

פתח דבר

משבר הדיור מצוי על סדר היום הציבורי זה כמה שנים. משבר זה משפיע על רווחתם של תושבים רבים במדינה; הוא נדון בהחלטות ממשלה, בדיוני הכנסת, בתקשורת ובאקדמיה, והיה לאחד מהנושאים המרכזיים של המחאה החברתית בקיץ 2011. גם בימים אלה עדיין נמשכת מגמת העלייה במחירי הדיור ומשבר הדיור עדיין לא בא על פתרונו.

הצורך בדיור הולם הוא אחד מהצרכים הבסיסיים של האדם, והזכות לו מוכרת כאחת מהזכויות החברתיות הבסיסיות. זכות זו מהווה חלק מאגד הזכויות החברתיות בישראל, בין היתר מכוח האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, שישראל צד לה. כך גם בית המשפט העליון קבע לא אחת, כי היעדר קורת גג עולה כדי פגיעה בכבודו של אדם, שהינו ערך חוקתי מוגן על פי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ובין היתר, ברע"א 4905/98 יוסי גמזו נ' נעמה ישעיהו (פורסם במאגרים, 19.3.2001) נקבע כי "אדם המתגורר בחוצות ואין לו דיור, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע". הזכות לדיור מוכרת כזכות בסיסית גם במשפט העברי, ואת הפסוק "די מחסרו אשר יחסר לו" (דברים טו, ח), דרשו חכמים "די מחסורו" - זה הבית" (כתובות סז ע"ב).

בין היעדים שהגדרתי למשרד מבקר המדינה עם היכנסי לתפקיד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, נכלל הטיפול בנושאים כלכליים וחברתיים, שיש להם השפעה מכרעת על מרבית האוכלוסייה ועל דמותה של מדינת ישראל. יכולת ההשפעה של הממשלה ושל השלטון המקומי על שוק הדיור בישראל היא רבה, ויש מקום לעשייה רבה בתחום זה. יכולת זו מקורה בראש ובראשונה בהיות רוב שטחה של המדינה מנוהל בידי רמ"י (רשות מקרקעי ישראל). נוסף על כך, מוסדות התכנון, רמ"י והשלטון המקומי הם הגורמים העיקריים המעורבים בשרשרת הייצור של יחידת הדיור על כל שלביה לרבות הקצאת הקרקע, תכנונה ושיווקה. לאלו יש להוסיף גם את השפעת המדיניות המוניטרית של בנק ישראל ומדיניות המיסוי הלאומית על רמת הביקוש בשוק הדיור. פעילות הממשלה בתחום הדיור יכולה להשפיע אפוא על הביקוש וביתר שאת על ההיצע, ואגב כך להביא לוויסות המחירים על פי מדיניותה של הממשלה. כמו כן, הממשלה

יכולה לנסות ליצור תנאים שיאפשרו היצע דיור במחיר סביר לכלל האוכלוסייה ולתמוך באופן פרטני בקבוצות אוכלוסייה שהכנסותיהן נמוכות יחסית, באמצעות סיוע כספי ומתן פתרונות במסגרת דיור ציבורי.

משבר הדיור בא לידי ביטוי בנטל הולך וגובר של הוצאות הדיור של משקי בית רבים. גם בימים אלה עדיין מסתמנת מגמת עלייה במחירי הדיור. מגמת עלייה זו החלה כבר בשנת 2008, ואילו ההכנסה נטו של משקי הבית בתקופה שחלפה מאז גדלה באופן מתון יותר. יודגש, כי נטל הוצאות הדיור מכביד בעיקר על שכבות האוכלוסייה שהכנסותיהן נמוכות או בינוניות, ולדבר ישנה השפעה על רווחתן וחוסנן הכלכלי.

דין וחשבון נפרד זה מחולק לארבעה שערים העוסקים בהיבטים הנוגעים לשוק הדיור ולשרשרת הייצור של יחידות דיור.

בשער הראשון מוצגת תמונת מצב של שוק הדיור בישראל. עלה, כי מינואר 2008 עד דצמבר 2013 חלה הכבדה ניכרת בנטל ההוצאות על דיור. בשנים 2002-2012 נוצר פער מצטבר בין מספר התחלות הבנייה למספר משקי הבית, שתרים לעלייה ניכרת במחירי הדיור.

