

דוח הוועדה הציבורית לנושא הפיננאים

מדירות הדיור הציבורי

בראשות אורנה ברביבאי, אלוף (במיל')

מוגש

לשר הבינוי והשיכון

חה"כ יואב גלנט

דצמבר 2016

תוכן עניינים :

עמוד	
3	פתח דבר – בנימה אישית
4	מבוא
6 - 5	רשימת חברי הוועדה ; משתתפים קבועים בישיבות הוועדה ; הופיעו בפני הוועדה
7	כתב מינוי לחברי הוועדה
8	מנדט הוועדה
	חלק א' – עיקרי הדוח
15 - 10	מתודולוגיית העבודה
32 - 16	המלצות הוועדה
	חלק ב' – ליבת הדוח
40 – 34	רקע
42 – 41	סוגיית הפינויים מהדיור הציבורי
45 – 43	הסיבות לפינויים מדירות הדיור הציבורי
51 - 46	הפינויים מדירות הדיור הציבורי
57 - 52	סקירה בינלאומית
59 - 58	נספחים

נימה אישית,

כשפנה אלי השר גלנט לבחון את נושא מדיניות הפנויים מהדיור הציבורי לא היה לו צל של מושג שאני כבת למשפחה מרובת ילדים, חוויתי בגיל צעיר פלישה לדירה נטושה בעפולה עילית, אליה החליטה אימי לפלוש בהיעדר קורת גג למשפחתנו.

בחלוף עשרות שנים, נדרשתי לראות בנושא בראיה מערכתית ברמה הלאומית, אולם נותרתי מחויבת לבטא את הצורך של רבבות אנשים אשר נקלעו למציאות בלתי אפשרית והם מבקשים למשפחתם את הדבר הבסיסי ביותר, הזכות לקורת גג.

למדתי כי תמונת המצב העדכנית בנושא הדיור הציבורי הינה תוצאה של מדיניות ארוכת שנים השמה בראש סדרי העדיפות היבטים תקציביים בגיבוי משפטי, על פני גישה הומאנית המאפשרת למדינה להתייחס בהוגנות למי שכל כך זקוקים לכך.

הפינויים הם למעשה סימפטום בקצה תהליך, המבטאים בעיה רחבה, המתחילה הרבה יותר מוקדם בהגדרת זכאי הדיור הציבורי והאופן בו הם ממשים את זכויותיהם.

בהיעדר מענה מספק בחרה המדינה **להקשיח** את התנאים לזכאות בדיור הציבורי והפכה קבוצה גדולה של אנשים "ללא זכאים" למרות שבפועל המציאות בה הם שרויים קשה יותר. תימוכין לכך ניתן כמובן למצוא במגמות דוח העוני לאורך השנים ובתחושת חוסר אמון הציבור במי שנדרש לתת מענה לצרכיהם.

במצב עניינים זה, ההתעקשות על הפינויים ככלי לגיטימי, נראית לא נכונה ואני סבורה כי יש לבטל הפינויים ולהשאירם ככלי חריג ביותר, רק כלפי אוכלוסייה מצומצמת של פולשים אשר יבחנו וימצאו כמי שאינם זקוקים לדיור ציבורי.

גישה זו הולמת יותר את הקשר בין המדינה לאזרחיה ונכון שההתבוננות המשפטית והתקציבית תתמוך אותה ולא להיפך, כפי שנעשה בביטול האפשרות לניתוק מים למי שצברו חובות.

בסימן חג החנוכה בו מוגש הדוח לשר הבינוי והשיכון, אני בוחרת לאמץ את הציטוט של א.ד. גורדון: "לא יהיה ניצחון של האור על החושך, כל עוד לא נשמור על האמת הפשוטה, שבמקום להילחם בחושך, עלינו להגביר את האור".

תודה על ההזדמנות שניתנה לי ע"י שר הבינוי והשיכון ועל הירתמותם של חברי הוועדה לנסות ולמצוא פתרונות, על אף שלא כל חברי הוועדה הסכימו עם חלק מההמלצות שנכתבו בדוח.

בברכה,

אורנה ברביבאי

מבוא:

בית המשפט העליון בפסיקתו קבע כי הזכות לקורת גג היא חלק מכבוד האדם, ועל כן מוגנת על ידי חוק יסוד "כבוד האדם וחירותו"¹.

בני משפחה המפונים מדירת המגורים, ללא דיור חלופי, עומדים בפני סכנה ממשית של מצוקה קיומית קשה, הזנחה רפואית ופגיעה גופנית, פיטורין ממקום העבודה, פגיעה בשלומם ובחינוכם של הילדים, בחיי המשפחה ובפרטיות. מנגד, קיימת רשימת ממתנינים ארוכה של זכאים העומדים בקריטריונים אשר נקבעו על ידי משרד הבינוי והשיכון וממתנינים לדירה פנויה. לפיכך, סוגיית הפינויים מהדיור הציבורי היא במהותה תחרות על המשאב המצומצם בין דיירים קיימים, שברוב מוחלט של המקרים משתייכים לאוכלוסיות מוחלשות, אך מסיבות מסוימות נדרש לפנותם, גם אם הם זכאים לקבלת דירה ציבורית לה ממתנינים עד שזו תתפנה עבורם.

לנוכח מחסור בדירות ציבוריות והקושי הכרוך בפינוי משפחות השוהות שלא כחוק בדיור ציבורי, הוחלט להקים ועדה זו, על מנת להסדיר את מדיניות הפינויים תוך שמירה על האיזון שבין החוק ואכיפתו לבין הגנה על הזכות למגורים.

¹ בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר.

רשימת חברי הועדה:

אלוף (במיל.) אורנה ברביבאי, יו"ר הוועדה
עו"ד אלעזר במברגר, יועץ משפטי, משרד הבינוי והשיכון
מר רונן כהן, סמנכ"ל בכיר איכלוס, משרד הבינוי והשיכון
גב' רות מנע, סגנית מנהל מינהל לסיוע בדיוור, משרד הבינוי והשיכון
גב' רקפת בן גיא, סגנית מנהלת אגף שירותים חברתיים ואישיים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים
גב' בתיה כהן, מנהלת תחום הבטחת הכנסה, ביטוח לאומי
מר יובל טלר, רפרנט שיכון אגף תקציבים, משרד האוצר
מר ויקטור וייס, סגן בכיר לחשבת הכללית, החשב הכללי משרד האוצר
גב' כרמית יוליס, ראש אגף נדל"ן (ייעוץ וחקיקה), משרד המשפטים - מונתה ושלחה נציג מטעמה
גב' אפרת אברהם, ממונה על פניות הציבור, עיריית לוד
גב' אתי כהן, מנהלת אגף הרווחה, עיריית באר שבע
מר ארקדי גדילוב, סגן ראש העיר, עיריית אור עקיבא – מונה ולא התייצב בוועדה

משתתפים קבועים בישיבות הוועדה:

גב' יסמין כהן, רמ"ט סגן שר הבינוי והשיכון
מר אהרון עבאדי, חשב, משרד הבינוי והשיכון
גב' ויקטוריה סלין, סגנית חשב, משרד הבינוי והשיכון
עו"ד אמיר פז, ממונה חקיקה, תכנון ובניה, מכרזים וחוזים, לשכת היועץ המשפטי, משרד הבינוי והשיכון
מר אוראל יפרח, רכז שיכון ומקרקעין, אגף החשב הכללי, משרד האוצר והחשב הכללי
גב' אסתי רפטינג בס, משפטנית במחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי), משרד המשפטים
גב' פנינה סין שלום, פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי), משרד המשפטים
עו"ד איתן האזרחי, יועץ ליו"ר הוועדה
מר יוסי אבוטבול, סמנכ"ל תפעול, עמידר
מר אבי שץ, ראש אגף גביה וסיוע בשכר דירה, עמידר
גב' רונית ג'רפי, מנהלת אגף איכלוס דיוור וגיל הזהב, עמידר
מר יובל פרנקל, מנכ"ל עמיגור
גב' רחל אלרואי, מנהלת אגף נכסים, עמיגור
גב' רחל גלאור, מזכירת החברה, עמיגור
גב' מיכל ניסן, רכזת לשכה בכירה, לשכת סגן שר הבינוי והשיכון
גב' כנרת קרני, עורכת וכותבת דוח הוועדה, פארטו
גב' טליה בן אבי שטיינברג, יועצת מנכ"ל, מנהלת הוועדה ועורכת ראשית של הדוח, משרד הבינוי והשיכון

הופיעו בפני הוועדה:

חה"כ אורלי לוי

חה"כ אילן גילאון

חה"כ דב חנין

חה"כ שלי יחימוביץ

חה"כ לשעבר רן כהן

עו"ד יאיר רביבו, ראש העיר לוד

מר אריה כהן, סמנכ"ל מינהל הגבייה הממשלתי, רשות האכיפה והגבייה

עו"ד יואל ליפשיץ, לשעבר סמנכ"ל רגולציה במשרד הבריאות וחבר ועדת סל התרופות

מר חגי רזניק, יועץ שר הבינוי והשיכון

מר אורי בר חיים, מנהל אגף בכיר נכסים וחברות, אגף בכיר נכסים וחברות, משרד הבינוי והשיכון

גב' אירה דיאמנדי, מנהלת אגף א' (ניתוח כלכלי), אגף אסטרטגיה ומדיניות, משרד הבינוי והשיכון

גב' אפרת בן יהודה, מנהלת תחום (תכניות סיוע), מינהל לסיוע בדיור, משרד הבינוי והשיכון

גב' אורלי דהן, מנהלת האגף לשילוב חברתי, עיריית לוד

מר יגאל קופל, מנהל סניף עמידר לוד

הגב' דבורה דהן, המחלקה לשירותים חברתיים, עיריית באר שבע

מר רן מלמד, סמנכ"ל מדיניות חברתית והסברה, עמותת ידיד

גב' רחל מילקוב, פורום דרי רחוב

גב' מיכל שפר, פורום דרי רחוב

גב' רחל דוידה לוי, פורום דרי רחוב

כתב מינוי לחברי הוועדה:

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
לשכת המנכ"ל



שלום רב,

הנדון: כתב מינוי לחבר הוועדה הציבורית לפינויים מדירות הדיור הציבורי

בהתאם לסמכותי על פי חוק, אני מבקש למנות אותך כחבר בוועדה הציבורית לפינויים מדירות הדיור הציבורי.

מתוקף תפקידי התוודעתי להליכי פינוי מדירות ציבוריות, שננקטו כלפי משפחות הזקוקות לסיוע מהמדינה, אם מפני שלא עמדו בתבחינים המזכים בהמשך מגורים בדירה ואם מפני שצברו חובות שכן דירה שבגינם ננקטו כנגדן הליכים משפטיים לפינוי.

נוכח החובה המוטלת עלי הן בתפקידי כשר הבינוי והשיכון והן בהיבט המוסרי-חברתי תוך שמירה על כללי מנהל תקין והתנהלות אחראית לגבי השימוש בדירות הציבוריות שהינן משאב יקר ומוגבל בהיקפו ולאחר שהובהר לי כי חלפה תקופה ארוכה מאז נבחנה בצורה סדורה מדיניות המשרד בנושא זה והליכים הקשורים בו, החלטתי להקים וועדה שבראשה תעמוד האלוף (במיל') אורנה ברביבאי וחבריה יהיו נציגי ציבור ונציגי הממשלה אשר תבחן את המדיניות והליכי יישומה ותביא בפני המלצותיה בנוגע למדיניות הפינויים ויישומה.

בעבודתה תבחן הוועדה את ההיבטים החברתיים, המשפטיים, התקציביים וכן את תהליכי העבודה משלב איסוף הנתונים, הדיווח, קבלת החלטות ויישומן.

בפני הוועדה יוצגו מלוא הנתונים הרלוונטיים המצויים בידי המשרד ו/או בידי החברות המאכלסות וכן כל מידע נוסף שיידרש ע"י הוועדה על מנת שזו תוכל להגיש המלצותיה, לכל היאוחר עד דצמבר 2016, מיום מינוי הוועדה.

הוועדה תהיה מוסמכת לזמן לדיוני הוועדה כל גורם אשר היא סבורה שהוא נחוץ לדיוניה.

בהזדמנות זו אני מודה לך על נכונותך להירתם לנושא חברתי חשוב זה ומוקיר זאת מאוד.

בברכה,

חה"כ יואב גלנט

שר הבינוי והשיכון

מנדט הועדה:

גיבוש המלצות מדיניות לנושא הפינוי מדירות הדיור הציבורי, אשר יבוסס על בחינת ההיבטים החברתיים, המשפטיים, התקציביים ותהליכי העבודה הכרוכים בנושא.

לשם כך הוצבו מספר יעדים:

(1) יצירת מנגנון המאזן בין שמירה על החוק ואכיפתו ובין זכויות הפרט, באופן שיאפשר צמצום העמימות והגדרת מנגנון חריגים.

(2) הגדרת קריטריונים ברורים אשר יקבעו את מי יש לפנות מדירות הדיור הציבורי.

(3) הגדרת אופן הליכי ביצוע הפינוי ככל שיוחלט, וכן הגדרת הסמכות, האחריות והבקרה הנדרשים של משרד הבינוי והשיכון על החברות המאכלסות וגורמי הביצוע.

עמידה ביעדים אלה תאפשר קביעת מדיניות מוסדרת לנושא הפינויים מהדיור הציבורי אשר תתחשב במורכבויות השונות.

חלק א' – עיקרי הדוח

מתודולוגיית העבודה

מבנה הוועדה:

ב-28.7.2016 שר הבינוי והשיכון, חבר הכנסת יואב גלנט, מינה את אלוף (במיל') אורנה ברביבאי לעמוד בראשותה של ועדה ציבורית לבחינת מדיניות הפינויים מהדיור הציבורי. הועדה, בה חברים מגוון רחב של גורמים מקצועיים ממשלתיים ומהרשויות המקומיות, הרלוונטיים לנושא הדיור הציבורי, נפגשה לסדרת דיונים במטרה לגבש המלצות למדיניות בנושא.

עבודת הוועדה:

הועדה התכנסה לסדרה של דיונים, במסגרתם נפגשה עם גורמים שונים על מנת לקבל נקודות מבט שונות על הנושא, לשם גיבוש המלצות מדיניות כוללניות ומקיפות, המביאות לידי ביטוי את כלל הצדדים.

הוועדה פגשה, בין היתר, את נציגי שדולת הדיור בכנסת וחברי כנסת, אנשי מקצוע רלוונטיים ונציגי עמותות וארגונים. כמו כן הוועדה ביקרה בלוד ונפגשה ראש העיר, גורמי הרווחה ועם אוכלוסייה במצוקה שבקשותיה לדיור ציבורי נדחו. הוועדה שמעה את גורמי המקצוע מרשות האכיפה והגבייה ומסל התרופות במשרד הבריאות וכן את חה"כ לשעבר, מר רן כהן.

הקווים המנחים לעבודת הוועדה:

בבסיס פעילות הוועדה, בבואה לבחון את נושא הפינויים מהדיור הציבורי, עמדו ההנחות הבאות:

על אף שמנדט הוועדה היה לעסוק בנושא הפינויים מדירות הדיור הציבורי, לא ניתן להתייחס לנושא בהתבוננות צרה. על כן, הועדה בחרה לבחון את הנושא בראייה מערכתית, רב תחומית, אשר תיתן פרספקטיבה מלאה. יש לציין כי הוועדה התייחסה לפינויים כסימפטום לבעיה, ולא כבעיה שעומדת בפני עצמה, ולכן גם ההמלצות הן בראיה רחבה.

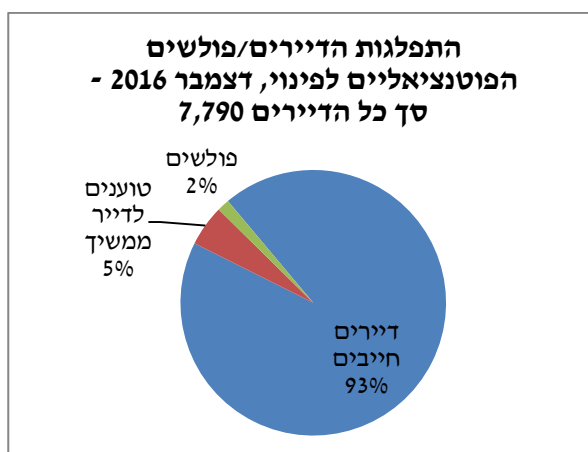
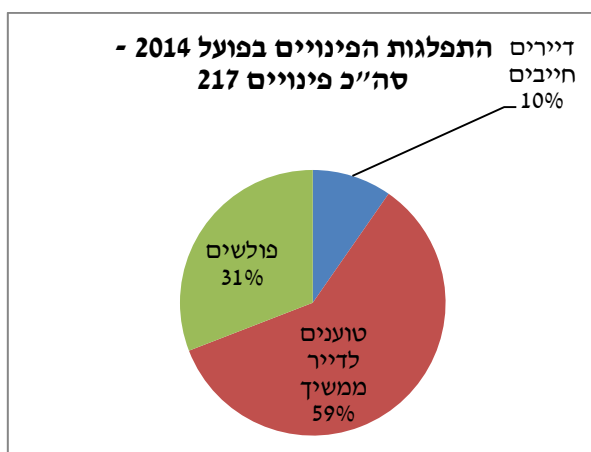
במסגרת זו, הוזמנו ונשמעו טיעוניהם של בעלי עניין מהציבור, כולל עמותות וארגונים הפועלים בתחום הדיור הציבורי. על מנת לראות את הדברים באופן בלתי אמצעי הוועדה יצאה ל"שטח" ונחשפה לנתוני הרווחה ברשויות מקומיות ספציפיות. בנוסף, נפגשה הוועדה עם המחוקק וכן בחנה מודלים של דיור ציבורי בעולם ודוחות קודמים שנכתבו על נושא הדיור הציבורי בישראל, כמו דוח הוועדה למלחמה בעוני ודוחות מבקר המדינה. על אף שחלק מהדברים נאמרו בוועדות קודמות מצאה לנכון הוועדה, בשל חשיבותם, לציין אותן בגוף ההמלצות.

