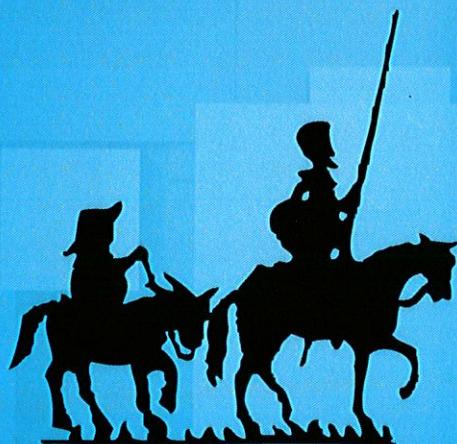


מאגנס לימוד

יצחק גלינור, ג'ניפר אושר, אלמה גדות־פרז
הסביבה הפוליטית של קביעת
מדיניות ציבורית בישראל



נושאים לדיון

1. "טריטוריאליזם ארגוני" – מה ההסבר לתופעה ומה הן מעלותיה וחסרונותיה.
2. תארו יריבות בין ארגונית על סמך ניסיונכם האישי, האם דומה לבעיות באירוע?
3. אגף התקציבים נגד נציבות שירות המדינה: בחרו באחד הגופים, תארו את עמדתו באירוע ואת הנימוקים להצדקתה.
4. מהם הנימוקים העקרוניים בעד ונגד הקמת בית הספר למינהל ומדיניות ציבורית בשירות המדינה?
5. כיצד לדעתכם ניתן היה להתגבר על הקשיים שבהם נתקלה הנציבות? מהו צוואר הבקבוק בתהליך קבלת ההחלטות של הנציב המתואר באירוע?
6. בחרו באחד השחקנים המרכזיים באירוע והכינו עבודה נייר לאסטרטגיה פוליטית.
7. מה השפעת האקראיות וההשפעה של חילופי אישים על קביעת המדיניות (דוגמאות באירוע: חילופי תפקידים במשרד האוצר; רצח ראש הממשלה, בחירות)? ניתן להתמודד עם השפעות כאלה?
8. האם היריבות המתוארת באירוע הייתה אישית או מוסדית?
9. כיצד ניתן לבטל יריבות בין ארגונית, או לצמצמה באופן משמעותי?

קריאה נוספת

- גל-נור, יצחק, 2003, "הכבוד האבוד של הפוליטיקה", הארץ.
 פישר, רוברט וויליום, יורי (1983), *סיכום חיובי – לשאת ולתת בלי לוותר*, תל אביב: כיוונים, עמ' 99-146.
- Fisher, Robert, William Ury and Bruce Pattern (1991), *Getting to Yes – Negotiating an Agreement Without Giving In*, New York: Penguin, pp. 95-129
- Reich, Robert (1988), *The Power of Public Ideas*, Cambridge MA: Ballinger, pp.1-12
- Wilson, James Q., 1989, *Bureaucracy*, New York: Basic Books, pp. 179-195
- דרי, דוד (1997), *יסודות המינהל הציבורי*, יחידות 5-6, האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 95-112.

פרק 10

מעורבות אזרחים בקביעת מדיניות ציבורית

באוקטובר 1998 התקבל "חוק הדיור הציבורי" לאחר למעלה מארבע שנים של התארגנות אזרחית שפעלה בהתמדה לשינוי המדיניות הקודמת. האירוע מתחיל בסקירה היסטורית על מדיניות הדיור בישראל, מתאר את המתרחש סביב קבלת החוק ב-1998, וחוזר לאחור כדי לתאר את התגבשותן של קבוצות אזרחים שפעלו לשינוי מצבן, ואת הפעילות הראשונית לשינוי המדיניות בתחילת שנות התשעים. האירוע מתאר את "איחוד הכוחות" (הנדיר למדי) של ארגונים ושחקנים שהיו מעורבים בסוגיה, ואת האסטרטגיות שנקטו על ידי השחקנים המרכזיים. הסיכום מתאר את ההתרחשויות בעקבות קבלת החוק, כולל הקפאת יישומו בחוק ההסדרים ויישומו החלקי במבצעים ממשלתיים, והוא נועד לשמש בסיס לדיון:

- בתהליכי מעורבות אזרחים בשינוי מדיניות.
- בתוצאות המאבק, לרבות ממד הזמן הדרוש לקביעת הצלחתו או כישלונו של המהלך לשינוי מדיניות.

האירוע מאפשר גם לפתח ראייה רחבה יותר של תפקידיה של החברה האזרחית בתהליכי קביעת מדיניות. לפנינו מקרה מסובך: האם מדובר בסיפור הצלחה – השפעת אזרחים על שינוי מדיניות הקשורה לחייהם? הרי המאמץ הסתיים בחוק הדיור הציבורי, ולכן ניתן ללמוד ממנו ברמה המעשית על האסטרטגיות של השחקנים שהובילו להצלחה; על התנאים שיצרו הזדמנות פוליטית שנוצלה היטב; ועל האתגרים העומדים בפני אלה ששואפים לפתח מנהיגות קהילתית ויכולת להשפיע על קבלת החלטות במדיניות ציבורית. ואולי לפנינו דווקא סיפור כישלון מבחינת התוצאות הממשיות לטווח הארוך מבחינת שינוי המדיניות בפועל בתחום הדיור הציבורי?

החברה האזרחית בישראל התחילה להתפתח כגורם אוטונומי משמעותי רק משנות השמונים. חוק העמותות, 1980 אפשר רישום מהיר ופשוט יותר של התארגנויות חדשות והמגזר השלישי החל לפרוח, בין השאר כתוצאה משינויים בחברה שנעשתה פתוחה ופלורליסטית יותר. במקביל פחתו הציפיות מהמדינה והתחזקה ההכרה שיש צורך בפעילות עצמית למען החברה וכדי לפקח על מעשי המדינה ולדרבן את הממשלה לפעול

בתחומים שונים. מאז חלה תאוצה בהתפתחות המגזר השלישי ועד שנות ה-2000 נרשמו בממוצע כ-1,600 עמותות בשנה.¹ ספריהם של סילבר ורוזנהק (Silber & Rosenhek, 1999) ושל גדרון, בר וכץ (2003) מלמדים, כי למרות ההתפתחות המאוחרת של החברה האזרחית בישראל בהשוואה למדינות דמוקרטיות אחרות, חל שינוי משמעותי ביכולת של אזרחים להשפיע על המדיניות הציבורית בישראל. משרדי הממשלה לא יכולים כבר להתעלם מארגונים אלה בבואם לנתח את הסביבה הפוליטית שבה הם פועלים, והם חייבים להביא את השחקנים האלה בחשבון. המחאה החברתית בקיץ 2011 שהתמקדה תחילה בסוגית עלויות הדיור, ממחישה היטב את תהליך הבשלתה של החברה האזרחית בישראל. האירוע המתואר כאן הקדים מבחינה זאת את המאוחר והוא מתאר מקרה שבו אזרחים מן השורה התארגנו למען שינוי מדיניות ציבורית בישראל ואף הצליחו לשנות את החוק.

הסוגיה הכללית אינה דיור ציבורי, אלא מעורבות אזרחים בקביעת מדיניות ציבורית: יחסי הגומלין הקיימים – הרצויים – בין אזרחים לבין משרתי הציבור במשטר דמוקרטי. להרחבת הדיון הצבענו בקריאה המומלצת על מאמרה של תמר הרמן (1996) המוסיף ממד תיאורטי. לדיון באמצעות המושג "מבנה ההזדמנות הפוליטית" (political opportunity structure). ראייה זו מאפשרת לנו לחזור לספרו של קינגדון (Kingdon, 1995) לגבי קביעת סדר היום, ולנתח בהתאם לנאמר בו את הארגונים בחברה האזרחית כשחקנים חדשים יחסית במגרש הפוליטי בישראל והסיכוי שלהם לגרום לשינוי מדיניות. אנו ממליצים גם על המאמר של גנץ (Ganz, 2001) על כוחו של סיפור הצלחה ההופך ל"סיפור של תקווה" עבור פעילים בתנועות חברתיות שממשיכים להוביל מאבקים אחרים בתחום.²

1 הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו, דוח מסכם, המרכז לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון, 2003, עמ' 22.
2 לפרטים הביבליוגרפיים שבעמוד זה ראו קריאה נוספת, עמ' 245–246.

אירוע: חוק הדיור הציבורי, 1998*

בינואר 1997, בעוד ח"כ רן כהן מכין את הצעת חוק הדיור הציבורי, החליטה הממשלה לבחון את הדיור הציבורי במגמה להפריטו. לשם כך הוקמה ועדה בין-משרדית בראשות מזכיר הממשלה משה ליאון והטיפול בעניין הועבר ל"וועדת גדיש" בראשותו של יעקב גדיש, לשעבר הממונה על התקציבים במשרד האוצר. המלצות הוועדה הוצגו בפני הכנסת כהצעת הממשלה על ידי יו"ר הקואליציה, ח"כ מאיר שטרית. העימות בין שתי הצעות החוק (להשוואה ביניהן ראו נספח 1) נמשך חודשים אחדים והפך למאבק פוליטי על לבם ועל עתידם של דיירי השיכון הציבורי. המאבק הוכרע בסופו של דבר לטובת הצעתו של ח"כ רן כהן אשר באוקטובר 1998 הפכה לחוק הראשון שנחקק בתחום.

אירוע זה הוא ניתוח פוליטי של תהליך החקיקה מנקודת המבט של הארגונים לשינוי חברתי במגזר השלישי. האירוע מדגים גם את השפעתם ההולכת וגדלה של ארגונים חברתיים בישראל, ומעלה שאלות עקרוניות לגבי התפקיד של החברה האזרחית בתהליכי קביעת מדיניות.

