

מהזנחה לאחריות

כיצד לקדם פיתרון ציבורי
למשבר הדיור בישראל

נטע גף | מרץ 2020



דרך

חוקרים | מלמדים | משנים
תכנית העמיתים של קרן ברל כצנלסון

קרן
ברל
כצנלסון

דרך | פעולה | שינוי

חברתי-כלכלי



מהזנחה לאחריות

כיצד לקדם פיתרון ציבורי למשבר הדיור בישראל

הנחייה: טל ויינטראוב ועמית בן-צור

עריכה: ניר רייזלר

גרפיקה: עדי רמות

תאריך: מרץ 2020

תכנית עמיתי קרן ברל כצנלסון

עו"ד נטע גף היא בעלת תואר ראשון במשפטים ובפילוסופיה מהאוניברסיטה העברית ותואר שני במדיניות ציבורית מאוניברסיטת אוקספורד. מילאה מספר תפקידים בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי, בארץ ובחו"ל. בעברה, שימשה כיועצת פרלמנטרית לחברת הכנסת סתיו שפיר. במסגרת עיסוקה במגוון תחומי עניין כלכליים-חברתיים ומדיניים היא מתמקדת במדיניות מיסוי, דיור ותכנון עירוני.

דרך - תכנית העמיתים של קרן ברל כצנלסון הוקמה במטרה לייצר תפיסת עולם סדורה, עדכנית ומוצקה למחנה השמאל הציוני באמצעות גיבוש פתרונות מדיניות יישומיים לסוגיות היסוד עימן מתמודדת מדינת ישראל.



הוקרים | מלמדים | משנים
תכנית העמיתים של קרן ברל כצנלסון

נייר זה מציע להתמודד עם
משבר הדיור על ידי ניצול
מלוא כוחה של הממשלה
לצורך הגדלת היצע הדיור
הציבורי בשוק, במטרה
לאפשר לכל אדם בישראל
לממש את זכותו לדיור
נאות ולהביא לצמצום
פערים חברתיים-כלכליים
ולהורדת יוקר המחיה

הזכות לדיור נאות היא זכות יסוד המעוגנת בהצהרת זכויות האדם של האו"ם ובאמנות בינלאומיות. היעדרה פוגע ביכולתו של אדם לממש את זכותו לתעסוקה, לחינוך ולתרבות, מקושר לירידה במדדי בריאות, התפתחות הילד ורווחתו, ופוגם במרקם החברתי ובניידות חברתית-כלכלית. נסיקת מחירי הדיור, לצד הידרדרותו של הדיור הציבורי באיכות ובכמות לאורך עשרות השנים האחרונות ומחסור בחלופות ראויות, משפיעים לרעה על יוקר המחיה ועל מדדי האי-שוויון בישראל, ומותירים מאות אלפי ישראלים במצוקה. היעדרה של מדיניות ממשלתית ברורה של דיור ציבורי, שאינו משרת רק את השכבות החלשות אלא את כלל האוכלוסייה, פוגע הן במעמדות הנמוכים והן במעמדות הביניים.

ממשלות ישראל הזניחו את תחום הדיור במשך עשרות שנים, ומלאי הדיור הציבורי הידרדר לשפל כמותי ואיכותי

עד שאין בו כדי להוות גורם משמעותי בשוק. בעוד שבעשור השני לקום המדינה, כל דירה שנייה שנבנתה הייתה דירה ציבורית, כיום רק שתי דירות ממאה הן ציבוריות. המשבר הכלכלי העולמי, נסיקת מחירי הדיור והמחאות החברתיות שחרתו על דגלן את הדרישה לטפל ביוקר המחיה, הציבו את סוגיית הדיור לראשונה מזה שנים במרכז סדר היום הציבורי, והממשלה החלה סוף כל סוף לחפש מענה למשבר. אך הפתרונות המוגבלים שישמשו עד כה לא הובילו לשינוי משמעותי, ומספר משקי הבית שמתקשים לעמוד בנטל הוצאות הדיור ממשיך לגדול. הכישלון בטיפול במשבר קשור בעובדה שהממשלה טרם השכילה לנצל את מלוא כוחה ולבנות דיור ציבורי בהיקף רחב, כפי שנעשה במדינות רבות בעולם. במסגרת הדיון הכלכלי-נדל"ני ששולט בשיח, ובשל עיוותים היסטוריים בתפיסת הדיור הציבורי בארץ, פיתרון זה כמעט שאינו זוכה לדיון רציני, ובוודאי לא יושם עד כה בהיקף הנדרש. שלושת נדבכי שוק הדיור - בעלות, שכירות ודיור ציבורי - מצויים ביחסי גומלין הדוקים. כל פיתרון למשבר חייב להתייחס לכך.

נייר מדיניות זה מציע להתמודד עם משבר הדיור, ויפה שעה אחת קודם, על ידי ניצול מלוא כוחה של הממשלה - כבעלים, וכגוף מתכנן, מאשר ובונה - לצורך הגדלת היצע הדיור הציבורי בשוק. מטרת המדיניות היא לאפשר לכל אדם בישראל לממש את הזכות לדיור נאות, ותוך כך את זכותו להזדמנויות שוות בתעסוקה, חינוך, בריאות, רווחה ותרבות. בנוסף, המדיניות המוצעת חותרת לצמצום פערים חברתיים-כלכליים ולהורדת יוקר המחיה.

בנייר נבדקו שלוש דרכים לפתרון הבעיה: המשך המדיניות הקיימת תוך תיקון כשלים נקודתיים (מודל השוק הפרטי); שכירות ציבורית בבעלות פרטית, לצד הסדרת שוק השכירות הפרטי (המודל המשולב); ולבסוף, בניית דיור ציבורי איכותי בהיקף רחב (המודל הציבורי).

הפיתרונות נבחנו מול תנאי סף של שמירה על זכויות יסוד, יעדי מדיניות כגון צמצום פערים כלכליים-חברתיים, קידום יעילות ושמירה על חירות, וכן מול שיקולים מעשיים של עלות ושימויות פוליטית. לאחר בחינת מידת עמידתו של כל פיתרון ביעדים אלו, נמצא כי מודל השוק הפרטי כלל אינו עומד בתנאי הסף שהוגדר, בשל כישלוננו בהגנה על אוכלוסיות פגיעות אותן הוא אמור לשרת. המודל המשולב זכה לציון בינוני-גבוה ואילו המודל הציבורי נמצא כפיתרון המועדף, בשל התועלת הגלומה בו לטווח ארוך. עם זאת, בשל שיקולים פוליטיים ומעשיים, ובראשם הדאגה למצוקה הדחופה של אוכלוסיות קשישים וילדים הממתינים כיום בתור, מוצע לשלב את שני המודלים - המשולב והציבורי - על ציר הזמן. זאת במטרה לפעול כבר היום להגדלת ההיצע הציבורי, יחד עם מתן פתרון מיידי למצוקת אוכלוסיות פגיעות במיוחד. פיתרון מודולרי זה ייצור מלאי דיור ציבורי מיידי, איכותי ומגוון בבעלות פרטית, לצד הסדרה מתבקשת של שוק השכירות. בטווח הארוך, בנייה ממשלתית רחבת היקף של דיור להשכרה ארוכת-טווח תיצור מגוון, איכות וכמות דירות שיהוו חלופה משמעותית ומשפיעה בשוק הדיור עבור כלל שכבות האוכלוסייה בישראל.

תכנית הפעולה - פיתרון מודולרי-ציבורי

פתרון קבע לציבור הרחב

350,000
דירות ציבוריות
בתוך עשור
יהוו כ-10%-15% מכלל
הדירות בישראל

היקף פעילות
ראשוני בתוך
כ-7 שנים

בינוי

טווח ארוך: בניית דירות ציבוריות



תכנון, ייזום ותקצוב

3 שנים

שנתיים

שנה ראשונה

7

6

5

4

טווח קצר: שכירות ציבורית (דיור בר השגה) בבעלות פרטית

היקף פעילות מלא בתוך 3-5 שנים

אכלוס

10

9

8

פתרון זמני ומיידי לאוכלוסיות פגיעות ולמעמד הביניים



תוכן עניינים

מה הבעיה

9.....מדוע נוצר משבר הדיור בישראל

מה רוצים להשיג

18.....פתרון משבר הדיור בישראל

מה אפשר לעשות

20.....מתיקון כשלים נקודתיים ועד דיור ציבורי רחב היקף, איכותי ומגוון

מה צריך לעשות

28.....מדוע פיתרון מודולרי הוא הפיתרון הטוב ביותר לבעיה

סיכום

31.....

נספח - ניתוח מפורט של החלופות

33.....

מילון מונחים

44.....

רשימת מקורות

45.....

מדוע נוצר משבר הדיור בישראל

החל משנת 2008, מחירי הדיור בישראל נסקו, בין היתר לאור שיעורי ריבית נמוכים, יציבות בשוק הנדל"ן, שווקי מניות נפוצים ומדיניות ממשלתית שעודדה השקעה בנדל"ן על ידי תמריצי מס והטבות שונות. לאחר עשור של עליות בלתי מרוסנות, המחירים הגיעו לסף שמדיר מהשוק רוכשים חדשים, ובפרט משפחות צעירות. עקב "מחאת האוהלים" של שנת 2011, הממשלה החלה לבחון פתרונות למשבר, ומספר ועדות ממשלתיות נדרשו לנושא¹. רוב ההמלצות לא יושמו כלשונן, בעוד שהפיתרונות המעטים שכן יושמו, התמקדו רובם ככולם בהגדלת היצע הדיור באמצעות הורדת חסמי שוק, וזכו להצלחה מועטה². בשנים שחלפו מאז, מספר משקי הבית המתקשים לעמוד בנטל הוצאות הדיור ממשיך לגדול³.

התהליכים הללו הציבו את סוגיית הדיור במרכז סדר היום הציבורי, אך במסגרת הדיון הכלכלי-נדל"ני ששולט בשיח, כמעט תמיד נשכח אחד הגורמים המשמעותיים ביותר לעליית מחירי הדיור בארץ: שנים רבות של הזנחה קשה של הדיור הציבורי.

הזכות לדיור נאות היא זכות יסוד המעוגנת בהצהרת זכויות האדם של האו"ם ובאמנות בינלאומיות⁴. אי-מימושה פוגע ביכולתו של אדם לממש את זכותו לתעסוקה, לחינוך ולתרבות, מקושר לירידה במדדי בריאות, התפתחות הילד ורווחה, ופוגם במרקם החברתי ובניידות חברתית-כלכלית⁵. העלייה במחירי הדיור משפיעה על יוקר המחיה ועל מדדי האי-שוויון בישראל, ובכך זולגת השפעתה לתחומים נוספים כגון בריאות, חינוך, רווחה, נגישות לתעסוקה ותחבורה. נסיקת מחירי הדיור, לצד המדיניות הממשלתית שאפשרה את הידרדרותו של הדיור הציבורי באיכות ובכמות לאורך השנים ללא חלופות ראויות, פוגעת, אם כן, בכלל הציבור בישראל: כקונים פוטנציאליים, כבעלי בתים המשכירים את נכסיהם, כשוכרים בשוק הפרטי וכמובן, כזכאי הדיור הציבורי עצמם.

1 ובהן הוועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאוף, 2013) והוועדה לשינוי חברתי כלכלי (ועדת טרכטנברג, 2011).
2 זאת, בין השאר, משום שרוב הגורמים שבכוחם להשפיע על מחירי הדיור הם בעלי אינטרס מובנה וטבעי למנוע הוזלת מחירים: בעלי הדירות (רוב הציבור הישראלי), רשות מקרקעי ישראל (שמחזיקה במרבית הקרקעות הפנויות), בנקי המשכנתאות וחברות הנדל"ן. כך, למשל, דווקא כאשר הממשלה פועלת לשיווק קרקעות מוזלות ליזמים במסגרת תכניות כגון "מחיר למשתכן" (שעליהן יורחב בהמשך), פחתו התחלות הבנייה בשוק החופשי באזורים אלה, ככל הנראה, בשל פיחות בכדאיות הכלכלית ליזמים. לפירוט נוסף ראו את [דוח בנק ישראל לשנת 2018](#), פרק ט', שוק הדיור.

3 מבקר המדינה, [דוח ביקורת על משבר הדיור](#), פברואר 2015.

4 "הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם", סעיף 25, 1948; "האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות", סעיף 11 (1966), כ"א 1037, כך 31, עמ' 205. ישראל אשררה את האמנה בשנת 1991.

5 ראו את [נייר העבודה](#) שפורסם על ידי ה-OECD בנושא ב-2016.

הדיוור הציבורי: מפרויקט דגל לאומי לחוסר רלוונטיות

במהלך העשורים הראשונים לקיומה, תוך התמודדות עם אתגרי ביטחון וקליטה אדירים, בנתה מדינת ישראל קרוב ל-400,000 דירות ביוזמה ציבורית, מתוך צורך לאומי אקוטי לשכן מאות אלפי עולים וליישב את אזורי הספר. בשנות החמישים והשישים, מעל מחצית מהדירות בישראל נבנו ציבורית⁶ - שיעור אסטרונומי בקנה מידה בינלאומי. אך מהירות הבנייה והצורך המיידי בדירות לשיכון גלי העלייה העצומים הותירו חותם: רוב הדירות נבנו ברמת גימור ואיכות ירודה. לאורך השנים, בהיעדר השקעה ממשלתית מספקת בתחזוקת הדירות ובהתחשב בכך שלדיירים, שלא היו בעליהן, לא היה תמריץ כלכלי להשקיע בהן בעצמם, מצבן הידרדר עוד יותר. מעבר לכך, עיירות הפיתוח שבהן נבנו רובן המוחלט של הדירות מוקמו באזורים מבודדים מבחינה

גיאוגרפית ותחבורתית, במטרה ביטחונית-לאומית ליישב את אזורי הספר. העולים ששוכנו בדירות אלה לא זכו להזדמנויות שוות לתעסוקה, חינוך ותרבות כפי שאלו התפתחו עם הזמן במרכז הארץ. בפועל, מדיניות הדיוור הציבורי חיזקה את ההפרדה המעמדית-עדתית שכבר הייתה נוכחת ביישוב היהודי בארץ, והגבירה את הפערים החברתיים-כלכליים בין מרכז לפריפריה שמאפיינים את החברה הישראלית עד היום⁷.

הדימוי השלילי שהתקבע בתודעת אזרחי ישראל ביחס לדיוור הציבורי לאור המציאות שתוארה לעיל, לצד עליית קרנה של מדיניות ההפרטה ו"אי-ההתערבות" הממשלתית החל משנות השבעים, אפשרו למדינה להפחית השקעתה בתחום זה באופן דרסטי. בשנות השמונים, עוד לפני חוק הדיוור הציבורי, הממשלה יזמה מכירה של דירות ציבוריות לדייריהן, בסבסוד של עד 60% ממחיר הדירה⁸. עם השנים, כמעט שלא התווספו דירות ציבוריות למלאי, וככלל, מלבד פרק זמן קצר בתחילת שנות התשעים שהתאפיין בצורך לשכן את גלי העלייה מברית המועצות, ההשקעה הממשלתית בדיוור הציבורי הלכה ופחתה.

למעשה, הצעד המשמעותי היחיד שבוצע בתחום בעשורים האחרונים, מתוך מטרה להיטיב עם הדיירים ולאפשר להורים להוריש דירות לילדיהם, הוביל לחיסולו של הדיוור הציבורי כשירות שעשוי להיות רלוונטי לחלקים נרחבים באוכלוסייה. מדובר בחוקי הדיוור הציבורי שהתקבלו

6 ראו [תאמרם](#) של רות חננאל, שרון פרלמן קרפץ ועמי וטורי בנושא.

