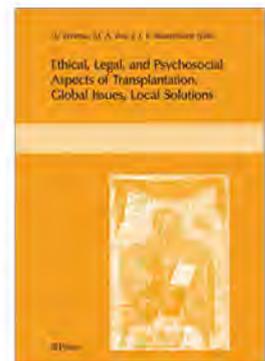


Zvika Orr (2014)

## International Norms, Local Worlds: An Ethnographic Perspective on Organ Trafficking in the Israeli Context.

*Ethical, Legal, and Psychosocial Aspects of Transplantation: Global Issues, Local Solutions*, eds. Willem Weimar, Mike Bos and Jan van Busschbach, Pabst Science Publishers.

מאמר זה מנתח את עיצוב השיח, הפרקטיקות והמדיניות הציבורית בנוגע להשתלות איברים מסחריות. המאמר מתמקד בהשפעותיהם של חמישה גורמים חברתיים-תרבותיים מרכזיים: השקפות מוסריות יסודיות, ובמיוחד עמדות דאונטולוגיות לעומת עמדות תועלתניות; השיח העל-לאומי והשיח המקומי של זכויות האדם; תפיסות דתיות בנוגע לסוגיות של מוסר, יחסים חברתיים והגוף האנושי; גישות כלכליות-חברתיות רווחות, ובמיוחד הגישה הניאו-ליברלית ותפיסות לגבי הגוף האנושי. המאמר מראה כיצד במקרה של ישראל השילוב בין הגורמים הללו יצר גישה סובלנית יחסית כלפי קנייה ומכירה של איברים וסחר באיברים בקרב שחקנים שונים, שאף קיבלה ביטוי במדיניות. הוא בוחן את הגישה המקומית ואת השתנותה על רקע הנורמות הבין-לאומיות בנושא.



גלעד מלאך, (2014)

## על טהרת התואר: לימודים אקדמיים במגזר החרדי מכון פלורסהיימר

המחקר המתואר בחיבור זה עוסק בתהליך כניסתם של חרדים ללימודים אקדמיים ובגורמים שהביאו לעלייה הדרמטית במספר הסטודנטים החרדים מאז ראשית המאה העשרים ואחת.

המודל המוצג במחקר כולל את התנאים שאפשרו את צמיחת המסלולים האקדמיים לחרדים, את השחקנים שפיתחו והובילו יוזמה זו ואת הכלים ששימשו לקידום כניסתם של חרדים למסלולים החדשים. בחלקו האחרון מנתח המחקר את תכנית החומש של הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה עבור המגזר החרדי לשנים 2011–2015, ובוחר את יתרונותיה וחסרונותיה. המלצות המדיניות של המחקר כוללות דרכים אפשריות להגדלת מספר החרדים הפונים ללימודים אקדמיים, כמו גם לשיפור האיכות של לימודים אלה.



Sharon Gilad (2014)

## Beyond Endogeneity: How Firms and Regulators Co-Construct the Meaning of Regulation

Law & Policy 36(2): 134-164.

התיאוריה של "אנדוגניות המשפט" גורסת שהמשמעות של חוקים רגולטוריים נקבעת הלכה למעשה בפירושה ויישומה בידי החברות המפוקחות. ארגונים מפוקחים, כך הטענה, מגיבים לחוסר ודאות רגולטורית על ידי אימוץ מבנים פורמליים סימבוליים. במבנים הפורמליים הללו מוטבעת הלוגיקה העסקית-ניהולית של החברות המפוקחות, שלא בהכרח תואמת את מטרות הרגולציה. המעגל האנדוגני נסגר, על פי התיאוריה, כאשר הפרשנות של החברות המפוקחות מתקבלת כאורים ותומים על ידי הגופים הרגולטורים עצמם. המחקר הנוכחי מבקש לאתגר את הנחות התיאוריה האנדוגנית בהתייחס למקרה חקר של תגובת חברות פיננסיות בבריטניה לרגולציה עמומה שחייבה אותן להגינות במערכת היחסים שבין לבין הצרכן. המאמר מפתח מודל חלופי המתאר את התהליך של היווצרות משמעות רגולטורית כתוצר אינטראקטיבי של מסגור מטרות ותוכן הרגולציה בידי רגולטורים ואנשי מקצוע בחברות המפוקחות.



