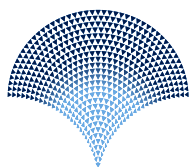


דו"ח מעקב

תכנית חירום לאומית לדיור הציבורי

על בסיס החלטת ממשלה 4078 מיום 29.07.2018

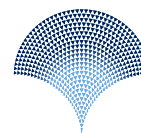
אוגוסט 2020



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שטוב. בשבילנו.



אודות המרכז להעצמת האזרח CECI

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב

תכנית חירום לאומית לדיור הציבורי

על בסיס החלטת ממשלה 4078 מיום 29.07.2018

אוגוסט 2020

הדו"ח נכתב על ידי התחקירן יהונתן שלם בהנחיית עינת קורן ומיכל ש. צדוק
מצוות ממשל במרכז להעצמת האזרח

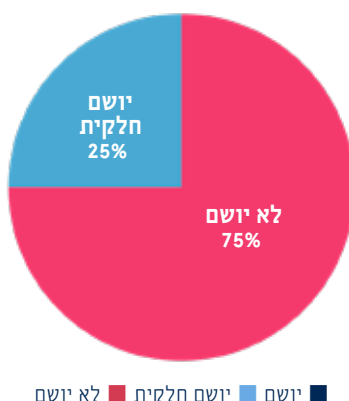
תוכן העניינים

3	תקציר מנהלות
4	טבלה מסכמת
4	רקע
6	פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם
8	סיכום ומסקנות החלטה 4078

תקציר מנהלות

החלטת הממשלה 4078 – "תוכנית חירום לדירור הציבורי", שהתקבלה ב-29.07.2018 נועדה למצוא פתרונות למשבר בדירור הציבורי, לגבש המלצות ותיקוני חקיקה להגדלת היצע הדירות בדירור הציבורי וכן, לתת מענה למצוקה הקיימת אצל זכאי הדירות. בהחלטה הוקם צוות בין משרדי בראשות מנכ"ל משרד השיכון וכן, הוקמו צוותי עבודה בין משרדיים לטיפול בסוגיות שונות בתחום. עם זאת, עבודת צוותי העבודה השונים לוותה בחוסר הסכמה נרחב בין הצדדים, מה שהוביל לפיזור הוועדה, אי גיבוש המלצות בתחום ולמעשה אי קיום ההחלטה.

מהדו"ח עולה כי יישום ההחלטה לוקה בחסר ולמעשה ניתן להגיד שהמדיניות לא יושמה. רק סעיף אחד (25%) מההחלטה יושם חלקית ואילו 3 סעיפים לא יושמו כלל (75%).



מניתוח ההחלטה עולים החסמים הבאים שהובילו לאי יישומה:

חוסר תיאום בין משרדי: הוועדה פוזרה בשל חוסר הסכמה שהתגלה לא פעם בין יו"ר הוועדה לשאר חבריה. עקב כך הוועדה הבין משרדית לא גיבשה את ההמלצות כפי שנדרשה בהחלטה.



פורס מזיזר: בעקבות התפזרות הכנסת בדצמבר 2018 ותהליך בחירות ארוך שהביא בסופו של דבר לחילופים פרסונאליים במשרד, ההחלטה נותרה ללא גורם מוביל.



טבלה מסכמת

מס' סידורי	הסעיף	מה קורה עם זה?	סטטוס
1	הקמת צוות בין משרדי שימליץ על תכנית להרחבת הדיור הציבורי	הוועדה הוקמה אך התפזרה על רקע אי הסכמות ולא הגישה המלצות. היא לא הוקמה מחדש עקב בחירות חוזרות	יושם חלקית
3	הגשת המלצות בנוגע להגדלת מלאי הדיור הציבורי תוך 60 יום	ההמלצות לא הוגשו עקב אי הסכמות ופיזור הוועדה	לא יושם
4	בחינת שינוי הכלים הקיימים בתחום הסיוע בשכר דירה לקבוצות שונות על ידי משרד הבינוי והשיכון ואגף התקציבים תוך 60 ימים	הבחינה לא הסתיימה ולא הוגשו המלצות בתחום	לא יושם
5	בחינת קביעת מפרט שיפוץ מחייב לדירות בדיור הציבורי על ידי משרד הבינוי והשיכון ואגף התקציבים בתוך 60 ימים	הבחינה לא הסתיימה ולא הוגשו המלצות בתחום	לא יושם

