

שימושים ציבוריים בנכסי הדיור הציבורי - רקע ונתונים

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת יסמין פרידמן ועניינו שימושים ציבוריים בנכסי הדיור הציבורי. הדיור הציבורי הוא מאגר דירות, שרובו בבעלות המדינה, המוצע להשכרה במחיר מוזל לאוכלוסייה מוחלשת המתקשה לעמוד בנטל הכלכלי הכרוך בקניית דירה או בשכירות בשוק החופשי. משרד הבינוי והשיכון אפשר בעבר הקצאה של דירות הדיור הציבורי להשכרה לשימושים ציבוריים (ולא רק למשפחות ופרטים הזכאים לדיור ציבורי) בהתאם לנוהל המסדיר את הנושא. בשנים האחרונות פועל המשרד להשבת דירות משימושים ציבוריים לזכאים הממתינים לדירה.

נתונים מרכזיים:

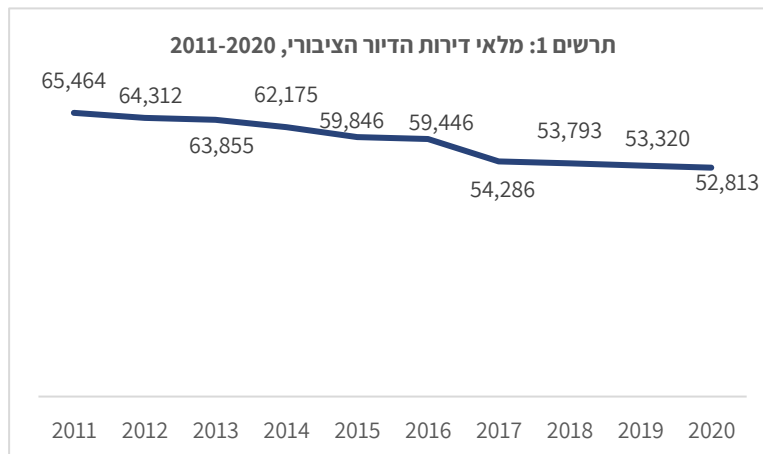
- בסוף שנת 2020 היו במאגר דירות הדיור הציבורי כ-52,800 דירות; מהן כ-1,550 (כ-3%) מושכרות לגופים ציבוריים, ובהם רשויות מקומיות, מוסדות לימוד, משרדי ממשלה, עמותות, בתי חולים וקיבוצים עירוניים.
- בשנים 2016-2020 עלה מספר זכאי הדיור הציבורי של משרד הבינוי והשיכון, הממתינים לדירה ראשונה בכ-63%, מ-2,650 ממתנים בשנת 2016 לכ-4,300 בשנת 2020.
- בשנת 2013 פרסם מבקר המדינה ליקויים בהקצאת דירות של הדיור הציבורי למוסדות וגופים ציבוריים, וחריגות מהנהל שהסדיר את הנושא מאז 1988 ועודכן בשנת 2012. מאז פרסום דוח מבקר המדינה בנושא תוקנו חלק מהליקויים ולא הוקצו דירות נוספות לשוכרים ציבוריים.
- משרד הבינוי והשיכון דורש השבת דירות משימושים ציבוריים בכל יישוב בו יש ממתין לדירת דיור ציבורי והדירה המושכרת לשוכר ציבורי תואמת את צרכיו. המשרד, בשיתוף פרקליטות המדינה ומשרד הפנים, החלו לפעול בהליכי בורות ויישוב סכסוך נגד רשויות שסירבו להשיב את הדירות משימושיהן הציבוריים למלאי הדיור הציבורי. כיום מתנהלים כעשרים הליכים משפטיים כנגד רשויות מקומיות ומועצות דתיות להשבת דירות משימושים ציבוריים.
- מאז פרסום דוח מבקר המדינה הושבו כ-540 דירות משימושים ציבוריים למלאי הדיור הציבורי בשנים האחרונות, שהן כרבע מהדירות שהושכרו לשימושים ציבוריים.

- אין בידי משרד הבינוי והשיכון נתונים מסודרים בנושא חוזי השכירות של השוכרים הציבוריים, מועדי החתימה והחידוש, גובה שכר הדירה וכדומה, למרות שהדבר נדרש בנוהל המסדיר את הנושא.
- השימושים הציבוריים בפועל שונים במקרים רבים מהיעוד המקורי שלהן: כ-53% מהדירות משמשות בפועל למגורים, כ-27% משמשות לבתי כנסת, כ-5% למועדון, כ-5% משמשות למשרד, וכ-10% לשימושים אחרים.
- בטבלה המצורפת כנספח למסמך זה מוצגים נתונים בדבר מספר הדירות בשימושים ציבוריים, לפי יישוב נכון לאפריל 2021, ושיעורן מתוך כלל דירות הדיור הציבורי באותו היישוב. כמו כן, לגבי כל יישוב מצוין גם מספר הממתנינים לדיור ציבורי. ביישובים בהם שיעור הדירות בשימושים ציבוריים מתוך כלל דירות הדיור הציבורי הוא הגבוה ביותר, נכללים בין השאר: בית אל (100%), אלון שבות (65%), רמת גן (55%), רמת ישי (44%), וקריית ארבע (30%).

1. רקע

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת יסמין פרידמן ועניינו שימושים ציבוריים בנכסי הדיור הציבורי. הדיור הציבורי הוא מאגר דירות, שרובו בבעלות המדינה, המוצע להשכרה במחיר מוזל לאוכלוסייה מוחלשת המתקשה לעמוד בנטל הכלכלי הכרוך בקניית דירה או בשכירות בשוק החופשי. הזכאות לדיור ציבורי מוגדרת לפי נהלי משרד הבינוי והשיכון ומוענקת לאלו העומדים בתבחינים שנקבעו, בין היתר, על פי מצב סוציו-אקונומי ובכלל זה רמת תפקודו הפיזי ופוטנציאל השתכרותו של המבקש.¹ מאגר דירות הדיור הציבורי הוא באחריות משרד הבינוי והשיכון (להלן: משב"ש או המשרד) והוא מנוהל בפועל על-ידי חברות האכלוס, המנהלות את מערכי השכירות והתחזוקה של הדיור הציבורי על פי הנחיות משרד הבינוי והשיכון ובפיקוחו.

