

# אידיאולוגית השוק הפרטי ממשיכה לשלום במדיניות הדיור

הדיור בתקציב המדינה 2021-2022:

תקציב הבינוי והשיכון, סיוע בשכר דירה ודיור ציבורי

ירון הופמן-דישון

אוקטובר 2021

## מבוא ותקציר

מזה כשלושה עשורים, וביתר שאת מאז ראשית שנות ה-2000, נשלטת מדיניות הדיור בישראל על-ידי אידיאולוגיה של "שוק פרטי", שמשמעותה העברת האחריות לבינוי מגורים ושיכון האוכלוסייה מהממשלה למגזר הפרטי.

כיום ממשלת ישראל כבר אינה משקיעה תקציבים גדולים כדי לממן פרויקטים של בינוי לדיור ולסייע לציבור להשיג קורת גג. מנגד, שוק הדיור הוא כיום מקור חשוב של הכנסות למדינה.

מדיניות "השוק הפרטי" בדיור הקצינה את הפערים החברתיים-כלכליים שהיו קיימים בעבר, כאשר שכבה הולכת וגדלה באוכלוסייה ממשיכה להתקשות להשיג **דירה נאותה במחיר סביר**<sup>1</sup>, יעד המוגדר בחזון משרד הבינוי והשיכון.

מנגד, מדיניות זו הביאה להופעתה של שכבה מבוססת צרה יחסית, שהגדילה מאוד את משאביה. עם פרוץ המשבר העולמי בשנת 2008 הסיטה שכבה זו הון רב להשקעות בשוק הנדל"ן, בתהליך שתרם בחלקו לעליית מחירי הדיור, והרחיק עוד יותר את יכולתם של רבים להשיג קורת גג יציבה.

כחלק ממדיניות זו נטשה ממשלת ישראל את הדיור הציבורי, הקשיחה את הקריטריונים לזכאות והמעטה או ולעיתים אף ביטלה לחלוטין את ההשקעה בבנייה חדשה של דיור ציבורי. בשנים האחרונות הפך מסלול הסיוע בשכר דירה למסלול הסיוע העיקרי של המדינה בתחום הדיור למשקי בית – מסלול שבמתכונתו הנוכחית סובל מבעיות ניכרות, אינו מתוקצב די הצורך, ובעיקר – אינו מגשים את מטרתו בסיוע בהשגת קורת גג יציבה.

שינוי מגמה מסוים נרשם החל משנת 2015, שבה החל תקציב משרד הבינוי והשיכון לעלות, אם כי גם כיום הוא עדיין רחוק מרמתו בתחילת שנות ה-2000.

**בתקציב משרד הבינוי והשיכון לשנים 2021-2022 לא בא לידי ביטוי שינוי מהותי במדיניות "השוק הפרטי".**

## להלן עיקרי הדברים המופיעים בהרחבה במסמך:

**א.** בשני העשורים האחרונים ירד משמעותית תקציב הבינוי והשיכון. בתקציב המתוכנן לשנת 2021 אין כמעט שינוי לעומת ההוצאה בפועל בשנת 2020, התקציב המתוכנן לשנת 2022 אף משקף ירידה קלה בהשוואה לתקציב 2020.

**ב.** המדינה מוסיפה לראות בדיור מקור הכנסה. במקביל לקיטון בתקציב משרד הבינוי והשיכון, בשנים האחרונות הכנסות המדינה מדיור המשיכו לעלות, וזאת הן בהכנסות ממיסי נדל"ן (מס רכישה, מס שבת, מס רכוש ומס מכירה) והן בהכנסות שמעבירה רשות מקרקעי ישראל למדינה על חלקה במכירת קרקעות מדינה.

<sup>1</sup> ההנחה המקובלת בארצות רבות היא כי ההוצאה על דיור צריכה לעמוד על לא יותר מ-30% מסך ההכנסה הפנויה של משק הבית. הוצאה בשיעור גבוה מכך מביאה לפגיעה אפשרית ביכולתם של משקי הבית לממן צרכי מחיה בסיסיים, מגבירה את הסיכון הכלכלי שלהם ועלולה להביא לידי פגיעה ממשית ברמת חייהם.

ג. בעשור האחרון חלה עלייה בתקציב ההוצאה על סיוע בשכר דירה. עלייה זו מיוחסת בעיקר לגידול במספר משקי הבית הזכאים לסיוע. מדיניות הסיוע בשכר דירה אינה מספקת מענה הולם למשקי בית אשר אין ביכולתם לרכוש דירה למגורים, זאת גם בגלל גובה הסיוע הבלתי מספק שנשחק בשנים האחרונות ביחס למחירי השכירות, וגם בגלל מתכונת היישום של מדיניות זו בישראל.

ד. בישראל ייושם מסלול הסיוע בשכר דירה כמדיניות חליפית להשקעה בדיור ציבורי. בניגוד לכך, מרבית מהמדינות החברות ב-OECD המוציאות הוצאה גבוהה על סיוע בשכר דירה, הן אותן המדינות שבהן גם קיים שיעור גבוה של דיור חברתי וציבורי.

ה. למרות הבטחות שונות, כולל במסגרת דיוני התקציב לשנים 2021-2022, עד היום לא יושמה תוכנית ולא הושקעו משאבים להרחבה משמעותית של הדיור הציבורי בישראל.

## א. תקציב הבינוי והשיכון: המדינה אינה משקיעה בדיור אלא רואה בו מקור הכנסה

ההוצאה המתוכננת של משרד הבינוי והשיכון (והסעיפים הצמודים לו) בתקציב 2021-2022 עומדת על **5.65 מיליארד ש"ח בשנת 2021**, ועל **5.55 מיליארד ש"ח בשנת 2022** (ר' לוח 1).

### לוח 1: תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנים 2021-2022

באלפי ₪, במחירים שוטפים

2022	2021	
256,349	258,863	סעיף 29: משרד הבינוי והשיכון
3,444,696	3,295,689	סעיף 42: מענקי בינוי ושיכון
110,105	97,647	סעיף 43: המרכז למיפוי ישראל
1,742,199	1,993,505	סעיף 70: תקציב הפיתוח - שיכון ובינוי
<b>5,553,349</b>	<b>5,645,704</b>	<b>סה"כ תקציב הבינוי והשיכון</b>

הערה: הוצאה נטו בלבד, ללא הוצאה מותנית הכנסה והרשאה להתחייב.

