

משרד הבינוי והשיכון

אסדרה בנושא בתי דיוור ציבורי לקשישים

תקציר

רקע כללי

הזכות לדיוור נאות מוכרת במשפט הבין-לאומי, בהצהרות ובאמנות של האו"ם שגם ישראל חתומה עליהן, כאחת מזכויות האדם. אחד הפתרונות לדיוור שהמדינה מציעה לקשישים עצמאיים בתפקודם, חסרי דירה ומעוטי הכנסה, העומדים בתנאי זכאות שנקבעו, הוא מגורים בבתי דיוור ציבורי לקשישים. בבתי אלה הקשישים מתגוררים ביחידות דיוור בתמורה לדמי שכירות סמליים יחסית לדמי שכירות בשוק החופשי, בסביבה מוגנת וכחלק מהקהילה.

סוגיית הדיוור של אוכלוסיית הקשישים במדינה מושפעת בין היתר מתהליך הזדקנות האוכלוסייה בישראל. לתהליך זה השלכות דמוגרפיות, חברתיות וכלכליות נרחבות, והן דורשות היערכות ברמת התכנון הלאומי, ובכלל זה התאמה של הסדרי הדיוור לאוכלוסייה זו. ואכן, בשנים האחרונות גברה בישראל המודעות למגמה של הזדקנות האוכלוסייה ולצורך להיערך ברמה האסטרטגית של כלל המדינה. ביוני 2015 קבעה הממשלה שההיערכות להזדקנות האוכלוסייה היא סוגיה אסטרטגית ממשלתית¹.

האחריות לתת פתרונות דיוור ציבורי לקשישים "ותיקים" מוטלת על משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) והאחריות בהקשר זה כלפי קשישים עולים מוטלת על משרד העלייה והקליטה (להלן - משרד הקליטה). משרד השיכון אחראי על 115 בתי דיוור לקשישים, שמתגוררים בהם כ-13,000 קשישים (כ-90% מהדיירים בבתי אלה עלו ממדינות חבר העמים לשעבר). משרד הקליטה אחראי על 73 בתי דיוור שמתגוררים בהם כ-12,900 קשישים. את בתי הדיוור לקשישים מפעילות חברות ממשלתיות ופרטיות שהתקשרו בהסכמים עם משרדי הממשלה. בבתי אלה ניתנים לדיירים שירותי אב או אם בית, שירותי אחזקה וניקיון של השטחים הציבוריים, ובחלק מהבתים גם שירותים של עובד סוציאלי ושל רכז חברתי. כל משרד מנהל רשימת זכאים נפרדת, לפי תבחינים שקבע, אך מאגר הדירות משותף לזכאי שני המשרדים.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד ספטמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את נושא בתי הדיור הציבורי לקשישים. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: מיפוי צרכים, משך ההמתנה לקבלת דירות, הפעולות שננקטו להרחבת המענים לזכאים, סוגיות בהפעלת בתי הדיור והפיקוח עליהם. בנוסף, נבדקו שיתוף הפעולה וחלוקת האחריות בין משרד השיכון למשרד הקליטה בתחום זה. הביקורת נעשתה במשרד השיכון, במשרד הקליטה ובחברות עמידר² ושקמונה³. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר ובמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה).

הליקויים העיקריים

אי-מיפוי צרכים

משרד השיכון ומשרד הקליטה לא ביצעו בשנים האחרונות, במשותף או כל אחד בתחומם, מיפוי של הצרכים בתחום בתי הדיור הציבורי לקשישים על בסיס הנתונים שבידיהם. כך, בין היתר, משרד השיכון לא ביצע סקר שביעות רצון דיירים כדי לבחון את איכות השירות בעיני הדיירים ולקבל מידע וכלים לשיפור המענים הקיימים ולתכנון מושכל שלהם בעתיד, ומשרד הקליטה ביצע סקר כזה בפעם האחרונה בשנת 2002, כלומר לפני יותר מ-15 שנה; המשרדים אינם מרכזים נתונים על משך זמן ההמתנה הממוצע עד קבלת דירה בחלוקה לאזורים גיאוגרפיים; המשרדים אינם מרכזים ומנתחים את המידע אשר להחלטות ועדות החריגים הדנות בבקשות של קשישים להקדים את כניסתם לבית הדיור, להגדיל את הסיוע שהם מקבלים בשכר דירה בעת ההמתנה, להחליף בית דיור וכדומה לצורכי הפקת לקחים.

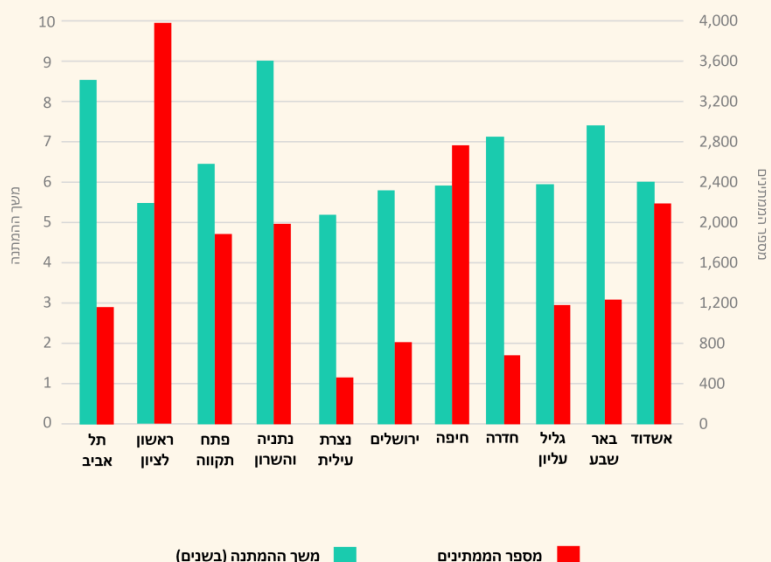
המתנה לדירות ופעולות להרחבת ההיצע

בתקופת הביקורת, כ-20,000 קשישים הזכאים לדיור ציבורי היו רשומים כמתנינים לדירה בבתי הדיור לקשישים - מהם כ-18,400 במשרד הקליטה וכ-1,300 במשרד השיכון. משך זמן ההמתנה הממוצע - במשרד השיכון כ-1.3 שנים ובמשרד הקליטה כשש שנים. להלן, בתרשים 1, זמן המתנה ממוצע (בשנים) במשרד הקליטה ומספר המתנינים לקבלת דיור ממנו בחלוקה למרחבים:

2 חברת עמידר היא החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ - חברה ממשלתית.

3 שקמונה - חברה ממשלתית-עירונית לשיקום הדיור בחיפה בע"מ.

תרשים 1: זמן ההמתנה הממוצע לדירות במרחבים של משרד הקליטה (בשנים)



על פי נתוני משרד הקליטה בעיבוד משרד מבקר המדינה

נמצא כי אף שזמני ההמתנה ממושכים, משרד השיכון ומשרד הקליטה לא הציבו יעדים עיתיים וכמותיים לקיצור תור הממתנים.

הממשלה קיבלה בשנים 2011 - 2014 שלוש החלטות⁴ הנוגעות להגדלת מלאי דירות הדיור הציבורי לאוכלוסיית הקשישים באמצעות בניית בתי דיור לקשישים במרכז ובפרפריה על קרקע המיועדת לשימוש ציבורי ("קרקע חומה") שבבעלות רשויות מקומיות, מוסדות לאומיים ובעלים פרטיים. במסגרת זו תוקצבה בנייה של עד 5,000 יחידות דיור. הועלה כי החלטות הממשלה בוצעו באופן חלקי בלבד: הוועדה הבין-משרדית שהוקמה לצורך קידום המיזמים אישרה להקים יחידות דיור לקשישים בהיקף של כ-70% (3,521) בלבד מהיקף הבניה שתוקצבה, זאת בשל הצעות מעטות; בנוגע לכ-29% (1,023) מיחידות הדיור שאישרה הוועדה הבין-משרדית, משרד הקליטה לא חתם על הסכמים לביצוע המיזמים, ובנוגע לכ-28% (1,000) מיחידות הדיור שאישרה הוועדה, משרד הקליטה מעריך שהסיכוי לממש את המיזמים נמוך.

משרד השיכון והחשב הכללי במשרד האוצר חתמו בדצמבר 2015 על הסכם התקשרות עם הסוכנות היהודית לבנייה של כ-2,650 יחידות דיור המיועדות לדיור ציבורי לקשישים על קרקעות בבעלות או בחכירה של הסוכנות היהודית בפריסה ארצית. בביקורת נמצא כי בנייתם של מרבית המיזמים שנכללו

⁴ החלטה מס' 3052 מ-27.3.11, החלטה מס' 4433 מ-18.3.12, החלטה מס' 2009 מ-12.9.14.

בהסכם רחוקה מסיום וכי הרוב המוחלט של יחידות הדיור לא יהיו זמינות לאכלוס גם בשנת 2021 - המועד האחרון לאכלוס כל המיזמים לפי ההסכם. העיכוב נובע מחסמים הנוגעים להליכי התכנון ולקבלת היתרי בנייה.

ליקויים בהפעלת בתי הדיור לקשישים ובפיקוח עליהם

נמצא כי הפיקוח של משרד השיכון על הפעלת בתי הדיור לקשישים לוקה בחסר רב: המשרד אינו מבצע ביקורת הנדסית בבתי הדיור בתדירות שקבע או בתדירות קבועה אחרת; המשרד אינו מבצע ביקורת אשר לאיכות שירותי הרווחה הניתנים בבתי הדיור; בשנת 2015 בחן משרד השיכון לאחרונה את ההתנהלות הכספית של החברות המפעילות באמצעות רואה חשבון, אך המלצות הבדוקים לא נבחנו, ומאז לא בוצעה בקרה נוספת. כפועל יוצא, ובהיעדר פיקוח של ממש, אין בידי משרד השיכון מידע וכלים לבחון את איכות החברות המפעילות ואת המידה שהן עומדות בתנאי ההסכם. הנפגעים מכך הם הדיירים הקשישים, אוכלוסייה מוחלשת. עוד נמצא כי בכמה בתים שחברת שקמונה מפעילה לא אויש תקן העובד הסוציאלי, כנדרש בהסכם ההפעלה, אף שבכמה מהבתים יש בעיות הדורשות מעורבות של עובד סוציאלי.

בהסכמי ההתקשרות שנחתמו בין החברות המפעילות למשרד השיכון נקבע כי החברות המפעילות יישאו בעלויות התחזוקה השוטפת של הבתים. יוצאות דופן פעולות של אחזקה מונעת, כאלה הנדרשות בין היתר לשמירה על יציבות הבניין ועל מערכותיו. פעולות אלו מתקצב משרד השיכון. הועלה כי כמה מהבתים תוחזקו באופן לקוי וכי יש ליקויים העלולים לפגוע בשלומם של הקשישים, בבטיחותם ובביטחונם, וכן ברכוש המדינה. יצוין כי בשנת 2016, על רקע בעיות באחזקת הבתים, החליט משרד השיכון לבדוק בפיילוט של 11 בתי דיור את הפעלת הבתים באמצעות מכרז מפוצל. בפיילוט הופרדו מכרזי ניהול הבתים ממכרזי התחזוקה. אולם המשרד לא הגדיר לוחות זמנים ואבני דרך לתכנון הפיילוט ולביצועו, ועד מועד סיום הביקורת המכרזים טרם פורסמו.

משרד הקליטה קבע בשנת 1997 דרישת סף לשטח הדירות, אולם יש מאות יחידות דיור ששטחן קטן מן הסף שנקבע.

פיצול האחריות בין משרדי הממשלה

אף שיש דמיון רב בין המשימות שבאחריותם ואף שהמשרדים משרתים אוכלוסייה דומה, הממשקים בין משרד השיכון למשרד הקליטה נוגעים בעיקר לעניינים שוטפים - אכלוס דירות פנויות והשתתפות בצוותים ובוועדות בין-משרדיות שעסקו בתחום הדיור הציבורי ובתחום הדיור לקשישים. ביתר

העניינים, כל משרד מתנהל באופן עצמאי. המשרדים לא בחנו את ההבדלים בסדרי עבודתם ולא בחנו חלופות לאיגום משאבים. ממילא גם לא נבחנה האפשרות העולה מתוך ראייה כוללת של הנושא, לקבוע חזון משותף ויעדים משותפים.

הצורך בהיערכות לעתיד

בעשורים האחרונים מתרחשים בישראל שינויים דמוגרפיים ותרבותיים, ובכלל זה, הזדקנות האוכלוסייה והעלייה בתוחלת החיים, והרצון של הקשישים להמשיך להתגורר בקהילה ולקבל בה את השירותים הדרושים להם, לפי בחירתם. בביקורת עלה כי לא ניתנה הדעת ברמה המערכתית לצרכים הצפויים בתחום הדיור הציבורי לקשישים למדיניות הרצויה בו.

ההמלצות העיקריות

על משרד השיכון ומשרד הקליטה למפות את צורכי הדיור של הקשישים הזכאים לדיור בבתי הדיור הציבורי שבאחריותם על סמך מכלול הנתונים הרלוונטיים. על בסיס מיפוי זה יש לבנות תוכנית סדורה לשיפור מערך הדיור הציבורי לקשישים ולהתאמתו לשינויים הדמוגרפיים הצפויים במדינה, לקבוע יעדים מדידים (כמה דירות דרושות בהווה וכמה יידרשו בעתיד, מיקומן הגיאוגרפי, גודלן ואפיוןן, קביעת סל שירותים מיטבי לדייר וכיו"ב), לוחות זמנים לביצוע ואילו משאבים דרושים למימוש התוכנית. כאמור, ראוי כי שני המשרדים יעשו עבודה זו יחד.

על משרדי הממשלה לפעול להסיר את החסמים המונעים את קידום של המיזמים להגדלת מלאי בתי הדיור הציבורי לקשישים: על משרד הקליטה בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר לבחון את המודל הכלכלי שנקבע בהחלטות הממשלה לבניית בתי דיור לקשישים על "קרקע חומה", ובכלל זה את הכדאיות הכלכלית שבבסיסה, כדי להגדיל את מספר המציעים ולזרז את בנייתן בפועל של יחידות הדיור. כמו כן, על משרד השיכון, משרד האוצר ומשרד הקליטה לרתום את הרשויות המקומיות הרלוונטיות למאמץ לקדם את המיזמים עם הסוכנות היהודית, בין היתר באמצעות הקמת צוותי חשיבה משותפים. צוותים אלו יוכלו למצוא מענים לצרכים של הרשויות המקומיות כדי להסיר את החסמים ולקדם הסכמים ייעודיים עם הרשויות המקומיות כדי למנוע דיחוי של מיזמים כאלה או הקפאה שלהם.

על משרד השיכון להגדיר בנוהל אילו סדרי פיקוח נדרשים בבתי הדיור לקשישים ולהקצות את כוח האדם ואת המשאבים הדרושים לביצוע פיקוח יעיל. בנוסף, על המשרד לקבוע סדרי עדיפויות ולוחות זמנים לתיקון בעיות התחזוקה בבתים כדי למזער את הסכנה ולקצר את משך הזמן שהדיירים חשופים אליה. בה בעת, על משרד השיכון לקדם את ביצוע הפיילוט שעליו

החליט בנוגע להפעלת בתי הדיור, לקבוע לוחות זמנים ואבני דרך לביצוע ולפרסם ללא דיחוי את המכרזים לניהול בתי הדיור לקשישים ולתחזוקתם.

על משרד השיכון ומשרד הקליטה, עם משרדים רלוונטיים כמו משרד האוצר, משרד הרווחה ומשרד הבריאות, לבצע עבודת מטה משותפת לבחינת המודל המיטבי להפעלת בתי דיור ציבורי לקשישים. במסגרת זו אפשר לבחון, בין היתר, את האפשרות לאחד את תפעול בתי הדיור הציבורי לקשישים ואת ניהול הממתינים במשרד אחד; לבדוק איזה סל שירותים יש לספק לדיירים ולבחון את מידת הצורך במעורבות מצד משרד הרווחה ומצד משרד הבריאות.

על משרד השיכון, הממונה על תחום הדיור הציבורי במדינה, לפעול לכך שהמדיניות הלאומית המתגבשת בנושא הזדקנות האוכלוסייה תכלול התייחסות לבתי הדיור לקשישים.

