

## “חדר וחצי, הפינה הקטנה”: הדיור הציבורי לנשים כמקרה בוחן למשטר החוזי ולחובת הנאמנות של המדינה<sup>1</sup>

דניאלה שנקר-שרק<sup>2</sup>

“אל תיתנו לי שלושה חדרים, אפילו לא שניים. תנו לי חדר וחצי, תנו לי את הפינה הקטנה.”

(פרוטוקול ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה, 28.11.2005, עמ' 12).

כיצד משפיע המשטר החוזי כטכניקה ניהולית על אספקת השירותים הציבוריים? כיצד משפיע המשטר החוזי על חובת נאמנותה של המדינה כלפי לקוחותיה – האזרחים? שאלות אלה מתחדדות במיוחד לאור העובדה שחלק מלקוחותיה של המדינה הם אוכלוסיות חלשות התלויות בה באופן מוחלט, ואין להן חלופות אחרות למימוש זכותן הדמוקרטית. המאמר עוסק בדינמיקה המתחוללת בין קבוצות של צרכנים חלשים לבין המדינה במשטר חוזי בתחום הדיור הציבורי. בשונה ממחקרים קודמים שעסקו בתחום הדיור הציבורי, המאמר הנוכחי מתמקד בדיור הציבורי לקבוצות של נשים נזקקות. הטענה המרכזית במאמר היא שהמשטר החוזי מאפשר למדינה לצמצם את חובת נאמנותה כלפי קבוצות חלשות ויוצר כשל מדיניות. מבט חברתי-מגדרי על המשטר החוזי בשוק הדיור הציבורי מצביע על אופני הפגיעה ועל השלכותיה: פגיעה ביכולתן של נשים מוחלשות להשיג מרחב, חופש, עצמאות ולגיטימציה.

- 
- 1 המאמר מוקדש בהוקרה ובהערכה רבה לפרופ' יוסף קטן זכרו לברכה על תרומתו הרבה למאמר. המחברת מבקשת גם להודות לשופטי המאמר על הערותיהם המועילות.
  - 2 המחלקה למדע המדינה, אוניברסיטת בר-אילן; המגמה למינהל ומדיניות ציבורית בבית הספר לחברה וממשל, המכללה האקדמית, בית ברל.

ביטחון סוציאלי, אב תשע"ב, יולי 2012, מס' 89 : 141-167

נשלח לפרסום ב-12.4.11, התקבל ב-18.4.12

## מבוא

בעקבות השינויים שחלו בחשיבה הכלכלית-הפוליטית בסוף המאה ה-20 התחלף תפקידה המשילתי של המדינה בתפקוד ניהולי שתכליתו לייעל אספקת מוצרים ציבוריים ולקדם צמיחה כלכלית (Bernstein & Raphaelson, 1998; Lane, 2000). לשם כך נקטה המדינה שורה של צעדים מבניים מגוונים: הסרת הוויסות על שווקים, צמצום מגזר השירות הציבורי, הפרטת שירותים ומוצרים ציבוריים שונים, שינוי מבני המינהל הציבורי וביזורו בצורות שונות ואימוץ התקשרויות חוזיות עם גופים מסחריים ועם ארגוני מגזר שלישי לשם השגת יעדי מדיניות שונים (לדוגמה: בן-אליא, 2004; שלו, תשמ"ה; Eliassen & Sitter, 2008).

בתוך כך השתנה גם השיח הפוליטי משיח זכויות סוציאל-דמוקרטי (זכויות אדם וזכויות חברתיות וכלכליות), שבבסיסו מצויה התפיסה שתפקידה של המדינה להגן על האזרחים בעלי הזכויות ולספק מכלול שלם של שירותים ומוצרים ציבוריים, והפך לשיח ניהולי תלת-מגזרי, המדגיש את חשיבות ייעול הקצאת המשאבים וייצורם על ידי חיסכון בהוצאות ייצור ואספקה של שירותים ציבוריים (משרד ראש הממשלה, [www.pmo.gov.il](http://www.pmo.gov.il)). השיח הניהולי החדש רואה באזרח צרכן, בוחן מחדש את זהות ספקי השירותים והמוצרים הציבוריים, מאמץ תפיסה תוצאתית (שם) וגורם משטר חוזי המושתת על התקשרויות חוזיות בין גופי המדינה לארגונים אחרים. המשטר החוזי נוצר בעקבות חוק המכרזים, התשנ"ב-1992, ולפיו ייערכו מכרזים ציבוריים פומביים לצורך התקשרות עסקית בין המדינה וכל תאגיד ממשלתי לבין קבלנים פרטיים וארגוני מגזר שלישי שיספקו שירותים ומוצרים ציבוריים (לדוגמה: כהן, 2008; משרד ראש הממשלה, [www.pmo.gov.il](http://www.pmo.gov.il); פז-פוקס, 2007; Higgins, 1994).

המשטר החוזי שכונן בסוף המאה ה-20 בישראל מאפיין על פי רוב את מערכת היחסים הנרקמת בעולם של חברות עסקיות, ובו קובעת פקודת החברות את חובת הנאמנות של הדירקטור לחברה. כאשר המדינה מאמצת את המשטר החוזי כפרקטיקה ניהולית, עולה השאלה מה חובת הנאמנות של המדינה כלפי האזרח. נקודת המוצא לדיון היא שהמשטר החוזי הנוהג במסגרת הניהול הציבורי החדש משנה את מהות היחסים בין המדינה לאזרח, שבעל כורחו הופך צרכן (שנקר-שרק, 2008). לכן כשהמדינה מאמצת כלים עסקיים וחוזיים לניהול, יש לשנות את נקודת המבט על תפקידיה ולבחון בהתאמה את מהות הנאמנות של המדינה כלפי לקוחותיה – האזרחים. שאלת חובת הנאמנות של המדינה כלפי האזרחים מתחדדת לאור העובדה שחלק מהם הם אוכלוסיות חלשות, מוחלשות וסבילות התלויות בה באופן מוחלט, ולא עומדות לרשותן חלופות אחרות למימוש זכותן הדמוקרטית.

## הדיוור הציבורי לנשים כמקרה בוחן למשטר החוזי ולחובת הנאמנות של המדינה 143

המאמר בוחן את הדינמיקה בין צרכנים חלשים למדינה במשטר חוזי, כפי שהיא באה לידי ביטוי בשוק הדיוור הציבורי בישראל. מחקרים שונים בחנו את יחסה של המדינה לחסרי דיור שונים, כגון עולים, בדואים, דרי רחוב, עובדים זרים וכאלה המתגוררים ביישובים לא מוכרים (אשורי, 1988; בנזימן ועטאללה, 1992; גן-מור, 2008; יוברט וקלוש, 1994; כרמון, 1999). בשונה ממחקרים אלה, המאמר הנוכחי עוסק בדיוור הציבורי לקבוצות שונות של נשים נזקקות. הטענה המרכזית במאמר היא שהמשטר החוזי מאפשר למדינה לצמצם את חובת הנאמנות כלפי קבוצות חלשות ומוחלשות ויוצר כשל מדיניות. מבט חברתי-מגדרי על המשטר החוזי בשוק הדיוור הציבורי מצביע על אופני הפגיעה ועל השלכותיה: פגיעה ביכולתן של נשים מוחלשות להשיג מרחב, חופש, עצמאות ולגיטימציה וייצור תמריץ שלילי להיווצרותן של משפחות חד הוריות.

הדיון שלהלן מתבסס על מקורות מידע מגוונים, הכוללים דיונים ומסמכים של הכנסת, נתונים של רשויות המדינה, דוחות של ארגונים חוץ ממשלתיים ומאמרים עיתונאיים. חלקו הראשון של המאמר מציג מהו משטר חוזי במינהל הציבורי. חלקו השני עוסק בחובת הנאמנות של המדינה לאור השינוי שחל במערכת היחסים בינה לבין האזרחים. החלק השלישי בוחן את השפעת המשטר החוזי על יישום חובת הנאמנות של המדינה כלפי נשים בתחום הדיוור הציבורי. החלק האחרון מוקדש לסיכום ולמסקנות.

---

## משטר חוזי במינהל הציבורי

---

המשטר החוזי במינהל הציבורי הוא חלק מהתפתחות חשיבה המינהלית החדשה, שבאה לידי ביטוי בניהול הציבורי החדש (NPM). הניהול הציבורי החדש כמסגרת חשיבה עיונית ומעשית אינו מתיימר לעסוק בקביעת מדיניות, אלא בארגון מחדש של השירותים המוצעים לאזרחים. הביקורת של הניהול הציבורי החדש מתמקדת במודל הבירוקרטי הקלאסי, הנשען על עקרונות של קביעות, התמחות, חוקיות והיררכיה (נחמיאס וקליין, 2002, עמ' 14). ניתוח של פעילות הבירוקרטיה הממשלתית מלמד שממשלות לעולם לא יוכלו לפתור את בעיית היעילות.<sup>3</sup> גם כשמביאים בחשבון את האילוצים האובייקטיביים שתחתיהם פועלים הגופים הציבוריים, עדיין זרועות הממשל עשויות להיות לא יעילות. הסיבה לכך טמונה, בין היתר, בעובדה שהפקידים אינם נהנים מתמריצים אישיים כספיים בגין הישגי הגופים שהם עובדים בהם (Wilson, 1989). ייצור המוצרים הציבוריים

---

3 יעילות היא היחס בין היקף המשאבים בעלי הערך, שבהם משתמשים, לבין היקף התפוקות בעלות הערך הנוצרות מהם (Wilson, 1989).

ואספקתם הביאו להתרחבות הפקידות הממשלתית ובעקבותיה לעלויות גבוהות, והחלישו את כוחה של הממשלה ביחס לעוצמתה ההולכת וגדלה של הפקידות הממשלתית (Lane, 2000).

הניהול הציבורי החדש הציע חלופה רעיונית ומעשית למודל הבירוקרטי הקלאסי של המינהל הציבורי, המתבססת על שני עקרונות יסודיים: (1) יש להפריד את הביקוש מההיצע כדי להשיג יעילות ופרודוקטיביות. שימוש בספקים חיצוניים (המגזר העסקי וארגונים וולונטריים) לאספקת מוצרים ציבוריים מאפשר לממשלה לצמצם את פעילותה בצד של ההיצע במשוואה. (2) יש לייצר תחרות על ההיצע כדי לצמצם את העלויות המופרות של הגופים הציבוריים. התקשרויות מסוגים שונים עם ארגונים עסקיים וארגונים וולונטריים אמורות לייצר את התחרות הנדרשת להתייעלות הגופים הציבוריים (שם).

