

משרד הבינוי והשיכון

פעולות הביקורת

באגף האכלוס ובאגף נכסים ודיור של משרד הבינוי והשיכון, בחברת "עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ" ובחברת "חלמיש - חברה ממשלתית-עירונית לשיקום הדיור בתל-אביב-יפו" (להלן - חברת חלמיש) נבדקו אישור והקצאה של דירות לזכאים חסרי דיור; משך הזמן הדרוש לטיפול בליקויים בדירות לפני אכלוסן; הליכים להחזרת דירות שהוחזקו שלא כדין למאגר הדיור הציבורי. כמו כן, נבחן שיעורה של הריבית על משכנתאות לזכאי המשרד.

בחברת חלמיש, במינהל מקרקעי ישראל ובעיריית תל אביב-יפו נבדקו הפעולות שנעשו לפינוי כפר שלם הנמצא בתחום השיפוט של עיריית תל אביב-יפו.

באגודה לתרבות הדיור ובמשרד הבינוי והשיכון נערכה ביקורת מעקב בנוגע לתיקון הליקויים שצוינו בביקורת הקודמת על שירותי תרבות הדיור שפורסמו בדוח שנתי 52 ב של מבקר המדינה (2002), עמ' 523. נבדקו היבטים של המבנה הארגוני של האגודה, סדרי הרכישה של שירותים וניהול הכספים.

הקצאת דיור ציבורי לזכאים

תקציר

בבעלות המדינה יותר מ-70,000 דירות, שהן מאגר הדיור הציבורי (להלן - דיור ציבורי או דירות ציבוריות). דירות אלו מושכרות לזכאים תמורת שכר דירה מסובסד שמשרד הבינוי והשיכון (להלן המשרד) קובע; חברות ממשלתיות או ממשלתיות-עירוניות לדיור (להלן - חברות אכלוס או חברות) מנהלות אותן.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה ערך בחודשים אפריל-אוגוסט 2008 ביקורת על הנושאים האלה: הקצאת דירות ממאגר הדיור ציבורי לזכאים "חסרי דיור"; זמן תיקון הליקויים לפני אכלוסן מחדש; הטיפול במחזיקים שלא כדין בדירות ציבוריות ושיעור הריבית על משכנתאות לזכאי המשרד. הבדיקה נערכה במשרד, בחברת "עמידר" (להלן - עמידר) - במשרד הראשי ובסניפיה בגוש דן ובבאר שבע - ובחברת "חלמיש" (להלן - חלמיש).

עיקרי הממצאים

מלאי דירות

בשנים 2002-2007 ירד בהתמדה מספר הדירות הציבוריות שהוקצו לאכלוס לזכאים, ובשנת 2007 מספר הדירות שהוקצו לזכאים היה קטן בכ-32% ממספרן בשנת 2002. הסיבה העיקרית לכך היא צמצום המספר הכולל של הדירות הציבוריות עקב מכירתן לדייריהן במבצעי מכירה.

בדצמבר 1999 החליטה הממשלה כי הכספים ממכירת הדירות הציבוריות יופקדו ב"קרן הדיור הציבורי". מטרת הקרן הייתה, בין היתר, מימון רכישת דירות לאוכלוסייה הנזקקת. עד מרס 2008 מכרה המדינה כ-26,000 דירות; ההכנסות ממכירת הדירות הסתכמו בשני מיליארד ש"ח בערך, אך מכספי הקרן לא הוספה למלאי הדיור הציבורי אף לא דירה אחת.

מספר הזכאים

על פי הקריטריונים של המשרד, בסוף 2007 היה מספר הזכאים הממתינים לדיור ציבורי 1,222; 1,160¹; מהם (57%) התגוררו במחוז המרכז של המשרד. על פי נתוני עמידר ו"עמיגור - ניהול נכסים בע"מ", מספר הדירות הפנויות היה באותה עת 1,617, מהן רק כ-80 במחוז המרכז.

1 נתון זה אינו כולל את הזכאים המוגדרים "עולים חדשים" הממתינים לקבל דיור ציבורי.

התקציב להקצאת דיור ציבורי

ההקצבה לדיור ציבורי לשנת 2008 מתקציב הסיוע של המשרד הייתה כ-70 מיליון ש"ח, שהם 2% מתקציב המשרד שנועד לסיוע בדיור והסתכם בשנה האמורה ב-3.32 מיליארד ש"ח.

זמן ההמתנה להקצאת דירה

בידי המשרד לא היו נתונים על זמן ההמתנה השכיח והממוצע להקצאת דירה ועל זמן ההמתנה לפי אזורים. בידי המשרד לא היו גם נתונים על מספר הזכאים לדיור ציבורי בשנים קודמות ועל מספר הזכאים שקיבלו דירות מהחברות הממשלתיות-עירוניות בירושלים, בתל-אביב-יפו, בחיפה ובפתח תקווה. היעדר נתונים פגם בתהליך קבלת ההחלטות בנושא מדיניות הסיוע.

בדיקת 21 תיקים של זכאים חסרי דיור, שזכאותם אושרה בשנים 1995-2006, ובמועד הביקורת (אפריל 2008) עדיין המתינו לקבלת דירה, העלתה כי חמישה מהם המתינו בין שנתיים לחמש שנים מיום אישור זכאותם; מרביתם (11 זכאים) המתינו חמש עד שבע שנים, ושישה - אף יותר מעשר שנים.

מן הרישומים שנמצאו במשרד התברר כי ל-11 מן הזכאים הממתינים לא הוצעה אפילו דירה אחת במשך כל שנות ההמתנה שלהם, לתשעה מהם הוצעה דירה אחת בלבד, ולאחד - שתי דירות.

נכים הזכאים לדירות

כ-100 זכאים לדיור הציבורי הם נכים הרתוקים לכיסא גלגלים. אם אין במלאי שבידי חברות האכלוס דירה מתאימה לצורכי נכה כזה, המשרד אמור, על פי נהליו, לרכשה בשוק הפרטי. המשרד רוכש כ-30 דירות בשנה עבור אוכלוסיית זכאים זו; לפיכך נוצר פער גדול שהולך ומתרחב בין מספר הממתינים ובין מספר הדירות שהמשרד מספק. בביקורת נבדקו 12 תיקים של זכאים נכים הממתינים שיירכשו להם דירות והועלה כי במועד הביקורת מחצית מהם המתינו לרכישת דירה שישה חודשים עד שנה וחצי ממועד זכאותם, והנותרים - ארבע עד 11 שנים.

פרק הזמן שנדרש לתיקון הליקויים בדירות המיועדות לאכלוס

פרק הזמן ממועד הפינוי עד הגשת בקשת התיקון למשרד

1. בחברת עמידר לא העלתה הביקורת אף לא מקרה אחד שהחברה הגישה בקשה למשרד בתוך פרק הזמן המרבי שנקבע בנוהל החברה - ארבעה ימים. בכשליש מהתיקים הוגשו אומדנים להערכת עלות תיקונים בדירה בתוך שלושה שבועות עד חודש, ובתיקים האחרים בתוך חודש עד שלושה חודשים או יותר.

2. בחברת חלמיש נמצא כי בשבעה תיקים מ-17 (כ-40%) נמשכה הכנת האומדנים עד חודש ימים בערך, ובתיקים האחרים - חודש עד שבעה חודשים.

פרק הזמן ממועד הגשת הבקשה עד קבלת אישור המשרד

1. משרד מבקר המדינה בדק 43 בקשות ששלחה עמידר למשרד והעלה כי רק 15 מהן (35%) אישר המשרד בפרק הזמן שקובע נוהל החברה - שלושה שבועות; בנוגע ל-19 בקשות (44%) נמשך שלב זה בין שלושה שבועות לחודשיים, ובנוגע לתשע (21%) - אף יותר מארבעה חודשים.

2. בחלמיש אישר המשרד עד סוף מאי 2008 רק שמונה מבין 17 הבקשות שנבדקו: שלוש (כ-40%) - בתוך שלושה שבועות; שלוש אחרות - כעבור חודש עד שלושה חודשים ממועד הגשתן, ושתיים אחרות (כ-20%) - כעבור 11 ו-19 חודשים.

פרק הזמן מפינוי הדירה עד אכלוס מחדש

הבדיקה העלתה כי בכ-9% בלבד מ-35 תיקי תיקון ליקויים שנבדקו בעמידר תאם זמן התיקון את פרק הזמן שנקבע על פי נוהל עמידר - כחודשיים; ביותר מ-70% מהם הוא נמשך יותר מארבעה חודשים ואף יותר משנה.

הביקורת בדקה את פרק הזמן שעבר מפינוי של תשע דירות עד לאכלוס חוזר שלהן, שלפני תיקון נדרש, על פי הנהלים, אישור המשרד. בממוצע נמשך התהליך כשמונה חודשים; במקרה אחד הוא התארך עד 22 חודשים.

הטיפול במחזיקים שלא כדין בדירות ציבוריות

בחברת עמידר נערכה הבדיקה בשלושה סניפים (איילון, פתח תקווה ונתניה). נבדקו 33 (26.8%) מ-123 תיקי דירות שמסיגי גבול (להלן - גם פולשים) פלשו אליהן בעשר השנים האחרונות. ב-15 תיקים (45%) העלתה הבדיקה ליקויים בסדרי הטיפול.

בחברת חלמיש נבדקו עשרה מ-46 (22%) תיקי דירות שפלשו אליהן משנת 1988 עד אמצע 2007. בשמונה תיקים העלתה הבדיקה ליקויים בטיפול. בטיפול בחמש דירות היה יותר מליקוי אחד. שיעור גבוה של ליקויים מלמד על בעיות תפעול בטיפול בנושא.

להלן פרטי הליקויים:

דיווח על פלישות באיחור: הבדיקה בחברת עמידר העלתה כי בחמישה מ-15 תיקי דירות שנמצאו בהם ליקויים פלשו מסיגי גבול לדירות החברה, אך דיווח על הפלישות נמסר לה רק כעבור חודש עד 30 חודשים. בכך נפגעה באופן מהותי היכולת לפנות את הפולשים בתוך זמן קצר.

אי-טיפול בפולשים לאחר גילוי הפלישה: הבדיקה בחברת חלמיש העלתה כי בארבעה מעשרה מקרים שנבדקו ידעה החברה כי מסיגי גבול פלשו לדירות שבניהולה, אך במשך שנים (כשנה ורבע עד כארבע שנים) לא נקטה את האמצעים הנדרשים כדי להחזירן לחזקתה ולאכלסן מיד במשפחות זכאיות.

אי-פינוי פולשים במשך תקופה ארוכה: נמצא כי בחמישה מ-15 תיקים של חברת עמידר שנמצאו בהם ליקויים החזיקו הפולשים בדירות החברה במשך תקופות ארוכות - חמש וחצי עד 13 שנים, וכי החברה לא נקטה את כל האמצעים שברשותה כדי לזרז את פינוים. בשניים מחמשת המקרים ניתנו פסקי דין

לפינוי ואף נפתחו תיקי הוצאה לפועל. במועד סיום הביקורת טרם פינתה עמידר את הפולשים.

אי-מעקב אחר התקדמות הטיפול המשפטי: לאחר מיצוי ההליכים המינהליים להוצאת מחזיק שלא כדין החברות נוקטות הליכים משפטיים באמצעות עורכי דין חיצוניים. הבדיקה העלתה כי היו מקרים שבהם חברות האכלוס שנבדקו יצאו ידי חובתן בהעברת התיקים לטיפולם של עורכי הדין מטעמן ולא עקבו אחר מיצוי ההליכים המשפטיים כדי להבטיח שימוצו.

הבדיקה בחברת עמידר העלתה כי בנוגע לשלושה מ-15 תיקים נגרמה סחבת עקב טיפול משפטי לא יעיל: בית המשפט מחק את התביעות עקב חוסר מעש², והחברה נאלצה להגישן מחדש.

הבדיקה בחברת חלמיש העלתה כי בשלושה מעשרה תיקים התמשכו ההליכים יותר מהסביר: הטיפול המשפטי בתיק אחד הוחל באיחור של שנה כמעט; ואשר לשאר התיקים האחרים - החברה הגישה לבית המשפט תביעות פינוי באיחור של כשבע שנים.

