

# משרד הבינוי והשיכון

---

## פעולות ביקורת

במשרד הראשי ובכמה ממחוזות המשרד נבדקו דרך הקצאת קרקע לאוכלוסייה בעלת צביון דתי וכן פרויקט דיור להשכרה לאותה אוכלוסייה.

נבדק תהליך קבלת ההחלטות בדבר מכירה והשכרה של 198 דירות שבבעלות המדינה למומלצי עמותה חרדית במגדל העמק ואכלוס של 100 מהן.

אשר לפעולות משרד הבינוי והשיכון בתכנון הערים החדשות עירון ובני עי"ש ראה במסגרת הביקורת על משרד הפנים.

במשרד הראשי ובלשכת סגן השר, בעמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ, בפרזות, חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ, ובאגודה לתרבות הדיור נבדקו כמה מינויים פוליטיים וכן העסקת עובדים על פי חוזה מיוחד לבכירים (ראה הפרק "מינויים פוליטיים ובלתי תקינים").

## הקצאת מתחמי קרקע לאוכלוסייה בעלת צביון דתי

### ריכוז ממצאים

משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) מקצה מתחמים לאוכלוסייה "בעלת צביון דתי" כחלק מפרוגרמת הבנייה שלו. מתחמים אלה משווקים באמצעות מכרזים ליזמים. היזמים מתחייבים למכור את כל הדירות במתחמים אלה לאוכלוסייה בעלת צביון דתי.

המשרד לא הגדיר את המושג "צביון דתי"; ולא ערך מחקר על צורכי הדיור והמאפיינים של אוכלוסייה בעלת צביון דתי. רק במהלך הביקורת, בספטמבר 1997, נערך המשרד לפרסום מכרז למחקר, וגם אז - על צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית בלבד.

המתחמים שהוקצו לאוכלוסייה בעלת צביון דתי תוכננו על פי מאפיינים המייחדים רק חלק ממנה - האוכלוסייה החרדית, וזאת, בניגוד להנחית היועץ המשפטי לממשלה, שלפיה אין להקצות מתחמים נפרדים לאוכלוסייה חרדית בלבד.

אומדן המלאי התכנוני הנומינלי של דירות לשנת 1997 עבור האוכלוסייה החרדית היה במועד הביקורת כ- 51,000 דירות; מהן כ- 32,000 דירות כבר בהליך תכנון סטטוטורי, ויהיה ניתן לשווקן בטווח הזמן הקצר והבינוני. המשרד אמד את הצרכים של אוכלוסייה זו ב- 2,500-3,000 דירות בשנה. אף שהיה, לכאורה, במלאי האמור כדי לספק ביקושים של האוכלוסייה החרדית במשך כ- 17 שנים, המשיך המשרד, בשנים 1996-1997,

להקצות מתחמים נוספים למגזר החרדי, בלי שבדק את ביקושי האוכלוסייה החרדית למגורים במתחמים אלו.

זמן קצר לפני הבחירות לכנסת הארבע עשרה, החליטה הממשלה דאז על מתן מענק של 11.6 מיליון ש"ח כהשתתפות בהוצאות פיתוח של יזמים פרטיים ליישוב קריית ספר - יישוב חרדי - שנבנה על קרקע פרטית. במשרד לא נמצא תיעוד על השיקולים שהובאו לפני הממשלה למתן הטבה זו ליישוב, ולהעדפתו על פני יישובים אחרים באותו אזור.

בפברואר 1996 החליט ראש הממשלה דאז להעניק ליישוב אלעד - יישוב חרדי חדש --סיוע ייחודי בפיתוח עבור 2,000 הדירות הראשונות, וסיוע לרוכשי הדירות בדומה לסיוע הניתן באזור עדיפות לאומית א'. באפריל 1996 הרחיבה הממשלה דאז את הסבסוד לפיתוח ליתרת הדירות אשר יוקמו באלעד. סבסוד מעין זה לא ניתן ליישובים דומים אחרים בקרבת אלעד.

אחד האמצעים העיקריים בידי הממשלה לסייע ליישובים הוא בקביעתם כאזורי עדיפות לאומית (א' או ב'). אזורי העדיפות הלאומית תוחמו כאזורים גיאוגרפיים. אזורי העדיפות הלאומית צריכים להיקבע לפי קריטריונים אחידים ושוויוניים. נמצא, כי לשני יישובים (קריית ספר וחריש), שאינם כלולים במפת אזורי העדיפות הלאומית, נקבע מעמד של אזורי עדיפות לאומית, שלא ניתן ליישובים בעלי אותם מאפיינים.

בינואר 1997 החליטה הממשלה לתת ליישוב קריית ספר מעמד של אזור עדיפות לאומית ב' בנושא בנייה. יישובים שמעמדם ומיקומם דומים, לא קיבלו מעמד זה. כמו כן, החליט ראש הממשלה לתת מענק נוסף של 10 מיליון ש"ח כסיוע בפיתוח; מענק כזה לא ניתן ליישובים אחרים שנבנו על קרקע פרטית ושיקבלו מעמד של אזור עדיפות לאומית.

