

משרד הבינוי

סיוע בדיור לזכאים

תקציר

רקע כללי

סיוע בדיור לנזקקים הזכאים לכך הוא מרכיב מהותי במימוש זכותם הבסיסית של האוכלוסיות החלשות בחברה לחיים בכבוד. משרד הבינוי נותן סיוע בדיור לזכאים לו לפי אמות המידה והקדימויות לזכאות שקבע (להלן - זכאי משרד הבינוי) המתבטא בעיקר בהשתתפות בתשלום שכר דירה בשוק החופשי (להלן - סיוע בשכ"ד) ובהקצאת דירות השייכות למדינה תמורת שכר דירה מופחת (להלן - דיור ציבורי). לביצוע תפקידו נעזר משרד הבינוי בחברות המנהלות את השכירות והתחזוקה של הדיור הציבורי (להלן - חברות האכלוס). גם משרד העלייה והקליטה (להלן - משרד הקליטה) מסייע בדיור, אך רק לעולים חדשים עד 15 שנים מיום עלייתם לארץ (להלן - זכאים עולים).

דוח זה עוסק בהסדרה של הסיוע בדיור בשני תחומים עיקריים - הסיוע בשכר דירה והזכאות לדיור ציבורי. ביולי 2014 התגוררו כ-60,000 בתי אב בדיור ציבורי. נוסף להם נמצאו כ-2,570 זכאי משרד הבינוי וכ-27,000 זכאי משרד הקליטה, הממתינים לקבלה או להחלפה של דירת דיור ציבורי. ביולי 2014 היה מספר הזכאים מקבלי סיוע בשכ"ד כ-142,000 שכחצי מהם זכאים עולים (52%), והיקף הסיוע בשנת 2014 עמד על כ-1.5 מיליארד ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2014 בדק משרד מבקר המדינה את עבודת המטה וההיערכות במשרד הבינוי להתוויית מדיניות ולהכנת תכניות עבודה לטווח הקצר ולטווח הארוך, לרבות פעולות לרכישת דירות הולמות לזכאים המתאימות לצורכיהם, וכן את הפעולות למתן סיוע בדיוור למי שנמצא זכאי לכך אם באמצעות השתתפות בתשלום שכר דירה אם באמצעות דיוור ציבורי, ובכלל זה ניהול תור הממתינים וניהול מאגר הדיוור הציבורי. נבדק גם התיאום בין משרדי הבינוי והקליטה בנוגע לסיוע בדיוור לוותיקים ולעולים. עוד נבדקו פעולותיו של משרד הבינוי לרכישת דירות נכסי רכישה בשנים האחרונות, לרבות ההרחבה של מסלול רכישה זה והחלתו גם על משפחות מרובות ילדים. הבדיקות נעשו במשרד הבינוי ובחברות האכלוס, במשרדי הקליטה והאוצר ובמוסד לביטוח לאומי (להלן - בטי"ל). בבדיקות השלמה נעשו באגף הרווחה של עיריית ירושלים.

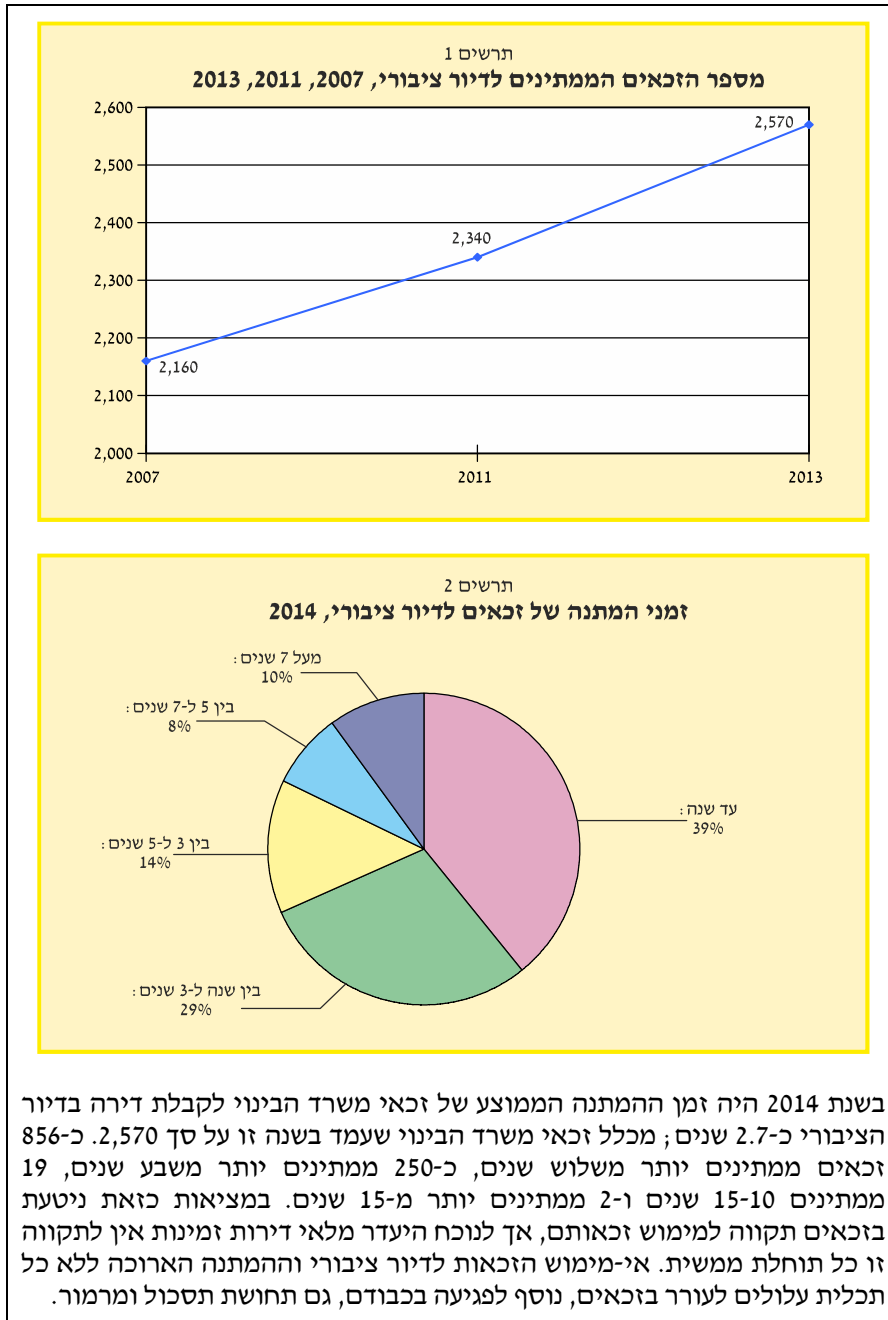
הליקויים העיקריים

עבודת מטה למתן מענה לצורכי הדיוור ציבורי

החלטות ממשלה וועדות שונות עסקו בסוגיית הסיוע בדיוור. ההחלטות וההמלצות של הוועדות נגעו בצורך לקדם מתן פתרונות לדיוור נאות לאוכלוסייה ובמיוחד לזו המוחלשת. משרד הבינוי לא פעל כמאסדר בכל הנוגע לקביעת תכנית ארוכת טווח לסיוע בדיוור לזכאים. אף שבידי המשרד מצויים נתונים בנוגע לתמונת המצב הנוכחית של מלאי הדירות ושל מאפייני הזכאים וצורכיהם, הוא לא הכין תחזית הנוגעת לצרכים העתידיים ולמאפייניהם, למשל תמהיל הדירות שיידרש בעתיד ומיקומן הגאוגרפי, וגם לא פעל למציאת מכלול מענים שבכוונתו לספק אם בהקצאת דירות במסגרת הדיוור הציבורי אם בסיוע בשכ"ד, וממילא גם לא הכין תחזית לתקציב שיידרש למתן מענים אלה.

זמן ההמתנה לדיוור ציבורי

במהלך השנים הלך והתארך תור זכאי משרד הבינוי הממתינים לדיוור ציבורי. להלן בתרשים 1 מפורט לגבי מספר הממתינים לפי שנים ובתרשים 2 מוצגת התפלגות הממתינים לפי משך ההמתנה (התרשימים מתבססים על נתונים שמסר משרד הבינוי למשרד מבקר המדינה):



הקצאת דירות לפי מאפייניהם האישיים של הזכאים

1. **התאמת דירות לזכאים בעלי מוגבלות פיזית:** נוהלי משרד הבינוי מאפשרים החלפה והתאמה של דירה בדיוור הציבורי לפי מאפייניהם האישיים של הזכאים וכן מתן עדיפות לסובלים ממוגבלות פיזית. לצורך זה קבע המשרד אמות מידה אך לא הקפיד לקבל החלטותיו לפיהן.
2. **דירות גדולות למשפחות קטנות:** משרד הבינוי מנהל את מאגר הדיוור הציבורי בחוסר יעילות הפוגע ביכולתו להקצות דירות. מניתוח הנתונים עלה כי יותר מ-26,000 דירות נמצאות בחזקתם של זכאים שעל פי נוהל המשרד זכאים לדירות קטנות מאלה שהם מתגוררים בהן, ובמקרים מסוימים מדובר בזכאים שהחזיקו בדירות כפולות ששטחן המצטבר גדול מ-140 מ"ר ובהן דיירים מעטים, לעתים אף דייר אחד בלבד. הסיבה השכיחה לכך היא הקיטון בגודל המשפחה הזכאית במהלך השנים. נוהל המשרד אינו מתייחס למצב זה, והמשרד וחברות האכלוס לא נקטו פעולות להחלפת דירות הזכאים לדירות קטנות יותר המספיקות לצורכיהם ולהקצאת הדירות הגדולות לזכאים המתאימים להן.
3. **צפיפות דיור:** כ-1,500 זכאים גרים בצפיפות דיור על פי הגדרת נוהלי המשרד. 223 מהם ביקשו להחליפה ונמצאו זכאים לדירה מרווחת יותר אך לא נמצאה להם דירה מתאימה. זמן ההמתנה הממוצע להחלפת דירה קטנה לדירה מרווחת יותר הוא שלוש שנים. גם בנוגע לזכאים אלה נמצאו כאלה המתאימים שנים רבות, ובמקרים מסוימים יותר מ-10 שנים ואף 15 שנים.

דירות שאינן מאוכלסות

מאות דירות דיור ציבורי אינן מאוכלסות, חלקן במשך שנים, ורבות מהן נמצאות ביישובים במרכז הארץ ולהן ביקוש רב. משרד הבינוי לא בחן באופן פרטני את הסיבות לכך שדירות אלה עומדות ריקות. הוא גם לא גיבש תכנית להשבתן למצב תקין, לא בדק את התאמתן לזכאים ובמקרים נדרשים הוא לא מכר אותן בשוק החופשי כדי לרכוש במקומן דירות אחרות למאגר הדיוור הציבורי. רק בדצמבר 2014, לקראת מועד סיום הביקורת, הוא קיים מכרז למכירת 36 מהדירות בשוק החופשי ומהן נמכרו 31 דירות.

היעדר ראייה כוללת של משרד הבינוי בנוגע לניהול תחום הסיוע בדיור

נוסף למשרד הבינוי, גם משרד הקליטה מנהל רשימת ממתנינים של עולים הזכאים לדיור ציבורי. אף שמאגר הדירות אחוד ומשותף לזכאי שני המשרדים, לכל משרד שיקולים וקריטריונים אחרים המגדירים את הזכאות לסיוע בדיור. כתוצאה מכך, משרד הבינוי אינו מנהל את הקצאת הדירות בראייה כוללת ומערכתית, ולעתים נוצר אגב כך פער בלתי סביר בהגדרת הזכאים על פי הקבוצות השונות הגורם לחוסר יעילות בתהליך.

אי-בחינה של השלכות הסיוע בשכר דירה על הזכאים

זכאי משרד הבינוי וזכאים עולים מקבלי סיוע בשכ"ד חשופים לשינויים בגובה שכר הדירה ולדרישה פתאומית מהבעלים לפינוי הדירה. במציאות כזאת נפגעת רמת הוודאות שלהם בנוגע למקום מגוריהם וליכולתם לעמוד בשכר הדירה. בולטת בהיעדרה מתכונת לעדכון גובה הסיוע בשכ"ד; משרד הבינוי אינו בוחן באופן קבוע את השינויים בגובה שכר הדירה ואת היכולת הפוטנציאלית של זכאים אלה להתמודד עם עלייה במחירי השכירות. המשרד גם לא עקב אחר מימוש הסיוע כדי לאתר ולפתור בעיות העומדות בפני הזכאים.

אי-מיצוי הזכות לדיוור

הזכאים לדיוור ציבורי משתייכים לאשכול הסוציו-אוקונומי הנמוך; רבים מהם קשישים, אנשים עם מוגבלויות פיזיות ואחרות ועולים חדשים, המתקשים להשתלב בחברה ובשוק העבודה. קיים חשש סביר שאין הם תמיד מודעים למלוא זכויותיהם ונגישותם למידע על זכויותיהם מוגבלת. גם אם ירצו לממש את זכויותיהם אין בידיהם הכלים שיסייעו להם בקבלתן. משרד הבינוי לא נקט פעולות כדי להבטיח את מיצוי הזכויות של אוכלוסיית הזכאים. למשל, הוא לא זיהה את המתגוררים בדיוור הציבורי בתנאי צפיפות דיוור ולא יידע אותם שיש באפשרותם לבקש דירה מרווחת יותר. כמו כן, אף שהמשרד מודע לקיומה של תופעה שבה אזרחים הוכרו כזכאים לסיוע בשכ"ד אך לא מימשו את זכאותם, הוא לא בחן את הסיבות לכך כדי לצמצם את התופעה.

הכללת משפחות ברוכות ילדים במסלולי רכישת דירות לנכים ותוקים

בהמלצת הדרג המקצועי במשרד הבינוי החליט שר הבינוי והשיכון דאז מר אריאל אטיאס (להלן - השר דאז) לשנות את הקריטריונים לזכאות לרכישת דירות נכסי רכישה (להלן - דירות נ"ר) המיועדות לנכים ותוקים, ולאפשר גם למשפחות מרובות ילדים להיכלל במסגרת זו. החלטה זו שינתה את הקריטריונים שהמשרד קבע והפכה את קריטריון מספר הילדים במשפחה לקריטריון ראשי. בעקבות זאת עקפו אותן משפחות את שאר הממתינים שאינם נכים ותוקים ועברו לתחילת התור. בהמשך לשינוי הקריטריונים נרכשו בסך הכול 95 דירות למשפחות מרובות ילדים שנמצאו זכאיות: 19 דירות לבעלות המשפחות הזכאיות ו-76 נרכשו למאגר הדיוור הציבורי. כל הדירות שנרכשו יועדו למשפחות מרובות ילדים שנמצאו זכאיות.

בסדרי קבלת ההחלטה וביישומה נמצאו ליקויים רבים ואף חמורים. ההחלטה התקבלה בלי שמשד הבינוי קיים עבודת מטה שניתחה ואפיינה את רשימת הממתינים לדיוור ציבורי ואת מצוקותיהם ובלי שגובשו חלופות לניצול התקציב לטובת זכאי הדיוור הציבורי. זאת ועוד, ההחלטה התקבלה בלי שלוותה בחוות דעת משפטית ובלי שעודכן נוהל המשרד או לחילופין נקבעה הוראת שעה מיוחדת.

זכאים שרכשו את הדירות לבעלותם קיבלו מענק שסייע להם ברכישתן. שיעור המענק נקבע ל-65% ממחירה החציוני של דירה באזור מגוריו של הזכאי. בשל העובדה שהמענק נקבע ללא כל תלות במחיר הדירה הנרכשת בפועל ובעצם מדובר בסכום קבוע, נוצר לכאורה תמריץ למצות את מלוא המענק ולהקטין ככל האפשר את גובה המימון העצמי מצד הרוכש. נמצא ש-8 משפחות מתוך 19 המשפחות שרכשו דירות לבעלותן (42%), רכשו דירות קטנות שאינן מותאמות למספר הנפשות בהן. יוצא אפוא שלא רק שגובה המענק יצר תמריץ לרכישת דירות זולות ובהכרח קטנות שגרם לצפיפות דיו, אלא הדבר גם עומד בניגוד גמור להצהרת המשרד בנוגע להצדקת המבצע לרכישת הדירות, דהיינו מחסור בדירות גדולות עבור משפחות גדולות.

ההמלצות העיקריות

על משרד הבינוי לעמוד על היקף הביקוש לסיוע בדיוור ולאפיין את הצרכים הייחודיים של הזכאים, ובהתאם לכך להחליט על מגוון הפתרונות שיש ביכולתו להציע להם במסגרת המשאבים העומדים לרשותו. במידת הצורך, על המשרד להניח סוגיה זו על שולחנה של הממשלה. עליו גם לקבוע כיצד לפעול כדי למנוע אי-מיצוי של זכויות המגיעות לציבור בכלל ולאותה אוכלוסייה חלשה הנזקקת לכך בפרט.

כדי לנהל ביעילות את מאגר הדיוור הציבורי ולשפר את ההתאמה בין הדירות לדיירים, על משרד הבינוי לבחון מדי פעם בפעם את הצורך להתאים בין גודל המשפחה וצרכיה המיוחדים ובין הדירה שהוקצתה להם. בכל הנוגע לדיירי דיוור ציבורי המחזיקים כמה דירות ללא כל הצדקה, על המשרד לפעול להשיבן בדחיפות למאגר לצורך אכלוסן במשפחות זכאים ממתנינים. עליו גם למפות את הדירות שאינן מאוכלסות ולהחליט אם ניתן להקצותן לזכאים הממתנינים לדיוור ציבורי וכדאי לשפצן לצורך כך, או באין פתרון אחר למוכרן בשוק החופשי ולרכוש במקומן דירות אחרות לטובת הדיוור הציבורי.

ראוי שמשרד הבינוי והקליטה יגבשו מערך כללים אחוד שיחול על כל הזכאים, הן זכאי משרד הבינוי והן זכאים עולים, כפי שנהוג בנוגע לסיוע בשכ"ד. באופן הזה ניתן יהיה לייעל את ניהול מאגר הדיוור הציבורי ולמנוע עיוותים בהקצאת דירות לזכאים.

לנוכח השחיקה בגובה הסיוע בשכ"ד והקשיים המלווים את שוכרי הדירות בשוק החופשי ראוי שמשרד הבינוי, יגבש מתכונת לעדכון גובה ההשתתפות בשכר דירה ובמידת הצורך יעלה את הסוגייה לדיון והחלטה בממשלה.

סיכום

סיוע בדיוור לנזקקים הזכאים לכך הוא מרכיב מהותי במימוש זכותן הבסיסית של האוכלוסיות המוחלשות בחברה לחיים בכבוד. מאות אלפי אזרחים מקבלים סיוע בשכ"ד ורבים אחרים מקבלים דירות השייכות למאגר הדיוור הציבורי או ממתנינים שנים לקבלתן. סיוע מסוג זה הוא סיוע מתמשך ויקר, ובכל הנוגע לדיוור ציבורי מדובר במשאב ההולך ומצטמצם. לכן, חשוב שפעולות האסדרה והניהול של משרד הבינוי בתחום זה יהיו תוצר של עבודת מטה מקיפה לאפיון צורכי הדיוור של הזכאים ולמציאת מענים לצרכים אלה בטווחי זמן שונים.

אולם נמצאו ליקויים משמעותיים בטיפול של משרד הבינוי בתחום הסיוע בדיוור לנזקקים. המשרד לא קיים עבודת מטה ראויה בנוגע לרוב המרכיבים של תחום זה, וממילא לא גובשה מדיניות ארוכת טווח הקובעת כיצד ומתי יינתן מענה ראוי לזכאים לסיוע בדיוור. בהיעדר תכנית ארוכת טווח בנוגע לסיוע בשכ"ד ובהיעדר עיגונה בהסדר מפורט, הזכאים שרויים באי-ודאות ובחוסר ביטחון נוסף לפגיעה בכבודם. אף שקיימת מצוקה קשה של דירות זמינות במאגר הדיוור הציבורי, משרד הבינוי אינו מנהל אותו ביעילות, לעתים אף מזניח את הטיפול במשאב יקר זה. המשרד גם לא נקט פעולות כדי למנוע את אי-מיצוי הזכויות של מי שזכאים לסיוע בדיוור, ועיקר הנפגעים הם השכבות המוחלשות באוכלוסייה שעבורן הסיוע הוא מרכיב מהותי המאפשר להן לממש את זכותן לחיות בכבוד. השר דאז מר אריאל אטיאס ומשרדו ניסו לסייע במתן פתרונות דיוור בתקציב יעודי וקבעו כי סיוע שניתן עד אז רק לנכים ותוקים יינתן גם למשפחות זכאים שיש להן שישה ילדים לפחות. צעד זה שנעשה ללא קבלת חוות דעת משפטית מתאימה והיה מנוגד לנוהלי המשרד, העניק יתרון לזכאים אלה על פני שאר הזכאים הממתנינים בתור.

