



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הטבות ממשלתיות בדיור ליוצאי צבא ולמשרתי מילואים

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: ד"ר עדי ענבר

אישור: שלי לוי, ראשת צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

בי בניסן תשע"ו

10 באפריל 2016

תוכן העניינים

3	מבוא
6	1. תמצית: הטבות בדיוור ליוצאי צבא ומשרתי המילואים בשנים 2009-2015
8	2. הטבות מטעם משרד הבינוי והשיכון
8	2.1 משכנתאות למחוסרי דיוור
14	2.2 "מחיר למשתכן"
19	2.3 דיוור בשכירות מפקחת ("שכירות בהישג יד")
22	3. הטבות המוענקות על-ידי רשות מקרקעי ישראל (רמ"י)
25	3.1 הנחה ברכישת קרקע למשורררים מקרב בני המיעוטים ביישובי מיעוטים
26	3.2 הטבה למשרתי כוחות הביטחון הבדואים ביישובי הבדואים
27	3.3 הנחות בקרקע לחיילי מילואים
29	4. הטבות מטעם משרד הביטחון
30	4.1 פיקדון לחיילים משוחררים
31	4.2 הלוואות בדיוור לחיילים משוחררים
31	4.3 סיוע בדיוור לחיילים בודדים משוחררים
32	5. סיכום ודיון
36	6. מקורות



מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת יואב קיש, והוא עוסק בשינויים בהטבות בדיוור שהמדינה העניקה ליוצאי צה"ל ולמשרתים בשירות מילואים בשנים 2009-2015.¹

מבוא

מבקר המדינה רואה בצורך בדיוור הולם "אחד מהצרכים הבסיסיים של האדם". הוא מוסיף כי "הזכות לו מוכרת כאחת מהזכויות החברתיות הבסיסיות. זכות זו מהווה חלק מאגד הזכויות החברתיות בישראל, בין היתר מכוח האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, שישראל צד לה".² מדינת ישראל פעלה לסייע לחיילים משוחררים בדיוור בדרכים שונות. לדוגמה, חוק החיילים המשוחררים (הוראת שעה), התשל"ד-1973, הקנה לחיילים משוחררים עדיפות בתור ל"מוסד שיכון" והגדלה של סכום ההלוואה לצורכי שיכון אם החייל המשוחרר זכאי לה.³

עמדתה העקרונית של המדינה בנושא זה כפי שהוצגה בחקיקה, בתוכניות הסיוע ובפני בתי-המשפט היא כי להטבות בדיוור ליוצאי צבא ולמשרתי המילואים יש יעד כפול: מסר ערכי שיש להיטיב עם מי שתרמו מזמנם וממרחם לציבור במסגרות אלו, לעתים תוך שיכון חייהם, וסגירת פערים כלכליים בין מי ששירתו בצבא או במילואים ובין מי שלא שירתו ובזמן זה היו חופשיים לעבוד למחייתם ולהשתכר. כך, על-פי דברי ההסבר להצעת חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ג-1993, שהתקבל ב-1994, "האתגרים הניצבים בפני החייל המשוחרר ורצון המדינה לעודד קליטה חברתית מהירה ונוחה של החיילים המשוחררים מחייבים היענות לצורכי החייל המשוחרר והקלה בעומס ההתחייבויות המוטלות עליו... שילוב הזכויות שמוצע להעניקו מיועד להגביר את ביטחונו הכלכלי של החייל המשוחרר, לחזק את מעמדו החברתי ולהעמיק שורשיו בחברה הישראלית".⁴ דוגמה נוספת היא החלטת ממשלה משנת 2007 הקובעת שיש להעניק לחיילי מילואים פעילים סדרת הטבות, ובכללן הטבות בדיוור, "מתוך הוקרה לחיילי המילואים הפעילים בצבא הגנה לישראל, המהווים מיעוט הנושא בנטל הכבד של שמירה על ביטחון המדינה".⁵

חובת הגיוס לצה"ל מוסדרת כיום בחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986,⁶ הקובע כי חובת השירות הסדיר חלה, ככלל, על כל אזרח במדינת ישראל,⁷ ובפרט על גברים מגיל 18 עד 29 ועד בכלל (כלומר, שטרם מלאו להם 30 שנה) ועל נשים רווקות בנות 18 עד 26 ועד בכלל (כלומר, שטרם מלאו להן 27 שנה).⁸ הפרקליטות הצבאית מבהירה כי הסמכות המוקנית בחוק למדינה לזמן מועמד לשירות ביטחון לשירות בצה"ל בהגיעו לגיל המתאים היא סמכות שברשות, ולעתים יש טעמים המצדיקים אי-שימוש בסמכות זו, כגון נתונים אישיים, מצב משפחתי, עבר פלילי, שיקולים אידיאולוגיים וחברתיים ומצבת כוח האדם

¹ דוגמה להטבה שלא מטעם המדינה היא פעילות מועדון "בהצדעה", שלפי משרד הביטחון שיווק בשנתיים האחרונות שני פרויקטים לדיוור לחיילים משוחררים ולאנשי מילואים שבהם ניתנה הנחה של 80,000-120,000 ש"ח לדירה. עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב, 6 בינואר 2016.

² מבקר המדינה, דוח ביקורת על משבר הדיוור, פברואר 2015.

³ חוק החיילים המשוחררים (הוראת שעה), התשל"ד-1973, סעיף 11. הגדרת מוסד שיכון בחוק: "אדם שהמדינה התקשרה אתו בהסכם, או קבעה את [אתו] הסדר בדרך אחרת, שלפיו יספק דירה, בבעלות, בחכירה לדורות או בשכירות, או ייתן הלוואות לצורכי שיכון או ייזום מתן הלוואות כאמור על ידי אחר או יערוך להן, והכול על פי הסכם עם מועמד לשיכון שהמדינה תפנה לאותו אדם."

⁴ דברי הסבר להצעת חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ג-1993, 19 ביולי 1993. ההדגשה אינה במקור.

⁵ החלטת ממשלה 2609, הקמת ועדת שרים לעניין מערך המילואים ומתן הטבות לחיילי מילואים פעילים, 19 בנובמבר 2007.

⁶ חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986. חוק זה החליף חוק שירות ביטחון, התשי"ט-1959 [נוסח משולב].

⁷ הפרקליטות הצבאית, פטור משירות ביטחון לנשים, כניסה: 27 במרס 2016.

⁸ צה"ל, עיקרי חוק שירות ביטחון, כניסה: 27 במרס 2016. לחריגים ראו חוק שירות בטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, סעיפים 15 ו-16.



בצה"ל, וכל זאת לפי מדיניות הגיוס של צה"ל.⁹ על-פי נתוני אגף כוח אדם בצה"ל, בשנת 2013 26.3% מהגברים החייבים בגיוס לא התגייסו, ו-42.6% מכלל הנשים בגיל גיוס לא התגייסו לצה"ל.¹⁰

חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986,¹¹ קובע גם את משך שירות החובה בצה"ל, ולפיו משך השירות של גבר הנקרא לשירות בגיל 18 עד 26 הוא 32 חודשים¹² ומשך השירות של אישה שנקראת לשירות בגיל 18 עד 26 הוא 24 חודשים.¹³

נוסף על שירות החובה בצה"ל, מונהג בישראל שירות מילואים. על-פי חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, נמנים עם מערך המילואים יוצאי צבא שנמצאו כשירים לשירות ביטחון לפי חוק שירות הביטחון ושאינם בשירות סדיר, אלא אם כן קיבלו פטור משירות ביטחון.¹⁴ החוק קובע גם את האפשרות לשירות מילואים במשמר הגבול וביחידות סמך של משרד ראש הממשלה שתכלית פעילותן היא ביטחון המדינה ותושביה.¹⁵ משך שירות המילואים מוגדר גם הוא בחוק, והחוק מאפשר אף התנדבות לשירות מילואים.¹⁶ **צה"ל אינו מפרסם את מספר משרתי המילואים,** אך הערכה של מספרם אפשר למצוא בדברי ההסבר להצעת חוק של חבר הכנסת עופר שלח ואחרים משנת 2014, שבהם נכתב כי בשנת 2014 היו כ-180,000 משרתי מילואים פעילים.¹⁷

בחוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994, נקבעו הטבות למשרתים בשירות סדיר בצה"ל ולמשרתים בשירות אזרחי ולאומי. בחוק הוקמה קרן במשרד הביטחון לניהול חשבונות פיקדונות בעבור המשרתים ונקבע כיצד יממשו החיילים את ההטבות. בין השאר נקבעו בחוק הטבות הקשורות בדיוור, כפי שיפורט בהמשך.

שלא כמו בחוק זה, **חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008,** לא מקים מנגנון תגמולים מובנה ולא נקבע בו שיש לתת הטבה בדיוור, אלא נאמר בכלליות כי **"רשאים הממשלה וכן כל גוף ציבורי לקיים פעולות או לקבוע הוראות שיש בהן כדי לתגמל חיילי מילואים או להביע הוקרה כלפיהם,** בהתחשב בין השאר, במספר הימים ששירתו בשירות מילואים, במשך התקופה בה שירתו בשירות מילואים, ברציפות שירות המילואים לאורך השנים, בטיבה של ההטבה שתניתן להם לפי פעולה או הוראה כאמור ובהיקפה; **פעולה או הוראה כאמור שהיא סבירה ומידתית לא תיחשב הפליה אסורה"**.¹⁸

כבר בינואר 2008, ארבעה חודשים לפני פרסום חוק שירות המילואים ברשומות, קיבלה הממשלה החלטה לקדם הטבות מדינה למשרתים פעילים במילואים.¹⁹ במסגרת זו הוטל על שר הבינוי והשיכון לפעול כך שתקופת שירותו של חייל מילואים פעיל תיחשב לצורך **הגדלת סכום המשכנתאות לזכאים להלוואות דיוור** לפי חוק הלוואות לדיוור, התשנ"ב-1992;²⁰ להביא לדיון במועצת מקרקעי ישראל הצעה שתאפשר מתן

⁹ הפרקליטות הצבאית, **פטור משירות ביטחון לנשים**, כניסה: 27 במרס 2016.

¹⁰ צה"ל, **גיוסי נובמבר 2013 – כל הנתונים**, 7 בנובמבר 2013, כניסה: 31 במרס 2016.

¹¹ **חוק שירות בטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986.**

¹² לגבר שגילו 27 עד 29 – 26 חודשים, ולגבר עולה אחרי גיל 27 – 20 חודשים בלבד. שם, סעיף 15.

¹³ לאשה עולה מעל גיל 26 – 18 חודשים בלבד. שם, סעיף 16.

¹⁴ **חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008,** סעיף 4.

¹⁵ שם, פרק ח': שירות מילואים במסגרת ביטחונית שאינה צבאית.

¹⁶ שם, סעיפים 7, 8, 9, 10 ו-14.

¹⁷ **הצעת חוק שירות המילואים (תיקון – משרת מילואים פעיל), התשע"ה-2015,** פ/1445/20, 15 ביוני 2016.

¹⁸ **חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008,** סעיף 20. ההדגשה אינה במקור.

¹⁹ החלטת ממשלה 2896, **הטבות לחיילי המילואים**, 6 ינואר 2008.

²⁰ שם, סעיף 1.ה.1.



עדיפות, בתנאים מסוימים, לחייל מילואים פעיל ברכישת זכויות במקרקעין במכרזים של מינהל מקרקעי ישראל;²¹ **להרחיב את הסיוע הניתן במסגרת פרויקט שיקום שכונות לחיילי מילואים פעילים בדרך של הגדלת החלואות, המענקים והמלגות לשיפוץ ולהרחבה של דירות ולקידום תעסוקה והשכלה גבוהה.**²²

בהחלטה זו הגדירה המדינה "חייל מילואים פעיל" כמי "שנמנה על מערך המילואים של צה"ל ושירת 10 ימי מילואים לפחות בשנה הקלנדארית שקדמה לשנה בה מתבקשת ההטבה".²³ **ביוני 2012 שינתה הממשלה את ההגדרה וקבעה כי נדרשים 20 ימי מילואים לפחות, בתקופה של שלוש שנים רצופות.**²⁴ **בשתי ההחלטות, הן מ-2008 והן מ-2012, קבעה המדינה כי "הטבות בתחום המשכנתאות לדיוור ובהתייחס לזכויות במקרקעין, תחולנה על מי שהוגדר כחייל מילואים פעיל במשך זמן מצטבר של שש שנים לפחות".**²⁵ **כלומר, הגדרה זו מחמירה יותר מההגדרה שעל בסיסה ניתנות הטבות אחרות לפי החלטת הממשלה. בהמשך המסמך נציג את ההגדרה המשמשת את משרד הבינוי והשיכון ואת רשות מקרקעי ישראל בבואם להעניק הטבות אלו. משרד הביטחון אינו מעניק הטבות דיוור למשרתי המילואים אלא רק לחיילים משוחררים.**²⁶

התבקשו כאמור לבחון שינויים בהטבות דיוור שהעניקה המדינה ליוצאי צבא ולמשרתי המילואים בשנים 2009-2015. לצורך זה פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל משרד הבינוי והשיכון, אל רשות מקרקעי ישראל, אל משרד הביטחון ואל משרד האוצר וביקש נתונים על כלל ההטבות בדיוור שהם מעניקים ליוצאי צבא ולמשרתי המילואים; כמו כן, הוא ביקש לדעת מה הקריטריונים למימוש ההטבות ומתן החל המשרד להעניק הטבות אלו. לצורך בחינת השינויים בתוכניות בשנים שמסמך זה עוסק בהן ביקש מרכז המחקר והמידע של הכנסת לדעת מה מספר יוצאי הצבא ומשרתי המילואים שהוענקה להם ההטבה מאז שנת 2004, מה היקף ההוצאה בגין כל הטבה בכל שנה, מה הסכום הממוצע שקיבל כל מוטב ומה שיעור הזכאים שפנו לממש את ההטבה. כמו כן ביקש מרכז המחקר והמידע של הכנסת לדעת מה עמדת הגופים הללו על ההטבות ומה השינויים הנדרשים בנושא זה לדעתם. מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה גם אל העמותה למען משרתי המילואים, אל האגודה לזכויות האזרח ואל עמותת "ידיד" בבקשה לשמוע את עמדתם בנושא. תשובת עמותת "ידיד" לא התקבלה עד מועד סיום כתיבת המסמך.

בטרם נציג את ההטבות ואת השינויים שחלו בהן, נציין כי הנתונים שהתקבלו היו חלקיים, ורמת הפירוט שלהם אינה מאפשרת להצביע על היקף המימוש של כלל ההטבות ועל הוצאות המדינה על הטבות בדיוור ליוצאי צבא ולמשרתי המילואים בשנים אלו. נציין עוד כי המסמך אינו עוסק בתוכניות מדיניות ובתוכניות פעולה של המדינה בתחום הדיוור בשנים 2009-2015 שאין להן נגיעה ליוצאי צה"ל או למשרתיים במילואים.²⁷

את המידע המוצג במסמך זה יש לבחון לאור השינויים בשוק הדיוור בישראל בשנים 2009-2015. מבקר המדינה עסק בדוח ביקורת שפורסם ב-2015 במשבר הדיוור שפרץ בישראל ב-2008, בעלייה הריאלית של כ-55% במחירי הדירות מינואר 2008 עד דצמבר 2013 ובמחאה החברתית של קיץ 2011, וקבע כי "גם

²¹ שם, סעיף 1.ה.2.

²² שם, סעיף 1.ה.3.

²³ שם, סעיף 1.יא.2.א).

²⁴ החלטת ממשלה 4712, [שינוי הגדרת "חייל מילואים פעיל"](#), 3 ביוני 2012, סעיף 1.א.

²⁵ שם, סעיף 1.ד; החלטת ממשלה 2896, [הטבות לחיילי המילואים](#), 6 בינואר 2008, סעיף 1.א.2.ב.

²⁶ עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב, 7 בפברואר 2016.

²⁷ דוגמה לכך היא התוכנית "מחיר מטרה" של משרד הבינוי והשיכון, וראו: משרד הבינוי והשיכון, [מחיר מטרה](#), כניסה: 21 במרס 2016.



בימים אלה עדיין נמשכת מגמת העלייה במחירי הדיור ומשבר הדיור עדיין לא בא על פתרונו.²⁸ בתקופה זו נקטה המדינה כמה צעדים לוויסות השוק, ובכללם הסדרים לאישור מהיר של תוכניות למגורים, הקמת ועדות לדיור לאומי (ודל"ים) והאצת פעולות הפיתוח והשיווק של קרקע למגורים,²⁹ וב-2015 פעלה לתכלול מדיניות הדיור הממשלתית בידי גוף מרכזי אחד – משרד האוצר.³⁰ מבקר המדינה מזכיר כי רוב קרקעות המדינה הן בניהולה של רשות מקרקעי ישראל, ובכוחה של הממשלה להשפיע על הביקוש לדיור, ואף יותר על ההיצע, לווסת את מחירי הדיור וליצור תנאים שיאפשרו מתן פתרונות דיור במחיר סביר לכלל האוכלוסייה ולסייע בדיור לקבוצות אוכלוסייה מסוימות.³¹ **לפי דוח בנק ישראל לשנת 2015**, מחירי הדירות ושכר הדירה האמירו גם בשנה זו, השנה השמינית ברציפות, והיקף העסקאות בדירות שב לגדול, לאחר ירידה זמנית שהחלה ברבעון השני של 2014.³² צירוף זה של עלייה הן בשכר הדירה והן בהיקף העסקאות מעיד, לפי הבנק, **שהגידול בביקוש למגורים במשק גבר על התרחבות ההיצע, למרות המאמץ שהשקיעה הממשלה בהרחבת ההיצע.**³³ להערכת הבנק, קצב התחלות הבנייה תואם את הגידול בביקוש למגורים במשק.³⁴ עם זאת, על-פי הדוח, אם היקף הבנייה יחרוג מגבולות הסביר יישארו דירות לא מאוכלסות, ואם היקף הבנייה ירד אל מתחת לגבול הסביר תגדל הצפיפות במשקי הבית.³⁵

תחילה נציג בתמצית את ההטבות ליוצאי צה"ל ולמשרתי המילואים הנסקרות במסמך ואת השינויים שחלו בהן בשנים 2009-2015. בפרק השני נסקור את תוכניות משרד השיכון הכוללות הטבות אלו – **הלוואות למשכנתאות, "מחיר למשתכן" ודיור בשכירות מפקחת.** הפרק השלישי מתמקד בהטבות שרשות מקרקעי ישראל מעניקה במסגרת שיווק מקרקעין – **הנחה לבני מיעוטים משרתי כוחות הביטחון ביישובי מיעוטים בצפון, הנחה לבדואים משרתי כוחות הביטחון ביישובי הבדואים בנגב והנחה למשרתי מילואים פעילים ברחבי הארץ.** הפרק הרביעי עוסק בתוכניות של משרד הביטחון המיועדות כולן לחיילים משוחררים – **מענק הפיקדון, הלוואות לדיור וסיוע בדיור לחיילים בודדים משוחררים.** בפרק האחרון נסכם את כלל הממצאים, את עמדת המדינה בנוגע לטיפול בנושא כיום ואת הדיון הציבורי בהטבות.

1. תמצית: הטבות בדיור ליוצאי צבא ומשרתי המילואים בשנים 2009-2015

מדינת ישראל מעניקה הטבות בדיור ליוצאי צבא ולמשרתי מילואים באמצעות שלושה גופים: משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל במשרד האוצר והיחידה להכוונת חיילים משוחררים במשרד הביטחון.

בטבלה 1 מובא מיפוי כללי של ההטבות הנסקרות בפרק זה, שינויים שחלו בהגדרות ההטבה והזכאות לה בשנים 2009-2015 ומאפייני ההטבה כיום, בחלוקה לשלושת הגופים שצוינו לעיל. בפרקים הבאים נפרט את ההטבות ואת השינויים שחלו בהן בתקופה זו, וכן נציג נתונים שמסרו הגופים. **יודגש כי הטבלה היא תמצית, ומכאן שאין ללמוד ממנה על כל מאפייני ההטבה ועל השינויים שחלו בה עם השנים.**

²⁸ מבקר המדינה, [דוח ביקורת על משבר הדיור](#), פברואר 2015, פתח דבר ועמ' 2. ההדגשה אינה במקור.

²⁹ שם, עמ' 7.

³⁰ ראו למשל: החלטת ממשלה, [התאמת מבנה ניהול הנדל"ו והתכנון בממשלה להתמודדות עם משבר הדיור](#), 19 במאי 2015.