כמו כן, הוועדה יחסה חשיבות **לאינטגרציה** בין משרדי ממשלה וגופים ציבוריים שונים העוסקים במגוון תחומי תוכן הנוגעים לאוכלוסייה המושפעת מנושא הדיור הציבורי בכלל ומנושא הפינויים בפרט. לפיכך בוועדה השתתפו נציגים מכלל משרדי הממשלה הרלוונטיים, ביניהם משרד הבינוי והשיכון, משרד הרווחה, משרד האוצר, משרד המשפטים, הביטוח הלאומי וכן נציגים מהרשויות המקומיות. המפגש הבין משרדי אפשר תהליך חשיבה עמוק, פתיחות והפריה הדדית שהשפיעו על גיבוש ההמלצות. עם זאת, חשוב לציין כי המלצות הוועדה שיובאו בהמשך הדוח, אינן מוסכמות פה אחד על כל חברי הוועדה. בהמלצות עליהן קיימות הסתייגויות, הן צוינו בגוף ההמלצה.

סטטוס דיירים חייבים, הטוענים לדייר ממשיך ופולשים (נכון לדצמבר 2016):

מספר הפינויים בשנת 2014	מספר פסקי דין לפינוי		מספר הדיירים שהחלו נגדם הליכים משפטיים		סה"כ מספר דיירים	מספר הדיירים		קבוצת אוכלוסייה	
	עמידר	עמיגור	עמידר	עמיגור		עמידר	עמיגור		
10 פינויים לדירות קטנות	11	330	3,749	346	4,355	7,283	1,633 מעל 10,000 ש"ח	5,650 מעל 10,000 ש"ח	דיירים חייבים
3 דיירים בודדים	126	25	151	45	160	390	45	345	טוענים לדייר ממשיך
		1		4		117	4	113	פולשים
13	204	356	3,900	395	4,515	7,790	1,682	6,108	סה"כ

פילוח הנתונים באחוזים:



² הנתונים הועברו ע"י החברות המשכנות והם על אחריותן.

נתונים על היקף החייבים והצטברות החובות³:

חברה	מספר החייבים מעל 10,000 ₪	מספר החייבים מתחת ל- 10,000 ש"ח	סה"כ חובות
עמידר	5,650	9,340	כ- 317 מלש"ח
עמיגור	1,633	2,076	כ- 64 מלש"ח
סה"כ:	7,283	11,416	כ- 380 מלש"ח

³ הנתונים הועברו ע"י החברות המשכנות והם על אחריותן.

מיפוי האוכלוסייה שעליה חל צו הפינוי:

במהלך עבודתה, הועדה זיהתה מספר אוכלוסיות שעליהן חל צו הפינוי מדירות הדיור הציבורי, ואלו הן:

- א. דיירי הדיור הציבורי החייבים למדינה בגין חובות של שכר דירה.
- ב. בני משפחה של דייר זכאי בדיור הציבורי אשר נפטר או עבר למוסד סיעודי, שלא הוכרו כ"דיירים ממשיכים".
- ג. פולשים לדירות הדיור הציבורי:
 1. ג. זכאים הממתינים לדיור ציבורי שעקפו בתור.
 2. ג. פולשים שאינם עומדים בקריטריונים הקיימים לזכאות לדיור הציבורי, אך יש להם מצוקה המצדיקה מגורים בדיור הציבורי.
 3. ג. פולשים שלא הוכרו כזכאים לדיור, אין להם זיקה לנכס, ובחינת הנתונים האישיים שלהם מאפשרים פתרון אחר שלא במסגרת הדיור הציבורי.

כלומר, במרבית המקרים של הפינויים מדירות הדיור הציבורי משמשים כסנקציה לאוכלוסיות שהוכרו כזכאיות לדיור ציבורי או לכאלו שלא הוכרו כזכאים אך בחינת המקרה האישי שלהם מצביעה על צורך אמיתי בסיוע של המדינה בנושא הדיור.

הגדרת הבעיה:



תהליך המטשטש את גודל הבעיה ומורכבותה וגורם לנזק מתמשך מול אוכלוסיות הזקוקות לסיוע המדינה ולשחיקה ביכולת לממש את החוק בפועל

הקריטריונים אינם מאפשרים הבחנה המשקפת את מצוקת הפרט ובפועל אוכלוסייה המוגדרת לא זכאית עולה במכלול הקשיים על זו המוגדרת כזכאית

המלצות הוועדה

המלצות הוועדה:

נושא הפינויים מהווה את החוליה האחרונה בסיוע של המדינה לאוכלוסיות הנזקקות לדיור ציבורי. התהליך מתחיל בקביעת המדיניות וביישומה, במתן סיוע ושירות לפרט ומסתיים כאמור, בפינויים.

לנוכח זאת, המלצות הוועדה מרוכזות בשני חלקים: החלק הראשון כולל המלצות לנושא הפינויים מדירות הדיור הציבורי, ואילו החלק השני מכיל המלצות כלליות ורחבות לנושא הדיור הציבורי.

המלצות הוועדה נשענות בין היתר על דוחות מבקר המדינה, דו"ח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, על חוות דעת גורמי מקצוע, אישי ציבור – חברי כנסת, נציגי עמותות וארגונים ואזרחים אשר הוכרו או לא הוכרו כזכאים לדיור ציבורי.

נכון היה שלהמלצות הוועדה המובאות להלן תינתן משמעות כלכלית, אך בהיעדר יכולת משרד הבינוי והשיכון להציג השפעות תקציביות להמלצות נכון יהיה להשלימם.

המלצות לנושא הפינויים מהדיור הציבורי:

1. פינויים של בעלי חוב שכר דירה:

המלצות:

- 1.1 לא ינקטו הליכי פינוי בגין חובות שכר דירה ובכלל זה התראות ואיומים על פינוי.
- 1.2 להטיל על רשות האכיפה והגבייה את הטיפול בחובות של דיירים כזרוע ביצוע של המדינה לגביית חובות.
- 1.3 וועדת גביית החובות בראשות האוצר תבחן מחדש את מדיניות קביעת תעריפי שכר הדירה, הסיבות להיווצרות חובות והטיפול בגבייתם בהתאמה למאפייני דיירי הדיור הציבורי וכן הגדלת סל הכלים והפתרונות להסדרים מול החייבים.

תמצית הנימוקים:

- הוועדה התרשמה כי למדינה (רשות האכיפה והגבייה) כלים אפקטיביים ביותר לגביית חובות כך שהן מביאות לידי מיצוי מלא את יכולותיו של החייב לשלם את החוב עוד בטרם מתבצע הפינוי וכי הפינוי בפועל אינו משמש עוד צעד לגבייה אלא כענישה. מה גם שלאחר הפינוי הוא זכאי לסיוע בשכר דירה.
- הוועדה התרשמה שהיקף החייבים והצטברות החובות מצביעים בהכרח על ליקויים במדיניות קביעת תעריפי שכר הדירה ביחס ליכולת לשלם ולכן המלצתנו לטפל בכך, בין היתר, במסגרת הוועדה לגביית חובות בראשות משרד האוצר.
- תירשם הסתייגותם של היועץ המשפטי של משרד הבינוי והשיכון ושל נציגי משרד האוצר שמבקשים להשאיר את אפשרות הפינוי במקרים חריגים ויוצאי דופן ובאישור מראש של הוועדה המוסמכת לנושא פינויים (כפי שיפורט להלן).

2. פינויים של דיירים שלא הוכרו כדיירים ממשכים:

המלצות:

- 1.1 לשנות את התיקון משנת 2009 שנעשה לחוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי (תשנ"ח-1998) ולהסיר את התנאי שעל הדייר לעמוד בתבחינים לזכאות לדיוור ציבורי.
- 1.2 לבדוק משפטית האם ניתן לשנות את מדיניות האכיפה עד לתיקון החוק.
- 1.3 להרחיב את מקורות המידע אודות מגוריו של האיש בדירה ומרכז חייו לדוגמא, מסמכים תומכים של מוסדות ציבור המספקים לו שירותים וכו'.
- 1.4 ככל שהוכר כדייר ממשיך, יש להתאים את תעריף שכר הדירה ברצף לתקופת מגוריו כך שלא יחולו עליו תשלומים עודפים הנובעים מהליכי טיפול בירוקרטים מתמשכים שאינם תלויים בו.

תמצית הנימוקים:

- חוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי (תשנ"ח-1998), מגדיר מיהו דייר ממשיך בדיוור הציבורי. **תיקון לחוק שנעשה בשנת 2009 הקשיח את התנאים** וקבע שלא די בהוכחת מגורים עם הדייר החוזי, אלא גם בעמידה בתבחיני הזכאות לדיוור ציבורי יוכל להיחשב כדייר ממשיך. ברטרספקטיבה נמצא כי מרביתם של הדיירים אינן עומדים בתבחינים הקשיחים שנקבעו אך מצוקתם רבה מאוד וללא כל התחשבות בעובדה שהבית הזה הוא מרכז חייהם בו הם מתגוררים שנים רבות. הדרג המקצועי נדרש לממש את החוק אף שמדובר בפגיעה משמעותית ולא מידתית באוכלוסייה הזקוקה לפתרון דיוור.
- תיקון זה הביא למצב אבסורדי של העברת דיירים רבים ממעמד של דיירים "בזכות" בדירה במשך שנים רבות, למעמד של "פולשים" אף שלא נקטו צעד כלשהו של פלישה. יחד עם זאת, הוועדה סבורה שיש להשאיר את מבחן משך זמן המגורים בדירה.
- בחלק מהמקרים נקבע על ידי בתי המשפט כי אין הילדים צריכים להיענש והכירו בהם כדיירים ממשכים.

3. פינויי פולשים:

המלצות:

3.1 הקמת ועדה בין משרדית אינטגרטיבית:

- להקים ועדה בין משרדית אינטגרטיבית ובה חברים: נציג משרד הבינוי והשיכון, נציג מחלקת הרווחה ברשות המקומית, נציג משרד הרווחה ונציג הביטוח הלאומי (להלן "הוועדה המוסמכת").
- בראש הוועדה יעמוד נציג משרד הבינוי והשיכון אשר יבטיח מדיניות אחידה והתבוננות מערכתית. הוועדה תתכנס באופן קבוע (לפחות פעם בחודש).
- הוועדה תבחן את מצב המצוקה האישי של הדייר או הפולש, תוך מתן משקל גבוה למכלול נתוניו ולמצבו האישי.
- הוועדה תידרש לסייע בגיבוש מתווה לפתרון שייתן מענה לסוגיית הדיור תוך שאיפה למתן כלים לעצמאות כלכלית (אוכלוסיית בעלי חוב שכר הדירה ולאוכלוסיית הפולשים). היתרונות הם בכך שהגורמים המקצועיים רואים תמונה שלימה ויכולים להמשיך את רצף הטיפול ברשות המקומית. יתרון נוסף הוא סנכרון בין משרדי הממשלה למתן פתרונות לזכאים ושלא לזכאים.
- לוועדה תינתן סמכות בהחלטה שלא לפנות בהתאם לנסיבות העניין.
- בשיקולי דעת הוועדה יילקחו בחשבון, רשימת הזכאים הממתינים להיכנס לדירה זו ועוד; במקרים בהם לא יימצא כי יש ביקוש לדירה יתאפשר לפולש להישאר בה; במקרים בהם קיים ממתין לדירה, הוועדה תבחן את מצב המצוקה האישי של הפולש, תוך מתן משקל גבוה למכלול נתוניו ולמצבו האישי ובין היתר, גם למצבו הבריאותי. במידה והוועדה החליטה שיש לפנות את הפולש, מומלץ כי הוועדה תהיה רשאית להחליט, על פי הנסיבות, האם לתת לו סיוע מוגדל בשכר דירה, דיור בישוב אחר (בו אין ביקוש) או לא לתת לו כל תוספת (כלומר להשאיר לו את הסיוע בשכ"ד בגובה שקיבל טרם הפלישה).

3.2 פולשים טריים (במסגרת 30 יום):

- החוק לפינוי פולשים אינו מבחין בין מי שפלש וזכאי לדיור ציבורי (קיצר תור) לבין מי שפלש ואינו זכאי. מומלץ כי במסגרת ה- 30 יום תתקיים ישיבה של הוועדה המוסמכת שתגבש המלצה גם כלפי הגורם המשפטי האם לפנות ואם לא. הוועדה סבורה שנכון ליצר גמישות של מי שנחשף למצוקת הדיירים הפולשים על מנת לקחת אותם בחשבון אם לממש את הפינוי. המלצה זאת, לדעת הוועדה מאפשרת צילום תמונת מצב של הפולש בזמן אמת והיא באה במקום עצירת הפינוי שנעשה ממילא על ידי התערבות גורמים שונים ערב הפינוי. נכון לפעול לגיבוש מדיניות ייחודית מאושרת משפטית בנושא הפינויים מדירות הדיור הציבורי לנוכח משמעות של הוצאת משפחה לרחוב ללא כל אלטרנטיבה לדיור, זאת מאחר ונושא פינוי הדירות בדיור הציבורי הוא חלק מהחוק המחייב פינוי גורף תוך 30 ימים.
- להמלצה זו התנגדות של היועץ המשפטי של משרד הבינוי והשיכון.

3.3 פולשים לא טריים:

פולשים שלהם פס"ד לפינוי – מומלץ לבחון מחדש את כלל פסקי נוכח המלצות הוועדה ובאם ימצא צורך לפנות לבית המשפט על מנת להצדיק את שינוי פסק הדין.
פולשים שטרם ננקט נגדם הליך משפטי או שנמצאים בהליך משפטי – יעלו לדיון בוועדה המוסמכת למתן המלצה לפינוי.

- לא ינקטו הליכי פינוי כנגד מי שמחזיק זכאות לדיור ציבורי בתוקף אשר פלש לדירה בתקופת ההמתנה לקבלת דירה, אלא בכפוף לאישור הוועדה המוסמכת.
- לא ינקטו הליכי פינוי כנגד פולשים שמצוקתם מצדיקה קבלת דיור ציבורי, אלא באישור מראש של הוועדה המוסמכת.
- לא ינקטו הליכי פינוי כנגד יחידים או משפחות אשר פלשו לדירות פנויות שהמדינה לא נקטה בצעדים כדי לאכלסה, בטרם נפלשה והוועדה המוסמכת מצאה אותם זקוקים לסיוע בדיור.
- ינקטו הליכי פינוי רק כנגד פולשים שלא הוכרו כזכאים לדיור, אין להם זיקה לנכס, ובחינת הנתונים האישיים שלהם מאפשרים פתרון אחר שלא במסגרת הדיור הציבורי, באישור מראש של הוועדה המוסמכת.

3.4 הוועדה ממליצה לגבש מדיניות המאפשרת הכרה של פולשים המתגוררים בדירה בפועל לפחות 7 שנים, לקבוע להם שכר דירה בהתאם ליכולתם בפועל אך לשלול מהם אפשרות לרכוש הדירה.

תמצית הנימוקים:

- "קורת גג ראויה היא תנאי בסיסי לקיום בכבוד. תנאי המגורים של אדם משפיעים על אורח ואיכות חייו ויכולתו לצאת ממעגל העוני, לרבות חלק מההזדמנויות העומדות לרשותו".⁴
לנוכח מרכזיותו של פתרון הדיור ביכולת הצמיחה וההתפתחות של הפרט, הוועדה התרשמה מהנתונים שהוצגו בפניה לגבי מאפייני הפולשים כי גם הם חלק מאוכלוסייה אשר שרויה במצוקה אשר גם לה צריך לסייע וכי יש לנסות ולתת מענה הוליסטי אינטגרטיבי (יחד עם משרדי ממשלה אחרים) על מנת לעודד אותם לצאת לעצמאות כלכלית ואולי אף ממעגל המבקשים דיור ציבורי.

⁴ דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, יוני 2014, חלק 1, עמוד 15.

4. שינוי באופן תפעול מערך הדיור הציבורי:

המלצות:

1. על מנת שלא ייווצר מצב בו נוצרים חובות הגדלים והולכים בשל ביטול איום הפינוי, ועל מנת לייעל ולמקצע את הטיפול בנושא גביית החובות ולבטל את השונות הקיימת בטיפול בהליכי גביית החובות בין החברות המשכנות, מומלץ לפעול כמפורט להלן:

1.1 לבצע הפרדה בין הגורם האחראי על אכלוס הדירות, שמירה על המצב התחזוקתי של הדירה וגביית שכר הדירה השוטף לבין הגורם שמטפל בגביית חובות:

- לקבוע כי תפקיד המשכן יוטל על החברות המשכנות ויכלול אחריות על השיכון, האחזקה והגבייה השוטפת, מתוך ראייה, בין היתר, של ייצוג הפרט. בהתאם לכך משרד הבינוי והשיכון יצטרך לעדכן את מודל העבודה מול החברות המשכנות כך שאי הגבייה לא תחשב כאי עמידה ביעדי העבודה שלהן.

- לקבוע כי תפקיד גביית החובות וההוצאה אל הפועל יוטל על רשות האכיפה והגבייה ויכלול אחריות על מיצוי ההליכים לגביית החוב עוד בטרם הפנייה לבית המשפט ועד להוצאה אל הפועל של פסקי הדין.

לשם כך יש להרחיב את סמכויותיה של הרשות לאכיפה וגבייה, כך שיהיה בידיה האפשרות לפעול לגביית החובות של דיירי הדיור הציבורי.

- על משרד הבינוי והשיכון להגדיר בתיאום רשות האכיפה והגבייה את מדיניות הגבייה והאכיפה בהתאם לקריטריונים עליהם יחליט, ביניהם: האפשרות לקבל מידע ולעקל את רכושו של כל מי שמתגורר עם הדייר שאינו משלם, בתנאי שהוא מעל גיל 18, וכן הסמכות להחזיר אל המשרד מקרים בהם רואים לנכון לוותר על חובות. מדיניות הגבייה לא תכלול הליכי פינוי לרבות איום בסנקציית הפינוי כנגד חייבים.

- לבחון מחדש מחיקת חובות מלפני יותר מ – 7 שנים במידה ולא ננקטו פעולות לגביית החוב.

1.2 על משרד השיכון לתרגם את מדיניות הגבייה לכדי נוהל אחוד מסודר (הצמדות, ריבית

פיגורים, פריסה, הקפאה, מחיקה וכיו"ב) ופיקוח על יישום אחיד בכל החברות המשכנות.

הנוהל יגדיר את ההתערבות הנדרשת מצד רשויות המדינה על מנת למנוע את צבירת החובות; הצמדת החובות וחיוב ריביות ואגרות שונות; אפשרות לגמישות בגביית שכר הדירה בתקופות מסוימות; חיוב שכר דירה אפס ועוד.