7 שם.

8 שם, עמ' 6.

מודל הבעלות בעייתי

כאידיאל מגורים בלעדי:

זוגות צעירים נדחפים

להתחייבות כלכלית

שמטילה עול של החזר

תשלומי משכנתא, וכרוכה

בסיכון שקשה לנבא את

השלכותיו. ההעדפה

הממשלתית של מודל זה

אינה עולה בקנה אחד עם

מטרתו העיקרית של הדיוור

הציבורי - הבטחת הזכות

לדיוור נאות

ב-1998⁹ ואפשרו לכל דייר המעוניין בכך ועונה על התנאים הנדרשים לקנות את דירתו בהנחה שהגיעה עד ל-90% ממחירה בשוק. למרבה הצער, החקיקה הובילה לחיסול מלאי הדיור הציבורי ולהפיכת כל השקעה ממשלתית עתידית בתחום לבלתי-כדאית באופן קיצוני¹⁰. זאת, מאחר שאין שום אפשרות לשמור על מלאי דיור ציבורי בר-קיימא לאורך זמן, בד בבד עם מכירת דירות לזכאים לאחר שנים ספורות. יצוין כי מכירת הדירות הציבוריות לדייריהן לא נתפסה כחריגה, אלא להפך, כהגשמת עקרונות של צדק חלוקתי, לאור הטבות ברכישת דיור וקרקעות לאוכלוסיות נבחרות אחרות כגון יוצאי צבא ועולים. אך בפועל, החוק הוביל לנסיגה ממשלתית כמעט מוחלטת מפעילות בתחום הדיור הציבורי, תוך שיכון הביקורת הציבורית על כך.

חקיקת הדיור הציבורי מבטאת מדיניות ארוכת שנים של ממשלות ישראל, שמאז ומעולם העדיפו מגורים בבעלות¹¹. אך מודל הבעלות, כאידיאל מגורים **בלעדי**, הוא בעייתי. זוגות צעירים נדחפים לעתים להתחייבות כלכלית שאינה בהכרח תואמת את צרכיהם. התחייבות זו מטילה עליהם עול כלכלי של החזר תשלומי משכנתא, וכרוכה בסיכון שקשה לנבא את השלכותיו בכל הנוגע לשיעורי ריבית, יכולת השתכרות, גודל משפחה עתידי ואף גירושין¹². ההעדפה הממשלתית של מודל זה אינה עולה בקנה אחד עם מטרתו העיקרית של הדיור הציבורי - **אספקת הזכות לדיור נאות לזכאים**.

המדיניות הנוכחית: כיבוי שריפות והתערבות בשוק הפרטי

כתוצאה מהתהליכים שתוארו לעיל, מלאי הדירות בדיור הציבורי הלך והתרוקן והזכאים לו עומדים היום בפני שוקת שבורה. אם בסוף שנות השישים, כ-23% ממלאי הדיור בארץ - כ-200,000 דירות - היו ציבוריים, אזי לאחר שנים רבות של הזנחה ומבצעי מכירה לדיירים ללא חידוש המלאי, כיום 2% בלבד ממלאי הדיור בארץ הם ציבוריים. מדובר באחד השיעורים הנמוכים

9 חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, תשנ"ח-1998, וחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ח-1998.

10 החוק התבסס על חקיקה בריטית משנות השבעים שקידמה ראש ממשלת בריטניה דאז, מרגרט תאצ'ר, תחת הסיסמה: "right to buy". במרץ 2018 אישרה הכנסת להאריך את חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) עד שנת 2023. מרבית הפעילים בתחום, ובהם ארגוני החברה האזרחית, מומחים ומשרדי האוצר והשיכון, תומכים בכך שלא תהיה הארכה נוספת. זו גם היתה המלצתה של הוועדה למלחמה בעוני, שניתנה כבר בשנת 2014, בטרם הוארך החוק. ראו https://www.btl.gov.il/Publications/more_

publications/Documents/Veadat%20Allaluf2.pdf דוח הוועדה למלחמה בעוני, עמ' 151.

11 גם דירות השיכון, שנבנו בעשורים הראשונים לקום המדינה, היו מלכתחילה מיועדות להימכר לדייריהן, אך "כשהסתבר שלעולים אין אפשרות לרכוש את הדירות, הוחלט להעבירן לבעלות עמידר שהשכירה אותן". להרחבה ראו מאמרה של אליה ורצברגר, הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור (ירושלים: מרכז טאוב), בעמ' 157. כך גם על פי דוח הוועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאלוף, 2013): "עד לאחרונה, ממשלות ישראל לדורותיהן ראו בבעלות על דירה את צורת ההחזקה המועדפת לרוב משקי הבית...".

12 ראוי לציין כי ישנם יתרונות וחסרונות הן לבעלות על מגורים והן לשכירות. לדין בנושא זה, ראו את **נייר העבודה** של ה-OECD בנושא, עמ' 13.

ב-OECD, ופחות מרבע מהממוצע בו¹³. היצע הדירות הנותר – כ-53,000, רובן ככולן באזורים חלשים מבחינה סוציו-אקונומית¹⁴ – אינו עונה על הצורך. זמן ההמתנה הממוצע לדירה בדיוור הציבורי בישראל מביא לכך שעשרות אלפים הזקוקים לקורת גג, ועומדים בקריטריונים לזכאות לדיוור ציבורי, נמקים ברשימות ההמתנה במשך שנים משום שלא קיימות דירות זמינות עבורם.

מספרים אלו, חמורים ככל שיהיו, אינם משקפים את מצוקת הדיוור האמיתית הקיימת בחברה הישראלית. ישנן משפחות רבות שהמדינה כלל אינה מכירה בצורך שלהן בדיוור ציבורי, אף שאינן מסוגלות לממש את זכותן לדיוור נאות. כתוצאה מצמצום מלאי הדירות, קריטריוני הזכאות לדיוור ציבורי שקובע משרד השיכון מעת לעת כה הוחמרו, עד שכיום הם כוללים, בנוסף למצב סוציו-אקונומי בעייתי, דרישות כגון שלושה ילדים לפחות (שני ילדים בלבד, לדוגמה, מבטלים זכאות לדיוור ציבורי) או זכאות לקצבת נכות. בהיתן הקריטריונים המחמירים לזכאות לדיוור ציבורי, אפילו אם הממשלה הייתה בונה כיום דיוור ציבורי לכלל אוכלוסיית הזכאים, מהלך ראוי וצודק כשלעצמו, היה זה פיתרון בעל השפעה שולית. זאת, מאחר שהוא לא היה מספק מענה למרבית המשפחות שנפגעות ממשבר הדיוור, ובוודאי לא היה משפיע על שוק הדיוור בכללותו.

בהיעדר דיוור ציבורי בכמות ובאיכות מספקת, הממשלה פנתה למדיניות של סיוע בשכר הדירה לזכאים (בעודם ברשימות ההמתנה). למעשה, מדובר בשינוי מדיניות זוחל ולא מוצהר – ממודל של דיוור ציבורי למודל של סבסוד שכר דירה לנזקקים בשוק הפרטי. אולם בניגוד למודל הדיוור הציבורי, שמבטיח לדייר ודאות סבירה, מקבלי הסיוע בשכר הדירה חיים בחוסר ודאות ונתונים לחסדי השוק. עליית מחירי השכירות גוזרת מעברי דירה תכופים ופוגעת בביטחון התעסוקתי, בהזדמנויות חינוכיות ובמעגלי תמיכה משפחתיים/חברתיים. היעדר ביטחונות ואשראי מקשה על רבים ממקבלי הסיוע למצוא דירה נאותה, והדבר מוביל לתופעות מזעזעות כגון ניצול מיני ותקיפה של דיירות, מגורים ברחוב ופגיעה בילדים¹⁵.

נכון לשנת 2019, הסיוע בשכר דירה הניתן למעוטי הכנסה הוא ההוצאה התקציבית העיקרית של משרד השיכון בתחום הדיוור¹⁶. סכומי הסיוע נעים בין כמה מאות לבין כמה אלפי שקלים בחודש, כאשר הסיוע החודשי הממוצע לזכאים עומד על כ-970 ש"ח, פחות משליש משכר הדירה הממוצע בשוק החופשי¹⁷. סכומים אלו נשחקים למול עליית מחירי השכירות המהירה בהרבה, והתוצאה היא כשל הן בשוק הדיוור הציבורי והן בשוק השכירות הכללי.

13 שלמה סבירסקי, ירון הופמן-דישון, "האופציה הציבורית בדיוור: דיוור ציבורי אוניברסלי כמענה למשבר הדיוור בישראל", נובמבר 2017, מרכז אדוה; קישור למאגר המידע ב-OECD.

14 דוח בנק ישראל לשנת 2018, מצגת מנהל חטיבת המחקר, איר ח' 15, עמ' 32.

15 ראו, לדוגמה, פרוטוקול של ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי של הכנסת העשרים מתאריך ה-16.5.2017.

16 בתקציב משרד השיכון לשנת 2019 1.8 מיליארד ש"ח מוקצים לסיוע בשכר דירה, לעומת 324 מיליון ש"ח שמוקצים ל"דיוור ציבורי" (מתוכם, הרוב לתחזוקת דירות קיימות ובתי גיל הזהב).

17 דו"ח בנק ישראל לשנת 2018, פרק ח', עמ' 198.

הממשלה, שדיללה את
מלאי הדיור הציבורי תוך
פגיעה באוכלוסיות חלשות,
מסבסדת משכירים בשוק
הפרטי ובכך מתדלקת את
המשך העלויות במחירי
השכירות. עליית המחירים
בשוק השכירות משפיעה
גם על המחירים בשוק
הדירות לבעלות.

סכומי הסיוע הנמוכים והעובדה שהמשפחות המקבלות סיוע נאלצות להתמודד עם משכירים פרטיים מתוך עמדת מיקוח מוחלשת, הופכים את מדיניות הסיוע לבעייתית בלשון המעטה. 30,000 זכאי משרד השיכון ומשרד הקליטה, אשר ממתנים בתור לדירה ציבורית, מצטרפים ל-140,000 הזכאים לסיוע בשכר דירה¹⁸. בסך הכול, 170,000 בתי אב בישראל, המהווים כ-30% מכלל שוק השכירות בארץ, זוכים לסיוע בשכר דירה בהתאם לקריטריונים שנקבעו על ידי הממשלה.

הסתמכות ממשלתית כה נרחבת על סיוע בשכר דירה כפיתרון חלופי לדיור ציבורי מהווה סבסוד והתערבות בשוק השכירות הפרטי. מדיניות מסוג זה מובילה לעליית מחירים עבור כלל השוכרים בשוק, כפי שהוכח במדינות אחרות ועל פי מודלים כלכליים מקובלים. בפועל, הממשלה, שדיללה את מלאי הדיור הציבורי תוך

פגיעה באוכלוסיות חלשות, מסבסדת משכירים בשוק הפרטי ובכך אף מתדלקת את המשך העלויות במחירי השכירות. עליית המחירים בשוק השכירות משפיעה גם על המחירים בשוק הדירות לבעלות, משתי בחינות: הן בשל הלחץ שהדבר גורם לשוכרים - שנאשו מעלויות המחירים - לקנות דירה משלהם, גם במחיר כניסה לחובות, והן בשל עידוד בעלי הון להשקיע בנדל"ן, בשל מחירי השכירות הגבוהים שהם צפויים להרוויח¹⁹.

מעבר לכך, הסתמכות על השוק הפרטי במצב שבו כמעט שאין הסדרה ופיקוח על השוק, משמעה כי אין בקרה על איכות וטיב הדירות שמוצעות לזכאים. משפחות רבות בישראל אינן זוכות לקורת גג ראויה, ויש לכך השלכות על ניידות חברתית, הישגים חינוכיים, מדדי בריאות גופנית ונפשית, פשיעה, הזדמנויות תעסוקתיות ועוד²⁰.

18 שם.

19 לדיון בנושא זה, ראו את [נייר העבודה](#) של ה-OECD שנזכר לעיל.

20 שם.



לצד המדיניות הממשלתית של סיוע בשכר דירה, ניסתה הממשלה החל משנת 2014 מגוון של פתרונות יצירתיים:

"מחיר למשתכן" - "תכנית הדגל" של הממשלה בתחום הדיור. מטרתה להגדיל את היצע הדירות על ידי שיווק קרקעות מדינה ליזמים במחיר מסובסד, בתמורה להתחייבות למכירה במחיר מוזל לרוכשים. ההנחה היא שהמחיר המוזל וההיצע המוגבר יוזילו גם את מחירי הדירות בשוק החופשי. התכנית, אשר מאז סוף שנת 2015 מהווה אפיק כמעט בלעדי לשיווק קרקעות מדינה²¹, מתאימה למדיניות המעדיפה אי-התערבות ממשלתית (לכאורה) והסתמכות על השוק החופשי: היא מבוססת על ויתור של המדינה על הכנסות (בגין הקרקע), במקום על הוצאה תקציבית ישירה (כגון בנייה ממשלתית). אך על אף הוזלה מסוימת במחירי הדירות שהתכנית מציעה, כמעט מחצית מהדירות הכלולות בה אינן בהישג יד עבור משקי בית מהעשירון השביעי ומטה²². המודל אינו מתיימר להתמקד באוכלוסיות קשות יום, אלא מבוסס על הגרלה באופן שהופך את מימושה של זכות יסוד בישראל - הזכות לדיור נאות - לתלוי במזל. בנוסף לכך, קצב התקדמות התכנית איטי: נכון למרץ 2018, פורסמו מכרזים לשיווק של כשמונים אלף דירות²³, אולם הושלמה בנייתן של אלפי דירות בודדות בלבד.

"דירה להשכיר" - תכנית זו מציעה דיור להשכרה לטווח ארוך באמצעות החברה הממשלתית שהוקמה לשם כך בשנת 2014. בדומה ל"מחיר למשתכן", התכנית משווקת קרקע מוזלת לבנייה ליזמים בתמורה להתחייבותם לבנות ולתפעל פרויקטים להשכרה ארוכת-טווח. זאת, כאשר רבע מהדירות מושכרות במחיר בר-השגה - כלומר המוזל בכ- 20% ממחיר השוק - שמתעדכן בשיעור ידוע מראש. בתום התקופה, היזמים חופשיים למכור את הדירות. אותן בעיות שמאפיינות את "מחיר למשתכן" מאפיינות גם תכנית זו: עלויות גבוהות בשל הרווח היזמי הכרוך בפרויקט, מודל הגרלה לא פרוגרסיבי, ובנייה בהיקף נמוך ובקצב איטי²⁴.

תכניות נוספות - בין היוזמות הנוספות שנקטה הממשלה בעשור השני של שנות האלפיים ניתן למנות את: הקמת מטה הדיור במשרד האוצר וועדת הרשאות התכנון והפיתוח הפועלת תחתיו; העברת רשות מקרקעי ישראל ומנהל התכנון למשרד האוצר; עריכת הסכמי גג עם רשויות מקומיות; סיכום תקציבי להעברת בסיסי צה"ל לגב; אישור מכסות עובדים זרים לענף הבנייה; תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה והרפורמה ברישוי;

21 **דוח החשב הכללי לשנת 2017**, תוכניות הממשלה בתחום הדיור, עמ' 383.

22 ראו **ניתוח תוצאות מדד הגר לדיור בר-השגה**.

23 **דוח החשב הכללי לשנת 2017**, תוכניות הממשלה בתחום הדיור, עמ' 376.

24 ראו כתבתו של משה ליכטמן "**העתיד של 'דירה להשכיר' תלוי בהשקעות של המוסדיים**", גלובס, 13.8.19.

הקמת הותמ"ל (ועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור); העלאת מס רכישה למשקיעים; תיקון החוק לעידוד השקעות הון, שנועד לעודד גופים מוסדיים להשקיע בשוק הנדל"ן להשכרה; הורדת הריביות בהלוואות לזכאי משרד הבינוי והשיכון; ועוד²⁵. לצד כל אלה, ישנם ניצנים ראשונים ומוגבלים בהיקפם ליוזמות עירוניות לבניית דיור בר-השגה²⁶, לאחר שבשנת 2014 נחתמו צווים המאפשרים לוועדות מקומיות להקצות קרקע ציבורית לשם כך. עד כה, רק עיריית תל אביב השלימה פרויקטים מסוג זה²⁷.

הגיע הזמן לשינוי גישה

הישראלי הממוצע לא מדמיין את הדיור הציבורי כשירות ממשלתי מתקדם, מערבי ומודרני, אלא כבתי רכבות - "שיכונים" - באיכות ירודה, מוקפים בשממה ומאוכלסים בדיירים מוכי גורל. כך הופך שירות זה לנושא "רווחה" שולי, במקום לעמוד במוקד הדיון החברתי-כלכלי. רק רתימת כלל האוכלוסייה לפרויקט הדיור הציבורי, באמצעות התאמתו לכל חלקי החברה הישראלית, תוכל לחולל שינוי ממשי

שני התהליכים הללו - עליות מחירים בלתי מרוסנות בשוק הפרטי לצד התנערות הממשלה ממחויבותה לספק פיתרונות ציבוריים - יצרו את **משבר הדיור**. יש להבהיר - הדיור הציבורי לא כשל, והוא אינו הבעיה - אלא הפיתרון למשבר הדיור. משבר זה אינו תוצר של תהליכים כלכליים המנותקים מהקשר ציבורי, אלא סימפטום של התנערות הממשלה מאחריותה להבטחת קורת גג הולמת לכלל האוכלוסייה, והעברת אותה אחריות לידי "השוק החופשי".

תהליך זה מבוסס על אידיאולוגיה ניאו-ליברלית, שגורסת כי אל לממשלה להיות גורם פעיל בשוק הדיור, אלא גורם רגולטורי, מנחה או מתמרץ בלבד. זאת, על יסוד ההנחה כי שוק הדיור הוא מבוזר ויעיל. לגישה זו שותפים כלכלנים רבים מהצד הימני של המפה הפוליטית-אידיאולוגית. הדבר מסביר מדוע על אף ההצהרות, הוועדות הממשלתיות והתכניות המרובות מאז המחאה החברתית, הממשלה אינה מפעילה את מלוא כוחה כגורם מתכנן, מאשר, מתקצב ובונה ומשקיעה את המשאבים הנדרשים במדיניות שיש בכוחה לפתור את משבר הדיור. הדרך שבה מנסה המדינה להתמודד עם הבעיה, לעומת

²⁵ דוח החשב הכללי לשנת 2017, תוכניות הממשלה בתחום הדיור, עמ' 377.

²⁶ המוגדר כדיור בעלות של לפחות 20% פחות ממחיר השוק; ראו תקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית), תשע"ה-2014.

²⁷ סנונית ראשונה לשינוי גישה - מוגבל בהיקפו - במדיניות הממשלה נצפתה ביולי 2018, עם החלטת ממשלה מספר 4078 בנושא תכנית חירום לאומית בתחום הדיור הציבורי, שבמסגרתה דובר על בנייה של כ-70,000 יחידות דיור ציבורי בתוך 10 שנים. עם זאת, דיוני הוועדה שהוקמה לצורך יישום ההחלטה עלו על שרטון, וההחלטה, נכון לזמן כתיבת הנייר, טרם יושמה.

זאת, מהווה שעטנז המורכב משאריות היסטוריות של מדיניות לאומית לבינוי ציבורי בהיקף גדול, הזנחה רבת שנים, ואסופת יוזמות ופתרונות חירום שנועדו לעצור את המשבר ו"לסתום חורים" אד הוק, ללא מדיניות מוסדרת.

ראוי לציין כי לאופי שניתן לדיור הציבורי בישראל בשנותיה הראשונות ולדימויו השלילי שהתקבע כתוצאה מכך הייתה השפעה לא מבוטלת על היווצרות משבר הדיור במדינה. כאשר הישראלי הממוצע נשאל לעמדתו בנושא, הוא לא מדמיין את הדיור הציבורי כשירות ממשלתי מתקדם, מערבי ומודרני, כפי שעושה אולי השוודי או הסינגפורי הממוצע, אלא כבתי רכבות - "שיכונים" - באיכות ירודה, מוקפים בשממה ומאוכלסים בדיירים מוכי גורל. מכאן ניתן ללמוד על החשיבות של דיור ציבורי באיכות גבוהה, בתחזוקה נאותה ובמיקום נגיש לשירותים חברתיים, המותאם ומשרת את כלל שכבות האוכלוסייה הזקוקות לו, כשירות ציבורי אוניברסלי באמת. ככל שמעמדות הביניים אינם תופסים עצמם כצרכנים אפשריים של דיור ציבורי או כמושפעים מקיומו, כך הופך שירות זה לנושא "רווחה" שולי, במקום לעמוד במוקד הדיון החברתי-כלכלי. רק רתימת כלל האוכלוסייה לפרויקט הדיור הציבורי, באמצעות התאמתו לכל חלקי החברה הישראלית, תוכל לחולל שינוי ממשי.

פתרון משבר הדיור בישראל

המגמות והתופעות שתוארו בפרק הקודם - נסיקת מחירי הדיור, לצד הידרדרותו של הדיור הציבורי באיכות ובכמות לאורך עשרות השנים האחרונות ומחסור בחלופות ראויות - משפיעות לרעה על יוקר המחיה ועל מדדי האי-שוויון בישראל. היעדרה של מדיניות ממשלתית ברורה של דיור ציבורי, שאינו משרת רק את השכבות החלשות אלא את כלל האוכלוסייה, פוגע הן במעמדות הנמוכים והן במעמדות הביניים. לכן, על המדינה להתערב ולפעול לשיפור המצב הקיים ולנקוט מדיניות שתתמקד בבלימת תהליכי ריכוז העושר, התפשטות האי-שוויון והפגיעה בשכבות החלשות הנובעים מהפקרת התחום.

מטרות המדיניות שתוצע במסמך זה הן:

- ◀ מימוש הזכות לדיור נאות של כלל תושבי ישראל - ללא הבדל דת, גזע או מין - ומימוש זכותו של כל אדם להזדמנויות שוות בתעסוקה, חינוך ותרבות.
- ◀ צמצום פערים חברתיים ושיפור הניידות החברתית-כלכלית.
- ◀ הורדת יוקר המחיה על ידי צמצום השפעתו השלילית של הסבסוד הממשלתי בשוק השכירות הפרטי.

יצוין שהפיתרונות להסדרת שוק הדיור אינם חייבים להיות מיושמים בנפרד, וברחבי העולם ניתן לראות דוגמאות לתמהיל מגוון של פיתרונות בעצימות משתנה. הבחירה להציג את הפיתרונות השונים כחלופות, ולא כנדבכים משלימים במודל מורכב יותר, נובעת משיקולי תעדוף משאבים. בפועל, מדינת ישראל לא השכילה ליצור עד כה שוק דיור מאוזן הכולל תמהיל של כלי מדיניות, דרכי מימון וסוגי דיור, והממשלה דבקה בתפיסה חד-ממדית של השוק כ'משחק סכום אפס'. אך הקשר ההדוק בין שלושת נדבכי שוק הדיור - בעלות, שכירות ודיור ציבורי - משמעו שפתרון המצוקה בתחום הדיור הציבורי צפוי להשליך באופן חיובי על השוק כולו. על כן, נייר זה מתמקד בפתרון הדיור הציבורי, שהוא בעל הפוטנציאל הגבוה ביותר ליצירת שינוי הן ברמת ההיצע הציבורי והן ברמת המחירים בשוק החופשי.

היעדרה של מדיניות

ממשלתית ברורה של

דיור ציבורי, שאינו משרת

רק את השכבות החלשות

אלא את כלל האוכלוסייה,

פוגע הן במעמדות

הנמוכים והן במעמדות

הביניים.

כיצד ייבחנו הדרכים לפתרון הבעיה

עד כמה הדרכים השונות לפתרון משבר הדיור בישראל מבטיחות את זכויות היסוד של אזרחיה? באיזו מידה כל אחת מהן תורמת להגברת השוויון החברתי-כלכלי? ומה נדרש על מנת שניתן יהיה ליישמן מבחינה פוליטית?

הפיתרונות השונים לבעיה אשר יוצגו בהמשך ייבחנו הן לאור המידה שבה הם מקדמים את היעדים הנגזרים ממטרות המדיניות שתוצע בנייר זה והן לאור המידה שבה ניתן לבצע אותם בפועל. יעדים ושיקולים מעשיים שנבחרו כבעלי חשיבות גדולה יותר מהאחרים יופיעו ראשונים מבחינת סדר ההצגה.

יעדים

זכויות יסוד - המידה שבה כל פיתרון ממלא את צרכי הפרט הבסיסיים, וביניהם ביטחון קיומי ופיזי לצד רמה נאותה של בריאות, חינוך, תעסוקה, דיור וזכויות חברתיות נוספות.



צמצום פערים - המידה שבה כל פיתרון יתרום לצמצום הפערים הכלכליים-חברתיים בישראל.



יעילות - מידת התועלת שיבטיח כל פיתרון (איכות, כמות, מהירות והתאמתו לצרכיו השונים של הציבור) ביחס למשאבים המושקעים בו.



חירות - עד כמה הפיתרון יאפשר ליחידים או לקבוצות לבחור את מקום וסוג המגורים המתאימים להם ולהתנהל כרצונם בשוק החופשי כשוכרים, משכירים, בעלי בית ודיירים, כל עוד אינם פוגעים בחירותם של אחרים.



שיקולים מעשיים

עלות - מה היקף המשאבים הכלכליים הנדרשים לביצוע כל פיתרון.



ישימות פוליטית - עד כמה כל פיתרון ניתן לביצוע מבחינה פוליטית, לאור יחסי הכוחות בין קובעי המדיניות הצפויים להתנגד לו לבין אלו שניתן לגייס לתמיכה בו.



מתיקון כשלים נקודתיים ועד דיור ציבורי רחב היקף, איכותי ומגוון הדרכים לפתרון הבעיה

מודל השוק הפרטי

המשך המדיניות הקיימת ותיקון כשלים נקודתיים

במסגרת פיתרון זה, מוצע לשמר את מודל השוק הפרטי הנהוג כיום בישראל, תוך הרחבתו ושיפורו. בין השאר, המודל כולל הרחבת תכנית סבסוד שכר דירה לזכאים - אוכלוסיות מוחלשות - בשוק הפרטי, וכן סבסוד יזמים לבניית דירות בשוק הפרטי שמשווקות לציבור - על פי הגרלה - בהנחה. התכנית תכלול את המהלכים הבאים:

- משרד השיכון ימשיך לממן **סיוע בשכר דירה** בהיקפים גדולים, תוך הצמדת סכומי הסיוע למדדים רלוונטיים אשר משקפים את עלות השכירות בפועל, כגון מדד מחירי הדיור או מדד מחירי השכירות.
- **יורחבו הקריטריונים לזכאות** לסיוע בשכר דירה, על מנת לענות בצורה הולמת על היקף הצורך החברתי האמיתי בכך.
- הכספים שהתקבלו עד היום בגין מכירת דירות ציבוריות (כשלושה מיליארד ש"ח) יופנו **לבניית או רכישת דירות ציבוריות חדשות** (צפי לתוספת של 2,000-4,500 דירות).
- ככל שיימכרו דירות נוספות, הסכומים שיתקבלו תמורתן יופנו לצורך רכישת דירות ציבוריות חדשות.
- דירות ציבוריות שאינן משמשות כיום לצרכי דיור ציבורי (כגון דירות המשמשות עמותות או בתי כנסת) יושבו למטרה זו.
- **מנגנוני התחזוקה והתפעול** של הדירות הציבוריות באמצעות החברות המשכנות ישופרו.
- **המדינה תמשיך למכור קרקעות ציבוריות** בעלות מופחתת ליזמים, לצורך קידום תכניות "מחיר למשתכן" ו"דירה להשכיר".

- **תכניות נוספות שמטרתן לעודד את השוק החופשי** (יזמים, קבלנים, גופים מוסדיים) לתת מענה לביקוש הרב לדיר, באמצעות סבסוד, הנחות ופטורים שונים, יפותחו, יוטמעו ויורחבו.
- בחלופה זו, **הדיר הציבורי, כשירות ציבורי, יהווה פיתרון עבור פלח מוגבל בלבד של האוכלוסייה**, המורכב בעיקרו מהשכבות הסוציו-אקונומיות החלשות ביותר.

המודל המשולב: ציבורי-פרטי

שכירות ציבורית בבעלות פרטית לצד הסדרת שוק השכירות

- המדינה תספק דיור ציבורי לזכאים על ידי ניהול מלאי דירות בבעלות פרטית. התכנית תכלול את המהלכים הבאים:
- המדינה תיזום הצטרפות של בעלי דירות פרטיות להשכרה במסגרת **מודל של שכירות ציבורית לטווח בינוני**. במסגרת זו יתקשר משרד השיכון (ישירות או באמצעות החברות המשכנות) עם בעלי דירות פרטיות, ויספק להם שירותי ניהול. מודל זה או דומה לו קיים במספר מדינות ברחבי העולם, בין היתר בארצות הברית²⁸, בריטניה, גרמניה, אוסטרליה וצרפת²⁹.
- **שירותי הניהול** יכללו את ההתנהלות החוזית והלוגיסטית מול השוכרים, שירותים משפטיים (כולל קביעת שיעור דמי השכירות ומנגנון עדכון), ערבות ציבורית לעמידת הדיירים בחובותיהם, אכיפה במידת הצורך ותחזוקה קבועה בסטנדרט שייקבע. בשלב ראשון, הדירות יושכרו במחירים נמוכים ממחיר השוק לזכאי הדיר הציבורי ולזכאי סיוע בשכר דירה שיעמדו בקריטריונים (במקום תשלומי הסיוע בשכר דירה המועברים כיום). בשלב שני, תורחב הזכאות ויושכרו דירות במחירים בני-השגה (20%-30% פחות ממחיר השוק) לשכבות אוכלוסייה נרחבות.
- **יתרון הגודל של הממשלה** מאפשר לה להתמודד עם הסיכונים הכרוכים בהשכרה בעלות נמוכה בהרבה מאדם פרטי, וכן לנהל מלאי של דירות באופן חסכוני. באופן זה תוכל לשלם לבעלי דירות שיחפצו בכך מחיר נמוך ממחיר השוק. המחיר הנמוך יגלם **חיסכון כלכלי (תחזוקה) ולוגיסטי (עלויות ניהול והתעסקות) לבעלי הדירות, לצד ודאות ושקט נפשי (פחות סיכון)**. משכך, הוא צפוי להיות אטרקטיבי. עם הזמן, בשל **התייעלות, התמקצעות והתרחבות**, העלות השולית של כל משק בית נוסף צפויה לרדת.
- במידת הצורך, יושלם **פער המחירים** בין מחיר השוק למחיר המשולם לבעלי הדירות באמצעות **סבסוד ממשלתי או באמצעות מתן פטור ממס** (כגון האפשרות, המקובלת ברחבי העולם, לניכוי תשלומי משכנתא מהכנסות משכר דירה, באופן המותנה בביטול או בצמצום הפטור ממס על הכנסות משכר דירה).

28 לסקירה של יוזמות ברחבי ארצות הברית, ראו אתר מכון LHS במרכז פורמן, אוניברסיטת ניו יורק.

29 ראו **סקירת מדיניות** בנושא תמריצים לבעלי בתים לאספקת דיור למעוטי יכולת, שפורסמה על ידי מכון קיימברידג' למחקרי דיור ותכנון (2017).

■ **שוק השכירות הפרטי יוסדר** באופן מיטבי באמצעות הרחבת החקיקה הקיימת, הרחבת הסטנדרטים המינימליים לדירה ראויה למגורים, קביעת חובות תחזוקה ושיפוץ בסיסיות והגנה על דיירים מפינוי ומהעלאת שכר דירה מטעמים בלתי הוגנים. יצוין כי הניסיון הבינלאומי מראה כי הסדרה מיטבית של שוק השכירות הפרטי אפשרית בעיקר כאשר מתקיימת לצדו אופציה ציבורית נרחבת³⁰.

בפיתרון זה, **הדיור הציבורי, כשירות ציבורי, יהווה פיתרון עבור חלק נרחב מהאוכלוסייה**, המורכב הן מהשכבות החלשות ביותר והן משכבות מעמד הביניים, על ידי יצירת מסלולים שונים המתאימים לצרכים של כל סוג דיירים.

המודל הציבורי

דיור ציבורי רחב היקף, איכותי ומגוון

■ **פיתרון זה מציע כי הממשלה תיזום בנייה ממשלתית מסיבית של דיור להשכרה לטווח ארוך (המודל הקלאסי).** במסגרת זאת מוצע להרחיב ולשפר באופן מהותי את הדיור הציבורי כך שישורת לא רק את השכבות החלשות, אלא גם את מעמדות הביניים ובעיקר זוגות צעירים. התכנית תכלול את המהלכים הבאים:

■ **יצירת מאגר של 350,000 דירות ציבוריות בטווח של כעשר שנים.** חלופה זו שואבת השראה, אם כי בהיקף צנוע, מתכנית "Miljonprogrammet" שהוטמעה בשוודיה בשנים 1965-1974, ושבמסגרתה נבנו 1,006,000 דירות ציבוריות. אלו הובילו לגידול חד בהיצע הדיור, למיתון מחירים ולעלייה ברמת האיכות והגימור של הדירות במדינה³¹.

■ **בתוך עשור, כ-10%-15% מכלל הדירות בישראל יהיו ציבוריות (בדומה לשיעורים הנמוכים במדינות ה-OECD), באופן שיבטיח כי אף משק בית בישראל לא יאלץ לשלם יותר מ-30% מהכנסתו על דיור.** בהמשך, תפעל הממשלה להרחבת שיעור זה להיקף של כ-40%-30% מהדירות בשוק.

■ **התכנית צפויה לאפשר שליטה ציבורית משמעותית במחירי השכירות המקובלים, והשפעה ציבורית ניכרת גם על מחירי הדירות המוצעות למכירה.**

■ **הבינוי עצמו ייעשה בשיטות מגוונות, המסתמכות על מלוא ארגז הכלים של הממשלה**

30 כך, למשל, בפינלנד, למרות היעדרם של חוקי הגנת הדייר, מרבית השוכרים בשוק מתגוררים בשכירות ציבורית. זו קובעת רף ביחס לרמת המחירים והסטנדרטים המקובלים לדירות וחוזי שכירות, אשר משפיע גם על הרף המקובל בהשכרה פרטית. ראו [נייר עבודה](#) השוואתי בנושא שווקי דיור, ה-OECD, 2011, בעמ' 46-47.

31 תכנית זו מהווה עד היום אחת מאבני הפינה של שוק הדיור השוודי וסביר כי ניתן יהיה ליישמה במדינת ישראל של שנת 2019, אשר עולה על שוודיה של שנות השישים בתמ"ג (תוצר מקומי גולמי) וגדולה ממנה באוכלוסייתה.

כגורם מתכנן, מאשר, מתקצב ובונה: החל בבינוי של דיור ציבורי על קרקעות מדינה; המשך בחיוב יזמים לבניית דירות בנות-השגה במסגרת מטלות ציבוריות שאותן הם מחויבים לבצע כתנאי לקבלת היתר בנייה, סבסוד דירות בתכניות התחדשות עירונית ועידוד רשויות מקומיות לבנות דיור להשכרה בשטחי ציבור; וכלה במתן הקלות לגופים מוסדיים המעוניינים לפעול בשוק הדיור בר-ההשגה. מגוון הפתרונות יאומצו בכל מקרה לגופו, על פי השיטה היעילה והמתאימה ביותר וללא מגבלות קבועות מראש (בניגוד, למשל, להישענות על יזמים פרטיים בלבד). כאמצעי משלים, ניתן ליזום **רכישה ציבורית של דירות קיימות**³² כפיתרון עבור אזורים בנויים בצפיפות שבהם קיים מחסור ממשי בדירות ציבוריות בטווח המיידי.

■ לצד הבינוי המסיבי, **יתוקן חוק הדיור הציבורי** (זכויות רכישה) כך שהדירות יישארו בבעלות ציבורית ללא אפשרות למכור אותן לבעלות פרטית לאחר תקופה כלשהי.

■ הקצאת הדיור הציבורי תבוצע תחת **קריטריונים מרחיבים**, באופן שיאפשר הרחבת השירות למשקי בית רבים משכבות אוכלוסייה מגוונות. בעוד שזכאי הדיור הציבורי כיום יזכו לדיור מסובסד ו/או חינמי, בהתאם לתנאי זכאותם, טווח הזכאות יורחב. כך, משקי בית רבים שאינם זוכים לסיוע כיום, או שזוכים לסיוע מינימלי ובלתי מספק, יוכלו גם הם ליהנות מדיור ציבורי במחיר מוזל. ההכנסות משכר הדירה שישלמו אותם זכאים חדשים (בשיעורים ההולמים שכירות בת-השגה והנמוכים לפחות ב-20%-30% מהמחירים בשוק) ישולמו לקופת המדינה. כך או כך, מרגע קבלת הזכאות לדירה ציבורית, תהא זו תקפה לכל החיים, בכפוף לחריגים ספציפיים.

■ **ניהול מלאי הדירות** יבוצע על ידי החברות המשכנות, ו/או מוסדות ללא כוונת רווח (מלכ"רים) ואגודות דיירים, בתמורה לעמלה.

בחלופה זו, **הדיור הציבורי, כשירות ציבורי, יהווה פיתרון עבור פלח ניכר מהאוכלוסייה**, באופן שיהפוך את הממשלה לאחד הגורמים המשפיעים ביותר על מחירי שכירות ובעלות בדיור בארץ.

32 כיום, אמצעי זה מתקיים במסגרת "דירות נכסי רכישה", תכנית מוגבלת בהיקפה של משרד השיכון. בנוסף, חברת "דירה להשכיר" החלה לפרסם בשנת 2019 קולות קוראים לרכישת פרויקטים במסגרת תכנית "השכר ומהר", שבה החברה רוכשת מבנים שלמים שמיועדים כולם להשכרה ארוכת-טווח. מדובר באמצעי יקר יחסית למקרים נקודתיים, שכן הוא אינו מנצל את יתרונה של המדינה כגוף מחוקק, מתכנן, ובעל מרבית הקרקעות במדינה.

ניתוח הדרכים לפתרון הבעיה³³

מודל השוק הפרטי

העיקרון הבסיסי של מודל השוק החופשי עולה בקנה אחד עם תפיסה אידיאולוגית שמבקשת לצמצם מעורבותה של הממשלה כגורם יוזם ממשי בשוק הדיור. מודל זה כושל בכמה היבטים קריטיים. סכומי הסיוע הנמוכים הניתנים כיום, שבינם לבין דמי השכירות הממוצעים פער ניכר, אינם מבטיחים דיור נאות. הגדלתם, כפי שמציעה החלופה, לא צפויה להוביל לשיפור ניכר, משום שבהיקפים הרלוונטיים - כיום ניתן סיוע לכ-30% מהשוכרים בשוק - הם משפיעים באופן שלילי וגורמים לעלייה במחירי השכירות על ידי הגברת הביקוש באופן מלאכותי, ובכך מבטלים חלק מן התועלת הגלומה במנגנון. מעבר לכך, ללא הסדרה משמעותית של שוק השכירות שכוללת שמירה על זכויות שוכרים בכל הנוגע לפיקדונות, ערבויות, דרישות פינוי לגיטימיות ותנאי סף אמיתיים לדירות ראויות למגורים, לא ניתן להגן על השוכרים מפני התעמרות, ניצול ומעברי דירה תכופים. משכך, המודל לא מייצר חלופה לבעלות על דירה. חמור מכך, המחיר התעסוקתי, התפקודי, חברתי והכלכלי שפיתרון זה גובה ממשפחות שנסמכות עליו לצורך קורת גג ראויה, אינו עולה בקנה אחד עם שמירה על זכויות יסוד. הפיתרונות הנלווים שמציעה חלופה זו - לעידוד בנייה יזמית בשוק החופשי - אינם נותנים מענה לאוכלוסיות המוחלשות (שכן הזכאות לקורת גג נאותה - זכות יסוד - נקבעת על פי הגרלה), וממילא, אינם אפקטיביים בקנה מידה לאומי. זאת, מאחר שהמכירה אינה מהווה שירות ציבורי ארוך-טווח ובר-קיימא אלא הטבה נקודתית עבור מוטבים מסוימים. לא ניתן להשלים עם מדיניות ממשלתית שמצד אחד מאפשרת מקרי ניצול ופגיעה באוכלוסיות פגיעות מלכתחילה, ומצד שני דוגלת בשיטת הפיס (זכייה בהגרלה) להתמודדות עם עליות מחירים בלתי מרוסנות שמשפיעות על כלל החברה. על כן, החלופה נפסלת מעיקרה.

המודל המשולב: ציבורי-פרטי

החלופה המשולבת מציעה לספק לזכאים מלאי דירות פרטיות בניהול ציבורי, תוך הסדרת שוק השכירות הפרטי. ההישענות על השוק הפרטי צפויה לאפשר היצע דירות גמיש ומגוון, תוך תוספת ניכרת של דירות למלאי הקיים, ללא צורך בהוצאה תקציבית ראשונית גבוהה. בכך טמון יתרון משמעותי - המודל מאפשר מתן פיתרון למצוקה הדחופה של אוכלוסיות פגיעות במיוחד שהזמן משחק לרעתן, כגון רובם המוחלט של 27 אלף זכאי משרד הקליטה שהינם עולים קשישים הממתינים כיום בתור, וכן ילדים למשפחות זכאיות משרד השיכון. זאת, לצד יצירת מגוון מסלולים בניהול ציבורי שחלקם מתאימים לצרכי מעמד הביניים, תוך השפעה מיטיבה על השוק כולו. התקציב המופנה כיום לסיוע בשכר דירה יופנה לתשלום שכר דירה לבעלי בתים

33 ניתוח מפורט של החלופות מול היעדים והשיקולים המעשיים מופיע בנספח.

המשתתפים בתכנית, כך שעם הזמן, בשל התייעלות, התמקצעות והתרחבות, העלות הממוצעת של כל דירה נוספת צפויה לרדת. זאת, בניגוד לתכנית הסיוע בשכר דירה, אשר ככל שהיא גדלה כך השפעתה השלילית על מחירי השוק גוברת והופכת את הסיוע לפחות אפקטיבי. בכך, המודל צפוי להוביל לצמצום פערים חברתיים על ידי דאגה לדיור הולם, באיכות גבוהה, במיקומים שונים ומסוגים שונים עבור שכבות אוכלוסייה מגוונות. הסדרת שוק השכירות צפויה לשפר את מצבם של זכאים רבים, וכן שוכרים פרטיים רבים, שכיום נותרים להתמודד עם פגעי השוק ביכולת מיקוח מוגבלת וללא הגנות. עם זאת, אופיו הוולונטרי של המודל, יחד עם המוניטין ההיסטורי הירוד של הדיור הציבורי בארץ, צפויים להוביל להטמעה איטית ומוגבלת בהיקפה. כמו כן, המודל מתגמל בעלי בתים שמצטרפים לתכנית, ובכך גם תורם להגדלת הפערים החברתיים. על כן, המודל זוכה לציון בינוני ביעד צמצום הפערים.

גם בבחינת יעילות הפיתרון, הוא זוכה לציון בינוני. אמנם, ההסתמכות על המלאי הקיים חוסכת לממשלה דירות חדשות, על כל הקשיים הביצועיים שכרוכים בכך. המודל מאפשר אספקת דיור ציבורי נאות ואיכותי בכמות ומהירות גבוהות, תוך התאמת החלופה לצרכי השונים של ציבור הנמענים - בין אם בהשכרה מסובסדת במלואה לאוכלוסיות מוחלשות ובין אם כדיור בר-השגה ברמת מחירים גבוהה יותר. עם זאת, המודל אינו חף מפגמים. היות שהוא כרוך בהצטרפות וולונטרית של בעלי דירות פרטיים, חלק מסוים מההשקעה הציבורית בו ישורייין לטובת רווח פרטי, באופן שפוגע ביעילות הכלכלית. בנוסף, צפוי קושי ממשי ליישום בהיקפים נרחבים, לאור הצורך באיתור דירות מתאימות, תלות ברצונם הטוב של בעלים פרטיים, וטווח ההשכרה הבינוני של מודל זה שמחייב מתן אפשרות לבעל הדירה לצאת מהתכנית לאחר מספר שנים.

החלופה זוכה לציון יחסית גבוה ביעד החירות, בשל האופי הוולונטרי שלה, אך לא בציון מלא. זאת, משום מגבלת משך הזמן שניתן לשכן בו דיירים בדירות המשויכות לתכנית (המותנה ברצונם של הבעלים להישאר בתכנית). מגבלה זו גוררת פגיעה בחירותם של הדיירים להתנהל באופן חופשי בחייהם - מבחינת תעסוקה, לימודים ופיתוח רשת ביטחון חברתית - בשל הדאגה ממעבר דירה עתידי. זוהי אינה דאגה תיאורטית - הטלטלה גוררת מחיר חברתי ותפקודי כבד שלו השפעה שלילית מוצקה על רווחת הדיירים³⁴.

בבחינת הישימות הפוליטית של המודל, הוא זוכה לציון גבוה. המודל מציע תוספת ניכרת של דירות ציבוריות למלאי הקיים, ללא צורך בהשקעה ראשונית גבוהה. בכך, הוא מתיישב עם המגמות הקיימות כיום של העדפת ויתור על הכנסות והימנעות ממשלתית, לכאורה, מהתערבות משמעותית בשוק. המודל אף עולה בקנה אחד עם פתרונות שמקדם משרד האוצר, אם כי הוא מטפל בבעיה בהיקף רחב בהרבה. כריכתה של החלופה בהסדרת שוק השכירות מייצרת

34 במסגרת עבודת הוועדה למלחמה בעוני, נערך מדגם של 100 משפחות, ונמצא כי חל שיפור משמעותי בתפקודן לאחר האכלוס בדירת קבע, לרבות סגירת תיקי הטיפול ברווחה. זאת אף שמשפחות אלו זכו לסיוע קבוע בשכר דירה בטרם האכלוס. ראו "https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/Veadat%20Allaluf2.pdf" דוח הוועדה למלחמה בעוני, עמ' 144.

קושי מסוים, אך נראה שלאור תהליכי החקיקה והלחץ הציבורי של השנים האחרונות, ישנה רוח פוליטית גבית לכיוון זה.

לבסוף, נבחנה החלופה למול שאלת העלות. שאלה זו משמעותית הן מבחינת היקף ההשקעה הנדרשת, והן מבחינת תקופת ההשקעה (שבסופו של דבר משפיעה כמובן גם על ההיקף). לצורך הבחינה נבחרה תקופת זמן קצרה יחסית של עשר שנים, ושתי הגדרות - צרה ובסיסית - של קבוצת הזכאים. במסגרת מגבלות אלה, נמצא כי המודל מאפשר לפתור את בעיית הדיור בישראל, כפי שהוגדרה, בעלות סבירה של בין פחות מ-1% ל-2.5% אחוזים מתקציב מדינת ישראל בכל שנה למשך עשור. לאור זאת, החלופה זכתה לציון יחסית גבוה ביעד משמעותי זה.

בשקלול היעדים והשיקולים המעשיים מקבלת חלופה זו ציון בינוני-גבוה, המציב אותה במקום השני מבין החלופות.

המודל הציבורי

החלופה השלישית, המכונה המודל הציבורי, היא החלופה המקסימלית, מכיוון שהיא מסתמכת על כלל הכלים הרישויים, המשפטיים והלוגיסטיים שעומדים לרשות הממשלה לצורך ייצור מלאי דירות ציבוריות בהיקף גדול. זוהי החלופה המקסימלית גם מבחינת רמת השליטה הציבורית שהיא מאפשרת באיכות, מיקום ותחזוקת הדירות. על ידי יצירת מסלולים שונים המתאימים לצרכים של כל סוג דיירים, תכנית זו שואפת לשנות את תפיסת הציבור הישראלי לגבי דיור ציבורי, ולהוות חלופה עיקרית לבעלות ולשכירות פרטית. הדיור הציבורי יהווה חלק מרכזי משוק הדיור בארץ ויאפשר תכנון ושליטה מרכזיים, מתן משקל לאינטרסים ציבוריים ובכלל זאת צמצום פערים חברתיים, השפעה ציבורית ניכרת על מחירים, וקורת גג נאותה לכל אזרח במדינה הזקוק לה. לאור זאת, החלופה עומדת בתנאי הסף של שמירה על זכויות יסוד, והיא גם זוכה לציון הגבוה ביותר ביכולת לצמצם פערים.

מדובר גם בחלופה היעילה ביותר: המודל מנצל את כוחה של הממשלה הן כבעלת הקרקעות הגדולה ביותר במדינה, והן כגוף מתכנן, מאשר ומבצע. הוא אינו מסתמך על השוק החופשי ועל כן אינו תלוי ביצירת רווח יזמי או ברצונם הטוב של בעלי בתים. בנוסף, אספקת דיור ציבורי לטווח ארוך אינה סובלת מהכשלים שמאפיינים מדיניות סיוע, המותנית בבחינה סוציו-אקונומית מתמשכת ויוצרת תמריץ שלילי לתעסוקה. לצד זאת, היקף הדירות שהמודל יוצר צפוי להשפיע בצורה חיובית על מחירי השוק, וגם מבחינה זו, מדובר בחלופה יעילה.

עם זאת, בחינת הישגות הפוליטית ועלות המודל מציירת תמונה מורכבת יותר. המודל הציבורי כרוך בהתחייבות תקציבית ישירה וגבוהה, מראש, ותוך שינוי סדרי עדיפויות לאומיים. הוא מחייב שינוי גישה מהותי הן לגבי מקומו וחשיבותו של הדיור הציבורי בשוק הדיור, והן לגבי תפקידה של הממשלה עצמה כגורם מבצע בשוק הדיור. בנוסף, המודל מחייב להתגבר על עשרות שנים של דימוי ירוד של הדיור הציבורי בעיני הציבור, וכמו כן על התנגדויות מצד חסידי

השוק החופשי. עם זאת, חשיבותו של הדיור הציבורי כגורם ממתן בשוק הדיור הכללי מקודמת על ידי מכוני מחקר, ארגוני חברה אזרחית ופוליטיקאים, וההכרה הזאת מתחילה לבוא לידי ביטוי אף בעמדה הרשמית של משרד השיכון. תקדים הבינוי ההיסטורי - בעשורים הראשונים לקום המדינה ולאחר גלי העלייה של שנות התשעים - גם הוא מבשר טובות, ועל כן הוכרע כי המודל אפשרי מבחינה פוליטית, על אף שהוא זוכה לציון הנמוך ביותר במדד זה מבין שלוש החלופות.

לבסוף, בבחינת עלות הפיתרון, זו מסתכמת באומדן של כ-1% עד כ-3.5% מתקציב המדינה, למשך עשר שנות השקעה שצפויות לייצר מלאי עמיד לעשרות שנים. מדובר בעלויות גבוהות אך ריאליות שניתן למצוא דרכים לממן אותן (לשם השוואה, עלות קווי המטרו המתוכננים בגוש דן כמעט זהה לעלות הבנייה). בנוסף, יש לשקלל את החיסכון הצפוי בתקציבי רווחה, בריאות, חינוך ובטחון פנים שמושקעים כיום בתיקון חלק מהכשלים שנובעים מהיעדר דיור נאות לאוכלוסיות מוחלשות. אף על פי כן, העלות התקציבית הישירה הגבוהה הובילה למתן ציון בינוני לחלופה ביעד זה.

מדוע פיתרון מודולרי-ציבורי הוא הפיתרון הטוב ביותר לבעיה

בנייר מדיניות זה מוצע לתקן את הכשל המתמשך בשוק הדיור, על ידי יצירת דיור ציבורי נאות בהיקף שיהפוך אותו לגורם משפיע ומשמעותי בשוק הדיור כולו. לאור הניתוח שהוצג לעיל, ולאחר פסילת האפשרות להותיר את המצב הקיים על כנו בשל הפגיעה בזכויות יסוד הכרוכה בו, נותרנו עם שתי חלופות ריאליות: המודל המשולב והמודל הציבורי. הבחירה בין שני המודלים הללו נעשתה על בסיס בחינה מעמיקה של מידת עמידתם ביתר היעדים שהוגדרו להערכת המדיניות, וכן של מידת ישימותם הפוליטית ועלותם.

מבחינה נורמטיבית, המודל הציבורי זוכה לניקוד הגבוה ביותר בהשגת יעדי המדיניות הרצויים. מדובר בחלופה שצפויה לצמצם פערים חברתיים, להגן על זכויות יסוד של זכאים, לאפשר מגוון רחב ואיכותי של דיור לשכבות אוכלוסייה רחבות, לנצל את כוחה הרב של הממשלה לאיזון מחירים בשוק הדיור ולייצר פיתרון שהתועלת הגלומה בו לאורך זמן צפויה לעלות בהרבה על ההשקעה הראשונית הנדרשת.

עם זאת, תהליך הייצור של יחידות דיור (משלב הייזום ועד לאכלוס בפועל) אורך בממוצע 13-15 שנים. גם בהנחה שמלוא כוחה של הממשלה יושקע בקיצור משך הזמן הדרוש למימון, תכנון, רישוי ובינוי, הדירות הראשונות יאוכלסו רק לאחר מספר שנים. אך מצוקת הדיור של שכבות אוכלוסייה כה נרחבות - ובראשן קשישים וילדים - אינה מאפשרת להמתין פרק זמן שכזה תוך המשך פגיעה בזכויות יסוד של אלפי ישראלים פגיעים.

המדיניות המוצעת מחברת

בין המודל המשולב -

המייצר פתרון דיור ציבורי

נאות בטווח המידי, לבין

המודל הציבורי - שעם

הזמן והתקדמות הבנייה,

צפוי לייצר מלאי דירות

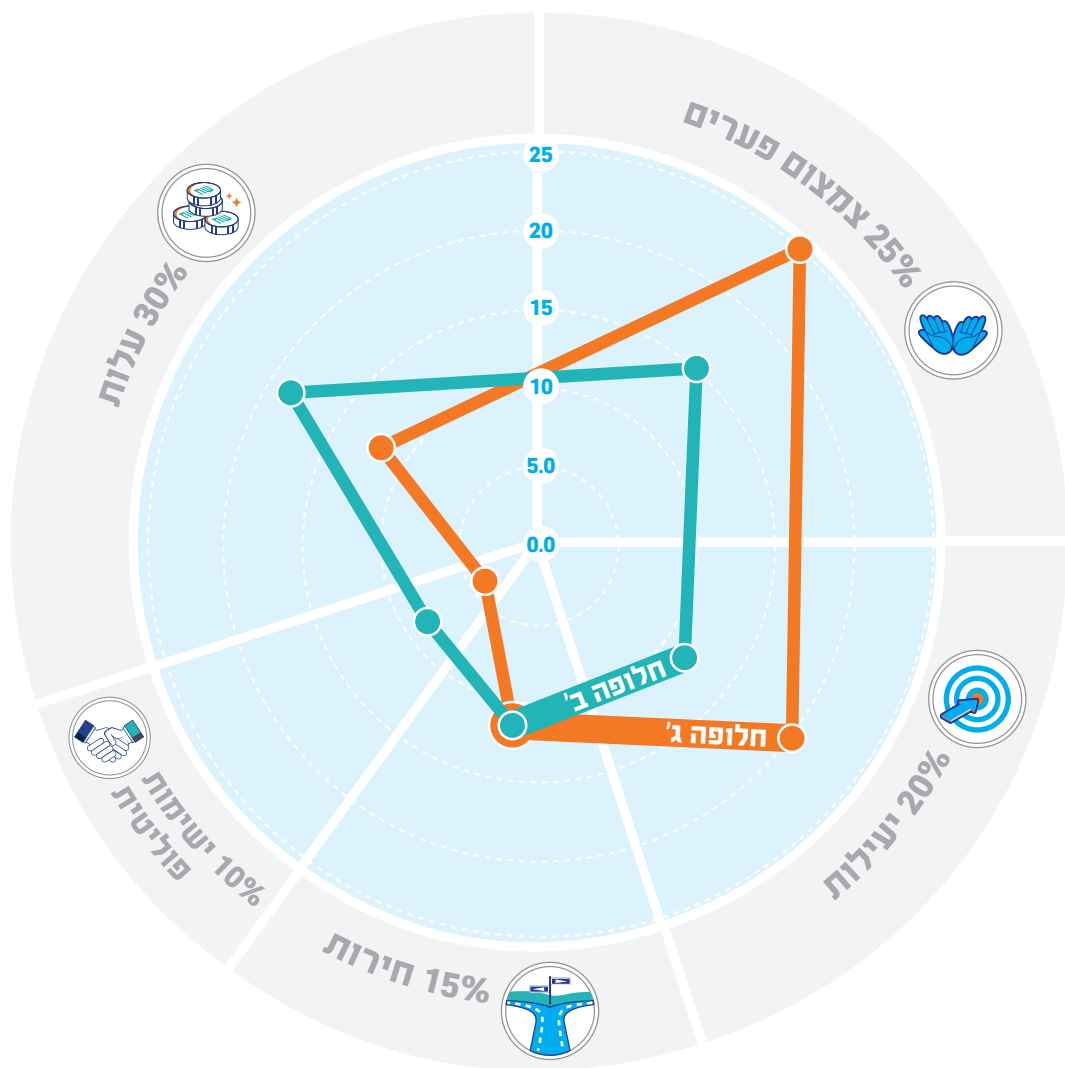
ציבוריות בר-קיימא

לכן, ההמלצה של נייר מדיניות זה היא לשלב את שתי החלופות לאורך ציר הזמן. זאת, על ידי יצירת מסלולים שונים המתאימים לצרכים של אוכלוסיות שונות ומגוונות, תוך אימוץ פיתרון מודולרי-ציבורי שכולל הן את המודל המשולב - שמאפשר לייצר פתרון דיור ציבורי נאות בטווח המידי (צפי להיקף פעילות מלא בתוך 3-5 שנים), והן את המודל הציבורי - שעם התקדמות הבנייה, ייצור מלאי בר-קיימא של דירות ציבוריות (צפי להיקף בינוי משמעותי בתוך כעשור)³⁵. באימוץ הפיתרון המודולרי טמונה הסכנה

35 להרחבה בנוגע לאופן חישוב היקף הבינוי הדרוש, עלותו והיתכנותו, ראו הנספח.

הידועה לכך ש'הזמני יהפוך לקבוע', ועל כן, חובה להתריע כי **כל חלופה שאינה מטפלת בבעיית ההיצע, דהיינו - מביאה ליצירת מלאי דיור ציבורי בר-קיימא, לא תביא לפתרון משבר הדיור**. מיני חלופות ופתרונות ביניים מקודמים כיום על ידי מכוני מחקר מטעם הימין הכלכלי, פיתרונות שלעתיים עולים בקנה אחד עם תכניות של משרד האוצר. אלו מוצגים **כחלופות** לבינוי מלאי דירות ציבוריות, אך זוהי מסקנה מטעה ומוטעית. אף על פי שאין בפיתרונות **כשלעצמם** כל פסול, הם מהווים בעיקר גורם המשכך את תסמיני הבעיה ולא מטפלים בבעיה עצמה. חובה לטפל במצוקה המיידית והקשה של הדיור בישראל באמצעות המודל המשולב (לצד מגוון פתרונות ביניים שמקדמים גופים שונים), אך בו זמנית, להניח את היסודות לטיפול בכשל הבסיסי והחמור של שוק הדיור הישראלי - העדר היצע ציבורי. רק תכנון לטווח הארוך והגדלת ההיצע בקנה מידה משמעותי, ובשלב ראשון - **יצירת מאגר של 350,000 דירות ציבוריות בטווח של כעשר שנים** - יכול להוות גורם משפיע וחלופה ממשית בשוק.

ניתוח חלופות



חלופה ג'
המודל הציבורי

חלופה ב'
המודל המשולב

חלופה א'
מודל השוק הפרטי

עוברת
ציון משוקלל: 73

עוברת
ציון משוקלל: 65

לא עוברת
לא עוברת

זכויות יסוד
תנאי סף



משבר הדיור מככב בכותרות העיתונים מזה למעלה מעשור, ללא פיתרון. יותר מכל סימפטום של תהליכים כלכליים או דמוגרפיים, זהו משבר שמהווה תוצר של מדיניות ממשלתית בלתי ראויה; מדיניות שאינה עושה את הנדרש כדי להגן על מאות אלפי משפחות מוחלשות, ובמקביל לכך מתמרצת עליות מחירים ומייקרת את החיים של כל אזרחית ואזרח במדינה.

אין ספק כי מזמן הגיעה השעה לפעול בצורה נחרצת לתיקון כשל מתמשך ומיותר זה. הצעד הראשון שיש לבצע הוא שינוי חשיבה יסודי בכל הנוגע למהותו ולתפקידו של הדיור הציבורי בשוק הדיור הכללי, והבנת כוחה האדיר של הממשלה הן ביצירת המשבר והן בפתורו. ההתנערות המתמשכת של הממשלה משימוש בכוחה הרב לשיפור מצבו של שוק הדיור, תוך היתלות בטענות של אי-התערבות לכאורה, נעוצה באי-הבנה של הקשר הבלתי ניתן להתרה בין שלושת נדבכי שוק הדיור - בעלות, שכירות ודיור ציבורי. היא נסמכת על שנים של אידיאולוגיה כלכלית ימנית החותרת לצמצם את תפקידה של הממשלה, גם על חשבון הגדלת פערים, ועל תפיסה ציבורית שלילית של פרויקט הדיור הלאומי. על מקבלי ההחלטות לחתור ראשית כול לפירוק מוקש תפיסתי זה. לאחר מכן, יש לפעול לשינוי החקיקה הרלוונטיים, ובעיקרם הסדרת שוק השכירות וביטול (אם גם הדרגתי) של חוקי מכירת החיסול של הדיור הציבורי. לבסוף, יש לפעול לתקצוב תכנית מסודרת וארוכת-טווח ליצירת מלאי דיור ציבורי איכותי, מגוון ומשמעותי ובהיקף שיענה על זכותו של כל תושב במדינת ישראל לגור תחת קורת גג הולמת וראויה.

תוך התחשבות ביעדי המדיניות ובהם שמירה על זכויות יסוד וצמצום פערים, ובשיקולים מעשיים חשובים ובראשם עלות, נייר זה בחן שלוש דרכי פעולה אפשריות. לאחר פסילת האפשרות להמשיך את המדיניות הקיימת תוך תיקון כשלים נקודתיים בה, בשל הפגיעה המתמשכת בזכויות יסוד של אוכלוסיות פגיעות הכרוכה בכך, נבחנו שתי חבילות מדיניות שקובצו למען הבהירות תחת הכותרות 'מודל משולב' ו'מודל ציבורי'. לאחר בחינה, המודל הציבורי נמצא כבעל יתרון מובהק בטווח הארוך. אף על פי כן, הצורך הדחוף במתן פיתרון מיידי למצוקת הדיור של אוכלוסיות קשישים וילדים הזקוקים לכך; הרצון לייצר פיתרון שישירת מראשיתו גם את מעמד הביניים; ושיקולים פוליטיים ומעשיים, מובילים להמלצה על אימוץ פתרון מודולרי - המשלב את שני המודלים על ציר הזמן. בכך, נייר זה מציע תוואי פעולה ברור לטיפול בכשלי השוק החריפים ביותר באופן מיידי - על ידי הגדלת מלאי הדיור הציבורי בבעלות פרטית והסדרת שוק השכירות - לצד נקיטה בצעדים ההכרחיים לטיפול בבעיות העומק של שוק הדיור הישראלי בטווח הארוך - על ידי בנייה ממשלתית רחבת היקף של דיור להשכרה.

דיור ציבורי הוא שירות קריטי וחיוני במדינה מתוקנת, שממשלה ששואפת להעניק לאזרחיה איכות חיים, ביטחון ויציבות צריכה לספק. זאת, על אחת כמה וכמה במדינה צפופה ויקרה כמדינת ישראל, שבה משאב הקרקע מוגבל במיוחד. מימוש הזכות של כלל תושבי ישראל לדיור נאות, זכות יסוד שמעוגנת באמנות בינלאומיות ובפסיקה הישראלית, הוא מטרה שמן

הראוי שתעמוד בראש סדר העדיפויות של מקבלי ההחלטות בישראל, ובראש סדר יומה של כל ממשלה שתקום. במימוש זכות זו תלוי גם מימוש זכותו של כל אדם להזדמנויות שוות בתעסוקה, חינוך ותרבות, שמחקרים ומדדים שונים הוכיחו את הקשר בין לבין תנאי דיור נאותים. רק כך, ניתן לחתור לצמצום משמעותי של פערים חברתיים ולשיפור הניידות החברתית-כלכלית ומדדי האי-שוויון החמורים, ורק כך תוכל הממשלה להשיג את מטרתה המוצהרת להוריד את יוקר המחיה ולפתור את משבר הדיור.

כלל החלופות נבחנו למול הקריטריונים להערכת המדיניות. מלבד תנאי הסף, אשר נבחן באופן בינארי (עובר/לא עובר), עבור כל קריטריון ניתן ציון של בין 1-5 נקודות עבור עמידה בקריטריון, כאשר -

1: אי עמידה בקריטריון / בלתי אפשרי

2: עמידה מועטה בקריטריון / סבירות נמוכה

3: עמידה חלקית בקריטריון / סבירות 50:50

4: עמידה רבה בקריטריון / סבירות גבוהה

5: עמידה מלאה בקריטריון / ודאות

להלן ריכוז התוצאות:

קריטריון	משקל	חלופה א' - מודל השוק הפרטי	חלופה ב' - המודל המשולב	חלופה ג' - המודל הציבורי
זכויות יסוד 	תנאי סף	לא עוברת	עוברת	עוברת
צמצום פערים 	25%	-	15	25
יעילות 	20%	-	12	20
חירות 	15%	-	12	12
ישימות פוליטית 	10%	-	8	4
עלות 	30%	-	18	12
סה"כ ציון משוקלל		לא עוברת	65	73



1. זכויות יסוד

חלופה א' - מודל השוק הפרטי:

החלופה כושלת בתנאי סף זה בכמה היבטים קריטיים. ראשית, סכומי הסיוע נמוכים מדי, ורחוקים מהשכירות הממוצעת בפרט ניכר. הגדלת סכומי הסיוע, כפי שמציעה החלופה, אף היא לא צפויה להוביל לשיפור ניכר, משום שהיקף הסיוע - שניתן לכ-30% מהשוכרים בשוק - משפיע בתורו על מחיר השכירות הממוצע וגורר אותו למעלה. כך, ככל שהסיוע גדול יותר, המחירים גם כן צפויים לעלות, באופן שמבטל חלק מן התועלת שבסיוע. בנוסף, מודל של קצבאות סיוע מתמרץ התבססות בעוני ואי-מיצוי יכולת השתכרות. לבסוף, ללא הסדרה משמעותית של שוק השכירות ומתן הגנות משפטיות לשוכרים בכל הנוגע לפיקדונות, ערבויות, דרישות פינוי ותנאי סף לדירות ראויות למגורים, לא ניתן להגן על דיירים מפני התעמרות, ניצול ומעברי דירה תכופים שמשבשים קשות את אורח חייהם וגובים מחיר תפקודי, חברתי וכלכלי כבד. מדיניות סיוע שאינה מספקת הגנות מינימליות לאוכלוסיות פגיעות אינה עולה בקנה אחד עם שמירה על זכויות יסוד. ואכן, תועדו מקרים רבים ומזעזעים של אלימות וניצול מיני של זכאיות דיור ציבורי מצד בעלי בתים פרטיים³⁶. הפיתרונות הנלווים שמציעה חלופה זו לעידוד בנייה יזמית בשוק החופשי, גם הם אינם מספקים מענה לאוכלוסיות המוחלשות, מאחר שהם מחייבים הון עצמי בסיסי לרכישת דירה במקרה של "מחיר למשתכן", או תשלום שכר דירה גבוה יחסית במקרה של "דירה להשכיר". ממילא, הזכאות לתכניות אלו נקבעת בהגרלה ולא על פי מדדים סוציו-אקונומיים. משכך, חלופה א' נפסלת על הסף ועל כן לא תיבחן ביחס לשאר הקריטריונים.

חלופה ב' - המודל המשולב:

בהנחה שמודל זה מסוגל לספק מלאי דירות בהיקף שיענה על הצורך של השכבות הנזקקות, לכל הפחות, הוא בהחלט מאפשר שמירה על זכויות היסוד של הזכאים. הזכאי יוכל להתנהל מול משכיר ציבורי, שיקבע תנאים הוגנים ושקופים בחוזי שכירות לטווח בינוני, עם מועדי וסיבות פינוי ידועים מראש, ויציבות וודאות למשך תקופת השכירות בתנאי השכירות ובכל הקשור לניהול חייו ורצף מגורים בסיסי. לאור זאת, חלופה ב' עומדת בתנאי הסף.

חלופה ג' - המודל הציבורי:

מדובר בפתרון דיור לטווח ארוך (בעולם לרוב מוצעת שכירות לכל החיים), שמספק ודאות ויציבות גבוהות למשפחות המתגוררות בדיור מסוג זה. חלופה ג' עומדת בתנאי הסף.

36 ראו, כאמור, פרוטוקול של ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי של הכנסת העשרים מתאריך ה-16.5.2017.



2. צמצום פערים

חלופה ב' - המודל המשולב:

החלופה צפויה לשפר באופן מהותי את תנאי החיים של הזכאים באמצעות אספקת דיור ציבורי איכותי ומגוון, הן עבור ציבור הזכאים הממתינים כיום, והן בשאיפה לספק מענה למשפחות נזקקות נוספות תוך הרחבת קריטריוני הזכאות. ההישענות על השוק הפרטי צפויה לאפשר היצע דירות רחב ואיכותי, שיפרס לאורך ולרוחב המדינה על פי שיקולי כדאיות הן באזורי הביקוש והן באזורים נוספים. מודל זה צפוי לאפשר גמישות רבה במיקום הדירות ובבחירה שתעמוד לרשות זכאים, וכן עמידה בסטנדרטים בסיסיים של איכות. באשר לחשש כי התכנית, בשל תשלום שכר דירה לבעלי בתים, תגדיל את הפערים החברתיים (משום העברת ההון הציבורי לבעלי הדירות), הרי שהסיוע בשכר דירה הקיים כיום כבר מהווה העברת הון שכזאת. לעומתו, מודל הניהול יאפשר קביעה ציבורית של מחירי ותנאי השכירות, שצפויה לקבע סטנדרט שישפיע גם בשוק הכללי, ובכך לתרום לצמצום פערים. מנגד, מודל זה מאפשר שכירות לטווח בינוני בלבד, משום הצורך לאפשר לבעלי הדירות לפרוש מן התכנית בנסיבות מוגדרות מראש. זו מגבילה את היציבות לדיירים, שכן לאחר שיחלפו חמש או עשר שנים, ייתכן שייאלצו לעבור מביתם, על כל המחירים התעסוקתיים, החינוכיים והחברתיים הכרוכים בכך. בנוסף, היות שתכנית זו תלויה בהצטרפות וולונטרית של בעלי בתים, הטמעתה בהיקף רחב צפויה לארוך זמן באופן שעלול להגביל את השפעתה על צמצום הפערים בחברה. זאת, בייחוד לאור המוניטין השלילי הקיים כיום בישראל לחברות הניהול הממשלתיות כגון עמידר, עמיגור ועוד, עליו תיאלץ כל תכנית להתגבר. לאור זאת, חלופה זו עומדת באופן חלקי בקריטריון זה, וזוכה לציון 3.

חלופה ג' - המודל הציבורי:

החלופה מספקת ביטחון, ודאות ושליטה מקסימלית של הממשלה באיכות, מיקום ותחזוקת הדירות. הדירות ייבנו בהתאם לקריטריונים שמעודדים צמצום פערים, כולל בינוי באזורי הביקוש (כיום, רוב הדיור הציבורי מצוי באזורים חלשים מבחינה סוציו-אקונומית³⁷), בקרבת מרכזי תעסוקה, בביזור שאינו יוצר מובלעות עוני ופשע, ובאיכות גבוהה. סטנדרטים אלו מהווים תנאי לכל תכנית דיור ציבורי עתידית, ובהתחשב בכך, חלופה זו מאפשרת עמידה מלאה בקריטריון זה, וזוכה לציון 5.

37 דוח בנק ישראל לשנת 2018, מצגת מנהל חטיבת המחקר, איור ח' 15, עמ' 32.



3. יעילות

חלופה ב' - המודל המשולב:

יעילותה של החלופה מתבטאת בראש ובראשונה בכך שהיא מאפשרת לממשלה לספק דיור ציבורי איכותי ומהיר תוך הסתמכות על המלאי הפרטי הקיים. בנוסף לחיסכון בעלויות ההקמה, המודל מהווה חלופה לתכנית הסיוע בשכר דירה, בה נעזרים כיום כ-30% מהשוכרים בשוק. זו מגבירה את הביקוש לשכירות פרטית באופן מלאכותי (על ידי הגדלת הסכומים העומדים לרשות השוכרים), ויוצרת עליית מחירים, באופן בלתי יעיל שגורם לאובדן חלק גדול מהתועלת שבסיוע. מנגד, הסטת המשאבים לשכירות לטווח בינוני, כפי שמציעה חלופה ב', צפויה להוביל להורדת מחירים. דירות שיתווספו למאגר הדיור הציבורי יושכרו לשוכרים במחיר נמוך ממחיר השוק, כאשר חלק מההנחה ישולם מכספי ציבור וחלק נוסף יגולם בתועלת שהתכנית מציעה לבעלי הבית המצטרפים, בדמות הוודאות והיציבות בניהול הנכס היקר שלהם. בשל גודלה, הממשלה מסוגלת לספוג סיכונים ולנהל מלאי דירות באופן יעיל יותר מאדם פרטי. היצע נרחב יותר של דיור ציבורי במחירים הנמוכים ממחיר השוק, צפוי ליצור אפקט ממתן על המחירים בשוק כולו. מנגד, חסרון המודל נעוץ בצורך לתמרץ בעלי בתים פרטיים להצטרף לשירות באופן וולונטרי, שמחייב דמי שכירות גבוהים יחסית, כך שחלק מהסבסוד הממשלתי 'יאבד' בתור רווח לאותם משכירים. בנוסף, הסתמכות על מלאי הדירות הפרטיות הקיים והסתבן לדיור ציבורי בטווח בינוני, יגרום לגירעון בהיצע הדירות בשוק הפרטי ועלול ליצור אפקט נגדי של עליית מחירים, במיוחד באזורי הביקוש. עוד יש לקחת בחשבון שככל שהדירות שיוצעו לציבור יהיו מבוזרות גיאוגרפית, כך יהיה מסובך יותר לנהל אותן. מבחינה זאת, יש לחתור לשילוב נכון בין מגוון דירות באזורים שונים לבין היכולת לנהל אותן באופן יעיל. לבסוף, קשה לחזות את היקף המצטרפים לתכנית, וייתכן שיישומה בהיקף נרחב (מעל 100,000 דירות), לפחות בשנים הראשונות, יארך זמן רב. לאור זאת, חלופה זו עומדת באופן חלקי בקריטריון היעילות וזוכה לציון 3.

חלופה ג' - המודל הציבורי:

החלופה כרוכה בהשקעה תקציבית גבוהה, מראש, בבניית ו/או רכישת דירות. לאחר מכן, יש צורך בניהול המלאי באמצעות מערך לוגיסטי ומשפטי, כגון חברות משכנות. יתרונו של המודל הציבורי הוא, ראשית, מהירות ביצוע, שאינה תלויה בגורמים חיצוניים פרטיים, אלא בהחלטה ממשלתית ובעיקר במציאת תקציב מתאים. חסרונו הוא אותו הצורך במימון ראשוני גבוה. אך בשנים עברו, ותחת מגבלות תקציב ואילוצי ביטחון קשים מהיום, ממשלת ישראל הצליחה לבנות מאות אלפי דירות במסגרת זמנים קצרה. הממשלה רשאית לקבוע את לוח הזמנים בנושא זה בהתאם לזמינות תקציבית. בנוסף, חלופה זו, אשר מנצלת את כוחה של הממשלה הן כגוף מתכנן ומאשר, והן כגוף מבצע, אינה גוררת עלויות נלוות (כגון רווח קבלני או רווח למשכירים) אשר כרוכות בכל אחת מהחלופות האחרות. מבחינה זו, מדובר בחלופה היעילה ביותר. מספר

הדירות שצפויות להתווסף לשוק - כ-350 אלף, או 10%-15% מהשוק - צפוי להגדיל את ההיצע בהיקף שיוביל להורדת מחירים, הן בשוק השכירות והן בשוק הבעלות. זאת, בניגוד לתכניות שהסתמכו על יזמות פרטית, ואשר עד כה לא הובילו לירידה עקבית במחירי הדיר, ובשים לב לאפקט המצנן של תכניות אלו על בנייה פרטית חדשה (ככל הנראה גם בשל רצון יזמים וגורמים נוספים בשוק שלא לפגוע ברמת המחירים הקיימת). באופן זה, מושגות שתי המטרות - הן של אספקת דיור ציבורי נאות לזקוקים לו, והן של הורדת מחירי הדיר על ידי יצירת חלופה ציבורית שתהווה תחרות ממשית לשוק הפרטי. על כן, חלופה זו היא היעילה ביותר וזוכה לציון 5.



4. חירות

חלופה ב' - המודל המשולב:

החלופה מסתמכת על הצטרפות וולונטרית של בעלי בתים, וצפויה לאפשר מגוון רחב של פתרונות דיור לזכאים, באזורי הביקוש ומחוצה להם. החלופה רלוונטית למגוון אוכלוסיות, החל מזכאים שיזכו לסבסוד מלא של שכר הדירה ועד דירות בנות-השגה למעמד הביניים שיזכו לסבסוד נמוך או אפסי. חסרונה של החלופה מתבטא בכך שבעלי דירות שחפצים להצטרף לשירות יאלצו 'להקפיא' את זכותם להשתמש בנכס באופן חופשי למשך זמן מוגדר, בכפוף לחריגים. עם זאת, הפגיעה בחירותם כאן היא מינימלית בשל אלמנט הבחירה הכרוך בהצטרפות. מצד הדיירים, הצורך לאפשר לבעלי הדירות להשיב לעצמם את החזקה בנכס פוגע בהתנהלותם החופשית ובתחושת 'בעל-הבית', וכן עלולה להיפגע שגרת החיים העקבית המושפעת ממקום המגורים. לאור האמור, חלופה זו זוכה לציון 4.

חלופה ג' - המודל הציבורי:

יכולתה של הממשלה להוציא לפועל עשרות אלפי דירות בזמן קצר מחייבת שימוש ניכר בקרקעות מדינה, אשר רובן נותרו בשולי הערים או מחוץ לאזורי הביקוש. אמנם, ניתן לייצר דירות באמצעות תכניות התחדשות עירונית ומטלות ציבוריות בפרויקטי בינוי פרטיים. אך כך או כך, מגוון פתרונות הדיר שיעמדו לרשות הזכאים יהיו מוגבלים על ידי המלאי שייבנה, וכך גם אפשרות הבחירה של הזכאים. בכל הנוגע לפגיעה בהתנהלות החופשית של השוק, אין ממש בטיעון כי בינוי ממשלתי פוגע בחירותם של פרטים בשוק להתנהל כראות עיניהם, על אף שהוא צפוי להשפיע על כדאיות ההשקעה בנדל"ן: אין לפרט זכות להגנה על פוטנציאל רווח עתידי, ובכל אופן, אין בכך כדי להצדיק ביטולו של שירות ציבורי נדרש. כך או כך, היות שרוב הקרקעות הפנויות בישראל הן בבעלות ציבורית, המדינה היא שקובעת במידה רבה את המחירים בשוק דרך תמחור רכיב הקרקע. הבחירה שלא לבנות על קרקעות אלו, אלא להתמקד במכירתן לכל המרבה במחיר, איננה מהווה התערבות ציבורית פחותה, אלא התערבות שונה (אשר בחלקה אחראית לעליית המחירים). לסיכום, חלופה זו עומדת היטב בקריטריון, וזוכה לציון 4.



5. ישימות פוליטית

חלופה ב' - המודל המשולב:

החלופה צפויה להוביל לתוספת ניכרת של דירות ציבוריות למלאי הקיים, ללא צורך בהוצאה תקציבית ראשונית גבוהה. התקציב המופנה כיום לסיוע בשכר דירה יופנה לתשלום שכר דירה לבעלי בתים המשתתפים בתכנית. ההוצאה התקציבית הישירה שתוטל על הממשלה, אם תבחר בחלופה זו, תהיה בהקמת מערך הניהול, התפעול והלוגיסטיקה הכרוך בחלופה. בכך, תכנית זו מתיישבת הן עם חסידי 'השוק החופשי', אשר מתווים כיום את המדיניות הממשלתית בשוק הדיור, והן עם הקולות הקוראים לשפר את מערך הדיור הציבורי הקיים, כגון פורום הדיור הציבורי וחברי כנסת 'חברתיים' שעוסקים בתחום. מכאן, שחלופה זו צפויה לזכות לתמיכה רחבה בקרב קובעי המדיניות ופקידי הממשל. היות שמדובר בתכנית וולונטרית, התכנית אינה צפויה לעורר התנגדות ציבורית מקרב בעלי בתים או שוכרים. עם זאת, דימוי הירוד של הדיור הציבורי הקיים ורמת התחזוקה הנמוכה של הנכסים עלולים להשפיע לרעה הן על גיוס תמיכה פוליטית ראשונית לחלופה והן על הצלחתה. יש לתת את הדעת על נושא זה במיתוגה של החלופה ובבחינת אפשרות ההסתמכות על החברות המשכנות הקיימות. בנוסף, הבטחת זכויות היסוד של הזכאים מחייבת הסדרה של שוק השכירות הכללי. לכך קיימת התנגדות אידיאולוגית בקרב שרי הימין ופקידי ממשל. עם זאת, הלחץ ותשומת הלב הציבורית לנושא הדיור הובילו בשנים האחרונות לשורה של תיקונים, ובראשם 'חוק שכירות הוגנת', שאמנם לא הסדירו את כל הדרוש אך היוו צעדים משמעותיים ראשונים בתחום מזה שנים. אלו מעידים על נכונות פוליטית להתקדם לקראת הסדרה נרחבת יותר. לאור האמור, חלופה זו מוערכת כבעלת סבירות גבוהה וזוכה לציון 4.

חלופה ג' - המודל הציבורי:

החלופה כרוכה בהתחייבות תקציבית גבוהה, מראש, ותוך שינוי סדרי עדיפויות לאומיים. היא מנוגדת למדיניות הממשלתית בשני העשורים האחרונים, שמבכרת הימנעות מבנייה ממשלתית ישירה, לפחות בתחומי הקו הירוק. בנוסף, לאור ההיסטוריה של פרויקט הדיור הלאומי והדימוי הבעייתי של פרויקט זה בקרב הציבור, גיוס תמיכה לשיקום הדיור הציבורי בהיקף המוצע על ידי חלופה זו צפוי להוות משימה קשה. החלופה עוד מחייבת את תיקון חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) וביטול אפשרות המכירה לדיירים לאחר חמש שנים, באופן שיאפשר לקיים מלאי דיור ציבורי ארוך-טווח. נושא זה צפוי להוביל להתנגדות בקרב לובי הדיור הציבורי, באופן שעלול לחתור תחת לגיטימיות החלופה ולשרת גורמי ימין כלכלי שמתנגדים לקיומו של דיור ציבורי. מצד שני, התקדים ההיסטורי של בניית מאות אלפי דירות ושיכון מיליוני עולים סולל את הדרך לפרויקטים נוספים. לאור זאת, החלופה מוערכת כניחנת בסבירות פוליטית נמוכה אך לא בלתי אפשרית, וזוכה לציון 2.



6. עלות

קריטריון זה זוכה לציון המשוקלל הגבוה ביותר לאור העלות הגבוהה הכרוכה בשיקום ובניית שירות ממשלתי מתקדם של דיור ציבורי. יצוין כי חישוב עלות מדיניות פוטנציאלית מחייב נקיטת הנחות יסוד לגבי הצורך החברתי בדיור בר-השגה (על מגוון סוגיו) שיפורטו להלן. כמו כן, יצוין כי החישוב אינו לוקח בחשבון פרמטרים שקשה לחזותם, כגון השפעת החלופות על הוזלת המחירים בשוק, וההשפעות הנלוות של הורדת יוקר המחיה בדיור על הכלכלה הישראלית, השפעות משמעותיות וחשובות.

השאלה הראשונה בחישוב עלות החלופות נוגעת למשך זמן הבחינה. הנייר יתמקד בתקופה של עשר שנים, אשר מחד גיסא, מאפשרת להטמיע שינויים מרחיקי לכת בשוק וכן להתחיל לבחון את השפעתם, ומאידך גיסא, אינה ארוכה באופן שמחייב נקיטת הנחות מרחיקות לכת באשר למגמות הדיור העתידיות. תקופה של עשור עולה בקנה אחד גם עם ההיסטוריה של העשייה בתחום, שכן בעשור הראשון להקמתה, ישראל בנתה מערך דיור לאומי בן מאות אלפי דירות, ושוודיה, כפי שצוין, השלימה במסגרת זמן דומה את פרויקט 'מיליון הדירות'. יצוין שככל שמדובר בפיתרון ארוך-טווח שנדרשת בו השקעה מרוכזת מראש, בחירה בתקופת זמן קצרה יחסית מעוותת את המאזן לרעת אותו פיתרון, בעוד שבחינת עלויות לאורך מספר עשורים עשויה לשנות את התמונה.

השאלה השנייה שיש לשאול בחישוב העלות היא - מהו היקף הזכאים שזקוקים לדיור ציבורי נאות? גם שאלה זו מחייבת נקיטה במספר הנחות יסוד, והכרעה ערכית באשר למטרות המדיניות. על מנת לבצע השוואה הוגנת בין שתי החלופות המוצעות, יש לזהות את קבוצת המוטבים המתוכננת עבור כל חלופה ולהשוות ביניהן. ככל שמורחבת הזכאות, כך הופך הדיור הציבורי לגורם משמעותי ומשפיע יותר בשוק הכללי, ולפיתרון רלוונטי לשכבות אוכלוסייה נרחבות. ככל שהזכאות מצומצמת, כך נותר הדיור הציבורי מוגבל בהיקפו ובהשפעתו, כנדבך של מדיניות 'רווחה' מוגבלת. אם כן, נשאלת השאלה האם 'מדינת הרווחה' נועדה למנוע את מצוקתם של האומללים ביותר, או ליצור חברה שבה ניתנים שירותים חברתיים אוניברסליים ברמה גבוהה לכל אזרח ואזרח.

נייר זה מציע לבחון את עלותה של כל חלופה ביחס לשתי הגדרות של קבוצות אוכלוסייה נזקקות - הגדרה צרה והגדרה בסיסית. יש לציין כי שתי ההגדרות אינן עולות בקנה אחד עם הגדרת הזכאות לדיור ציבורי ו/או לסיוע בשכר דירה המופיעה כיום בתקנות משרדי השיכון והקליטה³⁸. זאת, מאחר שמדיניות ציבורית מושכלת בנושא דיור ציבורי חותרת לענות על הצורך הממשי בחברה; וזה אינו בא לידי ביטוי בהגדרות הזכאות, שהוחרפו לאורך השנים

38 להרחבה בנושא הזכאות, ראו [סקירה](#) זו באתר [כל זכות](#).

באופן קיצוני כתוצאה מהידלדלות מלאי הדירות. למעשה, ההגדרות הקיימות שוללות מאוכלוסיות רבות את האפשרות להיכלל במסגרת הזכאות (כך, למשל, נשללת זכאותו של כל אדם שקיבל בעבר סיוע ממשלתי בדיור), ומצד שני מכלילות אוכלוסיות אחרות שלא בהכרח חוות מצוקת דיור (למשל, עולה חדש מרקע-סוציו אקונומי גבוה). כתוצאה מכך, אנשים רבים לא זוכים לטיפול הולם או לקבלת סיוע המותאם לצרכיהם.

אם כן, נייר זה נעזר בשתי הגדרות חלופיות. ההגדרה הצרה נועדה לענות על הצורך של אוכלוסייה המצויה במצוקת דיור קשה. ההגדרה מתכתבת עם הגישה המצמצמת בכל הנוגע לשירותי רווחה. היות שלא קיים גורם ממשלתי יחיד שאוסף נתונים ביחס למצוקת הדיור באוכלוסייה בצורה מסודרת, קשה להעריך את היקפה של קבוצה זו. עם זאת, מחקר עדכני ומקיף של הביטוח הלאומי מציע הגדרה של חסרות דיור שכוללת רצף מצבים הנעים בין לינת רחוב, דרך מגורים במוסדות זמניים, ועד דיור בצפיפות קיצונית או תחת סכנת פינוי³⁹. המחקר אומד קבוצה זו ב-96,000 אנשים. אנו נתייחס לקבוצה זו כקבוצת הזכאות הצרה שיש לספק לה פתרון דיור מלא.

לעומת זאת, ההגדרה הבסיסית נועדה לספק מענה רחב וממצה למשבר הדיור, כחלופה ממשית לשכבות אוכלוסייה מגוונות. הגדרה זו מתבססת על הרף המקובל בעולם לנטל הוצאות דיור למשק בית⁴⁰, ולאורה, יש לשאוף כי אף משק בית בישראל לא ייאלץ להוציא מעל 30% מהכנסתו על דיור. הגדרה זו עולה בקנה אחד עם הרף המוצע על ידי חוקרי מרכז אדוה⁴¹, וכן עם ממצאי דוח מבקר המדינה בנושא משבר הדיור⁴², בו מבקר המדינה מתריע כי שיעור ההוצאות על שכר דירה בקרב שלושת העשירונים הנמוכים חורג מרף ה-30%. נכון לשנת 2015, מדובר היה ב-285,000 משקי בית. בדוח המעודכן של מרכז אדוה, כבר מדובר על 33.5% מהאוכלוסייה בישראל. בשקלול הנתונים הללו וריבוי טבעי, ניתן להצביע על היקף מינימלי של 350,000 משקי בית שעבורם יש לספק פתרון דיור נאות.

יש להניח כי חלק מהאנשים הכלולים בקבוצות אלה זוכים כיום לסיוע ממשלתי. כפילות זו רלוונטית בתחשיב העלות, כאשר משמעות הטמעת כל חלופה היא ירידה בנטל ההוצאות המוטל

39 המחקר מגדיר חסרות דיור כ"רצף מדרגי של מחסור במחסה פיסיו/או הדרה חברתית המאיימים על גופו, בריאותו, נפשו ורכושו של אדם". להרחבה בנושא זה ראו מאמרם של ד"ר איתי בארי ועו"ד רויטל ברלינשטיין, ["מחסורות דיור בישראל: המשגה, מדידה, מידול, אומדן היקף התופעה והמלצות למדיניות"](#), מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 2018.

40 הוצאה כספית שחורגת מ-30% מההכנסה הכספית נטו של משק בית נחשבת להוצאה שמטילה נטל בלתי סביר, מגבירה את הסיכון הכלכלי, ועלולה להביא לידי פגיעה ממשית ברמת החיים. הוצאה זו כוללת את תשלומי שכר הדירה או המשכנתא וכן הוצאות דיור נלוות, לרבות תשלומי חשבונות כמו מים וחשמל, אחזקת הבית וארנונה.

41 שלמה סבירסקי, ירון הופמן-דישון, ["האופציה הציבורית בדיור: דיור ציבורי אוניברסלי כמענה למשבר הדיור בישראל"](#), נובמבר 2017, מרכז אדוה.

42 מבקר המדינה, [דוח ביקורת על משבר הדיור](#), פברואר 2015.

כיום על תקציב המדינה בגין תכנית הסיוע בשכר דירה. כתוצאה מכך, תחשיב העלויות שיוצג להלן הוא גבוה יותר מאשר היה בהתחשב בהפחתת נטל תכניות הסיוע. בתחשיב לא קוזה הכפילות הנ"ל בשל הקושי להשוות בין קבוצות ההגדרה לבין קבוצת הזכאים בפועל. כיום, משקי בית רבים שעונים על ההגדרה הבסיסית, ואפילו על ההגדרה הצרה, אינם עומדים בקריטריוני הזכאות⁴³, ולהפך. כמו כן, לא נלקחו בחשבון השפעות שמקורן בשינויים במדד השכירות, אינפלציה, מדד תשומות הבנייה, התייקרות מרכיב הקרקע, ועוד תרחישים שעשויים להשפיע על תחשיב העלות. זאת בהתחשב בתקופת הזמן הקצרה יחסית שנבחרה, ובמגבלות היקף.

להלן ניתוח מידת עמידתן של שתי החלופות בקריטריון העלות:

חלופה ב' - המודל המשולב:

החלופה מציעה, לצד הסדרת שוק השכירות, לייצר מלאי דירות ציבוריות מהיר, מגוון ואיכותי על ידי יצירת מסלול השכרה ציבורי שמסתמך על מלאי הדירות הפרטיות בשוק. כיום, ההוצאה התקציבית הגבוהה ביותר בדיוור הציבורי מושקעת בסיוע בשכר הדירה, וזו עומדת על 1.8 מיליארד ש"ח⁴⁴. תקציב זה מתחלק בין 150,000 זכאי משרד השיכון⁴⁵, ועל כן בחישוב פשוט, ניתן לראות כי ההוצאה התקציבית הכוללת למשק בית בגין תכנית זו (ללא ניכוי עלויות תפעול ומטה) עומדת על כ-12,000 ש"ח בשנה, או 1,000 ש"ח בחודש. זאת, בעוד שכר הדירה הממוצע בארץ עומד על 3,183 שקלים⁴⁶, כאשר בתל אביב, הסכום כמעט כפול - 6,091 ש"ח לחודש⁴⁷. כאומדן ריאלי לעלות התקציבית של חלופה ב', נעריך סכום (יחסית גבוה) של 4,000 ש"ח לחודש בתור עלות יישום החלופה למשק בית. סכום זה כולל תשלומי שכר דירה לבעל הבית, הוצאות תחזוקה, ערבויות, ואת מערך ההקמה, הניהול והלוגיסטיקה של התכנית. בשל התייעלות, התמצצות ויתרון הגודל, העלות הממוצעת של כל משק בית נוסף צפויה לרדת, יתרון שיוביל להוזלה בעלות התכנית למשק בית. עבור ההגדרה הצרה של הזכאים, עלות החלופה צפויה להגיע ל-4.6 מיליארד ש"ח בשנה. מדובר באחוז בודד מתקציב המדינה השנתי. עבור ההגדרה הבסיסית,

43 זכאי הדיוור הציבורי שגם מתגוררים בדירה ציבורית בפועל, אינם מהווים חלק מקבוצות אלה, משום שאינם חווים מצוקת דיוור כפי שהוגדרה.

44 ראו [תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנת 2019](#).

45 משרד הקליטה מקצה גם הוא ל"דיוור" כ-460 מיליון ש"ח, המתחלקים בין היתר בין 30,000 זכאי הסיוע בשכר דירה של משרד הקליטה. עם זאת, לא נעשית הבחנה בין הסיוע בשכר דירה שהוא מעניק במסגרת סעיף זה לבין התקציב המועבר להוסטלים ופתרונות מגורים זמניים לעולים, ועל כן לא ניתן להעריך את היקף ההשקעה בתכנית הסיוע במדויק. ראו [תקציב משרד הקליטה לשנת 2019](#).

46 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ["הדיוור בישראל - ממצאים מסקר הוצאות משק הבית 2017"](#), פברואר 2019.

47 ראו [מדד יד וזה מרקר](#).

עלות החלופה היא 16.8 מיליארד ש"ח בשנה, כ- 3.5% מהתקציב השנתי. בהנחת התייעלות של 10% לאחר חמש שנות פעילות, מדובר ב-4.14 מיליארד ש"ח בשנה עבור ההגדרה הצרה, ו-15.12 מיליארד ש"ח בשנה להגדרה הבסיסית. בסך הכול, ולאורך עשר שנים, נדרשת השקעה תקציבית של בין 43.7 מיליארד ש"ח בהגדרה הצרה, לבין 159.6 מיליארד ש"ח בהגדרה הבסיסית.

חלופה ג' - המודל הציבורי:

החלופה מציעה בנייה ו/או רכישה ממשלתית של דיור ציבורי להשכרה ארוכת-טווח, ללא אפשרות מכירתו. למען הפשטות, ומשום שמבחינה מהותית אין הבדל בין הוצאה תקציבית לווייתור על הכנסה, נלקחה בחשבון בחישוב עלות החלופה עלות הבנייה הישירה של דירה בסדר גודל ממוצע של 60 מ"ר⁴⁸. בהנחת עלות בנייה של 6,500 ש"ח למטר מרובע (עלות מפרט בינוני-גבוה)⁴⁹, דירה של 60 מ"ר צפויה לעלות כ-390,000 ש"ח. בתוספת עלויות תכנון, הוצאות בלתי צפויות ועמלות, הוגדרה עלות של כחצי מיליון ש"ח לבניית דירה ציבורית אחת. אם סכום זה נשמע נמוך, זה משום שתשומות הבנייה מהוות בממוצע בין 30%-25% מעלותה של דירה בישראל, כאשר עלות הקרקע (רכיב בשליטה ממשלתית), המסים וההיטלים (כנ"ל), ערבויות והוצאות מימון (שהמדינה יכולה לשאת בהן בריבית בנק ישראל), והרווח היזמי (שאינו נדרש במודל זה, מעבר לרווחיות הבינוי לקבלן), מהווים את עיקר ההפרש. בעלות האמורה, בניית 96,000 דירות לאורך עשר שנים, תסתכם ב-48 מיליארד ש"ח, או 4.8 מיליארד ש"ח בשנה. עבור ההגדרה הבסיסית, מדובר בעלות של 175 מיליארד ש"ח לאורך 10 שנים, או 17.5 מיליארד ש"ח בשנה. מעלויות אלו יש להפחית מדי שנה את עלות הסבסוד של זכאי הדיור הציבורי והסיוע בשכר דירה, שיקבלו מענה במסגרת החלופה. עם זאת, עלות הווייתור על הכנסות בגין השימוש בקרקעות מדינה לצורך החלופה, לא נלקחה בחשבון. לשם השוואה, תכנית "מחיר למשתכן" עלתה עד כה לקופת המדינה בין 5.2 מיליארד ש"ח⁵⁰ ל-20.4 מיליארד ש"ח⁵¹ בארבע שנות פעילותה, עלות שעיקרה ויתור על הכנסות בגין רכיב הקרקע. זוהי עלות גבוהה לאור העובדה שהדירות נמכרות על פי הגרלה לאנשים פרטיים. תועלת זו אינה בת השוואה לשירות הציבורי

48 הבינוי בפועל יכול שייעשה ישירות על ידי קבלנים שערים תתקשר הממשלה, או כחלק מתכניות התחדשות ו/או בנייה פרטית. בכל מקרה, גם כאשר הבינוי מבוצע על ידי גורם פרטי, עלותו מתקזזת למול ההיטלים והמסים החלים, ועל כן לא יוחסה חשיבות להתקשרות החוזית מול הגורם הבונה בתחשיב העלות. לנושא זה משמעות חשבונאית בעיקר.

49 המדינה שיווקה מכרזי "מחיר למשתכן" במחיר בינוי של 4,000 ש"ח למטר מרובע. ראו [כתבתו](#) של אורי חודי מגלובס, 5.8.2018.

50 ראו [כתבתו](#) של מיכל מרגלית מ-ynet על בסיס דוח החשב הכללי, 3.10.18.

51 על פי בדיקה עצמאית של חוקרי "שיחה מקומית". הפער הגדול בין אומדני העלויות נובע מאופני חישוב שונים, כאשר תחשיב האוצר מסתמך על הערכות השמאי הממשלתי לגבי שווי הקרקע ששווקה בשנת 2015, ואילו האומדן החיצוני מתייחס לנתוני מדלן לגבי שווי השוק של הדירה המוגמרת. לקריאה נוספת בנושא זה ראו כתבתו של רועי מאור מ"שיחה מקומית", שפורסמה ב-24.4.2018: ["מחיר למשתכן: המדינה יתרה על 20 מיליארד שקל ונתנה לחזקים"](#).

החיוני שיכול לספק מלאי דירות בבעלות ציבורית לאורך שנים. כאשר מדובר בשימוש במשאב ציבורי (קרקע) לצורך ציבורי, בין אם אותו צורך הוא גני ילדים, בתי חולים, כבישים או דיור ציבורי, לא סביר לתמחר את הרכיב הנ"ל; ובייחוד שככל שהבעלות על הדירות נותרת בידי הציבור, ניתן במידת הצורך למכור אותן בעתיד או להשתמש במבנים לצרכים ציבוריים אחרים. זאת, בניגוד למצב שבו קרקעות המדינה נמכרות בהנחה לגורמים פרטיים.

לסיכום בחינת העלויות לעיל, חלופה ב' זוכה לציון 3 בקריטריון העלות, ואילו חלופה ג' זוכה לציון 2, כאשר שתי החלופות מציגות עלות גבוהה אך ריאלית ביחס לתקציב המדינה, וביחס להוצאות הממשלה בתחום כיום, בהתחשב בתועלת הגלומה בהן. יצוין כי בחינת החלופות למשך תקופת זמן ארוכה יותר הייתה מובילה למסקנה כי חלופה ג' היא הזולה ביותר לטווח הארוך. עוד יצוין כי תוצאות הלוואי של החלופות בכל הנוגע למחירי הדיור הכלליים והשפעת החלופות על משבר הדיור לא נלקחו בחשבון. ככל שיוחלט להרחיב את היקף הזכאים, יתרונה של החלופה הציבורית צפוי לגדול בשל ההשפעה הממתנת על מחירי הדיור ותוספת ההיצע.

חסמי שוק

מונח כלכלי שמתייחס למכשולים שעומדים בדרכם של יחיד או חברה שמבקשים לפעול בשוק מסוים. בשוק הדיור, למשל, מקובל לציין חסמים בתחום הרגולטורי (למשל קושי בקבלת היתרי בנייה, או היעדר הסדרה של שוק השכירות) והפיננסי (כגון פערי מימון והיעדר היסטורי של פעילות גופים מוסדיים).

מגורים בבעלות

מצב שבו אדם מתגורר בדירה המצויה בבעלותו. מצב זה שונה ממצב שבו אדם מתגורר בדירה בשכירות (שיכולה להיות שכירות פרטית או ציבורית).

עשירוני הכנסה

מונח סטטיסטי שמחלק את כלל האוכלוסייה על בסיס הכנסה שנתית, על פי אחוזים. לדוגמה, עשרת האחוזים מבתי האב במדינה שהם בעלי ההכנסה השוטפת הגבוהה ביותר הם 'העשירון העליון'.

גוף מוסדי

גוף המנהל כספי ציבור בהיקף גדול, ובשל כך כפוף לרגולציה ממשלתית ייעודית (מכונה גם "משקיע מוסדי"). בישראל, הכוונה בעיקר לחברות ביטוח ובתי השקעות.

עלות ממוצעת

מונח כלכלי שמתייחס לעלות הייצור הכוללת חלקי כמות המוצרים שיוצרו. זאת בניגוד לעלות 'שולית', שמודדת רק את העלות הכרוכה בייצור יחידה נוספת של אותו מוצר - בהתעלם מעלויות הייצור של כלל היחידות שקדמו לה. היות שבפתרון הדיור המוצע, עלויות הקמת מנגנון ניהול מלאי הדיור הן קבועות, וחלות בין שתתווסף דירה אחת או אלף, העלות הממוצעת של כל דירה נוספת פוחתת (עד לרמת כיסוי העלויות).

בארי, ברלינשטיין. [מחוסרות דיור בישראל: המשגה, מדידה, מידול, אומדן היקף התופעה והמלצות למדיניות](#), אתר [המוסד לביטוח לאומי](#).

[דוח](#) בנק ישראל לשנת 2018.

[דוח](#) הוועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאוף, 2013).

[דוח](#) הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג, 2011).

[דוח](#) החשב הכללי לשנת 2017.

[דוח](#) מבקר המדינה על משבר הדיור, פברואר 2015.

[החלטת](#) הממשלה מספר 4078, מיום 29 ביולי 2018, בנושא תוכנית חירום לאומית בתחום הדיור הציבורי.

"הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם", 1948.

"האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות", 1966.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "[הדיור בישראל - ממצאים מסקר הוצאות משק הבית 2017](#)", פברואר 2019.

[הצעת תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנת 2019](#).

ורצברגר, אליה. [הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור](#), אתר [מרכז טאוב](#).

[זכאות לדיור ציבורי](#), אתר [כל זכות](#).

חודי, אורי. [מחיר למשתכן: איך בונים דירות ב-4,000 שקל למ"ר?](#) אתר גלובס (5.8.18).

[חוק הדיור הציבורי \(זכויות רכישה\)](#), התשנ"ח-1998.

[חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי](#), התשנ"ח-1998.

[מאגר](#) מידע בנושא דיור ציבורי, אתר ה-OECD.

מאור, רועי. [מחיר למשתכן: המדינה ויתרה על 20 מיליארד שקל ונתנה לחזקים](#). אתר שיחה מקומית (24.4.18).

[מדד הגר לדיור בר השגה](#), אתר [מרכז הגר](#).

[מדד יד 2 ודה מרקר](#) (15.3.19), אתר דה מרקר.

מרגלית, מיכל. [מחיר למשתכן עלתה למדינה עד כה 5.2 מיליארד שקל](#). אתר YNET (3.10.18).

סבירסקי, הופמן-דישון. [האופציה הציבורית בדיור: דיור ציבורי אוניברסלי כמענה למשבר הדיור בישראל](#), אתר [מרכז אדוה](#).

[פרוטוקול](#) ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי (16.5.2017), באתר [כנסת פתוחה](#).

[תקנות התכנון והבנייה \(אישור מטרה ציבורית\)](#), תשע"ה-2014.

Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson (2011), "[Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries](#)", OECD Economics Department Working Papers, No. 836, OECD Publishing, Paris.

Clarke, Oxley. (2017), "[Using incentives to improve the private rented sector for people in poverty: An international policy review](#)", Cambridge Centre for Housing & Planning research.

Hananel, Perlman Krefetz, Vatury. (2018), "[Public Housing Matters: Public Housing Policy in Sweden, the United States, and Israel](#)", Journal of Planning Education and Research, (15 Aug. 2018).

[Landlord recruitment and retention overview](#), at [Local Housing Solutions website](#).

Salvi del Pero, A., et al. (2016), "[Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries](#)", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 176, OECD Publishing, Paris.

מלאי דיור ציבורי בר-קיימא
זכאות לדיור
שוק השכירות
בנייה ממשלתית
השכרה ארוכת-טווח
עול כלכלי
תשלומי משכנתא
לשיעורי ריבית
יכולת השתכרות
מלאי הדירות
זמן ההמתנה הממוצע לדירה
כמות באיכות
סבסוד שכר דירה לנזקקים
ביטחונות ואשראי
משכירים פרטיים
עליית מחירים עבור כלל השוכרים בשוק
פנייה ראורלחיות חלונות



דרך
חוקרים | מלמדים | משנים
חכמת העמים של קרן ברל כצנלסון

**קרן
כצנלסון**
דרך | פעולה | שינוי

מדיני-בטחוני
דמוקרטיה
ושלטון החוק
חברתי-כלכלי
דת ומדינה