

# דיור לכל

קווים למדיניות דיור  
פוסט-קפיטליסטית בישראל



ירון הופמן-דישון  
נובמבר, 2020

## **כתיבה: ירון הופמן-דישון**

הגהה: אתי אור

עיצוב: ליטל ביטון

המסמך נכתב כפרויקט במסגרת הסדנא למחשבה  
ועשייה פוסט-קפיטליסטית בחברה האזרחית שנערכה  
במכון ון-ליר בחודשים מרץ-אוקטובר 2020. הפרויקט  
נתמך על-ידי מכון ון-ליר בירושלים.

4	מבוא
6	דיור כסחורה: מאפיין מרכזי של המשטר הקפיטליסטי
	דיור במשטר הניאו-ליברלי:
7	פיננסיאליזציה של נדל"ן והשלכותיה בעולם ובישראל
11	מהי מדיניות דיור פוסט-קפיטליסטית?
14	דיור חברתי כמודל של 'דיור מחוץ לשוק'
14	הדיור החברתי בעידן הניאו-ליברלי
15	מקרה מבחן: הדיור החברתי בהולנד
18	מדיניות הדיור בישראל
18	שליטתו של מודל הבעלות הפרטית
20	משבר הדיור בישראל מאז 2008
23	"דיור לכל": דיור ציבורי אוניברסלי כחלופה למודל הבעלות הפרטית
23	דיור כשירות ציבורי אוניברסלי
24	דיור ציבורי דמוקרטי
	כיצד נגיע לשם?
26	צעדים בדרך ליישום מדיניות דיור פוסט-קפיטליסטית
26	ריסון משקיעי נדל"ן
28	צמצום הבעלות הפרטית על דיור באמצעות מיסוי עושר וירושה
30	דילמות ואתגרים ביישום מדיניות פוסט-קפיטליסטית בדיור

# מבוא

דירת מגורים אינה עוד סחורה או נכס. דירה היא בראש ובראשונה קורת גג – צורך אנושי בביטחון ובמילוי צרכים בסיסיים, שאיפות ורצונות נוספים של בני אדם. צורך בסיסי זה הוכר גם כזכות אדם, ונכלל במסגרת האמנה בדבר זכויות האדם של ארגון האומות המאוחדות.

בהיותה של דירת המגורים מרחב פיזי שבו שוהים זמן רב, לגודלה ואיכותה של הדירה השפעה מהותית על איכות החיים של המתגוררים בה. למיקום הגאוגרפי של דירת המגורים השפעה מכרעת על סיכויי החיים של המתגוררים בה, ועל האפשרויות התעסוקתיות, החינוכיות, החברתיות והקהילתיות שלהם.

יציבות דיור מהווה מרכיב חשוב גם היא, כאשר בניגוד להעברת חסכונות מאפיק השקעה כזה או אחר או החלפת רכב ישן ברכב חדש, להעתקת מקום המגורים ותכיפותה השפעה מכרעת על משפחות. שינויים אלו, בעיקר אם הם כוללים מעבר בין שכונה, עיר ובוודאי מדינה, כרוכים בשינויים דרמטיים בחיי הפרט והמשפחה.

במבנה הכלכלי של ימינו, רכישת דירת מגורים היא בדרך כלל העסקה הכלכלית הגדולה ביותר שמבצעים משקי בית במהלך חייהם. למעט משקי בית מבוססים במיוחד, רכישת דירה מותנת בלקיחת הלוואה גדולה, משכנתא, המשעבדת את משקי הבית להחזר חוב למשך שנים רבות, לעיתים עד גיל הפרישה מעבודה ואף למעלה מזה.

חובות המשכנתא מעמידים את מרבית משקי הבית בסיכון מתמיד של אי יכולת לעמוד בתשלומי ההחזר, היכולה להיגרם בשל פגיעה או הפחתה בהכנסה השוטפת. אי עמידה בתשלומי המשכנתא עלולה להביא לפגיעה כלכלית ולצבירת חוב נוסף, לפגיעה בדירוג האשראי המשפחתי המייקר הלוואות עתידיות, ואף מעמידה את משק הבית בסיכון לעיקול הבית ופינוי ממקום המגורים.

דירה מהווה גם את ההוצאה השוטפת הגבוהה ביותר של משפחות רבות, וזאת בין אם הן רכשו דירה ומשלמות משכנתא, ובין אם הן מתגוררות בשכירות ומשלמות שכר דירה. בישראל, בשנת 2017, הוציאו משקי הבית בעשירוני הביניים (עשירונים 4-7) כרבע עד שלישי מהכנסתם על דיור. גם משקי בית בעלי הכנסות גבוהות יותר, בעשירונים 8-10, מוציאים בממוצע רק מעט פחות מרבע מהכנסתם על דיור. בקרב משקי בית בעלי הכנסות נמוכות, בעשירונים 1-3, מטילה ההוצאה על דיור נטל כבד במיוחד, ועומדת בממוצע

על 34% מההכנסה בעשירון השלישי, 40% מההכנסה בעשירון השני, ו-54% מההכנסה הפנויה של העשירון התחתון.<sup>1</sup> שיעור ההוצאה הגבוה על דיור אינו מותיר למשקי בית רבים מספיק משאבים להשקעה בחינוך, בבריאות ובתחומים נוספים.

היות ורכישת דירת מגורים דורשת השקעת הון משפחתי משמעותי, ישנם פערי יכולת בין מי שזכו לירושה או לסיוע משפחתי בהעמדת הון ראשוני, לבין מי שנאלצים להתגורר בשכר דירה וגם לא יוכלו לסייע לילדיהם בעתיד. ילדים המתגוררים באזורים שבהם איכות החינוך נמוכה או שהסביבה הקהילתית אינה מיטיבה, סיכוייהם למוביליות חברתית נמוכים. הדבר נכון גם לגבי ילדים הגדלים בדירות קטנות וצפופות או שחייהם מתאפיינים בחוסר יציבות בדיור ונאלצים להחליף מקום מגורים באופן תכוף.

בה בעת מתרחש שכפול חוזר והולך של הפערים, שכן תשלומי שכר הדירה אותם משלמים משקי בית שאין בבעלותם דירה, מרביתם מהעשירוניים הנמוכים יותר, משולמים בעיקרם למשקי בית עשירים ולתאגידי המחזיקים בבעלותם דירות להשכרה.

מציאות זו אינה בבחינת 'חוק טבע', אלא היא תוצאה של התפיסה הכלכלית-חברתית הקיימת, לפיה דירת מגורים מהווה סחורה נדל"נית. מסמך זה מבקש לאתגר את התפיסה לפיה דיור הוא בהכרח מוצר פרטי הנרכש בתנאי השוק על ידי מי שידו משגת, ולשרטט אופק למדיניות שבמסגרתה דיור יחדל להוות סחורה נדל"נית ובמקום זאת ייתפס כהשקעה ציבורית, בדומה לאופן שבו נתפסים חינוך ובריאות ציבוריים.

יעדה של מדיניות זו הוא מציאות שבה כל אזרחי המדינה ייהנו מגישה לדיור ראוי, איכותי ויציב וזאת מבלי להכפיף את עתידם לחובות גדולים ולהוצאות כבדות. דיור שיאפשר לכל המתגוררים בו להנות מביטחון ומחופש לפעול להגשמת מכלול הצרכים והרצונות האנושיים.

---

1 בסך ההוצאות על דיור נכללים תשלומי שכר דירה או פירעון משכנתא בצירוף תשלומים נלווים לרבות ארנונה, חשמל, מים, גז ועוד. הנתונים מתוך: מרכז אדוה, תמונת מצב חברתית 2018, מרץ 2019.

# דיור כסחורה: מאפיין מרכזי של המשטר הקפיטליסטי

הסחרה היא כינוי לתהליך שבמסגרתו השווי הכלכלי הנסחר של מוצרים ושירותים הופך למאפיין המרכזי כשהוא דוחק את ערכם של השימושים האחרים של מוצרים ושירותים אלו. בתחום הדיור משמעותו של תהליך זה הוא הפיכתה של דירת מגורים שתפקידה הבסיסי לשמש קורת גג לבני אדם - לנדל"ן, כלומר לסחורה ככל הסחורות שערכה נמדד לפי שוויה ומחירה בשוק. תהליך זה מייצר קונפליקט מתמשך בין אלו הסוחרים בנדל"ן למטרות רווח, לבין אלו הזקוקים למקום מגורים כדי להבטיח לעצמם קורת גג לחיות בה.

בעידן הקפיטליסטי הנוכחי קשה מאוד לדמיין מערכת דיור שאינה מתנהלת תחת התפיסה של דיור כסחורה. אלא שבפרספקטיבה היסטורית, הרעיון של דירת המגורים כסחורה נדל"נית מהווה מופע חדש יחסית, הקשור קשר הדוק להתפתחותו של המשטר הקפיטליסטי.

טרם התגבשותו של המשטר הקפיטליסטי, "דיור" לא התקיים כתחום חברתי שונה ומובחן מהסדר החברתי-כלכלי הרחב. במרבית המקרים, מקום המגורים היה מוקצה לבני אדם מתוקף תפקידם החברתי, מיקומם המעמדי, מקצועם או עבודתם או נבנה על ידי הדיירים עצמם. באירופה הפיאודלית, למשל, האיכרים שהיו צמודים לקרקע עיבדו את אדמת האדון תמורת מס שהעבירו, ובנו את ביתם על הקרקע ללא שנדרשו לשלם באופן ספציפי על מקום המגורים עצמו.<sup>2</sup>

תהליך הסחרת הדיור לא התרחש באופן מידי. גם עם ראשית תהליכי התיעוש והעיוור, מקום המגורים הוקצה פעמים רבות לאדם בהתאם לעבודתו. משרתים, פועלים חקלאיים ובעלי מלאכה, התגוררו בתוך מתחם האחוזה או על הקרקע של אדונם. בקולוניות, עבדים, שבעצמם נתפסו כסחורה, שוכנו בתוך החוות שבהן הועבדו. באירופה, פועלים רבים שהגיעו לעיר שוכנו במעונות פועלים שנבנו על-ידי מעסיקם, לרוב בתנאי מחייה ירודים מאוד.

במהלך המאה ה-20 חל בתהליך זה שינוי כיוון, עם התרחבות הבנייה של דיור ביוזמה ציבורית וממשלתית והופעתם של מנגנונים מדינתיים שהפחיתו את כפיפותו של הדיור ל'שוק החופשי'. אך מאז מחצית המאה ה-20 התהפכה שוב המגמה, ותהליך הסחרת הדיור הואץ בשנית עם התפתחות המשטר הניאו-ליברלי.

