



## הכנסת מרכז המחקר והמידע

ירושלים, כ"ט באייר תשע"ו  
6 ביוני 2016

### סיוע במגורים בשכירות ובדיוור ציבורי למשפחות ולזוגות צעירים

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת ישראל אייכלר, יושב-ראש הוועדה לפניות הציבור, לקראת דיון בוועדה בנושא שבנדון. להלן יוצג מידע על ההליכים והקריטריונים לקבלת סיוע בשכר דירה ודיוור ציבורי וייסקרו נתונים הקשורים לנושאים אלו, ובכלל זאת מידע על בעיות במיצוי זכויות על ידי הזכאים להן. בהתאם לבקשת הוועדה מסמך זה עוסק רק בסיוע הניתן ממשדד הבינוי והשיכון (להלן: המשדד) וממוקד בסיוע הניתן למשפחות ולזוגות צעירים לשכירת דירה בשוק הפרטי או בדיוור הציבורי.<sup>1</sup>

#### 1. רקע

לפי מבקר המדינה, סיוע בדיוור לנזקקים הזכאים לכך הוא מרכיב מהותי במימוש זכותן הבסיסית של האוכלוסיות החלשות בחברה לחיים בכבוד. המשדד נותן סיוע בדיוור לזכאים לו לפי אמות המידה והקדימויות לזכאות שנקבעו במשדד (להלן - זכאי משדד הבינוי), המתבטא בעיקר בהשתתפות בתשלום שכר דירה בשוק החופשי (להלן - סיוע בשכר דירה) ובהקצאת דירות השייכות למדינה תמורת שכר דירה מופחת (להלן - דיוור ציבורי).<sup>2</sup>

הצורך בשימור והגדלת הסיוע בערוצים אלו עלה בוועדות ציבוריות:

- הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג), 2011: מסקנות הוועדה כללו המלצה לשמור על המלאי הקיים של הדיוור הציבורי ולהפסיק את מבצעי המכר, ולהגדיל את היקף הסיוע בשכר הדירה ב-160 מיליון ש"ח נוכח שחיקת הסיוע ביחס לעליית מחירי השכירות בשוק החופשי.<sup>3</sup>
- הוועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאולוף), 2014: הוועדה המליצה על הגדלת סכום הסיוע בשכר דירה והצמדתו לשכר דירה ריאלי, בסך של כ-950 מיליון ש"ח בשנה, ועל הרחבת מעגלי הזכאות לסיוע על ידי שינוי בקריטריונים (ובכלל זאת ביטול המגבלה לפיה סיוע למקבלי הבטחת הכנסה ניתן רק מגיל 55 כך שיינתן סיוע גם לחסרי דיוור צעירים יותר). הוועדה המליצה בנוסף על הגדלת היצע הדיוור הציבורי כך שדיוור זה יהיה כ-5% מכלל מלאי הדיוור במשק.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> משרדי ממשלה נוספים מציעים סיוע בדיוור לאוכלוסיות שונות: משרד הבריאות מספק שירותי דיוור תומך בקהילה של הוסטלים ודיוור מוגן לנפגעי נפש, משרד הרווחה מספק דיוור תומך לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית ומשרד העלייה והקליטה מסייע לעולים. משרד הבינוי והשיכון מציע ערוצי סיוע נוספים, המכוונים בעיקרם לרוכשי דירות.

<sup>2</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 2015, משרד הבינוי – סיוע בדיוור לזכאים, 2015, עמ' 431-435.

<sup>3</sup> הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, דיוור – עיקרי ההמלצות, ספטמבר 2011, עמ' 229-230. עיקרי ההמלצות אומצו בהחלטות ממשלה. ראו מזכירות הממשלה, החלטה מס' 3756: אימוץ המלצות דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי - המשדד (דוח "ועדת טרכטנברג"), 9 באוקטובר 2011; החלטה מס' 4433: הגדלת הסיוע הממשלתי בתחום הדיוור ושמירת מלאי פתרונות דיוור ציבורי לזכאים (במסגרת יישום המלצות דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי - דוח "ועדת טרכטנברג"), 18 במרס 2012.

<sup>4</sup> הוועדה למלחמה בעוני בישראל, דוח הוועדה – חלק 1: דוח המליאה, מהדורה שנייה, יוני 2014, עמ' 28-30.



## 1.1. מאפייני צעירים המקבלים סיוע בדיור

לפי תוצאות סקר שפרסם המשרד אוגוסט 2014 ושנערך בקרב צעירים (גילאי 18-40) שאינם בעלי דירה:<sup>5</sup>

- **מצב משפחתי:** מתוך האוכלוסייה המדוברת, כ-3.6% מהנשואים, 1.1% מהרווקים ו-6.3% מהגרועים קיבלו סיוע ממשלתי לשכר הדירה. אחוז המתגוררים בדיור ציבורי מתוך העונים על הסקר היה 0.8% מהנשואים ו-6.3% מהגרועים (וללא רווקים).
- **מגור:** מתוך האוכלוסייה המדוברת, כ-4.4% ממי שהגדירו את עצמם כערבים או דרוזים מקבלים סיוע בשכר דירה, וכך גם כ-3.5% מהמסורתיים-דתיים, 3.3% מהחרדים, ו-2.6% מהחילוניים. כמו כן, כ-1.3% מהצעירים המסורתיים-דתיים מתגוררים בדיור ציבורי וכ-0.9% מהחילוניים.
- **השכלה:** 11.1% מהאוכלוסייה המדוברת של בוגרי הלימודים בישיבה, כולל או אולפנה קיבלו סיוע בשכר דירה, וכך גם 9.1% ממי שהיו להם פחות מ-12 שנות לימוד, 5.2% ממי שסיימו 12 שנות לימוד, 2% מבעלי תואר ראשון ו-2.7% מבעלי תואר שני.

