

דוח מבקר המדינה | תמוז התשפ"ד | יולי 2024



משרד הבינוי והשיכון

רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי - ביקורת מעקב



רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי - ביקורת מעקב

רקע

מערך הסיוע הממשלתי בתחום הדיור הוא מרכיב מרכזי ברשת המגן שהמדינה פורסת לאוכלוסייה החלשה בחברה. אחד מסוגי הסיוע הוא השכרה של דירות בבעלות המדינה, ללא הגבלת זמן ובשכר דירה מסובסד, למשקי בית העומדים בתנאי הזכאות שקבעה המדינה. משרד הבינוי והשיכון אחראי לניהול מאגר הדיור הציבורי, ובכלל זה לרכישת דירות, הקצאתן ותחזוקתן וכן למכירתן לדיירים מכוח החלטות ממשלה שהתקבלו בנושא ומכוח חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998, שמטרתו הייתה לצמצם את העוני בקרב אוכלוסיות ראויות לקידום באמצעות העברת הון לידי משפחות הדיירים. תוקף החוק פג בפברואר 2023, אולם נכון לדצמבר 2023 מתקיים בכנסת הליך חקיקה להארכת תוקפו, בעקבות הצעות חוק פרטיות בנדון שהממשלה החליטה לתמוך בהן בקריאה הטרוםית. יצוין כי בעשורים האחרונים הלך וקטן מספר הדירות הציבוריות, בעיקר כי המדינה מכרה לדיירים יותר דירות משרכשה. בד בבד נמשכה העלייה במספר הזכאים הממתינים לדירה ציבורית.



נתוני מפתח

0	1.7% בלבד	460 בלבד	כ-48,000
דירות ציבוריות נכללו בשנים 2021 - 2023 בתוכנית "מחיר מופחת" ו"מחיר מטרה", שבמסגרתן שיווקה המדינה קרקעות בהנחה לטובת חסרי דירה	שיעור הדירות הציבוריות ויחה"ד לקשישים, הנמצאות בניהול משרד הבינוי והשיכון, מכלל הדירות בישראל בשנת 2022 - שיעור נמוך משיעורן בשנת 2018 (2%)	מספר הדירות שרכש משרד הבינוי והשיכון בשנים 2020 - 2022 תמורת כ- 676 מיליון ש"ח. זאת לעומת כ- 3,500 דירות שנמכרו תמורת 1.13 מיליארד ש"ח באותה התקופה	דירות במאגר הדיור הציבורי בשנת 2023, לעומת כ-54,000 דירות בשנת 2018
0	6	35 חודשים	כ-4,300
דירות ציבוריות רכש משרד הבינוי והשיכון ביישובי מיעוטים, שבהם לא היו דירות ציבוריות כלל עד סוף שנת 2023, אף שבשנת 2020 הוחלט על רכישת 10 דירות ביישובים אלה	דירות ציבוריות רכש משרד הבינוי והשיכון עד סוף שנת 2023 במודיעין עילית, שבה לא היו דירות ציבוריות כלל, מתוך 11 דירות שהוחלט על רכישתן בעיר זו בשנת 2022	זמן ההמתנה הארצי הממוצע לדירה נכון למאי 2023, לעומת 31 חודשים בשנת 2019 (עלייה של כ-13%)	מספר הזכאים שהמתינו לדירה בדיור הציבורי במאי 2023, לעומת 3,700 בשנת 2019

פעולות הביקורת

במאי 2020 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בעניין רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי (הדוח הקודם או הביקורת הקודמת). בחודשים פברואר עד ספטמבר 2023 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים העיקריים שהועלו בדוח הקודם, בדוח הנוכחי מובאים ממצאי המעקב, לרבות יישום החלטות, פעולות שנעשו לשם הגדלת מלאי





הדירות הציבוריות ופעולות שנקט משרד הבינוי והשיכון למיצוי פוטנציאל מלאי הדירות הציבוריות הקיימות. הבדיקות נעשו במשרד הבינוי והשיכון וכן בעמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, במשרד המשפטים ובמשרד העלייה והקליטה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



עלייה במספר הזכאים הממתינים - במאי 2023 מספר הזכאים שהמתינו לדירה בדיור הציבורי היה כ-4,300 לעומת 3,700 בשנת 2019 (גידול של כ-16%).



