

ממצאי משרד מבקר המדינה מראים, שביישובים אשר יועדו לאוכלוסייה החרדית, ניתנו הטבות והנחות שיש בהן כדי להזיל את מחירי הדירות במידה ניכרת. הטבות והנחות אלה לא ניתנו ביישובים אחרים הדומים במאפייניהם.

דיוור להשכרה לאוכלוסייה בעלת צביון דתי

ריכוז ממצאים

בדצמבר 1996 סיכמו משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) ומשרד האוצר, כי לתקציב המשרד ייתוסף סכום של 170 מיליון ש"ח לבנייתן של 600 דירות אשר יועדו להשכרה, וכי עוד 80 דירות קיימות יוסבו להשכרה.

במסגרת סיכומים בין הליכוד לבין אגודת ישראל נקבע, כי מתוך כלל הדירות שייבנו להשכרה ייועדו עד 2,000 דירות להשכרה למגזר החרדי. הקמת הפרויקט הוצגה כתנאי להצטרפות אגודת ישראל לקואליציה. הסיכום לא הונח על שולחן הכנסת, כנדרש בחוק יסוד: הממשלה.

בהסכם הקואליציוני שהונח לפני הכנסת ובקווי היסוד של הממשלה, סוכם על בניית דירות להשכרה לכלל הציבור. גם התקציב של 170 מיליון ש"ח נועד לאותה מטרה; אולם המשרד ייעד את התקציב לבניית דירות להשכרה לציבור החרדי בלבד, וזאת בניגוד לחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה.

על פי נתוני המשרד, ישנן באזורי הביקוש כ- 2,000 משפחות שאושרו כזכאיות לדירה בשכירות מסובסדת, ולא נמצאו להן פתרונות דיוור. אולם המשרד העדיף, כאמור, לייעד את התקציב לבנייה להשכרה רק לאוכלוסייה החרדית.

ביולי 1996, כחודש לאחר חילופי השלטון, עוד בטרם הוקצו הכספים ושונו הקריטריונים הקיימים בדבר הזכאות לדיוור הציבורי ובטרם אותרו קרקעות לבניית פרויקטים לדירות להשכרה, כבר החל המשרד בהליכי רישום, מיון וקביעת הזכאים מבין האוכלוסייה החרדית ל- 680 דירות בשכירות.

עבור אוכלוסייה "בעלת צביון דתי" נקבעו שני מועדי הרשמה -- באוגוסט ובנובמבר 1996. מועד ההרשמה הראשון פורסם הן בעיתוני הערב והן בעיתונות החרדית, אולם המודעה בדבר מועד ההרשמה השני פורסמה בעיתונות החרדית בלבד, על אף שהמשרד ייעד לכאורה את הפרויקט ל"בעלי צביון דתי". כלל הנרשמים לפרויקט לדיוור להשכרה היה 696, מהם 238 נרשמו לאחר המועד שנקבע לסיום ההרשמה הראשונה ועוד לפני תחילת ההרשמה השנייה.

הטיפול בזכאי המשרד לדיוור להשכרה הוא חלק מתפקידו של אגף האכלוס במשרד. ברישום ובמיון הנרשמים לפרויקט דיוור להשכרה "לבעלי צביון דתי" טיפלה מחלקת "דיוור להשכרה" שהוקמה לצורך זה ונוהלה בידי עוזר מנכ"ל המשרד. מחלקה זו לא היתה כפופה לאגף האכלוס במשרד.

לנרשמים שהגישו תעודות זכאות שלח המשרד הודעות על זכאותם לדיוור להשכרה. נמצא, כי רבים מהנרשמים שזכאותם לדירה בפרויקט אושרה אינם זכאים על פי

הקריטריונים הקיימים, לדיור מסובסד, ואחרים - אלה העומדים להינשא - אינם זכאים לדיור בשיכון הציבורי, גם אם הקריטריונים ישונו.

מיצוי כושר השתכרות הוא תנאי מרכזי לזכאות לדיור ציבורי מסובסד. המשרד פעל לשינוי ההגדרה של "מיצוי כושר השתכרות" כך שאברכים ש"תורתם אומנותם" ייחשבו כמי ש"מיצו כושר השתכרות", אף שלפי הקריטריונים הקיימים הם אינם זכאים לדיור ציבורי מסובסד. כדי לעמוד בעקרון השוויוניות, כלל המשרד בקריטריונים של הזכאים לדיור ציבורי מסובסד גם סטודנטים. אולם, על אף שמשמעות השינוי היא הרחבת מעגל הזכאים לדיור ציבורי לאוכלוסיות שלא היו זכאיות לכך קודם לכן, לא פעל המשרד להרחיב את היצע הדירות לכלל הציבור, אלא, כאמור, לאוכלוסייה החרדית בלבד.



