AdvaCenter مركز أدفا
מרכז אדוה
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

מרץ 2022 // ירון הופמן-דישון

דיור לכל - גם בישראל

מה ניתן ללמוד ממדיניות הדיור האוניברסלי בעיר וינה?

מרכז אדוה

הוועד המנהל

פרופ' יוסי דהאן, יו"ר
גב' גילברט פינקל, גזברית
פרופ' איסמעיל אבו־סעד
פרופ' ניצה ברקוביץ
פרופ' אורן יפתחאל
פרופ' אמריטוס יוברט יו־לון (חבר כבוד)
פרופ' יוסי יונה
פרופ' שושנה מדמוני
פרופ' ריקי סויה
פרופ' דני פילק
פרופ' רחל קלוש
פרופ' אורי רם
עו"ד עולא שתיווי

ועדת ביקורת

גב' רותי גור
גב' חדוה ישכר

טלפון: 03–5608871
www.adva.org | contact@adva.org

צוות

מנהל: ד"ר יובל לבנת
מנהלת קשרי קהילה: ברברה סבירסקי
מנהל אקדמי: ד"ר שלמה סבירסקי
רכזת מחקר: אתי קונור-אטיאס
מנהלת תחום מגדר: ד"ר יעל חסון
רכזת פרויקטים לשוויון מגדרי: ד"ר ולריה סייגלשיפר
חוקר: ירון הופמן-דישון
חוקרת: נוגה דגן-בוזגלו
חוקרת: אביב ליברמן
חוקרת: ד"ר שני בר און-ממן
חוקר: מקס גרובמן
רכזת הדרכה ועבודה קהילתית: חן קרסניצקי
מנהלת משרד וקשרי עיתונות: מירה אופנהיים
קריאייטיב וגרפיקה: ליטל ביטון
פיתוח משאבים: אפרת יערי

הפרויקט נתמך על-ידי **מכון ון ליר בירושלים**

מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

פרסום המסמך בתמיכת **פורום תרבות אוסטרי**
שגרירות אוסטריה, תל-אביב

פורום תרבות אוסטרי tlv
austrian cultural forum

תמונת רקע בשער: Dieter Henkel

תוכן עניינים

4 מבוא

9 על המסמך

10 תוכניות לדיור מוזל, שכירות ארוכת-טווח ודיור ציבורי בישראל

א. תוכניות ממשלתיות לשיווק קרקע לדיור מוזל לרכישה 11

ב. תוכניות ממשלתיות ועירוניות לקידום שכירות ארוכת-טווח 13

ג. מדיניות הדיור הציבורי בישראל 18

23 "דיור לכל": עקרונות מדיניות הדיור בעיר וינה

א. 'וינה האדומה': הדיור הציבורי-העירוני בעיר וינה 28

ב. דיור ללא מטרות-רווח: הדיור החברתי בבעלות אגודות הדיור 34

ג. מגמות במדיניות הפיקוח על שוק השכירות הפרטי 48

ד. האם אכן 'דיור לכל'? אתגרים במדיניות הדיור בווינה 49

ה. השפעה של 'המודל הווינאי' במדינות אחרות 55

59 "דיור לכל" - גם בישראל: מה ניתן ללמוד מהעיר וינה?

א. יש לקבוע מדיניות מקיפה של 'דיור לכל' ולאפשר את קידומה 60

ב. יש לקרוא תיגר על מקומו המרכזי של מודל הבעלות הפרטית במדיניות הדיור 64

ג. יש לתקצב הרחבה משמעותית של הדיור הציבורי ולשנות את אופיו 66

ה. יש לחדול מלהתייחס לקרקע כמקור הכנסה, ולהקצות קרקע ייעודית לדיור בשכירות מוזלת 73

ו. יש לרסן את משקיעי הנדל"ן ולהחיל מנגנוני פיקוח על שוק השכירות הפרטי 77

ז. יש לפעול לצמצום אי-השוויון החברתי-כלכלי בכללותו 78

78 מקורות והערות

מבוא

מזה כשלושה עשורים שמחירי הדיור בישראל נמצאים במגמת עלייה. עלייה זו התרחשה בשני 'גלים', הראשון במהלך שנות ה-90, על רקע העלייה הגדולה מברה"מ לשעבר, והשני מאז שנת 2008, על רקע המשבר הכלכלי העולמי. אלא שבעוד עליית 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.

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

מדיניות "השוק הפרטי" בדיור הקצינה את הפערים החברתיים-כלכליים שהיו קיימים בעבר, כאשר שכבה הולכת וגדלה באוכלוסייה ממשיכה להתקשות להשיג 'דירה נאותה במחיר סביר', יעד המוגדר בחזון משרד הבינוי והשיכון.[1]

בעקבות העלייה במחירי הדיור בשנים האחרונות, רבים ממשקי הבית המצליחים לרכוש דירה, עושים זאת במחיר של משכנתא בסכומים הולכים וגדלים, המשעבדת אותם להחזר חוב למשך שנים רבות, מעמידה אותם בסיכון פיננסי מתמשך ומטילה עליהם נטל החזר גבוה. לפי נתוני בנק ישראל, בשנים האחרונות ניכר גידול במשקל ההלוואות לדיור שניתנו על-ידי הבנקים בשיעורי מימון גבוהים (הלוואות שבהן המשכנתא מהווה 60- 75% משווי הדירה), גידול בשיעור המשכנתאות הנלקחות

יחד עם הלוואה נוספת למימון 'ההון העצמי', וכן גידול בשיעור המשכנתאות שבהן החזר החודשי של ההלוואה גבוה מ-30% מסך ההכנסה של משק הבית.[2] על פי אמות מידה מקובלות, החזר גבוה כזה מסכן את היציבות הכלכלית של משקי הבית ופוגע באפשרותם לממן הוצאות חיוניות בתחומים אחרים.

משקי בית שאינם מצליחים לרכוש דירה המתאימה למגוריהם, מתגוררים ברובם בשכירות בשוק הפרטי - המאופיין בחוסר אסדרה ובהיעדר יציבות. שיעור משקי הבית המתגוררים בשכירות נמצא בשנים האחרונות בעלייה: בעוד שבשנת 1997 התגוררו בשכירות 24.3% ממשקי הבית, בשנת 2018 עלה שיעורם ל-28%.[3] שיעור משקי הבית המתגוררים בשכירות בקרב עשירוני הביניים והעשירונים הנמוכים גבוה יותר משיעורם בקרב העשירונים העליונים. באזור המרכז שיעור משקי הבית המתגוררים בשכירות גבוה יותר מאשר שיעורם ביישובי הפריפריה.[4] בתל-אביב, התגוררו בשנת 2018 53% ממשקי הבית בשכירות.[5]

בעולם רווחת ההנחה כי על מנת לשמור על רמת חיים סבירה, משק בית צריך להוציא על דיור לא יותר מ-30% מהכנסתו הפנויה. בפועל, משקי בית רבים בישראל חורגים מכלל זה: בשנת 2018, 29.5% ממשקי הבית הוציאו עבור דיור 30% או יותר מסך הכנסתם הכספית נטו. נטל ההוצאה על דיור כבד יותר עבור משקי בית שהכנסתם נמוכה, וכבד יותר עבור משקי בית הגרים בשכירות על פני אלה המתגוררים בדירה בבעלותם ומשלמים משכנתא.[6]

העלייה במחירי הדיור השפיעה גם על החברה הערבית בישראל, המתאפיינת בשיעור גבוה יחסית של בעלות על דיור, מציאות שמקורה בעובדה שביישובים ערביים כמעט ואין חלופות למגורים בבעלות. בערים המעורבות, לעומת זאת, המציאות שונה. לפי נתוני המכון הישראלי לדמוקרטיה, שיעור המגורים בדירה בבעלות בקרב תושבים ערבים בערים המעורבות הצטמצם בעשור האחרון באופן משמעותי, מ-76% בשנת 2008 ל-48% בשנת 2018, שיעור הנמוך בהרבה מהממוצע הכללי בישראל (66.5%).[7]

כחלק ממדיניות "השוק הפרטי" השולטת בתחום הדיור בעשורים האחרונים, נטשה ממשלת ישראל את הדיור הציבורי, הקשיחה את הקריטריונים לזכאות והמעיטה או לעיתים אף ביטלה לחלוטין את ההשקעה בבנייה חדשה של דיור ציבורי. בשנים

האחרונות הפך מסלול הסיוע בשכר דירה למסלול הסיוע העיקרי של המדינה בתחום הדיור למשקי בית – מסלול שבמתכונתו הנוכחית סובל מבעיות ניכרות, אינו מתוקצב די הצורך, ובעיקר - אינו מגשים את מטרתו בסיוע בהשגת קורת גג יציבה.[8]

התמשכותו של משבר הדיור, הפוגע באופן הולך ומעמיק בשכבות רבות בקרב האוכלוסייה, ממשיך להיות על סדר היום הציבורי בישראל, אלא שבינתיים ללא מענה. כל עוד תמשיך המדיניות הממשלתית להישלט בידי אידאולוגיית "השוק הפרטי", החזון הממשלתי העומד עד היום כסיסמת משרד הבינוי והשיכון – "*דירה נאותה לכל משפחה במחיר סביר ובשכונה הולמת*" – ימשיך ויהיה ריק מתוכן.

על המסמך

בשנים 2015-2017 פרסם מרכז אדוה סדרת מחקרים בנושא משבר הדיור בישראל. המחקרים עסקו בהשפעת התרחבות אי-השוויון הכלכלי ובהשלכות של הצטברות העושר בידי מעטים על שוק הדיור, בכלכלה הפוליטית של שוק הדיור ובהשפעתם של "כוחות השוק" על משבר הדיור, ובניסוח כיוונים למדיניות חלופית רצויה, תחת הכותרת 'דיור ציבורי אוניברסלי'.[9]

בנובמבר 2020 פורסם נייר נוסף של מרכז אדוה תחת הכותרת: דיור לכל: קווים למדיניות דיור פוסט קפיטליסטית בישראל. הנייר נכתב כפרויקט במסגרת הסדנא למחשבה ועשייה פוסט-קפיטליסטית בחברה האזרחית שנערכה במכון ון ליר בירושלים בחודשים מרץ-אוקטובר 2020. הנייר הציג אופק למדיניות שמטרתה החלשת מעמדו של הדיור כסחורה, החלשת הזיקה בין מעמד כלכלי ובין מיקום הדיור, איכותו וטיבו, והבטחת דיור איכותי וראוי לכל שכבות האוכלוסייה. באופק של מדינות זו, דירת המגורים תחדל מלהיות סחורה נדל"נית, המתוכננת, ממומנת, נבנית ונמכרת בשוק למטרות השקעה ומקסום רווח, ובמקום זאת דיור יוצע כשירות ציבורי אוניברסלי הזמין ונגיש לכל, בדומה לאופן שבו נתפסים חינוך ובריאות ציבוריים.

המסמך הנוכחי מהווה המשך לנייר הקודם, ונכתב גם הוא בתמיכת מכון ון ליר בירושלים. **מטרתו של מסמך זה היא לבחון את האפשרויות ליישום מדיניות של 'דיור לכל' בישראל, וזאת באמצעות השוואה ולמידה ממדיניות הדיור האוניברסלי הנהוגה כיום בווינה, עיר הבירה של אוסטריה.**

מדיניות הדיור הנהוגה בעיר וינה נבחרה כדוגמא למדיניות מיטבית קיימת (*best practice*), המקדמת '**דיור לכל**' (*Housing for all*). בעיר וינה מתבלטים הסדרי הדיור הציבורי והחברתי הנהוגים בתחומה, שמטרתם הבטחת הזכות לדיור איכותי בעיר לכלל שכבות האוכלוסייה. מדיניות זו נחשבת בספרות כביטוי ליישום של רעיון 'העיר הצודקת' (*Just city*),[10] ונחשבת גם כמדיניות המקדמת שוויון מגדרי אשר עוצבה תוך הטמעת חשיבה מגדרית בניסוחה.[11]

כפי שיפורט בהמשך המסמך, **מדיניות זו מבוססת בעיקרה על נתח נכבד של הדיור המתנהל 'מחוץ לשוק', שלא למטרות רווח, ושמחירו אינו נקבע על פי מנגנוני היצע וביקוש.**

בחלקו הראשון של המסמך תוצג סקירה קצרה של המדיניות הנוכחית בישראל שייעדה קידום דיור מוזל, שכירות ארוכת-טווח ודיור ציבורי. **חלקו השני** של המסמך מציג בפירוט את עקרונות מדיניות הדיור הנהוגים בעיר וינה שמטרתם הבטחת האפשרות לדיור בעיר לכלל שכבות האוכלוסייה. בהשראת עקרונות מדיניות הדיור בעיר וינה, מציג **חלקו השלישי** של מסמך את המהלכים המרכזיים שיש לנקוט על מנת לקדם גם בישראל מדיניות של 'דיור לכל', וכן פירוט של האתגרים והחסמים עליהם יש להתגבר על מנת לקדם מדיניות כזו. להלן תמצית המהלכים המפורטים בחלק זה:

1. יש לקבוע מדיניות מקיפה של 'דיור לכל' ולאפשר את קידומה.
2. יש לקרוא תיגר על מקומו המרכזי של מודל הבעלות הפרטית במדיניות הדיור.
3. יש לתקצב הרחבה משמעותית של הדיור הציבורי ולשנות את אופיו.
4. יש לייצר מנגנונים לדיור בשכירות ארוכת טווח, ללא מטרות רווח וללא הגבלת זמן.
5. יש לחדול מלהתייחס לקרקע כמקור הכנסה, ולהקצות קרקע ייעודית לדיור בשכירות מוזלת.
6. יש לרסן את משקיעי הנדל"ן ולהחיל מנגנוני פיקוח על שוק השכירות הפרטי.
7. יש לפעול לצמצום אי-השוויון החברתי-כלכלי בכללותו.

יעדה של המדיניות אליה מכוון מסמך זה היא מציאות שבה כל תושבי ישראל ייהנו מגישה לדיור איכותי ויציב, תוך מתן חופש מירבי בבחירת מקום המגורים, ומבלי להכפיף את עתידם לחובות גדולים ולהוצאות כבדות.

מטרתו של מסמך זה היא לבחון את האפשרויות ליישום מדיניות של 'דיור לכל' בישראל, וזאת באמצעות השוואה ולמידה ממדיניות הדיור האוניברסלי הנהוגה כיום בווינה, עיר הבירה של אוסטריה. מדיניות זו מבוססת בעיקרה על נתח נכבד של הדיור המתנהל 'מחוץ לשוק', שלא למטרות רווח, ושמחירו אינו נקבע על פי מנגנוני היצע וביקוש.

חלק 1

תוכניות לדיור מוזל, שכירות ארוכת-טווח ודיור ציבורי בישראל

א. תוכניות ממשלתיות לשיווק קרקע לדיור מוזל לרכישה

בשנים 2015-2020 יושמה תכנית 'מחיר למשתכן' כמענה המדינתי העיקרי למשבר הדיור, תוכנית שבמרכזה בנייה פרטית של דיור לרכישה תוך סבסוד המדינה לערך הקרקע ומתן מענקי רכישה ופיתוח. מטרת התוכנית הייתה לאפשר למשקי בית שאין בבעלותם דירה לרכוש דירה למגורים, וזאת באמצעות מתן הנחה של כ-30%-20% מ'מחיר השוק'.

במסגרת תוכנית 'מחיר למשתכן', מחיר הקרקע נקבע מראש לפי הנחה מ'מחיר השוק' המוערך, ואילו היזמים המתמודדים במכרז נדרשו להציע את המחיר הנמוך ביותר למ"ר בנוי, בהתאם למפרט קבוע מראש. באזורים שבהם מחיר הקרקע נמוך, נקבע כי הממשלה תוסיף מעבר להנחה על מחיר הקרקע, גם מענקים ישירים לרוכשים (בסכום של 60-40 אלף ₪) ותוספת סבסוד לעלות הפיתוח בסכום דומה. בשנים שבהן פעלה התוכנית, רובן המכריע של קרקעות המדינה ששווקו על-ידי רשות מקרקעי ישראל שווקו במתכונת זו. לפי נתוני החשב הכללי, מאז ראשיתה באוקטובר 2015 ועד סוף שנת 2020 פורסמו במסגרת התוכנית מכרזים ל-133,115 דירות, ושווקו בהצלחה ליזמים 79,228 דירות.[12]

הקצאת הדירות במסגרת התוכנית נעשתה בהגרלה, שבה היו זכאים להשתתף משקי בית של זוגות או משקי בית של יחידים מעל גיל 35, שאין בבעלותם דירה. לפי תנאי התוכנית, משקי בית הזוכים בדירה במסגרת התוכנית אינם רשאים למכור את הדירה בחמש השנים הראשונות מיום כניסתם לדירה, או עד תום 7 שנים ממועד ההגרלה, הזמן הקצר ביניהם. האפשרות למכור את הדירה שנרכשה בהנחה לאחר מספר שנים אפשרה למשקי בית 'לממש' את ההנחה שגולמה במחיר הקרקע. לאור זאת, משקי בית רבים ביקשו להירשם ואף לרכוש דירה במסגרת התוכנית, גם אם לא היה בכוונתם להתגורר בדירה שבה זכו.

דו"ח של משרד מבקר המדינה שסקר היבטים בהפעלת תוכנית 'מחיר למשתכן' קבע כי מיקום הקרקע ששווקה במסגרת התוכנית נקבע ללא בחינת צרכי הזכאים, וכי רבות מהדירות ששווקו במסגרת התוכנית היו דירות גדולות בנות 5 חדרים ומעלה, למרות שמרבית הזכאים היו משקי בית צעירים הזקוקים לדירות קטנות יותר, שגם היו יכולות להיות נגישות יותר מבחינת מחירן.[13]

לפי בדיקה שערך מרכז הגר, דירות שנמכרו בתוכנית 'מחיר למשתכן' – בעיקר באזורי הביקוש במרכז הארץ – הוצעו למכירה במחירים יקרים יחסית, אותם יכלו להרשות לעצמם רק משקי בית בעלי הכנסות גבוהות או הון משפחתי רב.[14] לאור זאת, התוכנית אפשרה דווקא למשקי בית אמידים יותר לרכוש דירות יקרות שנמכרו בהנחה, ותאפשר למשקי בית אלו להשיא רווח גבוה אם וכאשר יחליטו למכור את הדירה. התוצאה היא

דו"ח של משרד מבקר המדינה שסקר היבטים בהפעלת תוכנית 'מחיר למשתכן' קבע כי מיקום הקרקע ששווקה במסגרת התוכנית נקבע ללא בחינת צרכי הזכאים, וכי רבות מהדירות ששווקו במסגרת התוכנית היו דירות גדולות בנות 5 חדרים ומעלה, למרות שמרבית הזכאים היו משקי בית צעירים הזקוקים לדירות קטנות יותר, שגם היו יכולות להיות נגישות יותר מבחינת מחירן.

שההנחות הגדולות שהקנתה המדינה במכירת הקרקע, שהוערכו מראשית התוכנית ועד סוף שנת 2020 בכ-6.7 מיליארד ₪,[15] הגיעו בסופו של דבר בחלקן דווקא לכיסיהם של משקי בית מבוססים יחסית.

על רקע הביקורת הגוברת כלפי התוכנית והשינויים במערכת הפוליטית, בשנת 2020 החליטה הממשלה על סיום תוכנית 'מחיר למשתכן', וקבעה תוכנית חלופית בשם 'דיור במחיר מופחת'. תוקף החלטת הממשלה עד שנת 2023. לפי התוכנית החדשה, הדומה ברובה לתוכנית 'מחיר למשתכן', קרקעות לדיור מוזל לא ישווקו יותר באזורי הביקוש שבהם ערך הקרקע ומחירי הדיור גבוהים, אלא בעיקר באזורי הפריפריה שבהם מחיר הדירות נמוך יותר. לפי פרסומים בעיתונות, אחת מהסיבות לשינוי היא רצונו של משרד האוצר לחזור ולמכור את מרבית קרקעות המדינה ב'מחירי שוק', ולהשתמש בהכנסות למימון השקעה בפיתוח תשתיות.[16]

ב. תוכניות ממשלתיות ועירוניות לקידום שכירות ארוכת-טווח

בשנים האחרונות פועלת המדינה לקדם אפשרות לשכירות ארוכת טווח, אפשרות שעד לאחרונה כמעט ולא הייתה קיימת בישראל. למרות מגוון פעולות שנקטה המדינה, לרבות שינוי הסדרי הקצאת קרקע, שינוי חוקי תכנון ובנייה, ומתן תמריצי מיסוי ליזמי נדל"ן ולקרנות השקעה לעידוד השכרה ארוכת-טווח, עד היום ממשיכה החלופה של שכירות ארוכת טווח להיות מינורית יחסית. לפי סקירה שערך מרכז הגר, נכון להיום ההסדרים השונים שבהם נקטה המדינה להרחבת החלופה של שכירות ארוכת-טווח מתאפיינים בחוסר קוהרנטיות, חלקם מתאפיינים באפקטיביות נמוכה.[17]

אחד מהכלים המרכזיים שבהם נקטה המדינה על-מנת לייצר חלופה של שכירות ארוכת טווח היה הקמתה של חברה ממשלתית בשם 'דירה להשכיר'. חברה זו מנהלת מכרזים אשר במסגרתם נמכרת קרקע מדינה ליזמי נדל"ן, תוך קביעת תנאי שהדירות שייבנו עליה לא יימכרו, אלא יושכרו לדיירים לטווח ארוך לתקופה מינימלית של 3 שנים ועד 10 שנים לדייר. לאחר תקופה של 20 שנה ממועד מכירת הקרקע, יוכלו היזמים שזכו בקרקע למכור את הדירות לבעלות פרטית.

מרבית הדירות בפרויקטים שמשווקת חברת 'דירה להשכיר' מושכרות במחירי שוק ומוקצות באופן פתוח לכל האוכלוסייה. לפי פרטי התוכנית, על היזם להקצות 25% מהדירות בכל פרויקט לאוכלוסייה זכאית, ולהשכירן במחיר מופחת, בהנחה של 20% מ'מחיר השוק' של הדירה, לפי החלטת שמאי. הקריטריונים לזכאות לדירה במחיר מופחת בפרויקטים של 'דירה להשכיר' זהים לאלו שבתוכנית 'מחיר למשתכן'. הקצאת הדירות במחיר מופחת לאוכלוסייה הזכאית נעשית בהגרלה, בדומה לתוכנית 'מחיר למשתכן', באופן שמאפשר לתת קדימות בחלק מהדירות לתושבי היישוב שבו נמצא הפרויקט.

עד היום פרויקט זה פעל בהיקף מינורי למדי, והושלמו במסגרתו מספר קטן של פרויקטים לשכירות ארוכת-טווח. לפי מרכז הגר, נכון לנובמבר 2020 קידמה חברת 'דירה להשכיר' את הקמתן של 9,288 דירות להשכרה לטווח-ארוך, מתוכן 3,338 במחיר מופחת. נכון להיום, מתוך סך הדירות שבהן טיפלה החברה, 1,129 דירות אוכלסו והיתר נמצאות בשלבי מכרז, פרסום ובנייה.[18]

אחת מהסיבות למספר הנמוך מאוד של דירות ששווקו והוקמו במסגרת חברת 'דירה להשכיר' בשנים האחרונות, היא העדפתה של המדינה לשווק קרקעות ציבוריות לדיור מוזל לרכישה, באמצעות תוכנית 'מחיר למשתכן', והעמדת קרקע בהיקפים נמוכים בהרבה לשיווק באמצעות חברת 'דירה להשכיר'.

'דירה להשכיר' אמנם מציעה דיור להשכרה ארוכת טווח, אך בשל העובדה שמרבית הדירות הנבנות במסגרת התוכנית מושכרות במחירי השוק, ועל רקע מחירי השכירות הגבוהים באזורי הביקוש, היא אינה מהווה חלופה בת-קיימא עבור משקי בית רבים מעשירוני הביניים והעשירונים הנמוכים.

כלי נוסף בו נקטה המדינה, היה התאמת חוקי התכנון והבנייה באופן שיתיר לוועדות התכנון המחוזיות לאפשר תוספת אחוזי בנייה על קרקע למגורים, פרטית או ציבורית, בתמורה להגדרת חלק מהדירות כדירות להשכרה ארוכת-טווח ('התוספת השישית'). בהתאם לתיקון לחוק התכנון והבנייה משנת 2018, דירות להשכרה ארוכת טווח יושכרו לתקופה של 20 שנה לפחות, כאשר לכל שוכר תינתן

אפשרות להשכרה לתקופה של 5 שנים לפחות. לפי התיקון לחוק, לפחות 25% מהדירות המושכרות במסגרת התוספת צריכות להיות מושכרות במחיר מופחת, בהנחה של 20-40% מ'מחיר השוק'. הקצאת דירות אלו תקבע בהגרלה לאוכלוסייה זכאית בלבד, המוגדרת כמשקי בית של זוגות או יחידים מעל גיל 26, שאין בבעלותם דירה. עד היום לא פורסמו לציבור נתונים אודות מספר יחידות הדירות שנבנו במסגרת 'התוספת השישית' לחוק התכנון והבנייה.[19]

במקביל לפעילותה של המדינה, בשנים האחרונות פעלה גם עיריית תל אביב-יפו, על מנת לייצר מלאי של דירות להשכרה לטווח ארוך בתחומה.