עיתונים בהליכי אישור זכאות ל"דייר ממש"י³: הבדיקה בחברת חלמיש העלתה כי בשניים מעשרה מקרים שנבדקו הגישו קרובי משפחה בקשה לוועדה המחוזית של החברה להקניית זכויות בדירה כ"דייר ממש"י (מקרה אחד) וערעור בעניין זה לוועדת אכלוס עליונה (מקרה אחר). נמצא כי החברה השתתה והעבירה את בקשותיהם לוועדה המתאימה רק לאחר פרק זמן של 11 חודשים ועשרה חודשים, בהתאמה.

אי-עדכון המערכת הממוחשבת בנוגע למצב הנכס: הבדיקה בחברת חלמיש העלתה כי בשלושה מעשרת המקרים שנבדקו לא שונה מצב הדירה (שפלו אליה) במערכת הממוחשבת במשך שלוש או ארבע שנים. כתוצאה מכך לא טיפלה החברה כמתחייב בהליכי אישור זכאות של דייר כ"דייר ממש"י או בהגשת תביעת פינוי נגד הפולש ובגביית דמי שימוש ראויים ממנו, והוא המשיך ליהנות מדמי שכירות מסובסדים או לא שילם כלל.

היקף הסיוע באמצעות משכנתאות

הסיוע של המדינה, שניתן באמצעות מענקים וסבסוד של המשכנתאות, קטן בשנים 2001 עד 2007, ושיעור הסיוע שניתן בשנת 2007 - על פי ההוצאה למעשה היה כ-10% בלבד מזה שניתן בשנת 2001. מהנתונים גם עולה כי בכל אחת מהשנים 2001-2007 היה שיעור ביצוע התקציב נמוך, ובשנת 2007 הגיע לכ-55% בלבד.

בשל אי-ניצול התקציבים במלואם היה ראוי ששרד האוצר והמשרד ינתחו את ההשפעות של ירידה זו על השכבות החלשות הזקוקות לסיוע בדיור ויבחנו שימוש במקורות שהתפנו או במקצתם לשם שיפור תנאי הדיור שלהן. דבר זה לא נעשה.

2 על פי תקנה 156 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984.

3 לפי חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשנ"ח-1998, מוכר כ"דייר ממש"י קרוב משפחה כהגדרתו בחוק, אשר התגורר עם הדייר בעל החוזה במשך שלוש שנים לפחות בסמוך למועד פטירת הדייר או למועד שבו עבר הדייר להתגורר במוסד סיעודי ולא הייתה בבעלותו דירה במשך חמש שנים לפני פטירתו של הדייר החוזי או לפני העברתו לדיור מוגן.

שיעור הריבית על משכנתאות לזכאים

משנת 1998 עד מועד סיכום הביקורת לא עדכנו משרד האוצר והמשרד את שיעור הריבית לזכאים; שיעור הסובסידיה שקיבלו הזכאים, שהוא ההפרש בין הריבית הממוצעת במשק למשכנתאות לבין הריבית שהם שילמו, הלך וקטן. יתר על כן, משנת 2007 עד אוקטובר 2008 הריבית שניתנה לזכאים שקיבלו משכנתאות בגין מצוקת דיור אף הייתה גבוהה מהריבית הממוצעת במשק, כלומר בשל אי-עדכון הריבית הלכה ונשחקה התמיכה שניתנה לזכאים באמצעות ריבית מסובסדת, ולעתים הריבית שנקבעה לזכאים הייתה גבוהה מהריבית הממוצעת⁴.

רישום סבסוד הריבית בספר התקציב

סכום הסבסוד המצוין בספר התקציב מחושב על פי הפער שבין ריבית הייחוס, שאת שיעורה קבע משרד האוצר, והוא היה 5% לשנה בחמש השנים האחרונות, ובין הריבית שניתנה לזכאים בהתאם לקבוצות הזכאים. שיעור ריבית הייחוס היה גבוה מהריבית הממוצעת במשק מתחילת 2005 עד מועד סיכום הביקורת. משמעות הדבר היא שגם כאשר הריבית הממוצעת במשק נמוכה מן הריבית לזכאים, התקציב מחויב בהפרש בין הריבית לזכאים ובין ריבית הייחוס הגבוהה יותר, ופירוש הדבר הוא שהזכאים מסבסדים את המדינה.

סיכום והמלצות

אלפי משפחות שהמדינה הכירה בהן כזכאיות לדיור ציבורי ממתונות, רבות מהן במשך שנים לקבלת דירה. על משרד הבינוי והשיכון לתת את הדעת לנושא המחסור החמור בדירות המיועדות להקצאה לזכאי הדיור הציבורי וכן לשיעורים נמוכים של ניצול של תקציב הסיוע - מענקים וסבסוד ריבית לזכאים; במידת הצורך על המשרד לפעול להעלאת נושאים אלה לדין בממשלה.

הריבית על משכנתאות מוכוונות שניתנו לקבוצות מסוימות של זכאים, משנת 2007 עד מועד סיכום הביקורת, הייתה גבוהה מהריבית הממוצעת על משכנתאות לדיור במשק. ספק אם מצב דברים זה מתיישב עם רוח חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992, ועם תכליתו.



4 בנק ישראל מפרסם פעם בחודש את שיעורי הריבית הממוצעת על משכנתאות לתקופות פירעון שונות שתאגידים בנקאיים נותנים במשך החודש לשם רכישת דירת מגורים.

מבוא

המדינה מסייעת באמצעות המשרד לחסרי דיור ולמשפחות הסובלות מצפיפות דיור בשלוש דרכים: 1. מתן משכנתאות - הלוואות מסובסדות לרכישת דירה; 2. מתן סיוע לשכירת דירה; 3. מתן דירות ממאגר הדירות שבניהול חברות הדיור הציבורי למשפחות נזקקות. הטיפול במתן הסיוע מופקד בידי המשרד על פי הכללים והנהלים שקבע.

בבעלות המדינה יותר מ-70,000 דירות, שהן מלאי הדיור הציבורי (להלן - דיור ציבורי או דירות ציבוריות). הדירות הציבוריות מושכרות במחיר מסובסד, בדרך כלל לאוכלוסייה שאינה מבוססת מבחינה חברתית-כלכלית, העומדת בתנאי זכאות של משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד). דירות אלו מושכרות לזכאים תמורת שכר דירה הנקבע על ידי המשרד, וחברות ממשלתיות או ממשלתיות-עירוניות לדיור (להלן - חברות אכלוס או חברות) מנהלות אותן. החברה הגדולה ביותר בין חברות האכלוס היא חברת "עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ" (להלן - עמידר), המנהלת כ-50,000 דירות; חברת "עמיגור - ניהול נכסים בע"מ" (להלן - עמיגור), שהיא חברת בת של הסוכנות היהודית, מנהלת כ-15,000 דירות, חלקן בבעלות המדינה וחלקן בבעלות הסוכנות היהודית. את יתר 5,000 הדירות מנהלות ארבע חברות ממשלתיות-עירוניות, כדלקמן: "חלמיש - חברה ממשלתית-עירונית לשיקום הדיור בתל אביב-יפו" (להלן - חלמיש); "פרזות - חברה ממשלתית - עירונית לשיכון ירושלים בע"מ" (להלן - פרזות); "שקמונה - חברה ממשלתית-עירונית לשיקום הדיור בחיפה בע"מ" (להלן - שקמונה); "ח.ל.ד - חברה ממשלתית-עירונית לשיקום הדיור בפתח תקווה בע"מ" (להלן - חל"ד).

משרד מבקר המדינה ערך בחודשים אפריל-אוגוסט 2008 ביקורת על אלה: הקצאת דירות ממאגר הדיור הציבורי לזכאים חסרי דיור⁵; זמן תיקון ליקויים לפני אכלוס דירה מחדש; הטיפול במחזיקים שלא כדין בדירות ציבוריות ושיעורה של הריבית על משכנתאות לזכאי המשרד. הבדיקה נערכה במשרד, בחברת עמידר - במשרד הראשי ובסניפיה בגוש דן ובבאר שבע - ובחברת חלמיש.

הקצאת דירות ממאגר הדיור הציבורי לזכאים חסרי דיור

מלאי דירות

1. בישיבת הממשלה באוקטובר 1998 הוחלט על מבצע מכירת דירות בבעלות ציבורית לדייריהן בהנחות ניכרות. בדצמבר 1999 החליטה הממשלה על מבצע נוסף כזה. עקב כך הצטמצם מאגר הדירות הציבוריות מיותר מ-90,000 דירות בשנת 1998 לכ-70,000 בשנת 2007. כמו כן החליטה הממשלה כי הכספים ממכירת הדירות הציבוריות יופקדו ב"קרן הדיור הציבורי". מטרת הקרן הייתה לממן רכישת דירות לאוכלוסייה הנזקקת. הכספים שהופקדו בקרן שימשו בעיקר לפיצוי הסוכנות היהודית על מכירת דירות שבניהול לדייריהן במחירים מסובסדים⁶.

5 משפחות שאין בבעלותן דירה.

6 ראו בדוח שנתי 53 של מבקר המדינה (2003), בפרק "הסכם בדבר רכישת דירות הסוכנות היהודית בידי הממשלה", עמ' 400.

עד מרס 2008 מכרה המדינה כ-26,000 דירות; ההכנסות ממכירת הדירות הסתכמו בשני מיליארד ש"ח בערך, אך מכספי הקרן האמורה לא הוספה למלאי הדיור הציבורי אף לא דירה אחת.

2. משרד מבקר המדינה התריע עוד ברוח שנתי 49 (1999) (עמ' 94) בפרק "רכישה וניהול מלאי דירות" כי המשרד אינו מנהל רישום שוטף של מלאי הדירות הציבוריות שבבעלות המדינה ומסתמך על דיווחי חברות האכלוס בנושא זה. בתשובתו לאותו דוח הודיע המשרד כי החליט למחשב את כל מאגרי הדיור הציבורי ויחל בהכנת כלים לבקרה על מלאי הנכסים.

בהחלטת ממשלה מ-29.3.99 נאמר: (1) המשרד יודיע בתוך שלושה חודשים לאגף לביקורת המדינה שבמשרד ראש הממשלה על לוח הזמנים שנקבע להשלמת הרישום המרוכז של מלאי הדירות הציבוריות שבבעלותו; (2) המשרד יגיש לאגף לביקורת המדינה בתוך שלושה חודשים תכנית מעקב ובקרה על מלאי הדירות המאוכלסות והריקות.

בעקבות החלטה זו הודיע המשרד בהערות ראש הממשלה לדין וחשבון 51 של מבקר המדינה (2001), כי הקמת מאגר הדירות הממוחשב נמצאת בעדיפות ראשונה בתכנית העבודה של אגף מערכות מידע במשרד לשנת 2001. לאחר בניית המאגר תוקם מערכת למעקב אחר מלאי הדירות ולניהולן. בהערות ראש הממשלה לדין וחשבון 55 של מבקר המדינה (2005) דיווח המשרד כי נבחרה חברה שתפקידה לאחד את מאגרי המידע הקיימים במשרד עם מאגרי המידע המצויים בחברות, לבצע הצלבות, השוואות ממוחשבות של מאגרי מידע ועוד. בהערות ראש הממשלה לדין וחשבון 57 של מבקר המדינה (2007) דיווח המשרד כי ניהול הנכסים ישולב בדגם לניהול נכסים בפרויקט מרכזי למחשוב משרדי הממשלה. קליטת הנתונים מחברות מאכלסות אמורה הייתה להסתיים בראשית שנת 2007.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 הודיע המשרד כי הקמת מערכת נוספת על אלה שמנהלות חברות האכלוס תהיה במידה מסוימת בבחינת כפילות בניהול ובהקצאת משאבים. תקציב מערכות המחשב שעומד לרשות המשרד מקשה עליו את מתן המענה למשימות המוטלות עליו, ועל כן הוא סבור כי יהיה לא נכון להשקיע כספים במערכת שתפקח על המערכת של החברות הממשלתיות במחיר פגיעה במשימות אחרות. החברות המנהלות את הדירות בשיכון הציבורי הן בשליטת הממשלה, והן מדווחות למשרד בכל עת שהוא מבקש. בתשובתו מינואר 2009 הודיע המשרד כי "אגף נכסים ודיור נמצא בשלבים של בניית 'מערכת נדלן', מערכת ממוחשבת המנהלת את מלאי הדירות בכל הארץ. ע"פ לוח הזמנים עד מאי 2009 יטוייבו כל הנתונים במערכת."

