

בשנים האחרונות הכנסות המדינה מנדל"ן בשיא, אך ההשקעה הממשלתית בדיוור נשחקת

ניתוח תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנת 2025

ירון הופמן-דישון, מרכז אדוה¹
ינואר 2025

מזה כשלושה עשורים, וביתר שאת מאז ראשית שנות ה-2000, נשלטת מדיניות הדיוור בישראל על-ידי אידיאולוגיה של "שוק פרטי", שמשמעותה העברת האחריות לבינוי מהממשלה למגזר הפרטי, תוך נסיגתה של הממשלה מאחריותה להבטחת דיוור הולם לכלל האוכלוסייה. על בסיס מדיניות זו, כיום הממשלה כבר אינה משקיעה תקציבים גדולים כדי לממן פרויקטים של בינוי לדיוור וכדי לסייע לציבור להשיג קורת גג.

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

מדיניות "השוק הפרטי" בדיוור הקצינה את הפערים החברתיים-כלכליים שהיו קיימים בעבר, כאשר שכבה הולכת וגדלה באוכלוסייה ממשיכה להתקשות להשיג דירה נאותה במחיר סביר, יעד המוגדר בחזון משרד הבינוי והשיכון. מנגד, שוק הדיוור הוא כיום מקור חשוב של הכנסות למדינה.

במשך כ-15 שנה – 2000-2015 – ידע תקציב משרד הבינוי והשיכון ירידה מתמשכת. בעשר השנים שחלפו מאז שב התקציב לגדול, אך לא חזר לרמתו מתחילת שנות ה-2000. בשנת 2023 הסתכם ביצוע תקציב משרד הבינוי והשיכון בכ-7 מיליארד ש"ח, עלייה ניכרת מתקציב הביצוע בשנת 2022, 3.4 מיליארד ש"ח.²

לעומת זאת, מאז שנת 2010, ישנה עלייה חדה בהיקף ההכנסות של המדינה ממיסי נדל"ן (מס רכישה, מס שבח, מס רכוש ומס מכירה). בעוד שבשנת 2010 הסתכמו ההכנסות המדינה ממיסי נדל"ן על 5.6 מיליארד ש"ח, בשנת 2015 הגיע הסכום ל-8 מיליארד ש"ח, בשנת 2020 ל-12.6 מיליארד ש"ח, ובשנת 2022 הסתכמו ההכנסות הממשלתיות ממיסי נדל"ן בסכום שיא של **26.4 מיליארד ש"ח**.

הגידול הניכר בהכנסות ממיסי נדל"ן בשנים אלו מוסבר בעיקר בשל העלייה הניכרת במחירי הדיוור, וכן על רקע הגאות שידע ענף הבנייה על רקע הריבית הנמוכה שהפכה את תחום הנדל"ן ליעד מבוקש להשקעה, והקלה על ציבור רוכשי הדירות לקחת הלוואות משכנתא.

שנת 2023 התאפיינה בירידה בפעילות בענף הנדל"ן, המיוחסת להשפעת העלאת הריבית מסוף שנת 2022, וכן להשפעת חוסר היציבות הפוליטית כתוצאה מ'המהפכה המשטרית', והחל מחודש אוקטובר, גם למלחמה.

כתוצאה מהירידה בפעילות בענף הנדל"ן, בשנה זו חלה גם ירידה ניכרת בהיקף ההכנסות הממשלתיות ממיסי נדל"ן, שהסתכמו ב-14.5 מיליארד ש"ח. עם זאת, סכום זה הוא עדיין גבוה מאוד ביחס להכנסות המדינה ממיסי נדל"ן בשני העשורים האחרונים, כפי שאפשר לראות בתרשים 1.

תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנת 2025 ממשיך מגמה זו, לפיה היקף ההכנסות של המדינה מתחום הדיוור – ממיסי נדל"ן וברוחי קרקע, עולה בהרבה על רמת ההשקעה הממשלתית במימון תוכניות של סיוע בדיוור ובסבסוד פרויקטים של בנייה חדשה, כאשר לפי הצעת התקציב המתוכננת, בשנים 2024-2025 לא צפוי שינוי משמעותי בתקציב משרד הבינוי והשיכון.

¹ תודה לאתי קונור-אטיאס, המנהלת האקדמית במרכז אדוה, על הסיוע בעיבוד הנתונים התקציביים במסמך זה.
² אלא אם צוין אחרת, כל הנתונים התקציביים במסמך זה הם במחירים קבועים לשנת 2023.

תרשים 1: הכנסות המדינה ממסי נדל"ן ותקציב משרד הבינוי והשיכון, 2000-2025

ביצוע נטו לשנים 2000-2023, והצעת תקציב לשנים 2024-2025

במיליארדי ₪, במחירים קבועים לשנת 2023



הערה: מיסי נדל"ן כוללים מס שבח, מס רכישה, מס מכירה ומס רכוש (כולל מס ריבוי נכסים בשנים רלוונטיות). 2. תקציב משרד הבינוי והשיכון כולל את סעיפי התקציב משרד הבינוי והשיכון (29), מענקי בינוי ושיכון (42), המרכז למיפוי ישראל (43), ו-שיכון (70).
מקור: עיבוד של מרכז אדוה לנתוני אתר 'מפתח התקציב'- הסדנא לידע ציבורי ונתוני ביצוע התקציב, משרד האוצר, החשב הכללי.

במקביל לעלייה הניכרת בהכנסות הממשלתיות ממסי נדל"ן, בשנים האחרונות חלה עלייה גם בסכומים שמעבירה רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) למדינה מדי שנה עבור חלקה כבעלים של קרקע המדינה וקרקע רשות הפיתוח. מקורן של הכנסות אלו בסכומים שמשלמים יזמי הנדל"ן לרמ"י עבור מכרזי קרקע לבנייה.

יש לציין שבעוד שהכנסות המדינה ממסי נדל"ן נכנסות לתקציב המדינה השוטף, המשמש להוצאות המדינה "היומיומיות", ההכנסות מהעברות מרמ"י נכנסות לחשבון ההון – תקציב ייעודי להשקעות ארוכות טווח, כמו תשתיות ופיתוח.

בין השנים 2000 ל-2009, הכנסות המדינה מהעברות רשות מקרקעי ישראל נעו בין כ-100 מיליון ₪ ל-2 מיליארד ₪ בשנה, והצטברו לכ-12.5 מיליארד ₪ במצטבר במהלך עשור זה. עם זאת, בשנים 2010-2020 חלה עלייה ניכרת בהיקף ההעברות של רמ"י למדינה, שנעו בין 1 מיליארד ₪ ל-5.2 מיליארד ₪ בשנה, והסתכמו בסכום מצטבר של 34.7 מיליארד ₪ על פני תקופה זו.

