



# האופציה הציבורית בדיור

דיור ציבורי אוניברסלי כמענה  
למשבר הדיור בישראל

שלמה סבירסקי | ירון הופמן-דישון

נובמבר 2017

ת.ד. 36529, תל אביב 6136401  
טלפון: 03-5608871  
פקס: 03-5602205  
www.adva.org  
contact@adva.org

#### הוועד המנהל

פרופ' יוסי דהאן, יו"ר  
גילברט פינקל (מ.א.), גזברית  
פרופ' איסמעיל אבו סעד  
ד"ר ניצה ברקוביץ  
פרופ' אורן יפתחאל  
פרופ' יוברט לריון  
פרופ' שושנה מדרמוני-גרבר  
פרופ' ריקי סויה  
פרופ' דני פילק  
פרופ' רחל קלוש  
פרופ' אורי רם

#### ועדת הביקורת

רותי גור  
חנה לנגר

#### צוות

מנהלת: ברברה סבירסקי  
מנהל אקדמי: ד"ר שלמה סבירסקי  
רכות מחקר: אתי קונור-אטיאס  
חוקרת: עו"ד נוגה דגן-בוזגלו  
חוקרת ורכות פורום נשים לתקציב הוגן: ד"ר יעל חסון  
רכות פרויקטים לשוויון מגדרי: ולריה סייגלשיפר  
רכות קהילתית: אוריה זיני  
חוקר ומנהל הרכה: ירון הופמן-דישון  
מנהלת משרד ואחראית קשרי עיתונות: מירה אופנהיים  
עוזרת מחקר: אביב ליברמן  
יועץ כספי: רועי מאור  
פיתוח משאבים: אפרת יערי



**ROSA  
LUXEMBURG  
STIFTUNG**

פרסום זה הופק בתמיכת הנציגות בישראל של קרן רוזה לוקסמבורג, באמצעות מימון המתקבל מהמשרד הפדרלי הגרמני לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח

מרכז אדוה נתמך על ידי הקרן החדשה לישראל

## תוכן העניינים

4	עיקרי הדברים
8	מבוא
11	א. נטל ההוצאה המשפחתית על דיור
21	ב. "מחיר למשתכן" ו"דירה להשכיר": פתרונות מוגבלים
24	ג. מה כן? אופציית דיור ציבורית
28	ד. האופציה הציבורית בדיור: מודלים של דיור חברתי מהעולם
32	ה. הדיור הציבורי בישראל: תמונת מצב
36	ו. מ"דיור לאומי" מדולדל לדיור ציבורי אוניברסלי ואיכותי

---

תודה לאביב ליברמן על הסיוע בניתוח הנתונים הסטטיסטיים במסמך זה.

# עיקרי הדברים

מסמך זה מציג הצעה להתמודדות עם משבר הדיור באמצעות יצירת **אופציה ציבורית**, שעיקרה יוזמה ממשלתית לבניית דירות מגורים המיועדות לשכירות לטווח ארוך במחירים שבהישגיד של כלל האוכלוסייה.

הצעתנו מתבססת על הערכה כי המגמות הכלכליות והחברתיות שהובילו למשבר הדיור הנוכחי תימשכנה גם בעתיד הנראה לעין, הערכה שפירושה כי מודל המגורים בדירה בבעלות, מודל השולט בכיפה מאז קום המדינה, אינו יכול עוד להיות בסיס בלעדי למדיניות דיור אוניברסלית.

המשכנתא ואת הוצאות הדיור הנלוות והמניח כי אלה צריכות לעמוד על לא יותר מ-30% מן ההכנסה הכספית נטו של משק הבית, מעלה בבירור כי כיום רכישת דירה באזורי הביקוש היא זכות השמורה לעשירונים הגבוהים בלבד. למעשה, **עבור כ-60% מאוכלוסיית ישראל, רכישת דירה באזורי הביקוש מבלי שיעמוד לרשותם הון עצמי משפחתי משמעותי גוררת עמה פגיעה ברמת החיים, עקב ההוצאה הגבוהה על תשלומי המשכנתא.**

## **"מחיר למשתכן" ו"דירה להשכיר": פתרונות מוגבלים**

כיום, הממשלה מנסה להתמודד עם מצב זה באמצעות שתי תוכניות, "מחיר למשתכן" ו"דירה להשכיר". לדעתנו, אף אחת מהן אינה צפויה להתמודד בהצלחה עם משבר הדיור.

## **ההוצאה המשפחתית על דיור - נטל כבד מדי**

מסמך זה מתבסס על ההנחה, המקובלת בארצות רבות, כי ההוצאה על דיור צריכה לעמוד על לא יותר מ-30% מסך ההכנסה הפנויה של משק הבית. בישראל, משקי בית רבים מוציאים בפועל סכומים גבוהים יותר.

בקרב משקי הבית המתגוררים בשכירות, אלה הנמנים עם חמשת העשירונים הנמוכים הוציאו במוצע למעלה מ-30% מסך ההכנסה הכספית נטו שלהם על שכר דירה ועל הוצאות נלוות.

נטל המשכנתא כבד פחות מנטל שכר הדירה. בכל זאת, בקרב משקי בית מארבעת העשירונים הנמוכים המתגוררים בדירה שבבעלותם ומשלמים החזרי משכנתא, ממוצע נטל ההוצאה על דיור היה גבוה מ-30% מהכנסתם הכספית נטו.

אומדן שערכנו, המביא בחשבון את גובה החזר

תוך התראה קצרה, דבר ההופך את השוכרים לנוודים בעל כורחם. משפחות עם ילדים הנמצאים במסגרות חינוך, עלולות להתמודד עם מעברים תכופים, דבר הכרוך בעלויות כבדות ובפגיעה במהלך החיים הסדיר.

## **האופציה הציבורית בדיור: מודלים של דיור חברתי מהעולם**

המודל שאנו מציעים מבוסס על התנסותן של ארצות רבות, בעיקר באירופה המערבית. במהלך המאה העשרים ובעיקר בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה, כמעט כל המדינות הללו הנהיגו תכניות ממשלתיות לשיקום, חידוש והרחבה של מאגר דירות המגורים, במטרה לאפשר למעמד הביניים ולמעמד הפועלים דיור ראוי. מחויבות זו עמדה איתנה במשך שלושה עשורים. ה"דיור החברתי", כלומר דיור בבעלות ציבורית המושכר במחירים מוזלים למשפחות הזקוקות לכך, הפך לאופציה משמעותית, עד כדי היכולת להתחרות בשוק הדיור הפרטי, הן מבחינת כמות והן מבחינת איכות. מעורבות זו, גם אם היא נחלשה במהלך השנים, מעולם לא נעלמה. יש הקובעים כי מדינות מתועשות אינן מסוגלות כלל להתנהל ללא כל מעורבות מדינית בתחום הדיור.

**כיום, בהשוואה בינלאומית, נמצאת ישראל במיקום נמוך מאוד בכל הנוגע להקצאת דיור ציבורי: בשנת 2015, רק כ-2% ממשקי הבית התגוררו בדיור ציבורי, בעוד שבארצות שונות באירופה, בהן הולנד, אוסטריה, שבדיה, בריטניה וצרפת, היו היקפי הדיור הציבורי גבוהים בהרבה ונעו בין 17% ל-32% מכלל משקי הבית.**

"מחיר למשתכן" מוזילה אמנם במעט את הדירות המוצעות לזכאים, אך אינה מספקת פתרון למשבר, שכן גם בהינתן המחירים המוזלים, חלק גדול מהדירות המוצעות נותר מחוץ להישג ידם של משקי הבית מן העשירון השביעי ומטה.

"דירה להשכיר" אמנם מציעה דיור להשכרה לטווח ארוך, אך על רקע מחירי השכירות הגבוהים באזורי הביקוש, אין באפשרותה לספק מענה למרבית משקי הבית. בנוסף, עד כה - בשל היקפה הזעיר ובשל העובדה שמרבית הדירות שבמסגרת התוכנית מושכרות ב"מחירי שוק" - אין ביכולתה להשפיע על מחירי השכירות בשוק הפרטי.

## **מה כן? אופציית דיור ציבורית**

אל נוכח מגבלותיהם של מחיר למשתכן ו"דירה להשכיר", אנו מציעים כי הממשלה תחרוג מן ההסתמכות הבלעדית של מדיניות הדיור שלה על עקרונות של שוק חופשי, בין אם במודל הבעלות ובין אם במודל השכירות.

אנו מציעים מודל חדש והוא בנייה ממשלתית של דיור להשכרה לטווח ארוך, בבעלות ציבורית ובמחירים זולים ממחירי השוק. במילים אחרות, **אנו מציעים הרחבה מאסיבית ושיפור מהותי של הדיור הציבורי.**

המלצה זו מבוססת, בין היתר, על הנתונים המראים כי שוק השכירות הפרטית הוא ביסודו הסדר של העברת הון מהשכבות מעוטות ההכנסה אל השכבות המבוססות, הסדר שהפך לגורם חשוב בעיצוב מפת האי שוויון בחברה. 71% מכלל תשלומי שכר הדירה המשולמים לבעלי דירות המשכירים את דירותיהם, מגיעים לשלושת העשירונים הגבוהים; כאשר העשירון העליון לבדו זוכה לכ-45% מהכנסה זאת.

בנוסף, במציאות הקיימת כיום בשוק השכירות הפרטית, גם לאחר חקיקת "החוק לשכירות הוגנת", בעלי הדירה שומרים בידם את הזכות לסיים את החוזה בכל רגע,

## הדיוור הציבורי בישראל: תמונת מצב

הדיוור הציבורי בישראל שונה מזה של מערב אירופה. בניגוד למדינות אירופה, הבנייה המאסיבית של דיוור ציבורי ביוזמה ובמימון של הממשלה בראשית שנותיה של המדינה לא צמחה מתוך תפיסה סוציאל-דמוקרטית שביקשה לייצר חברה שוויונית יותר באמצעות הענקת רמת חיים ראויה למעמד הבינוני ולמעמד הפועלים. במקום זאת, הדיוור הציבורי צמח מתוך צורך לאומי ליישב את מאות אלפי העולים היהודים שהגיעו בשני העשורים הראשונים לאחר הקמת המדינה. פרויקט הדיוור הציבורי היה לאומי גם במובן זה שהוא נועד אך ורק לאוכלוסייה היהודית.

מצד שני, גם בישראל, כמו במרבית ארצות אירופה המערבית, נרשם תהליך של הפרטה של הדיוור הציבורי - אלא שבישראל הוא התחיל מוקדם יותר. בשנת 1959 היוו הדירות בבעלות ציבורית כ-23% ממלאי הדיוור בישראל - ואז התחיל שיעור זה לקטון, בעקבות הפסקת הבנייה ומכירת הדירות לדיירים. בראשית שנת 2000 עמד מלאי הדיוור הציבורי על כ-107,000 יחידות דיוור, וב-2016 הוא ירד לפחות מ-60 אלף דירות.

לא זו בלבד שהמלאי קטן ואינו מתחדש, הקשיים בפניהם ניצבים הנזקקים לדיוור הציבורי הולכים וגוברים. אלה כוללים את ההקשחה המתמשכת בקריטריונים לזכאות, תנאי תחזוקה ירודים וכן יחס שלילי מצד הגופים המנהלים.

בהינתן הקריטריונים המחמירים הקובעים כיום את הזכאות לדיוור ציבורי עולה, כי גם אם הייתה הממשלה פועלת לבינוי דירות לדיוור ציבורי לכלל אוכלוסיית הזכאים הקיימת, צעד צודק והכרחי לכשעצמו, עדיין היה זה פתרון בעל משקל שולי, שאין בו כדי לספק מענה למרבית המשפחות שנפגעות ממשבר הדיוור. למותר לציין כי אין בפתרון שכזה כדי להשפיע על שוק הדיוור בכללותו.

בהיעדר בנייה חדשה והשקעה בתחזוקה נאותה, ההוצאה התקציבית העיקרית של המדינה היא על סיוע בשכר דירה. תקציב הסיוע בשכר דירה בשנת 2015 עמד על כ-1.5 מיליארד ש"ח, 28% מתוך תקציב משרד

הבינוי והשיכון באותה השנה. וכ-149,000 משפחות נהנות כיום מסיוע זה. הסיוע החודשי הממוצע אותם מקבלים הזכאים עומד על כ-860 ש"ח. סכומי הסיוע הנמוכים והעובדה שהמשפחות המקבלות סיוע נאלצות להתמודד בכוחות עצמן עם משכירים פרטיים הופכים את מדיניות הסיוע בשכר דירה למדיניות בעייתית למדי.

## מ'דיוור לאומי' מדולדל לדיוור ציבורי אוניברסלי ואיכותי

אנו מציעים כי הממשלה תהפוך לגורם הפועל ישירות בשוק הדיוור במטרה לכונן אופציית דיוור ציבורית של שכירות לטווח ארוך, שתפעל לצד האופציה של בעלות ולצד האופציה של שכירות פרטית. האופציה של שכירות ציבורית תשמש הן כפתרון דיוור למי שאין ביכולתם או ברצונם לרכוש דירה ובו בזמן תשמש גם כגורם ממתן מחירים בשוק השכירות הכללי.

### המודל המוצע כאן צריך להתבסס על העקרונות הבאים:

- יצירת פתרונות דיוור איכותיים, בתוך אזורי הביקוש או בסמיכות להם, בשכר דירה (כולל הוצאות נלוות כדוגמת מסי ארנונה ותשלומים עבור חשמל, מים וכיו"ב) שאינו עולה על 30% מסך ההכנסה של משק הבית המתגורר בהן.
- פעולה ישירה של הממשלה, במקום תלות מתמדת בשיקולי הרווח של יזמים פרטיים או של "משקיעים", המבקשים להחזיר את השקעתם בתוספת רווח.
- הדירות יישארו בבעלות ציבורית וימשיכו להיות חלק ממאגר הדירות לשכירות ציבורית, ללא צורך למכור אותן לבעלות פרטית לאחר תקופה כלשהי.
- הקצאת הדיוור הציבורי תעשה תחת קריטריונים מרחיבים, כך שהזכאות תהיה אפשרית למשקי בית - שאין בבעלותם דירה - מתוך כלל האוכלוסייה, גם כאשר אנו מניחים שעיקר הביקוש יגיע ממשקי בית הנמנים עם ששת העשירונים הנמוכים.

5. כמעשה של צדק חברתי היסטורי, משפחות הזכאיות כיום לדיור ציבורי תהיינה הראשונות לקבל דירות שייבנו לפי מתווה זה. אולם יש להדגיש כי ההצעה הנוכחית קוראת לפתרון דיור לשכבות רחבות הרבה יותר, כולל המעמד הבינוני.

יש לציין כי הפתרון המוצע כאן אינו חייב לבוא במקום מעורבותה של המדינה לסיוע בדיור באמצעים אחרים, לרבות בתוכניות שונות לסיוע ברכישת דירות כמו מתן משכנתאות מסובסדות בערבות מדינה.

מסמך זה גם אינו קורא לביטולו של שוק השכירות הפרטי, אלא לרגולציה שתהפוך אותו לבר תחרות עם הדיור הציבורי כפי שהוא מוצע כאן. יש לציין כי במבט בינלאומי עולה כי הסדרה מיטבית של שוק השכירות הפרטי מתקיימת בעיקר במקרים שבהם לצדו של שוק זה מתקיימת אופציה של שכירות ציבורית הבנויה על שמירה על שכר דירה סביר, על תנאי השכרה סבירים ועל תחזוקה איכותית של המבנים.

כלכלי של מה שכיום קרוי "פריפריה", ניתן יהיה להציע פתרון דומה בכל רחבי הארץ, בעקבות התרחבות "אזורי הביקוש".

ההמלצה לבנייה ממשלתית של דירות להשכרה ארוכת טווח מתבססת על הערכה כי המגמות הכלכליות והחברתיות שהובילו למשבר הדיור הנוכחי תימשכנה גם בעתיד הנראה לעין. אין זה אומר, כמובן, שהמחירים ימשיכו לעלות ללא הפסק: בוודאי נראה עליות וירידות. אך ספק אם נראה בטווח הנראה לעין מצב שבו שיעור הבעלות במחצית הנמוכה של סולם ההכנסות ישתווה לזה של המחצית העליונה, או מצב שבו חייבי משכנתא שאינם נמנים עם העשירונים הגבוהים יוכלו ליהנות מאיכות חיים סבירה, שלהם ושל ילדיהם, מבלי שגובה ההחזר ימנע זאת מהם.

מהן המגמות הכלכליות והחברתיות שהובילו להתייקרות הדיור וימשיכו לשמור על מציאות שבה דירה ראויה תיוותר מחוץ לטווח השגה של חלק גדול מהציבור גם בעתיד?

האחת היא זו שבה עסק המסמך הראשון שלנו - התרכזות גוברת של העושר בידי מעטים. המדיניות הניאו-ליברלית הנהוגה כיום מובילה להגדלת האי שוויון, אם באמצעות מדיניות שכר קפוצת יד ואם באמצעות מדיניות של מסים ישירים נמוכים. השנייה היא זו שבה עסק המסמך השני שלנו -

המסמך הנוכחי חותם סדרה של שלושה מסמכים של מרכז אדוה על משבר הדיור בישראל.

המסמך הראשון<sup>1</sup> הציע הסבר סוציולוגי-כלכלי לעליית מחירי הדיור, והוא הריכוזיות הגוברת של העושר, שאפשרה לשכבה צרה יחסית של ישראלים - "המשקיעים" - לפעול באופן אינטנסיבי בשוק הדיור ולרכז לידיהם חלק גדל מהיצע הדיור, בראותם ברכישת נדל"ן פעולה פיננסית ראויה. תוך כדי כך הם תרמו לעליית מחירי הדיור.

המסמך השני<sup>2</sup> הציג טענה לפיה הפתרון המוצע בדרך כלל לבעיית המחירים המאמירים, הלא הוא הורדת המחירים באמצעות הגדלת ההיצע, הוא בעל סיכויים נמוכים, בין השאר משום שמרבית הגורמים שבכוחם להשפיע על מחירי הדיור הם דווקא בעלי אינטרס מובנה במניעת הוזלה משמעותית: הכוונה, בין השאר, ל"משקיעים", לבנק ישראל, למשרד האוצר, לבנקים הגדולים ולחברות הנדל"ן.

המסמך הנוכחי, השלישי, מציע להתמודד עם בעיית מחירי הדיור ומשבר הנגישות לדיור באמצעות יצירת אופציה ציבורית, בדמותה של יוזמה ממשלתית לבניית דירות מגורים המיועדות לשכירות לטווח ארוך במחירים הנמצאים בהישג יד של כלל שכבות האוכלוסייה. הבנייה תתבצע תחילה במרכז הארץ, במה שמכונה "אזורי הביקוש". עם הזמן ובמקביל להשקעות בפיתוח



ביישוב או בשכונת המגורים. משפחות מעדיפות להתגורר בקרבת מקום למוסדות חינוך טובים. והנה, במקביל לתהליך החברתי-כלכלי שיצר חברה עם דרגות שכר רבות ועם פערי שכר גבוהים, הפכה מערכת החינוך הישראלית למערכת מאוד מסלילה, המציעה עתיד שונה לתלמידים שונים. מערכת החינוך, שהיא בעיקרה ציבורית ועל כן אמורה להציע עתיד שווה לכולם, מתאפיינת בפערים גדולים, כאשר המוסדות היוקרתיים ביותר מצויים ברובם במרכז הארץ ובעיקר במטרופולין תל-אביב (עם יוצאים מן הכלל כדוגמת האוניברסיטה העברית ובית-הספר התיכון שלידה בירושלים, הטכניון ובית-הספר הריאלי בחיפה ובתי-ספר יוקרתיים ומתבדלים ביישובים עשירים באזורים אחרים). זאת בשעה שבמרבית היישובים המוגדרים כ"פריפריה", בית-הספר התיכון המקומי מנהל בדרך כלל על ידי רשת מקצועית זו או אחרת והמוסד האקדמי הנפוץ הוא מכללה ציבורית - לא אוניברסיטה ולא מכללות יוקרתיות. המדיניות הנקוטה בידי שרי/ות החינוך בשנים האחרונות, המעודדת הצטיינות של מעטים - לעתים בסיוע השקעה כספית גדולה של ההורים - על חשבון השקעה בכלל אוכלוסיית התלמידים והתלמידות, מבטיחה את המשך המגמה של בידול בין "אזורי הביקוש" ובין שאר אזורי ישראל.

**אם נחבר את שני התהליכים הללו, נמצא כי שתי אמות המידה העיקריות המשפיעות על בחירת הדירה למגורים, קרבה לתעסוקה טובה עבור ההורים ולחינוך טוב עבור הילדים, פועלות יחד כדי לייצר "משבר דיור". במלים אחרות, משבר זה, יותר משהוא תוצר של תהליכים כלכליים המנותקים מהקשר חברתי, הוא סימפטום של השתרשות והעמקה של קווי הפרדה המעמדיים בישראל.**

הביטוי המידי והמוכר של משבר הדיור הוא עליית המחירים שאפיינה את השנים האחרונות. בין השנים 2008 ו-2016 הוכפלו מחירי הדיור בישראל.<sup>4</sup> ההתייקרות תרמה לירידה בשיעור משקי הבית המתגוררים בדירה שבבעלותם, בעיקר בקרב זוגות

האינטרס המובנה של השכבה המבוססת - ובעצם של כלל הבעלים על דיור, של יזמי הנדל"ן המוכרים את הדירות ושל הבנקים הממנים את הבנייה ומספקים את האשראי למשכנתאות - למנוע הוזלת מחירים משמעותית שתצמק את ערך הנכסים בישראל. יש לזכור כי הדיור (עם הקרקע עליה הוא יושב) הוא כיום חלק גדול מן ההון הצבור בישראל; כך גם ברבות מארצות המערב; בחלק מהן הוא אף החלק הגדול ביותר, כפי שהראה הכלכלן הצרפתי תומס פיקטי.<sup>3</sup>

על שתי מגמות חברתיות וכלכליות אלה יש להוסיף עוד שתיים:

האחת היא מגמת ההתרכזות של הפעילות הכלכלית המובילה במרכז הארץ. בבסיסו של תהליך עומדת ההתרכזות של הפעילות הכלכלית במספר קטן יחסית של ענפים ובראשם ענפי ההיי-טק והפיננסים - שפעילותם מתרכזת במטרופולין תל-אביב. כספי ההשקעות מופנים ברובם אל מטרופולין זה. מהפכת האשראי הגדולה שהייתה גלומה בהעברת כספי החיסכון הפנסיוני לשליטת חברות הביטוח, במטרה להגדיל את אספקת האשראי למשק, לא הובילה לפריחת הפריפריה: מנהלי החיסכון הפנסיוני עדיין חוששים להשקיע בפריפריה הישראלית ומעדיפים על פניה השקעה בחו"ל.

התוצאה היא שתעסוקה טובה ששכר טוב בצדה - אחד משני היסודות של ההגדרה של "אזור ביקוש" בדיור - מצויה בעיקר במרכז הארץ ובראש ובראשונה במטרופולין תל-אביב ופרבריו. ישראל, למרות ששטחה הכולל קטן, "הצליחה" לייצר בתוך עצמה "אזור ביקוש" מצומצם. תל-אביב רבתי, כמוה כלונדון רבתי בבריטניה, היא המובילה את שוק הדיור וקובעת את מחיריו. העיר חיפה, שבעבר נתפסה כמוקד פיתוח חלופי לתל-אביב, מוגדרת כיום כפריפריה. ירושלים מרכזת בתוכה את מוסדות השלטון המדינתי, אך מעבר לכך היא נעדרת תשתית כלכלית משמעותית. ובאר שבע משמשת מרכז לאזור הנסמך במידה רבה על תעשיות מסורתיות, על כריית כימיקלים ועל מחנות צבא.

לצד תעסוקה טובה ששכר טוב בצדה, היסוד השני של ההגדרה "אזור ביקוש" הוא איכות מוסדות החינוך

צעירים' מהמעמד הבינוני. בקרב בני 20-29 נשואים, ירד שיעור המתגוררים בדירה שבבעלותם מ-55.8% בשנת 1997 ל-39.1% בשנת 2015 ובקרב בני 30-39 נשואים, הוא ירד בשנים אלו מ-74.3% ל-60.3%<sup>5</sup>.

אל מול תהליכים אלו, הציפייה היא שהמדינה תפעיל את סמכותה ואת משאביה על מנת לבלום את תהליך ההתרכזות של העושר ושל הפריבילגיות, או לכל הפחות תפעל על מנת לרסן את השפעת אי-השוויון המעמדי על אפשרויות הדיור של תושביה.

ולא מדובר בפנטזיה. המדינה יודעת כיצד עושים זאת: היא עשתה זאת בשנות העלייה ההמונית של שנות ה-1950 והיא שבה ועשתה זאת בתחילת שנות ה-1990, כאשר מאות אלפי יהודים הגיעו ממחוזות ברית המועצות לשעבר ומאתיופיה.

אלא שכיום, על אף ההצהרות והתוכניות השונות, המדינה ממשיכה לפעול בכיוון ההפוך כאשר היא משילה מעל עצמה את האחריות להבטחת קורת גג הולמת לכלל האוכלוסייה ומעבירה אותה לידי "השוק החופשי". כך היא עושה גם במסגרת התוכניות השונות שהונהגו במהלך העשור האחרון במטרה להתמודד עם משבר הדיור, זאת למרות ההצהרה הכלולה בחזון משרד השיכון מנובמבר 2006, המגדירה את תפקידו של המשרד בהבטחת "דירה נאותה לכל משפחה במחיר סביר ובשכונה הולמת... [ב]דירה איכותית התואמת את צרכיה, בשכונה בטוחה, נוחה, עם די מבני ציבור, מקומות פנאי וכד'. כל זאת במחיר בר השגה שניתן למימוש על ידי הפרשה נורמטיבית מהכנסות המשפחה".<sup>6</sup> בפועל, המדיניות הממשלתית אינה עושה דבר כדי למלא את החזון, וזה נשאר על הנייר בלבד.

המדינה מודרכת על ידי מדיניות של צנע תקציבי, שאמנם סייעה לצמצם את החוב הממשלתי ולשמור על דירוג אשראי בינלאומי סביר, אך בו בזמן צמצמה את מעורבותה בתחומים רבים והעבירה את האחריות לידי "השוק", המונחה על ידי שיקולי רווח ולא דווקא על ידי שיקולי רווחה. כיום, הוצאה התקציבית העיקרית בתחום הדיור היא על הסיוע בשכר דירה הניתן למעוטי הכנסה. ואילו הפעולות העיקריות שהמדינה יוזמת - "מחיר למשתכן" ו"דירה להשכיר" - מבוססות לא על הוצאה תקציבית, אלא על ויתור על חלק מן ההכנסות

ממכירת הקרקע, ושתייהן - כאמור - מטילות במידה רבה את האחריות לפתרון על "השוק החופשי".

לכאורה, השלת האחריות הממשלתית לקורת גג ראויה והעברתה לידי "כוחות השוק" היא התפתחות "טבעית" ההולמת כלכלה קפיטליסטית מתקדמת. למעשה, זה כלל לא מובן מאליו: בשנים האחרונות השקיעה ממשלת ישראל עשרות מיליארדי שקלים בפיתוח תשתיות תחבורה, בין השאר על מנת להקל ולזרז את הנגישות של "הפריפריה" אל "אזור הביקוש" העיקרי.<sup>7</sup> האם אין זה טבעי באותה מידה שהמדינה תשקיע בפיתוח כלכלי ממשי של הפריפריה על מנת להרחיב את "אזור הביקוש", והאם אין זה טבעי באותה מידה שהמדינה תיצור אופציית דיור ציבורית ב"אזור הביקוש" העיקרי עצמו, על מנת לסייע, הן לצעירים מקומיים והן לאלה הנאלצים לבוא מחוצה לו, כדי ליהנות מיתרונותיו?

בהמשך מסמך זה נציג בהרחבה את הרעיון של האופציה הציבורית בדיור ונסביר מדוע קיים צורך באופציה כזו בישראל, נציג את האופן שבו מיושמת מדיניות דיור חברתי במדינות שונות בעולם ונתווה קווים מנחים ליישומה בישראל, יישום שמהותו הרחבה משמעותית של הדיור הציבורי תוך שיפור מהותי באופן שבו נתפס ומיושם כלי מדיניות זה.



## נטל ההוצאה המשפחתית על דיור

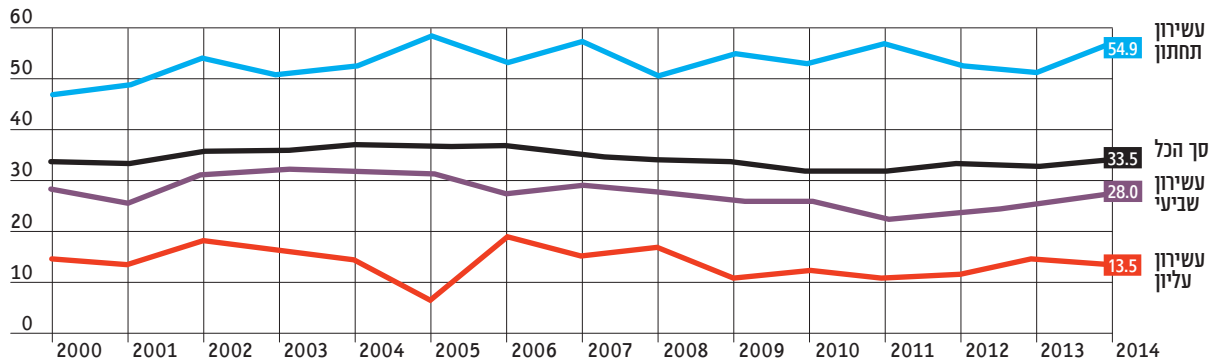
בארצות שונות בעולם מקובלת ההנחה כי ההוצאה על דיור (שכר דירה או משכנתא - כולל הוצאות נלוות כמו מיסי ארנונה ותשלומים כגון חשמל, מים וכיו"ב) צריכה לעמוד על לא יותר מ-30% מסך ההכנסה הפנויה של משק הבית. תשלום גבוה מרף זה נחשב כ"מגורים שאינם בהישג יד" (not affordable).<sup>8</sup> מבקר המדינה עמד על ההשלכות של הוצאה הגבוהה מ-30% וכתב כי "פריצת רף זה מעידה על פגיעה אפשרית ביכולתם של משקי הבית לממן צרכי מחיה בסיסיים, היא מגבירה את הסיכון הכלכלי שלהם ועלולה להביא לידי פגיעה ממשית ברמת חייהם".<sup>9</sup>

### המצב בישראל: המצוי והרצוי

למעלה ממחצית משקי הבית בישראל מוציאים מדי חודש בחודשו חלק מהכנסתם עבור שכר דירה או משכנתא: בשנת 2015 עמד שיעורם על 53.7% מכלל משקי הבית. מדובר בחיבור של משקי הבית הגרים בדירה שבבעלותם אך עדיין משלמים החזרי משכנתא - 27% - עם משקי הבית הגרים בשכירות - 26.7%.<sup>10</sup> כפי שנראה להלן, עבור רבים ממשקי בית אלו מהווים התשלומים על דיור נטל הגבוה מ-30% מההכנסה.

## שיעור משקי בית המשלמים עבור דיור 30% או יותר מההכנסה הכספית נטו

לפי עשירונים נבחרים של משקי בית, 2014-2000



הערה: עשירונים - לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית.

מקור: הלמ"ס, מרץ 2017. מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי, 2015. מדד ההוצאה על דיור-2014, לוח 4.1.1.

כדי לדעת מהו התשלום החודשי המרבי על שכר דירה או משכנתא, חישבנו מהם 30% מן ההכנסה הכספית הממוצעת של משקי בית בכל עשירון, ומסכום זה הפחתנו את הסכום הממוצע שמוציא כל עשירון על הוצאות דיור נלוות.

החישוב שלנו מעלה כי על מנת לשמור על רף הוצאה על דיור שאינה עולה על 30% מההכנסה הכספית נטו של משק הבית, ההוצאה המרבית על שכר דירה או משכנתא צריכה לעמוד על 554 ש"ח עבור העשירון התחתון, 1,159 ש"ח עבור העשירון השני ו-1,704 ש"ח עבור העשירון השלישי. בקרב העשירונים 4-7 צריך סכום זה לעמוד על 2,184 ש"ח, 2,776 ש"ח, 3,169 ש"ח ו-3,885 ש"ח בהתאמה. בעשירונים הגבוהים הסכומים גבוהים משמעותית - 4,391 ש"ח עבור העשירון השמיני, 5,445 ש"ח עבור העשירון התשיעי ו-8,514 ש"ח עבור העשירון העליון.

כאמור, משקי בית רבים מוציאים בפועל סכומים גבוהים יותר.

נתונים שפרסמה הלמ"ס עבור השנה הקודמת, 2014, מעלים כי כשליש - 33.5% - מכלל משקי הבית בישראל הוציאו על דיור למעלה מ-30% מהכנסתם. ניתוח לפי עשירונים מראה כי בקרב משקי בית מהעשירון התחתון, 54.9% הוציאו למעלה מ-30% מהכנסתם על דיור; בקרב העשירון השביעי - 28% ממשקי הבית ובעשירון העליון, 13.5%<sup>11</sup>.

### זהו המצב המצוי. אך מהו המצב הרצוי?

מהו גובה התשלום החודשי המרבי על שכר דירה או משכנתא, אשר בצירוף הוצאות נלוות יבטיח הוצאה על דיור שאינה עולה על 30% מההכנסה הכספית נטו של משק הבית (הכנסה כספית אחרי מסים ותשלומי העברה)?

לצורך החישוב הגדרנו הוצאות דיור נלוות כסכום הכולל תשלומים על מים, חשמל, גז ודלק להסקה, מיסים עירוניים, הוצאות אחזקה ושיפור הבית (כולל תשלומי ועד בית) ו"הוצאות דיור אחרות", סעיף הכולל הוצאות על ביטוח דירה ותכולתה והוצאות לתיווך, שמאות ועו"ד. כל זאת על פי דיווחי המשתתפים במדגם של סקר הוצאות משקי הבית.

## חישוב של ההוצאה החודשית המרבית על שכר דירה או על משכנתא המאפשרת שלא לחרוג מרף ה-30% של ההכנסה הכספית נטו

בש"ח, לפי עשירונים של משקי בית, 2015

עשירון	הכנסה כספית נטו ממוצעת למשק בית	חישוב של ההוצאה הכוללת המרבית על דיור העומדת ברף ה-30% מהכנסה כספית נטו	הוצאות דיור נלוות למשק בית, ממוצע לכל עשירון	חישוב של ההוצאה החודשית המרבית על שכר דירה או על משכנתא העומדת ברף ה-30%
1	4,275	1,282	728	554
2	6,896	2,069	910	1,159
3	8,897	2,669	965	1,704
4	10,906	3,272	1,088	2,184
5	13,073	3,922	1,146	2,776
6	14,676	4,403	1,234	3,169
7	17,237	5,171	1,286	3,885
8	19,504	5,851	1,460	4,391
9	23,589	7,077	1,632	5,445
10	35,244	10,573	2,059	8,514

### הערות:

1. עשירונים - לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית.
  2. הוצאות דיור נלוות כוללות תשלומים על מים, חשמל, גז ודלק, מיסים עירוניים, הוצאות אחזקה ושיפור הבית (כולל תשלומי ועד בית) ו'הוצאות דיור אחרות', סעיף הכולל הוצאות על ביטוח דירה ותכולתה והוצאות לתיווך, שמאות וע"ד.
- מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, יולי 2017. סקר הכנסות והוצאות משק הבית, 2015.

## א. משקי בית המתגוררים בשכירות

הרביעי 1.7%. בעשירונים הגבוהים יותר השיעור יורד אל מתחת ל-1% והופך לזניח.

נטל ההוצאה על דיור - כלומר, חלק ההכנסה הכספית נטו של משק הבית המוצא על שכר דירה ועל הוצאות נלוות על דיור - גדל ככל שהכנסת משק הבית נמוכה יותר. ב-2015, חמשת העשירונים הנמוכים של משקי הבית המתגוררים בשכירות הוציאו למעלה מ-30% מסך ההכנסה הכספית נטו שלהם על שכר דירה ועל הוצאות נלוות. בעשירון התחתון עמדה ההוצאה על שכר דירה על 62% מההכנסה הכספית נטו. בארבעת העשירונים הגבוהים יותר עמדה ההוצאה הממוצעת על דיור על 45%, 37%, 35% ו-33% בהתאמה. במלים אחרות, מחצית ממשקי הבית המתגוררים בשכירות הוציאו על דיור יותר מ-30% מן ההכנסה שלהם.

במשקי בית הנמנים עם המעמד הבינוני היה משקל ההוצאה על שכר דירה ועל הוצאות נלוות נמוך מ-30%, אך לא בהרבה: 26%-28% בעשירונים השישי, השביעי והשמיני. רק בעשירון התשיעי ובעשירון העליון היתה ההוצאה על דיור בקרב משקי בית המתגוררים בשכירות נמוכה יחסית: 24% ו-21%, בהתאמה.

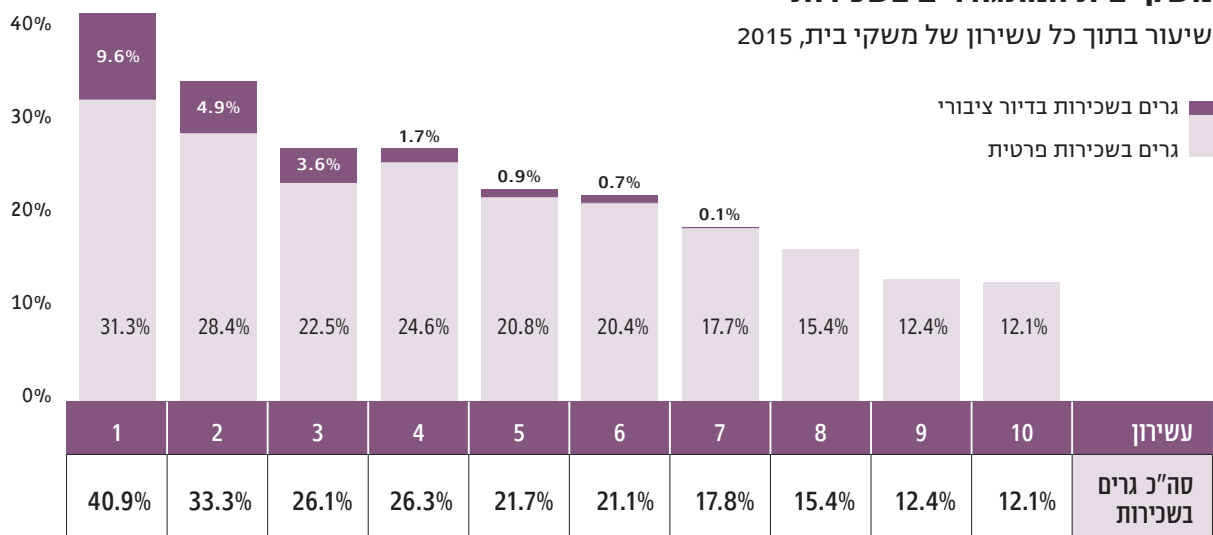
בשנת 2015, 26.7% ממשקי הבית בישראל התגוררו בשכירות.<sup>12</sup> השיעורים הגבוהים ביותר של שוכרים (בשכירות פרטית ובדיור ציבורי) נרשמו בקרב משקי בית הנמנים עם ארבעת העשירונים הנמוכים: בעשירון התחתון, כ-41%, בעשירון השני כ-33%, בעשירון השלישי כ-26% ושיעור דומה בעשירון הרביעי.

בקרב משקי הבית הנמנים עם המעמד הבינוני השיעורים היו נמוכים יותר: כ-22% בעשירון החמישי, כ-21% בעשירון השישי, כ-18% בעשירון השביעי וכ-15% בעשירון השמיני. בקרב משקי הבית הנמנים עם העשירון התשיעי והעשירון העליון, עמד שיעור המתגוררים בשכירות על כ-12% בלבד.

בקרב המתגוררים בשכירות נמצאים גם אלו השוכרים דירה מאחת מחברות הדיור הציבורי, החברה הממשלתית 'עמידר', 'עמיגור' שבבעלות הסוכנות היהודית או אחת מהחברות המשכנות העירוניות הנמצאות בבעלות משותפת של הרשות המקומית והמדינה. מרבית משקי הבית המתגוררים בדיור ציבורי נמנים עם העשירונים הנמוכים ביותר. בקרב העשירון התחתון, 9.6% מכלל משקי הבית גרו בדירות של הדיור הציבורי, בעשירון השני - 4.9%, בעשירון השלישי - 3.6% ובעשירון

### משקי בית המתגוררים בשכירות

שיעור בתוך כל עשירון של משקי בית, 2015



הערות:

1. עשירונים - לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית.

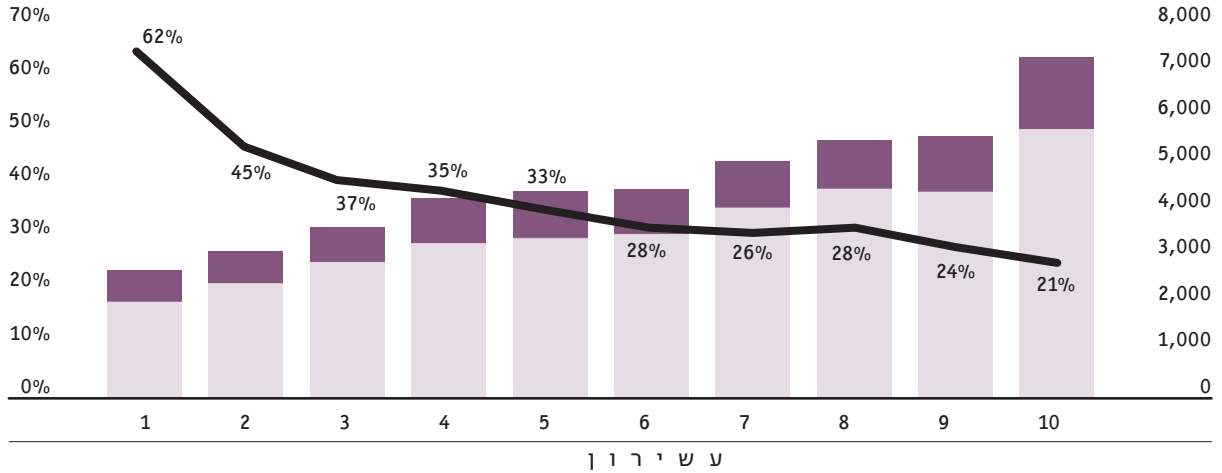
2. לא כולל דיירים בדמי מפתח, במעונות סטודנטים ובדיור מוגן.

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, יולי 2017. סקר הכנסות והוצאות משק הבית, 2015.

## שכר דירה חודשי ממוצע בצירוף הוצאות נלוות על דיור ושיעורם מתוך הכנסה כספית חודשית נטו למשק בית

בש"ח, בקרב משקי בית המתגוררים בשכירות, לפי עשירונים של משקי בית, 2015

הוצאות נלוות  
שכר דירה חודשי ממוצע  
סך הוצאות על דיור מתוך הכנסה נטו



עשירון	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
שכר דירה חודשי - ממוצע	2,069	2,462	2,849	3,212	3,434	3,412	3,934	4,395	4,199	5,530
הוצאות נלוות חודשיות - ממוצע	645	662	804	928	1,005	942	999	1,035	1,244	1,550
הוצאה חודשית כוללת על דיור	2,714	3,124	3,653	4,141	4,439	4,354	4,934	5,430	5,443	7,081
הכנסה כספית נטו למשק בית בקרב משלמי שכ"ד	4,369	6,961	9,849	11,729	13,605	15,424	18,649	19,499	22,707	33,495
הוצאה כוללת על דיור מתוך הכנסה כספית נטו ממוצעת	62%	45%	37%	35%	33%	28%	26%	28%	24%	21%

### הערות:

- עשירונים - לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית.
  - הנתונים הינם עבור משקי הבית המתגוררים בשכירות, לא כולל דיירים בדמי חפתח, במעונות סטודנטים ובדיור מוגן. כולל משקי בית בדיור ציבורי.
  - הוצאות נלוות על דיור כוללות תשלומי מים, חשמל, גז ומיסים עירוניים (לרבות ארנונה), אחזקה ושיפור הבית וכן הוצאות ביטוח תיווך, עו"ד ושמאות לדירה.
- מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, יולי 2017. סקר הכנסות והוצאות משק הבית, 2015.

## ב. משקי בית המשלמים החזרי משכנתא על דירה שבבעלותם

לבסוף, בבואנו להעריך את נטל המשכנתא בהשוואה לנטל שכר הדירה, עלינו להביא בחשבון שני גורמים נוספים:

1. הנתון הממוצע עבור תשלום משכנתא בתוך כל עשירון כולל משקי בית הנמצאים בשלבים שונים של החזר המשכנתא, כאשר ביניהם נמצאים משקי בית שקרובים לסיום התשלומים ומשלמים החזרים חודשיים נמוכים יחסית, המושכים את הממוצע כלפי מטה. לעומת זאת, בקרב משקי בית שרכשו את דירתם בשנים האחרונות, הנתונים גבוהים יותר: נתונים שפרסם המפקח על הבנקים בבנק ישראל, על משכנתאות שנלקחו בשנים 2010-2013 מעלים, כי בשנים אלו עמד החזר הממוצע על 40%-45% מתוך ההכנסה בקרב העשירונים 1-2 ועל 40%-30% בקרב העשירונים 3-5. עבור יתר העשירונים, 6-10, משקל החזר הממוצע עמד על 30% בדיוק מתוך סך ההכנסה של משק הבית.<sup>14</sup>

2. משקי בית שאין בידיהם הון עצמי המספיק לכיסוי חלקם בעלות הדירה, משלימים סכום זה בהלוואות נוספות שאינן נרשמות כהלוואות לדיור ועל כן אינן נכללות בנתונים שהוצגו לעיל. הלוואות אלו, שעמן נמנות "הלוואות לכל מטרה" מהבנקים ומחברות הביטוח, הפנסיה והאשראי, ניתנות בריבית גבוהה בהרבה מריבית המשכנתא ומוסיפות עוד על נטל ההוצאה על דיור.

לכאורה, אין טעם בבדיקה של נטל ההוצאה על דיור אצל משקי בית הגרים בדירה שבבעלותם, שהרי מדובר במי ש"פתרו" את בעיית הדיור. אלא שחלק ניכר מן הבעלים מצויים בשלב זה או אחר של החזר המשכנתא. ב-2015 עמד שיעור משקי הבית המתגוררים בדירה שבבעלותם על 68%, אך רק 41% מכלל משקי הבית היו בעלים מלאים של דירתם ולא התחלקו בבעלות עם הבנק שהעניק להם משכנתא. למעלה מרבע - 27% - מכלל משקי הבית בישראל התגוררו בדירה שבבעלותם תוך שהם נושאים בנטל החזרי משכנתא.<sup>13</sup>

נטל המשכנתא כבד פחות מנטל שכר הדירה. משקל ההוצאה על דיור מתוך ההכנסה הכספית נטו בקרב משקי בית המתגוררים בדירה שבבעלותם ומשלמים החזרי משכנתא, נמוך מהשיעור המקביל בקרב משקי בית המתגוררים בשכירות.

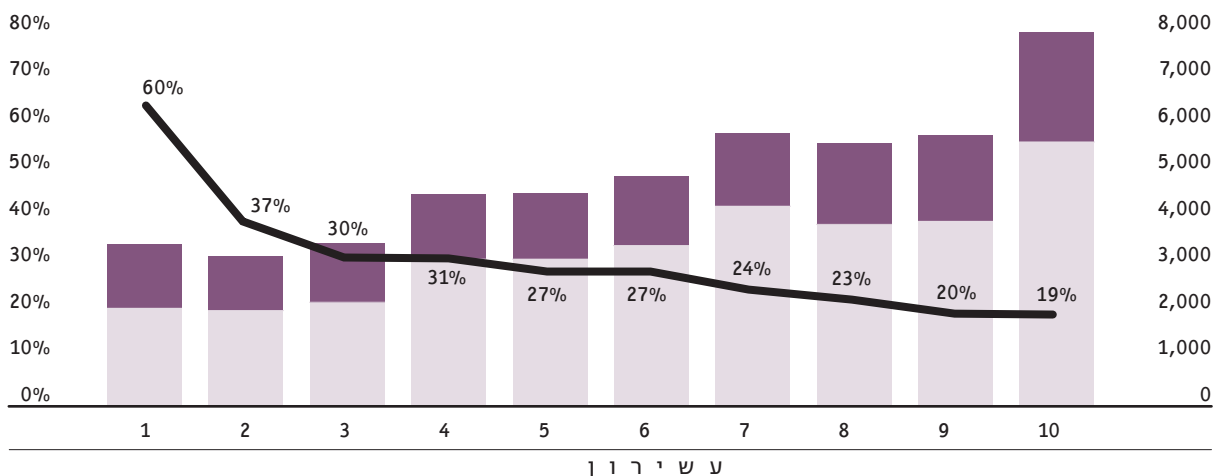
ועדיין, אצל משקי בית מארבעת העשירונים הנמוכים המתגוררים בדירה שבבעלותם ומשלמים החזרי משכנתא, נטל ההוצאה על דיור היה גבוה מ-30% מההכנסתם הכספית נטו.

בנוסף, יש לזכור כי רכישת דירה מחייבת את משק הבית לא רק בנטילת משכנתא אלא גם בהעמדת הון עצמי בהיקף לא מבוטל. הון זה מקורו בחסכון עצמי או, במרבית המקרים, בסיוע משפחתי או בירושה מהמשפחה הרחבה. משקי בית שאין באפשרותם לגייס הון עצמי בגובה מספיק, אינם יכולים להרשות לעצמם לרכוש דירה, גם אם הכנסתם הייתה מאפשרת להם לעמוד בהחזרי המשכנתא.



## החזר משכנתא חודשי ממוצע בצירוף הוצאות נלוות על דיור ושיעורם מתוך הכנסה כספית חודשית נטו למשק בית

בש"ח, בקרב משקי בית המתגוררים בדירה בבעלותם ומשלמים תשלומי משכנתא, לפי עשירונים של משקי בית, 2015



עשירון	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
החזר משכנתא חודשי - ממוצע	1,464	1,912	2,031	2,587	2,747	3,219	3,399	3,527	3,613	5,369
הוצאות נלוות חודשיות - ממוצע	1,233	1,067	1,151	1,255	1,289	1,442	1,446	1,642	1,715	2,297
הוצאה חודשית כוללת על דיור	2,697	2,979	3,182	3,842	4,036	4,661	4,845	5,169	5,328	7,666
הכנסה כספית נטו למשק בית בקרב משלמי משכנתא	4,523	8,138	10,542	12,552	14,866	17,048	20,147	22,110	26,749	40,544
הוצאה כוללת על דיור מתוך הכנסה כספית נטו ממוצעת	60%	37%	30%	31%	27%	27%	24%	23%	20%	19%

### הערות:

- עשירונים - לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית.
  - הוצאות נלוות על דיור כוללות תשלומי מים, חשמל, גז ומיסים עירוניים (לרבות ארנונה), אחזקה ושיפור הבית וכן הוצאות ביטוח תיווך, עו"ד ושמואות לדירה.
- מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, יולי 2017. סקר הכנסות והוצאות משק הבית, 2015.

## ג. אלו דירות לרכישה מצויות בהישג יד של כל עשירון?

את נתוני האומדן של המחיר המרבי לדירה בהישג יד לפי עשירונים השווינו למחירי הדירות הממוצעים באזורים שונים בארץ בשנת 2015.

השוואה זו מעלה כי משקי בית בארבעת העשירונים הנמוכים, אינם מסוגלים לרכוש דירה בת שלושה חדרים ומעלה באף אחד מאזורי ישראל מבלי שיחרגו מן הכלל של הוצאה על דיור שאינה עולה על 30% מהכנסת משק הבית. משקי בית בעשירון החמישי והשישי, אם יגבילו את הוצאתם ל-30% מהכנסתם, ייאלצו להסתפק בדירה בת שלושה חדרים ביישובים המרוחקים מאזורי הביקוש - בצפון, בדרום, בחיפה ובקריות, וגם זאת בתנאי שיוכלו להעמיד הון עצמי בגובה של כ-180-205 אלף ש"ח.

**משמעות נתונים אלה היא שעבור כ-60% מאוכלוסיית ישראל, רכישת דירה באזורי הביקוש מבלי שיעמוד לרשותם הון עצמי משפחתי משמעותי גוררת עמה פגיעה ברמת החיים, עקב ההוצאה הגבוהה על תשלומי המשכנתא.**

גם משפחות המשתייכות לעשירונים 7 עד 9, אם לא היה בידיהן הון עצמי בשיעור הגבוה מ-25% ממחיר הדירה, יתקשו בהשגת דירה באזורי הביקוש במרכז הארץ ובאזור ירושלים. למעשה, רק משפחות הנמנות עם העשירון העליון יכלו לרכוש דירה בת שלושה חדרים בתל-אביב, או דירה בת ארבעה חדרים בגוש דן ובירושלים, וזאת מבלי שרמת החיים שלהם תיפגע, כלומר מבלי להוציא על דיור יותר מ-30% מהכנסתן הכספית נטו.

אלו דירות לרכישה מצויות בהישג יד של משקי בית מן העשירונים השונים? אומדן שערכנו, המביא בחשבון את גובה החזר המשכנתא ואת הוצאות הדיור הנלוות והמניח כי אלה צריכות לעמוד על לא יותר מ-30% מן ההכנסה הכספית נטו של משק הבית, מעלה בבירור כי כיום רכישת דירה באזורי הביקוש היא זכות השמורה לעשירונים הגבוהים בלבד.

האומדן שערכנו לוקח בחשבון את ההוצאה החודשית המרבית להחזר משכנתא, לפי עשירון הכנסה נטו לנפש סטנדרטית, וממנו מחושב סכום המשכנתא המרבי שאותו יכול משק בית ממוצע בכל עשירון ליטול ואשר יאפשר לו לעמוד בהחזרים החודשיים מבלי לחרוג מרף ה-30%.

האומדן מתבסס על הנחה שהמשכנתא משמשת למימון 75% ממחיר הדירה, בהתאם למגבלה שהטיל בנק ישראל על רוכשי דירה ראשונה, והיא ניתנת בריבית קבועה ולא צמודה למשך 25 שנה. הנחות אלו נקבעו כדי שניתן יהיה להעריך את גובה המשכנתא שמשקי בית יכולים ליטול מבלי לחרוג מן הכלל של ה-30%. במציאות, המשכנתאות מורכבות מהלוואות במסלולים שונים, לרבות הלוואות בריבית משתנה ובהצמדה למדדים שונים. עוד הנחנו לצרכי האומדן כי הריבית השנתית תעמוד על 3.77%, היא הריבית השנתית הממוצעת למשכנתאות לא צמודות למשך 20-25 שנה שניתנו על-ידי הבנקים בישראל בשנת 2015.<sup>15</sup>

האומדן מעלה, כי משקי בית בעשירון החמישי, אם יגבילו את הוצאותיהם על דיור ללא יותר מ-30% מסך הכנסתם הפנויה, יכולים להרשות לעצמם לעמוד בהחזר משכנתא חודשי בגובה של עד 2,776 ש"ח. החזר משכנתא שכזה היה מאפשר להם, בשנת 2015, לרכוש דירה במחיר מרבי של כ-718 אלף ש"ח. חישוב דומה עבור משקי בית מהעשירון השביעי מעלה, כי המחיר המרבי לדירה בהישג יד עומד על כ-1 מיליון ש"ח.

## אומדן של הסכום המרבי למשכנתא ואומדן של המחיר המרבי לדירה העומדים ברף ה-30% מהכנסה כספית נטו

ב"ש"ח, לפי עשירונים של משקי בית, 2015

עשירון	הוצאה חודשית מרבית על משכנתא העומדת ברף ה-30%	אומדן של הסכום המרבי למשכנתא העומדת ברף ה-30%	הון עצמי נדרש (25% ממחיר הדירה)	אומדן של המחיר המרבי לדירה העומד ברף ה-30%
1	554	107,527	35,842	143,369
2	1,159	224,952	74,984	299,936
3	1,704	330,732	110,244	440,976
4	2,184	423,896	141,299	565,195
5	2,776	538,799	179,600	718,398
6	3,169	615,077	205,026	820,102
7	3,885	754,046	251,349	1,005,395
8	4,391	852,257	284,086	1,136,342
9	5,445	1,056,829	352,276	1,409,106
10	8,514	1,652,497	550,832	2,203,329

### הערות:

1. עשירונים - לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית.
  2. חישוב להוצאה חודשית מרבית על משכנתא העומדת ברף ה-30% מופיע בלוח: "חישוב של ההוצאה החודשית המרבית על שכר דירה או על משכנתא המאפשרת שלא לחרוג מרף ה-30% של ההכנסה הכספית נטו" המופיע בעמוד 13 במסמך זה.
  3. אומדן גודל המשכנתא מחושב על בסיס הנתונים הבאים: משכנתא בריבית קבועה, לא צמודה, למשך 25 שנה עבור 75% ממחיר הדירה. האומדן נערך לפי ריבית משכנתא בגובה 3.77%, שהייתה הריבית הממוצעת להלוואות לא צמודות ל-25 שנה בשנת 2015.
- מקור:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, יולי 2017. סקר הכנסות והוצאות משק הבית, 2015.

## מחירים ממוצעים של דירות, לפי אזור ולפי מספר חדרים

באלפי ש"ח, ממוצע לשנת 2015

4.5-5 חדרים	3.5-4 חדרים	2.5-3 חדרים	אזור
1,887.7	1,408.1	1,066.5	כל הארץ
2,455.0	1,971.8	1,484.5	ירושלים
3,936.0	2,872.3	2,162.0	תל-אביב
1,887.8	1,296.2	777.5	חיפה
2,273.8	1,787.6	1,279.6	גוש דן
1,886.7	1,451.1	1,047.3	המרכז וסובב ירושלים
1,415.6	1,014.6	705.0	הדרום
2,234.4	1,689.7	1,253.4	השרון
1,323.2	945.5	604.3	הצפון
1,361.2	966.0	590.9	קריות חיפה

**מקור:** הלמ"ס, אוקטובר 2016. מדד המחירים לצרכן, לוח 6.2: מחירים ממוצעים של דירות (אלפי ש"ח), לפי אזור מגורים וקבוצות גודל הדירה (חדרים).



## "מחיר למשתכן" ו"דירה להשכיר": פתרונות מוגבלים

בפרק הקודם ראינו כי בהינתן מחירי הדיור הנוכחיים, רכישת דירה במחיר בהישג יד, דהיינו מחיר שיאפשר החזר משכנתא שלא יפגע ברמת החיים של משק הבית, אינה אפשרית כלל עבור משפחות הנמנות עם העשירונים הראשון עד הרביעי ואפשרית עבור משקי בית מהעשירונים החמישי והשישי רק כאשר מדובר בדירות קטנות מחוץ לאזורי הביקוש; גם זאת בתנאי שיצליחו להשיג הון עצמי בגובה של כ-180-205 אלף ש"ח. עוד ראינו כי גם משפחות המשתייכות לעשירונים 7 עד 9, אם אין באפשרותן לקבל סיוע משפחתי בצורה של הון עצמי בסכום משמעותי, מתקשות בהשגת דירה באזורי הביקוש.

כיום, הממשלה מנסה להתמודד עם תמונת מצב זו באמצעות שתי תוכניות: "מחיר למשתכן", שהיא התוכנית המרכזית ולצדה תוכנית קטנה יותר ומוכרת פחות, בשם "דירה להשכיר". הפרויקטים במסגרת תוכניות אלו מבוצעים על ידי יזמים וקבלנים פרטיים, שהמדינה מעמידה לרשותם קרקע במחיר מוזל ובתמורה דורשת כי מחירי הרכישה והשכירות שהם מציעים יהיו נמוכים ממחירי השוק בכל אזור ואזור.

**כפי שנראה להלן, אף אחת משתי התוכניות אינה צפויה להתמודד בהצלחה עם משבר הדיור.**

## “מחיר למשתכן”: דירות מוזלות במעט, לעשירונים הגבוהים

התוכנית המובילה מבין השתיים היא “מחיר למשתכן”, שהונהגה על ידי שר האוצר משה כחלון בשנת 2015. התכנית מבוססת על שני יסודות: האחד, קרקע בבעלות המדינה המשוקת ליזמים במחירים מוזלים והשני, היזמים הזוכים במכרז מתחרים ביניהם על המחיר הזול ביותר לדירה תוך עמידה בקריטריונים ובסטנדרטים המוגדרים על ידי הממשלה. בנוסף, המדינה מסבסדת את פיתוח הקרקע ומקצה מענקים לרוכשים במקומות שבהם ערך הקרקע נמוך ואין משמעות להוזלה נוספת. “מחיר למשתכן” משקפת נכונות ממשלתית להגדיל במידת מה את הוצאותיה כדי להקל את מצוקת הדיור, אם כי המדובר בעיקר בויתור על הכנסות ולא בהגדלת ההשקעה התקציבית, אך נראה שאין ביכולתה להביא לפתרון מקיף למשבר הדיור שתואר לעיל, וזאת מהסיבות שלהלן:

### ההתקדמות איטית מדי

התוכנית מתקדמת בקצב איטי יחסית, בין השאר בגלל התלות בנכונותם של יזמי נדל”ן להתמודד במכרזי הקרקע. לפי נתוני החשב הכללי, מאז אוקטובר 2015 (מועד המכרז הראשון במסגרת התוכנית) ועד סוף יוני 2017, שווקו בהצלחה קרקעות לכ-37,000 יחידות דיור. מספר הדירות שהוגרלו לזכאים עמד על 9,572 בלבד. בניסיון להאיץ את קצב הקצאת הדירות ביצע משרד האוצר “הגרלה גדולה” של כ-15,000 דירות. בעקבותיה, עלה מספר יחידות הדיור שהוגרלו במסגרת התוכנית (בין אוקטובר 2015 ואוגוסט 2017) ל-24,291.<sup>16</sup>

### הדירות יקרות מדי

התוכנית מוזילה אמנם במעט את “מחיר השוק”, אך אינה מספקת פתרון למשבר, שכן גם בהינתן המחירים המוזלים, חלק גדול מהדירות המוצעות נותר מחוץ

להישג ידם של משקי הבית מהעשירון השביעי ומטה. לפי בדיקה שערך מרכז הגר, כ-40% מכלל הפרויקטים הנכללים במבצע “מחיר למשתכן” מוצעים למכירה במחירים הנגישים לעשירונים 8-10 בלבד ואילו יתרת הפרויקטים הרלוונטיים לעשירונים 3-7 מצויים מחוץ לאזורי הביקוש בגוש דן (למעט פרויקטים ספורים בלוד ובפרדסיה).<sup>17</sup>

לשם המחשה, בשני מבצעים של “מחיר למשתכן” ברמת גן ובהם כ-320 דירות שיצאו להגרלה בחודש ספטמבר 2017, עמד המחיר המוזל של הדירות על כ-14,300 ש”ח למ”ר.<sup>18</sup> במחיר זה, דירה קטנה בת 3 חדרים, בגודל של 85 מ”ר, תתומחר בכ-1.2 מיליון ש”ח לפחות, סכום המשקף מחיר בהישגיד למשקי בית מהעשירון ה-9 ומעלה.

זאת ועוד, במרבית הפרויקטים נבנות דירות גדולות יותר, כך שסביר שהמחירים הסופיים של הדירות יהיו גבוהים אף יותר. כך למשל, נתוני הכלכלן הראשי במשרד האוצר הראו, כי בדירות של “מחיר למשתכן” שנמכרו בחודש יולי 2017 בראשון לציון עמד המחיר החציוני לדירה על 1.4 מיליון ש”ח.<sup>19</sup> מחיר זה היה אמנם נמוך יותר מ”מחיר השוק” באותה עיר ובאותה התקופה, אך גם הוא עדיין היה בהישג יד למשקי בית מהעשירון ה-9 ומעלה בלבד.

יש להדגיש כי על אף שהתוכנית אינה מספקת מענה לחלק גדול מהאוכלוסייה, הציבור כולו ‘משלם’ עליה בצורה של ויתור על הכנסות מקרקע שהיו יכולות לשמש את המדינה למימון הוצאותיה השונות. החשב הכללי במשרד האוצר העריך כי מאז השקת “מחיר למשתכן” במתכונתה החדשה (אוגוסט 2015) ועד לסוף חודש מאי 2017 הגיע אובדן הכנסות מקרקע (לעומת מחיר הקרקע שהיה מתקבל, בהערכה, במכרזים רגילים) לכ-1.2 מיליארד ש”ח.<sup>20</sup> סכום זה משמש, בסופו של דבר, כהטבה רק לאלו שיכלו להרשות לעצמם לרכוש דירה במסגרת הפרויקטים השונים.

## **"דירה להשכיר": שכירות לטווח ארוך – כן, מחירים בהישגייד – לא**

התוכנית הממשלתית השנייה שבה נדון היא "דירה להשכיר", הפועלת באמצעות החברה הממשלתית "דירה להשכיר" שהוקמה בשנת 2014. במסגרת תוכנית זו מציעה המדינה מרכזי קרקע לבנייה רוויה שבה על היזמים לבנות ולתפעל פרויקטים להשכרה לתקופה של 20 שנה, שבסופה יוכלו למכור את הדירות בשוק החופשי. על היזמים להשכיר כרבע מהדירות בכל פרויקט במחירי שכירות מפוקחים (זולים בכ-20% ממחיר השוק, לפי הערכת שמאי) ואת היתר במחירי שוק. שוכרי דירות מוזלות בפרויקטים אלו נבחרים בהגרלה, כאשר הקריטריונים לזכאות זהים לאלה של זכאי תוכנית "מחיר למשתכן". השוכרים זכאים לשכור דירה לתקופה של 5-10 שנים, במחיר שכירות יציב המתעדכן לפי מדד המחירים בלבד.

אם כך, נראה על פניו כי הממשלה כבר פועלת בכיוון המוצע במסמך זה, ליצירת פתרונות לשכירות לטווח ארוך. אלא שגם במקרה זה, היקף הפעילות קטן מדי. מאז המרכז הראשון שהוציאה החברה בשנת 2015 ועד לסוף יוני 2017 שווקו בהצלחה לחברות נדל"ן שבעה מרכזים בלבד, ובהם 1,757 דירות להשכרה (במחירים מוזלים ובמחירי שוק). עד חודש ספטמבר 2017, נמסרו לדיירים דירות בשני פרויקטים בלבד, בהרצליה וברמת השרון, ובהם 554 דירות.<sup>21</sup> מתוך אלו, רק רבע מהדירות מושכרות במחיר מוזל (80% ממחיר השוק) לזכאים שזכו בהגרלה. מספרים אלו משקפים היקפים נמוכים למדי, שאינם יכולים להשפיע על שוק הדירה.

אך הבעיה המרכזית של התוכנית "דירה להשכיר" אינה בהיקף הקטן, אלא במתכונת יישומה. על רקע מחירי השכירות הגבוהים באזורי הביקוש, אין באפשרותה לספק מענה לשכירות במחירים בהישגייד למרבית משקי הבית. לשם המחשה, בחודש אוגוסט 2017 הוצעו להשכרה דירות בנות 4 חדרים בפרויקט להשכרה לטווח ארוך בהרצליה, בשכר דירה חודשי

החל מ-6,865 ש"ח.<sup>22</sup> בהתאם לאומדן שערכנו המופיע לעיל, שכר דירה זה, אפילו כאשר הוא מוזל ב-20%, משקף הוצאה בהישגייד למשקי בית מהעשירון ה-9 ומעלה בלבד. נזכיר כי ההוצאה המרבית לדירה (שכר דירה או משכנתא) שתאפשר למשקי בית מהעשירון השישי לשמור על רמת הוצאה של עד 30% מההכנסה הכספית נטו, עומדת על כ-3,200 ש"ח.

בנוסף, כיוון שמרבית הדירות מושכרות ב"מחירי שוק", אין ביכולתה של תוכנית זו להשפיע על מחירי השכירות בשוק הפרטי.

ניסיון נוסף לקידום פרויקטים לשכירות לטווח ארוך, הפעם על קרקע פרטית, מגולם בהחלטתה של הממשלה ליזום תיקון בחוק לעידוד השקעות הון המספק הטבות מס ליזמים שיבנו דירות להשכרה. על-פי הצעת החוק שאושרה בממשלה בתחילת יולי 2017, יורחבו ההטבות במס שבח ובמס רכישה המוענקות ליזמים שיבנו דירות להשכרה ויינתנו הטבות גדולות יותר לדירות המושכרות לתקופה ארוכה. הצעה זו, יחד עם הצעת חוק נוספת למתן תוספות בנייה ליזמים שיבנו דירות להשכרה לטווח ארוך, זוכות בינתיים לתגובה מסויגת מיזמי הנדל"ן, שטוענים כי גם בהינתן ההטבות המגולמות בהצעות שהועלו, בניית דירות להשכרה לטווח ארוך אינה כלכלית ליזמי נדל"ן, אשר מרוויחים יותר ובזמן קצר יותר מבניית דירות ומכירתן. בראיון לעיתון כלכליסט, אמר אבנר לוי, יו"ר ארגון הקבלנים תל אביב-יפו-בתיים, כי: "הצעות החוק כיום אינן כלכליות ליזמים. ללא תשואה של 7%-8% בשנה, שום יזם לא יבנה פרויקטים להשכרה ארוכת טווח".<sup>23</sup>



## מה כן? אופציית דיור ציבורית

### מגבלותיו של מודל הבעלות

במצב הנתון כיום, רבים ממשקי הבית בישראל אינם יכולים לרכוש דירה ואם הם רוכשים, הדבר משפיע לרעה על יכולתם לקיים רמת חיים סבירה, כולל השקעה בחינוך הילדים, בריאות המשפחה וניצול הפנאי.

למרות זאת, התכנית המרכזית של הממשלה להתמודדות עם סוגיית נטל הדיור מבטאת התעקשות להמשיך ולהעמיק את מודל הבעלות. מן הראוי לצטט בעניין זה את דו"ח ועדת אלאלוף, הוועדה למלחמה בעוני שהוקמה בשנת 2013 ודנה בין השאר במדיניות הדיור:

*"עד לאחרונה, ממשלות ישראל לדורותיהן ראו בבעלות על דירה את צורת ההחזקה המועדפת לרוב משקי הבית... במשך שנים רבות תכניות הסיוע לעידוד רכישת דירה היוו את תכניות הדגל של הממשלה, שבאו לידי ביטוי באמצעות משכנתאות 'מוכוונות' - משכנתאות ממשלתיות שכללו הן העמדת אשראי והן סבסוד ריבית. ב-25 השנים האחרונות בלבד סייעו תכניות אלה ליותר מ-800,000 משפחות להגיע לדירה בבעלותן".<sup>25</sup>*

אל נוכח מגבלותיהם של פרויקט "מחיר למשתכן" ו"דירה להשכיר", אנו מציעים כי הממשלה תחרוג מן ההסתמכות הבלעדית של מדיניות הדיור שלה על עקרונות של שוק חופשי, בין אם במודל הבעלות ובין אם במודל השכירות. אנו מציעים מודל חדש, שיפעל לצד שני אלה, והוא בנייה ממשלתית של דיור להשכרה לטווח ארוך, בבעלות ציבורית ובמחירים זולים ממחירי השוק. במילים אחרות, אנו מציעים הרחבה מאסיבית ושיפור מהותי של הדיור הציבורי.<sup>24</sup>

הנחת המוצא של מסמך זה היא שכל עוד ימשיך שוק הדיור בישראל להתנהל באופן בלעדי תחת כללי 'השוק החופשי', לא תתאפשר קורת גג בטוחה ונגישה לחלק גדול מאוכלוסיית ישראל. ללא מעורבות ציבורית ישירה באמצעות העמדת אופציה ציבורית למשקי הבית, יתנהל השוק בהתאם לאינטרסים של השכבה המבוססת שעמה נמנה ציבור "המשקיעים", ושל הגורמים רבי העוצמה מהמגזר הפרטי - הבנקים גדולים וחברות הנדל"ן - אשר עבורם מהווה פעילותה של השכבה המבוססת בשוק הנדל"ן מקור מרכזי להגדלת רווחים.



## בעייתיות מודל השכירות הפרטית

הצעתנו במסמך זה היא לא להסתפק בנכונותם של בעלי דירות פרטיים להשכיר את דירותיהם לטווח ארוך ואף לא בנכונותם של יזמים פרטיים לקדם פרויקטים של השכרה לטווח ארוך, בין אם על קרקע ציבורית במסגרת התוכנית "דירה להשכיר" ובין אם על קרקע פרטית, אלא ליצור אופציה ציבורית בדמותה של יוזמה ממשלתית להשכרת דירות ציבוריות לטווח ארוך.

### מדוע עדיפה האופציה הציבורית כפתרון לדיוור בשכירות בטווח ארוך?

#### א.

מנקודת ראות ציבורית יש לומר כי שכירות פרטית היא ביסודה הסדר של העברת הון מהשכבות מעוטות ההכנסה אל השכבות המבוססות. תחת המודל של שכירות פרטית, בעלי דירות הופכים להיות 'רנטירי' - משפחות הנהנות מרנטה המועילית להם מדי חודש בחודשו על ידי משפחות שאינן מסוגלות לרכוש דירה. רנטה זו הופכת לגורם חשוב בעיצוב מפת האי שוויון בחברה.

חישוב שעשינו על בסיס סקר הכנסות והוצאות משק הבית לשנת 2015 מעלה כי באותה שנה, שוכרי דירות (בשכירות פרטית) שילמו מדי חודש סך של 1,825 מיליון ש"ח לבעלי הדירות ובחישוב שנתי, 22 מיליארד ש"ח. בתרשים שלהלן ניתן לראות כי 56% מסכום זה שולמו על ידי חמשת העשירונים הנמוכים.

למי שילמו שוכרים אלו את תשלומי שכר הדירה? התרשים הנוסף, המבוסס גם הוא על סקר הוצאות והכנסות משק הבית, מעלה כי כ-71% מן ההכנסה משכר דירה הגיעו לשלושת העשירונים הגבוהים. העשירון העליון לבדו גרף בשנת 2015 כ-6.3 מיליארד ש"ח, שהיוו כ-45% מכלל ההכנסות משכר דירה.

מן הראוי לשים לב לכך שהסכום המדווח על הכנסה משכר דירה נמוך משמעותית מן הסכום המדווח על הוצאה על שכר דירה. סביר להניח כי הפער

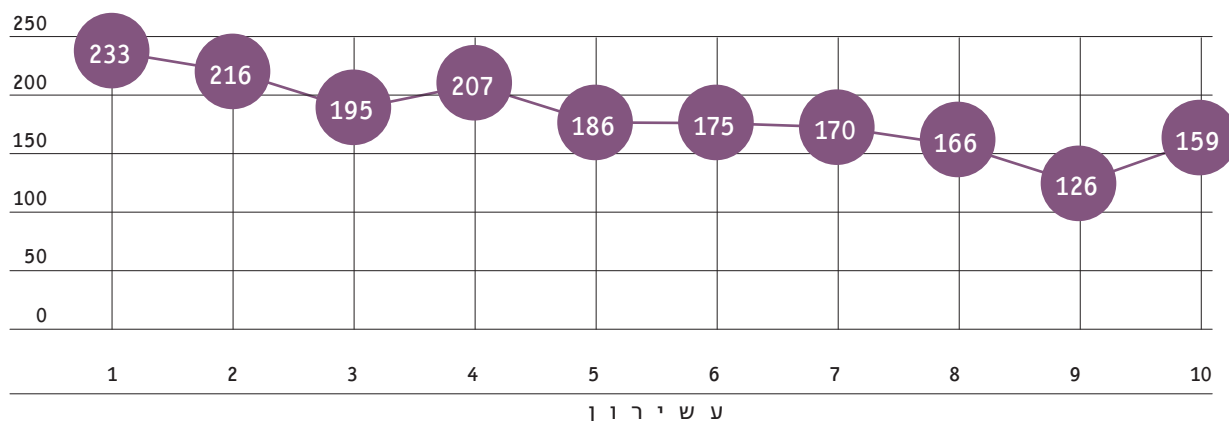
אלא שב-2003, במסגרת הקיצוצים התקציביים הגדולים של תקופת האינתיפאדה השנייה, בוטל מרכיב המענקים וחל קיצוץ חד בסבסוד המשכנתאות לזכאים. התוצאה - ירידה תלולה בשיעור הבעלות. "רלוונטיות הסיוע הממשלתי לרכישת דירה הלכה ופחתה עם השנים וכעת אף ניתן להגדיר אותה כזניחה".<sup>26</sup>

מעבר לנסיבות הפרטניות של חיסול הסיוע הממשלתי לרכישת דירה, יש לציין כי מודל הבעלות בכללותו הוא בעייתי וזאת משתי סיבות עיקריות:

1. ההחלטה של זוג צעיר לרכוש דירה ולהתחייב להחזרי משכנתא חודשיים למשך שנים היא החלטה כבדה ביותר, השקולה אולי להחלטה של מנכ"ל תאגיד על רכישת תאגיד מתחרה. הזוג הצעיר מתבקש לשער, ואולי נכון יותר לומר לנחש, אירועים והתפתחויות בלתי ניתנים לחיזוי: שינויים עתידיים משמעותיים בשער הריבית, נזק לדירה כתוצאה משינויי אקלים או מפגעי לחימה, אבטלה, שינוי תעסוקה וגם - שינויים בהרכב המשפחתי, כדוגמת גירושין.
2. רכישת דירה מאלצת את הרוכשים להעמיד סכום גבוה של הון עצמי. סכום זה יכול היה לשמש להשקעות אחרות - או לשיפור רמת החיים. במקרים רבים העמדת הון עצמי מחייבת שיתוף פעולה ונטילת אחריות של משפחות הרוכשים. במציאות, הנוכחית, שבה ריבית המשכנתאות נמוכה יחסית, מהווה ההון העצמי את החסם המרכזי בפני משפחות המבקשות לרכוש דירה. ניסיונות להגדיל את חלקה של המשכנתא בסך עלות הדירה נתקלו בחששות בנק ישראל, שמתוך דאגה ליציבות הבנקים, הגביל את גובה המשכנתא לרוכשי דירה ראשונה לשיעור של עד 75% משווי הדירה הנרכשת.

## ההוצאה החודשית של משקי הבית על שכר דירה (בשכירות פרטית)

במיליוני ש"ח, לפי עשירונים של משקי בית, 2015

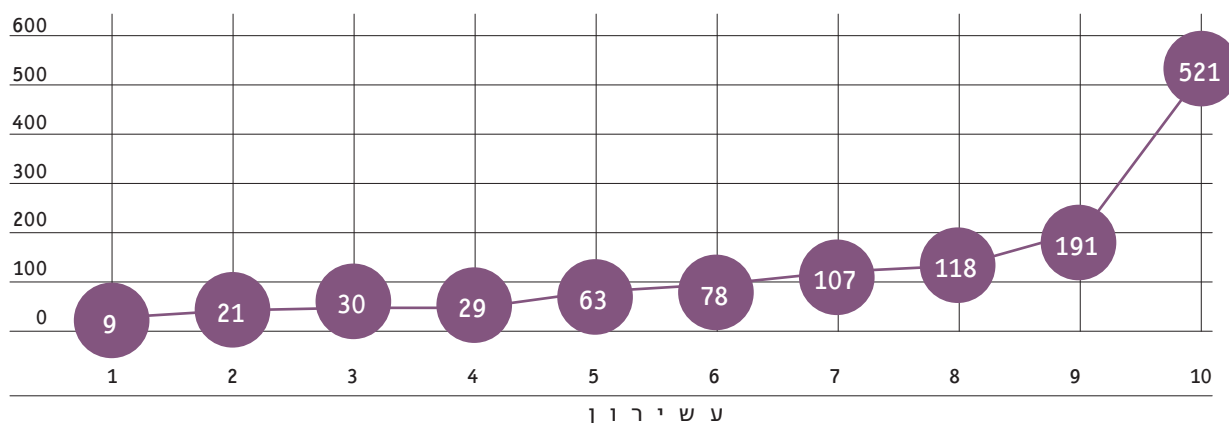


הערות:

1. עשירונים - לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית.
  2. לא כולל משקי בית המתגוררים בדיור ציבורי, במעונות סטודנטים ובדיור מוגן.
- מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, יולי 2017. סקר הכנסות והוצאות משק הבית, 2015.

## ההכנסה החודשית של כלל משקי הבית מהשכרת בית, דירה או חדר

במיליוני ש"ח, לפי עשירונים של משקי בית, 2015



הערה: עשירונים - לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית.

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, יולי 2017. סקר הכנסות והוצאות משק הבית, 2015.

בהיעדר מנגנוני רגולציה חזקים, שוק השכירות הפרטי הופך לדירה שבה הכוח נחלק באופן בלתי שוויוני בין בעלי בתים לשוכרים. עבור בעלי הבתים, חתימה על חוזה שכירות מהווה עסקה להשאת תשואה מנכס, בעוד שעבור השוכרים מדובר בהבטחת מקום מגורים. מערכת יחסים זו היא בעייתית במיוחד כאשר מדובר במשפחות חלשות, שבעבורן אפילו הדרישה להפקיד ערבות בנקאית כתנאי לחתימה על חוזה הופכת לחסם משמעותי.

יצירת אופציה ציבורית של בניית מספר גדול של דירות ציבוריות לטווח ארוך תוכל, אם כך, לא רק לספק מענה מגורים איכותי לאלה שיזכו להתגורר בפרויקטים, אלא גם להשפיע על שוק השכירות כולו - בכל הנוגע למחירים אך גם בכל הנוגע לרמת התחזוקה, לדרישות החוזיות ועוד.<sup>29</sup>

אופציית דיור ציבורית, המבוססת על יוזמה ממשלתית לבניית מספר רב של דירות המיועדות לשכירות לטווח ארוך במחירים מוזלים, או יצירת מאגר דיור ציבורי משמעותי, הינה אופציה המוכרת לנו מארצות אירופה המערבית. לשם נפנה עתה.

גדול במיוחד בדיווח על הכנסות משכר דירה. נראה שישראלים הנפקדים על ידי הלמ"ס מקפידים לדווח על הוצאות יותר מאשר על הכנסות, בפרט כאשר מדובר על הכנסות מרכוש ונדל"ן. בנוסף, ניתן להניח כי חלק מאלה הנהנים מהכנסות על שכר דירה בישראל הינם תושבי חו"ל שאינם נבדקים על-ידי הלמ"ס.

## ב.

שוק השכירות הפרטי מאופיין ברגולציה רופפת ביותר. החוק החדש שחוקק השנה, שזכה לשם "החוק לשכירות הוגנת", מסדיר כמה היבטים מינוריים יחסית בשוק השכירות הפרטי ובהם השאלה מהי דירה ראויה למגורים (כמו למשל, דירה עם חלון, כיור וכד'), הסדרת גובה ערבות מקסימלי, הסדרת תשלום דמי תיווך על-ידי המשכיר והסדרת מחויבות המשכיר לתיקון ליקויים בדירה.

לעומת זאת, החוק אינו מתמודד עם שתי הסוגיות העיקריות הנוגעות לשכירות פרטית, הלא הן משך השכירות וגובה שכר הדירה. החוק גם לא מציע להקים "מאגר שכירות", אשר יכול היה לספק לשוכרים תמונת מצב של מחירי השכירות באזור מגוריהם.

במציאות הקיימת כיום בשוק השכירות הפרטית, גם לאחר חקיקת "החוק לשכירות הוגנת", בעלי הדירה שומרים בידם את הזכות לסיים את החוזה בכל רגע, תוך התראה קצרה, דבר ההופך את השוכרים לנוודים בעל כורחם. כך, לדוגמה, משפחות עם ילדים הנמצאים במסגרות חינוך, עלולות להתמודד עם מעברים תכופים, דבר הכרוך בעלויות כבדות ובפגיעה במהלך החיים הסדיר.

נתונים שפרסמה המועצה הלאומית לכלכלה הראו, כי שיעורם של חוזי השכירות לתקופה של עד שנה אחת גבוה למדי ועמד בשנת 2015 על 94.1% מכלל החוזים שנחתמו בשנה זו.<sup>27</sup> זאת על אף שבפועל, רק 28% ממשקי הבית המתגוררים בשכירות התגוררו בדירתם שנה אחת בלבד, כאשר היתר התגוררו למשך תקופות ארוכות יותר. 12% מכלל השוכרים נשארו בדירה עשר שנים ומעלה.<sup>28</sup>

## האופציה הציבורית בדיוור: מודלים של דיוור חברתי מהעולם

קרובה ישראל מבחינת הנסיבות ההיסטוריות של הקמתה ועיצובה. אך מעורבות ממשלתית בשוק הדיוור קיימת לא רק שם. בברית המועצות, מלאי הדיוור היה בבעלות המדינה, אך זו לא השקיעה בו הרבה. ההוצאה המשפחתית על דיוור היתה נמוכה ביותר אך גם איכות הדיוור היתה נמוכה והצפיפות גבוהה. עם התפרקות ברית המועצות, הופרט מלאי הדיוור הציבורי ומה שנותר בבעלות המדינה משמש בעיקר משפחות מעוטות הכנסה.<sup>32</sup>

בדומה לברית המועצות, גם בצ'כיה היה עד תחילת שנות ה-1990 מלאי גבוה של דיוור ציבורי בבעלות המדינה. שלא כמו בברית המועצות, עם הנסיגה מהמדיניות הסובייטית נמנעה המדינה מלהפריט את מלאי הדיוור ותחת זאת העבירה אותו לבעלות הרשויות המקומיות, שהמשיכו להשכיר את הדירות במחירי שוק לדייריהן, עמם נמנו גם משקי בית ממעמד הביניים ומן המעמד המבוסס. עם זאת, על רקע קיומן של הגבלות על גובה שכר הדירה, נטו הרשויות המקומיות למכור את הדירות לדיירים והביאו לירידה איטית אך עקבית בהיקף הדיוור הציבורי המדינה, מ-39% מכלל הדירות בשנת 1991 ל-6%-7% בשנת 2016.<sup>33</sup> שיעורים נמוכים אלה הביאו את הפרלמנט הצ'כי לאשר קווים

במהלך המאה העשרים ובעיקר בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה, כמעט כל מדינות המערב הנהיגו תכניות ממשלתיות לשיקום, חידוש והרחבה של מאגר דירות המגורים, במטרה לאפשר למעמד הביניים ולמעמד הפועלים דיוור ראוי.<sup>30</sup> תוכניות אלו זכו בספרות המחקרית לכינוי "דיוור חברתי" (Social Housing). הצורה הנפוצה ביותר של "דיוור חברתי" הייתה בדרך כלל דירות להשכרה לטווח ארוך. את המעורבות המדינתית הגבוהה בתחום הדיוור ניתן להבין על רקע נסיבות מלחמת העולם השנייה, שחייבו את הממשלות השונות למעורבות גבוהה בכל תחומי הפעילות האזרחית והצבאית, לא רק בתחום הדיוור. באשר לדיוור, המעורבות הגבוהה עוצבה על רקע ההרס הרב שגרמה המלחמה, שהוליד את הצורך במאמץ גדול של שיקום. ניתן להבין אותה גם כביטוי של המחויבות שחשה השכבה הפוליטית לרווחתם של האזרחים, לאחר שנים ארוכות של מלחמה ומחסור.<sup>31</sup> מחויבות זו קיבלה משנה תוקף לאור העובדה שברבות מארצות אירופה המערבית עלו לשלטון לאחר המלחמה מפלגות סוציאלי-דמוקרטיות. תהליכים אלה הובילו להנהגת של מדיניות רווחה רחבת היקף, כולל בתחום הדיוור. הדיון שלהלן יתמקד בארצות מערב אירופה, אליהן

מנחים לתוכנית לבנייה מחודשת של מאגר דיור חברתי בבעלות ציבורית, המתוכננת ליישום עד שנת 2025.<sup>34</sup> בסין, כמו בברית המועצות, המפלגה הקומוניסטית הלאימה את מרבית מלאי הדיור בערים והפקידה אותו בידי הרשויות המקומיות ובידי מפעלים גדולים. כמו בברית המועצות, גם בסין היתה ההשקעה בדיור נמוכה והתוצאה היתה מחסור. עם אימוצה של מדיניות של כלכלת שוק, נרשם מהפך והדיור הממשלתי נמכר כמעט כולו, עד כדי כך שסין, שהייתה בעלת שיעור הגבוה ביותר בעולם של דיור ציבורי, הפכה לבעלת השיעור הגבוה ביותר של דירות בבעלות. אולם הקצב המהיר של פיתוח ושל עיוור יצר מחסור בדיור בהישג יד, מחסור שאילץ את המדינה לאחרונה ליטול על עצמה בנייה מחודשת ורחבת היקף של דיור ציבורי.<sup>35</sup> בארצות הסמוכות לסין, יפן, קוריאה וטייוואן, אולי בהשפעה של ארצות הברית, שבחסותה הן היו בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה, היה הדיור הציבורי זניח.<sup>36</sup>

בארצות הברית מעולם לא היתה מדיניות עקבית של דיור ציבורי. בתקופת הניו־דיל (New Deal) בשנות ה-1930 נעשו ניסויים ראשוניים של בניית דיור ציבורי, במסגרת של "פרויקטים" מיוחדים בערים נבחרות (ומכאן השם המוכר "housing projects"). בדרך כלל נועדו פרויקטים אלה למשפחות מעוטות הכנסה והתאפיינו באיכות נמוכה; רבים מהם הפכו עם הזמן ל"סלאמס" ("slums"), או שכונות עוני. ב-1965 הונהגה לראשונה ואוצ'רים (voucher) הניתנים לבעלי דירות להשכרה והמכסים את ההפרש שבין שכר הדירה ובין 30% מן ההכנסה של משק הבית השוכר; עם השנים הפכו הוואוצ'רים לאמצעי הסיוע העיקרי - והלא נדיב במיוחד<sup>37</sup> - שהממשל הפדרלי מעניק לנזקקי דיור. על כך יש להוסיף כי בערים רבות יש הסדרים של פיקוח על שכר דירה.

נחזור למערב אירופה, ערש מדינת הרווחה. אמנם, הדיור מעולם לא הפך לחלק אורגני של מדינת הרווחה, בעיקר משום שביצועה נמסר לפחות בחלקו לידי גורמים עסקיים - למשל, הבנייה או התחזוקה. אולם גם מדיניות הרווחה וגם מדיניות הדיור חלקו מחויבות מדינתית לרווחת האזרחים בתנאים של

פוסט־טראומה לאומית. באירופה המערבית, מעורבות זו, גם אם נחלשה במהלך השנים, מעולם לא נעלמה. יש הקובעים כי מדינות מתועשות אינן מסוגלות כלל להתנהל ללא כל מעורבות מדינתית בתחום הדיור.<sup>38</sup> מחויבות זו עמדה איתנה במשך שלושה עשורים. הדיור החברתי הפך לאופציה משמעותית, עד כדי היכולת להתחרות בשוק הדיור הפרטי, הן מבחינת כמות והן מבחינת איכות, הודות למעורבות ממשלתית רבת שנים, שכללה סובסידיות, הטבות מס ופיקוח על המחירים.<sup>39</sup> בסוף שנות ה-1970 נרשם מפנה היסטורי כאשר ראש ממשלת בריטניה דאז, מרגרט ת'אצ'ר, החליטה לאפשר לדיירי הדיור הציבורי לרכוש את דירותיהם, כשהיא עוטפת את הפעולה בלבוש אידיאולוגי של זכות אזרחית (right to buy). זמן קצר לאחר מכן פתח נשיא ארצות הברית דאז, רונאלד רייגן, במסע לערעור מדיניות הרווחה שהנהיג אחד מקודמיו בתפקיד, הנשיא לינדון ג'ונסון (the great society). הצעדים שנקטו ת'אצ'ר ורייגן סימנו מעבר ממעורבות מדינתית עמוקה בענייני כלכלה וחברה למעורבות מצומצמת יותר, שהתבטאה בין השער במדיניות תקציבית קפוצת־יד. כשהם מונחים על ידי אידיאולוגיה ניאוליברלית, העבירו השניים את הובלת הכלכלה לידי המגזר העסקי, ותוך כדי כך הפחיתו מסים וקיצצו בשירותי הרווחה, כולל המעורבות התקציבית בשוק הדיור.<sup>40</sup>

מאז אותו מפנה ניאוליברלי מתחולל מאבק מתמיד בין שני המחנות הפוליטיים הגדולים, המחנה הסוציאלי-דמוקרטי והמחנה הניאוליברלי. המאבק משול למשיכת חבל, כאשר זכייה בבחירות של המחנה האחד מקרבת את המדיניות למצע שלו ואילו זכייה של המחנה האחר מובילה את המדיניות לכיוון הפוך.

המחנה הניאוליברלי דוחף מעל לכל למכירה של יחידות הדיור החברתי ולמניעת בנייתן או רכישתן של יחידות דיור חברתי חדשות. הדבר נעשה בדרך כלל בנימוק של הצורך לקצץ בתקציב, אך לעתים הוא נעשה גם בשם הטענה כי בעלי־בית פרטיים יעילים יותר בניהול נכסיהם.<sup>41</sup> גורם חשוב הפועל בכיוון הניאוליברלי הוא האיחוד האירופי, החתום על הסכמי סחר בין לאומיים האוסרים על מתן סובסידיות, כדוגמת הסובסידיות לדיור החברתי, בטענה שהדבר פוגע בתחרותיות

ובחופש העיסוק של גורמים עסקיים פרטיים העוסקים בהשכרת דירות.<sup>42</sup>

בפרספקטיבה היסטורית, המהפך הניאו-ליברלי הצליח לגרום לירידה בהיקף הדיור הציבורי ברוב ארצות אירופה, אך הירידה היתה מתונה יותר מן התחזיות הפסימיות. הדיור הציבורי האירופי שורד היטב למרות התנאים המשתנים,<sup>43</sup> במחצית הראשונה של העשור האחרון, השיעור הממוצע של מתגוררים בדיור חברתי מכלל משקי הבית עמד בממוצע באירופה על 12%, כאשר בראש הרשימה צועדות הולנד, אוסטריה, בריטניה, דנמרק ושבדיה. בישראל, לשם השוואה, מהווה הדיור הציבורי כ-2% מכלל שוק הדיור.

לא זו בלבד אלא שלאחרונה מורגשת עלייה בביקוש לדיור ציבורי.<sup>44</sup> בין השאר על רקע העובדה שדמי השכירות נמוכים בהשוואה לשכירות הפרטית. מצב זה החמיר בעקבות המשבר הפיננסי של 2008 והחשש ממשברים עתידיים בשוק הדיור.<sup>45</sup> ועדה של האו"ם לענייני כלכלת אירופה ציינה לאחרונה כי ברחבי אירופה ישנן 100 מיליון משפחות בעלות הכנסה בינונית או נמוכה, המוציאות על דיור למעלה מ-40% מהכנסתן. על רקע זה קוראת ועדת האו"ם לבחון דרכי מימון חדשות - כולל ערבויות ממשלתיות ושיתופי פעולה בין המדינה למגזר העסקי - שיאפשרו בנייה רחבת-היקף של דיור ציבורי.<sup>46</sup> יתרה מזאת, יש הקוראים להרחבת הבנייה הממשלתית של דיור ציבורי, בטענה שההוצאה התקציבית על סיוע ממשלתי בשכר דירה הפכה כבדה מדי.<sup>47</sup>

הדוגמא המוכרת ביותר בעולם של דיור ציבורי היא זו של אנגליה, שם הוא קרוי "דיור של הרשות המקומית" (council housing). תנופת הבנייה הגדולה נמשכה עד סוף שנות ה-1970. באותה תקופה, כשליש ממשקי הבית הבריטיים גרו בדיור ציבורי.<sup>48</sup> זה כלל גם 20% מן המשפחות שהשתייכו לעשירון העליון.<sup>49</sup> מרגרט ת'אצ'ר הנהיגה, כאמור, מדיניות ניאו-ליברלית, שמרכיבה הבולט ביותר, אולי, היה הפרטה של הדיור הציבורי תחת הסיסמאות "הזכות לרכוש" ו"דמוקרטיה של בעלי נכסים" (property owner democracy). רוב הדירות נמכרו ליושביהן בהנחה. ההכנסות, במקום שתשמשנה לבנייה חדשה של דיור חברתי, הופנו

לתקציב המדינה הכללי ושימשו בדרך כלל להקטנת החוב הלאומי.<sup>50</sup> לא זו בלבד, רשויות מקומיות העבירו את הבעלות על הדיור הציבורי שלהן לידי אגודות דיור (housing associations) הפועלות שלא למטרות רווח, דבר שאיפשר לממשלה להציג צמצום תקציבי, שכן האשראי שלוקחות אגודות אלה לא מופיע בטור החוב של הממשלה. הדיור הציבורי, שקהל היעד שלו היה רחב, הלך והצטמצם לכדי סיוע למעוטי הכנסה ומספר משקי הבית בעשירון העליון שהתגוררו בו ירד לאפס. עם זאת, אגודות הדיור ממשיכות לבנות דיור ציבורי, וכ-18% ממשקי הבית בבריטניה ממשיכים להתגורר בדיור ציבורי.

השיעור הגבוה ביותר באירופה של דיור ציבורי הוא בהולנד - 35% מכלל יחידות הדיור במדינה. הולנד חוותה את המהפך הניאו-ליברלי למעלה מעשור לאחר בריטניה; המהפך עצמו צמצם אמנם את ממדי הדיור הציבורי אך בהיקפים קטנים הרבה יותר - מ-41% ל-35%.<sup>51</sup> ההכנסות משכר הדירה משמשות לבנייה חדשה. יש להוסיף כי ממשלת הולנד מעורבת בשוק הדיור לא רק באמצעות הדיור הציבורי אלא גם באמצעות פיקוח אפקטיבי על שכר הדירה.<sup>52</sup> האיחוד האירופי פועל אמנם להחמרת הקריטריונים לזכאות לדיור ציבורי, בשם הדאגה ל"תחרות הוגנת" (עם השכירות הפרטית), אך ההערכה היא שהדיור הציבורי ההולנדי לא יידחק לשוליים, כפי שקרה בבריטניה.<sup>53</sup>

בגרמניה אמנם אין מדיניות של דיור חברתי רחב היקף, אך נהוגה בה רגולציה חזקה על שוק השכירות הפרטית. רגולציה זו כוללת פיקוח על שכר הדירה, הבטחת יציבות במגורים לטווח ארוך ומניעת פינויים שרירותיים ועוד. רגולציה זו הופכת את המגורים בשכירות פרטית לאופציה רלוונטית לשכבות רבות באוכלוסייה: למעלה ממחצית משקי הבית בגרמניה מתגוררים בשכירות.<sup>54</sup> שבדיה היא אולי המדינה שבה מדיניות הדיור הציבורי היא המפותחת ביותר, בעיקר משום מעמדה המוכר של שבדיה כארץ בעלת מדינת הרווחה המתקדמת ביותר. אלא שגם שבדיה חוותה את השפעתו השלילית של הניאו-ליברליזם, בעיקר כמובן בתקופות שבהן מפלגות הימין עומדות בראשות הממשלה. בשיאו, הדיור הציבורי הקיף מעט יותר ממחצית הדירות המושכרות

## התפלגות סוג המגורים בקרב משקי בית בישראל ובמדינות אירופה, שנות ה-2010

באחוזים, לפי סדר יורד של מגורים  
בדירור חברתי/ציבורי

וכ-22% מכלל מלאי הדירות.<sup>55</sup> לא זו בלבד, חברות הדירור העירוניות זכו לסובסידיות לבנייה. ב-1991 עלתה לשלטון ממשלת ימין שביטלה את הסובסידיות וחברות הדירור נאלצו להשיג אשראי בשוק הפרטי, מה שגרם לצמצום הבנייה ולייקור שכר הדירה.<sup>56</sup> חלק מן העיריות, בעיקר אלה שבראשות מפלגות הימין, החלו להפריט את מאגר הדירור הציבורי - כלומר, למכור דירות ציבוריות לדייריהן ולגופים במגזר הפרטי. לאחר המשבר הפיסקלי של תחילת שנות ה-1990 לא נבנו עוד הרבה דירות חדשות. ב-1998 מכרה ממשלה בראשות הימין כמעט את כל הדירור הציבורי במרכזי הערים הגדולות. ארבע שנים לאחר מכן שבו הסוציאלי-דמוקרטים לשלטון והצליחו לבלום את המכירות,<sup>57</sup> וב-2014 הם גם השיבו מספר הטבות בתחום הדירור.<sup>58</sup> כמו בארצות אחרות, גם בשבדיה יש מגמה של מעבר מתפיסה אוניברסליסטית אל תפיסה פרטיקולריסטית, המייעדת את הדירור הציבורי בעיקר למעוטי יכולת.<sup>59</sup> עם זאת, כיוון שהיוזמה בתחום הדירור הציבורי מצויה בידי הרשות המקומית, הנסיגה הניאו-ליברלית במישור הארצי אינה משתקפת במידה שווה בכל הרשויות המקומיות.<sup>60</sup> ארגון SABO, המאגד את כלל אגודות הדירור הציבוריות, מעריך שבשנת 2013 כ-20% מכלל משקי הבית בשבדיה התגוררו בדירור ציבורי.<sup>61</sup>

מדינה	מגורים בבעלות	מגורים בשכירות פרטית	מגורים בשכירות דירור חברתי/ציבורי	אחר <sup>1</sup>
הולנד	58	10	32	0
אוסטריה	56	17	23	4
שבדיה	44	35	(ר' הערה 2)	21
דנמרק	46	20	19	8
בריטניה	66	16	18	0
צרפת	57	22	17	4
פינלנד	65	17	14	4
רוסיה	86	11	14	0
שוויץ	37	49	14	0
פולין	64	0	11	18
אירלנד	79	12	9	0
בלגיה	68	25	7	0
צ'כיה	56	22	(ר' הערה 2)	10
איטליה	68	14	5	13
גרמניה	42	53	5	0
פורטוגל	75	18	3	4
<b>ישראל (2015)</b>	<b>68</b>	<b>23</b>	<b>2</b>	<b>7</b>
לוקסמבורג	70	27	2	1
ספרד	85	11	2	2
יוון	74	20	0	6

### הערות:

1. בקטגוריית "אחר" נכללות צורות מגורים כמו דירור מוגן ומעונות סטודנטים וכן מגורים בדירות הנמצאות בבעלות קואופרטיבים של דיירים.
2. בשבדיה הדירור הציבורי, המוערך בהיקף של כ-20%, אינו מוגדר "דירור חברתי" שכן הוא מיועד לכלל האוכלוסייה, ולכן נכלל בקטגוריית "אחר". גם בצ'כיה אין הגדרה ל"דירור חברתי", אך קיים בה מאגר דירור ציבורי בהיקף של כ-6%, כלומר דירות הנמצאות בבעלות רשויות מקומיות המושכרות לדיירים.

### מקורות:

מקור לנתונים על מדינות אירופה:

United Nations, 2015. *Social Housing in the UNECE Region*

מקור לנתונים על ישראל:

רדדרו, עופר ואפרת שמיר, יוני 2017. על השכירות. המועצה הלאומית לכלכלה. תרשים 1.

## הדיור הציבורי בישראל: תמונת מצב

### בישראל: דיור לאומי

חברתי. במהלך העשורים הראשונים לאחר 1948 הקימה המדינה קרוב ל-400,000 דירות, שחלקן נועד לעולים ששוכנו עד אז במעברות.<sup>62</sup> פרויקט הדיור הציבורי היה **לאומי** גם במובן זה שהוא נועד אך ורק לאוכלוסייה היהודית.<sup>63</sup>

עם זאת, יש לציין נקודת דמיון בין ישראל למערב אירופה והיא, שגם בישראל, כמו במרבית ארצות אירופה המערבית, נרשם תהליך של הפרטה של הדיור הציבורי - אלא שהוא התחיל מוקדם יותר. בשנת 1959 היוו הדירות בבעלות ציבורית כ-23% ממלאי הדיור בישראל - ואז התחיל שיעור זה לקטון, בעקבות הפסקת הבנייה ומכירת הדירות לדיירים. בראשית שנת 2000 עמד מלאי הדיור הציבורי על כ-107,000 יחידות דיור.<sup>64</sup> ב-2016 מנה המלאי מעט פחות מ-60 אלף דירות.<sup>65</sup>

למעשה, המודל שהנחה את מדיניות השיכון של ממשלות ישראל היה מאז ומתמיד המודל של מגורים בבעלות. מלכתחילה, ייעודן של הדירות שהממשלה בנתה היה מכירה, אך "כשהסתבר שלעולים אין אפשרות לרכוש את הדירות, הוחלט להעבירן לבעלות עמידה, שהשכירה אותן לדיירים".<sup>66</sup>

במבט ראשון, דומה שמוסד הדיור הציבורי בישראל שייך לאותה משפחה אליה משתייך הדיור הציבורי בארצות מערב אירופה (במינוח המקובל שם, "דיור חברתי"). בשני המקרים מדובר ביוזמה ממשלתית (או ציבורית אחרת, כדוגמת יוזמה עירונית), בבנייה תקציבית - תקציב המדינה או תקציב הרשות המקומית (בעבר יותר מאשר כיום) ובמגורים המשמשים לשכירות ארוכת טווח.

מבט שני מעלה ספק האם אכן מדובר באותה תופעה פוליטית-כלכלית. בישראל, הבנייה המאסיבית של דיור ציבורי ביוזמה ובמימון של הממשלה, לא צמחה מתוך תפיסה סוציאל-דמוקרטית שביקשה לייצר חברה שוויונית יותר באמצעות הענקת רמת חיים ראויה למעמד הבינוני ולמעמד הפועלים.

בישראל, הדיור הציבורי צמח מתוך צורך **לאומי** ליישב את מאות אלפי העולים היהודים שהגיעו בשני העשורים הראשונים לאחר הקמת המדינה, במקרים רבים על קרקעות של יישובים פלסטיניים לשעבר. מבחינה זאת, השם הנכון יותר הוא **דיור לאומי** ולא דיור ציבורי או



## הדיור הציבורי: תמונת מצב

ב-2016, עמד מלאי הדירות בדיור ציבורי על מעט פחות מ-60 אלף דירות. מספר זה יורד בהתמדה, עם התמשכות מגמת המכירה והיעדר הבנייה של דירות חלופיות. כמחצית (51%) מדירות הדיור הציבורי נמצאות כיום ביישובים בדרום הארץ ובצפונה; היתר נמצאות במחוזות מרכז, חיפה וירושלים.<sup>67</sup>

לטענת מנהל אגף נכסים במשרד הבינוי והשיכון:

*"הירידה במלאי הדיור הציבורי נובעת מכמה סיבות, ובהן מכירת דירות לזכאים המתגוררים בהן, הורדה מהמלאי של דירות רעועות שאינן ראויות למגורים, והריסת דירות כחלק מהתחדשות עירונית (פינוי בינוי)".<sup>68</sup>*

לא זו בלבד שהמלאי קטן ואינו מתחדש, הקשיים בפניהם ניצבים הנזקקים לדיור ציבורי הולכים וגוברים. ראשית יש לציין את ההקשחה המתמשכת בקריטריונים לזכאות. הזכאות מוענקה על-ידי שני משרדי ממשלה, משרד הבינוי והשיכון ומשרד הקליטה. בעוד שמשרד הקליטה מעניק זכאות לעולים חדשים, משרד הבינוי והשיכון מעניק זכאות למי שחשופים למצוקה חברתית כלכלית ובעיקר למשפחות חד-הוריות ולמשפחות שבראשן קשיש/ה או נכה.

הזכאים נאלצים להמתין זמן רב עד שמתפנה עבורם דירה. בספטמבר 2016 היו 2,458 משפחות זכאיות של משרד הבינוי והשיכון שהמתינו לקבלת דירה.<sup>69</sup> מספר המשפחות הזכאיות שהמתינו לקבלת דירה ממשרד הקליטה נאמד ביולי 2014 בכ-27,000.<sup>70</sup> וביחד, כ-30,000 משפחות.

משפחות הזוכות בסופו של דבר בדירה נתקלות בתנאי תחזוקה ירודים כמו גם ביחס שלילי מצד הגופים המנהלים. זהו הרקע לפעילותם של פעילים ופעילות המתגוררים בדיור הציבורי והנאבקים מזה שנים למען תחזוקה ראויה והקצאה של דירות מתאימות לזכאים. הם גם נאבקים למנוע פינויים, המביאים לעתים משפחות החיות בעוני למגורים ברחוב. פעילים

ופעילות אלה ובהם קבוצות הנמנות עם "פורום הדיור הציבורי"<sup>71</sup>, מדווחים על יחס מתנכר ומשפיל מצד הרשויות, שלעתים הוא אף פוגעני ואלים.<sup>72</sup>

בהינתן הקריטריונים המחמירים הקובעים כיום את הזכאות לדיור ציבורי עולה, כי גם אם הייתה הממשלה פועלת לבינוי דירות לדיור ציבורי לכלל אוכלוסיית הזכאים הקיימת, צעד צודק והכרחי לכשעצמו, עדיין היה זה פתרון בעל משקל שולי, שאין בו כדי לספק מענה למרבית המשפחות שנפגעות ממשבר הדיור. למותר לציין כי אין בפתרון שכזה כדי להשפיע על שוק הדיור בכללותו.

## הסיוע הממשלתי העיקרי - סיוע בשכר דירה

בהיעדר בנייה חדשה והשקעה בתחזוקה נאותה, ההוצאה התקציבית העיקרית של המדינה היא על סיוע בשכר דירה. כ-149,000 משפחות נהנות כיום מסיוע זה. תקציב הסיוע בשכר דירה הוא אחד הסעיפים הגדולים בתקציב משרד הבינוי והשיכון: בשנת 2015 הוא עמד על כ-1.5 מיליארד ש"ח, 28% מתוך תקציב המשרד, שעמד באותה שנה על כ-5.3 מיליארד ש"ח.<sup>73</sup>

הסיוע ניתן למשקי בית שאין בבעלותם דירה ושהכנסתם אינה עולה על רף מסוים. גובה הסיוע משתנה מאוד ותלוי בפרמטרים רבים, כולל קריטריון הזכאות (קשישים, עולים, נכים, מקבלי קצבת הכנסה וכו'), גיל, מספר הנפשות במשפחה ואזור המגורים. כך למשל, עולים חדשים זכאים לקצבה נמוכה יחסית בגובה של 134 ש"ח עד 402 ש"ח ואילו משפחות המקבלות קצבת הבטחת הכנסה זכאיות לסיוע בגובה של 530 ש"ח עד 1,470 ש"ח. משפחות זכאיות הממתינות לדיוור ציבורי ומקבלות בינתיים סיוע בשכר דירה, זכאיות לסיוע בשכר דירה בגובה של 731 ש"ח עד 3,100 ש"ח.<sup>74</sup> הסיוע החודשי הממוצע אותם מקבלים כלל משקי הבית הזכאים עומד על כ-860 ש"ח.<sup>75</sup>

הוועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאוף) ציינה ב-2014 כי "קיים פער ניכר בין שכר הדירה בשוק החופשי לבין מענקי הסיוע. לאור זאת נדרשים הזכאים לממן ממקורותיהם הדלים הוצאות שכירות ודיוור גבוהות... שיעור ההוצאה על דיוור מכלל הוצאות של מרבית משקי הבית העניים מהווה נטל כבד ביותר אפילו לאחר קבלת הסיוע בשכר דירה".<sup>76</sup>

מעבר לגובה הסיוע, הבעיה המרכזית טמונה בכך שמשקי הבית הזכאים נאלצים להתמודד בשוק שכירות פרטי כשהם ניצבים בעמדת מיקוח מוחלשת ונתונים לחסדי בעלי הדירות. עדויות שנאספו בקרב משקי בית הזכאים לסיוע בשכר דירה שבראשם אמהות חד-הוריות אף העלו מקרים של הטרדה ותקיפה מינית של דירות מצדם של בעלי הדירות.<sup>77</sup>

המגורים בשכירות פרטית מאלצים את משקי הבית הזכאים לעבור דירה לעתים תכופות. ועדת אלאוף

התייחסה לסוגיה זו וכתבה:

"כאשר בוחנים את החלופה המרכזית לדיוור הציבורי, סיוע בשכר דירה, יש לזכור שחלק ניכר ממלאי יח"ד בשכירות בישראל מנוהל ע"י משכירים משפחתיים ולא מסחריים/מוסדיים. וכתוצאה מכך המלאי אינו בהכרח ארוך טווח. מצב זה גורם לכך שתקופת מגורים ממוצעת בדירה שכורה קצרה בהרבה לעומת דירה בשכירות ציבורית או בבעלות פרטית. שוכרים רבים נאלצים לשנות כתובת בתדירות גבוהה לעתים - מדי שנה או שנתיים. מניחות של רצף דיוור אצל מקבלי סיוע בשכר דירה שערך משרד הבינוי והשיכון, מתברר כי שוכרים בשוק הפרטי שקיבלו השתתפות בשכר דירה נאלצים לעבור דירות בתדירות די גבוהה, מציאות שמערערת את יציבות המשפחות העניות והופכת אותן לפגיעות במיוחד. מעבר להוצאות הכלכליות הכרוכות במעבר מדירה לדירה, עצם הטלת גוררת מחיר חברתי ותפקודי כבד, במיוחד עבור משפחות עניות. במקרים רבים המעבר הכפוי מערער את היציבות של המשפחה, מחליש אותה כלכלית ואף מרחיק ממנה את מערכת התמיכה של המשפחה המורחבת והקהילה (מערכות החינוך והבריאות)."<sup>78</sup>

לבסוף יש לציין כי הסיוע בשכר דירה, שנועד בראש ובראשונה לסייע לשוכרים, מסייע בו בזמן גם למשכירים. הפנייתן של המשפחות הזכאיות לשוק השכירות הפרטית מביאה בין היתר להתגברות הביקוש בשוק זה ותורמת לעלייה במחירי השכירות בשוק השכירות בכלל. בנוסף, הסיוע בשכר דירה מבטיח לציבור המשכירים, שנמנים ברובם עם העשירונים הגבוהים, תשלום שכר דירה מדי חודש בחודש.

## סיפורן של שתי ועדות: ועדת טרכטנברג וועדת אלאוף

בעשור האחרון פעלו בישראל שתי ועדות ממלכתיות שהמלצותיהן נגעו בין השאר לתחום הדיור: ועדת טרכטנברג וועדת אלאוף. שתיהן הכירו בחומרת המצב בתחום הדיור, אך המלצותיהן היו רחוקות מלתת מענה משמעותי.

ועדת טרכטנברג הוקמה על ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו בעקבות גל המחאה החברתית של קיץ 2011. הוועדה התבקשה לייצץ לממשלה כיצד להתמודד עם קובלנות תנועת המחאה ובהן בעיית יוקר הדיור. הוועדה לא חרגה מן הקונסנסוס הפוליטי והכלכלני, המייחס את עליית מחירי הדיור להיצע הבלתי מספיק של יחידות דיור: "עליית המחירים הינה תוצאה של מחסור חמור בהיצע הדירות ושל עלייה חדה בביקוש לדיור, בין היתר על רקע הריבית הנמוכה".<sup>79</sup> היא גם לא חרגה מן הקונסנסוס כאשר ייחסה את בעיית ההיצע ל"חסמים רבים לאורך שרשרת ייצור הדירה משלב התכנון ועד לגמר הבנייה".<sup>80</sup> בעקבות זאת, חלק גדול מן הדיון של הוועדה עוסק בסוגיית החסמים.

עם זאת, הוועדה כללה, בין שאר מסקנותיה, גם המלצה לעודד גופים מוסדיים להקים מתחמי השכרה לטווח ארוך.<sup>81</sup> בהקשר זה היא ציינה כי "עד היום נמנעו הגופים המוסדיים להיכנס לפעילות זו בישראל, על אף העובדה כי חלק גדול מהגופים האמורים, משקיעים בדיור להשכרה למגורים בחוץ לארץ ונהנים מתשואות נאות".<sup>82</sup> אך המלצה זו היתה מינורית מאוד בהיקפה, כאשר הוועדה הציבה כיעד השגת מלאי של 30,000 יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך.<sup>83</sup> יעד זה משקף שיעור נמוך למדי של דירות בשכירות ארוכת-טווח, שיעור שאין באפשרותו להשפיע באופן משמעותי, לא על שוק הדיור בכלל ולא על שוק השכירות בפרט.

ועדת אלאוף, מעצם הגדרתה כוועדה למלחמה בעוני בישראל, התמקדה בפתרונות דיור לאוכלוסייה שמתחת לקו העוני ועל כן הדיון שלה לא כלל המלצה להפוך את הדיור בשכירות לאחת מאופציות הדיור המרכזיות בישראל. ההמלצה העיקרית שלה הייתה

הרחבת הדיור הציבורי כך שיהווה לפחות 5% מכלל מלאי הדיור במשק, ואף ציינה כי אפילו זה אחוז נמוך ביחס למדינות ה-OECD.<sup>84</sup> על מנת להגיע לכך המליצה הוועדה "להגדיל את היצע הדיור בכ-700-1,000 יחידות דיור מדי שנה למשך 15 השנים הבאות, הן באמצעות רכישת דירות מיד שנייה, הן באמצעות רכישת דירות חדשות במחיר עלות הבנייה בלבד... והן באמצעות תהליכי התייעלות".<sup>85</sup>

אין בהמלצות אלה כדי לשנות באופן יסודי את שוק הדיור בישראל.



# מ"דיור לאומי" מדולדל לדיור ציבורי אוניברסלי ואיכותי

## האופציה הציבורית: עקרונות מרכזיים

המודל המוצע כאן צריך להתבסס על העקרונות הבאים:

1. יצירת פתרונות דיור איכותיים, בתוך אזורי הביקוש או בסמיכות להם, בשכר דירה (כולל הוצאות נלוות כדוגמת מסי ארנונה ותשלומים עבור חשמל, מים וכיו"ב) שאינו עולה על 30% מסך ההכנסה של משק הבית המתגורר בהן.
2. פעולה ישירה של הממשלה, במקום תלות מתמדת בשיקולי הרווח של יזמים פרטיים או של "משקיעים", המבקשים להחזיר את השקעתם בתוספת רווח.
3. הדירות יישארו בבעלות ציבורית וימשיכו להיות חלק ממאגר הדירות לשכירות ציבורית, ללא צורך למכור אותן לבעלות פרטית לאחר תקופה כלשהי.
4. הקצאת הדיור הציבורי תעשה תחת קריטריונים מרחיבים, כך שהזכאות תהיה אפשרית למשקי בית - שאין בבעלותם דירה - מתוך כלל האוכלוסייה, גם כאשר אנו מניחים שעיקר הביקוש יגיע ממשקי בית הנמנים עם ששת העשירונים הנמוכים.

## אופציה ציבורית למשבר הדיור: דיור ציבורי אוניברסלי בשכירות לטווח ארוך

יוקר הדיור הפך לבעיה חברתית-כלכלית ממדרגה ראשונה. הפתרונות שמציעות ממשלות ישראל, כיוון שהם ממשיכים להתרכז במודל הבעלות, אינם יכולים לספק מענה לרוב הציבור הנזקק לדיור בהישגיד.

מה שנדרש הוא מדיניות דיור המודעת למגבלותיו של השוק "החופשי" ואינה דוחפת זוגות צעירים לממש בכל תנאי "זכות לרכוש" על מנת להיות שותפים לאשליה של "דמוקרטיה של בעלי-נכסים".

אנו מציעים כי הממשלה תהפוך לגורם הפועל ישירות בשוק הדיור במטרה לכונן אופציית דיור ציבורית של שכירות לטווח ארוך, שתפעל לצד האופציה של בעלות ולצד האופציה של שכירות פרטית. האופציה של שכירות ציבורית תשמש הן כפתרון דיור למי שאין ביכולתם או ברצונם לרכוש דירה ובו בזמן תשמש גם כגורם ממתן מחירים בשוק השכירות הכללי.

5. כמעשה של צדק חברתי היסטורי, משפחות הזכאיות כיום לדיור ציבורי תהיינה הראשונות לקבל דירות שייבנו לפי מתווה זה. אולם יש להדגיש כי ההצעה הנוכחית קוראת לפתרון דיור לשכבות רחבות הרבה יותר, כולל המעמד הבינוני.

## הרחבה משמעותית של מאגר הדיור הציבורי

אנו מציעים אופציית דיור ציבורית שתספק פתרון משמעותי לשיעור גבוה של משקי בית ותשפיע באופן מהותי על שוק הדיור בכלל.

על בסיס הניסיון שהצטבר במדינות אירופה בכל הנוגע לדיור ציבורי רחב היקף, ובהסתמך על קצב בנייה ריאלי, **אנו מציעים כי הממשלה תיצור מאגר של כ-450,000 דירות ציבוריות במהלך של כ-10 שנים. מאגר זה ייבנה ויחודש כך שבכל עת הוא יהווה כמחצית משוק השכירות וכ-15%-20% מכלל יחידות הדיור בישראל.**

מובן שהרחבה בסדר גודל שכזה דורשת פעולה באפיקים רבים. גם ועדת אלאוף ציינה כי הרחבה משמעותית של מאגר הדיור הציבורי דורשת הרחבה של השיטות ליצירת המאגר.<sup>86</sup>

להלן מוצעות חמש דרכים להרחבה מסיבית של מאגר הדיור הציבורי, אשר יכולות לפעול כולן במקביל:

1. החלופה המרכזית והעיקרית היא בנייה תקציבית על קרקע מדינתית והפקדת הניהול בידי חברות ממשלתיות ועירוניות או בידי מלכ"רים ואגודות דיירים, שינהלו את מאגר הדירות בתמורה לעמלה מהמדינה, שתהנה מההכנסות משכר הדירה.

2. אמצעי משלים לאופציה הראשונה הוא קידום בנייה של דיור ציבורי באמצעות גיוס הון מן "הגופים המוסדיים", דהיינו מקרנות הפנסיה, תוך מתן ערבויות מדינה לגיוסים אלו. פתרון זה אפשרי רק במידה והוא נעשה תוך הבטחת שמירת הבעלות של הדירות בידי המדינה, מבלי לאפשר העברת חלק מהבעלות על הדירות לידי המלווים (הפרטה).

3. אופציה שלישית היא פרסום מכרזי קרקע למגורים ליזמים פרטיים, המחייבים את הזוכה בהשבת אחוז מסוים מתוך הדירות בכל פרויקט בחזרה לבעלות המדינה כדירות לדיור ציבורי. מובן שתנאי זה יביא להקטנת ערך הקרקע מנקודת מבטם של היזמים וכמו כן יביא להפחתת הכנסות המדינה ממכירת הקרקע. בתמורה לויתור זה, תזכה המדינה להגדיל את מאגר הדירות לדיור ציבורי ללא הזדקקות להוצאה תקציבית ישירה. פתרון זה דומה במהותו לשני המבצעים הנהוגים כיום - "מחיר למשתכן" ו"דירה להשכיר", שגם בהם המימון הממשלתי העיקרי בא לידי ביטוי בויתור על הכנסות מקרקע. אלא שבמסגרת הפתרון המוצע כאן, ויתור זה על הכנסות יביא ליצירת פתרון שיוכל לסייע לכלל שכבות האוכלוסייה, בניגוד לתוכניות הקיימות כיום. גישה דומה לזו המוצעת כאן משתקפת בהחלטה לאפשר לרשות למקרקעי ישראל לשלב כחלק מתנאי המכרז במסגרת "מחיר למשתכן" הקצאה של עד 5% מהדירות בפרויקט לדיור הציבורי. ועדת אלאוף הלכה צעד נוסף ושילבה הצעה להגדיר הקצאה מחייבת של 2% מכלל מכרזי הקרקע לטובת דיור ציבורי.<sup>87</sup>

4. על מנת לאפשר את קיומן של דירות בדיור הציבורי לא רק על קרקע מדינה, ניתן גם ליזום הצטרפות של בעלי דירות פרטיות להשכרה אל מסגרת המודל של שכירות ציבורית לטווח ארוך. במסגרת זו יתקשרו הגופים הציבוריים (חברות ממשלתיות או עירוניות) עם בעלי דירות פרטיות וישמשו להם כמעין "חברות ניהול". דירות אלו יושכרו במחירים שתקבע המדינה לדיירי הדיור הציבורי, תוך סבסוד מדינתי לכיסוי הפרשים במחיר. היתרונות במודל כזה אל מול המציאות הקיימת השולחת אוכלוסיית זכאים לשכירות בשוק החופשי, היא כי מול בעלי הדירות מתייצבים גופים ציבוריים גדולים שיכולים לקיים משא ומתן מעמדה של כוח, כאשר המשפחות נמצאות במגע מול החברה הציבורית ולא מול בעל הדירה.

5. כאמצעי אחרון ניתן גם ליזום רכישה על ידי המדינה של דירות קיימות, דירות חדשות מקבלנים

להימנע מבניית מתחמי מגורים גדולים שבהם רק דירות של הדיור הציבורי. יש לשלב את מבני הדיור הציבורי בתוך רקמה של דירות בבעלות ודירות בשכירות פרטית. אחת האפשרויות להקמת מלאי דיור ציבורי באזורים בנויים שבהם אין קרקע פנויה לבנייה חדשה היא מתן אפשרות לבניית דיור ציבורי בקרקע המוגדרת ליעוד ציבורי ("קרקע חומה"), וזאת תוך הבטחה שהדבר לא ייעשה על חשבון צרכים ציבוריים אחרים. המלצה זו הועלתה גם על-ידי וועדת אלאוף.<sup>88</sup>

יש לציין כי הפתרון המוצע כאן אינו חייב לבוא במקום מעורבותה של המדינה לסיוע בדיור באמצעים אחרים, לרבות בתוכניות שונות לסיוע ברכישת דירות כמו מתן משכנתאות מסובסדות בערבות מדינה.

מסמך זה אינו קורא לביטולו של שוק השכירות הפרטי, אלא לרגולציה שתהפוך אותו לבר תחרות עם הדיור הציבורי כפי שהוא מוצע כאן. יש לציין כי במבט בינלאומי עולה, כי הסדרה מיטבית של שוק השכירות הפרטי מתקיימת בעיקר במקרים שבהם לצדו של שוק זה מתקיימת אופציה של שכירות ציבורית הבנויה על שמירה על שכר דירה סביר, על תנאי השכרה סבירים ועל תחזוקה איכותית של המבנים.

או דירות יד-שנייה מבעלי דירות פרטיים, ושילובם במאגר הדיור הציבורי. אמצעי זה מהווה את החלופה העיקרית המתקיימת כיום במסגרת תוכנית בשם "דירות נכסי רכישה". מדובר במהלך יקר יחסית, שאינו מנצל את מעמדה של המדינה כגוף השולט על תהליכי החקיקה, התכנון והקצאת הקרקע. עם זאת, זהו פתרון שניתן ליישום מידי בהיקפים קטנים, בעיקר באזורים שבהם קיים מחסור של ממש בדירות ציבוריות, מבלי שתתקיים אפשרות להרחבת המאגר באחת מהדרכים שהוזכרו לעיל.

## דיור ציבורי אוניברסלי ואיכותי

1. התכנית מכוונת לציבור הישראלי כולו. יש להקים דיור ציבורי ביישובים ערביים וגם לאפשר להם גישה לדיור ציבורי באזורי הביקוש. כך יש לנהוג גם כלפי יהודים חרדים.
2. מסמך זה קורא להרחבה משמעותית של מאגר הדיור הציבורי ובעיקר ב"אזורי הביקוש": בגוש דן, אזור ירושלים, חיפה והקריות ובאר-שבע. אלה האזורים שאליהן שואפות כיום שכבות אוכלוסייה רחבות החפצות בתעסוקה איכותית ובחינוך ראוי לילדיהן.
3. הרחבה כמותית של הדיור הציבורי חייבת להתרחש במקביל לשיפור מהותי באיכות הדיור ובשיפור הטיפול השוטף בדיירים. כל יוזמה להרחבה משמעותית של הדיור הציבורי חייבת להידרש לבעיות החמורות העולות ממתכונת הניהול של החברות המשכנות הקיימות ובראשן "עמידר".
4. ניהול שוטף טוב יותר של הדיור הציבורי מחייב תקצוב הולם. בנוסף על כך יש לקבוע תמריצים שיעודדו את החברות המנהלות להעניק שירות איכותי לדיירים. במקביל, מומלץ לבחון ולקדם מודלים של ניהול משתף, אשר במסגרתו דיירי הדיור הציבורי לוקחים חלק פעיל בניהול ובתחזוקת הדירות וסביבתן, או אף מהווים הבעלים של חברת הניהול עצמה.
5. על מנת למנוע התפתחות של תרבות הזנחה, יש



- 1 סבירסקי, שלמה, וירון הופמן־דישון. ספטמבר 2015. ממגורים לנדל"ן: ההשלכות של הצטברות העושר בידי מעטים על שוק הדיור. תל אביב: מרכז אדוה.
- 2 סבירסקי, שלמה, וירון הופמן־דישון. דצמבר 2016. שוק הדיור המפוצל: "כוחות השוק", משבר הדיור והחזון הממשלתי הנשכח. תל אביב: מרכז אדוה.
- 3 Piketty, Thomas. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge and London: Belknap and Harvard, p. 116-120
- 4 הלמ"ס, אוגוסט 2017. מדד המחירים לצרכן. לוח 6.1: מדד מחירי הדירות.
- 5 הלמ"ס, דצמבר 2016. הדיור בישראל – ממצאים מסקר הוצאות משק הבית, 2015.
- 6 משרד הבינוי והשיכון, נובמבר 2006. "תוכנית אסטרטגית לפיתוח בר קיימא".
- 7 מרכז אדוה, דצמבר 2016. תשתיות תחבורה הם פרויקט לאומי, אז למה לא חינוך? הערות מרכז אדוה על הצעת התקציב. תל אביב.
- 8 מקור ההגדרה המקובלת לדיור בהישג יד הוא בחקיקה אמריקאית משנות ה-1960 אשר קבעה כי שיעור התשלום על דיור צריך לעמוד לכל היותר על 25% מסך ההכנסות של משק הבית. בתחילת שנות ה-1980 עודכן רף זה לגובה המקובל היום, 30% מההכנסה של משק הבית.
- 9 מבקר המדינה, פברואר 2015. דוח ביקורת על משבר הדיור. עמ' 3.
- 10 עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, יולי 2017. סקר הכנסות והוצאות משק הבית, 2015.
- 11 הלמ"ס, מרץ 2017. מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי, 2015.
- 12 הלמ"ס, דצמבר 2016. הדיור בישראל – ממצאים מסקר הוצאות משק הבית, 2015.
- 13 הנתונים אודות שיעור הבעלות של דירות עם וכלי משכנתא מבוססים על עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, יולי 2017. סקר הכנסות והוצאות משק הבית, 2015.
- 14 בנק ישראל, המפקח על הבנקים. יוני, 2015. מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתי 2014. תיבה א'-1: ההלוואות לדיור שניתנו בין 2010 ל-2013. אזור 4, עמ' 33.
- 15 עיבוד של מרכז אדוה מתוך נתוני בנק ישראל, המפקח על הבנקים, ריבית ממוצעת על משכנתאות – מגזר שקלי לא־צמוד. ממוצע לחודשים ינואר עד דצמבר 2015.
- 16 משרד האוצר, החשב הכללי. יולי 2017. דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2016. עמ' 369.
- 17 מרכז הגר, יולי 2017. מדד הגר לדיור בהישג־יד – ניתוח תוצאות מחיר למשתכן.
- 18 משרד הבינוי והשיכון, אתר ההרשמה לתוכנית "מחיר למשתכן". נשלף ב-13.9.2017.
- 19 משרד האוצר, הכלכלן הראשי, ספטמבר 2017. סקירת ענף הנדל"ן למגורים – יולי 2017.
- 20 משרד האוצר, החשב הכללי. יולי 2017. דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2016. עמ' 369.
- 21 משרד האוצר, החשב הכללי. יולי 2017. דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2016. עמ' 372.
- 22 מתוך אתר האינטרנט של הפרויקט "סבינו גליל ים", אפריקה ישראל־מגורים. נשלף ב:13.9.17.
- 23 דניאלי, ענת, 18 יולי 2017. כלכליסט. "חוקי הדיור להשכרה לא קורצים ליחידים: הצעות החוק כיום אינן כלכליות עבורנו".
- 24 באירופה המערבית, "דיור חברתי" הוא המונח המשמש כשם של יחידות דיור שנבנו ביחמת הממשלה ונמצאים בבעלות ממשלתית, עירונית או של תאגיד ללא כוונת רווח. אנו בחרנו להשתמש במונח המוכר יותר, דיור ציבורי. זאת, למרות שמונח זה נתפס בתודעה הציבורית בישראל כדיור עבור מסכנים. שימוש במונח "דיור חברתי" לא היה משפר, לדעתנו, את התדמית, שכן "חברתי" הפך להיות גם הוא שם נרדף של נזקקים לסיוע.
- 25 דו"ח הוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאלוף), 2014. חלק 2, עמ' 132.
- 26 ועדת אלאלוף, שם.
- 27 רדדרור, עופר ואפרת שמיר, יוני 2017. על השכירות. המוצעה הלאומית לכלכלה. לוח ד'.
- 28 שם. לוח ה'.
- 29 Kemeny, Jim, Jan Kersloot and Philippe Thalmann, 2005. "Non-Profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies." *Housing Studies*, Vol. 20, No. 6 .Kemeny, Kersloot and Thalmann, p. 860
- 30 Scanlon, Kathleen, Melissa Fernandez Arrigoitia and Christine Whitehead, 2015. "Social Housing in Europe." *LSE Research Online*.: p. 2
- 32 Vihavainen, Rosa, 2005. "Housing in Russia – Policies and Practices." [http://blogs.helsinki.fi/respublica/files/2008/08/rp05\\_interim\\_housing.pdf](http://blogs.helsinki.fi/respublica/files/2008/08/rp05_interim_housing.pdf)
- 33 Martin Lux & Petr Sunega, 2017. "Social Housing in the Czech Republic: The Change of a Trend?", *Critical Housing Analysis*, Vol. 4(1), pp. 81-89
- 34 Housing Europe 2015, The New Social Housing Concept in Czech Republic. <http://www.housingeurope.eu/resource-578/the-new-social-housing-concept-in-czech-republic>
- 35 Chen, Jie, Juan Jing, Yanyun Man, and Zan Yang, 2013. "Public Housing in Mainland China: History, Ongoing Trends, and Future Perspectives." In Chen, J., Stephens, M., and Man, Y. (Eds). 2013. *The Future of Public Housing: Ongoing Trends in the East and the West*. Berlin: Springer. Pp. 13-36
- 36 Chiu, Rebecca L.H. 2013. "The Transferability of Public Housing Policy Within Asia: Reflections from the Hong Kong-Mainland China Case Study." In Chen, J., Stephens, M., and Man, Y. (Eds). 2013. *The Future of Public Housing: Ongoing Trends in the East and the West*. Berlin: Springer, pp. 3-12
- 37 Desmond, Matthew. 2016. *Evicted*. New York: Crown
- 38 Amman, Wolfgang, and Alexis Mundt. 2005. "The Austrian System of Social Housing Finance." Vienna: Institut fur Immobilien, Bauen und Wohnen, p.4
- 39 .Kemeny, Kersloot and Thalmann, 859
- 40 יש לומר כי בארצות הברית, תכניות הסיוע בדיור היו שונות מאלה שהונהגו באירופה והן מעולם לא היוו חלופה של ממש לשוק הפרטי. ר' Marcuse, Peter. 2001. "The Liberal/Conservative Divide in the History of Housing Policy in the United States." *Housing Studies*, Vol. 16, p 726
- 41 .Scanlon, Arrigoitia and Whitehead, p. 4
- 42 .Scanlon, Arrigoitia and Whitehead, p. 7 ; Grander, 339



- 64 ורצברגר, 157-158.
- 65 הכנסת, מרכז מידע ומחקר, דצמבר 2016. תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנות הכספים 2017-2018.
- 66 דרין דרבקיין, מצוטט אצל ורצברגר, 157.
- 67 הכנסת, מרכז מידע ומחקר, דצמבר 2016. תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנות הכספים 2017-2018.
- 68 מצוטט אצל הכנסת, מרכז מידע ומחקר, דצמבר 2016. תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנות הכספים 2017-2018.
- 69 הכנסת, מרכז מידע ומחקר, דצמבר 2016. תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנות הכספים 2017-2018.
- 70 מבקר המדינה, מאי 2015. דוח שנתי 165, משרד הבינוי - סיוע בדיוק לזכאים.
- 71 "פורום דיור ציבורי הוא ארגון גג של קבוצות המאבק השונות שפועלות על מנת לשקם, לחזק ולהגדיל את הדיור הציבורי בישראל". מתוך עמוד הפייסבוק של "פורום הדיור הציבורי".
- 72 ראו למשל: "בית הדין העממי לדיור הציבורי", עמ' 149-166 בתוך: צפדיה, ארז ואורלי בנימין (עורכים), יולי 2014. בטחון סוציאלי: כתב עת בנושא רווחה ומדיניות חברתית: הדיור הציבורי - המחלל והמאבק. גיליון 94, וגם: אתר מאבק הדיור הציבורי, מסמך עמדה. <https://diortzibury.wordpress.com>, נשלף: 13.9.17.
- 73 הכנסת, מרכז מידע ומחקר, דצמבר 2016. תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנות הכספים 2017-2018.
- 74 הכנסת, מרכז מידע ומחקר, יוני 2016. סיוע במגורים בשכירות ובדיור הציבורי למשפחות ולזוגות צעירים.
- 75 בהעדר נתונים רשמיים על גובה הסיוע הממוצע, החישוב נערך לפי חלוקה של גובה הסיוע בפועל בשנת 2015 (כ-1.5 מיליארד ש"ח) במספר משקי הבית הזכאים, 149 אלף.
- 76 ועדת אלאוף, 2014. חלק 2, עמ' 131.
- 77 ארז צפדיה ואורלי בנימין, "הפנים המגדריות של מדיניות הדיור הציבורי בישראל". עמ' 6-7 בתוך: ארז צפדיה ואורלי בנימין (עורכים), בטחון סוציאלי: כתב עת בנושא רווחה ומדיניות חברתית: הדיור הציבורי - המחלל והמאבק. גיליון 94, יולי 2014.
- 78 דו"ח הוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאוף), 2014. חלק 2, עמ' 144.
- 79 דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג), 2011. עמ' 196.
- 80 שם.
- 81 ועדת טרכטנברג, 2011. עמ' 214.
- 82 שם, עמ' 196.
- 83 שם.
- 84 ועדת אלאוף, 2014. חלק 1, עמ' 18.
- 85 שם.
- 86 ועדת אלאוף, 2014. חלק 2, עמ' 146-147.
- 87 שם, עמ' 147-148.
- 88 שם, עמ' 148-149.
- .Scanlon, Arrigoitia and Whitehead, p. 11 43
- Pittini, Alice, and Elsa Laino. 2011. *Housing Europe Review 2012: The Nuts and Bolts of European Social Housing Systems*. CECODHAS Housing Europe. Pittini and Laino, p. 9 45
- United Nations Economic Commission for Europe. 2015. *Social Housing in the UNECE Region*. 46
- Chaloner, Justin, Alexandra Dreisin, and Mark Pragnell. 2015. *Building New Rental Homes: An Economic Appraisal*. London: Capital Economics. 47
- Stephens, Mark, 2013. "Social Housing in the United Kingdom." In Chen, J., Stephens, M., and Man, Y. (Eds), 2013. *The Future of Public Housing: Ongoing Trends in the East and the West*. Berlin: Springer, pp. 199-214 48
- Collins, Josh, Toby Lloyd and Laurie Macfarlane. 2017. *Ryan Rethinking the Economics of Land and Housing*. London: Zed, pp. 88-89 49
- Ryan-Collins, Lloyd and Macfarlane, p. 91 50
- Kemeny, Kersloot and Thalmann, p. 867, 869 51
- Kemeny, Kersloot and Thalmann, p. 868 52
- Boelhouwer, Peter, 2013. "Maturation of the Dutch Social Housing Model and Perspectives for the Future." In Chen, J., Stephens, M., and Man, Y. (Eds), 2013. *The Future of Public Housing: Ongoing Trends in the East and the West*. Berlin: Springer. Pp. 239-258 53
- Davies, Bill, Charlotte Snelling, Ed Turner and Susanne Marquardt. January 16, 2017. "Lessons from Germany: Tenant Power in the Rental Market". Institute for Public Policy Research, the Progressive Policy Think Tank 54
- Kemeny, Kersloot and Thalmann, p. 864 55
- Lennartz, Christian, 2010. "Typologies of Welfare State and Housing Regimes - Why do they differ." OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology 56
- Kemeny, Kersloot and Thalmann, p. 866 57
- Grander, Martin. 2017. "New Public Housing: a Selective Model Disguised as Universal? Implications of the Market Adaptation of Swedish Public Housing." *International Journal of Housing Policy*, Vol. 17, No. 3: p. 343 58
- Grander, p. 340 59
- Andersson, Roger, p. 259-278 60
- "SABO, 2013. "SABO and Public Housing in Sweden <http://www.sabo.se/om/english/Documents/SABO%20and%20Public%20Housing%20in%20Sweden.pdf> 61
- ורצברגר, אליה, 2007. הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור. ירושלים: מרכז טאוב. עמ' 149. 62
- במרוצת השנים הופקעו יחידות דיור שהיו עד 1948 בבעלות ערבים והפכו לדירות של הדיור הציבורי, שנמסרו למגורים למספר קטן יחסית של משפחות ערביות. בשנת 2016 רק 0.3% מכלל דירות הדיור הציבורי היו בישוים ערביים. מדובר היה ב-87 דירות בג'דידה-מכר, 44 דירות בצרת, 9 דירות בשפרעם ו-5 בתל-שבע. מקור: הכנסת, מרכז מידע ומחקר, נובמבר 2016. נתונים על סיוע בשכר דירה ודיור ציבורי לציבור הערבי. 63