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המשרד להפעיל במהרה מערכת ממוחשבת עצמאית של ניהול הדיור הציבורי שתאפשר לו ניהול ופיקוח ובקרה על פעילות החברות בכל הנוגע לדיור הציבורי שברשותן.

3. למשרד לא היו נתונים בדבר מספר זכאים שאכלסו ארבע החברות הממשלתיות-עירוניות חלמיש, פרזות, שקמונה וחל"ד.

4. במלאי הדירות הפנויות, על פי נתוני עמידר ועמיגור, חברות האכלוס המנהלות כ-90% מהדירות שבמאגר הדיור הציבורי, היו בסוף 2007 - 1,617, מהן רק כ-80 דירות במחוז המרכז.

מספר הזכאים

1. על פי הקריטריונים של המשרד, מספר הזכאים הממתינים לדיור ציבורי בסוף 2007 היה 1,222; 2,160 מהם (57%) התגוררו ביישובי מחוז המרכז של המשרד, רבים - בדירות בשכירות פרטית הממומנת בסיוע חלקי של המשרד. נתון זה אינו כולל את הזכאים המוגדרים "עולים חדשים" הממתינים לקבל דיור ציבורי, שבנוגע אליהם לא נמצאו במשרד נתונים.

בידי המשרד לא היו נתונים על מספר הזכאים לדיור ציבורי בשנים קודמות ועל מספר הזכאים שגרו בדירות של חברות הממשלתיות-עירוניות בירושלים, בתל-אביב-יפו, בחיפה ובפתח תקווה. היעדר נתונים פגם בתהליך קבלת ההחלטות על מדיניות הסיוע.

2. בטבלה שלהלן נתונים על היישובים שבמחצית ראשונה של שנת 2008 היה מספר הזכאים לדיור ציבורי בהם גדול בהרבה ממספר הדירות הפנויות.

| שם היישוב | מס' זכאים לדירות בשכירות | מס' הדירות הפנויות | היחס בין מספר הדירות הפנויות ובין מספר הזכאים (ב-%) |
|-------------|--------------------------|--------------------|---|
| תל אביב-יפו | 208 | 7 | 3.4 |
| נתניה | 122 | 4 | 3.3 |
| חולון | 102 | 4 | 3.9 |
| רמלה | 80 | 2 | 2.5 |
| בני ברק | 71 | 3 | 4.2 |
| בת ים | 59 | 11 | 18.6 |
| סה"כ | 642 | 31 | 4.8 |

מהנתונים שבטבלה עולה כי באמצע 2008 היה היחס בין הדירות הפנויות למספר הזכאים הממתינים ביישובים אלה פחות מדירה אחת ל-20 זכאים ממתינים.

3. במחוז הדרום של המשרד נבדק הטיפול בזכאים בעיר באר שבע; בתחילת אפריל 2008 היה בבאר שבע מספר הזכאים הממתינים להקצאת דירה - 124, מהם 50 חסרי דיור. 39 מהם (78%) המתינו לדירות פחות משנה ממועד אישור זכאותם, שמונה (16%) - בין שנה לשנתיים, ושלושה (6%) - יותר משנתיים.

מספר הדירות הפנויות בבאר שבע גדול יחסית - 166, ולכמה מהן אין ביקוש. מוצע שהמשרד ישקול את מכירתן, ותמורתן ירכוש דירות באזורים שקיים בהם מחסור.

בתשובתו מינואר 2009 טען המשרד כי הוא פועל למכירת הדירות ללא דורש, אך לא המציא נתונים בדבר מכירת הדירות בבאר-שבע.

הקצאת דירות בשכירות

להלן נתונים על הקצאת דירות לזכאים, בחברות עמידר ועמיגור, בשנים 2002-2007:

| שנה | מספר הדירות שהוקצו לזכאים |
|------|---------------------------|
| 2002 | 3,780 |
| 2003 | 3,633 |
| 2004 | 3,583 |
| 2005 | 3,311 |
| 2006 | 2,992 |
| 2007 | 2,588 |

מן הטבלה עולה שבשנים 2002-2007 ירד בהתמדה מספר הדירות הציבוריות שהוקצו לאכלוס לזכאים, ובשנת 2007 מספר הדירות שהוקצו לזכאים היה קטן בכ-32% לעומת זה שבשנת 2002. הסיבה העיקרית לכך היא צמצום המספר הכולל של הדירות הציבוריות עקב מכירתן לדייריהן במבצעי מכירה.

יצוין, כי על פי נתוני המשרד כשליש מהדירות שהוקצו בשנת 2007 נועד לזכאים חסרי דיור והיתר, שני שלישים - למשפחות של עולים חדשים ולמשפחות מקרב דיירי הדיור הציבורי שקיבלו דירה תמורת פינוי דירתן.

התקציב לדיור ציבורי

על פי דברי ההסבר לתקציב המשרד, פעילות המשרד מכוונת ליצירת תנאים שיאפשרו לכל האוכלוסייה למצוא פתרונות דיור במחיר סביר תוך כדי התמקדות בקבוצות האוכלוסייה החלשות יחסית. תקציב הסיוע בדיור לשנת 2008 היה כ-3.32 מיליארד ש"ח, ובכלל זה 1.31 מיליארד ש"ח באשראי, כ-1.36 מיליארד ש"ח סיוע בשכר דירה, 324 מיליון ש"ח מענקים וסבסוד אשראי ו-291 מיליון ש"ח עמלות לחברות הסיוע.

מדיניות הממשלה בתחום הסיוע בדיור, כמובא בדברי ההסבר, היא סיוע למשפחות חסרות דירה במציאת פתרון דיור ושיפור תנאי הדיור למשקי בית הסובלים ממצוקת דיור. הסיוע לקבוצת האוכלוסייה החלשה ביותר שאין ביכולתה לרכוש דירה או לשכור דירה בשוק החופשי הוא בהקצאת דיור ציבורי בשכירות מסובסדת.

התקציב לשנת 2008 המיועד לרכישת דירות עבור משפחות נזקקות שלא נמצאה עבורן דירה במלאי וכן התקציב לחידוש, לתחזוקה ולהרחבה של דירות שבניהול החברות המאכלסות ועלות ההסכמים עם החברות המאכלסות (להלן - התקציב להקצאת דיור ציבורי) היה כ-70 מיליון ש"ח, שהם כ-2% מתקציב הסיוע של המשרד לשנת 2008.

משרד מבקר המדינה הצביע על עיוות בהקצאת המקורות של המשרד בסיוע לזכאים עוד בשנת 1996, בדוח שנתי 47 של מבקר המדינה, עמ' 153 בפרק "דירות בתנאי שכירות לזכאים" כאשר קבע כי במסגרת התקציבים העומדים לרשות המשרד לביצוע תפקידיו, הסתכמו תקציבי הסיוע המיועדים לרכישת דירה בידי זכאים בשנת 1995 ב-2,797 מיליון ש"ח להלוואות וב-2,177 מיליון ש"ח למענקים לסבסוד ריבית ולסבסוד הצמדה להלוואות; לעומת זאת, תקציבי המשרד לרכישת דירות, לחידושן, לתחזוקן ולהרחבת דירות המיועדות לזכאי דיור בשכירות - אוכלוסיית הזכאים הנזקקת ביותר - הסתכמו ב-185 מיליון ש"ח בלבד.

יוצא שבשנת 2008 בהשוואה לשנת 2005 חלה ירידה של 62% בתקציב הסיוע לדיור ציבורי, מ-185 מיליון ש"ח לכ-70 מיליון ש"ח במונחים שוטפים; במונחים ריאליים הירידה בתקציב גדולה יותר.

על המשרד לתת את דעתו לכך שניתנו פתרונות דיור מועטים בלבד לשכבות החלשות ביותר מבין הזכאים לסיוע בדיור. ניתן לצפות שהמשרד יקצה את המשאבים לזכאי דיור בשכירות לפי כללי הזכאות שהוא עצמו קבע. מן הראוי שהמשרד יכין תכנית אופרטיבית לסגירת הפער בין המצוי לרצוי, בין המשאבים העומדים לרשותו ובין הדרושים לו לעמוד ביעדיו, ובמידת הצורך - שיעלה את הנושא לדיון בממשלה.

בתשובה הודיע המשרד כי בהתחשב במצוקה של הזכאים הממתינים לדירות הוא סיכם עם משרד האוצר על הפעלת תכנית סיוע חלופית לממתינים לדירות במרכז הארץ, שעל פיה יוכלו לקבל סיוע מוגדל לשכירת דירה במשך חמש שנים בתמורה לויתור על זכאותם לדיור ציבורי במהלך אותה תקופה. למשפחות עם שניים או שלושה ילדים יהיה גובה הסיוע 1,750 ש"ח, ולמשפחות עם ארבעה ילדים - 2,200 ש"ח, במקום 1,250 ש"ח, הסיוע המרבי שהיו זכאים לו עד אז. לתכנית זו הצטרפו לדברי המשרד כ-440 משפחות, שהן כשליש מהממתינים לדירות במרכז הארץ. עוד הודיע המשרד כי חתם על הסכם עם משרד האוצר המאפשר למשרד לרכוש כעשר דירות בשנה במשך שנתיים למשפחות גדולות מאוד ו"רב-מצוקתיות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי אמנם הפתרונות המוצעים מקלים את המצוקה המיידית של מקצת הממתינים, אך הם אינם פותרים את הבעיה ביסודיות. בהתחשב בשכר הדירה של דירה ממוצעת במרכז הארץ קיים פער של ממש בינו ובין הסיוע המוגדל של המשרד, אשר למשפחות קשות יום, שהן מרבית המשפחות הזכאיות, קשה לעמוד בו; לפיכך הפתרון המוצע אינו מספק.

עוד הודיע המשרד כי משנת 2007 הוא הציע לכמה זכאים לדירות נ"ר⁷ סיוע בהלוואה בתנאים נוחים לרכישת דירה. המשרד טען בתשובתו כי 40 מן הזכאים רכשו דירות במסלול זה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי פתרון זה אינו מתאים בדרך כלל למשפחות קשות יום שאין ביכולתן להתמודד עם החזרי משכנתה.

סדרי הקצאת הדירות

הנוהל

1. הזכאות לדיור ציבורי נקבעה בנוהל "הקצאת דירות בשכירות" של המשרד, שעודכן לאחרונה ביולי 2007 (להלן - הנוהל). על פי הנוהל, זכאיות לדיור ציבורי משפחות שיש בהן שלושה ילדים לפחות והן חסרות דירה, בעלות הכנסה נמוכה או מקבלות קצבת הבטחת הכנסה, ונכים ששיעור נכותם גדול מ-75%.

7 דירות נכסי רכישה, ראה להלן.

2. אישור הבקשות לדיור על פי הקריטריונים נמצא בסמכות ועדת אכלוס מחוזית (להלן - ועדה מחוזית). את הבקשות שחורגות מהקריטריונים היא מעבירה לוועדות חריגים - "ועדת אכלוס עליונה" (להלן - ועדה עליונה); ועדה נוספת היא "ועדה ציבורית", שהיא ועדת ערעורים על החלטותיהן של שתי קודמותיה.

חברי ועדה מחוזית הם ראש ענף אכלוס שבמחוז המשרד ורכז או רכז אכלוס מחוזי; ועדה עליונה מורכבת מנציגי חברות אכלוס ומחלקות אכלוס במחוזות המשרד; בוועדה ציבורית 17 חברים, מהם עד 14 אנשים מקרב הציבור ושלושה עובדי מדינה לפחות.

