



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

הדיור הציבורי ותוכנית חמש הנקודות של משרד הבינוי

מוגש לוועדת הכלכלה

ו' אב תשע"ה

23 יולי, 2015

כתיבה: איתמר מילרד, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 640 8240

פקס: 02 - 649 6103

תוכן ענייניים

1	תמצית
2	1. הדיור הציבורי
2	1.1. רקע
3	1.2. מלאי הדירות הציבוריות
6	1.3. קריטריונים לזכאות לדיור ציבורי
6	1.4. רשימת המתנה לדיור ציבורי ודירות ריקות
8	1.5. הוועדה למלחמה בעוני
9	1.6. דוח מבקר המדינה
9	2. תכנית חמש הנקודות לפתרון משבר הדיור הציבורי
10	2.1. רכישת דירות
10	2.2. אכלוס דירות
11	2.3. התחדשות עירונית
12	2.4. שיפוץ דירות

תמצית

מסמך זה נכתב עבור ועדת הכלכלה לקראת דיון ב-27 ביולי 2015 בנושא "הדיוור הציבורי - התכניות להגדלת מאגר הדירות, דירות מותאמות לבעלי מוגבלות ותחזוקה ושיפוץ הדירות". במסמך זה סקירת ההתפתחויות של שלבי הדיוור הציבורי, מלאי הדירות, קריטריונים לזכאות, רשימת ההמתנה, מלאי הדירות הריקות, המלצות הוועדה למלחמה בעוני בישראל בנושא הדיוור הציבורי, דוח מבקר המדינה בנושא הדיוור הציבורי ובחינת תוכנית חמש הנקודות של משרד הבינוי.

דיוור 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 הדיוור הציבורי הינו באחריות משרד הבינוי ומשרד העלייה והקליטה והוא מנוהל בפועל על-ידי מספר חברות שיכון, ביניהן עמידר ועמיגור. מלאי הדיוור הציבורי כולל כ-60,500 דירות, אשר כ-60% מהן נמצאות במחוז הדרום, הצפון ואיו"ש וכ-40% מהן במחוז חיפה, ירושלים, ת"א והמרכז. חלק גדול מהדירות נמצא גם בערים המרכזיות כמו תל אביב, ירושלים, אשדוד וחיפה וחלקן נמצא בערים פריפריאליות יחסית כמו דימונה, נצרת עלית, קריית גת ועפולה. בעבר מאגר הדירות היה גדול בהרבה, אך מבצעי מכר שונים, בהם הדיירים רכשו את הדירות, הובילו להקטנת מאגר הדיוור הציבורי בשיעור של כ-44%.

כדי להיכנס לרשימת הזכאים לאכלוס בדירות ציבוריות, יש לעמוד בקריטריונים נוקשים, זאת בין השאר בשל היצע הדירות הנמוך יחסית שניתן לאכלס. עם זאת, כניסה לרשימת הזכאים אינה מבטיחה אכלוס בדירה ציבורית. ברשימת ההמתנה לאכלוס כ-2,620 משפחות נכון לשנת 2014, כאשר כ-32% מהזכאים ממתנים יותר משלוש שנים לאכלוס, וכ-10% מכלל הממתנים - יותר משבע שנים. למרות רשימת ההמתנה הארוכה, ישנן כ-576 דירות שאינן מאוכלסות בשל היעדר ביקוש באזור או בשל מצבן.

הוועדה למלחמה בעוני בישראל, בראשות ח"כ אלי אלאוף, המליצה כי דיוור ציבורי יהווה לפחות 5% מכלל מלאי הדירות במשק (כ-120,000 דירות). מבקר המדינה אשר בחן את נושא הדיוור הציבורי מצא ליקויים רבים בפעילות משרד הבינוי כמאסדר של מלאי הדירות הציבוריות, בעיקר בנושאים של תכנון ארוך טווח. המבקר גם קבע כי זמן ההמתנה לדיוור הציבורי התארך לאורך השנים. בחינת תקציב משרד הבינוי מצביעה על כך שתקציב כחלק מפתרון לבעיות שהוצגו, פרסם משרד הבינוי את תכנית חמש הנקודות לפתרון משבר הדיוור הציבורי, כלהלן:

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



1. הדיור הציבורי

1.1. רקע¹

עם תום מלחמת העצמאות נדרשה מדינת ישראל לספק פתרונות דיור להמוני העולים שבאו ארצה. פתרונות אלו ניתנו בין השאר באמצעות בנייה ציבורית (דיור ציבור) בהיקף גדול. 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. לפי ההגדרות של משרד הבינוי, בנייה ציבורית נעשית ביוזמת הממשלה, המוסדות הלאומיים, הרשויות המקומיות והחברות שבשליטתם המלאה של גופים אלו. דירות אלו נבנות על-פי רוב במכרזים שהמשרד מפרסם או בשיתוף עם מינהל מקרקעי ישראל.

מאז תחילת הבנייה הציבורית חלו תמורות רבות בשיעורה בכלל הבנייה למגורים בארץ. בשנות ה-50 של המאה ה-20, כמחצית מהבנייה במשק הייתה בנייה ציבורית; בשנות ה-70 היה שיעורה פחות מ-30%; בעשורים האחרונים שיעורה קטן הרבה יותר. גם במדיניות השיכון חלו שינויים. משנות ה-50 ועד שנות ה-70, היא התמקדה בעיקר בבניית דירות בעבור הזכאים; לאחר מכן הושם הדגש על סיוע כספי בקניית דירות באמצעות משכנתאות מסובסדות; בעקבות גל העלייה בשנות ה-90 חזרה המדינה לבניית דירות בעבור זכאים.

לצורך לספק פתרונות דיור התלוותה תפיסה שלפיה יש לפזר את אוכלוסיית העולים באזורים דלילי אוכלוסייה. לפיכך, חלק מהדירות הציבוריות נבנו בפריפריה. משרד הבינוי מטפל בכלל הזכאים לדיור ציבורי, פרט לעולים חדשים, בהם מטפל המשרד לקליטת העלייה. זכויותיהם של הגרים בדיור הציבורי מוסדרות בין השאר **בחוק זכויות הדיור בדיור הציבורי, התשנ"ח-1998**.