סיכום

בתי הדיור הציבורי הם אחד מפתרונות הדיור שהמדינה מספקת, באמצעות חברות ממשלתיות ופרטיות, לקשישים מעוטי יכולת, מרביתם עולים. על אסדרתם מופקדים משרד הבינוי והשיכון ומשרד העלייה והקליטה.

ממצאי דוח זה מצביעים על ליקויים בתפקודם של משרדים אלה כמאסדרים. על משרד השיכון ומשרד הקליטה לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח, ובכלל זה לקדם עבודת מטה משותפת שתכליתה לייעל את מערך בתי הדיור הציבורי לקשישים בישראל בראייה כוללת. בין היתר, עליהם לבחון את הצרכים בתחום, אם חלוקת האחריות בין שני המשרדים רלוונטית ויעילה ואם אפשר וצריך לאחד את הטיפול בנושא במשרד אחד. עבודה זו תשמש גם בסיס לגיבוש מדיניות ארוכת טווח הצופה פני עתיד בשים לב לתהליך הזדקנות האוכלוסייה ולמגמות הדמוגרפיות, שמטרתה להבטיח שהקשישים הזכאים לדיור ציבורי יממשו את זכותם בהתאם לצורכיהם.

מבוא

הזכות לדיוור נאות מוכרת במשפט הבין-לאומי, בהצהרות ובאמנות של האו"ם שגם ישראל חתומה עליהן כאחת מזכויות האדם⁵. גם בית המשפט העליון קבע לא אחת כי היעדר קורת גג עולה כדי פגיעה בכבודו של אדם, שהוא ערך חוקתי מוגן על פי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. עוד נקבע כי על המדינה לקיים מערכת שתבטיח "רשת מגן", לרבות מקום מגורים שהאדם יוכל לממש בו את פרטיותו ואת חיי המשפחה שלו⁶.

סוגיית הדיוור של אוכלוסיית הקשישים⁷ במדינה מושפעת בין היתר מתהליך הזדקנות האוכלוסייה בישראל. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף שנת 2017 נמנו עם אוכלוסיית הקשישים (בני 65 ויותר) כמיליון תושבים - כ-11.6% מכלל האוכלוסייה בישראל. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה חזתה שעד שנת 2040 יעלה שיעור הקשישים לכ-14% מהאוכלוסייה - כ-1.9 מיליון איש. כלומר, אוכלוסיית הזקנים כמעט תוכפל בשנים 2017 - 2040. לתהליך זה השלכות דמוגרפיות, חברתיות וכלכליות נרחבות, והן דורשות היערכות ברמת התכנון הלאומי, ובכלל זה התאמה של הסדרי הדיוור לאוכלוסייה זו. ואכן, בשנים האחרונות גברה בישראל המודעות למגמה של הזדקנות האוכלוסייה ולצורך להיערך ברמה האסטרטגית של כלל המדינה. ביוני 2015 קבעה הממשלה שההיערכות להזדקנות האוכלוסייה היא סוגיה אסטרטגית ממשלתית⁸.

יש כמה הסדרי דיוור עיקריים לקשישים עצמאיים בתפקודם⁹. מגורים בבית, בין אם בבעלות ובין אם בשכירות, הם הסדר הדיוור הנפוץ ביותר (כ-96% מאוכלוסיית הקשישים)¹⁰. הסדר אחר הוא בתי דיוור מוגן פרטיים¹¹. הסדר אחר, שנועד לקשישים חסרי דירה ומעוטי הכנסה, הוא מגורים בדירת דיוור ציבורי של המדינה במחיר מסובסד. במסגרת זו המדינה מציעה לאוכלוסיית הקשישים העומדים בתנאי הזכאות (כמפורט להלן) בין היתר מגורים בבתי דיוור לקשישים. בתים אלה בנויים לרוב בבנייה רוויה. הקשישים, יחידים או זוגות, מתגוררים בהם

5 "הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם", סעיף 25, 1948; "האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות", סעיף 11 (1966), כ"א 1037, כרך 31, עמ' 205. ישראל אשררה את האמנה בשנת 1991.

6 בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס (3) 464 (2005). ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 165 (2015), "סיוע בדיוור לזכאים", עמ' 438.

7 קשיש בדוח זה מוגדר מי שהגיע לגיל פרישה כהגדרתו בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004.

8 החלטת ממשלה מס' 145 מיום 28.6.15.

9 זאת להבדיל מקשישים סיעודיים, הסובלים מפגיעה בתפקוד הפיזי, הקוגניטיבי או המנטלי והתלויים בעזרת הזולת לביצוע פעולות היום יום.

10 מטה הדיוור הלאומי, דוח הצוות הבין-משרדי לקידום פתרונות דיוור מוגן לאזרחים וותיקים (יולי 2018).

11 בית דיוור מוגן מוגדר בחוק הדיוור המוגן, התשע"ב-2012 כך: "מקבץ דירות המיועד למגורי דיירים, הבנוי במבנה אחד או בכמה מבנים סמוכים, שבו מציעים לדיירים, תמורת תשלום מצדם, שירותים נוסף על שירותי אחזקה, ניקיון או שמירה".

ביחידות דיור¹² בתמורה לדמי שכירות סמליים (300-400 ש"ח לחודש) יחסית למחירים הנהוגים בשוק החופשי, בסביבה מוגנת, כחלק מהקהילה.

האחריות לתת פתרונות דיור ציבורי לקשישים "ותיקים" מוטלת על משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) והאחריות בהקשר זה כלפי קשישים עולים מוטלת על משרד העלייה והקליטה (להלן - משרד הקליטה)¹³. משרד השיכון אחראי על 115 בתי דיור (המכונים במשרד השיכון "בתי גיל הזהב"), שמתגוררים בהם כ-13,000 קשישים ב-11,500 יחידות דיור. כ-12,000 (כ-90%) מהדיירים בבתים אלה עלו ממדינות חבר העמים לשעבר. משרד הקליטה אחראי על 73 בתי דיור (המכונים במשרד הקליטה "מקבצי דיור"), שמתגוררים בהם כ-12,900 קשישים ב-10,600 יחידות דיור. בסך הכול מתגוררים היום כ-26,000 קשישים בכ-22,100 יחידות דיור. בדוח זה בתי גיל הזהב ומקבצי דיור יכוננו "בתי דיור לקשישים".

תחום בתי הדיור לקשישים מוסדר בהנחיות פנימיות של המשרדים. משרד השיכון הסדיר את תנאי הזכאות לדיור בבתי הדיור לקשישים ואת סדר הקדימויות בנוהל "הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי". לפי הנוהל, לדיור זכאים יחידים או זוגות קשישים שהם חסרי דירה ודיירי השיכון הציבורי המתקיימים מקצבת זקנה ומהשלמת הכנסה של המוסד לביטוח לאומי, עצמאיים בתפקודם. למשרד הקליטה יש נוהל מקביל לעולים - "זכאות והקצאת דיור ציבורי לעולים" ומפורטים בו תנאי הזכאות הללו. עוד נקבע בו כי זכאי משרד הקליטה נדרשים להחזיק תעודת זכאות מתאימה מטעם משרד השיכון. כל משרד מנהל רשימת זכאים נפרדת, אך מאגר הדירות משותף לזכאי שני המשרדים. ככלל, הקצאת הדירות הפנויות לזכאים נחלקת בין שני המשרדים ביחס של 50%-50% בבתים הקיימים וביחס של 25% לזכאי משרד השיכון אל מול 75% לזכאי משרד הקליטה בבתים חדשים.

כל אחד משני משרדי הממשלה הללו מפעיל את בתי הדיור שבאחריותו על פי מודל אחר. כמחצית מהבתים שבאחריות משרד השיכון הם בבעלות המדינה. בתים אלו מנוהלים ומתוחזקים בידי חברות ממשלתיות¹⁴ ובידי חברות פרטיות שנבחרו במכרז. חלק מהבתים האחרים שבאחריות משרד השיכון הם בבעלות הסוכנות היהודית. בתים אלו מפעילה בהתקשרויות פטורות ממכרז עמיגור ניהול נכסים בע"מ - חברה בת של הסוכנות (להלן - עמיגור). שאר הבתים שבאחריות משרד השיכון הם בבעלות המדינה אך שימשו בעבר לדיור ציבורי "רגיל" והוסבו לבתי דיור לקשישים. את הבתים הללו מנהלת בפטור ממכרז חברת עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (להלן - עמידר). עמידר היא חברה ממשלתית, והמדינה שולטת בה שליטה מלאה. כל מפעילי הבתים שבאחריות משרד השיכון נדרשים לספק סל שירותים הכולל: שירותי אם או אב בית, אחזקה, שמירה, ניקיון בשטחים ציבוריים, אולם לפעילות ציבורית, שירותי

12 בכל בית 80-200 יחידות דיור המיועדות ליחיד (25 מ"ר) או לזוג (36 מ"ר). בכל דירה חדר או שניים, שירותים, מקלחת ומטבחון. בבתי הדיור יש שטחים ציבוריים, גינה ומועדון.

13 משרד הקליטה מסייע לעולים בזכאות לדיור ציבורי ב-15 השנים שלאחר העלייה לישראל אך אין מגבלת זמן על הטיפול בזכאותם של עולים קשישים, ובלבד שמתקיימים תנאי הזכאות.

14 חברות עמידר ושקמונה - חברה ממשלתית-עירונית לשיקום הדיור בחיפה בע"מ.

עבודה סוציאלית, רכו חברתי וכן פעילות חברתית - חוגים, שיעורים, טיולים ועוד. תקציב משרד השיכון להפעלת בתי הדיור לקשישים לשנת 2017 היה כ-75 מיליון ש"ח.

את בתי הדיור לקשישים משרד הקליטה שוכר לצורך שיכון הקשישים בהסכמים ארוכי טווח. בהתקשרויות אלה עמידר פועלת כשלוחה מוסמכת של המשרד – היא אחראית על חתימת חוזים, פיקוח ובקרה על ביצוע תנאי החוזה וניהול מעקב אחר האכלוס והתשלומים. בניגוד למודל של משרד השיכון, מפעילי הבתים שבאחריות משרד הקליטה נדרשים לספק לדיירים בעיקר שירותי ניהול ותחזוקה. אין הם נדרשים להעסיק עובד סוציאלי, אב או אם בית ורכו חברתי. תקציב משרד הקליטה לשכירות מקבצי דיור ומרכזי קליטה¹⁵ לשנת 2017 היה כ-434 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד ספטמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את נושא בתי הדיור הציבורי לקשישים. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: מיפוי צרכים, משך ההמתנה לקבלת דירות, הפעולות שננקטו להרחבת המענים לזכאים, סוגיות בהפעלת בתי הדיור והפיקוח עליהם. בנוסף, נבדקו שיתוף הפעולה וחלוקת האחריות בין משרדי השיכון למשרד הקליטה בתחום זה. הביקורת נעשתה במשרד השיכון, במשרד הקליטה ובחברות עמידר ושקמונה. בדיקות השלמה נעשו באגף התקציבים במשרד האוצר ובשירות לאזרחים ותיקים שבמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה).

אי-מיפוי צרכים

כדי שמשרד השיכון ומשרד הקליטה יוכלו לממש בצורה מיטבית את אחריותם לאסדרת מערך בתי הדיור הציבורי לקשישים ולטיפול נאות בדיירים עליהם להחזיק במיפוי מקיף של הצרכים של אוכלוסיית היעד, לטווח קצר ולטווח ארוך, על בסיס מכלול הנתונים הרלוונטיים. על בסיס המיפוי יהיה אפשר לגבש מדיניות לאסדרת בתי הדיור הציבורי לקשישים ולניהולם ולקבוע תוכנית עבודה למימושה בתוך התייחסות לסדרי התקשרויות, הצטיידות, פיקוח ובקרה, תחזוקה וכיו"ב. תוכנית כאמור צריכה לכלול לוחות זמנים, אבני דרך ויעדים מדידים רלוונטיים ליישומה, וכן הקצאת תקנים ותקציבים הדרושים לשם כך¹⁶.

יצוין כי לכל משרד מאגר מידע הכולל בין היתר נתונים על מלאי הדירות שבבתי הדיור הציבורי לקשישים שבאחריותו, על מספר הדירות הפנויות, על

15 בתקציב נכללים דמי שכירות לארבעה מרכזי קליטה.

16 **מדריך התכנון הממשלתי** (ספטמבר 2010).

משרד השיכון ומשרד הקליטה לא ביצעו בשנים האחרונות, במשותף או כל אחד בתחומו, מיפוי של הצרכים בתחום בתי הדיור הציבורי לקשישים

מאפייני הזכאים הממתינים לדיור (גיל, מקום מגורים, מצב משפחתי, זמן המתנה וכדומה), על מספר הממתינים בחלוקה לפי מחוזות ויישובים ועל תלונות דיירים. מידע זה ומידע מהדיירים על צורכיהם יכולים לשמש יחד בסיס לביצוע מיפוי כאמור.

בביקורת נמצא כי משרד השיכון ומשרד הקליטה לא ביצעו בשנים האחרונות, במשותף או כל אחד בתחומו, מיפוי של הצרכים בתחום בתי הדיור הציבורי לקשישים על בסיס הנתונים שבידיהם. כך, בין היתר, משרד השיכון לא ביצע סקר שביעות רצון דיירים כדי לבחון את איכות השירות בעיני הדיירים ולקבל מידע וכלים לשיפור המענים הקיימים ולתכנן מושכל שלהם בעתיד, ומשרד הקליטה ביצע סקר כזה בפעם האחרונה בשנת 2002, כלומר לפני יותר מ-15 שנה; המשרדים אינם מרכזים נתונים על משך זמן ההמתנה הממוצע עד קבלת דירה בחלוקה לאזורים גיאוגרפיים; המשרדים אינם מרכזים ומנתחים את המידע אשר להחלטות ועדות החריגים הדנות בבקשות של קשישים להקדים את כניסתם לבית הדיור, להגדיל את הסיוע שהם מקבלים בשכר דירה בעת ההמתנה, להחליף בית דיור וכדומה לצורכי הפקת לקחים.

להשלמת התמונה יצוין כי בשנת 2016, על רקע בעיות בתחזוקת בתים, החליט משרד השיכון לבחון את שיטת ההתקשרויות עם החברות המפעילות, שלפיה החברה הזוכה אמונה גם על ניהול בית הדיור וגם על היבטי התחזוקה. המשרד החליט לבדוק בפילוט של 11 בתי דיור את האפשרות להפעיל את הבתים באמצעות מכרז מפוצל. בפילוט הופרדו מכרזי ניהול הבתים ממכרזי התחזוקה (ראו להלן). בנוסף, ביולי 2018 פרסם משרד השיכון תוכנית בשם "לגור בכבוד", שמטרתה להגדיל את מלאי הדיור המיועדות לדיור ציבורי. בפילוט ובתוכנית לא נכללו מיפוי של הצרכים בתחום בתי הדיור.

משרד השיכון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 כי "במהלך השנה האחרונה התקיימו דיוני מטה מקצועיים במסגרתם גובשו מסמכי מכרזים להפעלת בתי גיל זהב". מסמכי המכרז והפילוט מביאים לידי ביטוי את הלקחים והשיפורים הנדרשים בתחום. רבים מלקחים אלו מבוססים על תלונות שהגיעו למשרד. לעניין סקרי שביעות רצון מסר משרד השיכון כי בימים אלה הוא משלים הכנת מכרז בקרה, הכולל דרישה מספק השירות לבצע סקר שביעות רצון בקרב הדיירים.

משרד הקליטה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 כי הוא מטפל באופן שוטף בתלונות דיירים והוסיף (בתשובה מינואר 2019) כי מאז 2002 לא בוצעו סקרים מאחר שנציגי עמידר מבקרים בבתי הדיור באופן שוטף, והם בקשר ישיר עם העולים ונותנים מענה שוטף לכל בעיותיהם ושאלותיהם. כן השיב כי נציגי משרד הקליטה, ואף השרה עצמה, נמצאים בקשר עם העולים ומבקרים בבתי הדיור.



נכון ליולי 2018
כ-20,000 קשישים
ממתינים לדירה בבתי
הדיור לקשישים.
כ-2,400 מזכאי משרד
הקליטה ממתינים
יותר מעשר שנים

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הקליטה כי טיפול פרטני בתלונות דיירים אינו מספק נקודת מבט כוללת ומקיפה על קשיי הדיירים בבתי הדיור ועל צורכיהם.