תמצית הנימוקים:

- כיום החברות המשכנות אחראיות על גביית החובות של דיירי הדיור הציבורי כאשר במקרים רבים אין בידיהן מספיק כלים אפקטיביים לעשות כן.
- אף שהמדינה באמצעות החברה המאכלסת מופקדת על מדיניות הגבייה ואכיפתה, הלכה למעשה הביצוע מועבר מהחברות המאכלסות לעשרות עורכי דין פרטיים אשר פועלים בהתאם לשיקול דעתם ובאופן לא מבוקר ע"י החברות.
- הוועדה התרשמה שיש שוני במדיניות הגבייה בין החברות השונות ועל כן נוצר מצב של חוסר שוויוניות בין הדיירים.
- משרד הבינוי והשיכון מתקשה לקבל נתונים בזמן אמת אודות סטטוס ההליכים מול הדיירים.
- אמון הציבור בחברות המשכנות נשחק.

לסיכום המלצות הוועדה לנושא הפינויים:

הזכות לקורת גג היא חלק מזכויותיו הבסיסיות של האדם וחובת המדינה לספקה. בהתאם לכך הוועדה ממליצה לבטל את אפשרות הפינוי לכלל האוכלוסייה ולהשאיר הפינויים רק במקרים חריגים שאינם עולים בקנה אחד עם החוק כגון פולשים. מקרים אלה יבחנו ע"י ועדה אינטגרטיבית ייחודית שבחנה את המקרים והחליטה על הפינוי, זאת מתוך הבנה עמוקה שמדובר באוכלוסייה במצוקה ושהפלישה נעוצה בהיעדר אלטרנטיבה ברת השגה עבורן. מצופה מרשויות המדינה להתחשב ברקע והמניעים לנקיטת צעד כל כך קיצוני של פלישה גם לנוכח הקריטריונים הקשיחים של הזכאות לדירה ולמחסור החמור במלאי הדירות הציבוריות.

המלצות כלליות לנושא הדיור הציבורי:

5. הגדלת השקיפות והנגשת המידע – שיקוף תמונה מלאה בכל נקודות

זמן:

המלצות:

1. לבנות מסד נתונים אחוד, מטויב ושיקוף בנושא הדיור הציבורי אשר יסייע לייעל את ניהול מאגר הדיור הציבורי. מסד הנתונים יכלול, בין היתר את תהליכי התביעה וההוצאה לפועל ועוד.
2. להעביר דיווח כתוב מדי שנה של שר הבינוי והשיכון לממשלה על הדיור הציבורי – ביקוש מול היצע בראייה ארוכת טווח בשים לב למגמות המפורסמות ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והמוסד לביטוח לאומי בהתאם חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998.
3. להנגיש את המידע בדבר מיצוי זכויות לאוכלוסיית הזכאים.
4. לשקף את מצאי הדירות הציבוריות הפנויות לכלל הממתינים הזכאים ולהציע להם את האפשרות להיכנס לאחת מדירות הדיור הציבורי הפנויות, גם אם אלה מצויות בישוב אחר.

היועץ המשפטי של משרד הבינוי והשיכון הציע שאפשרות זו תועמד למי שממתין שנים רבות לדירה וכן להגביל זאת במכסה מסוימת כדי שהנטל על הרשות הקולטת יהיה מידתי וסביר.

תמצית הנימוקים:

- הוועדה סבורה כי שיקוף בעיית המחסור באופן קבוע לממשלה ולכנסת ולקובעי המדיניות הוא הכרחי וראוי שיהיה כל הזמן על סדר היום הציבורי על מנת לאפשר קידום תהליכי חקיקה ואם בגיבוש סדרי עדיפות בהקצאת משאבי המדינה ותקציביה.
- הוועדה רואה קושי ערכי בהבחנה הקיימת בין אוכלוסייה שעומדת בקריטריונים המזכים בדיור ציבורי לבין האוכלוסייה שעומדת המזכים בסיוע בשכר דירה, בלבד, שכן ההבחנה מתבססת על פרמטרים כגון: מספר הילדים ומקורות ההכנסה (ביטוח לאומי), בלבד.
- הוועדה רואה באוכלוסייה שהוגדרה כענייה כאוכלוסיית היעד שזקוקה לסיוע בדיור. על היקף העוני ניתן ללמוד מהדוח השנתי 2015 של הביטוח הלאומי בנושא ממדי העוני והפערים החברתיים אשר פורסם בחודש דצמבר 2016. לפי הדוח עולה כי בשנת 2015 היו בישראל 460,800 משפחות עניות, שבהן חיו 1,712,900 נפשות מתוכן 764,200 ילדים. עוד עולה כי בשנתיים האחרונות חומרת העוני, דהיינו מצב העוני של מי שחי בעוני הוחרף.⁵
- דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל קבע כי "ההכרה בקשר ההדוק בין דיור ועוני עמדה בבסיס עבודת ועדת המשנה בנושא הדיור. ברור וברי כי על המדינה לדאוג ליצירת התנאים לדיור הולם עבור משפחות החיות בעוני".⁶
- כיום לא קיים מאגר נתונים אחוד המרכז את כלל המידע על נושא הדיור הציבורי הכולל גם את אלה של החברות המשכנות על מנת לאפשר קביעת מדיניות מושכלת המבוססת על מידע אמין ומעודכן.

⁵ דוח שנתי 2015 של ממדי העוני והפערים החברתיים, המוסד לביטוח לאומי, עמוד 1

⁶ דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, 2014, חלק 1, עמוד 15.

- בדוח מבקר המדינה בנושא סיוע בדיוור לזכאים נקבע כי: "הזכאים לדיוור ציבורי משתייכים לאשכול הסוציו-אקונומי הנמוך; רבים מהם קשישים, אנשים עם מוגבלויות פיזיות ואחרות ועולים חדשים, המתקשים להשתלב בחברה ובשוק העבודה. קיים חשש סביר שאין הם תמיד מודעים למלוא זכויותיהם ונגישותם למידע על זכויותיהם מוגבלת. גם אם ירצו לממש את זכויותיהם אין בידיהם הכלים שיסייעו להם בקבלתן. משרד הבינוי לא נקט פעולות כדי להבטיח את מיצוי הזכויות של אוכלוסיית הזכאים. למשל, הוא לא זיהה את המתגוררים בדיוור הציבורי בתנאי צפיפות דיוור ולא יידע אותם שיש באפשרותם לבקש דירה מרווחת יותר. כמו כן, אף שהמשרד מודע לקיומה של תופעה שבה אזרחים הוכרו כזכאים לסיוע בשכ"ד אך לא מימשו את זכאותם, הוא לא בחן את הסיבות לכך כדי לצמצם את התופעה".⁷
- מספר דירות הדיוור הציבורי והביקוש להן אינם מתפלגים באופן אחיד על פני המדינה, ועל כן קיימים ישובים בהם קיימת רשימת ממתנינים ארוכה בעוד שבישובים אחרים קיימות דירות פנויות ללא דורש. ממתנינים זכאים אינם חשופים למידע זה, אלא אם מבקשים אותו באופן יזום. מידע זה יכול לסייע בקיצור זמן ההמתנה כיוון שיתכן שחלקם יעדיפו להיכנס לדירה פנויה בישוב אחר מאשר להמתין.

⁷ דוח שנתי של מבקר המדינה 65ג', סיוע בדיוור לזכאים, עמוד 435

6. קיום תהליך קבוע לחשיבה מערכתית ולקבלת החלטות בנושא הדיור הציבורי:

המלצות:

1. לקבוע תהליך עבודה שיטתי של שולחן עגול כדי לאפשר חשיבה מערכתית ומענה לצרכים בנושא הדיור הציבורי כחלק מהכנת תכנית העבודה השנתית והרב שנתית לדיור הציבורי.
2. השולחן העגול יורכב מנציגי הגורמים הרלוונטיים בדומה להרכב הוועדה לנושא הפיננסיים.

תמצית הנימוקים:

הדיור הציבורי צריך לתפוס מקום בסדר היום הקבוע של משרד הבינוי והשיכון בהלימה למורכבותו. בהתאם לכך, יש לייצר תהליכים ומנגנון בקרה בשיתוף פעולה של כלל הגורמים הרלוונטיים (לדוגמא, גורמי הרווחה) לנטר סוגיות מערכתיות ולתת להן פתרונות מערכתיים.

עבודת המטה צריכה להישען על נתונים כבסיס לקבלת החלטות. הוועדה התרשמה שיש קושי בבסיס הנתונים הקיים לצורך קבלת החלטות רלוונטיות.

7. הגדלת מלאי דירות הדיור הציבורי:

המלצות:

1. להגדיל באופן ניכר את מלאי פתרונות הדיור הניתנים על ידי המדינה ליחידים, משפחות וקשישים במגוון דרכים:

- רכישת דירות.
- בניית דירות על מבנים קיימים.
- בניית דירות על קרקע חומה.
- שכירות ארוכת טווח ומפוקחת.
- ניווד דיירים מדירות גדולות לקטנות בהתאם לגודל המשפחה.
- מתן ערבות מדינה לשוכרים בשוק החופשי.
- יצירת תכניות להשכרת דירות למספר מקבלי סיוע בשכר דירה לרבות איכלוס דירה אחת במספר זכאים.
- בניית דיור לגיל הזהב.

2. לאמץ את המלצת הוועדה למלחמה בעוני ולקבוע יעד אסטרטגי ארוך טווח שיגדיר כי דיור ציבורי יהווה לפחות 5% מכלל מלאי הדיור במשק.

3. להחזיר למאגר הדיור הציבורי דירות ציבוריות שהושכרו לכאלה שאינם זכאי הדיור הציבורי. זאת בהתאם לקביעת מבקר המדינה לפיה "לנוכח המחסור החמור בדירות במאגר הדיור הציבורי, על הגופים המעורבים - משרד השיכון, הרשויות המקומיות ואחרים - לפעול למציאת פתרון חלופי לבעיית אוכלוסיית הזכאים וליישומו. חיוני ביותר שהמשרד יבחן מחדש את מכלול ההקצאות שנעשו בעבר בעבור שוכרים שאינם זכאים, יאתר את ההקצאות שאינן עומדות בכללים העדכניים שקבע וישיב את הדירות למאגר הדיור הציבורי".⁸

⁸ דוח שנתי של מבקר המדינה 65ג', דירות דיור ציבורי שהושכרו שלא לזכאי הדיור הציבורי, עמוד 311.

4. למצות את הפוטנציאל של דירות שניתן להסב אותן לטובת דיור ציבורי, דוגמת נכסי נפקדים שנמצאים בידי רשות הפיתוח של רשות מקרקעי ישראל.

תמצית הנימוקים:

- במהלך השנים הצטמצם מלאי הדיור הציבורי לכדי קרוב למחצית. בעוד שבכל שנה נמכרו אלפי דירות, מנגד לא נרכשו תחתיהן דירות חליפיות, למעט כ- 1,000 דירות מאז יולי 2015. בעוד שבתחילת שנת 1999 היו כ-108,000 דירות בדיור הציבורי, כיום מאגר הדיור הציבורי מונה כ-60,500 דירות בלבד.
- הוועדה למלחמה בעוני המליצה כי יש לקבוע יעד אסטרטגי ארוך טווח שיגדיר כי דיור ציבורי יהווה לפחות 5% מכלל מלאי הדיור במשק. על מנת לעמוד ביעד זה היא קבעה כי יש להגדיל את היצע הדיור הציבורי ב- 700 – 1,000 יחידות דיור מדי שנה במשך 15 השנים הבאות. זאת באמצעות רכישת דירות מיד שנייה ורכישת דירות חדשות במחירי עלות הבנייה בלבד, שימוש אפקטיבי ביחידות דיור קיימות (משרדי רשויות, עמותות, בתי כנסת וכדומה), יצירת הלימה בין גודל הדירה לגודל המשפחה, הקמת יחידות דיור נוספות במסגרת בתי גיל הזהב⁹.

8. הגמשת הקריטריונים לזכאות לדיור ציבורי:

המלצות:

1. להרחיב את הקריטריונים המזכים בדיור ציבורי באופן משמעותי כשהיעד הוא להכיל את כל זכאי הסיוע בשכר דירה (נכון להיום 150,000 משקי בית) גם לאלה המוגדרים על ידי מדינת ישראל כעניים, בהתאם להגדרת הביטוח הלאומי לפיה העוני נקבע כמצוקה יחסית שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה.
2. להגמיש את הקריטריונים המזכים בדיור ציבורי:
 - 2.1. הכנסת קריטריונים המשקפים את עומק המצוקה ובכלל בעלי צרכים מיוחדים שסיכויי ההשתכרות שלהם נמוכים על אף שאינם מוגדרים כנכים באופן פורמאלי (כגון נרקומן לשעבר).
 - 2.2. פוטנציאל השתכרות, כולל רקע משפחתי.
 - 2.3. התייחסות מיוחדת ליחידים.
 - 2.4. גובה ומקור ההכנסה המזכה.
 - 2.5. מספר הילדים לא צריך להיות תנאי זכאות לדיור ציבורי אם המפתח לזכאות עונה על קריטריון העוני.
 - 2.6. שינוי השיטה לקביעת תעריף שכר הדירה:
 - ביטול העלאת שכר הדירה בגין ילדים מעל גיל 21 הזכאים להבנתנו להמשיך ולגור עם משפחתם.
 - לשנות את שיטת קביעת שכר הדירה בהתאם ליכולת הזכאי ולא בהתאם לאזור המגורים, או לחלופין קביעת שכר דירה אחיד (גובה שכר הדירה נגזר בין היתר מאזור המגורים, כך שעל

⁹ דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, 2014, חלק 1 עמוד 18

דירות במרכז הארץ הדייר נדרש לשלם שכר דירה גבוה יותר. הדבר מעמיס עליות על הדייר מבלי שמצבו הכלכלי טוב יותר מאשר דייר בפריפריה).

2.7. הגדלת הסיוע בשכר דירה לכלל מקבלי הסיוע לכדי שכר דירה ריאלי בשוק החופשי.

תמצית הנימוקים:

- ממשלת ישראל באמצעות משרד הבינוי השיכון ומשרד האוצר, בהתחשב באילוצים תקציביים, העמידה רף גבוה לעמידה בקריטריונים המזכים בדיוור ציבורי, רף שנעשה גבוה יותר ככל שמלאי הדירות הלך והצטמצם. הועדה התרשמה כי ההיגיון בקביעת הקריטריונים הובל מתוך תפיסה תקציבית ולא מתוך ראיית הצורך, ועל כן בפועל נוצר מצב בו אוכלוסייה המוגדרת כלא זכאית (בשל מספר ילדים, מצב משפחתי, מקורות הכנסה וכו') נזקקת לא פחות לפתרון מגורים מאלו שעומדים בקריטריונים שקבעה הממשלה.
- גם אלו שהוכיחו עמידתם ברף הגבוה שנקבע ביחס לזכאות לדיוור ציבורי, נאלצים להמתין שנים רבות מאוד למימוש זכאותם, חלקם במהלך שנות ההמתנה הארוכות מאבדים את זכאותם לא מפני שמצבם הכלכלי השתפר אלא מפני שאינם עומדים בתנאים כגון: מספר הילדים עד גיל 21.
- מציאות זו דוחפת את מי שזכאי לדיוור ציבורי וכן את מי שלא זכאי ומצבו הסוציאלי קשה, לנקוט בצעד קיצוני של פלישה ומעמידה את גורמי המקצוע בדילמה ערכית בנושא הפינני.

9. הקטנת פוטנציאל הפיננסיים וצוברי החובות באמצעות עדכון גובה שכר הדירה לאלו הזכאים לסיוע בשכר דירה:

המלצה:

לקדם את יישום המלצות הוועדה למלחמה בעוני לפיה יש להגדיל את סכום הסיוע בשכ"ד באופן הדרגתי, ולהצמידו לשכר דירה ריאלי, תוך התאמת הסיוע במקרים מיוחדים של שכירות ארוכת טווח. סיוע זה יחושב על בסיס שכר הדירה הממוצע של הזכאים באזור מגוריהם בהתאמה לגודל הדירה הנדרש.

תמצית הנימוקים:

כפי שצוין, לא אחת במסמך זה, בשני העשורים האחרונים, הוקשחו הקריטריונים לדיור הציבורי בהלימה לצמצום הדרסטי במלאי הדירות הציבוריות. בנסיבות אלו מתבקש היה לפעול להגדלת המלאי ובד בבד גם להגדיל את רמת הסיוע בשכר דירה לכלל קבוצות הזכאים.

בדוח מבקר המדינה בנושא הסיוע בדיור לזכאים נקבע כי: "זכאי משרד הבינוי וזכאים עולים מקבלי סיוע בשכ"ד חשופים לשינויים בגובה שכר הדירה ולדרישה פתאומית מהבעלים לפינוי הדירה. במציאות כזאת נפגעת רמת הוודאות שלהם בנוגע למקום מגוריהם וליכולתם לעמוד בשכר הדירה. בולטת בהיעדרה מתכונת לעדכון גובה הסיוע בשכ"ד".¹⁰

10. תיקון הגדרת חסר הדירה:

המלצה:

לאמץ את המלצת הוועדה למלחמה בעוני בישראל ולשנות את הגדרת "חסר הדירה" כך שיכיל את מי שאין ולא הייתה בבעלותו דירה במהלך ה-5 השנים אחרונות, או בדומה לקריטריון בתכנית מחיר למשתכן (6 שנים).

תמצית הנימוקים:

- קבלת זכאות לדיור ציבורי מותנית בהגדרת המבקש כחסר דירה, שמשמעה שאין ולא היה לו זכויות כלשהן בדירה או בחלק מדירה. המשמעות של תנאי זה שמי שהיתה ברשותו דירה והוא נקלע למצב כלכלי ו/או חובות שבגינם נאלץ ו/או נכפה עליו למכור את דירתו ולהחזיר את כספי התמורה, לא יכול לקבל סיוע. נכון הדבר גם למי שירש חלק מדירה גם אם חלקו אינו עולה על שליש וללא מבחן של שווי חלקו. טרם פורסם דו"ח הוועדה למלחמה בעוני בישראל הכלל היה שאם הייתה בעל דירה או חלק מדירה, לאחר יוני 1971, אינך "חסר דירה" גם אם חלפו 40 שנה מאז נמכרה הדירה. בעקבות דו"ח הוועדה למלחמה בעוני קוצרה תקופת ה"צינון" לכדי 10 שנים, דהיינו גם אם הנך נכה או קשיש או הורה עצמאי ל 4 ילדים שחי מקצבה של המוסד לביטוח לאומי, אינך זכאי לסיוע בדיור גם ברמה הבסיסית והנמוכה ביותר.
- הוועדה למלחמה בעוני בישראל המליצה לתקן את הגדרת "חסרי הדירה" על ידי הרחבת הזכאות והכללת אלו שלא הייתה בבעלותם דירה או חלק ממנה (כולל דירה בדמי מפתח) בחמש השנים האחרונות.¹¹

¹⁰ דוח שנתי של מבקר המדינה 65ג', סיוע בדיור לזכאים, עמוד 435.

¹¹ דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, 2014, חלק 1, עמוד 16.

הרחבה זו צפויה מחד להגדיל את היקף הזכאים לדיור ציבורי ומנגד להקל על משפחות רבות המתקשות במימוש זכותן לדיור בר השגה.

11. הורדת הנטל הבירוקרטי :

המלצת הוועדה :

1. בדיקת הזכאות לדיור הציבורי תתבצע אחת לחמש שנים במקום אחת לשנתיים.
2. הבדיקה הנערכת לקביעת גובה שכר הדירה בדיור הציבורי תתבצע אחת לחמש שנים במקום אחת לשנתיים.
3. שינוי נוסח הודעת הדחייה לבקשת זכאות דיור ציבורי תשונה, כדי למנוע מפרשנות לפיה המדינה ממליצה למבקשים לפעול כדי "להשלים את הפערים" (מספר ילדים, הבטחת הכנסה וכו').
4. פישוט התהליך לקביעת גובה שכר דירה (מידרוג) וייעול תהליך הגבייה (כיום המידרוג הוא תהליך מסובך היוצר תסכול).

תמצית הנימוקים :

- בדיקת הזכאות לדיור הציבורי מתבצעת אחת לשנתיים. בתום תקופה זו אם חלו שינויים כגון מספר הילדים עד גיל 21 קטן מכפי שהיה בבדיקה הקודמת או שמרכיבי ההכנסות שונו, הזכאות אינה מתחדשת, אף שהלכה למעשה מצבה של המשפחה לא השתנה ובעיית הדיור נותרה בעינה.
- השיטה הקיימת מחייבת את הדיירים למלא שאלון אחת לשנתיים, הכולל דיווח על בני המשפחה המתגוררים בדירה. ההערכה בהסתברות גבוהה ששיעור גבוה מאוד של הבדיקות מעלות שאין שינוי בין שאלון לשאלון. באם השינוי קיים רק בשיעור נמוך מאוד של המקרים, העלות והתועלת אינם מצדיקות את תדירות התהליך הבירוקרטי.
- המציאות הרווחת במרבית המשפחות במדינת ישראל כי הילדים אינם "עוזבים את הקן" מיד בהגיעם לגיל 21, בוודאי נוכח מגמת העלייה החדה בשנים האחרונות במחירי השכירות בשוק החופשי. הדבר נכון לגבי משפחות במעמד בינוני וגבוה קל וחומר במעמד הסוציאקונומי של דיירי הדיור הציבורי. גביית תשלום נוסף בגין המשך מגורים של ילדים בהגיעם לגיל 21 בעלת מספר השלכות :
- מקשה על היחלצותם ממעגל העוני מאחר והם נדרשים להקצות מהכנסתם לטובת שכר הדירה במקום לצבור הון עצמי וחיסכון למימון השכלה גבוהה וכדו' מה שמשפיע על העתיד התעסוקתי והתפתחותם הכלכלית.
- עידוד תרבות של **הסתרת מידע** של ההורים על מגוריהם בדירה הציבורית.
- הכנסת המשפחה למעגל בעלי החובות אף שהמצב הכלכלי המשפחתי לא משתפר בהגיעם לגיל 21.
- בנוסח הודעת דחיית הבקשה לקבלת דיור ציבורי מצוין כי המבקשים אינם עומדים בתנאי הזאות כגון : מספר הילדים קטן מכפי שנקבע בנהל ו/או שאין מרכיב של הבטחת/השלמת הכנסה. נוסח זה מביא לכדי פרשנות שהמשרד ממליץ על הוספת ילדים לתא המשפחתי או עידוד אי עבודה כדי לעמוד בתנאים.

הסתייגויות להמלצות:

ההמלצה	הגורמים המסתייגים	ההסתייגות
אי נקיטת הליכי פינוי בגין חובות	חשכ"ל, אג"ת	עמדת משרד האוצר: הקפאת הפינויים הביאה לגידול בכמות החייבים בהשוואה לשנה קודמת ותגרום לירידה במוסר התשלומים. הפינוי צריך להיות כלי בארגז הכלים וכחלק מהתמריצים לתשלום שכר הדירה. הפינוי צריך להיות מופעל בצורה מצומצמת לחייבים ולדיירים שלא הוכרה זכאותם לדייר ממשיך. עמדת יועמ"ש משרד הבינוי והשיכון: שיש לצמצם למינימום את השימוש בכלי למקרים חריגים
הקמת וועדת חריגים ייעודית	משרד המשפטים	יצור אי צדק ואי שוויון כלפי מי שעומד בתנאים ובדרישות.
אי פינוי פולשים שהוכרו כזכאים לדיור ציבורי	משרד הבינוי והשיכון, משרד הרווחה, משרד המשפטים, משרד האוצר (חשכ"ל ואג"ת)	חובת המדינה כלפי אזרחיה לשמור ולהגן על זכויותיהם של משפחות זכאיות שנקבע לגביהם שהם בראש סדר העדיפות והן לא לקחו את החוק לידיהם ופלוו לדירה.
אי פינוי פולשים שלא הוכרו כזכאים לדיור ציבורי	משרד הבינוי והשיכון, משרד הרווחה, משרד המשפטים, משרד האוצר (חשכ"ל ואג"ת)	הדבר יעודד עבריינות ויצמצם את מספר הדירות בהם יאוכלסו משפחות שהמדינה קבעה את זכאותן
אי פינוי משפחות שאינן עומדות בתנאי החוק (התיקון משנת 2009) עד לתיקון החוק	משרד הבינוי והשיכון, משרד המשפטים, משרד האוצר (חשכ"ל, אג"ת)	כל זמן שהחוק בתוקף יש לקיימו אלא באישור היועץ המשפטי לממשלה.
תיקון חוק זכויות הדייר בדיור	משרד האוצר (אג"ת)	אין לשנות את החוק אלא יש

<p>לבנות מנגנון סיוע שתאפשר להם יציאה "מרוככת" ולטווח ארוך יחסית מהדיור הציבורי.</p>		<p>הציבורי (דייר ממשיד)</p>
<p>ההמלצות לא במנדט הוועדה ולא הוצגו נתונים על מנת לתמוך המלצות.</p>	<p>משרד האוצר (אג"ת)</p>	<p>שינוי בקריטריונים</p>

חלק ב' – ליבת הדוח

דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל פורסם ביוני 2014 וקבע כי ההגדרה הרשמית של מדינת ישראל לעוני, כפי שמתבטאת בפרסום השנתי של המוסד לביטוח לאומי היא: "מדידת העוני בישראל, בדומה לרוב מדינות המערב והארגונים הבינלאומיים, מבוססת על הגישה היחסית שלפיה העוני הוא תופעה של מצוקה יחסית שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה. באופן ספציפי, משפחה מוגדרת ענייה אם רמת החיים שלה, כפי שהיא משתקפת בהכנסתה הפנויה לנפש תקנית, נופלת ממתחצית החציון של הכנסה זו".¹²

על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי בשנת 2014 יחיד עם הכנסה כספית פנויה לחודש הנמוכה מ-3,077 ₪ נחשב לעני, וכך גם זוג שהכנסתו נמוכה מ-4,923 ₪ לחודש. משפחה בת חמש נפשות ב-2014 שהכנסתה הכספית לחודש הייתה נמוכה מ-9,230 ₪ נחשבה לענייה. שיעור המשפחות שחיו בעוני בישראל בשנה זו עמד על כ-18.8% (כ-445 אלף משפחות).¹³

ההכרה בקשר ההדוק בין דיור ועוני עמדה בבסיס עבודת ועדת המשנה בנושא הדיור, של הוועדה למלחמה בעוני בישראל. קשר זה מתבטא בין היתר בכך שתנאי המגורים של אדם משפיעים על אורח חייו ואיכות חייו, לרבות חלק מההזדמנויות העומדות לרשותו. לפיכך, ברור וברי כי על המדינה לדאוג ליצירת התנאים לדיור הולם עבור משפחות החיות בעוני.¹⁴

מערך הדיור הציבורי מהווה את אחד הכלים הממשלתיים המרכזיים לסיוע לאוכלוסיות הזקוקות לסיוע מהמדינה במימוש זכותן הבסיסית לדיור. **קורת גג ראויה הינה תנאי בסיסי לקיום בכבוד, המשפיעה באופן ניכר על אורח החיים ואיכותם.** לדיור הציבורי תרומה משמעותית להוצאת משפחות ממעגל העוני, כולל יציבות של הילדים בבתי ספר ומציאת תעסוקה.

בחירת הדיור הציבורי באופן הרחב מצריכה בחינה של שיעור ההוצאה על דיור. מדו"ח הוועדה למלחמה בעוני בישראל עולה כי שיעור ההוצאה על דיור בכל אחד מחמשת העשירונים הראשונים גבוה מהמוצע. בנוסף, נראה כי **האוכלוסייה הענייה ביותר נאלצת להתמודד עם הוצאה ישירה על דיור בשיעור של כמעט 40% מסל התצרוכת שלה.**¹⁵

מערך הדיור הציבורי כולל מאגר של דירות בבעלות המדינה, המושכרות במחיר מוזל לזכאים מקרב האוכלוסיות החלשות בישראל, שאין באפשרותם לרכוש או לשכור דירה בשוק הפרטי. מלאי הדירות בשכירות בדיור הציבורי מצומצם מאוד, בייחוד ביישובים במרכז הארץ, ולכן הוא מיועד בראש ובראשונה לזכאים השרויים במצוקה כלכלית ותפקודית. הקצאת הדירות בדיור הציבורי לכלל אוכלוסיית הזכאים, כולל אזרחים ותיקים, היא בסמכות משרד הבינוי והשיכון, באמצעות החברות המאכלסות.¹⁶ חריג אחד לסמכות זו הם עולים חדשים זכאים, אשר הסמכות לטיפול בהם היא בידי המשרד לקליטת עלייה.

מדיניות הדיור הציבורי החלה בישראל עם הקמת המדינה, כאשר בעשור הראשון התבצעה בניה ציבורית נרחבת, על מנת לסייע לעולים החדשים שהגיעו למדינה הצעירה. בשל הרצון לפזר את אוכלוסיית העולים באזורים דלילי אוכלוסייה, מרבית דירות הדיור הציבורי נבנו בפריפריה. בעשור זה נבנו כ-200,000 דירות לדיור הציבורי, אשר היוו

¹² דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, חלק 1 עמוד 44, יוני 2014.

¹³ ממדי העוני והפערים החברתיים. דוח שנתי 2014, המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 2015.

¹⁴ דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, חלק 1 עמוד 15, יוני 2014.

¹⁵ דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, חלק 1 עמוד 15, יוני 2014.

¹⁶ חברות המנהלת את השכירות בשיכון הציבורי עבור משרד הבינוי והשיכון ולפי הנחיותיו מעת לעת. יש כיום 8 חברות כאלה: עמידר, עמיגור, פרזות, חלמיש, שקמונה, חלי"ד, שוי"פ, ושמירה ובטחון.

יותר ממחצית מהדירות למגורים שנבנו באותה תקופה. בסוף שנות ה-60 שיעור הבנייה הציבורית ירד לפחות מ-30% מכלל הבנייה בישראל ובעשורים האחרונים, למעט בתקופת העלייה הגדולה מברח"מ בתחילת שנות ה-90, ההיקפים ירדו עד לכדי אחוזים בודדים. לאורך השנים היה גם שינוי במדיניות השיכון בישראל, במסגרתה היה מעבר מהתערבות בצד ההיצע, כלומר בניית דירות, להתערבות בצד הביקוש שהתמקד בסיוע כספי לרכישת דירות, בעיקר באמצעות מתן משכנתאות מסובסדות לזכאים.¹⁷ שינויים אלה הובילו למצב הנוכחי, בו **מלאי הדירות הציבוריות מצומצם ואינו מספיק למתן פתרון דיור לכלל הזכאים**. לראיה, כיום ממתנינים 2,925 זכאים חסרי דירה לדירות דיור ציבורי.

כחלק מהמאמץ לשפר ולקדם את הדיור הציבורי הושקעו לאחרונה מעל מיליארד ₪ בהגדלת מאגר הדירות של הדיור הציבורי. בעוד בשנת 2014 נרכשו 6 דירות בלבד, עד סוף שנת 2016 נרכשו 900 דירות. 30 מיליון ₪ שהושקעו עד כה הביאו לאכלוס של כ-600 דירות ריקות ברחבי הארץ. פרויקט נוסף של הסוכנות היהודית בסיוע משרד האוצר וחברת עמיגור, כולל בנייה של 2,700 דירות ב-20 מרכזי קליטה או במבנים של דיור ציבורי, בהיקף של כמיליארד ₪.¹⁸ צעדים אלה אמנם מצביעים על קריאת כיוון של הממשלה להגדלת מלאי הדירות בדיור הציבורי, אך הם לבדם אינם מספיקים על מנת להשלים את המחסור בדיור ציבורי שנוצר לאורך השנים, גם בעקבות חקיקה שאפשרה מכירת דירות ללא השלמה מקבילה להיקף מאגר הדיור הציבורי.

חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) והשפעתו על מלאי הדירות:

חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) תשנ"ט-1998, כולל שני מרכיבים מרכזיים. המרכיב הראשון מסדיר את זכות הזכאים לרכישת דירה ציבורית וכולל הגדרות לזכאות לרכישת הדירה (הן של הדייר הקיים והן של דייר ממשיד), מחיר הדירה הציבורית והוראות שונות לחישוב תקופת המגורים, בעלות וזכויות בנייה. לפי החוק הזכאות לרכישת דירה ציבורית תהיה למי שהתגורר בה לפחות חמש שנים רצופות ואשר מהמועד שבו חתם על חוזה השכירות, לא היו בבעלותו, או בבעלות בן זוגו או ילדו, דירה או מקרקעין אחרים ששווים עולה על 350,000 ש"ח. מחיר דירה ציבורית לצורך רכישתה יהיה מחירה בשוק החופשי, תוך מתן הנחה שתיתן תחילה כמענק מותנה¹⁹ בסכום שיתבסס על וותק הזכאי בדירה, גודל המשפחה והאזור הגיאוגרפי של הדירה.

המרכיב השני של החוק מסדיר את הקמת "הקרן לדיור ציבורי" וקובע כי כל הכספים שיתקבלו ממכירת דירות בהתאם לחוק זה (למעט ניכוי הוצאות הכרוכות במכירת הדירה), יופקדו בקרן וכי כספי הקרן ישמשו להגדלת המלאי של דירות ציבוריות בלבד.

בנוסף, לשון החוק קובעת כי השר ידווח לוועדת הכלכלה של הכנסת בכתב, על מצב הדיור הציבורי ועל יישומו של חוק זה.

החוק היה אמור להיכנס לתוקף בשנת 2001, אך תחילתו נדחתה מספר פעמים ובפועל רק ב-1.1.2013 נכנס החוק לתוקף. עם זאת, במהלך השנים קיים משרד הבינוי והשיכון, על בסיס מדיניות הממשלה, מבצעי מכר לדיירי הדיור הציבורי, בהם נמכרו דירות בהנחות ניכרות. בשנים 2010-1999 נמכרו כ-37,500 דירות במסגרת מבצעי המכר. מאז

¹⁷ הדיור הציבורי ותוכנית חמש הנקודות של משרד הבינוי, הממ"מ, יולי 2015.

¹⁸ מתוך תמלול ועדת הכלכלה בנושא הגדלת מלאי הדירות בדיור הציבורי, 12/07/2016, [לינק](#)

¹⁹ ההנחה תינתן תחילה כמענק מותנה, וסכומו יהפוך למענק כעבור חמש שנים ממועד חתימת החוזה לרכישת הדירה, ובלבד שבתקופה האמורה הייתה הדירה בשימוש של הזכאי, או של יורשו אם נפטר הזכאי;

נכנס החוק לתוקפו נמכרו דירות נוספות, כך שבעוד שבתחילת שנת 1999 היו כ-108,000 דירות בדירור הציבורי, כיום מאגר הדירור הציבורי מונה 69,917 דירות בלבד, כלומר ירידה של כ-44% במלאי הדירות.²⁰ ההערכה היא כי ההכנסות לקופת המדינה בגין מכירת הדירות במבצעי המכר וכניסת החוק לתוקף עומדות על כ-3 מיליארד ₪. מנגד, עד לשנת 2015 לא נבנו ו/או נרכשו דירות חדשות להגדלת מאגר הדירור הציבורי, למעט רכישת דירות נ"ר המיועדות לנכים ותוקים לכיסא גלגלים וזאת בהיקף מצומצם ביותר. בהקשר זה יש לציין כי גם אם היו משתמשים בכל הכספים שנכנסו לקופת המדינה ממכירת הדירות הציבוריות לרכישה של דירות חדשות, לא ניתן היה לרכוש דירה חדשה במקום כל דירה שנמכרת. זאת כיוון שבעת מכירת הדירות לזכאי הדירור הציבורי ניתנו להם הנחות משמעותיות של עד 85% ממחיר הדירה, ועל כן התמורה הממוצעת בגין מכירת דירה לזכאים מהווה רק כ-25%-20% מעלות רכישה של דירה למאגר הדירור הציבורי.²¹ **מצב זה הוביל לצמצום ניכר במלאי הדירות ולמצב בו הביקוש להן עולה עשרות מונים על ההיצע.**

צמצום משמעותי זה הביא לכך שזכאות לדירור ציבורי אינה מבטיחה קבלת דירה ועל כן נוצרה רשימת המתנה. כיום ממתנינים לדירור ציבורי 2,925 זכאים חסרי דירה, מתוכם מעל 85% ממתנינים לדירות במרכז הארץ.²² מעבר לרשימת ממתנינים זו ישנם דיירים קיימים בדירות הדירור הציבורי הממתנינים להחלפת דירה לאחר שנמצאו זכאים לכך על פי הכללים. זמן ההמתנה משתנה ממשפחה למשפחה ותלוי באזור המבוקש, כאשר נכון לשנת 2014 זמן ההמתנה הממוצע של הזכאים לקבלת דירה בדירור הציבורי עמד על כ-2.7 שנים.²³ כלומר, **לאורך השנים הפך הדירור הציבורי למשאב יקר ומוגבל ביותר בהיקפו.**

מספר זה אינו משקף את הצורך האמיתי של אוכלוסיות רבות הנזקקות לדירור ציבורי, שכן לנוכח הפער הגדול בין ההיצע לביקוש, ובהתחשב באילוצים תקציביים, הגדיר משרד הבינוי והשיכון קריטריונים המבטאים רף גבוה המותיר אוכלוסייה גדולה כלא זכאית לדירור ציבורי או לסיוע בדירור. הועדה התרשמה כי ההיגיון בקביעת הקריטריונים הובל מתוך תפיסה תקציבית ולא מתוך ראיית הצורך, ועל כן בפועל נוצר מצב בו אוכלוסייה המוגדרת כלא זכאית (בשל מספר ילדים, מצב משפחתי וכו') נזקקת לא פחות ממי שנמצאו זכאים. כאמור, גם בקריטריונים המחמירים שנקבעו יש עדיין מספר לא מבוטל של משפחות זכאיות הממתנינות לדירה ציבורית בשל המחסור.