בשנים 2011–2020 הצטמצם מלאי דירות הדיור הציבורי בכ-19%, מכ-65,500 דירות בשנת 2011, לכ-53 אלף דירות בסוף שנת 2020, ירידה של כ-2% במוצע בשנה.

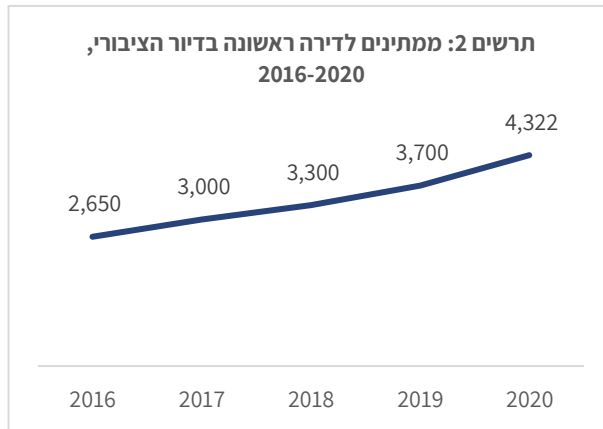


לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בשנים 2011–2020 הצטמצם מלאי דירות הדיור הציבורי בכ-19%, מכ-65,500 דירות בשנת 2011, לכ-53 אלף דירות בסוף שנת 2020, ירידה של כ-2%

¹ משרד הבינוי והשיכון, נוהל 08/05 בנושא הקצאת דירות בשכירות בדיור הציבורי, 18 ביולי 2007.

בממוצע בשנה (תרשים 1).² הסיבה העיקרית לצמצום מלאי הדיור הציבורי הוא מכירת דירות לזכאים.

בשנים 2016–2020 עלה מספר הממתינים לדירה ראשונה בדיור הציבורי בכ-63%, מ-2,650 ממתינים בשנת 2016 לכ-4,300 בשנת 2020.



באשר לזכאי הדיור הציבורי של משרד הבינוי והשיכון, הממתינים לדירה ראשונה,³ בשנים 2016–2020 עלה מספרם בכ-63%, מ-2,650 ממתינים בשנת 2016 לכ-4,300 בשנת 2020 (תרשים 2).

משרד הבינוי והשיכון אפשר בעבר הקצאה של דירות הדיור הציבורי

להשכרה לשימושים ציבוריים (ולא רק למשפחות ופרטים הזכאים לדיור ציבורי) בהתאם לנוהל המסדיר את הנושא שפורסם לראשונה בשנת 1988.⁴

בסוף שנת 2020 הוא במאגר דירות הדיור הציבורי כ-52,800 דירות; מהן כ-1,550 (כ-3%) מושכרות לגופים ציבוריים, ובהם רשויות מקומיות, מוסדות לימוד, ממשלה, עמותות, בתי חולים וקיבוצים עירוניים.

על פי נתוני המשרד, בסוף שנת 2020 היו במאגר דירות הדיור הציבורי כ-52,800 דירות; מהן כ-1,550 (כ-3%) מושכרות לגופים ציבוריים, ובהם רשויות מקומיות, מוסדות לימוד, משרדי ממשלה, עמותות, בתי חולים וקיבוצים עירוניים. דירות אלה משמשות ליעדים ציבוריים (להלן: דירות בשימוש ציבורי), בעיקר למגורים של דיירים מטעם הגופים השוכרים, כמו סטודנטים ותלמידי ישיבות, חוסים, מורים חיילים, צוות בית חולים, חברים בקיבוצים עירוניים ובגרעיני התיישבות; מקצתן משמשות משרדים, בתי כנסת ומועדונים.

נציין כי לדברי המשרד מאז פרסום הנוהל המעודכן בשנת 2012,⁵ המשרד לא הקצה נכסים לשימושים ציבוריים חדשים, ופועל להשבת הדירות בשימושים ציבוריים למלאי הדיור הציבורי לטובת זכאים, כפי שיתואר בהמשך.⁶ הנוהל מאפשר להקצות דירות פנויות של הדיור הציבורי ליעדים ציבוריים במקרים של היעדר מוסדות ציבור חלופיים – בתנאי שהדירות לא נדרשות עבוד זכאי משרד הבינוי והשיכון והמשרד לקליטת עלייה – וקובע הליכים וסמכויות להקצאת

² נתונים אלו נמסרו על ידי משרד הבינוי והשיכון למרכז המחקר והמידע של הכנסת בהזדמנויות שונות בשנים האחרונות: לנתוני 2011–2016 ראו: מתן שחק, נתונים על הדיור הציבורי והאוכלוסייה הזכאית לו, מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 בנובמבר 2016; לנתוני 2017 ראו: מתן שחק, נתונים על הדיור הציבורי בישראל, מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 ביוני 2018; נתוני 2020: נתנאל לפידות, הממונה על אגף נכסים וחברות במשרד הבינוי והשיכון, מכתב, 2 בפברואר 2021. התקבל בדוא"ל ביום 23 בפברואר 2021.

³ נתונים אלו אינם כוללים 2,552 דיורי הדיור הציבורי, הממתינים להחלפת דירה נכון לסוף 2020, ואינם כוללים את זכאי משרד העלייה והקליטה.

⁴ מבקר המדינה, דוח 64א, [דירות דיור ציבורי שהושכרו שלא לזכאי דיור ציבורי](#), אוקטובר 2013, עמ' 304.

⁵ משרד הבינוי והשיכון, [נוהל 07/05 בנושא הקצאת דירות בשכירות ליעדים ציבוריים](#), 31 בינואר 2012.