עקרונות חוק הדיור הציבורי³

בשנת 2000 גרו בדיור הציבורי, המנוהל בידי שמונה חברות ממשלתיות, כ-120,000 משפחות שמנו כחצי מיליון נפש. בהיעדר אמצעים לרכישת דירות במגזר הפרטי או אפילו לשכירתן, הדיור הציבורי הוא פתרון הדיור היחיד העומד לרשותם של אנשים אלו. ב-29 בינואר 1997 קיבלה ממשלת ישראל שתי החלטות הנוגעות לדיור הציבורי בישראל: ראשית, לפתוח את ניהול הדיור הציבורי לתחרות בשוק החופשי, ושנית, להקים ועדה שתבדוק את מכירת שמונה החברות המשכנות לאנשים פרטיים. דיירי השיכון הציבורי, תנועות חברתיות שונות ושורה של חברי כנסת פעלו לחקיקת חוק הדיור הציבורי מתוך דאגה לזכויות הדיירים ומתוך כוונה לעגן זכויות אלו בחוק ולהגן עליהן. החוק נועד להבטיח את הזכויות הבאות:

- זכויות הדיירים בדיור הציבורי (תחזוקת הדירות, גובה שכר הדירה וכו').
- זכות הדיירים לרכוש את דירותיהם במחירים מוזלים, לפי הוותק בדיור הציבורי.
- הגדרת זכותם של בני המשפחה המתגוררים בדיור הציבורי להמשיך לגור בדירות שבהן גדלו וביטול איום הפינוי.

* ג'ניפר אושר כתבה את האירוע. תודות לברברה אפשטיין, ד"ר מיכל בר, עדי לי גייבל, רולי רוזן וקרלוס שטיגליץ על עזרתם בכתיבת אירוע זה, ולנילי גרבר על העריכה הלשונית.
3 מבוסס על ש' סמילה (אפריל 2000), "נייר לדיון: ההיבטים החברתיים של חוק הדיור הציבורי", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

מדיניות הדיור בישראל: רקע

בנאום של ראש הממשלה דוד בן-גוריון ב-8 במרץ 1949 הוא הצהיר על שלוש מטרות: קליטת עלייה, פיזור אוכלוסין והשגת רמת חיים נאותה. מאז מדיניות השיכון בישראל הושתתה על עקרונות אלה ומשרד הבינוי והשיכון המשיך להשתמש באותם אמצעים שבהם השתמשו הממשלות הראשונות על מנת להשיג מטרות אלו: דיור ציבורי, סיוע בשכר דירה ומשכנתאות מסובסדות.

באותו נאום הכריז בן-גוריון על חשיבותו של "אכלוס מהיר ומאוזן של שטחי המדינה", וכיום קיימת הסכמה כללית שהמטרה של קליטת העלייה הוגשמה במידה ניכרת ואילו פיזור האוכלוסין ורמת חיים נאותה בתחום הדיור הוגשמו במידה חלקית. ההסתייגות המרכזית לגבי פיזור האוכלוסין היא שאמנם הצליחו ליישב אנשים בפריפריה, אבל לא פותחו התשתיות הנדרשות שתאפשרנה לעיירות הפיתוח לצמוח בהתאם לצורכיהן של האוכלוסיות החדשות.

ההסתייגות העיקרית לגבי השגת רמת חיים נאותה היא שלמרות הפיתוח המרשים בתחום הדיור מאז קום המדינה, קיימות הוכחות לכך שב-15 השנים האחרונות בעלי ההכנסות הנמוכות לא מצליחים להשיג דיור ברמה נאותה. לדוגמה, השיעור הגבוה של המאחרים בתשלומי משכנתא ופינויים עקב אי-תשלום⁴; והתופעה החדשה בישראל של חסרי בית⁵; השיעור ההולך וגדל של הוצאות על דיור כחלק מהוצאות הצריכה של העשירון התחתון; ואי-שביעות רצונם הגוברת של שני העשירונים התחתונים ממצב הדיור⁶. אחת הסיבות למצב עגום זה בקרב בעלי ההכנסה הנמוכה היא צמצום המלאי בדיור הציבורי מאז סוף שנות השבעים. בשנת 2006 כ-53,000 משפחות המתינו לקבל דירה בדיור הציבורי, ששיעורו בישראל נמוך בהשוואה למדינות המפותחות (ראו נספח 1). הממתינים נאלצים לשכור דירות בשוק הפרטי, אמנם עם סיוע בשכר הדירה, אבל ברמה נמוכה יחסית למחירים בשוק הפרטי. צמצום מלאי הדירות בדיור הציבורי הוא אחד הגורמים למצב בעייתי זה בקרב בעלי הכנסה נמוכה, אך קיימים גורמים חשובים נוספים:

- עלייה במחירי הדיור בעקבות גל העלייה בשנות התשעים ושיעור גבוה של שימוש במשכנתאות מסובסדות בקרב העולים החדשים.
- קיצוצים בסיוע הסוציאלי בתחום הדיור, שגרמו לירידה של 24% במספר הזכאים שקיבלו סיוע בשכר הדירה בין השנים 2002 עד 2006 וביטול מענקי המשכנתאות.

4 ב-2005 אחרו 80,000 אנשים בתשלומי המשכנתא של השנה הקודמת - 7% מבתי האב בהשוואה לממוצע של 1.5% במדינות המערב. נוסף על כך, יותר מ-2000 דיירים, מספר ההולך וגדל באופן מתמיד בחמש השנים האחרונות - פונו מבתיהם.

5 ב-2005 היו יותר מ-3,000 חסרי בית וההערכה היא שמספרם יעלה לכ-10,000.

6 לא חלו שינויים משמעותיים בשאר האוכלוסייה - לפי הסקר השנתי של המרכז לחקר מדיניות חברתית.

- התרחבות העוני ופערי ההכנסה בחברה הישראלית.
- אי-סדר בשוק המשכנתאות, כולל הונאה, אי-עדכון במדד למרות שינויים בריבית ובמחירים, והיעדר אופציות לביטוח למשכנתאות.
- מחירי דיור גבוהים יחסית למדינות אחרות בעקבות מעורבותה המשמעותית של ממשלת ישראל בשוק המקרקעין ברוב המגורים וגם מיסוי גבוה על ענף הבנייה.

לביצוע המדיניות של "אכלוס מהיר ומאוזן של שטחי המדינה", הוקמה בשנת 1949 חברת עמידר כיוזמה משותפת של הממשלה, הסוכנות היהודית, הקרן הקיימת לישראל וחמש חברות משכנות. בשנות השישים, הקימו העיריות הגדולות חברות מקומיות, שנוסף לחברת עמידר תפקידן היה לנהל ולתחזק יחידות דיור בערים הגדולות. מימיה הראשונים ממשלת ישראל תמכה בבעלות על דירות. המדיניות או הייתה להוריד את הנטל הפיננסי של מימון הדיור מאחריה של המדינה ולעודד בעלות פרטית. המדיניות נחלה הצלחה ושיעור הבעלות עלה מ-50% בשנות החמישים ל-76% ב-2006, בין הגבוהים ביותר בקרב המדינות המפותחות. אולם שיעור הבעלות אינו שווה כאשר בוחנים את הרבדים השונים של האוכלוסייה, והוא אחד הגורמים המרכזיים לאי-שוויון בחברה הישראלית. המדיניות כלפי העולים ממדינות המזרח בשנות החמישים והשישים הייתה לעודד אותם להתגורר בדיור ציבורי ולא לרכוש דירות, ואילו רק לאחר מכן התחילו במדיניות של מתן משכנתאות מסובסדות ככלי העיקרי לעידוד בעלות על בתים.⁷ בהמשך, מחירי הדירות עלו בצורה עקבית וניכרת, והיה קשה לעולים המזרחים לרכוש דירות משלהם.

עד שנות השבעים ניהול הדיור הציבורי התבסס על הוספת יחידות חדשות יחד עם מכירת יחידות לדיירים הנוכחים. מלאי הדירות בניהול חברת עמידר עמד בשנת 1949 על כ-10,000 דירות; בשנת 1958 על כ-125,000 דירות ובשנת 1962 על כ-200,000 דירות. בשנת 1977 החליטה ממשלת הליכוד - במסגרת המטרה הכוללת להקטין את מעורבות המדינה במשק - להמשיך במכירת הדירות מבלי להוסיף למלאי הדיור הציבורי. כתוצאה מכך מלאי הדירות בדיור הציבורי הלך ופחת: בסוף שנות השבעים מספר הדירות הלא-מאוכלסות בתנאי השכירות היה קרוב ל-20,000; ב-1989 - כ-7,300; וב-2006 - כ-2,000 בלבד. צמצום המלאי בדיור הציבורי היה מהלך מכוון וארוך טווח שלא נבע דווקא מחקיקת חוק הדיור בסוף שנות התשעים.

מראשית שנות החמישים ועד שנת 1989 נמכרו כ-180,000 דירות שהיו בניהול חברת עמידר. בשנים 1990-1998 נמכרו יותר מ-20,000 דירות באמצעות מבצעי מכירה של הממשלה, אבל למעשה רובן נמכרו עד שנת 1991. בשנת 1992 נקט שר השיכון דאז,

7 לתיאור תופעה זו בתחום מדיניות הדיור בישראל ראו לדוגמה: N. Carmon, "Housing Policy in Israel: Evaluation and Lessons", D. Nachmias and G. Menahem (eds.), *Public Policy in Israel*, Frank Cass, 2002

בנימין בן אליעזר, במדיניות של הקפאת מכירת הדירות, בעיקר באזור המרכז, כדי לספק דירות בשכירות מוזלת לעולים חדשים.