הפעילות העיקרית של עיריית תל-אביב בשנים האחרונות הייתה שימוש בקרקע מתוכננת למגורים הנמצאת בבעלות העירייה, לצורך בניית מתחמי דיור, בהם חלק מהדירות, או כולן יושכרו בהשכרה ארוכת טווח במחירים מוזלים. הפרויקט הראשון שהוקם במתכונת זו הוא פרויקט 'גני שפירא', שנחנך בשנת 2014 בשכונת שפירא בתל-אביב. במתחם זה נבנו 69 דירות, המושכרות ברובן במחיר מוזל כ'דיור בר-השגה', לתקופה של עד 5 שנים. שכר הדירה בדירות המוזלות נקבע באופן מנהלי על-ידי העירייה והוגדר לכל דירה בהתאם למאפייניה. תפעול הבניין והשכרתו נעשים באמצעות החברה העירונית 'עזרה וביצרון'.

הזכאות למגורים בפרויקט הוקנתה למשקי בית חסרי דירה, בעלי ותק מגורים קודם של 3-4 שנים בעיר, שהכנסתם החודשית אינה עולה על רף הכנסה של העשירון השביעי . העירייה קבעה קריטריונים נוספים: הגבלת הזכאות למגורים בפרויקט למשקי בית שבהם לפחות אחד מהבגירים הוא בגילאי 27-45; בחינת 'מיצוי כושר השתכרות' של משק הבית, תוך קביעה מפורשת כי מקבלי קצבת הבטחת הכנסה מהביטוח הלאומי אינם רשאים להשתתף בהגרלה.[20]

בראיון לעיתון 'הארץ', ציינו חלק מהדיירים בפרויקט 'גני שפירא' שבשל המגבלה של תקופת השכירות לחמש שנים בלבד, עם סיום תקופת השכירות המוזלת הם נאלצו לעזוב את הדירות ונותרו במצב בו אינם יכולים להרשות לעצמם להמשיך להתגורר בשכונה, וחלקם אף נאלצו לעזוב את העיר בשל מחירי הדיור הגבוהים בה.[21]

בשנים האחרונות מספר פרויקטים במתכונת זו נבנו גם במתחמי דירות יוקרה, על קרקע עירונית שנמכרה ליזמים פרטיים. זאת בתמורה להקצאת חלק מהדירות בפרויקט לעירייה, כדירות להשכרה ארוכת טווח במחירים מוזל, ואלה תנוהלנה על ידי החברה העירונית 'עזרה וביצרון'. עם זאת, מספר הדירות שנבנו במתכונת זו בתל אביב עדיין נמוך, ועומד על כמה עשרות בלבד. באחד מהפרויקטים שנבנה במתחם 'שוק העלייה', ייעדה העירייה חלק מהדירות המוזלות למורות ומורים במוסדות החינוך בעיר, שאינם יכולים להרשות לעצמם להתגורר בתל-אביב בשל מחירי הדיור הגבוהים.

ביקורת משמעותית נגד הפרויקטים שמקדמת עיריית תל-אביב במתכונת זו, היא שמדובר בפרויקטים המעודדים תהליכי ג'נטריפיקציה ופונים לאוכלוסייה חזקה יחסית, בעיקר ממעמד הביניים, תוך הדרה של אוכלוסיות מוחלשות, לרבות אלו המתגוררות בשכונות שבהן ממוקם הפרויקט.[22]

בפברואר 2021 האגודה לזכויות האזרח, בשיתוף חברת מועצת העיר תל אביב-יפו שולה קשת, הגישו עתירה נגד עיריית תל-אביב, בבקשה להקפיא את ההגרלה להקצאת הדירות בפרויקט 'שוק העלייה'. במסגרת העתירה דרשו העותרים לבטל את הקריטריונים הקובעים תנאי גיל מקסימלי ומציבים תנאי ל'מיצוי כושר השתכרות'. זאת בטענה כי הם "אינם רלוונטיים לשאלת ההיזקקות לדיור מוזל ולבחינתה, ומהווים אפליה אסורה על רקע גיל ואפליה עקיפה על רקע מוגבלות". בתגובה לעתירה, פסק בית המשפט כי הקריטריונים שנקבעו הם אכן מפלים ואינם מוצדקים, וקבע כי על העירייה לשקול מחדש את מדיניותה

ביקורת משמעותית נגד הפרויקטים שמקדמת עיריית תל-אביב במתכונת זו, היא שמדובר בפרויקטים המעודדים תהליכי ג'נטריפיקציה ופונים לאוכלוסייה חזקה יחסית, בעיקר ממעמד הביניים, תוך הדרה של אוכלוסיות מוחלשות, לרבות אלו המתגוררות בשכונות שבהן ממוקם הפרויקט.

בנושא תנאי הזכאות לדיור בר-השגה בעיר. עם זאת, השופט התיר את המשך הקצאת הדירות בהגרלה במתחם 'שוק העלייה', בטענה שממילא מדובר במספר דירות מצומצם.[23]

פעולה נוספת שנקטה עיריית תל-אביב לקידום דיור מוזל בשכירות ארוכת טווח, הייתה במתחם שדה דב. בעקבות מאמצים רבים של ארגוני חברה אזרחית לקידום הנושא, השתמשה העירייה בסמכויותיה התכנוניות וקבעה שכ-2,400 דירות מתוך כ-18,000 דירות שייבנו במתחם שדה דב, ייבנו על קרקע שתוגדר למטרות ציבוריות, יוחזרו לבעלות העירייה ויושכרו כדירות של דיור בר-השגה. מרכז הגר, אחד מהגופים המרכזיים שקידמו את הרעיון לבנייה של דיור חברתי בשדה דב[24], ציין כי הקצאת 2,400 דירות כדירות בהישג יד היא אמנם הישג, אבל ביקר את העירייה שנמנעה מלנצל את מלוא הסמכויות התכנוניות המוקצות לה, ולהגדיר עוד כ 4,500 דירות נוספות כדירות בהישג יד.[25]

יש לציין, שבעלי הקרקע הפרטית במתחם שדה-דב עתרו כנגד עיריית תל אביב-יפו בגין ההחלטה להקצאה של 2,400 דירות בהישג-יד, בטענה שהקצאה זו פוגעת בערך הקרקע שבבעלותם. לעתירה הצטרפה גם התאחדות הקבלנים שתמכה בטענות העותרים. בית המשפט דחה את העתירה, וקיבל את טענות העירייה כי ההקצאה של הדיור בהישג יד נעשתה בתמורה להרחבת הזכויות התכנוניות במתחם.[26]

בתגובה לעתירה, פסק בית המשפט כי הקריטריונים שנקבעו הם אכן מפלים ואינם מוצדקים, וקבע כי על העירייה לשקול מחדש את מדיניותה בנושא תנאי הזכאות לדיור בר-השגה בעיר. עם זאת, השופט התיר את המשך הקצאת הדירות בהגרלה במתחם 'שוק העלייה', בטענה שממילא מדובר במספר דירות מצומצם.

ג. מדיניות הדיור הציבורי בישראל

בסוף שנת 2020 עמד מלאי הדירות הציבוריות בישראל על כ-53 אלף דירות. מלאי הדיור הציבורי בישראל נמצא בבעלות המדינה, ומנוהל ומתופעל באמצעות 'חברות משכנות' ובראשן 'עמידר', המקבלות עבור זה תשלומי עמלה.

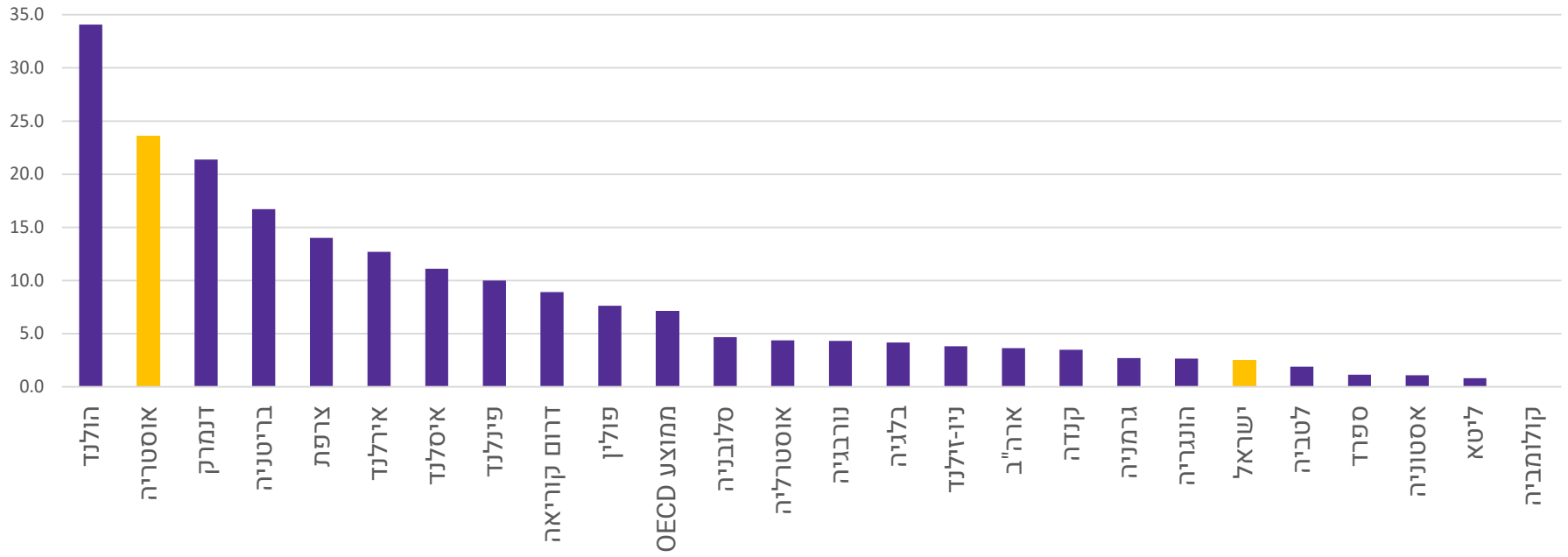
כיום הדיור הציבורי בישראל מהווה מדיניות "קצה", המכוונת לאוכלוסיית זכאים מצומצמת למדי. כך, לדיור הציבורי זכאים משקי הבית העומדים בקריטריונים מחמירים, הכוללים משקי בית בעלי שלושה ילדים ומעלה, בעלי רמות הכנסה נמוכות במיוחד, וכן משקי בית בהם אחד או יותר מבני המשפחה הם נכים. בנוסף, בבעלות המדינה יש דירות בבתי גיל-זהב, המיועדות לקשישים זכאים לדיור ציבורי או שהינם בעלי הכנסה נמוכה במיוחד.[27]

שיעור הדיור הציבורי מכלל הדירות במדינה, כ-2.5%, מציב את ישראל במיקום נמוך בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD, ונמוך במיוחד בהשוואה למדינות דוגמת הולנד, אוסטריה ודנמרק, שבהן שיעור הדיור החברתי-ציבורי גבוה במיוחד. לשם השוואה, באוסטריה, שיעור הדיור הציבורי והחברתי מכלל הדירות במדינה עמד בשנת 2019 על 23.6%.

שיעור הדיור הציבורי מכלל הדירות במדינה, כ-2.5%, מציב את ישראל במיקום נמוך בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD, ונמוך במיוחד בהשוואה למדינות דוגמת הולנד, אוסטריה ודנמרק, שבהן שיעור הדיור החברתי-ציבורי גבוה במיוחד. לשם השוואה, באוסטריה, שיעור הדיור הציבורי והחברתי מכלל הדירות במדינה עמד בשנת 2019 על 23.6%.

תרשים 1: דיור חברתי/ציבורי מתוך כלל הדירות במדינה, ישראל ומדינות ב-OECD

באחוזים, סביבות שנת 2020 (נתון לישראל לשנת 2018)



הערה: הנתונים בישראל כוללים את מלאי דירות הדיור הציבורי ויחידות הדיור בבתי הדיור לקשישים שבניהול משרד השיכון ומשרד הקליטה. במדינות ה-OECD קיימות הגדרות שונות למושג 'דיור חברתי' (social housing), אך בדרך כלל מדובר בדיור בשכירות מתחת ל'מחיר השוק' המיועד לאוכלוסייה זכאית. במרבית מדינות ה-OECD נמצא הדיור החברתי בבעלות גופים ציבוריים, לרוב רשויות מקומיות, או גופים ללא מטרות רווח, כמו אגודות דיור וקואופרטיבים. בתרשים לא מופיעות מדינות עבורן אין נתונים לסביבות שנת 2020. שבדיה אינה מופיעה בתרשים כי הדיור הציבורי שבה, המוערך בהיקף של כ–20% מהדירות במדינה, אינו מוגדר "דיור חברתי" לפי הגדרות ה-OECD.

מקור: OECD Affordable Housing Database, 2021. הנתון לישראל מתוך: משרד הבינוי והשיכון, 29 ביולי 2018. "לגור בכבוד! מצילים את הדיור הציבורי".

הרוב המוחלט של דירות הדיור הציבורי בישראל נבנו במהלך העשורים הראשונים לקיומה של המדינה, מתוך אידיאולוגיה ציונית וצורך לאומי ליישב את מאות אלפי העולים שהיגרו לארץ. בהיעדר בנייה חדשה, ועל רקע תוכניות מתמשכות למכירת הדיור הציבורי לבעלות פרטית, מאז שנות ה-70 ירד בחדות שיעור הדיור הציבורי שעמד אז על שיעור של כ-23% מהדירות במדינה. כמו כן, כתוצאה של הזנחה מתמשכת ובהעדר השקעה בתחזוקה נאותה, מלאי הדיור הציבורי בישראל מתאפיין במצב תחזוקה ירוד במיוחד.

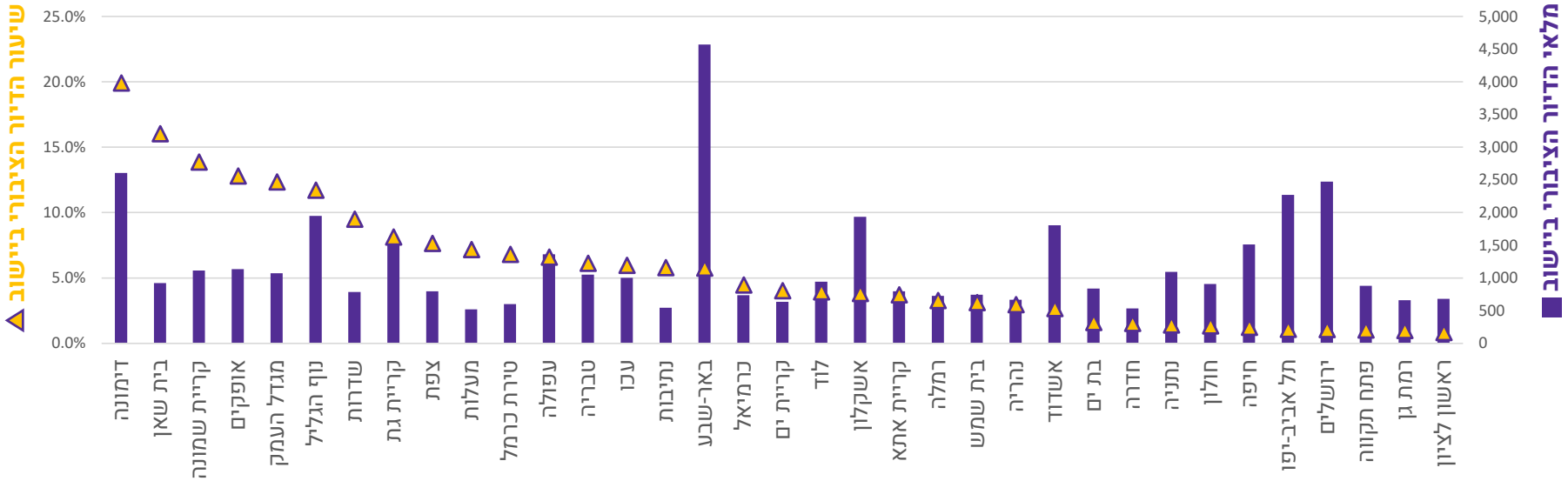
השיקולים הלאומיים בבניית הדיור הציבורי ניכרים עד היום, בפיזורו הגיאוגרפי בעיירות הפיתוח ובשכונות 'דרומיות' בערים הגדולות, ובהעדרו של דיור ציבורי ביישובים ערביים. נכון לסוף שנת 2020, היישוב שבו מספר דירות הדיור הציבורי הגבוה ביותר, הוא באר-שבע (4,571 דירות). לצד זאת, בבחינת שיעור מלאי הדיור הציבורי מתוך סך הדירות בכל יישוב, בולטות במיוחד עיירות הפיתוח בצפון ובדרום: דימונה (19.9%), בית שאן (16%), קריית שמונה (13.9%), אופקים (12.8%), מגדל העמק (12.4%) ונוף הגליל (11.7%).

במובן זה, שונה הדיור הציבורי בישראל מזה הנהוג במדינות אחרות בעולם, בהן נבנה הדיור הציבורי והחברתי מתוך תפיסה סוציאל-דמוקרטית שביקשה לייצר חברה שוויונית יותר באמצעות הענקת רמת חיים ראויה עבור המעמד הבינוני ומעמד הפועלים, ואפשרות להתגורר בערים הגדולות.[28]

הרוב המוחלט של דירות הדיור הציבורי בישראל נבנו במהלך העשורים הראשונים לקיומה של המדינה, מתוך אידיאולוגיה ציונית וצורך לאומי ליישב את מאות אלפי העולים שהיגרו לארץ. בהיעדר בנייה חדשה, ועל רקע תוכניות מתמשכות למכירת הדיור הציבורי לבעלות פרטית, מאז שנות ה-70 ירד בחדות שיעור הדיור הציבורי שעמד אז על שיעור של כ-23% מהדירות במדינה. כמו כן, כתוצאה של הזנחה מתמשכת ובהעדר השקעה בתחזוקה נאותה, מלאי הדיור הציבורי בישראל מתאפיין במצב תחזוקה ירוד במיוחד.

תרשים 2: שיעור ומלאי דירות הדיור הציבורי לפי יישוב, סוף שנת 2020

ביישובים בהם למעלה מ-500 דירות ציבוריות



הערה: שיעור הדיור הציבורי לפי יישוב מחושב כשיעור המלאי בכל יישוב בסוף שנת 2020, מתוך סך הדירות למגורים ביישוב לשנת 2020. סך מלאי הדירות בתרשים מסתכם בכ-42,000 יתר הדירות הציבורית, כ-10,000, מפוזרות במספרים נמוכים בכ-150 יישובים נוספים.

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה לנתונים מתוך מרכז המידע והמחקר בכנסת אוקטובר, 2021. "נתונים על זכאים לדיור ציבורי ולסיוע בשכר דירה"; ולשכה מרכזית לסטטיסטיקה, ינואר 2021. סקר דירות ומבנים 2020: לוח דירות למגורים בעיריות ומועצות מקומיות.

שכר הדירה שמשלמים דיירי הדיור הציבורי מחושב באופן המשקלל את מאפייני הדירה (גודלה ומיקומה), וכן את מאפייני הדיירים (גודל המשפחה והכנסתה). לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, גובה שכר הדירה המינימלי בדיור הציבורי הוא 100-300 ₪ לחודש, ושכר הדירה המקסימלי הוא 1,500-4,500 ₪ לחודש.[29]

בשנת 2018 גיבש משרד הבינוי והשיכון את התוכנית 'לגור בכבוד', שעיקרה המלצות מפורטות למנגנונים שיאפשרו הגדלה של מלאי הדיור הציבורי בכ-73 אלף דירות, בתקופה של 10 שנים. אמצעי המימון העיקריים לתוכנית היו מתן הגדלות תכנוניות ומתן תמריצי מיסוי ליזמי נדל"ן תמורת בניית דיור ציבורי, וכן קביעה כי 5% מהדירות שישווקו במסגרת מכרזי 'מחיר למשתכן' יוחזרו למדינה כדירות של דיור ציבורי.[30]

על בסיס תוכנית זו, התקבלה ביולי 2018 החלטת ממשלה להקמת צוות בין-משרדי ליישום ההמלצות. למרות זאת, על רקע מחלוקות בתוך הצוות הבין-משרדי והתנגדות משרד האוצר ליישום התוכנית, הצוות לא הגיש את המלצותיו. בחינה של מרכז המידע והמחקר בכנסת שנערכה באוגוסט 2021 מצאה, כי בשנים שעברו מאז שנת 2018 לא נעשה כמעט שימוש במנגנונים שפורטו בתוכנית 'לגור בכבוד', זאת למעט 234 דירות מתוך מכרזים ספורים של תוכנית 'מחיר למשתכן', שנבנו במסגרת הקצאה לדיור הציבורי, והיוו כ-0.3% מסך השיווקיים במסגרת 'מחיר למשתכן' בתקופה זו (במקום 5% כפי שצוין בתוכנית 'לגור בכבוד').[31]

בשנים שעברו מאז שנת 2018 לא נעשה כמעט שימוש במנגנונים שפורטו בתוכנית 'לגור בכבוד', זאת למעט 234 דירות מתוך מכרזים ספורים של תוכנית 'מחיר למשתכן', שנבנו במסגרת הקצאה לדיור הציבורי, והיוו כ-0.3% מסך השיווקיים במסגרת 'מחיר למשתכן' בתקופה זו (במקום 5% כפי שצוין בתוכנית 'לגור בכבוד').

בהיעדר דיור ציבורי, המדיניות הממשלתית העיקרית לסיוע בדיור למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה, היא סיוע ישיר בשכר דירה. הסיוע ניתן למשקי בית שאין בבעלותם דירה ועומדים במספר קריטריונים לקבלת הסיוע (קשישים, עולים, נכים, מקבלי קצבת הכנסה וכו'), וגובהו נקבע לפי פרמטרים של גיל, מספר הנפשות במשפחה ואזור המגורים. לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, ברבעון הראשון של שנת 2021 מימשו את הסיוע בשכר דירה כ-180 אלף משקי בית, כרבע מכלל משקי הבית המתגוררים בשכירות.[32]

תקציב הסיוע בשכר דירה הוא אחד הסעיפים הגדולים בתקציב משרד הבינוי והשיכון. בהצעת התקציב לשנת 2021, תוקצב סעיף הסיוע בשכר דירה על כ-2.13 מיליארד ₪. אלא שלמרות ההוצאה התקציבית הגבוהה, סכומי הסיוע בשכר דירה אינם מספקים מענה הולם למשקי בית אשר אין ביכולתם לרכוש דירה למגורים. בנוסף, סכומי הסיוע מתעדכנים לעיתים רחוקות, וקצב עדכונם אינו מדביק את קצב העלייה במחירי השכירות.[33]

חלק 2

"דיור לכל":
עקרונות מדיניות הדיור בעיר וינה

וינה היא עיר הבירה של אוסטריה והמטרופולין הגדול ביותר שלה. מתוך כ-9 מיליון תושבי אוסטריה, בשנת 2020 התגוררו בעיר וינה כ-1.9 מיליון תושבים (בשטח המטרופוליטני של העיר: כ-2.6 מיליון תושבים). אוסטריה היא רפובליקה פדרלית המחולקת לתשע פרובינציות-מדינות, כאשר העיר וינה מהווה אחת מהן. עובדה זו מקנה לממשל העירוני עצמאות וסמכות שלטונית גדולה יחסית.

וינה נחשבת לעיר טובה למגורים. בין השנים 2009 ל-2019 עמדה העיר בראש דירוג הערים הטובות בעולם למגורים שעורכת חברת Mercer.[34] העיר ידועה בשל התכנון העירוני האיכותי שלה, ומתאפיינת במערכת תחבורה ציבורית מתקדמת ובשירותים חברתיים מפותחים.

בשנים האחרונות, על רקע התמשכות תהליכי הפיננסיאליזציה ומשבר הנגישות לדיור בר-השגה ברחבי העולם, הולכת וגוברת תשומת הלב העולמית למדיניות הדיור בעיר וינה. העיר מתבלטת כאלטרנטיבה למדיניות דיור המושתתת באופן בלעדי על עקרונות שוק ופועלת למטרות רווח. תשומת הלב העולמית הביאה את העירייה לפעול להנגשת תמצית עקרונות 'המודל הווינאי' לציבור שאינו דובר גרמנית ברחבי העולם, באתר ייעודי באנגלית.[35]

מטרתו של פרק זה היא להציג את עיקרי מדיניות הדיור הנהוגה בעיר וינה, וזאת על מנת לבחון את האופן שבו עקרונות מדיניות זו עשויים לספק השראה לקידום מדיניות של 'דיור לכל' גם בישראל.

סקירת מדיניות הדיור בעיר וינה מבוססת על סקירת ספרות מקצועית ואקדמית, וכן על בסיס שיחות שנעשו עם בעלי תפקידים בווינה: מר דניאל גלזר, ארכיטקט, מומחה למדיניות דיור במחלקת הדיור של עיריית וינה, וד"ר ג'רלד קוסל, סוציולוג, מומחה לכלכלת דיור באגודה האוסטרית לאגודות דיור ברווח-מוגבל (GBV).

