

מגמות במלאי הדיור הציבורי ומצבן של תכניות הממשלה להגדלתו

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת הכלכלה של הכנסת לקראת דיון בנושא מצב הדיור הציבורי ופעולות הממשלה להגדלתו בשנים האחרונות.

1. מבוא

הדיור הציבורי הוא מאגר דירות, שרובו בבעלות המדינה, המוצע להשכרה במחיר מוזל לאוכלוסייה מוחלשת המתקשה לעמוד בנטל הכלכלי הכרוך בקניית דירה או בשכירות בשוק החופשי. הזכאות לדיור ציבורי מוגדרת לפי נהלי משרד הבינוי והשיכון ומוענקת לאלו העומדים בתבחינים שנקבעו, בין היתר, על פי מצב סוציו-אקונומי ובכלל זה רמת תפקודו הפיזי ופוטנציאל השתכרותו של המבקש.¹ משרד הבינוי והשיכון (להלן: משב"ש או המשרד) הוא המשרד המאסדר של מערך הדיור הציבורי. המשרד אחראי לניהול מאגר הדיור הציבורי, להקצאת הדירות לזכאים ולתחזוקת הדירות. מאגר הדיור הציבורי מנוהל בפועל על-ידי חברות האכלוס, המנהלות את מערכי השכירות והתחזוקה של הדיור הציבורי על פי הנחיות משרד הבינוי והשיכון ובפיקוחו.

בסוף שנת 2020 כלל מלאי הדיור הציבורי כ-53,000 דירות² ב-185 יישובים, מהן, 785 דירות שאינן מאוכלסות הממתינות לשיפוץ,³ ו-1,549 דירות המושכרות לגופים ציבוריים. בסוף 2020 היו כ-6,844 זכאי משרד הבינוי והשיכון הממתינים לדיור ציבורי, מהם 4,322 זכאים של המשרד הממתינים לדירה ראשונה בדיור הציבורי, ו-2,522 דיירי הדיור הציבורי

¹ משרד הבינוי והשיכון, [נוהל 08/05 בנושא הקצאת דירות בשכירות בדיור הציבורי](#), 18 ביולי 2007.

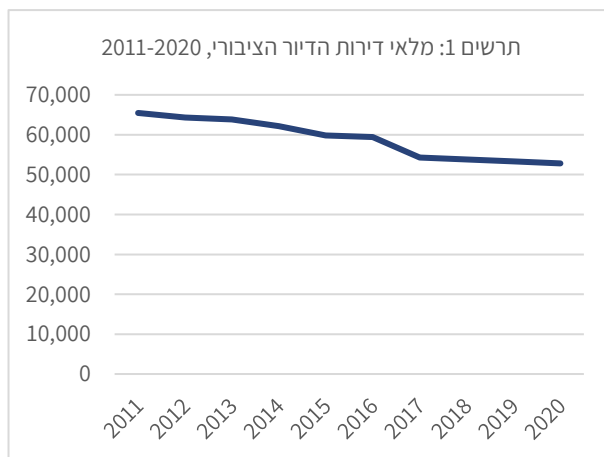
² נציין כי מספר הדירות במלאי הדיור הציבורי גבוה ממספר משקי הבית הזכאים המאכלסים אותן, שכן מלבד הדירות שזכאים מאכלסים, מלאי הדיור הציבורי כולל דירות שמאכלסים גופים ציבוריים הפועלים למטרות ציבוריות ודירות ריקות. נכון לסוף 2020 1,549 דירות בשימושים ציבוריים.

³ מיכל הראל סלוצקין, ראש תחום דיור ציבורי באגף נכסים וחברות במשרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 2 באוגוסט 2021.

הממתינים להחלפת דירה.⁴ בשנים האחרונות נקט המשרד בכמה צעדים להגדלת מלאי הדיור הציבורי, ובהם, פינוי גופים ציבוריים השוכרים דירות של הדיור הציבורי לצרכי ציבור, לטובת זכאי הדיור הציבורי (בשנים האחרונות הושבו בדרך זו כ-540 דירות);⁵ אכלוס דירות שהיו פנויות זמן רב; והמשך רכישת דירות למאגר הדיור הציבורי, באמצעות הכספים המתקבלים ממכירת דירות דיור ציבורי לזכאים.

