

המועצה להשכלה גבוהה

הוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת)

התקצוב וההפעלה של מעונות סטודנטים

תקציר

רקע כללי

בעקבות מחאת הדיור באוגוסט 2011 החלה המדינה בשני תהליכים שעניינם תקצוב והפעלה של מעונות סטודנטים: רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) החליטה באותו חודש לשווק קרקע ללא תמורה לבניית מעונות סטודנטים (להלן - מעונות); ובמקביל מינה ראש הממשלה מר בנימין נתניהו ועדה ציבורית בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג כדי שתבחן את מצוקת יוקר המחיה במדינת ישראל ותציע פתרונות (להלן - ועדת טרכטנברג). במרץ 2012 אימצה הממשלה את המלצות פרק הדיור בדוח הוועדה, ובאותו חודש חתם משרד האוצר עם הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - הוות"ת) על "תכנית לבניית מעונות חדשים במסגרת הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי". לפי התכנית אמורה הוות"ת להקצות למוסדות להשכלה גבוהה (להלן - המוסדות או המוסד) 100 מיליון ש"ח בהתאם לתנאי סף ואמות מידה שפורטו.

באוגוסט 2011 החליטה מועצת מקרקעי ישראל לשווק קרקע לבניית 10,000 חדרים במעונות הסטודנטים. בנובמבר 2012 נתנה הוות"ת ל-14 מוסדות להשכלה גבוהה אישור ראשוני להקמת מעונות שיכללו 3,918 מיטות.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר-יולי 2015 את יישום התכניות של רמ"י ושל הוות"ת להקמת מעונות. הבדיקה בחנה את שיתוף הפעולה בין שני הגופים ואת השגת יעדי התכניות. כמו כן נבדק אם הוכנה תכנית כוללת להקמת מעונות. הבדיקה התמקדה במשרדי הוות"ת ורמ"י ובמוסדות להשכלה גבוהה. בדיקה מעמיקה נעשתה באוניברסיטה העברית ובאוניברסיטת תל אביב, אשר הקימו זה מכבר מעונות, והתמקדה בשכר הדירה שגבו, במדיניות האכלוס ובניהול המעונות.

הליקויים העיקריים

אי-עמידה ביעדי התכניות להקמת מעונות

על פי החלטת מועצת מקרקעי ישראל מאוגוסט 2011, קרקע לבניית מעונות תשווק באמצעות מכרז פומבי, או בפטור ממכרז ללא תמורה, למוסדות להשכלה גבוהה שהם מלכ"רים. על פי ההחלטה היו אמורים להיבנות 10,000 חדרי מעונות, ובאוקטובר 2012 העלתה מועצת מקרקעי ישראל את היעד ל-20,000. אולם עד מועד סיום הביקורת, יולי 2015, הקצתה רמ"י קרקע לבניית 9,287 חדרים, ומהם נמצאים בשלבי סיום בנייה או שבנייתם הסתיימה רק 2,400 חדרים (26%), בשלושה מוסדות.

אף שבנובמבר 2012 נתנה הוות"ת ל-14 מוסדות אישור ראשוני להשתתפותה במימון הקמת מעונות שיכללו 3,918 חדרים, רק חמישה מוסדות (לרבות השלושה האמורים) נמצאים בשלבי סיום בנייה של 1,006 חדרים בלבד (26%). כולם החלו בהליכי הקמת המעונות לפני השקת התכנית של הוות"ת.

בסקירת פרויקטי בניית המעונות נמצאו פרויקטים שזכו בניקוד גבוה מהוות"ת (מבחינת נחיצות הקמתם ותקצובם) אך לא הוקמו, ולעומתם כאלה שניקודם נמוך ונמצאים בשלבי בנייה סופיים.

חסמים ליישום התכנית של רמ"י

שיתוף הפעולה בין רמ"י לוות"ת לקה בחסר. רמ"י הקצתה קרקע למוסדות שיש בהם פחות מ-2,500 סטודנטים (המינימום שקבעה הוות"ת) או למוסדות לחינוך, אף שידעה כי לא ייכללו בתכנית להקמת מעונות של הוות"ת. רמ"י לא ביצעה בדיקות היתכנות בדבר האפשרות הכלכלית של המוסדות להקים מעונות, ואכן כל המוסדות שזכו לסיוע של רמ"י בלבד לא הצליחו להקים מעונות.

רמ"י גם לא בדקה את סיכויי יישומם של פרויקטים אשר התעכבו מסיבות סטטוטוריות או בשל חילוקי דעות משפטיים וכספיים בינה לבין המוסדות שלא נפתרו עד מועד סיום הביקורת, יולי 2015.

חסמים ליישום התכנית של הוות"ת

על פי התכנית של הוות"ת, המוסדות יוכלו להקים מעונות במימון עצמי - היינו גיוס תרומות וסיוע של הוות"ת - או בשיתוף יזם חיצוני (להלן - BOT¹). במהלך הגשת ההצעות לוות"ת לפחות ארבעה מוסדות, מרביתם בפריפריה, התקשו בגיוס תרומות וביקשו מהוות"ת אישור לקחת הלוואה להקמת המעונות; אולם עד מועד סיום הביקורת, יולי 2015, ואף שהוות"ת הודיעה כי בכוונתה לשקול את הסוגיה, היא טרם הוסדרה.

ליקויים ביישום התכניות של רמ"י והוות"ת

רמ"י לא קבעה בהחלטותיה מנגנוני פיקוח או סנקציות למקרים שבהם המוסדות לא יעמדו בתנאים שהציבה להם. בפועל מוסדות רבים גבו מהסטודנטים שכר דירה גבוה משכר הדירה המרבי שקבעה. באוקטובר 2012 החליטה רמ"י כי על מחירי השכירות יפקח מנגנון הפיקוח של משרד הבינוי והשיכון לנושא דירות להשכרה, אולם בפועל לא עירבה את המשרד בהקמת המעונות או בפיקוח על שכר הדירה בהם.

הוות"ת סיעה בהקמת מעונות באוניברסיטת אריאל שהם חלק מפרויקט מתמשך, בניגוד לתנאי הסף שלה עצמה, ולפיהם תסייע בבניית מעונות רק בפרויקטים חדשים.

רמ"י והוות"ת קבעו פרוגרמת בנייה ולפיה לא יהיו יותר מארבעה סטודנטים ביחידת דור. למרות זאת הן אישרו תכנית של הטכניון לבניית מעונות שבהם חמישה סטודנטים ביחידה.

הפעלת מעונות באוניברסיטה העברית

בשנת 2013 רכשה האוניברסיטה את המעונות בכפר הסטודנטים מהיזם הפרטי שבנה והפעיל אותם. לשם כך לקחה הלוואה מוועדת הקרנות² שלה. על פי ההסכם בין הוועדה לאוניברסיטה, האחרונה תפעיל את המעונות במשך 25 שנה, ושיעור התשואה³ לוועדה יהיה לפחות 5.5% צמוד למדד. יצוין כי על פי מסמכי האוניברסיטה עצמה מדובר בשיעור גבוה מהמקובל באותו מועד. לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי כי הפעלת מעונות סטודנטים, שתכליתם המרכזית הנגשת הלימודים לאוכלוסיות שמתקשות לשאת בעלויות, תניב רווחים לאוניברסיטה באמצעות ועדת הקרנות שלה.

1 Build-Operate-Transfer, היינו - במסגרת השותפות העסקית עם היזם הוא אמור לממן את הקמת המעונות ולהפעיל אותם במשך כ-25 שנה ולאחר מכן להעבירם לידי המוסד.
 2 ועדה המנהלת את כספי התרומות של האוניברסיטה.
 3 הרווחיות השנתית (באחוזים) על השקעה ראשונית בפרויקט, המביאה בחשבון את הערך הנוכחי של תזרים מזומנים עתידי.

הביקורת העלתה כי תעריף שכר הדירה למיטה במעונות באוניברסיטה העברית בדירות של שניים-שלושה חדרים הוא 1,520 ש"ח לחודש - יקר מהתעריף שמפרסמים הלמ"ס או משרד הבינוי והשיכון עבור מיטה בדירות כאלה בשוק הפרטי (כ-1,300 ש"ח בממוצע לחדר).

הפעלת מעונות באוניברסיטת תל אביב

ביולי 2008 חתמה האוניברסיטה על הסכם עם יזם חיצוני להקמה של מעונות חדשים (להלן - מעונות ברושים), לשיפוץ המעונות הקיימים (להלן - מעונות איינשטיין) ולהפעלת המעונות במשך 24 שנה. שיעור התשואה הצפוי ליזם בעסקה הוא 7.5%. הקריטריונים לאכלוס מעונות איינשטיין מתבססים על המרחק מביתו של הסטודנט לאוניברסיטה, ולפיהם סטודנטים בעלי רכב שאינם נכים יידחו. לעומת זאת הזכאות למעונות ברושים נקבעת בהגרלה מבין כל הסטודנטים מן המניין, ללא קריטריונים כלשהם. יתר על כן, אכלוס המעונות באוניברסיטת תל אביב נעשה ללא כל התחשבות במצבם הסוציו-אקונומי של הסטודנטים. בכך החטיאה האוניברסיטה את ייעודם של המעונות בהנגשת ההשכלה הגבוהה לאוכלוסייה הזקוקה לכך.

עלה כי במעונות איינשטיין, שעברו שיפוץ, גובה שכר הדירה בדירות שני חדרים עם שני שותפים בחדר - קרי ארבעה סטודנטים סך הכול - הוא 5,000 ש"ח לחודש, ואילו שכר הדירה שמדווחים משרד השיכון והלמ"ס לדירה כזאת עומד על כ-4,500 ש"ח. יצוין כי מדובר במרבית יחידות הדיור במעונות איינשטיין, שכן בין שבעה בניינים רק בבניין אחד יש דירות ליחיד בחדר.

ההמלצות העיקריות

על הוות"ת לקבוע מדיניות ברורה בדבר אופן פיזור המעונות במכללות, באוניברסיטאות, בפריפריה או במרכז וכמות המיטות המזערית הנחוצה בכל מוסד; הכול בהתחשב במיקום המוסד ובמאפייני הסטודנטים הלומדים בו.

על הוות"ת ורמ"י לעבוד בשיתוף פעולה בכל הנוגע לבחירת המוסדות שיזכו לסיוען, לקביעת תעריף שכר הדירה במעונותיהם ולפיקוח על הקמת מעונות ועל הפעלתם.

על הוות"ת לדון בבקשת המוסדות לאפשר להם - אם הם בעלי יציבות ואיתנות פיננסית - לגייס מימון לבניית מעונות באמצעות הלוואות מגופים פיננסיים כחלופה לשיתוף יזם חיצוני בהקמת המעונות. שיתוף יזם חיצוני עלול לייקר את עלויות הקמת המעונות ובהתאם גם את הפעלתם, ומעלה חשש כי שכר הדירה שידרוש היזם במכרז יהיה גבוה. על הוות"ת להשיב לבקשות אלו תוך פרק זמן סביר.

על רמ"י לוודא כי להקצאות קרקע יש סיכוי להתממש לכדי פרויקטים להקמת מעונות, אם על ידי בדיקת כדאיות כלכלית לפרויקט ואם על ידי בדיקת המצב המשפטי והסטטוטורי של הקרקעות לפני ההקצאה. הסתפקותה של רמ"י בפעולת ההקצאה הביאה לכדי "הקצאות סרק".

סיכום

בעקבות המחאה החברתית שפרצה בקיץ 2011 החלה המדינה בשני תהליכים שעניינם תקצוב והפעלה של מעונות סטודנטים: באוגוסט 2011 החליטה רמ"י לשווק קרקע ללא תמורה לבנייה של 10,000 חדרי מעונות סטודנטים, יעד שהועלה בהמשך ל-20,000 חדרים; ובמרץ 2012 אימצה הממשלה את המלצות ועדת טרכטנברג, לרבות אלו הנוגעות לתכנית לבניית מעונות חדשים שלפיה תקצה הוות"ת למוסדות להשכלה גבוהה 100 מיליון ש"ח. ליצירת פתרונות מגורים לסטודנטים עשויה להיות השפעה רחבה יותר על שוק הדיור כולו, שכן הגדלה משמעותית של מספר חדרי המעונות, בעיקר באזורי ביקוש במרכז הארץ, יכולה למתן את הביקוש לדירות להשקעה ובכך להוריד את מחירי הדיור. נכון למועד סיום הביקורת הוקצתה קרקע רק לכ-9,000 חדרי מעונות, ומהם נבנו או עדיין נבנים כ-2,400 חדרים.