Daniel Sperling (2014)

## Needs, Expectations and Public Knowledge Concerning Services outside the Medical Basket: A Lesson from Israel

Health Policy (2014)

איכות שירותי הבריאות והנגישות להם תלויות, במידה רבה, בסל השירותים, הממונים על ידי המדינה. בישראל אדם הזקוק לטיפול שמחוץ לסל רשאי לפנות לוועדת החריגים בקופת החולים ולבקש לקבל מימון לטיפול זה. אלא שמעט מאוד מבוטחים ואף רופאים מכירים את הוועדה ו/או מוכנים לעמוד בנטל הבירוקרטי הקשור בעבודתה. לקופות החולים אין אינטרס ליידע את המבוטחים בהקשר הזה, והמדינה, מצדה, מפנה את האחריות בכל הקשור לשירותים שמחוץ לסל לקופות החולים. המאמר מתאר את ממצאיו של סקר מייצג של האוכלוסייה הישראלית שבחן את עמדות הציבור ואת בקיאותו בנוגע לזכאותו לקבל שירותים שמחוץ לסל בכלל ולוועדות החריגים בפרט, ואשר חושף את ממדי ההזדקקות לשירותים אלה ואת התנהגות המבוטחים בפועל במצב דברים זה.



Ilana Shpaizman (2014)

## Ideational change and institutional conversion through layering: The case of Israeli immigration policy

Public Administration

בשנים האחרונות תשומת לב מחקרית רבה ניתנת לשינויי מדיניות הדרגתיים שבסופו של תהליך מביאים לשינוי משמעותי בסטטוס קוו. מחקר זה בוחן באמצעות שני מקרי בוחן ממדיניות העלייה והקליטה בישראל, עידוד עלייה ותושבים חוזרים, כיצד שינויים רעיוניים ברמות שונות משפיעים על שינוי מדיניות הדרגתי. באופן יותר קונקרטי דפוס השינוי המוסבר הוא המרה של המדיניות הקיימת למטרות חדשות באמצעות הצמחה של שכבת מדיניות חדשה על בסיס השכבה הישנה. המחקר מצא כי שינוי ברעיונות על כלי המדיניות והרחבה של בעיית המדיניות והאינטראקציה בין השניים יכולים להסביר את כיוון השינוי ואת תוכנו. במקרה הישראלי מדובר על הוספת פרקטיקות סלקטיביות על גבי פרקטיקות אוניברסליות ושינוי מטרת המדיניות מקליטה לעלייה.

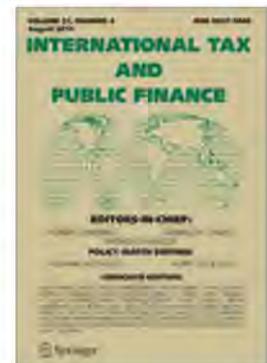


Michel Strawczynski (2014)

## The Optimal inheritance tax in the presence of investment in education

International Tax and Public Finance

מאמר זה מנתח את מס הירושה האופטימלי במודל שבו הירושות משמשות למימון השקעה בחינוך. מתקבלות שתי תוצאות עיקריות: א. מס הירושה האופטימלי כולל סף מס שמתחתיו רצוי להימנע מהטלת המס. סימולציה של סף המס האופטימלי במדינות השונות אומדת אותו בתחום שבין 2.5 עד 5.5 פעמים התוצר השנתי לנפש. תוצאה זו נכונה עבור מתכנן חברתי רולסיאני (Rawlsian), הממרב את התועלת של הפרט העני ביותר בחברה (אשר דווקא אינו משאיר ירושה); ב. בניגוד לתוצאה הידועה בספרות שלפיה יש להטיל מס של מאה אחוזים על ירושות "לא מכוונות" שהן תוצאה של פטירה מוקדמת, שיעורי המס האופטימליים בעולם שבו הירושות משמשות להשקעה בחינוך, נעים בתחום שבין 28 עד 57 אחוזים. שתי התוצאות תואמות את מערכות מס הירושה הקיימות במדינות המפותחות.



