

משרד הבינוי והשיכון

פעולות הביקורת

במשרד הבינוי והשיכון ובחברות האכלוס עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ, עמיגור - ניהול נכסים בע"מ, פרזות חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ וחלמיש חברה ממשלתית-עירונית לדיור, לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו בע"מ נבדקו סדרי הניהול של השכרת דירות ממאגר הדיור הציבורי שלא לזכאי הדיור הציבורי והשימוש שנעשה בהן. בדיקות השלמה נעשו במינהל נכסי הדיור הממשלתי שבמשרד האוצר.

רשות מקרקעי ישראל

ברשות מקרקעי ישראל ובמשרד הבינוי והשיכון נבדקו סדרי העבודה של שר הבינוי והשיכון לשעבר ח"כ אריאל אטיאס עם הרשות, ובכלל זה קיומם של העקרונות בדבר גדרי ההתערבות המותרת של השר בעסקאות של המינהל.

דירות דיור ציבורי שהושכרו שלא לזכאי דיור ציבורי

תקציר

רוב הדירות במאגר הדיור הציבורי הן בבעלות המדינה והן מושכרות במחיר מסובסד. קהל היעד של דירות אלו הוא בדרך כלל אוכלוסייה חלשה המתקשה לעמוד בנטל הכלכלי הכרוך בקניית דירה או בשכירתה בשוק החופשי ועומדת בתנאי זכאות שקבע משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון או המשרד). הזכאות לדירה בדיור הציבורי נקבעת על פי מצבו הסוציו-אקונומי של המבקש ובכלל זה רמת תפקודו הפיזי ופוטנציאל השתכרותו (להלן - זכאי דיור ציבורי או זכאים). האחריות לדיור הציבורי מוטלת על המשרד ולניהול הדירות אחראיות חברות האכלוס הפועלות מטעמו. על פי נתוני המשרד, כ-2,500 משפחות ויחידים זכאים ממתנינים כיום לקבלת דיור ציבורי. רבים מהם ממתנינים לדירות שנים רבות, לעתים אף יותר מעשר שנים. מאגר דירות הדיור הציבורי עמד בסוף שנת 2011 על כ-63,500 דירות; מהן כ-2,300 מושכרות לגופים ציבוריים, ובהם רשויות מקומיות, מוסדות לימוד, משרדי ממשלה, עמותות, בתי חולים וקיבוצים עירוניים. דירות אלה משמשות ליעדים ציבוריים (להלן - דירות המושכרות ליעדים ציבוריים או דירות המושכרות שלא למגורי זכאים), בעיקר למגורים של דיירים מטעם הגופים השוכרים, כמו סטודנטים ותלמידי ישיבות, חוסים, מורים חיילים, צוות בית חולים, חברים בקיבוצים עירוניים ובגרעיני התיישבות; מקצתן משמשות משרדים, בתי כנסת ומועדונים.

מדינת ישראל, באמצעות מתן אפשרות לזכאים להתגורר בדיור הציבורי, מגשימה הלכה למעשה את חובתה החוקתית להבטיח את הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד, המצויה בלבה ובגרעינה של הזכות החוקתית לכבוד האדם המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. חוק היסוד אינו קובע אך אידאל יפה או רעיון נשגב, אלא הוא קובע חובה משפטית אופרטיבית שכל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד ולהגשים. נפסק כי "כבוד האדם בישראל אינו מטאפורה. זו מציאות נורמטיבית, ממנה מתבקשות מסקנות אופרטיביות"¹. במסגרת זו, בית המשפט העליון פסק כי "מחובת המדינה על פי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו נגזרת החובה לקיים מערכת שתבטיח 'רשת מגן' למעוטי האמצעים בחברה כדי שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור קיומי. במסגרת זו עליה להבטיח... מקום מגורים שבו יוכל לממש את פרטיותו ואת חיי המשפחה שלו ולחסות מפגעי מזג האוויר..."². עוד נפסק כי "כבודו של האדם כולל בחובו... הגנה על מינימום הקיום האנושי... אדם המתגורר בחוצות ואין לו דיור, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע... אדם הנאלץ לחיות בתנאים חומריים משפילים, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע..."³. אך לאחרונה חזר ופסק בית המשפט העליון, בהרכב מורחב, כי "הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד מצויה בליבו ובגרעינו של כבוד האדם. חיים בחרפת רעב, ללא קורת גג, תוך חיפוש מתמיד מנין יבוא עזרו של אדם, אינם חיים בכבוד. מינימום של קיום בכבוד הוא תנאי לא רק לשמירה ולהגנה על הכבוד האנושי, אלא גם למיצוי יתר זכויות האדם. אין כל

1 בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 478, 464 (2005).

2 שם, עמ' 482.

3 רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360, 375-376.

פואטיקה בחיים בעוני ובמחסור. ללא תנאים חומריים מינימאליים, אין לאדם יכולת ליצור, לשאוף, לבחור את בחירותיו ולממש את חירויותיו⁴.

הדיוור הציבורי הוא מרכיב חיוני ומרכזי ב"רשת המגן" שהמדינה פורשת לאוכלוסיות החלשות בחברה. מבקר המדינה שם דגש מיוחד על הצורך להבטיח ולשמור את זכויות האוכלוסיות החלשות בחברה; דוח זה עוסק בחובה לספק את הצרכים הבסיסיים ביותר של הזכאים ומדגיש את חשיבות ההקפדה על כך שזכויותיהם החוקתיות של החלשים בחברה לא ייפגעו.

חברת האכלוס הגדולה ביותר, "עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ" (להלן - עמידר), מנהלת כ-83% מהדירות המושכרות שלא למגורי זכאים; "עמיגור - ניהול נכסים בע"מ" (להלן - עמיגור)⁵ מנהלת כ-8% מדירות אלה, ואת יתר הדירות מנהלות החברות "פרזות חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ" (להלן - פרזות), "חלמיש חברה ממשלתית-עירונית לדיוור, לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו בע"מ" (להלן - חלמיש), "שקמונה חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדיוור בחיפה" (להלן - שקמונה) ו"חלד - חברה ממשלתית עירונית לשיקום דיוור ופיתוח בע"מ" (להלן - חלד).

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2011 - דצמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הניהול של השכרת דירות שלא למגורי זכאים ממאגר הדיוור הציבורי ואת השימוש הנעשה בהן. הבדיקה נעשתה במשרד הבינוי והשיכון ובחברות האכלוס עמידר, עמיגור, פרזות וחלמיש. בדיקות השלמה נעשו במינהל נכסי הדיוור הממשלתי שבמשרד האוצר (להלן - מינהל הדיוור).

עיקרי הממצאים

ליקויים בהקצאת דירות של הדיוור הציבורי למוסדות וגופים ציבוריים

אופן הקצאת הדירות ליעדים ציבוריים מוסדר בנוהל של המשרד - "הקצאת דירות בשכירות ליעדים ציבוריים" שפורסם לראשונה בנובמבר 1988 (להלן - הנוהל). בביקורת עלו חריגות מהותיות מהנוהל. להלן הממצאים:

דירות המושכרות לשימושים שלא הותרו בנוהל: כ-240 דירות מתוך כלל הדירות המשמשות כיום שלא למגורי זכאים הושכרו בניגוד לכללי הנוהל. הדירות הושכרו ליעדים שאינם מוגדרים "יעד ציבורי" והן משמשות למשרדים, למגורים של עובדי רשויות מקומיות ושל עובדים בעסקים פרטיים; דירה אחת אף משמשת דירת נופש של חברת אכלוס. הכול על חשבונם של זכאי דיוור ציבורי הממתינים לדיוור ציבורי, לעתים שנים ארוכות.

4 בג"ץ 10662/04 סלאח חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פס' 35 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (טרם פורסם, 28.2.12).

5 עמיגור היא חברה בת של הסוכנות היהודית.

הארכת תקופת השכירות שלא על פי כללי הנוהל: בביקורת נבדקו יותר מ-200 תיקי הקצאה של דירות המושכרות שלא לזכאים, שנמצאו בטיפול חברות האכלוס. יודגש שברוב המקרים מדובר בתקופות שכירות ארוכות מאוד המחייבות את השוכרים להגיש בקשה להארכת השכירות. מהביקורת עלה כי אין המעקב אחר תוקף החוזים מספק ולמשרד אין מנגנון שיטתי המתריע על סיום חוזי השכירות עם הגופים השוכרים. המשרד גם לא דרש מחברות האכלוס לעקוב אחר סיום תקופות השכירות ולא עמד על כך שהארכת תיעשה רק לאחר שייתן את אישורו לכך.

בפועל ברוב המקרים לא נחתמו חוזי שכירות בני תוקף בין חברות האכלוס לשוכרים. קיומו של חוזה כזה מחויב בשל חובת המשרד לנהל את הרכוש הציבורי שבידו באופן מיטבי, כנאמן הציבור, ובשל חובתו להקפיד על סדרי מינהל תקין. דיון בבקשה להארכת חוזה שכירות מאפשר לבחון אם עדיין קיים צידוק לכך שדירות הדירור הציבורי יושכרו שלא לזכאים. בהיעדר דיון כזה ובהיעדר אכיפתם של כללי המשרד, השכירות הזמנית הופכת לשכירות מתמשכת ללא כל תנאי וסייג, המאפשרת שימוש בדירות לכל מיני מטרות, זולת מגורי זכאים.

קביעת שכר דירה מדורג (סוציאלי) לשוכרים ציבוריים בניגוד לכללי הנוהל: על פי כללי המשרד, גופים ציבוריים השוכרים דירות דירור ציבורי נדרשים לשלם דמי שכירות לפי תעריף שכר דירה חופשי (להלן - שד"ח)⁶, למעט אלה המשתמשים בדירות לצורך מגורי חוסים או כבתי כנסת, ובשל כך הם משלמים שכר דירה הנמוך משד"ח. הביקורת העלתה כי למעלה מ-400 מהדירות שהמשרד משכיר שלא למגורי זכאים מושכרות, בניגוד לנוהלי המשרד, בשכר דירה מופחת הנמוך מתעריף שד"ח, אף שהדירות אינן משמשות למגורי חוסים או כבתי כנסת.

אי-עזרון תעריף שכר דירה: מהביקורת עלה שלמרות הזינוק החד במחירי הדירור, לרבות במחירי השכירות⁷, לא עזרן המשרד במשך שנים את תעריפי השד"ח שקבע השמאי הממשלתי בשנת 2005. להותרת התעריפים על כנם יש ערך כלכלי רב, אולם אי-עדכוןם לא נבע ממדיניות שקבע המשרד, ואף לא מהחלטה מושכלת, אלא ממחדל.

אי-שולם שכר דירה: נמצא שבעבור מאות דירות שהושכרו לגופים ציבוריים לא שולם שכר דירה במשך זמן רב. אחת הסיבות לכך היא מחלוקות של המשרד עם השוכרים הנוגעות לנוסח חוזה השכירות ולגובה שכר הדירה. המשרד לא פעל ליישוב המחלוקות עם שוכרים ציבוריים שאינם עומדים בתנאי השכירות ואף לא וידא שתיגבה התמורה ההולמת בגין השכרת הדירות.

אי-קבלת היתר לשימוש חורג: על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, תכנית מתאר מקומית קובעת מהו ייעודו של כל נכס ברשות המקומית. לייעוד אחר נדרש אישור מיוחד של הוועדה המקומית לתכנון ולבניה (להלן - הוועדה המקומית). 723 דירות מכלל הדירות המושכרות ליעדים ציבוריים אינן משמשות

6 שכר דירה בסיסי האמור לשקף את שכר הדירה בשוק החופשי, אך לרוב הוא נמוך ממנו.
7 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משנת 2007 עד הרבעון הראשון של 2011 עלו מחירי הדירור בכ-60% בערכים נומינליים (כ-40% בערכים ריאליים) ותעריפי שכר הדירה עלו בשיעור של כ-32% בערכים נומינליים (כ-20% בערכים ריאליים).

למגורים, אף שיועדו לכך מלכתחילה. משרד מבקר המדינה בדק כ-70 מתיקי נכסים אלו. התברר כי לאף לא אחד מהנכסים נתנה הוועדה המקומית היתר לשימוש חורג, לכן מדובר בשימוש שאינו בהתאם לדיני התכנון והבנייה. השוכרים, ביניהם רשויות מקומיות, בתי כנסת, קופות חולים, מוסדות חינוך וחברות אכלוס, לא פנו לוועדה המקומית כדי לקבל היתר לשינוי ייעודם של הנכסים ששכרו. יתרה מכך, חברות האכלוס לא עמדו על הצורך להסדיר את השימוש בדירות כדין; המשרד, שהקצה את הדירות שלא למגורים, לא דרש מהשוכרים להציג היתר לשימוש חורג והעלים עין מהעובדה שנעשה בנכסים שימוש שאינו על פי דין.

להלן כמה מקרים הממחישים את הליקויים והחריגות שנמצאו:

דירה שהושכרה לעיריית דימונה בעבור עובד בכיר שלה: משנת 1990 השכירה עמידר לעיריית דימונה, באישורו של המשרד, דירת קרקע בת ארבעה חדרים למגורי עובד בכיר של העירייה - יעד שאינו מותר על פי נוהל המשרד. במהלך השנים האריכה עמידר את תקופת השכירות של הדירה בלי שקיבלה את אישורו של המשרד ובלי שנדרשה לעניין מלאי הדירות בעיר ולשאלה אם יש זכאים שהדירה יכולה להתאים להם. רק בשנת 2010 דרשה עמידר מעיריית דימונה להשיב את הדירה לידיה כדי להקצותה למשפחה שהוכרה זכאית דיור ציבורי. אף על פי כן, לא פינתה העירייה את הנכס אלא בסוף דצמבר 2011, במהלך הביקורת.

דירה שהשכירה עמידר לבית מלון: מפברואר 2005 המשרד משכיר דירה בת ארבעה חדרים לבית מלון במצפה רמון והיא משמשת למגורי עובדיו. בעקבות הביקורת דרשה עמידר מבית המלון להשיב לה את הנכס. אף על פי כן, עד מועד סיום הביקורת לא הושב הנכס למשרד.

דירות המשמשות משרדים ודירה המשמשת דירת נופש לעובדי עמידר: בניגוד לנוהל המשרד, 187 מתוך כלל הדירות המושכרות שלא למגורי זכאים משמשות משרדים. בגופים השוכרים ניתן למצוא רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, ישיבות וחברות אכלוס. בין הדירות המשמשות משרדים שמשמשות את משרדי עמידר, דירה נוספת הנמצאת בערד משמשת דירת נופש לעובדי עמידר. רק במהלך הביקורת, ולאחר כארבעים שנה שהדירה משמשת דירת נופש, סיכמו עמידר והמשרד כי הדירה תוחזר במהלך שנת 2013 למאגר הדיור הציבורי.

שתי דירות שהושכרו למועצה המקומית ראש פינה לשימוש של לשכת הרבנות המקומית: משנת 1998 עמידר משכירה למועצה המקומית ראש פינה שתי דירות צמודות קרקע ממאגר הדיור הציבורי. הדירות משמשות את המועצה הדתית כלשכת רבנות מקומית. יודגש כי דירות קרקע יכולות להתאים לזכאים נכים וקיימת מצוקה קשה בזמינותן. בשנת 2006 ביקשה המועצה המקומית להעביר את הדירות לשכירות ישירה על שמה של המועצה הדתית. ועדת ההקצאות במשרד החליטה להמשיך ולהשכיר את הדירות למועצה המקומית למשך חצי שנה נוספת, ובתום התקופה להשכיר לזכאים. עד מועד סיום הביקורת, כשש שנים לאחר שניתן אישור הארכת החוזה לחצי שנה בלבד, הדירות עדיין מושכרות לרשות המקומית והן משמשות את לשכת הרבנות המקומית.

דירות המשמשות בתי כנסת: על פי נהלי המשרד משנת 1988 ומשנת 2003 ניתן להשכיר דירות של הדיור הציבורי להפעלת בתי כנסת. בנוהל מעודכן משנת 2012 נגרעה אפשרות זו. בביקורת עלה כי 233 דירות מגורים של הדיור הציבורי משמשות בתי כנסת. מבדיקת 14 תיקי נכסים המשמשים בתי כנסת עלה כי בכלם

לא נמצא חוזה בר-תוקף בשל סירובם של השוכרים לחתום על חוזה שכירות. עוד עלה כי רוב בתי הכנסת מאחרים בתשלומי שכר הדירה או שאין הם משלמים כלל. בשנת 2012 עמדו החובות המצטברים שלהם על יותר מ-10 מיליון ש"ח; המשרד וחברות האכלוס לא נקטו צעדים נחרצים לגבייתם, למעט משלוח דרישות תשלום לשוכרים כדי שיסלקו את חובותיהם.

דירות המושכרות לצורכי חינוך ולגורמים התומכים בקהילה

685 מהדירות המושכרות לגופים ציבוריים משמשות למגורים של תלמידי תיכון, של סטודנטים, של תלמידים בישיבות הסדר, בישיבות תיכוניות ובאולפנות ושל אברכים בישיבות.

השכרת דירות למגורי סטודנטים התורמים לקהילה: חלק מהדירות המשמשות למגורי תלמידים מוקצות להם בתמורה לתרומתם לקהילה; למשל, 114 דירות מוקצות לסטודנטים מתוקף החלטת ממשלה. לעומת זאת, לומדים אחרים, כמו תלמידי ישיבות, מקבלים את הדירות בלי שיידרשו לתרומה קהילתית כלשהי.

השכרת דירות לקיבוץ ראשית בירושלים: על פי נוהל שקבע המשרד בשנת 2003, ניתן להשכיר דירות דיור ציבורי לקיבוצים עירוניים⁸ לצורך השתלבותם במרקם החיים בשכונה או בעיר ולקיחת חלק פעיל ביחד עם התושבים ועם הגורמים המקצועיים בתהליכי השיקום של המקום.

122 דירות מושכרות לקיבוצים עירוניים התומכים בקהילה. 48 מהן, המצויות בשכונת קריית מנחם בירושלים, מושכרות לקיבוץ ראשית (להלן - הקיבוץ). בסוף שנות השמונים של המאה העשרים התאפיין המתחם שהקיבוץ שוכן בו באוכלוסייה במעמד סוציו-אקונומי נמוך ובדימוי חברתי שלילי. מצבן הפיזי של הדירות היה כבי רע וכמעט שלא היה להן ביקוש בקרב זכאי הדיוור הציבורי. משנת 1989, עוד לפני שהדבר הותר בנוהל מ-2003, החל המשרד להקצות לקיבוץ דירות למגורי חבריו. בדיקת סדרי הניהול של הקצאת הדירות לקיבוץ והפיקוח על השימוש בהן העלתה את הממצאים האלה:

הקצאת דירות למי שאינם חברי הקיבוץ ואינם מועמדים לחברות בו: על אף ההגבלה בחוזה השכירות שנחתמו עם הקיבוץ, ולפיה יתגוררו בדירות רק חברי הקיבוץ או כאלה המועמדים לחברות בו, ב-32 מהדירות התגוררו במועד סיום הביקורת גורמים פרטיים, המכונים "פעילים חברתיים", שהקיבוץ השכיר להם את הדירות ששכר מהמשרד.

עד סוף שנת 2009 לא עקבו המשרד וחברות האכלוס עמידר ופרזות המנהלות את הדירות מיהם דיירי המתחם, וממילא לא ידעו שברוב הדירות מתגוררים גורמים פרטיים שאינם חברי קיבוץ או מועמדים לחברות בו, ולכן אין הם זכאים לגור בהן.

8 על פי סעיף 2(ג) לתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות) (תיקון), התשס"ו-2005, קיבוץ עירוני הוא "אגודה שיתופית הפועלת לתרומה ומעורבות חברתית בחברה הישראלית, המאורגנת על עקרונות של עבודה עצמית ושל שיתוף בהכנסות, בצריכה ובחינוך על בסיס עקרונות של שוויון בין החברים".

תשלומי שכר דירה: נכון למועד סיום הביקורת, הקיבוץ משלם שכר דירה סוציאלי בעבור 26 דירות ושד"ח בעבור 22 הדירות האחרות. ב-16 מהדירות שבעבורן הקיבוץ משלם שכר דירה סוציאלי מתגוררים חברי קיבוץ, וביתר הדירות מתגוררים גורמים פרטיים. יוצא אפוא שדיירים שאינם זכאי דיור ציבורי זוכים ללא כל הצדקה בהטבה כלכלית משמעותית.

מעקב אחר הפעילות החברתית של הקיבוץ: עד 2009 לא העביר הקיבוץ תכנית פעילות שנתית המפרטת את פעולתו למען הקהילה, כפי שנדרש ממנו. רק בשנת 2009 החל הקיבוץ להמציא תכניות כאלו למשרד ולחברות האכלוס. בחינת התכניות העלתה שהן מציינות באופן כללי את הפעילויות החברתיות של הדיירים התורמים בקהילה, אך אין הן מפרטות את התשומות והתפוקות הנוגעות לכל פעילות ופעילות. אגף שיקום שכונות חברתי במשרד האמור לקבל דיווחים תקופתיים מהקיבוץ, לא דרש ממנו להגיש תכנית עבודה מפורטת יותר ולדווח על ביצועה. האגף גם לא קבע יעדים ומדדים שעל הקיבוץ לעמוד בהם ולא היה מעורב כלל בפעילותו של הקיבוץ בקהילה.

הקניית מעמד זכאי לחברי הקיבוץ: לפי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, ולפי כללי המשרד ניתן למכור את הדירות בפטור ממכרז רק לזכאים שהוכרו ככאלה לפי הקריטריונים של המשרד. גופים ציבוריים ועמותות השוכרים דירות ממאגר הדיור הציבורי אינם מוכרים כזכאים, לכן אין באפשרותם לרכוש את הדירה ישירות מהמשרד אלא באמצעות מכרז הפתוח לציבור. במהלך השנים קיים המשרד מבצעי מכר של דירות ממאגר הדיור הציבורי לדייריהן הזכאים בהנחות משמעותיות ובפטור ממכרז. גם הקיבוץ ביקש לרכוש, את הדירות שחבריו מתגוררים בהן, אך המשרד לא נענה לבקשה כי הקיבוץ לא נמנה עם זכאי הדיור הציבורי.

כדי לפתוח פתח לחברי הקיבוץ לרכוש את הדירות באותם התנאים של זכאי הדיור ציבורי אישר המשרד להמיר את חוזי השכירות שהקיבוץ היה חתום עליהם לחוזי שכירות אישיים על שם חברי הקיבוץ. את האישור נתן המשרד בניגוד לקריטריון שהוא בעצמו קבע, ולפיו יוכר כזכאי רק אדם המקבל הבטחת הכנסה. מדובר באישור חריג הנוגד את נוהלי המשרד; בהתנהלותו זו עולה החשש שהמשרד ביקש לפתוח פתח לחברי הקיבוצים לרכוש את הדירות בלי שעמדו בקריטריונים, והכול על חשבון זכאי הדיור הציבורי בעיר.

העברת דירות ממאגר הדיור הציבורי במתחם נווה כנרת למינהל הדיור

משנת 1978 המשרד משכיר 120 דירות ממאגר הדיור הציבורי במתחם נווה כנרת שבטבריה למינהל הדיור לצורך מגורי חוסים של משרד הרווחה. שכר הדירה בגין דירות למגורי חוסים הוא שכר דירה סוציאלי; על אף הנחייתו של המשרד משנת 2005 כי יש לעדכנו אחת לשנה ולהעלותו ב-50 ש"ח, סירב מינהל הדיור לשלם שכר דירה סוציאלי מעודכן. יתרה מכך, בתקופה מסוימת הוא החליט באופן חד-צדדי להפסיק לשלם את שכר הדירה בגין הדירות שהוא שוכר. במהלך הביקורת עמד שכר הדירה על 325 ש"ח לחודש.

ביולי 2012 גיבשו נציגיהם של המשרד, של החשב הכללי במשרד האוצר ושל מינהל הדיור עסקה להעברת הדירות האמורות לניהולו של מינהל הדיור. על פי העסקה ישלם מינהל הדיור למשרד 2 מיליון ש"ח בעבור הדירות ויסדיר את החוב בגין

ההיטלים הרובצים על הנכסים, שלטענת עיריית טבריה הסתכם בשנת 2010 ב-17 מיליון ש"ח.

בביקורת עלה שמנכ"ל המשרד לא היה מעורב בעסקה והיא אף לא הובאה לידיעתו ולאישורו. ממסמכי המשרד עלה כי המשרד לא קיים עבודת מטה מסודרת לבחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לעסקה, לרבות האופן להערכת שווי הנכסים, כדאיותה הכלכלית של העסקה ושאלת היקף ההיטלים שעל המשרד לשאת בהם. עוד עלה כי למשרד אין נוהל או כללים מוסדרים כתובים בנוגע לניהול תהליך למכירת נכסים של הדיור הציבורי למי שאינו מוגדר זכאי דיור ציבורי, והתהליך מתבצע על פי נוהל שבעל פה.

צעדים שנקטו המשרד וחברות האכלוס להחזרת דירות

תוקף חוזי השכירות שנחתמו עם הגופים הציבוריים ששכרו דירות ממאגר הדיור הציבורי הוא לשנה אחת בלבד (עם אופציה להארכה).

כשהמשרד וחברות האכלוס דרשו את השבת הדירות למאגר הדיור הציבורי, דרישתם לרוב לא נענתה על ידי השוכרים, והם סירבו לפנות את הדירות. המשרד וחברות האכלוס לא פעלו בנחישות נגד השוכרים הסרבנים; המשרד לא ביצע בירור מוקדם עם הנהלות הרשויות המקומיות ועם משרדי הממשלה, לרבות עם שר הפנים הממונה על השלטון המקומי, כפי שנדרש בהנחייתו של היועץ המשפטי לממשלה⁹, והוא נמנע מלנקוט צעדים משפטיים נגדם. בשנים 2009-2012 הושבו רק כמאה דירות למאגר הדיור הציבורי.

תופעת סירוב השוכרים לפנות את הדירות בולטת בייחוד בערים מרכזיות באזורי ביקוש, שם תור הממתינים לדירות ממאגר הדיור הציבורי ארוך מאוד. למשל, במועד סיום הביקורת המתינו בירושלים יותר מ-170 משפחות ובודדים זכאים, ובה בשעה 11 דירות ממאגר הדיור הציבורי שימשו ליעדים ציבוריים שמתפקידה של הרשות המקומית לספקם - כמו בתי כנסת, מועדוני פנאי לגיל השלישי, טיפת חלב, גן ילדים ומשרד ייעוץ תעסוקתי לאזרח. למרות בקשותיהם החוזרות ונשנות של המשרד ועמידר לאורך שנים רבות לפנות את הדירות, עיריית ירושלים עומדת בסירובה וממשיכה להחזיק בדירות. בתל אביב-יפו המתינו במועד סיום הביקורת יותר מ-200 זכאים לקבלת דיור ציבורי, בשעה ש-17 דירות ממאגר הדיור הציבורי הושכרו לצורכי שירותי העיר והקהילה, כמו מועדוניות נוער, מרכזי גמילה מסמים, שירות פסיכולוגי, מגורי חיילים, שיטור קהילתי וספרייה עירונית. למרות בקשות חוזרות ונשנות לפינוי הדירות סירבה עיריית תל אביב-יפו לפנותן בטענה שהיא זקוקה להן לצורך פעילותה בקהילה.