חקיקת חוק הדיור הציבורי (19.10.1998)

יציע הכנסת היה גדוש באותו יום בקהל שאינו חזון נפרץ במסדרונות הכנסת. פעילי הפורום למען הדיור הציבורי, שרגילים לראות את מליאת הכנסת על מסך הטלוויזיה בבתיהם, הגיעו כדי להיות שותפים להתרחשות למענה השקיעו את זמנם ומאמציהם במשך שנה וחצי. למטה במליאה, עתיד היה חוק הדיור הציבורי לעבור בקריאה שנייה ושלישית.

ביניהם היה שלמה וזאנה, תושב שכונת הקטמונים, בן דיירים שהתגוררו משנת 1957 בשכירות בדירת עמידר. לאחר פטירת הוריו, ביקשו אנשי החברה המשכנת להוציא את וזאנה מן הדירה מפני שלא היה שותף לחוזה השכירות שנחתם בין הוריו לבין החברה. וזאנה, מרצה לקולנוע ולתיאטרון ב"בצלאל" ופעיל ותיק בנושאים חברתיים בקשת הדמוקרטיה המזרחית, החליט להיאבק על זכותו לדירת הוריו: "הבנתי שהסיפור הפרטי שלי מבחינות מסוימות הוא סיפור התהוותה של החברה הישראלית על המנגנונים הפועלים לחלק את נכסיה ומשאביה בדרך בלתי שוויונית".

ההחלטה להפוך את המאבק האישי שלו למאבק ציבורי נולדה כאשר בחן את זכותו על הדירה בהשוואה להטבות המפליגות בתחום הנדל"ן שקיבלו קבוצות אחרות. חברי קיבוצים ומושבים וחקלאיים פרטיים התדיינו באותה תקופה על הפרטת הקרקעות שהוחכרו להם בזמנו על ידי המדינה. כדי להיאבק על זכותם של דיירי הדיור הציבורי על בתיהם, הקים וזאנה ב-1994 את תנועת בני השכונות, על משקל "בני הקיבוצים" או "בני המושבים".

במעמד אישור החוק במליאה היו לצד וזאנה שותפיו לדרך: דדה בניסטי, ממקימי בני השכונות וממייסדי קול בשכונות. בניסטי, יליד מרוקו שעלה לארץ ב-1968, היה פעיל חברתי מנעוריו, ממקימי תנועת האוהלים. לצדו ישב ביציע אלי זזון, שותפו להובלת הארגון, שעלה לארץ ממרוקו ב-1962, גם הוא דייר ותיק של הדיור הציבורי. היו שם פעילים נוספים: יהודה אלוש מארגון צל"ש, צדק לשכונות, בבאר שבע, בנו של ויקטור אלוש מוותיקי הפנתרים; שמחה בניטה, נכה ודיירת הדיור הציבורי בשכונת ארמון הנציב מאז סוף שנות השבעים, שהובילה את הנכים שפעלו לקידום זכויותיהם; ברכה רג'זאני, אם חד-הורית וממקימות מאהל חסרי הדיור בתחילת שנות התשעים, נציגת הארגון לזכויות הדיור; מיכה מלול, סטודנט נציג ארגון צ"ח (תא סטודנטים לצדק חברתי), גם הוא משכונת הקטמונים, בן למשפחה מדיירי הדיור הציבורי; נדיה טטרנקו ואאידה וז'נקוף מארגון עולים למען קליטה מוצלחת בבאר שבע שייצגו את העולים החדשים ממדינות חבר העמים לשעבר.

למאבקם חברו אנשי מקצוע וארגוני זכויות אדם, שמטרתם לקדם את מימוש

הזכויות החברתיות בישראל יחד עם הזכות לדיור הולם. ביניהם, ברברה אפשטיין וגונן ירום מארגון סינגור קהילתי שגייס מאות פעילים לכל שלבי המאבק. בלהה ברג, מנהלת המחלקה המשפטית באגודה לזכויות האזרח, שסייעה יחד עם אחרים לניסוח המשפטי של החוק. קרלוס שטיגליץ, אבנר עמיאל, אירית דנון (שלושתם עובדים סוציאליים), יחד עם אילנית אדרי ושלומית אשרי משתי"ל הובילו את התהליך של איחוד הכוחות לקואליציה אפקטיבית של הארגונים והשחקנים שהיו המעורבים במאבק. שתי"ל, הנותן שירותי תמיכה וייעוץ לארגונים לשינוי חברתי מטעם הקרן החדשה לישראל, ריכוז והפעיל במשך 18 החודשים שקדמו לחוק, את הפורום למען הדיור הציבורי, שכלל למעלה מעשרה ארגוני דיירים שפעלו לקידום החוק.

החוק הועלה לקריאה שנייה ושלישית בכנסת בידי מי שיזמו ודחפו אותו לאורך כל הדרך. בראש ח"כ רן כהן ממרצ שפעל יחד עם חברי הכנסת שבח וייס ואבי יחזקאל ממפלגת העבודה, וח"כ מקסים לוי מגשר. שהותו של ראש הממשלה בנימין נתניהו באותם ימים בארצות הברית במשא ומתן עם יו"ר הרשות הפלסטינית יאסר עראפאת סיבכה את המצב. לא היה ברור כיצד המתחים הפנימיים בקואליציה סביב הנושא המדיני ישפיעו על ההצבעה על חוק הדיור הציבורי.

בהיעדרו של רה"מ נתניהו לקחו על עצמם סגן שר השיכון דאז, מאיר פורוש ויו"ר הקואליציה מאיר שטרית את מלאכת גיוס המצביעים לתמיכה בעמדת הממשלה שהתנגדה להצעת החוק של ח"כ כהן. ההתנגדות נבעה מעלותו הגבוהה ומהחשש שמחסור ביחידות הדיור הציבורי יפגע בנוזקים עתידיים. העילה הפוליטית להתנגדות הייתה רצונה של הממשלה לקבל קרדיט על העברת חקיקה בנושא זה כיוזמה ממשלתית, כמו גם הרצון להשאיר בידיה גמישות מרבית, כך שיקל על הממשלה לשנות את המדיניות לטובת אוכלוסיות שונות. לעומת זאת, הצעת החוק חייבה תמיכה ממשלתית רחבה יותר לרוכשים ולטווח הארוך.

ימים קודם אחדים לפני הצבעה הפיצו הח"כים פורוש ושטרית מסמך לפיו "המבצע הממשלתי למכירת הדירות" עדיף מבחינת הדיירים על פני הצעת החוק של ח"כ כהן. אכן, תוכנית הממשלה העניקה יתרונות מסוימים למשפחות מרובות ילדים ולתושבי עיירות פיתוח הרחוקות ממרכז הארץ, אך פגעה בהטבות לתושבים ותיקים של שכונות בערים הגדולות שנכללו בהצעת החוק המקורית. בתגובה, כתבו נציגי הפורום למען הדיור הציבורי בעלון שחילקו ימים אחדים לפני ההצבעה: "תוכנית הממשלה פוגעת בתושבי השכונות במרכז הארץ, בזוגות צעירים, בנכים, בקשישים, בערירים ובמשפחות חד-הוריות". המסמך נשלח גם לח"כים בתגובה למסמך של פורוש ושטרית. שבוע לפני ההצבעה נערך בתל אביב כנס שבו השתתפו כ-400 איש בכותרת: "נלחמים על הבית".

בבוקר ההצבעה הפגינו חברי הפורום מול הכנסת כשהם נושאים שלטים "כולנו אומרים כן לחוק הדיור הציבורי". לקראת הצהריים החלו דיירים נוספים רבים להגיע – פעילים של מרצ משכונות תל אביב ודיירים מאשדוד ומשדרות שהצטרפו למאבק עשרה ימים קודם

לכן בתגובה למסע בין עיירות הדרום שערך הפורום. מספרם הרב של האנשים שהוערך כיותר ממאתיים הפתיע את סדרני הכנסת שניסו להפנותם ליציע כדי שלא ישוטטו במסדרונות. אך הפעילים נשארו במסדרונות וניסו לשכנע חברי כנסת ולגייסם לתמיכה בחוק. חברי הקשת הדמוקרטית המזרחית, חברי הפורום ויוזמי החוק התעמתו עם הח"כים מש"ס שהתנגדו לו בגלל הצורך לתמוך בקואליציה והזהירו אותם כי "בשכונות לא ישכחו להם את הבגידה הזו". בחדרים אחרים בבניין הכנסת שקדו באותה עת עוזרים פרלמנטריים על כתיבת הסתייגויות לחוק. בשעה ארבע נפתח הדיון, והמתח ביציע הכנסת, שאליו התכנסו בינתיים כל הפעילים, הלך וגבר. שלמה וזאנה, שקרא קריאות ביניים בזמן הדיון, הורחק בכוח מן היציע.

ברגע האחרון ניסתה ח"כ מרינה סולודקין מישראל בעלייה להפוך את ההצבעה להצבעת אמון בממשלה שתחייב את כל חברי הקואליציה להצביע נגד הצעת החוק, או להפיל את הממשלה. ישראל בעלייה התנגדה לחוק בטענה כי מכירת הדירות לדיירים תצמצם את אפשרויות הדיור הציבורי לעולים החדשים, ולרגע נדמה היה כי כך יהיה והחוק יידחה. אולם ח"כ רן כהן, שבהצבעה הקודמת על החוק חתם עם שטרית על הסכם לדחיית ההצבעה, הציג את נוסח ההסכם שבו התחייב שטרית במפורש לא להפוך שוב את ההצבעה להצבעת אמון. נסללה הדרך להצבעה על החוק: בקריאה השלישית הוא עבר בקולות 49 תומכים ו-24 מתנגדים. הח"כים מש"ס, שלא רצו להצביע נגד הציבור שלהם אך גם לא נגד הממשלה, יצאו מן האולם ולא השתתפו בהצבעה.