זמן ההמתנה הממוצע לקבלת דירה ציבורית - עלה כי זמן ההמתנה הארצי הממוצע לקבלת דירה ציבורית התארך מאז תקופת הביקורת הקודמת - מכ-31 חודשים בשנת 2019 לכ-35 חודשים במאי 2023 - גידול של כ-13%, ובממוצע כ-4% לשנה.



היקפי רכש ומכר דירות ציבוריות - עלה כי בכל אחת מהשנים 2014 - 2022 מספר הדירות שמכר משרד הבינוי והשיכון מכוח חוק הדיור הציבורי היה גדול ממספר הדירות שרכש, ובמצטבר הוא מכר כ-12,900 דירות בשווי של 3.55 מיליארד ש"ח לעומת רכש של כ-3,100 דירות בשווי של כ-3.93 מיליארד ש"ח. עוד עלה כי בשנים 2016 - 2019 העלות הכוללת של רכש דירות הייתה גבוהה מהתמורה הכוללת ממכר דירות (כ-2,300 דירות שנרכשו ב-2.93 מיליארד ש"ח לעומת כ-5,700 דירות שנמכרו תמורת 1.53 מיליארד ש"ח), ואילו בשלוש השנים 2020 - 2022 הייתה התמורה הכוללת ממכר דירות גבוהה מהעלות הכוללת של רכש דירות (460 דירות שנרכשו ב-676 מיליון ש"ח לעומת כ-3,500 דירות שנמכרו תמורת 1.13 מיליארד ש"ח). עקב זאת גדל בקרן הדיור הציבורי הסכום המיועד לרכש דירות מכ-453 מיליון ש"ח בשנת 2020 לכ-1.254 מיליארד ש"ח בתחילת 2023 - גידול של כמעט פי שלושה. יצוין כי בספטמבר 2023 יועדו כמיליארד ש"ח מהיתרה לתשלום עבור קניית הדירות שכבר נחתמו הסכמים לרכישתן, כך שבפועל הייתה בקרן יתרה זמינה של כ-250 מיליון ש"ח לרכש דירות. כמו כן, תוקף החוק פג בפברואר 2023, ובדצמבר 2023 הליך חקיקה להארכת תוקפו שהחל בכנסת בתמיכת הממשלה טרם הושלם.



ירידה בשיעור הדירות הציבוריות מכלל הדירות במדינה - בשנת 2022 שיעור הדירות הציבוריות מכלל הדירות בישראל היה כ-1.7% - נמוך משיעורן בשנת 2018 (2%), לאחר שמספר הדירות הציבוריות בשנים 2018 - 2022 קטן מכ-54,000 לכ-48,000 (כ-10%) עקב מכירת דירות לזכאים ונוכח עליית מספר כלל הדירות במדינה מכ-2.65 מיליון לכ-2.85 מיליון (כ-8%).



עבודת המטה בנוגע למאגר הדירות הציבוריות - בביקורת הקודמת עלה כי צוות בין-משרדי שהקימה הממשלה לא הגיש המלצות לממשלה בנוגע לתוכנית פעולה רב-שנתית להגדלת מלאי הדירות הציבוריות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. בפברואר 2022 הוקמה ועדה ציבורית לבחינת אמות המידה לזכאות לדיור ציבורי; בסוף