9 מספר הנחיה 6.1.200 (60.150) מיום 1.4.69 ועדכון מיום 6.3.03 בנושא "התדיינות בין המדינה לבין רשויות מקומיות". על פי הנחיה זו, "בטרם תוגש תביעה על ידי רשות מרשויות המדינה נגד רשות מקומית, ייעשה בירור מוקדם בין הנוגעים לעניין כדי לבחון את האפשרות להסדיר את הנושא שבמחלוקת - ללא היזקקות לערכאות. זאת, מטעמי תקינות ציבורית וחיסכון במשאבי כוח אדם וכסף".

סיכום והמלצות

הדיוור הציבורי הוא מרכיב חיוני ומרכזי ב"רשת המגן" שהמדינה פורשת לאוכלוסייה החלשה בחברה, אוכלוסייה אשר מבקר המדינה שם דגש מיוחד על החובה להבטיח ולשמור את זכויותיה; הליקויים החמורים שעלו בביקורת אך מדגישים את חשיבות ההקפדה על כך שזכויותיהם החוקתיות של החלשים בחברה לא ייפגעו.

על פי נתוני משרד השיכון, כ-2,500 משפחות ויחידים שהוגדרו כזכאים ממתנינים כיום לדיוור ציבורי. רבים מהם כבר ממתנינים שנים רבות למימוש זכאותם. מחירי הדיוור שנסקו בשנים האחרונות והעובדה שמדובר באוכלוסייה קשת יום המשתייכת לשכבות הסוציו-אקונומיות הנמוכות רק מעצימים את קשיי ההתמודדות שלה בחיי היום-יום, ובייחוד את התמודדותה עם נטל ההוצאות לדיוור. המדינה, באמצעות מתן אפשרות לזכאים להתגורר בדיוור הציבורי, מגשימה הלכה למעשה את חובתה החוקתית להבטיח את הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד, המצויה בלבה ובגרעינה של הזכות החוקתית לכבוד האדם המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

כ-2,300 דירות מתוך כ-63,500 הדירות במאגר הדיוור הציבורי אינן מושכרות לזכאי דיוור ציבורי אלא לגופים ציבוריים, כמו רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, מוסדות לימוד, עמותות ואגודות וקיבוצים עירוניים, המשתמשים בהם ליעדים ציבוריים. רוב הדירות יכולות לשמש למגורי זכאים, אך משמשות בפועל למגורים של דיירים מטעם השוכרים, שאינם מוכרים כזכאים - סטודנטים, אברכים, חוסים של משרד הרווחה ומורים חיילים. הדירות האחרות משמשות לצרכים קהילתיים כמו בתי כנסת, גני ילדים, מועדונים וישיבות. יתרה מכך, 240 דירות (כ-10%) מושכרות לשימושים החורגים מנוהלי המשרד למשל מגורי עובדי בית מלון ולשימושים שאינם מוגדרים "יעדים ציבוריים" למשל משרדים. מדובר בחריגה מהותית של המשרד ושל חברות האכלוס, שהתירו במשך שנים ארוכות את השכרתן של הדירות בניגוד לכללים.

בנוגע למשרד ולחברות האכלוס עלו בביקורת ליקויים חמורים הנוגעים לסדרי הניהול של השכרת דירות ממאגר הדיוור הציבורי לשוכרים שאינם זכאים ולהיעדר הנחישות שלהם בעניין פינוי סרבנים שנדרשו לפנות את הדירות אף שהדירות נדרשות לטובת זכאי דיוור ציבורי. ליקויים אלה מלמדים על פיקוח שאין בו די על השימושים הנעשים בנכסי המדינה שבאחריותו של משרד השיכון. בהתנהלותו זו הפר המשרד את חובתו לשמירת נכסים אלו ולניתובם לזכאי דיוור ציבורי, כנאמן הציבור. בכך, הוא פוגע באוכלוסייה החלשה הנזקקת לסעדו ובאמון הציבור במוסדות השלטון וכן נפגעת החובה החוקתית להבטיח את הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד.

בחלק מהדירות אמנם נעשה שימוש חשוב אם לצורכי הקהילה אם לצורכי אוכלוסיות מיוחדות, אך הוא נעשה על חשבון זכאי הדיוור הציבורי. יוצא אפוא שהמשרד חרג מתפקידו המובהק כגוף שהוסמך לתת מענה למצוקת הדיוור של זכאים; אגב כך, הוא מסבסד גופי שלטון, כמו רשויות מקומיות ומשרדי ממשלה, וגם גורמים פרטיים בניגוד לכללים שהוא בעצמו קבע. ראוי לציין כי המשרד החמיר את כלליו בשנת 2012 וצמצם באופן מהותי את האפשרות להקצות דיוור ציבורי ליעדים ציבוריים. בעקבות הצמצום האמור ניתנת עדיפות כיום, בראש וראשונה, לזכאי הדיוור הציבורי.

לנוכח המחסור החמור בדירות במאגר הדיוור הציבורי, על הגופים המעורבים - משרד השיכון, הרשויות המקומיות ואחרים - לפעול למציאת פתרון חלופי לבעיית

אוכלוסיית הזכאים וליישומו. חיוני ביותר שהמשרד יבחן מחדש את מכלול ההקצאות שנעשו בעבר בעבור שוכרים שאינם זכאים, יאתר את ההקצאות שאינן עומדות בכללים העדכניים שקבע וישיב את הדירות למאגר הדיור הציבורי. על הגופים האמורים לעיל להביא בחשבון את חובתה החוקתית של המדינה מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו לפרוס "רשת מגן" למעוטי האמצעים בחברה; מתן דיור ציבורי לזכאים הוא מרכיב חיוני ומרכזי בקיומה של "רשת המגן" זו.

על המשרד לעדכן לאלתר את תעריפי שכר הדירה שהוא גובה מהגופים הציבוריים לפי שומה מעודכנת של ערך הנכסים ולהקפיד לעשות כן מדי פעם בפעם. כמו כן, עליו לבחון אם נכון וראוי להמשיך ולהשכיר נכסים בשכר דירה סוציאלי, הנמוך בשיעור ניכר מערכו הריאלי בשוק, למי שאינו זכאי דיור ציבורי. שכר דירה שאינו משקף את ערכו הריאלי של הנכס הוא הטבה כלכלית משמעותית שאינה נובעת ממדיניות שקבע המשרד, אף לא מהחלטה מושכלת, אלא ממחדל של אי-עדכון גובה השד"ח.

הקצאת דירות לגורמים פרטיים שאינם מוגדרים זכאי דיור ציבורי, מתוך כוונה לאפשר להם לרכוש אותן, היא החלטה עקרונית בעלת ערך כלכלי רב ולה השלכות חברתיות וכלכליות מהותיות. לכן, ראוי שתוכרע בדרג הממשלתי שיבחן את כל השיקולים וההשלכות הכרוכים בקבלת החלטה כזאת.

משנת 2010 ובמהלך הביקורת החל אמנם המשרד לנקוט פעולות להשבת דירות למאגר הדיור הציבורי, אך הצלחתו הייתה דלה - הוא השיב כמאה דירות בלבד. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב פעולות אלו ומצפה כי המשרד יתמיד ויפעל ביעילות ובהקדם לתיקון יתר הליקויים.



מבוא

רוב הדירות במאגר הדיור הציבורי הן בבעלות המדינה והן מושכרות במחיר מסובסד. קהל היעד של דירות אלו הוא בדרך כלל אוכלוסייה חלשה המתקשה לעמוד בנטל הכלכלי הכרוך בקניית דירה או בשכירתה בשוק החופשי ועומדת בתנאי זכאות שקבע משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד או משרד השיכון). הזכאות לדירה בדיור הציבורי נקבעת על פי מצבו הסוציו-אקונומי של המבקש ובכלל זה רמת תפקודו הפיזי ופוטנציאל השתכרותו (להלן - זכאים או זכאי דיור ציבורי).

מדינת ישראל, באמצעות מתן אפשרות לזכאים להתגורר בדירור הציבורי, מגשימה הלכה למעשה את חובתה החוקתית להבטיח את הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד, המצויה בלבה ובגרעינה של הזכות החוקתית לכבוד האדם המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. חוק היסוד אינו קובע אך אידאל יפה או רעיון נשגב, אלא הוא קובע חובה משפטית אופרטיבית שכל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד ולהגשים. נפסק כי "כבוד האדם בישראל אינו מטאפורה. זו מציאות נורמטיבית, ממנה מתבקשות מסקנות אופרטיביות"¹⁰. במסגרת זו, בית המשפט העליון פסק כי "מחובת המדינה על פי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו נגזרת החובה לקיים מערכת שתבטיח 'רשת מגן' למעוטי האמצעים בחברה כדי שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור קיומי. במסגרת זו עליה להבטיח... מקום מגורים שבו יוכל לממש את פרטיותו ואת חי המשפחה שלו ולחסות מפגעי מזג האוויר..."¹¹. עוד נפסק כי "כבודו של האדם כולל בחובו... הגנה על מינימום הקיום האנושי... אדם המתגורר בחוצות ואין לו דירור, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע... אדם הנאלץ לחיות בתנאים חומריים משפילים, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע..."¹². אך לאחרונה חזר ופסק בית המשפט העליון, בהרכב מורחב, כי "הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד מצויה בליבו ובגרעינו של כבוד האדם. חיים בחרפת רעב, ללא קורת גג, תוך חיפוש מתמיד מנין יבוא עזרו של אדם, אינם חיים בכבוד. מינימום של קיום בכבוד הוא תנאי לא רק לשמירה ולהגנה על הכבוד האנושי, אלא גם למיצוי יתר זכויות האדם. אין כל פואטיקה בחיים בעוני ובמחסור. ללא תנאים חומריים מינימאליים, אין לאדם יכולת ליצור, לשאוף, לבחור את בחירותיו ולממש את בחירותיו"¹³.

הדירור הציבורי הוא מרכיב חיוני ומרכזי ב"רשת המגן" שהמדינה פורשת לאוכלוסיות החלשות בחברה. מבקר המדינה שם דגש מיוחד על הצורך להבטיח ולשמור את זכויות האוכלוסיות החלשות בחברה; דוח זה עוסק בחובה לספק את הצרכים הבסיסיים ביותר של הזכאים ומדגיש את חשיבות ההקפדה על כך שזכויותיהם החוקתיות של החלשים בחברה לא ייפגעו.

בשנת 1999 היו כ-108,000 דירות במאגר הדירור הציבורי, לרבות דירות בבתי דירור מוגן לעולים. מאז ועד אוגוסט 2011¹⁴ הלך והידלדל מאגר דירות הדירור הציבורי בשל מכירת הדירות לדייריהן. על פי נתוני המשרד בתחילת 2011 היו במאגר הדירור הציבורי כ-63,500 דירות בשיכון רגיל ו-12,000 בבתי דירור מוגן.

בשנת 1998 נחקק חוק הדירור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998 (להלן - חוק הדירור הציבורי או החוק). מטרת החוק הייתה לאפשר לדיירי הדירור הציבורי לרכוש את הדירות שהם מתגוררים בהן במחירים נמוכים. התמורה ממכירת הדירות הייתה אמורה לשמש בעיקרה בעבור הגדלת מלאי הדירות לזכאי דירור ציבורי. אולם משנת 1999 דחה "חוק ההסדרים"¹⁵, פעם אחר פעם, את מועד יישום החוק והוא הושהה. עם זאת, משרד השיכון קיים במהלך השנים מבצעי מכר לדיירי הדירור הציבורי, ובהם נמכרו הדירות בהנחות משמעותיות. אולם התמורה שהתקבלה בגין הדירות לא שימשה לרכישת דירות חדשות למאגר הדירור הציבורי כפי שקבע החוק, אלא לרכישת דירות של

- 10 בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד (3) 478, 464 (2005).
 11 שם, עמ' 482.
 12 רע"א 4905/98 גמזון נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360, 375-376.
 13 בג"ץ 10662/04 סלאח חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פס' 35 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (טרם פורסם, 28.2.12).
 14 איתי פירלמן, תמורות בדירור הציבורי בישראל, מרכז מחקר ומידע של הכנסת, אוקטובר 2011.
 15 חוק שהממשלה מביאה לאישור הכנסת בכל שנה לצד חוק התקציב, המאגד חוקים ותיקוני חקיקה שהממשלה רואה צורך באישורם כדי ליישם את מדיניותה ותכניתיה הכלכליות.

הסוכנות היהודית לארץ ישראל¹⁶ (להלן - הסוכנות היהודית). רכישת דירותיה של הסוכנות היהודית לא הגדילה בפועל את מספר הדירות במאגר הדיור הציבורי, אלא רק העבירה את הבעלות עליהן לידי המדינה. ב-1.1.13¹⁷ פגה תקופת ההשהיה של החוק והוא נכנס לתוקף, אך הוא לא יצא מן הכוח אל הפועל. בעקבות זאת הוגשו עתירות לבג"ץ, בין היתר נגד שר הבינוי והשיכון ושר האוצר, בדרישה להחיל את החוק.

מדיניות ניהול הדיור הציבורי מושתתת, בין היתר, על חוק זכויות דיירי בדיור הציבורי, התשנ"ח-1998. האחריות לדיור הציבורי מוטלת על משרד השיכון. חברות לדיור ציבורי - חברות ממשלתיות או חברות ממשלתיות-עירוניות וחברה נוספת בבעלותה של הסוכנות היהודית - הן שמנהלות את הנכסים מטעם המשרד על פי הסכמי ניהול שנחתמו בינן לבין המשרד. באחריותן לנהל את הדירות ולעמוד בקשר עם השוכרים שעמם הן חותמות על חוזי שכירות, כשהמשרד מפקח על אופן ניהול הדירות. החברה הגדולה ביותר, "עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ" (להלן - עמידר), מנהלת כ-47,200 דירות¹⁸, "עמיגור - ניהול נכסים בע"מ" (להלן - עמיגור), חברה בת של הסוכנות היהודית, מנהלת כ-13,000 דירות, חלקן בבעלות המדינה וחלקן בבעלות הסוכנות היהודית, "חלמיש - חברה ממשלתית-עירונית לדיור, לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו בע"מ" (להלן - חלמיש) מנהלת כ-1,600 דירות, "פרוות - חברה ממשלתית-עירונית לשיכון ירושלים בע"מ" (להלן - פרוות) מנהלת כ-700 דירות, "שקמונה - חברה ממשלתית-עירונית לשיקום הדיור בחיפה בע"מ" (להלן - שקמונה) מנהלת כ-860 דירות, ו"חלד - חברה ממשלתית עירונית לשיקום דיור ופיתוח בע"מ" (להלן - חלד) פועלת באזור פתח תקווה ומנהלת כ-140 דירות.

על פי נתוני המשרד, כ-2,500 משפחות ויחידים שהוגדרו זכאים וכ-30,000 משפחות ויחידים שהם עולים חדשים ממתנינים כיום לקבלת דיור ציבורי. רבים מהם ממתנינים שנים רבות, לעתים אף יותר מעשר שנים.

כ-2,300 מתוך כ-63,500 הדירות שבמאגר הדיור הציבורי שיועדו במקורן למגורי זכאים אינן מושכרות למשפחות או לבודדים הזכאים לדיור ציבורי, אלא לגופים ציבוריים כמו משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, מוסדות לימוד, עמותות ואגודות סיוע, בתי חולים וקיבוצים עירוניים (להלן - דירות המושכרות ליעדים ציבוריים או דירות המושכרות שלא למגורי זכאים). רוב הדירות משמשות למגורים של דיירים מטעם הגופים השוכרים ומקצתן משמשות משרדים, מחסנים, בתי כנסת ומועדונים. לדברי המשרד, חלק מהדירות, כמו אלה שהושכרו לבתי חולים ולאוכלוסיית חוסים, לא ניתן להשיב למעגל האכלוס, וכי חלק מהדירות המושכרות לגופים ציבוריים נמצאות ביישובים שבהם מלאי הדירות עולה על מספר הזכאים. עמידר מנהלת כ-83% מהדירות המושכרות שלא למגורי זכאים, ועמיגור מנהלת כ-8%. את יתר הדירות (כ-9%) מנהלות חברות האכלוס פרוות, חלמיש, שקמונה וחלד.

עד סוף שנות השמונים של המאה העשרים הוקצו רוב הדירות המושכרות שלא למגורי זכאים (כ-80%) באזורי הפריפריה, אך הוקצו גם דירות הנמצאות באזורי ביקוש בערים כמו ירושלים ותל אביב. הקצאת הדירות באותן שנים הייתה בעיקר ביישובים ובשכונות שהמשרד בנה בהם שכונות מגורים חדשות, והן שימשו לצורכי הקהילה במקום, כשברוך כלל לא היה לדירות ביקוש מצד זכאים.

16 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 53 (2003), בפרק "הסכם בדבר רכישת דירות הסוכנות היהודית בידי הממשלה", עמ' 400.
 17 חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011, סעיף 53; תיקון מספר 5 לחוק הדיור הציבורי.
 18 מקצת מהדירות הן בבעלותה המלאה של עמידר.

בדוח שנתי 1941¹⁹ של מבקר המדינה נכלל גם דוח בנושא הדירות שאינן משמשות למגורים. בדוח צוין כי כ-2,460 דירות מתוך 102,000 שעמידר ניהלה לא שימשו למגורים אלא לכל מיני מטרות אחרות ולצרכים מסחריים ואחרים. בדוח הועלה ש"עדיין לא התאפשרה בחינה יסודית של ההסדרים שעל פיהם הוקצו בעבר דירות למטרות שאינן למגורים. בחינה כזאת חשובה בפרט בימים אלו של מחסור בדירות, שהחריף עם גבור העליה".

וכך נכתב בדוח: "מבקר המדינה העמידה את עמידר על חובתה להשלים את ריכוז המידע על מידת ניצולן של הדירות שהוקצו ליעדים דלעיל. שכן בזמן, בו קיים מחסור חמור בדירות לפתרון בעיות דיור של האוכלוסייה בארץ, יש חשיבות רבה לבחון את תקפותם של אישורים, שניתנו בעבר להסבת דירות לשימוש ציבורי או מסחרי. כל דירה בשיכון ציבורי, אם בניהולה של חברת עמידר ואם של החברות האחרות שבאחריות משרד הבינוי והשיכון, שניתן להחזיר אותה לייעוד של מגורים, יכולה לפתור עוד בעיית דיור דחופה בפרט בתקופה זו".

עוד נכתב באותו דוח כי בדצמבר 1990 הודיע המנכ"ל דאז של עמידר למשרד מבקר המדינה כי לאחר מועד הביקורת נקטה החברה צעדים להחזרת נכסים המשמשים למטרות אחרות לייעודם המקורי, כדי לפתור בעיות דיור של עולים חדשים ושל זכאי דיור אחרים. בין היתר השהתה עמידר את חתימתה על חוזי שכירות עם גופים שונים המחזיקים בדירות, וזאת כדי לאפשר לה לדרוש מהם להחזיר. כמו כן פנתה עמידר לרשויות מקומיות בדרישה שיחזירו את הדירות שנמסרו להן למטרות ציבוריות שונות.

בחודשים אוגוסט 2011 - דצמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הניהול של השכרת דירות שלא למגורי זכאים ממאגר הדיור הציבורי ואת השימוש הנעשה בהן. הבדיקה נעשתה במשרד הבינוי והשיכון ובחברות האכלוס עמידר, עמיגור, פרוזות וחלמיש (להלן - חברות האכלוס). בבדיקת השלמה נעשו במינהל נכסי הדיור הממשלתי שבמשרד האוצר (להלן - מינהל הדיור).

הנוהל להקצאת דירות ממאגר הדיור הציבורי למוסדות וגופים ציבוריים

הוועדה המשרדית להקצאת יחידות דיור ליעדים ציבוריים: אופן הקצאת הדירות שלא למגורי זכאים מוסדר בנוהל "הקצאת דירות לשכירות ליעדים ציבוריים" של המשרד (להלן - הנוהל משנת 2012)²⁰. את ההחלטות על ההקצאות מקבלת ועדה משרדית להקצאת יחידות דיור ליעדים ציבוריים (להלן - ועדת ההקצאות) שבראשה עומד מנכ"ל המשרד²¹. ועדת ההקצאות דנה בבקשות שמשרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגופים ציבוריים אחרים מגישים לשכירת דירות ליעדים ציבוריים. הוועדה קובעת גם את סדרי העדיפויות להקצאת הדירות.

הנוהל משנת 1988 להקצאת דירות ליעדים שאינם מגורים: בנובמבר 1988 עוגנו לראשונה בנוהל כל הכללים להקצאת דירות דיור ציבורי למוסדות וגופים ציבוריים (להלן - הנוהל משנת 1988). מטרת הנוהל משנת 1988 "לקבוע הליכים וסמכויות להקצאת דירות ליעדים שאינם מגורים, שהוגדרו בנוהל כיעדים ציבוריים, על מנת לאפשר פיתרון מידי לצרכים חיוניים לאכלוס ותפקוד הישוב/השכונה". המשרד ציין כי עד פרסומו של הנוהל בשנת 1988 נעשו ההקצאות לפי דרישות מהשטח ועל פי מצב מלאי הדירות הפנויות שהיו בידי המשרד, ובלי שנקבעו לכך כללים מחייבים.

19 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 41 (1991), בפרק "דירות שאינן משמשות למגורים", עמ' 178.

20 נוהל מס' 05/07 שעודכן לאחרונה בינואר 2012.

21 עד 2012 עמד בראש הוועדה מנהל אגף בכיר לנכסים ודיור, וכיום הוא משמש חבר הוועדה וממלא מקום יו"ר הוועדה.

הנוהל משנת 2003 להקצאת דירות ליעדים ציבוריים: ביולי 2003 עדכן המשרד את הנוהל משנת 1988 (להלן - הנוהל משנת 2003). הנוהל החדש הרחיב את האפשרות להקצאת דיור ציבורי ליעדים ציבוריים, ולפיו "מטרת הנוהל לייעד למטרות ציבוריות דירות פנויות בשיכון ציבורי גם אם יש לכך ביקוש מצד זכאי משרד הבינוי והשיכון. זאת כאשר הצורך הציבורי גובר בשל היעדר מוסדות ציבוריים חלופיים" (ההדגשה אינה במקור).

סוגי ההקצאות לשניים: הקצאת דירות על פי בקשת משרדי ממשלה, רשויות מקומיות והסוכנות היהודית והקצאת דירות על פי בקשות של גופים אחרים.

1. הקצאת דירות על פי בקשת משרדי ממשלה, רשויות מקומיות והסוכנות היהודית: כאמור, לפי הנוהל משנת 2003 יש לייעד למטרות ציבוריות דירות פנויות בשיכון הציבורי, גם אם יש לכך ביקוש מצד זכאי משרד הבינוי והשיכון, זאת כאשר הצורך הציבורי גובר בשל היעדר מוסדות ציבוריים חלופיים²². בנוהל נקבעו הנושאים שיש לבחון בעת אישור בקשה להקצאה, ובהם אישור או המלצת הרשות המקומית, אישורים מתאימים לפתיחת מוסד, מידת ההזדקקות של היישוב למוסד או לשירות, מלאי הדירות הריקות ביישוב ומספר הזכאים ביישוב הממתנים לדיור ציבורי. יצוין כי אין הנוהל מחייב את קיום האישורים האמורים ואין הוא קובע כללים כלשהם הנוגעים לנושאים אלו, לרבות כללים כמותיים שיש לעמוד בהם.

2. הקצאת דירות על פי בקשת גופים אחרים: על פי הנוהל משנת 2003 הקצאת דירות, שלא על פי בקשה של משרדי ממשלה, של רשויות מקומיות ושל הסוכנות היהודית, תתאפשר רק בתנאי שיש דירות פנויות שאינן דרושות לאכלוס זכאים. בנוהל נקבע כי "דירות המיועדות לשכירות תהיינה דירות שהוצעו קודם לכן למכירה לזכאים או שתיתן עדיפות לרכישה לזכאים".

הנוהל משנת 2012: כאמור, בינואר 2012 פרסם המשרד נוהל מעודכן. להלן העדכונים המהותיים בנוהל זה לעומת הנוהל משנת 2003:

1. הנוהל משנת 2012 צמצם באופן מהותי את האפשרות להקצות דיור ציבורי ליעדים ציבוריים, ולפיו ניתן לייעד דירות פנויות בשכירות בשיכון הציבורי ליעדים ציבוריים בשל היעדר מוסדות ציבוריים חלופיים, ובתנאי שהדירות לא נדרשות עבור זכאי משרד הבינוי והשיכון והמשרד לקליטת העליה" (ההדגשה אינה במקור).

2. הנוהל משנת 2003 אפשר להקצות דירות פנויות שלא למגורי זכאים ולא חייב המלצה של גורם ממסדי כלשהו כמו רשות מקומית או משרד ממשלתי. לעומת זאת, על פי הנוהל משנת 2012 לא ניתן לעשות זאת בלי לקבל את המלצתם של רשות מקומית או של משרד ממשלתי. כמו כן, שלא כמו בנוהל משנת 2003 שהארכת תקופת השכירות חייבה את אישורו של המחוז בלבד, הנוהל משנת 2012 מתיר הארכתו של חוזה שכירות רק לאחר שהמחוז בדק את ממצאי ביקור המעגל בדירה (להלן - ביקור מעגל)²³ ולאחר שהתקבל אישורה של ועדת ההקצאות.

3. נוהל 2012 מחייב הקצאה של הדירות רק על פי בקשה של משרדי ממשלה או רשויות מקומיות.

מאחר שמשרד מבקר המדינה בחן את התקופה שלפני פרסום הנוהל משנת 2012, ההתייחסות בדוח היא לכללים שנקבעו בנהלים המוקדמים יותר שעל פיהם אמור היה משרד השיכון לפעול בתקופה

22 סעיף 1.1.1 לנוהל משנת 2003. הסעיף תוקן בנוהל משנת 2012.

23 על פי הסכמי הניהול של המשרד עם חברות האכלוס עליהן לקיים ביקור מעגל שנתי בדירות שבניהולן בין היתר כדי לוודא כי אופן השימוש בהן תואם את הייעוד המאושר, לעמוד על מצבן הפיזי ולאמת את פרטי הדיירים.

האמורה. עם זאת, הובאו בחשבון, על פי הצורך, וכפי שיפורט בהמשך, העדכונים שעשה המשרד בנוהל משנת 2012.

הגופים השוכרים

נכון ליולי 2012, כשליש מתוך כ-2,300 הדירות המושכרות שלא למגורי זכאים הושכרו לרשויות מקומיות, כרבע מהן הושכרו למוסדות לימוד והיתר הושכרו לבתי חולים, למשרדי ממשלה ולגופים אחרים.

