



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## התמורות בדיור הציבורי בישראל

2011-1998

י"ז בכסלו תשע"ב

13 בדצמבר 2011

**כתיבה: איתי פידלמן**

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

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)

מסמך זה נכתב לבקשתה של חברת הכנסת אורלי לוי אבקסיס, ומובאת בו סקירה של התמורות המרכזיות בדיור הציבורי מאז חקיקת חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998, ועד היום. מן המסמך עולים, בין היתר, הממצאים האלה:

- חוק הדיור הציבורי היה אמור להיכנס לתוקף בשנת 2001, אך תחילתו נדחתה בחוק ההסדרים פעמים אחדות. כיום הוא אמור להיכנס לתוקף ב-1 בינואר 2013. משנת 1999 ועד היום 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. במבצעים אלו יכלו דיירי הדיור הציבורי לרכוש את דירותיהם בהנחה.
- בהחלטת הממשלה מס' 746 מדצמבר 1999 נקבע כי ההכנסות ממכירת הדירות ייועדו למימון פתרונות דיור קבע או פתרונות דיור ארוכי טווח.
- מנתוני משרד הבינוי והשיכון, **משנת 1999 ועד אוגוסט 2011 נמכרו כ-37,500 דירות – 33,400 דירות במבצעי המכר ו-4,100 שלא במבצעי המכר. מתוך הדירות שלא נמכרו במבצעי המכר כ-2,160 נמכרו בשוק החופשי לכל מרבה במחיר. על-פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בשנת 1999 היו כ-108,000 דירות בדיור הציבורי. בתחילת שנת 2011 – לאחר מבצעי המכר, מכירת דירות שלא במבצעים ובנייה או רכישה של 1,000 דירות לזכאים ו-4,000 דירות דיור מוגן לעולים חדשים – יש 75,500 דירות בדיור הציבורי. כלומר, ב-12 השנים האחרונות ירד מספר הדירות בדיור הציבורי ב-30%.** יצוין כי משרד הקליטה מחזיק 11,600 דירות במקבצי דירות בעבור עולים.
- מנתוני חמש חברות משכנות, **בשנים 1999-2011 נמכרו 34,610 דירות – 32,228 דירות במבצעי המכר ו-2,382 דירות במכירה ישירה, כלומר לכל המרבה במחיר, ולא לזכאי המשרד.**
- **הפער בין נתוני משרד הבינוי והשיכון לנתוני החברות המשכנות הוא יותר מ-3,000 דירות.** לא כל החברות המשכנות נכללות בנתונים אלו, וגם לא מכירת הדירות בשנת 2011, אולם נראה כי אלה אינם מסבירים את הפער הניכר בנתונים.
- **מנתוני משרד הבינוי והשיכון עולה כי ההכנסות ממכירת דירות הדיור הציבורי הסתכמו ב-2.75 מיליארד ש"ח. 1.54 מיליארד ש"ח, שהם 56% מההכנסות, הועברו למשרד הבינוי והשיכון, ו-1.081 מיליארד ש"ח, קרוב ל-40% מההכנסות, הועברו לסוכנות היהודית בעקבות הסכם שנחתם בין משרד האוצר לסוכנות (על הסכם זה נמתחה ביקורת חריפה בדוח מבקר המדינה לשנת 2008). 4% מההכנסות היו עמלות ושומות.**
- **מהסכום שהועבר למשרד הבינוי והשיכון, 680 מיליון ש"ח הוקצו לפרויקטים בתחום השיכון, ובהם רכישת דירות בסכום של 205 מיליון ש"ח, שהם 7.5% מהתקבולים בגין מכירת דירות. 187 מיליון ש"ח הועברו לשתי חברות ממשלתיות-עירוניות, "חלמיש" ו"פרזות", ו-438 מיליון ש"ח הועברו למשרד האוצר. יתרת הסכום – 237.5 מיליון ש"ח – היא בקופת משרד הבינוי והשיכון.**
- **על פי ההסכם שחתמה המדינה עם הסוכנות, המדינה תפצה את הסוכנות בגין הנחות שנדרשה הסוכנות לתת במבצעי המכר וכן תרכוש את יתר הדירות שבבעלות הסוכנות, שלא ימכרו במבצעים אלו. עד כה העבירה המדינה לסוכנות 950 מיליון ₪. (מכספים שהועברו לאוצר בגין מכירת הדירות ומקורות נוספים). כמו כן, מחויבת המדינה לרכוש בשנים הקרובות עוד כ-4,000 דירות מהסוכנות, בסכום של כ-חצי מיליארד ש"ח.**



- **מהפרויקטים שתקצב משרד הבינוי והשיכון** מהתקציב האמור יש לציין אחזקת דירות ושיפוץ ורכישת דירות נייר (נכסי רכישה – דירות לבעלי מוגבלויות), אך גם **סלילת כביש גישה למעלה-אדומים, השתתפות בבניית מוסדות ציבור והשלמת פיתוח – בנייה כפרית** (לפירוט ראו [נספח](#)).
- אשר לביקוש לדיוור ציבורי, בשנת 2010 הוגשו למשרד הבינוי והשיכון כ-8,000 בקשות לדיוור, וביולי 2011 היו כ-2,340 משקי בית ברשימת הזכאים הממתנינים לדיוור ציבורי. במלאי הדיוור הציבורי יש רק 313 דירות שאינן מאוכלסות, כלומר חסרות יותר מ-2,000 דירות כדי לאפשר לזכאים לממש את זכאותם.
- אין בידי משרד הבינוי והשיכון נתונים על זמן ההמתנה הממוצע לדירה ועל מספר הזכאים לדיוור ציבורי בשנים עברו. על-פי דוח מבקר המדינה בנושאים אלו, המחסור בנתונים פגם בתהליך קבלת ההחלטות בנושא מדיניות הסיוע.
- בדוח מבקר המדינה לשנת 2009 נבחנה פעילות החברות המשכנות והחברות הממשלתיות-עירוניות (זולת "עמיגור"). בביקורת נמצאו ליקויים של ממש בתחזוקת הדירות הציבוריות, אי-קיום של ביקורים סדירים של החברות כדי לבחון את מצב הדירות ועוד.

## רקע

עם תום מלחמת העצמאות נדרשה מדינת ישראל לספק פתרונות דיוור להמוני העולים שבאו ארצה. פתרונות אלו ניתנו בין השאר באמצעות בנייה ציבורית (דיוור ציבורי) בהיקף גדול. 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. לפי ההגדרות של משרד הבינוי והשיכון, 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.<sup>1</sup>

מאז תחילת הבנייה הציבורית חלו תמורות רבות בשיעורה בכלל הבנייה למגורים בארץ. בשנות ה-50 של המאה ה-20 כמחצית הבנייה היתה בנייה ציבורית; בשנות ה-70 היה שיעורה פחות מ-30%; בעשורים האחרונים שיעורה נמוך 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.<sup>2</sup>

אל הצורך לספק פתרונות דיוור התלוותה תפיסה שלפיה יש לפזר את אוכלוסיית העולים באזורים דלילי אוכלוסייה. לפיכך, רוב הדירות הציבוריות נבנו בפרפריה.<sup>3</sup> משרד הבינוי והשיכון מטפל בכלל הזכאים לדיוור ציבורי פרט לעולים חדשים, ובהם מטפל המשרד לקליטת העלייה.

אכלוס הדירות נעשה באמצעות חברות המנהלות את השכירות בדיוור הציבורי בעבור המשרד ולפי הנחיותיו – החברות המשכנות:

<sup>1</sup> אתר [משרד הבינוי והשיכון](#), תאריך כניסה: 27 ביוני 2011.

<sup>2</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מכירת דירות בדיוור הציבורי](#), כתיבה: רועי פייביש, ספטמבר 2006.

<sup>3</sup> שם.



• **"עמידר"** – חברה בבעלות ממשלתית שהוקמה חודשים אחדים לאחר קום המדינה. שר השיכון ממונה עליה. החברה פועלת בכל הארץ, ויש לה סניפים מקריית-שמונה ועד אילת. בשנת 2006 עבדו בחברה כ-500 איש ובשנת 2008 היא ניהלה כ-50,000 דירות.<sup>4</sup>

• **"עמיגור"** – חברת-בת של הסוכנות היהודית. החברה נוסדה בשנת 1972, והיא פועלת כמעט בכל הארץ, ממצפה-רמון ועד קריית-שמונה. בשנת 2011 החברה מנהלת כ-22,000 יחידות דיור, ובהן 13,500 דירות בשיכון הציבורי ו-6,000 דירות בדיור מוגן. רוב הפרויקטים של החברה מיועדים לעולים חדשים.

נוסף על החברות האלה יש ארבע חברות ממשלתיות-עירוניות בבעלות משותפת של המדינה ושל העיר שבה הן פועלות: **"חל"ד** באזור פתח-תקווה, **"חלמיש"** באזור תל-אביב-יפו, **"פרזות"** באזור ירושלים ו**"שקמונה"** באזור חיפה. כל ארבע החברות הללו ניהלו בשנת 2008 כ-5,000 דירות.

הזכאות לדיור ציבורי ניתנת לחסרי דירה בלבד שעונים על אחד הקריטריונים האלה:<sup>5</sup>

• משפחות שיש בהן שלושה ילדים לפחות אשר ממצות את כושר ההשתכרות ומקבלות קצבת הבטחת הכנסה או שהכנסתן אינה עולה על ההכנסה המזכה, המתעדכנת מעת לעת.

• משפחות (ובכלל זה משפחות חד-הוריות) שיש בהן שלושה ילדים לפחות אשר צברו 1,400 נקודות או יותר וב-24 חודשים שקדמו למועד הגשת הבקשה התקיימו מקצבת הבטחת הכנסה או ב-12 החודשים שקדמו למועד הגשת הבקשה מהכנסה מעבודה ומהשלמת הכנסה.

• רתוקים לכיסאות גלגלים ששכרם אינו עולה על השכר הממוצע במשק.<sup>6</sup>

כאמור, המשרד לקליטת העלייה מטפל בעולים חדשים. זכאותם לדיור ציבורי כעולים מסתיימת עשר שנים מיום עלייתם ארצה. לאחר מכן הם עוברים לטיפולו של משרד השיכון, והוא בוחן לפי הקריטריונים שלו את זכאותם לדיור ציבורי. בכל הנוגע לעולים חדשים קשישים, המשרד לקליטת עלייה ממשיך לטפל בזכאות ובהקצאת דירות בעבורם אם הם עומדים בתנאים האלה: מתקיימים מקצבת זקנה והשלמת הכנסה של הביטוח הלאומי או מקצבת נכות של משרד האוצר; עונים על הגדרת "קשישים" ביום פנייתם אל המשרד; מחזיקים תעודת זכאות במעמד של "קשישים" ממשרד הבינוי והשיכון; עונים על הגדרת "חסר דירה".<sup>7</sup>

במסמך זה יוצגו התמורות העיקריות בדיור הציבורי בשנים 1998-2011, ובהן חקיקת חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), החלטות ממשלה מרכזיות ודוחות מבקר המדינה בנושא. כמו כן יוצגו נתונים על מספר הדירות בדיור הציבורי לפני החלטות הממשלה ואחריהן, על הכנסות המדינה ממכירת הדירות, על בניית דירות חדשות, היכן הדירות שנמכרו שוכנות ועוד.

## 1. מבצעי מכירת דירות בדיור הציבורי בשנים 1998-2011

ב-1998 חוקק חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998, ביוזמתו של חבר הכנסת לשעבר רן כהן, כדי לאפשר לדיירי הדיור הציבורי בישראל לרכוש את הדירות שבהן התגוררו במחיר נמוך; רוב

<sup>4</sup> דוח מבקר המדינה 359 לשנת 2008 ולשנת הכספים 2007, עמ' 258, תאריך כניסה: 25 ביולי 2011.

<sup>5</sup> משרד הבינוי והשיכון, [זכאות לדירה בשכירות בשיכון הציבורי](#), תאריך כניסה: 5 באוקטובר 2011.

<sup>6</sup> ש.ס.

<sup>7</sup> המשרד לקליטת העלייה, [סיוע בדיור ציבורי](#), תאריך כניסה: 5 באוקטובר 2011.



הסכום יינתן לרוכשים כמענק מהמדינה.<sup>8</sup> החוק היה אמור להיכנס לתוקף בשנת 2001, אך תחילתו נדחתה בחוק ההסדרים כמה פעמים. כיום הוא אמור להתחיל ב-1 בינואר 2013.<sup>9</sup>

עם זאת, משנת 1999 ועד היום 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. שלושת המבצעים האחרונים נערכו על סמך החלטת הממשלה מס' 4379 מספטמבר 1998, שבה אישרה את מכירת דירות הדיור הציבורי לדייריהן בהנחה ששיעורה נקבע לפי אזור המגורים וותק המגורים בדירה.

במבצע "הבית שלי", שהחל במרס 1999, ניתנה העדפה לאזורי עדיפות לאומית, לשכונות מצוקה ולמשפחות מרובות ילדים. ההטבה היתה 3,000 ש"ח על כל שנת מגורים בעבור כל אחת מהנפשות המתגוררות בדירה. עם חילופי השלטון כמה חודשים לאחר מכן הוקפאה התוכנית, ובאפריל 2000 יושמה תוכנית חדשה – "קנה ביתך". במבצע זה ניתנה העדפה לדיירים ותיקים (המתגוררים בדיור ציבורי יותר מ-12 שנה), וניתנה אפשרות לצבור הטבות עד להנחה של 90% ממחיר הדירה. בשנת 2003 שונו חלק מתנאי הרכישה, ובין השאר בפריפריה ירד שיעור צבירת ההנחה ל-80%.

בשנת 2004 החליפה התוכנית "כאן ביתי" את "קנה ביתך". במבצע זה יכלו דיירים הגרים בדיור ציבורי יותר מארבע שנים באזורי עדיפות לאומית א' וב' או שש שנים באזורים שאינם אזורי עדיפות לאומית לרכוש את דירתם. ההנחה שניתנה לרוכשים נעה בין 10% ל-85%, לפי מספר השנים שהמשפחה מתגוררת בדירה ואזור המגורים. מבצע "דירה משלי" נערך בשנים 2008-2010, והוא יועד לדיירים הגרים בדיור הציבורי חמש שנים לפחות. ההנחות הגיעו עד 90% ממחיר הדירה באזורי עדיפות לאומית ועד 82.5% באזורים האחרים.<sup>10</sup>

נוסף על החלטת הממשלה האמורה קיבלה הממשלה כמה החלטות הנוגעות לדיור הציבורי. ההחלטה העיקרית היא 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".<sup>11</sup> כמו כן נכתב בהחלטה כי "ההכנסה (נטו) ממכירת הדירות תיחשב כהכנסה ממכירת הדירות הציבוריות לבעליהן בניכוי הוצאות עבור: עמלות המכירה לחברות המאכלסות, דמי שמאות, סבסוד ריבית וכן תשלום עבור פיצויים בגין ביצוע הוראות החוק".<sup>12</sup> הממשלה קיבלה עוד כמה החלטות בנושא.<sup>13</sup>

## 1.1. נתוני משרד השיכון על מכירת דירות בדיור הציבורי

בשנת 1999, ערב החלטות הממשלה בנושא ומבצעי המכר, היו כ-108,000 דירות בדיור הציבורי, ובכללן דירות בבתי דיור מוגן לעולים.<sup>14</sup> מתשובת משרד הבינוי והשיכון על פניית מרכז המחקר והמידע של

<sup>8</sup> הסכום נקבע לפי מצב המשפחתי (נשוי; עם או בלי ילדים). למידע נוסף ראו סעיף 3 לחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998.

<sup>9</sup> סעיף 21 בחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998. למידע נוסף ראו [חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 \(תיקוני חקיקה\), התשע"א-2011](#), תיקון מס' 5 לחוק הדיור הציבורי, סעיף 53.

<sup>10</sup> משרד הבינוי והשיכון, [התפתחות ענף הבנייה ופעילות משרד הבינוי והשיכון, יולי 2010](#), תאריך כניסה: 25 בספטמבר 2011. החלטת הממשלה מס' 746 מ-19 בדצמבר 1999, סעיף 1.

<sup>11</sup> שם.

<sup>12</sup> שם.

<sup>13</sup> החלטות הממשלה מס' 763 מ-16 בספטמבר 2001 ומס' 816 מ-15 בספטמבר 2003, ועוד.

<sup>14</sup> נתון זה כולל 91,000 דירות לדיירים שאינם עולים חדשים. השאר היו דיור מוגן לקשישים ודיור המושכר למוסדות ציבור, לעמותות ולקיבוצים. מקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מכירת דירות בדיור הציבורי](#), כתיבה: רועי פייביש, ספטמבר 2006.



הכנסת עולה כי מאז ועד אוגוסט 2011 נמכרו כ-37,500 דירות – 33,400 דירות במבצעי המכר<sup>15</sup> ו-4,100 דירות שלא במבצעי המכר (ראו להלן).<sup>16</sup> נוסף על כך, מאז שנת 1999 משרד הבינוי והשיכון רכש או בנה כ-1,000 דירות לזכאים, וכ-4,000 דירות דיור מוגן נבנו בעבור עולים חדשים. בתחילת שנת 2011 היו בדיור הציבורי 75,500 דירות – 63,500 בשיכון רגיל ו-12,000 בבתי דיור מוגן. נוסף על הדירות הציבוריות משרד הקליטה מפעיל באמצעות חברת "עמידר" 11,600 דירות במקבצי דירות לעולים.<sup>17</sup>

אשר ל-4,100 הדירות שנמכרו שלא במבצעי המכר, כ-1,940 נמכרו לדיירי הדיור הציבורי ו-2,160 – במכירה ישירה ובמכרזים פומביים, כלומר בשוק החופשי לכל המרבה במחיר.

להלן נתונים על מספר הדירות שנמכרו ועל סך ההכנסות ממכירת דירות בפילוח לפי מבצע:<sup>18</sup>

מבצע	מספר הדירות שנמכרו	הכנסות
"הבית שלי" (1999-2000)	3,800	1.65 מיליארד ש"ח
"קנה ביתך" (2000-2004)	16,070	
"כאן ביתי" (2005-2010)	10,030	775 מיליון ש"ח
"דירה משלי" (2008-2010)	3,500	326 מיליון ש"ח
סך הכול	33,400	2.75 מיליארד ש"ח

## 1.2. הכנסות המשרד ממכירת דירות הדיור הציבורי והשימוש בהן

להלן טבלה ובה סיכום הכנסות המשרד ממכירת דירות הדיור הציבורי בשנים 1999-2010 והשימוש בהן:

הכנסות	2.75 מיליארד ש"ח
העברה לסוכנות - תקבולים ישירים של הסוכנות	1.081 מיליארד ש"ח
עמלות ושומות	128 מיליון ש"ח
סך הכנסות המשרד מהדיור הציבורי	1.54 מיליארד ש"ח
סך הוצאות המשרד על פעולות שיכון <sup>19</sup>	680 מיליון ש"ח

<sup>15</sup> מכירת הדירות במבצעים: "הבית שלי" – 3,800; "קנה ביתך" – 16,070; "כאן ביתי" – 10,030; "דירה משלי" – 3,500. יצוין כי המשרד לא השיב על חלק מהשאלות של מרכז המחקר והמידע, כגון האם שונו הקריטריונים של המשרד בדבר זכאות לדיור ציבורי ומספר מבקשי הדיור הציבורי בכל אחת מעשר השנים האחרונות (הובאו נתונים כוללים עד יוני 2011 בלבד).

<sup>17</sup> אריאל לוין, סמנכ"ל בכיר לתקציבים במשרד הבינוי והשיכון, מכתב, 13 בספטמבר 2011.  
<sup>18</sup> **בנספח** למסמך זה יוצג פירוט מלא של ההכנסות ושל השימוש של המשרד בכסף לפרויקטים בתחום השיכון.  
<sup>19</sup> סכומים אלו כוללים מגוון רחב של פעולות של המשרד לטובת הדיור הציבורי, ובהן שיפוץ דירות קיימות, שיפוץ תשתיות ושיקום שכונות.



120 מיליון ש"ח	דירות רגילות	רכישת דירות
85 מיליון ש"ח	דירות נ"ר <sup>20</sup>	
237.5 מיליון ש"ח	יתרה שנשארה במשרד אחרי הוצאה על שיכון	
187 מיליון ש"ח	יתרה שהועברה לחברות עירוניות לשיכון	
438 מיליון ש"ח	יתרה שהועברה לאוצר	

מהטבלה עולים הממצאים האלה:

- ההכנסות ממכירת דירות הדיור הציבורי הסתכמו ב-2.75 מיליארד ש"ח.
- על סמך הסכם בין המדינה לסוכנות (ראו להלן) הועברו לסוכנות 1.081 מיליארד ש"ח, שהם כמעט 40% מההכנסות.<sup>21</sup>
- משרד הבינוי והשיכון הוציא 680 מיליון ש"ח על פרויקטים בתחום השיכון. מתוך סכום זה הוקצו 205 מיליון ש"ח, שהם 7.5% מסך ההכנסות ממכירת דירות, לרכישת דירות.
- כיום, לאחר הוצאות על פרויקטים בתחום השיכון, נותרו בקופת המשרד עוד 237.5 מיליון ש"ח שמקורם בהכנסות ממכירת דיור ציבורי.
- 187 מיליון ש"ח הועברו לשתי חברות עירוניות לשיכון, "חלמיש" ו"פרזות".
- 438 מיליון ש"ח, שהם 16% מכלל ההכנסות ממכירת הדירות, הועברו לאוצר.

מבירור שנערך עם האוצר עולה כי סכום ההכנסות שהועברו לרשותו ועוד למעלה מחצי מיליארד ₪ ממקורות נוספים הועברו לידי הסוכנות בגין ההסכם שחתמה המדינה. סך הכל, 950 מיליון ₪ נוספים על הסכום שהועבר לידי הסוכנות ישירות בגין מכירת הדירות שהיו בבעלותה. עוד ציין האוצר כי ההסכם עם הסוכנות עומד בתוקף כעת, לאחר תום תקופת מבצעי המכר ועל המדינה להוציא עוד חצי מיליארד ₪ נוספים לרכישת דירות.<sup>22</sup>

### 1.3 נתוני החברות המשכנות והחברות הממשלתיות-עירוניות

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל חמש חברות שמכרו דירות בדיור הציבורי: "עמידר" ו"עמיגור", שהן חברות משכנות, ואחראיות לחלק הארי של דירות הדיור הציבורי, וחל"ד (פתח-תקווה), "חלמיש" (תל-אביב-יפו) ו"שקמונה" (חיפה), שהן חברות ממשלתיות-עירוניות.<sup>23</sup> החברות התבקשו למסור נתונים על מספר הדירות שנמכרו בשנים 1999-2011 ועל ההכנסות ממכירת הדירות. הן התבקשו

<sup>20</sup> דירות אלו מיועדות לנכים המרותקים לכיסא גלגלים שאינם סיעודיים וזכאים לדירה או להחלפת דירה בשיכון הציבורי. למידע נוסף ראו [אתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון](#), תאריך כניסה: 18 ביולי 2011.

<sup>21</sup> ב-31 בינואר 1999 נחתם הסכם בין הממשלה לסוכנות היהודית למכירת דירות שהיו בבעלות הסוכנות. להסכם זה היו שני נדבכים עיקריים: המדינה תפצה את הסוכנות בגין ההפסדים שנגרמו לה עקב ממכירת דירות בהנחה; המדינה תקנה מהסוכנות את הדירות שלא נמכרו. בהמשך המסמך יובאו פרטים בדבר הסכם והביקורת הציבורית שנמתחה עליו.

<sup>22</sup> צחי דוד, רפרנט שיכון, משרד האוצר, שיחה, 13 בדצמבר 2011.

<sup>23</sup> חברת "פרזות" נסגרה ולכן לא היה אפשר לקבל ממנה מידע על חלקה במכירת דירות הדיור הציבורי.



להפריד בין הסכומים שהועברו למדינה לסכומים שנשארו בידיהן. למרות פניות חוזרות ונשנות, חברת "עמידר", שמכרה יותר ממחצית דירות הדיור הציבורי, לא העבירה נתונים על הכנסותיה ממכירת הדירות. להלן טבלה המסכמת את מספר דירות שנמכרו ואת ההכנסות ממכירתן בשנים 1999-2011.





מספר הדירות שנמכרו וההכנסות של חברות המשכנות בשנים 1999-2011<sup>24</sup>

"שקמונה"		"חלמיש"		חל"ד		"עמיגור"			"עמידר"			שנה
הכנסות	מספר דירות	הכנסות	מספר דירות	הכנסות	מספר דירות	הכנסות	מספר דירות		הכנסות	מספר דירות		
							מכירה ישירה	במבצע		מכירה ישירה	במבצע	
-	15	5,500,000	21	1,024,023	5	-	172	1,523	-	156	1,242	1999
-	12	12,400,000	81	4,136,159	36	-	168	2,771	-	127	2,419	2000
17,650,116	194	23,800,000	168	844,827	12	-	143	1,591	-	95	4,432	2001
3,591,419	38	24,600,000	150	608,902	4	-	169	434	-	79	1,493	2002
2,600,771	29	8,500,000	51	433,052	5	-	93	292	-	133	920	2003
1,377,421	10	5,700,000	39	0	0	-	84	95	-	121	812	2004
756,125	7	400,000	3	0	0	-	73	397	-	149	897	2005
4,164,525	62	7,200,000	61	2,542,365	30	-	8	821	-	144	2,588	2006

<sup>24</sup> רונית ג'ראפי, מנהלת מקבצי דיור ב"עמידר", מכתב, 6 בספטמבר 2011; אבי בן שמואל, סמנכ"ל בכיר לכספים וחשב ב"עמיגור", מכתב, 14 באוגוסט 2011; דני שמעוני, סמנכ"ל חל"ד, מכתב, 1 באוגוסט 2011; גיל סער, מנכ"ל "חלמיש", מכתב, 7 באוגוסט 2011; נורית רוז, מזכירה ב"שקמונה", מכתב, 2 באוגוסט 2011.

3,176,500	39	4,600,000	40	576,542	4	-	10	543	-	141	2,158	2007
1,781,500	22	3,500,000	23	928,913	5	-	7	384	-	133	1,498	2008
2,296,583	27	5,100,000	23	315,602	1	-	13	398	-	80	1,439	2009
2,855,037	24	7,100,000	19	553,250	1	-	7	329	-	61	1,242	2010
37,394,960	<sup>27</sup> 476	108,400,000	<sup>26</sup> 679	12,714,885	<sup>25</sup> 106	917,486,901	955	9,835	-	1,419	21,140	סך הכול

<sup>25</sup> לדברי דני שמעוני, סמנכ"ל חברת חל"ד, הדירות נמכרו אך ורק לזכאי משרד השיכון. מר שמעוני ביקש לציין כי מתוך 106 הדירות שנמכרו בתקופה האמורה, 66 היו דירות בהשקעה ו-40 היו דירות ני"ר (נכסי רכישה – דירות לבעלי מוגבלויות).

<sup>26</sup> לדברי גיל סער, מנכ"ל חברת "חלמיש", מספר הדירות שנמכרו במכרז בשנים האמורות, כלומר לא בהכרח לזכאים, זניח ביותר.

<sup>27</sup> שמונה מהדירות נמכרו במכרז.



מהטבלה עולה כדלקמן :

- **בשנים 1999-2011 נמכרו 34,610 בדיוור הציבורי – כ-3,000 דירות פחות ממה שמסר משרד הבינוי והשיכון.** בנתונים האלה לא נכללות כל החברות המשכנות וגם לא מכירת הדירות בשנת 2011, אולם נראה כי הדבר אינו מסביר את הפער הניכר בנתונים.
  - **מכלל הדירות שנמכרו, 32,228 דירות נמכרו במבצעי המכר ו-2,382 דירות נמכרו במכירה ישירה, כלומר לכל המרבה במחיר, ולא לזכאי המשרד.**<sup>28</sup> כמו הדירות שנמכרו במבצעים, גם כאן נתוני החברות אינם זהים לנתוני משרד השיכון. **לא נמצא הסבר לפער בין הנתונים (פער של 2,160 דירות).**
  - **כאמור, מכיוון שחברת "עמידר" לא סיפקה למרכז המחקר של הכנסת נתונים על הכנסותיה ממכירת הדירות, לא היה אפשר לסכם את ההכנסות של החברות ולהשוותן לנתוני משרד השיכון.**
- על-פי החברות, לא היו להן רווחים ממכירת דירות הדיוור הציבורי שבבעלות המדינה**<sup>29</sup> זולת עמלת מכירה של 2,500 ש"ח על כל דירה שנמכרה.<sup>30</sup>

## 2. הביקוש לדיוור הציבורי

בשנת 2010 הוגשו למשרד כ-8,000 בקשות לדיוור ציבורי. 2,340 משקי-בית היו רשומים ברשימת הזכאים הממתיינים לדיוור ציבורי ביולי 2011;<sup>31</sup> אלו הנמנים עם קבוצה זו זכאים לסיוע בתשלום שכר דירה עד לקבלת הדירה.<sup>32</sup> כ-75% ממשקי-הבית הללו הם ביישובי מרכז הארץ.<sup>33</sup> באזור זה יש מחסור חמור מאוד בדירות מתפנות; ככל שמתקרבים לתל-אביב רשימת הממתיינים גדלה וזמן ההמתנה עולה, ועשוי להגיע לשש-שבע שנים ואף יותר.<sup>34</sup> להלן מספר הדירות בדיוור הציבורי שאינן מאוכלסות, בפילוח לפי אזור מגורים. הנתונים מיוני 2011.

### דירות הדיוור הציבורי שאינן מאוכלסות<sup>35</sup>

מספר דירות	יישוב	מספר דירות	יישוב	מספר דירות	יישוב
9	צפת	1	יוקנעם עילית	21	אופקים
1	קריית-ארבע	6	ירוחם	1	אור-יהודה
4	קריית-אתא	11	ירושלים	2	אור-עקיבא

<sup>28</sup> לדברי רונית ג'ראפי, מנהלת מקבצי דיוור ב"עמידר", בחלק מהמקרים שבהם נערכה מכירה ישירה ניתנה זכות ראשונים לזכאי המשרד. שיחת טלפון, 20 בספטמבר 2011.

<sup>29</sup> חלק מהחברות מנהלות דירות שאינן בבעלות המדינה אלא בבעלותן. ההכנסות ממכירת הדירות הללו עוברות במלואן לחברה.

<sup>30</sup> סכום העמלה היה 2,500 ש"ח על כל דירה שנמכרה. מחישוב מספר הדירות שמכרו החברות למעט חברת "עמיגור" (שהכנסות המכירות עברו אליה) עולה כי העמלות שגבו החברות הסתכמו ב-119.1 מיליון ש"ח.

<sup>31</sup> כאמור, משרד הבינוי והשיכון לא ענה על שאלותינו על שינוי הקריטריונים לזכאות לדירה בדיוור הציבורי.

<sup>32</sup> יחיד זכאי לסיוע בסך 1,044 ש"ח בחודש, משפחה – 1,250 ש"ח ומשפחה שבה יותר מארבעה ילדים – 1,550 ש"ח.

<sup>33</sup> על-פי הגדרת המשרד, מרכז הארץ הוא האזור שבין חיפה לאשקלון.

<sup>34</sup> נתנאל לפידות, עוזר מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 ביולי 2011.

<sup>35</sup> שם.

6	קריית-גת	1	כרמיאל	2	אריאל
5	קריית-ים	3	לוד	7	אשדוד
2	קריית-מלאכי	11	מגדל-העמק	10	אשקלון
10	קריית-שמונה	1	מזכרת-בתיא	29	באר-שבע
1	קרני-שומרון	6	מעלות	14	בית-שאן
1	ראש-העין	15	מצפה-רמון	3	בית-שמש
1	ראש-פינה	1	נהרייה	20	דימונה
1	רמלה	24	נצרת-עילית	1	הרצלייה
1	רמת-גן	11	נתיבות	1	חולון
5	שדרות	5	נתניה	22	חיפה
3	שלומי	8	עפולה	6	חצור-הגלילית
313	סך הכול	10	ערד	5	טבריה
		2	פתח-תקווה	3	טירת-הכרמל

מהנתונים שהוצגו לעיל עולים הממצאים האלה :

- כמעט כל הדירות שאינן מאוכלסות שוכנות מחוץ לאזור שהמשרד מגדיר אזור המרכז, או בקצה הרחוק של אזור זה, למשל באשקלון, באר-שבע, נצרת-עילית, חיפה, דימונה, בית-שאן, מצפה-רמון, מגדל-העמק וערד.
- 2,340 משקי-בית מחכים לדירות בדיור הציבורי, אך יש רק 313 דירות שאינן מאוכלסות, כלומר יש פער של יותר מ-2,000 דירות בין היצע הדירות למספר הזכאים.

כדי לבחון את המגמות ביחס בין היצע הדירות שאינן מאוכלסות למספר הזכאים לדיור ציבורי בשנים שעברו פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל משרד הבינוי והשיכון בבקשה לקבל נתונים בנושא. למשרד לא היו נתונים על מספר הזכאים לדיור ציבורי.<sup>36</sup> עם זאת, ממחקר שפרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת בדצמבר 2009 עולה כי באותו הזמן היה מספר הזכאים 2,705.<sup>37</sup> בדוח מבקר המדינה לשנת 2008 פורסם כי בסוף שנת 2007 היה מספרם 2,160.

המחסור במידע נדון בדוח המבקר: "היעדר נתונים פגם בתהליך קבלת ההחלטות על מדיניות הסיוע".<sup>38</sup> יתר על כן, משרד הבינוי והשיכון לא פעל לתיקון הפגם שצוין בדוח המבקר, אף שחלפו יותר משנתיים מאז פרסומו.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> נתנאל לפידות, עוזר מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 25 ביולי 2011.

<sup>37</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, השיכון הציבורי, כתיבה: שרה צוונבר, 10 בדצמבר 2009.

<sup>38</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, עמ' 259-260, תאריך כניסה: 26 ביולי 2011.

<sup>39</sup> יצוין כי מבקר המדינה כבר דן בעבר בסוגיית המחסור בנתונים במשרד במגוון תחומים, ובהם מלאי הדירות וערכם, בדוח שנתי 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001, עמ' 411.



## 2.1. זמן המתנה ממוצע לדירה

נושא נוסף שנבחן הוא זמן המתנה הממוצע לדירה של זכאי הדיור הציבורי. כמו בנושא מספר הזכאים בשנים שעברו, גם כאן אין למשרד הבינוי והשיכון נתונים על זמן המתנה הממוצע מרגע שהוכרה זכאותו של אדם לדירה ועד לקבלת דירה.<sup>40</sup> ממסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מדצמבר 2009 עולה כי זמן המתנה הממוצע של הממתינים באותו הזמן היה שנתיים (732 יום).<sup>41</sup> עוד עלה מהמחקר כי זמן המתנה עשוי להיות ארוך הרבה יותר מזמן המתנה הממוצע:

- יש יישובים שבהם יש זכאי אחד והוא אינו ממתין כלל, ולעומת זאת יש יישובים שבהם אדם ממתין בתור חמש שנים ואף יותר. בירושלים אדם מחכה בתור כשבע שנים, היות שאין דירות פנויות ו-350 איש ממתינים לדירות.
- חסרי דירה יחכו זמן רב יותר מבעלי דירה שאינה מתאימה, שכן אותם יעבירו קודם כדי לפנות דירות.
- חלק מהזכאים נושרים מהתור ועוברים למסלול שכירות ארוכת טווח – מסלול המציע לזכאים לדיור ציבורי הגדלת סיוע לשכירת דירה (1,750 ש"ח למשפחות שבהן עד שלושה ילדים ו-2,200 ש"ח למשפחות שבהן ארבעה ילדים או יותר), בתנאי שהם מוותרים על דיור ציבורי לחמש שנים. בבוא העת משך המתנה שלהם יחושב לפי המועד שבו חזרו למעגל הזכאים.
- יש זכאים שנושרים מהתור משום שבזמן המתנה הפכו ללא זכאים (למשל משום שילדיהם בגרו).

## 2.2. זכאות עולים לדיור ציבורי

נוסף על הנתונים האמורים, לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת העביר המשרד לקליטת עלייה נתונים על עולים<sup>42</sup> הזכאים לדיור ציבורי ועדיין לא קיבלו דירה. להלן פירוט של מספר העולים המבקשים דירות, מספר הזכאים לדירות ושיעורם בכלל המבקשים:

### מבקשים להתגורר בדיור ציבורי וזכאים לדיור בקרב עולים<sup>43</sup>

מעמד משפחתי	מספר המבקשים	מספר הזכאים	שיעור הזכאים
זוגות קשישים <sup>44</sup>	23,564	8,248	35%
קשישים החיים בגפם <sup>45</sup>	64,135	22,448	35%
משפחות <sup>46</sup>	19,450	1,556	8%

<sup>40</sup> ש.ם.

<sup>41</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, השיכון הציבורי, כתיבה: שרה צוובנר, 10 בדצמבר 2009.

<sup>42</sup> על-פי הגדרת המשרד, עולים הם מי שעלו בין 1 בינואר 1989 ל-31 בדצמבר 2009.

<sup>43</sup> חביב קצב, סמנכ"ל דיור במשרד לקליטת העלייה, מכתב, 3 ביולי 2011.

<sup>44</sup> הנמנים עם קבוצה זו עלו ארצה בין 1 בינואר 1989 ל-31 בדצמבר 2009.

<sup>45</sup> חביב קצב, סמנכ"ל דיור במשרד לקליטת העלייה, מכתב, 3 ביולי 2011.

<sup>46</sup> הנמנים עם קבוצה זו עלו ארצה אחרי שנת 2000.



3%	1,634	54,447	יחידים <sup>47</sup>
40%	5,515	13,787	חד-הוריות <sup>48</sup>
כ-22%	39,401	175,383	סך הכול

מהטבלה אפשר לראות כי מכלל העולים החדשים המבקשים דיור ציבורי שיעור העולים הזכאים לדיור זה גדול בקרב קשישים וחד-הוריות וקטן במיוחד בקרב משפחות ויחידים.

### 3. הסכם הפיצוי בין הממשלה לסוכנות היהודית

ב-31 בינואר 1999 נחתם הסכם פיצוי בין ממשלת ישראל לסוכנות היהודית. מטרתו המרכזית של ההסכם הייתה לפצות את הסוכנות בגין מכירת דירות שבעלותה במבצע מכר שיזמה הממשלה. באותה העת היו 18,000 דירות בבעלותה.<sup>49</sup> להסכם בין הצדדים היו שני נדבכים עיקריים:

- השלמת מחיר, כלומר, הממשלה תפצה את הסוכנות על ההנחות שתיתן בגין כל הדירות שנמכרו בתקופת המבצע. סכום הפיצוי יהיה ההפרש בין המחיר ששילם הרוכש ובין סכום של 33,000 דולר.
- הממשלה תרכוש את הדירות שלא תירכשנה עד תום המבצע בסכום של 39,500 דולר לדירה.

עוד נקבע בהסכם כי בתקופת המבצע הסוכנות רשאית למכור כ-150 דירות בשנה בשוק החופשי.<sup>50</sup> בהקשר זה יצוין כי מהנתונים שהעבירה חברת "עמיגור" למרכז המחקר והמידע ומצוינים בטבלה בפרק 1.2, בשנים 1999, 2000 ו-2002 חרגה הסוכנות מהסכם זה ומכרה יותר מ-150 דירות בשנה בשוק החופשי.

לעניין הנדבך השני של ההסכם – קניית הדירות שלא נרכשו בתקופת המבצע על-ידי הממשלה – מר אריאל לוי, סמנכ"ל בכיר לתקציבים במשרד הבינוי והשיכון, מסר כי עקב הסכם זה הממשלה רוכשת מאז שנת 2005 את יתרת הדירות מידי הסוכנות – כ-1,100 דירות בשנה. היום נשארו בידי הסוכנות 4,500 דירות.<sup>51</sup>

אחת הטענות המרכזיות כלפי ההסכם היא שהסכומים ששולמו לסוכנות גדולים במיוחד. כאמור, 40% מההכנסות מהדיור הציבורי הועברו לסוכנות היהודית (1.081 מיליארד ש"ח מתוך הכנסות של 2.75 מיליארד ש"ח). עם זאת, רק 31% מהדירות שנמכרו היו דירות סוכנות שנוהלו על-ידי חברת "עמיגור". בתשובה על הביקורת טען משרד הבינוי והשיכון כי ההסכם נערך בין משרד האוצר לסוכנות, והוא לא היה מעורב בנושא.<sup>52</sup> מבקר המדינה בדק את הנושא (ראו להלן).

לטענת משרד הבינוי והשיכון, הבתים שהיו בבעלות הסוכנות ונמכרו במבצעים נקנו בכספי תרומות שיועדו במקור למדינה, אך בשל סיבות הנוגעות למיסוי נתרמו לסוכנות.<sup>53</sup> הסוכנות מצדה טוענת כי

<sup>47</sup> חביב קצב, סמנכ"ל דיור במשרד לקליטת העלייה, מכתב, 3 ביולי 2011.

<sup>48</sup> שם.

<sup>49</sup> בהסכם נקבע כי תקופת המבצע היא שלוש שנים ותקופת ההסדר בין הצדדים לא תעלה על 15 שנה.

<sup>50</sup> סעיף 5 להסכם.

<sup>51</sup> אריאל לוי, סמנכ"ל בכיר לתקציבים במשרד הבינוי והשיכון, מכתב, 13 בספטמבר 2011.

<sup>52</sup> שם.

<sup>53</sup> הנ"ל, שיחת טלפון, 18 בספטמבר 2011.



הדירות שנמכרות לדיירי הדיור הציבורי הן דירות מהוונות, והמחיר שבו הן נמכרות למדינה (כאמור, 39,500 דולר) נמוך הרבה יותר ממחיר השוק שלהן.<sup>54</sup>

#### 4. דוחות מבקר המדינה בנושא מבצעי המכר

בשנת 2002 פרסם משרד מבקר המדינה דוח על שלושה תחומי פעילות של משרד הבינוי והשיכון וחברות "עמיגור" ו"פרזות" בעקבות המבצעים האמורים.<sup>55</sup> המבקר בחן את ההסכם לרכישת דירות של הסוכנות בידי הממשלה, את הפיקוח על אכלוס הדירות ואת ניהולן על-ידי חברת "עמיגור" וחברת "פרזות".

על ההסכם לרכישת דירות של הסוכנות בידי הממשלה אמר המבקר בין היתר כי הוא "חריג בהיקפו, במהותו ובהתניות הכללות בו, והוא נוגע לפעילותם של משרדי ממשלה אחרים". לפיכך, נטען בדוח, "ראוי היה להביא את הנושא לדיון בממשלה בצירוף ניירות עמדה ותחשיבים של השפעת ההסכם על מלאי הדיור הציבורי, דבר שלא נעשה". עוד צוין בדוח כי "לא נמצאו במשרד ובמשרד האוצר ניירות עבודה או תחשיבים שעל-פיהם נקבעו סכומי הפיצוי לסוכנות... הכנסות של המדינה ממכירת הדירות (בניכוי הפיצוי לסוכנות) השאירו ברשותה סכום לדירות מעטות בלבד, בעוד שבסכום שהממשלה התחייבה לרכוש את דירות הסוכנות מתוקף ההסכם ניתן היה לרכוש למעלה מ-4,000 דירות". ממצאי הדוח אישרו את טענת המשרד שלא היה מעורב בהסכם, ונקבע בו כי המשרד "לא היה שותף למשא-ומתן שקדם לגיבושו הסופי של ההסכם ואף אינו צד להסכם ואינו חתום עליו. בכך לא הובאו למשא ומתן נושאים שלמשרד יש בהם עניין, כגון: השפעת ההסכם – כשיופעל – על התקציב שייותר בידי המשרד לרכישת דירות לנזקקים".<sup>56</sup>

אשר לפעילות "עמיגור" ו"פרזות" קבע המבקר בין היתר כי חברת "עמיגור" החזיקה מאות דירות ריקות, וכמחציתן לא אוכלסו עקב עלות שיפוף גבוהה. בניהול הדיור על-ידי חברת "פרזות" נמצאו ליקויים בתחזוקת הדירות וליקויים ניהוליים.<sup>57</sup>

בשנת 2008 בחן מבקר המדינה פעם נוספת את פעילותו של המשרד במגוון תחומים, ובהם סוגיית הקצאת דיור ציבורי לזכאים.<sup>58</sup> הבחינה נעשתה על רקע המשך מכירת דירות הדיור הציבורי. עד מרס 2003 נמכרו 26,000 דירות מאז המבצע הראשון, והמכירה היתה בשתי חברות, "עמידר" ו"חלמיש". בדוח מבקר המדינה נדונו אישור והקצאה של דירות לזכאים חסרי דיור, משך הזמן הדרוש לטיפול בליקויים בדירות לפני אכלוסן, ההליכים שנקטים להחזרת דירות שהוחזקו שלא כדין למאגר הדיור הציבורי ועוד.

מן הדוח עלה שאף שנקבע בהחלטת הממשלה מדצמבר 1999 שכספי המכירות של דירות הדיור הציבורי – בערך 2 מיליארד ש"ח – יופקדו ב"קרן הדיור הציבורי", שאחת ממטרותיה היתה מימון רכישת דירות לאוכלוסייה נזקקת, מכספים אלו לא נוספה למלאי הדיור הציבורי אפילו דירה אחת.<sup>59</sup>

בנושאים האחרים שנבדקו בדוח נקבע כי בסוף 2007 היו 2,160 משקי בית זכאים לדיור ציבורי. למשרד לא היו נתונים על משך ההמתנה הממוצע להקצאת דירה. כמו כן, לא היו לו נתונים על מספר הזכאים

<sup>54</sup> יואל דוד, מנהל החטיבה לניהול נכסים בסוכנות היהודית, שיחת טלפון, 25 בספטמבר 2011.

<sup>55</sup> משרד מבקר המדינה, [דוח שנתי 53 בשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001](#), עמ' 399-434, תאריך כניסה: 26 ביולי 2011.

<sup>56</sup> שם, עמ' 400-405.

<sup>57</sup> שם, עמ' 406-434.

<sup>58</sup> מבקר המדינה, [דוח שנתי 59 בשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007](#), עמ' 251-338, תאריך כניסה: 26 ביולי 2011.

<sup>59</sup> שם, עמ' 253.



**בשנים שקדמו למועד הבדיקה של מבקר המדינה.**<sup>60</sup> מהדוח עלה גם שנמצאו חריגות של חברת "עמידר" מן הנהלים שהיא עצמה קבעה לעניין המועד להגשת בקשה למשרד לתיקון ליקויים<sup>61</sup> ופרק הזמן המרבי מרגע פינוי הדירה ועד לאכלוסה מחדש;<sup>62</sup> נוסף על כך, נמצאו ליקויים בשתי החברות בטיפול במחזיקים שלא כדין בדירות ציבוריות.

יצוין כי נוסף על דוחות אלו, שעוסקים בעיקר בסוגיית מכירת דירות הדיור הצבאי לזכאים, פרסם משרד מבקר המדינה בשנת 2009 דוח על תחזוקת הדיור הציבורי. בדוח נבדקו כל החברות חוץ מ"עמיגור", ועלה ממנו **שיש ליקויים של ממש בתחזוקת הדיור הציבורי, שלא מתקיימים ביקורים סדירים של החברות כדי לבחון את מצב הדירות ועוד.**<sup>63</sup>

## 5. סיכום

המדינה יכולה לסייע לחסרי דיור במגוון אמצעים. במסמך זה נסקר אחד האמצעים הללו – סיוע באמצעות דיור ציבורי (למשרד הבינוי והשיכון יש מסלול סיוע נוסף לזכאי הדיור הציבורי – רכישת דירות נ"ר בעבור נכים רתוקים לכיסא גלגלים<sup>64</sup> שאינם סיעודיים).<sup>65</sup> זכאי משרד השיכון זכאים גם לעזרה בשכירת דירה בשוק הפרטי. הזכאים לכך הם חסרי דירה העונים על תנאים מפורטים, ובהם: הם מתקיימים מקצבאות קיום, עומדים במבחן הכנסה, חיילים בודדים, דרי רחוב ונשים מוכות.<sup>66</sup>

אפשרות אחרת היא מתן משכנתאות לזכאים לשם רכישה, בנייה או הרחבה של דירה, ובתוך כך עידוד ההתיישבות באזורי עדיפות לאומית וקליטת העלייה. במסלול זה הסכום הכולל של המשכנתא מגיע עד 95% מערך הדירה, והיא ניתנת למגוון רחב של זכאים (משפחות ויחידים ותיקים, זוגות צעירים, משפחות חד-הוריות, עולים ועוד). תנאים משופרים כגון ריבית נמוכה ניתנים לזכאים חסרי דירה ולמי שרוכשים דירה באזור עדיפות לאומית.<sup>67</sup>

מדוח מבקר המדינה בנושא זה עולה כי בעקבות כמה החלטות ממשלה בשנים 2002-2005 בדבר הקטנת הסיוע לזכאים, בשנים 2001-2007 חלה ירידה של 63% במימוש המשכנתאות בקרב זכאי המשרד. עוד צוין בדוח כי חלה ירידה בהיקף הסיוע של המדינה שניתן באמצעות מענקים וסבסוד של משכנתאות, ושיעור הסיוע שניתן בשנת 2007 היה כ-10% בלבד מזה שניתן בשנת 2001. כמו כן, בכל אחת מהשנים שיעור ביצוע התקציב היה נמוך, ובשנת 2007 הוא היה 55% בלבד.<sup>68</sup>

<sup>60</sup> גם היום אין נתונים על זכאים משנים קודמות. נתנאל לפידות, עוזר מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 12 ביולי 2011.

<sup>61</sup> לעניין זה נקבעו ארבעה ימים. בשליש מהתיקים הגשת הבקשה נמשכה שלושה שבועות עד חודש, ובמקרים אחרים אף יותר מזה.

<sup>62</sup> מבדיקת 35 תיקים עולה כי רק ב-9% מהם תאם הזמן את הנוהל שקבעה החברה – חודשיים. ביותר מ-70% מהמקרים הללו הוא נמשך יותר מארבעה חודשים, ובכמה מהם אף יותר משנה.

<sup>63</sup> מבקר המדינה, **דוח שנתי 660 לשנת 2009 ולחשבונית שנת הכספים 2008**, עמ' 327-380, תאריך כניסה: 26 ביולי 2011.

<sup>64</sup> נכה רתוק לכיסא גלגלים הוא מי שקיבל אישור ממשרד הבריאות על היותו רתוק לכיסא גלגלים ואינו מסוגל לעלות במדרגות, ומאפשרת זכאותו להשתתפות במימון רכישת כיסא גלגלים.

<sup>65</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **פתרונות דיור לילדים נכים עם מוגבלות פיזית**, כתיבה: אסף ויינינגר, אוקטובר 2010. עוד יצוין כי משרד הבינוי והשיכון הקצה תקציב לרכישת דירות נ"ר גם בעבור משפחות ברוכות ילדים, כדי לפתור את מצוקת הדיור של קבוצה זו. מקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **פניות ציבור של זכאי משרד השיכון לרכישת דירה שאינם יכולים לממש זכאותם**, כתיבה: אורי פנסירר, יוני 2011.

<sup>66</sup> אתר האינטרנט של משרד השיכון, **קבוצות הזכאות לסיוע בשכר דירה**, 24 באוקטובר 2011.

<sup>67</sup> שם, **סיוע במשכנתא**, 24 באוקטובר 2011.

<sup>68</sup> מבקר המדינה, **דוח שנתי 659 לשנת 2008 ולחשבונית שנת הכספים 2007**, עמ' 275-277, תאריך כניסה: 24 באוקטובר 2011.





מתווה נוסף הוא דיור בר-השגה (דיור בהישג יד). שתי הגדרות למונח זה: "דיור שמחירו נמוך ממחיר השוק כתוצאה מהתערבות ציבורית מכוונת, כגון פיקוח על שכר דירה, סבסוד משכנתאות באמצעות זיכוי מס, קיומו של דיור ציבורי ועוד"; "דיור אשר ההוצאה עבורו אינה עולה על 30% מהכנסת משק הבית".<sup>69</sup> בארה"ב ובקנדה דיור בר-השגה הוא דיור שמחירו אינו עולה על 30% מההכנסה ברוטו של משק בית.<sup>70</sup>

שתי ועדות שקמו בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011 עסקו בנושא הדיור. ועדת טרכטנברג הוקמה על-ידי הממשלה והציעה כמה צעדים שמטרתם הורדת עלויות והקלה על האזרחים לרכוש דירות. מהצעדים שהציעה הוועדה: קידום ופיתוח של מערכות להסעת המונים כדי לאפשר יוממות: נסיעה יומיומית של אזרחים המתגוררים בפריפריה לעבודתם באזורים מרכזיים יותר; מציאת פתרונות מערכתיים למחסור בקרקע והשלמת הרפורמה בחוק התכנון והבנייה והרפורמה במינהל מקרקעי ישראל.<sup>71</sup> לדעת חברי הוועדה הצעדים הללו וצעדים נוספים יביאו לירידה במחירי הדיור בישראל ויאפשרו לאזרחים רבים יותר לרכוש ולשכור דירות.

ועדת ספיבק-יונה, שהיא על-פי הגדרתה "גוף עצמאי ובלתי תלוי שנועד להציע לציבור הרחב, ליושבי המאהלים ולגופים הלוקחים חלק במחאה חלופות לביסוסה מחדש של מדינת רווחה המושתתת על עקרונות של צדק חברתי",<sup>72</sup> הציעה תפיסה המתמקדת בעיגון הזכות לדיור כזכות בסיסית. מהכלים שהציעה הוועדה להבטחת הזכות לדיור בר-השגה: שמירה על מאגר של דיור מוזל למכירה ולהשכרה, ובכלל זה דיור ציבורי, ואף הגדלת המאגר; שינויים מהותיים באופן שבו המדינה מסייעת לזכאים ברכישה ובשכירה של דירה ובתקציב המוקצה לכך; בחינה מחודשת של הליכי הפרטה בתחום הדיור וביזור סמכויות לרשויות המקומיות; הסדרה בחקיקה של תנאי השכירות.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [כלי מדיניות לקידום דרכי התחדשות עירונית](#), כתיבה: שירי בס ספקטור, תאריך כניסה: 25 באוקטובר 2011.

<sup>70</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מודלים שונים של דיור בר-השגה במדינות המפותחות ובישראל](#), כתיבה: תמיר אגמון, תאריך כניסה: 18 ביולי 2011.

<sup>71</sup> דוח טרכטנברג, [הדיור – עיקרי ההמלצות](#), תאריך כניסה: 9 באוקטובר 2011.

<sup>72</sup> אתר האינטרנט של [ועדת ספיבק-יונה](#), תאריך כניסה: 9 בפברואר 2011

<sup>73</sup> שם, [מדיניות חברתית לצדק חברתי](#), תאריך כניסה: 9 באוקטובר 2011



## נספח א'

בטבלאות שלהלן מובאים נתונים על ההכנסות ממכירת דירות בארבעת מבצעי המכירה והשימוש של משרד הבינוי והשיכון בהכנסות אלו לקידום פרויקטים בתחום השיכון.<sup>74</sup>

### "הבית שלי" ו"קנה ביתך"

הכנסות והוצאות של משרד השיכון – מבצעי "הבית שלי" (1999-2000) ו"קנה ביתך" (2000-2004)

1.65 מיליארד ש"ח	הכנסות	
1.65 מיליארד ש"ח	הוצאות	
מזה:		
1 מיליארד ש"ח	תקבולים של הסוכנות היהודית	
380 מיליון ש"ח	מכירת דירות לדיירים (דירות של הסוכנות)	מתוכם:
620 מיליון ש"ח	שיפוי לסוכנות על סמך הסכם עם הממשלה	
75 מיליון ש"ח	עמלות ושומות	
135 מיליון ש"ח	מימון פעולות שיכון	
60 מיליון ש"ח	רכישת דירות לזכאים	מתוכם:
75 מיליון ש"ח	שיפוצים של הדיור הציבורי	
187 מיליון ש"ח	יתרה בידי חברות עירוניות לשיכון	
253 מיליון ש"ח	יתרה שעברה לאוצר	

### "כאן ביתי"

הכנסות והוצאות של משרד הבינוי והשיכון – מבצע "כאן ביתי" (2005-2010)

775 מיליון ש"ח	הכנסות
78 מיליון ש"ח	העברה לסוכנות – פיצוי מחיר
41 מיליון ש"ח	עמלות ושומות

<sup>74</sup> במקרים שבהם בוצעה פעולה פעמיים באותה שנה, לדוגמה רכישת דירות נ"ר, הנושא תוקצב בתחילת השנה ובוצע לפי התקציב, ולאחר שהיו הכנסות נוספות ממכירת הדירות הוקצה תקציב נוסף.



154 מיליון ש"ח	העברה לאוצר
502 מיליון ש"ח	יתרה – שימושי שיכון

**שימושי שיכון של המשרד מהכנסות מבצע "כאן ביתי" בשנים 2005-2010**

502 מיליון ש"ח	סך המקורות
389 מיליון ש"ח	סך השימושים
113.5 מיליון ש"ח	יתרה בידי המשרד

**פירוט שימושי המשרד במבצע "כאן ביתי"**

<b>סך שימושי המשרד: 389 מיליון ש"ח</b>	
<b>2005 – סך שימושים: 101.6 מיליון ש"ח</b>	
5 מיליון ש"ח	רכישת דירות נ"ר
20 מיליון ש"ח	שיקום שכונות
10 מיליון ש"ח	אחזקה – דיור ציבורי
5 מיליון ש"ח	פינוי ובינוי
20 מיליון ש"ח	השלמת פיתוח – בנייה כפרית
25 מיליון ש"ח	מוסדות ציבור, שכונות ותיקות
16.6 מיליון ש"ח	מימון מבצע סיוע בנגב ובגליל
<b>2006 – סך שימושים: 25.5 מיליון ש"ח</b>	
8 מיליון ש"ח	דיור ציבורי – אכלוס חוזר
17.25 מיליון ש"ח	תיקונים בבנייה הקלה
<b>2007 – סך שימושים: 127.7 מיליון ש"ח</b>	
27 מיליון ש"ח	דיור ציבורי – שיפוץ דירות
5 מיליון ש"ח	פינויים
6 מיליון ש"ח	כביש גישה – מעלה-אדומים
3.6 מיליון ש"ח	חדרי ביטחון
5 מיליון ש"ח	שיקום שכונות חברתי
11.1 מיליון ש"ח	שיקום שכונות פיזי
25 מיליון ש"ח	השלמת פיתוח – שכונות ותיקות



25 מיליון ש"ח	השתתפות בבניית מוסדות ציבור
1 מיליון ש"ח	פרסום מבצעי מכר
11 מיליון ש"ח	דיוור ציבורי – פעולות אחזקה
11 מיליון ש"ח	תיקונים בבנייה הקלה
2008 – סך שימושים: 59.38 מיליון ש"ח לרכישת דירות ופעולות סיוע	
2009 – סך שימושים: 37.5 מיליון ש"ח	
12.5 מיליון ש"ח	תקן מוסדות ציבור
25 מיליון ש"ח	פעולות לריכוז מאמץ בפריפריה
2010 – סך שימושים: 37.5 מיליון ש"ח	
12.5 מיליון ש"ח	תקן מוסדות ציבור
25 מיליון ש"ח	פעולות לריכוז מאמץ בפריפריה

### "דירה משלי"

הכנסות והוצאות של משרד הבינוי והשיכון – מבצע "דירה משלי" (2010-2008)

326 מיליון ש"ח	הכנסות
3 מיליון ש"ח	העברה לסוכנות – פיצוי מחיר
12 מיליון ש"ח	עמלות ושומות
31 מיליון ש"ח	העברה לאוצר
280 מיליון ש"ח	יתרה – שימושי שיכון

שימושי שיכון של המשרד מהכנסות מבצע "דירה משלי" בשנים 2010-2008

280 מיליון ש"ח	סך המקורות
156 מיליון ש"ח	סך השימושים
124 מיליון ש"ח	יתרה בידי המשרד



**פירוט שימושי המשרד במבצע "דירה משלי"**

<b>סך שימושי המשרד: 156 מיליון ש"ח</b>	
<b>2009 – סך שימושים: 27.7 מיליון ש"ח</b>	
12.7 מיליון ש"ח	<b>דיור ציבורי – שיפוץ דירות</b>
15 מיליון ש"ח	<b>רכישת שירות נר</b>
<b>2010 – סך שימושים: 128.2 מיליון ש"ח</b>	
12.7 מיליון ש"ח	<b>דיור ציבורי – שיפוץ דירות</b>
15 מיליון ש"ח	<b>רכישת דירות נ"ר</b>
20 מיליון ש"ח	<b>דיור ציבורי – רכישת דירות</b>
13.5 מיליון ש"ח	<b>תיקונים בבנייה הקלה</b>
17 מיליון ש"ח	<b>דיור ציבורי – אחזקת נכסים</b>
50 מיליון ש"ח	<b>רכישת דירות נ"ר</b>



## נספח ב'

### מכירת דירות לפי פילוח גיאוגרפי

להלן כלל הדירות שנמכרו מתחילת המבצעים ועד 31 בדצמבר 2010.

#### דירות הדיור הציבורי שנמכרו לפי יישוב

219	מצפה-רמון	563	עכו	2,861	אשדוד
218	אור-עקיבא	559	נהרייה	2,484	ירושלים
192	נשר	550	רמלה	2,269	קריית-אתא וקריית-ים
183	אילת	512	חולון	2,141	באר-שבע
181	ערד	479	טבריה	1,948	אשקלון
175	פרדס-חנה	476	בית-שמש	1,121	תל-אביב
165	חצור	456	בית-שאן	820	נתניה
165	קריית-ארבע	441	לוד	801	קריית שמונה
158	מעלות	429	שדרות	793	קריית-גת
157	יהוד	395	טירת-הכרמל	787	נצרת-עילית
145	קריית-מלאכי	374	נתיבות	784	דימונה
140	רמת-גן	366	חדרה	732	כרמיאל
139	רעננה	354	רחובות	714	מגדל-העמק
132	נס-ציונה	293	ירוחם	691	חיפה
114	ספיר	261	צפת	686	אופקים
109	אור-יהודה	255	כפר-סבא	629	בת-ים
108	שלומי	255	בני-ברק	618	ראשון-לציון
100	הוד-השרון	240	יבנה	599	פתח-תקווה
32,356	סך הכול	230	הרצלייה	590	עפולה