המשטר החוזי מאפשר למדינה או לצרכנים לבחור את ספק השירותים ואת שיטת האספקה המתאימים ביותר ליישום מדיניות ציבורית ולאספקת שירותים ציבוריים באמצעות כלים ניהוליים שונים, ביניהם הפרטה, מיקור חוץ של כוח אדם ושל שירותים, שיתופי פעולה, שוברי תשלום, זיכיונות וניהול יזמי (טליאס וכ"ץ, 2000). אחת הסיבות לבחירה במשטר חוזי המבוסס על התקשרויות חוזיות היא חיסכון במשאבים ציבוריים המופנים למימון פעילותה של המערכת הציבורית (תקורה) והגדלת ההכנסות בדרכים אחרות העוקפות מגבלות תקציביות (Henry, 2010).

המשטר החוזי במינהל הציבורי בישראל מתבסס על שני סוגים עיקריים של חוזים: חוזים לקניית שירותים וחוזים לקניית כוח אדם (חוזי עבודה)<sup>4</sup> (החשב הכללי במשרד האוצר, [www.ag.mof.gov.il](http://www.ag.mof.gov.il)). קניית שירותים מוגדרת כ"התקשרות עם קבלני שירותים על מנת שמטלותיו של המשרד הממשלתי תתבצענה בדרך אחרת" (שם). המשטר החוזי הוכר בפסיקות בית המשפט העליון (שלו, 1996) ובידי המדינה שהחילה אותו ב-1992 כחובה חוקית על הממשלה ועל רשויותיה השונות (חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992).

על פניו ניתן להבחין בין חוזי רשות שלטוניים לבין חוזי רשות מסחריים דרך ההבחנה בין סוגי הפעילויות השונים של הרשות הציבורית: פעילותה השלטונית ופעילותה המסחרית כבעלת נכסים. אולם ההבחנה אינה עומדת במבחן המציאות. גבריאלה שלו טוענת כי "במסגרת הממשל המודרני אין אפשרות להבחין בבירור בין פעילות שלטונית של הרשות לבין פעילות עסקית שלה. מחד גיסא מדינה מבצעת כיום תפקידים רבים שבעבר בוצעו על ידי פרטים, ומחזיקה כבעלים בנכסים רבים. מאידך גיסא תפקידים שלטוניים מובהקים מועברים לאנשים ולגופים פרטיים" (שלו, 1996, עמ' 642-643). בהתאם לכך משתנה גם

4 המאמר אינו עוסק בחוזים לקניית כוח אדם בסקטור הציבורי. להרחבה בנושא זה ראו לדוגמה מ' טביביאן מזרחי (2007), ר' בן ישראל (1990).

הדיוור הציבורי לנשים כמקרה בוחן למשטר החוזי ולחובת הנאמנות של המדינה 145

תפקידה של הממשלה. לפי אהוד אולמרט, ראש ממשלת ישראל לשעבר, "הממשלה המודרנית היא ממשלה מאפשרת. מחובתה לעודד תהליכים התורמים לרווחת הציבור, ובעיקר להסיר מכשולים מדרכם. [...] ברור לנו גם שהיום גורמים רבים שאינם חלק מהמנגנון הממשלתי מצליחים לספק שירותים טובים יותר מאלה שהממשלה מספקת. במציאות כזאת שיתוף פעולה בין המגזרים השונים הוא דבר נדרש והכרחי (אלון, 2008, עמ' 4).

השימוש המסיבי בחוזי רשות יוצר טיפוס חדש של מדינה, "מדינת החוזים" (זמיר, 1996, עמ' 34). ב-2002 קנתה ממשלת ישראל שירותים מארגונים שונים בהיקף של 3.2 מיליארד ש"ח (אלון, 2008, עמ' 10). ב-2007 היה היקף הרכש הממשלתי כ-25 מיליארד ש"ח בשנה, והמדינה התקשרה עם כ-100,000 ספקים פעילים (מנהל הרכש הממשלתי באגף החשב הכללי במשרד האוצר, [www.mf.gov.il](http://www.mf.gov.il)). ב-2008 הסתכם היקף הפרויקטים המבוצעים בשיתוף עם המגזר הפרטי בלבד ב-7 מיליארד דולר בקירוב (החשב הכללי במשרד האוצר [www.ag.mof.gov.il](http://www.ag.mof.gov.il)).

התרחבות המשטר החוזי היא פועל יוצא של מדיניות ההפרטה בישראל. כך טענו בהקשר זה פז-פוקס וכוכבי (2010, עמ' 5):

כמו במדינות רבות, מדיניות ההפרטה בישראל – הן הגלויה והן הסמויה (כלומר זו שאינה נעשית בהחלטה מפורשת, אלא על ידי קיצוצים וצמצום במתן השירותים הציבוריים) – התבססה על ההנחה שהמדינה איננה יודעת לנהל. בהתאם להנחה זו נטענת הטענה שעל המדינה להעביר כמה שיותר שירותים לשוק הכלכלי הפרטי, כלומר לניהול עסקי, לרבות בתחומים הקלאסיים כמו ביטחון, כליאה בבתי סוהר או אפילו שירות המדינה עצמו.

קטן (2010, עמ' 238) טען כך:

בשירותי הרווחה האישיים בישראל מתרחש בשנים האחרונות תהליך מקיף ומואץ של הפרטה, המשתקף היטב בשתי תופעות מרכזיות: האחת, חלק ניכר משירותי הרווחה הממלכתיים והעירוניים שהממשלות והרשויות המקומיות מעוניינות להקצות לאוכלוסיות נזקקות – או חייבות להעניקם להן מתוקף חוקים שונים – ממומנים על ידיהן אך מסופקים על ידי ארגונים לא ממשלתיים; והאחרת, הנתח העיקרי של ההוצאה הממשלתית והמקומית המיועדת לשירותי הרווחה האישיים מועבר כיום לארגונים הלא ממשלתיים המספקים את השירותים.

למשטר החוזי במינהל הציבורי יש יתרונות שונים, אך חלקם לא באו לידי ביטוי. הוא אמור היה לאפשר למדינה להתמודד עם בעיות בירוקרטיות שונות: חוסר יעילות (השגת התפוקה הגבוהה ביותר במסגרת משאבים נתונה), אי שוויון (התייחסות אחידה ולא סקטוריאלית לכל האזרחים על בסיס כללים ברורים וידועים מראש), שחיתות (ניצול

בתבונה של כספי הציבור), אחריות הדיווח (accountability) (רתימת הגופים הציבוריים לשירות יעדים מוסכמים). הוא מאפשר למדינה להשתחרר מהצורך להיות שבויה בידי הגופים הציבוריים המתפקדים כספקים מונופוליסטיים, שהם מקור יחיד, ובעצם להשתחרר מעצמה. כמו כן הוא מאפשר לקובעי המדיניות לחולל שינוי אסטרטגי במדיניות, לאתר את ספקי השירותים האפקטיביים והיעילים ביותר ולנצל בצורה טובה יותר את משאביהם הכספיים. זאת ועוד, שימוש בספקי שירותים שונים מסייע למגזר הציבורי לבחון שיטות חדשות ולהפיק לקחים מהניסיון שצברו הספקים (Osborne & Gaebler, 1993; Wilson, 1989).

לצד הגמישות התפעולית והתקציבית יש למשטר החוזי במינהל הציבורי גם חסרונות. בשל ריבוי ההתקשרויות עם ארגונים מהמגזר הפרטי ומהמגזר השלישי קשה יותר לשמור על מדיניות אחידה. התהליך המינהלי הופך לתהליך של משא ומתן המתבסס על שיתופי פעולה מזדמנים ומקוטעים עם גופים אוטונומיים. עקב כך יש להפעיל מספר רב של מערכי החלטות ונוהלי עבודה. ומלבד זאת הגופים הציבוריים נאלצים להפקיד את הידע שלהם בידי אחרים. נמצא גם שאף שהציבור אולי חוסך כסף, אין בהתקשרויות האלה כדי להבטיח בהכרח תוצאות טובות. כך טענו בהקשר זה פז-פוקס וכוכבי (2010, עמ' 5):

נטל ההוכחה צריך להיות על כתפי המפריט. [...] צמצום מעורבות המדינה, צמצום הוצאות המדינה, חיזוק המגזר הפרטי ושוק ההון והגברת התחרותיות במקום שהיא מועילה יכולים להיות מטרות ראויות, אך אין הן עומדות לעצמן כאקסיומות פטורות מהוכחה. כלומר: גם אם נניח שאפשר להוכיח שארגון עסקי ייתן שירות מסוים ביעילות רבה יותר, בכל זאת יעילות בהקשר זה אינה ערך העומד בפני עצמו, ויש לאזנו אל מול ערכים אחרים. יש תפקידים "לא יעילים" שהמדינה חייבת להשאיר בידיה לא רק מטעמי ביטחון, אלא מסיבות של סמכות ואחריות, הוגנות ושמירה על זכויות האדם.

לבסוף, המשטר החוזי אינו פותר את בעיית ההיענות, כלומר איך להגיב באופן סביר לנסיבות ולצרכים המיוחדים של היחידים, ובשל כך מחריף את בעיית האמון בגופים הציבוריים (Lane, 2000; Kettl, 1993; Goodsell, 1994).

אוסבורן וגבלר סברו שבעולם הנשלט בידי שוק גלובלי, חברת מידע וביקוש לשוקי נישא שישביעו כל רצון, על הממשל להיות גמיש ו"עם הפנים ללקוח" (Osborne & Gaebler, 1993). מה כוללת תפיסה זו? כיצד משתלבת הסתירה האפשרית שבין מניע הרווח של הגופים העסקיים לבין רווחת הצרכנים (קטן, 1996)? וכיצד משפיע המשטר החוזי על אחריות המדינה כלפי האוכלוסיות החלשות? דומה שזהו אחד האתגרים הגדולים הניצבים היום לפני המשטר החוזי במינהל הציבורי. להלן נבחן את האופן שבו משפיע

הדיוור הציבורי לנשים כמקרה בוחן למשטר החוזי ולחובת הנאמנות של המדינה 147

המשטר החוזי על אחריות המדינה כלפי הצרכנים השונים בסוגיית אספקת שירותים ציבוריים.

---

## חובת הנאמנות של המדינה

---

מהות היחסים בין המדינה לאזרח משתנה בעידן של משטר חוזי, בשל העברת האחריות הלוגיסטית לאספקת שירותים ומוצרים ציבוריים לידי גופים עסקיים ולעמותות. שוק תחרותי מחייב גופים חוץ ממשלתיים להיות רגישים לדרישות הצרכנים, מכיוון שאלה האחרונים יכולים להפעיל חלופת יציאה (choice exit competition), אם אין הם שבעי רצון (Hirschman, 1970). עם זאת, אין המדינה יכולה לאמץ את ההיגיון התפעולי הנוהג בגופים הפועלים בשוק תחרותי. בשונה מהם, בידי המדינה מצויים כלי שליטה מגוונים, כמו ציווי, מיסוי, חקירה, הפקעה וענישה, שאותם היא יכולה להפעיל נגד אזרחים (זמיר, 1996). עקב כך מעמדו של הצרכן "טעון הגנה" (בן-אליא, 2004).