2 David Madden and Peter Marcuse, 2017. In *Defense of Housing: The Politics of Crisis*. Verso. Ch 1: Against the Commodification of Housing".

# דיוור במשטר הניאו-ליברלי: פיננסיאליזציה של נדל"ן והשלכותיה בעולם ובישראל

בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה הקצו מדינות רבות, בעיקר באירופה, תקציבים גבוהים לשיקום הדיור ולהקצאת מגורים לפועלים. הדוגמאות המוכרות ביותר הן אלה של שבדיה ואנגליה. שבדיה הנהיגה בשנות ה-60 וה-70 תוכנית שאפתנית לבניית כמיליון דירות של דיור ציבורי, בעיקר בפרברי הערים הגדולות, בתוכנית שזכתה לשם "תוכנית המיליון" ("Miljonprogrammet"); באנגליה, הממשלה סייעה לרשויות מקומיות לבנות מאות אלפי דירות להשכרה (council housing), בין השאר כחלק מתהליכי השיקום של שכונות שנחרבו במלחמה. פרויקטים אלו כוננו מערכת דיור שתוכננה ונבנתה שלא למטרות רווח של יזמי נדל"ן וגופים פיננסיים, או – כפי שמתארים רבים – כמערכת דיור 'מחוץ לשוק'.

בעוד שבאנגליה ובארצות אירופיות אחרות נבעה המעורבות המדינתית מהצורך בשיקום הריסות המלחמה, בישראל הוכתבה המדיניות על ידי הצורך בקליטת העלייה ובתפיסת הקרקע ברחבי המדינה, צורך שהתבטא במדיניות להבטחת קורת גג לתושבי הארץ, או אם לדייק ליהודים שבהם.

לאור זאת, בעשורים הראשונים מאז הקמת מדינת ישראל לקחה הממשלה על עצמה אחריות ישירה, בסיוע חברות משכנות, לתכנון, פיתוח ובנייה של מאות אלפי דירות מגורים שהוקצו בעיקר לעולים החדשים ולתושבי הארץ היהודים. מדיניות זו הושלמה בהקצאת תקציבים גבוהים לסבסוד מחירי הדיור, בעיקר באמצעות סבסוד משכנתאות וסיוע בשכר דירה; וכן באמצעות מנגנוני פיקוח על מחירי הבנייה, השכר וההשקעות.

נדגיש כי אחריות ממשלתית זו כוונה לאוכלוסייה היהודית בלבד, כאשר ביישובים הערביים לא נבנו כלל פרויקטים של דיור ציבורי והמעורבות המדינתית התבטאה בעיקר בהפקעת קרקעות לטובת יישובים יהודיים ושימושים אחרים. רק בשנים האחרונות הגבירה המדינה את מעורבותה בתחום תהליכי התכנון ביישובים הערביים.

נחזור לנושא זה של דיור "מחוץ לשוק" בעולם ובישראל, בהמשך המסמך.

שלושה עשורים לאחר מלחמת העולם השנייה, בסוף שנות ה-1970, החל להסתמן בארצות המערב שינוי במדיניות הרווחה בכלל ובמדיניות הדיור בפרט. הדוגמא המוכרת ביותר היא שוב זו של אנגליה, שם ממשלת תאצ'ר, שנודעה בגישתה הניאו-ליברלית, פתחה במבצע של מכירת הדיור הציבורי (council-houses) לדייריהם, מתוך אידיאולוגיה של צמצום המעורבות הממשלתית במשק ומתוך תפיסה שדיור הוא סחורה ככל הסחורות, שהאחריות להשגתה צריכה להיות מוטלת על הפרט ולא על המדינה.

למעשה, צמצום מלאי הדיור הציבורי וחיזוק מודל הבעלות הפרטית על דיור היוו מרכיבים מרכזיים במדיניות זו, מתוך תפיסה, אותה השמיעה מרגרט תאצ'ר, כי חברה המורכבת מבעלי דירות פרטיות היא חברה שיש לה אינטרס רב יותר בשימור המערכת הכלכלית הקיימת.<sup>3</sup> על טיעון זה חזר גם הנשיא האמריקאי לשעבר ג'ורג' וו. בוש, שבנאומו תיאר את החברה האמריקאית הרצויה כ"חברת בעלות" (ownership society).<sup>4</sup> שינוי מגמה במדיניות הדיור התרחש גם בישראל.

מזה כשלושה עשורים, מאז ראשית שנות ה-90, שמחירי הדיור בישראל נמצאים במגמת עלייה. עלייה זו התרחשה בשני 'גלים', הראשון במהלך שנות ה-90, על רקע העלייה הגדולה מבר"מ לשעבר, והשני מאז שנת 2008, על רקע המשבר הכלכלי העולמי. אלא שבעוד שעליית המחירים במהלך שנות ה-90 מוסברת בעיקר על רקע הגידול המהיר באוכלוסייה והצורך הגובר בדירות מגורים, עליית המחירים לאחר 2008 מוסברת בעיקר על-ידי תהליכים פיננסיים שהתרחשו על רקע המשבר הכלכלי, ובמרכזם הורדת הריבית הבנקאית והירידה בתשואות בשוק ההון.

מה שאפשר לתהליך זה להתרחש הוא העובדה שבעשורים שקדמו למשבר הכלכלי של 2008 חל תהליך של הצטברות עושר בידי מעטים, תהליך שהתרחש בישראל במשך עשורים והוא מאז תוכנית הייצוב של שנת 1985, כאשר המדינה אימצה באופן רשמי מדיניות ניאו-ליברלית נוסח זו של מרגרט תאצ'ר באנגליה.

כחלק מתהליך זה נוצרה בישראל שכבה כלכלית חדשה של משקי בית, שהכנסותיה גבוהות במיוחד, והן אפשרו לה לצבור עושר משפחתי בהיקפים שלא נרשמו בישראל קודם לכן. עם ירידת הריבית על רקע המשבר של 2008 והירידה בכדאיות שבהשקעה בשוק ההון, הסיטה שכבה זו עושר רב משוק ההון אל שוק הדיור, שהפך עתה לשוק נדל"ן פיננסי.<sup>5</sup>

3 ר' למשל: Grace Blakeley, 2019. Stolen: How to Save the World from Financialisation. Repeater Books

4 מצוטט מתוך: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/achievement/chap7.html>

5 להרחבה ראו: שלמה סבירסקי וירון הופמן-דישון, ממגורים לנדל"ן: ההשלכות של הצטברות העושר בידי מעטים על שוק הדיור. מרכז אדוה, ספטמבר 2015.



זהו הרקע להתפתחות תופעת "משקיעי הנדל"ן", שגדלה בישראל באופן ניכר מאז שנת 2008. כך, בעוד שבשנים 2003-2008 היה שיעור משקי הבית שבבעלותם שתי דירות ומעלה בין 2.5% ל-3.5% מכלל משקי הבית, מאז שנת 2008 נמצא שיעור זה בעלייה, והגיע לשיא של 10.1% בשנת 2018, השנה האחרונה עבורה התפרסם נכון להיום נתון זה. במהלך המחצית הראשונה של העשור האחרון היוו הרכישות של "משקיעים" בין רבע לשליש מכלל עסקאות הנדל"ן השנתיות. שיעור זה הצטמצם מאז מעט, על רקע הצעדים שנקטה הממשלה להגבלת פעילותם של משקיעי הנדל"ן, ובעיקר ביטול הפטור ממס שבח והעלאת מס רכישה לרוכשי דירה להשקעה. יש לציין כי במהלך שנה זו ועל רקע משבר הקורונה, בוטלו חלק מצעדים אלו, ושיעורי מס הרכישה למשקיעי נדל"ן ירדו חזרה.

בהקשר לכך ראוי לציין כי כיום נדל"ן מהווה את הנכס ההוני העיקרי בידיהם של משקי הבית. לפי נתוני בנק ישראל, בשנת 2018 עמד השווי הכולל של כלל נכסי הנדל"ן בבעלות משקי בית בישראל על סכום של כ-3.8 טריליון ש"ח (3,780 מיליארד ש"ח), אשר היווה מעט יותר ממחצית מכלל שווי הנכסים שבבעלות משקי הבית, ריאליים ופיננסיים גם יחד.<sup>6</sup>

ההשקעה הפיננסית בנדל"ן אינה ייחודית לישראל. דו"ח שפרסמה המדווחת המיוחדת של האו"ם בנושא הזכות לדיור כזכות אדם עסק בהשלכות המקיפות של תהליכי הפיננסיאליזציה של הנדל"ן, ועמד על הקשר בין תהליכים אלו ובין הפרת הזכות לדיור של מיליוני בני אדם ברחבי העולם, בצפון ובדרום הגלובלי. כיום, לאחר שנים של תהליכי פיננסיאליזציה, מהווה ההשקעה הנדל"נית מרכיב מרכזי בתיקי ההון של התאגידים הפיננסיים בעולם. לפי נתונים שהובאו בדו"ח, בשנים האחרונות כמעט 60% משווי התיקים הפיננסיים בעולם מוחזקים באמצעות נדל"ן, כאשר מתוכם כ-3/4 בנדל"ן למגורים.<sup>7</sup>

לפי הדו"ח, לתופעה זו השלכות שליליות בכל רחבי העולם. בעשורים האחרונים התרחשו בערים גדולות ברחבי העולם עליות מהירות במחירי הדיור, שהביאו איתן הכבדת נטל הוצאות הדיור על משפחות ממעמד הביניים והמעמדות הנמוכים; שורה של תופעות לרבות עיקולים של בתים ופינויים של משקי בית רבים שלא עמדו בתשלומי הדיור; פינוי מאולץ של בית המגורים לטובת בניית מתחמי יוקרה; והתפתחות תופעה של "דירות רפאים" שנרכשו למטרות השקעה פיננסית, ולא לדיור בפועל, תוך החרבת שכונות מגורים.<sup>8</sup>

גורם מרכזי נוסף למשבר הדיור, המהווה גם הוא חלק מתהליכי הנדל"ניזציה של הדיור בעולם, הוא נסיגת המדינה מאחריותה לדיור. בישראל השינוי התרחש בשלבים. כבר

6 בנק ישראל, "ניתוח מתוך דו"ח היציבות הפיננסית למחצית הראשונה של 2020: השפעת משבר הקורונה על מצב משקי הבית". הודעה לעיתונות, 29.7.2020.

7 United Nation, General Assembly. *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context.* 18.1.2017. A/HRC/34/51

8 שם.