אישורו של החוק הפיג את המתח ביציע הקהל וגרם לפרץ של קריאות שמחה. ח"כ דוד לוי עלה ליציע כדי להשתתף בשמחת הדיירים, וח"כ רן כהן כמעט נישא על כפיים. ח"כ יוסי שריד, ראש מרצ, בעלת הדימוי האשכנזי-שמאלני בעיני רוב דיירי הדיור הציבורי – זכה לחיבוקי אהדה. מאבטחי הכנסת, מתוכם דיירי דיור ציבורי, חגגו יחד עם הפעילים ושכחו לרגע שתפקידם לשמור על הסדר.

המאבק למען החוק זכה לתשומת לב ציבורית רבה שהפכה את ההצבעה לדרמה פוליטית. את הכף הכריעו למעשה ח"כים מן הקואליציה, חלקם בעלי מחויבות חברתית מוכרת, ואחרים שהשתמשו בחוק כדי לנגח את רה"מ נתניהו. ח"כים מהקואליציה שתמכו בחוק – ביניהם דוד לוי ומקסים לוי מגשר, חיים דיין מצומת, יהודה הראל, חיים זיסמן ואלכס לובוצקי מהדרך השלישית – שלחו מסר לנתניהו כי אינם "נתונים בכיסו" אם יחזור לארץ מדיוני אחוזת ואי ללא הסכם. חברי קואליציה מן הימין, שתמכו בחוק כמו שמריהו בן-צור וחנן פורת מהמפד"ל, או בני אלון ורחבעם זאבי ממולדת שלחו אף הם איתות לנתניהו על הסכנה האורבת לו מימין גם אם יחזור עם הסכם. דיירי הדיור הציבורי הרוויחו מצירוף המקרים הפוליטי הנדיר הזה שנפתח בפניהם.

איך משפיעים? התארגנויות ראשונות – אמצע שנות התשעים
הראשונים שעסקו בבעלות על הדיור הציבורי בשכונות היו בני השכונות, ארגון שהוקם

בשנת 1994. המייסדים היו ברובם תושבי שכונת הקטמונים בירושלים, בנים למשפחות שהתגוררו עשרות שנים בדירות של הדיור הציבורי. ביניהם היו שלמה וזאנה ודדה בניסטי שהוזכרו לעיל.

הניסיון באותה תקופה של חברי מושבים וקיצוצים להעביר לבעלותם את אדמות המדינה שהוחכרו להם בשנות החמישים קומם את וזאנה ושותפיו. לדעתם, מגורי הוריהם באותה דירה במשך עשרות שנים, חלקן כאשר השכונה הייתה יישוב ספר סמוך לגבול הירדני, אמור להקנות להם ולבניהם זכויות דומות. רק מעטים ערערו על זכותם של בני הקיצוצים או המושבים על האדמות שעובדו על ידי הוריהם, אך הרעיון כי ניתן להחיל אותו עיקרון גם על בני השכונות נתפס כמופרך לחלוטין. היותם של רוב דיירי הדיור הציבורי מזרחים לא הייתה מקרית בעיני בני השכונות. לימים הועלתה בזמן המאבק הטענה כי המדינה העניקה לעולים ממוצא אשכנזי סיוע לקניית דירה, בעוד שעולים מזרחים הופנו לדיור הציבורי, ושכר הדירה ששילמו משך עשרות שנים לא הקנה להם זכות לבעלות על דירותיהם. היותם חסרי רכוש שניתן להעבירו לדור הבא הנציחה את החפיפה בין בעלי מעמד כלכלי נמוך לבין יוצאי עדות המזרח.

חברי בני השכונות נפגשו עם נציגי משרד השיכון ואף הפגינו בבית ברל במהלך התכנסות של ועידת מפלגת העבודה. הם גם תלו שלטי ענק בגנותם של שר השיכון, בנימין בן-אליעזר, ושר האוצר, אברהם (בייגה) שוחט. בפברואר 1996, לאחר שני הפיגועים באוטובוסים של קו 18 שבהם נהרגו רבים מבני השכונה, הגיעה למקום גם התקשורת. וזאנה וחבריו השתמשו ב"הזדמנות" העצובה הזו כדי להפיץ את המסר שלהם. "בניגוד לציפיות שתהיינה התפרעויות בקטמונים ניהלו בני השכונה עצרות סולידריות באתר האבנים הצבעוניות", סיפר וזאנה. האתר הזה, שהוקם עשר שנים קודם כהוכחה ליכולתם של בני השכונה לקחת את המציאות לידיהם ולשנותה, הפך לאתר האירועים הציבוריים של הפורום למען הדיור הציבורי. וזאנה המשיך גם בפעילות בתנועת קול בשכונות ובסיוע שתי"ל נקבעה פגישה בין הפעילים לבין ח"כ רן כהן, אז סגן שר השיכון בממשלת רבין. כהן הכיר את הסיפור מניסיונו האישי כנער עולה מעיראק שגר עם הוריו בדיור ציבורי. באותה פגישה הבטיח לנסות לקדם חקיקה שתפתור את הבעיה.

העברת המאבק למישור החקיקה בכנסת הייתה הישג משמעותי. באותו זמן הצטברו בארגון סגור קהילתי, שהחל לפעול בשנת 1993 בשכונת הקטמונים ובשכונה ד' בבאר שבע, עשרות תלונות של דיירי הדיור הציבורי נגד החברות המשכונות. חלקן עסקו בנושא תחזוקת הדירות, שכן – כפי שגילתה ברברה אפשטיין, מנהלת הארגון – חוזה השכירות בין החברות לדיירים לא כלל התחייבות של החברות לתחזק את הדירות במצב סביר. היעדר התחייבות זו אפשר לחברות המשכונות להשאיר דיירים בדירות מוזנחות וחסרות תנאים מינימליים, כגון מים חמים או הגנה מפני רטיבות. כדי לשנות את המצב פנתה קבוצת דיירים, יחד עם סגור קהילתי, לבית הדין לחוזים אחידים, בתלונה כי החוזה הוא

חוזה מקפח. פעילי סנגור קהילתי החלו לארגן קבוצות דיירים שיפעלו בנושא, ופנו לח"כ תמר גוז'נסקי שהייתה ידועה בעמדותיה החברתיות, וביקשו ממנה להקים פעולת שדולה למען דיור זול. ח"כ גוז'נסקי הבטיחה לנסח חוק שיבטיח שיפוצים ושמירת זכויות הבנים הממשיכים. היה ברור כי מדובר בתהליך ממושך ועם זאת, הנושא החל לעלות בהתמדה על סדר היום.

תשומת הלב הציבורית לבעיה גברה בעקבות הקמתם המחודשת של מאהלי חסרי הדיור מול משרד ראש הממשלה. המחאה המקורית פרצה ב-1990, כשעלו מחירי שכר הדירה אחרי העלייה ההמונית ממדינות חבר העמים. מחאה זו חזרה על עצמה ב-1994, כשבין הפעילים המרכזיים שהובילו את המאבק היו ברכה רג'זאני, שאחר כך יסדה את הארגון לזכויות הדיור ויהודה אלוש מארגון צל"ש בבאר שבע. רג'זאני, שגדלה בדיור הציבורי בקטמונים, הייתה אם חד-הורית שדרשה פתרון דיור בירושלים, קרוב למשפחתה. במאהל חברו אליה חסרי דיור נוספים, ביניהם צעירים שגדלו בדירות הדיור הציבורי, והתבקשו לפנות עם מות הוריהם. בתיווך סנגור קהילתי הגיעו גם פעילים אלו לפגישות עם ח"כ גוז'נסקי כדי לקדם חקיקה שתבטיח את זכויותיהם של הבנים בדירות.

בבאר שבע בראש המחאה עמד ארגון צל"ש, שהיה מעורב בגל הראשון של מאהלי מחוסרי הדיור – מחאה שדעכה עם פרוץ מלחמת המפרץ ב-1991 כאשר כל מחוסרי הדיור קיבלו פתרונות למצוקתם. הם המשיכו לעסוק בבעיות הדיור, וכמו בני השכונות בירושלים נפגשו עם שר השיכון של ממשלת רבין, בנימין בן-אליעזר, כדי למחות בפניו על הפסקת מבצע מכירת הדירות לדיירים עליו החליט ב-1994. בקיץ 1997 ארגנו פעילי צל"ש ופעילי דור שלום מאבק נוסף של חסרי דיור, במהלכו השתלטו על אחד הבניינים ודרשו פתרונות לבעייתם. אנשי צל"ש היו בין הראשונים להתארגן כאשר בתחילת 1997 פורסמה כוונתו של סגן שר השיכון בממשלת נתניהו, מאיר פורוש, להפריט את דירות הדיור הציבורי ולמכרן לחברות פרטיות כחלק ממהלך הפרטה כולל.

חמישה שינויים מבניים במשק

הידיעה, שפורסמה בעיתון ידיעות אחרונות בינואר 1997, נחבאה תחת הכותרת שבישרה כי "הממשלה אישרה עוד חמישה שינויים מבניים במשק". רק בכותרת המשנה הובהר כי "בין השינויים שאושרו: צמצום פטורים מארנונה, תקן רעש בכבישים, והפרטת ניהול הדירות בדיור הציבורי". נכתב גם כי "בנוסף להחלטה על הפרטת ניהול הדיור בשיכון הציבורי קיבלה הממשלה גם את הצעת ראש הממשלה בנימין נתניהו, בתמיכת שר האוצר דן מרידור שיוקם צוות בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות שר האוצר, שר העבודה, השר לקליטת העלייה וסגן שר השיכון, שיבחן את סוגיית המכירה של הדיור הציבורי לידיים פרטיות. המלצות הצוות יובאו בפני הממשלה תוך שישה חודשים".