הדירות הציבוריות מנוהלות באמצעות חברות ניהול. להלן רשימת חברות ניהול מלאי הדירות הציבוריות:

- עמידר – חברה בבעלות ממשלתית שהוקמה חודשים אחדים לאחר קום המדינה. הממונה עליה הוא שר הבינוי. החברה פועלת בכל הארץ, ויש לה סניפים מקריית-שמונה ועד אילת.
 - עמיגור – חברה-בת של הסוכנות היהודית. החברה נוסדה בשנת 1972 והיא פועלת כמעט בכל הארץ, ממצפה-רמון ועד קריית-שמונה. רוב הפרויקטים של החברה מיועדים לעולים חדשים.
 - שיכון ופיתוח – חברה שיכון ופיתוח, אשר בעבר הייתה חברה ממשלתית, מנהלת כיום דירות בעיקר ביהודה ושומרון ובקצרים. שיכון ופיתוח אינה מקבלת דירות חדשות לניהול, ומנהלת בעיקר דירות ישנות שנשארו מימיה כחברה ממשלתית.²
 - נוסף על החברות האלה יש ארבע חברות ממשלתיות-עירוניות בבעלות משותפת של המדינה ושל הרשות המקומית שבה הן פועלות: חל"ד פתח-תקווה, חלמיש תל-אביב-יפו, פרזות ירושלים ושקמונה חיפה.
- משרד הבינוי מפעיל במקביל לסיוע בדיור ציבורי תכניות לסיוע בשכר דירה. ניתן גם לראות בסיוע במשכנתאות, תכנית סיוע מקבילה, על אף שככול הנראה מדובר על אוכלוסייה יותר מבוססת.

יש לציין גם כי התקציב המקורי ברוטו של המשרד בשנת 2014 עמד על כ-6.2 מיליארדי ₪, ואילו התקציב המקורי ברוטו של תחום פעולה דיור ציבורי (תחום פעולה 7005) עמד על כ-627 מיליון ₪, כ-10% מהתקציב

¹ איתי פידלמן, [התמורות בדיור הציבורי בישראל 1998–2011](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בדצמבר 2011.

² עוזי עזרי, אחראי על דירות באיו"ש בחברת שיכון ופיתוח, שיחת טלפון, 23 ביוני 2014.



המקורי ברוטו של המשרד. התקציב המאושר של תחום הפעולה דיור ציבורי עמד על כ-1.84 מיליארד ₪ ותקציב הביצוע עמד על כ-637 מיליון ₪. בהתחשבות גם בהתחייבויות, היקף הניצול של תחום פעולה זה עמד על 62.3%.

1.2. מלאי הדירות הציבוריות

מלאי הדיור הציבורית כולל כ-60,500 דירות, מהן כ-72% מנוהלות על-ידי עמידר, כ-20% על-ידי עמיגור והיתר בניהול שאר החברות (כ-8%). מספר הדירות הפנויות בשיכון הציבורי הוא כ-576.⁴ כ-80% מהדירות בניהול חברת עמידר והיתר בניהול עמיגור.⁵ מלאי הדירות הידלדל ב-15 השנים האחרונות. כך, מלאי הדירות בשנת 1998 עמד על כ-108,000 דירות⁶ לעומת כ-60,500 כיום, ירידה של כ-48,000 דירות (כ-44.4% מהדירות).

הסיבה להידללות המאגר הינה מבצעי מכר של הדירות לדירים בהן וקנייה מוגבלת של דירות חדשות. בשנת 1998 נחקק **חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה)**, **התשנ"ט-1998**. מטרת החוק הייתה לאפשר לדיירי הדיור הציבורי לרכוש את הדירות שבהן הם מתגוררים במחירים נמוכים, כאשר התמורה ממכירת הדירות הייתה אמורה לשמש להגדלת מלאי הדירות. משנת 1999 נדחה מועד יישום החוק, פעם אחר פעם, במסגרת חוק ההסדרים, ובפועל הושהה יישומו. בינואר 2013 נכנס החוק לתוקפו לאחר דחיות רבות.⁷ עם זאת, במהלך השנים קיים משרד הבינוי מבצעי מכר לדיירי הדיור הציבורי ונמכרו דירות דיור ציבורי בהנחות ניכרות. משנת 1999 ועד 2011 נערכו ארבעה מבצעי מכר של דירות הדיור הציבורי: "הבית שלי" בשנים 1999-2000, "קנה ביתך", בשנים 2000-2004, "כאן ביתי" בשנים 2005-2010 ו"דירה משלי" בשנים 2008-2010. מבצעי מכר אלו נעשו על סמך החלטות ממשלה. אחת ההחלטות העיקריות בנושא הייתה החלטה מס' 746 מדצמבר 1999, שקבעה ש"כלל ההכנסות המתקבלות ממכירת הדירות הציבוריות יועברו עם קבלתן, ומתוכן סך ההכנסות (נטו) המתקבלות ממכירת הדירות, ייועד למימון פתרונות דיור קבע או פתרונות דיור לטווח ארוך (לטווח של 10 שנים לפחות) לזכאים לדיור ציבורי".⁸ במהלך מבצעי מכר אלו נמכרו כ-37,500 דירות. ההכנסות ממבצעי מכר אלו שימשו לקנייה של מספר נמוך של דירות (כ-5,000), כאשר היתרה ממכירת הדירות הועברה בחלקה למשרד האוצר.⁹

