

אלון גילדין - "דיור בר-השגה במשפט"

אלון גילדין - דיור בר-השגה במשפט, הוצאת נבו, 2018, 542 עמ'.

בעיית הדיור למגורים היא אחת הבעיות המציקות ביותר בחברה הישראלית ולא שר אוצר/שיכון אחד ניסה להתמודד עמה. למעשה, אין היא בעיה ישראלית ייחודית והיא אופיינית לכל חברה (מערבית ולא מערבית). יש הגדרות לא מעטות לדיור בר השגה ועיקרן הוא עצם היכולת של יחיד/משפחה להשיג דיור הולם (וגם על הגדרת 'הולם'? אין הסכמה). מקובל לקבוע כי אסור שיותר מארבעים אחוז מההכנסה תוצא על דיור, בין אם מדובר על שכ"ד ובין אם מדובר על משכנתא. יש גם כלכלנים שקובעים שלושים אחוז כגג עליון של הוצאות הדיור. אולם מה יעשו אלו שהוצאותיהן על דיור גדולות יותר? שהכנסותיהן כה נמוכות כך שאפילו יוציאו את כל כספם לא יעמדו בכך? האם המשפט מתאים לפתרון בעיה אנושית וחברתית זו? ואם כן, אילו כלים משפטיים מתאימים לכך? בשאלות אלו מטפל הספר שלפנינו.

הספר מחולק לשלושה שערים שכל אחד מהם עוסק בנושא נפרד יחסית. השער הראשון מציג ומתאר מודלים רבים של דיור בר-השגה בארץ ובעולם. דהיינו, ניסיונות הרשות להתערב ולהציע דיור במחירים נמוכים ממחירי השוק. גם אצלנו ניסתה מדינת ישראל החל מראשיתה ועד ימינו אלו



ממש (סוף שנת 2018), להוריד את מחירי הדירות. בתחילה הסתמכה ישראל על בנייה ציבורית. קרי, בנייה על ידי המדינה כדי להמציא לציבור דירות במחירים נמוכים יותר ממחירי השוק החופשי. הספר מסביר כיצד באופן ייחודי לישראל, השתמשה המדינה בבנייה ציבורית כדי להשיג גם מטרות אחרות, ובהן, קליטת עלייה, ופיזור אוכלוסייה. כמו אולי גם בתחומים אחרים, המדיניות הכלכלית של ישראל עברה מסוציאליזם למדיניות מכוונת שוק. זו הסיבה שעם השנים הפסיקה המדינה את התערבותה הישירה ופנתה לדרכים עקיפות כגון סיוע בשכר דירה וסבסוד משכנתאות. בהמשך לתיאור המצב בישראל, מתאר הספר גם את הכלים המשמשים בארה"ב, באנגליה, בהולנד, ובשבדיה. כל מדינה ובעיותיה, והמדיניות שננקטה בה. חלק זה איננו משפטי, אך חשוב להבנת הסוגיה.

החלק השני הוא משפטי-נורמטיבי במהותו. איך מתייחסת מערכת המשפט לדיוור בר-השגה? ובפרספקטיבה זו נבחן החוק הקיים בארץ ובעולם. הניתוח מראה כי בדרך כלל מקובל להתייחס לכמה רמות של הזכות לדיוור. הראשונה, והבסיסית יותר היא הזכות למחסה (shelter) השונה מהזכות לדיוור (housing). זכות זו היא בעיקרה הגנתית. זוהי הזכות להגנה מפני פגעי מזג האוויר, מפגעי השחייה בחוץ, וכוללת אולי גם מידה מסויימת של פרטיות בתוכה. בקצרה, זוהי הזכות שלא להיזרק ברחוב, ולחיות תחת קורת גג, הא ותו לא. על 'גרעין' זה בנויה השכבה השנייה הכוללת דיוור ברמה כלשהי הנמדדת לעתים במטרים מרובעים לכל נפש, מים זורמים, גז וחשמל וכו'. השכבה השלישית גם דורשת כי הדיוור יהיה במקום שבו יוכל הפרט לממש צרכים כמזון ובריאות ואף להגשים את אישיותו בדרך שיבחר בה.

הניתוח הנורמטיבי מראה שרבות משיטות המשפט מגינות רק על אותה זכות בסיסית למחסה. שתי המעטפות האחרות אינן מוגנות משפטית. מן הסתם בגלל העלויות הרבות שלהן ובגלל התפיסה כי מדובר בשאלה חברתית ולא משפטית. גם בישראל זהו המצב. הפסיקה הייתה זהירה בלשונה ולא רק בישראל. מסתבר שבמקומות שבהם בית המשפט הרחיב ולו רק במעט את הזכות לדיוור, הרי

הספר מסביר כיצד באופן ייחודי לישראל, השתמשה המדינה בבנייה ציבורית כדי להשיג גם מטרות אחרות, ובהן, קליטת עלייה, ופיזור אוכלוסייה.

פסיקותיו לא נאכפו. ואם משהו נאכף, אז גם זה נעשה אחרי מאבק הרשויות עם הרשות השופטת. תוצאות אלו נראו לא רק בדרום אפריקה ובהודו, אלא אפילו בניו-ג'רזי בארצות הברית. הסיבה לכך היא כפי הנראה שילוב של כלכלה ואידיאולוגיה. כשבתי המשפט מבקשים להביא לשינוי חברתי שאיננו בקונצנזוס, ישנה בעיה. וכשהם מבקשים שהמדינה גם תישא בעלויות כבדות, הרי הרשויות פשוט מתחמקות ולא מצייתות. לכך יש להוסיף שגם במדינה עצמה ישנם גופים המתנגדים לכך. כך למשל ישנן רשויות מקומיות המעכבות בניית דירות המיועדות לאוכלוסייה חלשה מתוך רצון למשוך אליהם אוכלוסייה חזקה דווקא. ובאשר לנזקקים? מבחינתן ילכו אלו לגור בערים אחרות.