בעקבות הידיעה, אנשי צל"ש בבאר שבע ופעילי סנגור קהילתי הקימו את ועד הפעולה של דיירי הדיור הציבורי נגד כוונת ההפרטה. הוועד פעל להעלאת מודעות הציבור לצעדי הממשלה, ואף ביקש ממועצת גדולי התורה להביא את פורוש לדין תורה, או לפחות לערוך דיון משפטי במשמעות ובהשלכות האפשריות של כוונתו להפריט את הדיור הציבורי. במאי 1997 העלה אבנר עמיאל משתי"ל, מארגן קהילתי ותיק המקושר לכל גורמים הרלוונטיים, את ההצעה להקים גוף משותף של הארגונים הפועלים לקדם מטרות דומות. ביוני 1997 התקיימה הפגישה הראשונה של נציגי הארגונים השונים.

מאחדים כוחות – הקמת הפורום למען הדיור הציבורי, 1997

חדר הישיבות של שתי"ל לא היה מלא במיוחד ב-1 ביוני 1997 כשנערכה ישיבת התיאום הראשונה בנושא הדיור בין הארגונים השונים. בין הבאים היו פעילים חברתיים ותיקים שכבר עסקו בנושא, ופעילים חדשים – כל אחד בדרכו. מטרת הפגישה הייתה למפות את המתרחש בתחום הדיור, ללמוד את הפעילויות של כל ארגון וארגון ולתאם ביניהן: ברכה רג'זאני מהארגון לזכויות הדיור סיפרה על מאהל מחוסרי הדיור, והבהירה כי היא מעוניינת לשתף פעולה עם שאר הארגונים במאבק נגד הכוונה להפריט את הדיור הציבורי. שלומי בוסקילה סיפר על הצעת החקיקה של ח"כ גוז'נסקי שנוסחה ביוזמת סנגור קהילתי ובני השכונות כדי לחייב את החברות המשכנות לשפץ את הדירות. שלמה וזאנה הדגיש את חשיבות העברת הדירות לדיירים, וסיפר על יוזמת החקיקה של ח"כ כהן, שגובשה לאחר פגישתו עם נציגי קול בשכונות. בפרוטוקול הישיבה צוינו שלושה "נושאים מחברים": העברת הבעלות על הדיור לדיירים בהקשר לוועדת רונן; איכות הדיור של דיירים שימשיכו להתגורר בשכירות ואינם מסוגלים לרכוש את הדירות; בעיית מחוסרי הדיור, או מי שאינם זכאים לסיוע.

הפעילות המשותפת של הארגונים לא הייתה דבר פשוט ומוכן מאליו: "לי באופן אישי היה ברור שזה טוב לאחד כוחות כי זה מאיים על הממסד, היה לי ברור שהממסד ינסה לעשות הפרד ומשול, אבל קיוויתי שנוכל להיות חכמים, להתגבר ולהצליח לעבוד ביחד", הסבירה ברכה רג'זאני. ברברה אפשטיין, פעילה בתחום עוד לפני פגישת התיאום, הייתה עדה למתח: "היה חשוב לנו שיהיה מקום ניטרלי, שאפשר יהיה להפסיק את הוויכוחים בין הארגונים, או לפחות ללבן את אי ההסכמות", הסבירה. שלמה וזאנה ראה דווקא את הסכנה שבחיבור ובייחוד בכניסת גורמים כמו שתי"ל או סנגור קהילתי למאבק שעד אז ניהל, לתחושתו, בכוחות עצמו או עם חבריו לשכונה. למרות זאת, החשיבות העיקרית בחיבור הבין-ארגוני נבעה לדעתו מעצם העובדה שהדחיפה למאבק באה "מלמטה": "זו לא הייתה החלטה של בגין להקים שיקום שכונות, אלא זה בא מהאנשים", אמר. מוקד העניין באותו דיון ראשוני היו הליכי החקיקה השונים שהחלו באותו זמן בכנסת, ביוזמות שונות שהוזכרו לעיל. ההצעה של ח"כ כהן שהונחה על שולחן הכנסת רק ארבעה ימים קודם והייתה עדיין בשלב טרומי, כללה שלוש המלצות עיקריות:

- לאפשר לדיירי הדיור הציבורי לרכוש את דירותיהם במחיר מסובסד ב-4% מערך הדירה לכל שנת מגורים.
- להעניק את הזכות לרכישת דירה מסובסדת לבני משפחה מקרבה ראשונה שאין בבעלותם דירה אחרת.
- למסור את הדירה ללא תשלום נוסף (בחינם) למשפחות המתגוררות בדירה במשך 25 שנה ומעלה. זאת מאחר ולמעשה משפחות אלו שילמו את השכירות ושמו על הדירה שנבנתה מתקציב קליטת העולים.

העברתו בקריאה טרומית של חוק עיגון זכויות החקלאים בקרקע יום לאחר הגשת הצעתו של ח"כ כהן תרמה להפניית זרקורי התקשורת לנושא, ויום לפני הישיבה, ב-30 במאי 1997, העריך צבי זרחיה במדור הכלכלי של הארץ כי יש סיכויים טובים להעברת החוק, בעקבות הסיוע שמעניקה המדינה לקיבוצים ולמושבים: "מה שנותרה עדיין בגדר תעלומה היא השאלה האם לאחר חקיקת החוק לא תבקש הממשלה לבטלו או להקפואו כפי שנהגה לאחר חקיקת חוקי הגמלאים והחיילים המשוחררים". הנבואה הזו עתידה להתגשם במדויק בשנים הבאות.

ניצני שיתוף הפעולה החלו לקרום עור וגידים: בתשעה באב ביקש ארגון אות בשכונות לערוך טקס באתר "האבנים הצבועות" בשכונת קטמון. הוא הציע לארגונים האחרים להצטרף, ונוסח הכרוז המשותף הראשון נחתם על ידי כל הארגונים הפעילים בסוגיה.

ביחד ולחוד בדרך אל הכנסת, 1997

שר השיכון בפועל, סגן השר מאיר פורוש, היה מזועזע כאשר הגיע ב-1 ביולי 1997 לפגישת השדולה לדיור זול בכנסת, כדי לדון בשאלה "מדוע הדיור כה יקר". אמנם בהזמנה צוין כי יתקיים דיון פתוח בהשתתפות חברי כנסת, נציגי משרדי ממשלה ופעילים של עמותות וארגונים ציבוריים העוסקים בנושא הדיור, אך למרות ניסיונו העשיר בחיים הפוליטיים לא צפה את העומד להתרחש. במהלך הפגישה הועלתה גם החלטת הממשלה לבחון את האפשרות להפריט את החברות המשכנות ולהעביר את ניהול הדירות לידיהן של חברות פרטיות. למרות הפרסום של החלטה זו בעיתונות, הכחיש ח"כ פורוש כל כוונה כזו. היחס המזלזל קומם את המשתתפים בפגישה, ואחד מהם אמר לו כי אינו ראוי להיות סגן שר השיכון. פורוש, בתגובה, דרש כי האיש יצא מן החדר ומתוך מחאה יצאו משם כולם בצעקות ופוצצו את הפגישה. בפרסום בכל העיר נאמר שהם המשיכו לקלל את סגן השר גם מחוץ למשרדו, וח"כ מיכאל איתן שניסה להתערב, כמעט הותקף. כוחות משמר הכנסת הוזעקו לגרש את הקבוצה, אך איתן מנע את הפינוי.

בחודשים הבאים בילו הפעילים שעות רבות במסדרונות הכנסת כדי לגייס לצדם ח"כים רבים ככול האפשר ואת כלי התקשורת. "נוצר מצב שהמערכת הדמוקרטית הפכה

להיות חשופה ונגישה לאנשי השכונות, כפי שלא קרה מעולם בעבר", סיכם וזאנה. "זו הייתה הפעם הראשונה שראיתי איך זה עובד באמת", הוסיפה שמחה בניטה. בפגישה של הפורום ב-10 ביוני 1997, סקרה שלומית אשרי, יועצת הלובי של שתי"ל, את הרקע הפוליטי להתרחשויות. את מרכזיותו של נושא הדיור, היא הסבירה, ניתן לראות בכותרות העיתונים של השבועות האחרונים שדנו כמעט מדי יום במצוקת מחוסרי הדיור: פלישת תושבי מבשרת ציון לדירות במרכז הקליטה ביישוב כמחאה על חוסר יכולתם של בני הדור השני ביישוב לרכוש בו דירות; ובהשתלטות חסרי דיור בבאר שבע יחד עם צל"ש ודור שלום על בניין בעיר. הלחץ והתסיסה בשטח תורגמו על ידי ח"כים נוספים להצעות חוק והצעותיהם של הח"כים גוֹזְנֶסְקִי וכהן לא נותרו יחידות: ח"כ נעמי בלומנטל מהליכוד הגישה הצעה בנושא זכויות בניינים ממשיתים; ח"כ יורי שטרן ורומן ברונפמן מישראל בעלייה ניסחו הצעת חוק שתחייב את המדינה להמשיך ולבנות דיור ציבורי, וח"כ סופה לנדבר ממפלגת העבודה ביקשה להיטיב את תנאי הרכישה של המבקשים לקנות את דירותיהם ולהעניק תנאים מיוחדים לחיילים משוחררים ועולים חדשים.