טבלת התפלגות הדירות שהושכרו ליעדים ציבוריים לפי סוגי שוכרים

הגוף השוכר	מספר הדירות המושכרות	שיעורן מכלל הדירות	אופי השימוש
רשויות מקומיות	720	31%	119 דירות משמשות בתי כנסת. היתר משמשות מועדונים, משרדים וכד' ולמגורים.
מוסדות לימוד*	562	25%	90% מהדירות משמשות למגורי תלמידים. היתר משמשות כיתות לימוד, גני ילדים ומשרדים.
בתי חולים	370	16%	דירות שירות המשמשות למגורי צוות בית חולים.
משרדי ממשלה	231	10%	120 דירות מושכרות למשרד הרווחה לצורך מגורי חוסים**. היתר משמשות למגורים, לבתי כנסת, למשרדים וכד'.
אגודות ועמותות שיקום	216	9%	מגורי חוסים.
קיבוצים עירוניים וגרעיני התיישבות	122	5%	מגורי חברי קיבוץ ופעילים.
בתי כנסת***	69	3%	בתי כנסת.
חברות אכלוס	14	0.6%	משרדים ודירת נופש אחת לעובדים.
גופים פרטיים	4	0.4%	מלון, מפעל וכד'.
סה"כ	2,308	100%	

* בין היתר אוניברסיטאות, מכללות, ישיבות, אולפנות וגני ילדים.
 ** באוקטובר 2012 הועברו דירות אלו, המצויות בנווה כנרת, למינהל הדיור הממשלתי.
 *** בתי כנסת שאינם מושכרים לרשות המקומית אלא ישירות לנציגי בית הכנסת.

השימושים בדירות

היעדים המותרים על פי הנהלים

סעיף 2.2 לנוהל משנת 2003 מגדיר את היעדים הציבוריים שניתן להקצות בעבורם דירות ממאגר הדיור הציבורי, ובהם חינוך - גני ילדים, מעונות, כיתות לימוד, ישיבות ותלמודי תורה, פנימיות,

מגורי מורים ופנימיות למגורי אברכים בישיבות; תרבות - ספריות, תנועות נוער, מועדוני קשישים ומרכזים קהילתיים; בריאות - מרפאות ותחנות לאם ולילד; דת - בתי כנסת; רווחה - ספריות, מועדוני קשישים, מרכזים קהילתיים, גרעיני בוגרים²⁴; וביטחון - מגורי מורים/ות חיילים/ות, שירות לאומי וגרעיני נח"ל.

הנוהל המעודכן משנת 2012 ערכן את רשימת היעדים הציבוריים; למשל, מהנוהל נגרעה האפשרות לייעד את דירות המגורים לשימוש כבתי כנסת. מנגד נוספו גופים חדשים, כמו כוחות הביטחון (משמר הגבול ומשטרת ישראל), וכן שימושים חדשים הנגזרים מהחלטת ממשלה בדבר הקצאת דירות בנגב ובגליל לסטודנטים²⁵ והחלטת ממשלה בנושא אכלוס גרעיני התיישבות התומכים בקהילה בנגב ובגליל²⁶ (ראו להלן בפרק "דירות המושכרות לגורמים התומכים בקהילה").

שימושים בפועל שאינם מותרים בנוהל

משרד מבקר המדינה בדק ביחס לנוהל משנת 2003 את השימושים שנעשו בדירות. בבדיקה נמצאו ליקויים וחרیגות מהותיים. למשל, כ-240 דירות²⁷ מתוך כל הדירות המשמשות ליעדים ציבוריים אינן עומדות בתנאים שנקבעו בנוהל, ואין הן עומדות גם בכללים שבנוהל משנת 2012; הדירות מושכרות ליעדים שאינם מוגדרים "יעד ציבורי" הקבוע בנהלים. מאז הקצאתן הן משמשות, בין היתר, למשרדים, למגורים של עובדי רשויות מקומיות ולמגורים של עובדי עסקים פרטיים שונים, ודירה אחת אף משמשת דירת נופש לעובדי חברת אכלוס. להלן דוגמאות:

1. השכרת דירה לעובד בכיר בעיריית דימונה: 17 מתוך 721 דירות הדיוור הציבורי שאינן מושכרות לזכאים אלא לרשויות מקומיות משמשות לצורך מגורי עובדיהן - ייעוד שאינו מותר על פי הנהלים.

על פי בקשת עיריית דימונה ובאישור המשרד השכירה עמידר לעירייה, במאי 1991, דירת קרקע ששטחה 90 מ"ר ובה ארבעה חדרים שתשמש למגורי עובד בכיר בעירייה. בסעיף 27 לחוזה השכירות שתוקפו היה לשנה נקבע כי "בתום תקופת השכירות מתחייב השוכר להחזיר למשכירה את החזקה במושכר כשהוא פנוי מכל אדם וחפץ ובמצב טוב כפי שקיבל אותה". דמי השכירות נקבעו לפי תעריף שכר דירה חופשי (להלן - שד"ח)²⁸.

בשנים 1992-2006, במשך 14 שנה, האריך הממונה המחוזי לאכלוס בעמידר דאו את תקופת השכירות וצייין כי המשרד אישר את הארכתו.

יצוין כי על פי הנוהל משנת 2003 המחוז רשאי להאריך את תקופת השכירות רק בשנה אחת, ובקשות הארכה לשנה שלישית יש להגיש לאישורה של ועדת ההקצאות²⁹. בתיק הנכס שבעמידר

24 במטרה להשתלב ולקחת חלק פעיל בשיקום המקום.
 25 על פי החלטה מס' נג/28 של ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל מיום 30.6.08 בנושא "הקצאת דירות בשיכון הציבורי בנגב ובגליל לצורך אכלוס סטודנטים התורמים לקהילה", שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה (מס' 3799(נג/28)) ביום 17.7.08.
 26 על פי החלטה מס' נג/12 של ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל מיום 26.7.10 בנושא "הקצאת דירות המנוהלות על-ידי החברות המאכלסות בנגב ובגליל לצורך אכלוס גרעיני התיישבות התורמים לקהילה", שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה (מס' 2208(נג/12)) ביום 12.8.10.
 27 דירות בניהולן של עמידר, עמיגור וחלמיש.
 28 שכר דירה בסיסי האמור לשקף את שכר הדירה בשוק החופשי, אך לרוב הוא נמוך ממנו. בדרך כלל השד"ח נגבה ממוסדות ציבוריים.
 29 על פי הנוהל משנת 2012, כל הארכה של תקופת שכירות תובא לאישורה של ועדת ההקצאות שבמשרד.

אין אסמכתאות המעידות כי הבקשה להארכת תקופת השכירות, מהשנה השלישית עד 2006, הובאה לדיון בפני המשרד וכי הוא אישר את הבקשה.

בנובמבר 2006 אישרה ועדת ההקצאות שבמשרד את הארכת תקופת השכירות לשנתיים נוספות.

הביקורת העלתה כי אין בפרוטוקול הוועדה כל אזכור לכך שהוועדה התייחסה בהחלטתה לעובדה שהדירה משמשת למגורי עובד עירייה - יעד שאינו מותר על פי נוהל המשרד - ולכך שנדרשה לשאלת מלאי הדירות בעיר ואם יש זכאים שהדירה יכולה להתאים להם.

עוד הועלה בביקורת כי עם תום תקופת השכירות, בשנת 2008, עמידר לא דרשה מהעירייה לפנות את הדירה או לחלופין להאריך את תקופת השכירות. רק בפברואר 2010 פנתה מנהלת סניף עמידר בדימונה לראש העירייה דאז מר מאיר כהן בבקשה להשיב את הדירה כדי להקצותה למשפחה שהוכרה זכאית לדיוור ציבורי בין השאר, עקב נכותו של אב המשפחה. בפנייתה הוסיפה מנהלת הסניף כי "ביחס למגורי [הדיר - עובד העירייה הבכיר] אדאג באופן אישי לאתר עבורו דירה חלופית ולקבל אישור משרד הבינוי והשיכון". אף על פי כן, לא פינתה העירייה את הנכס ועובד העירייה המשיך להתגורר בדירה.

באוקטובר ובדצמבר 2011 שוב פנתה מנהלת סניף דימונה בעמידר לראש העירייה בדרישה להשיב את הדירה, אך הוא סירב לפנות את הדירה בטענה שמדובר בעובד חיוני הנדרש לקידום ענייני העיר. רק בסוף דצמבר 2011, במהלך הביקורת, הושבה הדירה למאגר הדיוור הציבורי.

בתשובתה מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה הודתה מנהלת סניף עמידר בדימונה כי פנייתה לראש העירייה בבקשה להשיב את הדירה נוסחה באופן לקוי. היא הוסיפה כי בהמשך לאותה פנייה היא לא עשתה דבר בכל הקשור לאכלוס העובד הבכיר של העירייה בדירה חלופית.

בתשובתה של עמידר מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה היא ציינה כי המשרד היה מודע לכל שלבי הטיפול בנכס ואף אישר מאוחר יותר להאריך את תקופת השכירות. עוד הוסיפה עמידר כי "מנהלת סניף דימונה טענה בניסוח המכתב" (ההדגשה במקור) וכי מדובר "בטעות אנוש של ניסוח הדברים".

בתשובתה מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה הודיעה עיריית דימונה כי פעלה על פי נוהלי המשרד, ואף קיבלה את אישורו של המשרד, לבקשה שהגישה בשנת 2006, להאריך את חוזה השכירות עד סוף 2008. בתחילת 2010 נדרשה עיריית דימונה לפנות את הדירה, אך בשל אסון שפקד את עובד העירייה באותה תקופה ביקשה העירייה לעכב את פינויו מן הדירה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הבטחתה של מנהלת סניף עמידר להעמיד דירה חלופית לעובד העירייה בלתי תקינה וניתנה ללא כל סמכות. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי עליו לדרוש מחברות האכלוס לרענן מדי פעם בפעם את ההנחיות והכללים לעובדיהם הנוגעים לתהליכי הקצאת דירות דיוור ציבורי והארכת חוזה השכירות וכדבר הסמכויות והאישורים הנלווים לכל שלב ושלב. על חברות האכלוס לוודא כי ההנחיות והכללים מוטמעים היטב בקרב עובדיהן ואלה מיישמים אותם. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעמידר כי היא האריכה את חוזה השכירות בלי שהיה בידיה אישור בכתב מהמשרד, כפי שהנוהל מחייב.

במשך שנים רבות העדיפה עיריית דימונה להקצות דירת דיוור ציבורי לעובד בכיר שלה ולא לתושב נזקק הזכאי לדיוור ציבורי, והגדילה לעשות כשסירבה להחזיר את הדירה כשהתבקשה לעשות כן. התנהלותה של העירייה כגוף שלטוני אינה ראויה ואינה עולה בקנה אחד עם מחויבותה לדאוג לתושביה, במיוחד למעוטי היכולת שבהם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד השיכון כי כגוף האחראי לבקרה ולמעקב היה עליו לוודא כי ייעשה שימוש מותר בדירות הדיור הציבורי, הוא לא עשה מלאכתו נאמנה בכך שלא עמד על כך כי הדירה מוקצת לעובד בכיר בעיריית דימונה במשך יותר מעשרים שנה, וזאת בניגוד לנוהליו שלו עצמו ואף בלי שבחן מדי פעם בפעם אם הקצאה זו מוצדקת או אם הדירה נדרשת למגורי זכאים.

על המשרד להקפיד ולפעול על פי הכללים שהוא בעצמו קבע בכל הקשור להקצאת דירות שלא לזכאים. בטרם יקצה דירה או יאשר הארכת חוזה שכירות למי שאינו זכאי, עליו בראש ובראשונה לוודא כי אין היא נדרשת למגורי זכאי דיור ציבורי, וזאת על פי הקבוע בנוהל משנת 2012.

2. דירה בקריית שמונה שהושכרה לעובדי מפעל טקסטיל: בשנת 1968 אישר המשרד הקצאת עשר דירות בקריית שמונה למגורים של מומחים ושל עובדים חיוניים במפעל טקסטיל בקריית שמונה. במשך השנים הושבו תשע מהדירות לעמידר שניהלה את הנכסים, והדירה העשירית, דירה בת ארבעה חדרים ששטחה כ-84 מ"ר, לא הושבה. באישורו של המשרד האריכה עמידר את חוזה השכירות בינה לבין המפעל עד סוף 2004, ומאז לא חידשה את החוזה.

בתחילת 2009 נסגר המפעל. אולם רק במאי 2010, יותר משנה לאחר מכן, פנתה עמידר למפעל בבקשה ששייב לה את הנכס. בד בבד פנתה המשפחה שהתגוררה בדירה זה חמש שנים וחצי למשרד בבקשה לקבל את אישורו להמשיך ולהתגורר בדירה. מאחר שהמשפחה לא הוכרה כזכאית לדיור ציבורי סירב המשרד לבקשה, אך המשפחה המשיכה להתגורר בדירה.

רק במהלך הביקורת, בדצמבר 2011, כשנתיים לאחר שדרשה עמידר את פינוי הדירה וכשלוש שנים לאחר סגירת המפעל, הושבה הדירה למאגר הדיור הציבורי.

בתשובתו מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה ציין המשרד כי מאחר שבעת הקצאת הדירה למפעל היה מלאי דירות גדול ביישוב ולא הייתה כל מניעה להקצות למפעל דירה ממאגר הדיור הציבורי, בייחוד בשל העובדה שסיפק תעסוקה לתושבים, הוא הקצה דירות של הדיור הציבורי לצורכי המפעל.

משרד מבקר המדינה מעיר לעמידר כי היא חרגה מהכללים בכך שלא הורתה למפעל להגיש בקשה חדשה לאחר שהסתיימו שלוש שנות שכירות ולא נתנה את דעתה לכך שמשנת 2004 לא נחתם חוזה שכירות הנוגע לדירה. עמידר לא הסבה את תשומת לבו של המשרד כי בדירה מתגוררת, ללא אישור, משפחה שאינה זכאית דיור ציבורי. יתרה מזאת, המשפחה התגוררה בדירה אף שהמפעל נסגר, ובוודאי שאין להקצאה למגורים שלא לזכאים מוצדקת עוד. בסופו של דבר, רק בדצמבר 2011, כשלוש שנים לאחר שהמפעל נסגר ולאחר שהביקורת בנושא זה החלה, פינתה עמידר את הדירה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד שהוא המשיך להשכיר דירה ממאגר הדיור הציבורי למפעל הטקסטיל, שהוא עסק פרטי, בלי שבחן אם דירה זו נדרשת בעבור זכאים, ולא עמד על כך שבעקבות סגירתו של המפעל תושב הדירה לאלתר למאגר הדיור הציבורי. זאת ועוד, האישור שנתן המשרד בשעתו למפעל לקבל לשימוש דירה ממאגר הדיור הציבורי, אף אם היה חיוני באותה עת ונעשה על סמך היעדר ביקוש לדירות ביישוב, הוא חריגה מנוהלי המשרד. לכן, ראוי היה להגבילו בזמן ולבחון מפעם לפעם אם ראוי ונכון להמשיך את ההקצאה החריגה. לאחר שהמפעל נסגר והדבר היה ידוע לכול, היה על המשרד להורות לעמידר לדרוש השבתה של הדירה לאלתר, דבר שלא נעשה.

3. דירה במצפה רמון המושכרת לבית מלון: מפברואר 2005, ובמשך יותר משבע שנים, המשרד משכיר באמצעות עמידר דירה במצפה רמון לבית מלון. בדירה ארבעה חדרים, שטחה 94 מ"ר והיא משמשת למגוריהם של עובדי בית המלון.

הביקורת העלתה כי בתיקי המשרד ובתיק הנכס שבידי עמידר אין פרוטוקול של ועדת ההקצאות או כל חומר רלוונטי אחר שהוגש לוועדה המעידים על הנימוקים להקצאה חריגה זו שאינה נמנית עם היעדים המתירים הקצאת דירות ממאגר הדיור הציבורי. המשרד ציין בפני משרד מבקר המדינה כי "תיק מצפה רמון [ה]רלוונטי בחזקת נעדר".

במהלך הביקורת, בסוף 2011, דרשה עמידר מהנהלת בית המלון להשיב את הנכס בתוך שלושה חודשים, עד סוף מרץ 2012. אף על פי כן, עד מועד סיום הביקורת לא הוחזר הנכס לעמידר.

בתשובתו ציין המשרד כי הוא הנחה את עמידר להשיב את הדירה למאגר הדיור הציבורי.

בתשובתה מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה הודיעה הנהלת בית המלון כי תפעל להשבת הדירה בהקדם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי הוא חרג מהוראותיו שלו בכך שאפשר להנהלת בית המלון להמשיך ולהשתמש בנכס השייך למדינה במשך כשבע שנים, בלי שהמשרד יבחן מפעם לפעם את האישור החריג שניתן כבר בשנת 2005. העובדה שפרוטוקול ועדת ההקצאות והחומר הנלווה אינם בנמצא ולא ניתן לדעת מה היו הנימוקים למתן האישור החריג, אינה מאפשרת ללמוד על השיקולים שעמדו לעיני הוועדה כשאישרה את ההקצאה החריגה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הרשלנות של המשרד בשמירה על מסמכיו.

על המשרד ועל עמידר לפעול להשבת הדירה לאלתר, לטובת אכלוס זכאים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד השיכון כי כבר שנים ארוכות שהוא משכיר דירות לגופים עסקיים ופרטיים בניגוד ליעדים הציבוריים המותרים שהוא בעצמו קבע בנהליו. על המשרד לבחון מחדש את פרטיהם של שוכרי דירות הדיור הציבורי שאינם זכאים ולוודא שהם עומדים בכללי ההקצאה שהוא קבע. אם אין הם עומדים בכללים אלה, עליו לפנותם לאלתר.

הקצאה שלא על פי היעדים המאושרים חורגת מהכללים שקבע המשרד ופוגעת בזכויותיהם של זכאי דיור ציבורי הממתינים שנים רבות לדירות ונאלצים להתמודד עם הצורך למצוא לעצמם פתרון דיור המתאים פחות לצורכיהם וליכולותיהם. יתרה מזאת, המשרד לא מילא כראות את תפקידיו וחובותיו בכל הקשור לנכסי המדינה שהופקדו בידיה. הוא לא הקפיד להקצות את דירות הדיור הציבורי רק על פי הכללים המותרים וממילא אפשר למי שאינו זכאי דיור ציבורי ליהנות מהטבות כלכליות לא לו. בפגיעה בזכויות זכאי הדיור הציבורי עלולה להיפגע גם הגשמת החובה החוקתית של המדינה להבטיח "רשת מגן" למעוטי האמצעים בחברה מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

תקופת השכירות

הכללים להארכת תקופת השכירות

הנוהל משנת 2003 קובע שחווה שכירות בין הגוף השוכר לחברת האכלוס יהיה לתקופה של שנה. מנהל המחוז של המשרד רשאי להאריך את תקופת השכירות בשנה נוספת וועדת ההקצאות רשאית לאשר הארכה נוספת לשנה שלישית. בקשה להארכת תקופת שכירות לאחר שלוש שנים תוגש כבקשה חדשה ותובא לדיון במשרד. סעיף 5 לנוהל משנת 2012 קובע כי המחוז יעביר כל בקשה להארכת חוזה³⁰ לאישור ועדת ההקצאות.

אי-עמידה בכללים להארכת תקופת השכירות

בביקורת נבדקו יותר מ-200 תיקי הקצאה של דירות המושכרות שלא לזכאים, שנמצאו בטיפול חברות האכלוס, כולם מהתקופה שלפני פרסום הנוהל משנת 2012. להלן הממצאים:

בקררת המשרד: כדי לאכוף את הכללים להגבלת תקופת השכירות נדרשים מנגנוני בקרה והתרעה. בביקורת עלה כי למשרד אין מנגנון שיטתי המתריע על סיום חוזה השכירות עם הגופים השוכרים. יוצא אפוא שהמעקב אחר תוקף החוזים אינו מספק. המשרד לא דרש מחברות האכלוס לעקוב אחר סיום תקופת השכירות ולא עמד על כך שהארכתם תיעשה רק לאחר מתן אישורו. בעניין זה יודגש שברוב המקרים מדובר בתקופות שכירות ארוכות מאוד (בדרך כלל יותר משלוש שנים) המחייבות הגשת בקשה חדשה להמשך השכירות (כנדרש בנוהל משנת 2003)³¹. בסופו של דבר לא נחתמו חוזה שכירות תקפים בין חברות האכלוס לשוכרים.

בתשובתו הודיע המשרד כי החל בבחינה מחודשת של כל חוזה השכירות הקיימים עם גופים ציבוריים שאינם עומדים בקריטריונים הנוגעים לקבלת דירות דיור ציבורי ליעדים ציבוריים. בחינה זו תסייע לו להחליט באופן מושכל אם לדרוש את השבת הדירות למאגר הדיור הציבורי או לאפשר את המשך השכרתן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי קיומו של חוזה בר-תוקף, לרבות אישור מסודר להמשך תקופת השכירות, מחויב בשל חובת הנאמנות של המשרד לנהל את הרכוש הציבורי שבידו באופן מיטבי ובשל החובה להקפיד על סדרי מינהל תקין. לכן, קיימת חשיבות יתרה לקיום דיון בטרם תאושר הארכת חוזה שכירות. הדיון הוא שלב הכרחי כשיש להחליט אם עדיין קיימת הצדקה לכך שדירות ממאגר הדיור הציבורי יושכרו למי שאינו מוגדר זכאי, דהיינו לצורך יעדים ציבוריים אחרים. בהיעדר דיון ענייני כזה, השכירות הזמנית הופכת לשכירות מתמשכת ללא כל תנאי וסייג ומשמשת לכל מיני מטרת, זולת מגורי זכאים. על המשרד לעקוב אחר פקיעת תוקף חוזה השכירות ולהקפיד ולדרוש מחברות האכלוס כי הגופים השוכרים יגישו בכל שנה בקשה להארכת חוזה השכירות שתידון במשרד. לכשניתן האישור, על המשרד לוודא כי הוא מגובה בחוזה בר-תוקף.

בקררת חברות האכלוס: בנוגע לחברות האכלוס עלה שלעמיגור, לפרוות ולחלמיש אין מנגנון שיטתי לבקרה ולמעקב המתריע על מועד סיום תקופת חוזה השכירות עם השוכרים.

30 מתום שנת השכירות הראשונה.

31 כאמור, על פי הנוהל משנת 2012 השוכר נדרש להגיש בקשה למשרד כבר בתום שנת השכירות הראשונה.

בתשובתה מדצמבר 2012 למשרד מבקר המדינה ציינה עמיגור כי היא מקיימת מעקב ברמות שונות אחר סיום חוזי השכירות לפי טיבם, אבל כשמדובר בחוזים עם גופים ציבוריים "היה מקובל כי החוזים נמשכים באופן אוטומטי מבלי להאריכם עד לביטול ההרשאה". היא הוסיפה כי בעקבות הוראותיו של המשרד לעניין הטיפול בדירות המושכרות שלא למגורי זכאים, לרבות הוראותיו מנובמבר 2010 ומאוקטובר 2011 הנוגעות להארכת תקופות השכירות, היא גיבשה נוהל בעניין והנחתה בהתאם את סניפי החברה.

בתשובתה מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה הודיעה פרוזת כי תפעל להסדרת מנגנון ממוחשב המתריע על סיום תקופות השכירות עם הגופים הציבוריים, ועל פי כך תפעל לקבלת אישור מסודר להארכתן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי עליו לוודא שחברות האכלוס הפועלות מטעמו ובשמו מפעילות מנגנון שיטתי למעקב אחר תוקף חוזי השכירות ואחר הבקשות להארכת תוקפם, שיספק להם כלים שיאפשרו את יישומם של נוהלי המשרד. בהיעדר היישום כאמור הופכת השכירות הזמנית לשכירות קבע הבאה על חשבון זכאי הדיור הציבורי.

אי-תקינות מינהלית בהקצאת דירות ובהסדרת שכירותן

משרד מבקר המדינה בחן 20 פרוטוקולים של ועדת ההקצאות בדיוניה משנת 2004 ואילך בבקשות להקצאה או להארכת חוזי שכירות (להלן - הפרוטוקולים). נמצא כי לחמישה מהפרוטוקולים שהוגשו לוועדה לא צורף חומר נלווה שיש בו כדי להבהיר ולנמק את הקצאת הדירה ליעדים ציבוריים ולא למגורי זכאים. בתשעה מהפרוטוקולים התייחסה הוועדה רק לחלק מהמידע ועליו ביססה את החלטותיה. לרוב היא לא התייחסה למלאי הדירות הריקות ביישוב ולצורכי הזכאים לדירות אלו.

הביקורת העלתה שבמקרים שהמשרד החליט להשיב את הדירות לטובת מגורי זכאים, החלטותיו בדרך כלל לא נאכפו. למשל, ממסמך של אגף נכסים ודיור במשרד, מיוני 2012, עלה כי מתוך כ-70 דירות המושכרות לרשויות מקומיות שהוועדה דרשה להשיבן הוחזרה דירה אחת בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי החלטה על הקצאת דירות שלא על פי כל הפרמטרים מעלה את החשש שצורכי הזכאים וזכויותיהם החוקתיות נדחקים והופכים משניים וההחלטות המתקבלות אינן מבוססות כנדרש. ראוי כי החלטה כבדת משקל כמו הקצאת דירה למי שאינו זכאי דיור ציבורי תתקבל על סמך התייחסות לכל התנאים הנדרשים. יש להקפיד על הנמקה מלאה ועל תיעודן של ההחלטות שהתקבלו. תיעוד הולם הוא צורך חיוני העולה מסדרי מינהל תקין; הוא מתווה הליכי חשיבה ותכנון סדורים, הבניה של שיקול הדעת ועמידה בחובת ההנמקה. כמו כן, הוא מאפשר רציפות הזיכרון הארגוני ושימורו בטווח הקצר והארוך. לכן, על המשרד לשוב ולרענן בפני ועדת ההקצאות את הצורך לפעול על פי סדרי מינהל תקין, לרבות החובה לתעד כהלכה את דיוניה.

בתשובתו ציין המשרד כי "ועדת ההקצאות התייחסה במהלך ישיבותיה לכל המידע שהיה ברשותה ושקלה הקצאת דירה גם לאור הצרכים בישוב לאותה עת באופן עקרוני, גם אם התייחסות זו לא נכללה בפרוטוקול".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי תשובתו מצביעה על התנהלות בלתי תקינה - הקצאת דירות דיור ציבורי לאלה שאינם זכאים היא בעלת משמעות כבדה; מצד אחד מדובר בדירות העשויות להוות פתרון מגורים הולם לנוקקי הדיור הציבורי וזאת כחלק מחובתה של המדינה להבטיח "רשת מגן" לזכאים ושבחיעדרה עליהם למצוא חלופה פחות מתאימה, ומצד אחר מדובר בהטבה כלכלית למי שנהנה ממנה. לכן, אין די בדיון שבעל-פה ועל המשרד חלה החובה להעלות על הכתב את הנימוקים להחלטותיו בדבר הקצאת הדירות. על הנהלת המשרד לשוב ולרענן את כללי חובת הנאמנות של המשרד לניהול ראוי של הרכוש הציבורי שהופקד בידי ולפעול ליישומם.