שנת 2023 עסקה הוועדה בגיבוש מסקנותיה והמלצותיה, אך אלו טרם הוגשו. במסגרת דיוני הוועדה נבחנו סוגיות של שילוב דיור ציבורי במרכזי דיור ושל שכירות ארוכת טווח שלא יצאו אל הפועל. כמו כן, באוגוסט 2021 סוכם בין משרד הבינוי והשיכון לאגף תקציבים במשרד האוצר כי יימצאו מקורות תקציביים לרכישת 1,700 דירות ציבוריות כחלק מתוכנית רב-שנתית, אך תוכנית כזו טרם גובשה נכון למועד סיום הביקורת וממילא לא הוגשה לממשלה. חשיבותה של גיבוש תוכנית לשילוב דיור ציבורי במרכזי שכירות ארוכת טווח מעצימה על רקע עליית מדד שכר הדירה בשנים 2020 - 2023 בשיעור של כ-12% לפי נתוני הלמ"ס¹.

אי-רכישת דירות ציבוריות בחלק מהיישובים שבהם ממתינים זכאים לדיור ציבורי, ובפרט ביישובי מיעוטים - ערבים, דרוזים ובדואים וכן ביישוב חרדי, שבהם לא היו דירות ציבוריות - בביקורת הקודמת עלה כי כעניין שבמדיניות לא רכש משרד הבינוי והשיכון דירות ביישובים שבהם אין דירות ציבוריות, ובכלל זה ערים באשכול חברת-כלכלי נמוך, שרובן ערים שבהן האוכלוסייה היא של בני מיעוטים או של חרדים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה - אומנם משרד הבינוי והשיכון שינה את מדיניותו והחליט, בשלב ראשון, על רכישת דירות ביישובים שבהם לא היו דירות ציבוריות - עשר דירות בשלושה יישובי מיעוטים - אום אל פחם (ערבי), רהט (בדואי) ושפרעם (ערבי-דרוזי) ו-11 דירות ביישוב חרדי (מודיעין עילית), אולם פעולות משרד הבינוי והשיכון ועמידר לרכש הדירות ביישובים אלה היו חלקיות ולא מוצו ערוצים פוטנציאליים שיכלו להניב רכש דירות ביישובי המיעוטים, כמו פרסום באתרים במרשתת הרלוונטיים לאוכלוסייה ביישובים אלה ומתן שוברים. ובפועל, עד סוף 2023 לא נרכשו דירות באותם יישובי מיעוטים, ובמודיעין עילית נרכשו שש דירות.

בניית דירות ציבוריות במסגרת פרויקטים של "דירה בהנחה" - בביקורת הקודמת עלה כי עד אוגוסט 2019 פרסמה רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) מכרזים רק לחלק מהפרויקטים, ובהם נכללה בנייתן של 203 דירות ציבוריות במסגרת פרויקטים שונים של "מחיר למשתכן" בשישה יישובים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. כך, הועלה כי עד סוף שנת 2020 שיווקה רמ"י קרקעות במסגרת מכרזי "דירה בהנחה" שבהם נכללו רק 232 דירות ציבוריות (כולל 203 הדירות שנכללו בנתוני הביקורת הקודמת), ובשנים 2021 - 2023 לא שיווקה רמ"י קרקעות שבהן נכללו דירות ציבוריות, וזאת בין היתר עקב שינוי מדיניות מועצת מקרקעי ישראל בנושא. לפי אגף החשב הכללי במשרד האוצר (אגף החשב"ל), בניית הדירות הציבוריות במסגרת הפרויקטים העלתה קשיים מתודולוגיים שלא עלו בקנה אחד עם הכללים הפיסקליים ועם כללי החשבונאות הלאומית, וב-2021 שונתה החלטת מועצת מקרקעי ישראל שמכוחה התאפשרה הבנייה. יוצא כי בפועל המדינה כמעט לא עשתה שימוש לטובת זכאי הדיור הציבורי בכלי המרכזי שלה לטיפול במשבר הדיור, שבמסגרתו בשנים 2020 - 2022 היא חתמה על עסקאות לבניית כ-33,000 יח"ד במסלולי מחיר מטרה ומחיר מופחת, תוך מתן הנחות בערך הקרקעות, שהסתכמו בכ-8.6 מיליארד ש"ח לכל הפחות, לפי נתוני אגף החשב"ל.