בסוף חודש יולי ניסחו חברי הפורום מסמך משותף עליו היו חתומים כל הארגונים: "אנו, קבוצת ארגונים המייצגת אוכלוסיות שונות", נאמר במסמך, "מאמינים כי דיור הוא מוצר יסוד שעל המדינה לספק לאזרחיה". כדי לשפר את המצב, קראו הארגונים "לקבוע לאלתר תוכנית חירום ממשלתית מיידית אשר תיתן את הפתרונות המתאימים לכל קבוצות האוכלוסייה השונות". באופן ספציפי, הם דרשו הגנה על זכויות הדיירים המתגוררים בדיור הציבורי; שיפוץ ותחזוקת הדירות; הגנה על גובה "שכר הדירה הסוציאלי"; מתן אפשרות לבנים ממשיתים להמשיך להתגורר בדירות; בנייה מסיבית של דירות ציבוריות לאלתר; ואפשרות לרכישת דירות והעברה/מכירה של הדירות לדיירים בתנאים נוחים. המגוון הרחב של הדרישות ביטא את מצבו של הפורום באותה עת – חבריו עסקו בנושאים רבים ומגוונים. ב-16 ביולי 1997 עברו כל הצעות החוק בנושא הדיור בקריאה טרומית בכנסת והועברו לדיון בוועדת הכלכלה. צעד זה גרם לחברי הפורום להחליט להתמקד בקידום הצעות החוק ולוותר על טיפול משותף בנושאים אחרים. בישיבה שלאחר ההחלטה בכנסת נקבעה חלוקת תפקידים ברורה ביחס להמשך העבודה. הוחלט גם כי הפורום ינצל את פגרת הכנסת למפגשים ארוכים יותר בליווי משפטן וכלכלן כדי להכין נייר עמדה והסתייגויות וכי הדיונים ישלבו גם היבטים הקשורים להצעת התקציב לשנת 1998.

לפי הצעה של אירית דנון משתי"ל פנו חברי הפורום ללמוד ביסודיות את הצעות החוק שכבר הוגשו לכנסת בענייני הדיור ועברו עליו "סעיף סעיף בצורה מסודרת". בשלב הראשון ניסחו חברי הארגונים מסמך עקרונות, שנשלח לח"כים שהגישו את הצעות החוק, עם הערות ספציפיות לסעיפי החוק של הח"כים רן כהן, מקסים לוי ורומן ברונפמן. בתחילת מושב החורף של הכנסת, הוציא הפורום את ההודעה לעיתונות הראשונה שלו תחת הכותרת: "החל הקרב על הדיור הציבורי". הארגונים הביעו אכזבתם

מעמדת הממשלה, משרדי האוצר והשיכון שהתנגדו ליוזמת החקיקה והבטיחו כי ימשיכו להתייצב בכל הדיונים הנוגעים לדיור הציבורי כדי לתמוך בחוק בכל דרך אפשרית. ועדת הכלכלה קיבלה את שמות הנציגים לדיון על הצעות חוק הדיור ב-27 באוקטובר 1997: פפה אללו ודדה בניסטי מקול בשכונות; ברכה רג'זאני מהארגון לזכויות הדיור; שמחה בניטה ממזור; גונן ירום וגילה דהאן מסנגור קהילתי; ומרגריטה סלובנקו מהארגון למען דיור. זאת הייתה הפעם הראשונה שנציגים אלה הוזמנו לדיוני הוועדות המחליטות על גורלם של דיירי הדיור הציבורי. "בהתחלה לא הייתה לנו גישה לחברי הכנסת, לא ידענו איך לדבר אתם, היה לנו את הקושי הזה של לגשת", סיפר אלי זוזן מקול בשכונות. דדה בניסטי: "המודל של העבודה שלנו עם חברי הכנסת לא היה קיים עד אז. זה היה משהו שחברי קיבוצים או מושבים עשו, תעשיינים, חברות, אבל לא אנשי שכונות". בסדרת פגישות עם חברי ועדת הכלכלה התברר כי לחוק יש רוב בין הח"כים בוועדה, אך נציגי האוצר עיכבו את החוק. חברי הפורום הגיעו למסקנה שהממשלה תעשה כל מה שביכולתה כדי לטרפד את החוק. דבר זה גרם להם וליועצת הלובי לשנות כיוון ולמקד את עבודת השכנוע בקרב פקידי הממשלה.

בתקופה ההיא נוצר מצב משונה במערכת הפוליטית, כתוצאה משינוי שיטת הבחירות והבחירה הישירה של ראש הממשלה: בהיעדר רוב מכריע, הממשלה לא יכלה להעביר את רצונה בכנסת, אך גם האופוזיציה לא הצליחה לכפות את רצונה על הממשלה, שכן רוב הח"כים לא רצו להפיל את הממשלה ולסכן את כיסאותיהם. נוצר תיקו שבו הצעות חוק היו זוכות לרוב בקרב חברי הכנסת, אך בשלב הקריאה השלישית היו נציגי הממשלה מכריזים עליהן כעל הצעות אי-אמון – והחוק היה נתקע, כי חברי הקואליציה האופוזיציוניים לא רצו להפיל את הממשלה. התמיכה הגורפת לה זכה חוק הדיור הציבורי בקרב הח"כים הייתה גם היא תוצאה של המצב הפוליטי המזורז שיצרה הבחירה הישירה: בשלב הראשון תמכו בחקיקה חברי מפלגות שהאמינו בה מסיבות אידאולוגיות כמו מרצ וחד"ש. מאוחר יותר הבינו גם נציגי מפלגות אחרות כי מדובר באפשרות לרווח אלקטורלי, וצירפו את תמיכתם.

סיכום ביניים

העברת החוק באוקטובר 1998 הייתה הצלחה אדירה. אך הממשלה ומשרד האוצר שהתנגדו לחוק שמרו לעצמם את המילה האחרונה בכל הקשור ליישומו של החוק, אחרי שעבר בכנסת ונכנס לספר החוקים של מדינת ישראל. עם הגשת תקציב המדינה באותה שנה, הוגש גם סעיף לחוק ההסדרים במשק שהשעה את תחולתו של חוק הדיור הציבורי לשנתיים.⁸ החוק הפך לאבן שאין לה הפוכין (ועדיין כך בשנת 2012) והפעילים נוכחו לדעת שהמאבק לא תם כי גם חוק הוא רק תחנת ביניים. "כנס הניצחון" באותו

8 ראו פרק 3: על התקציב ככלי פוליטי ומינהלי ועל תפקידו של חוק ההסדרים בהצעת התקציב.

שבוע באתר האבנים הצבועות היה גם ההתכנסות הראשונה לתכנון מאבק ארוך נגד הסעיף המשעה את חוק הדיור באמצעות חוק ההסדרים. חלק מהפעילים הצטרפו למרצ, שהפכה את יישום החוק לאחד מדגליה המרכזיים ואחרים המשיכו לפעול באמצעות הפורום שנשאר גוף לא-מפלגתי.

ב-1999, ארגן הפורום הפגנה ראשונה נגד ממשלת ברק על אי-קיום ההבטחות. בנובמבר 1999 הקים ראש הממשלה ברק ועדת שרים שתכריע בנושא וזו החליטה להחיל את החוק רק על הדיירים הוותיקים ובכך להוריד את מספר הזכאים. בפורום התגלעה מחלוקת כיצד להגיב על תוכנית זו. כולם העדיפו כמובן את החוק המקורי, אך לנוכח הקשיים ביישומה ויחסי הכוחות בממשלה שלא היו לטובת העניין, היו שראו בתוכנית הישג מספק, בעוד אחרים טענו שיש להמשיך במאבק העקרוני ולדחות את הפשרה שפגעה בדיירים חדשים יחסית.

המתנגדים לחוק הדיור הציבורי טענו בזמנו שתוצאתו תהיה זהה לתוכנית הממשלתית להפרטה: הדירות יעברו לידיים פרטיות ותושבים נזקקים חדשים לא יוכלו ליהנות מהן. בשנת 1990 היו בדיור הציבורי 150,000 דירות. במבצעים "הבית שלי" ו"קנה ביתך" נרכשו 16,776 דירות מפברואר 2000 עד אוקטובר 2002. בדצמבר 2005 הגיע מספר הדירות לכ-19,000. באותה תקופה היו בדיור הציבורי 76,000 בתים וזו ירידה של 23% משנת 2002 כי המלאי הלך ופחת. זכאים רבים לדיור ציבורי טרם נענו בגלל החסר הזה, ביניהם למעלה מ-2,500 ותיקים ו-50,000 עולים חדשים. למרות זאת, עוד לפני העברת החוק התברר שגם בלי מכרז מכירות, רק כ-2,000–3,000 דירות מתפנות בכל שנה מפני שדיירי הדיור הציבורי נשארים בדירותיהם זמן ממושך גם אם אינם רוכשים אותן. כלומר, גם בלי העברת החוק קיימת בעיה הנובעת מכך שהמדינה אינה מוסיפה דירות למלאי.