⁶ נתנאל לפידות, הממונה על אגף נכסים וחברות במשרד הבינוי והשיכון, מכתב, 2 בפברואר 2021. התקבל בדוא"ל ביום 23 בפברואר 2021.

דירות בשכירות לשוכרים ציבוריים על פי בקשת משרדי ממשלה ורשויות מקומיות. הפעלת הנוהל היא באחריות אגף נכסים וחברות במשרד. **היעדים שלהם ניתן להקצות דירות** לפי הנוהל כוללים:⁷

- מוסדות חנוך – גני ילדים, פעוטונים, מעונות יום, כיתות לימוד, ישיבות, פנימיות, ומגורי מורים הבאים מחוץ ליישוב.
- מוסדות תרבות – ספריות עירוניות, מועדוני קשישים, מרכזים קהילתיים.
- מגורי קהילות ייעודיות - מגורי סטודנטים וגרעיני התיישבות התורמים לקהילה.
- מגורי כוחות ביטחון – מורות חיילות, שירות לאומי, גרעיני נח"ל וכוחות הביטחון (משמר הגבול ומשטרת ישראל).
- בריאות – תחנות לאם ולילד.
- רווחה – מגורי חוסים לרבות נשים מוכות ופגועי נפש, מוסדות גמילה, מגורים לפגועי נפש בקהילה.

הנוהל קובע את הרכב הוועדה הבין-משרדית להקצאת דירות ליעדים ציבוריים, תפקידיה, וסדרי עבודתה. נוסף על כך, הנוהל מגדיר את חובותיהן של החברות המאכלסות בנושא: לערוך אחת לשנה בדיקה של כל הדירות המושכרות; לאמת את נתוני הדיירים; ולוודא כי אופן השימוש דירה תואם לייעוד המאושר, כי הדירה מתוחזקת ברמה נאותה וכי תשלום שכר הדירה תואם את חוזה השכירות.

הנוהל קובע כי מחוז המשרד אחראי באמצעות החברה המאכלסת למעקב שוטף אחר הדירות שהוקצו ויוודא שכלל הגופים הציבוריים השוכרים דירות בשיכון הציבורי משלמים את דמי השכירות החודשיים למשרד; וכי בידי המחוז יהיו כל העת דוחות מסודרים לגבי מלאי כל הדירות בשימושים ציבוריים הכוללים: יעדי הקצאה, תאריך חוזה, גובה שכ"ד, תאריך גמר החוזה, תאריך חידוש החוזה וכיו"ב.⁸

1.1 הערות מבקר המדינה בנושא שימושים ציבוריים בדיור הציבורי משנת 2013

בשנת 2013 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא השכרת דירות הדיור הציבורי ליעדים ציבוריים.⁹ בזמן הביקורת, בסוף שנת 2011, במאגר דירות הדיור הציבורי היו כ-63,500 דירות, כ-2,300 מהן מושכרות לגופים ציבוריים (כ-4%), ובהם רשויות מקומיות, מוסדות לימוד, משרדי ממשלה, עמותות, בתי חולים וקיבוצים עירוניים. דירות אלה שימשו ליעדים ציבוריים, בעיקר למגורים של דיירים מטעם הגופים השוכרים, כמו סטודנטים ותלמידי ישיבות, חוסים, מורים חיילים, צוות בית

⁷ בנוהל לא מוגדר ייעוד לבית כנסת כאחד מהייעודים הציבוריים, אך ככל הנראה ייעוד כזה היה קיים בנוהל קודם. לדברי משרד הבינוי והשיכון, לא הוקצו דירות חדשות לשימושים ציבוריים מאז הופץ הנוהל המעודכן בשנת 2012.

⁸ שם, סעיף 8.

⁹ מבקר המדינה, דוח 64א, [דירות דיור ציבורי שהושכרו שלא לזכאי דיור ציבורי](#), אוקטובר 2013.

בשנת 2013 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא השכרת דירות הדיור הציבורי ליעדים ציבוריים. מדוח המבקר עלו ליקויים בהקצאת דירות של הדיור הציבורי למוסדות וגופים ציבוריים, וחריגות מהנהל שהסדיר את הנושא בזמנו.

חולים, חברים בקיבוצים עירוניים ובגרעיני התיישבות; מקצתן שימשו משרדים, בתי כנסת ומועדונים.

מדוח המבקר עלו ליקויים בהקצאת דירות של הדיור הציבורי למוסדות וגופים ציבוריים, וחריגות מהנהל שהסדיר את הנושא בזמנו. להלן מוצג בתמצית תיאור עיקר הליקויים שנמצאו:

דירות המושכרות לשימושים שלא הותרו בנהל: כ-240 דירות מתוך כלל הדירות שהושכרו לשימושים ציבוריים הושכרו בניגוד לכללי הנהל. הדירות הושכרו ליעדים שאינם מוגדרים "יעד ציבורי" והן שימשו למשרדים, למגורים של עובדי רשויות מקומיות ושל עובדים בעסקים פרטיים.

הארכת תקופת השכירות שלא על פי כללי הנהל: מהביקורת עלה כי המעקב אחר תוקף החוזים אינו מספק ולמשרד לא היה מנגנון שיטתי המתריע על סיום חוזי השכירות עם הגופים השוכרים. המשרד גם לא דרש מחברות האכלוס לעקוב אחר סיום תקופת השכירות ולא עמד על כך שהארכת תיעשה רק לאחר שייתן את אישורו לכך. בפועל ברוב המקרים לא נחתמו חוזי שכירות בני תוקף בין חברות האכלוס לשוכרים.

קביעת שכר דירה מדורג (סוציאלי) לשוכרים ציבוריים בניגוד לכללי הנהל: על פי כללי המשרד, גופים ציבוריים השוכרים דירות דיור ציבורי נדרשים לשלם דמי שכירות לפי תעריף שכר דירה חופשי,¹⁰ למעט אלה המשתמשים בדירות לצורך מגורי חוסים או כבתי כנסת, ובשל כך הם משלמים שכר דירה נמוך יותר. הביקורת העלתה כי למעלה מ-400 מהדירות שהמשרד השכיר שלא למגורי זכאים מושכרות, בניגוד לנהלי המשרד, בשכר דירה מופחת הנמוך מתעריף שכר דירה חופשי, אף שהדירות לא שימשו למגורי חוסים או כבתי כנסת.