מה כוללת חובת הנאמנות של המדינה כלפי אזרחיה? המאפיינים הכמו-מונופוליסטיים של הניהול הציבורי מאפשרים למדינה, כאמור, להפעיל סמכויות מרחיקות לכת ביחס לאזרחים. עם זאת, אין המדינה רשאית לעשות שימוש בלתי מרוסן בכוח הסמכות שבידיה. לעניין זה אמר השופט חיים כהן (בג"צ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים, פ"ד כה, 1):

לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרשות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות.

יצחק זמיר טען שבמסגרת הסמכות שהוענקה לו על הנאמן לפעול בראש ובראשונה לטובת הנהנה, הציבור (זמיר, 1996, עמ' 36). השופט ברק פירט והסביר: "מחובת נאמנות זו נגזרת ההלכה – הלכה כללית החלה על כל רשות שלטונית, לרבות ממשלה, ראש ממשלה ושרים – כי שיקול דעת המוענק לרשות ציבורית חייב להיות מופעל בהגינות, ביושר, מתוך שיקולים עניינים בלבד ובסבירות" (בג"צ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז [5] 441, 461). בנוסף קבע ברק ש"אסור למדינה להפלות, לפעול מתוך שרירות או חוסר תום לב או

להימצא במצב של ניגוד עניינים. קיצורו של דבר, עליה לפעול בהגיונות" (בג"צ 840/79 מרכז הקבלנים והבונינים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד לד [3] 729).

חובה אחרת המוטלת על הרשויות המינהליות היא הפעלת שיקול דעת. משמעות החובה היא שרשות מינהלית שהופקדה בידיה הסמכות חייבת לשקול כל העת מהי הדרך הראויה להפעלת הסמכות – הימנעות מהפעלתה או שמא הפעלתה – ובאיזה אופן (ברכה, תשמ"ז; ברק, תשנ"א). דברים מפורשים יותר אמר ממלא מקום הנשיא והשופט שמגר: "בעל הסמכות עלול להיחשב למי שחוטא לחובתו, אם הוא מותיר את הסמכות שהוקנתה לו כאבן שאין לה הופכין במובן זה, שאינו נותן דעתו עליה מטוב ועד רע, בין לחיוב ובין לשלילה, ואינו שוקל כלל, אם ואימתי יפעילנה" (בג"צ 297/82, ברגר ואח' נ' שר הפנים, פ"ד לו [3] 47-46).

גישה אחרת לחובת הנאמנות של המדינה כלפי אזרחיה הציג מבקר המדינה. הוא קבע כי "חובתה של המדינה לטפל באוכלוסיות חלשות בחברה הזקוקות לשירותיו של המגזר הציבורי" (מבקר המדינה, מאי 2009 ([www.mevaker.gov.i](http://www.mevaker.gov.i)). בן-אליא (2004, עמ' 177) טען שנקודת המוצא למדיניות ממלכתית מושכלת צריכה להתמקד בזכויות האזרח:

זכויות אלו מבטאות את הזכאות של כל אזרח במדינה ליהנות מרמת שירותים ציבוריים נאותה, באופן בלתי תלוי במקום מגוריו. כלומר: צריכה להתקיים הסכמה חברתית שזכאות זו היא אוניברסלית ושוויונית. [...] במסגרת זו אמורים להיכלל, בראש ובראשונה, אותם שירותים שהממלכה אמורה להבטיח מתוקף מעמדה – לאמור שירותי השכלה, שירותים חברתיים-קהילתיים וכל שירות אחר המוגדר כראוי בין כ"מוצר זכות" (merit goods) ובין כיעד מדיניות.

בישראל קיבלו הזכויות האזרחיות והפוליטיות הגנה מקיפה במשפט הישראלי, אך הזכויות החברתיות לא זכו למעמד דומה, ואינן מעוגנות בצורה מפורשת בחוקי היסוד של המדינה (בריטברד, 2003). בישראל גם לא הוגדרו בחקיקה "סל השירותים הציבוריים" ו"איכות סל השירותים הציבוריים", הנגזרים מהזכויות החברתיות והכלכליות שכל אזרח זכאי להן. בהעדר הגדרה של סל השירותים המיטבי או של סטנדרטים לאיכות, המדינה יכולה לצמצם את מכלול השירותים שיופקו לאזרחים, לפגוע ברמת השירות שיינתן להם ולקבוע את זהות "ספק" הזכויות החברתיות-כלכליות. וכאן אנחנו מגיעים לשאלה שהמאמר עוסק בה: האם לזהות המגדרית של האזרח יש השפעה על היקף השירותים הציבוריים ועל איכותם? והאם ההסדרים שהמדינה נוקטת מוטים מגדרית?

מחקרים פמיניסטיים מלמדים שההסדרים הפוליטיים-הכלכליים אינם אוניברסליים או ניטרליים, אלא תוצר של מנגנונים מבניים המכפיפים ומדירים נשים (ראו לדוגמה Lewis, 1980; Skocpol, 1992). בארט, למשל, זיהתה מספר דרכים שבאמצעותן המדינה מקדמת דיכוי של נשים; אחת מהן היא מדיניות הדיור הממשלתית שלא מביאה בחשבון



הדיוור הציבורי לנשים כמקרה בוחן למשטר החוזי ולחובת הנאמנות של המדינה 149

את צורכיהן של משפחות שאינן משפחות גרעיניות מסורתיות (Barrett, 1980). ויכטרין טענה ש"בשיטת השוק החופשי ובמדיניות הניאו-ליברלית, זכויות אדם רוקנו מההבטחה לצדק חברתי וכלכלי. במקום להיות כלי לחלוקת העושר, המשאבים והביטחון הסוציאלי, הם [שיטת השוק חופשי והמדיניות הניאו-ליברלית; דש"ש] מייצרים הדרה חברתית ומעודדים אי שוויון בכל החברות" (ויכטרין 2004, [www.adva.org.il](http://www.adva.org.il)).

הזרמים הפמיניסטיים השונים קראו תיגר על המדינה הקפיטליסטית, ומבקשים לשנותה. אך בעוד הזרם החברתי מבקש לשנות את המדינה מבפנים, הזרם הרדיקלי מבקש לשנות את המדינה מבחוץ (Kantola, 2006). למרות חשיבותה של הדיכוטומיה הפמיניסטית של "מחוץ למדינה-מתוך המדינה", נדמה שאין חשיבה הפמיניסטית בת זמננו מתייחסת באופן מפורט לשאלות הנגזרות מהמשטר החוזי ולשינויים המבניים החלים במדינה. מספר חוקרות סברו שהמדינה לא איבדה את תפקידה המרכזי במרחב הציבורי בתיווך ובהקצאת משאבים, ומילאה תפקיד חשוב בהבניה מחדש של השירותים החברתיים בשנות ה-90 של המאה ה-20 (O'Connor, Orloff, & Shaver, 1999). כך למשל מצאו הולר וגל "קשר שלילי בין עלות מסגרות הטיפול לבין מידת השתלבותן של אימהות לילדים צעירים בשוק העבודה. יתר על כן, נמצא שהעדר היצע מספק של מקומות במסגרות טיפוליות מהווה אף הוא חסם מרכזי להשתלבותן של אימהות צעירות בשוק העבודה" (הולר וגל, 2011, עמ' 59). בניגוד אליהם היו חוקרות שסברו שכוחם של הגופים הנבחרים המדינתיים נחלש בשל ההישענות ההולכת וגוברת על גופים חוץ-מדינתיים (Banasztk, Beckwith, & Rucht, 2003). לחילופין, קנטולה הציעה לחפש כלים ביקורתיים לניתוח המדינה, כדי לבחון את הרלוונטיות של השינויים המבניים העוברים על המדינה למחקר הפמיניסטי (Kantola, 2006). וכך טענה שנקר-שרק (2010, עמ' 233):

בעידן הניאו-ליברלי שחיקת סמכותה של המדינה מייצרת דגם של משטר רווחה דיאלקטי הנע ונד בין השגחה להפקרה של נשים. הממשלות בישראל מאמצות אסטרטגיות הסדרה דואליות, המכרסמות במערך הזכויות החברתיות של נשים וגורמות מחד גיסא להחלשתן הפוליטית והכלכלית של נשים ומאידך גיסא להבניה מחדש של שוק הרווחה על ידי העצמה סלקטיבית של נשים.

כעת נציג את הקושי של המדינה לממש את חובת הנאמנות כלפי קבוצות חלשות ומוחלשות של נשים בהקשר של הדיוור הציבורי במסגרת משטר חוזי.

## המקרה הישראלי

עם קום המדינה, שימש הדיור הציבורי כמודל הסיוע המרכזי לאוכלוסייה מעוטת יכולת, לקליטת מהגרים וככלי לבניין המדינה באזורים דלילי אוכלוסייה (רוזנהק, 1996). המעורבות הגבוהה של המדינה בתחום הדיור הציבורי באה לידי ביטוי בבנייה ציבורית שנעשתה בידי חברות שיכון ציבוריות, שפעלו בפיקוח ובמימון ממשלתיים, ובמתן תמריצים כספיים לדיירים המתגוררים בדיור הציבורי לרכוש את דירותיהם. בינואר 1997 החליטה ממשלת נתניהו להפריט את ניהול הדירות בדיור הציבורי, ונקבע שחברות פרטיות שיזכו במכרו ינהלו את מלאי הדירות. עם זאת, האחריות הכוללת לגיבוש מדיניות בדבר אכלוס דירה, גובה שכר הדירה והבעלות עליה נותרה בידי הממשלה (שם; פייביש, 2006). ורצברגר טען ש"הפרטת הדיור הציבורי מהווה מהפך עקרוני במדיניות הדיור של הממשלה, המתבטא במעבר ממתן עזרה בעין לנזקקים לחלוקה של נכסי המדינה לאזרחים" (ורצברגר, 2007, עמ' 149).

באוקטובר 1998 התקבל חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998, שנועד לאפשר לדיירי הדיור הציבורי בישראל לרכוש במחיר נמוך את הדירות שבהן הם מתגוררים. הסכום נקבע לפי מצב משפחתי (נשוי; עם או בלי ילדים) (סעיף 3 לחוק הדיור הציבורי [זכויות רכישה], התשנ"ט-1998), כשרוב הסכום יינתן לרוכשים כמענק מהמדינה. החוק נועד לאפשר לדיירי הדיור הציבורי לרכוש את דירתם בהנחה גדולה, ולהפוך לבעלי רכוש פרטי. אולם בשל התנגדות משרד האוצר לחוק, הוקפא יישומו, ותחתיו הנהיגו הממשלות הבאות מבצעי מכירה שונים, שצמצמו את ההטבות שניתנו בחוק (כהן, 2008).

