

משרד הבינוי והשיכון

פעולות ביקורת

נבדקו סדרי ההקצאה והאכלוס של דירות בתנאי שכירות, ניצול מלאי הדירות הפנויות בשיכון הציבורי והשימוש שעשה המשרד במערכת הממוחשבת שהפעיל. הבדיקות נעשו באגף האכלוס של המשרד ובמחוז המרכז שלו וכן בעמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ, במשרד הראשי ובמרחבי אילון והשרון שלה.

נבחנו סדרי הבקרה של פרויקט שיקום השכונות בתחום השיקום הפיזי לשנים 1994-1995: ביצוע הפרויקט לעומת התכנון וכן העסקת כוח אדם באמצעות האגודה לתרבות הדיור. הביקורת נעשתה באגף לשיקום פיזי שבמשרד, באגודה לתרבות הדיור, בחלמיש, חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדיור בתל אביב-יפו בע"מ, ובמחוז המרכז של המשרד.

נבדק הארגון של המינהל לבנייה כפרית כיחידת סמך במשרד והטיפול של המשרד ושל משרד הפנים במגזר הכפרי, בייחוד בתחום עבודות התשתית. הבדיקה נעשתה במחוזות הגליל וחיפה הכפריים והעירוניים של המשרד, במחוזות הצפון וחיפה של משרד הפנים וכן במשרד הראשי בירושלים.

במשרד הראשי ובמחוזות המרכז והצפון נעשתה ביקורת על סדרי מסירת עבודות: סדרי פרסום המכרזים ומהלכם, קיום תנאי המכרז והחוזת במהלך העבודה וכן סדרי העסקתם של מנהלי פרויקטים.

נבדקו סדרי העסקת עובדים בלשכת סגן שר הבינוי והשיכון ובלשכת המנכ"ל וכן מינוי סמנכ"לים בפרזות, חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ, ובערים, חברה לפיתוח עירוני בע"מ. הבדיקה נעשתה בלשכות סגן השר והמנכ"ל, במחלקת משאבי אנוש של המשרד ובשתי החברות. בדיקת השלמה נעשתה בנציבות שירות המדינה (ראה בפרק "מינויים פוליטיים ומינויים לא תקינים").

בעמידר נבחנו ההסדרים הכספיים של החברה עם משרדי הממשלה והביטוי שניתן לפעילותה בדוחותיה הכספיים. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבינוי והשיכון ובמשרד האוצר.

דירות בתנאי שכירות לזכאים

ריכוז ממצאים

משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) מסייע למשפחות חסרות דירה לפתור בעיה זו, בעיקר על ידי מתן הלוואות לרכישת דירה. למשפחות דלות אמצעים מקצה המשרד דירה בדמי שכירות נמוכים בהשוואה לאלה הנהוגים בשוק החופשי. נוהלי המשרד מגדירים את הקריטריונים לאישור זכאות לדירה בשכירות - וזאת בהתאם למצבו החברתי-הכלכלי או הבריאותי של הזכאי - וכן את הכללים לפיהם יש להקצות להם את הדירות ולאכלסן.

מספר הזכאים הממתינים גדול בהרבה ממספר פתרונות הדיור שהמשרד יכול להציע, פער זה הולך ומתרחב.

לא הופעלה באופן מלא וסדיר המערכת הממוחשבת שנועדה למטרות האלה: לרכז את כל פרטי הבקשות; לסייע במיון הבקשות לפי סדר העדיפות שנקבע בנוהלי המשרד; ולשמש אמצעי לפיקוח ובקרה על קביעת רשימת הזכאים וההקצאות. הבקשות טופלו ידנית במחלקות האכלוס של המשרד.

במחוז המרכז שבו מרוכזת מרבית האוכלוסייה במדינה ואשר מספר הממתינים לדיור המצויים בו הוא הגדול ביותר, נמצאו במאי 1996 1,146 ממתינים לדירות בעמידר. באותו חודש היו בעמידר 115 דירות להקצאה. בדיקה פרטנית העלתה, כי קצתן היו פנויות כמה שנים. הזכאים המתונו גם זמן רב עד שהוקצו להם הדירות.

גם לאחר ההקצאה חלו עיכובים באכלוס הדירות; במקרים מספר אף למעלה מחצי שנה.

נמצא, שיש כ-4,700 דירות פנויות או תפוסות שהמשרד ועמידר לא הצליחו למחזר אותן עבור הזכאים, ובהן: דירות תפוסות בידי פולשים, או בידי קרובי דיירים קודמים ודירות נטושות. נמצאו גם דירות שהיו פנויות במשך שנים ויועדו למכירה, ושמכירתן יכלה להגדיל הכנסות ולחסוך בהוצאות, אך הטיפול בהן התמשך זמן רב.

83% מהדירות הושכרו לזכאים בשכר מסובסד; למעלה ממחציתם זכו להנחות מרביות בשכר דירה, שברבעון השלישי של שנת 1996 עמד על סך 65 ש"ח לחודש. בין מקבלי ההנחות היו בעלי דירות, שעל פי נתוני המשרד לא היו זכאים לכאורה לדיור בשכירות ולא היו זכאים להנחות אלה.

המשרד העריך בשנת 1996 את כלל הסובסידיה למקבלי ההנחות המרביות ביותר מרבע מיליארד ש"ח לשנה. הקפדה על כללי הזכאות היתה מאפשרת להפנות חלק מהסובסידיה למתן פתרונות דיור נוספים לזכאים הממתינים זמן רב למימוש הזכאות.

בתקציב המדינה אין גילוי מלא של הסובסידיה לדיירי השיכון הציבורי, כמו שזה נעשה לגבי סובסידיה בתחומים אחרים וכמו בסיוע לזכאי המשרד לרכישת דירה.

תקציבי הסיוע של המשרד לזכאים לרכישת דירות הסתכמו בשנת 1995 ב-2,797 מיליון ש"ח להלוואות ועוד 2,177 מיליון ש"ח למענקים, סבסוד ריבית וסבסוד הצמדה להלוואות. לעומת זאת, תקציבי הסיוע לרכישת דירות המיועדות להשכרה, לתחזוקה, לשיפוצים ולהרחבה הסתכמו ב-185 מיליון ש"ח בלבד.