מאז שנת 2021 נרשם זינוק חד בסכומים שהעבירה רשות מקרקעי ישראל למדינה, שהגיעו לסכום שיא של 15.5 מיליארד ₪ בשנת 2021 ו-18.7 מיליארד ₪ בשנת 2022. בשנתיים אלו רשמה רמ"י שיא במספר העסקאות ליחידות דיור, שעמדו על כ-63 אלף יח"ד בשנת 2021 וכ-81 אלף יח"ד בשנת 2022, וזאת לאחר שנת 2020, שנת הקורונה, שבה נרשם שפל במספר העסקאות, כ-25 אלף יח"ד בלבד.³

על רקע הירידה בפעילות בענף הנדל"ן, בשנת 2023 דיווחה גם רמ"י על ירידה במספר יחידות הדיור ששווקו, כ-60 אלף עסקאות, נתון נמוך מזה שנרשם בשנת 2022, אך עדיין גבוה למדי ביחס לעשור האחרון.⁴ על רקע הירידה המסוימת במספר העסקאות, בשנת 2023 נרשמה גם ירידה בסכום שהעבירה רמ"י למדינה, שהסתכם ב-7.8 מיליארד ₪. עם זאת, ב-3 השנים האחרונות, 2020-2023, הסתכמו העברות רמ"י למדינה ב-42 מיליארד ₪ (!), סכום הקרוב לסך המצטבר שהעבירה רמ"י למדינה במשך שני עשורים, בין 2000 ל-2020.

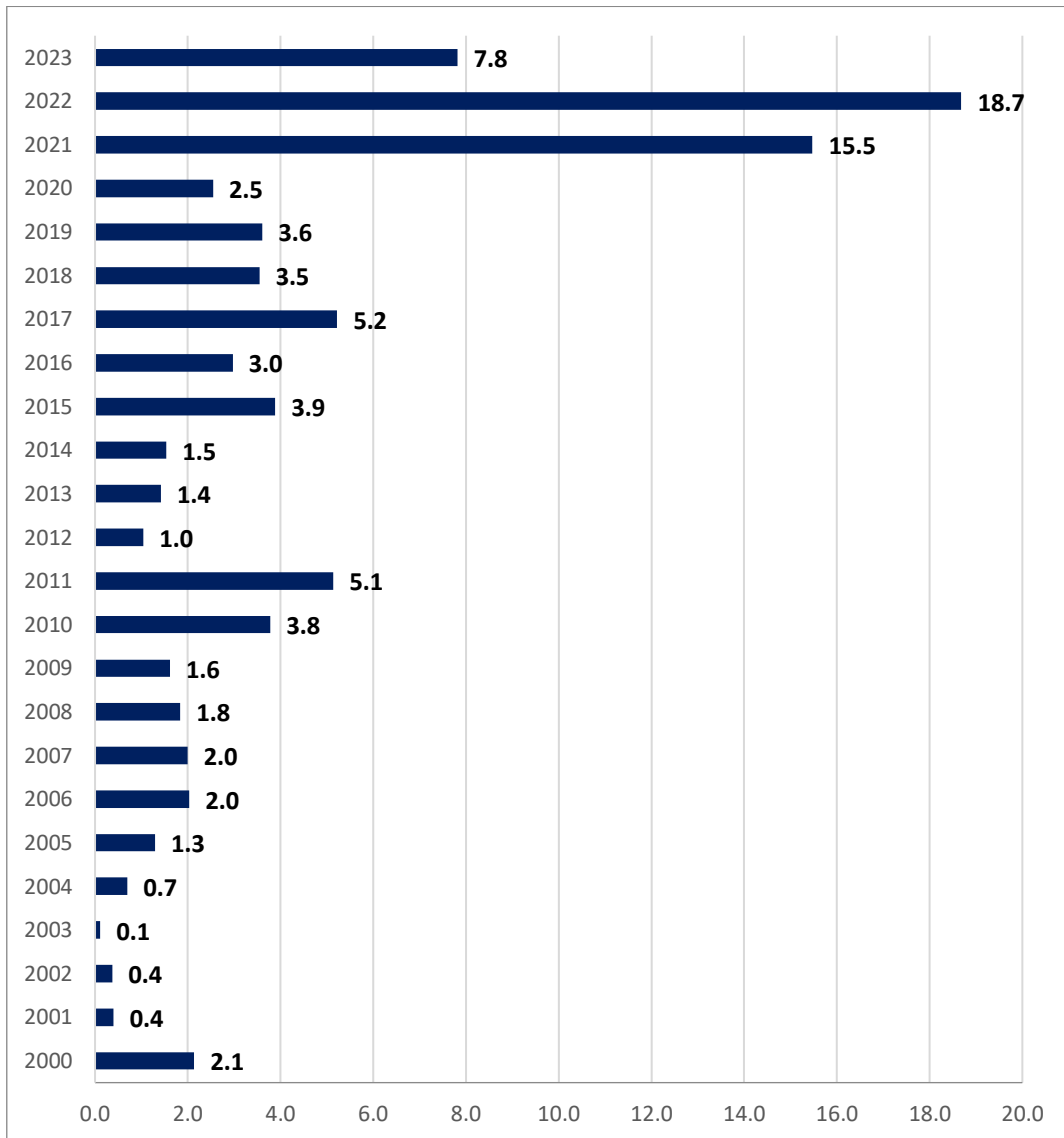
³ רשות מקרקעי ישראל, ינואר 2024. [רשות מקרקעי ישראל סוגרת את שנת 2023 ומפרסמת נתונים](#).

⁴ שם.

תרשים 2: העברות מרשות מקרקעי ישראל למדינה, 2000-2023

ביצוע לשנים 2000-2023

במיליארדי ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2023



הערה: הכנסות מרשות מקרקעי ישראל כוללים העברה למדינה ולרשות הפיתוח (חשבון ההון), לא כולל העברה לקק"ל.
מקור: עיבוד של מרכז אדוה לנתוני משרד האוצר. החשב הכללי. קבצי דין וחשבון כספיים. שנים שונות.

למרות הזינוק בהכנסות, שחיקה מתמשכת בתקציבי הסיוע הממשלתי לדירור

סעיף ההוצאה הגדול ביותר בתקציב משרד הבינוי והשיכון הוא תקציב הסיוע בשכר דירה. בשנים האחרונות עלו סכומי הביצוע של סעיף זה על הסכומים שמוציא משרד הבינוי והשיכון בסעיף "פיתוח תשתיות דירור" שעיקרו סבסוד פרויקטים של בנייה חדשה.

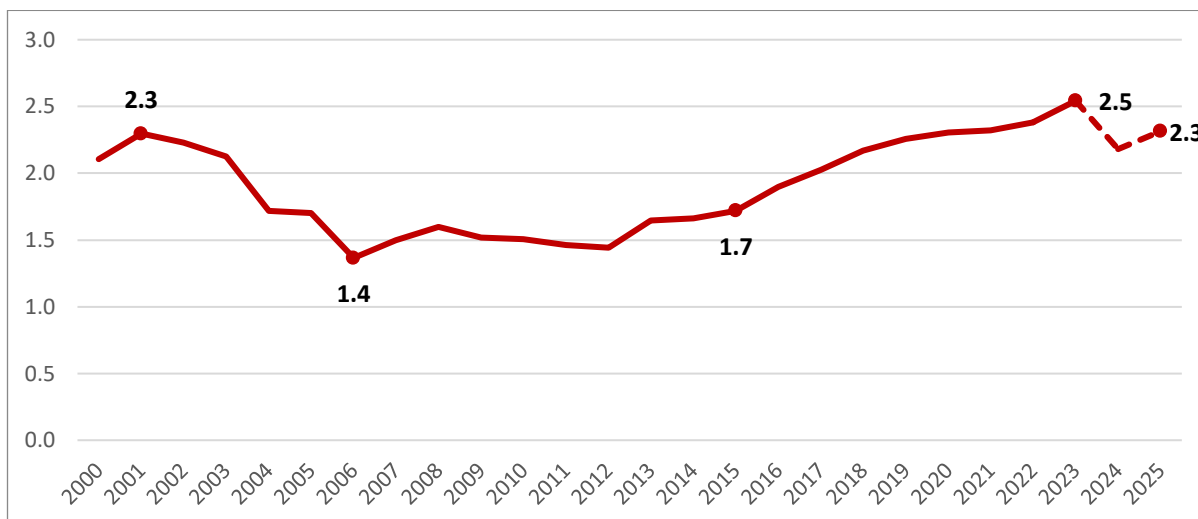
הסיוע בשכר דירה ניתן למשקי בית שאין בבעלותם דירה ושעומדים במספר קריטריונים לקבלת הסיוע (קשישים, עולים, נכים, מקבלי קצבת הכנסה וכו'). גובה הסיוע נקבע לפי פרמטרים של קריטריון הזכאות, גיל, מספר הנפשות במשפחה ואזור המגורים.

בשנת 2023 הגיעה ההוצאה בסעיף הסיוע בשכר דירה לסכום שיא של 2.5 מיליארד ש"ח, כ-36% מסך תקציב הבינוי והשיכון בשנה זו. בהצעת התקציב לשנים 2024-2025 מתקצב סעיף הסיוע בשכר דירה על סכומים של 2.2 ו-2.3 מיליארד ש"ח, בהתאמה.

תרשים 3: תקציב הסיוע בשכר דירה, 2000-2025

ביצוע נטו לשנים 2000-2023, והצעת תקציב לשנים 2024-2025

במיליארדי ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2023



הערה: הנתונים לשנים 2000-2012: סעיף "מענקי השתתפות בשכר דירה". הנתונים לשנים 2013-2025: סעיף "סיוע בשכר דירה". מקור: עיבוד של מרכז אדוה לנתונים מתוך מפתח התקציב-הסדנא לידע ציבורי ומשרד האוצר, החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות.

העלייה בתקציב הסיוע בשכר דירה מיוחסת בעיקר לגידול במספר משקי הבית הזכאים. בין 2007 ל-2022 עלה מספרם מכ-137 אלף לכ-183 אלף. מספר משקי הבית המקבילים תשלומי סיוע בשכר דירה הוסיף לעלות גם בשנתיים האחרונות, כאשר לפי נתונים שהעביר משרד הבינוי והשיכון לבקשת מרכז אדוה לפי חוק חופש המידע, באוגוסט 2024 הגיע מספר משקי הבית הזכאים לתשלומי סיוע בשכר דירה ל-200,381.⁵

אלא ששל אף הגידול המתמשך בסך ההוצאה בסעיף הסיוע בשכר דירה, בפועל סכומי הסיוע למשק בבית מוסיפים להישחק.

על רקע עליית מחירי השכירות ואי עדכון סכומי הסיוע, ירד חלקו של הסיוע הממוצע מתוך שכר הדירה החודשי מ-27.1% בשנת 2002 ל-23.3% בשנת 2012. למרות התאוששות מסוימת בשנת 2022, אז עלה הסיוע הממוצע ל-24.7% משכר הדירה הממוצע, בשנת 2024 ירדו שוב סכומי הסיוע, ועמדו על סכום ממוצע של כ-1,115 ש"ח למשק בית, 24.2% משכר דירה ממוצע.

כבר למעלה מעשור שנים שהשחיקה בסכומי הסיוע בשכר דירה נידונה בוועדות ובדוחות ממשלתיים. 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 ודיור גבוהות... שיעור ההוצאה על דיור מכלל הוצאות של מרבית משקי הבית העניים מהווה נטל כבד ביותר אפילו לאחר קבלת הסיוע בשכר דירה".

דו"ח מבקר המדינה משנת 2015 קבע גם הוא כי "לנוכח העלייה החדה במחירי הדיור והכבדת נטל ההוצאות לדיור, 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, אלא שאגף התקציבים במשרד האוצר סירב לבקשה.⁶

בתגובה צוין אז משרד האוצר כי הסיבה להתנגדותו היא ש"עדכון גובה ההשתתפות בשכר דירה, אפילו בסכום קטן, לכמות כה גדולה של זכאים, כרוך בנטל כבד מאוד על תקציב המדינה". עוד צוין משרד האוצר כי "מקבלי הסיוע בשכר דירה הם כ-25% מכלל שוכרי הדירות במשק, והגדלת הסיוע עלולה להשפיע על המחירים בשוק כולו".⁷

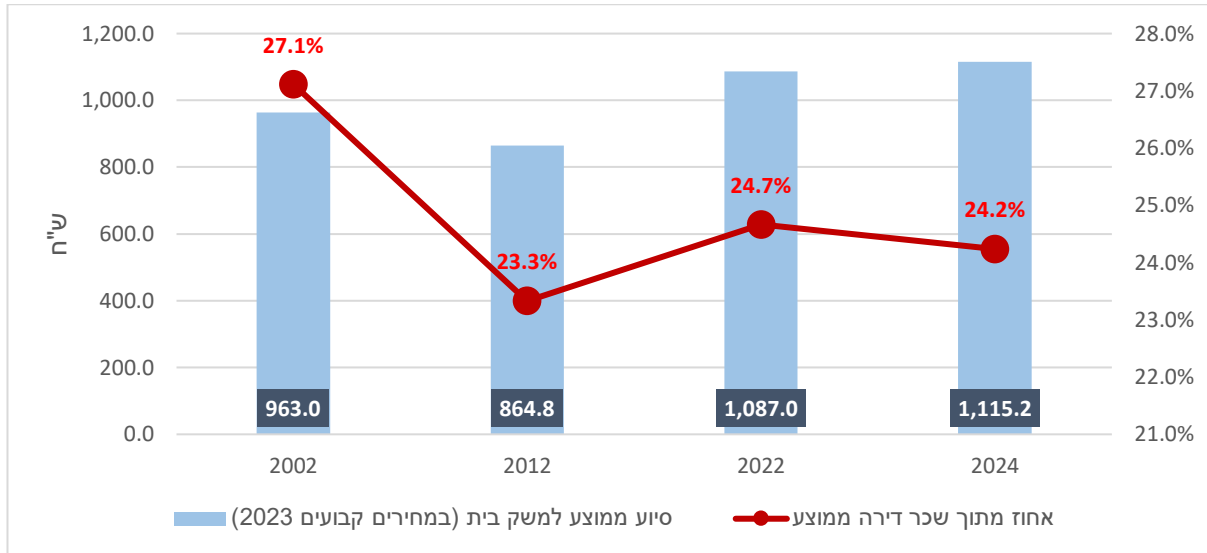
⁵ נתונים שנמסרו ממשרד הבינוי והשיכון בבקשה לפי חוק חופש המידע, דצמבר 2024, מספר סימוכין: 333523.

⁶ מבקר המדינה, 2015. דוח שנתי 2015: [משרד הבינוי-סיוע בדיור לזכאים](#).

⁷ שם.

תרשים 4: סיוע ממשלתי בשכר דירה למשק בית, 2024-2002

ממוצע הסיוע החודשי למשק בית בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2023, וכאחוז משכר דירה ממוצע



הערות:

- בשל העדר נתונים על מספר משקי הבית שקיבלו תשלומי סיוע בשכר דירה בשנים 2013-2017, תרשים זה כולל נתונים לשנים 2002, 2012 ו-2024 המציגים את המגמה בשני העשורים האחרונים, ונתונים אחרונים לשנת 2024.
- סיוע חודשי ממוצע למשק בית מחושב לפי תקציב הביצוע נטו של הסיוע בשכר דירה לחלק מספר משקי הבית הזכאים לסיוע באותה השנה, למעט נתון לשנת 2024 שנמסר ישירות ממשד הבינוי והשיכון בבקשת חופש מידע (נכון לחודש אוגוסט 2024).
- סיוע חודשי כאחוז משכר דירה ממוצע מחושב כסיוע בשכר דירה ממוצע (במחירים שוטפים), חלקי מחיר שכר דירה חודשי ממוצע בשוק החופשי (סך הדירות), ממוצע שנתי לכל ישראל (נתון לשנת 2024 חושב על בסיס נתון לרבעון 3).

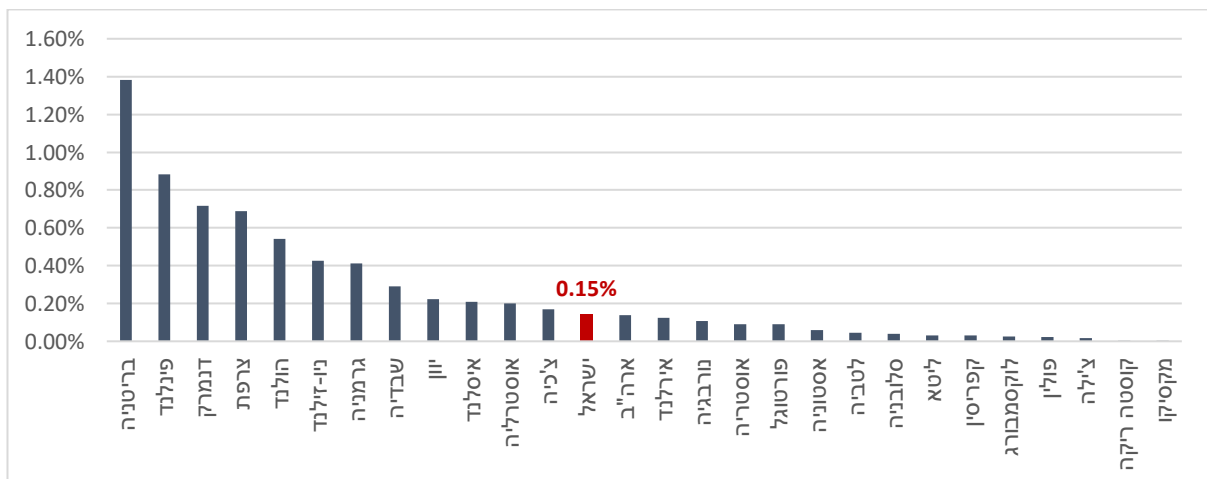
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה לנתוני ביצוע תקציב משד הבינוי והשיכון, נתונים על מקבלי מענקי סיוע בשכר דירה ממשד הבינוי והשיכון, ונתונים שנמסרו ממשד הבינוי והשיכון בבקשה לפי חוק חופש המידע, דצמבר 2024, מספר סימוכין: 333523.

יש לציין כי בהשוואה למדינות ה-OECD, סך תקציב הסיוע בשכר דירה בישראל אינו גבוה במיוחד.

בשנת 2022 עמד תקציב הסיוע בישראל על 0.15% תמ"ג, שיעור המציב את ישראל במרכז טבלת מדינות הארגון, רחוק מפינלנד, דנמרק, צרפת והולנד, שבהן שיעור ההוצאה על סיוע בשכר דירה מגיע להיקפים של 0.54%-0.88% מהתמ"ג, ורחוק למדי מבריטניה, שבה שיעור ההוצאה הגיע בשנת 2020 ל-1.38% תמ"ג, פי 9 מההוצאה בישראל.

תרשים 5: תקציבי סיוע בשכר דירה בישראל ובמדינות ה-OECD

כאחוז מתמ"ג, שנת 2022 או נתון מעודכן אחרון



מקור: OECD Affordable Housing Database, נשלף בתאריך: 2.1.2025

שחיקה גם בתקציבי הסיוע לרכישת דירה

הירידה המתמשכת בתקציבי הסיוע בדיוור פגעה גם בהשתתפות הממשלתית בהלוואות לרכישת דירה ("משכנתאות מסובסדות"). ההלוואות אלו ניתנות בהתאם לקריטריונים המוגדרים בחוק, הקובעים את גובה ההלוואה בהתאם למאפיינים של הזכאים וסוג התוכנית. בשנת 2001 עמדו תקציבי הביצוע בסעיפי המשכנתאות המסובסדות על כ-7 מיליארד ₪, כ-66% מתקציב משרד הבינוי והשיכון בשנה זו. במהלך העשור וחצי העשור הבאים הלך ופחת תקציב זה עד שהגיע בשנת 2015 לשפל של 251 מיליון ₪ בלבד, 7.5% מסך התקציב.⁸

הירידה החדה בתקציב המשכנתאות המסובסדות בשנים 2000-2015 נבעה בעיקר מהקשחת הקריטריונים למתן הסיוע, וכן מהירידה בכדאיות של משכנתאות אלו. בין השנים 2000-2011 ניתנו משכנתאות אלו בריבית קבועה בגובה 4%, ובשנים 2011-2015 בריבית 3%. על רקע הירידה בריבית בנק ישראל ובריבית המסחרית של הבנקים למשכנתאות, הייתה ריבית זו גבוהה יחסית, והפכה את המשכנתאות המסובסדות לבלתי כדאיות עבור משקי בית רבים אשר היו מסוגלים לקבל מהבנקים המסחריים משכנתאות משתלמות יותר. לאור זאת, בשנים אלו חלה ירידה חדה במספר משקי הבית שמימשו את הזכאות למשכנתאות אלו, מ-32 אלף משקי בית בשנת 2002 לחמשת אלפים בשנת 2013.⁹

בחודש נובמבר 2015 תוקן חוק הלוואות לדיוור. בהתאם לתיקון זה, החל משנת 2016 הוקלו הקריטריונים לקבלת משכנתאות מסובסדות, ונקבע כי גובה הריבית של משכנתאות אלו יהיה נמוך ב-0.5% מהריבית הממוצעת על הלוואות לדיוור צמודות מדד בריבית קבועה, ולא יותר מ-3%. תיקונים אלו הביאו לגידול חוזר במספר משקי הבית שפנו לקבל משכנתאות מסובסדות, ובעקבות זאת גם לגידול מסוים בהוצאה התקציבית על סעיפים אלו.¹⁰ בשנת 2023 עמדה ההוצאה התקציבית על סבסוד משכנתאות בפועל על סכום של כ-634 מיליון ₪, כעשירית בלבד מהסכום שהקצה משרד הבינוי והשיכון בראשית שנות ה-2000 לטובת סבסוד המשכנתאות לרוכשי הדירות.¹¹

לעומת זאת, בשנים 2015-2020 הייתה "מחיר למשתכן" תוכנית הסיוע העיקרית של הממשלה לסיוע ברכישת דירה. עיקרה של תוכנית זו היה שיווק קרקע מדינה ליזמים במחירים מוזלים, אשר התחרו ביניהם על המחיר הזול ביותר לדירה, תוך עמידה בקריטריונים ובסטנדרטים מוגדרים. בנוסף, המדינה סבסדה את פיתוח הקרקע והקצתה מענקים לרוכשים במקומות שבהם ערך הקרקע נמוך ואין משמעות להוזלה נוספת. מאז שנת 2020 ועד היום ממשיכות לפעול תוכניות דומות במתכונת מצומצמת יותר, תחת השם "דירה במחיר מופחת" ו"מחיר מטרה", אשר במסגרתן נקבעה הנחה קבועה של 20% ממחיר השוק לדירות המשוקות.

תוכנית "מחיר למשתכן" ודומותיה מבוססות בעיקרן על נכונות לוותר על הכנסות מקרקע, ולא על הגדלת ההשקעה התקציבית. זאת ועוד, היקף ההנחה המוגבל הנכלל בתוכניות, לצד העלייה החדה במחירי הדיוור שהתרחשה בשני העשורים האחרונים, הפך תוכניות אלו למוגבלות למדי במידת הסיוע שהן העמידו לציבור הרחב לרכישת דירה, במיוחד לאוכלוסייה הנמנית על העשירונים הנמוכים.

לפי נתוני החשב הכללי במשרד האוצר, בין השנים 2015-2020 נמכרו במסגרת תוכנית "מחיר למשתכן" כ-81 אלף דירות, ואילו בשנים 2021-2023 נמכרו במסגרת תוכנית "מחיר מטרה" ו"מחיר מופחת" עוד כ-43 אלף דירות. סך אובדן ההכנסות כתוצאה מההנחה בקרקע במסגרת תוכניות אלו הוערכה על-ידי החשב הכללי בסכום מצטבר של כ-27 מיליארד ₪, מהם כ-7.5 מיליארד ₪ במסגרת "מחיר למשתכן" בשנים 2015-2020, כ-3 מיליארד ₪ במסגרת "מחיר מופחת", ועוד כ-16.5 מיליארד ₪ אובדן הכנסות מקרקע בגין תוכנית "מחיר מטרה", מתוך 11 מיליארד ₪ בשנת 2023 לבדה.¹²

⁸ מקור: עיבוד של מרכז אדוה לנתוני אתר 'מפתח התקציב'-הסדנא לידע ציבורי ומשרד האוצר, החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות. הערה: בשנת 2001 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 עצמאית" ו-"סעיף משני א' - 10: הלוואות לרכישת דירה מבעלות ממשלתית". משנת 2015 ואילך, הסכום כולל את סעיף בתקציב 42-מענקי בינוי ושיכון: 4201-מענקים וסבסוד ריבית", ואת סעיף משנה בתקציב 70-שיכון: 7001-הלוואות לדיוור".
⁹ מרכז המחקר והמידע בכנסת, אוגוסט 2014. ניתוח כלכלי של הכדאיות הכלכלית בנטילת משכנתאות מוכונות ושיעורי הניצול התקציבי; מרכז המחקר והמידע בכנסת, אוקטובר 2021. תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנים 2021 ו-2022.
¹⁰ מרכז המחקר והמידע בכנסת, אוקטובר 2021. תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנים 2021 ו-2022.
¹¹ עיבוד של מרכז אדוה לנתוני משרד האוצר, החשב הכללי, דין וחשבון כספי, 2021. סעיף 4201-מענקים וסבסוד ריבית.
¹² משרד האוצר, החשב הכללי, יוני 2024. דוחות כספיים ליום ה-31 בדצמבר 2023. עמ' 409.

הזנחת הדיור הציבורי נמשכת

במסגרת אימוץ אידיאולוגיית "השוק הפרטי", בעשורים האחרונים נטשו ממשלות ישראל את הדיור הציבורי, הזניחו את תחזוקתן של הדירות, 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 במספרן של דירות הדיור הציבורי, מכ-107 אלף דירות בשנת 1998, לכ-48 אלף בשנת 2023. ירידה זו באה לידי ביטוי גם בירידה בשיעור הדירות הציבוריות מתוך סך הדירות בישראל, משיעור של 6% בשנת 1998, לשיעור של 3.5% בשנת 2008 ועד לשיעור של כ-1.7% בשנת 2022.¹³

הירידה בהיקף מלאי הדיור הציבורי התרחשה במקביל לגידול מתמשך במספר הממתינים לדיור הציבורי. בעוד שבשנת 2016 עמד מספר זכאי משרד הבינוי והשיכון הממתינים לדירה ציבורית שאינם מתגוררים בדיור הציבורי על 2,650 משקי בית, בשנת 2023 עלה מספר זה ל-4,300.¹⁴ זאת בנוסף לכ-23 אלף משקי בית עולים, הממתינים לדיור ציבורי במסגרת התור של משרד הקליטה.¹⁵

הצמצום המתמשך במלאי הדירות הציבוריות, בד בבד עם העלייה במספר הזכאים הממתינים, הביאו לגידול ניכר בזמן ההמתנה לדירה ציבורית. בעשור האחרון עלה זמן ההמתנה הממוצע בישראל לדירה ציבורית מ-25 חודשים בשנת 2016 ל-35 חודשים בשנת 2023, ואילו במרכז הארץ הגיע זמן ההמתנה הממוצע ל-40 חודשים, כאשר בשנת 2019 זמן ההמתנה במרכז הארץ היה אף גבוה יותר והגיע לשיא של 47 חודשים.¹⁶

יש להדגיש כי הירידה החדה במלאי הדיור הציבורי בגין מכירת הדירות התרחשה עוד טרם נכנס לתוקפו חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), אשר יצא מהקפאה רק בפברואר 2013. לפי נתוני מבקר המדינה, בין השנים 1999-2012 מכר משרד הבינוי והשיכון כ-30,000 דירות של הדיור הציבורי, במסגרת מבצעי מכר שבוצעו בגין החלטות ממשלה שהתקבלו בנושא.¹⁷

דו"ח מעקב שפרסם משרד מבקר המדינה בחודש יולי 2024 הראה כי מאז שנת 2013, כאשר נכנס לתוקפו חוק הדיור הציבורי, ועד שנת 2022, נמשכה המגמה של מכירת דירות בקצב גבוה מרכישתן. לפי נתוני מבקר המדינה, בין השנים 2013-2022 נמכרו במצטבר כ-12,900 דירות בשווי של 3.55 מיליארד ₪, לעומת רכש מצטבר של כ-3,100 דירות בשווי של כ-3.93 מיליארד ₪, במחירים שוטפים.

בפברואר 2023 פג תוקפו של חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), כך שהחל ממועד לא יכולים דיירי הדיור הציבורי להגיש בקשות חדשות לרכישת הדירות. לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, נכון ליולי 2023 עוד טיפל המשרד בכ-3,700 בקשות פתוחות.

לצד רכש הדירות הנמוך, המדינה כמעט ולא בנתה דירות חדשות, וכמעט לא עשתה שימוש בכלי המרכזי שלה לטיפול במשבר הדיור – תוכניות 'מחיר למשתכן' ו-'דירה בהנחה', לבניית דירות חדשות לדיור הציבורי. לפי נתוני מבקר המדינה, כללו מכרזי 'מחיר למשתכן' ו-'דירה בהנחה' רק 232 דירות ציבוריות, ובשנים 2021-2023 לא נכללו דירות ציבוריות במכרזי רשות מקרקעי ישראל כלל.¹⁸

תקציב הדיור הציבורי (נטו) של משרד הבינוי והשיכון כולל את ההוצאות שמוציא המשרד לרכישה ולתחזוקה של דירות הדיור הציבורי ולמימון הסכמי הניהול עם החברות המשכנות ('עמידר', 'עמיגור' ועוד). מנגד, התקציב כולל גם את הכנסות המדינה משכר הדירה שמשלמים דיירי הדיור הציבורי, ואת הסכומים המתקבלים ממכר דירות הדיור הציבורי.

¹³ משרד הבינוי והשיכון, 29 ביולי 2018. "[לגור בכבוד! מצילים את הדיור הציבורי](#)"; מבקר המדינה, יולי 2024. רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי – ביקורת מעקב.

¹⁴ מבקר המדינה, יולי 2024. רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי – ביקורת מעקב.

¹⁵ נתוני משרד הבינוי והשיכון שהוצגו בדיון בוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, 16.3.2023.

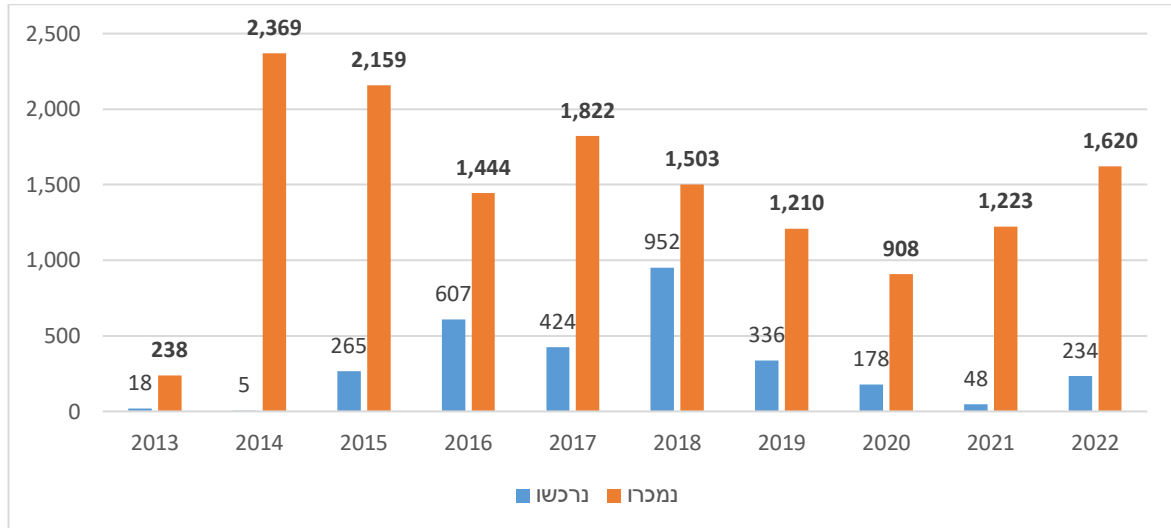
¹⁶ מבקר המדינה, יולי 2024. רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי – ביקורת מעקב.

¹⁷ שם.

¹⁸ שם.

תרשים 6: רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי, 2013-2022

ביחידות דיוור



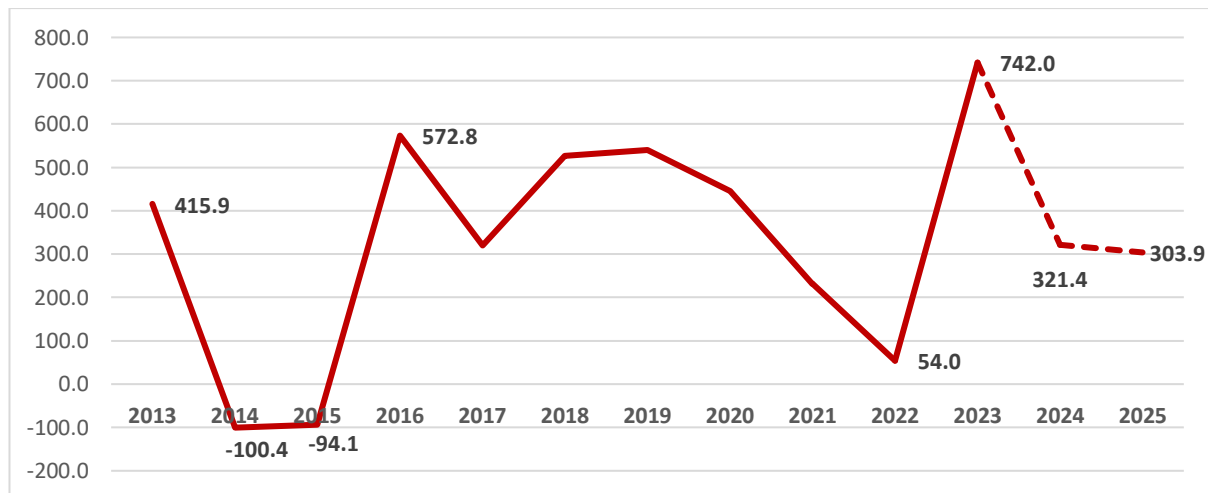
מקור: משרד הבינוי והשיכון, יולי 2023. דו"ח הדיור הציבורי לשנת 2022. אגף בכיר נכסים וחברות.

מאז שנת 2016 ובמהלך העשור האחרון הייתה ההשקעה נטו של משרד הבינוי והשיכון בדיור הציבורי נמוכה יחסית, ועמדה על סכום ממוצע של כ-400 מיליון ₪ בשנה בלבד. בשנים 2014 ו-2015 נרשמה הוצאה כוללת שלילית, כאשר ההכנסות של משרד הבינוי והשיכון משכר דירה של דיירי הדיור הציבורי וממכר דירות הייתה גבוהה יותר מההוצאה בפועל על רכישה ותחזוקה של דיור ציבורי. בשנת 2022 עמדה ההוצאה נטו בסעיף הדיור הציבורי על סכום נמוך במיוחד, של כ-54 מיליון ₪ בלבד.

בשנת 2023 נרשמה עלייה בהוצאה בפועל נטו בתקציב הדיור הציבורי, שהגיעה לסכום של כ-742 מיליון ₪. גידול זה נבע בעיקר מעלייה בתקציב שהושקע ברכש דירות ובתקציב המופנה לתחזוקה. עם זאת, סכומים אלו מוסיפים להיות נמוכים מאוד ביחס לצורך ולפער התקציבי שנוצר לאורך השנים. זאת ועוד, בהצעת התקציב לשנים 2024-2025 חוזר תקציב הדיור הציבורי לרמה נמוכה יחסית, ועומד על כ-321 מיליון ₪ בשנת 2024 וכ-304 מיליון ₪ בשנת 2025.

תרשים 7: תקציב הדיור הציבורי (נטו)

ביצוע נטו לשנים 2013-2023, והצעת תקציב לשנים 2024-2025
במיליוני ₪, במחירים קבועים לשנת 2023



הערה: בשנים 2013-2022, סעיף דיור הציבורי (70.05), החל משנת 2023, סעיף דיור ציבורי (70.30).
מקור: עיבוד של מרכז אדוה לנתוני 'מפתח התקציב'-הסדנא לידע ציבורי, ונתוני ביצוע התקציב, משרד האוצר, החשב הכללי.

בכל הנוגע לתקציב רכש הדירות אשר נכלל בתקציב הכולל של הדיור הציבורי, בשנת 2023 עמדה ההוצאה בפועל של משרד הבינוי והשיכון על רכש דירות על כ-1.05 מיליארד ₪, אך במקביל, ההכנסה בפועל ממכר דירות עמדה על כ-740 מיליון ₪, כך שהתקציב התוספתי לרכש דירות בשנה זו, בניכוי הוצאות המכר, נרשם על 318 מיליון ₪ בפועל.

לוח 1: תקציב חוק מכר דירות, 2023

באלפי ₪, במחירים שוטפים

4,622	הוצאות מכר
-739,968	הכנסות ממכר
1,053,392	רכישת דירות
318,046	ביצוע נטו

הערה: סעיף חוק מכר דירות (70.30.03). מקור: נתוני 'מפתח התקציב'-הסדנא לידע ציבורי ונתוני ביצוע התקציב, משרד האוצר, החשב הכללי.

תחזוקת הדיור הציבורי

בנוסף לתקציב הרכש, אחד מסעיפי ההוצאה המרכזיים בסעיף הדיור הציבורי הוא הוצאות התחזוקה של דירות הדיור הציבורי, הממומנת על-ידי משרד הבינוי והשיכון ומבוצעת בפועל על-ידי החברות המשכנות. אלא שמזה שנים שתחזוקת הדיור הציבורי אינה מתקצבת כראוי, ומצבן התחזוקתי של דירות ציבוריות רבות הוא לקוי ביותר.

כבר בשנת 2010 קבע דו"ח מבקר המדינה כי "תנאי הדיור של דיירי בדיור הציבורי הם חמורים וגורמים לפגיעה בכבוד האדם, נוסף על הנזק שנגרם לרכוש ועל החשש שתיגרם בגינם פגיעה גופנית עד כדי סיכון חיי אדם". עוד הוסיף מבקר המדינה כי "משרד הבינוי והשיכון וחברות אכלוס לא עשו את המוטל עליהם, כל אחד בתחומו בכל הנוגע לשמירת נכסי המדינה ולא השכילו לדאוג לרווחתם של הדיירים הנמנים עם השכבות הפחות מבוססות בחברה".¹⁹ דו"ח נוסף של משרד מבקר המדינה משנת 2022 העיר שוב על המצב התחזוקתי החמור של דירות הדיור הציבורי, ובפרט אלו שבניהולה של חברת 'עמידר' - המנהלת 76% מסך דירות הדיור הציבורי בישראל.²⁰

לפי הערכה שמסרה חברת 'עמידר' למבקר המדינה, התקציב השנתי הנדרש לתחזוקה ראויה של דירות הדיור הציבורי עומד על כ-400 מיליון ₪ בשנה.²¹

בפועל, התקציב העומד לרשות תחזוקת הדיור הציבורי נמוך בהרבה: בין השנים 2013 ל-2023 עמדו סכומי הביצוע בפועל של תקציב תחזוקת הדיור הציבורי על סכומים בין 134 מיליון ₪ לכ-224 מיליון ₪. בשנים 2021 ו-2022 אף ירדו סכומים אלו לשפל של כ-95 מיליון ₪ ו-93 מיליון ₪, בהתאמה, ר' תרשים 7 בעמוד הבא).

בשנת 2023 עלתה שוב ההוצאה בפועל בסעיף תחזוקת הדיור הציבורי, והגיעה לכ-170 מיליון ₪, אך בהצעת התקציב לשנת 2024 נרשמה שוב ירידה, עם צפי הוצאה של כ-140 מיליון ₪. זאת ועוד, סכומים אלו עדיין נמוכים מאוד ביחס לצורך כפי שמוסיפות לדווח עליו החברות המשכנות, ומעיד גם מצבן הלקוי של הדירות עצמן. בנתונים שהתפרסמו במסגרת הצעת התקציב לשנת 2025, טרם נכלל הסכום המתקצב לסעיף זה.

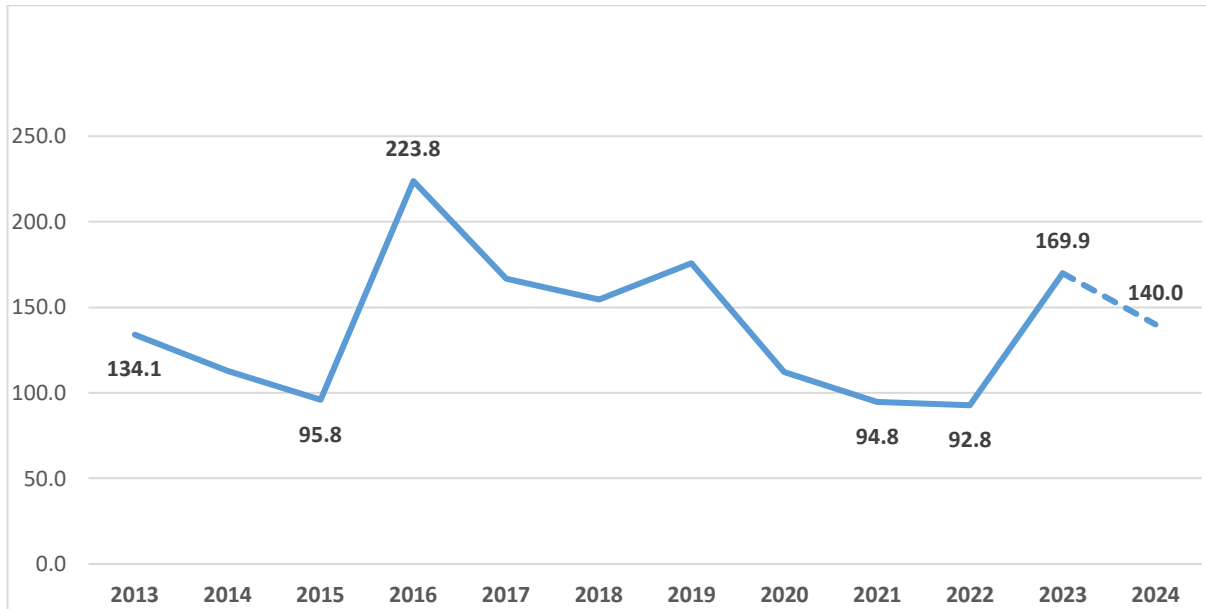
¹⁹ מבקר המדינה, מאי 2010. דוח שנתי 60 לשנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים 2008. משרד הבינוי והשיכון: ליקויים משמעותיים בתחזוקת הדיור הציבורי. עמ' 332.

²⁰ מבקר המדינה, מאי 2022. דוח שנתי של מבקר המדינה. תחזוקת דירות עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ.

²¹ שם.

תרשים 8: תקציב תחזוקת הדיור הציבורי, 2013-2024

ביצוע לשנים 2013-2023, והצעת תקציב לשנת 2024
הוצאה נטו במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2023



הערה: בשנים 2013-2022, סעיף תחזוקת הדיור הציבורי (70.05.07), החל משנת 2023, תחזוקת וניהול דירות הדיור הציבורי (70.30.01.07).
מקור: עיבוד של מרכז אדוה לנתוני 'מפתח התקציב'-הסדנא לידע ציבורי, ונתוני ביצוע התקציב, משרד האוצר, החשב הכללי.