אחרי מלחמת 1967 הפסיקה הממשלה את מעורבותה הישירה בבנייה והתמקדה בסבסוד ובפיקוח, בשעה שהמלאכה עצמה נעשית על ידי קבלנים פרטיים. השלב השני התרחש שני עשורים מאוחר יותר, עם אימוץ תכנית החירום לייצוב המשק בשנת 1985. הממשלה שבה להיות שחקן מרכזי בשוק הדיור בשנות ה-1990 הראשונות, עם העלייה הגדולה מברה"מ לשעבר ומאתיופיה. תחילה העניקה הממשלה לעולים סיוע נדיב בשכר דירה; לאחר מכן היא רכשה עשרות אלפי קרוואנים ובתים קלים והשכירה אותם לעולים; בהמשך העניקה המדינה לקבלנים "הבטחות רכישה" למקרה שלא יהיו קונים לדירות שייבנו; בסופו של דבר התירה הממשלה למשרד השיכון בנייה תקציבית, דהיינו בנייה במימון מדינתי. במקביל העניקה הממשלה לרוכשי דירה משכנתאות בתנאים נוחים. לקראת סוף שנות ה-90, עם הירידה במספר העולים, שבה הממשלה אל מדיניות "השוק החופשי" כשהיא מסירה מעל עצמה את המחויבות לדיור על בסיס התפיסה הרואה בדיור סחורה נדל"נית ככל הסחורות.

כיום, עם השלמת תהליך זה, דירת המגורים הפכה להשקעה נדל"נית הנסחרת בשוק, כאשר מנגנוני ההקצאה והעלות מוכתבים על-ידי "כוחות שוק". על כוחות אלו נמנים, בין השאר, משקי בית עשירים ותאגידיים פיננסיים הרוכשים דירות יקרות למגורים ולהשקעה, לעיתים במדינות אחרות ממקום מושבם; בנקים וגופים פיננסיים המקצים אשראי לרוכשי דיור ולחברות הנדל"ן; וכן יזמי הנדל"ן ושורת בעלי מקצוע שהכנסתם תלויה בפעילות הכלכלית האינטנסיבית בשוק הדיור.

# מהי מדיניות דיור פוסט-קפיטליסטית?

מתוך הבנה כי דיור וקורת גג מהווים צורך אנושי בסיסי, מטרתה של מדיניות דיור פוסט-קפיטליסטית כפי שהיא מנוסחת במסמך זה היא בראש ובראשונה להבטיח מקום מגורים איכותי ויציב לכל, המאפשר למתגוררים בו לנהל חיים חברתיים וקהילתיים מלאים. מדיניות כזו מנוסחת תחת ההבנה כי קיומו של הדיור כסחורה ונדל"ן, בא על חשבון האפשרות של כלל האוכלוסייה להנות מדיור יציב ואיכותי, המספק את הצורך האנושי האוניברסלי בקורת גג.

**מדיניות דיור פוסט-קפיטליסטית היא מדיניות דיור שיעדה ביטול מעמדו של הדיור כנדל"ן וניתוק הסדרי השוק המתאפיינים בחפיפה בין מקום המגורים ובין המעמד החברתי-כלכלי של המתגוררים בו.** ניתוק זה מבדל מדיניות פוסט-קפיטליסטית הן מהמציאות העכשווית הקפיטליסטית, בה יחידים ומשפחות מתגוררים בדירות בהתאם לעושרם הכלכלי, והן ממערכת הדיור שקדמה להתגבשות המשטר הקפיטליסטי, שהתאפיינה בקשר הדוק בין מקום המגורים ובין המקצוע, התפקיד והמעמד החברתי של האדם.

מתוך תפיסה זו הרואה בדיור קודם כל קורת גג, יהא זה מתבקש לשאוף לצמצם את השפעתו של השוק שאינו יכול, וממילא אינו שואף, לאספקה שוויונית של דיור. בפרק הבא יוצגו מספר ניסיונות ומודלים שביקשו, בעבר ובהווה, לצמצם את מעמדו של הדיור כסחורה ולהחליש את השפעתו של השוק על תחום הדיור.

בהמשך המסמך יונחו קווים מנחים לניסוח מדיניות שמטרתה החלשת מעמדו של הדיור כסחורה, החלשת הזיקה בין מעמד כלכלי ובין מיקום הדיור, איכותו וטיבו, והבטחת דיור איכותי וראוי לכל שכבות האוכלוסייה. באופן של מדיניות זו, דירת המגורים תחדל להיות סחורה נדל"נית, המתוכננת, ממומנת, נבנית ונמכרת בשוק למטרות השקעה ומקסום רווח, ובמקום זאת תהפוך לשירות ציבורי הזמין ונגיש לכל.

במובן זה, מדיניות זו לא סותרת את המטרה המוצהרת של מדיניות הדיור בתפיסה הסוציאל-דמוקרטית הפרוגרסיבית, שאף ננקטה בחלקה בפועל במדינות שונות, ובראשן במדינות אירופה ובעיקר בצפונה. כאמור, במהלך המאה ה-20 נקטו מדינות שונות באמצעים שיעדם היה דה-קומודיפיקציה של דיור, כלומר החלשת מעמדו של הדיור

כסחורה וכנדל"ן והקצאתו שלא במסגרת השוק. עם זאת, מימוש זה לא אומץ במלואו, אפילו לא במדינות הסוציאל-דמוקרטיות הפרוגרסיביות ביותר. במדינות אלו המשיכה להתקיים גם מערכת דיור פרטית הנסחרת בשוק, כאשר הדיור החברתי כוון בעיקר למעמדות הנמוכים יותר, אם כי לא רק. תהליך ההסחרה של הדיור אף שב והתחזק עם האימוץ המחודש של תפיסת 'השוק החופשי' והאידיאולוגיה הניאו-ליברלית.

יש לציין שעל מנת להגשים במלואו את היעד לביטול מעמד הדיור כסחורה, נדרש שינוי חברתי-כלכלי רחב שאינו מתמצה רק בשינוי מדיניות הדיור, אלא גם במדיניות התכנון והפיתוח, הרווחה והסביבה. מדיניות כזו צריכה לא רק להחליש את הזיקה בין מעמד כלכלי ובין איכות וגודל דירת המגורים, אלא גם לפעול להפחתת אי-השוויון המרחבי על מנת לצמצם ואף לבטל את ההבדלים המעמדיים בין אזורי מגורים שונים - בין מרכז ופריפריה, בין עיר וכפר ובין שכונות מגורים בתוך הערים.

## השוואה: דיור במשטר הניאו-ליברלי ודיור פוסט-קפיטליסטי

דיור פוסט-קפיטליסטי	דיור במשטר הניאו-ליברלי
<p>דיור כקורת-גג: דירה היא בראש ובראשונה צורך אנושי המספק בטחון בסיסי והכרחי גם למילוי צרכים, שאיפות ורצונות נוספים של בני אדם. הדיור, יצירתו והקצאתו ינותקו מעיקרון הרווח ותנתק הזיקה המוחלטת בין מעמד כלכלי ובין מיקום הדיור ואיכותו.</p>	<p>דירה כסחורה נדל"נית: דירת מגורים נתפסת כאפיק אפשרי לחסכון, אופציה אחת מבין אחרות, כמו השקעה בשוק ההון. התכנון, הבנייה, המימון וההקצאה נעשות למטרות מיקסום רווח.</p>
<p>דיור כשירות ציבורי: כל אדם יזכה לדיור יציב ואיכותי. הדיור מסופק כשירות ציבורי ללא תשלום או בתשלום מינימלי, בדומה לאופן שבו נתפסים חינוך ובריאות ציבוריים, תוך יצירת מנגנונים שיביאו לידי ביטוי העדפות צרכים ורצונות שונים של האוכלוסייה.</p>	<p>דירה כנטל כלכלי: דירת מגורים היא בדרך כלל ההוצאה הגבוהה ביותר של משקי בית, במיוחד בעשירונים הנמוכים.</p>
<p>מנוהל באופן ציבורי-דמוקרטי: התכנון, הבנייה וההקצאה של הדיור מעוצבים באופן ציבורי ודמוקרטי, במעורבות ציבורית ולטובת הכלל.</p>	<p>נשלט ע"י 'כוחות שוק': התכנון, הבנייה וההקצאה של הדיור נשלטים על-ידי 'כוחות השוק', בהם משקיעי הנדל"ן, גופי האשראי ויזמי הנדל"ן. שוק הדיור מעוצב לפי האינטרסים שלהם, גם כאשר המדינה מעורבת.</p>
<p>מאפשר מוביליות בין-דורית: רמת ההכנסה והיקף הבעלות על רכוש של משק בית ישפיעו במידה פחותה, אם בכלל, על המיקום, הגודל והאיכות של דירת המגורים, באופן שיצמצם או אף יבטל את השפעות אי-השוויון בדיור על הדור הבא.</p>	<p>מחריף ומייצר אי-שוויון: שוק הדיור מקצין אי-שוויון בין בעלי דירות ובין מי שיכולים לממן לעצמם מגורים במקומות מבוקשים ובין מי שלא. משעתק אי-שוויון לדור הבא.</p>

# דיור חברתי

## כמודל של דיור מחוץ לשוק

### הדיור החברתי בעידן הניאו-ליברלי<sup>9</sup>

במהלך המאה העשרים ובעיקר בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה, כמעט כל מדינות המערב הנהיגו תכניות ממשלתיות לשיקום, חידוש והרחבה של מאגר דירות המגורים, במטרה להנגיש דיור ראוי למעמד הביניים ולמעמד הפועלים. תוכניות אלו זכו לכינוי "דיור חברתי" (Social Housing), שבאו לידי ביטוי בדרך כלל בצורה של דירות המושכרות לטווח ארוך שלא למטרות רווח, באמצעות גופים ציבוריים שונים ותחת הסדרה מדינתית.

בסוף שנות ה-1970 נרשם, כאמור, מפנה היסטורי כאשר ראש ממשלת בריטניה דאז, מרגרט תאצ'ר, החליטה לאפשר לדיירי הדיור הציבורי לרכוש את דירותיהם, כשהיא עוטפת את הפעולה בלבוש אידיאולוגי של זכות אזרחית (right to buy). בפרספקטיבה היסטורית, המהפך הניאו-ליברלי הצליח לגרום לירידה בהיקף הדיור החברתי ברוב ארצות אירופה, אך על אף זאת, הדיור החברתי האירופי שורד למרות התנאים המשתנים. במחצית הראשונה של העשור האחרון, השיעור הממוצע של מתגוררים בדיור חברתי מכלל משקי הבית עמד בממוצע באירופה על 12%, כאשר בראש הרשימה צועדות הולנד, אוסטריה, בריטניה, דנמרק ושבדיה. בישראל, לשם השוואה, מהווה הדיור הציבורי כ-2% מכלל שוק הדיור.