בתשובתו הנוספת מאפריל 2013 ציין המשרד כי "החל משנת 2012 מתעדים פרוטוקולי ועדת ההקצאות את מכלול המידע והמסמכים המלווים אשר הובילו לקבלת ההחלטה".

להלן דוגמאות שבהן לא יושמו החלטות ועדת ההקצאות להשיב את הדירות והן נותרו בידי שוכריהן:

1. שתי דירות בראש פינה שהושכרו למועצה המקומית: משנת 1998, במשך יותר מ-14 שנה, המועצה המקומית ראש פינה שוכרת שתי דירות צמודות קרקע ממאגר הדיור הציבורי והן משמשות את לשכת הרבנות המקומית של המועצה הדתית. יודגש כי דירות קרקע הן דירות בעלות פוטנציאל התאמה לזכאים נכים וקיימת מצוקה קשה בזמינותן.

בשנת 2006 פנתה המועצה המקומית לוועדת ההקצאות בבקשה להעביר את חוזה השכירות על שמה של המועצה הדתית ולהשכיר ישירות לה את הדירות. בפרוטוקול מספטמבר 2006 ציינה הוועדה כי "בשלב זה אין למחוז משרד הבינוי והשיכון מועמדים נכים לדירות, אולם אם הדירות יהיו ריקות ניתן יהיה לאכלס אותם בזכאים [אחרים]". הוועדה החליטה להמשיך ולהשכיר את הדירות למועצה המקומית לשימושה של לשכת הרבנות המקומית למשך חצי שנה נוספת, ובסיום תקופה זו להשכירן לזכאי דיור ציבורי (להלן - החלטת הוועדה).

בביקורת עלה שהחלטת הוועדה לא יושמה. עד מועד סיום הביקורת, כשש שנים לאחר אישור הארכת החוזה בחצי שנה בלבד, לא נחתמו חוזי שכירות חדשים בנוגע לשתי הדירות והן עדיין משמשות את לשכת הרבנות המקומית, ואת שכר הדירה משלמת המועצה הדתית. עמידר, המנהלת את הדירות מטעם המשרד, לא דרשה את השבתן למאגר הדיור הציבורי כפי שנקבע, והמשרד מצדו לא עקב אחר יישום החלטת הוועדה ולא וידא כי הדירות יפוגו לטובת זכאים.

בתשובתה מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה הודיעה המועצה המקומית ראש פינה כי כבר בשנת 2006 ביקשה להעביר את חוזה השכירות על שמה של המועצה הדתית ומסרה שאין בכוונתה להמשיך ולשכור את הדירות; לטענתה, מאותו המועד היא לא חתמה על חוזה שכירות לדירות ולא נדרשה לשלם בעבורן שכר דירה.

בתשובתה ציינה עמידר כי בשנת 2007 אישר המשרד למכור את הדירות למועצה המקומית, ומאז הוא לא דרש ממנה לפעול להשבת הדירות.

בתשובתו ציין המשרד כי הוא אכן אישר את מכירת הדירות למועצה המקומית, אך העסקה לא צלחה. בנובמבר 2012 הוא הנחה את עמידר לדרוש את השבת הדירות למעגל האכלוס.

משרד מבקר המדינה מעיר לעמידר על שלא יישמה את החלטת הוועדה ולא השיבה את הדירות למאגר הדיור הציבורי כבר בשנת 2006, לאחר מועד קבלת ההחלטה, ולכל המאוחר בשנת 2007 משהתברר שעסקת מכירת הדירות לא צלחה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד השיכון על שהעדיף למכור את הדירות ולא עמד על כך שמדובר בדירות ייחודיות המתאימות למגורי זכאים נכים.

2. 36 דירות בקריית ארבע שהושכרו למשרד הביטחון: משנת 1995 המשרד משכיר למשרד הביטחון, באמצעות עמידר, 36 דירות דיור ציבורי בקריית ארבע למגורים של חיילי מג"ב.

בנהלים משנת 1988 ומשנת 2003 לא נכללו צורכי מערכת הביטחון במסגרת היעדים הציבוריים להקצאת דירות ממאגר הדיור הציבורי. רק בנוהל משנת 2012 עודכנו הכללים ונכללו בהם גם צרכים אלו.

הביקורת העלתה שאף על פי שחלפו יותר מ-17 שנה מאז הקצה המשרד את הדירות למשרד הביטחון, לא נחתם חוזה שכירות בין עמידר למשרד הביטחון, וזאת בשל חילוקי דעות על נוסחו של החוזה. עם זאת, משרד הביטחון שילם שכר דירה בעבור הדירות. רק במהלך הביקורת, בנובמבר 2011, הודיעה עמידר למשרד הביטחון כי עליו להגיש למשרד בקשה להארכת תקופת השכירות, ואם לא יגיש בקשה כזאת עליו לפנות את הנכסים עד סוף אותה שנה.

למרות הודעתה של עמידר לא הגיש משרד הביטחון בקשה כאמור, ועמידר והמשרד לא עשו דבר בעניין, לרבות צעדים למימוש הפיננסי. נכון למועד סיום הביקורת עדיין לא באו הצדדים לידי הסכמה על תנאי החוזה וטרם נחתם חוזה שכירות ביניהם.

בתשובתו מדצמבר 2012 למשרד מבקר המדינה הודיע משרד הביטחון כי "ניסח הסכם שכירות עוד בשנת 2000 אותו העביר לעמידר בצירוף הזמנה והתחייבות חשב לתשלום [עבור שכר הדירה]. זו בחרה שלא לחתום על ההסכם אך אישרה את ההזמנה. נציין כי הזמנה מהווה הסכם לכל דבר ונשלחת על ידי משרד הביטחון לעמידר מידי שנה".

בתשובתה ציינה עמידר כי משרד הביטחון לא חתם על חוזה שכירות ואין הוא משתף עמה פעולה, למעט בנושא התשלומים. עמידר הוסיפה כי המשרד דרש ממשרד הביטחון את השבת הדירות, והטיפול בעניין זה התנהל ישירות בין שני המשרדים ללא התערבותה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הביטחון, למשרד ולעמידר כי אין זה ראוי שבמשך יותר מ-17 שנה הם לא הסדירו את יחסיהם בחוזה שכירות. אין לקבל את השיהוי המתמשך וההזנחה בטיפול בחתימת החוזה. התנהלות מעין זו מעידה על זלזול מצדם של משרד הביטחון, של המשרד ושל עמידר בכל הנוגע להקפדה על סדרי מינהל תקין. על המשרד ועל עמידר לפעול בדחיפות לחתימת חוזה שכירות ביניהם לבין משרד הביטחון ולהקצות את הדירות למטרה זו רק לאחר שבחנו אם אין הן נדרשות בראש ובראשונה לזכאים.

תשלומי שכר דירה

סוגי תעריפי השכירות

תשלומי שכר הדירה מהווים חלק מהכנסות תקציב המדינה ומשמשים בין היתר לרכישה של דירות חדשות ולתחזוקה ושיפור של דירות קיימות. המשרד הוא זה הקובע את גובה שכר הדירה בדיוור הציבורי וחרבות האכלוס גובות אותו מהשוכרים.

שכר דירה חופשי: כאמור שד"ח הוא שכר דירה בסיסי האמור לשקף את שכר הדירה בשוק החופשי, הנקבע מפעם לפעם על בסיס הערכת שמאי והוא נגבה בדרך כלל ממוסדות ציבוריים השוכרים דירות דיוור ציבורי. מאז 2005 לא עודכנו תעריפי השד"ח והם נמוכים בעשרות אחוזים משכר הדירה הנהוג בשוק החופשי³².

שכר דירה מדורג (סוציאלי): שכר דירה המיועד לזכאי דיוור ציבורי. גובהו נקבע על פי תעריף השד"ח ועל פי הרכב המשפחה והכנסתה הכוללת. תעריף מינימום לשכר דירה מדורג משלם זכאי המתקיים מקצבת הבטחת הכנסה בלבד. העלייה בשכר דירה מדורג מוגבלת לתוספת של 50 ש"ח לשנה. תעריף זה משמש את המשרד גם בהשכרת דירות למוסדות המשכנים חוסים.

שכר דירה לבתי כנסת: שכר דירה בגובה 50% מתעריף שד"ח, המשולם בעבור דירות שיועדו למגורים ומשמשות בתי כנסת.

אי-תשלום שכר דירה

בביקורת נמצאו מקרים שגופים ציבוריים השוכרים דירות דיוור ציבורי לא שילמו שכר דירה במשך תקופה ארוכה. להלן הממצאים:

חוב בגין 11 דירות שהושכרו לעיריית ירושלים

עיריית ירושלים שוכרת 11 דירות ממאגר הדיוור הציבורי. בשנת 1995 פסקה העירייה מלשלם את דמי השכירות של הדירות, משום שלטענתה עמד לחובתה של עמידר סך של כ-6.5 מיליון ש"ח בגין ארנונה על דירות שהיא מנהלת בירושלים. רק בשנת 2000 שבה העירייה לשלם דמי שכירות, אך את החוב שצברה במשך חמש שנים לא שילמה. לפי חישוביה של עמידר מדובר בחוב של כ-2.1 מיליון ש"ח. עד מועד סיום הביקורת לא באו הצדדים לידי הסכמה בקשר לחובות ההדדיים, והחובות נותרו בעינם.

על המשרד לקדם הסדרת מנגנון ליישוב מחלוקות כספיות או אחרות העומדות תלויות בינו לבין גופים ציבוריים שאינם עומדים בתנאי חוזי השכירות. עליו לפעול לגביית התמורה ההולמת בגין השכרתם של נכסי המדינה.

בתשובתה מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה ציינה עיריית ירושלים שהיא העבירה מדי שנה בשנה את תשלומי דמי השכירות בגין הדירות המושכרות לה בקיזוז חובות הארנונה של עמידר הנוגעים לדירות רבות אחרות בעיר. העירייה הודיעה כי היא מקבלת את המלצתו של משרד מבקר

32 משנת 2007 עלה שכר הדירה בשיעור של כ-32% בערכים נומינליים (כ-20% בערכים ריאליים).

המדינה לשוב ולקיים דיון בין הצדדים כדי לקבוע מנגנון מוסכם שיביא לפתרון המחלוקות הכספיות.

בתשובתו הודיע המשרד כי יפעל לאלתר להסדרת מנגנון לפתרון סוגיית חילוקי הדעות עם הרשויות וזאת באמצעות היועץ המשפטי לממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעמידר ולעיריית ירושלים כי אין הדעת סובלת שבמשך שנים כה רבות תיגרר מחלוקת כספית ביניהן בלי שתבוא על פתרונה.

120 דירות שהושכרו למינהל הדיור במתחם נווה כנרת בטבריה והעברתן לאחירותו

רקע: משנת 1978 מינהל הדיור³³ שוכר 120 דירות מהמשרד בעבור משרד הרווחה והן משמשות למגורי חוסים. בחוזה השכירות שנחתמו בין עמידר למינהל הדיור נקבע שניתן להאריך את תקופת השכירות באופן אוטומטי ללא כל הגבלה, כל עוד אחד מהצדדים לא הודיע מראש על רצונו להפסיק את ההתקשרות.

תשלומי שכר הדירה: שכר הדירה המשולם בעבור הדירות הוא שכר דירה מדורג (סוציאלי) משום שהדירות משמשות למגורי חוסים. באוגוסט 2005 הנחה המשרד את עמידר להעלות את תעריף שכר הדירה של הדירות ב-50 ש"ח בכל שנה. בעקבות ההנחה פנתה עמידר למינהל הדיור במטרה להחתימו על חוזה חדש ועל עדכון שכר הדירה. אולם מינהל הדיור סירב לחתום על נוסח החוזה המוצע ועל עדכון תעריף שכר הדירה. בשנת 2009 סוכם בין המשרד למינהל הדיור כי מ-1.10.11 שכר הדירה יעלה בכל שנה ב-50 ש"ח למשך שש שנים. לפי הסיכום, בתחילת 2012 אמור היה גובה שכר הדירה בעבור דירת שלושה חדרים לעמוד על כ-475 ש"ח לחודש.

הביקורת העלתה שלמרות הסיכום משנת 2009 המשיך מינהל הדיור לשלם שכר דירה שלא עורכן, ובאוקטובר 2012³⁴ עמד שכר הדירה בעבור דירת שלושה חדרים על 325 ש"ח. עוד עלה כי הסיכום בין הצדדים לא גובה בחוזה שכירות מעודכן.

הודעה חד-צדדית של מינהל הדיור על הפסקת תשלומי שכר הדירה: ביוני 2010 החליט מינהל הדיור להפסיק לשלם את דמי השכירות על הדירות. לטענתו, מדובר בנכסים של מדינת ישראל ובקרקע של רשות מקרקעי ישראל³⁵ (להלן - רמ"י), שמעולם לא הוקצתה לגורם כלשהו, לרבות משרד הבינוי והשיכון. לטענת מינהל הדיור "מדובר בנכס ייחודי המשמש שנים רבות עבור משרד הרווחה ומנוהל ע"י מינהל הדיור הממשלתי [מינהל הדיור] ואינו מהווה יחידת מגורים שניתן לשווק, ולפיכך אנו סבורים שמן הראוי שהנכס יוכר כנכס מדינה של הדיור הממשלתי ולא ישולמו דמי שכירות לעמידר". עוד טען מינהל הדיור כי תחוק באופן שוטף את המתחם ויש לקחת בחשבון את הכספים הרבים שהשקיע בשיפוץ המבנים ואת העובדה שללא הקרקע (בניהולו של רמ"י) שווי המבנים נמוך. מינהל הדיור הוסיף כי עמידר משמשת רק אמצעי

33 מינהל הדיור מופקד מטעם מדינת ישראל על ניהול מבנים ונכסים שבשימוש או בהחזקה של משרדי הממשלה ושל יחידות הסמך שלהם.

34 באוקטובר 2012 עברו הדירות במתחם כנרת לידי מינהל הדיור כמפורט בהמשך.

35 בתיקון מס' 7 משנת 2009 לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, נקבע כי מינהל מקרקעי ישראל יהפוך להיות רשות - "מוקמת בזה רשות מקרקעי ישראל שתנהל את מקרקעי ישראל". התיקון נכנס לתוקף במרץ 2013.

להעברת כספי שכר הדירה ממשרד הרווחה למשרד הבינוי והשיכון תוך כדי לקיחת עמלה גבוהה משכר הדירה המשולם, וזאת בלי לתחזק את הדירות. בד בבד פנה מינהל הדיור לרמ"י בבקשה שתקצה את הקרקע ישירות לו. רק בינואר 2011 חזר בו מינהל הדיור ושב לשלם את דמי השכירות לפי התעריף הישן, שוב בלי שייחתם חוזה שכירות בין הצדדים.

הסכמה על תשלום שכר דירה לא מעודכן : בדיון שהתקיים ביוני 2011 ובו השתתפו נציגים מהמשרד וממינהל הדיור, סוכם כי מינהל הדיור ימשיך לשלם את דמי השכירות לפי התעריף הישן עד חתימת חוזה שכירות חדש. עקב המחלוקות בין הצדדים, בעניין תנאי השכירות, לא נחתם חוזה חדש.

דיון אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה : בהמשך לדיון מיוני 2011 ונוכח העובדה שלא נחתם חוזה חדש ביקשה עמידר לקיים דיון אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לעניינים אזרחיים (להלן - המשנה ליועץ המשפטי) ליישוב המחלוקות בין הצדדים. בדיון שהתקיים ביוני 2012 השתתפו בין היתר נציגי המשרד, נציגי עמידר ונציגי מינהל הדיור. בסיכומו של הדיון קבעה המשנה ליועץ המשפטי כי "במידה ועמידר לא ממלאת תפקיד משמעותי במינהל הדיור, בניהול הנכסים שברשותה יש לנהל את היחסים מול משב"ש [המשרד] ללא תיווך עמידר". אשר לשכר הדירה היא קבעה כי כל עוד לא הופקע הניהול מידה של עמידר, יש להמשיך ולשלם לה את תשלומי שכר הדירה, לרבות החוב שנצבר (בתוספת ריבית והצמדה), וזאת ללא עדכונים. אם לא תיפתר שאלת הוצאת הנכסים מידה של עמידר, יחל המינהל לשלם לעמידר דמי שכירות מעודכנים.

בתשובתה טענה עמידר כי מינהל הדיור עשה במתחם כבשלו; הוא ביצע תוספות בנייה ושינויים פנימיים למכביר, ללא אישורה, והתנגד להעלאת דמי השכירות. כמו כן, עיכב מינהל הדיור את תשלומי דמי השכירות והתנה את חידושם בחתימה על חוזה שכירות שהוא ניסח המכשיר את כל תוספות הבנייה שביצע במתחם ומטיל על עמידר את האחריות להן ואת תשלומי האגרות וההיטלים העירוניים בגינן. עמידר פנתה למשרד, למשרד האוצר, למינהל הדיור ולמשנה ליועץ המשפטי לממשלה וקבלה על התנהלותו של מינהל הדיור. עוד ציינה עמידר כי "בסופו של דבר נסגרו המחלוקות בין המשרדים ללא קבלת עמדת עמידר וללא שיתופה במשא ומתן [להעברת הדירות, ראו להלן] ויידועה על כך בדיעבד". עמידר הוסיפה כי השינויים שבוצעו בתכנית המתאר החלה על הקרקע בוצעו ללא ידיעתה.

בתשובתו הודיע המשרד כי "אכן ראוי כי המשרד יגבה שכר דירה השווה לערך שכר דירה כלכלי, אולם בשל הקושי האמיתי של הגורם השוכר לעמוד בעדכון מלא וחד פעמי של תשלומי שכר דירה, פעל המשרד בשנים האחרונות להעלאה מדורגת של תשלומי שכר דירה בגין הדירות... אף הגיע לסיכום בנושא עם מינהל הדיור הממשלתי".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את פעולותיו החד-צדדיות של מינהל הדיור - הפסקת תשלומי שכר הדירה והסירוב לעדכון שכר הדירה. בכך נהג "מנהג בעלים" ברכוש לא לו.

בתשובתו מאפריל 2013 למשרד מבקר המדינה ציין מינהל הדיור כי הוא "פרע את כל חובו לעמידר בגין דמי השכירות של מעון נווה כינרת, בהתאם להנחיית המשנה ליועץ המשפטי לממשלה".

לדעת משרד מבקר המדינה, בכל הנוגע לעדכון שכר הדירה של הדירות במתחם נווה כנרת פעל משרד השיכון בחוסר נחישות וגילה אזלת יד. על המשרד היה לנקוט צעדים ברורים ונמרצים כדי לבוא לידי הסכמה עם מינהל הדירור בכל הנוגע לגובה דמי השכירות ולחתום עמו על חוזה שכירות מעודכן. אם לא באו הצדדים לידי הסכמה, היה עליו לפנות ליועץ המשפטי לממשלה בהקדם האפשרי כדי ליישב את המחלוקות; רק ביוני 2012, במהלך הביקורת, הוא עשה זאת באמצעות עמידר. בחוסר המעש עד לביקורת הפר המשרד את חובותיו כנאמן על נכסי ציבור בכל הנוגע למתחם נווה כנרת, ובוודאי חרג מערכי החיסכון והיעילות בניהול נכסי מדינה.

שינוי ייעוד הקרקע: בספטמבר 2006 אישר שר הפנים תכנית מפורטת³⁶ של מחוז הצפון במינהל התכנון שבמשרד הפנים הנוגעת למתחם נווה כנרת. בתכנית הוחלט על שינוי הייעוד של השטח החקלאי שעליו בנוי המעון לשטח לתעשייה ותכנון עתידי של האזור כשטח למוסד, שטח פרטי ושטח לבנייני ציבור. בתכנית זו, לעומת קודמתה, נעשו שינויים ניכרים בייעודי הבנייה ובהיקפיה. את הבקשה לשינוי הייעוד הגישו השוכרים³⁷.

הביקורת העלתה כי התכנית גובשה והוגשה למינהל התכנון בלי לקבל את אישורו של משרד השיכון כבעלים של הדירות ושל עמידר כמנהליהן.

בתשובתו ציין המשרד כי רק בעקבות הביקורת נודע לו על המהלך שנקט מינהל הדירור שהביא בסופו של דבר לשינוי ייעוד הקרקע. עמידר בתשובתה הודיעה כי בשטח בוצעו שינויים ללא ידיעתה.

הדרך שבה שונה ייעוד הקרקע של נווה כנרת מלמדת על מעורבות מצומצמת ביותר של המשרד ושל עמידר בפעולות הנוגעות למתחם, שאפשרה למינהל הדירור לפעול על פי רצונו ולהתעלם מסמכותם של בעלי הנכסים ומנהליהם. יוצא אפוא שהבקרה והפיקוח של המשרד ושל עמידר על הדירות האמורות במתחם נווה כנרת הייתה רופפת ביותר.

היטלים עירוניים על הדירות במתחם נווה כנרת: בשנת 2010 קיבלה עמידר מעיריית טבריה דרישה לתשלום של כ-17 מיליון ש"ח בגין היטלים על שינויים ותוספות בנייה שנעשו במתחם. במכתב שהעביר ביוני 2010 למינהל הדירור ציין המשרד כי ההיטלים נדרשים עקב שינויים ותוספות בנייה שנעשו במתחם באישורו של מינהל הדירור. לפיכך, על מינהל הדירור להסדיר את תשלום ההיטלים מול העירייה. בד בבד הודיעה עמידר, במכתבה למינהל הדירור מיוני 2010, כי השינויים ותוספות הבנייה נעשו בלי שניתן אישורה לכך³⁸, ולכן מינהל הדירור הוא זה שצריך לשאת בתשלום ההיטלים.

החלטת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בנוגע לתשלומי היטלים בעבור דירות המתחם: בדיון כאמור שהתקיים ביוני 2012 עוד קבעה המשנה ליועץ

36 תכנית מספר ג/13214 שכותרתה "מעון נווה כנרת ומעון רמת טבריה". התכנית מהווה שינוי לתכנית מתאר תקפות - טבריה ג/287 וטבריה ג/1323.

37 ההנהלות של מעון נווה כנרת ושל מעון רמת טבריה, שני מעונות החוסים השוכרים את הדירות מינהל הדירור.

38 בנספח א לחוזה השכירות ביו עמידר למינהל הדירור מספטמבר 1978 צוין בסעיף 2 כי "משרד העבודה והרווחה יוכל לעשות תוספות בנייה או הרחבת דירות בדירות שהן בשטח המתחם רק לאחר הסכמת החברה [עמידר]".

המשפטי לממשלה כי "מינהל הדיור ידאג להסדרת התשלום עבור ההיטלים מול העירייה" ויפעל למניעת הליכי הוצאה לפועל מול עמידר.

גיבוש הסכם להעברת הדיירות: ביולי 2012, כחודש לאחר הסיכום עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, התקיימה פגישה בהשתתפותם של מנהל מינהל הדיור, של נציגי החשב הכללי במשרד האוצר ושל נציגי משרד השיכון. בפגישה סוכם כי באוקטובר 2012 יועבר מעון נווה כנרת לניהולו של מינהל הדיור. בתמורה לכך הוא ישלם למשרד 2 מיליון ש"ח שייפרסו על פני ארבע שנים. עוד סוכם כי "מינהל הדיור ידאג להסדרת התשלום עבור ההיטלים מול העירייה".

חישוב ערך הדיירות: על פי מסמך של חשבות המשרד מיולי 2012, חישוב ערך הנכסים לצורך העברתם למינהל הדיור נעשה על פי "היוון זרם המזומנים העתידי ל-25 שנה לפי 4% ריבית להיוון וב-50% הנחה" (להלן - התחשיב), כאשר זרם המזומנים העתידי מתבסס על שכר הדירה המתקבל בעבור הדיירות. לטענת המשרד, סכום זה נקבע על בסיס התחשיב האמור וניתנה הנחה של 50% בשל העובדה שהעסקה נעשית עם גוף ממשלתי.

ממסמכי המשרד עלה כי המשרד לא קיים עבודת מטה מסודרת לבחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לעסקה, לרבות האופן להערכת שווי הנכסים, כדאיותה הכלכלית של העסקה ושאלת היקף ההיטלים שעל המשרד לשאת בהם.

משרד השיכון הודיע למשרד מבקר המדינה כי לקח בחשבון שהתמורה בגין הנכסים כוללת את ההיטלים שיש לשלם לעיריית טבריה, וזאת על פי הערכתם של נציגי מינהל הדיור המטפלים בנושא מול העירייה.

בתשובתו מדצמבר 2012 למשרד מבקר המדינה ציין מינהל הדיור כי על פי החלטת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מיוני 2012, וכפי שסוכם בפגישה בין המשרד למינהל הדיור ביולי 2012, "מינהל הדיור ייקח על עצמו תשלום החובות בגין האגרות וההיטלים לעיריית טבריה ובימים אלו פועל לסילוק החוב". עוד ציין כי יש לקחת בחשבון שיהיה עליו להסדיר בנפרד את הזכויות על המקרקעין מול רמ"י וכי הוא השקיע כספים רבים בדירות במהלך השנים, שהביאו בסופו של דבר לשמירה על ערכן של הדירות.

בתשובתה מדצמבר 2012 למשרד מבקר המדינה הודיעה עיריית טבריה כי העבירה את גביית החוב בגין ההיטלים לטיפולו של משרד עורכי דין חיצוני. העירייה מסרה שאין החייבים משתפים פעולה עם משרד עורכי הדין, והוא ממליץ להגיש נגדם תביעה משפטית. עם זאת, העירייה "תשמח לקדם כל פשרה בעניין על מנת למנוע הוצאות ציבוריות נוספות".

בתשובה נוספת של מינהל הדיור מאפריל 2013 הוא ציין, בהקשר להיטלים העירוניים, כי "כיום הנושא מצוי בהליכים משפטיים בין העירייה ומשרד האוצר ללא מעורבות עמידר ו/או משרד השיכון".

בביקורת עלה שמנכ"ל משרד השיכון לא היה מעורב בעסקה, היא לא הובאה לאישורו ואף לא לידיעתו. עוד עלה כי למשרד אין נוהל או כללים מוסדרים כתובים בנוגע לניהול תהליך מכירה או העברה של נכסים של הדיור הציבורי למי שאינו מוגדר זכאי דיור ציבורי, והתהליך מתבצע על פי נוהג שבעל פה.

בתשובת משרד השיכון מאפריל 2013 הודיע מנכ"ל המשרד כי "מכירה זו אושרה על ידי 3 מנהלים במשרד בדרגת סמנכ"ל העוסקים בנושא מתוקף תפקידם, ולא נהיר לי מדוע עסקה זו נדרשת לאישור נוסף שלי או לאישורם של חברי הנהלה נוספים".