משנת 1999 ועד אוגוסט 2011 נערכו ארבעה מבצעי מכירות של הדיור הציבורי. במבצעים אלה יכלו דיירי הדיור הציבורי לרכוש את דירותיהם בהנחה. מנתוני משרד הבינוי והשיכון עולה שבתקופה זו נמכרו כ-37,500 דירות – 33,400 דירות במבצעי המכירות ו-4,100 שלא במבצעי המכירות. מתוך הדירות שלא נמכרו לדיירי הדיור הציבורי נמכרו כ-2,160 בשוק החופשי לכל המרבה במחיר. על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בשנת 1999 היו כ-108,000 דירות בדיור הציבורי. בתחילת 2011 – לאחר מבצעי המכירות, מכירת דירות שלא במבצעים ובנייה או רכישה של 1,000 דירות לזכאים ו-4,000 דירות דיור מוגן לעולים חדשים – נותרו 75,000 דירות בדיור הציבורי. כלומר: ב-12 השנים האחרונות ירד ב-30% מספר הדירות בדיור הציבורי. בידי משרד הקליטה 11,600 דירות במקבצי דירות המיועדים לעולים (פידלמן, 2011, עמ' 1). לשם השוואה, בעוד שבתחילת 2011 היו יחידות הדיור הציבורי כ-2% בלבד ממלאי הדירות (שם), בסוף שנות ה-60 היו 206,000 יחידות דיור ציבורי, שהיוו אז 23% ממלאי הדירות (ורצברגר, 2007; [taubcenter.org.il](http://taubcenter.org.il)).

## הדיוור הציבורי לנשים כמקרה בוחן למשטר החוזי ולחובת הנאמנות של המדינה 151

מנתוני משרד הבינוי והשיכון עולה שההכנסות ממכירת דירות בדיוור הציבורי הסתכמו ב-2.75 מיליארד ש"ח. 1.54 מיליארד ש"ח, שהם 56% מההכנסות, הועברו למשרד הבינוי והשיכון, ו-1.081 מיליארד ש"ח, המהווים קרוב ל-40% מההכנסות, הועברו לסוכנות היהודית בעקבות הסכם שנחתם בין משרד האוצר לסוכנות (על ההסכם נמתחה ביקורת חריפה בדו"ח מבקר המדינה לשנת 2008). 4% מההכנסות היו עמלות ושומות. מהסכום שהועבר למשרד הבינוי והשיכון הוקצו לפרויקטים בתחום השיכון 680 מיליון ש"ח: 205 מיליון ש"ח, שהם 7.5% מהתקבולים בגין מכירת דירות, הוקדשו לרכישת דירות. 187 מיליון ש"ח הועברו לשתי חברות ממשלתיות-עירוניות, חלמיש ופרזות, ו-438 מיליון ש"ח הועברו למשרד האוצר, שאמור היה לפי החלטת הממשלה מס' 746 מדצמבר 1999 לייעד את הסכום כולו למימון פתרונות דיור קבע או פתרונות לטווח ארוך (עשר שנים לפחות) לזכאים לדיוור ציבורי. יתרת הסכום – 237.5 מיליון ש"ח – מצויה בקופת משרד הבינוי והשיכון (פידלמן, 2011).

על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בשנת 2010 הוגשו כ-8,000 בקשות לדיוור ציבורי, וביוני 2011 היו כ-2340 משקי בית ברשימת הזכאים הממתינים לדיוור ציבורי. במלאי הדיוור הציבורי יש רק 313 דירות שאינן מאוכלסות; הווה אומר: חסרות 2000 דירות ויותר כדי לאפשר לזכאים לממש את זכאותם. בידי משרד הבינוי והשיכון אין נתונים על זמן ההמתנה הממוצע לדירה ועל מספר הזכאים לדיוור ציבורי בשנים עברו. על פי דו"ח מבקר המדינה פגם המחסור בנתונים בתהליך קבלת ההחלטות בנושא מדיניות הסיוע (מבקר המדינה, 2009; פידלמן, 2011).

בישראל מעולם לא הוכרה הזכות לדיוור כזכות חברתית על פי חוק, ויש אף הטוענים כי דיוור הוא לא זכות (גרינברג, 2009, עמ' 19). זאת אף שישראל אשררה ב-1991 את האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (בריטברד, 2003) ולמרות קביעת בית המשפט העליון כי "אדם המתגורר בחוצות ואין לו דיוור הוא אדם שכבודו כאדם נפגע" (רע"א 4905/98, גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה [3], 360, 375-376). מכיוון שהזכות לדיוור לא קיבלה הגנה מקיפה בחקיקה ובשל כך לא הוגדרו היקף סל הדיוור הציבורי ואיכותו, יכלה המדינה בסוף המאה ה-20 להבנות מחדש את שוק הדיוור הציבורי.

ההבניה מחדש נעשתה באמצעות משטר חוזי שבו שותפים המדינה, החברות המשכנות (חברות ממשלתיות וחברות עירוניות-ממשלתיות), הבנקים למשכנתאות, חברות חקירות ועמותות, ללא הסדרת פיקוח מתאים על שוק זה (דהן, 2008; הוועדה לקידום מעמד האישה, 2008). הבנקים למשכנתאות הם אלה שעורכים את בדיקת הזכאות לסיוע על כל שלביה: הגשת הבקשה למשרד הבינוי והשיכון, הנפקת תעודת הזכאות, מתן הסיוע וערעור על החלטת משרד הבינוי והשיכון (תקוה, 2007). חברות החקירות שנבחרו במכרז של משרד הבינוי והשיכון בודקות אם הפונים אכן עומדים בקריטריונים לקבלת דיוור ציבורי. החברה המנהלת היא חברה שזכתה במכרז המשרד ליישם ולנהל את המודל

לקביעת גובה שכר הדירה בדיוור הציבורי. עמותות כגון המרכז למיזוי זכויות למשפחות חד הוריות בירושלים, עמותת יחד, הקואליציה הארצית למשפחות חד הוריות, הארגון לזכויות הדיור, הפורום לדיור ציבורי הן אלה שמטפלות במקרים החריגים, והחברות המשכנות הן אלה שאחראיות על גביית שכר הדירה, אכלוס, תחזוקה, שיפוצים ועבודה קהילתית (הוועדה לקידום מעמד האישה, 2008, עמ' 28-29; כרמון, 1999; משרד הבינוי והשיכון, הוראה מס' 08/28 [www.moch.gov.il](http://www.moch.gov.il)). בשנים האחרונות משרד הבינוי והשיכון מוציא מכרזים להפעלת מרכזים של דיור ציבורי שבבעלותו לכלל החברות המשכנות ללא מגבלות של אזור גיאוגרפי. כיום כל החברות המשכנות העירוניות מחזיקות בניינים מחוץ לתחום השיפוט המקורי שלהן. לפי נתוני אוקטובר 2005, חברות עמידר ועמיגור הן חברות הדיור הציבורי הגדולות ביותר, המנהלות כ-88% מדירות הדיור הציבורי. את 12% הדירות הנותרות מנהלות חברות עירוניות-ממשלתיות וחברות פרטיות (פייביש, 2006, עמ' 3-4).

ההבניה מחדש של שוק הדיור הציבורי באמצעות המשטר החוזי פוגעת, הלכה למעשה, בקבוצות שונות של נשים נזקקות ובתלויים בהן, ומחלישה אותם באופנים שונים: (1) על ידי הגדרת הדיור הציבורי כמוצר ולא כזכות חברתית כלכלית; (2) באמצעות צמצום שוק הדיור הציבורי הנובע מהעדר בנייה ציבורית חדשה לקנייה או להשכרה וממתן תמריצים גבוהים לרכישת מלאי הדירות ההולך ואוזל; (3) על ידי יצירת קיטון מלאכותי של הביקושים לדיור הציבורי באמצעות הקשחת הקריטריונים לזכאות לדיור ציבורי; (4) על ידי מתן "פתרון מדף" אחיד לאוכלוסיות שונות של נזקקים בעלות צרכים שונים; (5) על ידי אלטרנטיבות דה-יורה, הפקרה דה פקטו.

### 1. הגדרת הדיור הציבורי כמוצר ולא כזכות

ככלל, זכות חברתית-כלכלית היא "זכות שיש בכוחה להשפיע במישרין או קרוב לכך על רמת החיים הכלכלית של משקי הבית, כלומר זכות שיכולה להגדיל את הכנסתם ואת רווחתם הקבועה של האזרחים בין בכסף (על ידי תשלומי העברה) בין בעין (על ידי שירותים ציבוריים בעלי ערך כספי)" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009 [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)). למשל: קצבת זקנה מגדילה את הכנסתם הכספית של מקבלי הקצבה בעוד דיור ציבורי מגדיל את הכנסתם בעין (על ידי שירותים ציבוריים בעלי ערך כספי).

בשיח הזכויות נהוג לחלק את זכויות האדם לשתי קבוצות עיקריות: (1) זכויות אזרחיות ומדיניות, "זכויות מן הדור הראשון", הכוללות את הזכות לחיים, את חופש הביטוי ואת חופש התנועה. (2) זכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות, "זכויות מן הדור השני", הכוללות את הזכות לרמת חיים נאותה, את הזכות לבריאות, את הזכות לביטחון סוציאלי, את הזכות לחינוך, את הזכות לדיור וזכויות שונות בתחום העבודה (שני, 2004). הזכויות

הדיוור הציבורי לנשים כמקרה בוחן למשטר החוזי ולחובת הנאמנות של המדינה 153

החברתיות והכלכליות הן גם זכויות המטילות על המדינה חובת "עשה" למימושן (בריטברד, 2003).

הזכויות החברתיות עוגנו בחוקות של מדינות שונות, ולא בחוק או בפסיקות בית המשפט. כך, למשל, בחוקות של דרום אפריקה, ברזיל, הולנד, ספרד ופינלנד מעוגנות זכויות רבות, כגון חינוך, בריאות, עבודה, פנאי, ביטחון, ביטחון סוציאלי, הגנה על אימהות ועזרה לחסרי כול. מנגד באוסטרליה לא מעוגנת בחוקה אף זכות חברתית אחת. בחוקה הוודית מידת מחויבותה של המדינה למימוש הזכויות מנוסחת כעקרונות יסוד בלבד, ואילו בחוקה בדרום אפריקה המדינה חייבת להפוך את הזכויות בהדרגה לבנות מימוש. השוני בין החוקות השונות הוא בהיקף הזכויות החברתיות המעוגנות בהן, במידת פירוטן, במידת חובתה של המדינה לממשן ובהיקף הביקורת השיפוטית על חוק המנוגד לחוקה (שם).

בישראל קיבלו הזכויות האזרחיות והפוליטיות הגנה מקיפה במשפט הישראלי, אך הזכויות החברתיות לא זכו למעמד דומה, ואינן מעוגנות בצורה מפורשת בחוקי היסוד של המדינה (שם). למעשה, הזכויות החברתיות בישראל זוכות למעמד ולהגנה נמוכים יותר מאשר הזכויות האזרחיות. חוק יסוד: כבוד האדם וחוק יסוד: חופש העיסוק שנחקקו בשנת 1992 העניקו לזכויות האזרחיות מעמד-על חוקתי, ויצרו פער משפטי בין שני סוגי הזכויות. בעקבות זאת זכויות חברתיות-כלכליות שונות, כגון הזכות לדיוור, אינן מעוגנות בחוק יסוד ומוגנות רק באופן חלקי. גם הצעת החוקה לישראל, המתגבשת בשנים האחרונות בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, אינה כוללת עיגון מפורט ומפורש של הזכויות החברתיות והכלכליות. העובדה שהזכויות האזרחיות זוכות כל אחת לסעיף משלה, בעוד הזכויות החברתיות מאוגדות לסעיף אחד, מעבירה מסר "שזכויותיהם של המוחלשים אינן כזכויותיהם של החזקים" (דהן, 2008, עמ' 47). מודל זה שונה מהמודלים הנוהגים במדינות אחרות.

במדינות שונות ההיבט הסוציאלי נמצא ביסוד מציאת פתרונות שונים כגון אלה לבעיית הדיוור של אוכלוסיות נזקקות: צמצום התהליכים הבירוקרטיים הקשורים בנדל"ן; עידוד בניית דיור בר השגה על ידי חיוב חוקתי המקצה לכך אחוזים מסוימים; עידוד לבעלות חלקית על דירה, כאשר מחצית הדירה נמצאת בבעלות הדייר והמחצית האחרת בבעלות של אגודה או עמותת דיור ללא כוונת רווח; הלאמת דירות רפאים ריקות מדיירים; פיקוח על גובה שכר הדירה; פרויקטים של דיור ציבורי (אלתרמן, סילברמן, פאלקוף ומועלם, 2011). מטרת הדיוור הציבורי באוסטרליה, בארצות הברית, בבריטניה, בגרמניה, בספרד, בצרפת ובשוודיה היא לאפשר לפרטים ולמשפחות קשי יום מגורים הוגנים וסבירים שלא היה בידם להשיגם בדרכים אחרות. בשוודיה מדיניות הדיוור הציבורי מבוססת גם על הרצון ליצור אינטגרציה, שוויון וצדק, תוך הימנעות מהפרדה באזורי מגורים על בסיס הכנסה או מאפיינים סוציו-אקונומיים אחרים (ישולה, 2001). בישראל לא הוכרה הזכות

לדיוור בחקיקה. ב-2008 הציעה חברת הכנסת מרינה סולודקין את הצעת חוק זכויות הדייר הציבורי (תיקון – זכאות לדיוור ציבורי לעולים חדשים), אך הממשלה התנגדה (החלטת ממשלה מס' חק 2270 / 26.10.2008, משרד ראש הממשלה, [www.pmo.gov.il](http://www.pmo.gov.il)).

בהעדר הגדרה של סל השירותים המיטבי או של סטנדרטים לאיכות השירותים והמוצרים הציבוריים, המדינה יכולה לצמצם את מכלול השירותים שיסופקו לאזרחים, לפגוע ברמת השירות שיינתן להם ולקבוע את זהות "ספק" הזכויות החברתיות-הכלכליות.

## 2. הקטנת מאגר הדירות בשוק הציבורי

המפנה היסודי בתפיסת מדיניות הדיוור בישראל בשנות ה-90 צמצם מאוד את מאגר הדירות הציבוריות (ורצברגר, 2007), מ-90,000 דירות ויותר בשנת 1998 ל-70,000 דירות בקירוב בשנת 2007 (מבקר המדינה, 2009, עמ' 258-259). מבקר המדינה מצא שב-2007 היה מספר הדירות שהוקצו לזכאים קטן ב-32% בקירוב ממספרו ב-2002. "הסיבה העיקרית לכך היא צמצום המספר הכולל של הדירות הציבוריות עקב מכירתן לדייריהן במבצעי מכירה. [...] עד מרס 2008 מכרה המדינה כ-26,000 דירות" (שם, עמ' 253).

בדצמבר 1999 החליטה הממשלה שהכספים ממכירת הדירות הציבוריות יופקדו בקרן הדיוור הציבורי. אף שהכנסות המדינה ממכירת הדירות הסתכמו בשני מיליארד ש"ח, לא הוספה למלאי הדירות הציבוריות ולו דירה אחת. הממשלה אינה רוכשת נכסים חדשים ואין מסלול חלופי של סיוע (מבקר המדינה, 2009; פורום נשים לתקצוב הוגן, 2006, עמ' 7). כיוון שהמדינה עוברת על חוק הדיוור הציבורי ולא בונה דירות ציבוריות, יש תור ארוך לקבלת דירות. כיצד משפיע מצב זה על קבוצות שונות של נשים הזכאיות לדיוור ציבורי?

צמצום מלאי הדירות הציבוריות יוצר תחרות בין קבוצות שונות של נשים ובין נשים לקבוצות אחרות של נזקקים על קבלת עדיפות לכניסה לדיוור ציבורי (ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה, 2008, עמ' 4). התוצאה היא ש"דור שלם של ילדים ושל משפחות חד הוריות סובל, כי המדינה, רשויות הרווחה וגם משרד הבינוי והשיכון לא רואה את המצב המאוד מאוד קשה שלהם" (שם, עמ' 3). להלן יוסבר כיצד התמודדה המדינה עם הצורך לווסת את הביקושים לדיוור ציבורי של נשים הזכאיות לכך.

## 3. קיטון מלאכותי של הביקושים לדיוור ציבורי

ב-1992 חוקק בישראל חוק משפחות חד הוריות המגדיר מי היא משפחה חד הורית ומה הן זכויותיה. הנתונים על מספר המשפחות החד הוריות בישראל אינם אחידים. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2007 היו בישראל 132,100 משפחות חד הוריות

הדיוור הציבורי לנשים כמקרה בוחן למשטר החוזי ולחובת הנאמנות של המדינה 155

שבראשן אישה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2009), אלא שלא כל המשפחות החד הוריות מוגדרות ככאלה לפי חוק משפחות חד הוריות, התשנ"ב-1992. החוק מגדיר משפחה חד הורית כמשפחה שבה הורה יחיד המנהל משק בית נפרד לעצמו ולילדיו עד גיל 18 בלי בן זוג קבוע (שם). לפיכך משפחה שבה הורה יחיד והילדים הם מעל גיל 18 לא תוכר בידי המדינה כמשפחה חד הורית. על כן לפי נתוני הביטוח הלאומי רשומות בישראל, נכון לשנת 2007, 128,000 משפחות חד הוריות (שבראשן גבר או אישה). בראש כ-95% מהמשפחות עומדת אישה.

משרד הרווחה והמוסד לביטוח לאומי הכירו באוכלוסיית המשפחות החד הוריות כאוכלוסייה בעלת מאפיינים וקשיים מיוחדים. שיעור העוני בקרב המשפחות החד הוריות גדל מ-30% ב-2006 ל-35% ב-2009 (גידול של 16.6%), לעומת 25% בכלל האוכלוסייה ב-2009, אך בפועל הנתון חמור אף יותר: 50% מהמשפחות החד הוריות סובלות מעוני (אליאב ועמיתים, 2009; משרד הרווחה [www.molsa.gov.il](http://www.molsa.gov.il)).

לפי חוק משפחות חד הוריות, התשנ"ב-1992, משפחה חד הורית זכאית לסיוע ממשרד הבינוי והשיכון במציאת פתרונות דיור בשלושה מסלולים עיקריים: מתן משכנתאות מסובסדות, סיוע במסגרת השיכון הציבורי והשתתפות בתשלום שכר דירה. אלא שהזכאות לשלושת המסלולים אינה אוטומטית ומותנית בקריטריונים נוקשים, כגון מבחן הכנסה וזכאות מביטוח לאומי, מספר ילדים (שלושה ילדים לפחות), גודל משפחת המוצא של מבקשי הסיוע (מספר האחים והאחיות המתגוררים בארץ), גיל הילדים (עד 18). רק משפחות חד הוריות מועטות קיבלו ב-2007 סיוע לשכירת דיור ציבורי (15%-16% מהמשפחות החד הוריות) או לרכישת דיור ציבורי (5000 משפחות חד הוריות) (הוועדה לקידום מעמד האישה, 2008, עמ' 9). לדברי ברכה ארג'ואני, יושבת ראש הארגון לזכויות הדיור, הבעיה נעוצה בקריטריונים הקשוחים:

משרד השיכון מסתכל הרבה מאוד כאשר אישה, כשהיא מתגרשת מבעלה, מה קורה בהסכמי הגירושין, היכן נמצאים הילדים, גובה המזונות שהיא מקבלת מהבעל, מקבלת או לא מקבלת, האם יש להם נכס משותף שאותו הם מכרו, מה נשאר מהנכס, איך הוא מחולק, יש הרבה מאוד דברים שמפיעים ישירות על הדיוור במשפחות חד הוריות (שם, עמ' 3).

הלכה למעשה, הקשחת הקריטריונים מסייעת להצגת מצג שווא של קיטון ברמת הביקושים של נשים לדיור הציבורי, אף שבפועל התמונה שונה לחלוטין. נשים שאינן עומדות בקריטריונים עשויות למצוא את עצמן במצב שבו המדינה והחוקה מביאות אותן לידי עוני מוחלט (ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה, 2005, עמ' 15; הוועדה לקידום מעמד האישה, 2007, עמ' 23). מה עושות נשים (למשל קשישות, נכות או עולות חדשות)

שאינן נופלות בהגדרה החוקית של משפחה חד הורית? האם המדינה מוצאת להן פתרון? להלן נראה כיצד מתמודדת המדינה עם השונות בין קבוצות שונות של נשים.