דו"ח הועדה למלחמה בעוני בישראל עסק, בין היתר, בצורך ובדרכים להגדלת היצע הדירור הציבורי. הועדה המליצה כי יש לקבוע יעד אסטרטגי ארוך טווח שיגדיר כי דירור ציבורי יהווה לפחות 5% מכלל מלאי הדירור במשק (אחוז נמוך ביחס למדינות ה-OECD). על מנת לעמוד ביעד זה יש להגדיל את היצע הדירור הציבורי ב-700 – 1,000 יחידות דירור מדי שנה במשך 15 השנים הבאות. זאת באמצעות רכישת דירות מיד שנייה ורכישת דירות חדשות במחירי עלות הבנייה בלבד, שימוש אפקטיבי ביחידות דירור קיימות (משרדי רשויות, עמותות, בתי כנסת וכדומה), יצירת הלימה בין גודל הדירה לגודל המשפחה, הקמת יחידות דירור נוספות במסגרת בתי גיל הזהב ומניעת רכישה של דירות שיתווספו למלאי ממועד אישור ההמלצות.²⁴ כיום, כשנתיים אחרי, נראה כי אין אימוץ של ההמלצות וכי אין שינוי של ממש בשטח.

²⁰ הדירור הציבורי ותוכנית חמש הנקודות של משרד הבינוי, הממ"מ, יולי 2015.

²¹ נתוני משרד הבינוי והשיכון, נובמבר 2016.

²² נתוני משרד הבינוי והשיכון, יוני 2015.

²³ דוח מבקר המדינה "סיוע בדירור לזכאים", 2015.

²⁴ דוח הועדה למלחמה בעוני בישראל, חלק 1 עמוד 18, יוני 2014.

נהלי משרד הבינוי והשיכון:

זכאות לדירה בשכירות בשיכון הציבורי

הזכאות לדירה ציבורי נקבעת בהתאם לקריטריונים שנקבעו בנהלי משרד הבינוי והשיכון ("נוהל הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי"). נוהל זה מגדיר את קבוצות הזכאים לדירה הציבורי ואת התנאים להחלפת דירה. בשל העובדה כי מלאי הדירות בשכירות בשיכון הציבורי מצומצם ביותר, בייחוד ביישובים במרכז הארץ, הזכאות לדירה ציבורי ניתנת לאוכלוסייה השרויה במצוקה כלכלית ותפקודית.

הזכאות לדירה בשכירות, לחסרי דירה, תהיה ביישוב של מבקש הסיוע. ישנן מספר קבוצות באוכלוסייה הזכאיות לדירה ציבורי: זוגות נשואים עם שלושה ילדים לפחות, משפחה חד הורית עם שלושה ילדים לפחות, נכים המרותקים לכיסא גלגלים, מקבלי קצבת נכות כללית או קצבת נכות לנפגעי עבודה, עולים חדשים וקשישים המתקיימים מקצבאות קיום של המוסד לביטוח לאומי.

ככלל, זכאים רק חסרי דירה (יחיד מגיל 21 ומעלה או משפחה שאין, ולא היו להם לאחר התאריך 1.6.1971, זכויות כלשהן בדירה או בחלק מדירה), שהכנסתם הכוללת אינה עוברת את ההכנסה המזכה²⁵ או עבור נכים המרותקים לכיסא גלגלים שסך הכנסותיהם אינו עולה על השכר הממוצע במשק, הממציים את כושר ההשתכרות שלהם²⁶ וצברו מספר מסוים של נקודות על פי שיטת הניקוד²⁷.

יש לציין כי הועדה למלחמה בעוני בישראל המליצה לתקן את הגדרת "חסרי דירה" על ידי הרחבת הזכאות והכללת אלו שלא הייתה בבעלותם דירה או חלק ממנה (כולל דירה בדמי מפתח) בחמש השנים האחרונות. הרחבה זו צפויה מחד להגדיל את היקף הזכאים לדירה ציבורי ומנגד להקל על משפחות רבות המתקשות במימוש זכותן לדירה בר השגה.

תהליך קבלת דירה בשכירות בשיכון הציבורי

תהליך קבלת דירה בשכירות בשיכון הציבורי מכיל שלושה שלבים:

(1) הרשמה ובחינת זכאות - תחילה על מבקש הדירה להירשם באחת החברות הנותנות שירותים למבקשי סיוע בשכר דירה.²⁸ לאחר הגשת הבקשה תיבחן זכאותו של המבקש לקבלת דירה בשיכון הציבורי על בסיס המצאת מסמכים שונים המעידים על מצבו האישי והכלכלי. בתום הליך הבדיקה נקבעת הזכאות והודעה על כך נשלחת לזכאים וכן לסניף החברה הנותנת שירותים למבקשי סיוע בשכר דירה בה הוגשה הבקשה. תוקף הזכאות לשיכון ציבורי הוא לשנתיים כל עוד לא השתנה הסטאטוס ל"בעלי דירה" או "בעלי חלק בדירה".

²⁵ נכון לאוקטובר 2016, גובה ההכנסה המזכה למשפחות הממצות את כושר ההשתכרות (זוגות נשואים ומשפחות חד הוריות) הוא 6,033 ₪. לגבי מקבלי קצבת נכות הזכאות מותנית בסף הכנסה מקסימלי של 6,682 ₪ ולמרותקים לכיסא גלגלים סף ההכנסות צריך להיות נמוך מהשכר הממוצע במשק.

²⁶ הגדרת מיצוי כושר ההשתכרות כוללת קבלת קצבת הבטחת הכנסה מביטוח לאומי לפחות שנתיים ברציפות, או משפחה המתקיימת משכר עבודה או מכל הכנסה אחרת ובנוסף מקבלת השלמת הכנסה במשך 24 חודשים לפחות, או משפחה שלאחד מבני הזוג נקבעה דרגת אי כושר השתכרות יציבה של 75% ומעלה ובתנאי שמקבלת קצבה למשפחה ולא ליחיד, או משפחה שלשני בני הזוג נקבעה דרגת אי כושר השתכרות יציבה של 75% ומעלה.

²⁷ ישנם שלושה קריטריונים המשפיעים על מספר הנקודות הניתן לזכאים, כאשר הניקוד הסופי נקבע כסכום כלל הנקודות שניתנו בהתאם לקריטריונים. הקריטריונים הם: מספר שנות הזכאות של מבקש הסיוע, מספר הילדים של מבקשי הסיוע ומספר האחים והאחיות תושבי ישראל של מבקשי הסיוע. בנוסף, ישנה תוספת ניקוד בגין מגורים באזור א', באם אחד מבני המשפחה סובל מנכות, באם מדובר במשפחות עולים ובאם מדובר במשפחות חד הוריות.

²⁸ חברות אשר מספקות שירותי שכר דירה עבור משרד הבינוי והשיכון ולפי הנחיותיו. יש כיום 3 חברות כאלה: עמידר, מתן חן שירותי סיעוד ומ.ג.ע.ר.

במהלך תקופת הזכאות משרד הבינוי והשיכון אינו מחויב לאכלס את הזכאים, אלא בכפוף למלאי הדירות המתפנות. אם תוקף הזכאות תם ולא נמצא פתרון דיור לזכאים, על הזכאים לחדש זכאותם באמצעות החברה הנותנת שירותים למבקשי סיוע בשכר דירה. הזכאות נבחנת מחדש לאור הנתונים המעודכנים ובהתאם לכללים שיהיו נהוגים באותה עת.

(2) המתנת הזכאים עד לקבלת הצעה לדירה מתפנית על פי הקדימויות בתור - לאור הצמצום במלאי דירות השיכון הציבורי והשפעתו על משך ההמתנה של הזכאים, הוקמה וועדה מייעצת שבחנה את הסוגיה והתמורות שחלו בנושא זה במשך השנים. בהתאם להמלצות הוועדה נקבע כי סדר מיקומם בתור הממתינים של זכאים שזכאותם אושרה עד לתאריך 31.7.2016 ("זכאים ותיקים") יהיה לפי הכללים שהיו נהוגים עד כה. לפי כללים אלה עבור כל סוג דירה ביישוב נתון תופק רשימת זכאים בה תחילה ידורגו דיירים קיימים בדיור הציבורי הזכאים להחלפת דירה ולאחריהם חסרי דירה שאושרו לקבלת דירה.²⁹ סדר מיקומם בתור הממתינים של זכאים שזכאותם אושרה מ-1.8.2016 ואילך ("זכאים חדשים") ייקבע לפי תאריך אישור הזכאות לדירה (ותק). דהיינו, ממועד החלטת הוועדה שאישרה זכאות לדיור ציבורי או להחלפת דירה.³⁰ חסרי דירה שאושרו לקבלת דירה בשיכון הציבורי יהיו זכאים בתקופת ההמתנה לסיוע בשכר דירה.

(3) מימוש הסיוע – תהליך האכלוס - עם התפנות דירה, החברה המאכלסת מזמנת את הזכאים לפי הסדר שמופיע בדוח הקדימויות, לראות ולהתרשם מהדירה המוצעת. הזכאים יידרשו להשיב על ההצעה תוך ארבעה ימי עבודה. אם ההצעה לא הושבה בחיוב בפרק זמן זה או שנדחתה על ידי הזכאים, הדירה תועבר לממתינים הבאים בתור לפי הסדר.

בשנים 2013 - 2015 אוכלסו בממוצע מדי שנה כ-2,070 דירות בדיור הציבורי, מתוכן כ-650 ע"י זכאים עולים, כ-1,250 ע"י זכאים ותיקים (הן זכאים שלא התגוררו קודם במסגרת הדיור הציבורי והן דיירי דיור ציבורי שהחליפו דירות) והיתר ע"י דיירים ממשיכים.³¹

דיירים ממשיכים

כאשר דייר בדיור הציבורי נפטר או עובר למוסד סיעודי, קרובי המשפחה שהתגוררו עימו **אינם זכאים להמשיך לגור בדירת הדיור הציבורי מלבד במקרים שיוגדרו כ"דיירים ממשיכים"**. קרוב משפחה שלא ימצא זכאי כדייר ממשיך, יידרש לפנות את הדירה בתוך 9 חודשים מהמועד שבו נמסרה לו על כך הודעה ממשרד הבינוי והשיכון.

חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי (תשנ"ח-1998), מכיל הוראות הן במישור הזכאות והן במישור הנכסים עצמם (שיפוץ הדירה לאכלוס חוזר, תחזוקה שוטפת של הדירה וחובת התיקונים והתחזוקה). החוק מגדיר מיהו דייר ממשיך בדיור הציבורי, מי נחשב כקרוב משפחה לצורך קביעת זכאות להכרה כדייר ממשיך ואת חובותיהן של החברות לדיור ציבורי. תיקון לחוק שנעשה בשנת 2009 החמיר את הקריטריונים הקובעים מי יכול להיחשב ככזה, תוך ניסיון לאזן בין מניעי קרובי המשפחה לאלו של הזכאים הממתינים בתור. כיום הזכאות לגור בדירת הדיור הציבורי כדייר ממשיך מותנית בקיומם של מספר תנאים, כמפורט להלן:

(1) הדייר החוזי שהיה זכאי לדיור הציבורי התגורר בדירה הציבורית לפחות חמש שנים לפני שנפטר או עבר למוסד סיעודי.

²⁹ סדר הקדימויות קובע כי תהיה קדימות לדיירים קיימים בדיור הציבורי הזכאים להחלפת דירה 1. בשל מצוקה בריאותית, 2. בגין צפיפות או 3. בגלל סיבה אחרת) ולאחריהם חסרי דירה שאושרו לקבלת דירה 1. בעלי מצוקה בריאותית, 2. מקבלי גמלת אי-כושר השתכרות יציבה בשיעור 75% ומעלה מהביטוח הלאומי או 3. מסיבה אחרת). אם יש יותר מזכאי אחד עם אותם הנתונים ידורגו המועמדים זהים ביניהם לפי מספר הנפשות במשפחה ומשך זמן ההמתנה מתאריך האישור הראשון.

³⁰ נכים רתוקים לכיסא גלגלים, עיוורים מוחלטים וזכאים שאושרו באמצעות ועדת חריגים של המשרד ישובו בתור לפי כללי "זכאי ותיק".

³¹ נתוני משרד הבינוי והשיכון, יוני 2015.

- (2) קרוב המשפחה המבקש להיות דייר ממשיך הוא אחד מאלה: בן זוג (כולל ידוע בציבור), ילד/ה, נכד/ה או הורה של האדם שהיה זכאי לדיור הציבורי, או מי שהזכאי היה האפוטרופוס שלו.
- (3) קרוב המשפחה המבקש להיות דייר ממשיך הוא יחיד/ה או משפחה (כל אחד מבני המשפחה) שאין ולא היו להם ב-5 השנים שקדמו לפטירת הדייר החוזי או לפני כניסתו למוסד סיעודי בנפרד או במשותף עם אחרים זכויות כלשהן בדירה או בחלק מדירה.
- (4) קרוב המשפחה המבקש להיות דייר ממשיך עומד באחד התנאים הבאים:
- 4.א. אם גר בדירה הציבורית עם הדייר החוזי בתאריך הקובע (1/8/09), ואם התגורר ברציפות ולא פחות מ-4 שנים בדירה עם הדייר החוזי לפני פטירתו או מעברו למוסד סיעודי.
- 4.ב. אם גר עד התאריך הקובע (1/8/09) ברציפות בדירה הציבורית, עם הזכאי או כדייר ממשיך, במשך 4 שנים לפחות.
- 4.ג. אם עונה בעצמו על כללי הזכאות לדיור ציבורי והוא התגורר עם הזכאי בדירה הציבורית 3 שנים לפחות לפני המועד שבו הזכאי נפטר או עבר למוסד הסיעודי.

זכאות ל"דייר ממשיך" טומנת בחובה שני יתרונות עיקריים. הראשון הוא במקרים בהם הזכאות ניתנת לפי סעיפים 4.א ו-4.ב לעיל, בהם למעשה מתאפשרת זכאות כדייר ממשיך גם אם קרוב המשפחה אינו עונה בעצמו על כללי הזכאות לדיור ציבורי. היתרון השני הוא בקבלת דירה ציבורית ללא המתנה.

בעקבות התיקון לחוק שנעשה בשנת 2009, שכאמור החמיר את הקריטריונים הקובעים מיהו דייר ממשיך, נוצרו מקרים רבים בהם בני משפחה של דיירים זכאים שנפטרו או עברו למוסדות סיעודיים לא הוכרו כדיירים ממשיכים ולפיכך נחשבו פולשים לדירת הדיור הציבורי.

מבחינת פסקי הדין שניתנו בשנים 2005 - 2013 בתיקים העוסקים בפולשים לדיור הציבורי, עולה כי במרבית המקרים, בן המשפחה הטוען להיותו דייר ממשיך, לא הסדיר מול החברה המאכלסת את זכאותו להמשיך ולהתגורר בדירה לאחר פטירת הדייר המקורי או מעברו למוסד סיעודי ועל כן הוא נחשב כפולש. רק ברבע מהמקרים הפולשים הוכרו בהמשך על ידי בתי המשפט כדיירים ממשיכים.³²

כאמור, אחד התנאים להכרה בבני משפחה כדיירים ממשיכים הוא מגורים משותפים עם הזכאי בשלוש השנים שקדמו לפטירתו או למעבר שלו למוסד סיעודי. אולם, שכר הדירה בדירות הדיור הציבורי מושפע ממספר הבגירים החיים בדירה ועל כן בחלק מן המקרים הדייר הזכאי (לרוב ההורה), **מסתיר** מהחברה המאכלסת את מגוריו של בן המשפחה. כתוצאה מכך אין הכרה רשמית במגורים המשותפים למשך התקופה הנדרשת. עם זאת, בחלק מן המקרים בתי המשפט קבעו כי **אין הילדים צריכים לשלם על כך והכירו בהם כדיירים ממשיכים.**

³² מתוך "דירת הרש" – הדייר הממשיך מול זכאי הדיור הציבורי, נטע זיו וענת רודניצקי, [לינס](#).

סיכום הנתונים על הדיור הציבורי ביחס לצורך נכון למועד כתיבת הדוח:

הבעיה:	נתונים:
מספר דירות הדיור הציבורי הנמצאות כיום במאגר	69,917 דירות
מספר הזכאים הממתינים (מעבר לזכאים המתגוררים כיום בדיור הציבורי)	2,925
מספר מקבלי הסיוע בשכר דירה (מעבר לזכאים הממתינים); כל אלה לא מקבלים שכר דירה בגובה ריאלי לצרכיהם.	כ- 156,000 משפחות
שתי חלופות על מנת לענות על הצורך:	
1. כמות הדירות שיש להוסיף למאגר הדיור הציבורי	כ - 158,925 (156,000+2,925)
2. הגדלת שכר הדירה לזכאים באופן הדרגתי, תוך הצמדתו לשכר דירה ריאלי, והתאמת הסיוע במקרים מיוחדים של שכירות ארוכת טווח, בהתאם להמלצת הוועדה למלחמה בעוני. ³³	כ-950 מיליוני ₪ בשנה.

³³ דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, חלק 1 עמודים 16-17, יוני 2014.

סוגיית הפינויים מהדיוור הציבורי – הגדרת הבעיה:

דילמה ערכית:

סוגיית הדיוור הציבורי ייחודית בכך שהיא מאופיינת בתחרות על משאב ציבורי (נכסי הדיוור), וזאת בניגוד לזכויות חברתיות אחרות (כמו הזכות לביטחון סוציאלי) שאינן מאופיינות ברשימת "ממתנינים" ומימוש הזכאות של פרט אחד אינה באה על חשבון פרט אחר.

כפי שתואר בפרקים הקודמים, **הביקוש לדיוור הציבורי עולה על ההיצע**, כלומר קיימת בעיה של מחסור בדירות דיוור ציבורי. חשוב לציין כי רשימת הזכאים הממתנינים לדירות הדיוור הציבוריות אינה מכילה את כלל האזרחים הזקוקים לסיוע בתחום הדיוור, שכן היא מכילה רק כאלה אשר עומדים בקריטריונים לזכאות, אשר נקבעו על ידי המדינה תחת אילוצי מגבלת המשאבים. ישנם אזרחים לא מעטים אשר סובלים ממצוקה כלכלית משמעותית אך בשל מצבם המשפחתי ו/או התעסוקתי "נופלים" מחוץ להגדרת הזכאות לדירה בדיוור הציבורי. לפיכך, המחסור בדיוור ציבורי גדול אף יותר.

לאור מחסור זה המדינה מנסה למצוא פתרונות אחרים לסיוע בתחום הדיוור לבעלי הכנסה נמוכה, ביניהם סיוע בשכר דירה. במסגרת זו מעניקה המדינה, באמצעות משרד הבינוי והשיכון³⁴, סיוע במימון שכר דירה לחסרי דירה השוכרים דירה בשוק הפרטי ומתגוררים בה באופן קבוע והוציאו לשם כך תעודת זכאות לסיוע³⁵. לסיוע במימון שכר דירה בשוק החופשי יתרונות מסוימים למקבלי הסיוע, אשר הבולט בהם הוא גמישות מגורים המתאימה לשינויים בצרכי משפחה. מנגד, הוא לא מעניק את היציבות והביטחון שיש לדיירים בדירות הדיוור הציבורי, שכן מקבלי הסיוע בשכר חשופים לשינויים בגובה שכר הדירה ולדרישה פתאומית מהבעלים לפינוי הדירה. כיום המדינה מסייעת במימון שכר דירה בשוק החופשי לכ-160 אלף משפחות, בתקציב של כ-1.7 מיליארד ₪ בשנה.³⁶ עם זאת, **רמת הסיוע בשכר דירה נשחקה מאוד בעשור האחרון ובמקרים רבים היא אינה תואמת להוצאה הריאלית של שכר הדירה בשוק.**

הסיוע במימון שכר דירה הניתן לזכאי הדיוור הציבורי הממתנינים לדירה מהווה כאמור פתרון מסוים, אך אינו מהווה תחליף לקבלת דירת דיוור ציבורי. על רקע המחסור הגבוה בדירות דיוור ציבורי סוגיית הפינויים מהן היא בחירה כואבת בין שני צדדים. מצד אחד נמצאים הדיירים שיש לפנות (אם בשל חוב כספי ואם כמוגדרים כפולשים), הנמצאים ברוב המוחלט של המקרים במצוקה כלכלית קשה ביותר. מהצד השני נמצאים זכאים אחרים, שמעצם הכללתם בקבוצה זו מצבם הכלכלי קשה ביותר, אשר ממתנינים להיכנס לדירות הדיוור הציבורי, לעיתים תקופות זמן ממושכות. שתי האוכלוסיות מתחרות על המשאבים המוגבלים, כלומר מגורים בדירת דיוור ציבורי.

הבחירה בין האוכלוסיות מתבססת כמובן על מערכת החוקים והנהלים הקיימת, אך לצד זאת יש בה מרכיבים ערכיים ואנושיים, שכן כל אחת מהאוכלוסיות - הן הדייר שיש לפנות והן הזכאי הממתין לדירה נמצאים במציאות קשה וכואבת, בה הזכות הבסיסית לקורת גג אינה מובטחת ומושפעת לחלוטין מההחלטה האם יש לבצע את הפינוי.

לדילמה העומדת בפנינו פן נוסף, והוא החובה לשמור על שלטון החוק. בהקשר זה ניתן להבחין בין דיירים אשר עילת הפינוי כנגדם מקורה באי-תשלום שכר דירה, קרי – הפרת תנאי חוזה השכירות, לבין מי ששוהים בדירה מבלי שניתנה להם זכאות לדיוור ציבורי. השיקול של שמירה על שלטון החוק מקבל משנה תוקף ביחס לקבוצה השנייה, אף כי גם

³⁴ נוהל "השתתפות בתשלום שכר דירה" של משרד הבינוי והשיכון.

³⁵ אוכלוסיית הזכאים לסיוע בשכר דירה מכילה פרטים ומשפחות רבים מעבר לזכאי הדיוור הציבורי. שכר הדירה הממומן ע"י המדינה משתנה בין קבוצת זכאים אחת לאחרת בהתאם לגודל המשפחה, אזור עדיפות ועוד. זכאי הדיוור הציבורי הממתנינים לדירה מקבלים את הסיוע המקסימלי, בהתאם לפרמטרים האחרים.

³⁶ נתוני משרד הבינוי והשיכון, נובמבר 2015.

בתוך קבוצה זו ניתן להבחין בין רמות חומרה שונות. לא דומה קרוב משפחה של דייר שנפטר אשר אינו עונה על המבחנים להכרה בו כ"דייר ממשידך" למי שפלש לדירה אשר אין לו כל זיקה אליה.

מקרה בוחן – סל התרופות:

במסגרת עבודת הועדה נפגשו חבריה עם נציג משרד הבריאות לשם בחינת התנהלות הועדה הציבורית להרחבת סל שירותי הבריאות (להלן: סל התרופות). שירותי הבריאות, בדומה לשירותי הדיור, מהווים זכות בסיסית של אזרחי המדינה. נושא סל התרופות מייצג אף הוא דילמה ערכית מורכבת, בה יש תחרות רבה על סל משאבים מוגבל. ההחלטה על איזה תרופות ייכנסו לסל התרופות הציבורי גוזרות משמעויות גורליות (לעיתים של חיים ומוות) עבור החולים הנזקקים להן ובני משפחותיהם.

הנחת היסוד של סל התרופות היא קיומו של מחסור משאבים, כאשר באופן תמידי התקציב המוקצה להרחבת הסל נמוך מהתקציב הנדרש. חשוב להדגיש כי המדינה תממן את השימוש בתרופה הנמצאת בסל התרופות עבור כל החולים הזקוקים לה, גם אם בפועל זקוקים לה יותר חולים ממה שהעריכו בעת שהכניסו אותה לסל התרופות.

כל אזרח או גוף במדינה יכול להגיש בקשות להכללת תרופות או טכנולוגיות בסל התרופות, והועדה המייעצת דנה בכל אחת מהבקשות. במהלך עבודת הועדה יש מספר שלבים לדיון בבקשות: תחילה מתבצעת הערכה מהירה וניפוי ראשוני על בסיס קריטריונים קבועים (למשל תרופות והתוויות לא רשומות ייפסלו בשלב זה). לאחר מכן נעשה דירוג קליני של התרופה מבלי להתייחס לעלותה ו/או מספר החולים שייחוו ממנה, ורק לאחר מכן, באמצעות ועדות משנה, ינותחו העלויות הצפויות. בשלבים המתקדמים יבוצע תיעודף בין התרופות המבוקשות, גם על בסיס נתוני העלות ומספר החולים, תוך התכנסות לתקציב.

תקציב סל התרופות גדל מדי שנה בסכום שלרוב ידוע מראש. לפיכך, קביעת הועדה לגבי תרופות וטכנולוגיות שייכנסו בשנה מסוימת לסל, היא חלק מתכנון ארוך טווח, המאפשרת לחברי הועדה לקבל החלטות מושכלות או מוגבלות תקציב ביחס לתרופה מסוימת על בסיס המידע כי בשנים העוקבות לשנת ההחלטה יהיו תקציבים נוספים אשר יאפשרו להם להרחיב את הזכאות לשימוש בתרופות לאוכלוסיות רחבות יותר.

לסיכום, ניתן לראות כי במקרה של סל התרופות נעשית תחילה בחינה של הצרכים, מבלי להתחשב בהגבלת המשאבים. פרטים הנדרשים לתרופות אשר נכנסו לסל התרופות יקבלו תרופות אלה, גם אם מדובר בחריגה מהתקציב המתוכנן. כלומר, התקציב שיוקצה לתרופות הכלולות בסל גדל במידת הצורך, כאשר המדינה מספקת לשם כך מטריה תקציבית. בנוסף, כיוון שתקציב סל התרופות גדל מדי שנה בסכום שלרוב ידוע מראש, ניתן לבצע תכנון ארוך טווח.

בהשאלה לנושא הדיור הציבורי, ובשל הדמיון בין שני הנושאים, יש לשאוף כי גם במקרה זה יזוהו הצרכים האמיתיים שעולים מהשטח (כאמור, היום הזכאות לדיור ציבורית נקבעת על פי המגבלות התקציביות). כמו כן, על המדינה לוודא כי היא נותנת מענה אלטרנטיבי מלא למי שהוגדר על ידי המדינה כזכאי לדיור ציבורי ואין לו דירה פנויה. בנוסף, יש לשאוף להגדלה של מאגר הדיור הציבורי ולקבלת החלטה ארוכת טווח לגבי תוספות התקציב העתידיות, כך שיתאפשר לבצע תכנון לטווח ארוך.

הסיבות לפינויים מדירות הדיור הציבורי:

דייר בדיור הציבורי זכאי להתגורר בדירה שהוקצתה לו כל עוד הוא מקיים את חובותיו הבסיסיות כשוכר, לרבות תשלום שכר הדירה (אשר עשוי להשתנות לאורך תקופת המגורים, בהתאם לשינויים במאפייני משק הבית). לפיכך, דירות הדיור הציבורי מתפנות לשימושם של דיירים אחרים בקצב איטי, רק כאשר מתקיים אחד מהמצבים הבאים: (1) הדייר החוזי עוזב את הדירה מרצונו, אם כיוון שעובר להתגורר בדירה ציבורית אחרת ואם בשל סיבות אחרות; (2) הדייר החוזי נפטר או עובר למוסד סיעודי ולא קיים "דייר ממשיך" חוקי הממשיך להתגורר בדירה; (3) הדירה מפונה מיושביה בשל חוב כספי או פלישה.

ישנן שתי סיבות עיקריות לפינוי מדירות הדיור הציבורי: פינוי בגין חובות כספיים ופינוי פולשים. ניתן לחלק את האוכלוסיות שכיום יש לפנות למספר קבוצות:

(1) פינויים בגין חובות כספיים: זכאים המתגוררים בדירת דיור ציבורי החייבים כסף למדינה.

(2) פינויים בגין פלישה לדירות הדיור הציבורי (מלח"זים – מחזיקים ללא חוזה):

א. בני משפחה של דייר זכאי בדיור הציבורי אשר נפטר או עבר למוסד סיעודי, שלא הוכרו כ"דיירים ממשיכים".

ב. זכאים הממתינים לדיור ציבורי שעקפו בתור.

ג. פולשים אחרים שאינם עומדים בתנאי הזכאות (ביניהם כאלה עם בעיות שמצדיקות דיור ציבורי וכאלה שלא).

פינויים בגין חובות כספיים:

הדיירים הגרים בדירות הדיור הציבורי מחויבים מדי חודש בתשלום שכר דירה לחברות המאכלסות. כספים אלה מועברים למשרד הבינוי והשיכון ומיועדים אך ורק לתחזוקה ושיפוץ של דירות הדיור הציבורי. בנוסף, מידי שנה מוקצה תקציב תוספתי מתקציב המדינה לטובת תחזוקת הדירות.

נכון לדצמבר 2016 היקף החובות של דיירי הדיור הציבורי עומד על כ- 380 מלש"ח (כאשר בסיס החובות עמד על היקף הרבה יותר גדול של כ- 800 מיליון ₪).³⁷ קיים קושי לגבות את החובות הישנים, אך לצד זאת שיעורי הגבייה השוטפת גבוהים יחסית (כ-92%). בהקשר זה יש לציין כי צפויה השפעה עתידית שלילית של מבצעי קניית הדירות על הגבייה והחובות: הדיירים שקנו את הדירות במסגרת המבצעים היו דיירים חזקים יותר מבחינה פיננסית, ולכן סביר כי הדיירים שנותרו בשכירות בדיור הציבורי, הסובלים מבעיות פיננסיות משמעותיות, יתקשו יותר בתשלומי השכירות.

ניתן לציין מספר סיבות להיווצרות החובות בקרב הדיירים הקיימים, ביניהן:

(1) "מלכודת עוני" - בהתאם להחלטת ממשלה, החל מתאריך 1.11.2005, שונתה השיטה לחישוב שכר הדירה בדיור הציבורי, אשר נקבע כעת באופן מדורג על בסיס גודל המשפחה, הכנסות כל בני המשפחה העובדים, מיקום גיאוגרפי של הדירה ומאפיינים אחרים שלה (למשל קומה, קיומה של מעלית וכדומה). כיוון ששכר הדירה נקבע גם על בסיס הכנסות הדיירים, רבים מהם יעדיפו לא לצאת למעגל העבודה, ועל כן דיירים רבים,

³⁷ בשנת 2013 אושר ע"י ועדה עליונה למחיקת החובות במשרד האוצר וע"י החשבת הכללית מתווה למחיקת חובות. לפי מתווה זה נמחקו חובות פרטיים שנוצרו לפני שנת 1999 ונמחקה הריבית בחובות שנוצרו החל משנת 2000 ועד שנת 2008 בתנאי שיתרת החוב (קרן והצמדה) תשולם. במסגרת זו נמחקו חובות בהיקף של כ-400 מיליון ₪.

שמלכתחילה מצבם הכלכלי בעייתי, לא יפעלו לשפרו ועלולים להידרדר למצב קשה עוד יותר, בו הם לא מצליחים לשלם את שכר הדירה.

(2) עלייה בגובה שכר הדירה - שכר הדירה בדיור הציבורי עולה כאשר הילדים מגיעים לגיל 21 וזאת כאשר הם ממשיכים להתגורר בדירה עם הוריהם, גם אם הם לא מתפרנסים בעצמם, דבר אשר עלול להביא להיווצרות חובות שכר דירה של המשפחה. בנוסף, בשל כשל טכני אם ראש המשפחה המוגדר ברשומות נפטר, שכר הדירה מועלה אוטומטית וההנחה לה המשפחה זכאית מתבטלת.

(3) במקרים בהם אחד מבני זוג ישיש נפטר, הסיוע שמקבל בן הזוג הנותר לא משתנה וכך גם שכר הדירה. לפיכך, אמצעיו לשלם את שכר הדירה מוגבלים מבעבר, דבר אשר עלול לגרום להיווצרות חוב.

(4) לעיתים במקרים בהם הדיירים קיבלו בעבר סיוע בשכר דירה בשוק החופשי, גובה שכר הדירה בדיור הציבורי גבוה מהסכום אותו נדרשו להוסיף מכיסם בשכירות החופשית, דבר אשר עלול לגרום לחלקם להתקשות בתשלום הסכום הנדרש מהם.

(5) דיירים ממשיכים – כל זמן שלא נקבעה זכאות כ"דייר ממשיך" הדייר נדרש לשלם שכר דירה מלא. במרבית המקרים הדייר מסרב לשלם את שכר הדירה הזה ועל כן הוא צובר חובות כספיים. גם לאחר שהדייר הוכר כזכאי, ושכר הדירה שלו מתעדכן בהתאם לנוסחת המדרוג, פעמים רבות נותר לו חוב העבר.³⁸ (חוב ממוצע במקרים אלה נע סביב 40 אלף ₪ למשפחה).

(6) הצטברות חובות עבר גבוהים מאד שאין ביכולת הדיירים להחזיר יכולים לגרום להם להרגשת "אין סיכוי" ועל כן לא ישלמו גם את שכר הדירה השוטף.

(7) דיירים המצויים בהליכי איחוד תיקים עדיין מחויבים בתשלום שכר דירה שוטף. במקרים אלה, עדיין מופעלים הליכים לגביית החוב במסגרת תיק האיחוד בהוצל"פ (בד"כ הדיירים משלמים סכום כסף קטן המתחלק בין כלל התיקים, כך שתשלום החוב יכול להמשך שנים רבות), ולגבי כל חוב חדש שנצבר נפתח הליך משפטי חדש.³⁹

כפי שניתן לראות, במקרים אלה במקרים אלה עדיין הדיירים חייבים בתשלום החוב ועדיין נשארים חייבים.

על פי הנחיית משרד הבינוי והשיכון החברות המשכנות מחויבות לפעול לגביית כל החובות בכל הדרכים החוקיות העומדות לרשותן, כולל פינוי מהדירה בשל הפרה יסודית של חוזה השכירות. דייר המיועד לפינוי הוא דייר שלא משלם את שכר הדירה במשך תקופה של חצי שנה ויותר. עם זאת, במידה ודייר בעל חוב משלם את שכר הדירה השוטף תהליך הפינוי נעצר.

פינויים בגין חובות כספיים נעשים על ידי ההוצאה לפועל לאחר קבלת פסק דין לפינוי. עם זאת מדובר בתהליך הרתעתי בעיקרו, המשמש כמוצא אחרון לאחר מיצוי כל ההליכים האחרים כנגד החייב. לראיה, בשנת 2014 חברת עמידר ביצעה רק 11 פינויים בגין חובות כספיים ואילו חברת עמיגור ביצעה 10 פינויים בלבד (גם הם נעשו באמצעות העברת דיירים קיימים מדירה גדולה לדירה קטנה).

³⁸ נתוני חברת "עמידר", ספטמבר 2016.

³⁹ במקרה בו ניתן צו כינוס נכסים לדיירים במקרה של הליך פשיטת רגל, החוב שנצבר עד למועד מתן צו הכינוס נתבע במסגרת תביעת החוב ולא ניתן להפעיל הליכי גבייה בהוצל"פ בגינו. באם מתקבל צו ההפטר, כל החובות שנצברו עד למועד הכינוס מבוטלים. הדיירים מחויבים בתשלום שכר הדירה השוטף והם אינם אמורים לצבור חובות לאחר מועד צו הכינוס. אם נצבר חוב חדש נערכת פנייה לבית המשפט לביטול תיק פשיטת הרגל.

פינויים בגין פלישה לדירות הדיור הציבורי:

קיימים שני סוגים של פולשים לדירות הדיור הציבורי: הסוג הראשון הם בני משפחה של דייר זכאי בדיור הציבורי אשר נפטר או עבר למוסד סיעודי, שלא הוכרו כ"דיירים ממשיכים" בהתאם להוראות חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, תשנ"ח - 1998⁴⁰. הסוג השני של פולשים הם אחרים אשר אין להם כל זיקה לדירה אליה פלשו. בתוך קבוצה זו יש שלושה סוגים: זכאים הממתינים לדיור ציבורי שעקפו בתור, פולשים שאינם עומדים בתנאי הזכאות אך עם בעיות פרט המצדיקות סיוע בדיור ופולשים שאין להם זכאות לדיור ציבורי וגם ללא בעיות פרט.

מנתוני חברת "עמידר" נכון ליולי 2016 היו כ-450 פולשים לדירות שבאחריותם, מתוכם כ-78% היו בני משפחה שלא הוכרו כדיירים ממשיכים. הרוב המוחלט של הפולשים הקיימים פלשו לדירות בחמש השנים האחרונות, נתון הגבוה במיוחד בקרב בני משפחה שהוגדרו כפולשים. ייתכן כי ניתן להסביר נתון זה בשינוי החוק שנעשה בשנת 2009, אשר החרף את הקריטריונים לקבלת זכאות להגדרה כדייר ממשיך. שינוי זה צמצם באופן משמעותי את מספר הזכאים להגדרת דייר ממשיך ועל כן הביא לעלייה משמעותית במספר בני המשפחה המוגדרים כפולשים.

⁴⁰ על פי נתוני חברת "עמיגור" ברוב מוחלט של המקרים כאשר הדיירים הרשמיים נפטרים, הדירה מוחזרת לחברה. אולם, בשאר המקרים אחזקת הדירה על ידי בני המשפחה נעה בטווח של בין מספר חודשים למספר שנים, כאשר הממוצע עומד על 5 שנים.

הפינויים מדירות הדיור הציבורי

הליך הפינוי:

הנחיות משרד השיכון והבינוי לעניין הליכים משפטיים קובעות כי החברה המאכלסת מחויבת לפעול לגביית כל החובות (תביעות כספיות ותיקי הוצאה לפועל לפינויים) בכל הדרכים החוקיות העומדות לרשותה, כולל הליכי פינוי⁴¹. עם זאת, הליך הפינוי מדירות הדיור הציבורי מהווה כאמור פתרון קצה ונעשה בו שימוש רק כאשר מוצו כל הדרכים האחרות.

לניהול ההליך המשפטי במקרים אלה מתלוות דילמות ערכיות וכלכליות. במקרים רבים מתגוררים בדירות אלה ילדים צעירים, קשישים או נכים ופינויים באמצעות הוצאה לפועל משמעותו השארת אלו ללא קורת גג. מבחינה כלכלית, עצם ההגעה למשפט משמעותה כי החוב גדל באופן משמעותי כאשר אליהם מתווספים גם הוצאות משפטיות ושכר טרחה. לבסוף, יש לזכור כי הפינוי מהווה כלי התרעה לכלל החייבים וכי לשימוש בו השלכות של יחסי ציבור על תדמית החברה המאכלסת ומשרד הבינוי והשיכון.

הגשת התביעה נעשית לאחר שמוצו כל האפשרויות האחרות (יצירת קשר טלפוני עם הדייר לבירור הנסיבות, ביקור החייב בניסיון להסדרת החוב, פניה לערבים להסדרת החוב, משלוח התראות, מתן הסברים וניסיונות להגיע להסדרים). לאחר הגשת התביעה נעשה ניסיון נוסף להגיע להסדר בטרם קבלת פסק הדין. ככלל, לחברה המאכלסת אין כל סמכות להגיע לפשרה עם הלקוח ולוותר על חלקי חוב. ההתנהלות נקבעת על פי החלטת בית המשפט או משרד הבינוי ושיכון. לאחר פתיחת תיק הוצאה לפועל לא ניתן לסגור אותו, אלא בהחלטת המשרד (במקרה כזה המשמעות תהיה בפועל מחיקת החוב). על מנת למנוע מצב שבו החוב מתיישן, התביעות מוגשות שוב ושוב, גם במקרים בהם ברור כי אין בהגשת התביעות כדי לגבות חוב, למשל במצב בו החייב פושט רגל.

כאשר מגיעים לשלב הליך משפטי במרבית המקרים התביעה מוגשת בסדר דין מקוצר (הליך בו לנתבע אין זכות להגיש כתב הגנה ועליו לבקש מבית המשפט רשות להתגונן) ועם הגשת התביעה, הנתבע מקבל העתק של כתב התביעה. בחלוף 30 ימים, ובתנאי שלא הוגשה בקשה למתן רשות להתגונן, ניתן לבקש פסק דין מבית המשפט. היה והוגשה בקשת רשות להתגונן, מתקיים דיון מקדמי, אשר לרוב נקבע למועד של שלושה חודשים ואילך מיום הגשת הבקשה (לפי אילוצי יומן בית המשפט). אם בית המשפט מצא בבקשת הרשות להתגונן סיכויי הגנה כלשהם נגד התביעה (קלושים ככל שיהיו), עוברת התביעה לפסים רגילים ונקבע מועד לישיבה מקדמית בתביעה. התביעה נשמעת בבית המשפט ועד למתן פסק הדין תתקיימנה לרוב ישיבות קדם משפט ספורות וכן ישיבת הוכחות בה נחקרים העדים וכן סיכומים של הצדדים, בכתב או בעל פה. פסק דין ניתן לעתים בישיבת ההוכחות והסיכומים האחרונה, אך במרבית המקרים יינתן רק לאחר מספר ימים או שבועות. מיום קבלת פסק הדין, יש להתין 30 ימים, במהלכם שולחים דרישה בכתב לפינוי הנכס לנתבע (אלא אם כן נקבע תאריך אחר לפינוי בגוף פסק הדין). במידה ולא מוגש ערעור על פסק הדין ובחלוף 30 הימים ממשלוח הדרישה, פסק הדין מוגש לביצוע בלשכת ההוצאה לפועל.

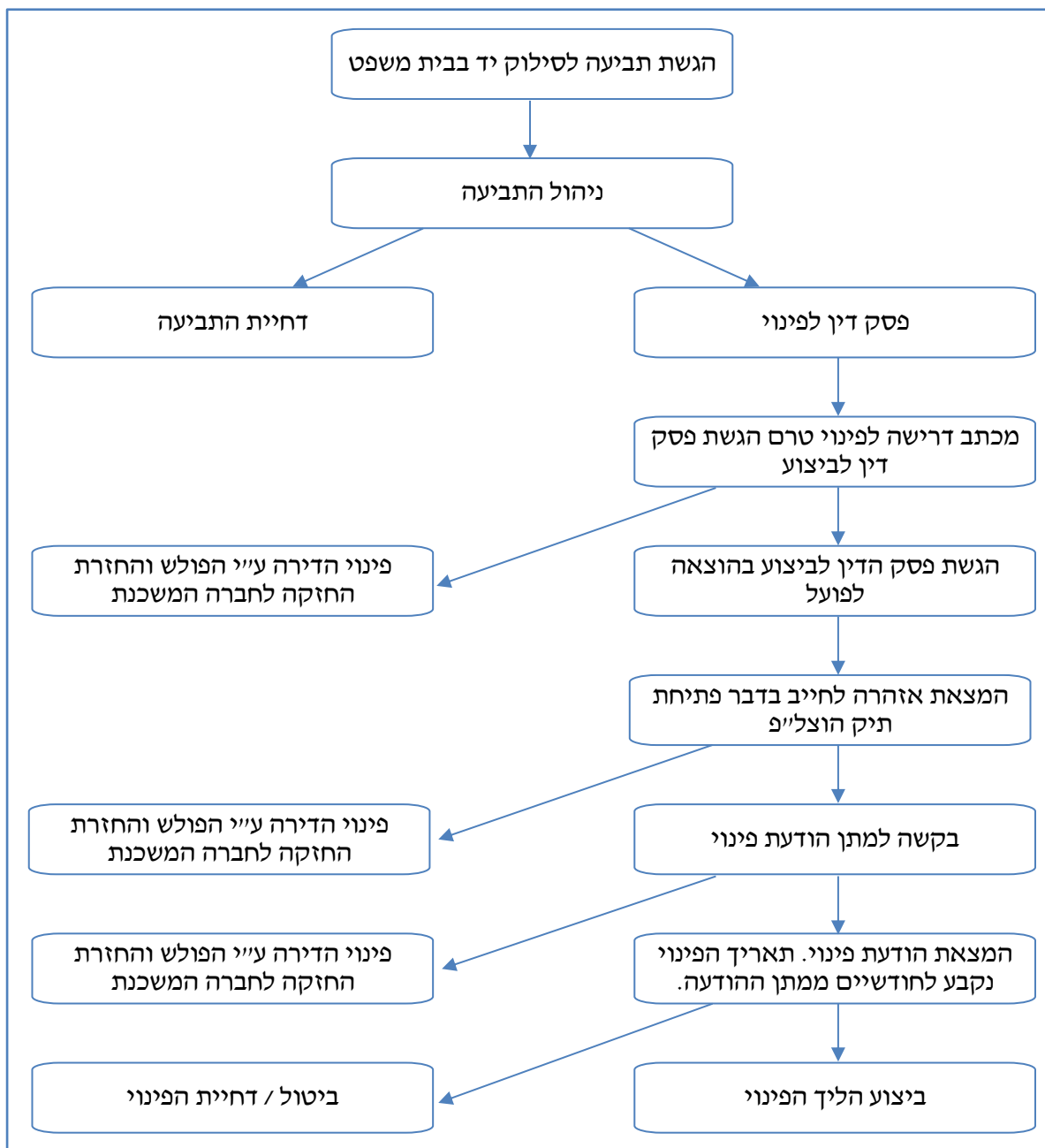
אם מוגש ערעור על פסק הדין, על פי רוב ביצוע פסק הדין יעוכב עד להכרעת בית המשפט של הערעור, הליך אשר אורך מספר חודשים מיום הגשת הערעור, ולרוב כולל לא יותר משתי ישיבות בית משפט.

עם פתיחת התיק בהוצאה לפועל נשלחת לנתבע התראה בדבר פתיחת תיק ההוצאה לפועל שמטרתה לאפשר לנתבע לקיים את הוראות פסק הדין. לצורך כך ניתנים 21 ימים, במהלכם לא ניתן לבצע כל פעולה נגד הנתבע. בחלוף 21 ימים, ניתן להגיש בקשה למתן הודעת פינוי הכוללת את מועד הפינוי (כחודשיים מיום ההודעה). הפינוי יתבצע כאמור

⁴¹ יש לציין כי לעיתים מתקבלות הנחיות מפורטות בנושא עצירת פינויים או עיכובם מסיבות שונות (חגים, מקרים פרטניים או החלטת מדיניות).

על ידי ההוצאה לפועל, כאשר אלה יתאמו אותו מול המשטרה. במידה והפינוי הוא של משפחה עם ילדים, מערבים גם את רשויות הרווחה לשם ליווי של עובד סוציאלי בעת הפינוי.

יש לציין כי קיימת שונות בין החברות המשכנות בתרגום המדיניות ובדרכי מימוש האחריות שלהן. לפיכך, דרכי הטיפול במקרים הדורשים פינוי בדירות המנוהלות על ידי חברת עמידר לא זהות בהכרח לדרכים בהן יטופלו מקרים דומים בדירות שמנוהלות על ידי חברת עמיגור. בנוסף, כיום, אין מספיק מעורבות של הרשויות המקומיות בעת ביצוע פינוי. מחלקות הרווחה של הרשויות לא חשופות לנתוני החובות של הדיירים, ועל כן לעיתים הרשות המקומית מוצאת עצמה מופתעת מתהליך הפינוי.



הצגת מודל הגבייה ברשות האכיפה והגבייה:

רשות האכיפה והגבייה, המופקדת על אכיפת החלטות שיפוטיות וגביית חובות וקנסות, הוקמה בינואר 2009 בעקבות החלטת ממשלה בדבר שינוי ארגוני במערכת ההוצאה לפועל. על פי ההחלטה, הופרדה רשות האכיפה והגבייה מהנהלת בתי המשפט והפכה ליחידת סמך הכפופה לשר המשפטים. ההחלטה התקבלה משום שהמערכת אופיינה באחוזי גבייה נמוכים, אשר ערערו את שלטון החוק והפכו את ההחלטות השיפוטיות לשרירותיות ובלתי ניתנות ליישום. בנוסף, בהחלטת ממשלה 545 מיום 14.7.2013 בנושא העמקת פעילות גביית החובות בממשלה להקים מערך גביה ממשלתי אשר יפעל לאפיון, טיוב וגבייה של החובות השונים למשרדי הממשלה.

הרשות מורכבת משתי יחידות: הראשונה היא מערכת ההוצאה לפועל, העוסקת לרוב בגביית חובות שבין אדם לאדם ובאמצעותה נגבים פסקי דין או החלטות בית משפט בעניינים אזרחיים וחובים נוספים שדינם הוא כדין פסק דין. לעיתים, גם גופי המדינה פועלים באמצעות ההוצאה לפועל לאכיפת חובים. קיימות בארץ 25 לשכות הוצאה לפועל הפרוסות ברחבי כל הארץ, מאילת ועד קריית שמונה. היחידה השנייה היא המרכז לגביית קנסות אגרות והוצאות, העוסקת בגביית חובות של האזרח למדינה⁴². באמצעות יחידה זו נגבים חובות למשטרת ישראל, קנסות מנהליים, חובות למשרדי ממשלה וחובות אזרחיים אחרים.

הקמת הרשות לוותה בשינוי חקיקה – תיקון 29 לחוק ההוצאה לפועל, שמטרתו להגביר את יעילות מערכת ההוצאה לפועל ולאכוף את החובים הנדרשים במדינת ישראל. תיקון זה הרחיב את מקורות ומאגרי המידע להם נגישה הרשות, אפשר מסלול גבייה מקוצר וכן הטלת הגבלות שונות על החייב. במקביל, צמצם התיקון את האפשרות להטיל מאסר על חייב המשתמט מתשלום חובותיו.

בשל הנגישות הרחבה שיש לרשות לאכיפה וגבייה למאגרי מידע שונים, יש באפשרותה לאסוף מידע על החייב אשר מאפשר את איתורו ואת זיהוי מצבו ויכולותיו הפיננסיות: על מנת לאתר את החייב הרשות משתמשת במאגרי המידע של מרשם האוכלוסין, המועצות המקומיות, הביטוח הלאומי, חברת החשמל וכן במאגרי המידע של חברות הטלפונים, הלוויין והכבלים. לשם איסוף מידע על היכולות הפיננסיות של החייב משתמשת הרשות במאגרי המידע של חברות האשראי, ביטוח לאומי, חברות החשמל והטלפונים, מרשם האוכלוסין והבנקים וחברות הביטוח. בנוסף, ביכולתה לאתר מידע על נכסים הרשומים על שם החייב⁴³, זאת באמצעות כונס הנכסים, רשם האגודות השיתופיות, רשם החברות, רשות הרישוי, רשות מקרקעי ישראל, טאבו והבנקים.

לאחר איתורו של החייב הרשות לאכיפה וגבייה שולחת לו מכתב רשום בדבר חובו, הכולל אישור מסירה. רק לאחר שיש אישור לכך שהחייב קיבל את המכתב הרשום ימשיכו את הטיפול בו. בידי הרשות כלים שונים המסייעים לגביית החובות.

ראשית ביכולת הרשות לאכיפה וגבייה לתפוס את נכסי החייב, זאת באמצעות עיקול חשבונותיו בבנקים, בחברות הביטוח ובקופות הגמל, עיקול משכורותיו אצל המעסיק וכן עיקול רכבים ומקרקעין הרשומים על שמו של החייב. תהליך העיקול של הנכסים שתוארו הוא הליך הפיך, ובמקרים רבים מספיק על מנת שהחייב יסדיר את חובו לשם שחרור העיקול.

⁴² חריג לכך הוא "פיצוי בהליך פלילי". כאשר בית המשפט בהליך פלילי מפצה קורבן עבירה, המדינה, באמצעות המרכז לגביית קנסות, גובה את החוב עבור הקורבן.

⁴³ באפשרות הרשות לחשוף את כל הנכסים הכתובים על שם החייב, אך לא כאלה הרשומים על שם בני משפחתו. במידה והחייב יצהיר כי אין לו אפשרות לשלם את החוב, הוא יידרש לדווח גם על נכסים של בני ביתו.

במידה והעיקולים השונים לא הביאו לגביית החוב, לרשות יש סמכות להגביל את החייב בצורות שונות, ביניהן הגבלת חשבונות בנקאיים ואחזקת כרטיסי אשראי, הגבלת יציאה מהארץ, הגבלת חידוש והחזקת רישיון נהיגה ועוד.

לסיכום, לרשות האכיפה והגבייה המהווה זרוע ביצועית של הממשלה ופועלת כיום לגביית חובות עבור משרדי ממשלה שונים, כלים רבים לאיתור וגביית חובות, המתאימים בחלקם הגדול גם לאוכלוסיית החייבים בדירות הדיור הציבורי. נראה כי באמצעות הרחבת סמכויותיה של הרשות יהיה באפשרותה להיכנס בנעלי החברות המשכנות לעניין גביית חובות עבר (ולא בגביית שכר הדירה השוטף), תוך קביעת מדיניות סדורה ומתן הנחיות ברורות של משרד הבינוי והשיכון.