מדיניות הדיור בעיר וינה מכוונת ליצירה ולשימור של נתח נכבד של מלאי הדיור כנכס המתנהל 'מחוץ לשוק', שלא למטרות מקסום רווח, ושמחירו אינו נקבע על פי מנגנוני היצע וביקוש. מדיניות זו מתבססת על שלושה עוגנים:[36]

1. הכרה בדיור כזכות והצהרה על מדיניות של "דיור לכל", שמטרתה לאפשר לכלל שכבות האוכלוסייה להתגורר בעיר בדיור איכותי, שלא יעמיס נטל כלכלי על משקי הבית. מדיניות הדיור מעוצבת כך שתספק מענה מיטבי למעמד הביניים ומעמד הפועלים, תוך תשומת לב למתן מענה גם לאוכלוסייה אחרת בעלת הכנסה נמוכה.
2. הפעלת מערך משולב להבטחת דיור בר-השגה המבוסס על דיור ציבורי-עירוני, דיור חברתי בבעלות אגודות דיור, ומדיניות של פיקוח על שכר דירה ורגולציה של שוק השכירות הפרטי.
3. השקעת משאבים ציבוריים, מדינתיים ועירוניים, המשמשים לסבסוד בנייה חדשה של דיור ציבורי וחברתי, והפחתת ההתבססות על קצבאות סיוע בשכר דירה הניתנות ישירות למשקי הבית.

מדיניות הדיור בעיר וינה מכוונת ליצירה ולשימור של נתח נכבד של מלאי הדיור כנכס המתנהל 'מחוץ לשוק', שלא למטרות מקסום רווח, ושמחירו אינו נקבע על פי מנגנוני היצע וביקוש. בשנת 2018, כ-22% מהדירות בעיר וינה היו דיור ציבורי בבעלות העירייה, ואילו כ-21% מהדירות היו דיור חברתי להשכרה בבעלות 'אגודות דיור ברווח-מוגבל'. בנוסף, כ-22% מהדירות בעיר הושכרו בשכירות פרטית, תחת רגולציה ובשכר דירה מפוקח. בסה"כ, כ-66% מהדירות בעיר הושכרו בשכר דירה הנמוך מ'מחיר השוק'.

בשנת 2018, כ-22% מהדירות בעיר וינה היו דיור ציבורי בבעלות העירייה, ואילו כ-21% מהדירות היו דיור חברתי להשכרה בבעלות 'אגודות דיור ברווח-מוגבל' (ראו הסבר בהמשך). בנוסף, כ-22% מהדירות בעיר הושכרו בשכירות פרטית, תחת רגולציה ובשכר דירה מפוקח. בסה"כ, כ-66% מהדירות בעיר הושכרו בשכר דירה הנמוך מ'מחיר השוק', שאינו נקבע באופן 'חופשי' על-ידי מנגנוני היצע וביקוש. יתר הדירות היו בבעלות פרטית של הדיירים, דירות המושכרות בשוק הפרטי ללא פיקוח ודיור 'אחר', לרבות דיור מוגן, דיור נופש ודיור ללא-תשלום.

לוח 1: התפלגות הסדרי הדיור בווינה, 1991 ו-2018

כאחוז מתוך סה"כ הדירות בעיר

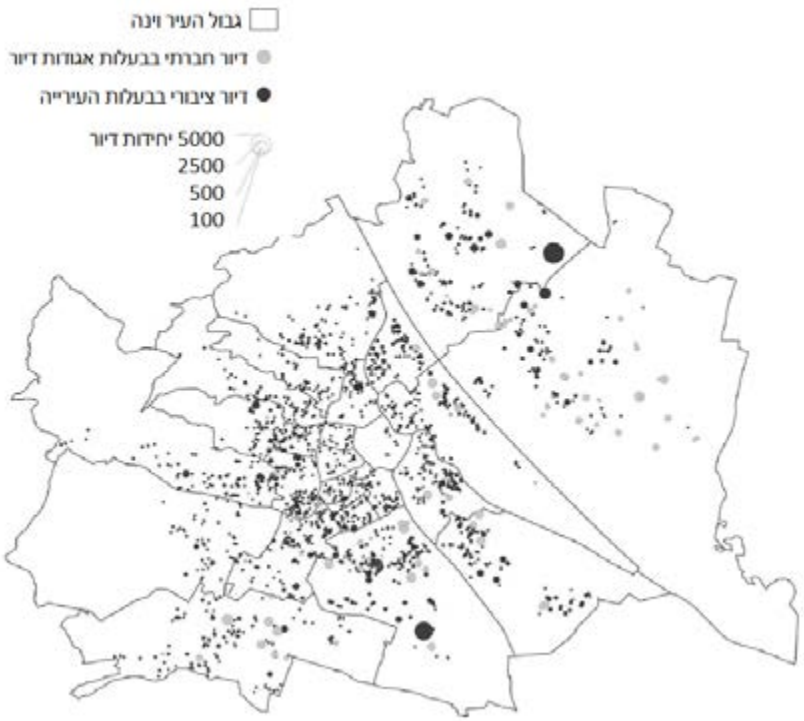
הסדר דיור	1991	2018
דיור בבעלות הדיירים	17.4	19.4
דיור ציבורי-עירוני	27.5	22.2
דיור חברתי בבעלות אגודות דיור	11.9	21.2
שכירות פרטית בשכר דירה מפוקח	31.2	22.2
שכירות פרטית ללא פיקוח	3.0	10.8
אחר (דיור מוגן, דיור נופש, דיור ללא-תשלום ועוד)	9.0	4.2
סה"כ	**100**	**100**

Source: Litschauer, Katharina and Michael Friesenecker, 2022. "Affordable housing for all? Challenging the legacy of Red Vienna", in Vienna: Still a Just City?, edited by Yuri Kazepov and Roland Verwiebe. London and New York: Routledge. Table 4.1, p. 60 . תרגום לעברית על-ידי מחבר מסמך זה.

מדיניות הדיור והתכנון העירוני בווינה נחשבת גם כמדיניות המקדמת שוויון מגדרי, תוצאה של הפעילות להטמעת שוויון מגדרי במדיניות העירונית. למשל, כחלק מפעילות זו, ייזמה העירייה פרויקטים להרחבת מדרכות העיר, שיפרה את תאורת הרחוב והגדילה את הנגישות לפארקים עירוניים. כמו כן, מספר פרויקטים של דיור ציבורי-עירוני נבנו על בסיס תוכניות של אדריכליות, שלקחו בחשבון את הצרכים של נשים בתכנון המבנה והמפרט של הדירות.[37] נכון להיום, סגנית ראש העיר המחזיקה בתיק הדיור בעירייה, Kathrin Gaal, מחזיקה גם בתיק לקידום סוגיות של נשים ושוויון מגדרי.[38]

מדיניות הדיור בווינה שמה דגש מיוחד על השאיפה למנוע סגרגציה מעמדית-מרחבית. על מנת למנוע התפתחות של שכונות מצוקה והזנחה של מתחמי דיור ציבורי וחברתי, אזורי מגורים חדשים מתוכננים כך שיכילו דירות בגדלים ובעלויות משתנות, שילוב בין דירות להשכרה ולרכישה בסובסידיות משתנות, וכן דירות הנמכרות במחיר שוק. כל זאת על מנת להבטיח שבכל שכונה יתגוררו אוכלוסיות ממגוון גילאים ושכבות סוציו-אקונומיות. מתחמי הדיור הציבורי-העירוני והדיור החברתי בבעלות אגודות הדיור מפוזרים בחלקים רבים של העיר, לרבות בשכונות הנחשבות יוקרתיות (ראו איור 1).[39]

איור 1: תפוצה וגודל של מתחמי הדיור הציבורי-עירוני הדיור החברתי בווינה, 2020



מקור: Friesenecker, Michael and Katharina Litschauer, 2022. "Innovating social housing? Tracing the social in social housing construction", in Vienna: Still a Just City?, edited by Yuri Kazepov and Roland Verwiebe. London and New York: Routledge. Figure 5.2, p. 72.. המקרא תורגם לעברית על-ידי מחבר מסמך זה.

א. 'וינה האדומה': הדיור הציבורי-העירוני בעיר וינה

כ-22% מהדירות בעיר וינה הן דירות בבעלות העירייה המושכרות במחירים מוזלים לאוכלוסייה זכאית. דירות אלו מוגדרות במסמך זה כ'דיור ציבורי-עירוני'.[40]

מקורו של הדיור הציבורי-העירוני בווינה בשנים שבין סיום מלחמת העולם הראשונה ועד 1934, בתקופה שבו העיר הייתה ידועה כ"וינה האדומה" ('Red Vienna'). בתקופה זו עמדה בראשות העיר המפלגה הסוציאל-דמוקרטית, שהובילה פרויקטים נרחבים של בניית דיור ציבורי-עירוני למעמדות הפועלים ומעמדות הביניים. זאת כחלק מתפיסה של מדיניות רווחה והבטחת הזכות לקורת גג לכלל האוכלוסייה.

הבניה של הדיור הציבורי-העירוני הופסקה בשנים 1934 עד 1945, שנות השלטון הפאשיסטי הפרו-נאצי, הסיפוח הגרמני (ה'אנשלוס') ומלחמת העולם השנייה. בשנת 1934, במהלך הקרבות של מלחמת האזרחים באוסטריה ('התקוממות פברואר'), התבצרו אנשי מיליציה של המפלגה הסוציאל-דמוקרטית במתחמי הדיור הציבורי שנבנו בעיר, שהמפורסם והגדול ביותר מבניהם הוא מתחם הדיור הציבורי על שם קרל מרקס, שקיים ופועל עד היום (Karl Marx-Hof). במתחם זה 1,382 דירות וכן מתחמים ציבוריים כמו גן ילדים וספריה, אורכו כ-1.1 ק"מ, והוא נחשב למבנה המגורים הארוך ביותר בעולם.

בין השנים 1945 ל-1970 נבנו בעיר וינה כ-100 אלף דירות של הדיור הציבורי-העירוני. בשנות ה-70 וה-80, עם הירידה בצורך, פחתה גם הבנייה החדשה של דיור ציבורי-עירוני בעיר.

דיור ציבורי-עירוני בווינה, Reumann-Hof. קרדיט: flickr, Payton Chung.

לאחר המלחמה, עם חזרתה של המפלגה הסוציאל-דמוקרטית לשלטון בעיר (השולטת בראשות העיר באופן רצוף מאז ועד היום), התחדשה הבנייה של הדיור הציבורי העירוני. בין השנים 1945 ל-1970 נבנו בעיר כ-100 אלף דירות של הדיור הציבורי-העירוני. בשנות ה-70 וה-80, עם הירידה בצורך, פחתה גם הבנייה החדשה של דיור ציבורי-עירוני בעיר.[41]

במדינות רבות בעולם, חלה בעשורים האחרונים נסיגה בהיקף הדיור הציבורי ובמעורבות המדינה בבינוי דירות ובשיכון האוכלוסייה. ברוח האידיאולוגיה הניאו-ליברלית של השוק הפרטי, במדינות רבות נתפסת המעורבות המדינתית בשוק הדיור כאמצעי מוגבל, שמטרתו לאזן 'כשלי שוק' זמניים בשוק הדיור, ו/או כפתרון קצה המיועד לספק מענה לאוכלוסייה במעמד נמוך במיוחד. לעומת זאת, העיר וינה לא נטשה את מדיניות הדיור החברתי ולא פנתה למדיניות של מכירת נכסי הדיור לידיים פרטיות על רקע השינויים במשטר החברתי-כלכלי.

אף על פי שווינה מעולם לא מכרה את מלאי הדיור בבעלותה, החל מאמצע שנות ה-90 פחתה הבנייה החדשה של דיור ציבורי-עירוני, ואילו בשנים 2004 עד 2015 הופסקה לגמרי.

בשנים אלו, דיור מסובסד נבנה על-ידי "אגודות דיור ברווח מוגבל" (ראו בהמשך). הפחתת הבנייה החדשה של דיור ציבורי-עירוני הוצדקה משיקולים תקציביים, וכן לאור המגבלות התקציביות שמטיל האיחוד האירופי על מדינות האיחוד.

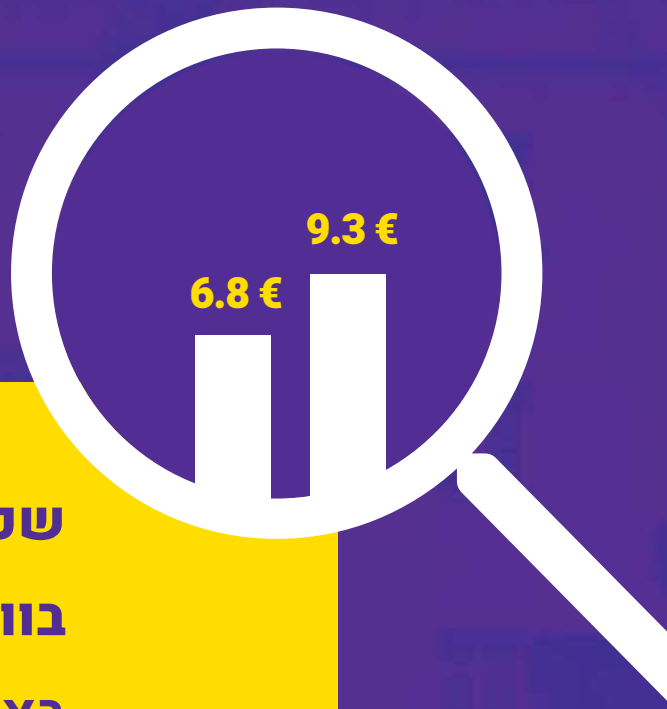
בשנת 2015 עיריית וינה אישרה השקת תוכנית לבנייה מחודשת של דיור ציבורי-עירוני.[42] משנה זו ועד סוף שנת 2020 נבנו בעיר כ-4,000 דירות ציבוריות-עירוניות חדשות. דירות אלו מוקצות לדיירים זכאים ומושכרות בשכירות מוזלת בדומה לדירות שנבנו בעשורים הקודמים. נכון להיום, יש בווינה כ-220 אלף דירות של דיור ציבורי-עירוני, המרוכזות בכ-1800 מתחמי דיור. הניהול, התחזוקה והשיפוץ של מלאי הדיור הציבורי-העירוני נעשה על ידי חברה בבעלות ובשליטה עירונית מלאה - 'Wiener Wohnen' ('שיכון וינאי').[43]

שכר הדירה בדירות הדיור הציבורי-העירוני בווינה מחושב על בסיס מחיר למ"ר, ונקבע בהתאם לארבע קטגוריות מחירים, בהתאם לאיכות ולמיקום הדירה. שכר הדירה הממוצע של דירות הדיור הציבורי-העירוני נמוך משמעותית מ'מחיר השוק' לדירות דומות באותם אזורים. בשנת 2019 עמד שכר הדירה

בדירות הדיור הציבורי-עירוני על סכום ממוצע של 6.8 יורו למ"ר, לעומת שכר הדירה ממוצע בגובה 9.3 יורו למ"ר בשוק השכירות הפרטית.[44] שכר הדירה הטיפוסי לדירה בדיור הציבורי-העירוני עומד על כ300-550 יורו, וזאת לעומת שכר דירה טיפוסי לדירות בשוק השכירות הפרטי שעמד על 750-1200 יורו. שכר הדירה בדיור הציבורי-עירוני מאפשר למשקי בית בעשירוני הביניים דיור במחירים ברי-השגה. משקי בית מהעשירונים הנמוכים שעבורם שכר הדירה הציבורי-עירוני אף הוא גבוה מדי, זכאים לסבסוד נוסף בצורה של סיוע ישיר בשכר דירה.[45]

מאז התבססות מודל הדיור החברתי של אגודות הדיור ברווח מוגבל, מוקדו הקריטריונים של הדיור הציבורי העירוני והם מיועדים לאוכלוסייה שיש לה צורך מיוחד בסיוע בדיור. ההקצאה של הדיור הציבורי-העירוני נעשית בשיטת ניקוד, לפי מידת הדחיפות, גודל משק הבית ועוד. ראשית, על המבקשים להיכנס לדירה ציבורית להגיש בקשה לקבלת כרטיס זכאות לדיור מסובסד ((Wiener Wohn-Ticket', המקנה אפשרות לשכור דירה באחד ממתחמי הדיור הציבורי-עירוני או הדיור החברתי. הקריטריונים לקבלת כרטיס הזכאות מרחיבים למדי, וניתנים לכל אדם מעל גיל 17 אשר מתגורר בווינה לפחות שנתיים, שהכנסתו נמצאת מתחת לרף ההכנסה הקבוע בתקנות העיר. רף ההכנסה המקנה זכאות לדיור המסובסד כולל כ-80% מאוכלוסיית העיר.[46] כמו כן, על מנת לקבל את כרטיס הזכאות על המבקש להיות בעל אזרחות אוסטרית, אזרחות אירופאית אחרת, מוכר כפליט או בעל אשרת שהייה קבועה למעלה מחמש שנים.[47] זוגות נשואים וידועים בציבור יכולים להגיש בקשה לזכאות כזוג, ולא כל אחד בנפרד.[48]

הזכאות למגורים בדיור הציבורי-העירוני בקרב בעלי כרטיס זכאות לדיור מסובסד מותנית בעמידה בקריטריונים נוספים, המייעדים את הדיור לאוכלוסייה מוגדרת הזקוקה לפתרון דיור. עם זאת, הקריטריונים לזכאות לדיור ציבורי-עירוני גם הם רחבים, וכוללים צעירים מתחת גיל 30 המתגוררים אצל הוריהם המבקשים להקים משק בית חדש, זוגות אחרי גירושים, משפחות חד-הוריות, אנשים עם מוגבלות בדגש על רתוקים לכיסא גלגלים, קשישים, ואוכלוסייה המתגוררת בתנאי דיור בלתי הולמים, לרבות בדירות צפופות. ההקצאה של דירות הדיור הציבורי-העירוני מקנה עדיפות לאוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה, תוך מאמץ לשמור על איזון ועירוב חברתי-כלכלי של מתחמי הדיור.[49]



שכר הדירה הממוצע של דירות הדיור הציבורי-עירוני בווינה נמוך משמעותית מ'מחיר השוק' לדירות דומות באותם אזורים. בשנת 2019 עמד שכר הדירה בדירות הדיור הציבורי-עירוני על סכום ממוצע של 6.8 יורו למ"ר, לעומת שכר הדירה ממוצע בגובה 9.3 יורו למ"ר בשוק השכירות הפרטית.

הדיור הציבורי-העירוני נבנה על בסיס תקציב של עיריית וינה. חלק משמעותי מהמימון המשמש את עיריית וינה לבנייה ולסבסוד הבנייה של הדיור הציבורי והחברתי, מקורו במס הכנסה ממשלתי ייעודי לתחום הדיור, העומד כיום על שיעור של 1% מהשכר (0.5% על חשבון העובד, 0.5% על חשבון המעסיק), ומועבר לממשלות של הפרובינציות השונות באוסטריה. כזכור, עיר הבירה וינה מהווה פרובינציה בפני עצמה, ולכן היא מקבלת את חלקה בתקציב זה. בנוסף על הסכום המתקבל מהממשלה המרכזית, מוסיפה העירייה מתקציבה העצמי ובאמצעות תקציב משולב זה משקיעה בבנייה של דיור ציבורי-עירוני חדש, בסבסוד בניית דיור חברתי על-ידי אגודות הדיור, וכן בתשלומי סיוע בשכר דירה למשפחות בעלות הכנסה נמוכה במיוחד.[50]

התגברות מגמות ההגירה אל תוך העיר, התרחבות אי-השוויון הכלכלי והלחץ הגובר על מחירי הדיור מאז 2008 , הגבירו את החשיבות של הדיור הציבורי העירוני כמרכיב במדיניות ה'דיור לכל' של וינה.

ב. דיור ללא מטרות-רווח: הדיור החברתי בבעלות אגודות הדיור

הדיור החברתי בבעלות אגודות הדיור, הנהוג באוסטריה בכלל ובעיר וינה בפרט, מספק דיור בשכירות ארוכת-טווח במחירים ברי-השגה, מחוץ לשוק הפרטי. אגודות הדיור באוסטריה הן מוסד וותיק, שהתפתח על בסיס התנועה הקואופרטיבית שקמה באוסטריה, ומתוך הסדרי מגורים שהקימו מעסיקים לפועליהם. אגודות הדיור הראשונות הוקמו באוסטריה בסוף המאה ה-19 , והפכו במרוצת השנים למוסד מרכזי בשוק הדיור. כיום, כחמישית מכלל יחידות הדיור באוסטריה הן דירות שנבנו על-ידי אגודות דיור (כ-40% מכלל הדירות בבנייני מגורים בבנייה רוויה).[51]

הדיור בבעלות אגודות הדיור לא נחשב כמענה רווחה לאוכלוסיות נזקקות, אלא כחלופה קבועה ויציבה לשוק הדיור הפרטי. בהתאם הוא מעוצב כמענה לאוכלוסייה רחבה ממעמד הביניים ומהמעמד הבינוני-נמוך. הזכאות למגורים בדיור חברתי בבעלות אגודות הדיור מותנת בעמידה בקריטריון הכנסה, המשתנה בין אזור לאזור. כפי שהוזכר בפרק הקודם, בעיר וינה מוגדרים הקריטריונים לזכאות למגורים בדיור החברתי כך שיכללו כ-80% מאוכלוסיית העיר. יש להדגיש שמבחן ההכנסה נעשה רק במעמד קבלת הזכאות לראשונה, שאינה פגה גם במקרה של עלייה מאוחרת יותר בהכנסות. כלומר – הזכאות להתגורר בדירות של הדיור החברתי היא לטווח ארוך, והשוכרים בדירות החברתיות יכולים להמשיך ולהתגורר בהן ללא הגבלת זמן, כל עוד יעמדו בתנאי השכירות והתשלומים.

'אגודות הדיור ברווח-מוגבל'[52] מסווגות כתאגידים שמטרתם בנייה, תחזוקה והשכרה של דירות מגורים לטובת הכלל. נכון לשנת 2020, באוסטריה כולה פועלות 185 אגודות דיור – 98 מתוכן הן קואופרטיבים, והיתר חברות פרטיות וציבוריות, שחלקן נמצאות בבעלות של גופים ציבורים, איגודי עובדים ומוסדות דתיים.[53] אגודות הדיור ייחודיות בכך שאופי פעילותן ורמת הרווחיות שלהן מוגבלים בחוק, והן מצויות תחת פיקוח של מנגנון מדינתי ייעודי שמבקר את התנהלותן.[54]

בהתאם לחוק המסדיר את פעילותן של אגודות הדיור, רמת הרווח המותרת לאגודות הדיור מוגבלת לאחוז קבוע מהיקף ההון

העצמי שלהן. עוד קובע החוק, כי כל הרווח המופק מפעילותן של האגודות חייב להיות מופנה חזרה לבנייה ותחזוקה של דירות מגורים.[55] כמו כן נקבעו בחוק מנגנוני בקרה ופיקוח, לרבות הגבלה על רמות השכר המשולמות לבעלי התפקידים באגודות הדיור. במקביל, לאגודות הדיור מוקנות כמה הטבות ייחודיות, לרבות פטור מתשלום מס חברות.[56]

אגודות הדיור מיוצגות על-ידי ארגון-גג, הפועל לקידום האינטרסים של אגודות הדיור בפני מוסדות השלטון במדינה וברשויות המקומיות, וכן אוסף מידע על פעילותן של אגודות הדיור במדינה.[57] לפי סקר שערך ארגון-הגג, אגודות הדיור זוכות לתמיכה ציבורית רחבה, כאשר רוב מוחלט של הציבור האוסטרי מאמין כי לאגודות הדיור תפקיד חשוב בהנגשת דיור איכותי לאוכלוסייה.[58]

שכר הדירה בדירות של אגודות הדיור נמוך יותר מ'מחיר השוק' ומאפשר מגורים במחירים ברי-השגה, בעיקר לאוכלוסייה ממעמד הביניים. יש לציין כי ההנחה הרווחת היא, שבשל ההיקף הרחב של הדיור החברתי והיותו חלופה למגורים בשוק הפרטי עבור שכבות רבות באוכלוסייה, שכר הדירה בדיור החברתי משפיע על שכר הדירה בשוק 'החופשי'. את ההשפעה של הדיור החברתי באוסטריה בכלל, ובווינה בפרט, נהוג לאפיין כ"שוק שכירות מאוחד" (unitary rental market). לפי הטענה, ב'שוק מאוחד', לדיור החברתי המוזל השפעה על שכר הדירה בשוק כולו, והוא תורם להפחתה של 'מחיר השוק' בשכירות הפרטית.[59]

שכר הדירה בדיור החברתי שומר על רמתו הנמוכה בזכות המדיניות העירונית, המבוססת על שלושה מאפיינים עיקריים:

1. הגבלת שכר הדירה בדיור החברתי וקביעתו לפי **מנגנון מבוסס עלות** - המכסה את עלויות המימון, הבנייה והתפעול.
2. מדיניות סבסוד עירונית המאפשרת להפחית את עלויות הבנייה של אגודות הדיור.
3. מדיניות ניהול קרקע עירונית המאפשרת הקצאה של קרקע ייעודית זולה לבנייה של דיור חברתי.

שכר הדירה בדירות של אגודות הדיור נמוך יותר מ'מחיר השוק' ומאפשר מגורים במחירים ברי-השגה, בעיקר לאוכלוסייה ממעמד הביניים.

יש לציין כי ההנחה הרווחת היא, שבשל ההיקף הרחב של הדיור החברתי והיותו חלופה למגורים בשוק הפרטי עבור שכבות רבות באוכלוסייה, שכר הדירה בדיור החברתי משפיע על שכר הדירה בשוק 'החופשי'.