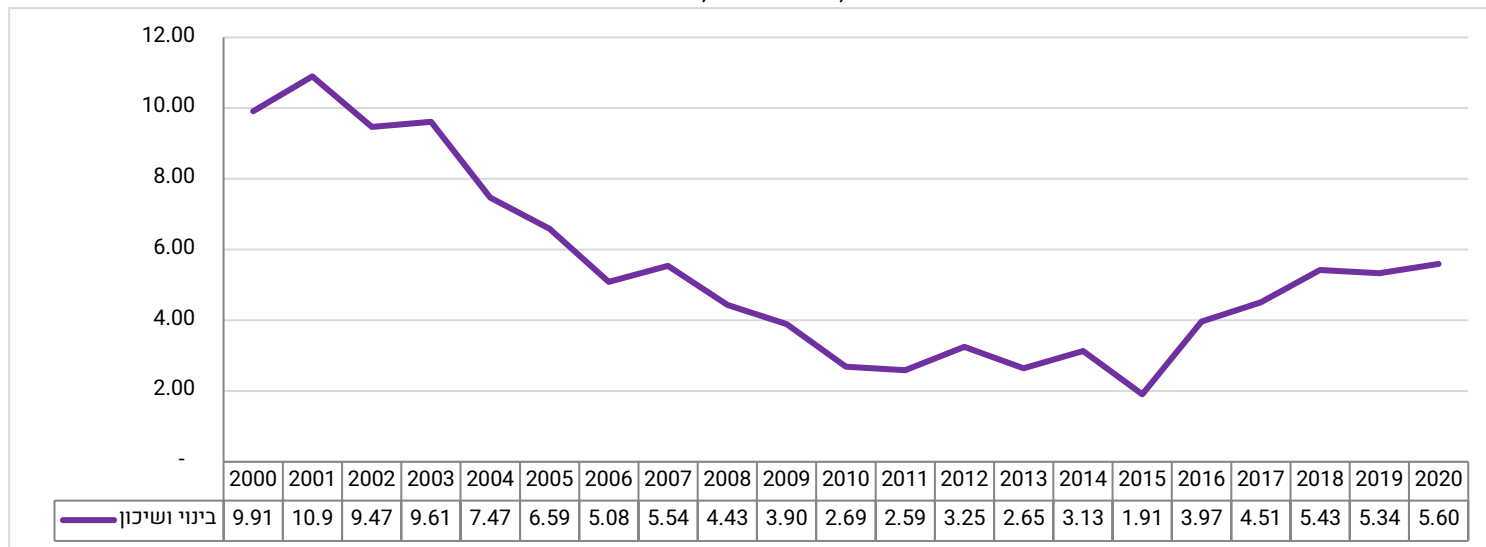
מקור: הצעת תקציב לשנות הכספים 2021-2022. חוברת ט"ז: משרד הבינוי והשיכון והסעיפים הצמודים לו. אוגוסט 2021.

בתקציב המתוכנן לשנת 2021 אין כמעט שינוי לעומת ההוצאה בפועל בשנת 2020, שעמדה על 5.6 מיליארד ₪. התקציב המתוכנן לשנת 2022 אף משקף ירידה קלה בהשוואה לסכום זה.

במגמה ארוכת טווח ניתן לראות כי בשני העשורים האחרונים ירד משמעותית תקציב הבינוי והשיכון. מהוצאה של 9.9 מיליארד ₪ ו-10.9 מיליארד ₪ בשנים 2000 ו-2001 (בהתאמה), קוצץ התקציב מדי שנה עד שהגיע לשפל בשנת 2015 של 1.9 מיליארד ₪ בלבד. החל משנה זו ניכר שינוי במגמה, והתקציב חזר לעלות, והגיע לרמתו הנוכחית - 5.6 מיליארד ₪ - כמחצית מרמתו בתחילת שנות ה-2000 (אלא אם צוין אחרת, כל הסכומים במסמך במחירי 2020. ר' תרשים 1).

## תרשים 1: תקציב הביצוע של משרד הבינוי והשיכון, 2000-2020

ביצוע נטו, במיליארדי ₪, במחירי 2020



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות.

כלי המדיניות המרכזי שתקציבו הופחת בשנים אלו הוא ההשתתפות הממשלתית בהלוואות לרכישת דירה ("משכנתאות מסובסדות"). בשנת 2000 עמדו תקציבי הביצוע של סעיפים אלו על סכום של כ-6 מיליארד ₪, כ-61% מסך תקציב הבינוי והשיכון בשנה זו. במהלך העשור וחצי הבאים הלך ופחת התקציב והגיע בשנת 2015 לשפל של כ-237 מיליון ₪ בלבד. מאז 2015 עלה שוב סעיף זה, ועמד ב-2020 על סכום של כ-989 מיליון ₪.<sup>2</sup> לפי הצעת התקציב הנוכחית, מתוכנן סעיף המשכנתאות המסובסדות לעמוד על כ-1 מיליארד ₪ בשנת 2021, ועל כ-1.1 מיליארד ₪ בשנת 2022 (במחירים שוטפים), דומה לרמתו בשנת 2020.

### התקציב יורד – ההכנסות עולות

במקביל לקיטון בתקציב משרד הבינוי והשיכון, הכנסות המדינה מדיוור המשיכו לעלות, וזאת הן בהכנסות ממיסי נדל"ן (מס רכישה, מס שבח, מס רכוש ומס מכירה) והן בהכנסות שמעבירה רשות מקרקעי ישראל למדינה על חלקה במכירת קרקעות מדינה. בשני העשורים האחרונים עלו הכנסות המדינה ממיסי נדל"ן עלייה ריאלית מ-5.1 מיליארד ₪ בשנת 2000 ל-11.4 מיליארד ₪ בשנת 2020, במגמה הפוכה מזה של תקציב משרד הבינוי והשיכון (ר' תרשים 2).

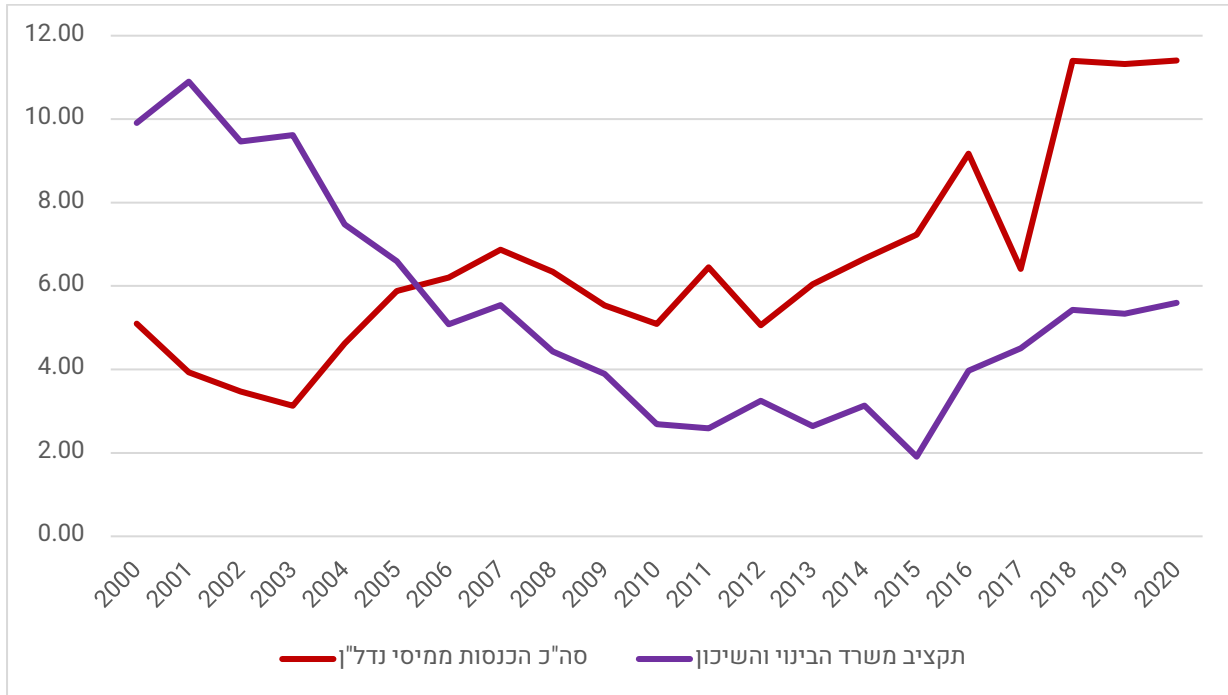
להכנסות המדינה מהעברות רשות מקרקעי ישראל בשני העשורים האחרונים מגמה מעורבת, כאשר השיאים שנרשמו עד כה בתקופה זו היו בשנת 2011 ובשנת 2017, אז העבירה רשות מקרקעי ישראל לקופת המדינה 4.66 ו-4.73 מיליארד ₪ בהתאמה (ר' תרשים 3). הכנסות אלו מועברות למדינה מרשות מקרקעי ישראל מדי שנה עבור חלקה כבעלים של קרקע המדינה וקרקע רשות הפיתוח. יש לציין שבעוד שהכנסות המדינה ממיסי נדל"ן נכנסות לתקציב המדינה השוטף, הכנסות המדינה מהעברות מרשות מקרקעי ישראל נכנסות לחשבון ההון, ומשמשות בעיקר להחזרי חוב.