1. בבעלות הממשלה כ- 100,000 דירות המושכרות לזכאים באמצעות חברות מאכלסות שונות (להלן - מלאי הדיור הציבורי). דירות אלה, מהן המושכרות בשכירות מסובסדת בידי המדינה (להלן - דיור מסובסד), ומהן המושכרות בשכר דירה חופשי (להלן - שד"ח). מלאי הדיור הציבורי הוא בעיקרו דירות שנבנו במימון הממשלה משנות ה- 50 ועד שנות ה- 70 ויועדו להשכרה. במהלך שנות ה- 90 לא נבנו דירות שייועדו להשכרה, למעט כ- 5,000 דירות שהועברו להשכרה¹¹.

2. בדצמבר 1996 סיכמו משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר, כי לתקציב המשרד ייתוסף סכום של 170 מיליון ש"ח לצורך בנייה או רכישה של 600 דירות שייועדו להשכרה. כמו כן, החליט המשרד להעמיד להשכרה עוד 80 דירות קיימות בצפת.

המשרד יעד את כל 680 הדירות שייבנו להשכרה למגזר החרדי בלבד. באוגוסט 1996, עוד בטרם הוקצו הכספים ושונו הקריטריונים הקיימים בדבר הזכאות לדיור ציבורי, החל המשרד במבצע הרשמה לדירות שייבנו ויירכשו.

בחודשים יולי-דצמבר 1997 בדק משרד מבקר המדינה את פרויקט הדירות להשכרה למגזר החרדי. הבדיקה נעשתה במשרד הראשי.

הסכמים קואליציוניים ויישומם

רעיון הדיור להשכרה למגזר החרדי הועלה לדיון בין מפלגות עוד לפני הבחירות לכנסת הארבע עשרה ובמהלך המשא והמתן הקואליציוני, כמפורט להלן:

מסמך שאינו נושא תאריך, חתום בידי ראש הממשלה (הנוכחי) וחבר כנסת לשעבר, עוסק בתכנית דיור להשכרה (מסמך א'). המסמך מציג תכנית לבניית דירות להשכרה בידי יזמים על קרקע מדינה שתימכר במחיר מסובסד. המסמך קובע, כי מתוך כלל הדירות שייבנו להשכרה ייועדו עד 2,000 דירות להשכרה למגזר החרדי.

על פירוש של מסמך זה ועל הליכי המשא והמתן הבין-מפלגתיים ניתן ללמוד ממסמך מאוחר יותר - מכתבו של סגן שר הבינוי והשיכון (להלן - סגן השר) לשר האוצר מיולי 1997 (להלן -

¹¹ ראה ברוך שנתי 46, בפרק "השכרת דירות חדשות לאוכלוסייה נזקקת", עמ' 132-134.

מסמך ב'). מהמכתב עולה, כי בדיונים בין נציגי אגודת ישראל לנציגי הליכוד, ובראשם ראש הממשלה ושר התשתיות הלאומיות, לפני מערכת הבחירות, דובר על הקמת פרויקט דיור להשכרה לציבור החרדי; וכי סוכם שהפתרון לבעיית הדיור לציבור החרדי יהיה בדיוור בשכירות בשיכון הציבורי, הן בדרך של פרויקטים של בנייה להשכרה והן בהקצאה של דירות. מסמך ב' גם מציין שבדיונים הקואליציוניים, לאחר הבחירות, דרשו נציגי אגודת ישראל את קיום הסיכום על הקמת פרויקט דיור להשכרה לציבור החרדי, ולאחר אישורו העבירו אותו נציגי אגודת ישראל למועצת גדולי התורה. המסמך מדגיש, כי מועצת גדולי התורה קיבלה החלטה על הצטרפות לקואליציה רק בתנאי מפורש לקיום פרויקט דיור להשכרה לציבור החרדי¹².

סגן השר אף ציין במכתבו, כי בגין פרויקט הדיור להשכרה הם דרשו לקבל את תיק משרד הבינוי והשיכון, "כדי להבטיח מתן דגש לפתרון בעיות הדיור של השכבות ה'חלשות' בציבור בכלל ובמגזר החרדי בפרט".

לעניין המסמכים האמורים יוער:

על הסכמים קואליציוניים חלה חובת פרסום¹³. עליהם להיות חשופים לביקורת הציבור. חוק יסוד: הממשלה, קובע, כי יש להביא לידיעת הכנסת את דבר קיומם של ההסכמים הקואליציוניים. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי ההסכמים וההבנות דלעיל, ככתבם וכלשונם, לא הונחו בפני הכנסת: ההסכם הקואליציוני בין סיעות הליכוד, גשר וצומת לבין סיעת יהדות התורה¹⁴ שהונח על שולחן הכנסת וקווי היסוד של הממשלה, נוסחו בלשון כללית, צוין בהם שהממשלה תעודד בניית דיור להשכרה לזוגות צעירים, עולים חדשים ומשפחות ברוכות ילדים.