הביקורת העלתה שהסיבות לתפוקות הדלילות של בניית המעונות היו אלה: הוות"ת אפשרה חלופה אחת לבניית המעונות - שיטת ה-BOT - שלא התאימה לכל המוסדות, ולא אפשרה להם להשתמש באשראי בנקאי או מוסדי; חוסר התיאום בין הוות"ת לרמ"י הביא בין השאר לכך שרמ"י הקצתה קרקע למוסדות שלא עמדו בתנאי הסף שקבעה הוות"ת ולא נכללו בתכניתה; רמ"י הקצתה קרקע למוסדות להקמת מעונות סטודנטים בלי לבדוק אם יש לפרויקטים אלה סיכוי להגיע לכדי יישום.

בסופו של דבר, היעדים העיקריים של התכניות לא הושגו: לא סופקו פתרונות דיור לסטודנטים במעונות, ולחצי הביקוש בשוק הדיור עדיין גבוהים וכך גם מחירי הדיור. יתר על כן, שכר הדירה במרבית המעונות אינו נמוך במידה משמעותית מזה שבשוק החופשי, מאחר שרמ"י והוות"ת לא אכפו את קביעתן בנוגע לגובה שכר הדירה המרבי שהיזם רשאי לגבות.

נוכח אי-ההצלחה ביישום התכנית לבניית המעונות, על הוות"ת לקבוע מדיניות כוללת בנושא זה. עליה להכין תכנית מערכתית למערך המעונות בראייה כלל-ארצית ולקבוע את הכללים והקריטריונים לפי צרכים ומאפיינים של המוסדות להשכלה גבוהה. על רמ"י לבצע בדיקות מקדמיות כדי לוודא כי הקצאות קרקע יתממשו לכדי פרויקטים להקמת מעונות סטודנטים. עולה צורך חיוני שהוות"ת ורמ"י גם יגבשו מנגנונים יעילים לפיקוח שוטף על גובה שכר הדירה שנגבה במעונות הסטודנטים, וכן יקבעו את מנגנון קביעת תעריף זה, כך שהוא יגלם בתוכו את המשמעויות הכלכליות של הטבות שניתנו לצורך הקמת המעונות.



מבוא

בשנת 2010 עמד מספר הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה בישראל על 293,000. מעונות הסטודנטים נתנו מענה רק ל-17,000 מהם (פחות מ-6%). ארבע שנים לאחר מכן, בספטמבר 2014, עלה מספר הסטודנטים ל-310,550 ומספר המיטות ל-20,526 (כ-6.6%).

על פי סקר של התאחדות הסטודנטים הארצית, בשנת תשע"ד גרו 45% מהסטודנטים בדירה שכורה בשוק הפרטי. עובדה זו משפיעה על הביקוש לדירות ומגבירה את מצוקת הדיור, אותה המצוקה שהייתה התשתית למחאה החברתית של קיץ 2011. כמו כן, ההיצע הנמוך של מעונות לסטודנטים ומחירי שכר הדירה הגבוהים עלולים להשפיע על הביקוש לדירות להשקעה ולתרום לעלייה המתמשכת במחירי הדיור בישראל.

במהלך המחאה החברתית ובעקבותיה החלה המדינה בשני תהליכים הנוגעים למצוקת הדיור של הסטודנטים: באוגוסט 2011 החליטה מועצת מקרקעי ישראל להקצות קרקע ללא תמורה לבניית מעונות סטודנטים; ובמקביל מינה ראש הממשלה מר בנימין נתניהו ועדה ציבורית בראשות פרופסור מנואל טרכטנברג כדי שתבחן את מצוקת יוקר המחיה בישראל ותציע פתרונות. ועדת טרכטנברג עסקה בין השאר בצעדי יישום להורדת מחירי הדיור. בספטמבר 2011 הגישה את המלצותיה, ובכללן ההמלצה להקצות 100 מיליון ש"ח לסיוע בהגדלת מספר חדרי המעונות במקומות שבהם חלופת השכירות היא היקרה ביותר.

במרץ 2012 החליטה הממשלה לאמץ את פרק הדיור בדוח ועדת טרכטנברג, ובאותו חודש חתם משרד האוצר עם הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (הוות"ת) על "תכנית לבניית מעונות חדשים במסגרת הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי". על פי התכנית תקצה הוות"ת למוסדות להשכלה גבוהה 100 מיליון ש"ח בהתאם לתנאי סף ואמות מידה שנקבעו. התכנית התבססה על ההנחות הבאות: התועלת הכלכלית לסטודנט גדולה יותר במעונות המופעלים בערים הגדולות, שם מספר הסטודנטים גבוה וכך גם עלות שכר הדירה בשוק הפרטי ביחס למוסדות בפריפריה, ושם גם יש יתרון בבניית מספר גדול של חדרי מעונות; מצוקת הדיור קיימת גם בקרב סטודנטים באזורי פריפריה שבהם אין היצע דיור מספק; סטודנטים משכבות סוציו-אקונומיות נמוכות יוכלו לגור במעונות וללמוד באוניברסיטאות המובילות; ושיווק הדירות בערים הגדולות יפחת ויביא לירידה בשכר הדירה בסביבת המעונות.

ככלל, היחס בין מספר המיטות במעונות שבמוסדות לבין מספר הסטודנטים בהם משתנה ואינו תלוי במיקום המוסד או בגודלו. בצפון הארץ עמד יחס זה במועד השקת התכנית של הוות"ת על 5%, בדרום 2%, באוניברסיטת תל אביב 3%, באוניברסיטת אריאל 16.6% ובטכניון 35.6%. גם בביקוש למעונות יש שונות גדולה בין המוסדות: בטכניון כ-75% מהביקוש לדיור במעונות נענה, בצפת 50% מהביקוש נענה, בתל-חי 75% ובאריאל כ-65%.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר-יולי 2015 את יישום התכניות של רמ"י והוות"ת להקמת מעונות סטודנטים. נבדקו שיתוף הפעולה בין רמ"י לוות"ת, התכניות להקמת המעונות, ביצוען והשגת יעדיהן. הבדיקה התמקדה במשרדי הוות"ת ורמ"י ובמוסדות להשכלה גבוהה. באוניברסיטה העברית ובאוניברסיטת תל אביב, אשר הקימו זה מכבר מעונות, נבדקו מדיניות האכלוס וניהול המעונות.

תכניות של רמ"י והוות"ת להקמת מעונות סטודנטים

מוסד להשכלה גבוהה המבקש להקים מעונות ומקבל הקצאת קרקע מרמ"י נדרש לטפל בהליכים הסטטוטוריים, ולאחר מכן או במקביל לפעול לגיוס המימון להקמה, בין השאר בסיוע הוות"ת. הוות"ת מאשרת סיוע כספי אם המוסד נמצא ברשימת המוסדות שהיא מתקצבת ואם הוא עומד בתנאי הסף שקבעה, ובפרט אם הוא מסוגל לעמוד בהקמת המעונות מהבחינה הכלכלית. מכאן שהאחריות להקמת המעונות מוטלת על המוסד.

התכנית של רמ"י להקמת מעונות

באוגוסט 2011 החליטה מועצת מקרקעי ישראל להקצות קרקע לבניית 10,000 חדרי מעונות באמצעות מכרז פומבי, או בפטור ממכרז ללא תמורה, למוסדות להשכלה גבוהה שהם מלכ"רים. באפריל 2012 אישרה הנהלת רמ"י הקצאת קרקע לארבעה מוסדות להקמת 3,400 חדרים, ובאוקטובר אותה שנה אישרה הקצאת קרקע נוספת של 5,887 חדרים ל-15 מוסדות נוספים. בהחלטה זו אף קבעה את שכר הדירה המרבי שכל מוסד יוכל לגבות ואת אופן הקצאת הקרקע: מכרז או פטור ממכרז.

באוקטובר 2012 הרחיבה מועצת מקרקעי ישראל את הפטור ממכרז וללא תמורה לבניית מעונות שניתן למוסדות להשכלה גבוהה שהם מלכ"רים גם לרשויות מקומיות שיבנו מעונות. עוד נקבע בהחלטה זו כי מספר חדרי מעונות הסטודנטים יוכפל ויעמוד על 20,000.

הביקורת העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, יולי 2015, ובחלוף כשלוש שנים מהחלטת רמ"י על שיווק נוסף של קרקעות למעונות, היא לא ביצעה הקצאה נוספת של קרקע לבניית 10,000 חדרי מעונות.

התכנית של הוות"ת להקמת מעונות

בהמשך להחלטת הממשלה המאמצת את המלצות ועדת טרכטנברג, במרץ 2012 חתמו משרד האוצר והוות"ת על תכנית לבניית מעונות חדשים ולפיה יוקצה תקציב של 100 מיליון ש"ח להקמת מעונות במוסדות (להלן - התכנית הראשונה או התכנית)⁴. על פי התכנית, כל מוסד המבקש להקים מעונות ומעוניין בקבלת סיוע מטעם המדינה יגיש בקשה לות"ת הכוללת את תכנית הבנייה, מתכונת ניהול המעונות ותחזוקתם, תנאי ההתקשרות עם קבלן וגובה שכר הדירה שייגבה. התקציב יוקצה למוסדות על ידי הוות"ת בהתאם לניקוד אשר ייקבע לכל פרויקט על בסיס הביקוש למעונות הקיימים, היקף הסיוע התקציבי הנדרש מהוות"ת, מיקום המוסד - במרכז הארץ או בפריפריה, וגובה שכר הדירה שייקבע בפרויקט. התכנית תתייחס לבניית מעונות חדשים בלבד. מימון הפרויקט יהיה עצמי או באמצעות יזם פרטי שיבנה ולעתים אף יפעיל את המעונות.

4 ביוני 2014 חתם משרד האוצר על הסכם שני עם הוות"ת, ולפיו יוקצו עוד 160 מיליון ש"ח להקמת 5,000 מיטות נוספות (להלן - התכנית השנייה). יישום ההסכם השני לא נבדק ברוח הנוכחי.

בנובמבר 2012 נתנה הוות"ת אישור ראשוני ל-14 מבין 25 בקשות שהמוסדות הגישו לה והעניקה להן ניקוד לשם קביעת גובה התקציב שתיתן. נקבע כי יוקצו 25,000-35,000 ש"ח למיטה בהתאם לניקוד שצברה כל בקשה. בסוף אותו חודש עדכנה הוות"ת את מתכונת התקצוב למיטה כדי לאפשר גם לפרויקטים שדורגו נמוך לקבל תקציב, ונקבע כי גובה התקציב לפרויקט יהיה -33,500 20,000 ש"ח למיטה. בנובמבר 2014 עדכנה הוות"ת את התעריף המזערי לתקציב לפרויקט ל-30,000 ש"ח למיטה וקבעה כי ההקצאה לפריפריה תגדל עד 35,000-40,000 ש"ח למיטה בכפוף למימון משלים של המוסד. הגדלת התקציב תסתכם בכ-13 מיליון ש"ח (על חשבון התכנית השנייה).