אי-עדכון תעריף שכר דירה: למרות הזינוק החד במחירי הדיור, לרבות במחירי השכירות, בשנים 2007-2011, לא עדכן המשרד במשך שנים את תעריפי שכר הדירה החופשי שקבע השמאי הממשלתי בשנת 2005. להותרת התעריפים על כנם יש ערך כלכלי רב, אולם אי-עדכוןם לא נבע ממדיניות שקבע המשרד, ואף לא מהחלטה מושכלת, אלא ממחדל.

אי-תשלום שכר דירה: נמצא שבעבור מאות דירות שהושכרו לגופים ציבוריים לא שולם שכר דירה במשך זמן רב. אחת הסיבות לכך הייתה מחלוקת של המשרד עם השוכרים הנוגעות לנוסח חוזה השכירות ולגובה שכר הדירה. המשרד לא פעל ליישוב המחלוקת עם שוכרים ציבוריים שאינם עומדים בתנאי השכירות ואף לא וידא שתיגבה התמורה ההולמת בגין השכרת הדירות.

אי-קבלת היתר לשימוש חורג: על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, תכנית מתאר מקומית קובעת מהו ייעודו של כל נכס ברשות המקומית. לייעוד אחר נדרש אישור מיוחד של הוועדה המקומית לתכנון ולבניה. 723 דירות מכלל הדירות המושכרות ליעדים ציבוריים לא שימשו למגורים, אף שיועדו לכך מלכתחילה. בביקורת נבדקו כ-70 מתיקי נכסים אלו, והתברר

¹⁰ שכר דירה בסיסי האמור לשקף את שכר הדירה בשוק החופשי, אך לרוב הוא נמוך ממנו.

כי לאף לא אחד מהנכסים נתנה הוועדה המקומית היתר לשימוש חורג, לכן מדובר בשימוש שאינו בהתאם לדיני התכנון והבנייה. חברות האכלוס לא עמדו על הצורך להסדיר את השימוש בדירות כדין; המשרד, שהקצה את הדירות שלא למגורים, לא דרש מהשוכרים להציג היתר לשימוש חורג והעלים עין מהעובדה שנעשה בנכסים שימוש שאינו על פי דין.

2. פעולות משרד הבינוי והשיכון להשבת דירות משימוש ציבורי

לאחר ביקורת מבקר המדינה ופרסום הדוח, נקט משרד הבינוי והשיכון בכמה פעולות לתיקון הליקויים:¹¹

בשנים 2010–2013 שלחו המשרד והחברות המאכלסות פניות לכל השוכרים שבייעוד ציבורי בדרישה להשבת הדירות, וכתוצאה מכך הושבו עד ספטמבר 2013 למעגל האכלוס 130 דירות. מאז, המשיך המשרד בפעילותו להשבת דירות משימושים ציבוריים.

על פי הנוהל המעודכן המסדיר את מדיניות המשרד בנושא,¹² שפורסם כאמור בשנת 2012, בין סיום הביקורת לפרסום דוח המבקר, כלל השוכרים הציבוריים החדשים והישנים נדרשו לחתום על חוזה שכירות חד שנתי ולהפקיד פיקדון דיפרנציאלי בהתאם ליישוב בו הם ממוקמים. נוסף על כך, כל הבקשות להמשך שכירות מובאות לדין בוועדת ההקצאות, בה דנים לגופו של מקרה, בכפוף לנוהל ותוך בחינת כל הצרכים ביישוב לרבות רשימת הזכאים המתנים לדירה. בעניין גובה השכירות, המשרד קבע העלאה הדרגתית של שכר הדירה לשימושים ציבוריים וממשיך לפעול להסדרת חובות עבר של השוכרים ולאכיפת תשלום שכר דירה שוטף.

פנינו למשרד הבינוי והשיכון בבקשת מידע לגבי פעולותיו להשבת דירות משימושים ציבוריים למלאי דירות הדיור הציבורי לטובת זכאים, ובבקשת נתונים ומידע לגבי מצב השכירות לשימושים ציבוריים כיום (שוכרים, שימושים, ייעודים, חוזים, תשלום שכר דירה וכדומה).

מהמשרד נמסר כי מאז פרסום דוח מבקר המדינה בשנת 2013 לא הוקצו דירות לשוכרים ציבוריים חדשים. הוועדה הבין-משרדית להקצאת דירות ליעדים ציבוריים התכנסה בשלוש השנים האחרונות אחת לחודשיים בממוצע, ושכר הדירה שמשלמים השוכרים לשימושים ציבוריים נקבע על פי שומה.

המשרד דורש השבת דירות משימושים ציבוריים בכל יישוב בו יש ממתין לדירת דיור ציבורי והדירה המושכרת לשוכר ציבורי תואמת את צרכיו. המשרד, בשיתוף פרקליטות המדינה ומשרד הפנים, החלו לפעול בהליכי בוררות ויישוב סכסוך נגד רשויות שסירבו להשיב את הדירות משימושיהן הציבוריים למלאי הדיור הציבורי. **כיום מתנהלים כעשרים הליכים משפטיים כנגד רשויות מקומיות ומועצות דתיות להשבת דירות משימושים ציבוריים.** חלק מהתביעות נמצאות בהליכי גישור ובוררות (אצל הממונה על המחוז במשרד הפנים במקרה של רשויות

¹¹ משרד ראש הממשלה, [הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 64א](#), ספטמבר 2013, עמ' 81.

¹² משרד הבינוי והשיכון, [נוהל 07/05 בנושא הקצאת דירות בשכירות ליעדים ציבוריים](#), 31 בינואר 2012.