#### 4. מתן "פתרון מדף" אחיד

משרד הבינוי והשיכון נותן למשפחות חד הוריות העדפה בשני תחומים: כל משפחה חד הורית זכאית למשכנתה הגבוהה ביותר הניתנת לחסרי דיור, וביישובים שבהם יש מלאי גדול של דירות ציבוריות המשרד מקצה דירות גם למשפחות חד הוריות שלהן פחות משלושה ילדים. כמו כן משפחות חד הוריות עולות זכאיות לסיוע בשכר דירה במשך שנה נוספת. למרות זאת, על פי נתוני המשרד הבינוי והשיכון רק 500 מ-22,000 משפחות חד הוריות המחזיקות תעודת זכאות בתוקף מימשו את הסיוע לרכישת דירות בשנת 2005; בשנה זו קיבלו כ-19,000 משפחות חד הוריות, קצת יותר ממחציתן משפחות עולות, סיוע בתשלום שכר דירה (צדוק, 2005, עמ' 3-7).

משפחות חד הוריות אינן אוכלוסייה הומוגנית, והן נבדלות זו מזו בפרמטרים שונים: מצב כלכלי (משפחות חד הוריות הזכאיות להבטחת הכנסה לעומת משפחות חד הוריות שאינן זכאיות לכך; משפחות חד הוריות שהיה בבעלותן נכס לעומת אלה שלא היו בעלות נכס כלשהו); ותק בארץ (משפחות ותיקות לעומת משפחות עולים); מספר ילדים (משפחות חד הוריות עם שלושה ילדים ומעלה לעומת משפחות חד הוריות עם פחות משלושה ילדים); גיל הילדים (מעל גיל 18 או מתחת לגיל 18); מצב בריאותי (חד הוריות עם ילד חולה, נכות); גיל האישה (קשישה, ניצולת שואה) ועוד.

ההבחנות השונות בין משפחות חד הוריות שונות על פי קריטריונים שונים מהוות מרכיב חשוב בקביעת גובה ההלוואה לרכישת דירה שתקבל האישה בבנקים (הוועדה לקידום מעמד האישה, 2008, עמ' 2). עם זאת, המשטר החוזי אינו מפתח פתרונות ייחודיים המותאמים לאוכלוסיות שונות של נשים (למשל משפחות חד הוריות בעלות הכנסה בינונית, משפחות חד הוריות בעלות הכנסה נמוכה, נשים עניות, נשים בגיל השלישי והרביעי, מהגרות עבודה, משפחות חדשות), שאינן יכולות לקבל דירה בבעלות ציבורית, ואינו מייצר פתרונות לא סטנדרטיים לצרכים ייחודיים (הוועדה לקידום מעמד האישה, 2005, עמ' 5-6; הוועדה לקידום מעמד האישה, 2008, עמ' 20-21). "...דירה שלא מתפנית, משפחה עם שבעה ילדים לא מקבלת אותה" (הוועדה לקידום מעמד האישה, 2005, עמ' 5). זאת ועוד, סכום הסיוע ליוצאת מקלט לנשים מוכות, לאישה מוכה בקהילה<sup>5</sup> ולאישה מוכה בקהילה המצויה בדירת מעבר או מבקשת לשכור דירה בשוק

5 ההגדרה של נשים מוכות בקהילה מתייחסת לנשים שאינן יכולות מסיבות שונות שאינן תלויות בהן להיכנס למקלט לנשים מוכות וזקוקות להגנה ולמגורים נפרדים (משרד הבינוי והשיכון, הוראה מס' 08/25 (www.moch.gov.il)).



הדיוור הציבורי לנשים כמקרה בוחן למשטר החוזי ולחובת הנאמנות של המדינה 157

הפרטי זהה, ועומד על 1170 ש"ח בלבד. אישה מוכה ללא ילדים תהיה זכאית במקרים אלה לסכום סיוע אחיד בגובה של 960 ש"ח בלבד (משרד הבינוי והשיכון, הוראה 08/25, www.moch.gov.il).

המחסור בפתרונות ייעודיים למצבים ייחודיים הוביל נשים למצוא פתרונות נחותים וקיצוניים, כגון מגורים עם קרובי משפחה, מגורים ברחוב, פלישה לדירות קיימות ואף להתאבדויות (הוועדה לקידום מעמד האישה, 2005, עמ' 6; 2008, עמ' 9). חלק גדול מהן הצטרפו למחאת האוהלים בקיץ 2011, ועברו להתגורר במאהלי המחאה בירושלים, בתל אביב, בחולון ובבת ים מכורח המציאות. חלק מהמשפחות אף נכנסו לעימות אלים עם הרשויות מחשש שעם תום המחאה הן יוותרו בלא בית. יו"ר איגוד העובדים הסוציאליים, איציק פרי, טען כך:

אותם אלפים הרשומים כזכאים לדיוור ציבורי ממשיכים להיות עם תעודות זכאות ביד, בלי שום אפשרות מעשית לממש אותה. משפחות הזכאיות לסיוע בשכר דירה, נשארות עם אותו סכום עלוב, שאינו מאפשר להן לשכור דירה ראויה ומכובדת. הקצבאות לקשישים, נכים ומשפחות חד הוריות לא עודכנו, דבר שלא מאפשר להן לחיות בכבוד, ויוקר המחיה נשאר כשהיה (אפרים, 2011, www.ynet.co.il).

מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מרדכי מרדכי, טען כי "האוצר לא מתעניין בחסרי הדיוור ולא מחפש פתרון לבעיה שלהם. פשוט לא אכפת לו" (גולדשטיין, 2011, www.ynet.co.il). לטענתו, אף שלשכת ראש הממשלה המליצה להקציב כ-160 מיליון ש"ח לסיוע בשכר דירה לנזקקים, מסכימים פקידי האוצר לשחרר פחות מ-100 מיליון ש"ח, וגם זה רק למי שכבר יש דירה (שם).

## 5. אלטרנטיבות דה-יורה הפקרה דה פקטו

מבקר המדינה בשנת 2008 מצא כשלים שונים בניהול שוק הדיוור הציבורי בישראל, ובהם מלאי דירות מצומצם בדיוור הציבורי, מחסור בדירות באזור המרכז, העדר רגולציה של שוק הדירות להשכרה, העדר נתונים על מספר הזכאים לסיוע בדיוור ציבורי, העדר נתונים על זמן ההמתנה להקצאת דירה, תת הקצאה תקציבית לדיוור הציבורי, זמן המתנה ארוך (בין חמש שנים ועד יותר מעשר שנים), פרקי זמן לא סבירים לתיקון ליקויים בדירות המיועדות לאכלוס וטיפול לקוי במחזיקים שלא כדין בדירות ציבוריות (מבקר המדינה, 2009).

כשלים אלה פועלים לחיסול הדיוור הציבורי כחלופה זמינה. אם כן, אילו הן החלופות המוצעות לאותן קבוצות נזקקות של נשים? המדינה מציעה להן ולזכאים אחרים לסיוע

של משרד הבינוי והשיכון את החלופות האלה: סיוע במשכנתה, סיוע בשכר דירה והטבה לרוכשי דירה ראשונה בפריפריה. השוק הפרטי מציע להן לקנות דירה או לשכור דירה ([www.moch.gov.il](http://www.moch.gov.il)). נבחן להלן כל אחת מהחלופות הללו. מנתוני משרד הבינוי והשיכון עולה שב-2004 ניתנו כשני שלישים מסך הלוואות המשכנתה לזכאי משרד הבינוי והשיכון ושליש לאלה שאינם זכאים. בין הזכאים היו כמחצית זוגות צעירים, כשליש עולים מברית המועצות לשעבר והיתר "אחרים". בין כלל עסקאות המשכנתה לדיוור הוגדרו 6.7% כנתונות בפיקוד במשך שלושה חודשים ויותר. על פי האומדן, 45,000-50,000 משקי בית בישראל מוגדרים בידי הבנקים כמפגרים בפירעון משכנתאות. מכלל ההלוואות שבפיקוד היו 16.5% בתהליכי מימוש המשכנתה על הנכס, ו-1,500-2,000 משקי בית מפונים בכל אחת מהשנים האחרונות מדירותיהם, עקב כשל בתשלומי משכנתה. בן שטרית וכרמון שחקרו את הנושא טענו, שאלה מספרים גבוהים במיוחד, מכיוון שעד לפני שנים אחדות היה נדיר למצוא בישראל משפחות שפונו מדירותיהן עקב אי תשלום משכנתה (בן שטרית וכרמון, 2006, [www.moch.gov.il](http://www.moch.gov.il)).

חלופה אחרת שהמדינה מספקת היא סיוע בשכר דירה לשוק החופשי. באפריל 2010 נעו סכומי הסיוע באזורי עדיפות לאומית א' וב', לפי מבחן הכנסה, מ-392 ש"ח למשפחה זכאית ממשיכה או חדשה בת שלושה ילדים ופחות עד 600 ש"ח למשפחה בת ארבעה ילדים ויותר. משפחת עולים חד הורית המתקיימת מהבטחת הכנסה קיבלה סיוע בגובה של 1044 ש"ח. לממתינים לדירה בשכירות ניתן סיוע הנע בין 1,250 ל-1,550 ש"ח. נשים מוכות עם ילדים, יוצאות מקלט או בקהילה, זכאיות לסיוע הנע בין 883 ל-1,170 ש"ח (שם).

החלופות שמציע השוק החופשי אינן מתאימות לקבוצות חלשות. בעל דירה לא יבחר ממילא בשוכרים שאינם מסוגלים לשלם שכר דירה בחוזה ארוך טווח של שנה לפחות. על פי סקר מחירים ממוצע של שכר דירה בשוק החופשי בין אפריל ליוני 2011 נע שכר הדירה בין 3,103.6 ש"ח לדירת 1.5-2 חדרים ל-4,778.0 לדירת 4.5-5 חדרים ([www.moch.gov.il](http://www.moch.gov.il)). מצבן הכלכלי המיוחד של נשים, ובמיוחד של המשפחות החד הוריות, הנשים הקשישות, הנכות והעולות החדשות מונע מהן לאמץ את הפתרונות שהשוק הפרטי מציע. במשפחות חד הוריות מוגבלת יכולת ההשתכרות למפרנס אחד, לכן על פי רוב מצבן הכלכלי קשה יותר, וחלקן בקרב המשפחות העניות גדול בהרבה מחלקן באוכלוסייה. על פי נתוני העוני של דו"ח הביטוח הלאומי ב-2010 הגיעה תחולת העוני של המשפחות החד הוריות באותה שנה ל-30.5% (אנדבלט, ברקלי, גוטליב ופרומן, 2011, [www.btl.gov.il](http://www.btl.gov.il)) לעומת כ-19.8% בקרב משפחות שבהן זוג הורים עם ילדים (שם). מצבן הכלכלי הקשה של קבוצות נשים שונות מונע מהן גם לפנות לשוק הפרטי לקניית דירה. עבורן הפתרון של קניית דירה, הכרוכה בנטילת משכנתה המצריכה הון

הדיור הציבורי לנשים כמקרה בוחן למשטר החוזי ולחובת הנאמנות של המדינה 159

עצמי מכובד, או שכירת דירה בשוק החופשי הוא לעג לרש (בן שטרית וכרמון, 2006, [www.moch.gov.il](http://www.moch.gov.il)).

הלכה למעשה, המחסור בפתרונות ריאליים למצוקת הדיור של הקבוצות החלשות וכשלי הניהול של שוק הדיור הציבורי יוצרים תמריץ שלילי לאימוץ הדיור הציבורי כפתרון למצוקה אישית ומפקירים נשים חלשות לגורלן. לדברי ברכה ארג'ואני, יו"ר הקואליציה הארצית למשפחות חד הוריות וראש הארגון לזכויות הדיור, התוצאה היא ש"יש הרבה נשים [...] שנשארות עדיין במעגל האלימות, כי אין להן לאן ללכת, אין להן קורת גג, אז הן ממשיכות לקבל מכות והתעללויות מצד הגבר שהן חיות איתו, אין להן לאן ללכת אז הן נשארות שם" (הוועדה לקידום מעמד האישה, 2007, עמ' 20).

---

## סיכום

---

בעקבות מחאת הדיור בקיץ 2011 והמלצות ועדת טרכטנברג עלה נושא הדיור הציבורי נסדר היום של הממשלה. לראשונה מזה עשרות שנים יזם משרד הבינוי והשיכון דיור בר השגה לקבוצות נזקקות. על פי התוכנית שגיבש השר אטיאס יינתן סיוע מוגדל בשכר דירה כחלופה לדיור ציבורי. הסיוע יינתן למשך חמש שנים בשונה מהזכאות לדיור ציבורי הנבחנת מדי שנתיים. אולם אחד התנאים לקבלת הסיוע הוא ויתור על זכאות לדירה בדיור הציבורי במהלך תקופת הזכאות לסיוע מוגדל ([www.moch.gov.il](http://www.moch.gov.il)). האם מכאן תצמח הישועה לקבוצות החלשות בחברה הישראלית הזקוקות לפתרונות דיור בני השגה?

השופט יצחק זמיר קבע כי "זכויות האדם אינן אמורות להאפיל על רווחת האדם ועל הצדק החברתי. אסור שזכויות האדם ישמשו רק את האדם השבע" (בג"ץ 164.97 קונטרס נגד משרד האוצר, בתוך זמיר, 2011, עמ' 15). השופט אדמונד לוי סבר כי הזכות לתנאי מחיה בסיסיים ולסיפוק צרכים חיוניים, ובהם קורת גג, לבוש ומזון, כלולה בהגנה המוענקת לזכות לקיום אנושי בכבוד:

האם אכן ניתן לומר בנימה נחרצת כי תנאי מחיה שמאפשרים אך קיום נעדר מטרות, שאינו מחזיק כל פוטנציאל לשגשוג אנושי אינם פוגעים בזכותו החוקית של אדם לכבוד? הכיצד זה נוכל לקבוע כי תנאי מחיה שאינם מקיימים ולו מידה מינימלית של יחס לרמת חיים המקובלת בחברה, או אשר מונעים מהאדם הזדמנות, ולו בסיסית, לפתח את עצמו, להגדיר את מטרותיו ושאיפותיו ולפעול להשגתן אינם פוגעים בזכותו החוקית לכבוד? האומנם האדם שתנאי מחייתו אינם מאפשרים לו מידה מינימלית של השתתפות אזרחית, ושמונעים מבעדו להתערות

בחברה הסובבת אותו ומלהשפיע על הנעשה בה הינו זה אשר אנו משווים לנגד עינינו בדברנו בכבודו? (בג"ץ 366.03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר [2005], בתוך זמיר, 2011, עמ' 14-15).

המשטר החוזי במינהל הציבורי הוא חלופה לאספקת שירותים ומוצרים ציבוריים בידי המדינה. בבסיס השימוש שעושה המדינה במשטר החוזי עומדת ההנחה כי תפקיד המינהל הציבורי הוא לנהל את אספקת השירותים הציבוריים ולא לספקם באופן ישיר, ובמלים אחרות, על המינהל הציבורי להתרכז ב"ניווט" ולא ב"חתימה" עצמה (Osborne & Gaebler, 1992). אף שהרשות הציבורית בכלל והמדינה בפרט היא התאגיד הכלכלי הגדול והחזק ביותר במשק הישראלי (שלו, 1999), הרי לדברי ראש הממשלה בעבר, אהוד אולמרט, "תם העידן בו היתה הממשלה לבדה, כשחקן יחיד המבקש לעשות למען הציבור. היום זו הממשלה ולצדה שותפים לעשייה. לא משום שהממשלה רוצה להתחלק באחריות – אלא דווקא משום שאנחנו עם שלוקח אחריות" (משרד ראש הממשלה, [www.pmo.gov.il](http://www.pmo.gov.il)).

מבט חברתי-מגדרי על המשטר החוזי הנוהג בשוק הדיור הציבורי מלמד על חולשותיו של משטר זה במינהל הציבורי מסיבות אלה: (א) המשטר החוזי במינהל הציבורי הביא לצמצום הפניית משאבי המדינה לטובת הציבור, המתבטא בהגבלה ובהאטה של קצב שיפור איכות השירותים והמוצרים שהמדינה מספקת, ולעתים אף לצמצום פעולותיה או להימנעות מהרחבתן (נחמיאס וקליין, 2002, עמ' 16). בתוך כך הוא פוגע בחובת הנאמנות של המדינה כלפי אזרחיה. את מחיר החיבור בין הון ציבורי להון פרטי משלמות קבוצות חלשות ומוחלשות. (ב) המשטר החוזי הופך אזרחים שווי זכויות לצרכנים, הנמדדים לפי כושר הקנייה שלהם בשווקים פרטיים. צרכנים חזקים מבחינה כלכלית אינם זקוקים לסיוע של המדינה. אלה ימצאו ממילא פתרונות שונים בשוק הפרטי. לעומתם, צרכנים חלשים, שאין באפשרותם לפנות לחלופות שמציע השוק הפרטי, הופכים לצרכנים "שבויים", התלויים באופן מוחלט במדינה ובמוסדותיה. במקרה זה המדינה אינה בהכרח מגינה עליהם, ולא מסייעת בידם לשפר את מצבם.

המשטר החוזי במינהל הציבורי מאפשר למדינה ליצור גם הבחנות מהותיות בין אזרחים שווי זכויות, אף שאלה לא ויתרו כלל על זכויותיהם. באמצעות המשטר החוזי מתנערת המדינה מהכרה בזכויותיהם החברתיות והכלכליות של צרכנים חלשים, מווסתת את היענותה לתביעותיהם ומעבירה את הטיפול בהם לידי גורמים עסקיים, המתווכים בינה לבינם על ידי בדיקת זכאותם לסיוע והגנה, ולידי המגזר השלישי, המנסה לתת סיוע פרטני נקודתי אך לא מערכתי למקרים חריגים. השימוש ההולך וגובר בספקי שירותים חיצוניים פוגע בחובת הנאמנות של המדינה כלפי קבוצות חלשות ומוחלשות, שעבורן הפנייה למוסדות המדינה היא לעתים קרובות החלופה היחידה לשינוי מצבן, ויוצר הלכה למעשה

הדיוור הציבורי לנשים כמקרה בוחן למשטר החוזי ולחובת הנאמנות של המדינה 161

”מדיניות כלכלית אלימה כלפי נשים” (הוועדה לקידום מעמד האישה, 23.10.2007, עמ’ 25).

דיוור הוא המפתח לשיקומה של משפחה וליציאה ממעגל העוני (פרוטוקול ועדת הכלכלה, 2008, עמ’ 6). במציאות החדשה שיוצר המשטר החוזי במינהל הציבורי ראוי אולי לזכור את האמירה הפוליטית החברתית שאמרה וירג’יניה וולף כבר בשנת 1929 (וולף, 2004) בדבר הצורך של אישה בחדר משלה ובכסף כדי להשיג מרחב, חופש, עצמאות ולגיטימציה.

---

## מקורות

---

אלון, ג’ (2008). ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות. ירושלים: משרד ראש הממשלה, [www.pmo.gov.il](http://www.pmo.gov.il)

אליאב, ת’, אנדבלד, מ’, גוטליב, ד’, היילבורן, ג’, טולדנו, א’, קצ’נובסקי, י’ ושמלצר, מ’ (2009). משפחות חד-הוריות בישראל, תמונת מצב והצעות לשיפור (מעודכן). המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, [www.btl.gov.il](http://www.btl.gov.il)

אלתרמן, ר’, סילברמן, א’, פיאלקוף, ח’ ומועלם, נ’ (2011). דיוור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית, [www.moch.gov.il](http://www.moch.gov.il)

אנדבלד, מ’, ברקלי, נ’, גוטליב, ד’ ופרומן, א’ (2011). ממדי העוני והפערים החברתיים – דו”ח שנתי 2010. המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, [www.btl.gov.il](http://www.btl.gov.il)

אפרים, ע’ (2011) מחוסרי הדיוור נשארים במאהל: “לא נתנו פתרונות”, [www.ynet.co.il](http://www.ynet.co.il)

אשורי, א’ (1988) תוכניות הסיוע לדיוור. בתוך ע’ חרלפ (עורך), ישראל בונה – 1988 (עמ’ 19-22). ירושלים: משרד הבינוי והשיכון.

בג”צ 142/70 שפירא נ’ הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים פ”ד כה (1).

בג”צ 840/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל נ’ ממשלת ישראל פ”ד לד (3), 729.

בג”צ 297/82 ברגר ואח’ נ’ שר הפנים פ”ד לז (3), 46-47.

בג”צ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ’ ראש ממשלת ישראל, פ”ד מז (5), 441, 461.