## 2. סיוע בשכר דירה ממשרד הבינוי והשיכון

לפי משרד הבינוי והשיכון, המשרד יוזם ומבצע מדיניות ממשלתית בתחומי הבינוי והשיכון למגורים, במטרה ליצור תנאים שיאפשרו לכלל האוכלוסייה למצוא פתרונות דיור הולמים במחיר סביר, ובעיקר לקבוצות האוכלוסייה החלשות.<sup>6</sup> במסגרת זו מציע המשרד סיוע בשכר דירה לקבוצות מוחלשות מסוימות.

### 2.1. קריטריונים

מתן סיוע בשכר דירה מוגבל לקבוצות מסוימות ולמי שעונה על קריטריונים שונים. ככלל, תנאים מקדימים לזכאות הם שמעולם לא הייתה דירה בבעלות מקבלי הסיוע ושלמרות שהם עובדים במשרה מלאה (או 165 שעות לחודש) הכנסתם אינה עולה על רף מסוים, הנקבע בהתאם למאפיינים שונים, כמוצג בהמשך. מעבר לכך יש קבוצות שונות, המוצגות להלן, הזכאיות לסיוע בשכר דירה. **גובה הסיוע הניתן לכל זכאי הוא בהתאם לקריטריונים שונים, כאשר במרבית המקרים ישנה השפעה להרכב המשפחה (גיל, מספר הנפשות, האם מדובר במשפחה חד-הורית וכדומה) ואזור המגורים (כגון גודל היישוב, מגורים באזור עדיפות).**

להלן מוצגות הקבוצות הזכאיות לסיוע בשכר דירה והסכום המוערך הניתן להן:<sup>7</sup>

- **קשישים המתקיימים מקצבת זקנה ומהשלמת הכנסה ואינם מתגוררים עם קרוב משפחה (למעט ילדים) זכאים לסכום הנע בין 370 ל-1,579 ש"ח.**

<sup>5</sup> משרד הבינוי והשיכון ומכון ציגלמן, תוצאות סקר מאפייני דיור של צעירים, אוגוסט 2014, עמ' 59-60.

<sup>6</sup> משרד האוצר, **הצעת תקציב לשנים 2009-2010 – משרד הבינוי והשיכון**, 2008, עמ' 33.

<sup>7</sup> משרד הבינוי והשיכון, **סכומי הסיוע החודשי בשכר דירה, קבוצות הזכאיות לקבל סיוע בשכר דירה, סכומי הסיוע החודשי בשכר דירה – קבוצות מיוחדות**, תאריך כניסה: 30 במאי 2016. תיאור הקבוצות אינו ממצה וגובה הסיוע מתעדכן ונכון לזמן כתיבת מסמך זה. לפירוט המלא אנא פנו לאתר המשרד.



- **נכים המתקיימים מקצבת אי-כושר השתכרות בשיעור של 75% או יותר** זכאים לסכום הנע בין 540 ל-1,640 ש"ח.
- **מקבלי קצבת הבטחת הכנסה** (כולל קצבת מזונות) זכאים לסכום הנע בין 530 ל-1,470 ש"ח.
- **משפחות** (ובכלל זאת זוגות בלי ילדים ומשפחות חד-הוריות) **הממצות את כושר ההשתכרות ואינן מתקיימות מקצבאות קיום**, יכולות להיבדק במבחן הכנסות. במסגרת מבחן זה נקבע רף עליון להכנסה בהתבסס על קריטריונים שונים (כגון הרכב המשפחה ואזור המגורים), ואם הכנסת המשפחה נמוכה מרף זה היא זכאית לסכום שבין 490 ל-1,470 ש"ח.
- **ממתינים לדיוור הציבורי** (ובכלל זאת רתוקים לכיסא גלגלים) זכאים לסכום הנע בין 731 ל-3,100 ש"ח. בפברואר 2016 פורסם כי הסיוע לממתינים לדיוור ציבורי יגדל ב-600-900 ש"ח למשפחה (כך שהיקף הסיוע יוכל להגיע עד 4,000 ש"ח) בעקבות אימוץ המלצות ועדת מנכ"לים שדנה בצורך בהגדלה כזו במשרדי הבינוי והשיכון והקליטה. אין בידנו כיום מידע על מצב היישום בפועל של החלטה זו.<sup>8</sup>
- **קבוצות מיוחדות**: דרי רחוב, אסירים משוחררים, נשים מוכות, גברים מורחקים. השייכים לקבוצות אלו זכאים לסכום שבין 540 ל-1,370 ש"ח.
- **עולים חדשים**, ובכלל זאת עולים חיילים בודדים ועולים קשישים הזכאים לסיוע מיוחד, הזכאים לסכום שבין 134 ל-402 ש"ח, כאשר ככלל הסיוע פוחת עם השנים.
- תוספת מיוחדת של 10% מהסיוע ניתנת לנכי המלחמה בנאצים, ניצולי שואה, ותיקי מלחמת העולם השנייה ולמנטרלי הכור בצ'רנוביל.
- בעבר ניתן סיוע למטרת **שכירות ארוכת טווח**. קריטריון זה אינו זמין כיום וישנו סיוע הניתן רק למי שנכנסו בעבר לקבוצה זו.

