



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

## כלי סיוע בדיוור של משרד הבינוי והשיכון

וניתוחם לפי מגזר

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

**כתיבה: איתמר מילרד, כלכלן**

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ט בתמוז תשע"ד

27 ביולי 2014

## תמצית

מסמך זה מוגש לחבר הכנסת חנא סוייד, והוא עוסק בכלי סיוע בדיוור של משרד הבינוי והשיכון ומביא ניתוח שלהם לפי מגזר. במסמך מובאים תיאור האוכלוסייה לפי מגזר, פירוט כלי הסיוע (מספר הזכאים והתקציבים), פירוט תקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון לפי מגזר ופירוט התוכניות העיקריות של קבינט הדיוור. יש לציין כי תקציבים ממשלתיים נוספים המיועדים לבינוי במגזר הערבי אינם מפורטים במסמך. כמו כן, חלק מתקציב המשרד, כגון תקציב המינהל, אי-אפשר לחלק לפי מגזר, שכן הוא משרת את כל חלקי האוכלוסייה. חלוקת הסיוע לפי מגזרים נעשית על-פי יישובים (יהודיים, ערביים ומעורבים), עם זאת, יש גם אזרחים ערבים המתגוררים ביישובים יהודיים.

בטבלה שלהלן מפורטים כלי הסיוע העיקריים של המשרד לפי מגזר בשנת 2013. בשנה זו התקציב המקורי ברוטו של המשרד עמד על כ-7.7 מיליארד ש"ח, וכלי הסיוע שנסקרו הם חלק מסך תקציב המשרד.

משקל היישובים הערביים	סך הכול	יישובים ערביים	יישובים מעורבים	יישובים יהודיים	נתון / כלי סיוע	
15.4%	7,984	1,226	5,008	1,750	(אלפים, 2012)	אוכלוסייה
3.8%	5,137	194	3,448	1,495	מספר מממשי הסיוע	סיוע במשכנתאות
2.3%	695.1	15.8	491.6	187.6	סכום הסיוע (במיליוני ש"ח)	
-	135.3	81.7	142.6	125.5	סכום משכנתה ממוצע (באלפי ש"ח)	
0.3%	60,509	162	47,397	12,950	מלאי דירות	שיכון ציבורי
0.0%	671	0	510	161	אכלוסים חדשים	
0.0%	992	0	967	68	דירות	מחיר למשתכן
2.0%	659	13	562	84	דירות מקבלן ובנייה עצמית	הטבה לרוכשי דירה ראשונה
1.9%	40,230	750	434,57	4,976	מענקים (באלפי ש"ח)	
2.4%	96,280	2,318		93,962	זכאים למענקים (מאי 2013)	שכר דירה

מניתוח תקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון עולה כי ביישובים ערביים חלקם של מקבלי הסיוע באמצעות הכלים שנבחנו קטן יחסית. לפי המשרד, אין הבדל בין תקצוב יישובים יהודיים לבין תקצוב יישובים לא יהודיים. התקציבים ניתנים ליישובים השונים מדי שנה בהתאם לצורכיהם, מתוך המסגרת התקציבית הקיימת. לפי המשרד, התקצוב הוא גם פונקציה של היקף השיווק: ביישובים הערביים השיווק מצומצם, ולכן ההשקעות בהם קטנות. אילו היו קונים יותר מגרשים, המדינה הייתה משקיעה יותר בפיתוח; מאחר שהמדינה משקיעה בהתאם להכנסות, היא אינה מבצעת פיתוח במקום שלא רכשו בו מגרשים.

ניתן לתלות את השימוש המועט יחסית של המגזר הערבי בכלי סיוע אלו בכמה דברים: דפוסי הבנייה במגזר הערבי שונים (בעיקר בנייה עצמית ולא בנייה רוויה), ומחירי הדירות בו נמוכים מהממוצע הארצי.

**לאחרונה החליט קבינט הדיוור על הפעלת כלי מדיניות בתחום הדיוור למגורים**, נוסף על כלי הסיוע שמפעיל המשרד. מסקירת תוכניות קבינט הדיוור – מחיר מטרה, הסכמי גג ומע"מ אפס – עולה כי כמעט שאי-אפשר לממש את הכלים הללו ביישובים הערביים: מע"מ אפס חל על דירות מקבלן, מחיר מטרה חל על דירות מקבלן ועל קבוצות רכישה, ואילו **הרוב הגדול** של הבנייה למגורים ביישובים ערביים הוא בנייה עצמית שאינה במסגרת של קבוצות רכישה או רכישה מקבלן.



# 1. המגזר הערבי<sup>1</sup>

## 1.1. אוכלוסייה לפי יישובים

בסוף 2012 מנתה האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל כ-1.647 מיליון תושבים, כ-20.6% מכלל האוכלוסייה.<sup>2</sup> בטבלה 1 מובא אומדן האוכלוסייה בישראל בשנת 2012 לפי יישובים יהודיים, יישובים ערביים ויישובים מעורבים.

### טבלה 1 – אומדן האוכלוסייה בישראל לפי יישובים יהודיים, ערביים ומעורבים (2012)<sup>3</sup>

אחוז מכלל האוכלוסייה	אומדן האוכלוסייה	יישובים
62.7%	5,008,408	יהודיים
15.4%	1,225,773	ערביים
21.9%	1,750,419	מעורבים
100.0%	7,984,600	סך הכול

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2012 מנתה האוכלוסייה בישראל כ-8 מיליון איש; כ-62.7% ממנה התגוררו ביישובים יהודיים, כ-15.4% התגוררו ביישובים ערביים וכ-21.9% ביישובים מעורבים. מתוך כלל האוכלוסייה הערבית, כ-1.2 מיליון תושבים, שהם 74.4% מהאוכלוסייה, התגוררו ביישובים ערביים, וכ-421,400 תושבים (25.6%) התגוררו ביישובים מעורבים.<sup>4</sup>

## 1.2. עוני במגזר הערבי

לפי דוח ממדי העוני והפערים החברתיים של המוסד לביטוח לאומי,<sup>5</sup> תחולת העוני בקרב המשפחות הערביות גבוהה, ועמדה בשנת 2012 על כ-54.3%, בעוד שיעור העוני בכלל האוכלוסייה 19.4%, ובקרב האוכלוסייה היהודית על 14.1%. 37% מהמשפחות העניות בישראל הן ערביות – שיעור הגבוה ממשקלן בכלל משקי הבית. גם מדדים אחרים להערכת העוני, כמו עומק העוני וחומרתו, מצביעים על כך שרמת המצוקה בקרב המשפחות העניות הערביות גבוהה יותר מאשר בכלל המשפחות העניות בישראל.

סיווג הרשויות המקומיות לאשכולות לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה, אשר נערך על-ידי הלמ"ס, מלמד כי רובם של היישובים הערביים באשכולות 1–4 ומיעוטם – באשכולות 5 ו-6. באשכולות 7–10 אין שום יישוב ערבי.<sup>6</sup>

## 1.3. דיור במגזר הערבי

<sup>1</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תקציבים המיועדים למגזר הערבי, כתב: תמיר אגמון 1 ביוני 2014.

<sup>2</sup> הלמ"ס, שנתון סטטיסטי 2013, [לוח 2.1 – אוכלוסייה לפי קבוצות](#), ספטמבר 2013.

<sup>3</sup> הלמ"ס, שנתון סטטיסטי 2013, [לוח 2.1 – אוכלוסייה לפי קבוצות](#); [לוח 2.14 – מקורות גידול האוכלוסייה](#), ספטמבר 2013. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת על בסיס שיחת טלפון עם אורה מאיר, הלמ"ס, 1 ביוני 2014. לפי נתוני הלמ"ס, כ-60,100 תושבים "גרים מחוץ ליישובים", בעיקר בפזורה הבדואית, ומיעוט קטן בחוות בודדים. מקומות אלו אינם מוגדרים כ"יישובים" לפי הלמ"ס, ובאומדן לעיל הוספנו אותם ליישובים הערביים.

<sup>4</sup> ביישובים המעורבים נכללים ירושלים (300.2 אלף תושבים), רמלה (49.9 אלף), חיפה (28.8 אלף), לוד (20.2 אלף), תל-אביב-יפו (17.2 אלף), עכו (14.3 אלף), נצרת-עלית (7.8 אלף), מעלות-תרשיחא (4.2 אלף) ונווה-שלום (0.1 אלף).

<sup>5</sup> המוסד לביטוח לאומי, [דוח ממדי העוני והפערים החברתיים לשנת 2012](#), דצמבר 2013.

<sup>6</sup> הלמ"ס, [אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008](#), 15 ביולי 2013.



בטבלה 2 שלהלן מוצגות התחלות בנייה של יחידות מגורים לפי מספר הקומות בבניין ולפי סוג היישובים, בשנים 2009–2013.