בשנים האחרונות, עם התגברות תהליכי הפיננסיאליזציה והתייקרות מחירי הדיור, גוברת ההכרה מצד רשויות מקומיות כמו גם מצידם של ארגונים בינלאומיים, דוגמת ה-OECD והבנק העולמי, כי העלייה הניכרת בהוצאות הדיור – בעיקר במרכזי הערים הגדולות – דוחקת החוצה אוכלוסיות שאינן יכולות לעמוד בהוצאות הגבוהות, ובכללם עובדים חיוניים – מורים/ות, אחים/ות, עובדי, עובדי שירותים ותברואה וכו' – הדרושים לקיומה של עיר אך אינם יכולים עוד לגור בה.<sup>10</sup> עם זאת, מרבית הפתרונות המקודמים על-ידי גופים אלו, המומשגים בדרך-כלל תחת הכותרת "affordable

9 חלקים מפרק זה מצוטטים מתוך: שלמה סבירסקי וירון הופמן-דישון, 2017. "האופציה הציבורית בדיור: דיור ציבורי אוניברסלי כמענה למשבר הדיור בישראל". מרכז אדוה.

10 Social Housing in Europe 2019, p.14

housing", או בעברית: "דיור בר-השגה", אינם מבקשים להביא לשינוי במעמדה של דירת מגורים כסחורה וכנכס, אלא רק לייצר מנגנונים שיאפשרו חלוקה שוויונית מעט יותר של סחורה זו.

על אף שמנגנוני הדיור החברתי מעולם לא החליפו באופן מלא את שוק הדיור הפרטי, במדינות שונות שבהן נבנה דיור חברתי בשיעור גבוה, צמצם הדיור החברתי את השלכותיו השליליות של שוק הדיור הפרטי, השפיע על התנהלות שוק הדיור הפרטי ואפשר נגישות רבה יותר לדיור לשכבות האוכלוסייה השונות. מנגנונים אלו אמנם מיתנו את המאפיינים של דירת מגורים כסחורה או כנכס, אך לא ביטלו אותם לחלוטין.<sup>11</sup>

זאת ועוד, נסיגת המעורבות המדינתית והצטמקות התקציבים המדינתיים דחפה ארגונים רבים שעוסקים בהקצאת דיור חברתי לאמץ דפוסי פעולה עסקיים, שהדגישו עוד יותר את היותו של הדיור החברתי מנגנון ציבורי הפועל בתוך מנגנון השוק, כדי לאזן את השפעותיו השליליות, ולא כחלופה לו.<sup>12</sup>

לאור זאת, על אף שהמודלים הקיימים של דיור חברתי בעולם מהווים בסיס ליישום מדיניות דיור פוסט-קפיטליסטית; שאיפה לביטול מעמדו של הדיור כסחורה וכנדל"ן אינה יכולה להסתפק בשכפול מדיניות זו אלא עליה לבחון אפשרות ליישם מדיניות מרחיקת לכת אף יותר. במסגרת מדיניות זו, הדיור החברתי לא ייתפס כמנגנון המיועד 'לתקן' את השוק ולהציע פתרונות דיור רק לאלה שאינם יכולים לרכוש לעצמם דירה בשוק הפרטי, אלא כמנגנון המיועד להחליף את שוק הדיור הפרטי ואת מנגנון הבעלות הפרטית על דיור.

## מקרה מבחן: הדיור החברתי בהולנד

כאמור, על אף שהמודלים הקיימים של הדיור החברתי אינם מהווים חלופה מלאה לשוק הדיור הפרטי, הם מהווים בסיס חשוב לחשיבה אודות מדיניות פוסט-קפיטליסטית בתחום הדיור. לאור זאת, חשוב לסקור את הנעשה בתחום זה, בפרט במדינות שיישמו מנגנוני דיור חברתי בהיקף משמעותי.

כיום, המדינה האירופאית שבה היקף הדיור החברתי הנרחב ביותר היא הולנד. מתוך כלל יחידות הדיור שהיו במדינה בשנת 2017, כ-7.7 מיליון, כ-60% הן דירות בבעלות פרטית של המתגוררים בהן, כ-10% בשכירות פרטית וכ-30% הן דירות בשכירות של דיור חברתי. למרות שדיור חברתי נפוץ יותר באזורים עירוניים, הוא קיים בכל

11 Kemeny, J., J. Kersloot, & P. Thalmann. (2005). "Non-profit housing influencing, leading and dominating the unitary rental market: Three case studies." *Housing Studies*, 20(6), 855-872.

12 Czischke, D. 2009. "Managing Social Rental Housing in the EU: A Comparative Study." *European Journal of Housing Policy*, 9, 121-151.

המחוזות, כולל באזורים כפריים. בערים הגדולות שיעור הדיור החברתי מתוך כלל יחידות הדיור גבוה במיוחד: 44% ברוטרדם, 42% באמסטרדם ו-31% בדה-האג.<sup>13</sup>

הדיור החברתי בהולנד נמצא בבעלות 'אגודות דיור' (Housing Associations), שהן ארגוני מגזר שלישי ללא מטרת רווח הפועלים לבניית דירות מגורים, להשכרה ולתחזוקת הדירות. בעשורים האחרונים אגודות הדיור אינו זוכות למימון ממשלתי ישיר, אך הן נהנות ממספר הקלות רגולטוריות והקלות במס. עיקר ההכנסות של אגודות הדיור הוא משכר הדירה הנגבה מהדיירים וממכירת דירות קיימות, המשמשת למימון בנייה ורכישה של דירות חדשות. בניגוד למדינות רבות אחרות, הדיור החברתי הקיים אינו נמכר לדיירים. במקום זאת, אגודות הדיור נוטות לפעול בשוק הדיור הכללי כשחקניות כלכליות, תוך שהן מוכרות וקונות דירות בשוק הפרטי, בהתאם לצרכים המשתנים ולאילוצים הפיננסיים שלהן.<sup>14</sup>

מאז מלחמת העולם השנייה נהוגה בהולנד מערכת של פיקוח על שכר דירה החל כמעט על כל הדירות המושכרות, כולל בשוק השכירות הפרטי. פיקוח זה קובע מגבלות על העלאת שכר דירה לדירות קיימות ועל קביעת שכר דירה לדירות חדשות, באמצעות פרמטרים קבועים של גודל הדירה ואיכותה. עד לאחרונה מיקום הדירה לא היה קריטריון לקביעת שכר הדירה המקסימלי, אך בשנים האחרונות נוספו גם קריטריונים שמאפשרים לייקר את שכר הדירה המקסימלי המותר באזורי ביקוש בערים הגדולות.<sup>15</sup>

אגודות הדיור החברתי רשאיות לקבוע מדיניות שכירות משלהן בתוך הגבולות שקובעות תקנות הפיקוח על שכר הדירה. לפי איגוד Aedes, איגוד אגודות הדיור בהולנד, שכר הדירה הממוצע בשנת 2014 בדירות של דיור חברתי עמד על כ-30% מתחת לשכר הדירה המרבי המותר לפי חוק. רמות שכר הדירה שגובות אגודות הדיור על הדירות בדיור חברתי נמוכות בהשוואה לרמות שכר הדירה של דירות בשוק הפרטי בהולנד.<sup>16</sup>

על מנת לסייע בידיהם של משקי בית בעלי הכנסות נמוכות לעמוד בתשלומי השכירות, בהולנד נהוגה גם מערכת של תשלומי סיוע בשכר דירה להם זכאים רק משקי בית המתגוררים בדיור החברתי ועומדים במספר קריטריונים נוספים. כ-40% מכלל משקי הבית המתגוררים בדיור החברתי של אגודות הדיור זכאים לסיוע זה.<sup>17</sup>

בעוד שבעבר הדיור החברתי הוגדר כאוניברסלי והוקצה לכלל משקי הבית, בהתאם למספר קריטריונים, כיום מודל הדיור החברתי בהולנד מוגדר ככזה המיועד לספק דיור לכל מי שלא יכול לרכוש לעצמו דירה משלו. זאת, בין השאר, בעקבות התערבות של

13 The State of Housing in the EU 2019.

14 Elsinga M. & F. Wassenberg. 2014. "Social Housing in the Netherlands".

15 ש.ם.

16 ש.ם.

17 ש.ם.



הנציבות האירופית בתחילת שנות ה-2000 שקבעה כי התמיכה הממשלתית הניתנת לאגודות הדיור פוגעת בתחרות החופשית בשוק השכירות, בין אגודות הדיור ובין משקיעי נדל"ן פרטיים.<sup>18</sup>

נכון לשנת 2018, אגודות הדיור היו מחויבות להשכיר 80% לפחות מיחידות הדיור שלהן למשקי בית שהכנסתם נמוכה מכ-37 אלף יורו בשנה, רף שתחתיו נמצאים כ-40% ממשקי הבית במדינה. בנוסף, הדיור החברתי מיועד גם לאוכלוסיות ספציפיות: קשישים, נכים, מהגרים, חסרי דיור וסטודנטים.<sup>19</sup>

מבקרים של המודל החדש של הדיור החברתי בהולנד מראים כי הוא מוציא אל מחוץ לזכאות משקי בית שהכנסתם מעל רף ההכנסה הקבוע, ומותיר משקי בית ממעמד הביניים במצב של 'בין הכיסאות', כאשר מצד אחד הם אינם זכאים למגורים בדיור החברתי, ומנגד רכישת דירה פרטית מהווה הוצאה משפחתית כבדה, אך זו נותרת האפשרות היחידה כיוון ששכירות פרטית כמעט שאינה בנמצא.<sup>20</sup>

אימוץ דפוסי פעולה עסקיים בקרב אגודות הדיור הבליטו את הצורך להגביר את כוחם של הדיירים אל מול אגודות הדיור המחזיקות בבעלות דירות המגורים שלהם. לאור שינויים אלו, חוקק הפרלמנט ההולנדי במהלך שנות ה-90 חקיקה שביקשה להקנות לדיירים יתר שותפות בקבלת החלטות באגודות הדיור. עוד קודם לכן, הייתה לאיגודי דיירים נציגות פורמלית בוועד המנהל של אגודות הדיור.