ההסכם שהתגבש בין המשרד ובין מינהל הדיור מצביע על תהליך בלתי תקין בכל הנוגע לעסקה להעברת הדירות לידי מינהל הדיור. המשרד הסכים לתנאי העסקה בלי שהכין תחשיב שילמד על כדאיותה הכלכלית וכלי שהיו בידי נתונים מבוססים שלפיהם יש לחשב את הערכים הכלכליים של העסקה וכן קריטריונים מעוגנים בהסדר לקביעת גובה ההנחה שיש לתת. המשרד הסתפק בנימוק שמדובר בנוהג בן שנים רבות.

לדעת משרד מבקר המדינה, העברת זכויות בנכסי מדינה הוא תהליך כלכלי מהותי שצריך להיעשות באופן שיטתי שישקלל את מכלול המרכיבים העשויים להשפיע על הכדאיות הכלכלית של העסקה, שבסופו של תהליך תובא לאישורה של הנהלת המשרד. היות ומדובר בעסקה רחבת היקף בעלת השלכות כלכליות משמעותיות, שאינה מתרחשת כדרך של שגרה, ראוי היה להכלילה בסדר יומו של המנכ"ל על מנת שיהיה שותף בגיבושה וכל שכן באישורה המוקדם.

על המשרד לעגן בנוהל את הכללים שלפיהם מועברים נכסי מדינה לגורמים ממשלתיים; בין היתר יש לקבוע את האופן להערכת שווי הנכסים, למשל האם יש צורך להסתייע בשמאי הממשלתי או להסתפק בתחשיב של היוון תשלומי שכר הדירה; אם האופן להערכת שווי הנכסים מתבסס על היוון של זרם התקבולים משכר דירה, יש לקבוע את הפרמטרים המשליכים על התמורה בגין ההיוון, דהיינו מהו שכר הדירה הבסיסי שלפיו יחושב ההיוון ומה שיעורה של הריבית המחושבת. כמו כן, יש לקבוע אם תינתן הנחה לרוכש ובאילו תנאים. יש גם לקבוע את המתכונת שתבטיח כי התמורה בגין העברת הנכסים תוקצה לטובת הדיור הציבורי לצורך הרחבת מאגר הדירות שתאפשר מתן מענה לצורכיהם של הזכאים.

עדכון תעריף שכר דירה חופשי (שד"ח)

בשנים האחרונות חלה עלייה חדה במחירי הדיור בכל הארץ. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משנת 2007 ועד הרבעון הראשון של 2011 עלו מחירי הדיור בכ-60% בערכים נומינליים (כ-40% בערכים ריאליים). מגמת עליית המחירים ניכרת גם בשוק הדיור להשכרה. משנת 2007 עלו כאמור מחירי שכר הדירה בכ-32% בערכים נומינליים (כ-20% בערכים ריאליים)³⁹. עליית המחירים גרמה לגידול ניכר בנטל הוצאות הדיור של בתי האב בישראל והקשתה באופן בולט על היכולת לרכוש דירות⁴⁰. יצוין כי רוב שוכרי הדירות המושכרות שלא למגורי זכאים משלמים שד"ח.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה שלמרות הזינוק החד במחירי הדיור, ובכלל זה מחירי השכירות, לא עדכן משרד השיכון את תעריפי השד"ח שקבע השמאי הממשלתי כבר בשנת 2005, והם נותרו בעינם. אי-עדכון תעריף שד"ח מהווה הטבה כלכלית שממנה נהנים מוסדות וגופים ציבוריים, השוכרים דירות דיור ציבורי ומשלמים שכר דירה הנמוך בעשרות אחוזים מתעריפי השוק; הטבה זו אינה נובעת ממדיניות שקבע המשרד, אף לא מהחלטה מושכלת, אלא ממחדל של אי-עדכון גובה השד"ח.

39 דוח טרכטנברג, עיקרי המלצות - פרק דיור, דצמבר 2011, עמ' 195.

40 שם, עמ' 205.

בתשובתו ציין המשרד כי "בתקופת עליית המחירים החדה שנרשמה במהלך השנים האחרונות סבר המשרד כי אין זה ראוי שהמדינה תעדכן את תקרות שכר הדירה בהתאם ובכך תעלה בצורה חדה את תעריפי שכר הדירה לדיירי השיכון הציבורי [המחושבים על בסיס שד"ח] עם זאת הוא הוסיף, שבעקבות הביקורת הוא יבחן את האפשרות להסדרת מנגנון להעלאת שכר הדירה למוסדות באופן שלא יחייב העלאה מקבילה בשכר הדירה לזכאים".

לדעת משרד מבקר המדינה, שכר הדירה הנגבה מגורמים שאינם זכאי דיור ציבורי צריך לשקף ערך סביר וראוי של דמי שכירות. תשלום הולם בעבור הדירות ירחיב את סל התקציב שניתן לנצלו, בין השאר, לטובת זכאים. אם המשרד מבקש שלא לעדכן את גובה השד"ח על פי מחירי הדירות בשוק, כדי לא לפגוע בזכאים, עליו לקבוע זאת כהחלטת מדיניות ממשלתית, ובלבד להפריד את מנגנוני העדכון של השד"ח באופן שיותאמו לאופי השוכרים - זכאי דיור ציבורי או מוסדות וגופים ציבוריים.

בתשובתו הנוספת מאפריל 2013, הודיע המשרד כי "אימץ את עמדת המבקר לנתק את התלות הקיימת בין גובה שכר הדירה לשוכרים ציבוריים לגובה שכר הדירה הסוציאלי, והוא מקדם באמצעות ועדת מחירים את העלאת שכר הדירה בדירות שהוקצו ללא זכאים".

קביעת שכר דירה סוציאלי לשוכרים שאינם זכאים

יותר מ-400 מהדירות שהמשרד משכיר שלא למגורי זכאים מושכרות בניגוד לנהלי המשרד, בשכר דירה מופחת (סוציאלי או אחר) הנמוך מתעריף שד"ח, שהוא עצמו נמוך ממחיר השוק, וזאת אף שאין הן משמשות לצרכים סוציאליים (מגורי חוסים).

לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום לשוכרים, כמו רשויות מקומיות, בתי חולים וגרעיני התיישבות, ישלמו שכר דירה מופחת בעבור דירות המשמשות לצורכיהם הישירים ולא לצרכים סוציאליים - מדובר בסבסוד בדמות הנחה בשכר הדירה. ראוי שהמשרד יסדיר את המנגנון לקביעת גובה שכר דירה הולם וראוי לשוכרים שאינם זכאים, ויתחשב הן בשימוש הישיר שנעשה בדירות והן במידת הצורך בדירה בעבור זכאי דיור ציבורי.

דרישות המשרד להשבת הדירות למאגר הדיור הציבורי

על פי הנוהל משנת 2003, תוקף חוזי השכירות שנחתמו עם הגופים הציבוריים ששכרו דירות ממאגר הדיור הציבורי הוא כאמור לשנה אחת בלבד עם אופציה להארכה. בתום תקופת השכירות אמור המשרד לשקול אם להאריך את תקופת השכירות או לחלופין לדרוש את פינוי הדירה ולהחזירה למאגר הדיור הציבורי.

בתשובתו של המשרד ציין מנכ"ל המשרד כי מיום כניסתו לתפקיד, בשנת 2009, פועל המשרד באופן אינטנסיבי ובמספר מישורים על מנת להשיב את מירב הדירות האפשרי למעגל האכלוס, לאור הירידה החדה במלאי הדיור הציבורי במהלך העשור האחרון". עוד ציין כי בשנים האחרונות

המשרד וחברות האכלוס ממפים את כל נכסי הדיור הציבורי ו"החברות הונחו לפעול להשבת מירב הדירות למעגל האכלוס תוך שימת דגש על השבת דירות המשמשות ליעדים שאינם מוגדרים בנוהל משנת 2012, לרבות משרדים. המשרד פנה לרשויות [המקומיות] בדרישה להשבת הדירות באופן הדרגתי, מתוך התחשבות בזמן הנדרש לרשויות להתארגן למציאת פתרונות חלופיים". המשרד הוסיף כי חברות האכלוס הונחו לחתום עם רשויות מקומיות על חוזים חד-שנתיים בלבד ובכפוף לאישורה של ועדת ההקצאות, כפי שקובע הנוהל משנת 2012.

במהלך הביקורת, בנובמבר 2011, קיימו המשרד ועמידר (המנהלת כאמור כ-83% מתוך כלל הדירות המושכרות שלא למגורי זכאים) דיון בנושא "דירות שיכון הציבורי המושכרות לצורכי מוסד". בדיון התקבלו החלטות הנוגעות למשך תקופת השכירות ולצורך בהשבת דירות שהושכרו למאגר הדיור הציבורי. ההחלטות שהתקבלו בדיון התבססו על כללי המשרד הנוגעים להקצאת דירות ליעדים ציבוריים הקבועים בנוהל משנת 2003. בין היתר הוחלט בדיון כי חוזי השכירות עם הרשויות המקומיות יחתמו לשנה בלבד; אגף נכסים ודיור במשרד יפנה לראשי רשויות מקומיות, על פי רשימה שגובשה במשרד (באזורי ביקוש), בדרישה להחזיר את הדירות שהרשויות מחזיקות בהן למעגל האכלוס; הדירות שלא יידרשו להחזרה למעגל האכלוס ושוכריהן יבקשו להמשיך בשכירותן יטופלו על פי הנוהל, תוך כדי שימת דגש במחוז המשרד שלא לאשר המשך השכרה לגוף שאינו רשות מקומית.

בהמשך לדיון זה הנחה המשרד את חברות האכלוס לדרוש מהשוכרים להשיב להן את הנכסים ולפעול על פי הנוהל במקרה שהשוכרים מעוניינים בהמשך השכירות, דהיינו להגיש בקשה מחודשת למשרד.

ביולי 2012 קיימה ועדת ההקצאות דיון ובו הוחלט כי במקרים שהנכסים מושכרים לשוכרים ותיקים ומשמשים ליעדים שלא אושרו בנוהל 2012 "תיבדק אפשרות להחרגה בהתמלא תנאים כמו עודף דירות בישוב, חשיבות יעד השכירות, רשימת ממתנינים לדירות והחלטה ברוב קולות חברי הוועדה".

בביקורת עלה כי פעולות המשרד להחזרת הדירות הניבו תוצאות דלות עד כה. כאשר המשרד וחברות האכלוס דרשו את פינוין של הדירות כדי להשיבן למאגר הדיור הציבורי, לרוב לא מילאו השוכרים את הדרישה והדיירים סירבו להתפנות; משנת 2009 ועד מועד סיום הביקורת הצליח המשרד להשיב למאגר הדיור הציבורי כ-100 דירות המהוות כ-4% בלבד מכלל הדירות המושכרות לגופים ציבוריים.

משרד מבקר המדינה מדגיש את חשיבותן של דירות הדיור הציבורי ככאלה האמורות לתת פתרון לזכאי הדיור הציבורי כבעלי זכות עדיפה על פני שוכרים אחרים, כפי שקובע גם הנוהל משנת 2012. משרד מבקר המדינה שב ומדגיש כי דירות הדיור הציבורי הן מרכיב חשוב בהגשמת החובה החוקתית של המדינה להבטיח את הזכות החוקתית למינימום של קיום אנושי בכבוד. על כן, בכל מתן אישור להארכת תקופת השכירות לטובת שוכרים שאינם זכאים, על משרד השיכון להקפיד ולבדוק אם הקצאת הדירה ליעדים ציבוריים עדיין חיונית ולוודא שאין הדירה נדרשת לזכאים העשויים למצוא בה פתרון הולם למגורים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד השיכון וחברות האכלוס להכין תכנית סדורה לאיתור דירות דיור ציבורי המשמשות ליעדים ציבוריים ואשר נדרשות לצורכי הזכאים ולהשיבן למאגר הדיור הציבורי. אף אם השימוש בדירות נחוץ וראוי ונעשה לטובת הקהילה, על השוכרים לאתר פתרונות אחרים שלא יבואו על חשבון הזכאים. בעניין פינוי הדירות, על המשרד לפעול באופן מערכתי ולשלב בתהליך את חברות האכלוס ואת השוכרים, דהיינו הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה. לנוכח ההיקף הכספי, הרשויות הציבוריות המעורבות, הסוגיות המשפטיות הצפויות והאינטרסים הציבוריים שיש לאזן ביניהם, ראוי שישולב בתהליך גם היועץ המשפטי לממשלה. כמו כן, על המשרד להסדיר מנגנון שיפקח על יישום התכנית והשגת יעדיה; הכול כדי לספק פתרונות דיור הולמים לזכאי הדיור הציבורי.

בתשובתו מאפריל 2013 הודיע משרד השיכון כי הוא "מכיר כבר כיום את כלל דירות הדיור הציבורי שהושכרו ללא זכאים ופועל על פי תכנית סדורה להשבתן למלאי הדיור הציבורי" (ההדגשה אינה במקור). בין היתר הוא מקיים ישיבות עבודה עם חברות האכלוס בנוגע לכל דירה ודירה, ולאחר מיצוי טיפולן של חברות האכלוס המשך הטיפול בדירות נעשה על ידי המשרד; הוועדה להקצאת דירות ליעדים ציבוריים מקיימת מעקב אחר בקשות להארכת תקופות שכירות ואחר השבת דירות; במקרים שבהם פניות המשרד לרשויות המקומיות ולמשרדי הממשלה לפינוי הדירות לא נענות יועבר הטיפול ליועץ המשפטי לממשלה, ואילו במקרים של שוכרים אחרים יועבר הטיפול לערכאות משפטיות.

דרישות להחזרת דירות המושכרות לרשויות מקומיות

720 דירות מושכרות לרשויות מקומיות (כ-31% מכלל הדירות המושכרות שלא למגורי זכאים). בדיקת השימושים הנעשים בדירות אלו מעלה שמדובר בצרכים המהווים חלק מן השירותים שעל הרשות המקומית לספק לתושביה; למשל, 271 דירות משמשות למגורים של סטודנטים, של מורות ומורים בשירות סדיר, של בנות המשרתות בשירות לאומי, של תלמידי ישיבות ושל עובדי רשות מקומית, 226 משמשות משרדים ומועדוניות, 119 משמשות בתי כנסת, 30 משמשות לצורכי מוסדות חינוך ו-74 משמשות לצורכי מוסדות רפואיים⁴¹.

הדירות מצויות ברחבי הארץ. גם באזור המרכז שבו הביקוש גבוה - ירושלים, תל אביב, בני ברק, בית שמש ונתניה. באזורים אלו קיים תור ארוך ורב בשנים של זכאי דיור ציבורי המתנינים לדיור ציבורי. למשל, נכון למועד הביקורת המתנינו בבני ברק יותר מ-80 זכאים, ובה בשעה עיריית בני ברק שוכרת שמונה דירות ממאגר הדיור הציבורי המשמשות מועדונים קהילתיים; גם בבית שמש המתנינו לדיור ציבורי יותר מ-80 זכאים, בה בשעה שהעירייה מחזיקה בשתי דירות ממאגר הדיור הציבורי המשמשות למגורי עובדיה.

ביולי 2001 הורה המשרד לחברות האכלוס לדרוש החזרתן של 57 דירות השייכות למאגר הדיור הציבורי ומושכרות לכמה רשויות מקומיות באזורי ביקוש⁴². בעקבות הדרישה השיבו הרשויות המקומיות כמחצית מהדירות. מאז ועד סיום הביקורת שלחו המשרד וחברות האכלוס לרשויות המקומיות דרישות חוזרות ונשנות לפינוי יתר הדירות, אך היענותן הייתה נמוכה.

41 טיפת חלב, קופות חולים וכד'.

42 אשקלון (9 דירות), קריית גת (6), בית שמש (23), קריית מלאכי (8) וירושלים (11).

הביקורת העלתה כי אף שמשרדי הממשלה והרשויות המקומיות לא פינו את הדירות כמתחייב גם מהחווה שנחתם ביניהן לבין חברות האכלוס, נמנע משרד השיכון מלנקוט צעדים משפטיים נגד השוכרים. יתר על כן, הנהלת המשרד לא באה בדברים עם הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה, לרבות הנהלותיהם, ועם שר הפנים הממונה על השלטון המקומי כפי שנדרש בהנחייתו של היועץ המשפטי לממשלה (להלן - הנחיית היועץ המשפטי לממשלה)⁴³, כדי להשיב לידיה את הדירות שהרשויות המקומיות מסרבות לפנותן.

בתשובתה מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה הודיעה עיריית קריית מלאכי כי בעיר קיימת כיום דירת דיור ציבורי אחת אשר מושכרת לעירייה. את הדירה מאכלסת עמותה העוסקת בהתנדבות ובסיוע לקהילה, ולאחרונה הוציאה לה עמידר צו פינוי.

בתשובתה מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה הודיעה עיריית אשקלון כי הדירות המושכרות לעירייה משמשות בסיס למתן שירותי רווחה לאוכלוסייה. באין מבנים ובאין מקורות תקצוב למבנים לצורך שירותי רווחה, החזרת הדירות תביא בעקבותיה לידי ביטול מתן שירותים בעיר על כל המשתמע מכך.

בתשובתה מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה הודיעה עיריית קריית גת כי עמידר דרשה ממנה באוגוסט 2011 להשיב את הדירות המושכרות לה, ומאז לא קיבלה עוד תזכורות. העירייה הוסיפה כי "הרשות תבוא בדברים בהקדם עם עמידר".

בתשובתה מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה הודיעה עיריית בני ברק כי בכוננת ראש העירייה להיפגש עם מנכ"ל עמידר כדי לדון במתווה להחזרה הדרגתית של הדירות לעמידר.

בתשובתו הודיע משרד השיכון כי הוא "מרכז הכנת בסיס לקראת התדיינות משפטית עם הרשויות בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה".

בביקורת נבדקו כמה נכסים המושכרים לעיריית ירושלים ותל אביב-יפו ולישיבה בזיכרון יעקב, והן התבקשו לפנותם אך סירבו. להלן הממצאים:

דירות המושכרות לעיריית ירושלים

ירושלים היא אחת הערים שבהן מצוקת הדיור היא מן הקשות ביותר. נכון למועד סיום הביקורת היו בעיר יותר מ-170 משפחות ובודדים זכאים הממתינים לדיור ציבורי, ורבים מהם כבר ממתינים שנים רבות.

מלאי הדירות בעיר המושכרות שלא לזכאים: במועד הביקורת, על פי רישומי המשרד ועמידר, היו בידי עיריית ירושלים 11 דירות דיור ציבורי ששימשו לצרכיה: ארבע משמשות בתי כנסת, שלוש - מועדוני פנאי לגיל השלישי, דירה אחת - גן ילדים, דירה אחת - משרד ייעוץ תעסוקתי לאזרח ודירה אחת - טיפת חלב. בדירה הנוספת, לטענת העירייה, מתגוררים פולשים והיא פועלת לפינויה ולהחזרתה לעמידר.

דרישות המשרד להשבת הדירות: בביקורת עלה שכבר בשנת 1990 שלחו עמידר והמשרד כמה וכמה דרישות לעיריית ירושלים בבקשה לפנות 17 דירות שהיו מושכרות לעירייה

43 מספר הנחיה 6.1.200 (60.150) מיום 1.4.69 ועדכון מיום 6.3.03 בנושא "התדיינות בין המדינה לבין רשויות מקומיות". על פי הנחייה זו, "בטרם תוגש תביעה על ידי רשות מרשויות המדינה נגד רשות מקומית, ייעשה בירור מוקדם בין הנוגעים לעניין כדי לבחון את האפשרות להסדיר את הנושא שבמחלוקת - ללא היוזקות לערכאות. זאת, מטעמי תקינות ציבורית וחסכון במשאבי כוח אדם וכסף".

באותה עת. בספטמבר 2003 אישר המשרד לדחות את מועד הפינוי של הדירות ובלבד שיחתמו חווי שכירות חדשים לתקופות מוגבלות של עד שנה וששכר הדירה שישולם בעבורן יהיה מלא, בדומה לזה הנהוג בשוק החופשי. אף על פי כן, העירייה דחתה את דרישת המשרד - לא נחתם חוזה שכירות מעודכן לדירות ושכר הדירה לא עודכן. בשנת 2006, פנתה עמידר למשרד וציינה כי מאמצי החברה ופנייתיה החוזרות ונשנות לעירייה בבקשה לפנות את הדירות העלו חרס. סגנית מנהלת אגף נכסים ודויר במשרד דאו השיבה לעמידר כי "יש למצות עם עיריית ירושלים את כל ההליכים להחזרת הדירות למאגר הדויר הציבורי גם אם יש צורך בתביעות משפטיות". בהתייחסותה לתשובתה של סגנית מנהלת האגף השיבה עמידר כי לצורך פתיחת הליך משפטי מול הרשות המקומית יש לקבל את אישורו של היועץ המשפטי לממשלה.

בפועל, עד 2010 פינתה העירייה רק שש מהדירות. מאז דרשו לסירוגין המשרד ועמידר מהעירייה לפנות את יתר הדירות, אך ללא הועיל; העירייה עומדת בסירובה.

הביקורת העלתה כי המשרד לא פנה להנהלת העירייה ולא ליועץ המשפטי לממשלה בניסיון להסדיר את המחלוקת שייתר את הצורך בהגשת תביעה למיצוי זכויותיו בדירות ואף לא נקט צעדים משפטיים כלשהם נגד העירייה. המשרד גם לא וידא כי הנחייתו לעמידר למצות את ההליכים להחזרת הדירות למאגר הדויר הציבורי, לרבות נקיטת צעדים משפטיים, אכן מיושמת.

בתשובתה הודיעה עמידר כי אין היא יכולה לאכוף את הנחיית המשרד על גופים ממשלתיים ורשויות מקומיות, ובמקרים כאלו "על המשרד באמצעות רשויות האכיפה להפעיל סנקציות כנגד גופים שאינם מבצעים את הנחיותיהם".

בתשובתה מנובמבר 2012 ציינה עיריית ירושלים כי הדירות נחוצות לה לצורכי רווחה, ואין לה חלופות לכך "אולם ברי, כי לא נגיע [העירייה ועמידר] למצב בו הנושא יובא על ידי עמידר לערכאות משפטיות ויהיה הסדר מוסכם עם עמידר להחזרת הדירות".

על פי הסבריו לעורכי הביקורת, המשרד נמנע מלנקוט הליכים משפטיים נגד רשויות מקומיות המסרבות לפנות את הנכסים המושכרים להן, וזאת על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

בתשובתו הודיע המשרד כי כוונתו להסדיר במהלך החודשים הקרובים את סוגיית חילוקי הדעות עם הרשויות על פי הנחייתו של היועץ המשפטי לממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד השיכון כי היה עליו להיות ער לעובדה שבעניין זה הכלים העומדים לרשותן של חברות האכלוס מוגבלים ביותר. אין בכלים אלה די כדי לחייב את משרדי הממשלה ואת הרשויות המקומיות להחזיר דירות שקיבלו לשימושיהם לידיהן של חברות האכלוס. לפיכך, היה עליו להיכנס לעובי הקורה ולסייע בידי עמידר, ובמקרים דומים גם לחברות אכלוס אחרות, להתמודד עם גופים שלטוניים שאינם עומדים בכללים שקבע המשרד. אם לא הצליחו הצדדים לבוא לידי הסכמה, עליו להביא את הסוגיה לפתחו של היועץ המשפטי לממשלה, כנדרש בהנחיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהימנעותו של משרד השיכון מלנקוט צעדים נחוצים להחזרת הדירות למאגר הדיור הציבורי, יש משום הפרת חובתו כנאמן המופקד על ניהול נכסי מדינה המיועדים למתן פתרון הולם למצוקת הדיור של אוכלוסייה חלשה. המשרד, שאחראי לניצול הנכסים לטובת זכאי דיור ציבורי, אינו רשאי לוותר עליהם. היה עליו לפעול עם עמידר, ביחד ולחוד, לגיבוש חוזה שכירות מסודר עם עיריית ירושלים ולקביעת שכר דירה הוגן בעבור הדירות וכן לפעול בנחרצות להכנת תכנית להשבת הדירות למאגר הדיור הציבורי. בהשכרת הנכסים ליעדים ציבוריים ובאי-מסירתם לזכאי דיור ציבורי המשרד פוגע באוכלוסייה חלשה הנזקקת לסעדו, ובכך גם עלולה להיפגע הזכות החוקתית של הזכאים למינימום של קיום אנושי בכבוד. מצוקת הדיור הציבורי בירושלים מחייבת את המשרד לפעול בדחיפות להשבת דירות למאגר הדיור הציבורי לטובת הזכאים.

דירות המושכרות לעיריית תל אביב-יפו

תל אביב היא אחד מאזורי הביקוש הגבוהים ביותר בארץ, ובהתאם לביקוש כך גם מחירי הדיור בעיר גבוהים מאוד. נכון למועד סיום הביקורת המתינו יותר ממאתיים משפחות ויחידים זכאים לדיור ציבורי בעיר. זמן ההמתנה הממוצע עומד על חמש שנים ולעתים אף יותר.

מלאי הדירות בעיר שהוקצה ליעדים ציבוריים: משנת 1950 עיריית תל אביב-יפו שוכרת דירות ממאגר הדיור הציבורי. במועד סיום הביקורת היו בעיר 17 דירות כאלו. חלמיש - חברה בבעלות משותפת של העירייה והמדינה - השכירה לעירייה תשע מהדירות ועמידר את יתר שמונה הדירות. כל הדירות משמשות לצורכי שירותי העיר והקהילה: תשע מהדירות משמשות מועדוניות נוער ומרכזי גמילה מסמים, ארבע משמשות את השירות הפסיכולוגי, שתיים משמשות למגורי חיילים, דירה אחת משמשת משרד לשיטור קהילתי ודירה נוספת משמשת ספרייה עירונית. משרד מבקר המדינה בדק את הפעולות שעשתה חלמיש בכדי להשיב את דירות הדיור הציבורי לטובת זכאים.

דרישתה של חלמיש לפינוי הדירות: בספטמבר 2010 ובמאי ובאוקטובר 2011 ביקשה חלמיש מהעירייה לפנות את תשע הדירות שהיא משכירה לה מכיוון שהן נדרשו לזכאי דיור ציבורי. בתשובותיה לחלמיש מדצמבר 2010 ומפברואר 2011 טענה העירייה כי הדירות נדרשות לה לצורך שירות האוכלוסייה המקומית ובאין נכסים חלופיים אין באפשרותה לפנותן. בעקבות זאת, נמנעה חלמיש מלחתום על חוזים חדשים עם העירייה. בתגובה לכך, הפסיקה העירייה לשלם את שכר הדירה בעבור הנכסים. רק בסוף 2011 חתמו חלמיש והעירייה על הארכת החוזים בדיעבד בעבור שנת 2011. עד מועד סיום הביקורת לא פינתה העירייה את הדירות.

הביקורת העלתה כי חלמיש והמשרד לא באו בדברים עם העירייה כדי לבדוק אם אכן צרכיה הציבוריים קודמים לצורכיהם של תושבי העיר הזכאים לדיור ציבורי וכדי לגבש תכנית תחומה בלוח זמנים לפינוי הדירות או לחלופין למצוא דיור הולם אחר לאותם זכאים.