#### **מתן הסיוע מותנה במגבלות נוספות, המפורטות בהוראה שמוציא המשרד, וביניהן:<sup>9</sup>**

- הסיוע ניתן רק למתגוררים ביישובים שאושרו על-ידי המשרד כ"יישובי שכר דירה".<sup>10</sup>
- הסיוע מותנה, ככלל, במגורים דרך קבע בדירה הנשכרת, ושאינה בבעלות קרוב משפחה (הורה, בן או בת וחתן או כלה), ידוע בציבור או בן זוג לשעבר של השוכר.<sup>11</sup> הנחיה זו, לדברי נציגת המשרד, נובעת מכך שבמקרים אלו מדובר בעסקאות בין צדדים קשורים, באופן שיש בו כדי להשפיע על מחיר העיסקה, אופייה ומהותה הכלכלית.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> משרד האוצר, הודעה לעיתונות: [שר האוצר, שר הבינוי והשיכון ושר הקליטה החליטו: לראשונה מזה ארבע שנים, תוספת של עשרות מיליונים לשכר דירה לזכאי הדיוור הציבורי](#), תאריך כניסה: 5 ביוני 2016.

<sup>9</sup> משרד הבינוי והשיכון, [הוראה מסי' 08/04 – השתתפות בתשלום שכר דירה](#), ס.4. הסעיפים השונים מתוארים באופן כולל ויש להם יוצאים מהכלל המפורטים בהוראה עצמה.

<sup>10</sup> רשימה זו כוללת יישובים רבים הנחלקים לפי גודל ואזור עדיפות. משרד הבינוי והשיכון, [יישובי שכר דירה](#), תאריך כניסה: 30 במאי 2016.

<sup>11</sup> יש לציין כי יש סיוע שניתן לקשישים המתגוררים עם בני משפחתם.

<sup>12</sup> אריאלה מסבנד, מנהלת תחום מידע סטטיסטיקה במשרד הבינוי, מכתב, 25 במאי 2016, התקבל בתאריך 5 ביוני 2016.



- הסיוע אינו ניתן למתגוררים בשכירות מוגנת (דמי מפתח), בדיוור הציבורי, בבית אבות והוסטל לקשישים, או לקשיש ששוכן על ידי משרד ממשלתי אחר (כגון משרד הקליטה והבריאות).
- ככלל לא ניתן סיוע למי ששוכר דירה מגורם המקבל תמיכה שוטפת ציבורית או ממשלתית בנושא דיוור, או למי שמועמד לחברות בקיבוץ או מושב שיתופי ושוכר באותו יישוב דירה בינתיים.
- מי שמתגורר עם שותפים זכאי לסיוע לפי חלקו היחסי בתשלום דמי השכירות.
- שוכרי דירות בדיוור הציבורי זכאים, ככלל, להפחתה בשכר הדירה במקום סיוע.<sup>13</sup>
- הסיוע לא ניתן למגורים ביחידות דיוור שאינן רשומות ככנס נפרד (כגון יחידות דיוור ומחסנים). בתשובה לשאלה ייעודית בנושא זה, ענה המשרד כי במקרים אלו הסיוע לא ניתן מאחר שמדובר בפתרונות דיוור שאינם תקינים ולפיכך אינם הולמים.<sup>14</sup>

## 2.2. נתונים אודות מספר הזכאים

לפי המשרד, כ-149 אלף משקי בית מקבלים כיום סיוע בתשלום שכר דירה חודשי בשוק הפרטי. מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד הבינוי והשיכון בבקשה למידע נוסף לשם הצגת תמונת מצב רחבה ומפורטת יותר של מספר הזכאים לסיוע וחלוקת הסיוע בקרב קבוצות הזכאות השונות, ותשובת המשרד היא כי ניתוח כזה יצריך זמן רב מזה שעמד לרשות המשרד לשם מענה לפנייתנו.<sup>15</sup> להלן יוצג מידע בנושא ממקורות נוספים. לפי דוח מבקר המדינה מ-2014, באוגוסט 2014 היה מספר הזכאים לסיוע בשכר דירה כ-142 אלף, מהם כ-52% הם עולים והיתר (כ-68 אלף זכאים) הם זכאי משרד הבינוי, ובשנת 2014 ניתן סיוע בסכום כולל מטעם המשרד של כ-1.5 מיליארד ש"ח (בסכום סיוע ממוצע של כ-880 ש"ח).<sup>16</sup> מסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת הציג נתונים נכון למאי 2013, אז היו כ-140 אלף זכאים שקיבלו מענקים (מהם כ-41 אלף עולים ויתר מקבלי המענקים, 98.6 אלף, הם לפי קריטריונים של המשרד). להלן מוצגת חלוקת מקבלי מענקי הסיוע מהמשרד בהתאם לקבוצת הזכאות נכון למאי 2013:

<sup>13</sup> משרד הבינוי והשיכון, [הוראה מס' 08/04 – השתתפות בתשלום שכר דירה](#), ס.1.8.

