



דוח מבקר המדינה

רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי

ביקורת מעקב

תמוז התשפ"ד | יולי 2024



רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי - ביקורת מעקב

מבוא

מערך הסיוע הממשלתי בתחום הדיור הוא מרכיב מרכזי ברשת המגן שהמדינה פורסת לאוכלוסייה החלשה בחברה. מערך הסיוע בדיור כולל שני סוגים עיקריים של סיוע. הסוג הראשון, שבו עוסק דוח זה, הוא השכרה של דירות בבעלות המדינה, ללא הגבלת זמן ובשכר דירה מסובסד, למשקי בית העומדים בתנאי הזכאות שקבעה המדינה, ובהם תנאים הנוגעים למספר הילדים ולהכנסה (להלן - הדיור הציבורי או דירות ציבוריות)¹. סוג הסיוע השני הוא השתתפות המדינה בתשלום שכר דירה בשוק החופשי לאוכלוסייה הזכאית לכך. גודל הסיוע תלוי בין היתר בגודל המשפחה ובאזור הגיאוגרפי. בשנת 2022 ניתן סיוע בשכר דירה לכ-183,000 משקי בית בסכום כולל של כ-2.3 מיליארד ש"ח מתקציב המדינה; סכום הסיוע בשכר דירה נע בין 600 ש"ח ל-3,900 ש"ח לחודש, ובממוצע כ-1,050 ש"ח לחודש. בסוג סיוע זה תנאי הזכאות מתמירים פחות מאשר התנאים לזכאות לדיור ציבורי. למשל, בני זוג ללא ילדים, שהכנסתם נמוכה ואין בבעלותם דירה והם אינם בעלי מוגבלות כלשהי, יכולים להיות זכאים לקבלת סיוע בשכר דירה, אך לא יהיו זכאים לדיור ציבורי².

משרד הבינוי והשיכון הוא המשרד המאסדר של מערך הדיור הציבורי. המשרד אחראי לניהול מאגר הדיור הציבורי, ובכלל זה הקצאת דירות לזכאים ותחזוקתן. נכון למאי 2023 היו במאגר הדיור הציבורי כ-48,000 דירות המצויות ב-175 יישובים. את חלק מתפקידיו בתחום הדיור הציבורי ממלא המשרד באמצעות חברות ממשלתיות וחברות אחרות, הפועלות על פי הנחיותיו (להלן - החברות המאכלסות). החברות המרכזיות הן עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (להלן - עמידר), המנהלת כ-35,000 מהדירות הציבוריות (כ-73% מהדירות במאגר), ועמיגור ניהול נכסים בע"מ, המנהלת כ-9,500 דירות ציבוריות (כ-20%).

יצוין כי גם משרד העלייה והקליטה (להלן - משרד הקליטה) מסייע בדיור לעולים חדשים באמצעות הקניית זכאות להתגורר בדירה ציבורית. משרד הקליטה קבע אמות מידה למתן הזכאות לעולים, והוא מנהל רשימת זכאים משלו. על פי הנחיית שר הבינוי והשיכון משנת 2007, שני שלישי מהדירות הציבוריות הפנויות לאכלוס מוקצים לזכאי משרד הבינוי והשיכון ושליש מוקצה לזכאי משרד הקליטה.

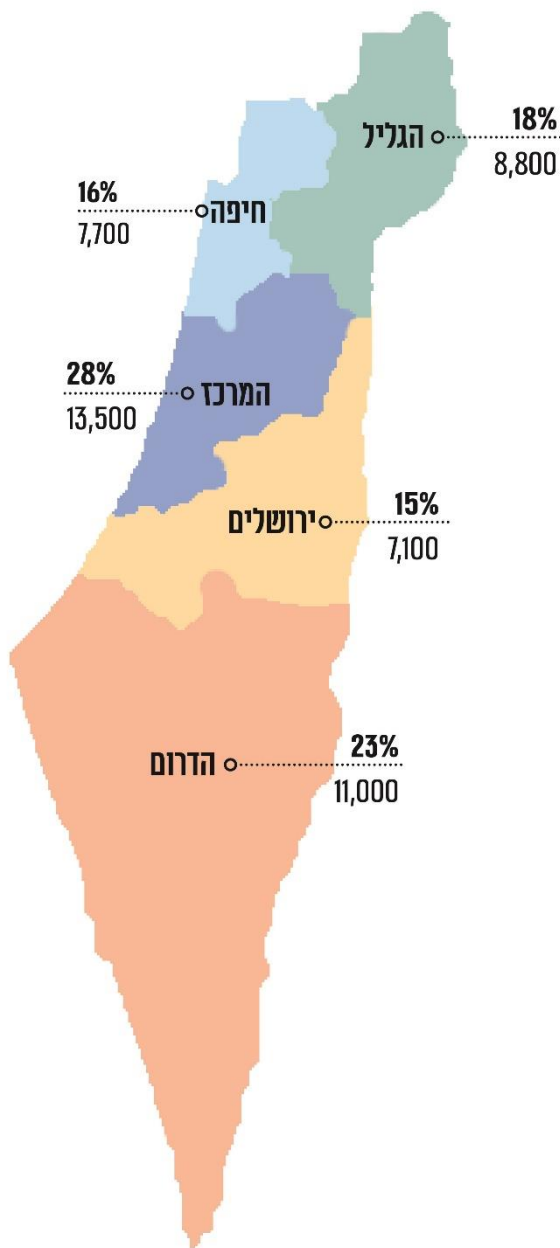
דירות הדיור הציבורי מפוזרות בכל רחבי הארץ, למעלה ממחציתן (57%) נמצאות באזורים שאינם מרכז הארץ - כ-34% מהן במחוזות הגליל וחיפה, כ-23% במחוז הדרום ויתר הדירות (43%) - במחוזות ירושלים והמרכז. תרשים 1 שלהלן מציג את הנתונים על מספר הדירות הציבוריות בחלוקה לפי מחוזות משרד הבינוי והשיכון ועל שיעורן מכלל 48,000 הדירות הציבוריות, במאי 2023.

¹ הדוח אינו עוסק בדיור ציבורי לקשישים עצמאיים חסרי דירה המתגוררים בבתי דיור ייעודיים לקשישים בניהולם של משרד הבינוי והשיכון ושל משרד הקליטה. נושא זה נדון בדוח מבקר המדינה, **דוח שנתי 2019** (2019), "בתי דיור ציבורי לקשישים", עמ' 601.

² נוהל מספר 08/05 "הקצאת דירות בשכירות בדיור הציבורי", ינואר 2023.



תרשים 1: מספר הדירות הציבוריות ושיעורן, לפי מחוזות, מאי 2023



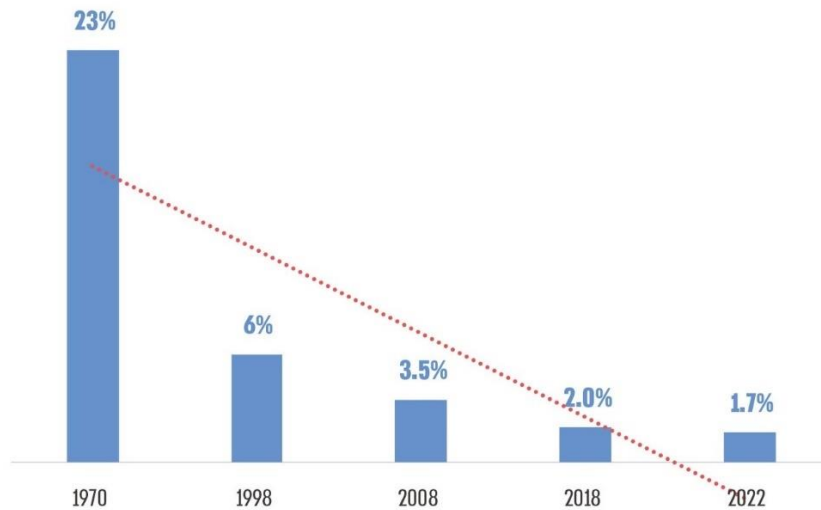
על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בעשורים האחרונים הלך וקטן מספר הדירות הציבוריות; לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בשנת 1999 היו בישראל כ-90,000 דירות ציבוריות ובמאי 2023 - כ-48,000 דירות.

להלן בתרשים שיעור הדירות הציבוריות (כולל כ-13,000 יחידות דיור בבתי הדיור לקשישים שבניהול משרד הבינוי והשיכון), מתוך כלל הדירות במדינה בשנים נבחרות בעשורים האחרונים, לפי נתונים שמסר משרד הבינוי והשיכון.



תרשים 2: דירות ציבוריות בניהול משרד הבינוי והשיכון ושיעורן מכלל הדירות במדינה



המקור: משרד הבינוי והשיכון, תוכנית "לגור בכבוד! מצילים את הדיור הציבורי" (2018) ונתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ועל פי נתונים עדכניים שמסר משרד הבינוי והשיכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשים ניכרת ירידה מתמשכת בשיעור הדירות הציבוריות ויחה"ד לקשישים, שבניהול משרד הבינוי והשיכון, מכלל הדירות בישראל. כך, בשנת 2022 שיעורן היה כ-1.7%³ - נמוך משיעורן בשנת 2018 (2%), לאחר שמספר הדירות הציבוריות בשנים 2018 - 2022 קטן מכ-54,000 לכ-48,000 (כ-10%) עקב מכירה לזכאים ונוכח עליית מספר כלל הדירות במדינה מכ-2.65 מיליון לכ-2.85 מיליון (כ-8%).

במאי 2020 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בעניין רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי⁴ (להלן - הדוח הקודם או הביקורת הקודמת). בדוח הנוכחי מובאים ממצאי המעקב אחר תיקון הליקויים העיקריים שצוינו בדוח הקודם.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד ספטמבר 2023 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים העיקריים שהועלו בדוח הקודם, לרבות יישום החלטות, פעולות שנעשו לשם הגדלת מלאי הדירות הציבוריות ופעולות שנקט משרד הבינוי והשיכון למיצוי פוטנציאל מלאי הדירות הציבוריות הקיימות. הבדיקות נעשו במשרד הבינוי והשיכון ובעמידר. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, במשרד המשפטים ובמשרד הקליטה.

מלאי הדיור הציבורי - תמונת מצב

מכירה ורכישה של דירות ציבוריות

הסיבה העיקרית לצמצום מלאי הדירות הציבוריות שתואר לעיל היא מכירת הדירות לדיירי הדיור הציבורי. בשנים 1999 - 2012 מכר משרד הבינוי והשיכון לדיירים כ-30,000 דירות במסגרת מבצעי מכר שבוצעו מכוח החלטות ממשלה שהתקבלו בנושא. כבר קודם לכן, בשנת 1998, נחקק חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998 (להלן - חוק הדיור הציבורי), אולם מועד יישומו נדחה פעם אחר פעם במסגרת "חוק ההסדרים"⁵, ובסופו של דבר הוא נכנס לתוקף בשנת 2013.

³ שיעור זה חושב לפי מספר הדירות הציבוריות מתוך סך הדירות למגורים בשנת 2022 לפי נתוני הלמ"ס.

⁴ מבקר המדינה, **דוח שנתי 2020** (2020), "רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי", עמ' 723 - 769.

⁵ בכל שנה הממשלה מביאה לאישור הכנסת את "חוק ההסדרים" לצד חוק התקציב. החוק מאגד חוקים ותיקוני חקיקה שהממשלה רואה צורך באישורם כדי ליישם את מדיניותה ואת תוכניותיה הכלכליות.

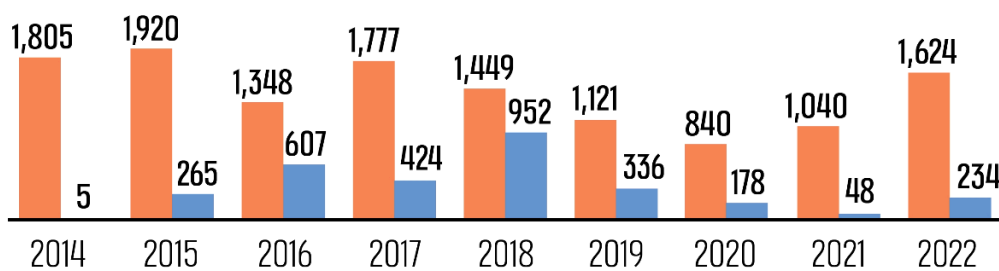
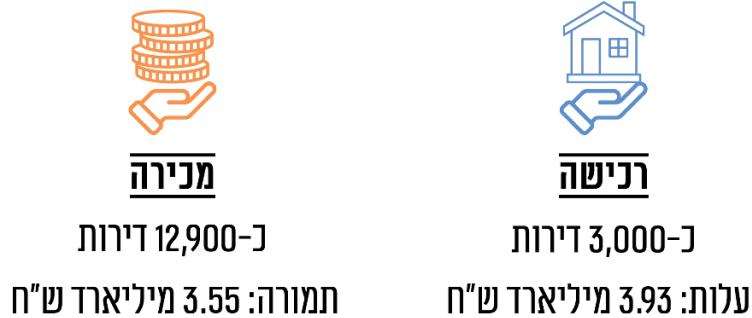


חוק הדיור הציבורי קבע שדיירי הדיור הציבורי שצברו ותק מגורים של חמש שנים זכאים לרכוש את הדירות שהם מתגוררים בהן במחיר מופחת. מטרת החוק הייתה לצמצם את העוני, בקרב אותה אוכלוסייה ראויה לקידום, באמצעות העברת הון לידי משפחות הזכאים כדי שיוכלו להוריש אותו לילדיהן, וגם לתמוך בבעלות פרטית על דירות.⁶ לפי החוק האמור, נקבע גודל ההנחה בין היתר על פי ותק המגורים בדיור הציבורי ועל פי מספר הילדים;⁷ ההנחה יכולה להגיע עד 90% ממחיר הדירה⁸ בשוק החופשי ועד תקרת מחיר דירה מרבית של כ-1.1 מיליון ש"ח.⁹ מאז 2013 ובמשך כעשור, מימשו כ-12,900 מדיירי הדיור הציבורי את זכותם לרכוש את דירות הדיור הציבורי שבהן הם גרו.

בפברואר 2023 פג תוקפו של חוק הדיור הציבורי, כך שבמועד סיום הביקורת (ספטמבר 2023) לא הייתה עוד זכאות לדיירי דיור ציבורי להגיש בקשה לרכוש את הדירות שהם מתגוררים בהן. נכון ליולי 2023, טרם הסתיים הטיפול בכ-3,700 בקשות¹⁰ שהוגשו לפני פקיעת תוקפו של החוק.

להלן בתרשים נתונים על מספר הדירות שנרכשו לעומת מספר הדירות שנמכרו לדיירי הדיור הציבורי, בחלוקה לפי שנים:

תרשים 3: מספר הדירות הציבוריות שנרכשו ומספר הדירות הציבוריות שנמכרו, 2014 - 2022



מכירה רכישה

על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁶ בנק ישראל, דין וחשבון 2018 (2019), עמ' 202. ראו צבי וינשטיין, "הדיור הציבורי בישראל ופרויקט שיקום השכונות", ביטחון סוציאלי 94 (2014), עמ' 45 - 80.

⁷ סעיף 3(ב) לחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998.
⁸ שם.

⁹ לפי סעיף 3(ג) לחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998, תקרת המחיר המרבית לדיירי הרתוקים לכיסא גלגלים הוא 1.2 מיליון ש"ח.

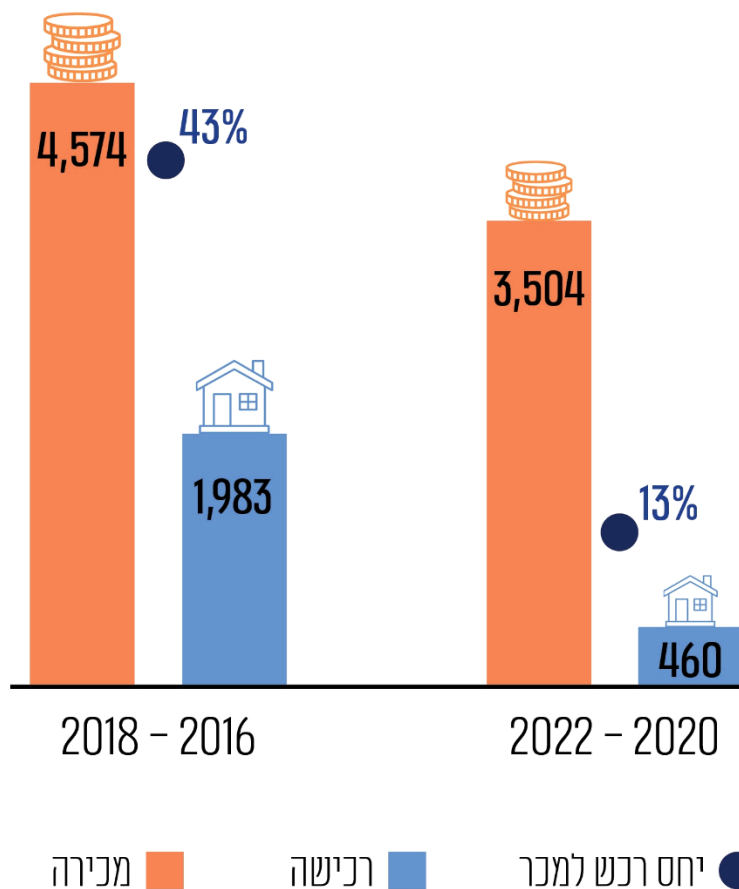
¹⁰ משרד הבינוי והשיכון, דוח הדיור הציבורי לשנת 2022 (יולי 2023).



מהתרשים עולה כי בכל אחת מהשנים 2014 - 2022 מספר הדירות שמכר משרד הבינוי והשיכון היה גבוה ממספר הדירות שרכש, ובמצטבר, כ-12,900 דירות בסכום של כ-3.55 מיליארד ש"ח לעומת כ-3,000 דירות בעלות של כ-3.93 מיליארד ש"ח.

השוואת יחס מכירה ורכישת דירות לעומת הדוח הקודם: להלן בתרשים 4 נתונים על מספר הדירות שנרכשו ומספר הדירות שנמכרו וכן על שיעורן של הדירות שנרכשו מתוך הדירות שנמכרו, בשנים 2016 - 2018 (בדוח הקודם) לעומת השנים 2020 - 2022.

תרשים 4: מספר הדירות שנרכשו ומספר הדירות שנמכרו ושיעורן של הדירות שנרכשו מתוך הדירות שנמכרו, 2016 - 2018 (הדוח הקודם) לעומת 2020 - 2022



על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בין הדוח הקודם שהתייחס לתקופה 2016 - 2018 לבין הביקורת הנוכחית המתייחסת לתקופה 2020 - 2022 חלה ירידה של 30 נקודות האחוז (מ-43% ל-13%) ביחס שבין מכירת דירות דיור ציבורי לרכישה של דירות חדשות. המשמעות היא הקטנה של מלאי דירות הדיור הציבורי שבבעלות המדינה.

התמורה ממכירה ועלות הרכישה של דירות ציבוריות

על פי הוראות חוק הדיור הציבורי יופקדו הכספים המתקבלים (על בסיס מזומן) ממכירת דירות ציבוריות ב"קרן הדיור הציבורי" וישמשו לרכישת דירות לטובת מאגר הדיור הציבורי. בלוח 1 שלהלן מובא הפירוט לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון:



לוח 1: סך הכספים שהתקבלו בקרן הדיור הציבורי ושהוצאו ממנה בפועל, עד מאי 2023 (במיליוני ש"ח, בקירוב)

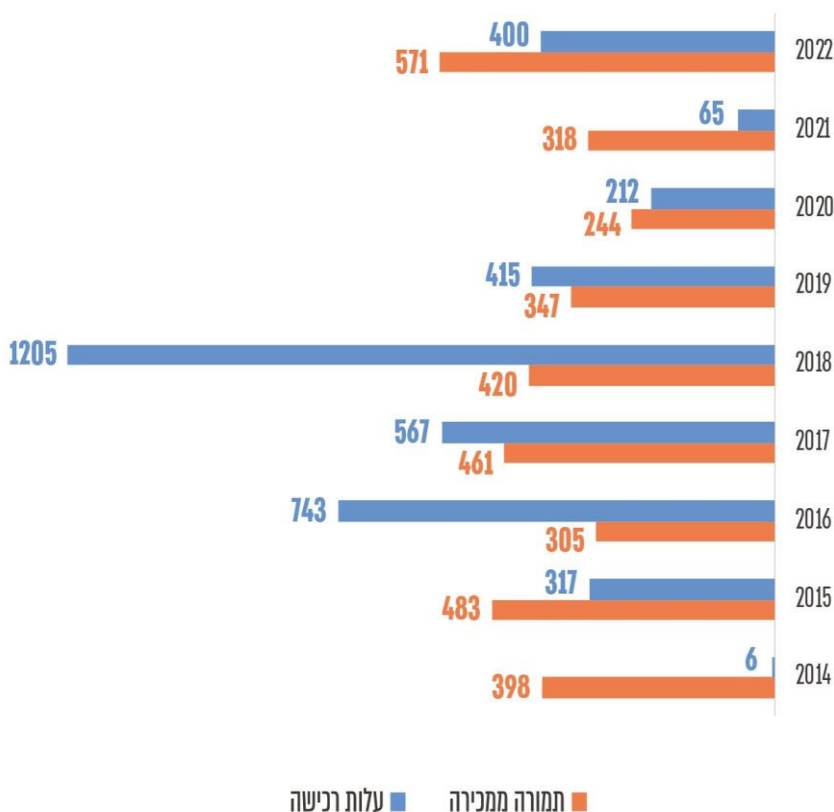
ינואר-מאי 2023	2022	2021	2020	
1,254	667	454	453	יתרת הקרן לתחילת שנה
	100	-	-	תוספת תקציבית לתגבור הרכש
233	735	394	258	הכנסות
(199)	(248)	(181)	(257)	הוצאות
1,288	1,254	667	454	יתרה

על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון.

מהלוח עולה כי מתחילת שנת 2022 ועד תחילת שנת 2023 הייתה עלייה של כ-90% ביתרת קרן הדיור הציבורי לתחילת שנה (מכ-667 מיליון ש"ח ב-2022 לכ-1.254 מיליארד ש"ח בתחילת 2023) ביחס לעלייה של כ-50% ביתרת הקרן מתחילת שנת 2021 ועד תחילת שנת 2022 (מכ-454 מיליון ש"ח ב-2021 לכ-667 מיליון ש"ח ב-2022), ולעלייה אפסית מתחילת שנת 2020 ועד תחילת שנת 2021. עם זאת, יצוין כי בספטמבר 2023 יועדו כמיליארד ש"ח מהיתרה לתשלום עבור קניית הדירות שכבר נחתמו הסכמים לרכישתן, כך שבפועל הייתה בקרן יתרה זמינה של כ-250 מיליון ש"ח לרכש דירות.

בתרשים 5 להלן מוצגת סך התמורה בגין דירות ציבוריות שנמכרו¹¹ לעומת עלות רכישת דירות ציבוריות בכל אחת מהשנים 2014 - 2022.

תרשים 5: עלות דירות שנרכשו וסך התמורה בגין דירות שנמכרו, 2014 - 2022 (במיליוני ש"ח)



■ תמורה ממכירה ■ עלות רכישה

על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹¹ כפי שנקבעה בחוזי המכר.

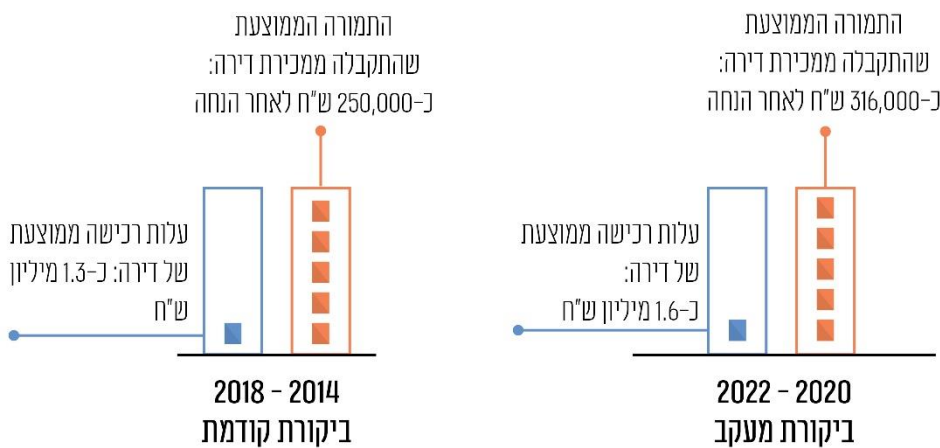


מתרשים 5 עולה כי בשנים 2016 - 2019 עלות רכש דירות הייתה גבוהה מהתמורה ממכר דירות (כ-2,320 דירות שנרכשו תמורת כ-2.93 מיליארד ש"ח לעומת מכירה של 5,695 דירות תמורת כ-1.53 מיליארד ש"ח), ואילו בשנים 2020 - 2022 הייתה התמורה ממכר דירות גבוהה מעלות רכש דירות (460 דירות שנרכשו תמורת כ-676 מיליון ש"ח לעומת מכירתן של כ-3,500 דירות תמורת כ-1.13 מיליארד ש"ח). יצוין כי בחודשים ינואר עד מאי 2023 הייתה התמורה ממכר דירות כ-160 מיליון ש"ח (460 דירות) לעומת עלות רכש דירות בסך של כ-390 מיליון ש"ח (192 דירות). עקב זאת גדל הסכום בקרן הדיור הציבורי מכ-453 מיליון ש"ח בשנת 2020 ל-1.254 מיליארד ש"ח בתחילת שנת 2023 - גידול של כמעט פי שלושה; כאמור, בספטמבר 2023 יועדו כמיליארד ש"ח מהיתרה לתשלום עבור קניית הדירות שכבר נחתמו הסכמים לרכישתן, כך שבפועל הייתה בקרן יתרה זמינה של כ-250 מיליון ש"ח לרכש דירות.

בביקורת הקודמת צוין כי כספי קרן הדיור הציבורי היו המקור התקציבי העיקרי לרכישת דירות, ובשנים 2014 - 2018 התמורה הממוצעת שהתקבלה ממכירת דירה ציבורית (כ-250,000 ש"ח לאחר הנחה) הייתה כ-20% מעלות רכישה ממוצעת של דירה (כ-1.3 מיליון ש"ח), ובממוצע תמורה ממכירתן של כחמש דירות איפשרה רכישה של דירה אחת למלאי הדירות הציבוריות. בתוספת כספי המקורות התקציביים כמפורט לעיל, ניצול תקציב הרכש בשנים אלה אפשר בממוצע רכישת דירה אחת על כל ארבע דירות שנמכרו.

גם בביקורת המעקב נמצא כי כספי קרן הדיור הציבורי ממשיכים להיות המקור התקציבי העיקרי לרכישת דירות, ובשנים 2020 - 2022 התמורה הממוצעת שהתקבלה ממכירת דירה (כ-316,000 ש"ח) הייתה כ-20% מעלות רכישה ממוצעת של דירה (כ-1.6 מיליון ש"ח), ובממוצע התמורה ממכירתן של כחמש דירות איפשרה רכישה של דירה אחת למלאי הדירות הציבוריות.

תרשים 6: התמורה הממוצעת ממכירת דירה לעומת עלות רכישת דירת דיור ציבורי



מכירת דירות ■ רכישת דירות ■

ההנחה הממוצעת שניתנה לרוכשים בשנים 2014 - 2019 הייתה כ-317,000 ש"ח - כ-55% מהשווי הממוצע של הדירות (לפי שומות שבוצעו לדירות). משנת 2020 עד מאי 2023 הייתה ההנחה הממוצעת כ-430,000 ש"ח - כ-60% מהשווי הממוצע של הדירות. בסך הכול, משנת

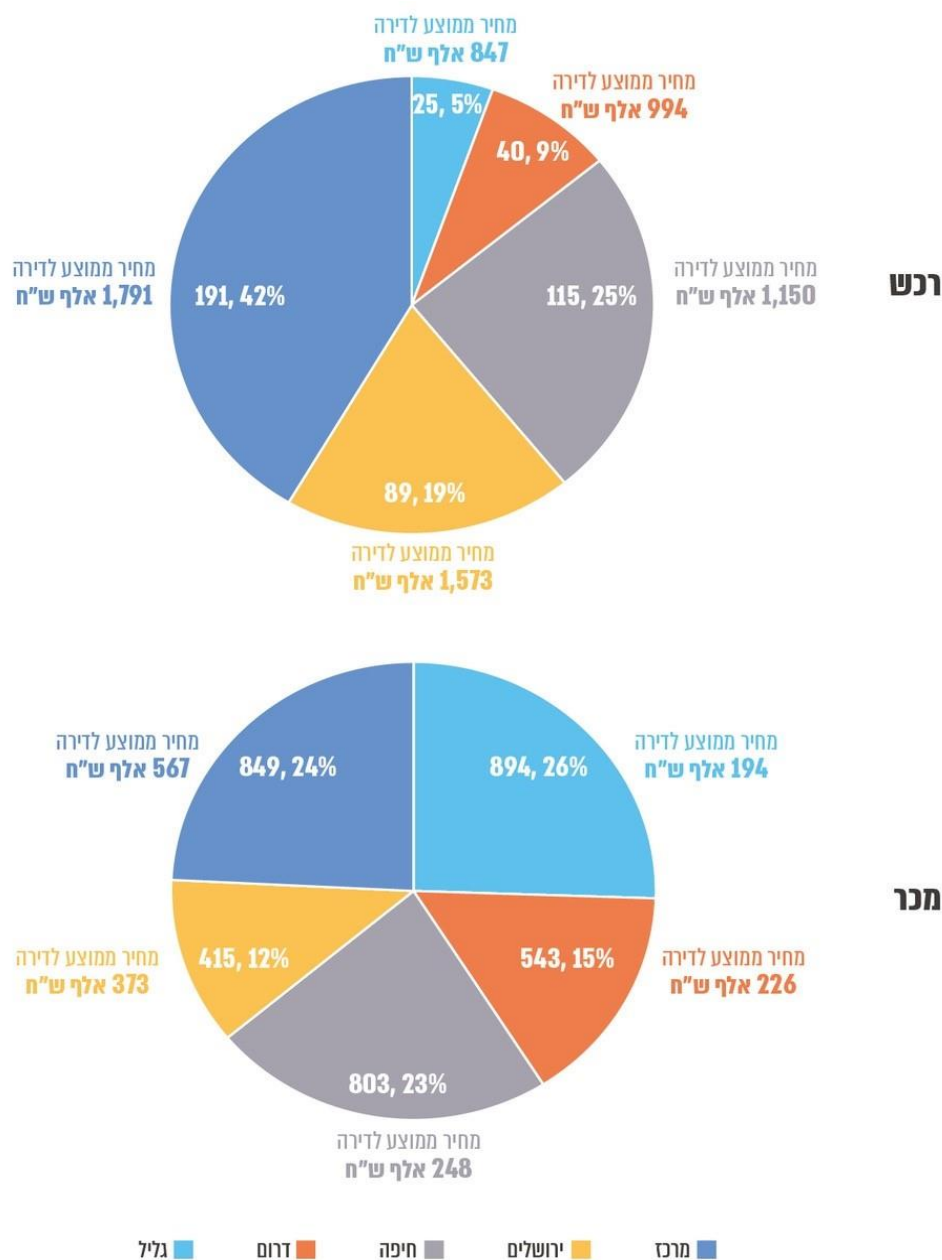


2014 עד מאי 2023 ניתנו הנחות בשווי של 5.1 מיליארד ש"ח (הנחה ממוצעת לדירה שנמכרה בתקופה זו עמד על כ-364,000 ש"ח).

התמורה המופחתת המתקבלת ממכירת דירות, עקב ההנחה שניתנה לרוכשים מכוח חוק הדיור הציבורי, היא רק אחד מההסברים לפער בין מספר הדירות שנרכשו לבין מספר הדירות שנמכרו. הסברים נוספים נוגעים בין היתר להבדלים באזורים שבהם נרכשו הדירות (ראו בהמשך בתרשים 8).

בתרשים 7 שלהלן מוצג מספר הדירות שנרכשו לעומת מספר הדירות שנמכרו, לפי מחוזות משרד הבינוי והשיכון, בשנים 2020 - 2022.

תרשים 7: מספר הדירות שנרכשו לעומת מספר הדירות שנמכרו, לפי מחוזות, 2020 - 2022



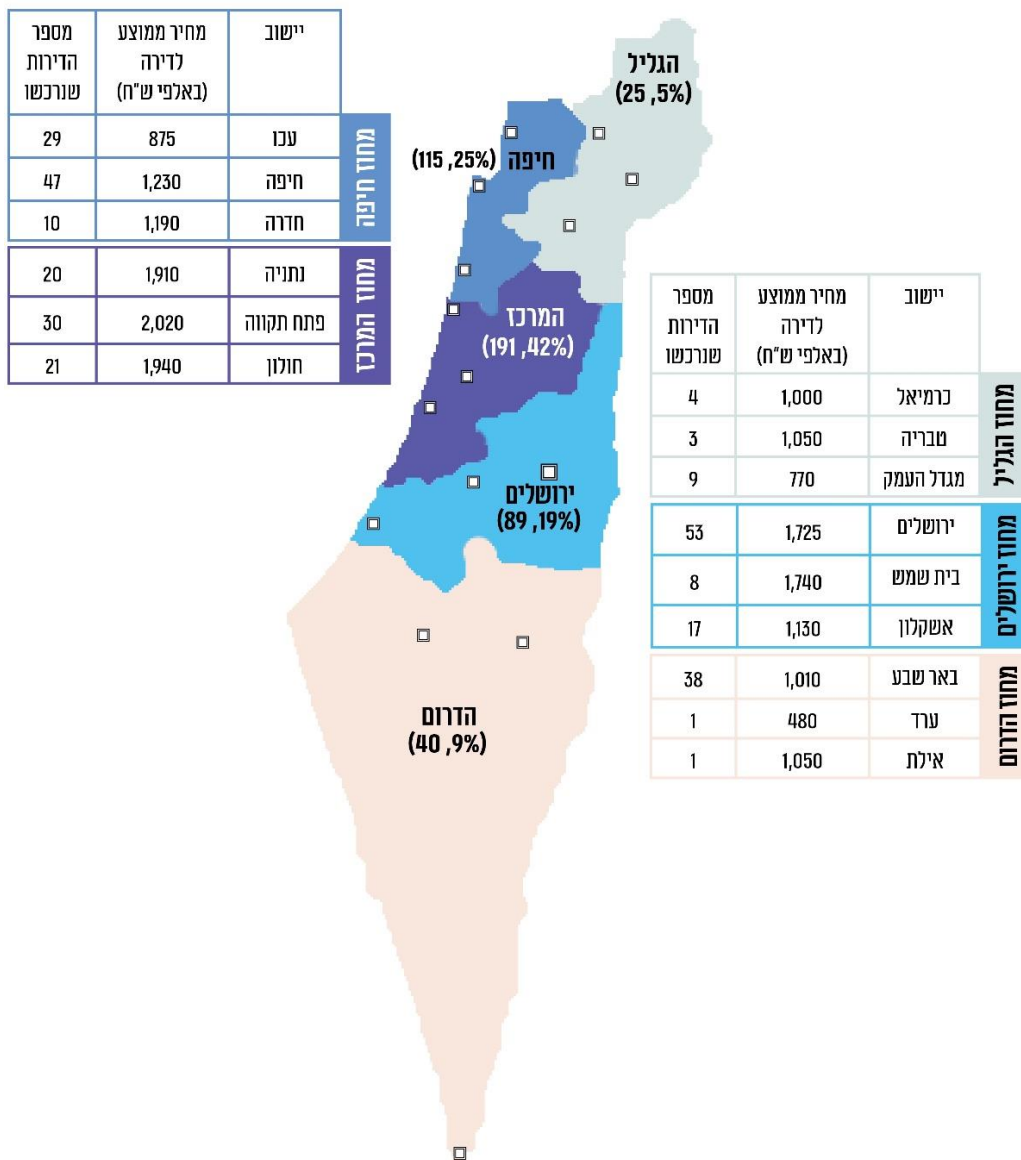
על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי בשנים 2020 - 2022 רכש משרד הבינוי והשיכון כ-42% מהדירות בשוק החופשי במחוז מרכז וכ-14% מהדירות במחוזות גליל ודרום. לעומת זאת, דיירי הדיור הציבורי רכשו כ-41% מהדירות הציבוריות במחוזות גליל ודרום ורק 24% במחוז מרכז.

בתרשים שלהלן מוצגים מספר הדירות הציבוריות שנרכשו בשנים 2020 - 2022, בחלוקה לפי מחוזות משרד הבינוי והשיכון, ושיעור הרכישה בכל מחוז מתוך כלל הדירות שנרכשו, וכן המחיר הממוצע לדירה והמחיר הממוצע בשלוש הערים בכל מחוז שבהן נרכשו הכי הרבה דירות.

תרשים 8: מספר הדירות הציבוריות שנרכשו ושיעור הרכישה מכלל הדירות שנרכשו, לפי מחוזות, 2020 - 2022



על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי במהלך השנים 2020 - 2022 רכש משרד הבינוי והשיכון 460 דירות. לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, מדובר בעיקר בדירות בנות 3 - 4 חדרים, שנרכשו ב-54 יישובים, בעלות



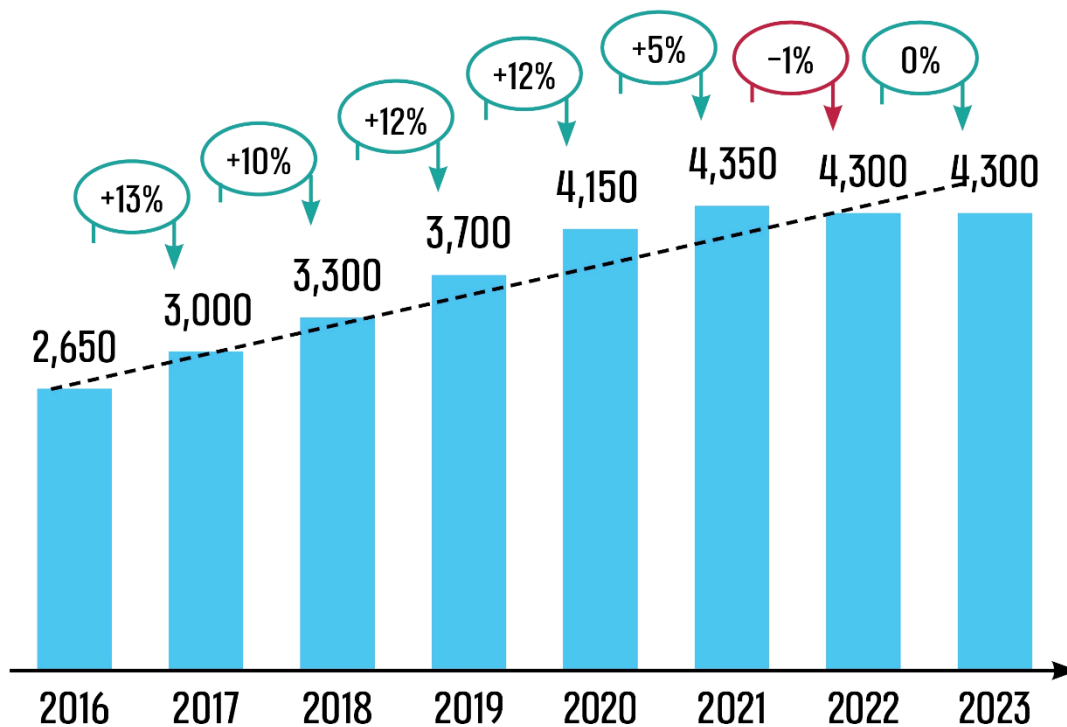
כוללת של כ-676 מיליון ש"ח (כ-1.47 מיליון ש"ח בממוצע לדירה). עוד עולה כי חלקן היחסי של הדירות שרכש משרד הבינוי והשיכון בשנים האמורות במחוזות מרכז, חיפה וירושלים הוא הגדול ביותר (42%, 25% ו-19%, בהתאמה). כפי שעולה מתרשים 10 להלן, במחוזות מרכז וירושלים משך ההמתנה לדירה היה הארוך ביותר והיה בשנת 2023 (מאי) 40 חודשים.

השפעת צמצום מלאי הדירות על הזכאים לדיור ציבורי

הצמצום המתמשך במלאי הדירות הציבוריות, בד בבד עם העלייה במספר הזכאים הממתינים לאכלוס¹², הביאו לכך שבמאי 2023 היו פחות דירות פוטנציאליות בממוצע לכל זכאי ממתין. למשל, באוגוסט 2019 היו כ-53,000 דירות וכ-4,700 זכאים ממתנים, מתוכם כ-3,700 שאינם מתגוררים בדירה ציבורית¹³, ובמאי 2023 היו פחות דירות ויותר זכאים ממתנים - כ-48,000 דירות וכ-5,400 זכאים ממתנים, מתוכם כ-4,300 שאינם מתגוררים בדירה ציבורית¹⁴. יצוין כי ממתנים שאינם מתגוררים בדירות ציבוריות זכאים להשתתפות המדינה בשכר דירה מוגדל בתקופת ההמתנה.

בתרשים 9 שלהלן ניתן לראות את העלייה במספר הזכאים הממתינים לדיור ציבורי (לא כולל הממתינים ברשימת משרד הקליטה), בשנים 2016 - 2023:

תרשים 9: מספר הזכאים הממתינים לדירה ציבורית שאינם מתגוררים בדיור הציבורי, 2016 עד מאי 2023



על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹² על פי תנאי הזכאות של משרד הבינוי והשיכון בלבד. הנתון אינו כולל את רשימת הממתינים של משרד הקליטה. כאמור, 33% מהדירות שמתפנות או נרכשות מוקצות לזכאי משרד הקליטה, כך שבפועל רק שני שלישים מהדירות המיועדות לאכלוס משמשות את זכאי משרד הבינוי והשיכון.

¹³ כ-1,000 מתוך 4,700 הזכאים היו דיירי דיור ציבורי שהמתינו להחלפת דירה מסיבות שונות, כמו מצב בריאותי או מגורים בדירה קטנה ביחס למספר הנפשות במשפחה.

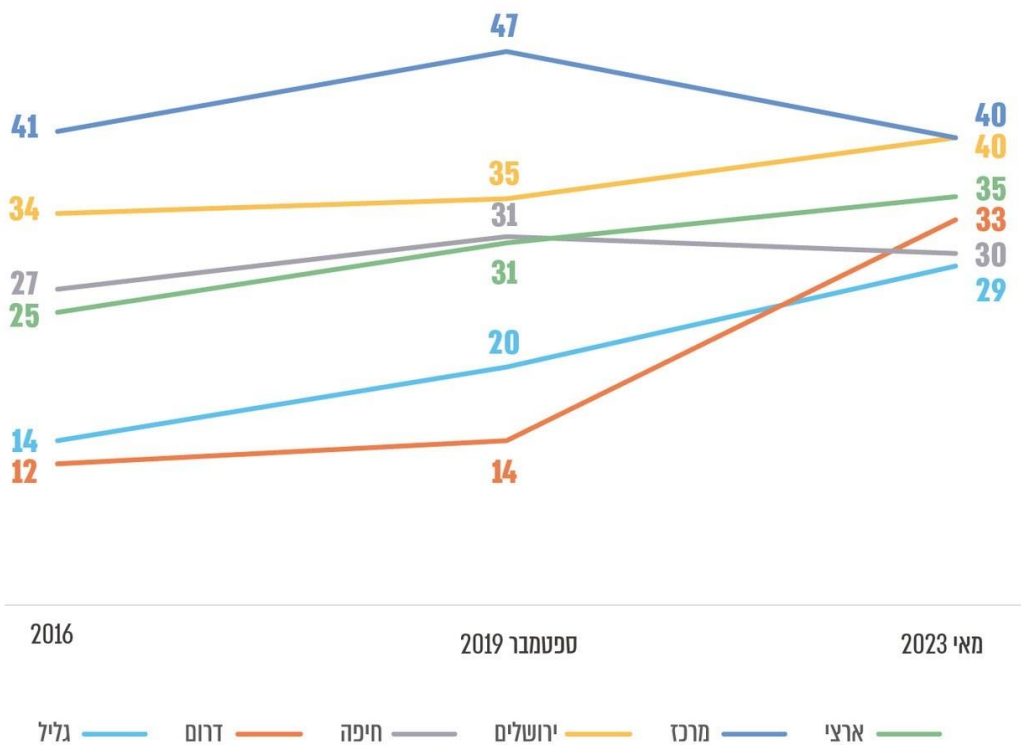
¹⁴ כ-1,100 מתוך 5,400 הזכאים היו דיירי דיור ציבורי שהמתינו להחלפת דירה כאמור.



מהתרשים עולה כי בשנים 2016 - 2020 נרשמה עלייה של כ-10% - 13% בכל שנה במספר הזכאים הממתינים. לעומת זאת, בשנת 2021 נרשמה עלייה של 5% לעומת 2020 (מ-4,150 זכאים ממתינים ל-4,350), ועד מאי 2023 נותר המספר יציב (4,300 זכאים ממתינים).

כפי שצוין בדוח הקודם, צמצום מלאי הדירות הציבוריות הוא אחד הגורמים שהשפיעו על התארכות זמן ההמתנה הממוצע של הזכאים הממתינים לדיור ציבורי מ-25 חודשים בשנת 2016 ל-31 חודשים בשנת 2019 (ספטמבר)¹⁵. תרשים 10 להלן מציג את זמן ההמתנה הממוצע של הזכאים הממתינים, לפי מחוזות המשרד ולפי הממוצע הארצי, משנת 2016 עד מאי 2023.

תרשים 10: זמן ההמתנה הממוצע של ממתינים הזכאים לדיור ציבורי, לפי מחוזות והממוצע הארצי, 2016 עד מאי 2023 (בקירוב)



על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 10 עולה כי זמן ההמתנה הארצי הממוצע בתקופה שנבדקה בדוח הקודם התארך מכ-25 חודשים בשנת 2016 לכ-31 חודשים בשנת 2019 (ספטמבר) - עלייה של כ-24%, ובממוצע כ-6% לשנה. משנת 2019 עד מאי 2023 המשיך זמן ההמתנה להתארך, אולם בשיעור נמוך יותר - מכ-31 חודשים לכ-35 חודשים - עלייה של כ-13%, ובממוצע כ-4% לשנה.

בהתייחס לזמן ההמתנה בפילוח למחוזות עלה כי משנת 2016 עד מאי 2023 התארך זמן ההמתנה הממוצע במחוזות חיפה (מ-27 חודשים ל-30), ירושלים (מ-34 חודשים ל-40), דרום (מ-12 חודשים ל-33) וגליל (מ-14 חודשים ל-29). אולם במחוזות חיפה, דרום וגליל, למרות העלייה, היה זמן ההמתנה בשנת 2023 (עד מאי) קצר מהממוצע הארצי. לעומת זאת, במחוז מרכז התקצר זמן ההמתנה מ-41 חודשים ל-40, אולם הוא היה ארוך מהממוצע הארצי בשנת 2023 (עד מאי).

¹⁵ משך ההמתנה של מי שאינו מתגורר בדיור הציבורי ממועד אישור הזכאות לדיור ציבורי ועד מועד האכלוס.



הצעת חוק להארכת תוקפו של חוק הדיור הציבורי: לאחר שפג תוקפו של חוק הדיור הציבורי, ביוני 2023 אישרה הכנסת בקריאה טרומית הצעות חוק פרטיות בדבר הארכת תוקפו¹⁶, וזאת לאחר החלטה של הממשלה לתמוך בהן¹⁷. עוד החליטה הממשלה כי המשך הליך החקיקה יקודם בהסכמת משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון. נכון לדצמבר 2023 הליך החקיקה טרם הושלם.

מתשובת אגף תקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת) עולה כי אינו תומך בהארכת תוקף החוק. הוא נימק זאת בכך שאין נתונים המצביעים על כך שמכר דירות לדיירים בהנחה ניכרת של עד כמיליון ש"ח, שבוצע מכוח החוק, סייע בהכרח לצמצום העוני בצורה הטובה ביותר; זאת למשל מאחר שהזכאות לדיור ציבורי נבחנת רק טרם הכניסה לדירה ולא לאחר מכן, ואין מן הנמנע שבמהלך השנים השתפר מצבם הכלכלי של חלק מהזכאים. כמו כן, לדעתו, בהתחשב במגבלות התקציב הממשלתי, מכר דירות בהנחה ניכרת מקטין את מלאי הדירות, אינו תואם מדיניות ממשלתית סדורה ומכירת דירה לדייר אשר ביכולתו לרוכשה באה על חשבון הקצאת דירה לזכאי הממתין בתור שמצבו הכלכלי גרוע יותר.

אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשב"ל) ציין בתשובתו מפברואר 2024 כי כתוצאה ממכירת הדירות קטן מלאי הדירות בצורה ניכרת, מה שהביא להתארכות משמעותית של זמן ההמתנה של הזכאים, וכי כל עוד החוק איפשר למכור את הדירות לדיירים, שימור מלאי הדיור הציבורי, כל שכן הגדלתו, לא היו אפשריים.

משרד הבינוי והשיכון ציין בתשובתו כי השמירה על מלאי הדירות הקיים הינה חיונית ביותר לצורך הבטחת יכולת המדינה לתת מענה לממתינים בתור גם לדורות הבאים, ומהנתונים בנוגע להשפעת המכר על המלאי לא עולה המסקנה כי המענה הינו "בדמות קידום חקיקה למכירת מלאי הדירות".

חוק הדיור הציבורי נועד במהותו לצמצם את העוני בכך שהוא מאפשר לאוכלוסיות מוחלשות שנמצאות זכאיות לדיור ציבורי להיות בעלות הון - דירה - ולהוריש, בבוא היום, את ההון לצאצאים. מומלץ, על כן, כי בהמשך להחלטות הממשלה בעניין הארכת תוקף חוק הדיור הציבורי ובהתאם להתקדמות הליך החקיקה, יפעלו משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר לגיבוש הסכמות בנושא, ובמסגרת זו יבחנו את הקריטריונים בנוגע לתנאי הזכאות לרכש הדירות, כגון בחינת המצב הכלכלי של הדייר, וכן את היקפי ההטבה.

עבודת המטה בנוגע למאגר הדירות הציבוריות

הביקורת הקודמת

הליקוי: בביקורת הקודמת עלה כי ביולי 2018 הקימה הממשלה צוות בין-משרדי שימליץ על תוכנית פעולה להגדלת מלאי הדירות הציבוריות ועל תיקוני החקיקה הנדרשים ליישום המלצותיו¹⁸. אולם הצוות לא הגיש המלצות לממשלה ובין חבריו התגלעו מחלוקות רבות בנושא.

ההמלצה: משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם כי משרד הבינוי והשיכון יציג לממשלה את כלל ממצאי הצוות, לרבות הנושאים שבמחלוקת, ובד בבד יחדש את עבודת המטה עם הגופים הממשלתיים הרלוונטיים לשם גיבוש תוכנית פעולה לאומית בנוגע למענה ממשלתי מיטבי עבור הנוקדים לסיוע בדיור. עוד הומלץ כי במסגרת עבודת המטה ייבחנו בראייה אסטרטגית סוגי המענה השונים, ובפרט ההיבטים שהעלו גורמי המקצוע לעניין בחירת המענה, ובכלל זה - היעילות הכלכלית של החזקת מלאי הדירות הציבוריות לעומת היעילות של חלופות כגון הגדלת הסיוע

¹⁶ דברי הכנסת ה-25, חוברת כ"ח, ישיבה ע"ח (7.6.23).

¹⁷ החלטות הממשלה 633 ו-634 (15.6.23).

¹⁸ החלטת הממשלה 4078, "תוכנית חירום לאומית בתחום הדיור הציבורי" (29.7.18).



בשכר הדירה ושילוב שכירות ארוכת טווח עם אפשרות לרכוש את הדירות באמצעות מימון בנקאי הניתן לזכאי (משכנתה).

בתגובת משרד הבינוי והשיכון על הממצאים שצוינו בדוח הקודם, שנמסרו למשרד ראש הממשלה ו/או למשרד מבקר המדינה (להלן - תגובת המשרד על הדוח הקודם), הוא מסר כי הוא ומשרד האוצר קיימו עבודת מטה לגיבוש מודל שכירות ארוכת טווח, והוסיף כי עם כינונה של ממשלה חדשה (נוכח הבחירות שנקבעו למרץ 2020) יוצג נושא הדיור הציבורי לשר הממונה, לרבות המלצות משרד מבקר המדינה כאמור.

עוד צוין בתגובת המשרד לדוח הקודם¹⁹ כי הצוות הבין-משרדי שהקימה הממשלה בשנת 2018 לא הגיש דוח מסכם לממשלה בגלל פיזור הכנסת (בשנת 2019) וכי המחלוקות קיבלו ביטוי בדעות מיעוט. עוד צוין כי במצב ששרר באותו המועד²⁰ לא הייתה אפשרות להעלות את הנושא בפני הממשלה, ועם כינונה של הממשלה יוצג הנושא בפני השר הממונה, לרבות ההמלצות בדוח הקודם, וכי נכון למאי 2020 נמשכה עבודת המטה בהנחיית שרת הבינוי והשיכון דאז.

בעניין מודל שכירות ארוכת טווח המשרד ציין בתגובתו על הדוח הקודם כי הוא המשיך את עבודת המטה יחד עם משרד האוצר הנוגעת למודל כאמור, אך מאחר שהכנסת לא אישרה תקציב מדינה לשנת 2020 באותה עת, התעכבה היציאה למכרז שמטרתו הייתה יצירת מלאי דירות וניהולן.

ביקורת המעקב

במרץ 2021 החליטה הממשלה²¹ כי על משרד הבינוי והשיכון לגבש תוכנית רב-שנתית לטובת זכאי הסיוע לדיור ציבורי, ובכלל זה הגדלת היצע הדירות הציבוריות, בין השאר באמצעות שילוב דיור ציבורי במכרזי דיור של משרד הבינוי והשיכון ושל רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"ס), גיבוש מודל שכירות ארוכת טווח וקיצור התורים לזכאים ממתנינים. עוד החליטה הממשלה כי התוכנית תובא לאישור הממשלה במסגרת אישור התקציב לשנת 2021.

עלה כי למרות החלטת הממשלה ממרץ 2021 ולאחר למעלה משנתיים מאז שהיא התקבלה, משרד הבינוי והשיכון לא גיבש, וממילא לא הגיש לממשלה במסגרת אישור התקציב לשנת 2021, או במסגרת אחרת, תוכנית רב-שנתית לטובת זכאי הסיוע לדיור ציבורי, כנדרש בהחלטה. כך, נכון למועד סיום ביקורת המעקב בספטמבר 2023 (להלן - מועד סיום ביקורת המעקב) משרד הבינוי והשיכון מפעיל את מערך הדיור הציבורי בלא שיש לו תוכנית אסטרטגית רב-שנתית לדיור ציבורי המתורגמת לתוכניות עבודה, מספר המתנינים ממשיך לעלות (4,300 ממתנינים) וכך גם משך המתנה (ממוצע ארצי של 35 חודשי המתנה לדיור ציבורי) נכון למאי 2023. בהיעדר תוכנית רב-שנתית כאמור המגובה בתקציב לא יהיה בידי משרד הבינוי והשיכון מענה לנושא.

כפי שהומלץ בדוח הקודם, מומלץ שתוכנית כזו תקבע את דרכי הסיוע לזכאי הדיור הציבורי ואת יעדי התוכנית - הצפי למספר הזכאים שיתווספו בכל שנה ותמהיל המענים שיינתן להם - כמה זכאים יקבלו דיור ציבורי ומה מקור הדירות, למשל - רכש בשוק הפרטי, התפנות דירות זכאים קיימות או הקצאת דירות במסגרת בנייה חדשה, כמה מהזכאים ישתלבו בבתי דיור לקשישים וכמה יקבלו סיוע בשכר דירה; כן נדרש שהתוכנית תכלול מסגרת תקציב ומקורות המימון לה. אם תוקף חוק הדיור הציבורי יחודש בעתיד יש להביא בחשבון גם את המכר הצפוי וההנחות שיינתנו לרוכשים.

אומנם למשרד הבינוי והשיכון אין תוכנית אסטרטגית רב-שנתית לדיור ציבורי אך עם זאת הוא נקט כמה פעולות לשם הגדלת מצאי הדירות והפתרונות לזכאים, כמפורט להלן:

¹⁹ הערות ראש הממשלה לדוח שנתי 70ב (2020), עמ' 143 (לפי סעיף 16(א)(1) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958).

²⁰ במועד מסירת הערות ראש הממשלה לדוח הקודם כיהנה הממשלה כממשלת מעבר לפני הקמת הממשלה ה-35 ביום 17.5.20.

²¹ החלטת הממשלה 854, "איגום ושיתוף המידע לתכנון ומימוש ולטיוב הרגולציה בתחום הבנייה" (1.3.21).



סיכום תקציבי לרכישת דירות: באוגוסט 2021 חתמו משרד הבינוי והשיכון ואג"ת על סיכום תקציבי לשנים 2021 - 2022. בנוגע לדיור הציבורי נקבע בין היתר כי כחלק מתוכנית רב-שנתית להגדלת מלאי הדירות הציבוריות תמצא הממשלה מקורות תקציביים לרכישת 1,700 דירות לשנים 2021 - 2023 לטובת הדיור הציבורי. בהתאם לסיכום, ציין משרד הבינוי והשיכון בתוכנית העבודה שלו לשנת 2022 כי הוא מתכוון לרכוש 1,700 דירות²², וקבע בה יעד לרכישת 1,100 דירות; והכול, לצורך הגדלת מלאי הדירות הציבוריות. בפברואר 2023 נחתם סיכום תקציבי חדש שהאריך את הסיכום הקודם עד סוף 2024. יצוין כי עד ספטמבר 2023 הועברו 100 מיליון ש"ח (בשנת 2022) לקרן הדיור הציבורי, בהתבסס על הסיכום, כך שהיתרה הזמינה בה לרכש דירות הייתה כ-250 מיליון ש"ח.

בהמשך לכך, בתוכנית העבודה לשנת 2023, במסגרת המדדים המרכזיים לשנה זו, הציב משרד הבינוי והשיכון כיעד את רכישתן של 700 דירות למאגר הדיור הציבורי עד סוף 2023.

עלה שאף שהיעד לרכש דירות דיור ציבורי לשנת 2022 עמד על 1,100 דירות בפועל משרד הבינוי והשיכון רכש 235 דירות בלבד זאת בשעה שבתום שנת 2022 עדיין המתונו לדיור ציבורי כ-4,300 זכאים.

על משרד הבינוי והשיכון לפעול לקידום רכש של 1,700 הדירות על פי הסיכום התקציבי מאוגוסט 2021 ותוכניות העבודה לשנים 2023 ו-2024.

אג"ת ציין בתשובתו כי רכש הדירות מורכב, הן בהיבטים התקציביים הן בהיבטים התפעוליים והמקצועיים. הוא הוסיף כי שאלת המקורות התקציביים למימון הרכש טרם נפתרה, וכי נוכח מלחמת "חרבות ברזל" והגידול החד בגירעון הנובע מכך נוצר קושי לעמוד ביעדים, עוד הוסיף, כי יעדי הממשלה בתחומים השונים נבחנים וצפויים להשתנות, לרבות בנושא זה.

משרד הבינוי והשיכון מסר בתשובתו כי הוא פועל לקידום רכש הדירות בהתאם לסיכומים התקציביים, וכי בכונתו להמשיך ברכש בהתאם ליעדים שנקבעו ללא תלות במקור המימון.

בחירת מודל שכירות ארוכת טווח לזכאים: בפברואר 2020 החלו משרד הבינוי והשיכון, אגף החשכ"ל ואג"ת לבחון מודל לשכירות ארוכת טווח לזכאים, ולפיו בארבע ערים תשכור המדינה עבור הזכאים דירות בשכירות ארוכת טווח לתקופה של עשר שנים, וניהול הדירות ותחזוקתן יבוצעו על ידי יזם שמשדד הבינוי והשיכון יתקשר איתו בהסכם.

עלה שנכון למועד סיום הביקורת ולמרות החלטת הממשלה ממרץ 2021 בדבר הצורך בגיבוש מודל שכירות ארוכת טווח שיביא לקיצור התורים לזכאים ממתנינים, משרד הבינוי והשיכון, אגף החשכ"ל ואג"ת לא השלימו גיבוש מודל כזה, ולכן לא הוצג מודל לממשלה וממילא הוא לא יצא אל הפועל. חשיבות גיבוש המודל מתחדדת על רקע עליית מדד שכר הדירה בשנים 2020-2023 בשיעור של כ-12% לפי נתוני הלמ"ס²³.

אגף החשכ"ל ציין בתשובתו מפברואר 2024 כי נושא שילוב דירות בשכירות ארוכת טווח לזכאים ייבחן בהתאם להמלצות הוועדה הציבורית לבחינת אמות המידה לזכאות לדיור ציבורי שאותה הקים בפברואר 2022 מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון דאז.

²² ספר תכניות העבודה הממשלתי לשנת 2022, מרץ 2022, עמ' 126, 128, 137.

²³ מדד המחירים לצרכן, לפי קבוצות צריכה ראשיות ומשניות, סדרה 120460 - שכר דירה. יצוין כי מדד זה מתייחס לשינויים בשכר הדירה של שוכרים המצויים תחת חוזה, שוכרים אשר חידשו חוזה ושוכרים חדשים, ולגבי השניים האחרונים ייתכן שעליית המדד הייתה גבוהה יותר. בעניין זה ראו למשל: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת בנושא "מדדי המחירים לצרכן יוני 2022", עמ' 4 (פורסם יולי 2022).



שילוב דיור ציבורי במכרזי דיור של משרד הבינוי והשיכון ושל רמ"י: שילוב דיור ציבורי במכרזי משרד הבינוי והשיכון ורמ"י הוחל עד לפני החלטת הממשלה ממרץ 2021 וזאת מכוח החלטת מועצת מקרקעי ישראל (להלן המועצה) בנדון משנת 2017, אך בביקורת הקודמת נמצא שהמכרזים כללו כ-200 דירות ציבוריות בלבד.

עלה שעל אף שבהחלטת הממשלה ממרץ 2021 צוין השילוב במכרזי הדיור ככלי להגדלת היצע הדירות, בפועל באוקטובר 2021 שונתה החלטת המועצה שאיפשרה זאת ולא נכללו במכרזים יחידות דיור ציבורי (ראו בהרחבה בפרק "בניית דירות ציבוריות במסגרת פרויקטים של "דירה בהנחה").

הקמת ועדה ציבורית לבחינת אמות המידה לזכאות לדיור ציבורי: בפברואר 2022 מינה שר הבינוי והשיכון דאז ועדה ציבורית לבחינת אמות המידה לזכאות לדיור ציבורי במשרד הבינוי והשיכון. בראש הוועדה עומד פרופ' אביעד הכהן וחברים בה נציגים ממשרד הבינוי והשיכון, ממשרד הרווחה והביטחון החברתי, מאגף החשכ"ל, מאג"ת וכן נציגי ציבור. נקבע כי הוועדה תדון בנושאים האלה: כללי הזכאות לדיור ציבורי לרבות בתי גיל זהב; זכאות עיתית (שאינה קבועה) לדיור ציבורי; מסלול זכאות נוסף של שכירות לטווח ארוך. בסוף שנת 2023 עסקה הוועדה בגיבוש מסקנותיה והמלצותיה, אך אלו טרם הוגשו. במסגרת דיוני הוועדה נבחנו סוגיות של שילוב דיור ציבורי במכרזי דיור ושל שכירות ארוכת טווח שלא יצאו אל הפועל.

בביקורת הקודמת עלה כי הצוות הבין-משרדי לא הגיש המלצות לממשלה בנוגע לתוכנית פעולה רב-שנתית להגדלת מלאי הדירות הציבוריות, והומלץ שהצוות יפעל לגיבוש תוכנית פעולה לאומית הנוגעת למענה ממשלתי מיטבי עבור הנזקקים לסיוע בדיור. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. הוקמה ועדה ציבורית העוסקת בסוגיית הזכאות, שנכון לסוף שנת 2023 עסקה בגיבוש מסקנותיה והמלצותיה, אך אלו טרם הוגשו, ובמסגרת דיוני הוועדה נבחנו סוגיות של שילוב דיור ציבורי במכרזי דיור ושל שכירות ארוכת טווח שלא יצאו אל הפועל. כמו כן, משרד הבינוי והשיכון סיכם מול אג"ת באוגוסט 2021 כי ימצאו מקורות תקציביים לרכישת 1,700 דירות כחלק מתוכנית רב-שנתית, אך תוכנית כזו לא גובשה וממילא לא הוגשה לממשלה. חשיבות גיבוש תוכנית לשילוב דיור ציבורי במכרזי שכירות ארוכת טווח מעצימה על רקע עליית מדד שכר הדירה בשנים 2020-2023 בשיעור של כ-12% לפי נתוני הלמ"ס.

מידת תיקון הליקוי



נוכח העלייה העקבית במספר הזכאים הממתינים לדיור ציבורי, הקיטון המתמשך במספר הדירות הציבוריות וכתוצאה מכך התארכות עקבית של זמן ההמתנה הממוצע (מכ-25 חודשים בשנת 2016 לכ-35 חודשים במאי 2023), על משרד הבינוי והשיכון לגבש יחד עם משרד האוצר, ובשיתוף גופים רלוונטיים נוספים, לרבות רמ"י, משרד הרווחה והביטחון החברתי ומשרד הקליטה, תוכנית פעולה לאומית רב-שנתית בנוגע למענה ממשלתי מיטבי עבור הנזקקים לסיוע בדיור, בהתחשב בעבודת הוועדה הציבורית לבחינת אמות המידה לזכאות לדיור ציבורי שמינה מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון דאז בפברואר 2022. כמו כן מומלץ כי במסגרת עבודת המטה ייבחנו בראייה אסטרטגית סוגי המענה השונים, ובפרט ההיבטים לעניין בחירת המענה, ובכלל זה היעילות הכלכלית של החזקת מאגר דיור ציבורי לעומת היעילות של חלופות כגון הגדלת הסיוע בשכר הדירה; שילוב האפשרות לרכישת הדירה באמצעות מימון בנקאי הניתן לזכאי (משכנתה) ותוכנית ארוכת טווח להגדלת מלאי הדירות הציבוריות, בהתאם לצורך, כל זאת לשם צמצום עתידי של מספר זכאי הדיור הציבורי והוצאתם ממעגל העוני.



משרד הבינוי והשיכון מסר בתשובתו כי לאחר שיפורסמו המלצות הוועדה ציבורית לבחינת אמות המידה לזכאות לדיור ציבורי ואם הן יאושרו על ידי הממשלה, אזי "תהיה ודאות בדבר היקף המענה הנדרש בהתאם לקריטריונים שייקבעו".

אגף החשכ"ל ציין בתשובתו כי משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון פעלו במהלך השנים להגדלת מלאי הדירות, ובכלל זה נחתמו בשנים האחרונות הסכמים להקמה של כ-5,600 יחידות דיור בבתי דיור לקשישים זכאים, כך שחלק מהדירות המאוכלסות יתפנו. כמו כן פעלו משרדים אלה לשיפור וטיוב של הליכי הרכש והגדילו את תקרת המחיר לרכישת דירות באזורי ביקוש נוכח עליית מחירי הדיור. עוד ציין אגף החשכ"ל כי לעניין הפעולות החדשות שעניינן הגדלת מצאי הדירות לזכאים, חלקן נוגעות לתהליכים שטרם הושלמו ומוקדם להעריך את תוצאותיהם.

רמ"י מסרה בתשובתה מפברואר 2024 כי היא מקבלת את המלצת המבקר ולפיה יש לגבש תוכנית פעולה לאומית רב-שנתית, וכי היא תפעל בשיתוף פעולה מלא עם כלל הגורמים בעניין זה.

מתשובת אג"ת עלה כי הוא אינו תומך בהמלצה בדבר תוכנית ארוכת טווח להגדלת מלאי הדירות הציבוריות, וכי הוא סבור שהפסקת מכר הדירות תשפיע בצורה חיובית יותר על היקף המלאי.

מומלץ כי שר הבינוי והשיכון יעקוב אחר מימוש החלטת הממשלה ממרץ 2021 בדבר גיבוש התוכנית הרב-שנתית לטובת זכאי הסיוע לדיור ציבורי על ידי משרד הבינוי והשיכון.

הרחבת הדרכים לאיתור דירות לרכישה

מאז 2015 את רכישת הדירות הציבוריות עבור משרד הבינוי והשיכון מבצעת עמידר²⁴ על פי אמות מידה שמגבש המשרד, ובהן קביעת מחיר מרבי לדירה ודרישות סף בנוגע לשטח הדירה על פי מספר החדרים. ככלל, הדירות שנרכשות אינן מיועדות לזכאי מסוים ורכישתן מבוססת על רשימת צרכים שמגבש המשרד מפעם לפעם, על סמך מאפייני הממתנינים לדיור ציבורי. לעומת זאת, דירות ייעודיות לזכאים הרתוקים לכיסא גלגלים נרכשות עבור זכאים מסוימים על פי צורכיהם הייחודיים.

בפברואר 2022 החל משרד הבינוי והשיכון בהפעלת פיילוט רכישה על ידי הזכאים ("דירה בשבילך"), ובמסגרתו נתן ל-400 זכאים שובר (וואצ'ר) שבאמצעותו יוכל זכאי לאתר לעצמו דירה שמשרד הבינוי והשיכון ירכוש אותה למגוריו של הזכאי²⁵. בדצמבר 2022 הנחה מנכ"ל המשרד להרחיב את מתן השוברים לכ-1,100 זכאים נוספים ובסך הכל ל-1,500 זכאים.

מנתוני משרד הבינוי והשיכון עלה כי נכון למאי 2023 נרכשו במסגרת הפיילוט רק 112 דירות מתוך 1,500 - מכסת הדירות שאושרו לפיילוט (8%) בעלות כוללת של כ-220 מיליון ש"ח ו-47 דירות נוספות היו בתהליך רכישה. נכון למועד סיום הביקורת הפיילוט נמשך ולא נקבע לו מועד סיום.

משרד הבינוי והשיכון מסר בתשובתו כי עד סוף שנת 2023 כבר נרכשו 185 דירות במסגרת הפיילוט.

עמידר ציינה בתשובתה מפברואר 2024 כי היא נקטה מאמצים לשווק את "דירה בשבילך" בין היתר באמצעות ייזום פגישות עם הזכאים והקמת אתר אינטרנט ייעודי לשימוש הזכאים.

תצוין לחיוב היוזמה של משרד הבינוי והשיכון לאפשר לזכאים לאתר לעצמם דירות. מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון יקבע לוח זמנים למימוש הפיילוט לרכש דירות באמצעות שוברים, יבחן וינתח את תוצריו, את מידת תרומתו למימוש הזכאות לדירות ולחיסכון בעלויות ובמשאבים

²⁴ בשנים 2015 - 2018 עסקה ברכש גם חברה פרטית שנבחרה במכרז.

²⁵ בכפוף למדיניות משרד הבינוי והשיכון ולכללים שקבע לרכישת דירות ציבוריות.



ניהוליים המוקצים לתהליך רכש הדירות וכן את החסמים, אם ישנם, במימוש השוברים; וזאת, כדי לבחון, אם יש מקום להמשיך ולהשתמש בכלי זה לטובת רכש דירות, לשפרו או להרחיבו.

אי-רכישת דירות ציבוריות בחלק מהיישובים שבהם ממתנינים זכאים לדיור ציבורי ולא היו בהם דירות ציבוריות

לפי נוהל משרד הבינוי והשיכון²⁶, הזכאות להתגורר בדירה ציבורית תמומש ביישוב מגוריו של הזכאי ורק בתנאים מסוימים שנקבעו בנוהל ניתן לחרוג מתנאי זה ולאפשר לזכאי שכבר מתגורר בדירה ציבורית, לעבור להתגורר בדירה של הדיור הציבורי הנמצאת ביישוב אחר.

הביקורת הקודמת

הליקוי: בביקורת הקודמת עלה כי כעניין שבמדיניות רכש משרד הבינוי והשיכון דירות ציבוריות רק ביישובים שבהם כבר היו דירות כאלה - רשימה סגורה של 110 יישובים שרובם ככולם, בשל נסיבות היסטוריות, יישובים יהודיים עירוניים ותיקים. אולם הנסיבות ההיסטוריות לא היו רלוונטיות לפריסה הגיאוגרפית של הזכאים לדיור ציבורי. כפועל יוצא, לא רכש משרד הבינוי והשיכון דירות ביישובים שבהם אין דירות ציבוריות, ובכלל זה ערים באשכול חברתי-כלכלי נמוך, שרובן ערים שבהן האוכלוסייה היא בני מיעוטים, כמו אום אל-פחם, טייבה ורהט, וכן במודיעין עילית שבה האוכלוסייה חרדית. בכך נמנעה מהתושבים ביישובים האלה האפשרות לממש את זכאותם לדיור ציבורי במקום מגוריהם, בדומה לתושבים ביישובים שהיו בהם דירות ציבוריות. זכאים אלה נאלצו לקבל סיוע כספי לשכירת דירה בשוק החופשי או להתנתק מקהילתם ומהשירותים החברתיים המוכרים להם ולעבור להתגורר ביישוב אחר שבו היה דיור ציבורי.

ההמלצה: משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם כי משרד הבינוי והשיכון יבחן את האפשרות לתת לכל זכאי המתגורר ביישובים שבהם אין דירות ציבוריות, ובפרט ביישובים המדורגים באשכול חברתי-כלכלי נמוך שבהם מתגוררות אוכלוסיות של בני מיעוטים או חרדים, את אותן הזכויות הניתנות לאלה המתגוררים ביישובים שבהם יש דיור ציבורי, כלומר את הזכות להמשיך להתגורר ביישוב מגוריו, שבו נמצאות רשתות התמיכה והסיוע שלו. לשם כך, יהיה על משרד הבינוי והשיכון לרכוש דירות ציבוריות גם ביישובים שבהם מתגוררים זכאים שכיום אין ביישובם דיור ציבורי.

משרד הבינוי והשיכון מסר בתגובתו על הדוח הקודם כי "עם הרכבת הממשלה הבאה וסיום תוכנית הרכש הנוכחית, יובאו בפני השר/ה הנכנסים המלצות לרכש דירות גם ביישובים בהם לא קיימות כיום דירות דיור ציבורי אך קיים פוטנציאל ביקושים". הוא הוסיף כי פעל להכללת דירות ציבוריות בפרויקטים של "מחיר למשתכן" שיוקמו ביישובים שאין בהם דיור ציבורי אך יש בהם זכאים פוטנציאליים.

ביקורת המעקב

בביקורת הנוכחית עלה כי במאי 2020 דנה הנהלת משרד הבינוי והשיכון בנושא רכישת דירות ציבוריות ביישובי מיעוטים. בדיון הוצגו נתונים לגבי פוטנציאל הזכאות לדיור ציבורי בשורה של יישובים שעד אותו המועד לא היו בהם דירות ציבוריות, כמו אום אל-פחם ורהט. בדיון הוחלט כי בשלב ראשון ירכוש משרד הבינוי והשיכון לאלתר דירות בשלושה מהיישובים שבהם נמצא ריכוז הממתנינים הפוטנציאליים הגבוה ביותר, וזאת בשיעור של 10% ממספר הממתנינים באותו יישוב - שש דירות באום אל-פחם, שלוש דירות ברהט ודירה אחת בשפרעם.

²⁶ נוהל מספר 08/05 "נוהל הקצאת דירות בשכירות בדיור הציבורי", 23.1.23.



ביולי 2020 ביקש משרד הבינוי והשיכון מעמידר לרכוש את הדירות בשלושת היישובים. בספטמבר ובאוקטובר 2020 מסרה עמידר למשרד הבינוי והשיכון כי היא פנתה למתווכים ולקבלנים בקרב האוכלוסייה הערבית לצורך איתור דירות באום אל-פחם, אולם היא נתקלה בקשיים לאתר נכסים שענו על הקריטריונים שנדרשו (העיקריים שבהם: שהמבנה לא דורש תיקון צו בית משותף בגין שינויים במבנה; שטח הדירה: דירות בנות 3 חדרים בשטח שלא יפחת מ' 48 מ"ר ודירות בנות 4 חדרים בשטח שלא יפחת מ' 70 מ"ר; בבניין שאין בו מעלית ירכשו דירות עד קומה שלישית לכל היותר ובמבנים עם מעלית אפשר בקומות גבוהות יותר ובתנאי שהדירה לא תירכש בקומה האחרונה).

בפברואר 2022 העביר משרד הבינוי והשיכון לעמידר רשימת צרכים לדירות ביישובים שונים לצורך רכישתן עבורו לטובת מלאי הדירות הציבוריות (להלן - תוכנית הרכש). תוכנית הרכש כללה בין היתר את הדירות באום אל-פחם, ברהט ובשפרעם ועוד 11 דירות במודיעין עילית שגם בה לא היו דירות ציבוריות באותה העת.²⁷

לצורך מימוש תוכנית הרכש פרסמה עמידר מודעות לרכש דירות באתרים רלוונטיים במרשתת (אינטרנט), שלחה את תוכנית הרכש לכ-2,000 מתווכים וקיימה כמה כנסי הסברה, בין היתר בטבריה, בנוף הגליל, באילת ובחולון, במטרה להגדיל את החשיפה של צורכי הרכש.

נוסף על כך, מסר משרד הבינוי והשיכון לצוות הביקורת כי הוא פנה לכמה ראשי רשויות מקומיות ערביות, וביקש את סיועם באיתור דירות לרכישה ביישוביהם. בתיעוד שהעביר המשרד לצוות הביקורת נמצא רק מכתב אחד, ממנכ"ל משרד הבינוי והשיכון אל ראש עיריית נצרת, שבו התבקשה העירייה לסייע במיפוי ואיתור של דירות שיכולות להיות רלוונטיות לרכישה על ידי המדינה לטובת מלאי הדירות הציבוריות. הוא גם הפנה את תשומת לב העירייה לאפשרות העומדת לרשות הזכאים בעיר לרכוש דירה באמצעות שובר.

המשנה למנכ"ל משרד הבינוי והשיכון מסר באוגוסט 2023 לצוות הביקורת כי בשנים 2021 - 2022 הוא פנה בעל פה למשתתפים מהאוכלוסייה הערבית שנכחו בוועדות הכנסת בדיונים שעסקו בדיור הציבורי, וביקש כי יסייעו למשרד הבינוי והשיכון באיתור דירות לרכישה לצורך הגדלת מלאי הדיור הציבורי, וזאת לאחר שהובעה מצוקתם של התושבים בערים הערביות בהיעדר פתרונות מספיקים לדיור ציבורי ועקב הקושי באיתור דירות ראויות לרכישה ביישובים ערביים מרכזיים.

בביקורת המעקב עלה שמבין הרשויות המקומיות הרלוונטיות, כלל משרד הבינוי והשיכון בפילוט "דירה בשבילך", למתן שובר לזכאים רק את העיר שפרעם, ניתנו שוברים לשבעה זכאים בעיר, אך עדיין לא נרכשו בה דירות.

עוד עלה שעמידר לא פרסמה באתרים רלוונטיים במרשתת, בשפה הערבית או בפרסום המיועד לדוברי ערבית, את צורכי הרכש ביישובים אלה, והיא גם לא הנגישה את המידע למתווכים ביישובים הערביים למשל באמצעות כנסי הסברה.

בפועל, נכון לאפריל 2023 - לא רכש משרד הבינוי והשיכון דירות ביישובים אום אל-פחם, רהט או שפרעם, למרות שהחליט לעשות כן. במודיעין עילית הוא רכש שתי דירות בלבד מתוך 11 שהחליט לרכוש.

משרד הבינוי והשיכון ציין בתשובתו כי משנת 2022 עד סוף שנת 2023 הוא רכש 69 דירות ביישובים שבהם רוב האוכלוסייה היא חרדית (ובכלל אלה רכישת ארבע דירות במודיעין עילית נוסף על השתיים שנרכשו עד אפריל 2023). עוד ציין כי רכש 14 דירות לטובת זכאים מאוכלוסיות של בני מיעוטים (ביישובים עכו, נצרת, רמלה ולוד). המשרד הוסיף כי הוא עדיין לא הצליח לרכוש דירות ביישובי מיעוטים (אום אל פחם, רהט, שפרעם), למרות החלטה שקיבל בעניין, עקב הקשיים שפורטו בדוח זה, וכי הוא עושה מאמצים רבים בנושא.

²⁷ ביולי 2022 הרחיב משרד הבינוי והשיכון את תוכנית הרכש לתשע דירות באום אל-פחם וארבע דירות ברהט.



בביקורת הקודמת עלה כי כעניין שבמדיניות לא רכש משרד הבינוי והשיכון דירות ביישובים שבהם אין דירות ציבוריות, ובכלל זה ערים באשכול חברתי-כלכלי נמוך, שרובן ערים שבהן האוכלוסייה היא בני מיעוטים או חרדים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה - אומנם משרד הבינוי והשיכון שינה את מדיניותו במאי 2020 והחליט על רכישת דירות ביישובים שלא היו בהם דירות ציבוריות - בשלב ראשון באום אל-פחם, ברהט, בשפרעם ובמודיעין עילית. אולם פעולות משרד הבינוי והשיכון ועמידר לרכש הדירות ביישובי המיעוטים לא צלחו. בפועל, לא רכש משרד הבינוי והשיכון דירות ביישובים אלה אף שהחליט לרכוש בהם דירות לטובת מלאי הדירות הציבוריות ולא מוצו ערוצים פוטנציאליים שיכלו להניב רכש דירות ביישובי המיעוטים האמורים, כמו פרסום באתרים במרשתת הרלוונטיים לאוכלוסייה ביישובים אלה ומתן שוברים לזכאים. יוצא אפוא שגם באפריל 2023 עדיין לא ניתנה לזכאים ביישובי מיעוטים אלה האפשרות לממש את זכאותם להתגורר בדירה ציבורית ביישוב שבו הם מתגוררים. עד מועד הביקורת (אפריל 2023) נרכשו במודיעין עילית שתי דירות, ולפי משרד הבינוי והשיכון נרכשו ארבע דירות נוספות עד סוף שנת 2023.

מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון וחברת עמידר יגבירו את מאמצי הרכש של דירות לטובת מלאי הדיור הציבורי ביישובים שבהם אין דירות ציבוריות וימצו את כל הערוצים היכולים לתרום לכך, לרבות פרסום בעיתונים ובאתרים מקומיים ביישובים הרלוונטיים וקיום כנסי הסברה למתווכים ולתושבים בשיתוף הרשות המקומית. כמו כן, עליהם לבחון את הרחבת פיילוט "דירה בשבילך" ביישובים אלה במטרה לממש בהם את תוכנית הרכש. מומלץ למשרד הבינוי והשיכון גם לבחון קידום רכש דירות ציבוריות במסגרת שיווקי קרקע של רמ"י ביישובים שבהם עלה קושי מהותי לרכוש דירות.

עמידר מסרה בתשובתה כי מאמציה לרכוש דירות ביישובי המיעוטים האמורים נתקלו בקשיים רבים, וכי היא מקבלת את המלצת הביקורת ותעלה פרסום בשפה הערבית באתר שלה במרשתת.

החלטת הממשלה בנושא "אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי להסרת חסמים בדיור ובמקרקעין ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית": בדצמבר 2020 החליטה הממשלה²⁸ על הקמת צוות ליישום ההמלצות שהגיש צוות בין-משרדי²⁹ בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), בנושא הסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית (להלן - צוות היישום). בהחלטה נקבע כי צוות היישום יורכב מנציגים מהמשרד לשוויון חברתי, ממשרד הפנים, ממינהל התכנון, ממשרד האוצר, מרמ"י, ממשרד הבינוי והשיכון, ממשרד ראש הממשלה ומהרשות לפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים. צוות היישום יפעל לקידום המלצות הצוות הבין-משרדי, ונוסף על כך יבחן בין היתר גם את נושא הדיור הציבורי ביישובי החברה הלא-יהודית. צוות היישום התכנס לראשונה במרץ 2021 והחל לעסוק ביישום המלצות הצוות הבין-משרדי.

²⁸ החלטת ממשלה 664 מ-20.12.22.

²⁹ בשנת 2018 הקים המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) צוות בין-משרדי על רקע ההתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי החברה הערבית כדי לקדם שוק נדל"ן משוכלל ביישובי החברה הלא-יהודית, ולהציע סל פתרונות לקידום נושא הדיור ביישובים אלו. בראש הצוות עמד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז (משפט



בביקורת המעקב עלה כי הצוות שהקימה הממשלה³⁰ ליישום ההמלצות של הצוות הבין-משרדי בנושא הסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית עסק בין היתר בנושא היעדר רישום של הזכויות במקרקעין ביישובי החברה הלא-יהודית והחל לדון בנושא התחדשות עירונית, אך לא עסק בנושא הדיור הציבורי בחברה הלא-יהודית. עוד עלה כי נכון למועד סיום הביקורת לא היה נושא הדיור הציבורי על סדר יומו של צוות היישום בגלל מתן עדיפות לטיפול בנושאים אחרים אותם הוא הגדיר דחופים יותר, בתחום הדיור במגזר בני המיעוטים.

מומלץ כי צוות היישום יכלול במסגרת הנושאים שעליו להידרש אליהם גם את נושא הדיור הציבורי ביישובי החברה הלא-יהודית, בכפוף לסדרי העדיפויות, במטרה לגבש המלצות שיאפשרו לפעול להסרת החסמים גם בנושא זה, במיוחד נוכח אי-הצלחה עד כה לרכוש דירות ביישובים אלה ונוכח קיומם של זכאים הפוטנציאליים לדיור ציבורי בהם.

משרד המשפטים מסר בתשובתו מינואר 2024 כי סדרי העדיפויות של צוות היישום נקבעים בהתאם לצרכים כפי שמעלים לפניו נציגי החברה הערבית. עוד מסר כי בכוונתו להביא בהקדם את נושא הדיור הציבורי לדיון בצוות היישום.

בניית דירות ציבוריות במסגרת פרויקטים של "דירה בהנחה"³¹

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם צוין כי מלבד רכישת דירות למלאי הדירות הציבוריות, פעלו הגופים הממשלתיים השונים להגדלת המלאי בדרכים שונות. כך למשל, במאי 2017 החליטה מועצת מקרקעי ישראל³² כי הוועדה לתכנון ופיתוח³³ (להלן - הוות"פ) רשאית לקבוע כי עד 5% מכלל הדירות בתוכנית "מחיר למשתכן" במתחם מסוים ייבנו על ידי היזם הזוכה עבור משרד הבינוי והשיכון ללא תמורה וישמשו דירות ציבוריות. בדצמבר 2018 הרחיבה המועצה את סמכות הוות"פ, כך שתהיה רשאית לקבוע כי היזם יבנה עבור הדיור הציבורי עד 7% מכלל הדירות.

הליקוי: בדוח הקודם עלה כי בפועל, תוספת הדירות הייתה זעומה ביחס למלאי הדירות ולמספר הממתנינים לדיור ציבורי באותה העת: לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון ורמ"י עד אוגוסט 2019 - דהיינו בחלוף יותר משנתיים ממועד ההחלטה לאפשר בניית דירות ציבוריות בפרויקטים של "מחיר למשתכן" - אישרה הוות"פ לכלול בנייה בסך כולל של 443 דירות ציבוריות במסגרת פרויקטים שונים של "מחיר למשתכן". עוד צוין כי בתקופה זו פרסמה רמ"י מכרזים רק לחלק מהפרויקטים, והם כללו בניית 203 דירות ציבוריות, מתוך סך כולל של כ-58,000 דירות שנכללו במכרזים האלו (כ-0.3%), ומתוכם בפועל התקשרה רמ"י בהסכמים עם יזמים לבנייה של 37,000 דירות שמהן 150 יהיו דירות ציבוריות (כ-0.4%).

ההמלצה: משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם כי על משרד הבינוי והשיכון, על רמ"י ועל משרד האוצר להגיע לכלל הסכמה בנוגע לאופן הפעולה הרצוי, כדי שיהיה ניתן למצות את

אזרחי), והשתתפו בו בין היתר נציגים ממינהל התכנון, ממשרד האוצר, מרמ"י, ממשרד הבינוי והשיכון, מהמשרד לשוויון חברתי, מהרשות לרישום והסדר זכויות במקרקעין וממשרד ראש הממשלה.

30 החלטת ממשלה 664 מ-22.12.20.

31 "דירה בהנחה" היא תוכנית הדגל שיזמה מדינת ישראל במטרה להקל על חסרי דירה לקנות דירה ראשונה בתנאים מועדפים, והיא שם כולל למגוון תוכניות הדיור של משרד הבינוי והשיכון ושל רמ"י, ובהן "מחיר מטרה", "מחיר מופחת" ו"מחיר למשתכן".

32 החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1508 (10.5.17), שהוחלפה לאחר מכן במסגרת פרק 4.7 לקודקס החלטות מועצת מקרקעי ישראל.

33 הוועדה לתכנון ופיתוח הוקמה מכוח החלטת הממשלה 125 (25.6.15) לטובת קידום מדיניות הממשלה בהתמודדות עם משבר הדיור. בראשה עמד נציג שר האוצר וחבריה הנוספים היו נציגים מרמ"י, ממשרד הבינוי והשיכון, ממינהל התכנון, מאג"ת ומאגף החשב"ל.



הפוטנציאל הטמון בבניית דירות ציבוריות בפרויקטים של "מחיר למשתכן", וכך לקדם ככל שניתן את בניית הדירות ולהרחיב את מאגר הדיור הציבורי; כל זאת, למען שיפור המענה הניתן לזכאי הדיור הציבורי. נוסף על כך, הומלץ לבחון צעדים שיאפשרו הקצאה מרבית של דירות ציבוריות במכרזים לשם צמצום הפערים מצד אחד ושמירת הכדאיות הכלכלית של הפרויקטים מצד אחר.

משרד הבינוי והשיכון מסר בתגובתו על הדוח הקודם כי הוא מסכים עם המלצת משרד מבקר המדינה, והוא ממשיך לפעול באופן עקבי לקידום הקצאת דירות ציבוריות במכרזים עתידיים. עוד ציין בתגובתו כי יישום ההחלטה מותנה בשיתוף פעולה של כלל הגופים הנוגעים בדבר.

אגף החשכ"ל מסר בתגובתו על הדוח הקודם כי הוא תומך בשילוב בניית דירות ציבוריות בפרויקטים של "מחיר למשתכן", בכפוף לכדאיות הכלכלית ובהתאם לצורך, וכי צפויים פרויקטים נוספים שיכללו דירות ציבוריות.

בדיווח על תיקון הליקויים שמסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2020 ציין משרד הבינוי והשיכון כי באותה העת גובשה תוכנית עבודה חדשה לשנים 2020 ו-2021 בנושא שילוב דיור ציבורי במסגרת מכרזי "מחיר למשתכן".

אגף החשכ"ל ציין בתגובתו על הדוח הקודם כי מנגנון השומה של הפרויקטים במסלול מחיר למשתכן אמור להתעדכן על פי החלטת המועצה, ובהתאם יותאם גם היקף ההנחות. לכן, הכדאיות הכלכלית של הפרויקטים צפויה להצטמצם באופן ניכר.

רמ"י מסרה בתגובתה על הדוח הקודם כי היא עורכת בדיקות בטרם הכרזה על פרויקט "מחיר למשתכן" לפני שיווק, ועל פי תוצאותיהן היא מעדכנת את משרד הבינוי והשיכון בנוגע למספר הדירות בפרויקט המיועדות לדיור ציבורי. רמ"י ציינה כי היקף יחיד המאושר בפועל נקבע על פי אישור הוות"פ לפי כללים שעוגנו בהחלטות המועצה.

ביקורת המעקב

עלה כי באוקטובר 2021 נעשו שינויים בהחלטות המועצה בנוגע למכירת דירות בהנחה³⁴. בין היתר, במקום הסעיף שאיפשר לוות"פ לקבוע כי עד 7% מכלל הדירות במחיר מופחת במתחם שיווק מסוים ייבנו עבור משרד הבינוי והשיכון ללא תמורה, לטובת הדיור הציבורי, נקבע כי משרד הבינוי והשיכון יהיה רשאי לאשר לזוכה במכרז למכור למדינה, לטובת הדיור הציבורי, דירות משיווקי "דירה בהנחה" שלא נרכשו, וזאת במחיר שייקבע בין הצדדים, ולא יותר מהמחיר למ"ר שנקבע במכרז.

אגף החשכ"ל מסר לצוות הביקורת ביוני 2023 בעניין זה כי החלטת המועצה משנת 2017 עוררה קשיים מתודולוגיים שלא עלו בקנה אחד עם הכללים הפיסקליים ועם כללי החשבונאות הלאומית, בין היתר משום שבמתכונת הקצאה זו, לעלות של בניית הדירות שניתנו ללא תמורה לא היה ביטוי בתקציב המדינה, ולמעשה היה מדובר במעקף תקציבי לא תקין. עם זאת, אגף החשכ"ל סבור שאין מניעה עקרונית לכך שרכיב עלות הקרקע בלבד בגין הדירות הציבוריות יוקצה בהנחה, בכפוף לכך שמימון עלויות הבנייה והעלויות הנלוות לכך יגיעו מתקציב המדינה ובכפוף לסדרי העדיפויות של הממשלה; ככל שתהיה הקפדה על עמידה בכללים הפיסקליים ובכללי החשבונאות הלאומית, מדובר בכלי שבהחלט יש מקום לשקול שימוש בו.

בביקורת הקודמת עלה כי עד אוגוסט 2019 פרסמה רמ"י מכרזים רק לחלק מהפרויקטים, ובהם נכללה בנייתן של 203 דירות ציבוריות במסגרת פרויקטים שונים של "מחיר למשתכן" בשישה יישובים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. כך, עד סוף שנת 2020 שיווקה רמ"י קרקעות במסגרת מכרזי "דירה בהנחה" שבהם נכללו רק 232 דירות ציבוריות (כולל 203 הדירות שנכללו בנתוני הביקורת הקודמת), ובשנים 2021 - 2023 לא שיווקה רמ"י קרקעות שבהן נכללו

³⁴ דוקס החלטות מועצת מקרקעי ישראל סעיף 4.7.4 (ד) שהייה בתוקף עד 27.10.21.

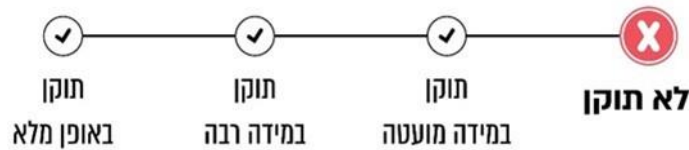


דירות ציבוריות, וזאת בין היתר עקב שינוי מדיניות המועצה.

משרד הבינוי והשיכון ציין בתשובתו מפברואר 2024 כי מתוך 232 הדירות בקרקעות ששווקו הושלמה בנייתן של 18, וכי דירות אלה נמסרו למשרד הבינוי והשיכון לצורך אכלוס.

יוצא כי בפועל המדינה כמעט לא עשתה שימוש לטובת זכאי הדיור הציבורי בכלי המרכזי שלה לטיפול במשבר הדיור שבמסגרתו, בשנים 2020-2022, היא חתמה על עסקאות לבניית כ-33,000 יח"ד, במסלולי מחיר מטרה ומחיר מופחת, תוך מתן הנחות בערך הקרקעות, שהסתכמו בכ-8.6 מיליארד ש"ח לכל הפחות, לפני נתוני החשכ"ל³⁵.

מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי שר הבינוי והשיכון יבחן קידום הקצאת דירות ציבוריות במסגרת שיווקי הקרקעות של המדינה, ובמסגרת זו מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון, בשיתוף רמ"י, אג"ת ואגף החשכ"ל, יבחנו את האפשרות לשלב במכרזי "דירה בהנחה" דירות ציבוריות, תוך הקצאת תקציב למימון בנייתן, כך שרק רכיב עלות הקרקע לבנייתן יוקצה בהנחה. באופן הזה יתאפשר למשרד הבינוי והשיכון לרכוש לטובת מלאי הדירות הציבוריות דירות חדשות במחיר מופחת במסגרת כלי מרכזי של הממשלה לטיפול במשבר הדיור, ובכך לשפר את המענה הניתן לזכאים לדיור ציבורי, בפרט ביישובים שבהם קיים קושי לרכוש דירות.

אג"ת מסר בתשובתו מפברואר 2024 כי הוא מתנגד לשילוב דירות ציבוריות במכרזי "דירה בהנחה", שכן הדבר יוצר לדעתו הקצאת תקציבים שאינה יעילה ושאינה מייצגת את סדרי העדיפויות של הממשלה וכן יוצר "מורכבות תקציבית, רישומית וחשבונאית". עוד מסר אג"ת כי מדובר במדיניות שנבחנה והוחלט לשנותה, כאמור בהחלטות המועצה.

משרד הבינוי והשיכון ציין בתשובתו כי הוא מקבל את המלצת המבקר.

רמ"י מסרה בתשובתה כי הקצאת קרקעות, בין היתר לטובת דיור ציבורי, היא אחת מתפקידי רמ"י, וכי היא סבורה שנכון לאפשר הקצאת דירות לדיור ציבורי במסגרת מכרזי "מחיר מטרה" המשוקים ברחבי הארץ.

אגף החשכ"ל מסר בתשובתו כי הוא אינו מתנגד לשילוב דיור ציבורי במכרזים אם הדבר יבוצע בהתאם לכללי החשבונאות הלאומית (כמפורט לעיל) ובכפוף לכך שהדבר לא ייעשה במקרים שבהם הוא צפוי להביא לכישלון במכרזים.

³⁵ ראו: משרד האוצר - החשב הכללי, הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2022 (פורסם יולי 2023), עמ' 556, בשם לב להבהרות ולהערות שפורטו שם בעניין נתונים אלה.



היבטים בניהול מאגר הדירות הציבוריות

בדוח הקודם הועלה כי משרד הבינוי והשיכון פעל בכמה דרכים למיצוי פוטנציאל הדירות במאגר הדיור הציבורי לטובת הזכאים, אולם הפוטנציאל עדיין לא מומש במלואו, והמשרד לא ניהל את המאגר באופן מיטבי דיו.

דירות המושכרות לגופים ציבוריים

הביקורת הקודמת

נוהל משרד הבינוי והשיכון מאפשר השכרה של דירות ציבוריות לגופים ציבוריים, כמו משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ועמותות (להלן - גופים ציבוריים), לטובת יעדים ציבוריים כמו מוסדות חינוך, רווחה ומגורי סטודנטים. בנוהל נקבע כי ניתן ליעד דירות לצרכים האלו (בשל היעדר מוסדות ציבוריים חלופיים) בתנאי שהדירות אינן נדרשות עבור זכאים לדיור ציבורי. בביקורת הקודמת עלה כי משרד הבינוי והשיכון פעל להעברת דירות שהושכרו לגופים ציבוריים לטובת מגורי זכאים או למכירתן כשהתמורה בגינן הועברה לקרן הדיור הציבורי לרכישת דירות חדשות - נכון למאי 2019, הושכרו 1,460 דירות ציבוריות לגופים ציבוריים, ומהן כ-930 ללא הסדר עתידי בדבר העברתן למשרד הבינוי והשיכון לטובת זכאי הדיור הציבורי.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת כי משרד הבינוי והשיכון ימשיך בתהליך שהחל בו, דהיינו להעביר לזכאי הדיור הציבורי דירות ציבוריות שנעשה בהם שימוש אחר, וגם להמשיך ולקדם מהלכים למימוש הפוטנציאל הכלכלי הטמון בדירות ריקות לטובת הדיור הציבורי, ובכלל זה מכירתן בשוק החופשי.

בדיווח על תיקון הליקויים שמסר משרד הבינוי והשיכון ובהערות ראש הממשלה לדוח הקודם ציין משרד הבינוי והשיכון כי הוא פעל בנושא זה באופן שיטתי, וכי ימשיך לפעול להשבת הדירות למאגר הדיור הציבורי.

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב עלה כי לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, נכון למאי 2023 שימשו כ-480 דירות ממאגר הדיור הציבורי למטרות ציבוריות שאינן מגורים של זכאי דיור ציבורי, ומהן כ-150 היו בשלבי טיפול שונים לצורך השבתן למאגר; יתר הדירות (כ-330 דירות) היו ללא הסדר עתידי.

מומלץ שמשרד הבינוי והשיכון ימשיך בתהליך העברת הדירות הציבוריות לשימושם של זכאים לדיור ציבורי.

אי-התאמה בין מספר הנפשות למספר החדרים בדירות ציבוריות

הביקורת הקודמת

הליקוי: בביקורת הקודמת עלה כי בשנת 2018 היו כ-2,100 דירות ציבוריות שלא הייתה הלימה בין גודלן לבין גודל המשפחה שהתגוררה בהן (משקי בית של נפש אחת או שתיים שהתגוררו בדירת 4 חדרים ומעלה), ולו הייתה נבחנת זכאותם באותה השנה הם היו זכאים לדירה קטנה יותר. עוד עלה כי משרד הבינוי והשיכון דן בנושא, אך לא בחן באופן מעמיק, על בסיס נתונים כמותיים, את האפשרות לקדם מעבר של דיירים לדירה קטנה יותר לפי גודל משק הבית הנוכחי, כך שיוכל להחליט החלטה מושכלת בנדון. בכלל זה, לא בחן המשרד את שיעור הדיירים שיהיו מוכנים להחליף את דירתם, את ישימות המנגנונים האפשריים לתמרוץ הדיירים להחליף את דירתם ואת מידת התועלת הצפויה לצמוח מהמהלך לעומת העלויות הכרוכות בו.



ההמלצה: בדוח הקודם המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הבינוי והשיכון לבחון לעומק את האפשרות לעודד מעבר של דיירים לדירה קטנה יותר בהתאם לגודל משק הבית העדכני, ולשם כך לבחון את היתכנות המהלך, התועלת שתצמח ממנו למיצוי המשאבים הקיימים, ודרכים לתמרץ את הדיירים, לרבות תמריצים כלכליים, כפי שתמרץ המשרד קשישים לעבור להתגורר בבתי דור ציבורי לקשישים.

בתשובתו על הדוח הקודם ציין משרד הבינוי והשיכון כי ניווד אנשים מדירות גדולות לדירות קטנות יביא לפגיעה במשפחות עם שניים עד שלושה ילדים הממתנות למגורים בדירות קטנות, ותינתן עדיפות למשפחות גדולות יותר הממתנות למגורים בדירות גדולות. על כן, בטרם יקודם מהלך של מעבר דיירים מדירות גדולות לקטנות, יש להגדיל מאוד את מלאי הדירות הקטנות כך שיינתן מענה גם למשפחות עם שניים עד שלושה ילדים.

בדיווח על תיקון הליקויים שמסר ביולי 2020 ציין משרד הבינוי והשיכון כי נושא ההתאמה וניוד של דיירים טרם נבחן בשל משבר הקורונה.

בתגובת משרד הבינוי והשיכון במסגרת הערות ראש הממשלה לדוח הקודם ציין משרד הבינוי והשיכון כי עם הרכבת הממשלה הבאה יובאו בפני השר הנכנס המלצות בנושא.

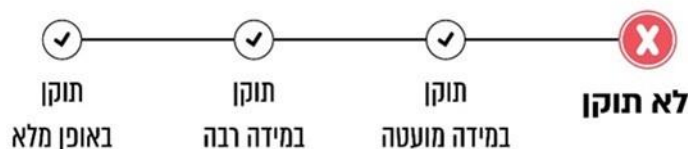
ביקורת המעקב

במאי וביולי 2020 הנחה משרד הבינוי והשיכון את המנכ"לים של החברות המאכלסות לפעול להשבת דירות משוכרים המחזיקים ביותר מדירה אחת ומתגוררים ב"עודף דור". המשרד הגדיר "עודף דור" כמצב שבו דיירים מחזיקים ביותר מדירה אחת, והדירות אינן מאוחדות, והם מתגוררים בהן בצפיפות הנמוכה משתי נפשות בממוצע לחדר שינה (לא כולל הסלון), וקבע מתווה להשבת הדירה או להעלאת שכר הדירה בגינה.

בהמשך להנחיה זו הורה משרד הבינוי והשיכון על הקפאת יישום הנחייתו, בעקבות הליכים משפטיים שיזמו דיירים כנגד דרישות שכר דירה שהוטלו מכוחה, ונוכח הקמת הוועדה הציבורית לבחינת אמות המידה לדיור הציבורי, עד סיום עבודת הוועדה האמורה וקבלת המלצותיה.

בביקורת הקודמת עלה כי בכ-2,100 דירות ציבוריות לא הייתה הלימה בין גודלן לבין גודל המשפחה שהתגוררה בהן - דירות של ארבעה חדרים ויותר שבהם התגוררו דייר יחיד או שני דיירים בלבד; בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. מלבד הגדרת "עודף דור" כמצב שבו דיירים מחזיקים ביותר מדירה אחת, לא התייחס משרד הבינוי והשיכון להגדרה דור בשטח עודף, במצב שבו משק בית הזכאי לדיור ציבורי מורכב מנפש אחת או שתיים המתגוררות בדירת ארבעה חדרים ויותר, כפי שצוין בדוח הקודם. יתרה מכך, משרד הבינוי והשיכון לא בחן מנגנונים אפשריים לתמרוץ הדיירים להחליף דירה ואת שיעור הדיירים שיהיו מוכנים להחליף את דירתם בדירה קטנה יותר.

מידת תיקון הליקוי



על משרד הבינוי והשיכון לבחון את הצורך בהגדרה כוללת ורחבה יותר של "עודף דור" ואת האפשרות לתמרץ דיירים להחליף את דירתם בדירה קטנה יותר.



הטיפול בדירות ריקות

הביקורת הקודמת

הליקוי: בביקורת הקודמת נמצא כי לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון היו כ-270 דירות ציבוריות שלא היו מאוכלסות בפועל ועמדו ריקות יותר משנה³⁶, בין היתר עקב סירוב דיירים להתגורר בהן בגלל מיקומן או בגלל היצע גבוה של דירות ציבוריות באזור ביחס למספר הזכאים הממתינים לדיור ציבורי, או בשל היותן מסוכנות מבחינה הנדסית. ביולי 2019 קבע משרד הבינוי והשיכון כללים למכירה של דירות ציבוריות במכרז פומבי שאינן יכולות לשמש למגורי זכאים לדיור הציבורי, וכן קבע כי התמורה ממכירתן תשמש לרכישת דירות ציבוריות. באוגוסט 2019 החליט המשרד לפרסם בשלב ראשון מכרז פומבי למכירת שש דירות ריקות.

ההמלצה: בדוח הקודם המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הבינוי והשיכון להמשיך ולקדם מהלכים למימוש הפוטנציאל הכלכלי הטמון בדירות הריקות לטובת הדיור הציבורי, ובכלל זה מכירתן בשוק החופשי. עוד המליץ להקפיד על קיום הערכות מצב תכופות בנוגע לכלל הדירות הציבוריות ולהציב יעדים להמשך הטיפול על פי העולה מהערכות אלו.

בדיווח על תיקון הליקויים שמסר ביולי 2020 ציין משרד הבינוי והשיכון כי הוא הסדיר מנגנון מובנה למכירת דירות שאינן נדרשות לדיור ציבורי, וכי תהליך מכירת הדירות הריקות הוא מהלך מתמשך ולא מהלך חד-פעמי.

בתגובת משרד הבינוי והשיכון במסגרת הערות ראש הממשלה לדוח הקודם מסר משרד הבינוי והשיכון כי בכוונתו להמשיך בכך, תוך ייעול מאגר הדיור הציבורי והתאמתו לצורכי הזכאים הממתינים.

ביקורת המעקב

לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון משנת 2020 עד יולי 2023 הוא מכר 116 דירות ריקות ממאגר הדיור הציבורי שלא היה להן ביקוש מצד זכאים, וזאת במסגרת מכרזים לכל המרבה במחיר (כלומר, לא במסגרת חוק הדיור הציבורי). מדובר בדירות הממוקמות ביישובים שבהם היצע גבוה של דירות ציבוריות (כמו באר שבע, דימונה, ירוחם ועפולה).

במרץ 2022 החליטה הממשלה כי בשל הצורך בהיערכות מהירה לקליטת עולים חדשים מאוקראינה, מרוסיה וממדינות האזור בעקבות המלחמה באוקראינה, ישפץ משרד הבינוי והשיכון בין היתר 200 יח"ד אחרות, שלא היה להן ביקוש ולא התאימו למגורים מפאת מצבן באותה העת, לטובת אכלוס העולים³⁷. עוד נקבע כי לפי הצורך תתאפשר הרחבת המתווה לשיפוץ נכסים נוספים בכפוף לתקציב ייעודי שיוקצה לנושא זה³⁸.

בהמשך להחלטת הממשלה גיבש משרד הבינוי והשיכון, בשיתוף משרד הקליטה, רשימה של 278 דירות ציבוריות המיועדות לשיפוץ ולהכשרה מחודשת למגורים.

מביקורת המעקב עלה כי נכון ליוני 2023 שופצו והוכשרו למגורים 233 מ-278 הדירות, והיתר (45 דירות) היו במהלך שיפוץ. 125 מהדירות ששופצו (45%) הושכרו³⁹ לעולים ו-153 הדירות האחרות (55%) נותרו פנויות לאכלוס משום מיקומן (בפריפריה) או אי-הסכמת העולים להשתכן בהן.

³⁶ לפי ההגדרות של משרד הבינוי והשיכון, דירה שאינה מאוכלסת נחשבת לדירה פנויה אם נותרה ריקה במשך שלושה חודשים ויותר.

³⁷ כחלק ממלאי הדירות שמוקצה למשרד הקליטה לטובת עולים חסרי דירה.

³⁸ החלטת הממשלה 1276, "היערכות מהירה לקליטת עלייה מאוקראינה, רוסיה ומדינות האזור" (14.3.22).

³⁹ רבות שיוך לעולה לקראת אכלוס.



בביקורת הקודמת עלה כי כ-270 דירות ציבוריות לא היו מאוכלסות בפועל, והן עומדות ריקות יותר משנה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה. משרד הבינוי והשיכון פעל למכירת 116 דירות שלא היה להן ביקוש מצד זכאים ולהכשרת דירות שלא התאימו למגורים מפאת מצבן, לטובת שיכון עולים חדשים. עם זאת, נוכח מספרן הרב של דירות שעדיין נותרו פנויות בגלל מיקומן (153 דירות), מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון יבחן כיצד עליו לפעול לגביהן, לרבות האפשרות למוכרן.

מידת תיקון הליקוי



מתן הודעה לדיירים בשפות שונות בדבר הזכאות לרכישת הדירות הציבוריות

הביקורת הקודמת

הליקוי: בביקורת הקודמת עלה כי משרד הבינוי והשיכון שלח לדיירי הדיור הציבורי, באמצעות החברות המאכלסות, מכתבים בשפה העברית בלבד על הזכות העומדת להם לרכוש את הדירה, למרות העובדה שחלק ניכר (כ-33%) מהדיירים הנכנסים להתגורר בדירות הציבוריות מדי שנה (כ-600 בממוצע) הם עולים חדשים שניתן להניח שרבים מהם אינם שולטים בשפה העברית.

ההמלצה: משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם כי משרד הבינוי והשיכון יפעל להנגשת המידע לדיירים על זכאותם לרכוש את הדירה שהם מתגוררים בה, ובכלל זה ישקול לשלוח מכתבים בנושא זה בשפות הרווחות בקרב דיירי הדיור הציבורי.

משרד הבינוי והשיכון מסר בתשובתו על הדוח הקודם כי הוא יפיץ לדיירים את המידע בשפות נוספות, לרבות בשפה הרוסית, כפי שהמליץ משרד מבקר המדינה, והוא יפורסם גם באתר משרד הבינוי והשיכון במרשתת.

בדיווח על תיקון הליקויים שמסר ביולי 2020 ציין משרד הבינוי והשיכון כי החל בתהליך של תרגום המכתב לדיירי הדיור הציבורי, ובסיומו של התהליך יימסר המכתב לכל דייר בשפתו שלו (עברית, אנגלית, ערבית ורוסית) על ידי רכז החברה המאכלסת בעת ביצוע ביקור בדירה.

בתגובת משרד הבינוי והשיכון במסגרת הערות ראש הממשלה לדוח הקודם חזר משרד הבינוי והשיכון על כך שהוא מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה, והוא יפיץ לדיירי הדיור הציבורי את המידע בשפות נוספות, והמידע יפורסם גם באתר משרד הבינוי והשיכון במרשתת.



ביקורת המעקב

בביקורת המעקב עלה כי במרץ 2021 הנחה משרד הבינוי והשיכון את החברות המאכלסות למסור לדיירי הדיור הציבורי, בעת ביצוע ביקור של נציג החברה⁴⁰ בדירה, מכתב בדבר הזכות העומדת להם לרכוש את הדירה שהם מתגוררים בה. עוד עלה שמשרד הבינוי והשיכון תרגם את המכתב לארבע שפות (עברית, ערבית, רוסית ואנגלית) - כל דייר לפי השפה שמתאימה לו - במטרה ליידע את הזכאים בדבר זכותם לרכוש את הדירה שהם מתגוררים בה. עם זאת, מהתכתובת שנלוותה להנחיה עלה כי המכתב לא תורגם לשפה האמהרית. כמו כן, משרד הבינוי והשיכון לא עקב אחר יישום ההנחיה. בכל הנוגע לפרסום באתר משרד הבינוי והשיכון במרשתת עלה כי המידע בנושא זה פורסם בשפות העברית והערבית בלבד.

בביקורת הקודמת עלה כי משרד הבינוי והשיכון שלח לדיירי הדיור הציבורי, באמצעות החברות המאכלסות, את המכתבים בדבר הזכות לרכוש את הדירה בשפה העברית בלבד. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה, שכן משרד הבינוי והשיכון תרגם את המכתב האמור לארבע שפות, והנחה את החברות המאכלסות להפיצו. עם זאת, הוא לא תרגם את המכתב לשפה האמהרית לטובת דיירי הדיור הציבורי עולי אתיופיה, וגם לא עקב אחר יישום ההנחיה.

מידת תיקון הליקוי



כאמור, בפברואר 2023 פג תוקף חוק הדיור הציבורי המקנה לדיירי הדיור הציבורי את הזכות לרכוש את הדירה שהם מתגוררים בה, ולאחר מועד זה לא תעמוד להם עוד זכות זו. עם זאת, ביוני 2023 החליטה הממשלה לתמוך בקריאה טרומית בהצעות חוק פרטיות שהוגשו בדבר הארכת תוקפו של החוק.

מומלץ כי אם יוארך בעתיד תוקפו של חוק הדיור הציבורי, יפיץ משרד הבינוי והשיכון הודעה לדיירי הדיור הציבורי בדבר זכותם לרכוש את הדירה שהם מתגוררים בה, בשפות האם שלהם, לרבות באמהרית, ובהתאם יפרסם זאת בשפות השונות גם באתר משרד הבינוי והשיכון במרשתת.

⁴⁰ ביקור חד-שנתי של נציג החברה המאכלסת לצורך בדיקת מצבו של הנכס.



סיכום

מערך הסיוע הממשלתי בתחום הדיור הוא מרכיב מרכזי ברשת המגן שהמדינה פורסת לאוכלוסיות החלשות בחברה. במהלך השנים קטן מספר הדירות הציבוריות לצד גידול במספר הזכאים הממתינים לדיור ציבורי לכ-4,300 זכאים ממתינים בשנת 2023, ועקב כך זמן ההמתנה הארצי הממוצע לקבלת דירה ציבורית התארך מכ-31 חודשים בשנת 2019 לכ-35 חודשים בשנת 2023.

ממצאי דוח מעקב זה מעידים כי חלק מהליקויים שצוינו בדוח הקודם תוקנו באופן חלקי או תוקנו במידה רבה, למשל בנושא מדיניות משרד הבינוי והשיכון לרכישת דירות גם ביישובים שלא היו בהם דירות ציבוריות, טיפול המשרד בדירות ריקות ובדירות שאינן ראויות למגורים באמצעות מכירתן או השמשתן למגורים וכן החזרה למאגר הדיור הציבורי דירות שהושכרו למטרות ציבוריות. עם זאת, ליקויים מהותיים שהועלו בביקורת הקודמת לא תוקנו או תוקנו במידה מועטה, ובכלל זה אי-גיבוש תוכנית רב-שנתית בנוגע למאגר הדיור הציבורי, אי-הכללת דיור ציבורי במסגרת פרויקטים של "דירה בהנחה" וכן אי-קידום נושא התאמת דירות אל גודל משקי הבית.

על שר הבינוי והשיכון לפעול לתיקון הליקויים שטרם תוקנו וליישום ההמלצות המפורטות בדוח זה במטרה לטייב את המענים לזכאי הדיור הציבורי, כך שיקוצר תור הממתינים וכן זמן ההמתנה לקבלת דירה ציבורית. עוד מומלץ כי בהמשך להחלטות הממשלה בעניין הארכת תוקף חוק הדיור הציבורי ובהתאם להתקדמות הליך החקיקה, יפעלו משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר לגיבוש הסכמות בנושא, ובמסגרת זו יבחנו את הקריטריונים בנוגע לתנאי הזכאות לרכש הדירות, כגון בחינת המצב הכלכלי של הדייר, וכן את היקפי ההטבה.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