על משרד השיכון ומשרד הקליטה למפות את צורכי הדיור של הקשישים הזכאים לדיור בבתי הדיור הציבורי שבאחריותם על סמך מכלול הנתונים הרלוונטיים. על בסיס מיפוי זה יש לבנות תוכנית סדורה לשיפור מערך בתי הדיור הציבורי לקשישים ולהתאמתו לשינויים הדמוגרפיים הצפויים במדינה, לקבוע יעדים מדידים (כמה דירות דרושות בהווה וכמה יידרשו בעתיד, מיקומן הגיאוגרפי, גודלן ואפיוןן, קביעת סל שירותים מיטבי לדייר וכיו"ב), לוחות זמנים לביצוע ואילו משאבים דרושים למימוש התוכנית. כאמור, ראוי כי שני המשרדים יעשו עבודה זו יחד.

המתנה לדירות

זה שנים יש פער בין מספר הזכאים לדירות בשיכון הציבורי במדינה ובין ההיצע הקיים של פתרונות דיור ציבורי בכלל¹⁷ ושל דיור ציבורי לקשישים בפרט. לעיתים, קשישים, בעיקר אלה המתגוררים באזורי ביקוש ומבקשים להמשיך להתגורר בסביבתם, ממתינים בתור במשך שנים עד אשר מתפנה יחידת דיור עבורם. לפעמים עד אשר מגיע תורם לאכלוס אין הם יכולים לנצל את זכאותם, אם משום שכבר אינם עצמאיים בתפקודם או, חלילה, מפני שנפטרו. הלכה למעשה, מרבית הקשישים הזכאים לא יזכו לממש את זכאותם¹⁸.

בתקופת הביקורת, יולי 2018, כ-20,000 קשישים הזכאים לדיור ציבורי היו רשומים כממתינים לדירה בבתי הדיור לקשישים. כ-18,400 מהם רשומים במשרד הקליטה¹⁹ וכ-1,300 רשומים במשרד השיכון²⁰. משרד מבקר המדינה עיבד את הנתונים ברשימות הממתינים של משרד הקליטה ושל משרד השיכון והעלה כי זמן ההמתנה הממוצע במשרד השיכון לקבלת דירה הוא כ-1.3 שנים וזמן ההמתנה הממוצע במשרד הקליטה הוא כשש שנים. להלן, בתרשים 2, זמן ההמתנה הממוצע של הקשישים שבטיפול משרד הקליטה.

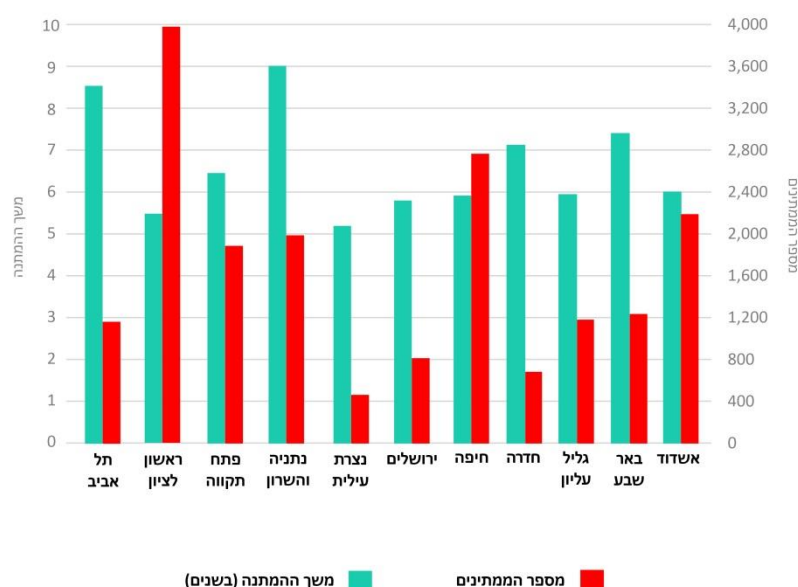
17 משרד השיכון, מצגת התוכנית "לגור בכבוד - מצילים את הדיור הציבורי" (יולי 2018). ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 165** (2015), "סיוע בדיור לזכאים", עמ' 444.

18 מסמך התייחסות של יחידת הסיוע המשפטי במשרד המשפטים לעניין דיוני הוועדות בנושא הדיור הציבורי בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת מ-9.7.18.

19 3,158 קשישים נוספים ממתינים לדירה בבתי הדיור נמצאים במצב של "הקפאת זכאות" מאחר שהם נכללים בתוכנית "שכירות ארוכת טווח" - הם שוכרים דירה לתקופה של חמש שנים לפחות ומקבלים סיוע מוגדל בשכר דירה.

20 משרד השיכון מנהל רשימות ממתינים נפרדות לפי ערים. לצורך חישוב משך ההמתנה איחד משרד מבקר המדינה את כל רשימות הממתינים.

תרשים 2: זמן ההמתנה הממוצע לדירות במרחבים של משרד הקליטה (בשנים)



על פי נתוני משרד הקליטה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עוד עולה מהנתונים כי כ-2,400 מזכאי משרד הקליטה ממתינים יותר מעשר שנים. 150 מהם ממתינים יותר מ-20 שנים. זמן ההמתנה במרכז ישראל ארוך יותר מאשר באזורים אחרים. למשל, בתל אביב, בנתניה ובשרון זמן ההמתנה הוא כתשע שנים. יצוין כי הגיל הממוצע של זכאי משרד הקליטה הממתינים לדירה הוא 78 שנים. כ-7,000 (39%) ממתינים הם בני יותר מ-80 שנים.

יצוין כי בתקופת ההמתנה לדיור הקשישים מקבלים סיוע בשכר דירה ממשרד השיכון (עולים מקבלים סיוע נוסף ממשרד הקליטה) לצורך שכירת דירה בשוק החופשי. ואולם, אין מדובר בתחליף מספק. ראשית, שכירת דירה בשוק החופשי כרוכה בהתמודדות מורכבת (איתור דירה מתאימה, העמדת בטוחות, ניהול משא ומתן עם משכירים וכדומה). התמודדות זו מורכבת עוד יותר במקרים של התדרדרות תפקודית. שנית, הסיוע בשכר הדירה מכסה רק חלק קטן משכר הדירה בשוק החופשי - גובה הסיוע בשכר דירה הניתן לקשישים, נכון לתקופת הביקורת, היה 660 - 1,700 ש"ח בלבד.

משרד הקליטה מסר בתשובתו כי תקופת ההמתנה במשרד הקליטה ארוכה יותר מזו שבמשרד השיכון מפני שמספר המטופלים גדול יותר. כן כתב: "ההתמודדות עם צמצום רשימת הממתינים מחייבת תקציבים גדולים ובניית פתרונות דיור שתקופת בנייתם מתארכת... לתקופה ארוכה מאד ובכפוף לכך שועדות התכנון יאשרו אותם". המשרד פעל לצמצום רשימת הממתינים באמצעות קידום החלטות ממשלה להקמת בתי דיור לקשישים בשיתוף עם

הרשויות המקומיות ומאוחר יותר גם עם יזמים פרטיים אך בשל קשיים תקציביים וקשיים בקידום התוכניות במוסדות התכנון 'הפרויקט לא זינק'. בנוסף, משרד הקליטה שותף לפעילות משרד השיכון ומשרד האוצר לבנייה של כ- 2,650 יח"ד באמצעות הסוכנות היהודית ועמיגור. עוד ציין בתשובתו כי כדי להקל את המצוקה הכלכלית של הקשישים המתגוררים בשכירות בשוק הפרטי הוא הצליח להגיע לסיכום עם משרד האוצר שלפיו כל יחידה משפחתית של קשישים תקבל מדי חודש תוספת סיוע - 300 ש"ח. התשלום ניתן רטרואקטיבית מיוני 2018.

משרד השיכון ציין בתשובתו כי הוא יזם את החלטת ממשלה מספר 4078 מיולי 2018 שהוחלט בה למנות צוות בין-משרדי (בראשות מנכ"ל המשרד), שעליו הוטל לגבש המלצות להגדלת מלאי הדיור הציבורי. נכון לינואר 2019 הצוות לא הגיש המלצות לממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד השיכון ולמשרד הקליטה כי לנוכח הפער שיש זה שנים בין מספר הממתינים לדירה למספר הדירות, היה נכון שיציבו יעדים עיתיים וכמותיים לקיצור תור הממתינים, אולם הדבר לא נעשה.

תבחינים לקביעת סדר קדימות בתור ההמתנה

כאמור, כ-18,400 ממתינים לדיור בבתי הדיור לקשישים רשומים ברשימת ההמתנה של משרד הקליטה ועוד כ-1,300 ממתינים רשומים ברשימות ההמתנה של משרד השיכון. המשרדים נבדלים זה מזה באופן קביעת סדר הקדימות. במשרד השיכון הקדימות נקבעת לפי תאריך הגשת הבקשה, ואילו במשרד הקליטה הקדימות נקבעת לפי תאריך העלייה. המשמעות המעשית היא שקשיש הממתין שנים בתור עלול למצוא את עצמו נדחק אחורה ברשימת ההמתנה משום שקשיש אחר שעלה לפניו הגיש בקשה מאוחר יותר להתגורר בבית דיור לקשישים. מצב זה יוצר אי-ודאות בקרב הקשישים הממתינים לפתרון דיור.

משרד הקליטה מסר בתשובתו כי "הקריטריון של תור הממתינים לפי תאריך העלייה הוא הפתרון המעשי. לא ניתן לקבוע תור אחר לפי גיל או מצב רפואי... ועדת חריגים נותנת מענה לקידום בתור של אלה שמצבם הרפואי החריג (משאר הקשישים)... לא ניתן לדלג מעל אנשים הממתינים בכיליון עיניים לפתרון דיור ולאשר לאלה הדומים להם באפיון ובמצב בריאות דומה שעלו אחריהם כאשר אלה שהגיעו קודם לארץ חיים תקופה ארוכה יותר בתנאים לא קלים של שכירות בשוק החופשי, החלפת מקום דיור והתמודדות בתשלומי השכירות מכל האחרים שהגיעו יותר מאוחר".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הקליטה כי מאחר שרוב הקשישים העולים, אלו המטופלים במשרד הקליטה, עלו לישראל לפני יותר מ-20 שנה, ומפני שהיום עולים לישראל פחות עולים מאשר בעת האמורה, יש מקום לבחון מחדש את התבחינים ולשקול תבחינים רלוונטיים נוספים לקביעת הקדימות בתור לדירת דיור ציבורי, דוגמת משך זמן ההמתנה.

מן הראוי שמשרד השיכון ומשרד הקליטה יבחנו יחד אם צריך להמשיך לנהל שתי רשימות ממתנים לפי תבחינים שונים לקביעת הקדימות או שאיחוד הרשימות לרשימה אחת, לפי תבחינים רלוונטיים, ייעל את הטיפול. ניהול רשימה מאוחדת כאמור אף ימנע את המצב הבלתי סביר שבו משך ההמתנה של הקשישים תלוי במשרד שהבקשה הוגשה בו.

משרד השיכון מסר בתשובתו כי "חלוקת הטיפול בין זכאים עולים לבין ותיקים נגזרת ממדיניות הממשלות לדורותיהן".

משרד הקליטה מסר בתשובתו כי "הצורך של הטיפול בעולים בשפתם, מנדט המשרד לטיפול בעולים בכל התחומים כולל נושא הדיור, כמות המטופלים ויכולת המשרד מבחינת הפריסה שלו ברוב הישובים בארץ [נותנים] מענה אמיתי לטיפול בקשישים העולים".

משרד מבקר המדינה שב וחוזר על המלצתו לבחון את נושא ההמתנה לדיור ציבורי בראייה מערכתית, ולעניין דוח זה - של הממתנים לבתי דיור לקשישים, כדי ליעל את הטיפול בנושא וכדי לשמור על שוויון בין הממתנים לדיור הציבורי. ראוי ששני המשרדים יבחנו בחינה מעמיקה את הנושא וישקלו לעדכן את תפיסת המענה לאותם זכאים.

פעולות להרחבת היצע הדיור

יישום חלקי של החלטות ממשלה

מאז שנת 2011 קיבלו ממשלות ישראל שלוש החלטות בנוגע להגדלת מלאי דירות הדיור הציבורי לאוכלוסיית הקשישים באמצעות בניית בתי דיור לקשישים במרכז ובפריפריה. להלן הפרטים על יישומן.

החלטת ממשלה מספר 3052 ממרץ 2011 בנושא דיור לקשישים עולים הזכאים לסיוע בשכר דירה: הממשלה החליטה, בשל מצוקת הקשישים העולים הזכאים לסיוע בשכר דירה וממתנים לדיור ציבורי, כי משרד הקליטה ומשרד השיכון יתקשרו עם רשויות מקומיות או עם מוסדות לאומיים (דוגמת הסוכנות היהודית). רשויות ומוסדות אלו מחזיקים בקרקעות שיועדו לשימוש ציבורי, וההתקשרות עימם מטרתה להקים בתי דיור לקשישים הזכאים לסיוע בשכר דירה. בתי הדיור לקשישים יוקמו בכפוף לתנאים שיגבשו משרד הקליטה

ומשרד השיכון להזמנת הצעות. ההצעות יתייחסו בין היתר להגדרת אזורי הביקוש, מספר יחידות דיור מינימלי למיזם, גודל מינימלי ליחידת דיור וכיו"ב. זאת ועוד, הממשלה הטילה על משרד הקליטה להקים ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל המשרד ונציגים ממשרד הקליטה, משרד השיכון, אגף התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר ומשרד ראש הממשלה לבחינת ההיתכנות הכלכלית והאיתנות הפיננסית של המיזמים המוצעים (להלן - הוועדה הבין-משרדית). בנוסף, הממשלה הנחתה את אגף התקציבים לתקצב הרשאה להתחייב בגין כל מיזם שתאשר הוועדה וזאת עד 5,000 יחידות דיור בכל המיזמים.

בנובמבר 2011 פרסם משרד הקליטה קול קורא המזמין רשויות מקומיות ומוסדות לאומיים המחזיקים בקרקעות שיועדו לשימוש ציבורי (להלן - קרקע חומה) להציע הצעות לבניית מתחמי דירות להשכרה לקשישים עצמאיים בתפקודם הזכאים לדיור ציבורי. בקול הקורא נקבע כי תקופת השכירות תהיה 20 שנה לפחות. תנאי הסף להצעות הם: מיזמים עד 200 יחידות דיור, בכל מיזם, בתמהיל של 60% דירות חדר אחד (בשטח שלא יפחת מ-25 מ"ר), והיתר דירות שני חדרים (בשטח שלא יפחת מ-36 מ"ר) עבור זוגות קשישים. בתמורה, משרד הקליטה ישתתף במימון עלות הבנייה עד סך של 110,000 ש"ח ליחידת דיור.

ביולי 2012 דנה הוועדה ב-12 הצעות שהוגשו בתגובה לקול הקורא ועמדו בתנאי הסף, והחליטה לאשר תשעה מיזמים שבהם 1,341 יחידות דיור בערים: אשדוד, בת ים, ראשון לציון, חיפה, כפר סבא, כרמיאל, קריית אונו, רחובות ותל אביב. יצוין כי לאחר אישור כל מיזם, אמור להיחתם הסכם בכפוף לכך שהמזיע ימציא אישורים, כגון אישור שהקרקע מיועדת לצורכי ציבור. לאחר חתימת ההסכם, ולפני שהמזיע מתחיל בבנייה, עליו להכין תוכנית לקרקע ולהגישה לאישור משרד הקליטה ולאחר מכן למוסדות התכנון.

מהבדיקה עולה כי נכון למועד סיום הביקורת, שש שנים לאחר שהוועדה הבין-משרדית אישרה את תשעת המיזמים, חתם משרד הקליטה על הסכמים לבניית בתי דיור לקשישים על קרקע חומה עם ארבע רשויות מקומיות בלבד - אשדוד, כפר סבא, קריית אונו וראשון לציון. במיזמים אלה נבנו 611 יחידות דיור בלבד, ובמועד הביקורת הן כבר אוכלסו. מיזמים אחרים לבניית 55% מיחידות הדיור שאושרו לא קודמו.