- בן-אליא, נ' (2004). הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן ישראל, ר' (1999). מיקור חוץ (Outsourcing): העסקת עובדים על ידי כוח אדם. שנתון משפט העבודה, ז, 43-63.
- בן שטרית, ג' (2003). מדיניות דיור בישראל. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית.
- בן שטרית, ג' וכרמון, נ' (2006). הלוואות משכנתא בישראל: כשלים בפרעון. [www.moch.gov.il](http://www.moch.gov.il)
- בנזימן, ע' ועטאללה, מ' (1992). דיירי משנה – ערביי ישראל, מעמדם והמדיניות כלפיהם. ירושלים: כתר.
- בריטברד, ר' (2003). עיגון זכויות חברתיות במשפט הבין-לאומי ובחוקות. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- ברכה, ב' (תשמ"ז). משפט מנהלי. תל אביב: שוקן.
- ברק, ד' (תשנ"א). האחזיות החוזיות של רשויות המינהל. תל אביב: הוצאת בורסי.
- גולדשטיין, ת' (2011). השיכון תוקף את האוצר: לא מתקצבים דיור ציבורי. [www.ynet.co.il](http://www.ynet.co.il)
- גן-מור, ג' (2008). הנדל"ניסטית: הפרה של הזכות לדיור על ידי מדינת ישראל. תל אביב: האגודה לזכויות האזרח.
- גרינברג, מ' (2009). "מה רע ברחוב?" מעריב מוספשת, עמ' 19.
- דרון, ט' (2011) אטיאס: נשווק 1,500 דירות לדיור ציבורי, [www.ynet.co.il](http://www.ynet.co.il)
- דהן, ט' (2008). זכויות האדם בישראל – תמונת מצב. האגודה לזכויות האזרח. [www.acri.org.il](http://www.acri.org.il)
- הוועדה לקידום מעמד האישה (2005). פרוטוקול מס' 220. הכנסת: ירושלים.
- הוועדה לקידום מעמד האישה (2007). פרוטוקול מס' 84. הכנסת: ירושלים.
- הוועדה לקידום מעמד האישה (2008). פרוטוקול מס' 130. הכנסת: ירושלים.
- הוועדה לקידום מעמד האישה (2008). פרוטוקול מס' 132. הכנסת: ירושלים.
- הולר, ר' וגל, ג' (2011). סבסוד מסגרות לגיל הרך: ישראל בפרספקטיבה בינלאומית משווה. ביטחון סוציאלי, 87, 37-63.

הדיוור הציבורי לנשים כמקרה בוחן למשטר החוזי ולחובת הנאמנות של המדינה 163

החלטת ממשלה מס' 746, דצמבר 1999.

החלטת ממשלה מס' חק 2270 / (26.10.2008). הצעת חוק זכויות בדיוור הציבורי (תיקון-זכאות לדיוור ציבורי לעולים חדשים) התשס"ח-2008.

המכון הישראלי לדמוקרטיה (2009). זכויות חברתיות בחוקה ולמעשה. [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il).

וולף, ר' (2004). חדר משלך. תל-אביב: ידיעות אחרונות וספרי חמד.

ועדת הכלכלה (2008). פרוטוקול מס' 51. הכנסת: ירושלים.

ויכטריך, כ' (2004). האם השיח על זכויות אדם מקדם את מאבקן של הנשים לשוויון? [www.adva.org.il](http://www.adva.org.il)

ורצברגר, א' (2007). הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיוור. בתוך א' אבירם, ג' גל ו' קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל – מגמות וסוגיות. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. [www.taubcenter.org.il](http://www.taubcenter.org.il)

זמיר, י' (1996). הסמכות המינהלית (כרך א, ב). ירושלים: נבו.

זמיר, א' (2011). העם דורש הגנה חוקתית. עורך הדין, 13, 12-15.

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.

חוק משפחות חד הוריות, התשנ"ב-1992.

טביבאן מזרחי, מ' (2007). העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

טליאס, מ' וכ"ץ, י' (2002). ניהול ציבורי חדש בישראל. בתוך מ' טליאס (עורך), הניהול הציבורי החדש, רפורמות במינהל הציבורי (עמ' 51-72). ירושלים: ג'וינט-אלכ"א.

יוברט, ל"י וקלוש, ר' (1994). דיוור בישראל מדיניות ואי שוויון. תל-אביב: מרכז אדווה.

ישולה, ר' (2001). דיוור ציבורי השוואתי. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

כהן, ר' (2008). המלחמה על הבית – מהלכיו של חוק הדיוור הציבורי, תל-אביב: ידיעות אחרונות, ספרי חמד.

כרמון, נ' (1999). מדיניות השיכון של ישראל: 50 השנים הראשונות. בתוך ד' נחמיאס וג' מנחם (עורכים), המדיניות הציבורית בישראל (עמ' 381-436). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

- לשכה מרכזית לסטטיסטיקה (2009). שנתון סטטיסטי לישראל 2008, [www1.cbs.gov.il](http://www1.cbs.gov.il)
- מבקר המדינה (מאי 2009). דו"ח שנתי 59' לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007. ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- מזרחי, ש' ומינני, א' (2003). מדיניות ציבורית וזכויות אדם. פוליטיקה. [10]. 9-26.
- משרד האוצר [2007] החשב הכללי. [www.ag.mof.gov.il](http://www.ag.mof.gov.il)
- משרד האוצר [2008] מנהל הרכש הממשלתי באגף החשב הכללי. [www.mr.gov.il](http://www.mr.gov.il)
- משרד הבינוי והשיכון (2011). חוברת מידע. [www.moch.gov.il](http://www.moch.gov.il)
- משרד הבינוי והשיכון (2008). מצגת לממשלה, דגשים לתוכנית העבודה, [www.moch.gov.il](http://www.moch.gov.il)
- משרד הבינוי והשיכון (2002). כללים ואופן הטיפול בנשים מוכות. הוראה מס': 08/25. [www.moch.gov.il](http://www.moch.gov.il)
- משרד הבינוי והשיכון (2008). נוהל שכר דירה מדורג בשיכון הציבורי. הוראה מס' [www.moch.gov.il](http://www.moch.gov.il). 08/28
- משרד הבינוי והשיכון (2011). סקר מחירים ממוצעים של שכר דירה פרטי לפי גודל ואזור (בש"ח) (לוח ב 5), [www.moch.gov.il](http://www.moch.gov.il)
- משרד הרווחה (2009). סקירת השירותים החברתיים 2009. [www.molsa.gov.il](http://www.molsa.gov.il)
- משרד ראש הממשלה (2008). האגף לתכנון מדיניות. [www.pmo.gov.il](http://www.pmo.gov.il)
- נחמיאס, ד' וקליין, ע' (2002). הניהול הציבורי החדש: רקע כללי ועקרונות יסוד. בתוך מ' טליאס (עורך), הניהול הציבורי החדש, רפורמה במינהל הציבורי (עמ' 9-21). ירושלים: ג'וינט-אלכ"א.
- פורום נים לתקצוב הוגן (2006), [www.wbf.org](http://www.wbf.org)
- פז-פוקס, א' (2007). כבוד לעניים: בין כבוד האדם לזכות לביטחון סוציאלי. ביטחון סוציאלי, 75, 9-38.
- פז-פוקס, א' וכוכבי, ז' (2010). בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל – דו"ח שנתי. ירושלים: המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים.



הדיוור הציבורי לנשים כמקרה בוחן למשטר החוזי ולחובת הנאמנות של המדינה 165

פידלמן, א' (2011). התמורות בדיוור הציבורי בישראל 1998-2011. ירושלים: מחלקת המחקר והמידע של הכנסת.

פייביש, ר' (2006). מכירת הדירות בדיוור הציבורי. ירושלים: מחלקת המחקר והמידע של הכנסת.

צדוק, ד' (2005). סיוע למשפחות חד-הוריות. ירושלים: מחלקת המחקר והמידע של הכנסת.

קטן, י' (2010). הפרטת השירותים החברתיים בישראל: המקרה של שירותי הרווחה האישיים. בתוך א' איכילוב (עורכת), הפרטה ומסחר בחינוך הציבורי בישראל (עמ' 265-237) תל-אביב: רמות, הוצאת אוניברסיטת תל-אביב.

רוזנהק, ד' (1996). מדיניות השיכון והערבים בישראל 1948-1977. ירושלים: מכון פלורסהיימר.

רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה (3) 360, 375-376.

שלו, ג' (תשמ"ה). חוזי רשות בישראל. ירושלים: אבישר.

שני, י' (2004). זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות במשפט הבינלאומי: איזה שימוש יכולים בתי המשפט הישראליים לעשות בהן? בתוך י' רבין וי' שני (עורכים), זכויות כלכליות חברתיות ותרבותיות בישראל. תל-אביב: רמות, אוניברסיטת תל אביב.

שנקר-שרק, ד' (2008). "בור ללא תחתית": הפרטת החינוך מפרספקטיבה צרכנית. בתוך ה' זובידה וד' מקלברג (עורכים), המערכת הפוליטית הישראלית: בין משילות לקריסה, מחקרים בפוליטיקה הישראלית (עמ' 148-125). ישראל: הוצאת האגודה הישראלית למדע המדינה והמרכז הישראלי להעצמת האזרח.

שנקר-שרק, ד' (2010). פוליטיקה של החלשה: משטר הרווחה הישראלי מפרספקטיבה מגדרית. בתוך ח' כץ וא' צפדיה (עורכים), מדינה מפקירה מדינה משגיחה, מדיניות חברתית בישראל 1985 ו-2008 (עמ' 248-233). תל אביב: רסלינג.

תקוה, ר' (2007). סיוע ממשלתי במשכנתאות למחוסרי דירה. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

Banazak, L. A., Beckwith, K., & Rucht, D. (Eds.). (2003). *Women's movements facing reconfigured state*. Cambridge: Cambridge University Press.

Barrett, M. (1980). *Women's oppression today: Problems in marxist feminist analysis*. London: Verso.

- Bernstein, R. E. & Raphaelson, A. H. (1998). Issues in shifts of public goods production. In A. H. Raphaelson (Ed.), *Restructuring state and local services: Ideas, proposals and experiments* (pp.11-29). London: Praeger.
- Goodsell, C. T. (1994). *The case for bureaucracy*. N.J. :Chatham House.
- Eliassen, K. A. & Sitter, N. (2008). *Understanding public management*. Los Angeles: SAGE.
- Henry, N. (2010). *Public administration and public affairs*. New York: Longman.
- Higgins, R. (1994). *Problems and process: International law and how we use it*. Oxford: Oxford University Press.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, voice and loyalty*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Kantola, J. (2006). Feminism. In C. Hay, M. Lister, & D. Marsh. (Eds.). *The state theories and issues*. (pp.118-134). New York: Plgrave.
- Kettl, D. F. (1993). *Sharing power: Public governance and private markets*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Lane, J. E. (2000). *The public sector, concepts, models and approaches*. London: Sage.
- Lewis, J. (1980). *The politics of motherhood: Child and maternal welfare in England 1900-1939*. London: Croom Helm.
- O'Connor, J. Orloff, A. S., & Shaver, S. (1999). *States, markets, families: Gender, liberalism and social policy in Australia ,Canada, Great Britain and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government*. New York: Penguin Books.
- Sainsbury, D. (1999). Gender, policy regimens, and politics, In D. Sainsbury (Ed.), *Gender and welfare state regimes* (pp. 245-275). Oxford: Oxford University Press,

הדיור הציבורי לנשים כמקרה בוחן למשטר החוזי ולחובת הנאמנות של המדינה 167

Skocpol, T. (1992). *Protecting soldiers and mothers: The political origins of social policy in the United States*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy*. New York: Basic Books.