בתשובתה מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה הודיעה חלמיש כי תפעל להשבת הדירות לייעודן המקורי - אכלוס זכאי דיור ציבורי - ולא תעשה כל שימוש מסחרי בנכסים אלו. חלמיש הוסיפה כי תפעל לבדיקת הסוגיה עם נציגי עיריית תל אביב-יפו.

בתשובתה מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה הודיעה עיריית תל אביב-יפו כי הדירות משמשות ליעדים ציבוריים ומספקות שירות חשוב לקהילה. זה שנים העירייה פועלת לאיתור נכסים חלופיים לשימושים הנדרשים אך לא מצאה כל פתרון הולם; לפיכך, אין היא יכולה לפנות את הנכסים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד ולחלמיש כי התור הארוך מאוד של זכאים הממתינים לדירות בעיר והנהל משנת 2012 הנותן עדיפות לאכלוס זכאים מחייבים את המשרד ואת חלמיש לפעול בכל הדרכים, בנחרצות ובנחישות, כדי להשיב את הדירות למאגר הדיור הציבורי. אף אם השימוש נחוץ וראוי והוא נעשה לטובת הקהילה, על העירייה לאתר פתרונות אחרים שלא יבואו על חשבון הזכאים. משרד מבקר המדינה מדגיש כי אל מול האינטרסים הציבוריים המגולמים בשימוש שעושה העירייה בדירות עומדות, בראש וראשונה, זכויותיהם החוקתיות של הזכאים למינימום של קיום אנושי בכבוד.



המשך השכרת דירות דיור ציבורי לרשויות מקומיות באזורים מבוקשים, אף שהדירות נדרשות לטובת זכאי דיור ציבורי, וסירוב הרשויות המקומיות במשך שנים לפנות את הדירות מלמדים על כך שהמשרד מתקשה לאכוף את כלליו על השוכרים נכסי מדינה. כאשר חברות האכלוס ניסו ללא כל הצלחה להשיב את הדירות, היה על המשרד, כבעלים של הנכסים, להתערב ולנקוט את כל האמצעים להשבת הדירות, לרבות הידברות עם השוכרים ופנייה ליועץ המשפטי לממשלה. המשרד בחר להסתפק בהנחייתן של חברות האכלוס לרשויות המקומיות לפנות את הדירות ולהשיבן למאגר הדיור הציבורי, וזאת בלי לספק לחברות האכלוס פתרון לקשיים העלולים להתעורר.

עובדה זו מתחדדת בעניין הדירות שבניהולה של חלמיש המושכרות לעיריית תל אביב-יפו. מאחר שחלמיש היא חברה בבעלותן של העירייה ושל מדינת ישראל, עולה בעיית ניגוד עניינים - העירייה מצדה מבקשת להמשיך ולשכור את הדירות לצרכיה ואילו המדינה מבקשת את פינוי הדירות לטובת זכאי הדיור הציבורי בעיר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מוטב להן לרשויות המקומיות שיפעלו למציאת פתרונות לצורכיהן ולמילוי משימותיהן בשוק החופשי, ולא דווקא בדירות היכולות לשמש קורת גג לזכאים, והמהוות מרכיב חשוב ב"רשת המגן" שהמדינה פורשת לשם הבטחת זכויותיהם החוקתיות של הזכאים. במקרים שיימצא, בהתאם לנוהל, כי קיימים נימוקים כבדי משקל להמשיך ולהשכיר את הדירות לגופים שאינם זכאי הדיור הציבורי, יש להבטיח כי שוכר הדירה שישולם בעבורן יהיה הולם וכלכלי וישקף את ערכן ויעודן. סירוב הרשויות המקומיות, ובהן עיריית ירושלים ותל אביב-יפו, לפנות את הנכסים למרות פניות חוזרות ונשנות אליהן אינו עולה בקנה אחד עם מחויבותן לדאוג לתושביהן, בייחוד למעוטי היכולת שבהם.

על משרד השיכון ועל חברות האכלוס לבחון מול השוכרים - משרדי הממשלה והרשויות המקומיות - בנוגע לכל דירה ודירה אם היא עומדת בתנאי ההקצאה שנקבעו ואם עדיין קיימת הצדקה לכך שהיא תמשיך לשמש ליעדים ציבוריים ולא למגורי זכאים. דירות שלא נמצאה הצדקה לשימושן לצורך יעדים ציבוריים, יש להשיב למאגר הדיור הציבורי.

דירות המושכרות לישיבה בזיכרון יעקב

הקצאת הדירות: בתחילת שנות השמונים של המאה העשרים הקצה המשרד לישיבה בזיכרון יעקב תשע דירות ממאגר הדיור הציבורי. בשעות היום הדירות משמשות בית כנסת וחדרי

לימוד ובשעות הערב הן משמשות למגורי אברכים תלמידי הישיבה. בשנת 1982 הקצה המשרד למועצה המקומית זיכרון יעקב דירה נוספת באותו מבנה והיא משמשת גן ילדים לילדי קהילת הישיבה.

הדרישה לפינוי הדירות המשמשות את הישיבה : באפריל 2010 פנתה עמידר לישיבה בבקשה לפנות את הדירות כדי להקצותן לזכאי דיור ציבורי. הישיבה סירבה לפנות את הדירות בנימוק ש"השכונה כולה חרדית ולקחת הדירות תזיק לשכונה כולה".

בביקורת עלה כי עמידר הסתפקה בהודעה ששלחה לישיבה ולא נקטה צעדים נוספים כדי להשיב את תשע הדירות למאגר הדיור הציבורי.

בתשובתה מדצמבר 2012 למשרד מבקר המדינה הודיעה הישיבה כי אין לה פתרון חלופי לצרכיה, לכן היא "תתנגד בכל תוקף לפנות את הישיבה".

מתשובתה של עמידר עולה כי ביולי 2012, במהלך הביקורת, החליטה ועדת ההקצאות לדחות את בקשת הישיבה להאריך את חוזה השכירות של הדירות המושכרות לה. בעקבות זאת, בנובמבר 2012 הודיעה עמידר לישיבה כי עליה לפנות בהדרגה את הדירות שהיא שוכרת ובמהלך 2013 עליה לפנות שלוש מהן. בתשובתה הנוספת מאפריל 2013 ציינה עמידר כי היא פעלה ופועלת על פי הנחיות המשרד וכי דיווחה לו באופן שוטף על טיפולה ועל תגובת הישיבה.

הדרישה לפינוי הדירה המשמשת גן ילדים : בשנת 2007 דרשה עמידר מהמועצה המקומית זיכרון יעקב להשיב לה את הדירה המשמשת גן ילדים לקהילת הישיבה. מאחר שהמועצה התחייבה לתקצב בשנת 2008 בניית גן ילדים חלופי בעבור קהילת הישיבה, הסכימה עמידר להאריך את מועד הפינוי עד סוף 2007. אף על פי כן, עד מועד סיום הביקורת, כחמש שנים לאחר מועד סיום תקופת השכירות, גן הילדים לא פונה והדירה לא הושבה למאגר הדיור הציבורי.

בתשובתה מדצמבר 2012 למשרד מבקר המדינה ציינה המועצה המקומית זיכרון יעקב כי בבדיקה נוספת שביצעה התברר כי גן הילדים אינו חלק ממערך החינוך של היישוב, ולכן המחלוקת היא בין עמידר לגורם המחזיק בדירה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית זיכרון יעקב כי משנות השמונים של המאה העשרים היא שוכרת את הדירה המשמשת כיום כגן ילדים, והיא אף חתומה על חוזה השכירות בגינה. במהלך השנים לא ביקשה המועצה המקומית להעביר את חוזה השכירות על שם הישיבה. יתרה מזאת, המועצה אף התנגדה לבקשות לפינויה של הדירה ולהשבתה לעמידר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד ולעמידר כי בפעולותיהם לפינוי של דירות הדיור הציבורי בזיכרון יעקב ולהשבתן למאגר הדיור הציבורי ניכרות הזנחה רבת שנים וסחבת ממושכת. כבר בשנת 2007 החלה עמידר לדרוש את פינוי הדירות. דרישתה נתקלה בסירוב של הישיבה שלא מצאה חלופה לדירות אלו ובדחיות של המועצה המקומית לפינוי גן הילדים. אף על פי כן, הם לא נקטו פעולות נוספות כדי לממש את דרישתם. מאחר שמדובר בצרכים קהילתיים, שהמשרד הכיר בהם בעבר ולכן נאות להשכיר את הדירות לשימוש הישיבה, ראוי היה שיפעל באופן שיטתי ויבוא בדברים עם הישיבה ועם המועצה המקומית כדי לקבוע תכנית סדורה לפינוי הדירות ולהשבתן למאגר הדיור הציבורי מתוך מגמה שיאותר פתרון גם לצורכי הישיבה. המשרד ועמידר שנתקלו בהתנגדותן של הישיבה ושל המועצה המקומית לפנות את הדירות בחרו להפסיק את המשך הטיפול בעניין השבת הדירות. החלטת המשרד מיולי 2012 שלא להאריך את חוזה השכירות היא בגדר הצהרת כוונות שיש לגבותה בפעולות מתאימות. האחריות לנקיטת הפעולות מוטלת בראש וראשונה על המשרד, כגוף המופקד על מלאי הדירות שבבעלות המדינה, ועליו לוודא שיעשה בהן השימוש לו יועדו. על כן, על המשרד ועל עמידר לבוא בדברים עם המועצה המקומית ועם הישיבה במטרה לפנות את הדירות ולמצוא פתרון הולם לצורכי הקהילה שלא יבוא על חשבון זכאי הדיור הציבורי.

דירות המושכרות לגורמים התומכים בקהילה

דירות המושכרות לסטודנטים

מתוך כל הדירות המושכרות לגופים ציבוריים ולעמותות, 803 (35%) דירות⁴⁴ משמשות לצורכי חינוך. 685 מתוך 803 הדירות משמשות למגורי לומדים במגורים השונים, כולם אינם מוגדרים כזכאי דיור ציבורי. יתר הדירות משמשות כיתות לימוד, גני ילדים וכד'.

הביקורת העלתה כי האופן שהמשרד פועל לפיו להקצאת דירות ללומדים, לפחות לבגירים שבהם, מביא לידי חוסר שוויון וליחס שונה בין המגורים. חלק מהדירות מושכרות ללומדים בתמורה לתרומתם לקהילה, למשל סטודנטים, ואילו אחרים, כמו תלמידי ישיבות לסוגיהם, מקבלים את הדירות בלי שיידרשו לתרומה כלשהי לקהילה.

114 דירות המשמשות למגורי סטודנטים הוקצו לייעוד זה מתוקף החלטת הממשלה מיולי 2008⁴⁵ העוסקת בהקצאת דירות באזורי הנגב והגליל לסטודנטים תורמים לקהילה. על פי ההחלטה ישכיר המשרד דירות דיור ציבורי בנגב ובגליל (ביישובים שבהם עורף היצע של דירות) לסטודנטים שיתחייבו לעסוק בפעילות קהילתית.

44 204 דירות (25%) משמשות למגורי סטודנטים הלומדים במוסדות אקדמיים; 184 (23%) - למגורי תלמידי ישיבות הסדר; 192 דירות (24%) - למגורי תלמידי תיכונים, ישיבות תיכוניות ואולפנות; 68 (8%) - למגורי תלמידי פנימיות לילדים; 37 (5%) - למגורי אברכים בישיבות; 46 (6%) משמשות גני ילדים. יתר הדירות משמשות את הרשויות המקומיות לצורכי מערכת החינוך המקומית.
45 ראו הערה 25.

המוסדות השוכרים את הדירות בעבור הסטודנטים הם המכללה האקדמית תל חי, אוניברסיטת אריאל בשומרון ועיריית עכו המשכירה את הדירות לסטודנטים הלומדים במכללה האקדמית גליל מערבי ומכללת ארוז. שכר הדירה בעבור הדירות הוא תעריף שד"ח, על פי החלטת הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי להחיל את העקרונות שנקבעו בהחלטת הממשלה האמורה באופן אחיד ושוויוני על כל האוכלוסיות, הנוגעים להקצאת דירות בשיכון הציבורי למגורי סטודנטים בתמורה להתחייבותם לפעילות התנדבותית בקהילה. לכן, ראוי שהמשרד ישלב בכלליו את החובה שסטודנטים ותלמידים בגירים אחרים, בכל המגזרים (כמו בישיבות וכוללים), יתרמו אף הם לקהילה בתמורה לקבלת ההטבה הגלומה בקבלת דירה בשכר דירה הנמוך משכר הדירה הריאלי.

דירות המושכרות לגרעיני התיישבות התורמים לקהילה

על פי סעיף 2.2 לנוהל משנת 2003 ניתן להשכיר דירות דיור ציבורי לגרעיני בוגרים התומכים בקהילה, וזאת לצורך השתלבותם במרקם החיים בשכונה או בעיר ולקחת חלק פעיל ביחד עם התושבים ועם הגורמים המקצועיים בתהליכי השיקום של המקום. מעבר לתנאים ולכללים האחרים להקצאת דירות לגורמים אלו, נקבע תנאי נוסף בנוהל ולפיו השוכרים מתחייבים לתרום לקהילה המקומית.

הנוהל משנת 2012 מרחיב וקובע כי ניתן להקצות דירות לגורמים התומכים בקהילה גם מתוקף החלטת ממשלה מאוגוסט 2010⁴⁶ בנושא.

הנוהל משנת 2012 עדיין את התנאים להקצאת דירות לגרעיני התיישבות התומכים בקהילה והוא הותאם גם להחלטת הממשלה מאוגוסט 2010; בין היתר נקבע בו כי ההחלטה תקפה רק ביישובים שבהם נרשם עורך היצע של דירות שחברות האכלוס מנהלות; תינתן העדפה לזכאים ויובא בחשבון הביקוש העתידי לדיור זה. הדירות שיוצעו להקצאה יהיו אך ורק דירות שאינן דרושות לאכלוס זכאים ושהוצעו קודם לשכירות ולמכירה לזכאים או שתינתן עדיפות למכירתן לזכאים; הוגדרה מכסה מחייבת של חמש שעות שבועיות שיוקדשו להתנדבות בקהילה. כמו כן, נקבע כי למשרד שמורה הזכות לפנות את השוכר בתום כל שנה. תנאי זה ימנע, ככל שיהיה שינוי בביקושים, היווצרות תור של זכאים הממתינים לפתרון דיור בעוד הדירות מושכרות לחברי גרעיני התיישבות.

השכרת דירות לקיבוץ ראשית - קיבוץ עירוני בירושלים

122 מתוך 2,308 הדירות המושכרות שלא לזכאים מושכרות לקיבוצים עירוניים⁴⁷ התומכים בקהילה; 110 מהן מושכרות לשני קיבוצים עירוניים בירושלים⁴⁸. נוסף על עיסוקיהם האחרים, חברי הקיבוץ עוסקים בפעילות קהילתית. חברי הקיבוץ זכו להתגורר בדירות דיור ציבורי בשל תרומתם לקהילה והיותם חסרי דירה ולא בגלל מצבם הסוציו-אקונומי. 48 מהדירות מושכרות לקיבוץ

46 ראו הערה 26.

47 על פי סעיף 2(1)ג) לתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות) (תיקון), התשס"ו-2005, קיבוץ עירוני הוא "אגודה שיתופית הפועלת לתרומה ומעורבות חברתית בחברה הישראלית, המאורגנת על עקרונות של עבודה עצמית ושל שיתוף בהכנסות, בצריכה ובחינוך על בסיס עקרונות של שוויון בין החברים".

48 בירוחם קיים גרעין נוסף העונה להגדרת המשרד ושוכר 12 דירות.

ראשית⁴⁹ הפועל בשכונת קריית מנחם, ו-62 דירות⁵⁰ מושכרות לקיבוץ בית ישראל הפועל בשכונת גילה. עמידר ופרזות מנהלות את כל הדירות.

בדוח שנתי 53ב⁵¹ התייחס מבקר המדינה, בין היתר, לסוגיית ניהולה של פרוזות את הדירות המושכרות לקיבוץ בשכונת קריית מנחם, קיבוץ ראשית (להלן - הקיבוץ). בדוח נקבע כי הקצאת הדירות לא נעשתה על פי נוהל המשרד שעניינו "הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי". משרד מבקר המדינה העיר בדוח האמור כי "אם המשרד סבור שיש מטרות ציבוריות ראויות המצדיקות להקצות דירות בתנאי שכירות סוציאלית, עליו לקבוע קריטריונים מתאימים לכך, בכללם הקריטריונים שעל פיהם יבחן הגוף שבאמצעותו יוקצו הדירות, ולשלבם בנוהל האמור".

הביקורת הנוכחית בחנה את סוגיית הקצאת הדירות לקיבוץ וכן היבטים אחדים הנוגעים לכך. להלן הממצאים:

קיבוץ ראשית נוסד בסוף שנות השבעים של המאה העשרים ופעל תחילה בשכונת הבוכרים בירושלים. בשנת 1984 נרשם הקיבוץ כאגודה שיתופית. ייעודו העיקרי כפי שהגדיר⁵² בעצמו הוא "פעילות ציונית סוציאליסטית חלוצית, בתחומי חברה ותרבות, תוך שימת דגש על תרבות חיים יהודית". משנות התשעים של המאה העשרים הקיבוץ שוכן בשכונת קריית מנחם בירושלים, וחבריו מתגוררים בדירות דיור ציבורי שהמשרד משכיר לו.

דירות הקיבוץ מאכלסות חלק מעשרה מבנים בני שמונה קומות כל אחד שנבנו בסוף שנות השישים של המאה העשרים. בכל מבנה 12 עד 48 דירות שגודלן בין 37 ל-66 מ"ר. הגישה למבנים אלו היא באמצעות גשר המתחבר לאמצע המבנה - ארבע קומות מעל הגשר וארבע מתחתיו.

בסוף שנות השמונים של המאה העשרים התאפיין המתחם שהקיבוץ שוכן בו באוכלוסייה במעמד סוציו-אקונומי נמוך ובדימוי חברתי שלילי. מצבן הפיזי של הדירות ותחזוקתן היו ירודים - סטנדרט בנייה נמוך, בעיות רטיבות, חדרי מדרגות מוזנחים והרוסים - וגם הסביבה סבלה מהזנחה קשה. רוב הדירות היו קטנות והביקוש היה נמוך, בייחוד לאלה המצויות "מתחת לגשר". לנוכח מצבן הירוד התקשה המשרד למסור דירות אלו לזכאי דיור ציבורי מכיוון שהם סירבו להתגורר בתנאים כאלה, ורובן נותרו ריקות.

בשנת 1989 הגיש הקיבוץ בקשה למשרד למציאת מקום אכלוס לחבריו. הבקשה כללה דרישה לשלושים דירות לצורך מגורי החברים וכן התחייבות מצד המשרד להעמיד לרשות הקיבוץ דירות נוספות בעבור כל חבר חדש שיצטרף.

כבר באותה שנה מינה המשרד מנהל פרויקט לטיפול במתחם שיחווה דעתו על הדרכים לשיקום המתחם. על פי המלצותיו של מנהל הפרויקט "שילובים של משפחות אלה [אנשי הקיבוץ] בין דיירי המתחם יתרום רבות לחיי הקהילה והחברה ויהווה גרעין טוב לפעילות חברתית וקהילתית במסגרת שלוחת המתנ"ס". בעקבות ההמלצה החליט המשרד להקצות לקיבוץ 20 דירות מתוך אלו שהתפנו - 16 המצויות מתחת לגשר ושופצו בידי המשרד ו-4 מעל הגשר שאותן הקצה באופן זמני עד פינוי של דירות נוספות מתחת לגשר.

ש כ ר ה ד י ר ה ב ע ב ו ר ה ד י ר ו ת : בשנים 1990-1993 חתמו חברות האכלוס עמידר ופרזות על חוזה שכירות עם הקיבוץ לאכלוס 18 משפחות ו-4 רווקים, יתר החוזים נחתמו בשנים שלאחר מכן.

49 במועד סיום הביקורת 16 מהדירות הושכרו באופן ישיר לחברי הקיבוץ.
 50 במועד סיום הביקורת 4 מהדירות הושכרו באופן ישיר לחברי הקיבוץ.
 51 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב (2003), בפרק "פרזות חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ", עמ' 429.
 52 מתוך מסמך מיום 19.4.88 ששלח הקיבוץ לחברי מועצת המנהלים של פרוזות המנהלת חלק מהנכסים המושכרים לקיבוץ.

בהחלטת ועדת מחירים⁵³ מאפריל 1994 נקבע כי שכר הדירה בעבור הדירות שהושכרו לקיבוץ עד אותו מועד (26 דירות) יהיה שכר דירה סוציאלי. בעבור דירות שיושכרו לו לאחר מכן יידרש הקיבוץ לשלם תעריף שד"ח בהנחה של 30% (הנחה בעבור תחזוקה עצמית, שבוטלה בשנת 2003). על פי החלטה זו, שכר הדירה המשולם בעבור הדירות נמוך מאוד ביחס למחירי שוק השכירות. שכר הדירה הסוציאלי בעבור הדירות שהושכרו לקיבוץ עד 1994 היה במועד סיום הביקורת כ-800 ש"ח לחודש לדירה. בעבור יתר הדירות (22 דירות) שולם תעריף שד"ח בסך כ-1,500 ש"ח לחודש לדירה. נכון למועד סיום הביקורת התגוררו רק 10 משפחות חברות קיבוץ ב-16 מתוך 26 מהדירות שהקיבוץ משלם בעבורן שכר דירה סוציאלי, וב-10 הדירות האחרות גרים גורמים פרטיים שאינם חברי קיבוץ או מועמדים לחברות בו, המכונים "פעילים חברתיים".

למרות החלטת ועדת המחירים סירב הקיבוץ לשלם את שכר הדירה שנקבע והמשיך לשלם שכר דירה סוציאלי בעבור כל 48 הדירות שהוא שוכר. בשנת 2007 תבעה עמידר את הקיבוץ בגין הפרשי שכר דירה בסך של כ-150,000 ש"ח, וביוני 2011 הגיעו הצדדים לידי פשרה ולפיה ישלם הקיבוץ לעמידר בעבור הפרשי שכר הדירה רק 39,000 ש"ח. מאותו מועד, הקיבוץ משלם שד"ח מלא בעבור 22 הדירות ששכר לאחר אפריל 1994 ושכר דירה סוציאלי בעבור 26 הדירות שהוקצו לו קודם למועד זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הזמן שחלף מאז הוקצו לקיבוץ דירות דיור ציבורי, רצוי שהמשרד ישקול בשנית את החלטתו מאפריל 1994 להמשיך ולאשר לקיבוץ לשלם שכר דירה סוציאלי בעבור הדירות, בייחוד בעבור אלה שאינן משמשות למגורים של חברי הקיבוץ. הזכות לשכר דירה סוציאלי ניתנת למי שעמד בכללי המשרד הנוגעים לזכאות לדיור ציבורי, ועל המשרד להקפיד שמהטבה כלכלית זו ייהנו רק אלה הזכאים לה.

בתשובתו ציין המשרד כי יביא לפתחה של ועדת המחירים את סוגיית גובה חיובי שכר הדירה בגין אותן דירות שאינן משמשות למגוריהם של חברי הקיבוץ אלא למגוריהם של "פעילים חברתיים" אחרים, שגם בעבורן הקיבוץ משלם שכר דירה סוציאלי.

הקצאת הדירות לאלה שאינם חברי הקיבוץ ואינם מועמדים לחברות בו: בסעיף 2 לחוזה השכירות בין הקיבוץ לפרזות מפברואר 1997 נקבע כי "החברה מתחייבת להקצות מספר דירות מגורים (להלן 'דירות הפרויקט'), למגורי חברי אגודה (להלן חברי הקיבוץ). לעניין חוזה זה 'חברי אגודה' - לרבות המועמדים להתקבל בה כחברים".

הביקורת העלתה כי על אף ההגבלה בחוזה, שלפיה יתגוררו בדירות רק חברי הקיבוץ או המועמדים לחברות בו, התגוררו בהן לאורך השנים גם דיירים אחרים. במועד סיום הביקורת התגוררו דיירים כאלו ב-32 דירות שהקיבוץ שוכר מהמשרד. זאת ועוד, עלה שעד סוף שנת 2009 לא בדקו המשרד וחברות האכלוס עמידר ופרזות מי מתגורר במתחם ולא נתנו דעתם לכך שכרוב הדירות מתגוררים גורמים פרטיים שאינם חברי קיבוץ או מועמדים לחברות בו, ולכן אין הם זכאים לגור בהן.

בעקבות פניות של תושבים במתחם משנת 2009 על שימוש בדירות למגורי שוכרים שאינם חברי הקיבוץ, הודיע סמנכ"ל בכיר לאכלוס במשרד ללשכה המשפטית של המשרד בשנת 2010⁵⁴ כי הוא מאשר את מגורי "הפעילים החברתיים" בדירות. הוא ציין כי "הדירות הושכרו בזמנו לקיבוץ

53 ועדת מחירים - ועדה ברשות מנהל אגף מימון ותקציבים במשרד הבינוי והשיכון הקובעת, בין היתר, את מחירי הנכסים וגובה שכר הדירה שישלם השוכר לחברת האכלוס.

54 מכתב בנושא "אי סדרים במשרד השיכון" מיום 17.11.10.

העירוני עבור מגורי חברים אך עם השינויים שעברה התנועה הקיבוצית התעורר צורך בהתאמת התנאי הנ"ל למצב החדש והמשרד אישר לקיבוץ מגורי פעילים חברתיים. המשרד אכן לא עיגן הסכמתו במסמכים כתובים. באוגוסט 2010 העלה המשרד הסכמתו בכתב [להלן - מכתבו של סמנכ"ל בכיר לאכלוס במשרד] והנחה את עמידר ופרוות לפעול בהתאם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הוסיף המשרד כי הוא דרש מכל הדיירים שהתגוררו בדירות להציג לעמידר ולפרוות תעודת זכאות כחסרי דירה⁵⁵. כמו כן דרש מחברות האכלוס לבדוק במסגרת ביקוריהן בדירות (ביקורי מעגל) מי הם הדיירים. בתשובתו הנוספת מאפריל 2013 הוסיף המשרד וציין כי בעקבות הפניות של תושבי המתחם ביקר מנכ"ל המשרד בתחילת שנת 2010 במתחם והוא אישר את מגורי "הפעילים החברתיים" שאינם חברי הקיבוץ.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי החלטתו לאשר מגורים בדירות דיור ציבורי לאלה שאינם חברי הקיבוץ ובלבד שיהיו בעלי תעודת זכאות כחסרי דירה, היא החלטה גורפת העומדת בניגוד לנוהלי המשרד המאפשרים רק לחברי גרעיני ההתיישבות לגור בדירות דיור ציבורי. האישור ניתן בלי שייבחן מהו היקף תרומתם של דיירים אלו לקהילה ואם מצבם הסוציו-אקונומי מצדיק את העדפתם על פני הזכאים. יתרה מכך, מדובר בהחלטה שנעשתה בדיעבד, לאחר שאותם דיירים כבר התגוררו בדירות, בלי שקיבלו אישור מראש מהמשרד ובניגוד לחוזי השכירות שנחתמו עם הקיבוץ. במסמכים של המשרד לא נמצאו אסמכתאות המלמדות על כך שהצורך בשינוי המדיניות ובהרחבת פוטנציאל הדיירים הרשאים לגור במתחם נעשה על בסיס עבודת מטה מסודרת. כמו כן, לא נמצאו מסמכים המעידים על מכלול השיקולים שהובאו בחשבון והביאו בסופו של דבר למסירת הדירות לאלה שאינם חברי קיבוץ ואינם זכאים לדיור ציבורי.