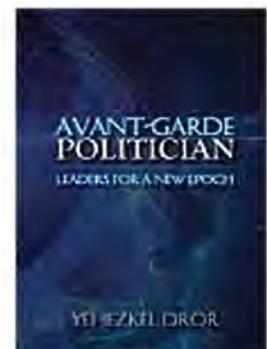
Yehezkel Dror (2014)

## Avant-Garde Politician: Leaders for a New Epoch

Washington, DC: Westphalia Press, imprint of the Policy Studies Organization.

הספר מציג מטמורפוזה של המין האנושי, המונעת בעיקרה על ידי המדע והטכנולוגיה וראייה ארוכת טווח של עתידים חילופיים של הזן האנושי כרצויים מאוד ורעים מאוד, עד כדי הכחדת האנושות. כך, למשל, ביולוגיה סינתטית, הנדסה מולקולרית ותבונה מלאכותית עשויים להביא או למשברים, כגון חוסר תעסוקה עולמי וקטל המוני של בני אדם, או ל"שיפור" בני אדם. כדי למנוע גיהינום עלי אדמות ולהגיע לשגשוג כלל-אנושי, דרושים משטר עולמי החלטי יחד עם טיפוס חדש של "מנהיגים אוונגרדיים" ודרכים חסרות תקדים לעיצוב מדיניות חדשה רדיקלית.

הדיון הנרחב בכל אלה חשוב לסטודנט הישראלי ובמיוחד ללומדי מדיניות ציבורית, כדי לצאת מפרובינציאליות ולהתכונן לעולם המצוי במטמורפוזה.



Raz-Yurovich, Liat (2014)

### A transaction cost approach to outsourcing by households.

Population and Development Review, 40(2): 293-309.

מגמות דמוגרפיות חשובות (כדוגמת הירידה בפריור ודחיית הנישואים) משקפות, בחלקן, את חוסר יכולתן של נשים לשלב בין תפקידיהן במשפחה ובעבודה. מיקור החוץ של משימות משק הבית וחלק ממשימות הטיפול בילדים לספקי שירותים בשוק הציבורי והפרטי מהווה אסטרטגיה להפחתת הקונפליקט בין שני תפקידים אלה. מאמר זה מתייחס למשק הבית כיחידה ארגונית ומשתמש בגישת עלות העסקה של הכלכלנים הארגוניים כדי לדון בגורמים המעודדים או מעכבים מיקור חוץ של משימות שונות בקרב משקי בית. גורמים אלה כוללים את רמת ההישנות, חוסר הוודאות והספציפיות של העסקה, נורמות ותפיסות חברתיות, עלות כספית, העדפות ומדיניות ממשלתית.



Elyakim Kislev (2014)

### The Effect of Minority/Majority Origins on Immigrants' Integration

Social Forces. 92(4):1457-86.

מאמר זה בוחן את ההשלכות המרחיקות לכת של היות מהגרים חברים בקבוצת מיעוט במדינת מוצאם. אני חוקר שלוש קבוצות של מהגרים שנולדו בישראל והיגרו לארצות-הברית: פלסטינים-ישראלים, יהודים-חרדים, וקבוצת הרוב היהודית. באמצעות שימוש במפקדי התושבים וסקרי הקהילה של ארצות-הברית, אני מראה שכל קבוצה מציגה מאפיינים חברתיים, כלכליים ודמוגרפיים שונים, כמו גם מגמות השתלבות שונות זו מזו מבחינה תרבותית וכלכלית. יהודים-חרדים מציגים תהליכים של היפרדות מהחברה האמריקנית אחרי הגעתם; הרוב היהודי מציג תהליכים של אינטגרציה ופלסטינים-ישראלים מציגים תהליכים של אינטגרציה מואצת. ניתוח הרקע של שלוש קבוצות אלה והסלקציה שלהן בהגירה תוך שימוש בנתונים מהסקר החברתי בישראל, מספק הבנה טובה יותר של ההבדלים העמוקים המוצגים.