נציין כי מערך הדיור הציבורי הוא חלק ממערך הסיוע בדיור שהמשרד מציע, שחלקו האחר נוגע לסיוע בשכר דירה לזכאים העומדים בתבחינים שקבע המשרד, נושא שלא נעסוק בו במסמך הנוכחי.⁶ נוסף על כך, מסמך זה אינו עוסק בדיור ציבורי לקשישים עצמאיים חסרי דירה, המתגוררים בבתי דיור ייעודיים לקשישים בניהול משרד הבינוי ומשרד הקליטה.⁷ לפיכך, **במסמך זה נעסוק במלאי דירות הדיור הציבורי ובאכלוסייה הזכאית להן בלבד, ובמצבן של התכניות הממשלתיות שגובשו בשנים האחרונות להגדלת מלאי הדיור הציבורי.**

2. רקע – מגמות במלאי דירות הדיור הציבורי



לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, **בשנים 2011-2020 הצטמצם מלאי דירות הדיור הציבורי בכ-19%, מכ-65,500 דירות בשנת 2011, לכ-53 אלף דירות בסוף שנת 2020, ירידה של כ-2% בממוצע בשנה** (תרשים 1).⁸ הסיבה העיקרית לצמצום מלאי הדיור הציבורי

⁴ נתנאל לפידות, הממונה על אגף נכסים וחברות במשרד הבינוי והשיכון, מכתב, 2 בפברואר 2021. התקבל בדוא"ל ביום 23 בפברואר 2021.

נתון זה אינו כולל את זכאי משרד העלייה והקליטה הממתינים לדיור ציבורי. נציין כי שליש מהדירות שמתפנות מוקצות לזכאי משרד הקליטה, כך שבפועל רק שני שלישים מהדירות המיועדות לאכלוס משמשות את זכאי משרד הבינוי שאינם עולים. כלומר, **שעומס הזכאים הממתינים לדיור ציבורי גדול ממספר זכאי משב"ש הממתינים לדיור.**

⁵ נתנאל לפידות, הממונה על אגף נכסים וחברות במשרד הבינוי והשיכון, מכתב, 2 בפברואר 2021. התקבל בדוא"ל ביום 23 בפברואר 2021.

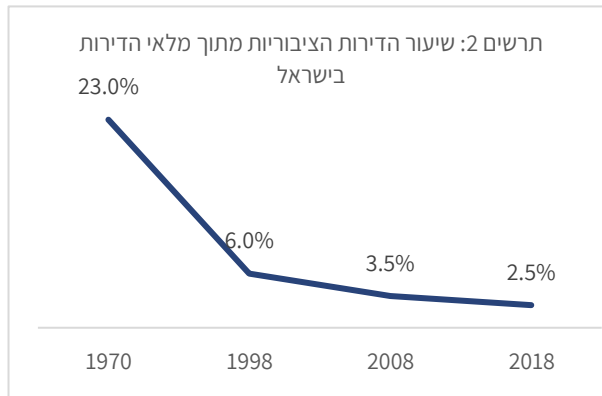
⁶ להרחבה ראו: נתנאל קופראק, [מערך הדיור הציבורי בישראל: נתוני ותנאי זכאות](#), מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 בדצמבר 2019.

⁷ נכון לסוף 2020, היו 118 בתי גיל הזהב, ובהם 11,890 יח"ד לגיל הזהב.

⁸ נתונים אלו נמסרו על ידי משרד הבינוי והשיכון למרכז המחקר והמידע של הכנסת בהזדמנויות שונות בשנים האחרונות: לנתוני 2011-2016 ראו: מתן שחק, נתונים על הדיור הציבורי והאכלוסייה הזכאית לו, מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 בנובמבר 2016; לנתוני 2017 ראו: מתן שחק, נתונים על הדיור הציבורי בישראל, מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 ביוני 2018; נתוני 2020: נתנאל לפידות, הממונה על אגף נכסים וחברות במשרד הבינוי והשיכון, מכתב, 2 בפברואר 2021. התקבל בדוא"ל ביום 23 בפברואר 2021.

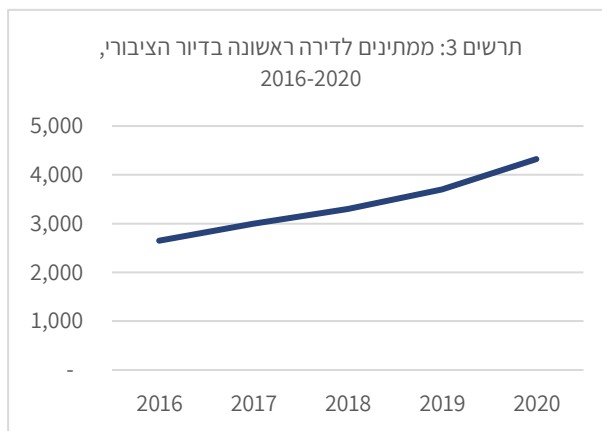
הוא מכירת דירות לזכאים, כפי שיפורט בהמשך.