ממשרד הבינוי והשיכון נמסר כי מאז פרסום דוח מבקר המדינה בשנת 2013 לא הוקצו דירות לשוכרים ציבוריים חדשים. הוועדה הבין-משרדית להקצאת דירות ליעדים ציבוריים התכנסה בשלוש השנים האחרונות אחת לחודשיים בממוצע, ושכר הדירה שמשלמים השוכרים לשימושים ציבוריים נקבע על פי שומה

המשרד דורש השבת דירות משימושים ציבוריים בכל יישוב בו יש ממתין לדירת דיור ציבורי והדירה המושכרת לשוכר ציבורי תואמת את צרכיו. כיום מתנהלים כעשרים הליכים משפטיים כנגד רשויות מקומיות ומועצות דתיות להשבת דירות משימושים ציבוריים.

מקומיות, או במשרד המשפטים במקרה של משרדי ממשלה) במטרה להגיע להשבה בהסכמה, ובמקרים שהליכי הגישור לא צלחו הועבר הטיפול לפרקליטות המדינה לכדי תביעות משפטיות להשבה. במסגרת זו נערכים כיום הליכים מול הרשויות המקומיות שלהלן: אילת, אור עקיבא, פרדס חנה, בית שמש, קריית שומנה, ירושלים, תל אביב-יפו, פתח תקוה, עלי, צפת, מעלות תרשיחא ונצרת עילית. בנוסף, בשנים האחרונות, מאז דוח מבקר המדינה ב-2011, הושבו דירות משימושים ציבוריים למלאי הדיור הציבורי מרשויות מקומיות שונות, ובהן, אור יהודה, קריית עקרון, נס ציונה, נשר, קריית טבעון, נתניה, הרצליה, גדרה, מזכרת בתיה, באר יעקב, קריית עקרון ורעננה. נוסף על כך, לעניין דירות במתחמי בתי החולים תל השומר ואסף הרופא, לאחרונה נקבע בהליך בוררות פנים ממשלתי כי 360 דירות הדיור הציבורי המושכרות לשימוש ציבורי של בתי החולים, אינן עוד חלק מנכסי הדיור הציבורי אלא שייכות לדיור הממשלתי.¹³

מהמשרד נמסר עוד כי התקבל מתווה מוסדר להשבת דירות גם משוכרים ציבוריים אחרים שאינם רשויות מקומיות או משרדי ממשלה, באופן מדורג, כדי לא לפגוע במרקם החיים והשירותים הניתנים לקהילה באמצעות דירות אלו. במסלול זה התקבל מתווה מוסדר להשבת דירות מאוניברסיטת בן גוריון בבאר שבע, וממכללת תל חי וישיבת ההסדר בקרית שמונה. **בשל מאמצים אלו הושבו כ-540 דירות משימושים ציבוריים למלאי הדיור הציבורי בשנים**

האחרונות, שהן כרבע מסך הדירות שהושכרו לשימושים ציבוריים.¹⁴

באשר לתשלום שכר דירה על ידי השוכרים הציבוריים, מהמשרד נמסר כי החברות המאכלסות פועלות בהתאם להחלטות המשרד לגביית שכר דירה משוכרים אלו, לסיום יחסי השכירות עם השוכר הציבורי, או לתביעה משפטית נגד שוכר ציבורי שאינו משלם שכר דירה (למעט מרשויות מקומיות ומשרדי ממשלה, כלפיהם פועל המשרד עצמו כמתואר לעיל). כלפי רשויות מקומיות שצברו חובות שכר דירה או שאינן משלמות שכר דירה כלל, מנהל המשרד הליך בוררות ויישוב סכסוכים על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה. כאשר לא מגיעים להסכמה, מוגשת תביעה כלפי השוכר הציבורי שהוא רשות מקומית באמצעות פרקליטות המדינה.

מהמשרד לא נמסרו מידע ונתונים לגבי פעילות חברות האכלוס, כחלק ממנגנון המעקב והבקרה. נזכיר כי לפי נוהל הסדרת השימושים הציבוריים, על החברה המאכלסת לוודא כי אופן השימוש דירה תואם לייעוד המאושר, כי הדירה מתוחזקת ברמה נאותה וכי תשלום שכר הדירה תואם את חוזה השכירות; כי מחוז המשרד אחראי באמצעות החברה המאכלסת למעקב שוטף אחר יח"ד שהוקצו לשימוש ציבורי, ובתוך כך, לוודא שהגופים הציבוריים השוכרים דירות בשיכון הציבורי משלמים את דמי השכירות החודשיים למשרד. עוד נקבע בנוהל כי **בידי הנהלת המחוז**

¹³ נתנאל לפידות, הממונה על אגף נכסים וחברות במשרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 15 ביוני 2021.

¹⁴ נתנאל לפידות, הממונה על אגף נכסים וחברות במשרד הבינוי והשיכון, מכתב, 2 בפברואר 2021.

בשל מאמצי המשרד בנושא הושבו כ-540 דירות משימושים ציבוריים למלאי הדיור הציבורי בשנים האחרונות, שהן כרבע מסך הדירות שהושכרו לשימושים ציבוריים

מהמשרד לא נמסרו מידע ונתונים לגבי פעילות חברות האכלוס, כחלק ממנגנון המעקב והבקרה. נזכיר כי לפי נוהל הסדרת השימושים הציבוריים, בידי הנהלת המחוז של המשרד יהיו כל העת דוחות מסודרים לגבי מלאי כל הדירות בייעודים ציבוריים

כ-81% מהדירות בשימושים ציבוריים יועדו במקור למגורים, כ-11% לבתי כנסת, כ-3% למועדון, כ-2% לבית ספר או מוסד חינוכי אחר, וכ-3% לשימושים שונים (משרד, חנות, בית חרושת, מלון, מוסד רפואי, מוסד דת, אולם אירועים, ובית מלאכה)

של המשרד יהיו כל העת דוחות מסודרים לגבי מלאי כל הדירות ביעודים ציבוריים הכוללים: יעדי הקצאה, תאריך חוזה, גובה שכ"ד, תאריך גמר החוזה, תאריך חידוש החוזה וכיוצא בזה.¹⁵

לאור הנדרש בנוהל, עולה שאלה מדוע אין בידי המשרד נתונים מסודרים בנושא חוזי השכירות, מועדי החתימה והחידוש, גובה שכר הדירה וכדומה.