לוח 1

תמונת מצב של הפרויקטים שאישור רמ"י והוות"ת, יולי 2015

שם הפרויקט	חדרים שאישרה רמ"י	חדרים שאישרה הוות"ת	תקציב הוות"ת במיליוני ש"ח	סטטוס הפרויקט
הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל	1,000	125	3.75	בשלב ביצוע
אוניברסיטת בר-אילן	1,000	500	15	לא החלו בבנייה
אוניברסיטת בן-גוריון בנגב	1,000	500	15	לא החלו בבנייה
המכללה האקדמית כנרת	400	245	7.35	הבנייה הושלמה והמעונות נפתחו לשימוש הסטודנטים
אוניברסיטת בן-גוריון - קמפוס שדה בוקר	150	-	-	לא החלו בבנייה ונראה שהפרויקט לא יבוצע
המכללה האקדמית תל אביב-יפו	450	400	13.4	לא החלו בבנייה
המרכז הבינתחומי הרצליה	1,000	-	-	לא החלו בבנייה
קריית החינוך גבעת וושינגטון	384	-	-	לא החלו בבנייה ונראה שהפרויקט לא יבוצע
המכללה האקדמית לחינוך אורנים	230	-	-	לא החלו בבנייה ונראה שהפרויקט לא יבוצע
אוניברסיטת אריאל בשומרון	1,000	250	7.5	בשלב ביצוע
המכללה האקדמית לחינוך חמדת הדרום	150	-	-	לא החלו בבנייה ונראה שהפרויקט לא יבוצע
המרכז האקדמי רופין - קמפוס רופין	325	250	7.5	לא החלו בבנייה
המרכז האקדמי רופין - קמפוס מכמורת	208	-	-	לא החלו בבנייה ונראה שהפרויקט לא יבוצע
המכללה האקדמית צפת	200	250	7.5	לא החלו בבנייה
המכללה האקדמית גליל מערבי	200	-	-	לא החלו בבנייה
המכללה האקדמית אשקלון	300	-	-	לא החלו בבנייה ונראה שהפרויקט לא יבוצע
המכללה למינהל בראשון לציון	800	-	-	לא החלו בבנייה

שם הפרויקט	חדרים שאישרה רמ"י	חדרים שאישרה הוות"ת	תקציב הוות"ת במיליוני ש"ח	סטטוס הפרויקט
מכללת אורות ישראל - אלקנה	240	-	-	לא החלו בבנייה ונראה שהפרויקט לא יבוצע בשנים 2016-2017
מכללת שנקר	-	288	9.64	לא החלו בבנייה
המכללה האקדמית עמק יזרעאל	-	166	5.56	לקראת סיום הבניה
אוניברסיטת תל אביב	-	220	6.6	סיימו לבנות
עזריאלי - מכללה אקדמית להנדסה ירושלים	-	378	11.34	לא החלו בבנייה
המכללה האקדמית תל-חי	-	96	2.88	לא החלו בבנייה
עיריית לוד	250	-	-	לא החלו בבנייה
המכללה האקדמית להנדסה אורט בראודה	-	250	-	ויתרו על הסיוע
סך הכול	9,287	3,918	113.02	

על פי נתוני רמ"י והוות"ת

לסיכום, הנהלת רמ"י אישרה להקצות קרקע ל-9,287 חדרים, אולם חתמה על הסכם חכירה או הסכם פיתוח עם המוסדות רק בנוגע ל-3,400 מהם, ו-2,400 (26%) מהחדרים נמצאים בשלבי בנייה או שבנייתם הסתיימה. ל-620 מהחדרים שאישרה רמ"י ניתן תקציב מהוות"ת. הוות"ת אישרה בסך הכול 113 מיליון ש"ח לבניית 3,918 חדרים בפרויקטים, מהם 1,006 חדרים (26%) כבר נבנו או בבנייה, בעלות סיוע של כ-31 מיליון ש"ח.

מלוח 1 עולה שחמישה מוסדות סיימו לבנות את המעונות או נמצאים בהליכי בנייה. יודגש כי כל החמישה החלו בהליכי הקמת המעונות (תכנון, גיוס כסף ולעיתים אף בנייה) לפני השקת התכנית של הוות"ת. בהתחשב בעובדה שעברו שלוש שנים מהשקתה וארבע שנים מהשקת התכנית של רמ"י, בחן משרד מבקר המדינה את החסמים שעוכבו את יישום התכניות.

היעדר תכנון כולל של היקף המעונות ומיקומם על פי צורכי מערכת ההשכלה הגבוהה

כאמור, כחלק מקביעת מדיניות הקמת מעונות במוסדות, קבעה הוות"ת אמות מידה⁵ שלפיהן דירגה את סדר העדיפות להקצאת תקציבי הסיוע לבנייתם. הציון שנתנה שיקף את סדר העדיפות ואת הנחיצות של הקמת המעונות במוסדות אלו.

5 אמות המידה נקבעו על בסיס הביקוש למעונות הקיימים - מספר בקשות למיטה במעונות, חלופות דיור בשוק הפרטי, מספר המיטות בפרויקט, היקף הסיוע התקציבי הנדרש מהוות"ת, מיקום המוסד - במרכז הארץ או בפריפריה, וגובה שכר הדירה שייקבע בפרויקט.

הביקורת בחנה את מדיניות הוות"ת בנוגע להקמת מעונות והיקף המעונות במוסדות האקדמיים, ומצאה כי הוות"ת קיבלה את החלטותיה בראייה נקודתית ולא כלל-ארצית, ולא הביאה בחשבון מאפיינים כמו מיקום גאוגרפי, אוכלוסיית הסטודנטים במוסדות לעומת האוכלוסייה המקומית וחלופות דיור בסביבת המוסדות.

בבדיקת פרויקטי המעונות נמצאו כאלה שזכו בניקוד גבוה מהוות"ת ולא הוקמו עד כה, ולעומתם פרויקטים שזכו בניקוד נמוך ונמצאים בשלבי בנייה סופיים.

יוצא אם כן כי סדר העדיפות שקבעה הוות"ת לא בא לידי ביטוי בסדר הקמת המעונות, מאחר שהוות"ת לא ביססה אותו על תכנית סדורה. לדעת משרד מבקר המדינה, על הוות"ת להכין תכנית כוללת למערך המעונות בראייה כלל-ארצית, ולקבוע את אמות המידה לנחיצות הקמתם ותקצובם לפי צרכים ומאפיינים של המוסדות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 ציינה הוות"ת כי הסכום שהעמיד האוצר - 100 מיליון ש"ח - נמוך משמעותית ביחס לצורכי המערכת, וללא הבטחת מקורות תקציביים משמעותיים נוספים בפריסה רב-שנתית אי-אפשר לקבוע יעדים ארוכי טווח לגבי היקף מעונות ארצי, פיזורם ועוד. עוד ציינה הוות"ת כי היא שותפה לעמדת מבקר המדינה שלפיה ראוי לבצע תכנון ארוך טווח ולהגדיר יעדים מוסכמים לבניית המעונות. על כן, ולאור ההבנה כי משרד האוצר יקצה תקציבים נוספים המאפשרים תכנון, הוות"ת מכינה בימים אלה הצעה מפורטת להגדרת יעדי הבנייה של המעונות הנדרשים בארץ לעשור הקרוב.

חסמים ליישום התכנית של רמ"י

שיתוף פעולה לקוי בין רמ"י לוות"ת

באוגוסט 2011 החליטה מועצת מקרקעי ישראל לשווק את הקרקע באמצעות מכרז פומבי ותוך קיום התייעצות עם הוות"ת בכל הנוגע לתקן הבנייה, לדרך הפעלת המעונות, לתנאים הכספיים ולמנגנוני הפיקוח והבקרה על הקמת המעונות ועל הפעלתם. בהסכם שחתמו משרד האוצר והוות"ת במרץ 2012 צוין כי עדיף שהקצאת הסיוע של הוות"ת תיעשה לפני הליך הקצאת הקרקע או בתיאום עמו, כדי לאפשר למוסדות הרלוונטיים לדעת מה גובה הסיוע שיינתן להם לפני שיגישו הצעה להקמת המעונות. במאי 2012 ציינה הוות"ת כי הקצאת הסיוע להקמת המעונות היא פעולה משלימה ומקבילה להקצאת הקרקע להקמתם.

1. מהאמור לעיל עולה כי רמ"י והוות"ת היו אמורות לפעול בשיתוף פעולה, אלא שבפועל לא היה תיאום ביניהן, וכל גוף בחר בנפרד את המוסדות האקדמיים שסייע להם.

בביקורת עלה כי בניגוד להחלטת המועצה, רמ"י לא התייעצה עם הוות"ת לגבי גיבוש תנאי המכרז להקצאת הקרקע וקביעת מנגנוני הפיקוח על הקמת המעונות ועל הפעלתם.

6 יצוין כי גם ח"כ אלכס מילר, יו"ר ועדת החינוך בכנסת דאז, ציין במרץ 2012 כי אין למל"ג מדיניות ברורה בדבר היחס הרצוי בין מספר הסטודנטים במוסד למספר החדרים במעונותיו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 ציינה הוות"ת כי היא מקבלת עקרונית את הערת משרד מבקר המדינה כי יש מקום לשיפור התיאום השוטף בין רמ"י לבניה.

2. באפריל 2012 הגישה חברה חיצונית⁷ שרמ"י נעזרה בשירותיה המלצות על מוסדות שניתן להקצות להם מקרקעין להקמת מעונות. עלה כי רמ"י לא דרשה מהחברה לבסס את המלצותיה על בדיקות בדבר יכולתם הכלכלית של המוסדות להקים את המעונות. עוד עלה כי לגבי חלק מהמוסדות ציינה החברה החיצונית כי אינם זכאים לסיוע מהוות"ת (עובדה המקשה על ההיתכנות הכלכלית), אך למרות זאת הקצתה להם רמ"י קרקע להקמת מעונות.

למשל, באוקטובר 2012 הקצתה רמ"י קרקע למכללה האקדמית לחינוך אורנים בקריית טבעון, להקמת 230 חדרי מעונות, אלא שמדובר במכללה לחינוך שהוות"ת אינה מתקצבת. בפועל, כפי שמוצג אף בלוח 1 שלעיל, המכללה לא מצליחה ליישם את התכנית לבניית המעונות.

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי מאחר שהוות"ת ביצעה בדיקות כלכליות רק בנוגע למוסדות שנכללו בתכנית שלה, ראוי היה שרמ"י תבצע בדיקות למוסדות שלא נכללו בתכנית. בפועל הקצתה רמ"י קרקעות לבניית מעונות בלא בדיקת היתכנות כלכלית, ואכן, כל המוסדות שזכו לסיוע של רמ"י בלבד לא הצליחו להקים מעונות. עובדה זו משתקפת גם בתשובת קריית החינוך גבעת וושינגטון למבקר המדינה מאוקטובר 2015, שבה ציינה כי כבר יש בידיה תכניות מאושרות על ידי כל הגורמים והיא מוכנה וערוכה לתחילת הקמת המעונות אם תתקצב. גם המכללה האקדמית לחינוך חמדת הדרום ציינה בתשובתה למבקר המדינה מנובמבר 2015 כי בשל קשיי תקציב אינה מסוגלת לבנות את המעונות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 מסרה רמ"י כי אין זה מתפקידה לבדוק את ההיתכנות הכלכלית לעצם היכולת להקים את המיזם. הבדיקה שעשתה הייתה בידיעה כי אף אם הקרקע תוקצה ללא תמורה והוות"ת תשתתף בכ-15% מעלויות הבנייה, עדיין יידרשו המוסד האקדמי או הרשות המקומית לאתר את התקציבים הדרושים לבנייה. רמ"י הדגישה כי אין מדובר בהקצאות קרקע, אלא במוסדות שניתנה להם האפשרות ליהנות מתנאי ההקצאה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כיוון שמדובר בהקצאה ללא תמורה ובמוסדות ללא כוונת רווח, היה על רמ"י לבקש מהחברה החיצונית לקיים בדיקות היתכנות כלכליות.

2. באפריל 2012 החליטה הנהלת רמ"י כי מספר הסטודנטים המוערי הנדרש כדי שמוסד יהיה זכאי להקצאת קרקע הוא 2,500 (כפי שקבעה גם הוות"ת), והוותק הנדרש לפעילות המוסד הוא עשר שנים לפחות.

7 החברה הכינה סקר קרקעות שבמסגרתו הייתה אמורה לנתח ביקוש למעונות, לאתר מגרשים ולבדוק את המצב הסטטוטורי, את הבעלות, את הישימות הכלכלית ואת עמדת הרשות המקומית והמוסדות להשכלה גבוהה.

בביקורת עלה שרמ"י עצמה לא עמדה בתנאי הסף שקבעה: כשישה חודשים בלבד לאחר קבלת ההחלטה האמורה, באוקטובר 2012, החליטה הנהלת רמ"י להקצות מקרקעין למכללות שמספר הסטודנטים בהן נמוך בהרבה מ-2,500. למשל, היא אישרה הקצאת מקרקעין למרכז האקדמי רופין - קמפוס מכמורת, לקמפוס שדה בוקר של אוניברסיטת בן-גוריון, לקריית החינוך גבעת וושינגטון, למכללה האקדמית לחינוך חמדת הדרום ולמכללת אורות ישראל, לשם הקמת 1,132 חדרי מעונות (בכולם גם יחד), אף שנכון למועד קבלת ההחלטה למדו ככל אחד מהמוסדות פחות מ-2,500 סטודנטים. רמ"י עשתה כן אף שידעה שהוות"ת לא תכלול מוסדות בסדר גודל זה בתכנית לתקצוב הקמת מעונות. רמ"י לא נימקה את חריגתה מתנאי הסף שקבעה; בכך הפכה את החלטה שלה לאות מתה.