<sup>2</sup> עיבוד של מרכז אדוה לנתוני משרד האוצר, החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות.

הערה: בשנת 2000 הסכום כולל את סעיפי המשנה בתקציב 42-מענקי בינוי ושיכון: 'סעיף משני א' - 09: מענקים, סבסוד ריבית וסבסוד הצמדה להלוואות לרכישת דירה מבעלות פרטית או לבניה עצמית" ו-'סעיף משני א' - 09: 'סעיף משני א' - 10: מענקים, סבסוד ריבית וסבסוד הצמדה להלוואות לרכישת דירה מבעלות ממשלתית", וכן את סעיפי המשנה בתקציב 70-שיכון: "סעיף משני א' - 09: הלוואות לרכישת דירה מבעלות פרטית או לבניה עצמית" ו-'סעיף משני א' - 10: הלוואות לרכישת דירה מבעלות ממשלתית". בשנים 2015 ו-2020 הסכום כולל את סעיף בתקציב 42-מענקי בינוי ושיכון: 4201-מענקים וסבסוד ריבית", וכן את סעיף משנה בתקציב 70-שיכון: 7001-הלוואות לדיור".

## תרשים 2: הכנסות המדינה ממיסי נדל"ן וביצוע תקציב משרד הבינוי והשיכון, 2000-2020

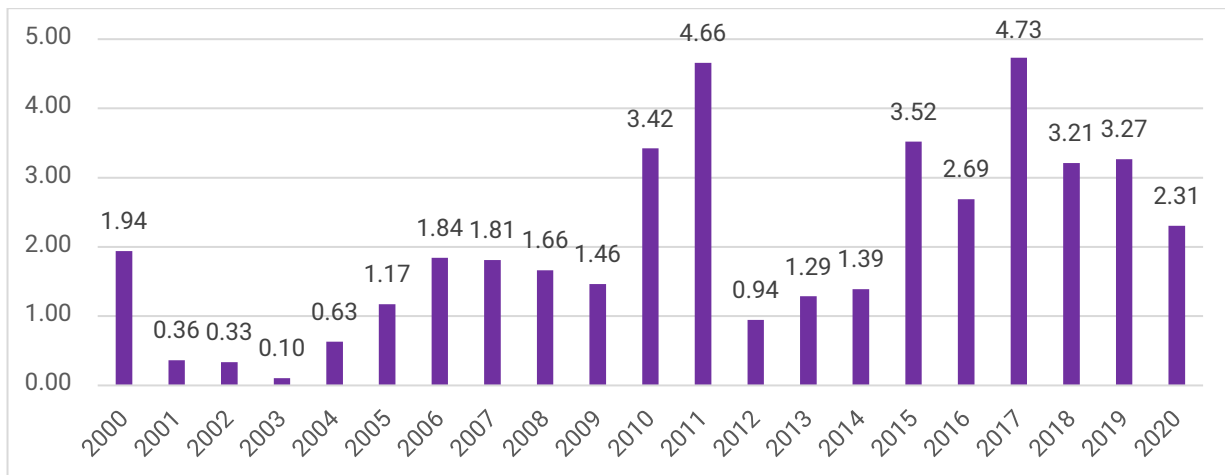
במיליארדי ש"ח, במחירי 2020



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות.

## תרשים 3: העברות מרשות מקרקעי ישראל למדינה, 2000-2020

במיליארדי ש"ח, במחירי 2020



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות.

## ב. סיוע בשכר דירה: בשני העשורים האחרונים גובה הסיוע למשקי הבית נשחק

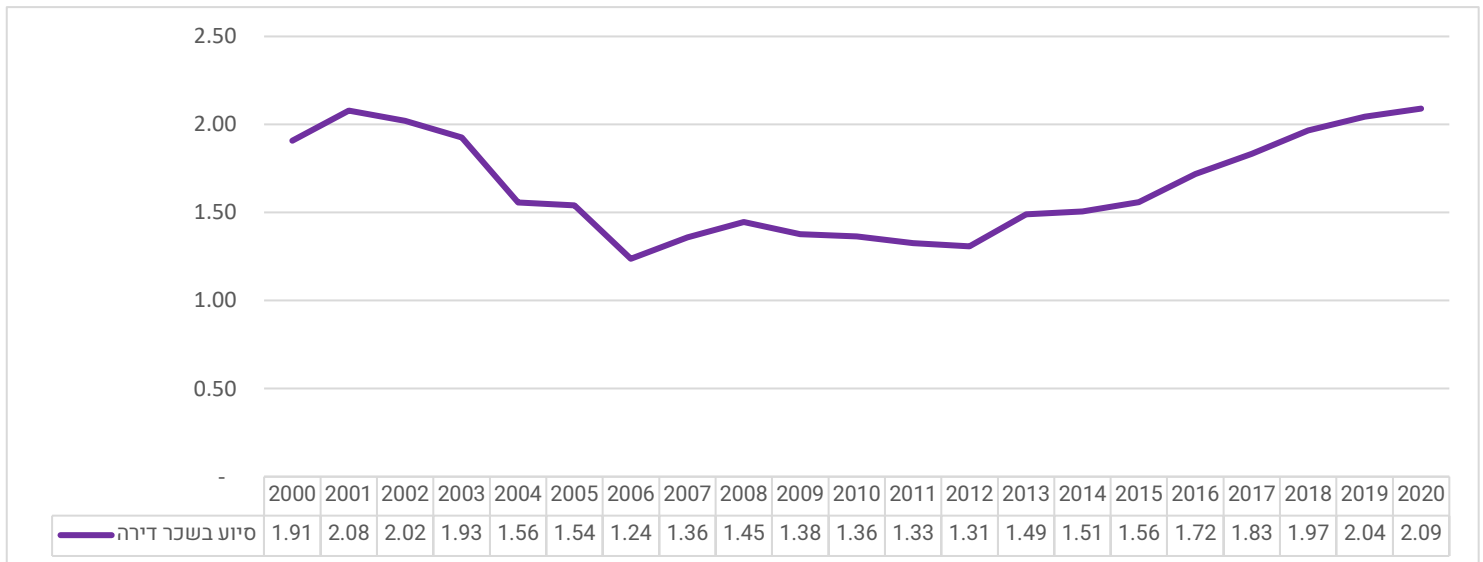
תקציב הסיוע בשכר דירה הוא אחד הסעיפים הגדולים בתקציב משרד הבינוי והשיכון. הסיוע ניתן למשקי בית שאין בבעלותם דירה ושעומדים במספר קריטריונים לקבלת הסיוע (קשישים, עולים, נכים, מקבלי קצבת הכנסה וכו') וגובהו נקבע לפי פרמטרים של קריטריון הזכאות, גיל, מספר הנפשות במשפחה ואזור המגורים.

