

## אפשר גם אחרת: מצוקת הדיור, הגנת הדייר – הרגמות ומסקנות

היינץ כרוך, מהנדס ושמאי

מאז העשורים הראשונים של המאה, מחסור הדיור הננו בעיה עולמית. הסיבות: עיור, צפיפות עירונית, גידול האוכלוסייה. בשעות חרום התברר הצורך בהתערבות השלטונות; חוקי הגנת הדייר חוקקו באנגליה, גרמניה ואוסטריה כבר במלחמת העולם הראשונה. כמעט בכל ארצות המערב – וגם בפלסטינה א"י – הנהיגו "שכירות מוגנת" במלחמת העולם השנייה, אך גם אחרי גמר המלחמה לא בוטלה הגנת הדייר, כיוון שהסיבה האנדרמית – המחסור בדירות – לא ירדה מן הפרק.

בארץ קיימים כעת שני סוגים של מושכרים: מושכרים מוגנים ומושכרים בלתי מוגנים. אולם, במיוחד בזמן האחרון, התפתח מצב פרדוקסלי: חוק הגנת הדייר מאפשר עדיין לאנשים אמידים לגור בדירות מושכרות תמורת דמי שכירות סמליים – לדוגמה, בצפון תל-אביב דירות של שלושה חדרים בשכר דירה של 30.- או 40.- ש"ח לחודש. לעומת זאת מעלים עכשיו דמי שכירות בלתי מוגנים במידה שחוגים מסויימים – כגון משפחות צעירות, סטודנטים, חיילים משוחררים וכו' – אינם מסוגלים לשאת בתשלומים הגבוהים. דבר זה יוצר בעיה סוציאלית מסוכנת.

הסיבה ידועה: שוק הדירות מוצף כעת בכספי ציבור – מענקים לעולים חדשים – וכספים אלו והביקוש המוגבר גורמים להעלאה של שכר הדירה, שאיננה עומדת ביחס להכנסתם של אזרחים רבים. במקומות רבים הוקמו מחנות אוהלים על-ידי משפחות שאינן יכולות להתמודד עם התביעות של בעלי הבתים המנצלים את הקוניונקטורה.

הבניה המזורזת באזורים מסויימים אינה נותנת פתרון למי שקשור למקום מגוריו על-ידי עבודתו, עבודתו אישית ובית-הספר של הילדים. יש להניח שהמצב יוחרף בקצב מהיר, שהרי ברוב המקרים נקבעה התקופה של חווי השכירות לשנה אחת בלבד, ואין לסמוך על טוב ליבם של בעלי הבתים שלא יגזימו בתביעותיהם (כפי שזה הוצע כפתרון).

נראה לי שאין ברירה, וצריך להנהיג "פיקוח על דמי השכירות"; או, במילים אחרות: הגנת הדייר לשעת החרום הנוכחית.

מאידך, לציבור הישראלי יש אסוציאציות לא טובות לגבי "הגנת הדייר", שמאז תחילתה בשנת 1942 גרמה להשתלטות זוחלת של הדיירים על הנכסים, ולשחיקה מוחלטת של זכויות הבעלים.

בסקר שערכתי לפני שנים אחדות במסגרת "FIG" (ארגון בינלאומי של מורדים ושמאים) השוותי את החוקים והנהוגים של הגנת הדייר בישראל עם החוקים בחו"ל. מצאתי מגמות דומות, אך בארצות אחרות ידעו לרסן במידה מסויימת את ההדרדרות, ולא הגיעו למצב הנוכחי האבסורדי לכאורה, הקיים בישראל – אם כי העיוותים נוטרלו בחלקם על-ידי תשלום דמי מפתח ו/או על-ידי רכישת הבתים התפוסים במחירים מזולים.

מאידך, עצם העובדה שדמי מפתח השתרשו בישראל וזכו אפילו ללגיטימציה חוקית, מראה שהתנאים אצלנו שונים לחלוטין מהתנאים השוררים בארצות אחרות, אשר בהן דמי מפתח אסורים, והתשלומים בעבורם נחשבים כמעשה פלילי. ברם, עם כל השוני בתנאים הכלכליים והחברתיים, ניתן ללמוד מהפתרונות שמצאו בחו"ל; אך אינני רוצה להכנס לפרטים, וברצוני לציין על-ידי הרגמה את הגישה הפרגמטית שעשויה להדריך גם אותנו. הרגמה זאת מראה שחיסול של הגנת הדייר במקרים מסויימים אינו מונע הפעלה מחדש של

הגנת הדייר (פיקוח על דמי שכירות) במקרים אחרים, שבהם קיים הכרח להגן על האוכלוסייה מפני ספסרות מנצלת.

להלן אראה שני מקרים של חקיקה אזורית (עירונית) בארצות הברית, המתייחסת לנושא הגנת הדייר – פיקוח על דמי שכירות (Rent Control).

א. בתחילת שנות ה-30 של המאה הנוכחית היו תנאי הגנת הדייר בעיר ניו יורק מיושנים, ולכן נעשה מאמץ למצוא הסדר שיתן אפשרות לחסל את השכירות המוגנת באופן הדרגתי. החוק שחוקק למטרה זאת (ס' 352 חוק כללי לעסקים – General Business Law) נתן לבעלים את הזכות להפוך את בית הדירות לבית משותף, ולמכור את הדירה לדיירים במחירים מועדפים. אחרי פרוצדורה מסויימת ואישור הכללי (Attorney General) של העיר ניו יורק ניתנה לדיירים האופציה לרכוש את הבעלות על דירותיהם. דיירים שלא הפעילו את האופציה היו רשאים להמשיך את השכירות המוגנת למשך תקופה מסויימת – כמה שנים – ולאחר מכן פגה זכותם כדיירים מוגנים. קשישים (מעל גיל 65) ונכים נשארו דיירים מוגנים לכל ימי חייהם. מאחר והסדר זה ניתן גם באינטרס של הבעלים וגם באינטרס של הדיירים, יש סיכויים שבניו יורק תחוסל הגנת הדייר באופן הדרגתי<sup>(1)</sup>.

ב. על חקיקה חדשה בנושא של הגנת הדייר בערים בקליפורניה נודע לי ממאמר שפורסם בבטאון של האיגוד האמריקאי לתכנון<sup>(2)</sup>. המאמר מזכיר חוקי הגנת דייר חדשים בלוס אנג'לס ובסנטה מוניקה, ומתמקד על פרטי החוק ותוצאותיו בסנטה מוניקה. החוק ניתן בשנת 1979, ומטרתו: להגן על דיירים – במיוחד על שכבות חלשות כגון סטודנטים, משפחות צעירות וקשישים – מפני דמי שכירות שעלו בקצב מהיר ופתאומי.

עקרונות החוק הינם:

דמי השכירות יקבעו על בסיס של הסכומים ששולמו בשנת 1978, בתוספת של תיקונים שנתיים הנקבעים על-ידי ועדת פיקוח נבחרת (An Elected Rent Control Board). בקביעת דמי השכירות השנתיים חייבים להבטיח לבעל הבית הכנסה הוגנת מרכושו. גובה דמי השכירות נקבע על הדירות, גם במקרה שהן יפוגו ויכנסו אליהן דיירים חדשים. בניה חדשה פטורה מהפיקוח.

תוצאות החוק נבדקו על-ידי מעקב שנעשה בשנת 1987, שמונה שנים אחרי תחילת החוק. במעקב זה מצאו שברוב המקרים – 75% – החוק גרם לכך שיחס דמי השכירות להכנסה של הדיירים נשמר, ולכן מנע מעמסת יתר על האוכלוסייה. יתר על כן, לגבי השכבות החלשות – מיעוטי היכולת – החוק גרם להקלה, ויחס דמי השכירות להכנסתם של הדיירים ירד בכמה אחוזים.

בסיכום המאמר מודגש: לא יתכן שתנאי השוק יפתרו בעיות דיור בלי התערבות ציבורית; ובמאמר מוסגר: דברים אלה נכתבו בארצות הברית הקפיטליסטית.

משתי הדוגמאות הנ"ל מסתבר שהגנת הדייר – או הפיקוח על דמי השכירות – הינה אמצעי שאפשר לקיים או לבטל בהתאם לצורך, ואין הכרח שהוא יתקיים לדורות.

הגנת הדייר הקיימת בישראל גורמת לתוצאות שליליות, אך זכויות הבעלים והדיירים הסתכבו והשתלבו. לפיכך, קשה למצוא פתרונות, ובמסגרת המאמר הזה לא ניתן להרחיב את היריעה בנדון.

לעומת זאת, הבעיות של הדיירים הגרים – או גרו – בדירות "בלתי מוגנות" הן שונות מבעית חוק הגנת הדייר הקיים, ואין ביניהם ולא כלום.

המסקנה: חייבים להגן על הדיירים, בעלי הכנסה נמוכה, מפני ניצול ספקולטיבי של ביקוש, שניזון על-ידי הזרמה של כספי הציבור לשוק הדירות.

בהתאם למימרה החדשה: "אפשר גם אחרת"; אפשר למצוא אמצעים חוקיים המקפידים

את דמי השכירות לדירות עממיות, בתוספת הצמדה כלשהי, ויחד עם זאת ניתן גם למנוע קיפוח של הבעלים. מובן שדרושים עוד סקרים לפני כל החלטה, אך הזמן דוחק. אינני חושב שצעדים אלה יעכבו בניה חדשה, שחייבת להיות פטורה מכל הגבלה. אני חוזר ומדגיש שאין חפיפה בין הצרכים של העולה החדש והצרכים של האזרח הוותיק: העולה החדש מובילי במידה מסויימת; לעומת זאת, האזרח הוותיק קשור למקום מגוריו על-ידי מקום עבודתו, בית-הספר של הילדים וכו', ועקירה מדירתו פוגעת בו פגיעה קשה. ולבסוף היסוד האידאולוגי: נכסי דלא נייד – קרקע והמחובר בקרקע, כולל בנינים ודירות – הינם מצרך ציבורי, גם אם הם נמצאים בבעלות פרטית, ומוסדות הציבור חייבים לשמור עליהם ולמנוע שימוש לרעה בהם.

### הערות

- (1) פרטים על הסידורים לפי החוק הנ"ל ליישומו במקרה מסויים, ניתן למצוא במאמרי שפורסם בבטאון אגודת השמאים, מקרקעין וערכם, חובות 96, דצמבר 1986.
- (2) ראה: Levine, N., Grigsby J.E. and A. Heskin, "Who Benefits from Rent Control. Effects on Tenants in Santa Monica, California", in *Journal of the American Planning Association*, Vol. 56, No. 2, Spring 1990.