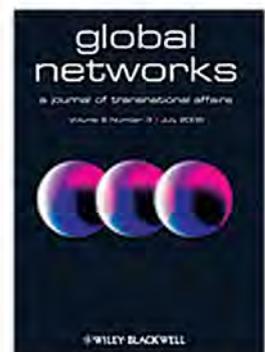


Elyakim Kislev (2014)

### The Transnational Effect of Multicultural Policies on Migrants' Identification: The Case of the Israeli Diaspora in the USA.

Global Networks. DOI: 10.1111/glob.12043.

בעוד שקשה לאמוד את ההשפעה של מדיניות רב-תרבותית בתוך מדינות, משימה קשה אף יותר היא למדוד את השפעתה על קהילות מהגרים החיים מחוץ למדינה. במאמר זה אני משתמש בשינויים תרבותיים מהותיים שחלו בחברה ישראלית בעשורים האחרונים כמקרה מבחן, ועוקב אחר ההשפעה שלהם על זהותם של ישראלים המתגוררים בארצות-הברית. באמצעות שימוש במפקדי התושבים וסקרי הקהילה של ארצות-הברית, אני בוחן את זהותן הישראלית של שלוש קבוצות של מהגרים שנולדו בישראל והיגרו לארצות-הברית: פלסטינים-ישראלים, יהודים-חרדים וקבוצת הרוב היהודית. הממצאים מצביעים על כך שמהגרים שמקורם בקהילת מיעוט בארץ המוצא יציגו לא רק רמות שונות של זהות, אלא גם מגמות שונות לאורך השנים. אני מציע כמה הסברים אפשריים להבדלים הללו, אבל ניתוח מעמיק של המקרה הישראלי מצביע על כך שהמדיניות בישראל כלפי מיעוטים, שהשתנתה פונדמנטלית בשנים האחרונות, היא בעלת משקל מכריע בקביעת זהותם והזדהותם של פלסטינים-ישראלים, יהודים-חרדים וקבוצת הרוב היהודית בארצות-הברית.



David Levi-Faur (2014)

## The Welfare State; A Regulatory Perspective

Public Administration

מאמר זה מציג פרספקטיבה רגולטורית על שינוי מדינת הרווחה ומבהיר את היחסים בין כלים רגולטוריים ופיסקליים בשינוי זה. המאמר טוען כי גבולות המדינה הרגולטורית הם רחבים מאלה שנהוג לייחס לה, ומצביע על האפשרויות הטמונות במישוג חדש של "מדינת רווחה רגולטורית". התרחבות השימוש ברגולציה ומרכזיות ההליך הרגולטורי יוצרת ארכיטקטורה של מדיניות רווחה שבבסיסה נמצאת השכבה הסמויה של חלוקה והקצאה דרך רגולציה, ומעליה השכבה הגלויה יותר של ההעברות הפיסקליות. תהליך זה מתואר לעתים קרובות כתהליך של נסיגת מדינת הרווחה והחלפתה על ידי מדינה רגולטורית בעלת אוריינטציה ניאו-ליברלית. כנגד תפיסה זו, מאמר זה מציע אלטרנטיבה פולימורפית, שלפיה המדינה הרגולטורית עשויה לצאת להצלחה של מדינת הרווחה על ידי כך שהיא תאפשר הרחבה, צמצום והקפאה של רווחה באמצעות רגולציה חברתית וחלוקה מחדש ודרך דה-פוליטיזציה של הקונפליקט המעמדי.