בשער השני מובאים ממצאים על התוויית מדיניות הממשלה בשנים שלפני עליית מחירי הדיור ולאחר שהחלה עלייתם. בשנים 2005-2007 קיבלה הממשלה מספר החלטות העשויות להשפיע השפעה של ממש על שוק הדיור, אולם יישומן של חלק מההחלטות התעכב, וחלקן האחר אף לא יושם כלל ונותר בגדר "אות מתה". כפועל יוצא מכך, התפוקות של שרשרת הייצור של יחידות דיור בשנים 2005-2007 לא נתנו מענה הולם ליעדי התכנון והשיווק שהציבה הממשלה בהחלטותיה ובתכניותיה, ולא הלמו את צורכי שוק הדיור. כתוצאה מכך, עם פרוץ משבר הדיור בשנת 2008 לא היו בידי הממשלה אמצעים להתמודדות עם הזינוק במחירי הדיור ועם משבר הדיור ההולך ומעמיק.

אף שכבר במהלך 2008 הסתמנה מגמה ברורה של עלייה חדה במחירי הדיור, הממשלה ה-31 בראשותו של מר אהוד אולמרט, שכיחנה באותה עת, לא זיהתה מגמה זו כסיכון הדורש התייחסות ייחודית ולא קיימה כל דיון אסטרטגי בנושא. היא גם לא קבעה כי יש לנקוט אמצעים כלשהם כדי למתן או לבלום את עליית המחירים ולא גיבשה תכנית כוללת לשינוי מגמה זו. בשנים 2008-2010 גדלו הפערים בין ההיצע לביקוש בשוק הדיור. מחירי הדיור עלו בתקופה זו

בכ-36% במונחים ריאליים ונטל הוצאות הדיור גדל. תהליך זה הוא הלכה למעשה משבר הדיור הנוכחי. בעוד מחירי הדיור נוסקים, רק ביולי 2010, יותר משנה לאחר הקמתה, זיהתה הממשלה ה-32 בראשותו של מר בנימין נתניהו את הצורך לבלום את העלייה החדה במחירי הדיור, וקבעה כי יש לקיים מדיניות דיור שמטרתה להוריד את מחירי הדירות תוך שימת דגש על דירות לצעירים (משפחות ויחידים) הרוכשים את דירתם הראשונה. אף על פי כן, המשיכו מחירי הדיור לעלות בשנים 2011-2012, אם כי באופן מתון יותר.

בשנת 2011, טרם המחאה החברתית, ובשנת 2012, בעקבות ממצאי דוח ועדת טרכטנברג שהוקמה כתוצאה מהמחאה החברתית, נקטה הממשלה מספר צעדים במטרה להגדיל את היצע הדירות, אולם ההסדרים שהוצעו לא נתנו מענה לבעיה וכן התברר כי נקבעו יעדים בלתי ריאליים, לאור הצורך להתגבר על חסמים תכנוניים ותשתיתיים. כך גם נמצאו ליקויים בעבודת המטה להתוויית מדיניות הדיור הממשלתית ובהפעלתה.

בנק ישראל קובע את המדיניות המוניטרית כדי לעמוד במטרות שנקבעו לו בחוק. לריבית הנמוכה בשנים האחרונות, שאותה קבע הבנק בעיקר כדי לשמור על יציבות המחירים ולתמוך בצמיחה ובתעסוקה במשק, יש השפעות נלוות של עליית הביקוש לדיור ועליית מחירי הדירות, למרות העובדה שהוראות הפיקוח על הבנקים למערכת הבנקאית הן גורם ממתן לעליית המחירים. גם פעולות שנקטה הממשלה לבלימת עליית המחירים לא השיגו את יעדן. צעדי מיסוי מקרקעין שננקטו, יושמו באיחור וללא בקרה מספקת.

השער השלישי עוסק בשרשרת הייצור של יחידות דיור: תכנון הקרקעות ושיווקן, פיתוח התשתיות הנדרשות ורישוי הבנייה. בתחום זה נמצאו ליקויים בניהול המלאי התכנוני של קרקעות לבנייה, שכתוצאה מהם נוצרה שחיקה במלאי אשר הביאה לאי-זמינות של מלאי בהיקף הנדרש לבנייה.

השער הרביעי בוחן את פעולות הממשלה בתחום דיור בר השגה. בתחום זה עלה, כי במשך שנים לא היתה הסדרה חוקית או מינהלית של דיור בר השגה. גם הפעלת מסלולים מיוחדים, כמו "מחיר למשתכן" ו"השכרה לטווח ארוך במחיר מפוקח", הניבה תפוקות דלות ולא הביאה לידי שיפור מהותי בהיצע הדיור לאוכלוסייה הנזקקת לו.