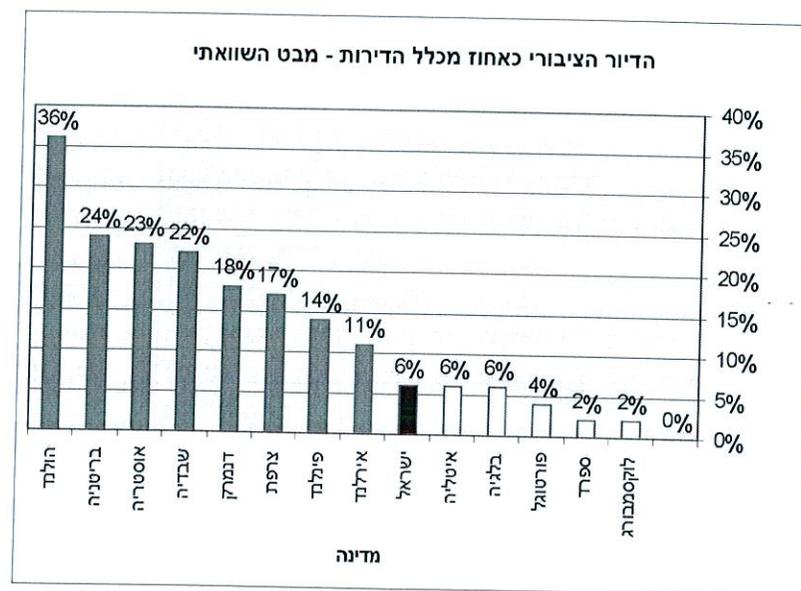
אמנם קיימים בחוק סעיפים המחייבים את המדינה להשקיע את הכסף שיתקבל ממכירת הדירות בבניית דירות חדשות לדיור ציבורי, אך מכיוון שהתקציב הוא חוק נפרד קיימת תמיד סכנה כי הוא יגבר על סעיפים כאלה. נוסף על כך, מאיר שטרית חתם על חוזה המפצה את הסוכנות היהודית על דירות של חברת עמיגור שנמכרו. חברי הפורום הסכימו שהעברת הדירות לידי דייריהן עדיפה על העברתן לבעלי הון פרטיים, אך נשאר בעינה השאלה האם ראוי להיאבק שהחברה – באמצעות הממשלה – תמשיך להיות אחראית לדיור נאות לכל חבריה. שאלה נוספת הייתה לגבי הנהנים מהחוק, שכן תנאי הוותק היטיבו יותר עם המזרחים ופחות עם אוכלוסיות נזקקות אחרות כמו אימהות חד-הוריות, נכים, עולים חדשים וזוגות צעירים. היכן כאן הצדק ההיסטורי, טענו, שכן עולי שנות החמישים ממדינות המזרח קיבלו דירות בדיור הציבורי ולא משכנתאות מסובסדות לקניית דירות כמו עולים ממדינות מערביות שעלו מאוחר יותר. וקיימות גם שאלות לגבי יכולתם של קוני הדירות לתחזק את רכושם וקיימת מחלוקת האם בעלות על דירות תיטיב את מצבם החברתי-כלכלי לטווח הארוך ועד כמה.

נספח 1: הבדלים עיקריים בין הצעת החוק של ח"כ רן כהן לבין הצעתה של הממשלה למכירת הדיור הציבורי

מדיניות הממשלה (ח"כ מאיר שיטרית)	חוק הדיור הציבורי (ח"כ רן כהן)	זכאות ראשונית
לדיירים הנמצאים בדיור הציבורי לפחות 5 שנים	לדיירים הנמצאים בדיור הציבורי לפחות 5 שנים	
75% או 73 אלף דולר	85% או 142 אלף דולר	הנחה מרבית
לא כולל זכאות	כולל זכאות	זכאות למשכנתא מסובסדת
3 שנים	5 שנים (לאחר מכון בחינה מחודשת)	תוקף ההצעה
12 אלף דולר	7 אלף דולר	מחיר רכישת דירה בפריפריה בהנחה מרבית
49 אלף דולר	21 אלף דולר	מחיר רכישת דירה במרכז

מתוך: בר דרון-ישראלי, הדיור הציבורי בישראל: הצעה לרפורמה, ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, אפריל 2000, עמ' 12 (1 דולר חושב לפי שער 4.10 ש"ח).

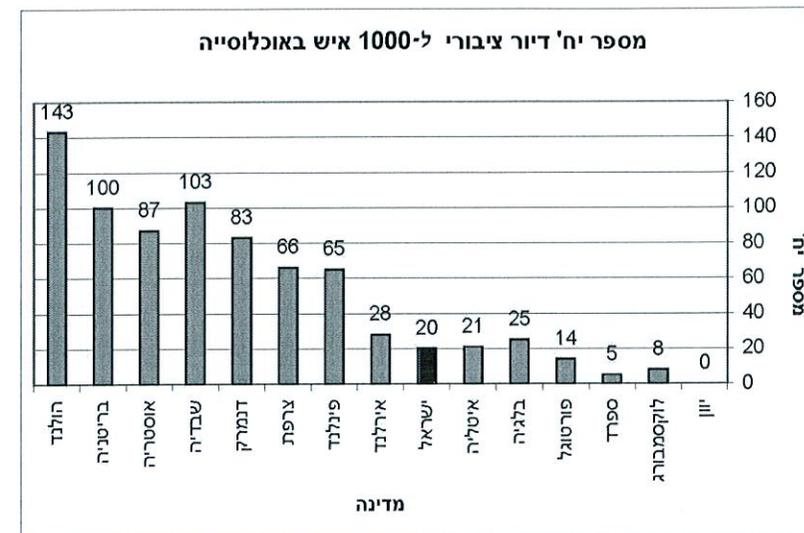
נספח 2: דיור ציבורי השוואתי (2000)



מלבד החקיקה עצמה והמבצעים שבאו אחריה, השינוי המשמעותי היחיד בתחום הדיור מאז חקיקת חוק הדיור הציבורי הוא הקיצוצים בסיוע שהוזכרו בתחילת אירוע זה. ח"כ יצחק הרצוג, שר הבינוי והשיכון ב-2005, כינה את הדיור הציבורי "פצצה מתקתקת". הוא הצהיר שיש חשיבות לפתח מודלים חדשים כדי לסייע לאוכלוסיות חלשות בתחום הדיור. בלעדיהם, אמר, משרד הבינוי והשיכון "הופך להיות לשכת סעד". חוק הדיור הציבורי נתן פתרון הולם לחלק מסוים של האוכלוסייה הנוקתת, הוא לא היה חלק מרפורמה כללית, כמו זו שח"כ הרצוג דרש בתקופת כהונתו כשר. ואף על פי כן, למאבק היו שלושה הישגים.

- ראשית, בלא לחץ האזרחים, תוכנית ההפרטה של הממשלה הייתה מיושמת לטובת השוק הפרטי בלי דגש על האינטרסים של התושבים בדיור ציבורי.
- שנית, כ-19,000 משפחות עברו מאז תחולת החוק ממעמד של דיירים בדיור ציבורי לבעלי בתים.
- שלישית, ההצלחה במאבק, גם אם חלקית, עוררה תקווה בשכונות ובקרב הפעילים בארגונים החברתיים. היא סללה את הדרך למעורבות של אזרחים בקביעת מדיניות חברתית.

ההצלחה של חוק הדיור הציבורי נחקקה כ"סיפור של תקווה" בקרב פעילים במאבקים שהתנהלו לאחר מכן - לדוגמה, במאבק על שמירת עמק הקטמונים, או ליישום החוק לשמירת זכויות הנכים. השתתפות במאבקים אלה לימדה את האזרחים שהמדינה ומשרתי הציבור העומדים בראשה נועדו לשרת את צורכי הכלל ושגם לאזרחים מן השורה יש כוח להשפיע על קביעת המדיניות הציבורית. בקיץ 2011 פרצה המחאה החברתית המקיפה והממושכת ביותר בתולדות מדינת ישראל. הנושא הראשון ברשימת הדרישות של המוחים היה דיור ציבורי.



מקור: מסמך רקע: דיור ציבורי השוואתי, מוגש לח"כ רן כהן על ידי ורד ישולה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12.9.2001, עמוד 13.

חוק הדיור הציבורי: אירועים עיקריים

1994	בנימין בן אליעזר, שר השיכון בממשלת רבין, מחליט על הפסקתו של מבצע המכירות של הדיור הציבורי.
29.1.1997	הממשלה מודיעה על החלטתה להפריט את ניהול הדיור הציבורי.
26.5.1997	ח"כ רן כהן מניח על שולחן הכנסת הצעת חוק שתאפשר לדיירי הדיור הציבורי לרכוש את דירותיהם.
1.6.1997	המפגש הראשון של "הפורום למען הדיור הציבורי".
15.7.1997	מתקבלות בקריאה טרומית הצעות חוק של חה"כ תמר גוז'נסקי, רן כהן, מקסים לוי, ורומן ברונפמן.
11.8.1997	הפגנה בתשעה באב בשכונות.
27.10.1997	הדיון הראשון בוועדת הכלכלה על הצעות החוקים לגבי הדיור הציבורי.
27.1.1998	החלטת ועדת הכלכלה לאחד את הצעות החוק לגבי הדיור הציבורי שאושרו בקריאת טרומית.
17.2.1998	הפגנה בירושלים בעניין הדיור הציבורי - המפגינים צועדים לביתו של ראש הממשלה.
4.5.1998	הצעות החוק עוברת בקריאה ראשונה.
13.10.1998	כנס תמיכה ארצי בחוק בשכונת התקווה.
19.10.1998	החוק עובר בקריאה שנייה ושלישית.

26.10.1998	הממשלה דוחה בחוק ההסדרים את תחילת ביצוע החוק לשנתיים - לשנת 2001.
27.10.1998	כנס ניצחון באתר "האבנים הצבועות" בירושלים.
25.1.1999	ח"כ רן כהן וקול בשכונות מגישים עתירה לבג"צ בדרישה ליישם את החוק.
19.12.1999	מבצע 1: "הבית שלי".
29.12.1999	מבצע 2: מטעם ממשלת ברק: "קנה ביתך".

קריאה נבחרת

דדון-ישראל, בר (אפריל 2000), **הדיור הציבורי בישראל: הצעה לרפורמה**, ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים.

דרי, דוד (1992), **מחאה, פוליטיקה וחינוכי מדיניות: מאבקים של חסרי דיור**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

בן שטרית, גלית (2003), **מדיניות דיור בישראל**, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.

Carmon, Naomi (2002), "Housing Policy in Israel: Review, Evaluation and Lessons," in Nachmias, David and Gila Menahem (eds.), *Public Policy in Israel*, London: Frank Cass

Carmon, Naomi and Daniel Czamanski (1990), "Housing in Israel From Planned Economy to Semi-Free Market Management," Technion Haifa: Center for Urban and Regional Studies

מסמכים

פרוטוקול משיבת ועדת הכלכלה על דיור, 14.12.2005.