1 יצוין כי מדד זה מתייחס לשינויים בשכר הדירה של שוכרים המצויים תחת חוזה, שוכרים אשר חידשו חוזה ושוכרים חדשים, ולגבי השניים האחרונים ייתכן שעליית המדד הייתה גבוהה יותר. בעניין זה ראו למשל: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת בנושא "מדדי המחירים לצרכן יוני 2022", עמ' 4 (פורסם יולי 2022).



אי-התאמה בין מספר הנפשות למספר החדרים בדירות ציבוריות - בביקורת הקודמת עלה כי בכ-2,100 דירות ציבוריות לא הייתה הלימה בין גודלן לבין גודל המשפחה שהתגוררה בהן - דירות של ארבעה חדרים ויותר שבהן התגוררו דייר יחיד או שני דיירים בלבד; בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. מלבד הגדרת "עודף דיור" כמצב שבו דיירים מחזיקים ביותר מדירה אחת, לא התייחס משרד הבינוי והשיכון להגדרה "דיור בשטח עודף", במצב שבו משק בית הזכאי לדיור ציבורי מורכב מנפש אחת או שניים המתגוררות בדירת ארבעה חדרים ויותר, כפי שצוין בדוח הקודם. יתרה מכך, משרד הבינוי והשיכון טרם בחן מנגנונים אפשריים לתמרוץ הדיירים להחליף דירה ואת שיעור הדיירים שהיו מוכנים להחליף את דירתם בדירה קטנה יותר.



הרחבת הדרכים לאיתור דירות לרכישה - בפברואר 2022 החל משרד הבינוי והשיכון בהפעלת פיילוט רכישה על ידי הזכאים ("דירה בשבילך"), ובמסגרתו נתן ל-400 זכאים שובר (וואצ'ר) שבאמצעותו יוכל זכאי לאתר לעצמו דירה שמשרד הבינוי והשיכון ירכוש אותה למגוריו של הזכאי. בדצמבר 2022 הנחה מנכ"ל המשרד להרחיב את מתן השוברים לכ-1,100 זכאים נוספים, ובסך הכול לכ-1,500 זכאים. יש לראות בחיוב את היוזמה של משרד הבינוי והשיכון לאפשר לזכאים לאתר לעצמם דירות. עם זאת, עד סוף שנת 2023, רק 185 זכאים רכשו דירה במסלול זה מתוך כ-1,500 זכאים שקיבלו שוברים בשנים 2022 - 2023.

הטיפול בדירות ריקות - משרד הבינוי והשיכון מכר 116 דירות ריקות שלא היה להן ביקוש מצד זכאים, והתמורה ממכירתן תשמש לרכישת דירות ציבוריות. כמו כן הוא פעל להכשרת 278 דירות לטובת שיכון עולים חדשים.

עיקרי הממצאות הביקורת

על משרד הבינוי והשיכון לגבש עם משרד האוצר, בשיתוף גופים רלוונטיים נוספים לרבות רמ"י, משרד הרווחה והביטחון החברתי ומשרד העלייה והקליטה, תוכנית פעולה לאומית רב-שנתית בנוגע למענה ממשלתי מיטבי עבור הנזקקים לסיוע בדיור, בהתחשב בעבודת הוועדה הציבורית לבחינת אמות המידה לזכאות לדיור ציבורי שמינה בפברואר 2022 מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון דאז. עוד מומלץ כי שר הבינוי והשיכון יעקוב אחר מימוש החלטת הממשלה ממרץ 2021 בדבר גיבוש התוכנית הרב-שנתית לטובת זכאי הסיוע לדיור ציבורי על ידי משרד הבינוי והשיכון. עוד מומלץ כי בהמשך להחלטות הממשלה בעניין הארכת תוקף חוק הדיור הציבורי מיוני 2023 ובהתאם להתקדמות הליך החקיקה, יפעלו משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר לגיבוש הסכמות בנושא, ובמסגרת זו יבחנו את הקריטריונים בנוגע לתנאי הזכאות לרכש הדירות, כגון בחינת המצב הכלכלי של הדייר, ואת היקפי ההטבה.

מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון וחברת עמידר יגבירו את מאמצי הרכש של דירות לטובת מלאי הדיור הציבורי ביישובים שבהם אין דירות ציבוריות, ובפרט ביישובי מיעוטים - ובהם ערבים, דרוזים, בדואים וצ'רקסים וכן ביישובים חרדים, וימצאו את כל הערוצים היכולים לתרום

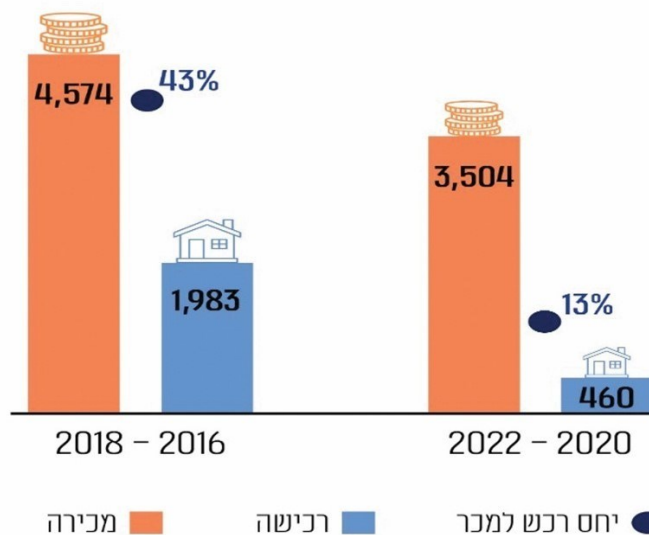


לכך, לרבות פרסום בעיתונים ובאתרים מקומיים ביישובים הרלוונטיים וקיום כנסי הסברה למתווכים ולתושבים בשיתוף הרשות המקומית.

מומלץ כי שר הבינוי והשיכון יבחן קידום הקצאת דירות ציבוריות במסגרת שיווקי הקרקעות של המדינה, ובמסגרת זו מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון, בשיתוף רמ"י, אגף תקציבים במשרד האוצר ואגף החשכ"ל, יבחנו את האפשרות לשלב במכרזי "דירה בהנחה" דירות ציבוריות, תוך הקצאת תקציב למימון בנייתן, כך שרק רכיב עלות הקרקע לבנייתן יוקצה בהנחה. באופן הזה יתאפשר למשרד הבינוי והשיכון לרכוש לטובת מלאי הדירות הציבוריות דירות חדשות במחיר מופחת במסגרת כלי מרכזי של הממשלה לטיפול במשבר הדיור, ובכך לשפר את המענה הניתן לזכאים לדיור ציבורי, בפרט ביישובים שבהם קיים קושי לרכוש דירות.

מומלץ כי אם יוארך בעתיד תוקפו של חוק הדיור הציבורי, יפיץ משרד הבינוי והשיכון הודעה לדיירי הדיור הציבורי בדבר זכותם לרכוש את הדירה שהם מתגוררים בה בשפות האם שלהם, לרבות באמהרית, ובהתאם יפרסם זאת גם באתר משרד הבינוי והשיכון במרשתת.

מספר הדירות הציבוריות שנרכשו ומספר הדירות הציבוריות שנמכרו ושיעורן של הדירות שנרכשו מתוך הדירות שנמכרו, לעומת 2018 - 2016 (דוח קודם) 2022 - 2020



המקור: על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

במהלך השנים קטן מספר הדירות הציבוריות לצד גידול במספר הזכאים הממתינים לדיור ציבורי לכ-4,300 זכאים ממתינים בשנת 2023, ועקב כך זמן ההמתנה הארצי הממוצע לקבלת דירה ציבורית התארך מכ-31 חודשים בשנת 2019 לכ-35 חודשים בשנת 2023.