כאמור, מאז שנת 2008 חלה עלייה ריאלית חדה במחירי הדירות ובגובה שכר הדירה בישראל. אחד הגורמים לכך הוא מחסור בעשרות אלפי דירות שנוצר עקב היקפן המצומצם של התחלות הבנייה ביחס לגידול במספר משקי הבית. אל מול מחירי הדיור הנוסקים עלתה ההכנסה הממוצעת של משקי הבית באופן מתון. שתי מגמות אלו הביאו לידי הכבדה ניכרת בנטל הוצאות הדיור של משקי הבית, המשפיעה בעיקר על שכבות האוכלוסייה החלשות ועל אלו המשתייכות למעמד הביניים. להכבדה בנטל הוצאות הדיור עלולות להיות תוצאות מרחיקות לכת הנוגעות לחייו ולרווחתו של הפרט ולחוסנו הכלכלי.

יכולת ההשפעה של המדינה ומוסדות השלטון השונים על שוק הדיור בישראל הייתה ונשארה מכרעת, בעיקר משום שהמדינה מחזיקה בכלים ובמשאבים רבי עצמה ורחבי היקף ומשום שבבעלותה רוב קרקעות ישראל. לצורך מיצוי השימוש בכלים ובמשאבים משרדי ממשלה ומוסדות המדינה נדרשים לפעול בתיאום ומתוך ראייה מערכתית וארוכת טווח של שוק הדיור, על בסיס מדיניות דיור ממשלתית שתכליתה לקבוע את היקפה ואופייה של ההתערבות הממשלתית בשוק הדיור כדי להשיג את יעדי הממשלה.

צבר ממצאי הביקורת בנושא התוויית מדיניות הדיור הממשלתית בשנים 2005-2012, לפני פרוץ משבר הדיור הנוכחי ובמהלכו, מלמד על פגמים מהותיים בפעולות הממשלתיות לייזום התכנון ולפיתוחה של הקרקע למגורים. הדבר בא לידי ביטוי בהיעדר ראייה אסטרטגית כוללת של ממשלות ישראל בנוגע ליעדי הפיתוח והדיור הרצויים למדינה. על אף שהביקורת הנוכחית עסקה בעיקר בשנים שקדמו להקמת קבינט הדיור באפריל 2013, מדובר במסקנות מערכתיות ומצופה משרדי הממשלה ומהרשויות הנוגעות בדבר כי ממצאי הביקורת העיקריים יילמדו ויופקו מהם הלקחים המתבקשים.

לאחר סיום הביקורת קיבל קבינט הדיור לפחות עשר החלטות שעסקו, בין היתר, בנושאים האלו: "מע"מ אפס לרוכשי דירה ראשונה" - תזכיר חוק שלפיו עסקה למכירת דירת מגורים שנמכרת לראשונה מקבלן לזכאים, שתבוצע מיום כניסת החוק לתוקף, תזכה בהטבה של מע"מ בשיעור אפס לעניין עסקה זו; "הסדרת יחסי משכיר-שוכר בדירת מגורים" - תזכיר חוק שנועד להסדרת

היחסים בין משכיר דירת מגורים לשוכר הדירה וליצירת מסגרת חוקית מתאימה להבטחת ההגיונות, הסבירות והוודאות ביחסים משפטיים בין הצדדים; ו"שיווק יחידות הדיור במתכונת 'מחיר מטרه'" - תכנית שנועדה לאפשר פרסום מכרזים לבנייה למגורים, ושבהם ייקבע מחיר מרבי לדירה הנמוך בכ-20% ממחירי השוק. החלטות אלה, שטרם הגיעו לכדי מימוש בעת הביקורת, לא נבדקו במסגרת הביקורת הנוכחית, למעט התייחסות של משרד מבקר המדינה לנושאים עקרוניים אחדים.

פרסום דין וחשבון נפרד זה חל בסמוך למועד הבחירות לכנסת ה-20. יודגש המובן מאליו - מבקר המדינה אינו שחקן בזירה הפוליטית. כאשר דוח נפרד מוכן, מן הראוי לפרסמו. העבודה על דוח זה ארכה חודשים ארוכים, והוא תוכנן להתפרסם כדוח נפרד, כאשר בה בעת הוקדמו הבחירות לכנסת. יפים לעניין זה דברי מבקר המדינה בדימוס, השופט בדימוס אליעזר גולדברג: "ראוי הוא לזכור ולהזכיר כי גם כשרועמים קולותיה של תעמולת הבחירות, לא שותקת הביקורת, וכי גם בהגישו את דוחותיו לעת הזאת אין מבקר המדינה יורד לזירה הפוליטית ואינו נוטל בה חלק" (דוח שנתי 49). 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 ולא ראוי שלוחות זמנים פוליטיים ישפיעו עליה. אני קורא להימנע מעשיית שימוש פוליטי בדוחות הביקורת, ומדגיש כי מבקר המדינה משרת את הציבור כולו כמתחייב מחוק יסוד מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אדר התשע"ה
פברואר 2015

