

הדיור הציבורי בישראל

אשר מאיר
יונתן סורוצקין



כסלו תש"פ - דצמבר 2019
נייר מדיניות מס' 54

יונתן סורוצקין
חוקר בפורום קהלת



אשר מאיר
ראש המחלקה הכלכלית
בפורום קהלת

עבד בעבר כמרצה בכיר בכלכלה
במרכז אקדמי לב; בארגוני מחקר
רבים ובהם Council of Economic
Advisers, NBER, World Bank, ובמרכז
טאוב; וכן במגזר הפרטי. בין
תחומי המחקר הבולטים שלו:
תחבורה, דיור, חסמים למסחר
בינלאומי וחקלאות.



הדיור הציבורי בישראל

אשר מאיר
יונתן סורוצקין



בסלו תש"פ – דצמבר 2019
נייר מדיניות מס' 54

הדיור הציבורי בישראל
אשר מאיר ויונתן סורוצקין

נדפס בישראל, כסלו תש"פ - דצמבר 2019

מסת"ב 7-69-7674-965-978 ISBN



תוכן העניינים

1	תקציר, ממצאים והמלצות
5	א. מבוא
7	ב. הסיוע לדיור בישראל – מבט על
17	ג. מתי דיור עומד בקריטריונים המצדיקים סיוע בעין?
21	ד. המצב של תנאי הדיור וביטחון דיור למעוטי יכולת בישראל
	ה. לדירה ציבורית לא נמצא כל יתרון כפתרון
27	נאות למצוקת משק הבית
33	ו. דיור ציבורי הוא סיוע לא שוויוני ביחס לסיוע בשכר דירה
37	ז. פירוט הצעות למדיניות
41	סיכום
43	נספח: אופן מימון הדירות
47	הערות ומקורות

אנחנו סבורים שרשת מספקת של ביטחון סוציאלי היא הכלי הנכון בכמעט כל המקרים של משקי בית מעוטי יכולת. לדעתנו, רק לאלפים בודדים של משפחות ישראל דירה ציבורית היא המענה המתאים ביותר למצוקתן.

בישראל נהוגים שלושה כלים עיקריים שנועדו להבטיח כי לאזרחים מעוטי יכולת כלכלית או יכולת תפקודית תהיה קורת גג הולמת:

- רשת ביטחון סוציאלי כללית שנועדה לדאוג שיהיו די אמצעים לכל משק בית, מכל מקורות ההכנסה, כדי לרכוש את כל צורכי החיים החיוניים. רובד זה כולל הבטחת הכנסה, קצבת ילדים, דמי אבטלה ועוד.
- סיוע כספי ייעודי לדיור הניתן על ידי משרד הבינוי והשיכון למספר מצומצם יותר של משקי בית העומדים בקריטריונים שמטרתם לזהות את המתקשים במיוחד בהשגת דיור.
- דירה ציבורית, קרי דירה ספציפית בבעלות המדינה ובניהול של חברה משכנת המועמדת למשפחות נזקקות לטווח ארוך. לרוב, דירות אלו נמכרות בסופו של דבר למשתכנים בהנחות משמעותיות.

אנחנו סבורים שהכלי הראשון, רשת מספקת של ביטחון סוציאלי, היא הכלי הנכון בכמעט כל המקרים של משקי בית מעוטי יכולת. בהיעדר מענה מספיק של כלי זה, מוצדק שמשרד הבינוי והשיכון ידאג ישירות לצורכי הדיור של משפחות אלו על ידי סיוע ייעודי בשכר דירה, כאשר הקריטריונים ישקפו ככל האפשר את המחסור הכלכלי של המקבלים. לדעתנו, רק לאלפים בודדים של משפחות בישראל הכלי המתאים ביותר הוא דירה ציבורית, וזאת לפרק זמן מוגבל וללא אופציה לרכישת הדירה בהנחה. ואכן, לאורך שנים משרד הבינוי והשיכון מגדיל בהדרגה את שיעור הסיוע הכספי הישיר שניתן למשפחות מעוטות יכולת לעומת דירות ציבוריות בעין, ואנחנו משוכנעים שהמדיניות של המשרד מושכלת ונכונה.

ההמלצות העיקריות:

יוגבל משך הזמן לקבלת דירה ציבורית לשבע שנים. זכאות לדירה למעוטי יכולת נקבעת כמענה למצוקה אקוטית, לרוב חולפת, אך הזכאות היום היא נצחית. במרבית המקרים, אחרי שנים אחדות סיוע בשכר דירה יהווה מענה הולם גם למשקי בית הזקוקים כעת לדירה בעין.

בהתאם לעיל יבוטל מתן הנחות לרוכשים דירה ממלאי הדיור הציבורי. הנחות אלו יקרות ביותר ומאוד לא שוויוניות; ההנחות הן בסכומים של מאות אלפי ש"ח בממוצע וניתנות במקרים רבים למשקי בית בעלי אמצעים¹.

לא תישלל אופציה לקבלת סיוע בשכר דירה למשקי בית שמוצעת להם דירה ציבורית. לדעתנו, סיוע בשכר דירה עדיף לרוב הן למשפחה הן למדינה, ולכן אין סיבה לכך שמשק בית לא יוכל להמשיך במסלול זה, אם יבחר בכך.

חלק מן הדירות הציבוריות לא תהיינה בבעלות המדינה. אין סיבה מיוחדת לחשוב שהדרך היעילה ביותר לנהל מלאי של דירות היא באמצעות בעלות עליהן. יש סיבות טובות לא פחות לחשוב שעדיף שמשדד הבינוי והשיכון ישכור דירות. בשלב ראשון כדאי לעשות פיילוט שבו כעשירית מן הדירות תהיינה בשכירות לטווח ארוך. בהמשך אפשר יהיה להפיק לקחים ולבחון אם המדיניות הרצויה היא בעלות, שכירות, או שמא תמהיל בין השניים.

- **דיבורים על "חירום לאומי" בנוגע לתנאי דיור של מעוטי יכולת מצטיירים חסרי בסיס:** צפיפות הדיור של משפחות עניות, עם ילדים ובלעדיהם, אינה גדלה בשנים האחרונות והיא דומה לצפיפות שאפיינה את מעמד הביניים לפני שני דורות. ביטחון דיור בקרב עניים, שנמדד באמצעות לשיעור נמוך של וותק דיור, דומה למדי לשיעורו בקרב משפחות אמידות יותר.
- **דיור ציבורי הוא לרוב אמצעי נחות מבחינת המשפחה הנזקקת:** לדיירי דיור ציבורי יש פחות שביעות רצון מן הדירה ומן האזור ויותר סממני מצוקה, לעומת משקי בית של שוכרים במצב כלכלי דומה. הדבר מובן נוכח העובדה שבדירה ציבורית מרחב הבחירה צר מאוד, רמת התחזוקה של הדירות נמוכה מזאת של דירות פרטיות ורמת החיכוך עם המשכירים מסתמנת כגבוהה יותר. אם כן, נראה שרבים מן הדירים בדיור ציבורי היו מעדיפים לשכור דירה בשוק החופשי בעלות דומה.
- **דיור ציבורי הוא אמצעי יקר במיוחד:** מדינת ישראל רוכשת את הדירות הציבוריות בעלות שאינה נמוכה מהעלות שמשלמים רוכשים פרטיים, ומוכרת אותן במחיר נמוך בהרבה ממחיר השוק. עלות הניהול השוטף של המדינה אינה נמוכה מהעלות במגזר הפרטי, אבל איכות הניהול נמוכה. לדירה ציבורית אופי קבוע מובנה, ולכן ההקצאה בהכרח לקויה: תמיד יהיו זכאים רבים שלא תימצא להם דירה העונה בדיוק על צורכיהם והם יקבלו דירה יקרה יותר מדירה שהייתה מספקת להם לשכור, או שיישארו בדירה גם אחרי התקופה שבה הם חסרי ביטחון דיור.
- **דיור ציבורי הוא אמצעי לא שוויוני:** מכיוון שהסיוע ניתן לטווח ארוך, והמצוקה במקרים רבים חולפת, לאורך זמן הנהנים מדירה ציבורית אינם בהכרח הנזקקים ביותר. בפרט מצאנו שהמצב הכלכלי של משקי בית שרכשו דירה מן הדיור הציבורי ונהנו מהנחות מופלגות, דומה למדי לזה של כלל האוכלוסייה.



א. מבוא

**אנו מאמינים
שבקביעת תקציב
הסיוע בדיוור
על ידי הכנסת
והממשלה, ובניסוח
הקריטריונים לסיוע
על ידי משרד
השיכון, הוקדשה
תשומת לב רבה
לקביעת אמות מידה
הולמות למשקי בית
המתקשים בהשגת
דיוור והראויים
לסיוע מן המדינה,
ולהיקף המשאבים
שראו להשקיע
בשיפור של תנאי
הדיוור למשקי
בית אלה.**

למונח "דיוור ציבורי" משמעויות שונות במקומות שונים בעולם. למשל בסינגפור בבעלות ציבורית יש אפילו דירות יוקרה, המושכרות למשקי בית אמידים בשכר דירה תחרותי, פחות או יותר. במערב אירופה ובארצות הברית "דיוור ציבורי" מתייחס לרוב לשכונות שלמות של דירות בערים גדולות, שנועדו לספק דיוור במחיר שבהישג ידן של משפחות בעלות אמצעים דלים.

בהקשר הישראלי המונח "דיוור ציבורי" מתייחס בעיקר לדירות בודדות ומפוזרות שהמדינה מעמידה, באמצעות חברות משכנות, לרשות משקי בית מעוטי יכולת במסגרת של מדיניות הרווחה. במובן הזה נדון בנושא במאמר זה. המאמר יתייחס מעט גם לסוגיה של דיוור ציבורי לעולים חדשים ולנכים.

אנו מאמינים שבקביעת תקציב הסיוע בדיוור על ידי הכנסת והממשלה, ובניסוח הקריטריונים לסיוע על ידי משרד השיכון, הוקדשה תשומת לב רבה לקביעת אמות מידה הולמות למשקי בית המתקשים בהשגת דיוור והראויים לסיוע מן המדינה, ולהיקף המשאבים שראוי להשקיע בשיפור של תנאי הדיוור למשקי בית אלה. בנייר זה לא נדון כמעט בקריטריונים שנקבעו למשקי בית הראויים לסיוע או בהיקף הראוי של סיוע מיועד-דיוור. נמקד כמעט את כל הדיון בבלי ההולם למתן סיוע מסוג זה.

העמדה שנבסס בנייר עמדה זה היא פשוטה: מתן דירה ציבורית לטווח ארוך הוא לרוב דרך לא יעילה לקידום רמת חיים נאותה, ובכלל זה רמת דיוור נאותה, למשפחות מעוטות יכולת כלכלית בישראל. סיוע כספי עדיף למדינה ולפרט כאחד. בהקשר של סיוע מיועד-דיוור בישראל, הטענה היא שנכון להעניק כמעט את כל הסיוע בשכר דירה, ולשמור את הכלי של דירה ציבורית לאלפים

בודדים של משקי בית שייתכן שסיוע בשכר דירה אינו נותן להם מענה הולם. זאת למעשה המדיניות של משרד הבינוי והשיכון במשך שנים רבות, וזאת, לדעתנו, הגישה הנכונה. נוסף על כך, אנו סבורים שתקופה של מצוקה אקוטית, שאכן מצדיקה מתן דירה בעין, היא לרוב תקופה חולפת, ולכן יש להגביל את הזכאות לדירה לתקופה קצובה של כשבע שנים.



ב. הסיוע לדיור בישראל – מבט על

יש לנו ביקורת רבה
על מערכת רווחה
הבנויה כך, טלאים
טלאים. הגופים
השונים קובעים
זכאות לקצבאות
ללא תיאום ראוי.
למשל זכאות
לסיוע בשכר דירה
ממשרד הבינוי
והשיכון יכולה
להתבסס על זכאות
להבטחת הכנסה מן
הביטוח הלאומי.

1. רשת הביטחון הכלכלי במדינת ישראל והמקום של משרד הבינוי והשיכון בה: מצב רצוי ומצוי

מדינת ישראל חותרת לספק לכל תושביה הזדמנות לחיות ברמת חיים התואמת מדינה מתקדמת במאה ה-21, גם כאשר התושב חשוף לתהפוכות החיים השונות. במילים אחרות, המדינה מחויבת לספק רשת של ביטחון כלכלי וחברתי. אלא שהמאמצים למימוש רשת זאת אינם מרוכזים בתוכנית אחת או אפילו בגוף אחד. במרכיבים העיקריים של רשת ביטחון זו: דמי אבטלה, הבטחת הכנסה, קצבת אובדן כושר וקצבת נכות (ביטוח לאומי); ארוחות חנם בבית ספר לתלמידים מבתי מעוטי יכולת כלכלית (רשויות מקומיות); הנחה במחירי התחבורה הציבורית לזכאי ביטוח לאומי (משרד התחבורה) וכו'.

יש לנו ביקורת רבה על מערכת רווחה הבנויה כך, טלאים טלאים. משרד אחד בוחן את הנזקקות בדרך אחת, ואילו משרד אחר – בדרך אחרת, ואין אחידות או תיאום ביניהם. לחלופין, תנאי לזכאות לקצבה אחת מאומצת כתנאי לזכאות לקצבה נוספת על יד גוף אחר. למשל, זכאות לסיוע בשכר דירה ממשרד השיכון יכולה להתבסס על זכאות להבטחת הכנסה מן הביטוח הלאומי.² בתחשיב הביטוח הלאומי הוחלט שרמת הכנסה מסוימת מצדיקה מתן סיוע בסך 2,941 ש"ח לחודש לזוג עם ילד,³ ואילו על בסיס אותה קביעה משרד הבינוי והשיכון עשוי להעניק למשק הבית סכום של 1,090 ש"ח נוספים.⁴ לדעתנו, עדיף היה אם משרד אחד, האחראי על הרווחה, היה קובע כי זוג עם ילד בעל הכנסה כזאת זכאי לסכום של 4,031 ש"ח לחודש.

משרד הבינוי והשיכון הוא מהמשרדים המובילים באספקת רשת ביטחון סוציאלי. הוצאות המשרד על דיור בבסף ובעין מסתכמות ביותר מ-3 מיליארדי ש"ח בשנה.

בתוך מערכת הרווחה המבוזרת הקיימת במדינת ישראל, מתברר שמשרד הבינוי והשיכון הוא מהמשרדים המובילים באספקת רשת ביטחון סוציאלי. המשרד מוציא מיליארדי שקלים על תוכניות מיוחדות למעוטי יכולת. למשרד שני כלים עיקריים: סיוע בשכר דירה ודירות ציבוריות. נראה כי הוצאות ממשלה על סיוע בדיור הן הגדולות ביותר מההוצאות על כל סוגי הסיוע מותני-האמצעים. כפי שנפרט בהמשך, הוצאות בבסף ובעין של המשרד על דיור מסתכמות ביותר מ-3 מיליארדי ש"ח בשנה. לשם השוואה, ההוצאה השנתית על הבטחת הכנסה היא כ-2.5 מיליארדי ש"ח בשנה, והוצאות על השלמת הכנסה הן כ-400 מיליון ש"ח בשנה.⁵

המרכזיות של משרד הבינוי והשיכון בכל מערכת הרווחה בישראל מתעצמת לאור העובדה שהסיוע המכונה "סיוע בדיור" הוא למעשה סיוע רוחבי. מרבית הזכאים מקבלים סכום כספי מיועד-דיור הנמוך מן הסכום שהמשפחה הייתה מוציאה על דיור גם לו היה הסיוע בלתי מותנה, כך שהסכום שווה ערך לסיוע בלתי מותנה.⁶ אצל המשפחות המקבלות דירה בעין, ככל הנראה העלות של ההשכרה לממשלה גבוהה יותר מהסכומים שהמשפחות היו מוציאות על שירותי דיור; הדבר אף מתבקש, שכן דאגה ציבורית לרמת הדיור היא אחת המטרות המוצהרות של הדיור הציבורי. אבל גם ביחס למשפחות אלו ההפרשים נראים קטנים ורוב הסיוע שווה ערך כמעט לסיוע כספי רוחבי.

2. המעמד החוקי והמינהלי של תוכניות הסיוע של משרד הבינוי והשיכון

אין חוק שמעניק זכאות לדירה ציבורית או לסיוע בשכר דירה. אין גם תקנות לכך. תקציב הדיור הציבורי והסיוע בשכר דירה נקבעים על פי נהלים: נוהל הקצאת דירות בשיכון הציבורי ונוהל השתתפות בתשלום שכר דירה.

3. תנאי הזכאות לדירה ולסיוע בדיור

הזכאות לדירה ציבורית מורכבת מקריטריונים המצביעים על יכולת כלכלית לצד קריטריונים אחרים שנועדים להצביע על קשיים ייחודיים בהשגת דיור. בקרב אלו הזכאים לדיור ציבורי מחמת חוסר אמצעים, התנאי הכלכלי להן הוא קבלה ממושכת של הבטחת הכנסה או של השלמת הכנסה. אך דירה ציבורית ניתנת כעיקרון

**השאלה מי ראוי
לקבל סיוע מן
המדינה מורכבת
משאלות פוליטיות
של סדר עדיפות
תקציבי, ממתן
משקל לצרכים
של קבוצות שונות
בציבור ומשיקולים
מקצועיים לזיהוי
האזרחים הנזקקים
ביותר.**

רק למשפחה בת שלושה ילדים או יותר; גם משפחה ענייה מאד לא תקבל דירה אם אין בה שלושה ילדים. אפשר לנמק מגבלה זו בנימוק שמספר הילדים משמש אולי אומדן של העומס על ההורים או של מידת האינטרס הציבורי ברווחת בני משק הבית, מתוך הבנה שילדים הם רגישים במיוחד לתנאי דיור ולביטחון דיור לקויים.

לצד אלו, יש גם קריטריונים שאינם כלכליים בלבד אלא מתייחסים ישירות לקשיים במציאת דירה: עולים חדשים, חיילים בודדים, דרי רחוב, נשים נפגעות אלימות, אסירים משוחררים בטיפול של רכזי שיקום או של עו"ס, גברים שהורחקו מבתם על פי צו בית משפט.⁷

יש תנאי זכאות שונים לנכים, אך לא נדון בהם, שכן נייר עמדה זה מתמקד בדיור ציבורי כחלק מרשת הביטחון הכלכלי הכללי.

הזכאות לסיוע בשכר דירה נקבעת על פי רף הכנסה.

אחד התנאים הייחודיים בתוכנית הסיוע בשכר דירה הוא שהפונה יהיה "חסר דירה". חסרי דירה הם מועמדים "שאינו ולא היו להם ב-10 שנים שחלפו למועד הגשת הבקשה בנפרד או במשותף עם אחרים זכויות כלשהן בדירה או בחלק מדירה או בדירה בשלבי בנייה."⁸ הקורלציה בין בעלות על דירה (שיכולה להיות כמוכן ממושכנת) בהווה או אפילו בעבר הרחוק, לבין מידת המצוקה הכלכלית בהווה אינה מובנת מאליה. למשל די אמצעים לתשלום מקדמה על דירה אינו תנאי פוסל. לכאורה קיים תמריץ משמעותי למשפחה בעלת אמצעים משמעותיים אך הכנסה נמוכה להימנע מרכישת דירה ולהינות מסיוע בשכר דירה. ככל הנראה, בסביבה התרבותית השוררת היום במדינת ישראל, בעלות על דירה נחשבת מעין אינדיקציה ליכולת הכלכלית המורחבת של המשפחה ולרשת הביטחון המשפחתית-קהילתית שלה.

בנייר עמדה זה לא נדון בפרטי תנאי הזכאות. השאלה מי ראוי לקבל סיוע מן המדינה מורכבת משאלות פוליטיות של סדר עדיפות תקציבי, ממתן משקל לצרכים של קבוצות שונות בציבור ומשיקולים מקצועיים לזיהוי האזרחים הנזקקים ביותר. כפי שהזכרנו כבר, בהינתן המבנה של מדיניות הרווחה המבוצרת במדינת ישראל, אין לנו בנייר עמדה זה הערות מיוחדות על היקף המשאבים המופנה לסיוע לנזקקים דרך משרד הבינוי והשיכון (סיוע רוחבי ברובו, שמכונה 'סיוע בשכר דירה') או על הקריטריונים שנקבעו באופן כללי.

4. עלות התוכנית

הסיוע בשכר דירה הוא סעיף תקציבי רגיל, לכן קל מאוד להציג את העלות של התוכנית. ללא קשר ליעילות של כלי זה לעומת זה של דירה ציבורית, עצם השקיפות התקציבית שלו והחשיפה שלו לביקורת ציבורית מהוות שיקול למתן עדיפות לו על פני דיור ציבורי, במקרה שבו התרומה לרווחת הזכאים דומה.

על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון שהתפרסמו בדו"ח של בנק ישראל,⁹ בשנת 2018 קיבלו 168,000 משקי בית סיוע בשכר דירה שהסתכם ב-1.96 מיליארדי ש"ח. על פי הנתונים של תקציב המדינה, הוצאה זאת עולה בהתמדה בשיעור של כ-5% בשנה בעשור האחרון.¹⁰

טבלה 1: הוצאות על סיוע בשכר דירה

השנה	הוצאה במיליוני ₪
2009	1,247
2010	1,270
2011	1,276
2012	1,280
2013	1,482
2014	1,504
2015	1,546
2016	1,697
2017	1,815
2018	1,960

מקור: תקציב המדינה

הסיוע בשכר דירה הוא סעיף תקציבי רגיל, לכן קל מאוד להציג את העלות של התוכנית. ללא קשר ליעילות של כלי זה לעומת זה של דירה ציבורית, עצם השקיפות התקציבית שלו והחשיפה שלו לביקורת ציבורית מהוות שיקול למתן עדיפות לו על פני דיור ציבורי, במקרה שבו התרומה לרווחת הזכאים דומה.

מספר הדירות הציבוריות יורד בהתמדה. הספירה שלנו מתבססת על סקר משקי בית:

טבלה 2: מספר דירות ציבוריות על פי סקר משקי בית

2017	2014	2011	2008	
55,000	60,000	80,000	165,000	מספר דירות

מקור: עיבוד פורום קהלת של נתוני סקר משקי בית. מעוגל לכמות של 5,000 הדירות הקרובות ביותר בהתאם לדיוק הנגזר ממדגם של מאות בודדות בלבד של משקי בית בדיור ציבורי.

ההוצאה הכספית הנזקפת לדיור הציבורי מורכבת משני מרכיבים: מידת הסבסוד של שכר הדירה (הערך הנזקף של שירותי הדיור בניכוי שכר הדירה ששולם בפועל) וההנחות הניתנות במכירת הדירות.

עשינו אומדן גס של ערך שכר הדירה הנזקף לדירות ציבוריות, באמצעות חישוב שכר דירה ממוצע לדירות שכורות באזור הדירה (בערים הגדולות – שכר דירה ממוצע באותה עיר. ביישובים האחרים – שכר דירה ממוצע ביישובים באותו סדר גודל ובאותו מחוז). לא מצאנו נתונים מדויקים על היקף שכר הדירה המופחת שדיירי דיור ציבורי משלמים, לכן הצבנו את הנתון של בנק ישראל ל-2018 בתיקון בהתאם למדד שכר הדירה.

טבלה 3: ערך כספי של שירותי הדיור, בש"ח

2017	2014	2011	2008	
1.4 מיליארדים	1.4 מיליארדים	1.4 מיליארדים	2.3 מיליארדים	שכר דירה נזקף (בש"ח)
1.1 מיליארדים	1.1 מיליארדים	1.1 מיליארדים	1.6 מיליארדים	סובסידיה גלומה (בש"ח)

מקור: עיבוד פורום קהלת של נתוני סקר משקי בית על שכר דירה ונתוני בנק ישראל על שכר דירה מופחת לדיירי דיור ציבורי

המספרים הם אומדן בלבד אבל המגמה הכללית מתאימה היטב למגמה של יתר הנתונים. בין 2008 ל-2011 הייתה ירידה גדולה במספר הדירות, ומאז ההוצאה הנזקפת עליהן היא יציבה למדי.

על ההוצאה הנוספת, היקף ההנחה שניתנה על מחיר הדירות, יש לנו נתונים לשנים 2014-2017. בשנים אלו ההוצאה הממוצעת השנתית היא כ-700 מיליון ש"ח, כפי שנפרט בהמשך. בעקבות

סך כל ההוצאות, בכסף ובעין, על הדיור הציבורי בשנים האחרונות מסתכמות אפוא בקרוב ל-3.5 מיליארדי ש"ח בשנה.

הירידה הגדולה מאוד במספר הדירות בשנת 2008, הוצאה זאת הייתה ככל הנראה גדולה בהרבה לפני כן. נמכרו מאות אלפי דירות בהנחות משמעותיות.

סך כל ההוצאות, בכסף ובעין, על הדיור הציבורי בשנים האחרונות מסתכמות אפוא בקרוב ל-3.5 מיליארדי ש"ח, כאשר לפני כעשור הוצאה הייתה גדולה הרבה יותר, הן בשל המספר הרב יותר של דירות הן בגלל המספר הרב של דירות שנמכרו בהנחה.

בסופו של דבר בתקציב משרד הבינוי והשיכון יש ארבעה סוגים של הוצאות:

- ערך שירותי הדיור של הדירות הציבוריות. במבט כלכלי מדובר בהוצאה לכל דבר, אבל אין הוצאה כספית ולכן משרדי ממשלה אינם חייבים לדווח על כך ואינם עושים כן.
- קניית דירות רשומה כהוצאה, אבל מבחינה חשבונאית אינה ממש הוצאה אלא נכסים קבועים, שכן מקבלים תמורתן מוצר הון.
- בכיוון ההפוך, מכירת דירות בהנחה היא לכאורה הכנסה, אבל בפועל מדובר בהוצאה משמעותית, כי יש ויתור על מוצר הון שנמכר במחיר נמוך משמעותית מערכו האמיתי. בכללי הדיווח של המגזר הפרטי, נכס זה היה מדווח בדו"ח על שינויים בהון. אבל משרדי הממשלה אינם מחויבים לכללים אלה ואינם מדווחים על שינויים בהון.
- הסיוע בשכר דירה שרשום בתקציב בצורה שמשקפת בדיוק את המהות של ההוצאה: הוצאה סוציאלית לעזרה לנזקקים בצורה של סיוע מיועד לשכר דירה.
- רצוי מאוד שמשרד הבינוי והשיכון, כמו יתר משרדי הממשלה, ישכיל להציג נתוני מאזן באופן שמשקף בצורה אמינה את תזרים המשאבים ולא רק את תזרים הכספים.

5. סקירה היסטורית של הדיור הציבורי בישראל

רצוי מאוד שמשרד
הבינוי והשיכון,
כמו יתר משרדי
הממשלה, ישכיל
להציג נתוני מאזן
באופן שמשקף
בצורה אמינה את
תזרים המשאבים
ולא רק את תזרים
הכספים.

בעשור הראשון של מדינת ישראל מרבית הבנייה הייתה בניה ציבורית, ורוב הבנייה הציבורית נועדה לבניית דירות ציבוריות. מקום המדינה ועד שנת 1958 נבנו בישראל כ-250,000 דירות ציבוריות, מהן כ-60,000 דירות זמניות; בשנת 1959 היו 23% ממלאי הדירות בישראל בבעלות ציבורית. לפי בר דדון-ישראלי, בשנים אלו הממשלה תפסה את הדיור הציבורי בעיקר כאמצעי לשיכון עולים ולפיזור אוכלוסין. אך בהיות רבים מן העולים חסרי כול, אין ספק שהוא היה גם מרכיב במדיניות הרווחה של אותם ימים.¹¹

הניהול של הדירות הציבוריות הופקד בידי החברה הממשלתית עמידר, שהוקמה לצורך זה כבר ב-1949. מתחילת שנות ה-60 נכנסו לתמונה גם החברות העירוניות: חברת חלמיש בתל אביב-יפו, חברת פרזות בירושלים, חברת שקמונה בחיפה, חברת חל"ד בפתח תקווה וחברת אפריר באשקלון.¹² עם זאת, עד היום עמידר הוא החברה המשכנת המרכזית והגדולה ביותר.

בהמשך, המדינה הקטינה את המעורבות שלה בשוק הדיור בשני אופנים. ביחס לבנייה חדשה, המדינה העדיפה בניה וקנייה של דירות בשוק החופשי, בתמיכה ממשלתית, באמצעות ערבויות וסובסידיות למשכנתאות. ביחס לדירות הציבוריות הקיימות, המדינה חיפשה להעביר את הבעלות על הדירות לידי הדיירים, במבצעי מכירה שכללו משכנתאות מסובסדות והנחות.¹³ עד שנת 1989 נמכרו כ-180,000 אלף דירות – עמידר לדייריהן.¹⁴

ב-1998 נחקק חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), שהסדיר את זכות הדיירים בדירה ציבורית לרכוש את הדירה בהנחה, ואת התנאים וההנחות לכך. חוק זה נכנס לתוקף רק בשנת 2013, אך בינתיים הממשלה המשיכה במדיניות של העברת הדירות לדיירים; בין השנים 1998 ל-2013 יישמה המדינה ארבעה מבצעים של מכירת דירות בהנחות שונות, שבהם נמכרו כ-23,000 דירות. מאז כניסת החוק לתוקף ב-2013 נמכרו יותר מ-11,000 אלף דירות נוספות.¹⁵

נכון לשנת 2018 מלאי הדיור הציבורי עומד על כ-55,000 דירות.

6. הדיור הציבורי בעולם

כפי שכבר כתבנו, למונח "דיור ציבורי" משמעויות שונות מאוד במקומות שונים בעולם. בסינגפור דירות "ציבוריות" נועדו גם למשפחות אמידות; במדינות רבות פתרון זה מכון בעיקר למעמד הביניים, ואילו ברוב המקומות מדובר בפתרון למעוטי יכולת.

במקביל, מערכות הרווחה שונות ומגוונות ברחבי העולם. בכל מקום יש סבך של תוכניות: של השלטון המקומי, או של יחידה עצמאית במשטר פדרלי, או של המדינה עצמה. יש סיוע בכסף ויש סיוע בעין (מתן דירות במקום סיוע בשכר דירה). בכל מקום, תוכניות הדיור הציבורי והסיוע בדיור מקננות בתוך מערכות מורכבות והן מתמודדות עם אילוצים פוליטיים ותקציביים ייחודיים.

אנחנו סבורים שלא ניתן ללמוד הרבה מהשוואה למדינות אחרות בעולם. השאלה של נייר עמדה זה אינה "האם דיור ציבורי הוא פתרון טוב למצוקת מעוטי יכולת?" ברור שמשק בית שמסכים לקבל דירה מהדיור הציבורי משוכנע שהדירה מעלה את רמת החיים שלו. גם השאלה אם מדובר בפתרון הטוב ביותר תיבחן לפי אין ספור נסיבות ואילוצים ייחודיים. השאלה של נייר העמדה היא: באילו תנאים דיור ציבורי מהווה הפתרון הנכון ביותר למצוקתם של מעוטי יכולת במדינת ישראל ב-2019? אם התשובה שלנו תהיה משכנעת, אזי היא תהיה כזאת, גם אם ההמלצות שונות למדי מהפתרונות שנהוגים במדינות אחרות, או אף מפתרונות מיטביים שאומצו באותן מדינות.

אנחנו סבורים
שלא ניתן ללמוד
הרבה מהשוואה
למדינות אחרות
בעולם. חקרנו
באינטנסיביות
שאלה צרה: באילו
תנאים דיור
ציבורי מהווה
הפתרון הנכון
ביותר למצוקתם
של מעוטי יכולת
במדינת ישראל
ב-2019?

7. דיירי הדיור הציבורי על פי סקר משקי בית

כדי לאפיין את דיירי הדיור הציבורי, לקחנו נתונים מסקר משקי בית לשנים 2016 ו-2017. לשימוש בנתוני סקר יש יתרונות ויש חסרונות. היתרון העיקרי הוא אי-תלותנו בדיווח של משרד השיכון, והאפשרות לפלח את הנתונים לפי תכונות שונות. החיסרון העיקרי הוא גודל המדגם הקטן יחסית. בסקרים אלו כ-400 משקי בית (מתוך כ-18,000) דיווחו שהם שוכרים דירה מחברה ציבורית. מדובר ב-2.2% ממשקי בית. במונחים משוקללים מדובר בכ-55,000 משקי בית.

טבלה 4: דיירי הדיור הציבורי בישראל 2016-2017

קבוצת הדיירים	מספר משקי בית (באלפים)
סף הכול שוכרים מחברה ציבורית	55 (±5)
נכים	11 (±3)
משפחות עם ילדים, לא נכים	10 (±3)
מתוכנן: משפחות חד-הוריות, לא נכים	6 (±2)
זקנים, ללא ילדים וללא נכים	24 (±4)
ללא נכים, ללא ילדים, ללא זקנים	10 (±3)

מקור: עיבוד קהלת של נתוני סקר משקי בית 2016-2017. רווח הסמך, תמיד בסוגריים, נקבע על בסיס חישוב של התפלגות בינומית ללא משקלות.

מהטבלה עולה כי הזכאות של רוב משקי הבית בדיור הציבורי (כ-35,000 מתוך כ-55,000) היא מכוח נכות או זקנה או זכאות עבר. זכאות הנובעת בעיקר ממצוקה כלכלית מאפיינת את המיעוט. כ-10,000 משפחות עם ילדים גרות בדירה ציבורית. ממצא זה עולה בקנה אחד עם הנאמר לעיל: העמדה שלנו, שלפיה דירה ציבורית היא הפתרון המתאים ביותר למעט יחסית משקי בית מעוטי יכולת, משקפת גם את המדיניות בפועל של משרד הבינוי והשיכון, שאכן משכן אחוז קטן ממקבלי סיוע בדירה ציבורית.¹⁶

מהטבלה עולה

כי הזכאות של

רוב משקי הבית

בדיור הציבורי

(כ-35,000 מתוך

כ-55,000)

היא מכוח נכות

או זקנה או

זכאות עבר.

זכאות הנובעת

בעיקר ממצוקה

כלכלית מאפיינת

את המיעוט.

כ-10,000

משפחות עם

ילדים גרות בדירה

ציבורית.



ג. מתי דיור עומד בקריטריונים המצדיקים סיוע בעין?

דירה ציבורית היא דוגמה אחת ל"סיוע בעין" – מתן סיוע במוצר או בשירות במקום בכסף. אך במרבית המקרים כאשר רוצים לתת סיוע לנזקק, סיוע בעין יהיה דרך נחותה לעומת סיוע כספי ישיר המשקף את עלות המוצר או השירות. אם יש סכום נתון לספק שירות או מוצר מסוימים, עדיף לתת סכום זה למשפחה נזקקת, כך שתהיה לה הזדמנות שווינונית לרכוש את המוצר או את השרות שיתאימו לה, או לתת עדיפות להוצאה מסוג אחר. לצד זה, בהחלט קיימות נסיבות שבהן משיקולי יעילות נכון יהיה שהממשלה תספק ישירות מוצר או שירות, לנזקקים או לכלל הציבור.

מכיוון שסוגיית הסיוע בעין היא סוגיה כללית יותר בכלכלת הרווחה, ודיור ציבורי הוא ביטוי אחד בסוגיה, יקל לפתוח את הדיון באפיון כללי של התנאים שבהם סיוע בעין הוא בלי מדיניות נכון, ובהמשך לדון ביתרונות ובחסרונות של דיור ציבורי לאור תובנות וקריטריונים כלליים אלו.

באופן כללי, קיימים יתרונות מסוימים לסיוע בעין לעומת סיוע כספי במקרים הבאים:

תפקוד לקוי: בראשם של רוב משקי הבית העניים יש אנשים מתפקדים ונורמטיביים, המסוגלים לדאוג לצורכיהם השגרתיים, אלא שהם חוו זעזוע זמני שהותיר אותם באמצעים שאינם מספיקים לרמת חיים נאותה, למשל מצבים לא צפויים של מחלה, גירוש, פיטורים או קריסה עסקית. לאנשים אלה הבעיה העיקרית היא חוסר זמני באמצעים והפתרון הנכון הוא לכן תגבור זמני באמצעים.

אבל יש גם לא מעט פרטים שאינם מסוגלים לטפל בצורכיהם, או ששיקול הדעת שלהם בנוגע לשימוש מושכל באמצעים לא מתאים לשיקול הדעת של מושיט הסיוע. יש משקי בית שבראשם עומד אדם הסובל מנכות או מקושי תפקודי אחר, או עולה שאינו מכיר די הצורך את המציאות הישראלית, או אדם מוצף (עמוס נפשית) או שנפשו מותשת מסיבות אחרות. במקרים כאלה נכון יהיה שהמדינה תעזור לאותו אדם במקום שבו הוא לוקה: בתפקוד ולא באמצעים. בין היתר, אם יש קושי לאדם כזה לחפש, לשכור או לתחזק דירה, יהיה יתרון לסיוע בעין בדרך של דירה ציבורית.

יתרון ממשלתי: לרוב יש לגופים במגזר הפרטי צירוף של מידע מתאים עם תמריצים מתאימים, צירוף המעניק להם יעילות באספקת מוצרים ושירותים פרטיים לעומת גופים ממשלתיים. (ואילו המידע והתמריצים של הגופים במגזר הציבורי מתאימים יותר במרבית המקרים לאספקה יעילה של מוצרים ושירותים ציבוריים.) אבל לא מדובר בחוק טבע. ייתכנו מקומות וענפים שבהם למגזר הציבורי יש יתרונות. בסינגפור המדינה ככל הנראה פועלת היטב כמשכירה. במקרה כזה, יש היגיון בכך שהמדינה תספק בעצמה את המוצר או את השירות, לנזקקים וכמובן גם ללא נזקקים.

תמריצים: יש מוצרים ושירותים שאותם למעשה מבקשים רק אנשים שממש זקוקים להם. במקרים אלו, להענקת סיוע בעין יש יתרון בכך שהוא מצמצם זליגת כספי סיוע לתושבים שאינם זקוקים להם. זאת לעומת סיוע כספי שהוא שימושי לכולם. למשל, במדינת ישראל ניתנים טיפולי שיניים בחינם לילדים. מדיניות זו אינה כרוכה בסכנה ממשית של צריכת יתר של סתימות; ילד שלא זקוק לסתימה לא ידרוש אותה רק מכיוון שהיא ניתנת בחינם. לו היה הסיוע ניתן בתשלום, היה חשש הרבה יותר גדול שאנשים יבקשו מענק, אף שאינם ממש זקוקים לו.

נבחן כעת את מידת ההתאמה של דיור ציבורי שתואם את היתרונות הללו.

תפקוד לקוי: בקטגוריה הראשונה יש ככל הנראה אלפים בודדים של משפחות. במועמדים לקטגוריה זאת: עולים חדשים בחודשים הראשונים של הגעתם לארץ; נכים בנכויות שונות (כגון עיוורון או ריתוק לכיסא גלגלים); אנשים במצב נפשי המקשה עליהם לשכור דירה בכוחות עצמם; מכורים לסמים; אנשים שמחד גיסא מסוגלים לנהל את חייהם ואינם זקוקים לסיוע ממוסדות לחוסים, אך מאידך גיסא אינם כשירים לגמרי לנהל את חייהם בכלל ולנהל עניינים הקשורים לדיור בפרט. מדובר באוכלוסייה לא רק די מוגבלת אלא גם באנשים שנסיבות חייהם דינמיות, משתנות ומתחלפות. כדרכם של אנשים במצב של משבר, מצבם של חלק מהם ישתפר עד כדי יכולת לנהל חיים עצמאיים, ומצבם של אחרים יכול להידרדר עד כדי הפיכתם לחוסים של ממש.

יתרון ממשלתי: ייתכן שבסינגפור או בהונג קונג הממשל הוא יזם הנדל"ן היעיל ביותר, אבל במדינת ישראל במאה ה-21 ניתן לקבוע חד משמעית שאין למדינה כל יתרון בניהול של מלאי דירות אלא דווקא חיסרון ניכר. כפי שנפרט בהמשך, מומחים אחדים מצביעים על ראיות מדינת ישראל רוכשת הדירות בעלות גבוהה יותר מהעלות שבה שחקנים בשוק הפרטי רוכשים. המדינה ללא ספק מוכרת את הדירות במחיר מתחת למחיר שוק, העלות הישירה של ניהול הדירות דומה לסכומים שבשוק הפרטי, אבל התחזוקה של מלאי הדירות נחותה יותר, כך שגם בדמי ניהול יש למדינה חיסרון, ואיכות ההקצאה של הדירות לקויה אף היא. בהמשך נייר זה ניתן הסבר מפורט על הליקויים הללו.

תמריצים: שיקול זה יכול להיות סיבה רלוונטית לאספקת דיור בעין בישראל. ההנחה שלנו היא שהתוכנית של סיוע בשכר דירה היא פתרון עדיף לכמעט כל המשפחות, אבל דווקא עדיפות כללית זאת יוצרת מציאות, שבה העדפתו של משק בית לקבל דירה ציבורית בעין, תעיד על כך שמשטר של סיוע כספי אינו נותן מענה הולם.

**ייתכן שבסינגפור
או בהונג קונג
הממשל הוא יזם
הנדל"ן היעיל
ביותר, אבל
במדינת ישראל
ניתן לקבוע חד
משמעית שאין
למדינה כל יתרון
בניהול של מלאי
דירות. מדינת
ישראל רוכשת את
הדירות בעלות
שאינה נופלת
ממחיר השוק,
מוכרת אותן
בפחות, התחזוקה
של מלאי דירות
זה נחותה, ואיכות
ההקצאה שלהן
לקויה במיוחד.**

התמריצים יהיו יעילים יותר במקרה שבו לכל זכאי לדירה ציבורית תינתן בחירה בין סיוע כספי בהיקף נתון לבין דיור ציבורי בעלות זהה עבור הממשלה. ככל הנראה הדירה הציבורית תהיה באיכות נמוכה יותר מדירה ממוצעת שתהיה ניתנת לשכירה בכספי הסיוע, אבל משפחה שתעדיף את הדירה הציבורית תעיד על כך שהיא זקוקה ליציבות הייחודית שמעניק דירה ציבורית בעין.

שיקול זה מהווה ככל הנראה שיקול מרכזי במדיניות הדיור הציבורי לעולים. לפי הנתונים שלנו, רק אחוז קטן מהעולים הזכאים לדיור ציבורי פונים בפועל לקבל דירה ציבורית. סביר להניח שהמיקום והאיכות של הדירות הציבוריות לעולים מספיק טובים להוות פתרון דיור משביע רצון לעולה שמתקשה להתבסס בארץ מבחינת מציאת פרנסה או מציאת דירה, אבל לא פתרון טוב כל כך שהוא מיותר חיפוש בשוק החופשי למרבית העולים, שמסוגלים לבחור היטב ולממן דירה מותאמת יותר לצרכים שלהם.

ייתכן שכל זמן שרשת הביטחון הסוציאלי בישראל אינה מושלמת, נכון יהיה לשמור על מלאי מוגבל של דירות ציבוריות ברמה בסיסית, כדי להבטיח מוצא אחרון למשפחות שנופלות בין חורי הרשת. דבר זה דומה למוסד של בתי תמחוי. ברור שהדרך לטפל בבעיה של ביטחון תזונה של כמה אלפי משפחות אינה להקים מוסד של "תמחוי ציבורי", שבו מדינת ישראל תספק ארוחות חמות לעשרות אלפי משפחות. עדיף לדאוג להן לאמצעים, כך שכל משפחה תרכוש מוצרים ותכין ארוחות במטבח שלה. אבל ראוי שיהיו בשכונות מסוימות בתי תמחוי שיבטיחו שמי שחסר כל אפיק תזונה אחר ימצא ארוחה טובה. ההשערה שלנו היא שכבר היום רשת הביטחון הסוציאלי בישראל איתנה מספיק ולא יהיה ביקוש רב לדיור מסוג זה בקרב ישראלים, אבל יש מקום לאופציה של דירה ציבורית.

בהמשך נייר העמדה נצביע על חלק מן הליקויים החמורים של הדיור הציבורי, כאשר הבסיס להשוואה אינו הותרת המשפחות הנזקקות ללא עזרה אלא סיוע כספי להן, לפעמים סיוע ייעודי, שמותאם לצרכים המיידים שלהן ואינו יוצר כפייה של יחסים הדדיים ארוכי-טווח, כפי שקיים בדיור הציבורי.



ד. המצב של תנאי הדיור וביטחון הדיור למעוטי יכולת בישראל

מחלוקת על המקום הנכון של הדיור הציבורי במדיניות הרווחה ובמדיניות הדיור של ישראל מתנהלת מאז קום המדינה. אלא שבשנה שעברה נעשה מאמץ להכניס נימה של דחיפות לדין, כאשר ביולי 2018 הממשלה העבירה החלטה על "תוכנית חירום לאומית" לדיור ציבורי.

אין בסיס עובדתי לשיח של "מצב חירום" בנוגע לדיור בכלל ולדיור של מעוטי יכולת בפרט. במישור הכללי, הרווחה מדיור הנמדדת במונחי תוצר שירותי דיור לנפש, גדלה בעקביות בעשור האחרון, גם בקרב העשירונים הנמוכים. ובנוגע למשקי בית מעוטי יכולת, אכן יש בישראל לא מעט משקי בית שחווים מצוקה כלכלית, המתבטאת ברמת חיים חומרית נמוכה ביחס למשפחה ישראלית ממוצעת. אבל לא מצאנו ראיות לכך שהבעיה הנוגעת לדיור חריגה או מידרדרת בחומרתה.

1. תנאי הדיור של מעוטי יכולת כלכלית במדינת ישראל

הפרמטר הראשון שבדקנו הוא צפיפות הדיור, המוגדר כמספר נפשות במשק בית חלקי מספר חדרים בדירה. ברור שמדובר בממד לא מושלם. אומנם איכות הדיור נמדדת לפי גודל הדירה, אך גם לפי איכות הבנייה, נוחות המיקום ואופי השכונה. אין גם מתאם מושלם בין גודל דירה ומספר חדרים. מדד זה נבחר בעיקר מכיוון שהוא מדד מקובל ומפורסם על ידי הלמ"ס, כך שניתן לערוך השוואות נוחות למדדי העבר.¹⁷

רמת צפיפות הדיור אינה מראה סימני עלייה; נראה שבשנת 2017 היא דומה מאוד לרמתה בשנת 2011 בכל הקבוצות.

טבלה 5: צפיפות דיור (נפשות לחדר)

2017	2014	2011	
0.90 (0.01±)	0.91 (0.01±)	0.92 (0.01±)	כלל משקי הבית
1.25 (0.02±)	1.25 (0.02±)	1.28 (0.02±)	משקי בית עם ילדים
1.37 (0.02±)	1.35 (0.02±)	1.42 (0.02±)	מתחת לקו העוני
1.73 (0.02±)	1.69 (0.02±)	1.73 (0.02±)	מתחת לקו העוני עם ילדים

מקור: עיבוד קהלת של סקר הוצאות משקי הבית. רווח סמך 95% נקבע על פי שיטת ההתפלגות הבינומית למדגם הלא משוקלל.

בטבלה אפשר לראות שככלל משקי בית עניים יותר גרים בצפיפות גדולה יותר. צפיפות הדיור של המשפחות העניות עם ילדים גבוהה ביותר משליש מזאת של כלל משקי הבית עם ילדים (בערך 1.7 לעומת כ-1.3). ניתוח נוסף שערכנו מגלה שלמעשה, משפחות אמידות מעטות יחסית גרות בצפיפות דומה; מצאנו כי רק כ-7% מן המשפחות בעשירונים החמישי והשישי, באמצע התפלגות ההכנסה, גרות בצפיפות הדומה לממוצע בקרב משפחות עניות; רק כ-3% ממשפחות ממעמד הביניים (עשירון חמישי ושישי) עם ילדים גרות בצפיפות הדומה לצפיפות המאפיינת את המשפחות הממוצעות בקרב העניים. זאת, לעומת כ-40% מהמשפחות העניות שגרות בצפיפות גדולה יותר מן הממוצע בקרב משפחות עניות דומות. ההבדל אינו נגזר רק משוני בהכנסות אלא במידה רבה משוני במספר הילדים. למשפחות עניות עם ילדים יש כשליש ילדים יותר ממשפחות עם ילדים בכלל האוכלוסייה.

יחד עם זאת, לא מדובר במצב חירום. רמת צפיפות הדיור אינה מראה סימני עלייה; נראה שבשנת 2017 היא דומה מאוד לרמתה בשנת 2011 בכל הקבוצות. אם נסתכל במבט היסטורי, נגלה שהרמה הממוצעת של צפיפות בקרב משפחות עניות היום דומה לרמת הצפיפות החציונית שהייתה בכלל משקי הבית בישראל באמצע שנות ה-60 של המאה העשרים. הילדים העניים של היום גרים בתנאי צפיפות שאפיינו את המשפחות של המבוגרים של היום כאשר אלו היו ילדים.¹⁸ רק כ-10% ממשקי הבית העניים חיים בתנאים המוגדרים "צפיפות יתר" על פי הקריטריונים של ה-OECD.¹⁹

2. ביטחון דיור למעוטי יכולת ולבעלי דירות ציבוריות בישראל

ממד אחר של דיור הרלוונטי לרווחת המשפחות הוא "ביטחון דיור". קיימות ראיות לכך שגם משפחה שבכל רגע נתון יש לה תנאי דיור הולמים, חווה מצוקה אם היא נאלצת לעבור דירה בתכיפות. למשל במחקרים נמצא קשר בין מעברים תכופים בין דירות לבין הישגים לקויים לילדים בבית הספר. יש גם ראיות להשפעה שלילית של מעברים אלה על התנהגות ועל הסתגלות של ילדים.²⁰

הדאגה מכך שהכנסה נמוכה כרוכה באיום על ביטחון הדיור מבוססת אף היא. מדד מצוי ושימושי של יתר ניידות בדיור הוא אחוז האנשים שעברו דירה בשנה האחרונה; במחקר בארצות הברית נמצא שאחוז העניים בקטגוריה זו יותר מכפול מהאחוז בקרב משקי בית אמידים יותר.²¹

ייתכן קשר סיבתי בין הכנסה נמוכה לבין תנודתיות דיור. קשה למצוא דיירים לדירה שמושכרת לתקופה קצרה בלבד; משפחה ענייה יכולה לראות במחיר מציאה של דירה כזאת הזדמנות לדיור בר השגה על חשבון יציבות. לחלופין, שכירות לפרק זמן רגיל עלולה להיות יקרה יותר למשפחה ענייה: בגלל הסיכון הגבוה יותר של אי-יכולת לעמוד בתשלומים, הערבות הנדרשת ממשפחה ענייה עלולה להיות גבוהה יותר. בכל מקרה, הדאגה שמשפחות עניות יצטרכו לעבור דירה בצורה תכופה, דבר שעלול להשפיע לרעה על רווחה ועל התפתחות, היא דאגה מבוססת וראויה לבדיקה.

באותה מידה, מובנת המחשבה שהפתרון הנכון לביטחון דיור שברירי הוא דירה בעין. במתן כסף תמיד יהיה חשש שהמשפחה תיתן יתר עדיפות לצורך זמני במזומנים על פני דיור של קבע, או שסכום סיוע שמספיק דווקא למשפחה ממוצעת לא יספיק להעניק ביטחון דיור למשפחה נזקקת.

אלא שאחרי חיפוש מדוקדק בנתונים לא מצאנו ראיות כלשהן לכך שמשפחות בארץ נאלצות לעבור דירה בתדירות גבוהה בגלל הכנסה נמוכה. על בסיס הסקר החברתי בדקנו דפוסים של ותק בדירה. מצאנו שדפוס ותק בדירה בקרב משפחות עניות דומה למדי לדפוס בקרב כלל הציבור. כאמור לעיל, מדד מצוי ושימושי של יתר ניידות בדיור הוא אחוז האנשים שעברו דירה בשנה האחרונה. בארצות הברית כאמור, ניידות כזאת בקרב עניים גבוהה בהרבה מניידות בקרב כלל הציבור. אבל במדינת ישראל בשנים האחרונות התמונה שונה בתכלית.

לא מצאנו ראיות
כלשהן לכך
שמשפחות בארץ
נאלצות לעבור
דירה בתדירות
גבוהה בגלל
הכנסה נמוכה.
מצאנו שדפוס
ותק בדירה בקרב
משפחות עניות
דומה למדי לדפוס
בקרב כלל הציבור.
לא נראתה שום
נטייה של עניים
יותר לעבור דירה
בתכיפות גדולה
יותר מתכיפות
בקרב עשירים.

טבלה 6 מראה את אחוז הנסקרים שדיווחו על מעבר דירה בשנה האחרונה. מדובר בפרטים ולא במשקי בית (שאינם מדווחים בסקר החברתי). המדגם הוא סקר חברתי לשנים 2013 עד 2017, מדגם של יותר מ-30,000 נדגמים. חישוב העשירונים של הכנסה לנפש נעשה כך: חילקנו את ההכנסה של הפרט (מקובץ שכולל עשר קטגוריות הכנסה) למספר נפשות סטנדרטיות (מספר שיש לו תקרה בסקר זה). לכן חישוב העשירונים אינו מדויק לגמרי. אבל המגמה ברורה: בקרב עניים לא נמצאה שום תכיפות גדולה יותר של מעבר דירה מהתכיפות בקרב עשירים.

מכיוון שהמטרה העיקרית היא לבדוק מי נאלץ לעבור דירה, כל מי שהוא בעל דירה, גם אם הוא גר בשכירות, אינו נחשב כשוכר בלוח זה.

טבלה 6: שיעור הפרטים המדווחים על מעבר דירה בשנה האחרונה בסקר החברתי

שיעור הפרטים המדווחים על מעבר דירה בשנה האחרונה בסקר החברתי				
נסקרים הגרים בשכירות ועם ילדים מתחת לגיל 18	נסקרים עם ילדים מתחת לגיל 18 במשק הבית	הנסקרים הגרים בשכירות	כל הסוגים של הסדרי הדיור	
23%	13%	28%	13%	כל קבוצות ההכנסה
18%	9%	26%	12%	הכנסה של הפרט בעשירון הנמוך ביותר
19%	10%	24%	11%	הכנסה של הפרט בחמישון הנמוך ביותר

מקור: עיבוד פורום קהלת של נתוני הסקר החברתי לשנים 2013-2017.

מצאנו שאחוז
העוברים דירה
בקרב הגרים
בדיר ציבורי
עם ילדים הוא
כ-10%, שיעור
נמוך משמעותית
לעומת 25% בקרב
הנסקרים שגרים
בשכירות עם
ילדים ועברו דירה
בשנה שעברה.
נתון זה אף מעלה
חשש שמא דיר
ציבורי מביא
לידי תת-ניידות.
משפחות הגרות
בשכירות מסוגלות
לנצל הזדמנויות
לשפר רמת
החיים באמצעות
מעבר דירה, אך
ייתכן שהגרים
בדירות ציבוריות
חוששים מאובדן
הדירה ונאלצים
להישאר באפיקים
מצומצמים.

בכל המקרים מצאנו שבעלי הכנסה נמוכה אינם עוברים דירה בתכיפות גדולה יותר מזו של עמיתיהם האמידים יותר. הממצא אינו שולל כל אפשרות של שכיחות נרחבת של מעבר דירה מאולץ מחמת חוסר אמצעים. ייתכן שאם היינו עושים פילוחים נוספים ומתקנים לגיל ולאפיונים אחרים, היינו מוצאים אפקט מובהק (אם כי גודל המדגם היה קטן בהתאם לדיוק הפילוח, דבר שהיה מקשה על קבלת תוצאות מובהקות). אבל בהחלט אין ראיות לכך. חובת ההוכחה צריכה מעתה להיות על הטוענים שמדובר בתופעה נרחבת הדורשת מענה מרוכז.

יש לשים לב שאחוז העוברים דירה בשנה האחרונה בקרב הגרים בשכירות, גבוה במיוחד, 28%. אין להסיק מכך שקשה להשיג דיר בשכירות לטווחים ארוכים. הסיבתיות בלפחות חלק מן המקרים אינה נעה משכירות אל שהות קצרה, אלא מן הכיוון ההפוך: אנשים שיודעים שהם רוצים להיות ניידים בוחרים לגור בשכירות.

3. חשש ליצירת קיבעון בקרב הגרים בדירות ציבוריות

בד בבד עם הנתונים הנ"ל, מצאנו שאחוז העוברים דירה בקרב הגרים בדיר ציבורי עם ילדים הוא כ-10%,²² שיעור נמוך משמעותית לעומת 25% בקרב הנסקרים שגרים בשכירות עם ילדים ועברו דירה בשנה שעברה. נתון זה אף מעלה חשש שמא דיר ציבורי מביא לידי תת-ניידות. משפחות הגרות בשכירות מסוגלות לנצל הזדמנויות לשפר רמת החיים באמצעות מעבר דירה, אך ייתכן שהגרים בדירות ציבוריות חוששים מאובדן הדירה ונאלצים להישאר באפיקים מצומצמים. יש גם הסברים חלופיים לתופעה של ניידות בתדירות נמוכה בקרב בעלי דירות ציבוריות, אבל אפשרות זו של "עיגון" ראויה לבחינה נוספת.

לסיכום חלק זה: אין חולק על כך שיש הרבה משקי בית בישראל במצוקה כלכלית, מצוקה שמגבילה את אפיקי הצריכה שלהם וממילא גם את אפיקי הדיר. אבל אין ראיות לכך שמצוקה זו מתבטאת במיוחד בתנאי דיר נחותים או בביטחון דיר נמוך, כלומר, בוותק דיר נמוך. לכן רצוי שהסיוע לנקלעים למצוקה יתרכז תחילה בשיפור רוחבי ברמת החיים ובאמצעים, ובמעגל השני – בשיפור האמצעים המופנים לדיר. אין בסיס להקדשה מיוחדת של משאבים לטיפול בבעיה של מעברי דירה תכופים, למעט טיפול באוכלוסיות או ביחידים שזוהו כפגיעים ממצב זה.

גם אם יימצא בעיון מעמיק יותר שאכן יש בעיה נרחבת של חוסר ביטחון דיור, דיור ציבורי אינו הפתרון הנחוץ או הנכון. יש שני פתרונות פשוטים יותר: אם הבעיה היא שמשכירים מוכנים להשכיר דירה לטווח ארוך למשפחה אמידה אבל לא למשפחה במצוקה, המדינה יכולה לתת ערבות למשכירים, או להשכיר את הדירה בעצמה לטווח ארוך ולהעמיד אותה לרשות המשפחה. פתרונות אלה זולים, שקופים וגמישים בהרבה מפתרון של רכישת דירות מהממשלה.



ה. לדירה ציבורית לא נמצא כל יתרון כפתרון נאות למצוקת משק הבית

כמובן דירה ציבורית תורמת לרווחתם של משקי בית מעוטי יכולת, כי היא מספקת להם שירותי דיור במחיר סמלי, ובכך מקלה את המצוקה התקציבית. אך מתן סיוע בכסף הוא פתרון עדיף בהרבה למצוקה תקציבית. אם מדובר בסיוע בשכר דירה, המשפחה יכולה לבחור את הסוג ואת המיקום של הדירה; בחירות אלו הן בדרך כלל חשובות ביותר למשפחות. למעשה, סיוע כספי כזה הוא מענק כספי רגיל, שכן כל משפחה נאלצת לממן דיור, ולכן מימון הוצאות דיור מאפשר למשפחה להגדיל גם הוצאות מסוגים אחרים.

כדי להצדיק מתן דירה ציבורית, יש להראות שמתן דירה עדיף על פני מתן סיוע כספי לדיור. לא מצאנו כל ראיה לכך. להיפך, הממצאים שלנו מחזקים את ההשערה, שדירה ציבורית נחותה מדירה שכורה במתן מענה לצורכי המשפחה.

1. אין ראיות לפחות סממני מצוקה בקרב הגרים בדירות ציבוריות

אחת הבדיקות שערכנו הייתה בחינה אם השכיחות של סממני מצוקה בקרב דיירי דיור ציבורי נמוכה משכיחותם של סממנים אלה בקרב משפחות בעלות אמצעים דומים הגרות בשכירות רגילה. המאפיינים שבדקנו היו: קושי להתמודד עם הוצאות ותחושה תכופה של דיכאון. לא נכון להשוות בין דיירים בדירות ציבוריות לבין הציבור הכללי,

שכן זכאי הדיור הציבורי עניים יותר מהציבור הכללי. לכן שקללנו את המצוקות הללו בציבור הכללי לפי המשקל היחסי של בעלי רמת הכנסה דומה.²³

טבלה 7: שכיחות מצוקה בקרב דיירי דיור ציבורי וקבוצות מותאמות הכנסה

דיכאון לעיתים קרובות	קושי לעמוד בהוצאות	
16% (2±)	54% (4±)	דיירי דיור ציבורי
9%	48%	קבוצה מותאמת הכנסה בציבור הכללי
10%	54%	קבוצה מותאמת הכנסה בקרב שוכרים

מקור: עיבוד פורום קהלת של נתוני הסקר החברתי לשנים 2013-2017

התאמה להכנסה בציבור הכללי לבדה אינה באמת יוצרת קבוצות ברות השוואה; למשל בקרב דיירי הדיור הציבורי יש הרבה בעיות לא כלכליות, ובמיוחד אחוז גבוה מאוד של נכים ושל זקנים. ולכן ערכנו השוואה נוספת כאשר הוצאנו מן המדגם את הנסקרים בני יותר מ-60 ואת הנסקרים שדיווחו על קושי רב בהליכה או על בעיה בריאותית מטרידה מאוד. ההשוואה השנייה:

טבלה 8: שכיחות מצוקה בקרב דיירי דיור ציבורי וקבוצות מותאמות הכנסה, למעט זקנים ונכים

דיכאון לעיתים קרובות	קושי לעמוד בהוצאות	
9% (3±)	52% (3±)	דיירי דיור ציבורי
5%	43%	קבוצה מותאמת הכנסה בציבור הכללי
6%	49%	קבוצה מותאמת הכנסה בקרב שוכרים

מקור: עיבוד פורום קהלת של נתוני הסקר החברתי לשנים 2013-2017.²⁴

לא ניכרת מצוקה גדולה יותר בקרב הציבור הכללי, כאשר מתאימים להכנסה. בטבלה השנייה יש נתונים המעידים דווקא על פחות מצוקה נפשית בציבור המותאם, שאינו גר בדירה ציבורית.

שוב חשוב להדגיש שהנתונים בטבלה כזאת לא יכולים לשלול את האפשרות שדירה ציבורית נותנת מענה למצוקות אלו, או למצוקות אחרות, יותר ממענה שנותן סיוע כספי. כן ניתן לומר שבדיקות אחדות על בסיס הסקר החברתי לא סיפקו ראיות כלשהן לעדיפות כזאת.

יש לציין שמרבית
הדיירים בדירות
ציבוריות מביעים
שביעות רצון מן
הדירה שלהם ומן
אזור המגורים
שלהם. אבל
שביעות הרצון
שלהם נמוכה
בהרבה מזאת של
נסקרים אחרים
בעלי הכנסה דומה
הגרים בשכירות.

2. לדיירי דיור ציבורי שביעות רצון נמוכה במיוחד מן הדירה ומן האזור שבהם הם גרים

בדקנו באותו אופן את שביעות הרצון של דיירי דירות ציבוריות מהסדר הדיור שלהם לעומת שביעות הרצון של משפחות הגרות בשכירות ובעלות הכנסה דומה. בפרט חישבנו את אחוז הנסקרים בשתי הקבוצות, שמדווחים על כך שהם לא מרוצים או מאוד לא מרוצים מן הדירה שלהם, או מן האזור שבו הם גרים. להלן הממצאים:

טבלה 9: שביעות רצון מן אזור המגורים ומן הדירה

לא מרוצים מן הדירה	לא מרוצים מן האזור	
30% (±1)	35% (±1)	גרים בדירה ציבורית
20%	18%	קבוצה מותאמת הכנסה בציבור
21%	26%	קבוצה מותאמת הכנסה בקרב שוכרים

מקור: עיבוד פורום קהלת של נתוני הסקר החברתי לשנים 2013-2017

יש לציין שמרבית הדיירים בדירות ציבוריות מביעים שביעות רצון מן הדירה שלהם ומן אזור המגורים שלהם. אבל שביעות הרצון שלהם נמוכה בהרבה מזאת של נסקרים אחרים בעלי הכנסה דומה הגרים בשכירות. נתונים אלה מספקים בסיס סביר להנחה שלו היו ממירים את הדירה הציבורית בסיוע גמיש בשכר דירה, היינו מצפים לשיפור בשביעות הרצון בהסדר הדיור בקרב המקבלים סיוע.

3. נמצאו ראיות בחו"ל לסטיגמה שלילית לגרים בדיור ציבורי

האילוץ לגור בדירה ציבורית הוא רק סיבה אחת אפשרית לחוסר שביעות רצון. מחקרים שונים מצביעים על בעיה אחרת שנובעת מדירה ציבורית: הסטיגמה. מחקרים רבים מצביעים על סטיגמה שלילית שנקשרת לדיירים בדיור ציבורי, ומשפיעה גם על התדמית וגם על הדימוי העצמי של הדיירים. סטיגמה זו נמצאה גם כאשר הדירות הציבוריות אינן מרוכזות באזור או בשכונה מסוימים (כמו בחו"ל), אלא גם כאשר דירות ציבוריות נמצאות בשכונות של דירות רגילות. אין בעיה כזאת כאשר ניתן סיוע כספי, שכן אין שום בידול בתנאי הדיור בין משפחות שמקבלות סיוע לבין משפחות שמשלמות באמצעים שלהן.

במחקר שנערך באוסטרליה נמצא ש"פרברים עניים באוסטרליה שבהם מספר גבוה מן הממוצע של דיירי דור ציבורי סובלים לא רק ממחסור חומרי, אלא גם מסיגמה שלילית שמתעצמת מחמת הנחות סטיגמטיות, אשר מציירות את הדיירים בצורה שלילית"²⁵.

ואילו במחקר בארצות הברית, שהקדיש תשומת לב ייחודית לדור ציבורי לא מרוכז, נמצא ש"דיירי דור ציבורי חווים סטיגמה שלילית כאלו השייכים לתת-מעמד עירוני. תושבים מדווחים שחווית הסטיגמה מתעצמת בדרכים אחרות."²⁶

הדור הציבורי בישראל נושא אופי קצת שונה מהאופי בחו"ל. אין בארץ בניינים שלמים או שכונות שלמות של דור ציבורי; בארץ הדירה ציבורית מאפיינת יותר בעלי הדירה משהיא מאפיינת את הדירה עצמה. לכן בהחלט ייתכן שלא נדבקת אותה סטיגמה כמו זו שבחו"ל. לא מצאנו מחקרים שבחנו שאלה זו בארץ. אבל על בסיס הממצאים בחו"ל, רצוי לבדוק אם תדמית של המשפחה בדירה הציבורית תהיה טובה יותר אם היא תקבל סיוע כספי ותשכור דירה באופן עצמאי.

4. רמת הניהול של דירות ציבוריות נמוכה ביחס לרמת הניהול של דירות פרטיות

שכירת דירות בשוק החופשי מתבססת על הסכמה הדדית ועל ציפייה לתועלת הדדית. התמריץ של שני הצדדים לשמור על יחסים טובים הוא מובנה. לעומת זאת, בדירה ציבורית היחסים למעשה כפויים. לזכאי אין הזדמנות להעדיף חברה משכנת אחת על פני חברתה. כמו כן לחברה משכנת אין הזדמנות להחליט שדייר מסוים אינו מתאים. לכן המחויבות ההדדית לשביעות רצון הדדית נמוכה הרבה יותר.

מצב מובנה זה מתבטא בשני נתונים: רמת תחזוקה נמוכה יותר ומספר סכסוכים גדול יותר.

**שכירת דירות
בשוק החופשי
מתבססת על
הסכמה הדדית ועל
ציפייה לתועלת
הדדית. התמריץ
של שני הצדדים
לשמור על יחסים
טובים הוא מובנה.
לעומת זאת,
בדירה ציבורית
היחסים למעשה
כפויים. לזכאי אין
הזדמנות להעדיף
חברה משכנת
אחת על פני
חברתה, ולחברה
משכנת אין
הזדמנות להחליט
שדייר מסוים
אינו מתאים. לכן
המחויבות ההדדית
לשביעות רצון
הדדית נמוכה
הרבה יותר.**

ברור שלחברות המשכנות יש תמריץ ניכר לדאוג לרווחת הדיירים. יש להן תמריץ אישי לפעול במקצוענות ולדאוג לזולת, ותמריץ תעסוקתי, שכן הלקוח של החברות המשכנות הוא ממשלת ישראל ושמירה על יחסים טובים עם לקוח זה כרוכה אף היא במתן מענה סביר לשביעות הרצון של הדיירים. כמו כן, לדיירים יש אינטרס לתחזק את הדירה, הן מתוך הרצון לקיים תנאי מחיה טובים, הן מתוך רצון להיות ביחסים טובים עם החברה המשכנת והן מתוך תחושת אחריות.

אך ברור שמתן הדין והחשבון ההדדי הוא לקוי. במינוח של אלברט הירשמן, במגזר הפרטי יש מנגנון של קול (voice) וגם מנגנון של עזיבה (exit), ואילו בדיור הציבורי קיים מנגנון של קול בלבד.²⁷ שוכר רגיל שנתקל בבעיה יכול להתלונן לפני המשכיר והוא יכול גם לעבור לדירה אחרת ולמשכיר אחר, ואילו בפני דייר בדירה הציבורית האפיק השני של מעבר למשכיר אחר סגור למדי. משכיר רגיל שנתקל בבעיה יכול להתלונן לשוכר אך יכול גם להחליט לא לחדש את השכירות, אך לחברה משכנת האפיק השני מוגבל מאד.

בדוח מבקר המדינה 2009²⁸ התגלו ליקויים רבים בטיפול בדירות. נבדקו 35 דירות; ב-30 מתוכן נמצא לפחות ליקוי תחזוקה ובנייה אחד, ב-25 מהן נמצאו יותר מליקוי אחד וב-10 דירות נמצאו מפגעים מסוכנים.

בנוגע לדברים שמלכתחילה החברה המשכנת אחראית לדאוג להם, המבקר מצא ש"המפרט מצומצם ביותר וחסרים בו פריטים מהותיים כגון: תריסים, דלתות בין החדרים, אביזרים סניטריים, ברזים, ארונות מטבח, שיש וכיור מטבח, שבלעדיהם לא יכולים הדיירים לקיים רמת חיים סבירה."

הסוגיה של עלות הרכישה ראויה לעיון נוסף. שמענו בפגישות עם כמה גורמי מקצוע שבממוצע החברות המשכנות רוכשות דירות ביוקר, זאת אומרת בפרמיה מסוימת לעומת מחיר תחרותי בשוק. לעומת זאת, בדקנו את מיקום הדירה ואת מחיר הרכישה של יותר מאלף דירות שחברת עמידר רכשה בין השנים 2015 ל-2019.²⁹ לא מצאנו ראיות לכך שמחירי הדירות גבוהים ממחירי דירות דומות בשוק, ובפרט בהתחשב בכך שלחיפוש "מציאות" יש עלות במשאבים שאינו מתבטא בנתונים על רכישה של קונים פרטיים.³⁰ סוגיה זאת של המחיר שמשלמות החברות המשכנות עבור דירות ציבוריות ראויה לדעתנו לעיון מקצועי נוסף.

5. יחסי משכיר-שוכר בדירות ציבוריות מצטיירים כעכורים יותר מבשוק הפרטי

ביטוי אחר של פגעי היחסים הקבועים בין שוכר למשכיר בדירות הציבוריות הוא מספר רב של תלונות שדורשות מענה משפטי, לעומת מענה לא משפטי המתבטא בטיפול הולם או באי-חידוש השכירות בשוק הפרטי. במאמר בעיתון 'הארץ' בשנת 2013³¹ נכתב שהחברה המשכנת עמידר מנהלת תיקים, מעקבים או חקירות נגד כ-20% מן הדיירים שלה. לעניין שלנו לא חשוב אם ההליכים האלה הם ביטוי של מחדל של החברה המשכנת, או של הדיירים, או שניהם. מה שחשוב הוא שבשוק הפרטי רמת הסכסוכים מצטיירת נמוכה בהרבה, וממילא דיור ציבורי מהווה פתרון נחות לעומת סיוע בשכר דירה.



ו. דיור ציבורי הוא סיוע לא שוויוני ביחס לסיוע בשכר דירה

בדיור הציבורי בישראל קיימת בעיה של שוויון. מערכת רווחה אמורה לתת רמת סיוע דומה ככל האפשר לאזרחים במצוקה דומה. מדובר כמובן באידיאל שאי אפשר לממש אותו לגמרי, אבל נכון יהיה להצביע על הסיבות שבעטיין הדיור הציבורי לוקה בהשגת יעד זה.

הבעיה הראשונה אינה למעשה בעיה מיוחדת של הדירה הציבורית אלא בעיה במבנה הכללי של מערכת הרווחה בישראל. בישראל יש רשת ביטחון סוציאלי שהיא בסך הכול סבירה; למשל בישראל יש מעט מאוד דיירי רחוב וחוק בריאות ממלכתי מעניק כיסוי נרחב להוצאות בריאות לכלל התושבים. אבל מדיניות הרווחה מבזרת מדי. לנזקקים יש מגוון צרכים שמחמת מחסור באמצעים אין להם מענה הולם ללא סיוע: צורכי דיור, צורכי תחבורה ועוד. במודל הישראלי משרד הבינוי והשיכון אחראי לצורכי הדיור של הנזקקים, משרד התחבורה – משרד התחבורה – לצורכי התחבורה שלהם וכו'. מודל זה של טיפול במגוון בעיות על ידי כמה משרדי ממשלה חסר, כי המקור של כל הבעיות הוא המחסור באמצעים. יש לשאוף למערכת רווחה ריכוזית יותר, שבה משרד הרווחה ירכז את תוכניות הרווחה וידאג לכך שלא תהיה משפחה אחת שתקבל יותר ממה שהיא באמת צריכה, כאשר משפחה אחרת תיפול בין הכיסאות. רפורמה כוללת במודל הרווחה של ישראל אינה הנושא של נייר עמדה זה ולכן לא נאריך פה.

כ-75,000 משקי

בית דיווחו שקנו

את הבית שלהם

מחברה ציבורית.

מבחינה כלכלית,

משקי בית אלו

דומים מאוד לכלל

האוכלוסייה:

כמחציתם מעל

ההכנסה החציונית

וכמחציתם

מתחתיה. אך

משפחות אלו קיבלו

הטבה מממשלת

ישראל בשווי

ממוצע של מאות

אלפי שקלים.

הבעיה נוגעת ישירות לדיור הציבורי במידה שהקריטריונים לקבלת דירה ציבורית אינם תואמים היטב את מידת המצוקה. במחקר שלנו מצאנו שבעיה זו בהחלט קיימת, אך אינה מצטיירת כאקוטית. לפי החישוב שלנו, כ-10% מן המשפחות הגרות בדירות ציבוריות לא היו זכאיות לדירה כזאת מלכתחילה במצבם הנוכחי. מספר זה לא מדאיג אותנו משתי סיבות:

- אחת המטרות מלכתחילה של הדיור הציבורי היא לתת ביטחון דיור לטווח זמן סביר. המשפחה צריכה לדעת שהיא לא תוצא מן הדירה כל כך מהר, ולא תצטרך לצאת מן הדירה מיידית עם שיפור במצבה. לכן בקרב חלק לפחות ממשפחות אלו הסיבה להישארות שלהן בדירה אחרי סיום מצב המצוקה האקוטית היא קיומו של המיזם ולא סיכולו.
- אומנם המשפחות הללו לא זכאיות לקבל דירה ציבורית, אבל מצבן הכספי של מרביתן דל והן ככל הנראה ראויות לסיוע ממשלתי בדרך זו או אחרת.

כ-5% מהגרים בדיור ציבורי הם בעלי הכנסה לנפש תקנית (מעל החציון), ללא נכה וללא עולה חדש במשק הבית. מדובר באלפים בודדים של משפחות, ואין התופעה בהכרח מעידה על בעיה נרחבת של אי שוויון.

ביטוי נוסף של חוסר שוויון ובזבוז משאבים הוא הקצאה לוקה של מלאי הדירות, שכן ניהול מלאי דירות כרוך בהכרח בזבוז משאבי דיור בעשרות אחוזים. גילינו שכמחצית ממשקי הבית הגרים היום בדיור ציבורי גרים בדירה הגדולה אף מן הגבול העליון של נוהלי הזכאות. בנוסף, צפיפות הדיור בקרב דיירי הדיור הציבורי כמעט זהה לזאת של כלל הציבור.

בסקר משקי בית של 2016 נסקר מדגם מכובד של יותר מ-100 משקי בית הגרים בדירה ציבורית. נמצא כי 48% ממשקי בית אלו גרים בדירה גדולה מן הגבול העליון של הנוהל, עם עודף חדריים של 23%. אם מתייחסים לגבול התחתון המותר על פי הנוהל, 77% גרים בדירה גדולה מן המתבקש ובזבוז השטח מגיע ליותר מ-40%.

בכשל ניהול נוסף, מבקר המדינה גילה כי כ-1% מהדירות עומדות ריקות, וכ-5% מושכרות לגופי חוץ.

מצב זה אינו כשל מקרי אלא פועל יוצא מובנה ממתן סיוע בדירות במקום בכסף. בכל אזור יש מספר מוגבל של דירות ציבוריות ואין אפשרות לספק הקצאה מדויקת לצרכי המשפחה אפילו במצב סטטי בעת מתן הדירה, כל שכן שאין אפשרות לשמור על התאמה של הסיוע לצרכי המשפחה במצב הדינאמי של משפחות בישראל, כאשר מספר הנפשות והמצב הכלכלי נתונים לשינויים תמידיים. כל זה לעומת סיוע כספי שניתן לתפור בדיוק למידות הצרכים המידיים של הזכאים.

הבעיה העיקרית של אי-שוויון בישראל היא מכירת הדירות בהנחה לדיירים. ניתחנו רשימות של כל הדירות שמכרו חברות השיכון העיקריות (עמידר, עמיגור, שקמונה ואזורים) בשנים 2014-2017. על מרבית הדירות (יותר מ-70%) יש נתונים מדויקים בדבר ההנחה. מתברר שבשנים אלו נמכרו יותר מ-7,500 דירות בהנחה ממוצעת של כ-50% או של כ-400 אלף ש"ח לדירה. ההנחות הסתכמו בכ-3 מיליארדי ש"ח או בכ-700 מיליון ש"ח בשנה.

מבחינה כלכלית, הסכום הזה של 700 מיליון ש"ח בשנה הוא הוצאה ממשלתית לכל דבר, אבל הוא אינו רשום בתקציב המדינה כ"מענק לדיירי הדיור הציבורי לשעבר". אבל הבעיה העיקרית של ההוצאה הזאת היא, שהיא הוצאה מכספי רווחה שאינה מותנית במצוקה כלכלית כלל.

בסקר משקי בית לשנת 2017, בעלי דירה מדווחים על מוכר הבית. כ-75,000 משקי בית דיווחו שקנו את הבית שלהם מחברה ציבורית. אלו ככל הנראה משקי בית שהיו באותה עת זכאים להמשיך לגור בדירה ציבורית מן הדיור הציבורי. מבחינה כלכלית, משקי בית אלו דומים מאוד לכלל האוכלוסייה: כמחציתם מעל ההכנסה החציונית וכמחציתם מתחתיה. אך משפחות אלו קיבלו הטבה ממשלת ישראל בשווי ממוצע של מאות אלפי שקלים.

לכן "שובר השוויון" העיקרי בדיור הציבורי הוא הנוהל הנסתר כמעט מספרי התקציב של מתן הנחות לרוכשים. אנו ממליצים על סיומו המוחלט של נוהל בזבזני, לא שקוף ולא שוויוני זה.



ז. פירוט הצעות למדיניות

לאור העיון הנרחב במצב הסיוע של משרד הבינוי והשיכון, יש לנו כמה הצעות למדיניות שיאפשרו הן אופציה לדירה ציבורית לאותם משקי בית ולאותם פרקי זמן שפתרון זה מהווה המענה ההולם ביותר להם, הן סיוע גמיש יותר, שקוף יותר ויעיל יותר ליתר הזכאים.

הגבלת משך הזמן לקבלת דירה. מצוקה כלכלית היא לרוב מצוקה חולפת, הבאה בעקבות משבר, דוגמת אובדן מקור פרנסה, מחלה, או פירוק המשפחה. במקרים רבים המשפחה משקמת את עצמה במשך הזמן: בני המשפחה מוצאים מקור פרנסה חדש, או מוצאים מענה לבעיה רפואית, או מסתגלים למצב משפחתי חדש. ככל הנראה כל יתר תוכניות הסיוע של מדינת ישראל מותנות בעמידה בקריטריונים מסוימים של זכאות; רק המשך מגורים בדירה ציבורית מובטח בלי כל מבחן של צורך מתמשך.

מתן אופציה לסיוע בשכר דירה. היום, משק בית המחכה בתור לדירה ציבורית חייב למעשה לקבל דירה כאשר זאת מוצעת לו. סירוב לקבל דירה עלול לבטל את הזכאות לסיוע בשכר דירה. אין בנוהל זה כל היגיון. סיוע בשכר דירה הוא נוח וגמיש יותר, הן למשפחה הן למדינה, ומאפשר את הצעתה של הדירה שהתפתה למשפחה אחרת, שדווקא כן זקוקה לדירה בעין.

לפי מה שהצלחנו ללמוד, הדרך העיקרית היום להתמודדות עם בעיה זו היא בדיקה דקדקנית של המועמדים לדירה ציבורית, בחינה אם אכן הם נמצאים במצוקה מתמשכת. אך דרך זאת לקויה בשני הכיוונים: היא מונעת פתרון של דירה ציבורית ממשק בית שאכן זקוק לעוגן זה, אך רק לפרק זמן קצר; והיא מעניקה סיוע לצמיתות למשק בית שאכן מסתמן כפגיע כלכלית לאורך זמן, אבל לא לצמיתות.

**יש שני יתרונות
לסיוע בעין לזמן
מתמשך וקצוב
מראש. הראשון –
המטרה של הדיור
הציבורי היא לספק
"ביטחון דיור",
ואם פרק הזמן של
הבטחת דירה קצר
מדי, אזי הזכאי לא
ירגיש את הביטחון
המיוחד. השני –
המס השולי. אם
ההטבה הניתנת
מובטחת לפרק זמן
ממושך, אזי לכל
הפחות בתוך פרק
הזמן הזה, המס
השולי לזכאים
במונחי סיוע
יהיה אפס.**

מפה, האתגר העיקרי הוא למצוא את פרק הזמן המתאים ביותר לאספקת דירה ציבורית.

יש שני יתרונות לתקופת זכאות קבועה ומתמשכת. הראשון כמובן הוא שכל המטרה של הדיור הציבורי היא לספק "ביטחון דיור", ואם פרק הזמן של הבטחת דירה קצר מדי, אזי הזכאי לא ירגיש את הביטחון המיוחד. עדיין הוא יהיה חשוף לטלטלה במעבר בין מקומות מגורים.

היתרון השני להבטחת סיוע לפרק זמן ממושך: תמריצים, או במילים אחרות, המס השולי. אם הסיוע החודשי תלוי ישירות ובעקביות בהכנסה הכלכלית, אזי המס השולי על ההכנסה הכלכלית עלול להיות גבוה מאוד. עלייה קטנה בהכנסה כלכלית עלולה להביא לידי קיצוץ דרמטי ברמת הסיוע.

בהקשר של הדיור הציבורי, אם ההטבה הניתנת מובטחת לפרק זמן ממושך, אזי, לכל הפחות בתוך פרק הזמן הזה, התמריץ לעבוד ולהשתכר יהיה מלא. אם הזכאות תהיה לפרק זמן מוגדר מראש, אזי המס השולי במונחי סיוע לזכאים לדיור ציבורי אחרי סינון יהיה אפס.³²

מאידך, אם הסיוע מובטח לפרק זמן ארוך מדי, אזי הושטה עזרה יקרה למשפחה שאינה זקוקה, במשאבים שהיה ניתן להסב לנזקק אחר. נוסף על כך, גם כאן יש תמריצים בעייתיים: ערך ההטבה כה רב עד כדי כך שלחלק ממשקי הבית יהיה כדאי להגיע אפילו למסכנות מופלגות כדי לזכות בדירה ציבורית ואחר כך להשתקם.

נראה לנו ששבע שנים הן פרק זמן הולם לדירה ציבורית. אם חד הורית שמטופלת בילדים קטנים, ככל הנראה, לא תהיה מטופלת באותם תינוקות בעוד שבע שנים; עולה חדש שמתקשה לנווט את חייו כיום, יהפוך בפרק זמן זה לעולה ותיק.

אפשר כמובן לשקול פרק זמן ארוך יותר או קצר יותר, אבל התובנה הבסיסית נשארת: ברור שגם למצוקה מתמשכת יש לרוב איזה פתרון או סיוע. כבר הבאנו לעיל ממצאים שמראים כי המעמד הכלכלי של משקי בית שרכשו דירה בדיור הציבורי – משקי בית שבמקרים רבים היו זכאים להישאר בדירה בשכר דירה מופחת לולא ההנחה – דומה למדי לזה של כלל האוכלוסייה. משפחות אלו יצאו כנראה ממצוקותיהן, רכשו את הדירות והפכו עצמאיות.

נראה לנו ששבע

שנים הן פרק

זמן הולם לדירה

ציבורית. אם חד

הורית שמטופלת

בהרבה ילדים

קטנים, ככל

הנראה, לא תהיה

מטופלת באותם

תינוקות בעוד שבע

שנים; עולה חדש

שמתקשה לנווט

את חייו כיום,

יהפוך בפרק זמן

זה לעולה ותיק.

יהיו כמובן משפחות לא מעטות שעדיין יהיו זקוקות לסיוע גם אחרי שבע שנים. אבל האם תהיינה עדיין זקוקות לדירה בעין דווקא? נסיבות המצוקה שמחייבות דירה בעין, ולא סיוע בשכר דירה, חולפות, בדיוק כמו הנסיבות של המצוקה הכלכלית הכוללת. הילדים הקטנים גדלים, לומדים את השפה, מתאוששים ממצב נפשי שברירי ותפקוד לקוי. לכן אנו מניחים שאחרי שבע שנים, סיוע בשכר דירה ייתן מענה הולם לכמעט כל המקרים.

פתרון זה של הגבלת הזמן לזכאות לדירה פותר כמעט את כל העיוותים שקיימים היום במערכת הדיור הציבורי:

- משפחות שמעדיפות סיוע בשכר דירה, אך נאלצות לגור בדירה ציבורית דווקא. האילוף מתבטא בשני אופנים: הנוהל ששולל זכאות ממי שמוצעת לו דירה ומסרב, ואילוף של ויתור על הטבה לצמיתות, שכן הזכאות לסיוע נבדקת לפעמים, והזכאות לגר בדירה ציבורית לא נבדקת. תחת המשטר המוצע האילוף הראשון לא קיים, משום שהזכאות לא נשללת, וזכאי המעדיף סיוע כספי, מקבל אותו. האילוף השני קטן בהרבה, היות שתקופת הזכאות לדירה דומה יותר לתקופת הסיוע בשכר דירה.
- תור לדירות. כאשר מסירים את הזכאות לדירה ממשקי בית לא זקוקים, ומסירים גם את הצורך המאולץ להעדיף דירה על פני סיוע בשכר דירה, הביקוש לדירות ציבוריות בעין יהיה קטן יותר ותהיה לו קורלציה טובה הרבה יותר עם האנשים שאכן זקוקים לעוגן של דירה בעין. ממילא מספר קטן יותר של דירות יוכל לספק את צורכי הציבור בדירות ציבוריות.

חלק מן הדירות הציבוריות לא יהיו בבעלות המדינה. כדי שמדינת ישראל תעמיד דירה לרשות משק בית נזקק, אין הכרח שדירה זו תהיה בבעלות המדינה. משרד הבינוי והשיכון יכול לשכור דירות לטווח של שבע שנים או יותר, ולהעמיד אותן לרשות הזכאים.

יש סיבות רבות לחשוב שניהול מלאי דירות בבעלות המדינה, כפי שנעשה היום, עדיף. איתור הדירה ייעשה פעם אחת והדירה תעבור ממשפחה אחת לשנייה; המדינה תתקשר עם מספר קטן של חברות משכנות ולא עם מספר רב של משכירים פרטיים.

אך יש גם סיבות רבות לחשוב שניהול מלאי הדירות בשכירות, עדיף. יש מגוון גדול יותר של דירות ושל משכירי דירות; אם יש צרכים משתנים קל יותר לשנות את תמהיל הדירות מבחינת התכונות או

**יש סיבות רבות
לחשוב שניהול
מלאי הדירות
בשכירות, עדיף.
יש מגוון גדול יותר
של דירות ושל
משכירי דירות.
כמו כן ההשכרה
תשחרר את ההון
המושקע היום
במלאי הדירות
ובכך תעניק
גמישות פיננסית
גדולה יותר
למדינה. לשכירות
הדירות גם יתרון
של שקיפות
תקציבית.**

המיקום. אם משפחה מבקשת לעבור דירה במהלך שנות הזכאות אין צורך למצוא לה דירה חדשה מתוך מלאי מוגבל אלא ניתן לשכור לה דירה אחרת מכלל הדירות המוצעות בשוק. כמו כן ההשכרה תשחרר את ההון המושקע היום במלאי הדירות ובכך תעניק גמישות פיננסית גדולה יותר למשרד הבינוי והשיכון בפרט ולממשלה בכלל.

יתרון נוסף לשכירות הדירות הציבוריות הוא שקיפות תקציבית. כאשר המשרד משלם שכירות בכל שנה על הדירה הציבורית, הוצאה רשומה ישירות בתקציב וחשופה לביקורת ציבורית.

בשלב ראשון כדאי לעשות פיילוט שבו כעשרה אחוז מן הדירות תהיינה בשכירות לטווח ארוך. בהמשך אפשר יהיה להפיק לקחים ולבחון אם המדיניות הרצויה היא בעלות, שכירות, או שמא תמהיל בין השניים.

אימוץ כללי דיווח חשבונאי שקופים ואינפורמטיביים. גופים פרטיים מנהלים את העסקים שלהם על פי כללים מתקדמים של חשבונאות פיננסית ושל ביקורת פנימית. גוף פרטי שנותן שירותים בעין מעריך את השווי הכספי של השירותים; גוף פרטי שמוכר נכס בהפסד רואה במאזן הפסד הוני. כך יש להנהלה תמונה אמינה של המשמעות הפיננסית המהותית של האירועים ושל ההחלטות ואפשרות לקדם צעדי ייעול. אין שום גוף פרטי שמעריך את הביצועים שלו על בסיס מזומנים, כפי שמקובל בסקטור הציבורי.

במקרה הטוב היעדר כללים ברורים אלו במגזר הציבורי הוא פועל יוצא של חוסר משאבים ושל חוסר בכללים מחייבים, כך שגם לשרים ולמנכ"לים מוכשרים וחותרים ליעילות אין תמונה אמינה דיה כדי לתת לציבור שירות טוב יותר בעלות נמוכה יותר. במקרה הטוב פחות היעדר כללים אלו עוזר להסתיר מעיני הציבור ומעניניהם של גופי הפיקוח השונים (הכנסת, מבקר המדינה, העיתונאות ובסופו של דבר גם הבוחר) את המשמעות הכלכלית האמיתית של צעדי מדיניות שונים.

חשוב לציין שכללי הדיווח של משרד הבינוי והשיכון אינם שונים מהכללים שבמשרדים האחרים, והכללים במדינת ישראל אינם שונים מהכללים הנהוגים ברוב המדינות. לכן אין הכוונה למתוח ביקורת על המשרד או על הממשלה. אבל מצב שכזה כרוך בחוסר שקיפות מצערת שהיא בסופו של דבר יקרה מאוד. טוב יעשה משרד הבינוי והשיכון, או ממשלת ישראל כולה, אם יגלו אומץ ויעשו צעד חשוב זה לקראת שקיפות והעצמת היעילות בניהול ציבורי.

משרד הבינוי והשיכון הוא מן הגופים המרכזיים במדינת ישראל שנותנים סיוע כספי ושירותים למשקי בית מעוטי יכולת. המשרד מאמץ מדיניות נכונה ומושכלת של מתן רוב הסיוע בצורה של "סיוע בשכר דירה", שהוא למעשה סיוע כספי רוחבי שהמדינה מעמידה לרשותן של משפחות מעוטות יכולת. לצד זה המשרד משקיע מאמצים כדי לזהות היטב את אותן משפחות שאכן זקוקות לדירה בעין דווקא, ולתת להן מענה הולם.

נכון שתהיה לכל הזכאים אופציה לקבל את הסיוע בצורה כספית, ותקופת הזכאות לדירה בעין תהיה ארוכה, אך לא נצחית; אנו מציעים תקופה של שבע שנים. כך, הסכומים המוקצבים לאפיק זה ישמשו עזרה יעילה יותר; מספר משקי בית שיקבלו את המענה הייחודי המתאים להם יהיה גדול יותר; והעלות הכלכלית האמיתית של הסיוע תהיה שקופה יותר לציבור הבוחרים.



נספח: אופן מימון הדירות

בין אם יוחלט לשמור על כמות מצומצמת של דירות ציבוריות, כפי שקיים היום וכפי שאנו מציעים, ובין אם מקבלי ההחלטות יראו לנכון להגדיל את השימוש בכלי זה, חשוב מאד שמימון הדירות ייעשה בתקצוב ובשקיפות. החלטת הממשלה על תוכנית חירום לאומית בתחום הדיור הציבורי שהתקבלה בחודש יולי 2018³³ כללה סדרה של הצעות למימון דירות ציבוריות ללא תקצוב הולם וללא שקיפות. אנו רואים בכל שיטות המימון הללו מאמץ להסתיר מן הציבור את העלות האמיתית של התוכנית ולמנוע דיון ציבורי ופוליטי ממצה, מאמץ שלדעתנו גובל בהונאה שלטונית ותקציבית.

אחת ההחלטות הייתה "בחינת האפשרות להקצאת קרקע על ידי רשות מקרקעי ישראל לטובת הגדלת מלאי דירות הדיור הציבורי". ברור שאם יש כבר החלטה לוותר על קרקעות לטובת הדיור הציבורי, יהיה יעיל ושקוף הרבה יותר להתקדם בשני צעדים נפרדים: בצעד הראשון, מוכרים את הקרקעות למרבה במחיר. בצעד השני, רוכשים דירות בכסף שהתקבל, לפי סדר העדיפות התקציבית של הכנסת והממשלה. הרי אין סיבה מיוחדתם להניח שערך הקרקעות המוקצות יהיה שווה בדיוק לערך הדירות; יעיל ושקוף הרבה יותר יהיה למכור את הקרקעות בנפרד.

אך בשיטת התקצוב של הקצאת הקרקע כמוצע בהחלטה, אין בשום מקום רישום מסודר של העלות האמיתית של הדירות. קרקע מוקצית היא משאב ציבורי בעל ערך כספי שניתן לשום אותו בקלות. מדובר בדרך לרכוש דירות על ידי משאבי הציבור מבלי לרשום את ההוצאה בספר התקציב. כמו כן, אם המדינה לא ראתה לנכון להקצות קרקעות אלו בשלב זה לבנייה, אזי יש בהקצאתן לדיור הציבורי משום שימוש מעוות במשאב הקרקע. בסופו של דבר מדובר במסלול מימון נסתר. לציבור אין מושג כמה הוא שילם עבור הדירות ולכן אין ביכולתו

מהחלטה על "עידוד בניית

דירות דיור ציבורי
והעברתן לבעלות
המדינה כתנאי
לקבלת זכויות
בנייה נוספות
בפרויקטים
חדשים, בקרקעות
מדינה ובקרקעות
בבעלות פרטית"
עולה ניחוח של
הונאה של ממש.
מדובר בהתערבות
גסה ולא שקופה
באחת ממערכות
השלטון החשובות
והרגישות ביותר:
תכנון ובנייה.
שיקולים של
זכויות בנייה
אמורים להתבסס
אך ורק על
שיקולים של
התפתחות איכותית
ומאוזנת.

לשפוט אם השימוש במשאבים היה מיטבי; רצון הממשלה לאמץ
דווקא שיטה כזאת רומז על כך שהממשלה הייתה סבורה שהציבור
אכן לא היה רוצה בהקצאה זו לו היה מודע לעלות.

החלטה נוספת שהתקבלה היא בעניינו שערורייתית ביותר. מדובר
בהחלטה על "עידוד בניית דירות דיור ציבורי והעברתן לבעלות
המדינה כתנאי לקבלת זכויות בנייה נוספות בפרויקטים חדשים,
בקרקעות מדינה ובקרקעות בבעלות פרטית", וכן "תמריצים לבניית
דירות דיור ציבורי והעברתן לבעלות המדינה במסגרת בנייה חדשה
והתחדשות עירונית".

מהחלטה זו עולה ניחוח של הונאה של ממש.

שוב, נבחן את הצעדים. ברור שאם יש כבר החלטה לוותר על
זכויות בנייה אלו לטובת הדיור הציבורי, יהיה יעיל ושקוף הרבה
יותר להתקדם בשני צעדים נפרדים: בצעד הראשון, מוכרים את
זכויות הבנייה למרבה במחיר. בצעד השני, רוכשים דירות בכסף
שהתקבל. הרי אין שום סיבה בעולם להניח שערך זכויות הבנייה
יהיה שווה בדיוק לערך הדירות; יעיל ושקוף הרבה יותר יהיה למכור
את הזכויות בנפרד.

אלא שצעד זה, ככל שהוא עדיף על ההצעה שניתנה, אינו מתאים
למדיניות הפיתוח של מדינת ישראל כלל. שיקולים של זכויות
בנייה אמורים להתבסס אך ורק על שיקולים של התפתחות איכותית
ומאוזנת. בהחלט לא מקובל למכור אותן למרבה במחיר. ואם כבר
מוכרים אותן, הרי מדובר בהכנסה כספית של מיליארדי שקלים
לקופת המדינה, וראוי שגופי הפיקוח על התקציב, כמו הכנסת
וציבור הבוחרים – יעיינו בהוצאה זו ויחליטו אם ראוי לעשות
שימוש במיליארדי שקלים אלו לבניית דירות ציבוריות, או ליישום
תוכנית רווחה אחרת, או לצורכי ביטחון, או שמא להקטנת הגירעון
והחוב הלאומי.

בהצעה זו של דירות תמורת זכויות מדובר בהתערבות גסה ולא שקופה באחת ממערכות השלטון החשובות והרגישות ביותר: תכנון ובנייה. אם נכון להעניק זכויות בנייה בשטחים אלו, אזי התניית הבנייה בבניית דירות ציבוריות תביא לידי התפתחות חסרה, להיקף בנייה הנופל מזה שכללי תכנון נכונים יאפשרו. אם לחלופין, על פי שיקולים תכנוניים מקצועיים לא נכון להוסיף אחוזי בנייה, אזי הדירות הציבוריות אחראיות לבניית יתר ולציפוף יתר של האזור. המשמעות הכלכלית של תת-בנייה או של בניית יתר היא אדירה; שיקולים אלו משפיעים על הערך הכספי והאסתטי של כלל קרקעות האזור וקשה מאוד לשער ערך זה. קרוב לוודאי שההשלכות הכלכליות מגמדות את הערך של הדירות שייבנו בהתאם להוראות אלו. אם רואים בזכויות בנייה דבר שניתן לסחור בו, אז נכון יהיה למכור אותן במכרז ולהכניס את הפדיון לתקציב המדינה.

לצד הבעייתיות בשיטות המימון המוצעות הללו, יש תחושה של בעייתיות במוטיבציה שהביאה לידיהן. בהחלטת ממשלה אחת יש מספר החלטות שעניינן להסתיר את העלות של הפרויקט מעיני ציבור הבוחרים. הדבר מעיד על תחושה, שלו הבוחר ונציגיו הכירו את העלות האמיתית של המיזם הם היו דוחים אותו. אם כן, יש מאמץ להטעות את הבוחר כדי לאשר תוכנית שגויה בעלות של עשרות מיליארדי שקלים, תוך כדי השחתה של מוסדות התכנון והבנייה.

נראה שהסתמכות התוכנית על שיטות מימון לא שקופות ולא ראויות אלו מעלה חשש שגם התומכים הנלהבים ביותר בהרחבה מסיבית של מלאי הדיור הציבורי חשים שהציבור הרחב אינו רואה בהרחבה המסיבית הזאת שימוש ראוי וכדאי בכספי הציבור.



הערוות ומקורות

- 1 במשטר הדיור הציבורי הקיים, שבו הזכאות לדירה היא לתקופה בלתי מוגבלת, יש הצדקה מסוימת להנחה צנועה המגלמת את הערך המהוון של ההטבה העתידית. אבל במשטר המוצע של פרק זמן מוגבל אין כל סיבה להעניק הנחה לדייר שירצה לקנות את הדירה.
- 2 בדף המידע של משרד השיכון, "קבוצות אוכלוסייה זכאיות לסיוע בשכר דירה", הסיווג הראשון והעיקרי הוא מיקור חוץ לגוף אחר: "זכאות לפי סוג הקצבה המתקבלת מהמוסד לביטוח לאומי". בין היתר, נכללים "זוגות, זוגות עם ילדים, ידועים בציבור או משפחות שבראשן עומד הורה עצמאי (חד-הוריות) המתקיימים מקצבת הבטחת הכנסה", נכון ל-6.4.2019. הקישור הוא: https://www.gov.il/he/Departments/Guides/rental_assistance_step_by_step?chapterIndex=2.
- 3 באתר של הביטוח הלאומי, בדף המידע של הבטחת הכנסה, מוצאים: "סכום הקצבה". הסכום עבור זוג עם שני ילדים ויותר הוא 2,941 ש"ח, נכון ל-4.6.2019. הקישור הוא: https://www.btl.gov.il/benefits/Income_support/Pages/%D7%A1%D7%9B%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%94%D7%A7%D7%A6%D7%91%D7%94.aspx.
- 4 בדף המידע של משרד השיכון, "סכומי הסיוע בשכר דירה", נמצא הסיווג "משפחה . . . עם עד שלושה ילדים". לפי הטבלה, משפחה הגרה באזור עדיפות א או ב (אלו ככל הנראה הרוב) זכאית לקצבה חודשית בסך 1,090 ש"ח, נכון ל-4.6.2019. הקישור הוא: https://www.gov.il/he/Departments/Guides/rental_assistance_amounts?chapterIndex=3.
- 5 המוסד לביטוח לאומי, עיקרי התקציב 2017-2018, נכון ל-4.6.2019. הקישור הוא: https://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2017_2018/MINISTERIESBUDGET/socialBudget/DocLib/BituachLeumi_Main.pdf.
- 6 בעגה מקצועית הסיוע הוא "תוך שוליי".
- 7 https://www.gov.il/he/departments/guides/public_housing_guide_step_by_step
- 8 המדרין לסיוע בשכר דירה. נכון ל-4.6.2019. הקישור הוא: https://www.gov.il/he/departments/guides/rental_assistance_step_by_step.
- 9 בנק ישראל, דין וחשבון 2018. פרק ח – סוגיות כרוחה ומדיניות חברתית, לוח ח-4 עמוד 198. הקישור כ-20.8.2019: <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/DocLib3/BankIsraelAnnualReport/chap-8-%202018-%20לארשי%20קונסוד>.
- 10 מענקי משרד השיכון "סיוע בשכר דירה" הם סעיף תקציבי 42.02. הקישור: <https://next.obudget.org/i/budget/004202/2019?li=1>.
- 11 דדון-ישראלי, בר. הדיור הציבורי בישראל: הצעה לרפורמה. המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים. אפריל 2000. מחקר מדיניות מס' 45, עמ' 6.
- 12 וינשטיין, צבי. הדיור הציבורי בישראל ופריקט שיקום השכונות, כתב עת "בטחון סוציאלי", בהוצאת הביטוח הלאומי, גיליון 94, עמ' 49.
- 13 וינשטיין, עמ' 49 בציטוטו את שוצמן מ. (עורך), 1998. בהשתתף עם: 40 שנות עמידר. תל אביב, עמידר.
- 14 וינשטיין, עמ' 56.

15 ווינשטיין, עמ' 56.

16 הממצאים של סקר משקי הבית לעניין דירות ציבוריות תואמים היטב את הנתונים שמפרסם משרד הבינוי והשיכון. עם זאת, הנתונים על סיוע בשכר דירה בסקר הם חלקיים בהחלט. אומנם בנתוני הסקר נמצא סעיף "הכנסה ממשרד הבינוי והשיכון", אבל פחות מ-70,000 משקי מדווחים על קבלת סיוע כזה. ואילו משרד הבינוי והשיכון הודיע לבנק ישראל שבשנים אלו מספר מקבלי הסיוע היה קרוב ל-170,000 משקי בית. ככל הנראה משקי בית רבים לא דיווחו לסוקר של הלמ"ס על הסיוע ממשרד הבינוי והשיכון, או שצינו אותם כ"הכנסה ממוסדות אחרים", ועדיין ההפרש טעון בדיקה. בהתכתבות פרטית הודיע לנו הלמ"ס שהיא מודעת כבר לתת-דיווח של סיוע בשכר דירה.

17 בין 2011 ל-2017 תוצר שירותי דיור לנפש, המתבסס על מטר מרובע, גדל ב-10 אחוז. ואילו מספר נפשות לחדר קטן רק ב-2% כפי שרואים בלוח. ככל הנראה החדרים היה גידול מסוים בגודל החדר הממוצע, כך שהמידה בנפשות לחדר אינו משקפת את מלוא השיפור בצפיפות.

18 למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 1969, מספר 20.

19 OECD — Social Policy Division — Directorate of Employment, Labour and Social Affairs. Affordable Housing Database. Document HC2.1. LIVING SPACE: Definitions and methodology. Accessed at <https://www.oecd.org/els/family/HC2-1-Living-space.pdf> 18.6.2019. ההגדרה של OECD – לדיור צפוף היא: אם אין מספיק חדרים לחדר אחד לכל זוג מבוגרים, חדר אחד לכל מבוגר בודד, וחדר אחד לכל זוג ילדים.

20 לבנטל 2004, עמ' 1169.

21 לבנטל 2004, עמ' 1165.

22 השיעור הוא 10 +/- 4 אחוז.

23 למשל אם מחצית מדיירי הדיור הציבורי נכללים בחמישון ההכנסה הנמוך ביותר, אזי בחישוב רמת המצוקה בציבור הכללי, חצי המשקל יהיה על המצוקה בקרב משקי בית בחמישון זה דווקא.

24 טעות המדגם מוצגת בנקודות אחוז ולא באחוז. הטעויות קטנות יחסית, בהיקף של נקודות אחוז בודדות. הסיבה לכך היא המדגם הגדול שהצלחנו לקבץ באמצעות איסוף נתונים מחמישה סקרים מן השנים 2013 ועד 2017. יש יותר מ-600 נסקרים בכל הסקרים שגרים בדירה ציבורית וגם מדווחים על הכנסתם. לא חישבנו טעויות דגימה בקבוצות המותאמות, שכן מדובר בקבוצת ענק של כ-10,000 פרטים והטעויות מתגמדות לעומת הטעויות בקבוצת דיירי הדיור הציבורי. ברור שהמצוקה אינה נמוכה יותר באופן מובהק בקרב הדיירים בדירות ציבוריות. נקודה נוספת: מחד גיסא, ההכנסה של מקבלי דיור ציבורי אינה כוללת את הערך המהוון של הדירה עצמה. מאידך גיסא, ההכנסה של בעלי דירות (ולא ציבוריות) אינה כוללת את ההכנסה הנזקפת מן הדירה. העיוות העיקרי הוא בהשוואה בין דיירי הדיור הציבורי לבין שוכרים בלבד.

25 Palmer, Catherine, et al. "Challenging the stigma of public housing: preliminary findings from a qualitative study in South Australia." *Urban Policy and Research* 22.4 (2004): 411-426. Translation: Forum Kohelet.

26 McCormick, Naomi J., Mark L. Joseph, and Robert J. Chaskin. "The new stigma of relocated public housing residents: Challenges to social identity in mixed-income developments." *City & community* 11.3 (2012): 285-308. Translation: Forum Kohelet.

27 מושגים אלו פותחו בספר של הירשמן: *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press (1970).

28 www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_292/ReportFiles/fullreport_1.docx

29 נתונים התקבלו מחברת עמידר ב-19.6.2019, בתגובה לבקשתנו במסגרת חוק חופש המידע.

30 במחקר שלנו מצאנו ראיות לעלות רכישה מופרזת, רק כאשר המדינה אינה קונה דירות בכסף בצורה שקופה אלא בתמורה לזכויות שונות שאינן שקופות, וככל הנראה, פרט למחיר המוסרי הגבוה של עסקאות אלה גם המחיר הכלכלי אדי. סוגיה זאת תידון בהמשך הנייר.

31 <https://www.themarket.com/realestate/1.1992445>

32 Murray, Michael P. "How Inefficient Are Multiple In-Kind Transfers?." *Economic Inquiry* 32.2 (1994): 209-227. למעשה גם בסיוע בשכר דירה, תקופת זכאות קבועה תהווה פתרון מסוים לבעיית מס שולי גבוה.

33 החלטות ממשלה: תכנית חירום לאומית בתחום הדיור הציבורי. החלטה מספר 4078 של הממשלה מיום 29.07.2018. גניש ב: https://www.gov.il/he/Departments/policies/dec4078_2018

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 077-318-2028

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-69-7



9

789657 674697