בהצעת התקציב לשנת 2021 תוקצב סעיף הסיוע בשכר דירה על כ-2.13 מיליארד ₪. סכום זה גבוה במעט מתקציב הביצוע של הסיוע בשכר דירה לשנת 2020, שעמד על 2.09 מיליארד ₪. בהצעת התקציב לשנת 2022 נקבע גובה תקציב הסיוע בשכר דירה בסכום נמוך יותר – 1.97 מיליארד ₪.

בעשור האחרון חלה עלייה בתקציב ההוצאה על סיוע בשכר דירה, מסכום של 1.33 מיליארד ₪ בשנת 2011 ל-2.09 מיליארד ₪ (ר' תרשים 4).

### תרשים 4: תקציב הביצוע של הסיוע בשכר דירה, 2000-2020

במיליארדי ₪, במחירי 2020



**הערה:** הנתונים לשנים 2000-2012: סעיף "מענקי השתתפות בשכר דירה". הנתונים לשנים 2013-2020: סעיף "סיוע בשכר דירה".  
**מקור:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות.

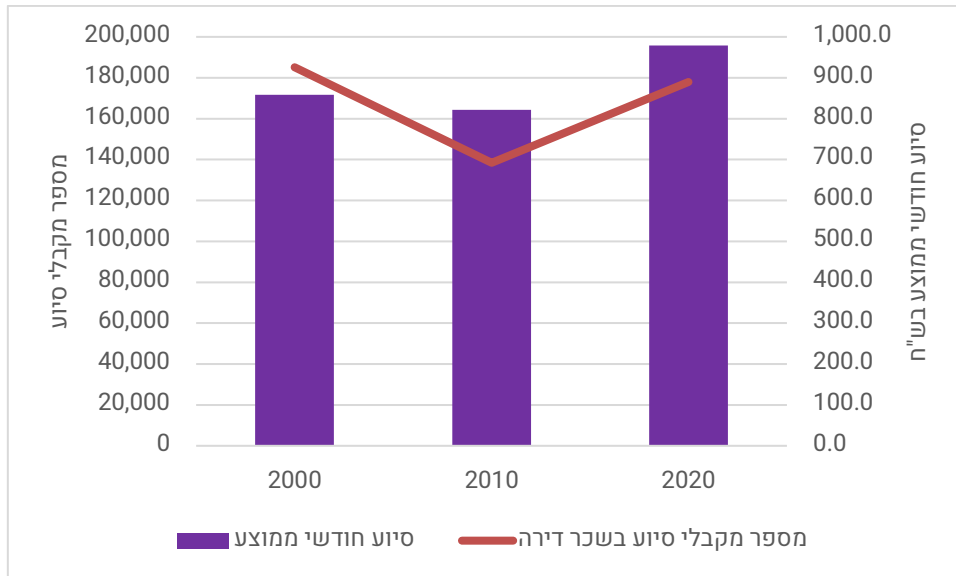
העלייה בתקציב הסיוע בשכר דירה בעשור האחרון מיוחסת בעיקר לגידול במספר משקי הבית הזכאים לסיוע. לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, ברבעון הראשון של שנת 2021 מימשו את הסיוע בשכר דירה כ-180 אלף משקי בית.<sup>3</sup> מספר זה עלה בעשור האחרון, כאשר בשנת 2020 עמד מספר משקי הבית הזכאים על כ-178 אלף ובשנת 2010 על כ-138 אלף משקי בית.

קודם לכן, בשנים 2000-2010 תקציב הסיוע בשכר דירה קוצץ מסכום של 1.91 מיליארד ₪ לסכום שפל של 1.24 מיליארד ₪ בשנת 2006, ועלה חזרה לסכום של 1.36 מיליארד ₪ בשנת 2010. הירידה בתקציב הסיוע בשכר דירה בעשור זה שיקפה שחיקה בגובה הסיוע בשכר דירה וכן ירידה במספר הזכאים לסיוע, כאשר בשנת 2000 היו זכאים לסיוע כ-185 אלף משקי בית (ר' תרשים 5).

<sup>3</sup> מרכז המידע והמחקר בכנסת, "נתונים על זכאים לדיור ציבורי ולסיוע בשכר דירה". 3 באוקטובר, 2021. הנתון אינו כולל את משקי הבית הממתינים לדיור ציבורי וקיבלו סיוע בשכר דירה מוגדל, שמספרם באוגוסט 2021 עמד על כ-6,500 משקי בית (ותיקים ועולים יחד).

## תרשים 5: מספר מקבלי סיוע בשכר דירה וסיוע חודשי ממוצע, 2020, 2010, 2000

מספר מקבלי הסיוע במספרים מוחלטים של משקי בית. סיוע חודשי ממוצע בש"ח, במחירי 2020



**מקורות:** סיוע חודשי ממוצע מחושב על בסיס תקציב הביצוע בסיוע בשכר דירה (ר' תרשים 4) לחלק מספר משקי הבית הזכאים לסיוע באותה השנה. הנתונים על מספר מקבלי סיוע בשכר דירה לשנים 2000 ו-2010: משרד הבינוי והשיכון, באגף למידע וניתוח כלכלי. חוברת רבעונית, יוני 2012. נתונים לשנת 2020: משרד הבינוי והשיכון, הודעה לעיתונות. 30.7.2021 (נתונים מעוגלים).

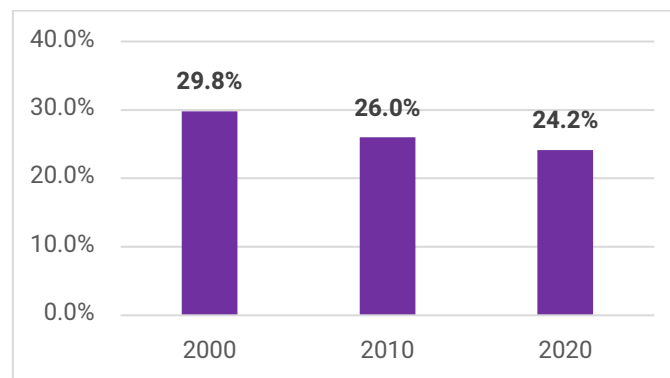
**על אף ההוצאה התקציבית הגבוהה יחסית כיום, סכומי הסיוע בשכר דירה אינם מספקים מענה הולם למשקי בית אשר אין ביכולתם לרכוש דירה למגורים.** למרות גידול מסוים בסכום הסיוע הממוצע למשק בית שחל בעשור האחרון, קצב הגידול בסכום הסיוע לא הדביק את קצב עליית מחירי השכירות. עובדה זו באה לידי ביטוי בירידה באחוז הסיוע הממוצע בשכר דירה כאחוז משכר הדירה הממוצע בשוק החופשי.

בעוד שבשנת 2000 עמד הסיוע בשכר דירה הממוצע למשק בית על 29.8% מגובה שכר הדירה הממוצע בשוק החופשי, בשנת 2010 פחת שיעור זה ל-26% והוסיף לרדת לשיעורו בשנת 2020, 24.2% מגובה שכר הדירה הממוצע בשוק החופשי (ר' תרשים 6).

## תרשים 6: סיוע בשכר דירה ממוצע כאחוז מתוך שכר דירה ממוצע בשוק החופשי

2020, 2010, 2000

באחוזים



**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה על בסיס סיוע חודשי ממוצע בשכר דירה (ר' תרשים 5). נתוני שכר דירה ממוצעים בשוק החופשי מתוך: למ"ס, ירחון מחירים, שנים שונות. מחירים ממוצעים חודשיים של שכר דירה חופשי.

בשנת 2014 ציינה הוועדה למלחמה בעוני ("ועדת אלאוף") כי "קיים פער ניכר בין שכר הדירה בשוק החופשי לבין מענקי הסיוע. לאור זאת נדרשים הזכאים לממן ממקורותיהם הדלים הוצאות שכירות ודיוור גבוהות... שיעור ההוצאה על דיוור מכלל הוצאות של מרבית משקי הבית העניים מהווה נטל כבד ביותר אפילו לאחר קבלת הסיוע בשכר דירה".<sup>4</sup>

לפי נתונים בדו"ח מרכז אדוה, "תמונת מצב חברתית 2021", בשנת 2018 עמד נטל ההוצאה על דיוור של משקי בית מהעשירון התחתון המתגוררים בשכירות על 54% מההכנסה הכספית נטו למשק בית. גם ההוצאה של משקי הבית בעשירונים 2 עד 5 הייתה גבוהה מהסף המקובל להוצאה המקסימלית הנורמטיבית על דיוור - 30% מתוך ההכנסה הפנויה.<sup>5</sup>

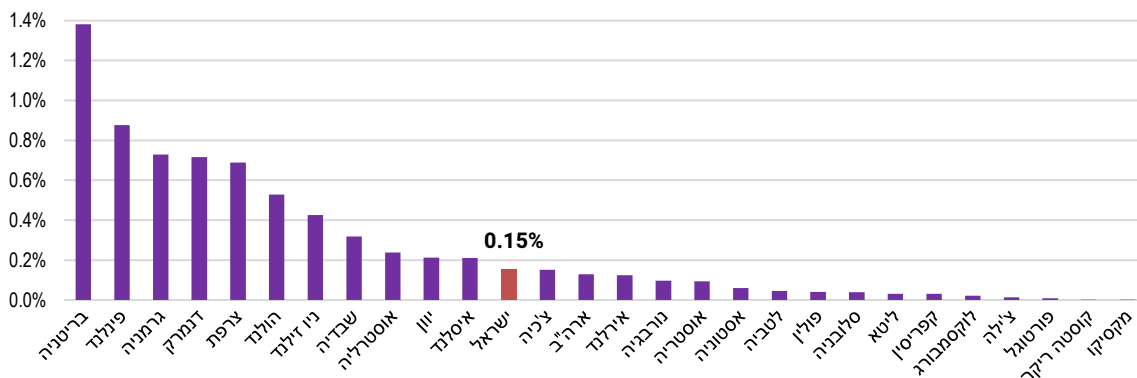
דו"ח מבקר המדינה משנת 2015 קבע גם הוא כי "לנוכח העלייה החדה במחירי הדיוור והכבדת נטל ההוצאות לדיוור, ובייחוד על השכבות החלשות ... על משרד הבינוי, בשיתוף משרד האוצר לגבש מתכונת לעדכון גובה ההשתתפות בשכר דירה באופן שתימנע שחיקה בלתי סבירה של סיוע זה". בדו"ח צוין כי בעוד שמשרד הבינוי שותף לעמדה שיש לקבוע מתכונת לעדכון גובה הסיוע ואף פנה למשרד האוצר בבקשה לעדכן את הסכומים במסגרת תקציב 2015, אגף התקציבים במשרד האוצר סירב לבקשה.<sup>6</sup>

לפי משרד האוצר, כפי שהגיב לדו"ח מבקר המדינה, הסיבה להתנגדותו לעדכון תקציבי הסיוע בשכר דירה היא ש"עדכון גובה ההשתתפות בשכר דירה, אפילו בסכום קטן, לכמות נה גדולה של זכאים, כרוך בנטל כבד מאוד על תקציב המדינה". עוד ציין משרד האוצר כי "מקבלי הסיוע בשכר דירה הם כ-25% מכלל שוכרי הדירות במשק, והגדלת הסיוע עלולה להשפיע על המחירים בשוק כולו".<sup>7</sup>

בהשוואה בינלאומית למדינות ה-OECD, תקציב הסיוע בשכר דירה בישראל אינו גבוה באופן מיוחד. בשנת 2020 עמד תקציב הסיוע בשכר דירה בישראל על 0.15% תמ"ג, שיעור המציב את ישראל במרכז טבלת מדינות הארגון, רחוק מפינלנד, גרמניה, דנמרק וצרפת, שבהן שיעור ההוצאה על סיוע בשכר דירה מגיע להיקפים של 0.7-0.9% מהתמ"ג, ורחוק למדי מבריטניה, שבה שיעור ההוצאה הגיע בשנת 2020 ל-1.38% תמ"ג, פי 9 מההוצאה בישראל.

### תרשים 7: הוצאה ממשלתית על סיוע בשכר דירה במדינות ה-OECD

באחוזי תמ"ג, 2020 (או בשנה מעודכנת אחרונה)



הערה: נתונים לשנת 2020: בריטניה, הולנד, ניו-זילנד, שבדיה, ישראל, ארה"ב, אירלנד, נורבגיה, אסטוניה, פולין, ליטא, קפריסין, צ'ילה, קוסטה ריקה. נתונים לשנת 2019: פינלנד, צרפת, אוסטרליה, צ'כיה, אוסטריה, לטביה, סלובניה, פורטוגל, מקסיקו. נתונים לשנת 2018: יוון, איסלנד, לוקסמבורג. נתונים לשנת 2017: גרמניה, דנמרק. מקור: OECD Affordable Housing Database, 2021. נשלף בתאריך: 9.9.2021.

<sup>4</sup> דו"ח הוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאוף), 2014. חלק 2, עמ' 131.

<sup>5</sup> מרכז אדוה, תמונת מצב חברתית 2021. עמ' 33.

<sup>6</sup> מבקר המדינה, 2015. דוח שנתי 165. משרד הבינוי-סיוע בדיוור לזכאים.

<sup>7</sup> שם.



## סיוע בשכר דירה – מדיניות לא הולמת

סכום הסיוע הבלתי מספק אינו הבעיה היחידה במדיניות הסיוע בשכר דירה בישראל. משקי בית המקבלים סיוע בשכר דירה מתגוררים בדירות בשכירות פרטית, כאשר בהיעדר פתרונות לדיור בשכירות לטווח ארוך, הם אינם זוכים לדיור יציב ונאלצים לעבור בין דירות בתדירות גבוהה. משקי הבית הזכאים לסיוע נאלצים להתמודד בשוק שכירות פרטי כשהם ניצבים בעמדת מיקוח מוחלשת ונתונים לחסדי בעלי הדירות.

ועדת אלאוף התייחסה למציאות זו וקבעה כי "מניתוח של רצף דיורי אצל מקבלי סיוע בשכר דירה שערך משרד הבינוי והשיכון, מתברר כי שוכרים בשוק הפרטי שקיבלו השתתפות בשכר דירה נאלצים לעבור דירות בתדירות די גבוהה, מציאות שמערערת את יציבות המשפחות העניות והופכת אותן לפגיעות במיוחד. מעבר להוצאות הכלכליות הכרוכות במעבר מדירה לדירה, עצם הטלת גזרת מחיר חברתי ותפקודי כבד, במיוחד עבור משפחות עניות. במקרים רבים המעבר הכפוי מערער את היציבות של המשפחה, מחליש אותה כלכלית ואף מרחיק ממנה את מערכת התמיכה של המשפחה המורחבת והקהילה (מערכות החינוך והבריאות)".<sup>8</sup>

עדויות שנאספו בקרב משקי בית הזכאים לסיוע בשכר דירה שבראשם נשים יחידות ואימהות חד-הוריות אף העלו מקרים של הטרדה ותקיפה מינית של דיירות מצדם של בעלי הדירות.<sup>9</sup>

דוח מבקר המדינה משנת 2015 התייחס אף הוא להיבטים השליליים במדיניות הסיוע בשכר דירה וציין כי: "מקבלי הסיוע חשופים לשינויים בגובה שכר הדירה ולדרישת המשכיר לפינוי הדירה, לעתים בתוך פרק זמן קצר יחסית; מצב זה אינו יכול להבטיח לזכאים לסיוע בשכ"ד רמת ודאות סבירה בנוגע למקום מגוריהם וליכולתם לעמוד בהוצאות לדיור".<sup>10</sup>

**למדיניות הסיוע בשכר דירה גם השלכות רחביות שליליות על שוק השכירות ושוק הדיור בכללו.** הפנייתן של המשפחות הזכאיות לשוק השכירות הפרטית מביאה בין היתר להתגברות הביקוש בשוק זה ותורמת לעלייה במחירי השכירות בשוק השכירות בכללו. עובדה זו צוינה על-ידי משרד האוצר עצמו, כחלק מהטיעונים שהציג להתנגדותו להעלאת גובה הסיוע בשכר דירה (ר' ציטוט בעמוד קודם במסמך זה).

בנוסף, כיוון שמרבית המשכירים נמנים עם העשירונים הגבוהים, ועל רקע תרומת הסיוע בשכר דירה להעלאת מחירי השכירות, מגיעים תקציבי הסיוע בסופו של דבר לידיהן של השכבות החזקות. בשנת 2018 הגיעו 70% מכלל ההכנסות משכר דירה לידיהן של שלושת העשירונים העליונים.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> דו"ח ועדת אלאוף, 2014. חלק 2, עמ' 144.

<sup>9</sup> ארז צפדיה ואורלי בנימין, "הפנים המגדריות של מדיניות הדיור הציבורי בישראל". עמ' 6-7 בתוך: ארז צפדיה ואורלי בנימין (עורכים), בטחון סוציאלי: כתב עת בנושא רווחה ומדיניות חברתית: הדיור הציבורי – המחלל והמאבק. גיליון 94, יולי 2014.

<sup>10</sup> מבקר המדינה, 2015. [דוח שנתי 165](#). משרד הבינוי-סיוע בדיור לזכאים.

<sup>11</sup> מרכז אדוה, 2020. [תמונת מצב חברתית 2020](#), עמ' 29.

## ג. הדיור הציבורי: למרות כל ההבטחות, המדינה ממשיכה לזנוח את הדיור הציבורי

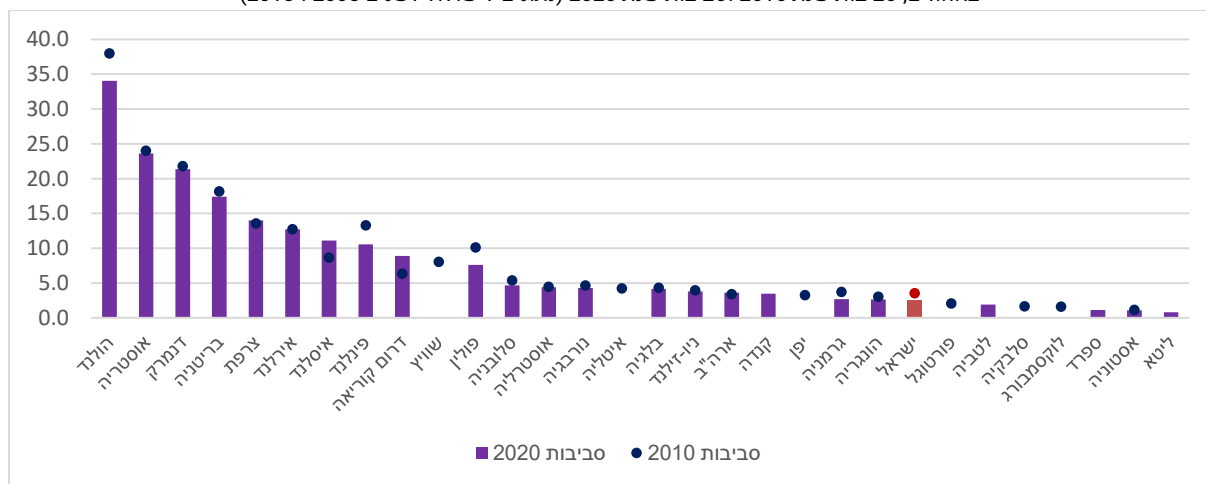
ההתבססות על מדיניות הסיוע בשכר דירה יושמה במקביל וכחלק מהמדיניות שזנחה את האפשרות להרחבה ושיפור הדיור הציבורי בישראל.

**עם זאת, מבט בינלאומי מראה כי בעולם מדיניות הסיוע בשכר דירה אינה מהווה מדיניות חלופית לדיור הציבורי, אלא בבחינת מדיניות משלימה.** מרבית מדינות ה-OECD המוציאות הוצאה גבוהה יחסית על סיוע בשכר דירה, הן אותן המדינות שבהן גם קיים שיעור גבוה של דיור ציבורי או חברתי – ובהן בריטניה, פינלנד, דנמרק, צרפת והולנד (ר' תרשים 7 לעיל, ותרשים 8 להלן). אצלנו, לעומת זאת, כחלק ממדיניות "השוק הפרטי", נטשה ממשלות ישראל את הדיור הציבורי, הקשיחו את הקריטריונים לזכאות והמעטו או אף ביטלו לחלוטין את ההשקעה התקציבית בבנייה חדשה של דיור ציבורי.

מדיניות זו, שביטלה כמעט לחלוטין את הרחבת מערך הדיור הציבורי תוך צמצומו על-ידי מכירת הדירות הציבוריות לדיירים ולגורמים נוספים, הביאה לירידה בשיעור הדירות הציבוריות בישראל, משיעור של 6% בשנת 1998, לשיעור של 3.5% בשנת 2008 ועד לשיעור של 2.5% בשנת 2018.<sup>12</sup> לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בסוף שנת 2020 עמד מלאי הדירות הציבוריות על כ-53 אלף דירות, מתוכן כ-2,300 דירות שאינן מאוכלסות הממתינות לשיפוץ או שמושכרות לגופים ציבוריים.<sup>13</sup> השיעור הנוכחי של הדיור הציבורי מכלל הדירות המדינה מציב את ישראל במיקום נמוך למדי בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD (ר' תרשים 8).

### תרשים 8: דיור חברתי/ציבורי מתוך כלל הדירות במדינה, ישראל ומדינות ה-OECD

באחוזים, סביבות שנת 2010 וסביבות שנת 2020 (נתונים לישראל לשנים 2008 ו-2018)



#### הערות:

א. הנתונים בישראל כוללים את מלאי דירות הדיור הציבורי ויחידות הדיור בבתי הדיור לקשישים שבניהול משרד השיכון ומשרד הקליטה. במדינות ה-OECD קיימות הגדרות שונות למושג "דיור חברתי" (social housing), המוגדר כדיור בשכירות מתחת למחיר השוק המיועד לאוכלוסייה זכאית. מרבית הדיור החברתי במדינות ה-OECD נמצא בבעלות גופים ציבוריים, לרוב רשויות מקומיות, או גופים ללא מטרת רווח, כמו אגודות דיור וקואופרטיבים.

ב. בשווייץ, איטליה, יפן, סלובקיה ולוקסמבורג אין נתונים לשנת ה-2020. בקנדה, לטביה וליטא אין נתונים לשנות ה-2010. שבדיה וצ'כיה אינן מופיעות בתרשים כיוון שבשבדיה הדיור הציבורי, המוערך בהיקף של כ-20%, אינו מוגדר "דיור חברתי" לפי הגדרות ה-OECD כיוון שהוא מיועד לכלל האוכלוסייה, גם בצ'כיה אין הגדרה לדיור חברתי, אך קיים בה מאגר דיור בשכירות בבעלות הרשויות המקומיות בהיקף של כ-6%. להרחבה ראו: מרכז אדוה, 2017. האופציה הציבורית בדיור: דיור ציבורי אוניברסלי כמענה למשבר הדיור בישראל". [פרק ד: מודלים של דיור חברתי מהעולם](#).

**מקורות:** נתונים למדינות ה-OECD: OECD Affordable Housing Database, 2021; נשלף בתאריך: 9.9.2021. הנתונים מישראל לשנים 2008 ו-2018: מתוך: משרד הבינוי והשיכון, 29 ביולי 2018. ["לגור בכבוד! מצילים את הדיור הציבורי"](#).

<sup>12</sup> משרד הבינוי והשיכון, 29 ביולי 2018. ["לגור בכבוד! מצילים את הדיור הציבורי"](#).

<sup>13</sup> מרכז המידע והמחקר בכנסת, אוגוסט 2021. [מגמות במלאי הדיור הציבורי ומצבן של תכניות הממשלה להגדלתו](#).

בשנת 2018 משרד הבינוי והשיכון גיבש ופרסם את התוכנית "לגור בכבוד", שעיקרה היה פירוט המלצות למנגנונים שיאפשרו הגדלה ניכרת של מלאי הדיור הציבורי תוך קביעת יעד ליצירת 73 אלף דירות ציבוריות במהלך 10 שנים.<sup>14</sup>

על בסיס תוכנית זו התקבלה ביולי 2018 החלטת ממשלה להקמת צוות בין-משרדי ליישום ההמלצות.<sup>15</sup> למרות זאת, על רקע מחלוקות בתוך הצוות הבין-משרדי והתנגדות משרד האוצר ליישום התוכנית, הצוות לא הגיש את המלצותיו.<sup>16</sup> בחינה של מרכז המידע והמחקר בכנסת שנעשתה באוגוסט 2021 מצאה כי בשנים שעברו מאז שנת 2018 לא נעשה כמעט כל שימוש במנגנונים שפורטו בתוכנית "לגור בכבוד", למעט בניית 234 דירות שנבנו במסגרת הקצאת 5% מהקרקע של תוכנית "מחיר למשתכן" לדיור ציבורי.

במסגרת הדיונים על הצעת התקציב לשנים 2021-2022 בממשלה, הודיעו משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון בהודעה משותפת לעיתונות על השגת הסכמה לתקצוב רכישה של 1,700 דירות חדשות לדיור הציבורי בשנים 2021-2023, ובנייה של עוד 3,000 יחידות דיור בבתי גיל הזהב בסיוע הסוכנות היהודית.<sup>17</sup> גם בדברי ההסבר של הצעת התקציב של משרד הבינוי והשיכון מצוין כי "המשרד יפעל להגדלת היצע יחידות הדיור [הדיור הציבורי] בשנים הקרובות באמצעות רכש וכן תכנית להגדלת מלאי הדירות לקשישים בבתי גיל זהב".

**למרות זאת, בהצעת התקציב לשנים 2021-2022 כפי שאושרה בקריאה ראשונה, לא באה לידי ביטוי תוספת משמעותית כלשהי בסעיף הדיור הציבורי בתקציב משרד הבינוי והשיכון.** בהצעת התקציב כפי שאושרה בקריאה ראשונה, מתוקצב סעיף הדיור הציבורי לשנת 2021 בסכום של 428 מיליון ₪, ובשנת 2022 בסכום של 384.2 מיליון ₪ (במחירים שוטפים). סכומים אלו אינם שונים מהותית מסכומי הביצוע בסעיף זה בחמש השנים האחרונות. (ר' תרשים 9).

יש לציין כי יתכן שיהיה שינוי בגובה התקציב לקראת הקריאה השנייה והשלישית או שבכוונת הממשלה להביא להגדלת מלאי הדיור הציבורי שלא באמצעות הוצאה ישירה מתקציב משרד הבינוי והשיכון. זאת, כפי שנעשה בשנים האחרונות למשל באמצעות הנפקת אגרות חוב בחברת 'עמידר' בשנת 2018 או באמצעות כספים שהתקבלו מהחברות המשכנות 'חלמיש' ו'פרזות' במסגרת הסדרים בינן ובין המדינה.<sup>18</sup>

לפי דוח מבקר המדינה משנת 2020, שבדק את התוכניות הממשלתיות השונות להגדלת מלאי הדיור הציבורי ועמידתה של המדינה בהן, "אף שהמדינה קיבלה החלטות שנועדו להרחיב את מאגר הדירות הציבוריות, ... תוספת הדירות הצפויה להתווסף למאגר הדירות בשנים הקרובות – כ-200 דירות – זעומה ביחס למלאי הדירות הקיים וצפויה לתת מענה רק ל-4.5% מהמתנינים לדירה ציבורית."<sup>19</sup>

<sup>14</sup> משרד הבינוי והשיכון, 29 ביולי 2018. "לגור בכבוד! מצילים את הדיור הציבורי".

<sup>15</sup> משרד ראש הממשלה, החלטה מספר 4078 של הממשלה מיום 29.07.2018, תכנית חירום לאומית בתחום הדיור הציבורי.

<sup>16</sup> מבקר המדינה, 2020. דוח 70. משרד הבינוי והשיכון, רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי.

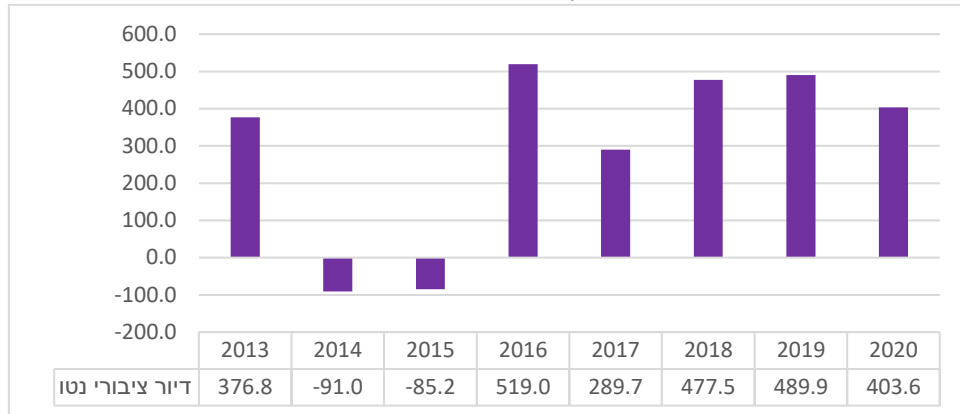
<sup>17</sup> משרד האוצר, אגף התקציבים. [שר האוצר ושר הבינוי והשיכון סיכמו על תוספות לתחומי הדיור הציבורי וההתחדשות העירונית](#). הודעה לעיתונות, 2.8.2021.

<sup>18</sup> להרחבה בנושא זה ראו: מבקר המדינה, 2020. דוח 70. משרד הבינוי והשיכון, רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי.

<sup>19</sup> מבקר המדינה, 2020. דוח 70. משרד הבינוי והשיכון, רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי.

## תרשים 9: תקציב הדיור הציבורי

2020-2013, תקציב נטו, במיליוני ש"ח, במחירי 2020



**הערה:** תקציב נטו כולל בין היתר הכנסות ממכר דירות ולכן יכול להיות גם שלילי. בשנים 2014-2015 היו ההכנסות ממכר דירות בדיור הציבורי גבוהות יותר מההוצאה התקציבית בפועל בסעיף זה.  
**מקור:** עיבוד של מרכז אדוה לנתוני משרד האוצר, החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות. סעיף משנה 7005-דירור ציבורי, בסעיף 70-שיכון.

ההבטחה לרכישת 1,700 דירות ציבוריות במשך שלוש שנים (ממוצע של כ-567 דירות בשנה) במידה ואכן תיושם, משקפת אמנם גידול מסוים בתוספת הצפויה לעומת התכנון משנת 2020, אך אינה משקפת שינוי מהותי בקצב רכישת הדירות בשנים האחרונות (ר' תרשים 10) ואינה כוללת מנגנונים שיבטיחו הרחבה של הדיור הציבורי גם לשנים הבאות, כמו למשל המנגנון שבוטל להקצאת דיור ציבורי כאחוז ממכרזי "מחיר למשתכן".

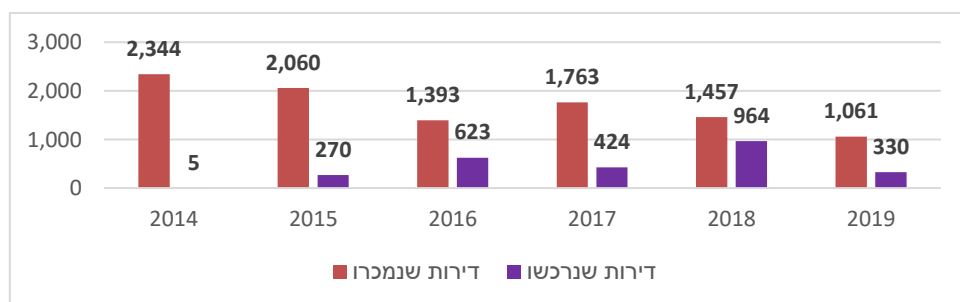
זאת ועוד, התוספת המתוכננת רחוקה מלהספיק על מנת לספק מענה לממתינים הנוכחיים הזכאים לדיור ציבורי, ורחוקה עשרות מונים מהאפשרות להגדלה משמעותית של הדיור הציבורי והשוואת שיעור הדיור הציבורי בישראל לנהוג במדינות ה-OECD ובפרט במדינות שבהן שיעור גבוה של דיור ציבורי או חברתי.

מרכז אדוה מוסיף לקרוא לממשלה להפוך לגורם הפועל ישירות בשוק הדיור במטרה לכונן חלופה של **דיור ציבורי אוניברסלי**, דיור בשכירות לטווח ארוך ללא מטרות רווח, שיפעל לצד האופציה של בעלות ולצד האופציה של שכירות פרטית. חלופה זו תרחיב את המענה לאוכלוסייה רחבה שאינה יכולה לממן רכישת דירה, לרבות משקי בית ממעמד הביניים, ובעיקר בקרב זוגות צעירים. לקריאה נוספת ראו: [הצעת מרכז אדוה לדיור ציבורי אוניברסלי](#).

## תרשים 10: מספר הדירות הציבוריות שרכש משרד הבינוי והשיכון

ומספר הדירות שמכר לדיירים, 2019-2014

במספרים מוחלטים



**מקור:** מבקר המדינה, 2020. דוח ב.70. משרד הבינוי והשיכון, רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי. תרשים 6.



ת.ד. 36529, תל אביב 61364 • טלפון: 03-5608871 • פקס: 03-5602205 • [www.adva.org](http://www.adva.org) • [contact@adva.org](mailto:contact@adva.org)