עם זאת, מחקרים שנערכו במהלך שנות ה-2000 אודות מידת השותפות של דיירים באגודות הדיור בהולנד הראו כי מידת הכוח והשליטה המוענקת בפועל לדיירים בניהול הדיור בהם הם מתגוררים אינה מגיעה למידה הרצויה להם. מחקרים אלו מראים כי שיתוף הדיירים באגודות הדיור כולל אמנם יידוע והתייעצות, אך אינו מקנה לדיירים את הסמכות והכוח לקבלת החלטות עצמאית, ואלו נותרים בידי בעלי התפקידים באגודות הדיור.<sup>21</sup>

---

18 Social Housing in the EU, 2013.

19 Aedes, 2016. Dutch Social Housing in a Nutshell.

20 P. Boelhouwer. 2019. "The housing market in The Netherlands as a driver for social inequalities: proposals for reform." *International Journal of Housing Policy*.

21 Kruijthoff, H. 2008. "Tenant Participation in the Netherlands: The Role of Laws, Covenants and (Power) Positions". *Housing Studies*, 23(4), 637–659; Preece J. (2019). *Understanding approaches to tenant participation in social housing*. UK Collaborative Centre for Housing Evidence.

# מדיניות הדיור בישראל

## שליטתו של מודל הבעלות הפרטית

המודל שהנחה את מדיניות השיכון של ממשלות ישראל היה מאז ומתמיד המודל של מגורים בבעלות. מודל זה הכתיב את כלי המדיניות העיקריים שנקטו ממשלות ישראל במהלך השנים, שכללו סבסוד משכנתאות ותשלום מענקים לרוכשי דיור מצד אחד, וכן מדיניות תכנון והקצאת קרקע ומתן תמריצים, הקלות וסובסידיות לחברות בנייה מצד שני. בחלוף השנים ניתן לראות כי לשליטתו של מודל הבעלות הפרטית במדיניות הדיור בישראל השפעה תרבותית-נורמטיבית, שהביאה לכך שרכישת דירה נחשבת בישראל לשלב הכרחי בחייהם של "זוגות צעירים", ולאמצעי מרכזי להבטחת יציבות ובטחון וליצירת הון משפחתי שישימש בעתיד כירושה לילדים.

המציאות התרבותית בישראל הושוותה לשאיפה הרווחת בקרב משפחות בארה"ב לרכישת דירה במסגרת "החלום האמריקאי"<sup>22</sup>. כיום – בשנים שלאחר המשבר של 2008 – מתארים רבים את השאיפה לבעלות על דיור במסגרת "החלום האמריקאי" כבעלת השלכות שליליות על משקי בית שנדחקו לרכישת דירה במחירים גבוהים, ונאלצו לקחת לשם כך הלוואות גדולות שמאוחר יותר לא יכלו לפרוע. במובן זה, ה"אובססיה" לרכישת דירה – כפי שהיא מתוארת על-ידי חלק ממבקריה בארה"ב, היא אחד מהגורמים המסבירים את המשבר הכלכלי עצמו, שהחל – כידוע – כמשבר אשראי בתחום הדיור.<sup>23</sup> הדומיננטיות של מודל הבעלות הפרטית הביאה לכך שגם בישראל, כמו במרבית ארצות אירופה המערבית, נרשם תהליך הפרטה של הדיור הציבורי – אלא שכאן הוא התחיל מוקדם יותר. בשנת 1959 היוו הדירות בבעלות ציבורית כ-23% ממלאי הדיור בישראל – ואז התחיל שיעור זה לקטון, בעקבות הפסקת הבנייה ומכירת הדירות לדיירים. בשנת 2000 עמד מלאי הדיור הציבורי על כ-107,000 יחידות דיור.<sup>24</sup> ב-2019 מנה המלאי כ-50 אלף דירות בלבד, כ-2% בלבד מסך יחידות הדיור בישראל.<sup>25</sup>

22 גילת בן שטרית ודניאל צ'מנסקי, 2004. "מדיניות המעודדת בעלות על דיור בישראל בשנות התשעים: קפיטליזם בחסותה של התערבות ממשלתית". סוציולוגיה ישראלית ו(1), 39-67.

23 Katy Kelleher, 2019. "The Home Ownership Obsession: How buying homes became a part of the American dream—and also a nightmare". *Curbed Magazine*.

24 ורברגר, אליה, 2007. הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור. ירושלים: מרכז טאוב. עמ' 157-158.

25 מרכז המידע והמחקר בכנסת, מערך הדיור הציבורי בישראל: נתונים ותנאי זכאות. דצמבר 2019.

גם דירות הדיור הציבורי שנבנו בשנותיה הראשונות של המדינה נועדו תחילה להימכר, אך רק "כשהסתבר שלעולים אין אפשרות לרכוש את הדירות, הוחלט להעבירן לבעלות עמידר, שהשכירה אותן לדיירים".<sup>26</sup> הדיור הציבורי צמח, לפיכך, מתוך צורך לאומי ליישב את מאות אלפי העולים היהודים שהגיעו בשני העשורים הראשונים לאחר הקמת המדינה, במקרים רבים על קרקעות של יישובים פלסטיניים לשעבר. מבחינה זאת, השם הנכון יותר הוא דיור לאומי ולא דיור ציבורי או חברתי.<sup>27</sup>

בניגוד למצב במדינות אחרות, בישראל קידום מודל הבעלות הפרטית בולט גם בקרב אלה שביקשו לקדם מדיניות דיור 'חברתית'. כך, בניגוד למצב באנגליה ובארצות אחרות, שבהן מכירת הדיור הציבורי נתפסה כתוצר של אידיאולוגיה נאו-ליברלית, בישראל, קודמה מדיניות זו גם על-ידי השמאל, למשל במדיניות להקצאת דיור לעולי אתיופיה על-ידי השר יאיר צבן, וחוק הדיור הציבורי, שאפשר לדיירי הדיור הציבורי לרכוש את דירותיהם, שיזם ח"כ רן כהן, שניהם ממפלגת מר"צ. גילת בן שטרית ודניאל צ'מנסקי עמדו על נקודה זו וטענו במאמר משנת 2004, כי "למרות העובדה שמדיניות המעודדות בעלות על דיור מזהה בישראל עם רעיונות סוציאליסטיים, היא אינה משרתת את האינטרסים של קבוצות מעוטות הכנסה", וסיימו בקריאה לדון בחלופות למדיניות הדיור.<sup>28</sup>

כיום שיעור הדיור הציבורי בישראל נמוך מאוד ביחס לרוב המדינות המפותחות, ואינו מספיק אפילו למספר משקי הבית שהוכרו כזכאים. על אף זאת, גם היום אין הסכמה ממשלתית על הצורך בהרחבתו. אמנם בשנים האחרונות – בעיקר על רקע מאבקי דיירות הדיור הציבורי – תשומת הלב הציבורית והתקשורתית בסוגיית הדיור הציבורי גברה – אך עם זאת, עדיין רוב תשומת הלב ממשיכה לראות בדיור הציבורי כ"סוגיית רווחה", כלומר כמדיניות שעניינה מתן מענה לאוכלוסייה החלשה ביותר.

בינתיים, בהיעדר בנייה חדשה והשקעה בתחזוקה נאותה של הדיור הציבורי, ההוצאה התקציבית העיקרית של המדינה היא על סיוע בשכר דירה. הסיוע ניתן למשקי בית שאין בבעלותם דירה ושהכנסתם אינה עולה על רף מסוים. גובה הסיוע משתנה מאוד ותלוי בפרמטרים רבים, כולל קריטריון הזכאות (קשישים, עולים, נכים, מקבלי קצבת הכנסה וכו'), גיל, מספר הנפשות במשפחה ואזור המגורים, אך עבור מרבית משקי הבית מדובר בסיוע נמוך שאינו מתקרב לסכומי שכר הדירה שנדרשות משפחות אלו לשלם בשוק השכירות.

---

26 דרין-דרבקין, מצוטט אצל ורצברגר, אליה, 2007. הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור. ירושלים: מרכז טאוב. עמ' 149.

27 שלמה סבירסקי וירון הופמן-דישון, האופציה הציבורית בדיור: דיור ציבורי אוניברסלי כמענה למשבר הדיור בישראל. מרכז אדוה.

28 גילת בן שטרית ודניאל צ'מנסקי, 2004. "מדיניות המעודדת בעלות על דיור בישראל בשנות התשעים: קפיטליזם בחסותה של התערבות ממשלתית".

מעבר לגובה הסיוע, הבעיה המרכזית טמונה בכך שמשקי הבית הזכאים נאלצים להתמודד בשוק שכירות פרטי כשהם ניצבים בעמדת מיקוח מוחלשת ונתונים לחסדי בעלי הדירות. עדויות שנאספו בקרב משקי בית הזכאים לסיוע בשכר דירה שבראשם אימהות חד-הוריות אף העלו מקרים של הטרדה ותקיפה מינית של דיירות מצדם של בעלי הדירות.<sup>29</sup> לבסוף, יש לציין כי הסיוע בשכר דירה, שנועד בראש ובראשונה לסייע לשוכרים, מסייע בו בזמן גם למשכירים. הפנייתן של המשפחות הזכאיות לשוק השכירות הפרטית מביאה בין היתר להתגברות הביקוש בשוק זה ותורמת לעלייה במחירי השכירות בשוק השכירות כולו. בנוסף, הסיוע בשכר דירה מבטיח לציבור המשכירים, שנמנים ברובם עם העשירונים הגבוהים, תשלום שכר דירה מדי חודש בחודשו.

## משבר הדיור בישראל מאז 2008

מאז שנת 2008 התעורר בישראל דיון כלכלי ער על "משבר הדיור", שהתרכז רובו ככולו בעלייה הדרסטית במחירי הדיור שחלה בעשור האחרון. תחת הדומיננטיות של מודל הבעלות הפרטית ותחת הנחות 'השוק החופשי', דיון זה התמקד באופן כמעט בלעדי בשאלת מחירי הדיור לרכישה, ועסק בתפקידה של המדינה כרגולטורית ומשווקת קרקע בלבד.

המחאה החברתית של 2011 והדיון הציבורי שהתפתח בעקבותיה הביאו איתם גם הצהרות ממשלתיות בדבר רצון לפתור את "משבר הדיור". אלא שכל אלה לא הולידו שינוי של ממש במדיניות.

מאז שנת 2015 המענה המדינתי העיקרי למשבר הדיור היה תכנית "מחיר למשתכן", שבמרכזה בנייה פרטית של דיור לרכישה, תוך סבסוד מדינתי לערך הקרקע ומתן מענקי רכישה ופיתוח. מטרתה של מדיניות מחיר למשתכן הייתה להבטיח למשקי בית שאין בבעלותם דירה את האפשרות לרכוש דירות למגורים במחירים הנמוכים ב 20%-30 מ'מחיר השוק'. הקצאת הדירות, לפי תוכנית זו, נעשית בהגרלה, שכלל משקי הבית הזכאים, שאין בבעלותם דירה, זכאים להשתתף בה תחת הנחיות ומגבלות שונות.