על מדינת ישראל לגבש מדיניות אסטרטגית ארוכת טווח, שוויונית ושקופה שתכוון לסיוע לזכאים בדיוור תוך הבטחת הקצאת המשאבים הנדרשים לישומה. מדיניות כזאת תאפשר לאוכלוסיות המוחלשות לממש את זכותן הבסיסית לחיות בכבוד ובביטחון.



מבוא

הזכות לדיור נאות מוכרת כאחת מזכויות האדם במשפט הביין-לאומי, בהצהרות ובאמנות של ארגון האומות המאוחדות, הנוגעות לשמירה על זכויות אדם שגם ישראל חתומה עליהן. מאז נחקק בשנת 1992 בישראל חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קבע בית המשפט העליון בפסקותיו¹ כי חובת המדינה לקיים מערכת שתבטיח "רשת מגן", לרבות מקום מגורים שבו יוכל האדם לממש את פרטיותו ואת חיי המשפחה שלו; פגיעה בחובה זו משמעה פגיעה בכבוד האדם. לא מדובר רק ברעיון שגב אלא גם בחובה משפטית אופרטיבית שכל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד וליישם". נפסק כי "כבוד האדם בישראל אינו מטאפורי. זו מציאות נורמטיבית, ממנה מתבקשות מסקנות אופרטיביות".

מנתוני הבט"ל המבוססים על עיבוד סקר הוצאות משפחה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), עולה כי שיעור ההוצאה הכוללת על דיור בקרב שוכרי הדירות החיים בעוני עומד על כ-50%, ובניכוי הוצאות ארנונה, מים חשמל וגז עומדת ההוצאה על כ-39%².

מאחר שהוצאות על דיור הן ההוצאה הגדולה ביותר של משק הבית, מדינת ישראל מפעילה מנגנוני סיוע שונים עבור אוכלוסיות הנזקקות לסיוע בדיור, וזאת באמצעות משרדי ממשלה שהעיקרי בהם הוא משרד הבינוי³ המשמש מאסדר של תחום הדיור הציבורי. בהצעת התקציב לשנת הכספים 2013-2014 של משרד הבינוי הוגדרו יעדי מדיניות הסיוע בדיור: "לסייע למשקי בית חסרי דירה במציאת פתרון דיור, תוך התמקדות בקבוצות האוכלוסייה החלשות ביותר" וכן "לסייע למשקי בית הסובלים כתוצאה מקשיים ייחודיים (כגון נכים), ממצוקת דיור ולשפר את תנאי מגוריהם". פעילות המשרד לצורך סיוע בדיור לאוכלוסיות החלשות מתמקדת בשלושה מסלולים עיקריים: מתן משכנתאות מסובסדות, סיוע בשכ"ד והקצאת פתרונות דיור בדיור הציבורי. הדיור הציבורי הוא מאגר דירות השייכות למדינה ומצויות בניהולו של משרד הבינוי ודייריהן משלמים בעבורן שכ"ד סוציאלי. משרד נוסף הפועל בתחום זה הוא משרד הקליטה המסייע בדיור לזכאים עולים.

את הסיוע בשכ"ד לזכאים, לרבות זכאים עולים, קובע משרד הבינוי בשיתוף עם משרד הקליטה. הקריטריונים לקביעת זכאות לקבלת סיוע בשכ"ד משותפים לשני המשרדים. לעומת זאת, הזכאות לדיור ציבורי נקבעת על פי קריטריונים שקבעו משרדי הבינוי והקליטה, כל אחד בנפרד, לפי מאפייני האוכלוסייה שהוא מטפל בה, ובהתאם לכך כל משרד מנהל רשימת ממתנינים נפרדת.

נוסף למשרדי הבינוי והקליטה ישנם עוד משרדי ממשלה המקצים דיור או מסייעים בנושא לאוכלוסיות מיוחדות שבתחום טיפולם. למשל, משרד הבריאות מספק שירותי דיור תומך בקהילה של הוסטלים ודיור מוגן לכ-10,000 נפגעי נפש. משרד הרווחה מספק מסגרות דיור תומך לכ-10,000 אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית. יש לציין כי תחומים אלה לא נבדקו בדוח זה.

בשנת 1998 נחקק חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998 (להלן - חוק הדיור הציבורי). מטרת החוק הייתה לאפשר לדיירי הדיור הציבורי לרכוש במחירים נמוכים את הדירות שהם מתגוררים בהן. התמורה ממכירת הדירות הייתה אמורה לשמש להגדלת מלאי הדירות במאגר הדיור הציבורי. משנת 1999 נדחה מועד יישום החוק, פעם אחר פעם, במסגרת חוק ההסדרים⁴,

- 1 בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, ס (3) 464 מיום 12.05.2012.
- 2 הוועדה למלחמה בעוני בישראל - ועדת המשנה לענייני דיור, דוח ועדת המשנה לענייני דיור, יוני 2014, עמ' 8-9.
- 3 בנובמבר 2014 החליטה הממשלה לשנות את שמו של משרד הבינוי והשיכון למשרד הבינוי (החלטה מס' 2156 מיום 6.11.14).
- 4 בכל שנה הממשלה מביאה לאישור הכנסת את החוק הזה לצד חוק התקציב המאגד חוקים ותקנות חקיקה שהממשלה רואה צורך באישורם כדי ליישם את מדיניותה ואת תכניתיה הכלכליות.

ובפועל הושהה יישומו. בינואר 2013 נכנס החוק לתוקפו. עם זאת, במהלך השנים קיים משרד הבינוי מבצעי מכר לדיירי הדיור הציבורי ונמכרו דירות דיור ציבורי בהנחות ניכרות.

דוח זה עוסק בסיוע בדיור בשני תחומים עיקריים: דיור ציבורי וסיוע בשכ"ד.

בחודשים פברואר-אוגוסט 2014 בדק משרד מבקר המדינה את עבודת המטה וההיערכות במשרד הבינוי להתוויית מדיניות ולהכנת תכניות עבודה לטווח הקצר ולטווח הארוך, ובכלל זה פעולות לרכישת דירות הולמות לזכאים המתאימות לצורכיהם, ואת הפעולות למתן סיוע בדיור למי שנמצא זכאי לכך אם באמצעות השתתפות בתשלום שכר דירה אם באמצעות מתן דיור ציבורי, ובכלל זה ניהול תור הממתינים וניהול מאגר הדיור הציבורי. נבדק גם התיאום בין משרדי הבינוי והקליטה בנוגע לסיוע בדיור לזכאי משרד הבינוי ולזכאים עולים. עוד נבדקו פעולותיו של משרד הבינוי לרכישת דירות נ"ר בשנים האחרונות, לרבות ההרחבה של מסלול רכישה זה והחלתו גם על משפחות מרובות ילדים. הבדיקות נעשו במשרד הבינוי ובחברות האכלוס, במשרדי הקליטה והאוצר ובבט"ל⁵.

סדרי התוויית מדיניות ארוכת טווח לסיוע בדיור

מדיניות הסיוע בדיור אמורה לשקף את הערכים החברתיים והכלכליים של הממשלה וכפועל יוצא של משרד הבינוי. ועדת קוברסקי⁶ קבעה כי "על הממשלה להתרכז בתכנון ועבודת מטה, קביעת מדיניות בראייה כוללת, קביעת סדרי עדיפויות המביאים בחשבון התפתחויות כלכליות ואחרות, ייזום חקיקה, קיום מערכות אכיפה, הדרכה ובקרה".

מן הראוי שמתווה של מדיניות ארוכת טווח בתחום הסיוע בדיור יכלול הגדרה מפורשת של הבעיות שלהן היא נועדה לתת מענה, של היעדים שיש להשיג, לוח הזמנים להשגתם ושל מנגנוני המעקב אחר השגת היעדים, של אוכלוסיית היעד שהמשרד מבקש לסייע לה, של היקף תמהיל הדירות ופיזורן הגאוגרפי ושל האמצעים למימוש הזכות לדיור נאות ובר השגה.

בביקורת עלה כי בנוגע למדיניות הסיוע בדיור לא פעל משרד הבינוי כמאסדר. המשרד לא גיבש מדיניות ארוכת טווח ולא הגדיר את המרכיבים העיקריים לצורך כך. אף שבידי המשרד מצויים נתונים הנוגעים לתמונת המצב הנוכחית של מלאי הדירות ושל מאפייני הזכאים וצורכיהם, הוא לא הכין תחזית הנוגעת לצרכים העתידיים ולמאפייניהם, למשל תמהיל הדירות שיידרש בעתיד ומיקומן הגאוגרפי. כמו כן, הוא לא פעל למציאת מכלול המענים שבכוונתו לספק אם בהקצאת דירות במסגרת הדיור הציבורי אם בסיוע בשכ"ד, וממילא גם לא הכין תחזית לתקציב שיידרש למתן מענים אלה.

5 התקבל מידע גם מאגף הרווחה בעיריית ירושלים ומעמותת "ידיד" הפועלת לתמיכה בשכבות החלשות.
6 ביוני 1986 מינו ראש הממשלה דאז שמעון פרס ושר האוצר דאז משה ניסים ועדה בראשותו של מר חיים קוברסקי שנקראה "הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה". ביוני 1989 הגישה הוועדה את הדוח לראש הממשלה דאז יצחק שמיר ולשר האוצר דאז שמעון פרס, ובינואר 1990 החליטה הממשלה לאשר עקרונות את המלצותיה.

אסדרת תחום הדיור הציבורי

לצורך ביצוע תפקידו בתחום הדיור הציבורי, משרד הבינוי נעזר בחברות האכלוס המנהלות עבורו, על פי הנחיותיו, את מערכי השכירות והתחזוקה של הדיור הציבורי. חברת האכלוס הגדולה ביותר היא "עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ" (להלן - עמידר) המנהלת כ-43,000 דירות דיור ציבורי שהן 72% מכלל הדירות במאגר הדיור הציבורי. "עמיגור - ניהול נכסים בע"מ" (להלן - עמיגור) מנהלת כ-12,600 דירות שהן 21% מכלל הדירות, ואת היתר (כ-4,500 דירות) מנהלות החברות "פרזות חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ", "שקמונה חברה ממשלתית-עירונית לדיור, לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו בע"מ", "שקמונה חברה ממשלתית-עירונית לשיקום הדיור בחיפה" (להלן - שקמונה) ו"חלד - חברה ממשלתית עירונית לשיקום דיור ופיתוח בע"מ". פעולות הביקורת נוגעות לדירות שבניהול חברות עמידר ועמיגור בלבד.

הסיוע המשמעותי ביותר בדיור שהמדינה מעניקה לאזרחים שנמצאו זכאים לכך הוא מתן דיור ציבורי. ביולי 2014 התגוררו כ-60,000 משקי בית בדירות הדיור הציבורי. נוסף להם נמצאו כ-2,570 זכאי משרד הבינוי וכ-27,000 זכאי משרד הקליטה, הממתינים לקבלת דירה או להחלפת דירה ממאגר הדיור הציבורי.

כיום מלאי הדיור הציבורי בישראל עומד על כ-3% מכלל הדירות במשק, והוא בין הנמוכים במדינות המערב החברות בארגון OECD.⁸

החלטות ממשלה הנוגעות למלאי הדירות בדיור הציבורי

החלטת ה-746 : בשנת 1999 קיבלה הממשלה החלטה⁹ ולפיה "כלל ההכנסות המתקבלות ממכירת הדירות הציבוריות יועברו עם קבלתן, ומתוכן סך ההכנסות (נטו) המתקבלות ממכירת הדירות, ייועד למימון פתרונות דיור קבע או פתרונות דיור לטווח ארוך (לטווח של 10 שנים לפחות) לזכאים לדיור ציבורי". עוד נקבע בהחלטה כי "משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר יביאו לממשלה את המספר הכולל של הפתרונות הנדרשים" ו"הקצאת פתרונות הדיור... תמומן על ידי ההכנסה (נטו) ממכירת הדירות... ומתקציב המדינה אם יידרש".

החלטת ה-1496 : בהמשך להחלטת הממשלה 746 החליטה הממשלה באפריל 2000 לרשום את הודעתם של שרי הבינוי והאוצר כי "היקף פתרונות הדיור הנדרשים... הינו 2,200 פתרונות דיור בשנה"¹⁰.

עד 2013 לא יושמו ההחלטות ומשרד הבינוי לא הקצה פתרונות דיור כנדרש. עם זאת, הוא יצא מדי פעם בפעם במבצעי מכר למכירת דירות הדיור הציבורי לדייריהן הזכאים. עקב כך הלך והידלדל מלאי הדירות; בשנת 1999, לפני שהתקבלו החלטות הממשלה האמורות, היו בדיור הציבורי כ-91,000 דירות, וכאמור ביולי 2014 התגוררו כ-60,000 משקי בית בדירות דיור ציבורי. התנהלות זו של משרד הבינוי גרמה בפועל להצטמצמותו של מאגר הדירות הציבורי.

- | | |
|----|--|
| 7 | על פי החלטות ממשלה מס' 190 מיום 12.5.09 ומס' 2015 מיום 15.7.10 החל תהליך של פירוק החברה. |
| 8 | הוועדה למלחמה בעוני בישראל - ועדת המשנה לענייני דיור, דוח ועדת המשנה לענייני דיור, יוני 2014, עמ' 4, 31. |
| 9 | החלטה מס' 746 בנושא "הצעת חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התש"ס-1999", 19.12.99. |
| 10 | לרבות פתרונות לעולים ולעמותות, דיור מוגן לקשיש ומקבצי דיור. |

השפעת הצמצום של מאגר הדיור הציבורי באה לידי ביטוי גם בנתוני משרד הבינוי על מספר האכלוסים שביצע בכל שנה בדירות הדיור הציבורי. בשנת 2004 אכלס המשרד כ-2,640 דירות לעומת כ-2,090 אכלוסים בשנת 2013, דהיינו ירידה של כ-21% במספר האכלוסים השנתי. יצוין שכבר בדוח משנת 2009 העיר מבקר המדינה¹¹ (להלן - הדוח משנת 2009) כי "על המשרד לתת את דעתו לכך שניתנו פתרונות דיור מועטים בלבד לשכבות החלשות ביותר מבין הזכאים לסיוע בדיור".

ה ח ל ט ה 548 (ד ר / 14) : בהמשך לכניסתו לתוקף של חוק הדיור הציבורי בינואר 2013 קיבלה הממשלה החלטה¹² ולפיה יש "לאפשר רכישת דירות דיור ציבורי על ידי זכאי הדיור הציבורי, בהתאם להוראות חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998".

בתשובתו מדצמבר 2014 ציין משרד הבינוי כי "המשרד החל במבצע רכישת דירות למלאי הדירות בשיכון הציבורי, במסגרתו ירכשו 1,000-1,500 דירות, בהתאם לתקבולים העתידיים, רובן באזורי ביקוש ובהתאם לצרכים המוגדרים של האגף לסיוע בדיור".

נכון למועד סיום הביקורת הודיע משרד הבינוי כי במסגרת יישום חוק הדיור הציבורי הוא מכר כ-1,500 דירות וכנגד רכש דירות ספורות.

ועדות ציבוריות לנושא הדיור הציבורי

סוגיית הדיור הציבורי נדונה בוועדות שונות שהוקמו לצורך מציאת פתרונות למצוקות כלכליות וחברתיות הנוגעות לציבור בכלל ולאוכלוסיות חלשות בפרט. המלצות ועדות אלה נגעו גם בצורך בראייה כוללת לטווח ארוך של סוגיית הדיור הציבורי ובצורך שבהרחבת מלאי הדיור הציבורי ושמירה עליו. בשנים האחרונות פעלו שלוש ועדות כאלה ששתיים מהן הוקמו בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011.

"הוועדה לשינוי כלכלי חברתי": בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011 הכריז ראש הממשלה מר בנימין נתניהו, באוגוסט 2011, על הקמת ועדת מומחים שמטרתה לבחון ולהציע פתרונות למצוקה שמקורה ביוקר המחיה במדינת ישראל (להלן - ועדת טרכטנברג). בכתב המינוי לוועדה נקבעו משימותיה ובהן "התווית צעדי יישום לתכנית הדיור שהושקה על ידי הממשלה ביולי 2011".

בספטמבר 2011 הגישה ועדת טרכטנברג את המלצותיה לראש הממשלה. בתחום הדיור הציבורי המליצה הוועדה לממשלה כי "לאור צמצום מלאי הדירות בדיור הציבורי שברשות המדינה, לנוכח היקפי ההמתנה הרחבים ועל מנת להקל על האוכלוסיות הממתינות לדיור ציבורי מוצע לפעול לשמירה על המלאי הקיים של הדיור הציבורי, בכלל זאת להפסיק את מבצעי המכר הנהוגים מעת לעת במשרד הבינוי, על מנת להבטיח כי מלאי זה ישמש כפתרון דיור לזכאים עתידיים"¹³ (ההדגשה אינה במקור).

בנובמבר 2011 החליטה הממשלה (החלטה מס' 3756) לאמץ את המלצות הוועדה ולהטיל על ראש הממשלה ועל שר האוצר להביא לאישור הממשלה הצעות החלטה מפורטות ליישום דוח הוועדה. במרץ 2012¹⁴, במסגרת יישום המלצות ועדת טרכטנברג, קיבלה הממשלה כמה החלטות בנושאי דיור, ובין השאר "בהמשך להמלצת הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בדבר הצורך בשמירה על המלאי

11 ראו מבקר המדינה, דוח 259 (2009), בפרק "הקצאת דיור ציבורי לזכאים", עמ' 262.
 12 החלטה מס' 548(דר/14) בנושא "חוק הדיור הציבורי", 1.7.13.
 13 דוח ועדת טרכטנברג, בפרק "הדיור - עיקרי המלצות", 26.9.11, עמ' 193-234.
 14 החלטה מס' 4433 בנושא "הגדלת הסיוע הממשלתי בתחום הדיור ושמירת מלאי פתרונות דיור ציבורי לזכאים (במסגרת יישום המלצות דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי - דו"ח "ועדת טרכטנברג)", 18.3.12.

הקיים של הדיור הציבורי, לבטל את חוק הדיור הציבורי. כמו כן, לא לחדש את מבצעי המכר של דירות הדיור הציבורי שהוצעו לזכאים במהלך השנים האחרונות¹⁵.

בינואר 2013 נכנס לתוקפו כאמור חוק הדיור הציבורי ובמסגרתו חזר משרד הבינוי למכור דירות דיור ציבורי לדיירים זכאים. עוד יצוין כי כספי מכר הדירות אמורים לשמש לרכישה של דירות למאגר הדיור הציבורי, אך על פי הערכה מקורבת של משרד הבינוי התמורה הממוצעת בגין מכירת דירה לזכאים תהיה כשליש מעלות רכישה של דירה למאגר הדיור הציבורי.

משרד מבקר המדינה מציין כי ללא הרחבת מקורות התקציב לרכישת דירות, מעבר לתמורה שתתקבל בגין מכר הדירות הישנות, ימשיך להידלדל מלאי הדיור הציבורי ותצומצם האפשרות להקצות פתרונות כאלה לזכאים.

הוועדה למלחמה בעוני: בשנת 2013 מינה שר הרווחה ועדה למלחמה בעוני בראשותו של מר אלי אלאוף (להלן - הוועדה למלחמה בעוני), ומטרת-העל של הוועדה הייתה לגבש המלצות לצמצום ממדי העוני ולהגברת שוויון ההזדמנויות. בוועדה היו 50 חברים בהם נציגים של משרדי ממשלה, לרבות נציגי משרד הבינוי, וכן נציגים של מוסדות המדינה, האקדמיה ומומחים לתחומים שונים. הוועדה עסקה בתחומים שונים ובהם תחום הדיור. במסקנותיה הצביעה הוועדה על כך, שההוצאה על דיור מהווה נטל כלכלי כבד על האוכלוסייה בכלל ובקרב אנשים החיים בעוני בפרט, וכן הצביעה על המחסור ההולך ומחריף בדירות דיור ציבורי. הוועדה קבעה כי משנות התשעים של המאה העשרים הצטמצם מאגר הדיור הציבורי בכ-38,000 יחידות דיור (להלן - יח"ד), לעומת פחות מ-1,000 יח"ד שרכש משרד הבינוי בתקופה זו שהתווספו למלאי הדיור הציבורי. עקב כך, במאגר הדיור הציבורי מצויות כיום כ-70,000 יח"ד בלבד (כולל בתי גיל הזהב) לעומת כ-108,000 בשנת 1998, דהיינו ירידה של כ-35%. שיעורה של כמות זו במלאי הדיור במשק הוא 3% לעומת שיעור כפול (6%) בשנת 1998¹⁵.

