

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



משרד הבינוי והשיכון

פעולות הממשלה בנושא הדיור לאוכלוסייה החרדית



פעולות הממשלה בנושא הדיור לאוכלוסייה החרדית

רקע

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), בסוף שנת 2021 נאמדה אוכלוסיית ישראל בכ-9.45 מיליון נפש, מהם נמנו כ-1.2 מיליון נפש (כ-13%) עם האוכלוסייה החרדית. על פי הערכת הלמ"ס, בשנת 2035 האוכלוסייה החרדית צפויה להגיע לכ-2.17 מיליון נפש, וחלקה מכלל האוכלוסייה צפוי לגדול לכ-19%.

מעל 60% מן האוכלוסייה החרדית מתרכזים בסביבות "משולש הערים" ירושלים, בני ברק ואשדוד, הכולל את ירושלים, בני ברק, בית שמש, מודיעין עילית, אשדוד, ביתר עילית ואלעד.

משנת 2007 חלה עלייה חדה במחירי הדירות בישראל. לפי נתוני הלמ"ס, עד ינואר 2019 עלה מדד מחירי הדירות בכ-130%. על פי נתוני המועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה, בשנים 2006 - 2022 נוצר מחסור מצטבר של כ-189,000 יחידות דיור (יח"ד), וזאת משום שמספר יח"ד שנבנו היה קטן מהנדרש לפי צורכי הדיור.

צורכי האוכלוסייה החרדית שונים מזו של האוכלוסייה היהודית הכללית ומחייבים התייחסות ייעודית. באוגוסט 2016 החליטה הממשלה על "תכנון ושיווק מקרקעין לאוכלוסייה החרדית" (החלטת הממשלה על התכנון והשיווק), ולפיה בשנים 2016 - 2035 נדרשת בנייתן של כ-200,000 יח"ד לאוכלוסייה החרדית ובממוצע כ-10,000 יח"ד לשנה (אומדן צורכי הדיור). בהחלטה החליטה הממשלה גם לנקוט צעדים לקידום התכנון והשיווק של קרקעות לאוכלוסייה החרדית, במטרה לקדם בעבורה פתרונות דיור ייעודיים, ובכלל זה קבעה יעדים בתחומי התכנון והשיווק של קרקעות לאוכלוסייה החרדית לשנים 2016 - 2018.



נתוני מפתח

| | | | |
|--|---|--|---|
| <p>כ-4%</p> <p>שיעור יחה"ד שאושרו בתוכניות לאוכלוסייה החרדית מיחה"ד שאושרו בתוכניות לכלל האוכלוסייה בשנים 2021 - 2017</p> | <p>כ-30,000</p> <p>מספר יחה"ד שנכללו בתוכניות לאוכלוסייה החרדית שהגישו משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל למוסדות התכנון בשנים 2016 - 2021</p> | <p>200,000</p> <p>אומדן מספר יחה"ד שנדרשת בנייתן לאוכלוסייה החרדית בשנים 2016 - 2035, בהתאם להחלטת הממשלה על התכנון והשיווק משנת 2016</p> | <p>19%</p> <p>השיעור הצפוי של האוכלוסייה החרדית מכלל האוכלוסייה בשנת 2035, לעומת כ-13% בשנת 2021</p> |
| <p>כ-60%</p> <p>שיעור הירידה בהיקף הקרקעות ששיווקו רמ"י ומשרד הבינוי והשיכון בשנים 2019 - 2021 ביחס לשנים 2016 - 2018 4,230 יח"ד לעומת 10,540 יח"ד בהתאמה</p> | <p>כ-15,000</p> <p>היקף הקרקעות לאוכלוסייה החרדית (ביח"ד) ששיווקו רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון בשנים 2016 - 2021</p> | <p>כ-24,200</p> <p>מספר יחה"ד שנכללו בתוכניות לאוכלוסייה החרדית שאושרו בשנים 2017 - 2021</p> | <p>כ-4% בלבד</p> <p>שיעור המימוש (מתן היתרי בנייה על ידי הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה) של התוכניות לאוכלוסייה החרדית שהגישו משרד הבינוי והשיכון ורמ"י בשנים 2016 - 2021</p> |

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ - נובמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בקידום פתרונות דיור לאוכלוסייה החרדית, ובכלל זה היבטים בסדרי התכנון והשיווק של קרקעות ביישובים קיימים, הקמת יישוב חדש לאוכלוסייה החרדית וקידום ההתחדשות העירונית בקרב אוכלוסייה זו. הביקורת נעשתה במשרד הבינוי והשיכון (משרד הבינוי), ברשות מקרקעי ישראל (רמ"י) וברשות הממשלתית להתחדשות עירונית (הרשות להתחדשות עירונית). בדיקות השלמה נעשו במשרד הכלכלה והתעשייה (משרד הכלכלה), במשרד הפנים, במינהל התכנון, במינהל האזרחי ביהודה ושומרון, בחטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית





העולמית, ברשות לפיתוח כלכלי-חברתי של המגזר החרדי (הרשות לפיתוח המגזר החרדי), ברשות לפיתוח ירושלים, וברשויות מקומיות בכמה יישובים (אלעד, בית שמש, ביתר עילית, בני ברק, ירושלים, מודיעין עילית, עמנואל, קריית יערים ורכסים).

תמונת המצב העולה מן הביקורת

מספר יח"ד בתוכניות הדיור שהוגדרו לאוכלוסייה החרדית - עלה כי למול החלטת הממשלה אשר קבעה כי בשנים 2016 - 2035 נדרשת בנייתן של כ-200,000 יח"ד לאוכלוסייה החרדית ובממוצע כ-10,000 יח"ד לשנה, מספר יח"ד בתוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשש השנים 2016 - 2021 היה כ-29,700 יח"ד, שהן כ-76% מהיעד הממשלתי לשנים 2016 - 2018 ומהיקף התכנון הנדרש לפי אומדן צורכי הדיור לשנים 2019 - 2021 במצטבר; מספר יח"ד בתוכניות שאושרו בחמש השנים 2017 - 2021 היה כ-24,200 יח"ד שהן כ-84% מהיעד והיקף הקרקעות ששווקו בשש השנים 2016 - 2021 היה כ-14,800 יח"ד שהוא כ-49% מיעד השיווק הממשלתי לשנים 2016 - 2018 ומהיקף השיווק הנדרש לפי האומדן לשנים 2019 - 2021 במצטבר. מספר יח"ד בתוכניות הדיור לאוכלוסייה החרדית שאושרו בשנים 2017 - 2021 היה כ-4% מתוך כ-623,000 יח"ד שאושרו לכלל האוכלוסייה באותן שנים, זאת בהשוואה לשיעורה של האוכלוסייה החרדית מכלל משקי הבית, שהיה כ-7% (ושיעורה מכלל האוכלוסייה - כ-13%). יצוין כי יעד האישור שהומלץ לאוכלוסייה החרדית מתבסס על ההנחה של גורמי המקצוע כי כ-50% ממשקי הבית החרדיים צפויים למצוא פתרונות דיור שלא במסגרת תוכניות שתוכננו לאוכלוסייה החרדית, ועל כן מימוש היעד אמור לתת מענה לכ-50% ממשקי הבית החרדיים.

היקף הקרקעות ששווקו רמ"י ומשרד הבינוי לאוכלוסייה החרדית ובהשוואה לשיווק לכלל האוכלוסייה - בשנים 2019 - 2021 הייתה ירידה ניכרת ועקבית בהיקף הקרקעות ששווקו רמ"י ומשרד הבינוי לאוכלוסייה החרדית ביחס לשנים 2016 - 2018 - 4,230 יח"ד לעומת 10,540 יח"ד בהתאמה - ירידה של כ-60%, ואילו הירידה בהיקף הקרקעות שנחתמו לגביהן עסקאות באוכלוסייה הכללית בשתי התקופות הייתה מתונה יותר בשנים אלו ועמדה על כ-15% (בשנים 2016 - 2018 כ-111,630 יח"ד ובשנים 2019 - 2021 כ-99,630 יח"ד).

קביעת יעדים כמותיים לתכנון ולשיווק קרקעות לאוכלוסייה החרדית - אף שבהחלטת הממשלה על התכנון והשיווק משנת 2016 נקבע כי בתום שנת 2018 ישובו וייבחנו יעדי התכנון והשיווק לציבור החרדי, עד ספטמבר 2022 לא השלים משרד הבינוי את הפעולות הנדרשות לצורך קביעת יעדי תכנון ושיווק ממשלתיים עדכניים לאוכלוסייה החרדית משנת 2019 ואילך. עוד עלה כי רמ"י לא קבעה בתוכניות העבודה שלה יעדים להיקף התכנון או השיווק לאוכלוסייה החרדית לשנים 2016 - 2022. כמו כן, עלה כי הגם שמשרד הבינוי קבע יעדים כמותיים להיקפי התכנון והשיווק לשנים 2017 - 2019, יעדים אלה לא היו בהתאם ליעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה (19,500 יח"ד בשנים 2016 - 2018 - 6,500 יח"ד לשנה בממוצע) ועמידה בהם לא הייתה מבטיחה עמידה ביעדים שקבעה הממשלה. נוסף על כך, בשנים 2020 - 2022 לא קבע משרד הבינוי יעדים כמותיים להיקפי התכנון והשיווק לאוכלוסייה החרדית.



עמידה ביעד הגשת תוכניות מפורטות למוסדות התכנון - בהחלטת הממשלה על התכנון והשיווק קבעה הממשלה יעד להגשת תוכניות מפורטות למוסדות התכנון בשנים 2016 - 2018 בהיקף של 19,500 יח"ד (6,500 יח"ד לשנה בממוצע). היקף התוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשנים 2019 - 2021 נבחן על פי אותה הערכת היקפים שנקבעו בהחלטת הממשלה כיעד לשנים 2016 - 2018 - 19,500 יח"ד גם לתקופה זו (היקף התכנון הנדרש לפי האומדן). בביקורת עלה כי משרד הבינוי ורמ"י הגישו תוכניות בשיעור של כ-76% מיעד התכנון הממשלתי ומהיקף התכנון הנדרש לפי האומדן, לפי העניין, לשנים 2016 - 2021, כ-9,300 יח"ד פחות. בולטת שנת 2021, שבה הוגשו תוכניות לכ-1,640 יח"ד - 25% מהיקף התכנון הנדרש על פי האומדן הממוצע לשנה וכ-17% מהיקף התוכניות שהוגשו בכל אחת מהשנים 2019 - 2020 בממוצע. בכך נפגעה יכולת הממשלה לספק לאוכלוסייה החרדית את מספר יח"ד הנדרש לה, לפי תוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית. יצוין כי הפער מתחדד מול אומדן צורכי הדיור שעומד כאמור על כ-10,000 יח"ד לשנה (בממוצע, לשנים 2016 - 2035).

היקף הקרקעות ששווקו בהצלחה בתוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשנים 2016 - 2021 ואושרו - עד אוגוסט 2022, מתוך כ-13,220 יח"ד שנכללו בתוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשנים 2016 - 2021 ואושרו, לא שווקו כ-69% מהן (כ-9,090 יח"ד). כ-85% מהיקף הקרקעות שלא שווקו היו בשני יישובים שמרבית אוכלוסייתם חרדית - 4,060 יח"ד באלעד ו-3,640 ברכסים.

היתרי בנייה שניתנו בקרקעות ששווקו מתוך התוכניות שהוגשו בשנים 2016 - 2021 - עד אוגוסט 2022 ניתנו היתרי בנייה על ידי הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה הרלוונטיות עבור יחידות דיור לאוכלוסייה החרדית בהיקף של כ-4% מיח"ד שנכללו בתוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשנים 2016 - 2021 (כ-1,280 יח"ד מתוך כ-29,700 יח"ד) - 1,190 יח"ד בבני ברק ו-90 יח"ד בקריית יערים.

עמידה ביעדים ובהיקפים של התכנון והשיווק הנדרשים - בשנים 2016 - 2021 לא תכננה המדינה ולא שיווקה די קרקעות לאוכלוסייה החרדית ולא עמדה בהיקף התכנון וביעד השיווק הנדרשים כדי לתת מענה על צורכי הדיור של אוכלוסייה זו בהתאם לאומדן צורכי הדיור. בשש השנים 2016 - 2021 הגישו משרד הבינוי ורמ"י תוכניות בהיקף חסר של כ-9,300 יח"ד (כמחצית מהיקף התכנון הנדרש לשלוש השנים 2019 - 2021 שהיה 19,500 יח"ד) ושיווקו קרקעות בהיקף חסר של כ-15,000 יח"ד (בשש השנים 2016 - 2021 שווקו קרקעות בהיקף של כ-15,000 יח"ד בלבד, היקף שנתן מענה רק על יעד השיווק הממשלתי לשלוש השנים 2016 - 2018 שהיקפו היה 15,000 יח"ד, אולם לא נתן מענה על היקף השיווק הנדרש לפי אומדן הדיור לשלוש השנים 2019 - 2021 שהיקפו היה 15,000 יח"ד נוספות).

מספר יח"ד בתוכניות שהוגשו על ידי המדינה והיקף יח"ד בכלל התוכניות שאושרו על ידי מוסדות התכנון (קרקע מדינה וקרקע פרטית, יחמת מדינה ויחמת פרטית) - בשנת 2021 הייתה ירידה ניכרת בהיקף הקרקעות לאוכלוסייה החרדית שתכננה המדינה ביחס לשנים קודמות: בשנים 2018 - 2020 הגישו משרד הבינוי ורמ"י תוכניות שמספר יח"ד הכלול בהן היה כ-8,200 יח"ד בממוצע לשנה, לעומת מספר יח"ד בתוכניות שהוגשו בשנת 2021 שהיה כ-1,640 יח"ד - כ-20% מהממוצע כאמור. בשנים אלו מספר יח"ד בתוכניות שאושרו היה בממוצע שנתי כ-6,700 יח"ד, ואילו בשנת 2021 מספר יח"ד בתוכניות שאושרו היה כ-3,730 יח"ד - כ-56% מהממוצע של מספר יח"ד בתוכניות שאושרו בשנים 2018 - 2020.

**גיבוש מערכת תמריצים שתאפשר לכלול שכונות חרדיות בהסכמי גג ובהסכמי**

פיתוח - הממשלה קבעה בהחלטה על התכנון והשיווק משנת 2016 כי מנכ"ל משרד הבינוי, בתיאום עם יו"ר מטה הדיור והממונה על התקציבים במשרד האוצר, יגבש מערכת תמריצים הולמת שתאפשר לכלול בהסכמי גג ובהסכמי פיתוח שכונות לאוכלוסייה החרדית. בביקורת עלה כי עד נובמבר 2022 לא קידמו משרד הבינוי ומשרד האוצר את השלמת גיבושה של מערכת תמריצים לרשויות המקומיות שתעודד הכללה בהסכמי גג ובהסכמי פיתוח הקמה של שכונות לאוכלוסייה החרדית.

הרחבת תחומי השיפוט של יישובים חרדיים - בתוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית צוין

כי במסגרת מיצוי פוטנציאל הבנייה באזורים החרדיים, נדרשת גם בחינת האפשרות להרחיב יישובים שמרבית תושביהם חרדים, וזאת מתוך הבנה כי מתן מענה במסגרת היישובים החרדיים הקיימים הוא הפתרון הטוב ביותר. החלטה בדבר בחינת הרחבתם של יישובים חרדיים קיימים שנכללה בהחלטת הממשלה על התכנון והשיווק בוצעה ברובה: מתוך שבעה יישובים שנכללו בהחלטה הסתיימה הבחינה של שינויי הגבולות של שלושה מהיישובים (קריית יערים, אלעד ורכסים); הבחינה של שינויי הגבולות של שלושה מהיישובים האחרים נמצאת בעיצומה (ביתר עילית, בית שמש, מודיעין עילית) ולא החלה בחינת הרחבתו של יישוב אחד (כוכב יעקב-תל ציון), אולם ביצוע ההחלטה עד כה לא הניב תוספת משמעותית של קרקעות לבניית יח"ד, וזו הסתכמה בקרקע לבניית כ-2,900 יח"ד בלבד ברכסים. עוד עולה כי באוגוסט 2022 - בהסתמך על הבקשות הנבחנות להרחבת תחומי השיפוט של ביתר עילית, בית שמש ומודיעין עילית - פוטנציאל ההתרחבות שלהן לצורכי מגורים מוגבל (כ-2,000 יח"ד בביתר עילית וכ-7.5 דונם בבית שמש).

קידום פתרונות דיור במסגרת התחדשות עירונית - לרשות להתחדשות עירונית יש

נתונים חלקיים על מספר יח"ד שהתווספו עקב המיזמים להתחדשות עירונית מכוח תמ"א 38 בשניים משלושה יישובים שנבדקו (ירושלים ובני ברק), ואין לה נתונים אם מיזם ביישובים שאינם חרדיים משויך לאוכלוסייה החרדית אם לאו. היעדר נתונים מלאים עלול להקשות את היכולת לגבש מדיניות מבוססת בנושא, בפרט לגבי האוכלוסייה החרדית. כמו כן, עד כה לא נשאו פרי המהלכים שנקטה הרשות להתחדשות עירונית להוצאה לפועל של מיזם פינוי-בינוי בקרב האוכלוסייה החרדית באשדוד וירושלים, שבהן יש היתכנות כלכלית גבוהה יחסית למיזמים מסוג זה, למרות היתרונות של מיזמים אלה על פני האחרים.

**הפיזור הגיאוגרפי של התוכניות שהוגשו והקרקעות לאוכלוסייה החרדית ששווקו**

- התוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י והשיווק לאוכלוסייה החרדית בשנים 2016 - 2021 היו במידה ניכרת בהלימה לשיקולים מרכזיים של האוכלוסייה החרדית בבחירת מקום המגורים: כ-93% מיחה"ד בתוכניות ו-89% מהיקף השיווק (ביח"ד) היו ביישובים שבהם אוכלוסייה חרדית גדולה, ו-76% מיחה"ד בתוכניות ו-81% מהיקף הקרקעות ששווקו היו ביישובים שלהם נגישות נוחה יחסית לירושלים או לבני ברק. כמו כן, האוכלוסייה החרדית מתגוררת יותר ביישובים מרכזיים ופחות ביישובים פריפריאליים ביחס לאוכלוסייה הכללית, והתוכניות לאוכלוסייה החרדית שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשנים 2016 - 2021 אינן צפויות לשנות את התפלגות הרמה הפריפריאלית של היישובים שבהם היא מתגוררת בשנת 2017.



אשר על כן, בהיבט זה לא צפויה השפעה ניכרת של התכנון לאוכלוסייה זו על נגישותה לתעסוקה.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד הבינוי, בתיאום עם המועצה הלאומית לכלכלה ומינהל התכנון, יגבש המלצות בדבר יעדי התכנון לאוכלוסייה החרדית וכן המלצות לגבי יעדי שיווק בשיתוף עם רמ"י ויביאן לפני שר הבינוי והשיכון כדי שיוכל לבחון אותן ולהביאן לאישור ועדת השרים העוסקת בתחום הדיור (קבינט הדיור). כל זאת בהתאם לאומדן עדכני של צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית ושל כלל האוכלוסייה ובהתחשב בפוטנציאל של פתרונות הדיור שיכולה לקדם הממשלה.

מומלץ כי משרד הבינוי ורמ"י, בשיתוף מינהל התכנון, יקדמו תכנון ושיווק קרקעות לאוכלוסייה החרדית בהיקף שייתן מענה על צורכי הדיור שלה, זאת בהתאם ליעדים שייקבעו ובהתחשב בפתרונות הדיור שאפשר ודרוש לקדם עבור כלל האוכלוסייה. עוד מומלץ כי משרד הבינוי ורמ"י יעקבו במשותף אחר מידת העמידה ביעדים וידווחו עליה עיתית לשר הבינוי והשיכון.

מומלץ כי משרד הבינוי יפעל לטיוב הנתונים ולשיפור הבקורות בנוגע להם כדי שתהיה לפני מקבלי ההחלטות תמונה מהימנה על התקדמות התוכניות ומימושן.

על משרד הבינוי ואגף תקציבים להשלים גיבוש של מערכת תמריצים שתאפשר לתמרץ רשויות מקומיות של יישובים הטרוגניים החתומים על הסכם גג ועל הסכמי פיתוח לשלב בהם שכונות לאוכלוסייה החרדית, בהתאם לאמור בהחלטת הממשלה על התכנון והשיווק.

מומלץ כי משרד הבינוי יעדכן את שר הבינוי והשיכון בדבר הפוטנציאל הנמוך לתוספת יח"ד מהרחבת תחומי השיפוט של היישובים החרדיים על מנת שזה יוכל לשקול לעדכן בהתאם את קבינט הדיור לצורך בחינת חלופות ליצירת פתרונות דיור לאוכלוסייה החרדית.

כדי שתהיה אפשרות לספק אפשרויות לתעסוקה מגוונת בהיקף שיידרש לתושבי כסיף - היישוב העירוני החדש לאוכלוסייה החרדית שטרם הוקם, וכדי לקדם את איתנות הכלכלית, מומלץ כי משרד הבינוי, משרד הכלכלה ומשרד האוצר יגבשו תוכנית אסטרטגית לתעסוקת תושבי כסיף. תוכנית זו תקבע את תפיסת התעסוקה במקום, ובהתאם לה מומלץ שהם יגבשו גם תוכנית עבודה רב-שנתית שבה ייקבעו בין השאר יעדים לסוגי התעסוקה, לאזורי תעסוקה, לשיעור המועסקים, למאפייני המועסקים ולשירותים ייחודיים הנדרשים לתעסוקה, ובכלל זה תוכנית להמצאת מעסיקים לשם פיתוח מקורות תעסוקה בכסיף.

מומלץ שמשרד הבינוי ורמ"י, בשיתוף מינהל התכנון, ישקלו אפשרות לקידום תכנון הכולל עירוב שימושים במיזמי בינוי לאוכלוסייה החרדית, למשל בדרך של ייעוד קומות עליונות לצורכי תעסוקה ברשויות מקומיות, בפרט חרדיות, שבהן נהוגה הגבלת בניית קומות



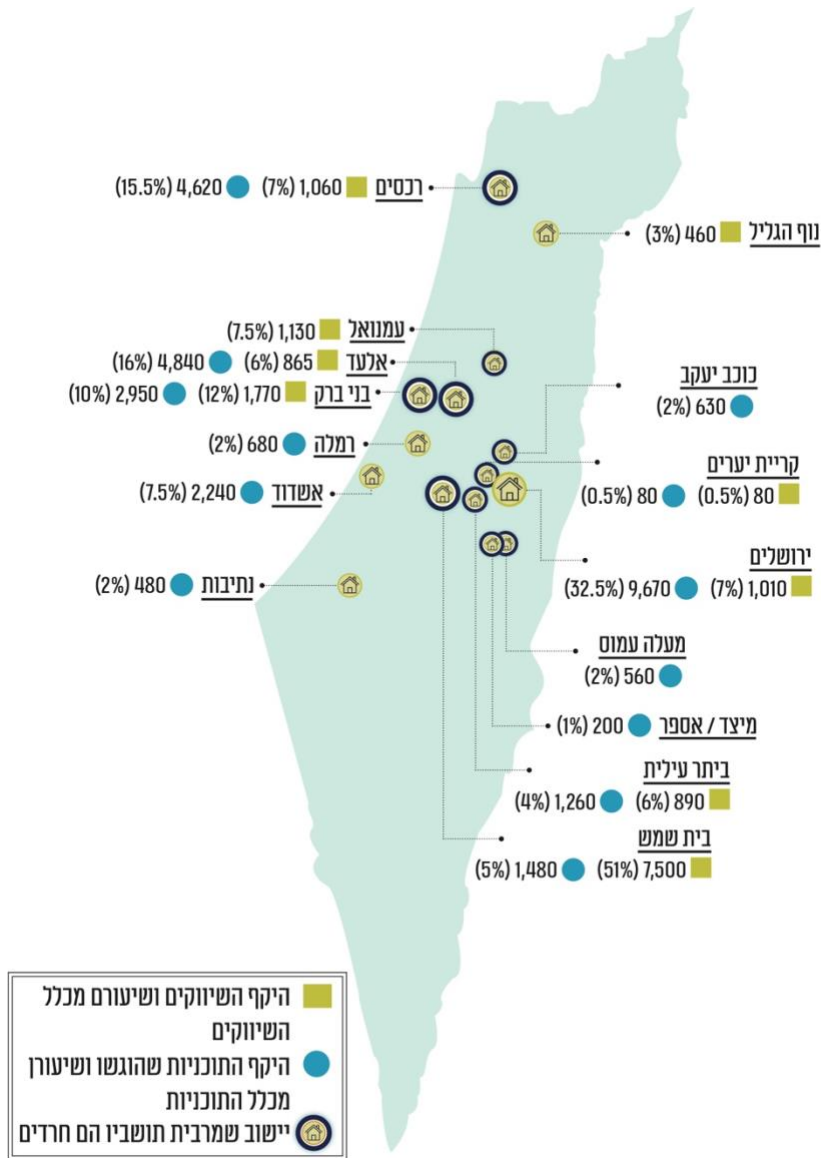
מגורים לגובה, כמענה לחלקים באוכלוסייה החרדית הנמנעים משימוש במעליות שבת משיקולים הלכתיים.

מומלץ כי בתור בסיס לגיבוש מדיניות תפנה הרשות להתחדשות עירונית לרשויות המקומיות שמהן היא מקבלת נתונים לגבי מיזמים של התחדשות עירונית ותפעל איתן בשיתוף פעולה לטיוב הנתונים שהיא מקבלת מהן בעניין, ועם קבלתם תנתח את הנתונים כדי לדעת מה היקף המיזמים להתחדשות עירונית המקודמים בקרב האוכלוסייה החרדית. עוד מומלץ כי הרשות להתחדשות עירונית תפעל בשיתוף המינהלות העירוניות להתחדשות עירונית ביישובים שבהם יש אוכלוסייה חרדית ושהיא משתפת במימון, כמו בירושלים ובאשדוד, לקידום ההתחדשות העירונית בקרב אוכלוסייה זו, ובפרט לקידום מיזמים של פינוי-בינוי. כמו כן מומלץ לגבש בהתאם תוכניות פעולה לקידום מיזמים לאוכלוסייה זו.





מספר יחה"ד בתוכניות לאוכלוסייה החרדית והיקף הקרקעות ששווקו לאוכלוסייה זו ביישובים שונים, 2016 - 2021 (במספרים ובאחוזים*)



על פי נתוני רמ"י ומשרד הבינוי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * מתוך כלל יחה"ד בתוכניות אלה ומתוך כלל הקרקעות ששווקו.



סיכום

בשנת 2016 הכירה הממשלה באומדן צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית, שלפיו נדרשת בנייתן של כ-200,000 יח"ד בסך הכול בשנים 2016 - 2035 לאוכלוסייה זו, וכן הכירה בחשיבות של מתן מענה ייעודי לכך. בהתאם לכך החליטה הממשלה על כמה וכמה צעדים לקידום התכנון והשיווק של קרקעות לצורך זה. לפי תוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית, היקף המענה לצורך זה מתבסס על מענה שיינתן הן בבנייה ייעודית שיוזמה יהיה מצד המדינה: כמחצית - בעיקר באמצעות משרד הבינוי ורמ"י; כמחצית - באמצעות כוחות השוק ויוזמה פרטית. קידום פתרונות דיור ייעודיים לאוכלוסייה החרדית מאפשר מתן מענה הולם לצרכיה הייחודיים של אוכלוסייה זו ובד בבד יוכל להביא לצמצום החיכוך הפוטנציאלי בינה לבין אוכלוסיות אחרות.

מהביקורת עלה כי בהמשך להחלטת הממשלה אכן קידמו משרד הבינוי ורמ"י בשנים 2016 - 2021 הגשת תוכניות ושיווק קרקעות לאוכלוסייה החרדית. עיקרן היה ביישובים מרכזיים יחסית ובהלימה לשיקולים בעלי חשיבות לאוכלוסייה החרדית בבחירת מקום המגורים: כ-93% מיח"ד בתוכניות ו-89% מהיקף הקרקעות ששווקו היו ביישובים שבהם אוכלוסייה חרדית גדולה, בהם אלעד, בית שמש, בני ברק וירושלים. 76% מיח"ד בתוכניות ו-81% מהיקף הקרקעות ששווקו היו ביישובים שלהם נגישות נוחה יחסית לבני ברק או לירושלים, למשל באלעד ובבית שמש.

עם זאת, היקפי התכנון והשיווק היו נמוכים מן הנדרש לשם מתן מענה על צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית בהתאם לתוכנית הדיור לאוכלוסייה זו: מספר יח"ד בתוכניות שהוגשו בשנים 2016 - 2021 היה כ-29,700 יח"ד - כ-76% מהיעד הממשלתי לתכנון ומהיקף התכנון הנדרש לפי האומדן במצטבר (39,000 יח"ד); מספר יח"ד בתוכניות שאושרו בשנים 2017 - 2021 לאוכלוסייה החרדית היה כ-24,200 יח"ד, כ-16% פחות מההיקף שהומלץ (כ-28,700 יח"ד); והיקף שיווקי הקרקעות בשנים 2016 - 2020 לאוכלוסייה החרדית היה כ-13,570 יח"ד, כ-54% בלבד מיעד השיווק ומהיקף השיווק הנדרש לפי האומדן לשנים אלה (25,000 יח"ד), לעומת כ-164,600 יח"ד, כ-80% מיעד העסקאות לגבי הקרקעות ששיווקה רמ"י לכלל האוכלוסייה בשנים אלה (205,000 יח"ד).

לפיכך, היקף תוכניות הדיור לאוכלוסייה החרדית שאושרו בשנים 2017 - 2021 היה כ-4% מתוך כ-623,000 יח"ד שאושרו לכלל האוכלוסייה באותן שנים.

כן עלה כי עד אוקטובר 2022 לא הניבה בחינת אפשרות ההרחבה בשטח השיפוט של יישובים חרדיים קיימים תוספת ניכרת של קרקעות לבניית יח"ד לאוכלוסייה החרדית. בכל הנוגע לכסיף, עד שנת 2022 קודמה הקמה של כ-5,000 יח"ד. נדרש לתת את הדעת על פתרונות בתחומי התעסוקה והתחבורה לאוכלוסייה העתידית של יישוב זה.

מומלץ כי משרד הבינוי - בתיאום עם המועצה הלאומית לכלכלה, מינהל התכנון ורמ"י, וכן עם הרשות לפיתוח המגזר החרדי, לפי העניין - יביא לפני שר הבינוי והשיכון המלצות בדבר יעדי תכנון ושיווק קרקעות לאוכלוסייה החרדית, ואלו יגובשו בהתאם לאומדן עדכני של צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית ושל כלל האוכלוסייה ובהתחשב בפוטנציאל פתרונות הדיור שיכולה לקדם הממשלה.

עוד מומלץ כי משרד הבינוי ורמ"י, בשיתוף מינהל התכנון, יקדמו תכנון ושיווק קרקעות לאוכלוסייה החרדית בהיקף שיינתן מענה על צורכי הדיור שלה, זאת בהתאם ליעדים שייקבעו



ובהתחשב בפתרונות הדיור שאפשר ודרוש לקדם עבור כלל האוכלוסייה. כמו כן מומלץ שהרשות להתחדשות עירונית תקדם את תהליכי ההתחדשות העירונית בקרב האוכלוסייה החרדית, בשיתוף הרשויות המקומיות הרלוונטיות, לפי העניין, תוך שימת לב לחסמים הייחודיים לקידומה בקרב אוכלוסייה זו.



פעולות הממשלה בנושא הדיור לאוכלוסייה החרדית

מבוא

משנת 2007 חלה עלייה חדה במחירי הדירות בישראל. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), עד ינואר 2019 עלה מדד מחירי הדירות בכ-130%. על פי נתוני המועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה² (להלן - המועצה הלאומית לכלכלה), בשנים 2006 - 2022 נוצר מחסור מצטבר של כ-189,000³ יחידות דיור (להלן - יח"ד), וזאת משום שמספר יח"ד שנבנו היה קטן מהנדרש לפי צורכי הדיור⁴.

על פי נתוני הלמ"ס, בסוף שנת 2021 נאמדה אוכלוסיית ישראל בכ-9.45 מיליון נפש⁵, מהם נמנו כ-1.2 מיליון נפש (כ-13%) עם האוכלוסייה החרדית⁶. האוכלוסייה החרדית בישראל היא בעלת מאפיינים משותפים המבדילים אותה מקבוצות אחרות בחברה. באוכלוסייה החרדית אפשר לזהות קבוצות וקהילות הנבדלות זו מזו בדגשים האידיאולוגיים שלהן, באורח חייהן ובמוסכמות החברתיות. קבוצות וקהילות אלה נוטות להיבדל זו מזו ולייצר לעצמן מסגרות ומוסדות קהילתיים נפרדים⁷. מקובל לחלק את האוכלוסייה החרדית לשלושה זרמים עיקריים הדומים בגודלם⁸ - ליטאים; ספרדים; חסידים⁹ - שכל אחד מהם מורכב מקבוצות ומקהילות נבדלות. האוכלוסייה החרדית מאופיינת באורח חיים קהילתי-הלכתי ובמשפחות מרובות ילדים ביחס לאוכלוסייה היהודית שאיננה חרדית - 5.4 נפשות למשק בית לעומת 3.2 למשק בית בהתאמה¹⁰. בשנים

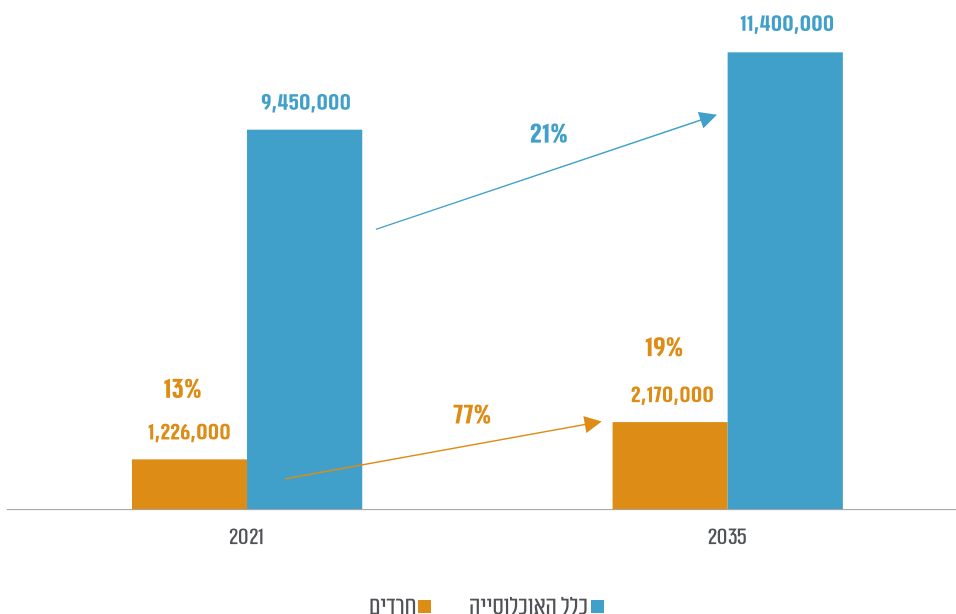
- 1 מדי חודש הלמ"ס מפרסמת את מדד מחירי הדירות. מינואר 1999 נתון זה מפורסם כאינדיקטור שאינו נכלל במדד המחירים לצרכן.
- 2 המועצה היא גוף מטה במשרד ראש הממשלה. בין יתר תפקידיה: ייעוץ לראש הממשלה בנושאים כלכליים, גיבוש והובלה של תהליכים אסטרטגיים לקידום המשק בשיתוף משרדי הממשלה, רשויות וגופים פרטיים והכנת חוות דעת הנוגעות להצעות להחלטות העומדות על סדר יומה של הממשלה בתחומי הכלכלה.
- 3 לא כולל יהודה ושומרון.
- 4 המועצה הלאומית לכלכלה, "התוכנית האסטרטגית לדיור - מעקב", יוני 2021.
- 5 הלמ"ס, הודעה לתקשורת, "אוכלוסיית ישראל בפתחה של שנת 2022", 30.12.21.
- 6 הלמ"ס, "חרדים ביישובים יהודיים, לפי מחוז ואזור סטטיסטי, סוף 2020", מתוך אתר המרשתת של הלמ"ס, פורסם ב-22.5.22.
- 7 משרד הבינוי והשיכון, "תדריך תכנון לאוכלוסייה החרדית", אוקטובר 2020, עמ' 20.
- 8 כ-32% משתייכים לזרם הליטאי, כ-27% לזרם הספרדי וכ-32% לזרם החסידי. יש עוד קבוצה שבה כ-5.5% מכלל החרדים, של ספרדים המזוהים עם מוסדות חינוך ליטאיים, וכן זרם חב"ד - כ-3.5%.
- 9 איתן רגב וגבריאל גורדון, **שוק הדיור החרדי ופרישתה הגאוגרפית של האוכלוסייה החרדית בישראל (2020)**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 32.
- 10 הלמ"ס, "משפחות בישראל" - נתונים לרגל יום המשפחה, הודעה לעיתונות, 31.1.22.