משרד הבינוי והשיכון מסייע למשפחות חסרות דירה לפתור את בעיית דיורן, בעיקר על ידי מתן הלוואות לרכישת דירות. למשפחות דלות אמצעים מאשר המשרד שכירת דירה מרכוש המדינה בדמי שכירות נמוכים בהשוואה לדמי השכירות הנהוגים בשוק החופשי. נוהל המשרד "הקצאת דירות בשכירות" מאוגוסט 1994 (להלן - הנוהל), מפרט את הקריטריונים לאישור דירה בשכירות, וזאת בהתאם למצב חברתי-כלכלי או בריאותי של המבקשים. כמו כן קובע הנוהל את התפקידים של הגורמים המטפלים, סמכויותיהם וסדרי הטיפול בבקשות לדירה בשכירות, אישור הזכאות והקצאת הדירה בפועל לזכאים. בידי החברות המאכלסות מלאי של דירות להשכרה - מהן דירות בבעלותן ומהן דירות בבעלות המדינה (להלן - השיכון הציבורי) - ותפקידן לנהל ולתחזק את הדירות ולאכלסן בזכאים שלהם הוקצו הדירות בידי הוועדות המוסמכות לכך.¹ במקרים מיוחדים, כגון משפחות נכים ומשפחות מרובות ילדים, שלא נמצאה להם דירה מתאימה במלאי, דואג המשרד לרכוש עבורן דירה מתאימה בשוק הפרטי, לצורך השכרה (נכסי רכישה; להלן - דירת נ"ר).

הגדולה מבין החברות המאכלסות היא החברה הממשלתית עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (להלן - עמידר או החברה), שברשותה דירות בכל רחבי הארץ. חברות ממשלתיות נוספות שפועלות בתחום שיפוט מוגדר בניהול דירות בשיכון הציבורי הן אפירדר, חברה לשיכון ולפיתוח אשקלון בע"מ; ולור"ם, החברה לפיתוח אזור לוד-רמלה. יש גם חברות שהן בבעלות משותפת של הממשלה והעיריות, ובהן: פרזות, חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ; חלמיש, חברה ממשלתית עירונית לשיכון הדיוור בתל אביב-יפו בע"מ; שקמונה, חברה ממשלתית-עירונית לשיכון הדיוור בחיפה בע"מ; וחל"ד, חברה ממשלתית עירונית לשיכון ודיוור, פתח תקווה. נוסף לאלה פועלת עמיגור, מפעלי דיור של הסוכנות היהודית, שהיא חברה בבעלות הסוכנות היהודית, ומנהלת דירות שבבעלותה ושבבעלות המדינה במקומות כגון אשדוד, מגדל העמק, אשקלון, שדרות ונתיבות.

בחודשים אפריל-ספטמבר 1996 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי ההקצאה והאכלוס של הדירות בתנאי שכירות; את ניצול מלאי הדירות הפנויות בשיכון הציבורי²; ואת השימוש שעשה המשרד במערכת הממוחשבת שנועדה לסייע בתהליך אישור הזכאות והקצאת הדירות לאכלוס. הביקורת התמקדה בפעולות של חברת עמידר; הבדיקות נערכו באגף האכלוס של המשרד ובמחוז המרכז שלו, וכן בחברת עמידר, במשרד הראשי ובמרחבי אילון והשרון שלה.

סדרי הקצאה, פיקוח ובקרה

1. נוהל המשרד קובע את הוועדות המוסמכות (להלן - ועדות האכלוס) המאשרות זכאות לדיור בשכירות ואת סדרי עבודתן. הנוהל מדרג את קבוצות הזכאים הממתינים לדירה לפי סדר עדיפות להקצאה, כדלקמן: (א) חסרי דירה; (ב) מי שגרים בשכירות מסובסדת וזכאים להחלפת דירה בשל מצוקה בריאותית; (ג) מי שגרים בשכירות מסובסדת וזכאים להחלפת דירה בשל תנאי צפיפות. בכל קבוצה מדורגים הזכאים על פי רמת מצוקתם; אם יש זכאים ברמת מצוקה זהה, תינתן עדיפות למי ששירת בצה"ל.

¹ אישור הזכאות להשכרת דירות לעולים חדשים הוא באחריות המשרד לקליטת העלייה.

² בעניין זה, ראה גם בדוח שנתי 44, הפרק "היבטים של מתן סיוע בדיור לאוכלוסייה הנזקקת", עמ' 148, וכן בדוח שנתי 46, הפרק "השכרת דירות חדשות לאוכלוסייה נזקקת", עמ' 132.

2. כדי לזרז את התהליך של הקצאת דירות פנויות לזכאים, קבע המשרד כדלקמן: החברות המאכלסות ידווחו למחלקות האכלוס במחוזות המשרד מיד עם התפנות דירה אצלן; מחלקות האכלוס יודיעו טלפונית לזכאי על הקצאת הדירה עבורו, וההודעה תגובה בתרשומת. נוסף לכך, יישלח מברק למענו של הזכאי, והעתק ממנו יישמר בתיק הזכאי.

3. מאז 1979 פועלת במשרד מערכת ממוחשבת; באמצעותה אמור המשרד לרכז ולבדוק את נתוני הבקשות לדירות בשכירות, לעקוב אחר אישורי הזכאות, להפיק רשימה של זכאים, לפי סדר העדיפות שנקבע בנוהל. על פי הנוהל צריכה הרשימה לשמש "סדר יום" לדיון בוועדות האכלוס על הקצאת דירות לזכאים. נתוני ההחלטות בוועדות האכלוס יוזנו למערכת הממוחשבת, להפקת "תעודת זכאות" בהתאם; זו תישלח לזכאי ולחברה המאכלסת ותשמש אסמכתה לאכלוס. למערכת הממוחשבת נועד גם תפקיד חשוב בקיום פיקוח ובקרה יעילים על כל שלבי הטיפול בהקצאת הדירות.

הועלה, שהמשרד לא הקפיד להזין את המערכת הממוחשבת בנתונים הדרושים, כדי שיוכל למיין ולנתח את המידע שנאגר בה, ולהסתייע בו לצורך הטיפול במבקשים ולצורכי פיקוח ובקרה על התהליך כולו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1996 הסביר המשרד, כי המערכת הממוחשבת היא מיושנת ומוגבלת. מגבלות אלה מתבטאות, בין השאר, בזמן הממושך הנדרש להפקת נתונים וסדר יום לטיפול בזכאים. המשרד הוסיף, כי אגף האכלוס כבר החל בהכנת רפורמה בתהליכים ובנהלים להקצאת דירות בשכירות, וכי בעקבות הביקורת יואץ הטיפול בגיבוש הנוהל ובהכנת מערכת ממוחשבת חדשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם אכן המערכת הממוחשבת מיושנת ומוגבלת, היה על המשרד לפעול לעדכון ולשדרוג של המערכת כך שתוכל לשמשו ביעילות לכל המטרות להן היא יועדה, ובעיקר ככלי פיקוח ובקרה. תמוה הדבר שהמשרד לא נתן דעתו על כך בעוד מועד, כדי להבטיח טיפול יעיל, ולמנוע פרצות העלולות להוביל לטיפול לא הוגן בבעיות הדיוור של אוכלוסיית מצוקה.

נתונים על ממתנינים ודירות פנויות

1. על פי נתוני המשרד לגבי המחוזות: ירושלים, המרכז וחיפה, הוגשו למשרד ולחברות המאכלסות, בחודשים מאי-אוגוסט 1996, 2,398 בקשות לסיוע לדיוור בשכירות; 550 מהן אושרו; 1,298 בקשות נדחו ו-550 נמצאו בטיפול.

2. בסוף אוגוסט 1996 הגיע מספרם של הזכאים הממתנינים לדירה בשכירות ל-2,071. נתונים אלה התייחסו לשלושה מחוזות בלבד של המשרד: ירושלים, המרכז וחיפה ולחברות המאכלסות; זה לעומת 1,005 זכאים שהיו בהמתנה בכל הארץ בינואר 1994.³

3. למשרד אין דיווח מלא על מלאי הדירות שבידי החברות המאכלסות וזמינותן (פרט לעמידר ועמיגור). הנתונים על דירות פנויות בעמידר, שלה מלאי הדירות הגדול ביותר בכל הארץ, הראו כי בסוף יוני 1996 היו לה כ-1,000 דירות פנויות, רובן עמדו פנויות יותר מ-90 יום מסיבות שונות. היוצא מזה, שמחד - עמדו דירות פנויות שלא נוצלו, ומאידך - היה תור גדול של ממתנינים.

³ ראה דוח שנתי 44, עמ' 150.

הקצאת דירות פנויות במחוז המרכז

מחוז המרכז (להלן - המחוז) של המשרד הכולל את כל היישובים העירוניים בשפלה מגדרה ועד חדרה, הוא המחוז בעל האוכלוסייה הגדולה ביותר והמספר הרב ביותר של ממתנים לדירה בשכירות.

ניתוח הנתונים של המחוז למאי 1996 מראה, כי היו בטיפולו באותו חודש 1,146 זכאים ממתנים לדירות מחברת עמידר בלבד (נוסף להם היו 177 זכאים תושבי תל אביב-יפו שהמתינו בחברת חלמיש, ו-64 זכאים תושבי פתח תקווה שהמתינו בחברת חלד).

באותו חודש היו במלאי של עמידר, לפי רישומי המשרד על מחוז זה, 115 דירות פנויות שיועדו להקצאה לזכאים. משרד מבקר המדינה בדק את הקצאתן של 22 מהן. נמצא, כי עד ספטמבר 1996 הוקצו 20 דירות. שתי הדירות הנותרות יועדו למכירה.

הבדיקה העלתה, כי בתהליך הקצאת הדירות לא הוקפד על הכללים המחייבים שבנוהל המשרד או בהנחיות שהוציא אגף האכלוס בעניין זה, כמפורט להלן:

1. רשימת הממתנים הוכנה ידנית ובידי כל אחת ממחלקות האכלוס של המחוז בנפרד, על סמך רשימות פנימיות שלהן. הרשימות לא כללו את הפרטים הדרושים לקביעת סדר העדיפות בהקצאת דירות לזכאים, לפי הקריטריונים שנקבעו בנוהל. נוכח העובדה שהטיפול ברשימות הממתנים הוא ידני, קשה לוודא שרשימת הממתנים במחוז מלאה, ושהקצאת הדירות נעשתה לפי סדר העדיפות שקובע הנוהל.

2. התברר, כי רובן של 22 הדירות, שעמדו להקצאה במאי 1996, היו פנויות זמן ניכר לפני כן, מהן ארבע דירות משנתיים עד תשע שנים. בכל זאת, זמן ההמתנה של 7 זכאים, היה ארוך, והם המתינו כשנה עד יותר משלוש שנים עד הקצאתן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי בעקבות הביקורת נערך אגף נכסים ודיוור לקבלת דיווח שוטף על הדירות הפנויות ומשך זמן היותן פנויות, ולביצוע מעקב ובקרה על החברות המאכלסות.

3. בנוהל נקבע, כי זכאי שסירב לשתי הצעות לדירות לא יהיה זכאי להצעות נוספות במשך שנה וחצי. נמצא, כי עובדת הסירוב אינה מצוינת באופן ברור ומסודר בתיקי הממתנים, ולכן לא ניתן לקבוע, במקרים שנבדקו, אם ההמתנה הממושכת להקצאת הדירה נבעה גם מסירוב הזכאי לקבל את ההצעות שהוגשו לו.

4. כאמור, על החברות המאכלסות להודיע למחוזות המשרד מיד עם התקבל דיווח על התפנות של דירות. הבדיקה העלתה, כי ב-6 מבין 22 המקרים שנבדקו, לא נמצא בתיקים תיעוד על כך שהדבר נעשה. ב-3 מבין 16 המקרים בהם נמצאו הודעות על התפנות דירה כנדרש, נמצא כי ההודעות נשלחו כעבור 30 עד 47 יום לאחר התפנות הדירה.

5. נמצא, כי ועדת האכלוס לא התכנסה במשך כמה חודשים, אף שלפי הנוהל עליה להתכנס אחת ל-6 שבועות. בשלושה מבין 22 המקרים התפנו הדירות בספטמבר, בנובמבר ובדצמבר 1995, ואילו הוועדה דנה בהקצאתן רק במארס 1996.

בתשובתו הסביר המשרד, כי הוועדות לא התכנסו כיוון שהדירות לא היו זמינות לאכלוס עקב מחסור בתקציב לשיפוצן. המשרד דאג להגדלת התקציב, למטרה זו, בשנת 1997 (אשר לסדר העדיפות של המשרד במסגרת תקציבו, ראה להלן).

6. שתי הדירות שנועדו למכירה היו פנויות זה שנים מספר עד שנקבע - בשנת 1996 - יעודן למכירה; שתיהן ממוקמות ביישוב במרכז הארץ, אחת פנויה מנובמבר 1989 והאחרת מדצמבר

1992. מדובר בדירות צמודות קרקע על מגרשים גדולים באזורי ביקוש; הדירות הן אטומות, ולא היו ראויות למגורים במצבן באותו מועד.



לדעת משרד מבקר המדינה, כשיש מחסור חמור בדירות להשכרה המיועדות למשפחות במצוקת דיור, ניצול יעיל של מלאי הדירות הפנויות וחלוקתו ללא השהיות לזכאים בהתאם לסדר העדיפות שנקבעו בנהלים, הם צורך חיוני מהמעלה הראשונה. לשם כך, על המשרד לגלות נחישות באיתור דירות המיועדות להקצאה, לשפצן ולהכשירן לאכלוס ללא עיכובים ולקצר במידה רבה את הזמן להקצאתן ולאכלוסן.

אכלוס דירות במחוז המרכז

1. גם לאחר תקופת ההמתנה עד להקצאת דירה לזכאים, נדרש זמן נוסף לאכלוסה בפועל. רק 11 מבין 22 הדירות אוכלסו עד ספטמבר 1996, מועד סיום הביקורת.

בתשובתה מנובמבר 1996 למשרד מבקר המדינה, ציינה עמידר, כי 3 דירות אוכלסו לאחרונה, באוקטובר ובנובמבר 1996. יתר הדירות טרם אוכלסו, בעיקר בגלל הצורך בשיפוץ.

2. בעמידר נמצאו נתונים על דירות נוספות במחוז המרכז שהוקצו למועמדים, אך אכלוסן התעכב זמן רב, בעיקר בגלל עיכוב בביצוע השיפוצים. כך, למשל, בתקופה ינואר-יוני 1996, אוכלסו במחוז, 45 מבין 190 דירות כעבור 3.5-11 חודשים מיום הקצאתן.

בתשובתה הסבירה עמידר, כי אכלוס הדירות התעכב, בעיקר משום שהמשרד לא העביר במועד תקציב לשיפוצים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הוסיף המשרד, כי הוא "מודע לבעיה שהוליד העדר התקציב, אשר עיכב את ביצוע השיפוץ לאכלוס חוזר במועד", וכי הוא פעל להגדלת תקציב השיפוצים, כדי למנוע השהיה באכלוס הדירות, שפוגעת בזכאים וגורמת נזק לרכוש.

משרד מבקר המדינה העיר, כי במסגרת התקציבים העומדים לרשות המשרד לביצוע תפקידיו, תקציבי הסיוע המיועדים לרכישת דירה בידי זכאים הסתכמו בשנת 1995 ב-2,797 מיליון ש"ח להלוואות, וב-2,177 מיליון ש"ח למענקים, לסבסוד ריבית ולסבסוד הצמדה להלוואות; לעומת זאת, תקציבי המשרד לרכישת דירות, לחידוש, לתחזוקה ולהרחבת דירות המיועדות לזכאי דיור בשכירות - אוכלוסיית הזכאים הנזקקת ביותר - הסתכמו ב-185 מיליון ש"ח בלבד. ניתן לצפות שהמשרד יקצה את המשאבים לזכאי דיור בשכירות לפי כללי הזכאות שהוא עצמו קבע.

לדעת מבקר המדינה, על המשרד לדאוג במסגרת סדר העדיפות שלו בתקציב, לא להותיר זכאים חסרי קורת גג במצב של חוסר ודאות - ולא לדחות את מימוש זכאותם למועד בלתי ידוע.

ניצול מלאי דירות פנויות בעמידר

לפי נתוני עמידר לאוקטובר 1996, מבין כ-69,800 דירות שהיו במלאי הדירות שבבעלותה או בניהולה, כ-4,700 לא היו מאוכלסות.

משרד מבקר המדינה בדק את ניצול מלאי הדירות, שעל פי רישומי עמידר היו מתאימות לאכלוס. הבדיקה נעשתה בכמה מסוגי הדירות לאכלוס. להלן הממצאים:

דירות פלושות: לפי נתוני עמידר לסוף אוגוסט 1996, הוחזקו 569 דירות בידי פולשים; מהם מי שנכנסו לגור עם קרובי משפחתם ונשארו לגור בדירה גם לאחר פטירתם (312 במספר), ומהם זרים שפלשו לדירות ריקות (257 במספר). רובם החזיקו בדירה באופן זה במשך זמן רב; רוב המחזיקים היו במחוזות: המרכז וירושלים.

מהנתונים עולה, כי בחודשים ינואר-אוגוסט 1996, פונו 96 (כ-8%) מבין 1,197 פולשים ואילו ל-531 פולשים ניתנה האפשרות לשכור את הדירות שאליהן פלשו (להלן - לגליזציה).

פעילות הלגליזציה נשענת על הנחיות שהוציא מנהל אגף האכלוס במשרד, שעודכנו לאחרונה במאי 1996. לפי הנחיות אלו רשאית החברה להחתים על חוזה שכירות אנשים שיש להם קרבה ראשונה (בן או בת) לדייר החוקי, בתנאי שהתגוררו עמו שישה חודשים לפני פטירתו, או כאלה שהתגוררו בדירה מלפני אפריל 1990, גם אם אין להם קרבה משפחתית לדייר הקודם.

בשני המקרים חייבים המחזיקים להיות "חסרי דיור" כמוגדר בנוהלי המשרד. עם זאת, אם מצבם הכלכלי אינו מזכה אותם בשכירות מסובסדת, תאושר להם השכירות בדירה בתנאי שכר דירה חופשי (שד"ח), שהוא גבוה משכר דירה מסובסדת שניתן לזכאים, אך לרוב נמוך משכר הדירה בשוק החופשי. יוצא, שעל פי הנחיה זו מחזיקים בלתי חוקיים, שאינם זכאים לדירות בשכירות על פי הקריטריונים הקיימים, יוכלו להתגורר בדירות השיכון הציבורי. המשמעות היא שהמשרד הסכים להתפשר עם מקצת הפולשים על חשבון זכאים שממתינים זמן רב לפתרון דיור. פשרה זו נובעת בעיקר מהרצון להימנע מהתהליך המשפטי הקשה והממושך עד לקבלת צו פינוי ועד לביצועו. ברם, אין להתעלם מכך, כי בויתור על נקיטת אמצעים משפטיים, נגרע לתקופות ארוכות מאד מספר רב של דירות מתוך המלאי המוגבל של עמידר, שיכול לשמש את האוכלוסייה הנזקקת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי בעקבות הביקורת החליט המשרד לשנות את ההנחיות הקיימות בעניין זה לחברות המאכלסות. בין היתר, הוחלט שלא תאושר לגליזציה לקרובים מקרבה ראשונה של דיירי השיכון הציבורי שנפטרו, אם הם יחידים או זוגות ללא ילדים, למעט כאלה המתקיימים מקצבאות של המוסד לביטוח הלאומי. כמו כן, הודיע המשרד כי תבוטל הזכאות לגליזציה של דיירים שפלשו לדירות לפני אפריל 1990. עם זאת, חזר המשרד וציין את הקושי הרב שבפינוי בנים של דיירי השיכון הציבורי.

בדיקה מפורטת לגבי פלישה שבוצעה בסוף שנת 1994 העלתה ליקויים כבדי משקל בטיפול המשרד בפינוי הדירה שיועדה למשפחת נכים. מדובר בדירה צמודת קרקע בת 3 חדרים, שממוקמת באזור מבוקש ועל מגרש בשטח של כחצי דונם (בעניין זה, ראה גם ברוח שנתי 42, הפרק "אכלוס דירת קרקע ברעננה", עמ' 260).

באוגוסט 1994 הוקצתה הדירה האמורה למשפחת נכים אשר חתמה על חוזה שכירות עם עמידר. כניסתה של המשפחה לדירה נמנעה עקב פלישה. ברשות הפולשים לא היתה תעודת זכאות, והם גם לא עמדו בקריטריונים לקבלת דירה בשכירות. במאי 1995 הוצא נגד הפולשים פסק דין לפינוי הדירה אך ביצעו נדחה מספר פעמים כדי לאפשר לפולשים להגיש ערר למשרד. ברם, כל הפניות שהוגשו למשרד נדחו. במאי 1996 הגישו הפולשים בקשה נוספת, הפעם לוועדה הציבורית של המשרד, וזו החליטה לאשר מתן ליגליזציה לפלישה.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה באשר לנסיבות בהן קיבלה הוועדה הציבורית את החלטתה התברר, שמחלקת האכלוס שבמחוז המרכז של המשרד לא הציגה בפני הוועדה הציבורית את

פרטי המקרה במלואם; הסתבר כי את עיקר החלטתה ביססה הוועדה על מזכר שנשלח אליה לבקשתה ועל פיו אין ממתנים לדירה נשוא הפלישה. לא הובאה בפני הוועדה העובדה, כי הדירה אליה פלשה המשפחה כבר הוקצתה למשפחת נכים ונחתם עמה חוזה שכירות. גם כאשר הובאו העובדות המדויקות במלואן בפני סמנכ"ל לאכלוס של המשרד וזה הורה להביא את התיק לדיון חוזר בפני הוועדה הציבורית - לא נערך דיון כזה. הסתבר, כי משפחת הנכים לה הושכרה הדירה ויתרה על הדירה והובטחה לה במקום זו דירת נ"ר שתירכש עבורה. בפועל הבטחה זו לא באה לידי מימוש עד סיום הבדיקה בספטמבר 1996.

באוקטובר 1996 הסכימה המשפחה הפולשת לפנות את הדירה והיא אוכלסה במשפחת נכים אחרת. התברר, שמשפחה זו המתונה לפתרון דיור בעת שהמחוז דיווח לוועדה הציבורית, כי אין מועמדים אחרים בהמתנה. פינוי הדירה מפולש ואכלוסה במשפחת נכים חסכה למשרד הוצאה כספית הכרוכה במתן פתרון דיור למשפחה שאוכלסה בדירה הפלושה.

מהמתואר לעיל עולה, שתהליך הטיפול בפינוי הדירה היה בלתי תקין לחלוטין. בעקבות הביקורת הודיע סמנכ"ל לאכלוס של המשרד לעמידר, כי הוועדה הציבורית החליטה לעכב את מתן הלגליזציה עד להנחיה חדשה. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי מנכ"ל המשרד הטיל על המבקר הפנימי לבדוק את אופן הטיפול במקרה זה ובנסיבות שהביאו לאישור הלגליזציה. הבדיקה מטעם המשרד בעניין זה נמשכת.

לדעת מבקר המדינה, גם אם הטיפול בפינוי פולשים כרוך בקשיים רבים, צריכות לעמוד לנגד עיני המשרד משפחות זכאים שממתנות לפתרונות דיור והן לעתים במצוקה גדולה, בייחוד כשהן משפחות של נכים.

מבקר המדינה כבר הביעה את דעתה בנושא זה בדוח שנתי 44 (עמ' 152) בצינה, כי "ניהול יעיל של נכסי המדינה ועמידה על זכויותיה בהם היו יכולים למנוע או לצמצם תופעות כאלה של דיירים בלי חוזים, ולהוסיף פתרונות דיור למשפחות השרויות במצוקה קשה יותר שהיו זכאיות להם".

עוד ציינה מבקר המדינה, כי "הקושי לטפל בפינוי מחזיקים בדירות ללא חוזה נובע, בין היתר, מהזנחה של כמה שנים בגילוי המצב העובדתי באשר למעמד המחזיקים בדירה. כאשר מדובר במציאת פתרונות דיור למשפחות השרויות במצוקת דיור ובמצוקה חברתית-כלכלית, יש צורך במשנה מאמץ כדי להבטיח שדירות ממלאי השיכון הציבורי האמורות להתפנות לא ייתפסו שלא כדן. למשרד יש מחויבות לדאוג לכך, שאלה שנמצאו זכאים לדירה בשכירות מסובסדת על פי קריטריונים מחמירים יזכו לעדיפות בקבלת דיור על פני אחרים".

דירות נטושות: דירה נטושה מוגדרת בנוהל עמידר כיחידת דיור שהיא פתוחה, פרוצה ועזובה או סגורה, שלא התגוררו בה תקופה העולה על חמישה חודשים ולא היה מי שטוען לחזקה בה, ונתקיימו בה סימני נטישה. הסמכות להחליט שדירה היא נטושה, נתונה על פי נוהל זה בידי מנהל הסניף של החברה. עמידר יכולה ליטול את החזקה בדירה, ללא הליך משפטי, אם לא עברו 60 יום מיום גילוי הנטישה (במקרה של נטישה עקב פטירה, קבלת החזקה בדירה היא כחלוף 30 יום מיום הפטירה).

לפי נתוני החברה לספטמבר 1996, היו 108 דירות נטושות ברחבי הארץ, שהחזקה בהן לא הוסדרה. מהן 69 דירות במחוז הצפון, 18 במחוז המרכז, 10 במחוז ירושלים ו-11 במחוז הדרום.

בדיקה של 108 הדירות העלתה, כי שתיים מהן נטושות מהשנים 1988 ו-1992; 18 דירות - מהשנים 1993 ו-1994; 34 דירות משנת 1995 (סך הכול 54) והיתר נטושות משנת 1996.

עמידר הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי 54 הדירות שנמצאו נטושות משנת 1988 ועד 1995, נמצאות בשלבי טיפול שונים; 15 מהן הוחזרו לחברה, בעקבות הביקורת, באוקטובר ובנובמבר 1996; לגבי שבע דירות בוטלה הנטישה משום שהדיירים חזרו להתגורר בהן; יתר הדירות נמצאות בשלבי קבלה לרשותה. החברה הוסיפה, כי לאחרונה גיבשה נוהל שמטרתו לקצר את ההליכים להחזרת הדירות.

לדעת משרד מבקר המדינה, בעת מחסור כה חמור בפתרונות דיור, מן הראוי היה שיוקפד על מעקב יעיל אחר דירות הננטשות ועל החזרת החזקה לחברה, כדי לאפשר את ניצולן לאכלוס חוזר.

משרד מבקר המדינה בדק סוגים נוספים של דירות שלא נכללו בנתוני עמידר כפנויות לאכלוס. להלן דוגמאות:

דירות שלא הוחזרו בידי דייריהן במועד: עמידר מאפשרת לדייר המחליף את דירת החברה בדירה אחרת, אותה רכש לעצמו, לא לפנותה מידית, אלא להמשיך להתגורר בדירת עמידר פרק זמן נוסף, אם הדירה החלופה נמצאת בבנייה, או עדיין תפוסה בידי המוכר, או טעונה שיפוץ. במקרה כזה חותם הדייר על חוזה שכירות חדש, שבו הוא מתחייב לפנות את הדירה במועד שהוסכם עליו. על פי נוהלי עמידר, על החברה לשלוח לדייר הודעה כי עליו להחזיר את החזקה במועד או לתת לו אישור על מתן אורכה להחזרת החזקה, אם נוצרו נסיבות שאינן מאפשרות להחזיר את הדירה במועד שהתחייב. אם הדירה לא הוחזרה לחברה בהתאם להתחייבות, יש לפעול לפינוי הדירה ולפיצוי החברה בגין האיחור.

לפי נתוני עמידר היו בספטמבר 1996 104 דירות שעדיין לא הוחזרו, אף שחלף המועד הנקוב בחוזים עם הדיירים להחזרתן. נמצא, כי שש דירות היו אמורות להיות מוחזרות במהלך השנים 1985-1992; 20 דירות במהלך השנים 1993-1995 ויתר הדירות במהלך 1996. באוקטובר 1996, בעקבות הביקורת, הוחזרו לחברה 3 מבין הדירות האמורות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה עמידר, כי בשבעה מקרים התקיימו סיבות מוצדקות להארכת תקופת השכירות, ועמידר תדאג לעדכן את נתוניה בהתאם.

דירות פנויות המיועדות למכירה: בהתאם לנתוני עמידר ליוני 1996, יועדו 84 דירות ברחבי הארץ למכירה.

הבדיקה העלתה, כי באותו מועד היו 46 מבין 84 הדירות פנויות כמה שנים, רובן מאז השנים 1988-1994. התברר, כי באותם מקרים שהדירות לא היו ראויות למגורים ולא היה טעם לשפצן, הן עמדו ריקות זמן רב בלי שהחברה החליטה למוכרן לציבור; יש בהן דירות על מגרשים יקרים ובמקומות מבוקשים, ולכן ניתן להפיק מהן הכנסה ולחסוך בעלות תחזוקתן. כל עוד מצויות דירות כאלה במלאי, הן יעד לפירוק אבזריהן או מטרה לפלישות, ותפיסת חזקה עליהן.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה עמידר, כי 13 מבין 46 הדירות האמורות נמכרו במחצית השנייה של שנת 1996.

לדעת משרד מבקר המדינה מדובר בדירות שפנויות שנים מספר; מן הראוי, שעמידר תיעל את הטיפול בדירות הפנויות המיועדות למכירה ותמנע המשך המצב הקיים שבו הדירות אינן מנוצלות ועלולות להיתפס בידי פולשים.

דירות מושכרות בניהול עמידר

בדוח שהגישה עמידר לשר הבינוי והשיכון עוד ביולי 1993, לרגל דיונים על פעילות החברה נקבע, כי היו בעמידר 85,690 יחידות דיור מושכרות, לרבות הדיור הזמני.

מנתוני עמידר עולה, כי מתוך 59,800 בתי אב שגרו בשכירות בניהול עמידר ביולי 1993, 62% כללו עד שלוש נפשות. התפלגות בתי אב לפי צפיפות המגורים לעומת גודל הדירה מעלה, שחלק ניכר מהמשפחות הקטנות גרות בדירות גדולות, כמפורט להלן:

צפיפות הדיור	עד 2 חדרים	3 חדרים	4 חדרים ויותר	ס"ה	באחוזים
פחות מנפש לחדר	7540	12380	4960	24880	41.6
נפש אחת לחדר	6950	13970	8160	29080	48.6
שתי נפשות לחדר	1340	2680	1290	5310	8.9
3 נפשות ויותר לחדר	360	120	50	530	0.9
ס"ה	16190	29150	14460	59800	100.0

מבחינת צפיפות המגורים מראה הטבלה לעיל, כי כ-90% מבתי האב גרו בצפיפות ממוצעת של עד נפש אחת לחדר.

משפחות שהוכרו כזכאיות לדיור בשכירות בניהול עמידר עשויות להישאר דיירות עמידר לצמיתות, אף שייתכן שכבר אינן עומדות בקריטריונים שהביאו להקצאת הדירה, בעיקר בגלל צמצום בני המשפחה הגרים עם הורים. זהו אחד ההסברים לנתונים שהובאו לעיל, לפיהם כ-90% מבתי האב גרו בצפיפות ממוצעת של עד נפש אחת לחדר, וזאת בדירות בכל הגדלים - של שניים, שלושה, ארבעה חדרים ויותר. במקרים רבים, העדיף המשרד למכור באמצעות עמידר את הדירות לשוכריהן, בתנאים נוחים.

בתשובתו הודיע המשרד, כי על פי הצעת נוהל חדשה שהכין, יידרשו חברות מאכלסות לאתר דיירים הגרים ב"רווחת דיור עודפת" ולהציע להם דירות קטנות שמתאימות לצורכיהן. כמו כן הודיע המשרד, כי נקבעה מתכונת למכירת דירות עמידר, שאינה נותנת תמריץ לרכישת הדירות באזורי ביקוש, שבהם יש ממתנים רבים לדירות בשיכון הציבורי.

שכר דירה וסובסידיה בעמידר

1. דיירי עמידר מתפלגים לשלוש קבוצות על פי שכר דירה שהם מחויבים בו:

(א) דיירים במצוקה גדולה ויכולת כספית דלה, שאושרו בידי מרכז הנחות בשכר דירה הפועל ליד עמידר, לקבל הנחות ניכרות משכר הדירה (להלן - שכר דירה מה"ש). אלה משלמים שכר דירה מזערי אשר הגיע ברבעון השלישי של שנת 1996 ל-65 ש"ח לחודש. לפי נתוני עמידר לאוגוסט 1996, הגיע חלקם של דיירים ששילמו שכר דירה מה"ש לכדי 61% מכלל דיירי עמידר.

(ב) דיירים שעמדו בקריטריונים לזכאות לדירה בשכירות מסובסדת שילמו בשנת 1996 שכר דירה של 290 ש"ח בחודש בממוצע. חלקם של דיירים אלה היה 22% מכלל דיירי עמידר, באוגוסט 1996.

(ג) דיירים בשכר דירה חופשי (להלן - שד"ח), שהם חסרי דירה שאינם זכאים לדירה בשכירות מסובסדת. ברבעון השלישי של 1996 עמד השד"ח לקבוצה זו על סך 670 ש"ח בממוצע לחודש⁴. חלקם של הדיירים בקבוצה זו הגיע באוגוסט 1996 ל-17%.

⁴ בעניין זה, ראה דוח שנתי 44, עמ' 152.

2. דוח של מבקר החברה שהוגש בינואר 1996, על בדיקה שערך לגבי דיירים שאושרו להם הנחות ניכרות בשכר הדירה (מה"ש) מלמד, כי בינואר 1996 היו בעמידר כ-35,000 דיירי מה"ש, ששילמו כ-8% בלבד מהשד"ח הקיים בעמידר.

דוח מבקר החברה הצביע על טיפול לקוי באישור זכאות להנחת מה"ש שגורם לעיוותים בניצול נכסי עמידר ובהכנסותיה. בדוח צוין, כי 1,200 בקירוב מאלה שנהנו מהנחת מה"ש היו על פי רישומי המשרד בעלי דירה, כלומר לא זו בלבד שאינם זכאים להנחת מה"ש, אלא שאין הם עוד זכאים לכאורה לדיוור בשיכון הציבורי. עוד נאמר בדוח, שתהליך אישור ההנחות היה לקוי ולא הבטיח שהאישורים היו מבוססים דיים. בדיקת מדגם של מקבלי שכר דירה מה"ש, שנתוניםם הוקבלו לנתונים של מקבלי קצבאות מביטוח לאומי, העלתה, כי 82% מהם לא היו זכאים להנחת מה"ש, אילו נדרשו למלא שאלון, וזה היה נבדק כראוי. באותו מדגם נמצא, כי 89% ממקבלי הנחת מה"ש שאושרו על סמך שאלון, לא היו מקבלים הנחה זו, אילו בדיקת השאלון היתה תקינה.

מכלל האמור יוצא, כי היה ניתן לייעל את הניצול של מלאי הדירות בעמידר, ולפנות יותר דירות להשכרה לזכאים הרבים הממתינים לפתרון דיוור.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה עמידר, בין היתר, כי נשלחו שאלונים ל-2,600 משפחות שנתוניםם הוקבלו לנתוני מקבלי הקצבאות מהביטוח הלאומי, ומבין 1,111 השאלונים שהושבו לחברה, 264 משפחות בלבד נמצאו זכאיות להנחה.

3. לפי חישוביה של עמידר, הסובסידיה הגלומה בשכר דירה שמשלמים זכאי מה"ש הגיעה בשנת 1995 לכדי 126 מיליון ש"ח לשנה. לפי חישובי המשרד, שנכללו בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1996, הוערכה הסובסידיה הגלומה במה"ש ביותר מרבע מיליארד ש"ח לשנה. חישוב זה התבסס על השוואה לשכר דירה חודשי הקיים בשד"ח, שהגיע ברבעון השלישי של 1996 ל-670 ש"ח, לעומת 65 ש"ח, שמחויבים בהם זכאי מה"ש.

בתשובתו מדצמבר 1996 הודיע משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי בכוונתו להפעיל יחד עם המשרד "שיטה חדשה לקביעת הנחות בשיכון הציבורי על בסיס מחיר שד"ח של שכר הדירה, הכנסת המשפחה והרכבה. השיטה תופעל על כל המשתכנים החדשים בשיכון הציבורי ובאופן הדרגתי גם על הדיירים הוותיקים".

4. משרד מבקר המדינה בדק את מצבה הכספי של עמידר עקב הפסדים מצטברים של החברה. במשך השנים התאפשרה פעילותה של החברה בעיקר ממכירת נכסים. בעניין זה, ראה גם בדוח שנתי 40, הפרק "היבטים בניהול הכספי של חברות אכלוס ממשלתיות", עמ' 197, וכן בדוח זה, הפרק "הסדרים כספיים בין עמידר לבין הממשלה", עמ' 182.

בתקציב המדינה אין גילוי מלא של הסובסידיה לדיירי השיכון הציבורי, כמו שזה נעשה לגבי סובסידיות בתחומים אחרים וכמו בסיוע לזכאי המשרד לרכישת דירה. אמנם בדברי ההסבר להצעת תקציב המשרד לשנת 1995 יש הערה קצרה על סיוע חוץ תקציבי לדיוור שמוערך ב-500 מיליון ש"ח בשנה, אולם גילוי זה אין בו פרטים על מרכיבי הסיוע ומשקלם. בנושא זה, ראה גם בדוח שנתי 42, הפרק "התקציב כתכנית וככלי דיווח ובקרה על פעולות המשרד", עמ' 163.

לדעת משרד מבקר המדינה, סובסידיה בהיקף כה גדול, מן הראוי שתיכלל באופן גלוי ומפורש בתקציב המשרד ולא רק בדברי ההסבר. בדרך זו יוגבל המשרד בסכום ההוצאה למטרה האמורה ויתאפשר למקבלי ההחלטות - בכנסת ובממשלה - להחליט כראוי על סדר העדיפות במסגרת הכוללת של תקציב המשרד בפרט ותקציב המדינה בכלל.



בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה הועלה, שהזכאים לדירות בשכירות נאלצים להמתין זמן רב למדי עד לקבלת דירה, בעיקר בגלל היצע מצומצם של פתרונות דיור, בשל עיכובים בדיווח על דירות מתפנות ומהתמשכות בתהליך אכלוסן.

עמידר, שבידיה המספר הגדול ביותר של דירות להשכרה במסגרת השיכון הציבורי, לא אכלסה במועד דירות, שהיו פנויות, בטענה שלמשרד הבינוי והשיכון אין תקציב לשיפוצן. מדובר בשכבת אוכלוסייה שהמשרד הכיר בזכאותה לדירה בשכירות לאחר שעמד על מצוקותיה החמורות.

נמצא, שיש דירות פנויות שניתן לנצלן ביתר יעילות ועל ידי כך להגדיל את מספר פתרונות הדיור המוצעים לזכאים. גם ניהול הדירות המושכרות שבידי עמידר טעון בדיקה יסודית כדי להבטיח שדירות השיכון הציבורי ישמשו את יעדן. הממצאים מעלים ספק באשר לזכאותם של דיירים רבים להמשיך ולגור בדירות עמידר, לא כל שכן ליהנות מסובסידיה גדולה בתשלום שכר הדירה שהם משלמים.

אמנם המגבלות בהן נתון השיכון הציבורי מקשות על סיפוק צורכי האוכלוסייה של הזכאים הרבים לדיור בשכירות, אולם הממצאים מצביעים על ליקויים רבים בטיפול הפרטני בזכאים ובמלאי הדירות המצומצם שמיועד להם, ובעיקר בכל הקשור בקיום נוהלי המשרד בתהליך הקצאת הדירות, בקביעת סדר העדיפות ובקיום פיקוח ובקרה על תהליך זה.

המתואר לעיל מציג תמונה עגומה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון את מכלול ההסדרים הנהוגים כיום לגבי הדירות בשכירות בשיכון הציבורי. עליו לקבוע בגילוי נאות בתקציב המדינה את גודל הסובסידיה הדרושה למחזור דירות מתפנות ושיפוצן ולהוספת דירות למלאי הקיים.

המשרד מעניק סיוע רב מתקציבו לזכאים לדיור לשם רכישת דירה, לעומת הסיוע המועט שמוקצב למתן פתרונות דיור בשכירות. ניתן לצפות שהמשרד יקצה את המשאבים למטרה זו לפי כללי הזכאות שהוא עצמו קבע.

ייעול ההליכים לפיהם מטפלים בזכאים לדירות בשכירות ותוספת פתרונות עבורם ראויים לכל מאמץ.

שיקום שכונות - בקרת פרויקטים וניהול כוח אדם

ריכוז ממצאים

משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) ממונה על הפעלת תכנית לשיקום ולהתחדשות של שכונות, שהממשלה אישרה בשנת 1977. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הבקרה של הפרויקט בתחום השיקום הפיזי בשבע שכונות בתל אביב-יפו, ואת סדרי ההעסקה של כוח האדם בפרויקט.

עד שנת 1994 לא הכינו מנהלי הפרויקטים בשכונות ומנהלי המחוזות תכניות רב-שנתיות המגדירות יעדים כמותיים, ואומדנים תקציביים הנותנים ביטוי כספי לתכניות אלה.