

דוח משבר הדיור: היעדר מנגנון ותכנון, הימשכות הליכי בניה ומידע לקוי

בין המסקנות: עליה של 55% במחיר הדירות, מחסור של 115,000 יחידות, זיהוי מאוחר של הבעיה, והיעדר מנגנון שיוביל תוכנית לפתרון המצוקה

[אבירם זינו](#) 25/02/2015 17:57 **מעריב**

היעדר מנגנון ותוכנית אסטרטגית, הימשכות הליכי תכנון ובניה, והיעדר מידע רלוונטי - מבקר המדינה, השופט (בדימוס) יוסף חיים שפירא, פרסם הערב (רביעי) דוח ביקורת מיוחד על משבר הדיור. כך למשל מציין המבקר ביחס להימשכות התהליכים כי מרגע הגשת התוכנית ועד לדירה הבנויה חולפות 12 שנים. נתון מדאיג נוסף שמצוין בדוח הוא כי בתקופת ראש הממשלה לשעבר, אהוד אולמרט, נדרשו בממוצע 103 משכורות לרכישת דירה, לעומת תקופתו של בנימין נתניהו, שבה כבר נדרשו 137 משכורות לשם כך.

עבודת המטה להתוויית מדיניות הדיור הממשלתית והפעלתה נמצאו לקויים

המבקר מותח ביקורת חריפה על ממשלתו של בנימין נתניהו: "רק שנה אחרי שהחלה לכהן זיהתה את המשבר, אך רוב התוכניות לא קודמו בשל חוסר התאמה". ביחס לממשלתו של אהוד אולמרט כותב המבקר: "בשנים 2008-2010 הממשלה נכשלה בזיהוי משבר הדיור ולא גיבשה מדיניות להתמודדות עם המשבר ולבלימתו". המבקר לא בחן את ההצעות של הקבינט שלא הגיעו לכדי מימוש, ביניהן: מע"מ 0, שכירות הוגנת ומחיר מטרר, שלא הגיעו לכדי מימוש ולכן לא נבחנו.

משרד מבקר המדינה בדק את ההתמודדות של הממשלה ושל רשויות נוספות רלוונטיות עם משבר הדיור בחודשים פברואר עד דצמבר 2013. הדוח המיוחד על משבר הדיור כולל ארבעה חלקים: תמונת מצב של שוק הדיור בישראל, התוויית מדיניות הממשלה והתמודדותה עם משבר הדיור, שרשרת הייצור בשוק הנדל"ן ודיור בר השגה. בדוח נמצאו ליקויים בעבודת המטה להתוויית מדיניות הדיור הממשלתית והפעלתה.

שוק הדיור בישראל – עליה של 55% במחיר, מחסור של 115,000 יחידות דיור

בחלק הראשון של הדוח, ביחס לתמונת המצב של שוק הדיור בישראל, מציין שפירא כי "החל משנת 2008 ועד דצמבר 2013, חלה עלייה ריאלית חדה של כ-55% במחירי הדירות ושל כ-30% בגובה שכר הדירה בישראל". המבקר מוסיף כי הפגיעה הופכת לקשה במיוחד כשמדובר במשקי בית מששת העשירונים הנמוכים, כלומר 470 אלף משקי בית בישראל. המבקר מציין כי נמצא כי שיעור ההוצאות על שכר דירה מההכנסה נטו בקרב שלושת העשירונים הנמוכים עומד על רף של 30 אחוזים או מעבר לכך. המשמעות של פריצת הרף, כך על פי המבקר, "מעידה על פגיעה אפשרית ביכולתם של משקי הבית לממן צורכי מחיה בסיסיים".

ביחס להיצע הדיור נמצא כי בשנים 2012-2002 נוצר פער בין מספר התחלות הבניה למספר משקי הבית. הנתונים מצביעים על מחסור כולל של 115 אלף יחידות דיור - הפערים בין ההיצע לביקוש תרמו לעלייה ניכרת במחירי הדיור". המבקר מציין גם כי רק שישה אחוזים מכלל הדירות שנבנו בשנת 2013 הן עד שלושה חדרים. "ההיצע הנמוך של

דירות קטנות פוגע בהלימה בין צורכי חלק ממשקי הבית ובין מצאי הדירות המתאים להם וגורם להכבדה שלא לצורך בנטל הוצאותיהם על דיור."