כאמור, **חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה)**, **התשנ"ט-1998** נכנס רק בינואר 2013 לתוקף. החלטת הממשלה בנושא מיום ה-14 ביולי 2013 קבעה כי הזכאים יוכלו לרכוש את דירותיהם בהתאם **לחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה)**, **תשנ"ט-1998**, במשך חמש שנים או עד מכירת 15,000 דירות מהמאגר.¹⁰ כספי המכירה ישמשו להגדלת מלאי הדירות, לשיפוץ דירות ולסיוע בשכר דירה לזכאים. מאז אמצע ינואר 2014 החל המשרד במכירת דירות על פי חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה). נכון למאי 2015, משרד הבינוי מכר כ-1,500 דירות לדיירים, ורכש דירות ספורות בלבד.¹¹

³ תקציב מקורי: מערכת השאלות לתקציב המדינה, משרד האוצר; תקציב מאושר, תקציב ביצוע והתחייבויות – החשב הכללי, **דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2014**, משרד הבינוי (עמ' ד-32), המרכז למיפוי ישראל (עמ' ד-66). **שיעור ביצוע**: תקציב הביצוע לחלק בתקציב המאושר. **שיעור כולל**: תקציב הביצוע ותקציב ההתחייבויות לחלק בתקציב המאושר.

⁴ משרד הבינוי, **תכנית חמש הנקודות לפתרון משבר הדיור הציבורי – מצגת**, 14 ביולי 2015. יש לציין כי מספר הדירות הפנויות אינו סופי, מכיוון שחלק מהדירות מחייבות שיפוץ מקיף כתנאי לאכלוס, וחלקן בתהליך שיפוץ דיירים.

⁵ משרד הבינוי, **דיור ציבורי – רבעון שנת 2014**, גישה: 21 ביולי 2015.

⁶ מבקר המדינה, **דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונית שנת הכספים 2013**, מאי 2015.

⁷ איתי פידלמן, **התמורות בדיור הציבורי בישראל 1998-2011**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בדצמבר 2011.

⁸ החלטת הממשלה מספר 746, 19 בדצמבר 1999, סעיף 1.

⁹ איתי פידלמן, **התמורות בדיור הציבורי בישראל 1998-2011**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בדצמבר 2011.

¹⁰ **החלטת ממשלה 458(ד/14) בנושא חוק הדיור הציבורי**, 14 ביולי 2013.

¹¹ מבקר המדינה, **דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונית שנת הכספים 2013**, מאי 2015.



לפי ניתוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכירת דירות ציבוריות הובילה לצמצום הפער בהתחלקות הון בין עשירונים של משקי בית; יש לציין כי הדירות נמכרו בכעשירית מערכן בשוק.¹²

משרד הבינוי מקדם גם רכישת דירות יד שנייה לנכים רתוקים (דירות נ"ר). רכישת דירות אלו נקבעת על פי נוהל ההקצאה. על פי הנוהל, דירת נ"ר תירכש לזכאי דיור ציבורי ותיקים ועולים רק במקרים שהוגדרו כדלהלן: נכים רתוקים לכיסא גלגלים שהם חסרי דירה; נכים בכיסא גלגלים המתגוררים בדירת דיור ציבורי שאינה מתאימה לצרכיהם. בין שנת 2009 לשנת 2013, נקנו 282 דירות, מתוכן 167 דירות בבעלות המדינה ו-110 דירות בבעלות הזכאי.¹³ בלוח 1 שלהלן חלוקת יחידות הדיור הציבוריות לפי מחוזות.

לוח 1 - חלוקת יחידות הדיור הציבוריות לפי מחוזות (סוף 2013)¹⁴

מחוז	מספר יחידות דיור	באחוזים
מחוז דרום	18,723	30.9%
מחוז צפון	16,425	27.1%
מחוז מרכז	7,501	12.4%
מחוז חיפה	7,148	11.8%
מחוז תל אביב	6,344	10.5%
מחוז ירושלים	3,258	5.4%
אזור יהודה ושומרון	1,111	1.8%
אחרים	14	0.0%
סך-הכול	60,524	100.0%

מהנתונים בלוח עולה כי משרד הבינוי מנהל 60,524 דירות ברחבי הארץ. כ-30.9% מהדירות ממוקמות במחוז דרום, 27.1% מהן במחוז הצפון, 12.4% מהן במחוז המרכז והיתר בשאר המחוזות. הדירות במחוז המרכז, מחוז חיפה, מחוז תל אביב ומחוז ירושלים מהוות כ-40.1% מהדירות. בלוח 2 שלהלן חלוקת הדירות לפי מחוזות ולפי יישובים בהם ריכוז גבוה של דירות.

לוח 2 - חלוקת יחידות הדיור הציבוריות לפי מחוזות ויישובים (סוף 2013)¹⁵

שם המחוז	שם יישוב	יחידות דיור	באחוזים מהמחוז	באחוזים מסך הכול
מחוז דרום	באר שבע	5,171	27.6%	8.5%
	דימונה	2,901	15.5%	4.8%
	אשקלון	2,342	12.5%	3.9%
	אשדוד	2,108	11.3%	3.5%
	קריית גת	1,976	10.6%	3.3%
	שדרות	984	5.3%	1.6%
	אחרים	3,241	17.3%	5.4%
	סך-הכול		18,723	100.0%

¹² להרחבה ראו: אילנית בר, הערכת הכנסות המדינה ממש עיזבון, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יוני 2015.

¹³ מבקר המדינה, דוח שנתי 163 לשנת 2014 ולחשבונית שנת הכספים 2013, מאי 2015.

¹⁴ עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. מקור נתונים: דנה ספיר, אגף אכלוס במשרד הבינוי, דוא"ל, 12 במאי 2014.

¹⁵ עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. מקור נתונים: דנה ספיר, אגף אכלוס במשרד הבינוי, דוא"ל, 12 במאי 2014.