שכר הדירה הנמוך יותר שגובות אגודות הדיור מתאפשר גם הודות לעלויות נמוכות יותר, בשל ההלוואות הציבוריות המסובסדות והפטור ממס חברות, אך גם בשל העדר מניע הרווח וביטול מרכיב הספקולציה הנדל"נית.

1. שכר דירה מבוסס עלות בדיור החברתי

בספרות המחקרית[60] נהוג להבחין בין ארבעה מנגנונים טיפוסיים לקביעת שכר הדירה המוזל בדיור חברתי:

1. **שכר דירה מבוסס הכנסה** (income based): שכר הדירה נקבע בהתאם ליכולת ההוצאה של משק בית המתגורר בדירה.
2. **שכר דירה מבוסס שוק** (market based): שכר הדירה נקבע ביחס לדמי השכירות בשוק, בדרך כלל כאחוז הנחה מהמחיר המוערך לדירה מקבילה בשוק הפרטי.
3. **שכר דירה מנהלי מבוסס שירות** (utility based): שכר הדירה נקבע באופן מנהלי, בהתאם למאפייני הדירה כמו גודל, מיקום ושירותים זמינים.
4. **שכר דירה מבוסס עלות** (cost based): שכר הדירה נקבע על בסיס עלויות הבנייה, המימון והתחזוקה של הדירה, ללא מרכיב רווח או ברווח מוגבל.

בפועל, במרבית ההסדרים הנהוגים במדינות שונות, מחושבות רמות שכר הדירה תוך שילוב של כמה מנגנונים, ובעיקר של שלושת המנגנונים הראשונים לעיל. לפי דו"ח של ארגון Housing Europe, באירופה שלוש מדינות בלבד מיישמות דיור חברתי רחב היקף על בסיס מנגנון שכר דירה מבוסס עלות באופן מלא - אוסטריה, דנמרק ופינלנד. עם זאת, אוסטריה היא המדינה היחידה שבה מופעל מנגנון שכר דירה מבוסס עלות, אליו מתלווה מדיניות של הלוואות ציבוריות מסובסדות המאפשרות להוזיל את עלות הבנייה ואת שכר הדירה בדיור החברתי.[61]

מנגנון שכר הדירה מבוסס-עלות הנהוג באוסטריה מחייב את אגודות הדיור לקבוע שכר דירה שאינו כולל מרכיב רווח מעבר למותר מצד אחד, אך מצד שני מחייב אותן לקבוע שכר דירה שיאפשר לכסות את הוצאות הבנייה, הניהול והתחזוקה של הדירה. לפי מרכיב נוסף, המתקיים רק באוסטריה ובדנמרק, העלות על בסיסה נקבע שכר הדירה מחושבת ברמת הפרויקט הבודד, כך שכל פרויקט מתקיים כ'משק סגור' שמקיים את עצמו כלכלית.

בין השנים 2008-2016, על רקע התהליכים שהתרחשו בעקבות המשבר הכלכלי העולמי, עלו מחירי השכירות בשוק הפרטי בווינה בשיעור של 43%, כמעט כפול מהעלייה במדד המחירים הכללי בתקופה זו. עם זאת, מחירי השכירות בדיור החברתי בבעלות אגודות הדיור נותרו קבועים מבחינה ריאלית, ועלו בהצמדה לעליית המחירים הכללית בלבד.[62]

מסמך של המכון האוסטרי למחקר כלכלי (WIFO) הראה, כי בנוסף ליתרונות בהגברת הנגישות לדיור, לשכר הדירה המופחת של אגודות הדיור יתרונות נוספים לכלכלה, וזאת על-ידי צמצום עלויות דיור והפניית המשאבים של משקי הבית לצריכה אחרת.[63]

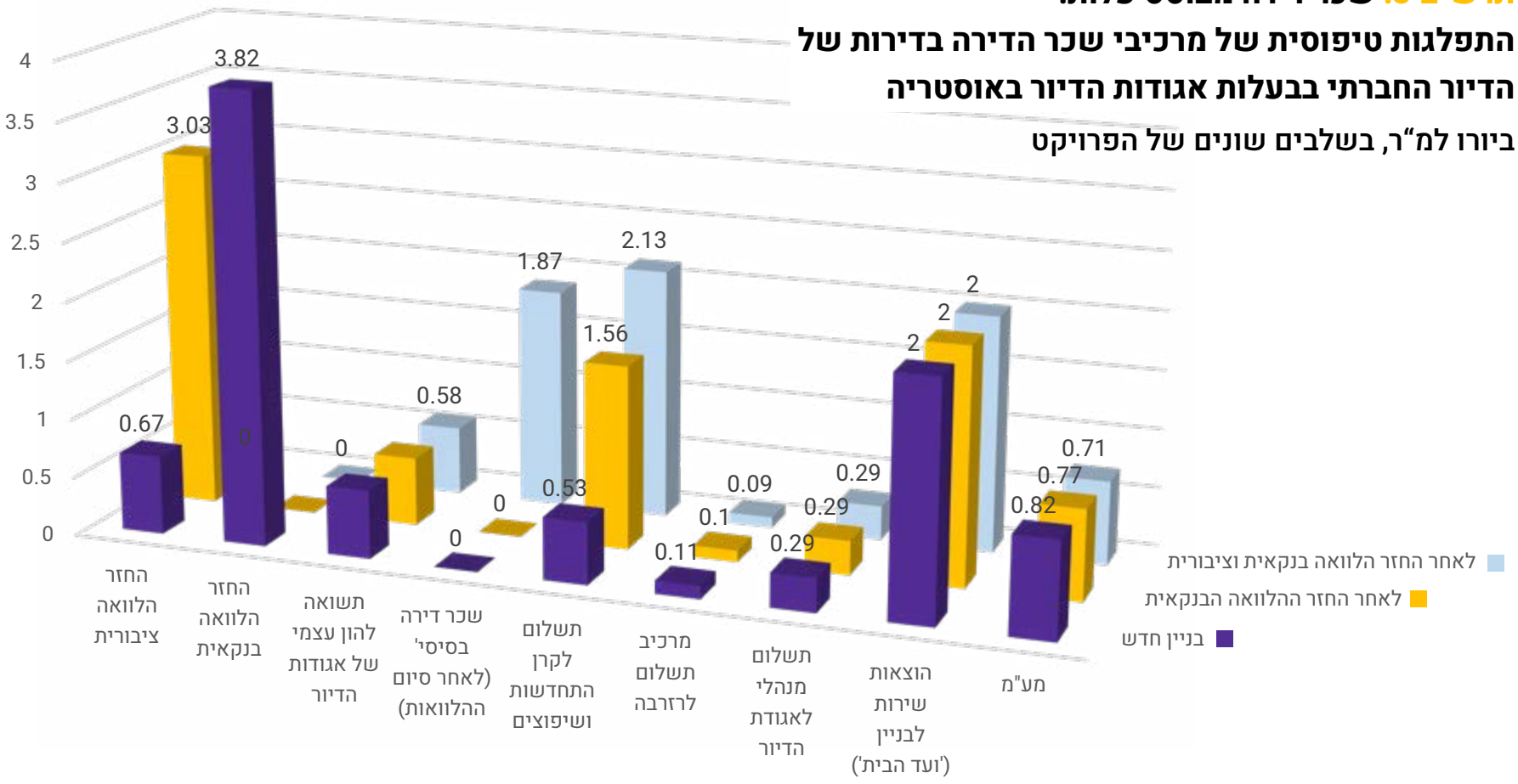
חישוב שכר הדירה לפי מנגנון מבוסס-עלות בדירות של הדיור החברתי: המרכיב העיקרי בשכר הדירה המבוסס עלות הוא החזרי הריבית להלוואות ששימשו לבניית הפרויקט (להסבר נוסף אודות הלוואות אלו ומקורות המימון של אגודות הדיור, ראו בחלק הבא). בנוסף, שכר הדירה כולל מרכיב של תשלום לקרן לכיסוי הוצאות תחזוקה ושיפוצים של הבניין. תשלום זה עולה ככל שגיל הבניין עולה, ומיועד לכסות את ההוצאות הצפויות לתחזוקה ולשיפור של הבניין עם התיישנות הבנייה (וזאת במקביל לירידה בגובה התשלום להחזר ההלוואות לבנייה). התשלומים המצטברים בקרן התחזוקה והשיפוצים מיועדים להוצאה בפרויקט הספציפי עצמו, ולא ניתנים לשימוש בפרויקטים אחרים. במידה ולא נעשה שימוש בכספים אלו, הם מושבים לדיירים לאחר 20 שנה בתוספת ריבית. עובדה זו מעודדת את אגודות הדיור להשקיע משאבים בתחזוקה ובשיפור הבניין, ומסייעת לשמור על איכות הבניינים גם לאורך זמן.[64]

בנוסף לאלה, שכר הדירה כולל מרכיב של תשלום קבוע לאגודות הדיור למימון פעילותן וניהול הבניין, מרכיב של תשלום רזרבה לצורך כיסוי הוצאות נוספות של אגודות הדיור וכן מרכיב של מע"מ ממשלתי בשיעור של 10%, המוטל באוסטריה על דמי שכירות. בבניינים ישנים שבהם הסתיים החזר ההלוואות ששימשו לבניית הפרויקט, נכלל בשכר הדירה מרכיב של 'שכר דירה בסיסי', בגובה אחיד של 1.87 יורו למ"ר.[65]

שכר הדירה הממוצע בדירות הדיור החברתי שבבעלות אגודות הדיור עמד בשנת 2019 על 7.2 יורו למ"ר, וזאת בהשוואה לשכר דירה ממוצע בגובה 9.3 יורו למ"ר בשוק השכירות הפרטי. שכר הדירה הנמוך יותר שגובות אגודות הדיור מתאפשר גם הודות לעלויות נמוכות יותר, בשל ההלוואות הציבוריות המסובסדות והפטור ממס חברות (ראו בהמשך), אך גם בשל העדר מניע הרווח וביטול מרכיב הספקולציה הנדל"נית.

לשם המחשה, להלן פירוט של מרכיבי שכר הדירה בפרויקט טיפוסי של אגודות הדיור בבניין חדש, בבניין ישן שבו הסתיימה תקופת החזר ההלוואה הבנקאית, ובבניין ותיק שבו הסתיימו כל החזרי ההלוואות, הבנקאית והציבורית.

תרשים 3: שכר דירה מבוסס עלות:
התפלגות טיפוסית של מרכיבי שכר הדירה בדירות של הדיור החברתי בבעלות אגודות הדיור באוסטריה
ביורו למ"ר, בשלבים שונים של הפרויקט



מקור: Kossel, Gerald, 2021. Cost-based rents in the Limited-Profit Housing Sector in Austria. GBV.. תרגום לעברית על-ידי מחבר מסמך זה.

יתרונות מנגנון שכר דירה מבוסס-עלות בדירות של הדיור החברתי: למנגנון קביעת שכר הדירה בדירות של הדיור החברתי על בסיס עלות מספר יתרונות משמעותיים, ולכן הוא מקבל תשומת לב הולכת וגוברת בעולם. מחד, בניגוד לשכר דירה הנקבע על בסיס מחירי שוק, מנגנון זה מבטיח אפשרות לקבוע שכר דירה בר-השגה לאורך זמן, ואינו מושפע באופן מלא מעלויות מחירים בשוק הפרטי. מאידך, בניגוד למנגנונים אחרים המתבססים על שכר דירה מנהלי או אף על שכר דירה מבוסס הכנסה, מנגנון זה מבטיח ששכר הדירה הנגבה בדירות הדיור החברתי יאפשר בנייה ותחזוקה בת-קיימא של הדירות, ומבטיח שהתקציב המוקצה לטובת בניינים קיימים של הדיור החברתי לא יהיו רגישים לשינויים תקציביים ופוליטיים ברמה השלטונית.

מודל זה מאפשר לשכן באותן הדירות אוכלוסייה ברמות הכנסה שונות, ובכך להבטיח עירוב אוכלוסיות הימנעות מהזנחה של דיור החברתי ומענה לסטיגמה המלווה דיור ציבורי לעניים. סיוע נוסף למשקי בית שאינם יכולים לעמוד בתשלומי השכירות המבוססת עלות ניתן באמצעות סבסוד מוגבר לבנייה של חלק מהדירות בכל פרויקט, וכן באמצעות קצבאות סיוע בשכר דירה המועברות ישירות למשקי הבית הנזקקים לכך.

עם זאת, מודל שכר הדירה מבוסס עלות מספק אתגר בכל הנוגע ליצירת מענה לאוכלוסיות מעוטות הכנסה, המתקשות לעמוד בתשלומי השכירות, ובפרט בדרישה להשתתפות הון עצמי. שכן, הסבסוד הציבורי לא תמיד מספיק. פירוט נוסף לאתגר זה בחלק ד', בפרק זה.

2. הסבסוד העירוני ומימון הבנייה של הדיור החברתי בבעלות אגודות הדיור

מימון הבנייה החדשה של דיור חברתי על-ידי אגודות הדיור נשען על ארבעה מקורות כספיים: הלוואות ציבוריות מסובסדות, הלוואות בנקאיות, הון עצמי של אגודות הדיור והשתתפות של הדיירים.[66]

א. הלוואות ציבוריות מסובסדות: עיריית וינה מסבסדת את הבנייה של דיור חברתי חדש, בבעלות אגודות הדיור, באמצעות מתן הלוואות ציבוריות מוזלות בריבית של 1% ל-40 שנה. **מקור זה מכסה כ- 30%-40% מעלויות הבנייה.** נוסף על הריבית המוזלת, ההלוואות הציבוריות מקנות גם דחיית תשלום. כך, ב 25-30 השנים הראשונות לאחר בניית הפרויקט, משיבות

אגודות הדיור רק את מרכיב הריבית על ההלוואה, ואילו יתרת קרן ההלוואה מוחזרת רק החל מסיום החזר ההלוואה הבנקאית שנטלו (ראו פירוט בהמשך).

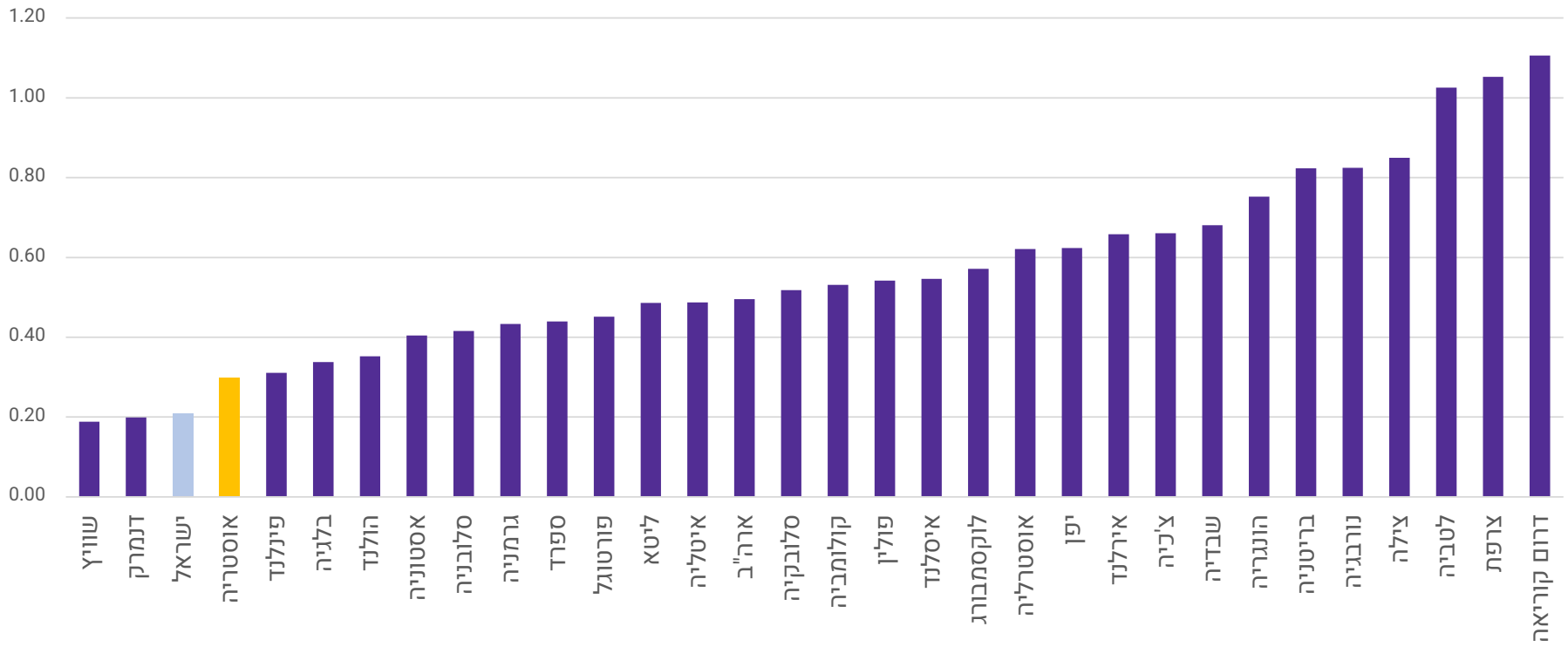
במתחמי מגורים הנבנים על-ידי אגודות הדיור הנהנים מסבסוד ציבורי של העירייה, העירייה זכאית להקצאה של שליש מהדירות לאוכלוסייה הזכאית לדיור ציבורי-עירוני. יתר הדירות של הדיור החברתי בבעלות אגודות הדיור מושכרות בשיטת 'כל הקודם זוכה', לכל זכאי המחזיק בתעודת זכאות להשכרת דיור חברתי בעיר. (ראו בחלק קודם).

במרבית מדינות אירופה, הופחתו בעשורים האחרונים התקציבים המופנים לסבסוד בנייה, ובמקום זאת נרשם גידול בתקציבים המופנים לסיוע ישיר בשכר דירה. בניגוד לכך, באוסטריה תקציב הסיוע לבנייה ממשיך להיות גדול יותר מאשר תקציב קצבאות הסיוע בשכר דירה. כמו כן, כיוון שחלק ניכר מהסיוע הוא בהלוואה (גם אם מסובסדת), הסכומים אינם נחשבים להוצאה תקציבית מבחינת תקנות האיחוד האירופי. בשנת 2018 עמד שיעור ההוצאה הממשלתית באוסטריה על סיוע לדיור על 0.2% מהתוצר, ושיעור ההוצאה על קצבאות סיוע לשכר דירה על 0.1%. בסה"כ הוציאה ממשלת אוסטריה בשנה זו 0.3% תמ"ג על תוכניות סיוע לדיור.[67] שיעור ההוצאה של הממשלה הרחבה באוסטריה על דיור ביחס לתוצר, לרבות ההוצאה על סבסוד בנייה חדשה וקצבאות סיוע בשכר דירה, נמוך למדי ביחס לשאר מדינות ה-OECD (אך עדיין גבוה משל ישראל. ראו תרשים 4).

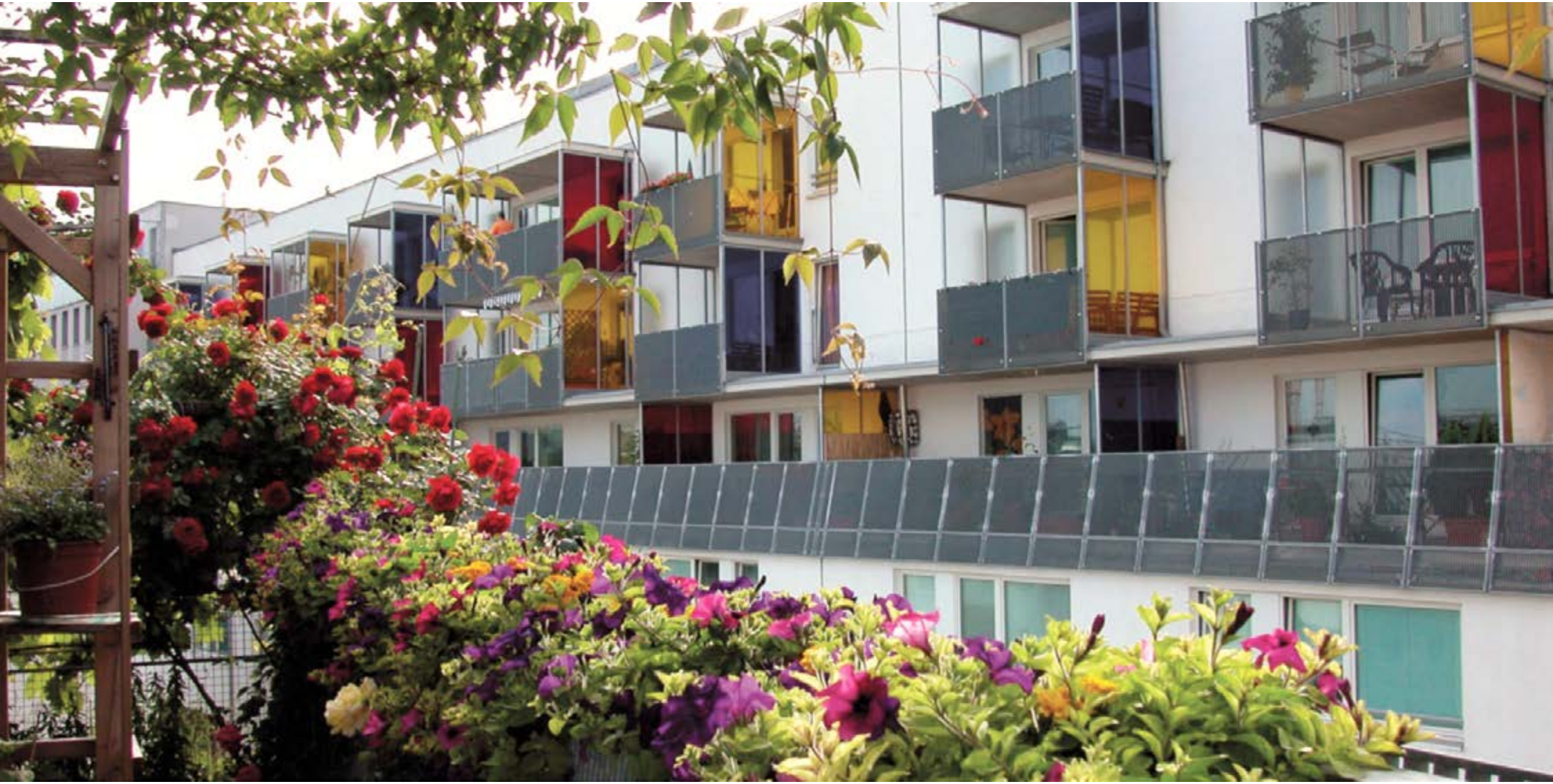
במתחמי מגורים הנבנים על-ידי אגודות הדיור הנהנים מסבסוד ציבורי של העירייה, העירייה זכאית להקצאה של שליש מהדירות לאוכלוסייה הזכאית לדיור ציבורי-עירוני. יתר הדירות של הדיור החברתי בבעלות אגודות הדיור מושכרות בשיטת 'כל הקודם זוכה', לכל זכאי המחזיק בתעודת זכאות להשכרת דיור חברתי בעיר.

תרשים 4: הוצאה ממשלתית על דיור במדינות ה-OECD

כאחוז מהתוצר, 2019



מקור: OECD Data, General government spending, Housing and community amenities . נשלף ב-13.1.2022.



דיור חברתי בבעלות אגודת דיור בווינה, נבנה בתחילת שנות ה-2000. קרדיט: Sozialbau AG.

ב. הלוואות בנקאיות: בנוסף להלוואה הציבורית המסובסדת, אגודות הדיור משתמשות בהלוואות בנקאיות 'רגילות', **למימון כ 30%-40%** נוספים מעלויות הבנייה. בשנים האחרונות הלוואות אלו נלקחות לתקופה של 25-30 שנה, בריבית ממוצעת של כ 1% עד 1.5%. בעבר, כאשר הריבית הבנקאית הייתה גבוהה יותר, פעל באוסטריה מערך של בנקאות ייעודית לתחום הבנייה, אשר זכה להטבות ייעודיות שאפשרו לו לספק ריבית מוזלת.

ג. הון עצמי של אגודות הדיור: בהיותן מוסדות ותיקים, אגודות הדיור באוסטריה מחזיקות ברשותן הון עצמי שנצבר במהלך שנות פעילותן, הון הנובע ממרכיב הרווח (המוגבל) שמשלמים הדיירים כשכר הדירה. כאמור, לפי מגבלות החוק, אגודות הדיור מחויבות להשקיע את רווחיהן בבנייה ובתחזוקה של דיור. שיעור הרווח על השקעה זו מוגבל לפי החוק, ומאפשר לאגודות הדיור להשיא תשואה מקסימלית של 3.5% על ההון המושקע על-ידן, לכל אורך שנות ההשכרה של הדירות בפרויקט. מרכיב זה חוזר לידיהן של אגודות הדיור, ומשמש אותן לצורך מימון פעילותן ולצורך מימון בנייה של פרויקטים חדשים. ההון העצמי של אגודות הדיור מהווה **כ-10%-20% מעלות הבנייה של פרויקטים חדשים.**

ד. השתתפות עצמית של הדיירים: בחלק מהפרויקטים הנבנים על-ידי אגודות הדיור, ובפרט אלו הנבנים במקומות שבהם הקרקע יקרה יותר, קיים גם מרכיב של השתתפות עצמית של דיירים, המשולם ישירות על-ידי הדיירים הנכנסים לגור בדירה. תשלום זה מוגבל לעד 12.5% מעלות הבנייה של כל פרויקט, ומשמש גם למימון חכירת הקרקע. עם עזיבת הדירה, ההשתתפות העצמית מוחזרת לדיירים בניכוי 'פחת' בגובה של 1% בשנה. מנגנון זה מנטרל את ממד ההשקעה הספקולטיבית, כיוון שדיירים אינם יכולים להנות מעליית שווי הנכס בו הם מתגוררים.