מומי דהן ואבי בן בסט (2014)

## רפורמות, פוליטיקה ושחיתות

המכון הישראלי לדמוקרטיה

ספר זה מנתח את תהליך קבלת ההחלטות על מדיניות כלכלית בישראל, כמו החלטות תקציביות ורפורמות מבניות שתכליתן ליטול רווחים מופרזים או כוח עודף מקבוצות אינטרסנטים, על מנת להיטיב עם הציבור הרחב. בספר נבחנות דרכי ההיערכות של משרד האוצר – עומק הניתוח והאבחון של הבעיות, המידה בה נלמד ניסיוןן של מדינות אחרות ומספר החלופות המוצעות על עלותן ותועלתן. הספר מצביע על נקודות התורפה המרכזיות בגישה הרווחת ומציע תפריט עשיר לשיפור דרכי עיצוב המדיניות, ובמיוחד כיצד יש לקדם רפורמות.

זרקור ייחודי שופך אור על הרגולציה של מימון פעילות פוליטית בישראל ובעולם, על תרומותיה לדמוקרטיה ולשוויון הזדמנויות ועל המתח הגלום בה בין כלכלה, פוליטיקה ושחיתות.



## פרסים ומלגות

בברכות **לאליקים כסלו**, בוגר תכנית המצטיינים, על זכייתו במלגת דוקטורט יוקרתית בסך 20 אלף דולר מטעם המכון הישראלי ללימודי דוקטורט (Israel Institute).  
 ברכות **ד"ר גלעד מלאך** על זכייתו בפרס האגודה הישראלית למדע המדינה.  
 ברכות **לפרופ' דוד לוי פאור** על העלאתו לדרגת פרופ' מן המניין.  
 ברכות **להדר לבאי**, סטודנטית בתכנית המצטיינים, על מינויה לתפקיד יושבת ראש מועצת הנשים בכפר-סבא.  
 ברכות **לד"ר ורדה וסרמן** על זכייתה במענק הקרן הלאומית למדע על מחקרה בנושא "גישת המיקומים הצולבים (intersectionality), נרטיבים של הצלחה ודפוסי אינטגרציה - מקרה הבוחן של עולות אתיופיות בכוח העבודה".  
 ברכות **לטל דביקו**, לענבר הרוש גיטי ולאיל ברגר מתכנית המצטיינים על זכייתם במלגת שיין למצוינות מחקרית בזכות מחקרם בהנחיית ד"ר לימור סמימאן דרש ופרופ' מומי דהן.  
 ברכות **למוטי טליאס**, דוקטורנט בבית הספר, על זכייתו במלגת אשכול.  
 ברכות **לד"ר ענת גופן** על זכייתה במענק הקרן הלאומית למדע בזכות מחקרה בנושא "מי הבוס? ניתוח השוואתי של יישום מדיניות במסגרת העסקה ישירה ובמסגרת העסקת מיקור חוץ".

## מינויים של קהילת בית הספר

ברכות **לאהרון גפן**, בוגר תכניות "עתידים" ומצטיינים, על קבלתו כעמית מכון מנדל למנהיגות חינוכית. מדובר בתכנית דו-שנתית שמטרתה לפתח ולטפח מנהיגים חינוכיים בעלי חזון והשפעה שיניעו ויובילו תהליכים לקידום החינוך בישראל.  
 ברכות **לאיריס פלוטטין**, בוגרת תכנית הבכירים, על מינויה לתפקיד סמנכ"ל בכיר לשירותים אישיים וחברתיים במשרד הרווחה.  
 ברכות **לאליעזר חפר**, בוגר תכנית הבכירים, על מינויו לתפקיד רופא נפת חיפה.  
 ברכות **ליואב סיידל**, בוגר תכנית המצטיינים, על קבלתו לקורס צוערים של משרד הכלכלה.  
 ברכות **ליובל אדמון**, בוגר תכנית המצטיינים, על מינויו לתפקיד ראש צוות שיתוף פעולה באגף לאסטרטגיה כלכלית-חברתית במועצה הלאומית לכלכלה.  
 ברכות **ליודפת אפק ארזי**, בוגרת תכנית "עתידים", על מינויה לתפקיד סגנית מנהל רשות החברות לענייני מונופולים ושינויים מבניים.  
 ברכות **ליעל רגב** מתכנית המצטיינים על מינויה ליועצת מנכ"לית משרד האוצר.  
 ברכות **לזוהר זולר**, בוגר תכנית המנהלים, על מינויו לתפקיד משנה למנכ"ל תכנית-אב לתחבורה וראש מנהלת ההקמה של הקווים המסילתיים בירושלים.  
 ברכות **לטלי הירש שרמן** בוגרת מחזור ג' של תכנית הבכירים, על זכייתה במכרז לתפקיד מנהלת אגף תורת הבניה ופיתוח הנדסי במשרד השיכון.  
 ברכות **ליריב שגיא** על אישור הדוקטורט בנושא תפיסותיו של פקיד הציבור בשלטון המקומי ביחס לשיתוף ציבור כפועל יוצא של דימוי האזרחי ודימוי הבירוקרטי, בהנחיית ד"ר גלית כהן-בלנקשטיין ופרופ' ערן רזין.