בחמישים השנים האחרונות ירד שיעור הדירות הציבוריות מכלל הדירות בישראל מכ-23% בשנת 1970, לכ-2.5% בלבד בשנת 2018



לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בחמישים השנים האחרונות ירד שיעור הדירות הציבוריות מכלל הדירות בישראל מכ-23% בשנת 1970, לכ-2.5% בלבד בשנת 2018 (תרשים 2).⁹ נתון זה מציב את ישראל במקום נמוך בין מדינות ה-OECD בנושא שיעור דירות הדיור הציבורי, כאשר השיעור הממוצע במדינות אלו הוא כ-10% דירות ציבוריות מכלל הדירות במדינה.¹⁰ נציין כי יש הבדלים בין מדינות הן בהגדרות למהו "דיור ציבורי" והן במודלים המשמשים לקידומו.

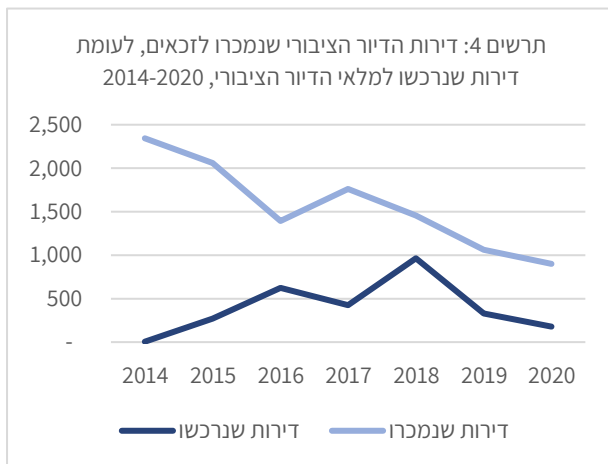
בשנים 2016-2020 עלה מספר הממתנים לדירה ראשונה בדיור הציבורי בכ-63%, מ-2,650 ממתנים בשנת 2016 לכ-4,300 בשנת 2020.



באשר לזכאי הדיור הציבורי של משרד הבינוי והשיכון, הממתנים לדירה ראשונה,¹¹ בשנים 2016-2020 עלה

מספרם בכ-63%, מ-2,650 ממתנים בשנת 2016 לכ-4,300 בשנת 2020 (תרשים 3).

בשנים 2014-2020 נמכרו כ-11 אלף דירות של הדיור הציבורי לזכאים, עבורן התקבלו בסך הכל כ-2.5 מיליארד שקלים. בתקופה זו נקנו כ-2,800 דירות למאגר הדיור הציבורי בסכום כולל של כ-3.6 מיליארד שקלים. כלומר, שעל כל 4 דירות שנמכרו, נקנתה דירה אחת



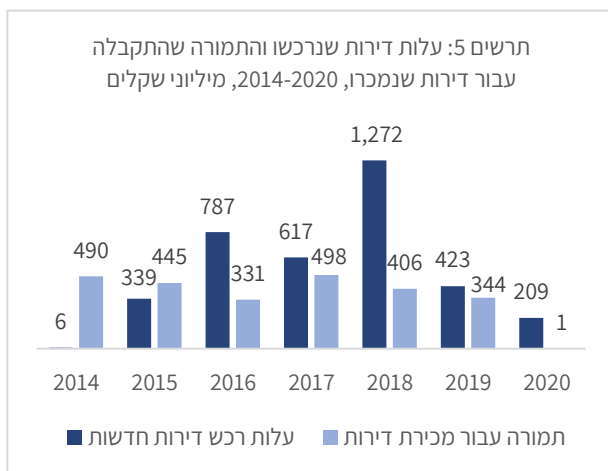
בשנים 2014-2020 נמכרו כ-11 אלף דירות של הדיור הציבורי לזכאים, עבורן התקבלו בסך הכל כ-2.5 מיליארד שקלים. בתקופה זו נקנו כ-2,800 דירות למאגר הדיור הציבורי בסכום כולל של כ-3.6 מיליארד שקלים. כלומר, שעל כל 4 דירות שנמכרו, נקנתה דירה אחת (תרשים 4).¹²

⁹ משרד הבינוי והשיכון, [לגור בכבוד! מצילים את הדיור הציבורי](#), 29 ביולי 2018.