רקע

עם הקמת המדינה, נדרשה ממשלת ישראל לספק מענה לצרכי הדיור של גלי העלייה הגדולים שהגיעו ארצה. מציאת המענים בנושא היא תחת אחריות משרד הבינוי והשיכון. אחד הפתרונות הזמינים עד היום הוא "הדיור הציבורי", אשר נועד לתת מענה רחב היקף לאוכלוסייה הנזקקת לדיור בעלות השכרה נמוכה מהשוק, וזאת מכיוון שאותה אוכלוסייה מתקשה לעמוד בנטל ההוצאות של שכירות, מזון, כלכלת בית וכדומה. לפי הגדרות משרד הבינוי, בנייה ציבורית נעשית ביוזמת הממשלה, המוסדות הלאומיים, הרשויות המקומיות והחברות.¹

אופי הפתרונות שנתנה המדינה השתנה עם השנים בהתאם לתמורות פוליטיות ותפיסות מדיניות שונות. לאורך השנים סל הפתרונות כלל מענק כספי, משכנתאות מסובסדות, ובשנות ה-90 עקב גל העלייה הגדול מברית המועצות, חזרה המדינה לבניית דירות לזכאים. הדירות השייכות לדיור הציבורי מנוהלות באמצעות מספר חברות ניהול, הבולטות בתחום הן: עמידר, עמיגור ושיכון ופיתוח. הזכאים לדיור ציבורי הם אנשים חסרי דיור השייכים לאוכלוסיות אלו: זוגות נשואים עם 3 ילדים לפחות; משפחות חד הוריות; נכים המרותקים לכיסאות גלגלים; מקבלי קצבת נכות כללית או נפגעי עבודה, עולים² וקשישים.³

המשרדים האחראים לתהליך השיכון בדיור הציבורי הם משרד הבינוי והשיכון ומשרד הקליטה המתמודדים הן עם צד ההיצע והן עם צד הביקוש. נכון ליולי 2019, קיימות 50,416 דירות בדיור הציבורי, בעוד על פי הנתונים שפורסמו בדו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נכון לחודש מאי 2019, יש 3,571 זכאים של משרד השיכון הממתנינים לקבלת דירה ועוד 24,073 זכאים של משרד העלייה והקליטה שממתנינים גם הם לקבלת דירה בדיור הציבורי. כל זאת מלבד כל אותם זכאים המקבלים סיוע כספי בשכר דירה.⁴

1. הדיור הציבורי ותוכנית חמש הנקודות של משרד הבינוי.
2. נוהל זכאות והקצאת דיור ציבורי לעולים.
3. המדריך לקבלת סיוע בדיור הציבורי.
4. מערך הדיור הציבורי בישראל, נתונים ותנאי זכאות.

מדו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת⁵ עולה כי בין השנים 2007-2019 חל גידול של 115% במספר הממתינים הזכאים על פי הקריטריונים של משרד הבינוי לדיוור ציבורי. בקרב זכאי משרד הקליטה התמונה אף קשה יותר. ביוני 2018, היו 24,073 זכאי משרד העלייה והקליטה שהמתינו לדירה בדיוור הציבורי, מתוכם 18,432 קשישים ו-5,641 זכאים נוספים שאינם קשישים. סך הכל נמצא כי 20 אלף קשישים הזכאים לדיוור ציבורי ממתינים לדירה במקביל דיוור והוסטלים, נכון לשנת 2018. לפי דוח מבקר המדינה משנת 2019, זמן ההמתנה הממוצע של קשישים הזכאים לקבל דירה ממשרד הבינוי והשיכון הוא 1.3 שנים,⁶ חלקם משופלים על ידי משרד הבינוי והשיכון והאחרים על ידי משרד הקליטה.⁷ לצד הגידול בביקוש של אוכלוסיות אלה לדיוור ציבורי, נמצא כי בשני העשורים האחרונים דווקא חלה ירידה חדה במלאי הדירות הציבורי. הסיבות לירידה הן, שחרור של דירות לרכישה ע"י הדיירים הנוכחים ואי קניית דירות חדשות.⁸ בדוח שפרסם משרד מבקר המדינה בשנת 2015 בנושא 'הטיפול הממשלתי בזכאי הדיוור הציבורי',⁹ נכתב בין היתר כי במשך שנים ממשלת ישראל לא התוותה "מדיניות ממשלתית כוללת וארוכת טווח בתחום הדיוור". נוסף על כך, נמצאו ליקויים בעבודת המטה הנדרשת לשם קביעת פעילות אסטרטגית, לוחות זמנים, יעדים, תקציב ועוד. כמו כן, צויין כי היעדר גורם מתכלל לנושא פוגעת בעבודת המטה לגבש תוכנית עבור נושא הדיוור הציבורי.¹⁰ מקורה של החלטת הממשלה 4078, נעוצה בתכנית "לגור בכבוד" שנכתבה בתקופת כהונתו של שר השיכון דאז יואב גלנט, ולפיה ייקבע יעד ממשלתי שנתי של הגדלת מלאי הדירות בדיוור הציבורי בהיקף של 7,200 דירות בכל שנה בעשור הקרוב, ובסה"כ 72,000 דירות בסוף התהליך.¹¹