ברכות **לחיים אביטל** על זכייתו בפרס הוקרה אוניברסיטאי שמוענק לעובדים בעבור מסירות ותפקוד מעבר למקובל ולנדרש בתפקיד.

שואפים להשפיע על דמותה של החברה הישראלית?  
לעצב מדיניות ציבורית?  
להנהיג תהליכים שיקבעו את אופייה של מדינת ישראל?



## תכניות מנהלים לתואר שני

• **תכנית מנהלים - מנהלים במגזר הציבורי**  
מיועדת לבכירים בשירות הציבורי הרחב,  
שלטון מקומי וחברה אזרחית.

**אפשרות למלגות עד 10,000 ₪  
לעומדים בקריטריונים.**

• **תכנית בכירים - בכירים בשירות המדינה**  
מיועדת למנהלים המכהנים בתפקידים  
בכירים בשירות המדינה.

**תכנית במימון המדינה.**

**לפרטים נוספים:**

טל': 02-5881934

דוא"ל: [exmpp@savion.huji.ac.il](mailto:exmpp@savion.huji.ac.il)

אתר: <http://empp.huji.ac.il>



עקבו אחרי פעילויות

ביה"ס בפייסבוק:

[www.facebook.com/SPPFedermann](http://www.facebook.com/SPPFedermann)

## תכניות לתואר שני

**תכנית המצטיינים: מדיניות ציבורית**

התכנית מיועדת לבוגרים מצטיינים מכל החוגים  
הרואים את עתידם במגזר הציבורי. תכנית  
מחקרית בת שנתיים.

למתקבלים מלגת פטור משכר לימוד בשנה א'.

**תכנית המצטיינים:  
כלכלה ומדיניות ציבורית**

התכנית מיועדת לבוגרים מצטיינים  
של החוג לכלכלה הרואים את עתידם בעיצוב  
מדיניות כלכלית. תכנית מחקרית בת שנתיים.

למתקבלים מלגת פטור מלא משכר לימוד בשנה א'.

**תכנית המצטיינים:  
ניהול ומדיניות ציבורית**

התכנית מיועדת לבוגרים מצטיינים הרואים את  
עתידם בתפקידי ניהול בכירים בשירות הציבורי.  
תכנית לא מחקרית בת שנתיים. אפשרות למסלול  
מחקרי.

למתקבלים מלגת פטור מלא משכר לימוד בשנה א'.

**תכנית המצטיינים:  
משפטים ומדיניות ציבורית**

התכנית מיועדת לבוגרים מצטיינים הרואים את  
עתידם בתפקידי ניהול בכירים בשירות הציבורי  
בתחום המשפטי. תכנית לא מחקרית בת שנתיים.  
אפשרות למסלול מחקרי.

למתקבלים מלגת פטור מלא משכר לימוד בשנה א'.

**תכנית הצוערים לשירות המדינה**

התכנית מיועדת לבוגרים מצטיינים מכל  
החוגים הרואים את עתידם בשירות המדינה.  
תכנית לא מחקרית.

תכנית במימון המדינה.

**לפרטים נוספים:**

טל': 02-5881533

דוא"ל: [public\\_policy@savion.huji.ac.il](mailto:public_policy@savion.huji.ac.il)

אתר: <http://public-policy.huji.ac.il>