¹⁰ OECD, [Social housing: A key part of past and future housing policy](#), 2020

¹¹ נתונים אלו אינם כוללים 2,552 דיורי הדיור הציבורי, הממתנים להחלפת דירה נכון לסוף 2020, ואינם כוללים את זכאי משרד העלייה והקליטה.

¹² מקור הנתונים: נתוני השנים 2014-2019: מבקר המדינה, דוח שנתי 70ב', [רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי](#); נתוני 2020, על סמך נתוני משב"ש: מיכל הראל סלוצקין, ראש תחום דיור ציבורי באגף נכסים וחברות במשרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 29 ביולי 2021; 1 באוגוסט 2021.



בדרך כלל, קניית דירות חדשות למלאי נעשית באמצעות הכספים שהתקבלו ממכירת הדירות לזכאים,¹³ ובשל ההנחה הניתנת לזכאים בקניית הדירות מצד אחד, וקניית דירות חדשות בשוק החופשי במחיר מלא, **נוצר פער גדול בין מספר הדירות שנמכרות לאלו שנקנות**. כאשר רק כספי קרן הדיור הציבורי משמשת לרכש דירות חדשות, על כל 5 דירות שנמכרות, נקנית דירה אחת. בשנים

האחרונות הוקצו תקציבים נוספים להגדלת מלאי הדיור הציבורי, ולכן על כל 4 דירות שנמכרו נקנתה דירה אחת.

כפי שניתן לראות בתרשימים 4 ו-5, בשנת 2018 חל גידול משמעותי (של כ-130% ביחס לשנת 2017) במספר הדירות שנקנו למלאי, זאת, בשל השקעה חד פעמית של כ-900 מיליון שקלים נוספים שגויסו באמצעות אגרות חוב לקניית 730 דירות נוספות למלאי, מעבר לדירות שנקנו מההכנסות ממכירת דירות לזכאים (פירוט התכנית שבמסגרתה נקנו הדירות תוצג בהמשך).

לפי מבקר המדינה, נכון לסוף 2019, בנוסף לכספים שהתקבלו ממכירת הדירות ונצברו בקרן לדיור הציבורי (בין כ-330 מיליון ש"ח לכ-500 מיליון ש"ח לשנה בתקופה זו), ולכ-900 מיליון ש"ח שגייסה חברת עמידר מהציבור כנגד הנפקת איגרות חוב לקניית כ-730 דירות שהוזכרו לעיל,¹⁴ הוקצו תקציבים נוספים בחלק משנים אלו לרכישת דירות לדיור הציבורי: בשנת 2017 התקבל תקציב ממשלתי חד-פעמי בסך 150 מיליון ש"ח לרכישת דירות; בשנים 2016-2018 רכשו חברת חלמיש,¹⁵ וחברת פרזות¹⁶ כ-130 דירות בסכום של כ-180 מיליון ש"ח במסגרת הסדרים

¹³ מכירת הדירות הציבוריות לזכאים היא הסיבה העיקרית לצמצום מלאי דירות הדיור הציבורי. לפי מבקר המדינה, בשנים 1999-2012 מכר משרד הבינוי לדיירים כ-30,000 דירות במסגרת מבצעי מכר, שבוצעו מכוח החלטות ממשלה שהתקבלו בנושא. עוד קודם, ב-1998, נחקק חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998, אולם מועד יישומו נדחה פעם אחר פעם במסגרת "חוק ההסדרים", ובסופו של דבר הוא נכנס לתוקף ב-2013. **חוק הדיור הציבורי קובע שדיירי הדיור הציבורי שצברו ותק מגורים של חמש שנים זכאים לרכוש את הדירות שבהן הם מתגוררים במחיר מופחת**. לפי החוק, גובה ההנחה נקבע, בין היתר, על פי ותק המגורים בדיור הציבורי ועל פי מספר הילדים במשק הבית, והוא יכול להגיע עד 90% ממחיר הדירה בשוק החופשי ועד תקרת מחיר דירה מרבית של כמיליון שקלים. על פי הוראות החוק, הכספים המתקבלים ממכירת הדירות הציבוריות יופקדו ב"קרן לדיור הציבורי", וישמשו לרכישת דירות הציבוריות. ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 70, 'רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי', 2020, עמ' 14-12.

¹⁴ הונפקו אג"ח בשווי מיליארד ש"ח (ברוטו) בערבות ממשלתית כנגד התחייבות להחזר ההלוואה בתוך עשר שנים בריבית של 1.5%.