בשנים האחרונות עמדה ההשתתפות העצמית הממוצעת בדיור החברתי של אגודות הדיור על ממוצע של כ-500 יורו למ"ר, כלומר תשלום של כ-40 אלף יורו לדירה של 80 מ"ר. על אף שסכום זה אינו גבוה , עבור אוכלוסיות ממעמד נמוך הוא מהווה חסם כניסה לדירות החדשות של אגודות הדיור. לפיכך, אוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה יותר, אם לא השתכנה בדירות של הדיור הציבורי-העירוני או בדירות בשכירות פרטית, נוטה לגור בדירות ישנות של הדיור החברתי, שבהן שכר הדירה נמוך יותר.[68]

על מנת להתמודד עם סוגיה זו ולהוזיל עוד יותר את מחירי השכירות של דירות הדיור החברתי, מאז שנת 2012 מופעלת תוכנית חדשה בשם 'דירות SMART'. לפי התוכנית, אגודות הדיור מחויבות לבנות כשליש מהדירות בכל פרויקט כדירות שמחירן מוגבל מראש והשוכרים זכאים לסבסוד ברמות גבוהות יותר. בדירות אלו מופחת מאוד היקף ההון העצמי הנדרש מהדיירים לשלם עם כניסתם לדירה, והוא עומד על ממוצע של כ-5,000 יורו לדירה של 80 מ"ר (כ-62 יורו למ"ר). הדירות במסגרת תוכנית זו גם קטנות יותר, בין 40 ל-100 מ"ר לדירה.[69]

3. ניהול הקרקע העירונית, הקצאת קרקע לאגודות הדיור והתחדשות עירונית

מרכיב מרכזי במדיניות העירונית, המאפשר לאגודות הדיור לבנות ולהשכיר דירות במחירים מוזלים, הוא מדיניות ניהול הקרקע העירונית. עיריית וינה מחזיקה בבעלותה קרן עירונית לרכישה והקצאה של קרקע(Wohnfonds_wien).[70] מטרות הקרן, שהוקמה בשנת 1984, הן רכישה מרוכזת של קרקע בעיר והקצאתה לאגודות הדיור החברתי, באופן שימתן את התחרות ויגביל את עליית מחיר הקרקע.[71] הקרן פועלת בתיאום ובשיתוף פעולה עם מוסדות התכנון העירוניים, ומנהלת מכרזים תחרותיים להקצאת הקרקע העירונית לבנייה של דיור חברתי.

מרכיב מרכזי במדיניות העירונית, המאפשר לאגודות הדיור לבנות ולהשכיר דירות במחירים מוזלים, הוא מדיניות ניהול הקרקע העירונית. עיריית וינה מחזיקה בבעלותה קרן עירונית לרכישה והקצאה של קרקע. מטרות הקרן, שהוקמה בשנת 1984, הן רכישה מרוכזת של קרקע בעיר והקצאתה לאגודות הדיור החברתי.

מנגנון מכרזי הקרקע התחרותיים נחשב בעיריית וינה כמרכיב מרכזי במדיניות הדיור החברתי.[72] המתמודדים במכרזים, לרוב אגודות דיור ברווח-מוגבל, מציעים תוכניות בנייה למתחמי הקרקע שבמכרז. התוכניות המוגשות הן תוכניות מפורטות, הכוללות את כל המרכיבים של פיתוח ותכנון הפרויקט, לרבות העיצוב האדריכלי של הבניינים ודירות המגורים, והן מוגשות על-ידי אגודות הדיור בשיתוף משרדי אדריכלים. כיוון שמחיר הקרקע מוגבל מראש, כמו גם שכר הדירה המקסימלי, המתמודדים במכרז לא נמדדים על פי מחיר ההצעה, אלא על פי האיכות של התוכנית המוצעת. מדדי האיכות כוללים פרמטרים של קיימות חברתית, תכנון אדריכלי איכותי, יעילות כלכלית, תכנון סביבתי ובנייה אקולוגית. את הזוכים במכרז בוחרת ועדת שיפוט ייעודית, הבוחנת את ההצעות המתמודדים לפי המדדים לעיל.[73]

על רקע עליית מחירי הקרקע מאז שנת 2008, ועניין גובר של יזמי נדל"ן פרטיים ברכישת קרקע בעיר, האיצה העירייה את השימוש במדיניות התכנון העירוני, תוך התאמת חוקי התכנון העירוני כך שיאפשרו למוסדות התכנון לתכנן מתחמי קרקע ייעודיים לדיור מסובסד. לפי חוקי התכנון, באפשרות העירייה להגדיר מתחמי קרקע המופשרים למגורים כקרקע לדיור חברתי, בהם לפחות חצי מיחידות המגורים חייבות להיבנות לצורך דיור מסובסד להשכרה לטווח ארוך. מחיר הקרקע המקסימלי ושכר הדירה המרבי בדירות הנבנות על הקרקע הייעודית, מוגבלים לפי חוק. בפועל, מרבית שטחי הקרקע המתכוננים לדיור חברתי נרכשים על-ידי אגודות הדיור החברתי, ומיעוט בלבד נרכש על-ידי יזמים פרטיים למטרות רווח. חשוב להדגיש שלפי התקנות, גם יזמים פרטיים הבונים דירות על קרקע המוגדרת לדיור חברתי זכאים להלוואה עירונית מסובסדת, אך מחויבים גם הם לעמוד בכללי ההשכרה על בסיס עלות באופן זהה לאגודות הדיור. להבדיל מאגודות הדיור, היזמים הפרטיים הבונים על קרקע המיועדת לדיור חברתי רשאים למכור את הדירות בשוק לאחר סיום תקופת ההלוואה המסובסדת, בדרך כלל 40 שנה. זאת בעוד דירות של אגודות הדיור ממשיכות להוות דירות של דיור חברתי מוזל ללא הגבלת זמן.[74]

בנוסף לתפקידה בהקצאת קרקע, קרן הקרקע העירונית גם אחראית לסבסוד ולליווי מקצועי של בעלי מתחמי דיור חברתיים ופרטיים, המבקשים לבצע פעולות התחדשות עירונית במתחמי

המגורים שבבעלותם. מדיניות הקרן היא לקדם תוכניות התחדשות עירונית תוך הגברת מעורבות הדיירים הקיימים, ולהבטיח התחדשות עירונית תוך הימנעות מהריסת מבנים ופגיעה בדיירים קיימים.[75] בדומה לערים רבות בעולם, העיר וינה מתמודדת גם היא עם אתגר הג'נטריפיקציה, כאשר אוכלוסייה אמידה יותר נכנסת למתחמי הדיור ומביאה לשינוי אופי האזור.[76] עם זאת, חוקי הפיקוח והרגולציה על שכירות הפרטית, וריבוי יחידות הדיור של הדיור הציבורי-העירוני והדיור החברתי, מונעים תהליכים של דחיקה מסיבית של אוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה מאזורים שבהם חלו תהליכי התחדשות עירונית.[77]

מדיניות ההתחדשות העירונית של העיר וינה, המכונה 'התחדשות עירונית רכה' (soft urban renewal), זכתה לתשומת לב עולמית, ואף זיכתה את עיריית וינה בשנת 2002 בפרס בטעם ארגון האו"ם UN Habitat, שהגדיר אותה כמדיניות מיטבית (best practice).[78] עקרונות פעילותה של קרן הקרקע העירונית מונגשים לדוברי אנגלית באתר של פרויקט Housing 2030 של ארגון UN Habitat ו-Housing Europe.[79]

בנוסף לתפקידה בהקצאת קרקע, קרן הקרקע העירונית אחראית גם לסבסוד ולליווי מקצועי של בעלי מתחמי דיור חברתיים ופרטיים, המבקשים לבצע פעולות התחדשות עירונית במתחמי המגורים שבבעלותם. מדיניות הקרן היא לקדם תוכניות התחדשות עירונית תוך הגברת מעורבות הדיירים הקיימים, ולהבטיח התחדשות עירונית תוך הימנעות מהריסת מבנים ופגיעה בדיירים קיימים.

ג. מגמות במדיניות הפיקוח על שוק השכירות הפרטי

העיר וינה נחשבת ל"עיר של שוכרים". כפי שהוזכר בתחילת פרק זה, כ-76% מהדירות בעיר הן דירות מושכרות, כאשר מרביתן אינן נמצאות בבעלות פרטית. כזכור, כ-22% מהדירות בעיר וינה הן דירות של הדיור הציבורי-העירוני וכ-21% מהדירות בעיר הן דירות של הדיור החברתי בבעלות אגודות הדיור. יתר הדירות בשכירות – כשליש מהדירות בעיר – מושכרות בשוק השכירות הפרטי (ראו לוח 1 לעיל). מרבית הדירות המושכרות בשוק הפרטי בעיר וינה מושכרות תחת מגבלות בכפוף ל"חוק השכירות האוסטרי" (MRG), שנחקק ברמה הארצית.[80]

בדירות שכורות שבהן חל חוק השכירות באופן מלא, החוק מגדיר מנגנון לקביעת שכר דירה מפוקח ואת דמי השכירות המקסימליים בדירות המגורים. כמו כן קובע החוק את תקופת ההשכרה- חוזי שכירות ללא הגבלת זמן ופינוי דיירים רק במקרים של הפרת חוזה.

כחלק מתהליכי הליברליזציה הכלכליים, בלחץ של יזמי נדל"ן פרטיים ובהובלת ממשלות המרכז-ימין ששלטו בשנות ה-80 וה-90 עבר חוק השכירות האוסטרי מספר שינויים. נקבע, כי דירות שנבנו לאחר 1945 כבר אינן כפופות באופן מלא לחוק השכירות האוסטרי אלא רק באופן חלקי, ללא המרכיב של הפיקוח על שכר הדירה במתכונתו הקודמת, וללא המרכיב המחייב חוזי שכירות ללא מגבלת זמן. כיום, דירות חדשות הנבנות ללא סבסוד ציבורי ומושכרות בשוק הפרטי נתונות לרגולציה רופפת יותר, המגנה על הדיירים בשכירות מפינויים שרירותיים, אך אינה אוסרת על חתימה על חוזי שכירות קצובים בזמן ומאפשרת קביעת שכר דירה על בסיס משא ומתן בין בעלי הבתים והדיירים. כמו כן נקבע כי גם בדירות שבהן שכר הדירה נתון תחת פיקוח, רשאים בעלי הדירות להעלות את שכר הדירה יותר מהקבוע בחוק, בכפוף למיקום הדירה בעיר, ובפרט באזורים יוקרתיים יותר.[81]

על רקע הבנייה החדשה של דיור להשכרה בשוק הפרטי והתיישנות מלאי הדיור הוותיק, מאז שנות ה-90 שיעור הדירות המושכרות בשוק הפרטי ללא פיקוח על שכר הדירה נמצא בעלייה, על חשבון חלקן של הדירות המושכרות בשכר דירה מפוקח. בעוד שבשנת 1991

כ-7% בלבד מהדירות המושכרות בשוק הפרטי הושכרו ללא פיקוח על שכר הדירה, בשנת 2018 עלה מספרן ל-33% מכלל הדירות המושכרות בשוק הפרטי.[82] למגמה זו השפעה שלילית ניכרת על הנגישות לדיור בעיר וינה, בעיקר לאוכלוסיות מעוטות הכנסה. הרחבה בנושא זה, בחלק הבא.

ד. האם אכן 'דיור לכל'? אתגרים במדיניות הדיור בווינה

1. מענה לאוכלוסיות מעוטות הכנסה

הספרות המחקרית והמקצועית מסווגת מערכות של דיור ציבורי או חברתי (*social housing*) בעולם לשתי קטגוריות כלליות – דיור ממוקד (*targeted*) ודיור אוניברסלי (*universalist*). במערכת של דיור ממוקד, הדיור מוקצה לאוכלוסייה מסוימת, לרוב בעלת הכנסה נמוכה. בחלק ממערכות אלו - בהן הדיור הציבורי בישראל - המיקוד מוגבל עוד יותר, ומייעד את הדיור הציבורי/חברתי לאוכלוסייה פגיעה בעלת מאפיינים ספציפיים, כמו אנשים עם מוגבלויות או אימהות חד-הוריות החיות בעוני. מערכת של דיור אוניברסלי, לעומת זאת, מעוצבת כך שתספק מענה לאוכלוסייה רחבה, הכוללת משקי בית ממעמדות שונים ובעלי מאפיינים שונים. לפי סקירה של ה-OECD, על אף שינויים שהפכו את מדיניות הדיור לממוקדת יותר, מערכות הדיור החברתי באוסטריה, דנמרק והולנד עדיין ניתנות לאפיון כמערכות של דיור אוניברסלי.[83]

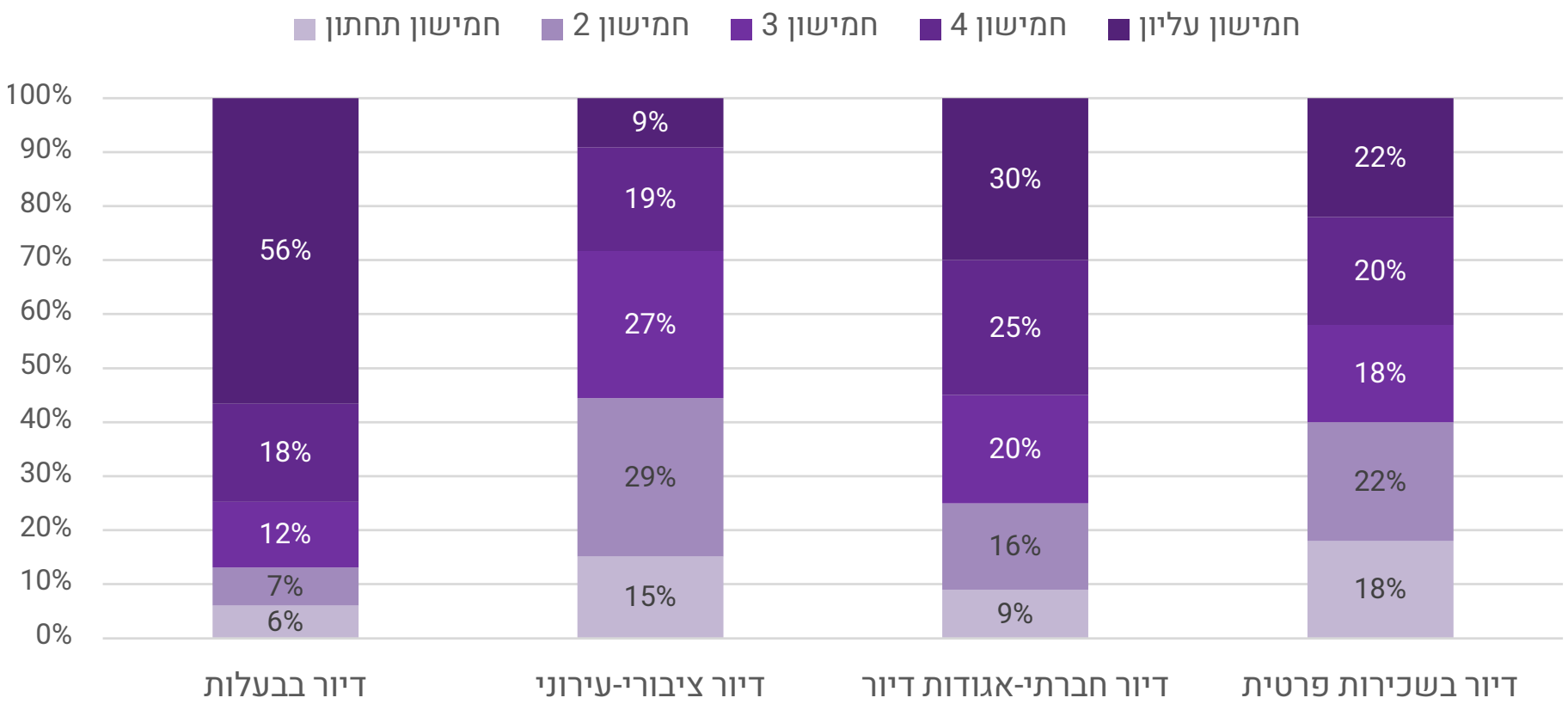
מערכת של דיור אוניברסלי מעוצבת כך שתספק מענה לאוכלוסייה רחבה, הכוללת משקי בית ממעמדות שונים ובעלי מאפיינים שונים. לפי סקירה של ה-OECD, על אף שינויים שהפכו את מדיניות הדיור לממוקדת יותר, מערכות הדיור החברתי באוסטריה, דנמרק והולנד עדיין ניתנות לאפיון כמערכות של דיור אוניברסלי.

כפי שתואר במסמך זה, האפיון של מערכת הדיור הציבורי והחברתי באוסטריה כדיור אוניברסלי מתבסס על העובדה שמערכות הדיור החברתי פתוחות, עקרונית, לאוכלוסייה רחבה במיוחד. כפי שהוזכר, הזכאות למגורים בדיור הציבורי-עירוני והדיור החברתי בבעלות אגודות הדיור מותנית בעמידה ברף הכנסה המכליל כ-80% מאוכלוסיית העיר. עם זאת, כיום בעיר וינה ניכר שאוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה במיוחד מתקשות לעיתים לקבל מענה מיטבי. זאת על רקע ההאטה המשמעותית בקצב ההרחבה של הדיור הציבורי-העירוני, ובשל העלויות הגבוהות יחסית הכרוכות במגורים בדיור החברתי בבעלות אגודות הדיור. כזכור, המגורים בדירות של הדיור החברתי בבעלות אגודות הדיור כוללים תשלום דמי כניסה (עד 12.5% מעלות הבניה בתוספת עלות הקרקע) וכן דמי שכירות שאמנם הם מבוססי עלות ונמוכים ממחיר-השוק, אך עדיין גבוהים יחסית עבור אוכלוסיות מעוטות הכנסה.[84]

מדובר באתגר מתמשך ובמתח בין החתירה לשיפור איכות הדיור הציבורי והחברתי, הדורש השקעה כלכלית גדולהיותר המייקרת את עלות הדירות, ובין הרצון לשמור על מחירים ברי השגה שיאפשרו לאוכלוסיות מעוטות הכנסה נגישות לדיור. להבדיל ממדינות שבהן הדיור הציבורי ממוקד באוכלוסיות העניות ביותר, ולאור זאת סובל פעמים רבות מסטיגמה שלילית, הזנחה תחזוקתית ותת-השקעה תקציבית, העיר וינה בחרה להתמודד עם אתגר המענה לאוכלוסיות מעוטות הכנסה והאפשרות לשלבן בתוך הסדרי הדיור החברתי.

אתגר זה בא לידי ביטוי כאשר בוחנים את התפלגות משקי הבית בהסדרי הדיור השונים בעיר וינה. כצפוי, על משקי הבית המתגוררים בדירה או בבית בבעלותם הפרטית, נמנים בעיקר משקי בית אמידים. יותר ממחצית ממשקי בית המתגוררים בבעלות פרטית הם משקי בית מהחמישון העליון של ההכנסות למשקי בית (שני העשירונים העליונים). תמונה מעניינת עולה מהתבוננות בהתפלגות משקי הבית המתגוררים בדיור הציבורי-העירוני ובדיור החברתי שבבעלות אגודות הדיור. לפי הנתונים (ראו תרשים 5 להלן), מרבית משקי הבית המתגוררים בהסדרים אלו נמנים על חמישוני הביניים, כאשר בדיור החברתי בבעלות אגודות הדיור ישנה אף נטייה למשקי בית אמידים יותר, על חשבון משקי בית מהחמישון התחתון. המגורים בשכירות פרטית, לעומת זאת, מתפלגים באופן דומה בין כל החמישוני ההכנסה.

תרשים 5: התפלגות משקי בית בהסדרי הדיור השונים בעיר וינה באחוזים, לפי חמישוני הכנסה. 2018



Source: Litschauer, Katharina and Michael Friesenecker, 2022. "Affordable housing for all? Challenging the legacy of Red Vienna", in Vienna: Still a Just City?, edited by Yuri Kazepov and Roland Verwiebe. London and New York: Routledge. Figure 4.2, p. 64 . תרגום לעברית על-ידי מחבר מסמך זה.

ארגון BAWO, פורום-גג של ארגונים העוסקים במענה למחוסרי דיור באוסטריה, קבע במסמך משנת 2017, כי במציאות הנוכחית מדיניות הדיור באוסטריה מתקשה לספק מענה מיטבי לאוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה.[85] המסמך מגדיר את המדיניות הרצויה כמדיניות המבטיחה שכלל האוכלוסייה, לרבות משקי בית בעלי הכנסה נמוכה, תזכה לנגישות לדיור במחיר בר-השגה, וכן שדיור זה יתאפיין בתנאים תברואתיים ראויים, ביציבות (כלומר ללא סכנה של פינוי שרירותי מהדירה), ובאפשרות לבחירת אזור המגורים, לרבות במרכז העיר.

לפי הארגון, על מנת להתמיד במדיניות של 'דיור לכל', יש להתאים ולהרחיב את המדיניות הקיימת, באמצעות הרחבה של שוק הדיור בשכירות, ובפרט של שוק השכירות הנמצא 'מחוץ לשוק' (apart from the market) שאינו כפוף לשיקולי רווח. הארגון הגיש לעיריית וינה שורת המלצות: א. לחזק מחדש את חוקי השכירות והפיקוח על שכר דירה; ב. לשמר ולהרחיב את מנגנון הדיור החברתי בבעלות אגודות הדיור גם לבעלי הכנסה נמוכה; ג. לשמר ולהרחיב את הדיור הציבורי-העירוני; ד. להרחיב את השימוש בחוקי תכנון על מנת לאפשר בנייה חדשה של דיור חברתי ודיור ציבורי-עירוני; ה. לעדכן את מדיניות הסיוע הישיר למשקי בית בהתאם לשינויים בגובה ההוצאות על דיור; ו. לנקוט צעדי מדיניות כלכליים וחברתיים להעלאת השכר וההכנסות של משקי בית בעלי הכנסה נמוכה.

Katharina Litschauer ו-Michael Friesenecker, חוקרים מאוניברסיטאות בווינה המתמחים בכלכלה פוליטית ובלימודי עירוניות, פרסמו לאחרונה סקירה ביקורתית אודות מדיניות הדיור בעיר וינה, בה הם בוחנים את מידת התאמתה לעקרונות של צדק, שוויון ודמוקרטיה. לטענתם, מדיניות הדיור בעיר וינה מחויבת גם היום לעקרונות של 'דיור לכל', בכך שהיא נושאת באחריות על אספקת דיור יציב ובר-השגה לשכבה רחבה מהאוכלוסייה. עם זאת, הם מוסיפים, כי לאור התגברות מגמות ההגירה אל תוך העיר, התייקרות המחירים בשוק הדיור הפרטי והצמצום בהסדרי הפיקוח על שוק השכירות שקובעת ממשלת אוסטריה, יכולתה של העיר וינה להמשיך ולעמוד בעקרונות של 'דיור לכל' מותנת בהמשך בנייה של הדיור הציבורי-עירוני ושל הדיור החברתי בבעלות אגודות הדיור, ובהרחבתו. זאת, תוך תשומת לב להגברת הנגישות לדיור לאוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה בכלל, ולאוכלוסיית המהגרים בפרט.[86]

כפי שהוזכר לעיל, אחד מהפתרונות של עיריית וינה על מנת להתמודד עם אתגר זה הייתה מדיניות חדשה שהופעלה מאז שנת 2012 (דירות 'SMART'), המחייבת את אגודות הדיור לבנות כשליש מהדירות בכל פרויקט כדירות שמחירן מוגבל וכרוך בסבסוד ברמות גבוהות יותר. בדירות אלו, מופחת מאוד היקף ההון העצמי הנדרש מהדיירים, ותשלומי השכירות נמוכים יותר.[87] בנוסף, כפי שהוזכר לעיל, החל משנת 2015 חזרה עיריית וינה לבנות דירות חדשות של דיור ציבורי-עירוני, והשלימה עד סוף שנת 2020 בנייה של כ-4,000 דירות חדשות.