החלטת ממשלה מספר 4433 ממרץ 2012 בנושא הגדלת הסיוע הממשלתי בתחום הדיור ושמירת מלאי דיור ציבורי לזכאים: במרץ 2012 קיבלה הממשלה את החלטה מספר 4433 שעניינה הגדלת הסיוע הממשלתי בתחום הדיור ושמירת מלאי פתרונות דיור ציבורי לזכאים. בהחלטה נקבע תיקון להחלטת הממשלה מספר 3052, שלפיו הוועדה הבין-משרדית שהוקמה מכוח אותה החלטה תהיה מוסמכת לאשר, בכל אחת מהשנים 2012 - 2015, מתן מענק הקמה ל-1,000 יחידות דיור בשנה בגובה של עד 110,000 ש"ח ליחידת דיור. במקרים חריגים הוסמכה הוועדה הבין-משרדית לאשר לרשות מקומית תוספת למענק ההקמה בסך של עד 50,000 ש"ח ליחידת דיור. בהחלטה

הוקצה למתן מענקי ההקמה תקציב של 110 מיליון ש"ח לשנה ותקציב חרבי של 50 מיליון ש"ח לשנה.

במאי 2014 פרסם משרד הקליטה קול קורא שני באותה מתכונת, וכך הזמין רשויות מקומיות ומוסדות לאומיים המחזיקים בקרקע חומה להציע הצעות לבניית בתי דיור לקשישים עצמאיים. הקול הקורא התייחס לבנייה של עד 3,000 יחידות דיור.

מפרוטוקול מיוני 2014 של ועדת המכרזים שקיבלה את ההצעות עלה כי בתגובה לקול הקורא הוגשו עשר הצעות שעמדו בתנאי הסף. הוועדה דנה בהצעות בדצמבר 2014 והחליטה לאשר ארבע מהן, לבניית 638 יחידות דיור, בערים ירושלים, כרמיאל, ראשון לציון ורחובות.

מהבדיקה עולה כי נכון למועד סיום הביקורת, נחתמו הסכמים עם שתי רשויות מקומיות בלבד - כרמיאל ורחובות, לבנייה של 400 יחידות דיור בשני בתי דיור לקשישים. מיזמים אלה נמצאים עדיין בשלב התכנון ובשלב הוצאת ההיתרים לבנייה.

בשל ההיענות המצומצמת לשני הקולות הקוראים ומפני שהוועדה הבין-משרדית לא אישרה רבות מההצעות שהוגשו, החליטה הממשלה לתקן את החלטת הממשלה ממרץ 2012 ולהפנות את הקול הקורא גם לבעלים פרטיים של קרקעות שייעודן שימוש ציבורי, כמפורט להלן:

החלטת ממשלה מספר 2009 מספטמבר 2014 בנושא דיור לקשישים עולים הזכאים לסיוע בשכר דירה: הממשלה הטילה בהחלטה זו על משרד הקליטה לפנות בקול קורא גם לבעלים פרטיים של קרקעות שיועדו עד יום 31.12.14 לשימוש ציבורי התואם הקמת בתי דיור לקשישים. נקבע כי מענק ההקמה יינתן בהתאם לכללים שקבעה הממשלה בהחלטה 4433 ובכפוף להמצאת אישורים מהרשות המקומית שייעוד הקרקע מאפשר הקמת בתי דיור לקשישים ולהתחייבות הגורם הפרטי למנוע שינוי בייעוד הקרקע או הפקעה על ידי הרשות המקומית.

בנובמבר 2014 פרסם משרד הקליטה קול קורא שלישי באותה מתכונת, והזמין הן רשויות מקומיות ומוסדות לאומיים והן בעלי קרקע פרטית להציע הצעות למיזמים לבניית מתחמי דירות להשכרה לקשישים של עד 200 יחידות דיור. נקבע כי משרד הקליטה ישתתף במימון הבנייה במיזמים אלה בסכום של עד 110,000 ש"ח ליחידת דיור.

במענה לקול הקורא הוגשו 16 הצעות, בהן שלוש הצעות שהגישה חברת עמיגור לתוספת 55 יחידות דיור במתחמים שמשרד הקליטה כבר חתם עימה על חוזה בעקבות הקול הקורא הקודם, בערים כפר סבא, קריית אונו ותל אביב. הוועדה הבין-משרדית אישרה הצעות אלה בדצמבר 2014. אשר ל-13 ההצעות האחרות, מפני שחל עיכוב באישור תקציב המדינה לשנים 2015 ו-2016 ומפני שמשרד האוצר לא התחייב להשתתף במימון המיזמים, דחתה הוועדה את הדיון בהצעות שהוגשו עד שיתקבל תקציב למטרה זו. מאחר שבדיקת ההצעות

משרד הקליטה אישר **בשנים 2012 - 2014** **בנייה של 3,521** **יחידות דיור, אך** **בפועל הושלמה** **בנייתן של 611 יחידות** **דיור בלבד**

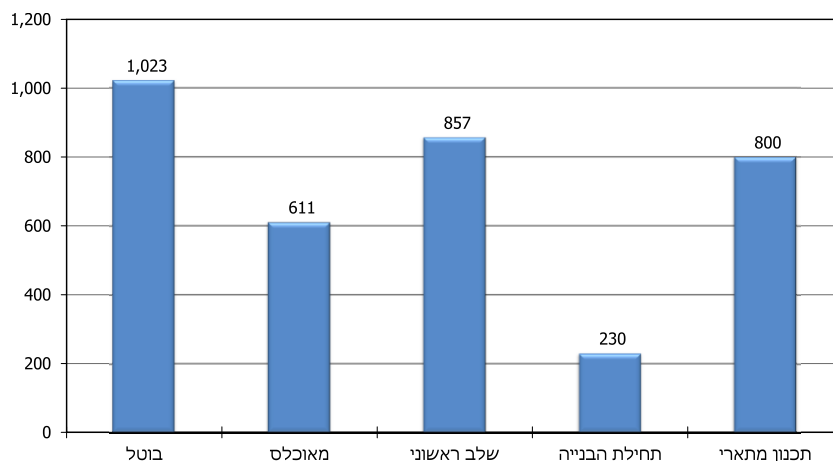
מורכבת ואורכת זמן ומאחר שההצעות התבססו על מודלים ועל תנאים כלכליים היכולים להשתנות במשך הזמן, פנה משרד הקליטה כמה פעמים למגיש ההצעות בבקשה להאריך את תוקף הצעותיהם. עד נובמבר 2016 נותרו בתוקף שבע הצעות בלבד. שש ההצעות האחרות לא נידונו מפני שהמציעים סירבו להאריך את תוקפן.

בינואר 2017 דנה ועדת המכרזים בשבע ההצעות שנותרו והכריזה על חמש הצעות זוכות לבניית 1,400 יחידות דיור בערים אשדוד, הוד השרון, נתניה, ראשון לציון ורחובות (200 יחידות דיור בכל עיר, למעט בראשון לציון, שאושר בה מיזם לבניית 600 יחידות דיור). בנוסף אושר באותו דיון מימון לתוספת של 57 יחידות דיור באשדוד ושל 30 יחידות דיור בכרמיאל, במיזמים שאושרו בקולות קוראים קודמים (בשנת 2012 ובשנת 2014 בהתאמה). בסך הכול אושרו 1,487 יחידות דיור, מהן 1,000 יחידות דיור על קרקע חומה בבעלות פרטית.

סמנכ"ל לדיור במשרד הקליטה מסר לצוות הביקורת באפריל 2018 כי מבין המיזמים שאושרו בקול הקורא האחרון נמצאות בהליכי בנייה רק 57 יחידות דיור, תוספת למיזם קיים באשדוד.

סטטוס בניית מתחמי דירות להשכרה לקשישים על קרקע חומה: בשלושת הקולות הקוראים שפרסם משרד הקליטה בשנים 2012 - 2014 הוא אישר בנייה של 3,521 יחידות דיור. כאמור, הושלמה בנייתן של 611 יחידות דיור בלבד. להלן, בתרשים 3, סטטוס הבנייה נכון למועד סיום הביקורת:

תרשים 3: סטטוס בניית מתחמי דירות להשכרה לקשישים



על פי נתוני משרד הקליטה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סמנכ"ל לדיור במשרד הקליטה מסר לצוות הביקורת באפריל 2018 כי להערכתו, בשל חסמים שונים, יש סיכוי נמוך לממש שלושה מהמיזמים שאישרה הוועדה: המיזם ברחובות לבניית 200 יחידות דיור, המיזם בהוד השרון לבניית 200 יחידות דיור והמיזם בראשון לציון לבניית 600 יחידות דיור. עוד מסר

כי לדעתו המודל הכלכלי של בניית דיור להשכרה לקשישים על קרקע חומה בבעלות פרטית אינו כדאי כלכלית לבעלים. לכן, משרד הקליטה מנהל בימים אלה משא ומתן עם אגף התקציבים במשרד האוצר בבקשה להעלות את מענק ההקמה לכ-200,000 ש"ח. אם יסכים לכך אגף התקציבים, משרד הקליטה יפרסם קול קורא לבניית 2,000 יחידות דיור נוספות.

כאמור, בהחלטות שקיבלה הממשלה בשנים 2011 - 2014 היא תקצבה בנייה של עד 5,000 יחידות דיור על קרקע חומה. ואולם, בפועל הוועדה אישרה להקים רק 3,521 יחידות דיור, שהם כ-70% מהתכנון שתוקצב, זאת מאחר שלא הוגשו די הצעות ומפני שכמה מההצעות שהוגשו לא עמדו בתנאי הסף. יתרה מכך, הפער בין מספר יחידות הדיור שקבעה הממשלה כצפי למספר יחידות הדיור שייבנו בפועל יהיה גדול יותר, שכן משרד הקליטה כלל לא חתם הסכמים לביצוע של כ-29% (1,023) מיחידות הדיור שאישר, ואשר ל-28% (1,000) מיחידות הדיור שאושרו, להערכת סמנכ"ל לדיור במשרד הקליטה, הסיכוי למימוש המיזמים נמוך.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הקליטה כי על אף הסמכות שהעניקה הממשלה בהחלטתה ממרץ 2012 לוועדה הבין-משרדית שבראשותו לאשר במקרים חריגים תוספת למענק ההקמה בסך של עד 50,000 ש"ח ליחידת דיור, ולמרות ההיענות הנמוכה לקולות הקוראים בשל הכדאיות הכלכלית הנמוכה ליזמים, הוועדה לא בחנה את האפשרות לאשר תוספת למענק כאמור. הוועדה הבין-משרדית לא בדקה אפוא אם הגדלת סכום המענק תביא להגדלת מספר ההצעות ואם עומדים לפני היזמים חסמים נוספים.

משרד הקליטה מסר בתשובתו כי נושא בניית פתרונות דיור לקשישים באמצעות הרשויות המקומיות על קרקע חומה נתקל בקשיים מפני שהישובים זקוקים לקרקע חומה לשימושים ציבוריים נוספים וכן מפני שההליכים בוועדות התכנון נמשכים זמן רב. המשרד השקיע מאמצים בקיצור הליכי התכנון והבנייה של מתחמי הדיור לקשישים, לרבות השתתפות כמשקיף בדיוני ועדות התכנון וקיום קשר ישיר בין שרת הקליטה לראשי הרשויות כדי לעודד אותם להגיש הצעות במענה לקול הקורא.

על משרד הקליטה והוועדה הבין-משרדית בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר לבחון את המודל הכלכלי שנקבע בהחלטות הממשלה. בין השאר עליהם לבחון מהי נקודת האיזון²¹ להגשת ההצעות כדי לקבוע את גובה התמריצים ואת הכדאיות הכלכלית של ההצעות. בבחינה יש לערב את נציגי הרשויות המקומיות כדי להגדיל את מספר המציעים ובסופו של דבר להביא לבנייה של יחידות דיור להשכרה לקשישים כדי לצמצם את תור הממתינים ואת משך זמן ההמתנה.

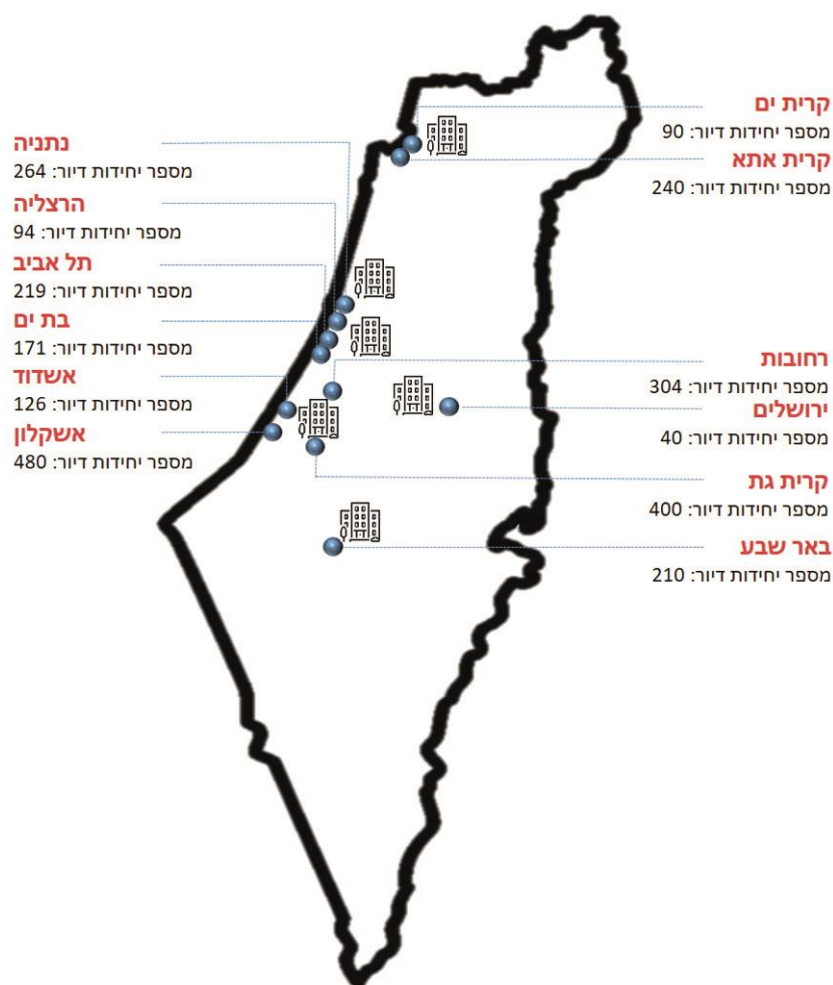
משרד הקליטה מסר בתשובתו כי "[הדבר] אכן מתבצע והיעד הוא שהמכרזים שיתפרסמו בשנת 2019 יתפרסמו במודל כלכלי מעודכן".

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו מדצמבר 2018: "בימים אלו נבדק האם החסמים לקידום הפרויקטים נובעים מבעיות כלכליות, או שקיימים חסמים אחרים בגינם פרויקטים אלו לא יוצאים אל הפועל".

הסכם עם הסוכנות היהודית לבניית יחידות דיור להשכרה לקשישים

במסגרת פעולות הממשלה ליישום החלטותיה בנושא דיור לקשישים וכחלק מקידום פתרונות הדיור לזכאים לסיוע ממשלתי חתמו משרד השיכון והחשב הכללי במשרד האוצר בדצמבר 2015 על הסכם התקשרות עם הסוכנות היהודית לבנייה של כ- 2,650 יחידות דיור. כל יחידת דיור תהיה בגודל 30-40 מ"ר ותיועד לדיור ציבורי לקשישים. היחידות ייבנו על קרקעות בבעלות או בחכירה של הסוכנות היהודית ובפריסה ארצית, כמוצג בתרשים 4.

תרשים 4: פריסת יחידות הדיור שייבנו במסגרת ההסכם עם הסוכנות היהודית²²



על פי נתוני משרד השיכון בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לפי ההסכם, משרד השיכון ישתתף במימון של עד 50% מעלות הבנייה בפועל ובלא יותר מ-200,000 ש"ח ליחידת דיור. סך התקציב שהתחייב משרד השיכון להעמיד להשתתפות בבניית יחידות הדיור במיזם הוא 530 מיליון ש"ח. עוד נקבע בהסכם כי משרד השיכון יקים ועדת היגוי בראשות שר הבינוי והשיכון,

22 לפי הנתונים המוצגים בנספח להסכם בין משרד השיכון לסוכנות היהודית מיום 31.12.15 המתייחסים ל-2,638 יחידות דיור.

נכון ליולי 2018, מרבית המיזמים אינם מתקדמים בהתאם להסכם בשל התנגדות של רשויות מקומיות או של תושבים

נציג הסוכנות היהודית ומנכ"ל משרד השיכון ובהשתתפות נציגי משרד הקליטה ומשרד האוצר. תקופת ההתקשרות תהיה ל-20 שנים מיום האכלוס, ולמשרד השיכון תהיה אפשרות להאריך את ההסכם לשתי תקופות עוקבות של עשר שנים כל אחת - תקופה מצטברת של 40 שנים. בתקופת השכירות משרד השיכון יפנה זכאים לאכלוס ליחידות דיור בהתאם לכללי המשרד. שליש (1/3) מיחידות הדיור שיוקמו יוקצו לזכאי הדיור הציבורי של משרד הקליטה ושני שלישים (2/3) יוקצו לזכאי הדיור הציבורי של משרד השיכון.

חסמים למימוש ההסכם

בהסכם נקבעו רשימת המיזמים ומספר יחידות הדיור שייבנו בכל אחד מהם. צפוי שכמחצית מיחידות הדיור (1,243 יחידות דיור) יקבלו היתר בנייה בשנת 2016 ויאוכלסו בשנת 2019, והיתר (1,395 יחידות דיור) יקבלו היתר בנייה בשנת 2018 ויאוכלסו בשנת 2021. עוד נקבע כי הסוכנות היהודית תפעל לאתר עוד מקרקעין שאפשר להקים עליהם יחידות דיור בתיאום מראש עם המשרד ובאישורו, וכך רשימת המיזמים ומספר יחידות הדיור יעודכנו לפי הצורך. נמצא כי ביולי 2018 נכללו ברשימת המיזמים שניהלה חברת עמיגור עבור הסוכנות היהודית 17 מיזמים ב-11 ערים. מדובר בתוספת של 3,452 יחידות דיור, ובכלל זה הוגדל מספר יחידות הדיור בכמה מהמיזמים, נוסף מיזם בלוד (300 יחידות דיור) ובוטלו המיזמים בקריית אתא (240 יחידות דיור) ובקריית ים (90 יחידות דיור).

חברת עמיגור ציינה בתשובתה מדצמבר 2018 כי התוספת של יחידות דיור שברשימה צפויה לגדול ל-3,502 יחידות דיור משום שנוסף מיזם לבניית 240 יחידות דיור בפסגת זאב ובוטל מיזם לבניית 190 יחידות דיור בארמון הנציב (את המיזם ביטלה העירייה). עדכון זה טעון אישור של ועדת ההיגוי.

בדיקת קידום התכנון והבנייה של המיזמים לבניית דיור ציבורי לקשישים במסגרת ההסכם בין משרד השיכון לסוכנות היהודית העלתה כי נכון ליולי 2018, מרבית המיזמים אינם מתקדמים בהתאם להסכם. סיבה עיקרית לכך היא שכמה מהתוכניות לבנייה או להרחבה של מיזמים על קרקעות הסוכנות נתקלות בהתנגדות של רשויות מקומיות או של תושבים. לכן, לפי נתוני עמיגור, הליכי האישור הסטטוטורי של רוב המיזמים עדיין מתנהלים בוועדות התכנון המחוזיות והמקומיות. יוצאי דופן שני מיזמים (101 יחידות דיור בתל אביב ו-327 יחידות דיור באשקלון) שקיבלו היתר בנייה בשנת 2016, הוחל לבצעם, והם צפויים להתאכלס בשנת 2020 ובשנת 2023 בהתאמה, וכן מיזם (58 יחידות דיור באשדוד) שקיבל היתר במאי 2018 והוחל בהכנות לביצועו. להערכת עמיגור, יתר המיזמים (כ-3,000 יחידות דיור) צפויים לקבל היתר עד שנת 2021, ובנייתם צפויה להימשך ארבע שנים בממוצע.

להלן דוגמה למיזם שקידומו מתעכב: במסגרת ההסכם בין משרד השיכון לסוכנות היהודית הכינה חברת עמיגור תוכנית לתוספת של 111 יחידות דיור

לבית דיור קיים בהרצליה שיש בו 72 יחידות דיור באמצעות בניית אגף נוסף והוספת קומה. בסך הכול צפויות להיות במיזם 183 יחידות דיור. התוכנית הופקדה באוקטובר 2016 לאחר שאושרה בוועדה המקומית הרצלייה.

דיירי בית הדיור ותושבים המתגוררים בסביבה ובשכנות לה הגישו התנגדות לתוכנית המוצעת. להתנגדות הצטרפה גם הוועדה המקומית הרצליה בטענה כי יש לבחון היטב חלופות לתוכנית, לרבות איתור קרקע אחרת לבינוי בייעוד ציבורי.

באפריל 2017 דנה בנושא ועדת המשנה להתנגדויות בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה בתל אביב והחליטה לדחות את ההתנגדויות בדבר פגיעה באיכות החיים (בעיות הצללה, עומס תחבורה וצמצום שטחי ציבור) ולאשר את התוכנית. בהחלטתה ציינה הוועדה כי הטענות שהועלו בפניה מאופיינות כטענות NIMBY²³, שכן נדמה שהמתנגדים מברכים מאוד על הקמתו של בית דיור מוגן וערים לצורך הציבורי החשוב, אולם מבקשים שהוא לא ייבנה בקרבת בית מגוריהם או בעירם. הוועדה קבעה כי הבינוי והתכנון המוצעים בתוכנית ראויים תכנונית. לטענתה, היא שוקלת מגוון שיקולים רחבים לצד השיקולים התכנוניים הפיזיים, והיא רואה לנכון לציין בהיבט החברתי והתכנוני-עירוני כי חשוב מאוד לשלב את האוכלוסייה המבוגרת ברקמה העירונית, ולכן נכון למקם בתי דיור מוגן, כפי שמוצע בתוכנית זו, במרכזי הערים במרכז ישראל ולא רק בפאתיהן.

נכון ליולי 2018 טרם ניתן היתר בנייה למיזם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד השיכון ולחשב הכללי כי אף שנחתם עם הסוכנות היהודית עוד בדצמבר 2015 הסכם עתיר תקציב - כחצי מיליארד ש"ח - בנייתם של מרבית המיזמים רחוקה מסיום. הרוב המוחלט של יחידות הדיור לא יהיו זמינות לאכלוס גם בשנת 2021 - המועד האחרון לאכלוס כל המיזמים לפי ההסכם. בנסיבות אלה אפשר היה לצפות שהמשרדים יתנו דעתם על כך ויפעלו לסייע בקידום המיזמים.

משרד השיכון מסר בתשובתו כי הוא עוקב באופן הדוק ורציף אחר התקדמות בניית יחידות הדיור והעמידה בלוחות הזמנים במסגרת ועדת היגוי להסכם עם הסוכנות היהודית. ועדה זו מתכנסת כמה פעמים בשנה לדון בחסמים השונים ולמצוא דרכים להסירם. "תהליכי בניה, מטבעם, מזמנים מהמורות במעלה הדרך ואתגרים למול הוועדות המקומיות והמשרד פועל למול הרשויות המקומיות לזירוז תהליכים להוצאת היתרי בניה".

23 Not In My Back Yard - הוא כינוי להתנגדות של תושבים להקמת מוסד או מתקן חיוני בסמוך למקום מגוריהם מפני שהוא עלול, לטענתם, ליצור מטרד חברתי או סביבתי או להוריד את ערך נכסיהם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בנעשה עד כה אין די. על משרד השיכון, משרד האוצר ומשרד הקליטה לרתום את הרשויות המקומיות הרלוונטיות למאמץ הלאומי לקידום מיזמים אלה, בעיקר באזורי ביקוש, בין היתר באמצעות הקמת צוותי חשיבה משותפים להסרת החסמים ומתן מענים לצרכים של הרשויות המקומיות. עליהם אף לשקול לקדם הסכמים ייעודיים עם הרשויות המקומיות כדי למנוע דיחוי של מיזמים או הקפאה שלהם. על הרשויות המקומיות לפעול ברוח זו וליצור שיתופי פעולה פוריים עם משרדי השיכון, הקליטה והאוצר כדי לממש את הזכות של הקשישים לדיוור נאות בלי לפגוע באינטרסים הפנים-עירוניים.

ליקויים בהפעלת בתי הדיוור לקשישים ובפיקוח עליהם

כאמור, חברות ממשלתיות ופרטיות התקשרו עם משרד השיכון ומשרד הקליטה בהסכמים להפעלת בתי הדיוור הציבורי לקשישים, תחזוקתם וניהולם. האצלת הסמכות להפעלת שירותים ציבוריים מחייבת את משרדי הממשלה לפקח על התנהלותם של הגורמים שלהם הואצלה הסמכות להפעיל את השירותים כדי לוודא שהמטרות והאינטרסים הציבוריים שבבסיסו מתגשמים. כמו כן, לפי סדרי מינהל תקין, מתבקש כי משרדי הממשלה, כגוף מממן, יבצעו מעקב שיטתי אחר יישומם של ההסכמים ויבקרו אותם²⁴. לפיכך, על משרד השיכון ומשרד הקליטה להבטיח כי יש בידיהם הכלים הנאותים לפקח ביעילות על ההפעלה, הניהול והתחזוקה של בתי הדיוור הציבורי לקשישים וכי כלים אלה מיושמים באופן מיטבי. יצוין כי חשוב לפקח ביעילות על תחזוקת הבתים, על תנאי המחיה ועל סל השירותים לדייר מפני שבבתים מתגוררת אוכלוסייה חלשה, שרובה אף אינה שולטת בשפה העברית, ולפיכך דיירים אלו עלולים להתקשות להתלונן ולהתריע על בעיות וליקויים ולעמוד על זכותם שיתוקנו מהר ובאופן ראוי.

בביקורת בדק משרד מבקר המדינה היבטים בסדרי הפיקוח, הבקרה וההפעלה של בתי הדיוור שבאחריות משרד השיכון ומשרד הקליטה. להלן הממצאים:

24 ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 164** (2014), "היבטים בפעולות הממשלה לעידוד העלייה", עמ' 1228.

משרד השיכון

ליקויים במערך הפיקוח

1. **מתווה הפיקוח:** משרד השיכון הגדיר את מערך הפיקוח והבקרה על 115 בתי הדיור לקשישים שבאחריותו בהסכמי ניהול והפעלה שחתם עם המפעילים. בהסכמים אלו נקבע כי הפיקוח יכלול: ביקורת הנדסית (אחזקה) פעמיים בשנה לפחות, ביקורת שוטפת באמצעות ועדות ניהול בראשות נציג משרד השיכון מדי חצי שנה, ביקורת ניהול והפעלה כספית באמצעות רואה חשבון מטעם משרד השיכון וביקורת "תפעול חברה ורווחה" הנוגעת לפעילות העובד הסוציאלי בסיוע לקשישים ולצוות ולפעילויות החברתיות בבתי הדיור. בהסכמים הובהר כי ביקורות אלה "משמשות לצורך דירוג ומתן ציונים לאיכות הניהול של החברה המפעילה... ולהערכה מטעם הגורמים המקצועיים במשרד".

עולה כי המשרד אינו מבצע ביקורת הנדסית (אחזקה) בבתי הדיור פעמיים בשנה ואף לא בתדירות קבועה אחרת. בפועל, בקרה הנדסית על מצב התחזוקה מתבצעת רק כאשר מפעילי הבתים מצביעים על בעיית תחזוקה שבגין תיקונה המשרד מתבקש לאשר תוספת תקציב. יצוין כי המשרד גם לא ביצע בשנים האחרונות סקר מבנים אף שהדבר דרוש לצורך תכנון תקציב התחזוקה וקביעת סדרי העדיפויות לניצולו.

אומנם המשרד לא קבע תדירות לביצוע ביקורת כספית, אך נמצא שהפעם האחרונה שנעשתה ביקורת כספית באמצעות רואה חשבון על ההתנהלות הכספית של החברות המפעילות ועל המידה שהן עומדות בתנאי ההסכם נעשתה בשנת 2015 והוגשה למשרד בינואר 2017. בביקורת זו נמצאו מגוון ליקויים בכמה מהבתים, ובהם: חריגות כספיות (ניצול כספים לצורך תחזוקה מעבר לכספים שאישר משרד השיכון), אי-איוש של משרת העובד הסוציאלי ושל משרת אב או אם הבית בהיקפי המשרה הנדרשים לפי ההסכם, היעדר אישורים נדרשים להפעלת הבתים (אישור התחברות למגן דוד אדום או למוקד מצוקה, אישור על תחזוקת מעליות), גביית סכומים ביתר מדיירים ללא אישור מראש ממשרד השיכון וחריגות בהעברת דמי השכירות למשרד השיכון. אף על פי כן, המשרד לא דן בממצאי הביקורת, לא בחן את הליקויים שהועלו בה, וממילא לא פעל לתיקונם. מאז גם לא בוצעה בקרה נוספת.

נוסף על כך עולה כי מאז שמשרד הרווחה חדל לסייע למשרד השיכון לפקח על שירותי הרווחה והחברה בבתי הדיור לקשישים (ראו להלן), הפסיק משרד השיכון לבקר את איכות שירותי הרווחה הניתנים בבתי הדיור.



משרד השיכון אינו
מפקח על הפעלת
בתי הדיור לקשישים
לפי המתווה שקבע,
ואין בידיו כלים
לבחינת איכות
החברות המפעילות
ומידת עמידתן בתנאי
ההסכם

למעשה, הפיקוח של משרד השיכון על התנהלות בתי הדיור מתמצה בפועל בהשתתפות של נציג המשרד בוועדות ניהול שמתקיימות בכל בית מדי חצי שנה. בוועדות אלו צוות הבית מדווח לנציג המשרד על פעילויות חברה ותרבות שקיימו, על ליקויי תחזוקה ולעיתים על בעיות הנוגעות לדיירים מסוימים. אין זה כלי פיקוח יעיל על איכות הניהול, על איכות השירותים הניתנים לדיירים או על תחזוקת הבתים, ואין ביקורת זו יכולה לשמש בסיס בלעדי ל"דירוג ומתן ציונים" למפעילים, הליך שממילא אין המשרד מקיים. יתרה מכך, היות שהמשרד לא קבע מתכונת אחידה לדיווח בוועדות הניהול, כל מפעיל מתעד את דיוני ועדות הניהול לפי דרכו. בהיעדר מתכונת אחידה, כזו הכוללת רשימת תיוג מובנית, אי אפשר להבטיח כי ועדת הניהול מתייחסת לכל ההיבטים הנדרשים וקשה להשוות בין הבתים של המפעילים השונים ולקבל תמונת מצב כוללת אשר לניהול הבתים ולהפעלתם כדי להסיק מסקנות רוחב ולהפיק לקחים. כמו כן, נציגי המשרד בוועדות הניהול אינם מוודאים כי המפעילים פועלים לתקן את הליקויים שהועלו בדיונים.

מהאמור לעיל עולה כי לא רק שמתווה הפיקוח שקבע המשרד על בתי הדיור לוקה בחסר, אלא שהפיקוח שהוא מבצע בפועל חלקי ובלתי מספק.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד השיכון כי לא רק שאין הוא מפקח על הפעלת בתי הדיור לקשישים מבחינה הנדסית, כספית ואיכותית, לכל הפחות, לפי המרכיבים שקבע, הרי שגם אין בידיו מידע וכלים לבחון את איכות החברות המפעילות ואת המידה שהן עומדות בתנאי ההסכם. כפועל יוצא, גם אם הוראות ההסכמים מופרות, אין מופעלת סנקציה נגד החברות המפעילות. ממצב זה נפגעים הדיירים הקשישים, אוכלוסייה מוחלשת, ובעקבות זאת גם אמן הציבור. זאת ועוד, השוואה בין המפעילים לפי איכות השירותים שהם מעניקים ודירוג שלהם היו יכולים לעודד תחרות ביניהם, לדרבן אותם לתקן ליקויים ולשפר את איכות הבתים שהם מפעילים. היעדרה של השוואה פוגע אפוא בציבור גם כיוון שנמנעת תחרות. הדבר חמור אף יותר מפני שמרבית החברות המפעילות פועלות בבתי הדיור במשך שנים ארוכות, מקצתן אף יותר מעשור, בלי שנבחן טיב השירותים שהן מספקות.