ביצוע ביקורי מעגל בדירות שהושכרו לקיבוץ: על פי סעיף 8.1 לנוהל משנת 2003, על חברות האכלוס לבצע ביקור מעגל בדירות הדיור הציבורי כארבעה חודשים לפני תום תקופת השכירות שנקבעה לשנה⁵⁶ "לצורך אימות נתוני הדיירים והשימוש הנעשה במושכר". הנוהל קובע כי אחד התנאים הנדרשים לאישור הארכת חוזה שכירות הוא בחינה של דוח ביקור המעגל בדירה.

אשר לאימות פרטי הדיירים המתגוררים בדירות קיבוץ ראשית הודיעה עמידר בתשובתה כי משנת 1997 עד סוף 2011 היא ביצעה בכל שנה ביקורי מעגל ב-5% מהדירות המושכרות לקיבוץ, וזאת על פי נוהל פנימי שלה⁵⁷. לפי הסברי עמידר, היא נהגה לפי נוהל זה ביחס לכ-850 נכסים המושכרים לעמותות ולגופים ציבוריים ב"חוזה עמותה" - חוזה שכירות הכולל יותר מנכס אחד לשוכר - ומשנת 2012 מבוצעים ביקורים שנתיים בכל הדירות.

הביקורת העלתה כי על אף הודעת החברה כי משנת 2012 היא מבצעת ביקורים שנתיים בכל הדירות, אין הנוהל הפנימי שלה, המעודכן לאוגוסט 2012, מחייב לבצע ביקורי מעגל בכל הדירות המושכרות בחוזה עמותה אלא "ביקור מדגמי של לפחות 5% מהמושכרים".

55 תעודה של משרד הבינוי והשיכון המונפקת לבקשת חסר דירה המעידה בין היתר שאין בבעלותו דירה. תעודה זו היא אחד מתנאי הסף לקבלת סיוע בשכר דירה ולזכאות לדיור ציבורי.
56 בסעיף 2.2 לנוהל משנת 2012 צוין כי על חברות האכלוס לבצע פעם בשנה ביקורי מעגל בדירות, ראו גם הערה מס' 23.
57 נוהל 20135 בנושא "פיקוח תקופתי על נכסים שבניהול החברה" מיום 2.8.12.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-העמידה של עמידר בתנאים שקבע המשרד ואת החלטתה להסתפק בביקורי מעגל מינימליים ב-5% בלבד מ-850 מהדירות הנתונות לפיקוחה בשעה שעליה לבקר בכל שנה ככולן. בהתנהלותה זו לא עשתה עמידר מלאכתה נאמנה והתנערה מאחריותה בנושא זה. המספר הנמוך של הדירות שנעשו בהן ביקורי מעגל ממחיש את הבקרה הרופפת של עמידר על השימוש בפועל שנעשה בדירות המושכרות לקיבוץ, לרבות זהות הדיירים המתגוררים בהן. על עמידר להקפיד ולמלא את הנחיות המשרד כלשונן ולעדכן את הנהלים שלה בהתאם.

בעקבות הביקורת, באפריל 2013 הודיעה עמידר למשרד מבקר המדינה כי היא עדכנה את נהליה כך שביקורי המעגל יבוצעו אחת לשנה בכל הדירות שבניהולה, לרבות אלו המשמשות למטרות ציבוריות.

בתשובתה ציינה פרזות כי "עד לשנת 2008 הפיקוח והמעקב על דיירי הקיבוץ הסתמך על בדיקות ודיווחים של מנהל המתחם מטעם המשרד אשר מיקום משרדו היה במתחם, ועל דיווחי הקיבוץ לחברה. משנת 2008 החברה ביצעה בנוסף ביקורים בדירות כולל ביקורי פתע לזהות הדיירים. משנת 2010 החברה פועלת בהתאם להנחיית המשרד מאוגוסט 2010"⁵⁸.

משרד מבקר המדינה מעיר לפרזות כי על פי הנחיות המשרד היא זו שצריכה הייתה לבצע פיקוח ובקרה, באמצעות ביקורי מעגל שנתיים, על הדירות שהיא מנהלת מטעם המשרד. אולם בניגוד להנחיות המשרד היא החלה לעשות כן רק משנת 2008. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לפרזות כי מהדיווחים שהיא קיבלה ומביקורי המעגל שהיא אמורה לעשות היה עליה לעמוד על כך שבדירות מתגוררים שלא על פי חוזה השכירות דיירים שאינם חברי הקיבוץ, ועל כן הם לא היו רשאים לגור בהן. כאמור, מנכ"ל המשרד אישר את מגוריהם בדירות בשנת 2010.

בתשובת עמידר מאפריל 2013 היא ציינה כי "השכרת הדירות למי שאינם זכאים לדיר ציבורי נעשתה בהתאם להנחיות משרד השיכון והבינוי, מדובר בחוזה עמותה שנחתם מול העמותה, לא מול השוכר [ה]ספציפי, השוכר הספציפי אינו מאושר על ידי עמידר אלא על ידי העמותה בלבד. אי ביצוע ביקורי מעגל בכל הדירות לא גרם למצב שבו התגוררו דיירים שאינם מורשים מאחר ובחווה הכללי שנחתם לא מצוינים פרטי השוכרים... בתאריך 31.12.12 התקבלו הנחיות משרד הבינוי והשיכון לעמידר ולראשי הקיבוצים על אופן הטיפול בשוכרים. החל מקבלת ההנחיות הנ"ל אנו פועלים בהתאם".

משרד מבקר המדינה מעיר לעמידר כי בהיותה זרועו הארוכה והביצועית של המשרד וזו המנהלת מטעמו את הדירות חלה עליה החובה לשמור בנאמנות על הנכסים המופקדים בידיה ולהבטיח כי נעשה בהם שימוש מותר. אין היא יכולה להתנער מחובתה זו ולהטילה על הקיבוץ, כמי ששוכר ממנה את הדירות. ביקורי מעגל סדירים בדירות היה בהם בכדי להציף את העובדה שבדירות מתגוררים מי שאינם מורשה לכך על פי נוהלי המשרד. משעה שעמידר לא הקפידה על ביצועם הבקרה שלה על השימוש שנעשה בדירות הייתה פגומה.

58 מכתבו של סמנכ"ל בכיר לאכלוס במשרד ולפיו על הפעילים החברתיים להמציא תעודת זכאות כחסרי דירה ועל חברת האכלוס לוודא בביקורי המעגל השנתיים כי הדייר המתגורר בדירה הוא אכן הדייר שהצהיר עליו הקיבוץ כאדם המתגורר בנכס.

היעדר בקרה ואכיפה של עמידר ופרוות על זהות הדיירים אפשר לקיבוץ לעשות בדירות כרצונו ועל פי צרכיו, והכול על השבון זכאי הדיור הציבורי בירושלים. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד שהיה עליו לבחון את דיווחי ביקורי המעגל שביצעו עמידר ופרוות, ומתוך כך היה עליו להיות ער לכך שבמשך שנים ארוכות לא עמדו החברות בהנחיות המשרד ולא ביצעו כנדרש את ביקורי המעגל, הנחיות שהן מחויבות להן.

דרכי הבקרה, המעקב והפיקוח של המשרד, של עמידר ושל פרוות על אכלוס דירות הקיבוץ היו לקויות והביאו לידי מצב שבו 32 דירות ממאגר הדיור הציבורי מוחזקות שנים רבות, ואף במועד הביקורת, בידי מי שאינו זכאי דיור ציבורי ואף לא נכלל בכללים למסירת דירות דיור ציבורי ליעדים ציבוריים, דהיינו דיירים שאינם חברי קיבוץ או מועמדים לחברות בו. עד שנת 2010 הדבר נעשה ללא אישור של המשרד ומשנת 2010 - באישור, אישור גורף שלדעת משרד מבקר המדינה ניתן כאמור כדיעבד, ללא בחינה פרטנית של מצבם הסוציו-אוקונומי של אותם דיירים ובלא שהחלטה התקבלה על בסיס עבודת מטה מסודרת.

אף אם פעילותם של הקיבוצים העירוניים מבורכת ורצויה ונעשית לטובת הקהילה, היה על המשרד לשקול באופן תדיר את החיוניות וההכרח במסירת דירות דיור ציבורי לצרכים אלה מול צורכי אוכלוסיית הזכאים בירושלים, המונה כאמור כ-170 זכאים, הממחינה שנים רבות לקורת גג. מאחר שהחלטה על הקצאת דירה טומנת בחובה הטבה כלכלית משמעותית למקבלה, ראוי שהמשרד יפעל להשבת דירות שהוקצו בניגוד לנוהל למאגר הדיור הציבורי לטובת זכאי הדיור הציבורי. לשם כך עליו להכין תכנית למיפוי דירות אלו, לקבוע לוח זמנים לפינוי ולפתח מנגנון הולם לבחינת בקשות חריגות שיובאו לאישורה של הנהלת המשרד.

מעקב אחר הפעילות החברתית של הקיבוץ בשכונה: בסעיף 6 למסמך עקרונות משנת 1990 שהכין מנהל שיקום כוללני במשרד נקבע כי בתמורה לקבלת הדירות תחייב מזכירות הקיבוץ כי חבריו יתנדבו בקהילה. היקף הפעילות ההתנדבותית יסוכם בין מזכירות הקיבוץ ובין האגף לשיקום שכונות במשרד ומנהל המתנ"ס המקומי. תחומי הפעילות שנקבעו הם תחזוקה שוטפת בבניינים בהם מצויות הדירות שבחזקתם, לרבות עבודות גינון וניקיון של האזורים המשותפים, הכנת בני נוער לקראת גיוס לצה"ל, ארגון וניהול של חוגים לילדים, לבני נוער, לבנות ולנשים בשכונה וסיוע בקליטת עולים בשכונה.

החוזה שנחתם בין פרוות לקיבוץ בפברואר 1997 משקף את מסמך העקרונות משנת 1990. בסעיף 12 בחוזה צוין כי "האגודה תמציא תכנית הפעלה חברתית מפורטת תוך 30 יום מחתימת החוזה שתאושר על-ידי החברה ותצורף כנספח לחוזה. הצדדים מצהירים ומסכימים כי לא יאוכלסו מועמדים בדירות בטרם אושרה התכנית". במכתבו של סמנכ"ל בכיר לאכלוס במשרד מאוגוסט 2010, לקיבוץ הוא ציין כי על הקיבוץ להגיש בכל שנה לאגף שיקום שכונות חברתי "תכנית עבודה שנתית הכוללת יעדים כמותיים" שיוצגו בה גם תכנית העבודה של השנה הקודמת והיעדים שהושגו.

בביקורת עלה כי הנספח האמור לא צורף לחוזה ואין הוא מצוי לא במשרד ולא בפרוזות. יודגש כי נושא זה כבר עלה בדוח שנתי 53 בעניין פרזות⁵⁹, ושם צוין כי "לא נמצא שהאגודה [הקיבוץ] הגישה לחברה [פרזות] תכנית להפעלה חברתית כמתחייב מההסכם ביניהן". עוד עלה בביקורת הנוכחית כי עד 2009 לא העביר הקיבוץ בכל שנה תכנית פעילות שנתית כפי שנדרש ממנו בחוזה השכירות, והאגף לשיקום שכונות חברתי במשרד לא הקפיד לדרוש זאת ממנו. רק משנת 2009 החל הקיבוץ להמציא תכניות פעילות שנתית למשרד ולחברות האכלוס.

נמצא כי התכניות מציינות באופן כללי את הפעילויות החברתיות של הדיירים התורמים בקהילה, אך אין הן כוללות מדדים כמותיים או מפרטות את התשומות והתפוקות הנוגעות לכל פעילות ופעילות. למשל, לא פורטו התכנים של הפעילויות ויעדיהן ולא הובאו בהן מדדים כמו היקף השעות הנדרש לכל פעילות, מספר המתנדבים בכל פעילות ומספר המשתתפים בה. יוצא אפוא שמדובר ברשימת מצאי של פעילויות ושל מתנדבים ולא בתכנית עבודה מסודרת.

עוד נמצא כי אגף שיקום שכונות חברתי במשרד, האמור לקבל דיווחים תקופתיים מהקיבוץ, לא דרש ממנו להגיש לו תכנית עבודה מפורטת יותר ולדווח על יישומה. כמו כן לא קבע האגף יעדים ומדדים שעל הקיבוץ לעמוד בהם והוא לא היה מעורב כלל בפעילותו בקהילה.

יוצא אפוא שתכנית הפעילות החברתית של הקיבוץ נעשית ללא מעקב ופיקוח של המשרד. משמעות הדבר היא שמדינת ישראל מקצה דירות ממאגר הדיור הציבורי לשוכרים שאינם זכאים, ללא כל פיקוח ובקרה על מידת תרומתם לקהילה, וכלי שתבחן אם ראוי יותר לתית לזכאי דיור ציבורי.

עם סיום הביקורת בדצמבר 2012, משרד השיכון הנחה את הקיבוצים העירוניים בירושלים להחתים את כל הפעילים החברתיים על התחייבות לפעילות חברתית ולעקוב אחר ביצועה. עוד הוא הנחה להוסיף לחוזה של עמידר עם הקיבוץ סעיף ולפיו חבר שלא ימלא את התחייבותו לפעילות חברתית יידרש לפנות את הדירה לאלתר.

נוסף על כך, בעקבות הביקורת הנחה מנכ"ל המשרד את אגף שיקום שכונות חברתי, בדצמבר 2012, לקיים בעניינם של שני הקיבוצים העירוניים בירושלים, ראשית ובית ישראל, "הערכה מקיפה ומעמיקה של התרומה החברתית של חברי הקיבוצים העירוניים בירושלים המתגוררים בדירות הדיור הציבורי, על פי הקריטריונים וכללי המדידה החלים על גרעיני ההתיישבות בפרייה... מסקנות הבחינה יכללו המלצה בנוגע לשחרור מלא או חלקי של דירות הדיור הציבורי הנמצאות ברשות הקיבוצים העירוניים וכן בנוגע לקצב ההחזרה של הדירות". בפברואר 2013 הגיש אגף שיקום חברתי את המלצותיו למנכ"ל המשרד. מנכ"ל המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013 כי בכוונתו "ללמוד את הדוח ולבחון את ההמלצות על מנת לגבש מדיניות עתידית בנושא".

הקניית מעמד זכאי דיור ציבורי לחברי הקיבוץ: נוהל המשרד בנושא "הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי"⁶⁰ קובע את הקריטריונים לקבלת זכאות לדירה בשכירות, ולפיהם על המבקשים להיות חסרי דירה, משפחות עם שלושה ילדים לפחות, הממציים כושר

59 ראו הערה 51.

60 סעיפים 2.3 ו-5.1 לנהל, מיום 18.7.07.

השתכרות⁶¹ ומקבלים קצבת הבטחת הכנסה. עוד נקבע בנוהל כי ההכנסה המקסימלית למשפחה המזכה דיור ציבורי תעמוד על 4,832 ש"ח.

לאורך השנים נמנע משרד השיכון בעקביות מלמכור בפטור ממכרז, למוסדות וגופים ציבוריים את הדירות המושכרות להם וזאת על פי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים)⁶², ולפיהן מכירת דירה בפטור ממכרז תאפשר לזכאי שהוכר כזוה לפי הקריטריונים של המשרד. גופים ועמותות השוכרים דירות דיור ציבורי לא הוכרו כזכאים, לכן אין הם יכולים לרכוש את הדירה ישירות מהמשרד, אלא באמצעות מכרז הפתוח לציבור. במהלך השנים קיים המשרד מבצעי מכר של דירות דיור ציבורי לדייריהן הזכאים, ורבים מהם מימשו זכות זו והפכו לבעליהן של הדירות. גם הקיבוץ ביקש לרכוש את הדירות שהוא מחזיק בהן, אך בשל המגבלה הקבועה בתקנות האמורות, לא היה הקיבוץ זכאי לרכוש דירות אלה.

הנחיה לחתימת חוזי שכירות אישיים עם חברי הקיבוץ: כדי לאפשר לחברי הקיבוץ לרכוש את הדירות שבהן הם התגוררו כך שהם יעמדו בכללים שנקבעו בתקנות חובת המכרזים, אפשר המשרד להמיר את חווי השכירות שהקיבוץ חתום עליהם לחווי שכירות אישיים שעליהם יחתמו חברי הקיבוץ. ביוני 2007 פרסם המשרד הנחיה לחברות האכלוס עמידר ופרוות, ולפיה חברי הקיבוצים העירוניים בירושלים הרשומים כדין כחברים בעמותה ומתגוררים במקום יותר ממש שנים יחתמו על "חוזה ישיר" בינם לבין עמידר ופרוות, "חוזה עליו חתומים דיירי השיכון הציבורי. עם חתימת החוזים יחולו עליהם כל הכללים החלים על דיירי השיכון". המשרד נימק את החלטתו בכך שחלק מחברי העמותה גרים במקום שנים רבות ופועלים לחיזוק הקהילה. בדצמבר 2007 הוציא סמנכ"ל ומנהל אגף אכלוס במשרד הנחיה נוספת למנהלי עמידר ופרוות, ולדבריו "בהתחשב במאפייני הדיור, גודל המשפחות, הכנסותיהם והפעילות בקרב הקהילה, הריני לאשר החתמת הדיירים על חוזה סוציאלי". לפיכך, בינואר 2008 אישרה ועדת האכלוס המחוזית במשרד את הבקשות של חברי הקיבוץ לקבלת דירה בשכר דירה סוציאלית. הוועדה התבססה בהחלטתה על "משך מגורי הדייר בדירה ועל פי חוזר אגף אכלוס מיום 30.12.07" (הכוונה להנחיה האמורה של סמנכ"ל בכיר לאכלוס במשרד). באותו חודש חתמו עשר משפחות חברות הקיבוץ על חווי שכירות אישיים ל-16 הדירות שבהן התגוררו⁶³.

בדומה לאישור שנתן המשרד לחברי קיבוץ ראשית לשכור באופן אישי את הדירות שבהן הם מתגוררים הוא נהג גם בנוגע לחברי קיבוץ בית ישראל. עלה שהמשרד אישר באופן כוללני לכל אחד מחברי קיבוץ בית ישראל לחתום על חוזה שכירות דומה לזה של זכאי דיור ציבורי, בלי שהוכר כזוה ובלבד שהוא מתגורר בדירתו שש שנים לפחות והוכר על ידי המשרד כחסר דירה. ביוני 2007 חתמו ארבעה מחברי קיבוץ בית ישראל על חווי שכירות אישיים עם עמידר.

61 לפי הגדרות המשרד משפחה תיחשב ממצה את כושר ההשתכרות אם היא עומדת באחד מהתנאים האלה: לפחות אחד מבני הזוג עובד במשרה מלאה או מקבל קצבת אבטלה בשיעור של משרה מלאה; המשפחה מקבלת מהמוסד לביטוח לאומי קצבת הבטחת הכנסה לפחות שנתיים ברציפות; להורה נקבעה דרגת אי-כושר השתכרות יציבה של 75% ומעלה, ובתנאי שהקצבה היא למשפחה ולא ליחיד. משפחה חד-הורית תיחשב ממצה את כושר ההשתכרות גם אם ההורה עובד במשרה חלקית או אם הכנסתו היא מקבלת דמי מזונות מכן הזוג לשעבר בלבד.

62 על פי תקנות חובת המכרזים, התקשרות משרד בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אינה טעונה מכרז, בין השאר אם מדובר ב"התקשרות להענקת זכויות בעלות או חכירה בדירה המשמשת למגורים, למחזיק בדירה אשר זכאי לסיוע לדיור בהתאם לכללי הזכאות של משרד הבינוי והשיכון, ובלבד שהוא מתגורר בפועל בדירה שנתיים לפחות ולעניין אזורי עדיפות לאומית גם אם הוא מתגורר בפועל בדירה שנה לפחות".

63 חלק מהחברים חתמו על חוזה שכירות של שתי דירות שאוחדו בשל גודל משפחתיהם.

בביקורת עלה כי המשרד אישר לחברי הקיבוצים העירוניים בירושלים את הזכאות לדיור ציבורי והתעלם מכך שאין המבקשים עומדים בקריטריונים לקבלת הזכאות הזאת, משום שאין הם נמנים עם מקבלי קצבת הבטחת הכנסה, כפי שנדרש בנוהל הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי.

בהסבריו מינואר 2013 ציין המשרד כי מאחר שאין חברי קיבוץ יכולים להיות זכאים לקצבת הבטחת הכנסה של הביטוח הלאומי "הסתפק המשרד בבחינת ההכנסה של חברי הקיבוץ בפועל"⁶⁴. המשרד הוסיף כי לדעתו "לא היה מקום לשינוי הנוהל בנקודה זו לגבי בקשות לדיור ציבורי של חברי קיבוץ שכן האירועים היחידים בשלושים השנים האחרונות בהם נדונו בקשות לדיור ציבורי של חברי קיבוץ היו ב-2007 לגבי הקיבוצים העירוניים בית ישראל וראשית".

סיכום אגף התקציבים במשרד בעניין החתימה האישית על חוזה השכירות: בהמשך לכך שהמשרד אפשר לחברי הקיבוצים העירוניים בירושלים לשכור את הדירות ישירות מחברות האכלוס, הפיץ אגף התקציבים במשרד, בדצמבר 2008, סיכום שעניינו דרישת חברי קיבוץ ראשית לרכוש את הדירות שהם מתגוררים בהן. מהסיכום עולה שהמשרד היה מודע לכך שלהשכרה אישית של הדירות לחברי הקיבוץ עלולות להיות השלכות מהותיות גם בנוגע לדיירים אחרים שאינם זכאים ושוכרים דירות של דיור ציבורי. בסיכום צוין כי "מדינת ישראל, באמצעות חברות האכלוס, חתמו הסכם עם קיבוצים ועם רשויות מקומיות להשכרת דירות מגורים. הסדר זה מעביר את האחריות לאכלוס, לאחזקה, לניהול ולגביית שכר הדירה לגוף השוכר... בשונה מקיבוץ השוכן באזור ביקוש (ירושלים) הדירות האחרות נמצאות באזורים פריפריאליים או בישובים בהם המשרד אינו מעורב בקביעת הדיירים המתאכלסים בדירות. לכל החלטה שתהיה [בנוגע לקיבוץ], עשויות להיות השלכות לגבי הדירות המושכרות והסכמים דומים".

קביעת תנאי חתימה ישירה על חוזה השכירות כתנאי לרכישת הדירות: בשל ההשלכות העשויות להיות להיתר שנתן המשרד לחברי הקיבוצים העירוניים בירושלים לשכור את הדירות ישירות מחברות האכלוס, קיים המשרד דיון פנימי בפברואר 2009 שמתרתו לקבוע את הכללים שלפיהם יוכלו חברי הקיבוץ לרכוש את הדירות. בדיון השתתפו היועצת המשפטית של המשרד, הסמנכ"ל הבכיר לאכלוס, הסמנכ"ל הבכיר למימון ותקציבים ומנהלת אגף לענייני הכפר. על פי סיכום הדיון הפנימי, התנאי לדיון עתידי על זכאות לרכישת דירה הוא חתימה ישירה של הדייר על חוזה שכירות מול חברות האכלוס ועמידה בתנאי המכר, לרבות מגורים בדירה ממועד החתימה. בחינה עתידית של בקשות רכישה תיעשה על בסיס תנאי המכר באותה עת ולאחר בדיקת המסגרת המשפטית של הקיבוץ, לרבות מסמכי היסוד.

חוות דעת של היועצת המשפטית של המשרד בנוגע להשכרה ולמכירה של הדירות לחברי הקיבוץ: במהלך הביקורת נמצאה במסמכי המשרד טיוטה להצעת החלטה לממשלה, שבסופו של דבר לא הוגשה, שכותרתה "מתן אפשרות לזכאים חסרי דירה חברי קיבוץ 'ראשית' לרכוש דירות בהן מתגוררים בשכירות", שכללה חוות דעת של היועצת המשפטית למשרד⁶⁵. חוות הדעת מעלה את הקושי המשפטי הנובע מהשכרה ישירה של הדירות לחברי הקיבוץ, ולדעתה של היועצת המשפטית "הבעייתיות הינה כי הצעת ההחלטה, אינה עולה בקנה אחד עם הכללים הקבועים במבצעי המכר הנהוגים במשרד. ראשית דבר, על פי הכללים אין מכר לאגודות או גופים שאינם משקי בית. על פי התקנון של קיבוץ ראשית כל נכסיו של חבר הקיבוץ מועברים לבעלות הקיבוץ. יוצא אפוא שנכסיו החבר הם נכסי הקיבוץ (האגודה)... בהצעה זו

64 המשרד הציג מסמך משנת 2007 ולפיו הכנסת חברי קיבוץ עומדת בתנאי הנוגע לגובה ההכנסה המקסימלי המאפשר זכאות.

65 המסמך אינו חתום ואינו נושא תאריך.

קיים קושי משפטי מסוים כמבואר לעיל, יחד עם זאת עולה שאלה ערכית בדבר מתן הטבה בדיוור לתורמים בקהילה, אי לכך ראוי שהנושא ידון בממשלה במסגרת מכלול השיקולים".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את החלטתו של המשרד לאשר לחברי הקיבוצים לשכור באופן אישי את דירות הדיוור הציבורי כאילו עמדו הם בתנאי הזכאות המחמירים, וזאת למרות גילוי הדעת של היועצת המשפטית של המשרד, שלפיו נדרשת הכרעת ממשלה בעניין זה. יודגש כי בזכות לקבל דירה בדיוור הציבורי גלומה הטבה כלכלית בולטת - גם מגורים בתנאי שכירות מוזלים וגם אפשרות רכישה הניתנת לדויר, בתנאים מסוימים, לרכוש בעתיד את הדירה במחיר נמוך יותר. החלטתו של המשרד חריגה והיא נוגדת את נוהלי המשרד. בהתנהלותו זו עולה החשש שהמשרד ביקש לפתוח פתח לחברי הקיבוצים לרכוש את הדירות בלי שיעמדו בקריטריונים הנדרשים, וזאת על חשבון הזכאים בירושלים הממתינים לדירות דיוור ציבורי זמן רב.

בתשובתו הודיע המשרד כי הוא הנחה את חברות האכלוס עמידר ופרוות שלא למכור את הדירות לחברי הקיבוץ.