ביוני 2014 הגישה הוועדה למלחמה בעוני את המלצותיה לשר הרווחה. בהמלצותיה ציינה הוועדה כי יש לשאוף להפחתת שיעור העוני בישראל לשיעור הממוצע במדינות ה-OECD בתוך עשר שנים וכי כדי לעמוד ביעד זה נדרש שהמלצות הוועדה ייושמו במלואן בתוך שלוש עד חמש שנים.

אשר לתחום הדיור קבעה הוועדה כי ההוצאה על דיור היא נטל כלכלי כבד על האוכלוסייה בכלל ובקרב אנשים החיים בעוני בפרט. סך ההוצאה על דיור של אנשים החיים בעוני, אשר מתגוררים בשכירות באזור המרכז מגיע בממוצע לכ-61% מהכנסתם. כשמוסיפים לכך את העלויות הנלוות לדיור כגון הוצאות מים, חשמל וארנונה המספר מטפס לכ-74% מהכנסות משק הבית. הוועדה קבעה גם כי מדינת ישראל אינה ממלאת בצורה מספיקה את חובתה להבטיח לאזרחיה העניים דיור נאות בעלות סבירה וכי במטרה לעשות כן עליה למצות את הכלים המרכזיים העומדים לרשותה - דיור ציבורי, סיוע בשכר דירה, וסיוע ברכישת דירה. כמו כן קבעה הוועדה כי מלאי הדיור הציבורי קטן במידה ניכרת מן המלאי במדינות מערביות אחרות, הסיוע בשכר הדירה אינו מוצמד לשינויים בשכר הדירה בשוק הדירות ולכן הוא נשחק במשך השנים ועבור רוב הזכאים הוא מכסה רק חלק קטן משכר הדירה. הוועדה המליצה בין היתר לבחון את כללי הזכאות לדיור ציבורי ולשכירות ארוכת טווח ואף להרחיב את תחולתם כך שייכללו בזכאים קבוצות נוספות שאין להן מענה לפי הכללים הנוכחיים.

הוועדה המליצה, בין השאר, להגדיל את סכום הסיוע בשכ"ד לזכאים בהדרגה ולהצמידו לשינויים בשכר הדירה בשוק הדירות. שיעור הסיוע הכולל לאחר מתן התוספת יהיה 40%-95% משכ"ד הממוצע. המלצה זו תסייע לכ-96,000 משקי בית ועלותה כ-950 מיליון ש"ח לשנה. עוד המליצה

15 החישוב נעשה ביחס למספר משקי הבית במדינה בשתי התקופות.

הוועדה להגדיל את היצע הדיור הציבורי בכ-700 עד כ-1,000 יחידות דיור מדי שנה בשנה ב-15 השנים הבאות. עלות יישום ההמלצה - כ-450 מיליון ש"ח לשנה. כמו כן המליצה הוועדה על הגדלה הדרגתית של תקציב התחזוקה לדיור ציבורי.

עד מועד סיום הביקורת המלצות הוועדה לא נידונו בממשלה וממילא לא אושרו על ידה.

בתשובתו מסר משרד הבינוי כי יישום המלצותיה של הוועדה למלחמה בעוני כרוך בהקצאת תקציבים המסתכמים במילארדי שקלים שאינם עומדים לרשותו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הבינוי לבצע עבודת מטה לאפיון צורכי הדיור של אוכלוסיית הזכאים לדיור ציבורי ולקביעה של מגוון המענים שהמשרד יספק לצרכים אלה. במסגרת זו ראוי שהמשרד יתחשב בהמלצות של הוועדות בנוגע לסיוע בדיור לזכאים. תוצריה של עבודת מטה שכזו צריכים להביא לידי גיבוש תכנית עבודה רב-שנתית בעלת סדרי עדיפויות המביאים בחשבון התפתחויות כלכליות ואחרות, קביעה של מספר הדירות הנחוצות בהווה ובעתיד, מקומן הגאוגרפי, גודלן ואפיונן, וקביעה של מגוון פתרונות הדיור ומסגרת התקציב הנדרשת. עליו גם להצביע על מקורות התקציב, אם ממשאביו הפנימיים, לרבות הכנסות ממכר דירות, אם כתוספת תקציבית ייחודית. מאחר שמדובר בתכנית בעלת אספקטים לאומיים ראוי לשקול הבאתה לאישור הממשלה כולה כדי שזו תקבע את הקצאת התקציב ההולמת על פי סדר העדיפות הלאומי.

הביקורת העלתה כי עד 2013 לא קיים המשרד עבודת מטה בנושא זה, וממילא לא גיבש תכנית כוללת מתוך ראייה מערכתית ארוכת טווח הנוגעת בצרכים, בחלופות האפשריות למתן המענים ובתקציב שיוקצה לשם כך. בכך לא השכיל המשרד לספק מענה ראוי כדי להעניק סיוע הולם לאוכלוסיית חסרי הדיור מעוטי היכולת.

ממסמך של משרד הבינוי עולה כי בשנת 2013 הוא החל ב"שינוי המדיניות הממשלתית בנושא הסיוע בדיור" במסגרת זו המשרד הציע שתוענק זכאות לדיור ציבורי רק לזכאים בעלי קושי כלכלי וקושי בריאותי (פיזי או נפשי) אשר מצבם אינו צפוי להשתפר בעתיד. בעלי קושי כלכלי בלבד או כאלה המוגדרים סיעודיים שבעתיד סביר להניח שיעברו למסגרת סיעודית, יקבלו סיוע בשכ"ד לטווח ארוך. המשרד גם המליץ להעלות את גובה הסיוע בשכ"ד לזכאים אלה לפי מספר הנפשות במשפחה. תכניתו של המשרד אמורה לתת מענה ארוך טווח למשפחות הסובלות ממצוקה כלכלית מבלי שימתינו שנים רבות לקבלת דירת דיור ציבורי; כך גם יתקצר התור רק לאלה שזוהו הפתרון היחיד האפשרי עבורם. משרד הבינוי העריך את העלות השנתית לתכנית זו בתוספת של כ-30 מיליון ש"ח.

בתשובתו ציין משרד הבינוי כי באוקטובר 2014 הושג סיכום עם משרד האוצר על תקצוב התכנית בשנת 2015 והמשרד נערך ליישום התכנית ברבעון הראשון של 2015.

בתשובתו מדצמבר 2014 מסר אגף תקציבים במשרד האוצר כי משרד האוצר תומך במדיניות שהציג משרד הבינוי לעניין הזכאות והוסכם בין שני המשרדים ליישמה.

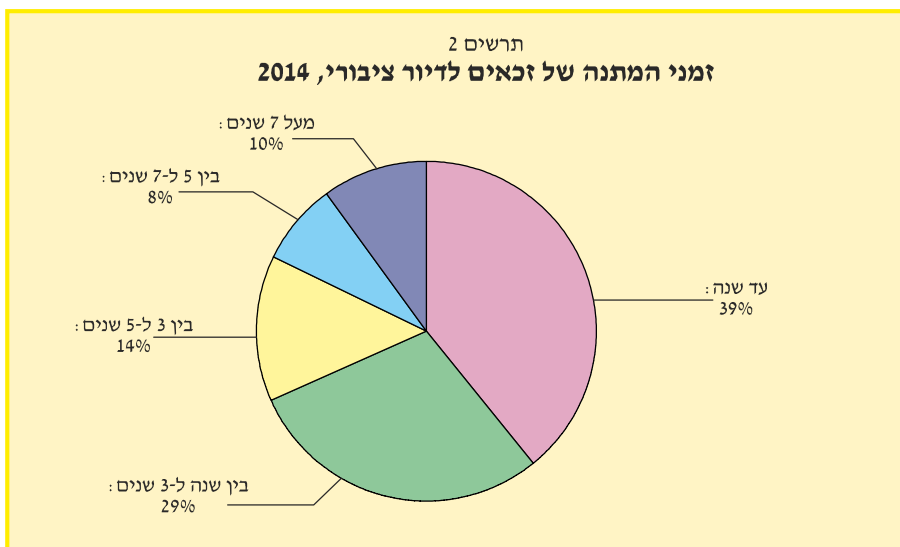
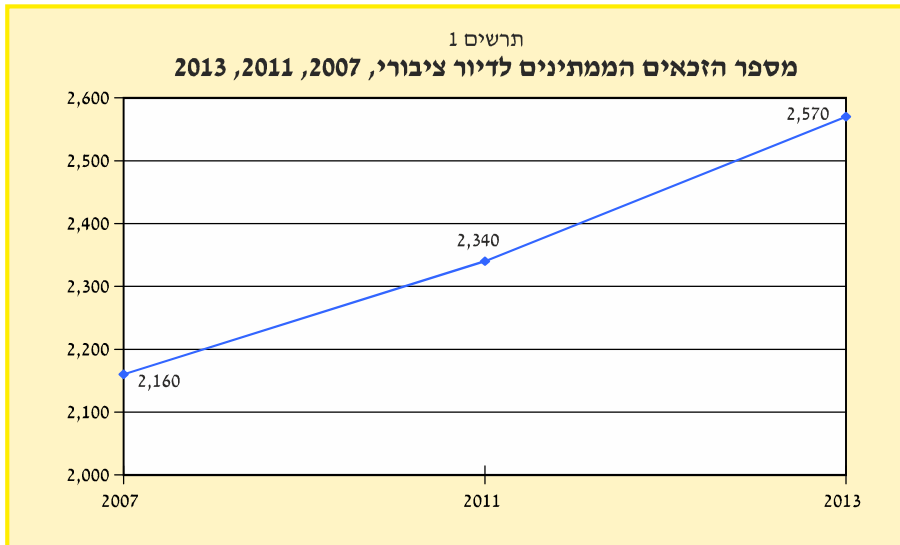
לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר ראייה מערכתית והיעדר מענה מלא לצורכי הדיור הציבורי הן בין הסיבות העיקריות להגדלת הפער בין מספר הזכאים הממתינים לדיור כזה ובין מלאי הדירות המוצע להם. אם תימשך המגמה הנוכחית ולא ייעשו פעולות תכליתיות למתן פתרונות דיור לזכאים הממתינים, יימשכו הגידול במספר הממתינים והדלדול במלאי הדיור הציבורי ומשך ההמתנה לדיור יתארך. במצב זה יש פוטנציאל רב לפגיעה בזכותם הבסיסית של הזכאים לסיוע בדיור לחיים בכבוד. לכן, יש לעשות את כל הדרוש כדי לצמצם את הפער האמור, לגבש לאלתר מדיניות ארוכת טווח בנוגע לסיוע בדיור לזכאים, לקבוע בהתאם לכך תכנית עבודה ארוכת טווח ולהבטיח את הקצאת המשאבים הנדרשים לישומה וליישמה.

זמן ההמתנה לדיור הציבורי

נוהל משרד הבינוי להקצאת דירה לזכאי הדיור הציבורי¹⁶ מסדיר את תהליך ההקצאה ואת המתכונת לקביעת הזכאות (להלן - נוהל ההקצאה). הנוהל אינו מגביל בזמן את תקופת הזכאות של מי שנקבעה זכאותו וקיבל דירה בדיור הציבורי, בפועל זכאותו היא "זכאות עד", והיא אינה נפסקת ואינה נבחנת עוד על פי הקריטריונים המזכים¹⁷. בניגוד לכך, מי שנקבעה זכאותו אך טרם קיבל דיור ציבורי, זכאותו תקפה לשנתיים בלבד שבתום התקופה הוא נדרש לחדשה. לכן, בחלוף זמן ההמתנה הארוך לדיור ציבורי פג לעתים תוקף הזכאות של חלק מהממתינים או שקדימותם בתור מתרחקת, למשל בשל שינוי במספר הילדים מתחת לגיל 21. משמעות הדבר היא שאותם זכאים המתונו המתנת שווא במשך שנים רבות, ובסופו של דבר לא התממשה זכאותם.

בשנת 2007 המתונו לדיור ציבורי כ-2,160 זכאים¹⁸. בשנת 2011 עלה מספרם של הממתינים ל-2,340 ובשנת 2014 עלה ל-2,570 ממתינים. יוצא אפוא שבמשך שש שנים גדל מספר הממתינים בכ-19%. זמן ההמתנה של מי שהמתונו בשנת 2014 לקבלת דירה היה בממוצע כ-2.7 שנים; 39% המתונו עד שנה לקבלת דירה, 30% - שנה עד שלוש שנים, 14% - שלוש עד חמש שנים, 8% - חמש עד שבע שנים ו-10% המתונו יותר משבע שנים. תרשים 1 מציג את מספר הממתינים לפי שנים ובתורשים 2 מוצגת התפלגות הממתינים לפי משך ההמתנה (התרשימים מתבססים על נתונים שמסר משרד הבינוי למשרד מבקר המדינה):

- 16 נוהל "הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי" מיום 18.7.07.
- 17 הבחינה היחידה שתיעשה בנוגע לדיירי דיור ציבורי היא אם נדרשת החלפה של הדירה בשל מצוקה בריאותית או בשל צפיפות דיור.
- 18 ראו מבקר המדינה, דוח 2009) 259, בפרק "הקצאת דיור ציבורי לזכאים", עמ' 253.



יצוין כי ביישובים עירוניים הנמצאים באזור המרכז תור הממתינים ארוך יותר ומשך ההמתנה מגיע עד כדי שבע שנים ואף עשר שנים. במקרים מסוימים נמצאו אפילו זכאים הממתינים לדירה קרוב לעשרים שנים. עם זאת, ביישובים אחרים הנמצאים בפריפריה אין ממתינים כלל או שזמן ההמתנה קצר ואף קיימות דירות במלאי. למשל, בירושלים - 287 זכאים ממתינים ומהם 9 הממתינים יותר מתשע שנים; בתל אביב - 177 ומהם 12 הממתינים גם הם יותר מתשע שנים; בחולון - 132 ומהם 11 הממתינים יותר מעשר שנים; ובבני ברק - 121 זכאים ממתינים לקבלה או להחלפה של דירה בדיור הציבורי ומהם 15 הממתינים יותר מעשר שנים. לעומת זאת, בבני ע"ש ישנו רק זכאי אחד הממתין לדירה כחמישה חודשים; בקריית שמונה ממתינים שבעה זכאים וממוצע זמן ההמתנה הוא שבעה חודשים; ובשפרעם ממתינים שניים וממוצע ההמתנה הוא פחות משנה.

כבר בדוח משנת 2009 העיר משרד מבקר המדינה כי "המתנה כה ממושכת לקבלת דיוור ציבורי גורמת סבל ועוגמת נפש לזכאים. מן הראוי שהמשרד [משרד הבינוי] יעשה את כל הדרוש כדי לקצר את משך ההמתנה".

גם בית המשפט המחוזי התייחס לסוגיית ההמתנה הממושכת לקבלת דירה בדיוור הציבורי. בעתירה של זכאית שהמתנה יותר מעשר שנים לדירה ולבסוף פלשה לדירה ריקה, ציין בית המשפט¹⁹ כי "מלאי הדירות הולך ומידלדל, מזה, ותור הממתנים הולך ומתארך, מזה. כך נוצר מצב בו הזכאים לדירה בדיוור הציבורי, וביניהם העותרת, ממתנים בתור שנים רבות עד בוש למימוש זכאות זו. המשאב הציבורי של מלאי הדירות בדיוור הציבורי, המוגבל מלכתחילה, מצטמצם אפוא ואין בו כדי לספק את הביקושים... יפים לעניין זה דברי כב' השופט רובינשטיין 'הדיוור הציבורי נועד לזכאים לו במכלולם, המוחילים עד בוש בתור'".

יוצא אפוא שאף שמשרד הבינוי משמש מאסדר של תחום הדיוור הציבורי, בפועל הוא אינו מנהל אותו ואינו משפיע על תפוקתו. פעולותיו להקצאת הדירות לזכאים אינן מתוכננות והוא מגיב לצורכי הביקוש על פי היצע הדירות הקיים. מאחר שההיצע הולך וקטן ומספר הזכאים הממתנים הולך וגדל מתארכים גם זמני ההמתנה. במציאות כזאת ניטעת בזכאים תקווה למימוש זכאותם, אך לנוכח היעדר מלאי דירות זמינות אין לתקווה זו כל תוחלת ממשית. אי-מימוש הזכאות לדיוור ציבורי וההמתנה הארוכה ללא כל תכלית עלולים לעורר בזכאים, נוסף לפגיעה בכבודם, גם תחושת תסכול ומרמור.

צבר הממצאים שלעיל מראה על היעדר עיקרון מנחה שיביא לידי הלימה בין הביקוש לדיוור הציבורי ובין המלאי המוצע. כבר בשנת 2000 רשמה הממשלה את הודעת השר דאז כי התוספת השנתית לדיוור הציבורי תהיה 2,200 דירות, אך מאז לא יישם משרד הבינוי החלטה זו. על המשרד לעמוד על היקף הביקוש לסיוע בדיוור ולאפיין את הצרכים הייחודיים של הזכאים, ובהתאם לכך להחליט על מגוון הפתרונות שיש ביכולתו להציע להם במסגרת המשאבים העומדים לרשותו. הדעת אינה סובלת את התמשכותו של המצב הקיים המתעתע באוכלוסייה כה חלשה של זכאי הדיוור הציבורי ופוגע בזכותה הבסיסית לחיים בכבוד.

הקצאת דירות לפי המאפיינים האישיים של הזכאים

נוהל ההקצאה של משרד הבינוי קובע כי רשימת הזכאים הממתנים לדירה בדיוור הציבורי מסווגת לפי סוג הדירה (בהתייחס לגודלה ולקומה שהיא ממוקמת בה) ולפי היישוב שהזכאי מתגורר בו. את תעודת הזכאות מנפיק המחוז הרלוונטי של משרד הבינוי. לכל יישוב נתון ישנה רשימת זכאים לפי סדר קדימויות כשבראשה נמצאים דיירי הדיוור הציבורי הנדרשים להחלפת דירה בשל מצוקה בריאותית המחייבת קומת נמוכה או קומת קרקע. אחריהם בסדר הקדימויות ממתנים דיירי הדיוור הציבורי שאושרה להם החלפת דירה בשל צפיפות דיוור, ואחריהם זכאים שטרם קיבלו דירה. סדר קדימויות משני קובע כי אם יש יותר מזכאי אחד עם אותם הנתונים ידורגו המועמדים הזהים ביניהם לפי מספר הנפשות במשפחה ומשך זמן ההמתנה ממועד האישור הראשון²⁰.

נוהל משרד הבינוי מתייחס לצורך בהחלפת דירה בדיוור הציבורי לפי המאפיינים האישיים של הזכאי כדלהלן: (א) נכה בכיסא גלגלים הגר בדירה שאינה בקומת קרקע בבניין ללא מעלית או

19 עת"מ 13-03-17733, בת שבע אליה נ' מדינת ישראל - משרד הבינוי והשיכון (פורסם במאגר מידע 7.7.13).

20 בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 2015 (2009) בפרק "הקצאת דיוור ציבורי לזכאים" עמ' 263.

שהדירה צפופה ולא ניתן להתאים אותה למגבלותיו. (ב) דייר בעל מגבלה פיזית המקשה עליו להגיע לדירה שהוא מתגורר בה. (ג) צפיפות דיור הנקבעת לפי מספר הנפשות ומספר החדרים בדירה או שטח הדירה, כפי שמפורט בנוהל זכאות לסיוע של בעלי דירה של משרד הבינוי.

מניתוח הנתונים שמסר משרד הבינוי ונעשה בידי צוות הביקורת עלה כי נכון לאפריל 2014 מתוך 2,570 זכאים הממתינים לדיור ציבורי נמצאו 486 דיירי דיור ציבורי הממתינים להחלפת דירה. משרד מבקר המדינה בדק את זמני ההמתנה של דיירי הדיור הציבורי שהוכרה זכאותם להתאמת דירה או להחלפתה. להלן הממצאים:

התאמת דירות לבעלי מוגבלות פיזית

זמן ההמתנה לדירות לנכים רתוקים: כאמור, על פי נוהל ההקצאה זכאים בעלי 100% נכות הרתוקים לכיסא גלגלים מקבלים עדיפות בהקצאת דירה והם מוצבים בראש תור הממתינים. כדי לתת לנכים אלה פתרון פיתח עבורם משרד הבינוי מענה ייחודי ולפיו הוא רוכש עבורם דירות המתאימות לצורכיהם (ראו להלן בפרק "רכישת דירות עבור נכים רתוקים").