**טבלה 2 – התפלגות התחלות הבנייה לפי מספר הקומות בבניין ולפי סוג היישובים (2009–2013)**<sup>7</sup>

סוג היישובים	מספר קומות במבנה לדיר			סך כל יחידות הדיר	אחוז מסך התחלות הבנייה
	+9	8–3	2–1		
יהודיים	23,168	44,418	53,035	120,621	69.7%
אחוז מסך התחלות הבנייה	19.2%	36.8%	44.0%	100.0%	
ערביים	19,943	1,767	450	22,160	12.8%
אחוז מסך התחלות הבנייה	90.0%	8.0%	2.0%	100.0%	
מעורבים	3,170	12,079	15,085	30,334	17.5%
אחוז מסך התחלות הבנייה	10.5%	39.8%	49.7%	100.0%	
<b>סך כל היישובים</b>	<b>46,281</b>	<b>58,264</b>	<b>68,570</b>	<b>173,115</b>	<b>100.0%</b>
אחוז מסך התחלות הבנייה	26.7%	33.7%	39.6%	100.0%	

בשנים 2009–2013 החלו לבנות 173,115 יחידות דיר, 69.7% מהן ביישובים יהודיים, 12.8% ביישובים ערביים ו-17.5% ביישובים מעורבים. ביישובים ערביים שבהם יש בנייה רוויה, המבנים החדשים לדיר נמוכים מהמבנים לדיר ביישובים יהודיים: 90% מיחידות הדיר שהחלו להיבנות בשנים 2009–2013 ביישובים ערביים הן במבנים בעלי קומה אחת או שתיים (לעומת 19.2% ביישובים יהודיים), 8% בבניינים בני שלוש-שמונה קומות (לעומת 36.8% ביישובים יהודיים) ו-2% בלבד – בבניינים בני 9 קומות ויותר (לעומת 44% ביישובים יהודיים).

בטבלה 3 שלהלן מוצגים נתונים על בנייה עצמית ורכישות מקבלן לפי מגזר בשנים 2012–2013.

**טבלה 3 – בנייה עצמית ורכישות מקבלן לפי מגזר (2012–2013)**<sup>8</sup>

סוג בנייה	מגזר	2012		2013	
		מספר יחידות דיר	באחוזים	מספר יחידות דיר	באחוזים
רכישות מקבלנים	יהודים	18,140	62.2%	22,514	68.0%
	ערבים	21	0.4%	40	0.8%
	מעורבים	4,089	53.6%	4,775	65.3%
	<b>סך הכול</b>	<b>22,250</b>	<b>52.4%</b>	<b>27,329</b>	<b>59.7%</b>
בנייה עצמית	יהודים	11,006	37.8%	10,603	32.0%
	ערבים	5,637	99.6%	5,287	99.2%
	מעורבים	3,537	46.4%	2,543	34.7%
	<b>סך הכול</b>	<b>20,180</b>	<b>47.6%</b>	<b>18,433</b>	<b>40.3%</b>
סך דירות	יהודים	29,146	100%	33,117	100%
	ערבים	5,658	100%	5,327	100%
	מעורבים	7,626	100%	7,318	100%

<sup>7</sup> עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת לנתוני משרד הבינוי והשיכון, יישובים שבהם קיימת בנייה רוויה; משרד הבינוי והשיכון, [לוח יישוב 25: התפלגות התחלות הבנייה לפי קומות בבניין](#), 2009–2013, עדכון: 31 במרס 2014. 169 היישובים הגדולים בישראל.

<sup>8</sup> משרד הבינוי והשיכון, [לוח 16 – הביקוש לדירות – בנייה עצמית ומכירות לציבור ביוזמה פרטית וביוזמה ציבורית](#), 31 במרס 2014.



100%	45,762	100%	42,430	סך הכול	
------	--------	------	--------	---------	--

מהנתונים עולה כי בשנת 2013 נרכשו בסך הכול 45,762 יחידות הדיור. 27,329 מתוכם, שהן 59.7% מכלל היחידות, נרכשו מקבלנים, ו-18,433 יחידות דיור (40.3%) נבנו בבנייה עצמית. בין המגזרים יש פערים בדפוסי הבנייה: במגזר היהודי נרכשו בסך הכול 33,117 יחידות דיור בשנת 2013, מתוכם 22,514 מקבלן, והן מהוות 68% מכלל יחידות הדיור, ו-10,603 יחידות דיור נבנו בבנייה עצמית (32%). במגזר הערבי נרכשו בשנת זו 5,327 יחידות דיור, מתוכם 40 נקנו מקבלן (0.8%) ו-5,287 יחידות דיור, שהן 99.2% מכלל יחידות הדיור, נבנו בבנייה עצמית. עם זאת, יש לציין כי בין רוכשי הדירות ביישובים יהודיים יש גם אזרחים מהמגזר הערבי.

ניתן לחלק את נתוני הבנייה העצמית לשני סוגים עיקריים: בנייה עצמית רגילה וקבוצות רכישה. קבוצת רכישה היא קבוצה המתארגנת לרכישת זכות במקרקעין ולבנייה על הקרקע.<sup>9</sup> חלק גדול יחסית מהבנייה החדשה נעשה על-ידי קבוצות רכישה,<sup>10</sup> אם כי בשנים האחרונות חלה ירידה בהיקף העסקאות המתבצעות באמצעותן<sup>11</sup> בעקבות הקשחת התנאים למתן הלוואות לקבוצות רכישה<sup>12</sup> ותיקוני מס אשר הגדילו את המס על העסקאות.<sup>13</sup> על אף העלייה בעסקאות דיור של קבוצות רכישה, קבוצות אלה אינן נפוצות ביישובים ערביים ומספרן בהם נמוך מאוד, וכך גם לגבי פעילות עמותות לקנייה ולפיתוח קרקע למגורים.<sup>14</sup> ניתן לתלות זאת בין היתר בבנייה הנמוכה הנפוצה ביישובים הערביים (ראו טבלה 3) ובבעלות מפוצלת על קרקעות.

## 2. תוכניות סיוע של משרד הבינוי והשיכון

משרד הבינוי והשיכון (להלן: המשרד) יוזם ומבצע מדיניות ממשלתית בתחומי הבנייה והשיכון למגורים. מטרת פעילות המשרד היא ליצור תנאים שיאפשרו לכלל האוכלוסייה למצוא פתרונות דיור הולמים במחיר סביר, ובעיקר לקבוצות האוכלוסייה החלשות. המשרד אחראי גם להסדרת שוק הדיור. להיקף פעילות המשרד וליעילותה יש השפעה רבה על שוק הדיור, בעיקר במימוש הביקושים לדיור של האוכלוסייה בכלל ושל השכבות החלשות בפרט. לפי מר רונן כהן, מנהל אגף אכלוס במשרד הבינוי והשיכון,<sup>15</sup> אין תקציב ייעודי לסיוע בדיור למגזר הערבי. כדי לממש את מטרותיו, המשרד פועל בשני מישורים עיקריים: סיוע בדיור לזכאים בקרב קבוצות אוכלוסייה חלשות והרחבת שרשרת הייצור של הדירות, משלב מציאת הקרקע.<sup>16</sup>

ניתן לחלק את תוכניות הסיוע בדיור לשמונה תחומים: סיוע במשכנתאות, דיור ציבורי, מחיר למשתכן, הטבה לרוכשי דירה ראשונה בפריפריה, שכר דירה, הטבות לאנשי צבא הקבע המתיישבים בנגב וסיוע לאנשים עם מוגבלות. במסמך זה נתמקד בארבעת התחומים הראשונים. נושא שכר הדירה נדון בהרחבה במסמך "נתונים על קבוצות הזכאות המרכזיות לסיוע בשכר דירה ממשרד הבינוי והשיכון ביישובים הערביים",<sup>17</sup> ועל כן לא נרחיב על תחום זה.

בטבלה 4 שלהלן מוצג תקציב המשרד בשנת 2013.

<sup>9</sup> [חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 \(תיקוני חקיקה\), התשע"א – 2011](#), סעיף 35.

<sup>10</sup> בשנת 2009, לדוגמה, קבוצות רכישה היו כ-20% מסך הדירות החדשות שנרכשו. ראה: גלית בן נאים, [ניתוח פעולת קבוצות הרכישה בשנים 2009-2011](#), הרבעון הישראלי למסים 132.

<sup>11</sup> משרד האוצר, [מינהל הכנסות המדינה, דוח לשנים 2011-2012](#), פרק ג', מרס 2014.

<sup>12</sup> בנק ישראל, [הפיקוח על הבנקים, שאלות ותשובות – הנחיות המפקח על הבנקים – מגבלות למתן הלוואות לדיור](#), 17 ביולי 2014.

<sup>13</sup> [חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 \(תיקוני חקיקה\), התשע"א – 2011](#), מגדיל את המס שמשלמות קבוצות הרכישה ומחייב אותן בתשלום מע"מ.

<sup>14</sup> ג'ורג' קונקל – ראש אגף בינוי ורשויות מקומיות בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיחה: 22 ביולי 2014. הלמ"ס לא פרסם נתונים, אך מספר קבוצות רכישה במגזר הוא זעום.

<sup>15</sup> רונן כהן, מנהל אגף אכלוס במשרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 28 במאי 2014.