3. מגישי בקשות שבקשותיהם אושרו נרשמים ברשימת קדימויות, בהתאם לנתוניהם האישיים, לפי סדר העדיפות שנקבע בנוהל: מספר שנות המתנה, מספר ילדים, מצב בריאות ועוד. דוח קדימויות מעודכן מופץ למחוזות המשרד ולחברות האכלוס לאחר כל ישיבה של ועדת אכלוס. על חברות האכלוס להציע דירות מתפנות לזכאים על פי הסדר שנקבע בדוח הקדימויות.

4. בראש סדר הקדימויות, שנקבע על פי הנוהל, עומדים דיירי הדיור הציבורי שזכאים להחלפת דירה מטעמי בריאות או צפיפות; את משפחות חסרי דיור שאינן דיירי הדיור הציבורי מעמיד המשרד בעדיפות משנית.

בשל מחסור חמור בדירות במרכז הארץ, ובייחוד בדירות גדולות, סדר קדימויות זה גורם לכך שלמשפחה חסרת דירה שזקוקה לדירה כזו אין כמעט סיכוי להגיע לקורת גג, שכן כאשר הדירות המעטות מסוג זה מתפנות, הן לא יינתנו למשפחה חסרת דירה שאינה מדיירי הדיור הציבורי אם יש משפחה שמתגוררת בדירה ציבורית אשר זקוקה להן. על המשרד לקבוע סדר עדיפויות הנותן משקל הולם לשתי הקבוצות בלי עדיפות אוטומטית לאחת על חשבון האחרת.

5. משרד מבקר המדינה ציון עוד בדוח שנתי 52'ב' (2002), בפרק "סיוע בדיור לבעלי מוגבלות", עמ' 262, כי "כלל הזכאים לדיור הציבורי נחלקים לשתי קבוצות: מי שכבר מתגוררים בדיור הציבורי וזכאים להחלפת דירה; וזכאים שאינם דיירי השיכון הציבורי. הזכאים שאינם דיירי השיכון הציבורי חייבים לעמוד בקריטריון 'ממצאי כושר הכנסה', ואילו הזכאים האחרים פטורים מכך. כלל זה פוגע בעקרון השוויון ומעוות את סדרי העדיפויות בין כלל הזכאים לסיוע".

המשרד לא שינה את הסעיף הזה בנוהל וממשיך לפגוע בעיקרון השוויון בין הזכאים.

6. הנוהל קובע כי מי שסירב לשתי הצעות דיור של המשרד שתאמו את תנאי האישור שלו, יוסר מרשימת הקדימויות למשך שנה.

הועלה כי המשרד לא ניהל רישום מסודר של הדירות שהוצעו לזכאים, ולכן אין אפשרות לקבוע אם המשרד אכף את הנוהל.

משרד מבקר המדינה בדק את הקצאת הדירות לזכאים במחוז המרכז ובמחוז הדרום של המשרד. להלן פרטים על אודות הזכאים במחוז המרכז.

זמן ההמתנה להקצאת דירה

בידי המשרד לא היו נתונים על זמן ההמתנה השכיח והממוצע להקצאת דירה וכן על זמן ההמתנה לפי אזורים.

1. משרד מבקר המדינה בדק את זמן ההמתנה להקצאת דירה בהסתמך על רשימת הקדימויות שהייתה תקפה במועד הביקורת, אפריל 2008, במחוז המרכז של המשרד ובמחוז הדרום בעיר באר שבע. לצורך זה ניתח משרד מבקר המדינה על פי רשימת הקדימויות של מחוז המרכז (סניף גוש דן והשרון) שבה כ-480 זכאים חסרי דיור אשר ממתנינים להקצאת דירה, את פרקי זמן ההמתנה.

| זמן המתנה | מספר הממתנינים | אחוז הממתנינים |
|---------------------|----------------|----------------|
| עד שנה | 166 | 34.6 |
| שנה עד שנתיים | 94 | 19.6 |
| שנתיים עד שלוש שנים | 45 | 9.4 |
| שלוש עד ארבע שנים | 54 | 11.2 |
| ארבע שנים או יותר | 121 | 25.2 |
| סה"כ | 480 | 100.0 |

מהנתונים שבטבלה עולה כי כ-46% מהזכאים המתנינו בעת הביקורת לקבלת דירות יותר משנתיים ממועד אישור זכאותם; ממתנינים יותר מארבע שנים היו יותר מרבע מכלל הזכאים; מן הראוי לציין שבקבוצה האחרונה יש גם זכאים הממתנינים לקבלת דירה שבע או אף 14 שנים.

2. משרד מבקר המדינה בדק בדיקה פרטנית במחוז המרכז 33 תיקים של זכאים חסרי דיור (מ-480 תיקים ביישובי המחוז שלרשומים בהם אושר דיור ציבורי), ובמועד הביקורת טרם הוקצו להם דירות.

21 מ-33 התיקים שנבדקו הם תיקי זכאים לדירות מהמלאי, שזכאותם אושרה בשנים 1996-2005, ובמועד הביקורת, אפריל 2008, עדיין המתנינו לקבלת דירה. נבדקו עוד 12 תיקים הנוגעים לזכאים נכים (ראו להלן). הועלה כי חמישה מהם המתנינו בין שנתיים לחמש שנים מיום אישור זכאותם; מרביתם (11 זכאים) המתנינו חמש עד שבע שנים, ושישה - אף יותר מעשר שנים.

להלן דוגמאות לטיפול בשתיים מן המשפחות מה-21 שנבדקו:

(א) משפחה בת 15 נפשות מבני ברק. על פי הדוח הסוציאלי, אב המשפחה נכה צה"ל, אינו מסוגל לעבוד ולהתפרנס בכוחות עצמו; המשפחה מתקשה לעמוד בשכר הדירה עבור דירה בת ארבעה חדרים, שהיא מתגוררת בה בתנאי צפיפות קשה. המשפחה הגישה בקשה ראשונה בשנת 1993, ובינואר 1994 אושרה לה לראשונה דירה בשכירות; בשנים 1995-2007 חודשה הבקשה ואושרה שבע פעמים. המשרד לא הציע למשפחה אף לא דירה אחת מתחילת זכאותה לפני 14 שנה.

(ב) משפחה בת שש נפשות, ובה שני ילדים הסובלים ממחלה כרונית קשה, שהוכרו כנכים (150%). על פי דוח סוציאלי שנמצא בתיק המשפחה, הסיוע בשכר דירה של 1,250 ש"ח שהמשרד

מעניק לה אינו יכול להיות פתרון ארוך טווח בשל המצב הכלכלי הקשה שאפשר לתלות אותו בהוצאות החודשיות החריגות הקשורות לנכות שני ילדיה. באוגוסט 2006, לאחר הגשת ערעורים רבים, החליטה ועדת אכלוס עליונה להעמיד את המשפחה בראש סדר הקדימויות. עד מועד סיום הביקורת טרם הוצעה למשפחה זו דירה כלשהי, והיא ממתנה לפתרון דיור כבר חמש שנים וחצי.

3. מן הרישומים שנמצאו במשרד התברר כי ל-11 מן הזכאים הממתנים לא הוצעה אפילו דירה אחת במשך כל שנות ההמתנה שלהם, לתשעה מהם הוצעה דירה אחת בלבד, ולאחד - שתי דירות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המתנה כה ממושכת לקבלת דיור ציבורי גורמת סבל ועוגמת נפש לזכאים. מן הראוי שהמשרד יעשה את כל הדרוש כדי לקצר את משך ההמתנה.

נכים הזכאים לדירות נ"ר

1. בטבלה שלהלן מוצגים תקציבי המשרד לרכישת דירות נ"ר (במיליוני ש"ח)⁸, בשנים 1999-2008:

| שנה | התקציב (במיליוני ש"ח) | שיעור הירידה לעומת שנת 1999 (ב-%) |
|------|-----------------------|-----------------------------------|
| 1999 | 260 | - |
| 2000 | 99 | 62 |
| 2001 | 94 | 64 |
| 2002 | 91 | 65 |
| 2003 | 79 | 70 |
| 2004 | 45 | 83 |
| 2005 | 35 | 87 |
| 2006 | 31 | 88 |
| 2007 | 37 | 86 |
| 2008 | 28 | 89 |

מהנתונים עולה כי התקציבים לרכישת דירות נ"ר פחתו בהתמדה בשנים 1999-2008, והתקציב לשנת 2008 היה כ-10% מן התקציב לשנת 1999 במחירים שוטפים; לפיכך הירידה הריאלית בתקציב גדולה בהרבה.

2. כמה מן הזכאים לדיור ציבורי הם נכים רתוקים לכיסא גלגלים. זכאים אלה זקוקים לתנאי מגורים מיוחדים: דירה בקומת קרקע או עם מעלית שהגישה אליה נוחה לכיסא גלגלים. גם מבנה הדירה חייב להיות מותאם לצורכיהם - מעברים ופתחים של החדרים ברוחב מתאים, אביזרים מיוחדים בחדרי האמבטיה ובשירותים וכיוצא באלה. אם אין במלאי שבידי חברות האכלוס דירה מתאימה לצורכי נכה רתוק לכיסא גלגלים, המשרד אמור לרכשה. על פי "נוהל רכישת דירות

8 במחירים שוטפים.

מיועדות" (להלן - נוהל רכישת דירות נ"ר), שעודכן לאחרונה בינואר 2006: זכאי לדירת נ"ר יוזמן למחזור לפגישת הסברה ויפנה לאיתור הדירה. ההיקף ותקציב ההתאמה של הדירה למועמד יהיו בהתאם להחלטת ועדה מיוחדת לעניין זה שהוקמה במשרד. לאחר איתור הדירה, אם היא תימצא ראויה לצורכי הזכאי, תינתן הוראת רכישה. חברת האכלוס תשפץ את הדירה בהתאם להנחיות המשרד.

מציאת דירה שתתאים לרכישה עבור הזכאים לדירות נ"ר כרוכה בקשיים רבים; המשרד פוסל דירות רבות המוצעות למכירה בשוק הפרטי בשל תוספות בנייה לא חוקיות, בעיות רישום, אי-התאמה לצורכי הנכה, מצבן הפיזי, מחירן הגבוה וכיוצא באלה. הדירות המוצעות נמכרות לעתים לפני שהמשרד מסיים את בדיקותיו ומקבל את החלטותיו בדבר רכישתן.

3. בשנים האחרונות רכש המשרד כ-30 דירות עבור אוכלוסיית הזכאים הנכים בכל שנה; באמצע שנת 2008 היו רשומים במשרד כ-100 זכאים ב"עדיפות עליונה" - זכאי דירות נ"ר; לפיכך נוצר פער גדול שהולך ומתרחב בין מספר הממתינים ובין מספר הפתרונויות שהמשרד מספק.

הביקורת בדקה 12 תיקים של זכאים שממתינים לדירת נ"ר, והעלתה כי מחציתם המתונו, במועד הביקורת (אפריל 2008) לרכישת דירה שישה חודשים עד שנה וחצי ממועד זכאותם, והנותרים - ארבע עד 11 שנים.

להלן פרטי הטיפול בשניים מהם:

(א) למשפחה בת עשר נפשות מבני ברק אושרה רכישת דירת נ"ר עוד בשנת 1997. ביולי 1999 שלח המשרד שמאי להערכת דירה בת שלושה חדרים וחצי שביקשה המשפחה לרכוש, אך המשרד החליט לא לרכשה כי לדעתו הייתה המשפחה זקוקה לדירת ארבעה חדרים. באוקטובר 2001 חודשה הזכאות של המשפחה לדירת נ"ר, ובאפריל 2004 - לאחר שפג תוקף זכאותה - אישר לה המשרד דירה בדיור ציבורי ולא דירת נ"ר בנימוק שהקריטריונים הוחמרו והיא אינה זכאית עוד לדירת נ"ר.

בכל תקופת הזכאות לא הציע המשרד למשפחה דירה כלשהי. לדעת משרד מבקר המדינה, מכיוון שסירב המשרד לפתרון הדיור שהציעה המשפחה היה מוטל עליו למצוא לה פתרון דיור בכוחות עצמו. על כל פנים, לא היה מקום לשלול ממנה זכאות לדירת נ"ר.