משרד השיכון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מקבל את הערת המבקר בנושא הבקרה ההנדסית. עוד ציין המשרד כי בימים אלו הוא משלים מסמכי מכרז למתן שירותי בקרה לפעילות מערך הדיור הציבורי, ובכלל זה בקרה על איוש התקנים, איכות השירותים ורמתם בהתאם לאמנת השירות המוגדרת בחוזה ההתקשרות עם חברות הניהול. המכרז יסייע למשרד להגביר את האכיפה והפיקוח ולוודא שמתקבלים מלוא השירותים שהחברות המפעילות מחויבות לספק בהתאם להסכמים.

2. **כוח אדם:** האחריות לתחום בתי הדיור לקשישים, לרבות לפיקוח עליהם, מוטלת על עובדת יחידה במשרד - מנהלת תחום בתי דיור גיל הזהב. תיאור תפקידה כולל: מעורבות בתחומי יזום מדיניות והתוויית קווי פעולה ובניהול בתי הדיור, גיבוש נהלים והנחיות לניהול הבתים, ניהול תהליכי הבקרה והמעקב אחר בתי הדיור, הנחיית משרד ראיית החשבון בבדיקת הניהול הכספי והתפעולי של החברות ובעמידתן בתנאי החוזה, ניהול מעקב אחר דוחות הביקורת הפיזית שהמפקחים ההנדסיים במחוזות מגישים בנוגע לבתים, אחריות על ניהול תקציב בתי הדיור, אחריות על עיבוד מידע ונתונים, הכנת מכרזים, השתתפות בניהול משא ומתן עם חברות הניהול, ריכוז ועדות המכרזים, אחריות לענות לפניות הציבור ועוד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד השיכון כי עליו לבחון אם היקף המשימות המוטלות על מנהלת תחום בתי דיור גיל הזהב מתאים לתקן אחד או שיש צורך להגדיר מחדש את המשימות ואת המשאבים הדרושים לצורך מילוי התפקיד בלי לפגוע במשימות הליבה, לרבות בפיקוח על החברות המפעילות את בתי הדיור.

משרד השיכון מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא שותף לעמדת המבקר שלפיה אין התאמה בין היקף המשימות והפעילות בתחום ניהול בתי גיל הזהב לתקינה הקיימת. לדבריו, המשרד פועל לצמצם את הפערים הנובעים מחוסר ההתאמה באמצעות קנייה של שירותים חיצוניים.

על משרד השיכון להגדיר בנוהל את סדרי הפיקוח הנדרש בבתיים ואת תדירותם ולהקצות את כוח האדם והמשאבים הדרושים לשם פיקוח יעיל. הסדרה כזו תסייע להבטיח את הזכות הבסיסית של קשישים זכאי הדיור הציבורי להזדקן בכבוד במקום מגורים ראוי, תבטיח פיקוח נאות על השירות שנותנות החברות המפעילות את בתי הדיור לקשישים ותקדם את הטיפול בליקויים שפורטו לעיל. על המשרד להסדיר גם את מרכיבי הדיווח הנדרשים בוועדות הניהול ואת אופן תיעוד דיוניהן. אשר לפיקוח על שירותי החברה והרווחה בבתיים, אומנם אין זה תחום הליבה המקצועי של משרד השיכון, אך היות שהוא בחר לספקם, ראוי שיפקח על מקצועיות השירות שדיירי בתי הדיור מקבלים בין באמצעות מינוי של עובד סוציאלי או בדרך מתאימה אחרת.

תחזוקה לקויה של בתי גיל זהב

תחזוקת הבתים – התחזוקה שנועדה לשמור את הקיים היא באחריות החברה המפעילה את הבית מכוח הסכמי ההתקשרות שנחתמו בינה ובין משרד השיכון. ההסכם מגדיר שני סוגי תחזוקה שבאחריות החברה המפעילה: "תחזוקה שוטפת", שמטרתה שמירה על תפקודם התקין של הבניין ושל רכיביו, על

בבתיים יש ליקויי תחזוקה הפוגעים באיכות החיים של הדיירים ואף מסכנים לעיתים סכנה ממשית את בריאותם ואת בטיחותם

חזותם ועל ערכם הכלכלי, וכן שמירה על הביטחון, הבריאות ואיכות החיים של המשתמשים בו. תחזוקה זו החברה המפעילה מחויבת לבצע במסגרת החוזה וללא תמורה נוספת; "תחזוקה שיטתית" היא אחזקה מונעת המבוצעת לפי תוכנית קבועה מראש וללא קשר לתקלות שוטפות, לרבות עבודות איטום ותיקונים לשמירה על יציבות המבנה ועל חזיתות הבית והחיפוי שלו. משרד השיכון מתקצב את התחזוקה השיטתית מתקציב ייעודי לאחר שההוצאה מאושרת במשרד. ביצוע התקציב בפועל של משרד השיכון לתחזוקה שיטתית היה בשנת 2016 כ-4.6 מיליון ש"ח ובשנת 2017 כ-4 מיליון ש"ח.

בביקורת נבדקו דוחות של ועדות ניהול שהתקיימו ב-17 בתי גיל זהב שבניהול חברת שקמונה ובחמישה בתי גיל זהב שבניהול חברה אחרת, פרטית (להלן - חברה א'). מהדוחות עולה שבבתיים יש ליקויי תחזוקה הפוגעים באיכות החיים של הדיירים ואף מסכנים לעיתים סכנה ממשית את בריאותם ואת בטיחותם.

חברת שקמונה: נכון ליולי 2018 ניהלה חברת שקמונה 17 בתי גיל זהב עבור משרד השיכון בערים שונות, ובהם 1,517 יחידות דיור. בביקורת נבדקו דוחות ועדות הניהול שהתקיימו בבתי גיל הזהב שבניהול החברה בתקופה דצמבר 2015 עד דצמבר 2017. אלו ליקויי התחזוקה שנמצאו:

בית גיל זהב בעפולה: במבנה 119 יחידות דיור של שני חדרים ומתגוררים בו 160 דיירים. בדוח ועדת ניהול ממאי 2016 ביקשה חברת שקמונה להחליף את מערכת הצנרת בבניין בשל בלאי גבוה וריקבון. היא חזרה על בקשתה בנובמבר 2017, אך משרד השיכון טרם אישר זאת. עוד עולה כי בדוח ועדת הניהול מנובמבר 2016 דווח שצריך לתקן את האספלט במגרש האחורי מפני שהקרע שקעה ונוצר בקע עמוק באספלט. בקע זה עלול לסכן את הדיירים. נכון לאוקטובר 2018, משרד השיכון לא אישר תקציב לטיפול בבעיה.

בית גיל זהב בנצרת עילית: במבנה 79 יחידות דיור ומתגוררים בו 107 דיירים. בדוח ועדת ניהול מנובמבר 2017 צוין כי מערכת המצוקה קרסה וכי טרם אושר תקציב להחלפתה אף שהבקשה להחליף את המערכת עלתה עוד בדוח ועדת ניהול מדצמבר 2014.

בית גיל זהב בחיפה: במבנה 82 יחידות דיור ומתגוררים בו 94 דיירים. בדוח ועדת ניהול מדצמבר 2017 צוין כי מערכת המצוקה בבניין אינה מתפקדת, ועלה כי החברה דרשה להחליפה עוד בדוח ניהול מדצמבר 2015, אך משרד השיכון לא אישר לכך תקציב.

חברת שקמונה מסרה בתשובתה מנובמבר 2018 כי דרשה ממשרד השיכון תקציבים לתיקון הליקויים, אך הם טרם אושרו.

חברה א': נכון ליולי 2018 ניהלה חברה א' שבעה בתי גיל זהב עבור משרד השיכון בפריסה ארצית. בביקורת נבדקו דוחות של ועדות ניהול בחמישה מן הבתים בתקופה ינואר 2017 עד יולי 2018. אלו ליקויי התחזוקה שנמצאו:

בית גיל זהב ברמת השרון: במבנה 106 יחידות דיור ומתגוררים בו 125 דיירים. בדוח ועדת ניהול ממרץ 2018 דווחו כמה בעיות תחזוקה: אריחי חיפוי הבניין נופלים ומסכנים את הדיירים; מערכת לגילוי אש אינה תקינה. אי אפשר לתקן את המערכת מאחר שהיא ישנה ואין עבורה חלקי חילוף - צריך להחליפה. יש

לציין כי בעיית נפילת האריחים צוינה בדוח ועדת ניהול מפברואר 2017 וכי על אף הסכנה לדיירים, היא לא טופלה במשך יותר משנה.

בית גיל זהב בנס ציונה: במבנה 103 יחידות דיור ומתגוררים בו 112 דיירים. בדוח ועדת ניהול שנכתב במרץ 2018 דווח שאריחים נופלים ממעטפת המבנה. נפילתם גורמת בעיות רטיבות בכמה מהדירות ומסכנת את הדיירים. בעיית תחזוקה זו עלתה בדוח ועדת ניהול מפברואר 2017 אך לא טופלה במשך יותר משנה. בדוח ועדת ניהול מספטמבר 2017 דווח שפרגולה רעועה ומתפרקת הנמצאת בחצר המבנה מסכנת את הדיירים. נכון לאוקטובר 2018 הפרגולה טרם תוקנה, ועדיין נשקפת סכנה לדיירים.

בית גיל זהב באשדוד: במבנה 131 יחידות דיור ומתגוררים בו 143 דיירים. בדוח ועדת ניהול ממאי 2018 דווח על בעיות תחזוקה במבנה. כמה מהן מסכנות את הדיירים ואת המשתמשים בבניין. כך, למשל, צוין כי מדרגות החירום חסומות עקב סכנת קריסה וכי הן מפגע בטיחותי; אין מערכת לכיבוי אש (ספרינקלרים) בדירות; משרד השיכון טרם אישר לתקן סדקים בגג, ובכמה דירות נגרמו בעיות רטיבות. ליקויים אלה כבר צוינו בדוח ועדת הניהול במאי 2017 אך טרם תוקנו, כלומר, אף שהותרע כבר לפני יותר משנה שדיירי הבניין חשופים לליקויי בטיחות, ליקויים שמקצתם מהווים סכנה של ממש, הליקויים לא תוקנו.

חברה א' מסרה בתשובתה מדצמבר 2018 כי הליקויים הועלו לפני הנהלת משרד השיכון לעיתים קרובות וכי בעקבות זאת ביקרו בבתים מהנדסים מטעם משרד השיכון. החברה העבירה למשרד השיכון מפרטים והצעות מחיר של ספקים לתיקון הליקויים, אך המשרד לא אישר אותם. החברה הוסיפה בתשובתה כי בית הדיור באשדוד נמצא קרוב יחסית לגבול עזה ואין בו מרחבים מוגנים. לדבריה, "ריצה למקלט בעת חירום על ידי קשישים בהיעדר מדרגות חירום אינה אפשרית ומהווה סכנה חמורה לדיירים".

תלונות על תחזוקת בתי דיור שטופלו בנציבות תלונות הציבור ובמשרד השיכון

גם מתלונות שהופנו לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה אפשר ללמוד על ליקויי תחזוקה בבתי הדיור. כך, למשל, בנובמבר 2015 פנה לנציבות תלונות הציבור דייר בית דיור בעכו והלין על כך שהבית אינו מתוחזק כראוי, ובפרט כי בזמן גשמים דולפים מים אל הדירות בסמיכות לכבלי חשמל באופן המסכן את הקשישים המתגוררים במבנה. במרץ 2016 דיווח משרד השיכון לנציבות תלונות הציבור כי הדליפה תוקנה וכי נציג המשרד סייר במבנה לשם ביצוע תיקונים נוספים. בביקורת נמצאו גם תלונות של דיירים בנושאי תחזוקה לקויה שהופנו ישירות למשרד השיכון. למשל, ביוני 2016 פנו זוג קשישים המתגוררים בבית דיור בערד למשרד השיכון והלינו על כך שבדירתם מפגעי בטיחות, בהם מדרגות מתנדנדות בכניסה לבית. לטענתם, המדרגות כבר גרמו לנפילה של אנשים. אף שהבדוק המוסמך לכך אישר לתקן את הליקויים, מועד השיפוף נדחה פעם אחר פעם.

משרד השיכון מסר בתשובתו כי "קיים בידי המשרד ריכוז של בעיות התחזוקה בבתי גיל הזהב בחלוקה על פי צרכי תחזוקה ובטיחות וכן אומדני עלות. בעיות בטיחות מטופלות בעדיפות עליונה במסגרת התקציב הקיים, ומרבית המשאבים העומדים לרשות המשרד בתחום זה מופנים לנושאים אלו. מתן מענה לכלל בעיות התחזוקה מחייב תקציב גבוה משמעותית מזה העומד לרשות המשרד. במסגרת הדיונים התקציביים השוטפים עם משרד האוצר אודות תקציבי התחזוקה של הדיור הציבורי, לרבות בתי גיל הזהב, המשרד מציף את הדרישות התקציביות בנושא באופן עקבי. מעת לעת מושגים סיכומים נקודתיים בנושא זה". עוד מסר משרד השיכון (בתשובה מינואר 2019) כי במאי 2018 אושר תקציב לתכנון מדרגות חירום ולהתקנת מערכות כיבוי אש בבית הדיור באשדוד.

תחזוקה לקויה של מערכות מרכזיות בבתיים עלולה לפגוע בראש ובראשונה בשלומם של הקשישים ובביטחונם, ואין זה סביר שליקויים אלה יזנחו ולא יתוקנו במשך שנים. על משרד השיכון מוטלת החובה להבטיח את זכותם הבסיסית של הקשישים להתגורר במקום מגורים ראוי בלי לסכן את בטיחותם ואת ביטחונם, וכן מוטלת עליו חובה לשמור על רכוש המדינה. ככל שהמשרד נתקל במגבלות תקציב עליו לקבוע סדרי עדיפויות ולוחות זמנים לתיקון הליקויים והמפגעים כדי למזער ככל האפשר את הסכנות ולקצר את משך הזמן שהדיירים חשופים אליהם. על המשרד לתת עדיפות לטיפול במפגעי בטיחות חמורים. עליו לתקנם מהר ככל האפשר, ולכל הפחות למצוא פתרונות זמניים עד תיקון מלא של הליקוי ולקבוע מקורות מימון לתיקון.

פיילוט לשינוי מתכונת ההפעלה של בתי דיור ציבורי לקשישים

61 מהבתים שבאחריות משרד השיכון הם בבעלות המדינה, ומנהלות ומתחזקות אותם חברות ממשלתיות וחברות פרטיות שזכו במכרז. בסוף שנת 2015 החליט מנכ"ל משרד השיכון כי צריך לבדוק את מכרזי ההפעלה לבתי הדיור. בספטמבר 2016 הגיש מנהל אגף נכסים וחברות למנכ"ל המשרד את מסקנות הצוות המקצועי שעמד בראשו בנושא תפיסת ההפעלה של בתי הדיור. בין היתר ציין שהמכרזים נכתבו לפני כ-20 שנים ובמשך השנים החמיר הבלאי את מצב המבנים ולכן צריך לשנות את מודל התחזוקה. מודל התחזוקה החדש צריך שיתחשב במצב הפיזי של המבנים ושיוגדרו בו שירותי התחזוקה והרווחה שיסופקו בבתיים. הצוות מיפה את הצרכים ההנדסיים לכל המבנים המנוהלים באמצעות מכרזים (61 מבנים, כאמור) וגיבש תוכנית תחזוקה לעשר שנים כדי ליצור הלימה בין התקציב השנתי לצורכי התחזוקה על בסיס ראייה ארוכת טווח הן בביצוע הן בתקצוב.

באפריל 2017 ערך מנכ"ל המשרד דיון נוסף בנושא. בדיון הציג הצוות את המלצותיו לפצל את מכרז ההפעלה לשני מכרזים: מכרז ניהול והפעלה; מכרז לשירותי תחזוקת מבנה (תחזוקה שוטפת ותחזוקת תשתית). בעקבות זאת החליט מנכ"ל המשרד לבדוק במסגרת פיילוט של 11 בתי דיור את הפעלת

הבתים באמצעות מכרז מפוצל ולהפריד בין מכרזי ניהול הבתים למכרזי התחזוקה.