¹⁵ חברה ממשלתית-עירונית לדיור, לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו בע"מ.

¹⁶ חברה עירונית לשיכון ירושלים בע"מ.

בינן לבין המדינה;¹⁷ ובשנים אלה הקצתה המדינה תקציב שנתי של 28 מיליון ש"ח לרכישת דירות ייעודיות לזכאים הרתוקים לכיסאות גלגלים ולהתאמת דירות לצורכיהם.¹⁸

עם זאת, עיקר תקציב רכש הדירות למלאי היה ממכירת הדירות, וגם תוספת התקציב הממשלתי לקניית דירות למאגר הדיור הציבורי, לא סגרו את הפער שבין מכר הדירות לזכאים לבין רכש הדירות החדשות. כך, **קצב צמצום מלאי הדיור הציבורי אמנם הואט, אך מגמת הצמצום נמשכת.**

3. פעילות הממשלה להגדלת מלאי דירות הדיור הציבורי בשנים האחרונות

סוגיית המחסור בדירות ציבוריות נדונה עוד בשנת 2011 בוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג (להלן - ועדת טרכטנברג), שציינה כי נוכח צמצום מלאי הדירות הציבוריות "מוצע לפעול לשמירה על המלאי הקיים של הדיור הציבורי, בכלל זאת להפסיק את מבצעי המכר... על מנת להבטיח כי מלאי זה ישמש כפתרון דיור גם לזכאים עתידיים".¹⁹ בשנת 2012 החליטה הממשלה²⁰ לפעול לביטול חוק הדיור הציבורי נוכח המלצת ועדת טרכטנברג. עם זאת, בסופו של דבר החלטה זו לא יושמה, ובשנת 2013 נכנס לתוקפו חוק הדיור הציבורי, שהוארך בשנת 2018 עד 2022.²¹

בשנת 2018 פרסם משרד הבינוי והשיכון את התכנית "לגור בכבוד! מצילים את הדיור הציבורי" (להלן: התוכנית או תוכנית "לגור בכבוד"),²² שעיקרה הצגת שורה של **הצעות להגדלת מלאי הדיור הציבורי**. התוכנית נועדה, בין היתר, לספק מענה למספר ההולך וגדל של הזכאים הממתינים לדיור ציבורי, ולמגמת צמצום מלאי הדיור הציבורי בשנים האחרונות. על פי דוח מבקר המדינה שפורסם בסוף שנת 2020, **התכנית לא כללה התייחסות מלאה לעלות התוכנית ולמקורות התקציביים למימושה, לבדיקות היתכנות הנדרשות להוצאת הרעיונות אל הפועל וללוחות הזמנים.**²³

בתוכנית הוצע לקבוע יעד ממשלתי מוגדר להגדלת מלאי הדיור הציבורי בכ-7,200 דירות מדי שנה בעשור הקרוב, וכן תוספת חד-פעמית של כ-800 דירות, ובסך הכול **להגדיל את המלאי בכ-73,000 דירות בתוך עשור**. לשם עמידה ביעד, התוכנית הציגה שורה

¹⁷ חלמיש רכשה את הדירות מכוח הסכם משנת 2015 בינה לבין המדינה להסדרת חובה למדינה. בנוגע לפרצות - בשנת 2016 רכשה עמידר את החזקות המדינה בחברה. בהסכם הרכישה סוכם כי כ-130 מיליון ש"ח של החברה ישמשו לרכישת דירות ציבוריות.

¹⁸ מבקר המדינה, דוח שנתי 70ב', **רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי**, 2020, עמ' 14.

¹⁹ **דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי**, ספטמבר 2011, עמ' 220.

²⁰ החלטת הממשלה 4433, "הגדלת הסיוע הממשלתי בתחום הדיור ושמירת מלאי פתרונות דיור ציבורי לזכאים (במסגרת יישום המלצות דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי - דוח "ועדת טרכטנברג")" (18.3.12).

²¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 70ב', **רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי**, 2020, עמ' 20.

²² משרד הבינוי והשיכון, **לגור בכבוד! מצילים את הדיור הציבורי**, 29 ביולי 2018.

²³ מבקר המדינה, דוח שנתי 70ב', **רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי**, 2020, עמ' 20.

בשנת 2018 פרסם משרד הבינוי והשיכון את התכנית "לגור בכבוד! מצילים את הדיור הציבורי" שעיקרה הצגת שורה של הצעות להגדלת מלאי הדיור הציבורי.