3. שימושים ציבוריים בדירות הדיור הציבורי – תמונת מצב

לפי נתוני המשרד משרד הבינוי והשיכון, שהועברו לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נכון לאפריל 2021, היו 1,554 דירות של הדיור הציבורי בשימושים ציבוריים. כפי שניתן לראות בטבלה 1, המציג את השימוש המקורי¹⁶ של דירות אלו אל מול השימוש בפועל,¹⁷ כ-81% מהן יועדו למגורים, כ-11% לבתי כנסת, כ-3% למועדון, כ-2% לבית ספר או מוסד חינוכי אחר, וכ-3% לשימושים שונים (משרד, חנות, בית חרושת, מלון, מוסד רפואי, מוסד דת, אולם אירועים, ובית מלאכה).¹⁸

טבלה 1: שימושים ציבוריים בדירות הדיור הציבורי לפי שימוש מקורי ושימוש בפועל, אפריל 2021

סוג שימוש	שימוש בפועל	שימוש מקורי
מגורים	829	1,261
בית כנסת	416	172
מועדון	79	37
משרד	70	15
דירה בבית דיור - רכוש משותף	68	
גן ילדים	31	1
מוסד חנוכי שאינו גן, בי"ס או ישיבה	21	19
מוסד רפואה כולל קופ"ח ובי"ח	16	4
ללא פירוט	7	-
מחסן	5	-
בית ספר	4	18
חנות לרבות קיוסק	4	10
מוסד דת שאינו בית כנסת או מסגד	2	2
אולפנה/מכללה	1	-
מקווה	1	-
בית חרושת	-	9
מלון	-	4
אולם אירועים	-	1
בית מלאכה/סדנה/מוסך	-	1
סך הכול	1,554	1,554

¹⁵ משרד הבינוי והשיכון, [בוהל 07/05 בנושא הקצאת דירות בשכירות ליעדים ציבוריים](#), 31 בינואר 2012, סעיף 8.

¹⁶ השימוש המקורי של הדירה נקבע בהתאם ליעוד התכנוני של הדירה.

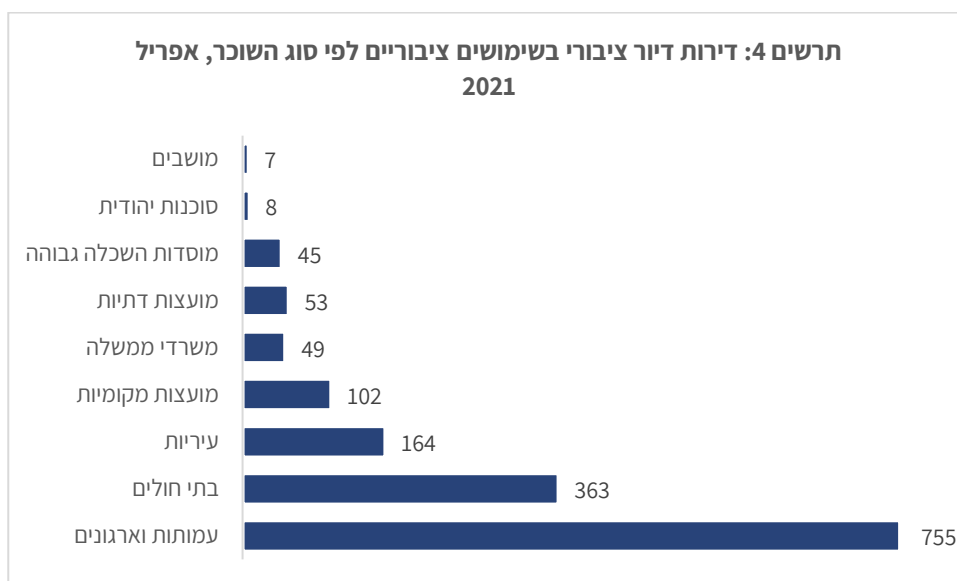
¹⁷ השימוש בפועל מתייחס לאופי השימוש של הדירה בפועל בידי הגוף השוכר אותו.

¹⁸ לירון אביד, אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות במשרד הבינוי והשיכון, קובץ נתונים שהועבר בדוא"ל, 29 באפריל 2021.

השימושים הציבוריים בפועל שונים במקרים רבים מהיעוד המקורי שלהן. כפי שניתן לראות בטבלה 1, כ-53% מהדירות משמשות בפועל למגורים, כ-27% משמשות לבתי כנסת, כ-5% למועדון, כ-5% משמשות למשרד, וכ-10% לשימושים אחרים.¹⁹

ההבדלים המרכזיים בין הייעוד המקורי לבין השימוש בפועל הוא בדירות למגורים, כאשר מספר הדירות המשמשות לכך בפועל נמוך בכ-35% ממספר הדירות שיועדו לכך; מספר הדירות המשמשות לבתי כנסת גבוה פי שניים וחצי ממספר הדירות שיועדו לכך (בעיקר על חשבון דירות שיועדו למגורים); מספר הדירות המשמשות כמועדון גדול פי שניים ממספר הדירות שיועדו לכך; מספר הדירות המשמשות כגן ילדים גדול פי 30 ממספר הדירות שיועדו לכך, ומספר הדירות שיועדו למוסד רפואה גדול פי ארבעה ממספר הדירות שיועדו לכך.