בביקורת עלה כי משרד השיכון לא הגדיר לוחות זמנים ואבני דרך לתכנון הפיילוט ולביצועו וכי עד מועד סיום הביקורת המכרזים טרם פורסמו.

לנוכח זאת ומפני שבסוף דצמבר 2017 פג תוקף ההתקשרות להפעלת 20 בתי דיור לקשישים, התקשרות שכבר הוארכה בפטור ממכרז בשנה נוספת מעבר לתקופת האופציה הקבועה בחוזה, החליטה ועדת המכרזים במשרד השיכון לפנות לוועדת הפטור במשרד האוצר בבקשה להאריך את ההתקשרות בפטור ממכרז. בבקשה צוין כי בכוונת המשרד לפרסם במרץ 2018 שני סוגי מכרזים להפעלת בתי הדיור במסגרת פיילוט להערכת הכדאיות של כל חלופה להפעלת בתי הדיור - מכרז הפעלה במתכונת הישנה או מכרז הפעלה ומכרז תחזוקה נפרדים, כפי שהמליץ הצוות. בדצמבר 2017 אישרה ועדת הפטור של החשב הכללי במשרד האוצר את בקשת משרד השיכון להאריך את ההתקשרות בפטור ממכרז בשנה נוספת.

יוצא אפוא כי מאז שהחליט משרד השיכון לבחון את תפיסת ההפעלה לבתי הדיור לקשישים חלפו כשלוש שנים, אך הפיילוט טרם יצא אל הפועל. בינתיים המשיך המשרד להאריך התקשרויות להפעלת כ-20 בתים בפטור ממכרז ובאותם תנאים ותעריפים שנקבעו בהתקשרויות שנערכו לפני יותר משש שנים. הדבר יצר תנאי אי-ודאות לחברות המפעילות אשר לשיטת ההפעלה החדשה שהמשרד מגבש ואשר למועד החלתה.

משרד השיכון ציין בתשובתו כי הוא דן עם משרד האוצר בנושא איתור מקורות לתקציב הנדרש להפעלת הפיילוט. עוד ציין בתשובתו כי מסמכי המכרזים מוכנים לפרסום וממתינים לאישור התקציב.

על משרד השיכון להשלים בהקדם את הפעולות הנדרשות לשם פרסום המכרזים והפעלת הפיילוט ולקבוע לוחות זמנים ואבני דרך לביצועו כדי להבטיח שהפיילוט יתקדם ויהיה רלוונטי וכדי שיהיה אפשר להסיק מסקנות אשר לתפיסת ההפעלה היעילה, המיטבית והחסכונית.

משרת עובד סוציאלי בבתי שבניהול חברת שקמונה

כאמור, סל השירותים בבתי הדיור לקשישים של משרד השיכון כולל תקן לעובד סוציאלי בבית הדיור במשרה חלקית (1/3 משרה). תפקידי העובד הסוציאלי לא הוגדרו בהסכם ההתקשרות. מסוירים שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה בבתי הדיור ומדוחות הניהול עולה כי בפועל התפקיד כולל שיחות עם דיירים החווים קשיים ועם בני משפחתם, סיוע לצוות להתמודד עם דיירים

שהתנהגותם אלימה או מדאיגה, סיוע ביצירת קשר בין הדיירים לשירותי הרווחה ברשות המקומית ועוד.

נמצא כי אף שמדוחות הניהול של שקמונה עולה כי בבתים יש לא מעט קשיים ובעיות של דיירים הדורשות מעורבות של עובד סוציאלי, בארבעה מבין 17 הבתים שהחברה מנהלת עבור משרד השיכון שימשה מנהלת אגף רווחה ודיור גיל זהב של החברה בתפקיד העובדת הסוציאלית של בתי הדיור בנוסף למילוי תפקידה. בחמישה בתים אחרים היא שימשה בתפקיד העובדת הסוציאלית עם עובדת סוציאלית אחרת.

חברת שקמונה ציינה בתשובתה כי קשה לגייס עובדים סוציאליים דוברי השפה הרוסית. כמו כן, מאחר שמשנת 2016 הקפיא משרד השיכון פרסום מכרזים לניהול בתי הדיור לקשישים, והמשך ניהול הבתים עמד בסימן שאלה, אי-הוודאות הקשתה על החברה לגייס עובדים סוציאליים לתקופות קצרות. לפיכך, מנהלת המחלקה, שהיא עובדת סוציאלית במקצועה, נתנה שירותי עבודה סוציאלית לדיירים.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת שקמונה כי תפקיד העובד הסוציאלי בבית הדיור לקשישים מחייב לשהות במקום, להכיר את הצוות ואת הדיירים וליצור קשרי אמון עימם. לפיכך היה עליה לאייש משרות אלה, כפי שהתחייבה בהסכם ההתקשרות עמה, בידי בעל תפקיד ייעודי שיוכל למלא תפקיד זה נאמנה. לא היה ראוי להפקיד את התפקיד, בכמה בתי דיור הפזורים בערים שונות, בידי מנהלת אגף רווחה ודיור גיל זהב, המשמשת בתפקיד מטה בחברה. ככל שהחברה נתקלת בקשיים לגייס עובדים סוציאליים, ראוי שתעלה את הנושא לפני משרד השיכון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד השיכון כי עליו להגדיר את תפקידי העובד הסוציאלי, כפי שהגדיר תפקידים אחרים בצוות הבית, ובהם אם או אב הבית, ולוודא כי החברות מאיישות אותן.

משרד השיכון ציין בתשובתו כי כשהופקו לקחים מההסכמים הקיימים עם חברות הניהול נמצא כי יש מקום להגדיר מפורשות את השירותים הנדרשים, ובכלל זה את היקף המשרה, תחומי האחריות ומסגרת התפקיד של כל בעל תפקיד. לקחים אלו הוטמעו במכרזי הניהול החדשים של בתי הדיור. בנוסף, וכצעד משלים למהלך, המשרד יוצא במכרז בקרה כדי להבטיח כי ספקי השירות ימלאו אחר הדרישות המפורטות בהסכמי הניהול החדשים במלואן, ובכלל זה כי יאוישו במלואם התקנים הנדרשים על פי הסכמי הניהול.



מחובתו של משרד
הקליטה לוודא כי
הוראות ההסכמים
שחתם עם הרשויות
המקומיות מבוצעות
גם בתקופת השכירות
הממושכת, ובכללן
ההוראות הנוגעות
לתחזוקת הבתים
ולמערכות הנחוצות
לרווחתם של
הקשישים ולביטחונם

משרד הקליטה

ליקויים במערך הפיקוח

73 בתי הדיור לקשישים של משרד הקליטה הם בתים שהמשרד שוכר מחברות פרטיות ומחברות ממשלתיות בהסכמים ארוכי טווח. בבתיים אלה עמידר משמשת שלוחה מוסמכת של המשרד ומספקת לו מגוון שירותים, לרבות שירותי פיקוח על ביצוע חוזה השכירות וההפעלה של הבתים על כל מרכיביו - פיקוח כספי, פיקוח הנדסי, פיקוח על סדרי האכלוס ופיקוח משפטי. ממצאי הבקורות מועברים למשרד הקליטה באופן שוטף.

בנוסף, כאמור, בשנים האחרונות קידם משרד הקליטה יוזמה לבנות בתי דיור ציבורי לקשישים על קרקעות המיועדות לשימוש ציבורי ("קרקע חומה") שבבעלות רשויות מקומיות, מוסדות לאומיים ובעלים פרטיים. בהסכמים שחתם משרד הקליטה עם הגופים שזכו במכרזים לבניית בתי הדיור נדרשו בעלי הקרקע לבנות בית דיור לקשישים לפי מפרט קבוע ולהשכירו לדיירים שיפנו לשם משרד הקליטה ומשרד השיכון לתקופה של 20 שנה לפחות. בתמורה הם יקבלו מענק של 110,000 ש"ח לכל יחידת דיור. בהסכמים נקבעו דמי שכירות מרביים שאפשר לגבות מהדיירים, ובעלי הקרקע (על פי רוב הרשויות המקומיות) התחייבו בין היתר לאייש את המבנה באיש תחזוקה או באם בית ולשמור על רמת תחזוקה נאותה.

נמצא כי מרגע שהסתיימו הבנייה ותשלום המענק, משרד הקליטה אינו מפקח, בין בעצמו ובין באמצעות עמידר, על הניהול של בתי הדיור הללו ועל תפעולם.

משרד הקליטה מסר בתשובתו כי "על פי תנאי המכרז והחוזה, הרשות המקומית מחויבת לפקח ולנהל את התחזוקה והטיפול בדיירים... הבניין נמצא בבעלות הרשות המקומית כאשר משרדנו רק סייע לה בעלות הכלכלית והפנה את העולים להתגורר במקום. בנוסף, משרדנו נמצא בפועל בקשר ישיר עם העולים המתגוררים במתחמים אלו ונותן מענים לפי הצורך מול הרשות המקומית. יודגש כי רעיון זה שונה בתכלית השינוי ממקבצי הדיור שבהם המשרד אחראי בשוטף על השכירות ועל הטיפול בעולים. במקבצי הדיור הרשות המקומית לא מנהלת את המקום אלא הבעלים הפרטיים. מצב זה חייב את המשרד להפעיל את חברת עמידר בפיקוח ובבקרה על המתרחש בהם. ראוי לציין שמתחמי הדיור באחריות הרשויות או עמיגור מתנהלים ברמה טובה מאד והעולים מאד שבעי רצון מהתנאים שלהם".

כ-700 יחידות דיור שבאחריות משרד הקליטה אינן עומדות בדרישות השטח המינימליות שקבע המשרד

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הקליטה כי הטלת האחריות לניהול המבנה ולתחזוקה שלו על הרשויות המקומיות אינה גורעת מחובתו, כגורם האמון על הדיור הציבורי לקשישים עולים וכמי שמפנה אותם לגור בדירות אלה, לוודא כי הוראות ההסכמים שחתם עם הרשויות המקומיות מבוצעות גם בתקופת השכירות הממושכת ובכללן ההוראות הנוגעות לתחזוקת הבתים ולמערכות הנחוצות לרווחתם של הקשישים ולביטחונם.

שטח יחידות הדיור

בחווה ההתקשרות עם החברות המפעילות נקבע שטח מינימלי לדירות - שטח של יחידת דיור של חדר אחד (המיועדת לקשיש אחד) לא יפחת מ-25 מ"ר ושטח של יחידת דיור של שני חדרים (המיועדת לזוג קשישים) לא יפחת מ-36 מ"ר. עוד נקבע כי בכל יחידת דיור ייכללו מטבחון, חדר מקלחת ושירותים.

בשבעה בתי דיור של משרד הקליטה (ביישובים: אשקלון, בית העמק, בני עיי"ש, הרצליה, חיפה ונתניה) יש כ-700 יחידות דיור שאינן עומדות אפילו בדרישות השטח המינימליות האלו. מדובר ביחידות של חדר אחד ששטחן 16-23 מ"ר וביחידות של שני חדרים ששטחן 22-34 מ"ר.

בנוגע ליחידות הדיור באשקלון יצוין כי הן נמצאות במתחם שהמשרד שוכר מאז 1996²⁵, ובו כ-200 יחידות דיור. השטח של רובן הגדול של היחידות נמוך מן התקן, ואין הן מרוכזות בבניין אחד אלא פזורות במקבצים של 2-4 יחידות עם מטבחון משותף אף שנוהל משרד הקליטה מחייב מטבחון אישי לכל דירה. עוד יצוין כי בשנת 2011, כשנבדקה תלונה של דיירים, התריעה נציבות תלונות הציבור לפני משרד הקליטה כי המקום אינו מותאם למגורי קבע לקשישים, בין היתר מפני ששטח יחידות הדיור קטן מדי ומפני שהמטבח חיצוני ומשותף.

משרד הקליטה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בתי הדיור האמורים הושכרו עוד לפני שהמשרד קבע מה השטח המינימלי ליחידות הדיור. עוד מסר משרד הקליטה כי שיעור הדירות החריגות בגודלן מזערי. הוא הוסיף כי העולים המתגוררים בהן מרוצים. בכל הנוגע למתחם באשקלון כתב משרד הקליטה כי הוא בדק בעבר את האפשרות לפנות את העולים משם, ואף פרסם מכרז לשכירת מקום חלופי, אך המכרז לא צלח והסבירות למצוא חלופות אינה גבוהה. כמו כן, הדיירים התנגדו לפינוי.

25 להתקשרות מ-1996 ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 49** (1999), "סדרי שכירה של מקבצי דירות", עמ' 109-118. בדוח הועלו ליקויים אשר לשכירת דיור לעולים, ובכלל זה אשר לשכירת המתחם באשקלון.



על אף הדמיון בין
המשימות שבאחריות
שני המשרדים ואף
שהם משרתים
אוכלוסייה דומה, לא
נבחנו ההבדלים
בסדרי עבודתם ולא
נבדקה האפשרות
לאיגום משאבים

מנהלת בית הדיור באשקלון מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובה מינואר 2019 כי הדיירים מבקרים במקום לפני שהם מחליטים אם להתגורר בו וכי הדיירים מרוצים מהתנאים במקום.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הקליטה כי קביעת שטח מינימלי ליחידת דיור וקביעה של תקן ראוי נועדו להבטיח רמת מחייה ודיור נאותה וליצור סף אחדות סביר לבתי הדיור מתוך חובה לשמור על זכותם של הקשישים, אוכלוסייה מוחלשת, לחיות בכבוד. על המשרד לבחון דרכים לשיפור המצב, למשל בתוכנית מדורגת ארוכת טווח, ולהקפיד לא לחרוג מהתקן בהתקשרויות עתידיות.

פיצול האחריות לתחום בתי הדיור הציבורי לקשישים בין משרדי הממשלה

1. כשמשרדי ממשלה עוסקים בתחומים דומים, לא כל שכן זהים כמעט, נחוץ שתתקיים ביניהם למידה הדדית. למידה כזאת תוכל לשפר את עבודתם ואת איכות השירות שהם נותנים ולהפירות אותן²⁶. במקרים אלה יש מקום גם לבחון מפעם לפעם אם לא יהיה זה יעיל ונכון יותר לאחד את השירות הציבורי במשרד אחד.

כאמור, הטיפול בסוגיית הדיור של קשישים עולים, שהם מרבית דיירי בתי הדיור לקשישים, משותף למשרד השיכון - המופקד על מערך הסיוע בדיור במדינת ישראל, ובכלל זה הדיור הציבורי, ולמשרד הקליטה - המשרד הממשלתי המופקד על הטיפול בעולים. המשימות המוטלות עליהם בתחום זה דומות ביותר.

ממצאי הביקורת העלו כי על אף הדמיון בין המשימות שבאחריות שני המשרדים ואף שהם משרתים אוכלוסייה דומה, הממשקים ביניהם נוגעים בעיקר לעניינים שוטפים של אכלוס דירות פנויות ולהשתתפות בצוותים וועדות בין-משרדיות שעסקו בתחום הדיור הציבורי ובתחום הדיור לקשישים. ביתר העניינים, כל משרד מתנהל באופן עצמאי, בלא שנבחנו ההבדלים בסדרי עבודתם ובלי שנבדקה חלופה לאיגום משאבים. ממילא גם לא נבחנה האפשרות לקבוע חזון משותף ויעדים משותפים מתוך ראייה כוללת של הנושא.

כמפורט לעיל, אין גם אחדות בין סלי השירותים שהמשרדים מספקים לדיירים - בבתי הדיור של משרד השיכון המפעילים מחויבים להעסיק אם

26 ראו גם: מבקר המדינה, **דוח שנתי 163** (2013), "אסדרת שירותי שיקום שהמדינה רוכשת מגורמי חוץ", עמ' 1439.

או אב בית במשרה מלאה, עובד סוציאלי במשרה חלקית ורכז חברתי, והמפעיל נדרש לארגן פעילויות העשרה ותרבות בהיקף שעות קבוע. בבתיים של משרד הקליטה אין דרישה כזו, מתוך תפיסה כי את שירותים אלו הקשישים זכאים לקבל בקהילה. בנוסף, בבתי הדיוור הציבורי של משרד השיכון הקשישים משלמים דמי שכירות גבוהים יותר מאשר בבתי הדיוור של משרד הקליטה משום שכל משרד הנהיג שיטת חישוב אחרת²⁷.