מסמך רקע: דיור ציבורי השוואתי, מוגש לח"כ רן כהן על ידי ורד ישולה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12.9.2001.

חוק הדיור הציבורי - זכויות רכישה, ניתוח השוואתי - החוק המקורי לעומת הצעת הממשלה, מוגש לוועדת הכלכלה על ידי המרכז למחקר ומידע של הכנסת, 18.7.2000.

נייר רקע לדיון: ההיבטים החברתיים של חוק הדיור הציבורי, מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות על ידי שרית סמילה, המרכז למחקר ומידע של הכנסת, 5.4.2000.

קטעי עיתונות נבחרים

גד ליאור, "הממשלה אישרה עוד חמישה שינויים מבניים במשק", ידיעות אחרונות, 7.1.1997

- חנה קים, "הולך עם הדוגמה לושינגטון", הארץ, 16.10.1998
 "סוף סוף אני יכול להוריש משהו לילדים", ידיעות אחרונות, 21.10.1998
 עינת פישביין, "הממשלה אישרה את חוק הדיור הציבורי המתוקן", הארץ, 20.12.1999
 "בני השכונות, קול השכונות והסנגור הציבורי", העיר, 19.2.1999
 פרוטוקולים מפגישות תיעוד של שתי"ל על הפורום למען הדיור הציבורי מתאריכים:
 24.12.1998, 13.1.1999, 7.3.1999, 22.12.1999, 21.1.1999, 2.3.1999, 6.12.1999
 22.12.1999, 3.1.2000, 21.5.2000, 1.6.2000

ראיונות (אם לא צוין אחרת, הריאיון נערך ונרשם על ידי רולי רוזן)

- ברברה אפשטיין, סנגור קהילתי, רשמה ג'ניפר אושר, 1.1.2006
 אירית דנון, שתי"ל, רשמה עדי לי גייבל, 22.11.2005
 שלמה ואזנה, רשמה עדי לי גייבל, 20.11.2005
 שלומית אשרי, שתי"ל, 21.4.2000
 ברכה רג'ואני, הארגון לזכויות הדיור, 31.1.2000
 אילנית אדרי, שתי"ל, 27.12.1999
 בלהה ברג, האגודה לזכויות האזרח, 26.12.1999
 מיכה מלול, צ"ח, 19.12.1999
 שמחה בניטה, מזור, 16.12.1999
 נדיה טטרנקו ואאידה וז'נקוף, עולים למען קליטה מוצלחת, 8.12.1999
 יהודה אלוש, צל"ש, 8.12.1999
 ברברה אפשטיין וגונן ירום, סנגור קהילתי, 2.12.1999
 אלי זוזן ודדה בניסטי, קול בשכונות, 2.12.1999
 שלמה וזאנה וגלית סאפורטה, הקשת, 28.11.1999

שאלות ונושאים לדיון

1. האם לדעתכם אזרחים בדמוקרטיה צריכים להיות מעורבים בקביעת מדיניות ציבורית, או שעליהם להתמקד בבחירת נציגים טובים, שיעשו זאת עבורם בין בחירות לבחירות?
2. רשמו אירוע אחר של הצלחת האזרחים בישראל במאמציהם להשפיע על מדיניות ציבורית. הדומה והשונה בין האירוע שלכם ובין האירוע של הדיור הציבורי.
3. האם לדעתכם האזרחים המתוארים באירוע הצליחו להשפיע, או שהם שימשו כלים במשחק שכלליו נקבעו על ידי אחרים?
4. מהן ההזדמנויות שנפתחו באירוע לפי המסגרת האנליטית של קינגדון (Kingdon) במושגים של ציבור, פוליטיקה, מדיניות (people, politics and policy)?

5. מה היו המכשולים בדרכה של התארגנות האזרחית באירוע. האם לדעתכם הם ייחודיים לדמוקרטיה בישראל?
6. מה היו האסטרטגיות שתומכי החוק השתמשו בהן (להתארגנות; לפעולה) באירוע? אילו מהן היו החשובות ביותר, לדעתכם, להצלחת המאבק?
7. האסטרטגיה של "איחוד כוחות" שתוארה באירוע נראית כדרך נכונה להשפעה של אזרחים. האם יש מצבים שפעולה נפרדת עשויה להיות עדיפה?
8. האם אתם מסכימים עם הדעה שחקיקה היא האמצעי הטוב ביותר לשינוי מדיניות?
9. מה היה תפקידן של המפלגות באירוע?
10. מה ניתן היה לעשות כדי להגיע ליישום מלא של החוק? כתבו נספח אסטרטגי שמתאר את הצעדים הנדרשים.
11. שאלות בתחום הספציפי של מדיניות הדיור:
 - האם שינוי המדיניות היטיב עם האוכלוסייה הנזקקת בטווח הקצר, בטווח הארוך?
 - מה ההשלכות הלא-מכוונות בעקבות שינוי המדיניות?
 - האם אפשר היה ללכת בכיוון מועיל יותר?

קריאה נוספת

- דדון-ישראל, בר (אפריל 2000), הדיור הציבורי בישראל: הצעה לרפורמה, ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים.
- דרי, דוד (1992), מחאה, פוליטיקה וחידושי מדיניות: מאבקים של חסרי דיור, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- בן שטרית גלית, (2003), מדיניות דיור בישראל, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- אלמוג-בר, מיכל (2007), "מפוליטיקה של מחאה לפוליטיקה של רעיונות: פעילות הסינגור-הפוליטי של ארגוני המגזר השלישי והשפעותיה על קביעת מדיניות ציבורית", חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים.
- גדרון, בנימין, בר, מיכל וחגי כץ (2003), "פרק 2: המגזר השלישי בישראל", "פרק 3: מסגרת המדיניות והמעמד החוקי של המגזר השלישי בישראל", המגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה לחברה אזרחית, בני ברק: הקיבוץ המאוחד, עמ' 118-52.
- הורוביץ, דן ומשה ליסק (1990), "פרק 2: ישראל כחברה רב-שסעית", מצוקות באוטופיה, תל אביב: עם עובד, עמ' 68-40.
- הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו, דוח מסכם (2003), אוניברסיטת בן גוריון: המרכז לחקר המגזר השלישי, 22.

Ganz, Marshall (2001), "The Power of Story in Social Movements," Presented at the Annual Meeting of the American Sociological Association

Hermann, Tamar, (1996), "Do They Have a Chance? Protest and Political Structure of Opportunities in Israel," *Israel Studies* 1, pp. 144-170

Kingdon, John W., (1995), "Chapter 8: The Policy Window, and Joining the Streams," *Agendas, Alternatives, and Public Policy*, New York: Harper Collins, pp.165-95

Silber, Ilana and Zeev Rosenhek (2000), *The Historical Development of the Israeli Third Sector*, Beer Sheva: Ben Gurion Univeristy, The Center for Third Sector Research

Yishai, Yael (1999), "Interest Politics in Comparative Perspective: The (ir)regularity of the Israeli Case," *Israel Affairs*, 5(2)

Carmon Naomi, "Housing Policy in Israel: Review, Evaluation and Lessons," in Nachmias, David and Gila Menahem (eds.), *Public Policy in Israel*, London: Frank Cass

Carmon, Naomi and Daniel Czamanski (1990), "Housing in Israel From Planned Economy to Semi-Free Market Management," Technion Haifa: Center for Urban and Regional Studies

נספח I

הצעה לשיעור מ"א – הסביבה הפוליטית של קביעת מדיניות בישראל¹

מטרת השיעור

להתמודד עם הדילמות המרכזיות של קביעת מדיניות בסביבה פוליטית, ועם המתחים בין נבחרי ציבור לבין משרתי ציבור בדמוקרטיה מודרנית. נקודת המוצא היא שה"פוליטיקה" הכרחית וחיונית ואינה "מושחתת" במהותה. השיעור מניח ידע מוקדם על ההיסטוריה והמבנה של המערכת הפוליטית בישראל והיכרות בסיסית עם תיאוריות דמוקרטיות. בשיעור חוזרת ונשאלת השאלה על ההבדל בין עבודתם הפוליטית של נבחרי ציבור לבין העשייה המקצועית של הדרג המינהלי, כאשר שניהם מתרחשים בסביבה פוליטית. בתוך כך המטרה היא להגיע להבנה מדויקת יותר של "פוליטיקה", "בירוקרטיה", "קביעת מדיניות" ושל אופיין המורכב של בעיות מדיניות ושינויים ארגוניים. השיעור שואף להקנות כלים מעשיים לגישור הפער בין הכישורים והמיומנויות של עובדי ציבור ומנתחי מדיניות לבין הכישורים והצרכים של מדינאים – בתרבות פוליטית דמוקרטית.

מבנה

חטיבה ראשונה: ארבעת השיעורים הראשונים מתמקדים במתחים המבניים העיקריים במערכת דמוקרטית, כגון מגבלות פרופסיונליות, כוחן של אידאולוגיות, ובכלי המדיניות המרכזיים – חקיקה ותקציב המדינה.

חטיבה שנייה: שבעת השיעורים הבאים עוסקים בדילמות מערכתיות ובסוגיות מעשיות, כגון אצילת סמכויות, יריבות ארגונית ו"ביצועים".

השיעור מבוסס על אירועים (case studies) שנכתבו רובם במיוחד לקורס זה ולקוחים מהמציאות במערכת הפוליטית-מינהלית בישראל. האירועים נועדו לעגן את הדין בעולם המעשה. הדיונים חורגים מן האירוע אל הסוגיות הכלליות. שיטה זו מאפשרת

1 שיעור שהועבר בהשתתפות שלושת המחברים בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית ובבית הספר לניהול באוניברסיטת בן-גוריון.