סקירה בינלאומית

סקירה בינלאומית - מודלים של דיור ציבורי בעולם:

כמעט בכל המדינות המפותחות ישנה תמיכה כלשהי באזרחים שאינם יכולים להרשות לעצמם עלויות דיור. עם זאת, שוק הדיור הציבורי מתמודד בימים אלה עם שני אתגרים מרכזיים: ביקוש גובר ומימון פוחת. מספר משקי הבית הרשומים ברשימות ההמתנה לדיור ציבורי בקרב המדינות המפותחות עלה מתחילת המשבר הכלכלי העולמי (בשנת 2008). בעוד שבעבר דיור ציבורי סיפק תשובה בעיקר לאוכלוסיות החלשות והעניות, המשבר האחרון לא רק הגדיל אלא גם גיוון את האוכלוסיות הנזקקות לסיוע בדיור. במקביל הממשלות קיצצו באופן משמעותי את הוצאותיהן, ועל כן היצע הדיור הציבורי במדינות רבות אינו תואם את הביקוש הרב.⁴⁴

דיור ציבורי במדינות האיחוד האירופי

במדינות האיחוד האירופי (European Union) אין הגדרה אחידה ל"דיור ציבורי". עם זאת, זוהו במדינות אלו שלוש מטרות משותפות בנוגע לדיור ציבורי:

- (1) לספק קורת גג לאוכלוסייה שאינה מסוגלת להגיע לדיור הולם בכוחות עצמה, באמצעות בניה, ניהול או רכישה של דירות למטרת דיור ציבורי.
- (2) להגדיל את היצע הדיור הציבורי.
- (3) לספק מטרות ממוקדות במונחי מעמד חברתי כלכלי.

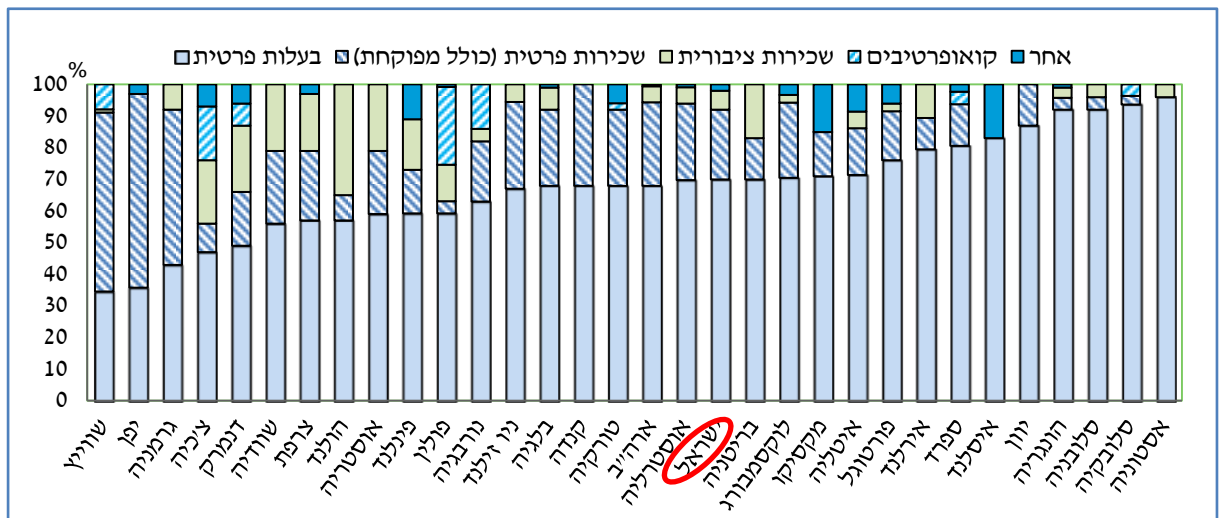
בשנת 2015, במדינות האיחוד האירופי נוצרה "מלכודת דיור", הכוללת:⁴⁵

- התייקרות של מחירי השכירות למגורים.
- רכישת דירה אינה בהישג יד.
- שיעור גבוה של הוצאות על דיור מתוך סך הכנסת משקי הבית.
- מחסור בהיצע של דיור ציבורי.
- התארכות של תור הממתנים לדיור ציבורי.

נתח הדיור הציבורי מכלל הדיור במדינות שונות באירופה עומד על כ-9% במוצע. ברוב המדינות ניכרת ירידה במהלך השנים במספר הדירות הציבוריות ובשיעורן מסך הדירות. שיעור זה גבוה באופן ניכר מהמצוי בישראל.

⁴⁴ Social Housing in the UNECE region.2015 ,

⁴⁵ The state of housing in the EU 2015, 5 may 2015



מודלים של דיור ציבורי בעולם

מערכות דיור ציבורי במדינות העולם מתאפיינות בשונות גבוהה כתלות בבעלות, החזקה, מימון וטיפול בנכסי הדיור הציבורי. כתוצאה מכך, ישנם מודלים רבים לדיור ציבורי, כאשר כולם ניצבים בפני אותו אתגר מרכזי: מחסור בהיצע הדירות לצד ביקוש גובר. שני מודלים מרכזיים לדיור ציבורי הנהוגים במדינות שונות בעולם הם המודל האוניברסלי ומודל ייעודי לתמיכה באוכלוסיות חלשות:⁴⁶

(1) המודל האוניברסלי - סוציאל דמוקרטי – מטרת המודל היא לספק צרכי דיור לכלל האוכלוסייה (כתלות ברשימת ההמתנה לרישום לדיור הציבורי). מודל כזה מיושם במדינות שונות, ביניהן הולנד, דנמרק ושבדיה בהן שיעור ניכר מהדירות מוגדרות כדיור ציבורי.

(2) מודל ייעודי לתמיכה בשכבות האוכלוסייה החלשות – מטרת המודל לספק צרכי דיור לאוכלוסייה חלשה כלכלית-חברתית. על פי מודל זה הזכאים לדיור ציבורי הם מקרב האוכלוסיות החלשות, אוכלוסיות מיוחדות ואוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה מהרף שנקבע. מודל שכזה נהוג במדינות רבות בהן בריטניה, צרפת ואירלנד.

בשנים האחרונות ישנה מגמה של מעבר מהמודל האוניברסלי והתכנסות לכיוון המודל הייעודי.

⁴⁶ Ghekiere, 2007, CECODHAS-1, 2007 CECODHAS.2012

מקרה בוחן: המודל האוניברסלי בשבדיה – עקרונות ותמונת מצב

רקע: במהלך שנות ה-60 נבנו בשבדיה מיליון דירות ציבוריות ב-10 שנים, בעוד שהיקף משקי הבית עמד על 4 מיליון. כתוצאה מכך, כל משפחה רביעית קיבלה זכאות לדיוור בר השגה המלווה בתשלום שכר דירה סוציאלי. מודל הדיוור הציבורי המקורי האוניברסאלי בשבדיה היה בתוקף עד שנת 2007, כאשר בשנה זו נכנס לתוקף המודל החדש שתוקן בעקבות הכשל הכלכלי-חברתי שנוצר.

קהל יעד: לפי עקרונות המודל האוניברסאלי, כלומר כל פרט הדורש דירה.

בעלות על הדירות וניהול השירות: דירות הדיוור הציבורי נמצאות בבעלות הרשויות המקומיות והן המנהלות את הדיוור הציבורי באמצעות איגוד שבדי (SABO-The Swedish Association of Municipal Housing Companies). האיגוד מאגד תחתיו את חברות הדיוור הציבורי אשר מקצות את הדירות לדיירים.

אופן המימון: המדינה מעבירה תקציב לחברות ציבוריות עירוניות אשר בונות ומנהלות את הדיוור הציבורי. הדיירים משלמים שכר דירה סוציאלי.

אפשרויות רכישה: המדינה מאפשרת לרוכשים הלוואות בריבית מסובסדת, כולל ערבות מדינה במטרה לעודד אופציית רכישה.

כישלון המודל הסקנדינבי האוניברסלי (שבדיה, נורבגיה, דנמרק ופינלנד):

במודל המקורי 40% ממשקי הבית גרו בדיוור הציבורי ומחציתם רכשו את הדירות. הדיוור הציבורי אופייני בשכר דירה נמוך שהביא לירידה משמעותית בגובה שכר הדירה הכללי בשוק החופשי, זאת משום ששתי דירות באיכות דומה לא ייסחרו בפער מחיר גדול. בנוסף, מודל זה הביא לפגיעה בתחרות ובכדאיות הבניה של יזמים פרטיים בשוק.

חלק גדול ממשנתפי התכנית היו מעוטי הכנסה ומהגרים ומתחמי הדיוור הציבורי הפכו לאזורי פשע קשים, מה שבתורו הרחיק את קהל היעד המקורי של התכנית (אזרחי שבדיה הוותיקים). הבנייה בתכנית הייתה המונית ועם אופי תכנוני לקוי, כך שכיום ישנה הצעה להריסה של כ-156 שכונות ובנייתן מחדש.

בשל העיוות הכלכלי שנוצר בשוק הדיוור השבדי (פגיעה בתחרות החופשית ואי-הגעה לקהל היעד המקורי), הוחלט בשנת 2007 לשנות את המודל.

עקרונות המודל המתוקן קבעו כי יש לבטל את הסבסוד לחברות הציבוריות העירוניות לדיוור ציבורי ולהוציא את תכנית הדיוור הציבורי מרשימת "המוצרים הציבוריים" של שבדיה. במקום זאת, הוחלט כי יינתנו מענקים פרטיים ייעודיים לקשישים, עניים וילדים, וזאת בהתאם לגובה הכנסה וגובה שכר דירה משולם. בנוסף, הוחלט כי גם במודל זה תהיה אופציית רכישה. כתוצאה מכך, כיום החברות הציבוריות מתחרות בשוק כמו היזמים הפרטיים, כאשר המודל עצמו עדיין אוניברסאלי.

תיקונים דומים נעשו גם בהולנד, בלגיה וצרפת, בעקבות פניות של ועידת ה-EU לבחון את מידת הלגיטימציה של המודלים לדיוור ציבורי במדינות אלו.

מקרה בוחן: המודל הייעודי לשכבות חלשות בבריטניה – עקרונות ותמונת מצב

רקע: רמת מחירי רכישת דירות ושכר דירה בבריטניה היא מהגבוהים בעולם. בנוסף, קבלת משכנתא מותנית בהבאת הון עצמי של 20% ממחיר הדירה. מצב זה מקשה על האזרחים להגיע לדוור סביר במחיר הולם ורבים נזקקים לדוור ציבורי, שהיקפו עומד על כ-2 מיליון דירות. לממשלה מסלולי סיוע נוספים בדוור המיועדים לכלל האזרחים, כמו תכנית "עוזרים לקנות".

קהל יעד: משקי בית נזקקים מקבלים סיוע גבוה, בעוד ש"עובדים נחוצים" ומשקי בית בעלי הכנסה ממוצעת מקבלים סיוע מוגבל.

בעלות על הדירות וניהול השירות: דירות הדוור הציבורי נמצאות בבעלות הרשויות המקומיות, שמנהלות אותן באמצעות תאגיד דוור ציבורי (**The Housing Corporation**). התאגיד מורכב מאיגודים וחברות שאינם למטרות רווח המכונים **RSL (Registered Social Landlords)**. בנוסף, חלק מן הניהול מתבצע באמצעות חברות פרטיות.

אופן המימון: בשנים 1989-2010 מימון התכנית נעשה באמצעות מענקי ממשלה והלוואות לדוור, כאשר הדיירים שילמו שכר דירה סוציאלי, בערכים היסטוריים ללא קשר לערכי השוק. תרומת היזם לפיתוח הובטחה על ידי מערכת תכנון שימושי קרקע. החל משנת 2011 הוחלה שיטת מימון חדשה על פיה בדירות חדשות הופחתו המענקים וההלוואות, ונעשה מעבר למימון באמצעות סיוע בתשלום שכר דירה בגובה 80% מערך השוק.

אפשרויות רכישה: המדינה מעמידה לרוכשים הלוואות דוור.

מרבית אוכלוסיית דיירי הדוור הציבורי בבריטניה הם מקרב האוכלוסייה החלשה: 15% מהם חולים ונכים והשאר בעלי פרופיל חברתי-כלכלי נמוך. עידוד הממשלה למימוש אופציות רכישה לדיירים מבוגרים הביאה לצמצום היקף מלאי הדירות המוצעות כדוור ציבורי ועל כן נמצאה ירידה בשיעור המתגוררים בדוור ציבורי (30% בשנות ה-70, 20% כיום) וכן ירידה בגיל הממוצע של הדיירים (שיעור הגמלאים ירד מ 40% בשנות ה-90 ל 30% כיום).

בריטניה נהוגה שיטת בעלות משותפת ציבורית-פרטית בנושא הדוור הציבורי. עקרונות השיטה קובעים כי יש להקצות אחוז קבוע מהיקף יחידות הדוור בבניה חדשה לטובת דוור ציבורי. אגודות ציבוריות ללא מטרת רווח בונות דירות במפרט סטנדרטי, במחיר זול יחסית כאשר הדירות הן בבעלות היזם או האגודה. משקי בית מתחת לסף הכנסה, זכאים לרכוש מהיזם או מהאגודה חלק מהדירה ולשלם שכירות על החלק הנותר בה, אשר אינו בבעלותם. שכר הדירה אותו הם נדרשים לשלם מסובסד ונקבע בהתאם לחלק היחסי בדירה שאותו שוכרים. בכל שלב רשאי הדייר לרכוש נתח נוסף מהדירה, על בסיס הערכת שמאי ולצמצם את גובה שכר הדירה הנותר. בסוף תקופת השכירות הופך הדייר לבעלים של הדירה כולה. במהלך כל תקופת השותפות זכויות הדייר ואחריותו לדירה הם כאילו הדירה בבעלותו המלאה, למעט האפשרות שלו להשכיר את הדירה לגורם שלישי.

היתרון המרכזי בשיטה זו הוא שהיא מביאה להנגשת הדוור לאוכלוסייה חלשה כלכלית, באופן שמאפשר להם להפוך לבעלי נכסים בתוך מספר שנים. מנגד, חסרון השיטה טמון בכך שאין בה גמישות והיא מחייבת בפועל מגורים של הדיירים בדירה בכל תקופת השותפות, גם אם השתנו צרכי המשפחה.

ביקורת אודות מצב הדיור הציבורי בעולם

עיקרי הביקורת על המודלים של הדיור הציבורי מתמקדות בשלושה מישורים: העמקת העוני, פגיעה בתחרות וחוסר יעילות.

במישור הראשון עולה ביקורת כי הדיור הציבורי תורם להעמקת העוני, זאת כיוון שלעיתים קרובות שכונות הדיור הציבורי הופכות לשכונות עוני (SLUMS) בהן ישנה הזנחה רבה ושיעורי פגיעה גבוהים. הדיור הציבורי יכול להביא למלכודות עוני, הנוצרות משתי סיבות מרכזיות: ראשית, לדיירים בדיור הציבורי יש תמריץ שלילי להגדלת ההכנסה כיוון שזו עשויה להביא להרעה בתנאי הסיוע (העלאת גובה שכר דירה או ביטול הזכאות). שנית, המגורים בדיור ציבורי מגבילים את הניידות של הדיירים לשם רכישת השכלה הולמת או החלפת מקום העבודה.

ביקורת נוספת קובעת כי הדיור הציבורי מביא לפגיעה בכללי התחרות ההוגנת ובכדאיות הבנייה של יזמים פרטיים. במקרה זה, רצון לספק דיור ציבורי לכל מי שזקוק לו כרוך בבנייה מאסיבית של דיור ציבורי, העומדת בסתירה לכללי התחרות הנהוגים במדינות אירופה.

לבסוף, יש הטוענים כי הקצאת דירות בדיור הציבורי אינה יעילה דיה וכי מצבם החברתי-כלכלי של חלק מהדיירים משופר בהשוואה לממתינים.

נספחים

טיוטת הצעת מחליטים:

1. לקבוע כי תפקיד גביית החובות וההוצאה אל הפועל יוטל על רשות האכיפה והגבייה ויכלול אחריות על מיצוי ההליכים לגביית החוב עוד בטרם הפנייה לבית המשפט; הפנייה לבית משפט וההוצאה אל הפועל של פסקי הדין. להנחות את מנהל רשות האכיפה והגבייה להיערך לטיפול בגביית החובות.
2. להנחות את מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון להכין תיקון לחוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי (תשנ"ח-1998) ולהסיר את התנאי שדייר ממשיך הוא מי שעומד בתבחינים לזכאות לדיוור ציבורי.
3. להטיל על מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון להכין תיקון לחוק כך שפולשים שגרים בנכס 7 שנים לא יוכרו כפולשים אך הם לא יקבלו זכאות לרכוש את הדירה.
4. להטיל על מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון להקים מסד נתונים אחיד לנושא הדיוור הציבורי כך שישקף את הצורך מול המלאי ולהנגיש את המידע לציבור.
5. להטיל על רשות מקרקעי ישראל להעביר לאחריות משרד הבינוי והשיכון את נכסי הנפקדים שנמצאים ביד רשות הפיתוח.
6. לקבוע כי זכאות לסיוע בדיוור תינתן גם לכל אלה המוגדרים על ידי מדינת ישראל כעניים, בהתאם להגדרת הביטוח הלאומי ולהטיל על מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון לעמוד בראש צוות משרדי על מנת לגבש תכנית לעמידה ביעד זה.
7. להטיל על מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון ומנכ"ל המוסד לביטוח לאומי לפעול על מנת לגבש מדיניות המעודדת את האנשים שזקוקים לסיוע בדיוור לצאת לעבוד וכי העבודה לא תגרע מזכאותם.
8. להטיל על מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון להכין הצעת חוק לשינוי הגדרת "חסר הדירה" כך שחסר דירה יהיה מי שאין ולא הייתה בבעלותו דירה במהלך ה-5 השנים אחרונות.
9. להטיל על מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון לגבש תכנית להגדלת הסיוע בשכר הדירה באופן הדרגתי ולהצמידו לשכר דירה ריאלי, תוך התאמת הסיוע במקרים מיוחדים של שכירות ארוכת טווח. סיוע זה יחושב על בסיס שכר הדירה הממוצע של הזכאים באזור מגוריהם בהתאמה לגודל הדירה הנדרש, זאת כדי לאפשר מענה אלטרנטיבי וראוי עד למתן דירה בדיוור הציבורי.