על משרד השיכון ומשרד הקליטה לבחון אם יש לאחד את הטיפול של שני המשרדים בעניינם של הקשישים המופנים לבתי דיוור, ואם כן, כיצד יש להסדיר זאת.

2. מדוח מבקר המדינה בנושא "הדיוור לעולים - מקבצי דיוור ומרכזי קליטה" שפורסם בשנת 2009 עולה כי עוד ב-2007 הגיש משרד האוצר הצעה להחלטת ממשלה "להעביר את כלל משימות הסיוע לעולים חדשים בתחום הדיוור והשיכון אשר מספק כיום המשרד לקליטת עליה למשרד השיכון". בדברי ההסבר נכתב כי "פיצול הטיפול בעולים חדשים בין שני המשרדים מביא לכך שמשרד הקליטה אינו מסוגל לראות את תמונת הסיוע הכוללת, כפי שרואה משרד השיכון אשר מסייע במגוון רחב של פתרונות דיוור. הדבר יוצר בזבוז משאבים רב אשר נובע הן מהפיצול האמור והן מכפילות המערכות המטפלות בעולים חדשים".

משרד האוצר מסר אז למשרד מבקר המדינה כי הצעת ההחלטה לא נידונה לבסוף בממשלה משום ששר הקליטה דאז התנגד לה. משרד הקליטה ציין אז כי הוא מתנגד להצעה להפסיק את הטיפול הייחודי שהוא מעניק לעולים בתחום זה²⁸.

בביקורת הנוכחית עלה כי בעשור שחלף מאז לא נבחנה מחדש חלוקת האחריות לדיוור הציבורי לקשישים בין משרד השיכון למשרד הקליטה ולא ניתנה הדעת לשאלה אם המצב הקיים רלוונטי, יעיל ומיטבי.

3. חוק הדיוור המוגן, התשע"ב-2012, מסדיר את הפעלת בתי הדיוור המוגן הפרטיים, ואינו חל על בתי דיוור שהמדינה או מי מטעמה מפעילים. בחוק זה נקבע כי משרד הרווחה אחראי לשלומם של קשישים המתגוררים במקבצי דירות שתחת תחולת החוק. בחוק נקבע כי משרד הרווחה יפקח על מקבצי הדירות ונקבעו סמכויות המפקח והכלים העומדים לרשותו אם מופעל בית

27 בבתי הדיוור של משרד השיכון דמי השכירות משולמים למשרד כנגזרת ישירה מהכנסתו של הדייר (8-9 אחוזים מההכנסה, לפי מועד הכניסה לדירה) - כ-300-400 ש"ח בחודש. בבתי הדיוור של משרד הקליטה דמי השכירות משולמים ישירות למפעיל בהתאם לתנאי המכרז שפרסם משרד הקליטה. מנתונים שמסר משרד הקליטה עולה כי דייר יחיד בבתי הדיוור שלהם משלם כ-180-280 ש"ח לחודש.

28 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2019**, "הדיוור לעולים - מקבצי דיוור ומרכזי קליטה".

דיור מוגן ללא רישיון או בתוך הפרה של התנאים שנקבעו בחוק למתן רישיון ההפעלה. בכל הנוגע להפעלת בתי הדיור הציבורי לקשישים, אשר כאמור אינם כלולים בחוק, לא הוגדרו למשרד הרווחה תחומי אחריות או סמכות. יצוין כי במשך כמה שנים השתתפו מפקחים של משרד הרווחה בקביעות בוועדות ניהול שהתקיימו בבתי הדיור לקשישים של משרד השיכון מדי חצי שנה וייעצו לצוות בטיפול בקשיים עם הדיירים. נציגי משרד הרווחה גם היו שותפים בבקורות שעשה משרד השיכון בבתי הדיור בתחום אספקת שירותי הרווחה. מעורבות זו פסקה בשנת 2007 משום שעלה צורך לתעדף את המשימות של המפקחים, והייעוץ והליווי בתחום הרווחה נותרו ללא מענה של גורם מקצועי.

בנובמבר 2017 החליט מנכ"ל משרד השיכון להקים צוות שיבחן כיצד יש לשלב את משרד הרווחה, משרד הבריאות ומשרד הקליטה בטיפול ברווחת הקשישים המתגוררים בבתי הדיור של משרד השיכון כדי לגבש החלטת ממשלה בנושא בתוך שלושה חודשים. ליו"ר הצוות מונה סמנכ"ל בכיר לאכלוס במשרד השיכון.

עד מועד סיום הביקורת התכנס הצוות האמור פעם אחת - במאי 2018. בדיון השתתפו נציגים ממשרדי השיכון, הרווחה והבריאות ומהחברות המפעילות. בדיון ציין נציג אחת המפעילות כי צוות העובדים בבתי הדיור נדרש להתמודד עם בעיות מורכבות של הדיירים, למשל - קשישים עירייתם שאין להם תמיכה משפחתית, זאת ללא תמיכה מקצועית מגורמי רווחה מוסמכים. סמנכ"ל בכיר לאכלוס במשרד השיכון ציין בדיון כי בעבר היה משרד הרווחה שותף בתקציב בתי הדיור ובתפעולם וכי כדי להגדיל את השירותים הניתנים לדיירים בתחומי החברה והרווחה נדרש איגום משאבים. עוד הוא ציין כי המסגרת של בתי דיור לקשישים איננה יכולה לתמוך במצבים סיעודיים וביטא ציפייה כי משרד הבריאות ישתתף בפתרונות חלופיים מותאמים. בהמשך לכך הציעה נציגת משרד הרווחה להזמין סקר למיפוי צורכי הקשישים בבתי הדיור באמצעות מכון המתמחה בקשישים וכן לקיים מפגש של מנכ"לי משרדי השיכון, הרווחה והבריאות כדי להחליט כיצד לאגם משאבים בתחומי הבריאות והרווחה.

הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת לא המשיך הצוות הבין-משרדי בעבודתו וממילא לא גובשה כל הצעה להחלטת ממשלה בנושא.

משרד השיכון מסר בתשובתו כי רצוי שיהיו ראייה כוללת ומדיניות אחידה הן ברמת כלי המדיניות הן ברמת התפעול השוטף לכלל אוכלוסיית הקשישים הנזקקים לסיוע, העולים והוותיקים. אף על פי כן, מדיניות הממשלות לדורותיהן הביאה לחלוקה ברורה בתחומי האחריות בין משרד השיכון למשרד הקליטה.

משרד הקליטה מסר למשרד מבקר המדינה כי "משרד הקליטה אחראי על הטיפול בכל תחומי הסיוע לעולים כולל הדיור וזה בסיס קיומו. עובדה זו אפשרה ומאפשרת למשרד ליזום בשוטף פתרונות לעולים. משרד הקליטה ערוך

מבחינת שפות העולים, משרד בכל ישוב שיש בו עולים זאת בשוני ממשרדים אחרים... הטיפול בדיוור הוא חלק מהטיפול הכולל שהמשרד מעניק לעולים". אשר לסל השירותים, משרד הקליטה מסר כי הוא לא קיבל טענות או בקשות של קשישים לתת מענה סוציאלי או חברתי במקבצים. לדבריו, בפועל, אימהות הבית מקיימות בכל המקבצים פעילות חברתית, ובכל מקבץ יש מועדון מאוחד לטובת הקשישים המתגוררים במקום.

משרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2018 כי לדעתו נכון להקים ועדה בין-משרדית לבחינת האסדרה של בתי הדיוור הציבורי לקשישים. ועדה כזו תוכל לגבש הצעת חוק להסדרת מודל ההפעלה של הדיוור הציבורי לקשישים בתוך התייחסות לסל השירותים ולהיבטים תפעוליים, מנהליים וסוציאליים. המשרד הציע כי "האחריות על ההיבט התפעולי תישאר על ידי משרד הקליטה/משרד השיכון ומשרדנו יהיה אחראי לתפעול הסוציאלי רווחתי, בכפוף להקצאת תקני כוח אדם ומשאבים תקציביים כנדרש, שיוגדרו במסגרת החוק".

משרד הבריאות מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2018 כי יהיה שותף לכל עבודת מטה העוסקת במודלים מיטביים למתן מענה לאוכלוסיית הקשישים. עוד מסר כי לפי עמדתו, על הקשישים לקבל שירותים (לפחות בתחום הבריאות) ככל יתר התושבים ברשות המקומית ולא כשירותים ייעודיים. המשרד הוסיף כי דיוור ציבורי לקשישים נחשב ביתו של הקשיש בקהילה וכי הקשישים זכאים לקבל שירותי בריאות מקופות החולים. משרד הבריאות מטפל בדירורים שהפכו סיעודיים בהתאם לחוק ולנוהלי המשרד.

מכלל האמור לעיל עולה כי קיימות אי-הסכמות בין משרדי הממשלה בנוגע למודל ההפעלה הרצוי לבתי דיוור לקשישים. אשר על כן מוצע כי משרד השיכון ומשרד הקליטה, עם משרדים רלוונטיים כמו משרד האוצר, משרד הרווחה ומשרד הבריאות, יבצעו עבודת מטה משותפת בסוגיית המודל המיטבי להפעלת בתי הדיוור הציבורי לקשישים. במסגרת זו אפשר לבחון, בין היתר, את האפשרות לאחד את תפעול בתי הדיוור הציבורי לקשישים ואת ניהול הממתינים במשרד אחד; לבדוק איזה סל שירותים יש לספק לדירורים ולבחון אם יש צורך במעורבות מצד משרד הרווחה ומצד משרד הבריאות, ואם כן, באיזה אופן, ומהן המשמעויות של השינוי הנדרש מבחינת תקינת כוח אדם ותקציב.

הצורך בהיערכות לעתיד

בעשורים האחרונים מתרחשים שינויים דמוגרפיים ותרבותיים, ובכלל זה, הזדקנות האוכלוסייה והעלייה בתוחלת החיים²⁹, והרצון של הקשישים להמשיך להתגורר בקהילה ולקבל בה את השירותים הדרושים להם, לפי בחירתם. השינויים האלה מחייבים את המדינה להיערך מבחינה אסטרטגית וליצור מערך שירותים תומכים ייעודיים לקשישים כדי להבטיח שיזכו לאיכות חיים גבוהה ושיוכלו לממש את זכויותיהם.

ואכן, בשנים האחרונות גברה בישראל המודעות למגמה של הזדקנות האוכלוסייה ולצורך להיערך ברמה האסטרטגית של כלל המדינה. ביוני 2015 קבעה הממשלה שההיערכות להזדקנות האוכלוסייה היא סוגיה אסטרטגית ממשלתית כאמור. בעקבות זאת, פורומים שונים מטעם הכנסת, מטעם הממשלה וגם מטעם משרדי ממשלה ויזמות חוץ-ממשלתיות עסקו בסוגיות הנוגעות להיערכות להזדקנות האוכלוסייה בכלל ולסוגיית הדיור בפרט.

אף על פי כן, בביקורת עלה כי תחום הדיור הציבורי לקשישים, תחום הנוגע לאחת השכבות המוחלשות ביותר בחברה, לא זכה להתייחסות הולמת במסגרות הללו ובאחרות, ולא ניתנה הדעת ברמה המערכתית לצרכים הצפויים בתחום זה ולמדיניות הרצויה בו.

כך, למשל, בדצמבר 2017 החליטה הממשלה³⁰ להקים צוות בין-משרדי לקידום פתרונות דיור מוגן לאזרחים ותיקים בראשות ראש מטה הדיור דאז במשרד האוצר (להלן - הצוות הבין-משרדי). על הצוות הוטל לגבש המלצות בתחום הדיור המוגן כדי להתאימו לגידול הצפוי במספר הקשישים בישראל ולפיזורם הגיאוגרפי. עוד נקבע בהחלטה כי הצוות יפעל להרחיב את השירותים הייחודיים המוצעים בדיור המוגן לשכבות אוכלוסייה נוספות ולהנגישם. הצוות נדרש לבחון בין היתר אילו צרכים צפויים להתעורר בעתיד בתחום הדיור המוגן, כיצד יש לשלב את הדיור המוגן בתכנון ואילו מודלים כלכליים יש לאמץ למימון פתרונות בתחום הדיור המוגן. הצוות הגיש את מסקנותיו בנושא לקבינט הדיור ביולי 2018. בעקבות זאת, ובהתאם להמלצות הצוות הבין-משרדי, התכנס באוקטובר 2018 צוות חשיבה בין-משרדי בהובלת המשרד לשוויון חברתי. הצוות נדרש לפתח מודלים חדשים למגורים בקהילה לאזרחים ותיקים עצמאיים בתפקודם. נציג משרד השיכון נמנה עם חברי הצוות.

מסיכומי הדיונים של הצוות הבין-משרדי, שעם חבריו נמנו נציגים של משרד השיכון ושל משרד הקליטה, עולה כי הוא לא עסק בדיור הציבורי, ומסקנותיו נגעו להגדלת שוק הדיור המוגן המופעל על ידי גורמים פרטיים, להתאמתו

29 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד** (2017), "טיפול המדינה בקשישים סיעודיים השוהים בביתם", עמ' 18.

30 החלטת ממשלה 3237(דר/165) מיום 7.12.17 אשר אימצה את החלטה מס' 165/דר של ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור ("קבינט הדיור") מיום 20.11.17.



בשנים האחרונות
גברה המודעות לצורך
להיערך ברמה
האסטרטגית למגמות
של הזדקנות
האוכלוסייה, אולם
תחום הדיור הציבורי
לקשישים, הנוגע
לאחת השכבות
המוחלשות ביותר
בחברה, לא זכה
להתייחסות הולמת

לשכבות אוכלוסייה נוספות ולהתאמת מלאי הדירות המתוכננות והקיימות לקשישים המעוניינים להישאר בביתם.

יש לציין כי באוקטובר 2017 אישרה ועדת הכנסת להקים ועדה משותפת לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות ולוועדת הכלכלה של הכנסת. ועדה זו התבקשה לבנות תוכנית-אב לאומית בתחום הזקנה. ביולי 2018 פרסמה הוועדה המשותפת דוח ביניים. אומנם בדוח הביניים הוזכר נושא הדיור הציבורי כסוגיה שתוכנית-האב אמורה להתמודד איתה, אך לא נכלל פרק בעניין זה בפרקים שהופיעו בדוח זה. כאמור, זהו דוח ביניים.

לאחרונה קבע מבקר המדינה כי ראוי שהממשלה תגבש מדיניות לאומית שתבטיח את זכותם של הקשישים לחיות בכבוד אנושי ובכבוד כלכלי³¹. דיור נאות הוא ודאי אחד ממרכיביה של זכות זו. בהתאם, על משרד השיכון, שבאחריותו תחום הדיור הציבורי לאוכלוסייה זו, לפעול לכך שהמדיניות הלאומית המתגבשת תתייחס גם לתחום זה, ובכללו לבתי הדיור.

31 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד (2017)**, טיפול המדינה בקשישים סיעודיים השוהים בביתם, עמ' 119.

סיכום

בתי הדיור הציבורי הם אחד מפתרונות הדיור שהמדינה מספקת, באמצעות חברות ממשלתיות ופרטיות, לקשישים מעוטי יכולת, מרביתם עולים. על אסדרתם מופקדים משרד הבינוי והשיכון ומשרד העלייה והקליטה.

ממצאי דוח זה מצביעים על ליקויים בתפקודם של משרדים אלה כמאסדרים. על משרד השיכון ומשרד הקליטה לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח, ובכלל זה לקדם עבודת מטה משותפת שתכליתה לייעל את מערך בתי הדיור הציבורי לקשישים בישראל בראייה כוללת. בין היתר, עליהם לבחון את הצרכים בתחום, אם חלוקת האחריות בין שני המשרדים רלוונטית ויעילה ואם אפשר וצריך לאחד את הטיפול בנושא במשרד אחד. עבודה זו תשמש גם בסיס לגיבוש מדיניות ארוכת טווח הצופה פני עתיד בשים לב לתהליך הזדקנות האוכלוסייה ולמגמות הדמוגרפיות, שמטרתה להבטיח שהקשישים הזכאים לדיור ציבורי יממשו את זכותם בהתאם לצורכיהם.