החלק השלישי המקורי יותר, עוסק בטענתו של גילדין, כי יש להשתמש בדיור בר-השגה לשם העצמת הזוכים בו. המושג 'העצמה' הוא אחד מאותם מושגים חמקמקים שרבים משתמשים בהם אך מעטים מסכימים על פשרם. לדעת גילדין, מדובר כאן בניסיון לתת לפרט אפשרות של יציאה ממצב של חוסר אוניס, ובמקביל לטעת בו תחושה של יכולת ואמונה במצבו. כל זאת מתוך מטרה לאפשר לו לעמוד על רגליו ולהיות עצמאי.

דע עקא שאין הסבר מספק בספר כיצד מתן דיור בר-השגה לפרט ו/או למשפחתו יגרום להעצמה זו. יציאה ממצב של חוסר אוניס דורשת הרבה יותר מאשר קורת גג שבה יכול האדם להניח את ראשו.

גילדין גם מגדיל לעשות ומנסה לסווג את המודלים השונים בהתאם ליכולתם להעצים את הנזקק להם. לטענתו, יש לבחור לכל נזקק את פתרון הדיור שיצליח להעצימו. לדוגמא, מודל בעלות שבו על הבעלים לשלם משכנתא, ואפילו מופחתת, לא יתאים למי שיש לו קשיים כלכליים ניכרים. הוא יכול אפילו להזיק בגלל חוסר האונים של הבעלים, ובגלל חששו (שיכול להתממש) כי יפונה מדירתו. אשר לכן לאלו עדיף המודל של הדיור הציבורי המקנה ביטחון, ואפילו התנאים פחותים יותר. לעומת

**החלק השלישי המקורי יותר,
עוסק בטענתו של גילדין, כי
יש להשתמש בדיור בר-השגה לשם
העצמת הזוכים בו. המושג 'העצמה'
הוא אחד מאותם מושגים חמקמקים
שרבים משתמשים בהם אך מעטים
מסכימים על פשרם.**

זאת, מי שיכול לעמוד בתשלומים חלקיים, המודל המועדף הוא קניית הדירה (בתשלומים) שתקנה לו אמונה בכוחו ויכולתו להגיע לדירה משלו.

לדגש זה על העצמה יש גם השלכות מדיניות אחרות. למשל, שיתוף פעולה של הדייר בקביעה לאיזה דירה ייכנס, אפשרות החלפת דירות, אפשרות שיפוץ ועיצוב הדירה, ועוד.

הספר כולל פרטים רבים על המדיניות הקיימת כיום בארץ ובעולם, אולם הוא גם מעורר שאלות בהן לא טיפל בצורה יסודית מספיק. ראשית, הרעיון המרכזי בדיור בר-השגה הוא כי המדינה יכולה בהתערבותה להציע לזקוקים לכך קורת גג במחירים הנמוכים ממחירי השוק. אחרת, אין להתערבותה כל ערך. אולם ישנם כלכלנים רבים הסבורים כי התערבות זאת גורמת ליותר נזק מאשר תועלת. לשיטתם, הדרך היחידה להתערבות ללא הרס היא ע"י עזרה ישירה למשפחות הזקוקות לכך (ובכסף, ולא בדרך אחרת). אפשר להתווכח עימם, אך המחבר לא הציג מספיק את עמדתם.

הספר כולל פרטים רבים על המדיניות הקיימת כיום בארץ ובעולם, אולם הוא גם מעורר שאלות בהן לא טיפל בצורה יסודית מספיק.

שנית, ישנה טענה שהתערבות המדינה לאו דווקא מעצימה אלא מדכאת. הפרטים למדים להישען על מוסדות המדינה ולא לנקוט ביוזמות משלהם. אפילו כשיכולים הם להשתחרר, אין הם מנסים אפילו אלא מעדיפים את עטיני הציבור.

שלישית, צריך לזכור שהדמוגרפיה בישראל שונה לחלוטין מהמדינות שנסקרו בספר (ארה"ב, אנגליה, הולנד, שבדיה). בכולן, להוציא אולי ארה"ב, האוכלוסייה איננה גדלה משמעותית ואולי אף קטנה. בעיית הדיור וממילא כל שאלת הדיור שונה מאשר בישראל בה הריבוי הטבעי גבוה וישנם עולים לא מעטים.

רביעית וחשוב מכל, אין בספר התייחסות למחקר אמפירי לגבי אלו הדורשים דיור בר-השגה. האם מדובר בקבוצה גדלה עם השנים? או קטנה? מה הסיבות לכך שאלו לא הצליחו להגיע לדיור משלהם?

האם מדובר במקרים שבהם לא יוכלו גם בעתיד להצליח בכך? כגון נכים או בעלי מוגבלויות אחרות, מקרים שחובה על החברה לעזור להם? האם הבעיה מתמקדת בערים מסויימות? ועוד כהנה וכהנה. לדעתנו, כל ספר המציע מדיניות חייב להתבסס על מחקרים אמפיריים מעמיקים. אולם חובה לציין כי ביקורת זו למעשה תקפה לרוב הספרים המשפטיים כיום.

למרות השאלות שלא נענו, הספר מהווה כיום את תיאור הסוגיה הטוב ביותר הקיים בעברית. ביסודו הוא עיבוד עבודת הדוקטורט של המחבר, שעוסק בתחום שנים לא מעטות. כל מי שמתעניין בדיור בר-השגה ובשאלת הדיור בארץ בכללותה, ישכיל ממנו.