באשר לסוגי השוכרים של הדירות הנמצאות בשימושים ציבוריים, כמעט מחצית מהדירות מושכרות על ידי עמותות וארגונים שונים (49%), כרבע מושכרות לבתי חולים (23%) רובן לתל השומר (337) ומקצתן לאסף הרופא (26), 11% מושכרות לעיריות, כ-7% מושכרות למועצות מקומיות, כ-3% מושכרות למשרדי ממשלה, כ-3% למועצות דתיות ברשויות השונות, כ-1% לסוכנות היהודית, וכחצי אחוז למושבים (תרשים 4).²⁰



לפירוט הדירות בשימושים ציבוריים לפי יישוב, ראו נספח.

¹⁹ ש.ם.

²⁰ ש.ם.

4. נספח

בטבלה שלהלן מוצגים נתונים בדבר מספר הדירות בשימושים ציבוריים, לפי יישוב נכון לאפריל 2021, ושיעורן מתוך כלל דירות הדיור הציבורי באותו היישוב. כמו כן, לגבי כל יישוב מצוין גם מספר הממתינים לדיור ציבורי.²¹ נציין כי אין בהכרח התאמה בין הדירות הנמצאות בשימוש ציבורי ביישוב לבין צרכי הזכאים הממתינים לדירה באותו יישוב (למשל, גודל הדירה, דירת קרקע מוגשת, וכדומה), ונתונים כאלו לא נכללים בטבלה.

שיעור הדירות בשימוש ציבורי מכלל דירות הדיור הציבורי ביישוב	דירות בשימוש ציבורי (מתוך כלל דירות הדיור הציבורי)	ממתינים לדיור ציבורי	מספר יח"ד בבית גיל זהב	מספר בתי גיל זהב	מספר דירות דיור ציבורי	יישוב
55%	22360	113	107	1	660	רמת גן
5%	127	776	692	6	2,475	ירושלים
19%	88	2	-	-	470	מצפה רמון
30%	70	7	-	-	233	קרית ארבע
9%	55	2	-	-	621	ירוחם
5%	53	16	-	-	1,113	קרית שמונה
1%	47	216	934	9	4,571	באר שבע
51%	43	2	-	-	85	חספין
7%	36	67	150	2	545	נתיבות
2%	36	166	511	4	1,934	אשקלון
4%	31	33	224	2	735	כרמיאל
3%	27	18	-	-	786	שדרות
33%	26	-	-	-	79	באר יעקב
3%	26	140	181	2	1,003	עכו
2%	25	25	197	2	1,136	אופקים
100%	24	-	-	-	24	בית אל
2%	23	130	-	-	1,050	טבריה
1%	23	20	-	-	2,606	דימונה
1%	22	317	790	7	1,806	אשדוד
1%	20	-	352	4	1,948	נוף הגליל
2%	19	55	84	1	794	צפת
2%	19	31	-	-	920	בית שאן
1%	19	100	264	2	1,511	קרית גת
1%	17	126	120	1	1,361	עפולה
3%	16	6	158	2	521	מעלות
1%	15	27	96	1	1,072	מגדל העמק
2%	14	302	96	1	879	פתח תקוה
10%	13	-	-	-	135	אלקנה
3%	12	84	80	1	416	הרצליה
65%	11	-	-	-	17	אלון שבות

²¹ ש.ם.

²² דירות אלו הן דירות למגורי רופאים בתל השומר שלגביהן נקבע הסדר בין משרד הבינוי והשיכון לבין משרד הבריאות על גריעתן של דירות אלו ממלאי דירות הדיור הציבורי, תמורת פיצוי כספי.

שיעור הדירות בשימוש ציבורי מכלל דירות הדיור הציבורי ביישוב	דירות בשימוש ציבורי (מתוך כלל דירות הדיור הציבורי)	ממתינים לדיור ציבורי	מספר יח"ד בבית גיל זהב	מספר בתי גיל זהב	מספר דירות דיור ציבורי	יישוב
2%	11	56	446	3	636	קרית ים
2%	11	79	158	2	666	נהריה
2%	10	188	-	-	420	בני ברק
0%	10	208	571	8	2,272	תל אביב יפו
3%	9	70	103	1	329	אילת
1%	9	382	409	4	1,093	נתניה
44%	8	-	-	-	18	רמת ישי
3%	8	35	114	2	250	יבנה
3%	8	20	-	-	290	חצור הגלילית
1%	8	156	90	1	743	בית שמש
4%	7	-	-	-	158	יקנעם עלית
3%	7	7	-	-	214	שלומי
1%	7	137	307	5	943	לוד
7%	6	6	-	-	91	זכרון יעקב
1%	6	-	289	2	414	קרית ביאליק
1%	6	43	-	-	601	טירת כרמל
1%	6	121	54	1	727	רמלה
1%	6	33	495	5	797	קרית אתא
1%	6	268	257	1	909	חולון
6%	5	-	-	-	84	קרני שומרון
3%	5	30	-	-	146	ראש העין
2%	5	21	-	-	220	רעננה
5%	4	2	-	-	78	בנימינה
4%	4	23	32	1	102	קרית עקרון
2%	4	14	-	-	182	הוד השרון
1%	4	-	92	1	361	פרדס חנה
1%	4	250	76	1	680	ראשון לציון
1%	3	100	223	2	263	כפר סבא
1%	3	40	89	1	342	אור עקיבא
1%	3	29	251	2	457	ערד
0%	3	246	676	7	1,513	חיפה
25%	2	-	-	-	8	בני יהודה
25%	2	-	-	-	8	חריש
22%	2	-	-	-	9	נוב
18%	2	11	-	-	11	יבנאל
17%	2	-	-	-	12	ספיר
7%	2	-	-	-	29	ראש פנה
3%	2	17	105	1	59	אריאל
1%	2	72	103	1	148	נס ציונה
0%	2	139	138	2	472	רחובות
0%	2	409	532	4	836	בת ים
100%	1	-	-	-	1	שעל
50%	1	-	-	-	2	כחל