(ב) למשפחה בת שמונה נפשות מבני ברק אישר המשרד רכישת דירת נ"ר בשנת 1997, בהתחשב בכך שאב המשפחה משותק. על פי הרישום בפרוטוקול ועדת אכלוס עליונה מפברואר 2002, לא רכש המשרד דירה עבורה בשל מחסור בתקציב. בשנת 2003 הציעה המשפחה דירה לרכישה, אך מחירה היה גבוה מתקרת המחיר שקבע המשרד באותו מועד. בפברואר 2004 הציעה המשפחה דירה נוספת, ואף היא לא נרכשה. בהתכתבות פנימית של המשרד כתבה הפקידה המטפלת למנהלת אכלוס מחוזית, בינואר 2008, כי המשפחה חסרת כוחות, ולא הציעה שום דירה משנת 2004.

בתשובה למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד כי מאז שנת 2002 קוצץ התקציב לרכישת דירות נ"ר ביותר מ-65% - קיצוץ אשר חייב לצמצם את מעגל הזכאים לאוכלוסיית הנכים הרתוקים לכיסאות גלגלים בלבד. מגבלת תקציב זו אף הקטינה את הגמישות לחריגה מתקרת מחיר הרכישה, שכן כל חריגה תפגע בהכרח בנכה אחר.

מן הראוי שהמשרד יבחן את יכולתו למלא את תפקידו במסגרת המשאבים העומדים לרשותו. במידת הצורך על המשרד לפעול להעלאת נושא אי-העמידה ביעדיו לדיון הממשלה.

4. בשנת 2008 עדכן המשרד פעמיים את תקרת מחירי רכישה של דירות נ"ר, באפריל ובמהלך הביקורת, באוגוסט 2008. משנת 2003 עד אפריל 2008 לא עודכן המחיר כלל. אי-עדכון המחירים במשך תקופה ארוכה גרם לכך כי הזכאים התקשו לרכוש דירות בשל אי-התאמת התקציב שהועמד לרשותם לתנאי השוק.



הזכאים לדירות נ"ר התקשו למצוא דירות מתאימות בהתאם למחירים ולתנאים שקבע המשרד, אפילו באמצעות מתווכים. מן הראוי שהמשרד יבחן מדי פעם את מדיניותו בנושא זה; עליו להיות ער יותר למתרחש בשוק הדירות ולהתאים את המחיר המוקצב לרכישת דירה לשינויים החלים בו. על המשרד גם לעמוד בקשר הדוק יותר עם הזכאים לכל אורך הדרך ולהושיט להם עזרה בכל שלב ושלב של תהליך איתור דירה ורכישתה.

זמן תיקון הליקויים בדירות המיועדות לאכלוס

1. הדירות להקצאה בשיכון הציבורי הן דירות המאגר של הדיור הציבורי שמתפנות, מלבד דירות מעטות שהמשרד רוכש ומקצה אותן לנכים הרתוקים לכיסא גלגלים, כאמור. הדירות מתפנות עקב פטירת דייריהן, עקב עזיבתם לדירה אחרת בשוק הפרטי, בגלל נטישתן או בשל פינוי פולשים מהן.

על פי חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשנ"ח - 1998 (להלן - החוק), אם התגלה בדירה המיועדת לאכלוס ליקוי המחייב תיקון, החברה המאכלסת חייבת לתקנו. על פי התקנות שהותקנו בעקבות החוק, "השר יקבע מפרט לדירות ציבוריות טרם השכרתן בהשכרה ציבורית; העדר פרט בדירה אשר נכלל במפרט שקבע או פגם בפרט כאמור, אשר לצורך שימוש מקובל וסביר בדירה יש לתקנו, ייחשב כליקוי". בתוספת לחוק⁹ יש מפרט לדירות ציבוריות לפני השכרתן בהשכרה ציבורית, ולפיו חייבים להימצא בדירה צנרת אספקת מים; כלים סניטריים כגון אסלות; מערכת חשמל דירתי העומדת בתנאי התקן הרשמי; מעקות; זגוגיות, תריסים ודלתות.

תהליך תיקון הליקויים וכל הכרוך בו - הערכת עלות התיקון, אישור התקציב וביצוע התיקון עצמו - עלולים להימשך, לעתים, זמן רב, דבר המאריך את פרק הזמן של המתנת הזכאי לקבלת דירה.

כאמור, באזור המרכז שורר מחסור חמור בדירות ציבוריות להשכרה, והזכאים נאלצים להמתין שנים רבות עד שיבוצע בדירות. לכן נודעת חשיבות רבה להכשרה מהירה של דירות שהתפנו או שהמשרד רכש.

9 תיקון: תשס"ב (תקנה 2), חלק ב'.

2. עלות ממוצעת של שיפוץ דירה לאכלוס חוזר הייתה בשנת 2008 כ-13,000 ש"ח. המשרד דורש להגיש לאישורו אומדני תיקון ליקויים גדולים מסכום מסוים: 20,000 ש"ח בחברת חלמיש ו-17,500 ש"ח בחברת עמידר.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין סיבה עניינית לפער בין הסכומים שקבע המשרד לשתי החברות.

3. במשרד ובחברת חלמיש לא היה נוהל בעניין אכלוס מחדש הכולל את לוח הזמנים לביצוע העבודות. נוהל בעניין זה הוכן בעמידר בלבד בשנת 2004, ועל פיו הזמן המרבי לביצוע השיפוץ יהיה חודשיים.

משרד מבקר המדינה בדק את פרקי הזמן שלהלן: (1) ממועד פינוי הדירה עד מועד הגשת אומדן עלות תיקון הליקויים לאישור המשרד; (2) מהגשת הבקשה עד קבלת אישור המשרד; (3) מפינוי הדירה עד אכלוס מחדש. להלן פרטים.

משרד מבקר המדינה קיבל מעמידר רשימה של 1,367 דירות שאוכלסו מתחילת שנת 2007 עד מאי 2008 ובדק בדיקה אקראית את הליך תיקון הליקויים בנוגע ל-48 דירות במחוז המרכז, שהיה צורך באישור המשרד לתקציב תיקונים בהן בשל עלותם. בחברת חלמיש בדק משרד מבקר המדינה את זמן התיקון של 17 דירות שהתפנו בשנים 2006-2008 וטרם אוכלסו; נבדק גם פרק הזמן מן הפינוי עד האכלוס של תשע דירות שפוננו ואוכלסו מחדש בשנים 2006-2008.

פרק הזמן ממועד הפינוי עד הגשת בקשת התיקון למשרד

על פי נוהל עמידר, עם פינוי הדירה המיועדת לאכלוס יש להעריך את עלות התיקונים שיש צורך לבצע בה, ולשם כך נשלח מפקח עבודה מטעם החברה המאכלסת לדירה. כאמור, אם עלות התיקון עולה על הסכום שקבע המשרד, יש להגישו לאישורו.

1. הביקורת לא העלתה אפילו מקרה אחד שבו הגישה עמידר בקשה למשרד בפרק הזמן המרבי שנקבע בנוהל עמידר - ארבעה ימים. בכשליש מהתיקים הוגשו האומדנים בתוך שלושה שבועות עד חודש, ובתיקים האחרים - בתוך חודש עד שלושה חודשים או יותר.

2. בחברת חלמיש נמצא כי בשבעה מ-17 תיקים (כ-40%) נמשכה הכנת האומדנים עד חודש ימים בערך, ובתיקים האחרים - חודש עד שבעה חודשים.

פרק הזמן ממועד הגשת הבקשה עד קבלת אישור המשרד

עם קבלת האומדן המשרד מברר את מהות הליקויים ושולח נציג מטעמו לבדוק את הדירה. נציג המשרד אינו נשלח בסמוך למועד הגשת הבקשה, אלא לאחר שמצטברות כמה בדיקות באותו אזור.

1. מ-43 בקשות ששלחה עמידר למשרד רק 15 מהן (35%) אישר המשרד בפרק הזמן שקבוע בנוהל עמידר - שלושה שבועות; בנוגע ל-19 בקשות (כ-44%) נמשך שלב זה בין שלושה שבועות לחודשיים, ובנוגע לתשע (21%) - אף יותר מזה, עד יותר מארבעה חודשים.

2. בחלמיש אישר המשרד שמונה בקשות בלבד מ-17 שנבדקו עד מועד הביקורת, סוף מאי 2008: שלוש בלבד (כ-40%) - בתוך שלושה שבועות; עוד שלוש - כעבור חודש עד שלושה חודשים ממועד הגשתן, ושתיים (כ-20%) - כעבור 11 ו-19 חודשים. לעתים נגרם העיכוב בשל הקטנת היקף העבודה לעומת האומדן המקורי. במקרים אלה לא תמיד ציין המשרד אילו עבודות הוא אינו מאשר. תהליך בירור הנושא נמשך לעתים זמן רב ולפעמים לא הסתיים עד מועד סיום הביקורת. תשע בקשות שהוגשו למשרד שלושה עד חמישה חודשים לפני מועד הביקורת הוא לא אישר עד מועד זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, פרק הזמן שנדרש למשרד לאישור התיקונים היה ארוך באופן בלתי-סביר.

בתשובתו מפברואר 2009 טען המשרד שלגבי חלק מתשע דירות שלא אושרו הוא ביקש הבהרות מהחברה ולא קיבל אותן. המשרד לא המציא אסמכתאות בעניין זה. עוד טען המשרד כי אישור המפרט כן כולל התייחסות לפריטים שלא אושרו, אך גם במקרה זה הוא לא המציא אסמכתאות. עוד הודיע המשרד כי החל לבצע את בדיקת המפרטים באמצעות גוף חיצוני שנבחר במכרז למטרה זו.

3. בשנת 2007 לא אישר המשרד בקשות לתיקון ליקויים של דירות שבניהול חלמיש למרות שהייתה ביניהן בקשה שהוגשה בסוף שנת 2006 ובקשות שהוגשו בהתחלה ובאמצע של שנת 2007.

יצוין כי המשרד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי לא היה אפשר לעשות שיפוצים בדירות שבניהול חלמיש מאחר שהוועדה לפטור ממכרז במשרד האוצר לא אישרה את בקשת המשרד לניהול הדירור הציבורי בידי חלמיש בשנת 2007.

לדעת משרד מבקר המדינה היה על המשרד לפעול בנחישות למציאת פתרונות חלופיים לשיפוץ הדירות שבידי החברה.

פרק הזמן מפינוי הדירה עד האכלוס

1. בעמידר נבדק פרק הזמן מפינוי הדירה עד האכלוס בנוגע ל-35 דירות מבין ה-48; בנוגע ל-13 דירות לא נמצאו בחברה הנתונים הדרושים לביצוע הבדיקה.

שלוש דירות בלבד (9%) הוכנו למגורים לפי נוהל עמידר, בתוך חודשיים; הכנתן של יותר מ-70% מהדירות ארכה יותר מארבעה חודשים ואף יותר משנה.

חברת עמידר ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מחודש נובמבר 2008 כי תהליך האכלוס מושפע משלושה גורמים עיקריים חיצוניים לה: (1) איתור המועמד לאכלוס, (2) אישור העבודות ע"י גורם מוסמך, (3) תקציב זמין. עוד ציינה חברת עמידר כי על פי החוק, על החברה לתקן ליקויים לא יאוחר מ-60 ימים ממועד החתימה על חוזה שכירות עם המועמד או ממועד תחילת השכירות, לפי המוקדם ביניהם, ולא בטרם אותר מועמד רלוונטי לנכס.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהתחשב במחסור הקיים בדירות ציבוריות, במיוחד במחוז המרכז, יש לקצר את משך הזמן להכנת הדירות לאכלוס, ואין כל הכרח שהתהליך ייעשה רק אחרי איתור המועמד לדירה; ניתן לבדוק את מצב הדירה, להכין אומדן למחיר השיפוץ, להשיג אישורים וכיו"ב עוד לפני איתור המועמד.

2. חברת חלמיש אכלסה בשנים 2006-2007 כ-120 דירות; ההקצבה לתיקונים של תשע מהן היה כרוך על פי הנהלים באישור המשרד. בממוצע נמשך התהליך לתיקון הדירה כשמונה חודשים ובמקרה אחד הוא נמשך 22 חודשים.