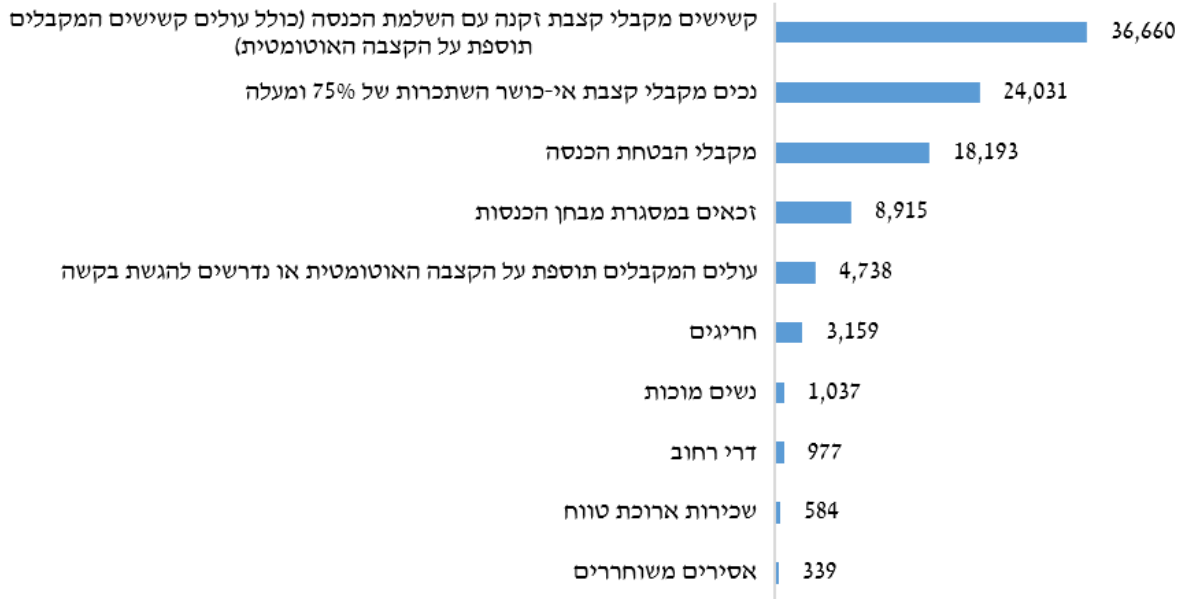
<sup>14</sup> אריאלה מסבנד, מנהלת תחום מידע סטטיסטיקה במשרד הבינוי, מכתב, 25 במאי 2016, התקבל בתאריך 5 ביוני 2016.

<sup>15</sup> שם.

<sup>16</sup> מבקר המדינה, [דוח שנתי 65, משרד הבינוי – סיוע בדיוור לזכאים](#), 2015, עמ' 453.



### תרשים 1: מספר המענקים לפי קבוצות זכאות במאי 2013<sup>17</sup>



**שינוי מספר הזכאים בשנים האחרונות:** לפי משרד האוצר, בשנים 1998-2001 חלה עליה במספר מממשי הסיוע, בעיקר בקרב אוכלוסיית העולים החדשים, בעקבות הארכת תוקף הזכאות לעולה חדש, הגדלת סכומי הסיוע לנתמכי הביטוח הלאומי וגורמים נוספים. עם זאת, בשנים 2001-2006 חלה ירידה של 28% במספר המממשים, וזאת בשל הירידה במספר העולים והפחתת סכומי הסיוע ושינוי הקריטריונים לזכאות כחלק ממדיניות הממשלה בדבר מעבר מקצבאות לעבודה.<sup>18</sup> עוד לפי מבקר המדינה, מספר מקבלי הסיוע פחת בהתמדה בין השנים 2001-2009, מכ-195 אלף ל-137 אלף (מהם כ-74 אלף עולים קשישים), אולם גובה הסיוע שהעניק המשרד לזכאים לא השתנה בשנים 2005-2010, למרות העלייה במחירי השכירות.<sup>19</sup>

### 2.3. עדכון גובה הסיוע

סוגיה שעלתה בדוחות הוועדות הציבוריות ועל ידי מבקר המדינה, כאמור, היא הצורך בעדכון גובה הסיוע, מאחר ובעוד גובה דמי השכירות הנדרשים עולה עם השנים, גובה הסיוע שהעניק המשרד ככלל לא עלה במקביל (כך למשל בשנים 2008-2013 עלו דמי השכירות הממוצעים בכ-50% והסיוע לא התאים עצמו לכך). מבדיקה ראשונית של הסעיף התקציבי העיקרי העוסק בסיוע בשכר דירה (תחומים 4202 ו-4212) משנת 2002 עולה כי התקציב המקורי בתחום זה עלה בשנים 2002-2003 ולאחר מכן ירד עד 2012 ובשנים 2012-2015 הוא הציג עלייה.<sup>20</sup> יש להדגיש כי נתונים אלו הם חלקיים מכיוון שאינם כוללים התייחסות למספר מקבלי הסיוע או לסכום הסיוע הממוצע; מידע זה יוכל לסייע בהצגת תמונה מדויקת יותר של גובה הסיוע בשנים השונות והיכולת של כל זכאי להתגורר בדירה מתאימה לצרכיו. הסבר אפשרי לעלייה בתקציב בשנים 2012-2013 ניתן למצוא בהחלטת ממשלה משנת 2012 להגדיל את סכומי הסיוע בשכר

<sup>17</sup> גדעון זעירא, נתונים על מקבלי מענקי סיוע בשכר דירה ממשרד הבינוי והשיכון: מסמך עדכון, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 ביוני 2014, עמ' 13.