שיעור הדירות בשימוש ציבורי מכלל דירות הדיור הציבורי ביישוב	דירות בשימוש ציבורי (מתוך כלל דירות הדיור הציבורי)	ממתינים לדיור ציבורי	מספר יח"ד בבית גיל זהב	מספר בתי גיל זהב	מספר דירות דיור ציבורי	יישוב
33%	1	-	-	-	3	גדעונה
33%	1	-	-	-	3	נעמי
17%	1	-	-	-	6	עדן
11%	1	-	-	-	9	אבני איתן
6%	1	2	-	-	18	אבן יהודה
5%	1	-	-	-	20	כנף
3%	1	7	-	-	32	תל מונד
3%	1	37	-	-	37	רכסים
2%	1	-	-	-	64	צורן-קדימה
1%	1	19	31	1	76	כפר יונה
1%	1	6	-	-	112	עתלית
1%	1	36	340	2	118	קרית מוצקין
1%	1	37	86	2	183	יהוד
0%	1	48	-	-	371	קרית מלאכי
-	0	-	-	-	2	אביבים
-	0	-	-	-	6	אבני חפץ
-	0	-	-	-	13	אבשלום
-	0	44	-	-	221	אור יהודה
-	0	9	-	-	55	אזור
-	0	-	-	-	20	איתמר
-	0	-	-	-	68	אלון מורה
-	0	44	-	-	22	אלעד
-	0	-	-	-	8	אספר
-	0	-	-	-	3	אפרתה
-	0	-	-	-	1	ארגמן
-	0	-	-	-	1	בירה
-	0	-	-	-	2	בית אריה
-	0	1	-	-	49	בית דגן
-	0	-	-	-	39	ביתר עלית
-	0	7	-	-	14	בני עיי"ש
-	0	-	-	-	6	בר יוחאי
-	0	-	-	-	9	ברקת
-	0	15	-	-	56	גבעת שמואל
-	0	-	-	-	47	גבעתיים
-	0	-	-	-	81	גדידה-מכר
-	0	12	-	-	18	גדרה
-	0	-	-	-	1	גמזו
-	0	6	-	-	17	גן יבנה
-	0	-	-	-	54	גני תקוה
-	0	-	-	-	1	גרנות הגליל
-	0	-	-	-	1	דוב"ב
-	0	-	-	-	2	הר גילה
-	0	-	-	-	1	זמרת

שיעור הדירות בשימוש ציבורי מכלל דירות הדיור הציבורי ביישוב	דירות בשימוש ציבורי (מתוך כלל דירות הדיור הציבורי)	ממתינים לדיור ציבורי	מספר יח"ד בבית גיל זהב	מספר בתי גיל זהב	מספר דירות דיור ציבורי	יישוב
-	0	-	-	-	3	חברון
-	0	-	-	-	1	חגי
-	0	105	112	1	532	חדרה
-	0	-	-	-	4	חלמיש
-	0	-	-	-	2	חמרה
-	0	-	-	-	3	חצבה
-	0	-	-	-	8	חרוצים
-	0	-	-	-	5	חרמש
-	0	-	-	-	3	טלמון
-	0	-	-	-	3	יבול
-	0	-	-	-	8	ייטב
-	0	-	-	-	2	יצהר
-	0	-	-	-	3	יקיר
-	0	-	-	-	2	יתד
-	0	-	-	-	10	כלנית
-	0	-	-	-	7	כמהין
-	0	-	-	-	16	כפר תפוח
-	0	-	-	-	2	לפידות
-	0	-	-	-	1	מבוא דותן
-	0	-	-	-	12	מבשרת ציון
-	0	1	-	-	4	מגדל
-	0	-	-	-	4	מגדלים
-	0	11	102	1	33	מזכרת בתיה
-	0	-	-	-	5	מטולה
-	0	-	-	-	19	מנחמיה
-	0	15	102	1	19	מעלה אדומים
-	0	-	-	-	33	מעלה אפרים
-	0	-	-	-	3	מעלה לבונה
-	0	-	-	-	2	מעלה עמוס
-	0	-	-	-	1	מרום גולן
-	0	-	-	-	1	נאות הככר
-	0	-	-	-	5	נוה זהר
-	0	-	-	-	1	נחל חמדת
-	0	-	-	-	2	נצני סיני
-	0	40	-	-	39	נצרת
-	0	-	112	1	321	נשר
-	0	-	-	-	2	סוסיה
-	0	-	-	-	1	עוזה
-	0	-	-	-	1	עין יהב
-	0	-	-	-	5	עין שריד
-	0	-	-	-	1	עין תמר
-	0	-	-	-	32	עלי
-	0	-	-	-	1	עלי זהב

שיעור הדירות בשימוש ציבורי מכלל דירות הדירור הציבורי ביישוב	דירות בשימוש ציבורי (מתוך כלל דירות הדירור הציבורי)	ממתינים לדירור ציבורי	מספר יח"ד בבית גיל זהב	מספר בתי גיל זהב	מספר דירות דירור ציבורי	יישוב
-	0	-	-	-	1	עמנואל
-	0	-	-	-	16	ענב
-	0	-	-	-	7	עפרים
-	0	-	-	-	3	פארן
-	0	-	-	-	3	פוריה-נוה עובד
-	0	-	-	-	3	פני חבר
-	0	-	-	-	1	פעמי תש"ז
-	0	-	-	-	2	פרי גן
-	0	-	-	-	4	צופר
-	0	-	-	-	20	צחר
-	0	-	-	-	2	קדומים
-	0	-	-	-	4	קציר
-	0	4	-	-	235	קצרין
-	0	-	253	2	98	קרית אונו
-	0	-	-	-	77	קרית טבעון
-	0	-	-	-	10	קרית נטפים
-	0	-	-	-	7	קשת
-	0	-	-	-	2	רועי
-	0	32	106	1	161	רמת השרון
-	0	-	-	-	2	שדי אברהם
-	0	-	-	-	7	שילה
-	0	9	-	-	9	שפרעם
-	0	-	-	-	1	שקד
-	0	-	-	-	1	שרשים
-	0	-	-	-	4	תל שבע
-	0	-	-	-	1	תלמי יוסף
3%	1,554	6,844	11,890	118	52,813	סה"כ