תיקון ליקויים בדירות ללא אישור המשרד

משרד מבקר המדינה העלה כי עקב אי-קבלת תשובות מהמשרד במשך חודש עד שבעה חודשים ממועד הגשת הבקשות החליטה חלמיש במספר מקרים לבצע תיקונים בדירות מתקציבה בלי לקבל את אישור המשרד. להלן פרטים:

1. בארבע דירות שבניהול החברה נעשו בעבר שינויים מהותיים כגון איחוד או חלוקה, בין היתר, משום שהן שימשו בעבר משרדים או מוסדות ציבור. כשהתפנו דירות אלה החליטה הנהלת החברה להחזירן לשימוש המקורי - מגורי משפחות זכאיות. לשם כך היה צורך, לדברי הנהלת החברה, להחזירן למצבן המקורי על פי הרשום בטאבו. המשרד לא אישר את בקשות החברה בנושא זה.

בשל חילוקי דעות בין המשרד ובין החברה הדירות עומדות כאבן שאין לה הופכין, מועדות לפורענות; הזכאים ממתנינם, והחברה משלמת לחברת השמירה עבור השגחה עליהן. מלבד זה במקרה של פלישה היא תאלץ לשאת בתשלום עלות הפינוי והנזקים שייגרמו.

2. במשך חודש עד שבעה חודשים מיום הגשת בקשה למשרד לא קיבלה חלמיש אישור מהמשרד על האומדן שהגישה בנוגע לארבע דירות אחרות. החברה החליטה לשפץ אותן בתקציב שאינו חורג מ-20,000 ש"ח, שלא נדרש לו אישור מוקדם של המשרד, אולם היה עליה לקצץ בעבודות שנקבעו באומדן. לדוגמה: בגין דירה בתל אביב שהייתה מיועדת לנכה, שלחה החברה באפריל 2007 בקשה לאישור שיפוץ בסכום של כ-27,000 ש"ח לזוועדת מוגבלי ניידות של המשרד. עד נובמבר של אותה שנה לא התקבלה תשובת המשרד למרות התזכורות ששלחה לו החברה בחודשים מאי ויוני אותה שנה. החברה תיקנה את הליקויים בדירה בכוחות עצמה בכ-19,000 ש"ח; הדייר נכנס לדירה בנובמבר 2007. בביקור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בדירה התברר להם שליקויים רבים לא תוקנו: ליקוי במערכת החשמל הגורם קצרים חוזרים ונשנים בתאורת הסלון; סורגים שהתקין הדייר הקודם בדירה אינם ניתנים להזזה והם בבחינת ליקוי בטיחות מכיוון שאינם מאפשרים כניסה ויציאה דרך החלונות בשעת חירום ועוד.

מהמתואר לעיל עולה כי לחלק מהבקשות ששלחה חלמיש למשרד היא לא קיבלה אישורים והיא שיפצה את הדירות מתקציבה באופן שלא אפשר את תיקון כל הליקויים שהיה הכרח לתקנם.

לדעת משרד מבקר המדינה על המשרד ועל החברה להגביר את שיתוף הפעולה ביניהם במטרה לשפר את השירות הניתן לדיירי הדיור הציבורי.

טיפול במחזיקים שלא כדין בדירות הציבוריות

כאשר מתפנות דירות ממאגר הדיור הציבורי מסיבה כלשהי, על החברות למנוע פלישות אליהן ולסלק מסיגי גבול (להלן - גם פולשים) כדי שיוכלו לספקן לאוכלוסיית הזכאים על פי הקריטריונים של המשרד. כדי למנוע פלישות לדירות פנויות על החברות לדאוג שחברות אבטחה אשר נשכרו למטרה זו יסיירו בהן פעמיים עד שלוש פעמים בשבוע. הפיקוח על דירות מאוכלסות נעשה באמצעות ביקורי בית (להלן - ביקורי מעגל) שמקיימים בדרך כלל פעם בשנה רכזים מטעם החברות.

מחזיק שלא כדין בדירה מוגדר בין היתר בהוראות הנוהל של עמידר (להלן - נוהל מחזיק ללא חוזה) כמי שמחזיק בדירה פנויה בלי שנקבעה זכאותו למגורים בנכס. המחזיק יכול להיות אדם זר שפלט לדירה פנויה או קרוב משפחה של הדייר מכוח החוזה¹⁰ (להלן גם - הזכאי) שנפטר או עבר למוסד סיעודי, ואותו קרוב אינו עונה לקריטריונים של "דייר ממש"יך".

על פי החוק, "דייר ממש"יך מוגדר "בן זוג של זכאי שנפטר או של זכאי שעבר להתגורר במוסד סיעודי, לרבות הידוע בציבור כבן זוגו, וכן ילדו, נכדו, הורה או מי שהזכאי היה אפוטרופסו ובלבד שהוא התגורר עם הזכאי בדירה תקופה של שלוש שנים לפחות בסמוך למועד פטירת הזכאי או למועד שבו עבר הזכאי להתגורר במוסד סיעודי". מלבד זה, החוק קובע כי רק מי שבתקופה של חמש השנים שקדמו למועד פטירת הזכאי או להעברתו למוסד לא הייתה בבעלותו או בבעלות בן זוגו או ילדו דירה או מקרקעין אחרים ייחשב "דייר ממש"יך". "הדייר הממש"יך" רשאי להמשיך להתגורר בדירה הציבורית עם קרוביו כל עוד אין בבעלותו או בבעלות קרוביו דירה או מקרקעין אחרים; החברה תחתום עמו על חוזה שכירות, ויראו בו את מי שבא בנעלי הזכאי לכל דבר ועניין.

על פי נוהל "הסדרת זכויות חוזיות של דיירים ממשיכים" של המשרד, עם פטירתו או עזיבתו של הדייר מכוח החוזה יגיש ה"דייר הממש"יך בקשה לחברה להסדרת זכויותיו בחוזה בצירוף המסמכים המתאימים. ועדת אכלוס מחוזית של החברה תבדוק אם "הדייר הממש"יך מקיים את התנאים הנדרשים בנוהל ותסתמך גם על ביקורי מעגל שנעשו בתקופה הרלוונטית כדי לבדוק את רציפות המגורים. ערעור על החלטת הוועדה המחוזית יובא לדין בוועדת אכלוס עליונה (להלן גם הליך לגליזציה).

משרד מבקר המדינה בדק את אופן טיפולן של שתי חברות אכלוס - עמידר וחלמיש - בפולשים לדירות שבניהולן ואת מידת הצלחתן להחזיר דירות אלה למעגל המלאי הקיים לשם ניצולן לאכלוס זכאים. להלן פרטים.

1. לנקיטת האמצעים הנדרשים על ידי חברות האכלוס למניעת פלישות לדירות שבניהולן נודעת חשיבות רבה בגין השיעור הגדול של הזכאים הממתינים לקבלת דירות בדיור הציבורי, בעיקר בערים במרכז הארץ.

על פי נתוני המשרד, מספר הממתינים לדיור ציבורי בסוף 2007 היה 2,160 בכל הארץ; הבדיקה העלתה כי בשלושת סניפי עמידר (איילון, פתח תקווה, נתניה) ובחברת חלמיש, החולשת על אזור תל אביב-יפו, הגיע באמצע שנת 2008 מספר הממתינים לדירות בשכירות ל-759, ובאזורים אלה היו 169 דירות המוחזקות שלא כדין. יוצא אפוא ששיעור הדירות המוחזקות שלא כדין לעומת מספר הממתינים להן הוא 22%.

10 דייר תחתום על חוזה שכירות בשיכון הציבורי וגר בדירה חמש שנים לפחות ובתקופה זו לא היו לו זכויות כלשהן בדירה או בחלק מדירה אחרת או במקרקעין אחרים.

2. בדצמבר 2003 נחתם בין הממשלה ובין עמידר הסכם, שעוסק בין היתר בהתחייבויות שעל החברה לעמוד בהן בנושא הפלישות לנכסיה. בהתאם להסכם, החברה מתחייבת לפעול במהירות המרבית לאיתור ולפינוי של נכסים המוחזקים על ידי פולשים, בין היתר, בנקיטת אמצעים פיזיים בנכסים ריקים (שימוש בחיישנים) וביקורים תכופים בהם. עוד נקבע בהסכם כי אם טען פולש כי הוא "דייר ממשין", תבדוק החברה את טענתו בתוך 30 יום. כן נקבע בהסכם כי המשרד ישלם לחברה עמלה בגין הנכסים שבניהולה, להוציא את הנכסים שבידי פולשים. נקבע גם שעמידר תשלם למשרד סכומים (קנס) עבור נכסים המוחזקים שלא כדין. המשרד לא חתם על הסכם דומה עם יתר חברות השיכון הציבורי.

בהתאם לנתוני עמידר לינואר 2004, מספר הדירות המוחזקות שלא כדין ברחבי הארץ היה כ-1,000. בכל שנה נוספו פולשים חדשים, אך גם נגרעו בעקבות פינוץ או אישורם כזכאים. בתחילת יולי 2008, כעבור ארבע שנים וחצי, דיווחה החברה על 370 דירות המוחזקות שלא כדין, דהיינו חלה ירידה בשיעור של 63% בפלישות לדירותיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד יפעל להרחבת ההסדר שלו עם עמידר גם על יתר חברות השיכון הציבורי.

המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2009, כי הוא פועל להחלת ההסדר על החברות האחרות: הסכם דומה נחתם עם חברת שקמונה ומתנהלים מגעים בנושא גם עם חברת עמיגור.

3. נוהל מחזיק ללא חוזה של עמידר מפרט את הפעולות שעל עובדי החברה לנקוט מהדיווח על פלישה עד פינוי של הפולש או לחלופין עד אישור מגוריו בנכס. החברה רשאית על פי חוק¹¹ להשתמש בכוח במידה סבירה כדי להוציא את מי שתפס חזקה בנכס שלא כדין בתוך 30 יום מתפיסתה.

4. משרד מבקר המדינה בדק בשלושה סניפים של חברת עמידר (איילון, פתח תקווה ונתניה) 33 מ-123 (26.8%) תיקים של דירות שפלושו אליהן בעשר השנים האחרונות. נמצאו ליקויים בטיפול ב-15 מהם (כ-45%).

בהתאם לנתוני חברת חלמיש, במאי 2008 היו 46 דירות בניהולה שהוחזקו שלא כדין. משרד מבקר המדינה בדק עשר מהן (22%). הפלישות לדירות אלה אירעו משנת 1988 עד אמצע 2007. הבדיקה העלתה ליקויים בטיפול בשמונה תיקים שנבדקו. בחמישה נמצא יותר מליקוי אחד. שיעור גבוה של ליקויים מלמד על טיפול פגום.

להלן פרטים בדבר הליקויים שמשרד מבקר המדינה העלה בטיפול שתי החברות בפינוי פולשים:

(א) דיווח על פלישות באיחור: כאשר החברות מגלות פלישה בתוך 30 יום מהאירוע, אפשר בדרך כלל לפנות את הפולש בפרק זמן זה תוך כדי שימוש בכוח סביר ובשעת הצורך - להיעזר במשטרה; לאחר מועד זה אפשר לפנות פולש רק באמצעות צו של בית המשפט. לפיכך גילוי מהיר של הפלישה ודיווח עליה בהקדם חשובים ביותר. בהתאם לנוהל מחזיק ללא חוזה של חברת עמידר, על הרכז לדווח מיד לגורמים המתאימים בחברה על גילוי פולש בדירה שלה.

הבדיקה העלתה כי בחמישה מ-15 מקרים (כ-33%) שנמצאו בהם ליקויים פלשו מסיגי גבול לדירות חברת עמידר, אך דיווח על כך נמסר לחברה כעבור יותר מחודש עד 30 חודשים. בכך נפגעה באופן מהותי יכולת החברה לפנות את הפולשים בהקדם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על חברות האכלוס לבקר ביקורי מעגל בדירות יותר מפעם בשנה ממספר טעמים: לעמוד על מצבם האישי של דייריהן, לבדוק את התחזוקה של הדירות ולתקן את הטעון תיקון ולבדוק אם חלו שינויים בזהות המחזיקים בהן. ואולם אל לחברות לסמוך רק על ביקורי מעגל אלא עליהן להשתמש גם באמצעים אחרים כמו הצלבת נתוניהן עם מאגר הנתונים של משרד הפנים בנוגע למועדי פטירה של דייריהן כדי שהן יוכלו לפעול מיד לקבלת הדירות לחזקתן סמוך ככל האפשר למועד פינויין.

(ב) אי-טיפול בפולשים לאחר גילוי הפלישה: בחברת חלמיש אין נוהל המגדיר את תהליך הטיפול בפלישות, אלא רק הנחיות לסיירי חברת אבטחה חיצונית כיצד לדווח ולהגיש תלונה למשטרה במקרה של פלישה לנכס השייך לחברה.

הבדיקה העלתה כי בארבעה מעשרה מקרים שנבדקו ידעה חלמיש כי מסיגי גבול פלשו לדירות שבניהולה, אך במשך שנים (כשנה ורבע עד כארבע שנים) היא לא נקטה את האמצעים הנדרשים כדי להחזירן לחזקתה ולאכלסן במהירות האפשרית במשפחות זכאיות. להלן דוגמה.

באוגוסט 2003 נפטר דייר אשר גר מכוח חוזה בדירה שבניהול חלמיש; הדבר נודע לה לאחר כחודשיים בעת ביקור מעגל שנערך באוקטובר 2003, שעלה ממנו כי הבן של הנפטר התגורר בדירה באותה עת. החברה לא ביררה - כנדרש - את זכאות הבן למגורים בדירה.

בחקירה שעשתה חלמיש באפריל 2005, התברר כי כבר כמה חודשים גר בדירה אדם זר שטען כי קיבל מהבן של הנפטר מפתח של הדירה ולא היה מוכן לפנותה. ממסמכי הביקורת עולה כי לא התקיים בה ביקור מעגל מאז אוקטובר 2003 ועד אפריל 2005. רק באוגוסט 2005 החליטה החברה לבדוק אם הבן של הדייר רשאי להתגורר בדירה. הבירור העלה כי לבן אין זכויות בדירה היות שיש בבעלותו דירה אחרת. התיק הועבר לטיפול המחלקה המשפטית של חלמיש רק במאי 2007. במועד סיכום הביקורת היה התיק בדיון משפטי.

(ג) אי-מעקב אחר התקדמות הטיפול המשפטי: בדרך כלל, לאחר שמיצו חברות האכלוס את ההליכים המינהליים להוצאת פולש מדירה הן נוקטות אמצעים משפטיים, כלומר מגישות תביעה לפינוי הנכס ולקבלת דמי שימוש ראויים. החברות מוסרות את הטיפול המשפטי לעורכי דין חיצוניים.

הבדיקה העלתה כי במקרים מסוימים יצאו חברות האכלוס ידי חובתן בהעברת התיקים לטיפולם של עורכי הדין מטעמן ולא המשיכו לעקוב אחר מיצוי ההליכים המשפטיים.

(1) אם חברה או אדם פרטי מגישים לבית המשפט תביעה לפינוי פולש ונבצר מבית המשפט לדון בתובענה מחמת חוסר מעש מצד בעל דין שלא נתן טעם לכך בפרק הזמן שהורה בית המשפט או שהסברו לא הניח את דעתו, בית המשפט רשאי למחוק את התובענה¹².

12 תקנה 156 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984.

הבדיקה בחברת עמידר העלתה שבשלושה מ-15 תיקים נגרמה סחבת עקב טיפול משפטי לא יעיל של החברה: התביעות נמחקו עקב חוסר מעש, והחברה נאלצה להגישן מחדש. להלן דוגמה.

עמידר הגישה שתי תביעות, ב-2005 וב-2006, בנוגע לאחת הדירות ואת שתיהן מחק בית המשפט מחמת חוסר מעש מצד החברה. בדצמבר 2007 הוגשה תביעה שלישית, והדיונים בה טרם הסתיימו עד מועד סיכום הביקורת.

(2) הבדיקה בחברת חלמיש העלתה כי בשלושה מעשרה תיקים התמשכו ההליכים יותר מהסביר מהמועד שהוחלט בו להעביר את הטיפול בתיקים למחלקה המשפטית; בתיק אחד טרם הוחל בטיפול המשפטי במשך קרוב לשנה, ובשני התיקים הנותרים עברו כשבע שנים עד שהגישה החברה תביעת פינוי בגינם לבית המשפט. להלן דוגמה.

בביקור מעגל שנערך בדירת חלמיש לאחר פטירת הדיירת באוגוסט 1997 נמצא כי הבת של הנפטרת מתגוררת עם ילדיה בדירה. לאחר מיצוי הליכי הגליזציה שנמשכו שנים אחדות דחתה הוועדה הציבורית במרס 2001 את בקשת הבת להקנות לה זכויות בדירת אמה שנפטרה. היות שהדירה לא פונתה כנדרש הכינה עורכת דין חיצונית, שהטיפול בתיק נמסר לידיה ביולי 2001, טיוטה לכתב תביעה נגד הבת, אך התביעה לא הוגשה עד סוף 2003, מועד סיום עבודתה של עורכת הדין בטיפול בתיקי החברה. רק במרס 2007 (קרוב לשש שנים לאחר תחילת הטיפול המשפטי) התברר לחלמיש כי טרם הוגשה תביעה. בפברואר 2008 הוגשה תביעת פינוי לבית המשפט.

(ד) אי-פינוי פולשים במשך תקופה ארוכה: נמצא כי בחמישה מ-15 התיקים של חברת עמידר שנמצאו בהם ליקויים החזיקו הפולשים בדירות החברה במשך תקופות ארוכות - חמש שנים וחצי עד 13 שנים, והחברה לא נקטה את כל האמצעים שברשותה כדי לזרז את הפינוי. בשניים מחמשת המקרים ניתנו פסקי דין לפינוי ואף נפתחו תיקי הוצאה לפועל. נמצא כי עמידר טרם פינתה את הפולשים עד מועד סיום הביקורת.

חברת עמידר ציינה כתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי הטיפול בפינוי פולשים הוא משימה קשה ומורכבת; לעתים מדובר בפולשים קשים ואלים במיוחד שאינם משתפים פעולה עם הרשויות. עם זאת הודיעה החברה כי היא תמשיך לפעול להקטנת מספר הפלישות.

(ה) עיכובים בהליכי אישור זכאות ל"דייר ממש"ך: בהתאם לנוהל המשרד, תפקידה של הוועדה המחוזית בחברת האכלוס, בין היתר, לבדוק בקשות לקביעת זכאות של "דייר ממש"ך ולהחליט בעניינן. ערעורים על החלטותיה יובאו לדיון בוועדת אכלוס עליונה במשרד; המערער יפנה בבקשה מנומקת בכתב, יצרף המסמכים התומכים בבקשתו ויגיש אותם לחברות האכלוס, והן יעבירו אותם למרכזת ועדת אכלוס עליונה.

הבדיקה העלתה כי בשניים מעשרה מקרים שנבדקו בחברת חלמיש, הגישו קרובי משפחה בקשה לוועדה המחוזית של החברה להקניית זכויות בדירה כ"דייר ממש"ך" (במקרה אחד) וערעור בעניין זה לוועדת אכלוס עליונה (במקרה האחר). החברה השתתתה והעבירה את בקשותיהם לוועדה המתאימה רק לאחר 11 חודשים ועשרה חודשים, בהתאמה, והן נדחו. כל אותה עת החזיקו קרובי המשפחה בדירות ולא אפשרו את פינויין.

(1) נתונים חלקיים בדבר דירות המוחזקות שלא כדין: בחברת חלמיש לא נמצאו נתונים מרוכזים על דירות שהוחזקו שלא כדין בשנים האחרונות או על דירות שהחברה - בסיוע המשטרה - הוציאה מהן פולשים בתוך 30 יום ממועד הפלישה¹³. החברה המציאה למשרד מבקר המדינה, כאמור, רק נתונים על 46 דירות שהוחזקו שלא כדין, מעודכנים למאי 2008.

בשל העדר נתונים מלאים לא ניתן להעריך את מידת הצלחתה של החברה לאורך שנים בפעילות שנקטה בעניין הטיפול בדירות המוחזקות שלא כדין.

(2) אי-עדכון המערכת הממוחשבת בנוגע למצב הנכס: כל שינוי במצב של דירה מהותי וחייב לבוא לידי ביטוי במערכת הממוחשבת בזמן אמת. מידע על דירה שפלוש אליה חייב לשמש תמרוז אזהרה למחלקות הנוגעות בדבר בחברות האכלוס, והן אמורות לפעול כמתחייב.

הבדיקה בחברת חלמיש העלתה כי בשלושה מעשרת המקרים שנבדקו לא שונה מצב הדירה שפלוש אליה במערכת הממוחשבת כמשך שלוש או ארבע שנים. כתוצאה מכך החברה לא טפלה בהליכים להקניית אישור זכאות כ"דייר ממשין" לפולש או בהגשת תביעת פינוי נגדו וגביית דמי שימוש ראויים ממנו, והוא המשיך ליהנות מדמי שכירות מסובסדים או לא שילם כלל.

הרישום במערכת הממוחשבת הוא כלי ניהולי, ולכן רישום לא מדויק או שגוי פוגע ביכולת הניהול והבקרה של החברה.

ריבית על משכנתאות לזכאי המשרד

היקף הסיוע באמצעות משכנתאות

1. על פי נתוני המשרד, משנת 2001 הלך והצטמצם שיעור ניצול המשכנתאות בידי הזכאים של המשרד. על פי מסמכי המשרד, הסיבה העיקרית לצמצום היא יישום של החלטות שקיבלה הממשלה בשנים 2002-2005 בדבר הקטנת הסיוע לזכאים. להלן נתוני המשרד, לפי קבוצות זכאות, על מספר המשכנתאות שמימשו הזכאים בשנים 2001-2007.

13 לביקורת נמסרו רק נתונים בעל פה (על 12 דירות שפלוש אליהן בשנים 2007 ו-2008 ופוננו בתוך 30 יום).

| שיעור הירידה השנתית במספר מימושים (ב-%) | סה"כ ניצול משכנתאות | ניצול משכנתאות על ידי | | השנה |
|---|---------------------|-----------------------|------------------|------|
| | | עולים חדשים | חסרי דיור ואחרים | |
| - | 36,527 | 8,126 | 28,401 | 2001 |
| 12.05 | 32,124 | 6,758 | 25,366 | 2002 |
| 6.22 | 30,125 | 6,029 | 24,096 | 2003 |
| 27.53 | 21,833 | 4,528 | 17,305 | 2004 |
| 30.45 | 15,185 | 4,243 | 10,942 | 2005 |
| 5.10 | 14,411 | 4,249 | 10,162 | 2006 |
| 7.07 | 13,392 | 3,431 | 9,961 | 2007 |

מהנתונים שבטבלה עולה כי מאז שנת 2001 הלך וקטן מספר מממשי המשכנתאות, ובשנים 2001-2007 חלה ירידה בשיעור של כ-63% במימוש משכנתאות על ידי זכאי המשרד. לנתונים אלה יש להוסיף את נתוני הגידול באוכלוסייה בשנים אלה, ולכן השינוי אף גדול יותר.

2. בה בעת חלה ירידה בהיקף הסיוע של המדינה, שניתן באמצעות מענקים וסבסוד של המשכנתאות. להלן נתונים מתקציב המשרד לשנים 2001-2007 (במיליוני ש"ח) על תקציב מענקים וסבסוד ריבית וביצוע התקציב (במיליוני ש"ח)¹⁴.

| שיעור ביצוע התקציב (ב-%) | הוצאה למעשה | התקציב | השנה |
|--------------------------|-------------|--------|------|
| 94 | 1,803 | 1,874 | 2001 |
| 71 | 1,380 | 1,942 | 2002 |
| 88 | 1,334 | 1,509 | 2003 |
| 80 | 498 | 622 | 2004 |
| 90 | 539 | 579 | 2005 |
| 74 | 269 | 365 | 2006 |
| 55 | 189 | 345 | 2007 |

הנתונים שבטבלה מעידים שהסיוע של המדינה, שניתן באמצעות מענקים וסכסוד של המשכנתאות, קטן בתקופה 2001 עד 2007, ושיעור הסיוע שניתן בשנת 2007 - על פי ההוצאה למעשה - כ-10% בלבד מזה שבשנת 2001. מהנתונים גם עולה כי בכל אחת מהשנים 2001-2007 היה שיעור ביצוע התקציב נמוך, ובשנת 2007 הגיע לכ-55% בלבד.

אגף התקציבים במשרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008 כי בניית תקציב הסיוע מבוססת על אומדנים של המשרד, והפחתת התקציב המקורי במשך שנים נובעת מאומדנים אלה ומשיעור ביצוע התקציב בעבר.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל אי-ניצול התקציבים במלואם היה ראוי שמשרד האוצר והמשרד ינתחו את ההשלכות מכך על הזקוקים לסיוע כדיור ויבחנו שימוש במקורות שהתפנו או במקצתם לשיפור רווחתם. דבר זה לא נעשה.

שיעור ריבית על משכנתאות לזכאים

1. חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הלוואות לדיור), מסדיר את מתן הלוואות לזכאי המשרד. החוק קובע כי השר הממונה על ביצוע החוק הוא "שר הבינוי והשיכון בהסכמת שר האוצר". על פי חוק הלוואות לדיור, הלוואה לדיור תשא ריבית ששיעורה נקבע בתוספת לחוק. בסעיף 7א לחוק נקבע כי השר באישור ועדת הכספים של הכנסת רשאי לשנות את התוספת. התוספת לחוק קבעה את אופן קביעת הריבית לשלוש קבוצות של זכאים על פי הנקודות שצברו על סמך הקריטריונים שקבע המשרד למתן סיוע לזכאים.

משרד מבקר המדינה השווה בין שיעורי הריבית על המשכנתאות לרכישת דירת מגורים במשק שבנק ישראל מפרסם¹⁵ ובין שיעורי הריבית על המשכנתאות הניתנות לזכאים. מהבדיקה עלה כי בשנים האחרונות ירד שיעור הריבית הממוצעת במשק על המשכנתאות (להלן - הריבית הממוצעת) לעומת הריבית שקבעו המשרד ומשרד האוצר לזכאים.

מהבדיקה עולה כי מאז שנת 1998 עד מועד סיכום הביקורת לא עדכנו משרד האוצר והמשרד את שיעור הריבית לזכאים; עוד עולה כי שיעור הסובסידיה שקיבלו הזכאים, שהוא ההפרש בין הריבית הממוצעת לריבית שהם שילמו, הלך וקטן. יתר על כן, הביקורת הצביעה על כך שמשנת 2007 עד אוקטובר 2008 אף הייתה הריבית שניתנה לזכאים שקיבלו משכנתאות בגין מצוקת דיור גבוהה מהריבית הממוצעת במשק. כלומר, בשל אי-עדכון הריבית הלכה ונשחקה התמיכה שניתנה לזכאים באמצעות ריבית מסובסדת, ולעתים הרבית שנקבעה לזכאים הייתה גבוהה מהריבית הממוצעת.

2. ביולי 2007 ציין מר אריה בר, המנהל הכללי דאז של המשרד, לפני מר אבי גבאי, סגן בכיר לחשב הכללי במשרד האוצר, כי הריבית על המשכנתאות בשוק החופשי הולכת ופוחתת ו"נוצר מצב אבסורדי שבו הריבית על חלק מהמשכנתאות המוכוונות גבוהה מהריבית של הלוואות

15 בנק ישראל מפרסם פעם בחודש את שיעורי הריבית הממוצעת על משכנתאות לתקופות פירעון שונות שתאגידים בנקאיים נותנים במשך החודש לשם רכישת דירת מגורים.

חופשיות. כפועל יוצא מקצת הזכאים אינם לוקחים הלוואות אלה, ובמקרה שכן, הממשלה אף מרוויחה על חשבונם". המנהל הכללי דאז של המשרד ביקש ממשרד האוצר שיפעל כדי שהבנקים למשכנתאות לא יגבו מזכאי המשרד ריבית גבוהה מהריבית הממוצעת על המשכנתאות הניתנות להם.

ממסמכי המשרד עולה שבחודשים יולי 2007-אפריל 2008 התנהלה תכתובת בנושא בין הדרגים המקצועיים של שני המשרדים, ומשרד האוצר לא הסכים לשינוי המצב האמור.

3. מאחר שהפניות של המשרד אל משרד האוצר לא נשאו פרי שלח בסוף מאי 2008 שר הבינוי והשיכון, מר זאב בויס, מכתב לשר האוצר, מר רוני בר-און, והעלה לפניו את הבעיה. במכתב ציין שר הבינוי והשיכון כי בהחלטת הממשלה מ-12.8.07 בעניין "סיוע לרכישת דירה" נקבע ש"הריבית בהלוואות במקורות הבנקים תיקבע עפ"י הכללים, ולא יותר מהריבית הממוצעת עפ"י פרסום בנק ישראל. כלל זה נקבע, כדי להבטיח כי הבנקים לא ירוויחו על חשבון הזכאים". במכתב ביקש שר הבינוי והשיכון להחיל את הכלל האמור על המשכנתאות התקציביות הניתנות לזכאים והוסיף: "הכלל שנקבע לבנקים, נכון שבעתיים לממשלה - אסור שהמדינה תרוויח על חשבון הזכאים" (ההדרגה במקור).

בתשובה מתחילת יוני של אותה שנה סירב שר האוצר להיענות לבקשת שר הבינוי והשיכון בציין ש"החלת הריבית הממוצעת על המשכנתאות התקציביות תחייב תוספת לתקציב הסבסוד ולתקציב האשראי".

כאמור, על פי נתוני התקציב של המשרד, ניצול התקציב היה חלקי בלבד. מלבד זה תשובת שר האוצר אינה לוקחת בחשבון את השחיקה המתמשכת בשיעור הסובסידיה לזכאים ואת העובדה שמספר המממשים את זכאותם לסובסידיה פחת. על כל פנים, מן הראוי שהשרים הנוגעים בדבר יבחנו מחדש את שיעור הריבית שהמדינה קובעת לגבי הסיוע לזכאים ואת היחס בינה ובין הריבית הממוצעת.

אגף התקציבים במשרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה כי אי-אפשר לשנות את מרכיב הסבסוד באופן שוטף. ראשית, לטענתו, מטעמים טכניים אי-אפשר לברוק כל הלוואה לפי ריבית השוק בתקופה שבה ניתנה. מלבד זה אי-אפשר לשנות את תקציב הסיוע בדיוור במשך השנה בעקבות תנודות בריבית. עוד ציין אגף התקציבים כי משרד האוצר קבע "ריבית ייחוס" המשקפת לטענתו את הריבית על משכנתאות לאורך זמן. שיעורה של ריבית זו בשנים 2003-2008 היה 5% בשנה, ולשיעור זה יש להשוות את שיעור הריבית לזכאים. עוד נאמר בתשובת אגף התקציבים ש"לוויים רבים מקבלים בבנקים למשכנתאות ריביות גבוהות יותר [מהריבית הממוצעת] בהתאם לסיכון הכרוך בהלוואתם הספציפית. יש להניח כי לוויים אשר הינם זכאי משרד הבינוי והשיכון (קל וחומר לגבי זכאים בעלי ניקוד הגבוה מ-1,000 נקודות) הינם לוויים בעלי רמת סיכון גבוהה יותר יחסית לאוכלוסייה וסביר להניח כי לוויים הבנקים נדרשים להעמיד להם הלוואות ממקורותיהם הרי שהריבית הנדרשת הייתה גבוהה יותר מן הריבית הממוצעת וזאת בשל פרמיית הסיכון".

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם משרד האוצר סבור כי אין צורך בהתאמה שוטפת של הריבית לזכאי המשרד, לא הייתה כל סיבה שבמשך כעשר שנים לא יבחן את שיעור הריבית לזכאים, מה גם שבחלק מאותה תקופה היו שינויים גדולים בגובה הריבית. יוטעם גם שבהתאם לתוספת לחוק הלוואות לדיוור, יש לתת לקבוצת הזכאים שצברה יותר מ-1,000 נקודות הלוואות בריבית נמוכה יותר מהריבית שמחושבת לקבוצות זכאים אחרות. בשל אי-התאמת שיעורי הריבית נשחק הסבסוד שניתן לקבוצה זו לעומת קבוצות אחרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה בעבר וראוי גם עתה להקים מנגנון משותף של המשרד ומשרד האוצר שיעקוב אחר השינויים החלים בריבית הממוצעת ויגיש לשני המשרדים המלצות בעניין התאמת הריבית על המשכנתאות הניתנות לזכאי המשרד. היה על המשרד לפרסם לציבור את דבר הצטמצמות הפער שבין שיעור הריבית הממוצעת ובין שיעור הריבית לזכאים, כדי לא להכשיל את קבוצות האוכלוסייה החלשות.

המשרד הודיע בדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה ש"בפועל התקיימו ישיבות של הצוות המקצועי בעניין זה, ואף הועברו פניות בכתב. כל אלה לא הניבו פרי... גם שר הבינוי והשיכון לא הצליח להביא לשינוי. להערכתנו המנגנון המוצע נדון לכישלון מראש - כיוון שבעל המאה הוא בעל הדעה, ולצערנו דעתנו, מקצועית ככל שתהיה, לא בעלת משקל. לדעתנו ההמלצה צריכה להיות חד משמעית: הריבית לזכאים תהיה ברוח חוק הלוואות לדיור עד לתקרת הריבית שנקבעה בחוק, ולא יותר מהריבית הממוצעת בשוק".

לדעת משרד מבקר המדינה, ספק אם ריבית לזכאים שגבוהה יותר מהריבית הממוצעת מתיישבת עם רוח חוק הלוואות לדיור ותכליתו. נוכח עמדת משרד האוצר, היה על המשרד לפעול כפי שקובע תקנון הממשלה במקרה של מחלוקת בין משרדים ולהביא את העניין להכרעת הממשלה.

רישום סבסוד הריבית בספר התקציב

סכום הסבסוד המצוין בספר התקציב מחושב על פי הפער שבין ריבית הייחוס, שאת שיעורה קבע כאמור משרד האוצר והוא היה 5% לשנה בחמש השנים האחרונות, ובין הריבית שניתנה לזכאים. שיעור ריבית הייחוס היה גבוה מהריבית הממוצעת במשך מאז תחילת 2005 עד מועד סיכום הביקורת.

משמעות הדבר היא שגם כאשר הריבית הממוצעת נמוכה מן הריבית לזכאים, התקציב מחויב בהפרש בין הריבית לזכאים ובין ריבית הייחוס הגבוהה יותר, ופירושו הדבר הוא שהזכאים מסבסדים את המדינה. הכללת נתונים לא מדויקים בתקציב עלולה להטעות את מקבלי ההחלטות המתבססים על נתוני התקציב.

אגף התקציבים במשרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה ש"הרישום מגלם את הסבסוד בין הריבית המסובסדת [הניתנת לזכאי] לריבית הייחוס, אשר משקפת את הריבית האלטרנטיבית לזכאי".

לדעת משרד מבקר המדינה, דרך רישום הסבסוד בתקציב המשרד מונעת שקיפות. בספר התקציב לא נזכרת ריבית הייחוס, לא מוגדר שיעורה ולא נאמר דבר על חישוב סכום הסבסוד.

סיכום

אלפי משפחות שהמדינה הכירה בהן כזכאיות לדיור ציבורי ממתונות, רבות מהן במשך שנים לקבלת דירה. על משרד הבינוי והשיכון לתת את הדעת לנושא המחסור החמור בדירות המיועדות להקצאה לזכאי דיור ציבורי וכן לשיעורים נמוכים של ניצול תקציב הסיוע - מענקים וסבסוד ריבית לזכאים; במידת הצורך על המשרד לפעול להעלאת נושאים אלה לדיון בממשלה.

הריבית על משכנתאות מוכוונות שניתנו לקבוצות מסוימות של זכאים, משנת 2007 עד מועד סיכום הביקורת, הייתה גבוהה מהריבית הממוצעת על משכנתאות לדיור במשק. ספק אם מצב דברים זה מתיישב עם רוח חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992 ותכליתו.