סגן שר הבינוי והשיכון פעל לשנות את צביון היישוב חריש - יישוב בהקמה בהיקף של כ- 10,000 דירות - מיישוב המיועד לזוגות צעירים ולעולים חדשים, ליישוב המיועד לאוכלוסייה חרדית. פעולה זו נעשתה, אף שהיה מלאי תכנוני של דירות לאוכלוסייה החרדית שטרם מוצה, ובלי שנבדק אם קיימת נכונות של האוכלוסייה החרדית לעבור ליישוב זה.

סגן השר פעל - בו זמנית - לשנות את צביון היישוב חריש, וגם לתת ליישוב מעמד של אזור עדיפות לאומית א'. בהתאם לבקשתו החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה, בספטמבר 1997, לתת ליישוב מעמד ייחודי של אזור עדיפות לאומית א', החלטה שמשמעותה, על פי הערכת אגף התקציבים, עלות של כחצי מיליארד ש"ח בתחום הדיור בלבד. בכך הופלתה לטובה האוכלוסייה ביישוב לעומת מגזרי אוכלוסייה אחרים.



משרד הבינוי והשיכון מקצה מתחמים ספציפיים לאוכלוסייה בעלת צביון דתי, כחלק מפרוגרמת הבנייה שלו. המשרד משווק מתחמים אלה בשיטות שיווק אחדות. המשרד מחייב את היזמים אשר רכשו את הקרקע למכור את כל הדירות במתחם לאוכלוסייה זו.

בחודשים יוני-דצמבר 1997 בדק משרד מבקר המדינה את דרך הקצאת הקרקע לאוכלוסייה בעלת צביון דתי. הבדיקה נעשתה במשרד הראשי ובכמה ממחוזותיו.

## הגדרת אוכלוסייה בעלת צביון דתי ומאפייניה

1. סוגית ההקצאה של מתחמי קרקע לאוכלוסייה "בעלת צביון דתי" הועלתה לדיון במשרד בעקבות עתירה לבג"ץ 5023/91 פורז נ' שר הבינוי והשיכון (להלן - בג"ץ עמישב)<sup>8</sup>. בבג"ץ עמישב צוטטה בהסכמה הקביעה בנוהל, שלפיה "אפשרית הקצאת קרקע לעמותות בעלות צביון דתי בתור שכאלה, אך ההקצאה כאמור חייבת להיעשות רק כאשר שיקולים ענייניים רלבנטיים ושיקולים מקצועיים שבמומחיות מצדיקים הקצאת קרקע נפרדת של אתרים לציבור חילוני מזה, ולציבור בעל צביון דתי מזה, ובכפיפות לתנאי שהדבר תואם את הפרוגרמה הכלל-ארצית של משרד הבינוי והשיכון".

עוד באוגוסט 1991 קבע המשרד נוהל בדבר המלצה להקצאת קרקע לעמותות<sup>9</sup>. הנוהל מאפשר הקצאת קרקע לשני סוגי עמותות: לעמותות בעלות צביון דתי; ולשאר העמותות. הנוהל לא הגדיר את המושג "צביון דתי".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה טען המשרד, כי ההגדרה אשר גובשה בזמנו התבססה "בין היתר" על חוק שירות ביטחון [נוסח משולב] התשמ"ו-1986 (להלן -- חוק שירות ביטחון), "פטור מטעמי הכרה דתית".

**במשרד לא נמצא תיעוד על הגדרה של המושג "צביון דתי". כאמור, הנוהל לא הגדיר את המושג "צביון דתי". כמו כן, במכרזים שפורסמו לציבור בדבר הקצאת קרקע עבור אוכלוסייה בעלת צביון דתי, לא פורסמה ולא הובאה לידיעת המשתתפים במכרזים הגדרה כלשהי.**

בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי בעתיד יפעל לכלול בנהליו הגדרה מתאימה של צביון דתי בהתבסס על חוק שירות ביטחון.

2. המשרד לא ערך מחקר על היקף הצרכים ומאפייני הדיוור של אוכלוסייה בעלת צביון דתי השואפת למגורים נפרדים מכלל האוכלוסייה. רק ב- 15.9.97 פרסם המשרד מכרז למחקר, וגם הוא רק בנושא צורכי הדיוור של האוכלוסייה החרדית בלבד, ולא של כלל האוכלוסייה בעלת הצביון הדתי.

**3. אמנם, עוזר היועץ המשפטי לממשלה הודיע, בשם היועץ המשפטי, לח"כ פורז, באוגוסט 1991, כי היועץ המשפטי לממשלה אישר הקצאת קרקע לבנייה לעמותות בעלות צביון דתי, אולם הוא הוסיף ואמר: "לא מותר להדגיש כי ההצעה להקצאה של אתרים, באורח ייחודי לחרדים, נדחתה על ידי היועץ המשפטי לממשלה". ממסמכי המשרד עולה, שבפועל תכנן המשרד את המתחמים לכלל הציבור בעל הצביון הדתי, על פי מאפיינים המייחדים את המגזר החרדי בלבד, כמפורט להלן:**

(א) שתי ההנחיות הפרוגרמטיות המרכזיות של המשרד ליזמים הבונים על שטחים המתוכננים לאוכלוסייה בעלת צביון דתי מתבססות על מאפיינים של האוכלוסייה החרדית. בהנחיה אחת, המצויה בתוספת ל"הנחיות לעבודות תכנון בנייני מגורים/בנייה לחרדים" נאמר, בין היתר: "רגישות רבה לפרטיות והדגשת צנעת הפרט..."; "גודל המשפחה - המשפחות מגיעות מוקדם לשיא תהליך הגדילה..."; "המצב הכלכלי של מרבית המשפחות אינו חזק עקב השילוב בין משפחה גדולה מחד, ולימודי תורה של הבעל מנגד". בהנחיה אחרת - "תקן מוסדות ציבור לאוכלוסייה

<sup>8</sup> פ"ד מו(2) 799,793.

<sup>9</sup> לעניין בנייה באמצעות עמותות, ראה ברוח שנתי 43, עמ' 136-143.

**בעלת צביון דתי" נאמר, בין היתר: "דוח זה בא להגדיר תקנים ייחודיים למגזר החרדי"; ... הצרכים מתבטאים בראש ובראשונה בכמות המוסדות הנובעת מגדלי משפחה במגזר זה וממספר הילדים, בעיקר בשנתונים הצעירים, ומהווי החיים הייחודי. גודל ממוצע של משפחה חרדית בארץ עומד על כ- 5 נפשות למשפחה ...". בגלל מאפיינים אלה קובע התקן בניית יותר מוסדות דת בשכונה ויותר מעונות יום ומקוואות לגברים.**

(ב) מפרוטוקולים של דיונים פנימיים ומהתכתבויות במשרדי הממשלה הנוגעים בדבר עולה, שגם כאשר בנושא הדיון או ההתכתבות נרשם "בנייה לאוכלוסייה בעלת צביון דתי", העניין הנדון הוא בנייה לאוכלוסייה החרדית. לדוגמה: בהנחיות התכנון של המשרד למתכנני העיר אלעד, אשר יועדה לאוכלוסייה בעלת צביון דתי, נאמר במפורש ש"אופי האוכלוסייה - חרדית", ובהתאם לכך תכננו את העיר, את מוסדות הציבור והחינוך ואת הבניינים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1997 הסביר המשרד, כי ההנחיות הפרוגרמטיות יועדו לכלל האוכלוסייה בעלת הצביון הדתי, ולא בהכרח למגזר החרדי. עוד הוסיף המשרד, כי בשכונות שיועדו ל"צביון דתי" התאכלסה בפועל גם אוכלוסייה בעלת צביון דתי שאינו חרדי. לטענתו, זאת ההוכחה כי ההנחיות הפרוגרמטיות תואמות גם מאפיינים של אוכלוסייה בעלת צביון דתי שאינו חרדי.

תשובת המשרד אינה עולה בקנה אחד עם התייעוד שלו; משהוחלט על מתחמים נפרדים לאוכלוסייה בעלת צביון דתי, ההנחיות הפרוגרמטיות צריכות להתבסס על מאפיינים המתאימים לאוכלוסייה בעלת צביון זה. העובדה שכמה מהרוכשים בפועל בפרויקטים שיועדו לאוכלוסייה בעלת צביון דתי אינם חרדים, אינה הוכחה לכך שההנחיות הפרוגרמטיות תואמות גם מאפיינים של כלל האוכלוסייה בעלת צביון דתי.

**לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להגדיר מהי "אוכלוסייה בעלת צביון דתי", לערוך מחקר על הצרכים והמאפיינים של אוכלוסייה זו, ולקבוע את מאפייני התכנון לבנייה למגורים ולמוסדות ציבור המתאימים לה.**

## **היצע לעומת ביקוש במגזר החרדי**

### **תכנון ההקצאה**

השיווק המיטבי של מתחמי קרקע הוא באמצעות מנגנון השוק - היצע דיור לעומת ביקוש. כאשר מתכננים קרקע לפלח אוכלוסייה מסוימת וההיצע גדול מהביקוש, נוצר מצב כמעט בלתי הפיך, לטווח זמן ארוך, שבו לא ניתן לשווק את הכמות המוצעת העודפת לכלל הציבור. בפרט בולט הדבר כאשר השיווק נועד לאוכלוסייה המאופיינת ברצון להתגורר בשכונות הומוגניות - בעלות אורח חיים נבדל.

### **הערכת הביקוש**

עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 1997, לא היה בידי המשרד מידע מפורט על היקף צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית למגורים נפרדים מכלל האוכלוסייה. ההערכה היחידה של הביקוש לדיור שנמצאה במשרד, התבססה על "נייר עמדה" שהגיש ביולי 1995 היועץ הכלכלי לשר הבינוי והשיכון דאז. בנייר העמדה הוערך היקף צורכי הדיור השנתיים של המגזר החרדי ב- 2,500-3,000 דירות. צורכי הדיור כללו דירות בשכונות נפרדות ובשכונות "מעורבות".

## היצע הדיור לאוכלוסייה החרדית

1. מול הערכת הביקוש, כפי שהובאה לעיל, יש להציב את ההיצע. למשרד לא היתה פרוגרמה הכוללת תכנון רב-שנתי להקצאת מתחמי קרקע לאוכלוסייה חרדית. פרוגרמה מעין זו אמורה להתאים את היצע הדיור לאוכלוסייה החרדית לביקוש.

הבדיקה העלתה, שהקיבולת הנומינלית<sup>10</sup> של תכניות בניין עיר (תב"ע), המיועדות לאוכלוסייה חרדית היתה במועד הביקורת כ- 51,000 דירות, מהן כ- 32,000 דירות כבר היו בהליך סטטוטורי ויהיה ניתן לשווקן בטווח הזמן הקצר והבינוני.

מלאי תכנוני זה (הכולל בנייה פרטית ובנייה ציבורית) לאוכלוסייה החרדית, לעומת צרכים של 2,500-3,000 דירות, כאמור, משמעותו - היצע נומינלי השווה, לכאורה, ל- 17 שנות ביקוש לפחות.

2. על אף המלאי התכנוני כמתואר, הוסיף המשרד להקצות מתחמים המיועדים לאוכלוסייה החרדית. משרד מבקר המדינה בדק את אופן ההקצאה של כמה מהמתחמים האלה, ולהלן פרטים:

(א) **ראש העין**: בנובמבר 1996, בפגישה של סגן שר הבינוי והשיכון (להלן - סגן השר) עם ראש עיריית ראש העין, סוכם שמחוז המרכז של המשרד יזמין תכנון לשלושה מתחמים בראש העין בקיבולת נומינלית של כ- 5,000 דירות, ומהן יוקצה שטח לכ- 1,000 דירות לאוכלוסייה בעלת צביון דתי.

יצוין, כי קילומטרים אחדים מדרום לראש העין מוקמת העיר אלעד, שעל פי החלטת ראש הממשלה מפברואר 1996 מיועדת לאוכלוסייה חרדית. קיבולת העיר היא כ- 7,200 דירות (אוכלוסייה של כ- 40,000 נפש), מהן כבר שווקו כ- 1,500 דירות. לפיכך, לא ברור מה היו הנימוקים לתכנון שכונה לאוכלוסייה חרדית בראש העין.

(ב) **באר שבע**: במארס 1997 פנה מנכ"ל המשרד אל השר לתשתיות לאומיות וביקשו להעביר מתחם קרקע בקיבולת של 2,000 דירות בבאר שבע מטיפול מינהל מקרקעי ישראל לטיפול המשרד. במכתבו ציין המנכ"ל, שהאתר נראה מתאים לפיתוח שכונה בעלת צביון דתי בעיר. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, שבקשת המנכ"ל לא הסתמכה על מחקרים או ניתוח של הביקוש למגורים של אוכלוסייה חרדית בבאר שבע. זאת ועוד, בבאר שבע קיים מלאי תכנוני של כ- 670 דירות המיועדות לאוכלוסייה חרדית על קרקעות שהמשרד מתכנן ומייעד לשיווק. במועד הביקורת, דצמבר 1997, טרם התקבלה החלטה בעניין.

(ג) **חריש**: יישוב חדש המתוכנן לבניית כ- 10,000 דירות, אשר תוכנן מלכתחילה עבור כלל האוכלוסייה. עם כניסת סגן השר לתפקידו הוא החל לפעול כדי לייעד את היישוב לאוכלוסייה חרדית (ראה להלן).



**המשרד לא הפעיל שיקולים ענייניים - מקצועיים רלוונטיים, בבואו לתכנן הקצאה לאוכלוסייה בעלת צביון דתי. למשרד מלאי תכנוני של כ- 51000 דירות המיועדות למגזר החרדי; על אף זאת מייעד המשרד מתחמים נוספים לאוכלוסייה זו, בלי שמיצה את המלאי הקיים, ובלי שבדק האם קיים ביקוש של האוכלוסייה החרדית למתחמים נוספים.**

<sup>10</sup> מחד - עשויה הקיבולת הנומינלית של תב"ע להצטמצם עקב חסמים, ומאידך - גם הצרכים אינם מגיעים תמיד לכדי ביקוש אפקטיבי.

## הטבות ליישובים שיועדו לאוכלוסייה בעלת צביון דתי

1. קריית ספר: קריית ספר היא יישוב חרדי, שנבנה על קרקע פרטית ופותח בידי יזמים פרטיים. במאי 1996 (זמן קצר לפני הבחירות לכנסת הארבע עשרה) החליטה הממשלה דאז על מענק למועצה המקומית מודיעין עילית (קריית ספר, אור שמח, בלעין, גני מודיעין, חשמונאים, מתתיהו-צפון) בסכום של 11.6 מיליון ש"ח, כהשתתפות בהוצאות פיתוח כללי בקריית ספר, בגין בנייה בשנים קודמות. התשלום, על פי החלטת הממשלה, היה מרביתו החזר הוצאות, שהועבר ליזמים באמצעות המועצה המקומית מודיעין עילית. במשרד לא נמצא תיעוד על השיקולים שהובאו לפני הממשלה, למתן הטבה ליישוב ולהעדפתו על פני יישובים אחרים באזור.

2. אלעד: בדיון מ-19.2.96 בנושא "בנייה לחרדים", בהשתתפות ראש הממשלה, שר האוצר ושר הבינוי והשיכון, החליט ראש הממשלה להכריז על אלעד כעיר המיועדת לאוכלוסייה בעלת צביון דתי. כמו כן, אושר בדיון סיוע ייחודי עבור 2,000 הדירות הראשונות אשר ייבנו ביישוב. הסיוע כלל הנחה בהוצאות הפיתוח בשיעור 25%, והלוואות מקום לרכישת דירה כפי שניתנות באזור עדיפות לאומית א', קרי - 60,000 ש"ח, מתוכם 30,000 ש"ח מענק מותנה ו-30,000 ש"ח הלוואת המשרד.

ביום 21.4.96 החליטה הממשלה דאז להרחיב את ההשתתפות בפיתוח בשיעור 25% לכלל היישוב, דהיינו - לעוד כ-5,000 דירות שנמצאות בשלבי תכנון שונים. הרחבה זו פירושה סבסוד נוסף, הנאמד ב-81 מיליון ש"ח לדירות אלה (לפי מדד תשומות הבנייה מספטמבר 1997) מעל לסבסוד קיים של כ-20 מיליון ש"ח עבור 1,500 דירות ששווקו מבין 2,000 הדירות שעליהן החליט ראש הממשלה.

סבסוד כזה לא ניתן ליישובים דומים בקרבת אלעד, כדוגמת שוהם או ראש העין.

ראש הממשלה דאז הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי היה מדובר באוכלוסייה בעלת מעמד חברתי-כלכלי מהנמוכים בישראל, שיצר צורך לטפל בפתרונות דיור עבורה בדרכי סיוע מתאימות. לדעת משרד מבקר המדינה, דרך זו של סיוע לאתר יש בה כדי לקפח קבוצות אוכלוסייה במצב חברתי-כלכלי דומה.

## הטבות ליישובים חרדיים במסגרת עדיפות לאומית

אחד האמצעים העיקריים בידי הממשלה לסייע ליישובים הוא בקביעתם ב"אזורי עדיפות לאומית". הממשלה קבעה אזורי עדיפות לאומית א' ואזורי עדיפות לאומית ב'. באזור עדיפות לאומית א' ניתנות הטבות בתחומים מסוימים, ובאזור עדיפות לאומית ב' - הטבות פחותות, או הטבות שוות בפחות תחומים.

לפי החלטת ועדת השרים לענייני עדיפות לאומית מינואר 1997, כוללות ההטבות בנושא הדיור: השתתפות בשיעור של 50% בהוצאות פיתוח; סיוע ברכישת דירה בסכום של 50,000-60,000 ש"ח, כמחציתו מענק, נוסף לסיוע הניתן על פי הזכאות האישית; הנחות בדמי חכירה של הקרקע בשיעור של 69% באזור עדיפות לאומית א' ו-49% באזור עדיפות לאומית ב'.

מערך ההטבות אמור לייצג את המדיניות של הקצאת המשאבים וסדר העדיפויות של הממשלה. לפי העיקרון המקובל צריך מערך ההטבות האמור לעמוד בקריטריונים של אחדות ושוויוניות. אזורי העדיפות הלאומית תוחמו כאזורים גיאוגרפיים. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, ששני יישובים המאופיינים באוכלוסייה חרדית, שאינם בתחום הגיאוגרפי של מפת העדיפויות הלאומיות, קיבלו אף הם מעמד כזה כמפורט להלן:

## מודיעין עילית (קריית ספר)

**ועדת השרים לענייני עדיפות לאומית החליטה בינואר 1997, שמודיעין עילית תקבל מעמד של אזור עדיפות לאומית ב' בדיוור, על אף שאינה כלולה במפת אזורי העדיפות הלאומית. לעומת זאת, יישובים שמיקומם הגיאוגרפי דומה למודיעין עילית לא קיבלו הטבה דומה.**

החלטת ממשלה ממאי 1994 קובעת, כי באזורי עדיפות לאומית יגבה המשרד 50% בלבד מעלות הפיתוח המבוצע על ידיו; אולם כיוון שבקריית ספר אין המשרד מבצע את הפיתוח בעצמו, החליט ראש הממשלה ב-9.3.97 לתת מענק נוסף של 10 מיליון ש"ח, כהחזרי פיתוח. המשרד החליט, כי המענק ינתן כסיוע לרוכשי הדירות.

בהחלטה של ועדת השרים לענייני עדיפות לאומית, מינואר 1997, קיבלו רוב היישובים באזורי יהודה והשומרון וחבל עזה מעמד של אזור עדיפות לאומית, ובכללם היישוב צופים אשר קיבל מעמד של אזור עדיפות לאומית ב'. יישוב זה מוקם על אדמות פרטיות ונבנה ביוזמה פרטית. יזם פרטי שבונה ביישוב ביקש לקבל את הסיוע בפיתוח, כמתחייב מהחלטת הממשלה, אך נדחה בידי המשרד, בטענה שהמשרד רשאי לחייב 50% מאומדן עלות הפיתוח רק באתרים בהם המשרד הוא המבצע את הפיתוח בעצמו. תשובה זו מעידה, לכאורה, על העדפה של היישוב קריית ספר על פני היישוב צופים. המשרד לא נתן הסבר מניח את הדעת להעדפה זו.

## חריש

**1. שינוי צביון היישוב:** היישוב חריש הוקם במסגרת יישובי "שבעת הכוכבים" על ציר הגבעות בוואדי ערה. יישוב זה יועד, לפי החלטות הממשלה, בדומה לשאר יישובי הכוכבים, לזוגות צעירים ולעולים. המשרד תכנן את היישוב לכ-10,000 דירות בהתאם לאפיונים אלה. לצורך פיתוח היישוב השקיע המשרד, ועוד ישקיע, בתשתיות שעלותן מוערכת בכ-715 מיליון ש"ח, מהם כ-125 מיליון ש"ח השקעות שכבר הושקעו.

בשנים 1989-1992 נבנו בחריש 300 דירות בבנייה קשיחה, ומהן שווקו 228 למשרתים בכוחות הביטחון, והיתר לעולים חדשים. ביישוב תוכננה שכונה נפרדת - בהיקף של כ-500 דירות - לאוכלוסייה בעלת צביון דתי.

בסוף דצמבר 1996, החלו הדרגים המקצועיים במשרד, על פי הנחיית סגן השר, בעבודת מטה שמטרתה: (א) שינוי התכנון הקיים בשכונה נוספת של היישוב חריש (להלן - השכונה הצפונית), שגם היא תשווק לאוכלוסייה בעלת צביון דתי; (ב) בדיקת החלופות למתן הנחות ומענקים, כך שמחיר הדירה יוזל במידה ניכרת.

מן הראוי לציין, שהבדיקה לשינוי התכנון נעשתה תחילה לגבי השכונה הצפונית, כיוון שהיתה זמינה לשיווק, אולם לקראת סוף 1997 נבדק עם עורכי התב"ע שינוי התכנון בכל השכונות המתוכננות בעיר כך שיותאמו לאוכלוסייה החרדית.

הבדיקות שעשו הדרגים המקצועיים במשרד העלתה את הממצאים האלה: יש אי-התאמה בין התכנון הקיים לבין אוכלוסיית היעד החדשה, קרי האוכלוסייה החרדית; טווח השינוי התכנוני קטן, משום שחלק מהפיתוח בשכונה הצפונית כבר בוצע; משמעות השינויים התכנוניים, לבד מהעלות הכרוכה בכך, היא שיחול עיכוב ניכר בלוח הזמנים לבניית השכונה.

אשר להנחות ולמענקים שיוזילו את מחירי הדירות ציינו הדרגים המקצועיים כמה חלופות, מהן הטובה ביותר - שהקרקע תשווק בתכנית "מחיר למשתכן" אשר תוזיל את עלויות הבנייה,

והיישוב ייקבע כאזור עדיפות לאומית א'. משמעות חלופה זאת: הוזלת מחיר דירת 80 מ"ר מ- 112,000 דולר למחיר של כ- 80,000 דולר.

שינוי אפיונו האכלוסי של יישוב דוגמת חריש, מיישוב חילוני לחרדי, מחייב בדיקות נוספות, כגון:

(1) האם מוצה הפוטנציאל ביישובים החרדיים הייעודיים כמו אלעד, קריית ספר ובית"ר;

(2) מהי הנכונות של האוכלוסייה החרדית לעבור ליישוב אשר אינו בקרבת הריכוזים החרדיים הגדולים;

(3) אפשרויות השיווק לאוכלוסייה הכללית, כאשר קיים אכלוס חלקי של היישוב באוכלוסייה חרדית.

### **בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, שבדיקות כאלה לא נערכו.**

**בהודעה לעיתונות של דובר המשרד, מ- 25.8.97, נאמר, כי היישוב חריש ייכלל בחמישה יישובים חרדיים חדשים בישראל.**

2. מתן מעמד של אזור עדיפות לאומית א' לחריש: בד בבד עם הבדיקות שנעשו בידי המשרד כדי לשנות את צביון היישוב לחרדי, החל סגן השר בפעולות להעניק ליישוב חריש מעמד של אזור עדיפות לאומית א'.

(א) בפברואר 1997 פנה סגן השר אל שר האוצר דאז ואל שר התשתיות הלאומיות וציין, שבכוונת המשרד לפרסם בעתיד הקרוב מכרז לבנייה לאוכלוסייה בעלת צביון דתי בשכונה הצפונית. לדעתו, לנוכח ניסיונות השיווק הלא-מוצלחים בשנתיים האחרונות ביישוב, תנאי הכרחי הוא מתן הנחות בקרקע ובפיתוח.

(ב) באוגוסט 1997 פנה השר לתשתיות לאומיות אל שר האוצר בנושא "חריש". במכתבו הוא אמר: "התחלתי במאמצים לעניין אוכלוסייה חרדית להתיישב במקום ומאמץ זה עשוי לתת תוצאות גם בעזרתו של סגן שר הבינוי והשיכון...". עוד נאמר במכתב: "כפי שמסתבר לא יעלה ניסיון זה יפה אם לא יוזלו עלויות הקרקע והפיתוח".

(ג) באוגוסט 1997 פנו בכתב חבר כנסת מטעם יהדות התורה וסגן השר אל ראש הממשלה וציינו, שבפגישה שקיימו עמו ב- 16.7.97 ועם שר האוצר הביאו לידיעתם את החלטת מועצת גדולי התורה דברמצוקת הדיור, אותה הגדירה "פיקוח נפש".

באותו מכתב נאמר, ש"בהתאם להחלטה והדרישה שמדי שנה יבנו 1,000 דירות להשכרה וכן בניית 2,000 דירות לאוכלוסייה החרדית בתנאים מועדפים, הצענו את היישוב חריש". עוד הציעו במכתבם, כי כדי לפתח את חריש, נדרש מתן "הטבות נדיבות" בשלבים הראשונים של בנייה בהיקף של 3,000-4,000 דירות.

(ד) ביום 2.9.97 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה לתת מעמד של אזור עדיפות לאומית א', באופן ייחודי, ליישוב חריש. בירורי משרד מבקר המדינה העלו, כי עד למועד הביקורת, דצמבר 1997, לא קיבלה החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה את אישור הממשלה.

מחישובים שערך אגף התקציבים באוצר עולה, שאם ישווקו כל הדירות בחריש, תגיע עלות ההנחות בתחום השיכון בלבד לכדי חצי מיליארד ש"ח.

**מכל האמור יוצא, שסגן השר פעל לשינוי אפיון האוכלוסייה בחריש לאוכלוסייה חרדית, ובמקביל - למתן מעמד של אזור עדיפות לאומית א' ליישוב זה. בהתאם**



לבקשותיו, החליטה ועדת השרים להעניק ליישוב מעמד של אזור עדיפות לאומית א'. המטרה ביסוד מתן מעמד של אזור עדיפות לאומית ליישוב היתה להזיל את מחירי הדירות ביישוב, בעלות של כחצי מיליארד ש"ח, כדי לשווקן לאוכלוסייה חרדית. בכך הופלתה לטובה אוכלוסייה זאת לעומת מגזרי אוכלוסייה אחרים. יתר על כן, ספק אם בקרב האוכלוסייה החרדית יש פוטנציאל ביקוש לדירות אשר יוצעו לה בחריש.

סגן השר והמשרד לא בדקו את האפשרות "לתמרץ" את השיווק ביישוב, בהענקת חלק מההנחות לדירות אחדות, בלא צורך לשנות את אפיון האוכלוסייה לאוכלוסייה בעלת צביון דתי, או בניסיון לשווק תחילה חלק מהמתחמים צמודי הקרקע כדי לעודד את אכלוס היישוב, בדומה לפעולות שנערכו ביישובים אחרים.

בתשובתו הסביר המשרד למשרד מבקר המדינה, שניסיונות השיווק לכלל הציבור במכרזים שפורסמו בשנים 1994 ו- 1995 לא הצליחו. לכן נשקלה האפשרות לשווק את היישוב לאוכלוסייה בעלת צביון דתי. עם זאת, לדברי המשרד לא התקבלה החלטה להפוך את היישוב חריש ליישוב חרדי. לחיזוק טענתו, הגיש המשרד פנייה של סגן השר למנהלת אגף נכסים ודיוור במשרד, שנעשתה במהלך הביקורת בנובמבר 1997, לברר את נכונותם של אנשי צבא קבע להתיישב בחריש.

לעומת זאת נמצא, שעוד באוגוסט 1994 פנתה קבוצה של 50 משפחות אל שר הבינוי והשיכון דאז, בבקשה להקצות להן מגרשים בחריש בשיטת "בנה ביתך". קבוצה זו פנתה שוב באפריל 1996 ובאוגוסט - 1997 במועד זה היא כללה 100 משפחות. היא נדחתה בידי סגן השר, בטענה שנוהלי המשרד אינם מאפשרים הקצאה לבנייה עצמית ללא מכרז. זאת ועוד, לא נמצא כי המשרד עשה ניסיונות שיווק נוספים לכלל האוכלוסייה, בין היתר - תוך הצעת הנחות והטבות לגרעין ראשון של 1,000-1,500 דירות ויצירת "נקודת זינוק" לשיווק היישוב.



בדיקה של דרך הקצאת מתחמי קרקע לאוכלוסייה "בעלת צביון דתי", העלתה ממצאים המדגישים את הצורך במתן הגדרות ברורות ובקביעת קריטריונים בנושא זה. בראש ובראשונה על משרד הבינוי והשיכון להגדיר מהי "אוכלוסייה בעלת צביון דתי", לערוך מחקר על מאפייניה וצרכיה בתחום הבנייה למגורים, ולקבוע את האופי התכנוני שיתאים לה. הועלה, שהמשרד לא הגדיר אוכלוסייה זו, ובפועל תכנן את מתחמי הקרקע עבורה, על פי המאפיינים והצרכים של האוכלוסייה החרדית, שהיא רק חלק מ"אוכלוסייה בעלת צביון דתי".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שבמסגרת החלטת ממשלה על הקמת ערים חדשות ייקבע גם צביון האכלוסי. במסגרת זו יהיה עליה לשקול את ההשפעות החברתיות, הכלכליות והלאומיות של הפרדה גדלה והולכת בין מגזרי אוכלוסייה שונים.

בידי המשרד מלאי של תכנון דירות, שיש בו כדי לספק את צרכי האוכלוסייה החרדית, לכאורה, למשך 17 שנים לפחות. אף על פי כן המשיך המשרד, בשנים 1996-1997, להקצות מתחמים נוספים לאוכלוסייה זאת, בלי למצות את המלאי הקיים, ובלי לבדוק האם יש היענות מצד האוכלוסייה החרדית למתחמים אלה. בנושא זה פעלו סגן השר והמשרד ליעד את העיר חריש לאוכלוסייה חרדית, על אף שמלכתחילה יועדה ותוכננה לזוגות צעירים ולעולים.

ממצאי משרד מבקר המדינה מראים, שביישובים אשר יועדו לאוכלוסייה החרדית, ניתנו הטבות והנחות שיש בהן כדי להזיל את מחירי הדירות במידה ניכרת. הטבות והנחות אלה לא ניתנו ביישובים אחרים הדומים במאפייניהם.

## דיוור להשכרה לאוכלוסייה בעלת צביון דתי

### ריכוז ממצאים

בדצמבר 1996 סיכמו משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) ומשרד האוצר, כי לתקציב המשרד ייתוסף סכום של 170 מיליון ש"ח לבנייתן של 600 דירות אשר יועדו להשכרה, וכי עוד 80 דירות קיימות יוסבו להשכרה.

במסגרת סיכומים בין הליכוד לבין אגודת ישראל נקבע, כי מתוך כלל הדירות שייבנו להשכרה יועדו עד 2,000 דירות להשכרה למגזר החרדי. הקמת הפרויקט הוצגה כתנאי להצטרפות אגודת ישראל לקואליציה. הסיכום לא הונח על שולחן הכנסת, כנדרש בחוק יסוד: הממשלה.

בהסכם הקואליציוני שהונח לפני הכנסת ובקווי היסוד של הממשלה, סוכם על בניית דירות להשכרה לכלל הציבור. גם התקציב של 170 מיליון ש"ח נועד לאותה מטרה; אולם המשרד ייעד את התקציב לבניית דירות להשכרה לציבור החרדי בלבד, וזאת בניגוד לחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה.

על פי נתוני המשרד, ישנן באזורי הביקוש כ- 2,000 משפחות שאושרו כזכאיות לדירה בשכירות מסובסדת, ולא נמצאו להן פתרונות דיוור. אולם המשרד העדיף, כאמור, לייעד את התקציב לבנייה להשכרה רק לאוכלוסייה החרדית.

ביולי 1996, כחודש לאחר חילופי השלטון, עוד בטרם הוקצו הכספים ושונו הקריטריונים הקיימים בדבר הזכאות לדיוור הציבורי ובטרם אותרו קרקעות לבניית פרויקטים לדירות להשכרה, כבר החל המשרד בהליכי רישום, מיון וקביעת הזכאים מבין האוכלוסייה החרדית ל- 680 דירות בשכירות.

עבור אוכלוסייה "בעלת צביון דתי" נקבעו שני מועדי הרשמה -- באוגוסט ובנובמבר 1996. מועד ההרשמה הראשון פורסם הן בעיתוני הערב והן בעיתונות החרדית, אולם המודעה בדבר מועד ההרשמה השני פורסמה בעיתונות החרדית בלבד, על אף שהמשרד ייעד לכאורה את הפרויקט ל"בעלי צביון דתי". כלל הנרשמים לפרויקט לדיוור להשכרה היה 696, מהם 238 נרשמו לאחר המועד שנקבע לסיים ההרשמה הראשונה ועוד לפני תחילת ההרשמה השנייה.

הטיפול בזכאי המשרד לדיוור להשכרה הוא חלק מתפקידו של אגף האכלוס במשרד. ברישום ובמיון הנרשמים לפרויקט דיוור להשכרה "לבעלי צביון דתי" טיפלה מחלקת "דיוור להשכרה" שהוקמה לצורך זה ונוהלה בידי עוזר מנכ"ל המשרד. מחלקה זו לא היתה כפופה לאגף האכלוס במשרד.

לנרשמים שהגישו תעודות זכאות שלח המשרד הודעות על זכאותם לדיוור להשכרה. נמצא, כי רבים מהנרשמים שזכאותם לדירה בפרויקט אושרה אינם זכאים על פי