שם המחוז	שם יישוב	יחידות דיור	באחוזים מהמחוז	באחוזים מסך הכול
מחוז צפון	נצרת עילית	2,489	15.2%	4.1%
	עפולה	1,663	10.1%	2.7%
	קריית שמונה	1,413	8.6%	2.3%
	אחרים	10,860	66.1%	17.9%
	סך-הכול	16,425	100.0%	27.1%
מחוז מרכז	לוד	1,129	15.1%	1.9%
	נתניה	1,127	15.0%	1.9%
	פתח תקווה	920	12.3%	1.5%
	רמלה	872	11.6%	1.4%
	אחרים	3,453	46.0%	5.7%
	סך-הכול	7,501	100.0%	12.4%
מחוז חיפה	חיפה	1,676	23.4%	2.8%
	קריית אתא	942	13.2%	1.6%
	קריית ים	768	10.7%	1.3%
	אחרים	3,762	52.6%	6.2%
	סך-הכול	7,148	100.0%	11.8%
מחוז תל אביב	תל אביב-יפו	2,593	40.9%	4.3%
	חולון	862	13.6%	1.4%
	בת ים	775	12.2%	1.3%
	רמת גן	654	10.3%	1.1%
	אחרים	1,460	23.0%	2.4%
	סך-הכול	6,344	100.0%	10.5%
מחוז ירושלים	ירושלים	2,442	75.0%	4.0%
	בית שמש	788	24.2%	1.3%
	אחרים	28	0.9%	0.0%
	סך-הכול	3,258	100.0%	5.4%
אזור יהודה ושומרון	קריית ארבע	295	26.6%	0.5%
	אלקנה	136	12.2%	0.2%
	קרני שומרון	93	8.4%	0.2%
	אחרים	587	52.8%	1.0%
	סך-הכול	1,111	100.0%	1.8%
אחרים	אחרים	14	100.0%	0.0%
סך-הכול		60,524	100.0%	100.0%

מהנתונים בלוח עולה כי היישוב בו מספר יחידות הדיור הציבוריות היה הגדול ביותר הוא באר שבע, בה 5,171 דירות המהוות כ-8.5% מכלל הדירות. כמות גדולה של יחידות דיור נמצאת גם בדימונה (2,901), תל אביב (2,593) נצרת עילית (2,489), ירושלים (2,442), אשקלון (2,342), אשדוד (2,108) קריית גת (1,976), חיפה (1,676) ועפולה (1,663). סך-הכול בעשרת הערים בהן מספר יחידות הדיור הוא הגבוה ביותר, ישנן 25,361 יחידות דיור המהוות כ-41.9% מכלל יחידות הדיור הקיימות.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

יש לציין כי מבדיקה שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת בעבר עלה כי כ-78.3% מהדירות הציבוריות נמצאות ביישובים יהודיים, כ-21.4% נמצאות ביישובים מעורבים וכ-0.3% מהדירות נמצאות ביישובים ערבים, כאשר כ-15.4% מהאוכלוסייה גרה ביישובים ערביים.¹⁶

1.3. קריטריונים לזכאות לדיוור ציבורי¹⁷

מכיוון שמלאי הדירות מצומצם נקבעו קריטריונים מחמירים לזכאות לדיוור ציבורי. זכאים לדיוור ציבורי יכולים להיות נכים חסרי דירה, משפחות בעלות הכנסה נמוכה חסרות דירה ועולים חדשים חסרי דירה וזאת על סמך קריטריונים האלה:

משפחה זכאית לקבל דיוור ציבורי במקרה ובמשפחה לפחות שלושה ילדים, אשר במשך 24 החודשים הקודמים למועד הגשת הבקשה התקיימו מקצבת הבטחת הכנסה של ביטוח לאומי או אשר במשך 12 חודשים הקודמים התקיימו מהכנסה מעבודה וקצבת השלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי. עוד על המשפחה לצבור לפחות 1,400 נקודות (הנקבעות בין השאר על סמך מספר שנות הנישואין, מספר הילדים, מספר האחים והאחיות של מבקשי הסיוע).

נכה זכאי לדיוור ציבורי אם הוא עומד באחת מהאפשרויות הבאות:

- משפחה שאחד מבני הזוג הוא נכה הרתוק לכיסא גלגלים או יחיד נכה הרתוק לכיסא גלגלים ובתנאי שסך הכנסותיהם אינו עולה על השכר הממוצע במשך.
 - זוג נשוי שאחד מבני הזוג נכה וזכאי לקצבת אי-כושר השתכרות יציבה בשיעור של 75% מהמוסד לביטוח לאומי וכמשפחה הכנסותיו אינן עולות על ההכנסה המזכה לדירה בשכירות בשיכון הציבורי (6,033 ₪) ולהם שני ילדים ומעלה, או שלהם 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 (6,033 ₪) ובתנאי שהם נשואים חמש שנים או שיש להם ילד אחד לפחות.
- יש לציין כי משרד הבינוי פועל להגמיש את הקריטריונים ביישובים בהם קיימות דירות ציבוריות שאינן מאוכלסות (להרחבה ראו סעיף 2).

1.4. רשימת המתנה לדיוור ציבורי ודירות ריקות

זכאות לדיוור ציבורי אינה מבטיחה דיוור ציבורי. מספר הממתנינים לדיוור ציבורי נכון לסוף שנת 2014 הוא כ-2,620 משפחות זכאיות, ומהן כ-2,110 חסרי דירה והיתר דיירי שיכון הציבורי הממתנינים להחלפת דירה.¹⁸ ברשימת המתנה לחסרי דירה, עדיפות לאנשים בעלי מצוקה בריאותית עם אי-כושר השתכרות (75% ומעלה).¹⁹ בזמן המתנה זכאים המגישים לבקש סיוע בשכר דירה מוגדל.²⁰

¹⁶ איתמר מילרד, [כלי סיוע בדיוור של משרד הבינוי והשיכון וניתוחם לפי מגזר](#), יולי 2014.

¹⁷ משרד הבינוי, [זכאות לדיוור ציבורי](#), גישה: 21 ביולי 2015.

¹⁸ משרד הבינוי, [דיוור ציבורי – רבעון שנת 2014](#), גישה: 21 ביולי 2015.

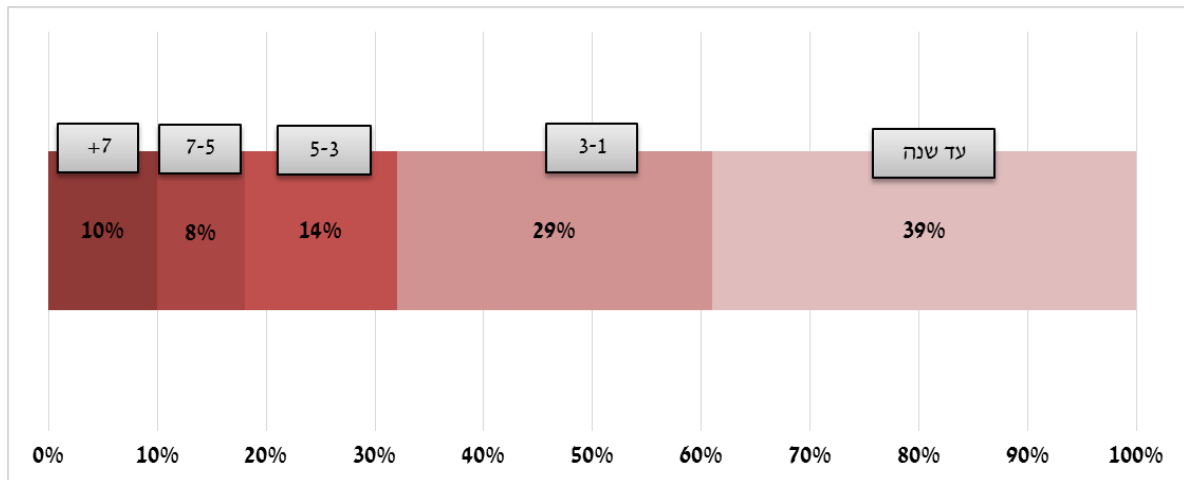
¹⁹ משרד הבינוי, [שלבנים בקבלת דירה בשכירות בשיכון הציבורי](#), גישה: 21 ביולי 2015.

²⁰ משרד הבינוי, [סיוע מוגדל בשכר דירה לממתנינים לשיכון ציבורי](#), גישה: 21 ביולי 2015.



בשנים האחרונות גדל מספר הממתינים לדיור ציבורי, מכ-2,160 משפחות בשנת 2007 לכ-2,570 בשנת 2013, עלייה של 19%. זמן ההמתנה משתנה ממשפחה למשפחה ותלוי באזור המבוקש ובדחיפות הבקשה. משפחה זכאית ממתנה בממוצע 2.7 שנים לדיור ציבורי.²¹ בתרשים 1 להלן התפלגות זמן ההמתנה לדיור ציבורי.

תרשים 1 - התפלגות זמן ההמתנה לדיור ציבורי (בשנים, 2014)²²



מהנתונים בתרשים עולה כי כ-10% מהזכאים ממתנים יותר משבע שנים לדיור ציבורי. כ-22% אחוז מהזכאים ממתנים בין שלוש לשבע שנים ורק 39% מהזכאים ממתנים פחות משנה. על זמן ההמתנה הרב, כותב המבקר כי "במצאות כזאת ניטעת בזכאים תקווה למימוש זכאותם, אך לנוכח היעדר מלאי דירות זמינות אין לתקווה זו כל תוחלת ממשית. אי-מימוש הזכאות לדיור ציבורי וההמתנה הארוכה ללא כל תכלית עלולים לעורר בזכאים, נוסף לפגיעה בכבודם, גם תחושת תסכול ומרמור."²³ להרחבה על דברי המבקר ראו סעיף 1.6.

במקביל למספר הממתינים לדיור ציבורי, קיימות דירות פנויות לאכלוס שאינן מאוכלסות בשל חוסר הביקוש לדיור ציבורי ביישוב. בלוח 3 שלהלן רשימת היישובים בהם יש דירות פנויות. בלוח גם נתונים לגבי הרמה החברתית הכלכלית של היישוב הנמדדת בסולם של 1 עד 10, כאשר 1 הוא הנמוך ביותר, ולגבי רמת הפריפריאליות של היישוב הנמדדת בסולם של 1 עד 10, כאשר 1 הוא יישוב מאוד פריפריאלי.

לוח 3 - מלאי הדירות הריקות²⁴

ממד פריפריאליות	ממד חברתי כלכלי	מספר הדירות	יישוב
3	4	181	דימונה
5	5	79	באר שבע
2	4	44	מצפה רמון
4	4	31	בית שאן
3	5	27	קריית שמונה
3	4	30	ירוחם

²¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013, מאי 2015.

²² מבקר המדינה, דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013, מאי 2015.

²³ מבקר המדינה, דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013, מאי 2015.

²⁴ משרד הבינוי, תכנית חמש הנקודות לפתרון משבר הדיור הציבורי – מצגת, 14 ביולי 2015. יש לציין כי מספרי הדירות הפנויות אינם סופיים, מכיוון שחלק מהדירות מחייבות שיפוץ מקיף כתנאי לאכלוס, וחלקן בתהליך שיפוץ דיירים. נתוני מדד חברתי כלכלי וממד פריפריאליות: הלמ"ס, קובץ הרשויות המקומיות 2013, גישה: 21 ביולי 2015.

ממד פריפריאליות	ממד חברתי כלכלי	מספר הדירות	יישוב
4	3	48	אופקים
5	5	30	עפולה
6	5	15	קריית אתא
5	4	21	שדרות
3	5	18	ערד
5	5	18	נצרת עלית
5	5	15	מגדל העמק
3	4	19	צפת
3.7	4.3	576	סך-הכול/ממוצע

מהנתונים בלוח עולה כי ישנן כ-576 דירות פנויות ב-14 יישובים. רוב היישובים בהם קיימות דירות פנויות הינם יישובים בפריפריה (בממוצע 3.7) שמצבם הכלכלי בינוני-נמוך (בממוצע אשכול חברתית-כלכלי 4.3). עם זאת, קיימות גם דירות ביישובים שאינם בפריפריה, למשל באר-שבע, נצרת עלית וקריית אתא. יש לציין כי מספר הדירות הפנויות המוכנות לאכלוס נמוך יותר, מכיוון שחלק מהדירות מחייבות שיפוץ מקיף כתנאי לאכלוס, וחלקן בתהליך שיפוץ דיירים.

יש לציין כי מבין יחידות הדירור, 96 יחידות דירור הן בניהול חברת עמיגור וכי משרד הבינוי העמיד תקציב מלא לשיפוץ כל יחיד, אשר צפוי להסתיים תוך שלושה שבועות.²⁵ נציין גם כי אחד מסעיפי תכנית חמש הנקודות לפתרון משבר הדירור הציבורי הינו הגמשת הקריטריונים כדי לאכלס את הדירות הפנויות (ראו סעיף 2 במסמך זה).

1.5. הוועדה למלחמה בעוני

הוועדה למלחמה בעוני בישראל, בראשות אלי אלאוף (היום ח"כ), בחנה היבטים רבים של העוני וסיבותיו, והציע דרכים למיגורו. בין נושאי הוועדה נידון גם נושא הדירור הציבורי. להלן המלצותיה העיקריות של הוועדה בנושא זה:²⁶

- יש לקבוע כיעד אסטרטגי כי דירור ציבורי יהווה **לפחות 5% מכלל מלאי הדירות במשק** (במשק יש כ-2.4 מיליון דירות, ועל-כן מדובר בכ-120 אלף דירות²⁷). זאת ניתן לעשות על-ידי הגדלת היצע הדירות בכ-700 עד 1,000 דירות מדי שנה במשך 15 השנים הבאות. הגדלת ההיצע תעשה על-ידי רכישת דירות יד שניה ומכרזי קרקע.
- יש לייעל את ניהול מלאי הדירות, זאת על-ידי ניהול אחיד של המאגר בידי משרד הבינוי ומשרד העלייה והקליטה על-ידי יצירת הלימות בין גודל הדירה לצרכי המשפחה הזכאית.
- יש להקים יחידות דירור נוספות במסגרת בתי גיל הזהב. יחידות דירור אלו צריכות להיות בין 15% ל-20% מהמלאי שהתווסף על פי ההמלצות.
- יש להגביל את האפשרות העתידית של רכישת דירות ציבוריות על-ידי המתגוררים.
- יש להגדיל את תקציב האחזקה של דירה מכ-750 ₪ בשנה לכ-1,500 ₪ בשנה.

²⁵ חברת עמיגור, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא תוכנית חמש הנקודות, 23 ביולי 2015.

²⁶ משרד הרווחה, [דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל](#), יוני 2014.

²⁷ משרד הבינוי, [משקי הבית בישראל לוח 24: ניתוח ההיצע והביקוש לדירות](#), גישה: 23 ביולי 2015.

- יש לפתח תוכנית סיוע משלימה לדיור ציבורי באמצעות מתן סיוע שכר דירה מוגדל המהווה 95% משכר הדירה.

1.6. דוח מבקר המדינה

בשנת 2014 בדק משרד? מבקר את המדינה את פעילויות הסיוע בדיור לזכאים בשני תחומים: הסיוע בשכר דירה והזכאות לדיור ציבורי. ממצאיו של המבקר פורסמו בדוח המבקר 65 ג', שפורסם במאי 2015. להלן הליקויים העיקריים העולים מהדוח: ²⁸

- משרד הבינוי לא פעל כמאסדר בנושאים הנוגעים לקביעת תכנית ארוכת טווח לסיוע בדיור לזכאים. כך, המשרד לא הכין תחזיות הנוגעות לצרכים העתידיים של הזכאים ולמאפייניהן של הדירות כמו תמהיל הדירות הדרוש ומיקומן הגיאוגרפי ולא הכין תחזית לתקציב כדי לספק מענה לצרכים אלו.
- זמן ההמתנה לדיור הציבורי התארך לאורך השנים. כך בחלק מהזכאים ניטעת התקווה למימוש זכאותם, אך בהעדר מלאי דירות אין לתקווה זו תוחלת ממשית.
- המשרד מנהל את מאגר הדיור הציבורי בחוסר יעילות המקשה על יכולתו להקצות דירות מתאימות לזכאים השונים. כך משפחות קטנות קיבלו דירות גדולות ומשפחות גדולות קיבלו דירות קטנות.
- קיימות מאות דירות לא מאוכלסות, חלקן במשך שנים, גם ביישובים במרכז הארץ, שם יש להן ביקוש רב. המשרד לא גיבש תכנית להשבתן למצב תקין, לא בדק את התאמתן לזכאים ובמקרים הנדרשים לא מכר אותן בשוק החופשי.
- היעדר ראייה כוללת של משרד הבינוי בנוגע לניהול המאגר, בו משתתף גם משרד העלייה והקליטה לזכאים על פי הקריטריונים שלו.
- משרד הבינוי לא נקט פעולות כדי להבטיח את מיצוי הזכויות של אוכלוסיית הזכאים הכוללים מספר גבוה של קשישים, אנשים עם מוגבלויות פיסיות ועולים חדשים.
- בהמלצת הדרג המקצועי, החליט שר הבינוי לשעבר, הח"כ לשעבר אריאל אטיאס, לשנות את הקריטריונים לרכישות דירות נ"ר. החלטה זו קבעה כי הקריטריון המרכזי לקביעת דירת נ"ר יהיה מספר הילדים במשפחה. בצורה כזאת עקפו משפחות מרובות ילדים את שאר הממתינים שאינם נכים רתוקים לכיסא גלגלים. בסדר קבלת ההחלטה ובישומה נמצאו ליקויים רבים וחמורים.
- לסיכום, קבע המשרד כי סיוע בדיור לזכאים הוא רכיב חשוב במימוש זכותן הבסיסית של אוכלוסיות מוחלשות. חשוב שפעולות האסדרה והניהול של משרד הבינוי יהיו תוצר של עבודה מקיפה. על מדינת ישראל לגבש מדיניות אסטרטגית ארוכת טווח, שוויונית ושקופה שתכוון לסיוע לזכאים לדיור. ²⁹

2. תכנית חמש הנקודות לפתרון משבר הדיור הציבורי

כחלק מהפתרון לבעיות שהוצגו בחלק הראשון של מסמך זה פרסם משרד הבינוי ב-14 ביולי 2015, את תכנית חמש הנקודות לפתרון משבר הדיור הציבורי³⁰. בתוכנית זו חמש הנקודות הבאות: ³¹

²⁸ מבקר המדינה, דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013, מאי 2015.

²⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013, מאי 2015.

³⁰ התכנית נקראת גם תוכנית גלנט-לוי

³¹ משרד הבינוי, תכנית חמש הנקודות לפתרון משבר הדיור הציבורי – מצגת, 14 ביולי 2015.

- 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. הדירות החדשות או התמורה בגינן יוקדשו לדיור הציבורי.
 - פרויקט של 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 במסגרת תכנית החומש.
- להלן פירוט לגבי סעיפי התוכנית ושאלות שניתן להעלות במהלך הדיון בנושא. נציין כי משרד הבינוי לא ענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת לשאלות בנושא עד מועד מסירת המסמך.

2.1. רכישת דירות

תכנית חמש הנקודות קובעת כי המדינה תרכוש עד 5% מיחידות הדיור שישווקו במסגרת פרויקטים של "מחיר למשתכן". צעד מדיניות זה נידון בקבינט הדיור והוחלט כי מועצת מקרקעי ישראל תבחן את האפשרות לרכוש באמצעות משרד הבינוי עד 5% מהדירות בפרויקטים שישווקו בשיטת "מחיר למשתכן" עבור זכאי הדיור הציבורי. בנוסף, מועצת מקרקעי ישראל תהיה רשאית לקבוע כללים נוספים לצורך יישום תכנית "מחיר למשתכן".³² יש לציין כי קבינט הדיור אישר, ב-22 ביוני 2015, החלטה בנושא הרחבת התכנית לדיור במחיר מופחת, אשר קבעה כי בכלל הקרקעות המתאימות אופן השיווק יהיה בשיטת "מחיר למשתכן", וכן קבע מדרג הנחות על פי שווי הקרקע.³³

בנושא זה יש לציין כי כאמור, אחת מהמלצותיה של הוועדה למלחמה בעוני בישראל הייתה לקבוע כיעד אסטרטגי כי דיור ציבורי יהווה לפחות 5% מכלל מלאי הדירות במשק.

שאלות אפשריות לדיון:

- מהו מספר הדירות הצפויות להיות משווקות מדי שנה במסגרת פרויקטים של "מחיר למשתכן"?
- מהו מספר הדירות הצפוי להירכש?
- מהו היקף התקציב לרכישת דירות אלו ומה מקורותיו?
- מהם הקריטריונים לרכישת דירות אלו (גודל הדירה, הקומה בה נמצאת הדירה והיישוב)?

2.2. אכלוס דירות

תכנית חמש הנקודות קובעת כי יוגמשו הקריטריונים כדי לאפשר אכלוס דירות ריקות. כאמור בלוח 3, קיימות כ-576 דירות ריקות ברחבי הארץ, חלקן גם באזור המרכז. כדי לאכלסן מתכוון המשרד להגמיש את הקריטריונים לאכלוס דירה ציבורית. ההגמשה תיעשה על-ידי שימוש בקריטריונים מקלים המרחיבים את מעגל הזכאים לדיור ציבורי ועל כן אינה מצמצמת את רשימת הממתינים.

³² מזכירות הממשלה, פרוטוקול ועדת שרים לענייני תכנון בנייה מקרקעין ודיור ("קבינט הדיור"), 13 ביולי 2015.

³³ משרד האוצר, הודעה לעיתונות: קבינט הדיור אישר פה אחד את הצעת שר האוצר לתכנית מורחבת של "מחיר למשתכן", 13 ביולי 2015.

כדי לאתר דיירים מתאימים, המשרד ישתמש ברשימות הזכאים לסיוע בשכר דירה ויבדוק אם נמצאים זכאים לסיוע בשכר דירה המעוניינים בדירות הריקות, לפי הסדר הבא: ³⁴

- משפחות המתקיימות מקצבת הכנסה ולהן שני ילדים (כיום שלושה ילדים).
 - משפחות להן הכנסות נמוכות מעבודה ולהן שני ילדים.
 - משפחות להן הבטחת הכנסה ולהן ילד אחד.
 - זוג נכים, ללא ילדים.
 - זוג קשישים, ללא ילדים במשק הבית.
 - יחיד נכה.
 - יחיד קשיש.
 - יחיד לו הבטחת הכנסה.
- לפי התוכנית, במקרה ולא ימצאו זכאים לדיוור על סמך קריטריונים אלו, המשרד יעלה את תקרת השכר. יש לציין כי כיום, במקרה של דירות ריקות, משרד הבינוי יכול לפעול למכירתן ורכישת דירות בקומות נמוכות (המתאימות לנכים) או דירות ביישובים אחרים בהם קיים ביקוש רב ללא היצע.

שאלות אפשריות בנושא:

- האם אין להעדיף את השיטה כיום בה ניתן למכור את הדירות ולקנות דירות באזורים בהם קיימת רשימת המתנה ארוכה?
- מהו היקף הדירות שאכן מוכנות לאכלוס מתוך 576 הדירות שהציג המשרד?