בפועל, על רקע ההתבססות על מודל הבעלות הפרטית והקצאת דירות במחירי שוק, גם אם לאחר הנחה, הדירות שנמכרו בתוכנית מחיר למשתכן – בעיקר באזורי הביקוש במרכז הארץ – הוצעו למכירה במחירים יקרים למדי, אותם יכלו לרכוש רק משקי בית בעלי הכנסות גבוהות או הון משפחתי רב. לפי בדיקה שערך מרכז הגר בשנת 2017, כ-40%

---

29 ארז צפדיה ואורלי בנימין, 2014. "הפנים המגדריות של מדיניות הדיור הציבורי בישראל". עמ' 6-7 בתוך: ארז צפדיה ואורלי בנימין (עורכים), בטחון סוציאלי: כתב עת בנושא רווחה ומדיניות חברתית: הדיור הציבורי – המחדל והמאבק. גיליון 94.

מכלל הפרויקטים הנכללים במבצע "מחיר למשתכן" הוצעו למכירה במחירים הנגישים לעשירונים 8-10 בלבד ואילו יתרת הפרויקטים הרלוונטיים לעשירונים 3-7 מצויים מחוץ לאזורי הביקוש בגוש דן.

אמצעים נוספים שננקטו בישראל בשנים האחרונות אם כי בהיקפים קטנים בהרבה, באו לידי ביטוי בפרויקט הממשלתי "דירה להשכיר" וכן במספר מצומצם של מיזמים לבניית דיור מוזל להשכרה לבעלי מקצועות מסוימים, בעיקר בתל-אביב.

פרויקט "דירה להשכיר", שקדם ליישום מדיניות "מחיר למשתכן", ביקש למסד בישראל אופציה של שכירות מוסדית לטווח ארוך, שכמעט לא קיימת בישראל. במסגרת הפרויקט הוקמה חברה ממשלתית בשם "דירה להשכיר", אשר ניהלה מכרזי קרקע שבמסגרתם קרקעות נמכרו לחברות נדל"ן בתנאי שייבנו עליהן מתחמי מגורים, אותן ישכירו לדיירים לטווח ארוך, של עד 10 שנים לדייר. את הדירות עצמן יוכלו החברות למכור לבעלות לאחר תקופה של 20 שנה מיום השלמת הפרויקט. חלק מהדירות במתחמי המגורים הללו מושכרות ל"זכאים", משקי בית שאין בבעלותם דירה, במחירים מוזלים.

עד היום פרויקט זה פעל בהיקף מינורי בלבד, ורק מעט פרויקטים לשכירות ארוכת-טווח הושלמו במסגרתו. בנוסף, בדומה לתוכנית מחיר למשתכן, גם מיזם זה הציע את הדירות במחירי שוק מוזלים, אשר לא היה בכך די על מנת להעמיד דיור בעלות המתאימה למשקי בית בעשירוני הביניים מבלי לפגוע ביכולתם לממן הוצאות מחיה אחרות. לפי בדיקה של מרכז אדוזה משנת 2017, בפרויקט "דירה להשכיר" בהרצליה, למשל, הוצעו דירות להשכרה בעלות חודשית שרלוונטית רק למשקי בית בעשירון התשיעי ומעלה, כאשר למשקי בית שהכנסתם נמוכה מזה מדובר בשכר דירה שגבוה מהרף המקובל – 30% מההכנסה.

במקביל לפרויקט זה, המשיכו ממשלות ישראל במהלך השנים לנסות לעודד את יזמי נדל"ן פרטיים לבנות דירות להשכרה, בין השאר באמצעות מתן הטבות מס ליזמים שיבנו פרויקטים להשכרה לטווח-ארוך. אלא שעד היום, זכות הטבות אלו לתגובה מסויגת מיזמי הנדל"ן, שטוענים כי גם בהינתן ההטבות, בניית דירות להשכרה לטווח ארוך אינה כלכלית ליזמי נדל"ן אשר מרוויחים יותר ובזמן קצר יותר מבניית דירות ומכירתן.<sup>30</sup>

חלופה נוספת שהתפתחה בשנים האחרונות, בעיקר בתל-אביב, היא בנייה מוסדית של דיור בר-השגה לשכירות, המיועד לבעלי מקצועות מסוימים. בתוך כך ניתן למנות את מתחם המגורים לשכירות מוזלת שנבנה בתוך שטח בית החולים איכילוב, ומיועד לאנשי צוות שאינם יכולים להתגורר בתל-אביב בשל מחירי הדיור הגבוהים<sup>31</sup>; וכן את היוזמה של עיריית

30 ענת דניאלי, "חוקי הדיור להשכרה לא קורצים ליזמים: הצעות החוק כיום אינן כלכליות עבורנו". כלכליסט. 18.7.2017.

31 רוני לינדר, "רק לעובדי איכילוב: דירה בלב האזור היקר במדינה - ב-4,800 שקל לחודש". דה-מרקר, 4.9.2017.

תל-אביב לבנות דיור בר-השגה לשכירות המיועד למורים ומורות במוסדות החינוך בעיר, שגם הם אינם יכולים לממן דיור בעיר על רקע השכר הנמוך יחסית של עובדי הוראה.<sup>32</sup> מיזמים אלו מהווים מופע חדש, של העידן הניאו-ליברלי, להסדרי דיור ישנים שהתקיימו בעבר, ובכללם שיכוני פועלים ומעונות עובדים. הסדרים אלו מספקים אמנם לדייריהם דיור מוזל במחירים נמוכים 'ממחירי השוק', אך הם כורכים את הזכאות לדיור בהשתייכות למקום העבודה, באופן שמגביל מאוד את כוחם של העובדים-דיירים מול מעסיקהם. במקרים אלו המעסיק הוא גם 'בעל הבית', ולכן כל שינוי במקום העבודה או במקצוע כרוך גם בשינוי מקום המגורים, עובדה המחלישה את כוח המיקוח של העובד אל מול המעסיק.

---

32 גיא נרדי, "חדש בת"א: דיור מסובסד וחניה חינם למורים". גלובס, 28.8.2019.

# "דיוור לכל": דיוור ציבורי אוניברסלי כחלופה למודל הבעלות הפרטית

משבר הדיוור המתמשך והמשך תהליך הצטברות העושר בידי מעטים, הקשורים שניהם בביסוס מעמדו של הדיוור כסחורת נדל"ן פיננסית ובהסתמכות הבלעדית של מדיניות הדיוור בישראל על עקרונות של שוק חופשי, מכריחים אותנו לנסות לשרטט חלופה. חלופה זו מציבה יעד שאפתני למדיניות שבמסגרתה דיוור לא ייתפס כסחורה וכנדל"ן ולא יוכפף לשיקולי רווח ולמקום עבודה, אלא במקום זאת יוקצה לכל אזרחי המדינה מתוך הכרה בהיותו צורך אנושי בסיסי שהכרחי גם למילוי צרכים, שאיפות ורצונות נוספים של בני אדם.

יש להדגיש כי המפורט להלן מהווה מתווה כללי של מדיניות דיוור חלופית, שמטרתו העיקרית היא לעורר דיון בדבר אופק אחר אפשרי. לאור זאת, בהמשך ניסוח המתווה יתוארו גם צעדים שאותם ראוי ליישם בדרך להחלתו וכן יתוארו דילמות ואתגרים, שפתרונם הכרחי ליישום מדיניות דיוור פוסט-קפיטליסטית של "דיוור לכל".

## דיוור כשירות ציבורי אוניברסלי

חלופה אפשרית למודל הבעלות הפרטית על דיוור היא בהרחבה משמעותית של מנגנון הדיוור החברתי וכינונו כדיוור ציבורי אוניברסלי – כלומר, כדיוור ציבורי הפונה לכלל האוכלוסייה, ולא רק לשכבות הנמוכות. היעד של מדיניות זו הוא מציאות שבה הדיוור יחדל להיות בבעלות פרטית ויהפוך להיות בבעלות ציבורית-חברתית.

בדומה לשירותים חברתיים אחרים, גם הדיוור החברתי ימומן על-ידי משאבים ציבוריים, מדינתיים ומוניציפאליים. כלומר, במקום דיוור הנרכש על-ידי משקי בית באופן פרטי, משקי הבית יתגוררו בדירות שייבנו, ירכשו ויתוחזקו באופן ציבורי, בדומה לאופן שבו כיום פועלים מבנים ציבוריים אחרים.

במסמך שפרסמנו במרכז אדוה הצענו מספר דרכים למימון הבנייה של דיוור ציבורי אוניברסלי על בסיס משאבים ציבוריים, לרבות שימוש ישיר בתקציב המדינה, וכן שימוש בכספי החסכון הפנסיוניים "המוסדיים" וניתובם לבנייה ציבורית כהשקעה חברתית מקומית.<sup>33</sup>

---

33 שלמה סבירסקי וירון הופמן-דישון, האופציה הציבורית בדיוור: דיוור ציבורי אוניברסלי כמענה למשבר הדיוור בישראל. מרכז אדוה, נובמבר 2017.

הרחבה משמעותית של הדיור הציבורי האוניברסלי דורשת התייחסות לשאלת אופן ההקצאה של הדיור. בהינתן מציאות שבה אין דירה אחת דומה לאחרת, וכי למיקום הדירה משמעות מהותית באיכות החיים ובהזדמנויות המוענקות לדייריה – כל מנגנון של דיור חברתי בהיקף רחב צריך להתמודד עם השאלה כיצד יוקצו הדירות, לפי אילו שיקולים ובאיזה אופן.

בדומה לשירותים ציבוריים אחרים, גם הדיור יוקצה בעיקרו לאזרחי המדינה ללא תשלום. עם זאת, מתוך הנחה כי קיימים הבדלים במאפייני דירות מצד אחד, וברצונות ובהעדפות של האזרחים מצד שני, ניתן יהיה גם לספק את הדיור תמורת תשלום מינימלי, כחלק ממנגנון ההקצאה. מנגנון זה יוכל לאפשר לאזרחים המעדיפים זאת, להשקיע מעט יותר מכספם בדיור המותאם להעדפותיהם, אך יבטיח נגישות ללא תשלום לדיור ראוי ואיכותי לכל מי שאינו מעוניין לעשות זאת.