יוצא, אפוא, שההסכמים הקואליציוניים וקווי היסוד של הממשלה מדברים בלשון כללית על אחידות ושוויוניות במסגרת של פתרון לכלל צורכי האוכלוסייה, ואילו המשרד פועל, לפי סיכומים אחרים, בלי שדבר קיומם של סיכומים והסכמים אלה הובאו לידיעת הכנסת. בפועל, מייעד המשרד את הבנייה להשכרה למגזר החרדי בלבד (ראה בהמשך).

בתשובתו מ- 9.12.97 הסביר סגן השר למשרד מבקר המדינה, כי "במכתבי אל שר האוצר, יעקב נאמן, עשיתי שימוש בשיחות בעל פה¹⁵ שניהלנו עם שתי המפלגות ... ראשי שתי המפלגות 'הבטיחו' תמיכה גורפת ברעיון הדיור להשכרה ... כפי שמקובל בפוליטיקה בערבי בחירות (היתה אצלנו גם התייחסות ל'תמיכה' הזאת בהתאם). הביטוי 'סוכם' המופיע במכתבי לנאמן, הוא מטפורה ... גם הביטוי במכתבי 'קיום הסעיף הנ"ל' (של דיור להשכרה)", אף הוא מטפורה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הנאמר במסמך ב' עולה בבירור, כי מדובר בסיכומים שהיו במסגרת הדיונים הקואליציוניים. זאת ועוד, המסמך מציין שמועצת גדולי התורה אף התנתה את השתתפות אגודת ישראל בקואליציה בקיום הפרויקט. לנוכח כל האמור לעיל, לדעת משרד מבקר המדינה, היה צריך להניח את הסיכומים על שולחן הכנסת.

¹² ההדגשה במקור.

¹³ בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה ואח', פ"ד מה(1) 749 : בג"ץ 1601/90 שליט ואח' נ' פרס ואח', פ"ד מד(3) 353.

¹⁴ סיעת יהדות התורה מורכבת ממפלגות אגודת ישראל ודגל התורה.

¹⁵ ההדגשה במקור.

גיבוש הקריטריונים

מינהל ציבורי תקין אמור לפעול לפי קריטריונים שוויוניים, אחידים וידועים. אגב ייעוד הדירות להשכרה לאוכלוסייה החרדית, התעוררה שאלת זכאותם של מי ש"תורתם אומנותם" להיכלל בפרויקט של דירות להשכרה. להלן פרטים:

נוהל המשרד - הקצאת דירות בשכירות - קובע כללי זכאות לקבלת דירה בשכירות. הנוהל מבחין כאמור בין שני סוגים של שכר דירה בשיכון הציבורי: דיור מסובסד ודיור שד"ח¹⁶.

אחד התנאים בנוהל המשרד להקצאת דיור מסובסד בשכירות הוא "מיצוי כושר השתכרות". הנוהל מגדיר "מיצוי כושר השתכרות" - משפחה שבה אחד מבני הזוג עובד במשרה מלאה או שנקבעה לאחד מבני הזוג דרגת "אי-כושר השתכרות", לפי המפורט בנוהל, או משפחה המקבלת קצבת הבטחת הכנסה מוגדלת במשך שנתיים לפחות.

מיצוי כושר השתכרות הוא תנאי גם לקבלת הנחה לשד"ח. זכאים לשד"ח יכולים לפנות ולקבל הנחות במרכז הנחות שכירות (מה"ש)¹⁷. כך לדוגמה: שכר הדירה החופשי לחודש לדירת 3 חדרים (72 מ"ר) נע בין 400 ש"ח לבין 1,240 ש"ח, בהתאם למיקום הגיאוגרפי. שכר דירה המשולם לאחר הנחה במה"ש נע בין 24 ש"ח ל- 80 ש"ח, בהתאמה.

עיון במסמכים ובהתכתבויות בין משרד האוצר לבין הנהלת משרד הבינוי והשיכון, מעלה מחלוקת עקרונית בין שני המשרדים בסוגיית מיצוי כושר ההשתכרות¹⁸.

עמדת המשרד: ביולי 1996 החליט המשרד לפעול לשינוי ההגדרה של מיצוי כושר השתכרות כך שתלמיד ישיבה - מי שמוגדר ש"תורתו אומנותו" - ייחשב כמי שמציע כושר השתכרות. הסבר המשרד היה שאברכים אלה מנועים, עקב בקשתם לדחיית שירות ביטחוני, מלעבוד בכל עבודה אחרת.

עמדת אגף התקציבים במשרד האוצר: ממכתב של אגף התקציבים למשרד הבינוי והשיכון ממארכ 1997 עולה, כי הקצאת הדירות חייבת להיעשות על פי קריטריונים שוויוניים ואחידים לכלל האוכלוסייה, ולא לאוכלוסייה החרדית בלבד. משרד האוצר גרס, כי אם יבוטל הקריטריון של מיצוי כושר השתכרות לגבי האוכלוסייה החרדית, הרי שהוא אמור לכלול קבוצות אוכלוסייה נוספות, כמו סטודנטים ומובטלים, ובכך תיווצר התחייבות תקציבית ניכרת של המדינה ואף תיפגע המוטיבציה לעבוד.

לעניין זה התייחס גם היועץ המשפטי לממשלה, לבקשת מנכ"ל משרד האוצר. בחוות דעת מאוגוסט 1997, שהוכנה בידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, ואומצה בידי היועץ המשפטי לממשלה, נאמר: "תיקון הקריטריונים כמבוקש, באופן שהתנאי של 'מיצוי כושר השתכרות' לא יחול על תלמידי ישיבה, מעורר קושי כפול: ראשית - אפליה כלפי קבוצות אוכלוסייה אחרות הנדרשות לתנאי זה, כגון סטודנטים ומובטלים; ושנית - תיקון כזה יחייב את המדינה לתת סיוע בדיור לכל תלמידי הישיבה, והיא לא תוכל, לכאורה, להסתפק בהקצאה של 680 דירות בהן מדובר, בין

¹⁶ לעניין זה ראה גם ברוך שני 44, בפרק "היבטים של מתן סיוע בדיור לאוכלוסייה הנזקקת", עמ' 152.

¹⁷ מה"ש - הוקם במטרה לנהל מתן הנחות בשכר דירה למעוטי יכולת בשיכון הציבורי. זכאות מה"ש היא על בסיס ההכנסה של הזכאי לדיור בשיכון הציבורי.

¹⁸ לעניין מיצוי כושר השתכרות ראה גם ברוך שני 44, בפרק "היבטים של מתן סיוע בדיור לאוכלוסייה הנזקקת", עמ' 156. ראה גם סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה ממארכ 1995, כפי שאישרה אותם הכנסת ב- 28.3.95.

על ידי העמדת דירה קיימת על ידי חברות הדיור הציבורי ('עמידר' ואחרות) ובין על ידי מימון שכירת דירה".

בתשובתו מדצמבר 1997 למשרד מבקר המדינה, הודיע המשרד על הצעה לשינוי הקריטריון של "מיצוי כושר השתכרות". לדבריו, מסתמך השינוי המוצע על חוות דעת נוספת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מנובמבר 1997, אשר קבעה, כי "אין מניעה עקרונית לתיקון ההגדרה של 'מיצוי כושר השתכרות', וזאת בתנאי שהתיקון יהיה שוויוני וחול על כל מי שמטעם ענייני וסביר אינו יכול להשתכר, תוך פירוט סוגי הנזקים שהתיקון יחול עליהם". אשר על כן, הכין המשרד הצעת נוהל שבה נקבע, שגם סטודנטים, ואברכים ש"תורתם אומנותם" ייחשבו כמי שמיצו את כושר השתכרותם. הזכאים על פי הנוהל הקיים יהיו בעדיפות ראשונה לדירה בשיכון הציבורי, ואילו אברכים וסטודנטים יהיו בעדיפות שנייה. עד מועד סיום הביקורת טרם אושרה הצעת הנוהל.

לדעת משרד מבקר המדינה, הצעת הנוהל הכוללת סטודנטים ואברכים ש"תורתם אומנותם" נועדה לכאורה ליצור שוויוניות בין סטודנטים לאברכים, אולם גם לאחר השינוי עולה החשש, שמדובר אך ב"מראית עין" של שוויוניות: ההצעה לתיקון הנוהל מרחיבה את מעגל הזכאים במידה ניכרת, בשעה שהתקציבים לשם מתן דירות בשכירות לא גדלו. יוצא, אפוא, שכדי לאפשר לאברכים ש"תורתם אומנותם" זכאות לדירה בפרויקט הדיור להשכרה במגזר החרדי, מוכן המשרד לשנות את הקריטריונים, ולכלול קבוצות אוכלוסייה נוספות. אולם המשרד לא פעל להגדיל את היצע הדיור כמתבקש משינוי הקריטריונים. יתר על כן, כאמור תוקצבה בניית 600 דירות שיועדו כולן למגזר החרדי, ובכך הוענקה בפועל עדיפות למגזר זה על פני יתר הזכאים.

התיקון אינו חל על מובטלים: מובטל ייחשב כמי שמיצה את כושר ההשתכרות רק לאחר שהיה מובטל משך שנתיים וחצי ובמועד הבקשה עודנו מובטל, ואילו אברכים וסטודנטים הופכים לזכאים מיד עם ההכרה במעמדם.

בעניין התיקון, מן הראוי לציין את דברי היועץ המשפטי לממשלה, במכתבו לראש הממשלה ושר הבינוי והשיכון מתחילת ינואר 1998 "... : נוח לו להסדר זה שלא נברא משנברא. אמנם עקרונותיו עשויים לעמוד בבג"ץ לפי המתכונת העקרונית, אבל היישום עלול להזמין עתירות חדשות לבקרים".

התקציב וייעודו

1. כאמור, התקציב לבנייה להשכרה בסך 170 מיליון ש"ח יועד לרכישה או לבנייה של דירות לכלל האוכלוסייה הזכאית לדירות בשכירות. בפועל, ייעד המשרד את כל התקציב לבניית דירות להשכרה עבור המגזר החרדי בלבד. לעניין התקציב העיר היועץ המשפטי לממשלה, בחוות הדעת מאוגוסט 1997, לאמור: "יש לזכור כי ההקצאה לעניין בחוק התקציב, במסגרת תקציב משרד הבינוי והשיכון, אינה לתלמידי ישיבה דווקא, אלא לנזקקים בכלל. לפיכך יעוד כל המכסה לתלמידי ישיבה בלבד מעורר בעיה קשה של אפליה ...". דעה זו תואמת את דעתו של משרד מבקר המדינה.

2. מנתוני המשרד עולה, כי באזורי הביקוש אושרה זכאות לדירה בשכירות מסובסדת לכ- 2,000 זכאים מכלל הציבור, אך לא נמצאו להם דירות. יצוין, כי מרבית הדירות בפרויקט "דיור להשכרה" לאוכלוסייה החרדית ממוקמות גיאוגרפית באזורי ביקוש, כמו בית שמש ואשדוד. מכאן, שיייעוד כל הבנייה להשכרה למגזר החרדי

בלבד, בשעה שישנם זכאים הממתינים לדיור מסובסד, שאינם מן המגזר החרדי, מעלה "בעיה קשה של אפליה". יתר על כן, הועלה שבפרויקט דיור להשכרה למגזר החרדי נרשמו זוגות נשואים שאינם זכאים לדיור מסובסד, גם אם ישונה הקריטריון של "מיצוי כושר השתכרות", וזוגות שעמדו להינשא שאינם זכאים כלל לדיור בשיכון הציבורי.

סיכומו של דבר, סוגיית הדיור להשכרה העלתה שאלות משפטיות-עקרוניות, ציבוריות-חברתיות וכלכליות-תקציביות כבדות משקל, ומנגד - טרם שונו הקריטריונים התקפים. על אף כל אלה, החל המשרד לקדם את הפרויקט מתוך כוונה לייעדו לאוכלוסייה החרדית.

סדרי פרסום, רישום ומיון המועמדים

1. סדרי הפרסום: (א) ב- 26.7.96, כחודש לאחר חילופי השרים והנהלת המשרד, פרסם המשרד שתי מודעות בנושא דיור להשכרה. באותו מועד טרם סוכמו הדיונים על הבנייה להשכרה עם משרד האוצר, טרם שונו הקריטריונים לזכאות לפרויקט וטרם אושרו התקציבים.

באחת המודעות הודיע המשרד על רישום מועמדים לשכירת דירות פנויות בשיכון הציבורי, מיום 4.8.96 ועד 15.8.96. במודעה פורטו 21 יישובים בהם יועמדו הדירות להשכרה, ובכללם יישובי פיתוח כמו אופקים, דימונה, וירוחם.

במודעה האחרת הודיע המשרד על רישום מועמדים, מיום 4.8.96 ועד 23.8.96, לשכירת דירות בבנייה יזומה של המשרד. המודעה הציגה שני סוגי דירות: (1) דירות שייבנו ויועמדו לשכירות לכלל האוכלוסייה - ביישובים כרמיאל, באר שבע, אשקלון ומודיעין; (2) דירות אשר ייבנו לשכירות לאוכלוסייה בעלת צביון דתי - ביישובים אשדוד, אשקלון, בית שמש וחצור הגלילית.

(ב) ממכתבו של סמנכ"ל בכיר לאכלוס במשרד למנכ"ל משרד האוצר, מיולי 1997, עולה, כי הדירות בשיכון הציבורי אשר יועדו לזכאים חסרי דירה, היו דירות ריקות ביישובים שבהם נפתרה בעיית הדיור של משפחות זכאיות בדרך של שכירות מסובסדת. עוד עולה מנתוני המשרד, כי מבין 958 דירות שהוצעו אוכלסו 400 בלבד. פרסום הדירות המתפנות, בעיקר באזורי הפריפריה בהם אין בדרך כלל מחסור בדירות, אין בו כדי לתת פתרון ל- 2,000 ממתנים לדיור מסובסד באזורי הביקוש.

(ג) מנתוני המשרד עולה, שלדיור להשכרה בבנייה יזומה לכלל הציבור נרשמו 48 מועמדים ולדיור להשכרה בבנייה יזומה לציבור בעל צביון דתי נרשמו 140 מועמדים; משרד מבקר המדינה העלה, כי בפועל החל המשרד בפעולות ממשיות לבניית דיור להשכרה לאוכלוסייה בעלת צביון דתי בלבד. נמצא, כי המשרד לא ביצע פעולות לקידום בנייה יזומה לכלל הציבור: המודעה בדבר בנייה יזומה לכלל הציבור פורסמה פעם אחת בלבד; המשרד לא פרסם את הפרויקט במודעות במחוזות המשרד ובעיתונות המקומית ביישובים בהם קיימת מצוקת דיור חריפה בדיור המסובסד. לדוגמה: בחברה המאכלסת פרזות, חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ, רשומות כ- 350 משפחות זכאיות לדיור מסובסד, שאין להן פתרון דיור. אולם המשרד לא הציע להן פתרונות של בנייה יזומה באזור ירושלים.

יוצא, אפוא, שמצד אחד דן המשרד עם משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה לקידום הבנייה היזומה לאוכלוסייה החרדית, ומצד אחר פרסם המשרד, באותו מועד, מודעה על דירות פנויות בשיכון הציבורי, אשר אין בהן לתת פתרון לזכאים לדיור מסובסד. המסקנה העולה היא, כי המשרד פרסם - כאילו כדי לצאת ידי חובה - מודעה בודדת

על בנייה להשכרה לכלל הציבור, בלי שערך בפועל דיונים וסיכומים לקידום בנייה יזומה להשכרה המיועדת לכלל הציבור, בבחינת סוף מעשה במחשבה תחילה.

בתשובתו מדצמבר 1997 למשרד מבקר המדינה ציין המשרד, כי לפי הניסיון שנרכש במשרד, הזכאים לדיוור הציבורי אינם מוכנים לעבור מיישוב מגוריהם ליישובים מרוחקים; וכיוון שמכלל הציבור נרשמו רק 48 משפחות לדיוור בבנייה יזומה, הסיק המשרד שציבור זה אינו מעוניין בשכירת דירות בבנייה יזומה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שהמשרד יממש את הבנייה היזומה לכלל הציבור באזורי הביקוש, באותן ערים שיש בהן כ- 2,000 משפחות הממתנות לדיוור מסובסד. פרסום חד-פעמי בדבר הבנייה היזומה ביישובים מסוימים לכלל הציבור מחזק את הסברה שפרסום זה בא כדי ליצור מראית עין בלבד של שוויוניות בין האוכלוסייה החרדית לכלל האוכלוסייה.

(ד) ביום 20.11.96 פרסם המשרד מודעה נוספת על בנייה יזומה של דירות להשכרה. אולם מודעה זו התייחסה לדירות רק עבור אוכלוסייה "בעלת צביון דתי" - ביישובים חרדיים ובשכונות חרדיות. נוסף על הדירות ביישובים שפורסמו במודעה מאוגוסט 1996, כללה המודעה מנובמבר 1996 רישום לדירות הבנויות בעיר צפת, שגם הן יועדו לאוכלוסייה החרדית. לנרשמים ניתן שבוע אחד להירשם לדירות אלה (מ- 24.11.96 ועד 1.12.96). משרד מבקר המדינה מצא, שגם מודעה זו פורסמה ללא תיאום עם משרד האוצר.

כמו כן, נמצא, שהפרויקטים מיועדים לאוכלוסייה בעלת צביון דתי, ואילו הפרסום יועד מלכתחילה רק לציבור החרדי; המודעה מנובמבר 1996 פורסמה בשישה עיתונים חרדיים. המודעה לא פורסמה בעיתוני הערב הנפוצים, כפי שהיה בפרסום הראשון.

2. הרישום: (א) לאחר שני הפרסומים המיועדים לדיוור להשכרה לבעלי צביון דתי, נרשמו ל- 680 הדירות 696 נרשמים, דהיינו - ביקוש כמעט זהה למספר הדירות שהוצעו. בדיקה של רשימת הזכאים מעלה, שנכללו בה זוגות צעירים בלי ילדים שאינם זכאים לדיוור מסובסד, ואף זוגות שעומדים להינשא, שאינם זכאים כלל לדיוור בשיכון הציבורי. היה אפשר לצפות שהפתרונות יינתנו קודם כל למשפחות חסרות דירה העומדות בקריטריונים של דיוור מסובסד - הן בקרב הציבור החרדי והן בקרב כלל האוכלוסייה. מתן דירות בשכירות של בנייה יזומה, למועמדים שאינם זכאים לכך, ובייחוד לזוגות שעומדים להינשא מקרב האוכלוסייה החרדית, יש בה משום אפליה לטובה של אוכלוסייה זו.

(ב) מבין 696 הנרשמים לבנייה יזומה לאוכלוסייה בעלת צביון דתי - נרשמו 238 לאחר המועד האחרון של ההרשמה הראשונה (24.8.96), ולפני המועד של פתיחת ההרשמה השנייה ב- 24.11.96. משרד מבקר המדינה מצא, כי ב- 19.11.96 החליטו סגן השר, מנכ"ל המשרד ועוזריהם, כי אלה שנרשמו לאחר המועד האחרון של ההרשמה הראשונה ייכללו במסגרת הרישום השני. מן הראוי לציין, כי 140 בקשות לרישום לבנייה היזומה, שהגיעו למשרד לאחר מועד ההרשמה השנייה, לא נדונו על ידו.

3. מתפקידו של אגף האכלוס במשרד לטפל בתחום האכלוס, לרבות בזכאים לדיוור בשכירות. נמצא, שהרישום, הדיווח והטיפול במועמדים לדיוור להשכרה לאוכלוסייה החרדית נעשו ב"מחלקת דיוור להשכרה" שהוקמה לצורך זה, והמנוהלת בידי עוזר המנכ"ל. המחלקה אינה כפופה לאגף האכלוס.

4. מיון הנרשמים: (א) בישיבה מ- 9.12.96, בהשתתפות מנכ"ל המשרד, הוחלט, בין היתר, כי אגף אכלוס יכין טופס, למילוי בידי הנרשמים, ובו הפרטים שיאפשרו לקבל את המידע

והרקע לקביעת צביונם הדתי (להלן - טופס הצביון הדתי). הנרשמים נתבקשו בטופס זה לענות על שאלות, כגון: שם בית הכנסת שבו הם מתפללים ורב בית הכנסת. לעומת זאת, בפרויקטים אחרים לבנייה, שיועדו למכירה לאנשים בעלי צביון דתי, אין המשרד דורש מסמך או תצהיר המעיד על צביונו הדתי של הרוכש, חוץ מציון העובדה שפרויקט בנייה זה או אחר מיועד לבעלי צביון דתי¹⁹.

ביום 20.4.97, לאחר שהוחזרו הטפסים לעניין הצביון הדתי שמולאו בידי המועמדים, הוחלט בישיבה - בהשתתפות סגן השר, מנכ"ל המשרד, היועץ המשפטי של המשרד ואחרים - לשלוח מכתבי אישור סטנדרטים לנרשמים אשר מילאו את טופסי הצביון הדתי. מכאן, שיכול היה לקבל אישור רק מועמד אשר מילא את השאלון שכלל פרטים על צביונו הדתי.

בתשובתו הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, שהוא החליט לקבל מידע זה כדי לבחון אם מדובר באוכלוסייה בעלת צביון דתי בלבד.

משרד מבקר המדינה ציין, כי המשרד לא קבע בנהליו את אמות המידה הראויות להגדרת "אוכלוסייה בעלת צביון דתי", ולא ברור על סמך מה הבחין המשרד בין אוכלוסייה זו לאחרות.

(ב) במכתב מ- 20.4.97, בחתימת עוזר המנכ"ל, אל הנרשמים אשר מילאו את טופסי הצביון הדתי, צוין, כי הנרשמים הם מועמדים להיכלל ברשימת הזכאים לפרויקט הדיור. צוין שם, שהם יהיו זכאים לדירה בשכירות, אם בעת ההגדרה וחתימת חוזה השכירות, יעמדו הנרשמים בשני התנאים האלה: (1) יש לנרשם תעודת זכאות תקפה כחסר דירה; (2) הוא אינו מתגורר בדיור ציבורי. לכאורה, עולה מנוסח האישור, כי כל הנרשמים לפרויקט הדיור להשכרה זכאים לדיור בשכירות, אם הם עומדים בתנאים שפורטו. אולם כיוון שהקריטריון הדין במיצוי כושר השתכרות לא שונה, ולא הוחלט לכלול במסגרת הזכאים לדיור בשיכון הציבורי במסגרת דיור שד"ח זוגות העומדים להינשא, הרי שרבים מהנרשמים לא היו זכאים מלכתחילה לדיור מסובסד, וקצתם אף לא לדיור בשכירות.



במהלך שנות ה-90 לא בנה משרד הבינוי והשיכון דירות חדשות שייעודן להשכרה. במסגרת סיכומים בין הליכוד לבין אגודת ישראל נקבע, כי מתוך כלל הדירות שייבנו להשכרה, ייועדו עד 2,000 דירות להשכרה למגזר החרדי. סיכום זה לא מצא ביטוי בהסכם הקואליציוני שהונח על שולחן הכנסת. ההסכם הקואליציוני בין סיעת הליכוד, גשר, צומת לבין סיעת יהדות התורה, וכן קווי היסוד של הממשלה קבעו, כי הממשלה תעודד בנייה להשכרה לזוגות צעירים, עולים חדשים ומשפחות ברוכות ילדים. לשם קיום סעיף זה בהסכם, נכלל בחוק התקציב, בתקציב משרד הבינוי והשיכון לשנת 1997, סכום של 170 מיליון ש"ח. המשרד פעל, לכאורה, על פי סיכומים שלא הונחו על שולחן הכנסת וייעד את התקציב כולו לבניית 600 דירות להשכרה אך ורק לציבור החרדי; כמו כן, ייעד המשרד 80 דירות קיימות בצפת להשכרה לציבור החרדי. ייעוד כל התקציב לאוכלוסייה החרדית הוא בניגוד לחוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה, שקבע שייעוד של מלוא התקציב לאוכלוסייה החרדית, מעורר בעיה קשה של אפליה.

¹⁹ ראה ברוך זה, בפרק "הקצאת מתחמי קרקע לאוכלוסייה בעלת צביון דתי", עמ' 123.

בין האברכים שנרשמו ואושרו לדירה בפרויקט, נכללו זוגות צעירים ללא ילדים וגם כאלה שעומדים להינשא שאינם זכאים כלל לדירה בדיור הציבורי. ראוי לציין, כי במשרד קיימת רשימה של 2,000 משפחות באזורי הביקוש הזכאיות לדיור ציבורי מסובסד, שלא נמצא להן פתרון דיור. לכן ראוי היה שהמשרד ייתן עדיפות לפתרון בעיות של זכאים לדיור מסובסד על פני מתן פתרונות דיור בשכירות לזוגות שאינם זכאים כלל לדיור מסובסד וכאלה העומדים להינשא שאינם נמנים עם הזכאים לדיור בשיכון הציבורי.

על פי נוהלי המשרד, מי שלא מיצה "כושר השתכרות" אינו זכאי לדיור בשכירות בשיכון הציבורי. כדי לכלול את האברכים שנרשמו לפרויקט הדיור להשכרה, החל המשרד לפעול לשינוי ההגדרה של "מיצוי כושר השתכרות", כך שאברכים ש"תורתם אומנותם" ייחשבו כמי שמיצו כושר השתכרות. כדי ליצור שוויוניות, הוא כלל בקטגוריה זו גם סטודנטים. אולם, גם לאחר השינוי עולה החשש, שמדובר אך ב"מראית עין" של שוויוניות: על אף הרחבת מעגל הזכאים לדירות בשכירות, לא דאג המשרד לתקציבים נוספים שיאפשרו להרחיב את פתרונות הדיור בשכירות לכלל האוכלוסייה, אלא ייעד את כל התקציב לבניית דירות לאוכלוסייה החרדית.

עם כניסת הנהלת המשרד החדשה לתפקידה ובראשה סגן השר, לפני שניתנו לכך תקציבים ושונה הנהלים הקיימים, החל המשרד בקביעת עובדות בשטח, כמו מיקום הפרויקטים בשכונות וערים חרדיות, רישום והודעה על מועמדות להיכלל ברשימת הזכאים לפרויקט. רישום ומיון הנרשמים בוצע לא בידי האגף הרלוונטי במשרד, אלא באמצעות מחלקה שהוקמה לשם כך בלשכת מנכ"ל המשרד. קביעת עובדות אלה יש בהן כדי להקשות את שינוי הפרויקט ואת התאמתו לכלל האוכלוסייה.

המסקנה הכוללת עשויה להיות, שפרויקט זה של "דיור להשכרה" ובעיקר יישומו, מעלה בעיות קשות של אפליה שלכאורה לא ניתן לתקנם. וכדברי היועץ המשפטי לממשלה: "נוח לו להסדר זה שלא נברא משנברא".

אכלוס משתכנים באמצעות עמותה

ריכוז ממצאים

בשנת 1990 התקשר משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד), עם חברה קבלנית לבניית 198 דירות במגדל העמק. הדירות נבנו בצמוד למוסדות עמותה חרדית (להלן - העמותה). המשרד רכש את הדירות מהחברה; מחציתן השכיר ומחציתן מכר - כולן למומלצי העמותה.

ההחלטות שלפיהן יועברו הדירות למומלצי העמותה בלבד, התקבלו בידי שר הבינוי והשיכון בשנים 1991-1992. בזמן קבלתן לא עמדו בפני המשרד נתונים על צורכי העמותה בתחום הדיור.

המשרד איפשר, בפועל, ובניגוד לנהליו, לכל מי שהומלץ בידי העמותה, לקבל דירה בשכירות בלא קשר לזכאותו: 36 מבין 100 הדירות שנועדו להשכרה נמסרו לעמותה, בלי שנמצאו בידי המשרד פרטים בדבר השימוש שנעשה בהן; 43 דירות השכיר המשרד למשפחות לפי המלצת העמותה; ל-21 דירות לא נמצאו מועמדים במשך כשנה וחצי, והן הופנו למכירה.