מענה נוסף שמספקת עיריית וינה, על מנת להגביר את הנגישות של אוכלוסיות בעלות הכנסה והון נמוכים לדירות של הדיור החברתי בבעלות אגודות הדיור, הוא מסלולי סיוע ישיר למשקי הבית, הן כסיוע בשכר דירה[88], והן במסלולי הלוואה מסובסדת לסיוע בתשלום ההון הנחוץ לכניסה למגורים בדירה של הדיור החברתי. הזכאות לסיוע ישיר זה תלויה בקריטריונים שונים, לרבות רמת ההכנסה של משק הבית, גודל משק הבית, גודל הדירה עבורה מבקש משק הבית סיוע ושיעור הוצאות משק הבית על דיור.[89]

המענה הישיר לאוכלוסיות מעוטות הכנסה, והשאיפה לעירוב חברתי-כלכלי בדיור הציבורי-העירוני והדיור החברתי בבעלות אגודות הדיור, ממשיך להוות אתגר מתמשך של מדיניות הדיור בעיר וינה, כמו גם של הסדרי דיור חברתי-ציבורי במדינות אחרות. יש לציין כי לדעת חוקרים העוסקים בנושא, לא ניתן לצפות כי מדיניות הדיור תוכל להתמודד באופן מלא עם מכלול הקשיים והאתגרים הללו בעצמה, ללא שינוי בהיבטים נוספים במדיניות החברתית-כלכלית הכוללת אשר יאפשרו את העלאת ההכנסה של משפחות מעוטות הכנסה וצמצום אי-השוויון הכלכלי באופן רחב.[90]

2. אתגר הדמוקרטיזציה

מדיניות דיור אוניברסלית, לפי המודל של 'דיור לכל', אינה מסתפקת בהנגשת דיור איכותי לכלל שכבות האוכלוסייה, אלא כוללת יעדים להגברת מעורבותם של הדיירים-אזרחים בניהול וקבלת ההחלטות בכל תחומי חייהם, לרבות בתחום הדיור והתכנון העירוני. בשנים האחרונות הולך וגובר הדיון הציבורי במדינות רבות בעולם, ובכלל זה באוסטריה, ביתרונות של

שיתוף של הדיירים בדיור הציבורי והחברתי, בניהול ובתחזוקת הדירות, בהתאם למודלים דמוקרטיים של ניהול מלמטה-למעלה.[91]

למרות מאמצים רבים להגברת ההשתתפות של התושבים ולביזור הליכי התכנון העירוניים שנקטה עיריית וינה מאז שנות ה-1970, גם כיום מתאפיינות מדיניות התכנון ומדיניות הדיור בריכוזיות מוניציפאלית, המותירה את מרבית ההחלטות המשמעותיות הנוגעות לעיצוב המדיניות בידי פקידי המוסדות העירוניים ונבחריהם.[92]

כחלק מהניסיונות להגברת מעורבות תושבים-דיירים בהקמת פרויקטים של דיור למגורים, החלה עיריית וינה לסבסד בעשורים האחרונים פרויקטים של 'דיור-שיתופי' (*co-housing*).[93] פרויקטים אלו מקודמים על-ידי התארגנות וולנטרית של תושבים, המעורבים בפרויקט מראשיתו משלב הייזום, התכנון והפיתוח, והם מתאפיינים בתכנון קהילתי ושיתופי של מרחבי המגורים והשירותים הנלווים. מאז שנת 2012, קרן הקרקע העירונית (*Wohnfonds_wien*) עורכת מכרזים ספציפיים של מתחמי קרקע עבור פרויקטים של דיור שיתופי. עם זאת, ביחס לכלל הבנייה על-ידי אגודות הדיור היקפם של הפרויקטים של הדיור השיתופי נמוך מאוד. כמו כן, נכון להיום הפרויקטים השיתופים קולטים אוכלוסייה די הומוגנית, בעיקר משכבות אמידות ומשכילות יחסית.[94]

מדיניות דיור אוניברסלית, לפי המודל של 'דיור לכל', אינה מסתפקת בהנגשת דיור איכותי לכלל שכבות האוכלוסייה, אלא כוללת יעדים להגברת מעורבותם של הדיירים-אזרחים בניהול וקבלת ההחלטות בכל תחומי חייהם, לרבות בתחום הדיור והתכנון העירוני.

ה. השפעה של 'המודל הווינאי' במדינות אחרות

בשנים האחרונות הולכת וגוברת תשומת הלב העולמית למדיניות הדיור בעיר וינה בפרט ובאוסטריה בכלל, המתבלטת כאלטרנטיבה בת-קיימא למדיניות דיור הנשלטת באופן בלעדי על-ידי עקרונות 'השוק הפרטי'. במדינות שונות בעולם המתמודדות עם משבר בתחום הדיור, משמש ה'מודל הווינאי' כמקור השראה לשינוי המדיניות הנהוגה בתחומן. להלן פירוט המאמצים שמשקיעות שלוש מדינות: אירלנד, לטביה וארה"ב.

1. אירלנד: תוכנית ממשלתית לקידום 'דיור לכל' ובחינת מודל שכר דירה מבוסס-עלות

בספטמבר 2021 פרסמה ממשלת אירלנד תוכנית דיור ממשלתית בשם "דיור לכל - תוכנית דיור חדשה לאירלנד" (*Housing for All - a New Housing Plan for Ireland*). התוכנית הוגדרה כתוכנית רב-שנתית (עד שנת 2030) בהשקעה תקציבית של כ-20 מיליארד יורו, שמטרתה שיפור מהותי של מערכת הדיור באירלנד וקידום האפשרות לאספקת דיור בהסדרים שונים לאוכלוסיות בעלות צרכים מגוונים. היעד של המדיניות הוגדר כך שלכל אזרח באירלנד תהיה נגישות לדיור איכותי ברכישה או בשכירות, הבנוי באיכות גבוהה ובמיקום מתאים, ומאפשר רמת חיים גבוהה.[95]

לפי האמור בתוכנית, הרקע להחלטה הממשלתית על מדיניות חדשה הוא המשבר הנוכחי בתחום הדיור באירלנד. משבר זה נובע מבנייה בלתי מספקת של דירות לרכישה ולשכירות על-ידי המגזר הפרטי, בנייה בכמות בלתי מספק של דיור לאוכלוסיות הנזקקות לסיוע על-ידי המדינה, ומשבר נגישות הולך ומחריף של מעמד הביניים, שמחד מתקשה לרכוש דירה ומנגד אינו עומד בקריטריונים לסיוע ממשלתי בדיור.

במסגרת המדיניות החדשה, קבעה הממשלה סבסוד ממשלתי ויעדים לבנייה חדשה של דיור בר-השגה לרכישה ולשכירות, וכן קבעה כי 20% מכל בנייה חדשה תוקצה לדיור בר-השגה (affordable housing) ודיור חברתי (social housing). כמו כן כוללת התוכנית יעד לבנייה של דיור חברתי חדש, בהיקף של 9,500 דירות חדשות מדי שנה, עד שנת 2026.

"דיור לכל - תוכנית דיור חדשה לאירלנד" (*Housing for All - a New Housing Plan for Ireland*). צילום מסך מתוך סרטון שמציג את התכנית.

כחלק מהעיסוק הממשלתי בקידום המדיניות החדשה, פנתה רשות הדיור של ממשלת אירלנד לארגון Housing Europe, ויזמה מחקר שיאפשר לבחון את היתרונות של שיטת שכר הדירה מבוסס עלות והאפשרויות ליישמו במסגרת הסדרי הדיור החברתי באירלנד. המחקר, שפורסם בדצמבר 2021, סקר את מדיניות הדיור החברתי באוסטריה, דנמרק ופינלנד וקבע, כי מודל של שכר דירה מבוסס-עלות נמצא כמודל יעיל ובר-קיימא לאספקת דיור חברתי מוזל. עם זאת, המחקר מדגיש כי למודל שכר דירה מבוסס-עלות מאפיינים שונים בכל מדינה, ושאין מקום להעתיקו אחד-לאחד ממדינה אחרת, אלא להתאימו למאפיינים המקומיים בכל מדינה.[96] מאמר שפורסם על-ידי משרד עורכי דין גדול באירלנד, סקר את מדיניות הדיור הממשלתית באירלנד ואת האפשרות לאמץ עקרונות ממודל שכר הדירה מבוסס-עלות. במאמר צוין כי "יישום של גישת שכר-הדירה מבוסס-עלות, בהשראת ה'מודל הוינאי', ללא ספק יעמיד לממשלה אמצעי בר-קיימא ובר-השגה שיסייע לה לספק את צרכי הדיור במדינה, ועשוי גם לתרום לייצוב מחירי השכירות בשוק הפרטי".[97]

2. לטביה: ה-OECD ממליץ לעודד כניסה של חברות ללא מטרות-רווח לתחום הדיור

ביוני 2020 פרסם ארגון ה-OECD דו"ח שהציג המלצות לקידום מדיניות של דיור בר-השגה עבור לטביה.[98] בדומה למצב במדינות פוסט-סובייטיות אחרות, נכון להיום מרבית הדירות בלטביה הן בבעלות פרטית של הדיירים, כ-80% מסך הדירות במדינה. מלאי הדיור נבנה ברובו בין השנים 1945 ו-1991, והוא סובל כיום מהזנחה וממצב תחזוקתי לקוי. על רקע מציאות זו, מציין הדו"ח כי דיור חדש שנבנה כיום בלטביה מיועד רובו ככולו למשקי בית בעלי הכנסות גבוהות, ואילו משקי בית ממעמדות הביניים והמעמדות הנמוכים סובלים מהעדר אפשרויות מגורים יציבות. זאת, בין השאר, בשל מאגר נמוך במיוחד של דיור חברתי/ציבורי, כ-2% בלבד מיחידות הדיור במדינה. כמו כן מציין הדו"ח כי כיום מתאפיינת מדיניות הדיור בלטביה בסיוע נמוך ומוגבל למשקי בית עניים, ובהעדר סיוע מספק למשקי בית ממעמד הביניים.

בדו"ח מציגים הכותבים את מודל הדיור החברתי בבעלות אגודות הדיור הנהוג באוסטריה, לצד ההסדרים המשפטיים והמוסדיים

המאפשרים אותו, כדוגמא למדיניות מיטבית (best practice), וממליצים לקובעי המדיניות בלטביה ליישם היבטים של מדיניות זו. לפי הדו"ח, מדיניות דיור המבוססת על מודל הדיור החברתי הנהוג באוסטריה תוכל לספק מענה ל"אמצע החסר" (the missing middle), כלומר למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה עד ממוצעת, אשר מחד אינם זכאים לדיור הציבורי המועט הקיים בלטביה, ומאידך הולכים ומתקשים להשיג לעצמם דירה בבעלות. לפי הדו"ח, כ-44% ממשקי הבית בלטביה עונים להגדרה של אוכלוסייה זו.

על בסיס מודל הדיור החברתי באוסטריה, המליץ ה-OECD לממשלת לטביה לבחון יצירת הסדרים משפטיים ומוסדיים שיאפשרו פעילות של גופים שלא למטרות רווח, גופים שישקיעו בבנייה של דיור חדש לשכירות, וישתמשו ברווחיהם המוגבלים להשקעה בבנייה חדשה. הדו"ח מציין, כי באמצעות מודל זה,ניתן לייצר מלאי רחב של דיור בר-השגה למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה עד בינונית, באופן שלא יצור נטל תקציבי כבד על המדינה.

3. ארה"ב: ארגוני חברה אזרחית מקדמים דיור ציבורי בהשראת 'המודל הווינאי'

במהלך משבר 'הסאב-פריים' והמשבר הפיננסי של השנים 2007-2008, איבדו מיליוני אמריקאים את ביתם, בין שנאלצו למכור אותו ובין אם פונו מביתם בשל אי תשלום חובות. בתקופה זו, ירד שיעור משקי הבית שבבעלותם דירה בכ-6%. הביקוש הגובר לדיור בשכירות והעדר מלאי מספק של דירות, הביא לעלייה ניכרת במחירי השכירות ולהגדלה משמעותית של נטל ההוצאה על דיור בקרב משקי בית מהמעמד הנמוך וממעמד הביניים האמריקאי. בשנים שחלפו ממשיך משבר הדיור לגרום לגידול במספרם של חסרי הבית בארה"ב, לעלייה במספר הפינויים והעיקולים, וכן לקושי הולך וגובר של משקי בית ממעמד הביניים ומטה להשיג קורת גג יציבה בערים הגדולות. במקביל, יותר ויותר בנייה חדשה, לרכישה ולשכירות, נבנית עבור המעמדות העשירים ובמחירים גבוהים.[99]

למרות ההזנחה ואי ההשקעה בדיור ציבורי, ברחבי ארה"ב ובעיקר בערים הגדולות עדיין ישנם כ-2 מיליון אמריקאים המתגוררים

בדיור ציבורי, רובם ככולם משקי בית החיים בעוני חריף. בשנת 2016, 72% מדיירי הדיור הציבורי בארה"ב היו משקי בית בעלי הכנסה הנמוכה מ-30% מההכנסה החציונית של משקי בית באזור מגוריהם. דירות הדיור הציבורי בארה"ב ממקומות בעיקר במרכזי הערים הגדולות, והן ברובן ישנות ומוזנחות. מרבית הסיוע המדינתי הניתן למשקי בית נזקקים בארה"ב, מבוסס על סיוע ישיר בשכר דירה.[100]

על רקע זה, בשנים האחרונות פועלים ארגוני חברה אזרחית, ארגוני מחקר ואקדמאים בארה"ב לקידום שינוי מהותי במדיניות הדיור בארה"ב, בדרישה לבנייה מחודשת של דיור ציבורי איכותי בערי ארה"ב. חלקם עושים זאת תוך שימוש במודל הדיור הציבורי והחברתי בעיר וינה כדוגמא למדיניות מיטיבה, היכולה לשמש כמודל לעיצוב המדיניות בארה"ב.[101]

אחד מהארגונים הללו, People's Policy Project, פרסם בשנת 2018 מסמך השואב השראה ממדיניות הדיור הציבורי בעיר וינה, ובמדינות שבדיה ופינלנד. במרכז המסמך דרישה לבנייה של 10 מיליון דירות ציבוריות בתוך 10 שנים, שייבנו על-ידי הרשויות המקומיות והעיריות בארה"ב. בין השאר, מפרט המסמך כיצד ניתן להשתמש במודל שכר דירה מבוסס-עלות כנהוג בעיר וינה, על מנת לממן בניית מספר רב של דירות ציבוריות. לפי המוצע במסמך, חלק מהדירות בכל פרויקט יושכרו במחירים הנמוכים ממחיר העלות, והאחרותיושכרו ב'מחירי שוק' גבוהים יותר.[102]

חלק 3

"דיור לכל" - גם בישראל: מה ניתן ללמוד מהעיר וינה?

א. יש לקבוע מדיניות מקיפה של 'דיור לכל' ולאפשר את קידומה

על מנת לקדם בישראל מדיניות של 'דיור לכל', נדרשים שינויים מהותיים במדיניות הדיור, בעקרונותיה ובמטרותיה.

הדוגמא של העיר וינה מבהירה, כי על מנת לקדם מדיניות של 'דיור לכל', נדרשת קודם כל החלטה פוליטית ותמיכה ציבורית במדיניות שתכיר בחוסר היכולת של מנגנוני השוק הפרטי לספק דיור איכותי לכלל האוכלוסייה במחירים ברי-השגה, וכן מחויבות ציבורית לאפשר נגישות לדיור איכותי לשכבות אוכלוסייה רחבות, ממגוון קבוצות.

בישראל, על אף התמשכות משבר הדיור, מוסיף השיח הפוליטי לעסוק בהיבט צר בלבד של מחירי הדיור. בשנים האחרונות נמנעים הפוליטיקאים אפילו מהצהרות ברורות לגבי האפשרות להוריד את המחירים, ולהשיבם לרמה שתאפשר דיור בהישג יד למרבית האוכלוסייה. זאת ועוד, רוב העיסוק הפוליטי והמקצועי בסוגיית הנגישות לדיור בישראל נסוב סביב סוגיית ההיצע, תחת הנחה שהחסם העיקרי להגברת הנגישות לדיור טמון בשיווק קרקעות לשוק הפרטי, ואמונה ביכולתם של מנגנוני השוק הפרטי לפתור את המשבר.

היבט נוסף הבולט במדיניות הדיור בעיר וינה, הוא התפיסה כי הזכות להתגורר בתחומי העיר המרכזית במדינה, או במושגים ישראליים - באזורי הביקוש, אינה זכות השמורה לבעלי אמצעים בלבד. ועל הרשויות השלטוניות לפעול על מנת להבטיח אפשרויות מגורים באזורים אלו, במחירים ברי-השגה, לכלל שכבות האוכלוסייה. סקירה של עקרונות מדיניות הדיור בעיר

וינה מראה, כי קידום האפשרות להתגורר גם באזורי הביקוש הוא כלי חשוב. לא רק לקידום שוויון חברתי-כלכלי והרחבת אפשרויות החיים של כלל האוכלוסייה, אלא גם על מנת לאפשר את שימור ושיפור המרקם העירוני וחיזוק הכלכלה העירונית.

בישראל, לעומת זאת, בשיח הפוליטי והציבורי עדיין שוררת התפיסה לפיה מי שאינו יכול להרשות לעצמו לרכוש דירה באזורי הביקוש, מוטב ש'יעבור לפריפריה', שם מחירי הדיור זולים יותר.

תפיסה זו מהווה המשך למדיניות הדיור שננקטה בישראל מאז הקמתה, מדיניות שיצרה ואף הרחיבה את אי-השוויון והפערים החברתיים בין קבוצות האוכלוסייה השונות.[103] בעשורים הראשונים לקיומה של המדינה, שימשו הבנייה הציבורית והדיור הציבורי לא ככלי לקידום שוויון ולשיפור רמת החיים של האוכלוסייה בישראל, אלא ככלי לקליטת עלייה, פיזור האוכלוסייה ו'ייהוד המרחב'. למדיניות זו, שנעשתה ללא התחשבות בצרכי האוכלוסייה המשוכנת, ולעיתים בניגוד להגיון כלכלי, היה אופי מעמדי-זהותי בולט, והיא ננקטה בראש ובראשונה כלפי העולים המזרחים ששילמו על כך מחיר כבד, הממשיך להשפיע על דפוסי אי-השוויון בישראל עד ימינו.[104]

בין הגורמים שתרמו לקידום מדיניות הדיור בעיר וינה הוא ריכוז הסמכויות התכנוניות, התקציביות והביצועיות בידי עיריית וינה, הנהנית ממעמד עצמאי כממשלת פרובינציה. מעמד זה מאפשר לעירייה לפעול באופן אינטגרטיבי ליישום מדיניות תכנון עירוני, הקצאת קרקע וסבסוד בנייה, על מנת לקדם תוכניות של דיור ציבורי-עירוני ודיור חברתי בבעלות אגודות דיור. ניתן לשים לב כי מספר היבטים של מדיניות דיור שאינם נמצאים תחת סמכותה הבלעדית של העירייה אלא בידיה של הממשלה המרכזית, בהם מדיניות הפיקוח על שכר דירה, אינם הולמים את את המדיניות הכוללת של העיר וינה (ראו תיאור בפרק הקודם).

ישראל, לעומת זאת, בולטת בפיזור הסמכויות, ובמדיניות לא עקבית ולא מתואמת של הגופים הממשלתיים והמקומיים האחראים על תחום הדיור והבנייה. עם גופים אלו נימנים משרדי הממשלה - משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון ומשרד הקליטה; רשות מקרקעי ישראל; מנהל התכנון וועדות התכנון הארציות; המחוזיות והמקומיות; הרשות להתחדשות עירונית ועוד.

ניסיונות שנעשו בשנים האחרונות לרכז סמכויות –הקמת מטה הדיור והקמת ועדות התכנון הלאומיות (וד"ל, ותמ"ל) – הציבו

לעצמם יעדים מוגבלים להאצת קצב אישור תוכניות בנייה, ללא נקיטת פעולות לקידום דיור בר-השגה לכלל האוכלוסייה באזורי הביקוש.[105] זאת ועוד, כנגד השימוש בוועדות התכנון הארציות המיוחדות, לצורך עקיפת מנגנוני התכנון המחוזיים והמקומיים, נטען כי הן מאשרות תוכניות להגדלת מספר יחידות הדיור המתוכננות באופן מהיר, מבלי לשקול באופן מספק שיקולים חברתיים, סביבתיים ותחבורתיים.

לאור זאת, על מנת לקדם בישראל מדיניות של 'דיור לכל' בישראל נדרש לא רק לקבוע מדיניות קוהרנטית, אלא גם להתאים את מערך הסמכויות הארגוניות ואת התשתית החוקית. זאת, על מנת לאפשר לגופים האחראים על קידום מדיניות זו לפעול, הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית, מבלי לפגוע בהיבטים חשובים אחרים של מדיניות חברתית-כלכלית ושל מדיניות התכנון.

בעשורים הראשונים לקיומה של המדינה, שימשו הבנייה הציבורית והדיור הציבורי לא ככלי לקידום שוויון ולשיפור רמת החיים של האוכלוסייה בישראל, אלא ככלי לקליטת עלייה, פיזור האוכלוסייה ו'ייהוד המרחב'.

שיכוני עולים בשנות החמישים: זולטן קלוגר, לע"מ

ב. יש לקרוא תיגר על מקומו המרכזי של מודל הבעלות הפרטית במדיניות הדיור

אתגר מהותי נוסף העומד בפני האפשרות ליישם בישראל מדיניות של 'דיור לכל,' הוא מודל 'הבעלות הפרטית' השולט בישראל. מודל זה הכתיב את כלי המדיניות העיקריים שנקטו ממשלות ישראל במהלך השנים, שכללו סבסוד משכנתאות ותשלום מענקים לרוכשי דיור מצד אחד, ומצד שני מדיניות תכנון והקצאת קרקע ומתן תמריצים, הקלות וסובסידיות לחברות בנייה.

ההגמוניה של מודל הבעלות הפרטית על דיור באה לידי ביטוי גם בנורמות חברתיות-תרבותיות. כך למשל, סקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שהתפרסם ביולי 2020 מצא, כי 80% מהנשאלים לא היו מוותרים על רכישת דירה, גם אם הייתה להם אפשרות לגור בשכירות ארוכת טווח.[106]

אלא שהנורמה הזו, הנתפסת בשיח הציבורי בישראל כ'טבעית' וכעובדה בלתי ניתנת לערעור, היא בעצמה תוצר חברתי ופוליטי של מדיניות הדיור שהנהיגו ממשלות ישראל כמעט מאז הקמתה. לפי גילת בן שטרית ודניאל צ'מנסקי, שנים ספורות לאחר הקמת המדינה, כבר שלטה במדיניות הדיור בישראל תפיסת עידוד הבעלות על דיור, והמדינה עודדה את מכירת הדירות שנבנו באופן ציבורי לדיירים שיכלו לעמוד בכך. בכך הקדימה ישראל את מרבית מדינות המערב, לרבות בריטניה, שבה מדיניות הפרטת הדיור הציבורי שהובילה מרגרט תאצ'ר במהלך שנות ה-80 (Right to Buy), הייתה אחד מהמרכיבים המרכזיים והחשובים במדיניות הכלכלית הניאו-ליברלית של ממשלתה. לפי תפיסתה של תאצ'ר, בעלות על דיור היא מרכיב מרכזי בכינון אזרחות טובה של בעלי רכוש, שיפתחו מחויבות לשימור הסדר החברתי-הכלכלי הקיים. בבריטניה מדיניות ההפרטה של הדיור הציבורי הפכה גם לאינטרס פוליטי-מפלגתי ישיר, כאשר נמצא כי במחוזות שבהם הופרט הדיור הציבורי ועלה אחוז בעלי הדירות, עלה גם אחוז ההצבעה למפלגה השמרנית.[107]

בצירוף האופי הייחודי של מדיניות השיכון הציבורי בישראל (כפי שפורטה לעיל), גרמה המדיניות שעודדה בעלות על דיור, לרבות מדיניות מכירת הדיור הציבורי, להרחבה נוספת של אי-השוויון המעמדי-זהותי בישראל. מדיניות זו הפכה את הבעלות על דירה למרכיב מרכזי בהון המשפחתי של משקי בית שיכלו להרשות לעצמם לרכוש דירה, והגדילה באופן ניכר את סיכוייהם להבטיח רמת חיים טובה יותר לעצמם ולדורות הבאים.[108]

זאת ועוד, בעוד שבבריטניה ובמדינות אחרות מכירת הדיור הציבורי הייתה תוצר של מדיניות ניאו-ליברלית, בישראל המדיניות המעודדת בעלות על דיור קודמה גם על-ידי מפלגות השמאל. כפי שמראים גם בן-שטרית וצ'מנסקי, בישראל, מדיניות זו אינה משרתת את האינטרסים של משקי בית בעלי רמות הכנסה נמוכות שאינם מצליחים לרכוש דירה באזורים בהם הם מעוניינים להתגורר, או שהם עושים זאת תוך נטילת סיכון פיננסי גבוה. מדיניות המסתמכת באופן בלעדי על בעלות על דיור אף תורמת להמשך המסחור והפיננסיאליזציה של הדיור ולהמשך עליית מחירי הנדל"ן, ובכך מרחיקה עוד יותר את האפשרות של משקי בית משכבות אוכלוסייה רבות להשיג קורת גג יציבה.

בשנים האחרונות, עם העלייה המהירה במחירי הדיור בישראל, בולטים במיוחד חסרונותיו של מודל הבעלות הפרטית על דיור, הבאים לידי ביטוי בחוסר יכולתן של שכבות רבות באוכלוסייה להשיג קורת גג יציבה במחירים ברי-השגה, באזורים שבהם הן מעוניינות להתגורר. חוסר יכולת זה משתקף בירידה המתמשכת בשיעורי המגורים בבעלות בישראל, שכיום עומדים על רמות נמוכות ביחס למדינות המערב. שיעורי הבעלות על דיור בישראל דומים למדינות שבהן קיימות חלופות משמעותיות למגורים בבעלות, ובפרט הסדרי דיור ציבורי וחברתי ופיקוח משמעותי על שוק השכירות.