החלטה על מתן אפשרות לחתימה על חוזה ישיר והקניית זכויות של זכאי דיוור ציבורי למי שלא נבחן על פי הקריטריונים של המשרד לזכאות היא החלטה כבדת משקל ובעלת השלכות כלכליות, לכן ראוי שתוכרע בדרג הממשלתי. משלא נעשה כן, ראוי שתונח עתה על שולחן הממשלה לבחינה מחודשת. מהלך כזה ימנע מצב שבו ייהתמו חוזי שכירות ישירים עם מי שאינו זכאי לדיוור ציבורי, ובוודאי ימנע גם את רכישתן של הדירות שלא על ידי זכאים.

אין להמעיט בתרומתם החיובית של קיבוצים עירוניים לקהילות שהם פועלים בהן. פעילותם הביאה לידי שיפור איכות החיים בשכונות ולקידום דייריהן, ובכך הושגה מטרת הקמתם. אולם, לדעת משרד מבקר המדינה, אין למכור דירות למי שאינו מוגדר זכאי דיוור ציבורי ויש לשקול את השכתן של הדירות לקהילה, לפחות את חלקן ובאופן הדרגתי, לטובת זכאי הדיוור הציבורי.

דירות שאינן משמשות למגורים

הביקורת העלתה כי 723 דירות (31%) מתוך כלל הדירות המצויות בידי גופים ציבוריים ועמותות אינן משמשות למטרות מגורים, אף שיועדו לכך מלכתחילה, אלא לצרכים אחרים: בתי כנסת (32%), משרדים (28%), מוסדות חינוך (18%) ומועדונים (15%). יתר הדירות משמשות למוסדות רפואה ולעסקים פרטיים.

אי-קבלת היתר לשימוש חורג בדירות מגורים

לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), הבנייה בארץ נעשית על פי שלושה סוגי תכניות מתאר: תכניות מתאר ארציות הקובעות את התכנון של שטח המדינה כולה, תכניות מתאר מחוזיות הקובעות פרטים הדרושים לביצוע תכנית המתאר הארצית במחוז ותכניות מתאר מקומיות המתייחסות לתכנון מקומי.

בסעיף 61(2) לחוק התכנון והבניה נקבע כי אחת ממטרות תכנית המתאר המקומית היא, בין היתר, "ייחוד אזורים למגורים, לתעשייה, למסחר ולמבני ציבור לרבות מבני דת". כלומר, תכנית המתאר המקומית קובעת מהו ייעודו של כל נכס ברשות המקומית.

לפי סעיף 146 לחוק התכנון והבניה, הוועדה המקומית לתכנון ולבניה (להלן - הוועדה המקומית) רשאית לתת היתר לשימוש חורג, דהיינו שימוש החורג מהשימוש המקורי של הנכס. לפי סעיף 1 שימוש חורג הוא שימוש למטרה שלא הותרה לפי כל תכנית או תקנה לפי חוק התכנון והבניה או שימוש למטרה שלא הותרה בהיתר הבניה שניתן. על פי סעיף 148, ההיתר לשימוש חורג מתכנית יינתן לתקופה מוגבלת מראש. בסעיף 181 נקבע כי "התקופה המרבית לחריגה לכל קרקע שבה קיים שימוש חורג, תיקבע בשים לב לכל הנסיבות, ובין השאר, מידתה ואופיה של החריגה".

723 דירות מכלל הדירות המושכרות ליעדים ציבוריים אינן משמשות למגורים, אף שיועדו לכך מלכתחילה. משרד מבקר המדינה בדק כ-70 מתיקי נכסים אלו. התברר כי לאף לא אחד מהנכסים נתנה הוועדה המקומית היתר לשימוש חורג, לכן מדובר בשימוש שאינו בהתאם לדיני התכנון והבניה.

בביקורת עלה כי השוכרים - רשויות מקומיות, בתי כנסת, קופות חולים, מוסדות חינוך, חברות אכלוס ועוד - לא פנו לוועדה המקומית בבקשה לקבל היתר לשימוש חורג בנכסים ששכרו; חברות האכלוס לא עמדו על הצורך להסדיר את השימוש בדירות כדן; והמשרד, שהקצה את הדירות שלא למגורים, לא דרש מהשוכרים להציג היתר לשימוש חורג והעלים עין מהעובדה שנעשה בנכסים שימוש שאינו על פי דין.

בתשובתה ציינה עמידר כי שינויי ייעוד וקבלת היתר לשימוש חורג בדירת מגורים אינו נכלל במסגרת תפקידיה, והיא תמליץ כי אחריות זו תוטל על השוכרים. גם עמיגור ציינה בתשובתה כי השוכרים - משרדי הממשלה והרשויות המקומיות - הם אלה האחראים לקבלת ההיתרים הנדרשים.

בתשובתו ציין המשרד כי "רוב הדירות שהוקצו בעבר למוסדות ציבור נועדו לשימושים המסייעים לקהילה באופן זמני בלבד... בכוונת המשרד לפעול להשבת דירות אלו למעגל האכלוס".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד ולחברות האכלוס כי השימוש החורג הנעשה בנכסי המדינה שהופקדו בידיהם לא נעלם מעיניהם וברי היה להם שדירות המיועדות בדין לשמש דירות מגורים משמשות ליעדים אחרים ללא היתר לשימוש חורג. אין המשרד וחברות האכלוס יכולים להתנער מאחריותם להבטיח שהשימוש שיעשה בדירות יהיה שימוש מותר. אין זה מתקבל על הדעת שהאחריות תוטל על השוכרים. המשרד וחברות האכלוס הם שלוחי המדינה האמורים להיות נאמנים לניהול הנכסים שהופקדו בידיהם ועליהם לוודא כי השימוש הנעשה בנכסים אלו חוקי.

להלן דוגמאות לשימושים חורגים שנעשו בדירות דיור ציבורי ולאופן ניהולן:

דירות המשמשות בתי כנסת

על פי הנוהל משנת 2003 ניתן להשכיר דירות ממאגר הדיור הציבורי כדי שישמשו בתי כנסת. יצוין כי בנוהל משנת 2012 המעודכן נגרעה אפשרות זו. בביקורת עלה כי 233 דירות מגורים ממאגר הדיור הציבורי משמשות בתי כנסת; הדירות מושכרות למועצות דתיות מקומיות, לרשויות מקומיות, לוועדי בתי כנסת או לשיבות. 193 דירות (83%) מנוהלות בידי עמידר והיתר בידי עמיגור.

היעדר חוזה בר-תוקף ואי-תשלום שכר דירה: בישיבת ועדת מחירים של המשרד מאוגוסט 2002 הוחלט כי בעבור נכסים המשמשים בתי כנסת שייעודם המקורי היה מגורים, ישולם שכר דירה בשיעור 50% מתעריף שד"ח.

מעיון ב-14 תיקים של נכסים שבניהול עמידר ועמיגור המשמשים בתי כנסת עלה כי באף לא אחד מהם נמצא חוזה בר-תוקף, וזאת בגלל סירובם של השוכרים לחתום על חוזה שכירות. אשר לתשלום דמי השכירות עלה כי רק כמה בתי כנסת מקפידים לשלם את שכר הדירה כנדרש, ויותר מ-95% מבתי הכנסת מאחרים בתשלום או שאין הם משלמים כלל וצוברים חובות כבדים. היקף החובות של בתי הכנסת המשתמשים בדירות שבניהול עמידר הגיע בשנת 2012 לכ-10 מיליון ש"ח ואלה בניהולה של עמיגור לכ-200,000 ש"ח. למשל, בירושלים 18 דירות דיור ציבורי משמשות בתי כנסת; היקף החובות של בתי הכנסת בעיר בגין דמי שכירות עמד במועד סיום הביקורת על כ-3.5 מיליון ש"ח. בבאר שבע משמשות למטרה זו 34 דירות דיור ציבורי והיקף חובן עמד על יותר מ-2 מיליון ש"ח.

בעקבות הביקורת הודיע המשרד כי שוב ינחה את חברות האכלוס לדרוש מבתי הכנסת תשלום שכר דירה התואם להחלטותיה של ועדת מחירים.

דירה באשקלון המשמשת בית כנסת: בספטמבר 1961 הוקצתה דירה באשקלון באופן זמני לשמש בית כנסת, לחודש אחד בלבד בתקופת החגים, ומאז היא משמשת לייעוד זה. מהמסמכים של עמידר עולה כי מאחר שהדירה לא הושבה אליה, היא פנתה לבית המשפט⁶⁶ בדרישה להוצאת צו פינוי וכי בית המשפט קבע כי יש להחזיר את הדירה לבעליה החוקיים. אף על פי כן, לא כובד פסק הדין והדירה המשיכה לשמש בית כנסת (לא קיים חוזה שכירות המסדיר את השימוש בדירה). עוד עולה מהמסמכים, כי בשנות השישים ובתחילת שנות השבעים של המאה העשרים פנתה עמידר כמה וכמה פעמים למועצה הדתית באשקלון ולמשרד לשירותי דת בבקשה להשיב את הדירה לידיה, אך ללא כל הצלחה. משנות השבעים ועד שנות התשעים של המאה העשרים לא נמצאו התכתבויות נוספות בנושא.

כמו כן עלה מהמסמכים של עמיגור כי באפריל 1996, לאחר שהיא קיבלה את הטיפול בדירה לידיה, היא פנתה למועצה הדתית באשקלון בבקשה לחתום על חוזה שכירות ולהסדיר את תשלומי שכר הדירה, אך המועצה הדתית סירבה לעשות כן. בעקבות זאת עתרה עמיגור ביולי 1997 לבית משפט⁶⁷. באותו חודש פסק בית המשפט כי על המועצה הדתית אשקלון לפנות את הנכס ולהשיבו לידיה של עמיגור, אך הדירה לא הושבה כמצווה בפסק הדין. באוקטובר 2001 אישרה עמיגור למועצה הדתית לעכב את הפינוי עד השלמת תהליך ההתאגדות של בית הכנסת שהחל זמן קצר לפני ההכרעה בבית המשפט. בינואר 2002 הושלם רישום בית הכנסת כעמותה, אך עד מועד סיום הביקורת לא פונתה הדירה וגם לא נחתם חוזה שכירות בין הצדדים.

בתשובותיהן הודיעו עמידר ועמיגור כי קיים קושי בהגשת תביעות נגד מחזיקי בתי כנסת משום שמנהליהם מתחלפים לעתים קרובות. עמיגור הוסיפה כי לא פעלה לפינוי בתי כנסת בשל רגישות הנושא ומשום שלא קיבלה הנחיות מפורשות בעניין מהמשרד.

בתשובתו מאפריל 2013 הודיע המשרד כי קיים קושי בפינוי של בתי כנסת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי מאז קבע בית המשפט כי יש להשיב את הדירה למאגר הדיור הציבורי, לא פעל המשרד למימוש פסק הדין, ואף לא הסדיר את תנאי השכירות של הדירה, לרבות הצורך בשינוי הייעוד ממגורים לבית כנסת.

66 ת"א 2103/61, עמידר נ' מימון ויטוריו (נציג בית הכנסת).

67 ת"א א' 2250/97, חברת עמיגור נ' בית כנסת לעולי לוב.

בתי כנסת הם שירות קהילתי חשוב לחברה הישראלית. הגורמים המופקדים על מתן השירות הם המשרד לשירותי דת והרשויות המקומיות ובהן המועצות הדתיות המקומיות. אף שבעבר התיר המשרד בנהליו להקצות דירות דיור ציבורי להפעלת בתי כנסת, הוא ביטל שימוש זה בנוהל המעודכן משנת 2012. מדובר ב-233 דירות שלפחות חלקן יכלו לשמש את הזכאים הממתינים לדיור ציבורי. על כן, על המשרד, בשיתוף עם משרד הפנים, המשרד לשירותי דת והרשויות המקומיות, לבחון בראייה מערכתית כוללת מהו הפתרון הראוי ביותר שיענה על צרכיה של הקהילה בלי לפגוע בזכויותיהם של הזכאים. עדכון הנוהל של המשרד משקף את ההנחה הבסיסית שעל דירות דיור ציבורי לשמש לייעודן המקורי, מגורים לזכאי דיור ציבורי, וכל שימוש אחר שאינו מותר בנוהל המשרד מהווה חריגה שיש להימנע ממנה. כמו כן, על המשרד להסדיר את תשלומי שכר הדירה, לרבות הסדרת החובות שהצטברו.

דירות המשמשות משרדים

187 מתוך כלל הדירות המושכרות שלא למגורי זכאים מושכרות לשימוש כמשרדים. בין הגופים השוכרים ניתן למנות רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, חברות אלוס, ישיבות ובתי חולים.

עמיגור מנהלת שתי דירות באשקלון שהושכרו בתעריף שד"ח למשרד הביטחון. הדירות, 32 מ"ר כל אחת, אוחדו והושכרו בשנת 1971 לקצין העיר לתקופה של שנה ומאז היו בשימוש. בשנת 1991 דרשה עמיגור מקצין העיר לפנות את הדירות כדי לאכלס בהן זכאי דיור ציבורי. קצין העיר לא נענה לבקשה. במהלך הביקורת, בנובמבר 2011, שוב דרשה עמיגור מקצין העיר לפנות את הדירות, אך הן פונו רק ביולי 2012.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי במשך כארבעים שנה פעל שלא כנדרש ואפשר לעמיגור להשכיר דירות ממאגר הדיור הציבורי לצרכים שעל מערכת הביטחון לתת להם מענה, על חשבון זכאי דיור ציבורי. יתרה מכך, גם כשדרשה עמיגור בשנת 1991 ממשרד הביטחון להשיב את הדירות והוא לא נענה לבקשתה, לא נקט המשרד צעדים לאכיפת דרישת עמיגור ולא נכנס לעובי הקורה בעניין זה.

דירות המשמשות את עמידר ובהן דירת נופש לעובדיה: שבע דירות ממאגר הדיור הציבורי משמשות את עמידר. שתיים בחצור הגלילית, שתיים בירוחם, שתיים במצפה רמון ודירה אחת בערד. כל הדירות, למעט הדירה בערד, משמשות משרדי החברה, ושכר הדירה בעבורן הוא שד"ח.

משנת 1971 משמשת הדירה בערד דירת נופש לעובדי עמידר. עמידר מנהלת אותה וועד העובדים מתחזק אותה. עמידר משלמת בעבורה 708 ש"ח לחודש.

במהלך הביקורת, במאי 2012, ולאחר כארבעים שנה שהדירה שימשה דירת נופש לעובדי החברה, סוכם בין מנכ"ל עמידר למנכ"ל המשרד כי הדירה תוחזר למאגר הדיור הציבורי.

משרד מבקר המדינה מעיר לעמידר ולמשרד שאפשרו לאורך עשרות שנים לנצל דירת זכאי דיור ציבורי בערד לטובת בילוי ופנאי של עובדי עמידר, וזאת בניגוד לכללים ולסדרי מינהל תקין. רק במהלך הביקורת מצא לנכון המשרד לדרוש את השבת הדירה למאגר הדיור הציבורי. מדובר בהפרת חובת הנאמנות שיש לעמידר כאחד מן הגופים המופקדים על נכסי מדינה ובשימוש לא ראוי במשאב שהופקד בידיה.

בתשובתה מסרה עמידר כי השקיעה כספים רבים בשיפוץ הדירה ובתחזוקתה השוטפת והוסיפה כי באותה עת לא היה לדירה ביקוש בקרב הזכאים בעיר.

במהלך הביקורת תיקנו אמנם המשרד ועמידר את העיוות בנוגע לדירה בערד, אבל דוגמה זו מצביעה על בקרה ומעקב לקויים ביותר של המשרד אחר אופן ניהולה של עמידר את הנכסים המופקדים בידיה. עמידר מנהלת את רוב נכסי הדיור הציבורי ומשמשת לעניין זה נאמן של המדינה ושל הציבור. ראוי שהמשרד יפעיל מערכת בקרה ומעקב יעילה בכל הנוגע לפעילותה של עמידר, כמו על יתר חברות האכלוס, וישמור על נכסי המדינה המופקדים בידי. על המשרד להציב לנגד עיניו בראש ובראשונה את טובת זכאי הדיור הציבורי ולפעול למימוש זכותם לדיור הולם.

ניהול מלאי הדירות

במהלך הביקורת ביקש משרד מבקר המדינה ממשרד השיכון נתונים הנוגעים לדירות שבבעלותו. בידי המשרד לא היו נתונים זמינים, וכדי להמציאם הוא נדרש לאסוף אותם מחברות האכלוס. רק לאחר יותר מחודש ממועד הבקשה להמצאת הנתונים, העביר אותם המשרד למבקר המדינה. יצוין שמדובר בנתונים האמורים לשמש את המשרד באופן שוטף לצורך פיקוח ובקרה על ניהול הדירות שבבעלותו.

יודגש כי ליקוי זה כבר עלה בעבר בביקורות שעשה מבקר המדינה והמשרד התייחס לליקויים אלו בהערותיו.

1. בדוח שנתי 68⁴⁹ העיר משרד מבקר המדינה למשרד כי אין הוא מנהל רישום מרוכז של מלאי הדירות הציבוריות שבבעלות המדינה והוא מסתמך רק על דיווחי חברות האכלוס בנושא זה. בתשובתו מדצמבר 1998 לאותו דוח הודיע המשרד כי החליט למחשב את כל מאגרי הדיור הציבורי, והוא יחל בהכנת כלים לבקרה על מלאי הנכסים. בביקורת הנוכחית נמצא כי המשרד לא יישם את החלטתו.

2. בהערות ראש הממשלה לדוח שנתי 51 של מבקר המדינה משנת 2001 ציין המשרד כי הקמת מאגר הדירות הממוחשב נמצאת בעדיפות ראשונה בתכנית העבודה של אגף מערכות מידע במשרד לשנת 2001. לאחר בניית המאגר תוקם מערכת למעקב אחר מלאי הדירות ולניהולו.

3. בהערות ראש הממשלה לדוח שנתי 55 של מבקר המדינה משנת 2005 דיווח המשרד כי נבחרה חברה שתפקידה לאחד את מאגרי המידע הקיימים במשרד עם מאגרי המידע המצויים בחברות ולבצע הצלבות, השוואות ממוחשבות של מאגרי מידע ועוד. בפועל הופסק פיתוח הפרויקט בלי שהושלם.

4. בהערות ראש הממשלה לדוח שנתי 57 של מבקר המדינה משנת 2007 דיווח המשרד כי ניהול הנכסים ישולב בדגם לניהול נכסים בפרויקט מרכב"ה⁶⁹ שעניינו מחשוב משרדי הממשלה, והוסיף כי קליטת הנתונים מחברות האכלוס אמורה הייתה להסתיים בתחילת 2007.

68 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 49 (1999), בפרק "רכישה וניהול של מלאי דירות", עמ' 94.
69 מרכב"ה - מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה.

5. בתשובתו מינואר 2009 לדוח שנתי 2009⁷⁰ הודיע המשרד כי "אגף נכסים ודיוור נמצא בשלבים של בניית מערכת נדלן", מערכת ממוחשבת המנהלת את מלאי הדירות בכל הארץ. ע"פ לוח הזמנים עד מאי 2009 יטויבו כל הנתונים במערכת".

בביקורת הנוכחית עלה שעדיין אין בידי המשרד מסד נתונים אמין ומרוכז הנוגע לנכסיו המנוהלים בידי חברות האכלוס.

בתשובתו הודיע המשרד כי "לאחר מספר שנים במהלכן הושקעו מאמצים רבים לפיתוח המערכת, הסתבר למשרד כי תוכנת מרכב"ה אינה מאפשרת מנגנוני בקרה ניהול ומעקב אחר דיווחי החברות בצורה יעילה", לכן הוחלט כי במהלך 2013 ייבנה מאגר פנים-משרדי שימשש לצורכי ניהול הנכסים ויכלול גם מנגנוני בקרה וניהול; בתקופת הביניים עד השלמת המערכת ישתמשו במודל ביניים שפותח לצורך תחקור הנתונים המגיעים מחברות האכלוס.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי היעדר נתונים מלאים ושלמים על הדירות שבבעלותו, ובעצם בבעלות המדינה, משמעו פיקוח רופף וחסר על נכסי המדינה. להתנהלות המשרד ללא מסד נתונים אמין ומרוכז על נכסיו יש השלכות שליליות, בין היתר, על היעילות שבאופן ניהול הנכסים, על מיצוי פוטנציאל האכלוס שלהם ועל הבקרה על גביית תשלומי שכר הדירה ועל תשלומי דמי הניהול לחברות האכלוס.

סיכום

הדיוור הציבורי הוא מרכיב חיוני ומרכזי ב"רשת המגן" שהמדינה פורשת לאוכלוסייה החלשה בחברה, אוכלוסייה אשר מבקר המדינה שם דגש מיוחד על החובה להבטיח ולשמור את זכויותיה; הליקויים החמורים שעלו בביקורת אך מדגישים את חשיבות ההקפדה על כך שזכויותיהם החוקתיות של החלשים בחברה לא ייפגעו.

על פי נתוני המשרד, כ-2,500 משפחות ויחידים שהוגדרו כזכאים ממתנים כיום לדיוור ציבורי. רבים מהם כבר ממתנים שנים רבות למימוש זכאותם. מחירי הדיוור שנסקו בשנים האחרונות והעובדה שמדובר באוכלוסייה קשת יום המשתייכת לשכבות הסוציו-אוקונומיות הנמוכות רק מעצימים את קשיי ההתמודדות שלה עם חיי היום-יום, ובייחוד את התמודדותה עם נטל ההוצאות לדיוור. המדינה, באמצעות מתן אפשרות לזכאים להתגורר בדיוור הציבורי, מגשימה הלכה למעשה את חובתה החוקתית להבטיח את הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד, המצויה בלבה ובגרעינה של הזכות החוקתית לכבוד האדם המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

70 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2009 (2009), בפרק "הקצאת דיוור ציבורי לזכאים", עמ' 259.

כ-2,300 דירות מתוך כ-63,500 הדירות במאגר הדיור הציבורי אינן מושכרות לזכאי דיור ציבורי אלא לגופים ציבוריים, כמו רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, מוסדות לימוד, עמותות ואגודות וקיבוצים עירוניים, המשתמשים בהם ליעדים ציבוריים. רוב הדירות יכולות לשמש למגורי זכאים, אך משמשות בפועל למגורים של דיירים מטעם השוכרים, שאינם מוכרים כזכאים - סטודנטים, אברכים, חוסים של משרד הרווחה ומורים וישיילים. הדירות האחרות משמשות לצרכים קהילתיים כמו בתי כנסת, גני ילדים, מועדונים וישיבות. יתרה מכך, 240 דירות (כ-10%) מושכרות לשימושים החורגים מנוהלי המשרד, למשל מגורי עובדי בית מלון, ולשימושים שאינם מוגדרים "יעדים ציבוריים", למשל משרדים. מדובר בחריגה מהותית של המשרד ושל חברות האכלוס, שהתירו במשך שנים ארוכות את השכרתן של הדירות בניגוד לכללים.

בביקורת עלו ליקויים חמורים בתפקודם של משרד השיכון וחברות האכלוס הנוגעים לסדרי הניהול של השכרת דירות ממאגר הדיור הציבורי; הועלה כי הדירות הושכרו לשוכרים שאינם זכאים, וכי המשרד וחברות האכלוס לא פעלו בנחישות לפינוי שוכרים סרבנים שנדרשו לפנות את הדירות אף שהדירות נדרשו לטובת זכאי דיור ציבורי. ליקויים אלה מלמדים על פיקוח שאין בו די על השימושים הנעשים בנכסי המדינה שבאחריות המשרד. בהתנהלותו זו הפר המשרד את חובתו לשמירת נכסים אלו ולניתובם לזכאי דיור ציבורי, כנאמן הציבור. בכך, הוא פוגע באוכלוסייה החלשה הנזקקת לסעדו ובאמון הציבור במוסדות השלטון, וכן נפגעת החובה החוקתית להבטיח את הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד.

בחלק מהדירות אמנם נעשה שימוש חשוב - אם לצורכי הקהילה אם לצורכי אוכלוסיות מיוחדות, אך הוא נעשה על חשבון זכאי הדיור הציבורי. יוצא אפוא שהמשרד חרג מתפקידו המובהק כגוף שהוסמך לתת מענה למצוקת הדיור של זכאים; אגב כך, הוא מסבסד גופי שלטון, כמו רשויות מקומיות ומשרדי ממשלה, וגם גורמים פרטיים בניגוד לכללים שהוא בעצמו קבע. ראוי לציין כי המשרד החמיר את כלליו בשנת 2012 וצמצם באופן מהותי את האפשרות להקצות דיור ציבורי ליעדים ציבוריים. בעקבות הצמצום האמור ניתנת עדיפות כיום, בראש וראשונה, לזכאי הדיור הציבורי.

לנוכח המחסור החמור בדירות ממאגר הדיור הציבורי, על הגופים המעורבים - משרד השיכון, הרשויות המקומיות ואחרים - לפעול למציאת פתרון חלופי לבעיית אוכלוסיית הזכאים וליישומו. חיוני ביותר שהמשרד יבחן מחדש את מכלול ההקצאות שנעשו בעבר בעבור שוכרים שאינם זכאים, יאתר את ההקצאות שאינן עומדות בכללים העדכניים שקבע, וישיב את הדירות למאגר הדיור הציבורי. על הגופים האמורים לעיל להביא בחשבון את חובתה החוקתית של המדינה מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו לפרוס "רשת מגן" למעוטי האמצעים בחברה; מתן דיור ציבורי לזכאים הוא מרכיב חיוני ומרכזי בקיומה של "רשת המגן" הזאת.

על משרד השיכון לעדכן לאלתר את תעריפי שכר הדירה שהוא גובה מהגופים הציבוריים לפי שומה מעודכנת של ערך הנכסים ולהקפיד לעשות כן מדי פעם בפעם. כמו כן, עליו לבחון אם נכון וראוי להמשיך ולהשכיר נכסים בשכר דירה סוציאלי, הנמוך בשיעור ניכר מערכו הריאלי בשוק, למי שאיננו זכאי דיור ציבורי. שכר דירה שאינו משקף את ערכו הריאלי של הנכס הוא הטבה כלכלית משמעותית שאינה נובעת ממדיניות שקבע המשרד, אף לא מהחלטה מושכלת, אלא ממחדל של אי-עדכון גובה השד"ח.

הקצאת דירות לגורמים פרטיים שאינם מוגדרים זכאי דיור ציבורי, מתוך כוונה לאפשר להם לרכוש אותן, היא החלטה עקרונית בעלת ערך כלכלי רב ולה השלכות חברתיות וכלכליות מהותיות. לכן, ראוי שתוכרע בדרג הממשלתי שיבחן את כל השיקולים וההשלכות הכרוכים בקבלת החלטה כזאת.

משנת 2010 ובמהלך הביקורת החל אמנם משרד השיכון לנקוט פעולות להשבת דירות למאגר הדיור הציבורי, אך הצלחתו הייתה דלה - הוא השיב כמאה דירות בלבד. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב פעולות אלו ומצפה כי משרד השיכון יפעל ביעילות ובהקדם לתיקון יתר הליקויים.