³¹ מבקר המדינה, [דוח ביקורת על משבר הדיור](#), פברואר 2015, עמ' 1.

³² בנק ישראל, [דין וחשבון 2015](#), 3 באפריל 2016, פרק ט': הבנייה ושוק הדיור, עמ' 198.

³³ שם, עמ' 198.

³⁴ שם.

³⁵ שם.



טבלה 1: הטבות בדיוור למשוכרי צה"ל ולמשרתי מילואים פעילים, 2009-2015 (תמצית)³⁶

שם ההטבה	שינויים בהטבה בשנים 2009-2015	עיקרי ההטבה כיום
משרד הבינוי והשיכון		
הלוואה למשכנתה לדיוור	1992 – חוק הלוואות לדיוור; 1998 – תחילת מתן תוספת למשכנתה הבסיסית ליוצאי צבא ולמשרתי מילואים; 2009-2015 – ירידה עקבית בתקציב (נטו) שהמדינה מקצה לתוכנית; 2015 – סדרת תיקונים בחוק שמטרתם שיפור תנאי ההלוואה באופן כללי לעומת תנאי הלוואות דומות בשוק החופשי.	שירות צבאי או שירות מילואים אינם תנאי סף לזכאות, אלא תבחינים אפשריים להגדלת ההטבה. ההגדלה היא שיעור מסכום ההלוואה הבסיסית הניתנת לזכאים, ומחושבת לפי משך השירות.
"מחיר למשתכן"	1994 – תחילת התוכנית, ללא הטבה ייעודית למשרתי צבא; 2012 – "מתכונת ישנה": במחצית מכלל יחידות הדיוור נקבעה תוספת ניקוד בגין שירות בצה"ל ו/או מילואים; 2015 – "מתכונת חדשה": ביטול שיטת הנקודות בתוכנית, ובכלל זה ההטבות הייעודיות ליוצאי צה"ל או משרתי המילואים.	מאז 2015 אין בתוכנית הטבה ייעודית ליוצאי צה"ל או משרתי המילואים, והיא מיועדת לכל מי שמשרד הבינוי והשיכון הגדיר "חסרי דיוור". שיעור מסוים מהדירות מוקצה לבני המקום.
דיוור בשכירות מפוקחת	2011 – קביעת עקרונות התוכנית; 2012 – במחצית מכלל יחידות הדיוור נקבעה תוספת ניקוד בגין שירות בצה"ל ו/או מילואים; 2013 – ביטול שיטת הניקוד ומעבר למתן משקל שונה לבקשות הנכללות בהגדרה לפי תבחינים שונים. שירות צבאי ושירותי מילואים פעיל מקנים כל אחד זכות ל"חצי בקשה נוספת".	שירות צבאי או שירות מילואים אינו תנאי סף אלא אחד התבחינים להגדלת הסיכוי לזכייה בהגדרה.
רשות מקרקעי ישראל		
הטבה לבני מיעוטים המשרתים בכוחות הביטחון ביישובי מיעוטים בצפון	הטבות בעסקאות מקרקעין לבני מיעוטים המשרתים בכוחות הביטחון במחוזות חיפה והצפון; 2007 – דרישה לשירות של 24 חודשים לפחות; הנחה של 65% במחיר הקרקע; 2015 – דרישה לשירות של 16 חודשים לפחות; הנחה של 90% במחיר הקרקע; 2016 – דרישה לשירות של 24 חודשים לפחות; הנחה של 90% במחיר הקרקע.	הקצאת מגרשים בהנחה למשרתי כוחות הביטחון; השירות הוא תנאי סף; אין התייחסות למילואים.
הטבה למשרתי כוחות הביטחון הבדואים ביישובי הבדואים בנגב	במסגרת תוכנית מדיניות המקרקעין ביישובי הבדואים בנגב; 2005 – הנחות בשיווק מקרקעין למשרתים בכוחות הביטחון 24 חודשים לפחות; מאז – ללא שינוי.	הקצאת מגרשים בהנחה למשרתי כוחות הביטחון; השירות הוא תנאי סף; אין התייחסות למילואים.
הטבה למשרתי מילואים	2009 – הנחה לחייל מילואים פעיל במחיר הקרקע לבנייה נמוכה המשוקת בהגדרה או בפטור ממכרז; 2010 – מתן ההנחה גם על קרקעות המשוקות במכרז פומבי; 2012 – החלטה אחרונה עד כה. שינוי ההגדרה "חייל מילואים פעיל" על-פי החלטת הממשלה. מתן ההנחה גם על קרקע שנרכשה במסגרת עמותה במכרז פומבי; קביעה שאת ההטבה אפשר לממש עד שש שנים מיום השחרור משירות מילואים פעיל.	אישור שירות מילואים פעיל כתנאי סף להנחה במחיר קרקע לבנייה נמוכה במכרז, בפטור ממכרז או בהגדרה.

³⁶ מר אשל ארמוני, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 פברואר 2016; מר שאול מוצפי, מנהל תחום בכיר הפעלת מערכות סיוע במשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 22 במרס 2016, ומכתב, 23 במרס 2016; מר דניאל מלצר, רפרנט רשות מקרקעי ישראל באגף התקציבים במשרד האוצר, מכתבים, 19 בינואר ו-27 במרס 2016; ג'בי עינת אדרי, הממונה על חופש המידע ברשות מקרקעי ישראל, מכתב, 14 בפברואר 2016; עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב, 6 בינואר ו-7 בפברואר 2016.



שם ההטבה	שינויים בהטבה בשנים 2009-2015	עיקרי ההטבה כיום
משרד הביטחון		
פיקדון לחיילים משוחררים	מאז 1994; לא ידוע על שינויים.	מענק כספי לרכישת דירה לחיילים משוחררים בשבע השנים הראשונות לאחר שחרורם; שירות בצה"ל הוא תנאי סף.
הלוואות לדיור	לא נמסר מתי החלה ההטבה; לא ידוע על שינויים.	הלוואה של עד 12,000 ש"ח לחיילים משוחררים בתנאים מועדפים דרך בנק אוצר החייל.
סיוע בדיור לחיילים בודדים משוחררים	לא נמסר מתי החלה ההטבה; לא ידוע על שינויים.	מענק חד-פעמי בסך 5,000 ש"ח למוטב, וכן לינה חינם בבתי החייל עד חצי שנה לאחר השחרור.

המדינה נעזרת בתבחינים שונים בבואה לקבוע את הזכאות להטבות או את גודלן. יש להבחין בין הטבות שהשירות הצבאי או שירות המילואים הוא תנאי סף לקבלתן לבין תבחינים להגדלת ההטבה מעבר להטבה הבסיסית.

2. הטבות מטעם משרד הבינוי והשיכון

על-פי אתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון, המשרד "ממונה על ייזום וביצוע מדיניות הממשלה בתחומי השיכון והבנייה למגורים. פעילות המשרד מכוונת ליצירת תנאים שיאפשרו לכלל האוכלוסייה למצוא פתרונות דיור הולמים, במחיר סביר, מתוך התמקדות בקבוצות האוכלוסייה החלשות יחסית".³⁷ לעניינו של מסמך זה יוצגו להלן שלוש תוכניות של משרד הבינוי והשיכון: **משכנתאות לדיור**, **"מחיר למשתכן"** ו**דיור בשכירות מפוקחת**. שלוש התוכניות מיועדות לציבור הכללי בישראל, והן כוללות או כללו תבחינים המאפשרים את הגדלת ההטבה או הזכאות לה על בסיס שירות צבאי (וכן שירות לאומי ואזרחי) ושירות מילואים פעיל.

2.1. משכנתאות למחוסרי דיור³⁸

משכנתה היא הלוואה הניתנת תמורת שעבוד נכס, בדרך כלל לטווח ארוך, ועל-פי רוב היא משמשת לרכישת דירה, והדירה משמשת ביטחון לפירעון ההלוואה.³⁹ **משרד הבינוי והשיכון מעניק לזכאים חסרי דירה, ובמקרים מסוימים – למשפרי דיור, הלוואות למשכנתאות לרכישת דירה, לבנייתה או להרחבתה באמצעות הבנקים למשכנתאות.**⁴⁰

חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992,⁴¹ קובע את המנגנון למתן הלוואה ממשלתית לרכישת דירה או לבנייתה לזכאים מחוסרי דיור. על-פי החוק, תנאי המשכנתה כיום הם בין השאר הלוואה עד סכום של

³⁷ משרד הבינוי והשיכון, **אודות**, כניסה: 27 במרס 2016.

³⁸ למידע נוסף בדבר פעילות המדינה במתן הלוואות למשכנתה ראו: תמיר אגמון, **ניתוח כלכלי של הכדאיות הכלכלית בנטילת משכנתאות מוכוונות ושיעורי הניצול התקציבי**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 באוגוסט 2014.

³⁹ שם.

⁴⁰ משרד הבינוי והשיכון, **משכנתה**, כניסה: 29 בפברואר 2016; מר שאול מוצפי, מנהל תחום בכיר הפעלת מערכות סיוע במשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 22 במרס 2016.

⁴¹ **חוק הלוואות לדיור, תשנ"ב-1992.**



227,520 ש"ח;⁴² ריבית של 0.5% פחות משיעור הריבית הממוצעת של הבנקים למשכנתאות אך לא יותר מ-3% או מהריבית הנהוגה בבנק שנתן את ההלוואה (הנמוך מהשניים);⁴³ גמישות בבחירת תקופת החזר המשכנתה בטווח של 10-30 שנים;⁴⁴ מנגנון המיועד לסייע ללווים המתקשים לעמוד בפירעון החזרי ההלוואה בשל מצבם הכלכלי.⁴⁵ יצוין כי **רבים מתנאים אלו הם תולדה של תיקון החוק שהתקבל ב-2015 והוחל ב-1 בדצמבר 2015.**⁴⁶

עצם הזכאות להלוואה למשכנתה למחוסרי דיור וגובה המשכנתה הבסיסית נקבעים באמצעות סדרת תבחינים שבגין כל אחד מהם ניתן למבקש ניקוד מסוים.⁴⁷ הניקוד המינימלי הנדרש כיום לזכאות להלוואה למשכנתה הוא 599 נקודות,⁴⁸ וככל שהניקוד גבוה יותר, כך גדול יותר סכום ההלוואה הבסיסית למשכנתה.⁴⁹

התבחינים לצבירת הניקוד הנדרש לזכאות להלוואה ולקביעת סכום ההלוואה הבסיסית שונים בעבור קבוצות אוכלוסייה שונות: למשל, אחד התבחינים לזכאות של זוג נשוי להטבה הוא מספר שנות הנישואין,⁵⁰ ואילו בעבור יחיד נקבע תבחין גיל;⁵¹ בעבור משפחה עצמאית (חד-הורית, מסיבות שונות) תבדוק המדינה את מספר השנים שבהן היה המבקש הורה עצמאי;⁵² לעולים (עד 15 שנה מיום העלייה) יובא בחשבון בשקלול הנקודות גם מספר השנים שהם בארץ.⁵³ נוסף על כך הפונים יכולים לצבור ניקוד בגין נכות.⁵⁴

לאחר שהמוטבים נמצאו זכאים להלוואה ממשלתית למשכנתה הם יכולים לבקש את הגדלת ההלוואה הבסיסית על סמך תבחינים נוספים: "תוכנית +10" בעבור מי שהוא הורה עצמאי יותר מעשר שנים; תוספות נגב, מענק ביטחוני, עדיפות לאומית וקו עימות על סמך רשימות יישובים מפורטות; תוספות בגין שירות צבאי, לאומי ואזרחי;⁵⁵ ושירות מילואים פעיל. כלומר, **שירות צבאי ושירות מילואים הם תבחינים להגדלת ההלוואה הבסיסית למשכנתה, ולא לעצם הזכאות להלוואה.**

⁴² שם, סעיף 2. (א).

⁴³ שם, סעיף 4.

⁴⁴ שם, סעיף 3.

⁴⁵ שם, סעיף 5א.

⁴⁶ חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015, עמ' 237 – תיקון מס' 13 בסעיף 11.

⁴⁷ מר אשל ארמוני, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 פברואר 2016.

⁴⁸ חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992; משרד הבינוי והשיכון, הודעה בנושא הפחתת הריבית על המשכנתאות, 28.2.2016, כניסה: 1 במרס 2016.

⁴⁹ ראו למשל משרד הבינוי והשיכון, סיוע ברכישת דירה למשפחות ותיקות ולזוגות, כניסה: 1 במרס 2016.

⁵⁰ שם.

⁵¹ משרד הבינוי והשיכון, סיוע ברכישת דירה ליחידים ותיקים, כניסה: 1 במרס 2016.

⁵² לצורך הטבות של משרד הבינוי והשיכון "הורה עצמאי" הוא הורה במשפחה חד-הורית, ובכלל זה אלמן או גרוש. משרד הבינוי והשיכון, סיוע למשפחות ותיקות שבראשן הורה עצמאי, כניסה: 1 במרס 2016.

⁵³ משרד הבינוי והשיכון, סיוע ברכישת דירה למשפחות עולים, כניסה: 1 במרס 2016.

⁵⁴ משרד הבינוי והשיכון, סיוע ברכישת דירה למשפחות ותיקות ולזוגות, סיוע ברכישת דירה ליחידים ותיקים, סיוע ברכישת דירה למשפחות עולים, כניסה: 1 במרס 2016.

⁵⁵ למי ששירת בשירות אזרחי משרד הבינוי והשיכון מגביל את מימוש ההטבה עד ל-12 חודשי שירות, כלומר זכאי המבקש לתוספת להלוואה למשכנתה בגין שירות אזרחי יהיה זכאי לתוספת מרבית של 12%.



לפי משרד הבינוי והשיכון, **סיוע מוגדל במשכנתאות ניתן ליוצאי צבא מאז שנת 1970, ובשנת 1998 נקבע מודל ההטבות הנוכחי, כדלקמן:**⁵⁶

- **כל חודש שירות שעליו הצהיר הפונה יזכה אותו בתוספת בשיעור של 1% מסכום ההלוואה הבסיסית למשכנתה** שהוא זכאי לה. כך, מי ששירת 24 חודשים יהיה זכאי לתוספת של 24% מסכום ההלוואה הבסיסי.
- **כאשר שני בני זוג מבקשים לממש את ההטבה, שיעור התוספת לא יעלה על 60%**, לפי תחשיב של 24 חודשי שירות לאישה ו-36 חודשי שירות לגבר.⁵⁷

לפי משרד הבינוי והשיכון **ההטבה למשרתי המילואים** ניתנת מאז 2008, בעקבות החלטת הממשלה 2896 מינואר 2008, הקובעת כי כל 15 ימי מילואים מלאים מקנים תוספת של 0.5% מסכום ההלוואה הבסיסי, עד תקרה של 10% לאדם ו-20% לזוג.⁵⁸

הזכאות להטבה זו שונתה בשנים הנבחנו במסמך:

החלטת הממשלה מ-2008 הגדירה "חייל מילואים פעיל" כמי ש"שירת 10 ימי מילואים לפחות בשנה הקלנדארית שקדמה לשנה בה מתבקשת ההטבה". לצורך הטבה בהלוואה למשכנתאות והנחה בעסקאות רמ"י במקרקעין החמירה המדינה וקבעה ש"מהלך תקופת שירותו במילואים – במשך 6 שנים לפחות",⁵⁹ כלומר, הגדרה מחמירה יותר מההגדרה שעל בסיסה ניתנות הטבות אחרות לפי החלטת הממשלה. ממכתבו של משרד הבינוי והשיכון לבנקים למשכנתאות בנושא זה מ-2010 עולה כי המשרד פירש כי "תנאי הסף למתן התוספת [להלוואה הבסיסית למשכנתה] הנו כי הזכאי שירת כחייל מילואים שש פעמים לפחות 10 ימי מילואים שנתיים. אין חובה כי שש הפעמים תהינה רצופות". המשרד קבע כי לצורך קבלת התוספת על המבקש להציג "אישור משרת מילואים שש-שנתי" מצה"ל.⁶⁰ **המשרד לא הגביל את משך הזמן שבו אפשר לממש את ההטבה, וכך, משהושגה הזכאות – היא נשמרת לכל החיים.**⁶¹

ב-2012 שינתה הממשלה את ההגדרה "חייל מילואים פעיל" למי ש"שירת 20 ימי מילואים לפחות בתקופה של שלוש שנים רצופות", וקבעה כי יהיה זכאי להטבות אלו – **הלוואות המדינה למשכנתאות והנחה בעסקאות רמ"י במקרקעין – רק "מי שהוגדר כחייל מילואים פעיל במשך זמן מצטבר של שש שנים לפחות"**.⁶² לדברי סא"ל אופיר קבילו, ראש ענף תכנון כוח אדם מילואים באגף כוח אדם בצה"ל, הכוונה היא שתי תקופות של שלוש שנים, שאין חובה שיהיו רצופות, ול-20 ימי שירות לפחות בכל שלוש

⁵⁶ מר אשל ארמוני, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 פברואר 2016; מר שאול מוצפי, מנהל תחום בכיר הפעלת מערכות סיוע במשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 22 במרס 2016.

⁵⁷ יצוין כי בכנסת ה-20 הונחו עד כה שתי הצעות חוק פרטיות (פ/269 ופ/270) לתיקון חוק הלוואות לדירור, התשנ"ב-1992, שנועדו לאפשר לבני זוג מאותו המין להגיש בקשה כזוג ולא כיחידים, כפי שהמצב כיום.

⁵⁸ החלטת ממשלה 2896, [הטבות לחיילי המילואים](#), 6 ינואר 2008; מר שאול מוצפי, מנהל תחום בכיר הפעלת מערכות סיוע במשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 22 במרס 2016; מר אשל ארמוני, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 פברואר 2016; משרד הבינוי והשיכון, [סיוע ברכישת דירה למשפחות ותיקות ולזוגות](#), [סיוע ברכישת דירה ליחידים ותיקים](#), [סיוע למשפחות ותיקות שבראשן הורה עצמאי](#), [סיוע לזוגות ידועים בציבור ותיקים](#), [סיוע ברכישת דירה למשפחות עולים](#), [סיוע ברכישת דירה לעולים יחידים](#), [סיוע ברכישת דירה למשפחות עולים שבראשן הורה עצמאי](#), [סיוע לזוגות ידועים בציבור עולים](#), ועוד, כניסה: 2 במרס 2016.

⁵⁹ החלטת ממשלה 2896, [הטבות לחיילי המילואים](#), 6 בינואר 2008, סעיף יא.2..

⁶⁰ משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר, [תוספת סיוע בדירור לחיילי מילואים חסרי דירה](#), 19 בספטמבר 2010.

⁶¹ מר שאול מוצפי, מנהל תחום בכיר הפעלת מערכות סיוע במשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 6 באפריל 2016, ומכתב, 7 באפריל 2016.

⁶² החלטת ממשלה 4712, [שינוי הגדרת "חייל מילואים פעיל"](#), 3 ביוני 2012, סעיף 1. ההדגשה אינה במקור.



שנים, ואין חובת מינימום או מקסימום של ימי שירות בכל שנה נתונה.⁶³ עד מועד סגירת המסמך לא נמסר מאכ"א מתי החל צה"ל לתת אישור על שירות מילואים פעיל לפי ההגדרה משנת 2012 והאם כיום האישור לא ניתן עוד לפי ההגדרה שבהחלטת הממשלה משנת 2008. חרף שינוי זה, לדברי משרד הבינוי והשיכון, מאז 2010 לא נעשה שינוי בהנחיותיו לבנקים למשכנתאות בנושא, וכעת המשרד דורש ממבקשי ההטבה להציג אישור מצה"ל בגין שירות מילואים שש-שנתי בלבד, בלי לבחון כיצד ועל בסיס איזו הגדרה צה"ל נותן אישור זה.⁶⁴ גם תקופת הזכאות נותרה על כנה – כל ימי חייו של המוטב.⁶⁵

ההטבה ליוצאי צבא ולמשרתים במילואים (וכך גם התוספות בגין שירות לאומי ושירות אזרחי) היא תוספת להלוואה הבסיסית למשכנתה, המחושבת על בסיס משך השירות. מכאן ששני גורמים קובעים את גובה שכום ההטבה בפועל: ככל שמשך השירות ארוך יותר וככל שההלוואה הבסיסית גדולה יותר, כך התוספת בגין שירות תהיה גדולה יותר.

בטבלה 2 נציג את נתוני משרד האוצר על תקציב משרד הבינוי והשיכון להלוואות למשכנתה לדיור בשנים 2005-2015.⁶⁶ בתקציב זה נכללות הלוואות למשכנתה למחוסרי דיור (רוכשי דירה ראשונה) והלוואות למשפרי דיור במסגרת תוכניות של משרד הבינוי והשיכון. בטבלה מוצגים נתוני התקציב המקורי (נטו) שהוקצה למשרד הבינוי והשיכון לתוכנית זו, תקציב הביצוע בפועל של התוכנית בכל שנה ושיעור תקציב הביצוע מתוך התקציב המקורי (שיעור הניצול).

טבלה 2: תקציב משרד הבינוי והשיכון להלוואות למשכנתה למחוסרי דיור ולמשפרי דיור בשנים 2005-2015 (בשקלים)⁶⁷

שנה	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
תקציב מקורי (נטו) (ש"ח)	2,728,464	2,192,963	2,086,534	1,279,581	1,113,178	785,469	669,975	667,884	268,598	268,598	168,598
תקציב ביצוע (ש"ח)	1,839,134	1,843,458	1,719,950	1,178,381	517,919	219,101	121,146	236,705	203,905	339,938	59,124
שיעור ניצול מהתקציב המקורי	67%	84%	82%	92%	47%	28%	18%	35%	76%	127%	35%

מנתונים אלו עולה כי חלה ירידה עקבית בתקציב התוכנית מ-2005 עד 2015, והוא ירד בשיעור של כ-94%.⁶⁸ כמו כן, בכל השנים הללו מלבד שנת 2014 תקציב הביצוע היה נמוך מהתקציב המקורי שהוקצה לתוכנית, ונע בין 18% בלבד בשנת 2011 ל-92% בשנת 2008. לא ידועות לנו הסיבות לכך.

⁶³ סא"ל אופיר קבילו, ראש ענף תכנון כוח אדם מילואים באגף כוח אדם בצה"ל, שיחת טלפון, 5 באפריל 2016.

⁶⁴ מר שאול מוצפי, מנהל תחום בכיר הפעלת מערכות סיוע במשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 6 באפריל 2016.

⁶⁵ ש.ם.

⁶⁶ מר דניאל מלצר, רפרנט רשות מקרקעי ישראל באגף התקציבים במשרד האוצר, מכתבים, 19 בינואר ו-27 במרס 2016.

⁶⁷ ש.ם.

⁶⁸ חריג אחד הוא התקציב שנותר זהה בשנים 2013 ו-2014.



לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת מסר משרד הבינוי והשיכון כי בשנים 2008-2015 נתן המשרד הטבות אשראי בסך 1.7 מיליארד ש"ח במסגרת תוכנית זו.⁶⁹ לעומת זאת, סכימת נתוני האוצר בגין ההוצאה בפועל בתוכנית זו בשנים הללו היא 2,876,219 ש"ח בלבד.⁷⁰ משרד הבינוי והשיכון לא הציע הסבר לפער זה.⁷¹

בטבלה 3 נציג את נתוני משרד הבינוי והשיכון בדבר היקף מימוש הטבת ההלוואה הממשלתית למשכנתה בשנים 2008-2015.⁷² המשרד מסר כי אין באפשרותו למסור נתונים על השנים 2004-2007 משום שבמאגר המידע הממוחשב במשרד אין נתונים על שנים אלו.⁷³

נתוני משרד הבינוי והשיכון שנמסרו למרכז המחקר והמידע של הכנסת אורגנו כסדרה של תת-קבוצות הנגזרות זו מזו: בקבוצה הגדולה ביותר מוצגות כל ההלוואות שנתן המשרד לצורכי דיור, הן לחסרי דיור והן למשפרי דיור; מתוכה נגזרת קבוצת ההלוואות שניתנו למחוסרי דיור בלבד; בהלוואות שניתנו למחוסרי דיור יש קבוצה קטנה יותר של ההלוואות למחוסרי דיור שכללו תוספת לסכום ההלוואה הבסיסית בגין שירות צבאי, לאומי או אזרחי ושירות מילואים. היעדר ההבחנה בין סוגי השירות נובע, לפי משרד הבינוי והשיכון, ממבנה מאגר הנתונים של המשרד.⁷⁴

טבלה 3: הלוואות המדינה למשכנתאות, 2008-2015⁷⁵

שנה	מספר הלוואות למשפרי דיור ולמשפרי דיור	מספר הלוואות למחוסרי דיור בלבד ושיעורן בכלל ההלוואות למחוסרי דיור ולמשפרי דיור	מספר ההלוואות למחוסרי דיור שכללו תוספת בגין שירות צבאי, אזרחי, לאומי או מילואים ושיעורן בכלל ההלוואות למחוסרי דיור
2008	11,635	10,239 (88%)	5,222 (45%)
2009	6,559	5,444 (83%)	2,682 (41%)
2010	3,427	2,330 (68%)	1,142 (33%)
2011	2,249	1,192 (53%)	679 (30%)
2012	5,722	4,578 (80%)	2,884 (50%)

⁶⁹ מר אשל ארמוני, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 פברואר 2016.

⁷⁰ מר דניאל מלצר, רפרנט רשות מקרקעי ישראל באגף התקציבים במשרד האוצר, מכתב, 27 במרס 2016.

⁷¹ מר שאול מוצפי, מנהל תחום בכיר הפעלת מערכות סיוע במשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 22 במרס 2016.

⁷² מר אשל ארמוני, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 פברואר 2016; מר שאול מוצפי, מנהל תחום בכיר הפעלת מערכות סיוע במשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 22 במרס 2016.

⁷³ שם.

⁷⁴ הני"ל, מכתב, 27 במרס 2016.

⁷⁵ מר אשל ארמוני, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 פברואר 2016; מר שאול מוצפי, מנהל תחום בכיר הפעלת מערכות סיוע במשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 22 במרס 2016, ומכתב, 23 במרס 2016.



שנה	מספר ההלוואות למשפרי דיור ולמשפרי דיור	מספר הלוואות למחוסרי דיור בלבד ושיעורן בכלל הלוואות למחוסרי דיור ולמשפרי דיור	מספר ההלוואות למחוסרי דיור שכללו תוספת בגין שירות צבאי, אזרחי, לאומי או מילואים ושיעורן בכלל הלוואות למחוסרי דיור
2013	5,162	4,181 (81%)	2,461 (48%)
2014	3,540	1,947 (55%)	868 (25%)
2015	2,204	749 (34%)	215 (10%)
סך הכול	40,498	30,660 (76%)	16,153 (53%)

כמה דברים עולים מנתונים אלו :

בבחינת מספר ההלוואות עולה כי הן במספר ההלוואות הכלליות, הן במספר ההלוואות למחוסרי דיור והן במספר ההלוואות למחוסרי דיור שכללו תוספת אחוזית בגין שירות חלה ירידה תלולה בשנים 2009-2008, וירידה מתונה יותר עד 2011. בשנת 2012 חלה עלייה נקודתית במספר ההלוואות לכל הקבוצות, אך ב-2013 מספרן שוב ירד, והירידה נמשכה עד 2015.

במכתבו למרכז המחקר והמידע של הכנסת ציין משרד הבינוי והשיכון כי יש מגמה עקבית של ירידה בהיקף מימוש ההלוואות, והוא תולה אותה בכמה סיבות: ביטול רכיב המענקים שהיה במשכנתאות עד שנת 2004 והמרתן בהלוואות, הירידה החדה בריבית על המשכנתאות בשוק הפרטי, סכום ההלוואות הנמוך ביחס למחירי הדירות ושיעור המימון העצמי הגבוה שבנק ישראל דורש מזכאים.⁷⁶

בבדיקה של שיעורי ההלוואות למחוסרי דיור בכלל ההלוואות לדיור שנתן משרד הבינוי והשיכון, וכן בבדיקת שיעורי ההלוואות למחוסרי דיור שקיבלו הלוואות בגין שירות (צבאי, אזרחי, לאומי ומילואים) בכלל ההלוואות שניתנו למחוסרי דיור עולות נקודות נוספות:

לא רק שמספר ההלוואות עצמו ירד, אלא שאפשר לזהות גם ירידה בשיעור ההלוואות שניתנו למחוסרי דיור בכלל ההלוואות לדיור של משרד הבינוי והשיכון, וכן ירידה בשיעור ההלוואות שכללו תוספת בגין שירות בכלל ההלוואות שניתנו למחוסרי דיור. עם זאת, שיעור ההלוואות למחוסרי דיור בכלל ההלוואות לדיור ירד ל-34% ב-2015, ואילו שיעור ההלוואות למשפרי דיור בכלל ההלוואות למחוסרי דיור ירד ל-10%. משרד הבינוי והשיכון מסר כי בשנתיים האחרונות פנו מוטבים מעטים בלבד להגדלת ההלוואה בגין שירות מילואים.⁷⁷

בשנים 2008-2015 מוצתה הטבה בגין שירות כלשהו רק ב-35% מההלוואות למחוסרי דיור בממוצע; בשנת 2012 היה השיעור הגבוה ביותר – 50%, ובשנת 2015 הוא היה הנמוך ביותר – 10% בלבד. כלומר, בשנים

⁷⁶ מר אשל ארמוני, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 פברואר 2016.

⁷⁷ מר שאול מוצפי, מנהל תחום בכיר הפעלת מערכות סיוע במשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 6 באפריל 2016.



2008-2015 לפחות מחצית מההלוואות למחוסרי דיור ניתנו למי שלא קיבלו הטבה בגין שירות מסוג כלשהו.

לדברי משרד הבינוי והשיכון, בשנים 2008-2015 הסכום הממוצע של הלוואה שכללה הטבה בגין שירות (צבאי, לאומי, אזרחי ומילואים) היה 149,480 ש"ח, והתהליכים שהשפיעו על היקף המימוש הכללי של ההלוואות לדיור לא פגעו פגיעה מיוחדת או מובחנת במענה שמשרתי הצבא והמילואים מקבלים במסגרת תוכנית ההלוואות.⁷⁸

במכתבו למרכז המחקר והמידע של הכנסת מדצמבר 2015 ציין אל"מ במיל' אבי סייג, יושב-ראש העמותה למען משרתי המילואים, שההלוואות לדיור הן נושא מהותי למשרתי המילואים, וטען כי מאחר שהמשכנתאות שהמדינה מציעה כיום למשרתי המילואים יקרות מהלוואות אחרות במשק, הן אינן כדאיות כלכלית למשרתי המילואים, ועל המדינה להציע משכנתאות זולות יותר.⁷⁹ אל"מ במיל' סייג לא ציין מדוע לדעת העמותה ההלוואות לדיור מהותיות דווקא בעבור משרתי המילואים, ובאיזה אופן הוזלת המשכנתאות תקל דווקא על קבוצה זו. יצוין כי פעולותיה של הממשלה לתיקון חוק ההלוואות לדיור, שנכנסו לתוקפן ב-1 בדצמבר 2015, נועדו להוזלת כלל המשכנתאות הממשלתיות לעומת אלו המוצעות בשוק הפרטי, ובתוך כך נשמר רכיב ההטבה המוענק למשרתיים.⁸⁰

2.2. "מחיר למשתכן"

התוכנית "מחיר למשתכן" היא תוכנית לדיור בר-השגה המיועדת לזכאים חסרי דיור לצורך רכישת דירה ראשונה.⁸¹ התוכנית פועלת מאז 1994. הקריטריון היחיד לזכאות לדירה בתחילת יישומה היה מספר הילדים – ככל שמספר הילדים היה גדול יותר כך עלה הסיכוי לקבלת ההטבה.⁸²

במכתבו למרכז המחקר והמידע של הכנסת מציין משרד הבינוי והשיכון שתי מתכונות של התוכנית זו: "ישנה" – עד 2015, ו"חדשה" – מאז 2015.⁸³ למעשה, כפי שהעידה גם תשובת האוצר בנושא זה,⁸⁴ גם את המתכונת ה"ישנה" אפשר לחלק לשתי תקופות נפרדות: זו של הממשלה ה-32 (מרס 2009 עד מרס 2013) וזו של הממשלה ה-33 (מרס 2013 עד מאי 2015).

באוגוסט 2011 קבעה הממשלה ה-32 כי קרקעות המיועדות למכרזי "מחיר למשתכן" ישווקו ליזמים במכרזים בהנחה של 50% ממחיר השומה שיקבע שמאי מינהל מקרקעי ישראל.⁸⁵ המציעים במכרז יתחרו

⁷⁸ ש.ס.

⁷⁹ אל"מ במיל' אבי סייג, יושב-ראש העמותה למען משרתי המילואים, מכתב, 30 בדצמבר 2015.

⁸⁰ חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015, עמ' 237 – תיקון מס' 13 בסעיף 11; מר אשל ארמוני, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 פברואר 2016.

⁸¹ מר אשל ארמוני, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 פברואר 2016.

⁸² דובר משרד הבינוי והשיכון, [אושרו הנחות של 50% מערך הקרקע באזורי הביקוש לזוגות צעירים](#), 30 בינואר 2012.

⁸³ מר אשל ארמוני, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 פברואר 2016.

⁸⁴ מר דניאל מלצר, רפרנט רשות מקרקעי ישראל באגף התקציבים במשרד האוצר, מכתב, 19 בינואר 2016.

⁸⁵ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1239, [דיור בהישג יד \("מחיר למשתכן"\)](#), 10 באוגוסט 2011; דוברות משרד הבינוי והשיכון, [הצלחה למכרזי "מחיר למשתכן" במודיעין: דירות בעדיפות ליוצאי צבא החל מ-552 אלף שקל לדירת 85 מ"ר](#), 28 בינואר 2013.



על המחיר הנמוך ביותר למ"ר בנוי ביחידות הדיור המיועדות לזכאים.⁸⁶ לפי עמדת משרד הבינוי והשיכון, שינויים אלו יובילו להוזלה של ממש בדיור לזוגות צעירים.⁸⁷

מועצת מקרקעי ישראל אישרה את התבחינים לזכאות לרכישת דירה במסגרת זו בינואר 2012. "זכאים" הוגדרו בהחלטה "זוג, או יחיד שהנו מעל גיל 35, חסרי דיור", שיעמדו בקריטריונים הללו.⁸⁸

- עדיפות ראשונה תינתן למשפחה שבה אחד מבני המשפחה הוא נכה המרותק לכיסא גלגלים.
- בגין שנות נישואין, עלייה או בעבור שנים שבהן הוכר הפונה כזכאי לדיור במשרד הבינוי והשיכון אך לא סופק לו דיור⁸⁹ תינתנה עד 70 נקודות במצטבר – שבע נקודות לכל שנה ולא יותר מעשר שנים שאינן חופפות.

נקבע גם כי במחצית מכלל יחידות הדיור שישוקו לזכאים בכל המכרזים בפועל בכל שנה יתווספו עד 30 נקודות לפי המפתח הזה: שירות צבאי, לאומי או אזרחי של שנה מלאה או יותר של אחד מבני הזוג יזכה ב-15 נקודות, 10 נקודות נוספות יינתנו אם בן הזוג השני שירת בצבא או בשירות לאומי או אזרחי, ו-5 נקודות נוספות יינתנו על שירות מילואים פעיל של אחד מבני הזוג לפחות.⁹⁰ יצוין כי התוכנית "מחיר למשתכן" לא נמנתה עם ההטבות בדיור לחיילי מילואים שהממשלה החליטה עליהן ב-2008.⁹¹

החלטת הממשלה מ-2008 הגדירה "חייל מילואים פעיל" כמי ש"שירת 10 ימי מילואים לפחות בשנה הקלנדארית שקדמה לשנה בה מתבקשת ההטבה".⁹² לצורך הטבה בהלוואה למשכנתאות ובעסקאות מקרקעין של רמ"י החמירה המדינה וקבעה ש"מהלך תקופת שירותו במילואים – במשך 6 שנים לפחות".⁹³ ביוני 2012 שינתה הממשלה את ההגדרה של "חייל מילואים פעיל" למי ש"שירת 20 ימי מילואים לפחות בתקופה של שלוש שנים רצופות", וקבעה כי יהיה זכאי להטבות בהלוואות למשכנתה ובעסקאות מקרקעין של רמ"י רק "מי שהוגדר כחייל מילואים פעיל במשך זמן מצטבר של שש שנים לפחות".⁹⁴ לדברי סא"ל אופיר קבילו, ראש ענף תכנון כוח אדם מילואים באגף כוח אדם בצה"ל, הכוונה היא לשתי תקופות של שלוש שנים, ואין חובה שיהיו רצופות, ולמינימום של 20 ימים בכל שלוש שנים, ואין חובת מינימום או מקסימום של ימי שירות בכל שנה נתונה.⁹⁵ **עד מועד סגירת המסמך לא מסר אכ"א מתי החל צה"ל לתת אישור על שירות מילואים פעיל לפי ההגדרה משנת 2012 והאם כיום האישור לא ניתן עוד לפי ההגדרה שבהחלטת הממשלה משנת 2008.** ממשרד הבינוי והשיכון נמסר כי גם במקרה זה הוא דורש ממבקשי

⁸⁶ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1239, **דיור בהישג יד ("מחיר למשתכן")**, 10 באוגוסט 2011, סעיף 3..

⁸⁷ דוברות משרד הבינוי והשיכון, **הצלחה למכרזי "מחיר למשתכן" במודיעין: דירות בעדיפות ליוצאי צבא החל מ-552 אלף שקל לדירת 85 מ"ר**, 28 בינואר 2013.

⁸⁸ דובר משרד הבינוי והשיכון, **אושרו הנחות של 50% מערך הקרקע באזורי הביקוש לזוגות צעירים**, 30 בינואר 2012; החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1249, **דיור בהישג יד ("מחיר למשתכן")**, 30 בינואר 2012.

⁸⁹ תעודת זכאות היא מסמך מטעם משרד הבינוי והשיכון המאשר את הזכאות לסיוע בדיור על סמך התוכנית הרלוונטית, את רמת הסיוע ואת התנאים וההגבלות שנקבעו. מר אשל ארמוני, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 פברואר 2016; משרד הבינוי והשיכון, **תעודת זכאות**, כניסה: 31 במרס 2016.

⁹⁰ דובר משרד הבינוי והשיכון, **אושרו הנחות של 50% מערך הקרקע באזורי הביקוש לזוגות צעירים**, 30 בינואר 2012; החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1249, **דיור בהישג יד ("מחיר למשתכן")**, 30 בינואר 2012.

⁹¹ החלטת ממשלה 2896, **הטבות לחיילי המילואים**, 6 בינואר 2008.

⁹² שם, סעיף יא.2.א).

⁹³ שם, סעיף יא.2.ב).

⁹⁴ החלטת ממשלה 4712, **שינוי הגדרת "חייל מילואים פעיל"**, 3 ביוני 2012, סעיף 1.

⁹⁵ סא"ל אופיר קבילו, ראש ענף תכנון כוח אדם מילואים באגף כוח אדם בצה"ל, שיחת טלפון, 5 באפריל 2016.



ההטבה רק אישור מצה"ל בגין שירות מילואים ש-ש-שנתי, ולמשרד אין מידע כיצד ועל בסיס איזו הגדרה צה"ל נותן אישור זה.⁹⁶

בתבחינים לרכישת דירה במסגרת "מחיר למשתכן" לא נקבע ניקוד בגין מספר הילדים, ומספרם קובע רק באיזו קטגוריה תתחרה המשפחה: כ-20% מהדירות הוקצו לזוגות העומדים להינשא או למשפחות ללא ילדים, 35% מהדירות הוקצו למשפחות עם ילד אחד או שניים ו-45% מהדירות – למשפחות עם שלושה ילדים ומעלה.⁹⁷ משרד הבינוי והשיכון קבע כי מאחר שכל משפחה מתחרה על רכישת דירה או שכירתה בקטגוריה הרלוונטית לה בלבד, משפחה עם שישה ילדים לא תקבל קדימות על משפחה עם שני ילדים.⁹⁸ התנאי להשתתפות בתוכנית הוא תעודת זכאות לדיוור מטעם משרד הבינוי והשיכון.⁹⁹ בכל קטגוריה בעל הניקוד הגבוה יותר זוכה בדירה.¹⁰⁰ כאשר לכמה זכאים יש ניקוד זהה, תיערך ביניהם הגרלה.¹⁰¹

הודעה לעיתונות של משרד הבינוי והשיכון צוטטו דברי שר הבינוי והשיכון שלפיהם זו הפעם הראשונה מאז קום המדינה שמועצת מקרקעי ישראל קבעה קריטריונים המקנים עדיפות ליוצאי צבא.¹⁰² עם זאת, מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מפברואר 2012 שניתח את המשמעות של קריטריונים אלו מלמד שהניקוד המקסימלי על שירות צבאי ושירות מילואים היה 30 נקודות, והוא ניתן רק במחצית ההקצאות לדיוור, ואילו הניקוד המקסימלי בגין שנות נישואין, עלייה או זכאות היה 70 נקודות בכלל ההקצאות לדיוור בתוכנית, כלומר הוא גבוה יותר.¹⁰³

במרס 2013 החלה הממשלה ה-33 את כהונתה, וביולי 2013 קיבלה החלטה להמליץ ליושב-ראש מועצת מקרקעי ישראל לפעול לתיקון התבחינים לזכאות:¹⁰⁴

- קביעת "מיצוי כושר השתכרות" כתנאי סף, נוסף על תעודת הזכאות כחסי דיור מטעם משרד הבינוי והשיכון.¹⁰⁵ במסגרת זו "מועסק" מוגדר כמי שהועסק בהיקף מסוים שלושה חודשים לפחות בחצי השנה שקדמה להגשת הבקשה להנחה.¹⁰⁶ לפי החלטה, היעדרות מהעבודה בגין שירות מילואים לא תיכלל במניין ששת החודשים האלה.¹⁰⁷
- הוספת תקרת הכנסה כתבחין לניקוד – משק בית שהכנסתו אינה עולה על תקרת ההכנסה של העשירון החמישי מקבל 8 נקודות.

⁹⁶ מר שאול מוצפי, מנהל תחום בכיר הפעלת מערכות סיוע במשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 6 באפריל 2016.
⁹⁷ דובר משרד הבינוי והשיכון, [אושרו הנחות של 50% מערך הקרקע באזורי הביקוש לזוגות צעירים](#), 30 בינואר 2012; החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1249, [דיוור בהישג יד \("מחיר למשתכן"\)](#), 30 בינואר 2012.

⁹⁸ דובר משרד הבינוי והשיכון, הודעה לעיתונות: [אושרו הנחות של 50% מערך הקרקע באזורי הביקוש לזוגות צעירים](#), 30 בינואר 2012.

⁹⁹ תעודת זכאות היא מסמך מטעם משרד הבינוי והשיכון המאשר את הזכאות לסיוע בדיוור על סמך התוכנית הרלוונטית, את רמת הסיוע ואת התנאים וההגבלות שנקבעו. ראו מר אשל ארמוני, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 פברואר 2016; משרד הבינוי והשיכון, [תעודת זכאות](#), כניסה: 31 במרס 2016.

¹⁰⁰ דובר משרד הבינוי והשיכון, [אושרו הנחות של 50% מערך הקרקע באזורי הביקוש לזוגות צעירים](#), 30 בינואר 2012.

¹⁰¹ מועצת מקרקעי ישראל 1249, [דיוור בהישג יד \("מחיר למשתכן"\)](#), 30 בינואר 2012.

¹⁰² דובר משרד הבינוי והשיכון, [אושרו הנחות של 50% מערך הקרקע באזורי הביקוש לזוגות צעירים](#), 30 בינואר 2012.

¹⁰³ אילנית בר, [תיאור וניתוח התבחינים לזכאות בדיוור בהישג יד](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 בפברואר 2012.

¹⁰⁴ החלטת ממשלה 547, [תבחינים לזכאות לדיוור במחיר מופחת](#), 14 ביולי 2013; החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1292, [דיוור בהישג יד \("מחיר למשתכן"\)](#), 21 ביולי 2013.

¹⁰⁵ החלטת ממשלה 547, [תבחינים לזכאות לדיוור במחיר מופחת](#), 14 ביולי 2013, סעיף ב.1(ב).

¹⁰⁶ שם, סעיף ב.1(ב)(5).

¹⁰⁷ שם.



- הוספת מספר ילדים כקריטריון לניקוד – 10 נקודות בעבור כל ילד עד שלושה ילדים.
- **מבנה הניקוד בעבור שירות צבאי, לאומי או אזרחי ושירות מילואים שונה מעט:** שירות לאומי או אזרחי "כמשמעותם לפי דין" מזכה ב-10 נקודות (הפחתה של 5 נקודות); אישה ששירתה בשירות צבאי 12 חודשים ומעלה תזכה ב-10 נקודות (הפחתה של 5 נקודות); גבר ששירת שירות צבאי יקבל 10 נקודות בעבור 18 חודשים לפחות (הפחתה של 5 נקודות); שירות מילואים יזכה ב-5 נקודות נוספות בעבור כל אחד מבני הזוג. **הניקוד המקסימלי בגין סעיף זה הוא 30 נקודות (זהה לניקוד המקסימלי במתכונת הקודמת).**
- תעודת עולה חדש מקנה 30 נקודות, אך **הזכאות לניקוד מתוקף תעודת עולה חדש מבטלת כל זכאות מתוקף שירות צבאי.**
- שינוי הניקוד בגין ותק בזכאות: כעת יינתנו 3 נקודות בעבור כל הגשת בקשה לרכישת דירה אשר לא נענתה, עד ארבע בקשות – ניקוד מקסימלי של 12 נקודות (ירידה מניקוד מקסימלי של 70).
- נוסף על עדיפות המוחלטת של נכים הרתוקים לכיסא גלגלים, נכים יקבלו תוספת של 20 נקודות. נוסף על תעודת הזכאות ממשרד הבינוי והשיכון והוכחת מיצוי כושר ההשתכרות, נדרשו גם לפחות 11 נקודות לפי התבחינים שצוינו לעיל כתנאי סף להשתתפות בתוכנית.¹⁰⁸
- שינוי נוסף היה חלוקת הדירות המועמדות למכירה לקטגוריות. במקום קטגוריות על בסיס גודל המשפחה, חולקו הדירות המוצעות לפי מפתח הניקוד: 25% מהדירות יועדו לבעלי 11-54 נקודות, 50% מהדירות יועדו לבעלי 55-64 נקודות ו-25% לבעלי 65 נקודות או יותר.¹⁰⁹ מי שקיבל 65 נקודות או יותר יכול להגיש מועמדות גם בקטגוריית הניקוד 55-64, אם לא זכה בדירה בקבוצתו.¹¹⁰
- נוסף על כך נקבע כי 30% מיחידות הדיור המשווקות בתוכנית "מחיר למשתכן" ישווקו תחת הכותרת "מחיר למשתכן בהנחה משומה" ביישובי מיעוטים ובאזורים המיועדים לאוכלוסייה הדתית.¹¹¹ הנקודות הניתנות ליוצאי צבא ומשרתי מילואים במסלול זה זהות לאלו שבמסלול המיועד לאוכלוסייה הכללית.
- בספטמבר 2013 תיקנה ועדת השרים לענייני דיור החלטה זו, והוסיפה כי "בני זוג נכים, הזכאים לתוספת ניקוד לנכים... ואשר קיבלו שניהם פטור משירות צבאי עקב נכותם, יהיו זכאים לניקוד של עשר נקודות נוספות לשני בני הזוג".** כמו כן נקבע כי גיל המינימום לזכאות של יחידים ללא ילדים כתנאי סף לזכאות יהיה 35.¹¹²
- בנובמבר 2014 החליטו הגופים לשנות את תבחין השירות הצבאי לגבר וקבעו שהוא יימשך 16 חודשים לפחות לשם קבלת ניקוד (במקום 18).¹¹³**
- בהודעה שפרסם דובר משרד הבינוי והשיכון בינואר 2013 בנוגע למכרזי דיור למשתכן במודיעין צוטטו דברי שר הבינוי והשיכון, שלפיהם "משרתי הצבא הם הנהנים העיקריים הגדולים מהפרויקטים האלה

¹⁰⁸ מר אשל ארמוני, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 פברואר 2016.

¹⁰⁹ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1292, [דיוור בהישג יד \("מחיר למשתכן"\)](#), 21 ביולי 2013.

¹¹⁰ ש.ס.

¹¹¹ החלטת ממשלה 547, [תבחינים לזכאות לדיור במחיר מופחת](#), 14 ביולי 2013, סעיף 1.א.

¹¹² החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1295, [דיוור בהישג יד \("מחיר למשתכן"\)](#), 14 אוקטובר 2013. ההדגשה אינה במקור.

¹¹³ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1388, [דיוור בהישג יד \("מחיר למשתכן"\)](#), 25 בנובמבר 2014.



[של דיור למשתכן] במרכז הארץ".¹¹⁴ לפי תשובת משרד הבינוי והשיכון על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, במתכונת זו פורסמו לשיווק 1,995 יחידות דיור, ובהגרלות שנערכו בשנים 2011-2015 זכו בהגרלה ורכשו דירות 1,783 זכאים, "חלקם הגדול יוצאי צבא", אך לא נמסר מספרם המדויק או שיעורם.¹¹⁵ התוכנית כיום היא לקראת סיום, ונותרו בה 212 יחידות דיור לשיווק, לפי הנתונים שמסר המשרד ב-10 בפברואר 2016.¹¹⁶

במאי 2015 החלה הממשלה הנוכחית, ה-34 במספר, את כהונתה. ביולי 2015 בוטלו ההחלטות הקודמות שנגעו לתוכנית "מחיר למשתכן" ונקבעו כללים חדשים לתוכנית ולשיווקה בשנים 2015-2017.¹¹⁷ כעת, כל מגרש המיועד לבנייה רוויה ישווק ליזמים בהנחה במסגרת מכרז "מחיר למשתכן".¹¹⁸ קהל היעד של התוכנית הוא מי שמשרד הבינוי והשיכון הכיר בהם כ"חסרי דיור", ושיעור מסוים מכלל הדירות בכל מתחם יוקצו לבני המקום.¹¹⁹ באוקטובר 2015 התקבלה סדרת תיקונים להחלטה זו.¹²⁰ בין השאר נקבע כי אם לא נמכרו כל הדירות למחוסרי דיור ב-12 החודשים שמיום ההגרלה הראשונה, היזם רשאי למוכרן גם למשפרי דיור, באותם תנאים.¹²¹

בשתי החלטות אלו לא נקבעו שירותי בצה"ל או במילואים כתבחין להטבה בדיור, ואכן, כיום בתוכנית "מחיר למשתכן" לא ניתנת הטבה בגין שירות צבאי או שירות מילואים.¹²²

לפי משרד הבינוי והשיכון, משמעותה של המתכונת החדשה היא הרחבת קבוצת הזכאים להשתתפות והגדלת מספר יחידות הדיור לשיווק.¹²³ לדברי המשרד, בתוכנית תינתן כעת הנחה של 200,000 ש"ח לפחות ברכישת דירה,¹²⁴ וכן מענקים של 40,000 עד 60,000 ש"ח לרוכשים באזורים שבהם מחיר הקרקע נמוך יחסית, שעשוי להסתכם – לצד סבסוד נוסף בסך 40,000 ש"ח המוענק ביישובים מסוימים – במענק כולל של 100,000 ש"ח לרוכש.¹²⁵

משרד האוצר מציין כי שלא כמו תוכניות כגון תוכנית הלוואות למשכנתה, התוכנית "מחיר למשתכן" במתכונתה הישנה לא הייתה מבוססת על הוצאה מצד המדינה אלא על הפחתה של הכנסות המדינה

¹¹⁴ דוברות משרד הבינוי והשיכון, [הצלחה למכרזי "מחיר למשתכן" במודיעין: דירות בעדיפות ליוצאי צבא החל מ-552 אלף שקל לדירת 85 מ"ר](#), 28 בינואר 2013. ההדגשה אינה במקור.

¹¹⁵ מר אשל ארמוני, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 פברואר 2016; מר שאול מוצפי, מנהל תחום בכיר הפעלת מערכות סיוע במשרד הבינוי והשיכון, מכתב, 23 במרס 2016.

¹¹⁶ מר אשל ארמוני, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 פברואר 2016.

¹¹⁷ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1430, [דיור בהישג יד \("מחיר למשתכן"\)](#), 15 ביולי 2015.

¹¹⁸ שם.

¹¹⁹ "בן מקום" מוגדר כמי שהוא בן יותר מ-18 שנים, חסר דיור, שמקום מגוריו הקבוע בשלוש השנים האחרונות או בשש השנים מתוך עשר השנים שקדמו למועד פרסום המכרז היה בתחום שיפוטה של הרשות המקומית שבה ייבנה הפרויקט. החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1430, [דיור בהישג יד \("מחיר למשתכן"\)](#), 15 ביולי 2015.

¹²⁰ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1442, [דיור בהישג יד \("מחיר למשתכן"\)](#), 27 באוקטובר 2015.

¹²¹ שם, סעיף 3.

¹²² מר אשל ארמוני, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 פברואר 2016.

¹²³ שם.

¹²⁴ שם.

¹²⁵ שם; מר שאול מוצפי, מנהל תחום בכיר הפעלת מערכות סיוע במשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 22 במרס 2016.



עקב הורדת מחיר הקרקע ליזמים.¹²⁶ לעומת זאת, במתכונת החדשה של התוכנית ניתנים מענקים לזוכים במכרזים, כפי שצוין.¹²⁷

בדוח בנק ישראל לשנת 2015 נכתב כי היקף התוכנית "מחיר למשתכן" במתכונתה החדשה רחב יותר, מאחר שנכללת בה כל הבנייה הרוויה בישראל, וכל הזוגות חסרי הדירה והרווקים מעל גיל 35 זכאים להשתתף בה.¹²⁸ עם זאת, הבנק מציין שהתוכנית אינה מגדילה את היצע הדירות אלא רק משנה את שיטת השיווק של קרקעות המדינה המתוכננות, ולפי הערכת הבנק, רק 15% מכלל העסקאות השנתיות בדירות יוכלו להתנהל במסגרת "מחיר למשתכן".¹²⁹ לפי בנק ישראל, 15% מכלל העסקאות השנתיות בדירות הוא היקף נמוך מפוטנציאל העסקאות של הזכאים שרוכשים דירה ראשונה, שבשנים האחרונות הוא 40% ממספר העסקאות השנתיות, והיות שהתוכנית כמעט אינה מגדילה את היצע הדירות, היא עלולה לגרום לעלייה במחירי הדירות בשוק החופשי.¹³⁰

2.3. דיור בשכירות מפוקחת ("שכירות בהישג יד")¹³¹

במהלך כהונתה של הממשלה ה-32 הוחלט להציע **במכרז קרקעות לבניית דיור להשכרה ולהקצות חלק מהן להשכרה בפיקוח המדינה.**¹³² גם בתוכנית זו ניתנת ליזמים הנחה במחיר הקרקע, המאפשרת, לטענת משרד הבינוי והשיכון, מחירי שכירות אטרקטיביים.¹³³ לפי התוכנית, הדירות במחיר מפוקח יושכרו במחיר קבוע, ידוע מראש, המוצמד למדד, לשלוש שנים לפחות, עם אופציה להארכה עד עשר שנים לאותו שוכר.¹³⁴ שוכר אשר ירכוש דירה בתקופה זו – תפקע זכאותו להתגורר בדירה. כמו כן, השכירות לא מקנה לשוכר זכות קניינית בנכס.¹³⁵

החלטת מועצת מקרקעי ישראל שנכנסה לתוקפה בנובמבר 2011 קובעת את עקרונות הקצאת הקרקע לבניית דירות להשכרה.¹³⁶ "זכאים" מוגדרים בהחלטה זו כ"זוג או יחיד חסרי דיור", וההחלטה מדגישה כי חלק מהדירות המפוקחות בפרויקט צריכות לתת מענה על צורכיהם של אנשים עם מגבלות פיזיות.¹³⁷ במרס 2012 תקנה מועצת מקרקעי ישראל את הגדרת הזכאות ל"זוג, או יחיד שגילו מעל 35, חסרי דיור, ששכרם אינו עולה על כפל השכר הממוצע במשק", ועומדים בקריטריונים האלה.¹³⁸

○ עדיפות מוחלטת למשפחה שבה אחד מבני המשפחה הוא נכה המרותק לכיסא גלגלים;

¹²⁶ מר דניאל מלצר, רפרנט רשות מקרקעי ישראל באגף התקציבים במשרד האוצר, מכתב, 19 בינואר 2016.

¹²⁷ מר אשל ארמוני, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 פברואר 2016; מר דניאל מלצר, רפרנט רשות מקרקעי ישראל באגף התקציבים במשרד האוצר, מכתב, 27 במרס 2016.

¹²⁸ בנק ישראל, [דין וחשבון 2015](#), פרק ט': הבנייה ושוק הדיור, 3 באפריל 2016, עמ' 203.

¹²⁹ שם, עמ' 205.

¹³⁰ שם.

¹³¹ החלטת ממשלה 547, [תבחינים לזכאות לדיור במחיר מופחת](#), 14 ביולי 2013; החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1292, [דיור בהישג יד \("מחיר למשתכן"\)](#), 21 ביולי 2013.

¹³² דובר משרד הבינוי והשיכון, [אישור הנחות של 50% מערך הקרקע באזורי הביקוש לזוגות צעירים](#), 30 בינואר 2012.

¹³³ שם.

¹³⁴ לא צוין איזה מדד. שם; החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1248, [הקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה](#), 12 במרס 2012, סעיף 11.

¹³⁵ שם.

¹³⁶ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1240, [הקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה](#), 15 בנובמבר 2011.

¹³⁷ שם, סעיף 2.

¹³⁸ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1248, [הקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה](#), 12 במרס 2012.



○ עד 70 נקודות (7 נקודות לכל שנה ולא יותר מעשר שנים שאינן חופפות) בגין שנות נישואין, עלייה או משך הזכאות במשרד הבינוי והשיכון.

כמו בתוכנית "מחיר למשתכן", גם בתוכנית זו נקבע כי בכמחצית יחידות הדיור שישווקו לזכאים בכל המכרזים בפועל באותה שנה יובא בחשבון גם הניקוד הזה: למשפחות שבהן אחד מבני הזוג שירת בשירות צבאי, לאומי או אזרחי 12 חודשים לפחות יינתנו 15 נקודות; למשפחות שבהן שני בני הזוג שירתו בשירות צבאי, לאומי או אזרחי 12 חודשים לפחות יינתנו 25 נקודות; למשפחות שבהן אחד מבני הזוג הוא משרת מילואים פעיל יינתנו 5 נקודות נוספות.¹³⁹ יצוין כי התוכנית לדיור בשכירות מפוקחת לא הייתה אחת ההטבות בדיור לחיילי מילואים שהממשלה החליטה עליהן ב-2008.¹⁴⁰

כאמור, בהחלטת הממשלה מ-2008 הוגדר "חייל מילואים פעיל" לצורך הטבות מהמדינה כמי ש"שירת 10 ימי מילואים לפחות בשנה הקלנדארית שקדמה לשנה בה מתבקשת ההטבה", ולצורך הטבה בהלוואה למשכנתאות ובעסקאות מקרקעין החמירה המדינה וקבעה ש"מהלך תקופת שירותו במילואים – במשך 6 שנים לפחות."¹⁴¹ ביוני 2012 שינתה הממשלה את ההגדרה של "חייל מילואים פעיל" למי ש"שירת 20 ימי מילואים לפחות בתקופה של שלוש שנים רצופות", וקבעה כי יהיה זכאי להטבות בתחום המקרקעין רק "מי שהוגדר כחייל מילואים פעיל במשך זמן מצטבר של שש שנים לפחות".¹⁴² לדברי סא"ל אופיר קבילו, ראש ענף תכנון כוח אדם מילואים באגף כוח אדם בצה"ל, הכוונה היא לשתי תקופות של שלוש שנים, ואין חובה שיהיו רצופות, ולמינימום של 20 ימים בכל שלוש שנים, ואין חובת מינימום או מקסימום של ימי שירות בכל שנה נתונה.¹⁴³ עד למועד סגירת המסמך לא נמסר מאכ"א מתי החל צה"ל לתת אישור על שירות מילואים פעיל לפי ההגדרה משנת 2012 והאם כיום האישור לא ניתן עוד לפי ההגדרה שבהחלטת הממשלה משנת 2008. משרד הבינוי והשיכון מסר כי גם לצורך קבלת הטבה זו על המבקש להציג "אישור משרת מילואים שש-שנתי" מצה"ל, וכי המשרד אינו בוחן כיצד ועל בסיס מה צה"ל נותן אישור זה.¹⁴⁴ בהחלטה נקבע כי ככל האפשר, הדירות בכל מכרז יוקצו כך: כ-20% מהדירות – ליחידים מעל גיל 35 או למשפחות ללא ילדים; כ-35% מהדירות – למשפחות עם ילד אחד או שניים; כ-45% מהדירות – למשפחות עם שלושה ילדים או יותר.¹⁴⁵ בין זכאים בעלי אותו ניקוד תיערך הגרלה.¹⁴⁶

בהודעת דובר משרד הבינוי והשיכון מינואר 2013 נמסר כי המכרז הראשון בתולדות המדינה לדיור להשכרה ארוכת טווח במחיר מפוקח ננעל בהצלחה, וחברת א.א. רובינשטיין זכתה בהנחה של כ-150 מיליון ש"ח על קרקע ברעננה.¹⁴⁷ הדירות שייבנו, כך נכתב בהודעה, "יושכרו למי שאין דירה בבעלותו תוך

¹³⁹ החלטת ממשלה 547, [תבחינים לזכאות לדיור במחיר מופחת](#), 14 ביולי 2013; החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1292, [דיוור בהישג יד \("מחיר למשתכן"\)](#), 21 ביולי 2013.

¹⁴⁰ החלטת ממשלה 2896, [הטבות לחיילי המילואים](#), 6 בינואר 2008.

¹⁴¹ שם, סעיף יא.2.

¹⁴² החלטת ממשלה 4712, [שינוי הגדרת "חייל מילואים פעיל"](#), 3 ביוני 2012, סעיף 1.

¹⁴³ סא"ל אופיר קבילו, ראש ענף תכנון כוח אדם מילואים באגף כוח אדם בצה"ל, שיחת טלפון, 5 באפריל 2016.

¹⁴⁴ מר שאול מוצפי, מנהל תחום בכיר הפעלת מערכות סיוע במשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 6 באפריל 2016.

¹⁴⁵ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1248, [הקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה](#), 12 במרס 2012, סעיף 14.1.

¹⁴⁶ שם.

¹⁴⁷ משרד הבינוי והשיכון, [מהפכת הדיור להשכרה יצאה לדרך בהצלחה: דירה ממוצעת ברעננה תושכר בכ-3,500 שקל בלבד](#), 2 בינואר 2013, כניסה: 6 באפריל 2016.



מתן עדיפות ליוצאי צבא ושירות לאומי", והובטח כי בשבועות הקרובים ייסגרו מכרזים נוספים באזור ביקוש ברחבי המדינה.¹⁴⁸

ביולי 2013, לאחר תחילת כהונתה של הממשלה ה-33, נקבעו בסדרת החלטות של קבינט הדיור,¹⁴⁹ ממשלת ישראל¹⁵⁰ ומועצת מקרקעי ישראל¹⁵¹ **תנאי הסף, התבחינים והכללים בתוכנית**: חסר דירה לפי הגדרת משרד הבינוי והשיכון; מיצוי כושר השתכרות – כמפורט בסעיף 1.1 ב.ב) בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל; תקרת הכנסה – עד עשירון 7; גיל מינימום לזכאות של רווקים ללא ילדים יהיה 35. כל העומד בתנאי הסף זכאי להגיש בקשה לדירה. נוסף על כך **נקבעו תבחינים לקביעת משקלן של הבקשות**, וכל העומד בתנאי הסף משקל בקשתו הוא "פתק אחד בהגרלה". אפשר להגדיל משקל זה למי שעומד בתבחינים האלה:

- נכים רתוקים לכיסאות גלגלים יקבלו עדיפות מוחלטת.
- זוג יהיה זכאי ל"חצי בקשה נוספת" ("עוד חצי פתק").
- משפחה (לרבות משפחה חד-הורית) עם ילד אחד לפחות תוכל להגיש בקשה אחת נוספת ("עוד פתק אחד").
- **בגין שירות צבאי או אזרחי (גבר – 18 חודשים יותר, ואישה – 12 חודשים או יותר) יתאפשר להגיש "חצי בקשה נוספת" בעבור שני בני הזוג הזכאים ובעבור בודד ("עוד חצי פתק").**
- **בגין שירות מילואים פעיל של אחד מבני הזוג או בודד יתאפשר להגיש "חצי בקשה נוספת" ("עוד חצי פתק").** גם כאן, בבואו להגדיר "חייל מילואים פעיל" נסמך משרד הבינוי והשיכון על "אישור משרת מילואים ש-שנתי" מצה"ל.¹⁵²

לפי ההחלטה, "הבקשות" יהיו משקולות [קרי – משקלות] להסתברות לזכות. כך, זוג ששירת שירות צבאי מלא עם ילד אחד לפחות, יקבל 3 'קולות' – הסתברות לזכות גדולה פי 3 משל רווק שלא שירת".¹⁵³

עד מועד סיום כתיבת המסמך נפתחו שני פרויקטים לדיור מסוג זה – ברעננה ובכפר-סבא.¹⁵⁴ לפי משרד הבינוי והשיכון, הטיפול בתוכנית זו הועבר לידי חברת "דירה להשכיר".¹⁵⁵ לעומת זאת, המשרד מציין כי המכרזים באשדוד ובירושלים "טרם הבשילו לפרסום".¹⁵⁶ לא ברור אם כוונת המשרד היא שהמכרזים טרם פורסמו ליזמים, או שמא הפרויקטים כבר נבנו וטרם בשלו לשיווק למוטבים אפשריים.

באתר משרד הבינוי והשיכון בנושא דיור להשכרה מוצגים התבחינים שצוינו לעיל, אולם הן באתר החברה שזכתה במכרז ברעננה, א.א. רובינשטיין, והן באתר החברה שזכתה במכרז בכפר-סבא, החברה

¹⁴⁸ ש.ם.

¹⁴⁹ ראו למשל: החלטת ועדת שרים לענייני דיור (קבינט הדיור) דר/15, [תיקון חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים](#), 1 ביולי 2013.

¹⁵⁰ החלטת ממשלת ישראל 547, [תבחינים לזכאות לדיור במחיר מופחת](#), 14 ביולי 2013.

¹⁵¹ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1292, [דיור בהישג יד \("מחיר למשתכן"\)](#), 21 ביולי 2013.

¹⁵² מר שאול מוצפי, מנהל תחום בכיר הפעלת מערכות סיוע במשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 6 באפריל 2016.

¹⁵³ ש.ם, וכן החלטת ממשלת ישראל 547, [תבחינים לזכאות לדיור במחיר מופחת](#), 14 ביולי 2013, סעיף 2.א.ג.5).

¹⁵⁴ "רובינשטיין על הפארק", [קריטריונים להרשמה ליחידות הדיור המשוקות לזכאים](#), כניסה: 22 במרס 2016; מר שאול מוצפי, מנהל תחום בכיר הפעלת מערכות סיוע במשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 23 במרס 2016, ומכתב, 27 במרס 2016.

¹⁵⁵ ש.ם.

¹⁵⁶ ש.ם.



הכלכלית לפיתוח השרון, אין מידע בנושא השירות הצבאי או שירות המילואים כתבחינים לזכאות להשתתפות בפרויקט זה.¹⁵⁷

נציין כי תוכנית זו לדיור בר-השגה, הכוללת מפורשות הטבה ליוצאי צבא ולמשרתי המילואים, לא הוזכרה בתשובותיהם הראשונות של משרד הבינוי והשיכון ושל משרד האוצר על בקשת המידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. במענה על פנייתנו בעניין זה מסר משרד הבינוי והשיכון כי הקצאת הדיור תעשה בשיטת הניקוד של הממשלה ה-32, שיש בה רכיב ניקוד בגין שירות, ולא בשיטת ה"פתקים" של הממשלה ה-33.¹⁵⁸ עם זאת, המשרד מוסיף, אם לא תהיה היענות למכרזים אלו יוקצו הדירות לנרשמים על סמך קריטריונים במתכונת החדשה של "מחיר למשתכן", שאין בה כאמור העדפה למשרתיים.¹⁵⁹ משרד האוצר מוסיף כי "בימים אלו מתבצעת בחינה של הקריטריונים לתוכנית הדיור להשכרה במחיר מופחת."¹⁶⁰ המשרד לא פרט אילו היבטים נתונים בבחינה, ולא נקב במועד פרסום מסקנותיו בנושא.

3. הטבות המוענקות על-ידי רשות מקרקעי ישראל (רמ"י)

חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן: חוק הרשות), מגדיר את המטרה, המבנה והסמכויות של רשות מקרקעי ישראל (רמ"י).¹⁶¹ לפי חוק זה, על רמ"י לפעול לשם "ניהול מקרקעי ישראל כמשאב לשם פיתוחה של מדינת ישראל לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים, ובכלל זה להשאר תודות קרקע מספיקות לצרכיה ולפיתוחה של המדינה בעתיד, תוך איזון ראוי בין צורכי שימור לצורכי פיתוח, ובין שיווק קרקע לשמירה על עתודות קרקע לצורכי ציבור", וכן "לקידום התחרות בשוק המקרקעין ולמניעת ריכוזיות בהחזקת מקרקעין". במסגרת זו רמ"י מופקדת על ניהול מלאי המקרקעין שבאחריותה, על יצירת עתודות קרקע למטרות לאומיות, על שיווק מקרקעין לפי יעדים שהוגדרו, וכן על תכנון קרקע למגורים באמצעות חברות מנהלות וחברות מתכננות.¹⁶² כיום 93% מהאדמות בישראל מוגדרות כ"מקרקעי ישראל", והן בניהול רמ"י.¹⁶³

מדיניות המקרקעין נקבעת על-ידי מועצת מקרקעי ישראל (ממ"י), והיא מפקחת על פעולת רמ"י ומאשרת את תקציבה.¹⁶⁴ חוק הרשות בנוסחו המקורי קבע כי שר הבינוי והשיכון ימונה לתפקיד יושב-ראש המועצה, אך ב-2015, במסגרת מה שהגדירה הממשלה "התאמת מבנה ניהול הנדל"ן והתכנון בממשלה

¹⁵⁷ משרד הבינוי והשיכון, [בנייה להשכרה למגורים](#), כניסה: 22 במרס 2016; "רובינשטיין על הפארק", [קריטריונים להרשמה ליחידות הדיור המשוקות לזכאים](#), כניסה: 22 במרס 2016; החברה הכלכלית לפיתוח השרון, [פרויקט וילנסקי](#), כניסה: 10 באפריל 2016.

¹⁵⁸ מר שאול מוצפי, מנהל תחום בכיר הפעלת מערכות סיוע במשרד הבינוי והשיכון, מכתב, 29 במרס 2016.
¹⁵⁹ שם.

¹⁶⁰ מר דניאל מלצר, רפרנט רשות מקרקעי ישראל באגף התקציבים במשרד האוצר, מכתב, 27 במרס 2016.
¹⁶¹ [חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960](#).

¹⁶² שם; מבקר המדינה, [דוח ביקורת על משבר הדיור](#), פברואר 2015, עמ' 24.

¹⁶³ "מקרקעי ישראל" – אדמות בבעלות המדינה, רשות הפיתוח או הקרן הקיימת לישראל; [חוק-יסוד: מקרקעי ישראל](#), סעיף 1; מבקר המדינה, [דוח ביקורת על משבר הדיור](#), פברואר 2015, עמ' 24.

¹⁶⁴ רשות מקרקעי ישראל, [מועצת מקרקעי ישראל – הסבר](#), עדכון: 19 בינואר 2016, כניסה: 17 במרס 2016.



להתמודדות עם משבר הדיור", הועברו לידי שר האוצר כלל סמכויות שר הבינוי והשיכון בנושא רמ"י.¹⁶⁵
מלבד שר האוצר מכהנים כיום במועצה שמונה נציגי ממשלה ושני נציגי קק"ל.¹⁶⁶

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992,¹⁶⁷ עוסק בחובות המדינה על מוסדותיה (מערכת הביטחון, קופות-החולים, המועצות הדתיות, המוסדות להשכלה גבוהה, התאגידים הממשלתיים ועוד) בתחום המכרזים בכל התקשרות חוזית, ובכלל זה עסקאות מקרקעין. סעיף 2(א) לחוק קובע כי המדינה מחויבת לקיים מכרז פומבי "הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו", ואילו סעיפים אחרים בחוק קובעים תנאים שלפיהם המדינה יכולה לקבוע תקנות הפוטרות גופים מסוימים מחובת מכרז (כגון בעסקאות חוץ),¹⁶⁸ המאפשרות העדפה בקביעת זוכים במכרז (כגון העדפת תוצרת הארץ¹⁶⁹ או עסקים בבעלות נשים¹⁷⁰), ומקנים לשר האוצר, באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, סמכות לקבוע בתקנות סכומים או סוגי עסקאות שבהם יש פטור מלא ממכרז או אפשר לקיים בהם מכרז סגור (ראו בהמשך), לקבוע תנאי סף להשתתפות במכרז ועוד.¹⁷¹ סעיף 5(א) לחוק קובע כי בעסקאות של מערכת הביטחון¹⁷² שר הביטחון הוא הממונה על תקנות אלו, בהתייעצות עם שר האוצר.

בנוגע להטבות שיוצגו להלן ממ"י קובעת בהחלטותיה ארבעה סוגי מכרזים לשיווק מקרקעין: "מכרז פומבי", שבו המכרז מתפרסם לציבור הרחב והמגרשים נמכרים למציע ההצעה הגבוהה ביותר; "מכרז סגור", שבו הקרקע משווקת לאוכלוסייה שהמדינה הגדירה מראש ולאחר עמידה בתנאי הסף מתנהל מכרז רגיל בקרב הפונים; מכרז "הרשמה והגרלה", שבו הקרקעות משווקות במחיר אחיד, הציבור מוזמן להירשם ואז נערכת הגרלה בין הנרשמים לקבוע מי זוכה באפשרות לבחור מגרש ולפי איזה סדר; "פטור ממכרז", שבמסגרתו המדינה מפרסמת כי ברשותה מגרשים שהיא מבקשת לשווק בדרך זו והם נמכרים למי שפונים ישירות לרמ"י.¹⁷³

בסעיף 3 בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993,¹⁷⁴ נקבעים התנאים לפטור מחובת מכרז גם בעסקאות מקרקעין. פרק ג' בתקנות עוסק בהתקשרויות של מינהל מקרקעי ישראל לביצוע עסקה במקרקעין, ובכלל זה את התנאים לפטור מחובת מכרז לעסקה במקרקעין. לפי סעיף 25(24) בפרק ג':

¹⁶⁵ החלטת ממשלה 16, התאמת מבנה ניהול הנדל"ן והתכנון בממשלה להתמודדות עם משבר הדיור, 19 במאי 2015; ילקוט הפרסומים 7092, הודעה על העברת סמכויות הנתונות לפי חוק, 12 באוגוסט 2015, עמ' 7940; רשות מקרקעי ישראל, מועצת מקרקעי ישראל – הסבר, עדכון: 19 בינואר 2016, כניסה: 17 במרס 2016.

¹⁶⁶ נציגי משרד ראש הממשלה, משרד הפנים, משרד החקלאות, משרד הבינוי והשיכון, משרד המשפטים, המשרד להגנת הסביבה וסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר. ראו שם.

¹⁶⁷ [חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992](#).

¹⁶⁸ שם, סעיף 3.

¹⁶⁹ שם, סעיף 3(א)(1).

¹⁷⁰ שם, סעיף 2ב.

¹⁷¹ שם, סעיף 4(א).

¹⁷² מערכת הביטחון: צה"ל, משרד הביטחון ויחידות הסמך שלו וחברות ששר הביטחון אחראי להן. שם, סעיף 1.

¹⁷³ גבי עינת אדרי, הממונה על חופש המידע ברשות מקרקעי ישראל, מכתב, 14 בפברואר 2016; גבי שולמית אליהו, מנהלת אגף עסקות ושיווק – המגזר הבדואי, שיחת טלפון, 30 במרס 2016; [תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993](#), סעיף 1; רשות מקרקעי ישראל, [שאלות ותשובות](#), עדכון: 28 במאי 2015, כניסה: 29 במרס 2016, [מילון מונחים](#), עדכון: 2 במרס 2015, כניסה: 30 במרס 2016, [דף מידע לפונה: בקשה להקצאת מגרש בפטור ממכרז לבנייה למגורים במסגרת הרחבה ביישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, מושב שיתופי, קיבוץ או אגודה שיתופית חקלאית](#), עדכון: 11 בנובמבר 2015, כניסה: 30 במרס 2016, [בקשה להקצאת קרקע בפטור ממכרז – נימוקים מיוחדים](#), עדכון: 11 בנובמבר 2015, כניסה: 30 במרס 2016.

¹⁷⁴ [תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993](#).



25". התקשרות של מינהל מקרקעי ישראל (להלן – המינהל) לביצוע עסקה במקרקעין של המדינה, רשות הפיתוח או קרן קיימת לישראל, אינה טעונה מכרז כאשר נושא ההתקשרות הוא אחד מאלה: [...]

(24) הענקת זכויות במקרקעין למי שמשרתים בכוחות הביטחון או עבורם, במסגרת מיזם של בניית שכונת מגורים המתבצעת ביוזמת צבא הגנה לישראל ובאישור שר הביטחון;

(24א) הענקת זכויות במקרקעין ביישובי המיעוטים, למי שמשרתים או ששירתו בכוחות הביטחון שנתיים לפחות, לצורך בנייה למגורים, לפי המלצת משרד הביטחון;”

סעיף 25(24), המאפשר פטור ממכרז בעת מתן זכויות במקרקעין למשרתי כוחות הביטחון, נקבע בתקנות כבר כשהותקנו בשנת 1993. סעיף 25(24א), העוסק מפורשות במשרתים וליוצאי כוחות הביטחון ביישובי מיעוטים, הוכנס לתקנות בינואר 2001.¹⁷⁵

כיום רמ"י מעניקה הטבות בעת רכישת מקרקעין לשלוש קבוצות בגין שירות בצה"ל, במילואים ובכוחות הביטחון בכלל: לחיילי מילואים, לקבוצות מיעוטים בישראל (דרוזים, צ'רקסים ועוד) ולבדואים בנגב. כפי שיתואר להלן, הטבות אלו נוגעות לעתים למחיר הקרקע בלבד, לעתים לעלות פיתוח הקרקע (בניית תשתיות והכנת הקרקע לבנייה) ולעתים לשני הרכיבים.

כאמור, מרכז המחקר והמידע ביקש מרשות מקרקעי ישראל נתונים על היקף מימוש ההטבות שהיא מעניקה – מספר המממשים, אילו הטבות וסכום ההנחה בפועל. בתרשים 1 מוצגים נתוני רמ"י על כלל עסקאות המקרקעין המאושרות לפי החלטות ממ"י בדבר הנחות למשרתי מילואים בכל הארץ (החלטות ממ"י 1261, 1200, 1218), בדבר הנחות למיעוטים משרתי כוחות המיעוטים ביישובי מיעוטים בצפון (החלטות ממ"י 1088, 1124, 1190, 1221, 1312, 1420), וכן לפי סעיף 25(24א) בתקנות חובת המכרזים, המאפשר הנחות בפטור למכרז למשרתים או ליוצאי כוחות הביטחון ביישובי מיעוטים.¹⁷⁶ הנתונים בנוגע לשתי הקבוצות – משרתי המילואים ובני מיעוטים ביישובי מיעוטים בצפון – נמסרו מרמ"י כמקשה אחת, ואי-אפשר ללמוד מהם מה שיעור העסקאות בכל קבוצה בנפרד. כמו כן, עד מועד סיום כתיבת המסמך לא מסרה רמ"י את נתוני העסקאות שניתנה בהן הנחה למשרתי כוחות הביטחון ביישובי הבדואים בנגב,¹⁷⁷ למרות בקשות חוזרות ונשנות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. נציין גם כי למרות בקשתנו, לא נמסר למרכז המחקר והמידע כמה מגרשים מייצגת "עסקה", מה גודל המגרשים האלה וכמה יחידות דור המוטב רשאי לבנות על המגרש שזכה בו.

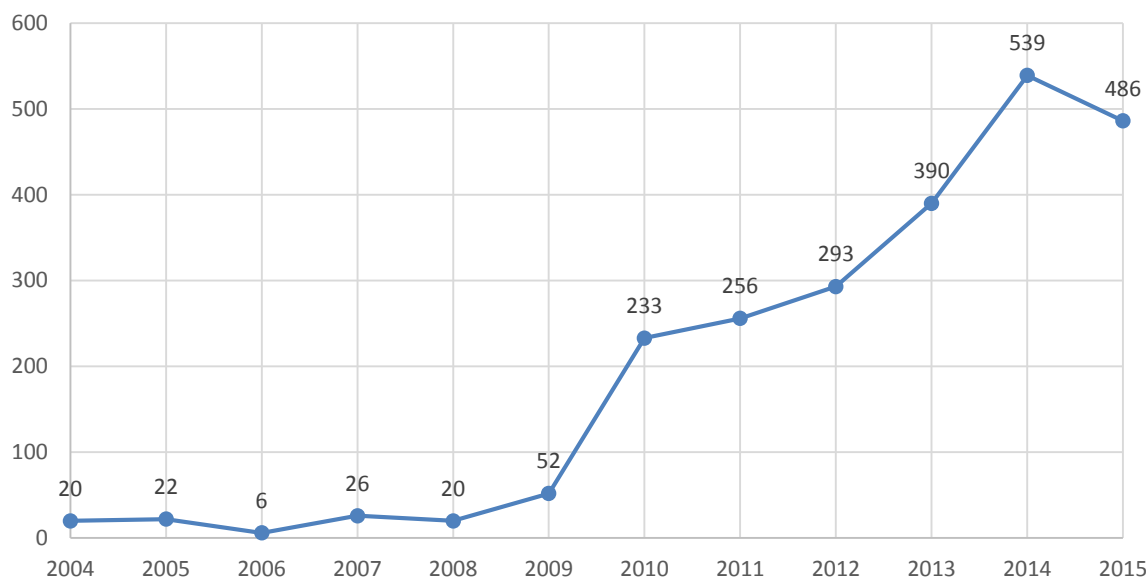
¹⁷⁵ תקנות חובת המכרזים (תיקון), התשס"א-2001, סעיף 5(3).

¹⁷⁶ הטבות למשרתי כוחות הביטחון ביישובי מיעוטים: לפי החלטות מועצת מקרקעי ישראל מס' 1088, תנאי הקצאת קרקע למגורים למשרתי כוחות הביטחון ביישובי מיעוטים, 13 בינואר 2008; מס' 1124, תנאי הקצאת קרקע למגורים למשרתי כוחות הביטחון ביישובי מיעוטים, 8 בפברואר 2010; מס' 1221, תנאי הקצאת קרקע למגורים למשרתי כוחות הביטחון שהינם בני מיעוטים ביישובי מיעוטים, 27 בדצמבר 2010; מס' 1312, תנאי הקצאת קרקע למגורים למשרתי כוחות הביטחון שהינם בני מיעוטים ביישובי מיעוטים, 12 בפברואר 2014; מס' 1420, תנאי הקצאת קרקע למגורים למשרתי כוחות הביטחון שהינם בני מיעוטים ביישובי מיעוטים, 13 ביולי 2015. הטבות למשרתי המילואים: מס' 1200, הנחות בקרקע לחיילי מילואים, 31 באוגוסט 2010; מס' 1218, הנחות בקרקע לחיילי מילואים, 27 בדצמבר 2010; מס' 1261, הנחות בקרקע לחיילי מילואים, 20 בדצמבר 2012; תקנות חובת המכרזים, התשע"ג-1993, סעיף 25(24א); גבי עינת אדרי, הממונה על חופש המידע ברשות מקרקעי ישראל, מכתב, 14 בפברואר 2016.

¹⁷⁷ גבי שולמית אליהו, מנהלת אגף עסקות ושיווק – מגזר בדואי ברשות מקרקעי ישראל, מכתב, 24 במרס 2016.



תרשים 1: מספר עסקות המקרקעין שניתנו בהן הטבות למשרתי מילואים ולמיעוטים יוצאי כוחות הביטחון ביישובי מיעוטים, 2004 עד 2015¹⁷⁸



מנתוני רמ"י עולה כי בשנים 2004 עד 2009 מספר העסקאות השנתיות שניתנה בהן הטבה במחיר הקרקע ליוצאי מערכת הביטחון ולמשרתי המילואים היה בין שש עסקאות בשנה לכמה עשרות, ואילו בשנת 2010 זינק מספר העסקאות ל-233, ועלה בהתמדה עד 539 עסקאות ב-2014. כלומר, **מספר העסקאות בשנת 2014 היה יותר מפי-שניים ממספר העסקאות בשנת 2010, ויותר מפי-26 ממספר העסקאות בשנת 2004.** ואולם, **נתוני 2015 מלמדים על ירידה של כ-10% לעומת נתוני 2014**, מ-539 ל-486 עסקאות. **נתונים אלו אינם מאפשרים ללמוד על מיצוי הזכויות בקרב כל אחת מהקבוצות המוטבות אלא מציגים תמונה כללית בלבד. גם לא ציון באיזו מסגרת הוענקו ההטבות – מכרז פומבי, מכרז סגור, הרשמה והגרלה או בפטור ממכרז.** נוסף על כך, אי-אפשר ללמוד מהנתונים על שיעור העסקאות שניתנה בהן הטבה מתוך כלל עסקאות המקרקעין לבנייה נמוכה. מכאן שאין לדעת מנתוני רמ"י המוצגים כאן באיזו מידה מקנה ההטבה יתרון לקבוצות אלו. יתר על כן, רמ"י לא מסרה מה היה שיעור ההנחה בפועל בעסקאות מקרקעין אלו, ומכאן שלא ידוע מה משמעותה הריאלית של הטבה זו. לפי רמ"י, מערכת המחשוב שברשותם אינה מאפשרת חישוב של ההנחות עצמן, ולכן מידע זה אינו שמור אצלם.¹⁷⁹

3.1. הנחה ברכישת קרקע למשורררים מקרב בני המיעוטים ביישובי מיעוטים

רמ"י מסדירה עסקאות מקרקעין ביישובי המיעוטים.¹⁸⁰ בהחלטות ממ"י "מיעוטים" הם האוכלוסייה הערבית, הדרוזית, הצ'רקסית והבדואית.¹⁸¹ החלטות שונות מבחינות בין יישובי קבוצות אלו בצפון ובין

¹⁷⁸ גבי עינת אדרי, הממונה על חופש המידע ברשות מקרקעי ישראל, מכתב, 14 בפברואר 2016.

¹⁷⁹ שם.

¹⁸⁰ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 328, [הסדר עסקאות עבר \(מקרקעין מבונים לבנייה נמוכה למגורים בכפרי מיעוטים התפוסים ללא הסדר חוזי עם ממ"י\)](#), 15 באפריל 1986.

¹⁸¹ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 384, [החלטה בדבר החכרת מגרשי מגורים לבנייה נמוכה בדמי חכירה מהוונים – במושבים מושבות, מרכזים אזוריים, יישובים קהילתיים ויישובי המיעוטים](#), 21 ביוני 1988.



יישובי המיעוט הבדואי בנגב.¹⁸² בבדיקה במאגר ההחלטות של מ"מ עולה כי ההחלטה הראשונה "לעודד את הבנייה למגורים של יוצאי צבא וכוחות הביטחון ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים" היא מינואר 1990.¹⁸³

בבדיקת ההחלטות בנושא עולה כי ב-2007 קבעה מ"מ שאיש כוחות הביטחון (צה"ל, משטרת ישראל, משמר הגבול ומשרד ראש הממשלה) ששירת שירות מלא של שנתיים לפחות וקיבל את המלצת משרד הביטחון, תעודת זכאות של משרד הבינוי והשיכון המעידה שהוא מחוסר דיור ותצהיר המאומת על-ידי עורך-דין שאין בבעלותו או בחכירתו מגרש למגורים, יהיה זכאי להקצאת קרקע "בשיעור של 65% משיעור התשלום שנקבע לקרקע בהתאם לאזור העדיפות הלאומית", בעבור מגרש אחד בלבד.¹⁸⁴ לא צוין כמה יחידות דיור הוא רשאי לבנות על מגרש זה. הקרקע תוקצה בפטור ממכרז, במכרז פומבי או בדרך של הרשמה והגרלה.¹⁸⁵ הוצאות הפיתוח חלות על מי שקיבל את הקרקע.¹⁸⁶ בהחלטה נקבע גם כי 10% מהמגרשים המוצעים לשיווק בדרך של הרשמה והגרלה ישווקו לנכים, לבן משפחה של חייל שנספה במערכה כהגדרתו בחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיוקם), התש"י-1950, ולבן משפחה של נפגע אשר נספה בפעולות איבה כהגדרתו בחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970.¹⁸⁷

במרס 2015 תיקנה מ"מ את ההגדרה של מי ששירת שירות מלא, והגדירה אותו כ"מי שמשרת או ששירת בכוחות הביטחון 16 חודשים לפחות, כפוף להמלצת משרד הביטחון".¹⁸⁸ נוסף על כך נקבע בהחלטה כי כעת יוקצו המגרשים "בהנחה בשיעור של 90% מערך הקרקע וללא הנחות אזור. ערך הקרקע ייקבע לפי מלוא זכויות הניצול הקבועות בתוכנית שבתוקף החלה על המקרקעין ובניכוי עלויות פיתוח".

ההחלטה האחרונה עד כה היא מינואר 2016, והוחזר בה תבחין השרות המלא של 24 חודשים לפחות. נוסף על כך ההחלטה מאפשרת גם למי ששוררר משירות כלוחם או כתומך לחימה בגין פציעה מחמת אימון או פעילות מבצעית לקבל הטבות אלו, בהמלצת משרד הביטחון.¹⁸⁹ רשות מקרקעי ישראל מדגישה כי מדובר בזכות חד-פעמית ובעבור מגרש אחד בלבד, וכי תוקף ההחלטה הוא רק עד 31 בדצמבר 2016.

3.2. הטבה למשרתי כוחות הביטחון הבדואים ביישובי הבדואים

לפי בדיקה של מרכז המחקר והמידע במאגר המידע של רמ"מ, ההחלטה הראשונה של מ"מ העוסקת ישירות במקרקעין בעבור האוכלוסייה הבדואית היא משנת 1986.¹⁹⁰ בבדיקה זו עולה גם כי מ"מ החלה

¹⁸² ראו למשל: החלטת מועצת מקרקעי ישראל 857, שיעור דמי חכירה מהוונים למגורים ביישובי הדרוזים, הצ'רקסיים הבדואים ובני מיעוטים אחרים במחוזות חיפה והצפון וביישובי הבדואים במחוז הדרום, 3 במאי 1999.

¹⁸³ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 437, הודעה על החלטה בדבר שיעור דמי חכירה מהוונים למגורים ביישובים דרוזים וצ'רקסיים (הוראת שעה) לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ד-1960, 4 בינואר 1990.

¹⁸⁴ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1088, תנאי הקצאת קרקע למגורים למשרתי כוחות הביטחון ביישובי מיעוטים, 16 במאי 2007. בינואר 2012 קבעה המדינה אזורי עדיפות לאומית לצורך הטבות בתחום הבינוי, ונקבעו בה גם שיעורי סבסוד פיתוח. לפרטים נוספים ראו: משרד הבינוי והשיכון, יישובי עדיפות לאומית, כניסה: 29 במרס 2016.

¹⁸⁵ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1088, תנאי הקצאת קרקע למגורים למשרתי כוחות הביטחון ביישובי מיעוטים, 16 במאי 2007.

¹⁸⁶ שם, סעיף 3.

¹⁸⁷ שם, סעיף 1.

¹⁸⁸ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1420, תנאי הקצאת קרקע למגורים למשרתי כוחות הביטחון שהנם בני מיעוטים ביישובי מיעוטים, 13 ביולי 2015. ההדגשה אינה במקור.

¹⁸⁹ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1454, תנאי הקצאת קרקע למגורים למשרתי כוחות הביטחון שהנם בני מיעוטים ביישובי מיעוטים, 27 בינואר 2016.

¹⁹⁰ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 340, מגרשי בנייה ביישובי בדואים – פטור ממכרז, 28 באוקטובר 1986.



להביא בחשבון בהחלטותיה את השירות בצה"ל בפרט ובכוחות הביטחון בכלל באוכלוסייה זו בשתי החלטות ממאי 2005, אחת העוסקת באוכלוסייה הבדואית בנגב והשנייה – באוכלוסייה הבדואית בצפון.

בנוגע לבנייה בנגב רמ"י קובעת כי בשיווק מגרשים ביישובי הבדואים בנגב יינתנו הטבות בהקצאת מגרשים למשרתי כוחות הביטחון – מי ששרת בצה"ל, במשטרה, במשמר הגבול או במשרד ראש הממשלה – ולא למנות של מי שנפלו בזמן שירותם בכוחות הביטחון.¹⁹¹ בהחלטה נקבע **שירות מינימלי של 24 חודשים**, למעט למי ששוחרר בגין פציעה או מחלה תוך או עקב השירות.¹⁹² ביישובים ובשכונות שפיתוחן הסתיים עד 1 בינואר 2014 יהיה התשלום בעבור הקרקע 50% מערך הקרקע, אשר יוכרו כדמי חכירה מהוונים בשיעור 91% מערך הקרקע, והתשלום בעבור פיתוח מגרש יהיה 33% מעלות הפיתוח הכולל.¹⁹³ ביישובים ובשכונות שפיתוחן הסתיים לאחר 1 בינואר 2004 ישלמו משרתי כוחות הביטחון מחיר כולל של שליש מערכו המלא של המגרש, כפי שנקבע בתיק השיווק של רמ"י.¹⁹⁴ משרתי כוחות הביטחון שהם גם מתפנים מהפזורה הבדואית ליישובי הקבע זכאים להטבות גם מתוקף מעמדם זה, והם כפופים להגבלות הקצאת מגרשים המפורטות בהחלטת רמ"י.¹⁹⁵

בנוגע ליישובי הבדואים בצפון רמ"י קובעת כי בעת הקצאת קרקע בפטור ממכרז ובדרך של הרשמה והגרלה ביישובים אלו ישריין המינהל לפחות 50% מכלל המגרשים המוצעים לשיווק, ומכל סוג המוצע לשיווק, בעבור חיילים בדואים משוחררים, לפי הגדרתו של חייל משוחרר בתקנה 25(24)א בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.¹⁹⁶

לפי תשובת רמ"י על בקשת המידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הסעיפים הנוגעים להטבות למשרתי כוחות הביטחון ביישובי הבדואים בנגב לא השתנו מאז 2005.¹⁹⁷ לעומת זאת, מדיניות ההטבות למשרתי כוחות הביטחון מקרב המיעוט הבדואי ביישובי הצפון אוחדה עם מדיניות המקרקעין הרחבה יותר ביישובי המיעוטים באזור זה, ומכאן שיש לבחון אותם לאור המידע המובא בסעיף הקודם בפרק זה.

3.3 הנחות בקרקע לחיילי מילואים

בעקבות החלטת הממשלה בנושא בינואר 2008¹⁹⁸ קבעה רמ"י בינואר 2009 כי **"בהקצאות קרקע למגורים בבנייה נמוכה בדרך של פרסום, הרשמה והגרלה או בפטור ממכרז בהתאם לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, חייל מילואים פעיל יהיה זכאי להנחה במחיר הקרקע על ידי הפחתת שיעור התשלום ב-15% ממחיר המגרש בהתאם למפת אזורי העדיפות הלאומית, ובלבד שגובה ההנחה לא יעלה על 50 אלף ש"ח. ההנחה תינתן עבור יחידת דיור אחת בלבד".**¹⁹⁹ חייל מילואים פעיל לא יהיה זכאי לכפל הנחות במחיר הקרקע מלבד הנחות אזור עדיפות לאומית.²⁰⁰ רמ"י קבעה כי ההטבה תינתן רק בעסקאות לבנייה נמוכה,

¹⁹¹ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1028, [מחירי קרקע פיצויים ומגרשי בנייה לבדואים בנגב](#), 2 במאי 2005.

¹⁹² ש.ם.

¹⁹³ ש.ם.

¹⁹⁴ ש.ם.

¹⁹⁵ ש.ם.

¹⁹⁶ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1024, [הקצאת קרקע למגורים בפטור ממכרז ובדרך של הרשמה והגרלה ביישובי הבדואים בצפון](#), 11 במאי 2005.

¹⁹⁷ ראו החלטה אחרונה בנושא עד כה: החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1383, [מחירי קרקע פיצויים ומגרשי בנייה לבדואים בנגב](#), 29 בספטמבר 2014. כמו-כן, גבי עינת אדרי, הממונה על חופש המידע ברשות מקרקעי ישראל, מכתב, 30 בדצמבר 2015.

¹⁹⁸ החלטת ממשלה 2896, [הטבות לחיילי המילואים](#), 6 ינואר 2008.

¹⁹⁹ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1175, [הנחות בקרקע לחיילי מילואים](#), 5 בינואר 2009. ההדגשה אינה במקור.

²⁰⁰ ש.ם.



ולא בעסקאות לבנייה רוויה, משום שרק בבנייה נמוכה מתנהלת עסקה ישירה בין רמ"י למשרת המילואים.²⁰¹ כמו כן הדגישה ממ"י כי ההטבה תינתן בעסקה בקרקע המשוקת במכרז פומבי.²⁰²

בהחלטת הממשלה מ-2008 הוגדר "חייל מילואים פעיל" כמי ש"שירת 10 ימי מילואים לפחות בשנה הקלנדארית שקדמה לשנה בה מתבקשת ההטבה". לצורך קבלת הטבה במקרקעין מרמ"י החמירה המדינה וקבעה ש"מהלך תקופת שירותו במילואים – במשך 6 שנים לפחות".²⁰³ **ממ"י קבעה בהחלטתה כי חייל מילואים פעיל הוא מי שעונה על אחד משני התנאים האלה: מי ששירת עשרה ימי מילואים לפחות בכל שנה בשש שנים הרצופות שקדמו לשנה שבה מתבקשת ההנחה, או מי ששרת 80 ימי מילואים לפחות בשש השנים שקדמו לשנה שבה מתבקשת ההנחה.**²⁰⁴ בתנאי האחרון לא נקבע מספר מינימלי של ימי מילואים בשנה, וכך אפשר שהחייל ישרת בשנה אחת 80 יום ולא ייקרא לשירות בחמש השנים שלאחר מכן, ובכל זאת בשנה השביעית יהיה זכאי להטבה.²⁰⁵ **לפי הלשכה המשפטית של רמ"י, תנאי זה נקבע כדי להרחיב את מעגל הזכאות להטבה.**²⁰⁶

ביולי 2010 הרחיבה ממ"י את ההחלטה הקודמת והוסיפה פירוט של שיעורי ההנחה לפי אזורי העדיפות הלאומיים, וכן זכות להנחה גם בהקצאות קרקע בבנייה נמוכה בדרך של מכרז פומבי.²⁰⁷ בהחלטה נוספת של ממ"י מנובמבר אותה שנה שונו שיעורי ההנחה לפי אזורי עדיפות לאומיים והודגש כי **ההנחה חד-פעמית.**²⁰⁸

ב-2012 שינתה הממשלה את ההגדרה של "חייל מילואים פעיל" למי ש"שירת 20 ימי מילואים לפחות בתקופה של שלוש שנים רצופות", וקבעה כי יהיה זכאי להטבות בתחום המקרקעין רק "מי שהוגדר כחייל מילואים פעיל במשך זמן מצטבר של שש שנים לפחות".²⁰⁹ כאמור, לדברי סא"ל אופיר קבילו, ראש ענף תכנון כוח אדם מילואים באגף כוח אדם בצה"ל, הכוונה היא לשתי תקופות של שלוש שנים, ואין חובה שיהיו רצופות, ולמינימום של 20 יום בכל שלוש שנים, ואין חובת מינימום או מקסימום של ימי שירות בכל שנה.²¹⁰ בעקבות החלטת הממשלה קיבלה ממ"י החלטה מתקנת להחלטותיה הקודמות בנושא, וקבעה **כי כדי שחייל מילואים יקבל הטבות במקרקעין עליו לעמוד באחד משני התנאים האלה: שתי תקופות מילואים בנות שלוש שנים כל אחת אשר בכל אחת 20 ימי מילואים לפחות, עם הצגת אישור חייל מילואים פעיל שש-שנתי מצה"ל; שירות של 80 ימי מילואים שש רצופות, בלי לקבוע מספר ימי מילואים מינימלי בכל שנה.**²¹¹ נוסף על כך בסעיף 6 להחלטה נקבע שהחייל יכול לממש את ההטבה "עד 6 שנים מיום שחרור משירות מילואים בצה"ל", כלומר משירות מילואים פעיל.²¹² כמו כן נקבע כי חיילי

²⁰¹ עו"ד ישי לוי, האגף המשפטי ברשות מקרקעי ישראל, שיחת טלפון, 5 באפריל 2016.

²⁰² החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1175, [הנחות בקרקע לחיילי מילואים](#), 5 בינואר 2009, סעיף 4.

²⁰³ החלטת ממשלה 2896, [הטבות לחיילי המילואים](#), 6 בינואר 2008, סעיף יא.2.

²⁰⁴ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1175, [הנחות בקרקע לחיילי מילואים](#), 5 בינואר 2009; עו"ד ישי לוי, האגף המשפטי ברשות מקרקעי ישראל, שיחת טלפון, 5 באפריל 2016.

²⁰⁵ שם.

²⁰⁶ שם.

²⁰⁷ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1200, [הנחות בקרקע לחיילי מילואים](#), 5 ביולי 2010.

²⁰⁸ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1218, [הנחות בקרקע לחיילי מילואים](#), 15 בנובמבר 2010.

²⁰⁹ החלטת ממשלה 4712, [שינוי הגדרת "חייל מילואים פעיל"](#), 3 ביוני 2012, סעיף 1.

²¹⁰ סא"ל אופיר קבילו, ראש ענף תכנון כוח אדם מילואים באגף כוח אדם בצה"ל, שיחת טלפון, 5 באפריל 2016.

²¹¹ החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1261, [הנחות בקרקע לחיילי מילואים](#), 29 אוקטובר 2012, סעיף 1; עו"ד ישי לוי, האגף המשפטי ברשות מקרקעי ישראל, מכתב 5 באפריל 2016, שיחות טלפון, 5 ו-6 באפריל 2016.

²¹² החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1261, [הנחות בקרקע לחיילי מילואים](#), 29 אוקטובר 2012, סעיף 6.



מילואים שאינם מתאימים להגדרה "חייל מילואים פעיל" בשל חוסר של עד שלושה ימי מילואים מכלל ימי המילואים הנדרשים וקיבלו המלצה מראש ענף תכנון כוח אדם מילואים בצה"ל יוכלו להגיש בקשה לוועדת חריגים שתוקם לצורך זה במינהל.²¹³

בהחלטת ממ"י מ-2012 נוספה להטבה רכישת קרקע לבנייה נמוכה במסגרת חברות בעמותה המשתתפת במכרז פומבי לרכישת המקרקעין, ונקבע ששיעור החזר יהיה 15% ממרכיב הקרקע שרכש חייל המילואים לצורך מגוריו.²¹⁴

לדברי עו"ד ישי לוי מהלשכה המשפטית של רמ"י, הרשות בוחנת כיום הטבות נוספות למשרתי מילואים, כגון מתן אפשרות למבקשי ההטבה להציג אישור מילואים שש-שנתי גם לאחר שכבר נעשתה עסקת המקרקעין, במשך תקופה מוגדרת.²¹⁵ במכתבה למרכז המחקר והמידע של הכנסת טענה העמותה למען משרתי המילואים כי יש לתת הטבה זו גם למי שרוכש דירה שנבנתה על קרקע של ממ"י.²¹⁶ נזכיר כי ממ"י קבעה כי ההטבה תינתן רק בעסקאות לבנייה נמוכה, ולא בעסקאות לבנייה רוויה, לדבריה מכיוון שרק בבנייה נמוכה מתקיימת עסקה ישירה בין רמ"י למשרת המילואים.²¹⁷ כמו כן, במכתבה למרכז המחקר והמידע של הכנסת התייחסה העמותה להטבות במקרקעין שרמ"י מעניקה למשרתי כוחות הביטחון מקרב בני המיעוטים ביישובי המיעוטים בצפון וביישובי הבדואים בדרום.

4. הטבות מטעם משרד הביטחון

הטבות של משרד הביטחון בדיור לחיילים משוחררים ניתנות באמצעות היחידה להכוונת חיילים משוחררים במשרד.²¹⁸ בתגובה על בקשת המידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מסר משרד הביטחון כי אין בידי נתונים על הטבות בדיור לחיילי מילואים, מאחר שהן ניתנות מטעם משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל.²¹⁹ לפיכך נסקור בחלק זה רק הטבות הניתנות לחיילים משוחררים. את המידע מסר משרד הביטחון, ואיכותו אינה מאפשרת ניתוח השוואתי לאורך השנים מבחינת מספר המוטבים, היקף מיצוי ההטבה בקרב הזכאים והסכום הממוצע שקיבל כל מוטב.

נוסף על מידע על ההטבות שהמדינה מעניקה ציין משרד הביטחון במכתבו כי במסגרת מועדון החברים "בהצדעה", שהקימו משרד הביטחון וצה"ל, שוקו בשנתיים האחרונות שני פרויקטים לדיור לחיילים משוחררים ולאנשי מילואים, והוענקה בהם הנחה של 80,000-120,000 ש"ח לדירה.²²⁰ לפי המשרד, 130 איש מימשו הטבה זו.²²¹

²¹³ שם, סעיף 5.

²¹⁴ שם; גבי עינת אדרי, הממונה על חופש המידע ברשות מקרקעי ישראל, מכתב, 30 בדצמבר 2015.

²¹⁵ עו"ד ישי לוי, האגף המשפטי ברשות מקרקעי ישראל, שיחת טלפון, 5 באפריל 2016.

²¹⁶ אלי"מ במילי אבי סייג, יושב-ראש העמותה למען משרתי המילואים, מכתב, 30 בדצמבר 2015.

²¹⁷ עו"ד ישי לוי, האגף המשפטי ברשות מקרקעי ישראל, שיחת טלפון, 5 באפריל 2016.

²¹⁸ עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב, 7 בפברואר 2016.

²¹⁹ שם.

²²⁰ הנ"ל, מכתב, 6 בינואר 2016.

²²¹ שם.



4.1. פיקדון לחיילים משוחררים

בדברי ההסבר להצעת חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ג-1993, עולה כי **לחוק מטרה כפולה** – הרחבת מעגל הזכאויות שמעניקה המדינה למי ששירתו והרחבת מעגל הזכאים להטבות אלו,²²² לעומת מה שנקבע בחוק חיילים משוחררים, התשמ"ד-1984, שבוטל על-ידי חוק זה.²²³ יצוין כי עמדת המדינה כפי שעלתה בבית-המשפט היא שחוק קליטת חיילים אינו ממצה את ההטבות שאפשר לתת למשרתים בצבא, והן המחוקק והן מחוקק המשנה רשאים להוסיף ולהיטיב עם המשרתים בצבא על סמך חוקים אחרים.²²⁴

בחוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994, נקבעו הטבות למשרתים בשירות סדיר צבאי, אזרחי ולאומי.²²⁵ בחוק הוקמה קרן במשרד הביטחון לניהול חשבונות פיקדונות בעבור המשרתים, ונקבע כיצד יממשו החיילים המשוחררים את ההטבות.²²⁶ ההטבות בתחום הדיור שנקבעו בחוק:

- **סעיף 16 בחוק, שעוסק בהלוואה לשיכון**, קובע כי "חייל משוחרר הזכאי, על פי הכללים והנהלים הנהוגים לעניין זה, להלוואה מאת המדינה או מטעמה לצורכי דיור, יוגדל סכום ההלוואה בשיעורים ובתנאים שקבע שר הבינוי והשיכון בהסכמת שר האוצר; הוראות סעיף זה יחולו, בשינויים המחויבים, גם לגבי הלוואות לצורכי דיור שמקבל קיבוץ בשל חייל משוחרר החבר בו."
- **סעיף 17 בחוק עוסק בהשתתפות ברכישת דירת מגורים, והוא תוקן ב-1996**. אלו עיקריו:
 - חייל משוחרר שהתקשר בחוזה לרכישת דירת מגורים זכאי להשתתפות בהוצאות רכישת הדירה מכספי הפיקדון. לפי החוק, "רכישה" משמעה גם חכירה לדורות.
 - הקרן תעביר את סכום ההשתתפות ישירות למוכר דירת המגורים על סמך ההסדרים שתקבע הקרן.
- **סעיף 19ב, שתוקן בשנת 2008, מקנה למוסדות לימוד סמכות לתת משקל להיות המבקש חייל משוחרר בעת קביעת הזכאות לדיור במעונות.**

הזכאויות לפי חוק זה ניתנות למימוש רק למטרות הקבועות בו ועד חמש השנים לאחר סיום השירות הסדיר.²²⁷ אם בתום חמש השנים נותרה יתרה בפיקדון, החייל המשוחרר זכאי לבקש לקבלה בתוך שנתיים מתום חמש השנים האמורות, לכל מטרה שהיא.²²⁸ אם בתום שבע שנים לא תבע המשוחרר את יתרת הפיקדון, היתרה מועברת חזרה לקרן.²²⁹ החוק מקנה לראש אגף כוח אדם בצה"ל סמכות לשלול את ההטבות האמורות בחוק מחייל שהורשע בעבירה חמורה במהלך שירותו הסדיר.²³⁰

²²² דברי ההסבר להצעת חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ג-1993, 19 ביולי 1993.

²²³ שם.

²²⁴ בג"ץ 11956/05 פלונית ואח' נגד שר הבינוי והשיכון, סעיף 3, 22 ביוני 2006.

²²⁵ [חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994](#)

²²⁶ שם, סעיף 2.

²²⁷ שם, סעיף 19(א).

²²⁸ שם, סעיף 19(ב)(1). בסעיף 19(ב)(2) מפורטים התנאים הנוגעים ללוחם או למי שמשרת כתומך לחימה אחרי השירות הסדיר.

²²⁹ שם, סעיף 19(ג).

²³⁰ שם, סעיף 19א.



לפי אתר הקרן והיחידה לחיילים משוחררים במשרד הביטחון, סכום הזכאות לפיקדון האישי תלוי בסוג השירות ובמשך השירות.²³¹ הנתונים מוצגים בטבלה מס' 4.

טבלה 4: סכומי הזכאות לפיקדון האישי של הקרן להכונת חיילים משוחררים במשרד הביטחון²³²

פיקדון ל-36 חודשים	פיקדון ל-24 חודשים	סוג השירות
28,270 ש"ח	18,485 ש"ח	לוחמים/לוחמות
24,193 ש"ח	16,038 ש"ח	תומכיות/לחימה
19,571 ש"ח	13,048 ש"ח	אחרים

לפי נתוני משרד הביטחון, משנת 2004 ועד פברואר 2016 מימשו את הפיקדון למטרת **רכישת זירה** 10,308 חיילים משוחררים, בסכום כולל של 197,579,515 ש"ח. למרות בקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתון זה נמסר ללא פילוח לשנים או לסוגי השירות, ולכן אי-אפשר לבחון מגמות שינוי בשיעור המיצוי של ההטבה. כמו כן לא נמסר מה היה הסכום הממוצע שקיבל מוטב בכל שנה או בכלל.

4.2. הלוואות בדיוור לחיילים משוחררים

היחידה לחיילים משוחררים במשרד הביטחון מציעה הלוואה עד לסכום של 12,000 ש"ח לשם תשלום שכר זירה או רכישת זירה.²³³ ההלוואה ניתנת בתנאים מועדפים (שלא פורטו) על-פי הסכם של משרד הביטחון עם בנק אוצר החייל.²³⁴

לפי נתוני משרד הביטחון, בשנים 2014-2015 קיבלו הטבה זו 25 חיילים משוחררים, והיקף הסיוע הסתכם ב-250,000 ש"ח.²³⁵ מנתונים אלו עולה כי הסכום הממוצע שקיבל חייל משוחרר במסגרת הטבה זו בשנים 2014 ו-2015 היה 10,000 ש"ח – פחות מסכום ההלוואה המקסימלי האפשרי, שהוא 12,000 ש"ח.

4.3. סיוע בדיוור לחיילים בודדים משוחררים

בתשובתו על בקשת המידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת ציין משרד הביטחון כי הסיוע שצה"ל נותן לחיילים שהוכרו כחיילים בודדים בעת שירותם נפסק עם שחרורם, והדבר עלול להוביל למצוקה כלכלית קשה.²³⁶ לפיכך החליט המשרד להעניק שתי הטבות בדיוור לחיילים בודדים משוחררים:

חלוקת מענקי שכר זירה לחיילים בודדים – משרד הביטחון פונה בכל שנה אל האפוטרופוס הכללי בבקשה לקבל לשם כך כספי עיזבונות. מאחר שמדובר בתקציב חיצוני, היקף ההטבה שונה בכל שנה.²³⁷ **משרד**

²³¹ הקרן והיחידה להכונת חיילים משוחררים במשרד הביטחון, [פיקדון אישי](#), כניסה: 31 במרס 2016.

²³² שם. סכומים אלו עודכנו ב-1 בינואר 2016.

²³³ עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב, 7 בפברואר 2016.

²³⁴ הני"ל, מכתב, 6 בינואר 2016.

²³⁵ שם.

²³⁶ שם.

²³⁷ שם.



הביטחון דיווח כי הוא מעניק סיוע חד-פעמי של עד 5,000 ש"ח.²³⁸ לפי משרד הביטחון, בשנים 2015-2014 קיבלו 1,905 חיילים משוחררים שהוכרו כבודדים סיוע בסכום זה, והיקף הסיוע הסתכם ב-9,525,000 ש"ח.²³⁹

משרד הביטחון מאפשר לחיילים בודדים משוחררים ללון חינם בבתי החייל בארץ עד לתקופה של חצי שנה, כפתרון דיור זמני.²⁴⁰ המשרד לא מסר נתונים על היקף המימוש של הטבה זו.

5. סיכום ודיון

להלן כמה נקודות מרכזיות שעלו במסמך:

- כיום, ההטבות בדיור שהמדינה מעניקה למשוחררי צה"ל ולמי שהוכרו כמשרתי מילואים פעילים ניתנות על-ידי שלושה גופים – משרד הבינוי והשיכון, רמ"י ומשרד הביטחון. נזכיר כי עד 2015 מינהל רמ"י היה כפוף במישרין לשר הבינוי והשיכון, ומשנה זו הוא כפוף במישרין לשר האוצר.²⁴¹
- לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, רמ"י ומשרד הביטחון, בשנים 2009-2015 העניקה ישראל הטבות בדיור ליוצאי צבא ולמשרתי המילואים במסגרת תשע תוכניות: שלוש תוכניות של משרד הבינוי והשיכון – משכנתאות לדיור, "מחיר למשתכן" ודיור להשכרה מפוקחת; שלוש במסגרת עסקאות המקרקעין של רמ"י – הנחה למיעוטים משרתי כוחות הביטחון ביישובי המיעוטים בצפון, הנחה לבדואים משרתי כוחות הביטחון ביישובי הבדואים בנגב והנחה לחיילי מילואים פעילים בכל הארץ; שלוש במסגרת משרד הביטחון – מענק פיקדון, הלוואה וסיוע לחיילים בודדים משוחררים.
- מתוכן, בשמונה תוכניות עדיין מוענקות הטבות ליוצאי צבא ומשרתי מילואים כיום, ובאחת ("מחיר למשתכן") הופסקה הטבה ב-2015 בעקבות שינויים אחרים בתנאי הזכאות של התוכנית.
- בתוכניות מסוימות שירות צבאי או שירות מילואים הוא תנאי סף (תוכניות הפיקדון, הלוואה והסיוע בדיור לחיילים משוחררים של משרד הביטחון, וכן הטבות רמ"י לבני מיעוטים ולמשרתי המילואים), ובאחרות – תבחין נוסף להגדלת הטבה או הסיכוי לקבלתה, לצד תבחינים כגון נכות או מצב משפחתי (תוכניות משרד השיכון להלוואות בדיור ולדיור בשכירות מפוקחת, ובעבר גם ב"מחיר למשתכן", וכן ההנחה שרמ"י נותנת ביישובי הבדואים בנגב, שהיא חלק ממערך הטבות גדול יותר להסדרת המקרקעין באזורים אלו).
- משמונה ההטבות המוענקות כיום, שתיים מוענקות במסגרת סיוע רחב יותר מטעם המדינה בתחום הדיור לאוכלוסייה הכללית בישראל (תוכניות הלוואות לדיור והשכרה מפוקחת, שתיהן של משרד הבינוי והשיכון), ושש הן ייעודיות לאוכלוסייה שבה המסמך עוסק.

²³⁸ הני"ל, מכתב, 7 בפברואר 2016.

²³⁹ שם.

²⁴⁰ זכאות זו מוגבלת לשלושה חודשים ממועד השחרור. הקרן והיחידה להכוונת חיילים משוחררים במשרד הביטחון, חיילים בודדים משוחררים – כל ההטבות, כניסה: 23 במרס 2016; עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב, 6 בינואר 2016.

²⁴¹ החלטת ממשלה, התאמת מבנה ניהול הנדל"ן והתכנון בממשלה להתמודדות עם משבר הדיור, 19 במאי 2015; ילקוט הפרסומים 7092, הודעה על העברת סמכויות הנתונות לפי חוק, 12 באוגוסט 2015, עמ' 7940; רשות מקרקעי ישראל, מועצת מקרקעי ישראל – הסבר, עדכון: 19 בינואר 2016, כניסה: 17 במרס 2016.



- **משש התוכניות הייעודיות, שלוש מיועדות רק לחיילים משוחררים** (פיקדון לחיילים משוחררים, הלוואות לדיור וסיוע בלינה לחיילים בודדים משוחררים – כולן של משרד הביטחון), **שתיים מיועדות לכלל יוצאי כוחות הביטחון, ובהם לחיילים משוחררים ולחיילי מילואים פעילים** (אחת לבדואים בנגב והשנייה לבני המיעוטים בצפון, שתיהן במסגרת שיווק קרקעות של רמ"י), **ואחת מיועדת למשרתי מילואים בלבד** (הנחה בעת רכישת קרקעות לבנייה נמוכה של רמ"י).
- **התבחינים המשמשים את המדינה במתן הטבות אלו כיום אינם אחידים**. למשל, במקרים מסוימים דרוש משך שירות מינימלי לקבלת ההטבה ויש הבחנה בין שירות נשים לשירות גברים, ובאחרות לא; לעתים גם אופי השירות מכתוב את היקף ההטבה, כגון שירות קרבי לעומת שירות בתפקיד עורף; לעתים משך הזכאות להטבה מוגבל בזמן ממועד השחרור, ולעתים הוא אינו מוגבל. יוזכר גם כי משרד הבינוי והשיכון ורמ"י הגדירו כל אחד באופן שונה "חייל מילואים פעיל" לצורך קבלת הטבות מהם וקבעו תקופת זכאות שונה. **בטבלה 5 מוצגות שש מתוך תשע התוכניות שנסקרו במסמך, לפי אופי השינוי שחל בהן בשנים 2009-2015**. בטבלה לא מוצגות שלוש תוכניות של משרד הביטחון שלא נמסר לנו מידע עליהן: כספי פיקדון, הלוואה לצורך שכירות או רכישת דירה וסיוע לחיילים בודדים.

טבלה 5: שינויים בהטבות למשוחררי צבא ולמשרתי מילואים פעילים בשנים 2009-2015

תוכניות שבהן נותרה ההטבה ללא שינוי	תוכניות שבהן נוספה או הורחבה ההטבה	תוכניות שבהן בוטלה ההטבה
<ul style="list-style-type: none"> • הלוואה למשכנתה • שיווק קרקע למשרתי כוחות הביטחון – בדואים 	<ul style="list-style-type: none"> • השכרה מפקחת • שיווק קרקע למשרתי מילואים • שיווק קרקע למשרתי כוחות הביטחון – בני מיעוטים 	<ul style="list-style-type: none"> • "מחיר למשתכן"

כפי שאפשר לראות, משש התוכניות שהעניקו הטבות ליוצאי צבא ולמשרתי המילואים בתחום הדיור בשנים 2009-2015 שלמרכז המחקר והמידע של הכנסת יש נתונים על השינויים שחלו בהן בתקופה זו, **בשתיים ההטבה נותרה ללא שינוי, בשלוש הורחבו או נוספו הטבות ובאחת בוטלה ההטבה לחלוטין**. יודגש כי עצם קיומן של ההטבות, או השינויים בהן, אינו מלמד על היקף מימושו או על האופן בו הן היטיבו עם מי שמימשו אותן. נזכיר כי מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש ממשרד הבינוי והשיכון, ממשרד הביטחון ומרשות מקרקעי ישראל פירוט של כלל ההטבות בדיור שהם נותנים ליוצאי צבא ולמשרתי המילואים; הקריטריונים למימושו; השנה שבה החלו להעניק הטבות אלו; מספר יוצאי הצבא ומשרתי המילואים שהוענקה להם ההטבה בשנים 2004-2015 לצורך בחינת השינויים האפשריים בתוכניות לאורך זמן; היקף ההוצאה בגין כל הטבה בכל אחת מהשנים הללו; הסכום הממוצע שקיבל כל מוטב באותן שנים. כמו כן ביקשנו הערכה של שיעור הזכאים שפנו לממש את ההטבה. **הנתונים שהתקבלו היו חלקיים, ורמת הפירוט אינה מאפשרת לבדוק את היקף המימוש של כלל ההטבות ואת היקף ההוצאה של המדינה על הטבות בדיור ליוצאי צבא ולמשרתי המילואים בשנים אלו**.



כיום, "יוצאי צבא" ו"משרתי מילואים" אינם מוגדרים במפורש כאוכלוסיית יעד בתוכנית העבודה השנתית של משרד הבינוי והשיכון לשנת 2016,²⁴² להבדיל למשל מזוגות צעירים ללא דירה, מדיירי הדירור הציבורי, מהמגור הכפרי ומיוצאי אתיופיה.²⁴³ הם אינם מוגדרים כאוכלוסיית יעד גם בתוכנית העבודה לשנת 2016 של מינהל רשות מקרקעי ישראל,²⁴⁴ בתוכניות משרד ראש הממשלה שקשורות בתחום הדירור כגון התוכנית לפיתוח והעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים²⁴⁵ והתוכנית לפיתוח שדרות ויישובי עוטף עזה,²⁴⁶ ובתוכנית הממשלתית להעצמה ולחיזוק כלכלי-חברתי של היישובים הבדואיים בצפון לשנים 2016-2020, שהמשרד לשוויון חברתי ממונה על תכלולה.²⁴⁷ יתר על כן, בנספח א' לספר תוכניות העבודה של הממשלה לשנת 2016, המרחיב על הסוגיות האסטרטגיות בעבודת הממשלה, יוחד חלק לאסטרטגיה של המדינה בתחום הדירור, אך גם כאן יוצאי הצבא או משרתי המילואים אינם נזכרים כאוכלוסיית יעד בתחום הדירור.²⁴⁸

בתשובת משרד הבינוי והשיכון למרכז המחקר והמידע של הכנסת טען המשרד כי לעמדתו "יש להיטיב עם יוצאי צבא", אך לא ציין אם התוכניות הקיימות אכן משיגות מטרה זו, וגם לא נקב בקריטריונים או בתוכניות מסוימות שיש לדעתו לשנות.²⁴⁹

מתשובתו של משרד האוצר על בקשת המידע של מרכז המחקר והמידע עולה כי, נכון לינואר 2016, אין למדינה תוכניות חדשות בתחום הדירור שניתנת בהן הטבה על סמך שירות צבאי.²⁵⁰ הדבר עלה גם בהודעת משרד האוצר ממרס 2016 בדבר יעדי התכנון, השיווק והעסקאות בתחום הדירור לשנת 2016, שבה צוינו זוגות צעירים, מחוסרי דירור ויישובי מיעוטים כאוכלוסיות יעד בעבור קבינט הדירור, אך לא הוזכרו יוצאי צבא ומשרתי מילואים.²⁵¹

הזכות של המדינה להעניק הטבות לחיילים המשוחררים ולמשרתי המילואים הפעילים נתונה בדיון ציבורי מתמשך. לפיכך ביקש מרכז המחקר והמידע של הכנסת לשמוע את עמדתן של העמותה למען משרתי המילואים, עמותת "ידיד" והאגודה לזכויות האזרח בישראל על ההטבות הללו. עמותת "ידיד" לא שלחה את תשובתה עד למועד סגירת המסמך.

עמדתה של העמותה למען משרתי המילואים היא, כפי שצוין במקומות המתאימים במסמך, שהמשרתים זכאים להטבות ויש להרחיבן.²⁵²

עמדתה של האגודה לזכויות האזרח בישראל, שנמסרה בינואר 2016 למרכז המחקר והמידע של הכנסת, היא כי "בישראל, שבה השירות בצבא הוא שירות חובה המקיף את מרבית האוכלוסייה (כ-75% מקרב הגברים חייבי הגיוס), ואשר בה שתי קבוצות מיעוט מובחנות שאינן משרתות – המיעוט הערבי (שעל

²⁴² משרד ראש הממשלה, [ספר תוכניות העבודה לשנת 2016](#), פברואר 2016, משרד הבינוי והשיכון, עמ' 65-94.

²⁴³ שם.

²⁴⁴ שם, רשות מקרקעי ישראל, עמ' 31-36.

²⁴⁵ שם, פיתוח והעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים, עמ' 481-484.

²⁴⁶ שם, תוכנית אסטרטגית רב-שנתית לפיתוח שדרות ויישובי עוטף עזה, עמ' 485-488.

²⁴⁷ שם, [ספר תוכניות העבודה לשנת 2016](#), פברואר 2016, פיתוח והעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים, עמ' 571-574.

²⁴⁸ שם, נספח א' – הרחבה על הסוגיות האסטרטגיות בעבודת הממשלה, סעיף 4 – אסטרטגיה בתחום הדירור, עמ' 729.

²⁴⁹ מר אשל ארמוני, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 פברואר 2016.

²⁵⁰ מר דניאל מלצר, רפרנט רשות מקרקעי ישראל באגף התקציבים במשרד האוצר, מכתב, 19 בינואר 2016.

²⁵¹ משרד האוצר, [קבינט הדירור אישר את יעדי התכנון, השיווק והעסקאות בתחום הדירור לשנת 2016 של שר האוצר](#), 7 במרס 2016.

²⁵² אלי"ם במילי אבי סייג, יושב-ראש העמותה למען משרתי המילואים, מכתב, 30 בדצמבר 2015.



רובו לא חלה חובת גיוס) והחרדים (כל הנשים ומרבית הגברים) – מהווה הקריטריון יוצאי צבא לעתים תכופות מנגנון להדרתן של קבוצות אלו, יותר מאשר שהוא מהווה מנגנון לתמיכה ביוצאי צבא". האגודה ממשיכה וטוענת כי יש ממש בטענה שהשירות הצבאי יוצר פער כלכלי מסוים בין המשרת ובין הלא-משרת, אך זה פער בנקודת הפתיחה שלאחר השחרור, ולא פער קבוע. נוסף על כך, לעמדת האגודה, כאשר מדובר בהקצאת משאבי דיור ציבוריים, חובת המדינה לחלקם חלוקה שוויונית. לעמדת האגודה, "יש מקום לתגמול אחיד לכל המשרתים עם השחרור, שמטרתו גם להוקיר את השירות וגם לצמצם הפער בנקודת הזינוק לאזרחות. לעומת זאת, השימוש בהטבות סוציאליות, לרבות הטבות דיור ומקרקעין הן חשודות, ובפועל משמשות בעיקר כדי לסמן ולהעניש כלכלית קבוצות מיעוט, שאינן נטמעות במוסדות של הרוב". לפי האגודה, דברים אלו נכונים גם להטבות הניתנות על בסיס שירות מילואים פעיל, שכן אין קשר ישיר בין שירות מילואים לנחיתות כלכלית או הדרה מדיור המצדיקה הטבת דיור, ומכאן שהטבות דיור אינן הדרך הנכונה להוקיר את משרתי המילואים.²⁵³

ההטבות שנסקרו במסמך נדונו גם בבתי-המשפט בישראל, וראוי לעמוד בהרחבה על כך במסגרת אחרת.²⁵⁴ עם זאת, אפשר לסכם מסמך זה בדבריו של בג"ץ כאשר נדרש לשאלת סמכותה של המדינה להעניק הטבות ליוצאי צבא בתוכנית ההלוואות למשכנתאות דיור ולטיבה המפלה של הטבה זו:²⁵⁵ "בהתקיים שוני רלוונטי לעניין רשאי הרשות – לעתים נדרשת היא – להתייחס לאנשים שונים באורח שונה... הבחנה המבוססת על קריטריון של שירות צבאי או לאומי אינה בהכרח הבחנה מותרת או הפליה פסולה. הכול תלוי בהקשר. קבוצת המשרתים בצבא או בשירות לאומי שונה, במאפיינים חשובים, מאלה שלא שירתו. כך למשל, המשרתים בצבא או בשירות לאומי מקדישים מזמנם וממרחם לטובת הכלל. הם אינם יכולים לעבוד ולהשתכר למחייתם בתקופת שירותם. ככל שהבחנה מתבססת על מאפיינים אלה, וככל שהיא רלוונטית לתכלית ההסדר בו מדובר, אין לראות בה הפליה פסולה. לפיכך, אין לקבל את העמדה הגורפת לפיה מדיניות הבאה להיטיב כלכלית עם המשרתים בצבא ובשירות לאומי הנה תמיד מדיניות מפלה. אף אין לקבל את העמדה הגורפת לפיה מדיניות מעין זו היא תמיד חוקית. ההכרעה בשאלה זו תיקבע על-פי הוראותיו ותכליותיו של ההסדר הספציפי בו מדובר. זאת ועוד, גם כאשר קריטריון השירות הצבאי הנו קריטריון רלוונטי, יש להפעילו בסבירות ובמידתיות. יש ליתן לשיקול זה את משקלו הראוי בהתחשב, בין השאר, בתכליותיו הנוספות של ההסדר בו מדובר."²⁵⁶

²⁵³ עו"ד גיל גן-מור, מנהל היחידה לזכויות חברתיות באגודה לזכויות האזרח בישראל, מכתב, 4 בינואר 2016. ההדגשה אינה במקור.

²⁵⁴ ראו למשל: בג"ץ 11956/05 פלוגית נ' שר הבינוני והשיכון, 13 בדצמבר 2006; עת"מ (נצרת) 201/09 פלוגי נ' מינהל מקרקעי ישראל, 20 בדצמבר 2009; בג"ץ 11088/05 פלוגי נ' מנהל מקרקעי ישראל, 19 באוגוסט 2010; בג"ץ 7872/10 המועצה המוסלמית ביפו נ' ראש ממשלת ישראל, 7 ביוני 2012.

²⁵⁵ בג"ץ 11956/05 פלוגית ואח' נגד שר הבינוני והשיכון, 22 ביוני 2006.

²⁵⁶ שם, סעיפים 8, 9. ההדגשה אינה במקור.



6. מקורות

חקיקה ותקנות

- [חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992.](#)
- [חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.](#)
- [חוק החיילים המשוחררים \(הוראת שעה\), התשל"ד-1973.](#)
- [חוק-יסוד : מקרקעי ישראל.](#)
- [הצעת חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ג-1993.](#)
- [חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.](#)
- [חוק שירות בטחון \(נוסח משולב\), התשמ"ו-1986.](#)
- [חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008.](#)
- [הצעת חוק שירות המילואים \(תיקון – משרת מילואים פעיל\), התשע"ה-2015.](#)
- [תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.](#)

פסיקות

- בג"ץ 11956/05 [פלונית ואח' נגד שר הבינוי והשיכון](#), 22 ביוני 2006, סעיף 3.
- בג"ץ 11088/05 [פלוני נ' מינהל מקרקעי ישראל](#), 19 באוגוסט 2010.
- בג"ץ 7872/10 [המועצה המוסלמית ביפו נ' ראש ממשלת ישראל](#), 7 ביוני 2012.
- עת"מ (נצרת) 201/09 [פלוני נ' מנהל מקרקעי ישראל](#), 20 בדצמבר 2009.

החלטות הממשלה

- החלטה 2609, [הקמת ועדת שרים לעניין מערך המילואים ומתן הטבות לחיילי מילואים פעילים](#), 19 בנובמבר 2007.
- החלטה 2896, [הטבות לחיילי המילואים](#), 6 ינואר 2008.
- החלטה 4712, [שינוי הגדרת "חייל מילואים פעיל"](#), 3 ביוני 2012.
- החלטה 547, [תבחינים לזכאות לדיור במחיר מופחת](#), 14 ביולי 2013.
- החלטה 16, [התאמת מבנה ניהול הנדל"ן והתכנון בממשלה להתמודדות עם משבר הדיור](#), 19 במאי 2015.



מסמכים ממשלתיים

- בנק ישראל, [דין וחשבון 2015](#), 3 באפריל 2016.
- מבקר המדינה, [דוח ביקורת על משבר הדיור](#), פברואר 2015.
- מזכירות הממשלה, [ילקוט הפרסומים 7092](#), הודעה על העברת סמכויות הנתונות לפי חוק, 12 באוגוסט 2015, עמ' 7940.
- משרד האוצר, הודעה לעיתונות: [קבינט הדיור אישר את יעדי התכנון, השיווק והעסקאות בתחום הדיור לשנת 2016 של שר האוצר](#), 7 במרס 2016.
- משרד הבינוי והשיכון, הודעות דובר, [אושרו הנחות של 50% מערך הקרקע באזורי הביקוש לזוגות צעירים](#), 30 בינואר 2012; [מהפכת הדיור להשכרה יצאה לדרך בהצלחה: דירה ממוצעת ברעננה תושכר בכ-3,500 שקל בלבד](#), 2 בינואר 2013; [הצלחה למכרזי "מחיר למשתכן" במודיעין: דירות בעדיפות ליוצאי צבא החל מ-552 אלף שקל לדירת 85 מ"ר](#), 28 בינואר 2013.
- משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר, [תוספת סיוע בדיור לחיילי מילואים חסרי דירה](#), 19 בספטמבר 2010.
- משרד ראש הממשלה, [ספר תוכניות העבודה לשנת 2016](#), פברואר 2016.

החלטות מועצת מקרקעי ישראל

- החלטה 328, [הסדר עסקות עבר \(מקרקעין מבונים בבנייה נמוכה למגורים בכפרי מיעוטים התפוסים ללא הסדר חוזי עם ממ"ט\)](#), 15 באפריל 1986.
- החלטה 340, [מגרשי בנייה ביישובי בדואים – פטור ממכרז](#), 28 באוקטובר 1986.
- החלטה 384, [החלטה בדבר החכרת מגרשי מגורים לבנייה נמוכה בדמי חכירה מהוונים – במושבים, מושבות, מרכזים אזוריים, יישובים קהילתיים ויישובי המיעוטים](#), 21 ביוני 1988.
- החלטה 437, [הודעה על החלטה בדבר שיעור דמי חכירה מהוונים למגורים ביישובים דרוזיים וצ'רקסיים \(הוראת שעה\) לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960](#), 4 בינואר 1990.
- החלטה 857, [שיעור דמי חכירה מהוונים למגורים ביישובי הדרוזים, הצ'רקסים הבדואים ובני מיעוטים אחרים במחוזות חיפה והצפון וביישובי הבדואים במחוז הדרום](#), 3 במאי 1999.
- החלטה 1024, [הקצאת קרקע למגורים בפטור ממכרז ובדרך של הרשמה והגרלה ביישובי הבדואים בצפון](#), 11 במאי 2005.
- החלטה 1088, [תנאי הקצאת קרקע למגורים למשרתי כוחות הביטחון ביישובי מיעוטים](#), 16 במאי 2007.
- החלטה 1028, [מחירי קרקע פיצויים ומגרשי בנייה לבדואים בנגב](#), 2 במאי 2005.
- החלטה 1124, [תנאי הקצאת קרקע למגורים למשרתי כוחות הביטחון ביישובי מיעוטים](#), 13 בינואר 2008.
- החלטה 1175, [הנחות בקרקע לחיילי מילואים](#), 5 בינואר 2009.
- החלטה 1190, [תנאי הקצאת קרקע למגורים למשרתי כוחות הביטחון ביישובי מיעוטים](#), 8 בפברואר 2010.
- החלטה 1200, [הנחות בקרקע לחיילי מילואים](#), 31 באוגוסט 2010.
- החלטה 1218, [הנחות בקרקע לחיילי מילואים](#), 27 בדצמבר 2010.



- החלטה 1221, [תנאי הקצאת קרקע למגורים למשרתי כוחות הביטחון שהנם בני מיעוטים ביישובי מיעוטים](#), 27 בדצמבר 2010.
- החלטה 1239, [דיוור בהישג יד \("מחיר למשתכן"\)](#), 10 באוגוסט 2011.
- החלטה 1240, [הקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה](#), 15 בנובמבר 2011.
- החלטה 1248, [הקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה](#), 12 במרס 2012.
- החלטה 1249, [דיוור בהישג יד \("מחיר למשתכן"\)](#), 30 בינואר 2012.
- החלטה 1261, [הנחות בקרקע לחיילי מילואים](#), 20 בדצמבר 2012.
- החלטה 1292, [דיוור בהישג יד \("מחיר למשתכן"\)](#), 21 ביולי 2013.
- החלטה 1295, [דיוור בהישג יד \("מחיר למשתכן"\)](#), 14 אוקטובר 2013.
- החלטה 1312, [תנאי הקצאת קרקע למגורים למשרתי כוחות הביטחון שהינם בני מיעוטים ביישובי מיעוטים](#), 12 בפברואר 2014.
- החלטה 1383, [מחירי קרקע פיצויים ומגרשי בנייה לבדואים בנגב](#), 29 בספטמבר 2014.
- החלטה 1388, [דיוור בהישג יד \("מחיר למשתכן"\)](#), 25 בנובמבר 2014.
- החלטה 1420, [תנאי הקצאת קרקע למגורים למשרתי כוחות הביטחון שהינם בני מיעוטים ביישובי מיעוטים](#), 13 ביולי 2015.
- החלטה 1430, [דיוור בהישג יד \("מחיר למשתכן"\)](#), 15 ביולי 2015.
- החלטה 1442, [דיוור בהישג יד \("מחיר למשתכן"\)](#), 27 באוקטובר 2015.
- החלטה 1454, [תנאי הקצאת קרקע למגורים למשרתי כוחות הביטחון שהינם בני מיעוטים ביישובי מיעוטים](#), 27 בינואר 2016.

מסמכי מרכז המחקר והמידע של הכנסת

- אגמון תמיר, [ניתוח כלכלי של הכדאיות הכלכלית בנטילת משכנתאות מכוונות ושיעורי הניצול התקציבי](#), 13 באוגוסט 2014.
- בר אילנית, [תיאור וניתוח התבחינים לזכאות בדיוור בהישג יד](#), 5 בפברואר 2012.

אתרי אינטרנט

- החברה הכלכלית לפיתוח השרון, [פרויקט וילנסקי](#).
- משרד הבינוי והשיכון, [אודות](#); [בנייה להשכרה למגורים](#); [יישובי עדיפות לאומית](#); [מחיר מטרה](#); [משכנתה](#); [הודעה בנושא הפחתת הריבית על המשכנתאות, 28.2.2016](#); [סיוע ברכישת דירה ליחידים ותיקים](#); [סיוע ברכישת דירה למשפחות ותיקות ולזוגות](#); [סיוע ברכישת דירה למשפחות עולים](#); [סיוע לזוגות ידועים בציבור עולים](#); [סיוע למשפחות ותיקות שבראשן הורה עצמאי](#); [תעודת זכאות](#).
- הפרקליטות הצבאית, [פטור משירות ביטחון לנשים](#).
- צה"ל, [גיוסי נובמבר 2013 – כל הנתונים](#), 7 בנובמבר 2013; [עיקרי חוק שירות ביטחון](#).
- הקרן והיחידה להכוונת חיילים משוחררים במשרד הביטחון, [חיילים בודדים משוחררים – כל ההטבות](#); [פיקדון אישי](#).
- "רובינשטיין על הפארק", [קריטריונים להרשמה ליחידות הדיוור המשוקות לזכאים](#).



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- רשות מקרקעי ישראל, [בקשה להקצאת קרקע בפטור ממכרז – נימוקים מיוחדים](#); דף מידע [לפונה: בקשה להקצאת מגרש בפטור ממכרז לבנייה למגורים במסגרת הרחבה ביישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, מושב שיתופי, קיבוץ או אגודה שיתופית חקלאית](#); מועצת מקרקעי ישראל – הסבר; [מילון מונחים](#); [שאלות ותשובות](#).

שיחות טלפון, דואר אלקטרוני ומכתבים

- אדרי עינת, הממונה על חופש המידע ברשות מקרקעי ישראל, מכתב, 14 בפברואר 2016.
- אליהו שולמית, מנהלת אגף עסקות ושיווק מגזר בדואי, שיחת טלפון, 30 במרס 2016.
- ארמוני אשל, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מכתב, 10 פברואר 2016.
- בר רות, עו"ד, עוזרת שר הביטחון, מכתבים, 6 בינואר ו-7 בפברואר 2016.
- גן-מור גיל, עו"ד, מנהל היחידה לזכויות חברתיות באגודה לזכויות האזרח בישראל, מכתב, 4 בינואר 2016.
- לוי ישי, עו"ד, האגף המשפטי ברשות מקרקעי ישראל, שיחות טלפון, 5 ו-6 באפריל 2016, ומכתב, 5 באפריל 2016.
- מוצפי שאול, מנהל תחום בכיר הפעלת מערכות סיוע במשרד הבינוי והשיכון, שיחות טלפון, 22 במרס ו-6 באפריל 2016, ומכתבים, 23 במרס, 27 במרס ו-7 באפריל 2016.
- מלצר דניאל, רפרנט רשות מקרקעי ישראל באגף התקציבים במשרד האוצר, מכתבים, 19 בינואר ו-27 במרס 2016.
- סייג אבי, אל"מ במיל', יושב-ראש העמותה למען משרתי המילואים, מכתב, 30 בדצמבר 2015.
- קבילו אופיר, סא"ל, ראש ענף תכנון כוח אדם מילואים באגף כוח אדם בצה"ל, שיחת טלפון, 5 באפריל 2016.