הביקורת העלתה שנכון למועד סיום הביקורת, מתוך 132 זכאים שהם נכים רתוקים הממתינים לדירת נ"ר נמצאו 73 (55%) הממתינים יותר משנה.

בתשובתו ציין משרד הבינוי כי זכאים לדירות נ"ר אינם נדרשים להמתין לדירה מתפנה מהמלאי אלא עומד לרשותם תקציב לרכישת דירה לבעלות המדינה או לחילופין לבעלותם. זכאות זו מוקמת להם מיד עם קביעת זכאותם ולכן אין הם נדרשים להמתין בתור.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי כי שיעור הזכאים לדירת נ"ר שלא מימשו את זכאותם במשך יותר משנה אומר דרשני ומעלה ספקות ניכרים בדבר יעילותו של הפתרון המוצע לאוכלוסייה נזקקת זו. על המשרד לנתח את הסיבות לאי מימוש הזכאות, לבחון אם הפתרון שהוא מציע מתאים לזכאים אלה, אם הזכאים נדרשים לסיוע ביישום הפתרון ואם אין בו חסמים המונעים את יישומו. כמו כן, על המשרד לבחון אם ניתן להרחיב את מגוון הפתרונות במטרה לקצר את משך ההמתנה למימוש הזכאות של נכים רתוקים ולספק להם פיתרון דחוף.

זמן המתנה לדירות בקומות נמוכות: לפי נוהל ההקצאה, דירה בקומת קרקע תוקצה לנכים רתוקים או למשפחה ובה נכה שנקבע לו אובדן כושר השתכרות בשיעור של 75% ומעלה או למשפחה שהוועדה הרפואית מטעם משרד הבינוי מצאה שיש הכרח למגורים בקומת קרקע. נמצא כי נכון לאפריל 2014, מתוך כל הממתינים לדיור ציבורי 586 מהם ממתינים לדירות בקומות נמוכות בשל מגבלות תנועה, ומתוכם 263 כבר גרים בדירת דיור ציבורי ונמצאו זכאים להחלפת דירה בשל בעיות בריאותיות הדורשות מעבר לדירה בקומה נמוכה.

ביולי 2007 הגיעה סוגיה זו גם לפתחו של בית המשפט המחוזי בירושלים²¹ שדן בסוגיית התאמת דירות למוגבלים. בפסק הדין קבע בית המשפט כי "יש לזכור כי מאגר הדירות בדיור הציבורי מצומצם ביותר וקיים תור ארוך של ממתינים הנזקקים לדיור הציבורי. לרוב מדובר במשפחות מרובות ילדים, בעלות קשיים כלכליים או מגבלות רפואיות מסוגים שונים... מאחר ומדובר במאגר

21 עת"מ 242/07 ועקנין נ' עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ, משרד הבינוי והשיכון וחברת פרזת חברה ממשלתית עירונית לשיכון בע"מ (פורסם במאגר מידע, 11.7.07).

של דירות לדירור ציבורי, חשוב להקפיד לא רק על שמירת השוויון לפי סדר הקדימויות אלא גם על שמירת מיון נכון לפי סוגי הדירות, בהתאם לקריטריונים השונים ובהם הקריטריון של המגבלות הרפואיות".

מבדיקת רשימת הממתינים של משרד הבינוי מינואר 2014 עולה כי זמן ההמתנה הממוצע לדירה בקומה נמוכה בשל מגבלת תנועה הוא שנתיים וחצי. עם זאת, נמצאו אף מקרים שזמן ההמתנה ארוך עוד יותר; ב-57 מקרים זמן ההמתנה היה 5-10 שנים, ב-19 מקרים - 10-15 שנים וב-2 מקרים יותר מ-15 שנים.

לדעת משרד מבקר המדינה אין להשלים עם המציאות שמשרד הבינוי אינו נותן מענה לזכאים הנזקקים לדירות מיוחדות המתאימות להם. הדבר מכביד במיוחד על זכאי הדירור הציבורי המוגבלים פיזית הנאלצים לגור שנים רבות בדירות שאינן מותאמות לצורכיהם, וזכויותיהם הבסיסיות נפגעות בשל כך.

בתשובתו של משרד הבינוי נמסר כי בדעתו לרכוש דירות, בעיקר בקומות נמוכות, שיתאימו לבעלי מוגבלות פיזית. הדירות יירכשו מכספי קרן הדירור הציבורי ומתקבולי מכירת דירות פנויות.

בהיעדר תכנית ארוכת טווח לפתרון הבעיה אין מסתמן כי מצבם של זכאים אלה ישתפר בקרוב. הם ימשיכו להמתין זמן רב לדירה המותאמת לצורכיהם, ניידותם תוגבל ותמנע מהן זכותם הבסיסית לחיים בכבוד.

התאמת דירות לגודל המשפחה

נוהל ההקצאה מגדיר צפיפות דיור כאשר מתקיים אחד מהתנאים האלה: מגורים של שלוש נפשות ויותר בדירת חדר או מגורים של חמש נפשות ויותר בדירת שני חדרים או מגורים של שבע נפשות ויותר בדירת שלוש חדרים.

על פי הנוהל, זכאים המתגוררים בצפיפות דיור בדירות דיור ציבורי רשאים להחליף את דירתם אם המשפחה גדלה למשל. לעומת זאת, הנוהל אינו מתייחס למשפחות שקטנו, דהיינו משפחות שבעבר בשל גודלן היו זכאיות לדירות גדולות, ולעתים אף קיבלו שתי דירות, ובחלוף הזמן, לאחר שהילדים גדלו, המשיכו הורים הזכאים להתגורר באותן דירות גדולות. מצב זה משקף חוסר יעילות בניצול הדירות ואי-מיצויו של משאב זה המצוי במחסור תמידי.

כדי לנהל ביעילות את מאגר הדירור הציבורי, על משרד הבינוי לבחון מפעם לפעם את צפיפות הדירור ולהקצות את הדירות מתוך התחשבות במאפיינים המייחדים כל בית אב. משרד מבקר המדינה בדק את פעולות משרד הבינוי בתחום זה. להלן הממצאים:

זכאים המתגוררים בצפיפות דיור בדירות קטנות: מנתונים שהעבירו עמידר ועמיגור למשרד מבקר המדינה עלה כי כ-1,350²² דיירי עמידר וכ-190 דיירי עמיגור גרים בצפיפות

22 הנתון כולל גם משפחות ובהן ילדים בני 21 ומעלה המתגוררים בדירה שעל פי נוהל ההקצאה אינם נחשבים כזכאים ואינם נספרים במניין הנפשות במשפחה לצורך הקצאת דירה. לכן, משפחות כאלה אינן מוגדרות על פי הנוהל כמשפחות המתגוררות בצפיפות דיור.

דיור. הם מתגוררים בדירות שעל פי נוהל "זכאות לסיוע של בעלי דירה" משנת 1999 שטחן קטן ביחס למספר הנפשות במשפחה. למשל, משפחה ובה שמונה נפשות גרה בדירת שלושה חדרים בגודל 48 מ"ר בתל אביב; משפחה ובה שמונה נפשות גרה בדירת שני חדרים בגודל 32 מ"ר בפתח תקווה; משפחה ובה תשע נפשות גרה בדירת שני חדרים בגודל 50 מ"ר בראש העין; ומשפחה ובה שמונה נפשות גרה בדירת שלושה חדרים בגודל 56 מ"ר בבני ברק.

בביקורת עלה שמשרד הבינוי אישר החלפת דירה בדיוור הציבורי בגלל צפיפות דיור²³ ל-223 דיירים שנמצאו זכאים לכך אך טרם נמצאו להם דירות מתאימות. נמצא שזמן ההמתנה הממוצע להחלפת דירה קטנה בדירה מרווחת יותר הוא כשלוש שנים, ונמצאו אף זכאים הממתנים יותר מ-10 שנים ואף 15 שנים.

בנוגע למספר הזכאים שנמצאו בביקורת כי הם גרים בצפיפות דיור הסביר משרד הבינוי בתשובתו כי חלקם הם משפחות ובהן ילדים בני 21 ומעלה שעדיין מתגוררים בבית ואינם נכללים בזכאות המשפחתית, לכן אין מדובר בצפיפות דיור. בהמשך לכך, בתשובה נוספת מינואר 2015 מסר המשרד כי בפועל ישנן לא יותר מ-860 דירות המאוכלסות בצפיפות דיור. בנוגע לדירות אלה הוא ציין שחלק מהדיירים הרחיבו את הדירות ולכמה מהם הוצעו דירות חלופיות מרווחות יותר אך הם סירבו. עוד מסר כי הוא יזום פנייה לכל הדיירים המתגוררים בצפיפות דיור ויודיע להם כי יש באפשרותם להגיש בקשה להחלפת דירה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי כי הפער בין הנתונים שהעבירו עמידר ועמיגור למשרד מבקר המדינה (כ-1,540 דירות) ובין הנתונים שהוא העביר (860 דירות) מחייב את בדיקתו המדויקת כדי לעמוד על היקף המשפחות שאכן גרות בצפיפות דיור; היעדר נתונים מדויקים פוגם באיכות ההחלטות שהמשרד מקבל ובתקינות סדרי עבודתו. מתשובתו מינואר 2015 עולה גם הצורך שהמשרד, בשיתוף עם עמידר ועמיגור, יבדוק מה גודלן של הדירות בפועל ואם אותן הרחבות נעשו באישורו ועל פי חוק ויעדכן בהתאם לכך את רישומיו.

בתשובתה מנובמבר 2014 מסרה עמידר כי "משנת 2008 העבירה חברת עמידר 536 משפחות מדירות קטנות לדירות גדולות וזאת בהתאם לסדר קדימויות שמוכתבים לנו על-ידי משרד הבינוי לצורך ניצול אפקטיבי של מלאי נכסי הדיור הציבורי". היא הוסיפה שלזכאים הממתנים למעבר לדירה גדולה יותר ישנם שיקולים נוספים, כגון קרבה לקרובי משפחה והעדפה למיקום מסוים, ולא תמיד הם נענים להצעה המוצעת להם.

בתשובתה מדצמבר 2014 הודיעה עמיגור כי הרשימה שעליה התבססה הביקורת "כללה את מספר הנפשות בדירה ולא את מספר הנפשות הזכאיות על פי הגדרת משרד הבינוי". על פי נתונים שהעבירה עמיגור למשרד מבקר המדינה, ב-112 מהדירות שהיא מנהלת מתגוררים דיירים זכאים בצפיפות דיור כפי שהיא מוגדרת בכללים שנקבעו בנוהל ההקצאה. היא ציינה כי במקרים מסוימים דיירים אינם מעוניינים לעבור דירה או שהם מאוכלסים בהסכמתם בדירות קטנות והוסיפה כי בחמש השנים האחרונות הועברו 91 משפחות לדירות מרווחות יותר.

23 רבים מהדיירים הגרים בצפיפות דיור לא הגישו בקשה להחלפת דירה או שמלכתחילה הסכימו לקבל דירה קטנה יותר מהקבוע בנוהל ההקצאה.

עולה אפוא שמשרד הבינוי הגדיר מדד לצפיפות דיור אך בפועל קיים קושי לממשו. לפיכך, מדד זה כמעט שאינו מעשי אם בגלל היעדר דירות גדולות דיין שיתאימו למשפחות המתגוררות בצפיפות דיור אם בגלל רצון הדיירים עצמם המסתפקים בדירות אלה על אף גודלן הקטן.

לדעת משרד מבקר המדינה, במסגרת הכנת תכנית העבודה של משרד הבינוי הנוגעות למתן מענים לצורכי הדיור הציבורי, עליו לכלול גם את השיקול של גודל הדירות ואת הצורך במניעת צפיפות דיור הפוגעת באיכות החיים של הזכאים.

זכאים שמשפחתם קטנה המתגוררים בדירות גדולות או כפולות: מניתוח הנתונים על הדירות המנוהלות בידי עמידר ועמיגור עלה כי יותר מ-26,000 דירות נמצאות בחזקתם של זכאים שעל פי נוהל ההקצאה הם זכאים לדירות קטנות מאלה שהם מתגוררים בהן, ומדובר בכ-43% מכלל דירות הדיור הציבורי; יצוין שבמקרים מסוימים מדובר אף בזכאים שהחזיקו בדירות כפולות. בדרך כלל, הדבר נובע מקיטון במספר הנפשות במשפחה הזכאית במשך השנים. כאמור, נוהל ההקצאה אינו מתייחס למצב זה ואינו דורש ממשרד הבינוי ומחברות האכלוס לנקוט פעולות להחלפת הדירה של זכאים אלה לדירה קטנה יותר האמורה להספיק לצורכיהם.

גם הוועדה למלחמה בעוני עמדה על חוסר היעילות הגלום בתחום זה וקבעה כי "הדיור הציבורי מתאפיין בהיותו פתרון דיור ארוך טווח ומשמעות הדבר היא שיכולות לחול תמורות רבות במהלך תקופת השכירות של משפחה. להמחשה, משפחות רבות שאוכלסו בדירות גדולות לפני שנים רבות בהיותן משפחות מרובות ילדים ובחלוף השנים בגרו הילדים, יצאו מהבית, ובדירה נותרו זוג ההורים ולעיתים אף דייר יחיד. כתוצאה ממגמות אלה נוצרה מציאות לפיה יש חוסר הלימה בין גדלי המשפחות לבין גדלי הדירות. בהתאם לכך חלק לא מבוטל ממלאי הדירות בדיור הציבורי איננו תואם את היקף הדיירים. דירות גדולות בהן מתגורר זוג או יחיד, בעוד דירות קטנות משמשות למגורים של משפחות מרובות ילדים".

בביקורת עלה שכ-1,200 דיירי דיור ציבורי מחזיקים בשתי דירות וחלקן אוחדו לדירה אחת. מתוך הדיירים האמורים, 647 דיירים המתגוררים בדירות שבניהול עמידר ו-115 דיירים המתגוררים בדירות שבניהול עמיגור, מחזיקים בשתי דירות נפרדות שלא אוחדו. עוד עלה כי שש משפחות, שבכל אחת מהן שלוש נפשות בלבד, מחזיקות כל אחת בשלוש דירות נפרדות שסך שטחן עולה על 140 מ"ר לכל משפחה. יצוין שאחת מהמשפחות מתגוררת בזכרון יעקב ושם ממתינות שש משפחות זכאים לדיור ציבורי ושתיים מהן כבר ממתינות יותר משלוש שנים. נמצא גם מקרה בדימונה שבו משפחה ובה תשע נפשות מחזיקה בארבע דירות נפרדות בשטח כולל העולה על 200 מ"ר. כמו כן, נמצאו מקרים של משפחות זכאים המתגוררות במרכז הארץ ובהן מספר נפשות נמוך (בין אחת לחמש) המחזיקות בשתי דירות נפרדות. למשל, דיירת בנתניה הגרה לבדה מחזיקה בשתי דירות, כ-70 מ"ר כל אחת; משפחה ובה שתי נפשות מחזיקה בשתי דירות ברעננה, 60 מ"ר כל אחת; משפחה ובה שלוש נפשות מחזיקה בשתי דירות בתל אביב, 64 מ"ר כל אחת; ומשפחה ובה שלוש נפשות מחזיקה בשתי דירות בירושלים, האחת 64 מ"ר והאחרת 52 מ"ר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי כי הדעת אינה סובלת שמשפחות זכאים קטנות יגורו בדירות גדולות ואף יעמדו לרשותן שתי דירות ויותר, בשעה שזכאים אחרים ממתנינים עד בוש לאותן דירות. מדובר במאגר גדול ביותר של מאות ואף אלפי דירות שבניהול יעיל ניתן לשחרר מתוכו דירות לטובת הזכאים המתנינים. על המשרד לבצע אחת לתקופה מעקב אחר מספר הדיירים הגרים בדירות הדיור הציבורי, ואם יתברר שקיימות חריגות מהקבוע בנוהל ההקצאה יש לבצע התאמות העולות בקנה אחד עם הנוהל. על המשרד להקים מנגנון שיבחן, יעקוב ויעודד את התאמת הדירות לגודל המשפחות הזכאיות במשך כל תקופת המגורים. הדבר יביא לייעול ולמיצוי מיטבי של משאב הדיור הציבורי.

בתשובתו מדצמבר 2014 ציין משרד הבינוי כי הוא מקבל את הערת הביקורת שניתן לעשות שימוש יעיל יותר במלאי הדיור הציבורי, אך הוא גם ער לקשיים הכרוכים בהעברת הדיירים מדירה לדירה, בייחוד כאשר מדובר באוכלוסייה מבוגרת שכבר מתגוררת בדירה עשרות שנים. המשרד הוסיף כי "מרבית המשפחות המתגוררות בעודף שטח הינן משפחות בנות 1-3 נפשות הזכאיות לדירות בנות 2.5-3 חדרים, אשר כמעט אינן נמצאות במלאי" (ההדגשה אינה במקור).

אשר למחסור בדירות קטנות, משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי כי בנושא דירות נ"ר (ראו להלן) ציין המשרד שהמחסור החמור ביותר הוא דווקא בדירות גדולות האמורות לשמש משפחות גדולות ואילו בתשובתו לעיל הוא ציין שדווקא דירות קטנות אינן מצויות במלאי.

בתשובתו פירט המשרד גם כמה פעולות שעשה. במהלך הביקורת, במאי 2014, פנה משרד הבינוי לעמידר ולעמיגור במכתב בנושא "פעילות לקבלת דירות ממשקי בית המתגוררים ביותר מדירה אחת". במכתב התבקשו שתי החברות לטפל במקרים שבהם משפחות קטנות מחזיקות ביותר מדירה אחת ביישובים באזורי ביקוש, והדירות שהם מחזיקים בהן אינן מאוחדות (הקריטריון הקובע הוא קיומו של מטבח בדירה). הן התבקשו להעביר את הדיירים למגורים בדירה אחת שתספק פתרון דיור נאות. בשלב הראשון התבקשו שתי החברות לפעול רק במשקי בית המונים עד שלוש נפשות ומתגוררים באחד מהיישובים המופיעים ברשימת היישובים הנחשבים מבוקשים. המשרד הוסיף שמשנת 2007 הוא פועל לעידוד מעבר קשישים מהדיור הציבורי לבתי גיל הזהב. על פי נתוני הנכונים לשנת 2011, בדרך זו הוא השיב 64 דירות למאגר הדיור הציבורי שיועדו לאכלוס חוזר.

בביקורת עלה שהחברות פנו לזכאים כאמור (עמידר ל-120 משקי בית ועמיגור ל-20 משקי בית) בדרישה להחזיר בתוך שלושה חודשים את הדירה הקטנה מבין הדירות שהם מחזיקים בהן. עוד הן הודיעו לזכאים כי אם הם לא יחזירו את הדירה, בנובמבר 2014 יועלה שכר הדירה של הדירה הנוספת לשכר דירה מלא ולא יינתנו הנחות בשכר הדירה בגין הדירה הנוספת.

בתשובתה מסרה עמידר כי משרד הבינוי החל לטפל בנושא במאי 2014. משרד הבינוי הנחה אותה לטפל בהחזרתן של 125 דירות בלבד שאינן מאוחדות. לנוכח ההנחיה נשלחו מכתבים ותזכורות לכל הדיירים. בהמשך לכך, מנובמבר 2014 עודכן שכר הדירה לשכר דירה מלא עבור הדירה שהזכאים נדרשו להחזיר ולא החזירו. באזורי ביקוש התבקשה עמידר להגיש תביעות נגד משפחות המונות 1-3 נפשות שסירבו לבקשתה. עד נובמבר 2014 הוחזרו רק שבע מתוך 125 הדירות.