התכנית הציעה אפיקי פעולה שונים שבאמצעותם ניתן יהיה להגדיל את מלאי הדיור הציבורי בכ-73,000 דירות בתוך עשור. עם זאת, לא כללה התייחסות מלאה לעלות התוכנית ולמקורות התקציביים למימושה

של המלצות והעריכה את תרומתן להשגת היעד. להלן מפורטות המלצות אלו ופוטנציאל הגדלת מלאי הדיור הציבורי שבכל אחת:

- גיוס נוסף של מיליארד ש"ח באג"ח לרכישת כ-800 דירות;
- הפרשת 10% מתקבולי רמ"י ממכירת קרקעות המדינה לטובת רכישת דירות ציבוריות, מהלך שיאפשר רכישה של כ-700 דירות בשנה;
- יישום מודל "משכנתא רוכשת", שיאפשר לזכאים לרכוש דירה באמצעות הלוואה בנקאית שבה החזר ההלוואה מבוסס על איגום תקציבי של מענקי הסיוע בשכר הדירה, השתתפות עצמית של הזכאים ותקבולי הקרן לדיור הציבורי, מהלך שיניב כ-1,000 דירות בשנה;
- הגדלת זכויות תכנוניות תמורת בניית דירות ציבוריות, באמצעות קביעה בחקיקה של יעד תכנוני לפיו כ-5% מהדירות המתוכננות במדינה יוקצו לדיור ציבורי, על קרקעות מדינה וקרקעות פרטיות, כך שיתווספו 2,000 דירות בשנה;
- יצירת תמריצי מיסוי לבניית דירות חדשות למלאי הדיור הציבורי גם במסגרת התחדשות עירונית, מהלך שיניב כ-2,000 דירות בשנה;
- הקצאת 5% משיווק מכרזי "מחיר למשתכן" לטובת הדיור הציבורי, מהלך שיניב כ-1,500 דירות בשנה.

החלטת הממשלה 4078 מ-2018: תוכנית חירום לאומית בתחום הדיור הציבורי²⁴

ביולי 2018 הגיש לממשלה שר הבינוי הצעת החלטה בנושא תוכנית חירום לאומית בתחום הדיור הציבורי, על בסיס תוכנית "לגור בכבוד", ובעקבות זאת החליטה הממשלה ביולי 2018 להקים צוות בין-משרדי שימליץ על תוכנית פעולה להגדלת מלאי הדירות הציבוריות ועל תיקוני החקיקה הנדרשים ליישום המלצותיו. נקבע כי יו"ר הצוות יהיה מנכ"ל משרד הבינוי, ויהיו חברים בו נציגים ממשרד האוצר, מרמ"י ומגופים ממשלתיים אחרים (להלן: הצוות הבין-משרדי).²⁵

בהחלטה נקבע כי הצוות יבחן מגוון כלים להגדלת מלאי הדיור הציבורי ושימורו, ובהם, את הכלים שהציע המשרד בתכנית.

לדברי מבקר המדינה, **נכון לסוף שנת 2019, הצוות הבין-משרדי לא הגיש המלצות לממשלה לתוכנית פעולה להגדלת מלאי הדירות הציבוריות**, זאת, בשל מחלוקות רבות

²⁴ הממשלה ה-34, [החלטה 4078 בנושא תוכנית חירום לאומית בתחום הדיור הציבורי](#), 29 ביולי 2018.

²⁵ החלטת הממשלה קבעה כי הצוות ימנה את החברים הבאים: מנכ"ל משרד הבינוי, אשר ישמש יו"ר הצוות; ראש אגף תקציבים או סגנו; החשכ"ל או סגנו; מנהל רמ"י או נציג מטעמו; מנהלת מינהל התכנון או נציג מטעמה; מנהל רשות המיסים או סגנו; מנהל הרשות להתחדשות עירונית; מנכ"ל משרד הקליטה או נציג מטעמו; מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים או נציג מטעמו; וראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה.

שהתגלעו בין חברי הצוות, בעיקר בין נציגי האוצר לנציגי משרד הבינוי והשיכון, שבעטיין לא הגיעו להסכמות בנושא.²⁶

להלן פירוט המחלוקות בנושאים השונים, כפי שהוצגו על ידי מבקר המדינה:

הגדלת מלאי דירות הדיור הציבורי: נציגי משרד הבינוי תמכו בהמלצות שבבסיסן הגדלת מלאי הדירות הציבוריות, אך עמדת נציגי משרד האוצר הייתה שיש להפסיק לרכוש דירות למאגר הדיור הציבורי ותחת זאת לסייע לזכאים בדרך של מודל השכרה לטווח ארוך. לעמדת המועצה הלאומית לכלכלה הגדלת הסיוע לשכירת דירה, שלא התעדכן בשנים האחרונות, עדיפה על פני רכישת דירה, הן לזכאים הן לאוצר המדינה, זאת בנוגע לאוכלוסיות בעלות פוטנציאל תעסוקה. באשר לאוכלוסיות חלשות במיוחד, הציעה המועצה לבחון רכישת דירה ציבורית לזכאים כאלו או סיוע בהשגת שכירות ארוכת טווח.

רכישת דירות למלאי הדיור הציבורי באמצעות גיוס כ-900 מיליון ש"ח באמצעות הנפקת אג"ח, (נוסף על הגיוס שביצעה החברה בשנת 2018 ולאור הצלחתו). משרד הבינוי תמך במהלך, אולם נציגי משרד האוצר התנגדו בטענה שגיוס החוב במסגרת הנפקת האג"ח עלול לפגוע בדירוג האשראי של המדינה ובאמינות הפיסקלית שלה. כמו כן, לטענתם גיוס חוב כאמור פוגע ביכולת המדינה לנהל את החוב הלאומי בהתאם לצרכים ולסיכונים הפיננסיים והמקרו-כלכליים השונים, והדבר אינו עולה בקנה אחד עם הוראות הדין. עוד טענו, כי הגיוס באמצעות הנפקת אג"ח על ידי עמידר יקר יותר מגיוס אג"ח מדינה.

מודל "משכנתא רוכשת", שיאפשר לזכאים לרכוש דירה באמצעות הלוואה בנקאית שבה החזר ההלוואה מבוסס על איגום תקציבי של מענקי הסיוע בשכר הדירה, השתתפות עצמית של הזכאים ותקבולי הקרן לדיור הציבורי. התגלעו חילוקי דעות בין נציגי משרד הבינוי, שתמכו במהלך הרכישה, לבין נציגי משרד האוצר, שהתנגדו לו.

מכירת הדירות הציבוריות לדיירים לפי חוק הדיור הציבורי. גם בנושא זה התגלעו חילוקי דעות בין חברי הצוות. נציגי אגף תקציבים סברו כי יש לבטל את חוק הדיור הציבורי, בדומה לעמדת ועדת טרכטנברג ולעמדת בנק ישראל, שסבר שיש לשקול להפסיק את מכירת הדירות במתכונתה הנוכחית נוכח העלות הגבוהה של הסובסידיה לעומת התועלות האפשריות של המכירה, שטרם נבחנו.²⁷ מנגד, יו"ר הצוות, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, סבר כי נוכח הארכת תוקפו של החוק בחמש שנים נוספות בשנת 2018 ולאור חשיבות החוק במתן אפשרות למוביליות חברתית וצמצום פערים, יש לבחון את נושא החוק באופן יסודי ובזהירות הנדרשת.

²⁶ מבקר המדינה, דוח שנתי 170, **רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי**, 2020.

²⁷ בנק ישראל, **דין וחשבון לשנת 2018**, מרץ 2019, עמ' 204. בדוח נכתב כי "יש לבחון את המחיר הכלכלי והחברתי הכרוך בכך שהמדינה ממשיכה למכור את דירות השיכון הציבורי לדיירים, ולשקול להפסיק את המכר במתכונתו הנוכחית".

לפי מבקר המדינה, לדברי אגף תקציבים, מדצמבר 2019, ההשקעה התקציבית הניכרת שנעשתה בשנים האחרונות ברכישת דירות ציבוריות לא הובילה לתוצאות הרצויות, שכן תור הממתינים לדירה ציבורית התארך, וכי יש לבחון את המחיר הכלכלי והחברתי ארוך הטווח של מכירת הדירות לדיירים בהנחות גדולות ואת השפעתה על מלאי הדירות הציבוריות. **לעמדת אגף תקציבים, הפתרון למצב הוא בהשכרת דירות לטווח ארוך ובסיוע בשכר דירה לטווח ארוך, לצד ייעול מערך הדיור הקיים.**

לדברי מבקר המדינה, לפי תשובת אגף החשב הכללי באוצר ותשובת משרד הבינוי והשיכון למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2019 נמסר כי מתקיים בין המשרדים שיתוף פעולה בעבודת מטה לגיבוש מודל שכירות ארוכת טווח.

משרד מבקר המדינה המליץ כי משרד הבינוי והשיכון יציג לממשלה את כלל ממצאי הצוות, לרבות הנושאים שבמחלוקת, וכי בד בבד יחדש את עבודת המטה עם הגופים הממשלתיים הרלוונטיים לשם גיבוש התוכנית. בתוך כך, המליץ המבקר לבחון דרכים להגדלת מלאי הדירות הציבוריות, ולבחון ואת עמדות גורמי המקצוע בעניין הצמצום במלאי הדירות עקב המכירה לדיירים.

מבדיקה שערכנו עם משרד הבינוי והשיכון, עלה כי **גם כיום (אוגוסט 2021) לא הוגשו המלצות הצוות הבין-משרדי. בימים אלו, מתקיים שיתוף פעולה בין משרד הבינוי והשיכון לבין משרד האוצר לעניין קידום נושא הדיור הציבורי בסוגיות מסוימות שבהן יש הסכמות, למשל בגיבוש מודל לשכירות ארוכת טווח במחיר מסובסד. למרות זאת, רובן המכריע של יוזמות המשרד לא יושמו,** כפי שמוצג בטבלה שלהלן.²⁸

טבלה 1: סיכום אפיקי הפעולה עליהם המליץ משרד הבינוי והשיכון, ומצב יישומן²⁹

| עיקרי התכנית | פוטנציאל התופסת השנתית למאגר הדיור הציבורי | סטאטוס | תוספת דירות בפועל |
|-------------------------------|---|-----------------|----------------------|
| גיוס אג"ח נוסף (חד פעמי) | 800 | לא בוצע | - |
| הפרשה של 5% מתקבולי רמ"י | 700 | לא בוצע | - |
| משכנתא רוכשת | 1,000 | לא בוצע | - |
| הגדלת מלאי תכנוני | 2,000 | לא בוצע | - |
| יצירת תמריצי מיסוי לבניה חדשה | 2,000 | לא בוצע | - |
| הקצאת 5% מקרקע מחיר למשתכן | 1,500 | בוצע באופן חלקי | 234 |
| סך הכל | 8,000 | | 234 |

²⁸ נתנאל לפידות, הממונה על אגף נכסים וחברות במשרד הבינוי והשיכון, מכתב, 2 בפברואר 2021.

²⁹ נתנאל לפידות, הממונה על אגף נכסים וחברות במשרד הבינוי והשיכון, מכתב, 2 בפברואר 2021; מיכל הראל סלוצקין, ראש תחום דיור ציבורי באגף נכסים וחברות במשרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 29 ביולי 2021

מהטבלה עולה כי מתוך ההצעות השונות של משב"ש להגדלת מלאי הדיור הציבורי, רק אפיק פעולה אחד הניב פרי, וגם הוא באופן חלקי: הקצאת דירות לדיור ציבורי מתוך דירות מחיר למשתכן. מסלול זה הניב כ-230 יח"ד לדיור ציבורי, שהן כ-0.3% מסך שיווקי יח"ד במסגרת מחיר למשתכן (שווקו כ-81 אלף יח"ד במסגרת תכנית מחיר למשתכן), בעוד התכנית דיברה על 5%.

4. שאלות לדין

- האם מתקיים כיום שיתוף פעולה בעבודת מטה בנושא הדיור הציבורי בין משרד האוצר לבין משרד הבינוי והשיכון? אם כן, מהן פירותיו עד כה? מהן המחלוקות העיקריות? האם נמצאו פתרונות למחלוקות שהיו בנושאים השונים בשנת 2019, אליהם התייחס דוח מבקר המדינה?
- האם יש חסמים נוספים להגדלת מלאי הדיור הציבורי, מלבד ההסכמות בין המשרדים, ואם כן, מהם?
- האם נבחנו הסוגיות שעלו בעבודת הצוות הבין-משרדי בנושא הדיור הציבורי, בידי גופי הממשלה השונים? למשל, העלות והתועלת שבאפיקי הפעולה השונים להגדלת מלאי הדיור הציבורי, ובתוך כך, מציאת פתרונות חלופיים כמו דיור בהישג יד לסוגיו; מכירת דירות דיור ציבורי לזכאים; אפיקי הפעולה השונים להגדלת מלאי הדיור הציבורי; המחיר הכלכלי-חברתי של מגמת צמצום מלאי הדיור הציבורי, והגידול במספר הממתנינים?
- האם יש אפיקי פעולה לקידום הדיור הציבורי, המוסכמים על גופי הממשלה השונים? אם כן, מהם, וכיצד ניתן לקדםם?