2018 - 2020 היה שיעור הפריזון בקרב נשים חרדיות 6.64 ילדים לאישה במוצע, לעומת כ-2.9 ילדים במוצע לאישה בקרב כלל הנשים בשנת 2020.¹¹

על פי הערכת הלמ"ס, בשנת 2035 האוכלוסייה החרדית צפויה להגיע לכ-2.17 מיליון נפש, וחלקה מכלל האוכלוסייה צפוי לגדול לכ-19% מכ-13% בשנת 2021.¹² להלן בתרשים 1 גודלן של האוכלוסייה הכללית והחרדית בשנת 2021 ואומדן לשנת 2035 וכן שיעור האוכלוסייה החרדית מכלל האוכלוסייה. עולה ממנו כי האוכלוסייה בישראל צפויה לגדול בכ-21%, ואילו האוכלוסייה החרדית שבה צפויה לגדול בכ-77%:

תרשים 1: גודלן של האוכלוסייה הכללית והחרדית בשנת 2021 ואומדן לשנת 2035 וכן שיעור האוכלוסייה החרדית מכלל האוכלוסייה



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

צורכי האוכלוסייה החרדית, השונים מזו של האוכלוסייה היהודית הכללית, מחייבים גם התייחסות ייעודית. לאוכלוסייה החרדית דרושות למשל יותר כיתות לימוד מאשר לאוכלוסייה היהודית-חילונית, הן בגלל ריבוי הילודה בקרב אוכלוסייה זו והן בגלל הרצון של קהילות באוכלוסייה החרדית לייחוד מוסדות לימוד משלהן. בשל כך נדרש גם להקצות שטח גדול יותר למבני ציבור (כיתות לימוד, בתי כנסת, מקוואות וכו') ביחס לאזור מגורים המיועד לאוכלוסייה

11 שיעור פריזון כולל - מספר ילדים במוצע לאשה. נתוני הלמ"ס, הודעה לתקשורת, "ילודה ופריזון בישראל" מ-21.2.22.
 12 הלמ"ס, תחזית אוכלוסיית ישראל לפי קבוצות האוכלוסייה - חלופה בינונית, מתוך אתר המרשתת של הלמ"ס, טבלה 2, פורסם ב-21.5.17.



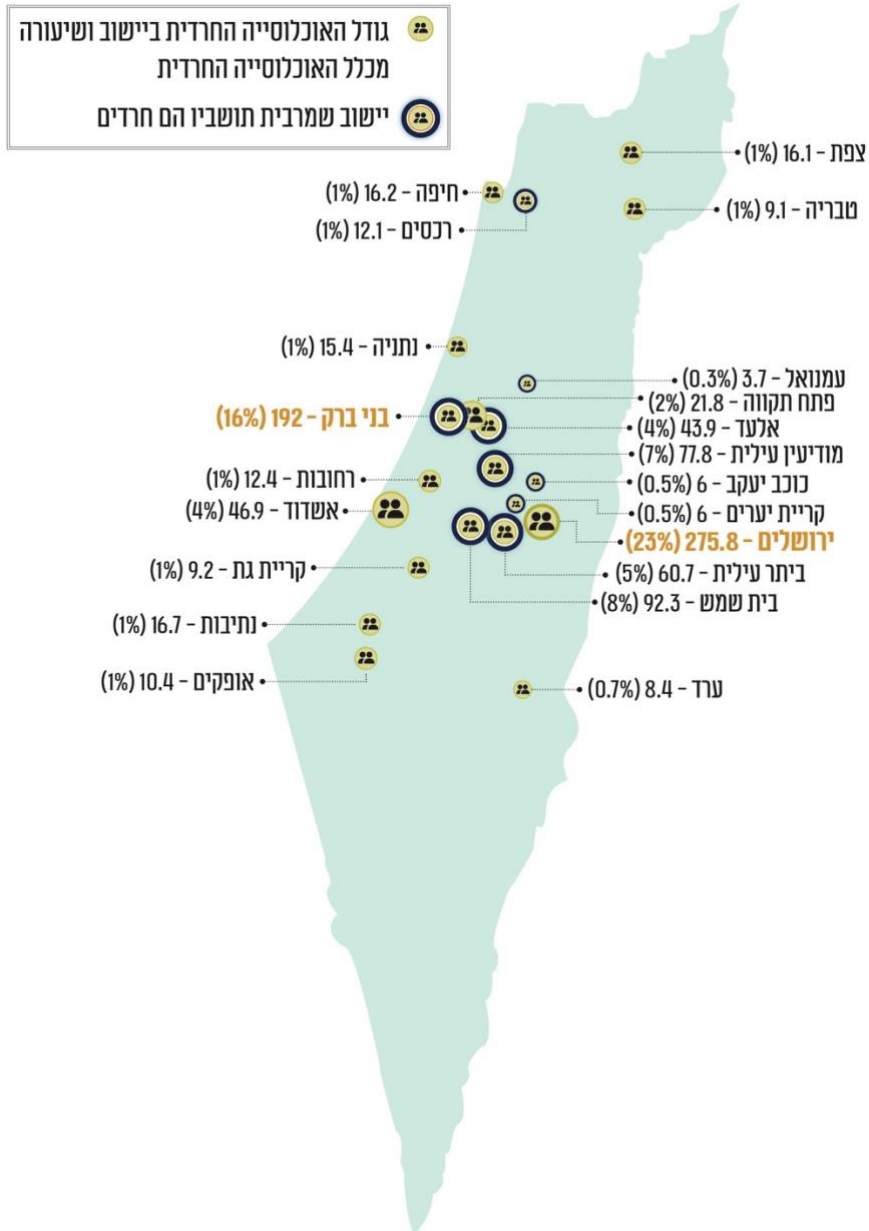
היהודית הכללית¹³. כמו כן, חלקים באוכלוסייה החרדית נמנעים משימוש במעליות שבת משיקולים הלכתיים, והם גם יימנעו משימוש במדרגות לצורך הגעה לקומות הגבוהות ולכן הם לא יתגוררו בבניינים רבי-קומות. הדבר מגביל את פוטנציאל הבנייה לגובה לחלק מהאוכלוסייה החרדית לבניינים של שש עד שמונה קומות. לאוכלוסייה זו יש בממוצע גם פחות צורך במקומות חניה בשל שיעור הבעלות הנמוך על רכב והשימוש התדיר יותר בתחבורה ציבורית ביחס לאוכלוסייה היהודית הכללית¹⁴. נוסף על כך, האוכלוסייה החרדית ברובה מעדיפה להתגורר באזורים שבהם מתגוררת אוכלוסייה חרדית הומוגנית ובמקומות שבהם נגישות נוחה יחסית למרכזים החרדיים הקיימים - בעיקר ירושלים ובני ברק - ולמוסדות קהילתיים¹⁵.

הפריסה הגיאוגרפית: במפה 1 שלהלן מוצגים אומדן גודל האוכלוסייה החרדית ביישובים שונים ושיעור האוכלוסייה ביישובים אלה מכלל האוכלוסייה החרדית בשנת 2020¹⁶:

| | |
|----|--|
| 13 | משרד הבינוי והמכון החרדי למחקרי מדיניות, תוכנית אסטרטגית לדיור לאוכלוסייה החרדית 2016 - 2035 (2016), עמ' 18. |
| 14 | שם. |
| 15 | שם. |
| 16 | הלמ"ס, " חרדים ביישובים יהודיים, לפי מחוז ואזור סטטיסטי, סוף 2020 ", מתוך אתר המרשתת של הלמ"ס, פורסם ב-22.5.22. |



מפה 1: אומדן גודל האוכלוסייה החרדית (באלפים) ביישובים שונים* ושיעור האוכלוסייה ביישובים אלה מכלל האוכלוסייה החרדית בשנת 2020



לפי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * ביישובים אלה התגוררה כ-89% מהאוכלוסייה החרדית. שאר האוכלוסייה החרדית התגוררה ביישובים אחרים שבהם מרבית האוכלוסייה אינה חרדית והיא מנתה פחות מ-8,000 תושבים באותם יישובים.



המהפכה עולה כי מעל 60% מן האוכלוסייה החרדית מתרכזים בסביבות "משולש הערים" ירושלים, בני ברק ואשדוד, הכולל את ירושלים, בני ברק, בית שמש, מודיעין עילית, אשדוד, ביתר עילית ואלעד.

לנוכח האמור, וכדי לתת לאוכלוסייה החרדית את המענה הנדרש לה בתחום הדיור, הכיר משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד הבינוי) בצורך לתכנן ולממש עבורה פתרונות דיור ייעודיים ומובחנים¹⁷. בהיעדר מתן פתרונות דיור כאמור, שיאפשרו את התפתחותן של הקהילות החרדיות בצורה הומוגנית, ייאלצו קהילות אלו לעבור לאזורים שבהם מתגוררת אוכלוסייה יהודית שאינה חרדית, שאין בהם מענה הולם לצרכי הקהילה כאמור, והדבר עלול ליצור חיכוך עם האוכלוסייה שאינה חרדית על רקע חששה משינוי באופי האזור¹⁸.

היקף צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית: בשנת 2017 החליטה הממשלה על אימוץ תחזית צורכי הדיור של כלל האוכלוסייה בישראל שגיבשה המועצה הלאומית לכלכלה, שלפיה נדרשת בנייתן בפועל של כ-1.5 מיליון יח"ד חדשות בשנים 2017 - 2040 כדי לספק את צורכי הדיור של האוכלוסייה (להלן - ההחלטה על התוכנית האסטרטגית לדיור)¹⁹. לפי החלטת ממשלה בנושא "תכנון ושיווק מקרקעין לאוכלוסייה החרדית" (להלן - החלטת הממשלה על התכנון והשיווק או ההחלטה על התכנון והשיווק)²⁰, בשנים 2016 - 2035 נדרשת בנייתן של כ-200,000 יח"ד לאוכלוסייה החרדית ובממוצע כ-10,000 יח"ד לשנה (להלן - אומדן צורכי הדיור)²¹, כולל כ-10,000 יח"ד שלפי ההערכה היו חסרות בשנת 2016 כדי לתת מענה מלא להיקף צורכי הדיור של אוכלוסייה זו.

לפי אומדן משנת 2019 של המועצה הלאומית לכלכלה, נדרשת בנייתן של כ-218,000 יח"ד לאוכלוסייה החרדית בשנים 2016 - 2035, וכ-305,000 יח"ד בשנים 2016 - 2040²², ובממוצע כ-12,000 יח"ד לשנה, אולם הממשלה לא אימצה אומדן זה. להלן בתרשים 2 אומדן צורכי הדיור משנת 2016 עד שנת 2035 (ביח"ד), לא כולל כ-10,000 יח"ד שלפי ההערכה היו חסרות בשנת 2016:

17 משרד הבינוי, **תדריך לתכנון עירוני של שכונות לאוכלוסייה החרדית** (2020), עמ' 13.

18 משרד הבינוי והמכון החרדי למחקרי מדיניות, תוכנית אסטרטגית לדיור לאוכלוסייה החרדית 2016 - 2035 (2016), עמ' 18.

19 החלטת הממשלה 2457, "תוכנית אסטרטגית לדיור" (2.3.17).

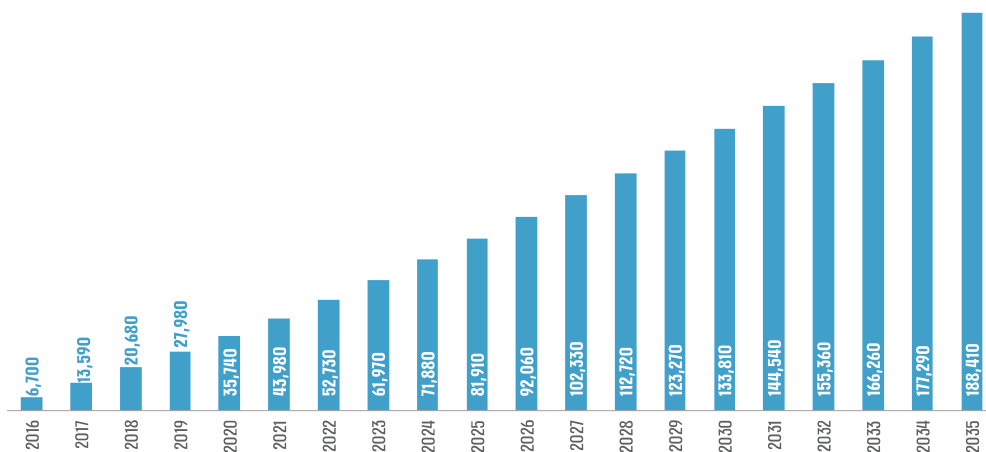
20 החלטת הממשלה 1823, "תכנון ושיווק מקרקעין לאוכלוסייה החרדית" (11.8.16).

21 ראו גם משרד הבינוי והשיכון והמכון החרדי למחקרי מדיניות, **תוכנית אסטרטגית לדיור לאוכלוסייה החרדית 2016 - 2035** (2016), עמ' 77.

22 משרד הבינוי, **תוכניות דיור ממשלתיות עבור המגזר החרדי - תמונת מצב - דצמבר 2019** (2019), עמ' 18.



תרשים 2: אומדן צורכי הדיור משנת 2016 עד שנת 2035 (ביח"ד), לא כולל כ-10,000 יח"ד שלפי הערכה היו חסרות כבר בשנת 2016



על פי נתוני המכון החרדי למחקרי מדיניות ונתוני משרד הבינוי, "התוכנית האסטרטגית לדיור לאוכלוסייה החרדית 2016 - 2035", בעיבוד משרד מבקר המדינה.

העלייה במחירי הדירות: משנת 2008 יש עלייה במחירי הדירות בישראל²³. על פי פרסום של המכון הישראלי לדמוקרטיה, משנת 1999 ועד שנת 2017 עלה מחיר דירה ממוצע לרוכשי דירה ראשונה²⁴ למשק בית לא-חרדי פי 2.2 בקירוב - מכ-611,000 ש"ח לכ-1,360,000 ש"ח (כ-751,000 ש"ח); ולמשק בית חרדי פי 2.1 בקירוב, מכ-513,000 ש"ח לכ-1,067,000 ש"ח (554,000 ש"ח)²⁵. העלייה במחירי הדירות נמשכה, ומחיר ממוצע של דירת 3.5 - 4 חדרים בבנייה רוויה (להלן - דירה סטנדרטית)²⁶ עלה מכ-1.5 מיליון ש"ח בשנת 2017 לכ-1.9 מיליון ש"ח ברבעון השלישי של שנת 2022 - עלייה של כ-27%²⁷. אחת ההשלכות של העלייה במחירי הדירות היא רכישת דירות בידי חרדים בערי הפריפריה הוותיקות המשתייכות לאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים - כמו טבריה, ערד ואופקים - שמרבית תושביהן היו לא חרדים²⁸.

23 בנק ישראל, פרסומים תקופתיים, שוק הדיור בישראל פרק ט' (2021), עמ' 264.

24 בני 18 - 60.

25 רגב וגורדון, **שוק הדיור החרדי ופרישתה הגאוגרפית של האוכלוסייה החרדית בישראל** (2020), עמ' 53.

26 ללא ניכוי איכות הדירות ובלוי להתייחס להבדלים בין התקופות השונות מבחינת מאפייני איכות.

27 עיבוד של משרד מבקר המדינה לנתוני הלמ"ס, **מחולל הלוחות - סדרת מחירים ומדדים**, אתר המרשתת של הלמ"ס.

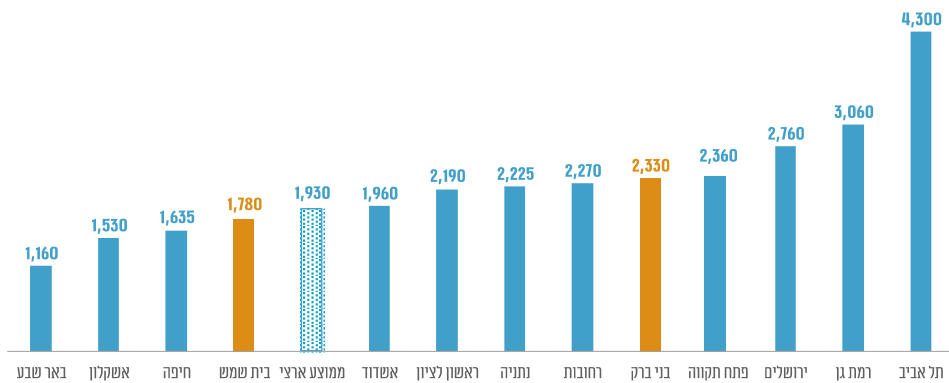
28 משרד הבינוי והשיכון, **תוכניות דיור ממשלתיות עבור המגזר החרדי - תמונת מצב - מרץ 2021** (2021), עמ' 19.

19. הנתונים מתוך רגב וגורדון, **שוק הדיור החרדי ופרישתה הגאוגרפית של האוכלוסייה החרדית בישראל** (2020).



להלן בתרשים 3 המחירים הממוצעים של דירה סטנדרטית בבני ברק ובבית שמש, שמרבית תושביהן נמנים עם האוכלוסייה החרדית, ובערים שמרבית תושביהן אינם חרדים וכן המחיר הממוצע הארצי של דירה סטנדרטית²⁹ ברבעון השלישי של שנת 2022, לפי נתוני הלמ"ס:

תרשים 3: מחיר ממוצע של דירה סטנדרטית בערים נבחרות ברבעון השלישי של שנת 2022 (באלפי ש"ח)



על פי נתוני הלמ"ס (מחולל הלוחות, סדרת מחירים ומדדי דיור), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מחיר דירה סטנדרטית בבני ברק (כ-2.33 מיליון ש"ח) היה גבוה ממחיר הממוצע הארצי של דירה סטנדרטית (כ-1.93 מיליון ש"ח), אולם נמוך ממחיר דירה סטנדרטית ביישובים סמוכים: פתח תקווה (כ-2.36 מיליון ש"ח); רמת גן (3.06 מיליון ש"ח); ותל אביב-יפו (כ-4.3 מיליון ש"ח). מחיר דירה סטנדרטית בבית שמש (כ-1.78 מיליון ש"ח) היה נמוך ממחיר הממוצע הארצי של דירה סטנדרטית (כ-1.93 מיליון ש"ח) ומדירה ביישובים קרובים יחסית, כמו ירושלים (כ-2.76 מיליון ש"ח) ורחובות (כ-2.27 מיליון ש"ח).

החלטות הממשלה: בשנת 2016 פרסמו משרד הבינוי והמכון החרדי למחקרי מדיניות "תוכנית אסטרטגית לדיור לאוכלוסייה החרדית 2016 - 2035" (להלן - תוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית), ובה פורטו הצרכים הייחודיים של האוכלוסייה החרדית, אומדן צורכי הדיור של אוכלוסייה זו לשנים 2016 - 2035 כמפורט לעיל והמדיניות הממשלתית הרצויה בתחומי התכנון והשיווק למתן המענה הנדרש לאוכלוסייה זו. באוגוסט 2016 החליטה הממשלה את ההחלטה על התכנון והשיווק. לפי ההחלטה אומדן צורכי הדיור הוא כ-200,000 יח"ד בשנים 2016 - 2035. בהחלטה החליטה הממשלה לנקוט צעדים לקידום התכנון והשיווק לאוכלוסייה החרדית, במטרה לקדם בעבורה פתרונות ייעודיים בהלימה לחלק מצעדי המדיניות שהוצעו בתוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית³⁰.

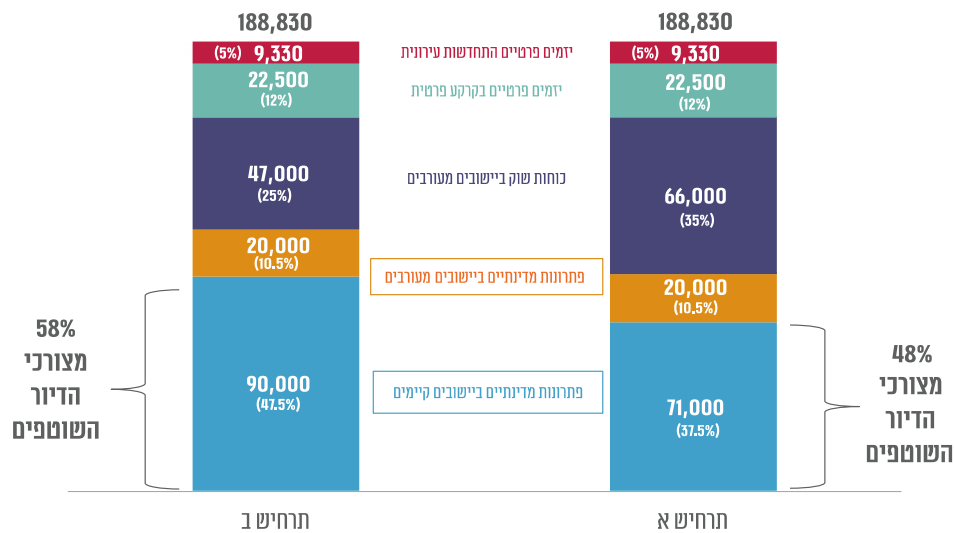
29 ב-67 יישובים שלגביהם היו נתונים.

30 בהחלטת הממשלה על התכנון והשיווק נכתב כי תוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית נמצאת בתיקי מזכרות הממשלה.



בתוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית הוצגו שני תרחישים להיקף הפתרונות הייעודיים שתיתן המדינה לצורכי הדיור השוטפים לאוכלוסייה החרדית לשנים 2016 - 2035 בהיקף של כ-190,000 יח"ד. בתרשים 4 שלהלן שני תרחישים שהוצגו בתוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית להיקף הפתרונות לצורכי הדיור השוטפים לאוכלוסייה החרדית בשנים 2016 - 2035, לא כולל כ-10,000 יח"ד שהוערכו חסרות בשנת 2016³¹:

תרשים 4: התרחישים להיקף הפתרונות הייעודיים לצורכי הדיור השוטפים של האוכלוסייה החרדית בשנים 2016 - 2035, לפי תוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית



על פי תוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחשים עולה כי בתרחיש א' נדרש שהפתרונות המדינתיים יהיו בהיקף של 91,000 יח"ד (כ-48% מהיקף הפתרונות), ובתרחיש ב' נדרש שיהיו בהיקף של 110,000 יח"ד (כ-58% מהיקף הפתרונות).

בתוכנית הוצגו גם המלצות, שהן בגדר מדיניות, למתן מענה על צורכי הדיור לאוכלוסייה החרדית. חלק מההמלצות אימצה הממשלה בהחלטה על התכנון והשיווק, כמו קביעת יעדים כמותיים לתכנון ולשיווק קרקעות לאוכלוסייה החרדית וכן הקמת יישוב חרדי חדש.

צעד נוסף שנקטה הממשלה כדי לקדם את המצב הכלכלי-חברתי של האוכלוסייה החרדית הוא הקמת "רשות לפיתוח כלכלי-חברתי של המגזר החרדי" (להלן - הרשות לפיתוח המגזר החרדי), שעליה הוחלט בהחלטת ממשלה מ-2020³². תפקידי הרשות הם בין היתר יזום וגיבוש של

31 בתוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית לא צוינו הפתרונות שיינתנו לכ-10,000 יח"ד שלפי ההערכה היו חסרות בשנת 2016.
 32 החלטת הממשלה 182, "הקמת רשות לפיתוח כלכלי-חברתי של המגזר החרדי" (5.7.20). הרשות הועברה ממשרד ראש הממשלה למשרד לשוויון חברתי בהתאם להחלטת ממשלה 131 "העברת שטח הפעולה של הרשות לפיתוח



תוכנית אסטרטגית ומדיניות ממשלתית כוללת לקידום כלכלי-חברתי של המגזר החרדי, שתוגש לאישור הממשלה; החלטות ממשלה לקידום כלכלי-חברתי של המגזר החרדי ותוכניות וכלים מבוססי פתרונות ייחודיים המותאמים למאפייני האוכלוסייה החרדית. יצוין כי באוקטובר 2022 הרשות הייתה כפופה למשרד לשוויון חברתי, ובינואר 2023 החליטה הממשלה על העברתה למשרד ראש הממשלה³³.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ - נובמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בקידום פתרונות דיור לאוכלוסייה החרדית, ובכלל זה היבטים בסדרי התכנון והשיווק של קרקעות ביישובים קיימים, הקמת יישוב חדש לאוכלוסייה החרדית וקידום ההתחדשות העירונית בקרב אוכלוסייה זו. הביקורת נעשתה במשרד הבינוי, ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) וברשות הממשלתית להתחדשות עירונית (להלן - הרשות להתחדשות עירונית). בדיקות השלמה נעשו במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה), במשרד הפנים, במינהל התכנון, במינהל האזרחי ביהודה ושומרון (להלן - המינהל האזרחי), בחטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית (להלן - החטיבה להתיישבות), ברשות לפיתוח המגזר החרדי, ברשות לפיתוח ירושלים (להלן - הרל"י), וברשויות מקומיות בכמה יישובים (אלעד, בית שמש, ביתר עילית, בני ברק, ירושלים, מודיעין עילית, עמנואל, קריית יערים ורכסים).

תכנון ושיווק של קרקעות לבניית יחידות דיור לאוכלוסייה החרדית

בהחלטת הממשלה על התכנון והשיווק הטילה הממשלה על משרד הבינוי ועל רמ"י לקדם תכנון ושיווק של קרקעות מדינה המיועדות לאוכלוסייה החרדית. בהחלטה נקבע כי תכנון מקרקעין המיועדים לאוכלוסייה החרדית הוא אחד מאלה: (א) הגשת תוכנית מפורטת שמכוחה ניתן להוציא היתרי בנייה לאישור מוסדות התכנון, לגבי קרקע הנמצאת ביישוב שמרבית תושביו נמנים עם האוכלוסייה החרדית; (ב) הגשת תוכנית מפורטת שמכוחה ניתן להוציא היתרי בנייה לאישור מוסדות התכנון כאשר התכנון מותאם לצרכים ולמאפיינים המיוחדים לאוכלוסייה החרדית (להלן - תכנון או תוכניות לאוכלוסייה החרדית).

אשר לתכנון המותאם, מינהל התכנון פרסם מדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור, ועקרונותיו אומצו בידי הממשלה³⁴. הוא נועד בין היתר לשמש כלי עזר למתכנן ולמוסד התכנון בעת גיבוש תוכנית וקידומה בהליך הסטטוטורי³⁵. ההנחיות במדריך מותאמות בין היתר למאפייני האוכלוסייה בהתאם לשיוך המגזרי של האוכלוסייה שהתוכנית מיועדת לה (לרבות האוכלוסייה

כלכלי-חברתי של המגזר החרדי ממשרד ראש הממשלה למשרד לשוויון חברתי" (19.7.21). באוגוסט 2022 היו ברשות שלושה עובדים: ראש הרשות, מנהל תחום מחקר ואסטרטגיה ומנהלת קשרי ציבור.

33 החלטת הממשלה 40 (15.1.23).

34 החלטת הממשלה 1828 (11.8.16).

35 ראו: מינהל התכנון, **מדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור**, ספטמבר 2016 (2016); מינהל התכנון, **מדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור**, 2018.



החרדית) ולדפוס צורכי הציבור שלה. ביטוי בולט לכך מצוי בשירותי החינוך, שם יש הפרדה מגדרית והקבצות גיל שונות למגזר החרדי, וכך באמידת צורכי מוסדות הדת³⁶.

אשר לשיווק, נקבע בהחלטת הממשלה על התכנון והשיווק כי שיווק קרקע מדינה המיועדת לבניית יח"ד לאוכלוסייה החרדית (להלן - קרקעות לאוכלוסייה החרדית) יהיה לעניין זה שיווק ביישוב שמרבית תושביו נמנים עם החברה החרדית, ובלבד שהקרקע נמצאת סמוך לאזורים החרדיים שביישוב; או שיווק קרקע במכרז לצביון חרדי³⁷.

במסגרת הביקורת נבדקו סדרי התכנון והשיווק של הקרקעות לאוכלוסייה החרדית בשנים 2016 - 2021. להלן הפרטים:

קביעת יעדים כמותיים לתכנון ולשיווק קרקעות לאוכלוסייה החרדית

יעדי תכנון ושיווק ממשלתיים

בתוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית הומלץ כי הממשלה תקבע יעד שנתי ויעד רב-שנתי לתכנון ולשיווק יח"ד לאוכלוסייה החרדית, ויעדים אלו ייגזרו מהיעדים שהיא קובעת לכלל האוכלוסייה. לפי התוכנית, קיומם של יעדים לתכנון ולשיווק יח"ד מותאמות עבור האוכלוסייה החרדית יעודד את המערכת כולה להגברת ההיצע הייעודי וליישום הפתרונות המוצעים עבור צורכי הדיור של אוכלוסייה זו³⁸.

היעדים לתכנון ולשיווק לשנים 2016 - 2018 לפי החלטת הממשלה על התכנון והשיווק: כאמור בהחלטת הממשלה, כדי לקדם פתרונות דיור ייעודיים לאוכלוסייה החרדית, נוכח אומדן צורכי הדיור בהיקף של כ-200,000 יח"ד כאמור, נקבעו יעדים לתכנון ולשיווק קרקעות לאוכלוסייה החרדית לשנים 2016 - 2018 כדלקמן: תכנון - הגשת תוכניות מפורטות³⁹ בהיקף של 19,500 יח"ד (6,500 יח"ד לשנה בממוצע); שיווק - שיווק קרקעות בהיקף של 15,000 יח"ד (5,000 יח"ד לשנה בממוצע). בסה"כ מדובר בכ-50% מאומדן צורכי הדיור השוטפים הממוצעים לתקופה של שלוש שנים⁴⁰.

- 36 מינהל התכנון, **מדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור**, 2018, עמ' 28.
- 37 "מכרז לצביון חרדי" הוא מכרז על קרקע מדינה שתוכננה בהתאם לצרכים ולמאפיינים המיוחדים של האוכלוסייה החרדית, ושבו מצהירה המדינה כי מאפייני התכנון מותאמים לאוכלוסייה זו. מכרז כאמור יהיה פתוח לכל משתתף באופן שוויוני, ונשמרת הזכות לכל אדם לרכוש יח"ד במקרקעין אלה.
- 38 תוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית, עמ' 24.
- 39 ב"נוהל תנאי סף להגשת תכנית בסמכות מחויבת ותכנית בסמכות מקומית" מ-1.9.14 של מינהל התכנון נקבע כך: "תוכנית שעמדה בתנאי סף הינה 'תוכנית שהוגשה' בהתאם להוראות החוק [חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965], סעיף 1א83".
- 40 התוכנית הציעה שני תרחישים למתן פתרונות, כשבממוצע היקף הפתרונות הייעודיים שהמדינה תיתן לצורכי הדיור השוטפים לאוכלוסייה החרדית לשנים 2016 - 2035 ביישובים קיימים יהיה כ-40% מהצורך, ועוד כ-10% היא תיתן ביישוב חרדי חדש או צמוד דופן ליישוב קיים.



עוד נקבע בהחלטה כי בתום שנת 2018 ישובו וייבחנו יעדי התכנון והשיווק של הקרקעות לאוכלוסייה החרדית אל מול הצרכים העדכניים ובשים לב לפתרונות הדיור שמקדמת הממשלה עבור כלל הציבור.

החלטת ממשלה על התוכנית האסטרטגית לדיור: כאמור, בשנת 2017, כחצי שנה לאחר החלטת הממשלה על התכנון והשיווק, החליטה הממשלה את ההחלטה על התוכנית האסטרטגית לדיור (לכלל האוכלוסייה בישראל) שאימצה את תחזית צורכי הדיור לשנים 2017 - 2040, תחזית שגיבשה המועצה הלאומית לכלכלה ושלפיה תידרש בתקופה זו בנייתן של 1.5 מיליון יח"ד לסיפוק צורכי הדיור של כלל האוכלוסייה.

יעד אישור תוכניות מפורטות לשנים 2017 - 2040: כדי לממש זאת קבעה הממשלה בהחלטה על התוכנית האסטרטגית לדיור יעד של כ-2.6 מיליון יח"ד להיקף התוכניות המפורטות שיאושרו בשנים 2017 - 2040⁴¹ וכן יעדי משנה בחלוקה לתקופות של חומשים⁴², בין היתר יעד לגבי כלל האוכלוסייה ויעד לגבי המגזר הערבי⁴³.

יעדי אישור תוכניות מפורטות לאוכלוסייה החרדית לשנים 2017 - 2040: אשר לאוכלוסייה החרדית, נקבע בהחלטה על התוכנית האסטרטגית לדיור (החלטה 2457) כי באחריות משרד הבינוי, בתיאום עם המועצה הלאומית לכלכלה, לעדכן את יעדי התכנון שנקבעו בהחלטה זו ולהגדיר יעדי תכנון לשנים 2019 - 2040, כך שיינתן מענה על צורכי הגידול הדמוגרפי ולתוספת משקי הבית הצפויה באוכלוסייה החרדית, וזאת בהתאם להחלטת הממשלה על התכנון והשיווק (החלטה 1823) שלפיה ישובו וייבחנו יעדי התכנון והשיווק של האוכלוסייה החרדית שנקבעו בה, כמפורט לעיל.

בהתאם להחלטה על התוכנית האסטרטגית לדיור, בשנת 2019 גיבשו במשותף בעלי תפקידים ממשרד הבינוי (מנהל אגף חרדים דאז), מהמועצה הלאומית לכלכלה (סגן ראש המועצה הלאומית לכלכלה דאז) וממינהל התכנון (ראש האגף לתכנון אסטרטגי דאז) יעד מומלץ לאישור תוכניות לאוכלוסייה החרדית לשנים 2017 - 2040 בהיקף כולל של כ-215,700 יח"ד⁴⁴, כשהיעד השנתי עולה במהלך השנים מכ-5,500 יח"ד בשנת 2017 לכ-11,400 יח"ד בשנת 2040, ובמוצע כ-9,000 יח"ד לשנה (להלן - יעד האישור שהומלץ). יעד האישור שהומלץ מתבסס על ההנחה של גורמי המקצוע כי כ-50% ממשקי הבית החרדיים צפויים למצוא פתרונות דיור שלא במסגרת תוכניות שתוכננו לאוכלוסייה החרדית (למשל בשכונות בנויות או בשכונות שלא תוכננו לאוכלוסייה החרדית), ועל כן מימוש היעד אמור לתת מענה לכ-50% ממשקי הבית החרדיים⁴⁵.

41 היעד לאישור תוכניות מפורטות גבוה מצורכי הדיור כדי להבטיח את מימוש מלוא היקף יח"ד הנדרשות בהתאם לתחזית הצרכים, ובהתחשב בפחיתים, פערי העיתוי, חוסרי עבר ושמירה על מלאי תכנוני-אסטרטגי, ראו החלטת הממשלה על התוכנית האסטרטגית לדיור (2457) מ-2.3.17, סעיף 2.

42 לא כולל יהודה ושומרון. בהחלטה נקבע כי היקף התכנון שם ייקבע בהתאם למדיניות ממשלת ישראל.

43 הפירוט לגבי היעדים מופיע בלוח 3 להחלטת הממשלה. הממשלה עדכנה בהחלטותיה מפעם לפעם את יעדי התכנון שנקבעו בהחלטה על התוכנית האסטרטגית: החלטת הממשלה 2458 (2.3.17); החלטת הממשלה 3705 (22.3.18); החלטת הממשלה 872 (30.12.21). בהחלטת הממשלה 1772 (7.7.22) הוסיפה הממשלה ליעד התכנון לשנים 2021 - 2040 13,700 יח"ד, כך שהיעד לשנים 2021 - 2040 נקבע לכ-2.2 מיליון יח"ד.

44 לא כולל יהודה ושומרון.

45 הבסיס לקביעת היעד היה אומדן צורכי הדיור של המועצה הלאומית לכלכלה לצורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית. מתוך צורכי הדיור נגרעו כ-600 יח"ד לשנה, הנוגעות ליח"ד חדשות בשטחי יהודה ושומרון, שיעדי האישור בהחלטה על התוכנית האסטרטגית אינם מתייחסים אליהם. למספר זה נוסף "מקדם בטיחות" בשיעור של 160%, ומהתוצאה נגזר כאמור 50%.



משרד הבינוי הציג את היעד שהומלץ במסמך שפרסם בשנת 2019.⁴⁶ היעד התבסס על אומדן צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית שעשתה המועצה הלאומית לכלכלה כאמור, ולפיו צורכי הדיור לשנים 2016 - 2035 הם כ-218,000 יח"ד, ובממוצע כ-11,000 יח"ד לשנה (גדולים בכ-10% מאלו שהוערכו בתוכנית לדיור לאוכלוסייה החרדית), וכ-305,000 יח"ד לשנים 2016 - 2040, ובממוצע כ-12,200 יח"ד לשנה.