יש להזכיר בהקשר זה כי על אף שמו, מנגנון ההקצאה של 'השוק החופשי' אינו באמת חופשי עבור אזרחים רבים, שבשל מחסור במשאבים אינם יכולים לממן מגורים באזורים 'מבוקשים'. אמנם גם במנגנון של דיור חברתי-ציבורי אוניברסלי לא ניתן יהיה להבטיח שכולם יגורו בדיוק במקום הרצוי ביותר מבחינתם, אך לפחות ניתן להבטיח כי זכות זו לא תהיה שמורה רק לבעלי ממון רב.

הצעה ברוח דומה מוזכרת גם בספרו של הכלכלן ושר האוצר היווני לשעבר יאניס וארופאקיס, "Another Now", בו הוא פורש חזון למערכת חברתית-כלכלית פוסט-קפיטליסטית.<sup>34</sup> בספר מתאר בקצרה וארופאקיס את תחום הדיור כתחום המחולק בין 'דיור חברתי', דיור בבעלות הרשות המקומית המוקצה ללא תשלום לתושבי הרשות, ובין 'דיור מסחרי', דיור המושכר על-ידי הרשות המקומית בתשלום למשקי בית עשירים יותר שייבחרו בכך. לפי חזונו של וארופאקיס, ההכנסות של הרשות המקומית מהשכרת 'דיור מסחרי' (וכן מהשכרת קרקע לשימושים מסחריים נוספים) יוכלו לשמש את הרשות המקומית כחלק ממקורות המימון לבנייה ולתחזוקה של הדיור החברתי.

## דיור ציבורי דמוקרטי

על אף שלמדינה תפקיד מהותי ביצירת מאגר הדיור החברתי, בעיקר בשלביו הראשונים, אין זה אומר שהדיור כולו ייותר בבעלות מדינתית וינוהל באופן ריכוזי. מדיניות המבקשת לצמצם את מעמדו של הדיור כסחורה וכנדל"ן ולהעמיד במקומו כחלופה דיור ציבורי אוניברסלי, חייבת לקחת בחשבון את ההיבטים השליליים שבאו לידי ביטוי במודלים המדינתיים הריכוזיים של דיור חברתי וציבורי.

34 Yanis Varoufakis, 2020. Another Now: Dispatches from an Alternative Present. Penguin Random House.



היבטים כאלה בולטים במיוחד כיום בישראל, ומשתקפים בבעיות החמורות העולות ממתכונת הניהול של החברות הדיור הציבורי הקיימות ובראשן "עמידר". פעילותן של חברות אלו מתאפיינת בניכור וביחס מזלזל כלפי הדיירים הנתפסים כ"מקרי רווחה", בתחזוקה לקויה של הדירות ואפילו בטענות לשחיתות ולניצול.

הכרה בדבר הצורך לנסח מדיניות דיור חברתי מבוצרת יותר התפתחה בשנים האחרונות במדינות רבות שבהן ממשיך להתקיים מודל של דיור חברתי רחב היקף, אשר דנות בצורך וביתרונות של שיתוף הולך וגובר של הדיירים בדיור החברתי בניהול ובתחזוקת הדירות, בהתאם למודלים דמוקרטיים ושל יתרונות הניהול מלמטה-למעלה.<sup>35</sup>

מדיניות דיור פוסט-קפיטליסטית צריכה להתבסס על מודלים מקומיים דמוקרטיים של בנייה, בעלות וניהול הדיור החברתי-ציבורי. מודלים כאלו יכולים להתבסס ולהרחיב מודלים קיימים בעולם, ובכלל זה על-ידי דיור ציבורי בבעלות רשויות מקומיות (council housing), "אגודות דיור" דמוקרטיות ו/או קואופרטיבים של דיירים – ובתנאי שבמודלים אלו ישולבו מנגנונים שיבטיחו לדיירי הדיור הציבורי אפשרות להשתתפות של ממש בניהול ההיבטים הקשורים למקום מגוריהם.

בכל הנוגע לקואופרטיבים של דיור, יש להדגיש כי בעוד שקואופרטיב הוא תצורת מגורים נפוצה יחסית, בעיקר באירופה, קואופרטיבים רבים אינם פותרים את הבעייתיות של מודל הבעלות הפרטית על דיור ואת היות הדיור בבחינת סחורה ונדל"ן. זאת בשל התבססות הקואופרטיבים על השקעת הון פרטי ברכישת 'מניה' בקואופרטיב הדומה, בפועל, לרכישת דירה. במקום זאת, בקואופרטיב "ללא בעלות וללא הון", המתקיים אף הוא במספר מדינות, החברות בקואופרטיב מותנת בתשלום דמי חברות קבועים, הדומים יותר לתשלומי שכירות. במודל קואופרטיבי זה, תשלומי 'שכר הדירה' נותרים בבעלות הקואופרטיב ומשמשים לצרכיו, ואינם משתמשים להשאת רווח לבעלי דירות או תאגידי פרטיים.<sup>36</sup>

אחת מהחלופות בכינון מדיניות פוסט-קפיטליסטית לדיור היא שימוש במשאבים ציבוריים על מנת לממן את פעילותם של קואופרטיבים לדיור, שיהוו את הגופים שיחזיקו בבעלות על הדיור, ויהיו אלה שיבנו וינהלו את הדיור בפועל. לפי מודל זה, כל אזרחי ואזרחיות המדינה יהיו רשאים/ות להצטרף לכל קואופרטיב דיור לפי בחירתם/ן, שיזכה מצידו לתמיכה ולסבסוד ממשלתיים בהתאם למספר הדיירים הרשומים בו.

---

35 Social Housing in Europe 2019, p. 36

36 אביב נגבי, 2017. קואופרטיבים לדיור בישראל: אתגרים והזדמנויות. עבודה לתואר שני במדעים ותכנון ערים ואזורים, הטכנון-מכון טכנולוגי לישראל.

# כיצד נגיע לשם? צעדים בדרך ליישום מדיניות דיוור פוסט-קפיטליסטית

הניסיון לקדם יישום מדיניות דיוור פוסט-קפיטליסטית צריך לקחת בחשבון כי תפיסתו של הדיוור כסחורה היא, כאמור, מאפיין מרכזי בעידן הקפיטליסטי, שהואץ והוקצן עוד יותר בעידן הניאו-ליברלי, עם הפיכתו של הדיוור להשקעה פיננסית של תאגידים ומשקי בית עשירים. יישום מלא של מדיניות חלופית, כמו זו שהוצגה כאן, עד כדי צמצום משמעותי של מודל הבעלות הפרטית על דיוור מאלץ נקיטת שינוי כיוון משמעותי בתפיסות אלו ומערער את יסודות המשטר הקפיטליסטי הקיים.

זאת ועוד, בישראל מדיניות כזו צריכה לקחת בחשבון את שליטתו של מודל הבעלות הפרטית במדיניות הדיוור, שהביא להתבססותה של נורמה תרבותית המזהה ביטחון ויציבות בדיוור עם בעלות פרטית על דירה. בנוסף, אימוץ רדיקלי של המדיניות הניאו-ליברלית בישראל הביא לשלילה ולהזנחה של הדיוור הציבורי, שנתפס על ידי הממשלה כשריד ישן למדיניות שצריכה לחלוף מהעולם, ולהתבססות כמעט מוחלטת על "עקרונות השוק" בניסוח מדיניות הדיוור.

לאור זאת, מתבקש לפרט מספר צעדים שניתן לקדם בתוך המערכת החברתית-כלכלית הקיימת, על מנת ליישם חלופה פוסט-קפיטליסטית לדיוור. מטרתם המרכזית של צעדים אלו היא הפחתת הכדאיות בבעלות פרטית על דיוור וזאת במקביל לגידול הולך ומתמשך בחלופה החברתית-ציבורית בדיוור.

## ריסון משקיעי נדל"ן

כתוצאה מתהליך הצטברות העושר בידי מעטים, נוצרה בעשורים האחרונים בישראל שכבה חברתית עשירה שהחלה להפנות את חסכונותיה להשקעה בנדל"ן. השקעות אלו התגברו עוד יותר מאז המשבר הכלכלי של שנת 2008 והירידה בכדאיות ההשקעה בשוק ההון. במהלך העשור 2008-2018 היוו רכישות של "משקיעי נדל"ן" (המוגדרים כמשקי בית הרוכשים דירה שנייה ומעלה) רבע עד שלישי מכלל רכישות הנדל"ן בכל שנה.

ראינו כי כל עוד מתקיימת מערכת כלכלית שבה דיור למגורים מהווה נדל"ן להשקעה, מתפתח קונפליקט בין אלה המשתמשים בדיור כסחורה להשקעה ולהשאת רווח, ובין אלה הזקוקים לדיור כקורת גג למגורים, וכי הראשונים מחזיקים בכוח רב יותר בשוק ומעצבים אותו לפי האינטרסים שלהם.

בהקשר לכך יש להזכיר גם את תופעת ההשכרה של דירות מגורים לזמן-קצר שהפציעה בערים הגדולות בעולם עם הופעת הפלטפורמות הדיגיטליות דוגמת Airbnb. לפי מחקרים בעולם ובישראל, פעילות זו הפכה לפעילות עסקית לכל דבר הקורית תדיר בדירות הנרכשות למטרה זו בלבד. לפי מחקרים אלו, הגידול במספר הדירות המושכרות לטווח קצר למטרות תיירות הביא לעלייה במחירי הדיור בכלל ובמחירי השכירות בפרט, ולשינוי אופיין של שכונות מגורים בשל הפיכתן לאזורי לינה לתיירים.<sup>37</sup>

על מנת לאפשר התפתחות של מערכת דיור המאפשרת לכלל הציבור להשיג קורת גג ראויה ויציבה, יש תחילה להגביל את מעמדו של הדיור כסחורה וכנדל"ן ולהנהיג מדיניות שתגביל את האפשרות להשקיע בנדל"ן למגורים כאפיק השקעה פיננסי. מדיניות כזו יכולה לכלול שורה של כלים, ובהם ריסון פעילות של משקיעי נדל"ן באמצעות הגבלות רגולטוריות, מדיניות מיסוי ומדיניות של פיקוח על מחירי דיור ושכר דירה.

חלק מהצעדים בכיוון זה ננקטו בפועל על-ידי ממשלות ישראל בעשור האחרון, שביקשה גם היא להכביד על פעילותם של משקיעי נדל"ן. צעדים אלו כללו צעדי מיסוי כגון: העלאת מס רכישה על משקיעי נדל"ן, העלאה שהתרחשה בשתי פעימות, בשנת 2011 ולאחר מכן בשנת 2015, וכן הגבלת האפשרות של משקיעי נדל"ן לקחת אשראי בנקאי, באמצעות הטלת מגבלה רגולטורית של אחוז האשראי המקסימלי שרשאים להעניק בנקים עבור רכישת דירה להשקעה.

הצעדים שננקטו אכן תרמו לירידה מסוימת בשיעור הרכישות של דירות מגורים על-ידי משקיעי נדל"ן בשנים האחרונות, אך לאור עוצמת השפעתם החלשה יחסית, לא ביטלו את התופעה לגמרי.<sup>38</sup> מדיניות החותרת להפסקת ההשקעה בנדל"ן במגורים כאמצעי להפקת רווח תצטרך לנקוט בצעדים דרסטיים יותר, כגון אלה שיפורטו להלן.

---

37 ר' למשל בישראל: אבנר בירך-ברק ויפעת הולצמן גזית, 2019. "אורח נטה ללון: השלכות על שוק הדיור ואסדרה של Airbnb בישראל" בתוך: מחקרי רגולציה, כרך א': כלכלה משתפת. מרכז חת.עמ' 71-131; בעולם: Josh Bivens, Economic Policy Institute. 2019. The Economic Costs and Benefits of Airbnb

38 ביולי 2020, במהלך משבר הקורונה, החליטה הממשלה על הפחתה חוזרת של מס הרכישה למשקיעי נדל"ן בשיעורים של 2-3 נקודות האחוז. מטרתה המוצהרת של הפחתה זו הייתה לתמרץ משקיעי נדל"ן לחזור ולרכוש דירות מגורים ובכך לעודד את הפעילות בשוק הנדל"ן והבנייה, על רקע המשבר.

מדיניות להגבלה משמעותית עד כדי הפסקת פעילותם של משקיעי נדל"ן יכולה לכלול צעדי מיסוי שישוו כלפי מעלה את המס המוטל על רווחים המופקים מהשכרת נדל"ן, מס המוטל על רווחים מפעילות עסקית או למס המוטל על רווחים מהון של משקי בית. בנוסף, מדיניות זו יכולה גם לכלול צעדים שיגבילו את אפשרותם של משקיעי נדל"ן לקבוע שכר דירה באופן חופשי, להנהיג מנגנוני פיקוח שונים לקביעת שכר הדירה, דוגמת אלה הקיימים במרבית מדינות אירופה, ולהגביל את האפשרות להשתמש בדירת מגורים למטרות עסקיות.

צעדים נוספים להגבלת פעילותם של משקיעים יכול לבוא גם בתחום מדיניות פיקוח האשראי הבנקאי, תוך הגבלת האפשרות לרכוש נדל"ן להשקעה באמצעות 'מינוף' פיננסי. בהקשר זה ראוי להוסיף כי יישום צעדים משמעותיים בכיוון זה כרוכים גם בשינוי מעמד ותפקידם של הבנקים ושל גופי האשראי, מגופים פרטיים המשתמשים באשראי לדיור (משכנתאות) כאמצעי מרכזי להפקת רווח והפיכתם לגופים ציבוריים המספקים אשראי כשירות ציבורי.

כידוע, משקיעי נדל"ן רוכשים דירות למגורים לא רק בשל הרווחים המופקים באמצעות תשלומי שכר הדירה, אלא גם בשל הצפי לעלייה מתמדת במחירי הנדל"ן. לפיכך, צעדים נוספים להגבלת פעילותם של משקיעי נדל"ן יכולה לכלול העלאה ניכרת של מס שבח על משקיעי נדל"ן. מס שבח הוא המס המשולם במועד מכירת הדירה בגין העלייה בשווי הנכס שנוצר מאז שהדירה נרכשה, ואינו קשור בעלות שינויים פיזיים שנעשו בדירה עצמה, אם נעשו. הטלת מס שבח גבוה על משקיעי נדל"ן יכולה לפיכך להפחית מאוד כדאיות ההשקעה בנדל"ן כסחורה פיננסית. לבסוף, ממשלה החפצה בכך יכולה גם להטיל מגבלה חוקית לאפשרות של משקי בית לרשום בבעלותם מספר גבוה של דירות למגורים. למרות שצעד זה נחשב לצעד 'דרקוני' במדינות דמוקרטיות, כדאי לזכור כי כל אמצעי המיסוי שהוזכרו קודם לכן מנסים להשיג יעד זה בדרכים עקיפות; יעד שאולי היה מוטב להשיגו בדרך ישירה יותר.

## **צמצום הבעלות הפרטית על דיור באמצעות מיסוי עושר וירוסה**

בספרו "הון ואידיאולוגיה" טוען הכלכלן תומא פיקטי שבכל חברה ובכל זמן מתפתחת מערכת הנחות תיאורטית להצדקת המשך אי-השוויון החברתי-כלכלי הקיים.<sup>39</sup> בעידן הנוכחי בן זמננו, מערכת זו כוללת את המעמד הכמעט קדוש לו זוכה "זכות הקניין", מעמד המקשה על נקיטת צעדים שיאפשרו את צמצום אי-שוויון בהכנסות ובעושר בין האליטה הכלכלית ויתר הציבור.

בהמשך הספר מציע פיקטי מתווה של מדיניות מיסוי, הכוללת שיעורים גבוהים במיוחד של מס פרוגרסיבי על ירושות ומס עושר. מטרתו של מיסוי זה, לפי פיקטי, היא להביא

<sup>39</sup> Piketty, Thomas. 2020. *Capital and Ideology*. Harvard University Press

לצמצום מעמדו של הקניין הפרטי כ"זכות קבועה ונצחית" הנצברת אצל משקי בית יחידים במשך דורות, באופן שהולך ומגדיל את האי-שוויון הכלכלי עד לנקודה של פגיעה באפשרות לקיים מוסדות דמוקרטיים תקינים.

מכיוון שדיור למגורים מהווה מרכיב דומיננטי בסך העושר של משקי בית בעולם, הצעתו של פיקטי רלוונטית במיוחד כחלק מיישום מדיניות שתאפשר ביסוס חלופה פוסט-קפיטליסטית להגבלת מעמדו של הדיור כסחורה וכנדל"ן. מדיניות כזו תוכל לכלול הטלת מס עושר כולל או מס עושר נדל"ני בשיעורים פרוגרסיביים, וכן הטלת מס ירושה, צעדים שמשמעותם הגבלת הצטברות הון נדל"ני בקרב משקי בית מעטים והפחתת ההיבטים ההופכים בעלות פרטית על דיור לצעד שבמהותו מהווה השקעה פיננסית ארוכת טווח.

לשם המחשה, לפי הצעתו של פיקטי, עושר בהיקף של מעל פעמיים העושר הממוצע – ימוסה בשיעור של 1% מס עושר ו-20% מס ירושה; כאשר עושר רב יותר ימוסה בשיעורים הולכים וגדלים, המגיעים, לפי הצעתו של פיקטי, עד לרמה של 90% מס עושר ומס ירושה, עבור עושר גבוה במיוחד. בהצעתו מציין פיקטי שהכנסות המדינה ממס עושר ומס ירושה יניבו הכנסה שתאפשר למדינה להפקיד "ירושה מדינתית" בידי כל אזרח בהגיעו לגיל 25, ירושה שתאפשר לכל אדם להתחיל את חייו עם הון התחלתי להקמת עסק, לרכישת דירה ועוד.

להבדיל מהצעתו של פיקטי, בחלופה המוצגת במסמך זה השימוש העיקרי במיסוי העושר והירושה הוא בהפחתת הכדאיות הפיננסית בהחזקת דירה בבעלות פרטית ובהפניית המשאבים הנגבים ממיסים אלו למימון כלל השירותים החברתיים, לרבות ההשקעה בהגדלת מלאי הדיור הציבורי האוניברסלי.

יש לציין עוד, כי בשימוש במס עושר ובמס ירושה להגבלת הבעלות הפרטית על דיור, ניתן להגדיל אף יותר את שיעורי המיסוי המוטלים על עושר נדל"ני ולהנמיך את שווי ההון בכל מדרגת מס. ההנחה היא שהגדלת שיעורי המס תיעשה עם הרחבת הדיור הציבורי, כחלופה לבעלות הפרטית על דיור.

# דילמות ואתגרים ביישום מדיניות פוסט-קפיטליסטית בדיור

1. כפי שתואר לעיל, בהינתן מציאות של אי-שוויון מרחבי, דיור הוא טובין שערכו אינו נובע רק מגודלו ואיכותו, אלא גם ממוקומו. על מנת לייצר מדיניות דיור פוסט-קפיטליסטית של "דיור לכל", יש לנקוט במדיניות שתבטל, או לכל הפחות תפחית מאוד, את הקשר בין מיקומה של הדירה ובין האפשרויות הכלכליות, תעסוקתיות, חברתיות, תרבותיות וקהילתיות הזמינות למתגוררים בה. מובן שיישום מדיניות כזו חורג מתחום הדיור, ומצריך שינוי מהותי במדיניות הציבורית בכללותה, או אף במשטר החברתי-כלכלי עצמו.
2. העברת הבעלות, הבנייה והניהול של הדיור החברתי לידי גופים דמוקרטיים מקומיים היא צעד הכרחי בכינונו של דיור שיאפשר נגישות של דיור לכל מצד אחד, עם שמירה על אוטונומיה ובחירה אישית/משפחתית על מיקום הדיור ומאפייניו מצד שני. עם זאת, מודל כזה גם יכול ליצור ולשמר אי-שוויון בין הגופים המקומיים השונים, שיוכלו להשקיע הון נוסף לזה שיועבר להם מהמדינה. לפיכך, מדיניות זו צריכה לקחת זאת בחשבון, ולבחון, למשל, סבסוד ממשלתי נוסף שיועבר לרשויות מקומיות, אגודות דיור וקואופרטיבים שאין בידיהם משאבים כלכליים עצמאיים מספקים.
3. העברת הניהול בפועל על הדיור לידי גופים דמוקרטיים ומקומיים אמורה לאפשר את השתתפות הדיירים בהיבטים הקשורים לניהול מתחמי הדיור בהם הם מתגוררים. עם זאת, מדיניות כזו צריכה להבטיח כי בגופים אלו יתקיימו מנגנונים שיבטיחו השתתפות דמוקרטית מהותית. למשל, מדיניות כזו יכולה להתבסס על ניהול ישיר של הדיירים בסוגיות הקשורות לבניין המגורים עצמו (בדומה למודל של 'ועד בית' דמוקרטי), ולבסס מנגנונים של דמוקרטיה ייצוגית שבאמצעותם ייבחרו נציגים לגופים מקומיים שינהלו את ההיבטים הרחבים יותר של הדיור, לרבות סוגיות של בניית בנייני מגורים חדשים, משא ומתן מול הממשלה המרכזית ועוד.