<sup>18</sup> משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת 2008 – משרד הבינוי והשיכון, 2007, עמ' 62.

<sup>19</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 61 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009, משרד הבינוי והשיכון – טיפול בבקשות לסיוע בשכר דירה, 2011, עמ' 689-690.

<sup>20</sup> תמיר אגמון, תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנות הכספים 2015-2016, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 באוקטובר 2015, עמ' 7; החשב הכללי, ביצוע תקציב מפורט לפי תקנות, תאריך כניסה: 1 ביוני 2016.



דירה ב-160 מיליון ש"ח במסגרת יישום המלצות ועדת טרכטנברג.<sup>21</sup> עם זאת, לפי דוח הוועדה למלחמה בעוני מ-2014, גם אם הסיוע הניתן לכל זכאי גדל בחמש השנים שקדמו לדוח, העלייה בגובה שכר הדירה באותו הזמן "מחקה" את השיפור, ועדיין קיים פער גדול בין הסיוע שניתן לזכאים ושכר הדירה אותו הם משלמים.<sup>22</sup> עוד יצוין כי נקודה נוספת שעלתה בדוח מבקר המדינה היא שבשל מספר הזכאים הגבוה, עדכון היקף הסיוע ידרוש הקצאה כספית משמעותית.<sup>23</sup> לפי נציגת המשרד, **המשרד מודע לצורך בעדכון הסיוע בהתאם לשינויים שחלו בגובה שכר הדירה בשוק החופשי והמלצותיו עלו בפני פורומים שונים (כולל ועדת אלאוף) אולם עד כה לא התקבלה החלטת ממשלה ליישמן.**<sup>24</sup>

### 3. דיור ציבורי

דיור ציבורי פירושו מאגר של דירות להשכרה בבעלות המדינה במחיר מוזל, המיועדות בעיקר לאוכלוסייה חלשה המתקשה לעמוד בנטל הכלכלי הכרוך בקניית דירה או בשכירות בשוק החופשי. מאגר הדיור הציבורי הינו באחריות משרד הבינוי ומשרד העלייה והקליטה והוא מנוהל בפועל על-ידי מספר חברות אכלוס, המנהלות על פי הנחיות משרד הבינוי את מערכי השכירות והתחזוקה של הדיור הציבורי.<sup>25</sup>

**לפי משרד הבינוי נכון להיום מלאי הדירות בדיור הציבורי עומד על כ-60 אלף יחידות דיור המשמשות את זכאי משרד הבינוי וזכאי משרד העלייה והקליטה.**<sup>26</sup>

#### 3.1. היצע

כאמור, מספר הדירות כיום הוא כ-60 אלף, מהן כ-26% הן במחוז מרכז, 22% במחוז דרום, 19% בגליל, 17% בירושלים ו-16% במחוז חיפה.<sup>27</sup> בעבר היה מספר הדירות גדול יותר. אחת הסיבות לירידת מספר הדירות היא מכירת הדירות לזכאים. חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998, שאושר בכנסת ב-1999, נחקק במטרה לאפשר לזכאים המתגוררים בדירות הדיור הציבורי ושעונים על מספר תנאים לרכוש את הדירה. יישום החוק נדחה מספר פעמים במסגרת חוק ההסדרים, והוא נכנס לתוקף בינואר 2013.<sup>28</sup> עם זאת, במהלך השנים קיים המשרד מבצעי מכר של דירות הדיור הציבורי, על סמך החלטות ממשלה, ובמסגרתם נמכרו כ-37,500 דירות. מאז אמצע ינואר 2014 החל המשרד במכירת הדירות ונכון למאי 2015 נמכרו כ-1,500 דירות לזכאים. הרווחים ממכירת הדירות במסגרת חוק זה נועדו למימון פתרונות דיור קבע או ארוך-טווח לזכאים לדיור ציבורי. יש לציין כי ההכנסות ממכירת הדירות (במחיר

<sup>21</sup> מזכירות הממשלה, [החלטה מס' 4433: הגדלת הסיוע הממשלתי בתחום הדיור ושמירת מלאי פתרונות דיור ציבורי לזכאים \(במסגרת יישום המלצות דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי - דוח "ועדת טרכטנברג", 18 במרס 2012.](#)

<sup>22</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 65ג, [משרד הבינוי – סיוע בדיור לזכאים](#), 2015, עמ' 455; הוועדה למלחמה בעוני בישראל, [דוח הוועדה – חלק 1: דוח המליאה, מהדורה שנייה](#), יוני 2014, עמ' 27.

<sup>23</sup> מבקר המדינה, [דוח שנתי 65ג, משרד הבינוי – סיוע בדיור לזכאים](#), 2015, עמ' 453-456.

<sup>24</sup> אריאלה מסבנד, מנהלת תחום מידע סטטיסטיקה במשרד הבינוי, מכתב, 25 במאי 2016, התקבל בתאריך 5 ביוני 2016.