<sup>16</sup> משרד הבינוי והשיכון, [אודות המשרד](#), אתר האינטרנט, גישה: 25 במאי 2014.

<sup>17</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [נתונים על קבוצות הזכאות המרכזיות לסיוע בשכר דירה ממשרד הבינוי והשיכון ביישובים הערביים](#), כתיבה: גדעון זעירא, יוני 2014.



**טבלה 4 – תקציב משרד הבינוי והשיכון בשנת 2013 (במיליארדי ש"ח)**

ביצוע	תקציב ברוטו על שינוי	תקציב ברוטו מקורי	תקציב מותנה בהכנסה מקורי	תקציב נטו מקורי	סעיף תקציבי (מספר סעיף)
2.235	3.562	1.995	50	1.945	משרד הבינוי והשיכון (29)
1.970	1.992	2.081	4	2.077	מענקי בינוי ושיכון (42)
3.489	6.663	3.648	2.325	1.323	תקציב פיתוח (70)
<b>7.694</b>	<b>12.217</b>	<b>7.724</b>	<b>2.379</b>	<b>5.345</b>	<b>סך הכול</b>

מהנתונים בטבלה עולה כי התקציב נטו המקורי של המשרד בשנת 2013 עמד על כ-5.4 מיליארד ש"ח, התקציב המותנה בהכנסה המקורי עמד על כ-2.4 מיליארד ש"ח, התקציב ברוטו המקורי עמד על כ-7.7 מיליארד ש"ח והתקציב ברוטו על שינוי עמד על כ-12.2 מיליארד ש"ח. ביצוע המשרד בשנת 2013 עמד על כ-7.7 מיליארד ש"ח. ביצוע מענקי בינוי ושיכון, הכוללים חלק מכלי הסיוע שנסקרו, הסתכמו בשנת 2013 בכ-1.97 מיליארד ש"ח.

**2.1. סיוע במשכנתאות**

המשרד מעניק לזכאים משכנתאות לרכישת דירה, לבנייה או להרחבה, תוך עידוד התיישבות באזורי עדיפות לאומית וקליטת עלייה. הסיוע ניתן במקביל לאישור הבטוחות על-ידי הבנק המלווה, אחרי בדיקת היכולת להחזר המשכנתה. לזכאים ניתנת המשכנתה בריבית של 3% ל-25 שנה, וחלקה ל-28 שנה (עד שנת 2011 הריבית עמדה על 4%).<sup>18</sup> לזכאים הרוכשים דירה באזורי עדיפות לאומית ניתן סיוע נוסף – משכנתה בריבית של 4.5% ל-20 שנה.<sup>19</sup> יש לציין כי בשנים האחרונות הריבית הממוצעת בשוק לתקופה של 25 שנים נמוכה יחסית (בשנת 2013 היא הייתה כ-3.29%),<sup>20</sup> ועל כן הכדאיות הכלכלית בנטילת משכנתה מוכוונת (צמודה למדד) קטנה.

הזכאות ניתנת על-פי נקודות נצברות. על מנת להיות זכאי לסיוע במשכנתה, על המועמד לצבור לפחות 1,000 נקודות. הניקוד נקבע לסוגי הזכאים השונים לפי הקריטריונים האלה:

**משפחות וזוגות צעירים:** מספר שנות הנישואין, מספר הילדים ומספר האחים והאחיות של מבקשי הסיוע.

**יחידים:** גיל ומספר האחים והאחיות.

**משפחות חד-הוריות:** מספר השנים שבהן המבקש הוא הורה יחידני, מספר הילדים ומספר האחים והאחיות.

לכל סוגי המשפחות ניתנת תוספת ניקוד במקרה של נכות, ומשכנתה מוגדלת בגין שירות צבאי, שירות אזרחי ושירות מילואים פעיל.<sup>21</sup> כמו כן, יש תוספות והקלות בעבור דירות באזורי עדיפות לאומית ובחלק מיישובי קו התפר בצפון, בגין רכישה או בנייה של דירה בנגב ובגין דרישה למיגון. עולים חדשים בכלל ויוצאי אתיופיה בפרט זכאים לתנאים מקילים ולסיוע מוגדל.

בטבלה 5 – מספר מממשי המשכנתאות המוכוונות שהציע המשרד בשנים 2012 ו-2013.

**טבלה 5 – מממשי המשכנתאות המוכוונות בשנים 2012–2013<sup>22</sup>**

סוג היישובים לפי מגזר	2012	2013	באחוזים 2013
יהודיים	4,736	3,448	67.1%

<sup>18</sup> משרד הבינוי והשיכון, [התפתחות ענף הבנייה ופעילות משרד הבינוי והשיכון, שנת 2008](#), כניסה: 24 ביוני, 2013.

<sup>19</sup> משרד הבינוי והשיכון, [סיוע בדיוור – משכנתה](#), אתר האינטרנט, גישה: 9 ביוני 2014.

<sup>20</sup> בנק ישראל, הריבית הממוצעת על משכנתאות צמודות למדד, גישה: 15 ביוני 2014. ממוצע פשוט של הריבית מ-11 בינואר 2013 ועד 11 בדצמבר 2013.

<sup>21</sup> ש.ם.

<sup>22</sup> דנה ספיר, אגף אכלוס, משרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 11 במאי 2014. עיבוד: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.



ערביים	181	194	3.8%
מעורבים	799	1,495	29.1%
<b>סך הכול</b>	<b>5,716</b>	<b>5,137</b>	<b>100.0%</b>

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2013 מספר מממשי המשכנתאות המוכוונות שהציע המשרד היה 5,137, כ-10.1% פחות מאשר בשנת 2012. ביישובים הערביים, מממשי המשכנתאות בשנת 2013 היו 3.8% מכלל המממשים, בעוד משקל המממשים ביישובים היהודיים היה 67.1% וביישובים המעורבים – 29.1%. בטבלה 6 – היקפי המשכנתאות המוכוונות שמומשו בשנים 2012 ו-2013 לפי סוג היישוב.

**טבלה 6 – סכומי המשכנתאות המוכוונות שמומשו בשנים 2012–2013 (במיליוני ש"ח)**<sup>23</sup>

יישובים לפי מגזר	2012	2013	באחוזים 2013
יהודיים	670.8	491.6	70.7%
ערביים	20.7	15.8	2.3%
מעורבים	122.7	187.6	27.0%
<b>סך הכול</b>	<b>814.2</b>	<b>695.1</b>	<b>100.0%</b>

מהנתונים שבטבלה עולה כי בשנת 2013 מומשו משכנתאות מוכוונות בסך 695.1 מיליון ש"ח, וזהו קיטון בשיעור של כ-14.6% לעומת שנת 2012. בשנת 2013, המשכנתאות המוכוונות ביישובים יהודיים עמדו על 70.7% מסך המשכנתאות שניתנו, ביישובים ערביים – 2.3%, וביישובים מעורבים – 27%. טבלה 7 מציגה את סכום המשכנתה הממוצע לזכאי על-פי מגזר.

**טבלה 7 – סכום המשכנתה הממוצע לזכאי בשנים 2012–2013 (באלפי ש"ח)**<sup>24</sup>

יישובים לפי מגזר	2012	2013
יהודיים	141.6	142.6
ערביים	114.5	81.7
מעורבים	153.6	125.5
<b>סך הכול</b>	<b>142.4</b>	<b>135.3</b>

מהנתונים שבטבלה עולה כי המשכנתה הממוצעת ביישובים יהודיים בשנת 2013 הייתה 142,600 אלף ש"ח, לעומת 81,700 ש"ח ביישובים הערביים. כלומר, סכום המשכנתה הממוצע ביישובים הערביים נמוך בכ-42% מהסכום ביישובים היהודיים. לפער הזה יכולים להיות כמה הסברים, ובהם:

**תבחינים:** תוספות והקלות לזכאים ביישובים יהודיים (כמפורט לעיל: תוספות והקלות בגין שירותי צבאי, שירות אזרחי ושירות מילואים פעיל; לעולים חדשים בכלל וליוצאי אתיופיה וילדיהם.

**נגישות למידע** ייתכן שהנגישות של האזרחים הערביים לקבלת הסיוע פחותה משל האזרחים היהודיים.<sup>25</sup>  
**מחירי דיור:** ייתכן שמחירי הדירות ביישובים ערביים נמוכים ממחירי הדירות ביישובים יהודיים, ועל כן הביקוש הוא למשכנתאות נמוכות יותר.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> ש.ם.

<sup>24</sup> ש.ם.

<sup>25</sup> יש לציין כי דברי ההסבר למתן הסיוע מפורטים גם בשפה הערבית באתר האינטרנט של המשרד.

