

15 ביולי, 2012

לכבוד  
ד"ר יובל שטייניץ  
שר האוצר

שלום רב,

**הנדון: תזכיר הצעת חוק לשינוי חברתי-כלכלי (תיקוני חקיקה) (ד"ר), התשע"ב-2012 – ביטול  
חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה)**

הריני לפנות אליך בעניין תזכיר החוק שבנדון. האגודה לזכויות האזרח מתנגדת להצעה לבטל את חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) וסבורה כי יש לעדכן אותו, להכניס בו תיקונים ולהפעילו, כמפורט להלן. להלן פירוט עמדתנו:

#### רקע

1. אחת ההטעיות הבולטות ביחס לצורך בביטול חוק הדיור הציבורי היא, שהחוק מביא לצמצום מאגר הדירות בדיור הציבורי ומצמצם את יכולתה של הממשלה לספק פתרונות דיור לזכאים. זו טעות, משום שצמצום מאגר הדירות לא היה תוצאה של החוק אלא פרי של מדיניות ממשלתית מכוונת, שהחלה בתחילת שנות השמונים. החוק עצמו לא הופעל מעולם.
  2. מדיניות הממשלה החל משנות השמונים ואילך כללה שני ראשים – עצירה כמעט מוחלטת של בנייה או רכישה של דירות חדשות למאגר הדיור הציבורי חרף הגידול באוכלוסייה, ובנוסף – הפרטת הדיור הציבורי על ידי מכירת הדירות.
  3. היוזמה הראשונה למכירת הדירות נעשתה באמצע שנות השמונים. הממשלה הכריזה על מבצע "ההזדמנות הגדולה" ובו ניתנה לדיירים בדיור הציבורי זכות לרכוש את הדירות. אלפי דירות נקנו באמצעות מבצע זה. מבצע זה צומצם מאוד החל משנת 1992, אך בשנת 1997, לאחר חילופי השלטון, התחדשה היוזמה להפריט את הדיור הציבורי, במקביל ליוזמות הפרטה אחרות, כמו היוון קרקעות חקלאיות. על הפרק הייתה גם כוונה למכור את הדירות למרבה במחיר.
  4. על רקע זה קמה דרישה, שאם מפריטים את הדיור הציבורי, הרי שעל ההפרטה להיות לדיירים הותיקים שמחזיקים בדירות, ואשר בדומה לחקלאים, יקבלו בכך הכרה על החזקתם ארוכת השנים במקרקעין. כלומר – החוק היה חלופה למכירת הדירות בשוק החופשי.
- ר' רועי פייביש, **מכירת הדירות בדיור הציבורי** (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ספטמבר 2006).

### התכליות לחקיקת חוק הדיור הציבורי ומתן זכות רכישה

5. התכליות החברתיות שראו לנגד עיניהם חברי הכנסת היו שתיים: פתרון מצוקת הדיור של משקי בית נזקקים והבטחת זכותם לדיור, אך לא פחות מכך צמצום הפערים החברתיים על ידי מתן אפשרות לצבירת הון בר הורשה ככלי לקידום חברתי; וכמו כן - תיקון עוולות עבר כנגד יוצאי מדינות אפריקה ואסיה, שעלו לישראל משנות החמישים ואילך.
6. בפני יוזמי החוק עמדו מחקרים שהצביעו על חשיבות הקניין לקידום חברתי. הסיכוי של זוג צעיר לרכוש דירה נמצא בזיקה ישירה ליכולתם של ההורים. כאשר ההורים הינם בעלי דירה גדלים סיכויי הדור הצעיר להגיע לבעלות על דירה במידה ניכרת. כלומר, פערים כלכליים וחברתיים משועתקים גם לדורות הבאים. לאור נתונים אלו, הוענקה בחוק זכות הרכישה לדיירים וגם לצאצאיהם (הדיירים הממשיכים).
7. יתר על כן, בחינה היסטורית שעליה מצביעה פרופ' נטע זיו הראתה, כי סיכוייהם של עולים שהגיע לישראל משנות החמישים ואילך, רובם מארצות אפריקה ואסיה, לרכוש דירה היו נמוכים משמעותית מסיכוייהם של עולים שהגיעו לישראל לפני כן, וזאת בשל שינוי מדיניות השיכון של הממשלה ושינוי מצב השוק באותן שנים. עולים אלו שוכנו על פי רוב בדיור ציבורי באזורים מרוחקים ומעוטי תעסוקה כחלק ממדיניות פיזור האוכלוסין. שיכונים אלו היוו ריכוזי עוני שפגעו בצורה קשה בסיכויי הדיירים וצאצאיהם לשפר את מצבם הכלכלי-חברתי ותוצאות מדיניות זו ניכרות עד עצם היום הזה.
8. לכן, בין מטרת החקיקה עמדה גם המטרה של התמודדות עם סיכוייהם הנחותים של צאצאי העלייה של שנות החמישים, רובם מזרחים, לקנות דירה בהשוואה לצאצאים לעולים מגלי העלייה הראשונים וגם ביחס לצאצאיהם של בני התנועה הקיבוצית והמושבים.
- ר' נטע זיו, בין שכירות לבעלות: חוק הדיור הציבורי והעברת הון בין-דורית בפרספקטיבה היסטורית, משפט וממשל ט(2) 411, 419-418 וגם 426-428 (2006).**
9. בעקבות זאת נחקק חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998. בחוק זה קבעה הכנסת מדיניות ראויה וברורה, שלפיה דיירים ותיקים בדיור הציבורי, שגרים בדירה מעל חמש שנים, יוכלו לרכוש בהנחה משמעותית את דירותיהם. הזכות לרכישת הדירה ניתנה לכל דייר שהתגורר בה תקופה של חמש שנים רצופות לפחות, ואין ולא היו בבעלותו, או בבעלות קרובו, דירה או מקרקעין אחרים, ששוויים עולה על 350,000 שקלים חדשים. כמו כן קובע החוק כי הדירה תימכר במחיר מופחת שמגלם את ההשקעה הממושכת של הזכאים בדירה.
10. אחת הביקורות על החוק הייתה, כי מכירת דירות לצורך תיקון העוול ההיסטורי תבוא על חשבונם של נזקקים חדשים, שממתינים לדיור ציבורי. לאור זאת החליטה הכנסת כי הכספים ממכירת הדירות ייאספו בקרן מיוחדת, שמטרתה היחידה היא חידוש מאגר הדירות. גם אם ברור כי הכספים ממכירת הדירות לא מספקים לחידוש מלא של המאגר, אין בחוק כל אמירה ששוללת בנייה או רכישה תקציבית של דירות למאגר הדיור הציבורי. הקרן לא נועדה למצות

את המקורות לחידוש המאגר אלא להבטיח כי הסכומים שכן ייכנסו לא ישמשו אלא להגדלת המאגר.

### מדיניות הממשלה לאחר חקיקת החוק

11. במקום ליישם את מדיניות המחוקק, תוך שלושה חודשים מיום שנחקק, החליטה הכנסת להקפיא את יישום החוק במסגרת חוק ההסדרים, והקפאת החוק הוארכה שוב ושוב. החוק אמור להיכנס לתוקף ביום 1.1.13.

12. אולם למרות הקפאת חוק הדיור הציבורי, הממשלה החליטה למכור דירות של הדיור הציבורי לדיירים. בהתאם, הוצאו ארבעה מבצעי מכירה של דיור ציבורי לדיירים ותיקים בהנחה: "הבית שלי" (1999-2000); "קנה ביתך" (2000-2004); "כאן ביתי" (2005-2010); "דירה משלי" (2008-2010). בנוסף, בדצמבר 1999 החליטה הממשלה כי ההכנסות ממכירת הדירות של הדיור הציבורי ייעודו לפתרונות דיור קבע או פתרונות דיור לטווח ארוך (לפחות 10 שנים) לזכאים לדיור ציבורי (החלטת ממשלה 746 (דצמבר 1999)).

13. על פי נתוני הכנסת, בין השנים 1998-2011 נמכרו כ-37,500 דירות ממלאי הדירות הציבוריות הקיים. הכנסות המכירה הסתכמו ב-2.75 מיליארד ₪. קצת מעל למיליארד ₪ הוחזר לסוכנות היהודית, כפיצוי על אבדן דירות חברת "עמיגור" השייכת לסוכנות היהודית, וזאת בהתאם להסכם שנחתם בין הסוכנות למשרד האוצר. לאחר פיצוי זה עדיין נותר בידי משרד הבינוי והשיכון סכום של למעלה ממיליארד וחצי ₪. רק 205 מיליון ₪ מהסכום שימשו לרכישת דירות חדשות, חלק דירות לזכאים וחלק דירות לנכים, הרתוקים לכסא גלגלים (אלו נקראות נכסי רכישה, או בקיצור דירות נ"ר). 475 מיליון ₪ הופנו למטרות של שיפוץ דירות, שיפוץ תשתיות ושיקום שכונות. 187 מיליון ₪ הועברו לחברות השיכון והיתרה, בסך 438 מיליון ₪ הועברה חזרה למשרד האוצר. רק 7.5% מההכנסות שימשו לחידוש המאגר, וזאת בשעה שאותם 2.75 מיליארד שקלים היו אמורים לשמש להגדלת המלאי של דיור ציבורי לולא היה מוקפא חוק הדיור הציבורי

14. יתר על כן, מנתוני הכנסת עולה, כי בניגוד להחלטות, החברות המשכנות גם מכרו 2,382 דירות של הדיור הציבורי למרבה במחיר ולא לדיירים זכאים.

ר' איתי פידלמן, **התמורות בדיור הציבורי בישראל 1998-2011** (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2011).

15. הנה כי כן, ניתן לראות כי החוק לחוד והמדיניות לחוד – החוק אינו אשם במחסור בדירות, אלא מדיניות הממשלה שלא לחדש את מאגר הדירות על ידי בנייה או רכישה של דירות, ובנוסף – למכור דירות כאשר גם הכסף שכן התקבל ממכירתן לא יועד לחידוש המאגר.

### צמצום התכלית של הדיור הציבורי וריקונו מתוכן

16. כתוצאה מהמדיניות בפועל – מכירת דירות במבצעי מכר לדיירים וגם למרבה במחיר תוך סירוב להגדיל את מאגר הדירות, דרדרה את מצב הדיור הציבורי, ומספר הדירות הלך והצטמק שעה שהאוכלוסייה גדלה והביקוש לדירות גדל.

17. הממשלה, במקום להגדיל את מאגר הדירות, החליטה להתרכז בהגנה על המלאי הקיים, תוך ריקון מתוכן של תכליותיו החברתיות. במקום כלי לניעות חברתית, ותיקון עוולות עבר, הפך הדיור הציבורי למאגר שייעודו היחיד הוא לספק קורת גג לחסרי דיור.
18. בשנת 2009 תוקן חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשנ"ט-1998, באופן שהרע משמעותית את זכויות הדיירים הממשיכים. עד לתיקון החוק היה זכאי קרוב משפחתו של דייר בדיור הציבורי להמשיך ולהתגורר בדירה לאחר פטירת הדייר המקורי או אשפוזו במוסד סיעודי. "דייר ממשיך" הוגדר כבן זוגו של הדייר המקורי, הידוע בציבור כבן זוגו, וכן ילדו, נכדו, הורה או מי שהזכאי היה אפוטרופסו, ובלבד שהוא התגורר עם הזכאי בדירה הציבורית תקופה של שלוש שנים לפחות בסמוך למועד פטירת הזכאי או למועד שבו עבר הזכאי להתגורר במוסד הסיעודי.
19. התיקון ביטל את זכויות הדייר הממשיך, וקבע כי עם פטירת הדייר המקורי או אשפוזו במוסד סיעודי, יידרש הדייר הממשיך לעזוב את הדירה בתוך 9 חודשים, אלא אם הוא עצמו זכאי לפי הכללים לדירה ציבורית, וגם במקרה זה ניתן לפנותו מדירת משפחתו ולתת לו דירה קטנה יותר. אולם, כאמור לעיל, הכללים לקבלת דירה ציבורית הם מצומצמים מאוד, וכוללים כיום רק משפחות עם 3 ילדים לפחות המתקיימות מהכנסה מאוד נמוכה או קצבאות, ואנשים עם מוגבלות קשה, בתנאים מסוימים. כל הדיירים הממשיכים, שאינם זכאים לדירה ציבורית לפי כללים מצומצמים אלו, יפנו מביתם.
- סעיפים 69-70 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009.
20. ביום 18.3.12 התקבלה גם החלטת ממשלה להפסיק את מבצעי המכירה. הממשלה הגנה על החלטה זו בצורך לשמור על מלאי הדיור הציבורי עבור זכאים חדשים, אך באותה עת מתנגדת הממשלה לכל הצעת יוזמה להגדלת מאגר הדירות, והיו עשרות הצעות חוק כאלו בשנתיים האחרונות. הממשלה אף מתנגדת ליוזמה שמוביל שר הבינוי והשיכון להקצאת 5% מהדירות במכרזי בניה של רשות מקרקעי ישראל בקרקעות מדינה לטובת דיור ציבורי.
21. ללא הגדלת המאגר הממשלה לא שומרת על המלאי אלא שוחקת אותו בהדרגה, שכן האוכלוסייה גדלה והביקוש לדירות גדל.
22. **התוצאה היא שהמדיניות הקיימת גם מרוקנת את הדיור הציבורי מתכליותיו החברתיות – ניעות חברתית וצדק מתקן, וגם שוחקת בהדרגה את המלאי כמאגר דירות למחוסרי דירות. מדיניות זו תביא בוודאות להרס מפעל הדיור הציבורי ובדרך הוא ייהפך לתיאורטי עבור רוב הציבור.**

## התמורות הנדרשות

23. על מנת לשקם את הדיור הציבורי וכדי לתת ביטוי לתכליותיו החברתיות דרושה תמורה במדיניות הדיור הציבורי, המבוססת על 3 אדנים:

### **א. הגדלת מאגר הדיור הציבורי בתמהיל נכון**

24. ראשית, יש להגדיל את מאגר הדירות באופן שיטתי, תוך הצבת יעדים כמותיים. מספר הדירות בארץ נמוך באופן משמעותי ביחס למדינות רבות בקרב ה-OECD. מהנתונים שבידנו היו בסוף שנות השישים בישראל כ-70 דירות דיור ציבורי לכל 1,000 איש. כיום נותרו רק כ-9 דירות לכל 1,000 איש. זאת לעומת 138 דירות בהולנד, 100 באוסטריה, 86 בצרפת, 85 בפיןלנד ו-80 באנגליה. בנוסף, ביחס למדינות אחרות בעולם ישראל בונה או רוכשת רק מספר זעום ביותר של דירות חדשות למאגר הדיור הציבורי. כך למשל, 27% מהשלמות הבנייה באוסטריה מיועדות לדיור סוציאלי, 22% בדנמרק, 19% בהולנד, 15% בגרמניה, ו-12% בצרפת.

25. את הגדלת הדיור הציבורי ניתן להשיג במספר צורות. הצעת חוק שמקדם שר השיכון מציעה להגדיל את המאגר על ידי חיוב מתמודדים במכרזי רשות מקרקעי ישראל להעביר 5% מהדירות שיבנו למדינה לצורך השכרתן כדיור ציבורי. אנו תומכים בהצעה זו, שגם תבטיח פיזור נכון של הדירות ולא תיצור ריכוזי עוני. ניתן בנוסף גם להגדיל את היצע הדירות על ידי רכישת דירות ושיפוצן והסבתן למגורים, או על ידי שימוש בנכסי רשות הפיתוח במקום מכירתם למרבה במחיר.

26. חלק מהדירות החדשות בעיר מסוימת יש להקצות גם עבור מי שאינו גר באותו אזור, כדי למנוע מצב בו זכאי אינו יכול לשנות את מקום מגוריו וכי למעשה הוא "כבול" לעיר בה גדל.

### **ב. הבחנה בין דורות שונים של דיירים**

27. מכיוון שאחת התכליות המרכזיות של חוק הדיור הציבורי הייתה לכפר על עוולות עבר, יש להבחין בין שתי קבוצות של דיירים: נקרא להן לצורך העניין "דיירים ותיקים" ו"דיירים חדשים". זו גם המלצתה של פרופ' זיו. "דיירים ותיקים" אלו דיירים שנמצאים כבר עשרות שנים בדיור הציבורי, או צאצאיהם (רובם מזרחים שהגיעו לארץ לאחר 1950) אשר הופנו לדיור ציבורי כחלק ממדיניות פיזור האוכלוסין – יש להקנות לדיירים אלו זכות לרכוש בהנחה משמעותית את הדירות, לרבות לצאצאים, אלא אם יש להם כבר דירה. הדבר יהווה מעין צדק מתקן למדיניות שהסלילה אותם לשיכוני עוני בערי פיתוח ושכונות מצוקה, מדיניות שמשפיעה על הצאצאים עד עצם היום הזה.

28. "דיירים חדשים" לצורך העניין, אלו דיירים שנכנסו לדירות בשני העשורים האחרונים. דיירים אלו נכנסו על פי רוב בשל מצבם הכלכלי על פי פרמטרים אישיים ולא כחלק ממדיניות פיזור אוכלוסין וקליטת עלייה. לכן השיקולים שנדרשים אינם שיקולי צדק מתקן אלא שיקולים חברתיים כלליים. לגביהם אנו מציעים לאמץ מדינית חדשה, שונה מזו שמובילה הממשלה. מדיניות זו תשאף לממש את התכלית של ניעות חברתית לדיירים.

### ג. מדיניות חדשה לגבי "דיירים חדשים":

29. לגבי דיירים אלו יש לעצב נורמה חדשה המבוססת על איזון בין הרצון לעשות שימוש יעיל במאגר הקיים לבין התכלית של מתן הזדמנות לניעות חברתית ויציאה ממעגל העוני.
30. אנו עדיין חושבים שזכות הרכישה היא מדיניות חברתית נכונה וחשובה, ויש בה להוציא משפחות עניות ממעגל העוני ולתת בידן הזדמנות לצבור הון בר הורשה. איננו מסכימים עם האמירה בדברי ההסבר לתזכיר החוק, לפיה יש בעייתיות בכך שזכות הרכישה ניתנת למי שנכנס בעבר לדירה בלי שנבדקת זכאותו כיום. דווקא היכולת של משפחות שבעבר התמודדו עם עוני לשפר את מצבן עד כדי רכישת דירה היא תוצאה חיובית ויש לראות בה יעד רצוי של הדיור הציבורי. יתר על כן, האיזון הקיים בחוק מבטיח כי זכות הרכישה לא תינתן למי שיש בידו או בידי ילדיו דירה.
31. עם זאת, כדי לאזן את זכות הרכישה מול הרצון לשמור על המאגר, ניתן לקבוע מספר הוראות המצמצמות את זכות הרכישה, כמו הגבלת הזכות לדיירים עצמם ולא לדיירים ממשיכים והגבלת זכות הרכישה למי שנמצא תקופה ארוכה מחמש שנים בדיור הציבורי.
32. ייתכן וגם ראוי להבחין בין אזורי ביקוש, שבהם חידוש המלאי הוא יקר יותר והביקוש רב יותר. למי שקיבל דירה באזורי ביקוש הזדמנויות טובות יותר לשפר את מצבו מבחינת תעסוקה, חינוך ושירותים. באזורים אלו ניתן לגבש חלופה לזכות הרכישה בדמות סל סיוע מיוחד לרכישת הדירה בהנחה קטנה יותר, כך שהסכום שיתקבל יהיה משמעותי יותר ויאפשר חידוש המאגר. בנוסף, ניתן לבחון מתן זכות רכישה של דירה חלופית. סל זה יכלול מענק כספי, מתן ערבות מדינה למשכנתא מסובסדת בתנאים נוחים, וסבסוד ביטוח משכנתא. באופן זה יוכל הבנק לדרוש הון עצמי ראשוני נמוך.
33. בנוסף, יש לבחון לגבי כל סוגי הזכאים, כי מכירת דירה תיעשה בכפוף לרישום הערת אזהרה, לפיה לא ניתן למכור את הדירה לצד שלישי לתקופה של מספר שנים לאחר המכירה לזכאי.

### לסיכום

אנו מתנגדים לביטול חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) ומציעים לתקנו ולהפעילו. השינויים המהותיים הנדרשים הם הגדלה שיטתית של מאגר הדיור הציבורי ופיזורו, הבחנה בין דורות שונים של זכאים ומתן זכות רכישה לדיירים ותיקים בדיור הציבורי וזכות רכישה מצומצמת יותר לזכאים חדשים. הכול כאמור לעיל.

בכבוד רב,

גיל גן-מור, עו"ד

העתק:

מר אריאל אטיאס, שר הבינוי והשיכון

מר ראובן קוגן, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר