



דוח מבקר המדינה

# היבטים בפעילות מינהל הדיור הממשלתי

תמוז התשפ"ו | יוני 2026

## היבטים בפעילות מינהל הדיור הממשלתי

### מבוא

דיור ממשלתי הוא כל מקרקעין ומיטלטלין המשמשים את משרדי הממשלה ויחידות הסמך השונים, בין בשכירות ובין בבינוי עצמי בבעלות המדינה.

חטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה באגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - חטיבת הנכסים) כוללת כמה יחידות שעוסקות במישרין או בעקיפין בדיור ממשלתי. מינהל הדיור הממשלתי (להלן - מינהל הדיור) הוא יחידה בחטיבת הנכסים ומופקד, בין היתר, על מתן פתרונות דיור למשרדי ממשלה וליחידות הסמך, למעט משרד הביטחון<sup>1</sup>, וכן על ניהול נכסי מדינה בתחום המקרקעין המשמשים את משרדי הממשלה ונכסים מבונוים אחרים. פעילות מינהל הדיור כוללת ביצוע עסקאות במקרקעין (רכישה, שכירה, בנייה, מכירה, השכרה, החזקה ועוד) מכוח חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951 (להלן - חוק נכסי המדינה) ושמירת זכויות המדינה בהם. בין היתר, מינהל הדיור מבצע התקשרויות עם בעלי נכסים המשכירים מבנים לשימוש משרדי הממשלה, שיתרתן נכון לסוף שנת 2024 עמדה על כ-7.5 מיליארד ש"ח (בערכים ריאליים)<sup>2</sup>, ומחייב את משרדי הממשלה במרוכז בדמי השכירות בהתאם לחוזים שנחתמו<sup>3</sup>. כמו כן, בגין דיור בבעלות ממשלת ישראל (מינהל הדיור), כגון קריות ממשלה, מחייב מינהל הדיור את משרדי הממשלה בדמי שימוש<sup>4</sup>.

נכון לדצמבר 2025 (להלן - מועד סיום הביקורת), תקן כוח האדם במינהל הדיור כולל 14 משרות (בהן משרת מנהל המינהל ומשרת סטודנט), מהן מאוישות שמונה משרות (כולל משרת מנהל המינהל).

מינהל הדיור פועל כ"מטה מצומצם" באמצעות שתי זרועות ביצועיות: יחידת הדיור בחברה הממשלתית "ענבל" (להלן - ענבל), שאחראית להתאמת פתרונות דיור למשרדי הממשלה, בשכירות או בבעלות; ומינהלת נכסים שאותה מתפעלת חברה חיצונית - "אשד" (להלן - מינהלת הנכסים). מינהלת הנכסים אחראית על ניהול נכסים בבעלות מדינת ישראל שאין בהם משרדי ממשלה. הניהול כולל היבטים שונים: טיפול ברישום ובהסדרה קניינית, השכרה לצד שלישי, תחזוקה במידת הצורך, טיפול בחובות, טיפול בתשלומי ארנונה, מניעת פלישה לנכסים ריקים, השבחה, מכירה ועוד. עוד מלווה המינהלת את משרדי הממשלה בתכנון ובהסדרה תכנונית.

לצד מינהל הדיור פועל מינהל הבינוי הממשלתי (להלן - מינהל הבינוי) גם הוא בחטיבת הנכסים. מינהל הבינוי אחראי לביצוע אחד מפתרונות הדיור הממשלתי - בינוי ממשלתי, בין היתר לבניית קריות ממשלה, בתי משפט ומבנים ממשלתיים. הבנייה נעשית לרוב בשיטת PPP<sup>5</sup> - במכרזים המתפרסמים בשוק הפרטי למימון, תכנון, הקמה, תפעול ותחזוקה. מינהל הבינוי מתכלל את הפרויקטים משלב איסוף הצרכים, רתימת צוותי עבודה תכנוניים, פיננסיים ומשפטיים וכן יצירת שיתופי פעולה עם הרשויות המקומיות, עם ועדות התכנון ועם מאסדרים נוספים. אפיון פרויקטי הבינוי הממשלתי נכתב בהתאם לצורכי לקוח הקצה - המשרדים הממשלתיים - באמצעות מינהל הדיור, שמקבל אחריות על המבנה עם תום שלב ההקמה.

1 שהוסמך לפעול בנושא זה בעצמו מכוח הרשאות משרד הביטחון לפי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951.

2 הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2024.

3 תוכנית 510801 בתקציב המדינה. החיוב מבוצע מתקציב מינהל הדיור כנגד חיוב המשרד הממשלתי המשתמש בנכס.

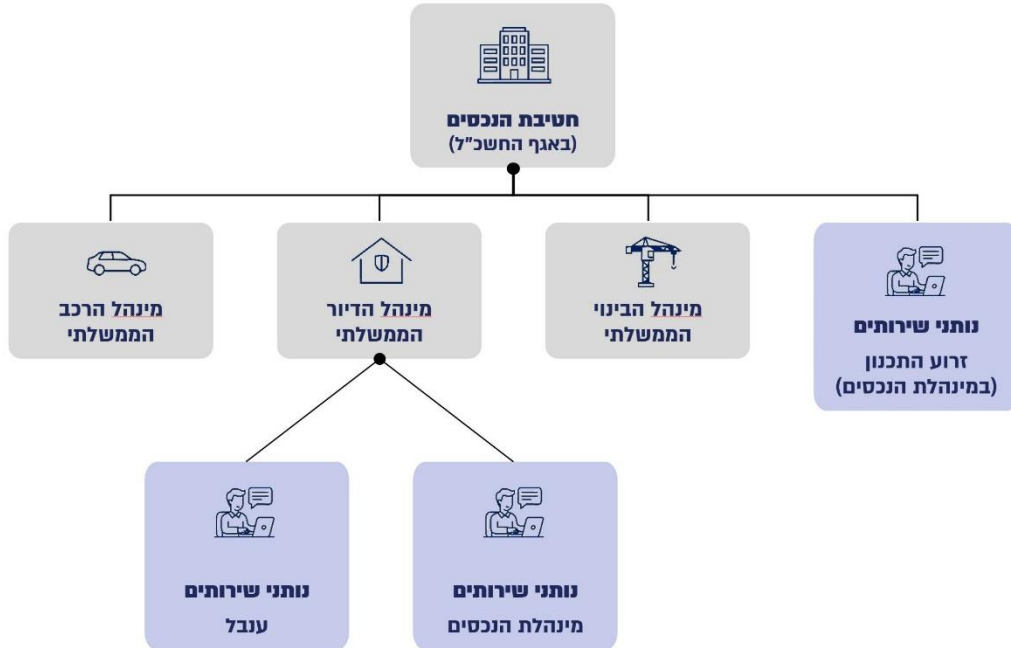
4 דמי השימוש שמיינהל הדיור מחייב הוא מכפלה של השטח לחיוב בדמי השימוש למ"ר שנקבעים, אחת לתקופה, בהחלטת ממשלה.

5 הסכמי PPP הם הסכמים ארוכי טווח שבמסגרתם המגזר הציבורי מעביר למגזר הפרטי את האחריות לאספקת התשתית, המוצר או השירות הציבורי, לרבות פעולות ההקמה, המימון, התפעול והתחזוקה, תוך ניצול היתרונות של המגזר הפרטי, לרבות יכולתו לנצל טוב יותר את הפוטנציאל הכלכלי של הנכס. בתמורה, המגזר הפרטי מקבל תשלומים לפי קריטריונים של תפוקות המוגדרים מראש. מקור התשלומים: המשתמשים במוצר או בשירות, המגזר הציבורי או שילוב של השניים.

זרוע התכנון בחטיבת הנכסים אחראית לקדם תב"ע<sup>6</sup> לצורך הקמת מבני משרדי ממשלה בכל הארץ - כחלק מתוכנית אסטרטגית של חטיבת הנכסים להגדלת חלקו של הבינוי הממשלתי בבעלות על חשבון שכירת משרדים. פעילות זאת מתבצעת באמצעות מינהלת הנכסים, המעסיקה גורמי מקצוע בתחום התכנון.

בתרשים להלן המבנה הארגוני של חטיבת הנכסים ומינהל הדיור:

**תרשים 1: המבנה הארגוני של חטיבת הנכסים ומינהל הדיור**



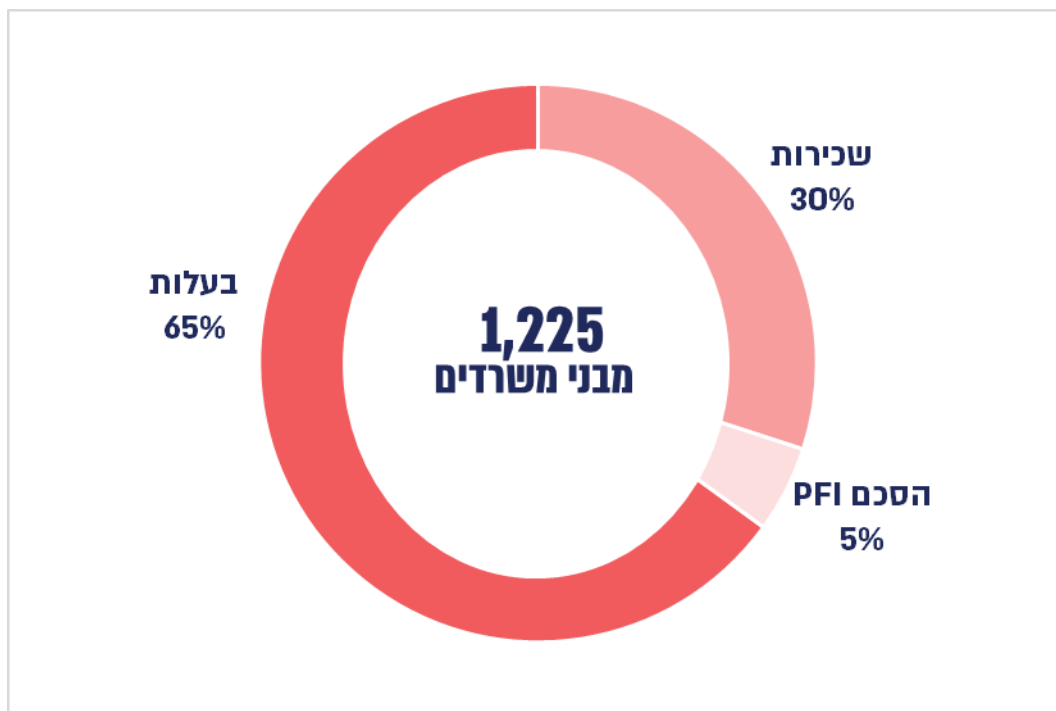
על פי נתוני חטיבת הנכסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן תרשים ובו מידע על היקף נכסי הדיור הממשלתי (מספר המבנים וגודלם) והתפלגות הבעלות, נכון לאוגוסט 2023<sup>7</sup>:

<sup>6</sup> תוכניות בניין עיר.

<sup>7</sup> כפי שהוצגו במצגת "עבודת מטה לבחינת חלופות לפתרונות דיור הממשלתי" (להלן - מצגת החלופות) שערכה חברת ייעוץ חיצונית עבור חטיבת הנכסים ומינהל הדיור באוגוסט 2023.

תרשים 2: היקף נכסי הדיור הממשלתי (מספר המבנים וגודלם) והתפלגות הבעלות,  
אוגוסט 2023



על פי נתוני מינהל הדיור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

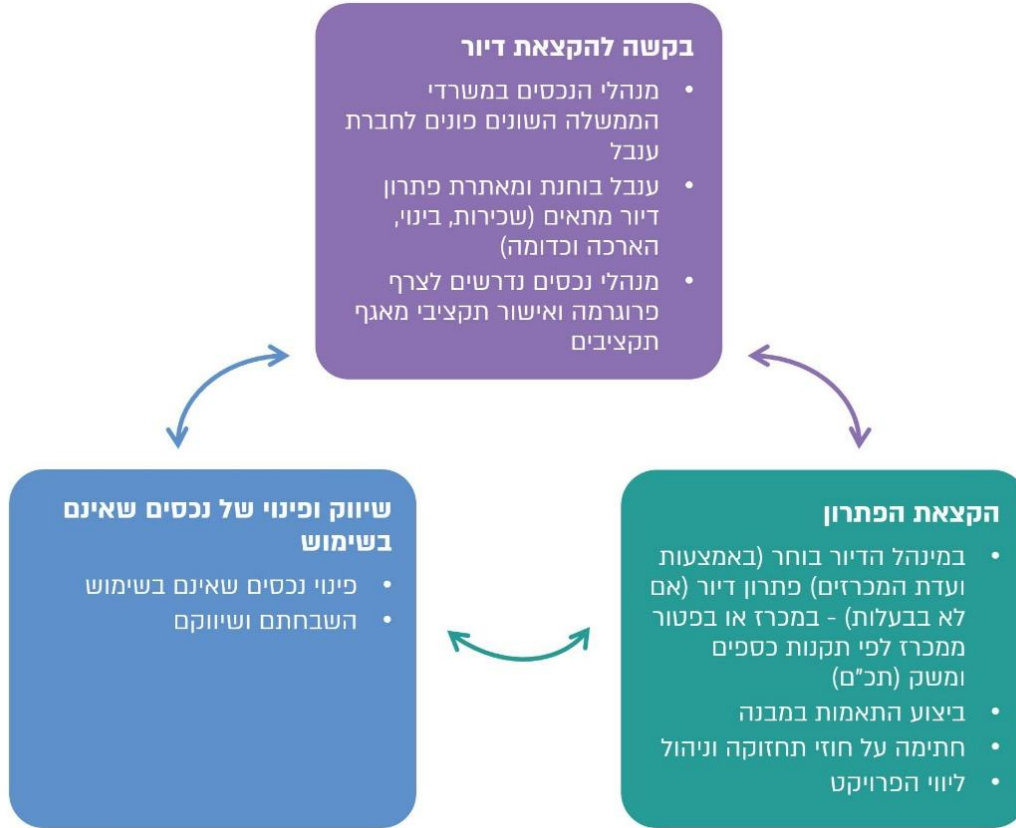
כעולה מהתרשימים לעיל, מינהל הדיור מנהל כ-6,600 "מבנים" (לרבות חוות חקלאיות, מתקני תחבורה ציבורית ומבני משרדים) בהיקף של כ-3.5 מיליון מ"ר, מהם כ-1,225 מבני משרדים בהיקף של כ-1.7 מיליון מ"ר, מרביתם בבעלות המדינה (65%) או מיזם משותף של המגזר הציבורי והפרטי (PFI)<sup>8</sup> (5%). בדוחות הכספיים (המבוקרים) של מינהל הדיור לשנת 2024<sup>9</sup> (להלן - דוחות המינהל לשנת 2024) צוין כי נכסי הדיור של הממשלה פרוסים בכ-6,618 מבנים הממוקמים ביותר מ-1,633 מתחמים בכל רחבי הארץ, בשטח בנוי כולל של יותר מ-3.65 מיליון מ"ר.

8 אחת משיטות ה-PPP - Private Finance Initiative.

9 משרד האוצר, "מינהל הדיור הממשלתי", דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2024. בביאור 1 נכתב כי "בשנת 2024 בהתאם להחלטת החשב הכללי הועברה פעילות הבינוי של המינהל לחשב הכללי. בהתאם לכך, נכסים והתחייבויות אשר היו רשומים בדוחות הכספיים של המינהל ליום 31 בדצמבר 2023 נגרעו ואינם מופיעים בדוחות הכספיים ליום 31 בדצמבר 2024".

הליך הקצאת הדיור הממשלתי, תחזוקתו, פינויו ומכירתו (במקרי הצורך) מוסדר ככלל בפרק 12 - דיור ממשלתי בהוראות תקנות כספים ומשק (תכ"ם). להלן תרשים ובו עיקרי ההליך:

תרשים 3: הליך עקרוני להקצאת הדיור הממשלתי, תחזוקתו, פינויו ומכירתו



על פי פרק 12 בהוראות תכ"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מינהל הדיור מקצה דיור למשרדי הממשלה ויחידות הסמך לפי פרק 12 בהוראות תכ"ם, בהוראה 12.1.1. הבקשה למינהל הדיור היא בהתאם למדיניות הממשלה ובהתאם לצרכי המשרד המבקש. לבקשה המוגשת למינהל הדיור נדרשים המשרדים לצרף אישור תקציבי מאת אגף התקציבים. הבקשה כוללת לרוב גם מסמך תכנוני בסיסי לשטח המבוקש בהתאם לתקני המשרד הממשלתי - פרוגרמה<sup>10</sup>.

בהתאם לתכנון האסטרטגי של מינהל הדיור וחטיבת הנכסים, אלה מאתרים פתרון דיור - בין בשכירות ובין בהקצאת מבנה בבעלות או במיזם משותף, זאת לפי הוראת תכ"ם 12.1.2 - איתור דיור והתאמתו. איתור הדיור יבוצע בהתאם לפרוגרמה המאושרת ובכפוף לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, על תקנותיו. מינהל הדיור מופקד בין היתר, על מתן פתרונות דיור למשרדי ממשלה ויחידות הסמך (למעט משרד הביטחון) וביצוע התקשרות עם בעלי נכסים, על הקצאת גורם מלווה בעת ביצוע ההתאמות ככל שנדרשות במבנה, באמצעות חברה מלווה, וכן על כריתת חוזה תחזוקה עם בעלי הנכסים (חוזה התחזוקה נחתמים עם בעל הנכס, במקביל לחתימה על חוזה שכירות).

<sup>10</sup> לפי הוראת תכ"ם 12.1.1, פרוגרמה היא מסמך המגדיר את הצרכים הפיזיים של הארגון וכן אומדן עלויות עתידי ביחס לעלויות המצב הקיים.

כמו כן, מינהל הדיור באמצעות מינהלת הנכסים משווק ומוכר את נכסי הדיור הממשלתי, לרבות מבני מגורים, משרדים וקרקעות שאינם בשימוש עוד<sup>11</sup>. נכון למועד סיום הביקורת יש 57 נכסים בבעלות מינהל הדיור שמיועדים לשיווק ומכירה<sup>12</sup>.

תקציב הדיור הממשלתי, לרבות פעולות הבינוי הממשלתי, לשנת 2025 הסתכם בכ-4.3 מיליארד ש"ח ברוטו<sup>13</sup>, מהם כ-2.5 מיליארד ש"ח להוצאה נטו<sup>14</sup> (בהשוואה לכ-1.4 מיליארד ש"ח בשנת 2024), כ-1.8 מיליארד ש"ח להוצאה המותנית בהכנסה (בהשוואה לכ-1.4 מיליארד ש"ח בשנת 2024), ותקציב ההרשאה להתחייב עמד על כ-5.9 מיליארד ש"ח (בהשוואה לכ-4.7 מיליארד ש"ח בשנת 2024). ההוצאה נטו בגין תוכנית גבייה ותשלומי שכר דירה עמדה על 624 מיליון ש"ח<sup>15</sup> ובגין תוכנית בינוי בתי משפט וקריות משרדי ממשלה על 313.6 מיליון ש"ח.

## פעולות הביקורת

בחודשים יוני עד דצמבר 2025 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושאים הקשורים במינהל הדיור הממשלתי, לרבות אופן הקצאתו, תכנונו וניהולו. הביקורת נערכה במינהל הדיור, באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל), ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) ובמשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה). בדיקות השלמה נערכו באגף הבינוי הממשלתי בחשכ"ל, במינהלת הנכסים (חברה פרטית) ובחברת ענבל - חברה לביטוח בע"מ, שמעניקות שירותים למינהל הדיור, בעיריית מודיעין, בעיריית בית שמש ובעיריית אשקלון.

## אסטרטגיית הדיור הממשלתי

מינהל הדיור מציין במצגת "אסטרטגיית התייעלות נכסית" מינואר 2023 (להלן - מצגת התוכנית האסטרטגית) את אסטרטגיית הדיור הממשלתי בארבע נקודות: (א) הקמת קריות ממשלה נוספות; (ב) התאמת מבני משרדי הממשלה לשיטות עבודה חדשות; (ג) חיזוק ירושלים כבירת ישראל; (ד) מעבר מתפיסה מקומית לתפיסה כוללת (הוליסטית).

תחת האסטרטגיה של הקמת קריות ממשלה הוצבה מטרה של קביעת תוכנית אסטרטגית להקמתן, תוך ייצוג וחיזוק של הפריפריה ושל ירושלים, יצירת פריסה גיאוגרפית מיטיבה וכן איגום משאבי הדיור הממשלתי והתייעלות כספית ותפעולית. בהתאם לכך נקבעה תוכנית רב-שנתית להקמת קריות ממשלה עד 2040. לפי הרציונל שבבסיס התוכנית, ריכוז של כמה משרדי ממשלה במתחם אחד מקל באופן ניכר על הציבור הבא לקבל שירותים שונים ממשרדי הממשלה ויוצר יתרון לגודל - קבוצת משרדים המרוכזת במקום אחד וצורכת שירותים זהים מביאה לשיפור השירותים בתחומים רבים כגון תחזוקה, הסעדה ואבטחה ולהוזלתם. כך גם הקרבה הפיזית בין המשרדים משפרת את העבודה השוטפת הכוללת דיונים משותפים ומאפשרת לחלוק חללים משותפים. לפי התוכנית, קריות הממשלה החדשות (שנבנו ושבתכנון) בבעלות המדינה יהיו נגישות לאנשים עם מוגבלויות, עם מרחבים מוגנים מפני ירי טילים, ועמידות בפני רעידות אדמה ויעמדו בתקנים מחמירים של יעילות אנרגטית ובנייה ירוקה.

בתרשים שלהלן פירוט של היעדים להקמת קריות ממשלה עתידיות (גאנט) כמפורט במצגת התוכנית האסטרטגית<sup>16</sup>:

11 ראו לדוגמה נ-5/25 21 - מכרז למכירת חנות ברחוב הרוותם 11 בעומר, מאי 2025.

12 לפי נתונים שמסרה מינהלת הנכסים בנובמבר 2025 - מהם: 23 מבני משרדים, 15 דירות, 8 חנויות, 3 מגרשים ועוד נכסים אחרים.

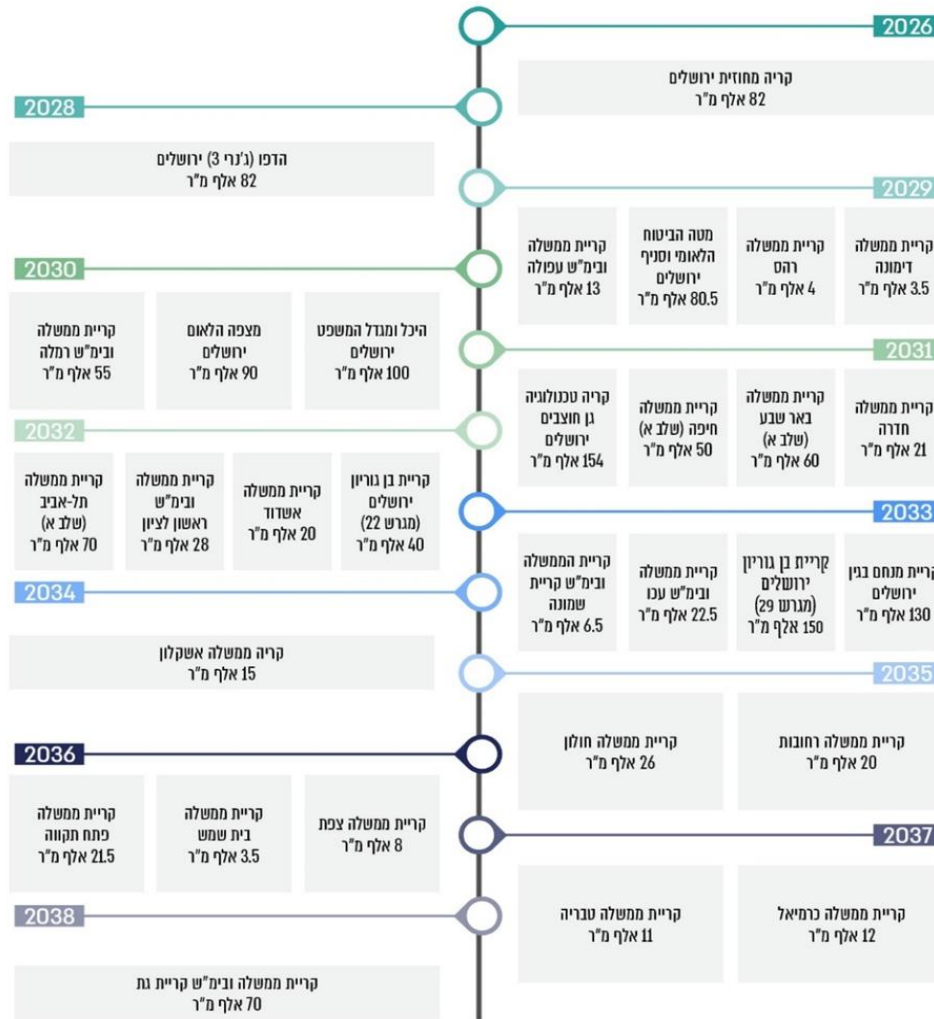
13 תקציב ההוצאה נטו בתוספת ההוצאה המותנית בהכנסה.

14 תקציב המזומנים המותר להוצאה בשנת הכספים.

15 מדובר בסעיף תקציבי אשר שורייך לצורך עסקת רכישה של 90% משווי הזכויות של חברת מחצית היובל במגדל קריית הממשלה בתל אביב. 10% הנותרים ישולמו בתום הליך רישום הבית המשותף. ככלל, תקציב שכר הדירה במינהל הדיור הממשלתי עומד על 0 בנטו. ההוצאה עבור שכר הדירה נרשמת בתקציב של כל משרד ממשלתי לפי השימוש שלו בנכסים בפועל.

16 ובדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2024.

תרשים 4: תכנון הקמת קריות ממשלה עתידיות לפי מצגת חטיבת הנכסים ומינהל הדיור (נכון לינואר 2023)<sup>17</sup>



המקור: התוכנית האסטרטגית, שהוכנה על ידי חטיבת הנכסים ומינהל הדיור (ינואר 2023).

מהתרשים לעיל עולה כי חטיבת הנכסים מתכננת להקים עד שנת 2038 עוד כ-30 קריות ממשלה, בשטח מצטבר של מאות אלפי מ"ר, ברחבי המדינה.

בין מטרות התוכנית האסטרטגית צוין הצורך בשדרוג תנאי העבודה של עובדי המדינה כדי שאלה יעבדו במשרדים חדישים המותאמים לצורכיהם, תוך השגת התייעלות בניצול הנכסים. כמו כן נסקרו מגמות בשוק העבודה בשנים האחרונות, ובפרט השפעות מגפת הקורונה על תפוסת המשרדים. המגפה הביאה לשינויים גדולים בדרכי העבודה של כלל העובדים במשק, וכך גם על תפוסת משרדי הממשלה. בתוכנית צוין שחטיבת הנכסים משתמשת במערכת מידע חדשה שיוצרת יכולת אסטרטגית לאתר מבנים שאינם מנוצלים באופן מיטבי. על בסיס המידע שתאסוף המערכת על תפוסת המשרדים ניתן יהיה ליצור שטחי עבודה נוספים בשטחים שאינם מנוצלים, לרבות חללי עבודה משותפים.

במצגת הוצג ניתוח לאחת היחידות הממשלתיות אשר שוכנת בשישה בניינים שונים בירושלים ובתל אביב, ונבחן שיעור השהייה בכל בניין בהשוואה למספר העובדים שהבניין הוא מקום עבודתם הקבוע.

על סמך הבדיקה הועלו בתוכנית כמה כיוונים לתכנון פריסת משרדי הממשלה בעתיד, לצורך חיסכון במקום ובעלויות. כך הוצגה גם פריסת חדרים מיטבית תוך שימוש משותף בחדרים ובמרחבי עבודה שיכלו גם "עמדות חמות"<sup>18</sup> לעבודה משולבת (היברידי) ושילוב של חללים חברתיים להגברת שיתוף הפעולה והיצירתיות. יצירת מתחמי עבודה משותפים (האב) בתוך קריות הממשלה המיועדים לעובדים שמקום עבודתם מרוחק מביתם, לרבות עובדים שמקום עבודתם הועתק לירושלים. יישום פתרונות אלו ייעשה בהדרגה, תוך ניתוח חוויית הלקוח - העובד והציבור. כמו כן נקבע שייבחנו מחדש התקנים לדיור, המפתחות להקצאת שטח לעובד, מפרטים לריכוז משרדים ופרוגרמות ממשלתיות אל מול הנתונים שנאספו על תפוסת העובדים במשרדים והרגלי אכלוס המשרדים. עוד הוצגה התפיסה הקודמת - אכלוס לפי תקנים ממשלתיים: על פי מפתחות שטח בחדרים לפי דירוג העובד (לדוגמה, מנהל תחום או מנהל מחלקה) אל מול אסטרטגיית האכלוס העדכנית - אכלוס בחללים פתוחים, תוך עדכון מפתחות השטח על פי המידע שנאסף על נוהג אכלוס המשרדים, מאפייני התפקיד והרגלי האכלוס (לדוגמה, תפקיד שכולל קבלת קהל או עבודה עם עמיתים יצריך שטח גדול יותר).

במהלך שנת 2023 נעשתה עבודת מטה בשיתוף חברת יעוץ חיצונית לבחינת חלופות לדיור הממשלתי. לפי מצגת החלופות, ככלל מינהל הדיור חותם על חוזי שכירות לתקופה ארוכה של 10 עד 15 שנים. שלוש החלופות שנבחנו הן שכירות, בעלות הכוללת בינוי עצמי, לרבות הליך התכנון, המימון והבינוי של הנכס, ובעלות הכוללת שיתוף של השוק הפרטי בשיטת PFI, אחת משלוש שיטות שיתוף הפעולה בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי (PPP). בחלופה זו היזם (המגזר הפרטי) מתכנן, מממן חלקית ובונה את הנכס, מינהל הדיור משלם תשלומים לתקופת זמן קצובה, ובסופה הנכס מועבר לבעלותו.

ככלל, הסכמי PPP, לרבות הסכמים מסוג PFI, הם הסכמים לטווח ארוך (20 - 35 שנים), שבמסגרתם מובאים היתרונות היחסיים הן של המגזר הפרטי הן של המגזר הציבורי. לפי הסקירה שבמצגת, יתרונות חלופת השכירות הם בגמישות שהיא מאפשרת (לדוגמה, באיחוד או בפיצול של משרדים) ובעלויות החזקה נמוכות שמושגות על המגזר הפרטי. מנגד, בחלופת השכירות העלות משתנה לאורך זמן ונוצרת אי-ודאות תקציבית. אל מול זה, יתרונות הבעלות הם שעלויות הבנייה והתחזוקה נמוכות יותר (עלות ריבית וביטוח נמוכה - למגזר הממשלתי), ושבסוף התהליך הנכס עובר לידי המדינה והיא יכולה ליהנות מעליית ערכו. מנגד, חסרון שיטת הבעלות הוא שיש סיכוי גדול שעלויות הבנייה יחרגו מהתקציב המוגדר מראש ("הטיית האופטימיות").

כמו כן, במצגת הוצגה סקירה של מצב הדיור הממשלתי בשתי מדינות נוספות, בריטניה וארה"ב, כמפורט להלן:

**בריטניה:** במצגת צוין כי 73% ממבני משרדי הממשלה בבריטניה הם בשכירות, וכי הממשלה מעוניינת להגדיל את הגמישות שלה בשנים הקרובות, ועל כן האסטרטגיה שלה היא להגדיל את שיעור המבנים שבשכירות ולקצר את תקופת השכירות.

בסקירה צוין כי בריטניה הייתה חלוצת השימוש בשיטת PFI במסגרת פרויקטים רבים<sup>19</sup>, משום שהשיטה נוחה בטווח הקצר. עם זאת, צוין כי בשנת 2012 נוכחה ממשלת בריטניה לדעת כי השימוש המרובה בפרויקטי PFI יצר התחייבויות תקציביות מצטברות בסכומים מהותיים, שפרוסות לעשרות שנים. לפיכך היא ערכה כמה שינויים בשיטה, בין היתר הגדלת חלקה בהשתתפות בעלות הפרויקט בתחילתו (מענקי הקמה), הגברת השקיפות באמצעות פרסום התשואות על ההון, המלצה להגברת התחרות בהליך המכרזי לצמצום רווחים מופרזים וכן צמצום משך המכרזים.

**ארה"ב:** לפי הסקירה במצגת, כ-84% ממבני משרדי הממשלה בארה"ב שבניהול מינהל השירותים הציבוריים (General Services Administration - GSA), הם שכורים. בנוגע לדיור ממשלתי

<sup>18</sup> מרחבי עבודה גמישים ומשותפים (Hot Desks) המאפשרים לעובדים לבחור מקום פנוי לפי הצורך, תוך תמיכה בטכנולוגיה ובסביבה שמעודדת שיתוף פעולה, התחברות לצוותים אחרים וגמישות.

<sup>19</sup> לא צוין אם רק בתחום הדיור הממשלתי או גם בפרויקטי תשתית לאומיים לדוגמה.

בבעלות בארה"ב צוין כי השיטה הנפוצה לשיתוף פעולה בין המגזר הציבורי לפרטי (PPP) היא BOT<sup>20</sup> (בנייה, תפעול ומסירה).

חברת הייעוץ ציינה כי על סמך שתי מדינות הייחוס (בנצ'מרק) שנסקרו זוהו שלושה מאפיינים מרכזיים: רוב מבני משרדי הממשלה הם שכורים, שתי המדינות משתמשות במודל VFM<sup>21</sup> (עלות-תמורה) לבחינת פתרונות לדיור הממשלתי, והבחינה כללה מאפיינים כמותיים ואיכותיים<sup>22</sup>.

חברת הייעוץ בחנה את המודל (VFM) על שני פרויקטים של דיור ממשלתי: פרויקט טופו בגבעת שאול בירושלים (שבוטל בסופו של דבר)<sup>23</sup> ופרויקט רמלה<sup>24</sup>:

פרויקט טופו: בבחינת שלוש החלופות (שכירות, PFI ובינוי עצמי), בפרויקט טופו (למשך 30 שנה, מענק הקמה של 20% ושיעור היוון 8.4%), חלופת הבינוי (בשילוב מבחנים כמותיים ואיכותיים) נמצאה עדיפה<sup>25</sup>. בבחינת העלות המצטברת הריאלית נמצא כי בטווחי זמן ארוכים יותר של הפרויקט חלופות הבינוי העצמי וה-PFI זולות מחלופת השכירות, ובפרקי זמן קצרים יותר חלופת השכירות זולה יותר.

פרויקט רמלה: בבחינת שלוש החלופות בפרויקט רמלה (למשך 30 שנה, מענק הקמה של 30% ושיעור היוון 8.4%) חלופת ה-PFI נמצאה הכדאית ביותר<sup>26</sup>. עוד צוין כי הניקוד הסופי של כל חלופה רגיש לשינויים בשיעור ההיוון, במשך התקופה, ובמשקל הניתן לניקוד האיכותני.

בסיכום בחינת החלופות צוין כי בפרויקטים לטווח ארוך כדאיות השכירות יורדת. הודגש כי ככל שמדובר בפרויקט מורכב יותר יש להשתמש במקדם היוון גבוה יותר, וכי העלות החלופית של שכירות ב"מהלך של בינוי עצמי או מיזם משותף (PFI) בעלת משקל משמעותי בהמלצה הסופית".

נמצא כי במצגת שהציגה חברת הייעוץ למינהל הדיור נכללה סקירה משווה של שתי מדינות ייחוס בלבד (בריטניה וארה"ב) שמאפייניהן שונים מישראל<sup>27</sup>. כמו כן, בחינת חלופות הדיור הרצויות (שכירות, בינוי עצמי או מיזם משותף) נשענה על שתי דוגמאות בלבד של פרויקטים, שאחד מהם אף לא הוקם בפועל, וצוין כי תוצאות בדיקת הכדאיות רגישות לשינויים בסביבת הריבית ולאופן חלוקת הניקוד.

עוד יצוין כי לא הועבר לידי צוות הביקורת מסמך החישובים המלווה את המצגת לבחינת חלופות הדיור הרצויות; כמו כן לא התקבלו ולא נמצאו נימוקים לבחירה בשני הפרויקטים המסוימים לצורך גיבוש אסטרטגיית הדיור הממשלתית ובפרט שאחד מהפרויקטים שנבחנו נשען על הערכת עלויות ולא על עלויות בפועל שכן הפרויקט נגנז, וזאת בשעה שבשנים האחרונות הושלמו פרויקטי בינוי חשובים כמו קריות הממשלה בירושלים.

נציגי חטיבת הנכסים ומינהל הדיור ציינו בפגישות שקיים עימם משרד מבקר המדינה בחודשים אפריל-יוני 2025 כי התקבלה החלטה אסטרטגית להגדיל את חלקו של הבינוי הממשלתי (בבעלות

20 Build-Operate-Transfer - בנייה, הפעלה והעברה. בשיטה זו, בתום התקופה הנכס עובר למזמין - המגזר הציבורי. הזכיין אשר מפעיל את הפרויקט מקבל תשלומים בעיקר מהמשתמשים בשירות.

21 Value for Money.

22 שאינם מדידים אלא מתבססים על הערכות תיאוריות.

23 בפרויקט שלושה מגדלים ו-800 חניות בשטח של כ-80,000 מ"ר עבור 4,000 עובדים. העלויות: בנייה למ"ר 11,000 ש"ח, שכירות 84 ש"ח למ"ר, עלות הקרקע 60 מיליון ש"ח ושיעור מענק ההקמה בין 10% ל-30%. מינהל הדיור ציין בנובמבר 2025 כי הפרויקט תוכנן לקום בגבעת שאול ויועד לאכלוס לפני 3 - 4 שנים אך הפרויקט נפל.

24 פרויקט של ארבעה מגדלים בשטח של כ-56,000 מ"ר ובו כ-490 חניות. העלויות: בנייה למ"ר - 11,500 ש"ח, עלות הקרקע 30 - 40 מיליון ש"ח, שיעור מענק ההקמה - 10% - 50%.

25 שזכתה לציון הגבוה ביותר, 100, לאחריה חלופת המיזם המשותף PFI, שזכתה לציון של 79, ולבסוף חלופת השכירות, שזכתה לציון של 61.

26 חלופת מיזם משותף PFI זכתה לציון של 87, חלופת הבינוי העצמי לציון של 85 וחלופת השכירות לציון של 78.

27 משקל הדיור הממשלתי שבבעלות (כ-20% - 30%) נמוך באופן ניכר מזה שבישראל (כ-65%), ובאחת מהן (בריטניה) אסטרטגיית הדיור הממשלתית היא הגדלת השכירות הממשלתית.

או במיזם משותף בשיטת PFI). במענה לבקשות של משרד מבקר המדינה לקבל את המסמכים שעומדים בבסיס ההחלטה האסטרטגית התקבלו שתי המצגות הנזכרות לעיל בלבד.

אימוץ התוכנית האסטרטגית להגדלת חלקו של הבינוי הממשלתי בתוך סל פתרונות הדיור הממשלתי קיבל ביטוי בדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2024<sup>28</sup> (להלן - הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2024) שבהם נכתב: "מינהל הבינוי הממשלתי - חטיבת נכסים מבצעת פרויקטי בינוי רחבי היקף בפריסה ארצית כחלק מתכנית אסטרטגית המקודמת על ידי החשב הכללי לכנס את יחידות הממשלה במסגרת קריות ממשלה תוך התייעלות ומיצוי משאבים לצד סטנדרט בניה ירוקה ואיכותית".

מינהל הדיור ציין בתשובתו כי ההחלטה לקדם את האסטרטגיה הוצגה לחשכ"ל לראשונה ב-2021 על ידי מנהל חטיבת הנכסים והתקבלה כתפיסה כללית ומחייבת, אך יישומה כפוף לבדיקה פרטנית מקדימה לביצוע של כל פרויקט: בדיקת קיום ביקוש מלא להיקף הבינוי הצפוי, בדיקה כלכלית פרטנית התומכת במימוש הפרויקט וקיומו של תקציב הרשאה להתחייב. במסגרת זו התקיימו דיונים בראשות החשכ"ל לאישור פרסום מכרזים לפרויקטים ספציפיים ומהותיים (בשטח כולל של כ-400,000 מ"ר עילי), המהווים חלק משמעותי ביותר בתוכנית האסטרטגית.

**בביקורת נמצא כי אין מסמך שמעגן את ההחלטה האסטרטגית של מינהל הדיור ושל חטיבת הנכסים, שאימץ החשכ"ל בהתאם לאמור בדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2024, למעט שתי מצגות מינואר 2023 ומאוגוסט 2023 שלפי הסברי מינהל הדיור וחטיבת הנכסים מציגות את האסטרטגיה של הדיור הממשלתי.**

עוד נמצא כי ההחלטה האסטרטגית להגדיל את חלקו של הבינוי הממשלתי, כפי שהוצגה במצגת מינואר 2023, לא כללה בחינה כלכלית של כדאיות ההחלטה או סקירה משווה אל הנעשה בעולם, ובחינה כאמור קיבלה ביטוי במצגת מאוחרת יותר, באוגוסט 2023, אשר כללה סקירה משווה של שתי מדינות ייחוס בלבד (בריטניה וארה"ב) שמאפייניהן שונים מ ישראל. כמו כן, בחינת חלופות הדיור הרצויות (שכירות, בינוי עצמי או מיזם משותף) נשענה על שתי דוגמאות בלבד של פרויקטים, שאחד מהם אף לא הוקם בפועל, וצוין כי תוצאות בדיקת הכדאיות רגישות לשינויים בסביבת הריבית ולאופן חלוקת הניקוד.

מומלץ לחשב הכללי להנחות את מנהל חטיבת הנכסים ומנהל מינהל הדיור לגבש מסמך מדיניות של הדיור הממשלתי לשנים הקרובות, על בסיס הנמקות וניתוח כדאיות ברור וסדור, הכולל שימוש בבסיסי נתונים מקיפים, מהימנים ומבוססי AI. עוד מומלץ כי אסטרטגיה זו תעלה לדיון, תאושר ותתוקף גם על ידי החשב הכללי ותיעשה לגביה בחינה עתידית.

כן מומלץ כי בהמשך לעבודה שבוצעה בתחילת שנת 2023, מינהל הדיור וחטיבת הנכסים ימשיכו לבחון את התפוסה במשרדי הממשלה, ובפרט על רקע המגמות המשתנות בשוק העבודה (מגפת הקורונה והמלחמות שפקדו את ישראל מ-2023), ויביאו לייעול בשימוש בשטחי הדיור הממשלתי ובתקציבים המופנים לכך.

בתשובתו ציין מינהל הדיור בנוגע לייעול השימוש בשטחי הדיור הממשלתי כי המינהל שותף להמלצת הביקורת ופועל כך ככל שניתן. המינהל הוסיף כי לפי הנחיית מנהל חטיבת הנכסים, החל בחודש מרץ 2024 הוקטנו המפתחות להקצאת שטח לעובד בהיקף של כ-15%. מדובר בשינוי שיישמו בשטח יוצר מורכבות, ולמרות זאת, המינהל פועל למימושו.

### ניהול נכסי הדיור הממשלתי

ניהול המידע הארגוני, לרבות תיעודו, תחזוקתו ושימור שיטות העבודה, הוא אבן היסוד בניהול ארגונים ובקבלת החלטות מהותיות לצורך התייעלות הארגון ושיפורו. בשנים האחרונות, לנוכח

מהפכת ה-AI, גוברת החשיבות שבניהול בסיסי מידע מקיפים ומהימנים<sup>29</sup>. בפגישה שקיים משרד מבקר המדינה ביוני 2025 עם אחת מחברות הנדל"ן המניב הגדולות בישראל הציגה החברה מערכות מתקדמות ומבוססות כלי BI<sup>30</sup> לניהול מתחמי המשרדים שבבעלותה, והדגימה את הניצול השוטף של מתחמי המשרדים בכל רגע נתון בכל חדר ובכל משרד, וכן את היכולת להפיק דוחות לצורך קבלת החלטות ניהוליות "בלחיצת כפתור". כאמור לעיל, מינהל הדיור מנהל יותר מ-6,600 נכסים מבוניים בפריסה ארצית רחבה, ממגוון ספקים מהמגזר הפרטי, ולכל נכס יכולים להיות כמה שימושים - לעתים מספר שימושים של יחידות ממשלה שונות ולעתים שימוש של יחידה ממשלתית לצד גורם מהמגזר הפרטי, בתנאים שונים, כך שמדובר בפוטנציאל למאגר ידע נרחב.

מיפוי כלל נכסי הדיור הממשלתי, לרבות תיעוד במערכות ממוחשבות שיאפשרו עדכון וראייה כוללת של מלאי זה, הוא אבן יסוד ביכולת לקבל החלטות מושכלות בדבר הדיור הממשלתי ובפרט בנוגע לפעולות שבלב אחריות מינהל הדיור - רכישה או מכירה של נכסי הדיור הממשלתי, בפרט על רקע שוויים, ועל רקע שינויים במגמות בשוק הנדל"ן, בסביבת הריבית המשתנה ובעלויות המימון.

### מיפוי של נכסי הדיור הממשלתי

בסיכום הדיונים של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (להלן - ועדת הביקורת), שהתקיימו בשנת 1996, על ממצאי הביקורת שנכללו בדוח שנתי 46 של מבקר המדינה<sup>31</sup>, בנושא הטיפול של מינהל הדיור בנושא "שכירת דיור ברחובות בשביל משרדי מס הכנסה והמכס"<sup>32</sup>, נכתב: "הוועדה רואה בחומרה את העובדה כי אין למדינת ישראל נתונים מלאים ועדכניים על נכסי המקרקעין שבבעלותה." על כן הטילה הוועדה על משרד האוצר "לפעול לאלתר להקמתו של מערך נתונים ממוחשב המאפשר לקבל תמונת מצב עדכנית ביחס לכלל נכסי המקרקעין שבבעלות המדינה, לרבות בתי חולים, בתי סוהר, מבנים של משרדי ממשלה ועוד."

בעקבות החלטתה של ועדת הביקורת התקשר המינהל בשנת 1997 עם חברת ניהול פרטית (מינהלת הנכסים) והטיל עליה למפות את כל נכסי המדינה והמושכרים שבהם מחזיקה המדינה, לרבות עדכון וזיהוי של זכויות המדינה בנכסיה, ריכוז של הבעיות המשפטיות בעסקאות שכירות שונות, בעיות תכנון ובנייה, אומדן מדויק יותר של שטחים ועוד. בדצמבר 1999 הגיש המינהל לחשכ"ל דוח ביניים, שכלל ממצאים בתחומים שונים ובין היתר הצביע על שימוש שאינו כלכלי ואינו מיטבי בנכסי המדינה, על פגיעה משפטית בזכויות הקנייניות של המדינה ועל שימושים לא חוקיים ולא מוסדרים. בדוח מבקר המדינה משנת 2003<sup>33</sup>, צוין כי עד סוף 2002 מינהלת הנכסים לא הגישה את סקר הנכסים, ולא השלימה את הקמת מאגר הנתונים לריכוז כלל נכסי הנדל"ן של המדינה.

לפי מידע שמסרו מינהל הדיור ומינהלת הנכסים<sup>34</sup> למשרד מבקר המדינה, בתחילת שנות ה-2000 הושלם סקר ומיפוי חלקי של נכסי הדיור הממשלתי שנמשך בין השנים 1998 - 2001. מסמכי הסקר נשמרו בארכיון פיזי ולא במערכת ממוחשבת. כן מסרה מינהלת הנכסים למשרד מבקר המדינה ביולי 2025 כי במהלך שנת 2020 הושלם סקר של בתי החולים הממשלתיים.

בדוח שערך מבקר הפנים של משרד האוצר בנושא "מינהל הדיור הממשלתי" מינואר 2024<sup>35</sup> (להלן - דוח הביקורת הפנימית) צוין גם כי סקר הנכסים החשוב האחרון לבחינת נאותות הנתונים בוצע

Ekambaram, A., Sørensen, A. Ø., Bull-Berg, H., & Olsson, N. O. (2018). The role of big data and knowledge management in improving projects and project-based organizations. *Procedia computer science*, 138, 851-858. 29

.Business Intelligence 30

מבקר המדינה, **דוח שנתי 46** (1996), "יחידת הדיור הממשלתי". 31

הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 20.11.96. סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לדוח מבקר המדינה 46, "החלטה של ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה, שאושרה במליאת הכנסת". 32

מבקר המדינה, **דוח שנתי 46** (1996), "יחידת הדיור הממשלתי". 33

פגישה עם מינהלת הנכסים מיולי 2025. 34

דוח מבקר הפנים במשרד האוצר, "מינהל הדיור הממשלתי" (ינואר 2024) שנמסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2025. 35

במהלך השנים 1998 - 2001 וכלל מדידת היקפי שטח לצורכי ניהול פנימי בלבד. עוד צוין בביקורת הפנימית כי קיימים פערים בין נתוני הנכסים (מספר המבנים וגודלם, שטח הנכס) הרשומים במינהל הדיור ובין הנתונים בפועל. נוסף על כך, לא מתקיימים סיוורים וסקרים בשטח לצורך עדכון שטחים ונתוני נכסים, ובמקום זאת ממונה הנתונים במינהל מסתמך על תוכניות ספורות ועל תצלומי אוויר. בביקורת הפנימית נמצא מקרה לדוגמה הממחיש פערים אלה: במבנה של משרד המשפטים ברחוב צלאח א-דין במזרח ירושלים בוצעה תוספת בנייה - זמן קצר לאחר סיום הסקר, ואולם למינהל הדיור לא היו כל מסמכים בנוגע לתוספת בנייה זו.

**נכון למועד סיום הביקורת עולה כי בידי מינהל הדיור קיים מיפוי חלקי בלבד של נכסי הדיור הממשלתי. זאת ועוד, המיפוי הקיים נערך ברובו כ-25 שנה לפני מועד סיום הביקורת (הושלם בשנת 2001), ומסמכי הסקר שמורים בארכיון פיזי ולא במאגר ממוחשב. כמו כן, המיפוי של בתי החולים הממשלתיים הושלם רק בשנת 2020.**

מיפוי מלא ועדכני של כל נכסי הדיור הממשלתי הוא הבסיס להקמת מערך נתונים של מאגר הנכסים. היעדר מיפוי מלא פוגם ביכולת לקבל החלטות ניהוליות מושכלות ומהימנות בעניינים כגון מכירה, רכישה או שכירה של נכסים; גיבוש אסטרטגיית הדיור הממשלתי לטווח הקצר והארוך; וכן ייעול השימוש בנכסי המדינה השונים לרווחת עובדי המדינה ולרווחת הציבור הרחב המקבל שירותים ציבוריים בחלק מהנכסים.

על החשב הכללי להנחות את חטיבת הנכסים ומינהל הדיור לבצע מיפוי עדכני, מלא וממוחשב של נכסי הדיור הממשלתי על מנת להציג תמונה מלאה של הנכסים, שכן זהו הבסיס לניהול מושכל ולקבלת החלטות אסטרטגיות בנוגע לאופן ניהולם, תוך תיקופה של מצבת הנכסים באופן עתי.

#### הערכת שווי של נכסי הדיור הממשלתי והצגתם בדוחות הכספיים

לפי הוראת תכ"ם 2.4.2 בנושא "פעולות לביצוע דיווחים בסיום שנת כספים" (להלן - הוראת תכ"ם 2.4.2), החשכ"ל עורך את הדוחות הכספיים השנתיים המאוחדים של מדינת ישראל, בהתבסס על דיווחים כספיים של משרדי הממשלה, רשויות המדינה, חברות הממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים. לצורך עריכת דיווחים כספיים ותקציביים, משרדי הממשלה נדרשים לבצע בסיום שנת כספים פעולות לסגירת שנה. הדבר דורש מהמשרדים הערכות מתאימה, תוך מתן דגש על לוחות זמנים שנקבעים על ידי החשבונאי הראשי באגף החשכ"ל.

לפי הוראת תכ"ם 2.2.19 בנושא "רישום נכסי הדיור הממשלתי"<sup>36</sup> מינהל הדיור מנהל מאגר נכסים בבעלות המדינה ואחראי למימושם בעת הצורך. עוד נקבע בהוראה כי על מנהל מינהל הדיור לבצע לפחות פעם בעשור הערכת שווי של הנכסים לצורך זיהוי של שינוי קבוע שחל בערכם, אשר יירשם בספרי מינהל הדיור בהתאם לכללים שנקבעו בתקן חשבונאות ממשלתי מס' 17 - "רכוש קבוע". עוד נדרש מנהל מינהל הדיור להעביר לחשבונאי הראשי דיווחים בדבר נכסי המדינה שבניהולו, לרבות קרקעות, מבנים, תשתיות ונכסים בהקמה, כפי שנקבע בהוראת תכ"ם 2.4.2. עוד נקבע בהוראה כי מנהל מינהל הדיור וחשב משרד האוצר יעבירו לחשבונאי הראשי דוח התאמה בין ספר עזר נכסים<sup>37</sup> ובין מודול הנדל"ן<sup>38</sup>.

כמו כן, לפי סעיף 2.4.8.1 בהוראת תכ"ם 2.4.2<sup>39</sup>, "מנהל מינהל הדיור הממשלתי יעדכן את החשבונאי הראשי בדבר פערים (חוסרים) ונושאים חריגים אחרים הרלוונטיים לערכי נכסי המדינה שבניהולו, לרבות קרקעות, מבנים, תשתיות ונכסים בהקמה בארץ שבתחום אחריותו".

<sup>36</sup> הוראת תכ"ם 2.2.19 בנושא "רישום נכסי הדיור הממשלתי" (ספטמבר 2011).

<sup>37</sup> לפי ההגדרות בהוראה: ספר במרכ"ה אשר בו מנוהלת פעילות הנכסים של המשרד, כגון רשומת הנכס, עלויות, פחת, גריעות ועוד.

<sup>38</sup> לפי ההגדרות בהוראה: "מודול במערכת מרכב"ה לרישום וניהול נכסי דלא-ניידי לסוגיהם, לרבות ניהול חוזים והתקשרויות בגינם וכן ניהול נתוני הנכסים בהיבט הלוגיסטי".

<sup>39</sup> הוראת תכ"ם 2.4.2 בנושא "פעולות לביצוע דיווחים בסיום שנת כספים" (עדכון אחרון: נובמבר 2024).

לפי הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2024, נכסי מינהל הדיור כוללים בעיקר מבני משרדים, לרבות רכיב הקרקע. חלק מהנכסים נרכשו, נבנו או התקבלו לפני שנים רבות, חלקם אף לפני קום המדינה, ונתוני עלותם ההיסטורית אינם זמינים. בדוחות הכספיים צוין כי במסגרת סקר נכסי הדיור הממשלתי שיתבצע בעתיד צפויות להתבצע פעולות נוספות לשם השלמת מיפוי נכסי המדינה, ובהן: עדכון השווי הכספי של המבנים הרשומים במערכות המידע שאין לגביהם נתוני עלות או שווי הוגן בארץ ובחו"ל; השלמת סקרי נכסי מקרקעין; קליטתם במערכות המידע ורישומם בספרי המדינה; והשלמת תהליך ההכרה בנכסי מקרקעין של בתי החולים הממשלתיים.

כמו כן, בשל אילוצים הנובעים מקושי באיתור מסמכי רכישה מקוריים או מהיעדר אפשרות לגזור את העלות ממסמכי בעלות ישנים, הופעל לגבי חלק מהנכסים מודל לקביעת שווי הוגן. עוד צוין כי תוצאות המודל כוללות את נתוני נכסי הדיור הממשלתי, למעט הנכסים האלה: (א) נכסי נדל"ן ייעודיים המנוהלים בידי משרדי ממשלה שונים, כגון בתי חולים, חלק ממבני המשטרה ובתי הסוהר; (ב) נכסים המנוהלים בידי מערכת הביטחון; (ג) נכסים בחו"ל. לפיכך, המדיניות החשבונאית שיושמה בדוחות הכספיים של המדינה אינה תואמת בהכרח לכללי החשבונאות המקובלים.

כאמור, מנהל מינהל הדיור נדרש לפי הוראת תכ"ם 2.2.19 לבצע לפחות פעם בעשור הערכת שווי של נכסי הדיור הממשלתי לצורך זיהוי של שינוי קבוע שחל בערכם, אשר יירשם בספרי מינהל הדיור. לפי הדוחות הכספיים של מינהל הדיור לשנת 2024, הערכת השווי הייתה אמורה להתבצע ב-2023 (כעשור לאחר ההערכה הקודמת), אך בפועל, נכון לסיום הביקורת, היא טרם בוצעה. עוד צוין בדוחות הכספיים כי בשנת 2013 החל מינהל הדיור בביצוע הערכת שווי של הנכסים הרשומים במינהל, וכי בהנחיית החשבונאי הראשי טרם עודכנו בספרי המינהל נכסים שערכם עלה בהערכת שווי זו. עוד צוין בדוחות הכספיים של המינהל כי הנדל"ן להשקעה המוצג בדוח על המצב הכספי כולל את נכסי הדיור הממשלתי ואינו כולל, בין היתר, את מגוון נכסי הנדל"ן הייעודיים שמנהלים משרדי ממשלה שונים כגון חלק מבתי הסוהר (לרבות כאלה שהועברו ממשרד הביטחון לשירות בתי הסוהר), תחנות ניטור זיהום אוויר ועוד.

בסוף ביאור 7 לדוח הכספי של מינהל הדיור לשנת 2024 נכתב כי "בשל היקף הנכסים שבאחריות המינהל, ואי יכולתו לאמוד את שוויים של כלל הנכסים כאמור נכון לתאריך הדוחות הכספיים, לא נכלל גילוי באשר לשווי ההוגן של הנדל"ן להשקעה."

**נמצא כי למרות שהשטח הבנוי של נכסי הדיור הממשלתי הוא 3.6 מיליון מ"ר, בביאורים לדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2024 מצוין כי השטח הבנוי של נכסי הדיור הממשלתי הוא כ-2.5 מיליון מ"ר.**

**יצוין כי בנובמבר 2025 אישר החשבונאי הראשי במשרד האוצר כי נפלה טעות בנתון בדוחות המדינה, שהתבסס על מסמך לא מעודכן, וכי הנתון הנכון הוא זה המופיע בדוחות הכספיים של מינהל הדיור.**

כמו כן, נמצא כי קבוצות נכסים בעלות מאפיינים חשבונאיים שונים, המחייבים טיפול חשבונאי שונה, כגון מבנים, קרקעות ונכסים בהקמה, מוצגים כמספר כולל, בדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2024 ("כ-6,700 מבנים").

עלה כי שלא בהתאם להוראות תקנות כספים ומשק (2.2.19), שלפיהן על מנהל מינהל הדיור לבצע, לכל הפחות פעם בעשור, הערכת שווי של נכסי הדיור הממשלתי לצורך זיהוי של שינוי קבוע שחל בערכם, לא בוצעה הערכת שווי כאמור משנת 2013.

תיעוד, מיפוי וסקירת מלוא נכסי הדיור הממשלתי הם אבן יסוד להערכת שוויים. בהתאם לכך, מלאי נכסי הדיור הממשלתי (יתרה מופחתת בסכום של 15.2 מיליארד ש"ח נכון לסוף שנת 2024) שהוא חלק מסעיף הרכוש הקבוע (יתרה מופחתת בסכום של כ-571 מיליארד ש"ח נכון לסוף שנת 2024) במאזן נכסי המדינה, מוצג באופן חלקי בלבד ואינו משקף את כלל נכסי הדיור הממשלתי שבבעלות המדינה.

בתשובתו ציין מינהל הדיור כי ביצוע הערכת שווי פרטנית ומעודכנת עבור כל נכס ונכס הוא פרויקט ארוך ומורכב הכרוך בהוצאות משמעותיות שאינן מצדיקות את ההשקעה ואינן נדרשות לפי התקינה החשבונאית. עוד ציין המינהל כי אם נדרשת הערכת שווי מעודכנת לנכס (למשל לצורך מכירת הנכס או השכרתו) - נערכת שומת מקרקעין פרטנית.

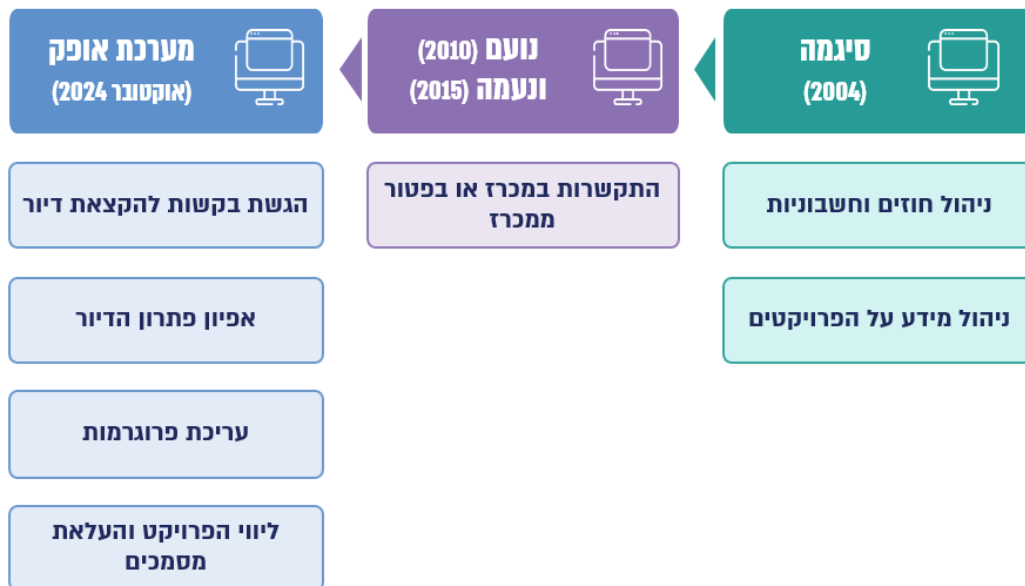
על החשב הכללי במשרד האוצר והחשבונאי הראשי במשרדו לוודא את עמידת מינהל הדיור בהוראות תקנות כספים ומשק בדבר מלאי ושווי נכסי הדיור הממשלתי. לשם כך על מינהל הדיור להציג תחילה את מלאי הנכסים שבניהולו, וכן לבצע הערכת שווי של הנכסים (אף באופן מצרפי) לרבות באמצעות שימוש בבסיסי נתונים מקיפים, מהימנים מבוססי AI.

עוד מומלץ כי החשב הכללי והחשבונאי הראשי יפרטו בדוחות הכספיים של המדינה את מלאי נכסי הדיור הממשלתי בחלוקה לקבוצות נכסים בעלות מאפיינים חשבונאיים דומים, המחייבים טיפול חשבונאי דומה, כגון מבנים, קרקעות ונכסים בהקמה, ולא יציגו אותם כמספר כולל.

### ניהול נכסי הדיור הממשלתי באופן חלקי במערכות מידע ממוחשבות

להלן פירוט הליך הקצאת הדיור הממשלתי ותכנונו במערכות המידע השונות שקיימות במינהל הדיור נכון למועד סיום הביקורת:

תרשים 5: הליך הקצאת הדיור הממשלתי במערכות המידע השונות ויחסי הגומלין ביניהן (בסוגריים - מועד העלייה לאוויר)



לפי מידע שהתקבל ממינהל הדיור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן פירוט בדבר המערכות השונות המשמשות את מינהל הדיור, חברת ענבל ומינהלת הנכסים:

**מערכת אופק:** היישום הושק באוקטובר 2024 על מנת לשמש לניהול מסמכי הפרויקטים ההנדסיים. בהמשך הוחלט לפתח ולהרחיב את המערכת לצורך מתן מענה לניהול תהליכי עבודה שלפני כן לא נוהלו במערכת מידע, לרבות: (א) הגשת בקשה להקצאת דיור ממנהלי הנכסים במשרדי הממשלה לדיור הממשלתי, כולל תיעוד התחייבויות תקציביות של המשרדים לנושאים שונים הקשורים לתהליך הבירור, האיתור וההתאמות של הדיור וניהול הטיפול בבקשה; (ב) תיעוד וניהול פרוגרמות - ניתן ליצור פרוגרמה מבקשה מאושרת ולהתאים פתרון דיור לבקשה<sup>40</sup>; (ג) ניהול

התכנון האסטרטגי של הדיור הממשלתי באמצעות ניהול "פתרונות" עתידיים; (ד) ניהול הפרויקט - תיעוד מסמכי הפרויקט ההנדסי שהוא מימוש של פתרון הדיור ומקושר אליו. מינהל הדיור ציין כי מערכת אופק "טרם התייצבה, וכי היא דורשת תוספות, כגון שכבת ניהול משימות מתקדמת והתאמות לתהליכי העבודה."

לפי הוראת תכ"ס 12.1.2 - איתור דיור והתאמתו<sup>41</sup>, במקרים שבהם החלטה היא כי פתרון הדיור המתאים הוא שכירות ארוכה או קצרת טווח, אזי נדרשת התקשרות במכרז או בפטור ממכרז, בהתאם לכללים בהוראה. ההליך המכרזי או לחלופין התקשרות בפטור ממכרז מנוהלים במערכות נועם ונעמה בהתאמה.

**נוע"ס:** מערכת לניהול ועדות המכרזים שקיימת מ-2010. המערכת משמשת יחידות שונות ולניהול ועדות בנושאים מגוונים. מינהל הדיור עושה שימוש במערכת לניהול שתי ועדות: ועדת מכרזים מיוחדת של הדיור הממשלתי (העוסקת בשכירות של נכסים עבור משרדי הממשלה) וועדת מכרזים מיוחדת לענייני מכר והשכרה (העוסקת במכר ושכירות נכסים לגופים שלישיים שאינם ממשלתיים). מרכז הוועדה מנסח פרוטוקול, ולאחר אישורו חברי הוועדה חותמים באופן דיגיטלי. מינהל הדיור ציין כי קיים קושי לעקוב אחר מצב החתימות. הדבר מצריך כניסה לכל החלטה בנפרד, והמערכת לא מקושרת למערך ניהול הנכסים במינהל הדיור.

**נעמ"ה:** מערכת לניהול ועדות שקיימת מ-2015. מינהל הדיור משתמש במערכת כלקוח בפניות לוועדת חריגים (לדוגמה, התקשרות בפטור ממכרז).

**סיגמה (לשעבר מרכב"ה):** מערכת רוחבית כללית במשרדי הממשלה. זוהי מערכת הליבה של הדיור הממשלתי לניהול מלאי הנכסים, ההתקשרויות והתשלומים, שהושקה והחלה לפעול בינואר 2004. מודולים מרכזיים בשימוש מינהל הדיור הם מודול הנדל"ן ומודול הכספים<sup>42</sup>. מודול הנדל"ן משמש לניהול מצבת הנכסים הפיזית ולניהול העסקי של ההתקשרויות (חוזים). באמצעות המערכת מנהלים את התשלום לספקים (המשכירים) ומחייבים גב-אל-גב את משרדי הממשלה. כמו כן מחייבים את משרדי הממשלה בדמי שימוש, ומינהלת הנכסים מתעדת התקשרויות עם גורמים לא ממשלתיים ורושמת את התקבולים מהם. משלב בחירת ספק פתרון הדיור<sup>43</sup>, לרבות ניהול ותחזוקת המבנה וחתימה על חוזה לאספקת השירות, עולה למערכת סיגמה החוזה ובו פרטים מרכזיים על הנכס (גודל, עלות למ"ר, מועד סיום ההתקשרות ועוד). נכון למועד סיום הביקורת מתקיים הליך של הזנת חוזים קיימים ממערכת מרכב"ה למערכת אופק.

מינהל הדיור מסר בספטמבר 2025 כי יש לו "ממשק יוצא" עם מערכת מידע גיאוגרפית (GIS)<sup>44</sup> אשר הוקמה במפ"י (המרכז למיפוי ישראל) לפני כארבע שנים. המערכת מציגה מידע המתקבל בממשק יומי ממערכת סיגמה, וכן נקודות ציון של מבנים וקרקעות, אך אינה מציגה את גבולות המתחמים. המערכת גם מאפשרת חיתוך נתונים חלקי, המציג עבור כל נקודה את הגורמים שמאכלסים אותה ונתונים עסקיים נוספים. עוד ציין המינהל כי זמני התגובה של המערכת איטיים מאוד, וכי היא צפויה להיסגר מאחר שמפ"י עברו לתשתית מחשוב מיפוי חדשה. נוסף על כך מחזיק מינהל הדיור בשכבה פוליגונומלית של המתחמים שהוא מנהל, המאוחסנת בחברת שמירת מידע תכנוני חיצונית, אשר הקימה שכבה זו כעבודה נקודתית. השכבה אינה מתעדכנת באופן שוטף ואינה מקושרת למערכות מידע אחרות של מינהל הדיור.

אנשי מערכות המידע של מינהל הדיור וחטיבת הנכסים מסרו למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2025 כי לצורך עבודת המינהל חסרות מערכות מידע או שכבות מידע אלה: (א) מערכת לניהול מסמכים, בממשק ובקישור לניהול נכסי הדיור הממשלתי (ב) תכלול המידע הקיים לצורך קבלת תובנות ניהוליות באמצעות כלי BI (ג) מערכת מידע גיאוגרפית מלאה (GIS) במשרד האוצר, שמקושרת למערכות הליבה.

41 הוראת תכ"ס מס' 12.1.2 - איתור דיור והתאמתו.

42 כמו כן משתמשים, בשיתוף עם חשבות האוצר, במערכים תומכים כגון פורטל הספקים וניהול ערבויות.

43 לשם הפשטות. בפועל נוצר בתחילה חוזה עתידי להתחייבות.

44 Geographical Information System.

בדוח הביקורת הפנימית מינואר 2024 שקיים מבקר הפנים של משרד האוצר על מינהל הדיור צוין כי מודול הנדל"ן במרכב"ה (סיגמה) הוא המערכת המרכזית לניהול נתוני הנכסים, לרבות הקמת נכס, ניהול חוזים וחיוב משתמשים. עם זאת צוין כי לא כל מסמכי הנכסים אגורים במערכת זו, אלא במערכות אחרות, אשר בחלקן הגדול אינן מסונכרנות אליה. עוד נכתב בדוח הביקורת הפנימית כי למצב זה יש "השלכה ישירה על יכולת רמת הניהול, הפיקוח והבקרה על הנכסים". כן צוין כי השימוש במודול הנדל"ן מורכב מאוד ואינו נגיש, וכי בשל כך נוצרים קשיים מהותיים ביכולת לשלוף, לעדכן ולקלוט נתונים. עוד נכתב כי בפועל אין מערכת אחודה לניהול המסמכים ונתוני הנכסים השונים, ואין סנכרון בין הנתונים שבניהול הדיור הממשלתי.

נציגי מינהל הדיור הסכימו עם ממצאי הביקורת הפנימית וצינו לעניין זה בתגובה לדוח הביקורת הפנימית כי המערכת הקיימת אכן אינה ידידותית למשתמש, קשה לתפעול ולתחזוקה, אינה תומכת בתהליכי עבודה, אינה מאפשרת ניהול מעקבים, משימות, תזכורות והתראות, וכן היא נטולת דוחות גמישים ואינטגרטיביים. עוד השיבו נציגי מינהל הדיור כי החלו ולפתח מענים על גבי תשתית אחרת, שעל בסיסה פותחה מערכת אופק באוקטובר 2024.

אף שהוועדה לענייני ביקורת המדינה משנת 1997 המליצה למשרד האוצר לפעול לאלתר להקמת מערך נתונים ממוחשב שיאפשר קבלת תמונת מצב עדכנית של כלל נכסי הדיור שבבעלות המדינה, נמצא כי הליכים מרכזיים בתהליך הקצאת נכסי הדיור הממשלתי וניהולם, לרבות הגשת בקשות להקצאת נכסים, התנהלו בדוא"ל ללא ניהול במערכת מידע ייעודית, עד השקת מערכת אופק בסוף שנת 2024.

עוד נמצא כי מערכת אופק, שהושקה רק בשנת 2024, מקיימת ממשק עם מערכת סיגמה, המשמשת לניהול החוזים וההתחשבות הכספית של מינהל הדיור, אך לא קיים מערך מידע אחד לניהול כלל שלבי הקצאת הדיור הממשלתי. כך, שלב הליך ההתקשרות - במכרז או בפטור ממכרז - אינו מתממשק עם ההליך המקדים (המתנהל במערכת אופק) או עם שלב השלמת ההתקשרות וכריתת החוזה (המתנהל במערכת סיגמה). עקב כך מתקשה מינהל הדיור להעריך את יעילותו ולבקר את תהליך הקצאת הנכסים ליחידות הממשלה השונות, ואין באפשרותו לבחון אם קיימים עיכובים או חסמים באחד משלבי התהליך.

כמו כן, נכון למועד סיום הביקורת אין במערכות המידע של מינהל הדיור שכבת BI<sup>45</sup> לתכלול כלל הנתונים ולהפקת דוחות ותוצרים גרפיים בשליפה כגון ניהול מעקבים, משימות, תזכורות והתראות, לדוגמה בנוגע לשיעורי התפוסה של נכסי המינהל, מועדי סיום חוזי שכירות וכד'. כן חסרה מערכת מידע גיאוגרפית מלאה (GIS) במשרד האוצר, המקושרת למערכות הליבה. מערכות המידע הקיימות (סיגמה ואופק) אינן מאפשרות הפקת מידע בשליפה מהירה וללא סיוע גורם מקצועי חיצוני; המידע אינו מטיב ומכיל רק חלק מהמכלול שאמור לעמוד לרשות מנהל מינהל הדיור.

בתשובתו ציין מינהל הדיור כי מערכת סיגמה, שהיא מערכת הליבה הממשלתית משנת 2004 ומשמשת לניהול המידע של נכסי הדיור הממשלתי, היא מערכת כבדה ומסורבלת, לא ידידותית למשתמש, לא גמישה לשינויים ודורשת משאבי תפעול ותחזוקה רבים של צוותי הפיתוח. התוצאה היא רשימה הולכת וגדלה של בקשות לשינויים שאינן מקבלות מענה בתוך זמן סביר, ובשל כך מתעכב המענה על צרכים עסקיים רבים. מערכת אופק, שהושקה בסוף 2024, פותחה בשל הבנת הצורך במערכת ייעודית לניהול תהליכי העבודה של מינהל הדיור כדי ליצור תהליך עבודה יעיל של טיפול בבקשות להקצאת דיור למשרדי הממשלה. למרות זאת, בשלב זה אופק אינה כוללת את ניהול ועדות המכרזים (המנוהלות במערכות נוע"ם ונעמ"ה). שילוב מערכות אלה במערכת אופק נמצא בבחינת מינהל הדיור. עוד הוסיף המינהל כי בימים אלו מתבצע תהליך אפיון של מערכת BI לדיור הממשלתי, שתחילת השימוש בה על ידי הנהלת מינהל הדיור ועל ידי מטה החטיבה מתוכננת לרבעון הרביעי של 2026. עוד ציין מינהל הדיור כי שכבת ה-GIS פעילה ומתעדכנת באופן שוטף בנתוני מרכב"ה (סיגמה). כמו כן, קיימת שכבה של התוכנית האסטרטגית לקריות ממשלה עתידיות, המיועדת לשימוש פנימי של משרד האוצר ולא לעיון של כלל הציבור.

היעדר מערכת מידע מקיפה ומלאה, המאפשרת קבלת תמונת מצב עדכנית בשליפה על כלל נכסי מינהל הדיור, פוגע ביכולת הניהול המיטבי של המינהל. על חטיבת הנכסים ומינהל הדיור להשלים את הקמתו של מערך נתונים ממוחשב שיכלול את כלל הליכי הקצאת הדיור הממשלתי וניהולו, וכן להוסיף שכבות מידע שיאפשרו שליפה מהירה, ברורה ונהירה של נתונים לצורך קבלת החלטות מושכלות.

מומלץ כי החשב הכללי יבחן את הצרכים הייחודיים של מינהל הדיור, ואת הצורך בהקמת מערכת ייעודית לניהול נכסי הדיור הממשלתי או כתוסף למערכת הליבה הממשלתית שיאפשר מעבר מושכל ממערכת הליבה הממשלתית למערכת אחרת - אשר תאפשר שיפור ניכר בניהול נכסי הדיור הממשלתי.

### מידע חסר במערכות המידע של מינהל הדיור

מערך הנתונים החסר של נכסי מינהל הדיור, לצד מערכות מידע מסורבלות שאינן מתממשקות זו עם זו, פוגע ביכולתו של מינהל הדיור לנהל באופן מיטבי את הנכסים שבאחריותו. להלן דוגמאות לחוסר במידע או למידע שאינו מהימן על אודות נכסי הדיור הממשלתי במערכות המידע הממוחשבות של מינהל הדיור.

האחראי למידע על נכסי הדיור הממשלתי במינהל הדיור הוא עובד של חברה חיצונית שאיתה התקשר מינהל הדיור אשר מספקת למינהל הדיור שירותי מחשוב וניהול מידע זה כשני עשורים, ולו גישה לכלל הנתונים המוזנים במערכות המידע של מינהל הדיור (להלן - מנהל הנתונים). בניסיונות חוזרים ונשנים של משרד מבקר המדינה לקבל את בסיס הנתונים של מינהל הדיור ומאפיינים מהותיים על אודות נכסים אלה, השיבו מינהל הדיור וחטיבת הנכסים כי רק מנהל הנתונים יכול לשלוף חלק מהמידע ולהעבירו.

באוגוסט 2025 השיב מנהל הנתונים לשאלות משרד מבקר המדינה בדבר קובצי נתונים שהועברו למשרד מבקר המדינה בנוגע לנכסי הדיור הממשלתי. מקובצי הנתונים שהתקבלו לא ניתן היה להפיק תמונה מלאה בדבר חלוקת נכסי המדינה, לרבות מספר הקרקעות, מספר מבני המשרדים, מספר המבנים שאינם משרדים וסיווגם.

לאחר טיוב וניקוי קובץ ובו נתוני מאפיינים על בניינים פעילים<sup>46</sup> השיב מנהל הנתונים כי קיימים כ-6,651 נכסים בניהול הדיור הממשלתי (מספר הדומה לדיווח בדוחות הכספיים של המדינה ושל מינהל הדיור לשנת 2024). כפי שהוצג לעיל במצגת של מינהל הדיור מאוגוסט 2023, מתוך כ-6,651 נכסים אלה, כ-1,200 הם בנייני משרדים.

משרד מבקר המדינה בחן סוגיות נבחרות הנוגעות לנכסי מינהל הדיור, בהתבסס על מאגר הנתונים של המינהל במערכות המידע, כפי שהיה קיים ביולי 2025.

### תיעוד חסר של מאפייני הדיור הממשלתי במערכות המידע

#### 1. עמידות בפני רעידות אדמה

באפריל 2010 התקבלה החלטת הממשלה 1624 בנושא "תיקצוב חיזוק מבני ציבור", ובה נקבע בין היתר שיוקצו 140 מיליון ש"ח לשנה (למשך 25 שנה ובתקציב כולל של כ-3.5 מיליארד ש"ח) לחיזוק מבני ציבור שבבעלות הממשלה ובמידת האפשר למיגונם. עוד נקבע בהחלטה להנחות את משרדי הממשלה ואת מינהל הדיור להימנע, ככל האפשר, מהתקשרויות חדשות לשכירת מבנים שאינם עומדים בדרישות התקן הישראלי 413 - "עמידות המבנה ו/או הנכס לרעידות

<sup>46</sup> בניינים שנמצאים בשימוש, גם אם לא מאוכלסים באותו המועד ושלא הוחלט למוכרם או להשכירם לשימוש גורמי חוץ, שאינם משרדי הממשלה.

אדמה". כמו כן, במסמך ההנחיות למשכירי מבנים לדיור הממשלתי<sup>47</sup> נקבעה החובה לעמוד בכמה תקנים ישראליים, ובהם התקן שלעיל.

במערכות המידע של מינהל הדיור קיים מידע על כ-235 בנייני משרדים בלבד מתוך 1,200 בנייני משרדים שבניהול הדיור הממשלתי (כ-20%), לרבות רמת הסיכון של כל נכס (כגון מבנה על מדרון או קומת עמודים פתוחה) וחשיבותו בעת חירום (כגון תחנת משטרה או תחנת כיבוי). נמצא כי מנהל הנתונים מבצע את המיפוי האמור על בסיס מידע שנאסף באופן שאינו סדור.

לשאלת צוות הביקורת ציין מנהל הנתונים כי "שדות אלה נוספו במערכת סיגמה בתחילת שנת 2019 ולא היו קיימים בעבר במערכות המידע ולא בוצע איסוף נתונים מסודר בנושא זה". עוד הובהר כי לגבי מרבית המבנים, בהיעדר תוכניות הכוללות את כלל נתוני המבנה, לא ניתן לבצע תיעוד ממשרדי הממשלה, ונדרש סקר שטח (מיפוי פיזי). לשאלת משרד מבקר המדינה, האם קיים במערכות המידע מידע בדבר חיזוק מבנים שנדרשו בחיזוק לצורך עמידה ברעידות אדמה לצורך יישום החלטת הממשלה 1624, בנושא "תיקצוב חיזוק מבני ציבור" לדוגמה, השיב מנהל הנתונים כי "אין מידע בנושא זה במערכות המידע".

בתשובתו ציין מינהל הדיור כי ביצע מיפוי של כ-6,600 מבנים שבאחריותו, ומתוכם הוערך כי יש לבחון את עמידותם של כ-380 מבנים (שנבנו לפני שנת 1980 ומצויים בשימוש). לאחר בחינת הנושא, ודיונים בהשתתפות סגן בכיר לחשכ"ל, נקבע כי הפתרון המועדף אינו חיזוק מבנים קיימים, אלא פינויים העברת היחידות הפועלות או צפויות לפעול בהם לקריות ממשלה עתידיות ולמבנים חלופיים. עם זאת, יש מבנים ספורים שלא ניתן לפנותם בשל היותם "סמל שלטוני", מבנה היסטורי או בעלי מיקום ייחודי, והמינהל המליץ לחזק אותם. עוד ציין המינהל כי בהחלטת הממשלה 1624 אושר תקציב רב-שנתי של 3.5 מיליארד ש"ח (140 מיליון ש"ח בשנה) לחיזוק מבני ציבור, ונקבע כי על משרדי הממשלה ומינהל הדיור להימנע מהתקשרויות חדשות לשכירת מבנים שאינם עומדים בתקן רעידות האדמה. לאור זאת, מינהל הדיור ככלל אינו שוכר מבנים שאינם עומדים בתקן רעידות אדמה. עוד הוסיף המינהל כי הוא לא קיבל תקציב ייעודי למשימה זו, ולכן אין מקורות תקציביים ולוח זמנים מחייב לביצוע משימה זו. המינהל אף ציין כי בהתאם להחלטה הוא אחראי לחיזוק מבנים כגון קריות ממשלה ומשרדי מטה ואילו הטיפול והתקצוב לצורך חיזוק מבנים שמאוכלסים על ידי משרד מסוים (דוגמת שב"ס והמשטרה) נותרו באחריות הגורמים המאכלסים.

לשם מימוש החלטת ממשלה 1624 מאפריל 2010, שבמסגרתה הוקצה תקציב לחיזוק ומיגון של מבני ציבור שבעלות הממשלה, נדרש כי למינהל הדיור יהיה מידע מקיף ומלא על הנכסים שבניהולו העמידים בפני רעידות אדמה, וכי המידע יתועד במערכות המידע של המינהל. עולה כי במערכות המידע של מינהל הדיור קיים תיעוד חלקי וחסר בנוגע למידע מהותי בדבר עמידות מבני הדיור הממשלתי בפני רעידות אדמה, וכי מידע זה קיים לגבי כ-20% בלבד (כ-235 נכסים מתוך 1,200 בנייני משרדים), ממבני המשרדים. זאת על אף חשיבותו הרבה של מידע זה הן להבטחת שלומם של עובדי הציבור והציבור הרחב במבנים המקבלים קהל, הן לצורך הערכה של יכולת הממשלה לשמור על רציפות תפקודית במצבי חירום ולשם מימוש החלטות ממשלה, לדוגמה החלטה מספר 1624, והקצאת תקציבים ייעודיים לחיזוק מבנים.

## 2. מיגון מבנים

לפי תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), התש"ן-1990, חלה משנת 1992 חובה להקים מקלט או מרחב מוגן דירתי (ממ"ד) בהתאם למפרט שנקבע בתקנות, בכל מבנה המיועד למגורים או לשימוש ציבורי. מרביתם של מבני מינהל הדיור משמשים משרדי ממשלה וגופים ציבוריים. מוסדות אלו משרתים ציבור רחב ומאוכלסים דרך קבע בעובדים רבים. מיגון

<sup>47</sup> מינהל הדיור הממשלתי, "אפיון הנדסי לעבודות התאמה למבנה בשכירות עבור מינהל הדיור הממשלתי", עדכון מיוני 2024.

מבנים נעשה כדי להגן על קהל מקבלי השירות המבקרים במבני הדיור הממשלתי והעובדים במקום.

**במהלך מבצע "עם כלביא" בשנת 2025 נפגע אחד מבנייני הדיור הממשלתי במחוז הצפון. כמו כן, במהלך המבצע עברו חלק ניכר ממשרדי הממשלה לעבודה במתכונת חירום מבתי העובדים, ובפרט עובדים המועסקים במבנים שאינם ממוגנים בהתאם לתקנות.**

במענה לשאלת משרד מבקר המדינה בדבר קיומו של מידע על רמת המיגון במבני הממשלה השונים ציין מנהל הנתונים כי אין כל מידע בנושא זה במערכות המידע של מינהל הדיור.

**עולה כי על אף תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), התש"ן-1990 והחשיבות הרבה של קיומו של מיגון תקני במבני הממשלה, וביתר שאת על רקע מלחמת "חרבות ברזל", מבצע "עם כלביא" ומבצע "שאגת הארי", אין בידי מינהל הדיור מידע בדבר היקף המבנים הממוגנים הנדרש לצורך הערכת יכולת הממשלה לשמור על רציפות תפקודית במצבי חירום שבניהולו, הן לצורכי הגנה על עובדי הציבור והן לצורכי הגנה על הציבור הרחב המקבל שירות במבנים אלה.**

### 3. קבלת קהל

מבני הדיור הממשלתי משמשים, בין היתר, למתן שירותים לציבור ולאכלוס עובדי מדינה המספקים שירותים אלה, כגון רישום אוכלוסין, קבלת קצבאות, שירותי בריאות ורווחה ועוד. לפיכך, נכסים אלה מאופיינים בצרכים פיזיים ותפקודיים ייחודיים, ובהם אזורי המתנה וקבלת קהל, וכן בצורך מוגבר במיגון, בין היתר בשל אפשרות של התקהלות וכן בהנגשה מלאה לטובת האוכלוסייה הנזקקת לכך.

מבדיקת צוות הביקורת עלה כי ביחס לחלק קטן בלבד (144 מתוך 1,200) ממבני המשרדים שבניהול מינהל הדיור מסומן במערכת סיגמה מאפיין של "קבלת קהל" המלמד על הצורך בהתאמתו לקליטה של אזרחים מקבלי שירות (לרבות מתקני מיגון מתאימים ונגישות מלאה). לשאלת צוות הביקורת בנוגע להיעדר מידע בדבר מאפיין קבלת קהל ביחס למבני המשרדים הכלולים במערכות המידע, ציין מנהל הנתונים כי שדות אלה נוספו במערכת סיגמה בתחילת שנת 2019, לא היו קיימים קודם לכן, ולא בוצע איסוף נתונים מערכתי לגביהם. בנוגע למבנים שסומנו ציין מנהל הנתונים - "נתקלתי בהם אקראית וסימנתי".

**בביקורת נמצא כי במערכות המידע של מינהל הדיור קיים מידע בדבר מאפיין קבלת הקהל, (פרוט צרכים פיזיים ותפקודיים ייחודיים, ובהם אזורי המתנה וקבלת קהל, וכן בצורך מוגבר במיגון מתאים והנגשה מלאה), לגבי 144 בניינים בלבד מתוך כ-1,200 מבני משרדים (כ-12%). בנוגע ליתר המבנים, אין כל התייחסות במערכות המידע למאפיין זה.**

### 4. בנייה ירוקה

בישראל פורסם לראשונה בשנת 2005 תקן ישראלי (ת"י) 485281 - "בנייה בת קיימה (בנייה ירוקה): דרישות כלליות" (להלן - התקן הירוק), העוסק בבניינים ובמתחמים בני קיימה, בהערכתם ובדירוגם לפי מידת השפעתם על הסביבה. התקן חל על בניינים חדשים, על בניינים בשיפוץ, על תוספות בנייה, על מתחמי בניינים ועל עבודות פנים<sup>48</sup>.

באתר האינטרנט של מינהל הדיור, בפרק "התייעלות אנרגטית"<sup>50</sup>, מצוין כי מינהל הדיור רואה חשיבות גבוהה בקידום נושא הקיימות והבנייה הירוקה, לרבות באמצעות שכירת מבנים

48 מכון התקנים הישראלי (מת"י).

49 התקן הירוק מפנה דורש בין השאר דרישות מחייבות בת"י 5282 - דירוג אנרגטי של מבנים, ובת"י 1045 - בידוד תרמי של מבנים.

50 אגף החשב הכללי במשרד האוצר, "התייעלות אנרגטית", מאי 2020.

ובניית מבנים העומדים בדרישות התקינה לבנייה ירוקה, קידום ניטור צריכת אנרגיה, פיתוח מודלים להתייעלות אנרגטית והטמעת מתקנים פוטו-וולטאיים במבנים שבאחריותו.

נוסף על האמור, במסמך "אפיון הנדסי לעבודות התאמה למבנה בשכירות עבור מינהל הדיור הממשלתי", שעודכן ביוני 2024, נקבע בסעיף 2.2 "כפיפות וחלות" כי התכנון והביצוע של המבנים יהיו כפופים לכל החוקים, התקנים וההוראות המחייבים, ובכלל זה דרישות בנייה ירוקה ועמידה בתקנים מחייבים, ובהם תקן ישראלי 5281, תקן ישראלי 5282 (חלק 2) ותקן ישראלי 1045, וכן להמצאת אישור מעבדה מוסמכת בתחום.

ואולם, במענה לשאלת משרד מבקר המדינה, האם ניתן לחלץ ממערכות המידע נתונים בדבר עמידת מבני הדיור הממשלתי בתקן הירוק, השיב מנהל הנתונים כי "אין מידע בנושא במערכות המידע".

בתשובתו ציין מינהל הדיור כי נכסים שבנתה חטיבת הנכסים ב-12 השנים האחרונות נדרשים לעבור הסמכה לפי תקני בנייה ירוקה. נכסים שכורים שהתקבלו ב-12 השנים האחרונות נדרשו לעבור הסמכה לפי תקני בנייה ירוקה או לקבל ציון מינימלי בכלי דירוג פנימי שפיתח מינהל הדיור עם המשרד להגנת הסביבה. רוב הנכסים שנשכרו או נבנו על ידי הממשלה לפני 2013 לא נדרשו לעמוד בדרישות בנייה ירוקה, ולכן גם אין לכך תיעוד. כל נכס בעל תקן בנייה ירוקה רשום ברישומים של מכון התקנים, ומדובר במידע גלוי לציבור. אשר לנכסים שאין להם תקן אך קיבלו את הציון הנדרש בכלי הדירוג של מינהל הדיור - מנהל הפרויקט היה צריך להציג למינהל הדיור במסגרת עבודות ההתאמה אישור של יועץ בנייה ירוקה בדבר קבלת הציון הנדרש בלי הדירוג. תיעוד לכך אמור להיות במערכתיו של מנהל הפרויקט.

עולה כי על אף החשיבות שמייחס מינהל הדיור לקידום תחום הקיימות והבנייה הירוקה, לרבות קידום החלטת הממשלה להטמעת מתקנים פוטו-וולטאיים במבנים שבאחריות הדיור הממשלתי<sup>51</sup>, אין במערכות המידע שבניהולו מידע בדבר התאמת המבנים לתקנים הרלוונטיים או בדבר אופן יישום מדיניות הקיימות במבנים שבאחריותו. יצוין כי בהתאם לתשובת מינהל הדיור המידע על התאמות שבוצעו במבני הדיור הממשלתי קיים בידי מנהלי הפרויקטים החיצוניים בלבד ולא במערכות המידע של המינהל.

מידע בדבר יעילות אנרגטית ופוטנציאל השימוש בגגות מבנים שבבעלות הדיור הממשלתי לצורכי הפקת חשמל נחוץ לצורך קבלת החלטות כלכליות שיש בהן כדי להביא להתייעלות וחסכון כלכלי.

בתרשים שלהלן מובא סיכום של ארבעה מאפיינים חסרים שחולצו מנתוני מינהל הדיור על אודות נכסי הדיור הממשלתי שהתקבלו במשרד מבקר המדינה בהיבטים של עמידות בפני רעידות אדמה, קבלת קהל ובנייה ירוקה ויעילות אנרגטית.

תרשים 6: נתונים חסרים על נכסי הדיור הממשלתי



על פי נתוני מינהל הדיור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סעיף 58(ה) להחלטת הממשלה 175, "קידום תשתיות לאומיות" (פברואר 2023).

כעולה מהתרשים, במערכות המידע של מינהל הדיור קיים תיעוד חלקי וחסר בנוגע למידע מהותי על מבני הדיור הממשלתי, ובכלל זה עמידות בפני רעידות אדמה (מידע הקיים על כ-20% ממבני המשרדים בלבד), מיגון המבנים (אין תיעוד לגבי אף מבנה) וקבלת קהל (נתון שנאסף באופן אקראי לגבי 144 מבנים בלבד מתוך כ-1,200 בנייני משרדים, שהם כ-12%).

מרביתם של מבני מינהל הדיור משמשים משרדי ממשלה וגופים ציבוריים. מוסדות אלו משרתים ציבור רחב ומאוכלסים דרך קבע בעובדים רבים. לפיכך, קיומו של מידע מקיף בדבר נגישות המבנים, עמידותם בפני רעידות אדמה, וקיומו של מרחב מוגן תקני (במיוחד אחרי מלחמת חרבות ברזל ומבצע "עם כלביא") הכרחי לצורך קבלת החלטות מושכלות של מינהל הדיור, בדבר ההתאמות הנדרשות במבנים השונים, וזאת על מנת להגן על קהל מקבלי השירות המבקרים במבני הדיור הממשלתי והעובדים במקום.

נמצא כי מאז ביצוע הסקר ועבודת מיפוי נכסי הדיור הממשלתי בתחילת שנות ה-2000 לא נערך מיפוי שיטתי ועדכני. מיפוי זה, אשר עודנו משמש את מינהל הדיור ואת זרועות הביצוע מטעמו (חברה פרטית וחברה ממשלתית), נערך, תועד ונשמר במתכונת פיזית, באופן המקשה על חילוץ מידע בשליפה ועל שימוש מצרפי בנתונים או עיבוד של המידע. כתוצאה מכך, הזנת מידע במערכות המידע בתחומים מסוימים, כגון קבלת קהל, מתבצעת לעיתים באופן אקראי ולא שיטתי, על סמך מידע חלקי שנאסף מהשטח.

על מינהל הדיור בפרט, ועל חטיבת הנכסים ועל החשב"ל, להשלים את העברת מאגר הנתונים על אודות נכסי הדיור הממשלתי, על שלביהם השונים, למערכת מידע ממוחשבת ומתקדמת, ולהוסיף שכבות מידע שיאפשרו שליפה והצגת נתונים באופן מהיר, מהימן ומצרפי. עוד מומלץ כי מינהל הדיור שבחשב"ל ייזום בהקדם סקר מקיף למיפוי ולמידת נכסי הדיור הממשלתי, לרבות מאפיינים מהותיים שנוספו עם השנים לצורך יישום מדיניות בתחומים סביבתיים, כגון התייעלות אנרגטית, מיגון מבנים<sup>52</sup> ועמידות בפני רעידות אדמה.

## פערים וליקויים בניהול המסחרי של נכסי הדיור הממשלתי

### 1. ניהול נתוני שכירות ודמי שימוש

אכלוס משרדי הממשלה ויחידות הסמך מתבצע בנכסים בבעלות המדינה או בנכסים מושכרים. בגין כל התקשרות כאמור נחתם עם המשרד הרלוונטי חוזה בעלות, המשקף את הבעלות של הדיור הממשלתי בנכס, או לחלופין חוזה שכירות, בשכירות חופשית או בשכירות מוגנת.

במערכת סיגמה ניתן להזין הן חוזי שכירות הן חוזי בעלות. הזנת חוזה שכירות במערכת מאפשרת רישום תקופת ההתקשרות, תנאי התשלום ופרטי הספק (המשכיר).

נמצא כי רק ארבעה חוזים מתוך 977 חוזי דיור מסוגים שונים (כ-0.4%), מתועדים במערכת במעמד של דיור בבעלות. זאת אף שלפי מצגת החלופות של מינהל הדיור מאוגוסט 2023 קיימים כ-1,200 בנייני משרדים, שמתוכם כ-70% הם או בבעלות (65%) או במיזם משותף (5%), כלומר כ-840 בנייני משרדים בבעלות. גם בהנחה שמרנית של שני משרדי ממשלה בכל בניין, מדובר בפוטנציאל של כ-1,680 חוזים. עוד יצוין כי במהלך שני העשורים האחרונים הוקמו ואוכלסו כמה קריות ממשלה בבעלות המדינה, וכל אחת מהן מאוכלסת במספר שונה של משרדי ממשלה.

מנהל הנתונים מסר כי ניהול הבעלות במערכת סיגמה בוצע בפועל באמצעות חוזי השכרה-בעלות בלבד, המשמשים לחיוב המשרדים בדמי שימוש, וכי בעבר לא היה קיים חוזה ייעודי מקביל לחוזה שכירות לצורך רישום בעלות. עוד צוין כי חוזה מסוג "בעלות" נפתח במערכת לפני כמה שנים, אולם טרם הוקצו המשאבים הנדרשים לצורך טיוב הנתונים ופתיחת חוזי

לפי תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), התש"ן-1990.

הבעלות, אף שמצבת חוזים זו אמורה לייצג את כלל הנכסים בבעלות, בדומה לחוזי השכירות. נוסף על כך, בנתונים שהועברו למשרד מבקר המדינה נמצאו גם 20 חוזי חכירה<sup>53</sup> ו-198 חוזי חכירה ללא תשלום<sup>54</sup>.

בביקורת הפנימית מינואר 2024 שנערכה במינהל הדיור נבחן באופן מדגמי רישום נכסי הדיור הממשלתי, באמצעות בדיקת שלושה נכסי משרד האוצר, מהם שניים<sup>55</sup> בבעלות המדינה. נמצא כי בשל הקושי באיתור מסמכים במודול הנדל"ן והיעדר מערכת יישומית לניהול מסמכים, נדרשה הביקורת להסתייע במנהל הנתונים. מהבדיקה עלה כי הליך הגישה למסמכי הנכסים מורכב ודורש מומחיות ייחודית, וכי בתיקי הנכסים שנבדקו לא נמצאו היתרי בנייה ולא כל מסמכי היסוד הועברו למערכת מרכב"ה, בין היתר בשל מורכבות המערכת. ממצא זה ממחיש את הפערים בין נתוני הנכסים הרשומים במינהל הדיור ובין נתוני הנכסים בפועל, וכן את פיזור המידע על נכסים בין כמה מאגרי מידע שאינם מסונכרנים, באופן המקשה עד כדי כמעט אי-יכולת על איתור מלוא הנתונים החיוניים לכל נכס.

**עולה כי חסר תיעוד מהותי בנוגע לשימוש של משרדי הממשלה במבנים שבבעלות מדינת ישראל, שכן רק ארבעה חוזים מתוך 977 (0.4%) מתועדים במערכת, לעומת פוטנציאל של בין 840 ל-1,680 חוזים, לפי אומדן שמרני<sup>56</sup>.**

באוקטובר 2024 התקבלה החלטת ממשלה<sup>57</sup> מס' 2320 העוסקת בין היתר בהתאמת דמי השימוש שמשלמים משרדי הממשלה בגין שימוש בנכסי דיור ממשלתיים בבעלות המדינה למחירים ריאליים בשוק<sup>58</sup>. בהחלטה נקבע כי: "לשם תיקון עיוותים בתשלומי דמי השימוש של משרדי הממשלה עבור דיורים ממשלתיים והשוואתם למחירים הריאליים בשוק", על מינהל הדיור לעדכן בשנת 2025 את דמי השימוש כך שישקפו עלות ריאלית ממוצעת באזור הרלוונטי.

**יישום החלטת ממשלה 2320 מאוקטובר 2024 בדבר עדכון דמי השימוש מחייב מיפוי מלא וקבלת תמונת מצב עדכנית ומהימנה של היקף השימוש וטיבו בנכסים בבעלות, ושל מספר משרדי הממשלה העושים בהם שימוש.**

**על מינהל הדיור, בשיתוף מנהל חטיבת הנכסים, לפעול בהתאם להחלטת ממשלה 2320 לפיה על מינהל הדיור לעדכן בשנת 2025 את דמי השימוש כך שישקפו את השווי ההוגן של הנכסים באזור הרלוונטי. מומלץ כי מינהל הדיור ימפה את הפערים בנוגע להיקף חוזי השימוש של משרדי הממשלה בנכסי הדיור שבבעלותו, לרבות השוואת המטראז' המדווח לצורכי גביית דמי שימוש אל מול המטראז' המדווח לצורכי חיוב בארנונה לרשויות המקומיות.**

53 נכסים במצב חכירה אלו קרקעות שעל חלקן הוקמו מבנים (19 מתוך 20). בגין 12 מתוך 20 הנכסים במעמד זה אין חיוב בדמי שימוש והם כוללים עירוב נסיבות שונות כגון מבנה שהוחקר בתחילה למשרד ממשלתי והועבר לאחר מכן לתפעול של יזם פרטי, וכן קרקע שהוקצתה באופן זמני לשם היערכות להילולה באתר קדוש וחווה זה הסתיים או משרד מבקר המדינה שמנהל את הנכס עצמאית לא דרך מינהל הדיור והחווה נשמר לצורך "שמירת מידע תכנוני בלבד". 2 חוזים מסוג זה הם בגדר מיזם משותף (PFI) ועם סיום תקופת ההחזר ליזם המשרדים יחויבו בדמי שימוש; ועוד 5 חוזים בגינם ישנו תשלום או תשלום חלקי - חלקם שונו לאחר קבלת הנתונים (לחכירה ללא תשלום - בדצמבר 2025).

54 חוזי חכירה ללא תשלום כשמים הם - קרקעות בתהליך כזה או אחר, שעל חלקן נבנו נכסים ועל חלקן לא, שלא מחויבות בדמי שימוש ועל כן לא נספרו במלואי נכסי הדיור הממשלתי המבונים שבגינם ניתן לחייב בשכירות או בדמי שימוש.

55 מבנה רשות המיסים/מרכב"ה ברחוב יפו בירושלים ומבנה משרד האוצר הראשי ברחוב קפלן 1 בירושלים.  
56 לפי נתוני מינהל הדיור יש כ-1,200 מבני משרדים מהם כ-70% בבעלות. מכאן כ-840 בניינים בבעלות ובהנחה שבכל בניין יש רק 2 משרדי ממשלה.

57 החלטה מספר 2320 של הממשלה מיום 31.10.2024, "התאמות בתקציב רשות מקרקעי ישראל, מנהל התכנון ורשות הבדואים והתאמת דמי שימוש למחירים ריאליים בשוק".

58 החלטת ממשלת ישראל, "התאמות בתקציב רשות מקרקעי ישראל, מנהל התכנון ורשות הבדואים והתאמת דמי שימוש למחירים ריאליים בשוק" (אוקטובר 2024).

## 2. הארכת התקשרויות שפג תוקפן

מבדיקת ריכוז ההתקשרויות שחודשו לאחר פקיעת ההסכם או אפשרויות ההארכה שנקבעו בו, נמצא כי ברבעון השני של שנת 2023 הוארכו 57 התקשרויות, וברבעון המקביל בשנת 2025<sup>59</sup> הוארכו 93 התקשרויות, מהן 33 התקשרויות חופפות. דמי השימוש המצטברים בתקופות אלה עמדו על כ-7 מיליון ש"ח בשנת 2023 ועל כ-13 מיליון ש"ח בשנת 2025, ובמונחים שנתיים על כ-28 מיליון וכ-52 מיליון ש"ח, בהתאמה<sup>60</sup>. הסיבה השכיחה ביותר בשתי התקופות הייתה הארכת תשלום עד לגיבוש הסכם חדש עם המשכיר<sup>61</sup>.

נציג מינהל הדיור מסר לצוות הביקורת ביוני 2025 בנושא זה כי מונתה לאחרונה עובדת ייעודית לצמצום תופעת ההתקשרויות שהוארכו לאחר שפג תוקפן.

**עם זאת, נמצא כי בכמה מקרים (57 ו-93 ברבעון השני בשנים 2023 ו-2025 בהתאמה ובסכומים של 7 מיליון ש"ח ו-13 מיליון ש"ח ברבעון בהתאמה), פג תוקפן של התקשרויות לשכירת נכסים, וההתקשרות נמשכה ללא הארכה מוסדרת מבעוד מועד, תוך חשיפה לסיכונים ניהוליים, כספיים ומשפטיים.**

**מומלץ כי מינהל הדיור יפעל לאשר התקשרויות המשך על פי הצורך במועדן ולא בדיעבד, כדי למנוע חשיפה לסיכונים ניהוליים, כספיים ומשפטיים.**

בתשובתנו ציין מינהל הדיור כי הוא מסכים עם המלצות המבקר ופועל לצמצום הפערים אשר בשליטתו. עם זאת ציין המינהל כי קיימים גם עיכובים בגלל גורמים חיצוניים שאינם בשליטתו. עוד ציין המינהל כי הוא מנהל יותר מ-1,000 חוזי שכירות אשר לכל אחד מהם מאפייניו הייחודיים, ועל כן לא ניתן להאריך כל חוזה וחוזה בדיוק במועד החוזי.

## 3. פערי מדידה

בדיור ממשלתי בבעלות משלמים משרדי הממשלה דמי שימוש הנגזרים מתעריף למטר, במכפלה בגודל השטח שבשימוש, בדומה לחישוב דמי ארנונה המשולמים לרשויות המקומיות.

מינהל הדיור מסר בפני צוות הביקורת באוגוסט 2025 כי השטח הרשום הוא שטח ברוטו, הכולל שטחים משותפים וקירות חיצוניים, וכי קיימים שימושים נלווים שאינם מחויבים בדמי שימוש כגון סככות, מעברים מקורים וכדומה. כמו כן אין חיוב בדמי שימוש בגין בתי כלא ובתי משפט המהווים נכסי מדינה. צווי הארנונה של הרשויות המקומיות השונות, שונים זה מזה, בין היתר בשיטת החיוב, ובשטחים הנכללים בחישוב השטח החייב בתשלום ארנונה. כך, לדוגמא, מדידת ארנונה עשויה לקחת בחשבון שטחי חניות (שבדיור הממשלתי עשויים להיות רשומים לפי מספר מקומות חניה ולא לפי שטח) או "קרקע תפוסה" שהעקרונות למדידתה גמישים והיא לא תופיע ככזו בנתוני הדיור הממשלתי, אלא שטח כלל המתחם (שהוא גדול יותר וכולל גם תכסית וגם שטחים שלא הוגדרו כ"קרקע תפוסה").

**עולה כי בכמה מקרים נמצאו פערים משמעותיים בין שטחי הנכסים המדווחים לרשויות המקומיות לבין ההיקף המדווח למינהל הדיור לצורכי גביית דמי שימוש בגין שימוש בנכסי המדינה, החורגים מהפערים הנובעים משיטת חישוב שונה של השטח. כך לדוגמה מנהל הנתונים ציין כי ידועים פערים חריגים בין הנתונים הרשומים במינהל הדיור ובין נתוני הארנונה, ובפרט בשירות בתי הסוהר, שם עמד הפער בעבר על יותר מ-200,000 מ"ר בנוי -**

<sup>59</sup> מינהל הדיור הממשלתי, "הארכות תשלום לרבעון שני של שנת 2025 ו-2023 - בכל הארץ", התקבלו ביוני 2025.

<sup>60</sup> פי ארבעה בהנחה שמשך ההתקשרויות הקיימות יארך שנה (ארבעה רבעונים בשנה).

<sup>61</sup> בשל תיעוד ידני ככל הנראה ישנן סיבות דומות שבשל שינויים קטנים בניסוח או טעויות הקלדה כגון היעדר נקודה או מילה נוספת שאופן שלא משנה משמעות.

תוספת של כ-80% ביחס לנתונים הרשומים. עם זאת, לא בוצעה בדיקה מקיפה ושיטתית של פערים אלה בכלל הנכסים, אף שמינהל הדיור מודע לקיומם.

על מינהל הדיור לבדוק את היקף השימוש בפועל בנכסים בבעלות ולערוך השוואות שיטתיות בין נתוני השטח לצורכי גביית דמי שימוש ובין הנתונים המדווחים לרשויות המקומיות השונות וההצדקות לפערים בשטחים לחיוב ככל שימצאו כאלה.

4. מידע על נכסים ריקים ועל השכרת נכסי מינהל הדיור לגופים פרטיים

**נכסים ריקים**: לפי נתונים שמסרה מינהלת הנכסים, קיימים 57 נכסים שבעלות הדיור הממשלתי אשר אינם בשימוש ואינם מיועדים לשימוש עתידי של משרדי הממשלה, ולפיכך מיועדים לשיווק או למכירה בכלל זה 23 מבני משרדים, 15 דירות למגורים, 7 חנויות, 4 מגרשים ונכסים נוספים. עוד נמסר כי 16 מנכסים אלה אינם בשימוש והועברו לטיפול של מינהלת הנכסים לפני שנת 2024<sup>62</sup>. ראו נספח א ובו פירוט של הנכסים הריקים בניהול מינהל הדיור, נכון לאוקטובר 2025. מינהלת הנכסים ציינה כי למיטב ידיעתה מדובר ברשימה ממצה של כלל נכסי הדיור הממשלתי מסוג זה, כפי שהתקבלה לידיה ממינהל הדיור. להלן לוח המציג פירוט שונים של הנכסים בניהול מינהל הדיור אשר עומדים ריקים, נכון לאוקטובר 2025:

לוח 1: נכסי המינהל הריקים, אוקטובר 2025

פירוט הנכסים בהתאם לקבוצות החלוקה השונות					
מיקום הנכסים (מספר הנכסים)	ירושלים (19)	תל אביב (13)	ערים שונות (25)		
שטח הנכסים (מספר הנכסים)	עד 100 מ"ר (21)	101 עד 500 מ"ר (16)	מעל 201 מ"ר (20)		
שווי הנכסים (מספר הנכסים)	עד 5 מיליון ש"ח (24)	5.01 עד 10 מיליון ש"ח (7)	מעל 10 מיליון ש"ח (6)	אין מידע על שווי (20)	
פרק הזמן שבו הנכס ריק (מספר הנכסים)	עד שנה (24)	שנה עד שנתיים (14)	שנתיים עד שלוש שנים (5)	מעל שלוש שנים (9)	אין מידע (5)
הסיבה שבגללה הנכס ריק (מספר הנכסים)	בהליך תמ"א (3)	מיועד לפרסום מכרז מכר (3)	סיבות שונות* (51)		

על פי נתוני מינהל הדיור הממשלתי בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* בין הסיבות - הנכסים מיועדים להשכרה במסגרת מכרז ייעודי.

מהלוח עולה כי נכון לאוקטובר 2025 יש 57 נכסים של מינהל הדיור העומדים ריקים, ושוויים הכולל יותר מ-100 מיליון ש"ח; מתוכם יש 13 נכסים ששוויים גדול מ-5 מיליון ש"ח, ובהם 6 נכסים ששוויים מוערך ביותר מ-10 מיליון ש"ח (ואחד אף בשווי של יותר מ-65 מיליון ש"ח). כן עולה כי 9 נכסים עומדים ריקים יותר משלוש שנים. משמע שנכסים אלה לא הושכרו תקופה ארוכה ולא הניבו תשואה, וכתוצאה מכך נגרם נזק להכנסות המדינה.

<sup>62</sup> שנת המסירה למינהלת הנכסים לצורך טיפול בנכסים אלה: 2 ב-2016, 2 ב-2019, 1 ב-2020, 2 ב-2021, 3 ב-2022, 6 ב-2023, 16 ב-2024, 18 ב-2025 וארבעה שלא פורטו.

בתשובתו ציין מינהל הדיור בנוגע להיקף הנכסים הריקים שבטיפולו, כי פרק הזמן שחלף מאז קבלתם של נכסים אלה ועד לשיווקם אינו משקף תקופת עמידה ממושכת ללא טיפול, אלא מדובר בתקופת ביניים הנובעת מההיערכות להשכרתם בתנאים המיטביים. המינהל ציין כי חלק מהנכסים הריקים אי אפשר להשכיר בשל היבטים תכנוניים וסטטוטוריים שונים הנוגעים אליהם, והעיכוב בהשכרת הנכסים האחרים נובע מסיבות שונות ובהן: היות הנכסים תפוסים; הסדרה משפטית של זכויות, ביצוע עבודות שיפוץ והתאמה, עריכת שומה לצורך קביעת דמי שכירות המשקפים את ערך השוק, וכן בחינת הקצאה חוזרת לצורכי הדיור הממשלתי. עוד ציין המינהל בתשובתו כי בעניין 25% מהנכסים המפורטים לעיל בלוח 1 פורסם מכרז לאחר מועד סיום הביקורת והם הושכרו.

**על מינהל הדיור, לפעול למיצוי פוטנציאל כלל הנכסים שבניהולו, ולפעול להקטנת פרק הזמן בהם נכסים אלו עומדים ריקים ולא מניבים תשואה, כדי להקטין את הנזק להכנסות המדינה.**

**נכסי הדיור הממשלתי המושכרים לגורמים פרטיים:** מנתונים שמסר מנהל הנתונים על אודות שימושים של המגזר הפרטי במבני משרדים מקרב נכסי הדיור הממשלתי, נמצא כי במערכת המידע של המינהל מתועדים כ-54 שימושים כאמור, מהם 23 התקשרויות הצפויות להסתיים במהלך שנת 2025.

ואולם לאחר בדיקות חוזרות ונשנות שקיים משרד מבקר המדינה עם מנהל הנתונים במינהל הדיור, נטען כי לא ניתן להפיק נתון מהימן או בעל משמעות בנוגע להיקף השטח שבשימוש המגזר הפרטי בנכסי הדיור הממשלתי, ובהתאם לכך גם לא לגבי דמי התשלום ליחידת שטח. כך השיב מנהל הנתונים למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2025: "גם לגבי השטחים יש טעויות, לעיתים גסות, בגלל שלעיתים הנתונים מופיעים בדוחות בכפילות. כך לדוגמה, החוזה הראשון המופיע בדוח גדול פי 5 מהשטח לתשלום בחוזה (בין אם בשל כך שבדוח כלולים גם תנאי תשלום היסטוריים ובין אם בשל חזרה בחישוב השטח). לכן נתוני סך השטח שגויים, וגם נתון המחיר הממוצע למ"ר שגוי, כי יש הטיות".

**מנתונים של מינהלת הנכסים אשר הועברו לצוות הביקורת בדבר כלל הנכסים בבעלות המדינה ובניהול מינהל הדיור, אשר הושכרו לגורמים פרטיים, עולה כי במהלך השנים 2024 - 2025 הושכרו כ-249 נכסים מסוגים שונים (משרדים, דירות וכו') ושולמו בגינם דמי שכירות לשנתיים אלה בסך כולל של 87.58 מיליון ש"ח עד לסוף חודש נובמבר 2025.**

נמצא כי אין במערכות המידע של מינהל הדיור מידע מהימן המשקף את היקף נכסי המינהל המושכרים לצדדים שלישיים, לרבות שטחים. הנתונים שהועברו לצוות הביקורת ביחס ל-54 חוזי שכירות של משרדים בבעלות הדיור הממשלתי, היו חלקיים וכללו הסתייגויות מפורשות מצד מנהל הנתונים בדבר טיבם ומהימנותם. לפיכך מוגבלת יכולתו של מנהל מינהל הדיור לבחון את התמונה הכוללת של השכרת נכסי המינהל לצדדים שלישיים ומתוך כך לגזור את כדאיות המשך השכרת נכסים אלה ואת גובה שכר הדירה שיש לגבות עבורם.

בתשובתו ציין מינהל הדיור כי היעדר לכאורה של מידע מרוכז אינו מעיד שלא התקבלו החלטות מושכלות וכלכליות בעניין כל נכס ונכס. לפני כל החלטה בדבר השכרה או מכר של נכס זנה שבו ועדת המכר וההשכרה, המתכנסת בתדירות שבועית. הוועדה כוללת נציגים ממשלתיים, ממינהלת הנכסים, נציג של השמאי הממשלתי ועורך דין מלווה מחוץ למשרד האוצר. ההחלטה על כל נכס מובאת לפתחה של הוועדה ונדונה בה תוך התחשבות במגוון השיקולים המקצועיים הרלוונטיים לכל נכס. נוסף על כך נערכות במידת הצורך שומות פרטניות לקביעת שווי השוק או דמי השכירות הראויים לנכס, והשומות עוברות בקרה. הליך זה נועד להבטיח קבלת החלטות מיטביות, מקצועיות ומושכלת על כל נכס ונכס.

**מומלץ למינהל הדיור לנהל מאגר נתונים מרוכז ועדכני של הנכסים שהוא משכיר לצדדים שלישיים, וזאת נוסף על הבחינה הפרטנית שהוא עושה בשיתוף ועדת המכר וההשכרה בנוגע**

לנכסים אלה קודם השכרתם. מאגר כאמור ישמש את המינהל בבואו לקבל החלטות ויסייע לבחון את כדאיות ההחלטה בראייה כוללת.

מידע מקיף, עדכני ומהימן על נכסי הדיור הממשלתי ומאפייניהם, לרבות קבלת קהל, בטיחות, יעילות אנרגטית ומידע מסחרי על מועדי פקיעת הסכמי שימוש וגובה דמי שימוש, הוא תנאי הכרחי לגיבוש תוכנית אסטרטגית לייעול השימוש במלאי נכסי הדיור הממשלתי, לרבות בחינת פינוי נכסים שאינם כלכליים ביחס למחירי השוק החלופיים. היעדר מידע מלא ומהימן פוגע ביכולתו של מינהל הדיור לנהל את נכסי המדינה כראוי.

ניהול המידע במערכת מידע מתקדמת, הכוללת את כלל שלבי הקצאת הדיור הממשלתי וניהולו, יתרום גם לשיפור איכות ניהול הנכסים, למקסום וטיוב השימוש בהם והרווח מהשכרתם, ובכלל זה: הארכת התקשרויות עוד טרם מועד פקיעתן, ואיסוף והנגשה של מידע מלא בדבר היקף הנכסים המושכרים לגורמים פרטיים לצורך בחינת כדאיות התקשרויות אלה, מידע אמין על שטחי הנכסים לצורך חישוב דמי השימוש אותם יש לגבות מהמשרדים, וכן מידע נדרש בדבר מאפייני נכסי המינהל כגון עמידות בפני רעידות אדמה, מיגון המבנים, קבלת קהל והצורך בהנגשת המשרדים לשם כך.

מומלץ כי מנהל הדיור ישלים את כלל המידע הרלוונטי במערכות המחשוב שלו. כמו כן, הואיל ובשנת 2025 צפויים להסתיים 25 מתוך 54 חוזי שכירות בגין משרדים שבבעלות הדיור הממשלתי המושכרים למגזר הפרטי, מומלץ כי מינהל הדיור ייתן עדיפות לבחינת חוזים אלה טרם פקיעתם וחידושם ויבצע מדידות בנכסים אלו, כדי למנוע חתימה של המדינה על חוזה הכולל שטחים (מ"ר) להשכרה שונים מהשטחים בפועל.

### ניהול מערך האנרגיה במבני מינהל הדיור הממשלתי

בהחלטת ממשלה 1403 מאפריל 2016 בנושא "תכנית לאומית ליישום היעדים להפחתת פליטות גזי חממה ולהתייעלות אנרגטית" הוטל על משרדי הממשלה ויחידות הסמך להפעיל מנגנונים להתיעלות אנרגטית ולהביא לחיסכון בצריכת האנרגיה המשרדית.

החלטת ממשלה 254 מאוגוסט 2021<sup>63</sup> בנושא התייעלות ממשלתית בצריכת אנרגיה, קבעה למשרדי הממשלה יעדים להתיעלות בצריכת אנרגיה, ופירטה את הצעדים שיש לנקוט לשם כך וזאת במטרה לשפר היבטים סביבתיים של עבודת משרדי הממשלה ולהפחית את השלכותיה השליליות.

בהתאם למסמך "בחינת חלופות להספקת חשמל מוזל לנכסי הדיור הממשלתי" שהוכן עבור מינהל הדיור, המינהל אחראי על 615 נכסים בבעלות ו-548 נכסים מושכרים, כאשר צריכת החשמל המשויכת במונים נאמדת בכ-402 מיליון קוט"ש בשנה בעלות משוערת של כ-217 מיליון ש"ח<sup>64</sup> (ראה פרק ייצור חשמל מאנרגיה סולארית, להלן). לפיכך, למינהל הדיור כגורם המנהל את המבנים בהם שוכנים משרדי הממשלה ברחבי הארץ, תפקיד משמעותי ביישום החלטת הממשלה, הכוללת מספר אפיקים שונים: פעילות לקיום התייעלות אנרגטית וצמצום צריכת החשמל, ייצור חשמל מאנרגיה סולארית לשימוש עצמי של מבני מינהל הדיור ואגירה עצמית של חשמל, המבוסס על ייצור חשמל נקי, דבר שיביא אף הוא לצמצום הוצאות האנרגיה של המדינה.

### ייצור חשמל מאנרגיה סולארית

בשנים האחרונות החלו מדינות שונות ברחבי העולם לעשות שימוש במתקנים פוטו-וולטאיים, לייצור חשמל על בסיס קרינת השמש, תוך צמצום פליטת גזי חממה וזיהום אוויר. במדינת ישראל, בה מספר רב של ימי שמש, ישנו יתרון משמעותי להקמת מתקנים פוטו-וולטאיים, דבר המצמצם את הצורך בייצור חשמל באמצעים אחרים, חלקם מזהמים יותר. ייצור האנרגיה הסולארית נעשה

<sup>63</sup> ה"מ 254 בנושא "התייעלות ממשלתית בצריכת אנרגיה", מיום 1.8.2021.

<sup>64</sup> 402 מיליון קוט"ש בשנה. תעריף קוט"ש לפני מע"מ לשנת 2025 הוא 54 אגורות. מכאן שהעלות הכוללת לשנת 2025 היא 217 מיליון ש"ח.

הן על ידי חברות עסקיות בחוות ייעודיות לכך, הן על ידי אזרחים פרטיים על גגות בתיהם, והן על מבני ציבור.

בהחלטת ממשלה 1403 מאפריל 2016 הוחלט להנחות את החשבת הכללית באוצר לבחון שילוב של מתקנים פוטו-וולטאיים על גגות המבנים שבאחריותה, בכפוף לכל דין<sup>65</sup>. כמו כן, בהחלטת ממשלה 254 מאוגוסט 2021 הוטל על החשב הכללי לפרסם נוהל אשר יאפשר למשרדים המעוניינים בכך לקבל אישור מחטיבת הנכסים בחשכ"ל למתן זכויות בגגות או בחניונים ליזם חיצוני לצורך הקמת מתקנים פוטו-וולטאיים בשיטת השכרה או מיזם משותף. כמו כן הוטל על צוות בראשות נציג משרד האנרגיה והתשתיות (להלן - משרד האנרגיה), להגיש לאישור החשכ"ל והממונה על התקציבים במשרד האוצר תוכנית להקמת אנרגיה מתחדשת בנכסי הדיור הממשלתי. כן הוטל על החשב הכללי ליישם את התוכנית להקמת מערכות אנרגיה מתחדשות כפי שתוצע על ידי הצוות ותאושר על ידו ועל ידי הממונה על התקציבים.

פוטנציאל ייצור החשמל מאנרגיה סולארית ממבנים וקרקעות שבאחריות מינהל הדיור נחלק למספר אפשרויות:

- **מבנים חדשים**: הקמת מתקנים פוטו-וולטאיים בבנייה חדשה של מבנים לשימוש משרדי הממשלה ויחידות הסמך על ידי מינהל הבינוי. בשנים האחרונות, החל המינהל לדרוש במכרזים מהיזם למקסם שטח לייצור אנרגיה סולארית בגג, בחזיתות או בפרגולות בשטח בחצר.
- **מבנים קיימים**: במבנים קיימים, ישנו פוטנציאל לייצור חשמל באמצעות מתקנים פוטו-וולטאיים על גגות, קירוי חניות או הצבה אנכית של מתקנים פוטו-וולטאיים בגדרות ובקרקעות הצמודות למבנים. מינהל הדיור מסר לצוות הביקורת כי טרם הקמת מתקנים על חניות או קירות מבנים, הוחלט למצות את הפוטנציאל הקיים בגגות המבנים.
- **קרקעות**: מרבית הקרקעות שבניהול מינהל הדיור הן קרקעות למטרות מחקר חקלאי, המיועדות לשטחי מרעה או ליעוד אחר וניתן להקים בהן מערכות לייצור חשמל כקירוי מעל השטח החקלאי. בשל מורכבות הנושא וההתנגדויות הרבות מחשש לפגיעה בתנובת שטחים אלה, מינהל הדיור הותיר את יישום תחום ייצור החשמל מהקרקעות לאחר סיום ההפקה מגגות ומבנים.

בשנת 2020 פרסם מינהל הדיור הודעה לציבור באתר האינטרנט של החשב הכללי בנושא התייעלות אנרגטית, ובה ציין כי הוא נוקט מספר פעולות בתחום הקיימות ובהן קידום החלטת הממשלה להטמעת מתקנים פוטו-וולטאיים במבנים שבאחריות מינהל הדיור. בדוח מבקר המדינה משנת 2020<sup>66</sup> בנושא "קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים" (להלן - הדוח הקודם), צוין כי נכון לפברואר 2020, בחלוף כ-4 שנים מהחלטת הממשלה, לא הותקנו מתקנים פוטו-וולטאיים על גגות של מבני הממשלה, וכי על אף מאמצי מינהל הדיור לא הוסרו כל החסמים להתקנת מתקנים כאמור וליישום החלטת הממשלה על הקמתם של מתקנים פוטו-וולטאיים על בנייני הממשלה.

בהתאם לתוצאות הליכים מכרזיים שפרסם מינהל הדיור בשנת 2020<sup>67</sup>, נבחרו שני ספקים למתן שירותי ייעוץ וחמישה ספקי מסגרת לביצוע שירותי ההתקנה והתחזוקה של מתקנים פוטו וולטאיים לייצור חשמל. בהתאם גובשו הנחיות למשרדי הממשלה במסגרת הוראות תכ"ם בנושא

<sup>65</sup> החלטת ממשלה 1403 בנושא "תכנית לאומית ליישום היעדים להפחתת פליטות גזי חממה ולהתייעלות אנרגטית" מיום 10.4.2016.

<sup>66</sup> מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים".

<sup>67</sup> מכרז למאגר של חברות לאספקת שירותים להתקנת מתקנים פוטו וולטאיים (PV) (להלן - מכרז הקבלנים); ומכרז לשירותי ייעוץ, ליווי ופיקוח על התקנת מתקנים פוטו וולטאיים לייצור חשמל ותחזוקתם (להלן - מכרז היועצים).

זה<sup>68</sup>, בין היתר, בדבר הליך התיחור בין ספקי המסגרת על המחיר שישולם להם עבור קילו וואט מותקן.

על בסיס מיפוי של מינהל הדיור שנעשה ביחס ל-25 גגות של מבנים קיימים בניהול מינהל הדיור, הותקנו בשנת 2022 מתקנים פוטו-וולטאיים על 16 גגות באזורים שונים בארץ<sup>69</sup> בהספק מותקן כולל של 1,590 k-Wp<sup>70</sup>. נכון לחודש אוקטובר 2025 עמדה התפוקה המצטברת של המערכת על 2,255,888 k-Wh, ואומדן ההכנסה בגינה עמד על למעלה ממיליון ש"ח לעשרת החודשים הראשונים של 2025.

בארבע השנים שחלפו מהתקנת המתקנים פוטו-וולטאיים בשנת 2022 על הגגות של משרדי הממשלה ויחידות הסמך, לא הותקנו מתקנים נוספים בהיעדר תקציב ייעודי למטרה זו. על כן, וכדי לקדם ייצור חשמל מתקנים פוטו-וולטאיים בהתאם להחלטת הממשלה, מינהל הדיור בשיתוף אגף התקציבים קיבלו החלטה לקדם התקנת מתקנים פוטו-וולטאיים, במימון השוק הפרטי במתווה של BOT. מינהל הדיור מסר לצוות הביקורת כי ברבעון הראשון של שנת 2026, צפויה להתקבל החלטת ועדת המכרזים על הזוכים במכרז, במסגרתו יתחרו הספקים על זמן שהמערכת תישאר בבעלותם לפני העברתה למשרד הממשלתי. לפי המתווה, בהתבסס על מיפוי מקדים של מינהל הדיור שבוצע ביחס לכ-200 מבנים (מתוך מאות פוטנציאלים), היזמים יקימו על גגות מבני מינהל הדיור את המתקנים פוטו-וולטאיים וימכרו את החשמל לרשת החשמל.

**נמצא כי אף שהחלטת ממשלה 1403 משנת 2016 הטילה על משרדי הממשלה ויחידות הסמך להפעיל מנגנונים להתייעלות אנרגטית ולהביא לחיסכון בצריכת האנרגיה המשרדית וכן הוחלט להנחות את החשבת הכללית באוצר לבחון שילוב של מתקנים פוטו-וולטאיים על גגות המבנים שבאחריותה, בכפוף לכל דין, רק בשנת 2021, לאחר קבלת החלטת ממשלה 254 מאוגוסט 2021, מינהל הדיור החל לקדם את הנושא בגגות קיימים - וזאת בשל תיעדוף שנבע מיכולותיו לקדם מגוון נושאים.**

מינהל הדיור פעל בשנת 2022 להקמתן של מערכות פוטו-וולטאיות על 16 גגות, המניבות הכנסה של מעל למיליון ש"ח בשנה. עם זאת, נמצא כי במשך ארבע שנים מאז ועד למועד סיום הביקורת, מינהל הדיור, אשר אחראי על גגות של כ-615 נכסים בבעלות ו-548 נכסים מושכרים, אשר צריכת החשמל המשויכת להם במונים נאמדת בכ-402 מיליון קוט"ש בשנה, בעלות משוערת של כ-217 מיליון ש"ח, לא קידם התקנתם של מתקנים פוטו-וולטאיים על גגות נוספים שבאחריותו, הוא לא קבע יעדים להיקף הגגות שיש להתקין עליהם מתקנים פוטו-וולטאיים והוא לא קבע את המועד שבו אמורות להיות מותקנות מתקנים אלה, בין היתר בשל היעדר תקציב ייעודי.

בתשובתו ציין מינהל הדיור כי הוא עתיד לפרסם בימים הקרובים מכרז BOT להתקנת מתקנים פוטו-וולטאיים על גגות המבנים שבאחריותו שאותם מיפה. - מדובר במכרז מסגרת שמכוחו ניתן לבצע מפעם לפעם תיחורים להתקנת מתקנים פוטו-וולטאיים. שטח הגגות הפנויים שעליו חל התיחור הראשון שבוצע מסתכם בכ-203,000 מ"ר ויאפשר הספק תיאורטי של כ-28 מגה-וואט. עוד ציין המינהל כי חלו עיכובים משמעותיים בתהליך המכרז בשל קשיים משפטיים בהכנתו.

**מומלץ כי מינהל הדיור יקבע את המועד שבו אמורים להיות מותקנים מתקנים פוטו-וולטאיים, ויפעל להקמתן של מתקנים פוטו-וולטאיים על מבני מינהל הדיור בהתאם ליעדים.**

<sup>68</sup> הוראת תכ"ם 16.20.2 בנושא "שירותי ייעוץ, ליווי ופיקוח על התקנה ותחזוקה של מתקנים פוטו וולטאיים לייצור חשמל" מיום 6/7/21 וכן הוראת תכ"ם 16.20.3 בנושא "אספקת שירותי התקנה ותחזוקה של מתקנים פוטו וולטאיים לייצור חשמל על גגות מבנים ממשלתיים" מיום 6/7/21.

<sup>69</sup> המבנים שעליהם הוצבו מתקנים פוטו-וולטאיים הם: משרד החוץ, 2 מבנים של משרד הפנים ו-2 מבנים של משרד השיכון (בירושלים); בתי המשפט (בהרצליה, באר שבע, רחובות, רמלה, פתח תקווה ואשדוד); 4 מבנים של מעון שקמה (ברעננה); ומבנה של מעון טללים (בדימונה).

<sup>70</sup> קילו וואט פיק הינו ההספק החשמלי של מערכת לייצור חשמל בתנאים אידיאליים ובמערכת לייצור חשמל פוטו-ולטאי - בתנאי אור ישירים.

## החיסכון הפוטנציאלי מהתקנת מתקנים פוטו-וולטאיים על גגות מבנים של המינהל

בדוח הקודם משנת 2020<sup>71</sup> צוין כי מבדיקה שנערכה על ידי משרד האנרגיה עלה כי ייצור אנרגיה מגגות הבניינים הממשלתיים הקיימים צפוי להגיע לכ-400 מגה ואט שהם כ-600 גיגה ואט בשנה, וכי החיסכון הפוטנציאלי בחשבון חשמל מייצור חשמל על גגות אלה עשוי להגיע לכ-280 מיליון שקל לשנה<sup>72</sup>.

בפגישה של צוות הביקורת עם מינהל הדיור בינואר 2026, מסר מינהל הדיור כי שטח הגגות שבבעלותו הוא כ-1.7 מיליון מ"ר, להערכתו פוטנציאל להפקת החשמל בגגות בבעלות המדינה עומד על כ-20 עד 30 מגה ואט בשנה, וזאת בהתבסס על כך שמספר הגגות של מבני מינהל הדיור בבעלות המדינה עומד על כ-615, וכי בחלקם אין כדאיות להצבת פאנלים סולאריים מסיבות שונות (כגון היעדר שטח, גגות מוצלים וכו'). עוד הם מסרו כי בשנת 2024 ביצעו סקר ב-151 גגות הנמצאים במרחבים שונים: צפון, מרכז, דרום וירושלים ובשימוש של לקוחות שונים: כיבוי והצלה, משרדי הרווחה והחקלאות ובתי חולים. להלן לוח המציג את תוצאות הסקר של 151 הגגות, נכון לשנת 2024:

### לוח 2: תוצאות סקר מינהל הדיור הפוטנציאל התקנת מתקנים פוטו-וולטאיים על גגות 151 מבנים בניהול מינהל הדיור, נכון לשנת 2024

שטח ברוטו של הגגות - מ"ר שטח גגות נטו להתקנה - מ"ר שיעור הספק להתקנה KWP		
14,774	101,220	152,731

המקור: מינהל הדיור, קובץ סיכום סקרים גל מהנדסים.

תוצאות הסקר מצביעות כי ממוצע יחס גג נטו לגג ברוטו עומד על 66.3%, ויחס KWP לגג נטו (כמה חשמל ניתן להפקה לשטח גג נטו) עומד על 14.6%.

משרד מבקר המדינה ביצע אומדן להכנסות הפוטנציאליות של המדינה מהפקת חשמל באמצעות מתקנים פוטו-וולטאיים. בבסיס האומדן היקף הגגות שבבעלות מינהל הדיור שעומד על כ-1.7 מיליון מ"ר, בהתבסס על יחס שמרני יותר ממה שנמצא ביחס גג נטו לגג ברוטו של הגגות שנסקרו על ידי מינהל הדיור בסקר לעיל, ניתן להעריך כי שטח כלל הגגות נטו של מבני מינהל הדיור להתקנת מתקנים פוטו-וולטאיים עומד על 850,000 מ"ר. בהתאם, הספק KWP עומד על כ-124,100 KWP, שהם כ-204,765,000 KWh לשנה<sup>73</sup>, המוערך בכ-61.4% עד 71.7 מיליון ש"ח לשנה<sup>74</sup>, בהתאם למחירי שנת 2025<sup>75</sup>.

עולה כי מינהל הדיור מנהל מאות נכסים בעלי פוטנציאל לייצור עצמי של חשמל באמצעות התקנת מתקנים פוטו-וולטאיים על גבי גגות המבנים, אך עד למועד סיום הביקורת בוצע סקר ומיפוי של כ-151 נכסים בלבד, והותקנו בפועל מתקנים פוטו-וולטאיים על 16 גגות מבנים בלבד. מאחר והמכרז להתקנת מתקנים פוטו-וולטאיים על גגות מבני מינהל הדיור בשיתוף המגזר הפרטי טרם הגיע לסיומו, וחל עיכוב של כ-4 שנים, לכל הפחות, בהתקנת המתקנים והעברתם

71 מבקר המדינה, דוח שנתי 71א, "קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים", התשפ"א-2020.

72 התחשב התבסס על כך שניצולת המערכת היא 80% והתפוקה השנתית עשויה לעמוד על 1,650 קילוואט בשנה, במחיר של 0.52 ש"ח לקילו-וואט. כן צוין כי התפוקה השנתית עשויה להשתנות בהתאם לאזור שבו המערכת ממוקמת. עוד צוין כי מההכנסה יש לנכות את עלות המערכת ותחזוקתה וכי תקופת החזר של מתקן פוטו וולטאי עומדת על כ-6 - 8 שנים, בהתאם לגודל הגג והמחיר ההתחלתי של המערכת.

73 KWh - קילוואט לשעה - הגודל שימושי למדידה של צריכת האנרגיה. יצוין כי מקדם ההמרה של KWP ל-KWh הוא 1,650.

74 יצוין כי הערכה זו הינה כללית ואינה רגישה לשינויים בהיקף ייצור החשמל בהתאם לאזור בארץ שבו ממוקם כל אחד ממבני מינהל הדיור.

75 מחיר קוטי"ש ללא מע"מ בשנת לפי תעריף לייצור חשמל, העומד על בין 30 ל-35 אגורות.

לאחר תקופה שתקבע במכרז לבעלות המדינה, נגרם למדינה אובדן של רווח כספי פוטנציאלי הנאמד במאות מיליוני ש"ח. מהתחשיב שביצע משרד מבקר המדינה עולה כי הפסד ההכנסות כתוצאה מאי-התקנת מתקנים פוטו-וולטאיים על גגות הוא כ-62 עד 72 מיליון ש"ח בשנה לכל הפחות<sup>76</sup>, משמע כ-248 עד 288 מיליון ש"ח לארבע שנות העיכוב בקידום הפרויקט.

מומלץ למינהל הדיור, ולחשב הכללי לפעול בהקדם לצמצום אובדן הרווח הפוטנציאלי הנאמד במאות מיליוני ש"ח מייצור חשמל על גגות המבנים באחריותו, לקדם את המיפוי של כלל הגגות שבאחריות מינהל הדיור, ולהאיץ תוכניות להתקנת מתקנים פוטו-וולטאיים על גגות המבנים בעלי פוטנציאל תפוקת החשמל הגבוהה ביותר, בהתאם למאפיינים השונים של הנכסים, וזאת בין אם באמצעות מימון הקמת המתקנים מתקציב המדינה ובין אם באמצעות שיתוף פעולה עם המגזר הפרטי (BOT), כל זאת לאחר השלמת בחינת הכדאיות הכלכלית.

### אפשרויות להוזלת הוצאות החשמל במבני הממשלה באמצעות הספקה עצמית ובאגירת חשמל

אגירת חשמל המיוצר במתקנים פוטו-וולטאיים היא שיטה לאחסון עודפי ייצור חשמל מהשמש בסוללות כדי להשתמש בו מאוחר יותר, במיוחד בלילות או בימים מעוננים, ומטרתה הבטחת אספקה רציפה של חשמל, במחיר של השקעה ראשונית בבטריות לאגירת החשמל המיוצר. לאגירה כאמור חשיבות רבה לרציפות התפקודית של משרדי הממשלה בשגרה (בעת הפסקת חשמל כחלופה לגנרטור) ובמצבי חירום (כאי אנרגטי שאינו תלוי ברשת החשמל הארצית). בהחלטת ממשלה 254 משנת 2021 הוטל על הצוות שהוקם מכוח החלטת הממשלה להגיש לחשב הכללי, עד לסוף שנת 2022, תוכנית להקמת מערכות לאגירת אנרגיה בנכסי הדיור הממשלתי.

ביולי 2025, ביצעה חברת ייעוץ בחינה של החלופות בנושא הספקת החשמל. בעבודתה בחנה חברת הייעוץ אפשרות התקשרות לרכישת חשמל מאחד הספקים הפרטיים, תוך קבלת הנחה אל מול החלופה של הוצאת רישיון להספקה עצמית. במסמך שהוגש למינהל הדיור, הוצגו היתרונות של כל אחת מהחלופות כמפורט להלן:

#### לוח 3: יתרונות חלופת הספקה מספק פרטי אל מול יתרונות הספקה עצמית

הספקה עצמית	רכישה מספק פרטי
עלויות תפעול נמוכות- חסכון בעלויות התפעוליות	פתרון מהיר יותר- מהלך שמוערך בכחצי שנה עד שנה מרגע היציאה למכרז
"צרכני יום"- פרופיל הצריכה מוטא שפלי- צורך בנחות אגירה נמוכה יחסית	Low Management Attention- מהלך שאינו דורש התעסקות מרובה של מינהל הדיור בהקמת אופרציה ותפעולה
מקורות אנרגיה זולים- גישה לחשמל בתעריפים נמוכים באמצעות פרויקטי אנרגיה של החשכל	
הספק הוא גם הצרכן- כלי כלכלי למינוף חסכון והתייעלות בקרב המשרדים הממשלתיים	

המקור: "בחינת חלופות להספקת חשמל מוזל לנכסי הדיור הממשלתי", JIYA CONSULTING, עבור מינהל הדיור, יולי 2025.

בישיבה שנערכה בחשכ"ל ב-21.7.25 נדונו החלופות השונות ובסיומה הוחלט לפעול להוצאת רישיון להספקה עצמית. בהמשך לדיון, החשכ"ל תיקצב ב-770 שעות הפעלת יועץ לבניית תשתית מערכות מידע ומשאבי אנוש הנדרשות להקמת מתקן להספקת חשמל עצמי על קרקעות רמ"י מחוץ לעיר, והנושא אף שולב בתוכנית העבודה לשנת 2026. עם זאת, בפגישה עם צוות הביקורת בינואר 2026 ציינו נציגי מינהל הדיור כי מאחר שהדיור הממשלתי יוצא להליך של הספקה עצמית של חשמל, נבחן מחדש ההיגיון הכלכלי בהקמת מתקני אגירה קטנים בתוך מתקני הממשלה,

<sup>76</sup> בשימוש עצמי בחשמל, הוצאות החשמל שהיו נחשבות גבוה יותר (מעל 50 אגורות לקוט"ש) מתעריף החשמל שמשולם מהתעריף של מכירת החשמל על ידי הזים (30 עד 35 אגורות לקוט"ש).

ובמקום זאת נבחנת החלופה הזולה יותר של הסתמכות על אגירה במתקנים מרכזיים ברמת הרשת (יתרון לגודל), זאת אל מול היתרון שיתקבל בתחום הרציפות התפקודית<sup>77</sup>.

**עולה כי אף על פי שבהחלטת הממשלה 254 מאוגוסט 2021 נקבע כי עד סוף שנת 2022 יגיש הצוות שיוקם בהתאם להחלטת הממשלה תוכנית להקמת מערכות לאגירת אנרגיה בנכסי הדיור הממשלתי, לא גובשה תוכנית כאמור עד אותו המועד, ובמועד סיום הביקורת לא היה למינהל הדיור מנגנון לאגירת חשמל במבנים שבאחריותו, אשר יסייע בהבטחת הרציפות התפקודית של משרדי הממשלה ויחידות הסמך בשגרה (בעת הפסקת חשמל כחלופה לגנרטור) ובמצבי חירום (כאי אנרגטי שאינו תלוי ברשת החשמל הארצית). עוד עולה כי רק במהלך תקופת הביקורת, ביולי 2025, התקבלה החלטה על קידום תהליך הוצאת רישיון להספקה עצמית של חשמל הכולל אגירה במתקן מרכזי.**

בתשובתו לטיטות דוח הביקורת מיוני 2026, ציין משרד האנרגיה בעניין התוכנית להקמת מערכות אגירת אנרגיה, המופיעה בהחלטת ממשלה 254, כי המשרד בוחן את הטכנולוגיות הקיימות, תוך ראייה של יעילות ותיעדוף משאבים.

**מומלץ למינהל הדיור לעקוב אחר יישום החלטת הממשלה 254, ולוודא כי בכל אפשרות בה יבחר להספקת חשמל, תיבחן האפשרות לאגירת חשמל, וזאת לשם הבטחת הרציפות התפקודית של משרדי הממשלה ויחידות הסמך בשגרה (בעת הפסקת חשמל כחלופה לגנרטור) ובמצבי חירום (כאי אנרגטי שאינו תלוי ברשת החשמל הארצית).**

#### ה ת י י ע ל ו ת א נ ר ג ט י ת

התייעלות אנרגטית מוגדרת כניצול מושכל של משאבי האנרגיה, כלומר הפקת מוצרים ותועלות כלכליות ושמירה על איכות החיים המודרנית תוך שימוש מופחת באנרגיה. משרד האנרגיה הגדיר את התייעלות האנרגטית כ"פתרונות טכנולוגיים שמביאים לצריכה קטנה יותר של אנרגיה לביצוע אותה פעולה". התייעלות אנרגטית היא מפתח להבטחת משק אנרגיה עתידי בטוח, אמין, זול ונקי, תורמת לחיסכון בעלויות, לשיפור איכות החיים, להפחתת זיהום האוויר ומקורות המים, ובמישור הלאומי - להפחתת הנטל הכלכלי והתלות בייבוא אנרגיה ולהגברת העצמאות האנרגטית של המשק הישראלי. ממצאי דוח מבקר המדינה<sup>78</sup> הצביעו על עמידה חלקית ביעד התייעלות האנרגטית לשנת 2020. החלטת ממשלה 254 מאוגוסט 2021 הטילה על אגף תקציבים במשרד האוצר לתקצב הרשאה להתחייב בסך 106 מלש"ח בפריסה על פני השנים 2022 עד 2024, עבור פרויקטים של התייעלות בצריכת האנרגיה וייצור אנרגיה במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. תקציב זה יכלול את עלות הניהול והבקרה של הפרויקט וכן ביצוע סקרים לאיתור הפוטנציאל להתייעלות באנרגיה בנכסי הממשלה ולשם מיפוי פוטנציאל גגות וחניות להתקנת מתקנים פטו-וולטאיים ולאגירת אנרגיה בנכסי הממשלה. יצוין כי בהתאם לתקנון עבודת הממשלה, אם לצורך ביצוע החלטת ממשלה נדרשת הוצאה תקציבית, במהלך גיבוש ההחלטה יצוין היקף התקציב הנדרש והמקור התקציבי ליישום ההצעה.

בהודעה שפרסם מינהל הדיור בשנת 2020 בנושא התייעלות אנרגטית, צוין כי הוא רואה חשיבות גבוהה בקידום נושא הקיימות והבנייה הירוקה בתחומי פעילויותיו השונות. בין היתר ציין המינהל כי הדרישה שלו היא שכל המבנים החדשים הנבנים לשימוש משרדי הממשלה או מבנים העוברים הליך של שיפוץ, יעמדו בתקן בנייה ירוקה, במטרה לשפר את סביבת העבודה, להביא להתייעלות אנרגטית ולחיסכון במים.

בבניינים קיימים ישנן מספר פעולות שונות אשר ניתן לבצע לצורך התייעלות אנרגטית:

<sup>77</sup> כן ציין מינהל הדיור כי מבדיקות שעשה, ייצור חשמל בהספקה עצמית (כזים) או רכישתו מספק פרטי - זולים משמעותית מרכישתו מחברת החשמל.

<sup>78</sup> ראו מבקר המדינה דוח שנתי 71א (2020) "התייעלות אנרגטית".

1. השקעות המביאות חיסכון רוחבי כגון מעבר מתאורת פלורסנט ללד; החלפת מזגנים מדגם ישן לדגם חדש וחסכוני; הצללה למניעות חימום באמצעות קרינת שמש ישירה. זמן החזר ההשקעה הוא קצר ועומד על 3-5 שנים, מאחר שמדובר על השקעות בעלות נמוכה יחסית.

2. שדרוג משמעותי בבניינים קיימים כולל תשתיות מערכות אלקטרו מכאניות שיביאו להתייעלות משמעותית בצריכת אנרגיה. למשל אינטגרציה בין המערכות ההנדסיות לשלד המבנה כגון השקעה בבידוד המבנה או הקטנת החלונות למניעת אובדן חום/קור במעטפת הבניין - ובכך לייתר התקנת ציילר<sup>79</sup> של מזגן.

מינהל הדיור מסר בינואר 2026 לצוות הביקורת כי בשנת 2022 משרד האנרגיה בשיתוף החשכ"ל פרסם קול קורא במטרה לעודד משרדי וגופי ממשלה להגיש הצעות בנושאי התייעלות אנרגטית וייצור אנרגיה נקיה. בעקבותיו הקצו תקציב של כ-100 מיליון ש"ח לתוכניות התייעלות אנרגטית של משרדי הממשלה מהסוג הראשון הכוללת החלפת נורות, משאבות, ציילרים וכד'. לצורך הגשת בקשות לתקציב נדרשו משרדי הממשלה להציג היתכנות כלכלית. משרדי הממשלה הגישו בקשות בסכום של למעלה מ-200 מיליון ש"ח. בשל כך, מינהל הדיור תיעדף את ההצעות בהתאם לזמני החזר השקעה. אלא שלאחר הגשת הבקשות, אגף התקציבים ביטל את התקציב, ופרויקט ההתייעלות לא בוצע כלל ומאז ועד מועד סיום הביקורת משרד האוצר לא תקצב את משרד האנרגיה לביצוע פרויקטים של התייעלות אנרגטית.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר לצוות הביקורת בפברואר 2026 לעניין זה כי לאחר פרוץ המלחמה הופסק תקצוב לפעילויות חדשות שאינן דחופות לאור הצורך בהקצאת משאבים לתמיכה בלחימה ובאוכלוסייה האזרחית שנפגעה, וכי החלטת הממשלה 254 הייתה ללא מקור תקציבי להחלטה.

**עולה כי החלטת ממשלה 254 מאוגוסט 2021 שעל בסיסה פורסם קול קורא על ידי משרד האנרגיה בשיתוף החשכ"ל לעידוד משרדי וגופי ממשלה להתייעל אנרגטית ולייצר אנרגיה נקיה, התקבלה ללא מקור תקציבי מאושר על ידי אגף תקציבים ומשכך, ובשל ההחלטה על הפסקת תקצוב פעילויות חדשות שאינן דחופות לאחר פרוץ מלחמת "חברות ברזל", הפרויקט לא קודם ולא בוצע.**

בהחלטת ממשלה 254 מאוגוסט 2021 הוחלט להקים צוות בראשות נציג משרד האנרגיה ובהשתתפות חטיבת הנכסים באגף החשב הכללי, אגף תקציבים במשרד האוצר ואגפים אחרים, אשר תפקידו יהיו לקבוע, משנת 2022, את צריכת האנרגיה השנתית של כל משרד ממשלתי ויחידת סמך ממשלתית (להלן - המשרדים) ואת הממוצע של צריכת האנרגיה של המשרד לפי מ"ר (להלן - צריכת האנרגיה), בהתאם לנתונים שיתקבלו מהמשרדים. ניטור צריכת חשמל הוא נתון בסיסי לצורך קבלת החלטות על התייעלות אנרגטית. הוא משפיע על כדאיות ותקופת החזר ההשקעה.

משרד האנרגיה מסר לצוות הביקורת בינואר 2026 כי אין לו נתונים על ניטור צריכת חשמל של המשרדים בנכסי מינהל הדיור, וזאת למרות שמנכ"ל משרד האנרגיה פנה מספר פעמים למשרדים השונים לקבלת נתוני הניטור של צריכת האנרגיה. עוד מסר המשרד כי הצוות בראשות נציג משרד האנרגיה לא הוקם מעולם בשל חוסר היענות של המשרדים המרכיבים את הצוות.

**עולה כי חרף החיסכון הרוחבי הצפוי מביצוע פעולות המביאות להתייעלות אנרגטית, התוכנית של מינהל הדיור לעידוד משרדי הממשלה לביצוע פעולות אלו במימון מתקציב ייעודי לכך, הופסקה בטרם החלה בפועל.**

<sup>79</sup> ציילר (Chiller) הוא מערכת קירור מרכזית, המבוססת על קירור מים במקום אוויר, ומשמשת למיזוג חללים גדולים.

בתשובתו ממאי 2026 ציין מינהל הדיור כי הוא פנה לאגף התקציבים במשרד האוצר בעניין התייעלות אנרגטית וחיסכון בהוצאות החשמל בהתאם להחלטת ממשלה 254, אולם לא התקבל תקציב לעניין זה.

בתשובתו לטיטות דוח הביקורת ממאי 2026 ציין אגף התקציבים כי "ההחלטה התקבלה עם מקור שלא הוגדר היטב... המשרדים נאלצו לעבור קיצוץ משמעותי בשל פרוץ המלחמה. בהתאם, נוכח הצורך בהסטת משאבים וצמצום פעילות שאינה חיונית לצרכי המלחמה, ובשל העובדה שהמקור לא הוגדר והועמד כנדרש, החלטה 254 לא תוקצבה".

בתשובתו לטיטות דוח הביקורת ציין משרד האנרגיה כי הוא מצר על כך שעל אף החלטת הממשלה אשר הורתה על הקצאת תקציב, לא הוקצה בסופו של דבר התקציב הנדרש למימוש בפועל של פרויקט התייעלות אנרגטית, אשר תקצובו היה מביא לתרומה סביבתית ואנרגטית משמעותית, וצפוי היה להניב חיסכון מצטבר של כ-250 מיליון ש"ח בהוצאות המדינה בתוך כעשור.

מומלץ למינהל הדיור, לחשכ"ל ולמשרד האוצר לקדם, בהתאם להחלטות ממשלה 254 ו-1403, תוכנית התייעלות אנרגטית לחיסכון בהוצאות החשמל ולהפקת החשמל מהגגות שבבעלותו וכן לפעול לאגירת חשמל (איים אנרגטיים) אשר ישמשו את המדינה בשגרה (ניצול עצמי בשעות הערב או בעת הפסקת חשמל כחלופה לגנרטורים מזהמים), ובחירום (אם ייצור החשמל ייפגע מטילים). לשם כך, מומלץ למינהל הדיור ולאגף התקציבים במשרד האוצר לבחון את התקציב הנדרש להתייעלות אנרגטית ולהקצותו על בסיס תחשיבי עלות-תועלת, דבר שיביא לחיסכון כספי ויקרב את המדינה לעמידה ביעדים שנקבעו בהסכמים בין-לאומיים להפחתת פליטות<sup>80</sup>.

#### מדיניות מינהל הדיור לניהול נכסים שאינם משמשים את משרדי הממשלה

לצד הנכסים המשמשים את משרדי הממשלה, מינהל הדיור אחראי גם לניהול נכסי מדינה שאינם משמשים את משרדי הממשלה או יחידות הסמך. חלקם נכסים היסטוריים בבעלות המדינה וחלקם נכסים שהתקבלו מעיזבונות או מהאפוטרופוס הכללי. נכסים אלה מנוהלים עבור מינהל הדיור באמצעות מינהלת הנכסים, המשכירה אותם לגורמים פרטיים או מוכרת אותם בהתאם להנחיות מנהל מינהל הדיור.

מינהל הדיור מסר בדצמבר 2025 כי הוא גובה את דמי השכירות לנכסי מקרקעין של המדינה המושכרים לגופים פרטיים וכי שווי המכר של נכסים נקבעים על פי שומות של השמאי הממשלתי. ועדת המכרזים לענייני נדל"ן מוסמכת לקבוע את מחיר המינימום ואף לחרוג ממחיר השומה בהתאם לנסיבות, והכול בהתאם לחוק חובת המכרזים התשנ"ב-1992, ולהוראות התכ"ס<sup>81</sup>.

#### לוח 4: רשימת נכסים שמינהל הדיור השכיר ומכר בשנים 2024 ו-2025, נכון לדצמבר 2025

2025 (לא כולל דצמבר)	2024	
כ-28 מיליון ש"ח (7 נכסים)	כ-6 מיליון ש"ח (5 נכסים)	סכום מכירות נכסים ללא מע"מ (מספר הנכסים) במיליוני ש"ח
כ-40 מיליון ש"ח (227 נכסים)	כ-58 מיליון ש"ח (190 נכסים)	סכום השכרת נכסים ללא מע"מ (מספר הנכסים) במיליוני ש"ח

על פי נתוני מינהל הדיור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

<sup>80</sup> מדינת ישראל התחייבה במסגרת הסכמים בין-לאומיים להשתתף במאמץ העולמי להתמודדות עם משבר האקלים, והציבה לעצמה יעד משמעותי שעד שנת 2030 30% מייצור החשמל יהיה מאנרגיה מתחדשת.

<sup>81</sup> הוראה 7.1.1, ועדות מכרזים וועדות פטור בממשלה.

**מהלוח עולה כי בשנת 2024 מכר מינהל הדיור חמישה נכסים בסכום של כ-6 מיליון ש"ח, ובשנת 2025 (למעט דצמבר) שבעה נכסים בסכום של כ-28 מיליון ש"ח. עוד עולה כי בשנת 2024 הושכרו 190 נכסים בסכום של כ-58 מיליון ש"ח, ובשנת 2025 (למעט דצמבר) הושכרו 227 נכסים בסכום של כ-40 מיליון ש"ח.**

במצגת של מינהל הדיור מאוקטובר 2025 פורטו הקריטריונים ועקרונות המינהל שבבסיס ההחלטות למימוש נכסי המינהל כמפורט להלן: הסתכלות כוללת של יעדים שנתיים; הכנת צפי הכנסות משכירות וקביעת גובה ההשלמה על ידי מכר ככל שנדרש; עדיפות למכירת נכסים המניבים תשואה נמוכה; עדיפות למכירת נכסים שיש להם פוטנציאל השבחה נמוך; נכסים שבהם לא מקודמות תוכניות התחדשות עירונית או תוכניות משביחות אחרות; נכסים ישנים אשר עלות תחזוקתם והטיפול השוטף בהם גבוהה; ונכסים במיקום שאינו אטרקטיבי.

**נמצא כי למינהל הדיור אין מדיניות או תוכנית ארוכת טווח לניהול או מכירה של נכסי מקרקעין של המדינה שאינם משמשים את משרדי הממשלה (190 נכסים הושכרו בשנת 2024 ו-227 נכסים בשנת 2025). בפועל מתקבלות החלטות על מכירת חלק מנכסים אלה מדי שנה, בעיקר לצורך מימון גירעון בתקציב מינהל הדיור.**

בתשובתו ציין מינהל הדיור כי בכל פעם שנכס מתקבל לניהול נבחן הצורך של כלל משרדי הממשלה להשתמש בו. כך במהלך החודשים האחרונים נערכו סיורים עם נציגי משרד הרווחה, המשטרה, רשות האכיפה ומשרדים אחרים בנכסים פוטנציאליים ברחבי הארץ, ובשבועות הקרובים נכסים שונים צפויים להיות מוקצים למשרדים אשר הביעו עניין בכך.

**מומלץ כי מינהל הדיור יגבש תוכנית אסטרטגית הכוללת את הצרכים הצפויים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך ואת היצע הנכסים הקיים, ובהתבסס עליה יגבש תוכנית רב-שנתית סדורה לניהול נכסי המדינה שאינם משמשים את משרדי הממשלה, לרבות יעדים להשבחה, השכרה או מכירה.**

### תלות במיקור חוץ

שמירה על ליבת הידע המקצועי והזיכרון הארגוני בידי הארגון חיונית לניהול פעילותו ולקבלת החלטות מושכלות. היעדר שליטה בידע הליבה עלול ליצור תלות בגורמים חיצוניים ולפגוע ביכולת הארגון לממש את סמכויותיו.

בדוח מבקר המדינה בנושא "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית - ביקורת מעקב"<sup>82</sup> שפורסם בשנת 2024 העיר משרד מבקר המדינה על תלות של משרד התחבורה ביועצים ובגורמים חיצוניים, וציין כי קיים חשש שתפקידי ליבה של המשרד יועברו לגורמים פרטיים. משרד מבקר המדינה הדגיש כי על משרד התחבורה להבטיח שתפקידי הליבה יישארו בידי, כדי לקיים את אחריותו השלטונית, בהתאם להוראות התקשי"ר ונהלי המשרד. עוד צוין כי שימוש נרחב בעובדים מקצועיים שאינם אנשי השירות הציבורי והעברת פעילויות ליבה לגורמי חוץ מחלישים את גוף הידע המקצועי של המשרד ופוגעים בסמכות ובאחריות המקצועית של עובדי המשרד, ובפרט בתהליכים מורכבים ומתמשכים המחייבים רציפות והמשכיות טיפול. שימוש ביועצים חיצוניים עלול להביא לריכוז ידע מקצועי בידי גורמים חיצוניים ולתלות רבה של המשרד בהם.

בדוח מבקר המדינה בנושא "תכנון, הקמה ופיתוח של פארקי תעשייה בפריפריה"<sup>83</sup> שפורסם בשנת 2013 צוין כי רשות שלטונית אינה מנועה מלהיעזר בגופים חוץ-ממשלתיים, ובלבד שברשותה יישמרו גרעין הידע וליבת הפעילות. עם זאת הודגש כי על משרד התמ"ת (התעשייה), המסחר והתעסוקה דאז, משרד הכלכלה (כיום) היה להבטיח שימור מידע מלא על המשאבים שהושקעו באזורי התעשייה על מאפייניהם, כבסיס ידע הנחוץ לצורכי תכנון, מימוש סמכויות שלטוניות, בקרה ומעקב, ולמניעת תלות מוחלטת בבסיס ידע המצוי בידי נותני שירותים חיצוניים. עוד צוין

<sup>82</sup> דוח שנתי של מבקר המדינה, ינואר 2024.

<sup>83</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 64א (2013).

כי היעדר העברת ידע שוטפת מגורם מפקח חיצוני עלול ליצור חללי ידע מהותיים במקרה של הפסקת התקשרות, אשר מילוגם מחדש עשוי להיות כרוך בקשיים ובהשקעה ניכרת.

בשנת 2000 התקשר מינהל הדיור עם חברה פרטית לצורך ביצוע סקר נכסים ותיעודו. חברה זו היא מינהלת הנכסים, שפעילותה עם מינהל הדיור התרחבה מאז למגוון תחומים, ובהם הסדרה ורישום של נכסי הדיור הממשלתי, השבחת נכסים פנויים, שיווקם ומכירתם, רישום נכסי תחבורה ציבורית (להלן - תח"ץ) ועוד. ההתקשרות עם מינהלת הנכסים היא התקשרות ממושכת, שנמשכת מראשית שנות ה-2000 ועד מועד סיום הביקורת. המכרז האחרון<sup>84</sup> שמכוחו פועלת מינהלת הנכסים פורסם, בהתאם להוראות התכ"ס וחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ותקנותיו, בשנת 2016, ובשנת 2018 נבחרה הזוכה ונחתם הסכם חדש. ההסכם כולל תמורה בגין תחומי פעילות שונים, ובהם מכירת נכסים (450,000 ש"ח בגין מכירת 15 נכסים בסכום של עד מיליון ש"ח), שירותי ייעוץ לפי תעריף שעותי, ותמורה אחוזית בגין השכרת נכסי הדיור הממשלתי בשיעורים שנקבעו (במדרגות שנעות בין 3%-7%, בהתאם לסכום השכירות). ההסכם נחתם לחמש שנים, עם אפשרות להארכה של חמש שנים נוספות<sup>85</sup>, שמומשה עד שנת 2028. במסמכי המכרז צוין כי בידי המינהל קיים בסיס מידע ונתונים על הנכסים וכי הוא מבצע טיפול שוטף ופעולות מינהליות, תכנוניות וקנייניות, בין היתר באמצעות מינהלות שונות, לרבות מינהלת הנכסים.

במסמכי המכרז נקבעו ארבעה תחומי פעילות מוגדרים:

1. מתן שירותי ייעוץ מקצועיים ואספקת שירותים מקצועיים, לרבות ניתוחים ארגוניים, הקמה וניהול מאגרי מידע ובסיסי נתונים, ניהול מתחמים, בדיקות כלכליות, מיפויים וליווי מכרזים;
2. מכירה והשכרת נכסים, לרבות הכנת נכסים למכר או להשכרה וליווי ההליך עד למסירתם, הכנת חומר לוועדת המכרזים, גביית תשלומים ופרסום ברשומות;
3. הסדרת זכויות בנכסים, לרבות רישום, הסדרת שימושי קרקע והסדרה בנושאים משפטיים, תכנוניים ושמאיים;
4. שירותי תחזוקה ושמירה על נכסים ריקים, בדגש על נכסים המיועדים למכר או להשכרה.

במסגרת תנאי המכרז שפרסמה חטיבת הנכסים נקבעה גם החובה לנהל ולשמור מסמכים במערכת לניהול מסמכים שבה משתמש משרד האוצר. במהלך הביקורת נמצא כי חלק ניכר מהמידע שנדרש לצורך הביקורת הופנה על ידי נציגי מינהל הדיור וחטיבת הנכסים לקבלתו ממינהלת הנכסים, לרבות מידע הנוגע להסדרת זכויות במקרקעין, היקף נכסים פנויים, מחלוקות עם רשות מקרקעי ישראל, מחלוקות בתחום תשתיות תח"ץ, ואף איתור מסמכים אסטרטגיים ששימשו בסיס לגיבוש תוכניות המינהל.

בתשובתו ציין מינהל הדיור כי המדיניות לניהול הנכסים נקבעת על ידי עובדי מדינה, ועל כן התקציבים, היעדים והתווית האסטרטגיה הם באחריות ובשליטה של חטיבת הנכסים ומינהל הדיור. לצד זאת, המענה המיטבי לצורך בפעילות גמישה, מקצועית ויעילה, בדגש על התמחויות במקרקעין, מתקבל באמצעות חברה פרטית המועסקת במיקור חוץ.

**עולה כי מינהל הדיור וחטיבת הנכסים מקיימים התקשרות ארוכת שנים עם חברה פרטית במיקור חוץ<sup>86</sup>, שבמסגרתה מבוצעות על ידיה פעולות הנמצאות בליבת תחומי האחריות של מינהל הדיור<sup>87</sup>. התקשרות זו הביאה להצטברות בסיס ידע משמעותי בידי הגורם הפרטי, ולתלות**

84 מכרז פומבי מס' חט/מ-2 למינהלת שירותי ניהול נכסים, אוגוסט 2016.

85 הוצאות עבור מינהלת הנכסים בשנים היו 8.7 מיליון ש"ח בשנת 2020 עד 20.5 מיליון ש"ח בשנת 2025 והסתכמו ב-82.4 מיליון ש"ח.

86 עם ביצוע סקר הנכסים הקיים שמועד תחילתו המדויק אינו ידוע.

87 בדוח מבקר המדינה בנושא "חברת קו צינור אירופה אסיה (קצא"א) - ביקורת פיננסית והיבטים שונים בפעילותה" (2025), המליץ משרד מבקר המדינה לעניין התלות בספק שירות חיצוני לבחון את האפשרות

של מינהל הדיור בפעילותו. תלות זו עלולה להפחית את הידע הנצבר בקרב עובדי המינהל לטווח ארוך.

מומלץ כי מינהל הדיור יפעל לשמר בידיו, במקביל להתקשרות עם גורם חיצוני, את בסיס הידע של פעילותו, לרבות בסיס הנתונים של הנכסים המנוהלים על ידו, לשם ביצוע ניתוח שלהם והסקת תובנות לגבי אופן ניהול הנכסים שתחת אחריות המינהל, וגיבוש מדיניות תואמת.

בתשובתו ציין מינהל הדיור כי הוא מקבל את המלצת המבקר וכי יבחן את הדרך המיטבית לשמר ולנהל את הידע ובסיס הנתונים.

### הסדרת נכסים בשימוש מינהל הדיור

מינהל הדיור מופקד, בין היתר, על ניהול נכסי מדינה המשמשים את משרדי הממשלה וכן על ניהול נכסים מבונים אחרים שבבעלות המדינה.

רמ"י מנהלת את המקרקעין של מדינת ישראל, של רשות הפיתוח ושל הקרן הקיימת לישראל, בהתאם למדיניות שקובעת מועצת מקרקעי ישראל. מטרות הרשות ותפקידיה הוגדרו בחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, ובהם ניהול מקרקעי ישראל, קידום התחרות בשוק המקרקעין ומניעת ריכוזיות בהחזקת מקרקעין. הליכי הקצאת המקרקעין הוסדרו גם בחוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 ובחוק-יסוד: מקרקעי ישראל.

מאז הקמתה של רמ"י, שעבר מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י)<sup>88</sup> בשנת 1960, היא האחראית להקצאת וניהול מקרקעי המדינה, ובכלל זה לצורכי מינהל הדיור ומשרדי הממשלה. כך, בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל בנושא הקצאת קרקע למשרדי הממשלה, קרקע הדרושה לשימוש משרדי ממשלה מוקצית על ידי רמ"י למשרד הממשלתי הנוגע בדבר, והמשרד המקבל את הקרקע נדרש להעביר לרמ"י תמורה בגובה מלוא ערך הקרקע, לפי שומה<sup>89</sup>.

סעיף 6(א) לחוק נכסי המדינה מגדיר את הגורמים המוסמכים לייצג את המדינה בעסקאות בנכסי המדינה ולחתום בשמה על מסמכים הנוגעים להן. בין גורמים אלה נכללים שר האוצר, שר אחר או אדם שהוסמך לכך על ידי הממשלה או השר המוסמך, וכן מנהל רשות מקרקעי ישראל או מי שהוסמך על ידו - לגבי מקרקעי ישראל כמשמעותם בחוק-יסוד: מקרקעי ישראל.

קרקעות של המדינה שבניהול רמ"י, אשר הבעלות עליהן לא הועברה לגורם אחר, רשומות על שם מדינת ישראל או רשות הפיתוח. עוד קודם להקמת רמ"י, בהתאם לחוק נכסי המדינה, התש"י-א-1951, נכסים מבונים מסוימים, לרבות המקרקעין שעליהם הוקמו, הוגדרו כ"נכסי שלטונות ארץ ישראל"<sup>90</sup> והוכרו עם כניסת החוק לתוקף כ"נכסי מדינה". באופן דומה גם "נכסים ללא בעלים" הוגדרו בחוק כנכסי מדינה. בין נכסים אלה נכללים מתקנים חיוניים כגון תחנות משטרה ומתקני כליאה ("טיגארטים"<sup>91</sup>), וכן בתי חולים. כמו כן, במהלך השנים רכשו משרדי ממשלה שונים נכסים מבונים, ובכלל זה את המקרקעין שעליהם הם מצויים, בין היתר במסגרת הליכי הבראה של חברות ממשלתיות או רכישה מגורמים פרטיים. ככלל, גם נכסים אלה רשומים על שם מדינת ישראל.

להחליף יועץ חיצוני לחברה, וזאת, בין היתר, כדי להפחית את התלות בו ולשמר את ליבת הידע המשפטי המקצועי של החברה בידיה ולא בידי גורם חיצוני.

<sup>88</sup> בהתאם לתיקון 7 בחוק רשות מקרקעי ישראל התשכ"ט-1960, הפך מינהל מקרקעי ישראל לרשות ממשלתית החל ממרץ 2013.

<sup>89</sup> סעיף 4.12 "הקצאת קרקע למשרדי הממשלה" בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל (ספטמבר 2025).

<sup>90</sup> קרי מתקופת המנדט הבריטי.

<sup>91</sup> מצודות טיגארט (Tegart), הן שרשרת מצדיות ומצודות משטרה שהוקמו בארץ ישראל בתקופת המנדט הבריטי. בחלק מתחנות אלה שולבו משרדי ממשלה.

## מחלוקת בעניין ניהול המקרקעין בנכסי מדינה מסוימים

בין מינהל הדיור לרמ"י התגלעה מחלוקת בנוגע לניהול נכסי מדינה מסוימים, ובכלל זה נכסים שנרשמו על שם מדינת ישראל טרם הקמת רמ"י וכן נכסים שרכשו משרדי ממשלה שונים במהלך השנים. המחלוקת נוגעת לזהות הגורם המוסמך לנהל נכסים אלה, לסוגיות כספיות הכרוכות בהקצאה, פינוי או שינוי ייעוד המקרקעין, ולסמכויות בתחום התכנון והבנייה.

לטענת רמ"י<sup>92</sup>, הנכסים שבמחלוקת הם, ככלל, נכסים כגון מחנות צבאיים ותחנות משטרה, אשר לעיתים משתרעים על פני שטחים נרחבים החורגים מצורכי הקרקע הנדרשים לפעילות המתקיימת בהם. כך, במקרים שבהם נכס מסוג זה מתפנה ומתוכנן שינוי ייעודו, לרבות לצורך הקמת יחידות דיור, סבורה רמ"י כי האחריות לניהול הקרקע נתונה לה מכוח פרשנותה לסעיף 6 לחוק נכסי המדינה. מנגד, לטענת מינהל הדיור, סמכות זו נתונה גם לו מכוח אותו סעיף.

בעשור שקדם למועד סיום הביקורת התקיימו בין מינהל הדיור לרמ"י ניסיונות להסדרת מעמדם של הנכסים שבמחלוקת. במסגרת ניסיונות אלה נערכו דיונים בין הצדדים והוחלפו טיוטות להסכמים שנועדו להסדיר את הסוגיות, אולם הסדרה כוללת לא הושגה.

בסיכום דיון שערך החשכ"ל בשנת 2007 בנושא חובות משרדי הממשלה למינהל מקרקעי ישראל<sup>93</sup> צוין כי בעבר לא הוסדרו הקצאות קרקע למשרדי הממשלה וכי נצברו חובות ניכרים בגין הקצאות אלה. עוד צוין כי בבדיקת החשב הכללי נמצא שחלק ניכר מהחובות אינו רלוונטי, והוצע להחיל מנגנון רטרואקטיבי שלפיו קרקעות שבבעלות המדינה ורשות הפיתוח יראו כאילו שולמה בגינן מלוא התמורה לרמ"י. רמ"י ציינה בדיון כי פתרון זה אינו ישים לגבי מקרקעי הקרן הקיימת לישראל. כמו כן צוין כי מינהל הדיור השיב בעבר לרמ"י מקרקעין ללא תמורה בהיקף שעשוי לעלות על היקף החובות שנרשמו לחובות משרדי הממשלה. בסיכום הדיון הוסכם כי ינוסח הסכם שלפיו חובות משרדי הממשלה עד סוף שנת 2006 יימחקו כנגד השבת מקרקעין שבוצעה בעבר, וכי החל מיום 1.1.07 יישאו החשב הכללי ומינהל הדיור בחיובים בגין הקצאות חדשות. בהמשך לכך, בשנת 2008 סוכם בין הצדדים<sup>94</sup> על רשימה של 14 נכסים שישווק מינהל הדיור, והתמורה בגינם תחולק בין מינהל הדיור לרמ"י בשיעור של 80%-20%, בהתאמה<sup>95</sup>.

בשנת 2019 נערך דיון נוסף בין הצדדים, ובסיכום הדברים שערך החשכ"ל<sup>96</sup> צוין על אף סיכומי העבר והעברת מקרקעין ממינהל הדיור לרמ"י בהיקפים של מיליארדי שקלים, לרבות מתחמים מרכזיים, בספרי רמ"י נותר חוב של חטיבת הנכסים ומינהל הדיור. לפיכך הוסכם כי יימחקו כל חובות העבר בין רמ"י למינהל הדיור; כי תוסדרנה כל עסקאות המקרקעין בין הצדדים לצורכי פינוי ממשלתי עד שנת 2023; וכי בשנת 2023 ידונו הצדדים במנגנון התשלום בגין עסקאות עתידיות משנת 2024 ואילך.

**בשנת 2024 העבירה רמ"י למינהל הדיור טיוטה שכותרתה "הסדר קרקעות בין מינהל הדיור הממשלתי לבין רשות מקרקעי ישראל". טיוטת ההסכם מתייחסת לנכסים מבונים שבבעלות המדינה ורשות הפיתוח, שלגביהם שולמה לרמ"י תמורה מלאה, ואשר אינם פנויים. לפי הטיוטה, מינהל הדיור לא יידרש לשלם לרמ"י תשלומים נוספים בעת חידוש חוזי החכירה, כל עוד לא יבקש להגדיל את היקף הבינוי בנכסים אלה. זאת, בכפוף להתחייבות להשיב את הנכסים לרמ"י ללא תמורה במקרה של שינוי ייעוד או הפסקת השימוש הציבורי בהם, אם תידרש השבתם. עוד נקבע כי פעם בחמש שנים תיערך בין הצדדים התחשבות ביחס לנכסים חדשים שיוקצו למינהל הדיור ולנכסים שיושבו על ידו לרמ"י בתקופה האמורה.**

92 פגישה שערך משרד מבקר המדינה עם נציגי רמ"י ביולי 2025.

93 סיכום דיון חשכ"ל מיולי 2007.

94 סיכום דיון מנהל לשכת מינהל מקרקעי ישראל מדצמבר 2008.

95 התייחסות מנהל מינהל מקרקעי ישראל בנושא נכסי רשות פיתוח המיועדים לממכר על ידי הדיור הממשלתי מדצמבר 2008.

96 סיכום דיון שנכתב על ידי אגף החשכ"ל בפברואר 2019.

**רמ"י מסרה לצוות הביקורת כי מינהל הדיור לא אישר את טיוטת ההסכם שהועברה אליו בשנת 2024, ואף לא הציע תיקונים מטעמו, נכון למועד סיום הביקורת.**

כפתרון ביניים ובמטרה לשמור על זכויות המדינה בנכסים שבמחלוקת, נרשמות לגבי חלק מהנכסים הערות ניהול לטובת מינהל הדיור (להלן - הערת ניהול). הערות אלה אינן מקנות זכויות קנייניות, אך מחייבות את קבלת עמדת מינהל הדיור ואישורו בכל שינוי מתוכנן בנכסים.

רמ"י מסרה למשרד מבקר המדינה כי אין ברשותה מאגר מרוכז של נכסים שלגביהם יש מחלוקת עם מינהל הדיור. עם זאת, להערכתה מדובר בכ-3,000 נכסים המצויים במחלוקת. יצוין כי מינהל הדיור מסר בתשובתו כי הנתונים שברשותו אינם תואמים הערכה זו.

מינהל הדיור מסר לצוות הביקורת רשימה<sup>97</sup> של נכסים שלגביהם קיימת מחלוקת בינו ובין רמ"י, ובכלל זה נכסים שנרשמו על שם מדינת ישראל טרם הקמת רמ"י (או ממ"י) ונכסים שנרכשו על ידי מינהל הדיור או משרדי ממשלתי שונים, ויש מחלוקת בנוגע לבעלות עליהם, אשר הסדרת רישומם טרם הושלמה במועד סיום הביקורת. הרשימה כללה גם את נימוקי המחלוקת, בהתאם לעמדת מינהל הדיור, נכון לספטמבר 2025:

**לוח 5: רשימת נכסים הנתונים במחלוקת בין מינהל הדיור ורשות מקרקעי ישראל, כפי שמסר מינהל הדיור<sup>98</sup>, בדבר הבעלות על המקרקעין, נכון לספטמבר 2025**

קבוצת הנכסים	שם הנכס	המועד שבו התקבל הנכס בדיור הממשלתי	המחלוקת (לטענת מינהל הדיור)
נכסים שהועברו לפני חוק מקרקעי ישראל (1960)	בית החולים שמיר (אסף הרופא)	1949	רמ"י טוענת כי כלל שטח בית החולים צריך להיות מוסדר מולם.
	לשכות תעסוקה	1952	רמ"י דורשת דמי חכירה ביחס לשנים רבות בדיעבד, אף שהדיור הממשלתי טוען לזכויות בעלות בנכס.
	מעון מסילה במושב אורה	1956	אף שבידי רמ"י יש אסמכתאות המעידות על תשלומים שביצעה המדינה עבור הקרקע, רמ"י לא מכירה בבעלות המדינה (הדיור הממשלתי) בנכס ודורשת להגיש בקשה להקצאה בקשר לתוספת השטח המבוקשת.
	באר שבע, התקווה 4	1958	רמ"י לא מכירה בזכויות הדיור הממשלתי בחלקה אף שרשומה הערת ניהול.
	המרכז למחקר גרעיני שורק	1958	מחלוקת ביחס לשטח ש"הוחזר" מהמרכז למחקר גרעיני שורק לרמ"י במסגרת קידום תב"ע לתעשייה עתירת ידע, אך למעשה לבסוף לא קודמה התב"ע, והחזרה הייתה "על הנייר" בלבד. הדיור הממשלתי טוען שהזכויות בשטח שלו, ואין צורך כיום באישור רמ"י לתכנון ובנייה בנוגע לתוכניות פיתוח של ממ"ג.
	בית החולים הלל יפה חדרה	1958-9	במסגרת פניית הדיור הממשלתי לרמ"י להקצאת שטח נוסף לבית החולים, בחלקו הצפוני, רמ"י דרשה שנסדיר את כל שטח ביה"ח, והיא מעכבת את ההקצאה החדשה עד להסדרת כל שטח ביה"ח.

<sup>97</sup> מינהל הדיור הממשלתי, מענה בדוא"ל מיום 9.9.25. יצוין כי בחלק מהמקרים הועברה רשומה ובה מקבץ של נכסים ולא נכס פרטני במיקום מסוים, לדוגמה "טיגארטים + תחנות משטרה, חוות חקלאיות, מעונות רווחה ובתי חולים".

<sup>98</sup> רמ"י לא התקבלה רשימת נכסים.

	יד נתן עכו	תקופת המנדט	רמ"י מכירה בזכות הדיור הממשלתי ואף הציעה קרקע חלופית לצורך העתקה, אך יש מחלוקות ביחס להיקף השטח המתקבל (150 דונם) למול השטח הנמסר (כ-500 דונם) ולעלויות ההעתקה.
	טיגארטים + תחנות משטרה, חוות חקלאיות, מעונות רווחה ובתי חולים		רמ"י אינה מכירה בזכויות הבעלות/ניהול של הדיור הממשלתי בנכסים רבים, שלטענת הדיור הממשלתי התקבלו לבעלות מדינת ישראל ולניהול באמצעות הדיור הממשלתי, טרם קום רמ"י, ודורשת הקצאה והסדרה מחדש.
נכסים פרטניים במחלוקות	ביה"ח זיו - צפת		רמ"י דורשת הסדרה של כל בתי החולים ללא כל התייחסות למסמכי הרכישה ההיסטוריים.
	ביה"ח ברזילי באשקלון		רמ"י דורשת הסדרה של כל בתי החולים ללא כל התייחסות למסמכי הרכישה ההיסטוריים.
	החברה הממשלתית לחינוך ימי בפירוק - העברת נכס לדיור הממשלתי		רמ"י מסרבת לפעול בהתאם להחלטת הממשלה 1526 בנושא "פירוק החברה לחינוך ימי בישראל (בתי הספר הימיים) (חל"צ)" (מאי 2022) על העברת זכויות החברה בנכסים למדינה, ודורשת שהנכס יושב לה ויוקצה מחדש בשווי מלא לדיור הממשלתי. לטענת הדיור הממשלתי: "מרגע שהחברה [שהפעילה את ביי"ס] התפרקה בית הספר מופעל על ידי מינהל החינוך ההתיישבותי שהוא משרד ממשלתי. כל עסקה במקרקעין המבוצעת עבור משרד ממשלתי נעשית על ידי הדיור הממשלתי מכוח חוק נכסי המדינה. באופן כללי, רמ"י מנהלת בין היתר את קרקעות המדינה ואילו הדיור הממשלתי מנהל את הדיורים (לרבות כל ההתקשרויות) עבור משרדי הממשלה".
	כלל ארצי (נכסים של משרד התקשורת)		הדיור הממשלתי טוען שהנכסים שנרכשו בעבר על ידי משרד התקשורת, בין היתר מפרטיים, והוא הבעלים ולכן לא נדרש הסכם חכירה. רמ"י מערערת על ההחלטה.
	הקריה החקלאית בית דגן - תחנת מולדת		מחלוקת עם רמ"י על הבעלות על הקרקע.
	תיכון חקלאי פרדס חנה		רמ"י מסרבת להכיר בזכויות הדיור הממשלתי בנכס ודורשת מהרשות המקומית לחתום איתה על חוזה חכירה ביחס לנכס.
מחלוקות רוחב בנכסים שאינם פרטניים	הערות ניהול		טענת הדיור הממשלתי באמצעות חברה חיצונית המטפלת בנושא זה - במקרים רבים ובנכסים שונים, רמ"י מנצלת את זכות הסירוב שלה במסגרת ההליך שנקבע יחד עם הממונה על מרשם המקרקעין לרישום "הערות ניהול" כדי לסרב לרישום ההערות בטענות לא ענייניות".
	מחסני החירום		
	נכסים שהתקבלו בדיור הממשלתי במסגרת הסכמי הבראה של המדינה עם גופים שונים - הדסה, דואר ישראל ועוד		

על פי נתוני מינהל הדיור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 5, כפי שמסר מינהל הדיור, עולה כי רשימת הנכסים הנתונים במחלוקת אינה מפורטת במלואה, ובחלקה כוללת מקבצים רחבים של אתרים, שמספרם הסופי אינו ידוע, כגון תחנות משטרה, "טיגארטים", (מצודות טיגארט (Tegart)), הן שרשרת מצדיות ומצודות משטרה שהוקמו בארץ ישראל בתקופת המנדט הבריטי. בחלק מתחנות אלה שולבו משרדי ממשלה לשכות תעסוקה ומעונות רווחה, ללא פירוט של מיקומם ושל מהות המחלוקת בגינם.

עוד עולה מהלוח כי קיימים לפחות שישה נכסים פרטניים שנרשמו על שם מדינת ישראל, ואשר הזכויות בהם ניתנו למינהל הדיור לפני חקיקת חוק מקרקעי ישראל. לטענת מינהל הדיור, רמ"י אינה מכירה, ככלל, בזכויות מינהל הדיור בנכסים אלה, במלואם או בחלקם, וזאת אף שבחלק מהמקרים קיימות אסמכתאות המעידות על תשלומים שביצעה המדינה עבור הקרקע, ובחלק מהמקרים קיימת הכרה בבעלות המדינה ומינהל הדיור, אך נותרה מחלוקת לעניין העתקת הנכס ומציאת קרקע חלופית, כדוגמת הנכס שבעכו.

בתשובתו ציין מינהל הדיור כי הנכסים המפורטים בטבלה הם נכסים שרכשו מינהל הדיור או משרדי הממשלה באופן ישיר מצדדים שלישיים, וכי לא נרשמו הערות על שם מינהל הדיור בשל המחלוקת עם רמ"י.

נוסף על המחלוקות המפורטות בטבלה, ציין מינהל הדיור את קיומן של מחלוקות רוחב נוספות, ובהן מחלוקות בנוגע לנכסים שהתקבלו לבעלות המדינה, וניהולם עבר לאחריות מינהל הדיור, במסגרת הליכי הבראה של המדינה עם גופים שונים, כגון נכסי רשת בתי החולים הדסה ונכסי דואר ישראל.

בהקשר זה ציין מינהל הדיור כי לעיתים נתקלו בקשיים ובהתנגדויות, שלטענתו אינן ענייניות, לרישום הערות ניהול לטובתו. כך, לדוגמה, בנכסים שהועברו ממשרד האפטרופוס הכללי למינהל הדיור מכוח הוראת שעה ועל פי צווים שיפוטניים, לא הכירה רמ"י בהעברת הזכויות והתנגדה לרישומן. חלק מהבקשות נרשמו בסופו של יום, אולם זאת לאחר התנהלות ממושכת לצורך הוכחת היעדר זכויותיה של רמ"י בנכסים אלה. עם נכסים אלה נמנים, בין היתר, נכסים בתל אביב, בהרצליה ובקריית ביאליק.

מנגד, רמ"י מסרה לצוות הביקורת כי במקרים מסוימים שבהם הוגשו תוכניות לשינוי ייעוד במקרקעין בנכסים שטרם הוסדר מעמדם, לרבות לצורך הקמת שכונות מגורים ואזורי מסחר באזורי ביקוש, התקשתה להגיע להבנות עם מינהל הדיור בנוגע לפינוי נכסים ולהעתקתם, ובכלל זה לעניין קביעת פיצוי מוסכם בין הצדדים.

בהחלטת הממשלה<sup>99</sup> ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה<sup>100</sup> נקבע כי במקרה של מחלוקת משפטית בין רשויות המדינה, ההכרעה נתונה בידי היועץ המשפטי לממשלה. בהתאם לתקנון עבודת הממשלה<sup>101</sup>, כאשר סמכות על פי דין נתונה ליותר משר אחד ואין ביניהם הסכמה להפעלתה, על השר שפנייתו לא נענתה להביא את המחלוקת בפני ראש הממשלה. האחריות ליישוב מחלוקות בין משרדיות מוטלת אפוא בראש ובראשונה על משרדי הממשלה והשרים העומדים בראשם, ובמקרה הצורך - על ראש הממשלה והיועץ המשפטי לממשלה. בדוח מבקר המדינה בנושא "הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות"<sup>102</sup> משנת 2009 צוין כי לראש הממשלה וליועץ המשפטי לממשלה תרומה ניכרת ליישוב מחלוקות בין רשויות המדינה, אולם עלה כי מחלוקות מהותיות רבות לא הובאו לידיעתם לצורך הכרעה.

לטענת רמ"י, פניות להתערבות היועץ המשפטי לממשלה בעניין הנכסים שבמחלוקת בוצעו כבר בתקופת כהונתו של החשב הכללי לשעבר, שכיהן בשנים 2003 - 2007, אולם לא ניתנה באותה עת

99 בהחלטה מס' תמ78/מ.28.4.93.

100 היועץ המשפטי לממשלה - הנחיה מס' 1.0000, "תפקידי היועץ המשפטי לממשלה" (אוגוסט 2010) והנחיה מס' 9.1000, "היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה" (יולי 2002).

101 ראו התקנון לעבודת הממשלה, הממשלה ה-36, סעיף 6.

102 מבקר המדינה, דוח שנתי 2011, "הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות".

הכרעה בנושא<sup>103</sup>. בבירור שערך משרד מבקר המדינה בספטמבר 2025 עם משרד היועץ המשפטי לממשלה נמסר כי פנייה כאמור אינה מוכרת להם, ובפרט לא בשנים האחרונות.

מינהל הדיור מסר כי רשימת הנכסים שבמחלוקת הועברה לפני כשנתיים לרמ"י לצורך גיבוש מתווה מוסכם להסדרתם, אולם מתווה כאמור לא גובש עד מועד סיום הביקורת.

**עולה כי קיימת מחלוקת בין מינהל הדיור לרמ"י בדבר מאות נכסים בבעלות מדינת ישראל שמנהל מינהל הדיור. בחלק מהמקרים המחלוקת עוסקת בסמכות המינהל בנוגע לנכסים שהועברו לניהול עוד קודם לחקיקת חוק מקרקעי ישראל, בחלק מהמקרים המחלוקת היא בדבר זכויות המינהל בנוגע לנכסים פרטניים שבניהולו, דבר המקבל ביטוי בטענתה של רמ"י בדבר היקף התמורה המגיעה לה, ובחלק מהמקרים המחלוקת היא בדבר העתקת נכסי המינהל והפיצוי המוסכם המגיע בגינה. לדברי רמ"י נעשתה בעבר פנייה ליועץ המשפטי לממשלה לצורך הסדרת המחלוקת בין רמ"י למינהל הדיור בנוגע לסמכויותיהם לניהול נכסי המדינה, אך הועלה כי מתחילת שנות ה-2000 לא נעשו ניסיונות לפנות לגורם זה לשם הכרעה. כתוצאה מכך נתקלו פרויקטים בקשיים והתנגדויות שהביאו להתנהלות ממושכת של ההליכים.**

בתשובתה של רמ"י מאפריל 2026 צוין כי בשנים האחרונות, וביתר שאת בתקופה האחרונה, מתקיים בין הגופים תהליך עבודה סדור ומעמיק שמטרתו להביא להסדרה מלאה של כלל הסוגיות שבמחלוקת. במסגרת זו קיבלה רמ"י רשימה מעודכנת של נכסי מינהל הדיור הכוללת כ-670 נכסים שחלקם הוקצו למינהל בעבר על ידי רמ"י, וחלקם נרכשו מכספי המדינה או הועברו לניהול מינהל הדיור מגופים ציבוריים שונים. רמי בוחנת את הרשימה לצורך בדיקת ההתאמה לרישומי רמ"י, סיווג מצבם הקנייני של הנכסים והבחנה בין נכסים שמעמדם מוסדר לבין נכסים שמעמדם טרם הוסדר.

בתשובתו ציין מינהל הדיור כי במרץ 2026 קיים ישיבה עם נציגי רמ"י כדי להגיע לסיכום קבוע בדבר ההתנהלות לגבי הנכסים ולפתור את סוגיות העבר שטרם הגיעו לפתרון.

**מומלץ כי מינהל הדיור ורמ"י יגבשו רשימה מלאה ומפורטת של כלל הנכסים שבמחלוקת, בהתאם למידע העדכני הקיים בידי מינהל הדיור, בכפוף להשלמת סקר ומיפוי מקיף של כלל נכסי הדיור הממשלתי, לרבות בחינת מעמד המקרקעין שעליהם הם מצויים. עוד מומלץ כי בהיעדר הסכמה בין הצדדים, יפנו הגופים, בהתאם למקובל במחלוקות בין-משרדיות, להכרעת היועץ המשפטי לממשלה וכי היועץ המשפטי לממשלה יפעל לגיבוש הנחיה בנושא לשם סיום המחלוקת.**

רמ"י ציינה בתשובתה כי בדיון שהתקיים במרץ 2026 סוכם כי מינהל הדיור יפעל למיפוי שיטתי של הנכסים וקיבוצם לפי מרחבים, לצורך קידום הסדרה הדרגתית ומובנית של מעמדם של כלל הנכסים. סיכומים אלו הם תשתית למענה לסוגיות שהועלו בטיטוט הדוח של מבקר המדינה.

עוד ציינה רמ"י בתשובתה כי היא ומינהל הדיור פועלים לגיבוש הסכם כולל להסדרת יחסי העבודה, שצפוי לעגן את מכלול ההיבטים של ניהול נכסי המדינה, לרבות הסדרת מעמדם, קביעת מנגנוני פעולה והגדרת הזכויות והחובות של הצדדים. במסגרת זו נבחן מתווה שיאפשר למינהל הדיור לקדם הליכי תכנון בנכסים שהשימוש בהם הוסדר ותמורתם שולמה כדון, וכן הסדרת רישום הערות ניהול בלשכות רישום המקרקעין.

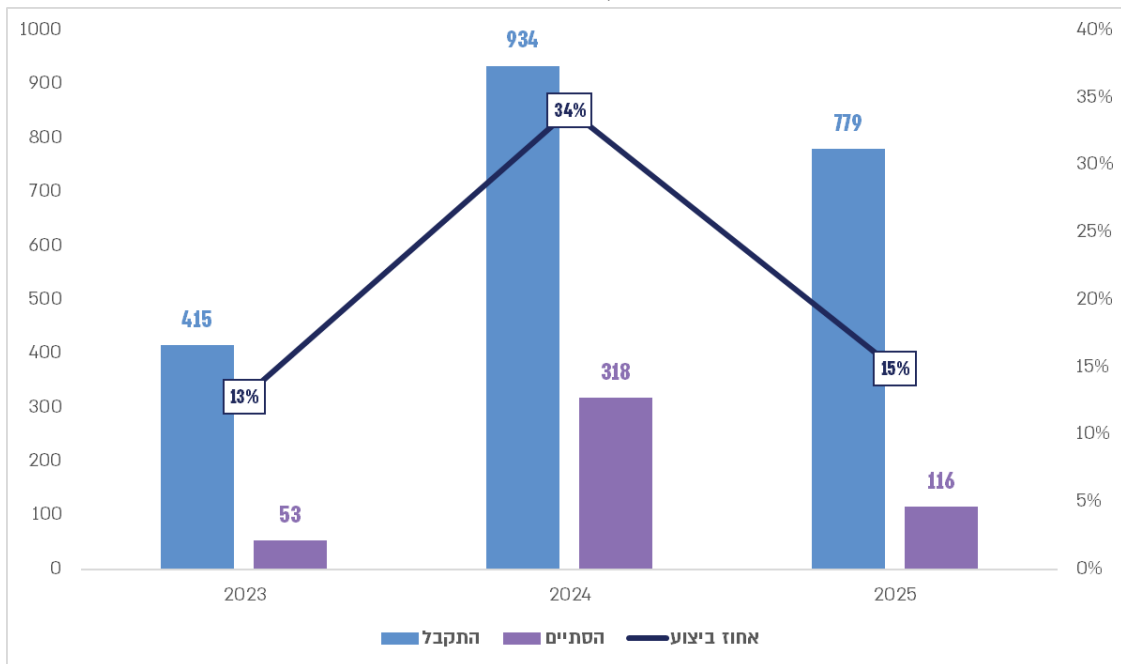
### **הסדרת רישום נכסי מינהל הדיור באמצעות מינהלת הנכסים**

נכון למועד סיום הביקורת, מינהלת הנכסים, המספקת למינהל הדיור שירותים שונים, מטפלת, בין היתר, בהסדרת רישום נכסים שטרם הוסדרו, ברישום הערות ניהול לטובת מינהל הדיור, במחיקת הערות מנכסים שנמכרו ובפעולות נוספות הנוגעות לניהול הרישום הקנייני של נכסי

<sup>103</sup> לא התקבלו אסמכתאות לפנייה כאמור, שכאמור משרד היועץ המשפטי מכחיש את קיומה, ושאי אפשר לתקיימה הדבר אירע לפני 20 שנים ויותר, וכן לא נטען שנעשו פניות מאוחרות יותר.

המינהל. בפגישה שקיים משרד מבקר המדינה עם נציגי מינהלת הנכסים עלה כי רק בשנת 2020 בוצע סקר ייעודי לנכסי בתי החולים השונים שבאחריות מינהל הדיור. בסקר זה אותרו מבנים שנבנו ללא היתרי בנייה, מקרים של הפקעת שטחים מנכסי מינהל הדיור, וכן צורכי טיפול והסדרה בנכסים אלה. עוד עלה בפגישה כי אין בידי מינהלת הנכסים רשימה כוללת ומעודכנת של כלל נכסי המדינה המחייבים הסדרה ורישום, וכי הטיפול בנכסים מתבצע בהתאם לתוכנית עבודה שמועברת ממינהל הדיור ומתעדכנת מעת לעת, כמפורט בתרשים 7:

**תרשים 7: היקף הנכסים שהועברו לטיפול מינהלת הנכסים לצורך הסדרת רישום ושיעור הביצוע, 2023 - 2025**



על פי נתוני מינהלת הנכסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 7 עולה כי היקף הנכסים שמועברים לטיפול מינהלת הנכסים בשנים האחרונות משתנה באופן ניכר (כך בשנת 2024 נרשם זינוק של 125% בהיקף הבקשות שהועברו לטיפול המינהלת). עוד מסתמן כי שיעור הביצוע השנתי (היקף הנכסים שטופלו באותה השנה) בשנים 2023 עד 2025 עומד על 13% עד 34%.

בהיעדר מיפוי מלא של המקרקעין המצויים במחלוקת בין רמ"י למינהל הדיור, שעליהם מצויים נכסים שבניהול מינהל הדיור, קיים מספר בלתי ידוע של נכסים שלגביהם לא נרשמה הערת ניהול. כתוצאה מכך עלולות זכויות מינהל הדיור בנכסים אלה להיפגע. עוד עולה כי מדי שנה מועברת למינהלת הנכסים רשימת נכסים לטיפול, בהתאם לצרכים שעולים מן השטח, וזאת ללא תוכנית כוללת למיפוי כלל הנכסים שרישומם טרם הוסדר נכון למועד סיום הביקורת.

מומלץ כי מינהל הדיור יקבע תוכנית עבודה סדורה שתכלול יעדים ברורים ולוחות זמנים לצמצום היקף הנכסים שרישומם לא הוסדר, בין היתר באמצעות רישום הערות ניהול לטובת מינהל הדיור בנוגע לנכסים שבניהולו, וזאת על בסיס רשימה מפורטת ומוסכמת עם רמ"י. כן מומלץ כי מינהל הדיור יבצע פיקוח ובקרה מלאים על התקדמות מינהלת הנכסים בהסדרת נכסי המינהל, לרבות חסמים להשלמת הליך הרישום.

#### מחלוקת בעניין סמכויות תכנון

בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון) נקבעו סדרי הדין בנוגע להפקעת מקרקעין ולמתן היתרי בנייה, לרבות ביחס לנכסים המשמשים את הדיור הממשלתי. בהתאם

לסעיף 188(א) לחוק, הוקנתה לוועדות המקומיות והרשויות המקומיות להפקיע מקרקעין שנועדו בתוכנית לצורכי ציבור<sup>104</sup>, לרבות תחנות משטרה, תחנות שירות לכיבוי אש ומבני משרדי ממשלה.

על מנת לחייב את הוועדות המקומיות והרשויות המקומיות להפעיל שיקול דעת בטרם מתן היתר, נקבע בתיקון משנת 2021 לסעיף 61 ב(ג) לחוק התכנון<sup>105</sup> חובת יידוע של רמ"י ומינהל הדיור במקרה שבו הוגשה לוועדה מקומית תוכנית, החלה בתחום מקרקעין המיועדים לצרכי ציבור מהסוג שהוגדר בחוק<sup>106</sup> או מקרקעין המיועדים לצרכי ציבור (מכל אחד מהסוגים המוגדר בסעיף 188(ב) לחוק) שנרשמה ביחס אליהם הערה לטובת מינהל הדיור או שנקבע בתוכנית שיירשמו על שם המדינה.

נוסף על חובת היידוע נקבע בתיקון 132<sup>107</sup> כי במקרים מסוימים טרם הפקעה של מקרקעין המיועדים לצרכי ציבור, חובה לקבל את הסכמת שר האוצר. כך, קובע החוק כי טרם הפקעה של מקרקעין המיועדים לצרכי ציבור מהסוג שהוגדר בחוק, או מקרקעין המיועדים לצרכי ציבור שנרשמה ביחס אליהם הערה לטובת מינהל הדיור או שנקבע בתוכנית שיירשמו על שם המדינה, נדרש לקבל את הסכמת שר האוצר, נוסף על האמור בכל דין<sup>108</sup>.

סעיף 145א לחוק התכנון מסדיר את מתן הסכמת רמ"י להיתרי בנייה בבקשות להיתר על מקרקעי ישראל<sup>109</sup>. אולם גם למינהל הדיור ניתנו סמכויות בתחום המקרקעין. כך, במסמך שכותרתו "הרשאות לחתימה על עסקאות במקרקעין והיתרי בנייה" מאוגוסט 2023, מאשר הייעוץ המשפטי במשרד האוצר, כי בהתאם לסעיף 6(א)(2) לחוק נכסי המדינה, ובהתאם לסעיפים 1(א)(1) ו-1(א)(3) להחלטת ממשלה<sup>110</sup> מס' 588 מיום 28 במאי 2023 שעניינה "הרשאות לפי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951 לנושאי משרה באגף החשב הכללי במשרד האוצר"<sup>111</sup>, מוסמכים ראש חטיבת הנכסים ומנהל מינהל הדיור הממשלתי באגף החשב הכללי, משרד האוצר, מתוקף תפקידם "לחתום על עסקאות במקרקעין בשם ממשלת ישראל, ללא הגבלה בסכום, לרבות בקשות להיתרי בנייה, שינוי תב"ע והתחייבויות המבוקשות על ידי הרשות הסטטוטורית".

רמ"י ציינה בתשובתה בעניין סמכויות מינהל הדיור בנוגע למתן היתרי בנייה כי עמדתה הובהרה בדיונים שהתקיימו עם המינהל ולפיה בנכסים שהוחכרו למינהל (או למשרדי הממשלה) לרבות

104 לפי התיקונים שנעשו בחוק התכנון בשנים 2021 ו-2023 צורכי ציבור הם: 1. דרכים, גנים, שטחי נופש או ספורט, עתיקות, שטחי חנייה, נמלים, מזחים, תחנות רכבת, תחנות אוטובוסים, שווקים, בתי מטבחיים, בתי קברות, מבנים לצורכי חינוך, דת ותרבות, מוסדות קהילתיים, בתי חולים, מרפאות, מקלטים ומחסים ציבוריים, מתקני ביוב, מזבלות, מתקנים להספקת מים, מתקנים לאגירת אנרגיה, מתקני השנאה לחשמל, ובכלל זה חדרי שנאים ותחנות משנה, וכל מטרה ציבורית אחרת שאישר שר הפנים לעניין פסקה זו.  
2. תחנות משטרה, תחנות שירות לכיבוי אש, משרדי הממשלה, תחנות לתחבורה ציבורית, תחנות רכבת ארצית, בתי משפט, בתי סוהר, שדות תעופה, שמורות טבע, גנים לאומיים, מתקנים או אתרים המשמשים לצורך צבאי או ביטחוני, מתקנים להתפלת מים ומתקני מים, לרבות מאגרים, וכל צורך ציבורי אחר שאישר שר הפנים באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת לעניין פסקה זו.

105 במסגרת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, אשר כולל את תיקון 132 לחוק התכנון (להלן - תיקון 132).

106 החוק הגביל הוראה זו ביחס לצרכי ציבור מהסוג השני המיועדים למטרות תחנות משטרה, תחנות כיבוי אש, משרדי ממשלה, תחנות תחבורה ציבורית ורכבת, בתי משפט, בתי סוהר, שדות תעופה, שמורות טבע וגנים לאומיים וכו'.

107 סעיף 189(ב).

108 או, לחלופין, לשנות את ייעודם של המקרקעין לייעוד לצורכי ציבור בסעיף 188(ב) ולא נקבע בתוכנית שינתה את הייעוד כי המקרקעין יירשמו על שם המדינה.

109 א. (א) היו המקרקעין שלגביהם מוגשת בקשה להיתר מקרקעי ישראל, וקבע שר הפנים לפי חוק זה כי נדרשת הסכמת רשות מקרקעי ישראל לבקשה להיתר, תינתן תגובתה לבקשה להיתר בתוך 90 ימים מיום שהוגשה לה בקשה לתת את הסכמתה; ואולם היו המקרקעין מיועדים להקצאה למבקש ההיתר בפטור ממכרז, תינתן תגובת רשות מקרקעי ישראל לאחר שהתמלאו התנאים לביצוע הקצאה כאמור לפי כל דין.  
ב) שר הפנים יקבע מקרים שבהם יראו את רשות מקרקעי ישראל כאילו הודיעה שאינה מתנגדת לבקשה להיתר אם חלף המועד למתן תגובתה בלי שניתנה."

110 החלטה מס' 307/חק של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 28.5.23 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 28.5.23 ומס' הוא 588(חק/307), "הרשאות לפי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, לנושאי משרה באגף החשב הכללי במשרד האוצר".

111 מינהל הדיור הממשלתי, "הרשאות לפי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951 לנושאי משרה באגף החשב הכללי במשרד האוצר" (ספטמבר 2025).

בנכסים שהועברו למינהל במסגרת חכירה, נדרשת חתימה של רמ"י על בקשות להיתרי בנייה. מנגד, בנכסים שנרכשו בבעלות מלאה או הוקנו למינהל הדיור בבעלות, אין צורך לקבל את הסכמתה של רמ"י לצורך מתן היתרי בנייה.

נמצא כי בין מינהל הדיור ובין רמ"י קיימת מחלוקת בדבר היקף סמכויותיו של מינהל הדיור בכל הנוגע לבקשות להיתרי בנייה בנכסים שבניהולו. לשיטת מינהל הדיור, אין צורך בהסכמת רמ"י לצורך מתן היתרי בנייה לנכסים אלה, ואילו לפי פרשנותה של רמ"י היא הגורם המוסמך ליתן אישור בשם המדינה. במקרים שבהם מופנית הבקשה לרמ"י, מתעוררת גם שאלת החיוב בדמי חכירה או דמי היוון בגין המקרקעין.

כך, במקרים שבהם מוגשות בקשות להיתרי בנייה בנכסים שטרם הוסדר מעמדם בין רמ"י למינהל הדיור (חלקם הוקמו בשנות השישים של המאה העשרים או קודם לכן), לצורך הרחבות או שינויים, נוהגות חלק מהרשויות המקומיות לדרוש את אישור רמ"י בהתאם לסעיף 145 לחוק התכנון. לטענת מינהל הדיור, במקרים מסוימים התנתה רמ"י את ביצוע השינוי ואת מתן האישור וההיתר בהסדרת מעמד הקרקע על פי שומה עדכנית, דבר שהיה כרוך בתשלום דמי חכירה או דמי היוון. חלק מנכסים אלה מצויים באזורי ביקוש ועל קרקעות רחבות היקף, כגון בתי חולים, ולפיכך מדובר בסכומים מהותיים.

לטענת מינהל הדיור, חלק מהרשויות המקומיות אינן מסתפקות באישור ובחתימת מינהל הדיור מכוח חוק נכסי המדינה על היתרי בנייה<sup>112</sup>, והן פונות לקבלת הסכמה מרמ"י דבר המוביל למחלוקות ולעיכובים. כך לדוגמה מסר מינהל הדיור למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2025 כי בקשה להיתר בנייה שהוגשה על ידי עמותה מסוימת, עוכבה שלא לצורך. תחילה התנתה הוועדה המרחבית הרלוונטית את ההיתר, בין היתר, בהסכמת רמ"י, ואולם לבסוף ניתן ההיתר בהסכמת מינהל הדיור בלבד.

עולה כי מזה כעשרים שנה, ולכל המאוחר משנת 2007, קיימת מחלוקת בשאלת יסוד בעניין מעמד הקרקעות שעליהן הוקמו נכסים ממשלתיים חיוניים כגון תחנות משטרה, מתקני כליאה ובתי חולים או מוסדות רווחה. בשל מחלוקת זאת, הנוגעת לזהות בעל הזכויות בנכסים וגדרי הסמכות של רמ"י ושל מינהל הדיור כנציגי ממשלת ישראל, ואשר יש לה היבטים כספיים, תוכניות לשינוי והרחבה של מתקנים חיוניים אלה, ולחלופין לפינויים לצורך פרויקטי דיור משמעותיים באזורי ביקוש, עלולים להתעכב ולא להתבצע ובכך לפגוע בין היתר, בשירותים הניתנים לציבור.

מומלץ כי רשות מקרקעי ישראל ומינהל הדיור יסדירו בהקדם את סוגיית הנכסים שטרם הוסדרו. אם לא יגיעו הצדדים להסכמות, מומלץ כי יפנו, כמקובל במחלוקות בין גורמי ממשלה, להכרעת היועץ המשפטי לממשלה.

### מחלוקת בעניין הקצאת מקרקעין "חדשים" (לאחר הקמת רמ"י)

לטענת מינהל הדיור, נוסף על המחלוקות הנוגעות לנכסים שטרם הוסדרו, מתגלעות לעיתים מחלוקות עם רמ"י גם בנוגע להקצאת מקרקעין "חדשים"<sup>113</sup>, שהוקצו לאחר חקיקת חוק מקרקעי ישראל (ב-1960). מחלוקות אלה גורמות לעיכובים בהעמדת מקרקעין לצורכי הדיור הממשלתי, בין היתר לצורך הקמת קריות ממשלה מתקדמות, לרווחת עובדי המדינה ולשיפור השירות והנגישות לציבור הרחב. לטענת מינהל הדיור, עיקר המחלוקות נוגע לשווי המקרקעין, כפי שהוא נקבע בשומה של רמ"י בהליכי הקצאה בפטור ממכרז, אף שמדובר, הלכה למעשה, בהעברת תמורה בין גופים ממשלתיים - מגוף ממשלתי אחד לגוף ממשלתי אחר.

112 מתוקף כתבי ההסמכה הנגזרים מחוק נכסי המדינה הנזכרים לעיל.

113 קרקעות ריקות המוקצות למינהל הדיור בפטור ממכרז כאמור לפי סעיף 4.12 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל בנושא "הקצאת קרקע למשרדי הממשלה". זאת בשונה מנכסים מבוגים אחרים שכוללים מבנה וקרקע שנרשמו על שם מדינת ישראל עובר להקמתה של רמ"י בשנת 1960.

לשם יישוב מחלוקות אלה התקבלה בשנת 2024 החלטת ממשלה 2279 בנושא "ייעול ניהול נכסי המדינה"<sup>114</sup>. בהחלטה נקבע, בין היתר, כי רמ"י תחתום על חוזה חכירה מהוון<sup>115</sup>, עם מינהל הדיור בתוך 45 ימים מיום פניית מנהל המינהל לרמ"י לחתימה על חוזה חכירה ביחס למקרקעי ישראל המיועדים לצרכים ממשלתיים, כמפורט בנספח להחלטה. עוד נקבע כי אם לא נחתם ההסכם בשל מחלוקת סביב תנאי החכירה או ההקצאה, יובא הנושא להכרעת החשב הכללי במשרד האוצר ומנהל רמ"י, בתוך 14 ימים ממועד העלאת ההשגות או המחלוקות על ידי רמ"י, או מתום 45 הימים ממועד פניית מנהל המינהל, לפי העניין. אם יוכרע כי אין מניעה לחתום על חוזה חכירה מהוון עם מינהל הדיור, ייחתם חוזה החכירה בתוך 30 ימים. נוסף על כך נקבע כי אין בהוראות החלטה זו כדי לגרוע מחובתו של מינהל הדיור לשלם לרמ"י תמורה בעד הקצאת הקרקע במועד המוקדם ביותר האפשרי, ובמקרים שבהם אין מחלוקת באשר לתמורה - אף בטרם הוסדרו כלל המחלוקות. אם נתגלו מחלוקות בנוגע לגובה התמורה, יבוצע התשלום בסמוך ככל הניתן להכרעה בסוגיה זו<sup>116</sup>.

מינהל הדיור מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2025 כי לעיתים מתעכבים הליכי הקצאת מקרקעין לדיור הממשלתי, בין היתר בשל מחלוקת הנוגעות לשומת המקרקעין או להקצאת קרקע חליפית, וזאת אף לאחר קבלת החלטת הממשלה וקביעת מנגנון יישוב המחלוקות במסגרת החלטה מס' 2279. עוד ציין מינהל הדיור כי, על אף קיומן של מחלוקות כאמור, הוא לא עשה שימוש במנגנון יישוב המחלוקות שנקבע בהחלטת הממשלה האמורה.

להלן פירוט בקשות להקצאת מקרקעין שהגיש מינהל הדיור לרמ"י בשנים 2019 - 2025, וכן המחלוקות שהתעוררו בעניינם, כפי שנמסר למשרד מבקר המדינה על ידי מינהל הדיור<sup>117</sup>.

#### לוח 6: בקשות להקצאה של מקרקעין לצורכי הדיור הממשלתי מרמ"י (2019 - 2025)

הערה	השיעור	מספר הבקשות	מצב הבקשה
	8%	5	אושרה
	8%	5	אושרה אך השומה גבוהה
	2%	1	בקשה להשלמת מסמכים
	2%	1	הסכם הרשאה עד 2027 (תקופה קצרה)
	2%	1	הרשאה לחמש שנים
טרם אושר	70%	44	בקשה אחת בכל אחת מהשנים 2019-2020, 3 בקשות ב-2021, 5 בקשות ב-2022, 6 בקשות ב-2023 ו-10 בקשות בכל אחת מהשנים 2024 ו-2025 (לגבי 8 בקשות לא צוינה שנת הבקשה).
	2%	1	טרם אושר שטח חלופי
	5%	3	לא ידוע
	2%	1	מחלוקת על השומה
	2%	1	מחלוקת על היקף הזכויות
	100%	63	סך הכול

על פי נתוני מינהל הדיור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

<sup>114</sup> החלטה מס' 2279 של הממשלה מיום 31.10.24, "ייעול ניהול נכסי המדינה".

<sup>115</sup> כהגדרתו בסעיף 4(א) לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן - חוק רשות מקרקעי ישראל).

<sup>116</sup> הוראה דומה נקבעה בעניין מקרקעין בעלי אופי מסחרי ומניב ובהם נקבעו תקופות ארוכות יותר להתייחסות הצדדים.

<sup>117</sup> בין היתר: קרקעות להקמת מסופים בערים ראש העין, נתניה, לוד ופתח תקווה; בקשה להקצאת קרקע להקמת תחנות כיבוי בערים חריש וחיפה; קרקעות להקמת תחנות משטרה בשדרות וברמת נב.

מן הלוח עולה כי 44 בקשות מתוך 63 (כ-70%) טרם אושרו. מבין בקשות אלה, 16 בקשות (כ-26%) הוגשו בשנים 2019 - 2023. עוד עולה כי 12 מתוך 63 הבקשות (כ-19%) אושרו; מהן חמש בקשות שאושרו אך קיימת מחלוקת בנוגע לגובה השומה, ושתי בקשות שאושרו לתקופה מוגבלת (לחמש שנים או עד שנת 2027). בשתי בקשות נוספות קיימת מחלוקת בנוגע לגובה השומה או להיקף הזכויות (כ-4%). נוסף על כך, בקשה אחת מצויה במחלוקת סביב הקצאת שטח חלופי, ובבקשה נוספת נדרש מינהל הדיור להמציא מסמכים נוספים.

כמו כן, שתי בקשות שמצבן מוגדר כמצוי במחלוקת (בנוגע לגובה השומה או להיקף הזכויות), ולא כ"טרם אושר", הוגשו בשנים 2021 ו-2022, עולה כי שלוש בקשות שאושרו אך לגביהן קיימת מחלוקת על גובה השומה הוגשו בשנת 2023. לגבי שתי בקשות נוספות במצב זה לא נמסר מועד הגשתן.

בלוח שלהלן מפורטות 21 בקשות, ובהן בקשות שטרם אושרו בצירוף סיבת המחלוקת או העיכוב בטיפול; בקשות שאושרו אך קיימת לגביהן מחלוקת על גובה השומה; בקשות שקיימת לגביהן מחלוקת על גובה השומה טרם אישורן; וכן בקשה שבה קיימת מחלוקת בנוגע להיקף הזכויות<sup>118</sup>.

**לוח 7: פילוח הבקשות להקצאה שבמחלוקת או שאושרו במחלוקת, שמועד הגשתן בשנים 2019 - 2023**

מספר הבקשות	מצב הבקשה
<b>סה"כ: 16</b>	<b>טרם אושרה</b>
9	ההקצאה טרם אושרה
1	ההקצאה טרם אושרה. בהמתנה לרמ"י עקב עירוב שימושים
1	ההקצאה טרם אושרה או שהמשטרה ביקשה להקפיא את הטיפול
1	טרם אושרה - הכבאות תעביר התחייבות חשב על פי הנחיית מנהל מינהל הדיור
1	טרם אושרה. לא הוקצה מגרש חלופי לסדנת המשטרה - הוחלט שלא לקדם את ההקצאה בשלב זה.
2	ממתינה לשומה
1	עסקת מכר מול המועצה כעת בשלב שמאי (תחנה במסגרת תחנות 550)
<b>סה"כ: 3</b>	<b>אושרה אך השומה גבוהה</b>
3	ההקצאה אושרה, אך השומה גבוהה מדי, נדחה לשנה הבאה
<b>סה"כ: 1</b>	<b>לא אושרה - מחלוקת על גובה השומה</b>
1	נשלחה שומה + מפרט - נכון לעכשיו נמצא פולש בקרקע וממתנינים לסיום הליך המשפט. המשטרה דורשת חיוב מיום קבלת הקרקע ולא לפי שומה שנשלחה ב-2.24 (שטח תפוס) - רמ"י מטפלים בפינוי הפולש 12.2024
<b>סה"כ: 1</b>	<b>מחלוקת על היקף הזכויות</b>
1	התקבלו שומה ומפרט - אנו מבקשים לבחון את האפשרות לקבל הקצאה בשטח של כ-5,000 מ"ר ולא צריכים בשלב זה את כל השטח של 15,000 מ"ר (מבקשים לפי פרוגרמה)
<b>21</b>	<b>סה"כ</b>

נתוני מינהל הדיור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מניתוח הסיבות למחלוקות הנוגעות לבקשות שאושרו במחלוקת או שטרם אושרו, ואשר הוגשו בשנים 2019 - 2023, עולה כי מדובר בנסיבות מגוונות. כך, לגבי תשע בקשות (כ-41% מתוך 21 הבקשות הכלולות בלוח לעיל), בריכוז הבקשות שמסר המינהל לצוות הביקורת הוצגה תשובתה של רמ"י ולפיה "לא אושרה הקצאה", ללא פירוט בדבר מהות הדחייה או הטעמים לה. נוסף על כך, נמצאו מחלוקות בנוגע להיקף הקצאת הזכויות, לגובה השומה, וכן דרישות להשלמת מידע ומסמכים, כגון צירוף כתבי ערבות.

מינהל הדיור מסר למשרד מבקר המדינה דוגמה לבקשה להקצאת מקרקעין שהגיש לרמ"י לצורך הקמת שלושה מגדלים לשימוש הדיור הממשלתי, בייעוד תעשייה עתירת ידע עם חזית מסחרית בעיר ירושלים, בשטח כולל של כ-13,735 מ"ר. הבקשה אושרה על ידי רמ"י, אולם בין הצדדים התגלעה מחלוקת בנוגע לגובה שומת הקרקע, בין השומה שקבעה רמ"י ובין השומה שהוערכה בהמשך על ידי שמאי מטעם מינהל הדיור<sup>119</sup>.

שווי הקרקע לתשלום, כפי שהוערך עבור רמ"י בינואר 2024, עמד על כ-635 מיליון ש"ח, כולל הוצאות פיתוח וללא מע"מ, וכ-590 מיליון ש"ח ללא הוצאות פיתוח וללא מע"מ, בהתאם לחוזה החיוב שהועבר למינהל הדיור. מנגד, לפי שומת ההשגה שנערכה עבור מינהל הדיור באפריל 2025, שווי הקרקע שבמחלוקת הוערך בכ-28 מיליון ש"ח (כולל הוצאות פיתוח וללא מע"מ)<sup>120</sup>.

מינהל הדיור ציין בפני צוות הביקורת בספטמבר 2025 כי במקרה האמור, וככלל, למיטב ידיעתו לא נעשה שימוש במנגנון יישוב המחלוקות שנקבע בסעיף 3 להחלטת הממשלה 2279 משנת 2024 בנושא "ייעול ניהול נכסי המדינה", לרבות במחלוקות שעניינן שומת מקרקעין בין רמ"י ובין מינהל הדיור.

**עולה כי במקרים שונים של בקשות מינהל הדיור מרמ"י להקצאת קרקע לצורך הקמת משרדי ממשלה, התגלעו מחלוקות מהותיות בין הצדדים בנוגע לגובה שומת הקרקע. כך, במקרה שנבדק, נמצא פער חריג ומהותי של למעלה מפי 20 בין השומה לתשלום כפי שהוערכה על ידי רמ"י (באמצעות יועציה) ובין שומת ההשגה שהציג מינהל הדיור (באמצעות יועציו) - פער המסתכם בכ-600 מיליון ש"ח. מחלוקת מסוג זה הביאה לעיכובים בהקצאת הקרקע למינהל הדיור ובהקמת פתרונות דיור ליחידות הממשלתיות השונות.**

**כמו כן, מניתוח בקשות ההקצאה שהוגשו על ידי מינהל הדיור לרמ"י בשנים 2019 - 2023 עולה כי 21 מתוך 63 בקשות (כשליש) אושרו במחלוקת או שטרם אושרו בשל מחלוקות שונות. ממצא זה עלול להצביע על עיכוב בהעמדת מקרקעין חיוניים לפעילות משרדי הממשלה.**

בתשובתה לטיוטת דוח הביקורת ציינה רמ"י כי בהקצאת מקרקעין חדשים היא תשאף להשלמת הליכי ההקצאה בתוך שנה, בכפוף למורכבות העסקה. כמו כן תינתן למינהל הדיור אפשרות עלייה מוקדמת לקרקע, בכפוף לחתימה על כתב התחייבות מפורט שיבטיח שימוש במקרקעין למטרת ההקצאה בלבד, לצד קביעת מנגנוני פיקוח ואכיפה בעניין זה.

מינהל הדיור ציין בתשובתו לעניין זה כי אין הסכמה אוטומטית או גורפת מצד רמ"י לאפשר עליה על הקרקע בכפוף לקבלת התחייבות חשב חתומה של המשרד הממשלתי הרלבנטי ומנהל הדיור.

**אף שבשנת 2024 עברה החלטת ממשלה 2279<sup>121</sup> בנושא "ייעול ניהול נכסי המדינה", אשר נועדה, בין היתר, לייעל את הקצאת המקרקעין לדיור הממשלתי גם במקרים של מחלוקות כספיות ובמסגרתה נקבע מנגנון מוסכם ליישוב מחלוקות כאמור, עולה מטענות שני הצדדים - רמ"י ומינהל הדיור - כי בפועל לא נעשה שימוש במנגנון זה (הכרעת החשב הכללי במשרד האוצר ומנהל רמ"י).**

**על רמ"י ומינהל הדיור לפעול בהתאם למנגנון יישוב המחלוקות שנקבע בהחלטת הממשלה 2279, ולנקוט בצעדים לייעול הליכי הקצאת המקרקעין לצורכי משרדי הממשלה ויחידות הסמך, לשם צמצום עיכובים ולשמירה על רציפות תפקודית של השירות הציבורי.**

<sup>119</sup> באמצעות מאגר שמאים שהוא התקשר עימם, ושמבוקרת לבסוף גם על ידי שמאי מטעם מינהל הדיור הממשלתי (בחברה חיצונית).

<sup>120</sup> שומת השגה על שומת רמ"י הערכת שווי הקרקע כריקה ופנויה, כולל פיתוח וללא מע"מ (אפריל 2025).

<sup>121</sup> החלטה מסי 2279 של הממשלה מיום 31.10.24, "ייעול ניהול נכסי המדינה".

## הסדרת תשתיות תחבורה ציבורית

משרד התחבורה באמצעות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, מופקד על תכנון, הפעלה ופיקוח על שירותי התחבורה הציבורית (להלן - תח"ץ) הסדירה, המופעלת באמצעות מכרזים שבהם הזוכה מתחייב להפעיל שירותי תח"ץ לתקופה הקבועה במכרז. לקראת סיום תקופת המכרז מפרסם משרד התחבורה מכרז חדש, לשם שמירה על רצף הפעלת השירות. מתקני התחבורה הציבורית, שחלקם הוקמו עוד לפני חקיקת חוק נכסי המדינה, פותחו החל משנת 1933, ברובם על ידי אגד.

עד סוף שנות התשעים של המאה העשרים נשלטו כ-95%<sup>122</sup> משירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל בידי שני קואופרטיבים - אגד ודן. קואופרטיבים אלה הקימו חברות-בת או חברות-אחיות (נצב"א ואמד) לצורך איתור, ניהול והסדרה קניינית של מתקני התשתית<sup>123</sup>. בפועל, ניהול כלל תשתיות התחבורה הציבורית במדינה בוצע באמצעות חברות אלה, ובעיקר באמצעות נצב"א, שרכשו זכויות קנייניות במתקני התשתית שנרשמו על שמן, בעוד משרד התחבורה שימש בעיקר כגורם מממן, שותף ומסייע, ולא כגורם מוביל ומנהל.

בתחילת שנות ה-2000, בעקבות הרפורמה בתחום התח"ץ<sup>124</sup>, ויתרה המדינה על מניית הזהב שהייתה לה בחברת נצב"א, ובשנת 2006, בהוראת משרד האוצר, נמכרה החברה לגורם פרטי. כתוצאה מהרפורמה, נוספו מפעילי תח"ץ נוספים, אשר נדרשו להשתמש במתקני התשתית שהוקמו במקור על ידי אגד ודן. בתקופה זו איבדה המדינה שליטה אפקטיבית על מרבית מתקני תשתיות התח"ץ, אף שהייתה שותפה למימונם ולהקמתם. משמעות הדבר היא כי מתקני תח"ץ, שאת בנייתם מימנה המדינה בעבר, מופעלים כיום על ידי גורמים פרטיים, אשר פועלים להשביח את נכסיהם על חשבון התח"ץ. לטענת משרד התחבורה, בחלוף השנים הזניחו אותם גורמים חלק מהמתקנים ודרשו פינוי של חלקם. נוסף על כך, בשל מחסור בתשתיות תח"ץ המדינה נאלצת להשקיע משאבים באיתור, רכישה, הקמה וניהול של מתקני תשתית חדשים. עד שנת 2020 היה משרד התחבורה הגורם היחיד שטיפל בהסדרת שטחים לצורכי מתקני תח"ץ, ומינהל הדיור לא היה מעורב בכך. בשנת 2024 הסתכמו דמי השכירות ששילם משרד התחבורה לחברת נצב"א ביותר מ-165 מיליון ש"ח ב-22 מתקנים (מהם כ-12.8 מיליון ש"ח בירושלים וכ-23.6 מיליון ש"ח בתל אביב).

תשתיות תח"ץ הן משאב המצוי במחסור, בין היתר משום שמספר האוטובוסים בישראל עלה מאז הרפורמה בתחום התח"ץ בשיעור ניכר, בעוד כמות תשתיות התח"ץ לא גדלה בשיעור דומה. כך, בתחילת שנות ה-2000 עמד מספר האוטובוסים על כ-7,000 והוא עלה לכ-14,000 בשנת 2025 (ללא אוטובוסים לתיירות), בעוד התשתיות לא הותאמו לגידול זה. המחסור בתשתיות והקשיים המתמשכים באיתור שטחים מתאימים למתקני תח"ץ הם חסם בפני משרד התחבורה וכלל המפעילים להרחבת שירותי התח"ץ ולשיפורם<sup>125</sup>.

122 ראו מבקר המדינה "קידום שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים" 2019, עמ' 190.

123 מסופים, תחנות מרכזיות, חניונים לתפעול, חניוני לילה ונקודות קצה.

124 בינואר 1997 התקבלה החלטת ממשלה 1301 לפתוח את ענף התחבורה הציבורית לתחרות באמצעות הקצאת רישיונות להפעלת קווי השירות בתחבורה הציבורית בתנאי תחרות. במהלך השנים התקבלו עוד כמה החלטות ממשלה בנושא, והאחרונה בהן התקבלה בסוף שנת 2011 כחלק מהמלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (להלן - ועדת טרכטנברג). בהחלטה זו נקבעו יעדי רפורמה בתחבורה הציבורית שכללו כמה מרכיבים - העיקריים בהם: הוספת חמישה מפעילים גדולים ויצבים למפעילים הקיימים; העלאת רמת השירות בענף; היפוך מגמת הירידה בשימוש בתחבורה הציבורית; הפחתת עלויות והתייעלות הענף. - ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - משבר התחבורה הציבורית (2019)**, "קידום שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים".

125 ראו למשל מבקר המדינה, **דוח מיוחד - משבר התחבורה הציבורית (2019)**, "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 52 - 53; "קידום שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים", עמ' 205 - 208.

## מדיניות להסדרת שטחים לצורכי מתקני תח"ץ

פעילות הנדל"ן של אגד, שאוגדה בחברת נצב"א, הופרדה מפעילותה התחבורתית, ובשנת 2006 נמכרו מניות נצב"א לגורם פרטי. בכך איבדה המדינה, שהחזיקה בעבר במניית זהב באגד, את השפעתה על נצב"א. כתוצאה מכך עברו מתקני תשתיות תח"ץ רבים, שלא נמצא להם מקום חלופי לפעילות, לבעלות פרטית. לטענת משרד התחבורה, בחלוף השנים הזניחה החברה הפרטית חלק מהמתקנים<sup>126</sup> ודרשה ממפעילי תח"ץ להתפנות משבעה מתקנים, לרבות תחנות מרכזיות. נכון לשנת 2025 נסובה המחלוקת בין משרד התחבורה לחברת נצב"א סביב 17 תחנות מרכזיות וחמישה חניונים ברחבי הארץ. עיקרי המחלוקות כוללים תביעות מצד נצב"א לתשלום דמי ניהול ודמי שכירות, הודעות פינוי, ומנגד טענות משרד התחבורה בדבר הזנחת נכסים וחיוב בגין שטחים שאינם בבעלות החברה.

בנובמבר 2019 התקיים דיון<sup>127</sup> במחלקת יעוץ חקיקה (משפט אזרחי) במשרד המשפטים, שעניינו מחלוקת בין משרדי האוצר והפנים בנוגע לאפשרות להעביר קרקע שייעודה לצורכי ציבור מרשות מקומית למדינה ללא תמורה, לצורך הקמת מבני ציבור בעלי אופי מדינתי-ארצי, ובהם מתקני תח"ץ ותחנות משטרה. ברקע לדיון עמדה ההסכמה העקרונית כי רצוי שמוסדות בעלי אופי זה יוקמו על קרקעות המדינה. בסיכום הדיון נקבעו כללים להעברה ללא תמורה. בהמשך לכך, ועל רקע מצוקת התשתיות בתחום התח"ץ, קבעה הרשות לתח"ץ במשרד התחבורה בשנת 2021 מטרת על במסמך "עקרונות תשתיות תח"ץ במסגרת הליכים תחרותיים" (להלן - מסמך העקרונות), שלפיו כלל מתקני תשתיות תח"ץ צריכים להיות בבעלות המדינה.

בשנת 2021 הוצג לוועדת המכרזים הבין-משרדית<sup>128</sup> מסמך העקרונות<sup>129</sup>, שבחן היבטים שונים של הליך תחרותי לבחירת זכיינים להפעלת תח"ץ, לרבות תחום התשתיות, והצביע על מחסור בתשתיות כגורם מעכב לפיתוח והרחבת השירות. המלצת המסמך הייתה כי "לכל אשכול פעילות יוקצו מתקני נוסעים וחניונים מחושמלים, מוסדרים סטטוטורית וקניינית שיימתינו לשירות ולא להיפך". במסמך צוין מינהל הדיור כגורם רלוונטי, בין היתר בהקשר להסכמי ההתקשרות עם בעלי המתקנים ולקידום רישום בעלות המדינה על הקרקע. בין המלצות נכללו קביעת לוחות זמנים ברורים להשלמת הליכי רישום והגדרת מדרג התקשרויות חלופי במקרים שבהם לא ניתן להקים מתקנים על קרקע בבעלות המדינה. כמו כן הומלץ כי משרד התחבורה יגבש נוהל ייעודי להעברת בעלות הקרקעות. משרד התחבורה מסר לצוות הביקורת כי מאז הצגת המסמך<sup>130</sup> בוועדת מכרזים הבין משרדית בשנת 2021, רכיביו הרלוונטיים משולבים בהסכמי ההתקשרות.

**נמצא כי אף שבמסגרת מסמך העקרונות קבעה הרשות לתח"ץ במשרד התחבורה בשנת 2021 מטרת-על, שלפיה כלל מתקני תשתיות תח"ץ צריכים להיות בבעלות המדינה, עד מועד סיום הביקורת לא גיבש משרד התחבורה נוהל מפורט להעברת בעלות הקרקעות למדינה, שיקבע בין היתר באילו נסיבות ניתן לחרוג ממטרת-העל בשל דחיפות במתן שירותי תח"ץ. כמו כן משרד התחבורה לא סיכם עם מינהל הדיור את לוחות זמנים שבהם יושלם תהליך הרישום בהתאם להמלצות מסמך עקרונות תשתיות תח"ץ במסגרת הליכים תחרותיים של משרד התחבורה.**

משרד התחבורה מסר בדצמבר 2025 כי לבקשת מינהל הדיור הוא פונה לרשויות המקומיות ומצהיר כי המדיניות הנהוגה היא הקמת מתקני תח"ץ על קרקע המדינה. עוד ציין כי המדיניות של המשרד מאפשרת מדרג התקשרויות במקרים שבהם לא ניתן ליישם מדיניות זו במלואה. עוד

126 תל אביב טבריה וכפר סבא.

127 הדיון נערך בהובלה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), מר ארו קמיניץ.

128 ועדה בראשות מנכ"ל הרשות לתח"ץ המהווה הלכה למעשה כוועדת היגוי המתווה את מדיניות הרשות. נוסף על נציגי הרשות לתח"ץ בוועדה זו חברים גם נציגי אגף התקציבים מהאוצר, חשב משרד התחבורה ויועץ משפטי מהלשכה המשפטית של משרד התחבורה.

129 מסמך עקרונות תשתיות תח"ץ במסגרת הליכים תחרותיים מיום 17.3.21.

130 המסמך מציין בין היתר כי "שמורה למשרד האפשרות להורות למפעיל להקים /או להשתמש ולתחזק חניון במקרקעין מסוימים כפי שייקבע המשרד... בכל אחד מהמודלים המפורטים... תירשמה מלוא זכויות הבעלות במקרקעי החניון על שם המדינה".

מסר המשרד כי הוא מעדיף להקים מתקנים על קרקע בבעלות המדינה, והעדפה זו נשקלת לצד שיקולים נוספים לאור מטרת המשרד להפעיל את התחבורה הציבורית.

בפברואר 2024 החל החשכ"ל בניסוח של טיוטת מסמך הנחיה ומדיניות להסדרת שטחים לצורכי מתקני תשתיות תח"ץ בשיתוף מנכ"ל משרד התחבורה. במסמך צוין כי לשם הבטחת הפעלת תח"ץ יש להבטיח שמתקני התשתית יהיו בבעלות מדינת ישראל ובניהולה, וכי משנת 2020 המדיניות המוצהרת של משרד התחבורה והחשכ"ל היא כי כלל מתקני תשתיות תח"ץ "יוקמו אך ורק על קרקע הרשומה על שם מדינת ישראל".

**נמצא כי במועד סיום הביקורת טיוטת מסמך ההנחיה והמדיניות להסדרת שטחים לצורכי מתקני תשתיות תח"ץ מפברואר 2024 לא אושרה ולא נחתמה על ידי החשכ"ל או על ידי משרד התחבורה, ולפיכך לא הייתה במועד סיום הביקורת מדיניות המעוגנת בנוהל המחייבת בעלות של המדינה על מתקני תח"ץ.**

בתשובתו ממרץ 2026 ציין משרד התחבורה כי כאשר התבקש לחתום על טיוטת מסמך ההנחיה והמדיניות להסדרת שטחים לצורכי מתקני תשתיות תח"ץ, הוא סירב משום שהתנגד למדיניות המתוארת בטיוטה. בהבהרה של משרד התחבורה ממאי 2026 צוין כי ההתנגדות נבעה מכך שהמשרד מחשיב את דעתה של הרשות המקומית ומעדיף לפעול בשותפות ובזהות אינטרסים. לדעת המשרד, המדיניות עומדת לא אחת כחסם למימוש תכלית המשרד להפעיל תח"ץ במועד הנדרש.

במהלך הביקורת מסר החשכ"ל לצוות הביקורת כי הנחה לפעול בהתאם למדיניות האמורה, אף שהמסמך לא הופץ ולא נחתם, וזאת מטעמים פרוצדורליים הנובעים מהיעדר מענה וחתימת הגורם המוסמך במשרד התחבורה. לדבריו, מדיניות זו מיושמת בפועל, ככל האפשר, זה שנים אחדות, בשיתוף פעולה עם משרד התחבורה ויחידות הסמך וחברות התשתית הכפופות לו.

בתשובת משרד התחבורה צוין כי בהיעדר מסמך מדיניות, נוהל או תקנה לא ברור מכוח איזו סמכות הנחה החשכ"ל לפעול לפי המדיניות האמורה.

**מאחר שמסמך המדיניות להסדרת שטחים לצורכי מתקני תח"ץ לא אושר ולא נחתם בידי החשכ"ל ומשרד התחבורה, הרי לכאורה אין לו תוקף מחייב. בנסיבות אלה לא ברורה תחולתה של המדיניות, לרבות באילו מקרים נדרש לפעול לפיה ובאילו נסיבות, כגון דחיפות במתן שירותי תח"ץ, ניתן לסטות ממנה ולהפעיל שירותים בתשתיות שאינן בבעלות המדינה ובאילו בתנאים.**

**מומלץ כי משרד התחבורה והחשכ"ל יגבשו ויחתמו על מסמך מדיניות מוסכם ומחייב להסדרת שטחים לצורכי מתקני תח"ץ, ויבחנו את עדכונות ותקפותו מעת לעת.**

בתשובתו ציין מינהל הדיור כי החשכ"ל היוצא סבר שיש מקום לקדם את חתימת מסמך ההנחיה והמדיניות, אך, בשל היעדר מענה ומטעמים פרוצדורליים, המסמך לא נחתם על ידי משרד התחבורה. הנושא יובא בשנית לפני החשבת הכללית להצגה ודיון מחודש.

### **דוגמאות לקשיים בהסדרת תשתיות תח"ץ מול הרשויות המקומיות**

להלן דוגמאות לקשיים שהתגלו בהסדרת תשתיות תחבורה ציבורית מול רשויות מקומיות:

#### **1. מודיעין-מכבים-רעות, מסוף התחבורה וחניון עינב**

בתחום עיריית מודיעין-מכבים-רעות (להלן - מודיעין) פועלים שני מתקני תשתיות תח"ץ מרכזיים: מסוף התחבורה (להלן - המסוף) וחניון עינב.

**מסוף התחבורה:** במסמך העקרונות משנת 2021 נקבע כי המדינה נושאת באחריות מלאה<sup>131</sup> למתקני נוסעים, ובהם תחנות מרכזיות ומסופים. לפי פקודת העיריות [נוסח חדש]<sup>132</sup>, בעירייה איתנה, רשות שימוש במקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים טעונה החלטה<sup>133</sup> של מועצת העירייה ברוב חבריה ובעירייה שאינה איתנה אף באישור השר או מי שהוא הסמיך לכך.

המסוף משרת את צי האוטובוסים של מפעיל התח"ץ במודיעין. המקרקעין שעליהם בנוי המסוף הם בבעלות עיריית מודיעין. ייעוד השימוש במקרקעין נקבע בתוכנית המתאר הכוללת של העיר כיעוד עירוני מעורב, הכולל בין היתר מגורים, מבנים, מוסדות ציבור ומסחר. הקמת המסוף החלה בשנת 2014 באמצעות מינהל התשתיות במשרד התחבורה, והשימוש בו הוסדר בשנת 2016.

בשנת 2015 מימן משרד התחבורה כ-26 מיליון ש"ח<sup>134</sup> (כ-85%) מעלות הקמת המסוף, בהסדר שאינו מוגבל בזמן, בין משרד התחבורה לעיריית מודיעין אשר עוגן במכתבו של מנהל אגף בכיר תח"ץ במשרד התחבורה לראש עיריית מודיעין. במכתב צוין כי העירייה לא תגבה דמי שכירות בגין שימוש של מפעילי התח"ץ במסוף, למעט תשלומי ארנונה, וכי החברה העירונית "אופק"<sup>135</sup> תנהל את המסוף ותגבה דמי ניהול על בסיס עלות בפועל בתוספת 10% תקורה, ישירות ממפעילי התח"ץ.

בשנת 2022, בשל הצורך של משרד התחבורה להעמיד מתקן ברמה הולמת לציבור הנוסעים, לצד הצורך של המשרד לעמוד בהחלטת ממשלה לחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 ואוטובוסים מאופסי פליטות גזי חממה והחלטות ממשלה נוספות<sup>136</sup>, הביע משרד התחבורה נכונות לממן את שיפוץ המסוף, לרבות הקמת עמדות טעינה לאוטובוסים חשמליים. בדצמבר 2024 גובשה טיוטת הסכם בין משרד התחבורה לעיריית מודיעין (באמצעות חברת אופק) לביצוע השיפוץ המסוף והחשמול, אך זו לא נחתמה והכסף לא הועבר. העלות הכוללת לשיפוץ המסוף ולהקמת עמדות טעינה במסוף ובחניון עינב הוערכה בכ-30 מיליון ש"ח מתקציב משרד התחבורה.

לטענת מינהל הדיור, משרד התחבורה לא העביר אליו נתונים לצורך היועצות בנוגע להתקשרויות עם עיריית מודיעין, לא בשנת 2022 עם גיבוש הכוונה לממן את השיפוץ והחשמול, ואף לא בשנת 2024 עם גיבוש טיוטת ההסכם מול חברת אופק, וזאת אף לאחר פרסום מסמך העקרונות בשנת 2021. מינהל הדיור ציין כי המידע על ההתקשרויות הגיע לידיעת מינהלת הנכסים ולידיעתו רק בשנת 2024, במסגרת דיון בוועדת המכרזים של החשב"ל.

בתשובתו ציין משרד התחבורה כי נציגת מינהל הדיור נכחה בפגישה בספטמבר 2022 שבה נדון הנושא עם עיריית מודיעין, ובעקבותיה התקיימו התכתבות במייל בספטמבר 2024 וכן שיחה טלפונית. עוד מסר המשרד כי לדעתו הסכם חשמול או שיפוץ במתקן קיים אינו עסקה במקרקעין ועל כן אינו טעון את אישורו או מעורבותו של מינהל הדיור. בהתאם לטענת משרד התחבורה הנזק הכלכלי מאי קידום החשמול במודיעין כולל פגיעה ברמת השירות של

131 הכוונה היא שהמפעיל אינו אחראי על הנעשה במתקן והמדינה היא האחראית להסדר את עלויות הניהול ואת שכ"ד במתקן מסוג זה.

132 ראו סעיף 188(ב) לפקודת העיריות שקבע כי "עירייה רשאית להשכיר מקרקעין... אולם השכרת מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים... טעונות החלטה ואישור כאמור בסעיף קטן (א)". סעיף 188(א) לפקודת העיריות קבע כי "עירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין, להחליפם או למשכנם אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור השר או מי שהוא הסמיך לכך".

133 בהתאם לבג"ץ 10907/04 ישראל סולודוך ו-70 אחרים נ' עיריית רחובות, פ"ד (סד) 331 (1) (פורסם במאגר ממוחשב, 1.8.10). בג"ץ קבע כי אף שסעיף 188(ב) לפקודת העיריות קובע כי החלטת עירייה להשכיר נכס מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים טעונה אישור שר הפנים... בפרשנות תכליתית רחבה, מתבקש כי גם כאשר ההקצאה נעשית במסגרת מתן רשות שימוש ללא תמורה, לתקופה העולה על חמש שנים, יידרש אישור שר הפנים.

134 ואת היתרה מימנה עיריית מודיעין.

135 חברת אופק החברה לניהול ופיתוח אזורי תעסוקה ונכסים מודיעין מכבים רעות בע"מ.

136 החלטה מספר 171 של הממשלה מיום 25.07.2021 "מעבר לכלכלה דלת פחמן", והחלטה מספר 542 של הממשלה מיום 24.10.2021 "קידום תחבורה נקיה ודלת פחמן".

התחבורה הציבורית בעיר, נזק משקי ישיר של כ-50 מיליון ש"ח, ונזק עקיף של זיהום אוויר ואי עמידה בהחלטת הממשלה. בין היתר המפעיל במודיעין נאלץ לרכוש 133 אוטובוסים המונעים בדיזל במקום חשמליים לתקופה של עשור.

מנכ"ל עיריית מודיעין מסר לצוות הביקורת בנובמבר 2025 כי בהיעדר חוזה שכירות פורמלי עם משרד התחבורה, לא העבירה העירייה את הנושא לאישור מועצת העירייה, כנדרש לפי פקודת העיריות.

מסוף התחבורה במודיעין, הוקם על מקרקעין בבעלות העירייה, ומשרת את צי האוטובוסים של מפעיל התח"ץ בעיר, החל משנת 2016. נמצא כי עיריית מודיעין נתנה רשות שימוש במקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים, רשות אשר טעונה החלטה של מועצת העירייה ברוב חבריה, וזאת מבלי לאשרה במועצת העירייה.

כמו כן, נמצא כי משרד התחבורה לא הסדיר בהסכם מול העירייה את השימוש במקרקעין לצורכי המסוף, וכי המידע על השיפוץ והחשמול לא הועבר למינהל הדיור אלא תשע שנים לאחר תחילת השימוש בקרקע ובהיעדר הסדרה חוזית, והתקצוב הממשלתי לפרויקט לא יצא לפועל.

על עיריית מודיעין להביא לאישור מועצת העירייה את רשות השימוש במקרקעין, שניתנה על ידה, לתקופה העולה על חמש שנים.

על משרד התחבורה להפיק לקחים מפרויקט זה ולעדכן את מינהל הדיור מבעוד מועד בדבר התקשרויות מתוכננות שלו על מנת שיוסדרו בהסכם שילווה על ידי מינהל הדיור.

בתשובתו ציין משרד התחבורה כי היה בכוונתו להגיע להסדרה עתידית לרבות העברת הבעלות והחלפת שטחים, בהתאם לסדר העדיפויות בנושא, ולנוכח שיתוף הפעולה המלא עם עיריית מודיעין לא נראה שיש קושי בהמשך הפעילות התחבורתית במתכונת הקיימת.

**חניון עינב:** החניון משרת את צי האוטובוסים של מפעיל התח"ץ בעיר מודיעין, והמקרקעין שעליהם הוא בנוי הם בבעלות עיריית מודיעין. במסמך העקרונות של משרד התחבורה נקבע כי האחריות לאיתור ושימוש בחניוני לילה מוטלת בעיקרה על המפעיל, אולם נוכח קשיים שעלו ביישום, החל משרד התחבורה להתערב גם בתחום זה באופן נקודתי.

ייעוד הקרקע של חניון עינב, לפי תוכנית לצפון אזור המלאכה<sup>137</sup>, הוא שימוש זמני למרכז תח"ץ, אשר יפקע עם העתקת המסוף למתקן קבוע. ממסמכים של משרד התחבורה עולה כי לא אותרו חלופות מתאימות אחרות בעיר להקמת עמדות טעינה, וכי נדונה אפשרות להחלפת שטחים בין המדינה לעירייה, אולם בביקורת לא נמצא תיעוד להסכמה מחייבת בעניין זה.

נמצא כי למרות שיעוד הקרקע של חניון עינב, לפי תוכנית לצפון אזור המלאכה במודיעין, הוא שימוש זמני למרכז תח"ץ, עד מועד סיום הביקורת לא גובשה ולא נחתמה הסדרה הסכמית לחלופת החלפת השטחים, ומשרד התחבורה לא איתר עם עיריית מודיעין קרקע חלופית להעמדת החניון.

הסדרת החניון החלה בשנת 2010, ובשנת 2011 נקבע הסדר שלפיו הבעלות תיוותר בידי העירייה, והמפעיל יהיה בר-רשות. משרד התחבורה מימן את הקמת החניון, וסוכם כי 12 השנים הראשונות לשימוש יהיו ללא תמורה, ולאחריהן ישולמו דמי שכירות לעירייה. בשנת 2022 ביקש משרד התחבורה לחשמל את החניון בעלות של כ-20 מיליון ש"ח. בשנת 2023 שלחה עיריית מודיעין מכתב כוונות בדבר המשך הפעלת החניון, ובשנת 2024 גובשה טיוטת הסכם לחשמול החניון - שלא נחתמה.

הוראות התוכנית מס' 420-1168806 מד/מק/200 - צפון אזור המלאכה - מתחמים 10.2 ו-10.3, סעיף 4.4.1.

מינהל הדיור מסר כי למעט מכתב הכוונות האמור, אין בידי הסכם המסדיר את השימוש במסוף ובחניון בהסכם מחייב, ואף לא בהחלטת מועצת העירייה המאשרת זאת.

בדיון ועדת הפטור של החשכ"ל ביולי 2025 הודיע נציג מינהל הדיור כי לא יאושר מתווה להשקעת עשרות מיליוני שקלים ללא הבטחת הסדרה קניינית של הקרקע.

**נמצא כי משרד התחבורה לא שיתף את מינהל הדיור בקידום ההתקשרות עם עיריית מודיעין במועדים הרלוונטיים, לא הסדיר מול עיריית מודיעין את השימוש בחניון בהסכם מחייב, ולא וידא שהתקבל אישור המועצה לכך. נכון למועד סיום הביקורת, לא נחתם הסכם עם העירייה ולא הועבר התקציב בסך 20 מיליון ש"ח לשיפוץ וחשמול חניון עינב במודיעין.**

**עולה כי במשך למעלה מעשור לא פעל משרד התחבורה לעיגון התקשרות מסודרת עם עיריית מודיעין בנוגע לחניון עינב, ולא הסתייע במינהל הדיור לצורך הסדרה זו.**

**על משרד התחבורה לעדכן את מינהל הדיור בשלב מוקדם בדבר התקשרויות והשקעות מתוכננות במקרקעין, ובפרט טרם התחייבות להשקעה מהותית בחניון.**

## 2. בית שמש

לצורך הפעלת שירותי תח"ץ בבית שמש, נדרש חניון שישימש לחניית לילה לאוטובוסים. בשנת 2021 התקשר זכ"ן התח"ץ, בתיווך מינהלת תשתיות תח"ץ, עם חברה פרטית בהסכם לתקופה של עשר שנים להקמת חניון ברוש, הכולל 475 מקומות חנייה לאוטובוסים, באזור התעשייה בעיר. עלות הקמת החניון, שנכללה במכרז להפעלת שירותי התח"ץ ומומנה מתקציב משרד התחבורה, הסתכמה בכ- 40 מיליון ש"ח. משרד התחבורה מתכנן שימוש בחניון לתקופה של כ-25 שנה. החניון אינו פתוח לציבור, משמש אך ורק את מפעיל התח"ץ וכולל תחנת תדלוק ושטיפה לאוטובוסים. הבעלות על המקרקעין היא של הפטריארכיה היוונית-אורתודוקסית של ירושלים, בחכירה של קרן קיימת לישראל, ועל הקרקע חלה חכירה המעוגנת בהסכם בין קרן קיימת לישראל לחברה פרטית. ייעוד הקרקע הוא תעשייה ומלאכה.

לשכת היועץ המשפטי של משרד התחבורה מסרה לצוות הביקורת באוקטובר 2025 כי ההתקשרות עם בעלי החניון בוצעה על ידי זכ"ן התח"ץ, ללא מעורבות ישירה של משרד התחבורה.

עיריית בית שמש מסרה לצוות הביקורת כי קיבלה ייעוץ משפטי שלפיו קרקע בייעוד תעשייה ומלאכה יכולה לשמש חניון לאוטובוסים שאינו פתוח לציבור.

**נמצא כי ההתקשרות בשנת 2021 להפעלת חניון לאוטובוסים בבית שמש נעשתה על ידי מפעיל עם חברה פרטית על קרקע פרטית לתקופה של כעשר שנים, בהשקעה של כ-40 מיליון ש"ח מתקציב המדינה, ובה בעת קיימת כוונה להמשיך הפעלת החניון לתקופה של 25 שנה לפחות. עם זאת, זכויות המדינה במקרקעין לא עוגנו מעבר לתקופת ההסכם (10 שנים), כך שקיים סיכון כי בתום תקופת החוזה לא יחודש ההסכם והחניון יפונה.**

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי "ידוע כי השימוש בחניון הינו לתקופת שכירות קצובה למועד הנקוב שלאחריו החניון יוחזר לבעליו כפי שקורה בכל הסכם שכירות אחר... ללא חניון זה לא ניתן היה להפעיל את השירות לציבור שהוא תכלית הפעילות של המשרד... המשרד היה מודע לכך שמדובר בתקופה קצובה ועל רקע הצורך המיידי בחניון לעצם הפעלת השירות התיר את ההתקשרות, תוך פעילות מקבילה לפיתוח חניונים חלופיים".

**מומלץ כי משרד התחבורה יערב את מינהל הדיור במועדים הרלוונטיים, לשם בחינת חלופות להסדרת תשתיות תח"ץ, בהתאם למדיניות הנהוגה של החשכ"ל ומטרת-העל של הרשות לתח"ץ במשרד התחבורה על מנת להסדיר את זכות השימוש שלו בקרקע.**

### 3. מסוף רמז החדש באשקלון

בשנים האחרונות המדיניות הנהוגה במשרד האוצר ומטרת-על של הרשות לתח"ץ במשרד התחבורה בנוגע להקמת מתקני תשתית היא לתקצב מתקני תשתיות תח"ץ, ובכלל זה מסופים, ככל הניתן במקומות שבהם המתקן הוקם בקרקע בבעלות מדינת ישראל.

החלטת ממשלה מספר 2025<sup>138</sup> משנת 2014 קבעה, בין היתר, הקמת מסוף תח"ץ ממוגן וממוזג בעיר אשקלון. בהתאם להחלטה, המסוף נועד להיבנות על מקרקעין בבעלות רשות הפיתוח, שהיו חלק ממגרשים שיעודם<sup>139</sup> שטח ציבורי פתוח וחנייה ציבורית. בדצמבר 2015 קיבלה עיריית אשקלון התחייבות ראשונית לתכנון מסוף ממוגן וממוזג. בשנת 2018 משרד התחבורה מסר פרוגרמה להקמת המסוף. בנובמבר 2019 הסתיים תכנון המסוף, ובשנת 2021 הסתיים תכנון מבנה המסוף. בינואר 2021 הופקע שטח המסוף לצורכי ציבור על ידי עיריית אשקלון<sup>140</sup>. באוגוסט 2021 העניקה הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חוץ אשקלון היתר לשימוש חורג למבנה מסחר ומשרדים בן קומה אחת כנלווה למסוף, ובכך הוכשרה הקמת שטח מסחרי בהיקף של 303 מ"ר כחלק ממבנה המסוף.

מאחר שהעירייה מקימה את המסוף כאמור מתקציב משרד התחבורה ועל קרקע שהופקעה בשנת 2021 על ידה לצורכי ציבור, התחייבה העירייה כלפי משרד התחבורה באפריל 2021 כי המסוף ישמש תח"ץ בלבד, בהתאם להנחיות משרד התחבורה, וכי השטחים שיועברו למסוף רמז יהיו השטחים המשמשים אותו בפועל. יתרת שטח ההפקעה תיוותר בידי העירייה. בשנת 2023 תקצב משרד התחבורה את עיריית אשקלון בכ-9 מיליון ש"ח להקמת המסוף החדש, הכולל חניית אוטובוסים ומבנה ממוגן לשימושים נלווים, בהתאם לפרוגרמה שהועברה לעירייה.

מאוגוסט 2023 ניהלו משרד התחבורה ומינהל הדיור משא ומתן עם עיריית אשקלון להסדרת הקרקע והמבנה, בהתאם להתחייבות העירייה במכתב החתום על ידי ראש העירייה מאפריל 2021 ובהתאם להסכם עקרונות ובהם התחייבה העירייה להעביר את השטח המשמש את המסוף לבעלות המדינה. במהלך המשא ומתן עלו מחלוקות בין הצדדים, ובהן: הוצאת היתר לשימוש חורג למבנה מסחר ומשרדים; מחלוקת בדבר היקף ההתחייבות התקציבית של משרד התחבורה; דרישת העירייה לשימוש חלקי בשטחי המסוף; ובקשת העירייה להוספת זכויות בנייה בגג המבנה.

בסיור שנערך במסוף במאי 2024 נמצא כי העירייה בנתה רק חלק מהמפרט שנקבע למסוף, ובחלק מהמקרים בניגוד להחלטת הממשלה, לרבות בעניין שטח הממ"ד, וכי חלק מהמסוף יועד לשימושי העירייה. סוכם כי משרד התחבורה ישלים הגדרת צרכים מפורטת ויעביר לעירייה תוכנית העמדה. מינהל הדיור מסר כי בבדיקה בדיעבד נמצא שעל פי התוכנית להיתר שהגישה העירייה בשנת 2021, השטח המבונה במסוף יועד מלכתחילה לשימושי תח"ץ בלבד.

במרץ 2025 נחתם כתב ויתור מטעם עיריית אשקלון, שלפיו היא מוותרת על כלל השטח שהוגדר בתשריט כמתקן תחבורתי על כל מתקניו, בעקבות התערבות וניהול ההליך בידי נציגי הדיור הממשלתי. באוגוסט 2025 אישרה מועצת העירייה את ביטול ההפקעה. בתשובתה מאפריל 2026 ציינה עיריית אשקלון כי היא פעלה לביטול ההפקעה בהתאם להתחייבויותיה ובאוקטובר 2025 פרסמה את ביטול ההפקעה בילקוט הפרסומים כנדרש.

**נמצא כי משרד התחבורה לא שיתף את מינהל הדיור בפרויקט מסוף רמז החדש באשקלון מתחילתו או במהלך ביצועו, אלא רק במאי 2023. עוד נמצא כי שולם לעיריית אשקלון סכום של כ-9 מיליון ש"ח לבניית המסוף על קרקע שלא הייתה בבעלות המדינה, שלא בהתאם**

138 החלטת הממשלה 2025, "תכנית רב שנתית לפיתוח הדרום" (23.9.14).

139 לפי תוכנית 1/114/03/4 א' אשר פורסמה למתן תוקף ביום 18.12.91 בשטח של 4,838 מ"ר.

140 הודעת הקנייה לפי סעיף 19 לפקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943 אשר פורסמה בילקוט פרסומים 9380 מיום 20.1.21.

למטרת-העל של הרשות לתח"ץ במשרד התחבורה. רק לאחר מעורבות מינהל הדיור הסכימה העירייה להעביר את המקרקעין המשמשים את המסוף לבעלות המדינה. עד סיום הביקורת המסוף טרם נפתח, רישום הקרקע על שם המדינה טרם הושלם, וזאת אף שהחלטת הממשלה להקמת המסוף התקבלה כבר בשנת 2014 ומורה על מימוש התוכנית עד 2017 לכל המאוחר, והליכי התכנון וההפקה הסתיימו שנים קודם לכן.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי מסוף רמז הוקם לפי נוהל "שותפים לדרך", שהוא נוהל מקובל ותקף. אין כל איסור בדין על הקמת מתקני תשתית לתח"ץ על ידי רשויות מקומיות. נהפוך הוא, פקודת העיריות מסמיכה את הרשויות המקומיות להקים מיזמים לטובת ציבור התושבים. כך גם בדבר מיזמים משותפים עם משרדי הממשלה בכלל, ומשרד התחבורה בפרט. מעורבותו של מינהל הדיור הגיעה בשלב מאוחר יותר במסגרת הסכמה מאוחרת להעברת הבעלות במקרקעין למדינה. ככלל משרד התחבורה מערב את מינהל הדיור בנושאים הרלוונטיים אליו, ומשתף אותו בכל הפרויקטים החדשים ללא יוצא מן הכלל. עוד הוסיף משרד התחבורה כי בהחלטת הממשלה משנת 2014 על הקמת המסוף לא נקבע שיש להעביר את הקרקע לבעלות המדינה, ולמעשה הפרויקט החל כפרויקט עירוני באחריות העירייה, והמשרד תקצב את הקמת המסוף בהתאם ללוחות הזמנים להקמת המסוף על ידי העירייה.

**מומלץ כי משרד התחבורה יערב את מינהל הדיור במועדים הרלוונטיים בבחינת חלופות להסדרת תשתיות תח"ץ בהתאם למדיניות הנהוגה של החשב"ל ומשרד התחבורה.**

החסמים שנוצרו למימוש פעילות משרד התחבורה, למול הרשויות המקומיות, להקמת תשתיות תח"ץ במודיעין, בית שמש ואשקלון, ממחישות את החשיבות של מעורבות מינהל הדיור בתהליך של הקמת תשתיות תח"ץ על קרקעות המדינה כדי להימנע ממצבים דומים למקרי העבר, ואת הצורך בקביעת מדיניות סדורה בנושא המקרקעין. בין היתר, מומלץ למשרד התחבורה ומינהל הדיור לקבוע נוהל שיקבע את השלב שבו יש לשתף את מינהל הדיור, את פרקי הזמן לפעולתו, ואת חלוקת הסמכויות בין הגורמים, כדי לאפשר רציפות שירותי תח"ץ מחד גיסא, ולשמירה על האינטרסים הקנייניים והכספיים של המדינה מאידך גיסא.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי הוא לא התנגד לגיבוש נוהל עבודה עם מינהל הדיור, אך מינהל הדיור אינו מוכן להתחייב ללוחות זמנים להסדרת המקרקעין. עוד ציין המשרד כי מאחר שלא אחת נדרש להסדר פעילות של מתקן תחבורתי בפרק זמן קצר יותר מהנחוץ להסדרת הבעלות במקרקעין, פועל משרד התחבורה, שאחראי לאספקת שירותי תח"ץ לציבור ונושא באחריות להפעלת שירותי תח"ץ, בהתאם למסמך המדיניות להקמת מתקנים בהתקשרויות שונות ואף מדורגות, לרבות הסדרה סופית של העברת בעלות, כדי להגשים תכלית זו.

**מומלץ כי מינהל הדיור ומשרד התחבורה יגבשו נוהל עבודה משותף להסדרת העברת בעלות או זכויות במקרקעין, שיבטיח תיאום מוקדם, וימנע מצבים של השקעות כספיות ניכרות ללא הסדרה חוזית או קניינית הולמת או לחליפין פרויקטים שמקודמים במשך שנים רבות ואינם יוצאים לפועל בהיעדר הסדרה קניינית של הזכויות במקרקעין.**

## סיכום

נכסי המדינה המנוהלים בידי מינהל הדיור שבחטיבת הנכסים בחשב"ל כוללים 6,607 מבנים, ובהם משרדים בהיקף של כ-1.7 מיליון מ"ר, לצד תכנון להקמת מאות אלפי מ"ר נוספים בקריות ממשלה ברחבי הארץ. חרף החשיבות הרבה של פעילות חטיבת הנכסים ומינהל הדיור בניהול נכסי הממשלה, נמצא כי ההחלטה האסטרטגית להגדלת חלקו של הבינוי הממשלתי, מתוך חלופות של שכירות, בינוי עצמי או מיזמים משותפים, וכן המשמעויות הכספיות הניכרות הנלוות לה, התקבלה על בסיס סקירה משווה לשתי מדינות ייחוס בלבד, שספק אם מאפייניהן דומים לאלו של מדינת ישראל, ועל בסיס בחינה של שני פרויקטים שאחד מהם אף לא הגיע לידי מימוש.

מיפוי כולל של נכסי הדיור הממשלתי ותיעודם במערכות מידע ממוחשבות הם תנאי יסוד ליישום של החלטות מושכלות בתחום הדיור הממשלתי, ובפרט לביצוע פעולות המצויות בליבת אחריותו של מינהל הדיור. עם זאת, בביקורת נמצא כי נכון למועד סיומה קיים מיפוי חלקי בלבד של נכסי הדיור הממשלתי, שבוצע לפני למעלה מ-25 שנים. היעדר מיפוי מלא, עדכני ומקיף פוגם ביכולת לקבל החלטות ניהוליות בדבר מכירה, רכישה או שכירת נכסים, בגיבוש אסטרטגיה כוללת ובהתייעלות השימוש בנכסי המדינה. כך, בהיעדר תמונה מלאה של כלל נכסי המדינה שלא הוסדרו, ואשר עליהם מצויים נכסים בניהול מינהל הדיור, קיים מספר לא ידוע של נכסים שלא נרשמה בגינם הערת ניהול, מצב העלול לפגוע בזכויות המדינה בהם ואף לפגוע בשימוש ובתכנון העתידי בהם (בפרט בקרקעות עליהן הם יושבים) לטובת קופת המדינה והציבור. מצב זה מביא לכך שמלאי נכסי הדיור הממשלתי מוצג באופן חלקי בלבד בסעיף הרכוש הקבוע במאזן נכסי המדינה, כפי שהוא משתקף בדוחות הכספיים של מדינת ישראל.

עוד נמצא כי בידי מינהל הדיור אין מידע מקיף, מהימן ועדכני על מאפייני נכסי הדיור הממשלתי, לרבות היבטי קבלת קהל ונגישות מבנים, בטיחות, יעילות אנרגטית, עמידות מבנים מפני רעידות אדמה, קיומם של מרחבים מוגנים מפני ירי טילים, וכן מידע מסחרי בדבר מועדי פקיעת הסכמי שימוש וגובה דמי השימוש. מידע זה חיוני לשם חיזוק יכולתו של מנהל מינהל הדיור לגבש תוכנית אסטרטגית לייעול השימוש בנכסים, לרבות קבלת החלטות בדבר פינוי נכסים שאינם כלכליים ביחס לחלופות שוק. היעדר מידע מלא ואמין פוגע ביכולתו של מנהל מינהל הדיור לנהל את נכסי המדינה באופן מיטבי.

בביקורת נמצא גם כי זה שנים קיימת מחלוקת בין רמ"י למינהל הדיור בעניין מעמד הקרקעות שעליהן הוקמו בעבר נכסים ממשלתיים חיוניים, ובהם תחנות משטרה, מתקני כליאה ובתי חולים. מחלוקת זו עלולה להביא לעיכובים בקידום תוכניות להרחבת המתקנים, לשינויים ייעודיים או לפינויים לצורכי פיתוח אזורי מגורים, ובכך לפגוע במתן שירותים חיוניים לציבור. נוסף על מחלוקת זו, קיימות מחלוקות בין רמ"י למינהל הדיור בנוגע לגובה השומות בקרקעות שהוקצו לצורכי המדינה, אשר גורמות לעיכובים בהקצאת קרקעות ובשימוש בהן.

עוד העלתה הביקורת כי המדיניות להסדרת שטחים לצורכי מתקני תח"ץ, כפי שנהוגה בין משרד התחבורה למינהל הדיור, לא עוגנה במסמך כתוב ומחייב. בהיעדר מדיניות מוסדרת, קיימת אפשרות להקמת מתקני תח"ץ במימון המדינה ללא הסדרה קניינית או חוזית הולמת של זכויות המדינה במקרקעין או לחליפין פרויקטים שמקודמים במשך שנים רבות ואינם יוצאים לפועל בהיעדר הסדרה קניינית של הזכויות במקרקעין.

היקף נכסי הדיור הממשלתי המנוהלים בידי מינהל הדיור מחייב כי ניהולם יתבסס על מידע מלא, עדכני וממוחשב, לרבות מיפוי כולל שלהם. לפיכך מומלץ כי חטיבת הנכסים ומינהל הדיור יפעלו לביצוע מיפוי מקיף, מעודכן וממוחשב של נכסי הדיור הממשלתי, אשר יאפשר קבלת החלטות מושכלות ויעילות. עוד מומלץ כי רמ"י ומינהל הדיור יסדירו את סוגיית הנכסים שלא הוסדרו, ואם לא יגיעו להבנות בתוך פרק זמן סביר, יפנו מחדש ליועץ המשפטי לממשלה לצורך גיבוש מנגנון מוסכם.

מומלץ כי החשב הכללי יחד עם מינהל הדיור יגבשו תוכנית אסטרטגית שתתייחס גם לצרכים המשתנים של הדיור הממשלתי ותכלול התייחסות לפרמטרים שונים ובהם: עתודות לבנייה, שינויים במאפייני שוק העבודה, והעדפת דיור ממשלתי בבעלות או בשכירות. על מינהל הדיור לפעול לתיקון הליקויים ולבחינת ההמלצות המפורטים בדוח זה.

## נספח א: נכסים פנויים בניהול מינהל הדיור, נכון לאוקטובר 2025

העיר	הרחוב	התקבל ביום	השימוש	השטח	השווי (בש"ח)	הסטטוס
הרצלייה	אריה בן אליעזר	21.4.21	מגרש	1,063		בהכנת תב"ע למגורים
חיפה	נתיב יוסף		דואר	1,489	4,550,000	נכס במחלוקת עם חברת נמלי ישראל, לא ניתן לשימוש
חיפה	יפה נוף	19.5.19	מלון	1776	12,840,000	לא ניתן לשימוש עקב הגדרות שימוש מטופל מול עיריית חיפה במציאת פתרון
אשקלון	הנגר	27.2.25	מגרש	15,479	64,240,000	בהליך תכנון תב"ע ושינוי יעוד עבור משרד הרווחה
חיפה	יצחק אלחנן	19.5.19	מלון	2,400	17,480,000	לא ניתן לשימוש עקב הגדרות שימוש מטופל מול עיריית חיפה במציאת פתרון
ירושלים	ניקנור	22.6.16	מגרש	1,156		מגרש בהליך תכנוני עם יזם פרטי שותף בשטח
ירושלים	הרצל	31.7.22	דירה	110	2,400,000	דירה רשומה על שם קק"ל בעיות רישומיות שלא מאפשרות השכרת הנכס בייעודו.
קריית שמונה	הרצל	30.7.24	משרדים	230	1,035,000	הוכרז כמבנה לא תיקני מיועד להריסה לשם בניית חדש
חדרה	הלל יפה	14.7.21	משרדים	1,077	5,650,000	מיועד להריסה במקומו תקום קריית ממשלה
תל אביב	מנדלי	3.9.24	משרדים	153		בהליך תמ"א
תל אביב	נורדאו	28.2.22	דירה	45	4,430,000	בהליך תמ"א
תל אביב	קהילת ורשה	16.4.25	דירה	24	2,710,000	בהליך תמ"א
ירושלים	האומן	10.1.24	משרדים	2,000		מקודמת תוכנית תב"ע, ממתנינים לתוקף

העיר	הרחוב	התקבל ביום	השימוש	השטח	השווי (בש"ח)	הסטטוס
טמרה	אל מדרסה טמרה	20.3.25	מגרש	27,000	19,000,000	בהליך תכנון תב"ע עבור משרד הרווחה
ירושלים	הלל	15.7.25	משרדים	400		מיועד לפרסום מכרז שכירות
נתניה	הדר		בית ספר	1,120		מיועד לפרסום מכרז שכירות
באקה אל- גרבייה	אלכולפאא אלרשדון	30.12.24	משרדים	884	1,617,000	מיועד לפרסום מכרז שכירות
באקה אל- גרבייה	אלכולפאא אלרשדון	2.4.24	משרדים	667	1,220,610	מיועד לפרסום מכרז שכירות
אבן יהודה	אסותא	24.3.25	משרדים	45		מכרז שכירות נסגר ללא מציעים מקודם לפרסום ביד 2
אשקלון	הנחל	30.12.24	משרדים	1,660	14,000	מיועד לפרסום מכרז שכירות
בת ים	העצמאות	30.12.24	חנות	447	9,200,000	מיועד לפרסום מכרז שכירות
חולון	המצודה	29.5.25	משרדים	1520		מיועד למשרד התחבורה יימסר לדיור הממשלתי
ירושלים	עמק רפאים	18.1.23	חנות	64	2,835,000	מכרז שכירות נסגר ללא מציעים מקודם לפרסום ביד 2
ירושלים	עמק רפאים/ המליץ 1	15.9.25	מחסן	113	690,000	מיועד לפרסום מכרז שכירות
ירושלים	יפו	31.10.24	דירה	66		מכרז שכירות נסגר ללא מציעים מקודם לפרסום ביד 2
ירושלים	פינס	16.6.24	דירה	58		מכרז שכירות נסגר ללא מציעים מקודם לפרסום ביד 2
ירושלים	פינס	16.6.24	דירה	53.4		מיועד לפרסום מכרז שכירות
ירושלים	יפו	10.8.25	דירה	61		מיועד לפרסום מכרז שכירות

העיר	הרחוב	התקבל ביום	השימוש	השטח	השווי (בש"ח)	הסטטוס
ירושלים	הפלמ"ח	29.8.24	דירה	63	1,813,000	מיועד לפרסום מכרז שכירות
ירושלים	יפו	22.1.23	חנות	9+9		מיועד לפרסום מכרז שכירות
ירושלים	בעלי המלאכה	5.2.25	משרדים	1063	55,600	מיועד לפרסום מכרז שכירות
ירושלים	יפו		חנות	30		מיועד לפרסום מכרז שכירות
ירושלים	יפו	3.2.25	משרדים	99		מיועד לפרסום מכרז שכירות
ירושלים	יפו	15.5.24	משרדים	148		מיועד לפרסום מכרז שכירות
ירושלים	יפו	15.5.24	חנות	34+23+11		מיועד לפרסום מכרז שכירות
ירושלים	דוד המלך	15.7.25	משרדים	1000		מיועד לפרסום מכרז שכירות
ירושלים	יפו	15.7.25	משרדים	75 מ"ר	154,000	מיועד למכר, נכס שבו המדינה בשכירות מוגנת ומוכרת את זכויותיה
מעלות תרשיחא	בן גוריון	8.6.25	משרדים	110	1,546,000	מיועד לפרסום מכרז שכירות
נהרייה	ארלוזורוב	14.3.24	דירה	45	1,580,000	מיועד לפרסום מכרז מכר
נהרייה	המייסדים	30.6.16	שטח	1,665	9,000,000	מיועד לפרסום מכרז מכר
נוף הגליל	מנחם אריאב/ התבור 7	14.2.23	משרדים	233	2,727,000	מכרז שכירות נסגר ללא מציעים מקודם לפרסום ביד 2
צפת	הנשיא	29.11.23	משרדים	123	2,210,000	בקשת עיריית צפת להקצאת הנכס בפטור יעלה לוועדה

העיר	הרחוב	התקבל ביום	השימוש	השטח	השווי (בש"ח)	הסטטוס
קריית אתא	גיבורי הקריה	3.11.20	דירה	38.7	580,000	מכרז שכירות נסגר ללא מציעים מקודם לפרסום ביד 2
ראשון לציון	הרצל	5.3.23	דירה	53	1,100,000	מכרז שכירות נסגר ללא מציעים מקודם לפרסום ביד 2
רמת גן	ביאליק	3.9.24	חנות	392	17,500,000	מכרז שכירות נסגר ללא מציעים מקודם לפרסום ביד 2
תל אביב	שונצינו	30.12.24	משרדים	1744	23,000,000	דירור ממשלתי מעונין בנכס חזרה ממתינים לתשובה סופית
תל אביב	דיזנגוף	19.7.23	חנות	160	5,430,000	מכרז שכירות נסגר ללא מציעים מקודם לפרסום ביד 2
תל אביב	יהודה הימית	3.4.24	משרדים	328	2,450,000	מכרז שכירות נסגר ללא מציעים מקודם לפרסום ביד 2
תל אביב	חובבי ציון	2.3.25	דירה	38	2,047,000	מכרז שכירות נסגר ללא מציעים מקודם לפרסום ביד 2
תל אביב	ויזל	28.5.25	דירה	65		מכרז שכירות נסגר ללא תוצאות מפורסם ביד 2
תל אביב	יהודה הימית	28.1.25	מחסן	283	5,184,000	מכרז שכירות נסגר ללא מציעים מקודם לפרסום ביד 2
תל אביב	ויצמן	9.6.24	משרדים	174	5,300,000	מיועד לפרסום מכרז שכירות
תל אביב	קלאוזנר		הטלויזיה החינוכית בעבר ואולפנים	11,000		אולפנים מושכר ורשות החדשנות במקום. יתרת השטח מיועדת למכרז
תל אביב	זיבוטינסקי	20.5.25	דירה	42	3,030,000	מיועד לפרסום מכרז שכירות
תל אביב	אשתורי הפרחי	5.5.25	מסחר	73	3,766,000	מכרז שכירות נסגר ללא מציעים מקודם לפרסום ביד 2

העיר	הרחוב	התקבל ביום	השימוש	השטח	השווי (בש"ח)	הסטטוס
חולון	קדושי קהיר	25.8.25	משרדים	612.9	9,538,000	מיועד לפרסום מכרז שכירות
אשקלון	בן גוריון	1.11.22	דירה	125	1,630,000	מיועד לפרסום מכרז מכר

המקור: מינהל הדיור.