עמיגור מסרה בתשובתה כי משרד הבינוי הנחה אותה לפעול להחזרת דירות שאינן מאוחדות פיזית שבהן מחזיקות משפחות ובהן עד שלוש נפשות. מבדיקה שעשתה עמיגור עולה כי 59 משפחות מחזיקות בשתי דירות עם מטבח משותף ו-43 מחזיקות בשתי יח"ד עם שני מטבחים ומתוכם 25 משפחות ובהן יותר משלוש נפשות. מתוך 18 המשפחות הנותרות החזירה משפחה אחת דירה ו-17

משפחות נדרשו לשלם שכר דירה מלא עבור הדירה שהתבקשו להחזיר. עמיגור ציינה כי פעלה על פי הוראות משרד הבינוי, ואם תקבל הנחיות חדשות היא תפעל לפיהן, לרבות פתיחת הליכים משפטיים.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעילותו זו של משרד הבינוי במטרה לייעל את ניהול הדיור הציבורי, אך מדובר בצעדים ראשוניים בלבד. על המשרד להשלים את הפעולות הנדרשות לצורך זה; עליו לקבוע את מדיניותו בנוגע לאכיפת הנחיותיו להשבת הדירות הגדולות שבהן מתגוררות משפחות קטנות ולהקצות את הדירות המתפנות לזכאים הממתנים. ראוי גם שהמשרד יפעל לתיקון הנוהל באופן שייקבעו בו מנגנון להתאמה של גודל הדירה לגודל המשפחה גם לאחר האכלוס וכן מנגנון פיקוח על הוראותיו ואכיפתן.

דירות שאינן מאוכלסות

על פי הנתונים של משרד הבינוי, 609 דירות של עמידר מתוך כל הדירות של הדיור הציבורי אינן מאוכלסות נכון לאוגוסט 2014. כמה מהסיבות לכך הן: דירות המיועדות להריסה, דירות שנדרש בהן שיפוץ בעלות גבוהה, דירות שדיירים פלשו אליהן בלי שקיבלו אישור לגור בהן, דירות שזכאים לא מוכנים לגור בהן, עודף היצע דירות באזור ודירות הממתנות לאכלוס דייר חדש לאחר שהקודם עזב או נפטר.

מנתוני עמידר הנכונים למרץ 2014 עולה כי 471 דירות, מתוך 609 הדירות הריקות, מוגדרות על ידי משרד הבינוי כמיועדות לאכלוס. חלק מהדירות נמצאות באזורי ביקוש במרכז הארץ שבהם תור ארוך של ממתנים, למשל בראשון לציון, ברעננה, בהרצליה, בהוד השרון ובבית שמש. מתוך 471 הדירות 146 מהן אינן מאוכלסות כבר יותר משנה: 2 דירות אינן מאוכלסות מאז שנות החמישים והשישים של המאה הקודמת, 9 אינן מאוכלסות יותר מ-20 שנים, 24 דירות-10-20 שנים, 9 דירות - 5-10 שנים ו-102 דירות ריקות בין שנה ל-5 שנים.

בתשובתו מדצמבר 2014 מסר משרד הבינוי כי באוגוסט 2012 הוא הנחה את חברות האכלוס להעביר לו מידע על דירות שאינן מאוכלסות מיד עם פינוין, וזאת כדי לבחון את הכדאיות הכלכלית ממכירתן לצורך רכישת דירות אחרות במקומן או לחילופין באכלוסן מחדש. על פי תשובתו, מאותו מועד הוא העביר למכירה 40 דירות במטרה לרכוש במקומן 60 דירות אחרות.

מתשובתה של עמידר עולה כי לדעתה ישנן כל מיני סיבות לאי-אכלוסן של דירות במשך שנים רבות והן: סירובם של זכאים להתגורר בדירות המוצעות להם, איסור אכלוס עקב הגדרתה של הדירה באזור שחל עליו תכנון חדש של רשות מקרקעי ישראל, עלות שיפוץ גבוהה שמשרד הבינוי לא אישר ו"איסור אכלוס בשל צו הנדסי, החלטה של המשרד למכור דירות מסויימות וייעוד של הדירה שאינו מאפשר לאכלס אותה אלא באוכלוסייה יעודית ולא תמיד יש מועמדים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי כי טיפולו ב-40 דירות הוא זניח לעומת הטיפול המתבקש, דהיינו טיפול בכ-600 דירות העומדות ריקות. המשרד לא בהן באופן פרטני את הסיבות לכך שמאות דירות עומדות ריקות, חלקן שנים רבות, וזאת בשעה שמנגד קיים מחסור חמור בדירות לזכאים, אשר ממתנינים תקופה ארוכה ביותר למימוש זכאותם. עליו היה למפות את הסיבות לאי-אכלוס הדירות ולבחון אלו מהן ניתן להשיב למאגר הדיוור הציבורי ואלו מהן נדרשות להחלטה אחרת, למשל מכירתן בשוק החופשי. אשר לדירות שניתן להשיבן למאגר, עליו לפעול להשבתן למצב תקין ולהתאימן לזכאים הממתנינים לדיוור ציבורי. מיפוי הסיבות לאי-האכלוס הוא כלי מהותי היכול לסייע בניהול תקין ויעיל של משאב לאומי ונתון לאחריותו של המשרד. ממצאי הביקורת מראים שמשאב זה של מאגר הדיוור הציבורי לא נוהל באופן יעיל במשך זמן רב.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה מצב שבו דירות אינן מאוכלסות במשך שנים רבות ואף לא נעשה בהן כל שימוש יעיל או מניב אחר, בעוד הביקוש לדיוור ציבורי הולך וגדל כל הזמן. חמורה במיוחד הסוגיה בנוגע ל-146 דירות שמשרד הבינוי הגדירן כ"מיועדות לאכלוס" והן עומדות ריקות יותר משנה.

רק במהלך הביקורת החל משרד הבינוי לעמוד על אי-מיצוי פוטנציאל הדירות הריקות וקבע בתכנית העבודה מאפריל 2014 כי המשרד יבצע "מעקב שוטף של דירות (ונכסים) פנויים והחשת אכלוסן על-ידי זכאים לדיוור ציבורי. נכסים שאין עניין לאכלסם בדירי דיוור ציבורי יפעיל המשרד לחץ מתמיד על החברה המאכלסת ועל רשות מקרקעי ישראל למכור נכסים אלו". כדי למקסם את הכנסות משרד הבינוי שישמשו אותו לצורכי הזכאים הוחלט גם שהמשרד יבצע "מעקב רציף והדוק מול עמידר ורשות מקרקעי ישראל למכירת דירות חד קומתיות פנויות באזורי ביקוש". עוד הוחלט כי יש להרוס או למכור דירות שאינן ראויות לשמש דיוור ציבורי. בתשובתו מדצמבר 2014 כתב המשרד כי כ-40 מהדירות הועברו למכירה, באמצעות עמידר; ממסמכי עמידר עולה כי 31 מהן נמכרו במכרז בשוק החופשי.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבינוי כי עליו למפות בהקדם את הנכסים האמורים ולפעול ככל הנדרש כדי לייעל את השימוש בהם בין באמצעות שיפוצם ואכלוסם מחדש בין באמצעות מכירתם בשוק החופשי אם לא ימצא להן ביקוש, והכול לטובת זכאי הדיוור הציבורי.

אסדרת תחום הסיוע בשכ"ד

כלי נוסף העומד לרשותו של משרד הבינוי בסיוע לחסרי דירה הוא סיוע בשכ"ד, לצורך שכירת דירה בשוק החופשי. סיוע זה ניתן הן לזכאי משרד הבינוי הן לזכאי משרד הקליטה. התנאים לקבלת הזכאות לסיוע, למשך תקופת הסיוע, לסכום הסיוע ולאופן קבלתו מפורטים בנוהל "השתתפות בתשלום שכר דירה" מינואר 2012. באוגוסט 2014 היה מספר הזכאים שקבלו סיוע בשכ"ד כ-142,000 - 74,000 מהם (52%) מהם עולים²⁴ והיתר זכאי משרד הבינוי. בשנת 2014 הסתכם הסיוע של משרד הבינוי בשכ"ד ב-1.5 מיליארד ש"ח, ונהנו ממנו כרבע מכלל שוכרי הדירות בארץ. סכום הסיוע לכל זכאי היה בשנה זו בין 89 ש"ח ל-3,000 ש"ח בחודש - ובממוצע כ-880 ש"ח.

הסיוע בשכ"ד ניתן באמצעות עמידר (החברה מטפלת בכ-48% ממקבלי הסיוע) ועוד שתי חברות פרטיות (להלן - חברות הסיוע). גובה הסיוע נקבע לפי מספר הנפשות במשפחה ועל פי הכנסותיה.

משרד מבקר המדינה בדיק את פעולות משרד הבינוי לאסדרת תחום הסיוע בשכ"ד. להלן הממצאים:

דיוור ציבורי הוא פתרון דיוור לטווח הארוך המקנה ודאות לזכאים לו, ועל עלותו המשתנה לעתים רחוקות מפקח משרד הבינוי. לעומת הדיוור הציבורי, הסיוע בשכ"ד הוא זמני ויש לחדש בכל שנה את הזכאות לו, והוא מכסה רק חלק משכר הדירה בשוק החופשי. מקבלי הסיוע חשופים לשינויים בגובה שכר הדירה ולדרישת המשכיר לפינוי הדירה, לעתים בתוך פרק זמן קצר יחסית; מצב זה אינו יכול להבטיח לזכאים לסיוע בשכ"ד רמת ודאות סבירה בנוגע למקום מגוריהם וליכולתם לעמוד בהוצאות לדיוור. לנוכח אי-ודאות זו ובשל ההיקף הרחב של מקבלי הסיוע בשכ"ד, כ-142,000 בתי אב כאמור, מתעורר צורך חיוני שמשרד הבינוי המשמש מאסדר של תחום זה, יקיים עבודת מטה ובמסגרתה יבחן דרכים לביסוס הוודאות של מקבלי הסיוע בשכ"ד בנוגע לגובה הסיוע, למשך הזמן שבו הם יקבלו את הסיוע ולמשך תקופת השכירות.

משרד מבקר המדינה כבר הצביע על אי-עדכון הסיוע בשכ"ד בדוח משנת 2010²⁵ שם ציין כי "משנת 2005 ועד שנת 2010 לא חל שינוי בגובה הסיוע שמעניק המשרד. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנים 2004-2010 חלה עלייה ניכרת בגובה שכר הדירה בשוק החופשי: בגובה דמי השכירות בממוצע ארצי חלה עלייה של כ-25%, ובאזור המרכז נרשמה באותה עת עלייה של יותר מ-30%. נוכח הפער שנוצר בין גובה הסיוע למחירי השכירות יש חשש שבפועל זכאים מוותרים על הסיוע, שכן אין ביכולתם לעמוד בהוצאה לשכירות".

תמונת המצב בתחומים אלה כבר הועלתה במחקר של הבט"ל משנת 2004²⁶ (להלן - המחקר של הבט"ל). במחקר נמצא כי מנגנון הסיוע בשכ"ד המופעל בישראל שונה מזה הנהוג ביתר המדינות החברות בארגון OECD. בניגוד לרוב מדינות OECD נושא הסיוע בשכ"ד בארץ אינו מעוגן בחקיקה, ובאין חקיקה המעגנת את הזכות לקבלת סיוע בשכ"ד, הוא ניתן על פי הנהלים של משרד הבינוי. גם הוועדה למלחמה בעוני²⁷ קבעה כי "הסיוע בשכ"ד ניתן מכוח נהלים שנקבעו במהלך השנים בתיאום בין משרד הבינוי והשיכון לבין משרד האוצר, ואינו מוסדר בחוק ייעודי. העוגן החוקי נמצא בחוק התקציב ובתעודות הזכאות שמנפיק המשרד, שהן בגדר התחייבות של המשרד למתן סיוע לתקופה של שנה".

בתשובת משרד האוצר צוין כי עיגון הקצבאות בחקיקה פוגע בגמישות הממשלה. יתרה מזאת, יש בו גם כדי לפגוע ביכולת להגיב מהר כלפי הזכאים משום שהליך שינוי גובה הקצבה בהחלטה מינהלית קצר בהרבה מהליך תיקון חקיקה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש לבחון את הדרך הראויה להסדרת נושא הסיוע בדיוור באמצעות שכ"ד מתוך ראייה מערכתית ועקרונית, ועל משרד הבינוי ומשרד האוצר לשקול לעגן תחום זה, הנוגע למימוש זכויות בסיסיות של אוכלוסיות חלשות, בחקיקה. יודגש כי הגמישות המיוחסת להליך מינהלי לא באה לידי ביטוי בפועל, ובמשך שנים רבות לא עודכנו תנאי הסיוע בשכ"ד על פי ההתפתחויות במשק.

- 25 ראו מבקר המדינה, דוח 2011, 61 (2011), בפרק "טיפול בבקשות לסיוע בשכר דירה", עמ' 689.
- 26 לאה אחדות, דליה גורדון, "הסיוע הממשלתי במימון שכר דירה: מי נהנה וכמה?", המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, ינואר 2004, עמ' 14.
- 27 הוועדה למלחמה בעוני בישראל - ועדת המשנה לענייני דיוור, דוח ועדת המשנה לענייני דיוור, יוני 2014, עמ' 21. יש לציין כי הממשלה טרם דנה בהמלצות הוועדה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שמשרדי הבינוי והאוצר יבחנו את הדרכים כיצד למזער את רמת אי-הוודאות המלווה את מדיניות הסיוע בדיוור באמצעות השתתפות בשכ"ד כדי שהזכאים לו יוכלו לתכנן את פתרונות הדיוור הזמינים להם בשנים הקרובות. אולם בביקורת עלה שמשרד הבינוי לא קיים עבודת מטה לצורך גיבוש האסטרטגיה הרצויה והמתאימה לסיוע זה.

עדכון תעריפי הסיוע בשכ"ד

מטרת הסיוע בשכ"ד היא לסייע לנזקק לעמוד בהוצאות לשכר דירה בלי לפגוע בצרכים בסיסיים אחרים שלו. מגבלת התקציב מחד גיסא וגודל האוכלוסייה המקבלת סיוע בשכ"ד מאידך גיסא מחייבים את הגבלת גובה הסיוע.

על פי נתוני הלמ"ס, מינואר 2008 עד דצמבר 2013 עלה שכר הדירה בכ-50%; בשנת 2013 היה שכר הדירה 3,497 ש"ח לחודש בממוצע לעומת 2,330 ש"ח בשנת 2008 (במונחים ריאליים - עלייה של כ-30%). נטל ההוצאות לדיוור מכביד בעיקר על שכבות האוכלוסייה שהכנסותיהן נמוכות או בינוניות. על פי נתוניה משנת 2012, בשלושת העשירונים הנמוכים שבהם נכללים כ-285,400 משקי בית, נטל הוצאות הדיוור על שכירות הגיע לרף של 30% מההכנסה או עבר אותו²⁸. נטל ההוצאה של העשירון הרביעי על דיוור בשכירות הגיע לרף של 29%.

הצורך בעדכון שוטף וריאלי של תעריפי הסיוע בשכ"ד עלה גם במחקר של הבט"ל וגם בדוחות של הוועדות השונות.

1. במחקר של הבט"ל נמצא שגובה הסיוע בישראל נמוך יחסית לסיוע הניתן במדינות OECD וגם אופן קביעתו שונה - "גובה התמיכה [במדינות OECD] נקבע בדרך כלל כפונקציה של ההוצאה בפועל על הדיוור, גובה ההכנסה הכוללת והאחוז שמהווה ההוצאה לדיוור מן ההכנסה הכוללת... בישראל הסיוע לשכ"ד ניתן על-ידי השתתפות בהוצאות שכר דירה בשוק החופשי או באמצעות מגורים והנחות בשכ"ד בדיוור ציבורי. אולם סכומי הסיוע בדיוור בישראל, בכל מסלולי הסיוע השונים, אינם פונקציה של גובה שכר הדירה, והם משתנים בעיקר לפי הכנסה, מצב משפחתי וותק בארץ... ישראל הוציאה על סיוע כספי בדיוור כ-0.3% מהתוצר, לעומת 0.5% בממוצע בכלל מדינות ה-OECD".

2. דוח הוועדה למלחמה בעוני קבע כי "אנשים עניים אשר מתגוררים בשכירות באזור המרכז, מוציאים על דיוור כ-61% מהכנסתם בממוצע - נטל דיוור עצום. כשמוסיפים לכך עלויות דיוור נלוות כגון מים, חשמל, וארנונה המספר מטפס ל-74% - כשלושה רבעים מהכנסות משק הבית... בעשור האחרון חלה נסיגה של ממש ברמת הסיוע לדיוור ובמועילותו, בכל מסלולי הסיוע. מגמה שהחריפה במיוחד את מצבם של עניי ישראל... רמת הסיוע בשכ"ד נשחקה מאוד בעשור האחרון והיא אינה מוצמדת להוצאה הריאלית של שכר הדירה בשוק. בחמש השנים האחרונות חל שיפור מסוים במדרגות הסיוע בשכ"ד, אולם הוא 'קוזז' ונמחק בעלייה בגובה שכר הדירה בשוק באותה תקופה. עדיין קיים פער גדול בין הסיוע שניתן לזכאים לבין שכר הדירה שאותו הם משלמים, ופער זה הולך ומתרחב. פער המימון מחייב את המשפחות העניות

28 בשנת 2012 הייתה הכנסתם הממוצעת כ-5,578 ש"ח, דהיינו 40% מההכנסה הממוצעת לחודש של כלל משקי הבית.

להפריש מסל התצרוכת המדולדל ממילא לטובת דיור ובהכרח לצמצם בהוצאות חיוניות אחרות כגון בריאות, חינוך ואוכל²⁹.

3. בדוח טרכטנברג³⁰ צוין כי "נוכח שחיקת הסיוע בשכ"ד הן ביחס לעליית מחירי השכירות בשוק החופשי והן ביחס לגובה הסיוע בשנים הקודמות, מומלץ לעדכן את גובה הסיוע בשכ"ד". כאמור, בעקבות דוח זה אישרה הממשלה במרץ 2012 את החלטתה להגדיל את הסיוע הממשלתי בתחום הדיור. החלטה זו כללה תוספת תקציבית של 160 מיליון ש"ח לבסיס תקציב הסיוע בשכ"ד. התוספת האמורה כוללת את הגדלת הסיוע בשכ"ד לזכאים הממתינים לדיור ציבורי (כ-2% ממקבלי הסיוע) שיקבלו סיוע מוגדל של עד 3,000 ש"ח וכן את יתר הזכאים (98% ממקבלי הסיוע) המקבלים סיוע חודשי הנע בין 89 ש"ח ל-1,470 ש"ח.

הביקורת העלתה כי משרד הבינוי אינו בוחן באופן קבוע את השינויים בגובה שכר הדירה ואת היכולת הפוטנציאלית של הזכאים לסיוע בשכ"ד להתמודד עם עלייה במחירי השכירות, ובוטלת בהיעדרה מתכונת לעדכון גובה הסיוע בשכ"ד.

משרד הבינוי מסר בתשובתו מדצמבר 2014 כי "המשרד שותף לדעת המבקר שיש לקבוע מתכונת לעדכון גובה הסיוע ובמאי 2014 פנה המשרד לאוצר בבקשה לכלול את עדכון סכומי הסיוע בשכר דירה בגיבוש תוכנית תקציב 2015. יחד עם זאת, אגף תקציבים במשרד האוצר סירב לדרישה זו".

בתשובתו הסביר משרד האוצר כי עדכון גובה ההשתתפות בשכר דירה, אפילו בסכום קטן, לכמות כה גדולה של זכאים כרוך בנטל כבד מאוד על תקציב המדינה. הוא ציין כי מקבלי הסיוע בשכ"ד הם כ-25% מכלל שוכרי הדירות במשק והגדלת הסיוע עלולה להשפיע על המחירים בשוק השכירות כולו.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח העלייה החדה במחירי הדיור והכבדת נטל ההוצאות לדיור, ובייחוד על השכבות החלשות, ולנוכח מסקנות המחקר של הבט"ל ומסקנות הוועדות השונות שעסקו בנושא הסיוע בשכ"ד ובשל השחיקה בגובה הסיוע בשכ"ד, על משרד הבינוי, בשיתוף עם משרד האוצר, לגבש מתכונת לעדכון גובה ההשתתפות בשכר דירה באופן שתמנע שחיקה בלתי סבירה בסיוע זה, תוך כדי נגיעה במכלול ההשלכות של הצורך בקביעת הנוגעות למשק בכלל ולאופן אוכלוסיות מוחלשות הנוקקות לסיוע בפרט לשם מימוש זכויותיהן הבסיסיות. במידת הצורך על משרד הבינוי להעלות את הסוגייה לדין והחלטה בממשלה.

סדרי תיאום בין-משרדי וניהול תחום הסיוע בדיור

כאמור, כ-2,570 זכאים של משרד הבינוי וכ-27,000 זכאים עולים ממתנינים לקבלה או להחלפה של דירה בדיור הציבורי.

29 הוועדה למלחמה בעוני בישראל - ועדת המשנה לענייני דיור, דוח ועדת המשנה לענייני דיור, יוני 2014, עמ' 4, 31.

30 דוח ועדת טרכטנברג, בפרק "הדיור - עיקרי ההמלצות", 26.9.11, עמ' 193-234.

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי התיאום בין משרדי הקליטה והבינוי ואופן הטיפול של כל אחד מהם ברשימת הממתנים שהוא מנהל. להלן הממצאים:

קריטריונים לזכאות לדיור ציבורי לעולים ולותיקים

מאגר הדיור הציבורי הוא מאגר אחד המיועד לזכאי משרד הבינוי ולזכאי משרד הקליטה³¹. משרד הבינוי הוא האחראי למאגר ואת הדירות מנהלות חברות האכלוס.

ביוני 2006 הודיע סמנכ"ל בכיר לאכלוס דאז במשרד הבינוי לחברות האכלוס כי מאחר שסך הפתרונות לדיור הניתנים לזכאים עולים עולה על סך הפתרונות הניתנים לותיקים, נקבע כי ותיקים יקבלו 70% מהדירות המתפנות ועולים יקבלו 30% מהן. בהמשך לכך, בדצמבר 2007 הודיע להן הסמנכ"ל כי על פי הנחיית השר דאז, יאכלס משרד הבינוי 65% מהדירות המתפנות בזכאים ותיקים ואת יתר הדירות (35%) יאכלס משרד הקליטה בזכאים עולים.

הקריטריונים לקבלת זכאות לדיור ציבורי עבור עולים ופעולות משרד הקליטה לניהול רשימת הממתנים של זכאים עולים מפורטים בנוהל "זכאות והקצאת דיור ציבורי לעולים" של משרד הקליטה משנת 2009 (להלן - נוהל זכאות לעולים).

הקריטריונים לקביעת זכאות לדיור ציבורי לזכאים עולים שונים מאלה שנקבעו לותיקים, וככלל הם גמישים יותר. הקריטריון היחיד המשותף לשתי הקבוצות הוא הדרישה שהזכאי חייב להיות "חסר דירה", דהיינו יחיד בגיל 21 ומעלה או משפחה שאין להם ולא היו להם לאחר 1.6.71, בנפרד או במשותף עם אחרים, זכויות כלשהן בדירה או בחלק מדירה בשלבי בנייה. בעטיו של השוני בקריטריונים של שני המשרדים מוגדרים יותר זכאים עולים מאשר זכאים ותיקים. יודגש כי בניגוד להפרדת הניהול בכל הנוגע להקצאת דירות ממאגר הדיור הציבורי, הסיוע בשכ"ד מנוהל כולו בידי משרד הבינוי, תוך כדי מתן הקלות לזכאים עולים על בסיס נתונים שמשרד הקליטה מעביר למשרד הבינוי.

דוגמה להקלה בקריטריונים של זכאים עולים בהשוואה לותיקים נוגעת להגדרה של משפחה חד-הורית. לפי משרד הבינוי, משפחה חד-הורית שבה לפחות שלושה ילדים והיא מתקיימת מקצבת הבטחת הכנסה מוגדרת זכאית לדיור ציבורי. לעומת זאת, על פי כללי משרד הקליטה משפחות חד-הוריות מקבלות זכאות ללא כל תלות במספר הילדים במשפחה.

בתשובתו מנובמבר 2014 ציין משרד הקליטה כי "מספר הזכאים העולים גדול יחסית מול מספר הזכאים הוותיקים בגלל מספר העולים הגדול שהגיע ב"ה למדינת ישראל. בגלל האפיון המיוחד של העולים ובמיוחד מספר הנפשות [למשפחה] משרד העלייה והקליטה פועל על פי קריטריונים של זכאות המתאימים לעולים ושאושרו על ידי הממשלה. יודגש שהזכאות לקשישים היא אחידה בין שני המשרדים ובפועל אוכלוסיית הקשישים העולים מהווה רוב מקרב כלל הזכאים לפתרונות של דיור מוגן... זאת בגלל מבחני הכנסה והגדרת 'חסר דירה'". עוד ציין המשרד כי מספר הנפשות הממוצע של משפחות עולים נמוך ממספר הנפשות הממוצע במשפחות שאינן משפחות עולים. מתן זכאות רק למשפחות עולים ובהן שלושה ילדים לפחות תביא לידי כך שמספר העולים הזכאים לדיור ציבורי ייקטן באופן ניכר, וזאת משום שאחוז משפחות העולים ובהן יותר משני ילדים עומד על כ-15%.

31 תקופת הזכאות לסיוע בדיור ציבורי לעולים היא 15 שנים מיום העלייה. בסיום 15 השנים עוברים העולים העונים על הגדרת הזכאות של משרד הקליטה לטיפולו של משרד הבינוי. על פי נהליו, משרד הבינוי בוחן את הזכאות לדיור ציבורי לעולים שזכאותם הסתיימה. תקופת הזכאות לקשישים עולים שעלו מספטמבר 1989 אינה מוגבלת בזמן.

משרדי הקליטה והבינוי עוסקים שניהם במתן פתרונות דיור, האחד לוותיקים והאחר לזכאים עולים. מתכונת הסיוע בדיור אינה מגובשת באופן מערכתי וכל משרד פועל בנפרד על פי קריטריונים משלו. עקב כך יש ליקויים בניהול שתי רשימות הממתינים, ונוסף לחוסר היעילות שבניהול הרשימות, נוצר לעתים עיוות בלתי סביר בשל היעדר כללי זכאות אחידים בין לוותיקים ולעולים. להלן הפרטים:

תכנון תקציבי לקוי: בשנת 2012, במסגרת יישום המלצות ועדת טרכטנברג, יישם משרד הבינוי החלטת ממשלה³² שקבעה כי יש להגדיל את הסיוע בשכ"ד ל"ממתינים לדיור ציבורי", באופן שהסיוע המרבי יהיה 3,000 ש"ח לחודש. מטרת עדכון זה הייתה לאפשר סיוע ריאלי בשכ"ד, לפי מחירי השוק, לזכאים הממתינים לדיור ציבורי.

אולם בעבודת המטה שקיים משרד הבינוי נכללו רק אלה שהוא קבע את זכאותם, אף שהצורך בעדכון גובה שכר הדירה רלוונטי גם לזכאים עולים. על פי מדיניות זו העריך משרד הבינוי את אומדן עלות התוספת שנדרשה בגין השינוי והגיש אותו לאישורה של הממשלה. הממשלה בהחלטתה האמורה אישרה את מתן ההגדלה ולא כללה בה את זכאי משרד הקליטה.

בהמשך להחלטה האמורה הגישו ח"כ מרינה סולודקין ז"ל ואחרים עתירה נגד מדינת ישראל ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר על אפליה לכאורה בין זכאי הדיור הציבורי של משרד הבינוי לאלה של משרד הקליטה³³. בעקבות העתירה הושגה הסכמה בדצמבר 2013 בין משרדי הבינוי, הקליטה והאוצר, ולפיה עולים שהוכרו כזכאי דיור ציבורי מטעם משרד הקליטה העומדים גם בקריטריונים של משרד הבינוי יקבלו סיוע מוגדל לשכ"ד בדומה לזכאי הדיור הציבורי של משרד הבינוי.

רישום כפול: מהשוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין רשימות הממתינים לדיור ציבורי של שני המשרדים עלה כי 44 מהזכאים רשומים בשתי הרשימות. מדובר אמנם בשיעור נמוך של חריגים, אך עם זאת ראוי שמשרדי הבינוי והקליטה ינהיגו מנגנון קבוע של פיקוח על רשימות הממתינים שימנע רישום כפול.

שונויות בקריטריונים להקצאת פתרונות דיור: מאחר שקיים מאגר אחד של דירות בדיור הציבורי, המיועד לזכאים של משרדי הבינוי והקליטה כאחד, ומאחר שהקריטריונים לזכאות ושיעור הקצאת הדירות לכל קבוצת זכאים שונים בכל משרד, עלול להיווצר מצב של עיוות בזכאויות לפתרונות הדיור.

בתשובתו הסביר משרד הקליטה כי המענה טמון בעובדה שלזכאים עולים מוקצים רק 35% מהדירות המתפנות וכן בהחלטה שלא להקצות להם דירות גדולות.

יודגש כי גם הוועדה למלחמה בעוני עסקה בנושא זה והעלתה את החשיבות שבקביעת כללים אחידים לעולים ולוותיקים. הוועדה ציינה כי "לכללי זכאות אחידים חשיבות רבה בהקצאה בצורה שוויונית של משאב ציבורי יקר שנמצא במחסור. במצב הנוכחי קיימים כללי זכאות שונים לוותיקים לעומת עולים, כאשר ההבדל המשמעותי ביניהם הוא בכך שהכללים לזכאות ולעדיפות בהקצאת דירה גמישים יותר במשרד לעלייה וקליטה". הוועדה הוסיפה כי היא "סבורה שיש לגבש כללים אחידים לזכאות לדיור ציבורי, לרבות בין עולים לבין ותיקים... שיש מקום להשתמש בסיוע בדיור

32 ראו ה"ש מס' 14.

33 בג"ץ 7303/12, ח"כ מרינה סולודקין ז"ל ואח' נ שר הבינוי והשיכון, משרד העלייה והקליטה, משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון וממשלת ישראל (פורסם במאגר מידע, 9.1.14).

כאמצעי לגיטימי לקליטת עלייה. בדרך זו יהיה ניתן ליישם בהדרגה את העיקרון של שוויון וכלליים אחידים לזכאות לכלל הציבור ובמקביל לתת ביטוי לערך של קליטת עלייה".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש טעם לפגם בעובדה שניהול הממתינים לדיוור ציבורי נעשה בנפרד, בשני משרדים שונים, על פי כללים נפרדים וללא ראייה מערכתית כוללת; הדבר עלול לפגוע בהקצאה יעילה של משאב המצוי במחסור, וכן לפגוע בעקרון השוויון. הניהול הנפרד אינו מאפשר לגבש תכנית עבודה אחת מתוכללת הנוגעת לכלל הזכאים שעל בסיסה יוגדרו גם הצרכים התקציביים.

לנוכח ממצאי הביקורת, ראוי שמשרדי הבינוי והקליטה יקיימו עבודת מטה משותפת לגיבוש מערך כללים אחוד שיחול על כלל אוכלוסיית הזכאים, ותיקים ועולים כאחד, כפי שנהוג בנוגע לסיוע בשכ"ד. באופן זה ניתן יהיה לייעל את ניהול מאגר הדיוור הציבורי ולמנוע עיוותים בהקצאת דירות לזכאים. בגיבוש מערך הכללים יש להביא בחשבון את המאפיינים הייחודיים של כל קבוצת זכאים ולהתאימם אליה.

חריגה מתקופת הגדרת הזכאות להיכלל כעולה זכאי לדיוור ציבורי: תוקף הזכאות לדיוור ציבורי לעולים הוא 15 שנים מיום העלייה. מבדיקת נתוני הממתינים ברשימה של משרד הקליטה עלה כי המשרד אינו מעדכן את רשימת הממתינים באופן רציף; מתוך 27,176 זכאים עולים, 582 מהם (שאינם מוגדרים נכים רתוקים או קשישים³⁴) נמצאים בארץ יותר מ-15 שנים, דהיינו לפי נוהל זכאות לעולים הם אינם מוגדרים כזכאים עולים, וזכאותם אמורה להיבחן על פי נוהל ההקצאה של משרד הבינוי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הקליטה כי עליו לעדכן את רשימת הממתינים באופן עקבי כדי שייכללו בה רק זכאים העומדים בכל הקריטריונים שהוא בעצמו קבע.

אי-מיצוי הזכות לדיוור³⁵

הבטחת הצדק החברתי אינה תלויה רק בעצם קיומן של זכויות חברתיות, אלא גם במימושו והענקתן לכלל הזכאים להן. יישום יעיל של תכנית חברתית שגלומה בה זכות מסוימת מחייב מיצוי מלא ככל האפשר של הזכות. בפועל בשל חסמים כגון אי-הכרה של הזכויות ושל האפשרויות וההסדרים הקיימים, ביורוקרטיה ואי-דיעת השפה, רבים אינם ממצים את זכויותיהם, ובייחוד בני השכבות החלשות, הזקוקים להן במיוחד. חסמים למיצוי הזכויות עלולים אפוא להביא לידי הגדלת הפערים בחברה.³⁶

גופים ציבוריים רבים מעניקים זכויות מגוונות מתוקף חוקים או תקנות. מורכבותן של כמה מן הזכויות הללו מקשה על אזרח מן השורה להכיר את כל זכויותיו ואת התנאים לקבלתן. על הרשות הציבורית חלה חובה לממש את הזכות ולתת אותה לזכאים לה, וכנאמן הציבור ראוי שהיא תספק לציבור לכל הפחות מידע על עצם קיום הזכות ועל התנאים לקבלתה באופן מלא ושקוף. לשם כך

34 לפי סעיף 5.3 לנוהל זכאות לעולים תקופת הזכאות לקשישים ולנכים רתוקים אינה מוגבלת.

35 ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 3-46.

36 ג' גל ומ' אייזנשטדט, "מבוא: נגישות לצדק חברתי בישראל", בתוך: ג' גל ומ' אייזנשטדט (עורכים), נגישות לצדק חברתי בישראל (2009), עמ' 14.

ראוי שהרשות הציבורית תנקוט פעולות שמטרתן הסרת חסמים העומדים בפני הזכאי כדי שיוכל לממש את זכויותיו. אולם בכך לא סגי, ראוי שרשות ציבורית שיש ברשותה מידע על זכות שנוצרה לזכאי ברשות אחרת, פעמים כיוון שזכות שנונת רשות ציבורית אחת כרוכה בזכות שנונת רשות ציבורית אחרת, תנקוט פעולות כדי ליידע את הזכאי על כך. מן הראוי גם שהמדינה תפעל בשיטתיות להנגשת מידע על זכויותיהם של אזרחיה כדי שהזכאים יהיו מודעים לזכויותיהם ויוכלו לפנות לרשויות המעניקות אותן כדי לממשן. הדברים מקבלים משנה חשיבות בכל הנוגע לקצבאות קיום, אשר נועדו לסייע להבטחת קיומו הבסיסי של הזכאי ומימוש זכותו החוקתית לחיים בכבוד.

אי-מיצוי זכויות נוגע גם לאוכלוסיית הזכאים לדיור ציבורי. מדובר באוכלוסייה חלשה השרויה במצוקה חברתית וכלכלית ומשתייכת לאשכול הסוציו-אוקונומי הנמוך. רבים ממנה הם קשישים או אנשים עם מוגבלויות פיזיות ואחרות או עולים חדשים, לעתים אף עולים ותיקים, שלא הצליחו להשתלב בחברה ובשוק העבודה. נסיבות אלה פוגעות ביכולתם להיות מודעים לזכויותיהם ונגישותם למידע הרלוונטי על אותן זכויות מוגבלת, ואם הם כבר דורשים את זכויותיהם אין בידיהם הכלים שיסייעו להם לממשן. לכן, חשוב שמשרד הבינוי יזהה את פלח האוכלוסייה בעל הפוטנציאל לסיוע בדיור שלא מימש את זכאותו, יידע את האזרחים על זכויותיהם וינחה אותם להגיש תביעה מתאימה.

הביקורת העלתה כמה תחומים שבהם משרד הבינוי אינו מוודא מיצוי זכויות שהוא אחראי להענקתן.

אי-מימוש הזכאות לסיוע בשכ"ד

אחת הזכויות המשמעותיות לשכבות החלשות היא סיוע בשכר דירה שמעניק משרד הבינוי לחסרי דירה שעומדים באמות המידה שקבע לזכאות, בהם מקבלי קצבת הבטחת הכנסה ומקבלי קצבת נכות.³⁷

על פי תהליך העבודה של משרד הבינוי, זכאותו של אזרח המקבל קצבת הבטחת הכנסה או קצבת נכות לסיוע בשכ"ד נקבעת לאחר שהמשרד מוצא שעל פי כלליו נמצא המבקש זכאי לסיוע, ובלבד שהוא נמצא זכאי לקצבאות האמורות מהבט"ל. כדי לבדוק זאת, משרד הבינוי מעביר לבט"ל את פרטי מי שפנו אליו לקבלת סיוע בדיור לאמת אם הם מקבלים קצבה כאמור. עקב המגבלות הקבועות בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, בט"ל מעביר נתונים רק בנוגע למי שביקשו סיוע, וזאת לאחר שהם התירו בחתימתם למשרד הבינוי לבדוק את הנתונים הקשורים לבקשתם במאגרי מידע שמחוץ למשרד.

לפי נתונים שהעביר מינהל המחקר למשרד מבקר המדינה, כ-16,000 מקבלי קצבת הבטחת הכנסה וכ-34,000 מקבלי קצבת נכות אינם בעלי דירה, אינם גרים בדיור ציבורי ואינם מקבלים סיוע בשכר דירה. מדובר בקבוצת אוכלוסייה שקרוב לוודאי אינה ממצה את זכותה לסיוע בשכר דירה.

אשר לחסרי דירה בעלי שכר נמוך שהכנסתם אינה עולה על ההכנסה המזכה כמפורט בנוהל משרד הבינוי³⁸, אלה יהיו זכאים לסיוע בשכ"ד אם הם עומדים בכללים הקבועים בנוהל ההקצאה. יצוין כי בידי משרד הבינוי אין כל מידע על בעלי הכנסה נמוכה שייתכן שהם זכאים לסיוע בשכ"ד.

באוקטובר 2012 החליטה הממשלה³⁹, ביוזמת בט"ל, כי שר הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - שר הרווחה) ינקוט פעולות כדי להסדיר העברת מידע מבט"ל אל גופים ציבוריים לשם הקלת הנטל

37 על פי כללים שמפרסם משרד הבינוי, שכן זכות זו אינה ניתנת באופן אוטומטי.
38 סעיף 3.1.3 לנוהל "זכאות לסיוע של בעלי דירה" מיום 1.6.99.
39 החלטה מס' 5155, 14.10.12.

הביורוקרטי המוטל על האזרח בדרך למימוש זכויותיו. עוד החליטה הממשלה כי שר הרווחה יקים צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל בט"ל, שיורכב מנציגי משרד האוצר, משרד המשפטים ומשרדים נוספים הנוגעים בדבר (להלן - הצוות הבין-משרדי), והוא ימליץ לשר על פרטיו של ההסדר לגבי כל הטבה והטבה וכל קבוצת זכאים ויקבע על אילו גופים ציבוריים תחול ההמלצה. הצוות הבין-משרדי החל לעבוד בדצמבר 2012 ומסקנותיו הוגשו בדצמבר 2014.

בביקורת עלה כי אין בידי משרד הבינוי נתונים על אודות קבוצת אוכלוסייה זו, ולכן הוא אינו יכול לפנות לאנשיה כדי לנסות להביא לידי מיצוי זכויותיהם. בפועל משרד הבינוי מגיב על פניות המגיעות אליו, אך אינו יוזם פניות למי שעשוי להיות זכאי⁴⁰ משום שאין בידי הנתונים הנדרשים. מכאן שלא מתקיים בעניין זה תהליך של מיצוי זכויות, אף שיש בידי בט"ל נתונים שמאפשרים את איתורם של מי שאינם ממצים את הזכות לסיוע בשכ"ד.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לבחון דרכים לשיתוף משרד הבינוי במידע שברשות בט"ל, במגבלות הקבועות בחוק הפרטיות, כדי להגדיל את שיעור מיצוי הזכות לסיוע בשכר דירה.

בתשובתו מנובמבר 2014 ציין משרד הבינוי כי הוא "החל במגעים עם בכירי המוסד לביטוח לאומי כדי לקדם שיתוף פעולה ב'דחיפת' מידע בנושא זכויות שבתחום הדיור לנתמכי הביטוח הלאומי ונקבע דיון אופרטיבי בנושא". עוד יצוין בעניין זה כי ברוח הסופי שהוציאה הצוות הבין-משרדי, בדצמבר 2014, לאחר סיום הביקורת, הוא המליץ כי משרד הבינוי יקים צוות ייעודי להגברת תהליכי מיצוי הזכות לסיוע בדיור בקרב אוכלוסיות המקבלות קצבאות מבט"ל.

בתשובתו מדצמבר 2014 הודיע בט"ל למשרד מבקר המדינה כי הוא "מיפה את הפעילויות הקיימות והנדרשות בנושא הסדרים לשיתוף מידע לצורך מיצוי זכויות והגיע למספר מסקנות ובין היתר לייעל את הממשק הקיים עם משרד הבינוי".

אי-מימוש הזכאות להחלפת דירה בגלל צפיפות דיור

כאמור, רבות ממשפחות הזכאים לדיור ציבורי מתגוררות בצפיפות דיור. על פי נתוני משרד הבינוי הנכונים ליולי 2014, מדובר בכ-1,500 משפחות שנדרש לבדוק אם הן זכאיות להחלפת דירה⁴¹, אך רק 223 מהן ממתירות להחלפת דירה. בנוגע ליתר, יותר מ-1,200 משפחות, אפשר שגם הן זכאיות לכך.

בביקורת עלה שאף שחברות האכלוס מעדכנות את מספר הדיירים בדירה במסגרת ביקורי מעגל שנתיים⁴² בדירות שבניהולן, משרד הבינוי אינו עוקב אחר הנתונים הנוגעים לגודל המשפחה, וממילא הוא אינו מודיע לאותם זכאים כי בנסיבות אלה הם זכאים להחליף את דירותיהם לדירות מרווחות יותר.

40 שיטת העבודה של משרד הבינוי היא להגיב לפניות של זכאים ולבדוק מול בט"ל באמצעות השוואת נתונים שבקבצים אילו קצבאות הם זכאים.

41 ראו ה"ש מס' 23.

42 על פי הסכמי הניהול של משרד הבינוי 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.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי כי באי-זיהוי אותן משפחות המתגוררות בצפיפות דיור ואי-יידוען על זכותן לקבל דירה מרווחת יותר המתאימה לצורכיהן, אין הוא פועל למיצוי הזכויות המגיעות לזכאים. על משרד הבינוי, באמצעות חברות האכלוס, ליידע את דיירי הדיור הציבורי בדבר זכויותיהם, לרבות הזכות להחליף דירה בגלל צפיפות דיור.

בחינת הסיבות לאי-מימוש סיוע לדיור שאושר

אזרח המבקש סיוע בשכ"ד עובר תהליך לבדיקת זכאותו הכולל מילוי טפסים והגשת אישורים. מבקשים שאושר להם סיוע הם אפוא אזרחים שמצוקתם בתחום זה נבדקה ואושרה. לכן, כאשר זכאים שהגישו בקשה לקבלת סיוע בצירוף המסמכים הנדרשים, אינם מממשים את זכאותם, חשוב שמשרד הבינוי יבדוק בעצמו או באמצעות חברות הסיוע את הסיבות לכך ויבחן אם קיימים חסמים למימוש הסיוע וכיצד ניתן להסירם. על פי הנתון שהמציא משרד הבינוי למשרד מבקר המדינה עולה כי 8,508 (כ-7%) מהזכאים לסיוע בשכ"ד אינם מממשים את זכאותם. סיבות אפשריות להיעדר המימוש הן חוסר יכולת כלכלית של זכאים להשלים את יתרת הסכום הדרוש לשכ"ד בשוק החופשי והיעדר דירות המתאימות לזכאי, למשל זכאי בודד המתקשה למצוא דירה קטנה או משפחה גדולה המתקשה למצוא דירה גדולה.

הביקורת העלתה כי אף שמשרד הבינוי היה מודע לקיומה של תופעה שבה אזרחים הוכרו כזכאים לסיוע בשכ"ד אך לא מימשו את זכאותם, הוא לא בחן את הסיבות לכך כדי לצמצם את התופעה ולתת סיוע למי שהוכר כזכאי לכך.

פעולות משרד הבינוי להרחבת הזכאות לדיור לנכים רתוקים

הזכאות לרכישת דירות לנכים רתוקים נקבעת על פי נוהל ההקצאה. על פי הנוהל, דירת נ"ר תירכש לזכאי דיור ציבורי ותיקים ועולים רק במקרים שהוגדרו כדלהלן: (1) נכים רתוקים לכיסא גלגלים שהם חסרי דירה (2) נכים בכיסא גלגלים המתגוררים בדירת דיור ציבורי שאינה מתאימה לצרכיהם.

להלן בלוח 1 נתונים בנוגע לרכישת דירות למלאי הדיור הציבורי ולבעלות הזכאי עבור נכים רתוקים, בשנים 2009-2013⁴³:

43 יצוין כי בשנת 1999 תקציב המשרד לרכישת דירות נ"ר היה 260 מיליון ש"ח, ראו בעניין זה מבקר המדינה, דוח 2009, בפרק "הקצאת דיור ציבורי לזכאים", עמ' 265.

לוח 1

רכישת דירות נ"ר עבור נכים ותוקים בשנים 2009-2013

רכישת דירות לבעלות הזכאי		רכישת דירות לבעלות המדינה (למלאי הדיור הציבורי)		
עלות הרכישה (בש"ח)	מספר הדירות שנרכשו	עלות הרכישה (בש"ח)	מספר הדירות שנרכשו	
9,160,680	15	36,961,930	52	2009
10,642,630	20	44,515,330	35	2010
14,267,650	23	54,570,490	54	2011
23,608,040	29	20,140,110	19	2012
13,108,670	23	10,969,060	12	2013
70,787,670	110	167,156,920	172	סה"כ

מהלוח עולה כי במשך השנים הלך וירד מספר דירות נ"ר שנרכשו למאגר הדיור הציבורי בעוד שמספרן של אלה שנרכשו לבעלות פרטית כמעט שלא השתנה ואף עלה. מחיר הדירה לבעלות הזכאי היה נמוך מזה של הדירות שנרכשו למלאי, כ-640,000 ש"ח לעומת כ-970,000 ש"ח, בהתאמה, לא כולל ההלוואות שניתנו לרוכשים את הדירות לבעלותם.

הכללת משפחות מרובות ילדים במסלולי רכישת דירות לנכים ותוקים

רכישת דירות לנכים ותוקים מאפשר מתן פתרון לצורכיהם הייחודיים של נכים אלה, הנדרשים למענה מהיר כדי לאפשר להם קיום יום-יומי סביר. משמעות הדבר היא יוזמה אקטיבית של המשרד לרכישה ייעודית של דירה לנכה הזכאי בתור נפרד מכלל הזכאים וללא המתנה לדירה שתתפנה או תירכש. בכך טמונה למעשה מדיניותו של משרד הבינוי שמשמעה הטבה והערפה על בסיס התחשבות במצבו הפיזי והכלכלי של הזכאי. שינוי ממדיניות זו, כמו גם שינוי של כל מדיניות אחרת שלפיה פועל המשרד, נדרש לניתוח סדור ומעמיק של הצורך בו; תהליך כזה נדרש לאיסוף נתונים ומידע על התחום המשתנה, להערכת החלופות, לקבלת החלטה על אופן הפעולה המתאים, לקביעת נוהל עבודה, להקצאת תקציב ולמעקב אחר יישום ההחלטות. הביקורת העלתה ליקויים מהותיים באופן שבו שינו השר דאז, והמשרד את הכללים שנקבעו כמדיניות המשרד.

בדצמבר 2009 הודיע הסמנכ"ל הבכיר לאכלוס דאז במשרד הבינוי (להלן - הסמנכ"ל) למחוזות המשרד ולחברות האכלוס על "כללי המבצע לעידוד זכאי נ"ר לרכישת דירה לבעלותם - 2010". במסמך הוא פירט את יעדי המבצע, ובכלל זה "לתת לזכאים חלופה נוספת בד בבד עם הגדלת מספר הפתרונות שהמדינה יכולה לתת לזכאים לדירת נ"ר במגבלות התקציב, כך שהזכאים ייהנו מחופש בחירה של הדירה המתאימה להם, הדירה תהיה בבעלותם תוך הקטנת תלותם בממסד". במסמך צוין כי באופן הזה תוכל המדינה להכפיל כמעט את מספר הפתרונות לזכאי דירות נ"ר בתקציב הנתון "משום שסכום המשכנתא נמוך מעט ממחיר דירת נ"ר וחלק ניכר ממנה הוא הלוואה שמוחזרת". הסמנכ"ל ציין כי המבצע חל על מי שנקבע כי הוא זכאי לרכישת דירת נ"ר ועל מי שקיבל אישור לכך מוועדת חריגים עליונה. עוד ציין כי המענק מותנה בכך שהזכאי יחזיק בדירה במשך 15 שנים, ובכל שנה היקף המענק שהזכאי יידרש להחזיר יפחת ב-1/15 מסכום המענק. במסמך נקבע כי ההלוואה תינתן בריבית של 4% לתקופה של 28 שנים והיא תהיה צמודה למדד המחירים לצרכן. הסמנכ"ל הוסיף כי בשל מגבלות התקציב יהיה המבצע תקף ל-19 הזכאים הראשונים שיחתמו על חוזה לרכישת דירה עד סוף אוקטובר 2010, ובלבד שיממשו זכותם

למשכנתה עד 26.12.10, "שכן מדובר בתקציב לשנת 2010 בלבד, ולא ניתן לקבל סיוע מעבר לשנה זו".

בעקבות הודעתו של הסמנכ"ל התקיימה בינואר 2010 פגישה בהשתתפותם של השר דאז, של מנכ"ל המשרד דאז ושל עובדים בכירים במשרד הבינוי לרבות הסמנכ"ל. במהלך הפגישה ציין מנכ"ל המשרד דאז כי "בהתאם להנחיית השר, יש כוונה לצאת בהקדם האפשרי למבצע רכישת דירות נ"ר עבור נכים רתוקים ומשפחות זכאיות דיור ציבורי בעלות שישה ילדים ומעלה". הסמנכ"ל הוסיף כי "החלטת השר על הכללת משפחות ברוכות הילדים כזכאיות לדירות נ"ר מהווה חידוש גדול המצדיק יציאה לפרסום המבצע".

בפגישה האמורה הוצגה תמונת המצב בנוגע למספר הזכאים שהמתינו באותה עת לדירות נ"ר, שכללה את אלה העומדים בהגדרות הנוהל, אך כללה גם אחרים שאינם מוגדרים על פי הנוהל כזכאים לדירות נ"ר - משפחות גדולות שהוגדרו כ"רב מצוקתיות" וכן משפחות שבהן לפחות שישה ילדים מתחת לגיל 18.

בסיכום הפגישה נכתב כי "118 משפחות נכים רתוקים ומשפחות גדולות שכוננו רב מצוקתיות" היו זכאיות לרכישת דירת נ"ר. בנוסף קיימות עוד 153 משפחות בנות שישה ילדים ומעלה שבכוונת השר להחיל את המבצע גם עליהן ובסך הכל מדובר על 271 משפחות שיהיו זכאיות לרכישת דירה במסגרת המבצע". בסיכום צוין כי "בכדי לעמוד ביעדי המבצע, ניתן לעשות שימוש בסכום של 100 מיליון ש"ח מכספי מכר הדירות, כמו כן קיים תקציב מענקים בהיקף של כ-8 מיליון ש"ח עבור זכאי נ"ר המעדיפים לרכוש את הדירה בעצמם ולא באמצעות המשרד". צוין כי השר דאז הודיע למשרד מבקר המדינה כי יישום ההחלטה התאפשר באמצעות יתרות לא מנוצלות משנים קודמות בסכום של 60 מיליון ש"ח ועוד כ-14 מיליון ש"ח מתקציב 2010 המיועד לדירות נ"ר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי כי הנוהל, כמו גם כל מסמך אחר שלו, אינו כולל את ההגדרה "משפחות רב מצוקתיות", כל שכן "משפחות גדולות רב מצוקתיות". על כל פנים אם מדובר בזכאים הסובלים מכמה מצוקות, הרי במסמכיהם של משרד הבינוי ושל חברות האכלוס מתועדים זכאים רבים המוגדרים ככאלה והם לאו דווקא "משפחות גדולות". בהתחשב בכך שנכללו בהטבה זו גם משפחות ובהן שישה ילדים לפחות, הרי מדובר בדרישת סף הנוגעת לגודל משפחת הזכאי - אמת מידה חדשה אשר בנוהל ההקצאה הוגדרה כאמת מידה משנית בלבד⁴⁴.

במרץ 2010 שלח הסמנכ"ל מכתב הבהרות והנחיות למחוזות המשרד ולחברות האכלוס, ובו כתב: "כידוע לכם, משך ההמתנה לדירות ארבעה חדרים במרכז הארץ ארוך ביותר. בנסיבות אלו, החליט השר דאז, לפתור את הבעיה על ידי הקצאת תקציב גבוה במיוחד, לרכישת דירות נ"ר". למכתב צורפה רשימה המפרטת את שמות הזכאים המופיעים ברשימת הממתינים לדירת ארבעה חדרים ביישובי נ"ר⁴⁵, שלהם שישה ילדים ויותר מתחת לגיל 18 (בסך הכול 109 משפחות). בין יישובי הנ"ר שבהם ניתן לרכוש את הדירות נמצאו גם יישובים במרכז הארץ: גבעתיים, הוד השרון, כפר סבא, ראשון לציון, רמת גן, רמת השרון ותל אביב.

עוד הנחה הסמנכ"ל כי "מי שביום הקובע 19.1.10 היה ברשימת הממתינים לקבלת/החלפת דירה ל-4 חדרים, ביישובי נ"ר, ולו לפחות 6 ילדים עד גיל 18" יהיה זכאי "לבחור את המסלול החלופי

44 בנוהל ההקצאה נקבע כי במקרה ששני זכאים נמצאו כבעלי תנאי זכאות ראשיים שווים, אז תינתן העדפה למספר הילדים.

45 רשימת יישובים שעליהם החליט משרד הבינוי כיישובים שבהם ניתן לרכוש דירות נ"ר הכוללת גם את תעריפי הדירות המקסימליים לרכישת דירות לפי גודל הדירה ומיקומה.

לרכישת דירה לבעלותו בסיוע משכנתה, המורכבת מהלוואה וממענק מותנה". במכתב צוין כי בשל מגבלת התקציב תוקף זכאות זו הוא עד לתאריך 20.2.11.

בהמשך למכתבו של הסמנכ"ל שלחו מחוזות המשרד מכתבים לכל הזכאים שהופיעו ברשימה המצורפת. במכתב שנשלח לזכאים נכתב: "שר הבינוי והשיכון מר אריאל אטיאס, בחן את סוגיית משך המתנה הארוך לקבלת דירות בשיכון הציבורי, המתנה שארוכה במיוחד בקרב משפחות הזכאיות לקבלת דירות ארבעה חדרים במרכז הארץ. השר החליט לתת עדיפות בהקצאת תקציבי המשרד לפתרון בעיה זו. בהמשך להחלטה זו, יעמיד המשרד, עבורכם, משפחות הזכאיות לדירור ציבורי עם שישה ילדים ויותר עד גיל 18, תקציב לרכישת דירה בשוק החופשי באחד המסלולים הבאים: 1. דירה שתירכש עבורכם ותהיה בבעלות המדינה (דירת נ"ר). 2. דירה אותה תרכשו ותהיה בבעלותכם המלאה".

במכתב לזכאים גם פורטו התנאים לכל מסלול כאשר במסלול השני צוינו סכום המענק וסכום ההלוואה המאושרים לזכאי על פי מקום מגוריו ולפי מספר ילדיו.

בביקורת עלה כי בטרם המליצה הנהלת המשרד לשר דאז להיטיב עם קבוצת האוכלוסייה הייחודית - משפחות שבהן לפחות שישה ילדים מתחת לגיל 18 - היא לא ניתחה את נתוני רשימת הממתינים, לא גיבשה חלופות לשימוש בתקציב ולא הציגה בפניו תמונת מצב שלמה בדבר הרכב רשימת הממתינים ומיפוי כל קבוצות הזכאים שמצוקתם קשה ביותר ושהסיכוי שלהם לקבל דירה בזמן הקרוב נמוך. למשל, לא נבחנה עומקה של מצוקת הזכאים הבודדים ושל המשפחות החד-הוריות, המתקשים לשכור דירה בשוק החופשי בגלל נטל ההוצאות הכבד שהם נושאים בו. גם מצוקתם של הזכאים להחלפת דירה בגלל מוגבלות פיזית (שאינם רתוקים) לא נבחנה ולא הוערכה, אף שלכאורה היא דומה לזו של נכים רתוקים.

בתשובתו מדצמבר 2014 מסר משרד הבינוי כי בפגישה של השר דאז שהתקיימה עם "הדרג המקצועי של המשרד" הוצגו בפני השר דאז נתונים על הזכאים הממתינים וכן נתונים סטטיסטיים על מלאי הדירות המתפנות בשנים האחרונות. הדרג המקצועי אמר לשר דאז שקיים מחסור חמור בדירות גדולות למשפחות גדולות והמליץ בפניו להעמיד את רכש דירות גדולות בראש סדר עדיפויות לאחר רכש דירות לנכים רתוקים.

המשרד לא המציא מסמכים ונתונים המבססים דברים אלה, לרבות החוסר בדירות גדולות, וגם לא הציג את עומק מצוקתם של זכאים אחרים הממתינים בתור. בעניין זה יוזכר שבתשובתו מדצמבר 2014 הדגיש משרד הבינוי שהמחסור קיים בדירות הקטנות.

בעקבות סיכום הפגישה מינואר 2010 כאמור, נרכשו בשנים 2010-2012 95 דירות לזכאים שהם משפחות מרובות ילדים, וההוצאה התקציבית לצורך כך הייתה כ-100 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי כי המלצתו של הדרג המקצועי של המשרד לקדם פתרונות למשפחות שבהן שישה ילדים לפחות לוקה בכסיסה. מדובר בהחלטה שמיטיבה באופן ניכר עם זכאים מסוימים ומאפשרת את קידומם לראש רשימת הממתינים הארוכה, וזאת בשל היותם בעלי משפחות גדולות.

לדעת משרד מבקר המדינה מבלי להמעיט במצוקתן של משפחות קשות יום ושלחן שישה ילדים לפחות, היה צורך לבחון גם פרמטרים רלוונטיים אחרים העשויים לבוא בחשבון; למשל, זמן המתנה ממושך ביותר, בעיות בריאותיות חמורות ומקרים קשים אחרים. התחשבות אך ורק בגודל המשפחה היא ראייה צרה ונקודתית של מצוקת הזכאים. יוזכר כי על פי נוהל ההקצאה, הקריטריון של מספר ילדים במשפחה הוא קריטריון משני בתוך כל קבוצת זכאים; דהיינו, רק אם שני זכאים עומדים באופן דומה בכל הקריטריונים הקובעים לקבלת דיוור הציבורי, הזכאי שיש לו יותר ילדים ידורג גבוה יותר. מאחר שמדובר בשינוי שבצדו מתן הטבה כלכלית ניכרת לקבוצת אוכלוסייה מסוימת מתוך העדפתה על פני זכאים אחרים, ומכיוון שמדובר בשינוי מהנוהל הקיים, ראוי היה לגבות אותו בחוות דעת משפטית ובקריטריונים למתן ההטבה המשקללים את נתוני הזכאים ומשקפים שוויון ביניהם; דבר שלא נעשה.

משרד מבקר המדינה מעיר גם לשר דאז כי היה עליו לעמוד על כך שתוצג בפניו תמונת המצב המלאה של הזכאים הממתינים לדיוור ציבורי. כמו כן, היה עליו לבקש מהדרג המקצועי של המשרד לבחון אם המלצה זו אינה פוגעת בזכאים אחרים שמצוקתם קשה אף היא.

בתשובת השר דאז מנובמבר 2014 הוא ציין כי הוא קיבל את המלצת הדרג המקצועי של המשרד, לאחר שלדבריו "נעשתה עבודה מקצועית וישיבות עבודה באגף אכלוס וניתוח כלל האפשרויות". השר דאז וגם המשרד לא המציאו מסמכים המעידים על כך.

אשר להעדפה בשל מספר ילדים, יצוין כי בעבר כבר פסק בית המשפט העליון⁴⁶ בעניין הנחות בארנונה למשפחות שבהן ארבעה ילדים ויותר: "אין כל הצדקה להעדיף אפריורית משפחות שלהן ארבעה ילדים ויותר על פני משפחות שלהן פחות מארבעה ילדים... אם הקריטריון הוא יכולתה של משפחה לפרנס את עצמה, כי אז קבוצת השוויון יכולה לבנות את עצמה, למשל על ממוצע ההכנסה לנפש או על קריטריונים דומים. אולם על-פי קריטריון ההכנסה ומספר הנפשות, אין הצדק להבחין בין משפחות בנות ארבעה ילדים ויותר לבין משפחות בנות שלושה ילדים ופחות... גם בהנחה שמשפחות ברוכות ילדים הן ככלל מעוטות יכולת אין כדי להצדיק את ההטבה הגורפת. אם המצב הסוציאלי והכלכלי הוא הקובע, תברר הרשות את הצורך בירור ותעניק הטבות למשפחה הראויה כי תזכה בהטבות - בין שמשפחה ברוכת ילדים היא בין שמשפחה היא שאינה ברוכת ילדים. המסקנה היא שהוראת התקנה, ככל שמתיימרת היא להעניק הטבה אך ורק למשפחות בנות ארבעה ילדים ויותר, תוך אי-הענקת אותה הטבה למשפחות בנות שלושה ילדים ופחות - הוראה מפלה ובלתי סבירה היא ודינה בטלות".

לעניין הייעוץ המשפטי מסר השר דאז בתשובתו כי "בתפקידי כשר אני אחראי על מדיניות המשרד וזו נקבעת על ידי בנושאים שונים כמו בנושא זה...ברגע שנתקבלה החלטה כל התהליכים המנהליים הפרוצדורליים ובכללם המשפטיים ככל שיש צורך בחוות דעת כאלה בכל החלטה לגופו של עניין עובר לדרגים מקצועיים...".

לדעת משרד מבקר המדינה בנסיבות המיוחדות של החלטה הנדונה, מן הראוי היה שהשר דאז יודא שהתבקשה חוות דעת משפטית וזו תוצג בפניו. השר נושא באחריות מיניסטריאלית לכל הנעשה או לכל שהיה צריך להיעשות אך לא נעשה בתחום משרדו, ולכן לא ניתן לקבל את תגובתו המעבירה את האחריות להחלטה לדרג המקצועי במשרדו.

46 בגן 6741/99 יקותיאלי נ' שר הפנים, נה (3) 673 (4.4.01).

עדכון הנוהל

כאמור, המשרד רכש דירות למשפחות מרובות ילדים על פי אותה מתכונת הקבועה בנהליו הנוגעת לרכישת דירות לנכים רתוקים. אף על פי כן, הוא לא עדכן את נוהל ההקצאה הקיים לרכישת הדירות ולא פרסם הוראת שעה בעניין זה, אף שהיה ער לצורך בכך.

באוגוסט 2010, כשישה חודשים לאחר הודעת השר דאז על תחילת המבצע של רכישת דירות נ"ר לזכאים, ולאחר שהמשרד החל ביישום הנחיית השר וכבר נרכשו דירות במסלול זה, לרבות רכישת דירות לבעלותם של הזכאים, פנה הסמנכ"ל אל מנהל ארגון ושיטות (או"ש) במשרד הבינוי והנחה אותו להוסיף "הוראת שעה"⁴⁷ לנוהל ההקצאה. הסמנכ"ל ביקש להוסיף סעיף משנה לסעיף 12 בנהל, שעניינו "טיפול במקרים שלא נמצא להם פתרון", ובו ייקבע כי "משפחות שלהן 6 ילדים ויותר עד גיל 18, שהיו ברשימת הממתנים לקבלת/החלפת דירת 4 חדרים בתאריך 19.1.10 ולא נמצא להן פתרון במסגרת הדירות המתפנות ביישוב, יועבר התיק למנהל מחלקת אכלוס לאישור זכאות לדירת נ"ר ולחילופין לסיוע לרכישת דירה לבעלות עצמית. תוקף ההוראה עד 22.2.11".

הביקורת העלתה שהתיקון לנוהל לא אושר ולא יושם, ובסופו של דבר לא עודכן הנוהל. גם הוראת שעה לא יצאה וממילא התוספת האמורה לא הובאה לידיעת כלל ציבור הזכאים לדירות נ"ר.

לדעת משרד מבקר המדינה, הקריטריונים לקבלת זכאות לדיור ציבורי שקבע משרד הבינוי בנהל ההקצאה הם אבני היסוד בניהול תהליך אישור הזכאות למבקשים אותה. לשינוי קריטריונים בנהל נדרשים תהליך סדור של ניתוח המשמעויות הנגזרות מהשינוי, לרבות המשמעויות הכלכליות הנלוות לכך, וכן ליווי משפטי ואישורם של הגורמים הרלוונטיים. אולם לא נעשה דבר מהנדרש.

פרסום ההחלטה ותהליך יישומה

בפברואר 2010 הודיע משרד הבינוי באתר האינטרנט שלו על מבצע רכישת דירות נ"ר על ידי משרד הבינוי כדי "לפתור את המצוקה הקשה של נכים ומשפחות מצוקה הזכאיות לדיור ציבורי וממתינות זמן רב עבור פתרון ראוי עבורם. העלות המוערכת של רכישת הדירות עומדת על 250 מיליון שקל". הנימוק היה כי "לנוכח המחסור החמור בדירות מתפנות בשיכון הציבורי במרכז הארץ, ובמיוחד דירות גדולות, ומשך זמן ההמתנה שהולך ומתארך, החליט משרד הבינוי לצאת במבצע, שיאפשר גם למשפחות אשר זכאיות לדירות בנות 4 חדרים ויותר בדיור הציבורי במרכז הארץ, להגיע לדירה כזו על ידי רכישת דירות נ"ר".

47 על פי נוהל ההקצאה "בסמכות סמנכ"ל בכיר לאכלוס לחתום על הוראות שעה המתחייבות מאירוע או מצב זמני. הוראות אלה תהיינה מחייבות בדומה לנוהל".

יודגש כי בהודעה האמורה לא הוגדר מיהן משפחות המצוקה הזכאיות לכך ומהם הקריטריונים לקבלת הזכאות, וכן לא הוצג קריטריון הסף החדש שנקבע - שישה ילדים לפחות. כמו כן, לא הוסבר כיצד ניתן לממש את הזכאות ולא צוין מהו תוקף ההחלטה. הפרטים בנוגע להחלטה, לרבות התנאים למימוש ההטבה, הובאו אך ורק לידיעת אלה שמושרד הבינוי מצא לנכון לשלוח אליהם הודעות בדבר ההנחיה החדשה ושעל פי הערכתו הם זכאים פוטנציאליים למימוש ההטבה. יוצא אפוא שהחלטת השר דאז יושמה שלא בשקיפות הראויה.

בנושא זה קבע בית המשפט העליון⁴⁸ כי "עקרון השקיפות עקרון תשתית הוא בהתנהלותו של השלטון במשטר דמוקרטי. השקיפות מבטיחה ביקורת מתמדת וצמודה על פעילותם של המחזיקים בסמכות, וממילא מהווה היא מעין-ערובה להתנהגות ראויה ונורמטיבית של בעלי סמכות... עקרון השקיפות משמיע חובות משנה שונות, ובהן מתן פרסום ופומביות למעשי הרשות ולהחלטותיה".

לדעת משרד מבקר המדינה, ברוח עיקרון השקיפות מן הראוי היה שמושרד הבינוי יפרסם את ההחלטה במלואה, לרבות הקריטריונים החדשים לקבלת ההטבה. באופן זה ניתן היה להביא לידיעת כל זכאי הדיור הציבורי את ההחלטה ולאפשר ביקורת ציבורית עניינית בנוגע אליה.

יישום ההחלטה

נתוני רכישת דירות נ"ר למשפחות מרובות ילדים: מנתוני משרד הבינוי עולה כי בשנים 2010-2012 נרכשו באמצעות שקמונה 75 דירות לבעלות המדינה עבור משפחות מרובות ילדים; עלות הרכישה הייתה כ-80 מיליון ש"ח. נוסף לכך, בשנים אלה רכשו 20 זכאים - משפחות מרובות ילדים - דירה לבעלותן באמצעות מענקים של משרד הבינוי; העלות התקציבית הייתה כ-18 מיליון ש"ח. בסך הכול נרכשו 95 דירות עבור משפחות מרובות ילדים (דירות נ"ר ודירות לבעלות הזכאי) בעלות תקציבית של כ-100 מיליון ש"ח.

שיעור המענק לרכישת דירות לבעלות הזכאי: על פי הודעת משרד הבינוי מפברואר 2010 שפורסמה באתר האינטרנט של המשרד, הסיוע שיקבל זכאי לדירת נ"ר "יכול מרכיב של מענק בגובה של כמחצית ממחיר הדירה".

עדכון שיעור המענק: בסיכום ישיבה של מנכ"ל משרד הבינוי ונציגים נוספים עם רכז שיכון במשרד האוצר מיום 20.7.11 צוין כי "הועלה על ידי כלל המשתתפים הרצון לעודד ככל הניתן את רכישת הדירות על ידי הזכאים עצמם באמצעות מענק, על מנת לאפשר רכישת דירות רבות יותר לטובת זכאים הממתנים לדיור". בהמשך לכך הוחלט כי "שיעור המענק לרכישה עצמית של דירות על ידי הזכאים יועלה לסך של 65% ממחירה החציוני של דירה באזור מגוריו של הזכאי".

48 ע"מ 10112/02 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז ירושלים, נח (2) 817 (29.12.03).

בשל העובדה שהמענק נקבע ללא כל תלות במחיר הדירה הנרכשת בפועל, ובעצם מדובר בסכום קבוע, נוצר לכאורה תמריץ למצות את מלוא המענק ולהקטין ככל האפשר את המימון העצמי מצד הרוכש. התמריץ הביא לידי כך שמשפחות מרובות ילדים רכשו דירות קטנות שאינן מתאימות לגודל משפחתן ויצרו בפועל בעיית צפיפות דיור. נמצא ש-8 משפחות מתוך 19 המשפחות שרכשו דירות לבעלותן (42%) רכשו דירות קטנות שאינן מותאמות למספר הנפשות במשפחה; מחיר הדירות היה נמוך יחסית, והמענק שהם קיבלו ממשרד הבינוי אפשר לממן כמעט את מלוא מחירן וכמעט ללא כל מימון עצמי. למשל, שתי משפחות ובהן שמונה נפשות ותשע נפשות, רכשו בנפרד שתי דירות בנות שלושה חדרים בחולון, שטח כל אחת מהן 46 מ"ר. משפחה נוספת ובה תשע נפשות רכשה דירת שלושה חדרים באשדוד בשטח 64 מ"ר. בשני המקרים הראשונים הגיע שיעור המענק לכדי 95% ממחיר הדירה ובמקרה השלישי כיסה המענק 78% ממחיר הדירה.

יוצא אפוא שהחלטה המעודכנת על גובה המענק יצרה מצב בלתי סביר; לא רק שהדירות נרכשו בניגוד לקריטריונים הקבועים בנוהל ההקצאה המפרטים את גודל הדירה שתירכש ביחס למספר הנפשות במשפחה, אלא נוצרה אגב כך צפיפות דיור הפוגעת באיכות חייהן של המשפחות.

בתשובתו מדצמבר 2014 מסר משרד הבינוי כי הוא "אפשר למשפחות הממתינות לדיור ציבורי לקבל דירה קטנה יותר בחדר אחד מכפי שזכאים לה וזאת כדי לקצר את משך ההמתנה, (שהרי ידוע שככל שהדירה קטנה יותר משך ההמתנה קצר יותר ולהיפך)... בהתחשב במדיניות זו, לא ראה המשרד לנכון לנקוט במדיניות אחרת כאשר מדובר ברכישת דירה". המשרד הוסיף כי "גישת המשרד היא שהגדרת איכות חיים הינה סובייקטיבית ואישית ומכאן שאם המשפחה בחרה בדירה קטנה יותר אף שהסיוע אפשר לה לרכוש דירה גדולה יותר, חזקה עליה שאיכות חיי המשפחה לא נקבעים רק במודד צפיפות מגורים, יתכן ולדירה יתרונות יחסיים אחרים שעולים על חסרון הצפיפות, כגון: מיקום, קומה, צביון וכיוצא בזה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי כי הדבר עומד בניגוד גמור להצהרתו בנוגע להצדקת המבצע לרכישת הדירות - מחסור בדירות גדולות עבור משפחות גדולות שהצדיק לטענתו התייחסות ייחודית לקבוצת זכאים זו. יש בכך משום ניסיון להכשיר בדיעבד את התוצאות שהתקבלו בעקבות ההחלטה ובניגוד לה. זאת ועוד, רכישת דירות קטנות והעדפתן לכאורה על פני דירות גדולות, היא פועל יוצא של היעדר היכולת של הזכאים לעמוד במחירי דירות גדולות יותר ולא של "בחירה" של הזכאים כפי שציין המשרד.

דוגמאות לחריגות מכללי רכישת הדירות: בבדיקה עלו כמה מקרים שבהם נמצאו ליקויים וחריגות ברכישת הדירות, למשל בגלל דיווח שגוי על מספר הילדים במשפחה או בשל רכישת דירה שלא באזור מגוריו של הזכאי. בשני המקרים האלה הייתה המשמעות הגדלת המענק שניתן בעשרות אלפי שקלים ואף ביותר מכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, מתוך המקרים האלה עולה כי רמת הפיקוח והבקרה שהפעיל משרד הבינוי על רכישת הדירות למשפחות ובהן שישה ילדים לפחות לקחה בחסר, ולכן התאפשרו אותן חריגות. דווקא בשל העובדה שמדובר בפעולה חריגה ובהוצאה כספית ניכרת המתבססת על כספי ציבור, היה על משרד הבינוי להקפיד ולפעול בקפדנות על פי הכללים המחייבים ולקיים מנגנון בקרה ופיקוח שימנע ליקויים וחריגות אלה.

ניצול התקציב שהועמד ליישום ההחלטה

מנתוני החשב הכללי במשרד האוצר על תקציבי משרד הבינוי עולה כי הסכום הכולל ששימש לרכישת דירות נ"ר בפועל עמד בשנת 2009 על כ-30 מיליון ש"ח, וזאת בטרם ההחלטה על צירוף משפחות מרובות ילדים למסלול זה. לאחר הרחבת המסלול היה ממוצע הסכום לרכישת דירות נ"ר בשנים 2010-2012 כ-130 מיליון ש"ח לשנה, כמפורט בלוח 2 שלהלן:

לוח 2

מקורות המימון לרכש דירות נ"ר (באלפי ש"ח)

סה"כ ביצוע ברוטו כולל התחייבויות והכנסות ממכר דירות	הכנסות ממכר דירות בפועל	תקציב נטו מאושר בסוף שנה	תקציב נטו מאושר בתחילת שנה	
29,352	15,001	16,300	17,800	2009
95,291	15,000	112,948	16,000	2010
171,464	62,466	84,829	25,305	2011
127,898	16,964	74,530	27,000	2012
424,005	109,431			סה"כ

בביקורת עלה כי משרד הבינוי שלה הודעות למשפחות מרובות ילדים ובהן התחייב להטבות שיינתנו למשפחות אלה במעמד רכישת דירה, באופן שמגדיל את ההוצאה מעבר לתקציב המאושר כפי שמופיע בלוח 2 שלעיל, וזאת עוד בטרם הגיע לידי סיכום עם משרד האוצר בדבר המקורות העומדים לרשותו לצורך כך. רק באוקטובר 2010, לאחר שכבר נשלחו ההודעות, פנה מנכ"ל משרד הבינוי למשרד האוצר במכתב שכותרתו "מבצע רכישת דירות נ"ר", ובו הוא ביקש לאשר תוספת לתקציב הרשאה להתחייב⁴⁹ עבור רכישת דירות למשפחות מרובות ילדים.

בתשובתו של אגף תקציבים במשרד האוצר למשרד הבינוי מסוף אוקטובר 2010 צוין כי "רכישת דירות בתקופה הנוכחית בה עלו מחירי הדירות באופן חד... הינה הקצאה לא יעילה של המקורות התקציביים של המשרד... דבר נוסף שעולה ממכתבכם הוא שינוי חד בתנאי הזכאות לדירות נ"ר שביצע המשרד באופן חד צדדי וללא כל מעורבות של משרד האוצר. יודגש כי מדובר במהלך בעל השלכות תקציביות משמעותיות כבר בטווח הזמן המידי וישנו חשש סביר כי המהלך יביא להוצאות נוספות של המשרד בהיקף של מאות מיליוני ש"ח בשנה שאין להם מקור בתקציב המדינה... מן הראוי שכל שינוי בתנאי הזכאות לרכישת דירות נ"ר יבוצע בשיתוף ובהסכמה של משרד האוצר... לאור האמור לעיל, אבקשכם לא לקדם שום מהלך בתחום רכישת דירות נ"ר בטרם יוסכמו בין המשרדים הקרטייונים לזכאות, המקורות התקציביים למימון רכישת הדירות ואופן מימוש הזכאות (רכישה, מתן מענקים, סיוע בשכ"ד ועוד)".

בתשובתו של משרד האוצר למשרד מבקר המדינה הוא ציין כי "ישנו כשל בכך שמשרד הבינוי שולח תעודות לזכאים ללא גיבוי במקור תקציבי. עם זאת משהציב השר בפני משרד האוצר עובדה מוגמרת... היה קושי רב במניעת הזכאות מהמוטבים", מניעה העלולה להתפרש כהפרת הבטחה מינהלית.

49 משרד האוצר מאשר תקציב "הרשאה להתחייב" במקרים שמתנהלת התקשרות רבת-שנים וביניהן משרד ממשלתי מתחייב לשלם תשלומים מעבר לתקופת התקציב הנוכחית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי למרות הסתייגותו של משרד האוצר מהפעולות שנקט משרד הבינוי הוא אישר את בקשתו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי על שהתעלם מהצורך לתקצב מראש וכנדרש את ההחלטה שעניינה רכישת הדירות. יצוין כי במכתבים ששלח משרד הבינוי במרץ 2010 למשפחות מרובות ילדים בדבר שני המסלולים לרכישת דירות נכללה הסתייגות, ולפיה "בשל מגבלה תקציבית שני המסלולים מופעלים על בסיס 'כל הקודם זוכה' ולא ניתן להתחייב כי ניתן יהיה להאריך את זכאותכם זו מעבר לתאריך 20.2.11".

סיכום

סיוע בדיור לנזקקים הזכאים לכך הוא מרכיב מהותי במימוש זכותן הבסיסית של האוכלוסיות המוחלשות בחברה לחיים בכבוד. מאות אלפי אזרחים מקבלים סיוע בשכ"ד ורכים אחרים מקבלים דירות השייכות לדיור הציבורי או ממתנים שנים לקבלתן. סיוע בדיור ציבורי הוא סיוע מתמשך ויקר, ובכל הנוגע לדיור ציבורי מדובר במשאב ציבורי ההולך ומצטמצם. לכן חשוב שפעולות האסדרה והניהול של משרד הבינוי בתחום זה יהיו תוצר של עבודת מטה מקיפה לאפיון צורכי הדיור של הזכאים ולמציאת מענים לצרכים אלה בטווחי זמן שונים.

אולם נמצאו ליקויים ניכרים בטיפול של משרד הבינוי בתחום הסיוע בדיור לנזקקים. המשרד לא ביצע עבודת מטה ראויה בנוגע לרוב המרכיבים של תחום זה, וממילא לא גובשה מדיניות הקובעת כיצד ומתי יינתן מענה לזכאים לסיוע בדיור. בהיעדר תכנית ארוכת טווח בנוגע לסיוע בשכ"ד ובהיעדר עיגונה בהסדר מפורט, הזכאים שרויים באי-ודאות ובחוסר ביטחון נוסף לפגיעה בכבודם. אף שקיימת מצוקה קשה של דירות דיור ציבורי זמינות, משרד הבינוי אינו מנהל תחום זה ביעילות, לעתים אף מזניח את הטיפול במשאב יקר זה. המשרד גם לא נקט פעולות כדי למנוע את אי-מיצוי הזכויות של הזכאים לסיוע לדיור למי שעשוי להיות זכאי להן, ועיקר הנפגעים הם השכבות המוחלשות באוכלוסייה שעבורן הסיוע הוא מרכיב מהותי המאפשר לממש את זכותן לחיות בכבוד. השר דאז מר אריאל אטיאס ומשרדו ניסו לסייע במתן פתרונות דיור בתקציב יעודי וקבעו כי הסיוע שניתן עד אז רק לנכים ותוקים יינתן גם למשפחות זכאים שלהן שישה ילדים לפחות. צעד זה העניק לזכאים אלה יתרון על פני שאר הזכאים הממתנים בתור, וזאת בניגוד לנוהלי המשרד וללא התבססות על חוות דעת משפטית מתאימה.

על מדינת ישראל לגבש מדיניות אסטרטגית ארוכת טווח, שוויונית ושקופה שתכוון לסיוע לזכאים בדיור תוך הבטחת המשאבים הנדרשים לישומה. מדיניות כזאת תאפשר לאוכלוסיות המוחלשות לממש את זכותן הבסיסית לחיות בכבוד ובביטחון.