הקצאות קרקע שלא יצאו אל הפועל

באפריל 2012 אישרה הנהלת רמ"י הקצאת קרקע להקמת 1,000 חדרים באוניברסיטת בר-אילן, ובאוקטובר 2012 אישרה הקצאות קרקע בפטור ממכרו וללא תשלום להקמת 1,134 חדרים למכללות גבעת וושינגטון, הגליל המערבי ואשקלון ולעיריית לוד. בנובמבר 2012 אישרה הוות"ת סיוע כספי להקמת המעונות למוסדות האמורים (פרט לעיריית לוד ולגבעת וושינגטון, שבהיותה מכללה לחינוך, אינה מתוקצבת על ידיה).

1. מחלוקות כספיות בין רמ"י למכללת גבעת וושינגטון: עיכוב בחתימה על הסכם חכירה עם המכללה נגרם בשל מחלוקות כספיות בינה לבין רמ"י על נושאים שאינם קשורים לעסקה של המעונות.

משרד מבקר המדינה רואה טעם לפגם בעובדה שרמ"י לא פעלה לסיום המחלוקות הכספיות עם המכללה לפני הקצאת הקרקע.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 ציינה מכללת גבעת וושינגטון כי מיום שהוחלט על הקצאת הקרקע לא נעשה דבר לקידום הנושא, חרף פניות חוזרות ונשנות שלה לרמ"י.

2. חוסר ישימות של ההקצאות: רמ"י לא בדקה אם הקצאות כמפורט לעיל משנת 2012 להקמת מעונות אכן ישימות. היא לא ביצעה בדיקות מקדמיות בדבר הסיכוי להתממשות הקצאות הקרקע לכדי פרויקטים להקמת מעונות. מתשובת עיריית לוד למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 עלה כי המיקום שהקצתה לה רמ"י אינו כדאי כלכלית וכי היא מתכוונת לקדם הקמת מעונות ליד תחנת הרכבת; מתשובת אוניברסיטת בר-אילן מנובמבר 2015 עלה כי הקרקע הנדונה בבעלותה וכי אינה זקוקה לאישורה של רמ"י. יצוין כי בעת הקצאת הקרקע לאוניברסיטה היו חילוקי הדעות בדבר הבעלות על הקרקע ידועים לרמ"י; אשר למכללות האקדמיות בגליל המערבי ובאשקלון, מתברר כי טרם סיימו את ההליכים הסטטוטוריים מאחר שלא קיבלו אישור לשינוי ייעוד הקרקע להקמת המעונות. גם המצב הסטטוטורי של המכללות האמורות היה ידוע לרמ"י בעת הקצאת הקרקע.

בשנת 2012 פרסמה רמ"י רשימת מוסדות שבכוונתה להקצות להם קרקע להקמת 10,000 חדרי מעונות. ביולי 2013 דיווחה הנהלת רמ"י למועצה כי הקצתה קרקע להקמת כ-9,300 חדרי מעונות. משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת רמ"י כי אמנם בכך התקדמה לקראת גיבוש תכנית שלכאורה עונה על הדרישה לבניית 10,000 חדרים, אך בפועל היו חלק מההחלטות שהתקבלו בנוגע להקצאות אלו לא ישימות, שכן רמ"י לא ביצעה בדיקות מקדמיות בדבר הסיכוי להתממשות ההקצאות לכדי פרויקטים להקמת מעונות. מכאן שתמונת המצב שהוצגה למועצה לא שיקפה נאמנה את השגת יעדי הקצאת הקרקע לבניית מעונות.

בתשובותיהן של רמ"י והוות"ת למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 הן מסרו כי עם הפרויקטים נמנים גם כאלה שאין להם תכנית סטטוטורית המאפשרת בנייה. הוות"ת מסרה כי פרק הזמן הדרוש לתכנון, קבלת אישור מוועדות התכנון, בניית מודל כלכלי, פרסום מכרזים וכו' הוא ממושך, והבנייה אורכת בממוצע כשנתיים לפחות. לאור כל הדרוש להשלמת מיזמים בסדר הגודל המדובר, פרק הזמן הסביר הוא לא פחות מארבע שנים. היא ציינה כי הדבר נכון בפרט לאור העובדה שמדובר בניסיון ראשון של הממשלה למעורבות בנושא, ולכן בשלב זה לא ניתן להסיק מסקנות לגבי תוצאות התכנית. רמ"י ציינה את ההליכים הסטטוטוריים מול ועדות התכנון והרשויות המקומיות כחסם מרכזי, שהסרתו מצריכה הירתמות של גורמי ממשלה לשיפור ההליכים.

משרד מבקר המדינה מעיר לוות"ת ולרמ"י כי כפי שפורט לעיל, למרבית הפרויקטים לא הייתה היתכנות מלכתחילה, ללא קשר לסיבות שהן הציגו בתשובותיהן.

הקצאת קרקע להקמת מעונות ללא תמורה למכללות חוץ-תקציביות

על פי הנחיות המועצה להשכלה גבוהה הנוגעות למוסדות שאינם נתמכים תקציבית, אחת מדרישות ההתאגדות של המוסד היא קביעה בתקנונו כי "העמותה לא תקבל כספי מדינה במישרין או בעקיפין מכל גורם שהוא, לרבות משרדי ממשלה, תאגידים סטטוטוריים, רשויות מקומיות, המוסדות הלאומיים...".

באוגוסט 2011 נכנסה לתוקף החלטת מועצת מקרקעי ישראל שמספרה 1241, שהוחלפה בדצמבר 2012 על ידי החלטה 1262, המסדירה שיווק קרקעות המיועדות לבניית מעונות סטודנטים במכרז פומבי ובפטור ממכרז למוסדות להשכלה גבוהה שהם מלכ"רים; זאת ללא תמורה, בגין זכויות בקרקע. שיווק הקרקע וקביעת התנאים למכרז ייעשו בהתייעצות עם אגף התקציבים.

הקצאת קרקע למרכז הבינתחומי הרצליה

באוקטובר 2012 החליטה הנהלת רמ"י להקצות למרכז הבינתחומי הרצליה (להלן - המרכז או המכללה), באמצעות מכרז, מקרקעין לבניית המעונות. בדיון באפריל 2013 בהשתתפות מנהל רמ"י דאז, היועץ המשפטי של רמ"י ונשיא המכללה, הוחלט כי היועץ המשפטי יבחן אם החלטת מועצת רמ"י בנוגע להקצאת קרקעות למוסדות אקדמיים לבניית מעונות בפטור ממכרז חלה גם על מוסדות לא מתוקצבים. אם תוצאת הבחינה תהיה חיובית, תקצה רמ"י למרכז קרקע בפטור ממכרז ובתשלום המותאם למוסד ציבורי. אם עמדת היועץ המשפטי תהיה שקיימת הסתמכות והתחייבות שלטונית להקצות קרקע למרכז הבינתחומי, וכן יובהר כי החלטת המועצה חלה על מוסדות לא מתוקצבים, תכבד רמ"י עמדה זו ותקצה את הקרקע ללא תשלום.

בתשובותיה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 ומינואר 2016 מסרה רמ"י כי הקצאת הקרקע אושרה בהתאם להחלטת המועצה ובמסלול המקובל לאישור עסקאות ברמ"י. רמ"י הוסיפה כי היועץ המשפטי בחן את הקצאת הקרקע בפטור ממכרז, והחליט שבנסיבות הקיימות הדבר אפשרי.

בפברואר 2014, בהסתמך על אישור היועץ המשפטי של רמ"י, החליט מחוז תל אביב של רמ"י להקצות את הקרקע למכללה בפטור ממכרז וללא תמורה. בהתאם לכך במאי 2014 חתמה רמ"י ישירות עם המכללה על חוזה פיתוח מהוון לבניית 772 יחידות דיור כמעונות סטודנטים ושטחים מסחריים. ערך המגרש הוא כ-35 מיליון ש"ח. מאחר שהקרקע ניתנה למרכז לבניית מעונות ללא תמורה, המרכז שילם רק כ-2 מיליון ש"ח, עבור השטחים המסחריים בלבד. בחוזה עם רמ"י התחייב המרכז על גובה שכר הדירה שיגבה במעונות שיבנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הקרקע הוקצתה למטרה ראויה - הקמת מעונות לסטודנטים, וגם המטרה שבבסיס ההקצאה ללא תמורה - לספק מגורים לסטודנטים בעלות נמוכה ממחירי השוק ולהשפיע אגב כך גם על מחירי הדירות - היא מטרה ברוכה. עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי עליה לתת את הדעת על כך שהקרקע הוקצתה לגוף שאינו מתוקצב על ידי הוות"ת ושהיבטיו המינהליים אינם מפוקחים במלואם על ידיה, ויכולתה לפקח על הלימה בין הייעוד שבשלו ניתנה הקרקע ללא תמורה לבין השימוש בה מוגבלת. על הוות"ת ורמ"י להבטיח, באמצעים העומדים לרשותן, כי גובה שכר הדירה והשימוש בקרקע יתאמו את מטרות ההקצאה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי שאלת הקצאת הקרקעות למכללות בלתי-מתוקצבות תיבחן על ידי היועץ המשפטי לממשלה בכללותה, לרבות ההיבט של הקצאה לשם הקמת מעונות סטודנטים; זאת על רקע הצורך לתת פתרונות דיור לסטודנטים.

בעקבות המלצת משרד מבקר המדינה הודיע היועץ המשפטי של רמ"י כי העביר את הנושא לבחינת היועץ המשפטי לממשלה.

היעדר חלופות בקביעת שיטת המימון החיצוני

לצורך גיבוש התכנית לסיוע למוסדות במימון בניית המעונות נעזרה הוות"ת בחברה חיצונית. באפריל ובמאי 2012 הגישה לה החברה את המלצותיה לקביעת תנאי הסף, הקריטריונים והעקרונות המנחים לאישור הפרויקטים. בין השאר המליצה החברה כי מקורות המימון להקמת מעונות יהיו סיוע תקציבי של הוות"ת, מימון עצמי (לרבות תרומות) ומימון חיצוני שיתקבל משותפות עסקית עם יזם - למשל בשיטת בנה-הפעל-העבר (BOT)⁸. בנובמבר 2012 אימצה הוות"ת את המלצות החברה החיצונית.

הביקורת העלתה כי הוות"ת לא דרשה מהחברה החיצונית להציג לה חלופות למקורות המימון החיצוני והסתפקה באפשרות אחת - שיטת ה-BOT (ודומות לה), שהיא השיטה שבה צברה החברה את ניסיונה המעשי. לכן לא עמדה בפני הוות"ת האפשרות לבחור בהצעה המיטבית מבין כמה חלופות, וממילא היא גם לא ניתחה את היתרונות, החסרונות וההשלכות של החלופות. זאת ועוד, הוות"ת גם לא ניתחה את הכדאיות הכלכלית של שיטת ה-BOT, ובכלל זה היא לא קבעה מהי תשואת הרווח הסבירה והראויה לזים, אל מול בינוי ממקורות עצמיים אחרים, ולא את עלויות המימון הכרוכות בחלופה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר לוות"ת כי מאחר שהחלטתה נגעה לייזום פרויקטי בנייה בהיקפים גדולים, היה עליה לבחון את מכלול ההיבטים הכרוכים בכך, וזאת כדי להבטיח את היתכנות הפרויקטים ואת ישימותם. חיוני והכרחי היה שתבדוק את הכדאיות הכלכלית של כל פרויקט ופרויקט בהתאם למאפייניו ושתבחן את כל החלופות לאופן הוצאתו אל הפועל, גם מבחינת המימון, ותביא בחשבון בין היתר את תנאי האשראי הקיימים והחזויים ואת ניהול הסיכונים הכרוכים בכך. הסתפקות בשיטת מימון אחת, בשעה שידוע שאין מדובר בפרויקט שניתן ליישמו באמצעות שיטה אחת בלבד, עלולה להביא להחלטה שאינה מיטבית ושלאו דווקא מתאימה לכל אחד מן הפרויקטים. תוצאת החלטה זו של הוות"ת הייתה, כפי שיתואר להלן, אחד החסמים שמנעו את התממשותם של חלק מהפרויקטים, שכן התברר שבשיטת ה-BOT הקמת המעונות לא תמיד הייתה כדאית כלכלית לזימים, ובפרט באזורי הפריפריה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 ציינה הוות"ת כי נכונה הטענה שבתחילת הדרך השקיעה משאבים בפרט בלימוד שיטת ה-BOT, שהיא תחום התמחותה העיקרי של החברה שסייעה בתהליך, וייתכן כי היה מקום להעמיק יותר בניתוח החלופות. עוד ציינה כי לגבי התכנית השנייה (שכאמור לא נבדקה במסגרת דוח ביקורת זה) תבחן בין היתר גם את נושא האשראי. הוות"ת הוסיפה כי שילוב יזם חיצוני בהקמת המעונות פירושו הפקדת בנייתם וניהולם בידי גופים מקצועיים וצמצום משמעותי של סיכונים ההקמה. היא ציינה כי מבין 3,668 המיטות שאושרו לתקצוב בתכנית הראשונה, רק לגבי 20% טען המוסד כי היעדר חלופה למימון הקמת המעונות הוא גורם מעכב. עוד ציינה כי נושא האשראי נבחן לאחרונה עם משרד האוצר, אולם בשל התנגדות אגפים מסוימים באוצר הוא נותר ללא מענה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהוות"ת תציב חלופות לאופן המימון החיצוני של הקמת הפרויקטים בהתאם למאפייני כל מוסד ומוסד, תבחן את מגוון החלופות ותעריך את ישימותן ואת כדאיותן הכלכלית. במידת הצורך עליה גם לבחון את החלופות עם משרד האוצר ולגבש את עמדתה לאחר שמיעת עמדתו המקצועית.

הקמת מעונות במימון יזם חיצוני בשיטת ה-BOT

בין השנים 2005-2015 הקימו האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת תל אביב ואוניברסיטת אריאל מעונות סטודנטים בשיטת ה-BOT. ההסכמים שנחתמו לא הבטיחו גביית שכר דירה נמוך מזה שבשוק הפרטי, כלהלן:

האוניברסיטה העברית: בשנת 2002 זכה יזם חיצוני במכרז לתכנון, הקמה, תפעול וניהול של מעונות סטודנטים בהר הצופים במשך 24 שנים. התשואה ליזם בהקמת המעונות והפעלתם הייתה 12%. ממסמך של האוניברסיטה מאוגוסט 2012 עלה כי היזם גבה שכר דירה בסך 1,500 ש"ח למיטה לחודש - גבוה ממחיר השוק באותה שנה, שעמד על 1,250-1,300 ש"ח.

אוניברסיטת אריאל: בשנת 2007 חתמה האוניברסיטה הסכם עם יזם חיצוני לבניית 7,000 חדריים במעונות סטודנטים. התשואה ליזם בהקמת המעונות והפעלתם הייתה 9.5%. שכר הדירה במעונות נכון ליולי 2015 היה 1,600 ש"ח לחדר בממוצע - גבוה מזה שנקבע בהסכם וגבוה מהנהוג באותה עת בשוק החופשי, 1,500 ש"ח, כפי שדיווח המוסד עצמו. פרטים ראו בפרק "קביעת שכר הדירה במעונות הסטודנטים".

אוניברסיטת תל אביב: ביולי 2008 חתמה האוניברסיטה עם יזם על חוזה להקמת מעונות חדשים, לשיפוץ המעונות הקיימים ולהפעלתם במשך 24 שנה. התשואה ליזם הייתה 7.5%. הביקורת העלתה כי לאחר שיפוץ המעונות הישנים (איינשטיין) עלו מחירי השכירות בהם מ-600-800 ש"ח למיטה ל-1,150-1,550 ש"ח למיטה - גבוה משכר הדירה דאז בשוק החופשי לדירות דומות. ראו גם בפרק "קביעת שכר הדירה במעונות הסטודנטים".

קשיים ומאפיינים מיוחדים לפריפריה

חשיבות נגישותה של ההשכלה הגבוהה בפריפריה באה לידי ביטוי, בעשורים קודמים, בהחלטה של הוועדה להקים באזורים אלו מוסדות להשכלה גבוהה; וזאת כדי לצמצם את הצורך של בני המקום להתנתק ממקום מגוריהם לשם רכישת ההשכלה, וכן כדי לתרום לאיכות חיי הקהילה המקומית ולחשיפתה לידע ולתחומי דעת חדשים. אחד הכלים לחיזוק מעמד המוסדות שהוקמו בפריפריה הוא מתן אפשרות לסטודנטים להתגורר במעונות הסמוכים להם. הקמת מעונות באזורים אלו יכולה אף להיות אבן שואבת לסטודנטים שיגיעו ללמוד ממקומות מרוחקים, ובכך לתרום לפיתוח הכלכלי והחברתי של יישובים בפריפריה.

לדעת התאחדות הסטודנטים ומועצת נשיאי המכללות, בפריפריה יש היצע דל של מעונות ודויר חלופי בסביבת המוסדות, והמוסדות מתקשים בגיוס תרומות וזקוקים לסיוע גדול יותר מאלו שבמרכז. שילוב יזם חיצוני בהקמת מעונות סטודנטים מחייב קביעת תעריף שכר דירה גבוה יחסית לזה הקיים בפריפריה, שיכסה את כלל הוצאות היזם ואף יאפשר לו תשואה סבירה; מכאן ששילוב יזם חיצוני בבניית מעונות מתאים בעיקר למוסדות בערים הגדולות, שם ניתן לשלב מסחר במבנה המעונות. שיטה זו אף מחייבת את המוסדות לקבל על עצמם התחייבויות כספיות גדולות, שכן הם מחויבים לשאת בעלות הפרש שבין אכלוס סטודנטים מזערי במשך 12 חודשים בשנה, לבין אכלוס בפועל במשך עשרה חודשים.

כשקבעה הוועדה את הקריטריונים לדירוג נחיצות הקמתם ותקצובם של מעונות במוסדות, כדי לקבוע את היקף הסיוע שתיתן בהקמתם, החליטה לתת למוסדות מחוץ לערים הגדולות ניקוד גבוה באזורים שבהם חסרות חלופות דויר קרובות ונגישות. באופן זה ניסתה להתחשב במוסדות בפריפריה. בשנת 2014 קיימה הוועדה הפקת לקחים מביצוע התכנית הראשונה, ואלה היו ממצאיה: (א) למוסדות בפריפריה יש קושי להעמיד מודל פיננסי מאוזן מאחר שאין להם אפשרות לממן את הפרויקט במימון עצמי. מנגד, הקמת מעונות בשיתוף עם יזם חיצוני דורשת מהם עלויות נוספות, ובכללן התחייבות לאכלוס מזערי שאינם יכולים לעמוד בו; (ב) לגודל המוסד אין יתרון בפריפריה; (ג) עלות הקמת מעונות יקרה מכפי שהוערך במקור (היא הוערכה בכ-140,000 ש"ח למיטה; בפועל הטווח המזערי הוא 150,000-180,000 ש"ח למיטה); (ד) הפרויקטים שקיבלו את התמיכה הגבוהה ביותר הם אלו שנמצאים בשלבי ביצוע. בהתאם לממצאים אלה החליטה הוועדה בנובמבר 2014 להעלות את התעריף המזערי למיטה בפריפריה מ-30,000 ש"ח ל-35,000-40,000 ש"ח, בכפוף למימון משלים של המוסדות, כדי לאפשר להם לממש את הסיוע שניתן להם. עוד קבעה שתשקול לאפשר למוסדות אלו לקבל אשראי מגורם חיצוני.

1. משרד מבקר המדינה מצא כי למרות ההטבות שהחליטה הוועדה להעניק למוסדות שבפריפריה, מרביתם לא הצליחו להקים מעונות סטודנטים, וזאת בשל קשיים בגיוס השלמת המימון להקמתם. כך קרה למשל במכללות האקדמיות תל-חי וצפת ובאוניברסיטת בן-גוריון.

הסיוע של הוות"ת - גם אחרי העלאת התעריף - מכסה רק כ-30% מעלות הבנייה. מנגד, הקמת מעונות בשיתוף יזם פרטי לא התאימה למוסדות אלו מאחר שחייבה אותם לקבוע שכר דירה גבוה מזה הקיים בסביבתם. בעקבות זאת הם פנו לוות"ת בבקשה שתאשר להם לקחת הלוואה מגורם חיצוני או פנימי למימון הקמת המעונות, אולם עד מועד סיום הביקורת הוות"ת לא הסדירה את הנושא. הקמת המעונות נחוצה מאוד במכללה האקדמית תל-חי, שם מספר הסטודנטים צפוי להגיע תוך חמש שנים ל-3,800, מהם כ-65% זקוקים למעונות; וכך גם במכללה האקדמית צפת, שם לומדים 2,375 סטודנטים שיותר ממחציתם בני מיעוטים המתקשים לשכור דירות בעיר. באוניברסיטת בן-גוריון רק ל-1,706 מבין 18,779 הסטודנטים יש פתרון במעונות הקיימים, ושיעור הביקוש עומד על כ-135% מהיצע.

2. המכללה האקדמית ספיר לא נכללה בתכניות של רמ"י או הוות"ת אולם היא נמצאת בפריפריה, באזור עוטף עזה. בדצמבר 2006 החליטה הממשלה לסייע בתכנון ובפיתוח של תשתיות למעונות סטודנטים בשדרות, הסמוכה למכללת ספיר; זאת כדי לחזק את העיר באמצעות פעילותם הקהילתית של הסטודנטים שיגורו בה, וכדי לענות על הצורך של המכללה, שמבין 7,700 הסטודנטים בה כ-3,000 מבקשים לשכור דירה ורק ל-1,800 פתרונות דיור במרחק סביר. בנובמבר 2014 אישרה הוות"ת סיוע כספי למוסד להקמת 250 מיטות, ואף ציינה כי היא שוקלת לאפשר למוסדות להקים מעונות באמצעות לקיחת הלוואה. אולם עד מועד סיום הביקורת אין למכללת ספיר תכנית למימון הקמת המעונות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 ציינה המכללה האקדמית ספיר כי התכנית של הוות"ת אינה נותנת מענה מספק להקמת מעונות בה.

הביקורת העלתה שנכון ליולי 2015, אף שהוות"ת הודיעה כי בכוונתה לשקול את הסוגיה, היא טרם הוסדרה. בהיעדר מקורות מימון עצמי, המוסדות לא החלו לקדם את בניית המעונות. לדעת משרד מבקר המדינה, על הוות"ת לדון בבקשת המוסדות לאפשר להם - אם הם בעלי יציבות ואיתנות פיננסית - לגייס מימון לבניית מעונות באמצעות הלוואות, ולהשיב לבקשות אלו תוך פרק זמן סביר.

משרד מבקר המדינה מעיר לוות"ת כי מאחר שלא בחנה חלופות לאופן היישום של פרויקטי הקמת המעונות ובחרה באפשרות היחידה שהוצעה לה - שיתוף יזם ובנייה והפעלה בשיטת ה-BOT; ומאחר שלא עמדה על השלכות שיטה זו על היתכנות יישומה במוסדות על פי מאפייניהם הייחודיים - המוסדות לא הצליחו, בסופו של דבר, לממש את תקציב הסיוע שהועמד לרשותן, והפרויקטים לא יצאו לפועל. עולה מכך שהתקציב המיועד לסיוע בהקמת המעונות במוסדות אלו הפך להיות בלתי-ישים. נוכח קשיי המימון שהמוסדות נתקלו בהם כבואם להקים מעונות, מאחר שהם שוכנים באזורי פריפריה שבהם הכדאיות הכלכלית בבניית המעונות נמוכה ואף שלילית - ראוי היה שהוות"ת תבחן מקורות מימון חלופיים לזה שאימצה. לדעת משרד מבקר המדינה, על הוות"ת לגבש חלופות בנות ביצוע שיאפשרו לממש את התכניות להקמת מעונות בפריפריה.

ליקויים ביישום התכניות של רמ"י והוות"ת

קביעת שכר הדירה במעונות הסטודנטים

הקצאת הקרקע על ידי רמ"י בפטור ממכרו וללא תשלום בגינה והסיוע התקציבי של הוות"ת בבניית המעונות אמורים להזיל את מחירי השכירות במעונות לעומת מחירי השוק; מרכיב הקרקע הוא בין 20% ל-50% ממחיר הנכס, והסובסידיה של הוות"ת היא כ-20% מעלות הבנייה.

שכר הדירה על פי רמ"י: באפריל 2012 החליטה הנהלת רמ"י לקבוע תעריף שכר דירה מרבי בכל הסכם עם המוסדות⁹, ובאוקטובר 2012 הקצתה קרקע לכמה מוסדות וקבעה את שכר הדירה המרבי לכל אחד מהם. עוד החליטה רמ"י כי במקרים שתקצה קרקע למעונות ללא תשלום בעבור הקרקע, שכר הדירה שייקבע יהיה נמוך ב-15% לפחות מהמחיר בשוק החופשי, ובאזור עדיפות לאומית - ב-10% לפחות. הפחתה נוספת תיתכן באמצעות מענקים של הממשלה דרך צד ג'. עוד נקבע בהחלטה כי העלייה המרבית בשכר הדירה תוגבל לגובה עליית מדד המחירים לצרכן, וכי במתווה המכרו יוכנס סעיף המבטיח כי שכר הדירה לא יעלה על מחיר השוק.

שכר הדירה על פי הוות"ת: מדיוני הוות"ת עולה כי שכר הדירה במעונות צריך להיות סביר, ועליו לאפשר להפחית את לחצי הביקוש בשוק הדיור, לשפר את המוביליות בין האזורים, לחזק את יכולת הסטודנט לבחור מוסד משיקולים אקדמיים ולשפר את נגישות המוסדות בפריפריה. בנובמבר 2012 קבעה הוות"ת שיטת ניקוד שמעדיפה פרויקטים שבהם הפער בין שכר הדירה במעונות לזה שבשוק החופשי גדול יותר. עוד קבעה כי בערים הגדולות יהיה משקלו של רכיב זה בניקוד 40%, ומחוצץ להן 20%.

1. משרד מבקר המדינה מעיר לוות"ת כי שיטת הניקוד שקבעה ושהיא פועלת לפיה אינה מבוססת ונתונה לאי-ודאות רבה; זאת משום שהציון לפרויקטים ניתן על בסיס הצהרת כוונות של המוסדות שניתנת בשלב האישור הראשוני, לפני שפורסם מכרז, אך ביכולתה של הוות"ת לאמוד את הפער בין שכר הדירה לבין מחיר השוק רק לאחר קבלת תוצאות המכרז ובידיקת גובה שכר הדירה המוצע בפועל. ואכן, בדיקת הפרויקטים שהציגו המוסדות מלמדת כי מרביתם לא עמדו במחיר שהצהירו לפני הוות"ת בשלב ניקוד הפרויקטים, ובפועל נקבע שכר דירה גבוה מזה שהציגו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 ציינה הוות"ת כי החיסכון המדויק בשכר הדירה אכן נתון לשינויים ואינו ידוע במלואו בשלב בחינת ההצעות, אולם במרבית המוסדות חל שינוי סביר בשכר הדירה בין שלב ההצעה לבין ההצעה בפועל.

משרד מבקר המדינה מעיר לוות"ת כי לפי ממצאי בדיקתו לעתים חל שינוי של מאות שקלים בגובה שכר הדירה לשותף בחדר, בין שלב ההצעות לבין המחיר בפועל. למשל, המכללה האקדמית תל אביב-יפו הצהירה בשלב בחינת ההצעות על ידי הוות"ת כי שכר הדירה לשותף בחדר יהיה 1,250 ש"ח ובסטודיו 1,650 ש"ח, אולם בפועל שכר הדירה לשותף בחדר הוא 1,350-1,550 ש"ח ובסטודיו 1,776-2,100 ש"ח; אוניברסיטת בר-אילן הצהירה בשלב בחינת ההצעות כי שכר דירה לשותף בחדר יהיה 1,325-1,500 ש"ח, אולם בפועל הוא 1,520-1,750 ש"ח; ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב הצהירה בשלב בחינת ההצעות כי שכר הדירה יהיה 1,000-1,350 ש"ח, ולאחר בחינה מחודשת במאי 2015 ציינה כי יעמוד על 1,200-1,500 ש"ח.

9 לצורך קביעת התעריף התקשרה רמ"י עם חברת ייעוץ חיצונית.

2. נמצא שאמנם רמ"י קבעה למוסדות תעריף שכר דירה מרבי, אולם המוסדות קבעו תעריף גבוה הרבה יותר ממנו. אף על פי כן רמ"י לא נקטה צעדים כנגד אותם מוסדות, כפי שיפורט בדוגמאות להלן. עוד עלה כי אף שבאפריל 2012 החליטה הנהלת רמ"י לקבוע תעריף שכר דירה מרבי בכל הסכם, היא לא נהגה כך בהסכמיה עם שניים מהמוסדות: המכללה האקדמית כנרת ומכללת רופין. בזאת מנעה אפשרות לפקח על שכר הדירה שיקבעו.

א. באוקטובר 2012 אישרה הנהלת רמ"י הקצאת קרקע לאוניברסיטת אריאל בפטור ממכרז ללא תשלום, להקמת 1,000 חדרים בשכר דירה מרבי של 1,188 ש"ח למיטה. אולם ביוני 2015 עדכנה האוניברסיטה את המודל הכלכלי וקבעה כי שכר הדירה במעונות יעמוד על כ-1,500 ש"ח.

ב. באוקטובר 2012 אישרה הנהלת רמ"י הקצאת קרקע למכללה האקדמית תל אביב-יפו בפטור ממכרז ללא תשלום, להקמת 450 חדרים בשכר דירה מרבי של 1,394 ש"ח. מעיון בתוצאות המכרז שפרסמה המכללה עולה כי המחיר לדירת סטודיו ליחיד נע בין 1,776 ל-2,100 ש"ח, והמחיר למיטה בדירת שותפים נע בין 1,350 ל-1,550 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למוסדות על שקבעו שכר דירה גבוה מזה שאישרה רמ"י בלי לקבל את אישורה לכך. כמו כן משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י על שלא אכפה את התעריף שקבעה; בעקבות זאת שכר הדירה שמשלמים הסטודנטים אינו מביא לידי ביטוי את תקציבי הסיוע ואת ההטבות בנוגע לקרקע.

3. בביקורת נמצא כי חלק מהמוסדות הגישו לאישור הוות"ת באפריל 2012 הצעה להקמת מעונות ששכר הדירה בהם דומה לזה שבשוק החופשי: אוניברסיטת בר-אילן הציעה מודל כלכלי ולפיו שכר הדירה למיטה יהיה 1,325-1,500 ש"ח, כשבאותה עת בשוק החופשי היה המחיר 1,400-1,500 ש"ח למיטה, כפי שדיווח המוסד עצמו; המכללה האקדמית כנרת הציעה שכר דירה למיטה של כ-1,100 ש"ח ליחיד, לעומת 1170 ש"ח בשוק החופשי; והמכללה האקדמית תל אביב-יפו הציעה שכר דירה של 1,250 ש"ח למיטה ו-1,650 ש"ח לדירת יחיד, ובשוק החופשי היה התעריף על פי דיווח המוסד 1,335-1,650 ש"ח לחדר.

משרד מבקר המדינה מעיר לוות"ת ולרמ"י, אשר אישרו את המודלים האמורים, כי היו צריכות לעמוד על כך שמתן הסיוע להקמת המעונות יבוא לידי ביטוי בהפחתת שכר הדירה.

4. בביקורת נמצא כי רמ"י והוות"ת פעלו ללא תיאום ואישרו תעריפי שכר דירה שונים למרכז הבינתחומי הרצליה. להלן הפרטים:

ביוני 2014 אישרה הנהלת רמ"י למרכז הבינתחומי תעריף שכר דירה הנמוך ב-15% ממחירי השוק: 1,394 ש"ח לסטודנט יחיד בחדר, 871 ש"ח לשותפים ו-2,265 ש"ח לזוג סטודנטים. כחודשיים לאחר מכן, באוגוסט 2014, אישרה הוות"ת תעריף אחר, גבוה יותר: 2,160 ש"ח ליחיד ו-3,330 ש"ח לזוג.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר התיאום בין רמ"י והוות"ת לא רק יוצר בלבול אשר לגובה שכר הדירה המרבי שמותר לגבות מהסטודנטים, אלא גם מעיד על עבודת מטה לקיחה של שני הגופים. ראוי שרמ"י והוות"ת יגבשו את החלטותיהן בנוגע למרכיבי הפרויקטים בתיאום ובשיתוף פעולה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 ציינה רמ"י: "נושא גובה שכר הדירה נבחן בימים אלה מול המוסד האקדמי ובתיאום עם הוות"ת".

פיקוח על שכר הדירה במעונות

1. באוגוסט 2011 החליטה רמ"י להתייעץ עם הוות"ת בדבר הפיקוח על אופן הקמת בנייני המעונות ועל קביעת מחירי השכירות לסטודנטים. ממכתבו של הממונה על תחום המקור והתשתיות בוות"ת למבקר המדינה ממאי 2015 עולה כי התיאום בין הוות"ת לרמ"י היה חלקי בלבד - אמנם היה תיאום מסוים בעת גיבוש התכניות בשנת 2012, אולם ככלל כל גוף פועל באופן עצמאי בתחום אחריותו.

הביקורת העלתה כי למרות החלטת מועצת מקרקעי ישראל מאוגוסט 2011, הנהלת רמ"י לא קבעה מנגנוני פיקוח, בקרה או סנקציות וממילא לא התייעצה לשם כך עם המל"ג או עם הוות"ת, כנדרש מהחלטתה. בהמשך לכך, באפריל 2012 החליטה הנהלת רמ"י כי מוסד שתוקצה לו קרקע לבניית מעונות ידווח לרמ"י ולוות"ת על אופן ביצוע המכרז, על ניהול המעונות ועל מחירי השכירות.

מאחר שרמ"י לא הקימה את מנגנוני הפיקוח והבקרה, באוקטובר 2012 החליטה הנהלתה כי על מחירי השכירות יפקח מנגנון הפיקוח של משרד הבינוי והשיכון. היא אף ציינה זאת בהסכמיה עם המוסדות בדבר הקצאת קרקע להקמת מעונות.

הביקורת העלתה כי הנהלת רמ"י קיבלה החלטה זו בלי לתאם אותה עם משרד הבינוי והשיכון ובלי לקבל את הסכמתו לכך. בפועל, כפי שמסר לעובדי הביקורת מנהל אגף השיווק של משרד הבינוי והשיכון במאי 2015, המשרד אינו עוסק בפיקוח על שכר הדירה במעונות.

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי יש לראות בחומרה את החלטתה להעביר למשרד הבינוי והשיכון את האחריות למשימת הפיקוח בלא לתאם זאת עמו. משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי אינה יכולה להתנער מאחריותה לפיקוח על גובה שכר הדירה במעונות, וגם אם החליטה להעביר את תפקידה לאחר, עליה להמשיך לעקוב אחר קיומו של הפיקוח ואחר טיבו. בפועל, כפי שעלה בביקורת, שכר הדירה במעונות שנקבע בין המוסדות ליזם חרג מזה שקבעה רמ"י. בכך מנעה רמ"י את הקלת הנטל הכלכלי שהסטודנטים עומדים בו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 ציינה רמ"י: "מאחר ומדובר היה בתהליך חדש לחלוטין סברה רמ"י כי נכון יהיה להעביר את הפיקוח בתחום לגורם מדינה, אשר יודע לבצע פיקוח מעין זה. ולצורך תיקון ליקוי זה העניין נבחן יחד עם יו"ר מטה הדיור והאחרון החליט כי הטיפול יועבר לחברה הממשלתית 'דירה להשכיר'".

2. ממכתבו של הממונה על תחום המקרו והתשתיות בוות"ת למבקר המדינה במאי 2015 עולה כי הוסכם שרמ"י תציין בהסכמים עם המוסדות המתוקצבים על ידי הוות"ת כי על המוסדות לדווח לוות"ת. הוות"ת תאשר את שכר הדירה בעת אישור הפרויקט, והוא יעודכן רק לפי מדד המחירים לצרכן. עם סיום הבנייה יידרשו המוסדות לדווח לוות"ת על גובה שכר הדירה בתקופות קבועות. במקרה של הפרת תנאים תוכל הוות"ת להפעיל סנקציה תקציבית.

יוצא אם כן כי הוות"ת ביקשה להסדיר את הפיקוח על גובה שכר הדירה במעונות של המוסדות שהם גופים מתוקצבים, אולם המוסדות שאינם מתוקצבים נותרו ללא כל פיקוח. על רמ"י והוות"ת לגבש תכנית סדורה לפיקוח שוטף על גובה שכר הדירה במעונות הסטודנטים שנבנו בסיוען, אם בהקצאת הקרקע ואם בהקצאת התקציבים, וזאת בכל המוסדות - הן המתוקצבים, והן (לגבי רמ"י) אלו שאינם מתוקצבים.