כפי שאפשר ללמוד מהמדיניות הנהוגה בווינה, כמו גם מערים אחרות במדינות נוספות, כאשר קיימים הסדרים המאפשרים מגורים בשכירות בזול, ללא הגבלת זמן ובתנאים נוחים, הופכים הסדרים אלו לחלופה משמעותית לדיור בבעלות פרטית, ומענה לצורך בקורת גג יציבה ובטוחה עבור שכבות רבות באוכלוסייה. זאת בתנאי, כמובן, שהמדיניות ננקטת באופן שוויוני, ונקבעת לפי שיקולים חברתיים שמטרתם מענה לצרכי האוכלוסייה, צמצום אי-השוויון וקידום רמת החיים של כלל האוכלוסייה.

ג. יש לתקצב הרחבה משמעותית של הדיור הציבורי ולשנות את אופיו

מרכיב מרכזי במדיניות הדיור בעיר וינה, הפועלת להבטחת 'דיור לכל', הוא הדיור הציבורי-עירוני: מלאי דירות בבעלות העירייה, המושכרות למשקי בית זכאים ללא הגבלת זמן ובמחירים מוזלים. מלאי זה עומד כיום על כ-22% מהדירות בעיר. כפי שהוזכר לעיל, על אף שבשנים האחרונות מיקדה עיריית וינה את הדיור הציבורי-העירוני לאוכלוסייה זכאית, הקריטריונים לזכאות עדיין רחבים למדי.

מסקירת המדיניות בווינה עולה, כי גם בהינתן מדיניות המאפשרת שכירות ארוכת טווח במחירי עלות, מענה למשפחות מעוטות הכנסה צריך להתבסס על סבסוד ציבורי נוסף, המתאפשר באמצעות הסדרי דיור ציבורי בבעלות ממשלתית או עירונית. ביטוי לצורך זה עולה מההחלטה של העירייה לחדש את בניית הדיור הציבורי-עירוני, לאחר שנים שבהן הבנייה פחתה ואף הופסקה.

עם זאת, מרכיב בולט במדיניות הדיור הציבורי-עירוני בווינה הוא שילובו של הדיור הציבורי-העירוני בתוך מארג הסדרי הדיור, באופן שמונע סגרגציה, הזנחה ופגיעה בתדמית של הדיור הציבורי והדיירים שלו. אחד מההסדרים הללו, הוא ההחלטה להקצות 33% מהדירות הנבנות על-ידי אגודות הדיור בסבסוד עירוני, לאוכלוסייה הזכאית לדיור ציבורי-עירוני. הסדר זה מייצר מציאות שבה אוכלוסייה ממעמד ביניים המתגוררת בדיור בבעלות אגודות הדיור, מתגוררת באותם הבניינים ובשכנות לדיירי הדיור הציבורי-העירוני.

מרכיב בולט במדיניות הדיור הציבורי-עירוני בווינה הוא שילובו של הדיור הציבורי-העירוני בתוך מארג הסדרי הדיור, באופן שמונע סגרגציה, הזנחה ופגיעה בתדמית של הדיור הציבורי והדיירים שלו.

בישראל, כזכור, מלאי הדיור הציבורי נמוך באופן משמעותי, והוא עומד כיום על כ-2.5% מכלל הדירות במדינה. שיעורו של הדיור הציבורי בחמשת הערים הגדולות נמוך אף יותר, ובשנת 2020 הוא עמד על 1.1% בירושלים ובתל אביב-יפו; 1.2% בחיפה; 0.8% בראשון לציון ו-1% בפתח תקווה. בהיעדר מלאי, בערים אלו מספר משקי הבית הזכאים וממתינים לדירה ציבורית הוא מהגבוהים ביותר בישראל.[109] בנוסף, כיום גם שיעור הדיור הציבורי בעיירות הפיתוח בדרום ובצפון, ובראשן דימונה ובית-שאן, נמוך מזה הקיים בעיר וינה (ראו תרשים 2 בתחילת המסמך).

בפרסומים קודמים, קרא מרכז אדוה לממשלה לפעול להרחבה משמעותית של הדיור הציבורי, תוך הצבת יעד ליצירת מאגר של כ-450,000 דירות ציבוריות במהלך כ-10 שנים. יעד זה נוסח תחת ההנחה שמלאי הדיור הציבורי יהווה כמחצית משוק השכירות וכ- 15% - 20% מכלל יחידות הדיור בישראל.[110]

כאמור, מדיניות הדיור הציבורי בישראל זקוקה לא רק להרחבה משמעותית, אלא לשינוי תפיסה כולל. מדיניות להרחבה ניכרת של הדיור הציבורי, הננקטת כחלק מתפיסה של 'דיור לכל', צריכה להיעשות תוך שינוי מהותי במקומו ובתפקידו של הדיור הציבורי בישראל, והצבתו כמרכיב מרכזי במדיניות הדיור הכוללת, הפונה לכלל האוכלוסייה. כחלק משינוי זה, יש להגדיל באופן ניכר את מלאי הדיור הציבורי בעיקר בערים הגדולות ובאזורי הביקוש. כמו כן יש לבנות דיור ציבורי ביישובים ערביים ובערים המעורבות, ולהבטיח הקצאה שוויונית של דיור ציבורי גם למשקי בית מהחברה הערבית.

במקביל, יש להרחיב משמעותית את הקריטריונים לדיור הציבורי, כך שהוא יופנה לא רק לאוכלוסיית 'קצה' הסובלת מרמות הכנסה נמוכות ומתנאי מחייה קשים במיוחד, אלא גם לשכבות אוכלוסייה נוספות הזקוקות למענה, בהן משקי בית צעירים שאינם יכולים להרשות לעצמם לרכוש דירה.

על רקע המאבק הציבורי שהובילו פעילות ופעילי פורום הדיור הציבורי, הכריז משרד השיכון בנובמבר 2021 , כי בכוונתו להקים ועדה ציבורית שתבחן את הקריטריונים לזכאות לדיור הציבורי. בינואר 2022 פרסם פורום הדיור הציבורי מסמך המציג את עמדתו לשינויים הנדרשים בקריטריונים לזכאות לדיור ציבורי. המסמך, שנכתב בשיתוף פעילות ופעילים והארגונים החברים התומכים בפורום, בהם גם מרכז אדוה, מציג חזון להפיכת

הדיור הציבורי בישראל ל'דיור ציבורי אוניברסלי'. כשלב ביניים הציב הפורום דרישה לשינוי משמעותי ומיידי של הקריטריונים הקיימים כך שתורחב הזכאות לדיור ציבורי.[111]

בניית הדיור הציבורי וכיסוי ההפרש שבין עלות הבנייה ובין הסכומים המתקבלים כדמי שכירות של הדיירים, ניתנים למימון מתוך התקציב הציבורי הכללי, תוך התבססות גם על מס הכנסה ייעודי לתחום הדיור, כפי שנהוג באוסטריה. יש לשים לב כי מימון המבוסס על שימוש בערכי הקרקע או על הטלת חובות מכרז על יזמי נדל"ן פרטיים, מנגנונים שנכללו בתוכנית "לגור בכבוד" של משרד השיכון משנת 2018, קושרים את האינטרס המדינתי בהמשך עליית מחירי הקרקע, ודוחפים להמשך התייקרות הדיור. לאור זאת, גם אם ביכולתם של מקורות מימון אלו לספק מענה מסוים להרחבה של הדיור הציבורי, יש סיכון שהדבר ייעשה על חשבון הנגישות לדיור של שאר האוכלוסייה.

כפי שנעשה בווינה, גם בישראל בניית הדיור הציבורי באזורי הביקוש יכולה להתקיים על קרקע בבעלות ציבורית, ובפרט כזו העוברת תהליכי פיתוח או הסבה למגורים, התחדשות עירונית וציפוף. למשל, בקרקעות המתפנות על-ידי העברת בסיסי צה"ל ניתן וראוי לשלב גם תכנון ובנייה של דיור ציבורי, בנייה שתשתלב במרקם השכונתי המתהווה.

אתגר נוסף לדיור הציבורי בישראל הוא הפיכתו למנגנון דמוקרטי יותר, המעודד שיתוף של הדיירים בניהול ובתחזוקת הדירות. על אף שאתגר זה עומד גם לפתחה של עיריית וינה, בה הדיור הציבורי מנוהל על-ידי רשות מקומית, בישראל ההתמודדות עם האתגר חיונית. זאת על רקע הניהול הריכוזי והבעיות החמורות העולות ממתכונת הניהול הנוכחית על-ידי חברות משכנות הפועלות הרמה הארצית, ובראשן "עמידר". על בסיס המדיניות הננקטת בעיר וינה ובערים רבות אחרות בעולם, נראה כי אחד התנאים לחיזוק הדמוקרטיזציה של הדיור הציבורי, הוא בשילובה של הרשות המקומית בניהול הדיור הציבורי. זאת, כמובן, בתנאי שהיא עושה זאת על בסיס תפיסה של 'דיור לכל', ומעצבת מדיניות הפונה לכלל האוכלוסייה, ולא רק לחלקה.

ד. יש לייצר מנגנונים לדיור בשכירות ללא מטרות רווח וללא הגבלת זמן

כפי שעולה מהסקירה בחלק הראשון של המסמך, בישראל בולטת בחסרונה חלופה למגורים בשכירות ארוכת טווח. חלופה זו, תאפשר למשקי בית שאינם יכולים או שאינם מעוניינים לרכוש דירה להתגורר בדיור יציב לאורך זמן. כפי שתואר לעיל, העדר חלופה זו הוא אחת התוצאות של המקום המרכזי של מודל הבעלות הפרטית על דיור, השולט במדיניות הדיור בישראל. למרות שבשנים האחרונות ניכר שינוי מסוים במדיניות זו, גם היום החלופה של שכירות ארוכת טווח בישראל היא שולית, והמדיניות הממשלתית הפועלת לקידומה מאופיינת בחוסר קוהרנטיות ובחוסר אפקטיביות.

התוכניות והכלים שבהם נוקטת המדינה לייצור חלופה של שכירות ארוכת טווח הוגדרו כך, שמרבית הדירות ייבנו על ידי יזמים פרטיים למטרות רווח, ויושכרו במחירי שוק. עובדה זו מעמידה בסימן שאלה את הנחיצות והכדאיות של התמריצים וההטבות שמעניקה המדינה ליזמי הנדל"ן, כאשר הדירות שנבנות באמצעותם מושכרות במחירים גבוהים מדי לשכבות שונות באוכלוסייה, בעיקר באזורי הביקוש, ומבלי לתת מענה לאוכלוסיות חלשות יותר.

בנוסף, בכל התוכניות שנוסחו עד כה בישראל לקידום חלופה של שכירות מוזלת לטווח ארוך, הוגבלה תקופת השכירות של משקי הבית לשנים ספורות. עובדה זו מונעת מהדירות הנבנות במסגרת תוכניות אלו לספק לדייריהן יציבות לאורך זמן, ולפיכך אין באפשרותן להחליף את היציבות והבטחון שכיום מעניקה בעלות פרטית על דיור בישראל.

זאת ועוד, את התוכנית הממשלתית העיקרית ליצירת דיור מוזל בשכירות לטווח ארוך מפעילה חברת 'דירה להשכיר'. התוכנית נוסחה כך, שיזמי הנדל"ן הבונים את הדירות לשכירות יוכלו למכור אותן לשוק הפרטי ולהוציאן משוק השכירות לאחר תקופה של 20 שנה, הסדר שימנע גידול מתמשך בהיצע הדירות לשכירות לאורך זמן. ההסבר שניתן להחלטה זו הוא הצורך לשמור על הכדאיות הכלכלית של הבנייה לשכירות לטווח ארוך עבור היזמים, ולהבטיח את המוטיבציה לשימור הדירות במצב תחזוקתי טוב.

מדיניות הדיור החברתי בבעלות אגודות הדיור, הנהוגה באוסטריה בכלל ובעיר וינה בפרט, יכולה לספק מקור השראה לשינוי המדיניות הנדרש בישראל על מנת ליצור חלופה של שכירות ארוכת טווח, באופן שמצד אחד יאפשר בנייה של מלאי משמעותי של דיור לשכירות לטווח ארוך במחירים מוזלים, ומאידך יהווה חלופה בת-קיימא מבחינה כלכלית. כפי שהוזכר בחלק הראשון במסמך זה, כיום הדיור החברתי בבעלות אגודות הדיור תופס נתח נכבד ממלאי הדיור בעיר וינה, ומהווה מרכיב מרכזי במדיניות הדיור הנהוגה בה.

כזכור, מודל הפעילות של 'אגודות הדיור' באוסטריה מבוסס על גופים ללא מטרות רווח, שמטרתם בנייה של דירות מגורים לאוכלוסייה הכללית והשכרתן במחירי עלות, הזולים ממחירי השוק. כפי שפורט בהרחבה בחלק הקודם, מודל זה מתאפשר הודות לתשתית חוקית המגבילה את שיעור הרווח של אגודות הדיור וקובעת כי כלל הרווחים יופנו בחזרה לבנייה של דיור מוזל למגורים, וכן הודות למנגנון ההלוואות הציבוריות והקרקע הייעודית שמעמידה הרשות המקומית לטובת בניית דיור חברתי.

באמצעות מנגנון זה, מחירי השכירות והתשלומים שמשלמים הדיירים בכניסתם לדירה, בצירוף מקורות המימון הנוספים, מאפשרים בנייה של דיור לשכירות ארוכת טווח לאורך זמן, ללא צורך במכירת הדירות בעתיד. מנגנון שכר הדירה המבוסס עלות הנהוג בווינה, גם מאפשר לממן קרן שיפוצים לכיסוי רמת התחזוקה של הדירות לאורך זמן. כמו כן, איכות הפרויקטים הנבנים מובטחת באמצעות מנגנון מכרזי הקרקע התחרותיים המבוססים על שיקולי איכות, ולא על בסיס מחיר.

מדיניות הדיור החברתי בבעלות אגודות הדיור, הנהוגה באוסטריה בכלל ובעיר וינה בפרט, יכולה לספק מקור השראה לשינוי המדיניות הנדרש בישראל על מנת ליצור חלופה של שכירות ארוכת טווח, באופן שמצד אחד יאפשר בנייה של מלאי משמעותי של דיור לשכירות לטווח ארוך במחירים מוזלים, ומאידך יהווה חלופה בת-קיימא מבחינה כלכלית.

בהתאמות מסוימות, ניתן ליישם מנגנונים אלו גם בישראל. למשל, באמצעות התאמת המערכת החוקית וההסדרים המעצבים את פעילותן של החברות המשכנות של הדיור הציבורי. ניתן לקבוע כי חברות אלו יוכלו לבנות – בנוסף לדיור ציבורי מסובסד – גם דיור בשכירות ארוכת טווח, המיועד בעיקר למשקי בית ממעמד הביניים והביניים-הנמוך, ומושכר במחירי עלות או במחירים הנקבעים כשיעור מקסימלי מתוך הכנסת משק הבית (income base rent).

חברות אלו יוכלו להשתמש בקרקע ציבורית, שתינתן להן בחינם או במחירים מוזלים, ולבנות עליהן בנייני מגורים בהם חלק מהדירות יצטרפו למאגר הדיור הציבורי, וחלק אחר יושכרו ללא הגבלת זמן לאוכלוסייה הכללית, בקריטריונים מרחיבים ובמחיר מוזל.

לחלופין, ניתן לאפשר לרשויות המקומיות עצמן לקדם בנייה של דירות בשכירות ארוכת טווח שתהיינה בבעלותה, בדומה לניסיונות שביצעה עיריית תל אביב-יפו. עם זאת, יש להדגיש גם כאן כי להבדיל מהמדיניות שננקטה בתל-אביב, הדירות המוזלות הנבנות על-ידי אגודות הדיור או על-ידי עיריית וינה עצמה, אינן מוגבלות בקריטריונים של גיל או של 'כושר השתכרות', אלא רק בקריטריונים של העדר בעלות על דירה ורמות הכנסה.

אפשרות נוספת ליצירת חלופה בצורה של שכירות ללא מטרות רווח וללא הגבלת זמן היא באמצעות בנייה קואופרטיבית. למשל, להשתמש בתשתית הקיימת של חברת 'דירה להשכיר', אלא שבמקום שמכרזי הקרקע שמשווקת החברה יימכרו ליזמי נדל"ן פרטיים הפועלים למטרות רווח, ניתן לקבוע שבמכרזים אלו יתמודדו גופים ללא מטרות רווח, או קואופרטיבים שיוקמו במיוחד לצורך כך. במקרה כזה, שיטת המכרזים התחרותיים שעורכת עיריית וינה, הבוחנים את איכות הפרויקט במקום את מחירו, מהווה גם היא דוגמא טובה למנגנון שניתן ליישם בישראל. שיטה זו, תורמת ליצירת תמריץ לגופים המבקשים להתמודד במכרז, בכך שהיא מספקת להם נגישות לסבסוד ציבורי ולקרקע לבנייה, ומעודדת יצירת תוכניות בנייה איכותיות הלוקחות בחשבון גם שיקולים חברתיים וסביבתיים.

בדומה למצב הקיים באוסטריה, ניתן גם בישראל לקבוע הגבלות על פעילותם של גופים ללא מטרות רווח, ולהתנות את השתתפותם במכרזי קרקע ואת אפשרותם להנות מהלוואות

ציבוריות, בהגבלת רמות השכירות בדירות הנבנות על-ידיהם, בהגבלת שיעורי הרווח שלהם והפנייתו לעוד בנייה של דיור לשכירות ארוכת טווח. לצורך קידום אפשרות זו ניתן, למשל, לחזור ולהשתמש בתשתית החוקית של 'אגודות שיתופיות למגורים' הקיימת בישראל, תשתית שנזנחה כמעט לחלוטין לאורך השנים.[112]

בשנים האחרונות, נכתבו מספר עבודות אקדמיות המציגות באופן מפורט את האפשרויות והחסמים לקידום דיור קואופרטיבי בישראל. עבודות אלו מדגישות שעל מנת לקדם חלופה זו שתהווה חלק ממדיניות של 'דיור לכל' בישראל, נדרשת התאמה של התשתית הארגונית והחוקית שתאפשר לקואופרטיבים לפעול. המודל האוסטרי של 'אגודות דיור ברווח-מוגבל', מהווה את אחת הדוגמאות מעוררות ההשראה ליצירת תשתית כזו.[113]

ה. יש לחדול מלהתייחס לקרקע כמקור הכנסה, ולהקצות קרקע ייעודית לדיור בשכירות מוזלת

רשות מקרקעי ישראל מנהלת כ-93% מהקרקעות במדינת ישראל, המצויות בבעלות המדינה, רשות הפיתוח וקק"ל. אלא, שבמקום שמשאב זה יאפשר למדינה לקדם אפשרויות לדיור איכותי וראוי לכלל האוכלוסייה, נכון להיום, המדינה רואה בדיור ובקרקע בעיקר מקור הכנסה, ובכך תורמת בעצמה לעליית מחירי הדיור.

דפוס הפעולה הנוכחי של רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) נוטה למיקסום הכנסות המדינה משיווק קרקעות. עובדה זו באה לידי ביטוי במכרזי הקרקע של רמ"י, בהם מתחרים יזמי הנדל"ן המתמודדים במכרזים על מחיר הקרקע הגבוה ביותר. מנגנון זה מהווה את אחד מהגורמים המושכים את מחירי הקרקע למעלה, ואיתם את מחירי הדיור בישראל. על כך ניתן להוסיף את החשיבות שמייחס משרד האוצר להכנסות ממיסי נדל"ן, ואת התפקיד המרכזי שתופסים היטלי ההשבחה במימון הפעילות של רשויות מקומיות. צירוף של כל אלה, הופך כיום את המשך עליית מחיר הקרקע והדיור בישראל לאינטרס מובנה של הרשויות השלטוניות.

בשני העשורים האחרונים הכנסות המדינה ממיסי נדל"ן עלו ריאלית מ-5.1 מיליארד ₪ בשנת 2000, ל-11.4 מיליארד ₪ בשנת 2020. בנוסף, בתקופה זו העבירה רשות מקרקעי ישראל למדינה סכום מצטבר בסך של כ-43 מיליארד ₪ (במחירי 2020). הכנסות אלו

דפוס הפעולה הנוכחי של רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) נוטה למיקסום הכנסות המדינה משיווק קרקעות. עובדה זו באה לידי ביטוי במכרזי הקרקע של רמ"י, בהם מתחרים יזמי הנדל"ן המתמודדים במכרזים על מחיר הקרקע הגבוה ביותר. מנגנון זה מהווה את אחד מהגורמים המושכים את מחירי הקרקע למעלה, ואיתם את מחירי הדיור בישראל.

מועברות למדינה מדי שנה עבור חלקה כבעלים של קרקעות המדינה ושל קרקעות רשות הפיתוח.[114]

התפיסה השלטת בישראל, שונה למדי מזו המנחה את מדיניות הדיור בעיר וינה. כפי שהוצג בחלק הקודם, עיריית וינה מחזיקה בבעלותה קרן עירונית הרוכשת קרקע ומשווקת אותה במחירי קרקע ושכירות הנקבעים מראש, כאשר התחרות בין היזמים היא על איכות התוכנית ולא על מחיר הקרקע או על מחיר הדירות. מנגנון זה, מאפשר לעיר וינה למנוע עליית מחירים הנובעת משיקולים פיננסיים וספקולטיביים הדוחפים לעלייה של מחירי הקרקע למגורים, וזאת למרות הביקוש הגבוה למגורים בעיר.

על מנת לאפשר את קיום המנגנון המתואר גם עם התגברות הפעילות של יזמי נדל"ן פרטיים בווינה, בשנים האחרונות פעלה העירייה על מנת לאפשר לעצמה לתכנן מתחמי קרקע ייעודית בשכירות מוזלת. בקרקע זו, מחויבים הגופים הזוכים במכרז לבנות לפחות ממחצית מיחידות הדיור כדירות לשכירות מוזלת לטווח ארוך, בהתאם להסדרי הדיור החברתי הנהוגים בעיר.

באופן זה עושה עיריית וינה שימוש בסמכויות התכנוניות שלה וכן באפשרותה להחזיק בקרקע ציבורית בבעלותה, שלא על מנת למקסם את הכנסות העיר, אלא על מנת לקדם אפשרויות דיור בר-השגה לכלל האוכלוסייה.

כידוע, גם בישראל הופעלה תוכנית 'מחיר למשתכן', שעיקרה שיווק קרקעות במחירים מוזלים על מנת לאפשר בנייה של דיור מוזל. עם זאת, להבדיל מהמדיניות הנהוגה בווינה שבה הקרקע המוזלת משמשת לבניית דיור להשכרה ללא הגבלת זמן, במסגרת תוכנית 'מחיר למשתכן' הדירות המוזלות שווקו למכירה, ולדיירים הותר למכור את הדירות בשוק הפרטי בתום 7 שנים משיווק הקרקע. הסדר זה ביטל את היתרונות של שיווק הקרקע במחיר הנמוך מ'מחיר השוק' והפך את ההנחה שהעניקה המדינה להשקעה עתידית ממנה נהנים הרוכשים, ללא השפעה מהותית על נגישות הציבור הרחב לקורת גג בהישג יד.

בניגוד לביקורת שהושמעה בישראל, השוואה למודל הקצאת הקרקע בעיר וינה מלמדת, שהבעיה בתוכנית 'מחיר למשתכן' לא הייתה עצם השימוש במנגנון של שיווק קרקע במחיר הנמוך מ'מחיר השוק', אלא התבססות התוכנית על מכירת הדירות לבעלות פרטית. בווינה, בניגוד לישראל, ההחלטה להפחית את מחיר הקרקע המשווקת במכרזים לא ממביאה לרווח הון של

משקי הבית שזכו בהגרלות, אלא מאפשרת יצירה של מלאי דירות לשכירות ארוכת-טווח במחירים מוזלים.

מכך עולה, שנכון להיום בישראל חסר מאוד מנגנון שיאפשר לרשויות התכנון, לרשויות המקומיות ולגופים השלטוניים השונים האחראים על קידום דיור בר-השגה, להגדיר ולתכנן מתחמי קרקע ייעודיים, שבהם אחוז ניכר מהדירות שייבנו יוגדרו כדירות בשכירות מוזלת ארוכת-טווח. 'התוספת השישית' לחוק התכנון והבנייה, שאושרה בשנת 2018, אינה מצליחה למלא יעד זה. בין היתר כיוון שהמנגנון שנקבע בה מאפשר להקצות רק עד 25% מהדירות בכל פרויקט כדירות בשכירות ארוכת טווח, כאשר רק רבע מתוכן בשכירות מוזלת. בנוסף, לפי החוק הקיים, בתום 20 שנה פוקעת החובה להקצאת דירות בשכירות ארוכת טווח, וניתן למכור את כל הדירות שנבנו בשוק.

כפי שעלה בשיחות עם בעלי תפקידים שונים, במסגרת חוקי התכנון והבנייה הקיימים בישראל, לא ניתן לתכנן ולהגדיר מתחמי קרקע ייעודיים באופן שיאפשר בנייה של מרבית הדירות כדירות בשכירות מוזלת ארוכת טווח. מצב זה פוגע באפשרות לקידום חלופה כזו בישראל על-ידי גופים ממשלתיים כמו חברת 'דירה להשכיר', או על-ידי רשויות מקומיות המעוניינות לקדם דיור כזה בתחומן.

יש לציין, כי על מנת לאפשר כדאיות כלכלית של בנייה של בנייני מגורים בהם אחוז ניכר מהדירות יוגדר כדיור בשכירות מוזלת ארוכת טווח, יש צורך לפעול גם לקידום של בנייה ללא מטרות-רווח - כפי שתואר בתת-הפרק הקודם בחלק זה.

בניגוד לביקורת שהושמעה בישראל, השוואה למודל הקצאת הקרקע בעיר וינה מלמדת, שהבעיה בתוכנית 'מחיר למשתכן' לא הייתה עצם השימוש במנגנון של שיווק קרקע במחיר הנמוך ממחיר השוק, אלא התבססות התוכנית על מכירת הדירות לבעלות פרטית.

ו. יש לרסן את משקיעי הנדל"ן ולהחיל מנגנוני פיקוח על שוק השכירות הפרטי

במסמך הקודם שפורסם על-ידי מרכז אדוה במסגרת פרויקט זה, תארנו כיצד במערכת שבה דירות מגורים נרכשות כנדל"ן להשקעה, מתפתח קונפליקט בין אלה המשקיעים בנדל"ן למטרות רווח, לבין אלה הזקוקים לדיור למגורים. הראנו , כי הראשונים מחזיקים בכוח רב יותר בשוק, ומעצבים אותו לפי האינטרסים שלהם. עוד הוזכר כי על מנת לקדם התפתחות של מערכת דיור המאפשרת לכלל הציבור להשיג קורת גג ראויה ויציבה, יש להגביל את מעמדו של הדיור כנדל"ן, ולהנהיג מדיניות שתגביל את היכולת להשקיע בנדל"ן למגורים כאפיק השקעה פיננסי. וזאת על-ידי החלת מנגנוני מיסוי ומנגנוניים מנהלים נוספים.[115]

מדיניות הדיור הנהוגה בעיר וינה מוכיחה, כי תנאי נוסף לקידומה של מדיניות 'דיור לכל' הוא יצירת תשתית המסדירה את המגורים בשכירות, ומגנה על הדיירים מפני פינויים שרירותיים והעלאות תדירות של שכר הדירה. כזכור, למרות שינויי חקיקה שהתרחשו באוסטריה בעשורים האחרונים, על רקע תהליכי הליברליזציה במדיניות הארצית, נכון להיום כ-22% מהדירות בעיר וינה עדיין מושכרות בשוק הפרטי במחירים מפוקחים ובתנאים המגבילים פינוי של דיירים.

בשנים האחרונות, בעיקר מאז המחאה החברתית בקיץ 2011, מתקיים בישראל דיון ציבורי ופוליטי אודות האפשרות להחיל מנגנוני פיקוח על שוק השכירות הפרטי. על רקע הביקורת וההתנגדות להחלת מנגנונים אלו, עד היום הוסדרו בישראל היבטים מינוריים בלבד בשוק השכירות הפרטי, שנותר ברובו חסר הסדרה ונטול פיקוח.

הביקורת העיקרית כנגד פיקוח בחוק על שכר הדירה בשוק הפרטי היא, הדבר יפחית את התמריץ של בעלי נדל"ן פרטיים להשכיר את דירתם ולתחזק אותה, וכך יפחת מלאי הדירות האיכותיות להשכרה. ממדיניות הדיור הנהוגה בעיר וינה עולה, כי יתכן שיש אמת בביקורת זו כאשר שוק השכירות נשלט על-ידי משקיעי נדל"ן פרטיים. אולם, הסדרים המאפשרים שכירות ארוכת טווח שלא למטרות רווח, הסדרי הפיקוח על שכר הדירה ושוק השכירות יכולים להוות כלי משלים, המאפשר לשמור על רמות השכירות בשוק הפרטי מלעלות יתר על המידה, וכן מאפשר להגן על הדיירים בשכירות הפרטית מפינויים שרירותיים.

במבט לטווח ארוך וכפי שנטען לעיל, יישום מלא של מדיניות 'דיור לכל' צריך לחתור לביטול מעמדה של דירת המגורים כסחורה נדל"נית ולפיכך לייצר חלופה ציבורית וללא מטרות רווח לשוק שכירות פרטי.

ז. יש לפעול לצמצום אי-השוויון החברתי-כלכלי בכללותו

לבסוף, יש להזכיר כי מציאות הדיור בעיר וינה היא תזכורת לכך שמדיניות דיור, תהיה מפותחת ככל שתהיה, אינה יכולה לפתור כלשעצמה את בעיית הנגישות לדיור איכותי של כלל האוכלוסייה. יישום מלא של מדיניות של 'דיור לכל' תלוי בשינויים נוספים במדיניות החברתית-הכלכלית שיצמצמו את אי-השוויון בהכנסה וברכוש בין משקי הבית, ויאפשרו את שדרוג רמת החיים של כלל האוכלוסייה.

כמו כן, על מנת לאפשר יישום מיטבי של מדיניות 'דיור לכל', יש לנקוט בתוכנית שתבטל, או לכל הפחות תפחית מאוד, את הקשר בין מיקומה של הדירה ובין האפשרויות הכלכליות, התעסוקתיות, החברתיות, התרבותיות והקהילתיות הזמינות למתגוררים בה. מובן שיישום תכנית כזו חורג מתחום הדיור, ומצריך שינוי מהותי במדיניות הציבורית, או אף במשטר החברתי-כלכלי.

מקורות

שיחות עם בעלי תפקידים

שיחה עם דניאל גלזר (Daniel Glaser), ארכיטקט. מומחה למדיניות דיור במחלקת הדיור של עיריית וינה. 20.5.2021.

שיחה עם עפרה כרמון-אבן, 8.7.2021. מתכננת ערים, מנהלת תחום היבטים חברתיים בתכנון ובנייה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

שיחה עם ד"ר ג'רלד קוסל (Dr. Gerald Koessl), סוציולוג. מומחה לכלכלת דיור בארגון-הגג של אגודות הדיור ברווח-מוגבל באוסטריה (GBV). 22.7.2021.

שיחה עם טל אלסטר, מתכנן עירוני ויועץ למדיניות דיור. 5.8.2021.

שיחה עם חגי רזניק, לשעבר מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון. 19.9.2021.

שיחה עם ליאור לוי, רכז דיור וחדשנות בחברה הממשלתית 'דירה להשכיר'. 14.11.2021.

הערות

1 סבירסקי שלמה וירון הופמן-דישון. 2015. ממגורים לנדל"ן: ההשלכות של הצטברות העושר בידי מעטים על שוק הדיור.

2 בנק ישראל, נובמבר 2021. סקירת מערכת הבנקאות – מחצית ראשונה 2021; בנק ישראל, פברואר 2022. דו"ח היציבות הפיננסית למחצית השניה 2021.

3 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הדיור בישראל – נתונים מסקר הוצאות משק הבית 2018, ינואר 2020.

4 שם.

5 עיריית תל אביב-יפו, המרכז למחקר כלכלי וחברתי. 2021. שנתון סטטיסטי: עיקרי הנתונים והמגמות.

6 מרכז אדוה. מרץ 2021. תמונת מצב חברתית 2021: הקורונה ומגפת אי-השוויון בישראל. עמ' 32.

7 המכון הישראלי לדמוקרטיה. ינואר 2022. מגמה מדאיגה בערים המעורבות: ירידה דרמטית בשיעור משקי הבית הערבים הגרים בדירה בבעלותם.

8 הופמן-דישון, ירון. 2021. אידיאולוגית ה'שוק הפרטי' ממשיכה לשלוט במדיניות הדיור. מרכז אדוה.

9 סבירסקי שלמה וירון הופמן-דישון. 2015. ממגורים לנדל"ן: ההשלכות של הצטברות העושר בידי מעטים על שוק הדיור. מרכז אדוה; סבירסקי, שלמה וירון הופמן-דישון, 2016. שוק הדיור המפוצל: "כוחות השוק", משבר הדיור והחזון הממשלתי הנשכח. מרכז אדוה; סבירסקי, שלמה וירון הופמן-דישון, 2017. האופציה הציבורית בדיור: דיור ציבורי אוניברסלי כמענה למשבר הדיור בישראל. מרכז אדוה.

10 Kazepov, Yuri and Ronald Verwiebe. 2022. "Is Vienna still a just city? The challenges of transitions", pp. 1-16 in Vienna: Still a Just City?, edited by Yuri Kazepov and Roland Verwiebe. London and New York: Routledge; Fainstein, Susan S. 2010. The Just City. Cornell University Press.

לסקירה בעברית של רעיון 'העיר הצודקת' ראו: המחלקה לגאוגרפיה ופיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, 2014. העיר דורשת צדק חברתי! תסקיר חברתי-תכנוני עבור באר שבע. דו"ח תלמידי הסדנה במדיניות עירונית בהנחיית פרופ' אורן יפתחאל.

11 City of Vienna, 2013. Gender Mainstreaming in Urban Planning and Urban Development.

12 משרד האוצר, החשב הכללי. יולי 2021. דוחות כספיים לשנת 2020. חלק ד', פרק 8: תוכניות הממשלה בתחום הדיור.

13 מבקר המדינה. 2020. דו"ח 70א: משרד הבינוי והשיכון - היבטים בתוכנית הממשלתית לדיור 'מחיר למשתכר'.

14 מרכז הגר. יולי 2017. מדד הגר לדיור בהישג-יד – ניתוח תוצאות מחיר למשתכן.

15 משרד האוצר, החשב הכללי. יולי 2021. דוחות כספיים לשנת 2020. חלק ד', פרק 8: תוכניות הממשלה בתחום הדיור. סך עלות התוכנית בשנים 2015-2020 כולל ההנחות בקרקע ובתוספת המענקים לרוכשים והסבסוד הנוסף ליזמים עבור דירות בפריפריה, הוערכה בסך של כ-8.9 מיליארד ₪.

16 גילי מלניצקי ועדי כהן, דה-מרקר. 25 יולי 2021. אלקין רוצה דיור מוזל — באוצר לא רוצים לעצור את מכונת הכסף של רמ"י.

17 מרכז הגר. 2021. השכרה ארוכת טווח בישראל.

18 שם.

19 שם.

20 עיריית תל אביב-יפו. פברואר 2019. חוברת מידע ורישום: דיור בר-השגה בתל אביב-יפו.

21 ריבה, נעמה. הארץ. 11 מרץ 2019. אחרי שזכו לדיור בר השגה לחמש שנים בשכונת שפירא, הדיירים מתקשים לעזוב.

22 רוזנווסר, אוהד. 2019. האם הדיור בר השגה בשפירא תורם לחוסן העירוני? אורבנולוגיה.

23 האגודה לזכויות האזרח. אפריל 2021. דיור בר השגה בתל אביב - לא לצעירים בלבד.

24 מרכז הגר. 2016. תכנית לדיור חברתי בשדה דב.

25 מרכז הגר, 12 מרץ 2020. תכנית שדה דב אושרה למתן תוקף, ואנחנו גם מרוצים וגם כועסים.

26 ציאון, הילה. Ynet. 12 ספטמבר 2021. הפסד לבעלי הקרקעות בשדה דב: לא יקבלו פיצוי על דיור בר השגה.

27 לפירוט נוסף אודות הקריטריונים הקיימים לדיור הציבורי והמאבק להרחיבם ראו: פורום הדיור הציבורי. ינואר 2022. עמדת פורום דיור ציבורי לשינוי הקריטריונים לזכאות לדיור ציבורי.

28 סבירסקי, שלמה וירון הופמן-דישון. 2017. האופציה הציבורית בדיור: דיור ציבורי אוניברסלי כמענה למשבר הדיור בישראל. מרכז אדוה.

29 משרד הבינוי והשיכון, חישוב שכר הדירה בדיור הציבורי.

30 משרד הבינוי והשיכון. 29 ביולי 2018. לגור בכבוד! מצילים את הדיור הציבורי.

31 מרכז המידע והמחקר בכנסת, אוגוסט 2021. מגמות במלאי הדיור הציבורי ומצבן של תכניות הממשלה להגדלתו.

32 מרכז המידע והמחקר בכנסת. אוקטובר, 2021. "נתונים על זכאים לדיור ציבורי ולסיוע בשכר דירה".

33 הופמן-דישון, ירון. אוקטובר 2021. אידיאולוגית ה'שוק הפרטי' ממשיכה לשלוט במדיניות הדיור. מרכז אדוה.

34 Mercer. March 13, 2019. Vienna Tops Mercer's 21st Quality Of Living Ranking.

35 https://socialhousing.wien

36 Glaser, Daniel. 2019. Vienna's Actions for Affordable Housing: Objectives for an "Active Housing Policy". City of Vienna.

37 Hunt, Elle. The Guardian. 14 May 2019. City with a female face: how modern Vienna was shaped by women; Chalaby, Odette. Apolitical. August 23, 2017. How Vienna designed a city for women.

38 City of Vienna. City Government, Kathrin Gaal.

39 Friesenecker, Michael, and Katharina Litschauer. 2022. "Innovating social housing? Tracing the social in social housing construction", pp. 68-82 in Vienna: Still a Just City?, edited by Yuri Kazepov and Roland Verwiebe. London and New York: Routledge.

40 בווינה מכונה הדיור הציבורי-עירוני כ'דיור קהילתי', בגרמנית: Gemeindewohnung. מתורגם בפרסומים לאנגלית כ-Housing Municipal.

41 City of Vienna, Wiener Wohnen. Municipal Housing in Vienna: History, facts & figures. August 2021.

42 הבנייה נעשית תחת הכותרת "דיור קהילתי חדש", בגרמנית: NEU Gemeindewohnung.

43 City of Vienna, Wiener Wohnen. 2021. Municipal Housing in Vienna: History, facts & figures.

44 שם.

45 Glaser, Daniel. 2019. Vienna's Actions for Affordable Housing: Objectives for an "Active Housing Policy". City of Vienna; The Austrian Federation of Limited-Profit Housing Associations, Housing Associations in Austria: Overview.

46 שם.

47 הקניית הזכות לזכאות לדיור ציבורי עבור אנשים שאינם אזרחי אוסטריה היא שינוי שנעשה בשנים האחרונות, על רקע השינויים הדמוגרפיים שחלו בעיר.

48 City of Vienna, Housing: Renting a flat.

49 Glaser, Daniel. 2019. Vienna's Actions for Affordable Housing: Objectives for an "Active Housing Policy". City of Vienna.

50 Forster, Wolfgang. 2013. Social Housing Policies in Vienna, Austria: A Contribution to Social Cohesion. Proceedings for the conference: The New Tenement: Tradition and Modernity, Glasgow School of Art.

51 The Austrian Federation of Limited-Profit Housing Associations, Housing Associations in Austria: Overview.

52 באנגלית: Association Housing Profit Limited – LPHA, בגרמנית: Bauvereinigungen Gemeinnützige - GBV.

53 Klien, Michael and Gerhard Streicher. 2021. The Economic Impacts of Limited-Profit Housing Associations in Austria. WIFO - Austrian Institute of Economic Research.

54 'חוק דיור ברווח-מוגבל', Act Housing Profit-Limited. בגרמנית: Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz, או בקיצור: WGG.

55 Marquardt, Susanne, and Daniel Glaser, 2020. "How Much State and How Much Market? Comparing Social Housing in Berlin and Vienna". Journal of German Politics.

56 Klien, Michael and Gerhard Streicher. 2021. The Economic Impacts of Limited-Profit Housing Associations in Austria. WIFO - Austrian Institute of Economic Research.

57 שמו של ארגון-הגג של אגודות הדיור, בגרמנית: Bauvereinigungen Gemeinnütziger Verband Österreichischer. לקריאה נוספת: https://www.gbv.at/english.

58 Kossel, Gerald, 2019. The Austrian Model of Limited Profit Housing Associations. GBV.

59 Mundt, Alexis, and Wolfgang Amann. 2009. Indicators of a unitary rental market in Austria; Kemeny, Jim. 1995. From public housing to the social market: Rental policy strategies in comparative perspective. London: Routledge.

60 Housing Europe, 2021. Cost-based Social Rental Housing in Europe: The cases of Austria, Denmark, and Finland.

61 שם.

62 Marquardt, Susanne, and Daniel Glaser, 2020. "How Much State and How Much Market? Comparing Social Housing in Berlin and Vienna". Journal of German Politics.

63 Klien, Michael and Gerhard Streicher. 2021. The Economic Impacts of Limited-Profit Housing Associations in Austria. WIFO - Austrian Institute of Economic Research.

64 Housing Europe, 2021. Cost-based Social Rental Housing in Europe: The cases of Austria, Denmark, and Finland; Kossel, Gerald, 2021. Cost-based rents in the Limited-Profit Housing Sector in Austria. GBV.

65 מרכיב זה מכונה באנגלית: rent base rate-flat, בגרמנית: grundmiete.

66 Housing Europe, 2021. Cost-based Social Rental Housing in Europe: The cases of Austria, Denmark, and Finland; Kossel, 2021. Cost-based rents in the Limited-Profit Housing Sector in Austria. GBV.

67 Kossel, Gerald, 2019. The Austrian Model of Limited Profit Housing Associations. GBV.

68 Litschauer, Katharina and Michael Friesenecker, 2022. "Affordable housing for all? Challenging the legacy of Red Vienna", in Vienna: Still a Just City?, edited by Yuri Kazepov and Roland Verwiebe. London and New York: Routledge.

69 Friesenecker, Michael, and Katharina Litschauer. 2022. "Innovating social housing? Tracing the social in social housing construction", pp. 68-82 in Vienna: Still a Just City?, edited by Yuri Kazepov and Roland Verwiebe. London and New York: Routledge.

70 לקרן הקרקע העירונית אתר אינטרנט (בגרמנית) המאפשר, בין השאר, לצפות במפה המרכזת את כל אזורי הקרקע המוצעים או הוצעו בעבר למכרז.

71 Glaser, Daniel. 2019. Vienna's Actions for Affordable Housing: Objectives for an "Active Housing Policy". City of Vienna
Friesenecker and Litschauer" .2022 ,Innovating social housing ?Tracing the social in social housing construction ;"Wohnfonds_wien ,About wohnfonds_wien.

72 City of Vienna, Social Housing-Tools: Developers Competitions.

73 Friesenecker, Michael, and Katharina Litschauer. 2022. "Innovating social housing? Tracing the social in social housing construction", pp. 68-82 in Vienna: Still a Just City?, edited by Yuri Kazepov and Roland Verwiebe. London and New York: Routledge.

74 שם.

75 Bauer ,Susanne .2019 .Gentle urban renewal in Vienna. City of Vienna, Wiener Wohnen.

76 Friesenecker ,Michael and Arnoud Lagendijk .2021 .Commercial gentrification in Arnhem and Vienna :The local enactment of ,and resistance towards 'globally 'circulating creative neighborhood policies .City :Analysis of Urban Change ,Theory ,Action 25(4-6): 698-719.

77 Huber ,Florian.J" .2011 .Sensitive Urban Renewal or Gentrification ?the Case of the Karmeliterviertel in Vienna ,"pp 23-239 .in :Everyday Life in the Segmented City, edited by Perrone, C., Manella, G. and Tripodi, L. Emerald Group Publishing Limited.

78 UN Habitat .2002 ,Sustainable Urban Renewal.

79 Housing .2030 Wohnfonds Wien – a land bank for the public good.

80 באנגלית: Act Tenant and Landlord Austrian ,בגרמנית: Mietrechtsgesetz Österreichisches.

81 Kadi ,Justin" .2015 ,Recommodifying housing in formerly" Red "Vienna."?

82 Litschauer, Katharina and Michael Friesenecker, 2022. "Affordable housing for all? Challenging the legacy of Red Vienna", in Vienna: Still a Just City?, edited by Yuri Kazepov and Roland Verwiebe. London and New York: Routledge.

83 OECD, 2020. Social housing: A key part of past and future housing policy.

84 Housing Europe, 2021. Cost-based Social Rental Housing In Europe: The cases of Austria, Denmark, and Finland.

85 BAWO, 2017. Housing for All: Affordable. Permanent. Inclusive.

86 Litschauer, Katharina and Michael Friesenecker, 2022. "Affordable housing for all? Challenging the legacy of Red Vienna", in Vienna: Still a Just City?, edited by Yuri Kazepov and Roland Verwiebe. London and New York: Routledge.

87 Friesenecker, Michael, and Katharina Litschauer. 2022. "Innovating social housing? Tracing the social in social housing construction", pp. 68-82 in Vienna: Still a Just City?, edited by Yuri Kazepov and Roland Verwiebe. London and New York: Routledge.

88 בגרמנית: wohnbeihilfe ,benefit Housing.

89 City of Vienna. Grants and funding – housing.

90 Friesenecker, Michael, and Katharina Litschauer. 2022. "Innovating social housing? Tracing the social in social housing construction", pp. 68-82 in Vienna: Still a Just City?, edited by Yuri Kazepov and Roland Verwiebe. London and New York: Routledge; Mundt, Alexis. 2018. "Privileged but Challenged: The State of Social Housing in Austria in 2018". Critical Housing Analysis 5(1): 12-25.

91 Social Housing in Europe ,2019 p36 .

92 Ahn, Byeongsun and Elisabetta Mocca, 2022. "Unlocking the door of the city hall: Vienna's participatory shift in urban development policy", pp. 35-49 in Vienna: Still a Just City?, edited by Yuri Kazepov and Roland Verwiebe. London and New York: Routledge.

93 בגרמנית: Baugruppen או Wohngruppen.

94 Friesenecker, Michael, and Katharina Litschauer. 2022. "Innovating social housing? Tracing the social in social housing construction", pp. 68-82 in Vienna: Still a Just City?, edited by Yuri Kazepov and Roland Verwiebe. London and New York: Routledge.

95 Government of Ireland, 2021. Housing for All - a New Housing Plan for Ireland.

96 Housing Europe, 2021. Cost-based Social Rental Housing in Europe: The cases of Austria, Denmark, and Finland.

97 Phelan, David and Lydia Bentley, 2020. Is the introduction of the Vienna Model in Ireland as a response to housing affordability the right solution at the right time? Ronan Daly Jermyn.

98 OECD, 2020. Policy Actions for Housing Affordability in Latvia.

99 Gowan, Peter and Ryan Cooper, 2018. Social Housing in The United States. People's Policy Project; Madden, David and Peter Marcuse, 2017. In Defense of Housing: The Politics of Crisis. Verso.

100 Docter Benny and Martha Galvez, 2020. The Future of Public Housing: Public Housing Fact Sheet. Urban Institute.

101 Citizens Housing & Planning Council, 2021. Social Housing in Vienna; Schweitzer Ally .2020 ,How European-Style Public Housing Could Help Solve The Affordability Crisis. NPR; Bonnstetter, Evan, 2017. Importing the Legal Framework of Limited Profit Housing Associations into the Affordable Housing System of the United States. Michigan State Int'l Law Review, 26.

102 Gowan, Peter and Ryan Cooper, 2018. Social Housing in The United States. People's Policy Project.

103 לו-יון, יוברט ורחל קלוש. 1995. מידע על שוויון: דיור בישראל. מרכז אדוה.

104 קלוש, רחל ויוברט לון-יון. 2000. הבית הלאומי והבית האישי: תפקיד השיכון הציבורי בעיצוב המרחב. תיאוריה וביקורת 16: 153-180.

105 האגודה לזכויות האזרח, 2016. אי ישום הוראות חוק הותמ"ל בנושא דיור בר השגה.

106 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. יולי 2020. לקט נתונים מתוך הסקר החברתי 2019 בנושא דיור ואזור מגורים.

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

108 קלוש, רחל ויוברט לון-יון. 2000. הבית הלאומי והבית האישי: תפקיד השיכון הציבורי בעיצוב המרחב. תיאוריה וביקורת 16: 153-180.

109 נתונים על מספר משקי הבית הממתינים לדיור ציבורי ניתן למצוא ב: מרכז המידע והמחקר בכנסת. אוקטובר, 2021. "נתונים על זכאים לדיור ציבורי ולסיוע בשכר דירה".

110 סבירסקי, שלמה וירון הופמן-דישון, 2017. האופציה הציבורית בדיור: דיור ציבורי אוניברסלי כמענה למשבר הדיור בישראל. מרכז אדוה.

111 פורום הדיור הציבורי, ינואר 2022. עמדת פורום דיור ציבורי לשינוי הקריטריונים לזכאות לדיור ציבורי.

112 רבינוביץ, דני. 2000. האופציה שנשכחה: השיכון העירוני השיתופי. תיאוריה וביקורת 16: 101-127.

113 נגבי, אביב. 2017. קואופרטיבים לדיור בישראל: אתגרים והזדמנויות. עבודה לתואר שני בהנחיית פרופ' נעמי כרמון. הטכניון; ביטון, רונית. 2019. ניצני הדיור השיתופי החדש בישראל; בין מהפיכה שקטה וניאו ליברליזם מואץ. עבודה לתואר שני בהנחיית ד"ר טליה מרגלית. אוניברסיטת תל-אביב.

114 הופמן-דישון, ירון. אוקטובר 2021. אידיאולוגית ה'שוק הפרטי' ממשיכה לשלוט במדיניות הדיור. מרכז אדוה.

115 הופמן-דישון, ירון. נובמבר 2020. דיור לכל: קווים למדיניות דיור פוסט קפיטליסטית בישראל. מרכז אדוה.

AdvaCenter مركز أدفا
מרכז אדוה
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

contact@adva.org // מרכז אדוה בפייסבוק // www.adva.org