יעד שיווק הקרקעות לאוכלוסייה החרדית שהוצע לשנים 2021 - 2040: במסמך פנימי משנת 2021 שגיבש מינהל אוכלוסיות מיוחדות ומרקם ותיק במשרד הבינוי הוצע יעד לשיווק קרקעות לאוכלוסייה החרדית לשנים 2021 - 2040. יעד זה נגזר מיעד האישור שהומלץ כאמור, בהיקף של 140,000 יח"ד, ובממוצע 7,000 יח"ד לשנה (להלן - יעד השיווק שהוצע).⁴⁷

להלן בתרשים 5 פירוט יעדי התכנון והשיווק והאומדנים של צורכי הדיור בנוגע לאוכלוסייה הכללית ולאוכלוסייה החרדית לשנים 2017 - 2040 שפורטו לעיל:

תרשים 5: פירוט יעדי התכנון והשיווק והאומדנים של צורכי הדיור בנוגע לאוכלוסייה הכללית ולאוכלוסייה החרדית לשנים 2017 - 2040**



* לא כולל ביהודה ושומרון. יעד התכנון שהומלץ נועד לתת מענה לכ-50% מצורכי הדיור לפי הערכת צורכי הדיור. לפי משרד הבינוי, 50% הנותרים ימצאו פתרונות דיור אחרים, לרבות בשכונות שלא תוכננו לאוכלוסייה החרדית.

** לפי משרד הבינוי, יעד השיווק לשנים 2021 - 2040 נגזר מיעד התכנון שהומלץ.

46 משרד הבינוי, **תוכניות דיור ממשלתיות עבור המגזר החרדי - תמונת מצב - דצמבר 2019** (2019), עמ' 87.
 47 משרד הבינוי והשיכון, אגף חרדים, מינהל אוכלוסיות מיוחדות ומרקם ותיק, **תוכניות דיור ממשלתיות עבור המגזר החרדי - תמונת מצב - מרץ 2021** (2021), עמ' 27.



יצוין כי בשנים 2015 - 2018 קבעה הממשלה בהחלטותיה לרמ"י יעדי שיווק של קרקעות המדינה בין היתר לפי חתך גיאוגרפי⁴⁸, ול-2022 קבעה יעדי שיווק גם לקרקעות ביישובים שבהם מתגוררת אוכלוסיית מיעוטים⁴⁹, אולם בהחלטות אלה לא נקבעו יעדי שיווק של קרקעות לאוכלוסייה החרדית.

בהמשך להחלטת הממשלה על התכנון והשיווק, בשנת 2021 הציג אגף חרדים דאז במשרד הבינוי למנכ"ל משרד הבינוי דאז את ההמלצות לגבי יעד התכנון שהומלץ ויעד השיווק שהוצע של הקרקעות לאוכלוסייה החרדית, אולם המשרד לא החליט אם לאמצן או לפעול אחרת לצורך קידום קביעת יעדים ממשלתיים עדכניים לתכנון ולשיווק לאוכלוסייה החרדית בהתאם להחלטה על התכנון והשיווק ולהחלטה על התוכנית האסטרטגית לדיור.

אף שבהחלטת הממשלה על התכנון והשיווק משנת 2016 נקבע כי בתום שנת 2018 ישובו וייבחנו יעדי התכנון והשיווק לציבור החרדי, עלה כי עד ספטמבר 2022 לא השלים משרד הבינוי את הפעולות הנדרשות לצורך קביעת יעדי תכנון ושיווק ממשלתיים עדכניים לאוכלוסייה החרדית משנת 2019 ואילך, כפי שנדרש על פי החלטת הממשלה.

עוד נמצא כי בשנת 2021 העבירה הרשות לפיתוח המגזר החרדי להנהלת המשרד לשוויון חברתי טיוטה להצעת החלטה לממשלה בנושא הדיור לאוכלוסייה החרדית בשיתוף משרד הבינוי. הטיוטה כללה הצעה לקביעת יעדי תכנון ושיווק של הממשלה לשנים 2021 - 2040, אולם עד ספטמבר 2022 לא קודמה הטיוטה לכדי הצעת החלטה לממשלה.

משרד הבינוי ציין בתשובתו מינואר 2023 על ממצאי הביקורת (להלן - תשובת משרד הבינוי) כי הוא גורם מוביל בקידום פתרונות הדיור לאוכלוסיות ייעודיות, אך כדי שהפעולות שבנידון, ימומשו, ובכללן הפעולות לקביעת היעדים, נדרשת הירתמות ממשלתית רחבה.

המשרד לשוויון חברתי והרשות לפיתוח כלכלי-חברתי מסרו בתשובותיהם מינואר 2023 על ממצאי הביקורת כי הטיוטה לא קודמה לכדי החלטת ממשלה בגלל המצב הפוליטי והבחירות לכנסת בנובמבר 2022. עוד מסר המשרד לשוויון חברתי כי לאחר הבחירות שהתקיימו בנובמבר 2022 והקמת הממשלה ה-37, שטח הפעולה של הרשות לפיתוח כלכלי-חברתי של המגזר החרדי צפוי לעבור למשרד ראש הממשלה.

48 החלטת הממשלה 210 (9.7.15); החלטת הממשלה 1316 (24.3.16); החלטת הממשלה 2458 (2.3.17); החלטת הממשלה 3705 (22.3.18).

49 החלטת הממשלה 872 (30.12.21).



מומלץ כי משרד הבינוי, בתיאום עם המועצה הלאומית לכלכלה ומינהל התכנון, יגבש המלצות בדבר יעדי התכנון לאוכלוסייה החרדית בהתאם להחלטות הממשלה על התוכנית האסטרטגית לדיור ועל התכנון והשיווק וכן המלצות לגבי יעדי שיווק בשיתוף עם רמ"י וביאן לפני שר הבינוי והשיכון (להלן - שר הבינוי) כדי שיוכל לבחון אותן ולהביאן לאישור ועדת השרים העוסקת בתחום הדיור⁵⁰ (להלן - קבינט הדיור). כל זאת בהתאם לאומדן עדכני של צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית ושל כלל האוכלוסייה ובהתחשב בפוטנציאל של פתרונות הדיור שיכולה לקדם הממשלה. נוכח עיסוקה של הרשות לפיתוח המגזר החרדי בקידום תחום הדיור, מומלץ כי האמור ייעשה בתיאום ובשיתוף עימה.

יעדי התכנון והשיווק של משרד הבינוי ורמ"י

כאשר הממשלה קובעת יעדים לגופים ממשלתיים, נדרש כי אלה יפעלו להשגתם, ולשם כך עליהם להטמיע את השגת היעדים בתוכניות העבודה שלהם.

בביקורת נמצא כי רמ"י לא קבעה בתוכניות העבודה שלה יעדים להיקף התכנון או השיווק של הקרקעות לאוכלוסייה החרדית לשנים 2016 - 2022.

רמ"י מסרה בתשובתה מינואר 2023 על ממצאי הביקורת (להלן - תשובת רמ"י) כי היעדים לא נקבעו מכיוון שלא הושלמה קביעת היעדים הממשלתיים לתכנון ושיווק משנת 2019 ואילך, ועם זאת היא המשיכה לקדם תכנון עבור האוכלוסייה החרדית.

אשר למשרד הבינוי, בתחום התכנון, היעדים של משרד הבינוי לעניין האוכלוסייה החרדית לשנים 2017 - 2019 היו כדלקמן: בשנת 2017 יקבלו תוקף תוכניות בהיקף של 4,000 - 5,000 יח"ד; בשנת 2018 יופקדו תוכניות בהיקף של 2,500 יח"ד; ולשנת 2019 היה היעד אישור להפקדה בהיקף של 4,700 יח"ד ("כפוף להעברת החלטת ממשלה בנושא שיווק יח"ד בעיר כסיף [שטרם הוקמה]", החלטה שלא התקבלה באותה שנה. אשר לכסיף - ראו להלן בפרק "קידום תוכניות נוספות לאוכלוסייה החרדית והקמת ערים חרדיות").

בתחום השיווק היו היעדים של משרד הבינוי לעניין האוכלוסייה החרדית לשנים 2017 - 2019 כדלקמן: בשנת 2017 שיווק של 4,000 - 5,000 יח"ד; בשנת 2018 שיווק של 1,500 יח"ד; ובשנת 2019 שיווק של 4,800 יח"ד.

50 במועד סיום הביקורת (נובמבר 2022) מדובר בוועדת השרים לענייני דיור ותחבורה שהוקמה מכוח החלטה 315 של הממשלה ה-35 "ועדת שרים לענייני דיור ותחבורה" (8.8.21).



עלה כי משרד הבינוי קבע יעדים כמותיים להיקפי התכנון והשיווק לשנים 2017 - 2019, (תכנון בהיקף של כ-4,000 יח"ד בממוצע לשנה⁵¹ ושיווק בהיקף של כ-3,750 יח"ד), ואולם יעדים אלה לא היו בהתאם ליעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה על התכנון והשיווק לשנים 2016 - 2018 (תכנון בהיקף של 19,500 יח"ד ושיווק בהיקף של 15,000 יח"ד - 6,500 יח"ד ו-5,000 יח"ד לשנה בממוצע בהתאמה); יעדי התכנון לא היו לגבי היקף התוכניות שיש להגיש, אלא לגבי היקף התוכניות שיעברו הליכים במוסדות התכנון, ועמידה בהם לא הייתה מבטיחה עמידה ביעדים שקבעה הממשלה. עוד עלה כי לשנים 2020 - 2022 לא קבע משרד הבינוי יעדים כמותיים להיקפי התכנון והשיווק לאוכלוסייה החרדית.

מומלץ כי משרד הבינוי ורמ"י יטמיעו בתוכניות העבודה שלהם יעדים ארגוניים לתכנון ולשיווק של קרקעות לאוכלוסייה החרדית נוכח החלטות הממשלה ובכלל, זאת כדי לשפר את קידום פתרונות הדיור לאוכלוסייה זו, במסגרת אחריותם לקידום פתרונות לכלל האוכלוסייה.

עמידה ביעדי התכנון

עמידה ביעד הגשת התוכניות

בהחלטה על התכנון והשיווק קבעה הממשלה יעד להגשת תוכניות מפורטות למוסדות התכנון בשנים 2016 - 2018 בהיקף של 19,500 יח"ד (להלן - היעד הממשלתי לתכנון) - 6,500 יח"ד לשנה בממוצע. לפי ההחלטה היה על משרד הבינוי ועל רמ"י ליזום ולהגיש את התוכניות באתרים שיימצאו מתאימים לכך. כן נקבע, כאמור, כי בתום שנת 2018 ישוּבו וייבחנו יעדי התכנון והשיווק שנקבעו לגבי קרקעות לאוכלוסייה החרדית אל מול הצרכים העדכניים. ואולם, אף שאכן בוצעה בחינה מסוימת ואף הומלץ על עדכון יעדים מסוימים, בפועל טרם התקבלה החלטה על שינוי היעדים הרלוונטיים. אשר על כן, כיוון שהממשלה לא קבעה יעדי תכנון לשנת 2019 ואילך וכדי לבחון את מתן המענה בתחום התכנון בהתאם לאומדן צורכי הדיור לאוכלוסייה החרדית כאמור בהחלטת הממשלה על התכנון והשיווק, בחן צוות הביקורת את היקף התוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשנים 2019 - 2021 על פי אותה הערכת היקפים שנקבעו בהחלטת הממשלה כיעד הממשלתי לתכנון לשנים 2016 - 2018: 19,500 יח"ד לתקופה זו - 6,500 יח"ד לשנה בממוצע (להלן לגבי השנים 2019 - 2021 - היקף התכנון הנדרש לפי האומדן):

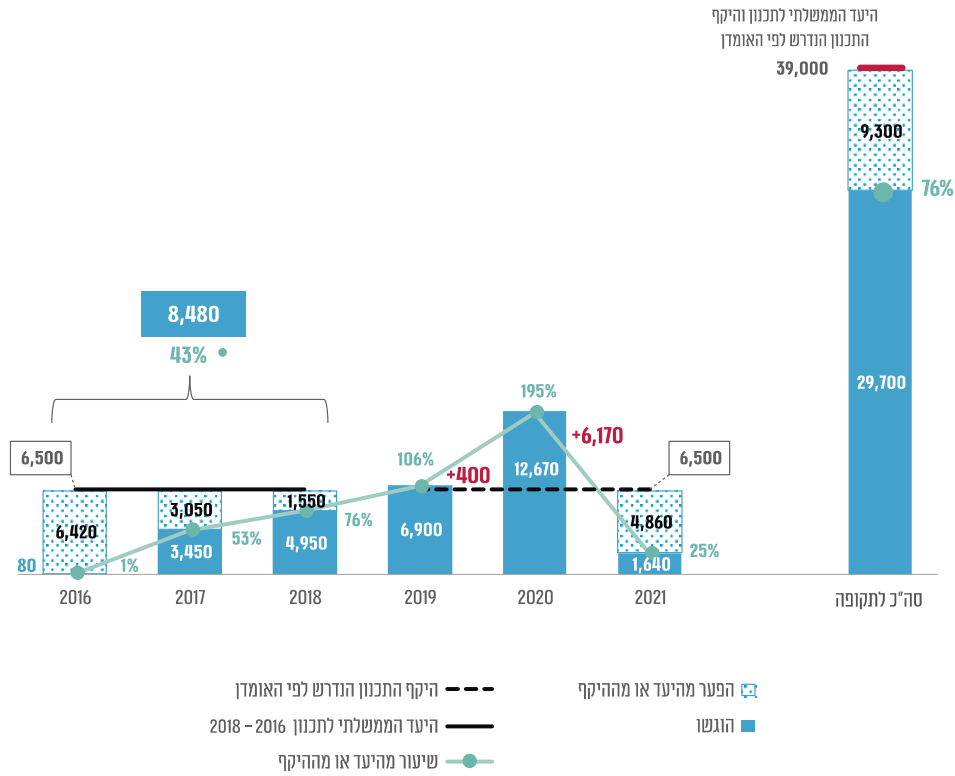
בתרשים 6 שלהלן מפורטים מספרי יח"ד בתוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בכל אחת מהשנים 2016 - 2021 ושיעורן מהיעד הממשלתי לתכנון ומהיקף התכנון הנדרש לפי האומדן בממוצע שנתי⁵²:

51 כאמור, היקפים אלה פורטו בתוכניות העבודה של משרד הבינוי לכל אחת מהשנים - 2017, 2018, 2019 - בנפרד ולכל שנה צוין שלב תכנוני אחר - בשנת 2017 - תוכניות שיקבלו תוקף, בשנת 2018 - תוכניות שיופקדו בפועל ובשנת 2019 - תוכניות שלגביהן תקבל החלטה להפקדה.

52 מדובר כאמור ביעד כוללני לשלוש השנים 2016 - 2018 שקבעה הממשלה ולא שינתה מאז. היעד בלוח המתייחס לכל שנה הוא שלישי מהיעד שנקבע.



תרשים 6: מספרי יח"ד בתוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בכל אחת מהשנים 2016 - 2021 ושיעורן מהיעד הממשלתי לתכנון ומהיקף התכנון הנדרש לפי האומדן (במוצע שנתי)



על פי נתוני משרד הבינוי, רמ"י, מינהל התכנון והמינהל האזרחי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי בשנים 2016 - 2018 הוגשו תוכניות הכוללות כ-8,480 יח"ד - כ-43% מיעד התכנון הממשלתי, וכי רק בשנת 2020 הושג יעד זה. עוד עולה כי בשנים 2019 - 2021 הוגשו תוכניות הכוללות כ-21,200 יח"ד⁵³ - כ-9% יותר מהיקף התכנון הנדרש לפי האומדן (19,500 יח"ד). נוסף על כך, מהתרשים עולה כי משנת 2016 ועד שנת 2020 ניכרת עלייה עקבית במספר יח"ד בתוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י ובשיעור העמידה שלהם ביעד התכנון הממשלתי השנתי הממוצע או בהיקף התכנון הנדרש לפי האומדן בממוצע שנתי, לפי העניין, כך שמספר יח"ד בתוכניות שהוגשו בשנת 2020 היה כ-12,670 יח"ד לעומת כ-80 יח"ד בשנת 2016, ושיעור יח"ד בתוכניות עלה מכ-1% מהיעד בשנת 2016 לכ-195% מההיקף הנדרש בשנת 2020. לעומת זאת, בשנת 2021 הוגשו תוכניות בהיקף של כ-25% מההיקף הנדרש לשנה זו. בסה"כ בשנים 2016 - 2021 מספר יח"ד בתוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י היה כ-29,700 יח"ד⁵⁴ - כ-76% מהיעד הממשלתי לתכנון לתקופה ומהיקף התכנון הנדרש לפי האומדן במצטבר. מדובר בכ-9,300 יח"ד פחות מההיקף הנדרש לפי האומדן.

אגף התכנון במשרד הבינוי ציין שתי סיבות מרכזיות למספר הקטן של יח"ד בתוכניות לאוכלוסייה החרדית, בפרט בשנים 2016 - 2018: (א) ביישובים שבהם האוכלוסייה החרדית לא הייתה רוב נתקל משרד הבינוי בחוסר נכונות של רשויות מקומיות שיתוכננו ביישוביהן שכונות לאוכלוסייה החרדית, ומשרד הבינוי לא יכול לקדם תוכניות ביישובים שבהם הרשות המקומית מתנגדת לקידום; (ב) ביישובים שבהם האוכלוסייה החרדית היא רוב, היה מחסור בשטחים זמינים להקמת שכונות מגורים חדשות.

מן האמור לעיל עולה כי משרד הבינוי ורמ"י הגישו תוכניות לאוכלוסייה החרדית בהיקף של כ-76% מהיעד הממשלתי לתכנון ומהיקף התכנון הנדרש לפי האומדן המצרפיים לשנים 2016 - 2021, כ-9,300 יח"ד פחות מההיקף הנדרש לפי האומדן. בולטת שנת 2021, שבה הוגשו תוכניות לכ-1,640 יח"ד המהווים 25% מההיקף הנדרש לפי האומדן הממוצע לשנה זו וכ-17% מההיקף התוכניות שהוגשו בכל אחת מהשנים 2019 - 2020 בממוצע. בכך נפגעה יכולת הממשלה לספק לאוכלוסייה החרדית את היקף יח"ד הנדרש לה, לפי אומדן צורכי הדיור ותוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית. יצוין כי הפער מתחדד מול אומדן צורכי הדיור שעומד כאמור על כ-10,000 יח"ד לשנה (בממוצע, לשנים 2016 - 2035).

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי אין בהיקף התכנון הנדרש לפי האומדן כדי להגדיר את היעדים הממשלתיים לשנים 2019 - 2021, שכן כדי להגדירם נדרשה החלטת ממשלה עדכנית.

53 כ-11,000 יח"ד מהן לפי היעד הממשלתי לשנים 2016 - 2018, והיתר (כ-10,000 יח"ד) הן חלק מהיקף התכנון הנדרש לשנים 2019 - 2021.

54 כולל יח"ד של דיור מוגן ודיור מיוחד (ייעוד שמאפשר הקמת דיור מוגן וכן שימושים אחרים, למשל מעונות סטודנטים) בתוכניות ביישובים שמרבית תושביהם נמנים עם האוכלוסייה החרדית. במקרים שבהם חלה בשטח התוכנית שהוגשה תוכנית קודמת שמכוחה ניתן היה להוציא היתרי בנייה, מספר יח"ד שנספר בבדיקה הוא התוספתי. כ-50% מיח"ד נכללו בתוכניות שהגיש משרד הבינוי וכ-50% מיח"ד נכללו בתוכניות שהגיש רמ"י. מספר זה כולל כ-1,200 יח"ד בשלוש תוכניות בבית שמש, שמרבית תושביה נמנים עם האוכלוסייה החרדית. לכן, לפי החלטת הממשלה לגבי התכנון והשיווק, כל התוכניות שהוגשו בבית שמש הן תוכניות לאוכלוסייה החרדית, אולם ממסכי תוכניות אלה עולה כי הן לא מותאמות לצרכים ולמאפיינים המיוחדים של האוכלוסייה החרדית.



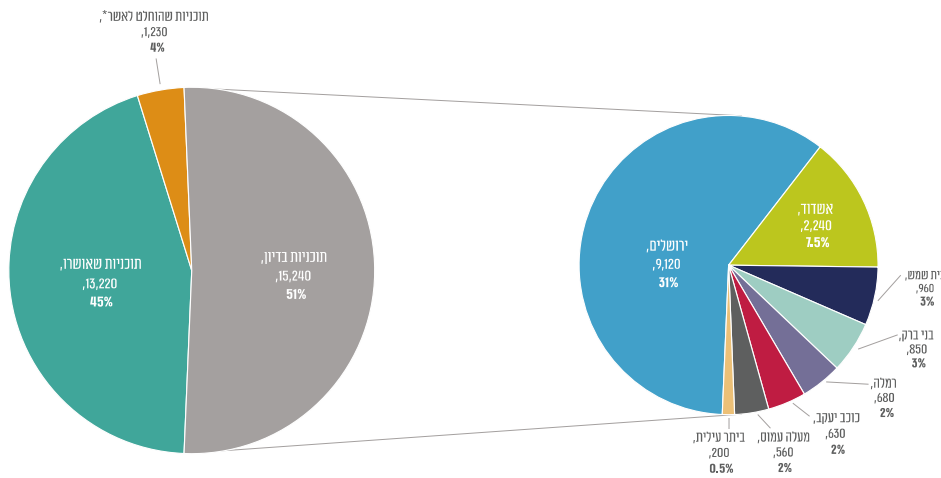
מומלץ כי משרד הבינוי ורמ"י, בשיתוף מינהל התכנון, יקדמו תכנון קרקעות לאוכלוסייה החרדית בהיקף שיתן מענה על צרכי הדיור שלה, זאת בהתאם ליעדים שייקבעו ובהתחשב בפתרונות הדיור שאפשר ודרוש לקדם עבור כלל האוכלוסייה.

מימוש התוכניות שמשרד הבינוי ורמ"י הגישו בשנים 2016 - 2021

1. היקף אישור התוכניות שהוגשו

להלן בתרשים 7 פירוט סטטוס התוכניות (ביח"ד) שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשנים 2016 - 2021 בחלוקה לתוכניות שאושרו על ידי מוסדות התכנון וכאלה שבינוי 2022 עדיין נדונו בהם:

תרשים 7: סטטוס התוכניות (ביח"ד) שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשנים 2016 - 2021 בחלוקה לתוכניות שאושרו על ידי מוסדות התכנון וכאלה שעדיין נדונו בהם, יוני 2022



על פי נתוני מינהל התכנון והמינהל האזרחי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * תוכנית בהיקף של כ-1,060 יח"ד בביתר עילית ושתי תוכניות בבית שמש ובירושלים בהיקף של כ-170 יח"ד שהוחלט לאשר בתנאים, אולם עד יוני 2022 טרם מולאו התנאים.



מהתרשים עולה כי עד יוני 2022, מתוך התוכניות הכוללות כ-29,700 יח"ד שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשנים 2016 - 2021, כמחצית (כ-15,240 יח"ד) נדונו במוסדות התכנון ולא הוחלט אם לאשרן. עוד עלה מניתוח הנתונים לגבי התוכניות שלא הוחלט אם לאשרן כי כ-93% מיח"ד בתוכניות אלה (כ-14,190 יח"ד) היו יח"ד בתוכניות שהוגשו בשנים 2020 ו-2021, קרי בין כשנה וחצי לכשנתיים וחצי לפני מועד הבדיקה, וכ-7% בלבד מיח"ד (כ-1,050 יח"ד) היו בתוכניות שהוגשו בשנים 2017 - 2018.

אשר לתוכניות שעדיין נדונו - שתיים מתשע מהן הן בהיקף גדול יחסית - כ-11,300 יח"ד מתוך 15,240 יח"ד (כ-75%): את האחת, בהיקף של כ-9,100 יח"ד בירושלים (כ-60% מהיקף התוכניות שנדונו), בשטח שבו פעל נמל התעופה עטרות, הגיש משרד הבינוי בדצמבר 2020; את השנייה, באשדוד (תמל/1085) בהיקף של כ-2,200 יח"ד לאוכלוסייה החרדית (כ-15% מהיקף התוכניות שנדונו) מתוך היקף כולל של כ-8,000 יח"ד בתוכנית זו, הגישה רמ"י במרץ 2020 לוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (להלן - הוותמ"ל). ואולם, בתקופה שבין יוני 2020 לאוגוסט 2021 לא היה בתוקף החוק שמכוחו פועלת הוותמ"ל⁵⁵, ועקב כך התעכב הטיפול בתוכנית. יתר שבע התוכניות הן בשישה יישובים בהיקפים קטנים יחסית, של בין כ-200 יח"ד לכ-850 יח"ד בתוכנית.

מומלץ כי משרד הבינוי ורמ"י שהגישו את התוכניות יפעלו, לפי העניין, בתיאום עם מינהל התכנון, להשלמת הדיון בתוכניות אלה כדי שיתקבלו החלטות בעניינן.

2. היקף הקרקעות ששווקו בהצלחה בתוכניות שהוגשו ואושרו

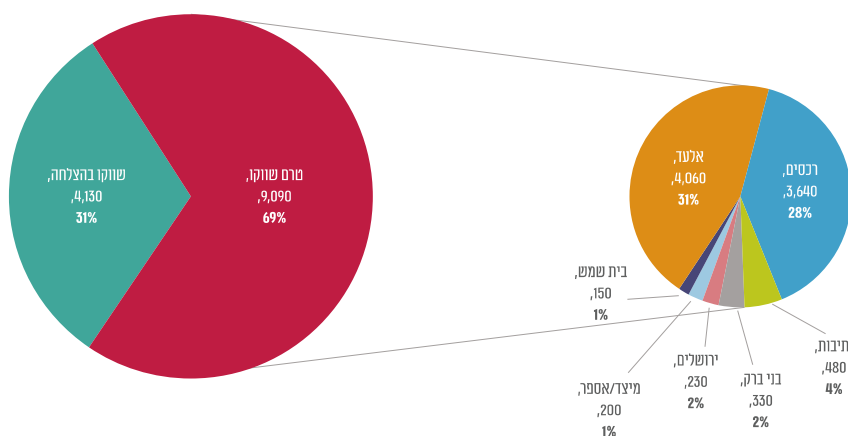
להלן בתרשים 8 פירוט היקף הקרקעות ששווקו ושנחתמה בגינן עסקה (להלן - שווקו בהצלחה) הנכללות בתוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשנים 2016 - 2021 ואושרו (ביח"ד)⁵⁶ לפי יישובים עד אוגוסט 2022:

55 החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014.

56 בהתאם למספר יח"ד שניתן לבנות על הקרקע לפי האמור במכרז לשיווק (להלן - היקף השיווק).



תרשים 8: היקף הקרקעות (ביח"ד) ששיוקו רמ"י ומשרד הבינוי בהצלחה והיקף הקרקעות שטרם שווקו מתוך הקרקעות הנכללות בתוכניות שהגישו משרד הבינוי רמ"י בשנים 2016 - 2021 ואושרו, לפי יישובים, עד אוגוסט 2022



על פי נתוני משרד הבינוי, רמ"י, מינהל התכנון והמינהל האזרחי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי עד אוגוסט 2022, מתוך כ-13,220 יח"ד שנכללו בתוכניות שאושרו כאמור, לא שווקו הקרקעות לכ-69% מיחה"ד הכלולות בהן (כ-9,090 יח"ד), ומשרד הבינוי רמ"י שיווק בהצלחה קרקעות לכ-31% מיחה"ד הכלולות בתוכניות (כ-4,130 יח"ד). עוד עולה מהתרשים כי כ-85% מהיקף הקרקעות שלא שווקו היו בשני יישובים שמרבית אוכלוסייתם חרדית - כ-45% באלעד (כ-4,060 יח"ד) וכ-40% ברכסים (כ-3,640 יח"ד).

להלן פירוט לגבי הקרקעות שלא שווקו באלעד וברכסים בהיקף של 7,700 יח"ד, באוגוסט 2022:

אלעד: באלעד נותרו לשיווק קרקעות בהיקף של כ-4,060 יח"ד במסגרת שתי תוכניות:

תמל/1081 באלעד: בתמל/1081 נותרו לשיווק קרקעות בהיקף של כ-3,740 יח"ד. באוגוסט 2022 פרסמה רמ"י הודעה על שיווק קרקעות בהיקף של כ-1,240 יח"ד. לדברי אגף שיווק ומכרזים ברמ"י (להלן - אגף השיווק ברמ"י) מאוקטובר 2022, עד סוף שנת 2022 יפורסמו לשיווק קרקעות בהיקף של עוד כ-1,100 יח"ד, ובשנת 2023 יפורסמו לשיווק עוד קרקעות.

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי בינואר 2023 נותרו לשיווק כ-3,080 יח"ד בתחומי תמל/1081 באלעד.



רובע A מזרח באלעד: בתוכנית רובע A מזרח נותרו לשיווק כ-320 יח"ד, והודעה על שיווקן פורסמה במרץ 2022. בספטמבר 2022 מסרה עיריית אלעד למשרד מבקר המדינה כי לגבי רוב הקרקעות אין חסמים לשיווק⁵⁷, וכי היא עמדה על כך שקרקעות המיועדות למגורים ישווקו בד בבד עם שיווק הקרקעות המיועדות לתעסוקה כדי להבטיח את עצמאותה הכלכלית של העיר.

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי עד ינואר 2023 שווקו כל הקרקעות בתחומי תוכנית רובע A מזרח באלעד.

רכסים: ברכסים נותרו לשיווק קרקעות בהיקף של כ-3,640 יח"ד בשתי תוכניות⁵⁸:

שכונת הפרסה: בשכונת הפרסה (תמל/1066) נותרו לשיווק קרקעות בהיקף של 1,140 יח"ד. אשר לקרקעות בהיקף של 890 יח"ד מתוכן, פורסמה הודעה על שיווקן באוגוסט 2022 ו-250 יח"ד טרם פורסמו לשיווק.

שכונת רכסים צפון: אשר לקרקעות בשכונת רכסים צפון (תמל/1094), לדברי אגף השיווק ברמ"י יוחל בשיווקן רק לאחר שיווק הקרקעות בשכונת הפרסה, ככל הנראה ברבעון השני של שנת 2023.

יצוין כי בשנת 2019 היו ברכסים כ-2,350 יח"ד בנויות⁵⁹, ומימוש התוכניות האמורות ישלש את מספר יח"ד ביישוב.

3. היתרי בנייה שניתנו בקרקעות ששווקו

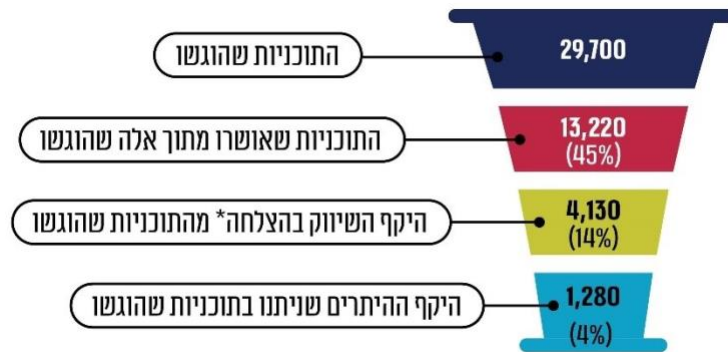
במסגרת הביקורת בדק משרד מבקר המדינה את היקף היתרי הבנייה שניתנו לבניית יח"ד בקרקעות ששווקו בתוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשנים 2016 - 2021. הנתונים על היתרי הבנייה שניתנו עד יולי 2022 נמסרו למשרד מבקר המדינה מהרשויות המקומיות ומהוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדות המקומיות) הרלוונטיות.

להלן בתרשים 9 פירוט הסטטוס של שלבי המימוש של התוכניות לאוכלוסייה החרדית שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשנים 2016 - 2021 בהיקף של כ-29,700 יח"ד, ושיעור המימוש עד אמצע שנת 2022 בכל שלב מתוך התוכניות שהוגשו כפי שפורט לעיל:

57 לדברי העירייה, בכמה מתחמים נדרש פינוי מבני ציבור שהוקמו על הקרקעות, והעירייה פועלת לפנותם בהסכמה.
58 1,140 יח"ד בשכונת הפרסה (תמל/1066) וכ-2,500 יח"ד בשכונת "רכסים צפון" (תמל/1094).
59 הלמ"ס, קובץ רשויות מקומיות לעיבוד, 2019.



תרשים 9: הסטטוס של שלבי מימוש התוכניות לאוכלוסייה החרדית שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשנים 2016 - 2021 (ביח"ד) ושיעור המימוש עד אמצע שנת 2022 בכל שלב מתוך התוכניות שהוגשו



על פי נתוני משרד הבינוי, רמ"י, מינהל התכנון, המינהל האזרחי והוועדות המקומיות הרלוונטיות. * שווקו בהצלחה מתוך התוכניות שהוגשו. נבחר זוכה במכרז.

מהתרשים עולה כי עד אוגוסט 2022 ניתנו היתרי בנייה על ידי הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה הרלוונטיות בהיקף של כ-4% מהיקף יח"ד שנכללו בתוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשנים 2016 - 2021, כ-1,280 יח"ד מתוך כ-29,700 יח"ד⁶⁰ - 1,190 יח"ד בבני ברק (כ-93% מההיתרים) ו-90 יח"ד בקריית יערים (כ-7% מההיתרים).

מכל האמור עולה כי שיעור המימוש (מתן היתרי בנייה על ידי הוועדות המקומיות) של התוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשנים 2016 - 2021, העומד על כ-4% מהיקף התוכניות, אין בו כדי לתת את המענה הנדרש לצורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית לפי אומדן צורכי הדיור.

משרד הבינוי ציין בתשובתו כי מתן היתרי הבנייה הוא באחריות הוועדות המקומיות.

מומלץ כי הוועדות המקומיות הרלוונטיות ישלימו את בחינת הבקשות שהוגשו להיתרי בנייה בקרקעות ששווקו לאוכלוסייה החרדית, זאת לצד ניהול מעקב של משרד הבינוי ורמ"י אחר תהליך הגשת הבקשות ובחינתן על ידי הוועדות המקומיות והסרת החסמים העלולים לעכב את מתן ההיתרים.

60 מספר היתרי הבנייה יכול לכלול גם היתרים שניתנו במסגרת הקלות, ולכן מספר יח"ד שניתנו בגינן היתרים יכול להיות גדול ממספר יח"ד שבתוכניות החלות על הקרקעות ששווקו.



היקף יחידות הדיור בכלל התוכניות שאושרו על ידי מוסדות התכנון (קרקע מדינה וקרקע פרטית, יוזמת מדינה ויוזמה פרטית)

נוסף על בדיקת היקפי הגשת התוכניות, בדק משרד מבקר המדינה את מספר יחידות התוכניות לאוכלוסייה החרדית שאושרו על ידי מוסדות התכנון בשנים 2017 - 2021 (להלן - התוכניות שאושרו). יעד אישור התוכניות לשנים אלו שעליו הומלץ ושגיבשו כאמור במשותף בשנת 2019 בעלי תפקידים ממשרד הבינוי, מהמועצה הלאומית לכלכלה וממינהל התכנון, אולם לא הוחלט אם לאמצו, היה כ-28,700 יחידות⁶¹ (להלן - היקף האישור שהומלץ) - בממוצע 5,540 יחידות לכל אחת מהשנים 2017 - 2020 ו-6,540 יחידות לשנת 2021⁶².

יודגש כי בשונה מיעד ההגשה שנגע לתוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בלבד, ונוגע בעיקר לקרקעות מדינה, היקף האישור שהומלץ עניינו כלל התוכניות שאישור מוסדות התכנון⁶³, לרבות תוכניות להתחדשות עירונית, תוכניות שהגישו יזמים פרטיים ותוכניות על קרקעות פרטיות. זאת בדומה ליעדים שקבעה הממשלה בהחלטה על התוכנית האסטרטגית לדיור (להלן - יעד האישור לכלל האוכלוסייה). בדיקה זו נותנת תמונה רחבה יותר של היקף התכנון לאוכלוסייה החרדית.

משרד מבקר המדינה בדק את מספר יחידות בכ-250 התוכניות לאוכלוסייה החרדית⁶⁴ שאושרו בשנים 2017 - 2021 ואת שיעורו מהיקף האישור שהומלץ. הבדיקה כללה תוכניות שסווגו במערכת הממוחשבת של מינהל התכנון⁶⁵ ככאלה המותאמות לאוכלוסייה החרדית וכן תוכניות שלא סווגו כמותאמות לאוכלוסייה זו לפי מינהל התכנון, אולם בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי הן תוכניות לאוכלוסייה החרדית לפי התבחינים שנקבעו לעניין זה בהחלטת הממשלה על התכנון והשיווק. בנוגע לכך ציין מינהל התכנון כי הסיווג במערכת שלו אינו מלא, וכי הוא מתבסס על סיווג של הלמ"ס ליישובים, שעל פיו תוכניות ביישובים מובהקים לאוכלוסייה מסוימת מסווגות בתור מותאמות לאוכלוסייה זו, וכן הוא מתבסס על סיווג ידני שהוא החל בו רק

61 לא כולל תוכניות ביהודה ושומרון.