התמודדות הממשלה – מידע לקוי והיעדר מנגנון שיוביל לפתרון למצוקת הדיור

שפירא מותח ביקורת על המידע הקיים בידי הממשלה בנוגע לשוק הדיור: "המידע הממשלתי על הביקוש לדיור ועל מחירי הדיור לקוי ואיכותו נמוכה... אין מידע מהימן דיו על נטל הוצאות הדיור של האוכלוסייה המתגוררת בדירות שבבעלותה. מציאות כזאת פוגעת ביכולתו של משרד הבינוי לגבש מדיניות בתחום הדיור". עוד נכתב בדוח כי "הגופים האמורים לא פיתחו מודלים שיסייעו בידם לאמוד את הביקושים בשוק הדיור ולאפיינם. לפיכך, היצע הדירות עלול שלא להתאים לצרכים הן מבחינת מיקומן של הדירות הן מבחינת גודלן". לצד הביקורת על המידע, המבקר מותח ביקורת, שהיא בעצם ההמלצה החשובה ביותר בדוח הזה, על היעדר המנגנון הבין משרדי שיוביל תוכנית אסטרטגית לפתרון למצוקת הדיור.

ממשלת נתניהו	ממשלת אולמרט
רק ביולי 2010, יותר משנה לאחר הקמתה, זוהה הצורך לבלום את העלייה במחירי הדיור	2008-2010 – כשלה בזיהוי משבר הדיור ולא גיבשה מדיניות להתמודדות
לוחות הזמנים להשגת יעדי הממשלה בשנים 2011-2012 לא היו ריאליים	קצב הבנייה ב-2005-2007 לא הולם את היעדים ואת שוק הדיור
רוב התוכניות להאצת הבנייה לא קודמו בשל חוסר התאמתן לתנאי הסף שנקבעו	עם פרוץ המשבר ב-2008 לא היו אמצעים להתמודדות עם היינוק במחירי הדיור
לא בוצע מעקב שיטתי אחר יישום החלטות הממשלה, שרבות מהן לא יושמו או התעכבו	"היעדר ההיערכות הוא ליקוי מהותי בסדר מינהל תקין ובעבודת המטה הממשלתית"
"עבודת המטה להתוויית מדיניות הדיור הממשלתית והפעלתה נמצאו לקויים"	

המבקר בחן את ממשלות אולמרט ונתניהו, מאז שנת 2008, ביחס להתוויית מדיניות הממשלה והתמודדותה עם משבר הדיור. בין השנים 2005 עד 2007, נכתב בדוח, קיבלה הממשלה כמה וכמה החלטות העשויות להשפיע השפעה של ממש על שוק הדיור, ובהן הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (כיום רשות מקרקעי ישראל), תכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב, מתן תוקף לתכנית מתאר ארצית - תמ"א 35, גיבוש תכנית חומש מוסכמת לתכנון ופיתוח של קרקע למגורים ולתעסוקה. עם זאת נמתחה ביקורת על כך שיישומן של חלק מההחלטות, דוגמת הרפורמה ברשות מקרקעי ישראל, התעכב וחלקו האחר, דוגמת גיבוש תכנית חומש לתכנון ולפיתוח הקרקע למגורים ולתעסוקה, אף לא יושם כלל ונותר בגדר "אות מתה".

לסיכום תקופה זו כותב המבקר כי "התפוקות של שרשרת הייצור של יח"ד בשנים 2007-2005 לא נתנו מענה הולם ליעדי התכנון והשיווק שהציבה הממשלה בהחלטותיה ובתכניותיה והן לא הלמו את צורכי שוק הדיור. אי-יישום החלטות הממשלה, המחסור ביח"ד והיעדר היערכות מוקדמת שתאפשר להתמודד עם השינויים הצפויים בשוק הדיור (מנגנון

ניהול סיכונים) הביאו לידי כך שעם פרוץ משבר הדיור בשנת 2008 לא היו בידי הממשלה אמצעים להתמודדות עם הזינוק במחירי הדיור ועם משבר הדיור ההולך ומעמיק. היעדר היערכות לקראת משברים שכאלו היא ליקוי מהותי בסדרי מינהל תקין ובעבודת המטה הממשלתית.

ממשלת נתניהו: יותר משנה כדי לזהות את הבעיה

ביחס לממשלת נתניהו כותב המבקר כי רק ביולי 2010, יותר משנה לאחר הקמתה, זיהתה ממשלת נתניהו את הצורך לבלום את העלייה החדה במחירי הדיור וקבעה כי יש לקיים מדיניות שמטרתה להוריד את מחירי הדירות. לצד זאת כותב המבקר כי "רוב התוכניות להאצת הבנייה לא קודמו בשל חוסר התאמתן לתנאי הסף שנקבעו לקידום התכניות", ומותח ביקורת על הממשלה: משרד הממשלה פעלו לטענתו ללא תוכנית עבודה אסטרטגית רב-שנתית ובלי שנקבעו יעדי מדיניות מוסכמים ומתואמים בין הגופים הנוגעים לעניין התשתיות הנדרשות לשכונות מגורים. "פעולות אלו היו מבזרות בין הגופים השונים ובלי שמונה גוף מטה", נכתב, "מזכירות הממשלה לא קיימה מעקב שיטתי אחר יישום החלטות הממשלה שרבות מהן לא יושמו או שיישומן התעכב."

בדוח נכתב כי "הביקורת העלתה ליקויים בפעילות משרד האוצר באשר להשלכות של מיסוי המקרקעין על מצוקת הדיור. מדובר בכל השנים שבהן עוסק הדוח אך בעיקר משנת 2010".

ייצור יחידות דיור – אין יעדים, אין תוכנית עבודה, אין מידע, והתוצאה: אין מספיק בניה

בחלק השלישי של הדוח המבקר עוסק בשרשרת הייצור של יחידות הדיור. המבקר מציין כי "תהליך העדכון של התכנון הארצי (תמ"א 35) התעכב במנהל התכנון במשרד הפנים במשך שנים, לא נקבעו יעדים מפורטים לאישור תכניות למגורים במוסדות התכנון ולא גובשה תכנית עבודה בין-משרדית". המבקר מותח ביקורת על משרד הפנים: "משרד הפנים אינו יודע מה גודלו של המלאי התכנוני ואינו יודע כמה יחידות דיור שאושרו בתכניות אכן זמינות לבנייה", נכתב בדוח המיוחד. ביחס לתוכנית נקבע כי "מאז אישור תמ"א 35 חלפו יותר משמונה שנים, ואף שהוראותיה קובעות כי יש לבחון את הצורך בעדכונה אחת לארבע שנים, טרם הושלם תהליך קבלת ההחלטות הראשון על עדכונה. בנוגע לתכניות המתאר המחוזיות נמצא שלא מתקיים מעקב אחר יישומן". נמצא כי ליישובים רבים אין תכניות מתאר כוללניות מעודכנות; למשל, רק ארבע מ-71 עיריות (כ-6%) מחזיקות בתכנית מעודכנת תקפה. עם זאת, כ-80% מהעיריות התכנית מצויה בתהליכי הכנה.

רשות מקרקעי ישראל	תמ"א 35
"ייזום תכניות על מקרקעי ישראל נעשה בחוסר הלימה לצרכי המשק"	לא מתבצע מעקב אחר יישום תכניות המתאר המחוזיות
ב-2010-2007 ניתנו הרשאות לתכנון 212 אלף יחידות דיור – כמות קטנה משמעותית מהנדרש	מאז אישורה חלפו יותר מ-8 שנים מבלי שהושלם תהליך קבלת ההחלטות הראשון על עדכונה
התכניות למגורים במחוזות השונים לא תאמו את הגידול היחסי במספר משקי הבית	רק 4 מ-71 עיריות (כ-6%) מחזיקות בתכניות מתאר מעודכנות
במחוז המרכז עומד המחסור על 39%, במחוז תל אביב – על 81%	

ביחס לרשות מקרקעי ישראל נמתחה הביקורת המשמעותית ביותר: "רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) לא הכינה תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות שיאפשרו לתכנן את כמות יחידות הדיור הנדרשת. התכניות שהגישה רמ"י למוסדות התכנון במחוזות השונים לא תאמו את הביקושים. במשך שנים ועדות התכנון אישרו עשרות אלפי יחידות דיור פחות מהדרוש למשק. המלאי התכנוני נשחק ונגרעו ממנו כ-50,000 יחידות דיור". המבקר מפרט כי אישור התוכניות אורך זמן רב, כחמש שני וחצי, כשמרכז הארץ זה מגיע גם לשבע שנים, ותהליכי מימוש התכניות הם ממושכים ובפועל לוקח כ-12 שנים מהגשת תכנית לוועדות התכנון ועד שיש "דירה בנויה". המבקר כותב עוד כי חלק ניכר ממלאי הקרקעות המופיע בתכניות העבודה לשיווק של רשות מקרקעי ישראל ושל משרד הבינוי והשיכון אינו זמין בפועל לשיווק.

ביחס לשיווק קרקעות למגורים. הדוח קובע כי בהחלטות הממשלה בנושא לא נקבעו סדרי עדיפויות, היעדים שכן נקבעו לא כללו חלוקה לפי מחוזות, והן לא לוו בהסברים בנוגע לאופן קביעת היעדים. ההחלטות לא התקבלו על בסיס מידע שלם. חלק ניכר ממלאי הקרקעות המופיע בתכניות העבודה לשיווק של רמ"י ושל משרד הבינוי כלל אינו זמין בפועל לשיווק. כמו כן נרשם פער גדול בין מספרן בפרסומים למספרן בעסקאות שנחתמו בגין; משנת 2007 עד יולי 2014 פורסמו לשיווק כ-199,600 יח"ד ובסופו של דבר נחתמו עסקאות בגין כ-96,900 יח"ד בלבד (כ-48%). היקף זה מצומצם מהנדרש על פי יעדי הממשלה לשיווק לשנים אלו. בשנים 2007-2012 היקף יחידות הדיור בעסקאות שנחתמו היה כ-50% ממספר היחידות הנדרשות עקב התוספת של משקי בית באותן שנים. עיקר המחסור בשיווק ניכר במחוזות המרכז ותל אביב בהם שווקו רק כ-39% ו-25% מהנדרש, בהתאמה.

המבקר מתייחס גם לוועדות התכנון הלאומיות (וודל"ם), ומהדוח עולה על תרומה מוגבלת של וועדות אלו: "מסלול הווד"לים סייע לאישורן של חלק קטן (כחמישית) מיחידות הדיור שאושרו בסך הכול (מאוגוסט 2011 עד אפריל 2013)". עוד צוין כי רוב התכניות המקודמות במרכז הארץ, שבו יש ביקושים גדולים, לא התאימו לקידום במסלול זה. יתר על כן, חלק מהתכניות שאושרו במסלול זה אינן זמינות למימוש בטווח הזמן הקצר, ועל כן אין בהן כדי לסייע להגדלת ההיצע בשוק הדיור בקרוב.

דיור בר השגה – ליקויים בפעילות משרד הבינוי, מינהל התכנון במשרד הפנים ורמ"י

בחלקו האחרון של הדוח מתייחס המבקר לדיור בר השגה, מונח המאגד תחתיו דיור למי שאין ביכולתו לרכוש דירה במחירי השוק, דירות השכרה לטווח ארוך ובבנייה ציבורית. המבקר מותח ביקורת חריפה וקובע כי "נמצאו ליקויים בפעילות משרד הבינוי, מינהל התכנון במשרד הפנים ורמ"י, אשר לא קבעו מהו היקף אוכלוסיית היעד לדיור בר השגה". המבקר שפירא קובע עוד כי הפעלת מסלול "מחיר דירה למשתכן" לא השיגה את המטרה והניבה תפוקות דלות.

המבקר מצא ליקויים גם בהפעלת מסלול השכרה לטווח ארוך במחיר מפוקח. "רק ארבעה מעשרה מכרזים שפרסם משרד הבינוי בשנת 2012 במסלול זה הסתיימו בהצלחה. מ-1,412 יח"ד שפורסמו שווקו רק 406, מהן רק 114 יח"ד בשכירות מוזלת ומפוקחת המיועדות לזכאים", נכתב בדוח.

"אין זה ראוי שלוחות זמנים פוליטיים ישפיעו על עבודת המבקר"

בסיומו של הדוח מתייחס המבקר לטענות שהושמעו בימים האחרונים, לפיהן הדוחות של המבקר משמשים ככלי ניגוח פוליטי. "דוח זה עוסק בנושא חשוב שנמצא על סדר היום הציבורי תקופה ארוכה ונוגע לרווחתם של אוכלוסיות רחבות, ונכון שיובא לידיעת הציבור במועד. עבודת ביקורת המדינה מתבצעת במקצועיות ועל פי שיקולים ענייניים בלבד ואין זה ראוי שלוחות זמנים פוליטיים ישפיעו עליה. מבקר המדינה השופט (בדימוס) יוסף חיים שפירא מדגיש, כי הוא משרת את הציבור כולו כמתחייב מחוק יסוד: מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה".