



המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

הסיוע הממשלתי במימון שכר דירה: מי נהנה וכמה?

לאה אחדות
דליה גורדון

ירושלים, טבת תשס"ד, ינואר 2004

חובה נעימה היא לנו להודות לגבי מיכאלה גרזון, סגנית מנהל אגף אכלוס, משרד הבינוי והשיכון, על עזרתה הרבה והמועילה והייעוץ המקצועי שליווה את המחקר עד לסיומו. מחקר זה לא היה יוצא לפועל ללא שיתוף הפעולה לו זכינו ממנה. תודה מיוחדת נתונה לגבי אסתר טולדנו ממינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי על המאמצים הרבים, הידע והמקצועיות שהשקיעה ביצירת המידע המשולב ובעיבוד הנתונים.

תמצית

התמיכה הממשלתית בתחום הדיור היא נדבך חשוב במערכת התמיכות ובמיוחד במערך הסיוע לקליטתם של העולים החדשים. מערכת זו כוללת תמיכות בצד ההיצע, אך בעיקר בצד הביקוש. מחקר זה מתמקד בסיוע הממשלתי במימון שכר דירה בשוק החופשי ובדיור הציבורי. הוא נועד ליצור תשתית מידע ראשונית בתחום התמיכות הנלוות לקבלת גמלאות קיום מהמוסד לביטוח לאומי ולהעריך את השלכותיה של מדיניות הממשלה בשנים 2002-2003.

המחקר מעלה כי 8.3% ממשקי הבית (בסך הכל כ-188 אלף משפחות גרעיניות) קיבלו ב-2001 סיוע בשכר דירה בשוק החופשי או כמענק דיור ללא מבחן חוזה שכירות. העולים החדשים הם הנהנים העיקריים ממערכת הסיוע בשכר דירה בשוק החופשי: 81% ממקבלי הסיוע היו עולים חדשים. 38% מכלל משקי הבית של העולים החדשים קיבלו סיוע, לעומת 2% בלבד ממשקי הבית הוותיקים. הממצא החשוב ביותר מבחינת מטרת המחקר נוגע למקבלי הגמלה להבטחת הכנסה: רק כ-20% מכלל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה נהנו מסיוע בשכר דירה בשוק החופשי, בניגוד לרושם הכללי שהשתרש בציבור שכביכול כל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה מקבלים סיוע בשכר דירה. יותר מכך: מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה שזכו לסיוע בשכר דירה היוו כ-16% בלבד מכלל מקבלי הסיוע בשכר דירה. ועוד: גם בקרב אוכלוסייה זו מתגלה שהחוט המקשר בין נזקקות לגמלה להבטחת הכנסה לבין קבלת סיוע בדיור הוא הוותק בארץ: כ-67% ממקבלי הגמלה שזכו בסיוע היו עולים.

כ-85 אלף משפחות התגוררו ב-2001 בדיור ציבורי – 4.7% מכלל משקי הבית בישראל. בהשוואה למשפחות שקיבלו סיוע בשכר דירה בשוק החופשי, המשפחות שגרו בדיור הציבורי היו ותיקות יותר בארץ, מבוגרות יותר, נתמכות יותר על ידי גמלאות הקיום של המוסד לביטוח לאומי וגרו יותר בפריפריה מאשר במרכזים העירוניים. מקבלי גמלה להבטחת הכנסה או דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי שגרו בדיור ציבורי היוו כ-20% מכלל הגרים בדיור ציבורי ו-10% מכלל מקבלי גמלאות אלו.

ההוצאה הממשלתית לסיוע בשכר דירה המתוקצבת בתקציב המדינה הסתכמה ב-2001, לפי אומדן, בכ-1.4-1.5 מיליארד ש"ח. הסובסידיה הגלומה בדיור הציבורי, לרבות במגורים בהוסטלים – שאינה כלולה בתקציב המדינה – מוערכת בכ-700 מיליון ש"ח לשנת 2001. סכום הסיוע – המתוקצב והגלום בדיור הציבורי – נאמד בכ-0.4% מהתוצר.

תוכן עניינים

1	הקדמה
3	עיקרי הממצאים
7	דפוסי המגורים בישראל – נתוני רקע
12	מערכת הסיוע בדיוור בישראל ובפרספקטיבה בינלאומית
15	הסיוע הממשלתי במימון הוצאות על שכר דירה בישראל
15	א. הסיוע הממשלתי למשפחות השוכרות דירה בשוק החופשי בראשית 2002
17	ב. השינויים בזכאות לסיוע בשכר דירה בשוק החופשי מיולי 2002
21	ג. הסיוע הממשלתי למתגוררים בדיוור הציבורי
23	ד. השינויים במדיניות הסיוע בדיוור במסגרת התקציב ל-2004
24	המשפחות המקבלות סיוע במימון שכר דירה בשוק החופשי – ממצאים
39	סכום
43	ביבליוגרפיה
45	נספחים

הקדמה

התמיכה הממשלתית בתחום הדיור היא נדבך חשוב במערכת התמיכות לאוכלוסיות החלשות בישראל ובמערך הסיוע לקליטתם של העולים החדשים. בצד המטרות החברתיות, מדיניות הסיוע בתחום הדיור מונחית גם על ידי שיקולים של פיזור גיאוגרפי בהתאם לסדרי העדיפויות של הממשלה.

בדומה למדינות מערביות רבות, גם בישראל כוללת מערכת הסיוע בדיור תמיכות בצד היצע הדיור ותמיכות בצד הביקוש לדיור. ניתן להבחין בארבעה סוגים עיקריים של סיוע בדיור בישראל: הסיוע לרכישת דירה באמצעות משכנתאות מוזלות ומענקים, סיוע במימון שכר דירה לשוכרים דירה בשוק החופשי, הנחות בשכר דירה למתגוררים בדיור הציבורי ופטור ממס על הכנסות מהשכרת דירות עד לתקרה מסוימת. רוב הסיוע בדיור בישראל מתרכז בצד הביקוש לדיור, כאשר הסיוע בצד ההיצע מתמצה בעצם אספקת הדירות הציבוריות ובמתן הנחות ממס למשכירי דירות¹.

הסיוע הממשלתי למשפחות במצוקה כלכלית לצורך מימון הוצאותיהן על שכר דירה ניתן באמצעות תמיכה כספית ישירה למשפחות השוכרות דירה בשוק החופשי ובאמצעות מגורים בדיור ציבורי בשכר דירה בתעריף "מלא" או בתעריף מסובסד. בהסדרי הסיוע בדיור הציבורי הוחל למעשה עם קום המדינה, ואילו מערכת הסיוע במימון שכר דירה בשוק החופשי הוקמה בראשית שנות השבעים. מערכת הסיוע לשוכרים בשוק החופשי התרחבה במידה ניכרת במהלך שנות התשעים עם גלי העלייה המסיבית ממדינות ברית המועצות לשעבר ומאתיופיה. העולים החדשים "נקלטו" גם בדיור הציבורי ובהסדרי מגורים חדשים כמו הוסטלים. רבים מהמתגוררים בדיור ציבורי, בעיקר מקרב המשפחות הוותיקות, גרים בדירה לאורך זמן, אם כי קיימת תחלופה – משפחות עוזבות ורוכשות דירה או מחליפות דירה ציבורית. בשנים האחרונות כמעט לא נוספו דירות חדשות למלאי הדירות הציבוריות, למעט הוסטלים, בעיקר לעולים קשישים. חוק "הדיור הציבורי – זכויות רכישה" שהתקבל ב-1998, לא יושם עד כה. ואולם, במסגרת מבצעי מכירות, שהחלו ב-1999, יכלו דיירי הדיור הציבורי לרכוש את דירותיהם במחיר מסובסד. עד כה נמכרו כ-18 אלף דירות מתוך מלאי שעמד על כ-100 אלף דירות.

בניגוד למדינות מערביות רבות, בישראל אין קצבת דיור מוגדרת שרמתה וכללי הזכאות לה מעוגנים בחוק. מערכת כללי הזכאות להשתתפות המדינה בשכר דירה בשוק החופשי מורכבת למדי, והיא מעוגנת בכללי פעולה בלבד שנקבעו מעת לעת על פי החלטות הממשלה או משרד הבינוי והשיכון. גם הכללים לזכאות לדיור ציבורי ולגובה שכר הדירה בו אינם מעוגנים בחוק. מסלולי הזכאות לסיוע בשכר דירה, כפי שיפורטו בגוף המחקר, מגוונים: בחלקם הזכאות מותנית בקבלת גמלה לקיום מהמוסד לביטוח לאומי, בחלקם הם משולמים לפי מבחן הכנסות

¹ בצד ההיצע ניתן גם סבסוד לרכישת קרקע ולפיתוחה.

ובחלקם לפי ותק בארץ. האחריות למתן הסיוע בשכר דירה בשוק החופשי ובדיוור הציבורי מוטלת על משרד הבינוי והשיכון ועל חברות ציבוריות האחראיות לאכלוס, לגביית שכר הדירה ולאחזקת הדירות. היקף הסיוע הכספי המועבר ישירות ממשרד הבינוי והשיכון למשפחות השוכרות דירה בשוק החופשי מתקצב בתקציב המדינה, ואילו ההנחות בשכר הדירה לגרים בדיוור הציבורי הן בבחינת תמיכה בעין שאינה מתוקצבת.

במסגרת המדיניות הכלכלית לצמצום ההוצאה הציבורית בכלל ותשלומי העברה בפרט, הונהגו בשנים 2002-2003 שינויים מרחיקי לכת בסיוע לרכישת דירה ובסיוע במימון שכר הדירה בשוק החופשי: הופחתו סכומי המשכנתאות, בוטלו המענקים לרכישת דירה וקוצצו באופן ניכר סכומי הסיוע במימון שכר דירה בשוק החופשי, בעיקר למצטרפים החדשים למערכת. התוכנית הכלכלית לשנת 2004, שעליה החליטה הממשלה, אך טרם אושרה בכנסת בעת כתיבת שורות אלו, כוללת שורה נוספת של צעדים לצמצום התמיכה במימון שכר הדירה בשוק החופשי ולהעלאת שכר הדירה למתגוררים בדיוור הציבורי. הרפורמה המקיפה בתחום הדיוור הציבורי נוגעת לא רק לקביעת גובה שכר הדירה בדיוור הציבורי ובכללים למתן הנחות אלא גם לזכויות הרכישה של דיוור ציבורי (חוק הדיוור הציבורי – זכויות רכישה).

השתתפות הממשלה במימון ההוצאות על שכר דירה עלתה על סדר היום של קובעי המדינות, לא רק כמרכיב אחד במכלול הצעדים שהממשלה נקטה לצמצום ההוצאה הציבורית על תשלומי העברה, אלא גם במסגרת המדיניות לחיזוק התמריצים לעבודה בקרב מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. הגידול במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה, בעיקר מאז ראשית שנות התשעים, נזקף לדעת קברניטי מדיניות זו כמעט אך ורק ל"נדיבות המופרזת" של הגמלה ולזכאות האוטומטית של מקבלי הגמלה למכלול ההטבות הנלוות לקבלת הגמלה. לא כאן המקום לדון בגורמים המרכזיים לגידול במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה, אך ברור שהדיוור הציבורי בסוגיה של ההטבות הנלוות והתמריצים לעבודה התנהל כמעט ללא מידע לגבי היקף המשפחות הנהנות בפועל מהטבות אלו ומאפייניהן. להפך, הדיוור נתמך בהצגת דוגמאות היפותטיות בלבד, ששכיחותן בקרב מקבלי הגמלה לא נבדקה, ובהצגת תמונה מגמתית. הוא הותיר את הרושם המוטעה, שכל מקבלי הגמלה נהנים מכל ההטבות הנלוות, ושאוכלוסיית מקבלי הגמלה עשויה ממקשה אחת. גם הוועדה לשילובם של מקבלי גמלה בשוק העבודה ("וועדת תמיר", 2001) התייחסה בהמלצותיה להטבות הנלוות מבלי שעמדו בפניה נתונים על היקף המשפחות הנהנות מהטבות אלו. זאת ועוד: הצעות האוצר בתחום הסיוע למשפחות הגרות בדיוור הציבורי – שאומצו על ידי הממשלה במסגרת החלטותיה על תקציב 2004 – גם הן לא לוו במידע הנדרש לדיוור ציבורי בנושא.

מחקר זה נערך במטרה להרחיב את המידע בתחום התמיכות הנלוות לקבלת גמלת קיום מהמוסד לביטוח לאומי. הוא מתמקד בסיוע הממשלתי במימון שכר דירה. הבחירה של תחום זה נעוצה בשתי סיבות: האחת היא שהסיוע בשכר דירה הוא מרכיב עיקרי בגודל במכלול ההטבות הנלוות, והשנייה היא שהמידע בתחום זה מרוכז וממוחשב. המחקר מציג את תמונת המצב

במחצית השנייה של 2001 ועומד על השינויים במדיניות הממשלה בתחום הסיוע במימון שכר הדירה למשפחות השוכרות דירה בשוק החופשי והגרות בדיור הציבורי. תמונת מצב זו תוצג על רקע תיאור דפוסי המגורים בישראל וסקירה קצרה של הקצבאות לדיור בפרספקטיבה בינלאומית.

לצורך עריכת המחקר נבנה מאגר נתונים ייחודי המשלב נתונים של משרד הבינוי והשיכון וחברות האיכלוס הציבוריות עם נתוני המוסד לביטוח לאומי (ראו נספח על מקורות המידע). נוסף על מאגר זה, המחקר מתבסס גם על נתוני סקר הוצאות המשפחה שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2001) ועל נתוניהם של סקרים ייחודיים על מקבלי גמלה להבטחת הכנסה (2000) ומקבלי קצבת נכות (1998), שערכו המוסד לביטוח לאומי ומכון ברוקדייל.

עיקרי הממצאים

הנתונים על דפוסי המגורים של משקי בית בישראל מורים שב-2001 כ-71% ממשקי הבית בישראל גרו בדירה שבבעלות אחד מבני משק הבית. כ-460 אלף (26%) משקי בית מתוך כ-1.8 מיליון משקי בית בישראל גרו בשכירות פרטית או ציבורית, לרבות בדירות בדמי מפתח: כ-90 אלף (5%) משקי בית גרו בשכירות ציבורית וכ-370 אלף (21%) בשכירות פרטית ואחרת. שיעור משקי הבית שהתגוררו בדירה שבבעלותם נמוך יותר בקרב העולים החדשים, ובמיוחד בקרב עולי 1996 ואילך (20%). תמונה דומה מצטיירת מהנתונים המתייחסים למשפחות בעשירונים הנמוכים ולאוכלוסיות ייחודיות כמו משפחות חד-הוריות ומקבלי גמלה להבטחת הכנסה. כמו כן, בקרב האוכלוסיות החלשות שכיחה יותר התופעה של מגורים משותפים של מספר משפחות גרעיניות באותו משק בית. תופעה זו בולטת עוד יותר בקרב אלו הגרות בשכירות.

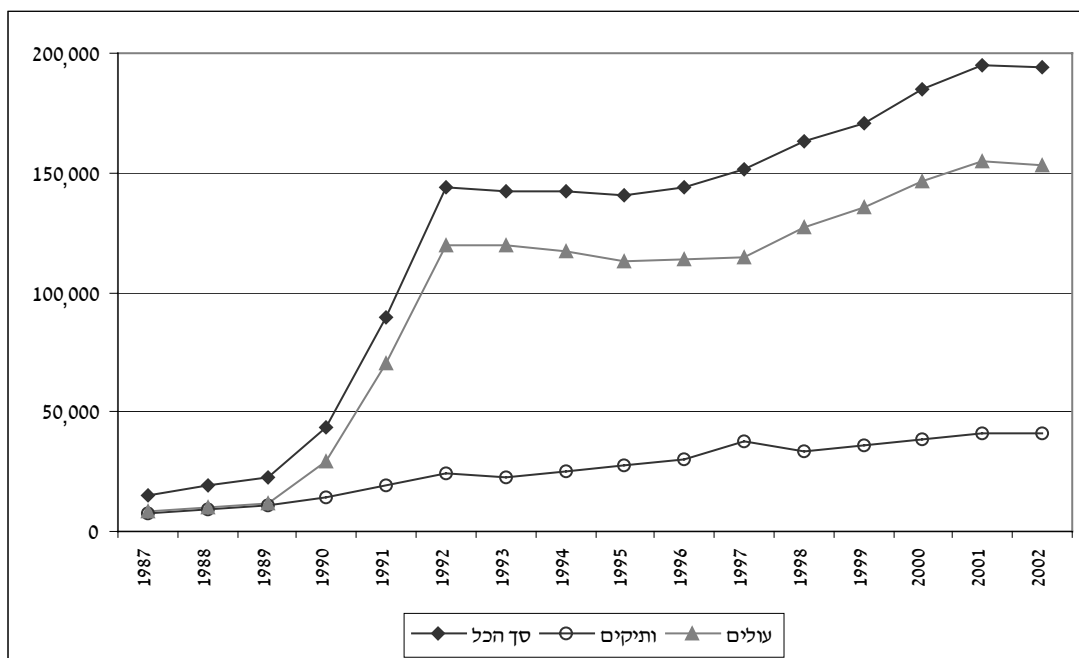
מהנתונים המתייחסים למשפחות שקיבלו סיוע למימון שכר הדירה בשוק החופשי (לרבות מענק הדיור לקשישים עולים, ללא חוזה שכירות) עולים כמה ממצאים בולטים:

◀ בשנת 2001 משרד הבינוי והשיכון העניק סיוע כספי בדיור בשוק החופשי לכ-188 אלף משפחות: כ-138 אלף מהם שכרו דירה בשוק החופשי וקיבלו השתתפות במימון שכר הדירה על פי חוזה, וכ-44 אלף קשישים עולים שגרו עם בני משפחתם קיבלו מענק דיור שאינו מותנה בחוזה שכירות ומהווה קצבה לכל דבר.

על פי אומדן, ב-2001 כ-8.3% מכלל **משקי הבית** בישראל זכו לסיוע כספי בשכר דירה באמצעות משרד הבינוי והשיכון. משקי בית שזכו לסיוע כספי בדיור במסלולי הסיוע המחייבים הצגת חוזה שכירות היוו **כשליש** ממשקי הבית בישראל ששכרו דירה בשוק

החופשי (ללא דמי מפתח). לפיכך, למדיניות הממשלה בתחום הסיוע בדיור השפעה ניכרת לא רק על יכולתן של משפחות נזקקות להשיג קורת גג, אלא גם על שוק השכירות.

תרשים מס' 1: משפחות המקבלות סיוע בשכר דירה בשוק החופשי* : 1987-2002



* הנתונים מתייחסים לדצמבר של כל שנה. כולל מענקי דיור לקשישים עולים ללא חוזה שכירות. מקור: משרד הבינוי והשיכון.

הממצא הבולט ביותר הוא שהעולים החדשים הם הנהנים העיקרים ממערכת הסיוע במימון שכר דירה בשוק החופשי. כ-81% ממקבלי הסיוע בשכר דירה – כ-153 אלף משפחות מתוך כ-188 אלף – היו משפחות של עולים. כ-70% ממשפחות העולים שקיבלו סיוע עלו לארץ משנת 1996 ואילך, שכן רבים מעולי 1990-1995 הצליחו לרכוש דירה. בדומה לשירותים חברתיים אחרים, גם בתחום הסיוע בדיור נמצא שהעולים החדשים היו "צרכנים מובהקים" של שירותים חברתיים, זאת בשל חוסר יכולתם לרכוש דירה בשנים הראשונות לשהותם בארץ ובשל מדיניות מכוונת לטובת העולים החדשים. להמחשה נוספת: כ-38% מכלל משקי הבית של עולים חדשים זכו לסיוע, לעומת 2% בלבד ממשקי הבית הוותיקים. גם כשמובאים בחשבון ההבדלים בדפוסי המגורים – בבעלות או בשכירות ומגורים משותפים – נמצא פער גדול בין העולים לוותיקים. כ-2/3 מהעולים ששכרו דירה בשכירות פרטית נהנו מסיוע לעומת כ-12% בלבד מהוותיקים ששכרו דירה בשכירות פרטית.

מספר המשפחות שקיבלו סיוע בשכר דירה בשוק החופשי גדל מכ-23 אלף בשלהי שנות השמונים לכ-144 אלף ב-1992 ולכ-195 אלף בסוף 2002.

הגידול במספר מקבלי הסיוע מאז שלהי שנות השמונים נזקף בעיקר לגל העלייה המסיבית לארץ ולמדיניות הממשלה שדאגה לספק מגורים לעולים החדשים. מספר המשפחות של העולים שקיבלו סיוע עלה מכ-12 אלף ב-1989 לכ-120 אלף ב-1992. הוא נותר יציב למדי בשנים 1992-1997, אך שב ועלה לאחר מכן עד לכ-154 אלף. גם בקרב הוותיקים הסתמנה מגמת עלייה במספר מקבלי הסיוע עד לכ-41 אלף ב-2002, אך שיעורם בכלל המקבלים סיוע נותר נמוך יחסית.

◀ הממצא החשוב ביותר מבחינת מטרת המחקר נוגע למקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. רק כ-20% מכלל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה נהנו מסיוע בשכר דירה בשוק החופשי, בניגוד לרושם הכללי שהשתרש בציבור שכביכול כל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה מקבלים סיוע בשכר דירה. יותר מכך: מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה שזכו לסיוע בשכר דירה היוו כ-16% בלבד מכלל מקבלי הסיוע בשכר דירה. ועוד: גם בקרב אוכלוסייה נתמכת זו מתגלה פער בין העולים לוותיקים, ושוב עולה שהחוט המקשר בין נזקקות לגמלה להבטחת הכנסה לבין קבלת סיוע בדירה הוא הוותק בארץ: כ-67% ממקבלי הגמלה שזכו בסיוע היו עולים.

כ-11% בלבד ממקבלי הגמלה הוותיקים בארץ זכו לסיוע בשכר דירה לעומת 37% בקרב העולים החדשים. שיעור גבוה במיוחד נצפה בקרב מקבלי הגמלה שעלו לארץ משנת 1996 ואילך – 57% לעומת 18% בקרב עולי 1990-1995.

מאחר שהסיוע בשכר דירה הוא רכיב עיקרי בהטבות הנלוות שהוענקו ב-2001 למקבלי גמלה להבטחת הכנסה, ניתן לומר בבטחה, שהדוגמאות ההיפותטיות שפורסמו על ידי משרד האוצר ובתקשורת בדבר ההכנסה ה"זקופה" מהטבות, מייצגות שיעור נמוך יחסית של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. גם אם לשיעור המשפחות המקבלות סיוע בשכר דירה בשוק החופשי יצורף שיעור המשפחות הגרות בדירה ציבורי, יתגלה כי רק כ-30% מהמשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה נהנות מסיוע כספי ישיר או משכר דירה מסובסד.

◀ 42% מראשי המשפחות שזכו לסיוע בשכר דירה בשוק החופשי היו בני 60 ומעלה, וכמובן שכמעט כולם נמנו עם מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים. כ-9% נוספים ממקבלי הסיוע היו בגיל 50-59, שסיכוייהם להשתלב בשוק העבודה הם קלושים ביותר.

◀ כ-12% בלבד מכלל מקבלי גמלאות קיום מהמוסד לביטוח לאומי בתוכניות זיקנה ושאיירים, הבטחת הכנסה, מזונות ונכות כללית קיבלו סיוע בשכר דירה. אלה היוו כ-63% מהמשפחות שזכו לסיוע בשכר דירה – כ-118 אלף. שאר המשפחות שקיבלו סיוע, קיבלו אותו בהתאם לכללי הנזקקות במסלולי הסיוע האחרים. גם בקרב מקבלי גמלאות קיום שיעור העולים עמד על 80%. להלן התפלגות המשפחות שקיבלו גמלה לקיום וסיוע בשכר דירה בשוק החופשי:

- כ-73 אלף מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים עם השלמת הכנסה.

- כ-29 אלף מקבלי גמלה להבטחת הכנסה (כולל אלה המקבלים את הגמלה בנוסף לדמי מזונות או לקצבת נכות כללית).
- כ-2,300 מקבלות דמי מזונות בלבד (ללא הבטחת הכנסה).
- כ-13 אלף מקבלי קצבת נכות כללית בלבד (ללא הבטחת הכנסה).

◀ סכומי הסיוע לא עודכנו ממארכס 1999 עד יולי 2003. סכום הסיוע הממוצע עמד על 647 ש"ח לחודש.

מהנתונים המתייחסים למשפחות שגרו **בדיוור ציבורי** עולה התמונה הבאה:

◀ כ-85 אלף משפחות התגוררו ב-2001 בדיוור ציבורי. כ-10 אלפים מתוכם הם בעיקר עולים קשישים שגרו בהוסטלים שסופקו להם על-ידי החברות המשכנות. משקי בית אלו היוו 4.7% מכלל משקי הבית בישראל.

◀ בהשוואה למשפחות שקיבלו סיוע בשכר דירה בשוק החופשי, המשפחות שגרו בדיוור הציבורי היו ותיקות יותר בארץ, מבוגרות יותר, נתמכות יותר על ידי גמלאות הקיום של המוסד לביטוח לאומי וגרו יותר בפריפריה מאשר במרכזים העירוניים. הדירות הציבוריות היו קטנות למדי (ממוצע של 63 מ"ר).

◀ 64% מהמשפחות שגרו בדיוור הציבורי היו ותיקות, 78% קיבלו גמלה מאחת מארבע התוכניות שצוינו קודם לכן, כאשר 57% ממקבלי הגמלאות בדיוור הציבורי היו קשישים ושאיירים. מקבלי הגמלאות בדיוור הציבורי היוו כ-6% מכלל מקבלי גמלאות אלו.

◀ כ-16.5 אלף מקבלי גמלה להבטחת הכנסה או דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי גרו בדיוור ציבורי. משפחות אלו היוו כ-20% מכלל הגרים בדיוור ציבורי ו-10% מכלל מקבלי גמלאות אלו. מרביתן (64%) היו משפחות חד-הוריות. כמו כן בקרב מקבלי גמלה להבטחת הכנסה שגרו בדיוור הציבורי נמצא שיעור גבוה למדי של משפחות גדולות, עם 4 ילדים ויותר: 28% לעומת כ-6% בלבד ממקבלי הגמלה שזכו לסיוע בשכר דירה בשוק החופשי.

◀ המשפחות שגרו בדיוור הציבורי שילמו ברובן הגדול (90%) שכר דירה מסובסד בהשוואה לשכר הדירה הנהוג בשוק החופשי. סכום ההנחה הממוצע בדיוור הציבורי (כולל סבסוד והנחה) עמד על 852 ש"ח לחודש (בארבע החברות המשכנות שנבחנו).

לסיכום – על פי אומדן, כ-13% מכלל משקי הבית בישראל קיבלו סיוע בשכר דירה, אם כהשתתפות במימון שכר הדירה בשוק החופשי או כמענק דיוור ללא מבחן חוזה שכירות ואם באמצעות תשלום שכר דירה בדיוור הציבורי. ההוצאה הממשלתית לסיוע בשכר דירה המתוקצבת בתקציב המדינה הסתכמה ב-2001, לפי אומדן בכ-1.4-1.5 מיליארד ש"ח. הסובסידיה הגלומה בדיוור הציבורי, לרבות במגורים בהוסטלים – שאינה כלולה בתקציב

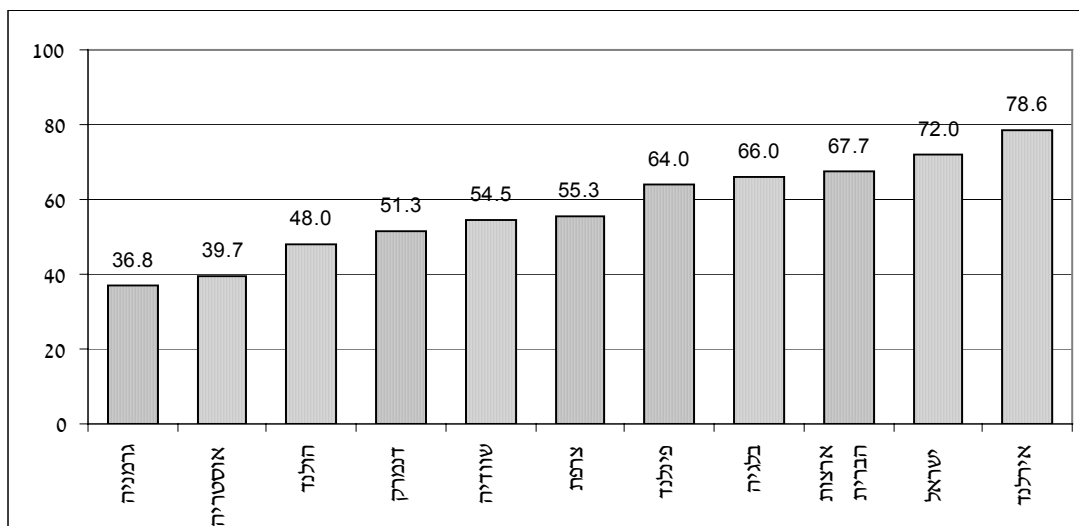
המדדינה – נאמדה לראשונה במחקר זה. היא מוערכת בסכום של כ-700 מיליוני ש"ח לשנת 2001. סכום הסיוע – המתקצב והגלום בדיוור הציבורי – עמד, אם כן, ב-2001 על כ-2.1 מיליארד ש"ח, שהם כ-0.4% מהתוצר.

דפוסי מגורים בישראל – נתוני רקע

נתוני סקר הוצאות משפחה 2001 שעשתה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מלמדים שכ-71% מכלל 1.8 מיליון ממשקי הבית בישראל גרו בדירה שבעלותם². כ-26% ממשקי הבית גרו בשכירות, לרבות בדירה בדמי מפתח³: 21% מכלל משקי הבית בשכירות פרטית ו-5% בשכירות ציבורית, בעיקר בדירות שבטיפולן של החברות הציבוריות. כ-3% ממשקי הבית בישראל לא גרו בדירה בבעלות או בשכירות, אלא בדיוור חנם, כמו למשל עם בני משפחה או בדירה של מעסיק.

השוואת דפוסי המגורים בישראל לאלה שבמספר מדינות באירופה וארה"ב מורה כי שיעור הבעלות על דירה בישראל גבוה יותר מאשר ברוב המדינות שנסקרו, חוץ מאירלנד, שבה שיעור הגרים בדירה בבעלותם עומד על כ-79%. בארה"ב, בבלגיה ובפינלנד שיעור הבעלות על דירה גבוה למדי (64%-68%), אך נמוך, יחסית, בגרמניה ובאוסטריה – פחות מ-40%.

תרשים מס' 2: שיעור משקי הבית הגרים בדירה שבעלותם במדינות נבחרות* (אחוזים)



* הנתונים מתייחסים לשנים האלה: הולנד וצרפת – 1994; אירלנד – 1996; אוסטריה, דנמרק ובלגיה – 1997; גרמניה, שוודיה, פינלנד, ארה"ב וישראל – 2000.

מקור: עיבודי מינהל המחקר והתכנון על בסיס מאגר הנתונים הבינלאומי של הפרויקט Luxembourg Income Study.

² מקור: עיבוד של מינהל המחקר על נתוני סקר הוצאות משפחה 2001 שנערך על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

³ מתוך כ-459 אלף משקי בית הגרים בשכירות כ-18 אלף (1% מכלל משקי הבית או 4% מהגרים בשכירות) גרו בדירה בדמי מפתח. הם נחלקו בין שכירות פרטית לציבורית: כ-11 אלף מהם שלמו שכר דירה לבעלים פרטיים של הדירה בדמי מפתח וכ-7 אלף שילמו שכר דירה בדירות בדמי מפתח בבעלות המדינה.

דפוסי המגורים בבעלות או בשכירות בישראל אינם אחידים בכל קבוצות האוכלוסייה. שיעור המשפחות שהתגוררו בדירה שבבעלותן נמוך יותר בקרב העולים החדשים, בייחוד בקרב העולים שעלו לאחר 1995 (57% בקרב עולי 1990-1995 ו-20% בקרב עולי 1996 ואילך), בקרב משפחות חד-הוריות (54%) ובקרב מקבלי גמלה להבטחת הכנסה (53%). לעומת זאת, שיעור הבעלות על דירה בקרב הקשישים גבוה מהמוצע הכללי (כ-76%).

הנתונים המתייחסים לשיעור המשפחות שגרו בשכירות לפי סוג השכירות וטיפוס המשפחה מורים ששיעור המשפחות שגרו בשכירות ציבורית בקרב העולים החדשים ובקרב אוכלוסיות חלשות גבוה פי שניים עד שלושה מהמוצע הכללי – 15% בקרב מקבלי גמלה להבטחת הכנסה או קצבת נכות לעומת 5% בכלל האוכלוסייה.

ניתוח דפוסי המגורים של המשפחות בישראל לפי עשירונים מעיד על תמונה דומה: שיעור הבעלות על דירה עלה עם ההכנסה - מ-59%-65% בעשירונים השני עד הרביעי ל-79% בעשירון העליון. בעשירון הראשון, שבו קשישים רבים, שיעור הבעלות נמוך רק במעט מהמוצע הכללי (69%). מנגד, שיעור משקי הבית שגרו בשכירות ירד עם עליית ההכנסה, ובייחוד שיעור משקי הבית שגרו בשכירות ציבורית: כ-18% מהמשפחות בעשירון השני וכ-10% מהמשפחות בעשירון השלישי גרו בשכירות ציבורית.

נקודת מבט נוספת על דפוסי המגורים היא בחינת התפלגות כלל משקי הבית שגרו בשכירות בין העשירונים השונים: 45% מכלל משקי הבית שגרו בשכירות פרטית או ציבורית נמנו עם ארבעת העשירונים הראשונים, לעומת 36% מכלל משקי הבית שנמנו על עשירונים אלה. זאת ועוד: 77% מכלל המשפחות שגרו בשכירות ציבורית נמנו עם ארבעת העשירונים הראשונים.

ממד נוסף של דפוסי מגורים מתייחס למגורים במשותף של משפחות גרעיניות. בכ-10% ממשקי הבית באוכלוסייה גרו שתי משפחות גרעיניות או יותר בדירה אחת. תופעה זו שכיחה יותר בקרב משקי בית שגרו בשכירות מאשר בקרב משקי בית שגרו בדירה שבבעלותם (13% לעומת 9%, בהתאמה). כן היא שכיחה יותר בקרב אוכלוסיות חלשות, כמו מקבלי גמלה להבטחת הכנסה או מקבלי קצבת נכות, בקרב משפחות חד-הוריות ובקרב עולים חדשים: 15%-25%.

על דפוסי המגורים של האוכלוסיות הנתמכות על ידי המוסד לביטוח לאומי ניתן ללמוד גם מסקרים כלל-ארציים עליהן, כמו סקר מקבלי גמלה להבטחת הכנסה וסקר נכים שעשו המוסד לביטוח לאומי ומכון ברוקדייל (2003). הממצאים העולים מסקרים אלה, המבוססים על מדגם גדול יותר של מקבלי קצבאות, מראים תמונה דומה: סקר מקבלי גמלה להבטחת הכנסה מלמד שכ-45% ממקבלי הגמלה גרו בשכירות פרטית או ציבורית (כולל בדמי מפתח), וכ-52% התגוררו בדירה שבבעלותם או בדירה השייכת לבני משפחה בתוך אותו משק בית (38% דיווחו שהדירה בבעלות מקבל הגמלה וכ-15% דיווחו שהדירה בבעלות בני משפחה הגרים באותו משק בית).

לוח מס' 1: משקי בית בישראל לפי קבוצת אוכלוסייה ודפוסי מגורים, 2001 (מספרים מוחלטים ואחוזים)

דיוור חינם****	מגורים בדירה שכורה**				מגורים בדירה בבעלות	סך הכל		קבוצת אוכלוסייה
	אחר***	פרטית	ציבורית	סך הכל		אחוזים	מספרים מוחלטים	
3.3	1.8	18.7	5.0	25.5	71.2	100.0	1,799,400	סך כל האוכלוסייה
3.5	1.6	13.4	4.1	19.1	77.3	100.0	1,477,400	ותיקים
2.3	2.8	43.1	8.8	54.7	43.0	100.0	322,000	עולים
1.3	2.0	27.4	12.3	41.7	57.0	100.0	199,900	עולים מ-1990 עד 1995
4.1	4.3	68.5	3.0	75.8	20.1	100.0	122,100	עולים מ-1996
2.7	1.6	10.8	8.9	21.3	75.9	100.0	414,600	ראש משק בית קשיש
2.1	2.7	27.1	14.6	44.5	53.4	100.0	110,500	מקבלי הבטחת הכנסה
3.0	1.4	11.3	15.3	28.0	69.0	100.0	133,200	מקבלי קצבת נכות
3.6	0.7	32.6	9.2	42.5	53.9	100.0	107,200	חד-הוריות

* עיבודי מינהל המחקר על סקר הוצאות המשפחה 2001 של הלמ"ס.

** כולל שכירות בדמי מפתח.

*** כמו שכירות מחברות, מאוניברסיטאות (למשל, מעונות סטודנטים), ממעסיקים או ממשרד הקליטה.

**** משפחות שאינן מתגוררות בדירה שבבעלותן או בדירה בשכירות, כמו למשל מגורים ללא תשלום בדירה של בני משפחה או של המעסיקים.

לוח מס' 2: משקי בית בישראל לפי דפוסי מגורים ועשירוני הכנסה, 2001 (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2001

"דיוור חינם" אחר	שכירות				בעלות	סך הכל		עשירון
	אחר	פרטית	ציבורית	סך הכל		אחוזים	מספרים מוחלטים	
3.3	1.8	18.7	5.0	25.5	71.2	100.0	1,799,400	סך הכל
4.6	4.0	15.7	6.8	26.6	68.8	100.0	156,900	1
3.3	1.9	17.1	18.3	39.3	59.4	100.0	171,800	2
4.3	2.5	20.7	9.8	33.0	62.7	100.0	157,800	3
3.9	1.1	23.0	6.9	30.9	65.2	100.0	165,000	4
2.9	2.0	20.5	4.3	26.8	70.3	100.0	176,700	5
2.1	2.3	20.1	2.6	25.0	72.9	100.0	183,900	6
3.6	1.3	18.5	1.4	21.2	75.2	100.0	175,900	7
3.5	0.9	17.5	1.7	20.1	76.4	100.0	188,900	8
3.1	1.0	18.1	0.7	19.8	77.1	100.0	198,700	9
2.3	1.5	16.9	0.5	18.9	78.8	100.0	223,800	10

* האוכלוסייה מווינה לעשירוניים לפי ההכנסה הכספית נטו למבוגר סטנדרטי. כל עשירון מונה 10% מהנפשות.
מקור: עיבוד מנהל המחקר על נתוני סקר הוצאות המשפחה, למ"ס, 2001.

לוח מס' 3: משקי בית לפי דפוסי מגורים ועשירוני הכנסה (אחוזים), 2001

"דיור חינם"	מגורים בשכירות				מגורים בדירה בעלות	סך כל משקי הבית	עשירון
	אחר	פרטית	ציבורית	סך הכל			
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל
12.3	19.6	7.3	12.0	9.1	8.4	8.7	1
9.6	9.9	8.7	35.1	13.9	8.0	9.5	2
11.5	12.1	9.7	17.2	11.3	7.7	8.8	3
10.7	5.5	11.2	12.7	11.1	8.4	9.2	4
8.6	10.8	10.8	8.4	10.3	9.7	9.8	5
6.4	13.2	11.0	5.4	10.0	10.5	10.2	6
10.7	7.0	9.7	2.7	8.1	10.3	9.8	7
11.1	5.4	9.8	3.6	8.3	11.3	10.5	8
10.3	6.1	10.7	1.6	8.6	12.0	11.0	9
8.8	10.4	11.2	1.3	9.2	13.8	12.4	10

לוח מס' 4: אחוז משקי הבית הכוללים יותר ממשפחה גרעינית אחת לפי דפוסי מגורים וקבוצת

אוכלוסייה, 2001

שכירות				בעלות	סך הכל	קבוצת אוכלוסייה
דיור חיים	ציבורי	פרטי ואחר	סך הכל			
7.9	12.4	13.7	13.4	8.8	9.9	סך הכל
16.7	17.6	22.5	20.9	21.6	21.2	מקבלי הבטחת הכנסה
6.5	10.8	17.9	14.9	9.1	10.2	ראש משק בית קשיש
21.4	23.8	26.1	24.9	16.9	19.3	מקבלי קצבת נכות כללית
-	9.1	21.1	18.5	14.1	15.5	חד-הוריות
-	8.4	20.5	16.9	27.8	22.9	עולים מ-1996 עד 1995
21.8	5.4	23.9	23.2	30.2	24.6	עולים מ-1996

מקור: עיבודי מינהל המחקר על נתוני סקר הוצאות המשפחה, למ"ס.

כ-2% גרו בדירה השייכת לבן משפחה, אך לא מאותו משק בית.

מסקר נכות כללית עולה שכ-70% מהנכים גרו ב-1998 בדירה בבעלותם או בבעלות בני משפחה וכ-28% גרו בשכירות (כולל דמי מפתח). כ-2% גרו בדפוס דיור אחר כמו בהוסטלים או בדיור חיים. כרבע מהנכים הכלליים גרו עם הוריהם בלבד, ואילו השאר גרו עם בן/בת הזוג ו/או עם הילדים או גרו בגפם.

מערכת הסיוע בדיור בישראל ובפרספקטיבה בינלאומית

ההוצאה לדיור היא הכבדה ביותר בסל ההוצאות המשפחתי. לפיכך רוב מדינות הרווחה דואגות לכך שמשפחות יוכלו להשיג דיור הולם במחיר שהן יכולות לעמוד בו. עזרה זו לובשת צורות שונות: מצד אחד קיימות תמיכות לצד ההיצע, כגון הלוואות בריבית נמוכה או מענקים למי שבונים דירות להשכרה, שחרור ממס למשכירי הדירות, השתתפות וסבסוד בניה להשכרה זולה או פיקוח על דמי שכירות. מצד אחר המדינות מציעות תמיכות לצד הביקוש, כגון הלוואות זולות לקוני דירות או זיכוי ממס בגין תשלום ריבית על משכנתא. גם הסובסידיה השכיחה ביותר לדיור היא בצד הביקוש – באמצעות קצבה לדיור, בדרך כלל לגרים בשכירות בלבד, במבחן אמצעים. לעתים קצבה זו עצמאית ונפרדת ולעתים היא מהווה תוספת לקצבה להבטחת הכנסה (על צורתיה השונות). כמו כן, במדינות מסוימות קצבת הבטחת הכנסה אמורה לכסות גם את הוצאות הדיור. בדרך כלל ההשתתפות היא בדמי השכירות בלבד, אך לעתים קיימת גם

השתתפות בהוצאות דיור שוטפות אחרות, כגון חימום. הנטייה בעולם כיום היא לעבור מסבסוד ההיצע לסבסוד הביקוש. זאת במטרה למקד את התמיכה בנוקמים לה ולצמצם את ההתערבות הממשלתית בשוק הדיור כדי להגביר תחרות ולהעניק לצרכן יותר חופש בחירה.

בניגוד למצב בישראל, בה אין קצבת דיור מוגדרת שרמתה וכללי הזכאות לה מעוגנים בחוק, במרבית (ב-18 מתוך 26) מדינות ה-OECD קיימת קצבת דיור בצורה כל שהיא, כגון Housing Benefit בבריטניה, Rent Allowance באוסטרליה, Assistance בקנדה או Housing Voucher בחלק ממדינות ארה"ב, שבה אין קצבת דיור פדרלית (ראו לוח בנספח).

קצבות הדיור במדינות השונות נבדלות זו מזו במידת הקשר שלהן לקצבאות להבטחת הכנסה ובמידה שהן משתמשות במבחן אמצעים לצורך הענקת גמלת קיום. כך, בקנדה, יפן, שווייץ ובריטניה קצבת הדיור מהווה **תוספת** לגמלה להבטחת הכנסה. גם אירלנד משתמשת במבחן ההכנסה של קצבת הקיום לצורך הענקת קצבת דיור, למרות שזו מהווה קצבה נפרדת במדינה זו וזכאים לה רק מי שאינם לומדים ואינם עובדים. הקשר לקצבת הקיום הוא אמיץ גם בגרמניה ובלוקסמבורג, שבהן הענקת קצבת דיור מותנית בקבלת גמלה להבטחת הכנסה.

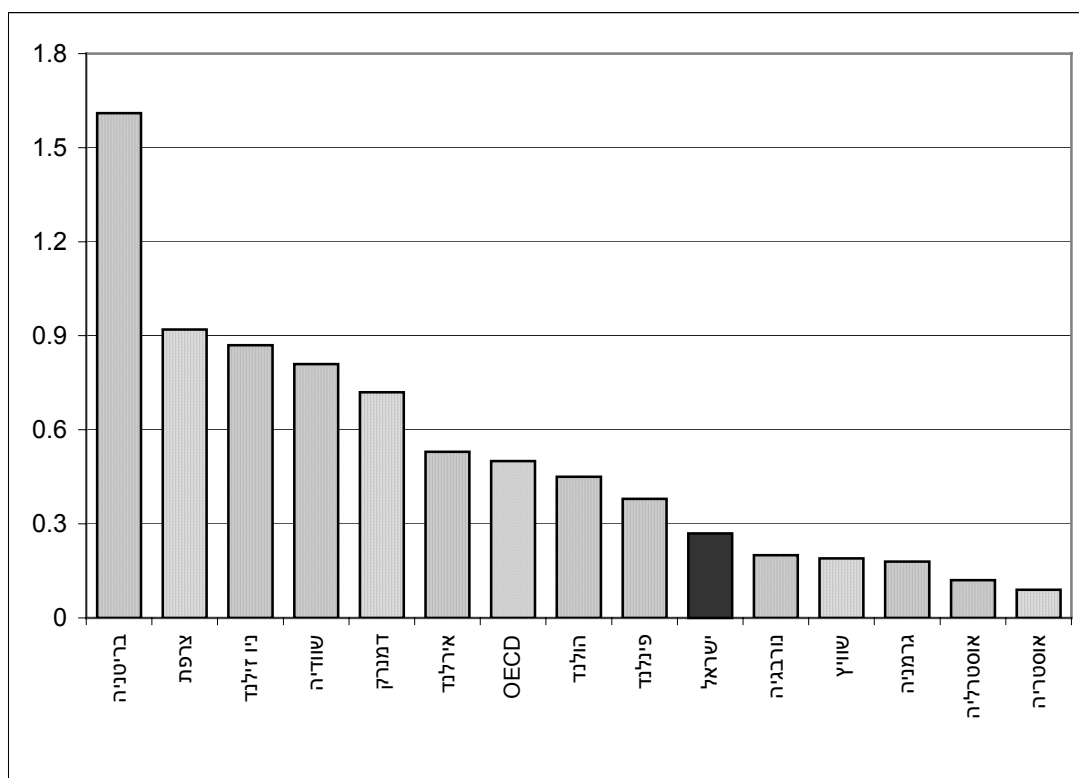
לעומת זאת, בדנמרק, פינלנד, הולנד ופורטוגל, וכן באוסטרליה, צרפת, הונגריה, איסלנד, נורווגיה, פולין ושוודיה, קצבת הדיור היא קצבה נפרדת לחלוטין מהקצבה להבטחת הכנסה והיא גם מוענקת על-פי מבחן הכנסה נפרד. בבליגה ובצ'כיה אין קצבת דיור נפרדת והקצבה להבטחת הכנסה אמורה לכסות גם הוצאות דיור. בקוריאה אין כל התייחסות להוצאות דיור במסגרת הרווחה הסוציאלית. באוסטריה ובארה"ב הקצבאות לדיור משתנות לפי האזור/מדינה, ואילו ביוון, איטליה וספרד מנוכה מס על הוצאות דיור (OECD, 1999).

גובה התמיכה נקבע בדרך כלל כפונקציה של ההוצאה בפועל על הדיור, גובה ההכנסה הכוללת והאחוז שמהווה ההוצאה לדיור מן ההכנסה הכוללת. הסיכונים הכרוכים בדרך זו של קביעת גובה הקצבה הם, למשל, הימנעות מצרכנות נבונה בקרב השוכרים הנתמכים ומשיכת כלל מחירי השכירות כלפי מעלה, מאחר שקצבת דיור פועלת להגדלת הביקוש. מדינות שונות מתמודדות עם קשיים בדרכים שונות: בחלקן נדרש השוכר לשלם חלק מדמי השכירות בעצמו (כלומר הקצבה אינה מכסה את מלוא דמי השכירות), ואחרות קובעות תקרה להוצאה ו/או לקצבה.

בישראל הסיוע לשכר דירה ניתן על-ידי השתתפות בהוצאות שכר דירה בשוק החופשי או באמצעות מגורים והנחות בשכר דירה בדיור ציבורי. אולם סכומי הסיוע בדיור בישראל, בכל מסלולי הסיוע השונים, אינם פונקציה של גובה שכר הדירה, והם משתנים בעיקר לפי הכנסה, מצב משפחתי וותק בארץ.

השפעת התמיכה בדיור על גובה שכר הדירה בשוק ועל התנהגות השוכרים נחקרה בעולם רק במעט. ניתן לציין, כי בארה"ב נעשה מחקר רחב-היקף שכלל מעקב בן 10 שנים, ונמצא בו שקצבת דיור משפיעה רק במעט על גובה השכירות והיצע הדירות להשכרה. בבריטניה, שקצבת הדיור שלה מכסה את מלוא דמי השכירות, נמצא שמקבלי הקצבה כן חיפשו דיור זול ולא שילמו מחיר יקר יחסית (Kemp and McLaverty 1998 אצל Kemp 2000).

תרשים מס' 3: תמיכות כספיות בדיור בשכירות* כאחוז מהתמ"ג במדינות נבחרות ב-OECD, 1998



* כולל עזרה כספית להוצאות דיור אחרות.
 מקור: נתונים בינלאומיים: The OECD Database, 20 Years of Social Expenditure, 1980-1998.
 נתון לישראל: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ההבדלים הגדולים בין המדינות במבנה מערכת הסיוע בדיור, בייחוד בנוגע להבחנה שבין תמיכות כספיות לבין תמיכות בעין (לרבות הנחות במס) ולזיקה שבין קצבות דיור לבין קצבות הבטחת הכנסה, מגבילים את היכולת לערוך השוואה בינלאומית על גובה המשאבים המוקצים לסיוע בדיור. נתונים השוואתיים נמצאו לגבי היקף התמיכות הכספיות במסגרת של קצבת דיור בלבד. כפי שמראה תרשים מס' 3, ישראל הוציאה על סיוע כספי בדיור כ-0.3% מהתוצר, לעומת 0.5% במוצע בכלל מדינות ה-OECD. בראש הסולם מובילות מדינות כמו אנגליה, צרפת, ניו זילנד ומדינות צפון אירופה.

הסיוע הממשלתי במימון הוצאות על שכר דירה בישראל

א. הסיוע הממשלתי למשפחות השוכרות דירה בשוק החופשי בראשית 2002

השתתפות הממשלה בהוצאות על שכר דירה למשפחות השוכרות דירה בשוק החופשי מתבצעת בשני מסלולים עיקריים: מסלול הזכאות הנקרא "אוטומטית", ומסלול הזכאות על פי "מבחני הכנסה" או מצב נזקקות. בשני המסלולים הסיוע מותנה בהצגת חוזה שכירות (פטורים ממנו קשישים עולים המקבלים השלמת הכנסה, בנוסף על קצבת הביטוח הלאומי, והגרים עם בני משפחה).

1. מסלול הזכאות ה"אוטומטית" – הסיוע הכספי למימון שכר הדירה במסלול זה מוענק לשתי קבוצות עיקריות: לעולים חדשים – לפי הוותק בארץ, ולמשפחות ותיקות – משפחות חד-הוריות וזוגות נשואים חסרי דיור. הסיוע לזוגות ותיקים מותנה ברמת ה"ניקוד" שקבע להם משרד הבינוי והשיכון, כאשר בדומה לסיוע בתחום המשכנתאות – מספר נקודות הזכאות תלוי במספר שנות הנישואין, במספר הילדים ובמספר האחים והאחיות של כל אחד משני בני הזוג.

א. העולים החדשים זכאים לסיוע בשכר דירה ללא מבחן הכנסות, מיום הגיעם לארץ ועד לתקופה מרבית של 5 שנים מיום עלייתם, חוץ מעולים, הזכאים לסל קליטה בשנה הראשונה לעלייתם. משפחות חד-הוריות עולות חדשות זכאיות לסיוע לתקופה מרבית של 6 שנים. סכום הסיוע אינו קבוע למשך כל תקופת הזכאות, אלא פוחת עם השתנות בארץ, בראשית 2002 הסכומים היו מ-450 ש"ח לחודש בשנה הראשונה ל-110 ש"ח בשנה האחרונה – לזוגות (עם ובלי ילדים); מ-250 ש"ח ל-100 ש"ח ליחידים; ומ-600 ש"ח ל-150 ש"ח למשפחות חד-הוריות.

ב. משפחות חד-הוריות ותיקות זכאיות לסיוע למשך שלוש שנים, ללא מבחן הכנסות, בסכום של 600 ש"ח לחודש. הסיוע במסלול "האוטומטי" לשלוש שנים ניתן גם לזוגות נשואים ותיקים שצברו לפחות 1,400 נקודות זכאות. סכום הסיוע עמד בשנת 2002 על 440 ש"ח לחודש לאלה שצברו בין 1,400 ל-1,799 נקודות ועל 570 ש"ח לאלה שצברו 1,800 נקודות או יותר. הסיוע למשפחות הוותיקות במסלול הזכאות ה"אוטומטית" אינו פוחת במהלך תקופת הזכאות.

2. מסלול הסיוע על פי רמת הכנסה או נזקקות – הסיוע הכספי למימון שכר הדירה במסלול סיוע זה מוענק לוותיקים שמיצו את תקופת הזכאות המרבית במסלול הזכאות ה"אוטומטית" ולאוכלוסיות החלשות – עולים וותיקים כאחד – המתקיימות מגמלת קיום

המוענקת על-ידי המוסד לביטוח לאומי או קשישים נכי מלחמה בנאצים המקבלים גמלה ממושרד האוצר.

א. זוגות נשואים ותיקים ומשפחות חד-הוריות ותיקות שמיצו את התקופה המרבית לסיוע במסלול ה"אוטומטי", זכאים לאחר מכן לסיוע, אך על פי מבחן הכנסות. מבחן ההכנסות בנוי משתי מדרגות: רמת הכנסה המגיעת עד "הסכום הקובע"⁴ (הנקוב בחוק הבטחת הכנסה בהתאם לשיעור המוגדל של הגמלה להבטחת הכנסה), זיכתה בשנת 2002 בסיוע של 600 ש"ח לחודש, ואילו הכנסה המגיעת עד 125% של ה"סכום הקובע" זיכתה בסיוע של 440 ש"ח לחודש. במניין ההכנסות נלקחות בחשבון כל הכנסות המשפחה מעבודה ומקצבאות⁵. רמות ההכנסה המזכות בסיוע, לפי הרכב המשפחה, מוצגות בלוח מס' 5.

לוח מס' 5: ההכנסה המרבית המזכה בסיוע בשכר דירה בשוק החופשי למשפחות ותיקות שמיצו את תקופת הזכאות במסלול האוטומטי (נש, לחודש, ראשית 2002)

סכום הסיוע לחודש*		הרכב המשפחה
רמה ב' (440 ש"ח)	רמה א' (600 ש"ח)	
4,744	3,795	זוג זוג או משפחה חד-הורית
5,266	4,213	עם ילד אחד
6,000	4,800	עם שני ילדים ויותר

* סכומי הסיוע בשתי הרמות לא השתנו ממאוס 1999. מקור: משרד הבינוי והשיכון

ב. מקבלי קצבאות להבטחת הכנסת מינימום לקיום באמצעות המוסד לביטוח לאומי זכאים לסיוע בשכר דירה מכוח היותם מקבלי קצבה וללא מבחן הכנסות נוסף. עם אלה נמנו ותיקים ועולים חדשים המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים עם השלמת הכנסה, גמלה להבטחת הכנסה (חוץ מיחידים מתחת לגיל 45), תשלום דמי מזונות וקצבת נכות כללית מלאה (דרגת אי-כושר להשתכר של 75% ויותר). עולים קשישים שגרו בגפם זכאים לסיוע מוגדל. עולים קשישים שגרו עם בני משפחה זכאים אף הם לסיוע, ללא הצגת חוזה שכירות. על מקבלי קצבאות אלה, נמנו גם נכי נפגעי נאצים הנתמכים על ידי משרד האוצר.

לוח מס' 6 מפרט את רמת הסיוע שהוענק בראשית 2002 לקבוצות שונות של נתמכים.

⁴ ה"סכום הקובע" מוגדר כרמת ההכנסה המרבית המזכה משפחה בגמלה להבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי. סכום זה משתנה בהתאם להרכב המשפחה.

⁵ למעט קצבות ילדים, גמלת נידות, שירותים מיוחדים לנכים וקצבת ילד נכה.

**לוח מס' 6: רמת הסיוע בשכר דירה בשוק החופשי, לפי קבוצות זכאות וסוג הקצבה
ראשית 2002* (ש"ח לחודש)**

סכום הסיוע החודשי	קבוצת זכאות וסוג הקצבה
540	הבטחת הכנסה: יחיד בגיל 45-54
650	יחיד בגיל 55 ומעלה**
850	זוג בשיעור הרגיל
950	זוג בשיעור המוגדל
960	משפחה עם ילדים בשיעור הרגיל
	משפחה עם ילדים בשיעור המוגדל או חד-הורית
1,170	בשיעור המיוחד
1,170	דמי מזונות: משפחה עם ילדים
	נכות כללית (מקבלי קצבה מלאה)
650	יחיד
950	זוג
1,170	משפחה עם ילדים
	קצבות זקנה עם השלמת הכנסה:
	עולים קשישים המתגוררים עם קרוב משפחה***
710	יחיד
950	זוג
	קשישים שאינם מתגוררים עם בן משפחה***
820	יחיד
1,080	זוג

* סכומי הסיוע לא השתנו ממאוס 1999 ועד יוני 2003.

** עד גיל 60 באישה ו-65 בגבר.

*** לרבות השוכרים דירה מקרוב משפחה.

**** לרבות קשישים עולים חדשים ששוכרים דירה שלא מבן משפחה.

מקור: משרד הבינוי והשיכון.

ב. השינויים בזכאות לסיוע בשכר דירה בשוק החופשי מיולי 2002

במסגרת המדיניות לצמצום ההוצאה הממשלתית, ובמיוחד בתחום השירותים החברתיים ותחת הכותרת "הנעה להשתתפות בכוח העבודה – סיוע בדירור", החליטה הממשלה על קיצוץ הסיוע בשכר דירה לשוכרים דירות בשוק החופשי. הקיצוץ בסיוע בוצע ביולי 2003.

ואלה עיקרי המדיניות החדשה ביחס לסיוע בשכר דירה בשוק החופשי:

א. הסיוע לקשישים נתמכים ולנכים לא הופחת, ורמתו נותרה כמוצג בלוח מס' 6.

ב. הסיוע למצטרפים חדשים מקרב הנתמכים (שאינם קשישים או נכים, אלא בעיקר מקבלי גמלה להבטחת הכנסה או דמי מזונות) **הותאם לסיוע שניתן למשפחות ותיקות המקבלות סיוע לפי מבחן הכנסות וניקוד.**

ההשלכות מכך היו:

- * בוטל הסיוע למצטרפים חדשים שהם יחידים בגיל 45-54, שכן אלה אינם זכאים כיום לסיוע במסלול הסיוע לפי הכנסה, והופחת הסיוע ליחידים מגיל 55 ומעלה.
- * הזכאות למשפחות הנתמכות על-ידי המוסד לביטוח לאומי (באוכלוסייה הוותיקה) הותנתה בצבירה של 1,400 נקודות. לפני השינוי הזכאות לנתמכים אלה לא היתה תלויה ברמת הניקוד. המשמעות היא ביטול הסיוע לנתמכים ותיקים שצברו פחות מ-1,400 נקודות, שכן משפחות העולים צוברות 1,700 נקודות ומעלה.
- * הופחת הסיוע לזוגות ולמשפחות חד-הוריות בסכומים המגיעים עד לכ-600 ש"ח (למשפחה חד-הורית בגיל עד 54). לבני 55 ומעלה הופחת הסיוע בסכומים נמוכים. ההפחתה למשפחות חד-הוריות שהן עולות חדשות תעשה באופן הדרגתי במהלך של 4 שנים, אך בצעד חד-פעמי למשפחות החד-הוריות הוותיקות.

ג. סכומי הסיוע המשולמים לכלל מקבלי הסיוע – ממשיכים ומצטרפים חדשים ובכל מסלולי הסיוע – הופחתו בשיעור של כ-4%. הפחתה זו אינה מוגבלת בזמן. הפחתה זו חלה גם על הסיוע המופחת למצטרפים החדשים (כאמור בסעיף הקודם) מקרב מקבלי גמלה להבטחת הכנסה או דמי מזונות.

ד. צומצם בהדרגה הסיוע בשכר דירה למקבלי סיוע עם ותק של שלוש שנים במערך הסיוע, גם אם הוותק אינו ברצף. לזכאי כזה יקטן הסיוע החל מהשנה הרביעית לשהותו במערך הסיוע ב-5% מדי שנה. הוותק של מי ששהה יותר משלוש שנים בתאריך הקובע (יוני 2002) ייחשב לוותק של שלוש שנים. הצמצום ההדרגתי בסיוע חל על מקבלי הסיוע במסלול הסיוע לפי מבחן הכנסה ועל נתמכים על ידי המוסד לביטוח לאומי מתחת לגיל 55 (חוץ מנכים), אך לא על העולים הזכאים במסלול הזכאות האוטומטית – לפי הוותק בארץ. לגבי האחרונים, סכומי הסיוע פחתו עם עליית הוותק בארץ גם קודם.

ההפחתה של 5% מדי שנה מצטרפת להפחתה של 4% בסכום הבסיסי של הסיוע. כך, למשל, החל מהשנה הרביעית לוותק במערכת הסיוע, המשפחה תקבל 91.2% מסכום הסיוע ששולם לה לפני יולי 2002 (הפחתה של 4% ועוד 5% על היתרה). בשנה התשיעית יעמוד הסיוע על 70.6% מהסיוע הנוכחי ובשנה ה-14 על 54.6% מהסיוע הנוכחי. לגבי מצטרפים חדשים ההפחתה של 4%-ו-5% מדי שנה מהשנה הרביעית לשהות במערכת הסיוע בשכר דירה חלה על הסכומים המופחתים שנקבעו להם.

לוח 7 מציג את סכומי ההשתתפות למקבלי גמלה להבטחת הכנסה ולמקבלות דמי מזונות לפני הקיצוץ ולאחריו, לשלוש השנים הראשונות של הסיוע ולשנה הרביעית. את הסיוע לשנה החמישית ואילך ניתן לחשב בהפחתה של 5% מדי שנה (מהיתרה של השנה הקודמת).

לוח מס' 7: רמת הסיוע בשכר דירה בשוק החופשי בהתאם לתכנית הכלכלית (יולי 2002), למקבלי גמלה להבטחת הכנסה ודמי מזונות, לפי טיפוס משפחה (ש"ח לחודש)

סכום הסיוע החודשי					טיפוס משפחה
לפי התוכנית הכלכלית, 2002*			לפני הקיצוץ		
מצטרפים חדשים*	ממשיכים		הבטחת הכנסה בשיעור מוגדל	הבטחת הכנסה בשיעור רגיל	
	הבטחת הכנסה בשיעור המוגדל	הבטחת הכנסה בשיעור הרגיל			
יחידים					
0	518	518	540	540	גיל 45-54 – 3 שנים ראשונות
0	492	492	540	540	גיל 45-54 – שנה רביעית
500	624	624	650	650	מגיל 55 ומעלה
זוגות בלי ילדים					
576	912	816	950	850	עד גיל 54 – 3 שנים ראשונות
547	865	775	950	850	עד גיל 54 – שנה רביעית
816	912	816	950	850	מגיל 55 ומעלה
זוגות עם ילדים ומשפחות חד הוריות**					
576	1,123	922	1,170	960	עד גיל 54 – 3 שנים ראשונות
547	1,067	876	1,170	960	עד גיל 54 – שנה רביעית
880	1,123	922	1,170	960	מגיל 55 ומעלה

* לאחר יישומה של התוכנית הכלכלית הזכאות לסיוע מותנית בצבירה של 1,400 נקודות.
 ** הסיוע למשפחות חד-הוריות בהבטחת הכנסה הוא בשיעור מיוחד ולכן הן זכאיות לסיוע בדיור בסכומים הניתנים למקבלי גמלה בשיעור המוגדל. עם זאת, הירידה בגובה הסיוע למשפחות חד-הוריות שהן עולות חדשות ומצטרפות חדשות למערכת תהיה מדורגת בשלוש השנים הראשונות להפעלת השינוי. סכום הסיוע יקטן מ-1,123 ש"ח לחודש בשנה הראשונה ל-910 ש"ח בשנה השלישית. בשנה הרביעית לא תהיה הבחנה בין ותיקות לעולות חדשות בקרב המצטרפות החדשות.
 מקור: משרד הבינוי והשיכון.

סכומי הסיוע החדשים לאחר הקיצוץ – למקבלי סיוע במסלול האוטומטי או לפי מבחן הכנסה (לא לה שאינם נתמכים על ידי המוסד לביטוח לאומי), הם הסכומים המצוינים בראשית הפרק בניכוי 4%. סכומי הסיוע במסלול הסיוע לפי רמת הכנסה לאלו ששהו יותר משלוש שנים במערכת הם בניכוי נוסף של 5% לכל שנה מהשנה הרביעית ואילך. כך, למשל, משפחות שהיו זכאיות – במסלול הסיוע לפי רמת הכנסה – לסיוע בסכום של 600 ש"ח לחודש יקבלו 576 ש"ח לחודש בשלוש השנים הראשונות ו-547 ש"ח לחודש בשנה הרביעית.

**לוח מס' 8: רמת הסיוע בשכר דירה בשוק החופשי בהתאם לתוכנית הכלכלית (יוני 2002)
לזכאים במסלול ה"אוטומטי" ולזכאים לפי מבחן הכנסה (ש"ח לחודש)**

אחרי השינוי		לפני השינוי	
שנה רביעית (5%)	3 שנים ראשונות (4%)		

זכאים במסלול הזכאות ה"אוטומטית"

עולים חדשים (לפי וותק)*

240-96	250-100	יחידים
432-106	450-110	זוגות
576-144	600-150	חד-הוריות

ותיקים (לפי ניקוד)

547-422	570-440	זוגות
576	600	חד-הוריות

זכאים במסלול לפי הכנסה

547	576	600	רמה א'
401	422	440	רמה ב'

* הסיוע בשכר דירה לעולים פוחת עם הוותק במערכת: ליחידים ולזוגות במהלך 5 שנים ולחד-הוריות במהלך 6 שנים. הסיוע לוותיקים המותנה ברמת הניקוד, מוענק למשך שלוש שנים ואינו פוחת עם הוותק. מקור: משרד הבינוי והשיכון.

במסגרת החלטות הממשלה על המדיניות הכלכלית לשנת 2004 נכלל קיצוץ נוסף בסיוע בשכר דירה לשוכרים דירה בשוק החופשי. תחת הכותרת של "תיקון עיוותים במערכת הסיוע בדירור" התקבלו ההחלטות האלה:

א. ביטול מסלול הזכאות ה"אוטומטית" לוותיקים – מתן ההשתתפות בשכר דירה יותנה במבחן הכנסה גם לוותיקים שהיו זכאים להשתתפות במסלול האוטומטי – לפי ניקוד. המשמעות היא שזוגות עם ילדים חסרי דיור ומשפחות חד-הוריות מקרב האוכלוסייה הוותיקה יהיו זכאים לסיוע רק לפי מבחן הכנסות, ובתנאי שצברו 1,400 נקודות לפחות. שינוי זה לא חל על העולים החדשים, המקבלים סיוע על בסיס ותק בארץ. השינוי לגבי הוותיקים יחול רק במועד חידוש חוזה שכירות הדירה.

זוגות שהכנסתם נמוכה מההכנסה המרבית המזכה בגמלה להבטחת הכנסה יהיו זכאים לסיוע של 576 ש"ח לחודש, ואילו זוגות שהכנסתם גבוהה מ-1.25 של ההכנסה המרבית המזכה בגמלה להבטחת הכנסה יהיו זכאים לסיוע של 422 ש"ח לחודש. משפחות חד-הוריות

שהכנסתן נמוכה מ-1.25 של ההכנסה המרבית המזכה בגמלה להבטחת הכנסה תיהינה זכאיות לסיוע בסכום של 576 ש"ח לחודש.

סכומים אלה נכונים למקבלי סיוע שלא צברו שלוש שנות ותק במערכת הסיוע. למי שצברו יופחתו הסכומים ב-5% על כל שנה נוספת. על סכומים אלה יחול הקיצוץ הנוסף המוצג בסעיף ב' להלן.

ב. קיצוץ נוסף של 7% בסיוע לכל מקבלי הסיוע, ובכל מסלולי הסיוע, למעט נכים – יש להדגיש שהקיצוץ החדש שעליו החליטה הממשלה יחול גם על קשישים המקבלים השלמת הכנסה, שלא בדומה למדיניות שהונהגה ביולי 2002. זאת ועוד: גם סכומי הסיוע למצטרפים חדשים, שקוצצו בשיעורים ניכרים ביולי 2002, יופחתו עוד בשיעור של 7%. הקיצוץ של 7% הוא בבסיס המענק, כך שההפחתה של 5% מדי שנה למי שצברו ותק במערכת של יותר משלוש שנים – תחול על הבסיס החדש. החלטות אלו, הכלולות בחוק התקציב ל-2004, טרם אושרו על ידי הכנסת בעת כתיבת שורות אלה.

ג. הסיוע הממשלתי למתגוררים בדיוור הציבורי

נוסף על מתן סיוע כספי למתגוררים בשכר דירה בשוק החופשי, מעניקה המדינה תמיכה למתגוררים בדיוור הציבורי. תמיכה זו, שהיא בגדר תמיכה בעין ניתנת בדרך של הנחה בתשלום שכר הדירה ה"מלא" בדיוור הציבורי (שכר הדירה המלא מכונה במשרד הבינוי והשיכון "שכר דירה חופשי" – שד"ח). הדיוור הציבורי מתופעל ברובו על ידי 7 חברות משכנות, וב-2002 גרו בדירות ציבוריות לרבות בהוסטלים כ-85,000 משפחות. באלו נכללו כ-10 אלפים קשישים (ומספר קטן של משפחות נכים) שהתגוררו בהוסטלים שבטיפולם של החברות המשכנות.

להלן התפלגות המשפחות בדיוור הציבורי, לפי החברה המשכנת.

סך הכל*	85,000	100.0
עמידר (כל הארץ)	53,749	63.2
עמיגור (כל הארץ)	21,783	25.6
פרזות (ירושלים)	1,848	2.2
שקמונה (חיפה)	1,755	2.1
חברות אחרות**	5,865	6.9

* מאחר שהנתונים מתייחסים למשפחות, ולא לדירות, הם אינם כוללים דירות ציבוריות ריקות ודיוור ציבורי מוסדי.

** חלמיש, חלד, שיכון ופיתוח ומט"ב.

הזכות לקבלת דירה בדיור ציבורי מוענקת על פי כללים המעוגנים בנוהל, ולעתים אף על פי החלטות של ועדות חריגים. בפועל זכות זו ניתנת למשפחות רב-מצוקתיות בעלות רמת הכנסה נמוכה ולאחר בחינת מיצוי כושר השתכרות. תעריפי שכר הדירה בדיור הציבורי נקבעים בידי משרד הבינוי והשיכון, על פי מיקומה הגיאוגרפי של הדירה וגודלה. טבלת התעריפים (להלן שכר דירה "מלא") מונה תשע קבוצות של יישובים ושכונות בערים הגדולות, ותעריפים אלה מתעדכנים אחת לרבעון בהתאם לעליית מדד המחירים לצרכן. טבלת התעריפים מבוססת על הערכת שמאים, אם כי זו נעשתה לפני למעלה מעשור. תעריפים אלה אמורים לשקף, פחות או יותר, את רמת שכר הדירה בשוק החופשי.

משרד הבינוי והשיכון, באמצעות החברות המאכלסות, מעניק הנחות בשכר הדירה ה"מלא" בדיור הציבורי. הסיוע ניתן באופנים האלה:

1. קביעת שכר דירה "מסובסד" ("סוציאלי") שהוא נמוך מתעריף שכר הדירה ה"מלא", שנקבע על ידי משרד הבינוי והשיכון. הזכאות לשכר דירה "מסובסד" נקבעת בעת הכניסה לדיור הציבורי, לפי מבחן הכנסות. לשכר דירה מסובסד זכאיות משפחות ותיקות שאושרה להן דירה בשיכון הציבורי, משפחות שעלו לישראל עד לראשית שנות התשעים ומשפחות חד-הוריות, שעלו לארץ בגל העלייה של שנות התשעים ואוכלסו בדיור ציבורי.

עולים מראשית שנות התשעים שאינם משפחות חד-הוריות לא היו זכאים לשכר דירה מסובסד, אולם הם יכלו להיות זכאים להנחות במסלולים אחרים.

2. הנחה בשכר הדירה ה"מלא" למשפחות המתגוררות בדיור ציבורי והעומדות בתנאי הזכאות לסיוע בשכר דירה בשוק החופשי במסלול הזכאות ה"אוטומטית" (כפי שתואר קודם לכן). הסיוע במסלול זה מבוצע באמצעות החברה המאכלסת, אך הוא מתוקצב בתקציב משרד הבינוי והשיכון ומועבר על ידי המשרד לחברה המאכלסת (מדובר בכ-3,000 משפחות).

3. הנחה בשכר הדירה שמעניק משרד הבינוי והשיכון למתגוררים בדיור ציבורי למשפחות המשלמות שכר דירה בתעריף ה"מלא" או בתעריף ה"מסובסד" (מעבר להנחה הגלומה בתעריף המסובסד). הנחה זו ניתנה לפי שלושה קריטריונים:

א. משפחות נתמכות המקבלות קצבאות קיום מהמוסד לביטוח לאומי ונכי מלחמה בנאצים הנתמכים על ידי משרד האוצר.

ב. משפחות שהכנסתן נמוכה, בהתאם למבחן ההכנסות המוצג בלוח מס' 9. מבחן ההכנסות מבחין בין משפחות עם מפרנס אחד לבין משפחות עם שני מפרנסים, ובין משפחות לפי גודלן. ההכנסה המרבית המזכה משפחה עם מפרנס אחד בהנחות על שכר הדירה

ה"מלא" או המסובסד שווה ל-125% "הסכום הקובע" בחוק הבטחת הכנסה למקבלי גמלה בשיעור הרגיל, בהתאם לגודל המשפחה. ההכנסה המרבית המזכה משפחה עם שני מפרנסים שווה ל-125% "הסכום הקובע" בחוק הבטחת הכנסה למקבלי גמלה בשיעור המוגדל.

לוח מס' 9: ההכנסה המרבית המזכה בהנחה בשכר דירה למשפחות המתגוררות בדירה ציבורי, ראשית 2002, ש"ח לחודש

מספר משפחות עם 2 מפרנסים	מספר משפחות עם מפרנס יחיד	הרכב המשפחה
-	2,872	יחיד
4,744	4,091	2 נפשות (זוג או יחיד עם ילד)
5,266	4,614	3 נפשות (זוג עם ילד, יחיד עם 2 ילדים)
6,000	5,350	4 נפשות (זוג עם 2 ילדים, יחיד עם שלושה ילדים)

ג. הנחות לאוכלוסיות ספציפיות בהתאם להנחיות משרד הבינוי והשיכון (כגון, משפחות גדולות, נכי צה"ל ועיוורים) ולעיתים לפי שיקול הדעת של הנהלת החברות המאכלסות.

4. בשלב מסוים הוחל בניסוי שבמסגרתו דורגו ההנחות בשכר הדירה על פי הכנסה והרכב משפחה. בניסוי נכללו חמישה יישובי ספר בצפון. ההנחות ביישובים אלה נקבעות עד היום במתכונת המדורגת, אך הניסוי לא הורחב ליישובים נוספים.

מספר הערות ראויות לציון. ראשית, קביעת שכר הדירה בתעריף ה"מלא" או ה"מסובסד" אינה נבחנת מחדש (אלא אם כן המשפחה מחליפה דירה בדירה אחרת בדירה הציבורי). יוצא אפוא, שהזכאות לשכר דירה מסובסד אינה נשללת גם אם מצבה הכלכלי של המשפחה השתפר. שנית, רובו של הסיוע בדירה ציבורי ניתן באמצעות הנחות ואינו רשום בתקציב המדינה. שלישית, במסגרת מבצעי מכירות של דירות בשיכון הציבורי, נמכרו מאז 1999 כ-18 אלף דירות, כשרוב הרוכשים הם מקרב האוכלוסייה הוותיקה.

ד. השינויים במדיניות הסיוע בדירה ציבורי במסגרת התקציב ל-2004

בניגוד למדיניות הממשלה בתחום הסיוע בשכר דירה לשוכרים דירה בשוק החופשי, ביולי 2002 לא הופחתה התמיכה בדירה הציבורי. ואולם, החלטות הממשלה במסגרת התוכנית הכלכלית לשנת 2004 כוללות שינויים מרחיקי לכת בסיוע הממשלתי הניתן למתגוררים בדירה הציבורי.

א. הזכאות לדיוור ציבורי לכלל הפונים החדשים תיקבע על ידי מרכז הנחות שכירות בלבד, לפי מבחן ההכנסה הנהוג בו גם כיום.

ב. שכר הדירה ה"מלא" ישווה לשכר הדירה בשוק החופשי, על בסיס הנתונים הקיימים במשרד הבינוי והשיכון לגבי משפחות השוכרות דירה בשוק החופשי והמקבלות סיוע בשכר דירה. זאת מתוך הנחה ששכר הדירה ה"מלא" אינו משקף את שכר הדירה בשוק החופשי, אלא נמוך ממנו. נוסח החלטת הממשלה שונה מההצעה שהגיש משרד האוצר, ואשר לפיה הוצע להעלות ב-20% את שכר הדירה ה"מלא".

ג. שכר הדירה ה"מסובסד" יבוטל.

ד. דמי השכירות המינימליים בדיוור הציבורי לדיירים אשר הכנסתם נמוכה מסכום סף המס (במס הכנסה)⁶ ייקבעו בשיעור של 25% משכר הדירה ה"מלא", שיעודכן לפי סעיף ב' לעיל ולא פחות מ-100 ש"ח לחודש.

ה. הנחות בשכר הדירה ה"מלא" המעודכן ייקבעו רק על ידי "מרכז הנחות שכירות" של משרד הבינוי והשיכון, על פי כללים מחייבים של מבחן הכנסות, גודל משפחה ואזור מגורים.

ו. ההכנסה המרבית לקבלת הנחות בשכר דירה בדיוור הציבורי תיקבע בזיקה להכנסה המרבית המזכה בגמלה להבטחת הכנסה.

החלטות אלו של הממשלה⁷, חלות על כל המשפחות הגרות בדיוור ציבורי ולא רק על מצטרפים חדשים. מאחר שהחלטות אלו אינן מפרטות את מידרג ההנחות בשכר הדירה בדיוור הציבורי אלא נושאות אופי של קווים מנחים, לא ניתן בשלב זה להעריך את עומק הקיצוץ בסיוע בשכר דירה בדיוור הציבורי או לאמוד את מספר המשפחות שייפגעו מהחלטות אלו ואת מאפייניהן.

המשפחות המקבלות סיוע במימון שכר דירה בשוק החופשי – ממצאים

באמצע 2001 כ-188 אלף⁸ משפחות קיבלו ממשרד הבינוי והשיכון סיוע בדיוור: כ-144 אלף משפחות ששכרו דירה קיבלו סיוע במימון שכר הדירה וכ-44 אלף קשישים הגרים עם ילדיהם או

⁶ מנוסח ההחלטה לא ברור אם מדובר בסף המס המתאים להרכב המשפחה, בסף מס של האישה או של הגבר.

⁷ יש לציין שהממשלה החליטה גם על שינויים מרחיקי לכת ב"חוק הדיוור הציבורי – זכויות רכישה".

⁸ מספר המשפחות שנתמכו בידי משרד הבינוי והשיכון הגיע בסוף 2001, על-פי נתוניו, לכ-195,000. העיבודים שלהלן מתייחסים ל-188,000 משפחות שקיבלו סיוע באמצע 2001. המספר כולל כ-3,000 משפחות שגרו בדיוור ציבורי ושקיבלו הנחה בשכר דירה במסלול הזכאות האוטומטית.

עם בני משפחה אחרים⁹ קיבלו מענק דיור, אף אם לא שכרו דירה. מענק זה הוא בבחינת קצבה, שאינו מותנה בחוזה שכירות. ניתוח היקף האוכלוסייה המקבלת סיוע בשכר דירה מתייחס לכלל המשפחות, ללא הבחנה בין משפחות השוכרות דירה בשוק החופשי לבין הקשישים המקבלים מענק דיור ללא מבחן חוזה שכירות.

הלוחות שלהלן¹⁰ מציגים את המשפחות שקיבלו סיוע בשכר דירה לפי קבלת גמלה מאחת ממערכות המוסד לביטוח לאומי המבטיחות מינימום הכנסה לקיום, בהבחנה בין ותיקים לעולים חדשים שעלו לארץ מראשית שנות התשעים. מהנתונים עולים כמה ממצאים בולטים: כ-81% ממקבלי הסיוע בשכר דירה – כ-153 אלף משפחות – היו משפחות של עולים; כ-70% מהעולים החדשים שקיבלו סיוע (או כ-55% מכלל מקבלי הסיוע) היו עולים שעלו לארץ משנת 1996 ואילך. ממצא זה אינו מפתיע מאחר והסיוע במימון שכר הדירה לעולים חדשים במסלול הזכאות ה"אוטומטית" (לפי ותק בארץ) מוגבל למספר שנים ממועד עלייתם לארץ, ולאחר מכן, חלק לא מבוטל מהעולים החדשים רוכשים דירות.

כ-63% מהמשפחות שקיבלו סיוע בשכר דירה בשוק החופשי היו משפחות שנמנו עם מקבלי גמלאות לקיום מהמוסד לביטוח לאומי בתוכניות זיקנה ושאירים, הבטחת הכנסה, מזונות ונכות כללית. שאר המשפחות קיבלו סיוע בהתאם לכללי הנזקקות במסלולי הסיוע האחרים. כ-118 אלף משפחות שקיבלו אחת מגמלאות אלו זכו ב-2001 לסיוע בשכר דירה. חלקם של העולים החדשים בקרב כל אחת משתי קבוצות אלו – מקבלי גמלאות קיום והאחרים – היה דומה ועמד על כ-80%. ההבדל בין שתי הקבוצות בא לידי ביטוי בוותק של העולים בארץ: בעוד שכמעט כל העולים (79%) שקיבלו סיוע בשכר דירה שלא במסלול הנתמכים על ידי הביטוח הלאומי עלו לארץ משנת 1996 ואילך, רק כ-43% מהעולים הנמנים עם מקבלי הגמלאות עלו לארץ משנת 1996 ואילך, והשאר עלו בשנים 1990-1995.

ניתוח אוכלוסיית מקבלי הגמלאות לקיום שנהנתה מסיוע בשכר דירה בשוק החופשי לפי סוג הגמלה מורה ש-62% ממנה (או 39% מכלל מקבלי הסיוע בשכר דירה) היו מקבלי קצבות זיקנה ושאירים, שרובם ככולם (96%) היו זכאים גם להשלמת הכנסה. 95% ממקבלי קצבות זיקנה ושאירים (70 אלף מתוך 73 אלף משפחות) היו עולים חדשים. מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בגיל העבודה (לרבות אלה המקבלים גמלה להבטחת הכנסה בנוסף לקצבת הנכות או לדמי מזונות) מנו כ-30 אלף משפחות. הם היוו 16% מכלל מקבלי הסיוע בשכר דירה ו-25% מכלל מקבלי גמלאות לקיום הזוכים לסיוע. ייצוג היתר של העולים במערכת הסיוע בשכר דירה משתקף גם בקרב מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה: כ-67% ממקבלי הגמלה שקיבלו סיוע בשכר דירה היו

⁹ כ-60% מקשישים אלה גרו בדירה המושכרת על ידי בני משפחה, אם כי בני המשפחה לא קיבלו בהכרח סיוע בשכר דירה. יתר הקשישים גרו בדירה שבבעלות בני המשפחה (ממצאים מסקר מגורי עולים קשישים עם בני משפחה שעשתה חברת תסקיר ומחקרים, עבור משרד הבינוי והשיכון, מארס 2003).

¹⁰ מאפיינים נוספים של מקבלי הסיוע בדיור החופשי מוצגים בלוחות שבנספח.

לוח מס' 10: משפחות שקיבלו סיוע בשכר דירה בשוק החופשי, לפי קבלת גמלה מהמוסד לביטוח לאומי, סוג הגמלה וותק בארץ, 2001 (מספרים מוחלטים

ואחוזים)

שיעור העולים			עולים			ותיקים סך הכל	סך הכל	סוג הגמלה
עולים 1996 ומעלה	עולים 1995-1990	סך הכל	עולים 1996 ומעלה	עולים 1995-1990	סך הכל			
56.3	25.1	81.4	105,769	47,043	152,812	34,905	187,717	סך הכל
79.2	3.9	83.1	55,200	2,709	57,909	11,778	69,687	לא מקבלים גמלה
42.8	37.6	80.4	50,569	44,334	94,903	23,127	118,030	מקבלים גמלה – סך הכל
								<u>זיקנה או שאירים</u>
44.5	50.9	95.4	32,645	37,373	70,018	3,368	73,386	סך הכל
			31,716	36,114	67,830	2,927	70,757	מזה: מקבלי השלמת הכנסה
44.8	51.3	96.1	32,190	36,815	69,005	2,796	71,801	זיקנה
28.7	35.2	63.9	455	558	1,013	572	1,585	שאירים
								<u>הבטחת הכנסה</u>
48.8	17.7	66.5	14,513	5,270	19,783	9,957	29,740	סך הכל
53.4	18.3	71.6	13,886	4,749	18,635	7,376	26,011	רק הבטחת הכנסה
38.3	22.8	61.1	253	151	404	257	661	הבטחת הכנסה + נכות
12.2	12.1	24.3	374	370	744	2,324	3,068	הבטחת הכנסה + מזונות
								<u>נכות</u>
24.6	11.6	36.3	3,102	1,465	4,567	8,027	12,594	סך הכל
								<u>מזונות</u>
13.4	9.8	23.2	309	226	535	1,775	2,310	סך הכל

**לוח מס' 11: משפחות שקיבלו סיוע בשכר דירה בשוק החופשי, לפי קבלת גמלה מהמוסד
לביטוח הלאומי, סוג הגמלה וותק בארץ, 2001 (אחוזים)**

עולים			ותיקים סך הכל	סך הכל	סוג הגמלה
עולים 1996 ומעלה	עולים 1996-1995	סך הכל			
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל
52.2	5.8	37.9	33.7	37.1	לא מקבלים גמלה
47.8	94.2	62.1	66.3	62.9	מקבלים גמלה – סך הכל
<u>זיקנה או שאירים</u>					
30.9	79.4	45.8	9.6	39.1	סך הכל
30.4	78.3	45.2	8.0	38.2	זיקנה
0.4	1.2	0.7	1.6	0.8	שאירים
<u>הבטחת הכנסה</u>					
13.7	11.2	12.9	28.5	15.8	סך הכל
13.1	10.1	12.2	21.1	13.9	רק הבטחת הכנסה
0.2	0.3	0.3	0.7	0.4	הבטחת הכנסה + נכות
0.4	0.8	0.5	6.7	1.6	הבטחת הכנסה + מזונות
<u>נכות</u>					
2.9	3.1	3.0	23.0	6.7	סך הכל
<u>מזונות</u>					
0.3	0.5	0.4	5.1	1.2	סך הכל

עולים חדשים. כ-2,300 נשים שקיבלו רק דמי מזונות (כלומר אינן נמנות עם מקבלי הבטחת הכנסה) נהנו מסיוע בשכר דירה. קבוצת הנכים הכלליים שקיבלו סיוע בשכר דירה היתה קטנה יחסית: כ-13 אלף משפחות, שנמנו ברובם (64%) על האוכלוסייה הוותיקה. הנשים שקיבלו דמי מזונות והנכים היוו כ-1% וכ-7%, בהתאמה, מכלל מקבלי הסיוע.

ניתוח המאפיינים הדמוגרפיים של המקבלים סיוע בשכר דירה בשוק החופשי (גיל ראש המשפחה והרכב המשפחה) מורה כי 42% מראשי המשפחות שזכו לסיוע היו בני 60 ומעלה, וכמובן שכמעט כולם (92%) נמנו עם מקבלי קצבות זיקנה ושאירים. כ-9% נוספים ממקבלי הסיוע היו בגיל 50-59. מטבע הדברים, הייצוג של בני 60 ומעלה בקרב מקבלי הגמלאות עם סיוע בשכר דירה גבוה יותר מאשר בקרב מקבלי הסיוע במסלולים האחרים: 65% לעומת 4% בלבד.

במקביל, מקבלי הסיוע בשכר דירה שאינם מקבלי גמלאות לקיום הם בעיקר משפחות עם ילדים (44% לעומת כ-25% בקבוצת מקבלי הגמלאות) ופחות יחידים (43% לעומת 53%, בהתאמה).

בדיקת השיעור של הנהנים מסיוע בשכר דירה בכלל מקבלי הגמלאות לפי סוג הגמלה, מעלה כי 12% מכלל מקבלי הגמלאות לקיום קיבלו ב-2001 סיוע בשכר דירה. שיעור זה עמד על 3% בלבד בקרב האוכלוסייה הוותיקה, אך על 44% בקרב העולים. כ-20% ממקבלי גמלה להבטחת הכנסה קיבלו סיוע בשכר דירה, לעומת כ-12% בקרב מקבלי קצבות זיקנה וכ-9% בקרב מקבלי נכות כללית.

הדיון הציבורי בנושא ההטבות הנלוות למקבלי הגמלאות מעוטי היכולת והשפעתן על היצע העבודה מתמקד במקבלים גמלה להבטחת הכנסה. ניתוח מפורט של מאפייני המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה ושנהנו מסיוע בשכר דירה מראה שכ-52% מהם היו יחידים עם ילדים (משפחות חד-הוריות) וכ-14% בלבד זוגות עם ילדים. מרבית (86%) המשפחות עם ילדים היו משפחות קטנות, עם 1-2 ילדים. כ-33% מראשי המשפחה היו בגיל 50 ומעלה (עד 65).

בניגוד לרושם הכללי שהשתרש בציבור, כאילו כל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה מקבלים סיוע בשכר דירה, העובדה שרק כחמישית ממקבלי הגמלה להבטחת הכנסה נהנים מסיוע בשכר דירה בשוק החופשי עשויה להפתיע רבים. ויותר מכך: שיעור זה אינו אחיד בכל הקבוצות – הנתונים על מקבלי סיוע בשכר דירה לפי עילת הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה מלמדים ששיעור הנהנים מסיוע בשכר דירה היה הגבוה ביותר בין המקבלים בעילת "בלתי ניתנים להשמה", בקרב הזכאים לגמלה בעילת "אם" ובקרב העובדים בשכר נמוך. כ-32% ממקבלי הגמלה בעילה של "אם לילדים קטנים" וכ-25% ממקבלי הגמלה בעילה של "שכר נמוך" נהנו מסיוע בשכר דירה.

זאת לעומת כ-11% בלבד בקרב מקבלי הגמלה בעילה של "דורשי עבודה". הנתונים על פי ההרכב המשפחתי מלמדים כי כ-30% מהיחידים עם ילדים שקיבלו גמלה נהנו גם מסיוע בשכר דירה, לעומת כ-12% בקרב הזוגות עם ילדים. בחינת שיעור המקבלים סיוע בשכר דירה לפי הוותק בארץ מראה שוב את השכיחות הנמוכה יחסית בקרב הוותיקים: כ-11% בלבד ממקבלי הגמלה הוותיקים בארץ קיבלו סיוע בשכר דירה, לעומת 37% בקרב העולים החדשים. שיעור גבוה במיוחד נצפה בקרב העולים החדשים ביותר; 57% בקרב אלה שעלו משנת 1996 ואילך לעומת 18% בקרב אלה שעלו בשנים 1990-1995.

8.3% מכלל משקי הבית בישראל או 9.5% מכלל המשפחות הגרעיניות קיבלו סיוע בשכר דירה בשוק החופשי. לוח 8 מלמד ששיעורן של המשפחות הגרעיניות שקיבלו סיוע היה מעט יותר גבוה בדרום הארץ (כ-12%) ובחיפה (11.0%) ונמוך בתל אביב (8.5%) ובצפון (7.0%). השיעור הנמוך של מקבלי הסיוע בחוץ הצפון נובע מהשכיחות הנמוכה של מגורים בשכירות במגזר הערבי.

**לוח מס' 12: משפחות שקיבלו סיוע בשכר דירה בשוק החופשי וגמלה להבטחת הכנסה
מהמוסד לביטוח הלאומי, לפי הרכב משפחה, 2001 (מספרים מוחלטים ואחוזים)**

מצב משפחתי				סך הכל	
נשוי		יחיד			
עם ילדים	בלי ילדים	עם ילדים	בלי ילדים		

סך הכל מקבלי הבטחת הכנסה

35,286	8,617	51,402	50,514	145,819	סך הכל
30,127	4,376	24,528	32,518	91,549	ותיקים
5,159	4,241	26,874	17,996	54,270	עולים – סך הכל
2,712	1,599	14,501	10,001	28,813	עולים 1995-1990
2,447	2,642	12,373	7,995	25,547	עולים 1996 ומעלה

מזה: מקבלי סיוע בשכר דירה

4,274	2,492	15,364	7,610	29,740	סך הכל
2,561	233	5,269	1,894	9,957	ותיקים
1,713	2,259	10,095	5,716	19,783	עולים – סך הכל
238	282	3,275	1,475	5,270	עולים 1995-1990
1,475	1,977	6,820	4,241	14,513	עולים 1996 ומעלה

אחוז מקבלי סיוע בשכר דירה מכלל מקבלי הבטחת הכנסה

12.1	28.9	29.9	15.1	20.4	סך הכל
8.5	5.3	21.5	5.8	10.9	ותיקים
33.2	53.3	37.6	31.8	36.5	עולים – סך הכל
8.8	17.6	22.6	14.7	18.3	עולים 1995-1990
60.3	74.8	55.1	53.0	57.0	עולים 1996 ומעלה

משקי בית שזכו לסיוע בדיוור במסלולי סיוע המחייבים הצגת חוזי שכירות היוו כשליש ממשקי הבית בישראל ששכרו דירה בשוק החופשי (ללא דמי מפתח) ¹¹.

¹¹ מאחר שהיחידה הזכאית לסיוע בשכר דירה היא המשפחה הגרעינית (הורים וילדיהם), מספר משקי הבית שזכו לסיוע נאמד על ידי הכפלת מספר המשפחות הגרעיניות שזכו לסיוע בשיעור משקי הבית שבהם חיה משפחה גרעינית אחת. שיעור זה עמד על 80%, שכן כ-20% ממשקי הבית הנמנים עם האוכלוסיות החלשות היו משקי בית המשותפים ליותר ממשפחה גרעינית אחת. חישוב אומדני אלה התבסס גם על: (א) הנתון שכ-60% מהקשישים העולים הגרים עם בני משפחתם והמקבלים מענק דיוור ללא חוזה שכירות, גרו בדירה שבבעלות המשפחה. (ב) ההנחה שכ-20% מקשישים אלה גרו בדירה שבני המשפחה שכרו, אך לא קיבלו סיוע ממשד הבינוי והשיכון, וכ-20% גרו בדירה שבני המשפחה שכרו, ואף הם קיבלו סיוע בשכר דירה.

לוח מס' 13: משפחות שקיבלו סיוע בשכר דירה בשוק החופשי לפי מחוז וקבלת גמלה מהמוסד לביטוח הלאומי, 2001 (מספרים מוחלטים)

מקבלים גמלה					לא מקבלים גמלה	משפחות		מחוז
מזונות	זקנה ושאירים	נכות	הבטחת הכנסה	סך הכל		כאחוז מכלל המשפחות באוכלוסייה**	סך הכל*	
2,310	73,386	12,594	29,740	118,030	69,687	9.5	187,717	סך הכל
320	4,216	1,187	2,073	7,796	9,392	10.7	17,188	ירושלים
146	9,037	1,443	3,302	13,928	5,427	7.0	19,355	הצפון
283	13,626	2,333	5,520	21,762	9,463	11.0	31,225	חיפה
638	17,074	2,712	6,148	26,572	16,546	9.4	43,118	המרכז
578	12,709	3,151	5,972	22,410	16,578	8.5	38,988	תל אביב
237	15,516	1,520	5,892	23,165	10,022	11.6	33,187	הדרום
50	1,100	121	327	1,598	1,409	6.5	3,007	יהודה, שומרון וחבל עזה

* כולל לא ידוע.

** אומדן מספר המשפחות הגרעיניות באוכלוסייה ובכל אחד מהמחוזות מחושב על בסיס מספר משקי הבית ושיעור משקי הבית המשותפים.

הסיוע החודשי הממוצע למשפחה עמד על כ-650 ש"ח לחודש. הסיוע החודשי הממוצע למי שקיבלו גמלה לקיום מהמוסד לביטוח לאומי עמד על 813 ש"ח לחודש, לעומת 365 ש"ח למי שלא קיבלו גמלת קיום. מי שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה קיבלו סיוע גבוה יותר – 915 ש"ח לחודש. היקף התשלומים למענקי דיור הגיע ב-2001 לכ-1.5 מיליארד ש"ח.

ראוי לציין שסכומי הסיוע למימון שכר הדירה בשוק החופשי לא עודכנו מאז שנת 1999, ולפיכך הם נשחקו ריאלית בשיעור של כ-10.5% – זאת עוד בטרם הופחתו סכומי הסיוע במסגרת מדיניות הממשלה בשנת 2003 ולשנת 2004.

לוח מס' 14: משפחות שקבלו סיוע בשכר דירה בשוק החופשי לפי גובה הסיוע ותכונות נבחרות, 2001 (ממוצעים, חציונים ואחוזים)

1200-800	800-400	עד 400	סך הכל	חציון	ממוצע	
27.1	46.6	26.3	100.0	710	647	סך הכל
4.7	31.5	63.8	100.0	250	365	לא מקבלים גמלה מקבלי גמלה
40.4	55.5	4.1	100.0	710	813	סך הכל
35.4	60.4	4.2	100.0	710	787	מזה: מקבלי זקנה ושאיירים
						<u>הבטחת הכנסה</u>
64.9	26.7	8.4	100.0	1,170	914	סך הכל
77.2	21.3	1.5	100.0	1,170	1,010	ותיקים
67.6	31.8	0.6	100.0	1,170	970	עולים 95-90
55.4	28.6	16.0	100.0	950	828	עולים +96
25.4	69.0	5.6	100.0	650	730	<u>נכות</u>
84.7	11.2	4.1	100.0	1,170	1,062	<u>מזונות</u>

משפחות שהתגוררו בדיוור ציבורי – ממצאים

כ-85 אלף משפחות התגוררו בראשית 2002 בדיוור ציבורי, לרבות בהוסטלים. הנתונים שיוצגו בפרק זה מתייחסים למשפחות שטופלו בידי החברות עמידר, עמיגור, פרזות ושקמונה – כ-79 אלף משפחות, שהן כ-93% מכלל המשפחות שהתגוררו בדיוור הציבורי. מכלל 79 אלף משפחות אלו, כ-8,000 היו בעיקר משפחות קשישים הגרים בהוסטלים המעניקים גם שירותי רווחה¹². כמו כן, כ-4,500 משפחות שגרו בדיוור ציבורי חלקו את הדירה הציבורית עם משפחות נוספות¹³.

בלוח מס' 10 מוצגים נתונים על המשפחות שגרו בדיוור ציבורי, בהבחנה בין מקבלי גמלאות בתוכניות זקנה ושאיירים, הבטחת הכנסה, מזונות ונכות כללית. בהשוואה למשפחות שקיבלו סיוע בשכר דירה בשוק החופשי, המשפחות שגרו בדיוור הציבורי היו ותיקות יותר בארץ, מבוגרות יותר, נתמכו בשיעור גבוה יותר על ידי תוכניות המוסד לביטוח לאומי וגרו יותר בפריפריה מאשר במרכזים העירוניים.

65% מהמשפחות שגרו בדיוור ציבורי, היו משפחות ותיקות. ממצא זה אינו מפתיע, מאחר שמדובר במערך סיוע שנוסד לפני שנים רבות, אם כי גם בקרב האוכלוסייה הוותיקה קיימת תחלופה בדיוור הציבורי. משפחות ותיקות רבות שגרו בעבר בדיוור ציבורי רכשו במהלך השנים דירות ובמקומן נכנסו לדיוור הציבורי משפחות ותיקות אחרות וכן משפחות של עולים שעלו לארץ משנות ה-90 ואילך. במהלך שנות התשעים שוכנו משפחות של עולים בדיוור הציבורי וכן בהסדרי מגורים יחסית חדשים, כמו הוסטלים. מרבית העולים החדשים הגרים עדיין בדיוור הציבורי – כ-25 אלף מתוך כ-28 אלף – עלו לארץ בשנים 1990-1995.

78% מהמשפחות שגרו בדיוור ציבורי קיבלו גמלה מאחת מארבע התוכניות של המוסד לביטוח לאומי שאליהן הניתוח מתייחס. למעלה ממחצית מקבלי הגמלאות בדיוור הציבורי נמנו עם מקבלי קצבות זקנה ושאיירים (או 44% מכלל המשפחות הגרות בדיוור הציבורי). כ-65% ממקבלי קצבות זקנה ושאיירים שגרו בדיוור הציבורי היו זכאים גם להשלמת הכנסה. כ-10 אלף נכים כלליים וכ-16.5 אלף מקבלי גמלה להבטחת הכנסה או מזונות גרו בדיוור ציבורי, שהם כ-13% וכ-21%, בהתאמה, מכלל המשפחות שגרו בדיוור ציבורי. שיעור העולים בקרב מקבלי גמלה להבטחת הכנסה, מזונות ונכות כללית שהתגוררו בדיוור ציבורי עמד על כ-25%, לעומת כ-50% בקרב מקבלי קצבות זקנה ושאיירים. שיעור ניכר מהמשפחות בדיוור ציבורי היו משפחות של יחידים ללא ילדים – 43%. ממצא זה מאפיין, מטבע הדברים, את מקבלי קצבות זקנה ושאיירים ונכות כללית, אך לא את מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה או דמי מזונות.

¹² מתוך כ-7,900 משפחות שגרו בהוסטלים, כ-7,250 היו בני 60 ומעלה וכ-650 היו בעיקר נכים ומבוגרים במערכת הבטחת הכנסה. מרבית (75%) המתגוררים בהוסטלים היו עולים ובעיקר אלה שעלו לארץ עד שנת 1996.

¹³ אלה היו בעיקר יחידים מבוגרים שעלו לארץ מ-1996 ואילך.

לוח מס' 15: משפחות הגרות בשיכון ציבורי, לפי קבלת גמלה מהמוסד לביטוח לאומי, סוג הגמלה וותק בארץ, 2001 (מספרים מוחלטים ואחוזים)*

שיעור העולים			עולים			ותיקים סך הכל	סך הכל	סוג הגמלה
עולים 96 ומעלה	עולים 95-90	סך הכל	עולים 96 ומעלה	עולים 95-90	סך הכל			
3.4	32.1	35.5	2,702	25,367	28,078	50,997	79,075	סך הכל
2.8	18.7	21.5	490	3,231	3,721	13,576	17,297	לא מקבלים גמלה
3.6	35.8	39.4	2,212	22,145	24,357	37,421	61,778	מקבלים גמלה סך הכל
<u>זיקנה או שאירים</u>								
3.4	45.5	48.9	1,184	15,901	17,085	17,887	34,972	סך הכל
3.9	52.1	55.9	1,182	15,842	17,024	13,405	30,429	זיקנה
0.0	1.3	1.3	2	59	61	4,482	4,543	שאירים
<u>הבטחת הכנסה</u>								
4.4	26.3	30.7	676	4,008	4,684	10,573	15,257	סך הכל
5.2	28.9	34.2	601	3,314	3,915	7,539	11,454	רק הבטחת הכנסה
4.2	26.3	30.5	49	309	358	816	1,174	הבטחת הכנסה + נכות
1.0	14.6	15.6	26	385	411	2,218	2,629	הבטחת הכנסה + מזונות
3.4	20.6	24.0	347	2,122	2,469	7,827	10,296	<u>נכות</u> – סך הכל
0.4	9.1	9.5	5	114	119	1,134	1,253	<u>מזונות</u> – סך הכל

* הנתונים בלוח מתייחסים למי שגרו בדירות הציבוריות, לרבות הוסטלים, שבאחריות ארבע חברות משכונות (93% מכלל דיירי הדיור הציבורי).

ניתוח המאפיינים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה שגרו בדיוור ציבורי מראה שייצוג היתר של המשפחות החד-הוריות אף גבוה מזה שבקרב המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה וסיוע בשכר דירה בשוק החופשי. כ-64% מהמשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה ושגרו בדיוור ציבורי היו משפחות חד-הוריות. 21% נוספים היו משפחות של זוגות נשואים עם ילדים. יוצא אפוא, שמרבית מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה שגרו בדיוור ציבורי היו משפחות עם ילדים. זאת ועוד: שיעור המשפחות הגדולות – עם 4 ילדים ויותר – בקרב כלל המשפחות עם ילדים (שקיבלו גמלה ושגרו בדיוור ציבורי) עמד על 28%, לעומת 6% בלבד בין מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה שקיבלו סיוע בשכר דירה בשוק החופשי ולעומת 17% בקרב כלל המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה. מקבלי הגמלאות שהתגוררו בדיוור ציבורי היו כ-6% מכלל המקבלים גמלאות אלו. שיעור זה נע בין כ-5% כשמדובר במקבלי קצבות זקנה ושאיירים לכ-11% כשמדובר במקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. ניתוח שכיחות המתגוררים בדיוור ציבורי בקרב מקבלי גמלה להבטחת הכנסה לפי עילת הזכאות לגמלה, מורה על שיעור גבוה בקרב הבלתי ניתנים להשמה לסוגיהם ובקרב המשפחות שקיבלו גמלה בעילה של אם לילדים קטנים – 14% וכ-13%, בהתאמה. זאת לעומת כ-7% בלבד מדורשי העבודה.

קרוב למחצית (48%) מדרי הדיוור הציבורי היו בני 60 שנה או יותר, ועוד 6% היו בני 50-59, כלומר דרי הדיוור הציבורי הם בעיקרם מבוגרים למדי. תופעה זו בולטת אף יותר בין מקבלי הגמלאות שהתגוררו בדיוור הציבורי: 57.8% ביניהם היו בני 60 ומעלה ו-5.6% נוספים היו בני 50-59.

המשפחות שגרו בדיוור ציבורי (בכל החברות המשכנות) היו כ-4.7% מכלל משקי הבית בישראל. הפריסה הגיאוגרפית של הדירות הציבוריות והמתגוררים בהן מראה שכשליש מהמשפחות גרו בדרום הארץ וקצת מעל כחמישית במחוז הצפון. באזורי הפיתוח בולט השיעור הגבוה יחסית של המשפחות שגרו בדיוור ציבורי. כ-10% מהמשפחות במחוז הדרום וכ-9% מהמשפחות במחוז הצפון גרו בדיוור ציבורי לעומת 1.5%-3% במחוז תל-אביב, המרכז וירושלים.

הדירות בדיוור הציבורי היו דירות קטנות למדי: בממוצע 63 מ"ר לדירה, כאשר 27% מהדירות היו בנות עד 50 מ"ר בלבד ועוד 29% עד 65 מ"ר. הדירות במחוז חיפה ותל אביב היו מעט קטנות (56 מ"ר ו-59 בממוצע, בהתאמה) בהשוואה לדירות בצפון (67 מ"ר). כמו כן, משיחות עם הגופים הבאים במגע עם דיירי הדיוור הציבורי עולה, כי איכות הדירות הציבוריות נחותה מאחר שאין הקפדה על אחזקתן השוטפת. האחריות לאחזקה השוטפת מוטלת על החברות המשכנות. אולם כאשר יש פיגורים בתשלום אין הן מספקות שירותי אחזקה, ובכל מקרה הדבר כרוך בסיבוכים מינהליים. הדיירים עצמם, שמצבם הכלכלי מקשה על אחזקה תקינה, גם לא תמיד מעוניינים להשקיע באחזקה מאחר שאינם בעלי הדירה. כתוצאה ממצב זה ועקב היות הדירות ישנות למדי בדרך כלל, איכות הדירות נמוכה, תופעה שבשוק החופשי בדרך כלל משפיעה על גובה שכר הדירה, אך לא ברור אם היא הובאה בחשבון בעת קביעת תעריפי שכר הדירה ה"מלא" בדיוור הציבורי.

לוח מס' 16: משפחות שגרו בדיור ציבורי לפי קבלת גמלה מהמוסד לביטוח הלאומי ומחוז, 2001 (מספרים מוחלטים ואחוזים)

מקבלים גמלה					לא מקבלים גמלה	סך הכל	כאחוז מכלל משקי הבית*	מחוז
מזונות	זיקנה ושאירים	נכות	הבטחת הכנסה	סך הכל				
1,253	34,972	10,296	15,257	61,778	17,297	79,075	4.4	סך הכל**
128	1,438	534	758	2,858	1,335	4,193	2.5	ירושלים
234	7,776	2,447	3,552	14,009	4,011	18,020	8.9	הצפון
144	5,603	1,549	1,659	8,955	2,092	11,047	4.1	חיפה
290	4,737	1,745	2,197	8,969	2,623	11,592	2.8	המרכז
160	2,878	1,196	1,012	5,246	1,662	6,908	1.5	תל אביב
288	12,326	2,781	6,005	21,400	4,881	26,281	10.3	הדרום
7	205	21	61	294	306	600	2.4	יהודה ושומרון
1	2	2	5	10	56	66		חבל עזה

* הנתונים בלוח מתייחסים למי שגרו בדירות הציבוריות, לרבות הוסטלים, שבאחריות ארבע חברות משכנות (93% מכלל דיירי הדיור הציבורי). אחוז הגרים בדיור ציבורי בכל החברות המשכנות מכלל משקי הבית בארץ היה 4.7%.

** כולל לא ידוע.

על איכות הדיור הציבורי – בהשוואה לדירות בבעלות או לדירות מושכרות – ניתן ללמוד מסקר מקבלי הבטחת הכנסה (2000, יפורסם בקרוב). מדיווחי הנחקרים על ליקויים בדירתם ובסביבתה, עולה שרק 23% מדיירי הדיור הציבורי דיווחו שאין ליקויים בדירתם, לעומת 38% מבין דיירי שכירות פרטית. 53% מדיירי הדיור הציבורי דיווחו על לקויי רטיבות בבית – לעומת 41% מבין הגרים בשכירות פרטית. 45% דיווחו על סדקים בבית לעומת 25%, בהתאמה. ל-38% היו בעיות בצנרת וביוב לעומת 26%, בהתאמה. בסך הכול, 43% מדיירי הדיור הציבורי דיווחו על שלושה ליקויים או יותר, לעומת 26% מאלה הגרים בשכירות פרטית.

שכר הדירה בדיור הציבורי

כאמור בפרק המתאר את התשלומים וההנחות בשכר הדירה בדיור הציבורי, משרד הבינוי והשיכון קובע את שכר הדירה המלא על פי פרמטרים מסוימים. לגבי חלק מהדירות נקבע שכר דירה מסובסד מלכתחילה. בנוסף, מרכז הנחות שכירות שבמשרד קובע הנחות על פי מבחן הכנסות וכן הוא מנחה את החברות המשכנות בדבר הנחות שזכאיות להן קבוצות שונות של דיירים, כולל הנחות על פי שיקול דעת, לאוכלוסיות ייחודיות כגון משפחות שכולות, נכי מלחמה ונפגעי פעולות איבה, עיוורים וכאלה הגרים בקרוונים. הנחות אלה ניתנות הן על שכר הדירה המלא והן על שכר הדירה המסובסד.

מתוך נתונים המתייחסים לשתי החברות הגדולות – עמידר ועמיגור, שבהן גרו כ-75 אלף משפחות (88% מכלל דיירי הדיור הציבורי), ניתן ללמוד על שיעור המשפחות שקיבלו הנחות ו/או שילמו שכר דירה מסובסד.

ל-42% מדיירי הדיור הציבורי (המתופעל בידי שתי החברות האמורות לעיל) נקבע שכר דירה "מלא". ליתר (58%) נקבע שכר דירה "מסובסד". 74% ממי שנקבע להם שכר דירה "מלא", ו-56% ממי שנקבע להם שכר דירה "מסובסד" קיבלו הנחות בשכר דירה, בעיקר באמצעות מרכז הנחות שכירות של משרד הבינוי והשיכון. כאמור, הנחות אלו מוענקות על ידי משרד הבינוי והשיכון לפי מבחן הכנסות, והן מהוות 91% מכלל ההנחות הניתנות לשכר הדירה המלא או המסובסד. כלומר, רק 9% הן הנחות לאוכלוסיות ייחודיות. לסיכום, 89% קיבלו הנחות ו/או סבסוד בשכר דירה ו-11% בלבד שילמו שכר דירה "מלא", ללא כל הנחה.

כדי לאמוד את התמיכה הגלומה בשכר הדירה בדיור הציבורי, זקפנו שכר דירה "מלא" לכל המשפחות, כולל מי שנקבע להם שכר דירה "מסובסד". זאת על פי אותם פרמטרים שלפיהם קבע משרד הבינוי והשיכון את שכר הדירה ה"מלא" (שטח הדירה ותעריף לתשעה אזורי מגורים בארץ).

על פי האומדנים, ממוצע וחציון שכר הדירה ה"מלא" עמדו על 1,060 ו-968 ש"ח, בהתאמה, במחירי 2001. מובן שנמצאו הבדלים בגובה שכר הדירה ה"מלא" לפי האזור וגודל הדירה. לפי מיטב ידיעתנו, מאפיינים אחרים שבדרך כלל משפיעים על גובה שכר הדירה בשוק החופשי – כגון איכות הדירה, מצב תחזוקת הדירה וסביבתה והקומה שבה הדירה ממוקמת – לא נלקחו בחשבון בקביעת שכר הדירה ה"מלא".

לוח מס' 17: משפחות שגרו בדיור ציבורי לפי שטח הדירה, התשלום המלא, ההנחה, התשלום בפועל ומחוז, 2001 (מספרים מוחלטים וממוצעים)

מחוז	סך הכל מספרים מוחלטים	שטח ממוצע בממ"ר	תשלום מלא ממוצע	הנחה ממוצעת	תשלום בפועל ממוצע
סך הכל	79,075	63	1,060	852	208
ירושלים	4,193	63	1,331	1,061	267
הצפון	18,020	67	881	698	184
חיפה	11,047	56	1,003	800	204
המרכז	11,592	63	1,317	1,080	235
תל אביב	6,908	59	1,344	1,082	261
הדרום	26,281	64	982	797	185
יהודה, שומרון וחבל עזה	666	64	850	485	333

לוח מס' 18: משפחות שגרו בדיור ציבורי לפי שטח הדירה, התשלום המלא, ההנחה והתשלום בפועל, 2001 (מספרים מוחלטים אחוזים וממוצעים)

שטח הדירה	סך הכל		תשלום מלא ממוצע	הנחה ממוצעת	תשלום בפועל ממוצע
	מספרים מוחלטים	אחוזים			
סך הכל	79,075	100.0	1,060	852	208
עד 50 ממ"ר	21,271	26.9	649	487	168
50-65	22,820	28.9	931	753	180
65-75	16,124	20.4	1,218	983	235
+75	18,860	23.9	1,491	1,226	264

כצפוי, שכר הדירה ה"מלא" עלה עם שטח הדירה: מכ-650 ש"ח לדירה ששטחה עד 50 מ"ר לכ-1,500 ש"ח לדירה ששטחה 75 מ"ר ויותר. במחוזות הצפון והדרום שכר הדירה ה"מלא" היה הנמוך ביותר ולאחר מכן במחוז חיפה. בירושלים, במרכז ובתל אביב שכר הדירה ה"מלא" הממוצע היה דומה – וגבוה מאשר בשאר המחוזות.

ההנחה הממוצעת בשכר הדירה עמדה על כ-850 ש"ח, ולפיכך גובה התשלום בפועל עמד על ממוצע של כ-210 ש"ח לחודש.

לוח מס' 19: משפחות שגרו בדיור ציבורי לפי התשלום המלא, ההנחה, תשלום בפועל, קבלת גמלה מהמוסד לביטוח הלאומי וסוג הגמלה, 2001 (מספרים מוחלטים וממוצעים)

תשלום בפועל ממוצע	הנחה ממוצעת	תשלום מלא ממוצע	סך הכל	סוג הגמלה
208	852	1,060	79,075	סך הכל
395	713	1,110	17,297	לא מקבלים גמלה
156	892	1,046	61,778	מקבלים גמלה – סך הכל
<u>זיקנה או שאירים</u>				
157	806	960	34,972	סך הכל
151	769	917	30,429	זיקנה
198	1,031	1,227	4,543	שאירים
<u>הבטחת הכנסה</u>				
149	999	1,148	15,257	סך הכל
154	976	1,130	11,454	רק הבטחת הכנסה
136	1,063	1,199	1,174	הבטחת הכנסה + נכות
132	1,068	1,200	2,629	הבטחת הכנסה + מזונות
<u>נכות</u>				
156	960	1,116	10,296	סך הכל
<u>מזונות</u>				
185	1,065	1,250	1,253	סך הכל

דיירי הדיור ציבורי שלא קיבלו אחת מגמלאות המוסד לביטוח לאומי הנידונות גרו בדירות ששכר הדירה המלא בהן היה גבוה יותר: בממוצע 1,110 ש"ח לחודש, לעומת 1,046 ש"ח בקרב מי שקיבלו קצבה כלשהי. הם גם שילמו יותר בפועל – 395 ש"ח לחודש לעומת 156 ש"ח בין הנתמכים. בהתאם, גובה ההנחה נמוך יותר: 713 ש"ח לחודש לעומת 892 ש"ח לחודש למי שלא קיבלו קצבה כלשהי.

יש לציין שמראשית 2002 ועד לסוף 2003 עודכן שכר הדירה ה"מלא" בשיעור עליית המדד – 7%, אך לא חל שינוי בסכומי ההנחה בשכר דירה שהוענקו לדיירים. לפיכך סכומי התשלום בפועל עלו בסכום שבו עלה שכר הדירה ה"מלא".

סיכום

התמיכה הממשלתית במימון שכר הדירה בשוק החופשי ובדיור הציבורי מיועדת לסייע למשפחות המצויות במצוקה כלכלית להשיג לעצמן קורת גג. תמיכה זו מהווה גם נדבך חשוב במערך הסיוע לקליטתם של העולים החדשים בחברה הישראלית. ב-2001 כ-250 אלף משפחות קיבלו סיוע במימון שכר הדירה: כ-185 אלף משפחות ששכרו דירה בשוק החופשי וקשישים שקיבלו מענק דיור ללא חוזה שכירות וכ-85 אלף משפחות שגרו בדיור ציבורי ושרובן שילמו שכר דירה מסובסד. 13% מכלל משקי הבית בישראל זכו לסיוע בשכר דירה: 8.3% בשכירות בשוק החופשי ו-4.7% בדיור הציבורי, לרבות בהוסטלים. הסיוע הממשלתי נוגע לחלק לא מבוטל מנפח הדירות השכורות בארץ: כשליש מכלל משקי הבית בישראל שגרו בדירה שכורה בשוק הפרטי נהנו מסיוע. התמיכה הממשלתית – זו המתקצבת בתקציב המדינה וזו הגלומה בשכר הדירה המסובסד בדיור הציבורי – הסתכמה ב-2001 בכ-2.1 מיליארד ש"ח, שהם 0.4 אחוזי תוצר.

הלקוחות העיקריים של מערכת הסיוע בשכר דירה בשוק החופשי היו העולים החדשים, ובייחוד אלה שעלו לארץ משנת 1996 ואילך. 80% ממקבלי הסיוע בשכר דירה בשוק החופשי היו עולים חדשים שעלו לארץ מראשית שנות התשעים. קרוב ל-40% מכלל משקי הבית של העולים חדשים נהנו מסיוע בשכר דירה בשוק החופשי, בהשוואה ל-2% בקרב משקי הבית הוותיקים. זאת ועוד: כ-65% ממשקי הבית של עולים הגרים בשכירות פרטית נהנו מסיוע, לעומת כ-12% בקרב האוכלוסייה הוותיקה. בדיור הציבורי המצב שונה: 65% מהמשפחות שגרו בדיור הציבורי הן ותיקות, אם כי במהלך שנות התשעים הסתמנה מגמה ברורה של כניסת העולים לדירות ציבוריות שהתפנו על ידי משפחות ותיקות. באזורים מסוימים מגמה זו אינה נובעת מחוסר ביקוש לדיור ציבורי מצד האוכלוסייה הוותיקה, אלא ממדיניות מכוונת.

התמונה המצטיירת מהנתונים מעידה שהסיוע בשכר דירה בשוק החופשי ובדיוור הציבורי ממוקד באוכלוסיות הסובלות ממצוקה כלכלית: 63% מהמשפחות שזכו לסיוע בשכר דירה בשוק החופשי וכ-78% מהמתגוררים בדיוור ציבורי נמנו עם מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים (ברובם עם השלמת הכנסה), מקבלי קצבת נכות כללית ומקבלי גמלה להבטחת הכנסה או תשלום דמי מזונות. גם המשפחות המקבלות סיוע בדיוור במסלולי הסיוע האחרים – שבמסגרת רובם הסיוע מותנה במבחן הכנסות – נמנות עם השכבות החלשות בחברה הישראלית. כמו כן, לאוכלוסייה המבוגרת ייצוג יתר בקרב המשפחות שנהנו מסיוע: 42% מראשי המשפחה שזכו לסיוע בשכר דירה בשוק החופשי היו בני 60 ומעלה וכ-10% נוספים בני 50-59. דרי הדיוור הציבורי היו אף מבוגרים יותר: 47% בני 60 ומעלה ו-16% נוספים בני 50-59. המשפחות עם ילדים היו בייצוג חסר בהשוואה לחלקם בכלל האוכלוסייה: 33% מקרב מקבלי הסיוע בשכר דירה בשוק החופשי ו-36% מקרב המתגוררים בדיוור הציבורי. כמחצית מהמשפחות עם ילדים היו משפחות חד-הוריות.

הפריסה הגיאוגרפית של המשפחות שנהנו מסיוע בשכר דירה מראה ששיעור הנהנים מסיוע גבוה במחוזות הדרום והצפון, ובייחוד ביישובי הפיתוח. ממצא זה בולט בדיוור הציבורי: שליש מהמשפחות שגרו בדיוור ציבורי התגוררו בדרום בארץ וכמישית במחוז הצפון. 9%-10% ממשקי הבית במחוזות הצפון והדרום גרו בדיוור ציבורי, לעומת 1.5%-3% במחוזות תל אביב, מרכז וירושלים.

מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה היו במוקד הדיון הציבורי בנושא ההטבות הנלוות לקבלת גמלאות קיום מהמוסד לביטוח לאומי. ב-2002 החליטה הממשלה להפחית את הסיוע בשכר דירה בשוק החופשי לכלל המשפחות בגיל העבודה, חוץ מנכים קשים. שיעור ההפחתה המרבי בסיוע למצטרפים החדשים עלה על 50%. במסגרת מדיניות זו הוחלט גם "לגמול" את המשפחות העניות ששוכרות דירה מה"תלות" בסיוע בדיוור – הסיוע יופחת ב-5% מדי שנה מהשנה הרביעית ואילך לשהות במערכת, גם אם השהות אינה רציפה. המדיניות החדשה, שנשאה את הכותרת של "הנעה להשתתפות בכוח העבודה – סיוע בדיוור", חלה על המשפחות בגיל העבודה **בכל** מסלולי הסיוע, ללא הבחנה בין מי שנתמך על ידי המוסד לביטוח לאומי לבין מי שלא נתמך, בין מי שעובד לבין מי שאינו עובד ובין מי שיש בכוחו לעבוד לבין מי שיכולתו לעבוד מוגבלת מטעמי בריאות.

אחת מהטענות המרכזיות שהועלו נגעה בזכאות האוטומטית של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה להטבות הנלוות. הזכאות האוטומטית, על פי טענה זו, היא מכשול בפני השתלבותם של מקבלי הגמלה בשוק העבודה, ולפיכך יש להעניק את הסיוע על פי מבחני הכנסה המתייחסים לכל מקורות ההכנסה, אם מקצבה ואם משכר. מדיניות הממשלה הפחיתה אומנם את סכומי הסיוע בשכר דירה, בעיקר למצטרפים החדשים, אך בעצם לא ביטלה את הזכאות האוטומטית. ניתן להניח שזאת מתוך הכרה שהתניית הסיוע למקבלי גמלה במבחן הכנסה נוסף כרוכה במחיר של אובדן יעילות ובסרבול מינהלי. זאת ועוד: העובדה שמשפחות שאינן זכאיות לגמלה להבטחת

הכנסה, אך משתכרות שכר נמוך, זכאיות לסיוע בשכר דירה במסלולי נזקקות אחרים לא הוזכרה כלל בדיון הציבורי. גם העובדה שמשפחה שיצאה ממערכת הבטחת הכנסה עקב יציאה לעבודה או הגדלת הכנסתה מעבודה, עדיין יכלה להיות זכאית לסיוע (אם כי בסכום נמוך יותר) לא הוזכרה כלל בדיון הציבורי. מדיניות הממשלה להפחית את הסיוע ב-5% מהשנה הרביעית ואילך לשהות במערכת גם למשפחות שאינן נתמכות אך משתכרות שכר נמוך לאורך תקופה ארוכה – אינה עולה בקנה אחד עם מניעה המוצהרים של מדיניות זו.

החלטת הממשלה במסגרת התקציב לשנת 2004 (שנשאה את הכותרת "תיקון עיוותים במערכת הסיוע בדיוור") לקצץ 7% נוספים בסכום הסיוע, לא רק למשפחות בגיל העבודה אלא גם לכ-75 אלף קשישים – מעידה עוד יותר על כך שהשיקול התקציבי הוא השיקול העיקרי במדיניותה ולא ההנעה לעבודה. החלטה זו תפגע בכ-170 אלף משפחות, נוסף על הפחתת הסיוע בשיעור של 4% שתפגע בכ-100 אלף משפחות.

מסקנה זו עולה גם מהעובדה, שמקבלי גמלה להבטחת הכנסה שזכו לסיוע בדיוור – לרבות מי שקיבלו הבטחת הכנסה נוסף על נכות כללית ולדמי מזונות – היו כ-17% בלבד מכלל מקבלי הסיוע בשכר דירה בשוק החופשי וכ-11% מהמתגוררים בדיוור הציבורי. כ-30% בלבד מכלל מקבלי הגמלה זכו לסיוע בדיוור – אם בשכירות בשוק החופשי ואם בדיוור ציבורי. כאשר פורטים אחד לאחד את המאפיינים של המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה וזכו לסיוע בשכר דירה, מתברר שהשפעת הפחתת הסיוע על היצע העבודה עשויה להיות שולית. 67% ממקבלי הגמלה שזכו לסיוע בשכר דירה בשוק החופשי היו עולים חדשים, בעיקר (75%) אלה שעלו לארץ מ-1996 ואילך. נזקקותם לסיוע נעוצה בשהותם הקצרה בארץ ובעובדה שהם הגיעו ללא רכוש וחסכוניות. סביר להניח, שגם אם הקיצוץ בסיוע בדיוור ובגמלה להבטחת הכנסה יגרום להם לצאת לעבוד או להגדיל את הכנסתם מעבודה, עדיין יכולתם הכלכלית לרכוש דירה תישאר מוגבלת למדי. מסקנה דומה ניתן להסיק לגבי המשפחות החד-הוריות, המבוגרים (בני 50 ומעלה) ולגבי הבלתי ניתנים להשמה.

החלטות הממשלה במסגרת תקציב 2004 נוגעות גם לכמה סוגיות בתחום הסיוע בשכר דירה בדיוור הציבורי: קביעה מחדש של שכר הדירה ה"מלא", ביטול שכר הדירה המסובסד והענקת הנחות לפי מבחן הכנסה אחיד שפרטיו יגובשו בין משרד האוצר לבין משרד הבינוי והשיכון. המשמעות של החלטות אלה היא צמצום בסיוע, אם כי בשלב זה לא ניתן להעריך את שיעורו ואת היקף האוכלוסייה שתיפגע.

הצעת האוצר מניחה ששכר הדירה ה"מלא" אינו משקף את שכר הדירה בשוק החופשי של הדירות הציבוריות, אלא נמוך ממנו. לאישושה של הנחה זו נדרשת הערכת שמאים שבמסגרתה יובאו בחשבון גודל הדירה, מיקומה הגיאוגרפי (אזור ושכונה), איכותה ומצב התחזוקה שלה. החלטת הממשלה ששכר הדירה המלא ייגזר משכר הדירה שמשלמים השוכרים המקבלים סיוע בשכר דירה בשוק החופשי עלולה להביא להערכת יתר של שכר הדירה ה"מלא", שכן הדירות

הציבוריות נבדלות במאפייניהן מהדירות בשוק הפרטי, ואף מהדירות שהאוכלוסיות החלשות שוכרות בשוק הפרטי. במידה ושכר הדירה ה"מלא" יועלה במקביל לצמצום גודל ההנחה, שכר הדירה שיוטל על דיירי הדיור הציבורי יעלה עלייה ניכרת. כבר כיום, מדווחות החברות המשכנות על הקשיים העומדים בפני דיירי הדיור הציבורי לשלם את שכר הדירה, בעיקר עקב המצב הכלכלי והקיצוצים החדים בקצבות המוסד לביטוח לאומי, ועל הקושי שלהן לפנות את הדיירים מהדירות. זאת ועוד: יש לשער שהשפעת הסיוע בשכר דירה בדיור הציבורי על היצע העבודה היא שולית בלבד, אם בכלל. לא זו בלבד שחלק הארי של המשפחות נמנה עם האוכלוסייה הקשישה ועם מי שיכולתם לעבוד מוגבלת מטעמי בריאות, אלא שיותר ממחצית הדיירים גרים בדיור הציבורי במשך שנים רבות, ובמיוחד האוכלוסייה הוותיקה שבהם. על פי הכללים הנהוגים כיום אין בחינה מחדש של גובה ההנחה בעקבות הרעה או שיפור במצב הכלכלי, והמצטרפים החדשים לדיור הציבורי הם בעיקר מקרב העולים החדשים.

הנהגת כללים אחידים למידרוג ההנחה בשכר דירה בדיור הציבורי בכל החברות המשכנות ואיחוד הטיפול בדיור הציבורי תחת קורת גג אחת – כפי שהחליטה הממשלה – אינה מחייבת כמובן פגיעה בדיירי הדיור הציבורי.

מחקר זה לא עסק בזכויות הרכישה של הדיור הציבורי על ידי דייריהן הוותיקים ובשינויים במדיניות עליהם החליטה הממשלה, אך לסוגיה זו – כמו לסיוע בשכר דירה – חשיבות רבה מההיבט של חלוקת ההכנסות והרכוש בישראל.

בביליוגרפיה

OECD – Benefits Systems and Work Incentives, OECD, 1999.

OECD - Benefits and Wages, OECD, 2002.

P.A. Kemp: The role and design of income-related housing allowances, International Social Security Review, 53, 3, 2000.

P.L. Ewalt and E.A. Mulroy: Locked out: welfare reform, housing reform and the fate of affordable housing, Social Work, 42, 1, 1997.

Housing benefits, in: Nordic Social Statistics Committee, ch. 8, Nom – nos.dk/nososcd.HTM

Public social expenditure by main category 1980-1998, OECD.

<http://www.oecd.org/dataoecd/43/14/2087083.xls>

נחמיה שטרסלר – חנכו אותם לא לעבוד. הארץ, 17.07.03.

"המלצות הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת, מדינת ישראל", 2001.

סקר מגורי עולים קשישים עם בני משפחה. חברת תסקור ומחקרים. משרד הבינוי והשיכון, 2003

נספחים

נספח 1:

מקורות המידע ובסיסי הנתונים לניתוח האוכלוסייה המקבלת סיוע בדיור

המידע על המשפחות המקבלות סיוע למימון שכר הדירה בדירות שהן שוכרות בשוק החופשי מצוי בשני קבצים המנוהלים על ידי משרד הבינוי והשיכון ובאחריותו. הקובץ הראשון כולל את המשפחות המקבלות סיוע בשכר דירה בתשלומים ישירים לחשבונות הבנק של המשפחות. בקובץ זה מצוי מידע על האוכלוסיות האלה: (א) עולים קשישים מארצות מצוקה הנתמכים על ידי המוסד לביטוח לאומי (מקבלי קצבאות קיום). (ב) עולים מארצות מצוקה שהם יחידים וזוגות הזכאים לסיוע במסלול "האוטומטי" לתקופה של 5 שנים, בהתאם לוותק בארץ.

הקובץ השני כולל מידע על המשפחות המקבלות את הסיוע באמצעות הבנקים למשכנתאות. נכללות בו משפחות של עולים חדשים ושל ותיקים לפי הפירוט הבא: (א) עולים קשישים מארצות מצוקה שאינם מתגוררים עם בני משפחה והנתמכים על ידי המוסד לביטוח לאומי. קבוצה זו כלולה גם בקובץ הראשון, שכן תוספת הסיוע שניתנת להם מתבצעת באמצעות הבנקים למשכנתאות. (ב) קשישים עולים (שלא מארצות מצוקה) הנתמכים על ידי המוסד לביטוח לאומי. (ג) משפחות עולים אחרות (שאינם קשישים) הנתמכים על ידי המוסד לביטוח לאומי. (ד) משפחות עולים חד הוריות (מכל הארצות) ואחרות המקבלות סיוע בשכר דירה במסלול הזכאות האוטומטית, לפי הוותק בארץ. (ה) משפחות ותיקות הנתמכות על ידי המוסד לביטוח לאומי. (ו) משפחות ותיקות הזכאיות לסיוע במסלול הזכאות האוטומטי או על פי מבחני הכנסה.

המידע על משפחות המתגוררות בדיור ציבורי התקבל בקבצים העומדים לרשות חברות הדיור הציבוריות האחראיות על האיכלוס, גביית שכר הדירה ומתן ההנחות שבתחום אחריותן. נתונים התקבלו על 4 מתוך 7 החברות המשכנות. הם מכסים 93% מכלל דיירי הדיור הציבורי.

המידע על מקבלי קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי נלקח מן הקבצים המינהליים של תשלומי גמלאות קיום: קובץ זיקנה ושאיירים, קובץ הבטחת הכנסה, קובץ נכות כללית וקובץ דמי מזונות. המידע על מקבלי הסיוע בדיור, כולל מגורים בדיור ציבורי, הופגש עם המידע המינהלי על מקבלי קצבאות קיום. בדרך זו היה אפשר לסכם נתונים על שיעור מקבלי קצבות קיום המקבלים סיוע בדיור וכן על מקבלי קצבאות קיום שאינם מקבלים סיוע בדיור.

נספח 2:

קצבאות דיור במדינות ה-OECD¹

מדינה	קצבה – כ-% משכר דירה	% הפחתה בקצבה כ-% מהכנסה נטו	הקשר עם הבטחת הכנסה
אוסטרליה	75% משכר דירה פחות סף (לפי טיפוס משפחה).	50%	-
אוסטריה	-	-	בכל אזור טיפול אחר
בלגיה	-	-	נכלל בהבטחת הכנסה
קנדה	תוספת להבטחת הכנסה עד גג (100%)	100% מהכנסה נטו + disregard	
צ'כיה	-	-	נכלל בהבטחת הכנסה
דנמרק	תוכנית מיוחדת במבחן הכנסה	16%-26.67%	שכר דירה מעבר לקצבת דיור נוסף לשיעור תשלום הבטחת הכנסה
פינלנד	תוכנית מיוחדת במבחן הכנסה (<80%)	28%	שכר דירה מעבר לקצבת דיור וכן הוצאות מסוימות נוספות לשיעור תשלום הבטחת הכנסה
צרפת	תוכנית מיוחדת במבחן הכנסה (80%)	-	-
גרמניה	תוכנית מיוחדת במבחן הכנסה (100% עד מקסימום)	-	שכר דירה מעבר לקצבת דיור נוסף להבטחת הכנסה. הקצבה מותנית בקבלת הבטחת הכנסה
יוון	שכר דירה מופחת מהכנסה חייבת במס	-	-
הונגריה	תוכנית נפרדת (100%)	35% מהכנסה ברוטו והכנסה תחליפית	-
איסלנד	קצבה כ-% משכר דירה סובסידיה לשכר דירה נוספת להבטחת הכנסה באותו מבחן הכנסה	100%	אותו מבחן הכנסה עם הבטחת הכנסה
איטליה	Taxoredit לשכר דירה	-	-
יפן	שכר דירה מכוסה עד לסכום מסוים ע"י הבטחת הכנסה	100% מהכנסה נטו שמעל סף, היורד עלם עלית ההכנסה	דיור מכוסה ע"י הבטחת הכנסה
קוריאה	-	-	-

מדינה	קצבה – כ- % משכר דירה	% הפחתה בקצבה כ- % מהכנסה נטו	הקשר עם הבטחת הכנסה
לוקסמבורג	100%	100%	כיסוי מלא עד גג, מותנה בקבלת הבטחת הכנסה
הולנד	תוכנית מיוחדת במבחן הכנסה (80%)	פרוגרסיבי, 0%-100%	הוצאות דיור שמעל הסובסידיה האישית מכוסים ע"י הבטחת הכנסה
נורווגיה	בממוצע 1100 קרונות לחודש	100%	-
פולין	183.26 PLN לחודש	100% ללא disregard	-
פורטוגל	תוכנית במבחן הכנסה	-	תוספת להבטחת הכנסה אפשרית
ספרד	-	-	קצבת דיור היא חלק מהבטחת הכנסה, יש tax oredit להוצאות לדיור
שוודיה	תוכנית נפרדת (50-75%)	10%-33% לפי טיפוס משפחה	הוצאות דיור שמעל לקצבת דיור מוספות להבטחת הכנסה
שווייץ	הוצאות דיור נוספת להבטחת הכנסה עד למקסימום (100%)	100%	הבטחת הכנסה היא האפשרות היחידה לכיסוי הוצאות דיור
בריטניה	כיסוי 100% משכר דירה לתובעי הבטחת הכנסה במבחן רכוש	65%	כיסוי מלא לשכר דירה לתובעי הבטחת הכנסה
ארה"ב	יש למדינות, לא לפדרלי	-	שכר דירה נכלל במבחן הכנסה לבולי מזון

1) תמיכות בדיור בעין, כגון מגורים בדיור ציבורי – לא נכללו.

נספח 3:

לוחות

לוח מס' 1: משפחות שקיבלו סיוע בשכר דירה בשוק החופשי לפי תכונות דמוגרפיות וקבלת גמלה מהמוסד לביטוח לאומי (מספרים מוחלטים ואחוזים)

תכונה דמוגרפית	סה"כ	מקבלים גמלה	לא מקבלים גמלה	סה"כ	מקבלים גמלה	לא מקבלים גמלה	סה"כ	מקבלים גמלה	לא מקבלים גמלה
	מספרים מוחלטים			אחוזים			אחוזים		
סך הכל	187,717	118,030	69,687	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	37.1
גיל									
עד 34	56,943	15,007	41,936	30.3	12.7	60.2	100.0	26.4	73.6
35-44	25,257	11,457	13,800	13.5	9.7	19.8	100.0	45.4	54.6
45-49	9,679	4,712	4,967	5.2	4.0	7.1	100.0	48.7	51.3
50-54	9,871	5,647	4,224	5.3	4.8	6.1	100.0	57.2	42.8
55-59	6,665	4,913	1,754	3.6	4.2	2.5	100.0	73.7	26.3
60+	79,302	76,294	3,008	42.2	64.6	4.3	100.0	96.2	3.8
עליה									
ותיקים	34,905	23,127	11,778	18.6	19.6	16.9	100.0	66.3	33.7
עולים '90-'95	47,043	44,334	2,709	25.1	37.6	3.9	100.0	94.2	5.8
עולים '+96	105,769	50,569	55,200	56.3	42.8	79.2	100.0	47.8	52.2
מצב משפחתי									
סה"כ	187,717	118,030	69,687	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	37.1
נשוי בלי ילדים	35,738	26,360	9,378	19.0	22.3	13.5	100.0	73.8	26.2
נשוי עם ילדים	33,277	7,162	26,115	17.7	6.1	37.5	100.0	21.5	78.5
יחיד בלי ילדים	92,017	62,095	29,922	49.0	52.6	42.9	100.0	67.5	32.5
יחיד עם ילדים	26,685	22,413	4,272	14.2	19.0	6.1	100.0	84.0	16.0
גברים									
נשוי בלי ילדים	33,207	24,846	8,361	17.7	5.0	12.0	100.0	17.6	82.4
נשוי עם ילדים	30,690	5,855	24,835	16.3	13.5	35.6	100.0	51.9	48.1
יחיד בלי ילדים	33,101	15,926	17,175	17.6	1.6	24.6	100.0	5.7	94.3
יחיד עם ילדים	2,371	1,879	492	1.3	1.6	0.7	100.0	79.2	20.8
נשים									
נשואה בלי ילדים	2,531	1,514	1,017	1.3	1.3	1.5	100.0	59.8	40.2
נשואה עם ילדים	2,587	1,307	1,280	1.4	1.1	1.8	100.0	50.5	49.5
יחידה בלי ילדים	58,916	46,169	12,747	31.4	39.1	18.3	100.0	78.4	21.6
יחידה עם ילדים	24,314	20,534	3,780	13.0	17.4	5.4	100.0	84.5	15.5

לוח מס' 2: משפחות שקיבלו סיוע בשכר דירה בשוק החופשי, לפי קבלת גמלה מהמוסד לביטוח הלאומי, סוג הגמלה וגיל התובע, 2001 (מספרים מוחלטים ואחוזים)

גיל											סך הכל	
אחוזים					מספרים מוחלטים							
60+	59-55	54-50	49-35	עד 34	סך הכל	60+	59-55	54-50	49-35	עד 34		
42.2	3.6	5.3	18.6	30.3	100.0	79,302	6,665	9,871	34,936	56,943	187,717	סה"כ
4.3	2.5	6.1	26.9	60.2	100.0	3,008	1,752	4,224	18,767	41,936	69,687	לא מקבלים גמלה
64.6	4.2	4.8	13.7	12.7	100.0	76,294	4,913	5,647	16,169	15,007	118,030	מקבלים גמלה - סך הכל
זיקנה או שאירים												
99.0	0.2	0.2	0.4	0.2	100.0	72,632	154	141	309	150	73,386	סך הכל
100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	71,801	0	0	0	0	71,801	זיקנה
52.4	9.7	8.9	19.5	9.5	100.0	831	154	141	309	150	1,585	שאירים
הבטחת הכנסה												
8.0	12.2	12.8	33.8	33.2	100.0	2,377	3,617	3,804	10,063	9,879	29,740	סך הכל
8.9	13.5	13.8	33.3	30.5	100.0	2,324	3,510	3,594	8,660	7,923	26,011	רק הבטחת הכנסה
8.0	15.4	22.2	40.5	13.8	100.0	53	102	147	268	91	661	הבטחת הכנסה + נכות
0.0	0.2	2.1	37.0	60.8	100.0	0	5	63	1,135	1,865	3,068	הבטחת הכנסה + מזונות
נכות												
10.2	9.0	13.2	36.9	30.7	100.0	1,285	1,135	1,663	4,644	3,867	12,594	סך הכל
מזונות												
0.0	0.3	1.7	49.9	48.1	100.0	0	7	39	1,153	1,111	2,310	סך הכל

לוח מס' 3: משפחות שקיבלו סיוע בשכר דירה בשוק החופשי, לפי קבלת גמלה מהמוסד לביטוח הלאומי, סוג הגמלה והרכב משפחה (מספרים מוחלטים ואחוזים)

אחוזים				סך הכל	מצב משפחתי				סך הכל	
נשוי		יחיד			נשוי		יחיד			
עם ילדים	בלי ילדים	עם ילדים	בלי ילדים		עם ילדים	בלי ילדים	עם ילדים	בלי ילדים		
17.7	19.0	14.2	49.0	100.0	33,277	35,738	26,685	92,017	187,717	סך הכל
37.5	13.5	6.1	42.9	100.0	26,115	9,378	4,272	29,922	69,687	לא מקבלים גמלה
6.1	22.3	19.0	52.6	100.0	7,162	26,360	22,413	62,095	118,030	מקבלים גמלה - סך הכל
<u>זיקנה או שאירים</u>										
1.1	30.3	6.1	62.6	100.0	783	22,222	4,477	45,904	73,386	סך הכל
1.0	30.9	5.1	62.9	100.0	750	22,193	3,664	45,194	71,801	זיקנה
2.1	1.8	51.3	44.8	100.0	33	29	813	710	1,585	שאירים
<u>הבטחת הכנסה</u>										
14.4	8.4	51.7	25.6	100.0	4,274	2,492	15,364	7,610	29,740	סך הכל
14.4	9.3	48.0	28.3	100.0	3,747	2,413	12,492	7,359	26,011	רק הבטחת הכנסה
12.1	10.1	45.7	32.1	100.0	80	67	302	212	661	הבטחת הכנסה + נכות
14.6	0.4	83.8	1.3	100.0	447	12	2,570	39	3,068	הבטחת הכנסה + מזונות
<u>נכות</u>										
13.5	13.0	5.5	68.0	100.0	1,698	1,639	693	8,564	12,594	סך הכל
<u>מזונות</u>										
17.6	0.3	81.3	0.7	100.0	407	7	1,879	17	2,310	סך הכל

לוח מס' 4: משפחות עם ילדים שקיבלו סיוע בשכר דירה בשוק החופשי, לפי קבלת גמלה מהמוסד לביטוח הלאומי, סוג הגמלה ומספר ילדים (מספרים מוחלטים ואחוזים)

מספר ילדים				סך הכל	מספר ילדים				סך הכל	
4+	3	2	1		4+	3	2	1		
5.3	7.3	24.8	62.7	100.0	3,175	4,352	14,857	37,578	59,962	סך הכל
5.5	7.0	27.5	60.0	100.0	1,657	2,142	8,352	18,236	30,387	לא מקבלים גמלה
5.1	7.5	22.0	65.4	100.0	1,518	2,210	6,505	19,342	29,575	מקבלים גמלה - סך הכל
<u>זיקנה או שאירים</u>										
0.8	1.7	6.7	90.8	100.0	41	90	352	4,777	5,260	סך הכל
0.2	0.6	3.7	95.5	100.0	8	26	163	4,217	4,414	זיקנה
3.9	7.6	22.3	66.2	100.0	33	64	189	560	846	שאירים
<u>הבטחת הכנסה</u>										
5.6	7.9	24.7	61.8	100.0	1,103	1,551	4,853	12,131	19,638	סך הכל
5.5	7.1	23.5	63.8	100.0	893	1,161	3,822	10,363	16,239	רק הבטחת הכנסה
5.8	5.5	19.4	69.4	100.0	22	21	74	265	382	הבטחת הכנסה + נכות
6.2	12.2	31.7	49.8	100.0	188	369	957	1,503	3,017	הבטחת הכנסה + מזונות
<u>נכות</u>										
8.9	10.5	26.2	54.5	100.0	213	250	626	1,302	2,391	סך הכל
<u>מזונות</u>										
7.0	14.0	29.5	49.5	100.0	161	319	674	1,132	2,286	סך הכל

**לוח מס' 5: משפחות שקיבלו סיוע בשכר דירה בשוק החופשי, לפי צורת יישוב, קבלת גמלה מהמוסד לביטוח הלאומי וסוג הגמלה
(מספרים מוחלטים ואחוזים)**

מקבלים גמלה					לא מקבלים גמלה	סך הכל	צורת ישוב
מזונות	זיקנה ושירים	נכות	הבטחת הכנסה	סך הכל			

מספרים מוחלטים

2,310	73,386	12,594	29,740	118,030	69,687	187,717	סך הכל
							ערים מעל 200,000 תושבים
696	16,761	3,852	8,075	29,384	22,133	51,517	סך הכל
288	3,688	1,074	1,870	6,920	8,306	15,226	ירושלים
184	2,862	1,239	2,036	6,321	5,147	11,468	תל אביב
103	7,039	1,173	2,971	11,286	5,185	16,471	חיפה
121	3,172	366	1,198	4,857	3,495	8,352	ראשון לציון
							יישובים עירוניים יהודיים
1,484	55,901	8,090	20,172	85,647	43,661	129,308	סך הכל
686	27,881	3,866	10,226	42,659	23,568	66,227	100,000-199,000
199	7,118	1,081	2,308	10,706	5,899	16,605	50,000-99,999
450	16,966	2,483	6,287	26,186	11,140	37,326	20,000-49,999
85	2,344	412	856	3,697	1,772	5,469	10,000-19,999
64	1,592	248	495	2,399	1,282	3,681	2,000-9,999
							יישובים עירוניים ילא הודיים
26	155	287	672	1,140	628	1,768	סך הכל
							יישובים כפריים ולא ידוע
104	569	365	821	1,859	3,265	5,124	סך הכל

לוח מס' 5: המשך

מקבלים גמלה					לא מקבלים גמלה	סך הכל	צורת ישוב
מזונות	זיקנה ושאיירים	נכות	הבטחת הכנסה	סך הכל			

אחוזים

100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל
							ערים מעל 200,000 תושבים
30.1	22.8	30.6	27.2	24.9	31.8	27.4	סך הכל
12.5	5.0	8.5	6.3	5.9	11.9	8.1	ירושלים
8.0	3.9	9.8	6.8	5.4	7.4	6.1	תל אביב
4.5	9.6	9.3	10.0	9.6	7.4	8.8	חיפה
5.2	4.3	2.9	4.0	4.1	5.0	4.4	ראשון לציון
							יישובים עירוניים יהודיים
							סך הכל
29.7	38.0	30.7	34.4	36.1	33.8	35.3	100,000-199,000
8.6	9.7	8.6	7.8	9.1	8.5	8.8	50,000-99,999
19.5	23.1	19.7	21.1	22.2	16.0	19.9	20,000-49,999
3.7	3.2	3.3	2.9	3.1	2.5	2.9	10,000-19,999
2.8	2.2	2.0	1.7	2.0	1.8	2.0	2,000-9,999
							יישובים עירוניים ילא הודיים
1.1	0.2	2.3	2.3	1.0	0.9	0.9	סך הכל
							יישובים כפריים ולא ידוע
4.5	0.8	2.9	2.8	1.6	4.7	2.7	סך הכל

**לוח מס' 6: משפחות שקיבלו סיוע בשכר דירה בשוק החופשי וגמלה להבטחת הכנסה מהביטוח הלאומי, לפי עילה לתשלום הגמלה
(מספרים מוחלטים ואחוזים)**

מקבלי סיוע כאחוז ממקבלי הבטחת הכנסה	מקבלי הבטחת הכנסה מספרים מוחלטים	משפחות מקבלות סיוע והבטחת הכנסה		עילה
		אחוזים	מספרים מוחלטים	
20.4	145,819	100.0	29,740	סך הכל
32.1	25,600	27.7	8,227	אם
26.0	223	0.2	58	אב
25.0	24,838	20.9	6,214	עובד בשכר נמוך
10.9	46,844	17.1	5,089	דורש עבודה והכשרה מקצועית
19.6	21,481	14.2	4,216	בלתי ניתן להשמה לצמיתות
19.8	11,421	7.6	2,263	בלתי ניתן להשמה
41.9	6,124	8.6	2,565	בלתי ניתן להשמה מטעמי גיל
11.9	9,288	3.7	1,108	אחר

לוח מס' 7: משפחות שגרו בדיוור ציבורי, לפי קבלת גמלה מהמוסד לביטוח הלאומי, סוג הגמלה וותק בארץ, 2002 (אחוזים)

עולים			ותיקים סך הכל	סך הכל	
עולים '96 ואילך	עולים '90-'95	סך הכל			
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל
18.1	12.7	13.3	26.6	21.9	לא מקבלים גמלה
81.9	87.3	86.7	73.4	78.1	מקבלים גמלה - סך הכל
<u>זיקנה או שאירים</u>					
43.8	62.7	60.8	35.1	44.2	סך הכל
43.7	62.4	60.6	26.3	38.5	זיקנה
0.1	0.2	0.2	8.8	5.7	שאירים
<u>הבטחת הכנסה</u>					
25.0	15.8	16.7	20.7	19.3	סך הכל
22.2	13.1	13.9	14.8	14.5	רק הבטחת הכנסה
1.8	1.2	1.3	1.6	1.5	הבטחת הכנסה + נכות
1.0	1.5	1.5	4.3	3.3	הבטחת הכנסה + מזונות
<u>נכות</u>					
12.8	8.4	8.8	15.3	13.0	סך הכל
<u>מזונות</u>					
0.2	0.4	0.4	2.2	1.6	סך הכל

לוח מס' 8: משפחות שגרו בשיכון ציבורי, לפי קבלת גמלה מהמוסד לביטוח הלאומי, סוג הגמלה וגיל של התובע, 2002 (מספרים מוחלטים ואחוזים)

גיל											סך הכל	
אחוזים					מספרים מוחלטים							
60+	59-55	54-50	49-35	עד 34	סך הכל	60+	59-55	54-50	49-35	עד 34		
48.3	6.0	8.9	26.7	10.1	100.0	38,170	4,751	7,058	21,098	7,998	79,075	סה"כ
14.3	7.5	12.4	41.3	24.4	100.0	2,478	1,296	2,148	7,152	4,223	17,297	לא מקבלים גמלה
57.8	5.6	7.9	22.6	6.1	100.0	35,692	3,455	4,910	13,946	3,775	61,778	מקבלים גמלה - סך הכל
<u>זיקנה או שאירים</u>												
96.2	1.3	1.0	1.4	0.1	100.0	33,647	452	344	488	41	34,972	סך הכל
100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	30,429	0	0	0	0	30,429	זיקנה
70.8	9.9	7.6	10.7	0.9	100.0	3,218	452	344	488	41	4,543	שאירים
<u>הבטחת הכנסה</u>												
6.5	8.4	15.5	51.7	17.9	100.0	992	1,274	2,365	7,895	2,731	15,257	סך הכל
8.0	9.0	17.2	49.7	16.1	100.0	915	1,033	1,972	5,695	1,839	11,454	רק הבטחת הכנסה
6.0	15.7	19.5	52.9	5.9	100.0	71	184	229	621	69	1,174	הבטחת הכנסה + נכות
0.2	2.2	6.2	60.1	31.3	100.0	6	57	164	1,579	823	2,629	הבטחת הכנסה + מזונות
<u>נכות</u>												
10.2	16.6	20.6	45.5	7.1	100.0	1,053	1,710	2,122	4,681	730	10,296	סך הכל
<u>מזונות</u>												
0.0	1.5	6.3	70.4	21.8	100.0	0	19	79	882	273	1,253	סך הכל

לוח מס' 9: משפחות שגרו בדיוור ציבורי, לפי קבלת גמלה מהמוסד לביטוח הלאומי, סוג הגמלה והרכב משפחה, 2002 (מספרים מוחלטים ואחוזים)

אחוזים				סך הכל	מצב משפחתי				סך הכל	
נשוי		יחיד			נשוי		יחיד			
עם ילדים	בלי ילדים	עם ילדים	בלי ילדים		עם ילדים	בלי ילדים	עם ילדים	בלי ילדים		
17.7	20.9	18.4	43.0	100.0	14,028	16,525	14,526	33,996	79,075	סך הכל
41.2	15.2	9.6	33.9	100.0	7,133	2,632	1,664	5,868	17,297	לא מקבלים גמלה
11.2	22.5	20.8	45.5	100.0	6,895	13,893	12,862	28,128	61,778	מקבלים גמלה - סך הכל
<u>זיקנה או שאירים</u>										
2.4	32.9	3.0	61.7	100.0	842	11,501	1,053	21,576	34,972	סך הכל
2.6	37.0	1.8	58.5	100.0	805	11,273	538	17,813	30,429	זיקנה
0.8	5.0	11.3	82.8	100.0	37	228	515	3,763	4,543	שאירים
<u>הבטחת הכנסה</u>										
21.4	1.8	63.6	13.2	100.0	3,265	275	9,703	2,014	15,257	סך הכל
23.6	0.6	62.4	13.4	100.0	2,700	71	7,152	1,531	11,454	רק הבטחת הכנסה
21.6	15.4	34.4	28.6	100.0	253	181	404	336	1,174	הבטחת הכנסה + נכות
11.9	0.9	81.7	5.6	100.0	312	23	2,147	147	2,629	הבטחת הכנסה + מזונות
<u>נכות</u>										
23.5	20.4	12.6	43.4	100.0	2,424	2,103	1,299	4,470	10,296	סך הכל
<u>מזונות</u>										
29.1	1.1	64.4	5.4	100.0	364	14	807	68	1,253	סך הכל

לוח מס' 10: משפחות שגרו בדיור ציבורי, לפי קבלת גמלה מהמוסד לביטוח הלאומי, סוג הגמלה והרכב משפחה, 2002 (אחוזים)

מצב משפחתי				סך הכל	
נשוי		יחיד			
עם ילדים	בלי ילדים	עם ילדים	בלי ילדים		
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל
50.8	15.9	11.5	17.3	21.9	לא מקבלים גמלה
49.2	84.1	88.5	82.7	78.1	מקבלים גמלה סך הכל
<u>זיקנה או שאירים</u>					
6.0	69.6	7.2	63.5	44.2	סך הכל
5.7	68.2	3.7	52.4	38.5	זיקנה
0.3	1.4	3.5	11.1	5.7	שאירים
<u>הבטחת הכנסה</u>					
23.3	1.7	66.8	5.9	19.3	סך הכל
19.2	0.4	49.2	4.5	14.5	רק הבטחת הכנסה
1.8	1.1	2.8	1.0	1.5	הבטחת הכנסה + נכות
2.2	0.1	14.8	0.4	3.3	הבטחת הכנסה + מזונות
<u>נכות</u>					
17.3	12.7	8.9	13.1	13.0	סך הכל
<u>מזונות</u>					
2.6	0.1	5.6	0.2	1.6	סך הכל

**לוח מס' 11: משפחות שגרו בדיור ציבורי, לפי קבלת גמלה מהמוסד לביטוח הלאומי וגיל
(מספרים מוחלטים ואחוזים)**

לא מקבלות גמלה	מקבלות גמלה	סה"כ	גיל
----------------	-------------	------	-----

מספרים מוחלטים

17,297	61,778	79,075	סך הכל
4,223	3,788	8,011	עד 34
4,782	8,943	13,725	35-44
2,370	5,256	7,626	45-49
2,148	5,154	7,302	50-54
1,296	4,293	5,589	55-59
2,478	34,344	36,822	60+

אחוזים

100.0	100.0	100.0	סך הכל
24.4	6.1	10.1	עד 34
27.6	14.5	17.4	35-44
13.7	8.5	9.6	45-49
12.4	8.3	9.2	50-54
7.5	6.9	7.1	55-59
14.3	55.6	46.6	60+

**לוח מס' 12: משפחות שגרו בדיור ציבורי, לפי קבלת גמלה מהמוסד לביטוח
הלאומי ואיזור (מספרים מוחלטים)**

איזור	סך הכל	מקבלי גמלה	לא מקבלים גמלה
סך הכל	79,075	61,778	17,297
גליל עליון	3,199	2,294	905
גליל מערבי	2,612	2,116	496
גליל תחתון	7,849	6,207	1,642
חיפה ושומרון	5,217	4,064	1,153
השפלה	3,096	2,443	653
השרון	3,637	2,816	821
איילון	3,499	2,751	748
דן	2,595	1,944	651
ירושלים ויו"ש	2,709	1,816	893
לודים	3,207	2,460	747
לכיש	4,299	3,526	773
מרחב באר שבע	6,309	5,307	1,002
מרחב נגב דרום	5,507	4,110	1,397
ירושלים	725	464	261
אשקלון	2,792	2,377	415
שדרות	2,373	1,866	507
אופקים	2,528	1,950	578
אשדוד	3,548	2,799	749
מגדל העמק	1,738	1,398	340
כרמיאל	1,616	1,217	399
נהריה	906	720	186
קרית אתא	2,415	1,903	512
קרית ים	1,957	1,703	254
תל אביב	1,171	1,017	154

**לוח מס' 13: משפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה ושגרו בדיוור ציבורי, לפי מאפיינים נבחרים
(מספרים מוחלטים ואחוזים)**

אחוז מקבלי סיוע מכלל מקבלי הבטחת הכנסה	מקבלי הבטחת הכנסה				
	מזה: גרות בדיוור ציבורי		סך הכל		
	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
10.5	100.0	15,257	100.0	145,819	סך הכל
<u>לפי גיל</u>					
5.7	17.9	2,731	32.8	47,829	עד 34
12.2	75.6	11,534	64.6	94,199	35-59
26.2	6.5	992	2.6	3,791	60+
<u>לפי הרכב משפחה</u>					
11.5	76.8	11,717	69.9	101,916	יחיד - סך הכל
4.0	13.2	2,014	34.6	50,514	בלי ילדים
18.9	63.6	9,703	35.3	51,402	עם ילדים
8.1	23.2	3,540	30.1	43,903	נשוי - סך הכל
3.2	1.8	275	5.9	8,617	בלי ילדים
9.3	21.4	3,265	24.2	35,286	עם ילדים
<u>משפחות עם ילדים, מספר ילדים</u>					
15.0	100.0	12,968	100.0	86,688	סך הכל
9.0	24.6	3,190	41.0	35,542	1
15.4	27.1	3,514	26.3	22,799	2
22.9	20.4	2,645	13.3	11,530	3
21.5	27.9	3,618	19.4	16,817	4+

**לוח מס' 14: משפחות שגרו בדיור ציבורי ומשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה מהביטוח הלאומי, לפי עילה לתשלום הגמלה
(מספרים מוחלטים ואחוזים)**

אחוז מקבלי סיוע מכלל מקבלי הבטחת הכנסה	מזה: מקבלי סיוע		סך הכל מקבלי הבטחת הכנסה מספרים מוחלטים	עילה
	אחוזים	מספרים מוחלטים		
10.5	100.0	15,257	145,819	סך הכל
12.6	21.2	3,234	25,600	אם
0.0	0.0	0	223	אב
10.2	16.6	2,533	24,838	עובד בשכר נמוך
6.6	20.2	3,082	46,844	דורש עבודה והכשרה מקצועית
15.5	21.8	3,326	21,481	בלתי ניתן להשמה לצמיתות
12.8	9.6	1,465	11,421	בלתי ניתן להשמה
8.7	3.5	534	6,124	בלתי ניתן להשמה מטעמי גיל
11.7	7.1	1,083	9,288	אחר

לוח 15: משפחות שגרו בדיור ציבורי ומשפחות ושקיבלו גמלה להבטחת הכנסה, לפי מאפיינים נבחרים, 2002 (מספרים מוחלטים ואחוזים מסך הכל)

מקבלי סיוע כאחוז מכלל מקבלי הבטחת הכנסה	מזה: מקבלי סיוע		סך הכל מקבלי הבטחת הכנסה		
	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
10.5	100.0	15,257	100.0	145,819	סך הכל
					<u>לפי גיל</u>
5.7	17.9	2,731	32.8	47,829	עד 34
12.2	75.6	11,534	64.6	94,199	59-35
26.2	6.5	992	2.6	3,791	60+
					<u>לפי הרכב משפחה</u>
11.5	76.8	11,717	69.9	101,916	יחיד - סך הכל
4.0	13.2	2,014	34.6	50,514	בלי ילדים
18.9	63.6	9,703	35.3	51,402	עם ילדים
8.1	23.2	3,540	30.1	43,903	נשוי - סך הכל
3.2	1.8	275	5.9	8,617	בלי ילדים
9.3	21.4	3,265	24.2	35,286	עם ילדים
					<u>משפחות עם ילדים - מספר ילדים</u>
15.0	100.0	12,968	100.0	86,688	סך הכל
9.0	24.6	3,190	41.0	35,542	1
15.4	27.1	3,514	26.3	22,799	2
22.9	20.4	2,645	13.3	11,530	3
21.5	27.9	3,618	19.4	16,817	4+

לוח מס' 16: משפחות שגרו בדיור ציבורי, לפי גובה התשלום ברוטו, קבלת גמלה מהמוסד לביטוח הלאומי וסוג גמלה (מספרים מוחלטים)

2,000+	2,000-1,500	1,500-1,000	1,000-500	עד 500	סך הכל	
3,520	10,716	21,800	31,708	11,331	79,075	סך הכל
906	2,804	5,042	6,602	1,943	17,297	לא מקבלים גמלה
2,614	7,912	16,758	25,106	9,388	61,778	מקבלים גמלה - סך הכל
<u>זיקנה או שאירים</u>						
1,221	3,434	7,811	14,794	7,712	34,972	סך הכל
898	2,589	6,166	13,327	7,449	30,429	זיקנה
323	845	1,645	1,467	263	4,543	שאירים
<u>הבטחת הכנסה</u>						
777	2,400	5,350	5,965	765	15,257	סך הכל
549	1,742	3,937	4,562	664	11,454	רק הבטחת הכנסה
81	210	390	441	52	1,174	הבטחת הכנסה + נכות
147	448	1,023	962	49	2,629	הבטחת הכנסה + מזונות
<u>נכות</u>						
548	1,813	3,081	3,957	897	10,296	סך הכל
<u>מזונות</u>						
68	265	516	390	14	1,253	סך הכל