62 יעד האישור שהומלץ כולל את יעד האישור שהומלץ לשנים 2017 - 2020 בהיקף של כ-22,150 יחידות, ונוסף על כך כ-6,540 יחידות - יעד אישור שהומלץ לשנת 2021. יעד האישור לשנת 2021 חושב בהתאם לאופן החישוב שפירט משרד הבינוי במסמך זה: משרד הבינוי, **תוכניות דיור ממשלתיות עבור המגזר החרדי - תמונת מצב - דצמבר 2019** (2019), עמ' 87. אופן החישוב: צורכי הדיור לאותה שנה (9,118 יחידות) פחות כ-600 יחידות בממוצע הנוגעות ליחידות חדשות בשטחי יו"ש (ראו להלן) כפול 1.6 בגין "פחת תכנוני" והפחתה של כ-50% מיחידות "שהינם משקי הבית החרדיים שצפויים למצוא פתרונות דיור אחרים (לרבות יחידות בשכונות ישנות ויחידות בשכונות חדשות שלא תוכננו למגזר החרדי)". יצוין כי יעד האישור האמור לשנת 2021 נמוך מהיעד השנתי הממוצע לשנים 2021 - 2025 שהומלץ - 7,373 יחידות.

63 פרט לתוכניות ביהודה ושומרון.

64 כולל יחידות של דיור מוגן ודיור מיוחד (ייעוד שמאפשר הקמת דיור מוגן וכן שימושים אחרים, למשל מעונות סטודנטים) בתוכניות ביישובים שמרבית תושביהם נמנים עם החברה החרדית. במקרים שבהם בשטח התוכנית שאושרה חלה תוכנית קודמת שמכוחה ניתן היה להוציא היתרי בנייה, מספר יחידות שנספר בבדיקה הוא התוספת, למעט 510 יחידות בשלוש תוכניות לאוכלוסייה החרדית שאושרו בשטח של תוכנית לכלל האוכלוסייה בנוף הגליל (בשכונת הר יונה ג') שנספרו במלואן.

65 הסיווג הוא בין היתר לאוכלוסיות אלו: כללית/מעורבת, חרדית, ערבית, בדואית ודרוזית.



סמוך לתחילת הביקורת (מרץ 2022), כך שתוכניות רבות המותאמות לאוכלוסייה מסוימת טרם סווגו בהתאם.

1. בבדיקה נמצא כי בשנים 2017 - 2021 מספר יח"ד בתוכניות לאוכלוסייה החרדית שאושרו היה כ-24,200 יח"ד⁶⁶.

מדובר בכ-84% מהיקף האישור שהומלץ וכ-4,500 יח"ד פחות.

מינהל התכנון מסר בתשובתו מינואר 2023 על ממצאי הביקורת כי נוכח העובדה שלא כל התוכניות הרלוונטיות סווגו בהתאם במערכת הממוחשבת של מינהל התכנון, הנתונים לגבי מספר יח"ד בתוכניות לאוכלוסייה החרדית שאושרו משקפים הערכת חסר של מספר זה, ובפועל אושר מספר גדול יותר של תוכניות לאוכלוסייה החרדית (מינהל התכנון לא נקב ב).⁶⁷

כאמור בדיקת צוות הביקורת התבססה על סיווג התוכניות במערכת המחשוב של מינהל התכנון עצמו, וכללה גם תוכניות שלא סווגו ככאלה המותאמות לאוכלוסייה החרדית, אולם בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי הן תוכניות לאוכלוסייה החרדית לפי התבחינים שנקבעו לעניין זה בהחלטת הממשלה על התכנון והשיווק.

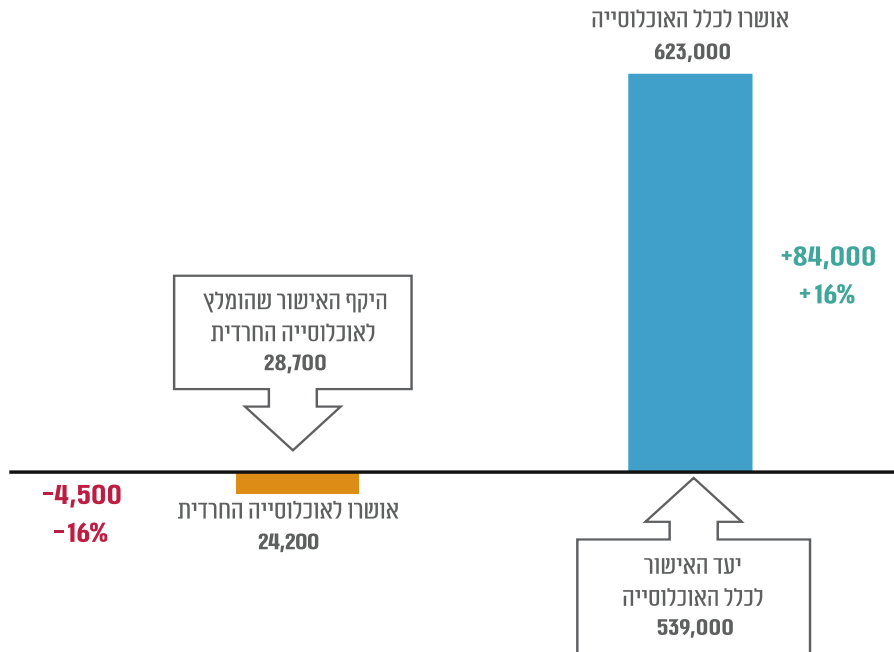
2. **השוואה בין מספר יח"ד בתוכניות המאושרות לאוכלוסייה החרדית מהיקף האישור שהומלץ לבין העמידה ביעד האישור לכלל האוכלוסייה:** להלן בתרשים 10 השוואה בין מספר יח"ד בתוכניות שאושרו לאוכלוסייה החרדית מתוך ההיקף שהומלץ לבין העמידה ביעד האישור לכלל האוכלוסייה שקבעה הממשלה⁶⁷ בהיקף של 539,000 יח"ד לשנים 2017 - 2021:

66 כ-5,000 יח"ד מאלו שאושרו (כ-20%) היו בתוכניות להתחדשות עירונית בבני ברק, בירושלים וברכסים, ומימושן תלוי במידה רבה בין היתר בהיתכנות הכלכלית ובהסכמת בעלי הזכויות ביח"ד.

67 החלטה על התוכנית האסטרטגית; החלטה 2458 (2.3.17); החלטה 3705 (22.3.18).



תרשים 10: השוואה בין מספר יח"ד בתוכניות שאושרו לאוכלוסייה החרדית מההיקף שהומלץ לבין העמידה ביעד האישור לכלל האוכלוסייה בשנים 2017 - 2021 (ביח"ד, בקירוב)



על פי נתוני מינהל התכנון⁶⁸, משרד הבינוי ורמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

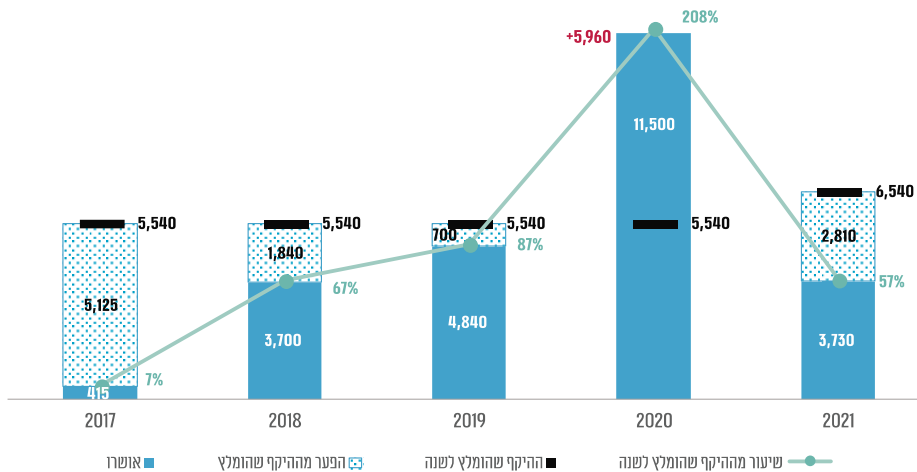
מהתרשים עולה כי בשנים 2017 - 2021 אושרו לכלל האוכלוסייה תוכניות בהיקף של כ-84,000 יח"ד יותר מהיעד (כ-16% יותר), ואילו לאוכלוסייה החרדית אושרו תוכניות בהיקף של כ-4,500 יח"ד פחות מההיקף שהומלץ (כ-16% פחות). עוד עלה כי שיעור יח"ד שאושרו בתוכניות לאוכלוסייה החרדית באותן שנים היה כ-4% מיח"ד שאושרו בתוכניות לכלל האוכלוסייה (כ-24,200 יח"ד מתוך 623,000 יח"ד).

3. להלן בתרשים 11 פירוט מספר יח"ד בתוכניות לאוכלוסייה החרדית שאושרו בכל אחת מהשנים 2017 - 2021 ושיעור העמידה בהיקף האישור שהומלץ בממוצע לשנה:

68 אשר ליעדים לכלל האוכלוסייה ולהיקף התוכניות שאושרו: מינהל התכנון, **שנתון 2021**, 2022, עמ' 9.



תרשים 11: מספר יח"ד בתוכניות לאוכלוסייה החרדית שאושרו בכל אחת מהשנים 2017 - 2021 ושיעורו מההיקף שהומלץ לשנה (בקירוב)



על פי נתוני משרד הבינוי, רמ"י ומינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה תמונה דומה לזו שעולה מתרשים 6 לגבי העמידה ביעד ההגשה. משנת 2017 עד שנת 2020 הייתה עלייה עקבית וניכרת במספר יח"ד שנכללו בתוכניות לאוכלוסייה החרדית שאושרו ובשיעורו מתוך ההיקף שהומלץ, כך שמספר יח"ד בתוכניות שאושרו בשנת 2020 היה כ-11,500 יח"ד לעומת כ-410 יח"ד בתוכניות שאושרו בשנת 2017 ושיעורו, מתוך ההיקף שהומלץ עלה מכ-7% בשנת 2017 לכ-207% בשנת 2020. לעומת זאת, בשנת 2021 אושרו תוכניות בהיקף של 57% בלבד מתוך ההיקף שהומלץ לשנה זו.

עמידה ביעד השיווק

כאמור, בהחלטה על התכנון והשיווק קבעה הממשלה לשנים 2016 - 2018 יעד לשיווק קרקעות לאוכלוסייה החרדית בהיקף של 15,000 יח"ד (להלן - יעד השיווק הממשלתי) - 5,000 יח"ד לשנה בממוצע (להלן - יעד השיווק השנתי הממוצע). כן נקבע כי יש לבחון את היעד בתום שנת 2018 בהשוואה לצרכים. אשר על כן, כיוון שהממשלה לא קבעה יעדי תכנון לשנת 2019 ואילך וכדי לבחון את מתן המענה בתחום התכנון בהתאם לאומדן צורכי הדיור לאוכלוסייה החרדית כאמור בהחלטת הממשלה על התכנון והשיווק, בחן צוות הביקורת את היקף הקרקעות ששיווקו רמ"י ומשרד הבינוי גם בשנים 2019 - 2021, על פי אותה הערכת היקפים שנקבעה כיעד לשנים 2016 - 2018 בהחלטת הממשלה - 15,000 יח"ד גם לתקופה זו (להלן - היקף השיווק הנדרש לפי האומדן).



היקף שיווקי קרקעות לאוכלוסייה החרדית בשנים 2016 - 2021: בנתוני המכרזים לשיווק קרקעות לאוכלוסייה החרדית שפרסמה רמ"י בשנים 2016 - 2021⁶⁹ (להלן - השיווק) נכללו נתונים על 68 מכרזים שמועד פרסום ההודעה לגביהם היה בשנים 2016 - 2021 (להלן - המכרזים). במכרזים צוין מספר יח"ד שניתן לבנות על הקרקע ששווקה, קרי היקף הקרקע ששווקה. עד אוגוסט 2022 שווקו בהצלחה כ-99% מהקרקעות, במונחי יח"ד.

מהבדיקה עלה כי היקף הקרקעות לאוכלוסייה החרדית ששיווקו רמ"י ומשרד הבינוי בשנים 2016 - 2021 היה כ-14,800 יח"ד⁷⁰, קרי גם עד סוף 2021 - בחלוף שלוש שנים משנת 2018 - לא עמדו רמ"י ומשרד הבינוי ביעד השיווק הממשלתי לשנים 2016 - 2018, ולא שיווקו קרקעות כדי לתת מענה להיקף השיווק הנדרש לפי האומדן. בהתייחס ליעד השיווק הממשלתי והיקף השיווק הנדרש לפי האומדן במצטבר לשנים 2016 - 2021, שווקו קרקעות בהיקף של כמחצית (כ-49%) - 14,800 יח"ד מתוך 30,000 יח"ד. מדובר במספר הקטן מיתרת היעד והיקף השיווק הנדרש לפי האומדן בכ-15,200 יח"ד.

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי הוא השקיע מאמצים רבים ותשומות בשיווק הקרקעות, וכי כאשר מכרזים נכשלו הם פורסמו לשיווק שוב עד שהקרקעות שווקו בהצלחה.

רמ"י מסרה בתשובתה כי מדיניותה היא לשווק כל קרקע שניתן לשווקה, כי היא פועלת להסרת חסמים המעכבים את השיווק, וכי עם הסרתם היא פועלת לשיווק מידי של הקרקעות.

להשלמת התמונה יצוין כי לפי רישומי החטיבה להתיישבות⁷¹ בשנים 2016 - 2021 נרשמו זכויות בר-רשות למגורים לתושבים לכ-400 יח"ד במגרשים חדשים בשלושה יישובים ביהודה ושומרון שמרבית האוכלוסייה בהם היא חרדית⁷². מדובר בקרקעות שהממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באזור יהודה ושומרון הקצה בהסכמי הרשאה לצורך אכלוס והקצאת מגרשים למגורים על ידי החטיבה להתיישבות.

לגבי שלושת היישובים ביהודה ושומרון צוין משרד הבינוי בתשובתו כי מבדיקה שקיים עולה כי בשנים 2016 - 2018 הוקצו בהם מגרשים בפטור ממכרז לכ-760 יח"ד (שלא במסגרת שיווקים של רמ"י או משרד הבינוי).

עמידה ביעדי השיווק לאוכלוסייה החרדית מול כלל האוכלוסייה: נוסף על היעדים שקבעה הממשלה לשיווק קרקע לאוכלוסייה החרדית לשנים 2016 - 2018 כאמור, היא קבעה

69 נבדקו מכרזים שמשרד הבינוי סיווג לצורכי מעקב מכרזים לקרקעות לאוכלוסייה החרדית, בהתאם לנתונים שהעביר למשרד מבקר המדינה לבקשתו ולמסמך שפרסם משרד הבינוי, **תוכניות דיור ממשלתיות עבור המגזר החרדי - תמונת מצב - דצמבר 2019** (2019). נוסף על כך נבדקו מכרזים שפורסמו באתר המרשתת של רמ"י להקצאת קרקע למגורים ביישובים שבהם מרבית התושבים נמנים עם האוכלוסייה החרדית או שיש בהם שיעור גבוה של תושבים הנמנים עימה: אלעד, בית שמש, ביתר עלית, בני ברק, ירושלים, נתיבות, עמנואל, קריית יערים ורכסים.

70 כולל 750 יח"ד לדיור מוגן.

71 החטיבה להתיישבות היא יחידה בתוך ההסתדרות הציונית העולמית, וייעודה העיקרי הוא חיזוק הפריפריה באמצעות הקמת יישובים כפריים וביסוסם. החטיבה אחראית להקצאת קרקעות באזורים שבהם יש חוזים בין המדינה להסתדרות הציונית העולמית.

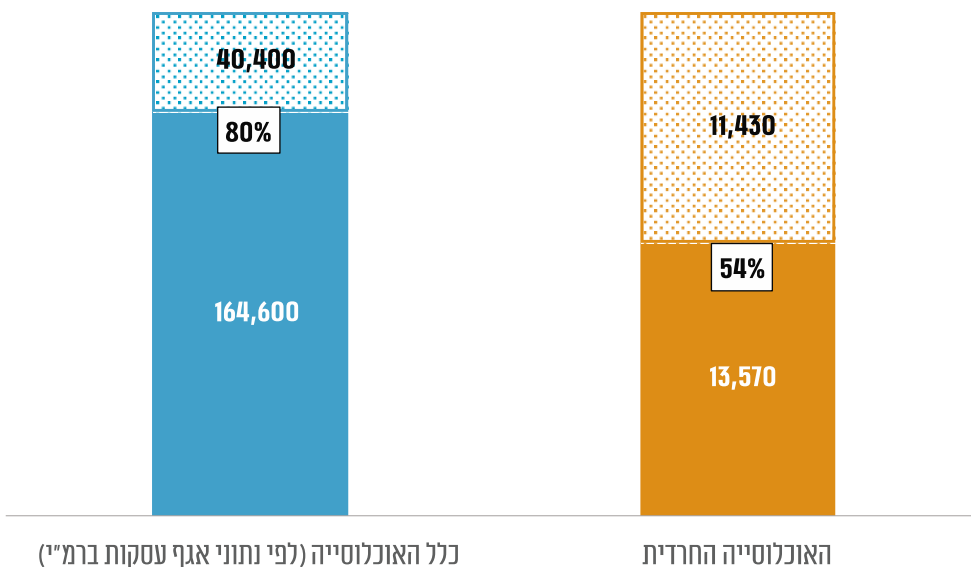
72 מעלה עמוס, נחליאל וכוכב יעקב (תל ציון).



לרמ"י יעדים לשיווק ולביצוע עסקאות בקרקע למגורים ברמה כלל-ארצית⁷³. הממשלה לא קבעה יעדים עדכניים כאמור לשנים 2019 - 2021, אולם לשנים 2019 - 2020 קבעה רמ"י יעדים פנימיים לשיווק ולביצוע עסקאות ברמה כלל-ארצית (להלן בפרק זה - כלל האוכלוסייה) בתוכניות העבודה השנתיות לשנים אלה.

להלן בתרשים 12 שיעור השיווק בהצלחה של הקרקעות לאוכלוסייה החרדית מתוך יעד השיווק הממשלתי לשנים 2016 - 2018 והיקף השיווק הנדרש לפי האומדן לשנים 2019 - 2020⁷⁴ ושיעור השיווק בהצלחה לכלל האוכלוסייה לשנים 2016 - 2020. אשר לנתוני העסקאות לכלל האוכלוסייה, מובאים נתונים לשנים 2016 - 2020 שהתקבלו מאגף עסקות ברמ"י.

תרשים 12: שיעור העמידה ביעד השיווק והיקף השיווק הנדרש לפי האומדן לאוכלוסייה החרדית ושיעור השיווק בהצלחה לכלל האוכלוסייה ונתוני העסקאות (ביח"ד), 2016 - 2020



על פי נתוני משרד הבינוי ורמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2016 - 2020 היה שיעור העמידה ביעד העסקאות לכלל האוכלוסייה גבוה במידה ניכרת משיעור העמידה ביעד השיווק והיקף השיווק הנדרש לפי האומדן במצטבר לאוכלוסייה החרדית - כ-80% לעומת כ-54%, בהתאמה.

73 החלטת הממשלה 1316, "תכנית יעדי תכנון שיווק ועסקאות בתחום הדיור לשנת 2016" (24.3.16); החלטת הממשלה 2458, "תכנית יעדי תכנון שיווק ועסקאות בתחום הדיור לשנת 2017" (2.3.17); החלטת הממשלה 3705, "תכנית יעדי תכנון שיווק ועסקאות בתחום הדיור לשנת 2018" (22.3.18).
74 99% מהקרקעות לאוכלוסייה החרדית ששווקו בשנים 2016 - 2022 שווקו בהצלחה.



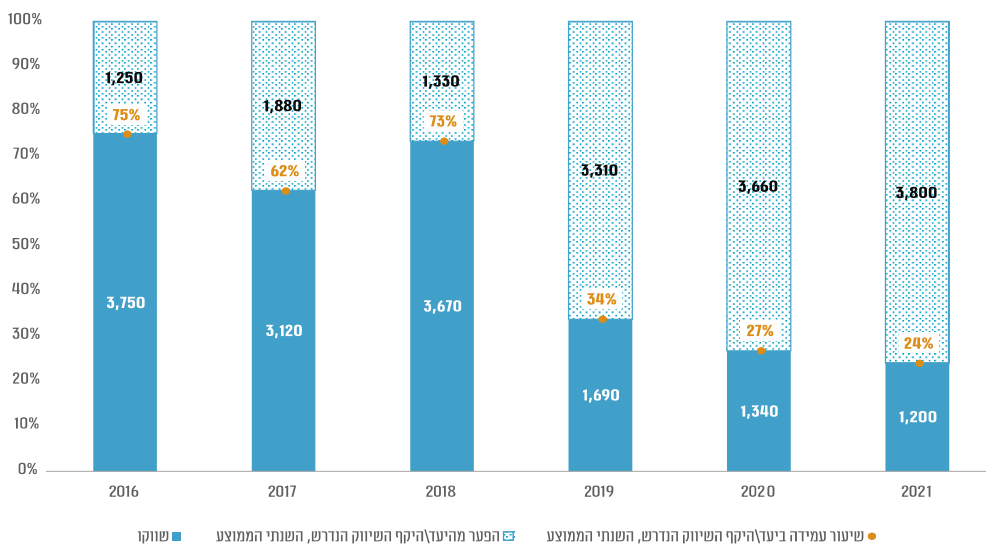
עלה כי לפי נתוני רמ"י שדווחו במסגרת הדוחות השנתיים שלה, בשנים 2016 - 2020 היה היקף העסקאות כ-190,300 יח"ד. לעומת זאת, לפי הנתונים שהעבירה רמ"י למשרד מבקר המדינה על בסיס מאגרי המידע שלה, היה היקפן כ-164,600 יח"ד בלבד, כלומר קיים פער של כ-25,700 יח"ד בין שני הנתונים.

יצוין כי גם בדוח מבקר המדינה בנושא "תכנון ושיווק קרקעות למגורים"⁷⁵ עלה כי רמ"י מסרה שהנתונים היו נכונים למועד מסירתם, וכי בחינה לאחור של הנתונים יכולה להביא בחשבון שינויים אשר לא היו ידועים ולא היו יכולים להיות ידועים במועד הפקת דוח הנתונים.

בהתאם מומלץ כי רמ"י תבחן לעומק את המקור לפער שבין הנתונים האמורים על העסקאות ובין הנתונים שהופיעו בדיווחים השנתיים ותפעל לטיוב נתוניה.

להלן בתרשים 13 פירוט היקף הקרקעות לאוכלוסייה החרדית (ביח"ד) ששיווקו ומשרד הבינוי ביחס ליעד השיווק השנתי הממוצע והיקף השיווק הנדרש לפי האומדן הממוצע לשנה בכל אחת מהשנים 2016 - 2021, ובתרשים 14 השוואה בין שיעור העמידה ביעד השיווק השנתי הממוצע והיקף השיווק הנדרש לפי האומדן הממוצע לשנה לאוכלוסייה החרדית לשיעור העמידה ביעד העסקאות לכלל האוכלוסייה (בקירוב) בכל אחת מהשנים 2016 - 2020.

תרשים 13: היקף הקרקעות (בקירוב) לאוכלוסייה החרדית (ביח"ד) ששיווקו רמ"י ומשרד הבינוי ביחס ליעד השיווק השנתי הממוצע והיקף השיווק הנדרש לפי האומדן הממוצע לשנה בכל אחת מהשנים 2016 - 2021

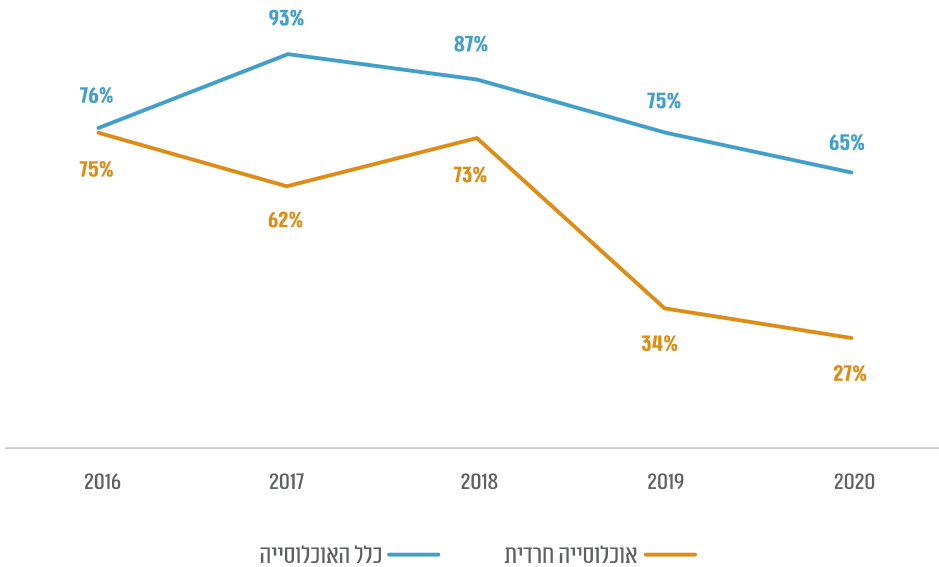


על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

75 מבקר המדינה, דוח שנתי 73 (2023), "תכנון ושיווק קרקעות למגורים".



תרשים 14: השוואה בין שיעור העמידה ביעד השיווק השנתי והיקף השיווק הנדרש לפי האומדן הממוצע לשנה הממוצע לאוכלוסייה החרדית לשיעור העמידה ביעד העסקאות לכלל האוכלוסייה (בקירוב) בכל אחת מהשנים 2020 - 2016



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחישים עולה כי משנת 2019 ועד שנת 2021 הייתה ירידה עקבית וניכרת בהיקף הקרקעות ששיווקו רמ"י ומשרד הבינוי לאוכלוסייה החרדית וכן בשיעור העמידה ביעד השיווק ובהיקף השיווק הנדרש לפי האומדן הממוצע לשנה, כך שבשנת 2021 היה היקף הקרקעות ששיווקו כשליש מהיקף הקרקעות ששיווקו ב-2018 (כ-1,200 יח"ד לעומת כ-3,670 יח"ד), ושיעור העמידה ביעד ירד מכ-73% ב-2018 לכ-24% בלבד מההיקף האמור ב-2021. עוד עולה כי בכל אחת מהשנים 2016 - 2020 שיעור העמידה ביעד השיווק הממוצע ובהיקף השיווק הנדרש לפי האומדן הממוצע לשנה לאוכלוסייה החרדית היה נמוך משיעור העמידה ביעד העסקאות לכלל האוכלוסייה, ובשנים 2019 - 2020 היה פחות ממחצית משיעור העמידה ביעד העסקאות לכלל האוכלוסייה.

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי יש להביא בחשבון ששיווק הקרקע הוא פונקציה של הימצאותן של תוכניות מאושרות ושל זמינות הקרקע ללא חסמים. עוד הוא ציין כי הוא פועל לייזום וביצוע של מדיניות הממשלה בתחומי השיכון והבנייה למגורים, תוך התמקדות במציאת פתרונות דיור לכלל האוכלוסייה ובפרט לאוכלוסיות שידן אינה משגת ללא סיוע, ליווי או עידוד ממשלתי; בכלל זה פעל המשרד גם לקידום תכנון ושיווק מוכוונים לאוכלוסייה החרדית, לצרכיה ולמאפייניה הייחודיים והוביל בשיתוף משרדי ממשלה נוספים את החלטת הממשלה על התכנון והשיווק, והוסיף לפעול כדי לעמוד ביעדים שנקבעו בה. המשרד מסר גם כי תוכנית העבודה



שלו כוללת שיווק קרקעות לאוכלוסייה החרדית בהיקף של כ-23,000 יח"ד בשנים 2022 - 2024, בין היתר ביישובים אלעד, בית שמש, ביתר עלית, נוף הגליל, עכו, רכסים וביישוב העירוני כסיף שטרם הוקם.



מהאמור לעיל עולה כי בשנים 2016 - 2021 לא תכננה המדינה ולא שיווקה די קרקעות לאוכלוסייה החרדית ולא עמדה בהיקף התכנון וביעד השיווק הנדרשים כדי לתת מענה על צורכי הדיור של אוכלוסייה זו בהתאם לאומדן צורכי הדיור. בשנים 2016 - 2021 הגישו משרד הבינוי ורמ"י תוכניות בהיקף חסר של כ-9,300 יח"ד (כמחצית מהיקף התכנון הנדרש לשנים 2019 - 2021 שהיה 19,500 יח"ד) ושיווקו קרקעות בהיקף חסר של כ-15,000 יח"ד (כאמור, בשנים 2016 - 2021 שווקו קרקעות בהיקף של כ-15,000 יח"ד בלבד, היקף שנתן מענה רק על יעד השיווק הממשלתי לשלוש השנים 2016 - 2018 שהיקפו היה 15,000 יח"ד, אולם לא נתן מענה על היקף השיווק הנדרש לפי אומדן הדיור לשלוש השנים 2019 - 2021 שהיקפו היה 15,000 יח"ד נוספות).

כמו כן עלה כי בשנת 2021 הייתה ירידה ניכרת בהיקף הקרקעות לאוכלוסייה החרדית שתכננה המדינה ביחס לשנים קודמות: בשנים 2018 - 2020 הגישו משרד הבינוי ורמ"י תוכניות שמספר יח"ד הכלול בהן היה כ-8,200 יח"ד בממוצע לשנה, לעומת מספר יח"ד בתוכניות שהוגשו בשנת 2021, שהיה כ-1,640 יח"ד - כ-20% מהממוצע כאמור. בשנים אלו מספר יח"ד בתוכניות שאושרו היה בממוצע שנתי כ-6,700 יח"ד, ואילו בשנת 2021 מספר יח"ד בתוכניות שאושרו היה כ-3,730 יח"ד - כ-56% מהממוצע של מספר יח"ד בתוכניות שאושרו בשנים 2018 - 2020.

נוסף על כך, בשנים 2019 - 2021 הייתה ירידה ניכרת ועקבית בהיקף הקרקעות ששיווקו רמ"י ומשרד הבינוי ביחס לשנים 2016 - 2018 - 4,230 יח"ד לעומת 10,540 יח"ד בהתאמה - ירידה של כ-60%, ואילו הירידה בהיקף הקרקעות שנחתמו לגביהן עסקאות באוכלוסייה הכללית בשתי התקופות הייתה מתונה יותר בשנים אלו ועמדה על כ-15% (בשנים 2016 - 2018 כ-111,630 יח"ד ובשנים 2019 - 2021 כ-99,630 יח"ד).

מומלץ כי משרד הבינוי ורמ"י, בשיתוף מינהל התכנון, יקדמו תכנון ושיווק קרקעות לאוכלוסייה החרדית בהיקף שייתן מענה על צורכי הדיור שלה, זאת בהתאם ליעדים שייקבעו ובהתחשב בפתרונות הדיור שאפשר ודרוש לקדם עבור כלל האוכלוסייה.

המעקב אחר העמידה ביעדי התכנון והשיווק

תוכניות ממשלתיות נמדדות בערך שהן מייצרות לציבור, ולצורך מדידת הצלחתן יש צורך לבצע מעקב אחר עמידה ביעדים. אחד הכלים לקידום השגת יעדים הוא ביצוע מעקב עיתי אחר השגתם⁷⁶. איסוף נתונים בעקביות ועדכוןם הם יסוד לפיתוח הערכת מצב שמסייעת להבנת הנושאים שיש לטפל בהם על בסיס מידע ועובדות, וזאת לצורך ניתוח גיבוש מדיניות משרדית⁷⁷.

76 משרד ראש הממשלה, **מדריך התכנון הממשלתי** (2010), עמ' 56.

77 שם, עמ' 28.



הפערים בנתוני משרד הבינוי על היקפי התכנון והשיווק: בינואר 2019 הוקם אגף חרדים במינהל אוכלוסיות מיוחדות במשרד הבינוי בעקבות החלטת הממשלה על התכנון והשיווק. בשנים 2019 - 2021 הכין מינהל אוכלוסיות חמש סקירות שכללו התייחסות למימוש החלטת הממשלה על התכנון והשיווק (להלן - הסקירות). משרד מבקר המדינה בדק ארבע מהן: שתיים שפרסם משרד הבינוי לציבור ושתיים שמשמשות מסמכי עבודה פנימיים של המשרד.

בבדיקה עלה, בין היתר, כי בסקירות מנובמבר 2020 ומספטמבר 2021 הוצגו נתונים לגבי "תוכניות שקודמו בשנים 2016 - 2018" שהן בהיקף של כ-18,300 יח"ד. לעומת זאת, לפי נתוני הסקירות מדצמבר 2019 וממרץ 2021 הוגשו בשנים 2016 - 2018 תוכניות שהן בהיקף של כ-23,800 יח"ד.

מנגד, לפי בדיקת משרד מבקר המדינה, וכן על בסיס נתונים שהעבירו משרד הבינוי ורמ"י, הם הגישו בשנים אלו תוכניות בהיקף של כ-8,480 יח"ד.

עוד עלה כי משרד הבינוי כלל בנתונים לגבי התוכניות שהוגשו בשנים 2016 - 2018 גם שלוש תוכניות שהוגשו בשנים 2019 ו-2020 וכן שתי תוכניות שלפי הבדיקה לא הוגשו (עד סוף תקופת הביקורת). תוכניות אלו כללו יחד כ-19,300 יח"ד. מנגד, לא נסקרו 10 תוכניות לאוכלוסייה החרדית בהיקף של כ-3,370 יח"ד שהגישו משרד הבינוי ורמ"י, על פי בדיקת משרד מבקר המדינה, בתקופה שנסקרה.

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי החל בשנת 2022 ניתן לסווג במערכות הפנימיות של המשרד תוכניות המותאמות לאוכלוסייה החרדית.

אשר לשיווק בשנים 2016 - 2018, עלה למשל משתי סקירות כי הוא הסתכם בכ-15,640 יח"ד. לעומת זאת, משתי הסקירות האחרות שנבדקו עלה כי הוא הסתכם בכ-12,720 יח"ד, ולפי בדיקת משרד מבקר המדינה שווקו קרקעות בהיקף של כ-10,530 יח"ד.

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי בתחשיב נתוני השיווק בסקירות נכללו יח"ד בקרקעות שפורסמו לשיווק, אולם שיווקן לא צלח וכן קרקעות לכ-760 יח"ד שלפי בדיקה שקיים הוקצו בפטור ממכר שלא באמצעות שיווק של רמ"י או משרד הבינוי ביישובים ביהודה ושומרון שבהם מתגוררת אוכלוסייה חרדית.

יוצא אפוא כי יש אי-התאמות בנוגע לחלק מהנתונים על היקפי התכנון והשיווק בשנים 2016 - 2018 בארבע הסקירות, וכן כי הנתונים השונים שפורטו בהן לגבי העמידה ביעדים היו גבוהים מהנתונים שעלו בעניין זה בביקורת (למעט מקרה אחד). כך למשל, הנתונים בסקירות מדצמבר 2019 וממרץ 2021 לגבי היקף הקרקעות ששווקו לראשונה היו גבוהים מהנתונים שעלו בבדיקת משרד מבקר המדינה.

בסיס נתונים חסר עלול לפגוע באיכות החלטות לגבי המשך התכנון והשיווק של קרקעות לאוכלוסייה החרדית בטווח הקצר והארוך. אי-ההתאמות שעלו בביקורת בנתוני משרד הבינוי מצביעות על כך שלמשרד חסר בסיס נתונים תשתיתי איכותי לעניין התכנון והשיווק לאוכלוסייה החרדית. אשר על כן, מומלץ כי משרד הבינוי יפעל לטיוב הנתונים ולשיפור הבקורות בנוגע להם כדי שתהיה לפני מקבלי החלטות תמונה מהימנה על התקדמות התוכניות ומימושן.



הצורך בסיווג מכרזי השיווק של רמ"י על פי אוכלוסיית היעד - חרדים: כדי לקבל תמונת מצב מהימנה יותר וזמינה לגבי היקפי התכנון והשיווק לאוכלוסייה החרדית והשגת היעדים בעניין, נדרש כי במערכות המחשוב הרלוונטיות לתכנון ולשיווק יסווגו התוכניות והשיווק, לפי העניין, בתור כאלה המיועדים לאוכלוסייה החרדית לפי הקריטריונים שנקבעו.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי רמ"י אינה מסווגת במערכותיה הממוחשבות את המכרזים לשיווק קרקעות לאוכלוסייה החרדית. היעדר הסיווג מקשה את היכולת לאתר את השיווק לאוכלוסייה החרדית ולעקוב אחריו ואחר היקפיו.

מומלץ שרמ"י תסווג במערכותיה מכרזים לקרקעות לפי ייעוד האוכלוסייה ובכלל זה לאוכלוסייה החרדית. הדבר יאפשר קבלת תמונת מצב אמינה לגבי השיווק לאוכלוסייה החרדית.

מומלץ כי משרד הבינוי ורמ"י יעקבו במשותף אחר מידת העמידה ביעדים וידווחו עליה עיתית לשר הבינוי.

הפיזור הגיאוגרפי של התוכניות שהוגשו והקרקעות ששווקו

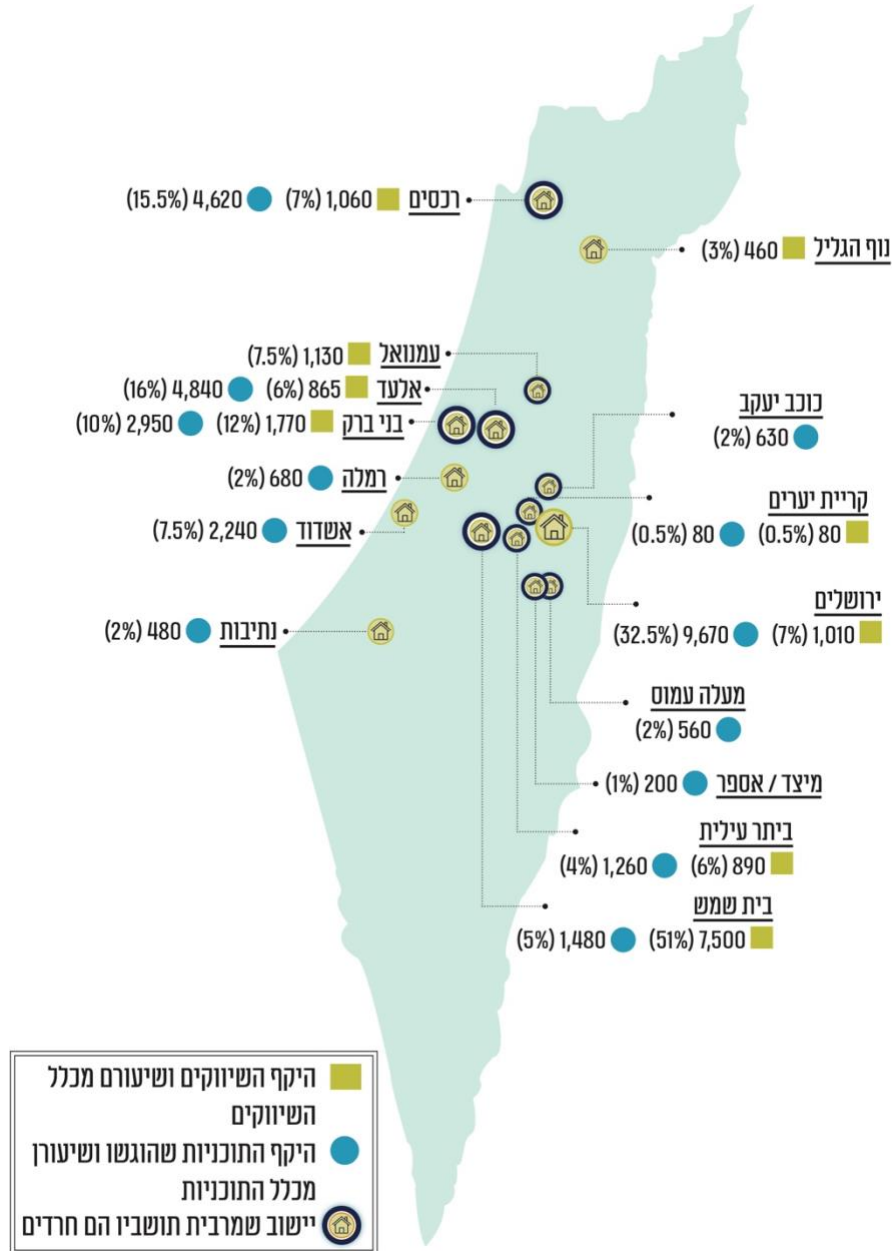
לפי תוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית, אלה שניים מהשיקולים המרכזיים של האוכלוסייה החרדית בבחירת מקום מגורים: (א) קיומה של סביבה חרדית גדולה ומבוססת ביישוב; (ב) קלות יחסית באפשרויות ההגעה למרכזים חרדיים, בעיקר ירושלים ובני ברק⁷⁸.

להלן במפה 2 מוצג מספר יחה"ד בתוכניות לאוכלוסייה החרדית והיקף הקרקעות ששווקו לאוכלוסייה זו ביישובים שונים, 2016 - 2021 (במספרים ובאחוזים מתוך כלל יחה"ד בתוכניות אלה ומתוך כלל הקרקעות ששווקו).

78 תוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית, עמ' 64.



מפה 2: מספר יח"ד בתוכניות לאוכלוסייה החרדית והיקף הקרקעות ששווקו לאוכלוסייה זו ביישובים שונים, 2016 - 2021 (במספרים ובאחוזים*)



על פי נתוני רמ"י ומשרד הבינוי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * מתוך כלל יח"ד בתוכניות אלה ומתוך כלל הקרקעות ששווקו.



מהנתונים עולה כי כשליש מיחה"ד שהוגשו (כ-9,670) תוכננו בירושלים, ועוד כשליש באלעד וברכסים (4,840 ו-4,620, בהתאמה). אלו שלושה מוקדים שבהם קהילה חרדית גדולה, ובירושלים יש גם נגישות גבוהה למרכז חרדי. בתקופה זו שווקו כמחצית (כ-7,500) מיחה"ד בבית שמש, שגם בה קהילה חרדית גדולה ונגישות נוחה יחסית לירושלים.

תמונה 1: אתר בנייה בקרקע ששווקה בבני ברק



צולם על ידי צוות הביקורת ב-1.12.22.

בביקורת נבדק באיזו מידה היו התוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י והקרקעות ששווקו לאוכלוסייה החרדית בשנים 2016 - 2021 בהלימה לשני השיקולים כאמור של האוכלוסייה החרדית. אשר ליישובים שבהם אוכלוסייה חרדית גדולה, נבדקו היקפי התכנון והשווק ביישובים שבהם מעל 10,000 נפש מהאוכלוסייה החרדית⁷⁹ (להלן - יישובים שבהם אוכלוסייה חרדית גדולה); אשר ליישובים שקל יחסית להגיע מהם לירושלים או לבני ברק, נבדקו היקפי התכנון

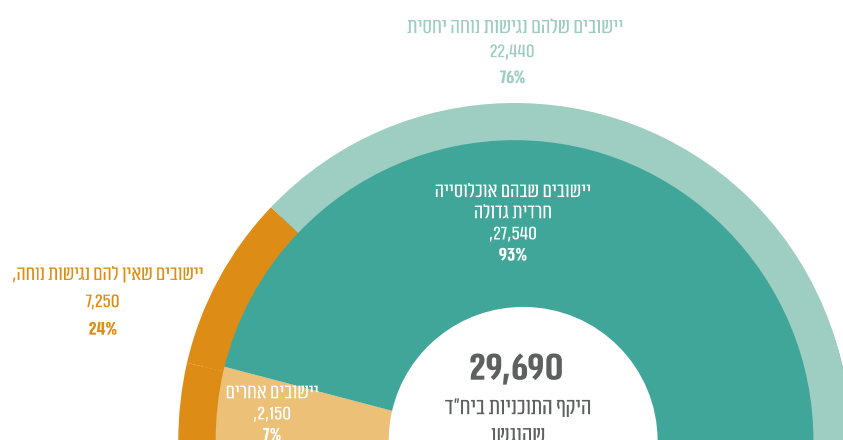
79 נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קובץ רשויות מקומיות לעיבוד, 2019.



והשיווק ביישובים שבהם אוכלוסייה חרדית גדולה⁸⁰ והם במרחק של עד 40 ק"מ בכביש מירושלים או מבני ברק (להלן - יישובים שלהם נגישות נוחה יחסית).

להלן בתרשימים 15 ו-16 מוצגים מספר יח"ד בתוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י והיקף הקרקעות ששווקו לאוכלוסייה החרדית (ביח"ד) בשנים 2016 - 2021, בהתאמה, בחלוקה לפי יישובים שבהם אוכלוסייה חרדית גדולה, יישובים שלהם נגישות נוחה יחסית ויישובים אחרים.

תרשים 15: מספר יח"ד בתוכניות לאוכלוסייה החרדית שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשנים 2016 - 2021 ושיעורן

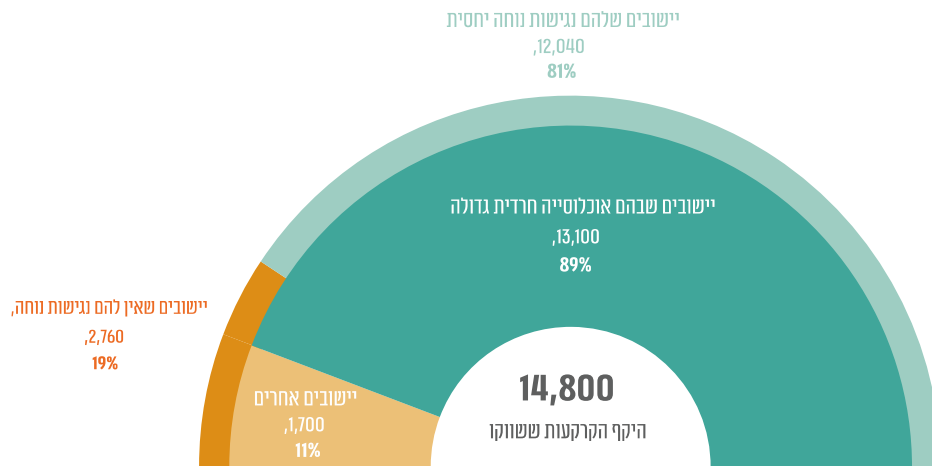


על פי נתוני רמ"י, משרד הבינוי והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

80 ההנחה היא שביישוב שיש בו אוכלוסייה גדולה תהיה תחבורה ציבורית זמינה יחסית ושלילתושבים תהיה אפשרות לארגן הסעות משותפות בקלות יחסית הודות ליתרון גודל האוכלוסייה.



תרשים 16: היקף הקרקעות לאוכלוסייה החרדית (ביח"ד) ששיוקו רמ"י ומשרד הבינוי בשנים 2016 - 2021 ושיעורן



על פי נתוני רמ"י, משרד הבינוי והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים עולה כי התוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י והקרקעות לאוכלוסייה החרדית ששיוקו בשנים 2016 - 2021 היו במידה ניכרת בהלימה לשיקולים המרכזיים של האוכלוסייה החרדית בבחירת מקום מגורים כאמור: כ-93% מיח"ד בתוכניות ו-89% מהיקף השיווק (ביח"ד) היו ביישובים שבהם אוכלוסייה חרדית גדולה⁸¹, ו-76% מיח"ד בתוכניות ו-81% מההיקף השיווק היו ביישובים שלהם נגישות נוחה יחסית לירושלים או לבני ברק⁸².

הרמה הפריפריאלית של היישובים הכלולים בתוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשנים 2016 - 2021

מלבד הרחבת היצע יח"ד ביישובים, נדרש לאפשר לתושבים החדשים המצטרפים אליהם היצע ונגישות לתעסוקה, ובפרט נדרשת נגישות לתעסוקה איכותית, המאפשרת בין היתר רמת השתכרות גבוהה יחסית וקרבה למרכזי פעילות כלכלית. דרישה זו עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה מאוגוסט 2021, שבה נקבעו בין היתר יעדי תעסוקה לחרדים. כך למשל נקבע שיעד תעסוקה עיקרי לגברים חרדים בני 25 עד 66 יעמוד על שיעור תעסוקה של 65% בשנת 2030, ואם גיל הפטור משירות צבאי לגברים חרדים יעמוד על גיל 22 שנים ומטה, יועלה היעד

81 אלעד, אשדוד, ביתר עלית, בית שמש, בני ברק, ירושלים, נתיבות ורכסים.

82 אלעד, אשדוד, ביתר עלית, בית שמש, בני ברק וירושלים.



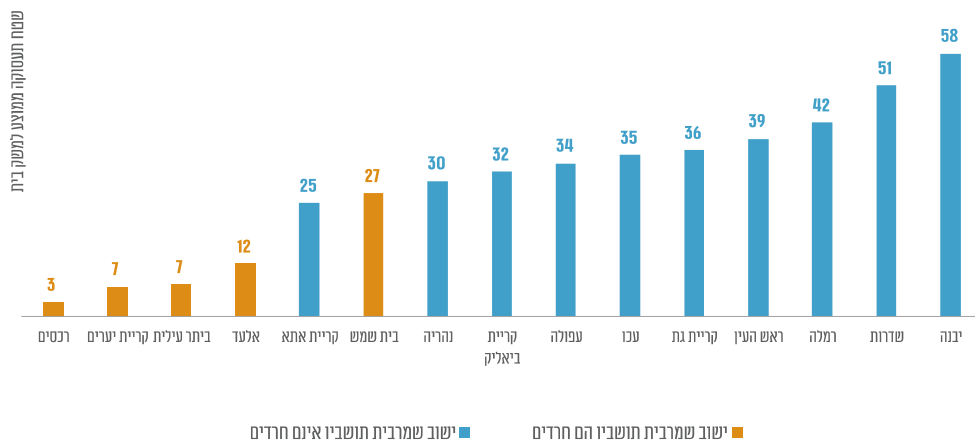
הממשלתי ל-70%. לגבי נשים חרדיות בנות 25 עד 39 נקבע יעד לעלייה של 3.3% לשנה, בשכר החודשי הנומינלי בשנים 2023 - 2030.⁸³

הלמ"ס מגדירה לכל רשות מקומית בארץ את רמת הפריפריאליות שלה, והיא מאפיינת את הרשות לפי מיקומה הגיאוגרפי ביחס לריכוזי אוכלוסייה ומרכזי פעילות כלכלית בארץ. הלמ"ס מניחה כי אזורים שבהם נגישות גבוהה למרכזי פעילות כלכלית יהיו יצרניים ותחרותיים יותר, ולכן גם אטרקטיביים יותר למשקיעים בהשוואה לאזורים מרוחקים ומבודדים. יש חמש רמות פריפריאליות: פריפריאלי מאוד; פריפריאלי; בינוני; מרכזי; מרכזי מאוד.⁸⁴ מכאן שלמדד הרמה הפריפריאלית של יישובים יכולה להיות זיקה לפוטנציאל התעסוקה של תושבי היישוב.

לפי נתוני משרד הפנים, בכמה יישובים שבהם מרבית האוכלוסייה חרדית יש מיעוט של שטחי מסחר, משרדים ותעשייה (להלן - שטחי תעסוקה) ביחס ליישובים אחרים.

היקף שטחי התעסוקה בשנת 2018 ביחס למספר משקי הבית: להלן בתרשים 17 היקף שטחי התעסוקה, לפי נתוני משרד הפנים בשנת 2018 ביחס למספר משקי הבית (במ"ר בקירוב) בכמה יישובים שבהם האוכלוסייה חרדית ברובה וביישובים דומים אחרים:⁸⁵

תרשים 17: היקף שטחי התעסוקה בשנת 2018 ביחס למספר משקי הבית (במ"ר בקירוב) בכמה יישובים שבהם האוכלוסייה חרדית ברובה וביישובים דומים אחרים



על פי נתוני משרד הפנים⁸⁶, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

83 החלטת הממשלה 198, "התכנית הכלכלית לשנים 2021 - 2022" (1.8.21). יעדי תעסוקה משניים: לגבי נשים חרדיות בנות 25 עד 66 - שיעור תעסוקה של 81% בשנת 2030; ולגבי גברים חרדים בני 25 עד 39 - עלייה בשכר בשיעור זהה לעלייה בשכר של גברים יהודים שאינם חרדים בשנים 2023 - 2030.

84 ראו: הלמ"ס, מדד פריפריאליות של יישובים ורשויות מקומיות 2015, אפריל 2019.

85 יישובים שבהם 30,000 - 80,000 תושבים, ולפי דוח משרד הפנים (משרד הפנים, **דוח דיור מואץ וחוסן מוניציפאלי**, ספטמבר 2020) הם צפויים לגדול במידה ניכרת בשנים הקרובות, בדומה ליישובים שבהם האוכלוסייה ברובה חרדית.

86 משרד הפנים, **דוח דיור מואץ וחוסן מוניציפאלי**, ספטמבר 2020.



מהתרשים עולה כי בארבעה יישובים שבהם האוכלוסייה ברובה חרדית - רכסים, קריית יערים, ביתר עילית ואלעד - היה היקף שטחי התעסוקה למשק הבית קטן במידה ניכרת, כ-20% מהממוצע ביישובים רבים אחרים: שטח התעסוקה היה בין 3 ל-12 מ"ר למשק בית בארבעת היישובים לעומת 25 - 58 מ"ר למשק בית ביישובים אחרים. בבית שמש היה היקף זה כ-27 מ"ר למשק בית, גבוה פי כ-3.7 מהממוצע בארבעת היישובים שבהם האוכלוסייה ברובה חרדית כאמור, אולם גם ביישוב זה היקף השטחים למשק בית נמוך כמעט מכל היישובים שנבדקו ושהם האוכלוסייה ברובה אינה חרדית (למעט בקריית אתא).

אשר לאלעד, עלה כי בתוכנית שאושרה בה ושהחל מימושה נכלל תכנון של שטחי מסחר ותעסוקה בהיקף של כ-1.2 מיליון מ"ר⁸⁷. אשר לרכסים, לפי הנתונים שמסרה המועצה המקומית רכסים, בתוכניות שאושרו לגביה ושמיושן החל, נכלל תכנון של שטחים כאמור בהיקף של כ-80,000 מ"ר ברכסים⁸⁸, ונוסף על כך כ-315,000 מ"ר בשטח המועצה האזורית זבולון⁸⁹, כאשר הוסכם בין המועצות על חלוקה שווה ביניהן של הרווחים וההכנסות בגין אותם שטחים. אכלוס שטחי התעסוקה צפוי לתרום גם לחוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות ביישובים אלה עקב הגידול הצפוי בהכנסות מארנונה שלא למגורים בגין שטחים אלה⁹⁰. כמו כן, התוכניות ביישובים אלה כוללות מרכזי תחבורה ציבורית שיוכלו לשפר את זמינותה לתושבים: באלעד יועדו מגרשים להקמת שלושה מסופי תחבורה ציבורית, הגדול בהם בשטח של כ-25 דונם; וברכסים יועדו מגרשים להקמת שלושה מסופי תחבורה ציבורית, שני הגדולים בשטח של כ-7 דונם כל אחד.

מומלץ כי משרד הבינוי ורמ"י יקדמו תכנון ושיווק של קרקעות לשטחי תעסוקה ביישובים שבהם האוכלוסייה חרדית ברובה, נוסף על אלעד ורכסים, בהתאם לצורכי האוכלוסייה, בד בבד עם קידום התכנון והשיווק של קרקעות למגורים, בתיאום עם הרשויות המקומיות הרלוונטיות.

שיעור האוכלוסייה החרדית ברשויות המקומיות לפי רמת הפריפריאליות: במסגרת הביקורת בדק משרד מבקר המדינה את רמת הפריפריאליות של הרשויות המקומיות שלגביהן הגישו משרד הבינוי ורמ"י תוכניות לאוכלוסייה החרדית בשנים 2016 - 2021⁹¹, לעומת רמת הפריפריאליות של הרשויות המקומיות שבהן התגוררה האוכלוסייה החרדית בשנת 2017.

87 שטח עיקרי במגרשים המיועדים לתעסוקה ולמסחר בתמל/1081.

88 תמל/1066 (שכונת הפרסה).

89 תמל/1094 (רכסים צפון).

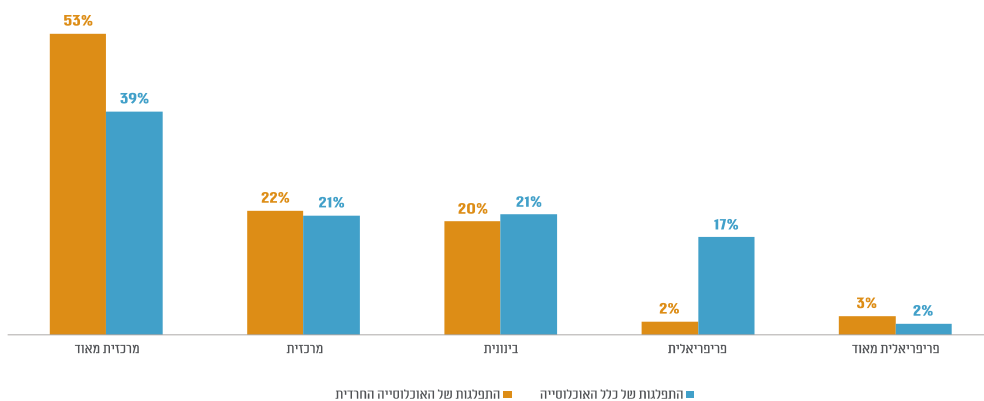
90 ראו: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2021), "החוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות", עמ' 157 - 242.

91 בפרק זה התכנון של המדינה נוגע לתוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י כאמור לעיל.



שיעור האוכלוסייה החרדית ברשויות המקומיות לפי רמת הפריפריאליות - המצב הקיים: להלן בתרשים 18 ההתפלגות של האוכלוסייה החרדית (2017)⁹² והתפלגות כלל האוכלוסייה (2015)⁹³, לפי הרמה הפריפריאלית של הרשות המקומית שבו היא התגוררה:

תרשים 18: ההתפלגות של האוכלוסייה החרדית (2017) וכלל האוכלוסייה (2015), לפי הרמה הפריפריאלית של הרשות המקומית



על פי נתוני הלמ"ס⁹⁴ והמכון החרדי למחקרי מדיניות⁹⁵, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי האוכלוסייה החרדית מתגוררת ברובה ברשויות מקומיות שהמדד הפריפריאלי שלהם הוא מרכזי מאוד ומרכזי - 75% מהם. מיעוטם - 5% בלבד, מתגוררים ברשויות שהמדד שלהם הוא פריפריאלי ופריפריאלי מאוד. אשר לאוכלוסייה הכללית, הנתונים הם 60%-ו-19%, בהתאמה.

שיעור האוכלוסייה החרדית ברשויות המקומיות לפי רמת הפריפריאליות - מצב עתידי: תרשים 19 שלהלן מציג את שיעור משקי הבית של האוכלוסייה החרדית (2017)⁹⁶ ואת ההתפלגות העתידית של משקי הבית באוכלוסייה זו לפי הרמה הפריפריאלית של הרשות המקומית. ההתפלגות העתידית מחושבת לפי שיעור משקי הבית של האוכלוסייה החרדית בשנת 2017 ותוספת יח"ד⁹⁷ שנכללו בתוכניות לאוכלוסייה החרדית שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשנים

92 מתוך אתר המרשתת של המכון החרדי למחקרי מדיניות, עיבוד לנתונים מינהליים של הלמ"ס בשנת 2017, ממשק הנתונים - התפלגות החרדים ביישובים.

<https://machon.org.il/dashboard/%d7%99%d7%99%d7%a9%d7%95%d7%91%d7>

93 הלמ"ס, מדד פריפריאליות של יישובים ורשויות מקומיות 2015, אפריל 2019.

94 הלמ"ס, מדד הפריפריאליות של יישובים ושל רשויות מקומיות, 2015.

95 המכון החרדי למחקרי מדיניות, **התפלגות חרדים ביישובים בשנת 2017** מתוך אתר המרשתת של המכון.

96 מתוך אתר המרשתת של המכון החרדי למחקרי מדיניות, עיבוד לנתונים מינהליים של הלמ"ס בשנת 2017, ממשק הנתונים - התפלגות החרדים ביישובים.

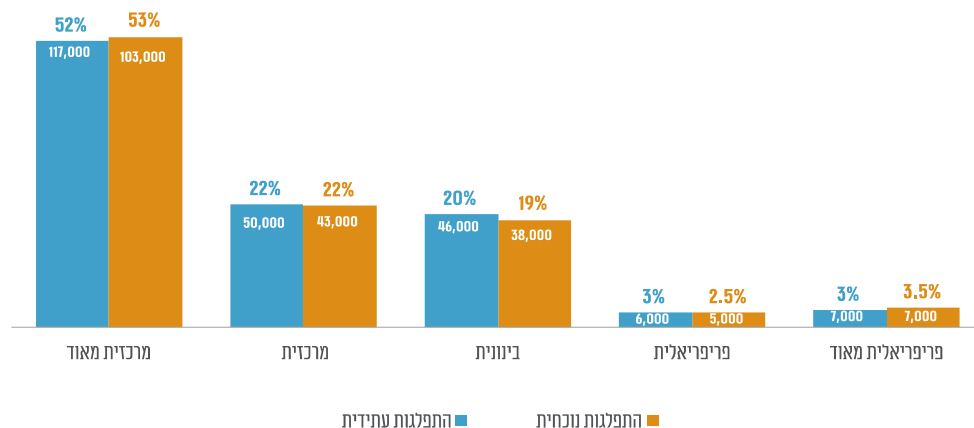
<https://machon.org.il/dashboard/%d7%99%d7%99%d7%a9%d7%95%d7%91%d7>

97 בהנחה שמשק בית שווה ערך ליח"ד.



2021 - 2016 (להלן - התפלגות משקי הבית העתידי). לא הובאו בחשבון משתנים נוספים, כמו דחיית תוכניות, מימוש חלקי של התוכניות כאמור, בנייה ביזומה פרטית ושינוי ברמה הפריפריאלית העתידי של הרשויות המקומיות.

תרשים 19: שיעור משקי הבית של האוכלוסייה החרדית בשנת 2017 והתפלגות משקי הבית העתידי, לפי הרמה הפריפריאלית של הרשות המקומית שבה מתגוררים משקי הבית או מתוכננות יח"ד (בקירוב)



על פי נתוני רמ"י, משרד הבינוי, החטיבה להתיישבות והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מימוש מלא של התוכניות לאוכלוסייה החרדית שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשנים 2021 - 2016 כמעט שלא יחולל שינוי בהתפלגות הרמות הפריפריאליות של האוכלוסייה החרדית, ושיעור האוכלוסייה החרדית ביישובים המרכזיים והמרכזיים מאוד ירד מ-75% ל-74%, וביישובים הפריפריאליים - יישאר ללא שינוי - 6%.

מן האמור לעיל עולה שהאוכלוסייה החרדית מתגוררת יותר ביישובים מרכזיים ופחות ביישובים פריפריאליים ביחס לאוכלוסייה הכללית, וכי התוכניות לאוכלוסייה החרדית שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשנים 2021 - 2016 אינן צפויות לשנות את התפלגות הרמה הפריפריאלית של היישובים שבהם היא מתגוררת בשנת 2017. אשר על כן, בהיבט זה לא צפויה השפעה ניכרת של התכנון לאוכלוסייה זו על נגישותה לתעסוקה. עם זאת, לנוכח המחסור ביח"ד ביישובים שבהם מתגוררת האוכלוסייה החרדית והעלייה במחירי הדירות החל משנת 2008, עשויים משקי בית רבים מאוכלוסייה זו לעבור להתגורר בשכונות קיימות ביישובים פריפריאליים, כמפורט לעיל.

מומלץ כי משרד הבינוי ורמ"י יקדמו תכנון של קרקעות למגורים לאוכלוסייה החרדית ברחבי הארץ תוך התחשבות בין היתר במידת הנגישות של יח"ד החדשות למרכזי תעסוקה.



עוד מומלץ שמשרד הבינוי ורמ"י, בשיתוף מינהל התכנון, ישקלו במסגרת זו גם אפשרות לקידום תכנון הכולל עירוב שימושים במיזמי בינוי לאוכלוסייה החרדית⁹⁸, למשל בדרך של ייעוד קומות עליונות לצורכי תעסוקה ברשויות מקומיות, בפרט חרדיות, שבהן נהוגה הגבלת בניית קומות מגורים לגובה, כמענה לחלקים באוכלוסייה החרדית הנמנעים משימוש במעליות שבת משיקולים הלכתיים.

שיווק קרקעות לדירות במחיר מופחת ולהשכרה לטווח ארוך

1. **תוכניות "מחיר למשתכן"; "דירה בהנחה":** בשנת 2015⁹⁹ החליטה הממשלה על ביצועה של התוכנית "מחיר למשתכן", וזאת כדי לסייע לחסרי דירה להתמודד עם משבר הדיור ולסייע להם ברכישת דירה. לפי התוכנית, במכרזים על הקרקעות שישווקו יתחרו המציעים (זממים או קבלנים) על המחיר הסופי הנמוך ביותר למ"ר של דירת מגורים, יינתנו הנחות על מחיר הקרקע, יסובסד פיתוח הקרקע ויינתנו מענקים לרכישת דירות בבנייה רוויה בפריפריה, כך שמחיר הדירה יהיה נמוך ממחיר השוק. הממשלה קבעה כי במסגרת התוכנית יוכלו זוגות או יחידים בני יותר מ-35 לרכוש דירה בתנאי שהם חסרי דירה¹⁰⁰. לאחר מכן קבעה הממשלה תוכניות נוספות דומות לשיווק קרקעות¹⁰¹ במטרה לאפשר ליחידים ולזוגות אלה לרכוש דירה במחיר מופחת (להלן כל התוכניות - תוכניות "דירה בהנחה" והדירות במחיר מופחת - דירות בהנחה).

יצוין שכל זכאי רשאי לרכוש דירה בהנחה בכל מקום שבו משווקות דירות אלה בין שמדובר בדירה על קרקע לאוכלוסייה החרדית ובין שלא, אם הוא חרדי ואם אין הוא חרדי.

בשנים 2019 - 2020 היה שיעור בני ה-20 ומעלה שאין בבעלותם דירה בקרב האוכלוסייה החרדית דומה לשיעורם בקרב האוכלוסייה היהודית הלא-חרדית - 25.5% לעומת 26%, בהתאמה¹⁰².

על פי נתונים שהתקבלו ממשרד הבינוי, בשנים 2015 - 2021 שווקו קרקעות לבניית כ-92,500 יח"ד¹⁰³ - דירות בהנחה. משרד מבקר המדינה בדק את היקף הדירות בהנחה

98 "עירוב שימושים" הוא מושג המתאר שילוב של כמה שימושי קרקע באותו מגרש או מתחם. לדוגמה שילוב של מגורים, מסחר, מוסדות ציבור ואף תעשייה קלה. ראו: מבקר המדינה, **דוח מיוחד על משבר התחבורה הציבורית**, תכנון וקידום של התחבורה הציבורית, עמ' 61.

99 החלטת הממשלה 203 (9.7.15) והחלטת הממשלה 315 (30.7.15).

100 לפי קריטריונים שנקבעו בהחלטה 1430 של מועצת מקרקעי ישראל מ-15.7.15 ובהחלטות שעדכנו אותה.

101 "מחיר מופחת" - ראו החלטת ממשלה 4773 (8.12.19), החלטת ממשלה 4070 (26.7.18); החלטת ממשלה 931 (22.3.21). "מחיר מטרחה" - ראו החלטת ממשלה 874 (30.12.21).

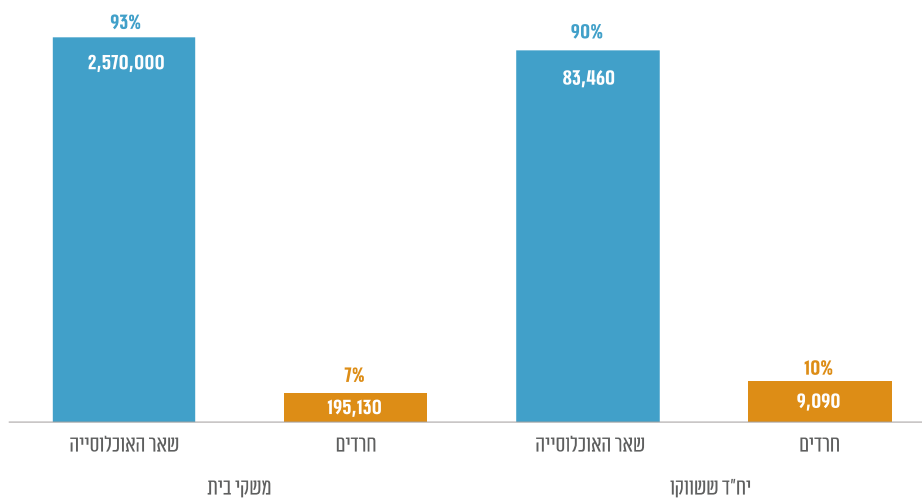
102 המכון הישראלי לדמוקרטיה, **שנתון החברה החרדית 2021**, עמ' 49 (מבוסס על נתוני הסקר החברתי של הלמ"ס לשנים 2019 - 2020).

103 לפי המכרזים לשיווקן.



בקרקות לאוכלוסייה החרדית ששווקו בשנים 2015 - 2021¹⁰⁴. להלן בתרשים 20 מוצג השיעור והמספר של הדירות בהנחה המיועדות לאוכלוסייה החרדית בשנים 2015 - 2021 מתוך כלל הדירות בהנחה שקרקעות לבנייתן שווקו בשנים אלו, לעומת השיעור והמספר של משקי הבית החרדיים מתוך משקי הבית בכלל האוכלוסייה בשנת 2017.

תרשים 20: דירות בהנחה לאוכלוסייה החרדית מתוך כלל הדירות בהנחה בקרקעות ששווקו בשנים 2015 - 2021 לעומת משקי הבית החרדיים מתוך כלל משקי הבית באוכלוסייה בשנת 2017



על פי נתוני משרד הבינוי והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור שיווקי הקרקעות לדירות בהנחה לאוכלוסייה החרדית בשנים 2015 - 2021 היה גבוה בכ-40% משיעור משקי הבית החרדיים באוכלוסייה - כ-10% לעומת כ-7% (אומדן). זאת הגם ששיעור בני ה-20 ומעלה שאין בבעלותם דירה בקרב האוכלוסייה החרדית דומה לשיעורם בקרב האוכלוסייה היהודית הלא-חרדית (25.5% לעומת 26%).

עלה כי שכמחצית (כ-48%) מהיקף הקרקעות לבניית דירות בהנחה לאוכלוסייה החרדית שווקו בבית שמש, כ-13% בירושלים, כ-11% בבני ברק, והיתר בעמנואל, באלעד, בנוף הגליל, ברכסים, בביתר עילית ובקריית יערים.

¹⁰⁴ נבדקו מכרזים שמועד פרסומם לשיווק היה בשנים 2015 - 2021 ושווקו בהצלחה. הבדיקה התבססה על נתונים שקיבל משרד מבקר המדינה לבקשתו ממשרד הבינוי לגבי מכרזי דירה בהנחה בשנים 2015 - 2021. הבדיקה כללה 516 מכרזים וסיווגם למכרזים לקרקעות לאוכלוסייה החרדית ולמכרזים לקרקעות אחרות.



מומלץ כי משרד הבינוי ורמ"י יעקבו אחר היקף הקרקעות שהם משווקים לבנייתן של דירות בהנחה לאוכלוסייה החרדית וימשיכו לשווקן בשים לב ליעדי הממשלה לסייע לחסרי דירה בכלל האוכלוסייה ובקרב האוכלוסייה החרדית לרכוש דירות בהנחה.

2. **שיווק קרקעות לבניית דירות להשכרה לטווח ארוך:** בשנת 2013 החליטה הממשלה¹⁰⁵ לקדם שיווק של קרקעות לצורך בנייה של יח"ד להשכרה לטווח ארוך. לצורך כך הנחתה הממשלה את רמ"י בין היתר לקדם שיווק כאמור והקימה חברה ייעודית לנושא זה - "דירה להשכיר - החברה הממשלתית לדיור ולהשכרה בע"מ" (להלן - חברת דירה להשכיר).

בתוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית צוין כי שיווק קרקעות לטובת בניית יח"ד להשכרה לטווח ארוך לאוכלוסייה החרדית יכול לסייע במתן פתרונות דיור לזוגות צעירים שידם אינה משגת לרכוש דירה¹⁰⁶. נמצא כי לפי נתוני הלמ"ס, בשנת 2019 היה שיעור משקי הבית החרדיים שהתגוררו בשכירות 26% לעומת 33% ממשקי הבית היהודיים הלא-חרדיים¹⁰⁷.

מנתוני משרד הבינוי עולה כי בשנים 2013 - 2021 שווקו בהצלחה¹⁰⁸ קרקעות בהיקף של כ-12,690 יח"ד להשכרה לטווח ארוך, מהן כ-420 יח"ד בקרקעות לאוכלוסייה החרדית (כ-3.5%) בשני מכרזים בשנים 2019 ו-2021¹⁰⁹.

בהתייחס לשנים 2016 - 2021, שלגביהם היו למשרד מבקר המדינה נתונים גם לגבי כלל האוכלוסייה, עולה כי כ-3% מהיקף הקרקעות ששווקו לאוכלוסייה החרדית היו להשכרה לטווח ארוך (כ-420 יח"ד מתוך כ-14,800 יח"ד), לעומת כ-5% מהיקף הקרקעות ששווקו לכלל האוכלוסייה¹¹⁰.

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי עיקר שיווקי הקרקעות להשכרה לטווח ארוך הם במסגרת תוכניות שאישרה הוותמ"ל, וכי עד ינואר 2023 אישרה הוותמ"ל ארבע תוכניות ביישובים חרדיים - אחת בבני ברק, אחת באלעד ושתיים ברכסים.

חברת דירה להשכיר מסרה בתגובתה על ממצאי הביקורת מינואר 2023 כי קיימות תוכניות מאושרות לאוכלוסייה החרדית הכוללות יח"ד להשכרה לטווח ארוך שטרם שווקו הקרקעות לבנייתן: באלעד כ-1,260 יח"ד; ברכסים כ-940 יח"ד; ובנתיבות 90 יח"ד.

105 החלטות ממשלה 770 (10.9.13); 796 (20.10.13); 987 (27.11.13).

106 **תוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית**, עמ' 117.

107 הלמ"ס, הכנסות והוצאות משק בית - נתונים מסקר 2019 (2022), עמ' 168.

108 המכרזים לשיווק קרקעות שרמ"י פרסמה הודעה על שיווקם בשנים 2013 - 2021, שנכללו בהם הקמת יח"ד להשכרה לטווח ארוך והיה זוכה במכרז. הרשימה כללה 75 מכרזים, שמתוכם 56 הסתיימו עם זוכה במכרז.

109 במסגרת שני מכרזים: ברכסים כ-200 יח"ד בשנת 2019 ובבני ברק כ-220 יח"ד בשנת 2021.

110 לפי נתונים של אגף השיווק ברמ"י היקף הקרקעות ששווקו בהצלחה בשנים אלו היה 211,270 יח"ד. לפי דיווחי רמ"י במסגרת חוברות "דין וחשבון" שרמ"י מפרסמת מידי שנה על פעולותיה היקף הקרקעות ששווקו היה 253,740 יח"ד. לפי הנתון הראשון, שיעור הקרקעות לבניית יח"ד להשכרה לטווח ארוך היה 5.48% ולפי השני 4.56%.



מומלץ כי משרד הבינוי, רמ"י וחברת דירה להשכיר יבחנו את האפשרות להגדיל את שיעור הקרקעות לאוכלוסייה החרדית המשווקות לבניית יח"ד להשכרה לטווח ארוך לטובת אוכלוסייה זו.

תכנון ושיווק של קרקעות לאוכלוסייה החרדית ביישובים הטרוגניים שנחתם לגביהם הסכם גג או הסכם פיתוח

בהחלטת הממשלה על התכנון והשיווק נקבע כי כדי לקדם הקמת שכונות חרדיות ביישובים שבהם השיעור המרבי של האוכלוסייה החרדית הוא 15% מכלל האוכלוסייה (להלן - יישובים הטרוגניים), על מנכ"ל משרד הבינוי, מנהל רמ"י, יו"ר מטה הדיור והממונה על התקציבים במשרד האוצר לפעול להכללת התכנון והשיווק של שכונות חרדיות במסגרת הסכמי גג¹¹¹ והסכמי פיתוח הנחתמים עם הרשויות המקומיות של יישובים אלו, ובלבד שיש בהם גרעין קיים של אוכלוסייה חרדית ושהקמת השכונות תהיה סמוך לגרעין זה, באופן שהן יוכלו להסתמך על מוסדות ציבור המשרתים את הגרעין הקיים, ושהשכונות החדשות ישווקו באופן שלא יחולל שינוי ניכר בתמהיל האוכלוסייה ביישוב כולו. עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי לצורך כך יגבש בתוך 90 ימים מנכ"ל משרד הבינוי, בתיאום עם יו"ר מטה הדיור והממונה על התקציבים, מערכת תמריצים הולמת שתאפשר לכלול את השכונות החרדיות בהסכמי גג ובהסכמי פיתוח, תוך התחשבות בצרכים הן של האוכלוסייה הקולטת והן של האוכלוסייה הנקלטת.

במסגרת דוח מבקר המדינה בנושא "היבטים בהסכמי גג שנחתמו עם רשויות מקומיות", שפורסם באוקטובר 2021¹¹² (להלן - הדוח הקודם), נבדק בין היתר קידום הקמת שכונות חרדיות ביישובים הטרוגניים במסגרת הסכמי גג שנחתמו לגביהם. מהבדיקה עלה כי עד אפריל 2021 לא שווקו קרקעות שיועדו לאוכלוסייה החרדית באף יישוב טרוגני; נמצאה בשלבי תכנון שכונה ברמלה בהיקף של כ-650 יח"ד המיועדות לאוכלוסייה החרדית¹¹³; נמצאה בשלבי תכנון שכונה בעכו בהיקף שטרם נקבע - חלק מהתוכנית "שערי עכו" (תמל/1042) הכוללת כ-8,000 יח"ד לכלל האוכלוסייה. עוד צוין בדוח הקודם כי משרד הבינוי מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2021 כי הוא ניסה לקדם הקמת שכונות חרדיות ביישובים הטרוגניים נוספים שלגביהם נחתם הסכם גג (בהם מגדל העמק, קריית אתא ובאר שבע), אך הדבר לא צלח.

111 הסכם שחתמה המדינה באמצעות משרד הבינוי או רמ"י והחשב הכללי במשרד האוצר עם רשות מקומית לפיתוח ולשיווק של קרקעות למגורים בתחום שיפוטה. המטרה בחתימת ההסכם הייתה ליצור "ארגז כלים" המאפשר שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה הקשורים לפיתוח תשתיות בנייה למגורים, להסיר חששות ולצמצם אי-ודאות מצד הרשות המקומית לגבי פיתוח תשתיות ומבני ציבור החיוניים לאכלוס של יחידות הדיור הנבנות בתחום שיפוטה. ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 72א - חלק שני** (2021), "היבטים בהסכמי גג שנחתמו עם רשויות מקומיות", עמ' 383.

112 מבקר המדינה, **דוח שנתי 72א - חלק שני** (2021), "היבטים בהסכמי גג שנחתמו עם רשויות מקומיות", עמ' 383.

113 בדוח הקודם הוזכרו גם כ-1,700 יח"ד בנתיבות, שאינה יישוב הומוגני. הייתה כוונה לייעדן לאוכלוסייה החרדית בלי לתכנן אותן לאוכלוסייה זו, פרט לחלק מהתוכנית בהיקף של כ-480 יח"ד, שעל פי חוות דעת של מתכנתת הוותמ"ל מ-17.7.18 התכנון שלו מותאם גם לאוכלוסייה החרדית.



לדברי משרד הבינוי, בספטמבר 2022 מקודם תכנון של כ-680 יח"ד ברמלה לאוכלוסייה החרדית, ובעכו בוחן משרד הבינוי את האפשרות לשווק קרקע בהיקף של 1,000 - 3,000 יח"ד במכרז לצביון חרדי. להלן הפירוט:

רמלה: לפי משרד הבינוי, בתחילת שנת 2019 הציעה עיריית רמלה להקים שכונה חרדית במסגרת תוכנית "רמלה מערב", אולם התוכנית לא תוכננה באופן שהיא תתאים לאוכלוסייה החרדית¹¹⁴. באוקטובר 2021 הגישה רמ"י לאישור סטטוטורי תוכנית בהיקף של כ-1,100 יח"ד, מהן כ-680 יח"ד בתכנון לאוכלוסייה החרדית, ובנובמבר 2021 שיווקה רמ"י את הקרקע כשבמכרז הוגדרה הקרקע "קרקע לתכנון עתידי", כך שהזוכה יקדם את התוכנית מהשלב שבו היא נמצאת בתיאום עם רמ"י ועיריית רמלה. בנובמבר 2022 הייתה התוכנית בהליך האישור הסטטוטורי.

עכו: לדברי משרד הבינוי, עד אפריל 2021 הוא קיים מגעים עם עיריית עכו לגבי הקצאת חלק מתוכנית "שערי עכו"¹¹⁵ - הכוללת כ-8,000 יח"ד והמותאמת לאוכלוסייה הכללית - עבור האוכלוסייה החרדית. עד ספטמבר 2022 שווקו במסגרת התוכנית קרקעות בהיקף של כ-2,000 יח"ד. באוקטובר 2022 מסר משרד הבינוי למשרד מבקר המדינה כי עד סוף שנת 2022 ישווקו רמ"י ומשרד הבינוי עוד קרקעות בהיקף של 1,000 עד 3,000 יח"ד¹¹⁶ (להלן - המתחם) בשטח התוכנית. הוא הוסיף וציין כי החליט בשיתוף עיריית עכו לא לבצע רה-תכנון למתחם לשם התאמתו לאוכלוסייה החרדית לנוכח משך הזמן הארוך הצפוי להליך זה. סוכם ביניהם שהעירייה תאפשר ליזמים שיזכו במכרז לקרקעות במתחם לעשות שינויים שיאפשרו התאמה טובה יותר של הבנייה לאוכלוסייה החרדית, בהתאם לסמכות הוועדה המקומית, הכוללים בין היתר הפחתה של גובה המבנים וניוד ייעודי קרקע. עוד מסר כי הוא בוחן את האפשרות לשווק את המתחם במכרז לאוכלוסייה בעלת צביון חרדי.

עולה כי עד ספטמבר 2022 לא שווקו קרקעות מתוכננות לאוכלוסייה החרדית בשום עיר הטרוגנית שלגביה נחתם הסכם גג או הסכם פיתוח, וכי ברשות אחת (רמלה) שווקה קרקע שמקודם בה תכנון בהיקף של כ-680 יח"ד לאוכלוסייה החרדית. לפיכך, משרד הבינוי ורמ"י לא מימשו את החלטת הממשלה לקדם הקמת שכונות חרדיות ביישובים שבהם השיעור המרבי של האוכלוסייה החרדית הוא 15% מכלל האוכלוסייה.

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי הוא פנה ל-13 רשויות מקומיות בבקשה לקדם הקמת שכונות לאוכלוסייה החרדית בתחומן, אולם מרביתן לא נענו לבקשה, והדבר מהווה חסם לקידום הנושא.

114 משרד הבינוי, **תוכניות דיור ממשלתיות עבור המגזר החרדי, תמונת מצב, דצמבר 2019** (2019), עמ' 77.

115 תמל/1042 שאושרה בינואר 2018.

116 לדברי משרד הבינוי, היקף השיווק תלוי בלוחות הזמנים להענקת תשתיות בשטח התוכנית.



על משרד הבינוי ורמ"י להמשיך ולפעול לקידום תכנון ושיווק של יח"ד לאוכלוסייה החרדית בכלל הרשויות המקומיות הרלוונטיות שעדיין נחתמו הסכמי גג או הסכמי פיתוח, ועל רמ"י ומשרד הבינוי לקדם שיווק כאמור, בהתאם לאמור בהחלטת הממשלה על התכנון והשיווק, זאת נוסף על התכנון של קרקע בהיקף של כ-680 יח"ד ברמלה והשיווק של קרקע בהיקף של 1,000 - 3,000 יח"ד בעכו.

גיבוש מערכת תמריצים שתאפשר לכלול שכונות חרדיות בהסכמי גג ובהסכמי פיתוח: כאמור, הממשלה קבעה כי מנכ"ל משרד הבינוי, בתיאום עם יו"ר מטה הדיור והממונה על התקציבים במשרד האוצר, יגבש מערכת תמריצים הולמת שתאפשר לכלול בהסכמי גג ובהסכמי פיתוח שכונות לאוכלוסייה החרדית.

לפי משרד הבינוי¹¹⁷, חלק לא מבוטל מראשי הרשויות המקומיות הטרורוגניות הפוטנציאליות מביעים חשש משינוי ההרכב הדמוגרפי וצביון היישוב וכן מפגיעה ברמת השירותים שהן יכולות להעניק לתושב. החשש נובע מעלייה לא פרופורציונלית בהוצאות הרשות. מנגד, ההכנסות מארנונה נמוכות יחסית, שכן בשכונות החרדיות יש אוכלוסייה רבה הזכאית להנחות בארנונה או לפטורים לעומת האוכלוסייה שאינה חרדית; כמו כן, באוכלוסייה זו שיעור גבוה של נפשות ליח"ד ומכאן הצורך בריבוי מוסדות ציבור שמימנם מוטל על הרשות.

בדוח הקודם צוין שמשרד הבינוי מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2021 כי הוא גיבש הצעה למערכת תמריצים¹¹⁸, אולם אגף תקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף תקציבים) לא הסכים להצעה. עוד מסר אז המשרד כי נבחנות אפשרויות אחרות לתמרץ את הרשויות המקומיות, אולם באפריל 2021 מדובר בשלבים ראשוניים של התהליך. משרד הבינוי מסר בתשובתו לטיטת הדוח הקודם כי הוא מאמץ את המלצת מבקר המדינה להשלים עם משרד האוצר גיבוש מערכת תמריצים לרשויות מקומיות של יישובים הטרורוגניים שחתמו על הסכם גג או הסכם פיתוח, כדי לשלב בהן שכונות לאוכלוסייה החרדית.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי עד נובמבר 2022 לא קידמו משרד הבינוי ומשרד האוצר את השלמת גיבושה של מערכת התמריצים הממשלתית לרשויות המקומיות שתעודד הכללה בהסכמי גג ובהסכמי פיתוח הקמה של שכונות לאוכלוסייה החרדית ביישובים שבהם השיעור המרבי של האוכלוסייה החרדית הוא 15% מכלל האוכלוסייה.

אגף תקציבים מסר בתגובתו על ממצאי הביקורת מינואר 2023 (להלן - תשובת אגף תקציבים) כי מודל ראשוני לתמרוץ הרשויות מקומיות הוצג על ידי משרד הבינוי, אולם חלקו לא היה מוסכם על הדרגים המקצועיים במשרד האוצר, ולכן נדרש המשך עבודה בנוגע לפערים שעלו. עוד הוסיף שקיימים מנגנוני סיוע לרשויות המקומיות שנועדו לגשר על פערי ההכנסות במטרה לעודד אותן לפתח פרויקטים מחוללי צמיחה וכי הכלי המרכזי שבאמצעותו ניתן סיוע לרשויות מקומיות הוא מענקי האיון בסכום שנתי של כ-3.3 מיליארד ש"ח. נוסף על כך, רשויות מקומיות הקולטות אוכלוסייה זכאיות לקבל מענקי תמרוץ שנועדו לגשר על פער ההכנסות הראשוני בשלב קליטת

117 משרד הבינוי, **תוכניות דיור ממשלתיות עבור המגזר החרדי - תמונת מצב - דצמבר 2019** (2019), עמ' 20.

118 צוות משרדי במשרד הבינוי המליץ לכלול בתמריצים סבסוד הפסדים לרשות המקומית בעקבות מתן הנחות לארנונה למגורים, מימון הוספת תקני כוח אדם בלשכות הרווחה ומימון שדרוג תשתיות בשכונות ותיקות. ראו: משרד הבינוי, **תוכניות דיור ממשלתיות עבור המגזר החרדי - תמונת מצב - דצמבר 2019** (2019), עמ' 35.



האוכלוסייה. עוד הוסיף כי יצירת מנגנון ייחודי עבור אוכלוסייה מובחנת עלולה לייצר עיוותים לא רצויים. עם זאת בוצעה עבודה על ידי הדרגים המקצועיים ליצירת מודל תקצוב לפיו בעת שיווק שכונות המיועדות לאוכלוסייה החרדית יוגדלו התקציבים המועברים לרשות המקומית לצורך בניית מוסדות הציבור כדי לתת את המענה לצרכים הייחודיים של אוכלוסייה זו, אולם מודל זה לא אומץ.

על משרד הבינוי ואגף תקציבים להשלים גיבוש של מערכת תמריצים שתאפשר לתמרץ רשויות מקומיות של יישובים הטרוגניים החתומים על הסכם גג ועל הסכמי פיתוח לשלב בהם שכונות לאוכלוסייה החרדית, בהתאם לאמור בהחלטת הממשלה על התכנון והשיווק.

חתימת הסכם גג עם הרשות המקומית החרדית רכסים: לפי הדוח הקודם, בשנת 2021 התקיימו מגעים לחתימה על הסכם גג בין משרד הבינוי לרשות המקומית רכסים. בדוח הקודם הומלץ כי משרד הבינוי ישלים את החתימה על הסכם הגג עם רכסים כדי לקדם בינוי של יח"ד לאוכלוסייה החרדית ביישוב, וכי הוא יבחן את האפשרות לקידום הסכמי גג נוספים כדי לעמוד ביעדי הממשלה בכל הנוגע לשיווק יח"ד לאוכלוסייה החרדית.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי ביולי 2022 חתמו משרד הבינוי והמועצה המקומית רכסים על הסכם גג לקידום התכנון, השיווק והפיתוח של קרקעות לבניית כ-5,000 יח"ד ברכסים. יש לראות בחיוב התקדמות זו.

קידום תוכניות נוספות לאוכלוסייה החרדית והקמת ערים חרדיות

קידום תכנון במתחמים מועדפים לדיור: החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן - חוק הוותמ"ל), שנחקק בשנת 2014, נועד להגדיל את היצע יח"ד באמצעות הקמת הוותמ"ל אשר מוסמכת לאשר - במהירות ותוך אפשרות לסטות מהוראות של כל תוכנית אחרת שחלה¹¹⁹ (למעט תמ"א 12035) - תוכניות החלות בקרקעות שהממשלה הכריזה עליהן מתחמים מועדפים לדיור והכוללות מספר גדול של יח"ד.

119 הוועדה הוקמה כמסד תכנון ייעודי ברמה הארצית והוסמכה לדון בתוכניות על בסיס העיקרון של "תוכנית אחת בוועדה אחת" בהתאם להחלטת הממשלה 987, "יישום הפרויקט הלאומי לדיור" (27.11.13).

120 תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, שמטרתה כוללות מתן מענה תכנוני לצורכי הבנייה והפיתוח של מדינת ישראל תוך הכוונת עיקר הפיתוח לאזורים העירוניים, צמצום תופעת הפרוור ומתן מגוון אפשרויות פיתוח כדי לענות על הצרכים של מגורי אוכלוסייה שונים.



באוגוסט 2021 נחקק תיקון לחוק הוותמ"ל¹²¹, תיקון שהרחיב את סמכות הוותמ"ל לעסוק גם בתכנון מתחמי מגורים שהתכנון בהם יותאם לצורכי האוכלוסייה החרדית, לאחר שהממשלה תכריז עליהם¹²², וזאת לשם עמידה ביעדים שנקבעו בהחלטות הממשלה לעניין זה¹²³.

בנובמבר 2015 אושרה תמל/1011 ממערב לקריית גת ולכביש מס' 40 ולה שני חלקים: (א) הצפוני - אושר בתכנון מפורט בהיקף של כ-9,400 יח"ד שלא הותאמו לצרכים ולמאפיינים של האוכלוסייה החרדית¹²⁴; (ב) הדרומי - אושר בלי תכנון ברמה מפורטת, ולגבי הגישה רמ"י לוותמ"ל בפברואר 2022 את תמל/1011א בתור תוכנית מפורטת בהיקף של כ-8,200 יח"ד שהיקף שטחי הציבור בה והבינוי למגורים לא הותאמו לצרכים של האוכלוסייה החרדית. באוקטובר 2022 החליטה הוותמ"ל לקבל חלקית התנגדויות שהוגשו לתוכנית שהגישה רמ"י, וקבעה שהיא תותאם גם לאוכלוסייה החרדית כך שתתאפשר גמישות במימוש התוכנית. הוועדה קבעה כי השטח למבני ציבור בתוכנית יורחב בהתאם לצרכים של האוכלוסייה החרדית תוך מתן אפשרות לשנות את השימוש במגרשים הנוספים למגורים ככל שאוכלוסיית השכונה בפועל לא תהיה חרדית; היא הפחיתה את היקף יח"ד בתוכנית לכ-6,300 יח"ד, אם יח"ד בתוכנית ישווקו לאוכלוסייה החרדית¹²⁵; והורתה להקטין את מספר הקומות במגדלי המגורים¹²⁶. בדצמבר 2022 החליטה הוותמ"ל לאשר את התוכנית בכפוף לאישור של הממשלה¹²⁷.

בנובמבר 2021, לאחר התיקון לחוק הוותמ"ל¹²⁸, הוכרז מתחם בנוף הגליל "הר יונה ג"י"¹²⁹ מתחם לדיור המותאם לאוכלוסייה החרדית, ובהכרזה צוין כי יתוכננו בו כ-3,200 יח"ד. עד יולי 2022 לא הוגשה התוכנית לוותמ"ל.

121 חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה) (תיקון מס' 7), התשפ"א-2021.

122 בסעיפים 3(א)(1), 3(א)(2)(ב), 4(א)(2) ו-4(א)(4) לחוק הוותמ"ל נקבע כי תנאי הסף בעבור תכנון במתחמים שהם בסמיכות לשכונה שלפחות 50% מתושביה משתייכים לאוכלוסייה החרדית יהיה 500 יח"ד לפחות שניתן לתכנן באופן שיתאימו לצורכי האוכלוסייה החרדית, ובמתחמים אחרים שאינם סמוכים לשכונה שמרבית תושביה משתייכים לאוכלוסייה החרדית מספר יח"ד יהיה 1,000 יח"ד לפחות שניתן לתכנן באופן שיתאימו לצורכי האוכלוסייה החרדית.

123 הצעת חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) (תיקון מס' 7), התשפ"א-2021, ה"ח 1438.

124 משרד הבינוי, **תוכניות דיור ממשלתיות עבור המגזר החרדי - תמונת מצב - מרץ 2021** (2021), עמ' 68.

125 אם יח"ד בתוכנית ישווקו לכלל האוכלוסייה מספר יח"ד בתוכנית יהיה 7,500.

126 החלטות הוותמ"ל, ישיבה מס' 179 מיום 6.10.22 סעיף 2; החלטות ועדת המשנה להתנגדויות של הוותמ"ל, ישיבה מס' 110 מיום 6.10.22 סעיף 2; דברי הסבר לתוכנית תמל/1011א מ-26.10.22.

127 אישור הממשלה נדרש לעניין סטייה משתי תוכניות מתאר ארציות. החלטות הוותמ"ל, ישיבה מס' 185 מיום 14.12.22 סעיף 1.

128 בשנים 2016 - 2018, עוד טרם התיקון האמור לחוק הוותמ"ל, הוכרוזו ששה מתחמים מועדפים לדיור שבהם קודמו שש תוכניות הכוללות מגורים לאוכלוסייה החרדית. בשנים 2018 - 2020 אושרו חמש מהתוכניות בהיקף של כ-11,400 יח"ד - בבני ברק, ברכסים, באלעד ובנתיבות (כאמור התוכנית בנתיבות - תמל/1090 לא תוכננה לאוכלוסייה החרדית, פרט לחלק מהתוכנית בהיקף של כ-480 יח"ד, שעל פי חוות דעת של מתכנתת הוותמ"ל מ-17.7.18 תכנונו מותאם גם לאוכלוסייה החרדית) - והששי באשדוד, שם התוכנית מצויה בשלב טרום תכנון ועדיין לא נדונה בוועדה. החלק בתוכנית המותאם לאוכלוסייה החרדית הוא בהיקף של כ-2,240 יח"ד. אשר לתוכנית זו ראו בפרק "מימוש התוכניות שמשדר הבינוי רמ"י הגישו בשנים 2016 - 2021".

129 תמל/1110, מועד ההכרזה - 8.11.21.



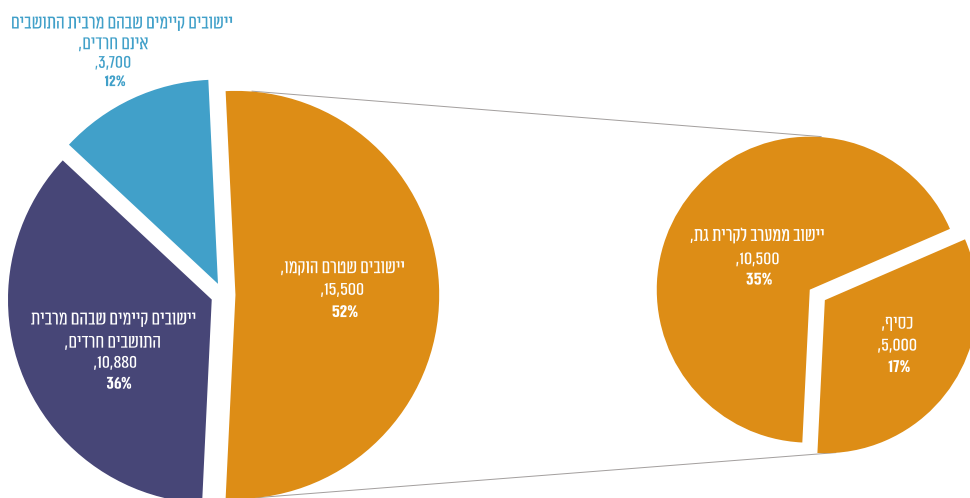
מינהל התכנון מסר בתשובתו כי התוכנית בנוף הגליל שטרם הוגשה נמצאת בשלב טרום-סטטוטורי, וכי צוות הוותמ"ל מלווה את גיבוש עקרונות התוכנית לקראת הבאתה לדיון.

עולה כי במועד הביקורת (נובמבר 2022) נמצא בתכנון בוותמ"ל מתחם אחד שמיועד להיות מותאם לאוכלוסייה החרדית בהיקף של כ-3,200 יח"ד בנוף הגליל. במועד זה התוכנית עדיין לא אושרה.

מומלץ כי משרד הבינוי ורמ"י, לפי העניין, יפעלו בתיאום עם מינהל התכנון לקידום הליכי התכנון של מתחם "הר יונה" בנוף הגליל.

קידום הגשת תוכניות נוספות של משרד הבינוי: על פי מידע שמסר משרד הבינוי למשרד מבקר המדינה, באוגוסט 2022 - נוסף על התוכניות שהוגשו למוסדות התכנון כאמור - הוא פועל לקדם הגשה של 14 תוכניות¹³⁰ לאוכלוסייה החרדית בתשעה יישובים, חלקן בשלב בחינת ההיתכנות וחלקן בשלב ראשוני של תכנון (להלן - התוכניות העתידיות). להערכת משרד הבינוי באוגוסט 2022, ההיקף הפוטנציאלי של תוכניות אלה הוא כ-30,000 יח"ד. להלן בתרשים 21 פירוט מספר יח"ד בתוכניות העתידיות, באוגוסט 2022:

תרשים 21: מספר יח"ד בתוכניות העתידיות, אוגוסט 2022



על פי נתוני משרד הבינוי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

130 תוכניות שניתן מכוחן להוציא היתרי בנייה.



מהתרשים עולה שהפוטנציאל של כמחצית (52%) מיחה"ד בתוכניות העתידיות הוא בשני יישובים שטרם הוקמו: האחד עם פוטנציאל של 10,500 יח"ד (שלב א) מוצע ממערב לקריית גת; והאחר כסיף, סמוך לערד. כ-36% מיחה"ד מתוכננות ביישובים שמרבית תושביהם חרדים וכ-12% מיחה"ד מתוכננות ביישובים שמרבית תושביהם אינם נמנים עם האוכלוסייה החרדית.

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי תוכנית העבודה של המשרד כוללת קידום תוכניות לאוכלוסייה החרדית הכוללות כ-53,500 יח"ד, חלקן כבר הוגשו למוסדות התכנון, בין היתר ביישובים בית שמש, ביתר עילית, ירושלים (עטרות) ונוף הגליל, וביישובים שטרם הוקמו - היישוב המוצע ממערב לקריית גת וכסיף.

להלן פירוט לגבי הקמת היישובים החדשים:

הקמת עיר חדשה לאוכלוסייה החרדית: בתוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית הוצגו כאמור שני תרחישים להיקף הפתרונות הייעודיים שתיתן המדינה לצורכי הדיור השוטפים לאוכלוסייה החרדית לשנים 2016 - 2035. על פי שני התרחישים, 20,000 יח"ד (כ-10% מהצורך) יהיו בעיר חרדית הומוגנית חדשה או "צמודת דופן" לעיר קיימת (להלן - עיר חדשה), וההנחה הייתה כי אכלוסה יחל בשנת 2030¹³¹. בתוכנית צוין כי רבים מהחרדים מעדיפים להתגורר בעיר חרדית הומוגנית. עוד צוין כי הקמת עיר חדשה מצריכה הקצאה של שטחים נרחבים למסחר ולתעסוקה, שטחים שיוכלו לספק מענה לתהליכי ההשתלבות של החברה החרדית בשוק התעסוקה ולהקטין את תלותה של הרשות המקומית במקורות מימון חיצוניים. עוד צוין שכדי שלעיר יהיה פוטנציאל ממשי למתן מענה על צורכי הדיור, עליה להיות מחוברת למטרופולינים החרדיים הקיימים ולתחבורה ציבורית נוחה¹³².

במסגרת הביקורת בדק משרד מבקר המדינה פעולות שננקטו לקידום הקמת ערים חרדיות חדשות:

בחינת הקמת יישוב מכוח החלטת הממשלה על התכנון והשיווק: בהחלטת הממשלה על התכנון והשיווק הטילה הממשלה על מנכ"ל משרד הבינוי¹³³ למנות צוות (להלן - הצוות)¹³⁴ לבחינת ההיתכנות להקמת יישובים חדשים עבור האוכלוסייה החרדית, אחד בצפון הארץ ואחד בדרומה. נקבע כי בבחינת החלופות ישם הצוות דגש על החוסן הכלכלי, על פתרונות התעסוקה, על הנגישות התחבורתית ועל היבטי הביקוש. עוד נקבע בהחלטה כי מסקנות הצוות יובאו לפני שר הבינוי ושר האוצר, וכי בשים לב למסקנות הצוות ובמידת הצורך יבחנו השרים הגשת הצעת החלטה לממשלה לעניין הקמת היישוב החדש.

131 תוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית, עמ' 120 - 125.

132 שם, עמ' 96 - 100.

133 בתיאום עם יו"ר מטה הדיור דאז (בתפקיד יו"ר המועצה הארצית לתכנון ובנייה), מנהל מינהל התכנון ויו"ר המועצה הלאומית לכלכלה.

134 בהחלטה נקבע כי הצוות יכלול את נציגי משרד הבינוי, משרד האוצר, משרד הכלכלה והתעשייה, מינהל התכנון, רמ"י והמועצה הלאומית לכלכלה, ויפעל תוך התייעצות עם נציגי ציבור חרדיים, ככל שידרש.



על פי מסמך של משרד הבינוי ממרץ 2021¹³⁵, הצוות שהוקם בחן כמה אתרים להקמת עיר חדשה¹³⁶ והמליץ על קידום הקמת עיר חרדית ממערב לקריית גת, בתחומי המועצה האזורית שפיר והמועצה האזורית לכיש, עם פוטנציאל לבניית 30,000 - 40,000 יח"ד. הצוות הציע שתוכנית תמל/1011 ממערב לקריית גת תחובר לעיר החדשה ליצירת רצף תכנוני.

עלה כי בינואר 2020 הוגש לשרת הבינוי דאז דוח בנושא תוכניות דיור ממשלתיות עבור המגזר החרדי. הדוח כלל את המלצות הצוות לגבי הקמת עיר חדשה בעלת צביון חרדי. לפי הדוח, משרד הבינוי פועל לקדם הקמת יישוב חדש ממערב לקריית גת בהיקף פוטנציאלי של 10,500 יח"ד (שלב א) בתכנון גמיש. כלומר, היישוב מתוכנן כך שיותאם הן לאוכלוסייה החרדית והן לאוכלוסייה הכללית, וטרם התקבלה החלטת ממשלה על הקמתו.

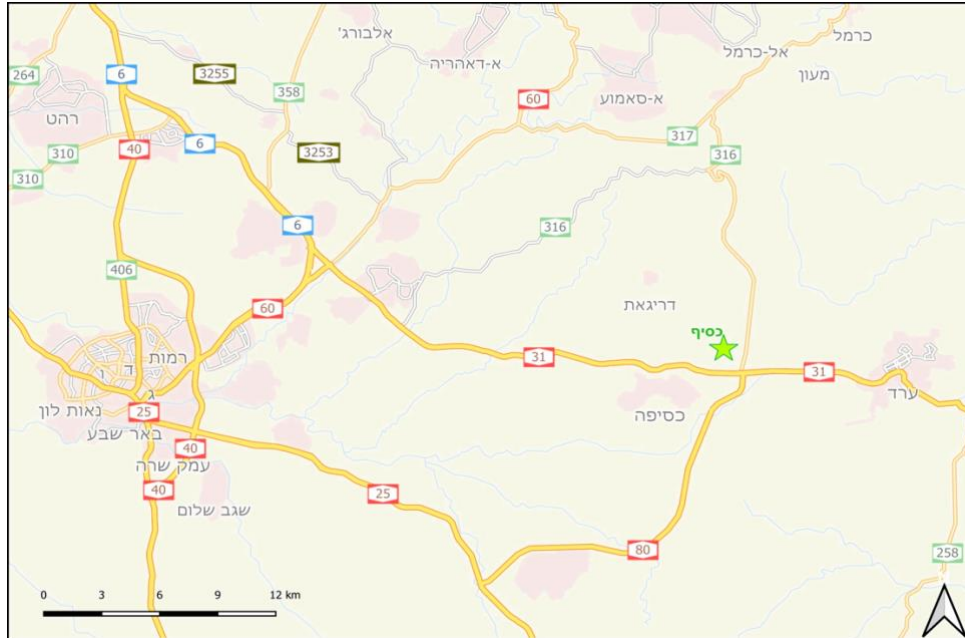
הקמת היישוב כסיף מכוח החלטות ממשלה מהשנים 2007 - 2022: במרץ 2022 החליטה הממשלה להקים את היישוב כסיף סמוך לצומת תל ערד שבנגב (כ-35 ק"מ מבראשבע וכ-7 ק"מ מערד) בתור יישוב עירוני בעל צביון חרדי¹³⁷ שיכלול מעל 20,000 יח"ד. החלטה זו באה בהמשך להחלטות הממשלה מהשנים 2007 ו-2013 בדבר קידום הקמת היישוב לאוכלוסייה בעלת צביון דתי¹³⁸ ולעבודת מטה בנושא שהוביל משרד הבינוי וכללה בין היתר בדיקת עמדות של אוכלוסיית היעד באמצעות מפגשים עם נציגים מקרב האוכלוסייה החרדית, קבוצות מיקוד, סקר בקרב משקי בית חרדיים והכנת דוחות שכללו סקירה של מאפייני האוכלוסייה והתעסוקה באזור מטרופוליין באר שבע וההיערכות המוניציפלית והתקציב המוצעים ליישוב החדש.

במאי 2022 אישרה המועצה הארצית¹³⁹ להוסיף לתוכנית המתאר המחוזית של מחוז הדרום סימון ליישוב העירוני כסיף¹⁴⁰ בהיקף של כ-7,200 דונם, וצפויים להתגורר בו כ-120,000 נפש¹⁴¹. להלן במפה 3 סימון המיקום המיועד להקמת כסיף.

- 135 משרד הבינוי, **תוכניות דיור ממשלתיות עבור המגזר החרדי - תמונת מצב - מרץ 2021** (2021), עמ' 69.
- 136 שלושה בצפון: "דרום מזרח עכו" - דרומית-מזרחית לעכו; "מזרח כביש הסרגל" - דרומית-מערבית לעפולה; "הר יונה" - מצפון לנוף הגליל. שלושה בדרום: "מזרח אשקלון" - ממזרח לאשקלון; "דרום תימורים" - דרומית-מזרחית לקריית מלאכי ולמושב תימורים; "קריית גת מערב" - ממערב לשכונות החדשות המתוכננות במערב קריית גת.
- 137 החלטת הממשלה 1281, "הקמת יישוב עירוני חדש בעל צביון חרדי - כסיף" (14.3.22).
- 138 החלטת הממשלה 1578, "צוות לביצוע עבודת מטה לגיבוש תוכנית להקמת יישוב חדש בנגב לאוכלוסייה בעלת צביון דתי" (15.4.07); החלטת הממשלה 877, "קידום הליכי הקמת יישוב חדש בנגב - כסיף" (10.11.13).
- 139 החלטות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בישיבה מס' 672 מיום 10.5.22, סעיף 4.
- 140 תוכנית מתאר מחוזית של מחוז הדרום תמ"מ 4/14/23 (שנינו מס' 3) - יישוב עירוני כסיף בצומת תל ערד (כסיף).
- 141 המועצה הארצית, הוראות השינוי לתמ"מ (עותק מאושר למתן תוקף), אוגוסט 2022.



מפה 3: סימון המיקום המיועד להקמת כסיף



המקור: מפת הרקע * "World_Basemap_v2", בעיבוד משרד מבקר המדינה (ובכלל זה הוספת שכבות).
* זכויות היוצרים במפת הרקע:

Sources: Esri, HERE, Garmin, FAO, NOAA, USGS, © OpenStreetMap contributors, and the GIS User Community . Copyright © 2020 Esri and its licensors.

עלה כי עד סיום מועד הביקורת (נובמבר 2022), טרם מומש הפתרון של הקמת עיר חדשה בעלת צביון חרדי בהיקף של 20,000 יח"ד שתאוכלס עד שנת 2035 כאמור בתוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית.

עם זאת, במועד הביקורת (אוקטובר 2022), על פי משרד הבינוי, הוא מקדם את הקמת שלב א' של היישוב כסיף בהיקף של כ-5,000 יח"ד, וכן מקדם הקמה של ועדה מקומית מיוחדת לתכנון ולבנייה. לוועדה מיוחדת כאמור, הכוללת, בין היתר, נציגים של כמה משרי הממשלה ומשמשת בעת ובעונה אחת ועדה מקומית וועדה מחוזית, יש סמכויות רחבות ביותר, והיא יכולה לרכז את כל משאביה לשם קידום הנושא שלשמו הוקמה.

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי הוקמה הוועדה המיוחדת לתכנון ולבנייה.

מומלץ כי משרד הבינוי ימשיך ויפעל למימוש החלטת הממשלה ממרץ 2022 בדבר הקמת היישוב כסיף כיישוב עירוני בעל צביון חרדי.



אשר לאפשרות שכסיף תהיה עיר לאוכלוסייה החרדית, צוין בתוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית משנת 2016 כי מחיר הדיור בכסיף צפוי להיות נמוך יחסית, אולם נדרשת בין היתר השקעת משאבים רבים לאורך זמן לצורך התאמת היישוב לאוכלוסייה זו. עלול להיווצר מצב שבו תתגורר בכסיף אוכלוסייה חלשה, בין היתר בגלל מחיר הדיור הנמוך, המרחק הרב של היישוב מהמטרופולינים החרדיים ומקהילות האם, דימוי ירוד של היישוב וחשש מהיעדר מקומות תעסוקה. עוד צוין כי ההחלטה בדבר ייעוד העיר כסיף לאוכלוסייה החרדית מחייבת לפעול למשיכתה של אוכלוסייה חזקה לעיר והפיכתה למטרופולין חרדי דרומי, זאת בעיקר באמצעות שני צעדים מרכזיים: (א) יצירת עוגנים קהילתיים משמעותיים, כדוגמת מוסדות חינוך איכותיים; (ב) יצירת פתרונות תעסוקה פנים-יישוביים ורחבי היקף לתושבי העיר, שימשו גם עוגן כלכלי לאיתנותה של העיר¹⁴².

בהנחה שהרמה הפריפריאלית של כסיף תהיה דומה לזו של ערד, הרי שהרמה הפריפריאלית של כסיף תהיה "פריפריאלית" והיישוב יהיה מרוחק יחסית משני המרכזים החרדיים העיקריים - ירושלים ובני ברק - שלא כרוב יח"ד בקרקעות ששווקו או הכללות בתוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י, כמפורט לעיל¹⁴³.

תעסוקה בכסיף: לפי משרד הכלכלה, יש חשיבות גבוהה ליצירת פתרונות תעסוקה מקומיים בכסיף שיאפשרו תעסוקה סמוך למגורים. עם זאת, לדברי משרד הכלכלה התעסוקה צריכה להיות מגוונת ולכלול נוסף על תעסוקה בחינוך ובשירותים המוניציפליים גם תעסוקה מקומית רחבה, לרבות בתחום המלאכה והתעשייה, ובכלל זה ליזמים ולעסקים אשר ירצו לשלב תעסוקת חרדים, וזאת מתוך מטרה לקדם את שילוב האוכלוסייה החרדית בחברה ובמשק בישראל.

לדברי משרד הבינוי, כדי לתת את המענה התעסוקתי הנדרש לתושבים, נדרשים לפחות 500,000 מ"ר של שטחי תעסוקה בתחום כסיף וכן באזורי תעסוקה מחוץ ליישוב, בכפוף לכך שכישורי המועסקים יותאמו לצורכי המעסיקים¹⁴⁴. לעניין זה מסר משרד הבינוי כי תוכנית שלב א' של היישוב כוללת כ-600,000 מ"ר של שטחי תעסוקה, תעשייה, מלאכה ומשרדים¹⁴⁵. מינהל אזורי תעשייה במשרד הכלכלה ציין כי התוכנית מציעה מגוון רחב של היצע תעסוקתי ביישוב, לרבות באזור תעסוקה המיועד לתעשייה קלה, למלאכה, ללוגיסטיקה ולמשרדים - במוסדות הציבוריים של היישוב ובשטחי מסחר.

לפיכך תכנון שטחי התעסוקה כאמור יאפשר הכללת שטחי תעסוקה בהיקף נרחב יותר משהיה בשנת 2018 ביישובים אלעד, ביתר עילית ורכסים¹⁴⁶.

142 תוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית, עמ' 99 - 100.

143 ראו תרשים 19: "שיעור משקי הבית של האוכלוסייה החרדית בשנת 2017 והתפלגות משקי הבית העתידית, לפי הרמה הפריפריאלית של הרשות המקומית שבה מתגוררים משקי הבית או מתוכננות יח"ד (בקירוב)"; תרשים 15: "מספר יח"ד בתוכניות לאוכלוסייה החרדית שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשנים 2016 - 2021 ושעורן"; תרשים 16: "היקף הקרקעות לאוכלוסייה החרדית (ביח"ד) ששווקו רמ"י ומשרד הבינוי בשנים 2016 - 2021 ושעורן".

144 משרד הבינוי, כסיף - תמ"מ 3/23/14/4 - יישוב עירוני בצומת תל ערד - ישיבת המועצה הארצית מס' 672 - דיון בהמלצת ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים מיום 13/1/15 והחלטה בתמ"מ 10/05/2022, שקופית 12.

145 כ-300,000 מ"ר לתעשייה ומלאכה, כ-150,000 מ"ר למשרדים ותעסוקה וכ-150,000 מ"ר לקריה רפואית.

146 ראו את תרשים 17: "היקף שטחי התעסוקה בשנת 2018 ביחס למספר משקי הבית (במ"ר בקירוב) בכמה יישובים שבהם האוכלוסייה חרדית ברובה וביישובים דומים אחרים".



עם זאת, לפי עמדת אגף תקציבים משנת 2022, יש ספק בנוגע לסיכויי המימוש של שטחי התעסוקה בכסיף, ובפרט בנוגע לאפשרות לפתח תעסוקה מגוונת וזאת נוכח העודף החרגי הקיים בישראל במלאי תכנוני של שטחי תעסוקה ומסחר שמגיע ליותר מ-200 מיליון מ"ר ונוכח הסיכון הקיים לזימים בהקמה של מרכזי תעסוקה במקום מרוחק ככסיף. אגף תקציבים הוסיף כי ההנחות בתשלומי הארנונה הצפויות למשפחות שלהן הכנסות נמוכות, הקושי ביצירת מרכזי תעסוקה ומסחר והצורך בהקמה של מנגנונים מוניציפליים חדשים לחלוטין צפויים להביא לרשות המקומית בעיר החדשה הכנסות עצמיות נמוכות במידה ניכרת מההכנסות העצמיות של הערים החרדיות ושל הערים בדרום שהכנסותיהן העצמיות לתושב נמוכות מהממוצע הארצי.

אגף תקציבים מסר בתשובתו כי השתלבות גברים חרדים בתעסוקה בכסיף צפויה להוות אתגר משמעותי, שכן כבר כיום שיעורי התעסוקה שלהם נמוכים ונובעים בין השאר מהיעדר הכשרה רלוונטית לשוק העבודה; כך סביר שהם יתקשו להשתלב בתעסוקה באזור שבו היצע המשרות מצומצם ממילא. האגף הוסיף שהיעדר ההכשרה צפוי להוות תמריץ שלילי למעסיקים להשתלבות באזורי התעסוקה באזור.

לדברי זרוע העבודה במשרד הכלכלה, בין היתר צפוי קושי למשוך מעסיקים לכסיף כיוון שניסיון העבר למשוך מעסיקים לאזורים מרוחקים, או לתמצם להעסיק אוכלוסיות בעלות חסמים מורכבים בשוק העבודה, מעלה כי כל אחד מהאתגרים הוא משמעותי ובעל עלויות כספיות ניכרות מאוד.

לדברי משרד הבינוי, כדי לתת את המענה התעסוקתי לתושבי העיר נדרש להכין תוכנית לפיתוח כלכלי ולקידום תעסוקה. על התוכנית לכלול בין היתר שיווק ומשיכת עסקים ומפעלים מתאימים ליישוב; ביצוע הכשרה מקיפה מותאמת לדרישות העסקים והמפעלים בעיר ובמרחב; וארגון הסעות עבור אלה שיועסקו מחוץ לעיר. יצוין כי תוכנית המתאר המוצעת לכסיף כוללת מסוף תחבורה ציבורית סמוך לאזורי התעסוקה ולכביש 31.

זרוע העבודה במשרד הכלכלה מסרה בתגובתה על ממצאי הביקורת מינואר 2023 כי במהלך השנים היא הביעה לפני גורמי המקצוע ומקבלי ההחלטות את התנגדותה להקמת כסיף כיישוב עירוני חרדי, וכי להקמתו במתווה הנוכחי צפויה להיות השלכה שלילית ממשית על יכולת הממשלה לעמוד ביעדים שקבעה לגבי תעסוקת חרדים. עוד מסרה כי היא גם הביעה את חששה לגבי היכולת לממש תוכניות לתמרוץ מעסיקים ולהכשרת האוכלוסייה שתתגורר בכסיף, וכי ההמלצה בדוח זה (להלן) בעניין תוכנית אסטרטגית לתעסוקת תושבי כסיף אינה ישימה או למצער בעלת עלויות כספיות ניכרות.

משרד התחבורה מסר בתגובתו מינואר 2023 על ממצאי הביקורת כי במסגרת הכנת תוכנית מפורטת לכסיף או לחלק ממנו, יש לתאם עימו את תכנון מסוף התחבורה הציבורית.

כדי שתהיה אפשרות לספק אפשרויות לתעסוקה מגוונת בהיקף שיידרש לתושבי כסיף, וכדי לקדם את איתנותו הכלכלית של היישוב העירוני שיקום, מומלץ כי משרד הבינוי, משרד הכלכלה ומשרד האוצר יגבשו תוכנית אסטרטגית לתעסוקת תושבי כסיף. תוכנית זו תקבע את תפיסת התעסוקה במקום, ובהתאם לה מומלץ שהם יגבשו גם תוכנית עבודה רב-שנתית שבה ייקבעו בין השאר יעדים לסוגי התעסוקה, לאזורי תעסוקה, לשיעור המועסקים, למאפייני המועסקים ולשירותים ייחודיים הנדרשים לתעסוקה, ובכלל זה תוכנית להמרצת מעסיקים לשם פיתוח מקורות תעסוקה בכסיף.



עוד מומלץ כי משרד התחבורה ומשרד הבינוי יקדמו את התכנון והביצוע של מסוף התחבורה המתוכנן ושל מערכות התחבורה הציבורית שישרתו את תושבי כסיף, בפרט לצורך הגעה למוקדי תעסוקה בדרום ולמטרופולינים החרדיים הקיימים, בעיקר ירושלים ובני ברק.

הרחבת תחומי השיפוט של יישובים חרדיים

בתוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית צוין¹⁴⁷ כי במסגרת מיצוי פוטנציאל הבנייה באזורים החרדיים, נדרשת גם בחינת האפשרות להרחיב יישובים שמרבית תושביהם חרדים, וזאת מתוך הבנה כי מתן מענה במסגרת היישובים החרדיים הקיימים הוא הפתרון הטוב ביותר¹⁴⁸. בהתאם לכך הומלץ בתוכנית על עבודת מטה במשרד הבינוי ובמשרד הפנים שבה תיבחן הרחבת תחומי השיפוט של היישובים קריית יערים, רכסים, בית שמש, אלעד, מודיעין עילית, ביתר עילית וכוכב יעקב-תל ציון¹⁴⁹.

בהמשך לכך, ובמטרה למצות את פוטנציאל ההתרחבות של היישובים הללו, החליטה הממשלה בהחלטה על התכנון והשיווק להטיל על מנכ"ל משרד הפנים¹⁵⁰ לבחון הקמת ועדה לשינוי גבולות היישובים קריית יערים, רכסים, בית שמש ואלעד, ובנוגע ליישובים מודיעין עילית, ביתר עילית וכוכב יעקב-תל ציון שביהודה ושומרון, שר הפנים יפעל לבחינת שינוי הגבולות באישור מפקד פיקוד המרכז¹⁵¹.

בשנים 2016 - 2017 מינה מנכ"ל משרד הפנים שש ועדות לבחינת שינוי גבולות, חלוקת הכנסות, שינוי מעמד מוניציפלי ואיחוד רשויות מקומיות בחלוקה לשישה אזורים (להלן - ועדות גיאוגרפיות)¹⁵². אחד מתפקידי הוועדות הוא לבחון את שינוי גבולות השיפוט של יישובים ולהגיש

147 תוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית, עמ' 91.

148 עם היתרונות שנמנו: תפיסת מקום מגובשת של האוכלוסייה החרדית ביחס ליישוב והימצאותן של תשתיות קיימות.

149 היישוב כוכב יעקב מורכב משתי שכונות: (א) שכונת כוכב יעקב, שבה מתגוררים תושבים "דתיים לאומיים"; (ב) שכונת תל ציון, המאוכלסת בתושבים חרדים. בשנת 2016 התגוררו כשני שלישים מהתושבים בשכונת תל ציון וכשליש בשכונת כוכב יעקב.

150 לפי סעיף 8 לפקודת העיריות [נוסח חדש], שר הפנים רשאי לצוות על חקירה בדבר תחום עירייה פלוגית על ידי ועדת חקירה, בהתחשב בכל מפעל או פיתוח שעושה העירייה. לאחר עיון בתסקיר של הוועדה הוא רשאי, לפי שיקול דעתו, לשנות באמצעות אכרזה את התחום, להרחיבו או לצמצמו. ראו גם פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. בשנת 1971 העביר שר הפנים את הסמכות בעניין למנכ"ל משרד הפנים (ילקוט הפרסומים, 1715, עמ' 1523).

151 הסמכות לשנות את שטח שיפוטן של המועצות המקומיות והאזוריות הישראליות ביהודה ושומרון נתון למפקד האזור, וזאת מכוח צו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה ושומרון) (מס' 892), התשמ"א-1981 וצו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה ושומרון) (מס' 783), התשל"ט-1979.

152 מועדי המינוי של שלוש הוועדות הגיאוגרפיות הרלוונטיות לביקורת: ועדה גיאוגרפית ירושלים יז"ש והשפלה - ינואר 2017; ועדה גיאוגרפית מרכז - מאי 2017; ועדה גיאוגרפית חיפה - ספטמבר 2016. עד למינוי הוועדות הגיאוגרפיות פעלו ככלל ועדות אד-הוק לבחינת גבולות.



את המלצותיהן למנכ"ל משרד הפנים. זה מגבש על בסיסן את המלצותיו ומעבירן לשר הפנים לקבלת החלטה בעניין¹⁵³.

להלן בלוח 1 תמונת המצב של בחינת שינויי תחומי השיפוט של היישובים שנכללו בהחלטת הממשלה על התכנון והשיווק, כפי שעלתה מבדיקת משרד מבקר המדינה באוקטובר 2022:

153 משרד הפנים, "חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2020/2, נוהל הגשת בקשה לשינוי תחום שיפוט של רשות מקומית, חלוקת הכנסות, הקמת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, שינוי מעמד מוניציפאלי או איחוד רשויות מקומיות", פברואר 2020. אשר ליישובים הישראליים ביהודה ושומרון, מאחר שהסמכות בנושא נתונה למפקד כוחות צה"ל באזור, שר הפנים יכול להמליץ לו בעניין.



לוח 1: תמונת המצב של בחינת שינויי תחומי השיפוט של היישובים שנכללו בהחלטת הממשלה על התכנון והשיווק, אוקטובר 2022

| סטטוס, אוקטובר 2022 | פרטי הבחינה | | נתוני היישוב | | היישוב |
|---|--|--------------------------|---------------------|--------------------|-------------------|
| | השימוש המבוקש בשטח; אם מגורים - היקף יח"ד, אם ציון | גודל השטח בבחינה (בדונם) | מספר התושבים (2021) | שטח היישוב (בדונם) | |
| | הבחינה טרם בוצעה | | כ-10,000* | כ-1,680* | כוכב יעקב-תל ציון |
| בבחינה** | מגורים (כ-2,000) | כ-570 | כ-67,000 | כ-4,900 | ביתר עילית |
| בבחינה | מגורים תעסוקה | כ-7.5 כ-14*** | כ-42,000 | כ-38,000 | בית שמש |
| בבחינה | תעסוקה ומסחר, תיירות ופארק עירוני | כ-260 | כ-83,000 | כ-4,830 | מודיעין עילית |
| הוועדה המליצה לדחות את הבקשה להרחבת היישוב (דצמבר 2021) | מגורים (2,500 - 3,000) ותעסוקה**** | כ-1,270 | כ-6,500 | כ-500 | קריית יערים |
| השרה דחתה את המלצת הוועדה להרחבת היישוב בכ-3,000 דונם למגורים (יוני 2022) | מגורים (כ-10,500) | כ-3,000 | כ-50,000 | כ-3,500 | אלעד |
| השרה אימצה את המלצת הוועדה להרחבת היישוב בכ-340 דונם לפארק עירוני (יוני 2022) | פארק עירוני | כ-340 | | | |
| הורחב באוקטובר 2018 ובאוגוסט 2022 | מגורים (כ-2,900) | כ-650 | כ-14,000 | כ-3,300 | רכסים |

על פי נתוני משרד הפנים, המינהל האזרחי והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* השטח והאוכלוסייה של היישוב כוכב יעקב כולו.

** בעבודת מטה במינהל האזרחי (ראו פרטים להלן).

*** בבחינה שטחים נוספים בגודל של כ-24,800 דונם לשימושים אחרים (ראו פירוט להלן).

**** אשר לכ-270 דונם, בדוח הוועדה הגיאוגרפית צוין כי זהו "שטח לפיתוח" ללא ציון שימושים מסוימים.

להלן הפרטים:



כוכב יעקב-תל ציון: משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2022 כי מאז החלטת הממשלה על התכנון והשיווק לא בחן משרד הפנים את הרחבת כוכב יעקב (שכונת תל ציון)¹⁵⁴, וטרם הועברה פנייה בעניין זה לגורמי המקצוע. המינהל האזרחי מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2022 כי לא מוכרות לו פנייה או בקשה של גורם כלשהו בנוגע לתחום השיפוט של שכונת תל ציון בכוכב יעקב.

ביתר עילית: משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2022 כי מאז החלטת הממשלה על התכנון והשיווק לא בחן משרד הפנים את הרחבת ביתר עילית. עם זאת, ראש עיריית ביתר עילית מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2022 כי העירייה והמועצה האזורית גוש עציון הגיעו להסכמה על העברת שטח של כ-570 דונם משטח השיפוט של המועצה האזורית לזה של ביתר עילית לשם הקמת שכונת מגורים בהיקף של כ-2,000 יח"ד, וכי העירייה העבירה למינהל האזרחי בקשה בעניין בינואר 2022. המינהל האזרחי מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2022 כי הוא מקיים עבודת מטה לגבי השינוי המבוקש.

בית שמש: בדצמבר 2020 הטיל מנכ"ל משרד הפנים על הוועדה הגיאוגרפית לבחון בין היתר העברה מתחום השיפוט של המועצה האזורית מטה יהודה לזה של עיריית בית שמש: כ-7.5 דונם שלפי תוכנית המתאר המתגבשת לבית שמש ישמשו לצורכי מגורים, כ-14 דונם שלפי התוכנית המתגבשת ישמשו לצורכי תעסוקה וכ-24,800 דונם לשימושים אחרים¹⁵⁵.

מודיעין עילית: בדצמבר 2021 הטיל מנכ"ל משרד הפנים על הוועדה הגיאוגרפית לבחון את שינוי גבולות השיפוט בין עיריית מודיעין עילית למועצה האזורית מטה בנימין וכן את השיוך המוניציפלי של שטח ללא שיפוט לאחת או יותר משתי רשויות אלו. מדובר בפוטנציאל להרחבת העיר בכ-260 דונם, והעירייה מבקשת כי השטח ישמש לתעסוקה ומסחר, למרכז תיירות ולפארק עירוני.

קריית יערים: בדצמבר 2021 הגישה הוועדה הגיאוגרפית למנכ"ל משרד הפנים דוח ובו המלצות בנוגע לשטחים בגודל כולל של כ-1,270 דונם מצפון וממערב ליישוב. המועצה המקומית ביקשה לצרף שטחים אלו לתחום שיפוט, בין היתר לשימוש מגורים בהיקף של 2,500 - 3,000 יח"ד¹⁵⁶.

הוועדה המליצה לא לקבל את הבקשות של קריית יערים, וציינה כי קיבולת הבנייה למגורים בשטחים המבוקשים עלולה לחרוג במידה רבה מהמגבלה שנקבעה להיקף האוכלוסייה המתוכנן ליישוב בתמ"א 35 (10,000 נפש). בחוות דעת שהגיש מינהל התכנון לוועדה במרץ 2019 צוין כי היצע התכנון המאושר בתוך תחום היישוב נותן את המענה הנדרש לצורכי גידול האוכלוסייה עד 10,000 נפש, וכי השטחים המבוקשים הם שטחים פתוחים בעלי ערך נופי

154 יצוין כי בדצמבר 2017 אימץ שר הפנים דאז את המלצת מנכ"ל משרד הפנים דאז לפנות למפקד כוחות צה"ל באיו"ש ולהמליץ לפניו על הקמת יישוב חדש במועצה האזורית מטה בנימין שאליה משתייך היישוב כוכב יעקב, כך ששכונת תל ציון ביישוב תוכר כיישוב ותנוהל בנפרד מהוועד המקומי בכוכב יעקב. הוועדה לא בחנה את הרחבת תחום השיפוט של תל ציון, והמלצת שר הפנים לא התייחסה לעניין.

155 שטחים בגודל כ-435 דונם להרחבת מתקן טיהור שפכים, הקמת בית עלמין חדש, הקמת מסוף מטענים של הרכבת ושטח ביטחוני בגודל של כ-24,400 דונם.

156 אשר לשטח של כ-270 דונם מצפון ליישוב, צוין בדוח הוועדה הגיאוגרפית כי זהו "שטח לפיתוח" ללא ציון שימושים מסוימים (דוח הוועדה, עמ' 8). אשר לשטח של כ-1,000 דונם ממערב ליישוב, צוין בבקשה של המועצה המקומית בדצמבר 2020 כי היא מעוניינת לייעד את השטח לבניית 2,500 - 3,000 יח"ד וכן לכ-200,000 מ"ר לתעסוקה, למוסדות ולמתקנים עירוניים ומגזריים, כגון בית עירייה ומתקנים לנופש ולפנאי (כולל מרכז הבראה או מלון).



ואקולוגי רב שקיבל ביטוי בתוכניות מתאר ארציות ומחוזיות שנתנו עדיפות לשימור השטח על פני פיתוחו. הוועדה הוסיפה כי אם יקודמו בעתיד תוכניות לפיתוח בשטחים אלה ייבחן העניין שנית¹⁵⁷.

אלעד: ביוני 2022 החליטה שרת הפנים דאז לקבל את המלצת מנכ"ל משרד הפנים לגבי העברת שטחים בהיקף של כ-3,340 דונם לתחום השיפוט של אלעד בהתבסס על דוח הוועדה הגיאוגרפית שדנה בעניין כדלקמן:

1. להעביר לאלעד שטח יער מצפון לעיר¹⁵⁸ (340 דונם) כדי שישמש פארק כלל-עירוני וייתן מענה תכנוני למחסור הקיים באלעד בשטחים פתוחים. בעקבות עתירה שהגיש קיבוץ נחשונים נגד ההחלטה הקפאה המדינה את יישום ההחלטה עד לביור העתירה¹⁵⁹.
2. לא להעביר לאלעד שטחים פתוחים מדרום וממזרח לעיר בהיקף של כ-2,430 דונם¹⁶⁰. הוועדה המליצה לא להעבירם מאחר שהם חלק ממסדרון אקולוגי שנחיצותו קריטית בשמירת הקשר האקולוגי בין צפון הארץ לדרומה ומאחר שאין בהם היתכנות לפיתוח מגורים או לשימושי פנאי ונופש¹⁶¹.
3. לא להעביר לאלעד שטח חקלאי שמדרום למושב כפר סירקין בהיקף של כ-580 דונם, וזאת בהתאם לעמדת המיעוט של שניים מחמשת חברי הוועדה, שנימקו את עמדתם כך: התוכניות הקיימות באלעד מאפשרות הקמת יח"ד להרחבת אוכלוסיית העיר ביותר מ-50%; שלושה כבישים ארציים ומסילת רכבת יוצרים ניתוק מוחלט בין השטח האמור לעיר; השטח האמור צמוד לפתח תקווה, ובפרט לשכונה דתית בה, ולפיכך עיריית פתח תקווה תוכל לספק לתושבי השטח שירותים ברמה גבוהה יותר מאלעד, בין היתר לנוכח הפער בסיווג האשכול החברתי-כלכלי בין הערים¹⁶². עמדת שלושה מחמשת החברים בוועדה כי יש להעביר את השטח החקלאי לאלעד נומקה בין היתר בצורך לתת מענה לגידול של האוכלוסייה החרדית; בעמדת מינהל התכנון, שתמך בהעברת השטח לאלעד; במהלך לקידום תוכנית למגורים בשטח המותאמת לצורכי האוכלוסייה החרדית¹⁶³.

157 נוסף על ההמלצות כאמור המליצה הוועדה להעביר לקריית יעים שטח של כ-8.6 דונם בצד הדרומי של רצועת כביש 425 הגובל בקריית יעים מצפון לה, וזאת בין היתר כדי שהמועצה המקומית תוכל לבצע בשטח עבודות ניקיון ואחזקה.

158 כלולים בו "יער נחשונים", בין אלעד לקיבוץ נחשונים.

159 בג"ץ 5626/22 - קיבוץ נחשונים, אגודה שיתופית חקלאית בע"מ נ' שרת הפנים ואח' (טרם ניתן פסק דין).

160 בהסכם הגג שנחתם במרץ 2018 בין עיריית אלעד למשרד הבינוי ומשרד האוצר, הוערך כי בשטחים אלה, שנכללו בשלב ב' של הסכם הגג, ייבנו כ-7,100 יח"ד. שלב ב' הוגדר בהסכם "לידיעה בלבד" ולגביו נכתב בהסכם כי הוראות ההסכם יחולו על המתחמים הכלולים בו אם הם יועברו לשטח המוניציפלי של העיר אלעד ואם התוכניות בשטחים אלה יקבלו תוקף.

161 הוועדה ציינה כי התוכניות בכל רמות התכנון (הארצי, המחוזי והמקומי) לא אפשרו את פיתוח אלעד בכיוון המסדרון האקולוגי.

162 פתח תקווה מסווגת באשכול חברתי-כלכלי 7 ואלעד מסווגת באשכול חברתי כלכלי 2.

163 בשטח האמור - "סירקין הקטנה" / "סירקין דרום" - בחנה רמ"י חלופה לתכנון שכונה לאוכלוסייה החרדית בהיקף של כ-3,400 יח"ד. יצוין כי בד בבד עם בחינת החלופה כאמור בחנה רמ"י בשטח זה חלופה לתכנון שכונה שתשוך לפתח תקווה לכלל האוכלוסייה. עוד יצוין שהמנכ"ל הוסיף במכתבו לשרת הפנים כי עיריית אלעד מסרה לו בנוגע להמלצות הוועדה שבחינת שיוכו של השטח החקלאי מדרום למושב כפר סירקין לאלעד גרמה לחיכוכים רבים ומיותרים עם הרשויות השונות, והיא עומדת על כך שבקשתה להרחבת שטח השיפוט נוגעת רק לשטחים הפתוחים מדרום וממזרח לעיר ולא לשטח זה.



רכסים: באוקטובר 2018 ובאוגוסט 2022 הורחב תחום השיפוט של המועצה המקומית רכסים¹⁶⁴ בכ-650 דונם שהועברו אליה מהמועצה האזורית זבולון, וזאת בהמשך לקידום תוכניות בשטחים אלה למגורים¹⁶⁵ ולהסכמות בעניין בין הרשויות המקומיות כאמור.

עלה כי עד אוקטובר 2022, בחלוף שש שנים מהחלטת הממשלה על התכנון והשיווק¹⁶⁶, שבה נכללו שבעה יישובים חרדיים שיש לבחון לגביהם שינויי גבולות לשם הגדלת היצע יח"ד, הסתיימה הבחינה של שינויי הגבולות של שלושה מהיישובים (קריית יערים, אלעד ורכסים); הבחינה של שינויי הגבולות של שלושה מהיישובים האחרים נמצאת בעיצומה (ביתר עילית, בית שמש ומודיעין עילית); לא החלה בחינת הרחבתו של יישוב אחד (כוכב יעקב-תל ציון); והיישוב רכסים הוא היחיד שהורחב עד כה לצורכי בניית יח"ד.

משרד הפנים מסר בתגובתו מינואר 2023 על ממצאי הביקורת כי המלצות הוועדה הגיאוגרפית בעניין שינוי גבולות עיריית בית שמש ועיריית מודיעין עילית עתידות להיות מוגשות בחציון הראשון של שנת 2023; הליכי בחינת שינוי גבולות עיריית ביתר עילית יקודמו על ידי המשרד עם קבלת המידע הנדרש הכלול בעבודת המטה המתבצעת בעניין; ובחינת שינוי גבולות כוכב יעקב-תל ציון תתבצע בשיתוף הגורמים הרלוונטיים בהתאם לעניין ולצורך.

יוצא אפוא כי אומנם החלטת הממשלה בדבר עצם בחינת הרחבתם של יישובים חרדיים קיימים בוצעה ברובה, אולם עד כה ביצועה לא הניב תוספת משמעותית של קרקעות לבניית יח"ד, וזו הסתכמה בקרקע לבניית כ-2,900 יח"ד בלבד ברכסים. עוד עולה כי באוגוסט 2022 - בהסתמך על הבקשות הנבחנות להרחבת תחומי השיפוט של ביתר עילית, בית שמש ומודיעין עילית - פוטנציאל ההתרחבות שלהן לצורכי מגורים מוגבל (כ-2,000 יח"ד בביתר עילית וכ-7.5 דונם בבית שמש).

מומלץ כי משרד הפנים והמינהל האזרחי, לפי העניין, ישלימו בהתאם להחלטת הממשלה את תהליכי הבחינה של שטחי השיפוט של ביתר עילית, בית שמש ומודיעין עילית ויבחנו את הרחבת שטח השיפוט של כוכב יעקב-תל ציון מול שר הפנים ומול שר הביטחון לפי העניין.

עוד מומלץ כי משרד הבינוי יעדכן את שר הבינוי בדבר הפוטנציאל הנמוך לתוספת יח"ד מהרחבת תחומי השיפוט של היישובים החרדיים על מנת שזה יוכל לשקול לעדכן בהתאם את קבינת הדיור לצורך בחינת חלופות ליצירת פתרונות דיור לאוכלוסייה החרדית.

164 צו המועצות המקומיות (רכסים, תיקון), התשע"ט-2018, ק"ת 8099, עמ' 684; צו המועצות המקומיות (רכסים, תיקון), התשפ"ב-2022, ק"ת 10292, עמ' 3731.

165 ההרחבה באוקטובר 2018 הייתה של שטח שגודלו כ-100 דונם ושלגביו אושרה במרץ 2020 תוכנית מס' 301-0514265 (שכונת רסקו) למגורים בהיקף של כ-420 יח"ד; ההרחבה באוגוסט 2022 הייתה של שטח שגודלו כ-550 דונם ושלגביו אושרה בדצמבר 2020 תמל/1094 הכוללת בשטחים שהועברו למועצה המקומית רכסים קרקע למגורים בהיקף של כ-2,500 יח"ד.

166 סעיף 2ב - להטיל על מנכ"ל משרד הפנים לבחון הקמת ועדה לשינוי גבולות היישובים קריית יערים, רכסים, בית שמש ואלעד, ובנוגע ליישובים מודיעין עילית, ביתר עילית וכוכב יעקב-תל ציון שביהודה ושומרון, שר הפנים יפעל לבחינת שינוי הגבולות באישור מפקד פיקוד המרכז.



קידום פתרונות דיור במסגרת התחדשות עירונית

כאמור, לפי שני התרחישים שהוצגו בתוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית, בנייה במסגרת התחדשות עירונית¹⁶⁷ אמורה לתת מענה לכ-5% מצורכי הדיור השוטפים של האוכלוסייה החרדית לשנים 2016 - 2035 - כ-9,330 יח"ד ובממוצע כ-500 יח"ד לשנה¹⁶⁸. לפי הערכת הרשות להתחדשות עירונית משנת 2020, הפוטנציאל המרבי של המענה על צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית באמצעות התחדשות עירונית הוא כ-20% מצורכי הדיור לאוכלוסייה החרדית, כאמור, וזאת בהתייחס להערכה של המועצה הלאומית לכלכלה משנת 2019 כאמור, שלפיה בשנים 2016 - 2040 יהיה צורך בכ-305,000 יח"ד לאוכלוסייה החרדית. כלומר, הפוטנציאל לדברי הרשות להתחדשות עירונית הוא בניית כ-60,000 יח"ד עד שנת 2040.

התחדשות עירונית מתבצעת ככלל בשני מסלולים: מכוח תמ"א¹⁶⁹ או במסלול פינוי-בינוי¹⁷⁰. ככלל, להתחדשות עירונית במסגרת מסלול פינוי-בינוי יש יתרונות רבים על פני תמ"א¹⁷¹ 38 לסוגיה, ובכלל זה תוספת גדולה יותר של יח"ד וכך אפשרות לבנות במסגרתו מבני ציבור שייתנו מענה על צורכי האוכלוסייה. לדעת גורמי המקצוע, ככלל, המתווה הנכון לקידום התחדשות עירונית הוא באמצעות תוכניות מפורטות למתחמים שלמים ולא לבניין היחיד, כפי שניתן לבצע מכוח תמ"א¹⁷¹ 38.

167 התחדשות עירונית היא תהליך החייאה מחודשת של רקמות עירוניות מידרדרות ופיתוח ערים בתוך גבולות השטח הבנוי תוך ניצול מרבי של התשתיות הקיימות. במישור הפיזי, תהליכי התחדשות עירונית במרקם הבנוי הוותיק נעשים ברמות שונות - החל מחידוש בניינים ותשתיות וכלה בהריסת בניינים ובניית בניינים חדשים במקומם. ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 166** (2016), בפרק "פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי", עמ' 1250.

168 לפי **תוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית**, היקף יח"ד בתרחיש נגזר מכמה הנחות, ובהן היקף יח"ד שתחל בנייתן בישראל במסגרת התחדשות עירונית (155,000 יח"ד בשנים 2016 - 2026) ומקדם היתכנות של 0.6 למימוש מיזמים בקרב האוכלוסייה החרדית וההנחה שהיעד יושג בתוך שני עשורים ולא בתוך עשור. ראו: **תוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית**, עמ' 107 - 108.

169 תוכנית מתאר ארצית מס' 38 לחיזוק מבנים קיימים ישנים מפני רעידות אדמה מתמרצת את תהליכי החיזוק על ידי מתן תוספת זכויות בנייה בהליך של הוצאת היתר בנייה בלבד. אפשר לממש את התוכנית בשתי דרכים: (א) חיזוק ועיבוי הבניין הקיים (מכונה תמ"א 38/1); (ב) הריסת הבניין הקיים ובנייה מחדש (מכונה תמ"א 38/2 או תמ"א 38/3 (א)). למימוש המיזם נדרש רק היתר בנייה.

170 מיזם פינוי-בינוי צריך לכלול לפחות 24 יח"ד ולקידומו נדרש לאשר תוכנית מפורטת ולקבל היתר בנייה מכוחה. כן נדרשת הכרות מנהל הרשות להתחדשות עירונית על המתחם "מתחם פינוי-בינוי", והכרזה זו מקנה גם הטבות מיסוי. ראו: הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, "דוח הרשות להתחדשות עירונית לשנת 2021", מרץ 2022, עמ' 54 - 56.

171 החלטת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בנושא "תמ"א 38 - תוכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה", 5.4.22.



באפריל 2022 החליטה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה כי תוקפן של הוראות תמ"א 38 יפוג בתחילת אוקטובר 2023. במקרים שבהם ועדה מקומית לתכנון ולבנייה תעמוד בתנאים מסוימים, יוארך תוקפן במרחב התכנון שלה עד מאי 2026.¹⁷²

ביולי 2022 נחקק תיקון לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, שמטרתו בין היתר לקבוע הסדרים לחיזוק מבנים כנגד רעידות אדמה כחלופה לתמ"א 38.¹⁷³

בשנת 2020 הכינה הרשות להתחדשות עירונית מסמך בנושא "התחדשות עירונית בחברה החרדית בישראל" (ראו להלן). על פי המסמך יש יתרון להגדלת מספר יחידים במסגרת התחדשות עירונית בקרב האוכלוסייה החרדית, שכן לרוב היא מורגלת בעירוניות ובצפיפות, ורבים ממנה הוצים לגור קרוב לקהילות האם שלהם, בין היתר בירושלים, בבני ברק ובאשדוד, שבהן יש היתכנות כלכלית גבוהה יחסית לקידום התחדשות עירונית. עם זאת, צוין כי יש חסמים חברתיים, קנייניים ותכנוניים לקידום התחדשות עירונית בקרב אוכלוסייה זו, ובהם: חשש של האוכלוסייה מעירוב אוכלוסיות ושינויים בסביבת המגורים; חוסר אמון במערכות השלטון; חוסר רצון לתבוע דייר סרבן בשל "חשש גזל"; צורך בשטחי ציבור בהיקפים גדולים; קושי תכנוני של "מרפסות סוכה" ברבי-קומות; והגבלת מספר הקומות בבניין עקב הימנעות חלק מהאוכלוסייה משימוש במעלית שבת בשל החשש מחילול שבת.

על פי האמור במסמך, התחדשות עירונית בקרב האוכלוסייה החרדית אינה שכיחה, וכאשר היא מתרחשת היא נעשית באמצעות מיזמים של תמ"א 38 (חיזוק ועיבוי) ולא במיזמים של פינוי-בינוי, למרות היתרונות שלהם. החסרונות הבולטים של מיזמי פינוי-בינוי מנקודת מבטה של האוכלוסייה החרדית הם הצורך לפנות את הדירות בזמן הבנייה ולעבור להתגורר במקומות שונים, דבר העלול ליצור קושי לשמור על חיי הקהילה בתקופה זו והחשש משילוב אוכלוסיות וקהילות אחרות בהיקף גדול באזור המגורים המחודש, דבר העלול אף הוא לפגוע בחיי הקהילה לאחר סיום המיזם.

נתונים על התחדשות עירונית בקרב האוכלוסייה החרדית: איסוף נתונים בעקבות ועדכוןם הם יסוד לפיתוח הערכת מצב המסייעת להבנת הנושאים שיש לטפל בהם על בסיס מידע ועובדות, וזאת לצורך ניתוח וגיבוש מדיניות משרדית.¹⁷⁴ בכל הנוגע להתחדשות עירונית, חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016, קובע כי תפקידיה של הרשות להתחדשות עירונית הם בין היתר קידום מיזמים להתחדשות עירונית; האצת מימוש תהליכי התחדשות עירונית, לרבות באמצעות זיהוי חסמים והסרתם; וריכוז מידע בתחום ההתחדשות העירונית, בין השאר בדבר היקפי הדירות המתוכננות והמתחדשות באזורים עירוניים ותיקים והפצתו באופן זמין ושוטף, לציבור, לרשויות המקומיות ולאנשי מקצוע הנוגעים בדבר.

172 על הוועדה המקומית להחליט כי היא מעוניינת שהוראות תמ"א 38 ימשיכו לחול במרחב התכנון שלה ולהכין תוכנית להתחדשות עירונית למרחב או לחלקו. ראו: החלטת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בנושא "תמ"א 38 - תוכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה", 5.4.22.

173 ראו: הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 136) (תוכנית לעמידות בפני רעידת אדמה ותוכנית הכוללת הוראה להקניית הבעלות בחלק ציבורי), התשפ"ב - 2021, **הצעות חוק הממשלה -1464**, עמ' 158; וחוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 139), התשפ"ב-2022.

174 משרד ראש הממשלה, **מדריך התכנון הממשלתי** (2010), עמ' 28.



בביקורת עלה כי לרשות להתחדשות עירונית יש נתונים חלקיים בלבד על מספר יח"ד שהתווספו עקב המיזמים להתחדשות עירונית מכוח תמ"א 38 בשניים משלושה יישובים שנבדקו (ירושלים ובני ברק) ואין לה נתונים אם מיזם ביישובים שאינם חרדיים משויך לאוכלוסייה החרדית אם לאו. היעדר נתונים מלאים עלול להקשות את היכולת לגבש מדיניות מבוססת בנושא, בפרט לגבי האוכלוסייה החרדית.

לדברי הרשות להתחדשות עירונית, רבות מהרשויות המקומיות אינן מזינות היטב את נתוני המיזמים בעת קליטת הבקשה להיתר הבנייה, ומקצתן אף אינן מזינות את נתוני ההיתר למערכות ממוחשבות כלל, ולכן נתונים אלו אינם קיימים במערכות ואי אפשר לאתרם.

הרשות להתחדשות עירונית מסרה בתשובתה מינואר 2023 על ממצאי הביקורת (להלן - תשובת הרשות להתחדשות עירונית) כי היא משקיעה משאבים רבים בפיתוח, בתחזוקה, בהנגשה ובטיוב של מאגרי הנתונים, וכי הנתונים נשאבים ישירות מהמערכות הממוחשבות של ועדות התכנון; עוד מסרה הרשות כי קיומם של נתונים לא מלאים ולא מדויקים נובע מאופן הזנת הנתונים במקור, וכי בכוונתה לפנות לרשויות המקומיות הרלוונטיות בבקשה שיעדכנו את אופן הדיווח. הרשות הוסיפה וציינה כי אינה יכולה לערוך פילוחים בדבר השיוך הקהילתי או המגזרי של בעלי הדירות, שכן נתונים אלה אינם מוזנים במערכות הממוחשבות, עם זאת במסגרת גיבוש מדיניות לעידוד התחדשות עירונית במגזר החרדי היא תמפה אזורים בשכונות הוותיקות שבהן מתגוררת אוכלוסייה חרדית.

מומלץ כי בתור בסיס לגיבוש מדיניות תפנה הרשות להתחדשות עירונית לרשויות המקומיות שמהן היא מקבלת נתונים לגבי מיזמים של התחדשות עירונית, תפעל איתן בשיתוף פעולה לטיוב הנתונים שהיא מקבלת מהן בעניין ועם קבלתם תנתח את הנתונים כדי לדעת מה היקף המיזמים להתחדשות עירונית המקודמים בקרב האוכלוסייה החרדית.

מספר יח"ד במסגרת מיזמים של התחדשות עירונית בקרב האוכלוסייה החרדית באשדוד, בבני ברק ובירושלים: כדי לבחון את מידת קידומה של התחדשות עירונית באוכלוסייה החרדית בדק משרד מבקר המדינה את מספר יח"ד שהתווספו (להלן - יח"ד תוספתיות) במיזמי התחדשות עירונית מכוח תמ"א 38 ומכוח תוכניות במסלול פינוי-בינוי בשנים 2017 - 2021 בערים אשדוד, ירושלים ובני ברק - ערים שבהן אוכלוסייה חרדית גדולה יחסית וכן היתכנות כלכלית גבוהה יחסית להתחדשות עירונית. נבדקו היתרי הבנייה שניתנו (להלן - היתרים) באזורים שבהם מתגוררת האוכלוסייה החרדית ושאר האוכלוסייה. הבדיקה התבססה על נתונים שקיבל משרד מבקר המדינה לבקשתו מהרשות להתחדשות עירונית¹⁷⁵, מהרל"י¹⁷⁶ ומעיריית ירושלים.

בהקשר זה יצוין כי הנתונים שהתקבלו מהרשות להתחדשות עירונית לגבי היתרים מכוח תמ"א 38 בבני ברק ובירושלים היו חלקיים. לגבי ירושלים - נעשה שימוש בנתוני עיריית ירושלים; לגבי

175 הנתונים שהתקבלו מהרשות להתחדשות עירונית הם נתונים שהיא מקבלת מהרשויות המקומיות לאחר טיוב שהרשות עושה לנתונים.

176 מהרל"י התקבלו נתונים לגבי היתרי בנייה שניתנו בירושלים במסגרת מסלול פינוי-בינוי.



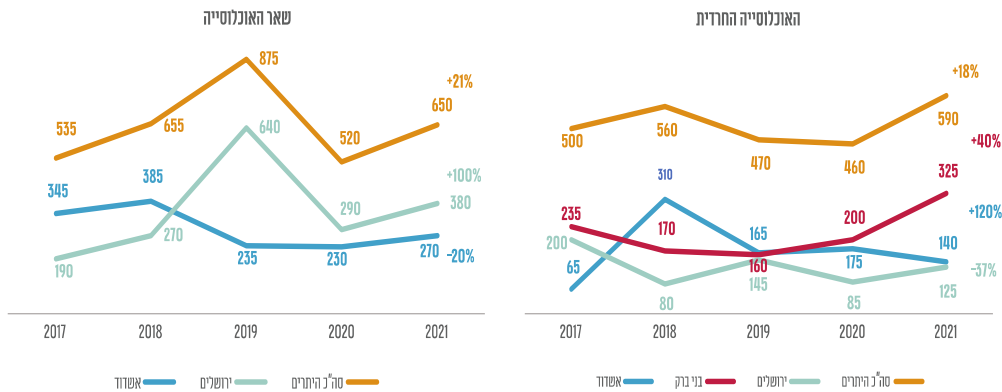
בני ברק - את החסר העריך משרד מבקר המדינה בהתבסס על הנחות מתאימות¹⁷⁷; ולגבי אשדוד - נעשה שימוש בנתונים שהתקבלו מהרשות להתחדשות עירונית. נוסף על כך, בנתונים שהתקבלו לא נכלל סיווג של המיזמים לכאלה המקודמים בקרב האוכלוסייה החרדית ולכאלה המקודמים בקרב שאר האוכלוסייה. אשר על כן, לצורך סיווג מיזמים בתור כאלה המשייכים לאוכלוסייה החרדית בירושלים ובאשדוד, נעשה שימוש בחלוקה של הלמ"ס לרמות הומוגניות של האוכלוסייה החרדית לפי אזורים סטטיסטיים. חלוקה זו היא מ-1 (אוכלוסייה הומוגנית) עד 12 (אוכלוסייה הטרוגנית במידה רבה); אזורים שבהם שיעור קטן מאוד של חרדים לא נכללו בסיווג¹⁷⁸. בבדיקה נכללו היתרים לגבי בניינים באזורים סטטיסטיים ברמת הומוגניות גבוהה יחסית שהלמ"ס סיווגה בין 1 ל-6 (להלן - מיזמים המשייכים לאוכלוסייה החרדית)¹⁷⁹. ייתכן אפוא שחלק מהבקשות וההיתרים במיזמים המשייכים לאוכלוסייה החרדית הם לגבי בניינים שיש בהם גם דיירים שאינם חרדים, ולהפך, כלומר במיזמים שאינם משייכים לאוכלוסייה החרדית, אך יש בהם דיירים חרדים.

תמ"א 38: להלן בתרשים 22 מספר יח"ד התוספתיות שנכללו בהיתרים מכוח תמ"א 38 באשדוד, בבני ברק (אומדן) ובירושלים בשנים 2017 - 2021, בחלוקה לפי יח"ד במיזמים המשייכים לאוכלוסייה החרדית ולשאר האוכלוסייה ושעור העלייה במספר יח"ד בשנים אלו¹⁸⁰:

- 177 לגבי 47 היתרים מתוך 85 היתרים (כ-55%) בבני ברק לא היה מידע על יח"ד התוספתיות: לגבי 43 היתרים (כ-51% מההיתרים) לא היה מידע על יח"ד הקיימות, אלא רק על יח"ד בהיתר ולצורך השלמת הנתונים החסרים במקרים אלה חישב משרד מבקר המדינה את השיעור החציוני של יח"ד התוספתיות ביחס למספר הכולל של יח"ד שנכללו ב-45% מההיתרים שלגביהם היו נתונים מלאים בבני ברק והניח שאותו שיעור חל גם באותם מקרים. לגבי ארבעה היתרים (כ-5% מההיתרים) שבהם לא היו נתונים הן לגבי מספר יח"ד הקיימות והן לגבי מספר יח"ד בהיתר חישב משרד מבקר המדינה את חציון מספר יח"ד התוספתיות לגבי היתרים שלגביהם היו נתונים מלאים בבני ברק, והניח שאותו מספר (שמונה), חל גם באותם מקרים שבהם לא היו הנתונים כאמור.
- 178 לפי הלמ"ס, מיפוי התפרוסת הגיאוגרפית של האוכלוסייה החרדית התבסס על תוצאות ההצבעה לכנסת ה-20 בשנת 2015 וקריטריון הניתוח העיקרי היה אחוז ההצבעה למפלגות חרדיות, כפוף לסייגים ולשקלולים שונים שנקבעו.
- 179 בירושלים כ-80% מיח"ד בהיתרים שניתנו לאוכלוסייה החרדית משייכים לאזורים שבהם סטטיסטית רמת ההומוגניות היא 1 - 2. הממוצע המשוקלל של רמת ההומוגניות הוא 2.
- 180 המיזמים ל"שאר האוכלוסייה" הם באשדוד ובירושלים. בבני ברק מיוחסים כלל המיזמים לאוכלוסייה החרדית, שהיא כ-92% מתושביה (מתוך הלמ"ס, "חרדים ביישובים יהודיים", 2020).



תרשים 22: מספר יח"ד התוספתיות שנכללו בהיתרים מכוח תמ"א 38, באשדוד, בבני ברק (אומדן) ובירושלים בשנים 2017 - 2021, בחלוקה לפי יח"ד במיזמים המשויכים לאוכלוסייה החרדית ולשאר האוכלוסייה ושיעור העלייה במספר יח"ד בשנים אלו



על פי נתוני הרשות להתחדשות עירונית, עיריית ירושלים והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

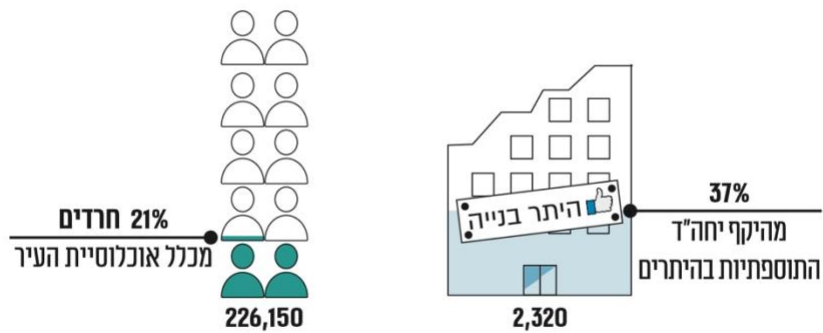
מהתרשים עולה כי משנת 2017 עד שנת 2021 חלה עלייה של כ-20% במספר יח"ד התוספתיות שנכללו בהיתרים במסגרת מיזמים מכוח תמ"א 38 הן במיזמים המשויכים לאוכלוסייה החרדית (מכ-500 לכ-590) והן באלה המשויכים לשאר האוכלוסייה באשדוד ובירושלים (מכ-535 לכ-650). בסך הכול בשנים אלו ניתנו היתרים לכ-2,580 יח"ד במיזמים המשויכים לאוכלוסייה החרדית באשדוד, בבני ברק (אומדן) ובירושלים, ובממוצע כ-515 יח"ד לשנה.

להלן בתרשים 23 שיעור יח"ד התוספתיות בהיתרים שניתנו מכוח תמ"א 38 בשנים 2017 - 2021 המשויכים לאוכלוסייה החרדית בהשוואה לשיעור האוכלוסייה החרדית באשדוד ובירושלים בשנת 2020.

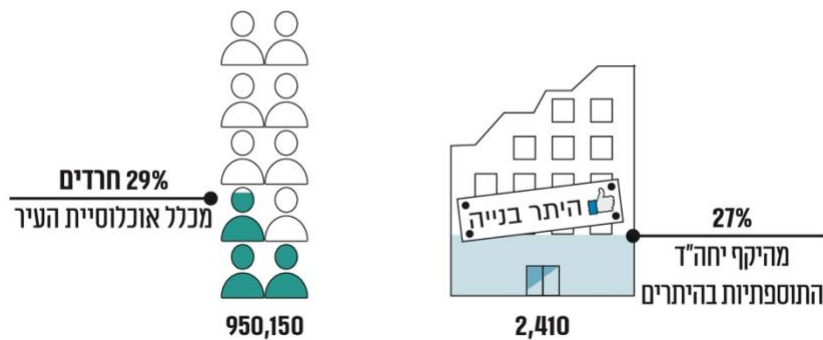


תרשים 23: שיעור יחה"ד התוספתיות בהיתרים שניתנו מכוח תמ"א 38 בשנים 2017 - 2021 המשויכים לאוכלוסייה החרדית בהשוואה לשיעור האוכלוסייה החרדית באשדוד ובירושלים בשנת 2020

אשדוד



ירושלים



לפי נתוני הרשות להתחדשות עירונית, עיריית ירושלים והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי באשדוד 37% מכלל יחה"ד התוספתיות מכוח תמ"א 38 היו משויכות לאוכלוסייה החרדית בעוד שאוכלוסייה זו הייתה 21% מאוכלוסיית העיר, ובירושלים 27% מכלל יחה"ד התוספתיות כאמור היו משויכות לאוכלוסייה החרדית בעוד שאוכלוסייה זו הייתה 29% מאוכלוסיית העיר.



תמונה 2: מיזם בנייה מכוח תמ"א 38 המשויך לאוכלוסייה החרדית באשדוד



צולם על ידי צוות הביקורת ב-1.12.22.

פינוי-בינוי: מהבדיקה עלה כי בשנים 2017 - 2021 ניתנו באשדוד, בבני ברק ובירושלים היתרים לבניית כ-1,380 יח"ד תוספתיות במסגרת 13 מיזמים לפינוי-בינוי¹⁸¹, מתוכם כ-70 יח"ד (כ-5%) במיזם יחיד המשויך לאוכלוסייה החרדית, שקיבל היתר בבני ברק בשנת 2021.

נוסף על האמור, מנתוני הרל"י לגבי ירושלים עולה כי עד יוני 2022 קיבלו תוקף שלוש תוכניות להתחדשות עירונית (פינוי-בינוי) עבור "ציבור חרדי" בהיקף של כ-730 יח"ד תוספתיות¹⁸², וכי עוד שתי תוכניות עבור "ציבור חרדי" בהיקף של כ-210 יח"ד תוספתיות נמצאו בשלב האישור הסטטוטורי - כ-70 יח"ד בתוכנית בשכונת בר אילן וכ-140 יח"ד בתוכנית בשכונת שמואל הנביא.

הרשות להתחדשות עירונית מסרה בתשובתה כי בספטמבר 2022 אושרה התוכנית בשכונת בר אילן בירושלים.

181 שישה מיזמים בהיקף של 570 יח"ד תוספתיות באשדוד; מיזם אחד בהיקף של 70 יח"ד תוספתיות בבני ברק; שישה מיזמים בהיקף של 740 יח"ד תוספתיות בירושלים, מהם חמישה בהיקף של 640 יח"ד לאוכלוסייה "מעורבת", ואחד בהיקף של 100 יח"ד לאוכלוסייה "כללית", לפי הגדרות הרל"י בהתאם למיפוי שהיא עורכת למיזמים..

182 כ-580 יח"ד תוספתיות בשכונת נווה יעקב בשני מיזמים, וכ-150 יח"ד תוספתיות בשכונת שמואל הנביא.



מהאמור עולה כי היקף ההתחדשות העירונית בקרב האוכלוסייה החרדית עלה משנת 2017 עד שנת 2021, אלא שלמרות היתרונות הגלומים במיזם פינוי-בינוי על פני מיזם לפי תמ"א 38, כל יח"ד התוספתיות שניתן לגביהן היתר באשדוד ובירושלים בשנים 2017 - 2021 היו במסגרת תמ"א 38, ואילו בבני ברק קודם מיזם אחד בלבד במסגרת פינוי-בינוי בהיקף של כ-70 יח"ד תוספתיות.

פעולות הרשות להתחדשות עירונית לקידום התחדשות עירונית לאוכלוסייה החרדית:

בשנים 2019 - 2022 כללה הרשות להתחדשות עירונית בתוכניות העבודה שלה משימות הנוגעות לקידום התחדשות עירונית בקרב האוכלוסייה החרדית. מטרתן הייתה פיתוח מדיניות תומכת התחדשות עירונית בקרב אוכלוסייה זו. אלה היו המשימות: למידת הנושא (2019); הכנה ופרסום של נייר מדיניות; קידום מינוי יועץ חרדי חברתי למנהלת להתחדשות עירונית בירושלים ויצירת מסד נתונים להתחדשות עירונית (2020); ארגון תחרות לתכנון מרפסות סוכה במגדלי מגורים (2021); עריכת עבודת מחקר לאפיון קהילות, חסמים וכלים; והקמת פורום רבנים למיפוי חסמים והזדמנויות (2022).

בשנת 2020 פרסמה הרשות מסמך בנושא "התחדשות עירונית בחברה החרדית בישראל". המסמך כלל סקירה של הנושא והמלצות במטרה להתגבר על החסמים בו. בין היתר צוין במסמך כי נוכח העובדה שהחברה החרדית מונהגת בידי רבנים שהם כתובת לכלל ענייני החיים, מומלץ לפעול בקרב הרבנים מהזרמים השונים לקידום התחדשות עירונית. עוד הומלץ ליצור שפה הלכתית להתחדשות עירונית, ובכלל זה לקדם פסיקות בנוגע לחסמים, כמו היחס לדייר סרבן; העלאת המודעות להתחדשות עירונית; קידום מקרי בוחן להתחדשות עירונית כדי לאפשר למידה וגיבוש הנחיות לקידום תוכניות נוספות; צירוף יועץ חרדי לצוות תכנון בתוכנית להתחדשות עירונית באזורים חרדיים; ואיתור חידושים טכנולוגיים כדי לאפשר בנייה לגובה בדגש על מעליות שבת, מתזים (ספרינקלרים), גנרטורים וכדומה.

הרשות להתחדשות עירונית מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2022 כי במטרה ליישם את מרבית המלצות שניתנו במסמך האמור ולגבש מדיניות בנושא, בכוונתה לפרסם עד סוף שנת 2022 מכרז לקבלת הצעות לקיום הליך של גיבוש מדיניות לעידוד התחדשות עירונית בחברה החרדית, לרבות אפיון חסמים בקהילות השונות ומיפוי פוטנציאל ההתחדשות של שכונות חרדיות ותיקות; לגיבוש כלי מדיניות והמלצות; לקידום פתרונות יישומיים להתחדשות עירונית בחברה החרדית, לרבות פתרונות טכנולוגיים לחסמים הלכתיים.

הרשות להתחדשות עירונית מסרה בתשובתה על ממצאי הביקורת כי המכרז האמור פורסם ונבחר במסגרתו זוכה.

בתחילת שנת 2022 חתמה הרשות להתחדשות עירונית על הסכמי מסגרת עם 12 רשויות מקומיות, בהן אשדוד וירושלים. מטרת הסכמים אלו לקדם מיזמים להתחדשות עירונית באמצעות תקצוב הרשות המקומית שחתמה על הסכם בעד כל הנפקת היתר בנייה של יח"ד תוספתית עבור תשתיות תומכות למיזמים¹⁸³. תקצוב הרשויות המקומיות של ערים אלה עשוי אפוא להיטיב גם עם מיזמים להתחדשות עירונית בקרב האוכלוסייה החרדית.

183 מכוח החלטת הממשלה 203 (1.8.21).



פעולות המינהלה להתחדשות עירונית בירושלים בסיוע הרשות להתחדשות עירונית:

המינהלה להתחדשות עירונית בירושלים פועלת במסגרת הרל"י מאז 2019 לקידום מיזמים של פינוי-בינוי בקרב האוכלוסייה החרדית¹⁸⁴, בין היתר על ידי הסברה ויצירת קשרי קהילה, כגון ימי עיון, פרסום באמצעי התקשורת ומחקרים בנושא¹⁸⁵. הרשות להתחדשות עירונית משתתפת במימון המינהלה בירושלים בהתאם לתנאי המכרזים שמפרסמת הרשות מפעם לפעם לצורך התחדשות עירונית. ב-2020 מונה רכז חברתי חרדי במינהלה, ותפקידו לסייע בפעולות הסברה לאוכלוסייה החרדית לצורך קידום מיזמים של פינוי-בינוי לאוכלוסייה זו.

מן האמור לעיל עולה כי הרשות להתחדשות עירונית נתנה את דעתה על הצורך לקדם התחדשות עירונית בקרב האוכלוסייה החרדית. להערכתה יתאפשר לתת לאוכלוסייה זו מענה בהיקף מרבי של כ-60,000 יח"ד משנת 2020 עד שנת 2040, ובממוצע כ-3,000 יח"ד בשנה. עם זאת, מבדיקת היקפי ההתחדשות העירונית באשדוד, בירושלים ובבני ברק, עולה כי עיקר ההתחדשות העירונית בקרב האוכלוסייה החרדית נעשית במסגרת מיזמים הנוגעים לבניין היחיד מכוח תמ"א 38 ולא במסגרת מיזמים של מתחמים במסגרת פינוי-בינוי, למרות היתרונות של מיזמים אלה על פני האחרים. עד כה לא נשאו פרי המהלכים שנקטה הרשות להתחדשות עירונית בנדון באמצעות הוצאה לפועל של מיזם פינוי-בינוי בקרב האוכלוסייה החרדית באשדוד ובירושלים, שבהן יש היתכנות כלכלית גבוהה יחסית למיזמים מסוג זה.

הרשות להתחדשות עירונית מסרה בתשובתה כי לא כל הפוטנציאל להתחדשות עירונית בקרב האוכלוסייה החרדית שהיא הצביעה עליו ימומש, בפרט לא במסגרת הליכי פינוי-בינוי בלבד. עוד מסרה כי הקהילה החרדית העדיפה, ככלל, פרויקטים מכוח תמ"א 38, וכי חלק ממטרות הפעולות שהיא נוקטת הוא לעודד הליכי פינוי-בינוי בקרב אוכלוסייה זו בין היתר על ידי העצמת הידע שלה בנושא. היא מסרה שהיא עורכת מיפוי בשכונות בעלות ריכוזי אוכלוסייה חרדית, וכי בעזרתו היא תוכל, בשיתוף המינהלות העירוניות הרלוונטיות, למקד את הפעילות לקידום התחדשות עירונית בשכונות אלה.

מומלץ כי עיריית אשדוד ועיריית בני ברק יפעלו לקידום מיזמי פינוי-בינוי לאוכלוסייה החרדית בתחומן.

עוד מומלץ כי הרשות להתחדשות עירונית תפעל בשיתוף המינהלות העירוניות להתחדשות עירונית ביישובים שבהם יש אוכלוסייה חרדית ושהיא משתתפת במימון, כמו ירושלים ואשדוד, לקידום ההתחדשות העירונית בקרב אוכלוסייה זו, ובפרט לקידום מיזמים של פינוי-בינוי. כמו כן מומלץ לגבש בהתאם תוכניות פעולה לקידום מיזמים לאוכלוסייה זו.

עיריית בני ברק מסרה בתשובתה מינואר 2023 על ממצאי הביקורת כי במועד התשובה העירייה מקימה מינהלת להתחדשות עירונית בשיתוף הרשות להתחדשות עירונית.

184 עד יוני 2022 עסקה הרל"י בקידום חמישה מיזמים לאוכלוסייה החרדית.

185 בשנת 2021 ערכה הרל"י מחקר בקרב כ-2,000 משתתפים מהאוכלוסייה החרדית בירושלים. ממצאי המחקר הראו בין היתר כי מעל 52% מהאוכלוסייה אינם מעוניינים במיזמים של פינוי-בינוי, והמסקנה הייתה כי יש פוטנציאל לקידום התחדשות עירונית בקרב האוכלוסייה החרדית.



הרשות לפיתוח ירושלים מסרה בתשובתה מינואר 2023 על ממצאי הביקורת כי היא מברכת על ההמלצה בדבר שיתוף הפעולה עם הרשות להתחדשות עירונית לקידום ההתחדשות העירונית בקרב האוכלוסייה החרדית.

☆

להלן ריכוז הנתונים העיקריים העולים מדוח זה לגבי האוכלוסייה החרדית - הצורך מול הביצוע.

לוח 2: ריכוז הנתונים העיקריים - היעד או הצורך מול הביצוע, ביח"ד

| היקף הפער | הביצוע | | היעד / הצורך | השנים | |
|-----------|----------------|-----------|--------------|-------------|---|
| | השיעור מהביצוע | ההיקף | | | |
| כ-9,300 | 76% | כ-29,700 | 39,000 | 2021 - 2016 | יח"ד בתוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י |
| כ-4,500 | 84% | כ-24,200* | כ-28,700 | 2021 - 2017 | מספר יח"ד בתוכניות שאושרו |
| כ-15,200 | 49% | כ-14,800 | 30,000 | 2021 - 2016 | היקף הקרקעות ששווקו |
| | | כ-30,000 | | | מספר יח"ד בתוכניות העתידיות שמשרד הבינוי פועל לקדם את הגשתן (אוגוסט 2022) |

* כאמור, לפי מינהל התכנון הנתונים לגבי מספר יח"ד בתוכניות לאוכלוסייה החרדית שאושרו משקפים הערכת חסר של מספר זה.

עלה כי למול החלטת הממשלה אשר קבעה כי בשנים 2016 - 2035 נדרשת בנייתן של כ-200,000 יח"ד לאוכלוסייה החרדית ובממוצע כ-10,000 יח"ד לשנה, מספר יח"ד בתוכניות שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשש השנים 2016 - 2021 היה כ-29,700 יח"ד; מספר יח"ד בתוכניות שאושרו בחמש השנים 2017 - 2021 היה כ-24,200 יח"ד; והיקף הקרקעות ששווקו בשש השנים 2016 - 2021 היה כ-14,800 יח"ד. לפיכך, מספר יח"ד בתוכניות לאוכלוסייה החרדית שאושרו בשנים 2017 - 2021 היה כ-4% מתוך כ-623,000 יח"ד בתוכניות שאושרו לכלל האוכלוסייה באותן שנים, זאת בהשוואה לשיעורה של האוכלוסייה החרדית מכלל משקי הבית, שהיה כ-7% (ושיעורה מכלל האוכלוסייה - כ-13%). יצוין כי כאמור יעד האישור שהומלץ מתבסס על ההנחה של גורמי המקצוע כי כ-50% ממשקי הבית החרדיים צפויים למצוא פתרונות דיור שלא במסגרת תוכניות שתוכננו לאוכלוסייה החרדית, ועל כן מימוש היעד אמור לתת מענה לכ-50% ממשקי הבית החרדיים.

נתונים אלו מחדדים את הפערים למול צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית במועד סיום הביקורת.



מומלץ כי משרד הבינוי ורמ"י, בשיתוף מינהל התכנון, יגבשו אומדן עדכני של צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית ויפעלו לסגירת הפערים בתחומי התכנון והשיווק של קרקעות לאוכלוסייה החרדית בהיקף שייתן מענה על צורכי הדיור שלה, בהתאם ליעדים שייקבעו ובהתחשב בפתרונות הדיור שאפשר ודרוש לקדם עבור כלל האוכלוסייה.

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי המשרד צפוי לקדם בשנים הקרובות, בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים, פעולות למתן מענה על צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית, ובכלל זה לקדם החלטת ממשלה שבה ייקבעו יעדי תכנון ושיווק עדכניים; לפעול לעיבוי הבנייה ביישובים חרדיים ולהקמת שכונות לאוכלוסייה החרדית ביישובים הטרוגניים; לבחון אפשרות להקמת עיר חרדית חדשה, נוסף על כסיף; להכין תוכנית עבודה לתכנון ושיווק קרקעות לאוכלוסייה החרדית; לגבש תוכנית אסטרטגית עדכנית לדיור לאוכלוסייה החרדית, שתכלול בין היתר מיפוי של חסמים ולהגדלת היצע פתרונות הדיור לאוכלוסייה החרדית ומודלים לצורך התמודדות עם חסמים אלה; ולקדם מחקרים וכלי מדיניות חברתיים בדבר הצרכים הייחודיים של האוכלוסיות המגוונות.

סיכום

בשנת 2016 הכירה הממשלה באומדן צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית, שלפיו נדרשת בסך הכול בנייתן של כ-200,000 יח"ד בשנים 2016 - 2035 לאוכלוסייה זו, וכן הכירה בחשיבות של מתן מענה ייעודי לכך. בהתאם לכך החליטה הממשלה על כמה וכמה צעדים לקידום התכנון והשיווק של קרקעות לצורך זה. לפי תוכנית הדיור לאוכלוסייה החרדית, היקף המענה לצורך זה מתבסס על מענה שיינתן הן בבנייה ייעודית שייזומה יהיה מצד המדינה: כמחצית - בעיקר באמצעות משרד הבינוי ורמ"י; כמחצית - באמצעות כוחות השוק ויזומה פרטית. קידום פתרונות דיור ייעודיים לאוכלוסייה החרדית מאפשר מתן מענה הולם לצרכיה הייחודיים של אוכלוסייה זו ובוד בבד יוכל להביא לצמצום החיכוך הפוטנציאלי בינה לבין אוכלוסיות אחרות.

מהביקורת עלה כי בהמשך להחלטת הממשלה אכן קידמו משרד הבינוי ורמ"י בשנים 2016 - 2021 הגשת תוכניות ושיווק קרקעות לאוכלוסייה החרדית. עיקרן היה ביישובים מרכזיים יחסית ובהלימה לשיקולים בעלי חשיבות לאוכלוסייה החרדית בבחירת מקום המגורים: כ-93% מיחה"ד בתוכניות ו-89% מהיקף הקרקעות ששווקו היו ביישובים שבהם אוכלוסייה חרדית גדולה, בהם אלעד, בית שמש, בני ברק וירושלים. 76% מיחה"ד בתוכניות ו-81% מהיקף הקרקעות ששווקו היו ביישובים שלהם נגישות נוחה יחסית לבני ברק או לירושלים, למשל באלעד ובבית שמש.

עם זאת, היקפי התכנון והשיווק היו נמוכים מן הנדרש לשם מתן מענה על צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית בהתאם לתוכנית הדיור לאוכלוסייה זו: מספר יחה"ד בתוכניות שהוגשו בשנים 2016 - 2021 היה כ-29,700 יח"ד - כ-76% מהיעד הממשלתי לתכנון ומהיקף התכנון הנדרש לפי האומדן במצטבר (39,000 יח"ד); מספר יחה"ד בתוכניות שאושרו בשנים 2017 - 2021 לאוכלוסייה החרדית היה כ-24,200 יח"ד, כ-16% פחות מהיקף האישור שהומלץ (כ-28,700 יח"ד); והיקף שיווקי הקרקעות בשנים 2016 - 2020 לאוכלוסייה החרדית היה כ-13,570 יח"ד, כ-54% בלבד מיעד השיווק ומהיקף השיווק הנדרש לפי האומדן לשנים אלה (25,000 יח"ד), לעומת כ-164,600 יח"ד, כ-80% מיעד העסקאות לגבי הקרקעות ששיווקה רמ"י לכלל האוכלוסייה בשנים אלה (205,000 יח"ד).



לפיכך, מספר יח"ד לאוכלוסייה החרדית שאושרו בשנים 2017 - 2021 היה כ-4% מתוך כ-623,000 יח"ד בתוכניות שאושרו לכלל האוכלוסייה באותן שנים.

כן עלה כי עד אוקטובר 2022 לא הניבה בחינת אפשרות ההרחבה בשטח השיפוט של יישובים חרדיים קיימים תוספת ניכרת של קרקעות לבניית יח"ד לאוכלוסייה החרדית. בכל הנוגע להקמת היישוב העירוני החדש לאוכלוסייה החרדית כסיף, עד שנת 2022 קודמה הקמה של כ-5,000 יח"ד. נדרש לתת את הדעת על פתרונות בתחומי התעסוקה והתחבורה לאוכלוסייה העתידית של יישוב זה.

מומלץ כי משרד הבינוי - בתיאום עם המועצה הלאומית לכלכלה, מינהל התכנון ורמ"י, וכן עם הרשות לפיתוח המגזר החרדי, לפי העניין - יביא לפני שר הבינוי המלצות בדבר יעדי תכנון ושיווק קרקעות לאוכלוסייה החרדית, ואלו יגובשו בהתאם לאומדן עדכני של צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית ושל כלל האוכלוסייה ובהתחשב בפוטנציאל פתרונות הדיור שיכולה לקדם הממשלה.

עוד מומלץ כי משרד הבינוי ורמ"י, בשיתוף מינהל התכנון, יקדמו תכנון ושיווק קרקעות לאוכלוסייה החרדית בהיקף שייתן מענה על צורכי הדיור שלה, זאת בהתאם ליעדים שייקבעו ובהתחשב בפתרונות הדיור שאפשר ודרוש לקדם עבור כלל האוכלוסייה. כמו כן מומלץ שהרשות להתחדשות עירונית תקדם את תהליכי ההתחדשות העירונית בקרב האוכלוסייה החרדית, בשיתוף הרשויות המקומיות הרלוונטיות, לפי העניין, תוך שימת לב לחסמים הייחודיים לקידומה בקרב אוכלוסייה זו.