2.3. התחדשות עירונית

תכנית חמש הנקודות קובעת כי יש לקדם פרויקטים של חברת עמידר וחברת עמיגור להתחדשות עירונית כדי להגדיל את מלאי הדירות. מימון תכנית הפיתוחים של עמידר יהיה במימון של עמידר ואילו תכנית המימון של הפיתוחים של עמיגור יהיו במימון מצייג (כלומר 50% מימון של המשרד ו-50% מימון של הסוכנות היהודית). המימון השוטף, כלומר החזקת הדירות, תעשה על-ידי משרד הבינוי בשני המקרים. ³⁵ בינואר 2015 פרסמה עמידר את התכנית הלאומית לדיוור ציבורי (תכנית החומש לשנים 2015 עד 2020), בתכנית זו עמידר מקדמת מספר פרויקטים של התחדשות עירונית. פרויקטים אלו מבוססים על מכירת חלק מהדירות לאנשים פרטיים כדי לממן את עלות הפרויקט. ³⁶ בלוח 5 שלהלן רשימת הפרויקטים אותם מקדמת עמידר.

לוח 5 – פרויקטים של התחדשות עירונית, חברת עמידר³⁷

סוג פרויקט	יישוב	מספר יחידות דיוור בפרויקט
פרויקטים של בינוי-פינוי-בינוי ³⁸	לוד, שכונת נימורוב	900
	קריית גת, שכונת יסקי (לוטם)	1,200

³⁴ משרד הבינוי, [תכנית חמש הנקודות לפתרון משבר הדיוור הציבורי – מצגת](#), 14 ביולי 2015; רונן כהן, סמנכ"ל סיוע בדיוור, משרד הבינוי, שיחה: 16 ביולי 2015.

³⁵ רונן כהן, סמנכ"ל סיוע בדיוור, משרד הבינוי, שיחה: 16 ביולי 2015.

³⁶ רונן כהן, סמנכ"ל סיוע בדיוור, משרד הבינוי, שיחה: 16 ביולי 2015.

³⁷ עמידר, [תוכנית לאומית בדיוור הציבורי \(תוכנית החומש 2015-2020\)](#), ינואר 2015.

³⁸ **פינוי-בינוי-פינוי**: מודל בו ראשית בונים על מגרש סמוך לדירות הקיימות ולאחר מכן בונים במקום הדירות הישנות, כך הדיירים עוברים רק פעם אחת דירה.



סוג פרויקט	יישוב	מספר יחידות דיור בפרויקט
	רמלה, רחוב שאול המלך (מזרח העיר)	2,000 (יפנו 180)
	ירושלים, שכונת גילה	1,000 (יפנו 280)
	חיפה, שכונת חליסה	1,000 (יפנו 318)
פרויקטים של פינוי-בינוי	חולון (וולפסון)	כ-60 דירות (במקום כ-20 דירות)
פרויקטים של תמ"א 38	בית שאן (ירושלים הבירה), הוד השרון (יסוד המעלה), טבריה (מנחם בגין), קריית שמונה (שפרינצק), רמת גן (יהושפט ואחד העם), גבעת שמואל (בן גוריון) ומעונות סטודנטים ברמת גן.	כ-320 דירות (במקום כ-110 דירות)
סך-הכול		6,480 דירות

מהלוח עולה כי עמידר מקדמת פרויקטים ברחבי הארץ, כאשר היקף הדירות הוא כ-6,480 דירות.

בנוגע לחידוש העירוני של חברת עמידר, התכנון הוא לבנות כ-2,650 יחידות דיור בהרצליה, בת ים, נתניה, אשדוד, אשקלון, רחובות, באר שבע, קריית גת, קריית אתא ויישובים נוספים. הפרויקט הינו פרויקט ל-5 שנים מיום חתימת החוזה בין המדינה לסוכנות היהודית. לטובת תכנון הפרויקט הקצתה הסוכנות היהודית כ-10 מיליון ₪. החלו תהליכים מול העיריות והרשויות המקומיות בכל המתחמים המתוכננים.³⁹

עוד ציינה עמיגור כי ללא קשר לתוכנית חמש הנקודות, החברה עוסקת בבניית דירות חדשות. כך בשנים האחרונות בנתה חברת עמיגור כ-1,500 יחידות דיור לקשישים, והיא כיום עוסקת בקידום פרויקט משותף עם משרד העלייה והקליטה לבניית כ-520 יחידות דיור, כאשר הבנייה תחל בעוד מספר חודשים.⁴⁰

שאלות אפשריות בנידון:

- כמה מהדירות יוצעו למכירה בפרויקטים וכמה יישארו לדיור הציבורי?
- האם החלה בנייה בפועל בחלק מהפרויקטים, ואם לא - מתי תחל?
- כיצד מתכוון המשרד לקדם את התכנית של חברות השיכון?

2.4. שיפוץ דירות

תכנית חמש הנקודות קובעת כי משרד הבינוי יגדיל את היקפי שיפוץ הדירות על סמך תוכנית החומש. יש לציין כי בתוכנית החומש שפרסמה עמידר, נקבע כי חברת עמידר תעמיד קרן פנימית ייעודית שתממן שיפוץ דירות בהיקף של 80 מיליון ₪.⁴¹ עם זאת, לא ברור אם לתקציב זה מתכוון משרד הבינוי בתוכנית חמש הנקודות.

שאלות אפשריות בנידון:

- בכמה יגדיל המשרד את היקפי השיפוץ?
- מהי העלות להרחבת היקפי השיפוץ וכיצד היא תמומן?
- מה הם הקריטריונים לשיפוץ הדירות?

³⁹ חברת עמיגור, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא תוכנית חמש הנקודות, 23 ביולי 2015.

⁴⁰ חברת עמיגור, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא תוכנית חמש הנקודות, 23 ביולי 2015.

⁴¹ רונן כהן, סמנכ"ל סיוע בדיור, משרד הבינוי, שיחה: 16 ביולי 2015.