ממצאי דוח מעקב זה מעידים כי חלק מהליקויים שצוינו בדוח הקודם תוקנו באופן חלקי או תוקנו במידה רבה, למשל בנושא מדיניות משרד הבינוי והשיכון לרכישת דירות גם ביישובים שלא היו בהם דירות ציבוריות, טיפול המשרד בדירות ריקות ובדירות שאינן ראויות למגורים באמצעות מכירתן או השמשתן למגורים וכן החזרה למאגר הדיור הציבורי דירות שהושכרו למטרות ציבוריות. עם זאת, ליקויים מהותיים שהועלו בביקורת הקודמת לא תוקנו או תוקנו במידה מועטה, ובכלל זה אי-גיבוש תוכנית רב-שנתית בנוגע למאגר הדיור הציבורי, אי-הכללת דיור ציבורי במסגרת פרויקטים של "דירה בהנחה" וכן אי-קידום נושא התאמת דירות אל גודל משקי הבית.

על שר הבינוי והשיכון לפעול לתיקון הליקויים שטרם תוקנו וליישום ההמלצות המפורטות בדוח זה במטרה לטייב את המענים לזכאי הדיור הציבורי, כך שיקוצר תור הממתינים וכן זמן ההמתנה לקבלת דירה ציבורית. עוד מומלץ כי בהמשך להחלטות הממשלה בעניין הארכת תוקף חוק הדיור הציבורי ובהתאם להתקדמות הליך החקיקה, יפעלו משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר לגיבוש הסכמות בנושא, ובמסגרת זו יבחנו את הקריטריונים בנוגע לתנאי הזכאות לרכש הדירות, כגון בחינת המצב הכלכלי של הדייר, וכן את היקפי ההטבה.



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
		←		הצוות הבין-משרדי לא הגיש המלצות לממשלה בנוגע לתוכנית פעולה רב-שנתית להגדלת מלאי הדירות הציבוריות	משרד הבינוי והשיכון	עבודת המטה בנוגע למאגר הדירות הציבוריות
		←		משרד הבינוי והשיכון לא רכש דירות ביישובים שבהם אין דירות ציבוריות, ובכלל זה ערים באשכול חברתי-כלכלי נמוך, שרובן ערים שבהן רוב האוכלוסייה היא של בני מיעוטים או של חרדים	משרד הבינוי והשיכון	אי-רכישת דירות ציבוריות בחלק מהיישובים שבהם ממתנים זכאים לדיור ציבורי
			←	רמ"י פרסמה מכרזים רק לחלק מהפרויקטים, ובהם נכללה בנייתן של כ-200 דירות ציבוריות במסגרת פרויקטים שונים של "מחיר למשתכן" בשישה יישובים	משרד הבינוי והשיכון רמ"י אגף החשכ"ל ואגף התקציבים במשרד האוצר	בניית דירות ציבוריות במסגרת פרויקטים של "דירה בהנחה"
			←	ב-2,100 דירות ציבוריות לא הייתה הלימה בין גודלן לבין גודל המשפחה שהתגוררה בהן	משרד הבינוי והשיכון	אי-התאמה בין מספר הנפשות למספר החדרים בדירות ציבוריות
	←			בביקורת הקודמת עלה כי כ-270 דירות ציבוריות לא היו מאוכלסות בפועל, והן עומדות ריקות יותר משנה	משרד הבינוי והשיכון	הטיפול בדירות ריקות



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				<p>משרד הבינוי והשיכון שלח לדיירי הדיור הציבורי, באמצעות החברות המאכלסות, את המכתבים בדבר הזכות לרכוש את הדירה בשפה העברית בלבד</p>	<p>משרד הבינוי והשיכון</p>	<p>מתן הודעה לדיירים בשפות שונות בדבר הזכאות לרכישת הדירות הציבוריות</p>