תהליך אישור פרויקט באוניברסיטת אריאל

על פי תנאי הסף של הוות"ת, הסיוע לבניית מעונות יינתן רק לפרויקטים חדשים. בכיקורת נמצא כי הוות"ת לא תמיד עמדה על קיום תנאי סף זה.

אוניברסיטת אריאל: בשנת 2007 חתמה האוניברסיטה על הסכם עם יזם חיצוני לבניית 7,000 מיטות במעונות סטודנטים, שייבנו בשלבים בין 2010 ל-2025, על פי הזמנת המוסד, בהתאם למספר הסטודנטים שילמדו בו. באפריל 2012 הגיש המוסד לוות"ת בקשה לבניית 894 מיטות נוסף על 1,884 המיטות הקיימות. המוסד ציין כי שכר הדירה במעונות החדשים שייבנו יהיה כמו הנהוג בקיימים: 850-1,500 ש"ח למיטה.

בנובמבר 2012 החליטה הוות"ת לקבל את בקשת המוסד ולסייע לו בבניית המעונות שבנייתם טרם החלה, אולם דחתה את הבקשה לסייע בהקמת בניין שכבר הוחל בבנייתו, שכן הדבר מנוגד לתנאים שקבעה. בנובמבר 2012 אישרה הוות"ת סיוע של 5 מיליון ש"ח, ובנובמבר 2014 העלתה את הסכום ל-7.5 מיליון ש"ח.

בכיקורת עלה שהוות"ת אישרה את הבקשה לסייע בלי לתת את הדעת על קיומו של חוזה התקשרות מוקדם עם היזם, שהמוסד מחויב לתנאים שנקבעו בו.

בבקרה שעשתה הוות"ת בנובמבר 2013 צוין כי בהסכם עם היזם החיצוני אין נתונים על מספר המיטות שעל הקבלן לבנות; כי האוניברסיטה שעבדה את הקרקע במקום לשעבר את ההכנסות הצפויות ליזם; כי עלות הבנייה צמודה לדולר - דבר שאינו מקובל; וכי שיעור הריבית של העסקה כולה הוא 9.5% - שיעור גבוה מהמקובל. עוד צוין כי ההתקשרות סבוכה ולא הגיונית, ועקרונותיה מקשים על הניהול והפיקוח. בתגובה לממצאי הבקרה של הוות"ת ציין המוסד כי המודל נשען על המערך הקיים, שבמסגרתו מוקם הפרויקט כולו.

מתשובת האוניברסיטה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2015 עולה כי חתמה על הסכם עם הקבלן רק לאחר קבלת אישור הוות"ת.

משרד מבקר המדינה בדק את ההסכם האמור ומצא כי זהו הסכם המשך להסכם שנחתם עם היזם; תנאיו זהים לתנאי ההסכם המקורי, ואף אחת מהערות הוות"ת בנובמבר 2013 לא יושמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמדובר באחד משלבי של פרויקט נמשך, היה מקום שהוות"ת תתנה את אישורה בעדכון תנאי ההתקשרות עם היוזם כך שיעלו בקנה אחד עם כלליה וכללי רמ"י. למשל, הוות"ת אישרה חוזה הכולל שעבוד של הקרקע בלא לבדוק אם רמ"י אישרה את השעבוד, ובדיקת צוות הביקורת העלתה כי רמ"י לא אישרה את השעבוד. בכך לא מילאה הוות"ת את תפקידה כגורם המאסדר את פעילות המוסדות להשכלה גבוהה, הן לטובת הסטודנטים והן כדי להבטיח את האיתנות הכלכלית של המוסדות.

פרוגרמת בנייה

רמ"י והוות"ת קבעו למוסדות את הפרוגרמה לבניית המעונות, ולפיה יהיה בכל חדר סטודנט אחד לכל היותר, למעט זוג או משפחה. מספר הסטודנטים המרבי בדירה יהיה ארבעה. בביקורת עלה ששני הגופים אישרו פרויקט של הטכניון לבניית מעונות וסייעו לו אף שלא עמד בתנאים אלו.

באפריל 2012 הגיש הטכניון הצעה לוות"ת ולפיה יקים 700 מיטות ביחידות דיור ליחיד בשכר דירה של 1,100 ש"ח, או לכל היותר דירות לשני שותפים בשכר דירה של 2,550 ש"ח. בפברואר 2012 הגיש הטכניון לרמ"י וביולי 2012 לוות"ת תכנית בנייה ולפיה תכנן לבנות 458 מיטות, מהן 74 ביחידות דיור של חמישה חדרים.

1. בדצמבר 2014 אישרה ועדת עסקאות של רמ"י תכנית אחרת שהגיש לה הטכניון ולפיה יוקמו 454 מיטות ב-110 יחידות דיור. הוועדה קבעה כי שכר הדירה המרבי יהיה 952 ש"ח, ועלייתו תוגבל לשווי עליית מדד המחירים לצרכן. היא אף קבעה שבכל חדר יהיה סטודנט אחד ובכל דירה ארבעה לכל היותר. במרץ 2015 אישרה ועדת הפטור את העסקה.

נמצא שרמ"י אישרה תכנית שלפיה יתגוררו בחלק מהדירות יותר מארבעה סטודנטים, דבר המנוגד הן לכלליה שלה והן לכללי הוות"ת. עוד נמצא שהוות"ת לא אישרה את תכנית הבנייה החדשה של הטכניון, אשר כללה חמישה חדרים ביחידות דיור. אשר לרמ"י, נמצא כי היא לא דנה בצורך לחרוג מהכללים שנקבעו ולא נימקה את החריגה; בכך הפכה את הכללים לחסרי תוקף ממשי.

בתשובתה של רמ"י למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 היא ציינה כי רשמה לפניה הערת ביקורת זו והיא בודקת אותה.

מתשובת הוות"ת למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 עולה כי היא תסייע רק במימון יחידות הדיור התואמות את הפרוגרמה שאישרה, קרי - רק יחידות דיור שיש בהן עד ארבעה חדרים.

2. במאי 2015 עדכן הטכניון את הפרוגרמה והגדיל את מספר המיטות מ-454 ל-488, מהן 400 מיטות ביחידות דיור של חמישה חדרים (סך הכול 80 יחידות) ו-40 מיטות ביחידות דיור של ארבעה חדרים (סך הכול 10 יחידות). כל מיטה תושכר בשכר דירה של 1,000 ש"ח לחודש.

הפרוגרמה הסופית של הטכניון אינה תואמת את זו שהצהיר עליה בעת שהוות"ת אישרה את הפרויקט בשנת 2012. רמ"י והוות"ת היו אמורות לאכוף את הפרוגרמה שקבעו ולא לסייע לבניית מעונות שחורגים ממנה. בכך שאפשרו למוסד לפעול על פי שיקול דעתו, הפכו את הכללים שלהן עצמן לבלתי-רלוונטיים.

הפעלת מעונות קיימים

שני מוסדות גדולים - האוניברסיטה העברית ואוניברסיטת תל אביב - הקימו מעונות סטודנטים בשיתוף יזם חיצוני ללא קשר לתכניות של רמ"י והוות"ת. מעונות אלו פועלים כבר כמה שנים. משרד מבקר המדינה בדק את איכות הפעלת המעונות האמורים, את הקריטריונים לאכלוסם ואת שכר הדירה הנגבה בהם.

מעונות בהר הצופים באוניברסיטה העברית בירושלים

בשנת 2005 חתמה האוניברסיטה עם יזם חיצוני על חוזה להקמת כפר הסטודנטים ובו התחייבה לתפוסה של 92% במשך 10 חודשים ול-50% בקיץ, בשכר דירה ממוצע של 250 דולר למיטה. על פי מסמכי האוניברסיטה לשנים 2006-2012, היזם נכשל בהפעלת המעונות ובתחזוקתם. בין היתר הוא הגיש דוחות על שיעור התפוסה במעונות שלא על פי הפירוט הנדרש בחוזה, עובדה שלא אפשרה התחשבנות עמו על שיעור זה או ניהול שוטף שלהם. נוסף על כך, שכר הדירה במעונות עמד על 1,500 ש"ח - גבוה ממחיר השוק באותה עת, שעמד על 1,250-1,300 ש"ח, על פי דיווחי האוניברסיטה עצמה. בעקבות זאת החליטה האוניברסיטה העברית בשנת 2013 לרכוש את המעונות מהיזם באמצעות הלוואה שלקחה מוועדת הקרנות¹⁰ שלה.

ביוני 2013 נחתם הסכם בין האוניברסיטה לוועדת הקרנות שלה שלפיו האוניברסיטה תרכוש את המעונות מהיזם תמורת 180 מיליון ש"ח. האוניברסיטה תנהל את המעונות לתקופת הפעלה של 25 שנה ותשלם לוועדת הקרנות כל שנה כ-15 מיליון ש"ח צמוד למדד, וכל הכנסה (משכר דירה) מעל סכום זה תחולק שווה בשווה בין שני הגופים; בדירות בודדים תתחייב האוניברסיטה לתפוסה של 92% ל-10 חודשים ו-50% לשני חודשי הקיץ, ובחדרי זוגות לתפוסה של 100% כל השנה; ומחיר השכירות לא יהיה נמוך מ-1,300 ש"ח. שיעור התשואה לוועדת הקרנות יהיה לפחות 5.5% צמוד למדד המחירים לצרכן.

1. שכר הדירה במעונות: יוצא אם כן כי כבר במועד רכישת המעונות נקבע כי שכר הדירה לא יהיה נמוך מזה הקיים בשוק החופשי. מצב זה החריף ביולי 2015 כדלקמן: שכר הדירה שגובה האוניברסיטה העברית בדירות שניים-שלושה חדרים הוא 1,520 ש"ח למיטה לחודש - גבוה מהתעריף למיטה בדירות בגודל זה בשוק החופשי, העומד על 1,300 ש"ח בממוצע, כפי שמפרסמים הלמ"ס ומשרד הבינוי והשיכון. אשר על כן, לפחות מבחינת גובה שכר הדירה אין זו הצעה אטרקטיבית שתעודד סטודנטים להתגורר במעונות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 ציינה האוניברסיטה כי השוואה נכונה של גובה שכר הדירה תמקד בשכר הדירה שנגבה באזורים הקרובים, ולא בממוצע כללי. על פי בדיקות שעשתה, שכר הדירה שנגבה במעונות - הכולל שירותים נוספים כוועד בית, תחזוקה, ביטחון, כביסה וחניה צמודה - נמוך מהמקובל בסביבה.

10 ראו הערת שוליים 2.

משרד מבקר המדינה מציין כי למגורים במעונות יש גם חסרונות, כגון מרחב מחיה מצומצם וחוסר פרטיות, שלא ניתן לכמת אותם אך יש לשקפם בפער בין שכר הדירה במעונות לזה הקיים בשוק הפרטי. ולראיה, אף שלדעת האוניברסיטה גובה שכר הדירה משקף גם הוצאות אחרות, עלה בביקורת (ראו להלן) שעובדה זו אינה משפיעה על רצון הסטודנטים להתגורר במעונות, וכי בפועל יש קשיים באכלוסם.

2. **אכלוס המעונות:** בישיבה שקיימה הוועדה ב-2014 צוין כי לא ייבנו מעונות נוספים באוניברסיטה העברית, שכן ככל הידוע אין היא מצליחה לאכלס את כפר הסטודנטים. מביורר שעשה צוות הביקורת עם דיקנט האוניברסיטה ביולי 2015 עלה כי מיולי 2013 (מועד רכישת המעונות מהיזם) עד יוני 2015 היה שיעור התפוסה במעונות 90%-95%, וכי במעונות מתגוררים גם סטודנטים של מוסדות אחרים בירושלים.

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה העברית כי העובדה ששיעורי התפוסה המחויבים על פי ההסכם עם ועדת הקרנות לא השתנו ביחס להסכם עם היום, מעלה חשש שהאוניברסיטה לא תצליח לעמוד בהם ותיאלץ לשאת בהפרכי ההכנסות.

3. **שיעור התשואה לקרנות:** השירותים שמעניק מוסד להשכלה גבוהה, כמו פתרונות דיור לסטודנטים, ניתנים בחלקם כסיוע על בסיס נזקקות כלכלית כדי לאפשר הנגשת הלימודים, ואינם אמורים להיות מקור רווח למוסד, שכן המוסדות להשכלה גבוהה מוגדרים כמוסדות ללא כוונת רווח.

בהסכם בין האוניברסיטה לבין ועדת הקרנות נקבע כאמור כי שיעור התשואה לוועדה יהיה לפחות 5.5% צמוד למדד, ובפועל הוא יהיה גבוה יותר אם לאוניברסיטה יהיו הכנסות גבוהות יותר משכר הדירה במעונות. מבדיקת מסמכי ועדת הקרנות מינואר עד יוני 2013 בדבר בדיקת הכדאיות של מתן הלוואה לרכישת המעונות על ידי האוניברסיטה, עלו הנתונים האלה: בתקופת החתימה על ההסכם עם האוניברסיטה, הריבית הנקובה על אג"ח מדינה שתקופתן מתאימה לתקופה שממועד הסיום המוקדם של ההסכם עם היזם עד תום תקופת החכירה עומדת על 1.75%; שיעור התשואה באג"ח קונצרנית לתקופה ארוכה מאוד הוא בטווח 1%-3%; ושיעור התשואה על אג"ח ממשלתית ל-19 שנה הוא 2.5%. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי שיעור התשואה על אג"ח ממשלתית צמוד למדד לפירעון במאי 2036 הוא 2.45% בלבד ושל אג"ח קונצרנית בדירוג של AA - עד 4.45% בלבד. כלומר שיעור התשואה שנקבע בהסכם בין ועדת הקרנות לאוניברסיטה גבוה ממה שהיה מקובל בשוק באותו מועד.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי כי הפעלת מעונות סטודנטים, שאחת מתכליותיה המרכזיות היא הנגשת הלימודים עבור אוכלוסיות שמתקשות לשאת בעלויות, תניב רווחים לאוניברסיטה באמצעות ועדת הקרנות שלה.

מעונות באוניברסיטת תל אביב

בספטמבר 2006 פרסמה האוניברסיטה הזמנה להציע הצעות להקמה של מעונות חדשים (מעונות ברושים), לשיפוץ המעונות הקיימים (מעונות איינשטיין) ולהפעלת המעונות כולם במשך 24 שנה. במעונות איינשטיין ישוּפְּצוּ 7 בנייני מגורים הכוללים 1,074 מיטות, ובמעונות ברושים יוקמו 7 בניינים שיכללו 1,500 מיטות. במרכז זכה יזם חיצוני, וביולי 2008 נחתם עמו חוזה ולפיו עלויות ההקמה והשיפוץ יהיו 320 מיליון ש"ח, ההכנסות לאורך הפרויקט כולו יגיעו ל-1,047 מיליון ש"ח,

ושיעור התשואה ליזם עומד על 7.5%. עוד נקבע כי היזם יעביר כל שנה לאוניברסיטה 2.1% מההכנסות עבור דמי זיכיון ו-1.2 מיליון ש"ח עבור תפעול ובקרה.

קריטריונים לא כלום המעונות

מעונות הסטודנטים נועדו להנגשת ההשכלה הגבוהה לסטודנטים הזקוקים לכך, אם בשל מרחק מהאוניברסיטה או בשל קשיים סוציו-אקונומיים. על פי החלטת הנהלת אוניברסיטת תל אביב, הקריטריונים לא כלום מעונות אינשטיין מתבססים על המרחק מביתו של הסטודנט לאוניברסיטה, ללא התחשבות במצבו הכלכלי, וסטודנטים בעלי רכב (שאינם נכים) נדחים. לעומת זאת, הזכאות למעונות ברושים נקבעת בהגרלה בין כל הסטודנטים מן המניין המגישים מועמדותם, ללא קריטריונים כלשהם.

בבדיקת רשימות הסטודנטים שהתגוררו במעונות בשנת 2014 נמצא כי 13% מהם היו תושבי גוש דן, ומנגד רשימות הסטודנטים שלא זכו בהגרלה העלו כי מרביתם - יותר מ-70% - גרו מחוץ לגוש דן.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת אוניברסיטת תל אביב כי בהתעלמה ממקום מגורי הסטודנט היא עשויה שלא להגשים את תכלית המעונות - הנגשה של המוסדות האקדמיים לזקוקים להם. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לאוניברסיטה כי בתהליך הגרלת המעונות עליה לשקול גם את מצבו הסוציו-אקונומי של הסטודנט. יו"ר ועדת החינוך של הכנסת שותף לדעה זו, ובישיבה במרץ 2012 ציין כי לא ייתכן שמצב סוציו-אקונומי איננו חלק מהקריטריונים לקבלת זכאות למעונות. דעה דומה הביעה הוות"ת בדיון בצורכי תושבי הפריפריה בספטמבר 2012, שצוין בו כי נבצר מצעירים בפריפריה ללמוד בערים הגדולות בגלל העלויות, ולכן יש חשיבות לזמינות המעונות בעיר.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהנהלת האוניברסיטה תשקול לבסס את אכלוס כל המעונות שבתחומה גם על קריטריונים המתעדפים שיקולים סוציו-אקונומיים. יש טעם לפגם בכך שהמעונות החדשים נפתחים לכול בהגרלה שוויונית, ללא העדפה לאף קבוצת אוכלוסייה, ואילו המעונות הישנים מיועדים למי שמתגורר הרחק מהאוניברסיטה שבעיר תל אביב יפו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 ציינה המל"ג כי היא שותפה לביקורת על כך שהזכאות למעונות באוניברסיטת תל אביב נקבעת באמצעות הגרלה וללא קריטריונים ברורים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 ציינה האוניברסיטה כי המלצת משרד מבקר המדינה תועבר לוועדת המעונות בדיוניה, לשם קביעת הקריטריונים לאכלוס.

מחירי שכר הדירה במעונות

במסגרת שיפוח מעונות אינשטיין שונה הרכב החדרים בהם - משמונה סטודנטים בדירה לארבעה סטודנטים בדירה, קרי ארבעה שותפים בדירת שני חדרים, עם מזגן, טלוויזיה, אינטרנט ודוד חשמל; ושכר הדירה בהם עלה מ-600-800 ש"ח למיטה ל-1,150-1,550 ש"ח למיטה. משרד מבקר המדינה בדק את שכר הדירה במעונות אלו נכון ליולי 2015 ומצא כי הוא עומד על 5,000 ש"ח וגבוה יותר משכר הדירה בשוק החופשי לסוג זה של דירה, כ-4,500 ש"ח, כפי שפרסמו משרד השיכון והלמ"ס. יצוין כי מדובר במרבית יחידות הדיור במעונות אינשטיין; מבין שבעה בניינים, רק בבניין אחד יש דירות ליחיד בחדר.

במהלך הביקורת, ביולי 2015, השיבה האוניברסיטה בעניין זה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות השיפוץ מדובר במוצר אחר לגמרי. נוסף על כך, בנובמבר 2015 ציינה אוניברסיטת תל אביב כי על פי בדיקתה מחירי השכירות במעונות נמוכים ממחירי השוק, מאחר שהם כוללים גם תשלומי ועד בית, דמי אחזקה, ריהוט ועוד. דירות מקבילות בשוק הפרטי לכאורה זולות יותר, אך אינן כוללות מרכיבים אלו. האוניברסיטה הוסיפה שאף על פי כן היא מקיימת משא ומתן עם היזם כדי לנסות להוזיל את מחירי הדיור בפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, למגורים במעונות יש גם חסרונות, כגון מרחב מחיה מצומצם וחוסר פרטיות, שלא ניתן לכמת אותם אך יש לשקפם בפער בין שכר הדירה במעונות לזה הקיים בשוק הפרטי.

אוניברסיטת תל אביב אמנם בנתה מעונות ללא קשר לתכנית של הוות"ת, אולם לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה כי האוניברסיטה, בהיותה מוסד ציבורי הנהנה מכספי ציבור, תפעל להבטחת נגישות ההשכלה הגבוהה למי שידו אינה משגת, גם באמצעות העמדת מעונות בשכר דירה זול משכר הדירה בשוק החופשי.

הפיכת המרחב המוגן הקומתי ליחידת דיור

על פי הנחיית פיקוד העורף, בכל קומה במעונות יוקם מרחב מוגן שישימש לשעת חירום. התברר שבניגוד להנחיות, היזם במעונות ברושים הפך את המרחב המוגן שהקים ליחידת דיור, והוא משכיר גם אותה לסטודנטים ובכך מגדיל את הכנסותיו.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה רבה להנהלת אוניברסיטת תל אביב על שלא מנעה מהיזם את השימוש החורג במרחב המוגן הקומתי. בכך היא מאפשרת פגיעה בביטחון האישי של הסטודנטים, אשר עלולים להיקלע למצב שבו לא יהיה להם מרחב מוגן בשעת חירום. יצוין שבעת מבצע "צוק איתן", בקיץ 2014, נאלצו סטודנטים להתגונן בחדרי המדרגות משום שחדרי המרחבים המוגנים היו מאוכלסים, ולכן הם היו נעולים. על האוניברסיטה להורות ליזם להשיב, לאלתר, את חדרי המרחב המוגן לשימוש המקורי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 טענה אוניברסיטת תל אביב כי בהסכמי הדיור של הסטודנטים לשנה הקרובה חודר נושא השימוש בממ"דים בעתות חירום, וכי הופנתה תשומת לבו של היזם לכך שעליו לפעול לפינוי החדרים ולהפניית דיירי המרחבים המוגנים לדירות אחרות בפרויקט.

סיכום

בעקבות המחאה החברתית שפרצה בקיץ 2011 החלה המדינה בשני תהליכים שעניינם תקצוב והפעלה של מעונות סטודנטים: באוגוסט 2011 החליטה רמ"י לשווק קרקע ללא תמורה לבנייה של 10,000 חדרי מעונות סטודנטים, יעד שהועלה בהמשך ל-20,000 חדרים; ובמרץ 2012 אימצה הממשלה את המלצות ועדת טרכטנברג, לרבות אלו הנוגעות לתכנית לבניית מעונות חדשים שלפיה תקצה הוות"ת למוסדות להשכלה גבוהה 100 מיליון ש"ח. ליצירת פתרונות מגורים לסטודנטים עשויה להיות השפעה רחבה יותר על שוק הדיור כולו, שכן הגדלה משמעותית של מספר חדרי המעונות, בעיקר באזורי ביקוש במרכז הארץ, יכולה למתן את הביקוש לדירות להשקעה ובכך להוריד את מחירי הדיור. נכון למועד סיום הביקורת הוקצתה קרקע רק לכ-9,000 חדרי מעונות, ומהם נבנו או עדיין נבנים כ-2,400 חדרים.

הביקורת העלתה שהסיבות לתפוקת הדלילות של בניית המעונות היו אלה: הוות"ת אפשרה חלופה אחת לבניית המעונות - שיטת ה-BOT - שלא התאימה לכל המוסדות, ולא אפשרה להם להשתמש באשראי בנקאי או מוסדי; חוסר התיאום בין הוות"ת לרמ"י הביא בין השאר לכך שרמ"י הקצתה קרקע למוסדות שלא עמדו בתנאי הסף שקבעה הוות"ת ולא נכללו בתכניתה; רמ"י הקצתה קרקע למוסדות להקמת מעונות סטודנטים בלי לבדוק אם יש לפרויקטים אלה סיכוי להגיע לכדי יישום.

בסופו של דבר, היעדים העיקריים של התכניות לא הושגו: לא סופקו פתרונות דיור כנדרש לסטודנטים במעונות, ולחצי הביקוש בשוק הדיור עדיין גבוהים וכך גם מחירי הדיור. יתר על כן, שכר הדירה במרבית המעונות אינו נמוך במידה משמעותית מזה שבשוק החופשי, מאחר שרמ"י והוות"ת לא אכפו את קביעתן בנוגע לגובה שכר הדירה המרבי שהיזם רשאי לגבות.

נוכח אי-ההצלחה ביישום התכנית לבניית המעונות, על הוות"ת לקבוע מדיניות כוללת בנושא זה. עליה להכין תכנית מערכתית למערך המעונות בראייה כלל-ארצית ולקבוע את הכללים והקריטריונים לפי צרכים ומאפיינים של המוסדות להשכלה גבוהה. על רמ"י לבצע בדיקות מקדמיות כדי לוודא כי הקצאות קרקע יתממשו לכדי פרויקטים להקמת מעונות סטודנטים. עולה צורך חיוני שהוות"ת ורמ"י גם יגבשו מנגנונים יעילים לפיקוח שוטף על גובה שכר הדירה שנגבה במעונות הסטודנטים, וכך יקבעו את מנגנון קביעת תעריף זה, כך שהוא יגלם בתוכו את המשמעויות הכלכליות של ההטבות שניתנו לצורך הקמת המעונות.

