

למכירה, ושהעברתן לניהול לחברה אחרת יתבטא, להערכתו, בדרישה לעלויות גדולות מאלה שבהסדרים עם שו"פ. כמו כן ביקש המשרד פטור ממכרז על כ-8,000 דירות, שעתידות לעבור מחברת שו"פ לחברות עמידר ועמיגור, לאכלוס בתנאי שכירות.

בתשובתו מנובמבר 1993 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי כבר קיבל ממשרד האוצר אישור לפטור ממכרז על דירות המיועדות למסירה בתנאי שכירות. אולם טרם התקבל הפטור המבוקש באשר לכמה מאות דירות, המיועדות להעברה לשו"פ, לשם מכירה לציבור.



בשנים 1991 - 1993 בנתה מדינת ישראל ורכשה מחברות בנייה כ-40,450 דירות. זהו רכוש יקר ערך אשר החזקתו והטיפול בשיווקו חייבו היערכות מיוחדת והוצאה כספית גדולה. עד מועד סיום הביקורת נמכר חלק ניכר מהדירות. עם זאת, הועלו ליקויים, בהם חמורים, בתהליך המכירה. המשרד לא העריך נכונה את תקופת השלמת הפיתוח הנדרשת, ולכן נגרמו איחורים ניכרים במועדי מסירת הדירות לרוכשיהן; אלפי משפחות מבין הרוכשים נותרו בלא קורת גג ובלא אמצעים כספיים לדיור חלופי. נגרם גם נזק רב לקופת המדינה, שנבע מתשלום פיצויים לרוכשים בגין איחורים במסירת הדירות לידיהם. אפרידור גבתה ממאות רוכשי דירות תשלומים חריגים, אלפי שקלים לרוכש. בהתערבות משרד מבקר המדינה הופסקה חריגה זו ואף הוחל בהחזרת תשלומי היתר לרוכשים.

חברת שו"פ מיועדת להפרטה. משרד מבקר המדינה הצביע על הצורך לבחון מחדש את תעריף דמי הטיפול שמשלם המשרד לשו"פ בגין ניהול הרכוש המינהלי, קודם לחתימת הסכם עמה בעניין זה, לקראת ההפרטה.

## **פעולות לשינוי חוק הגנת הדייר באשר**

## **לבניינים ולדירות המשמשים לעסקים**

### **ריכוז ממצאים**

חוק הגנת הדייר [נוסח משולב], התשל"ב-1972, חל על דירות ובניינים המשמשים למגורים ועל אלה המשמשים לעסקים אשר עומדים בתנאים שנקבעו בחוק. שר הבינוי והשיכון ממונה על ביצוע החוק. משרד מבקר המדינה בדק את הפעולות שנקט משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) לאחרונה לתיקון החוק ולעדכון תקנות שהותקנו על פיו באשר לבניינים ולדירות, שעליהם חל החוק והמשמשים לעסקים (בתי עסק מוגנים).

באוגוסט 1990 מינה שר הבינוי והשיכון ועדה לבדיקת החוק. הוועדה הכינה הצעה לתיקון החוק והעבירה אותה למשרד המשפטים. משרד המשפטים הכין ביוזמתו הצעה

משלו. עד סוף 1993 לא דן המשרד בהצעות, וממילא לא הגישן לממשלה להתחלת הליכי חקיקה.

לצורך ביצוע תפקידי הקשורים לחוק זקוק המשרד למידע. המידע שבידי המשרד התקבל מסקר שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה במסגרת מפקד האוכלוסין שנערך ב-1973, אולם לא היה בידיו מידע מלא ועדכני על בתי עסק מוגנים. מידע עדכני כזה נחוץ לצורך שינוי החוק ועדכון התקנות.

עוד ב-1987 הודיע המשרד לגורמים שפנו אליו בעניין החוק, כי הוא מתכוון להזמין סקר בדבר מושכרים מוגנים. רק בסוף אוקטובר 1991 התקשרו המשרד וחברה פרטית בחוזה לביצוע מחקר בנושא הדיור המוגן בארץ; ביצוע המחקר והגשת המלצה לשינוי החוק נועדו להימשך תשעה חודשים, אולם עד דצמבר 1993, כעבור למעלה משנתיים, הוגש רק חלק מן העבודה ולא הוגש דוח סופי.

תקנות הגנת הדייר (דמי שכירות בבתי עסק - אי-תחולת השיעורים המרביים והפחתות), התשמ"ג-1983, שהתקינה הממשלה ב-1983, הוציאו 21 סוגים של בתי עסק מוגנים מתחולת השיעורים המרביים של דמי שכירות. ברשימה של בתי העסק, שהכין המשרד לקראת פרסום התקנות האמורות, היו גם בתי מרקחת, אולם אלה לא נכללו ברשימה הסופית שפורסמה; בתיקי המשרד לא נמצא הסבר לדבר.

מאז התקנת התקנות לא בדק המשרד אילו סוגי עסקים ראוי לכלול ברשימת העסקים שלגביהם לא יחולו השיעורים המרביים של דמי השכירות, ואילו להוציא ממנה.



חוק הגנת הדייר [נוסח משולב], התשל"ב-1972 (להלן - החוק), חל על דירות ובניינים המשמשים למגורים ועל אלה המשמשים לעסקים אשר עומדים בתנאים שנקבעו בחוק. "בית עסק" מוגדר בחוק כ"מושכר שאיננו דירה". שר הבינוי והשיכון ממונה על ביצוע החוק, והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו; שר המשפטים רשאי להתקין תקנות בדבר סדרי הדין בבית הדין לשכירות ובערעורים על החלטותיו ובדבר האגרות המשתלמות בו.

סעיף 52(א) לחוק קובע, כי דמי השכירות בבית עסק עליו חל החוק (להלן - בית עסק מוגן) ייקבעו בהסכם בין בעל הבית לדייר, ובאין הסכם כאמור רשאי כל צד לבקש שבית הדין לשכירות יקבע את דמי השכירות. סעיף 52 לחוק קובע שיעורים מרביים לדמי השכירות בבתי העסק ושיטה לעדכון ומטיל על מנכ"ל המשרד להודיע ברשומות אחת לשלושה חודשים על שיעור ההעלאה המרבי של דמי השכירות. עוד קובע סעיף 52א: "ה) הממשלה רשאית לקבוע בתקנות סוגים של בתי עסק שסעיף זה לא יחול עליהם". סעיף 61 לחוק קובע, שהממשלה תקבע בתקנות הוראות מיוחדות בדבר קביעת ההפחתה מדמי השכירות לדייר ששילם דמי מפתח לאחר 14.5.48 או שהשקיע סכומים לשם שינויים או שכלולים יסודיים בבית העסק - ובדבר תקופות ההפחתה כאמור.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אפריל - מאי 1993 את הפעולות שנקט משרד הבינוי והשיכון לתיקונו של החוק באשר לבניינים ולדירות, שעליהם חל החוק והמשמשים לעסקים. הבדיקה נעשתה במשרד הראשי; בירורים נעשו במשרד ראש הממשלה ובמשרד המשפטים. ערכון הנתונים נעשה לסוף 1993.

**פעולות לתיקון החוק:** מאז שנת 1940 קיים בארץ פיקוח על דמי השכירות של דירות מגורים ושל בתי עסק באמצעות מערכת מסועפת של דינים להגנת הדייר. מהתייעוד שעמד בפני

הביקורת עולה, כי זה מכבר הוכר הצורך לשנות את החוק כדי לסלק עיוותים הנגרמים לעתים לבעלי הבתים ולעתים לדיירים; גם אם טרם הגיעה השעה לביטול מוחלט של החוק והשתתת יחסי השכירות על כוחות השוק החופשי, הרי רצוי להחזיר את שיווי המשקל שהופר ביחסים שבין בעלי הבתים לשוכרי הבתים. החוק תוקן פעמים אחדות, ולאחרונה ב-1983, בהתחשב בהמלצות של ועדה ציבורית (ועדת רוטנשטרייך).

החוק חל הן על בתי עסק ששולמו בגינם דמי מפתח והן על בתי עסק אשר הושכרו בלא דמי מפתח בתנאים שנקבעו בחוק. הבעיה העיקרית בעניין זה היא שבשני המקרים דמי השכירות כפופים לתקרה (אלא אם בית עסק מסוים אינו נכלל בתקרה זו, כאמור לעיל). הצעות חוק פרטיות ביקשו להביא לכך שדייר בבית עסק מוגן, שלא שולמו בעדו דמי מפתח, ישלם "שכר דירה ראוי" (שיביא בחשבון את דמי השכירות הנהוגים בשוק לגבי בתי עסק בעלי מאפיינים דומים שאינם מוגנים).

עניין נוסף, שהצעות לשינוי החוק דנו בו, הוא זכות ההעברה של דיירות מוגנת בבתי עסק ממחזיק שנפטר לבן זוגו, לילדיו או ליורשים על פי דיין: הזכות עוברת בהתאם למגבלות שנקבעו בסעיפים 23, 26 ו-27 לחוק - אם שולמו בגינה דמי מפתח ואם לאו. דהיינו, אף שקבלת החזקה בבית העסק נעשתה שלא כנגד תשלום, הרי שלהלכה ניתן להעבירה לדורי דורות ממחזיק למחזיק.

1. בספטמבר 1982 הקימה הממשלה ועדת שרים שהוטל עליה להגיש המלצות לשינוי החוק; הוועדה לא כונסה וממילא גם לא הגישה המלצות.

2. באוגוסט 1990 מינה שר הבינוי והשיכון ועדה בראשות סגנו ובהשתתפות עובדי המשרד, ובהם היועצת המשפטית, לבדיקת החוק. על הוועדה הוטל להגיש המלצות לשר. סגן השר הכין במאי 1991 הצעה לתיקון החוק והעבירה למשרד המשפטים. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) הכין ביוזמתו הצעה אחרת לשינוי החוק, שלא התבססה על הצעתו של סגן השר, והעבירה ביולי 1991 לסגן השר. עד סוף 1993 לא דן המשרד בהצעות וממילא לא הגישן לממשלה להתחלת הליכי חקיקה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי הצעת סגן השר לשעבר לא היתה מקובלת על משרד המשפטים, והצעת משרד המשפטים לא היתה מקובלת על סגן השר, ולפיכך לא טופלו הצעותיהם.

3. סמוך לסוף 1993 עסק המשרד בגיבוש תזכיר להצעה לשינוי יסודי של החוק, שעניינו הן דירות ובניינים המשמשים לעסקים והן אלה המשמשים למגורים. עיקריו: תחולת החוק תיפסק בתוך 15 שנים ולאחר מכן ישולם שכר דירה חופשי בעד הדירה; הדייר ובעל הבית יוכלו לרכוש זה מזה את הזכויות בדירה, ויוקם מנגנון ציבורי שתפקידו לפשר ולפסוק במחלוקות בין הצדדים; דייר, שימכור את זכויותיו או שלא יוכל לשלם שכר דירה חופשי, יוכר כזכאי לפי תכניות הסיוע של המשרד; יוענקו הטבות במסים לבעלי נכסים שהיו מוגנים ושנמכרו או שהושכרו בשכירות חופשית בעקבות התיקון לחוק ולדיירים לשעבר בבתי עסק שרכשו את זכויות הבעלות.

בנובמבר 1993 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי העביר את הצעתו לשינוי החוק לניסוח משפטי לאחר שמשרד האוצר ומשרד הפנים בחנו אותה.

**מידע על בתי עסק מוגנים:** לצורך ביצוע תפקידיו הקשורים לחוק זקוק המשרד למידע על היקף הנכסים המוגנים, בכלל זה מידע על בתי העסק המוגנים: בעליהם, מספרם, חלקם של הנכסים המוגנים שבקשר לשכירות שלהם ניתנו דמי מפתח (ובייחוד מחוכרים ראשונים לבעלי הבתים) מכלל הנכסים המוגנים; סוגי העסק וחוסנם הכלכלי. המידע שבידי המשרד התקבל

מסקר מקיף של כל הדירות המוגנות בארץ, שנעשה לאחרונה ב-1973 בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, במסגרת מפקד האוכלוסין. מאז 1973 ועד למועד עריכת הביקורת היו עשויים לחול שינויים מהותיים בהיקף הנכסים המוגנים, בבעליהם ובחוסנם הכלכלי של בתי העסק המוגנים. ברם, המשרד לא פעל להשיג מידע עדכני יותר על הדיור המוגן, וכך נפגעה יכולתו לבחון אם יש לשנות את התקנות שהוצאו על פי החוק.

עוד ב-1987 וב-1988 הודיעה היועצת המשפטית של המשרד לאזרחים ולנציבות תלונות הציבור, במענה לתלונות על דרך טיפולו של המשרד בהיבטים אחדים של החוק, כי המשרד התכונן להזמין סקר עדכני בדבר מושכרים מוגנים; לאור תוצאות הסקר ושמיעת נציגי הדיירים ונציגי בעלי הבתים ייקבעו הדרכים לפתרון נושא הגנת הדייר.

**רק בדצמבר 1990 פרסם המשרד מכרז לביצוע מחקר בנושא "דיור מוגן" (דירות למגורים ובתי עסק). מטרתו העיקרית של המחקר היו: לקבל מידע על מאפייני הדיור המוגן, בכלל זה סוגי המחזיקים בנכסים המוגנים ויכולתם הכלכלית; להציע עקרונות לשינוי החוק, ולבדוק את התוצאות הכלכליות והאחרות של השינוי המוצע. החוזה לעריכת המחקר נחתם בסוף אוקטובר 1991, כנגד תמורה בסך 390,580 ש"ח; על פי החוזה היה על הגוף החוקר לסיים את עבודת המחקר בתוך תשעה חודשים. עבודת השדה, שהיא חלק מהמחקר, הסתיימה רק בסוף אפריל 1993, ובאוגוסט 1993 התקבלו במשרד "עקרונות הצעה לשינוי החוק". עד סוף 1993 לא הוגש למשרד דוח סופי והוא שילם כ-376,700 ש"ח על חשבון העבודה. מכאן, שביצוע העבודה התמשך כבר 26 חודשים, יותר מכפליים ממשך הזמן שהוקצב לה.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, כי העיכובים בביצוע המחקר נבעו ממורכבות הנושא, כגון: איסוף נתונים ממקורות אחדים ועריכת תיאום ביניהם; והצורך להכניס שינויים רבים בשאלונים שהוכנו. לדעת משרד מבקר המדינה, אף נוכח מורכבות הנושא, משך המחקר אינו סביר והיה על המשרד להקפיד על ביצוע העבודה במועד.

**אי-תחולה של דמי שכירות מרביים:** הצורך במידע עולה בפרט בעניין תחולתם של שיעורים מרביים לדמי שכירות על פי החוק בבתי עסק מוגנים. תקנות הגנת הדייר (דמי שכירות בבתי עסק - אי-תחולת השיעורים המרביים והפחתות), התשמ"ג-1983, שהתקינה הממשלה בהתאם לסמכותה לפי סעיפים 52א(ה) ו-61 לחוק, הוציאו 21 סוגים של בתי עסק מוגנים מתחולת השיעורים המרביים של דמי שכירות. המאפיין עסקים אלה הוא, בדרך כלל, יציבות ואיתנות כלכלית, המצדיקים לכאורה את הסרת ההגנה שפרש עליהם החוק; לגבי בתי עסק אלה מתבטאת הגנת החוק בעיקר בכך שאין בעל הבית רשאי לפנות את הדייר אלא בהתקיים עילות שפורטו בחוק, ובזכותם של יורשי הדייר בבית עסק להפוך לדיירים מוגנים בתנאים שנקבעו בחוק.

**ברשימה של בתי העסק, שהכין המשרד לקראת פרסום התקנות האמורות, היו גם בתי מרקחת, אולם אלה לא נכללו ברשימה הסופית שפורסמה בתקנות; בתיקי המשרד לא נמצא הסבר לדבר.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1993 הסביר המשרד, כי הוא קיבל את טענתם של השוכרים, כי ב-1983, בעת שהוצאו התקנות, היו מחירי התרופות תחת פיקוח וכי בתי המרקחת לא דמו לבתי עסק אחרים, שפעלו בתנאי שוק חופשי, ולפיכך לא היתה כל הצדקה להוציאם מתקרת המקסימום. משרד מבקר המדינה העיר לכך, כי היה על המשרד לבחון טענות אלה על כל היבטיהן לפני שהסתמך עליהן, דבר שלא נעשה. בעניין זה, ראה בדוח זה, בפרק "הפיקוח על מחירי תרופות" (עמ' 310).

**מאז התקנת התקנות ב-1983 לא שב המשרד לבחון מהם סוגי העסקים שראוי לכלול ברשימת העסקים, שלגביהם לא יחולו השיעורים המרביים של דמי השכירות.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1993 טען המשרד, כי במשך השנים פנו אליו נציגים של הצדדים הנוגעים לעניין, אך לדעתו דרוש פתרון יסודי וכולל, להבדיל מהוספה או גריעה של סוגי עסק מהרשימה. משרד מבקר המדינה העיר, כי המשרד אכן היה יכול לזום הצעה לשינוי החוק כדי להחיל פתרון כולל, אך - כעולה מהאמור לעיל - הוא נמנע מלעשות כן. יתרה מזו, גם החלת הפתרון ושינוי החוק עלולים להימשך זמן רב. עד אז ראוי שהמשרד יערוך את בדיקותיו ויפעל בהתאם להן לעדכון התקנות.



חוק הגנת הדייר [נוסח משולב], התשל"ב-1972, והתקנות שהותקנו מכוחו חלים על מספר ניכר של דיירים ושל בעלי בתי עסק ומשפיעים רבות על רווחתם, דרך הפיקוח על דמי השכירות והשינויים בהם, ועל הסדרת העברתם של הנכסים המוגנים מדייר לדייר. מעורבותו של המשרד בביצוע החוק מתמצית בפרסום בתקנות של שיעורי ההעלאה של דמי השכירות המוגנים, אולם לרוב לא היה בידי המשרד מידע עדכני ומהימן בדבר האוכלוסייה שהחוק חל עליה. העדר המידע פגע ביכולתו של המשרד לעדכן תקנות שהוציא על פי החוק. רק סמוך לסוף 1993 קיבל המשרד לידיו נתונים ראשוניים ממחקר שהזמין לפני למעלה משנתיים. במשך תקופה ארוכה גם לא ערך המשרד בדיקות מטעמו אם יש מקום להוציא או לכלול במסגרת תקרת דמי השכירות סוגים שונים נוספים של בתי עסק.

סמוך לסוף 1993 גיבש המשרד הצעה לשינוי יסודי של החוק, הן באשר לבתי עסק והן באשר לדירות מגורים, שעיקרה השתתת השכירות על תנאי השוק. החלת הפתרון ושינוי החוק עלולים להימשך זמן רב. עד אז על המשרד לערוך בדיקות בעניין תקרת דמי השכירות המוגנים, ולבחון את כל ההיבטים לפני שיגיע למסקנה סופית לכאן או לכאן, ולאור התוצאות לעדכן את התקנות.

## **ממצאי מעקב**

### **ההיערכות לרעידות אדמה בישראל**

דוח שנתי 41, עמ' 136

1. הביקורת על ההיערכות לרעידות אדמה בישראל נערכה בשנת 1990 וממצאיה פורסמו במאי 1991, בדוח שנתי 41, עמ' 136.

ממצאי הביקורת הצביעו, שעל אף התראותיהם החוזרות של מומחים בתחומי הנדסת הבנייה והסייסמולוגיה, מאז סוף שנות ה-70, בדבר הסכנה המוחשית להתרחשות רעידת אדמה בעצמה ניכרת בארץ, אשר עלולה לגרום פגיעות בנפש ונזקים ניכרים לרכוש, מחמת אי-אכיפת התקן הישראלי לבנייה עמידה ברעידות אדמה, ואף שהממשלה קיבלה בשנים 1986 - 1990 החלטות המחייבות את משרדי הממשלה