החלטה 4078

ביולי 2018 התקבלה החלטת ממשלה על הקמת ועדה בין משרדית לטיפול בדיוור הציבורי. למרבה הצער, בשל אי הסכמות בין יו"ר הוועדה לחבריה, לא הצליחה הוועדה לגבש את המלצותיה ולא דנה בצורה מעמיקה דיה בשינוי הקריטריונים של הזכאות.

5. מערך הדיוור הציבורי בישראל, נתונים ותנאי זכאות, עמוד 7.
6. מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 369 לשנת 2019, משרד הבינוי והשיכון, 6 במאי 2019, עמ' 611.
7. כתבה מגלובס – אחרי עשור רה"מ נזכר "לקחת אחריות" על מחדל הדיוור הציבורי: אלה הבעיות הדחופות. פורסם ב-15.07.19.
8. מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 359 לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, משרד הבינוי והשיכון, 6 במאי 2009, עמ' 253.
9. מבקר המדינה – דוח ביקורת על משבר הדיוור שנת 2015.
10. מתוך דוח מבקר המדינה, משבר הדיוור, 2015, עמ' 4, מקור 8 לעיל.
11. תכנית חירום לאומית בתחום הדיוור הציבורי | מספר החלטה 4078.

פירוש מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

1. הקמת צוות בין משרדי שיפעל לגיבוש תכנית להגדלת מלאי הדיור הציבורי

סעיף 1 בהחלטת הממשלה קובע, כי יש להקים צוות שיבחן את האפשרויות להגדלת הדיור הציבורי ולשימורו. בעבודתו יבחן הצוות כלים שונים כגון: אפשרות לגיוס אג"ח על ידי חברת עמידר לצורך רכישת דירות בדיור הציבורי; בחינת הקצאת קרקע על ידי רשות מקרקעי ישראל עבור הדיור הציבורי; מתן מימון בנקאי לזכאים לרכישת דירה כאשר ההחזר הכספי מתבסס על כספי סיוע מהמדינה; עידוד בניית דיור ציבורי והעברתו לבעלות המדינה כחלק מהתנאים לקבלת זכויות בנייה בפרויקטים חדשים בקרקעות מדינה או קרקעות בבעלות פרטית; מתן תמריצים לבניית דיור ציבורי כחלק מפרויקטים של התחדשות עירונית והקצאת דירות לדיור הציבורי במכרזים של התכנית "מחיר למשתכן". תפקידה של הוועדה אשר בראשה יעמוד מנכ"ל משרד השיכון והבינוי, הוא לגבש תכנית ממשלתית להגדלת הדיור הציבורי.

סטטוס: יושם חלקית.

ממשרד הבינוי והשיכון נמסר כי הוועדה הבין משרדית הוקמה ונפגשה מספר פעמים כדי לבחון את הכלים השונים שהוצגו בהחלטה. עם זאת, בשל מחלוקות ואי הסכמות בין יו"ר הוועדה לשאר חבריה, הוועדה לא הצליחה למלא את תפקידה ולגבש המלצות ותיקוני חקיקה בנוגע להגדלת הדיור הציבורי.¹²

2. הגשת המלצות הוועדה לאישור הממשלה

בסעיף 3 בהחלטה נקבע כי על הצוות להגיש את המלצותיו לאישור הממשלה בתוך 60 ימים. במידת הצורך, הצוות ימליץ גם על תיקוני החקיקה הנדרשים עבור יישום ההמלצות.

סטטוס: לא יושם.

ממשרד השיכון והבינוי נמסר כי בשל חילוקי דעות בין יו"ר הוועדה לחבריה, הוועדה לא הצליחה לגבש המלצות או תיקוני חקיקה בזמן שנדרש בהחלטה. כמו כן, הוועדה גם לא דנה בצורה מספקת בנוגע לשינוי בקריטריונים לקבלת זכאות לדיור ציבורי. הוועדה הייתה אמורה להגיש לממשלה את הדו"ח המסכם של עבודתה בדצמבר 2018, אך מספר ימים לפני ההגשה התפזרה הכנסת ופעילותה הופסקה.¹³

3. בחינת הצורך בשינוי אופי הסיוע בשכר דירה לקבוצות נזקקות

סעיף 4 בהחלטה מטיל על משרד הבינוי והשיכון ואגף התקציבים לבחון בתוך 60 ימים את הצורך בשינוי הכלים הקיימים בתחום הסיוע בשכר דירה לקבוצות הבאות: משפחות חד הוריות, המתקיימות מדמי מזונות של המוסד לביטוח לאומי, נכי נפש ומשפחות עובדות שהכנסתן נמוכה מאוד.

סטטוס: לא יושם.

ממשרד העבודה נמסר כי גורמי מקצוע במשרד הבינוי והשיכון, ואגף התקציבים נפגשו כדי לבחון את הנושא. הצוות עצמו נפגש מספר פעמים בהם בחן את האתגרים והחלופות בתחום, אך המלצות המשרד פעמים רבות לא התקבלו. בשל היעדר הסכמות ביחס להמלצות, הן לא הוגשו לממשלה במועד שנקבע. עקב היציאה למערכת הבחירות לא היה ניתן לקדם מדיניות חדשה.¹⁴

12. מתוך תשובת משרד הבינוי והשיכון לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 1.3.20.

13. מתוך תשובת משרד הבינוי והשיכון לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 1.3.20.

14. שם.

4. בחינת קביעת מפרט שיפוץ מחייב לדיור הציבורי

סעיף 5 בהחלטה קובע, כי על משרד הבינוי והשיכון ואגף התקציבים לבחון בתוך 60 ימים קביעת מפרט שיפוץ מחייב ומתן כלים מתאימים לחברות המאכלסות. זאת, לצורך שיפוץ דירות הדיור הציבורי באופן שיאפשר את העמדתן לשימוש הזכאים כדיור ראוי.

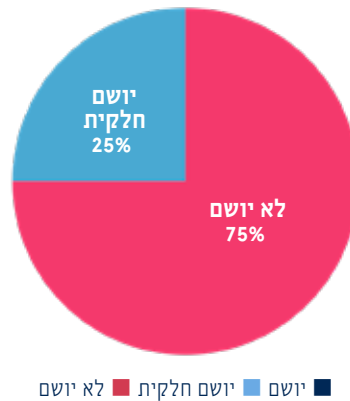
סטטוס: לא יושם.

משרד השיכון ואגף התקציבים בחנו את נושא המפרט המחייב לשיפוץ בדיור הציבורי ובדיונים השתתפו גם מנהלי החברות המאכלסות עמידר ועמיגור, אשר הציגו את הפערים התקציביים בתחום תחזוקת הדיור הציבורי שנדרש להם מענה בחוק. עבודת הצוות לא הסתייעה בשל פערים וחוסר הסכמה בין הגופים השונים. קביעת המפרט לא בוצעה בלוח הזמנים שנקבע בהחלטה.¹⁵

15. מתוך תשובת משרד הבינוי והשיכון לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 1.3.20

סיכום ומסקנות החלטה 4078

דו"ח מוניטור זה, בדק את יישום החלטה 4078 בנוגע לתוכנית חירום לאומית לדיור הציבורי. עיקר ההחלטה עסקה בפעילות הוועדה הבין משרדית שמונתה כדי למצוא פתרונות למצוקה בקרב זכאי הדיור הציבורי. מהדו"ח עולה כי יישום ההחלטה לוקה בחסר ולמעשה ניתן להגיד שהמדיניות בה לא יושמה. רק סעיף אחד (25%) מההחלטה יושם חלקית ואילו 3 סעיפים לא יושמו כלל (75%).



מניתוח הדו"ח עולים החסמים הבאים:

חוסר תיאום בין משרדי: הוועדה פוזרה בשל חוסר הסכמה שהתגלה לא פעם בין יו"ר הוועדה לשאר חבריה. עקב כך הוועדה הבין משרדית לא גיבשה את ההמלצות כפי שנדרשה בהחלטה.



פורס מז'ור: בעקבות התפזרות הכנסת בדצמבר 2018 ותהליך בחירות ארוך שהביא בסופו של דבר לחילופי גבריי במשרד, ההחלטה נותרה ללא גורם מוביל.