<sup>26</sup> לפי נתוני התאחדות הקבלנים ומשרד הבינוי והשיכון, מחיר של דירה ברכישה מקבלן עמד בשנת 2013 על כ-1.5 מיליון ש"ח בממוצע ארצי, ומחיר ממוצע במגזר הערבי עמד על כ-1 מיליון ש"ח. אין נתונים לגבי עלויות בנייה עצמית במגזרים השונים. משרד הבינוי



## 2.2. דיור ציבורי

הדיור הציבורי בארץ הוא באחריות הממשלה, המוסדות הלאומיים, הרשויות המקומיות וחברות שבשליטת הגופים האלה, ומטרתו לאפשר דיור בעיקר לעולים, לאנשים עם מוגבלות ולקבוצות מוחלשות. אכלוס הדירות נעשה באמצעות חברות תפעול כמפורט להלן:<sup>27</sup>

- עמידר – חברה בבעלות ממשלתית שהוקמה חודשים אחדים לאחר קום המדינה. הממונה עליה הוא שר הבינוי והשיכון. החברה פועלת בכל הארץ, ויש לה סניפים מקריית-שמונה ועד אילת.
- עמיגור – חברת-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. לעמיגור שלושה סוגים של דירות ציבוריות: דירות מינהלתיות, דירות של הסוכנות היהודית, שאת חלקן עמיגור מנהלת וחלקן עוברות לניהול המדינה (על-פי רוב למכירה למתגוררים), ודירות סוכנות סמך שכבר הועברו למדינה.<sup>28</sup>
- שיכון ופיתוח – חברת 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.<sup>29</sup>
- נוסף על החברות האלה יש ארבע חברות ממשלתיות-עירוניות בבעלות משותפת של המדינה ושל הרשות המקומית שבה הן פועלות: חל"ד בפתח-תקווה, חלמיש תל-אביב-יפו, פרוזות ירושלים ושקמונה חיפה.

טבלה 8 שלהלן מציגה את מלאי הדירות בדיור הציבורי לפי חברות בשנת 2013.

**טבלה 8 – מלאי הדירות לפי חברות בדיור הציבורי, לפי סוג היישובים (2013)**<sup>30</sup>

חברה / יישובים לפי מגזר	יהודיים	ערביים	מעורבים	סך הכול	באחוזים
עמידר	34,046	162	9,156	43,364	71.7%
עמיגור – דירות מינהלתיות	10,672	-	301	10,973	18.1%
חלמיש	-	-	1,910	1,910	3.2%
עמיגור – דירות של הסוכנות	1,337	-	10	1,347	2.2%
שיכון ופיתוח	816	-	2	818	1.4%
שקמונה	2	-	805	807	1.3%
פרוזות	-	-	766	766	1.3%
סוכנות סמך (דירות שהועברו למדינה)	304	-	-	304	0.5%
חל"ד	136	-	-	136	0.2%
<b>סך הכול</b>	<b>47,397</b>	<b>162</b>	<b>12,950</b>	<b>60,509</b>	<b>100.0%</b>

והשיכון, [ענף הבנייה בישראל ניתוח כלכלי 2013](#), עמ' 42, כניסה בתאריך: 21 ביולי 2014; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [הכנסות מהיטל השבחה ומרכיבי תשומות ומיסוי ממחיר דירה חדשה ממוצעת](#), תמיר אגמון, 18 במרס 2014; זיו לזר, מנהל המחלקה הכלכלית, התאחדות בוני הארץ, דוא"ל, 24 באוקטובר 2013. עיבוד: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

<sup>27</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [התמורות בדיור הציבורי בישראל 1998–2011](#), כתיבה: איתי פידלמן, 13 בדצמבר 2011.

<sup>28</sup> רחל אלרואי, מנהלת אגף נכסים בחברת עמיגור, שיחת טלפון, 18 ביוני 2014.

<sup>29</sup> עוזי עזרי, אחראי על דירות באיו"ש בחברת שיכון ופיתוח, שיחת טלפון, 23 ביוני 2014.

<sup>30</sup> דנה ספיר, אגף אכלוס במשרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 12 במאי 2014. עיבוד: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

שם.





חברה / יישובים לפי מגזר	יהודיים	ערביים	מעורבים	סך הכול	באחוזים
באחוזים מכלל יחידות הדיור הציבורי	78.3%	0.3%	21.4%	100%	

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2013 עמד מלאי הדירות בדיור הציבורי על 60,509 יחידות דיור, 78.3% מהן ביישובים יהודיים, 21.4% ביישובים מעורבים ו-0.3% ביישובים ערביים. רוב יחידות הדיור הציבורי מנוהלות על-ידי חברת עמידר (כ-71.7%) ו-18.1% מנוהלות על-ידי חברת עמיגור. כל יחידות הדיור הציבורי ביישובים הערביים מנוהלות על-ידי חברת עמידר. הדירות ביישובים הערביים מתחלקות כך: 94 דירות בגדידה-מכר, 54 דירות בנצרת, תשע דירות בשפרעם וחמש בתל-שבע.<sup>31</sup>

בטבלה 9 שלהלן מספר הדירות שאוכלסו בדיור הציבורי בשנת 2013.

### טבלה 9 – מספר הדירות שאוכלסו בדיור הציבורי (2013)<sup>32</sup>

יישובים לפי מגזר / חברות	עמיגור	עמיגור סוכנות	עמידר	שיקמונה	סך הכול	באחוזים
יהודיים	120	3	387	-	510	76.0%
ערביים	-	-	-	-	-	0.0%
מעורבים	2	-	158	1	161	24.0%
<b>סך הכול</b>	<b>122</b>	<b>3</b>	<b>545</b>	<b>1</b>	<b>671</b>	<b>100.0%</b>

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2013 לא היו אכלוסים חדשים בדיור הציבורי שביישובים הערביים, ויש לציין כי כך היה גם בשנת 2012.<sup>33</sup>

### 2.3. מחיר למשתכן

מסלול מחיר למשתכן מציע דיור במחיר מופחת למי שאין בבעלותו דירה. המסלול מורכב מארבעה שלבים:<sup>34</sup>

- משרד הבינוי והשיכון משווק קרקעות ליזמים.
- משרד הבינוי והשיכון מאשר את שטחי הדירות ואת מחירי הדירות. שלב זה נמשך כמה חודשים.
- במשך שלושה שבועות, היזמים שזכו במכרז מפרסמים באתר האינטרנט של המשרד ובעיתוני סוף-השבוע את מועדי ההרשמה לרכישת דירה לבעלי תעודת זכאות.
- בתום ההרשמה מחולקות הדירות לכל הנרשמים, על-פי הקריטריונים שהיו בתוקף בעת הכנת המכרז. היזמים מודיעים לנרשמים על זכייתם.

מסלול המחיר למשתכן מיועד לשתי קבוצות אוכלוסייה: הציבור הכללי (ובכללו המגזר הערבי) והציבור הדתי (יהודי). כדי לעמוד בקריטריונים לזכאות במסלול הכללי, המבקש להשתכן צריך לעמוד בתנאים האלה:<sup>35</sup>

- **זוגות עם ילדים או בלי ילדים** – שני בני-הזוג עובדים כך שהיקף המשרה המצטבר אינו פוחת מ-120% לזוגות שהמציאו מסמכים בשנת 2014, ומ-110% לזוגות שהמציאו מסמכים בשנת 2013. בשנת 2015 בני-יהיה על בני הזוג לעמוד בהיקף מצטבר של 125% משרה. לחלופין, זוג אשר מתקיים מקצבאות קיום של המוסד

<sup>31</sup> דנה ספיר, אגף אכלוס במשרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 12 במאי 2014. עיבוד: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

<sup>32</sup> שם. על פי נתוני משרד השיכון, בשאר החברות לא היו אכלוסים.

<sup>33</sup> שם.

<sup>34</sup> משרד הבינוי והשיכון, [סיוע בדיור – מחיר למשתכן](#), אתר האינטרנט, גישה: 9 ביוני 2014.

<sup>35</sup> משרד הבינוי והשיכון, [סיוע בדיור – מחיר למשתכן – הקריטריונים החדשים לכלל הציבור](#), אתר האינטרנט, גישה: 9 ביוני 2014



לביטוח לאומי, ובכלל זה קצבת אי-כושר השתכרות בשיעור 75% או יותר, נפגע עבודה או נפגע פעולת איבה בשיעור של 75% ויותר.

- **משפחות חד-הוריות** – עובד שבחזקתו לפחות ילד אחד עד גיל 10 ובעל היקף משרה של 50% לפחות, או עובד שבחזקתו ילד מעל גיל 10 ומשרה בהיקף של 75% או יותר. לחלופין, משפחה חד-הורית אשר מתקיימת מקצבאות קיום של המוסד לביטוח לאומי, ובכלל זה קצבת אי-כושר השתכרות בשיעור 75% או יותר, או הורה נפגע עבודה או נפגע פעולת איבה בשיעור של 75% ויותר.

- **יחיד מגיל 35 עד גיל 67** אשר עובד במשרה של 75% ויותר או מתקיים מקצבאות קיום של המוסד לביטוח לאומי, ובכלל זה קצבת אי-כושר השתכרות בשיעור 75% ויותר, נפגע עבודה או נפגע פעולת איבה בשיעור של 75% או יותר.

מלבד עמידה בתנאים האלו, המבקש להשתכן נדרש לצבור נקודות זכאות. הנקודות נקבעות על-פי מספר הילדים, שירות צבאי או שירות לאומי, עולה חדש, נכות ותקרת הכנסה. בטבלה 10 שלהלן מפורטים הפרויקטים אשר פתוחים להרשמה או שעדיין לא נפתחו להרשמה בדיוור למשתכן, לפי סוג היישובים.

**טבלה 10 – דירות בפרויקטים של מחיר למשתכן<sup>36</sup>**

יישובים לפי מגזר	מספר היישובים שבהם יש פרויקטים	מספר הדירות	באחוזים מסך הדירות
יהודיים	7	967	93.4%
ערביים	0	0	0.0%
מעורבים	1	68	6.6%
<b>סך הכול</b>	<b>8</b>	<b>992</b>	<b>100.0%</b>

מהנתונים שבטבלה עולה כי אין פרויקטים של דיוור למשתכן ביישובים הערביים. עוד עולה כי גם חלקם של הפרויקטים ביישובים מעורבים קטן יחסית.

#### 2.4. הטבה לרוכשי דירה ראשונה בפריפריה

החלטת ממשלה מסי' 3282 שהתקבלה ב-5 ביוני 2011<sup>37</sup> קבעה כי יש להעניק לזוגות צעירים ולרוכשי דירה ראשונה בפריפריה או ביישובים חדשים הטבה עד לסכום של 100,000 ש"ח לרכישת דירה ראשונה (פירוט היישובים בטבלה 11 שלהלן). מטרת ההטבה לרוכשי הדירה: להקל את מצוקת הדיוור של רבים מתושבי המדינה, ובראשם חסרי דיוור שהם זכאי משרד הבינוי והשיכון, לרכוש דירה ביישובים המוגדרים; לעודד הגירה חיובית ליישובים המוגדרים; לעודד בנייה רוויה ביישובים המוגדרים ולהעצים את חוסנם הכלכלי של היישובים המוגדרים.

כדי לממש מטרת אלו, הוחלט כי ההטבה תינתן בשני מסלולים: זכאות בשל רכישת דירה מקבלן וזכאות בשל בנייה רוויה.

ההטבה נחלקת לשני מרכיבים:

- **מענק מותנה** לרוכשים קרקעות בבעלות רשות מקרקעי ישראל או בבעלות פרטית. המענק ניתן כהלוואה בריבית של 2% ל-10 שנים, שאינה עומדת לפירעון כל עוד הזכאי מחזיק בדירה שעבורה ניתן המענק.

<sup>36</sup> משרד הבינוי והשיכון, פרויקטים במסלול מחיר למשתכן, אתר האינטרנט, גישה: 9 ביוני 2014. הנתונים כוללים גם את פרויקט מצליח ברמלה, אשר הזכאות לדירות בו היא על פי המסלולים הישנים.

<sup>37</sup> הממשלה ה-32, החלטה מספר 3282, תכנית למתן מענקים וסבסוד פיתוח לזכאים לרכישת דירות חדשות בבנייה רוויה ובבנייה עצמית רוויה, 5 ביוני 2011.



- **סבסוד הוצאות פיתוח לקבלן** (הניתן לקבלן) על קרקעות בבעלות מינהל מקרקעי ישראל בלבד. הסבסוד חל הן על דירות בבנייה רוויה והן על דירות בבנייה עצמית רוויה.

ההטבות ניתנו במקור עד אמצע 2013, אך בשל מיעוט מימושים בזכאות בבנייה עצמית רוויה הוחלט להאריך את הזכאות בגין בנייה עצמית רוויה עד ה-1 ביוני 2014.<sup>38</sup> על-פי החלטת הממשלה, ההטבה מוגבלת ליישובים ספורים. בטבלה 11 שלהלן שמות היישובים שבהם ההטבה ניתנת.

**טבלה 11 – יישובים שבהם ניתנת הטבה לרוכשי דירה ראשונה<sup>39</sup>**

יישובים לפי מגזר	שמות היישובים	מספר היישובים	אוכלוסייה (2012)	אחוז האוכלוסייה
יהודיים	אופקים, בית-שאן, דימונה, טבריה, חריש, ירוחם, כרמיאל, מגדל-העמק, מצפה-רמון, נהרייה, נתיבות, ערד, צפת, קריית-שמונה, שדרות, חצור-הגלילית, שלומי	17	389,259	53.1%
ערביים	בועיינה-נוג'ידאת, חורה, כפר-מנדא, יפיע, נחף, נצרת, סחי'ן, רהט, א-סייד	9	235,065	32.0%
מעורבים	מעלות-תרשיחא, נצרת-עילית, עכו	3	109,054	14.9%
<b>סך הכול</b>		<b>29</b>	<b>733,378</b>	<b>100.0%</b>

מהנתונים שבטבלה עולה כי ההטבה לרוכשי דירה ראשונה ניתנת ב-29 יישובים, תשעה מהם (שהם כ-31% מסך היישובים) הם יישובים ערביים. עוד עולה מהנתונים כי האוכלוסייה ביישובים הערביים שבהם ההטבה ניתנת מונה כ-235 אלף איש, דהיינו 32% מסך האוכלוסייה הפוטנציאלית לקבלת ההטבה. עם זאת, יש לציין כי המימושים ביישובים הערביים נמוכים יחסית, כפי שעולה מהטבלאות שבהמשך.

טבלה 12 שלהלן מציגה את מספר מממשי המענק המותנה שמעניק משרד הבינוי והשיכון בפריפריה, לפי מטרת ההלוואה ולפי מגזר, בשנים 2012 ו-2013.

**טבלה 12 – מממשי המענק המותנה, לפי מטרת ההלוואה ולפי מגזר (2012–2013)<sup>40</sup>**

יישובים לפי מגזר	2012				2013			
	מטרת המענק המותנה				מטרת המענק המותנה			
	רכישה מקבלן	בנייה עצמית	סך הכול	באחוזים	רכישה מקבלן	בנייה עצמית	סך הכול	באחוזים
יהודיים	377	1	378	88.3%	561	1	562	85.3%
ערביים	6	-	6	1.4%	13	-	13	2.0%
מעורבים	44	-	44	10.3%	84	-	84	12.7%
<b>סך הכול</b>	<b>427</b>	<b>1</b>	<b>428</b>	<b>100.0%</b>	<b>658</b>	<b>1</b>	<b>659</b>	<b>100.0%</b>
<b>באחוזים</b>	<b>99.8%</b>	<b>0.2%</b>	<b>100.0%</b>	<b>-</b>	<b>99.8%</b>	<b>0.2%</b>	<b>100.0%</b>	<b>-</b>

מהנתונים שבטבלה עולה כי בשנת 2013 מימשו 659 זכאים את הלוואות המשרד, ושכמעט כל ההלוואות (99.8%) ניטלו לשם רכישת דירה מקבלן. מספר ההלוואות בפריפריה גדל בין שתי השנים האמורות בכ-54.7%. משקל

<sup>38</sup> משרד הבינוי והשיכון, [הטבה לרוכשי דירה ראשונה](#), אתר האינטרנט, גישה: 9 ביוני 2014.

<sup>39</sup> **יישובים**: משרד הבינוי והשיכון, [הטבה לרוכשי דירה ראשונה](#), אתר האינטרנט, גישה: 9 ביוני 2014; **אוכלוסייה ביישוב**: הלמ"ס, רשויות מקומיות, [רשויות מקומיות 2012](#). עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

<sup>40</sup> דנה ספיר, אגף אכלוס, משרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 11 במאי 2014. עיבוד: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.



תושבי היישובים היהודיים שנטלו את ההלוואות בשנת 2013 עמד על 85.3%, ביישובים המעורבים – 12.7%, ואילו ביישובים הערביים – 2% בלבד.

טבלה 13 שלהלן מציגה את היקף המענקים שהעניק המשרד לזכאים עבור בנייה בפריפריה, לפי מטרת ההלוואה (רוכשי דירה מקבלן ובנייה עצמית) ולפי מגזר, בשנים 2012 ו-2013.

**טבלה 13 – המענקים לזכאים עבור בנייה בפריפריה (2012–2013)**<sup>41</sup>

2013				2012				יישובים לפי מגזר
מטרת המענק המותנה				מטרת המענק המותנה				
באחוזים	סך הכול	בנייה עצמית	רכישה מקבלן	באחוזים	סך הכול	בנייה עצמית	רכישה מקבלן	
85.3%	34,573,400	60,000	34,513,400	88.3%	20,377,000	60,000	20,317,000	יהודיים
2.0%	750,000	-	750,000	1.4%	360,000	-	360,000	ערביים
12.7%	4,976,500	-	4,976,500	10.3%	2,760,000	-	2,760,000	מעורבים
<b>100.0%</b>	<b>40,299,900</b>	<b>60,000</b>	<b>40,239,900</b>	<b>100.0%</b>	<b>23,497,000</b>	<b>60,000</b>	<b>23,437,000</b>	<b>סך הכול</b>
	<b>100.0%</b>	<b>0.1%</b>	<b>99.9%</b>		<b>100.0%</b>	<b>0.3%</b>	<b>99.7%</b>	<b>באחוזים</b>

מהנתונים שבטבלה עולה כי בשנת 2013 הסתכמו המענקים המותנים של המשרד לשם רכישת דירה מקבלן ולבנייה עצמית בפריפריה בכ-40.3 מיליון ש"ח – גידול של כ-71.5% לעומת שנת 2012. רוב ההלוואות (99.9%) בשנה זו הוקצו לרכישות דירה מקבלן. רוב המענקים (85.8%) ניתנו לתושבי היישובים היהודיים, כ-12.3% ניטלו על-ידי תושבי היישובים המעורבים וכ-1.9% – על-ידי תושבי היישובים הערביים.

### 3. תקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון לפי מגזר

#### 3.1 תקציב הפיתוח בפועל

טבלה 14 שלהלן מציגה חלק מההוצאות בפועל של המשרד בשנת 2013 לפי יישובים, על-פי חלוקה שנעשתה במשרד. חלק מהסעיפים המוצגים הם מתקציב הפיתוח (סעיף 70) וחלק מהתקציב השוטף (סעיף 29). נתוני התקציב המפורטים בטבלה אינם מציגים את כל תקציב המשרד.

**טבלה 14 – הוצאה בפועל של המשרד בתקציב הפיתוח בשנת 2013 לפי מגזר (במיליוני ש"ח)**<sup>42</sup>

באחוזים	סך הכול	אחוז	ערבי	באחוזים	יהודי/מעורב	תחום פעולה
0.4%	7.4	100.0%	7.4	0.0%	0.0	בדואים דרום – פיתוח עירוני
3.1%	54.9	40.6%	22.3	59.4%	32.6	השלמות פיתוח שכונות ותיקות – מרקם ותיק
4.6%	81.3	0.0%	0.0	100.0%	81.2	התנתקות – פיתוח כפרי
0.1%	2.2	0.0%	0.0	100.0%	2.2	מוסדות דת – מרקם ותיק
7.3%	127.5	18.2%	23.2	81.8%	104.2	מוסדות ציבור – מרקם ותיק

<sup>41</sup> דנה ספיר, אגף אכלוס, משרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 11 במאי 2014. רשימת היישובים בפריפריה לפי החלטת ממשלה 3382 (מיום 26 ביוני 2011). משרד הבינוי והשיכון, [הטבה לרוכשי דירה ראשונה](#), כניסה בתאריך 1 ביוני 2014. עיבוד: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

<sup>42</sup> סימונה טסטה, אגף פרוגרמות, משרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 26 במאי 2014. הנתונים הועברו על-ידי נתנאל לפידות, מנהל אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות, לאמיר וייס (ראש אגף מדיניות ממשלתית, הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצירקסי) ב-21 בינואר 2014. כל תחומי הפעולה שייכים לסעיף 70 (תקציב פיתוח) למעט תחום פעולה: "שיקום שכונות חברתי – מרקם ותיק", השייך לסעיף 29 (התקציב השוטף).



תחום פעולה	יהודי/מעורב	באחוזים	ערבי	אחוז	סך הכול	באחוזים
פינוי-בינוי – מרקם ותיק	6.8	100.0%	0.0	0.0%	6.8	0.4%
פיתוח שכונות חדשות – פיתוח כפרי	171.5	99.9%	0.1	0.1%	171.6	9.8%
פיתוח שכונות חדשות – פיתוח עירוני	984.7	94.1%	61.6	5.9%	1,046.3	59.6%
רשות הבדואים – פיתוח עירוני	0.0	0.0%	22.7	100.0%	22.7	1.3%
רשות הבדואים – תכנון עירוני	0.0	0.0%	1.7	100.0%	1.7	0.1%
שיכונים ציבוריים – תכנון עירוני	1.7	100.0%	0.0	0.0%	1.7	0.1%
שיקום שכונות חברתי – מרקם ותיק	16.1	93.9%	1.0	6.1%	17.2	1.0%
שיקום שכונות פיזי – מרקם ותיק	48.1	92.6%	3.9	7.4%	52.0	3.0%
תכנון – תכנון כפרי	18.7	97.4%	0.5	2.6%	19.2	1.1%
תכנון – תכנון עירוני	130.4	91.4%	12.3	8.6%	142.7	8.1%
פיתוח	0.0	100.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
שיקום שכונות פיזי	0.3	98.4%	0.0	1.6%	0.3	0.0%
<b>סך הכול</b>	<b>1,598.7</b>	<b>91.1%</b>	<b>156.7</b>	<b>8.9%</b>	<b>1,755.5</b>	<b>100.0%</b>

מהנתונים שבטבלה עולה כי ההוצאה של המשרד בחלק מסעיפי הפיתוח והשוטף לכלל המגזרים בשנת 2013 עמדה על כ-1.76 מיליארד ש"ח. כ-91.1% מההוצאה יועדו ליישובים היהודיים וליישובים המעורבים, וכ-8.9% ליישובים הערביים. יש לציין כי הסכומים המצוינים בטבלה לעיל מייצגים את ההוצאות בפועל בשנת 2013, אשר חלק לא מבוטל מהן היה בגין חוזים או הזמנות שנחתמו בשנים קודמות. רוב ההוצאות (כ-59.6%) שולמו לפיתוח שכונות חדשות – פיתוח עירוני.

### 3.2. הרשאה להתחייב של סעיף הפיתוח

טבלה 15 שלהלן מציגה חלק מההרשאה להתחייב של המשרד בשנת 2013 לפי יישובים, על-פי חלוקה שנעשתה במשרד. חלק מהסעיפים המוצגים הם מתקציב הפיתוח (סעיף 70) וחלק מהתקציב השוטף (סעיף 29). נתוני התקציב המפורטים בטבלה אינם כוללים את כל תקציב המשרד.

**טבלה 15 – ההרשאות להתחייב של המשרד, תקציב פיתוח בשנת 2013 לפי מגזר (במיליוני ש"ח)**<sup>43</sup>

תחום פעולה	יהודי/מעורב	באחוזים	ערבי	באחוזים	סך הכול	באחוזים
השלמות פיתוח שכונות ותיקות – מרקם ותיק	3.6	21.7%	13.0	78.3%	16.6	0.7%
התנתקות – פיתוח כפרי	60.1	100.0%	-	0.0%	60.1	2.4%
מוסדות דת – מרקם ותיק	0.0	100.0%	-	0.0%	0.0	0.0%
מוסדות ציבור – מרקם ותיק	75.0	78.5%	20.5	21.5%	95.6	3.8%
פינוי-בינוי – מרקם ותיק	23.6	100.0%	-	0.0%	23.6	0.9%
פיתוח שכונות חדשות – פיתוח כפרי	238.0	100.0%	-	0.0%	238.0	9.4%
פיתוח שכונות חדשות – פיתוח עירוני	1,578.0	90.3%	169.8	9.7%	1,747.8	68.9%
שיכונים ציבוריים – תכנון עירוני	0.1	100.0%	-	0.0%	0.1	0.0%

<sup>43</sup> נתגאל לפידות, מנהל אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות, דוא"ל, 29 במאי 2014. כל תחומי הפעולה שייכים לסעיף 70 (תקציב פיתוח) למעט תחום פעולה: "שיקום שכונות חברתי – מרקם ותיק", השייך לסעיף 29 (התקציב השוטף).



תחום פעולה	יהודי/מעורב	באחוזים	ערבי	באחוזים	סך הכול	באחוזים
שיקום שכונות חברתי – מרקם ותיק	23.9	91.6%	2.2	8.4%	26.0	1.0%
שיקום שכונות פיזי – מרקם ותיק	64.2	88.5%	8.4	11.5%	72.6	2.9%
תכנון – תכנון כפרי	40.4	97.5%	1.0	2.5%	41.4	1.6%
תכנון – תכנון עירוני	191.9	89.4%	22.7	10.6%	214.6	8.5%
<b>סך הכול</b>	<b>2,298.8</b>	<b>90.6%</b>	<b>237.7</b>	<b>9.4%</b>	<b>2,536.4</b>	<b>100.0%</b>

מהנתונים שבטבלה עולה כי ההרשאה להתחייב של המשרד בחלק מסעיפי הפיתוח והשוטף לכלל המגזרים עמדה בשנת 2013 על כ-2.54 מיליארדי ש"ח. כ-90.6% מההוצאה היא ליישובים היהודיים וליישובים המעורבים, וכ-9.4% מההוצאה – ליישובים הערביים.

טבלה 16 מציגה חלק מסכום הביצוע וההרשאה להתחייב של המשרד מתקציב הפיתוח והתקציב השוטף בשנים 2012–2013 לפי סוג היישוב.

#### טבלה 16 – סך תקציב ביצוע וההרשאות להתחייב של המשרד בשנים 2012–2013 (במיליוני ש"ח)<sup>44</sup>

מגזר	2012		2013		שינוי	
	תקציב ביצוע	הרשאה להתחייב	תקציב ביצוע	הרשאה להתחייב	תקציב ביצוע	הרשאה להתחייב
יהודי/מעורב	1,248.8	2,281.1	1,598.7	2,298.8	28.0%	0.8%
באחוזים	89.9%	90.0%	91.1%	90.6%		
ערבי	140.9	252.2	156.7	237.7	11.2%	-5.8%
באחוזים	10.1%	10.0%	8.9%	9.4%		
<b>סך הכול</b>	<b>1,389.8</b>	<b>2,533.2</b>	<b>1,755.5</b>	<b>2,536.4</b>	<b>26.3%</b>	<b>0.1%</b>

מהנתונים שבטבלה עולה כי חלק מההוצאה בפועל של המשרד לכלל המגזרים גדל בין השנים 2012 ו-2013 ב-26.3%. ההוצאה על המגזר היהודי ועל הערים המעורבות גדלה ב-28%, ואילו במגזר הערבי הגידול היה מתון יותר ועמד על 11.2%. חלקו של המגזר הערבי ירד בין שתי השנים האמורות מ-10.1% מסך ההוצאה בשנת 2012 ל-8.9% בשנת 2013.

### 3.3 שיטות התקצוב של המשרד לגבי המגזר הערבי

כאמור לעיל, לפי משרד הבינוי והשיכון,<sup>45</sup> אין הבדל בתקצוב בין יישובים יהודיים ליישובים לא-יהודיים. המשרד פועל במסגרת כללי משק כספי סגור<sup>46</sup> בפיתוח שכונות חדשות. כמו כן, יש תקציבים מיוחדים למגזר הערבי במסגרת החלטות ממשלה 1539 ו-4432 (העוסקות בתוכניות חומש למגזרי המיעוטים), ויש תקציבים מיוחדים לתכנון ולסבסוד קרקע פרטית. התקציבים ניתנים ליישובים בהתאם לצורכיהם. קיימת מסגרת תקציבית שמתוכה מוענקים התקציבים מדי שנה.

<sup>44</sup> נתגל לפידות, מנהל אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות, דוא"ל, 29 במאי 2014. כל תחומי הפעולה שייכים לסעיף 70 (תקציב פיתוח) למעט תחום פעולה: "שיקום שכונות חברתי – מרקם ותיק", השייך לסעיף 29 (התקציב השוטף).

<sup>45</sup> סימונה טסטה, אגף פרוגרמות, משרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 28 במאי 2014.

<sup>46</sup> **משק כספי סגור** – סך ההוצאות שווה לסך ההכנסות. בפיתוח מוציאים את התקציב בהתאם להכנסות. כל מגרש נושא את עלות הפיתוח היחסית שלו בתוך כל האתר. היזם משלם למדינה את הוצאות הפיתוח והמדינה מממנת את הפיתוח בהתאם לתקציב שהיא גובה.



לפי המשרד, התקצוב הוא גם פונקציה של היקף השיווק: ביישובים הערביים השיווק מצומצם, ולכן ההשקעות קטנות. אילו היו קונים יותר מגרשים, המדינה הייתה משקיעה יותר בפיתוח. המדינה משקיעה בהתאם להכנסות, ובמקום שבו לא נרכשו מגרשים לא מבוצע פיתוח. מכאן שההכנסות של הרשויות המקומיות הן פונקציה של היקף השיווק, קרי, כמה מגרשים נרכשו על-ידי יזמים (לבנייה רוויה) ועל-ידי תושבים (לבנייה עצמית).

לפי המשרד, סבסוד הפיתוח נעשה בהתאם להחלטת ממשלה 4192 – אזורי עדיפות לאומית. גם יישובים ערביים שאינם במפת העדיפות הלאומית ושיש בהם חיילים משוחררים מקבלים סבסוד מיוחד עבור החיילים המשוחררים, וזוהי העדפה שאינה קיימת ביישובים היהודיים. כך, למשל, חייל משוחרר בתל-אביב שרוכש מגרש בעיר אינו מקבל תוספת סבסוד, ולעומתו חייל משוחרר ביישוב ערבי הרוכש מגרש ביישובו יקבל סבסוד פיתוח נוסף.

#### 4. תוכניות קבינט הדיור

קבינט הדיור מקדם כמה תוכניות להורדת מחירי הדירות, ובהן תוכנית מחיר מטרה, הסכמי גג ומע"מ אפס, לרוכשי דירה חדשה. להלן סקירה קצרה של שלוש תוכניות אלו.

##### 4.1. מחיר מטרה<sup>47</sup>

תוכנית מחיר מטרה היא אחת התוכניות שקבינט הדיור מקדם, ואלה עקרונותיה:

- רשות מקרקעי ישראל (להלן: רמ"י) משווקת באמצעות מכרזים קרקע לבנייה למגורים. המציעים (הקבלנים, קבוצות הרכישה ועמותות<sup>48</sup>) יתחייבו למכור כ-80% מהדירות בבניין בכ-20% הנחה מהמחיר הממוצע במתחם, כפי שיקבע השמאי הממשלתי.
- המציע (קבלן, קבוצת רכישה או עמותה) אשר יציע את המחיר הגבוה ביותר עבור הקרקע בתנאי זה, יזכה.
- במחיר מטרה ייכללו יחידות דיור שמחירן עד 16,000 ש"ח למטר, ומסתכם ב-2 מיליון ש"ח לכל היותר.<sup>49</sup>
- הפרויקט מיועד הן לחסרי דיור והן למשפרי דיור.
- במקרה של שיווק קרקע בשיטת מחיר מטרה ביחד עם הסכמי הגג (ראו סעיף 2.2 להלן), יינתן מענה מלא לרשות המקומית בשל שיווק הקרקע בהנחה כאמור והקטנת סכום חלף היטל ההשבחה.<sup>50</sup>
- מכרזי מחיר המטרה לא יחולו במתחמי מחנות צה"ל האמורים להתפנות.
- התוכנית מיועדת לשנים 2014–2019, והיא עתידה לכלול 66,000 דירות (כ-12,000 דירות בכל שנה).
- יישום התוכנית יחל מייד לאחר תיקון החוק בעקבות תוכנית מע"מ אפס.
- התוכנית תיושם רק במיזמים שבהם ערך הקרקע ליחידת דיור גבוה מ-80,000 ש"ח.

ההטבה הגלומה במחיר הקרקע אינה הוצאה של המשרד, אלא מכירת הקרקע במחיר נמוך יותר מהמחיר שהיה מושג במכירה רגילה (אף-על-פי שמכירה רגילה יכולה להימשך זמן רב יותר). ניתן להעריך את ההטבה הגלומה

<sup>47</sup> החלטת ממשלה 1809 (דר/50), 3 ביולי 2014.

<sup>48</sup> עידן ורטהיים, מזכיר מועצת מקרקעי ישראל, שיחה: 20 ביולי 2014. ב-9 ביולי 2014 החליטה המועצה לאשר באופן עקרוני כי קבוצות רכישה יוכלו גם הן לגשת למכרזים. המועצה צריכה לאשר את ההחלטה על פרטיה באופן סופי ב-29 ביולי 2014. בכל מקרה ההחלטה זקוקה לאישור שר האוצר.

<sup>49</sup> משרד הבינוי והשיכון, הודעות דובר – תוכנית מטרה אושרה במועצת רמ"י, 9 ביולי 2014.

<sup>50</sup> היטל השבחה משולם לוועדות התכנון המקומיות בגין השבחה של הנדל"ן עקב שינוי תכנוני, בשיעור של 50% מההשבחה. חלף היטל השבחה משולם על-ידי רמ"י לוועדות התכנון בשיעור של 12% ממחיר הקרקע המשווקת.



במחיר מטרה בכ-85,000 ש"ח ליחידת דיור.<sup>51</sup> בטבלה 17 שלהלן מוצג אומדן מספר יחידות הדיור הצפויות להיבנות בכל שנת תקציב, ועלות אובדן הכנסות ממכירת קרקע במחיר מלא.

**טבלה 17 – אומדן יישום תוכנית מחיר מטרה ואומדן הירידה הצפויה בהכנסות משיווק קרקעות מדינה<sup>52</sup>**

שנה	מספר יחידות דיור	אובדן הכנסות ממכירת קרקע (במיליוני ש"ח)
2014	6,000	510
2015	12,000	1,020
2016	12,000	1,020
2017	12,000	1,020
2018	12,000	1,020
2019	12,000	1,020
<b>סך הכול</b>	<b>66,000</b>	<b>5,610</b>

מהאומדן שבטבלה עולה כי בסך הכול מתוכננות להיבנות כ-66 אלף יחידות דיור בשנים 2014–2019. בשנת 2014 מתוכננות להיבנות כ-6,000 יחידות, ובכל אחד מהשנים 2015–2019 מתוכננות כ-12,000 יחידות. ניתן להעריך את סך אובדן ההכנסות מהקרקע בכ-5.6 מיליארד ש"ח. עם זאת, תוכנית זו מזרזת הקמת יחידות אלו ועל כן יכולה גם להגדיל את תזרים הכנסות המדינה במקרה שהקרקע תימכר במחיר הגבוה מ-85,000 ש"ח.

התוכנית חלה על דירות לקנייה מקבלן, מקבוצות רכישה ומעמותות – שיטות קנייה שאינן נפוצות ביישובים ערביים, כמפורט בסעיף 1 לעיל. בשנת 2013, כמעט כל הדירות שבנייתן הושלמה ביישובים ערביים הן דירות בבנייה עצמית (99.2%) ורק חלק קטן נקנה מקבלן (0.8%). חלקן של קבוצות הרכישה והעמותות ביישובים ערביים זעום. כמו כן, על-פי משרד הבינוי והשיכון, לעתים רבות מחיר הקרקע ליחידת דיור בבנייה רוויה בפריפריה נמוך מ-80,000 ש"ח ועל כן התוכנית רלוונטית פחות ביישובים ערביים אשר רובם נמצאים בפריפריה. כיום לא מתוכננים מכרזים של מחיר מטרה ביישובים ערביים.<sup>53</sup>

**4.2. הסכמי גג<sup>54</sup>**

הסכמי גג הם תוכניות לשיווק ולפיתוח דירות למגורים, המתוכננות בשיתוף עם הרשויות המקומיות, תוך הקטנת חסמים רגולטוריים, תשתיתיים ותקציביים, וכוללות תוכניות פיתוח לכמה שנים. להלן עקרונותיהם:

- הסכמי גג הם הסכמים לשיווק קרקעות לבנייה למגורים, הנחתמים בין רשות מקרקעי ישראל או משרד הבינוי והשיכון ובין רשות מקומית.
- הרשות המקומית מתחייבת לפעול לאישור בקשות להיתרי בנייה בתוך 90 יום מהגשת הבקשה, והוועדה המקומית תביע תמיכה עקרונית לאישור הקלות לצורך הגדלת מספר יחידות הדיור בבניין.
- משרדי הממשלה יממנו חלק מהוצאות הפיתוח, כמו תשתיות, כבישים, מעונות-יום ועוד.

כמו כן, הרשויות המקומיות אשר עמן נחתמים הסכמי גג יכולות לגבות מחברות הבנייה ומהקבלנים היטלי פיתוח נוספים לצורך בניית מבני ציבור בשכונה (בנוסף להכנסות עתידיות מארנונה), וכך נוצר תמריץ כלכלי

<sup>51</sup> נדב לזר, משרד הבינוי והשיכון, יועץ מנכ"ל, שיחה: 23 ביולי 2014.

<sup>52</sup> [החלטת ממשלה 1809 \(דר/50\)](#), 3 ביולי 2014; נדב לזר, משרד הבינוי והשיכון, יועץ מנכ"ל, שיחה: 23 ביולי 2014.

<sup>53</sup> נדב לזר, משרד הבינוי והשיכון, יועץ מנכ"ל, שיחה: 23 ביולי 2014.

<sup>54</sup> [החלטת ממשלה 768 \(דר/29\)](#), 9 באוקטובר 2013; [החלטת ממשלה 1535 \(דר/46\)](#), 3 באפריל 2014.





להגעה להסכמי גג ולהתגברות על חסמי תכנון ופיתוח.<sup>55</sup> בטבלה 18 שלהלן מוצגים מספרי יחידות הדיור המתוכננות ברשויות המקומיות שעמן הגיעה הממשלה להסכמי גג.

**טבלה 18 – מספר יחידות הדיור המתוכננות לקום ברשויות מקומיות שעמן הגיעה הממשלה להסכמי גג<sup>56</sup>**

רשות מקומית	מספר יחידות דיור
קריית-גת	7,500
קריית-ביאליק	7,253
ראש-העין	15,700
מודיעין	11,500
<b>סך הכול</b>	<b>41,953</b>

מהטבלה עולה כי עד כה נחתמו עם ארבע רשויות מקומיות הסכמי גג לבניית כ-42,000 יחידות דיור. בפברואר 2014, בהודעות משרד הבינוי והשיכון, הוזכרו יישובים נוספים שבהם מתוכננים הסכמי גג, כגון ראשון-לציון, באר-שבע ויבנה.<sup>57</sup> כיום אין תוכניות להגעה להסכמי גג עם רשויות מקומיות ערביות, ולא ידוע על רשות מקומית ערבית אשר עומדת בתבחינים (מבחינת בשלות תכנונית) להסכמי גג.<sup>58</sup> קשה להעריך את העלות התקציבית של הסכמי גג מאחר שלכל הסכם מאפיינים ייחודיים, ומכיוון שבתהליך מעורבים כמה משרדי ממשלה והתקציבים מתחלקים ביניהם לבין הרשויות המקומיות. כמו כן, חלק ממימון הסכמי גג אמור להגיע ממכירת הקרקע ומהכנסות המדינה בגין פיתוח הקרקע, וזהו משתנה אשר קשה להעריכו.<sup>59</sup>

**4.3. מע"מ אפס<sup>60</sup>**

לפי הצעת חוק מס ערך מוסף (הטבה במס בעסקה לרכישת דירת מגורים מוטבת), התשע"ד-2014, יוטל מס ערך מוסף בשיעור של 0% על רכישת דירות מקבלנים לפי תבחינים שונים ומצטברים, במטרה להוריד את מחירי הדירות ולסייע לזכאים העומדים בתבחינים, לרבות:

- מחיר תקרה של הדירה כולל מע"מ יהיה 1.6 מיליון ש"ח לרוכשים ששירתו שירותי צבאי, שירות לאומי-אזרחי, שירות לאומי או שירות אזרחי במשך 12 חודשים לפחות ואשר עומדים בתנאים נוספים ("רוכש מוטב"); ; מחיר תקרה של 950,000 ש"ח לאלו שלא ביצעו שירות כמפורט לעיל ("רוכש זכאי"). המחיר מהווה מכפלה של שטח הדירה הנרכשת בערך מטר מרובע יחידתי, כפי שיקבע השמאי הממשלתי הראשי.
- החוק יוחל רק על דירות שנבנו בבנייה רוויה, קרי, בנייה של לפחות שש יחידות דיור לדונם במבנה בן שתי קומות לפחות, כלומר, בנייה לגובה אשר תורמת להגדלת היצע דירות המגורים. כמו כן, שטח הדירה יהיה 60–140 מ"ר, ועל הדירה לעמוד בסטנדרט בנייה (מפרט) שייקבע בהתייעצות משותפת של שר האוצר ושר הבינוי והשיכון.
- הרוכש צריך להיות מחוסר דיור, כלומר, מוטלת עליו חובת ההוכחה שאין בבעלותו דירה מלבד הדירה הנרכשת, וכן שלא הייתה בבעלותו דירה מאז שנת 1995. הדירה הנרכשת תיחשב דירת מגורים יחידה גם אם

<sup>55</sup> נדב לזר, משרד הבינוי והשיכון, יועץ מנכ"ל, שיחה: 23 ביולי 2014.

<sup>56</sup> המספרים הם בגדר הערכות ולא מספרים סופיים. משרד הבינוי והשיכון, הודעת דובר: נחתם הסכם גג רביעי – הפעם עם עיריית קריית ביאליק, 30 באפריל 2014.

<sup>57</sup> משרד הבינוי והשיכון, [הודעת דובר: הסכם גג ראש העין – נחתם הסכם הגג בהיקף הגדול ביותר](#), 4 בפברואר 2014.

<sup>58</sup> נדב לזר, משרד הבינוי והשיכון, יועץ מנכ"ל, שיחה: 23 ביולי 2014.

<sup>59</sup> נדב לזר, משרד הבינוי והשיכון, יועץ מנכ"ל, שיחה: 23 ביולי 2014.

<sup>60</sup> [הצעת חוק מס ערך מוסף \(הטבה במס בעסקה לרכישת דירת מגורים מוטבת\), התשע"ד-2014](#); מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תיאור וניתוח השלכות הצעת חוק מס ערך מוסף \(הטבה במס בעסקה לרכישת דירת מגורים מוטבת\), התשע"ד-2014](#), תמיר אגמון, 22 ביולי 2014.



יש לרוכש דירת מגורים נוספת שהושכרה למגורים בשכירות מוגנת לפני 1 בינואר 1997, או דירת מגורים שחלקו של הרוכש בה אינו עולה על שליש.

- הרוכש, בין שהוא זכאי או מוטב, צריך להיות תושב ישראל, הורה לילד אחד לפחות הנמצא בחזקתו, או בן 35 שנים ומעלה.

אומדן מעודכן של אובדן ההכנסות ממע"מ בגין התוכנית עומד על 2.5 מיליארד ש"ח בשנה.<sup>61</sup> כאמור, התוכנית חלה על דירות לקנייה מקבלן, וזוהי שיטת בנייה שאינה נפוצה ביישובים ערביים. כמפורט בטבלה 3 לעיל, רוב הבנייה של יחידות דיור ביישובים ערביים היא בנייה עצמית.

---

<sup>61</sup> על-פי תזכיר החוק, אובדן הכנסות ממסים עומד על כ-2.2 מיליארד ש"ח. על-פי דיון בוועדת הכספים, אובדן ההכנסות עומד על כ-2.5 מיליארד ש"ח. משרד האוצר, [תזכיר חוק מס ערך מוסף \(הטבה במס בעסקה לרכישת דירת מגורים מוטבת\)](#), התשע"ד-2014; ועדת הכספים, דיון בתאריך 22 ביולי 2014.