<sup>25</sup> איתמר מילרד, [הדיור הציבורי ותוכנית חמש הנקודות של משרד הבינוי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 ביולי, 2015, עמ' 1.

<sup>26</sup> אריאלה מסבנד, מנהלת תחום מידע סטטיסטיקה במשרד הבינוי, מכתב, 25 במאי 2016, התקבל בתאריך 5 ביוני 2016; מסמך זה אינו דן בזכאים מטעם משרד העלייה והקליטה. ראו בנוגע לחלוקה: מבקר המדינה, [דוח שנתי 65ג, משרד הבינוי – סיוע בדיור לזכאים](#), 2015, עמ' 440.

<sup>27</sup> אריאלה מסבנד, מנהלת תחום מידע סטטיסטיקה במשרד הבינוי, מכתב, 25 במאי 2016, התקבל בתאריך 5 ביוני 2016.

<sup>28</sup> ראו למשל: [חוק ההסדרים במשק המדינה \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 1999\)](#), [התשנ"ט-1999](#), ס. 37; [חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 \(תיקוני חקיקה\)](#), [התשע"א-2011](#), ס. 53.



שהוא כעשירית מערכן בשוק) הביאו לרכישת כ-5,000 דירות, כאשר היתרה הועברה בחלקה למשרד האוצר.<sup>29</sup>

ביולי 2015 פרסם משרד הבינוי תכנית של חמש נקודות לפתרון משבר הדיור הציבורי, ונקודות אלו הן:<sup>30</sup>

- המדינה תרכוש עד 5% מיחידות הדיור שישווקו במסגרת פרויקטים של "מחיר למשתכן".
- המדינה תאכלס כ-500 יחידות דיור ריקות על-ידי הגמשת קריטריונים לאכלוס מידי.
- פרויקטים של התחדשות עירונית בהיקף נרחב באמצעות חברת עמידר, במבנים בהם רוב יחידות הדיור הינן יחידות דיור ציבוריות, כאשר הדירות החדשות או התמורה בגינן יוקדשו לדיור הציבורי.
- פרויקט התחדשות עירונית שיבוצע על ידי חברת עמיגור לבניית דירות קטנות (55 מ"ר) עבור זכאים באתרי הסוכנות היהודית (כ-2,500 יחידות דיור).
- הגדלת היקף השיפוצים של הדירות הציבוריות הקיימות.

### 3.2. קריטריונים

מכיוון שמלאי הדירות מצומצם נקבעו קריטריונים לזכאות לדיור ציבורי. הזכאות ניתנת לחסרי דירה בלבד שעונים על הנתונים הבאים:<sup>31</sup>

- **נכים** העונים לאחד או יותר מהתנאים הבאים:
  - רתוקים לכיסאות גלגלים או משפחה בה אחד מבני הזוג רתוק לכיסא גלגלים, שהכנסתם אינה עולה על השכר הממוצע במשק.
  - זוג נשוי שאחד מבני הזוג נכה וזכאי לקצבת אי-כושר השתכרות יציבה בשיעור של 75% מהמוסד לביטוח לאומי ושסך הכנסות המשפחה אינן עולות על ההכנסה המזכה לדירה בשכירות בדיור הציבורי,<sup>32</sup> עם שני ילדים ומעלה או עם ילד אחד לפחות שמקבל גמלת נכות בשיעור של 100% מהמוסד לביטוח לאומי.
  - זוג נשוי שכל אחד מבני הזוג נכה וזכאי לקצבת אי-כושר השתכרות יציבה בשיעור של 75%, שהכנסתם אינה עולה על סף ההכנסה המזכה, ושהם עם ילד אחד לפחות או שהם נשואים מעל חמש שנים ללא ילדים.
- **משפחות** (כולל משפחות חד הוריות) העונות לשני התנאים הבאים יחד:
  - עם שלושה ילדים לפחות;

<sup>29</sup> מבקר המדינה, [דוח שנתי 2015, משרד הבינוי – סיוע בדיור לזכאים](#), 2015, עמ' 440-441; איתמר מילרד, [הדיור הציבורי ותוכנית חמש הנקודות של משרד הבינוי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 ביולי, 2015, עמ' 3-4.

<sup>30</sup> איתמר מילרד, [הדיור הציבורי ותוכנית חמש הנקודות של משרד הבינוי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 ביולי, 2015, עמ' 9-12.

<sup>31</sup> משרד הבינוי והשיכון, [זכאות לדירה בשכירות בשיכון הציבורי](#), תאריך כניסה: 23 במאי 2016.

<sup>32</sup> נכון ל-23.5.16 עמדה ההכנסה המזכה לקבלת דירה בשכירות, למי שממצה כושר השתכרות לזוגות, משפחות ומשפחות חד-הוריות על 6,033 ש"ח, ובקבוצת הנכים היא עמדה על 6,682 ש"ח. משרד הבינוי והשיכון, [הכנסה מזכה](#), תאריך כניסה: 23 במאי 2016.



○ אשר במשך 24 החודשים הקודמים למועד הגשת הבקשה התקיימו מקצבת הבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי או שבמשך 12 החודשים שקדמו לבקשה התקיימו מהכנסה מעבודה וקצבת השלמת הכנסה.

הזכאות היא לדירה ביישוב המגורים של מבקש הסיוע.

### 3.3. מימוש

לפי המשרד, במהלך 2015 התקבלו כ-7,000 בקשות לזכאות, מהן כ-27% אושרו, ובמהלך 2016 התקבלו עד סוף חודש מאי כ-3,900 בקשות, מהן אושרו כ-33.35%. עם זאת, הזכאות לדיור ציבורי אינה מבטיחה דיור שכזה. נכון לזמן כתיבת מסמך זה יש 2,964 משפחות זכאיות שממתינות לדיור ציבורי, מהן 2,587 חסרות דירה והיתר דיירים בדיור הציבורי הממתינים להחלפת דירה.<sup>34</sup>

לפי מבקר המדינה, בשנת 2014 היו 2,570 זכאים לפי משרד הבינוי והשיכון לדיור ציבורי וזמן ההמתנה הממוצע של זכאי לקבלת דירה בדיור הציבורי היה כ-2.7 שנים. עוד לפי המבקר, כ-250 מתוך הזכאים המתנינו יותר משבע שנים, ולנוכח היעדר מלאי דירות זמינות לצורך הדיור הציבורי התקווה למימוש הזכאות היא חסרת תוחלת ממשית ואי-מימוש הזכאות וההמתנה הארוכה עלולים לעורר בזכאים תחושת תסכול ומרמור.<sup>35</sup>

לנוכח המחסור בדירות בדיור הציבורי, המשרד מעניק לזכאים הממתינים סיוע מוגדל בשכר דירה למשך תקופת ההמתנה. סכום זה משתנה בהתאם לדירוג אזורים המופיע באתר המשרד.<sup>36</sup>

במקביל לממתינים לדיור ציבורי, קיימות דירות פנויות לאכלוס שאינן מאוכלסות בשל סיבות שונות, ביניהן:<sup>37</sup>

- חוסר הביקוש לדיור ציבורי ביישוב.
- צורך בשיפוץ מקיף כתנאי לאכלוס.
- הימצאות בתהליך שיבוץ דיירים שטרם הסתיים.

### 4. אי-מימוש זכויות ומימוש זכויות חלקי בסיוע בשכר דירה ובדיור הציבורי

בדוח מבקר המדינה מצוין כי הזכאים לסיוע בשכר דירה ולדיור ציבורי משתייכים לאשכול חברתי-כלכלי נמוך, ורבים מהם קשישים, עולים או בעלי מוגבלויות פיזיות ואחרות, וקיים חשש סביר שאין הם מודעים

<sup>33</sup> אריאלה מסבנד, מנהלת תחום מידע סטטיסטיקה במשרד הבינוי, מכתב, 25 במאי 2016, התקבל בתאריך 5 ביוני 2016; בנוסף לכך היו כ-27 אלף זכאים מטעם משרד העלייה והקליטה, שאינם נידונים במסמך זה. ראו: מבקר המדינה, [דוח שנתי 2015, משרד הבינוי – סיוע בדיור לזכאים](#), 2015, עמ' 440.

<sup>34</sup> שאול מוצפי, מנהל תחום בכיר מערכות סיוע במשרד הבינוי, דוא"ל, 6 ביוני 2016.

<sup>35</sup> מבקר המדינה, [דוח שנתי 2015, משרד הבינוי – סיוע בדיור לזכאים](#), 2015, עמ' 433.

<sup>36</sup> משרד הבינוי והשיכון, [סיוע מוגדל בשכר דירה לממתינים לשיכון ציבורי](#), תאריך כניסה: 23 במאי 2016. כמו כן, כאמור, בפברואר 2016 פורסם כי הסיוע לממתינים לדיור ציבורי יגדל ב-600-900 ש"ח למשפחה בעקבות אימוץ המלצות ועדת מנכ"לים שדנה בצורך בהגדלה כזו במשרדי הבינוי והשיכון והקליטה. משרד האוצר, [הודעה לעיתונות: שר האוצר, שר הבינוי והשיכון ושר הקליטה החליטו: לראשונה מזה ארבע שנים, תוספת של עשרות מיליונים לשכר דירה לזכאי הדיור הציבורי](#), תאריך כניסה: 5 ביוני 2016.





בכל המקרים למלוא זכויותיהם או שאין להם את הכלים להבטיח את מיצוי הזכויות הללו (למשל: דיירים הגרים בצפיפות שלא יודעו בכך שבאפשרותם לבקש דירה מרווחת יותר או זכאים לסיוע בשכר דירה שלא מימשו את זכאותם ושהסיבה לכך לא נבדקה).<sup>38</sup>

**הסיוע בשכר דירה** נועד לסייע לקבוצות מוחלשות, ובכלל זאת מקבלי קצבת הבטחת הכנסה או קצבת נכות, כאשר ישנו תהליך של בירור זכאות שנעשה מול משרד הבינוי. תהליך זה אינו אוטומטי אלא יש לפנות אל המשרד ולהתיר לו בחתימה לבדוק את הנתונים הנדרשים מול המוסד לביטוח לאומי. לפי נתונים שהעביר המוסד לביטוח לאומי למבקר המדינה ופורסמו ב-2015, באותו הזמן היו כ-16 אלף מקבלי קצבת הבטחת הכנסה וכ-34 אלף מקבלי קצבת נכות שהיו ללא דירה, לא התגוררו בדירור הציבורי ולא קיבלו סיוע בשכר דירה, כאשר לפי המבקר סביר להניח שחלק מאנשים אלו היו נמצאים זכאים לסיוע לו היו פונים וממצים את זכותם. בנוסף לכך ייתכן ויש מספר לא ידוע של בעלי שכר נמוך שאינם מקבלים סיוע מהמוסד לביטוח לאומי ושהיו יכולים לעבור את מבחן ההכנסות ולהימצא זכאים.<sup>39</sup> בנוסף לכך, ניתן לשער כי בקרב מי שמקבלים סיוע בסכום מסוים יכולים להיות שינויים מעת לעת שיאפשרו לזכאי קבלת סכום סיוע גבוה יותר, כגון לידה, שינוי כלכלי או מעבר לעיר אחרת, או שיהיו קשיים שימנעו מהזכאי לממש זכותו (כגון קשיים כספיים בהשלמת הסכום הנדרש לשכירת דירה). היו מקרים כאלו בהם מצא המבקר כי המשרד לא פעל כדי להעניק סיוע למי שלא מימש את זכותו, גם אם היה המשרד מודע לכך. דוגמה לזכות שאינה ממוצה ניתן לראות בנושא צפיפות הדירור בדירור הציבורי: לפי נתוני המשרד שנמסרו למבקר ב-2015, היו ביולי 2014 כ-1,500 משפחות שנדרש היה לבדוק אם הן זכאיות להחלפת דירה מטעמי גודל, אך רק 223 מהן היו בהמתנה להחלפת דירה, בעוד שבנוגע למשפחות האחרות לא הייתה יוזמה לבדיקה מצד המשרד.<sup>40</sup>

## 5. הפרויקט הלאומי לדירור – בניית דירור להשכרה

בחודש מאי 2013 החליטה ועדת השרים לענייני דירור (שנקראה גם קבינט הדירור) להקים צוות שיגבש תכנית ממשלתית להרחבת היצע הדירות להשכרה באמצעות בניית דירות להשכרה, לרבות השכרה במחיר מוזל ומפוקח.<sup>41</sup> לאחר שהחלו מספר פרויקטים תחת משרד הבינוי הוקמה חברה ממשלתית ייעודית לקידום דירור להשכרה במסגרת הפרויקט הלאומי לדירור, הפועלת כיום בשם "דירה להשכיר: החברה הממשלתית לדירור ולהשכרה בע"מ".<sup>42</sup> תוכנית זו הביאה לפרויקט בניית דירור להשכרה, אשר לדברי המשרד מאפשר מגורים באזורי ביקוש במרכז הארץ בדירות מרווחות ומתוחזקות, תחת שכר דירה שבמהלך עשר השנים הראשונות יכול לעלות רק באחוז אחד מידי שנה (בנוסף להצמדה למדד).<sup>43</sup>

<sup>37</sup> איתמר מילרד, [הדירור הציבורי ותוכנית חמש הנקודות של משרד הבינוי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 ביולי, 2015, עמ' 7-8.

<sup>38</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 65, [משרד הבינוי – סיוע בדירור לזכאים](#), 2015, עמ' 431, 460-461. גם משרד העלייה והקליטה (להלן - משרד הקליטה) מסייע בדירור, אך רק לעולים חדשים עד 15 שנים מיום עלייתם לארץ (להלן - זכאים עולים).

<sup>39</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 65, [משרד הבינוי – סיוע בדירור לזכאים](#), 2015, עמ' 460.

<sup>40</sup> שם, עמ' 461.

<sup>41</sup> החלטת ועדת השרים קיבלה תוקף של החלטת ממשלה. מזכירות הממשלה, [החלטת ממשלה 301\(דר/2\): פרויקט לאומי לדירור](#), 30 במאי 2013.

<sup>42</sup> מזכירות הממשלה, [החלטת ממשלה 987\(דר/32\): יישום הפרויקט לאומי לדירור](#), 18 בנובמבר 2013.

<sup>43</sup> אריאלה מסבנד, מנהלת תחום מידע סטטיסטיקה במשרד הבינוי, מכתב, 25 במאי 2016, התקבל בתאריך 5 ביוני 2016.



נכון למועד כתיבת מסמך זה נמצא הפרויקט בשלב מוקדם: אתר המשרד מציג חמישה פרויקטים להשכרה במסגרת זו, ובהם סך של 114 דירות, כאשר בשלושה פרויקטים מתוך אלו (הכוללים סך של 89 דירות) נמשך הליך הבנייה ואין צפי להרשמה לדיירים להגרלה לקבלת זכות להתגורר בפרויקט.<sup>44</sup> בנוסף לפרויקטים אלו, עליהם אחראי המשרד, חברת "דירה להשכיר" מקדמת את הביצוע של פרויקטים אחרים הנמצאים בשלבים שונים של תהליכי רישוי ובנייה, כאשר מועד סיום הבנייה המשוער ואכלוס הדירות בפרויקט האחד שמפורסם להשכרה נכון למועד כתיבת מסמך זה הוא חודש נובמבר 2016.<sup>45</sup>

## **כתיבה: אהוד בקר**

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

---

<sup>44</sup> משרד הבינוי והשיכון, [דיוור להשכרה - מאגר דירות להשכרה](#), תאריך כניסה: 30 במאי 2016.

<sup>45</sup> דירה להשכיר, [פרויקטים: דירות להשכרה](#), תאריך כניסה: 6 ביוני 2016.

